

(以下附錄節錄自惠州市發展和改革局的網站，全文可參閱
<http://jhj.huizhou.gov.cn/business/htmlfiles/hzfgw/tzhgg/201406/291846.html>)

附錄

关于《惠州市主体功能区规划》的公示

为贯彻落实国家和省主体功能区战略，加快推进我市主体功能区建设，由我局牵头，委托广州地理研究所编制了《惠州市主体功能区规划》(征求意见稿，以下简称《规划》)。根据市政府《印发〈惠州市国民经济和社会发展规划编制管理办法(暂行)〉的通知》(惠府〔2009〕102号)相关规定，现将《规划》进行公示，公开征求社会各界意见。如对《规划》有意见和建议，请于公示之日起30日内以书面或电子邮件、传真、电话等方式向我局反馈。

联系电话：0752-2808997

传真：0752-2892609

电子邮箱：f2808997@163.com

联系地址：惠州市江北行政中心四号楼3楼

邮编：516003

惠州市发展和改革局

2014年6月3日

链接：1.惠州市主体功能区规划.doc

惠州市主体功能区规划

(征求意见稿)

惠州市发展和改革局

广州地理研究所

二〇一四年五月

目 录

前言 1	
一、规划背景	3
（一）自然状况与特点	3
（二）国土开发现状与存在问题	7
（三）面临的挑战	8
二、规划依据	10
三、规划的指导思想与基本原则	11
（一）指导思想	11
（二）开发理念	12
（三）开发原则	13
四、规划目标、功能定位与战略格局	16
（一）规划目标	16
（二）功能定位	17
（三）战略格局	19
五、主体功能区划分与布局	24
（一）主体功能区划分	24
（二）优化开发区域	28
（三）重点开发区域	44
（四）生态发展区域	52
（五）禁止开发区域	57
六、区域政策与绩效考核	68
（一）财政政策	68
（二）投资政策	70
（三）产业政策	73
（四）土地政策	75
（五）环境政策	77
（六）人口政策	80

（七）绩效考核政策	82
七、规划实施	85
（一）市人民政府职责	85
（二）县级人民政府职责	87
（三）监测评估	87

前 言

编制实施主体功能区规划，推进形成主体功能区是党中央、国务院提出的重大战略任务。主体功能区规划是科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图，是国土空间开发的战略性、基础性、约束性规划，是其他有关规划在国土空间开发和布局方面的基本依据。

惠州市地处珠江三角洲东岸，是中国大陆除深圳外距离香港最近的城市，拥有丰富的土地资源、水资源、岸线资源以及优良的生态环境和便捷的交通条件。目前，惠州市正处于加快发展的战略机遇时期，迫切需要一部战略性、基础性、约束性的主体功能区规划实施纲要来整体谋划全市的社会经济发展与国土空间布局。

《惠州市主体功能区规划实施纲要》（以下简称本纲要）是根据《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》（国发〔2007〕21号）、《全国主体功能区规划》和《广东省主体功能区规划》相关要求编制，并与《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》、《惠州市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《惠州市城市总体规划（2006-2020）》、《惠州市土地利用总体规划（2006-2020）》等规划相协调。

根据全国、全省主体功能区规划，惠州市的惠城区、惠阳区、大亚湾经济技术开发区以及仲恺高新技术产业开发区为优化开发区域；博罗县、惠东县为重点开发区域；龙门县为生态发展区域（农产品主产区）；另外还有66个国家级、省级、市县级自然保护区、森林公园、地质公园划入禁止开发区域。本纲要在此基础上，以镇（乡、街道）为基本划分单元，从整体上更加细致地谋划惠州市域的国土空间开发格局，将各县（区）国土空间进一步细分为调整优化区、重点拓展区、农业与乡村发展区、生态保护与旅游发展区。明确了各类功能分区的地域范围、功能定位、发展方向、目标及开发指引，并提出区域政策和绩效考核等方面的保障措施。

一、规划背景

（一）自然状况与特点

惠州市位于广东省东南部沿海，珠江三角洲东北端，区域范围东经113°49′—115°25′与北纬22°24′—23°57′之间。惠州市陆地面积1.13万平方公里，占珠三角经济区面积的1/5强，现辖惠城区、惠阳区、惠东县、博罗县、龙门县，设大亚湾经济技术开发区、仲恺高新技术产业开发区两个国家级开发区。2012年常住人口467.4万人。其自然地理与资源有如下特点：

1. 邻珠三角核心，担粤东门户，地理区位优势。惠州位于珠三角东岸，南临南海大亚湾，毗邻深圳、东莞和香港，北连河源市，东接汕尾市，西邻广州市，素有“粤东门户”

之称，是中国大陆除深圳外距离香港最近的城市，是珠三角东岸连结内陆和粤东等地区的重要节点城市，也是华南沿海便捷的海上门户，区位优势明显。惠州交通条件非常便利，初步形成了海陆空立体化交通网络体系。目前境内建成 8 条高速公路，在建高速公路 7 条，高速公路通车总里程 492.4 公里，排名全省第二；京九铁路完成电气化改造，厦深铁路已建成通车，莞惠城际轨道项目加快推进；惠州港已建成投产泊位 51 个，2012 年我市港口总吞吐能力达 9700 万吨；惠州机场恢复扩建工程顺利推进；随着珠三角城际快速交通体系的进一步完善，惠州将迅速融入珠三角核心区一小时交通圈。

2.地貌类型复杂多样，台地平原阶地约占三分之二。全市山脉多为东北-西南走向，处于莲花山脉西南麓，西北和东北部较高，向中部东江倾斜。北部和东部分别为东北向的南昆山、罗浮山、白云障和莲花山集结形成的中低山，其中市内最高峰位于惠东的莲花山，海拔 1336 米；中部和西部为东江、西枝江及支流侵蚀、堆积形成的平原、台地和河谷盆地，地势平坦，河网密布，湖塘众多，主要有惠州平原、杨村平原和西枝江谷地；南部濒临南海，沿海地带多为冲积平原，属山地海岸类型，海岸线长而曲折，半岛与海湾相间，岛屿罗列，岬角与平原共存。全市中低山地约占 7.7%，丘陵占 26%，台地占 35%，平原阶地占 31.3%。珠江水系三大支流之一东江及其支流西枝江贯穿全市。

