

公示读本

上砂镇国土空间总体规划

(2021-2035年)

(镇村国土空间集成规划)

上砂镇人民政府

2024年1月



前言 PREFACE

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。镇级国土空间规划是对国家和省、市级、县级国土空间总体规划以及县级以上专项规划的细化落实，是编制镇级专项规划和详细规划的依据。按照国家、广东省、揭阳市、揭西县的要求，上砂镇组织编制了《上砂镇国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》围绕新时代生态文明发展新战略，以有效提升国土空间治理能力现代化水平为目标，统筹自然资源保护利用、优化发展要素空间配置、完善城市支撑保障体系建设、强化国土空间用途管制，实现国土空间开发保护总体格局优化和高效治理，为建设更高水平“宜居、宜游的生态上砂”，提供有力支撑和空间保障。



目录

CONTENTS

01 总则

02 承上启下 明确城镇目标与战略

03 全域统筹 优化国土空间格局

04 绿色集约 自然资源保护与利用

05 城乡统筹 协调、融合发展

06 全域治理 推进山水林田全要素整治

07 要素保障 构建完善的支撑体系

08 完善机制 推进空间治理现代化



01

GENERAL PROVISIONS

总则

- 编制目的
- 指导思想
- 规划范围与期限

编制目的

本规划是对上砂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，是编制相关专项规划和详细规划的依据。凡在规划范围内涉及国土空间和自然资源保护利用的各项政策、规划的制定，以及各类规划建设管理活动，均应符合本规划。

指导思想

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，统筹发展与安全，以推动高质量发展为主题，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略，全面落实省委、省政府及揭阳市委、市政府决策部署和揭西县委、县政府工作要求，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。

规划范围与期限

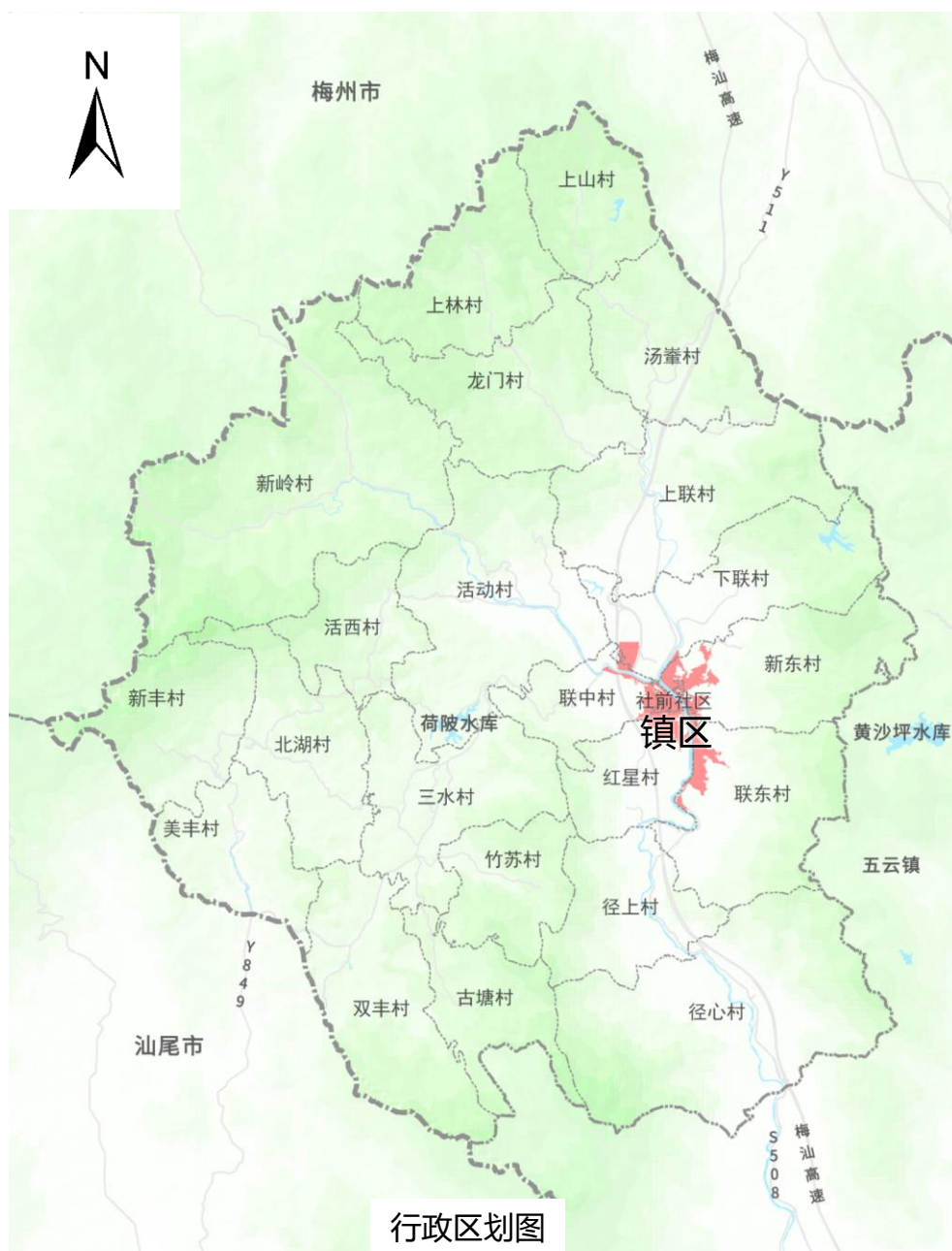
□ 规划期限

规划期限为2021至2035年，规划目标年为2035年，近期目标年为2025年，远景展望至2035年。

□ 规划范围

镇域范围：规划范围为上砂镇行政辖区内的全部陆域国土空间，总面积125.89平方公里。共1个社区、22个行政村。

镇区范围：包括社前社区全域、联中村、红星村、活动村、联东村和新东村部分，总面积为116.45公顷。





02

GOALS AND STRATEGIES

承上启下 明确城镇目标与策略

- 目标定位
- 城镇性质
- 城镇规模
- 国土空间开发保护策略

■ 目标定位



目标定位

全面践行“两山”理论，以生态保护利用为基点，山林绿色产业发展为特色，推动各项事业发展，建设生态旅游示范镇。

■ 发展目标

2025

国土空间开发保护格局得到持续优化，生态格局更加稳固，资源能源配置更加合理、利用效率明显提高，城乡人居环境明显改善，文化特征突出，产业发展基础得到进一步夯实。

2035

镇域综合实力明显增强，基本实现新型城镇化，空间资源得到有效利用，城乡区域发展更加协调更加平衡，共同富裕取得更为明显的实质性进展，全镇城乡基本实现社会主义现代化。

■ 城镇性质

借力“百县千镇万村高质量发展工程”，结合市、县要求及上位规划指导，依托上砂镇现状特点、未来发展潜力和发展趋势，确定上砂镇城镇性质为：**以客家文化、庄子文化与山水生态为特色的揭西西部宜居、宜游的生态文旅城镇。**

■ 城镇规模

至2035年，镇域常住人口规模3.51万人左右，镇域城镇化水平约25%；镇区人口规模达到0.88万人左右，人均城镇建设用地不超过132平方米/人。

■ 国土空间开发保护策略

□ 严守底线、绿色发展

落实最严格耕地保护制度、生态保护制度和节约集约用地制度；坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”；充分考虑地质灾害风险，切实保障人民群众生命财产安全；推动蔬菜花果种植、农副产品加工等产业绿色发展。



