



共惠蓝图  
2020-2035

# 惠州市国土空间总体规划

TERRITORIAL SPACIAL PLANNING OF HUIZHOU

## 2020-2035年





# 前言

## PREFACE



步入生态文明新时代,党中央、国务院作出了建立国土空间规划体系并监督实施的部署,开启了“多规融合”的国土空间规划新历程。市级国土空间规划是全市空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,也是编制相关专项规划和详细规划的基础和依据。

作为广东省市级国土空间规划编制试点城市,惠州市于2019年7月率先启动《惠州市国土空间总体规划(2020-2035年)》(以下简称《规划》)编制工作。《规划》以绿色高质量发展为导向,统筹谋划全域国土空间资源布局,支撑惠州打造安全、富饶、惠民、美丽的高品质国土空间。





# 目录

## CONTENTS



### 1

## 规划概述

- 1.1 规划背景
- 1.2 规划基础
- 1.3 规划主线
- 1.4 规划范围和期限

### 2

## 明确目标战略

- 2.1 目标定位
- 2.2 城市性质
- 2.3 国土空间开发保护战略

### 3

## 优化空间格局

- 3.1 国土空间开发保护格局
- 3.2 城镇空间布局
- 3.3 生态空间布局
- 3.4 农业空间布局
- 3.5 海洋空间布局

### 4

## 提升空间品质

- 4.1 打造复合高效的综合交通体系
- 4.2 构建均衡协调的公共服务体系
- 4.3 完善安全韧性的综合防灾体系
- 4.4 加强岭南东雄郡历史文化保护
- 4.5 塑造特色鲜明的城乡风貌
- 4.6 建设多彩宜人的公园城市

### 5

## 强化空间治理

- 5.1 加强规划传导与管控
- 5.2 落实重大项目保障
- 5.3 建设国土空间规划“一张图”
- 5.4 完善配套保障政策



# 规划概述

1.1 规划背景

1.2 规划基础

1.3 规划主线

1.4 规划范围和期限





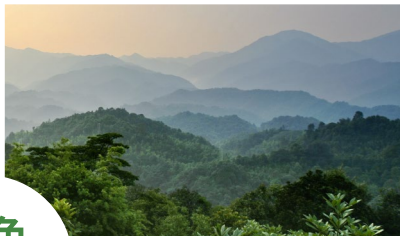


## 依托“绿色宝藏”，探索绿色高质量发展

惠州是同纬度少有的物种丰富地区，拥有亚洲大陆唯一的海龟自然保护区和广东省最为丰富的珍稀植物种类数量，境内的东江干流是供给广州、深圳、香港等地的主要水源。依托生态本底优势，惠州将让“绿色宝藏”成为特有的城市竞争力。



惠东海龟国家级自然保护区



南昆山国家森林公园

绿色  
宝藏



象头山国家级自然保护区



罗浮山省级自然保护区



中华穿山甲  
(国家一级保护动物)



中华秋沙鸭  
(国家一级保护动物)



绿海龟  
(国家二级保护动物)



藏酋猴  
(国家二级保护动物)



伯乐树  
(国家一级保护植物)



苏铁蕨  
(国家二级保护植物)



穗花杉  
(国家二级保护植物)



黑杪椴  
(国家二级保护植物)

