

肇庆市国土空间总体规划 (2021-2035 年)

文本

肇庆市人民政府

目 录

前 言	1
第一章 总则	2
第 1 条 编制目的	2
第 2 条 规划依据	2
第 3 条 指导思想	3
第 4 条 规划原则	3
第 5 条 规划期限	4
第 6 条 规划范围	4
第 7 条 规划解释	4
第二章 现状基础与风险识别	5
第 8 条 国土空间开发保护现状评估	5
第 9 条 国土空间开发保护风险评估	6
第三章 规划目标与空间策略	8
第 10 条 目标愿景	8
第 11 条 城市性质	9
第 12 条 城市规模	10
第 13 条 国土空间开发保护策略	10
第 14 条 规划指标管控	10
第四章 国土空间格局	12
第一节 重要控制线划定	12
第 15 条 落实三条控制线划定优先序	12
第 16 条 优先划定耕地和永久基本农田	12
第 17 条 科学划定生态保护红线	12
第 18 条 合理划定城镇开发边界	13
第二节 开发保护总体格局	13
第 19 条 落实主体功能区格局	13
第 20 条 构建两大板块差异化发展空间格局	14
第三节 国土空间规划分区	15
第 21 条 总体分区格局	15

第 22 条 农田保护区	15
第 23 条 生态保护区	15
第 24 条 生态控制区	16
第 25 条 城镇发展区	16
第 26 条 乡村发展区	16
第 27 条 矿产能源发展区	17
第五章 营造美丽富饶的农业空间	18
第一节 农业空间格局	18
第 28 条 构建“一基地三区多点”的农业生产格局	18
第二节 严格耕地保护	18
第 29 条 “三位一体”推进耕地保护	18
第 30 条 严格落实永久基本农田管控	19
第 31 条 落实耕地整备与永久基本农田储备	19
第三节 优化村庄布局	20
第 32 条 分类引导乡村发展建设	20
第 33 条 构建完善村庄规划体系	21
第 34 条 分区优化农村居民点布局	22
第 35 条 提升乡村人居环境	22
第 36 条 塑造特色乡村风貌	23
第四节 支持城乡融合高质量发展	23
第 37 条 加强现代农业发展空间保障	23
第 38 条 统筹引导农村产业合理布局	24
第 39 条 全方位推动城乡一体化发展	24
第六章 塑造山清水秀的生态空间	26
第一节 生态保护格局	26
第 40 条 构建“两屏多廊一网多核”的生态保护格局	26
第二节 实施生态空间分级分类管护	26
第 41 条 严守生态保护红线	26
第 42 条 加强一般生态空间管控	27
第三节 构建自然保护地体系	27
第 43 条 科学划定自然保护地类型	27
第 44 条 实行自然保护地差别化管控	28

第四节 生物多样性保护	28
第 45 条 保育地带性森林植被带	28
第 46 条 强化动物迁徙区和栖息地保护	29
第七章 打造集聚高效的城镇空间	30
第一节 城镇体系格局	30
第 47 条 引导城镇规模等级有序发展	30
第 48 条 合理安排城镇职能结构体系	30
第二节 城镇开发边界与建设用地管控	31
第 49 条 落实城镇开发边界管控	31
第 50 条 优化城镇空间资源配置	31
第三节 产业空间布局与保障	32
第 51 条 优化各类产业集群空间布局	32
第 52 条 构建“一核两带多节点”产业空间格局	32
第 53 条 加强产业空间管控	33
第 54 条 完善产业空间配套政策	33
第四节 居住空间与公共服务	33
第 55 条 健全优化住房供应体系	33
第 56 条 构建多层次城乡公共服务体系	34
第 57 条 优化基础教育与高职教育布局	34
第 58 条 保障健康养老与社会服务	35
第 59 条 提升公共文化体育服务水平	36
第五节 城镇空间品质提升	36
第 60 条 优化点面结合的城市绿地体系	36
第 61 条 打造水城共生的蓝色网络	37
第八章 中心城区空间结构与布局	38
第一节 功能分区与土地使用	38
第 62 条 城镇功能布局优化与用地结构调整	38
第 63 条 城镇功能分区划定	38
第 64 条 建设用地布局优化	38
第二节 居住与住房保障	40
第 65 条 优化居住用地布局	40
第 66 条 增强住房保障	40

第三节 公共服务设施与社区生活圈	41
第 67 条 优化公共服务设施布局	41
第 68 条 打造活力包容的社区生活圈	41
第四节 开敞空间布局安排	42
第 69 条 建设高品质的城市蓝绿网络	42
第 70 条 预留城市通风廊道	43
第五节 城市道路交通	43
第 71 条 优化城市干线道路系统	43
第 72 条 加快城市公交体系建设	44
第 73 条 构建绿色通畅的慢行系统	44
第六节 市政基础设施与防灾减灾布局	45
第 74 条 供水系统	45
第 75 条 排水系统	45
第 76 条 电力系统	45
第 77 条 燃气系统	46
第 78 条 通信设施	46
第 79 条 环卫设施	46
第 80 条 防灾减灾	46
第 81 条 城市安全	47
第七节 地下空间安排	48
第 82 条 统筹推进地下空间开发利用	48
第 83 条 划定地下空间重点建设区	48
第 84 条 推动地下空间竖向利用分层	48
第 85 条 统筹地上与地下空间一体化开发	49
第八节 城市设计与景观风貌	49
第 86 条 构建“望北山、见西江、看府城”的景观视廊	49
第 87 条 划定四大重点城市设计区域，塑造西江城市魅力带	50
第 88 条 建立“江-山-湖-城”秩序协调的强度管控	51
第 89 条 打造古今辉映的重要形象节点	51
第九节 各类控制线划定与管控	51
第 90 条 划定城市蓝线	51
第 91 条 划定城市绿线	52
第 92 条 划定城市黄线	52

第 93 条 划定城市紫线 and 历史文化保护线	53
第 94 条 划定工业用地控制线	53
第九章 维育山湖城江的特色城乡风貌	54
第一节 城乡空间形态与风貌管控	54
第 95 条 塑造“山湖城江，水墨砚都”的特色城市风貌	54
第 96 条 划分特色风貌分区	54
第二节 自然地理景观特色保护利用	55
第 97 条 维育“山体筑屏、江河连城、林田相济”的自然地理景观特色	55
第 98 条 构建多层次、多功能的自然休闲游憩网络	55
第三节 历史文化资源保护与合理利用	56
第 99 条 构建历史文化名城保护空间格局	56
第 100 条 构建多元多级的历史文化保护传承体系	56
第 101 条 强化历史文化资源管控	57
第 102 条 精细化呈现历史文化资源活力	57
第十章 构筑稳健高效的基础设施体系	59
第一节 综合交通网络	59
第 103 条 打造多层次的航空服务体系	59
第 104 条 建设西江黄金水道	59
第 105 条 构建直联直通的区域铁路网络	59
第 106 条 完善高效畅达的对外公路体系	60
第 107 条 建设现代综合货运枢纽	61
第 108 条 强化旅游交通空间支撑	61
第 109 条 建设智慧交通系统	61
第二节 基础设施体系	62
第 110 条 供水安全	62
第 111 条 污水处理	62
第 112 条 雨水排放	63
第 113 条 电力供应	63
第 114 条 燃气供给	63
第 115 条 通信基础设施建设	64
第 116 条 固体废弃物处置	64
第 117 条 地下管线与综合管廊建设	64

第 118 条 能源结构优化调整	65
第三节 韧性安全与防灾减灾体系	65
第 119 条 提高地质灾害防御能力	65
第 120 条 提高防洪排涝能力	66
第 121 条 提升抗震减灾能力	67
第 122 条 健全消防安全保障体系	67
第 123 条 提升人防保障能力	68
第 124 条 加强重大危险品管控	68
第 125 条 提高应对突发公共卫生事件能力	69
第十一章 统筹自然资源保护利用	70
第一节 加强山水林田湖草系统保护	70
第 126 条 水资源利用	70
第 127 条 湿地保护	70
第 128 条 森林资源保护与利用	71
第 129 条 矿产资源保护与利用	71
第二节 健全自然资源用途管制制度	72
第 130 条 推进全域全要素空间管控	72
第 131 条 完善自然资源有偿使用制度	72
第 132 条 探索生态产品价值实现新路径	72
第三节 支撑碳达峰碳中和	73
第 133 条 构建绿色低碳的自然资源管理体系	73
第 134 条 提升生态系统的碳汇能力	73
第 135 条 形成低碳紧凑的空间环境	73
第十二章 国土修复整治与存量更新	75
第一节 生态修复	75
第 136 条 分类推进重点区域生态修复	75
第 137 条 修复山地森林生态系统	76
第 138 条 修复湿地与河湖生态系统	77
第 139 条 修复农田生态系统	78
第 140 条 精准实施矿山修复治理	79
第 141 条 推进黑臭水体治理	80
第二节 国土综合整治	80

第 142 条 以乡镇为单元划定整治分区	80
第 143 条 推进农用地整治	81
第 144 条 推进农村建设用地整治	81
第 145 条 推进城镇低效用地整治	82
第三节 低效用地再开发	82
第 146 条 分类引导低效用地再开发	82
第 147 条 以“三旧”改造推动城市更新	83
第十三章 区域协调空间谋划	85
第 148 条 主动谋划跨省合作空间安排	85
第 149 条 加强联动粤港澳大湾区的空间保障	85
第 150 条 共同促进广州都市圈一体化发展	86
第 151 条 加强多层次生态空间共育共保	86
第十四章 规划实施保障	88
第一节 规划管控体系和实施传导	88
第 152 条 建立“市-县-镇”三级规划管控体系	88
第 153 条 强化市级总体规划的约束指导作用	88
第 154 条 健全分层分类的详细规划编制机制	89
第 155 条 实施相关国土空间专项规划目录清单	89
第二节 规划实施监测评估预警	90
第 156 条 建设“一张图”实施监督信息系统	90
第 157 条 完善规划动态监测评估预警机制	91
第 158 条 优化规划实施考核监督体系	91
第三节 近期行动和重大项目保障	91
第 159 条 制定近期行动计划安排	91
第 160 条 建立重大项目台账管理机制	93
第 161 条 加强重大项目用地保障	93
第四节 配套政策保障	94
第 162 条 推动重点领域改革创新	94
第 163 条 创新重点地区政策支撑	94
第 164 条 探索多元化的规划留白制度	94
第 165 条 完善全域土地综合整治政策体系	95
第 166 条 细化城市更新与“三旧”改造政策机制	95

前 言

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。为贯彻落实党中央、国务院关于深化“多规合一”改革，加快形成统一的国土空间规划体系部署要求，编制实施《肇庆市国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》），对全市国土空间开发保护作出总体安排。

本规划坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示精神，坚持走中国式现代化道路，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，深入实施国家重大战略，全面落实省委、省政府与市委、市政府决策部署，围绕高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，强化肇庆市作为国家历史文化名城、粤港澳大湾区重要节点城市、广府宜居山水城市等主要职能，统筹安排全域全要素空间资源布局，支撑肇庆市建设成为珠三角核心区西部增长极和粤港澳大湾区现代新都市。

第一章 总则

第1条 编制目的

为全面贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）、《中共广东省委 广东省人民政府印发〈关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干措施〉的通知》（粤发〔2021〕5号），对肇庆市域范围内国土空间开发保护作出总体安排和综合部署，合理保护与利用全市国土空间资源，为肇庆市建设珠三角核心区西部增长极和粤港澳大湾区现代新都市提供空间保障，支撑肇庆市高质量发展，根据国家、广东省、肇庆市法规政策和技术标准等，制定本规划。肇庆市市辖区各镇国土空间总体规划纳入市级国土空间总体规划合并编制，在本规划批准后按程序公布实施。

第2条 规划依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）
2. 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）
3. 《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）
4. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见〉的通知》（厅字〔2019〕48号）
5. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和

2035 年远景目标纲要》

6. 《全国国土空间规划纲要（2021-2035 年）》
7. 《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》
8. 《广东省国土空间规划（2021-2035 年）》
9. 《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（2020 年）
10. 《肇庆市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》
11. 其他相关法律、法规、政策文件及标准规范等

第 3 条 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示精神，坚持走中国式现代化道路，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，统筹发展与安全，以推动高质量发展为主题，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略，全面落实省委、省政府及市委、市政府决策部署，坚持高水平保护，支撑高质量发展，创造高品质生活，实现高效能治理，统筹安排全域全要素空间资源布局，支撑肇庆市建设成为珠三角核心区西部增长极和粤港澳大湾区现代新都市。

第 4 条 规划原则

底线思维，保护优先。区域协调，共保共治。因地制宜，分

类施策。刚弹结合，智慧监管。

第5条 规划期限

本规划基期为2020年，期限为2021年至2035年，近期至2025年，远景展望至2050年。

第6条 规划范围

本规划国土空间范围包含市域和中心城区两个层次。市域范围包括肇庆市行政辖区内全部陆域国土空间。中心城区范围包括端州区全域，鼎湖区坑口街道、桂城街道、广利街道、永安市、莲花镇，高要区南岸街道、万有林场、高要区金渡镇中的腰岗社区、金渡社区、水边社区、黄坑社区、水口社区、榄塘社区、平布社区、五股社区、大坑社区、西头社区、冲口社区、耕沙社区、茶岗社区、金渡镇水利委员会、新桥镇中的广塘村、坭塘村、莲塘镇中的坳边村、察步村、上察村、波西村、白土镇中的长塘村、大辘头村、久留村、桂岗村、九山村、下灶村，肇庆高新区全域，总面积699平方公里。

第7条 规划解释

本规划由肇庆市人民政府负责解释。

第二章 现状基础与风险识别

第8条 国土空间开发保护现状评估

国土空间开发保护格局日渐明晰，形成东南和西北板块差异发展的区域格局。东南板块的人口、企业、资本集聚能力提升，端州-高要城区、鼎湖-肇庆新区融合发展的城市核心区初步形成，肇庆高新区、高要区、四会市产业引擎功能不断凸显；西北板块开发强度相对较低，主要依托县城、重点镇集聚人口和培育产业功能，德庆县、广宁县、封开县、怀集县绿色发展态势良好，区域协调格局逐步形成。

国土开发强度不高，土地利用水平逐步提高。全市国土开发强度约 6%，人口集聚能力持续提升，2020 年，肇庆市常住人口 411.36 万人，较 2010 年增加 19.55 万人，年平均增长率为 0.49%，东南板块常住人口占比从 49.53%提升至 53.34%。二调至三调期间，每万元地区生产总值地耗降低六成，土地集约利用水平日渐凸显。

生态保护修复取得明显成效，生态环境品质持续提升。森林资源总量稳步增长，2020 年森林覆盖率达到 70.73%。水资源开发利用效率高，全市水资源开发利用率 14.12%。重要江河湖泊水功能区水质达标率达到 100%。生态环境品质逐步提升，2018 至 2021 年，肇庆市矿山石场治理复绿工作完成率 135%，实现了修复山体、消除隐患、绿化环境、恢复生态的目标。

现代综合交通运输体系逐渐成型，基础设施不断完善。目前

肇庆市境内共开通 4 条铁路，分别是广茂铁路、贵广高铁、南广高铁和广佛肇城际轨道。全市高速公路总体形成“四横三纵”¹的现状布局形态。港航水运体系实现新突破，西江、北江航运能力不断提升。普通干线公路提质增效，城区交通联系效率有效提升。

第 9 条 国土空间开发保护风险评估

用地资源配置与人口、经济空间格局存在错配，土地资源集约利用程度有待提升。二调至三调期间，乡村人口减少，村庄建设用地增加。2020 年西北板块四县占全市七成国土面积、一半建设用地面积和近一半人口，但经济总量仅占全市三成，土地集约利用效率有待进一步提升。

现有产业平台效率参差不齐，龙头园区辐射带动价值有待显化。产业园区亩均产值差距明显，东南板块园区亩均产值为西北板块的两倍。现有园区以平层厂房为主，土地利用效率不高。2020 年肇庆高新区工业总产值占全市近四分之一，但产业集聚能力尚未扩散，与周边园区未形成产业链上下游关系。园区居住配套产城分离，以镇级服务配套为主，服务水平较低。

生态人文资源价值未充分释放，局部地区存在生态问题。肇庆作为国家历史文化名城、广东省传统旅游城市，人文生态景观类型丰富，但活化效率有待提升，景点景区吸引力不足。德庆县西江下游地区、封开县、高要区水土流失情况较严重，矿山开采对土地资源、地形地貌景观存在一定破坏，农业结构调整导致耕地保护存在压力，耕地质量有待进一步提升。

¹ 一横 G78 汕昆高速肇庆段；二横 S14 汕湛高速肇庆段；三横广佛肇高速肇庆段；四横 G80 广昆高速肇庆段；一纵珠三角环线肇庆段；二纵 G55 二广高速肇庆段；三纵怀阳高速肇庆段。

地形地貌类型多样复杂，存在山地灾害、洪涝灾害风险。强降雨作用下，广宁东部、怀集东部、四会北部以及封开西部地区易受崩塌、滑坡、泥石流威胁。西江、北江沿岸地势低平河网密布，洪峰汇流压力大为洪涝高风险区；极端气候多发形势下，山地环绕平原的流域山水格局加剧洪涝风险，城市集中发展区易受洪涝灾害威胁。肇庆市及附近地区存在中强地震发生的地震构造背景，目前被列为国家级地震重点监视防御区，面临地震灾害风险。

