

恩平市国土空间总体规划
(2021—2035 年)

规划文本

恩平市人民政府

目 录

前 言.....	1
第一章 总则.....	3
第二章 现状基础与风险识别.....	7
第三章 城市性质和目标战略.....	10
第四章 国土空间总体格局.....	14
第一节 开发保护总体格局.....	14
第二节 重要控制线划定.....	15
第三节 国土空间规划分区.....	16
第五章 农业空间与乡村振兴.....	17
第一节 农业空间格局.....	17
第二节 严格保护耕地.....	18
第三节 优化村庄布局建设美丽宜居乡村.....	20
第四节 推动乡村产业发展.....	22
第五节 推进城乡高质量融合发展.....	23
第六章 生态空间.....	24
第一节 生态空间格局.....	24
第二节 生态空间分级分类管控.....	25
第七章 城镇空间.....	27
第一节 城镇体系结构与规模等级.....	27
第二节 城镇开发边界划定与建设用地区资源管控.....	28
第三节 产业空间布局与空间保障.....	29
第四节 居住空间与公共服务.....	30
第八章 中心城区.....	35
第一节 中心城区土地使用.....	35
第二节 居住与住房保障.....	37
第三节 公共服务设施与社区生活圈.....	37

第四节 城市绿地系统与开敞空间.....	38
第五节 城市道路交通.....	39
第六节 市政基础设施与防灾减灾布局.....	41
第七节 地下空间安排.....	42
第八节 城市设计与景观风貌.....	44
第九节 各类控制线划定与管控.....	46
第十节 规划片区划定与管控.....	48
第九章 历史文化保护和风貌塑造.....	49
第一节 城乡空间形态与风貌管控.....	49
第二节 城乡风貌特色与保护利用.....	51
第三节 历史文化保护与合理利用.....	52
第十章 综合交通.....	56
第十一章 市政基础设施和综合防灾.....	59
第一节 基础设施体系.....	59
第二节 韧性安全与防灾减灾体系.....	61
第十二章 自然资源保护利用.....	64
第一节 水资源与湿地.....	64
第二节 森林资源.....	65
第三节 耕地资源.....	67
第四节 矿产资源.....	68
第五节 海洋资源.....	70
第六节 自然资源转用与管理.....	71
第七节 支撑碳达峰碳中和.....	72
第十三章 生态修复、国土综合整治.....	74
第一节 生态系统修复.....	74
第二节 全域土地综合整治.....	77
第十四章 土地集约节约利用.....	79
第十五章 陆海统筹与海洋空间.....	80
第一节 陆海统筹.....	80

第二节 海洋空间格局	81
第三节 海岸带、海岛保护与利用	82
第四节 海洋产业发展	83
第十六章 区域协同	84
第十七章 规划实施保障	87
第一节 规划实施传导	87
第二节 规划管控体系	88
第三节 规划实施监测评估预警	89
第四节 近期行动和重大项目保障	90
第五节 配套政策保障	90
附图	92

前 言

恩平市地处粤港澳大湾区的西部门户，东邻江门市开平市、台山市，西邻阳江市阳春市、阳东区，北连云浮市新兴县，是粤港澳大湾区连接粤西地区和辐射大西南的重要节点。恩平市是著名的中国温泉之乡和中国避寒宜居地，山清水秀，人杰地灵，拥有众多的地热、森林、水库、瀑布等自然资源。恩平市也是南粤千年古邑、中国著名侨乡。恩平市现已建设成为山水毓秀、文化交融的现代化城市。按照党中央、国务院决策部署和广东省、江门市工作要求，恩平市人民政府组织编制了《恩平市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。

《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、重要指示精神，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，强化恩平市作为国家生态文明建设示范区、宜居宜业宜游生态示范城市等主要职能，统筹安排全域全要素空间资源布局，支撑恩平市建设成为珠西智造之城、广东绿美之城、侨乡活力之城、县域繁荣之城、平安幸福之城。

《规划》是对《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》《广东省国土空间规划（2021—2035年）》和《江门市国土空间总体规划（2021—2035年）》的落实和深化，是落实新发展理念、实施高效能

空间治理、促进恩平市高质量发展和高品质生活的空间政策，是县域国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的指南，为编制镇级国土空间总体规划、详细规划、国土空间专项规划和开展各类开发保护建设活动提供基本依据，在国土空间规划体系中发挥承上启下、统筹协调作用，具有战略性、协调性、综合性和约束性。

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），对恩平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，为建设“国家生态文明建设示范区¹、宜居宜业宜游生态示范城市²”的战略部署提供空间保障，支撑恩平市高质量发展。根据国家、广东省、江门市法规政策和技术标准等，制定本规划。

第2条 规划依据

国家层面：

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

¹ 国家生态文明建设示范区：来源于生态环境部命名的第六批生态文明建设示范区名单。

² 宜居宜业宜游生态示范城市：来源于《恩平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》第二章第三节发展目标中提出“成为绿色工业强市、农业绿色发展先行区、全域旅游示范城市、“双区”连接粤西的重要节点城市、华侨华人文化交流合作窗口、宜居宜业宜游生态示范城市，奋力在全省实现总书记赋予的总定位总目标中走在前列。”中国气象局授予恩平市首个“中国避寒宜居地”称号，在《2022年度中国天然氧吧创建示范名单》中，将恩平市被评选为“中国天然氧吧”，两个国字号气候品牌推动恩平生态文明建设、全域旅游建设、乡村振兴建设、产业高质量发展。

筹划定落实三条控制线的指导意见)的通知》(厅字〔2019〕48号)

5. 《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自然资源发〔2019〕87号)

广东省层面:

6. 《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)
7. 《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅关于统一规划体系更好发挥发展规划战略导向作用的通知》(2019年)
8. 《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》
9. 《广东省国土空间规划(2021—2035年)》
10. 《广东省都市圈国土空间规划协调指引》(2022年)

江门市层面:

11. 《江门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》，江门市人民政府，2021年5月
12. 《江门市国土空间总体规划(2021—2035年)》

恩平市层面:

13. 《恩平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》，恩平市人民政府，2021年8月
14. 其他相关法律法规和技术规范等

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、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，统筹发展和安全，以推动高质量发展为主题，以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、乡村振兴战略为牵引，抢抓“双区”和横琴、前海、南沙三大平台建设战略机遇，深入落实省委、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，把握国家全域旅游示范区、“百县千镇万村高质量发展工程”、绿美广东生态建设等重大历史机遇，支撑恩平建设成为国家生态文明建设示范区、宜居宜业宜游生态示范城市，实现经济行稳致远、社会安定和谐，奋力谱写中国式现代化的恩平篇章。

第4条 规划原则

生态优先、绿色发展：厚植恩平优良的生态底色，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚决守住自然生态安全边界，坚定不移走绿色高质量发展之路，探索自然资源高效利用新格局与新模式。

全域统筹、城乡融合：立足恩平全域各类要素和空间特色，综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，科学布局城乡生产空间、生活空间和生态空间，推动城乡空间功能逐步腾挪收

纳、分类归置，全面提升城乡土地资源利用效率与空间发展效益。

以人为本，注重品质：坚持以人为本，聚焦人民最关心的民生问题，优先安排公共空间、优先保障公共服务设施和基础设施的资源配置，解决公共服务发展不平衡不充分的问题，提高交通、市政、公服与居住等设施供给水平，推动基本公共服务均等化，提升人居环境质量。

因地制宜、突出特色：依托恩平各镇街不同的区位条件、资源禀赋、产业基础和比较优势，因地制宜量体裁衣，为各镇街制定富有针对性的目标定位、保护与发展重点及管控引导路径。

第5条 规划期限

本规划基期为 2020 年，期限为 2021 年至 2035 年，其中近期至 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。市域范围包括恩平市行政辖区内全部陆域和管辖海域国土空间。中心城区包括恩城街道集中建成区、东成镇集中建成区和圣堂镇部分区域，总面积 95.70 平方公里。

第7条 规划解释

本规划自省人民政府批准之日起生效执行，由恩平市人民政府负责解释以及组织实施。文本中下划线部分为规划的强制性内容。

第二章 现状基础与风险识别

第8条 现状基数³

根据 2020 年度国土变更调查成果，恩平市现状国土开发强度约 8%。市域常住人口 48.39 万人，常住城镇人口 25.17 万人，常住人口城镇化率 52.01%。

第9条 国土空间开发适宜性和资源环境承载能力

国土空间开发适宜性：全市陆域生态保护极重要区占全市土地总面积的 56%，以林地和水域为主，分布在西部海拔较高的山地，主要在公益林、江门七星坑自然保护区及河排、西坑、洪濬、鳌峰山地方级森林公园等区域。种植业生产适宜区、一般适宜区面积占全市土地总面积的 43%，主要分布在恩城、圣堂、牛江、沙湖、横陂等平原地区。城市建设适宜区、一般适宜区面积占全市土地总面积的 42%，主要分布恩平市东部、北部及南部平原地区，与农业生产适宜区重叠度高。

资源环境承载能力：土地资源约束下，可耕作土地面积约 720 平方公里；水资源约束下，最高耕地可承载规模约为 700 平方公里，综合土地资源及水资源条件约束，全市耕地可承载规模约为 700 平方公里。土地资源约束下，全市可承载城镇建设规模约 710 平方公里；以本地水资源量测算，可承载人口规模达 428 万人，最大可承载的城镇建设用地为 706 平方公里。

³ 数据来源为 2020 年国土变更调查成果数据（自然资源部 2022 年 7 月“三区三线”“二下”成果下发确认的版本）

第10条 国土空间开发保护现状评估

现状基础：恩平市国土空间开发保护格局日渐清晰。中心城区区域竞争力持续增强，人口和经济发展要素持续向中心城区集聚。依托G325国道、沈海高速形成的城市发展，“一横两纵”城镇空间格局明显。生态、旅游资源丰富，沿天露山脉—锦江河—镇海湾生态轴发展，初步形成以温泉康养为引领的全域旅游格局。天露山脉、锦江河、镇海湾形成“一山一江一海湾”国土空间保护格局得到比较完整的保护。工业园区转型升级，为新兴产业发展提供助力，带动经济稳定增长。恩平**籐菜**等“恩字号”品牌形象提升，特色农业产业效益显著。加强了耕地和永久基本农田保护，保障了耕地的占补平衡，建立了以自然保护区、森林自然公园、湿地自然公园等为主要保护对象的自然保护地体系。国土空间资源保障水平和支撑能力进一步增强，保障土地指标足量供应。国土空间品质与人居环境大为改善，城乡面貌与城乡品质不断提升。

存在问题：恩平市位于大湾区的西部门户，区域发展不协调现象突出；处于重要生态地区，生态功能Ⅱ级为主，生态重要性与生态功能不协调，生态环境保护结构性问题仍然突出；农业产业以传统农业种植为主，农业规模化、现代化水平有待提升；经济基础薄弱，创新研发能力水平不足，产业发展多处于分工链条的中低端，竞争优势不突出；基础设施空间分布不均，部分设施建设标准较低。

第11条 国土空间开发保护风险评估

1. **全球气候变化风险。**恩平市位于东南沿海地区，受全球气候变

化影响，镇海湾沿岸面临海平面上升等风险；全球气候变暖导致极端气象灾害增加、生物多样性降低，给全市生态系统安全、城市公共安全、粮食安全等带来潜在威胁。

2. 自然灾害风险。恩平市面临的灾害风险主要有地质灾害和洪涝风险，恩平属于南方低山丘陵地区，处于亚热带季风区，主要灾害为台风、强对流天气导致的暴雨、大风，因强降水过程诱发的洪涝、滑坡、崩塌、泥石流等灾害。沿海区域台风多发，镇海湾沿岸受台风影响较大，可能出现风暴潮灾害，对沿海区域生产生活及堤围工程造成较大威胁。台风与季风气候降雨期重叠，带来大量集中降雨，增加了城市内涝风险。江门市地处东南沿海地震带中段，存在中强以上地震发生的地震地质构造背景，恩平市目前被划为国家地震重点监视防御区，存在较高的地震灾害潜在风险。

3. 城市安全。恩平市域分布有天然气门站、LNG 气化站、油气管道等重大危险能源，都对恩平市城市安全有一定影响。

4. 存在工程性缺水风险。恩平市水资源充沛，但降水量、径流量年内分配不均，同时存在现有水资源开发利用率低、现有水库蓄洪能力有限的问题，易造成季节性和工程性缺水。目前城市产业发展对水资源依赖度较高，沿海地区缺乏大型储水水库，水源安全保障水平有待提升。

第三章 城市性质和目标战略

第12条 目标愿景

至 2025 年，国土空间开发保护水平稳步提高，国土空间开发保护格局逐步优化。城市经济实力、发展质量显著提高，积极推进科技创新产业研发、生产发展建设，生态文明示范城市建设成效显著。

至 2035 年，经济实力、发展质量实现跃升，总体竞争力显著增强，经济高质量发展迈上新的大台阶。全力融入“双区”和横琴、前海、南沙三大平台建设，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，现代化产业体系建设取得明显成效。永久基本农田全部建成高标准农田，粮食安全基础更加稳固。自然保护地体系基本形成，广东省珠三角外围生态屏障更加牢固。全面形成“一心两轴三区”、“一山一江一海湾”国土空间开发保护格局。全面建设成为国家生态文明建设示范区、宜居宜业宜游生态示范城市。

展望 2050 年，国土空间开发保护治理高效，经济社会全面发展。全面建成居住环境友好、产业发展繁荣、民生幸福和美的城市。

第13条 城市性质

落实国家、省及江门市战略要求，立足恩平发展需求，将恩平建设成为“珠西智造之城、广东绿美之城、侨乡活力之城、县域繁荣之城、平安幸福之城”。

珠西智造之城：推动制造业高质量发展，大力推动恩平工业园创建省级高新区。推动工业振兴，打造粤西地区智造园区的重要承载区。

加快科技引领，坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，推动创新综合能力明显提升。

广东绿美之城：深入挖掘恩平市优良的生态资源，构建生态发展区服务中心，打造生态文明建设示范区。探索“两山”转化路径，推动生态资源的整合转化，推进县级国家森林城市创建。

侨乡活力之城：依托恩平市“山、水、文、城、侨”等优势资源，高位布局全域旅游，持续推进文旅深度融合发展。创建“省全域旅游示范区”，文旅体融合，持续打造具有侨乡特色的“文旅+体育”品牌。