## 1.2

## 规划基础

以第三次全国国土调查(简称“三调”)结果为基础,摸清空间底图底数。科学开展资源环境承载力与国土空间开发适宜性评价(简称“双评价”),识别空间发展潜力。



## 城镇建设适宜区

占全市陆地总面积的26%,主要分布在中南部平坦地区。



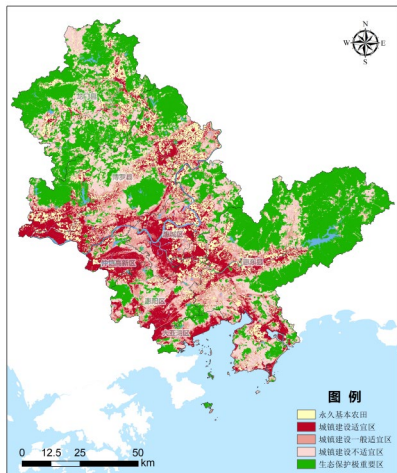
## 农业生产适宜区

占全市陆地总面积的27%,主要分布在惠州西部和中部。

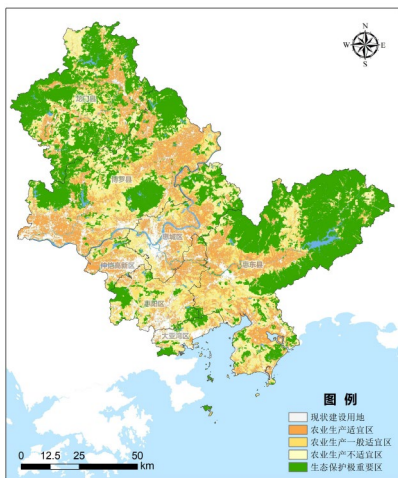


## 生态保护极重要区

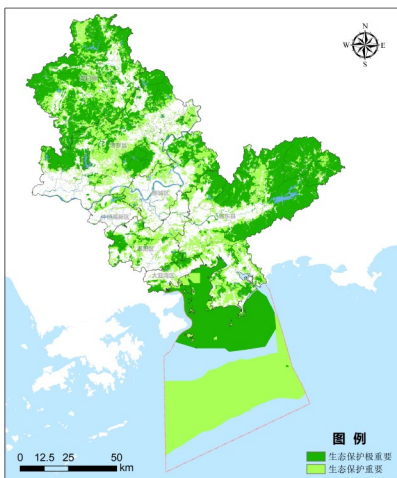
占全市陆海总面积的37%,主要分布在惠州北部和东部以及大亚湾、红海湾周边海域。



城镇建设适宜性评价



农业生产适宜性评价

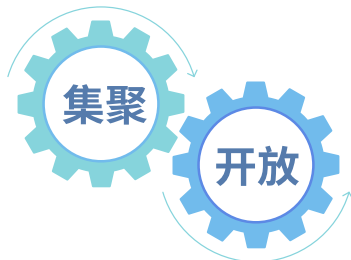


生态保护重要性评价

## 1.3

### 规划主线

以**高质量发展**为导向，提升中心城区首位度和集聚度，集中优势资源打造高水平发展平台。



以“融湾入圈”为导向，引导资源要素向区域协调重点地区和重大平台集中布局，支撑做好区域基础设施互联互通和公共服务设施共建共享。

## 1.4

### 规划范围和期限



#### 规划范围

包括陆地和海洋国土，陆域土地面积**11349平方公里**，海域面积**4520平方公里**。



#### 规划期限

规划期限为2020-2035年，远景展望至本世纪中叶。



注：本图界线不作为权属争议的依据，下同。





# 明确目标战略

2.1 目标定位

2.2 城市性质

2.3 国土空间开发保护战略



2.1

## 目标定位

- 📍 珠江东岸新增长极
- 📍 粤港澳大湾区高质量发展重要地区
- 📍 国内一流城市

2.2

## 城市性质





### “融湾入圈”的区域协同战略

落实“双区驱动”战略和“一核一带一区”区域发展新格局，以交通直连直通、产业互补协同为主要支撑，深度参与粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区建设，打造具有区域支撑带动作用的新增长极。

### “育极强心”的格局重构战略

强化市级统筹，集中优势资源打造高水平发展平台，集中力量提升中心城区首位度和集聚度。强化辐射带动，形成梯度有别、重点突出、动力强劲的城镇发展空间格局。



### “筑屏通廊”的生态保护战略

立足于惠州通山达海的自然地理特征和在区域生物多样性保护格局中的突出作用，强化北部珠三角外围生态屏障以及南部海岸带保护，以碧道、绿道和生物迁徙廊道保护为支撑构建联动区域的生态廊道体系。

### “效益倍增”的资源配置战略

顺应经济社会发展的客观规律，引导增量建设土地资源向发展优势地区集中布局，推动生态和乡村地区以“点状开发”促进用地精准投放，分区分类推动存量用地腾挪盘活和更新改造。