第三章 规划目标与空间策略

第10条 目标愿景

抢抓“双区”建设重大机遇，全方位参与粤港澳大湾区建设，迅速壮大经济实力，加快建设珠三角核心区西部增长极和粤港澳大湾区现代新都市。

到2025年，打造大湾区制造新城、康养休闲旅游度假胜地、乡村振兴发展区取得重大进展。经济持续较快发展，人民生活水平稳步提高，空间品质显著提升，公共服务能力明显增强；产业用地使用效率显著提高，以大型产业集聚区为引领的产业格局基本形成，制造业发展空间量质齐升，促进产业数字化、网络化、智能化转型；基本建成现代综合立体交通网络，综合交通枢纽职能得到极大提升；市域生态保护格局初步建成，有力支撑广东省两大生态保护屏障；乡村振兴成效显著，城乡差异进一步缩小；在构建国土空间现代化治理体系上取得新跃升。

到2035年，全面建成粤港澳大湾区重要节点城市，城市综合竞争力位居大湾区中上游，打造广东省绿色发展的样板城市。肇庆在粤港澳大湾区城市群的地位显著提升，成为活力繁荣、开放高效、“三港联动”的区域中心城市；实现经济高质量发展，成为产业空间高效持续、重点平台支撑强力、创新研发动力强劲的先进制造业强市；全面实现现代综合交通体系建设，成为“一带一路”华南地区的重要枢纽城市与粤港澳大湾区人流、物流的综合交通枢纽；全面建成国内一流的高品质新都市，成为人与自

然和谐共生的典范；国土空间治理体系和治理能力现代化基本实现。

到 2050 年，打造全国知名的历史文化名城，粤港澳大湾区重要的先进制造业城市，华南地区绿色生态发展的典范。进一步发挥肇庆的区位优势，提升“空、铁、港”三大交通枢纽的辐射带动能力，建成“国内通达、畅联全球”的现代化综合交通枢纽型城市；挖掘千年砚都历史价值，提高肇庆文化魅力，打造全国闻名的独特文化名片；全面建成以科技创新为导向，产业链条完备的粤港澳大湾区先进制造业基地；打造生态系统健全、生态功能完善的绿色发展区，促进生态价值转化，建成华南地区绿色宜居的模范城市。

第 11 条 城市性质

国家历史文化名城。深入挖掘“千年砚都”的历史文化资源价值特色，完善历史文化遗产保护体系构建，实施多层次、多类型、多途径的系统保护与活化利用，传承优秀传统文化，延续城市文脉，提高人民群众文化自信。

粤港澳大湾区重要节点城市。发挥肇庆自身优势，深化改革创新，增强城市综合实力，全面建设粤港澳大湾区特色鲜明、功能互补、具有竞争力的重要节点城市，强化与广州、佛山等城市的互动合作，共同促进广州都市圈一体化发展。

广府宜居山水城市。依托肇庆优良的自然与人文资源禀赋，构建高品质的城市蓝绿开敞空间体系，塑造具有广府特色的城市魅力空间，强化高水平的公共服务设施与基础设施配置保障，全

面提升城市宜居水平。

第 12 条 城市规模

规划至 2025 年，市域常住人口 462 万人，城镇化率 55%；至 2035 年，市域常住人口 560 万人，城镇化率 65%。

第 13 条 国土空间开发保护策略

底线管控，坚守粮食安全与生态安全底线，落实最严格的耕地保护制度、最严格的生态环境保护制度、最严格的节约用地制度、最严格水资源管理制度。交通先导，构建与国土空间开发保护相适应的综合交通体系布局。产业聚能，坚持实体经济为本、制造业当家，通过差异化发展路径，以产业园区为载体强化产业集聚，保障重大项目落地，推动服务业与制造业深度融合。土地增效，按照节约集约用地、统筹存量与增量、协同地上与地下空间的思路，精细化规划好每一寸国土空间资源。品质提升，坚持以人民为中心，塑造一流的城市生活品质。

第 14 条 规划指标管控

以体现国家意志、落实新发展理念为导向，构建肇庆市国土空间开发保护指标体系。坚持生态优先、绿色发展、以人为本的价值导向，从“空间底线、空间结构效率、空间品质”三大维度出发，立足肇庆市自然资源本底和城市发展目标，构建肇庆市国土空间开发保护指标体系。

实行指标差异化管控，建立动态监管机制。设立耕地保有量、永久基本农田保护面积、陆域生态保护红线面积、城镇开发边界

面积、用水总量等约束性指标，需严格落实刚性管控要求，并接受监督检查；设立森林覆盖率、常住人口规模等预期性指标，规划期内需努力实现或争取不突破。依托国土空间总体规划“一张图”实施监督信息系统，定期监测各类指标实施情况，适时对指标进行动态调整，确保指标的时效性和可行性。

第四章 国土空间格局

第一节 重要控制线划定

第 15 条 落实三条控制线划定优先序

按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序统筹划定落实三条控制线，把三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。以三条控制线分别围合的空间为重点管控区域，统筹发展和安全，统筹资源保护利用，优化农业、生态、城镇等各类空间布局。

第 16 条 优先划定耕地和永久基本农田

严格落实耕地和永久基本农田保护任务，按照应划尽划、应保尽保的原则，优先确定耕地保护目标，将可以长期稳定利用耕地优先划入永久基本农田实行特殊保护。确保全市到 2035 年耕地保有量不低于 1042.05 平方公里（156.31 万亩），永久基本农田面积保持不低于 966.56 平方公里（144.98 万亩）。

第 17 条 科学划定生态保护红线

将整合优化后的自然保护地，生态功能极重要、生态极脆弱区域，其他经评估目前虽然不能确定但具有潜在重要生态价值的区域划入生态保护红线。全市划定生态保护红线面积 2727.42 平方公里（409.11 万亩），占市域总面积约 18%，主要分布在广宁县、德庆县、封开县和怀集县。

第 18 条 合理划定城镇开发边界

在优先划定耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，避让自然灾害高风险区域，结合肇庆市国土空间总体格局、人口城镇化趋势和存量建设用地状况，划定城镇开发边界。全市划定城镇开发边界 561.19 平方公里（84.18 万亩），均为城镇集中建设区，占市域面积约 4%。将全市东南板块滨江与环湾地区、产业平台、各县城与重点镇等集中进行城镇开发建设的主要载体纳入城镇开发边界，推动城市高效集约发展。

第二节 开发保护总体格局

第 19 条 落实主体功能区格局

农产品主产区：怀集县为国家级农产品主产区，占市域面积约 24%。该类地区具有良好的气候条件和优渥的水土资源，有利用农作物生长。应加大农业建设的支持力度，引导农产品加工、流通、储运等企业向农产品主产区集聚发展。鼓励依托优势产业和板块基地，发展农产品深加工，推进农业产业化示范区建设。

重点生态功能区：广宁县、德庆县、封开县和高要区的乐城镇、水南镇、小湘镇、活道镇为省级重点生态功能区，占市域面积约 53%。该类地区以保护和修复生态环境、提供优质生态产品与生态服务为首要任务，严格控制开发强度和城乡建设用地增量，在确保生态安全前提下实现绿色发展。增强地方自我造血能力，鼓励发展特色产业。完善生态补偿机制，培育生态产品交易市场，实施产业准入负面清单制度，建立绿色资源监测审计制度、

生态保护考核机制，着力发展绿色生态经济。

城市化地区：端州区和鼎湖区（含肇庆新区）为国家级城市化地区，高要区（不包括乐城镇、水南镇、小湘镇、活道镇）、肇庆高新区、四会市为省级城市化地区，占市域面积约 23%。该类地区要加快新型城镇化和工业化进程，实现城乡融合发展，结合承载能力和水资源分布，合理安排新增建设用地规模，引导人口和产业集中布局，把握开发时序，做好空间预留。创新绩效考核评价机制，重点考核土地产出效率、资源消耗、科技进步贡献率、生态环境改善程度、外来人口公共服务覆盖面等指标。加快完善城市功能，优化产业结构和布局，推动高质量发展。

第 20 条 构建两大板块差异化发展空间格局

落实广东省主体功能区格局，基于肇庆市自然地理条件及经济社会发展情况，构建“东南城市发展板块+西北生态发展板块”的市域国土空间总体格局，引领两大板块特色化、差异化协同发展。

东南城市发展板块：突出产业引领、提质增效，以“一轴、一带、一网”支撑高质量发展。“一轴”即以大型产业集聚区为引领联动肇庆高新区、西江高新区、金利高新区、临空经济区等多个重大平台，构建环湾产业轴，强化面向湾区的产业协作共建；“一带”即以推动端州-高要城区一江两岸发展，发挥肇庆新区-鼎湖城市核心的引领作用和四会城区的功能互补作用，打造滨江城市带，全力提升城市发展能级和功能品质；“一网”即营造烂柯山、北岭山、西江、星湖等城市生态绿心和蓝绿网络，依托登

山绿道、古驿道、碧道与健身步道串联历史文化要素，形成人文生态网，促进绿水青山与城市发展的有机融合。

西北生态发展板块：突出对流促进、绿色崛起，以广宁县、德庆县、封开县、怀集县为主体，推动县城、工业园区和农业产业园点状集聚开发，加速推进产业生态化和生态产业化，不断增强生态保障和绿色发展能力，建设成为更加牢固的粤港澳大湾区西部生态屏障。

第三节 国土空间规划分区

第 21 条 总体分区格局

统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，加强全域全要素国土空间用途管制。将肇庆市域划分为生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区和矿产能源发展区六类。

第 22 条 农田保护区

结合永久基本农田和耕地布局，划定农田保护区，占土地总面积约 6.7%，包括怀集、广宁、封开、德庆等永久基本农田集中连片的区域，推动耕地和永久基本农田的集中保护。

第 23 条 生态保护区

结合生态保护红线和自然保护地布局，划定生态保护区，占土地总面积约 18.3%，包括三桂山-北岭山构成的南岭生态屏障、粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障、西江生态廊道、绥江生态廊道、栏柯山生态绿核等以生态保护、修复为主要功能导向的区

域，强化重要生态空间的有效保护。

第 24 条 生态控制区

衔接“三线一单”，将生态保护红线外的重要生态功能区划入生态控制区，占土地总面积约 27.2%，包括生态保护红线外的北岭山、鼎湖山、燕山等重要生态功能区域，以及西江、金龙水库等重要的河湖水面，强化生态保育和生态建设，进一步夯实全市生态安全格局。

第 25 条 城镇发展区

城镇发展区占土地总面积约 3.9%，主要分布于中心城区、县城及重点产业平台，应有序引导城镇空间的集约高效开发利用。

第 26 条 乡村发展区

将农民生产、生活为主的区域划入乡村发展区，占市域面积的 38.9%。乡村发展区分为村庄建设区、一般农业区、林业发展区。村庄建设区主要分布于高要区及广宁县、怀集县、封开县、德庆县的各个镇的农村地区，以优化调整村庄空间布局，谋划乡村产业发展空间安排为重点，加强村庄闲置土地利用。一般农业区主要分布于广宁县、怀集县、封开县、德庆县内各镇地势较平坦地区，提高农用地质量，优先安排一般农田、园地、养殖水面等用途，鼓励发展都市农业，发挥农田的生态、景观和间隔功能。林业发展区主要分布于龙山、象山等，以恢复森林资源及发展规模化林业生产为主。

第 27 条 矿产能源发展区

合理开发利用矿产及能源，将德庆县东南部、封开县西南部、怀集县北部等矿产集中分布地区划入矿产能源发展区，占市域面积的 5.0%。矿产能源发展区按照国家和省有关要求，合理有序地进行矿产资源开发，推进绿色矿业发展。

第五章 营造美丽富饶的农业空间

第一节 农业空间格局

第 28 条 构建“一基地三区多点”的农业生产格局

加快建设粤港澳大湾区肇庆(怀集)绿色农副产品集散基地,以国家级物流枢纽服务基地、粤港澳商贸物流园、农副产品供销总部基地、供应链服务基地等基础设施建设为抓手,打造粤西北、大西南绿色农副产品进入粤港澳大湾区的集散中转枢纽和交易高地,支撑农产品主产区发展。充分利用南亚热带气候资源,依托山区独特的地方品种资源优势,以高要、广宁、德庆、封开的山区镇为重点,发展蔬菜种植和南药种植,优化推动柑橘、香蕉等北回归线优势特色水果产业布局,建设山地特色农业区,支撑生态特色农业区发展。以美丽乡村建设为契机,推进鼎湖休闲农业、观光农业、康养旅游等新业态发展,加强鼎湖、高要、四会现代渔业园区建设,推广绿色数字健康养殖,建设都市农业综合发展区,支撑珠三角都市农业区发展。围绕优势产业,推动省级农业产业园和农业科技园区建设,打造集生产、加工、科技、营销等要素的现代农业发展平台。

第二节 严格耕地保护

第 29 条 “三位一体”推进耕地保护

严格落实耕地保护任务,建立耕地和永久基本农田数据库,

将耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达到县、镇，做到上图入库、责任明确，守住耕地保护红线和粮食安全底线。全面提升耕地质量，结合全域土地综合整治试点、耕地恢复和进出平衡措施，引导耕地整合治理，优化耕地布局，推动耕地集中连片保护和耕地质量提升。强化耕地生态功能，推动农田生态系统保护，充分利用乡村基堤、道路、河渠边坡，采取林果、林塘模式建设“自然式”的农田防护林，重点加强基塘等特色农田生态系统保护。

第 30 条 严格落实永久基本农田管控

已划定的永久基本农田，任何单位和个人未经依法批准，不得擅自占用或者改变用途。严格规范永久基本农田上农业生产经营行为，禁止占用永久基本农田从事林果业以及挖塘养鱼、非法取土等破坏耕作层的行为，禁止闲置、荒芜永久基本农田。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。非农建设依法占用永久基本农田的，应按照数量不减、质量不降原则，优先从永久基本农田储备区中补划；储备区中难以补足的，在县域范围内其他优质耕地中补足；县域范围内无法补足的，可在市域范围内跨县域易地补划，按程序报市审批并报省备案后实施。

第 31 条 落实耕地整备与永久基本农田储备

结合耕地恢复潜力调查及后备资源调查评价成果，划定耕地

整备区，做好耕地“进出平衡”、“占补平衡”工作。对历史耕地做好分类处置，通过复耕、垦造水田等措施，补充耕地数量。通过对宜耕园地、坑塘水面和零散未利用地等的开发，拓宽补齐耕地途径，提高肇庆市域耕地恢复的潜力。引导破碎零散后备耕地集中，提高耕地利用效率。将与永久基本农田集中连片或独立规模在3亩以上可长期稳定利用的现状优质耕地划入永久基本农田储备区，并按国家有关规定上图入库管理。土地整理复垦开发、高标准农田以及整治恢复增加的优质耕地，应当优先划入永久基本农田储备区。建设项目经依法批准占用永久基本农田的，应当优先从永久基本农田储备区耕地中补划。划定永久基本农田储备区、耕地整备区在耕地保护专项规划中具体落实。

第三节 优化村庄布局

第32条 分类引导乡村发展建设

根据村庄区位条件、发展基础和资源禀赋，按集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并、一般发展五种类型引导乡村分类发展，推动土地、产业等资源要素合理配置。

集聚提升类村：以农产品重要产区、粮食主产区所在地的村庄和生产生活条件亟需改善、产业基础较为薄弱的村庄为主，强化主导产业支撑，支持农业、工贸、休闲服务等专业化村庄发展，推动产业联动，打造生态、休闲、旅游复合空间，注重村庄内部更新改造，大力发展乡村产业。

城郊融合类村：以城市近郊区、县城城关镇及中心镇所在地村庄为主，按照规划总量和人口规模增长，合理增加建设用地，

完善配套设施，提升对周边村庄服务能力。

特色保护类村：以桃一村、黎槎社区、厚溪村、泮水村、斑石村、金林村、水车村等特色村庄为主，重点挖掘其特有的乡土特色，打造肇庆本土文化品牌，推动肇庆历史文化保育、乡村旅游发展、农民生活富裕。

搬迁撤并类村：生存环境恶劣或生态环境脆弱，且不可通过一定的工程措施实现有效治理而必须搬迁撤并的村庄。因自然灾害、城镇发展建设、重大项目建设、人口流失加重且村民搬迁撤并意愿较为强烈等因素确实有必要搬迁撤并的村庄，充分尊重农民意愿，妥善处理搬迁矛盾。针对不同搬迁撤并条件村庄分类施策，对搬迁撤并后的村庄原址，因地制宜复垦或还绿，增加乡村生产生态空间。

一般发展类村：继续保留现状的村庄，重点开展农村人居环境整治提升，逐步补齐基础设施和公共服务短板，支持传统产业发展，盘活利用村庄资产资源发展壮大乡村产业。

第 33 条 构建完善村庄规划体系

以市县国土空间总体规划为引导，统筹开展村庄规划优化提升，严格落实各类底线要素、约束性指标等刚性管控要求，合理优化村庄规模与布局，立足现有基础，保留乡村特色风貌，不搞大拆大建。切实转换规划理念，优先用好存量，合理布局增量，引导农村人均建设用地逐步下降。充分研判村庄发展现实问题，结合新增分户宅基地用地、农业产业项目引进、配套设施完善、村庄风貌提升等具体需求制定规划措施。建立健全村庄规划建设

管理机制，切实将村庄规划作为乡村地区各类国土空间开发保护活动的依据，全面实施乡村建设规划许可制度，规范乡村地区建设管理秩序。

第 34 条 分区优化农村居民点布局

东南板块加快城乡一体发展，推进各类基础设施由城镇向乡村延伸，鼓励城中村、城边村采用城镇建设模式，强化公共服务配给和风貌管控，逐步融入城镇空间。加快城乡用地结构转换，调控农村增量空间供给结构和布局，盘活农村存量建设用地，有序推进拆旧复垦。西北板块以县城、镇区和中心村为据点，承载农村人口就近就地城镇化，稳步推进偏远山区的迁村并点工作。用好“点状供地”模式，支撑农业产业项目落地。开展农村闲置土地整治，资金补贴用于改善农村环境。