□ 系统思维、统筹布局

尊重乡村发展规律，以乡镇为单元系统谋划国土空间、产业发展、镇村体系、人居环境、基础设施、公共服务设施和旅游配套服务设施布局；紧扣乡镇发展功能定位，各村庄分工协作、一体发展；科学规划，积极引导各类资源要素向镇区、中心村集聚。





03

OPTIMIZE THE SPATIAL PATTERN

全域统筹 优化国土空间格局

- 形成“一心、三轴、四区”的空间总体格局
- 统筹落实重要“控制线”

形成“一心、三轴、四区”的空间总体格局

“一心”

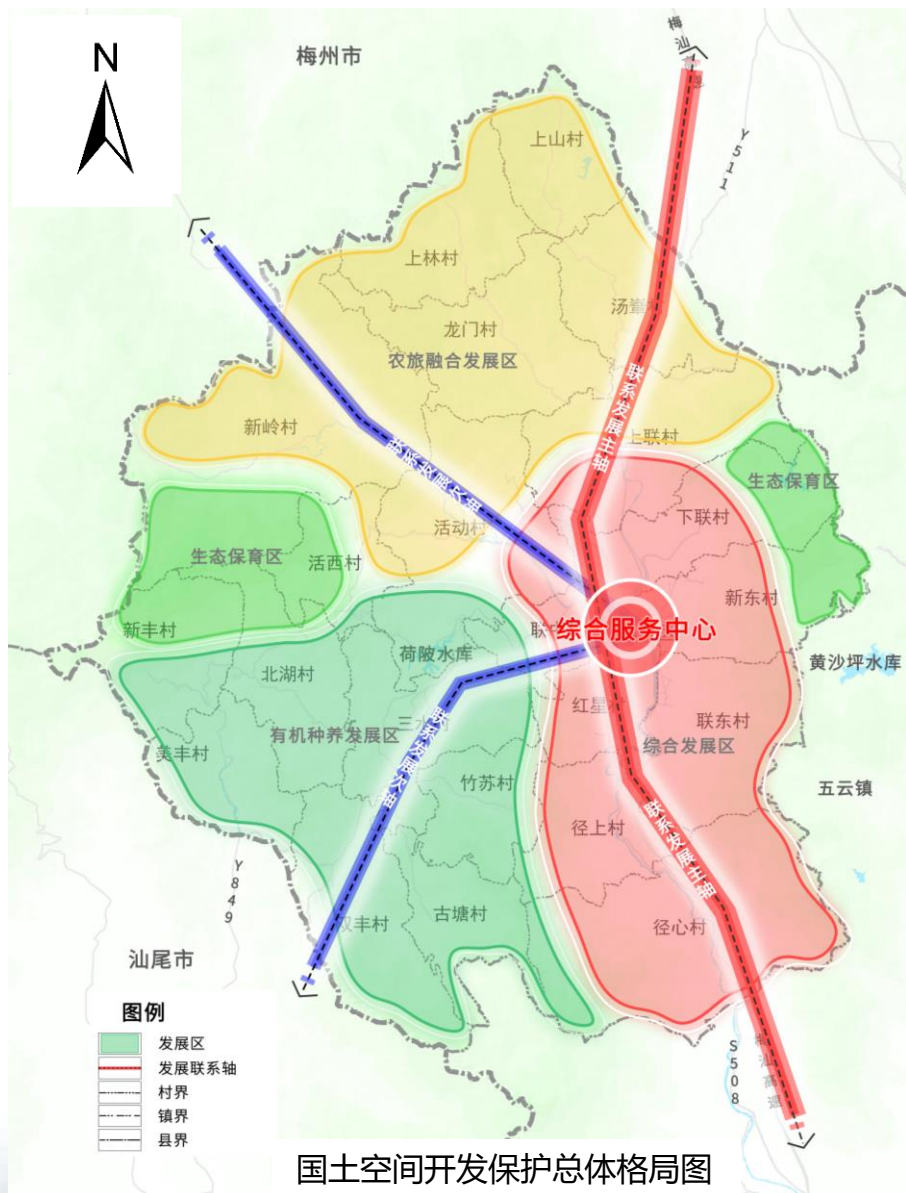
- 综合服务中心：镇区，为镇域发展提供支撑与服务。

“三轴”

- 联系发展主轴：依托梅汕高速，形成南北向对外联系主轴；
- 联系发展次轴：南北两条县道，联系中部、南部各村，形成联系发展次轴。

“四区”

- 农旅融合发展区：做大做强种植业，植入休闲旅游功能，打造农旅融合产业；
- 生态保育区：落实生态红线，重点保护河流、山林等优质生态资源；
- 综合发展区：推动镇村一体协同发展；
- 有机种养发展区：发展现代农业、建设高标准农田。



国土空间开发保护总体格局图



■ 统筹落实重要 “控制线”

统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。

永久基本农田

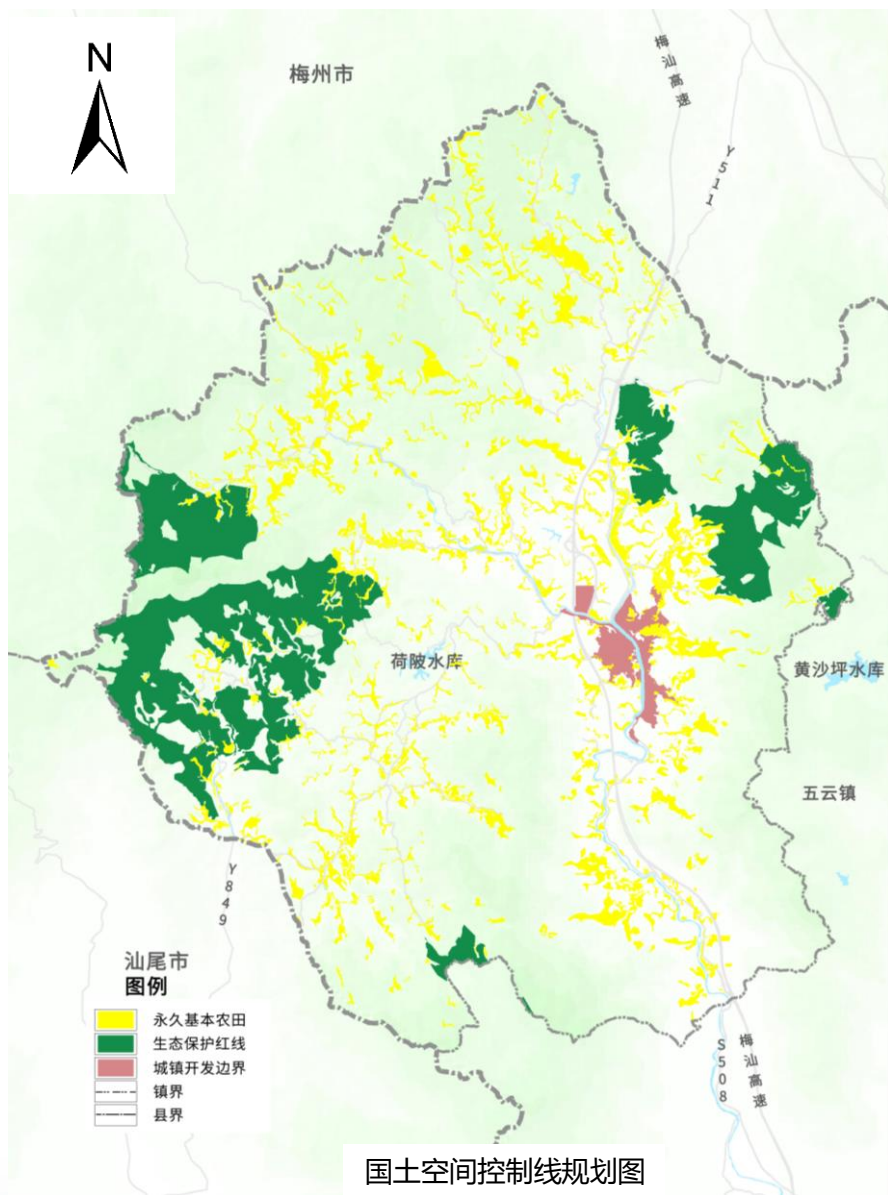
严格落实永久基本农田保护任务，遏制耕地非农化，严格控制建设占用永久基本农田。

生态保护红线

严格保护自然保护地、生态功能重要和生态敏感区域，除国家重大战略项目，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人类活动。