### “提质惠民”的品质提升战略

坚持人民城市为人民，按照一流城市的标准建设民生服务完善的现代化城市，形成多层次、多类型、安全韧性、功能复合的城乡生活圈。



# 优化空间格局

3.1 国土空间开发保护格局

3.2 城镇空间布局

3.3 生态空间布局

3.4 农业空间布局

3.5 海洋空间布局



## 3.1

## 国土空间开发保护格局

遵循自然地理格局、经济社会发展趋势和主体功能区战略布局，构建“1+1+1”国土空间开发保护格局。

依托“丰”字交通主框架，串联金山新城、潼湖生态智慧区、大亚湾石化区等重要功能节点，形成“丰脊拥湾，山海联动”的城市空间结构，推动惠州从临湖沿江集聚到向海向外开放。



## 3.2

# 城镇空间布局



## 城市人口规模

规划至2035年



常住人口  
850万人



实际服务人口  
950万人

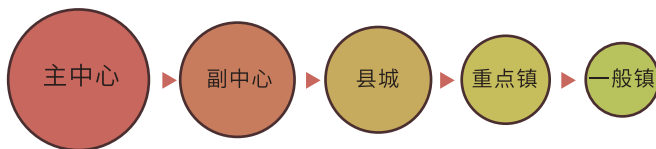


远景可承载  
千万级人口规模



## 城镇体系结构

构建五级城镇体系，引导产业和人口要素向中心城区集聚。



### 主中心：惠城区、仲恺高新区

提升市级综合服务中心职能，重点布局行政管理、科技创新、总部金融、文化交往等功能。

### 副中心：惠阳区、大亚湾开发区

围绕对接深圳都市圈建设，引领市域南部城镇化高质量发展，完善城市综合配套功能，预留市级公共服务设施建设空间。

### 县城：惠东县、博罗县、龙门县

发挥惠东、博罗和龙门三县县城对县域的辐射带动能力，提高公共服务设施配置水平，引领就地就近城镇化。

### 重点镇

强化综合服务和特色产业功能，推动土地集约节约利用，提升对所在城镇圈的带动能力。

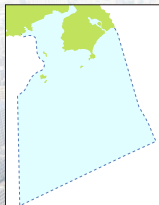
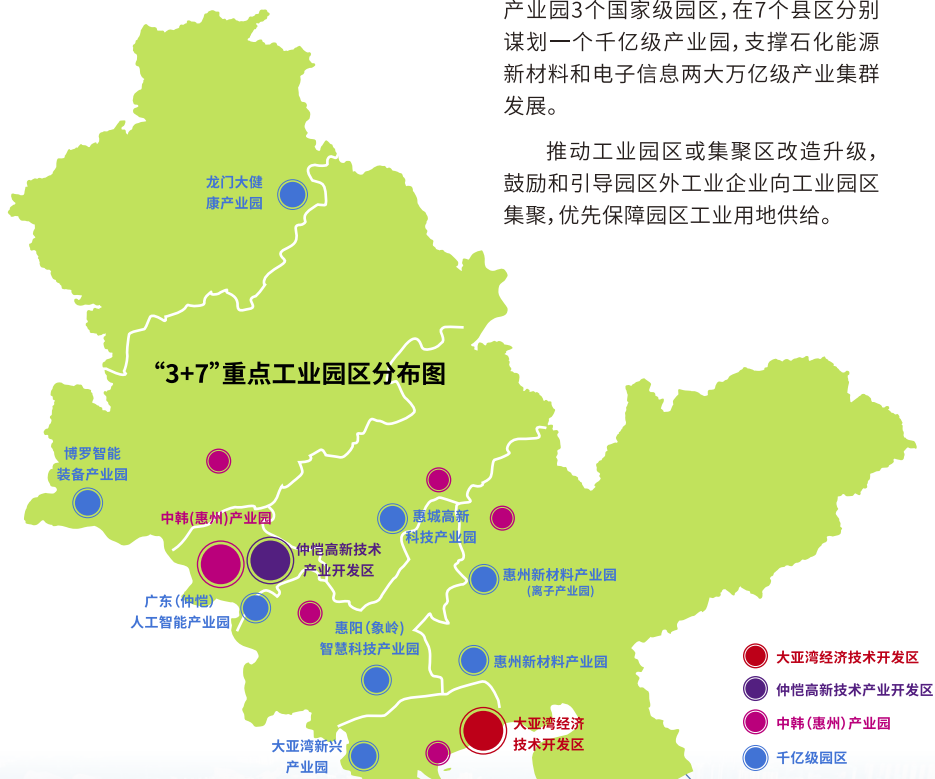
### 一般镇