第 35 条 提升乡村人居环境

加强乡村基本公共服务设施、基础设施的用地保障，推进农村道路、供水保障、清洁能源、农产品仓储保鲜和冷链物流、防汛抗旱、村级综合服务中心等设施建设，提升农村的生活水平。加强农村建房全程监管，依法有序整治农村乱占耕地建房问题，坚决遏制增量，分类处置存量，加强对农村危房整治。践行绿美广东行动，依托乡村的特色景观禀赋和生态资源，建设森林乡村、绿美古树乡村；通过留白增绿、拆违建绿、见缝插绿等方式，结合拆旧复垦工作，增加乡村绿色空间。保留活化乡村广府特色风貌，加强古树名木、特色民居和传统村落保护利用，塑造特色鲜

明、宜居宜业的和美乡村。

第 36 条 塑造特色乡村风貌

开展与村庄规划充分衔接的村庄整体设计，保留寄托乡愁的乡村自然景观和空间肌理。因地制宜制定风貌指引，统筹推进存量农房微改造，引导新建和修缮农房在建筑样式、风格、色调等与村居整体环境协调，体现肇庆多元化的村庄特色、传统文化和乡土人情。扎实有序开展美丽乡村连线连片示范创建和一体化风貌提升，以中心村为节点、圩镇为枢纽，在城市周边、主要交通线、重要旅游区沿线推动建设特色鲜明、辐射带动能力强的乡村振兴示范带。

第四节 支持城乡融合高质量发展

第 37 条 加强现代农业发展空间保障

发挥岭南特色农业资源优势，积极发展现代农业，做大做强南药、贡柑、蔬菜等特色农业，加快发展农产品精深加工业和流通业，以县级园区为基础、市级园区为储备、省级园区为重点，统筹布局若干现代化农业产业园区，建设多个规模化农业基地，实现全市农业空间效益提升与空间连片发展。在坚守保护底线、节约集约用地的前提下，支撑一批设施完备、功能多样的休闲观光园区、乡村民宿、森林人家和康养基地建设，培育一批美丽休闲乡村、乡村旅游重点村，促进农业一二三产业融合发展。

第 38 条 统筹引导农村产业合理布局

引导农村产业在市域范围内统筹布局，因地制宜合理安排建设用地规模、结构和布局及配套公共服务设施、基础设施，有效保障农村产业融合发展用地需要。东南板块重点强化现代农业产业承接，集中保障预制菜、农产品交易和食品饮料等产业空间。西北板块依托传统农业地区，推进规模化农业生产经营，县城布局农产品深加工基地，镇村加强农产品初加工节点布局建设，完善物流骨干网络。推动具有一定规模的农产品加工向城镇开发边界内集聚，鼓励直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送等产业集中在村庄建设边界内。

第 39 条 全方位推动城乡一体化发展

推动城乡规划建设一体化，一体谋划县镇村产业发展、基础设施建设、公共服务配套、生态系统保护和修复等。健全城乡一体的规划实施制度，合理配置空间资源和生产要素，推动项目跟着规划走、要素跟着项目走。推动城乡基础设施一体化，以县域为整体推动水电气路网等基础设施一体化布局，推动骨干交通网向城镇覆盖，打造支撑“一县一园一主业”的普通国省干线网络，依托“四好农村路”建设打通城乡要素流通的“最后一公里”。推动城乡生态环保一体化，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，提升城镇污水设施管网覆盖率，将城镇周边的农村生活污水因地制宜纳入城镇生活污水处理体系。推进城乡基本公

共服务一体化，保障县镇村三级公共服务设施的用地供给。

第六章 塑造山清水秀的生态空间

第一节 生态保护格局

第 40 条 构建“两屏多廊一网多核”的生态保护格局

“两屏”即筑牢南岭生态屏障和粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障，维护森林生态系统完整性和连贯性，加强鼎湖山、北岭山、十二带、龟顶山、烂柯山、罗壳山等区域性山体屏障保护。

“多廊”即以西江、贺江、绥江等干流为依托，维育肇庆市生态保护核心廊道，合理划定河流、湖泊、蓄滞洪区等涉水生态空间范围，发挥河流生态廊道作为水鸟迁徙和水源涵养重要通道的生态功能。

“一网”即以碧道、绿道、古驿道、生物迁徙廊道等线性要素为载体，依托中小河流、天然林地等生态脉络融汇成网，形成具有韧性与城市共融共生的生态网络体系。

“多核”即以湖泊、湿地、水库、城市公园等生态斑块为生态绿核，发挥耕地、水田、山林等人工和自然要素的多样化生态功能，营造构成丰富、特色多元的郊野地区生态格局。

第二节 实施生态空间分级分类管护

第 41 条 严守生态保护红线

生态保护红线内，自然保护区核心区原则禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造

成破坏的有限人为活动。因国家重大项目建设等需要调整的，应根据国务院或省级人民政府有关批准文件，修改相应层级国土空间规划，调整生态保护红线，更新国土空间规划“一张图”。

第 42 条 加强一般生态空间管控

全面保护生态保护红线外具有水源涵养、生物多样性维护、水土保持、岸线防护等功能的一般生态空间。一般生态空间内，可开展生态保护红线内允许的活动；在不影响主导生态功能的前提下，还可开展国家和省规定不纳入环评管理的项目建设，以及生态旅游、畜禽养殖、基础设施建设、村庄建设等人为活动；禁止或限制大规模的工业发展、矿产等自然资源开发和城镇建设等有损主导生态服务功能的开发建设活动。

第三节 构建自然保护地体系

第 43 条 科学划定自然保护地类型

坚持严格保护，世代传承的原则，开展生态价值综合评估，对现有自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园、野生动物重要栖息地等各类自然保护地进行整合优化，构建肇庆自然保护地体系。推动 13 个自然保护区建设、81 个自然公园建设。建立健全自然保护地法规体系，强化自然保护地生态环境和人为活动情况的监测，研究制定自然保护地生态环境监督办法，建立评估和考核机制。今后新批准设立的国家公园、自然保护区、自然公园，纳入自然保护地范围。

第 44 条 实行自然保护地差别化管控

根据各类自然保护地功能定位,合理分区,实行差别化管控。将自然保护地调整为核心保护区和一般控制区。核心保护区内以维护自然生态系统的原真性和完整性为主,除满足国家特殊战略需要的有关活动外,原则上禁止人为活动;一般控制区内除满足国家特殊战略需要的有关活动外,原则上禁止开发性、生产性建设活动。自然公园原则上按一般控制区管理,限制人为活动。结合自然保护地的差异化保护需要,开展自然保护地专项规划编制,精细自然保护地的保护与利用管理。对于未纳入生态保护红线的自然保护地,在进行开发建设活动时应遵守相关规定。

第四节 生物多样性保护

第 45 条 维育地带性森林植被带

东南平原区重点保护南亚热带地带性季风常绿阔叶林,东北山地区重点保护中亚热带常绿阔叶林,维育完整的山地森林生态系统和原生植被垂直带,西南丘陵区重点保护南亚热带常绿阔叶林。加强仙湖苏铁、水松、苏铁蕨、黑桫欏、金毛狗、桫欏、水蕨、巴戟天等重点保护野生植物以及银杏、格木、福建柏、红椿和花榈木等珍稀濒危植物的保护。落实以主动防治手段为主的保护措施,在以野生植物为主要保护对象的区域或林业有害生物高发的自然保护地内设置林业有害生物监测防治站点,开展日常监测、防治工作。

第 46 条 强化动物迁徙区和栖息地保护

加强猕猴、白鹇、水雉、穿山甲等珍稀濒危物种的动物栖息地保护工作，加强监测及跟踪其生长、生活动态，提高保护效率。支撑珠三角地区水鸟生态廊道的维育，发挥河流生态廊道作为水鸟迁徙和水源涵养重要通道的生态功能，加强对池鹭、苍鹭、绿鹭、绿翅鸭、针尾鸭、罗纹鸭、斑嘴鸭、鹊鹑、水雉、针尾沙锥、翠鸟、田鸊等湿地鸟类的保护。保护长臀鮠、桂华鲮、斑鳢、卷口鱼、鳊鲃等珍稀鱼类的重要栖息地，促进鱼类洄游及提升生存环境。加强有害生物监控系统建设，在以野生动物为主要保护对象或处于候鸟迁徙通道的自然保护地内统筹布设野生动物（鸟类）疫源疫病监测站点。

第七章 打造集聚高效的城镇空间

第一节 城镇体系格局

第 47 条 引导城镇规模等级有序发展

加快构建市县镇三级新型城镇化体系，引导人口有序增长和合理布局，提升肇庆中心城区、四会城区、怀集城区和其他战略节点城镇规模能级，到 2035 年，规划形成 1 个 II 型大城市（肇庆中心城区），承担城市高端要素集聚、科技创新、文化引领和综合服务功能；形成 2 个中等城市（四会城区、怀集县城），作为市域综合服务副中心；形成 5 个 II 型小城市（广宁县城、德庆县城、封开县城、金利镇、蛟塘镇+回龙镇）和 65 个小城镇。

第 48 条 合理安排城镇职能结构体系

根据肇庆市域的地域资源、交通区位、区域社会劳动分工，依托城市（镇）现状产业结构，结合城镇化和工业化快速发展下城镇职能多元化发展思路，并考虑市域行政区划调整和重点镇建设发展策略等因素的影响，规划形成“市域中心城市—市域副中心城市—县域中心城市—重点镇（街）—一般镇（街）”梯度体系，主要包括“综合型城镇、工业型城镇、旅游型城镇、工贸型城镇、农贸型城镇”五类城镇职能。

第二节 城镇开发边界与建设用地管控

第 49 条 落实城镇开发边界管控

强化城镇开发边界对开发建设行为的刚性约束作用。城镇开发边界内，各类建设活动严格实行用途管制，加强与水体、绿地系统、基础设施建设、历史文化保护等其他控制线协同管控。城镇开发边界外，原则上不得进行城镇集中建设，不得设立各类开发区。

第 50 条 优化城镇空间资源配置

严格实行建设用地总量与强度双控，统筹市域城镇空间建设用地资源配置，实现精细化管理。强化东南板块的引领带动作用，推动新增建设用地优先投放，保障交通轴线、重要发展平台及地区用地规模供给，引导城市连片集聚发展；积极盘活低效用地，稳妥推进闲置用地清理、工业用地转型升级，释放高质量发展空间。支持西北板块发挥自身优势，鼓励地均产出较高的县城、重点镇、重点平台点状集聚开发，建设生态产业示范区；用好点状供地政策，采取以点（建设用地）带面（耕地、林地、园地）的用地方式；加大拆旧复垦力度，逐步引导 30 户以下零散村庄、宅基地空置率较高的自然村进行拆旧复垦，腾挪建设用地规模用于集中发展。

第三节 产业空间布局与保障

第 51 条 优化各类产业集群空间布局

打造承载“主导+特色”制造业产业集群的产业平台。抓住珠三角核心城市产业外溢机遇，围绕“主导+特色”产业体系，推动新能源汽车、电子信息、新型储能、精细化工、食品饮料预制菜、金属加工、绿色建材等产业向产业园区集聚布局，形成规模效应，提升工业用地效率。

培育发展现代服务业集群的特色产业空间。以端州区、肇庆新区为主，其他县（市、区）为辅，全面提升肇庆服务业短板。谋划预留研发设计、现代物流、金融服务、信息服务等生产服务空间，推进各县市孵化器、加速器、众创空间等科技创新平台建设。优化提升养老服务、健康养生、文化创意等生活性服务空间，并以创建全域旅游示范区为抓手，融合山水人文资源，布局旅游休闲、生态养生等特色服务空间。

第 52 条 构建“一核两带多节点”产业空间格局

聚焦工业 4.0 时代下战略性新兴产业领域，加快腾挪、储备优质产业空间载体，在空间供给与布局优化上为全市创新产业发力。提升产业园区的承载能力，建设以东南板块为主体，以肇庆高新区、肇庆新区为核心的大型产业集聚区，推动四大主导产业集聚，形成万亿级产业集聚区；带动西北板块四县园区提质发展，依托各区县产业资源，每个县（市、区）集中精力建设一个核心园区、一个以上特色主导产业；全市形成以大型产业集聚区为核

心、西江经济带和二广高速沿线经济带为轴线，德庆、封开、广宁、怀集相关园区点状分布的“一核两带多节点”产业空间布局。

第 53 条 加强产业空间管控

推动工业布局由小而散向园区化、集群化发展，将全市 80% 的工业用地、仓储用地划入工业用地控制线，并确保工业用地控制线内的工业用地、仓储比例占比达到 80% 以上。划入工业用地控制线的工业用地，禁止商品住宅开发，除因公共利益需要外，原则上不得作为其他非工业用途。如城市发展确需调整，需遵循“基本规模不减少、优化产业布局”的原则，对工业用地控制线的局部调整做好总量占补平衡的空间安排。加强工业项目用地管理，排放大气污染物的工业项目尽可能布局在最大风频的下风向。

第 54 条 完善产业空间配套政策

加强产业用地规模倾斜，支撑实体经济壮大。创新产业项目审批机制，探索产业用地出让手续和规划报建手续平行办理。探索土地“混合供应开发”制度，尝试产业与住宅用地混合出让、国有与集体土地的混合出让等形式，以及持有物业型产业发展模式、缩短工业用地出让年限等方式。

第四节 居住空间与公共服务

第 55 条 健全优化住房供应体系

“坚持房子是用来住的、不是用来炒的”，以政府为主提供

基本保障、以市场为主满足多层次需求，建立“可预期、可负担、可选择、可宜居、可持续”的住房发展体系，为不同收入水平的居民和专业人才等各类群体，提供与其居住需求、负担能力相匹配的住房供应与保障体系。保障性住房原则应按照职住平衡原则，考虑在产业园区及周边、轨道交通站点附近和城市建设重点片区等区域合理选址，采用中高密度开发，与一般商品性住房混合或相邻布局，促进社会各阶层和谐发展。

第 56 条 构建多层次城乡公共服务体系

建立“市级-县区（片区）级-街道（镇）级”三级公共服务中心体系。端州-高要、肇庆新区-鼎湖、肇庆高新区-四会为市级公共服务中心，满足肇庆市域和周边地区的公共服务需求，提供行政、文化、教育、体育、医疗等综合功能。大型产业集聚区市管起步区、高要区金渡镇、金利高新区、临空经济区、怀集县、德庆县、封开县、广宁县为 8 个县区（片区）级公共服务中心。各街道（镇）级服务中心，聚焦自身民生设施短板，提升公共服务水平与品质。以社区生活圈为单元逐步补齐与人民群众紧密相关的基础教育、社区医疗、养老、文化、体育、便民商业等社区公共服务设施短板。

第 57 条 优化基础教育与高职教育布局

引导基础教育资源合理布局，根据常住人口及学龄人口变化趋势，按标准足额预留中小学和幼儿园用地。加大中心城区基础教育用地统筹利用和储备保障，缓解老城区职教用地超负荷的情

况。市级统筹安排高等教育、职业教育和特殊教育设施，新增的高等教育、职业教育和科研功能优先布局到中心城区科教组团。支持和保障技工院校新校区和校园扩建等重点项目建设，支撑职业教育设施落实办学条件达标任务的空间需求。中小学、幼儿园按照 15 分钟生活圈划分和社区适龄人口规模配置。改善乡村边远地区的教育和办学条件，教育投入继续向困难地区和薄弱环节倾斜。规划到 2035 年，人均基础教育设施用地面积达 3.0 平方米，城镇幼儿园、小学、初中千人学位数依次不低于 40 座、80 座、40 座。

第 58 条 保障健康养老与社会服务

加强健康服务体系建设。市级统筹规划布局综合医院和专科医院，各镇街根据标准及实际服务需求配置社区医疗中心。重点完善专科医院、专业医疗卫生服务机构布局，新建传染病医院、慢性病医院、传染病防治医院，并在综合医院内开设妇幼保健和康复专科。规划到 2035 年，人均医疗卫生设施用地达 0.8 平方米，每千人床位数不低于 6 床。

加快社会福利设施建设。构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合、全域覆盖、多方共营的养老服务体系，重点发展社区嵌入式养老机构，完善社区长者饭堂、日间照料中心等设施网络。建立与经济社会发展状况相适应、与儿童发展需要相匹配、与社会福利制度相衔接的适度普惠型儿童福利制度。优化市级儿童福利机构布局，完善未成年人救助保护中心建设。重点保障为弱势群体服务的医疗、教育等设施建设。做好殡仪馆、

公益性骨灰楼等殡葬服务设施的规划建设。规划到 2035 年，人均社会福利用地面积 0.2 平方米，每千名老年人养老床位数不少于 40 张。

第 59 条 提升公共文化体育服务水平

完善文化服务设施布局。市级文化设施优先布局在肇庆新区、端州区。端州区的文化设施以文化、展示、休闲和教育功能为主，肇庆新区的文化设施以艺术、博览、科技和展览为主。县区（片区）级文化设施结合现状升级或新建组团级文化设施，达到二级馆要求。社区级文化设施按照 15 分钟生活圈划分和社区服务人口规模配置。规划到 2035 年，人均文化设施面积不低于 0.3 平方米。

优化体育设施布局。优先在肇庆新区、高要区布局市级体育设施，预留全民建设中心、大型专类体育场馆等用地。县区（片区）级设施重点完善“两场一馆一池一中心”。合理利用城市公园、公园绿地建设全民健身设施，完善社区级设施配套。鼓励城市社区和农村通过改造旧厂房、仓库、老旧商业设施、闲置废弃地、临时用地等空置场所，配套建设全民健身设施。规划到 2035 年，人均体育用地面积达到 0.9 平方米/人，人均体育场地面积达到 2.9 平方米/人。

