

揭西县棉湖镇国土空间总体规划

（2021—2035 年）

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	4
第 5 条 规划期限	5
第 6 条 规划范围	5
第 7 条 规划解释	6
第二章 现状基础与风险识别	7
第 8 条 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价	7
第 9 条 国土空间开发保护风险评估	7
第三章 规划目标与空间策略	9
第 10 条 目标愿景	9
第 11 条 功能定位	9
第 12 条 城镇规模	10
第 13 条 国土空间开发保护战略	10
第四章 国土空间总体格局	14
第一节 底线管控	14
第 14 条 耕地和永久基本农田划定及管控要求	14
第 15 条 生态保护红线划定及管控要求	14
第 16 条 城镇开发边界划定及管控要求	14
第 17 条 其他各类控制线	14
第二节 空间格局	17
第 18 条 国土空间开发保护总体格局	17
第 19 条 农业空间格局	18
第 20 条 生态空间格局	18
第三节 规划分区	19
第 21 条 生态控制区	19
第 22 条 农田保护区	19
第 23 条 城镇发展区	20
第 24 条 乡村发展区	20
第五章 统筹自然资源保护与利用	21

第一节 统筹资源保护与利用	21
第 25 条水资源保护与利用.....	21
第 26 条湿地资源保护与利用.....	22
第 27 条森林资源保护与利用.....	23
第 28 条耕地资源保护与利用.....	23
第二节 优化自然资源转用与管理	25
第 29 条促进资源管理水平提升.....	25
第 30 条完善自然资源有偿使用制度.....	25
第三节 支撑碳达峰碳中和	25
第 31 条推动绿色节能型发展体系建设.....	25
第 32 条持续提升碳汇能力.....	26
第六章 城乡统筹发展	27
第一节 优化城镇村体系	27
第 33 条城镇村等级体系划分.....	27
第 34 条城镇村职能分工.....	28
第二节 土地使用结构	28
第 35 条土地使用结构优化.....	28
第三节 居住与住房保障	29
第 36 条合理引导居住空间布局.....	29
第 37 条加强住房保障供应体系完善.....	30
第四节 产业发展布局	30
第 38 条发展三大产业支撑镇域经济.....	30
第 39 条加快提升现代服务产业.....	31
第 40 条大力培育创意展贸与现代物流业.....	31
第 41 条积极发展文化旅游产业.....	31
第五节 公共服务设施与社区生活圈	32
第 42 条建立双层级的公共服务结构.....	32
第 43 条提升公共服务设施配置水平.....	32
第 44 条建立 15 分钟社区生活圈.....	34
第六节 绿地与开敞空间	35
第 45 条绿地系统规划布局.....	35
第 46 条加强建设蓝绿交织的开敞空间与游憩网络.....	35
第七节 空间形态	36
第 47 条控制指标.....	36
第 48 条提升城乡特色风貌引导.....	37
第八节 乡村振兴与村庄建设	38

第 49 条 分类引导乡村发展.....	38
第 50 条 推动城乡基本公共服务设施配置与基础设施一体化建设.....	39
第九节 历史文化保护	40
第 51 条 完善历史文化保护体系.....	40
第 52 条 非物质文化遗产保护.....	40
第 53 条 加强古树名木保护.....	41
第 54 条 历史文化保护线划定及管控.....	41
第七章 基础设施支撑体系	43
第一节 综合交通网络	43
第 55 条 综合交通体系发展目标.....	43
第 56 条 构建高效畅达的对外交通体系.....	43
第 57 条 形成“四横五纵”的对内路网结构.....	43
第 58 条 乡村道路系统规划.....	44
第 59 条 公共交通系统规划.....	44
第 60 条 完善停车配套设施.....	45
第 61 条 打造高品质的慢行空间.....	46
第二节 基础设施体系	46
第 62 条 给水设施规划.....	46
第 63 条 污水设施规划.....	47
第 64 条 雨水设施规划.....	47
第 65 条 环卫设施规划.....	48
第 66 条 供电设施规划.....	48
第 67 条 通信设施规划.....	49
第 68 条 燃气设施规划.....	49
第三节 韧性安全与防灾减灾体系	50
第 69 条 推进防洪排涝系统建设.....	50
第 70 条 优化消防设施布局.....	51
第 71 条 强化地震灾害防御与应急避难设施建设.....	51
第 72 条 建立地质灾害防治体系.....	53
第 73 条 完善人民防空防护体系.....	54
第 74 条 加强气象灾害预警.....	54
第 75 条 完善防疫工程体系.....	55
第 76 条 加强危险品仓储用地防护.....	55
第 77 条 保障国防与应战储备空间.....	56
第八章 国土综合整治与生态修复	57
第一节 统筹山水林田湖生态修复治理	57
第 78 条 统筹生态修复分区.....	57
第 79 条 加强重要生态系统修复治理.....	58

第二节 加强全域土地综合整治	59
第 80 条 总体目标	59
第 81 条 科学合理推进人居环境综合整治提升	59
第 82 条 稳妥有序推进城乡低效建设用地综合整治	60
第 83 条 持续深入推进农用地综合整治提升	60
第九章 规划实施保障	61
第一节 规划传导	61
第 84 条 建立“承上启下”的传导机制	61
第 85 条 村庄规划管理通则	62
第二节 近期实施计划	65
第 86 条 制定近期行动计划	65
第三节 规划实施评估	65
第 87 条 加强组织领导	65
第 88 条 加强政策支持	65
第 89 条 加强实施监督	66
第 90 条 建立定期评估机制	66

前 言

棉湖镇位处揭阳市揭西县的东部、榕江南河中游，东南与普宁市接壤，西北与揭西县凤江镇、东园镇隔水相望，是揭西东部的主要交通入口，是揭西县重点侨乡之一，有海外侨胞、港澳台同胞 4 万多人。棉湖镇因古代地方多生木棉树和有大面积的云湖水泽而名，是潮汕地区有名集镇之一，古以小商埠、小手工业为主要经济特色，俗语有“一庵埠，二棉湖”之说，是广东省历史文化名镇、广东省中心镇、全国重点镇，广东省电线电缆专业镇。

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、市政府决策部署和县委、县政府工作部署，围绕高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，强化棉湖镇作为广东省历史文化名城、电线电缆专业镇，揭西县域副中心等主要职能，统筹安排全域全要素空间资源布局，支撑棉湖建设成为揭西产城融合发展区综合服务中心和揭西县县级一般城市。

第一章 总则

第1条 编制目的

本规划是对揭西县棉湖镇镇域范围内国土空间开发保护做出的总体安排和综合部署，是指导城乡各类开发建设活动、开展国土空间资源保护利用与修复、制定空间发展政策和实施国土空间规划管理的空间蓝图，是编制详细规划的依据、相关专项规划的基础。凡在规划范围内涉及国土空间和自然资源保护利用的各类规划、建设、管理和政策制定等，均应符合本规划。

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. 《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》；
5. 国家层面其他相关法律、法规、政策文件及标准规范。

广东省层面：

6. 《广东省土地管理条例》（2022年）；
7. 《广东省城乡规划条例》（2012年）；

8. 《广东省自然资源厅关于推进镇村国土空间规划编制实施助力百县千镇万村高质量发展工程的通知》（粤自然资规划〔2023〕2202号）；
9. 《广东省自然资源厅关于全力以赴做好典型县镇村规划，支撑“百县千镇万村高质量发展工程”不断走深走实的通知》（粤自然资函〔2023〕985号）；
10. 广东省层面其他相关法规、政策文件及标准规范。

揭阳市及揭西县层面：

11. 《关于印发〈揭阳市镇级国土空间总体规划审查报批工作方案〉的通知》（揭市自然资函〔2024〕72号）；
12. 《揭阳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》；
13. 《揭阳市国土空间总体规划（2021—2035 年）》；
14. 《揭西县国土空间总体规划（2021—2035 年）》；
15. 《揭西县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》；
16. 《揭阳（棉湖）历史文化名城保护规划（2022-2035 年）》；
17. 《揭阳市揭西县棉湖镇典型镇(中心镇)建设规划(2023-2026 年)》；

揭阳市及揭西县层面其他相关法规、政策文件及标准规范。

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，统筹发展和安全，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、市政府决策部署和县委、县政府工作部署，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，支撑棉湖镇建设成为广东省历史文化名城、电线电缆专业镇，揭西县域副中心。

第4条 规划原则

生态优先、绿色发展。全面贯彻落实总体国家安全观，科学有序统筹布局农业、生态、城镇空间，落实最严格的耕地保护制度、生态保护制度和节约用地制度，坚持保护优先、节约优先，严控增量、盘活存量，促进城乡发展由外延扩张向内涵提升转变，推动形成绿色发展方式和生活方式。

城乡融合、协调发展。以镇级作为实施乡村振兴的抓手，统筹优化空间布局，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，构建和谐城乡关系。

以人为本、注重品质。坚持“以人民为中心”，把人民对美好生活的向往作为出发点和落脚点，充分考虑经济社会发展目标和发展阶段，

保障公共服务和公共空间供给，提升人居环境品质，为解决发展不平衡不充分的矛盾提供空间保障，不断提升城乡居民幸福感、获得感。

传承文化、彰显特色。坚定文化自信，健全现代公共文化服务体系，注重文明传承和文化延续，统筹协调城乡建设和历史文化保护的关系，加强城镇风貌管控，切实做到在保护中发展、在发展中保护，让城市留下记忆，让人们记住乡愁，彰显潮汕文化风采。

侧重实施、加强联动。推进“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，加强上下联动，保障各项目标任务和战略举措在空间布局上协调一致，形成能用、管用、好用的规划成果，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平。

第5条 规划期限

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

第6条 规划范围

本规划全镇域采用镇区深度编制，包括棉湖镇行政辖区内的全部国土空间，面积 30.40 平方公里，共辖 13 个社区（南门社区、桥头社区、竹园内社区、岭南社区、解放路社区、米街社区、方围社区、云湖社区、花园社区、道江社区、湖滨社区、东新社区、兴中社区）和 14 个行政村（四乡村、湖西村、新湖村、厚埔村、上浦村、甲埔村、境潭村、下浦村、鲤鱼沟村、贡山村、新厝陂村、贡东村、玉石村、考溪

村)。

第7条 规划解释

本规划由揭西县棉湖镇人民政府、揭西县自然资源局负责解释。

第二章 现状基础与风险识别

第8条 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价

生态保护重要性。棉湖镇生态保护极重要区主要分布在榕江南河和镇域北部区域；陆域生态保护重要区主要分布在镇域北部地区。

农业生产适宜性和承载能力。棉湖镇农业生产适宜区约占镇域国土面积的 92.00%；农业生产不适宜区面积主要分布在北部山区、榕江南河及其支流区域。

城镇建设适宜性和承载能力。棉湖镇城镇建设适宜区与农业生产适宜区有高度重叠性；城镇建设不适宜区主要分布在北部山区、榕江南河及其支流区域。

第9条 国土空间开发保护风险评估

生态环境风险。棉湖面临产业发展、农田生态和水环境等方面的风险。生态环境主要为现状工业空间分布分散，规模以上企业生产工艺落后，污染防治措施跟不上，存在水资源安全和空气质量等方面潜在风险；农田生态主要为农业化肥、农药的使用等可能导致的土壤污染，影响农作物生长和土地可持续利用方面的风险。

资源利用风险。棉湖镇面临水、能源、土地和粮食等资源风险。在水资源上存在人均水资源量偏低、水资源开发利用效率较低等问题，饮用水源受区域供水影响较大，水资源的可持续性面临一定挑战；在能源资源上存在资源匮乏、利用水平低、消费结构低效、碳减排压力大等

问题；在土地资源上存在城镇建设土地资源有限、村庄建设空间与耕地空间交错等问题，在粮食资源上存在耕地保护压力较大等问题。

自然灾害风险。棉湖镇位于揭西县的东部、榕江南河中游，地势平坦开阔，海拔一般在 20 米以下，属榕江平原。自然灾害以洪涝、台风为主；棉湖镇老区建筑密度高，地面硬化层度高，河湖管理压力较大，在局部短时强降雨作用下，容易引发内涝；棉湖镇地理位置处于台风的影响范围内，每年台风季节，面临一定强风、暴雨和风暴潮等气象灾害。

第三章 规划目标与空间策略

第10条 目标愿景

结合棉湖镇优势特色和发展基础，以“千年古镇，工商重镇，宜居城镇”为发展目标，坚持历史文化名城保护与活化利用、强化工业和商贸产业支撑，打造揭西东部生态友好，集商贸、工业、文化旅游功能于一体的揭西县域副中心。

至 2025 年，小城镇建设初见成效，土地资源利用更加集约高效，实现经济发展再上新台阶。空间格局更加优化，城乡基础设施建设更加完善，人居环境品质改善和公共服务水平得到提高，产业支撑能力显著增强。

至 2035 年，基本实现社会主义现代化发展目标，基本建成宜居城镇，揭西县东部产城融合服务中心。国土开发利用效率和水平显著提升，产业结构得到升级与优化，历史文化资源融合发展，农业现代化形成，城镇品质全面提升，竞争力明显增强。

至 2050 年，全面建成中国特色社会主义现代化城市、支撑汕潮揭同城化发展。传统制造业向智能制造转型完成，全面建成创新驱动、全龄友好、生活富裕、生态宜居、共同富裕的广东省历史文化名城，打造成粤东地区的旅游胜地。

第11条 功能定位

广东省历史文化名城。依托揭阳（棉湖）历史文化名城深厚历史

文化底蕴，以千年古镇为核心，以文旅为导向，积极推动特色历史资源和非遗文化活化利用，稳步推进揭西县棉湖镇南门里旅游景区建设，打响千年古镇品牌，持续激活广东省历史文化名城活力。

电线电缆专业镇。积极发挥棉湖镇产业特色，突出制造业当家，做强实体经济，发展传统电线电缆、五金塑料、家用电器、食品加工、包装印刷等支柱产业，加强技术创新和三产融合发展，促进产业升级，推动电线电缆专业镇特色产业的可持续发展。