城镇开发边界

严控增量，盘活存量，促进城镇空间结构和功能布局优化。





04

CONSERVATION AND UTILIZATION

绿色集约 自然资源保护与利用

- 构建“三廊、两脉”的生态格局
- 加强水资源、耕地、森林等自然资源保护利用
- 支撑碳达峰碳中和



构建“三廊、两脉”的生态格局



“三廊”

三条河流廊道：

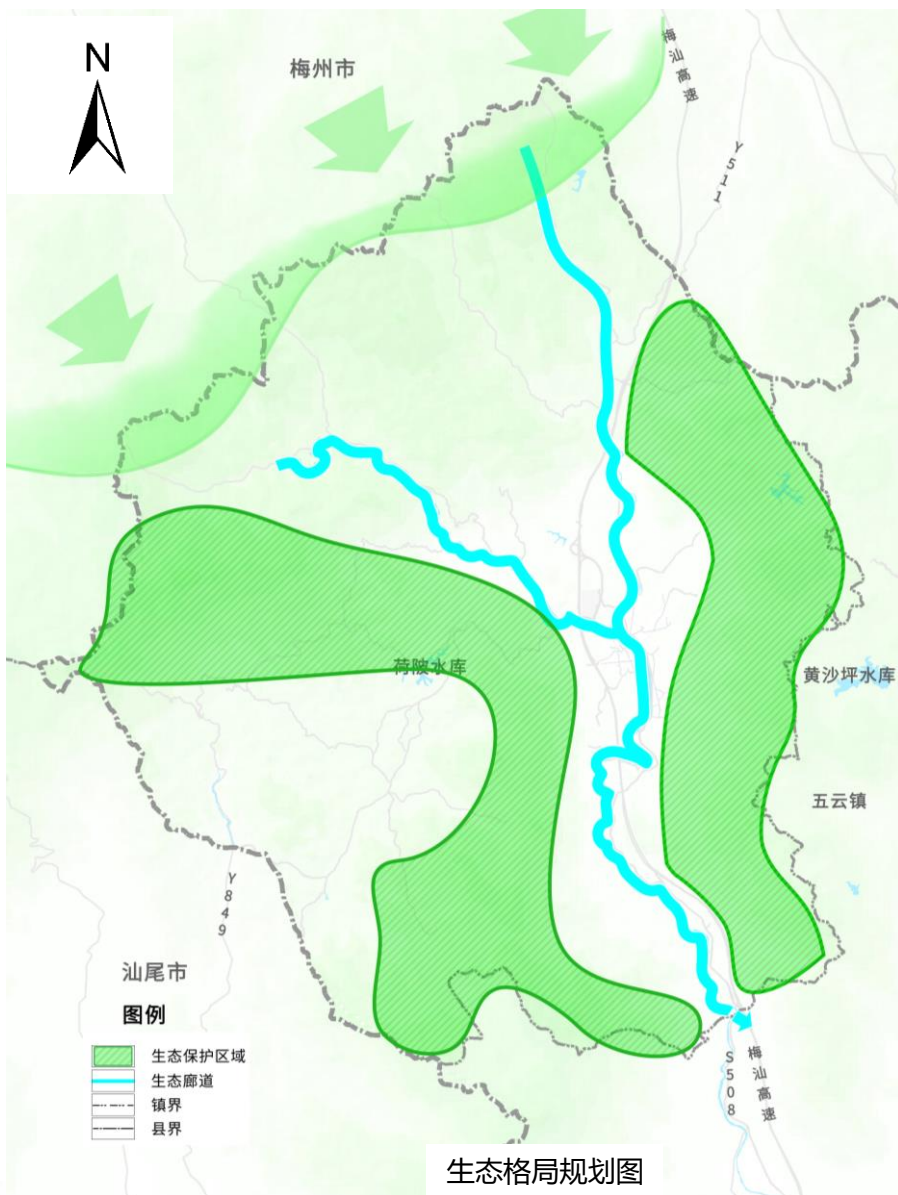
镇区北侧两条廊道，向南汇集为上砂主廊道，即三条廊道



“两脉”

两大生态保护区域：

区域内的东西两大山脊，结合生态保护区，山形地势，确定为主要的生态保护区域。



■ 加强水资源、耕地、森林等自然资源保护利用

□ 推进山水林田系统保护

坚持保护优先与绿色发展。践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持最严格的耕地保护制度，强化土地、矿产、森林、湿地等自然资源系统保护。



■ 支撑碳达峰碳中和

构建绿色低碳循环发展体系。增强林业碳汇功能，高质量打造“碳汇林”，实现碳中和目标的“低成本、高效率”优势。对湿地保护和修复以及对林场进行种植改良等造林重大工程的建设；加大镇区和乡村的绿化力度，在上砂河以及榕江河沿岸村庄增加沿江绿地。





05

AGRICULTURAL SPACE

城乡统筹 协调、融合发展

- 镇村体系规划
- 构建镇-村两级生活圈的公共服务体系
- 促进产业融合发展
- 分类推进乡村振兴
- 村庄建设管制通则
- 历史文化保护

镇村体系规划

构建“镇区-中心村-基层村”的镇村职能结构

“镇区”

社前社区全域、联中村、红星村、活动村、联东村和新东村行政村部分；

强化行政管理和城镇公共服务，作为上砂镇整体发展联系纽带。

“中心村”