第五节 城镇空间品质提升

第 60 条 优化点面结合的城市绿地体系

统筹城市绿地和区域绿地资源，点、线、面全域推进绿化美

化提质增效。全面打造自然保护地和城市绿地体系，推进森林公园、湿地公园、山地公园、风景名胜区、植物园等建设，持续提升点状和面状生态空间质量。全面打造生态廊道，推进优化绿道、碧道、古驿道等建设，持续提升带状生态空间绿化美化水平。

结合城市更新，通过拆违建绿、留白增绿、见缝插绿、立体植绿等方式增加城市绿地。大力开展机关绿化、厂区绿化、校园绿化、社区绿化等部门绿化，提升体育公园、文化公园、社区公园等各类公园绿化品质，建设街心公园、口袋公园等小微绿地，高效推进城市增彩补绿，充分发挥绿色空间的生态、景观、游憩和服务功能，均衡绿地系统布局，优化城市绿地空间，构筑与城市结构相契合的绿地格局，提升城镇人居环境质量。

第 61 条 打造水城共生的蓝色网络

重点推进西江水系、北江水系、贺江水系、新兴江水系、绥江水系以及星湖湖泊“五江一湖”水生态保护与修复、水岸景观与特色营造。依托水系串联临水的城镇街区和乡村居民点、景区景点等，带动水系沿线历史文化资源的活化利用和公共文化休闲设施建设，提升滨水公共空间的品质，兼容生态、游憩、交往等多种功能，释放滨水空间价值。

第八章 中心城区空间结构与布局

第一节 功能分区与土地使用

第 62 条 城镇功能布局优化与用地结构调整

充分发挥中心城区的引领带动作用，加快端州-高要城区一江两岸协调发展，推动肇庆新区-鼎湖城区产城融合发展，提升肇庆高新区产业引领能力，协调大型产业集聚区起步区功能布局，强化面向大湾区的生态共建、产业协作和交通互联，保障重大发展平台及地区用地供给，优先保障各类重要公共服务设施用地、市政基础设施用地、交通设施用地和公园绿地，全力提升城市发展能级和空间品质。

第 63 条 城镇功能分区划定

中心城区在一级规划分区基础上细化主导用途分区。将城镇发展区划分为居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业物流区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区、城镇弹性发展区和特别用途区；将乡村发展区细分为村庄建设区、林业发展区与一般农业区。规划分区的用地结构应体现主导功能的比重优势，可布局符合要求的配套设施用地与功能混合用地，引导下层次规划功能布局。

第 64 条 建设用地布局优化

以提升中心城区城市品质和人居环境为目标，有序推进城市

更新、传统工业园改造，不断提高中心城区城镇建设用地节约集约利用水平，持续优化城镇建设用地结构。适度增加居住用地及其配套用地，提高民生用地保障和服务水平。以优质社区生活圈建设为载体，结合城市更新，增加公共服务设施和基础设施用地供给。提升工业仓储用地利用效率，推动低效产业用地改造盘活，新增产业用地优先用于产业集聚区、工业用地控制线范围内，引导工业用地集中布局，在保障土壤安全 and 环境品质的前提下，鼓励工业用地的功能置换和混合使用。增加绿地与开敞空间供给，完善中心城区蓝绿空间网络和公园体系建设，鼓励社区农场、屋顶菜园和立体绿化建设，丰富城市绿地供给。探索商业、办公、居住、公共设施与市政基础设施等用地的集约复合开发，加强各类基础设施走廊的综合设置，重点推进轨道交通场站周边地区的综合开发利用，引导校区、园区与社区的融合发展。各用地类型具体指标在详细规划中确定。

推动工业用地向重点产业园区集中。引导工业用地高集聚、高层级、高强度发展，在符合规划前提下适当提高产业用地容积率，实现产业用地的集约高效发展。规划工矿用地占规划城镇建设用地总面积的 24.92%。

理顺交通设施网络，预留交通廊道。完善肇庆站、珠三角枢纽（广州新）机场等交通枢纽的道路集散网络，预控联系新城新区、中心镇、中心城区的重要交通廊道。规划交通运输用地占规划城镇建设用地总面积的 16.70%。

完善公用设施体系，保障重大设施落地。完善各类公用设施布局，预留重点市政公用设施用地。规划公用设施用地占规划城

镇建设用地总面积的 1.46%。

结合社区生活圈，合理设置绿地广场。增加绿地供给，完善生态廊道，建设城乡公园体系。加强牌坊公园、砚阳湖公园、大旺中央公园等市级综合公园保护。结合社区生活圈布局社区公共绿地。规划绿地与广场用地占规划城镇建设用地总面积的 10.05 %，人均公园绿地面积不低于 8 平方米。

第二节 居住与住房保障

第 65 条 优化居住用地布局

根据人口总体布局，围绕就业岗位布局优化完善居住用地供应，合理布局居住用地，提升居住环境质量，实现职住平衡的组团式发展。合理确定居住用地供应规模，适当增加重点平台和中心镇居住用地的供应规模，实现职住平衡的组团式发展。中心城区规划城镇居住用地面积占规划城镇建设用地比例 27.82%。

第 66 条 增强住房保障

端州区、鼎湖区、高要区老城区重点推进“三旧”改造和闲置土地盘活，逐步完善社区绿地和公共配套，打通交通微循环，布局中小套型普通商品住房、公共租赁住房、人才公寓、国际化社区等多元化住房类型。肇庆高新区、肇庆新区高标准配套服务设施，建设新型产业社区和宜居生态社区，积极吸引人口集聚，推进职住平衡。外围城镇基于交通导向优化居住用地布局，优先在轨道交通站点周边、城市骨干道路沿线适度安排新增居住用地，按照产城融合原则，优化保障性住房用地的布局。积极开展

绿色低碳城市建设，严格控制新建高层高密度住宅。提升住宅品质，积极发展中小户型普通住宅，限制发展超大户型住宅。

第三节 公共服务设施与社区生活圈

第 67 条 优化公共服务设施布局

有序推动建设覆盖城乡、功能完善、分布合理、管理有效、水平适度的公共服务网络，以“补短板、强弱项、提质量”为实施路径，适度超前化布局社会公共服务设施。中心城区规划公共管理与公共服务设施用地占规划城镇建设用地总面积的 8.57 %。

第 68 条 打造活力包容的社区生活圈

强化社区公共服务设施布局均衡程度，到 2035 年，中心城区卫生、教育、文化、体育、养老等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率达到 100%，新型城镇社区公共服务设施 15 分钟慢行可达覆盖率达到 90%，评估现有社区公共服务设施配置情况，分析缺口数量和空间点位，实行差异化的设施配置策略，建立补缺设施项目清单，推进社区生活圈公共服务网络落地。

专栏 8-1：15 分钟社区生活圈设施配置一览表			
序号	设施类型	设施名称	社区生活圈配置标准
1	基础教育设施	义务教育阶段学校、学前教育机构	基础教育设施覆盖每个社区生活圈
2	医疗卫生设施	社区卫生服务中心（站）、镇卫生院、村卫生站、门诊部（所）、卫生室	每个社区生活圈配置 1 处社区卫生服务中心，每 0.8-1 万居民规划设置 1 所社区卫生服务站，每个行政村设置 1 所公办民营（公办公营）卫生站
3	养老设	社区老年人日间照料中	社区养老设施覆盖每个社区生活圈，

	施	心、长者饭堂、老年大学教学点等	新建城区和新建住宅区每百户不低于 20 平方米、旧城区和已建住宅区每百户不低于 15 平方米
4	文化设施	社区文化活动中心	每个社区生活圈至少配置 1 处社区文化活动中心
5	体育健身设施	社区体育综合体、社区体育公园、社区足球场、多功能运动场地、室内健身康体场地	每个社区生活圈至少配置 1 处社区公共体育设施
6	公共空间	社区公园、广场绿地	每 500 米服务半径布局 1 处社区公园或广场绿地，面积 0.5 公顷以上。
7	市政公用设施	垃圾压缩站、再生资源回收站、公共厕所	根据专业规划的要求合理设置
8	便民商业设施	银行分理处、通讯服务点、便民商店、菜市场、便利店、智能快递柜	可根据市场需求合理设置，重点提高菜市场、零售商业、物流配送等设施社区生活圈服务覆盖率
9	行政服务管理设施	社区居委会、社区议事厅、社区服务站、派出所等	每个社区生活圈应当配置 1 处社区居委会、1 处社区议事厅、1 处社区服务站以及 1 处派出所。其中，社区居委会建筑面积一般 200 平方米、社区议事厅 200 平方米、社区服务站 100 平方米、派出所 3000 平方米

第四节 开敞空间布局安排

第 69 条 建设高品质的城市蓝绿网络

建立以郊野公园、综合公园、社区公园、游园、广场、防护绿地、城市农业公园为主的城市绿地体系。规划到 2035 年，公园绿地和广场用地 500m 服务半径覆盖居住用地的比例达 90%。

强化防护绿地对城市安全的保障作用，在工业用地、道路及铁路、高压走廊、公用设施周边布置防护绿地，严格控制防护绿地宽度。构建城市广场体系，提升广场的覆盖水平与可达性、开

放性，提升场地设施品质，成为广大市民活动的好去处和展示城市形象的好窗口，结合主要对外交通枢纽、商业中心、部分社区中心布局独立占地广场用地，完善广场的复合功能。

中心城区构建以骨干性河流、湖泊、水库、湿地、河涌等多类型城市水系为支撑的蓝色网络，对现有水系进行整合优化。丰富滨水景观，注重滨水地区城镇功能布局和形态设计，打造优质滨水环境。

第 70 条 预留城市通风廊道

中心城区预留三条宽度 200 米以上的一级通风廊道，分别为“北岭山—星湖—象山—金龙水库”、“鼎湖山—羚羊峡—丫髻岭”、“大南山—青岐涌—烂柯山—鲤鱼尾”三条通风廊道，多条宽度 80 米以上的二级通风廊道。加强对通风廊道的建筑物密度、高度管控，不得建设高层建筑群及其他影响大气扩散条件的建设项目。

第五节 城市道路交通

第 71 条 优化城市干线道路系统

中心城区加强交通环线及放射性路网系统构建，缝合端州-鼎湖-高要城区，强化城区-园区-枢纽地区交通组织能力，推动肇庆高新区-四会城区接入中心城区快速交通框架。主城区重点破解交通瓶颈扩大道路容量，完善一批干线性主干道，作为快速路系统的补充，加强各组团间多通道快速联系；研究加密跨江通道，支撑端州高要融合发展；打通城市内部断头路，改善交通微循环

系统。统筹道路“一张网”规划建设，下层次国土空间规划、详细规划及专项规划应落实市级国土空间规划相关内容，对结构性交通走廊，在保证线位走向不变的前提下可结合实际情况对线位进行优化调整，城市主干道、次干路及支路可结合地方事权进行优化调整。

第 72 条 加快城市公交体系建设

中心城区规划两级公交换乘枢纽，结合城际轨道、公路客运、铁路等城市对外客运枢纽设置一级公交换乘枢纽，对应各组团内部集散点，结合公交首末站设置二级枢纽。构建“快干支微”一体化常规公交线网，加密重点片区公交线路覆盖，推动公交场站、公交专用道等基础设施建设，实现各组团内客流集散点和客运枢纽点间、主城区与其周边镇区间便捷公交联系。适时启动中心城区城市轨道线网建设，深化与广佛以及周边城市轨道交通对接方案研究和通道预留，做好轨道交通项目中长期储备。

第 73 条 构建绿色通畅的慢行系统

构建多样化慢行交通系统，交通型非机动车系统以“廊道+集散道”的形式布局，侧重安全、连续、便捷；休闲型慢行系统以安全、连续、舒适为目标，结合西江碧道和绿道网，突出肇庆山水城市特色。在非机动车需求旺盛的枢纽或公交站点周边，构建安全、连续的非机动车道网络，推进非机动车停放设施建设。主城区积极拓展步行空间，以公共服务中心、大型商圈、公交枢纽等为核心组织步行通道。精准控制城区交通紧张地区的停车供

给，周期性动态优化停车配建指标，对公共交通已能充分满足规划出行需求的地区鼓励商业、娱乐场所“零配建”。

第六节 市政基础设施与防灾减灾布局

第 74 条 供水系统

建立城市供水水质检测网络体系，建设智慧水务，提高中心城区城市供水安全性，保障高品质供水。规划由 8 座自来水厂服务中心城区供水，其中 7 座位于中心城区内，1 座位于中心城区外。规划至 2035 年，中心城区供水能力不少于 199 万吨/日。

第 75 条 排水系统

持续推进水污染治理，加快污水管网和污水处理设施建设，实现污水全收集、全处理。规划至 2035 年，中心城区污水处理能力不少于 130 万吨/日。内涝重现期采用 30 年一遇，城区排涝标准为 30 年一遇，24 小时不成灾，农田为 10 年一遇，3 天不成灾。

第 76 条 电力系统

完善供电系统，增强区域电力供应，在中心城区形成安全可靠、经济合理、适应性强、技术先进的电网系统；落实变电站布局，保证高压线廊的建设，有力保障中心城区电力供应。规划至 2035 年，中心城区电力负荷不少于 0.75 万兆瓦，供电可靠率不低于 99%。

第 77 条 燃气系统

构建多渠道、多气源、多方式供气的天然气输送网络骨架。中心城区由西气东输二线和广东省天然气管网双气源供气。至 2025 年，肇庆市居民燃气普及率维持在 99%以上，管道天然气普及率提高至 70%以上；至 2035 年，肇庆市管道天然气普及率提高至 85%以上，总用气量不少于 29534.4 万 Nm^3 /年，高峰小时用气量不少于 12.56 万立方米/小时。

第 78 条 通信设施

按照大容量、少局所的规划原则，通过改造升级提升设备效率，尽量利用现有局所进行扩容，减少对通信设施用地的需求。加强基站规划布局建设，持续推进中心城区 5G 网络覆盖。

第 79 条 环卫设施

完善生活垃圾、建筑废弃物分类治理全流程体系，加强危险废物环境污染防治监管，实现产生、收集、贮存、运输、利用和处置全过程信息化管理，确保安全处置率 100%。规划至 2035 年，中心城区规划生活垃圾产生量约为 1920 吨/日。

第 80 条 防灾减灾

利用现有和规划建设的公园绿地、广场、体育场、大专院校等旷地以及地下空间，建立布局合理的避难场所体系。依托社区生活圈构建分布式、全覆盖的防灾、疏散、安全救援管理单元。结合大型公园绿地、旷地型公共设施、医疗急救设施等建设应急

救援停机坪,提高救援效率及水平。中心城区保留并完善市级(中心)应急避护场所4个。至2035年,人均应急避难场所面积达到1.5平方米/人。

应对极端气候、地震、公共卫生事件、公共安全等突发事件,构建以城市主干路、快速路和高速公路为主要疏散主通道,并按照规范要求进行建设。疏散主通道连接对外交通枢纽、对外公路以及应急避难场所,承担受灾人群集体撤离和转运。连接应急避难场所的应急疏散通道应在不同的方向至少设置4条,包括2条疏散主通道。各类应急避难场所除建设地面疏散通道外,在条件许可的情况下,可设置直升机停机坪,以满足紧急救援所需。

第81条 城市安全

以消防风险评估为先导,建立城市消防安全分级管控和隐患排查治理双重预防机制。规划至2035年,中心城区保留并完善一级消防站5座、二级消防站3座、小型消防站2座、特勤消防站2座、一级乡镇消防站3座。规划新增一级消防站23座、小型消防站1座、水上消防站2座、轨道交通消防站1座。

地下公共服务设施开发应兼顾人防面积占普通地下空间的比例不小于30%的要求。地下综合管廊、地下变电站、地下自来水厂、地下污水处理厂、地下燃气调压站等设施应兼顾人防要求,可提高生命线工程的综合防护能力,战时、灾时可作为临时人员、设备掩蔽所。

第七节 地下空间安排

第 82 条 统筹推进地下空间开发利用

坚持地上地下相协调、统筹保护与开发、平战结合与平灾结合的原则，基于地下空间地质环境质量评价，统筹安排地下交通、市政、公共服务、工业仓储、防灾防护等空间。规划至 2035 年，人均地下空间开发利用规模达到 3 平方米以上。城市地下空间的开发利用加强与人防工程建设专项规划衔接，提升地下空间开发效率。

第 83 条 划定地下空间重点建设区

以中心城区的肇庆东站、机场站枢纽等轨道站点地区、肇庆新区等城市中心区为重点，划定地下空间开发重点区域，统筹协调地下空间开发利用、设计、建设与管理，注重地下通道、管线等接口的控制预留，加大地下综合管廊建设力度。

第 84 条 推动地下空间竖向利用分层

将地下空间开发竖向划分为浅层（0 至-15m）、中层（-15 至-30m）和深层（-30m 以下）进行控制。浅层主要安排商业服务、公共步行通道、交通集散、停车、人防等设施，在城市道路下的浅层空间优先安排市政管线、综合管廊、轨道、人行通道等设施。中层空间主要安排停车、交通集散、人防等设施，在城市道路下的次浅层空间可安排轨道、地下道路、地下物流等设施。深层空间主要安排公用设施干线和轨道交通线路等设施。地下交通干线（地铁、地下道路）、综合管廊、大型地下空间、通道或隧

道等其他地下设施应兼顾人民防空要求。除单建人防工程、地下市政工程、综合管廊外，其他独立开发地下空间项目应按照不少于 30%的标准修建兼顾设防人民防空工程。

第 85 条 统筹地上与地下空间一体化开发

在确保使用安全的前提下，利用地下空间建设对地面环境有影响的污水处理厂等邻避设施。逐步推进市政基础设施的地下化建设和已建地下空间的优化改造。健全地下空间共同管理责任机制，逐步完善地上与地下空间权属、建设用地有偿使用的管理制度。