揭西县域副中心。基于揭西县“一主一副引两区，一带一廊串五片”的国土空间开发保护总体格局，强化棉湖镇县级一般城市地位，按照小城市标准建设，打造县域东部产城融合发展引擎，谋划侨乡综合服务商圈，提升棉湖镇服务能级，建设工业基础扎实、商贸服务集中的工商重镇，带动揭西东部地区城镇发展。

第12条 城镇规模

规划至 2035 年，棉湖镇常住人口规模约 13.65 万人，常住人口城镇化率达到 85%左右，人均城镇建设用地面积不超过 100 平方米，人均村庄建设用地面积不超过 110 平方米。

第13条 国土空间开发保护战略

（1）国土安全策略

强化底线管控，保障国土安全。坚持最严格的耕地保护制度，耕地优先，应保尽保；坚持最严格的生态环境保护制度，推进生态修复和

系统治理；坚持最严格的节约用地制度，存量建设用地挖潜、集约利用；坚持最严格的水资源管理制度，以水定城、以水定地、以水定人、以水定产；构建安全韧性的防灾减灾和应急防护体系，补足设施，提升品质。

（2）区域协同战略

产城交通一体化。依托省道 S237、S228、甬莞高速等重要交通干道形成联系东部产城融合发展区干道系统。充分发挥棉湖镇作为揭西县东向联系揭阳市的门户节点作用，加强与普宁市赤岗镇高速出入口的交通联系和普宁市洪阳镇、南溪镇、大坝镇周边乡镇的交通衔接。依托河源至揭阳铁路、揭阳城际轨道（预留）¹、揭阳至惠来铁路揭西支线（预留）等轨道交通，建设棉湖站交通枢纽。提供区域交通枢纽核心地位，助推实现东部片区交通一体化。

产城功能一体化。发挥综合服务组团服务中心优势，主要服务于揭西县“棉湖-凤江-金和-塔头-灰寨-东园”6个城镇，并辐射普宁市“赤岗-洪阳-大坝-梅塘-南溪”5个镇；其区域地位重要性仅次于揭西县城，做大做强电线电缆产业，把产业发展融入城镇规划；加强与普宁市周边乡镇的产业联系，推动镇域及周边乡镇的一体化发展，促进产城融合，实现产业联动发展；沿省道 S237、S228 布局商业服务、物流仓储等产业，发挥经济优势，实现重要交通沿线用地协调发展；发挥一

¹衔接市、县级国土空间规划成果，规划预留揭阳城际轨道交通，具体以实际选线为准。

河两岸的景观资源优势，重点打造景观游憩廊道、高品质住区，提升榕江南河两岸景观风貌，实现一河两岸高品质居住协调发展。

（3）中心重塑战略

重塑工商服务中心。棉湖作为揭西县东部产城融合发展区的核心城镇，需要重塑发展格局、集聚中心能力，打造能够辐射 40 万人口的工商服务中心。依据电线电缆、创意产业等优势产业，吸引外来商业资源，建立产业互通贸易、展销物流的产业服务中心；以商业商务、休闲娱乐等综合服务业为主，吸引并辐射周边城镇人口，建立现代化、综合性的商业服务中心。

重振历史文化中心。提升棉湖镇整体的建筑与景观风貌，通过城市更新提升重要地段与片区的空间品质，重振历史文化中心，历史片区配套商业、停车等服务设施，打造区域服务中心，传承棉湖优秀物质与非物质文化，打响棉湖千年古镇品牌。

（4）品质提升战略

稳固基础，提质增效。以发展高质量城镇为目标，做到环境秩序规范、城镇风貌提质、设施服务提升、镇村存量盘活、产业融合转型、城镇治理示范，实现宜居、生态，凸显棉湖品质。

加强底线约束，在开发中保护，在保护中开发。保护生态重要区、永久基本农田，探索生态、农业保护中开发模式，构建“生态+农旅”产业圈、现代农业产业圈，引入生态旅游、乡村民俗旅游、农业体验观光项目，以农业公园、特质休闲农业园为发展触媒，加快都市农业产业

园区集聚化发展，提升农用地集约化水平，推动农业园区的点状布局。
以生态景观廊道为依托，提升全镇景观风貌，与凤江、东园镇协同打造
一河两岸景观带，实现“碧水入城、碧水兴城”，凸显棉湖水乡特色。

第四章 国土空间总体格局

第一节 底线管控

第14条 耕地和永久基本农田划定及管控要求

严格落实上级下达的耕地和永久基本农田保护任务，至 2035 年，棉湖镇耕地保有量不低于 6.53 平方公里（0.98 万亩），永久基本农田保护红线面积不低于 6.11 平方公里（0.92 万亩），与城镇开发边界相协调。

第15条 生态保护红线划定及管控要求

严格落实国家、省、市有关生态保护红线管理要求，落实县级国土空间下达的生态保护红线任务，棉湖镇未划定生态保护红线。

第16条 城镇开发边界划定及管控要求

严格落实县级国土空间总体规划划定的城镇开发边界，至 2035 年，棉湖镇划定城镇开发边界面积 8.47 平方公里（1.27 万亩），全部为城镇集中建设区。

第17条 其他各类控制线

（1）科学划定城市蓝线

城市蓝线为国土空间规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线。规划至 2035 年，棉湖镇划定城市蓝

线面积 126.73 公顷，集中在榕江南河和云湖水系，城市蓝线参照相关法规政策进行管理。

蓝线范围内原则上可以进行水利工程、市政管线、港口码头、道路桥梁、综合防灾、河道整治、园林绿化、生态景观等公用设施的建设。对确需占用河道建设的，应取得相关行政主管部门批准，并依法对占用水域岸线进行补偿。

（2）严格控制城市紫线

城市紫线控制范围为省、市人民政府公布的历史文化街区的保护范围，以及历史文化街区外经县（市）级以上人民政府公布保护的历史建筑的保护范围。加强揭西（棉湖）广东省历史文化名城内南门里历史文化街区和 10 处历史建筑保护，规划至 2035 年，划定城市紫线 7.84 公顷，城市紫线参照相关法规政策进行管理。

紫线范围内禁止进行违反保护规划的大面积拆除、开发；禁止对历史文化街区传统格局和风貌构成影响的大面积改建；禁止损坏或者拆毁保护规划确定保护的建筑物、构筑物和其他设施；禁止修建破坏历史文化街区传统风貌的建筑物、构筑物和其他设施；禁止占用或者破坏保护规划确定保留的园林绿地、河湖水系、道路和古树名木等；禁止其他对历史文化街区和历史建筑的保护构成破坏性影响的活动。地下文物埋藏区范围内禁止地下空间开发，进行大型基础建设工程前，建设单位应依照《中华人民共和国文物保护法》第二十九条规定，报请对工程范围进行考古调查、勘探。

（3）合理划定城市黄线

规划将镇区重要的市政、防灾等基础设施用地划入黄线。规划至2035年，棉湖镇划定城市黄线13.92公顷，城市黄线参照相关法规政策进行管理。

黄线范围内禁止违反国土空间规划要求，进行建筑物、构筑物及其他设施的建设；禁止违反国家有关技术标准和规范进行建设；禁止未经批准，改装、迁移或拆毁原有城市基础设施；禁止其他损坏城市基础设施或影响城市基础设施安全和正常运转的行为。

（4）分类划定城市绿线

城市绿线是指规划区内各类重要绿地范围的控制线。包括公共绿地、防护绿地、生产绿地、居住区绿地、单位附属绿地、道路绿地、生态风景林地。规划至2035年，划定城市绿线7.84公顷，城市绿线参照相关法规政策进行管理。

城市绿线内的用地，不得改作他用，不得违反法律法规、强制性标准以及批准的规划进行开发建设；有关部门不得违反规定，批准在城市绿线范围内进行建设；因建设或者其他特殊情况，需要临时占用城市绿线内用地的，必须依法办理相关审批手续；在城市绿线范围内，不符合规划要求的建筑物、构筑物及其他设施应当限期迁出。城市绿线范围内原有村庄改造应不扩大现状建设占地规模。因市政基础设施、公共设施建设等情形需要修改绿线的，应遵循区域绿地规模总量不减少、服务半径不增加、绿地系统完整的原则。

（5）落实工业用地控制线管控

将集中连片、符合国土空间规划的产业园区、重大产业项目的工业用地划入工业用地控制线，保障工业用地供给，支持实体经济发展，

突出制造业当家。落实县级国土空间总体规划相关要求，规划至 2035 年，棉湖镇划定工业用地控制线共 79.85 公顷。

结合工业用地控制线有关要求和国土空间专项规划对工业用地进行分级管控，其中一级、二级工业用地控制线，优先布局工业用地以及物流仓储用地等生产性服务业用地，详细规划可结合需要进一步细化工业用地控制线边界，在严格落实“总量不变、格局稳定”的前提下，可对一级、二级工业用地控制线进行局部优化；三级工业用地控制线为近期保留、远期可结合城市发展需要改为其他功能的现状工业用地。工业用地应当科学布局，推动工业向北部产业园区聚集，促进多层级的产城融合，根据《揭阳市“三线一单”生态环境分区管控方案》明确工业用地项目相关准入要求，鼓励通过改建、扩建、拆建等方式提高工业用地开发强度，释放用地潜力，盘活存量工业用地。鼓励多种出让方式供地，探索推行先租后让、租让结合、弹性年期等方式供应产业用地，保证产业用地充分利用，避免土地闲置与浪费。

第二节 空间格局

第18条 国土空间开发保护总体格局

以镇区为发展中心，以棉湖大道为依托，构建“一轴、四核、四组团、多中心”的国土空间开发保护总体格局。

“一轴”指依托东环线形成城镇综合发展轴，串联棉湖镇核心区域。

“四核”指依托美丽圩镇创建范围，完善道路交通、公共服务设施与市政设施，分别打造以商业服务功能为主的综合服务核心、以创

意产业功能为主的产业服务核心、以历史文化功能为主的历史文化核心、以生活服务功能为主的生活服务核心。

“四组团”指依次为东部山水休闲与生态产业组团、北部创意展览服务组团、中部综合服务与文化旅游核心组团、南部品质生活与配套组团。

“多中心”指在居住生活片区内合理布局公共配套设施，形成若干邻里服务中心。

第19条 农业空间格局

构建“四区多节点”的农业空间格局。

“四区”即围绕万亩水稻产业园建设，整合提升周边农业资源，形成农业综合体、美丽田园、稻田观光、生态果园四个发展片区。

“多节点”指依托棉湖农业资源禀赋和现代农业建设形成的重要发展节点。

第20条 生态空间格局

构建“一廊一轴多节点”的生态空间格局。

“一廊”即榕江南河区域生态廊道。加强水系统保护建设，维护水生生物多样性和生态系统稳定性。生态廊道为生态组团间生物迁移提供通道，重点保护物种的扩散、迁移和交换。

“一轴”即云湖水系景观轴。加强公园绿地生态系统保护，提升云湖水系沿岸公共开敞空间与滨江、滨湖线型景观空间品质。

“多节点”即云湖公园景观节点、柴港公园景观节点、南湖公园景观节点等。加强林区和农业及水域保护，提升生态景观功能，加强山水林区和农业生态保护，推进生态绿色发展。

第三节 规划分区

落实国土空间开发保护总体格局，充分衔接三条控制线，将全域划分为生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区 4 个一级分区，将城镇发展区细化为 6 个二级分区、乡村发展区细化为 3 个二级分区。

第21条 生态控制区

生态控制区主要为重要生态功能区。生态控制区主要分布在镇域南侧区域，原则上限制各类新增开发建设行为，区内兼容生态保护红线准入活动，经评价在对生态环境不产生破坏的前提下，可适当开展建设活动。

第22条 农田保护区

农田保护区主要为永久基本农田以及为保持农田保护区完整性、便于永久基本农田管理而划入的邻近区域。农田保护区主要分布在中部和北部较为平坦区域，按照国家关于永久基本农田的相关管理规定进行严格管控，从严管控非农建设占用永久基本农田，坚决制止各类“非农化”、“非粮化”行为，鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量。

第23条 城镇发展区

城镇发展区主要以城镇开发边界为基础优化整合，包括城镇开发边界内用地及边界外的公共服务设施、基础设施等城镇建设用地。城镇发展区按照国家关于城镇开发边界相关政策进行管控，在城镇开发边界内建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式，并加强与城市四线的协同管控。城镇化发展区细化为6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、物流仓储区和绿地休闲区。

第24条 乡村发展区

乡村发展区主要包括农田保护区外，农民生产、生活为主的区域。乡村发展区在符合规划情况下，可安排零散农村新产业新业态项目或农村一二三产业融合发展项目。乡村发展区细化为3个二级规划分区，包括村庄建设区、一般农业区、林业发展区。乡村建设用地管理应符合村庄规划和农民建房的相关规定。

第五章 统筹自然资源保护与利用

第一节 统筹资源保护与利用

第25条 水资源保护与利用

强化水资源刚性约束。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，综合考虑水资源、水生态、水环境，合理确定人口、耕地、城镇规模和产业布局，促进人口经济与水资源承载能力相匹配。加强水资源承载能力监测预警和分区管控，严格控制水资源短缺和水资源超载地区人口和高耗水产业规模。落实“十四五”规划广东省水文现代化建设站网规划成果，在榕江沿河建设 1 个水文水位水质站点。加强地表水、地下水源保护区及地下水源涵养区的划定工作，加强重大项目和地下水资源保护的科学论证，结合实际落实《地下水管理条例》相关要求。严格实行水资源消耗总量和强度双控，规划至 2035 年，全镇用水总量参照上级下达指标执行。