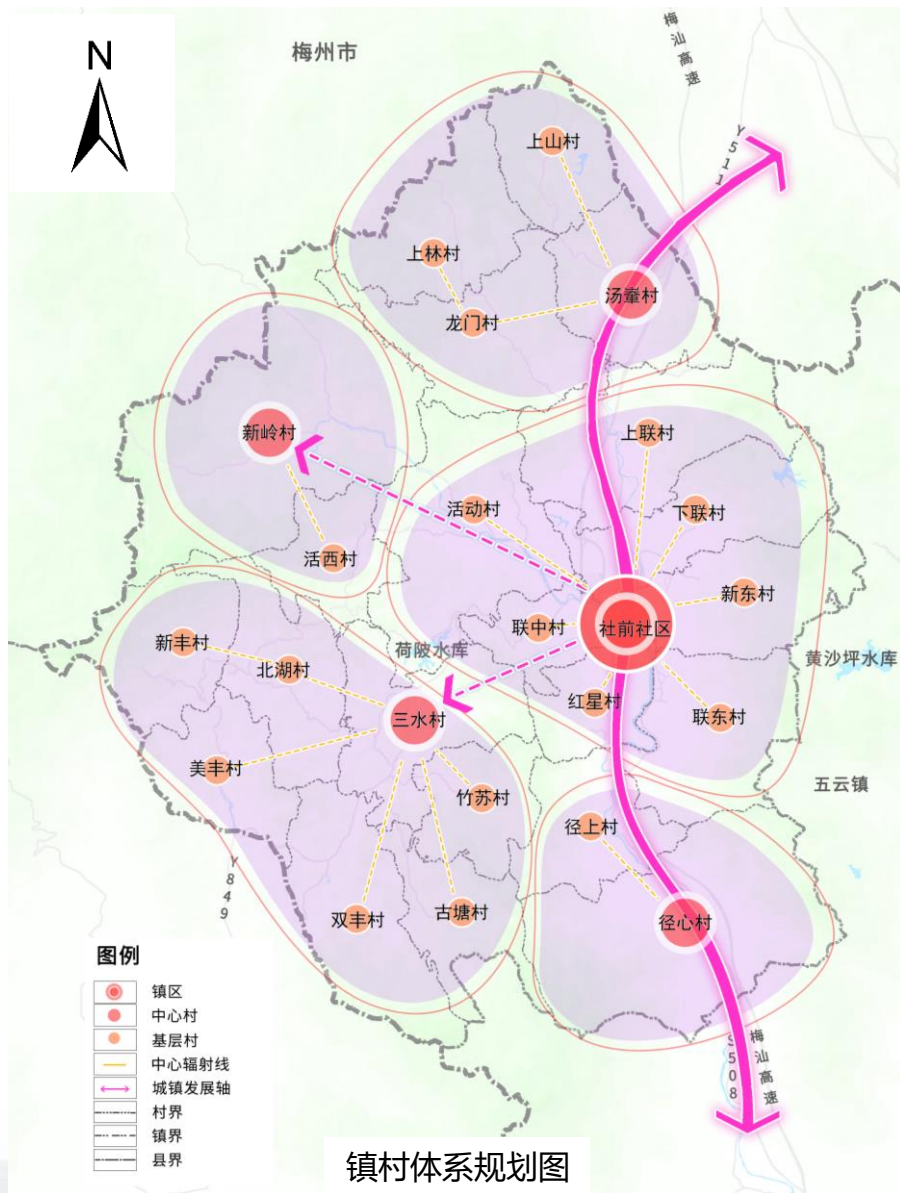
新岭、汤肇、三水、径心四个中心村；

带动周边接受辐射的村庄发展。

“基层村”

上山村、上林村、龙门村、活西村、新丰村、北湖村、美丰村、竹苏村、双丰村、古塘村、径上村共11个基层村；

主要承接中心村的带动，辅助镇区和中心村发展。



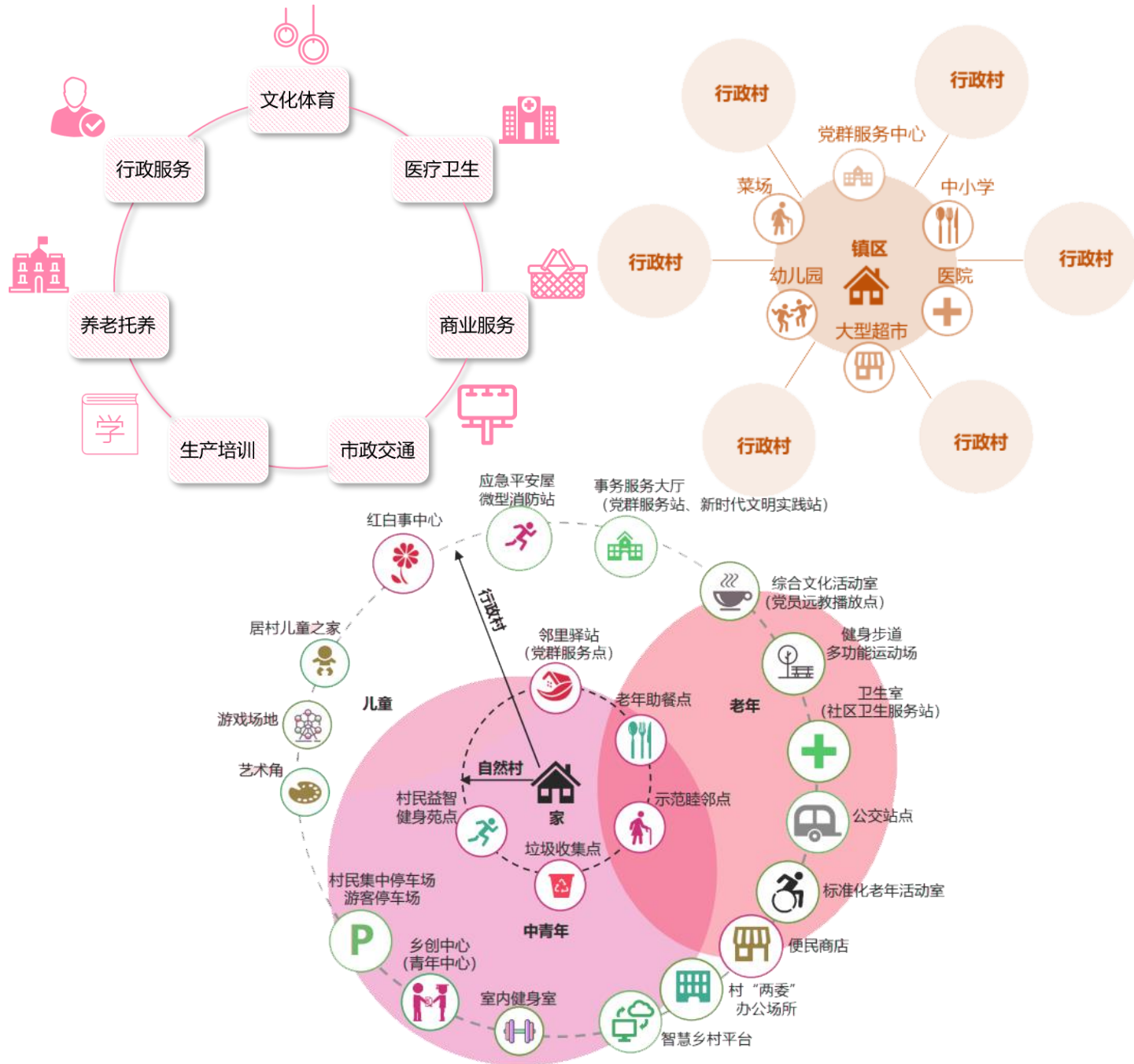
■ 构建镇-村两级生活圈的公共服务体系

□ 推进公共服务设施标准化

分项分级设置各类公共服务设施，打造镇、村生活圈，全面实现城乡基本服务设施均等化，优化公共服务设施的可达性和便利性。

□ 构建开放共享的城乡生活圈

依据社区生活圈规划技术指南，构建“镇级-村级”两级社区生活圈。推进新型农村社区建设，打造美丽乡村，按照不同的区位条件、资源禀赋和发展基础，分类引导乡村建设。



促进产业融合发展

产业发展策略

推动文旅融合发展、全面提升现代服务业、支持生态养殖、推进特色种植，全力打造现代农业产业示范高地、农副产品生产基地、文化休闲旅游地。

合理布局产业空间

规划构建“一心一带三区”的镇域产业空间格局。

“一心”

镇域产业服务核心:

依托镇区现状配套基础，形成镇域产业服务核心。

“一带”

水美画廊产业振兴发展带:

河道两岸土地利用功能提升、风貌提升，带动全域农旅产业发展。

“三区”

有机种养发展区:

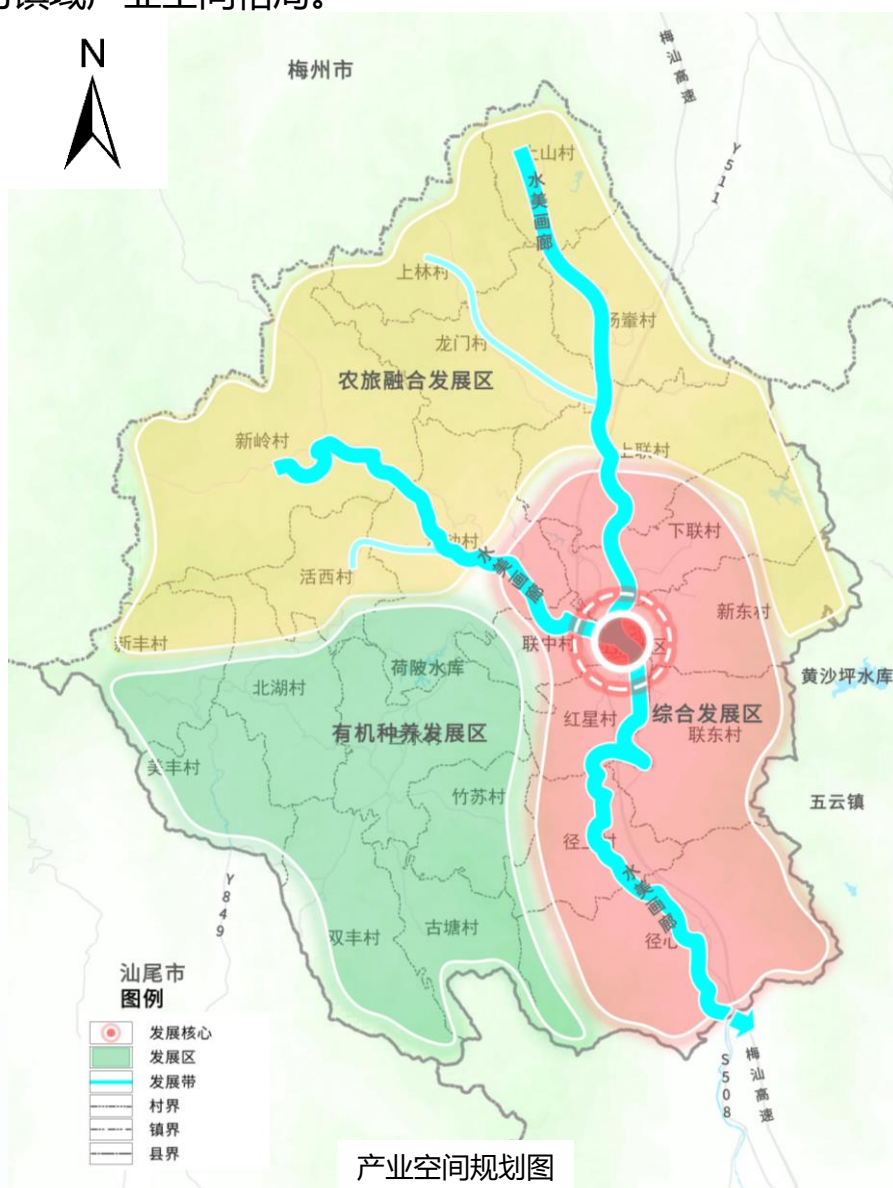
以奶牛养殖、果树种植为主，完善农业基础设施；

农旅融合发展区:

做大做强种植业，植入休闲旅游、生态观光功能；

综合发展区:

发展建材加工、食品加工等第二产业，镇村一体协同发展。



分类推进乡村振兴

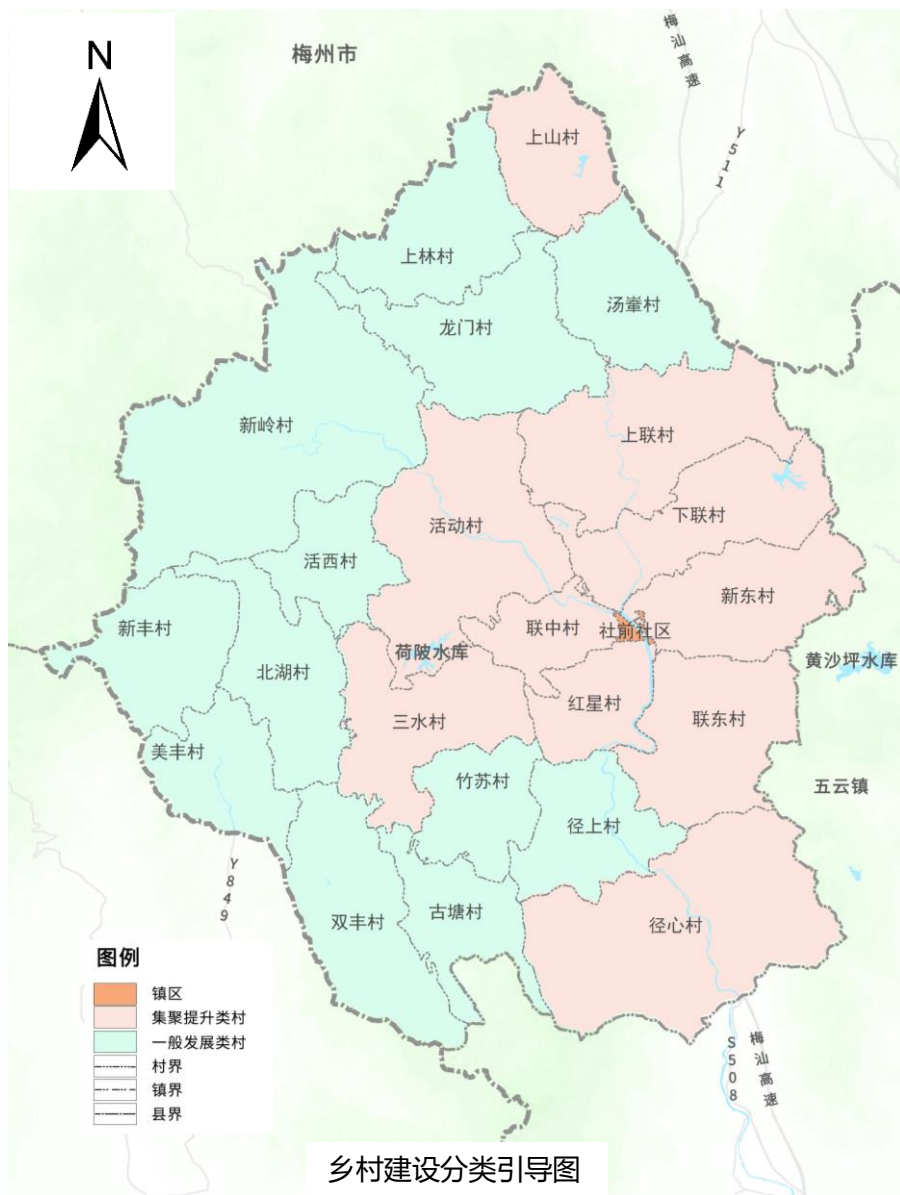
以行政村为单位，依照乡村建设实际需要，按集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类、一般发展类等5种类型对上砂镇共22个行政村进行分类，引导村庄差异化发展。

集聚提升类

以乡村产业发展为主要方向，利用自身优势，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。包括上山村、活动村、上联村、下联村、新东村、联东村、联中村、红星村、径心村、三水村。

一般发展类

统筹乡村基础设施和公共服务布局建设，开展农村人居环境整治提升，逐步补齐基础设施和公共服务短板。包括汤輦村、上林村、龙门村、活西村、新岭村、径上村、双丰村、美丰村、北湖村、竹苏村、古塘村、新丰村。