3.土地资源相对丰富，后发优势明显。惠州市土地资源相对丰富，土地总面积 1.13 万平方公里，人均土地面积 4.4 亩。人口密度为 314 人/平方公里，远低于珠三角其它地区。2012 年开发强度（建设用地占土地总面积的比例）仅 9.00%，低于珠三角平均水平，更明显低于珠三角核心区平均水平（30%以上），还有较大的开发空间。在珠三角土地资源约束日益加剧的背景下，惠州市凭借相对丰富的土地资源，后发优势明显。

4.水资源充沛，但时空分布不均。惠州市水资源充沛，市域有大小水库约 500 座，其中，大型水库 3 座，分别是白盆珠水库、天堂山水库和显岗水库。集雨面积 1000 平方公里以上的河流有 6 条，其中东江、西枝江是供给香港、深圳、东莞等地的主要水源。惠州市多年平均本地水资源量 128.77 亿立方米，占广东省水资源量近 7%，是珠三角水资源相对丰富的地区。惠州市本地水资源人均占有量 2658 立方米，约为深圳、东莞人均水平的 8 倍。同时，惠州市水资源年内和年际变化剧烈，季节性洪涝灾害、干旱缺水问题比较突出。南部沿海一带的部分城镇资源性缺水严重，部分地区存在水质型缺水现象。

5.岸线海湾资源优越，港口优势突出。惠州是广东的海洋大都市之一，海域面积 4519.4 平方公里，拥有海岸线长 281.4 公里，分别居广东省第六和第五。其中，大陆岸线与岛屿开发形成的港口线有 28.4 公里，适宜发展海上交通运输业，可建泊位 126 个(其中深水泊位 76 个)；滨海旅游岸线 20 多公里，为发展滨海旅游提供了得天独厚的天然条件；渔港岸线 8 公里，可建大小渔港 5 个，容纳渔船二三千艘；水产养殖岸线 50 多公里，适合发展海水养殖业；临海工业岸线 26 公里，适宜发展临海工业。惠州拥有大小海湾 28 处，大部分港湾水深条件优越、淤积少、综合条件好，适宜建设港口。其中大亚湾是广东省最深入内陆的优良海湾，面积达 560 平方公里，湾内岛屿众多，潮差小。同时，大亚湾毗邻香港，具有优越的区位优势。惠州港是广东省沿海地区性重要港口之一和地区综合交通体系的重要枢纽，是腹地能源、原材料物质运输的重要中转港，是广东省沿海集装箱支线港。

6.旅游资源门类齐全，开发高品质旅游产品潜力较大。惠州市的旅游资源门类丰富，

分布广泛。全市具有旅游开发潜力的景点有 900 多处，属景点高密度分布区，并具有资源多样性的特点，自然旅游资源以山、林、湖、海为主体，人文旅游资源以宗教文化、民俗风情、红色文化为特色，在珠江三角洲地区有资源优势。山地旅游资源有罗浮山、南昆山、象头山等。北部山区，如龙门县的地热资源丰富，可开发为温泉旅游度假地多处。惠州市多个景区列入国家级、省级风景名胜区，著名的旅游区有惠州西湖、汤泉、巽寮湾国际旅游休闲度假中心、大亚湾海滨浴场等。惠州还拥有滨海旅游岸线达 20 多公里，140 个岛屿分布在大亚湾、红海湾海域，海岸线曲折，沙滩宽阔坡度和沙粒大小适中，海水绝少污染，资源条件良好。但是，惠州的旅游资源目前配套开发程度较低，与珠三角主要城市和港、澳比较，特点不突出，优势尚未完全发挥。

7.生态环境优良。惠州背山面海，怀拥西湖，玉带缠腰，自然生态要素丰富多样，形成了山、江、湖、海、岛为主体的自然生态格局，有“半城山色半城湖”之称，是一座“城在山水中，家在花园里”的魅力之城。2012 年，全市森林覆盖率 60.87%，城市人均公园绿地面积 15.8 平方米。东江干流惠州段水质符合国家 II 类水质标准，城市饮用水源水质达标率 100%。连续第七年获全省环保责任考核优秀等级，入选“中国十佳空气质量城市”、“中国十佳宜居城市”。相继获得“全国文明城市”、“中国优秀旅游城市”、“国家卫生城市”、“国家园林城市”、“国家环境保护模范城市”、“全国造林绿化十佳城市”、“中国人居环境范例奖”等荣誉称号。

（二）国土开发现状与存在问题

1.土地开发空间差异显著。市域中、南部（包括惠城区、惠阳区、大亚湾经济技术开发区、仲恺高新技术产业开发区）的国土开发强度大，高于 15%，集中了全市一半的建设用地；市域东、北部（包括博罗县、惠东县、龙门县）的国土开发强度低于全市平均水平，位于 3%至 8%之间。同时，辖域内东、中、南、北部的空间开发特征明显，中部东江沿岸和南部沿海地区是城镇、工业发展的主要地区，北部、东部山体是主要的生态发展区，东江和西枝江沿岸是农业分布的主要地区。

2.存量、闲置用地较多，用地效率有待提高。惠州市存量建设用地和闲置用地较多，用地效率不高。这些存量建设用地具有存量较大、分布广、相当部分用地处于闲置、大部分已进入市场、产权及经济关系复杂且盘整困难等特点。2012 年，惠州市单位建设用地二、三产业增加值仅 171.98 万元/公顷，远低于珠三角平均水平，不足深圳的 1/4 和广州的 1/3，在珠三角九市排名第七，仅高于肇庆市和江门市。

3.区域发展空间尚待整合。组团与组团及组团内部各镇的职能、关系不明，各自为政。惠州市受山体和水体的分割，形成了许多相对独立发展的区域，如山体分割的仲恺高新区陈江片区与惠城主体城区，东江分割的江南和江北地区，空间大跨度发展的惠城与惠阳-大亚湾地区、惠阳与大亚湾等等。惠城中心区，城市功能仍集中于江南地区，江北地区扩张的规模动力不足，发展速度缓慢。惠阳区和大亚湾经济技术开发区，尽管空间上已连为整体，但城市功能相对独立，且基础设施和公共服务设施均为独立的系统，并未共建共享，增加了城市发展成本。