第八节 城市设计与景观风貌

第 86 条 构建“望北山、见西江、看府城”的景观视廊

控制“北岭山-肇庆站-星湖-宋城古城-高要-象山-铜鼓山”的老城区景观轴线，打造“葫芦山-新区中心-砚洲岛-沙埔镇-烂柯山-鹅头山”的新区景观轴线。形成 10 条通水视廊和 9 条通山视廊，确保公众对主要山脉地景、水体景观视觉感知的通透性；构筑 6 条山看城视线系统，满足公众登高看城及都市地标的视觉需求。

专栏 8-2：中心城区视廊通道控制指引	
类别	视线通廊名称
城望山	南熏门——乌榕山；南熏门——象山；南熏门——蛇山；披云楼——龟顶山；肇庆大桥地标群——乌榕山；紫云地表群——鹅头山；高新区地标群——大南山；金利地标群——马头山；砚阳湖——鼎湖山。
城望城	南熏门——崇禧塔；崇禧塔——星湖（七星岩）；肇庆大桥地标群——

(水)	一星湖(七星岩); 肇庆火车站——一星湖(七星岩); 龟顶地标群——一星湖(七星岩); 紫云地标群——西江肇庆大桥; 鼎湖地标群——西江砚洲岛; 新区地标群——西江砚洲岛; 高新区地标群——北江绥江交汇处; 金利地标群——三江交汇处。
山望城	北岭山——宋城区; 葫芦山——新区中心; 烂柯山——新区中心; 羚山——鼎湖中心; 羚山——短轴新中心; 铜鼓山——高要中心。

第 87 条 划定四大重点城市设计区域, 塑造西江城市魅力带

规划确定历史文化地区、滨水重点地区、城市枢纽地区、现代城市中心地区等 4 类重点城市设计区域。城市设计重点地区应开展城市设计, 塑造景观特色, 组织公共空间, 协调市政工程, 提出建筑高度、体量、风格、色彩等控制要求, 作为该地区详细规划的基本依据。

专栏 8-3: 重点城市设计区域指引		
分区	分布范围	指引要求
历史文化地区	端州府城、崇禧塔、元魁楼周边区域	加强区内历史文化遗产的保护, 保护和延续整体空间格局、历史风貌和空间尺度, 保护其周边环境, 控制建筑高度、体量、色彩、风格等与之形成协调的风貌环境。
滨水重点地区	端州城东-高要金渡—江两岸、鼎湖-新区西江延岸等临水滨江区域, 以及环星湖、砚阳湖、下湾湿地等环湖周边区域。	重点控制滨水地区的建筑高度、建筑体量、空间界面和视觉通廊, 打造丰富层次和秩序感的空间界面, 临水临湖地区的建筑布局应以低层、多层建筑为主, 建筑密度不宜过大(25%—35%为宜), 采取“前疏后密”的做法, 保证景观视线的通透性。
城市枢纽地区	肇庆东站北商务区、肇庆高新区南部商务区、肇庆火车站枢纽区等。	强化人流、交通的高效疏导, 构建立体复合的公共活动空间, 营造宜人的空间场所, 塑造国内一流的站前公共空间, 凸显国际化、现代化的枢纽形象。

现代城市 中心地区	端州河滩地、鼎湖区水上街市区、高要金渡、肇庆新区中央商务区、肇庆高新区中心区等地标建筑分布较密集的区域。	注重江山水城、自然与人文的共生关系，组织城市公共空间，打造高水平的综合服务功能，塑造国际化、创新化、现代化的都市形象。
--------------	--	---

第 88 条 建立“江-山-湖-城”秩序协调的强度管控

加强强度分区管控。塑造城市立体形态的框架，彰显自然景观和人文景观，突出肇庆山水城市和广府文化的特色，在符合管控要求的前提下适度提升端州新城、肇庆新区、鼎湖坑口片区、高要南岸、高要金利中心区等城市核心区、肇庆东站等交通枢纽等战略地区开发强度，严控生态敏感地区开发量。

第 89 条 打造古今辉映的重要形象节点

塑造 15 公里的“一卷四图”西江城市魅力带，打造城市门户与标志性景观节点，分段展示“溯源西江、古韵历史、风华现代、创新未来”的城市景观，形成肇庆的共享会客场所。打造城市门户与标志性景观节点，擦亮星湖、古城、崇禧塔等传统地标，营造老城区的商务塔楼、沿江的观光塔楼、演艺中心，紫云地标群的商务塔楼和科技馆、鼎湖的站城一体式高展地标等新城市的地标，凸显城市空间特色与可识别性。

第九节 各类控制线划定与管控

第 90 条 划定城市蓝线

规划结合水利部门划定的河湖管理范围与水库管理范围，将

主干性河流、湖泊、水库等的管理范围等划定为蓝线。中心城区规划蓝线总面积 43.04 平方公里，主要包括西江、北江、绥江等及其两侧的滨水绿地，按照蓝线相关规定实施严格管控。总规模不减少前提下，蓝线的具体边界、位置可在详细规划编制和实施中落实，蓝线的调整应符合国家有关规定。

第 91 条 划定城市绿线

规划将位于生态保护红线范围内的公园绿地、大型公园绿地等划定为绿线。中心城区规划绿线总面积 3.52 平方公里，主要包括星湖国家湿地公园、龟顶山森林公园等绿地，按照绿线相关规定实施严格管控。总规模不减少前提下，绿线的具体边界、位置可在详细规划编制和实施中落实，绿线的调整应符合国家有关规定。

第 92 条 划定城市黄线

规划将对城市发展全局有影响的、必须控制的城市基础设施划定为城市黄线，包括重大交通设施及市政基础设施。中心城区规划黄线总面积 3.22 平方公里，主要包括肇庆东站、肇庆火车站、肇庆港等重大城市基础设施，按照黄线相关规定实施严格管控。总规模不减少前提下，黄线的具体边界、位置可在详细规划编制和实施中落实，黄线的调整应符合国家有关规定。

第 93 条 划定城市紫线和历史文化保护线

统筹划定文物保护单位保护范围和建设控制地带、水下文物保护单位、地下文物埋藏区、城市紫线等历史文化保护线。将中心城区 3 处历史文化街区划入城市紫线，总面积 0.23 公顷。其他尚未审批的历史文化街区与历史建筑，待明确具体边界后一并纳入历史文化保护线及城市紫线管理。地方自然资源部门应将历年已公布的文物保护单位保护范围和建设控制地带或保护规划纳入国土空间规划进行管理；未划定公布保护范围的文物保护单位，执行临时保护范围，古墓葬、古建筑、近现代重要史迹及代表性建筑及其他类型文物保护单位保护范围界线从文物本体边界外扩 5 米；古遗址、石窟寺及石刻保护范围从最外侧有遗迹现象点以外外扩 30 米。紫线的调整应符合国家有关规定。

第 94 条 划定工业用地控制线

将产业发展基础较好、集中连片、位于城镇开发边界和重点产业园区内的规划工业用地划入工业用地控制线，按照工业用地控制线相关管理要求管控。

第九章 维育山湖城江的特色城乡风貌

第一节 城乡空间形态与风貌管控

第 95 条 塑造“山湖城江，水墨砚都”的特色城市风貌

基于生态自然本底，塑造“山湖城江，水墨砚都”的总体风貌格局。“山”为北部北岭山、鼎湖山、葫芦山、大南山、烂柯山等山地构筑的城市生态屏障；“湖”为星湖、砚阳湖等散布各区的湖泊，“城”为端州、高要、鼎湖、新区、高新区等主要城市组团，“江”为“一江两岸”的西江魅力带。以“江湖”串联城市组团，推动山水与城市相融，支撑“水墨砚都”的城市名片。

第 96 条 划分特色风貌分区

全市划定九类特色风貌区，包括历史文化特色风貌区、中心片区特色风貌区、重点枢纽门户特色风貌区、城市中轴线特色风貌区、滨水特色风貌区、现代居住特色风貌区、产业特色风貌区、山体生态特色风貌区和田园生态特色风貌区，通过特色风貌、城市轴廊、标志眺望、公共空间、文化活动方面的管控策略，引导各类地区的城市设计开展。

第二节 自然地理景观特色保护利用

第 97 条 维育“山体筑屏、江河连城、林田相济”的自然地理景观特色

加强鼎湖山、北岭山、十二带、龟顶山、烂柯山、罗壳山等山体的保护和西江、北江、贺江、新兴江、绥江等水系的保护，筑牢通山贯水的自然基底。依托西江、绥江串联东南板块连片城区和西北板块点状县城，充分利用滨江资源提升城市品质。保护自然保护区、自然公园、山地公园的森林资源，强化星湖、怀集燕都、四会绥江等重要湿地资源的保护修复。保护耕地资源，传承桑基鱼塘、特色养殖基地等特色农业资源，凸显肇庆田野景观。

第 98 条 构建多层次、多功能的自然休闲游憩网络

构建以绿道、碧道、南粤古驿道、健身步道、“百里”花径为主体的多层次、多功能休闲游憩网络，推动自然地理景观活化利用。以江河湖库水域及岸边带为载体建设碧道公共开敞空间，支撑“一湖（星湖）、二江（西江和北江）、三支（绥江、贺江和新兴江）”六主题的特色碧道空间总体布局，加强碧道景观与特色营造和游憩系统构建。加强肇庆古城驿道遗址、肇庆羚羊峡古道、肇庆市封开县粤桂古驿道长安段、肇庆市怀集县怀梧古驿道桥头段等古驿道的活化利用，推进古驿道线路保护与修复。依托七星岩、羚山郊野公园、紫云谷、鼎湖山、九龙湖风景区等郊野公园与山体，打造城郊休闲体验、山野健行、远郊探险等健身步道系统。提出道路行道树观干植物规划主题“百里花径”，彰

显城市特色。

第三节 历史文化资源保护与合理利用

第 99 条 构建历史文化名城保护空间格局

构建由鼎湖山、罗壳山脉、大桂山脉、北岭山脉、西江、绥江水系和端州、德庆历史城区共同组成的市域历史文化遗产整体空间格局，形成“一带、两核、两廊、五片”的保护结构。“一带”指西江流域历史文化带，“两核”指肇庆老城区历史文化保护核、德庆老城区历史文化保护核，“两廊”指绥江历史保护走廊、贺江历史保护走廊，“五片”指封开广府文化源历史文化保护区、德庆龙母文化保护区、怀集燕都六祖文化保护区、广宁红色文化保护区、东南板块广府文化展示区。

第 100 条 构建多元多级的历史文化保护传承体系

加强对肇庆、德庆历史文化名城的整体保护，精确划定历史城区的保护范围，严格落实相关保护规划，支撑封开、四会省级历史文化名城申报。加强历史文化风貌带、历史文化街区的保护利用，严格保护端州区由正西路、城中路和正东路组成的东西向历史文化风貌带及各历史文化街区。积极保护历史文化名村和传统村落，加快推进保护规划编制及加大保护利用力度，改善村居住环境和基础设施建设，协调好旅游开发与风貌保护的关系。严格保护文物古迹和历史建筑，明确各级文物保护单位和历史建筑的保护要求，严禁任何对文物本体造成破坏的行为，加强文物周边环境整治，提高历史环境品质。保护与传承非物质文化遗产，

加强恢复与保护未定级的非物质文化遗产，以及老字号、老地名、历史名人文化、人文精神等优秀传统文化遗产。

第 101 条 强化历史文化资源管控

保护历史性城市景观和文化景观，整体保护和活化利用历史文化和自然景观资源富集、空间分布集中的地域和廊道。严格落实历史文化保护相关区域的用途管制和规划许可，严格依据经依法批准的详细规划开展各类开发建设活动。防止大拆大建破坏文物等各类历史文化遗产本体及其环境，严禁违反规划或擅自调整规划在历史文化名城名镇名村相关区域建设高层建筑、大型雕塑等高大构筑物。

第 102 条 精细化呈现历史文化资源活力

以“文化+”模式推动文化空间与创新、旅游、商业等多类空间的融合，增强体验式旅游产业发展。加大南粤古驿道发掘和保护，形成“一带一环”的整体文化旅游路径，“一带”为西江广府文化源特色旅游发展轴带，“一环”指西江、贺江、绥江古驿道旅游环，串联各个生态板块和历史文化资源，带动历史文化节点发展，重点展示西起封开，东到肇庆新区长约 160 公里的西江文化魅力带，塑造世界级广府文化景观带。建设广府特色的历史文化步径，串联一批最能反映肇庆广府文化源历史底蕴与文化特色、最能展现广府传统风貌的建筑、街道和街区。加大文物、历史建筑的开放力度，以肇庆府城保护与复兴项目为核心，弘扬肇庆宋城文化和广府文化，推进府城周边片区风貌改造，强化府

城与星湖、西江的联系，辐射联系城区各历史文化节点。整合红色文化资源点，落实以叶挺独立团为核心、抗日战争为内涵的红色旅游产品的空间保障，将叶挺独立团团部旧址（阅江楼）打造成为大湾区知名的红色旅游基地。

加强西江古驿道周边传统村落、历史建筑、旅游景点、革命遗址修复保护和活化利用，盘活德庆县、封开县、鼎湖区等地乡村资源及低效用地，注重乡村文化挖掘与保护，与古驿道周边德庆学宫、悦城龙母祖庙、封川古城、羚羊峡、砚洲岛等人文、自然资源连线连片开发利用，进一步美化和提升乡村环境，形成高附加值的现代乡村和农业旅游产品体系，高质量建设岭南特色美丽乡村示范群。

第十章 构筑稳健高效的基础设施体系

第一节 综合交通网络

第 103 条 打造多层次的航空服务体系

保障珠三角枢纽（广州新）机场建设空间，规划怀集支线机场，研究预留高要、德庆、四会 3 个通用机场布局，形成多层次的航空服务体系。支持临空经济区建设，引导和推进临空指向性强的现代服务业、高端制造业集聚发展，着力构建以航空运输为基础、航空关联产业为支撑的产业体系，推动产业与城市融合协调发展。预留机场陆侧交通空间，建设珠三角枢纽（广州新）机场枢纽站，加强高快速公路网联系，强化机场服务覆盖能力。

第 104 条 建设西江黄金水道

构建由规模化综合性港区、集装箱运输核心港区 and 专业化港口组成的港口体系。预控肇庆港码头作业区、后方陆域和滨江岸线空间，满足近期港口建设和远期扩容需要。持续推进航道扩能升级，打造承东联西、通江达海的水路通道，进一步挖掘西江航道的通航潜力，提升珠三角西北部地区沿江出海能力。

第 105 条 构建直联直通的区域铁路网络

构建以肇庆东站、肇庆火车站、珠三角枢纽（广州新）机场站为核心，大沙站、四会站、广宁站、怀集站、封开站、德庆站为支撑的“三主六辅”的铁路枢纽布局。预控肇庆东站（鼎湖东

站)区域枢纽站扩容空间,研究新增珠三角枢纽(广州新)机场枢纽站,强化空铁联运;高标准改造提升肇庆火车站(肇庆站),推动站城一体发展。强化与大湾区、大西南的铁路网联系,落实优化规划明确的高铁通道,支持广湛高铁、深南铁路珠三角枢纽机场至省界段建设,预控珠肇高铁、肇顺南城际、柳广铁路、桂贺肇广(货运)铁路等铁路廊道,提升枢纽门户城市地位;保障广茂铁路北迁和柳广铁路建设廊道空间,预控肇庆港疏港铁路线位。支撑推动肇庆至清远至佛冈至从化城际,研究谋划广佛肇城市轨道(机场至端州、三水至肇庆新区(四会、大旺))、端州至肇庆新区城市轨道等项目,共建“轨道上的大湾区”。

第 106 条 完善高效畅达的对外公路体系

构建“六横七纵”的高速公路网,“六横”即已建的汕昆高速、汕湛高速、广佛肇高速、广昆高速,规划预留的惠肇高速、广佛肇云高速;“七纵”即已建的珠三角外环高速、二广高速、怀阳高速,在建的肇明高速,规划预留的江肇第二高速、德庆至清远高速、清远至高明高速。加快高速公路网建设,依托二广高速、广佛肇高速、广昆高速、广佛肇云高速、惠肇高速等通道,加强与大湾区核心城市及大西南地区的联系;依托珠三角外环高速、汕昆高速、肇明高速、德庆至清远高速等通道,强化与粤西、粤北地区之间的联系。结合国道、省道以及二级以上县道完善干线公路网架构,作为高速公路系统的重要补充。加快“四好农村路”提档升级和村内道路建设,提高农村公路双车道比例。

第 107 条 建设现代综合货运枢纽

充分发挥公、铁、水、空等枢纽优势，依托肇庆港、珠三角枢纽（广州新）机场等区域重大枢纽，规划布局肇庆国际多式联运物流园和空港物流园。加快完善物流节点，预留肇庆怀集绿色农副产品物流园等项目的建设空间。加快完善物流网络体系，加强综合货运枢纽与综合立体交通网络顺畅衔接，有效支撑肇庆市建设成立足广佛肇、联动珠三角、辐射大西南、面向东南亚的综合货运枢纽。

第 108 条 强化旅游交通空间支撑

充分发挥肇庆旅游资源优势，加强高品质交通体系和旅游供给空间融合。活化利用汽车客运站、公路服务区，引入旅游、展览、商业等丰富功能。加快西江水上旅游休闲特色航道建设，规划贺江旅游特色航道工程。景区景点主要出入口通道预留扩容空间，依托高快速路串联旅游资源，预留绿道、古驿道、健身步道、交通驿站等旅游休闲设施的建设空间。

第 109 条 建设智慧交通系统

整合共享交通数据资源。整合共享政府部门、通信运营商及互联网企业等交通大数据资源，推动基础数据的全覆盖、全关联、全开放、全分析。建立统一的数据收集及接入标准，形成共建共享的交通数据云平台。