主要满足邻近乡村地区居民的基本公共服务和就业需求。

## 产业空间布局

优化提升大亚湾经济技术开发区、仲恺高新技术产业开发区、中韩(惠州)产业园3个国家级园区，在7个县区分别谋划一个千亿级产业园，支撑石化能源新材料和电子信息两大万亿级产业集群发展。

推动工业园区或集聚区改造升级，鼓励和引导园区外工业企业向工业园区集聚，优先保障园区工业用地供给。





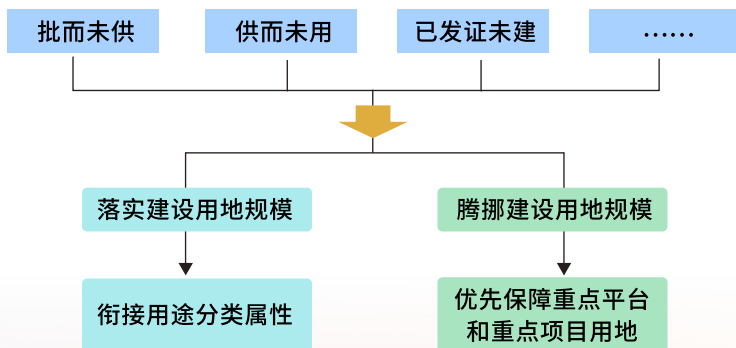
## 存量土地盘活



### 加快闲置低效用地处置

做精做细全市存量用地台账，全面梳理批而未供和闲置土地数量。

按照“增存挂钩”的原则，研究制定存量用地盘活措施，分批分类腾挪存量建设用地规模用于保障近期重大项目建设需求，实现“从存量中找增量”。



### 稳步推进城市更新改造

按照生产方式绿色化、产业空间集聚化、生活空间优质化三大导向，划分减量腾退区、重点更新区、一般更新区等三类城市更新分区，制定差异化的更新引导策略及管控要求。





## 3.3

## 生态空间布局



## 生态安全格局：“北屏南湾，一江多廊”



## 巩固珠三角外围生态屏障

加强以南昆山、罗浮山、莲花山等山脉为核心的珠三角外围生态屏障整体保护，保育地带性森林植被带，筑牢生态安全屏障。



## 守护南部蓝色生态保护湾

加强滨海湿地、红树林、珊瑚礁、海草床等典型海洋生态系统保护修复，严格落实自然保护区管控。



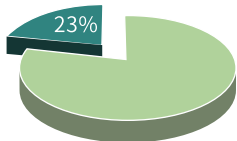
## 构建多功能生态廊道体系

依托以东江为主干的水网体系串联重要生态保护空间，构建具备水源涵养、生物迁徙、通风防护等多种功能的生态廊道体系，织密城市蓝绿网络。

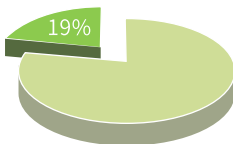


## 生态保护红线

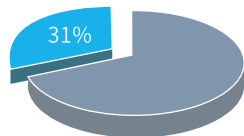
践行生态文明理念，优先将生态功能极重要、生态极敏感脆弱和具有重要生态价值的区域划入生态保护红线进行严格保护。