（三）面临的挑战

今后一个时期，是惠州乘势而上，加快发展，尽快进入珠三角第二梯队的关键时期，也是惠州突破瓶颈制约，加快转型升级，实现更高质量发展的关键时期，必须深刻认识社会经济发展与国土开发中面临的严峻挑战。

1.资源环境约束加剧。目前，我国不仅要面临来自国际社会要求节能减排的压力，也要面对自身实现可持续发展的压力，必将采取更为严格的资源环境约束机制，土地、环保等指标的控制将更加严格。惠州正处于工业化和城镇化加速推进时期，工业项目的落地和城乡建设的推进，都将面临更大的资源制约和环境压力。

2.区域竞争更加激烈。目前，珠三角核心区正日益受到来自内部的土地与劳动力成本上升与资源环境约束以及外部国际环境变化的双重挑战，经济运行困难加大，深层次矛盾和问题也进一步显现，珠三角区域经济发展格局正在发生变化。惠州属于珠三角的后发地区，凭借优越的区位条件、丰富的水资源、宽裕的土地资源以及优良的生态环境，将在珠三角新一轮发展中脱颖而出。但也要看到，随着珠三角“三大经济圈”的推进，来自“广佛肇”、“珠中江”的竞争也将更加激烈。特别是港珠澳大桥的建设将迅速提升珠三角西岸地区的竞争能力，对惠州未来的发展构成巨大的竞争压力。

3.城镇化水平不断提高，满足城市建设的空间需求面临挑战。惠州正处于城镇化加快发展阶段。农村人口进入城市，既增加了扩大城市建设空间的要求，也带来了农村居住用地闲置等问题，优化城乡空间结构面临许多新课题。

4.工业化快速推进，满足工业建设空间需求面临挑战。当前，惠州处于工业化快速发展阶段，用地需求十分旺盛，用地供需矛盾日益突出，满足工业建设空间需求面临挑战。

5.基础设施不断完善，满足基础设施建设的空间需求面临挑战。我市交通等基础设施尚处于继续发展完善的阶段。基础设施的建设必然占用更多空间，甚至不可避免地占用一些耕地和绿色生态空间。

6.保护绿色生态空间面临挑战。随着人民生活水平的提高，人们对生活质量、人居环境和绿色生态空间的要求更高，绿色生态用地的需求将持续增加。随着经济社会的发展，生活、生产、生态用水的需求增加，水资源的制约更加突出。既要节约、保护和科学配置水资源，又要恢复并扩大河流、湖泊、湿地、森林等水源涵养的空间。

总之，全市有限的国土空间，既要满足经济发展、工业化城镇化推进、人口增加、人民生活改善、基础设施建设等对国土空间的巨大需求，又要为保障农产品供给安全守住耕地，为保障生态安全和人民健康保住并扩大绿色生态空间。应对国土空间开发面临的这些挑战，必须积极推进主体功能区建设。

二、规划依据

- 1、《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》（国发〔2007〕21号）
- 2、《转发国务院关于编制全国主体功能区规划编制工作的通知》（粤府办〔2007〕4号）
- 3、《全国主体功能区规划》
- 4、《广东省主体功能区规划》

- 5、《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020年）》
- 6、《珠江三角洲城镇群协调发展规划（2004-2020年）》
- 7、《广东省城镇体系规划（2006—2020年）》
- 8、惠州市及各县区社会经济发展十二五规划纲要
- 9、《惠州市城市总体规划（2006-2020年）》
- 10、《惠州市土地利用总体规划（2010-2020年）》
- 11、《惠州市环境保护规划（2007-2020年）》
- 12、各县（区）以及部分乡镇城市总体规划
- 13、其它相关规划文件

三、规划的指导思想与基本原则

（一）指导思想

推进全市主体功能区建设，要以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，坚持以人为本，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，以《全国主体功能区规划》、《广东省主体功能区规划》、《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020年）》为指引，树立新的开发理念，创新开发方式，规范开发秩序，提高开发效率，统筹人与自然和谐发展，引导人口与经济在国土空间合理分布，构建高效、协调、可持续的国土空间开发格局。

（二）开发理念

推进形成主体功能区，要树立新的开发理念：

- 1.根据自然条件适宜性开发的理念。**不同的国土空间，自然状况不同，必须尊重自然、顺应自然，根据不同国土空间的自然属性确定不同的开发内容。
- 2.区分主体功能的理念。**一定的国土空间具有多种功能，但必有一种主体功能，或以提供工业品和服务产品为主体功能，或以提供农产品、生态产品为主体功能。区分主体功能并不排斥其他功能，但如果主次不分，则会带来不良后果。必须区分不同国土空间的主体功能，根据主体功能定位开发。
- 3.根据资源环境承载力开发的理念。**不同的国土空间的主体功能不同，集聚人口和经济的能力不同。必须根据资源环境承载能力确定可承载的人口和经济规模以及适宜的产业结构。
- 4.控制开发强度的理念。**全市用于推进工业化城镇化的国土空间并不宽裕。即使是城市化地区，也要保持必要的耕地和绿色生态空间。因此，各类主体功能区都要有节制地开发，保持适当的开发强度。
- 5.优化空间结构的理念。**空间结构是城市空间、农业空间和生态空间等不同类型空间在国土开发中的反映，是经济结构和社会结构的载体。空间结构的变化在一定程度上决定着经济发展方式及资源配置效率。必须着力调整和优化空间结构，提高空间利用效率。
- 6.提供生态产品也是发展的理念。**人类需求既包括对农产品、工业品和服务产品的需求，也包括对清新空气、清洁水源、宜人气候等生态产品的需求。保护生态环境、提供生

态产品的活动也是发展。随着人们对生态产品需求的不断增加，必须把提供生态产品作为发展的重要内容，把增强提供生态产品的能力作为国土空间开发的重要任务。

（三）开发原则

1· 协调发展

以促进协调发展为根本，引导经济布局、人口分布与资源环境承载力相适应。通过确定区域主体功能，制定分类别的区域政策，提高资源配置的总体效率，实现区域协调发展。

2· 服从全局

主动承接国家以及省的主体功能区规划对惠州确定的主体功能定位，从全局利益出发，站在全局高度，抓住影响区域发展的关键因素，整体谋划区域发展。

3· 优化结构

按照生活、生态、生产的顺序调整优化空间结构。扩大绿色生态空间和城镇居住空间，保持种植业生产空间，合理减少农村居住空间，稳定制造业空间，压缩并修复采掘业空间，扩大服务业的交通等基础设施的空间。