完善交通决策辅助系统。整合规划、建设、运营、管理等各政府部门的辅助决策系统，构建统一、精准、高效的交通智

能管理和控制系统，支撑相关规划和政策的制定，保障城市交通有序建设、适度开发和高效运行，从传统以交通工具管理为核心转变为以出行需求管理为核心，提高市民全过程出行总体效率和服务水平。

推动新交通技术发展。规划建设“智慧道路”，支撑无人驾驶等智能网联汽车技术率先应用，依托无人驾驶测试基地和智慧交通示范区建设打造智能交通产业园。加快制定完善“智慧交通”发展的相关政策、机制和标准规范，推进智能停车、新能源汽车、无人驾驶等关键技术攻关。

第二节 基础设施体系

第 110 条 供水安全

统筹全市水资源空间配置，保障缺水地区的供水安全，完善西江、北江、绥江、贺江等水源地的保护，优化备用水源格局，保障各自来水厂的用地供给。鼓励应用再生水、雨水等非常规水源，积极提高工业用水重复利用率，加强节水和污水回用基础设施建设，推广住宅用水中水回用，推进节水型社会建设。落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产。

第 111 条 污水处理

遵循“综合整治、控源截污、分类施策”原则，建立安全、系统、环保、科学的污水收集、处理、排放体系，提高污水、污泥处理水平，全面提升再生水品质，扩大再生水应用领域。持续推进旧城区雨污分流改造，新建区域采用分流制，生活污水、工

业污水分开处理。逐步推进农村地区生态污水处理设施的建设。

第 112 条 雨水排放

建立稳定、可靠、高效的防洪及雨水排放体系，保障城市安全，贯彻“海绵城市”建设要求，控制城市不透水面积比例，最大限度的减少对城市原有水生态环境的破坏。新建地区严格实行雨污分流的排水体制，对现状合流制地区，近期按截留式合流制对排水体系进行改建，远期逐步实现雨污分流。严格控制河湖沟渠水面城市蓝线，促进雨水的积存、渗透、净化和排放。合理规划排水分区，采取就近分散排放原则，提升排水设施排涝能力。规划至 2035 年，肇庆市内涝设计重现期为 30 年一遇。

第 113 条 电力供应

完善电网骨架布局。以“统筹规划，合理布局，科学选址，近远结合”为规划基本原则，加快 500kV、220kV 城市输电网架建设，按照“N-1”安全准则要求逐步完善 110kV 及以下配电网架。合理规划变电站及高压走廊布局，适度超前预留电力设施用地，遵循近、远期结合的原则，统筹安排电力设施的改造和建设。规划到 2035 年，市域供电以市外电力、地方能源并重，全市构建形成 500kV 变电站和 220kV 变电站为关键核心的坚强电网，服务浪江抽水蓄能电站、鼎湖永安热电厂等大型电源，在满足全市电力需求的同时，为粤港澳大湾区核心城市稳定输送电力。

第 114 条 燃气供给

加强区域统筹，强化燃气设施和燃气管网的用地保障。坚持

市域天然气高压管道“一张网”政策，推进城市燃气门站及各类燃气管道建设和改造，合理划定超高压燃气管道空间廊道。加大对国家管网长输管道（肇庆段）的安全管控力度，完善高压管网和储气设施布局。强化燃气站场和天然气管网的用地保障。规划至 2035 年，市域燃气供给以管道天然气为主，瓶装液化石油气为辅，管道燃气普及率达到 85%。

第 115 条 通信基础设施建设

建成安全高效的信息基础设施，建成 5G+千兆光网的“双千兆”城市。建设畅通便捷、质优价廉的信息网络和服务体系，促进信息基础设施互联互通、资源共享。规划到 2035 年，全面建成国内一流的宽带网络基础设施，充分预留高等级移动通信网络设施用地。

第 116 条 固体废弃物处置

以“减量化、资源化、无害化”为原则，全面落实“分类投放、分类收集、分类运输、分类处理”，完善生活垃圾分类治理体系，建立密闭化、无污染的垃圾收运体系，实现原生垃圾零填埋，垃圾分类全处理，危险废物和医疗废物基本得到安全处理处置。保留市域现状各区县的无害化垃圾处理场，新建肇庆生活垃圾综合处理中心。规划至 2035 年，市域城镇生活垃圾无害化处理率达 100%。

第 117 条 地下管线与综合管廊建设

完善地下管线体系，加强地下管线综合规划与建设统筹，结

合各类绿地控制预留市政管线廊道，推进道路与管线同步建设；优先考虑在城市重点区域，结合新区建设和地下空间开发同步敷设综合管廊；结合城市更新、各类园区、轨道交通、河道治理、地下空间开发以及道路新（改、扩）建，科学规划、合理布局。

第 118 条 能源结构优化调整

加快补齐能源基础设施短板和能源储备应急体系建设，推进粤港澳大湾区 500 千伏外环西段工程、肇庆 500 千伏浪江蓄能接入系统工程，以及肇庆 500 千伏德庆至卧龙通道、肇庆 500 千伏德庆至东坡通道、肇庆 500 千伏卧龙至玉城通道等跨区域输变电工程。加强终端供能系统统筹规划和一体化建设，在新城镇、新工业园区、新建大型公用设施（机场、车站、医院、学校等）、商务区等新增用能区域，建设终端一体化集成供能工程，因地制宜推广天然气热电冷三联供、分布式再生能源发电等功能模式。加快推进能源全领域、全环节智慧化发展，实施能源生产和利用设施智能化改造，实施工业节能、绿色建筑、绿色交通等清洁节能行动，引导居民形成绿色低碳的生活方式。

第三节 韧性安全与防灾减灾体系

第 119 条 提高地质灾害防御能力

建立健全地质灾害防治体系，差异化地质灾害防治策略，划分地质灾害重点防治区、次重点防治区和一般防治区。针对高要区中部、北部，中心城区的周边山区，西江北岸（封开-禄步段），广宁县西北部、东部，四会市的西北部和封开县中部西北部，德

庆县南部、东部，怀集县南部和东北部等地质灾害高易发地区，进行地质灾害隐患重点调查监测，对影响城乡安全的隐患点进行避让或治理。山区县镇集中分布地区，着力加强地质灾害防治，以崩塌、滑坡、泥石流、不稳定斜坡等地质灾害为重点防治。加强对削坡建房、道路削坡、工程建设等人为导致地质灾害风险因素进行综合整治管理，加快推进地质灾害隐患点综合治理工程，综合运用工程治理、搬迁避险、危旧房改造、应急处置、城乡环境整治等方式分级逐步推进地质灾害隐患点、风险区综合治理工作。

第 120 条 提高防洪排涝能力

夯实防洪排涝布局体系。巩固完善由“堤库结合、蓄洪兼施”所组成的防洪总体布局，加快完成西江、绥江等主要河流治理，建立山区中小河流治理、病险水库除险加固、农村基层防汛预警体系，加快防洪排涝排水基础设施网络建设和城市低标准排水系统改造，中心城区和各县城雨水系统实现全覆盖，加强中心城区泄洪管理。落实洪涝风险控制线划示与管控，作为雨洪水蓄滞和行泄划定的自然空间和重大调蓄设施用地范围，包括河湖湿地、坑塘农区、绿地洼地、涝水行泄通道等，以及具备雨水蓄排功能的地下调蓄设施和隧道等预留的空间。

因地制宜明确防洪标准。规划到 2035 年，端州区、鼎湖区、肇庆高新区和肇庆新区防洪标准采用 100 年一遇；其中，堤防按 50 年一遇洪水标准建设，龙滩、大腾峡水利枢纽联合运行后提高至 100 年一遇。高要区结合上游水库调节运用，防洪标准达到

50 年一遇。四会市、广宁县、德庆县、封开县、怀集县县城防洪标准采用 50 年一遇，中心镇防洪标准为 20~30 年一遇。西江、北江、贺江、绥江及新兴江沿岸的重点堤围岸 20~30 年一遇洪水标准设防；其它保护区防洪标准为 10~20 年一遇。

第 121 条 提升抗震减灾能力

在规划期内将继续摸清肇庆市地震灾害风险底数，开展地震构造环境探查、地震灾害风险评估等工作，推进地震易发区房屋设施加固工程的实施，开展城市抗震防灾专项规划。规划到 2035 年，端州区、鼎湖区坑口街道、桂城街道、广利街道、沙浦镇、永安镇，高要的南岸街道、金渡镇、金利镇、蚬岗镇、大湾镇一般性建设工程 II 类场地基本地震动峰值加速度 0.1g，抗震设防烈度应为 VII 度；除上述以外其他地区一般性建设工程抗震设防烈度为 VI 度，II 类场地基本地震动峰值加速度 0.05g。新建、改建、扩建需开展地震安全性评价的建设工程必须按照相关法律法规要求进行地震安全性评价，并按照审定的抗震设防要求进行抗震设防。

第 122 条 健全消防安全保障体系

优化消防安全布局，构建“陆地-水上-空中”全方位消防救援体系。按照“防消合一”的原则，建设城乡、森林消防体系，整合消防报警和通讯网络，按规范设置消防站点，加强消防水源建设。加快推进各县区消防站缺口的补足，加强高层建筑、轨道交通、大型城市综合体、工业园区的灭火和应急救援装备配备，

提高消防保障力度。消防站的布局，应按接到报警 5 分钟内消防队到达责任区边缘确定，每 4-7 平方公里设置一处消防站。在物资集中、运输量大、火灾危险性大的港区，应布置水上消防站，水上消防站的布局应按消防船接到报警 20 分钟内到达责任边缘确定。

第 123 条 提升人防保障能力

遵循“从实际出发，统一规划，突出重点，平战结合，同步实施”的原则，利用现有和规划建设的公园、绿地、体育场、大专院校等旷地以及地下空间，建立布局合理的避难场所体系。规划全市建设 84 个以上 I 类应急避难场所。结合市级公园、体育场馆等开敞空间作为中心应急避难场所，承担全市的应急避难任务。加强人防及地下空间互联互通，规划至 2025 年，人均人防设施面积达到 1 平方米（含）以上；规划至 2035 年，人均人防面积达到 1.5 平方米。建成布局合理、种类齐全、功能配套、连片成网、数量充裕的人防工程体系和点、线、面相结合的整体格局。保障县（市）级指挥工程空间需求，进一步形成以指挥工程为核心，人员掩蔽工程为主体，医疗救护工程、防空专业队工程和配套工程为保障的人防工程体系，提高城市防空抗毁能力。

第 124 条 加强重大危险品管控

加强对“两重点一重大”（重点监管的危险化工工艺、重点监管的危险化学品和危险化学品重大危险源）危险化学品建设项目的治理，建立联合安全风险防控机制，制定危化品生产、使用、

运输、储存禁限控目录。设立、划定危险品仓储卸载基地和园区，加快人口密集区危化品生产企业搬迁。加强天然气输送管道保护和完整性管理。提高危险货物堆场等重大风险点及其他城市危险源单位的应急防护与紧急处置能力，降低危险源的事故风险。严格按照国家和省的政策规定和文件要求，做好化工园区的建设、认定和管理工作，持续推进现有化工园区安全整治和条件提升，指导新建化工园区高起点规划、高标准建设、高质量认定、高水平管理。

第 125 条 提高应对突发公共卫生事件能力

按“平战结合、医防融合、资源整合”原则预留市公共卫生医院、疾控中心、传染病防治楼等医疗卫生用地空间，为突发重大公共卫生事件提供医疗、应急物资等保障。健全公共卫生监测预警体系和机制，建设全区公共卫生大数据运用平台。

第十一章 统筹自然资源保护利用

第一节 加强山水林田湖草系统保护

第 126 条 水资源利用

落实河长制工作要求，加强西江、绥江等重要水系保护，保障水资源安全。优化用水结构，提倡城市健康水循环，提高水资源利用效率，实施严格的水资源管理制度，严控用水总量。以小流域水环境治理为主，加强重要水域水污染防治工作，划定河湖管理范围，严格限制河湖管理范围内新建、改建或扩建各类与防洪排涝、河道整治、碧道建设等无关的建筑物和构筑物。划定岸线保护区、保留区、控制利用区和开发利用区，强化岸线分类管控。加强地下水资源管理，建设项目布局应当与地下水资源条件和地下水保护要求相适应。规划到 2025 年，用水总量不超过 19.48 亿立方米；2035 年用水总量不超过省下达任务，重要江河湖泊水功能区水质达标率不低于 100%。

第 127 条 湿地保护

全面推进湿地资源保护，推进星湖、怀集燕都、四会绥江等重要湿地资源的保护修复。落实湿地分级管理制度，积极推动重要湿地申报，依法依规开展重要湿地保护和修复，重要湿地保护范围内原则上禁止任何建设行为，确需建设的项目应遵循严格控制、保护生态和占补平衡的原则，依法对占用水域进行补偿。推进湿地水鸟生态廊道建设，提升湿地生态质量与景观品质，积极

发展湿地自然教育和湿地生态旅游等产业，推动湿地科学利用。规划到 2035 年，湿地保护率不低于上级下达指标。

第 128 条 森林资源保护与利用

加强林地保护管理，精准提升森林资源管护水平，规划到 2035 年，全市森林覆盖率不低于上级下达指标。结合森林资源分布特征和生态功能，将全市森林资源划分为以广东怀集三岳省级自然保护区、广东怀集大稠顶省级自然保护区为基础的西北部水源涵养生态保护区和以九龙湖森林公园、贞山森林公园、星湖风景名胜区等为基础的东南部生态景观林建设区。严格保护怀集县、封开县、四会市范围内的天然林，推进生态公益林、水土保持等生态保育工作，筑牢生态安全屏障，提高林业生态建设水平和森林质量。生态保护红线内的人工商品林逐步有序转为公益林。在适宜造林绿化空间进行人工造林，根据不同林分林相特点以及经营者意愿，合理选择森林质量精准提升技术措施类型。

第 129 条 矿产资源保护与利用

统筹矿产资源开发利用，优化资源开采布局，划定矿产资源控制线。建立矿山地质环境治理重点项目名录，矿泉水、地热开采等严格执行建设项目水资源论证制度和取水许可制度。生态保护红线内自然保护区核心保护区原则上不允许开采活动，自然保护区核心保护区以外的生态保护红线区域，允许对生态功能不造成破坏的调查、勘察和开采活动。

第二节 健全自然资源用途管制制度

第 130 条 推进全域全要素空间管控

加强地上地下、城镇乡村空间统筹，建立健全全域、全要素、全过程国土空间用途管制制度。依据国土空间规划确定的分区和用途，制定不同空间、不同用途的转换规则，明确转换方向、条件和管理要求。在城镇开发边界内的建设，主要采用“详细规划+规划许可”的方式进行管理，城镇集中建设区对城镇建设用地的总体和单项指标严格管控。在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，采用“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。对以国家公园为主体的自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。

第 131 条 完善自然资源有偿使用制度

明确自然资源有偿使用的准入条件、方式和程序，完善建设用地占用生态资源评估补偿方法，建立各类自然资源生态补偿机制。建立健全自然资源资产监管机制，强化自然资源有偿使用全程动态有效监管，完善落实领导干部自然资源资产离任审计制度，建立自然资源资产评价、责任追究等监管机制。

第 132 条 探索生态产品价值实现新路径

完善市场化路径，通过市场配置和市场交易，推动生态产业化经营，实现农产品、林产品、工业品和服务产品等可直接交易类生态产品的价值。改进政府型路径，探索建立不同区域之间的差异化生态补偿机制。探索政府与市场混合型路径，通过政府管

控或设定限额等方式，培育交易主体，引导生态资源指标及产权交易，实现“森林覆盖率”“碳排放权”“林权”等资源权益类生态产品的价值。

第三节 支撑碳达峰碳中和

第 133 条 构建绿色低碳的自然资源管理体系

强化绿色低碳导向的国土空间布局模式，建立集约高效利用的精细化用地机制，推动形成林廊环绕、蓝绿交织、自然共生的生态格局和网络。面向碳减排，加强国土空间用途管制，促进低碳产业的合理布局与高耗能、高排放产业的退出。推动生物多样性保护与山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，不断提升森林、湿地、土壤等的固碳作用。

第 134 条 提升生态系统的碳汇能力

支撑绿美广东生态建设，持续开展高质量水源林等重点生态工程建设，增加森林面积。全面加强森林经营和森林抚育，加强公益林和天然林保护，增加森林蓄积，不断提高森林碳汇能力。推进湿地公园建设，强化湿地碳汇功能。

第 135 条 形成低碳紧凑的空间环境

倡导低碳生态的城市空间布局理念，推行公交导向型的城镇开发模式，构建紧凑型的空间形态与“小街区、密路网”道路结构。完善城市蓝绿开敞空间系统与慢行网络，加快城市绿道、碧道系统和步行（骑行）绿色出行道路设施网络建设。规划至 2035

年，绿色交通出行比例达 50%。构建城市通风廊道，强化屋顶和立面绿化，降低城市热岛效应。推进绿色低碳社区建设，最大限度留出开敞绿化空间，按照社区生活圈的要求集中布置生活公共服务设施，实现步行可达的宜居生活方式。

第十二章 国土修复整治与存量更新

第一节 生态修复

第 136 条 分类推进重点区域生态修复

水生态保护区：维持西江、贺江、北江等河道自然岸线，维持自然的深水、浅水区域，维护岸边带生态多样性，优化河流和河岸生态系统结构，保障水生态安全。

水环境治理区：保障河流水质，加强整治城市生活、工业与农业等水污染，加快污水处理厂的建设，提高污水处理率，禁止污水直接排入河道，主要是加强高要区新兴江水环境综合整治，加强各水体间的连通性，通过工程截污手段与建设自然湿地提高水质，实现山口省控断面水质稳定达到Ⅲ类标准，保护沿江河漫滩湿地。