建设节水型用水结构。以水生态文明建设引领绿色水利发展目标，强化农业节水增效，加快灌区续建配套和现代化改造，推进高效节水灌溉；推进工业节水减排，推广高效节水工艺和技术，提高工业用水效率；加强城镇生活供水设施及配套管网节水改造，降低管网漏损率。规划至 2025 年，万元地区生产总值用水量与万元工业增加值用水量较 2020 年降幅满足广东省下达指标要求，至 2035 年水资源利用效率进一步提高。进一步加快实施数字水利和系统治理融合工程，推进水治

理体系和治理能力现代化结合，强化水利科技创新、推动水利高质量发展。

落实主要河湖水系控制线。对于已划界河道，将河湖管理范围线作为河湖水系管理范围控制线；对于未划界河道，将河道背水坡坡脚线外延 5~10 米作为河湖水系管理范围控制线；对于水库工程，将水库堤坝外侧距堤脚 50 米之间的区域纳入管理范围控制线。榕江干流的河湖水系控制线两侧 50 米、其他支流两侧 20 米实施水系生态防护林带工程建设，进一步拓展绿化空间，改善水系生态环境。具体河流控制范围由专项规划具体划定。

第26条 湿地资源保护与利用

推进湿地保护建设。推进榕江南河沿线湿地类型自然公园建设，明确湿地自然公园的范围，形成相关方认可、准确清晰的边界，推动湿地自然公园的规范化建设和精细化管理，确保湿地自然公园执法监督有据可依。通过建立湿地保护区，合理种植保水植物，净化水体有机物和氮磷等营养物，为更多动植物提供独特的生境，形成良性循环。规划至 2035 年，湿地保护率不低于上级下达指标。

加强小微湿地的管理与保护。根据小微湿地生态现状，选择适宜的恢复方法，恢复小微湿地的生态系统和功能，对具有主要生态功能的小微湿地应采取不同的保护形式实施分类保护。

第27条 森林资源保护与利用

落实林地保护，加强森林资源保护。落实林地保护目标，提高林地质量，分级保护林地资源。规划至2035年，森林覆盖率依据上级下达指标执行。严格控制公益林和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，禁止占用保护重点区域的天然林地。项目建设确需使用公益林和天然林林地的，严格按照有关规定办理使用林地和林木采伐等手续，确需对公益林进行调整的，按规定办理公益林调整手续。加大镇域北部区域水稻产业园周边工矿用地整治，开展国土绿化造林，新增林地面积；加强对现有未成林地和灌木林地的培育，持续推进扩绿提质，加强对现有未成林地和灌木林地的培育，持续推进扩绿提质，采取人工造林、退化林修复、封山育林、森林抚育等措施提高林地生产力，改善生态环境。

合理利用商品林，发展林业经济。以森林资源生态保护为前提，对商品林实行积极培育、合理利用的策略。通过集约经营定向培育商品林，提高林地利用效益。对低价值人工商品林进行改造更新，根据适地适树的原则采取更换树种重新造林、补植、封育、复壮、综合改造等措施，促进人工商品林的培育和合理利用。

第28条 耕地资源保护与利用

保护耕地资源。落实“合理利用土地、切实保护耕地”的基本国策，切实保护耕地资源。结合规划底图底数耕地规模，落实耕地保有量，严

守耕地保护红线。在镇域范围内进行全域平衡，确保耕地保有量和永久基本农田保护任务的细化落实，保证面积不减少、质量有提升、生态有改善。到 2035 年，棉湖镇的耕地保有量不少于 6.53 平方公里（0.98 万亩）。

提高耕地质量。积极推进土地综合整治，大力开展提质改造，确保补充耕地的质量等级不低于被占耕地的质量等级。加大高标准农田建设和垦造水田项目推进，治理耕地污染，修复耕地土壤环境。对建设占用耕地的优质耕地，进行表土剥离再利用，剥离的耕作层主要用于新开垦耕地和中低产田改良、被污染耕地治理、矿区土地复垦以及城镇绿化等。建立耕地污染风险评估和污染土壤修复制度，有效保护优质耕地，逐步提高现有耕地质量。

严格控制耕地数量减少。落实占补平衡制度，以“占优补优、占水田补水田”的原则落实耕地数量和质量。探索建立一地用途转用许可制，强化非农建设占用耕地的转用管控。严格控制非农建设占用耕地，引导建设项目不占或少占耕地，确需占用耕地的，应尽量占用等级较低的耕地。切实加强土地资源管理，防止浪费土地资源和乱占滥用耕地，开发建设用地禁止多占少用、占而不用。推进农村土地综合整治和高标准农田建设，因地制宜适度开发耕地后备资源。

推进耕地布局优化。结合棉湖镇农业发展格局和乡村振兴发展布局，并综合考虑双评价中的农业适宜性评价结果，引导耕地向适宜耕种的乡镇集聚，并积极推进农村土地的综合整治、废弃地治理等工程。

第二节 优化自然资源转用与管理

第29条 促进资源管理水平提升

完善自然资源全面节约制度，统一自然资源用途转用许可管理，实施土地、水、森林、矿产等资源使用总量控制。建立健全统一的自然资源占用补偿管理制度，严格落实“占一补一、占优补优、占水田补水田”的耕地占补平衡制度。

第30条 完善自然资源有偿使用制度

建立健全自然资源有偿使用制度，明确各类资源有偿使用的准入条件、方式及程序。建立权责明确的自然资源产权体系，健全市场主体信用评价、责任追究等监管机制，强化自然资源有偿使用全程动态有效监管，贯彻落实领导干部自然资源资产离任审计制度，构建自然资源资产评估、责任追究等监管机制。

第三节 支撑碳达峰碳中和

第31条 推动绿色节能型发展体系建设

推动能源结构优化。减少煤、石油等能源消费，提升清洁能源占比。加快推进新能源应用示范，稳步推进镇域新能源交通工具及配套设施建设，为率先实现碳达峰奠定坚实基础。积极发挥生态优势，按照山水林田湖草生命共同体理念，综合考虑自然生态的系统性、原真性、完整性，以山体山脉、河湖流域、河口等相对完整的自然单元为基础，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，提升生态系统碳汇能力。

大力发展节能低碳建筑。持续提高新建建筑节能标准，加快推进超低能耗、近零能耗、低碳建筑规模化发展。大力推进城镇既有建筑和市政基础设施节能改造，提升建筑节能低碳水平。全面推广绿色低碳建材，推动建筑材料循环利用，发展绿色农房，加快优化建筑用能结构。大幅提高建筑采暖、生活热水、炊事等电气化普及率。规划至 2035 年，单位地区生产总值二氧化碳排放降低率按上级下达指标执行。

第32条 持续提升碳汇能力

强化国土空间规划和用途管控，严控生态空间占用，稳定现有森林、湿地、土壤、岩溶等固碳作用。严格控制新增城乡建设用地规模，加强城乡存量建设用地盘活利用。严格执行土地使用标准，加强节约集约用地评价，推广节地技术和节地模式。

实施生态保护修复重大工程，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。深入推进大规模国土绿化行动，巩固退耕还林还草成果，实施森林质量精准提升工程，持续增加森林面积和蓄积量。开展湿地保护和耕地质量提升行动，实施绿美棉湖工程，提升生态农业碳汇能力。

第六章 城乡统筹发展

第一节 优化城镇村体系

第33条 城镇村等级体系划分

结合棉湖镇发展策略，引导镇域城镇化发展，通过提升镇区综合服务功能，提升核心集聚能力；重点培育中心村、特色村，提升服务能力；引导一般村，完善基础设施配套，形成“县级一般城市 - 中心村 - 特色村 - 一般村”的城镇村等级体系。

县级一般城市：为棉湖镇镇区，包括新湖村以及湖西村、四乡村、厚埔村、境潭村的部分区域，承担行政办公、文化、经济等综合功能。

中心村：包括境潭村、贡山村、厚埔村，以完善公共设施配套，辐射周边村庄为发展重点，规划村庄人口约 4000-7000 人。

特色村：包括鲤鱼沟村，为广东省革命老区村，依托村庄山水资源禀赋，挖掘和保护乡村特色文化，推动农村经济多元化发展。规划村庄人口约 1000-2000 人。

一般村：包括湖西村、四乡村、甲埔村、新厝陂村、贡东村、下浦村、考溪村、上浦村、玉石村。保障基本生活设施和服务设施的完善，加强生态环境保护，与周边的中心村或特色村通过资源共享、产业联动等方式，实现协同发展。规划村庄人口 1000-5000 人。

第34条 城镇村职能分工

规划形成综合服务型村庄、工业型村庄、农旅型村庄、工贸型村庄、农贸型村庄、生态旅游型六种职能类型。

综合型村庄：包括境潭村、贡山村 2 个，是具有多种职能、承担片区增长中心作用和综合服务职能、并辐射带动周边村庄发展的综合性村庄。

工业型村庄：包括厚埔村、新厝陂村 2 个村，是以工业为主要功能、工业产值占比高、有一定规模的工业集聚发展的村庄。

工贸型村庄：包括湖西村 1 个，以工业生产和商贸业活动为主导的村庄类型。

农贸型村庄：包括四乡村 1 个，是以农业商品交易市场和专业市场为主要经济特征的村庄。

农旅型村庄：包括上浦村、下浦村、甲埔村、考溪村、贡东村 5 个，是农业与旅游融合发展的村庄。

生态旅游型村庄：包括鲤鱼沟村、玉石村 2 个，为依托生态资源禀赋发展乡村生态旅游的村庄。

第二节 土地使用结构

第35条 土地使用结构优化

优先保护农业和生态用地。统筹安排各类农业用地，严格落实耕地保护目标，严格控制耕地转为其他农用地以及建设占用耕地，坚决

遏制耕地“非农化”、严控耕地“非粮化”，合理安排农业设施建设用地。保护林地、湿地、河湖等生态要素，在不破坏土地生态环境的前提下，适度开发未利用地。

优化建设用地结构。统筹城乡居住生活、公共服务、产业发展等建设要求，优先使用存量建设用地，实施城乡建设用地增减挂钩，新增建设用地优先安排产业、交通、能源、水利等基础设施、公共服务设施布局，安排留白用地预留城镇未来战略性发展空间。

第三节 居住与住房保障

第36条 合理引导居住空间布局

有序推进老镇区居住用地提质更新。优化老镇区城市肌理和建筑风貌，疏散老镇区非核心功能、人口控制要求以“减负、提质、升级、完善”为目标有序推进老旧小区更新改造，合理引导新建商品房开发布局，补齐设施短板，改善生活条件，提升环境质量和居住品质。

引导新增居住用地向重点地区集聚。引导住房布局重心逐步转向棉湖南部城区，结合重点产业空间、重要交通沿线等就业岗位集中的地区，适度新增居住用地，建设职住平衡、产城融合的宜居宜业组团。

统筹兼顾城镇、农村住房发展。优先推动对城镇空间格局优化和整体功能提升具有重要作用地区、基础设施配套成熟地区的住房建设，结合北部新城等建设情况，支撑职工保障性住房和一般配套性住房建设。重点实施农村危房改造工程，营造良好的农村居住环境。

第37条 加强住房保障供应体系完善

加大保障房用地供应。加快推进利用集体建设用地建设租赁住房、商改租和产业园区配建员工宿舍等试点，鼓励国有企业利用自有存量土地建设租赁住房，通过城市更新和整合居民空置、散租房源等多种渠道扩大租赁住房供给，大力提高租赁住房占新增住房的比例。充分考虑中低收入群体的就业、交通、服务等多方面需求，优先在邻近就业地点和公交场站、低生活成本地区布局保障性住房，实现城市中低收入家庭“居者有所”。

优化人才住房供应布局。结合就业中心、公共服务中心以及公共交通站点分布，优化人才保障性住房布局和选址。鼓励在学校、科研机构、产业园、医院等区域的单位利用自有土地为新引进的青年人才提供只租不售的周转型人才住房，缓解青年人才就业、创业初期的住房难等问题。

第四节 产业发展布局

第38条 发展三大产业支撑镇域经济

作为揭西县“一主一副引两区，一带一廊串五片”中东部产城融合发展区的核心城镇，棉湖镇将以“生态产业化、产业生态化”为发展方向，结合产业发展基础与发展条件，以现代服务、创意展贸、文化旅游三大产业作为镇域经济支撑，做精做优现代农业、做大做强传统工业、加快发展第三产业，推动一二三产业融合发展；形成以商务休闲、高品

质生活服务为主的现代服务业，以及电线电缆、展贸物流为主的现代展贸业，以千年古镇、工商重镇为主导的文化旅游业，共同增强棉湖镇的辐射带动能力。

第39条 加快提升现代服务产业

提升棉湖老镇区现代服务功能，加大对传统商贸片区街区改造提升，依托城市更新与旧城改造项目完善生产、生活设施配套，提升居民消费环境。利用糖厂“三旧”改造项目新建商业综合体、商务大厦，增设综合性商业超市；完成第一、第二、南门商场改造提升配套工程；完成湖滨农贸市场、湖坡市场、大龙秋农贸综合市场等建设工程。以电子商务作为激活镇域经济活力的重要抓手，加快电商产业园建设，多措并举扶持电商龙头企业，持续赋能全镇经济高质量发展。

第40条 大力培育创意展贸与现代物流业

依托高速公路出入口的交通优势和城镇电线电缆、创意产业聚集的优势，在棉湖北部新城地区培育现代创意展贸产业，建设产业大楼与棉湖高速出入口物流园，促进区域产业研发、展览贸易服务的聚集，带动周边城镇加工制造业、物流业的发展。

第41条 积极发展文化旅游产业

以南门里历史文化街区为核心，融合自然山水、农业景观资源，积极发展文化旅游产业，推动地方经济发展、促进文化传承与创新、提升区域竞争力。倡导“大文旅”观念，推进全域农文旅的共建共融共享，