4· 高效集聚

引导产业相对集聚发展，人口相对集中居住，提高土地、水、气候等资源的利用效率，增强可持续发展能力。城市发展应充分利用现有建成区空间，农村基础设施和公共服务设施应集约建设，交通建设应尽可能利用既有交通走廊。各区域的经济系统、生态系统应相对完整。

5. 保护自然

立足区域自然特点和环境容量，按照建设资源节约型、环境友好型社会和体现可持续发展的要求，确保生态安全，不断改善环境质量，实现人与自然的和谐相处。工业化和城镇化要建立在资源承载力的总和评价基础上，开发必须以保护好自然生态为前提，发展必须以环境容量为基础。各类主体功能区都必须控制开发强度，以保障耕地面积不减少。

6. 陆海统筹

充分考虑海域资源环境承载能力和海岸线利用，做到陆地开发与海洋开发相协调。合理划分海岸线功能，做到分段明确，相对集中，互不干扰。严格保护海岸线资源和岛屿，避免对海域环境的破坏。

四、规划目标、功能定位与战略格局

（一）规划目标

规划期内，惠州市将围绕“经济高效、空间优化、城乡和谐、生态文明”的总体目标，努力推进主体功能区建设。

经济高效：全面规划建设惠州环大亚湾新区、潼湖湿地生态智慧城等重大发展平台，着力打造成为助推全市加快发展的重要经济增长极，提升全市综合实力和国际竞争力。抓住珠三角经济转型升级的战略机遇，进一步做优投资环境，积极开展招商选资，着重引进国际国内高端资本和产业聚集惠州，加快构建符合惠州特色的现代产业体系，推动惠州经

济实现又好又快发展。

空间优化：优化国土空间布局，合理控制城乡建设规模，到 2020 年，全市总的开发强度控制在 11.1%左右，保障 143384 公顷的耕地保有量，126722 公顷的基本农田以及 7096.89 平方公里的林地空间，在此基础上形成功能明晰、疏密有致的国土开发格局。

城乡和谐：积极稳妥推进以人为核心的新型城镇化进程，逐步推进中心城区和县城扩容提质，加快发展中心镇和特色镇，通过城乡分工协作与公共服务均等化建设，构造人人享有的新型城乡关系，促进乡村生活方式与生活状态的不断改善，缩小城乡差距与区域差距，建设城乡统筹发展的示范区。

生态文明：坚持生态优先的发展理念，进一步加强生态保护和综合整治力度，构建生态安全的地域开发格局，将惠州市建设成为人与自然和谐共处的生态文明示范区，打造成为宜居宜业宜游“三宜”城市。

表 4-1:惠州市国土空间开发现状与规划控制性指标

指标	2012 年	2020 年
开发强度（%）	9.00	11.10
城市空间（平方公里）	429	756
农村居民点（平方公里）	278	228
耕地保有量（公顷）	151792.14	143384
基本农田（公顷）	131900	126722
林地面积（平方公里）	7124.90	7044.90
建设用地效率（万元/平方公里）	21271.78	53174.6
城市空间人口密度（人/平方公里）	6710	7000
森林覆盖率（%）	60.87	62.41

（二）功能定位

根据对惠州发展条件、优势与挑战的分析，同时结合惠州市委市政府提出的“尽快进入珠三角第二梯队”的战略目标，提出惠州的总体定位为：

世界级石化产业基地、国家级电子信息产业基地、珠三角东岸都市区重要的增长极、宜居宜业宜游城乡协调发展示范市。

1.世界级石化产业基地。以大亚湾石化区为依托，加快推进中海油炼化二期项目建设，积极推进 LPG 制烯烃和中海油炼化三期项目建设。充分发挥炼化大项目的龙头带动作用 and 原材料隔墙供应效应，规划建设 1-2 个精细化工园区，着力发展精细化工为重点的中下游及关联产业，促进石化产业向基地化、大型化、高端化和上下游一体化发展，着力打造规模、水平均居世界前列的世界级石化产业基地。

2.国家级电子信息产业基地。以仲恺国家级高新技术产业开发区为依托，做大做强移动互联网、平板显示、LED、新能源电池、云计算等五大产业群；推进惠城、惠阳、大亚

湾、博罗等区域的电子信息产业集聚发展，着力构建纵向拓展延伸、横向关联配套的电子信息产业网络，打造成为国家级电子信息产业基地。

3.珠三角东岸都市区重要的增长级：充分发挥区位、交通、产业和资源环境等优势，主动承接港澳台产业辐射、加强与珠三角地区的交流合作、强化对粤东北地区的辐射带动作用，加快推进城市扩容提质，高标准规划建设惠州环大亚湾新区和潼湖湿地生态智慧城，打造成为珠三角东岸都市区重要的增长级。

4.宜居宜业宜游城乡协调发展示范市。大力提升惠城、惠阳-大亚湾、仲恺“一城三组团”发展水平，逐步推进惠东、博罗、龙门三个县城扩容提质，加快推进中心镇和专业镇发展壮大，全面提升城市发展水平。大力推进国家森林城市、国家生态市创建工作，全面提升生态宜居环境。全面深化重点领域和关键环节各项改革，不断优化法治化国际化营商环境。全面推进稔平半岛旅游经济区、惠州城市旅游中心区、罗浮山——南昆山旅游产业协作区等三大旅游产业集群建设，建成粤港澳地区旅游休闲度假基地和国内外知名旅游目的地。

（三）战略格局

1· 国土开发总体战略格局

形成“核心优化、向海拓展、北部保育”的国土开发总体战略格局。（图 1:惠州市空间开发战略格局图）

“核心优化”

优化提升惠城、惠阳中心城区。通过完善城市综合服务功能、优化城市空间结构、培育高端职能、提升产业层次、维护传统文化与城市特色、改善人居环境来提升城市竞争力与文化内涵。

“向海拓展”

重点发展惠城区、仲恺高新技术产业开发区、惠阳区、大亚湾经济技术开发区、博罗县南部、惠东县城及其南部地区，促进形成向海拓展、海陆统筹的国土开发新格局。

“北部保育”