生态保护红线  
占全域比重23%



陆域生态保护红线  
占陆域比重19%



海域生态保护红线  
占海域比重31%

## 自然保护地体系

严格保护惠东海龟国家级自然保护区、南昆山国家森林公园、大亚湾水产资源省级自然保护区等重要生态空间，规划到2035年逐步建立自然保护地体系。



打造人与自然和谐共生的美丽家园





## 生态保护修复



### 山林生态屏障整治修复

重点修复南昆山、罗浮山、莲花山、象头山等受损山体，增加森林面积，提升林地生产力，形成高质量森林生态屏障。



### 河湖湿地综合整治修复

重点开展潼湖、淡水河、白花河、公庄河、沙河等小流域治理，促进潼湖湿地、东江湿地、金山湖湿地等湿地生态系统修复，营造美丽、健康的水生态环境。



### 海岸带、海岛保护修复

重点修复小桂湾沿岸、霞涌沿岸、范和港西北部沿岸等受损海岸线，对红树林、珊瑚礁和潮间带湿地等重要敏感生态系统实行严格保护，建设美丽海湾。



## 碳达峰与碳中和

### 减碳排

#### 引导绿色低碳国土空间布局

构建布局紧凑的城镇空间，促进工业用地合理布局和规模集聚，提高产业发展的综合能效，推动产业碳排放达峰。



加快绿色交通体系和低碳市政体系建设，重点保障新能源、新基建、轨道交通等绿色低碳设施的用地用林用海需求，推动城市生产生活碳减排。



### 增碳汇

#### 增强自然生态系统碳汇能力

保护森林、水系、湿地等重要自然生态资源，稳固生态系统碳汇本底。



加强耕地和永久基本农田保护，提高农业固碳持续力。

推动城市碳汇中心和城郊生态屏障建设，增强城市生态系统碳捕捉和微气候调节能力。



做好红树林、珊瑚礁等海洋生态系统的保护与修复，释放蓝色碳汇潜力。

### 3.4

## 农业空间布局

### 农业空间格局：“三区一带”

#### 惠美乡村康养优势区

以博罗县和龙门县为主体，打造集山地绿色生产、山水田园观光、农事体验、登山健身、休闲度假等于一体的山地生态农业经济圈，建设粤港澳大湾区绿色农产品生产供应基地。



#### 现代都市农业示范区

以惠城区为主体，依托区位优势 and 农业生产基础，高质量推进现代农业产业园、农业公园、田园综合体和都市农业试验区建设，促进乡村休闲旅游升级。



#### 城乡融合发展引领区

以惠阳区和仲恺高新区为主体，引导农业农村发展与城市更新紧密结合，推动建设农业产业强镇和示范村。

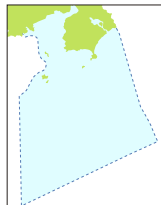


#### 农旅一体滨海经济带

以大亚湾开发区和惠东县为主体，依托海洋资源和传统文化打造高品质农旅滨海经济带，促进滨海休闲旅游、渔业产业、海洋牧场发展。



市域农业空间格局图



## 耕地和永久基本农田保护



采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，坚决遏制耕地“非农化”和防止耕地“非粮化”。

全面落实  
耕地保护任务



深入梳理耕地和永久基本农田保护现状和补划潜力，优先将集中连片的现状稳定利用耕地划为永久基本农田，切实保障粮食安全。

统筹优化永久  
基本农田布局

## 乡村振兴空间保障



按照集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并四种类型，因地制宜实施村庄分类规划，促进资源要素合理配置。

分类引导  
乡村发展



统筹安排乡村振兴产业发展用地空间，支撑打造粤港澳绿色农产品生产供应基地。

支撑乡村  
产业振兴



## 3.5

# 海洋空间布局



## 陆海统筹发展

充分发挥惠州海域广阔、海岸线长的优势，主动融入广东省海洋强省建设，积极参与深圳全球海洋中心城市建设。坚持陆海统筹，优化沿海空间功能布局，支持大亚湾开发区建设现代滨海城市，推动稔平半岛建设能源科技岛。坚持集中集约用海，引导海洋产业集聚发展，推动“海洋-海岛-海岸”旅游立体开发。