构建新型的文旅发展模式，通过整合资源、优化产业链，全面提升文化旅游的品质和体验。

第五节 公共服务设施与社区生活圈

第42条 建立双层级的公共服务结构

建立“镇级公共服务中心-片区级服务中心-邻里社区级服务中心”三级公共服务体系。规划1处镇级公共服务中心，即棉湖镇公共中心，面向镇域及周边城镇提供行政、教育、医疗、文化、体育、养老等综合服务。规划3处片区级服务中心，分别为北部创意展贸服务片区级服务中心、南部品质生活与配套片区级服务中心、中部综合服务文化旅游核心片区级服务中心。规划4处社区级服务中心，分别为下浦社区级服务中心、甲埔社区级服务中心、新湖社区级服务中心、四乡社区级服务中心。

第43条 提升公共服务设施配置水平

（1）文化设施

完善提升棉湖镇文化设施服务建设，挖掘本土文化特质，塑造城镇文化形象，满足城市精神文明建设。完成棉湖战役东征军指挥部旧址（兴道书院）配套项目、棉湖镇名人旧居修缮布展项目、郭氏大夫第修缮工程、棉湖影剧院修缮工程、红色革命教育基地建设等。

（2）教育设施

优化义务教育学校空间布局，加强空间资源保障，按15分钟生活

圈及适龄人口规模配置小学、中学，促进义务教育资源均衡优质分布。完成棉湖第二中学、棉湖中学、城北中学、厚埔小学、境潭小学、林少卿纪念学校、甲埔小学、四乡小学、花园小学、第二华侨中学、永光学校等校园的基础设施提升工程。

（3）体育设施

规划完善镇级、社区级两级配置体育设施网络，镇级公共体育设施包括社区体育综合体、社区体育公园、大型多功能运动场地、中型多功能运动场地和室内综合健身康体场地共 5 类；社区（村）级公共体育设施分为基层社区级公共体育设施和村级公共体育设施，基层社区级公共体育设施包括小型多功能运动场地、室外综合健身场地和室内健身康体场地，村级公共体育设施包括综合性文化服务中心。补齐游泳池（馆）、全民健身中心建设短板，形成多元化的体育健身资源保障体系。加强公共体育设施建设在空间上均衡分布，引领公共体育服务从镇区中心向外围社区及村庄覆盖延伸。社区科学规划建设 10~15 分钟健身圈，以多功能运动场地建设为核心，完善社区体育设施，保障新建社区的体育设施覆盖率达到 100%，对未配备体育设施的社区进行配置，合理利用社区闲置地、公园绿地等建设全民健身设施。居住小区和镇区体育设施覆盖率达到 100%，实现城乡全民健身工程全覆盖。

（4）医疗卫生设施

加速基层医疗机构提档升级，完成揭西县第二人民医院（棉湖华侨医院）住院综合大楼医疗环境提升改造工程。社区应每 0.6~1 万人

设 1 处社区医疗服务中心，独立地段小于 0.6 万人也应设 1 处。进一步完善基层医疗服务体系，建设社区卫生服务网络，建立“大病进医院，小病在社区”的双向转诊制度。

（5）社会福利设施

结合 15 分钟生活圈合理布置养老院、老年养护院，完成棉湖镇岭南社区居家养老服务中心项目建设，逐步建立起以居家养老为基础、社区养老为辅的养老方式。

（6）殡葬设施

建立完善以殡葬服务机构（殡仪馆、公墓、骨灰堂）为支撑、镇村殡仪服务站（点）为补充，与区域人口数量相适应的殡葬公共服务网络，满足“逝有所安”需求。提高公益性安葬（放）设施覆盖率、节地生态安葬率，坚持以公益性安葬（放）设施为主，经营性公墓为辅，科学引导殡葬设施建设合理选址，优先利用荒山瘠地和历史形成的墓葬区（点），切实加强公益性公墓等殡葬设施用地保障，严格依据规划和批准的用地范围、土地使用条件进行建设，不得擅自修改规划、扩大建设用地面积。

第44条 建立 15 分钟社区生活圈

按照《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018），落实社区生活圈划分标准，划定 15 分钟社区生活圈、10 分钟社区生活圈和 5 分钟社区生活圈的的范围。结合绿色低碳社区建设要求，因地制宜改造社区人居环境，优化、完善社区服务中心、文体活动、体育公园、医疗卫

生、养老服务、市政基础、无障碍设施、商业服务、金融邮电等设施的配置。

第六节 绿地与开敞空间

第45条 绿地系统规划布局

按照“城市公园-社区公园”两级完善公园绿地与开敞空间体系，提升公共开敞空间与滨江、滨湖线型景观空间品质。

公园绿地是向公众开放，有一定游憩功能的绿化用地，布局原则是依现状地形特点并结合人口规模合理规划。规划在榕江南河沿岸及依托现状坑塘水系建设绿化休闲带，在生态宜居组团内保留现状池塘建设休闲公园，提升棉湖镇居住生活质量。

防护绿地是具有卫生、隔离，安全、生态防护功能，游人不宜进入的绿地。规划在市政设施周边、高速公路和国道、省道沿线根据相关规范设置防护绿地。

第46条 加强建设蓝绿交织的开敞空间与游憩网络

充分依托棉湖镇自然条件及生态水系、林地，加强建设蓝绿交织的开敞空间与游憩网络，展现棉湖山水生态城镇的形象。保留提升现状5处公园，规划镇区北部新增1处公园，通过见缝插绿、城市更新和低效地改造等方式，利用主干道边角地、闲置空地，活化利用古树及周边闲置空间，打造一批口袋公园、社区公园、小广场、小球场等。

保留、维护河道、湿地，构建榕江南河、云湖水系通风廊道。加强

大气污染防治与治理，严禁在风道经过区域布置有热污染和严重空气污染影响的工业用地。严格保护水系、绿地等开敞空间，加强建筑高度、建筑布局控制引导，避免屏风式建筑布置，在建筑底部预留微风通道。控制主要入风口建设增量，形成利于通风与清洁空气流通的空间环境。

注重河湖景观的渗透性、层次性，形成连续贯通的公共岸线和功能复合的滨水活动空间，高质量推进万里碧道建设。建设结构完整、级配合理、均衡分布、功能完善的开敞空间与游憩网络。

第七节 空间形态

第47条 控制指标

（1）开发强度

按照“保护优先、兼顾开发效益，控制总量、营造宜居环境，统一规则、引导有序发展”的基本价值导向，规划镇区按照强度一区、强度二区、强度三区及绿地与开敞空间的分区控制体系进行开发强度整体管控。

强度一区主要包括古城保护范围、河流水系周边地区以及停车场、加油站、变电站、消防站、供气站、污水处理厂等设施用地。

强度二区主要包括一般居住区、现状产业用地以及卫生院、学校、敬老院等公共服务设施。

强度三区主要分布在重点功能区和新建地区，包括居住用地、商

业用地、公共服务用地和工业园区的高标准厂房用地等。

绿地与开敞空间主要包括绿地开敞空间、重要生态空间等，原则上禁止无关建设。

（2）建筑高度

以古城保护范围为核心，整体呈中西部低、东南和北部高的空间序列。历史城区内现状建筑的高度可维持不变，新建、改建、扩建建筑物的高度应符合历史文化名城保护规划相关要求，进行分区分类管控。

第48条 提升城乡特色风貌引导

规划塑造“潮风古韵、城景相融”的城乡风貌，引导形成“一核两廊三区”的整体格局。

“一核”指揭西（棉湖）历史文化名城特色风貌核心，历史城区范围内应符合古城保护和相关专项规划风貌管控要求；古城范围外逐步引导建筑与古城风貌相协调，建筑体量宜小不宜大，新建建筑强调对古城历史环境的尊重，对历史文脉的传承，形成具有棉湖地方特色的风貌。

“两廊”指依托榕江南河和云湖水系景观廊道，发挥沿线古城历史文化、乡村田园景观、山林风光旅游价值，串联古城、南部城区、北部乡村、鲤鱼沟水库及周边山林，形成以历史文化和特色美食体验、农田山水生态观光、滨河休闲的景观风貌廊道。

“三区”指乡野田园风貌区、山林生态风貌区和城镇建设风貌区，塑造特色景观节点，形成具有棉湖文化特色、山水互融、城乡共融的城乡风貌。

发挥村庄规划和村庄设计在农村风貌管控中的引领作用，制定村庄风貌保护规定，加强乡村地区生态环境治理，美化农村生态环境，依托自然景观及特色文化，衔接农房建设管控、乡村风貌提升工程，鼓励按照老厝、新村进行分类风貌管控，保持建筑风貌的延续与统一，突出潮汕乡村特色景观风貌。

第八节 乡村振兴与村庄建设

第49条 分类引导乡村发展

坚持城乡融合发展，深入推进实施乡村振兴战略，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化，建设宜居宜业和美乡村。根据集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄和一般发展类村庄四种不同类型，引导乡村差异化发展。

集聚提升类村庄：即现有规模较大、发展条件较好的中心村和其他仍将存续的一般村庄，是乡村振兴的重点。在原有规模基础上有序推进改造，提升服务设施，培育壮大乡村产业、优化环境、提振人气、增添活力，保护保留乡村风貌，建设宜居宜业的美丽村庄。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。重点提升服务设施水平，调整激活优化产业结构，激活村庄发展潜力，引导周边村庄集聚发展，建设宜居宜业的美丽村庄。

城郊融合类村庄：即近郊区、县城及镇所在地村庄，区位优势明显的村庄。充分发挥区位优势，综合考虑工业化、城镇化和村庄自身发展需要，加快城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享，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。

特色保护类村庄：是历史文化名村、传统村落、特色景观旅游名村、少数民族村寨等具有保护价值的村庄。保护自然历史文化特色资源、尊重原住居民生活形态和生活习惯，持续改善村庄基础设施和公共环境，合理利用村庄特色资源，发展乡村旅游和特色产业，形成特色资源保护与村庄发展的良性互促机制，建设特色鲜明、环境优美、宜居宜游的特色精品村。

一般发展类村庄：即目前发展方式不明确、暂时无法分类的村庄。按照美丽宜居村建设，支持适合当地产业发展，保障现有生产生活基础设施稳定运行，明确村庄分类后再按照新的标准建设。

第50条 推动城乡基本公共服务设施配置与基础设施一体化建设

乡村地区公共服务设施优先在集聚提升类、特色保护类、城郊融合类村庄集中配置，搬迁撤并类村庄原则上不再新建公共服务设施。探索建立政府主导、多方参与、市场运作的城乡基础设施一体化规划、建设、管护体制机制，推动乡村基础设施提档升级，逐步推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，推动公共服务向农村延伸、社会事业向

农村覆盖。

第九节 历史文化保护

第51条 完善历史文化保护体系

坚持整体保护的理念，建立历史文化名城、历史文化街区与文物保护单位三个层次的保护体系。保护棉湖镇域文化遗产和“山-水-寨-墟-镇”整体山水格局。保护榕江、云湖水系等重要河湖水系；保护 1 处广东省揭西（棉湖）历史文化名城和 1 处广东省历史文化街区，为揭西县棉湖镇南门里历史文化街区；保护棉湖镇在册文物保护单位共计 18 处，其中省级 4 处、县级 14 处，一般不可移动文物 37 处，市级历史建筑 10 处；保护镇域 6 棵古树名木和 7 项非物质文化遗产。²需落实地域历史文化风貌特色和各类历史文化资源保护要求，具体保护措施根据《中华人民共和国文物保护法》《中国文物古迹保护准则》（2015）执行。

第52条 非物质文化遗产保护

镇域范围内现有 7 项非物质文化遗产代表性项目，其中省级 3 项、市级 3 项、县级 1 项。在非物质文化遗产代表性项目分布密集，代表性传承人群体活动频繁区域内划定展示展演、传承传播场地，探索设立非遗文化保护区，加快非遗活化进程，推动非遗展示场所建设。

² 数据来源揭西县文化广电旅游体育局“揭西县文物普查表”，数据截止日期为 2023 年 12 月。

运用现代化手段真实、系统、全面地记录非物质文化遗产，建立档案和数据库。加强非物质文化遗产的研究、认定、保存和传播工作。建立科学有效的非物质文化遗产传承机制，探索动态整体性保护方式。发挥相关部门主导作用，建立协调有效的保护工作领导机制、专家咨询机制和检查监督制度。

第53条 加强古树名木保护

保护全镇现有 6 株古树名木³，其中二级古树 1 株，三级古树 5 株。对全镇古树名木开展普查并挂牌保护，规划编制中相关建设项目涉及古树名木的，应当在选址、设计、施工等环节采取避让措施。国家和省重点建设项目确需在古树名木保护范围内进行施工，无法避让的，建设单位应当在施工前制定保护方案。

第54条 历史文化保护线划定及管控

衔接各级文物保护单位、历史文化街区、历史建筑等保护范围，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。保护揭西（棉湖）历史文化名城，划定古城保护范围 104.92 公顷，东北至云湖水系，西北临榕江南河，东达湖滨东路，包含云湖广场和云湖公园，南接道江西路界。划定南门里历史街区保护范围 7.77 公顷，其中核心保护范围 1.25 公顷，保护范围为郭氏大夫第、棉湖战役东征军指挥部旧址（兴道书院）、二楼吴民居、永昌古

³ 古树名木数据来源于广东省林业局，统计时间截止至 2024 年 3 月底。

庙暨云湖庵、棉善古庵暨城隍庙等文保单位;建设控制地带 6.52 公顷,具体控制范围为核心保护范围周边与其相邻的传统建筑区和云湖公园北部。

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、其他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。在历史文化保护线按照国家、广东省相关法律法规及有关政策实施管控,明确区域整体保护和活化利用的空间管控要求。坚持先规划后建设的原则,防止大拆大建破坏文物等各类历史文化遗存本体及其环境,严格历史文化保护相关区域的用途管制和规划许可。自然资源主管部门要联合同级文物主管部门协调好历史文化保护线与永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线之间的关系,建立动态优化完善机制。涉及地下文物埋藏区的,禁止开发建设。

第七章 基础设施支撑体系

第一节 综合交通网络

第55条 综合交通体系发展目标

构建以“内畅外联、服务可靠、绿色智能、安全高效”的交通系统为目标，衔接上位规划，重点完善区域交通、内部干道、农村道路设施、公共交通等方面，构建棉湖镇外联内畅的综合交通体系。