合理开发龙门县以及博罗县北部、惠东县北部等山区。以生态环境保护与建设为主要任务，控制开发强度，采取点状集聚的模式，进行适度开发。促进旅游资源整合，大力发展生态休闲旅游业，以罗浮山—南昆山旅游协作发展区为重点，促进森林度假、温泉养生、特色文化等旅游品牌建设。建设成为全市重要的生态旅游与生态工业示范区。

2· 城镇化发展战略格局

形成“一城三组团、三极、多节点”的城镇化发展战略格局。（图 2:惠州市城镇化发展战略格局图）

“一城三组团”

打破行政区域分割，整合空间资源，构建惠城、惠阳-大亚湾、仲恺“一城三组团”的城市空间格局，着力推进新城开发建设，完善基础设施，优化城区空间布局，打造一体化城市中心。其中，将“惠城组团”建设成为区域高端服务功能区，珠三角东部都市区重要城区，富有岭南文化特色的休闲旅游度假区，全省乃至全国知名度、美誉度较高的宜居示范

区。“惠阳-大亚湾组团”建设成为世界级石化产业基地、珠江口东岸现代服务业发展功能区、惠州市地区性副中心城市、港城融合生态湾区、全市乃至全省重要的经济增长极。

“仲恺组团”打造成为国家级电子信息产业基地，国内一流的“现代创新型、生态城市型”高新区。

“三极”

是指除惠城、惠阳中心城市之外的三个次中心城市，包括龙门县城、博罗县城以及惠东县城。

“多节点”

由新墟、杨村、吉隆、稔山、石湾、永汉、平陵、多祝、罗阳等9个中心镇，园洲、镇隆、沥林、黄埠、龙溪、平潭、潼湖、永湖等8个重点镇以及其它一般城镇构成的众多城镇化节点。

3·生态安全战略格局

形成“一带、一廊、三区、三核”为主体的生态安全战略格局。(图3：惠州市生态安全格局图)

“一带”

“蓝色海岸带”：惠州南部近海水域和海岸带，是重要的“蓝色国土”。

“一廊”

由东江及其支流西枝江、淡水河等构成的市域生态水网廊道，是全市乃至下游地区的重要水源，对于保障全市以及深圳、香港、东莞的供水安全具有重要作用。

“三区”

“坪天嶂、莲花山脉东部生态控制区”：位于惠阳东部以及惠东东部，主要为莲花山脉余脉，区内自然保护区密布，主要包括惠东古田省级自然保护区，莲花山、坪天嶂、十二崆、虎竹嶂等县市级自然保护区以及白盆珠水源林自然保护区，构成惠州市南部生态屏障，同时也是广东省东部沿海重要的生态屏障。

“罗浮山-九连山生态控制区”：位于博罗、龙门北部，包括罗浮山脉、九连山脉余脉，以南昆山、罗浮山为中心的山地区域。区内分布南昆山、罗浮山省级自然保护区，寨头水库水源涵养林自然保护区、屏风石自然保护区、黄山洞自然保护区和杨坑洞自然保护区等，还包括天堂山水库、显岗水库、七星墩水库和寨头水库等重要水库，构成惠州市北部生态屏障，同时也是惠州市重要水源地。

“稔平半岛生态控制区”：是重要的生态敏感区与滨海度假区，拥有国家级海龟自然保护区以及阿婆角旅游度假区、巽寮湾旅游度假区和南门海旅游区等多个旅游度假基地。

“三核”

“象头山-梅花山生态绿核”：是保障市区饮用水源安全和缓解热岛效应的市域中部重要的生态绿核，是东江的重要水源涵养林，是市域最为原始、最靠近市区的城市森林，主要的保护对象是南亚热带常绿阔叶林和野生动植物，目前已建成象头山国家级自然保护区、太平山自然保护区、独坝水库饮用水源保护区、梅树下水库饮用水源保护区。

“白云嶂生态绿核”：分布在惠城区、惠阳区、潼湖以及深圳、东莞之间，以白云嶂为中心的山地丘陵区，是市域西南部重要的城市绿核，目前已建成白云嶂自然保护区、大

石坑自然保护区、观洞水库饮用水源保护区、石门潭水库饮用水源保护区等十多个保护区。

“铁炉嶂生态绿核”：分布在惠阳区、惠东县、大亚湾经济技术开发区的交界处，是市域南部重要的城市绿核，目前已建有金桔自然保护区、沙田水库、风田水库等饮用水源保护区。

五、主体功能区划分与布局

（一）主体功能区划分

广东省主体功能区规划将全省范围内国土空间划分为优化开发、重点开发、生态发展和禁止开发四类区域，将惠州市的惠城区、惠阳区、大亚湾经济技术开发区以及仲恺高新技术产业开发区划为优化开发区域；将惠东县、博罗县划为重点开发区域；将龙门县划为生态发展区域；另外将 66 个国家级、省级、市县级自然保护区、森林公园、地质公园划为禁止开发区域。各主体功能区内涵如下：

优化开发区域：是经济比较发达、人口比较密集、开发强度较高、资源环境问题更加突出，从而应该优化进行工业化城镇化开发的城市化地区。

重点开发区域：是指有一定的经济基础、资源环境承载能力较强、发展潜力较大、进一步集聚经济和人口条件较好的工业化、城市化的地区。

生态发展区域：是指关系农产品供给安全和生态安全、水资源保护，不应该或不适宜进行大规模、高强度工业化城镇化开发的农业地区和生态地区。

禁止开发区域：是指依法设立的各级各类自然文化资源保护区，以及其他需要特殊保护、禁止开发的重点生态功能区。

本《纲要》在此基础之上，从整体上更加细致地谋划惠州市域的国土空间开发格局，以镇（乡、街道）为基本划分单元，将县（区）域空间进一步细分为调整优化区、重点拓展区、农业与乡村发展区、生态保护与旅游发展区等四类功能区，加上不按行政区界线划分的禁止开发区域，共计五类功能区。各类功能区的内涵如下：