水源保护区：保护、修复西江、北江水系等主要水源地森林生态系统，加强西江、北江流域防护林体系建设，加强水土流失防治，提高水源涵养和水土保持能力。

生物多样性保护区：严格保护森林生态系统，加强重点生态敏感区的区域保护，重点推进七星顶、鼎湖山生物多样性保护和恢复，保护原生地带性植被，加强格木、黑桫欏、土沉香、鸡毛松和白鹇等珍稀濒危动植物就地保护，构建具有肇庆特色森林植被群落，建设以自然保护区、自然公园、生态廊道为主的陆域自然保护地体系，促进区域生物多样性保护。

石漠化治理区：保护和恢复石山天然植被，提高土壤保持和岩溶生物多样性保护功能，主要分布于桥头镇、莲都镇、河儿口镇。

水土流失重点防治区：以小流域为单元治理水土流失区域，维护巩固已初步治理的水土流失区域，形成水土保持综合防治体系，主要分布于凤岗镇、怀城街道、诗洞镇、南街街道、赤坑镇、新圩镇、官圩镇、马圩镇、德庆县金山茶场、莫村镇、悦城镇、凤凰镇、端州区北岭山林场、高要林场、桥头镇、大南山林场、洽水镇、北市镇、江屯镇、杏花镇、罗董镇。

水源涵养保护、修复区：强化水源涵养和生物多样性保护生态功能，加强生态公益林建设，恢复与重建自然生态系统，广泛分布于肇庆市。

第 137 条 修复山地森林生态系统

构建山地森林生态屏障体系。着力构建肇庆北部与中部连绵山体森林生态屏障体系，加强重点生态敏感区域保护，推进山地地区生态修复治理，增强生态功能。以肇庆罗壳山-十二带、七星顶-巢顶、北岭山-鼎湖山-烂柯山、大稠顶-起微山为生态控制区，构建环肇庆东、西、南、北生态屏障，与周边地市构建珠三角外围丘陵浅山生态屏障，维护森林生态系统的完整性和连贯性，打造结构优、功能强、碳汇高的地带性森林群落。

加强水土保持综合治理。保护、修复西江、北江水系等主要水源地森林生态系统，加强西江、北江流域防护林体系建设和水土流失防治，提高水源涵养和水土保持能力。以小流域为单元，

逐步对重点的水土流失区域进行初步治理，维护巩固已初步治理的水土流失区域，形成水土保持综合防治体系。重点加强新圩镇、官圩镇、马圩镇、德庆县金山茶场、莫村镇、悦城镇、杏花镇、罗董镇、凤岗镇、怀城街道、诗洞镇、南街街道和赤坑镇水土流失治理；加强洽水镇、北市镇、江屯镇、凤凰镇、北岭山林场、高要林场、桥头镇和大南山林场水土流失预防。

推进石漠化治理。采用科学的方法与技术措施，有效落实肇庆市桥头镇、莲都镇、河儿口镇等区域石漠化敏感区治理工作，改善岩溶地区生态环境，使石漠化地区生态系统得到恢复或重建，生态环境状况明显改善，实现生态环境的良性循环。

第 138 条 修复湿地与河湖生态系统

构建绿色生态水网。加强西江碧道及西江流域生态保护和修复，构建以西江、北江、绥江、贺江、漫水河、大迳河、龙江、新兴江、古水河、渔捞河、悦城河等河流为绿色生态水网，推进水体治理，加强各水体间的连通性，保障河流水质，加强水生生物多样性保护，保护西江广东鲂国家级水产种质资源保护区、西江肇庆段国家级水产种质资源保护区，全面改善河流生态环境。

打造关键生态节点。以风景名胜区、自然保护区、城市内部生态关键节点等为主要抓手，加强生态保护，提升城市绿色生态斑块品质，加强“肇庆羚羊峡古道+星湖绿道+西江碧道”融合连通，串联沿线资源点，改善城市环境质量，塑造魅力生态宜居网络，实现生态产品价值、提高民生福祉。

加强河流水环境综合治理。加强对西江、北江与绥江三江支

流沿岸排污口的监控管理，加强内陆支流河道的污染整治力度，重点加强西江下游鼎湖区和肇庆新区段、高要区新兴江IV类水质区以及西江下游鼎湖区段、西江下游高要区段、高要区大迳河、绥江广宁县段III类水质区的治理力度，其余河段保持监控水质。

推进湿地生态系统重建与恢复。以自然恢复为主、人工修复为辅，重点针对星湖湿地、下湾湿地公园、广宁古水河湿地公园、鲤鱼尾湿地公园、怀集湿地公园、龙湖湿地公园、沙浦水雉湿地公园、肇庆新区石溪生态公园等湿地公园，采取污染清理、土地整治、地形地貌修复、自然湿地岸线维护、河湖水系连通、植被恢复、野生动物栖息地恢复、拆除围网、生态移民、湿地有害生物防治、完善湿地监测网络等手段，逐步恢复湿地生态功能，增强湿地涵养水源、增加碳汇、净化水质、蓄洪抗旱、调节气候、维护生物多样性等功能，维持湿地生态系统健康。

第 139 条 修复农田生态系统

构建农田防护林网。推进高标准农田林网建设，充分利用乡村的基堤、道路、河渠边坡，采取林果、林塘模式建设以乡土树种、经济树种为主的“自然式”高标准农田林网。

推进农田整治。加强农田整治，推进农田水利建设，控制农业面源污染，大力发展农业循环经济，增强防灾减灾能力，维护农业生态安全。集中连片建设高标准农田，确保农田基础设施的配套和完善，进一步提升基本农田地力等级和农业综合生产能力，实现土地适度规模化经营，提高农业生产率，推动高标准农田建设，积极发展现代都市农业、休闲农业，充分发挥耕地的生

产保障、生态服务和景观美化功能。

加强受污染农田修复治理。积极开展受污染农田综合治理与修复试点示范，加强集中连片耕地和受污染场地土壤污染的综合整治，重点对受重金属污染的耕地、涉重金属行业搬迁场地、简易垃圾填埋场以及石化、陶瓷、五金、漂染等受污染场地及其周边农田进行修复。

第 140 条 精准实施矿山修复治理

修复治理持证矿山。加强对肇庆现有持证矿山的监管，严格控制采矿活动对生态环境的影响，严格督促矿山地质环境治理的责任主体按照相应的矿山地质环境保护与土地复垦方案对其地质环境进行治理，以保证矿山的生态环境的恢复。

修复治理废弃矿山。针对肇庆市现有废弃矿山矿点，通过自然资源局等有关部门对矿山的地质环境进行巡视，及时了解矿山存在的地质灾害隐患，严格督促采矿权人及时按照其原有的矿山地质环境保护与土地复垦方案对其地质环境进行治理，加强土地整治、生态保护修复、提升生态功能。

修复治理历史遗留矿山。针对肇庆市现有历史遗留矿山矿点共 244 处，原则上遵循“宜农则农，宜林则林，宜水体则水体，宜建则建”的土地复垦要求，通过土地复垦、平整土地、滑坡及崩塌治理、修筑拦渣坝、尾矿库治理、植树绿化等工程，对矿山进行复绿复垦，改善矿区生态环境。

加强工矿工地整治与修复。针对矿产资源开发利用导致土地损毁、地质地貌景观破坏、矿山地质灾害等问题，以历史遗留矿

山地质环境治理和绿色矿山建设为目标，开展土地整治、地质灾害治理、植树造林，加强矿山地质环境监督管理，开展矿山地质环境管理信息系统工程、矿山地质环境生态恢复标准构建、融合多产业联合治理等。

第 141 条 推进黑臭水体治理

积极推进城镇污水处理设施及污水配套管网、污水再生利用配套建设。强化城市建成区黑臭水体治理，综合采取控源截污、垃圾清理、清淤疏浚、水质生物治理、生态修复等措施，推进新发现黑臭水体的综合整治。

第二节 国土综合整治

第 142 条 以乡镇为单元划定整治分区

农村全域土地综合整治区：推进肇庆怀集县冷坑镇水口村、谭庙村、龙岗村、双甘村国家级全域土地综合整治试点，从农业生态系统整体性和区域自然环境差异性出发，结合农村人居环境改善等，通过全域土地综合整治整体开展农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复和历史文化保护，优化生产、生活、生态空间格局，保护农田生态系统和生物多样性，打造规模适度集中连片的耕地、草地、湿地、林地等生态系统复合格局，推动农业绿色发展和乡村生态环境整体改善，助推乡村全面振兴。

城镇国土综合整治区：推进端州区、广宁县南街街道、封开县南丰镇、肇庆高新区等地城镇国土综合整治，加快肇庆高新区新型城镇化建设，大力改造提升城镇老旧小区，提高节约集约用

地水平，改善城市人居环境。结合森林城市建设提升城镇空间生态品质，完善绿地系统，拓展公园绿地、保护小区等生态开敞空间，联通城乡生态网络，营造城市特色风貌。

第 143 条 推进农用地整治

推进垦造水田建设。加强农业基础设施建设，加快中低产田改造，通过实施“旱改水”、垦造水田项目改造农田水利等设施，提高耕地质量，缓解保护耕地和占补平衡压力。推动改造怀集县桥头镇、连麦镇、冷坑镇、封开县南丰镇等地坡度较平缓的旱地、水浇地，推动藏粮于地、藏粮于技，提升粮食产能，保障粮食安全。

推进高标农田建设。围绕实施乡村振兴策略，通过高标农田建设形成设施配套较完善、高产稳产、生态良好、抗灾能力强，与现代农业生产和经营方式相适应的集中连片永久基本农田，推动怀集县中洲镇、怀城街道、桥头镇、封开县都平镇、四会市江谷镇、迳口镇等地永久基本农田范围内耕地质量保护和提升。落实最严格的耕地保护制度，遏制耕地“非农化”和防止耕地“非粮化”，为落实国家“七区二十三带”农业战略格局、怀集县国家级农产品主产区定位提供坚实基础。

第 144 条 推进农村建设用地整治

推动旧村庄改造。优化低效无序的农村宅基地布局，推进端州城区、怀集县怀城街道、中洲镇、广宁县南街街道、洲仔镇、鼎湖区广利街道、桂城街道等地、高要区金利镇旧村庄改造，改

善乡村风貌，促进农村土地集约利用，提高土地利用效益和利用水平，改善农村基础设施和公共服务配套设施条件，促进农村二三产业发展，实现农村现代化，推进城乡一体化。

推动拆旧复垦和增减挂钩。重点推进怀集县冷坑镇、中洲镇、大岗镇、封开县南丰镇、广宁县横山镇、五和镇等地拆旧复垦工作，重点推进四会市地豆镇、迳口镇、江谷镇、下茆镇、德庆县悦城镇、广宁县潭布镇等地增减挂钩工作，有效增加农用地面积，促进农业适度规模经营和农村集体经济发展，使城乡布局更合理。

第 145 条 推进城镇低效用地整治

贯彻国家“严控总量、盘活存量、用好增量、集约高效”的要求，充分利用闲置土地，挖掘低效用地，推进端州城区、高要区南岸街道、金利镇、怀集县怀城街道、封开县江口镇、四会市东城街道、鼎湖区广利街道、广宁县南街街道的旧城镇改造，推进端州城区、肇庆高新区、四会市东城街道、怀集县怀城街道、高要区金渡镇、南岸街道、白土镇、封开县江口镇、鼎湖区坑口街道等地的旧厂房改造，高效盘活存量土地，优化城乡土地利用结构，提升土地节约集约利用水平，构建宜居宜业与集约高效的土地保护和利用新格局。

第三节 低效用地再开发

第 146 条 分类引导低效用地再开发

分类促进存量空间优化提升，加快深入推进“三旧”改造，

推动村镇工业集聚区升级改造，加快批而未供和闲置土地处置。分类细化批而未供和闲置土地处理建议，通过加快供地手续办理、按照相关程序申请撤销或调整批文等方式，推动批而未供和闲置土地挖潜盘活。采用全面改造或综合整治的方式推进村镇工业集聚区改造，工业用地控制线内用地通过“工改工”等方式，提升产业用地效率，承载新产业、新业态；加强村镇工业集聚区与城市基础设施的对接，完善村镇工业集聚区周边医疗、教育、养老、文化、体育等生活服务配套，促进产城高质量融合。分区、分类、分步推进“三旧”改造，合理划定“三旧”改造单元，支撑“三旧”改造实施落地。

第 147 条 以“三旧”改造推动城市更新

引导“三旧”地块分类施策，通过划分保留现状区、重点改造区、一般改造区，明确“三旧”改造方向和提升路径。推动“三旧”改造分类实施，稳步推进旧城镇、棚户区更新改造，有序推进旧村庄改造，加快推进旧工业区活化更新，积极盘活低效、闲置旧厂房。

保留现状区：将市政交通基础支撑条件较好、市场主体积极性高的已开发成熟用地，或具有特殊文化保护价值、可保留作为景观展示的存量空间划入保留现状区，如肇庆古城墙保护范围，因地制宜推动历史文化资源的保护与活化利用。将公共服务配套存在短板、建筑品质不高的存量空间划入微改造区，推进旧城镇和“城中村”更新活化，完善社区公共服务设施，增加公园绿地等公共开敞空间，提高空间环境品质。

重点改造区：将城市基础设施、公共服务设施亟需完善，环境恶劣或存在重大安全隐患，现有土地用途、建筑物使用功能或资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求，影响规划实施的存量空间划入重点改造区，如端州区睦岗街道、鼎湖区坑口街道鼎湖山站周边、高要区南岸街道、金渡镇、肇庆高新区大旺站周边等用地低效区域，实施原地更新，提高集约节约用地水平。

一般改造区：将肇庆高新区、肇庆新区、大型产业集聚区市管起步区、金利高新区、各县产业转移园等市级以上重大平台范围内，端州城区、鼎湖城区、高要城区、各县城等旧城镇范围内，公共配套设施不足、用地效率不高的存量空间划入一般改造区，通过统一资源调配，引入新兴产业，优化基础设施配套，推动老旧工业区、村级工业园区、旧城区升级改造，淘汰落后产能，实现低效用地整治提升。

第十三章 区域协调空间谋划

第 148 条 主动谋划跨省合作空间安排

依托南广高铁、贵广高铁，加强与珠江-西江经济带、粤桂黔滇高铁经济带沿线城市合作，加强与广州、佛山、南宁等核心城市的互动，联动梧州、桂林、贺州、柳州、云浮等沿线城市组团发展。发挥肇庆承东启西的区位优势，科学谋划西江的开发和利用，落实西江航道与沿岸港口、码头及配套设施综合开发建设的空间保障，推动肇庆港与广州港、深圳港、南宁港、梧州港、贵港港的合作，打造粤港澳大湾区（肇庆）西江内河航运中心。

第 149 条 加强联动粤港澳大湾区的空间保障

加快融入大湾区 1 小时交通圈，以贵广高铁、南广高铁、广湛高铁、珠肇高铁、深南高铁、肇顺南城际铁路等客运轨道和广茂铁路、柳广铁路、桂贺肇广铁路等货运铁路为纽带，以肇庆港为融入珠三角港口群的重要节点，以珠三角枢纽（广州新）机场为引擎，以广佛肇高速、珠三角环线高速、二广高速、广昆高速、肇明高速、江肇第二高速、广佛肇云高速、惠州至肇庆高速等高速通道为补充，构建水陆空联运综合交通网络。预留与港澳高等教育资源合作项目用地空间，优先预留教育用地空间。依托端州区、鼎湖区、高要区、四会市、肇庆高新区制造业基础，与佛山、江门、中山、珠海形成协作分工，重点围绕产业链不同环节共建合作园区。融入大湾区的“碧道+绿道+古驿道”自然文化遗产游

径网络，以七星岩、鼎湖山、鼎湖砚洲岛等区域稀缺的生态资源为支撑，打造大湾区的山水文化旅游目的地。

第 150 条 共同促进广州都市圈一体化发展

依托广佛肇地铁、肇庆东至广州枢纽联络线、肇顺南城际等轨道交通设施，推动都市圈干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”。融入广佛高速公路网，重点推进与佛山市公路对接，预留与佛山市三花公路二期、桂丹路联系通道，串联都市圈主要城镇、重要发展区和休闲游憩地区，构筑生产、生活与休闲发展轴线，形成广佛肇生产和生活一体化的一小时经济圈。抢抓珠三角产业有序转移机遇，推动四会、广宁、德庆、封开、怀集 5 个县（市）与广州天河、花都等地联系，积极共建承接产业转移合作园区。承接都市圈公共服务功能疏解需求，预留跨界公服平台等都市圈级的公共服务空间，积极推进广佛肇社会建设资源整合，探索文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利等民生设施跨市共建共享机制。

第 151 条 加强多层次生态空间共育共保

以鼎湖山、烂柯山等重要山林生态空间为依托，维育广州都市圈北部环城生态安全屏障。强化流域生态保护修复，参与建设西江、北江生态廊道，通过开展水源地保护和河道生态修复，改善沿江生态环境，持续提升水源涵养和生物多样性保护核心功能。通过屏障维育、廊道建设，联动清远、佛山推进大稠顶、大南山等跨界山体的保护修复，协同保护广州都市圈“一屏一湾两

廊多点”自然生态格局。持续推进各类自然保护地整合优化工作，构建分级保护地体系，推动鼎湖山等生物多样性保护优先区建设，共筑区域自然保护地体系网络。

第十四章 规划实施保障

第一节 规划管控体系和实施传导

第 152 条 建立“市-县-镇”三级规划管控体系

市级层面严格落实省国土空间规划明确的市级指标分解、主体功能区格局、三条控制线总体格局和重点区域等要求，实施市域国土空间开发保护格局、规划基本分区及三条控制线具体边界，提出城乡公共服务设施等要素的配置标准。区县层面落实县级指标分解，进一步细化规划分区及指引土地用途分类，完善公共服务设施等要素布局，划示规划管理单元并提出指引要求。将镇与县区国土空间总体规划合并编制，各镇原则上不再单独编制总体规划，确有需要的须报市政府申请后进行编制，明确乡镇发展目标，落实上级下达的各项规划指标，科学制定各类空间开发保护行为的指引与管控规则，作为详细规划编制的主要依据。