第56条 构建高效畅达的对外交通体系

轨道交通：衔接落实上位规划，规划预留河源至揭阳铁路、揭惠铁路揭西支线、揭阳城际轨道，并预留棉湖站进行并线，在棉湖站周边进行 TOD 综合开发。

高速公路：规划在棉湖镇北侧京棉公路增设高速公路出入口。

省道：包括省道 S228、S237，规划对省道 S237 进行改造提升。

第57条 形成“四横五纵”的对内路网结构

重点优化镇区北部横向主干交通和解决现状城区交通难点、堵点，形成“四横五纵”主干道网络布局。“四横”包括棉湖大道（凤江至湖坡大道段）、道江西路—兴华路、城东路—七洲桥路、厚德路—棉东路—厚埔路；“五纵”包括沿江路、花园路、湖西路、湖坡大道—道江中路—棉东路、棉湖大道（湖坡大道至京棉路段）。除主要的交通联系通道外，组团内部的交通干线联系主要在组团内部进行，横向畅联，纵向

通达。

老城区应尽可能保留历史街巷肌理，老城区之外的其他镇区结合用地布局特点及交通需求，在道路断面设计时应首先满足交通量的需求，并且应留有一定弹性，使道路的通行能力满足交通量发展的客观需要，并满足绿化景观和工程管线敷设的需要。

第58条 乡村道路系统规划

巩固“村村通、户户通”道路建设成果，结合宜居社区建设，逐步增加路网密度，提高道路质量和等级。村庄道路布局应保证道路车行入户。村庄道路可按照主要道路、次要道路、宅间道路三级进行布置。主要道路红线宽 8-15 米，路面宽度不宜小于 6 米，次要道路红线宽度 5-7 米，路面宽度不宜小于 4 米，宅间道路红线宽度 3-5 米，路面宽度不宜小于 2.5 米。

结合农用地整理、城乡居民点调整、产业布局优化，进一步完善镇域道路交通系统，优化农村道路布局，规划镇域农村道路宽度一般不低于 4 米，满足农业产业化、规模化发展需要。

第59条 公共交通系统规划

整合铁路交通、公共交通、共享电动车、单车，实现各运营主体信息互联，建设与移动互联网深度融合的智能交通系统，建成城镇公共交通运营调度管理系统、安全监控系统、应急处置系统，提升各类公共交通体系的运营效率。扩大公交服务的广度，重点加强棉湖镇与周边

乡镇的交通联系，提升市民公共出行比重。保留现状棉湖汽车客运站 1 座，承担棉湖至周边城镇公路客运、城乡公共交通的组织。

公交线路。优化城市公交体系，提升公交系统服务水平，统筹轨道交通、快速公交、常规公交、旅游公交等，形成错位发展、功能互补的一体化公共交通网络。结合《城市公共交通规划编制指南》等相关规划，预留规划公交线网和站场的建设空间。

第60条 完善停车配套设施

社会停车场。推进镇域智慧停车及配套设施项目，搭建智慧停车系统综合业务管理平台。在停车刚性需求较大的主、次干道道路设置智慧停车设备，在湖西村委、湖西村老人会前广场、塑料二厂、365 停车场、湖东寨前、兴中居委、方厝寨前、湖坡市场、沿江路、金水湾小区东侧、云湖公园西门、云湖公园东门等处设置停车场，搭建智慧停车客服中心，对停车场内路面进行新建或改建，使其达到使用要求。

加油加气站。确保加油加气站数量与经济发展相适应，逐步建立科学合理、竞争有序、功能完善的加油加气站布局，城市公共加油站按服务半径 1~2 公里设置，选址应符合国家标准防火规范的要求，加油加气站进出口宜设在次干道、主干道和快速路辅路沿线。

充电设施。秉承“适度超前、合理布局、开放共享”的发展理念，以政府为引导，市场为主导，鼓励社会参与，发挥市场作用，强化政策

引领，构建系统科学、功能完善、高效开放、服务便捷的电动汽车充电设施服务网络体系。

第61条 打造高品质的慢行空间

遵循“安全、连续、方便、舒适”原则，统筹地上地下、路内路外的慢行交通空间，保障步行道、骑行道宽度，提升慢行网络密度，持续改善无障碍通行环境，加强慢行网络与交通枢纽节点的链接，提高慢行交通网络的连通性，引导居民采用“步行+公交”、“自行车+公交”的出行方式，加强慢行空间特色营造，通过一体化、精细化设计，打造高品质的生产生活街道空间。

第二节 基础设施体系

第62条 给水设施规划

构建远近期结合的城乡一体供水保障系统。严格控制用水规模，实施最严格的水资源管理制度。规划棉湖镇近期用水由五经富镇第三水厂供给（水源为龙颈水库），棉湖镇第二水厂仅作为加压泵站使用；规划远期榕江水质达到饮用标准后，以榕江水为水源，重启棉湖镇第二水厂。加快榕江水的治理，加强水资源的保护和监测管理，保护城镇水源。预测全镇供水规模近期总用水量为4.04万吨/日，远期用水量为5.46万吨/日。

第63条 污水设施规划

推进污水全收集，全处理，推动污水再生利用。新建地区采用雨污分流制排水系统，已建合流制区域逐步进行分流改造，近期不具备改造条件可采用截流式合流制，远期逐步采用雨污分流制。

全镇近期污水量为 2.91 万吨/日，远期污水量为 3.93 万吨/日，城镇污水处理厂出水水质需不低于《城镇污水处理厂污染物排放标准》一级 A 标准和《广东省地方标准污染物排放限值》（DB44/26-2001）第二时段一级标准中较严者，不满足要求时需升级改造；污水厂出水作为河道补充水源。

第64条 雨水设施规划

打造“蓝绿灰”融合的雨水排放系统。完善雨水管道建设，规划遵循高水高排、分散就近排放原则进行布局。雨水量按揭阳市暴雨强度公式计算。雨水管渠设计标准一般地区采用 2 年一遇，重点地区采用 3-5 年一遇，地下通道和下沉式广场采用 20-30 年一遇。加强雨水源头减排，推进海绵城市建设，优先利用自然排水系统，建设生态排水设施，充分发挥城市绿地、道路、水系等对雨水的吸纳、蓄渗和缓释作用。现状建成区结合道路改造和城市更新逐步完善城市雨污分流系统，提升管网标准，减低城市内涝风险。完善雨水系统，建立从源头到末端的全过程雨水控制与管理体系统。

第65条 环卫设施规划

构建清洁高效的垃圾处理系统。以“减量化、无害化、资源化”为原则，实现垃圾收集密闭化、无污染化，提高垃圾无害化处理率，建设数量和布局均能满足城镇发展需求的各类环卫设施，保障近、远期环卫设施用地需求。规划至 2035 年，生活垃圾产生量为 136.5 吨/日，城市生活垃圾无害化处理率达到 100%。规划共设置 2 座生活垃圾转运站，现状北部垃圾转运站和现状南部垃圾转运站（近期提升改造），总转运规模为 140 吨/日。生活垃圾经分类后集中运往揭西县环保能源产业园进行无害化处理。为促进棉湖镇循环经济的发展，根据再生资源分拣原则，规划在每座垃圾转运站内附建垃圾回收资源点。垃圾收集点按照《城市环境卫生设施规划标准》布置。近远期结合，新旧区协调，新区建设按规范要求配置环卫设施，旧区充分利用现有环卫设施，调整不合理布局，改造现有的环卫设施。

第66条 供电设施规划

增强区域供电能力，优化电网主网网架结构。至 2035 年，预测全镇用电负荷为 99MW。规划保留现状 220kV 棉湖变电站，总主变容量为 510MVA；规划保留现状 110kV 城西变电站，总主变容量为 150MVA；规划远期新建储能站 1 座。基于现状电网基础，完善重大输配电通道布局，提高线路通道复合利用水平。利用区域自然资源优势，科学推动光伏电力和风能能源发展。规划 500kV 架空线路走廊控制宽度为 75

米，规划 220kV 架空线路走廊控制宽度为 45 米，规划 110kV 高压线路走廊控制宽度为 30 米。

推进新能源应用。推进光伏、风电等新能源应用，实现能源结构转型和促进可持续发展。推进新建建筑安装太阳能系统，并推动建筑光伏一体化技术的应用，特别是在城市更新、老旧小区改造中纳入光伏发电项目。大力推进分布式光伏和屋顶光伏工程，鼓励在工业、商业及民用建筑上安装光伏系统。在具备条件的工业园区和工业企业推广分布式光伏项目，通过技术创新和机制创新，强化屋顶资源的统筹利用，鼓励多元化投资形式，将光伏发电纳入绿色制造单位的推荐条件。

第67条 通信设施规划

适度超前建设通信基础设施，逐步建设全面覆盖、泛在互联的智能感知网络以及智慧城市信息服务平台等信息基础设施。规划建成 2 座汇聚机房，其中保留现状 1 座汇聚机房。因地制宜建设智慧路灯，作为智慧城市应用设备的载体，实现“一杆多用”。积极推动新建通信机房、管道和基站全部实现多家运营商共建共享。到 2035 年，建成具有先进水平的光纤宽带网络基础设施，实现千兆入户、万兆入企、无线宽带网络全覆盖。

第68条 燃气设施规划

棉湖镇燃气气源以天然气为主，液化石油气为辅，天然气由洪阳门站供气。规划至 2035 年，镇域管道天然气普及率为 85%，预测全镇

总用气量为 925 万 Nm³/年。新建 1 座高中压调压站。在管输天然气尚未到达前，采用揭阳市中海油粤东 LNG 接收站供气，并作为远期应急气源（洪阳门站至塔头镇供气管道，途经棉湖镇，管道设计压力 1.6MPa，管道管径为 DN200）。规划次高压燃气管道安全保护范围为管壁外缘两侧 5 米范围内的区域，安全控制范围为管壁外缘两侧 5 米至 50 米范围内的区域。

第三节 韧性安全与防灾减灾体系

第69条 推进防洪排涝系统建设

构建安全可靠的防洪系统。加强防洪基础设施建设，提高城市防洪排涝标准，棉湖镇作为揭西县的副中心，其城市服务能级相应提升，棉湖镇区域内水系涉及榕江南河干流，主要依靠堤防工程达到其规划防洪标准，规划棉湖镇境内堤防（棉湖联围）防洪标准为 30 年一遇，并符合《防洪标准》（GB50201-2014）相关规定，对镇区内未达到防洪标准的洪堤围进行整治加固。加强城市排涝体系建设，化解城市内涝风险。城市排涝标准采用 20 年一遇，居民住宅和工商业建筑物的底层不进水，道路中一条车道的积水深度不超过 15cm，地面积水 3 小时内排干。完善镇区雨水系统建设，高水高排，高低分别治理，充分利用地形，就近排入水体，合理设置排涝泵站。保护天然雨洪通道、蓄滞洪空间，构建连续完整的生态基础设施体系，修复破损和功能失效的排水防涝设施；通过截流、调蓄等方式，减少雨季溢流污染，提高雨水排放能力。保护镇域内现有河湖湿地等自然水面，保障天然雨洪通道、蓄

滞洪空间，构建连续完整的生态基础设施体系，修复破损和功能失效的排水防涝设施，在满足防洪排涝水利要求的前提下，可通过生态化处理手段，建设生态驳岸；通过截流、调蓄等方式，减少雨季溢流污染，提高雨水排放能力。

完善应急管理体系应急及管理机制，加强洪涝灾害预测、预警、预报，推进智慧系统建设，不断提升防灾减灾救灾能力。

第70条 优化消防设施布局

健全消防安全保障体系。建立完善消防无线电监测报警系统，综合利用城市供水设施、城市自然和人工水体，作为应急消防水源。完善森林火灾预防、扑救和防火系统建设，建立综合性航空、水上消防救助体系，改善消防备防环境。规划至2035年，设置1座二级消防站；依托县区的防灾指挥中心，实行统一调度。加强对危化品存储的管理，优化油气库、液化气罐储站和加油加气站等设施布局，明确周边区域的空间隔离。

第71条 强化地震灾害防御与应急避难设施建设

坚决贯彻“以防为主、防抗救相结合”的基本方针，积极与揭西县进行衔接，充分按照新时期广东省地震、地质、洪涝、台风与暴雨等多种灾害、事故防御要求，兼顾防疫防空需要，构建综合性应急避难体系，实现省-市-县-镇竖向到底的管理。依托地震灾害防御新技术研究及应用，构建完善的地震灾害防御体系。镇域内建设工程按地震基

本烈度 VII 度进行抗震设防，重要建筑和生命线工程应按规定开展地震安全性评价。

结合公园、广场、运动场作为主要疏散场地，规划至 2035 年，设置应急疏散避难场所 23 处。合理组织疏散通道，使避震疏散场地服务半径小于 500 米，并保证每人 1.5 平方米的避震疏散用地，综合性应急避难场不少于本级行政区域需避难总人数的 60%，室内可容纳避难人数不低于室内外可容纳避难人数的 20%。

以行政村为基础构建应急单元，完善应急空间网络，依据规划人口或常住人口数量确定应急单元应急避难场所建设规模，及时有序开展镇域自然灾害应急处理工作。

应急避难场所应避开地质灾害隐患和易燃易爆危险源，选择地势较高、平坦、开阔、地质稳定、易于排水、适宜搭建帐篷和便于应急供水、应急供电等设施接入的地段。宜优先选择社区广场、社区服务中心等公共服务设施进行规划建设，提升城镇应急承载能力，增强城镇安全韧性。社区应急避难场所的服务半径不宜大于 500 米。城镇社区应急避难场所应有两条及以上不同方向的安全通道与外部相通，通道的有效宽度不应小于 4 米。