县域繁荣之城：依托江门市环镇海湾生态文明发展示范区规划建设，全力推动产城融合发展区、产业融合发展区、绿色产业发展区建设。促进城乡要素有效流动，深入推进百县千镇万村高质量发展工程，实现强县促镇带村，抓实乡镇连城带村，推动县域经济高质量振兴，抓牢宜居宜业和美丽乡村建设。

平安幸福之城：持续在发展中保障和改善民生，配置完善公共服务体系，实现公共服务城乡均等化、普惠化发展。完善市政交通体系，建设安全韧性基础设施，提高设施智能化、数字化发展，创建“平安中国建设示范县”、“智慧安全示范县”。

第14条 国土空间开发保护策略

全域融入“双区”建设，激发高质量发展新动能。发挥恩平地处“双区”和横琴、前海、南沙三大平台连接粤西地区和辐射大西南重要节点优势，依托“一环五高、两铁两港”一体化综合立体交通格局，开

放创新并融入“双区”和横琴、前海、南沙三大平台建设发展；坚持把发展经济着力点放在实体经济上，优先保障产业发展空间，全力推进产业基础高级化、产业链现代化，提高经济质量效益和核心竞争力。

坚守绿色发展底线，树立绿色发展新标杆。牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，依托恩平生态产品交易中心，推进绿色金融创新，支持绿色产业发展，推动形成绿色发展方式和生活方式，实现山水林田湖草等各类自然资源优化配置。

统筹城乡融合发展，打造县域发展新引擎。加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，优化城镇空间格局，形成规模适度、等级合理的城镇体系。提升中心城区首位度，打造县域发展新引擎。

传承五邑侨乡特色，建设幸福侨乡新家园。谋划华侨华人文化交流合作平台建设，争取政策、资金支持，努力建成华侨华人的精神家园、文明互鉴的交流典范、共建共享的文化实验区、华侨华人青年创业创新高地。提升民生保障水平，推进市域社会治理现代化，建设幸福侨乡新家园。

第15条 规划指标管控

落实广东省、江门市国土空间相关指标要求，结合恩平市国土空间开发保护新格局，制定恩平市 41 项国土空间指标体系。

强化国土空间底线管控。严格落实广东省国土空间规划确定的约束性指标等控制性要求，将耕地保有量、永久基本农田保护面积、陆域

生态保护红线面积、海洋生态保护红线面积、城镇开发边界面积等约束性指标严格分解下达至各镇街，作为各镇街指标体系的基本要求，在规划期内不得突破。

因地制宜引导资源差异化配置。坚持统筹协调和分类指导，合理制定预期性指标，引导资源要素向经济发展优势地区集聚。

第四章 国土空间总体格局

第一节 开发保护总体格局

第16条 构建“一心两轴三区”的国土空间开发利用格局

一心：强化恩平中心城区中心职能，提高其综合服务和辐射能力。

两轴：依托 G325，形成城市发展轴；以 S276、镇海湾高速等交通廊道为依托，北接云浮、南连海洋经济发展带，形成生态旅游轴。

三区：依托恩城镇、东成镇、大槐镇、横陂镇四镇建设产城融合发展区，依托沙湖镇、牛江镇、良西镇、圣堂镇、君堂镇五镇建设产业融合发展区，依托大田镇、那吉镇建设绿色产业发展区。

第17条 营建“一山一江一海湾”的国土空间保护格局

一山：以天露山脉为主，由七星坑保护区、西坑林场等生态优渥区域，构建恩平的山林屏障，作为珠三角外围生态屏障的组成部分。

一江：以中部锦江河作为恩平生态主廊道，通过主廊道连山接水，构筑恩平生态格局的主骨干。

一海湾：以镇海湾及沿岸区域，重点关注红树林和生物多样性保护，构筑恩平海洋生态屏障，作为广东省南部海洋生态保护链的重要组成部分。

第18条 落实主体功能区要求

落实广东省主体功能区要求，恩平市县域主体功能区为国家级农产品主产区。

结合《江门市国土空间总体规划（2021—2035年）》，明确恩平市乡级行政区主体功能定位为省级城市化发展区和国家级农产品主产区。

第二节 重要控制线划定

第19条 优先划定耕地和永久基本农田

突出粮食生产安全优先、耕地保护优先，严格落实耕地与永久基本农田保护任务。规划至2035年，全市划定耕地保护目标198.73平方公里，其中永久基本农田面积188.40平方公里。严格耕地用途管制，严格落实耕地“占补平衡”和“进出平衡”。

第20条 科学划定生态保护红线

全市生态保护红线共划定面积487.76平方公里，其中陆域生态保护红线面积481.78平方公里、海域生态保护红线面积5.98平方公里。

第21条 合理划定城镇开发边界

充分尊重自然地理格局，统筹发展和安全，统筹农业、生态、城镇空间布局；坚持反向约束与正向约束相结合，避让资源环境底线、灾害风险、历史文化保护等限制性因素。全市划定城镇开发边界82.61平方公里。

第三节 国土空间规划分区⁴

第22条 落实江门国土空间规划分区

落实江门市国土空间规划划定的 7 类一级规划分区，包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区、矿产能源发展区。

第23条 划分城镇发展区二级分区

按照规划主导功能，将城镇发展区划分为 7 个二级规划分区。包括居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区。对城市功能的空间布局进行结构性控制，为中心城区用地规划及各镇镇级国土空间规划提供土地用途分类依据。

第24条 划分海洋发展区二级分区⁵

根据海洋开发利用需求，落实生态保护红线管控要求，落实上级海洋功能分区，将生态保护区及生态控制区以外的海洋发展区划分为渔业用海区和交通运输用海区 2 个二级规划分区。

第25条 划分乡村发展区二级分区

根据乡村振兴战略及相关要求，将乡村发展区划分为村庄建设区、一般农业区和林业发展区 3 个二级规划分区。明确乡村发展方式，加强规划引导。

⁴ 国土空间规划分区准确数据以规划数据库最终成果为准。

⁵ 具体海域规划分区以批准的《广东省海岸带综合保护与利用规划》为准。

第五章 农业空间与乡村振兴

第一节 农业空间格局

第26条 优化农业空间格局，推动一二三产融合发展

稳定恩平市耕地布局和农业空间，立足农业现代化以及绿色、智慧和科技农业发展，以建设“国家农业绿色发展先行区”为抓手，稳定恩平耕地布局和农业空间。重点发展绿色生态农业和特色农业，以做大做强岭南特色产品为主攻方向，调整优化种植结构。深入推进农业绿色化、优质化、特色化、品牌化发展，打造粤港澳大湾区的“米袋子”和“菜篮子”。大力实施乡村振兴战略，强化规划引领，突出集群成链，集聚资源要素，构建恩平现代农业、农旅融合、特色种养等三个特色农业发展组团，即**现代农业发展组团、农旅融合发展组团和特色种养发展组团**。

现代农业发展组团包括沙湖镇、牛江镇、良西镇、君堂镇及圣堂镇，以规模化、产业化、现代化为导向，打造现代农业示范区，推动丝苗米、濑粉、良西四薯等农副产品规模化、品牌化发展。农旅融合发展组团包括恩城街道、东成镇、大田镇及那吉镇，以农业为基础，充分利用勒菜、牛大力等地理标志农产品，充分发挥响水龙潭森林自然公园、七星坑自然保护区等生态资源以及广东地热国家地质自然公园等地热资源，统筹乡村、生态、文化、景观等要素，拓展农渔业的旅游观光功能，大力推动农旅融合，创建一批侨乡文化特色鲜明的休闲农业与乡村旅游示范区。特色种养发展组团包括大槐镇及横陂镇，发展具有山

林、滨海特色的农业种养加工相结合的特色种养产业，做好红茶、青蟹、生猪、活禽、水产等种养发展。

第27条 引导优势特色农业发展，打造特色农业集聚平台

以恩平省级现代农业产业园、一镇一业、一村一品为依托，构建种业、生产管理、加工、流通、品牌、销售、休闲于一体的现代农业生产服务体系，推动农业跨产业融合发展。做强国家地理标志农产品“恩平大米”，以省级丝苗米产业园平台为载体，围绕恩平粮食生产带，打造集优质大米现代种业、全程机械化、社会化服务、深加工、品牌建设和电商物流基地（中心）为一体的产业集聚区；加强牛大力、勒菜等恩平特色农产品种植与研究开发，推进特色农产品与保健品融合发展；以恩平勒菜文化创意园为示范，创新都市农业、观光农业建设模式；打造绿色生态农产品生产区、乡村康养产业示范区、乡村研学游示范带。

第二节 严格保护耕地

第28条 严守耕地保护红线，加强用途管制

坚持“严保严管、节约优先、统筹协调、改革创新”的原则，加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，确保规划期内全市永久基本农田面积不减少、质量有提升、布局总体稳定。至2035年完成耕地保护目标198.73平方公里；永久基本农田保护188.40平方公里。严格落实国家及省的相关管控要求，加强永久基本农田护力度，永久基本农田一经划定，任何单位及个人不得擅自占用、调整永久基本农田空间

布局或改变用途。严格规范永久基本农田内的农业生产活动，严控建设占用永久基本农田。

第29条 加强占补平衡、进出平衡，有序释放潜力

在永久基本农田外的耕地中，优先选择生地整理复垦开发及新增高标准农田内的优质耕地，划定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，优先从永久基本农田储备区耕地中补划。

充分利用宜耕土地资源，加强耕地整备。强化耕地数量和质量“占补平衡”、“进出平衡”，充分利用农用地分等定级、土壤质量调查测评分析、国土资源调查等成果，完善现有和后备耕地资源质量等级评定，推动耕地整备。

第30条 改进耕作条件，建立现代农业集聚区

建立现代农业集聚区，保障粮食安全。坚持“生态化、科技化、智慧化”，提升农业现代化和科技化水平，结合恩平市“三组团”的农业格局，因地制宜建设现代化农业集聚区。

提高耕地质量，强化土地综合治理。重点开展高标准农田建设耕作条件和耕地提质改造工程，增加有效耕地面积，完善农田基础设施。按照集中连片、设施配套、旱涝保收的要求，积极推广表土剥离与再利用技术；进一步加强土壤的修复和治理，规范耕地提质改造工程市场化运作机制，对耕地提质改造工程的实施过程和效果进行全方位的监管；大力发展生态循环农业，推广生物农药，进一步深化以化肥、农药减量为目标的耕地生态保护；综合运用财政、税收、价格、信贷、保险

等经济政策手段，积极鼓励社会资本参与耕地保护与利用。

第三节 优化村庄布局建设美丽宜居乡村

第31条 分区分类，有序引导村庄发展

坚持科学引导和规划，结合恩平市乡村振兴战略，依据《广东省村庄分类办法》，将全市 151 个村分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、一般发展类 4 类村庄，有序引导村庄发展。

集聚提升类（102 个）。该类村庄将在达到一般发展村庄建设标准基础上，推动乡村建设与产业发展互促互进，以乡村产业发展为主要方向，强化主导产业支撑。

城郊融合类（19 个）。该类村庄以承接城镇外溢功能为主，能够共享使用城镇基础设施和公共服务，需要推动城乡产业、人才、资源等要素双向流动，率先实现城乡融合一体化发展。

特色保护类（14 个）。该类村庄要充分发挥历史文化、传统文化、少数民族特色文化等优势，发展特色农业产业园、特色农产品，活化利用传统民居、少数民族村寨等发展乡村民宿、休闲度假、健康养生等旅游产业，发展壮大生态产业。

一般发展类（16 个）。该类村庄以普惠性、基础性、兜底性民生建设为重点，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32条 统筹规划，推进美丽乡村建设

依照实用型村庄规划以及“百县千镇万村高质量发展工程”要求，划分重新编制、规划调整、通则管理、详规覆盖四种类型，分类推进村庄规划优化提升。在原有村庄规划的基础上，结合国土空间规划的编制，采取试点先行，有序推进的方式开展有条件有需求的行政村的村庄规划优化提升工作。

第33条 优化布局，节约集约建设

配合村庄规划实施和乡村产业的发展，严格落实“一户一宅”规定，规范农村住房建设管理，杜绝乱批乱占宅基地现象，加快盘活农村存量建设用地。

第34条 统筹提升农村人居环境

加快旧村改造，整治空心村、保护古村落、建设特色村。深入开展农村空心村整治、违法乱占耕地建房专项整治、旧危房及既有建筑风貌改造专项整治等行动，加快旧村改造；修缮特色保护类村庄，因地制宜推进一批人文历史、产业特色、生态休闲等特色名村示范村。

分阶段有序推进“美丽田园”、“美丽家园”、“美丽河湖”、“美丽园区”、“美丽廊道”五大“美丽行动”。推进全市域内铁路、高速公路、国道、省道、县道、乡道等“廊道”两侧，以及全市各镇街、村居等重点部位的环境综合整治工作，推动农村环卫一体化项目，推动农村生活污水治理率提升，扎实推进乡村农房管控和风貌提升。

第四节 推动乡村产业发展

第35条 积极推进乡村振兴示范带建设

坚持“美线强点、连点成片、以片带面”的发展思路，高质量推进芳菲田园·醉美温泉乡村振兴示范带建设；基于莲塘村、黎塘村等历史文化村落和炯成楼、冯燊故居等众多历史文化资源及古驿道路径，积极谋划古驿风情·人文侨乡乡村振兴示范带；基于恩平地热国家地质公园、七星坑省级自然保护区、清湾森林公园等自然资源，积极谋山林葱葱·余音袅袅乡村振兴示范带。

第36条 强化乡村产业发展用地支持

加快一二三产业融合发展。鼓励发展农产品加工、农产品冷链物流、电子商务、休闲农业、田园综合体、乡村旅游、生态康养、文化创意、乡村共享经济等农村新产业新业态。推进特色农产品深加工、水产品深加工建设项目，优化农村物流点布局，推进乡村冷链物流体系加快建设，支持电商、快递进村。利用农村本地资源适当开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必需的配套设施建设。

强化现代农业发展空间保障。重点保障乡村产业发展用地。支持农村新产业新业态和产业融合发展，优先保障农业产业园、市域助农服务综合平台和镇村助农服务中心等乡村产业发展用地。鼓励各地充分利用存量建设用地进行农产品加工、农产品冷链、物流仓储、产地批发市场等项目建设或用于小微创业园、休闲农业、乡村旅游、农村电商等农村二三产业。鼓励建立规模化设施蔬菜基地和田头冷库。