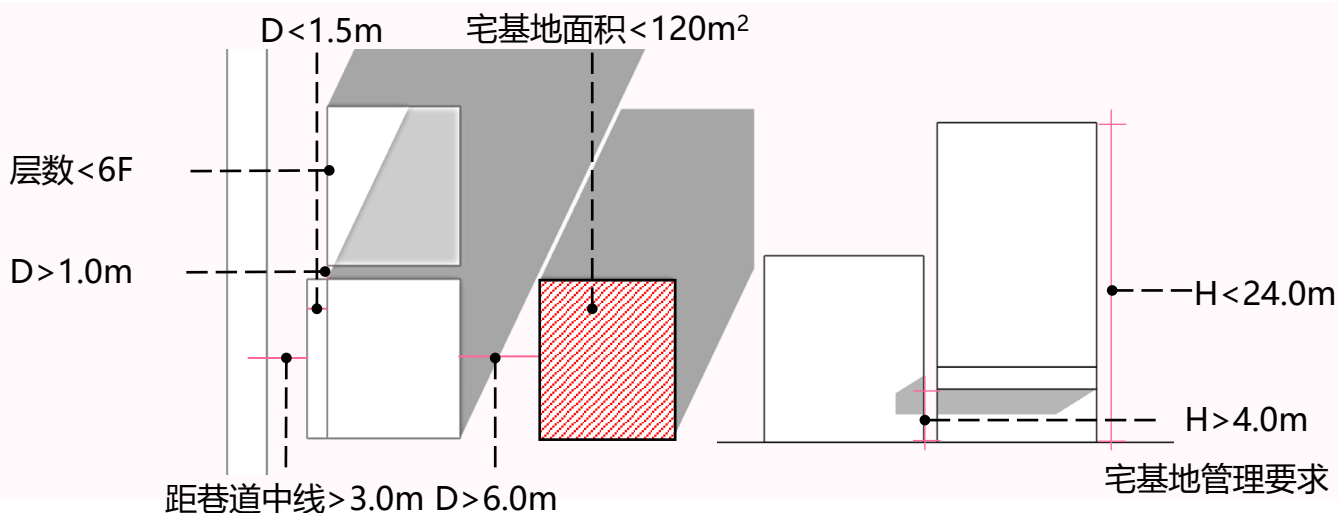


■ 村庄建设管制通则

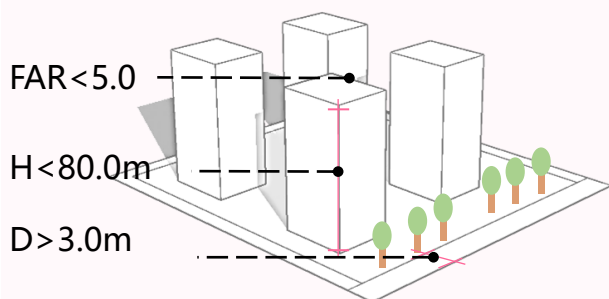
严格按照村庄规划要求进行管理实施，未编制村庄规划的村庄通过村庄建设管控通则进行规划管理。

□ 建设选址与宅基地管理:

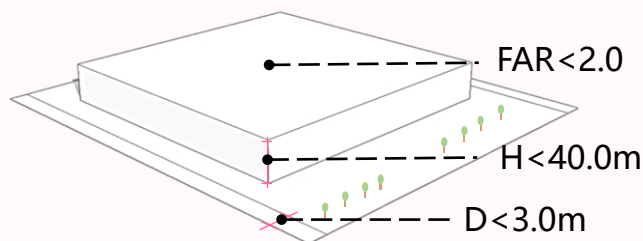
村庄建设内容选址应符合镇级国土空间总体规划；



□ 其他村庄建设用地管理



绿地率 $> 30\%$, $\text{BD} < 40\%$, 1-1.3车位/户。



工业：标准化厂房建设；

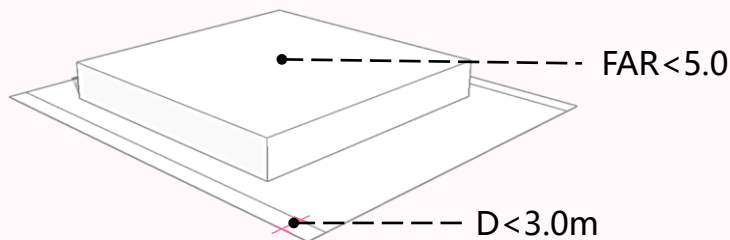
仓储： $\text{BD} > 30\%$ ，绿地率 $> 20\%$ ；

商业： $\text{BD} < 50\%$ ，绿地率 $> 25\%$ ，1.0车位/100 m^2 。

村集体建房管理

经营性建设用地管理

D: 距离
H: 高度
FAR: 容积率
BD: 建筑密度



其他根据设施规模需求、规范和项目立项批复等文件确定。

村庄公共管理与公共服务用地、公用设施用地管理

□ 建筑退距与风貌管控

交通及市政要素周边建设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；
农村民房要有潮客地方特色，以平屋顶为主，米黄色为建筑主色调，红色、橙黄色为建筑辅色调；
其他村庄建设用地的建筑风貌应与本村宅基地建设形象相协调。



历史文化保护

□ 加强对历史文化资源的整体保护

延续上砂镇历史文脉，以庄氏文化、茶文化为主线，凸显多元文化内涵。完善历史文化资源和自然景观资源的保护体系，重点加强对各级文物保护单位、文化遗址、民俗风情的保护，增强居民归属感和认同感。

□ 明确历史文化资源保护指引

上砂镇境内有市级文物保护单位1处（上砂庄氏宗祠），县级文物保护单位2处（宋朝诰命夫人杨氏墓、上山天主教堂）；保护以庄子文化、茶文化为代表的非物质文化遗产和其生存的历史环境及其物质载体。

□ 活化利用历史文化资源

在充分保护的前提下，采取文化旅游开发、活动策划与举办、社区活动中心等方式，更好地发挥文物建筑的公共文化属性及社会价值。加强文物科技创新。鼓励社会力量参与文物保护利用工作，并通过合约、协议等方式明确各方的合法权益和责任、义务。