设立避震疏散通道，规划主要道路，包括交通性干道、生活性干道作为主要的城市疏散通道，联接疏散场地的次干路为次要疏散通道，使居民在灾害发生时能安全、便捷地疏散。

第72条 建立地质灾害防治体系

坚持“以人为本”，以突发性地质灾害防治为重点，兼顾缓变性灾害，以保障社会稳定为主要目的，把地质灾害防治与社会经济发展紧密结合起来，促进经济效益、社会效益和环境效益的协调统一，建立健全的揭西县地质灾害防治体系。

推进部署开展地质灾害精细化调查评价工作，依据地质灾害风险调查（普查）成果，细化地质灾害风险区划和防治区划，完善地质灾害防灾避险台账，建设覆盖全镇域的地质灾害气象风险预警、专业监测和群测群防结合的监测预警体系，建立完善地质灾害监测预警信息化平台，形成地质灾害应急响应机制；对地质灾害风险区、隐患点实施信息化、网格化管理，增强地质灾害隐患和风险科学管控能力，同时加强科普宣传，提高广大群众对地质灾害的防范意识，逐步建立地质灾害隐患、风险双控系统，完善地质灾害群测群防体系。根据地质灾害风险普查成果评估结果划示地质灾害风险区，合理布局各类建设用地，新增建设用地布局需避让地质灾害极高风险区域和高风险区域，确实无法避让的需采取消除或预防地质灾害风险的措施；城镇建成区要做好防灾减灾的空间安排，减少地质灾害风险对地面的影响。在各类开发区、工业园区、新区和其他有条件的区域开展区域评估时，要加强地质灾害危险性评估，进一步夯实“谁建设、谁负责、谁引发、谁治理”的地质灾害治理责任体系，压实建设方的责任，加强对削坡建房、地下工程建设、地下水违规开采等人为导致地质灾害风险的建设活动管理。

充分利用地质成果，发挥城市地质工作在城市规划、建设和管理中的先行性、基础性作用。结合城市用地功能分区、开发强度和建设密度，综合评估地质环境承载力和容量、国土空间开发适宜性，优化国土空间规划布局。严格落实建设用地地质灾害危险性评估和地质灾害防治工程“三同时”制度，从源头控制地质灾害发生。

加快推进开展地质灾害隐患点综合治理工程，结合城乡规划建设综合运用工程治理、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综合治理工作。对滑坡、泥石流、崩塌高风险区综合采用搬迁避让、工程治理、树立警示标志、围挡、生态恢复等多种方式因地制宜制定防治方案。

第73条 完善人民防空防护体系

坚持军民融合、平战结合，加快构建人民防空体系，履行“战时防空、平时服务、应急支援”使命任务。统筹整合地上与地下空间，优化民防工程、人防警报、人防疏散基地等设施布局，与隧道、地面大中型服务场所等公共设施连片成网，提升人民防空建设水平和可持续发展能力。规划至2035年，人均掩蔽面积为1.5平方米，战时疏散人口比例50%。

第74条 加强气象灾害预警

加强防汛抗旱、防洪、人工影响天气、防雷减灾、应急避险、通信保障和应急保障等工程性措施的建设，切实增强各部门防御气象灾害

的能力。重视防灾减灾宣传教育，提高大众的防灾、避灾、躲灾意识，最大限度减轻气象灾害造成的经济损失和社会不利影响。

第75条 完善防疫工程体系

完善防疫网络体系，构建综合防疫体系。形成分级分层分流的城市突发公共卫生救治网络，科学合理优化城市医疗卫生设施用地、医疗战略物资储备中心用地布局，确保医疗卫生、医疗战备物资用地的实施性。完善公共医疗配套设施，医疗急救中心服务按照半径 5-10 公里可达标准设置，其中医疗应急救护中心根据高峰时段反应时间控制在 15 分钟以内。强化应急医疗与城市应急救援生命通道、供水、供电、救援、物资储备等生命系统工程的协调，构建应急医疗、应急救援一体的城市防疫体系。提升社区空间单元防疫能力，重视医疗设施周边公共空间，完善基层社区医疗设施的建设，强化社区基层公共服务设施配置和社区管理，提升社区自治的治理能力。

第76条 加强危险品仓储用地防护

危险品生产和仓储用地应设置在工业区内，远离居民生活区，与居民生活区保持一定防护距离，防护距离不低于国家标准及行业标准的规定，防护距离用地纳入危险品生产和仓储用地。

第77条 保障国防与应战储备空间

刚性贯彻国防要求，坚持“军事优先、军为首要”的原则，优先保障国防军工等国家安全基础设施建设空间需求，在交通、能源、水利、电力等基础设施建设中做好军事功能预置，推进军民融合深度发展。加强军事设施及其用地保护，严格周边开发利用条件，确保各类经济建设活动不影响训练基地场地演训保障功能。统筹各类军事用地需求，加强军地规划的有机衔接、协调发展，并按程序征求有关军事机关的意见。

第八章 国土综合整治与生态修复

第一节 统筹山水林田湖生态修复治理

第78条 统筹生态修复分区

以资源环境承载状况为基础，综合考虑不同地区生态功能、开发程度和资源环境问题，实施生态环境分区修复。修复受损生态系统，改善城乡人居环境，保护生物多样性，不断提升生态系统稳定性和综合服务功能。

城镇地区重点开展污染修复和生态建设。推进城镇地区水、土壤、空气污染综合防治，切实改善环境质量。强化城镇地区河湖、湿地等生态空间保育修复，提升生态功能。实施地质安全防治工程，修复城市地质环境。

农村地区重点改善村居环境和耕地质量。实施田水路林村综合整治，整治提升各类低效用地，保护自然人文景观，推进美丽宜居乡村建设。建设高标准基本农田，提高耕地质量。实施农用地土壤污染防治行动，加强调查评估，对重污染耕地进行治理修复，保障农业生产环境安全。

重点生态功能区加强自然生态保育。加大鲤鱼沟水库及周边山林地区生态管控力度，加强水土流失治理，适度实施生态保育工程。加强重点水源涵养区和水源保护区的保护修复，严格限制各类开发建设活动，恢复森林和湿地等自然植被。

第79条 加强重要生态系统修复治理

推动森林系统生态修复。逐步清退镇域北部地区废弃采矿建设用地等，对清退区域以本地生态系统为参照实施生态恢复，进行绿化造林。开展水源地水源涵养林改造，推进乡村地区饮用水源地保护区水源涵养林调整，构建多树种多材种森林培育体系，加强水土流失防治。

加强重要水域生态修复。推进鲤鱼沟水库、榕江南河与云湖水系等重点水系管控治理，实施水源地环境综合整治和生态修复。强化重要水源地水质保护措施，改善地表水环境，稳妥有序逐步清退饮用水源保护区内的现状建设用地。开展水源涵养林、水土保持林、水源地隔离防护等工程建设。

加快湿地生态系统重建和恢复。加强湿地自然保护区、湿地多用途管理区建设，因地制宜改造修复乡村小型湿地。强化水域岸线、滩涂生态保护与修复，形成绿道相连、林木成带的绿色生态保护岸线。

开展受污染耕地安全利用和治理修复。按照“先排除、后治理”思路，开展受污染耕地区域排查登记和必要的加密调查。针对安全利用类超标区，实施安全利用措施进行治疗或管控，确保达标生产；针对严格管控类超标区，结合本地农产品产业优势、现代农业产业园和“一村一品”等项目，推动种植结构向重金属低累积农产品调整。

第二节 加强全域土地综合整治

第80条 总体目标

以镇域为单元开展全域土地综合整治，促进城乡土地资源有序有效流动和高效集约配置，激发县镇村发展活力。按照系统整治、可操作、分类施策和重点推进的原则，围绕深化“一环一带四片多节点”空间布局，打造“省、市合作共建的万亩高科技农业产业基地，广东省“工农文旅”融合发展示范区”总目标，通过增田、节地、添绿、美居、融产五大整治行动，开展农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复、风貌提升及历史文化保护、产业导入、基础设施建设六大建设内容。结合国土综合整治规划，促进自然资源高效利用，逐步优化国土空间结构布局，实现国土资源治理转型优化，强化空间要素对高质量发展的服务支撑作用。

第81条 科学合理推进人居环境综合整治提升

科学采用零星地块整并、杂乱建筑综合整治、空间腾挪置换、拆旧复垦、高标准农田建设等对策，提升耕地连片度、建设用地利用效率，优化农村空间形态格局，提升农村生态环境面貌；对城镇低效利用空间如闲置用地、老旧小区、城中村等，合理采取增绿、复绿、留白增绿、拆违建绿、绿道建设、主题公园建设等措施，改善城市人居环境，提升城市生活品质。

第82条 稳妥有序推进城乡低效建设用地综合整治

综合运用城乡建设用地增减挂钩、农村建设用地拆旧复垦以及乡村振兴等相关政策，结合复耕、复绿、盘活、处置、腾退等措施，积极开展农村宅基地等其他闲置用地整理；创新政策利用，加大闲置用地、工业废弃地、“三清三拆”等低效建设用地复垦与再开发力度，优化空间结构布局，增加用地和空间指标来源，实现空间重构和土地重配；加大存量建设用地盘活利用和挖潜力度，优化城乡建设用地结构和布局，集约精准保障新农村基础设施、公共服务设施建设和产业融合发展用地。规划至 2035 年，完成上级下达建设用地整理任务。

第83条 持续深入推进农用地综合整治提升

加快高标准农田建设步伐，集中力量打造旱涝保收、稳产高产、绿色生态农田，为提升粮食生产能力奠定坚实基础；稳妥有序、持续深入推进补充耕地、垦造水田及耕地恢复工作，实现耕地数量和质量有提升。规划期间，严格落实耕地保护目标及永久基本农田保护目标，落实市、县级下达的高标准农田建设、垦造水田、补充耕地、恢复耕地等各项目标任务，积极谋划、主动推进系列农用地整理工作，确保按期、保质、保量完成上级下达的目标任务，严格落实耕地占补平衡和进出平衡“双平衡”。

第九章 规划实施保障

第一节 规划传导

第84条 建立“承上启下”的传导机制

(1) 对上位规划的落实

本规划向上衔接《揭西县国土空间总体规划（2021—2035年）》，对其要求进行细化落实和做出具体安排。明确落实目标定位与发展策略、国土空间开发保护格局、国土空间规划分区；落实耕地保护目标、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、城镇开发边界等约束性指标；落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等重要管控边界，以及上位规划明确需要落实的其他重要内容。

(2) 对镇级详细规划与专项规划、村庄规划的传导指引

镇级国土空间专项规划的编制要以本规划为基础，深化细化国土空间总体规划提出的要求，并将国土空间总体规划中相应的专项指标纳入规划指标体系，明确指标类型和预期目标，其主要内容纳入详细规划落实；在城镇开发边界内编制详细规划需以本规划为指引，明确详细规划编制单元划分方案，明确需要传导的分区和用途管制规则、“城市四线”“工业用地控制线”和道路红线等重要控制线、公共服务及基础设施布局原则和标准等；在城镇开发边界外，应结合本规划和乡镇编制“多规合一”的村庄规划，对农村土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产等科学安排，落实乡

乡村振兴战略，优化村庄布局；对不需编制村庄规划或无条件、暂不编制村庄规划的村庄，可制定“通则式”规划管理规定进行管控。

第85条 村庄规划管理通则

按需编制村庄规划，有村庄规划覆盖的按照村庄规划执行管理；无条件、暂不编制“多规合一”实用型村庄规划的行政村，可制定“通则式”规划管理规定，依法报批后作为乡村规划建设管理依据，满足村庄建设基本建设和管理要求。

（1）总体要求

村庄住宅、公共服务设施、市政公用设施应选址在地质条件较好、环境适宜、交通方便的地段。在符合相关规范和上位规划要求情况下，应当节约用地，与旧村改造、土地整理、宅基地复垦相结合，充分利用原有闲置宅基地、村内空闲地、村周边的丘陵坡地或其他未利用地，少占或不占耕地。

（2）村民住宅用地

宅基地应严格落实“一户一宅”的基本原则，在划定的村庄建设边界范围内选址，每户建筑基底面积不得超过省相关要求。村民建房建筑层数不超过6层，建筑高度不大于24米，住宅建筑之间应留足间距，以满足日照、通风、安全等方面的要求，应体现潮汕特色，符合村庄整体景观风貌控制性要求。

按照推进城乡融合发展的要求，引导村民由单家独户和分散居住转向集中居住。健全不同区域农民户有所居的多种保障方式，根据城

镇开发边界外传统农区和城镇开发边界内城镇化地区的不同特点，因地制宜健全集中统建、多户联建、建设农民公寓、农民住宅小区等不同保障方式。依照市、县相关集中建房的要求，综合棉湖镇实际，根据乡村建设引导分类进行管控；原则上城郊融合类村庄农民集中式住宅建筑高度不超过 80 米，容积率不大于 5.0，单套建筑面积不超过 144 平方米，建筑密度上限为 40%，绿地率下限为 30%；原则上集聚提升类村庄农民集中式住宅建筑高度不超过 60 米，容积率不大于 4.0，单套建筑面积不超过 144 平方米，建筑密度上限为 50%，绿地率下限为 30%；原则上一般发展类和特色保护类村庄农民集中式住宅建筑高度不超过 50 米，容积率不大于 3.0，单套建筑面积不超过 144 平方米，建筑密度上限为 50%，绿地率下限为 30%。高速公路、铁路、公路、架空电力线路等交通及市政要素周边建房的应遵循有关法律法规条例的规定与相关主管部门的要求进行建筑退让，建筑退地块边界距离不得小于 3 米。地块建设应按照 1-1.3 位/户的标准配置机动车停车位，采用地上、地下相结合的方式配置；应根据居住人口，按照国家、省、市的相关要求在地块内配置对应的公共服务设施。

新增宅基地符合《广东省自然资源厅关于推进镇村国土空间规划编制实施，助力“百县千镇万村高质量发展工程”的通知》（粤自然资源规划〔2023〕2202号）要求的⁴，允许按符合国土空间规划办理用地审