第五节 推进城乡高质量融合发展

第37条 促进城乡要素流动，加快城乡高质量融合发展

人、城、产一体化发展，促进城乡要素有效流动。提高农业转移人口市民化质量。推行农村集体经营性建设用地入市。促进城乡公共设施联动发展，建立城乡教育资源均衡配置机制，健全乡村医疗卫生服务体系，完善城乡统一的社会保险制度，推动城乡教育联合体和市域医共体建设；加快实施城乡农贸市场一体化改造、城乡道路客运一体化发展、城乡公共文化设施一体化布局；推动实施城乡统筹的污水处理和垃圾集中处理工程，促进市政供水供气向城郊村延伸。

第六章 生态空间

第一节 生态空间格局

第38条 保育“一山一江一海湾”的生态保护格局

恩平市域整体自然条件优越，锦江河从西南至东北，恩平呈现出“山河田村城互嵌”的自然风貌。落实江门市“三山两江一海湾”的生态保护格局，依托天露山、七星坑自然保护区为主要生态源地，通过锦江河贯穿中部的空间区位优势，通过河流水系串联南北山林、水库、海湾形成恩平市“一山一江一海湾”的生态保护格局。

落实广东省珠三角外围生态屏障，重点推进天露山生态公益林、水源涵养、水土保持、优化水源涵养功能；落实广东省南部海洋生态保护链，重点加强镇海湾红树林生物多样性保护，提升生态环境质量，保护候鸟迁徙廊道，维护生态系统稳定；做好锦江沿岸的污染防治、水生生态维护等生态保育工作，强化锦江水库等饮用水源地保护。

加强市内莲塘河、那扶河、鳌峰山、锦江水库等重要廊道、生态节点的生态价值，通过河流及其两岸构建相互勾连的生态网络体系，增强恩平生态格局的连接度。重点保护沿河生态，加强河流管护，推动碧道建设，强化自然岸线管理工作。通过保护各级自然保护地、森林公园及周边区域，形成小型生态节点，延伸生态保护空间，锚固恩平国土空间保护格局。

第39条 强化生物多样性保护

以各级自然保护地为重点，有序开展生物多样性调查。摸清恩平市生物多样性分布情况，构建恩平市野生动植物保护体系建设，重点加强珍稀哺乳动物、鸟类、两栖类、昆虫类和特有植物类的保护，建立重点野生动物保护示范基地。

积极推动生物多样性保护宣传教育，加强自然保护区建设、野生动物疫源疫病监测防控、重点打击破坏野生动物资源及野生动植物非法贸易。进一步强化资源管护，完善网格化巡护监管体系，加强互联网及无人机等信息化技术应用，创新巡护员管理方式。

第40条 巩固生态系统碳汇能力

严格管控生态空间，严守生态保护红线，建立自然保护地体系。以天露山脉、七星坑自然保护区、镇海湾红树林自然保护区、广东地热国家地质自然公园、河排森林自然公园、石猫森林自然公园、西坑森林自然公园、鳌峰山森林自然公园、洪窖森林自然公园以及锦江水库等作为自然碳库，加快推进自然保护地的资源保护，稳定森林、湿地、海洋、土壤的固碳作用，夯实生态碳汇基础。加强山地、丘陵等生态脆弱区保护修复，减少生产活动碳排放，提升生态系统碳汇总量。

第二节 生态空间分级分类管控

第41条 严格管控生态保护红线

严格落实国家及省发布的生态保护红线相关的管控办法及规则，坚持从严管控。自然保护地核心保护区内，原则上禁止人为活动。生态

保护红线内自然保护地核心保护区外，禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许开展对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

第42条 实施重点生态功能区分区分类管控

强化自然保护地体系管护，明确恩平市内各自然保护地功能定位。分级行使自然保护地管理职责并勘界立标，确保自然保护地不交叉、不重叠，明确管理保护责任单位，切实做好生态保护工作，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，既严格保护又便于基层操作，合理分区，实行差别化管控。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43条 强化生态空间管控

严格落实生态保护红线、自然保护地相关的保护规定，严格执行“三线一单”，明确各类型规划实施的“红线、底线和上线”。推动完善生态环境治理体系建设，通过建立分级实施和动态调整机制、突出“三线一单”指导作用、严格产业园区管理、建立完善数据应用平台等方式加快推进“三线一单”成果落地应用，推动生态环境分区管控体系不断完善。严格按照“环境管控单元准入清单”落实区域布局管控、能源资源利用、污染物排放管控以及环境风险防控等要求。

第七章 城镇空间

第一节 城镇体系结构与规模等级

第44条 构建“一心两轴”城镇空间格局

“一心”：为恩平中心城区。规划推动恩城街道、东成镇、圣堂镇协同发展，打造恩平市中心，承担全市行政管理、产城融合、商贸集聚、科技创新、文旅服务等核心功能，提升城市综合服务能力与发展活力，以辐射带动镇海湾地区发展，助力环镇海湾建设生态文明示范区。

“两轴”：主要依托国道 G325，形成阳江-恩平-江门城市发展轴；主要依托省道 S276，形成云浮-恩平-大广海西部生态旅游轴。加强轴带上重点城镇的交通联系和功能协同。

第45条 优化市域城镇体系结构

引导人口有序增长和合理布局，提升恩平市城镇战略节点规模能级，深化落实江门市“一主四副多极点”城市空间发展架构，优化形成“1+3+7”三级城镇体系结构。

第46条 明确城镇规模等级

依据规划人口规模，衔接江门市城镇规模等级体系，至 2035 年，规划恩平全市形成“中小城市-小城镇”两级城镇。

第47条 分类引导城镇特色化发展

恩平市域城镇职能分为三类：综合型、工业型、文旅型。

综合型：包括恩城街道、东成镇、大槐镇和圣堂镇。

工业型：包括君堂镇和沙湖镇。

文旅型：包括良西镇、大田镇、那吉镇、横陂镇和牛江镇。

第二节 城镇开发边界划定与建设用地区资源管控

第48条 统筹城镇开发边界划定

充分尊重自然地理格局，统筹发展和安全，统筹农业、生态、城镇空间布局；坚持反向约束与正向约束相结合，避让资源环境底线、灾害风险、历史文化保护等限制性因素。全市划定城镇开发边界 82.61 平方公里。

第49条 强化城镇开发边界管控

严格实行建设用地总量与强度双控，强化城镇开发边界对开发建设行为的刚性约束作用。在城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”的管制方式，城镇开发边界内蓝线、绿线、紫线以及大气、水环境等环境管控区按照相关规定执行管控。

第50条 优化城镇建设用地配置

严控全市建设用地总量和新增建设用地规模，落实江门市上位规划指标，强化城乡建设用地规模刚性约束，遏制土地过度开发和建设用地低效利用。释放存量建设用地空间，提高存量建设用地在土地供应总量中的比重。新增建设用地优先用于保障供给重点项目、民生设施、乡村振兴以及重点产业平台（园区）用地需求。

第51条 合理预留弹性发展空间

为应对未来发展不确定性，划定战略留白用地，为重大项目、重大事件预留空间。将城镇开发边界内拟收储的建设用地、未明确功能用途或现阶段不具备开发条件的区域，表达为战略留白用地，根据未来土地开发需要，灵活决定土地利用性质、相关混合用途以及各类用途用地比例。

第三节 产业空间布局与空间保障

第52条 构建产业发展体系

积极对接广东省培育发展“双十”战略性新兴产业集群、江门发展五大新兴产业集群的发展战略，发挥恩平产业特色优势，壮大传统优势产业，大力培育战略性新兴产业，强化自主创新能力，完善先进制造业产业体系；发展全域旅游、现代物流、绿色金融及通航产业等现代服务业体系。

第53条 谋划产业发展平台

落实江门市委市政府关于产业的重大部署及江门市国土空间总体规划相关要求，把握广东省制造业当家、推进科技创新强省建设等重大机遇，优先保障产业发展空间，积极推进产业平台建设，推动恩平工业园扩园发展，力争将恩平工业园打造成为超百亿工业园区，争创省级高新区、大湾区水资源特色产业园、珠三角地区特色标杆园区、江门东西部协作发展标杆园区。

第54条 保障产业发展空间

增量用地规模主要保障重大产业平台，优化工业用地布局，增量用地规模主要配置恩平产业转移工业区米仓园、大槐产业集聚区、东成产业集聚区、圣堂产业集聚区、大田产业集聚区等区域，以保障支柱产业用地需求。存量用地释放推动优势产业升级，存量保留各镇区工业集聚区工业用地，推动集聚区改造整治提升，支撑五大特色产业发展；存量优化零散工业用地，鼓励和引导零散工业企业向产业园和工业集聚区转移，充分释放工业用地使用效益。推进镇级工业园转型升级，整合镇级弱小工业园区，提升产业发展水平。工业用地控制线管控，优化工业用地控制线布局，优先将重大产业平台的工业用地纳入工业用地控制线管控，鼓励工业用地控制线内进行工改工类“三旧”改造和综合整治。鼓励支持“三旧”改造项目配套一定量的科研、商业、新型产业、办公等建筑功能。

第55条 发展全域旅游示范区

推动文旅体融合发展，培育打造“文旅+美食”、“文旅+研学”、“文旅+体育”、“文旅+生态”、“文旅+夜经济”和“文旅+工业”六大融合业态，强化西部生态旅游轴沿线生态文化旅游产业。

第四节 居住空间与公共服务

第56条 健全住房供应体系

以加快促进全体人民“住有所居”为首要目标，积极推进棚户区和农村危房改造，缓解市域居民在居住方面遇到的困难，为服务和改善

民生做好用地保障，逐步形成符合实际发展需要的商品住房、保障性住房、人才公寓等多种类型的住房供应体系。

第57条 优化居住用地布局

中心城区加强居住用地规模控制与配置优化。按照主城区人口调控要求，旧城区原则上不再新增居住用地，有序推进城中村、老旧小区更新改造工作，控制新增建设开发为居住用地的比例，加大公共服务和市政基础设施配套，提升居住品质。

重点镇合理配套产业集聚区居住用地，促进产城融合。按照重点镇区扩容提质的要求，鼓励扩园集聚区建设住房，鼓励交通站点等交通便利地区引导紧凑的城市开发，促进就业空间和生活空间紧密融合。

一般镇引导农村住房向城镇集中布局。突出对周边乡村地区的统筹带动作用，推动城乡协调发展，结合特色产业布局增加配套居住用地供应，满足生活服务需求。

第58条 完善公共服务体系

深化江门市国土空间总体规划确定的公共服务中心体系，形成“1个市级-10个镇街级-多个社区级”三级公共服务中心体系，提升公共服务资源使用效率，实现公共服务城乡均等化、品质化、特色化发展。

第59条 落实城乡公共服务设施配置

高标准建设文化设施。完善各层级公共文化设施，深化“十五分钟”文化圈建设。依托文化设施延续恩平历史文脉，建设文化设施重大工程、特色文化地标。推进公共数字化文化工程建设，搭建公共文化云

数字综合服务平台。

高质量促进基础教育发展。大力发展社区托育服务，完善婴幼儿照护设施等基本公共服务设施。促进学前教育普惠优质发展，有计划地建设一批公办幼儿园。推动义务教育优质均衡发展，着重提高小学教育设施占比，以学位紧缺地区为重点，加快学校的规划建设。提升高中教育服务覆盖面，大力发展职业教育。

高水平建设医疗卫生设施配套。加强“综合医院-专科医院-社区卫生服务中心/乡镇卫生院-医疗卫生服务站”的分级医疗卫生服务体系建设。优化市域公共卫生服务资源布局，全面打造基层医疗服务圈，基层医疗卫生机构标准化达标率 100%。完善疾控体系，提升疫情救治能力，健全疫情反应机制。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。

高效能提升体育设施服务。加快各类体育场馆建设。依托社区生活圈建设一批社区体育公园、体育场地设施配套。推进重点学校体育场馆改造和社会体育场地设施建设。

高要求配套社会保障措施。加强养老服务设施建设，实现卫生院与敬老院“两院一体”运营发展。社区养老服务设施实现有效覆盖，按照社区 15 分钟生活圈要求合理布局养老设施。逐步建立起居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系。

完善殡葬设施布局，提升殡葬服务能力。大力推动殡葬事业改革，

合理规划殡葬公共服务设施建设布局。加快公益性公墓和骨灰存放设施建设，有效治理散埋乱葬。

第60条 营建城乡社区生活圈

按 15 分钟可达的空间范围，以居住社区为中心，完善基本公共服务设施配置，打造宜居舒适、包容混合、富有地域归属感的城乡社区生活圈。结合恩平实际情况，制定社区生活圈基础设施配置标准，通过功能复合、设施共享、更新改造和规划统筹等方式，重点配套基础教育、医疗卫生、养老、文化、体育健身等设施，提升基本公共服务的便利性和可达性，提高社区级设施的服务效率和水平。

第61条 建设绿色开放空间体系

构建以郊野公园、综合公园、社区公园、滨水碧道为主的绿色空间开放网络，优化城镇蓝绿开敞空间布局。

按照国家规范要求，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。

重点围绕锦江及其支流等流经城镇发展区的水系沿线，打造富有特色的滨水观景平台、休闲碧道、绿道等开敞空间。

第62条 优化提升城镇环境品质

持续开展人居环境整治。对镇街主干道、门户标志、农贸市场、文体中心、文化公园等重要展示空间进行风貌改造，提升空间品质。

推进老旧小区人居环境整治。加快老旧小区改造，推动公共服务设施配置提质升级。加强市政管网改造提质、商住环境整治，推动城市风貌、品质双提升。

第八章 中心城区

第一节 中心城区土地使用

第63条 功能定位与发展规模

1、中心城区范围

基于 2020 年土地变更调查数据，划定中心城区范围为 95.70 平方公里，包括恩城街道集中建成区、东成镇集中建成区和圣堂镇部分区域。

2、中心城区城市定位

恩平市政治、经济、文化、信息、商贸流通中心，全域旅游绿色宜居发展示范区。

3、中心城区发展目标

至 2035 年，充分发挥中心城区优越的区位条件、资源优势、以及产业发展基础，构建优质生活圈和高品质公共服务体系，强化其作为现代服务中心的综合服务职能，打造“珠西智造高地、侨乡活力绿城”。