调整优化区：开发强度已达到较高水平，拓展空间有限，需要以优化提升现有城市空间品质和发展层次为主的镇（街道），体现城市功能、城市特色以及文化风貌的核心地区。

重点拓展区：空间开发与拓展的主要地区，资源配置和区位条件较好的镇（街道），已经具有一定的城市化和工业化基础，是未来工业化和城市化的重点地区。

农业与乡村发展区：农业与村镇协调发展地区，以适度推进城镇化、工业化，积极发展都市农业以及建设新农村为主要功能的镇（乡、街道），适当控制国土开发强度。

生态保护与旅游发展区：具有重大生态意义的地区，以维护区域生态安全、自然人文特色为主要功能的镇（乡、街道），发挥生态调节、郊野游憩的作用。

禁止开发区域：是指依法设立的各级各类自然文化资源保护区，以及其他需要特殊保护、禁止开发的重点生态功能区。

划分结果见表 5-1：惠州市主体功能区划分结果和表 5-2：惠州市功能区划分结果。（图 4：惠州市主体功能区划分图）

表 5-1：惠州市主体功能区划分结果

主体功能区 面积 (km ²) 占全市比例 (%)	县 (市、 区)	功能区 面积 (km ²) 占比 (%)	乡镇 (街道办事处)
优化开发区域 2674.2 (23.61)	惠城 区、惠阳 区、大亚 湾经济 技术开 发区、仲 恺高新 技术产 业开发 区	调整优化区 233 (8.71)	惠城区：江南街道、江北街道、龙丰街道、桥西街道、桥东街道、河南岸街道 惠阳区：淡水街道
		重点拓展区 1413 (52.84)	惠城区：小金口街道、水口街道、马安镇、三栋镇； 大亚湾经济技术开发区：霞涌街道、澳头街道、西区街道 仲恺高新技术产业开发区：陈江街道、惠环街道、沥林镇、潼侨镇、潼湖镇 惠阳区：秋长街道、镇隆镇、新墟镇、平潭镇、惠阳经济开发区
		农业与乡村发展区 960 (35.9)	惠城区：汝湖镇、横沥镇、芦洲镇 惠阳区：良井镇、永湖镇、沙田镇
		生态保护与旅游发展区 68.2 (2.55)	惠城区：东江林场 仲恺高新技术产业开发区：潼湖湿地
重点开发区域 6384.04 (56.37)	惠东 县、博罗 县	重点拓展区 1702 (26.66)	惠东县：平山街道、大岭镇、多祝镇增光片区、白花镇、吉隆镇、黄埠镇、 博罗县：罗阳街道、龙溪镇、石湾镇、园洲镇、杨侨镇、杨村镇、麻陂镇
		农业与乡村发展区 1980 (31.02)	惠东县：梁化镇、铁涌镇 博罗县：福田镇、长宁镇、湖镇镇、泰美镇、观音阁镇、石坝镇、柏塘镇、公庄镇、横河镇
		生态保护与旅游发展区 2702.04 (42.32)	惠东县：安墩镇、高潭镇、宝口镇、白盆珠镇、多祝镇、港口旅游管理区、巽寮滨海旅游度假区、平海镇、稔山镇 博罗县：龙华镇、罗浮山林场、罗浮山水果场、平安林场、汤泉林场、象头山林场、梅花林场、水东陂林场、鸡笼山林场
生态发展区域 2267	龙门县	重点拓展区 444 (19.59)	龙门县：龙城街道、平陵镇、永汉镇南部地区、龙田镇南部地区

(20.02)	农业与乡村发展区 787 (34.71)	龙门县：麻榨镇、龙华镇、龙江镇
	生态保护与旅游发展区 1036 (45.7)	龙门县：龙潭镇、地派镇、蓝田瑶族乡、龙田镇北部地区、永汉镇北部地区、密溪林场
禁止开发区域	法律法规规定各级各类的自然文化保护区域（66个）	

表 5-2 惠州市功能区划分结果

功能区	乡镇(街道办事处)	面积 (km ²) 占全市比例(%)
调整优化区	惠城区：江南街道、江北街道、龙丰街道、桥西街道、桥东街道、河南岸街道 惠阳区：淡水街道	233(2.06)
重点拓展区	惠城区：小金口街道、水口街道、马安镇、三栋镇； 大亚湾经济技术开发区：霞涌街道、澳头街道、西区街道 仲恺高新技术产业开发区：陈江街道、惠环街道、沥林镇、潼侨镇、潼湖镇 惠阳区：秋长街道、镇隆镇、新墟镇、平潭镇、惠阳经济开发区 惠东县：平山街道、大岭镇、多祝镇增光片区、白花镇、吉隆镇、黄埠镇、 博罗县：罗阳街道、龙溪镇、石湾镇、园洲镇、杨侨镇、杨村镇、麻陂镇 龙门县：龙城街道、平陵镇、永汉镇南部地区、龙田镇南部地区	3834(33.85)
农业与乡村发展区	惠城区：汝湖镇、横沥镇、芦洲镇 惠阳区：良井镇、永湖镇、沙田镇 惠东县：梁化镇、铁涌镇 博罗县：福田镇、长宁镇、湖镇镇、泰美镇、观音阁镇、石坝镇、柏塘镇、公庄镇、横河镇 龙门县：麻榨镇、龙华镇、龙江镇	3727(32.91)
生态保护与旅游发展区	惠城区：东江林场 仲恺高新技术产业开发区：潼湖湿地 惠东县：安墩镇、高潭镇、宝口镇、白盆珠镇、多祝镇、港口旅游管理区、巽寮滨海旅游度假区、平海镇、稔山镇 博罗县：龙华镇、罗浮山林场、罗浮山水果场、平安林场、汤泉林场、象头山林场、梅花林场、水东陂林场、鸡笼山林场 龙门县：龙潭镇、地派镇、蓝田瑶族乡、龙田镇北部地区、永汉镇北部地区、密溪林场	3531.24 (31.18)
禁止开发区	法律法规规定各级各类的自然文化保护区域（66个）	

（二）优化开发区域

优化开发区域包括惠城区、惠阳区、大亚湾经济技术开发区、仲恺高新技术产业开发，是全省主体功能区规划划定的优化开发区域，2012年，区域面积2674.2平方公里，占全市总面积的23.61%；地区生产总值1557.41亿元，占全市生产总值的65.78%；总人口238.83万人，占全市总人口的51.10%；国土现状开发强度为21.16%。是全市参与区域竞争的主体区域，探索科学发展模式的试验区，全市科技创新与技术研发基地，经济发展的重要引擎，辐射带动全市发展的龙头。该区域应率先加快转变经济发展方式，着力优化空间结构、城镇布局、人口分布、产业结构、基础设施布局和生态发展格局，提高发展水平和科技创新能力，提升参与全球分工与竞争的能力和层次。