## 岸线分类管控

按照严格保护岸线、限制开发岸线、优化利用岸线分类实施岸线功能引导和管控，做好工业、渔业、交通运输、旅游休闲娱乐等岸线的空间预留和功能布局。



## 海岛分类保护

按照“保护优先，适度利用”的原则，引导海岛分类保护利用。加强有居民海岛生态保护，改善海岛人居环境，适度开发利用无居民海岛。





# 提升空间品质

4.1 打造复合高效的综合交通体系

4.2 构建均衡协调的公共服务体系

4.3 完善安全韧性的综合防灾体系

4.4 加强岭南雄郡历史文化保护

4.5 塑造特色鲜明的城乡风貌

4.6 建设多彩宜人的公园城市





## 4.1

## 打造复合高效的综合交通体系



## 打造区域性航空枢纽

规划立足于深圳第二机场功能定位，保障惠州机场改扩建用地需求，支撑建设千万级干线机场，加强对周边城市的辐射能力。



## 建设“轨道上的大湾区”

规划构建“四横八纵”客运铁路网络，预留深惠城际延伸至惠州机场等线路以及与都市圈跨市地铁接口。至2035年建成互通互联的区域铁路网络。



## 预留港口扩能升级空间

规划加强惠州港集疏运体系建设空间保障，提升大亚湾石化港基础设施建设水平，助力建设粤港澳大湾区世界级港口群。



## 完善一体化对外公路通道

规划构建“九横八纵三加密”高速公路网络，预留至深圳、东莞、河源等地的高速公路通道，实现2小时可达粤港澳大湾区核心城市。

### 半小时直达湾区核心 海陆空多向互联





### 织密城市干线交通网络

依托“丰”字交通主框架及“五横五纵”骨架路网，强化中心城区各组团联系，实现外围组团至核心区45分钟通达。结合既有过江通道及路网条件，为改善东江、西枝江等河流水系跨江交通做好空间预留。



### 优化旅游快线网络

依托独特的山海资源，规划打造生态景观路和旅游公路。预留惠东稔平半岛环岛高速、龙门至仲恺高速、罗浮山-南昆山旅游通道建设空间，促进全域旅游品质提升。



### 构建绿色怡人慢行出行体系

规划形成覆盖全市域的慢行网络及绿色廊道系统，促进非机动车与公共交通接驳，构建安全、连续的非机动车道网络。



### 做好停车场用地管控预留

在总体规划中统筹制定停车设施配置标准，在下层次详细规划中预留停车场及配套建设空间，缓解停车难问题。



## 4.2

## 构建均衡协调的公共服务体系



教育

充分保障教育设施用地需求，按照人口规模配置相应数量的幼儿园、小学、初中、高中，支撑建设协调发展的现代国民教育体系。



医疗

预留重大公共卫生突发事件用地保障空间，有序适度扩大医疗卫生用地供给，形成优质高效的医疗卫生服务体系。



体育

在总体规划中明确体育设施布局和建设标准，按照社区生活圈布局完善中小型体育场馆配套，支撑打造全民健身体系。



文化

统筹保障公共图书馆、文化馆、博物馆、纪念馆等文化设施建设和提档升级空间，营造均衡优质的公共文化服务体系。



养老

依托中医药康养产业集群布局高端康养设施，支持建设长者安养中心、居家养老服务中心、老年人日间照料中心等养老设施，形成宜居便利的养老服务体系。

至2035年  
用地规模

完善协调发展的  
现代国民教育体系

不低于 **5.0** 平方米/人

提升优质高效的  
医疗卫生服务体系

不低于 **0.9** 平方米/人

建立适度超前的  
全民健身体系

不低于 **0.8** 平方米/人

营造均衡优质的  
公共文化服务体系

不低于 **1.0** 平方米/人



## 完善安全韧性的综合防灾体系

### 加强地质灾害防御



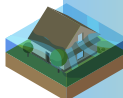
识别各类地质灾害风险区,加强软土沉降易发区、地质灾害高发区、地面塌陷易发区等风险区的国土空间开发利用管控。