第64条 空间发展结构

构建“两心三轴三片区多节点”的中心城区规划结构。

“两心”：恩城综合服务核心、产业服务核心（含高铁新城和东成镇中心）。

“三轴”：城市综合服务轴，依托 S297、新平路、S267 等道路沿线串联恩平老城区等生活片区，延续老城脉络；产城融合发展轴，依托

325 国道连接恩平产业片区，促进产城融合；城市多功能发展轴，依托锦江大道、发展大道由北向东南串联鳌峰山、锦江新城、高铁新城，激发城市多元发展。

“三片区”：北部综合服务片区，依托锦江河、鳌峰山等生态资源营造配套完善、功能复合的综合服务功能区；中部产业拓展片区，沿产城融合发展轴，西连恩平工业园核心园区，东连恩平工业园东成产业集聚区（新龙组团）、塑造产城融合示范区；南部生态旅游片区，挖掘恩平优越的生态景观资源，重点打造以泉林生态旅游小镇为代表的生态休闲片区。

“多节点”：锦江新城、恩平工业园、鳌峰山、泉林文旅小镇等多个节点。

第65条 中心城区用地布局优化

持续推进中心城区东拓南进；围绕新的优质公共资源聚集新型城市社区，优先保障各类重要民生设施的用地需求；预留重大交通设施廊道；合理调整居住用地布局；引导工业用地向园区集中集约布局。

规划至 2035 年，中心城区人均城镇建设用地控制在 120 平方米以内。

第66条 中心城区国土空间规划分区

中心城区内，划定国土空间规划分区 6 类一级规划分区，包括生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区。

第二节 居住与住房保障

第67条 住房发展目标

至 2035 年，中心城区居住用地规模不超过 20 平方公里，占城镇建设用地比例控制在 45% 以内。

第68条 住房保障规划

至 2035 年，中心城区新增各类保障性住房占新增住房供应比例稳定在 3% 左右，主要由居住类项目进行配建，实现常住人口中等偏下及低收入困难居民住房应保尽保。

第三节 公共服务设施与社区生活圈

第69条 构建优质均衡的教育设施体系

坚持教育优先发展，培养高层次人才。整合职业教育专业资源，促进职业院校布局组团化、集群化发展。加快恩平工业园职教园区、恩平市实验小学、恩平市实验幼儿园、恩城街道办石栏小学等项目建设。

第70条 营建全民共享的文化体育设施体系

文化设施。构建普惠性、高质量的城市公共文化服务体系。

体育设施。构建完善健全的全民健身体系。鼓励体育设施与其他公共服务设施共建共享，建设面向民众的中小型体育场馆、健身步道等场地设施，打造距离身边的 500 米健身圈。

第71条 打造完善高效的医疗福利设施体系

医疗卫生设施。有序扩大医疗卫生资源供给，完善医疗卫生服务

水平。推进恩平市人民医院改建扩建工程、恩平市妇幼保健院三期等项目建设。

社会福利设施。推动构建完善的养老设施体系。健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次养老保障体系，鼓励居家养老模式。至 2035 年，健全居家养老设施配建，结合社区需求及服务半径（老年人步行距离约 300-400 米）增设日间照料中心和居家养老中心。完善底线民生保障体系，完善福利院、特殊学校、社会救助站等设施的布局，深化殡葬改革，完善基本殡葬公共设施布局。

第72条 构建便捷舒适的社区生活圈

结合城镇住宅用地布局、公共服务设施服务范围，以 1.5-3 万人、800-1200 米服务半径，划定 27 个社区生活圈，每 5-6 万常住服务人口设置 1 处社区级公共服务中心。其中，结合城镇建设用地布局，构建 22 个城镇社区生活圈；结合村庄建设用地布局，构建 5 个乡村社区生活圈。结合生活圈的空间划分和类型完善公共服务设施布局，提升基本公共服务的覆盖度与便利性，在详细规划中进一步细化社区生活圈布局和建设标准。

第四节 城市绿地系统与开敞空间

第73条 绿地系统规划

建立森林公园-综合公园-专类公园-社区公园四级公园体系，为市民提供足不出城的高品质绿色开敞空间。

依托锦江河以及支流构成纵横交错的蓝网水系，结合鳌峰山、城

市公园、社区公园和道路绿化带等绿色空间，形成“一带、三核多节点”的蓝绿网络结构。“一带”：即穿越中心城区的锦江滨水景观带；“三核”即鳌峰山森林公园、恩平大松岭公园、中山公园，作为恩平市民休闲活动的场所；“多节点”：即多个专类公园、社区公园，具体包括西门湿地公园、锦江湿地公园、恩平市法治文化公园等。

第74条 通风廊道规划

划定一级、二级通风廊道，对城市风道内的建设活动进行规划控制，保证城市风道畅通。一级通风廊道主要依托锦江等水系沿线展开，原则按照 150 米进行宽度控制。二级通风廊道主要依托国道 G325 沿线、发展大道、滨江大道等城市主干道路沿线展开，原则按照 40 米进行宽度控制。严格控制风道内及主要入风口建设增量，逐步打通阻碍廊道连通的关键节点。

第五节 城市道路交通

第75条 完善中心城区路网体系

落实区域重大交通基础设施建设，集约化建设交通设施，构建运行畅顺、集约高效、品质卓然的综合交通体系。

构建以“快速路+主干路”为骨架的中心城区路网，串接中心城区及周边镇街。外围落实恩平大道环绕主城区段-东段快速化改造，实现中心城区至周边镇区中远距离高效衔接，内部打造以新平路和锦江大道-发展大道十字轴线为骨架、其他主干道为延伸的主干路网体系，强化内部各功能区域的联系，实现中心城区与周边高快速路以及主要交

通枢纽的快速通达。

第76条 构建特色慢行交通网络

完善中心城区慢行设施体系，结合恩平侨乡文化特色及中心城区功能区域划分、公园绿地、河涌等设施，通过特色断面、彩色铺装等形式打造多彩慢行设施供给体系，合理分配人行及机动车路权，形成绿色生态、历史人文、亲水空间、特色商贸、休闲娱乐等多元化的慢行单元，丰富慢行需求人群出行体验。

第77条 提升公共交通服务水平

全面鼓励公共交通优先发展，通过完善线网布局、加强公共交通基础设施建设、合理投放运力、强化运营管理、拓展公交服务范围和覆盖面等措施，构建“层次分明、结构合理、衔接顺畅、覆盖城乡”的公共交通运输网络和“布局合理、容能充分、设施完善、换乘舒适”的公共交通站场体系。

第78条 打造结构合理的静态交通体系

近期通过各种手段增加停车设施供给，缓解停车供需矛盾突出区域的停车问题，保障交通系统的平稳运行；远期构建“模式适应、规模合理、经济集约”的停车设施供给体系，达到调节小汽车出行需求的基本目的，实现停车与社会经济的协调发展。

第六节 市政基础设施与防灾减灾布局

第79条 市政基础设施

协调推进供水一体化，保障城市用水需求。

协调推进雨污分流排水体制，实现城区污水收集处理全覆盖。

加强区域电力供应，建设区域高压供电网络。加快推进城镇 5G 网络全覆盖，完善千兆光纤网络基础设施布局，深入推进高速光网建设。通信管道统一规划、统一建设、统一管理、分散使用。规划综合信息管道，面对所有运营商开放。

完善燃气供应系统，推进城区燃气场站及各类燃气管道建设，形成多源多向、互联互通的燃气输配工程系统，保障中心城区供气稳定。

完善环卫管理体系，建立“垃圾分类再利用、环保收运”的处理模式。

第80条 防灾减灾设施

1. **提升灾害防控能力。**健全各级自然灾害防治工作协调机制，统筹推进自然灾害防治重点工程建设。开展自然灾害综合风险普查，摸清自然灾害风险隐患底数，科学评估灾害综合风险水平。建立恩平市应急指挥平台，形成数字化工作体系，提升恩平灾害综合防控能力。

2. **提高防洪排涝能力。**加强城市排水河道、排涝渠、雨水调蓄区、雨水管网等工程建设，实现建成区雨水系统全覆盖。有机结合雨水排放系统与防洪排涝系统，充分利用地形及内河涌水系进行合理分区。

加强人防工程体系建设。结合现状人防指挥中心完善人防指挥工

程建设。在人流集散的车站、大型商场、影剧院、旅馆、医院、学校和政府机关等处修建一定规模的平战结合的掩蔽工事；车站、桥梁、铁路、对外公路及重要的生命线工程要作为重点防护目标，设置专门的工程抢修系统。

3. 提升抗震防灾能力。切实加强新、改、扩建设工程抗震设防管理，逐步提高抗震防灾能力。严格执行重要建（构）筑物、超高建（构）筑物及人员密集公共设施建设标准，对重要市政公用设施进行抗震设防专项论证。充分利用城市公园、广场、滨河绿地、学校操场等设置应急避难场所。依托城市的主次干路设置主要疏散通道，城市主要道路保证有两条以上通道联系，各住宅区到避难场所要有避灾道路连接，避灾道路相互贯通。

4. 提高地质灾害防御能力。加强中心城区隐患点治理防范，加快治理恩平市滑坡、崩塌等地质灾害隐患点。建立健全监测防护体系，设置监测观察点，安排监测人员对地交地区风险进行监测观察。依托大数据及 5C 网络推出监测预警系统。规划建设选址须避开地灾高风险区。

5. 强化城市消防救援能力。完善市政消防给水管网，结合实际按标准配置消防栓。大中型危险化学品仓库应与周围公共建筑物、交通干线（公路、铁路、水路）、工矿企业等距离至少保持 1000 米。

第七节 地下空间安排

第81条 地下空间开发原则与目标

按照建设紧凑、集约型城市的要求，城市地下空间的开发利用应

与人防工程建设专项规划相衔接，坚持统筹开发、公共优先、安全韧性、平战结合、立体高效的开发原则，通过地下公共空间、交通、市政和人防等系统的统一规划建设，构建功能齐全、安全方便、环境优美的地下空间体系，提高城市空间利用效率，完善城市功能。

第82条 地下空间开发分区管控

对中心城区地下空间开发管制分区控制。坚守底线，适度开发，确认将锦江沿岸湿地公园和地质不稳定斜坡地区作为地下空间禁止建设区。确定新建公园绿地、防护绿地、市政设施用地作为地下空间限制建设区。除禁止建设区、限制建设区的大部分地区，均为可建设区，根据用地性质内部划分为重点建设区、一般建设区和开发储备区。

第83条 地下空间协调连通和功能利用的管控

城市地下空间应优先布局地下交通、地下市政、地下防灾、人民防空等功能，适度布局地下公共管理与公共服务、地下商业服务业、地下物流仓储等功能，不应布局居住、养老、学校(教学区)、劳动密集型工业等功能。各类功能设施配比应结合空间功能、建设规模等条件在详细规划时进一步协调细化。城市地下公共空间布局应有利于多空间的有机结合和相互连通，竖向布局应便于人流疏散。城市地下空间开发利用应兼顾人民防空要求。

第84条 地下重点开发区域划定

合理利用地下空间竖向布局，以浅层(0~-15米)、中层(-15~-30米)作为地下空间利用和主要功能布置的重点，适当拓展深层(-30米

以下)空间。地下空间开发的重点区域为商业中心区、行政中心区、交通枢纽区等。

第八节 城市设计与景观风貌

第85条 中心城区景观风貌格局

中心城区城市设计结合恩平上位规划、发展定位、特色资源和建筑风貌，确定恩平市“一带三点五区”的景观风貌格局。

“一带”：沿锦江河打造魅力滨江景观带，维育“一江两岸”生态本底，串联人文历史、自然风光节点。

“三点”：老城历史文脉节点、中部生态人文节点、南部休闲景观节点。

“五区”：恩城老城传统风貌区，锦江新城都市风貌区，高铁新城门户风貌区，现代产业风貌区、泉林生态风貌区。

第86条 中心城区重点控制区规划

1、重点区域控制

重点将恩城老城传统风貌核心区、锦江新城都市风貌核心区、高铁新城门户风貌核心区、锦江两侧滨水区、鳌峰山周边区域作为城市设计重点控制区，在城市设计中强化锦江两侧及鳌峰山周边片区的生态廊道、天际线控制，针对新城及老城区重点强化公共空间、慢行空间、建筑高度、建筑密度的控制，下层次规划必须明确建设管控原则。

2、重要界面控制

加强对主要街道、滨水景观界面控制。对锦江大道、G325国道两

侧的建筑界面进行引导，最大限度地保证街道界面的连续性；对恩城老城传统风貌区、锦江新城都市风貌区、高铁新城门户风貌区等重点区域的建筑界面，根据城市设计意向控制建筑界面的整体性；对锦江两侧滨水区控制建筑单体和建筑群的横向尺度，结合主要景观节点和地标建筑的控制，塑造高低错落有韵律的城市景观界面；针对鳌峰山周边做视线景观通廊空间的研究，有条件的情况下预留景观通廊。

3、建筑风貌形象控制

加强建筑风貌形象引导。规划尊重恩平当地文化特质，居住建筑宜采用生态、宜居的院落式与行列式相结合的建筑风格特征。公共建筑宜体现高效、明快的风格特征；商业服务、旅游休闲建筑宜体现繁荣、活力的商业氛围；文化建筑源于本地文化，展现文化特色，创造有丰富内涵的文化空间。

4、街道设施风格控制

与地域特色相结合。门户区域和公共活动区域宜采用明快、活泼的风格；硬地铺装注意室外场地铺装的质感与色彩搭配，地面铺装强调与恩平文化和旅游宣传的联系，宜朴素自然；广告牌位置、体量和色彩应与建筑、绿化等相互配合，避免对景观造成破坏。

第87条 开发强度控制要求

以鳌峰山作为背景统领全域视线要素，综合考虑功能分区、城市交通及市政承载力，按照高强度限制、低强度控制、节约集约、生态宜居、疏密有致的原则，划定五级开发强度。

严格限制新建 150 米以上超高层建筑，一般不得新建 500 米以上建筑⁶。

严格控制生态敏感、自然景观等重点地段的高层建筑建设，不在对历史文化街区、历史地段、世界文化遗产及重要文物保护单位有影响的地方新建高层建筑，不在山边水边以及老城旧城开发强度较高、人口密集、交通拥堵地段新建超高层建筑，不在城市通风廊道上新建超高层建筑群⁷。