第 153 条 强化市级总体规划的约束指导作用

制定各县（市、区）空间布局指引，明确各县（市、区）发展定位、人口规模、约束性指标、空间布局等实施传导内容。一是**战略引导**，县级总体规划依据市级总体规划提出的定位，进一步细化目标愿景和城市性质。二是**指标分解**，市级总体规划将约束性指标和预期性指标分解下达，各县（市、区）落实约束性指标并进一步分解到镇街，结合地方实际情况优化预期性指标。三

是空间格局传导，各县（市、区）落实生态保护红线方案，根据市级分解的耕地保有量、永久基本农田、城镇开发边界任务量，划定具体空间边界，并且要求下级镇街严格落实。四是空间布局引导，市级总体规划提出一级分区，县级总体规划细化至二级规划分区；市级总体规划提出功能布局指引，县级总体规划深化细化。

第 154 条 健全分层分类的详细规划编制机制

分层分类推进详细规划编制，对具体地块用途和强度做出实施性安排。城镇开发边界内编制单元详细规划和地块开发细则，并依据中心城区规划片区划分确定单元划分方案；城镇开发边界外可划分农业农村单元和生态单元，根据实际需要开展详细规划编制，乡村地区可编制村庄规划作为详细规划。国土总体规划提出的城乡公共服务设施配置标准应在详细规划中予以具体细化落实。

第 155 条 实施相关国土空间专项规划目录清单

制定市级国土空间相关专项规划编制目录清单，凡是涉及空间利用的专项规划必须申请纳入目录清单，国土空间专项规划主要包括特定区域（流域）类专项规划、特定领域类专项规划、自然资源类专项规划以及其他涉及空间利用的专项规划。涉及空间利用的规划内容要遵循国土空间总体规划，不得违背国土空间总体规划强制性内容，加强耕地保护、生态修复、矿产资源等专项规划与总体规划的衔接。相关专项规划在编制和审查过程中应加

强与有关国土空间规划的衔接及“一张图”的核对，批复后纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。相关专项规划要相互协同，主要内容应动态纳入详细规划。

第二节 规划实施监测评估预警

第 156 条 建设“一张图”实施监督信息系统

搭建国土空间基础信息平台。以第三次全国国土调查成果为基础，整合规划编制所需的空间关联现状数据和信息，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图。对接省级国土空间基础信息平台，建成省市县联动、全市统一、各部门共建共享共用的国土空间基础信息平台，推动与其他信息平台的横向联通和数据共享。各县（市、区）可在接入市级平台的基础上，结合自身管理需要增设特色功能模块。将批准的市、县、镇级国土空间总体规划成果汇交入库，并将详细规划和相关专项规划成果整合叠加，建成覆盖全市、实时更新、权威统一的国土空间规划“一张图”。

建设规划实施监督信息系统。沿用广东省国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，按照省级标准，统筹市县国土空间总体规划数据入库、汇交工作。实现规划数据应用、国土空间分析评价、规划成果审查与管理、规划实施监督、指标模型管理等功能，强化国土空间规划编制、审批、修改和实施监督全过程在线管理，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据和支撑。

第 157 条 完善规划动态监测评估预警机制

建设肇庆市国土空间规划实施监测网络，建立健全动态监测评估预警机制，加强对重要控制线、重大战略区域、重要城市节点等规划实施情况和重大工程、重点领域、突出问题等的监测预警。对国土空间规划中各类重要管控边界落实情况，或有突破约束性指标的风险及时预警，做到全面监测、定期评估和及时预警。建立定期体检、五年评估的常态化规划实施监督机制，将国土空间规划体检评估结果作为编制、审批、修改规划和审计、执法、督察的重要参考。

第 158 条 优化规划实施考核监督体系

建立规划编制、审批、修改和实施监督全程留痕制度，确保规划管理行为全过程可回溯、可查询。将规划执行情况纳入自然资源督察、自然资源及相关部门执法监管机构工作重点，加强日常巡查和台账检查，构建规划监督、执法、问责联动机制，创新监管手段，强化监督信息互通、成果共享，形成人大、政协、纪检、司法、监察、审计、社会等各方监督合力，维护规划的权威性，对国土空间规划编制和实施过程中的违规违纪违法行为，要严肃追究责任。

第三节 近期行动和重大项目保障

第 159 条 制定近期行动计划安排

根据市级国民经济和社会发展规划“十四五”规划，对规划的近期实施作出统筹安排。以战略重点为牵引，以重大工程和重点建

设项目为抓手，加强对国土空间规划目标任务的分解落实和实施推动，制定城市更新、乡村振兴、民生保障、基础设施互联互通、历史文化名镇名村保护等专项行动计划，推进重点项目建设，主动对接空间需求，精准落实空间保障，形成合理的国土空间开发保护时序。

“环湾产业轴”聚能行动。优化工业用地配置，重点布局在肇庆高新区、大型产业集聚区、西江高新区、金利高新区、临空经济区等环湾重大平台，为制造业的发展提供坚实的空间保障。增强产业载体融湾交通联系，做好肇明高速、广佛肇云高速、珠肇高铁、肇顺南城际以及远期接入广佛地铁网的廊道空间预留，构建内联外通的立体综合交通体系，赋能产业载体融湾入圈。

“滨江城市带”提升行动。统筹“一江两岸”城市整体布局，以注重提升品质为重点，推动城区向东、向南稳步拓展，塑造“一江两岸”城市景观。全面提升端州一高要、鼎湖一新区、四会一高新区组团融合发展水平，完善城市基础设施建设，补足老城区公共服务配套短板，保障肇庆学院新校区、市妇幼保健院（新院）等市级公共服务设施的用地空间，高标准建设肇庆新区、紫云新城、江滨新城等规划建设。

“人文生态网”保育行动。推进自然保护地生态保护修复，推动广东（肇庆）植物园建设，持续推进星湖水生态水安全提升、四会绥江国家湿地公园生态修复，实施一批矿山生态修复治理项目。依托绿道、碧道、古驿道等线性开敞空间建设，串联沿线自然人文景点，盘活利用环星湖旅游资源，保障环鼎湖山旅游配套建设空间。加快府城保护与复兴微改造，培育岩前村、石牌里、

府城骑楼街等文旅魅力空间。

第 160 条 建立重大项目台账管理机制

根据市委市政府工作部署及上位规划的重大项目要求，结合各类专项行动计划安排，明确重大项目纳入原则，建立重大项目台账系统。研究制定重大项目摸查与细化工作机制，强化横向部门联动和纵向市县联动，落实重大项目责任部门与单位，收集重大项目建设需求与近期动态，形成重大项目进展情况并进行反馈，精细化项目用地需求，对重大项目从生成-规划-用地保障-建设进行全过程跟踪与管理。

第 161 条 加强重大项目用地保障

加强全市空间资源统筹，通过规模整合、整理、腾挪、拆旧复垦等方式，推动空间资源向重大项目集聚，结合项目的层级和类型实行差别化的用地与布局保障对策。依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建立重大项目布局协调与用地保障机制，协调项目选址、布局、规模和时序，解决空间矛盾冲突，选址明确的基础设施项目应带位置精准上图，并在市县国土空间规划中落实建设用地规模；暂时无法明确精准位置的项目，可以示意形式上图备案，并做好空间和通道预留；暂无位置信息的项目，纳入国土空间总体规划重大项目清单予以名录保障。

第四节 配套政策保障

第 162 条 推动重点领域改革创新

制定实施差异化、精细化的分类政策与保障机制，并制定与各主体功能区定位相匹配的差异化绩效考核评价体系。针对肇庆市用地管理的突出问题，创新完善增减挂钩、增存挂钩、人地挂钩等政策工具，完善规划实施措施和保障机制。统筹市内建设用地增减挂钩、集体建设用地腾退和指标调配，优化新增建设用地指标分配制度，将建设用地指标向重点平台归集。

第 163 条 创新重点地区政策支撑

对于重点发展地区，结合人口、就业岗位、产业、重大功能性项目的导入机制，针对用地、交通、市政、公共服务配套等方面制定有助于项目落地的政策支持。对于重点地区的启动区及核心区加强城市设计研究，明确开发管控要求，有效指导开发建设，形成标准与质量示范效应，保障重点地区发展战略意图的实现。对于重点地区的战略预留区，建立由市政府统一管理的详细规划启动机制。

第 164 条 探索多元化的规划留白制度

做好弹性空间科学预留，应对重大战略性项目选址与城市发展不确定性，通过指标预留、空间预留、功能预留等多种手段做好规划留白。将城镇开发边界内暂未明确规划用途、规划期内不开发或特定条件下可开发的用地划定为功能留白用地，为未来重大项目落地预留空间。建立战略留白用地详细规划启动机制，明

确战略留白用地规划启动编制、审批和实施等管理要求。

第 165 条 完善全域土地综合整治政策体系

以“百县千镇万村高质量发展工程”为引领，以市县国土空间总体规划为基础，结合乡镇国土空间总体规划编制，深化细化全域土地综合整治工作方案，针对农用地整理、建设用地整理、生态修复等不同整治类型完善配套政策，畅通镇村和市场主体参与路径。研究制定全域土地综合整治项目资金扶持、实施管理、监督评价等制度，建立健全市场化运作机制。

第 166 条 细化城市更新与“三旧”改造政策机制

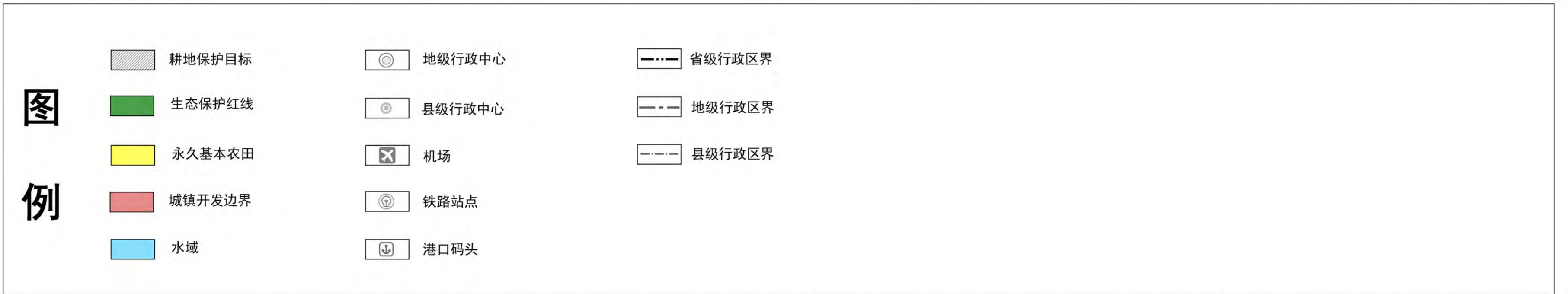
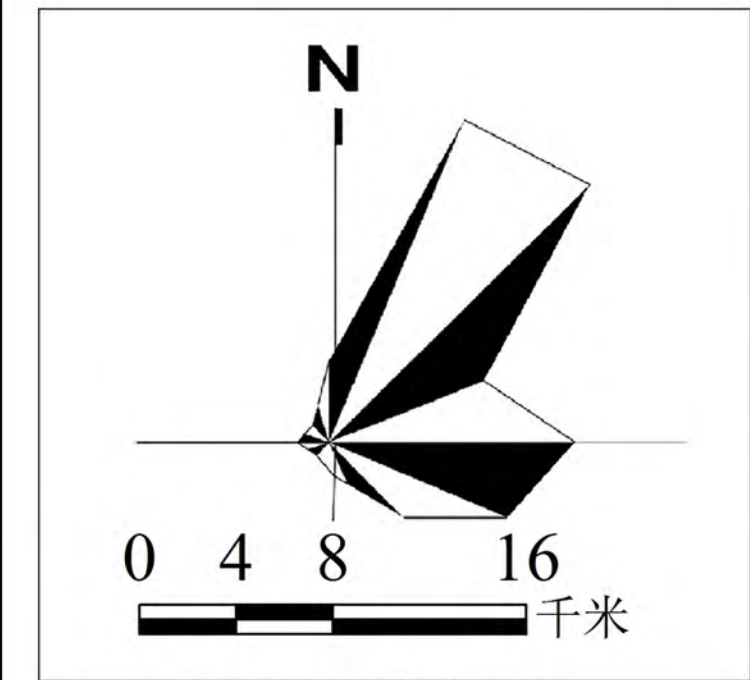
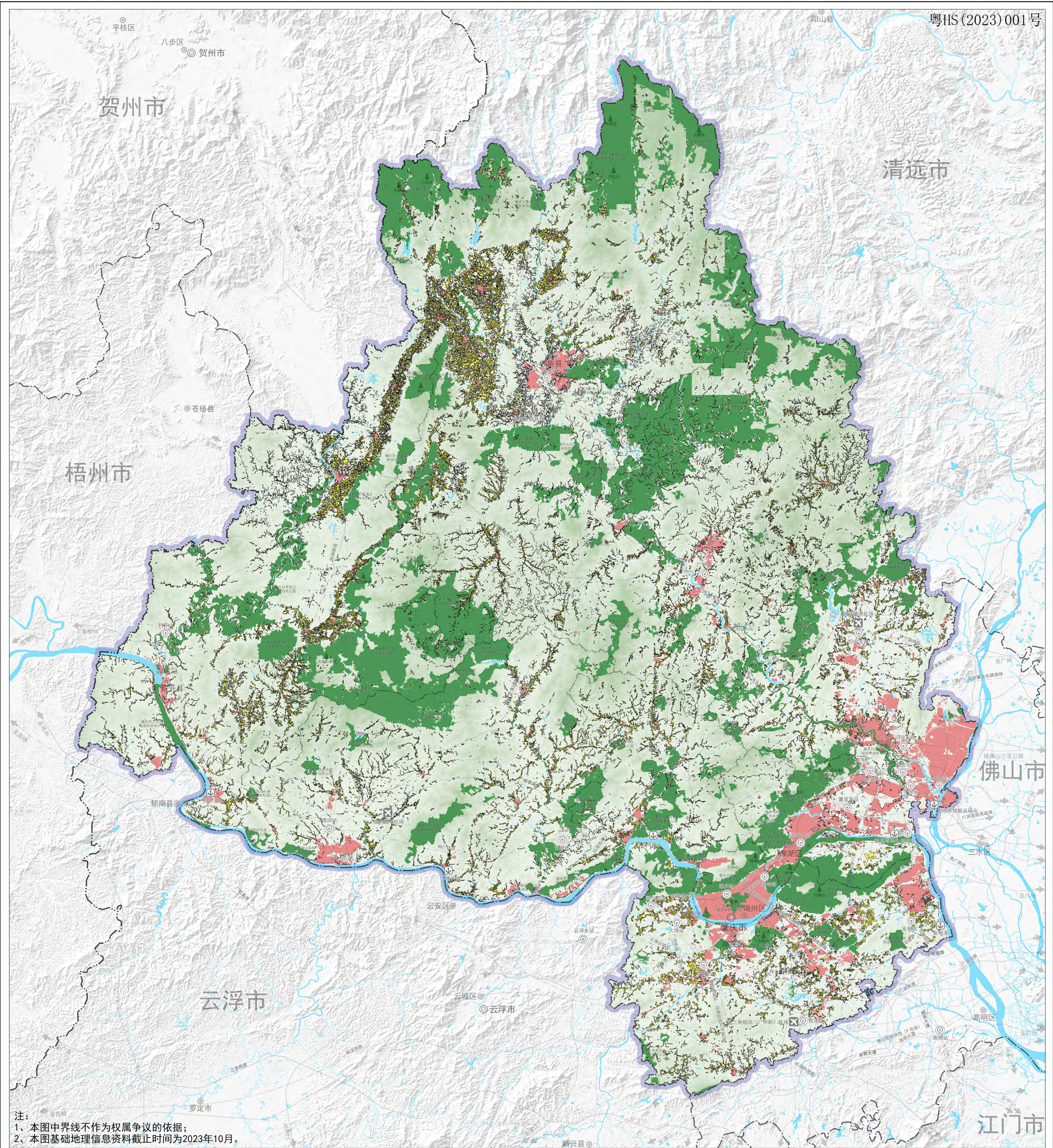
完善城市更新、“三旧”改造、土地整备、历史遗留用地处理等促进存量低效用地再开发的政策体系，落实“增存挂钩”政策方针，探索建立减量腾挪统筹机制。建立健全城市更新及“三旧”改造片区统筹机制，促进整体利益平衡，保障公益性设施落地。





肇庆市国土空间总体规划（2021-2035 年）

市域国土空间控制线规划图



2035

ZHAO QING

肇庆市国土空间总体规划（2021-2035 年）

市域生态系统保护规划图

粤HS(2023)001号

注：

1、本图中界线不作为权属争议的依据；

2、本图基础地理信息资料截止时间为2023年10月。

一类生态空间（自然保护地、生态保护红线）	生态保护红线	县级行政中心	省级行政区界
二类生态空间（双评价生态保护极重要区、生态源地）	自然保护地	机场	地级行政区界
其他生态空间（山体、林地）	生态屏障	铁路站点	县级行政区界
饮用水源保护区	生态廊道	港口码头	
河流水系	地级行政中心		

肇庆市人民政府
2023年10月 编制

肇庆市自然资源局 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司 广东省科学院广州地理研究所 肇庆市城市规划设计院 广东国地规划科技股份有限公司 制图



肇庆市国土空间总体规划（2021-2035 年）

市域农业空间规划图