表 5-3:惠州市优化开发区域概况（2012 年）

主体功能区	县（市、区）	面积 及占全市比重		总人口 及占全市比重		现状开发强度 %
		平方公里	%	万人	%	
优化 开发区域	惠城区	1207.98	10.67	118.49	25.35	15.21
	惠阳区	851	7.51	58.50	12.52	25.62
	大亚湾经济技术开发区	265	2.34	19.56	4.19	31.34
	仲恺高新技术产业开发	350.22	3.09	42.28	9.05	24.3
	合计	2674.2	23.61	238.83	51.10	21.16

1.惠城区

（1）规划目标

建设成为区域高端服务功能区,珠三角东部都市区重要城区,富有岭南文化特色的休闲旅游度假区,全省乃至全国知名度、美誉度较高的宜居示范区。

（2）功能区布局

惠城区是国家级优化开发区域，其中，惠城中心片区，包括江南街道、江北街道、龙丰街道、桥西街道、桥东街道、河南岸街道为调整优化区，面积155平方公里，占整个惠城区的12.83%；小金口街道、水口-马安片区（包括水口街道、马安镇）以及三栋镇为重点拓展区，面积331平方公里，占惠城区的27.4%；汝湖镇、横沥镇、芦洲镇为农业与乡村发展区，面积700公里，占惠城区的57.95%；东江林场为生态保护与旅游发展区，面积21.98平方公里，占惠城区的1.82%。（表5-4:惠城区功能区布局）

表 5-4:惠城区功能区布局（2012 年）

功能区	重点功能片区	所含镇、乡、街道	面积	
			平方公 里	占自身比例 (%)

调整优化区	惠城中心片区	江南街道、江北街道、龙丰街道、桥西街道、桥东街道、河南岸街道	155	12.83
重点拓展区	小金口片区	小金口街道	66.7	7.40
	水口-马安片区	水口街道、马安镇	196.3	14.37
	三栋片区	三栋镇	68	5.63
农业与乡村发展区	——	横沥镇、芦洲镇、汝湖镇	700	57.95
生态保护与旅游发展区	——	东江林场	21.98	1.82

(3) 开发指引

● 惠城中心区调整优化片区

包括江北、江南、龙丰、桥西、桥东、河南岸等六个街道办，是惠州市传统政治、文化、商业中心，是发展以服务业为主，集政务服务、商务贸易、金融服务、文化旅游、科技教育、基础教育为一体的城市功能区，是融历史文化传统与现代城市形象于一体的城市中心区。

——以江北南区市政府、体育中心为核心，规划建设城市中轴线，打造中央商务区、总部经济区，加快完善行政服务、商务会展以及文化等基础设施建设，提高城市品质和高端产业集聚能力，提升惠州城市形象。

——推进旧城有机更新。通过适度疏散人口、疏解交通和进行转换功能，尊重和保护传统的城市风貌和历史文脉，完善公共设施配套，维护城区生态体系，建设一个社区氛围和谐、居住环境优良、历史文化特色鲜明、时尚休闲品位高雅、都市产业发达的城市中心。

——提升服务功能，大力发展金融贸易、商务会展、文化旅游等现代服务业，赋予传统商业新的内涵，以传统商业街更新带动整体商业振兴。

——推进社区建设。改造危旧房，提升居住环境品质，抽疏补绿，丰富社区生活配套，将公共服务设施配套完善的工作落实到社区，根据居民实际需要调整公共服务设施供应标准与内容。

——在发展中维护传统风貌，提升城市活力与品质。以“整体保护、延续风味”为原则，从整体上保护惠州独特的近现代城市历史风貌，以及河湖水系纵横交织的环境风貌特色。根据文物古迹、历史性街区的类型以及层次，严格按照“紫线”管制要求进行差异化的划定、保护和管理措施，将历史性街区保护与文物古迹保护相结合，重点保护桥西片区和桥东片区历史文化街区。处理好西湖综合环境保护与城市发展的关系，注意西湖周边建筑体量的控制以及景观营造；保护历史城区内多样化的街巷路网络格局和街道空间尺度；形成舒缓有致的空间轮廓特征和建筑风貌特色。

——不作大规模、高强度的开发改造。逐步推进旧城改造、产业升级、空间置换和发展，依靠城市功能置换获得开发用地。

● 小金口重点拓展片区

——依托惠州铁路枢纽，大力发展现代物流业与商贸服务业，建立集运输、仓储、装卸、包装、流通加工、信息诸多功能为一体的区域性物流商贸中心。

——加快推进小金口高新科技园规划建设，重点发展以电子信息为主导的高科技产业。

● 水口-马安重点拓展片区

包括水口街道和马安镇。

——依托正在规划建设的云山东江大桥，加快水口片区的房地产开发建设，完善公共配套，建设成为环境优美、功能完善的居住、休闲新区。

——加快推进水口民营工业园、马安港澳工业园等园区建设，完善园区基础设施，促进电子信息产业、先进制造业集聚发展。

——临江地区将严格限制工业项目的选址，保护东江沿岸景观和水资源。

——重点发展水口优质稻、马安特色水产和生态休闲观光农业等产业，加快马安现代农业示范区的建设，发展相关的都市型产业。

● 三栋重点拓展片区

——加大招商引资力度，大力发展三栋数码工业园，引进制造业和高新技术产业。依托惠州数码产业园产业优势，积极引进产业链上下游企业，实现产业链整合升级。

——推进惠南新城三栋片区、中职新城建设，加强与中心城区功能整合与对接。

——保护区域内基本农田、西枝江湿地、水源保护区和耕地资源，推进农田水利建设，维护区域生态安全格局。

——加强基础设施和污染物减排工作，加快三栋客运站规划建设，推进三栋镇辖区污水处理设施建设，争取纳入市城市规划建设计划污水处理主干管工程建设。

● 农业与乡村发展区

包括横沥镇、芦洲镇、汝湖镇。是实现“城乡一体化”战略的重要空间载体，是提供鲜活农副产品、观光休闲、改善生态环境的现代都市农业基地。

——重点抓好农业生产，建设成为全市乃至珠三角、粤港澳地区的农副产品供给基地。重点建设横沥梅菜、优质稻、禽蛋和生猪生产基地。

——构建现代化农业体系，推进农业产业化经营，加强农副产品批发市场规划和建设。适度开发特色农业观光、休闲园区，发挥都市农业的观光、科教、休闲功能。重点建设汝湖农业观光园。