第88条 空间形态控制要求

加强城区天际线管控。保护历史风貌地区平缓有序的城市天际线。保护天露山脉的山峦背景，构建山城融合的沿山天际线。营造起伏有序的景观带天际线。加强锦江新城、高铁新城等城市重要功能区天际线指引，整体形成富有层次感、韵律感的天际线。保持山、水、城之间良好的视线通达性，对视廊范围内建筑高度及风貌进行引导，保证都市地标建筑及山体可见。

第九节 各类控制线划定与管控

第89条 城市蓝线

本规划所划定城市蓝线，是指为保障城市水生态、水安全而确定的重要水体和湿地的水体保护范围划入蓝线，包括了骨干河道、大中型水库、雨洪调蓄湖（湿地）、重要沟渠的水体保护和控制界线等。

⁶ 《住房和城乡建设部 国家发展改革委关于进一步加强城市与建筑风貌管理的通知》(建科[2020]38号)与《住房和城乡建设部 应急管理部关于加强超高层建筑规划建设管理的通知》(建科[2021]76号)相关要求

中心城区蓝线范围总规模不减少前提下，蓝线的具体边界、定位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90条 城市绿线

本规划所划定城市绿线，是指将结构性绿地、城乡绿道、市、县级公园等划入绿线或预控绿线。

中心城区绿线范围总规模不减少前提下，绿线的具体边界、定位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91条 城市紫线

将中心城区历史建筑及文物保护单位核心保护范围划入城市紫线。

符合相关法规标准规定的前提下，根据实际情况，中心城区紫线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实。紫线的调整应符合国家有关规定。

第92条 城市黄线

中心城区黄线范围总规模不减少前提下，黄线的具体边界、定位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 工业用地控制线

将保障城市实体经济发展的工业用地划入工业用地控制线。

一级工业用地控制线严格限制控制线内工业用地转化为非工业用途。二级工业用地控制线在近期予以保护，除因公共利益需要外，原则上不得作为其他非工业用途。

第十节 规划片区划定与管控

第94条 规划片区划定与管控

在落实城镇格局的基础上，结合功能引导的要求，依据镇村边界、城镇开发边界、主要道路与自然地理边界划分，并充分考虑与已批控制性详细规划编制范围的衔接，将中心城区划分为 27 个管理单元，包含城镇类、农业农村类、生态类三类。其中，城镇类单元、农业农村类单元、生态类单元作为详细规划编制单元的基本范围，可指导已批详细规划的评估及修编工作。

生态类片区内涉及生态保护红线应按照生态保护红线要求进行严格管控，其他未涉及生态保护红线的区域需强化生态保育和生态建设，减少开发建设等人为活动。

农业生产片区内以农业生产生活为主，涉及永久基本农田的区域依据国家、广东省相关法律法规、政策进行严格保护。

城镇类片区内建设实行“详细规划+规划许可”的管制方式，加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线等控制线的协同管理。

第九章 历史文化保护和风貌塑造

第一节 城乡空间形态与风貌管控

第95条 确立整体风貌特色定位

突出恩平市的山水自然景观和历史文化要素，做好整体风貌管控，构建山水城市的景观框架，塑造恩平“山水润城、侨邑风情”的城市特色风貌。

第96条 营造富有魅力城乡空间

中部现代综合风貌区。包括恩城街道、东成镇、圣堂镇、大槐镇。以鳌峰山、锦江等山水资源，融合恩城老城、锦江新城等城区风貌，营造现代化、多元化城市风貌。

东部宜居侨乡风貌区。包括沙湖镇、君堂镇、良西镇、牛江镇、圣堂镇。以丰富的历史文化、红色文化、侨乡文化和温泉旅游资源为本底，加强侨乡特色和温泉特色风貌的营造。

西部森林生态风貌区。包括大田镇、那吉镇。发挥天露山山脉、七星坑自然保护区、西坑森林自然公园等生态集聚优势，坚持生态保护和维育。

南部海滨宜居风貌区。包括横陂镇，秉承横陂镇优越的海洋资源、森林资源、红树林湿地资源，构筑海滨魅力空间。

第97条 加强地域城乡风貌管控

协调城镇乡村与山水林田湖草的整体空间关系，协调城乡关系，

对国土空间进行全域全要素整体统筹，强化市域整体空间秩序。

加强城市风貌管控。传承、发扬恩平城市文化，保护城市文脉，注重新老片区的风貌协调。重点管控城镇中山、水、历史文化景观要素，严格控制视线通廊和景观界面。保护城镇山水地貌环境和空间格局，塑造城镇风貌特色。塑造、保护好恩平中心城区的鳌峰山、锦江的山水地貌，加强对锦江两岸等重要地段建筑高度、体量和样式的规划引导和控制。

乡村景观特色管控。统筹保护乡村田、水、路、林、山、村的自然格局，尊重自然地理格局，优化乡村水系、林网和农田空间。保持完整的乡村自然景观特色，构成具有乡村特色的自然景观风貌，因地制宜优化多样化的空间布局。

加强江海界面管控。统筹考虑城市水系的整体性、协调性、安全性和功能性，将重要水体包括锦江河、锦江水库等划定管理范围线，严控河湖管理范围线内建设活动。划定滨水空间协调区，控制滨水区的用地性质、开发强度、建筑高度、塔楼密度等，严格管控海岸带、红树林湿地景观风貌。

加强山林风貌管控。严格保护承担城市景观节点功能的重要山体，限制开发，保护山体自然环境，轮廓线完整及地形地貌安全稳定。控制锦江两侧山林景观绿廊，坚持生态保护和维育。保障鳌峰山、君子山等重要山体山顶高度可见，并保障山体（山脊线）与重点公共空间、滨水空间之间的视线通廊控制。

加强门户节点管控。加强公共活动中心、滨水凸岸、河流交汇处、城市门户、城市特色景观、交通枢纽等门户节点的城市设计，划定中心城区锦江两侧核心片区为特色景观地段，宜在特色景观地段的国土空间详细规划中编制景观风貌设计。

加强交通廊道管控。加强江湛铁路、沈海高速、开春高速等交通要道沿线的景观风貌整治提升与管控。

第二节 城乡风貌特色与保护利用

第98条 擦亮侨乡文化旅游名片

结合侨乡文化、红色文化、温泉文化、非遗文化、冯如航空文化、歇马举人文化等特色文化，利用泉林户外体育小镇品牌，培育“旅游+文创”、“旅游+体育”、“旅游+乡村”、“旅游+航空”、“旅游+康养”等一系列旅游新型业态，在吃、住、行、游、购、娱等综合服务补齐短板，加强特色化旅游产品供给，重点推进恩平中心城区旅游产业布局建设，将恩平打造成为特色化、品质化和国际化的全域旅游示范区、航空侨乡文化旅游目的地。

依托侨乡文化资源，深入推进华人华侨文化交流合作平台建设。擦亮冯如故里“中国华侨国际文化交流基地”名片，高起点、高标准、高水平谋划华侨华人文化交流合作平台建设。依托博物馆新馆，开展恩平籍华侨华人文化的理论研究和深度挖掘，着力打造集学术、教育、展览、宣传等于一体的交流平台。加强“寻根文化”、“亲情文化”、“旅游文化”、“创业文化”等侨乡文化品牌建设。

第99条 构建公园景观体系

依托七星坑自然保护区、西坑森林自然公园等生态绿核，打造兼具区域绿肺和公共游憩场所功能的郊野森林公园；依托镇海湾等海岸带红树林打造兼具海洋生态保护、海洋防灾、休闲旅游功能的滨海生态公园；依托锦江、莲塘河、锦江水库、良西水库等江河水库打造兼具水源涵养、洪水调蓄、休闲旅游功能的湿地公园；依托广东地热国家地质自然公园资源打造兼具休闲旅游功能的地质公园；依托鳌峰山森林自然公园、歇马公园等公园打造兼具都市休闲和生态旅游功能的都市公园；充分利用城镇的自然山体、滨水绿带规划布局城市综合公园以及体育公园、儿童公园、文化公园等城市专类公园。

第100条 营造特色景观廊道

整合绿道、古驿道、历史文化游径、乡村振兴示范带、健步道、滨海旅游线路构建市域景观廊道网，串联景点及文化要素，展现地域风貌特色。沿锦江建设碧道，展现锦江河沿线历史文化、现代都市、山林生态的特色风景；利用镇海湾的独特地理优势及湿地资源，打造沿海长廊，展现湿地景观；利用古驿道、历史文化游径、乡村旅游线路展现丰富多样的地域历史文化风貌，以恩平古驿道主线、支线串联历史文化要素，整合碧道，形成系统性的古驿道线路布局。

第三节 历史文化保护与合理利用

第101条 明确历史文化保护格局

构建“一带两区”的历史文化保护格局。深入挖掘侨乡文化、冯

如航空文化等文化资源，保护恩平市历史文化遗产及传统风貌。构建完善的历史文化保护传承体系，实现恩平市历史文化资源的传承与发展，打造“一带两区”的历史文化保护格局。依托炯成楼、冯如故居、郑锦波故居等历史文化资源集中区域，形成北部历史文化保护区；依托歇马古村、恩平学宫、恩平革命烈士纪念碑、恩平公立图书馆旧址等历史文化资源集中区域打造中部历史文化保护区；沿沙湖-大槐古驿道串联两大保护区形成历史文化保护带。

第102条 构建历史文化保护传承体系

基于恩平市历史文化资源，构建历史文化保护传承体系。延续江门市历史文化保护传承体系，形成历史文化名村、传统村落、文物保护单位和历史建筑、古驿道、地下文物、古树名木、农业历史文化遗产等分类保护体系。加强文化遗产保护，推进国家、省、江门市、恩平市级文保单位、非遗项目的申报工作。

统筹历史文化名村、传统村落保护发展。重点保护 1 个历史文化名村（国家级）和 3 个传统村落（市级）。重点保护历史文化村落、传统村落的传统格局、历史风貌和空间尺度，不得改变与其相互依存的自然景观和环境，强化与森林公园、湿地公园、绿道、碧道等资源的活化联动，尊重传统建筑风貌，尊重传统选址格局及与周边景观环境的依存关系，避免大拆大建，逐步改善村落的基础设施和公共服务设施条件，提高人居环境。

加大文物保护单位、不可移动文物、历史建筑、特色建筑的保护。

具体保护办法根据《中华人民共和国文物保护法》执行。不可移动文物相关数据根据实际情况进行动态调整，国土空间规划用地布局衔接当地重点文物保护利用项目的合理用地需求及空间要素配置保障。

保护现有特色侨乡建筑，调研挖掘发现更多特色建筑。特色建筑保护范围由专项规划或下层次规划根据《江门市历史文化街区和历史建筑保护条例》划定，并明确保护要求。

加强古树名木的管理与保护。林业主管部门定期组织开展全市古树名木资源普查，及时录入、更新调查信息。鼓励挖掘提炼古树名木生态、景观和历史人文价值，建设古树公园、古树园、保护小区，开展自然、历史、文化教育体验活动，合理开发利用古树名木资源。

加强非物质文化遗产保护。做好“茶坑石雕刻技艺”申报国家级非物质文化遗产名录工作，全面保护与传承恩平民歌、恩州奇石雕刻技艺、清湾炭焙红茶制作技艺、土法黑豆沙制作技艺等恩平非物质文化遗产，进一步加强非物质文化遗产区域性整体保护，推进恩平非遗文化展示与研学体验中心建设，推动文化生态保护（实验）区建设。

第103条 健全管控和保护利用长效机制

统筹管理和划定历史文化保护线。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，应健全认定和保护机制，及时展开调查、及时登记和认定并公布。

推进历史文物活化试点工程建设,保障历史文化资源传承与利用。

结合旅游发展文化活化试点工程,积极推进重点试点活化工程建设,推进历史建筑修缮,保护利用古建筑,充分挖掘项目特色,积极做好历史文化资源保护利用。完善历史文物保护策略,推进不可移动文物维修工程。推进生态廊道保护修复,打造复合型廊道,实现“多道融合”。

第十章 综合交通

第104条 综合交通系统规划策略

落实轨道交通设施，全面融入湾区轨道网络。落实上位规划的铁路及城际轨道布局，满足跨市、省的长距离出行需求。保障铁路轨道项目土地综合开发用地规模。

落实高快速路网布局，提升中长距离运输效率。落实上位规划布局，加强城市功能轴带联系。

落实优化省道网络，促进城乡一体化发展。落实并优化省道线位，改造提升县道路网体系，强化镇际交通衔接。

合理布局枢纽设施，打造立体交通体系。落实机场、港口码头、轨道站等重大交通基础设施，优化布局长途汽车站、公交场站等设施，打造综合立体交通体系。

第105条 构建“一环五高、两铁两港”一体化综合立体交通格局

对外强化与珠西都市圈、广州都市圈、深圳都市圈的交通联系，对内提升南北向及与周边城镇交通联系，形成“一环五高、两铁两港”对外出行快捷、内部联系紧密的一体化综合交通体系。

第106条 形成“一高铁一城际”的轨道交通网络

高铁：在现状东西向江湛铁路基础上，完善公交接驳系统，以恩平站为核心打造片区综合交通枢纽，提升整体交通竞争力。

城际铁路：积极配合优化落实深中江城际选线、站场选址等工作，

构建恩平对外与江门、广州等地区的客货运交通快速走廊，实现与江门市中心及周边都市圈核心城市一小时互达。

铁路站点：结合高铁及城际轨道布局，构建主辅协同的多级站点体系，服务沿线各镇客流集散。提升恩平站服务能级，完善公路客运及城市公交服务，全面提高枢纽集散能力。

第107条 完善高速、国道、省道及县道等多层级的道路交通体系

高速公路：落实上位规划的高速路网布局，形成“两横三纵”的高速路网布局。

国省道：推进国省干线的新建、改建以及升级改造工作，提升骨架路网的联通和集散功能，强化各镇及中心城区有效衔接。推进部分省道改造升级，促进各发展组团融合发展。

县道：落实并优化恩平市县道网规划，形成承上启下的农村公路服务体系，改善区域与国省道主干线的有效衔接，加强农村运输基础设施建设。重点推进部分县道的改扩建工作，衔接镇区以及国省道，提升对外出行效率。