⁴ 新增宅基地应符合“一户一宅”要求、不涉及永久基本农田和生态保护红线、与现状农村居民点相邻成片、避开地质灾害隐患点、河湖管理范围和洪涝灾害风险控制线。

批手续。

（3）村庄产业用地

村庄产业用地指因农村集体经济需要，利用农村本地资源开展农村一二三类产业融合发展、休闲观光旅游、乡村振兴等配套的村庄经营性建设用地，不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发。村庄产业用地选址应符合相关规范，遵循节约用地的原则，产业用地应符合《工业项目建设用地控制指标》关于容积率、建筑密度的控制要求，其他控制指标与配建要求则根据镇村企业的生产需求进行综合确定，鼓励按照标准厂房的要求进行建设。仓储用地原则上容积率上限为 3.0，建筑密度需控制在 30%以上，建筑高度上限为 50 米，绿地率上限为 20%，其他配建要求则根据镇村企业的产业需求进行综合确定。商业服务业用地原则上容积率上限为 3.0，建筑密度上限为 50%，建筑高度上限为 50 米，绿地率下限为 20%，按照 1.0 车位/100m² 建筑面积的标准配置机动车停车位。

（4）公共服务和基础设施用地

按照城乡基本公共服务均等化要求和乡村生活圈理念，充分结合各村村民生产生活方式，满足农村公共服务设施用地和基础设施的建设要求。重点保障综合服务站、基层综合性文化服务中心、卫生室、养老和教育等公共服务设施用地和垃圾收集点、公厕、污水处理设施等基础设施用地。公共服务设施用地宜相对集中布置，并考虑混合使用、形成规模。村庄公共管理与公共服务用地、公用设施用地管理原则上

容积率不超过 1.5，其他控制指标可在规划实施阶段根据设施规模需求、行业技术规范和项目立项批复等文件确定。

第二节 近期实施计划

第86条 制定近期行动计划

依据国土空间总体规划，对近期国土空间保护利用重点和城市近期建设项目实施等作出阶段性安排。编制年度实施计划，科学安排年度用地供应，发挥国土空间资源利用最大效益。形成重点项目库台账，对于选址已明确、近期可开工建设重点项目，优先保障建设用地需求；对于暂未明确选址和建设范围的重点项目，做好建设用地空间预留。

第三节 规划实施评估

第87条 加强组织领导

在揭西县人民政府和揭西县自然资源局指导下，由棉湖镇人民政府负责规划实施，建立政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的工作机制，制定推进乡镇规划的实施措施，按照项目计划制定乡镇年度工作安排，监督检查各年度工作的推进执行情况。

第88条 加强政策支持

落实和细化乡村振兴战略，完善财政、投资、产业、环境、生态、人口、土地等规划实施政策措施。综合运用增减挂钩、增存挂钩、点状供地、集体经营性建设用地入市等政策工具。

第89条 加强实施监督

按照国土空间总体规划工作要求，形成城乡统筹、全域覆盖、要素叠加的“一张图”国土空间基础信息平台。完善规划实施动态监测、评估、预警、考核机制，接入广东省国土空间规划监测预警信息系统。

第90条 建立定期评估机制

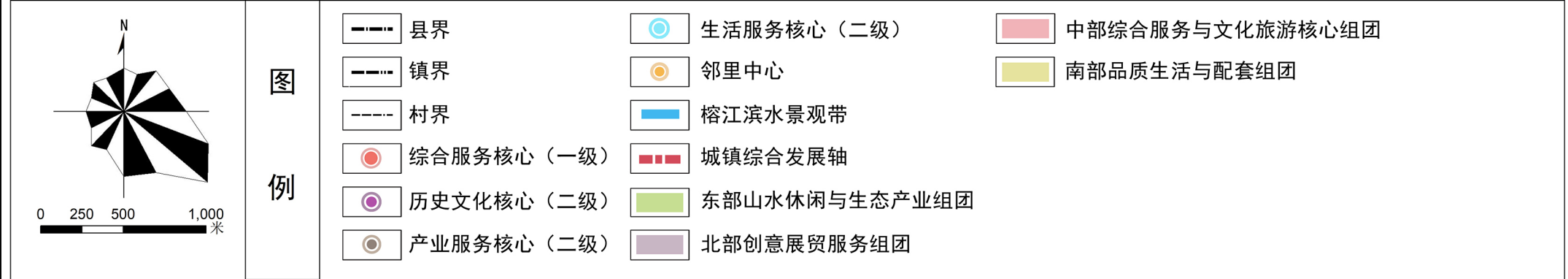
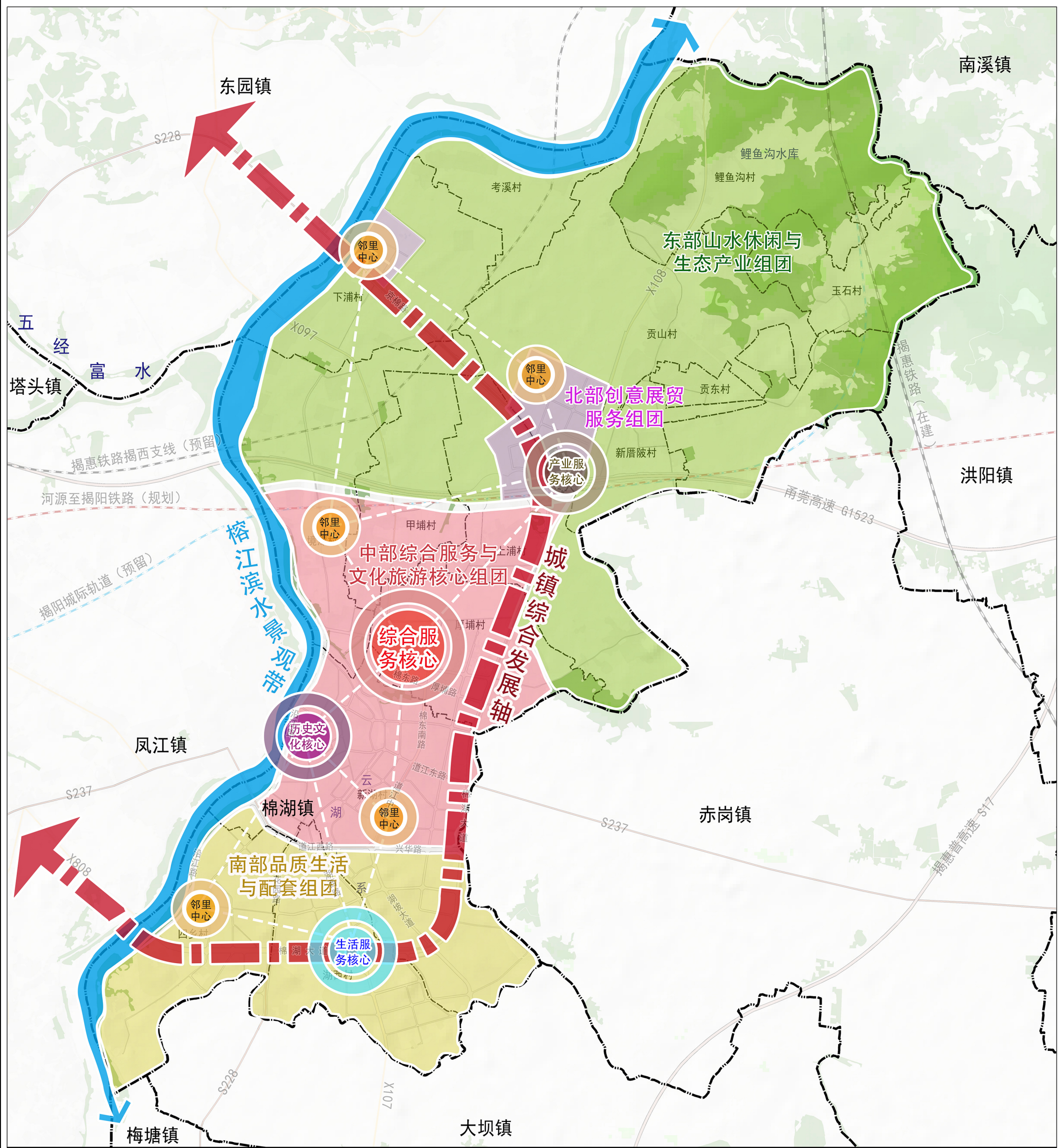
建立“一年一体检、五年一评估”常态化规划实施评估工作制度，“体检”围绕国土空间规划年度实施的关键任务和核心问题进行分析评价，对重点指标的年度变化情况进行深入剖析；“评估”针对五年期国土空间规划实施的总体情况进行全面评价和阶段性总结，对各项规划目标、指标和任务的完成情况进行整体把控。结合体检和评估结果，开展规划动态维护工作，采取完善规划实施机制、优化调整近期建设规划和年度实施计划等方式确保规划各项内容得到落实。

附图

1. 镇域国土空间总体格局规划图
2. 镇域国土空间控制线规划图
3. 镇域生态系统保护规划图
4. 镇域农业空间规划图
5. 镇域城镇体系规划图

揭西县棉湖镇国土空间总体规划（2021—2035年）

08 镇域国土空间总体格局规划图



揭西县棉湖镇国土空间总体规划（2021—2035年）

09 镇域国土空间控制线规划图

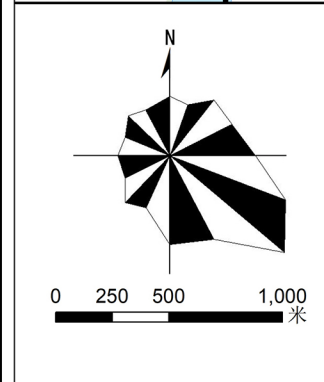
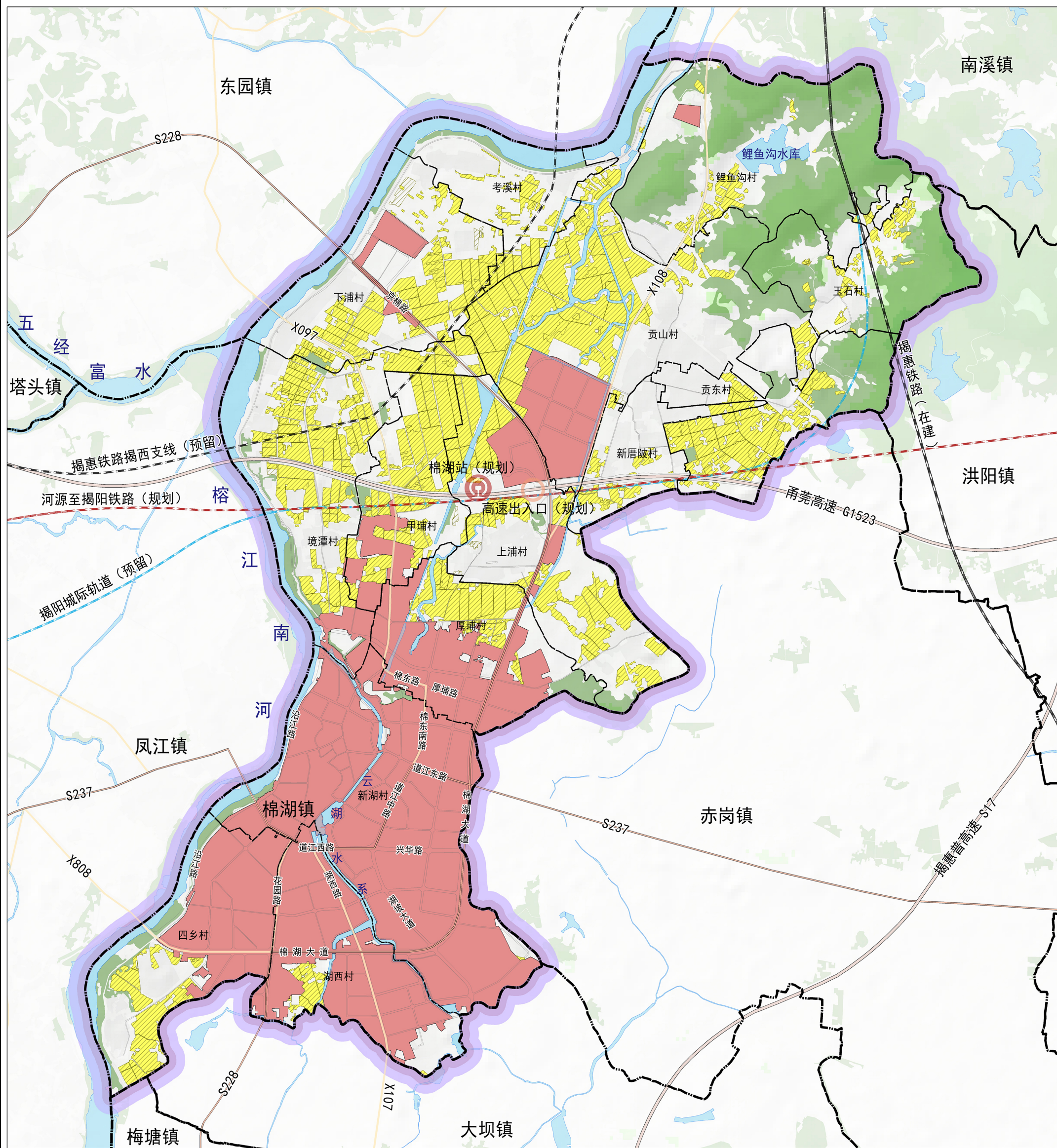
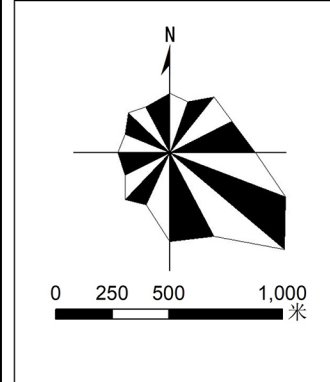
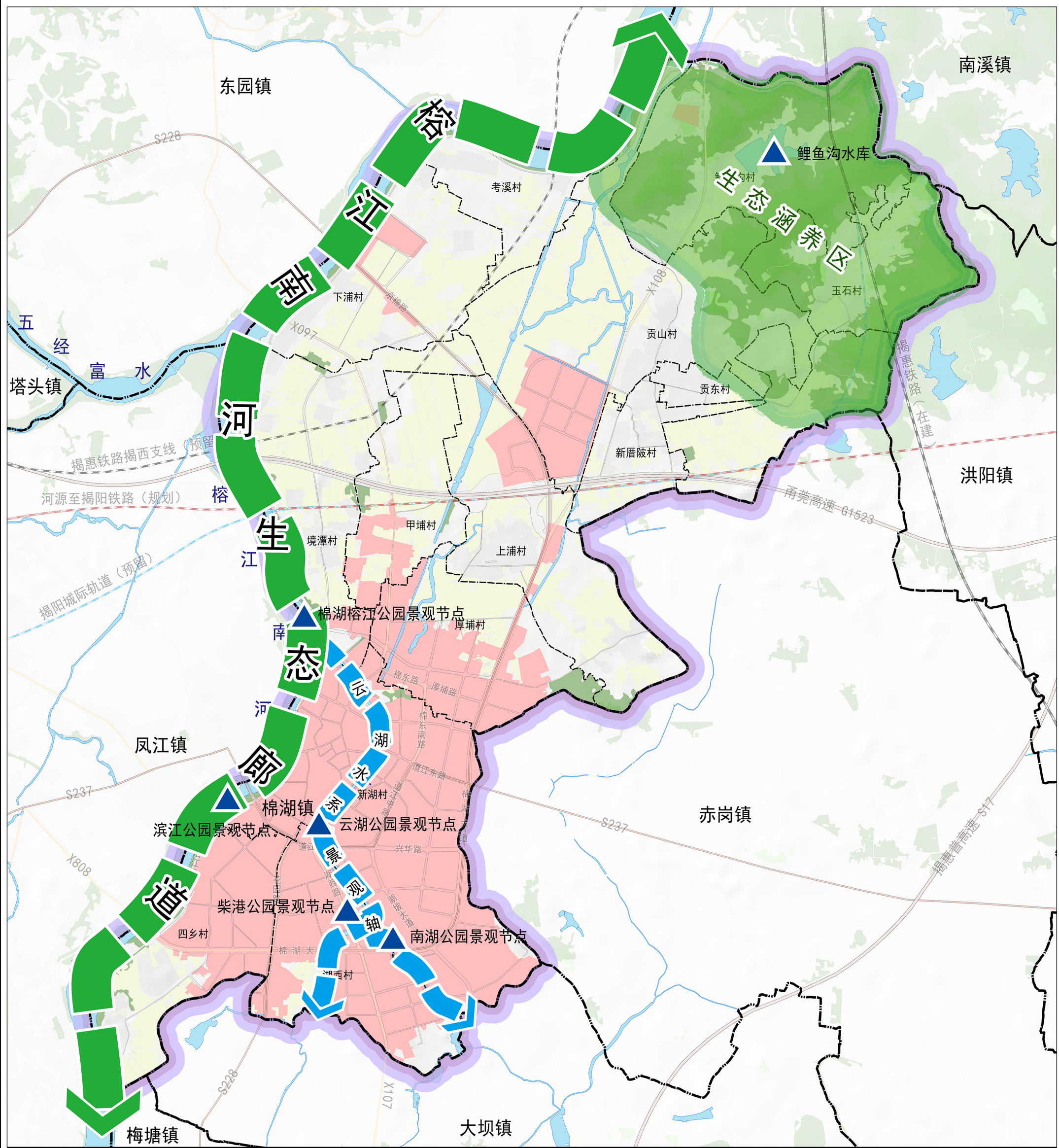