06

TOWN SPACE

全域治理 推进山水林田全要素整治

- 加快推进全域土地综合整治
- 农用地整治
- 建设用地整理
- 生态保护修复

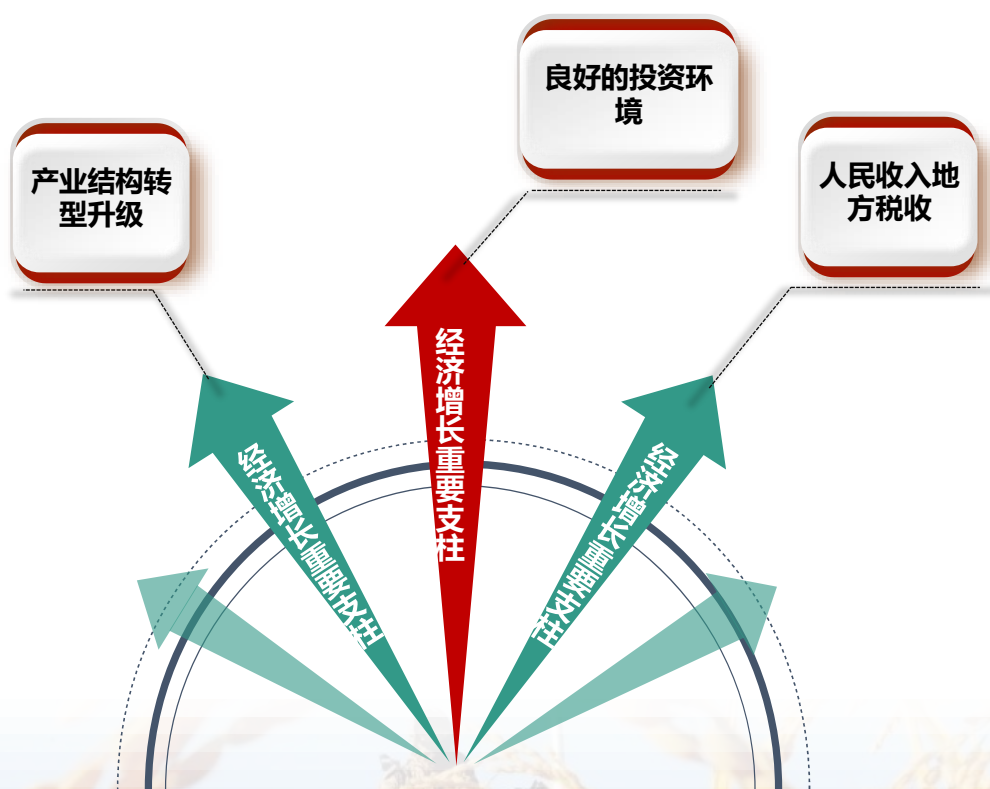
加快推进全域土地综合整治

□ 为城镇高质量发展提供上砂样板

因地制宜探索全域综合整治，包括高标准农田建设、生态保护修复、美丽乡村建设等经验，为其他地区提供经验、示范作用，助力打造三产协同发展综合型城镇。

□ 让广大群众真正受益

有利于创造良好的投资环境，吸引社会资本融入，提升人民收入及地方税收，是一项功在当代、利在千秋的民心工程、德政工程。





农用地整治

□ 集中提质、完善基础，提质增产

□ 开发补充耕地

- 合理调整农用地布局，引导耕地集中连片，符合农业现代化趋势。
- 积极挖掘耕地后备资源，破解耕地占补平衡难题，以保障上砂镇重大项目和民生基础设施落地；
- 开展开发补充耕地、耕地提质改造项目，改善耕地质量、提升地力产能。



□ 农田基础设施建设

- 通过工程措施达到田块平整，田埂平顺，满足农业机械化耕作需求；
- 以地形地势及田块布局为依据，完善农田灌溉设施，进行农田、水闸建设工程，重修机耕路等
- 通过合理的规划与布局项目区田间道路系统，改善项目区道路质量，提高项目区机械化作业程度





建设用地整治

□ 低效建设用地盘活利用

在上砂镇域开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地。内部挖掘，整理农村的空闲地、废弃宅基地等闲置建设用地，充分利用、盘活存量用地，用以解决村民回迁及乡村重点产业用地。

□ “三旧”改造

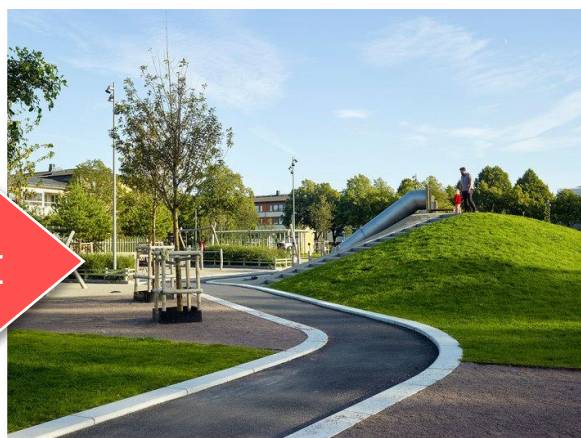
充分挖掘城镇开发边界内土地潜力，促进城市用地集约高效利用。同时重点增补公共服务设施和公共空间，优化城市功能结构和基础设施服务水平。

□ 农村建设用地拆旧复垦

合理开发利用村内闲置土地，提高低效土地利用率，对于超标准的农村建设用地，在充分尊重农民意愿的基础上，引导农民自愿腾退闲置农村建设用地，给予经济补偿。对于腾退出来的农村建设用地，因地制宜，及时复垦，宜耕则耕，宜园则园，宜林则林。



提质量



腾空间





生态保护修复

□ 水环境治理与保护

以上砂河重点流域干流及其支流为核心治理区域，以上砂镇中小河流域整治工程为重点，采取源头管控、清淤疏浚、河道维护、堤岸加固、入库河口生态恢复与环境治理等措施进行流域水环境修复治理。

河道清淤



堤岸加固



□ 林地生态治理与矿山生态修复

□ 分类施策，推进造林绿化和森林质量精准提升

提升河岸带、高速公路等重点通道绿化和森林质量；
进行定向森林培育，逐步提高上砂镇森林景观及森林生态效益。

□ 因地制宜，系统性解决历史遗留矿山生态破坏问题

科学合理采用地貌重塑、植被重建、水土保持林种植、边坡加固等措施；
开展矿坑生态修复治理，通过挖高填低、回覆客土和植被恢复等措施。





07

SUPPORT SYSTEMS

要素保障 构建完善的支撑体系

- 快速便捷的一体化交通网络
- 构筑安全稳定的市政基础设施
- 牢筑高效韧性的防灾应急体系



快速便捷的一体化交通网络

构建以高速公路、省道为主骨架，乡道为基础，农村公路为补充的安全便捷、内畅外达、智慧高效的交通运输体系，加强各级道路之间的有效衔接，形成快速便捷的一体化交通网络。



公路网

国省道

规划升级改造上砂镇境内508省道路段路面

县乡道

对X011硝芳-田尧段、Y608三竹线、Y609活满线、镇区河堤路等道路进行改造提升
Y532乡道和Y523乡道规划为三级道路

村道

新建新东村羊角坑幸福路以及上山村、新丰村等村的村道



交通设施

客运站

镇区内中部，上沙河西岸改建为上砂汽车客运站，规划三级站

公交运营系统

加快公交枢纽站场、上下站（点）等公交设施建设

加油站

规划新增高速出口的加油站





构建安全稳定的市政体系



给水

注重上砂镇域内饮用水源保护，划定水打坝水库水源保护区和荷坡水库水源保护区，其中水打坝水库水源保护区位于下联村，荷坡水库水源保护区位于活动村。



污水

规划保留镇区污水处理厂，污水收集管网按照枝状网的形式布置，污水处理模式为纳管收集后集中处理。各村近期利用粪污收集罐排放，远期新建小型污水处理设施，逐步实施分流制排水管网，污水最终排入污水处理厂。



排水

结合道路建设同步配套雨水管网系统，在主要规划道路上规划建设雨水管，禁止初期雨水排入水源地；各行政村雨水排放应充分利用地面径流、道路边沟和沟渠，就近排入池塘、河流水系。



燃气

规划保留现状燃气设施，新增燃气设施LNG气化站1座。



通信

规划保留现状通信设施，服务全镇。



环卫

在镇域南部规划垃圾转运站一座。生活垃圾收集后，统一转运至县城处理。



电力

规划电源引自镇区南侧110千伏变电站。镇域10千伏配电网采用环状网和枝状网相结合的布置形式，以保证供电安全可靠，并依据电力负荷分布情况合理布置开闭所及变压器。

■ 构建坚韧稳固的城市安全体系

规划贯彻“以人为本”的指导思想，按照“平战结合、平灾结合、以防为主、防治结合、准确预报、快速反应、措施有效”的原则，从提高城市防洪排涝能力、提高抗震减灾能力、确保城市消防安全、完善人防工程、降低地质灾害发生风险、提高综合防灾能力6个方面构建坚韧稳固的城市安全体系。