第108条 推进恩平港区改造升级

改扩建恩平港区，延伸港口岸线及新增泊位、后方陆域用地规模，谋划建设泊位，完善物流、仓储、中转服务功能，支撑现代物流、临港工业及海洋经济的发展。支持全域旅游发展和滨海休闲旅游圈建设，积极发展水上客运，建设恩平港区旅游客运码头。

第109条 加快推动通用机场建设

按照省级机场发展规划，积极推进落实恩平通用机场规划建设，预留机场用地规模，优化机场与周边国省道等主要干线的衔接关系，完善机场集疏运体系，构建全市“海、陆、空”一体化的立体综合交通体系，融入粤港澳大湾区“一小时经济圈”。

第110条 合理布局客货运枢纽及通道

围绕既有场站及主要客流集散点，构建“两主两辅”客运枢纽布局，建设集高铁、城际、公路客运、常规公交及停车设施于一体的城际客运主枢纽及公路客运与常规公交一体化换乘的公路客运主枢纽。提高北部及南部镇街接驳恩平高铁站等重要交通设施的衔接效率。优化和整合现状汽车站及临时配客点，结合其用地条件进行立体化建设，融入公交场站及停车设施等功能，实现土地复合集约利用。

结合航道及铁路布局，规划预留两处货运枢纽，并推动货运通道新建及改造。

第十一章 市政基础设施和综合防灾

第一节 基础设施体系

第111条 建设优质充足、调配灵活的供水体系

充分挖潜本地水源，实现多水源互补互备。构建区域水资源调配体系，加强市域间水资源合作，提高市域水源地供水联动。

推进城乡供水一体化。保障全域用水需求，提升城乡供水一体化水平。全面建成集约高效、布局合理、互联互通的供用水保障体系。

强化节水，重视非常规水资源利用。落实最严格水资源管理制度，严格控制用水强度和用水总量，优化用水结构。

加强水源地保护，实行饮用水源水质动态检测，确保饮用水水源水质符合标准，做好水源地补给区风险评估与防范措施。

强化输水管线保护。保护区内禁止挖坑取土或者修建建筑物、构筑物等危害供水设施安全的活动。

第112条 构建环境友好、绿色高效的环保基础设施体系

因地制宜设立排水体制。排水体制采用雨、污水分流制，现状合流制区域逐步进行雨污分流改造，污水必须达标排放。合流制区域必须对污水进行截污处理。

完善城市污水处理体系。至2035年，规划中心城区生活污水收集率不低于95%，各镇区生活污水收集率不低于85%。

强化工业废水与生活污水分类收集、分质处理。集中处理为主，分

散处理为辅。推进污水再生利用，结合污水处理厂建设再生水厂。农村地区因地制宜采用集中与分散相结合的方式收集处理污水，鼓励采用生态化污水处理方式，基本实现农村污水收集及处理设施全覆盖，污水经处理后结合需求进行回用或达标排放，全面改善农村水环境。

建立固体废物处置消纳体系。规划遵循“减量化、无害化、资源化”的原则，妥善处置固体废物。

第113条 保障能源基础设施体系建设

加快能源结构优化调整，构建清洁低碳新体系。规划有序推动太阳能、水能、生物质能等新能源和可再生能源应用，稳步推进水电站改造升级，示范建设太阳能发电、生物质发电等规模化应用项目，建立健全可再生能源开发利用目标引导机制。大力引进大型光伏产业项目。

提高电力供应保障能力。优化完善电网主网，规范强化配网，实施新一轮农村电网改造升级工程，加强电网智能化建设，形成结构合理、安全可靠、经济绿色、先进环保、信息畅通的现代化电网，向全社会提供优质、稳定的电力供应，满足社会经济发展对电力供应的需求。

构建多气源互联互通的天然气供应格局。促进省天然气主干管网互联互通，实现能源消费和能源供应多元化、改善能源消费结构和保障能源供应安全。

第114条 加强新型基础设施建设

构建新一代信息基础设施建设体系。构建全覆盖、高可靠的移动通信网。打造智慧城市 5G 服务覆盖系统，完善千兆光纤网络基础设施

布局，深入推进高速光网建设，实现全市光网覆盖。

协调推进综合管廊建设。按照国家规范及标准要求统筹预留高压电力线、高压燃气管、输油管、原水管、热力及其他重要管线走廊通道。严格限制新建的石油、长输天然气、高压天然气管道在中心城区范围内敷设。其余区域各类管线工程宜采用地下埋设。在建综合管廊的道路，纳入综合管廊的各类型管线不得另行新建，现状同类型管线应当逐步迁移至综合管廊。

第二节 韧性安全与防灾减灾体系

第115条 提升自然灾害应对能力

完备灾害预警应急预案，强化指挥协调系统。建立综合防灾协调机制，共同应对城市重大灾害。加强不同信息平台间的对接，完善应对城市多灾种的监测预警机制，建立长期监测与评估体系及完备的应急预案。加强城市防灾专业技术储备及人员配备，加强救灾统一指挥和有效协调，形成高效的指挥体系。

完善防洪排涝设施建设，推行生态治水理念。转变防洪的治理思路，按照“退、疏、修、整”的治水对策，加强河漫滩综合利用，提高沿岸区域蓄滞洪能力；针对河流局部行洪阻水卡口采取扩宽、清障、清淤等整治措施，增加河流过流能力；对中心城区范围内全部内河涌进行系统治理，强化行洪功能，缓解城市管网压力；统筹流域防洪工程和重点水系布局，推进重大水利工程建设，提升防洪排涝减灾能力。

贯彻“海绵城市”建设要求，因地制宜，采取蓄、滞、渗、净、用、

排结合，严格控制城市不透水面积比例。农村地区应充分结合地区特点，采用生态方式实现雨水径流的滞蓄和净化，降低雨水系统运行维护成本。

提高抗震防震能力，强化抗震设防达标。新建、改建、扩建的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。继续摸清恩平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，开展城市抗震防灾国土空间专项规划，推动构建韧性城乡空间。

提高地质灾害防御能力，强化支撑城镇开发建设。坚持预防为主、防治结合，科学运用监测预警、搬迁避让和工程治理等多种手段，有效规避灾害风险。重点加强崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害的监测，建立专业监测和群测群防的监测预警系统、开展预报预警工作，定期调查、评价地质灾害隐患，分批治理。

提高防御台风能力，提升风暴潮、海浪等海洋灾害应对能力。建立健全台风、暴雨、风暴潮、海浪预报预警体系，更新预测预警手段。依法保护气象台站、海洋观监测设施、气象探测设施及气象探测环境，确保气象探测、海洋观监测工作顺利实施。结合海岸带未来发展规划，提高防潮设计标准为 100 年一遇，强化海堤防御系统，提升防风暴潮、海浪、海水倒灌、海岸侵蚀的应对能力。

第116条 健全城市综合防灾体系

优化消防设施布局，加强城市综合消防救援能力。健全消防安全保障体系，加强“智慧消防”建设，全面构建城乡一体化的消防设施布局，保障城乡消防安全。

健全应急避难和保障体系，构建畅通互联应急通道网络。充分利用现有和规划建设的公园、广场、学校操场、体育馆、人防工程和露天大型停车场等设施，建立布局合理的避难场所体系。按照平战结合、平灾结合的原则，提升人防应对能力。人防骨干工程、配套工程布局合理，掩蔽工程质量满足掩蔽需求。以干线公路网和城市干道网为主通道，建设安全、可靠、高效的疏散救援通道系统。

加强危险源管控，提高城市安全保障水平。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。涉及重点监管的危险化工工艺企业、重点监管危险化学品生产储存装置或危险化学品重大危险源的建设项目选址，应符合项目安全影响评价和相关安全防护要求。

第十二章 自然资源保护利用

第一节 水资源与湿地

第117条 落实用水总量和强度双控

落实最严格的水资源管理制度，实行水资源消耗总量和强度双控。
至 2035 年，完成广东省、江门市下达任务。

第118条 严格保护饮用水水源，加强水质管护

推进水源地保护体系建设，实施水源保护地分级管控，加强饮用水源保护区、一、二级保护区及准保护区的保护，提升水资源安全保障水平。落实最严格的水源保护措施，对县级、镇级水源保护地水质进行定期监测，巡查、排除水库周围污染源。对水质不达标的水库尽快开展水环境治理，完成既定水资源保护目标。

第119条 推进水资源保护和利用

加强地下水节约和保护，实行地下水取水总量控制与水位控制制度。严格执行建设项目水资源论证制度，强化规划水资源论证工作。明确除特殊情形外，禁止开采难以更新的地下水，要求城乡建设和河湖整治要统筹地下水水源涵养和回补需要，加强水体自然形态保护和修复。

探索将再生水作为工业生产用水的重要水源，创建一批工业废水循环利用示范企业、园区。通过布设再生水取水点、绿化喷头等取用设施和配备运水车等方式，加大城市绿化、道路清扫、车辆冲洗、建筑施工、消防等市政杂用领域再生水利用力度。扩大再生水用于河湖湿地

生态补水、景观环境用水的规模。按照农田灌溉水质标准要求，探索将再生水用于农业灌溉。

第120条 加强河湖水系保护与利用

推进河湖划界、强化河流生态功能。全面推行河长制，落实省、市、县、乡四级河长体系建设，维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障。推进河湖划界工作，明确河湖管理范围，提升河湖治理水平。强化河湖岸线利用与保护，强化岸线分区分类管控，划分岸线保护区、保留区、控制利用区和开发利用区，有效保护岸线资源，促进岸线资源节约集约利用，河湖岸线开发与利用应符合相关专项规划。

第121条 加强湿地保护

对滨海湿地、湖泊湿地、河流湿地等自然湿地以及重点保护野生动物栖息地或者重点保护野生植物原生地等人工湿地资源的保护。恩平市现状湿地主要分布在镇海湾，主要以红树林、沿海滩涂为主，加强湿地资源管理，防止人为破坏和不合理占用。适度利用镇海湾红树林发展生态休闲旅游、科普宣传研究等活动，确保到2035年湿地保护率不低于广东省、江门市下达任务。

第二节 森林资源

第122条 加强森林资源保护

加强重要山体、林地、自然保护地等生态节点保护，加强生态林监测保护，防止林地退化。强化林地用途管制，严控天然林地转为其他用途，严禁擅自改变公益林地性质。实行林地征占用定额制度与森林采

伐限额制度，控制新增建设占用林地，加强林木采伐督查管理，集约节约使用林地资源。至 2035 年，全市森林覆盖率不低于江门市下达指标。

第123条 持续推动造林绿化

推进国土绿化行动，优先在自然保护地、生态保护红线范围内宜林区域实施造林绿化。按照适地适树原则，持续改善林相，营造高质高效乡土阔叶混交林，提升林分质量及森林生态效益。规划重点布局在七星坑保护区、镇海湾红树林保护区、响水龙潭森林公园、鳌峰山森林公园等自然保护地，饮用水源水库第一重山，横陂镇沿海防护林，高速公路、深湛铁路 1 公里可视林地范围等区域开展造林绿化工作。

第124条 完善森林保护利用

加强林地保护利用规划，因地制宜制定森林分区管理规则，加强森林用途管制，严格保护生态林，合理开发商品林，实施林地占补平衡制度。

强化天然林和 I 级林地保护，严格控制天然林地转为其他用途，除国防建设、国家重大工程项目建设特殊需要外，禁止占用重点保护区域的天然林地，严格控制新增建设占用林地。

发展特色林业经济。科学推进用材林和特色经济林建设，适度发展林下经济和珍贵树种种植。依托鳌峰山、响水龙潭等森林自然公园，因地制宜发展森林旅游产业、森林康养业，建设自然教育基地、林业科技示范区等。

第三节 耕地资源

第125条 坚守耕地规模底线

落实最严格的耕地保护制度。坚持耕地保护优先、数量质量并重，严守耕地红线，确保耕地实有面积基本稳定、质量不下降，到 2035 年全市耕地保有量不低于 198.73 平方公里，永久基本农田面积不低于 188.40 平方公里。保障粮食和主要农产品基本种植面积，重点保护沙湖镇、牛江镇等区域的优质集中耕地。

第126条 强化耕地用途管制

实行耕地“占补平衡”和“进出平衡”双平衡制度。非农业建设经依法批准占用耕地的，由占用耕地的单位按照国家 and 省有关规定，落实耕地占补平衡，严格落实先“补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田”。

坚决遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”倾向。加大耕地保护力度，严禁违规占用耕地从事非农建设，全面开展耕地保护检查。加强耕地种植用途管控，强化粮食生产基地建设，切实保护种粮积极性，提升粮食综合生产能力，加强耕地种粮情况监管。

第127条 提高耕地质量，优化耕地布局

推进耕地质量提升和保护，加强耕地质量建设。实施耕地质量保护与提升行动，开展全域土地综合整治和高标准农田改造提升，加强耕地质量和农田基础设施建设。加大中低产田及退化、污染、损毁农田的改良和修复力度，保护和改善农田生态系统，提高农田抗灾减灾能

力。优化耕地保护布局，结合土地整治项目，引导耕地集聚布局，在原有耕地周边合理新增耕地，促进耕地“小田”并“大田”。

第128条 有序推进耕地补充

摸清耕地后备资源数量及耕地补充潜力，建设耕地恢复潜力库。通过对宜耕园地、坑塘水面和零散未利用地等的开发，拓宽补充耕地途径，提高恩平市域耕地恢复潜力。

坚持“以补定占、先补后占”原则，合理开发区域内耕地后备资源，实现耕地“占补平衡”与“进出平衡”。整合宜耕与易恢复的园地、草地、坑塘水面等用地，推动耕地整备。建立完善耕地后备资源开发复垦的资金投入机制和利益分配机制，加大科技投入，提高耕地后备资源开发质量。

第四节 矿产资源

第129条 合理开发利用矿产资源

统筹协调矿产资源的开发与保护，严格控制矿产资源开发强度，优化矿产资源开发布局，提高矿产资源综合利用效率，完善矿产资源动态监管和矿山环境治理监控体系。

实行矿产资源勘查开采分区管理，科学划定开采区、限制开采区和禁止开采区。限制开采区在环境适宜性评估和相关论证的前提下，除总量控制指标范围内的矿产资源可适度开采外，禁止其他矿种开采。禁止开采区内禁止不符合管控要求的矿产资源勘查开发，对稀土、地热和矿泉水矿业权实施差别化管理。禁止开采区内已有的开采矿种采