图 例		县界
		镇界
		村界
		城镇开发边界
		永久基本农田
		核实处置后永久基本农田

揭西县棉湖镇国土空间总体规划（2021—2035年）

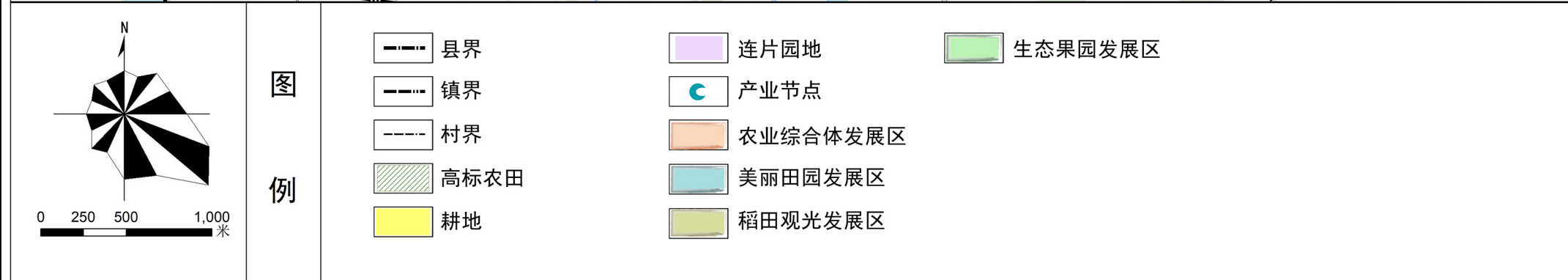
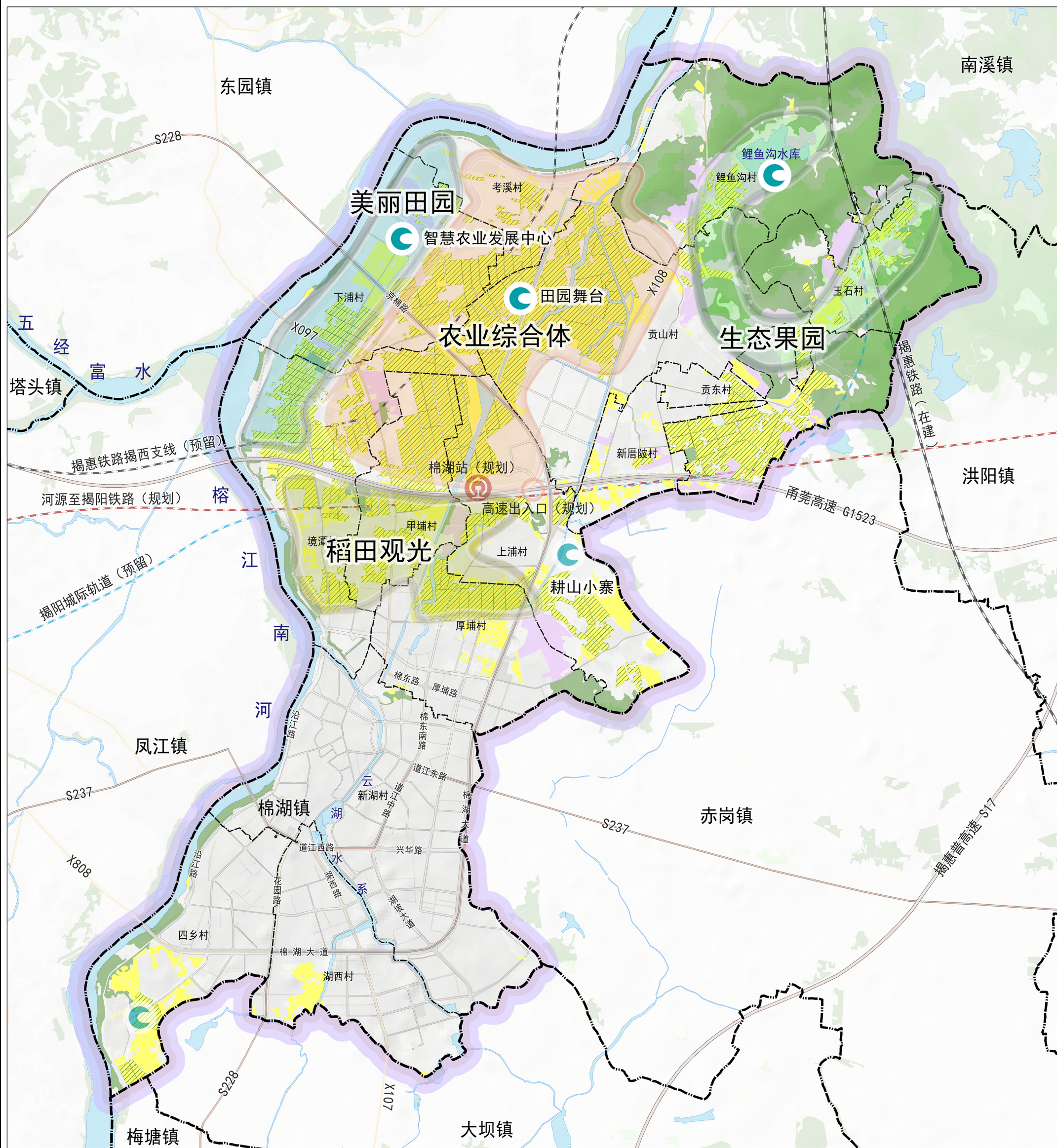
11镇域生态系统保护规划图



图例	--- 县界	— 生态廊道
	--- 镇界	— 景观轴
	--- 村界	▲ 生态景观节点
	■ 城镇	■ 生态涵养区
	■ 耕地	
	■ 河流水库	

揭西县棉湖镇国土空间总体规划（2021—2035年）

12 镇域农业空间规划图



揭西县棉湖镇国土空间总体规划（2021—2035年）

13镇域城镇（村）体系规划图

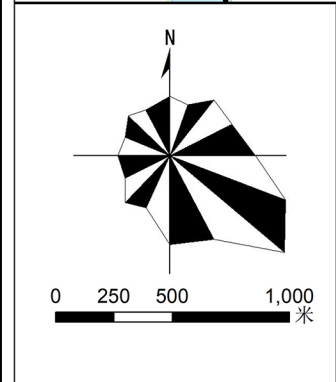
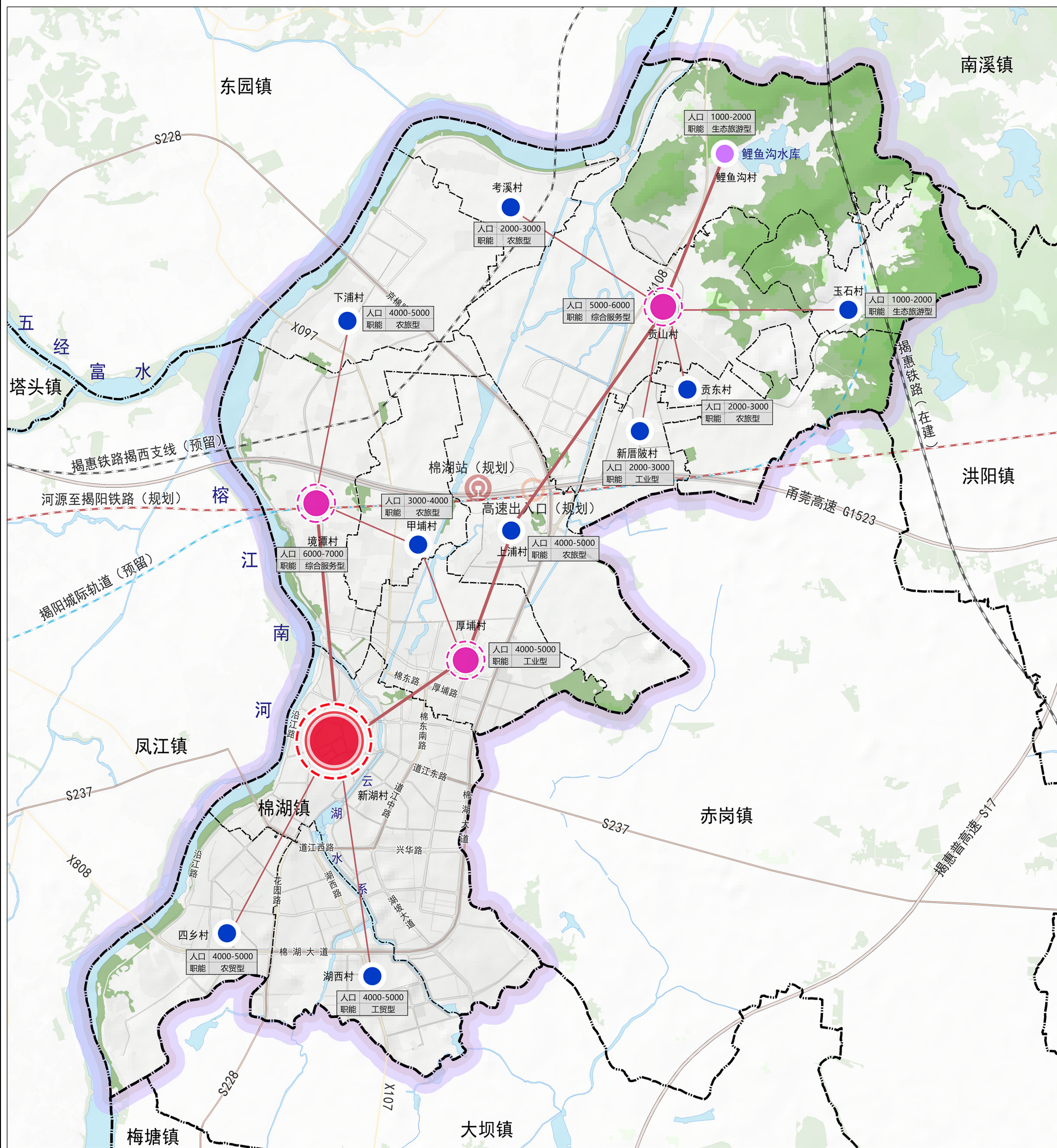


图 例		县界		特色村
		镇界		一般村
		村界		一般城市
		中心村		