### 提高防潮防震能力



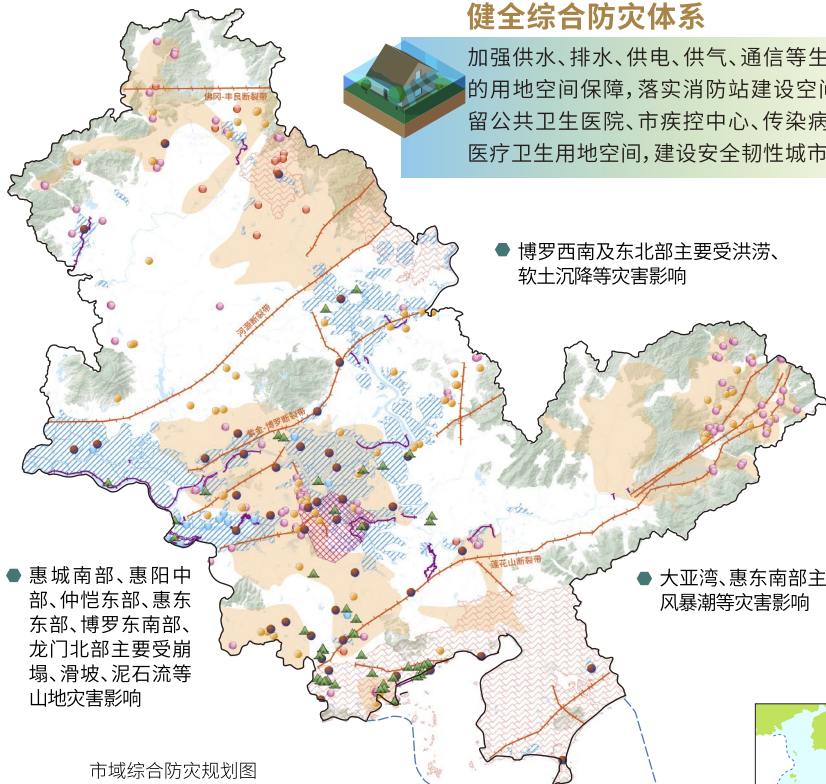
完善稔平半岛海堤防御体系,提升风暴潮、海水倒灌、海岸侵蚀等灾害防护能力。提高重大设施和灾害高风险地段的抗震设防等级,到2035年全市按照六级抗震设防烈度设防。

### 健全综合防灾体系



加强供水、排水、供电、供气、通信等生命线工程的用地空间保障,落实消防站建设空间保障,预留公共卫生医院、市疾控中心、传染病防治楼等医疗卫生用地空间,建设安全韧性城市。

- 博罗西南及东北部主要受洪涝、软土沉降等灾害影响

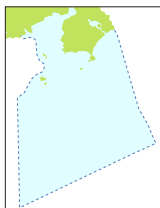


- 惠城南部、惠阳中部、仲恺东部、惠东东部、博罗东南部、龙门北部主要受崩塌、滑坡、泥石流等山地灾害影响

- 大亚湾、惠东南部主要受台风、风暴潮等灾害影响

市域综合防灾规划图

|                 |               |
|-----------------|---------------|
| ▲ 应急避难场所        | —— 地质灾害危险等级带  |
| ● 消防救援站         | —— 堤防加固提升重点工程 |
| ● 地质灾害重点治理和预防工程 | —— 地震风险重点防治区  |
| ● 崩塌重点治理和预防工程   | —— 地质灾害预防治理区  |
| ● 滑坡重点治理和预防工程   | —— 洪涝灾害预防治理区  |
| ● 泥石流重点治理工程     | —— 防洪标准提升整治区  |
| ● 防洪排涝重点工程      | —— 消防标准提升整治区  |



## 4.4

## 加强岭南雄郡历史文化保护



## 建立历史文化保护体系

加强对历史城区、历史文化街区、历史文化名镇名村和各级各类文物古迹的保护，统筹划定历史文化保护线，严格落实空间管控。



## 加强红色文化遗址保护利用

保护辛亥革命遗址、东征旧址、高潭革命旧址及东纵旧址等近现代革命史迹，讲好红色故事。



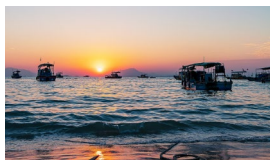
## 彰显千年古城文化魅力

深入挖掘古城历史文化资源，有序推进惠州府城遗址修复，重点打造西枝江老船厂、水东街等标志性景观带。



## 深度开发海洋文化资源

保护以巽寮湾、三门岛、大辣甲岛为核心的农渔业文化景观遗产，加强海防遗址保护与修复，对接深圳、汕尾打造滨海旅游带。



## 释放中医药文化价值

充分利用“南药发源地”“葛洪”“鲍姑”等中医药历史文化底蕴，打造特色鲜明的中医药健康旅游示范区，推动罗浮山-南昆山一体化发展。



## 4.5

## 塑造特色鲜明的城乡风貌

## 突显山水城市特色风貌

构建疏密有致的强度分区分级，优化环西湖、两江四岸、滨海地区城市天际线。聚焦沿山、滨水、海岸、田园、老城、枢纽门户、城市中心区等不同地区提出分类管控指引，塑造沿江傍湖、依山面海、林田共生、簇群错落的岭东山水城市特色风貌。