矿权项目，在保护采矿人权益的前提下，依法有序退出。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。

第130条 有序推进矿山开发利用

以“指标+边界+名录”为传导载体，落实矿产规划重点勘查区、重点开采区、集中开采区的空间管控，细化矿产资源开采布局，优化矿山地质环境治理重点项目时序安排。鼓励将采石场与机制砂石项目统一规划布局，地热、矿泉水采取允许开采量控制要求，严禁超量开采。

第131条 强化矿山监管，落实绿色矿山建设

严厉打击非法开采行为。严厉打击乱采滥挖、无证开采等非法开采行为。对证照不全、不具备安全生产条件和破坏生态环境的矿山一律关停整合。严肃查处以采代探、越界开采和不按开发利用方案、不按矿山设计开采等违规违法行为，责令其停产整改，整改不达标的依法坚决予以关闭。按照绿色矿山建设的要求，全面推进绿色矿山建设，督促所有持证在采矿山限期内达到绿色矿山标准。

第132条 发挥温泉特色，带动全域旅游发展

充分发挥恩平市地热资源特色，利用好广东地热国家地质自然公园的生态优势，擦亮温泉品牌。做好资源统筹，政府加强对温泉资源的统一管控，探索政企合作开发的新模式，通过“温泉+”促进恩平全域旅游发展积极引进集温泉疗养、温泉旅游、温泉文化、温泉农业于一体的综合性地热资源开发项目。

第五节 海洋资源

第133条 提升海岸线利用效率

坚持保护优先、节约优先、合理利用、绿色发展的原则，按照《广东省海岸带综合保护与利用规划（修编）》提出海岸线分段管控要求，实施海岸线保护与开发利用强度分类，落实省、市关于海岸线建筑退缩线要求，坚守自然岸线保护目标，优化海岸线保护与利用格局，维护海岸功能，改善海岸景观，提升海岸价值，构建绿色生态，洁净美丽、人海和谐的海岸线。截至2035年恩平市大陆自然海岸线保有率不低于上级下达任务。

第134条 强化海洋用途管控

加强海洋生态和生物资源保护，全面落实近岸海域环境保护目标；按照《广东省海岸带综合保护与利用规划》提出海域规划分区管控要求，合理安排近岸海洋农业发展格局，按照海域环境容量控制养殖规模和养殖密度，落实生态保护要求，构建可持续的海洋渔业空间。

第135条 严格管控无居民海岛开发利用

恩平市拥有两处无居民海岛，规划期内应加强管理，原则上严禁随意开发。不得擅自改变岸线、地形地貌及其他自然生态环境原有状态。确需开发应符合国家、省、市相关要求；位于生态保护红线范围内，应符合生态保护红线管控要求，经评价在对生态环境不产生破坏的前提下进行有限利用。

第六节 自然资源转用与管理

第136条 健全产权制度体系

全面查清自然资源资产底数，建立全民所有自然资源资产清查核算与平衡表制度；落实全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源资产确权登记制度，推进重要生态空间和单项自然资源统一确权登记。创新自然资源资产所有权实现形式。健全自然资源资产权能体系，探索完善划拨、出让、租赁、作价出资等配置政策，适度扩大转让、出租、抵押、担保、入股等权能。探索国有建设用地使用权期限届满后续期的操作路径。完善农村承包地“三权”分置制度，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。

第137条 完善自然资源有偿使用制度

扩大自然资源有偿使用范围，推动国有农用地、森林有偿使用制度改革。有序推进集体经营性建设用地入市，完善委托代理、交易规则和增值收益分配等制度，实行与国有建设用地同等入市、同权同价同责。推进市域层面资源要素流动，保障农村一二三产业融合发展需求。推动工业用地配置改革。全面科学划定工业用地控制线，支持建设一批承载大项目、大产业、大集群的专业化园区。创新工业用地供应模式，增加混合产业用地供给，夯实产业链供应链。探索建设只租不售的“工业保障房”。

第138条 严格限制自然资源转用

切实保护各类自然资源，严格限制自然资源转用，尤其是农用地

转为建设用地。合法、合理优化耕地、林地、建设用地等各类用地规模和布局，探索建设自然资源管理新模式。

第139条 健全“两山银行”促进生态产品价值化

充分依托恩平生态产品交易中心，推进绿色金融创新，支持生态环境提升和绿色产业发展。提高山水林田的生态价值，积极推动“绿水青山”转化为“金山银山”，让生态价值转化更多“生态红利”，持续完善恩平生态产品交易中心建设，深入推进省级生态产品价值实现机制试点工作，以生态农业、服务农业为突破口，推进生态和产业融合发展，促进生态产品价值高效转化。

第七节 支撑碳达峰碳中和

第140条 做好重点领域节能减排

坚持非化石能源与化石能源高效清洁利用并举，控制能源消费总量。降低煤炭消费比重，提高天然气消费比重，增加可再生能源替代比例，全力增加绿色低碳能源的有效供给，优化能源结构。大力推进工业、交通、建筑等领域的节能降碳，实施系统节能降碳和能量梯级利用，提高能源利用效率，最终形成低碳、高效、安全的低碳化能源体系。力争2030年完成“碳达峰”，逐步实现“碳中和”。至2035年能源消费总量、单位地区生产总值能耗下降和碳达峰目标应控制在省市下达的目标内。

第141条 推进碳达峰、碳中和

强化国土空间规划引领和用途管制，推行功能复合、立体开发、公

交导向的集约紧凑型发展模式，充分保障清洁能源、新型产业、轨道交通等绿色低碳型项目建设，严控高能耗、高排放项目准入。充分发挥森林、湿地、海洋、土壤的固碳作用，开展国土绿化工程，提升绿色碳汇能力；开展红树林碳储量调查监测，全面推进碳汇市场化交易。开展二氧化碳封存技术研究。

第十三章 生态修复、国土综合整治

第一节 生态系统修复

第142条 山地森林生态系统修复

落实粤港澳大湾区外围丘陵浅山生态屏障保护和修复重大工程，强化重点地域生物多样性保护和恢复。加强云雾山一天露山等重点地域生物多样性保护和恢复。

1、加强山林屏障的整体保护

加强山体林带的整体保护，逐步清退生态保护红线内不符合管控要求的现状建设用地、耕地、人工商品林等。适当实施林相改造，逐步将单一林种转变为阔叶混交林，提升森林生态服务质量。控制商品林种植面积，促进商品林布局调整，做到重要生态保护区域内，单一商品林逐步有序退出，改造成以乡土树种为主的阔叶混交林。重点推进天露山脉水源涵养能力提升工程。

2、抚育乡土树种、珍稀树种和大径材资源

在河排林场、西坑林场、七星坑自然保护区等重要生态源地内，重点识别生态功能较低的残次林、单一商品林作为改造重点，通过人工林集约栽培、对现有林改培、抚育及补植补造等措施，营造和培育的乡土树种、珍稀树种和大径级用材林等多功能森林。

3、实施水土流失预防工程，提升水源涵养功能

加强水土流失监测，重点监测城镇、乡村周边山体、河岸等人为活动与自然分界区域，分类识别水土流失成因，重点修复因人类活动导

致的水土流失问题。以自然修复为主、人工措施为辅，小治理、大封禁，通过实施人工辅助措施，把水土保持生态修复与土地利用结构、农村产业结构调整相结合。

强化水源地水源涵养林的整治改造，重点围绕锦江水库、江南干渠、凤子山水库等周边水源涵养林改造重点提升水源涵养林的生态功能，提升水土流失治理能力，提高水源涵养和水土保持能力。

4、加大生物多样性保护力度

以七星坑自然保护区和镇海湾红树林自然保护区为重点，有序开展生物多样性调查。完善市内野生动植物保护体系建设，重点加强珍稀鸟类、昆虫类和特有植物类的保护，创建重点野生动物保护示范基地。重点加强紫荆木、见血封喉、南方红豆杉等珍稀濒危植物的保护。

第143条 湿地河湖生态系统修复

1、开展水环境、水生态综合整治工程

以河长制、湖长制为抓手，以流域为单元协调推动跨界污染治理修复，实行因地制宜，差异化整治。城镇村周边重点推动水质提升，环境美化，以河涌水体整治为基础，做好源头防污。乡村地区以生态保护为重点，打造“山水田野”互嵌的特色廊道，以朗底水、良西河、倒流河、三山河、琅哥河、那吉河等河道联通山体、水库、湖泊、湿地及基塘等生态节点，建设河湖自然生态和水陆交错带生态系统，完善恩平生态格局，重点推进潭江上游水生态环境保护 and 提升工程。

2、持续推进碧道建设和湿地修复与保护

以“河畅、水清、堤固、岸绿、景美、船通、路连”为目标，加快推进恩平市内碧道建设工程，促进水生态保护、水环境改善。

加快推进湿地生态系统修复。加强水生态系统修复与建设，因地制宜开展河涌整治、生态恢复工程。重点提升锦江河沿岸、锦江水库、镇海湾红树林周边的生态品质，促进湿地生态系统修复，推动市内主要水道景观工程建设。

第144条 海岸带保护修复

参与镇海湾—广海湾—银湖湾生态系统保护和修复：加强海湾生态系统整治修复，推进红树林保护修复，参与建设镇海湾万亩级“红树林+生态养殖+生态旅游”生态文明示范区。

以镇海湾海岸带、滨海湿地为保护修复对象，推进滩涂修复，种植、补种红树林、整治湿地环境、海堤生态化改造、清退非法围填海和非法围塘养殖、恢复海岸线的公共属性等工作。保护湾内重要生物物种多样性，提升重要物种栖息地质量。

修复受损红树林生态系统，恢复和改善沿海滩涂生态，改善海岸生态景观，提升海岸带生态系统稳定性。开展沿海防护林基干林带、纵深防护林建设，形成以消浪林带、海岸基干林带、海岸缓冲林带为主体的综合沿海防护林体系，推进万亩级红树林保护与修复工程。

第145条 历史遗留矿山复绿

重点推进那吉镇基隆等5座矿山的生态修复工作。

推动生态地区矿山生态修复。因地制宜、分类推进废弃矿山生态

修复与综合开发。对于位于生态保护红线周边范围的矿山，引导开展以生态修复为主的综合治理，以周边生态系统为参照恢复山体的自然形态和本土植物，提升生态格局的联系性。

城镇周边矿山复合利用。遵循“谁修复、谁受益”原则，探索矿山生态修复市场化机制。引导探索结合民生项目有序推进用地功能转型。鼓励那吉镇依托现有矿山，结合广东地热国家地质自然公园建设、落实矿山的生态修复与开发利用，谋划特色矿山公园建设。推动历史矿山修复，腾退建设用地规模优先保障新设矿山用地规模。

第二节 全域土地综合整治

第146条 以全域土地综合整治促乡村振兴

落实广东省“百县千镇万村高质量发展工程”，通过农用地整理、建设用地复垦、乡村生态保护修复，有效挖掘农村建设用地内部潜力，因地制宜增加耕地面积，实现空间格局优化、产业发展提升、乡村环境改善、全域高质量发展。积极谋划全域土地综合整治布局，激活乡村活力，促进乡村振兴。

第147条 巩固高效农业生产空间

重点在一般农业区推进农用地整理，统筹推进垦造水田、低效林草地和园地整理、农田基础设施建设、耕地提质改造、高标准农田建设等项目。推进低效农用地的改造以及地块规整重划、插花地调整，优化配置和合理布局农业生产用地；加强农田防护林等生态建设，逐步形成点、带、网、片的复合生态系统，提高农业抗御自然灾害能力，改善

农田生态环境。

第148条 推进建设用地复垦，优化建设空间布局

谋划以行政村、镇或片区为单元实施国土综合整治，对农村现有废弃宅基地、空心村、空闲地、工矿用地等农村建设整治，因地制宜促进村庄内聚式发展，坚持拆改留并举，积极激活农村低效建设用地，提高农村建设用地利用集约度，盘活农村建设用地资源。稳步推进那吉镇、大田镇、横陂镇、沙湖镇等镇的低效建设用地盘活工作。

第149条 加快推动农村人居环境整治

推进存量农房风貌提升和新建农房风貌塑造，以及特色资源丰富村庄和历史古树、文物古迹、历史建筑等要素的全面保护和活化利用。强化生活垃圾收运源头管控，稳步推进生活垃圾分类；推进生活污水治理后再排放、村道路面硬化、卫生公厕覆盖率有所提高，推进功能环境提升、房前屋后垃圾清理以及“口袋公园”建设，提升村容村貌，改善人居环境。

第十四章 土地集约节约利用

第150条 批而未用盘活和闲置土地处置

严格落实建设用地“增存挂钩”机制，加快推进批而未用和闲置土地处置工作。建立闲置土地处置台账，妥善处理历史遗留问题，逐宗核实土地闲置原因，按照“一地一策”的方式逐宗制定处置方案，严格落实主体责任，加强各部门之间联合执法力度，实行挂账销号，确保完成省、市下达的工作任务。通过批而未用和闲置土地的处置将腾挪的规模优先用于保障重大产业项目的发展。

第151条 存量用地挖潜与再开发指引

结合国土空间总体规划的基本分区内容，根据强度的差异以建设控制、强化保护和维育为导向，分类分区管制：城镇集中建设区，提质优化空间，推进复合功能开发；村庄建设区，促进集体空间利益的管制，推动存量建设用地的提质增效；林业发展区，保护绿色基础设施，严控新增开发建设；一般农业区，维系乡村风貌，整理复垦释放存量空间；生态控制区，减量清退，开展生态保育，恢复自然生态。

第152条 三旧改造规划指引

积极推动“三旧”改造和城中村改造，通过综合整治、改变功能、拆除重建、生态修复等多种模式对开发区域进行引导，盘活旧城镇、旧厂房及旧村庄低效存量建设用地。根据供地计划及各片区、镇实际改造需求，分近远期实施，其中优先启动改造中心城区的重点项目或试点项目，社会公益性项目及亟待完善用地手续的项目。