提高城市防洪排涝能力

健全城市防涝、防洪工程体系，加强防洪排涝设施建设与改造，维护并提高城市排水防涝、防洪功能。

提高抗震减灾能力

推进旧城区抗震加固工作；进行地震灾害教育；防止次生灾害和衍生灾害发生，最大限度减少损失。

确保城市消防安全

按照预防为主，防消结合的原则，全面优化消防安全环境，建立布局合理、因地制宜、全面覆盖的区域消防服务网络。

完善人防工程

坚持人防建设与城市建设相结合，人员防护与重要经济目标防护并重的原则，构筑全面完善的人防总体防护体系和工程体系。

降低地质灾害发生风险

坚持预防为主、避让与治理相结合的原则，因地制宜开发地质资源，最大程度降低地质灾害发生率，减轻地质灾害损失。

提升综合防灾能力

加强灾前排查隐患、工程设防、监测预警，识别划定各类灾害的易发区和高风险区，治理现状安全隐患，加强安全风险管理。



08

IMPLEMENTATION GUARANTEE

完善机制 推进空间治理现代化

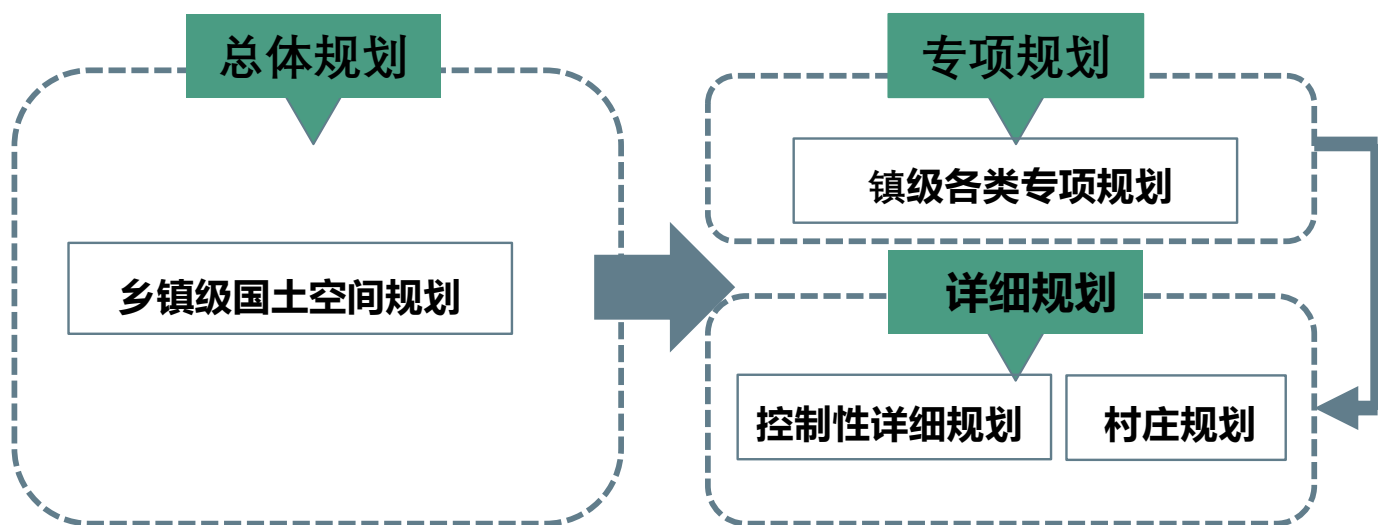
- 建立镇村“一级两类”规划编制体系
- 完善规划实施保障机制



建立镇村“一级两类”规划编制体系

□ 规划传导

建立镇、村“一级两类”规划编制体系，总体规划落实上级规划要求、指标和控制线传导，详细规划为各项建设提供法定依据。明确专项规划编制清单，对国土空间开发保护利用做出专门安排。



□ 完善规划体检与评估机制



□ “一年一体检”

重点对城市发展运行和规划实施总体情况进行全面体检监测，对违反规划管控要求的行为进行及时预警。



□ “五年一评估”

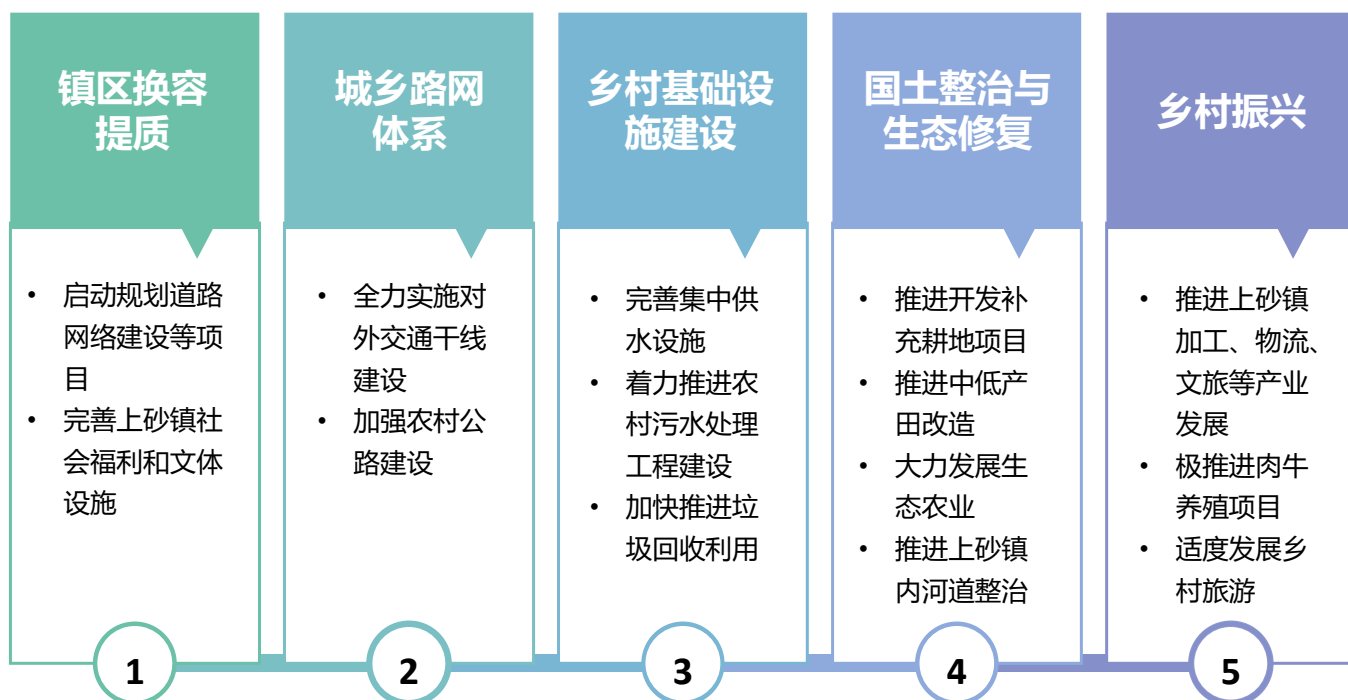
重点对规划阶段性实施情况进行综合评估，作为规划调整的重要依据。



完善规划实施保障机制

□ 制定近期实施计划

民生优先、平台优先，衔接“十四五”规划，分类分级排定项目实施



□ 重点项目保障

充分衔接县级国土空间规划及相关规划，依据发展政策，全面整理镇域建设用地空间，保障重点项目落地。