## 城市设计重点管控地区



## 提升乡村风貌品质

保留寄托乡愁的乡村自然景观和空间肌理，将村落与山水林田湖草作为整体进行格局保护与乡村风貌塑造。按照宜农则农、宜建则建、宜留则留、宜整则整的原则进行土地综合整治，促进村庄用地布局集约高效。



## 4.6

## 建设多彩宜人的公园城市

## 市域

以南昆山、罗浮山、象头山、莲花山、西湖风景名胜區、双月湾、考洲洋等蓝绿空间为支撑，建立山海联动的城市公园体系。

## 中心城区

统筹划定城市蓝线和绿线，打造水城共生的蓝色网络，完善以郊野公园、综合公园、社区公园、游园为主的的城市绿地体系，实现“城在山水中，家在公园里”。

城在山水中 家在公园里



步行**5分钟**  
见游园



步行**15分钟**  
见公园



步行**30分钟**  
见山见水见大型公园







# 强化空间治理

- 5.1 加强规划传导与管控
- 5.2 落实重大项目保障
- 5.3 建设国土空间规划“一张图”
- 5.4 完善配套保障政策



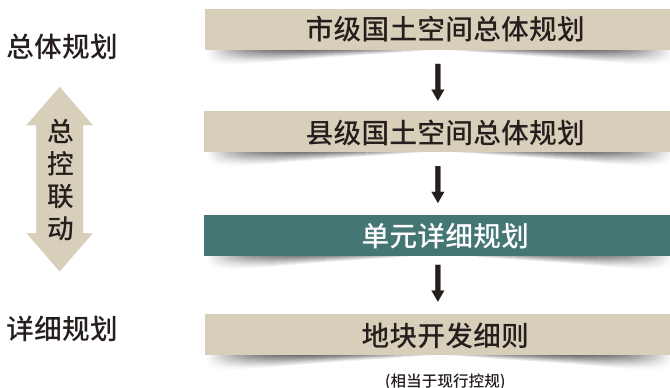
## 5.1

## 加强规划传导与管控

## 以“单元规划”为纽带理顺规划纵向传导管控体系

按照空间要素构成的差异，将全市陆域范围划分为城镇、农业、生态三种类型的单元。

总体规划明确单元层面的核心指标和空间要素布局等传导要求，通过分层编制单元详细规划和地块开发细则对相关内容进行落实。





## 以“目录清单”为载体做好专项规划的横向协同

发挥国土空间总体规划对各类专项规划的指导约束作用。国土空间总体规划是相关专项规划的基础，要统筹和综合平衡各相关专项领域的空间需求，对相关专项规划明确约束性指标和刚性管控要求。相关专项规划要遵循国土空间总体规划，技术标准应与国土空间总体规划衔接，不得违背总体规划强制性内容。

**实施专项规划编制目录清单管理制度。**以总体规划为依据，从重点区域、基础设施、公共服务与社会保障、产业布局、安全防灾等方面形成与国土空间开发保护相关的专项规划编制目录清单，并制定配套管理机制以强化总体规划的指导约束作用。

### 国土空间总体规划

总体规划纵向传导



专项规划横向衔接

### 相关专项规划



交通



水利



能源



生态



教育



医疗



住房



产业



旅游



……

## 5.2

### 落实重大项目保障

落实国家、省、市重大战略，为发展规划落地实施提供空间保障。推进重大项目分层分类保障，对纳入市级项目库的建设项目予以国土空间资源保障和政策支持。

## 5.3

### 建设国土空间规划“一张图”

整合全市各类国土空间现状、规划、管理数据，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图。

建立国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，动态管控国土空间规划全过程。

构建“一年一体检，五年一评估”的规划定期评估制度，跟踪监测各项指标执行情况，根据评估结果对规划进行动态调整完善。

## 5.4

### 完善配套保障政策

发挥规划引领和国土政策的组合拳效应，在规划编制过程中研究制定配套政策，将规划思路转化为实际行动，强化规划的落地实施性。