第十五章 陆海统筹与海洋空间

第一节 陆海统筹

第153条 统筹山海资源要素，筑牢山海生态屏障

加强陆海统筹，依托恩平市连山接海的自然本底，落实恩平市“一山一江一海湾”的生态格局，统筹镇海湾红树林及南部丘陵山地等资源要素，北部以天露山脉构筑“山林屏障”、南部以大隆山脉余脉与镇海湾共同构筑“山海屏障”；严格管控南部沿海防护带，建设美丽海湾，协同台山着力推动环镇海湾生态文明发展示范区建设。

第154条 统筹陆海资源保护，强化海岸线、海岛治理

加强海岸带及周边区域的协同保护，重点保护镇海湾沿线。加强镇海湾生态系统整治修复，通过红树林营造修复、入海污染物治理等，探索“红树林保护+生态养殖+生态旅游”发展模式。以海岸带生态系统为保护修复对象，在宜林地营造和补植红树林，加强互花米草、无瓣海桑等外来物种治理，修复红树林生境，维育沿海防护基干林带，对现有海堤进行生态化改造，形成立体综合的生态化海岸带防灾减灾屏障，增加候鸟栖息和觅食空间，提升海岸的生态系统稳定性，保护海洋生物多样性。加强综合整治和重要生境修复，通过入海污染物治理、山体修复、沿海防护林营造、海堤生态化等措施，增强海岛管理工作。

第155条 统筹陆海资源利用，推动港产城融合发展

依托海岸带、海岛等核心区域，统筹陆海文旅、生物、能源等各

类资源，提升资源利用效益，强化海洋资源开发利用深度与广度。结合生态养殖、红树林保护、生态旅游等对海岸带进行差异化分类，促进海岸带空间错位发展、各显其优。

加大恩平港区建设，依托港口大力发展临港产业，推动本地及周边地区“港-产-城”经济融合发展。完善滨海旅游公路系统建设，规划多条支线串联海岸带旅游资源，建设具有恩平特色滨海旅游交通体系。

按照陆海统筹原则，做好陆海两域空间功能对接，强化陆海开发保护协调，推动陆海一体化发展，统筹陆海一体化保护修复。强调海岸线类型、向陆域一侧的土地使用功能、向海域一侧的海域使用功能三者的匹配协调。划定明确的海岸空间，并在相关专项规划和详细规划中进一步划定陆海统筹单元。在海岸线向陆一侧划定陆域海岸带建设控制线和海岸带建设协调线，明确潮间带、建设控制带和建设协调带的分类管控要求，落实海岸建筑退缩线制度。

第二节 海洋空间格局

第156条 分区管控海洋空间保护与利用

海域部分划分为交通运输用海区、生态保护区、生态控制区和渔业用海区。根据“分类管理+用海准入”的管理方式，针对划定的海域基本分区，制定具体的管控要求。

第三节 海岸带、海岛保护与利用

第157条 强化海岸带、海岛的保护与利用

引导海岛保护与利用。恩平市拥有无居民海岛两处。位于海洋生态保护红线区内区域应符合生态保护红线管理要求，无居民海岛开发利用需编制详细规划，不得占用生态保护红线。对改变岸线、地形地貌及其他自然生态环境原有状态的活动和区域加以限定。

明确海岸线功能管控。制定海岸带管控线与管控措施。根据岸线类型划定明确的海岸空间。恩平市共划分三种海岸线利用类型：严格保护岸段应严格管护，按照生态保护红线管理办法或自然保护区相关管理措施进行管控；限制开发岸段应制定合理的利用模式，落实环境影响评价制度，确保合理开发；优化利用岸段应积极优化利用效率，提升海岸带利用水平。

第158条 落实海岸建筑退缩线管理制度

落实海岸建筑退缩制度，加强海岸空间管控。综合考虑海岸线自然地理格局、海洋灾害影响、生态系统分布和演变过程等因素，结合海岸线两侧的陆域、海域国土空间规划用途，以海岸线为基准线，确定向陆一侧退缩距离，划定海岸建筑退缩线，明确建筑退缩范围内的管控要求，海岸建筑退缩线具体由海岸带专项规划确定。

海岸建筑退缩范围内，除国家重大战略项目、省委省政府批准的特殊项目、军事、应急减灾、安全保障和水利等设施、交通、市政基础和公共服务设施、必需的旅游观光公共配套设施、其他必须滨水布置

的海洋、气象观测监测设施、农业设施、生态修复工程中必需建设的基础设施外，不得新建、扩建建筑物。

第四节 海洋产业发展

第159条 构建现代海洋产业体系

充分利用恩平市现有海洋资源，大力发展高端滨海旅游业、现代海洋渔业两大海洋产业，实现海域的合理开发与可持续利用，构建产业结构合理、陆海协同发展、具有强烈区域特色的现代海洋产业体系。

加快发展高端滨海旅游业。依托恩平港的港口资源以及横陂镇丰富的红树林资源，策划海陆联动发展，形成以滨海休闲度假为核心，滨海观光、渔家乐等为补充的多层次滨海旅游体系。

积极发展现代海洋渔业。依托恩平养殖区以及横板渔业基础设施区，建立现代海洋渔业发展模式，大力发展生态养殖，优化海水养殖产业结构，探索发展“碳汇”渔业。加快发展现代渔港经济、建设海洋牧场，发展海水绿色养殖，实现海洋渔业一二三产融合发展。

第160条 优化海洋产业空间布局

打造镇海湾生态文明示范区，引领恩平滨海旅游发展。充分发挥“西部生态旅游轴”区位优势，推进镇海湾生态旅游升级，积极推进红树林营造修复，助力环镇海湾建设生态文明示范区。

优化沿海岸产业布局，扩建恩平港区。切实保障近岸海域产业用海，加强港口岸线资源整合，保障恩平港区升级改造建设用海需求。

第十六章 区域协同

第161条 全域全面融入“双区”建设

恩平市地处粤港澳大湾区的西部门户，是粤港澳大湾区连接粤西地区和辐射大西南的重要节点，将积极对接“双区”和横琴、前海、南沙三大平台建设等重大战略资源，以新姿态、新形象融入湾区核心，落实增总量、调结构、提速度、优服务的工作，全面对接广深港澳、广珠澳科技创新走廊创新要素，承接大湾区中心城市优质资源外溢，谋划建设科技创新产业载体，促进实体经济与数字经济深度融合，全力推进恩平特色产业集群规划建设。

第162条 主动融入区域交通一体化格局

依托恩平市位于广东省“一核、一带”交汇点的区位优势，完善高铁、城市轨道、高速公路、港口、机场“五位一体”的区域交通格局，加快恩平通用机场、恩平港口、深中江城际等区域交通设施的建设，进一步联通云浮市、江门镇海湾区域及广东沿海经济带，深度融入粤港澳大湾区及珠江口西岸都市圈发展网络，实现区域生产、生活、创新等要素的无阻流通。

第163条 积极推动产业协作和错位发展

深度参与粤港澳大湾区产业协同发展。加强与粤港澳大湾区中心城市产业合作，推动恩平产业嵌入粤港澳大湾区中心城市产业链与价值链，积极承接深圳、广州、东莞产业转移。支持粤港澳大湾区重大创新成果在恩平落地转化，实现产品化、产业化。深化“广深总部+恩平

基地” “广深研发+恩平承接孵化转化”等产业协作模式，促进人员、资金、技术和信息等要素高效便捷流动。

积极对接江门区域平衡发展战略。根据江门市区域平衡发展战略，恩平凭借“两带”中城市发展带西部门户的战略地位，与“三轴线”中西部生态旅游发展轴的资源优势，将成为江门西部产业及生态旅游发展核心区域。重点依托恩平产业转移工业区，力争引进一批规模大、科技含量高、产业关联度大、带动范围广的优质项目，打造江门西部高质量产业发展平台。

推动环镇海湾区域产业转型发展。依托镇海湾、恩平港港城联动区建设，推动恩平向南发展。通过建设通港大道，串联产业平台和各城镇，使海湾功能向内陆的纵向延伸，促进恩城街道、东成镇和大槐镇等城镇的传统产业成功转型升级。

第164条 加强生态环境协同治理体系

加强生态环境协同治理，共同推动生态价值的实现和转化，形成以水系流域、山地森林、海洋生态为主的多级联动保护体系。

第165条 全面共建共享优质生活圈体系

结合江门“两带、三轴”网络，打造县级公共服务中心，提升公共服务资源使用效率。依托现状公共服务设施，强化恩平与周边区域教育、医疗、文化等方面的公共服务共建共享网络。联合开平、台山、新会等地温泉资源，协同发展温泉休闲旅游。联动台山、开平建立台开恩华侨文化协作区，提升侨乡文化影响力。

第166条 深化协调与周边城市互动发展

1. 与云浮市新兴县协调

通过“西部生态旅游发展轴”，南联海洋经济带、北接云浮和粤北生态区，强化恩平中心城区作为生态旅游发展轴的中枢节点作用，推进西部生态旅游发展。

2. 与阳江市阳春市协调

深化江门市城市发展带，强化恩平城市发展轴和锦江生态廊道与阳江市阳春市的衔接，做好联动发展。

3. 与开平市协调

连同开平市，打造江门“城市发展带”，强化江湛铁路、沈海高速经济发展区。连同开平激活西部生态农业发展区，共同提高生态安全保障和绿色发展能力。

4. 与台山市协调

与台山市共同打造西部生态旅游发展轴以及环镇海湾生态文明发展示范区。

第十七章 规划实施保障

第一节 规划实施传导

第167条 健全空间规划体系

构建全市“两级三类”国土空间规划体系。包括县镇两级国土空间规划，总体规划、详细规划、国土空间专项规划三类规划。在县、镇两级总体规划层面加强开发保护的底线管控，并协调各国土空间专项规划的空间安排；在详细规划层面落实具体地块开发的控制细则，实现对项目落地实施的全过程管控。

第168条 明确镇街指引和传导

县级国土空间规划基于县域战略定位、发展目标和总体空间格局，向下制定各镇街指引：确定各镇街的核心职能、开发保护目标与要求、发展定位以及重点地区等。镇级国土空间规划依据县级国土空间规划，细化落实规划目标、规划分区、控制线、城镇规划定位，以及建设用地规模等核心指标。实现县镇两级国土空间总体规划纵向传导。

第169条 指导约束专项规划编制

发挥国土空间总体规划对各类国土空间专项规划的指导约束作用，科学有序编制各类国土空间专项规划，实行国土空间专项规划编制目录清单制度，国土空间专项规划编制计划、立项、审批程序按照相关规定要求执行。国土空间专项规划应与国土空间总体规划的层级对应，以“一张图”为编制和审查依据，在总体目标和重点管控内容上应与国

土空间总体规划保持衔接一致，不得突破约束性要求。

第170条 建立详细规划分层编制审批机制

城镇开发边界内构建“单元详细规划—地块开发细则”的详细规划分层编制体系，单元详细规划实现中心城区、重点地区全覆盖，地块开发细则根据市场需求在项目明确后、土地出让前编制，对具体地块用途和强度作出实施性安排；城镇开发边界外以乡村单元划分方案为依据编制详细规划，报上一级政府审批。

第二节 规划管控体系

第171条 指标管控

规划指标是对规划最终要达到效果的量化表述，是规划传导的核心要素，分为约束性指标和预期性指标。约束性指标指规划期内不得突破或必须实现的指标，必须自上而下层层分解落实。预期性指标指对规划期末所要达到的指标进行预测，但不要求强制实现的指标。

第172条 控制线管控

落实国土空间总体规划“3+5+N”的控制线体系，实行分级划定与管控。“3”即三条控制线，为永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界。“5”为城市五线，即蓝、绿、紫、黄、红线，保障水域、绿地、文化建筑、基础设施、道路在城市内部的协调分布。此外，根据实际需求和当地特色丰富其他管控内容。

第173条 用途管控

按照规划传导体系，建立“用途引导-用地分类”的分级管控机制。详细规划应根据上层次规划的国土空间利用主导用途和结构控制要求，确定不同地块划分、地块的使用性质以及相关控制指标，作为实施用地规划许可和规划管理的依据，进一步完善国土空间规划用地的分类管理，适应城市新功能和新兴产业用地需求，扩充和细化规划用地用途分类。

第174条 名录管控

保护地名录，侧重落实生态与文化保护刚性约束。重点项目名录，侧重增强规划弹性管理，引导项目落实。其他名录，侧重规划操作性和引导性。国土空间总体规划提出生态保护或建设项目的名录，国土空间专项规划应细化名录内容，明确名录具体范围、管控规则等。

第三节 规划实施监测评估预警

第175条 搭建国土空间规划基础信息平台

基于江门市国土空间基础信息平台，以年度土地变更调查成果为基础，汇交各级各类空间规划成果，纵向联通对接国家、省、市平台，横向联通实现市内各部门信息平台的数据共享和业务协同，形成覆盖全市、动态更新、权威统一的空间规划“一张图”。

第176条 建设国土空间规划实施监督信息系统

基于国土空间基础信息平台，同步推动国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建设，为国土空间规划的编制、审批、修改和实施、监督、管理的全过程提供信息化支撑。

第177条 完善规划监测评估和维护机制

建立一年一体检、五年一评估和重点领域专项评估相结合的规划实施评估制度，结合体检与评估的结果，开展规划的动态维护和调整。

第四节 近期行动和重大项目保障

第178条 近期行动计划

在整体层面确定恩平市全域空间发展、土地开发与保护条件下，以《恩平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》为引领，对规划近期做出统筹安排，制定行动计划。依据上级和同级发展规划、国土空间专项规划的重点项目和年度重点项目计划，重点关注区域交通、水利、能源、民生、产业、生态、电力、环保、旅游等方面，推动恩平市国土空间治理。以五年为周期编制近期建设规划，明确近期建设空间和重点建设项目，形成合理的国土空间开发保护时序。

第五节 配套政策保障

第179条 加强规划政策保障

依据国家、省法律法规、政策要求及技术规范，重点完善详细规划

编制审批与实施管理的相关政策及技术标准，保障规划编制审批管理工作有据可依。依据国土空间规划目标，按照市相关部门职责分工，研究出台资源、产业等领域配套政策措施，形成规划实施合力。

以县级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。探索研究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。

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。

附图

1. 市域国土空间总体格局规划图
2. 市域国土空间控制线规划图
3. 市域生态系统保护规划图
4. 市域农业空间规划图
5. 市域城镇体系规划图
6. 市域历史文化保护规划图
7. 中心城区空间结构图

注：图件中行政界线不作为权属争议的依据。