——合理有序推进雅居乐白鹭湖休闲度假区、中洲洋塍湖休闲度假区，汝湖镇滨江新城建设，加快房地产开发和商业服务设施的完善，完善区域交通网络建设，构建宜居的现代化城市新社区。

——完善社会保障制度与公共服务配套，重点配套现代公共服务设施，促进城乡基本公共服务均等化；完善村镇居住发展环境，加大村容、村貌整治及环境综合整治力度，创建“宜居、宜业”的紧凑型现代化村镇；加快推进规划内中小型灌区续建配套与节水改造、中小河流治理、小流域综合整治等工程建设，继续推进农村饮水安全工程，适时开展“村村通自来水”试点工作。

● 态保护与旅游发展区

包括东江林场，是调节城市生态环境与小气候的重要生态保护与旅游发展区以及中心城区附近重要的郊野休闲游憩区。

——以生态保护为主要方向，发挥水源保护、净化空气、维护生物多样性等生态调节功能以及郊野游憩功能；

——完善片区村镇居住发展环境，创建生产发展、生活宽裕、乡风文明、容貌整洁的现代化新农村。

——积极推进文化产业发展。加快粤港澳影视拍摄基地项目、现代农业光乐园项目建设进程，推动惠州市南国画家村建设，打造文化产业高地。

——保护东江沿岸景观和水资源，维护北部山体生态环境，保育山体植被，维护区域生态安全格局。加快汝湖镇污水处理厂建设工程。

——保护区域内基本农田和耕地资源，推进农田水利建设，建立现代农业体系，加快发展特色的生态农业，加大甜玉米和火龙果生产规模，提高产品特色，建设惠州市现代农业观光乐园，打造现代农业与生态旅游产业相结合的示范区。

2.惠阳区

(1) 规划目标

建设成为广东省重要的高新技术产业基地，惠州市地区性副中心城市，珠江口东岸现代服务业发展活力区。

(2) 功能区布局

惠阳区是国家级优化开发区域。其中，惠阳中心片区的淡水街道为调整优化区，面积 78 平方公里，占整个惠阳区的 9.17%；惠阳中心片区(包括秋长街道、惠阳经济开发区)、新墟片区（包括新墟镇、镇隆镇）、平潭片区为重点拓展片区，面积 513 平方公里，占惠阳区的 60.28%；良井镇、永湖镇、沙田镇为农业与乡村发展区，面积 260 公里，占惠阳区的 30.55%。(表 5-5:惠阳区主体功能区布局)

表 5-5:惠阳区功能区布局（2012 年）

功能区	重点功能片区	所含镇、乡、街道	面积	
			平方公里	占自身比例 (%)
调整优化区	惠阳中心片区	淡水街道	78	9.17
重点拓展区	惠阳中心片区	秋长街道、惠阳经济开发区	513	60.28
	新墟-镇隆片区	镇隆镇、新墟镇		
	平潭片区	平潭镇		
农业与乡村发展区	——	良井镇、永湖镇、沙田镇	260	30.55

(3) 开发指引

● 惠阳中心片区

其中淡水街道为调整优化区，秋长街道、惠阳经济开发区为重点拓展区。

——是惠州市市域副中心城市，惠阳区行政文化中心、商业服务中心、生活服务中心；是惠州市重要的电子信息产业基地。

——重点加快提升星级酒店、餐饮、商贸批发、旅游休闲、房地产、医疗保健、文化教育等传统生活性服务业档次，重点发展仓储物流、创意研发、金融保险等生产性服务业，打造成为珠江口东岸现代服务业活力区。

——依托淡水中兴新产业园、行诚工业园、秋长伯恩光学工业园等，以科技创新、科技服务、人才培养、科技转化为重点，打造科技创新基地、高新技术产业示范基地和高端人才培养基地，建设成为推进产业转型升级的强大引擎。

——加快老城区优化调整，集中发展公共设施和商业设施，积极推进“三旧改造”、淡水历史文化街区的保护修缮及重点“城中村”改造，全面改善老城片区的公共中心场所品质、居住生活环境，整体提升惠阳区新城市中心区的门户城市形象。

——加强城区对外交通联系，推进惠州南站综合客运枢纽站以及配套设施工程建设，积极发展城际公交网络，促进城市一体化发展。优化城区公交服务，合理配置城市公交优先车道，完善城市慢行交通系统，改善城市非机动车出行条件。

——主动融入深莞惠一体化和环大亚湾新区建设，加强区域产业和城市功能互补。尤其是加强与大亚湾的合作，推动教育文化、医疗卫生、基础设施等公共资源开发共享。

——惠州南站新城。推进商贸物流等现代服务业发展，强化区域服务中心功能，建设成为珠江口东岸的专门化新兴服务业中心，惠州南部门户、副中心，服务惠阳区、大亚湾经济技术开发区和深圳东部地区的惠阳新中心区。

● 新墟-镇隆重点拓展片区

包括新墟镇、镇隆镇。

——全市重要的加工制造业基地。

——加强与深圳、东莞等先进地区的产业衔接，主动承接深莞产业转移，促进电子信息、通信终端、数字视听等传统制造业的转型升级。积极培育新能源新材料等高新技术产业与先进制造业。加大引进光学仪器、电子、包装印刷等为主的龙头企业，形成光机电集聚的产业园区。

● 平潭重点拓展片区

——加强机场周边土地的规划控制，转变经济发展方式，做好航空物流项目的发展布局规划，利用平潭良好的农业基础，尽快启动农产品物流配送中心项目建设，打造惠州空港物流基地和北部服务业发展中心。

——依托西枝江良好的生态环境，以镇政府行政商住板块为中心，建设水上生态商住中心区，提升城镇居住品位，打造生态航空物流新城。

——依托惠州机场和路网完善的区位优势，对接深圳机场、香港机场、广州机场等大型国际机场，建设空港物流基地。重点发展航空货物分拨、仓储、配送、加工、展销等业务，打造惠州空港物流基地和北部服务业发展中心。

● 农业与乡村发展区

包括良井镇、永湖镇、沙田镇。

——建立现代化农业体系，加快资源环境友好型都市农业的发展，积极发展观光农业以及现代农庄经济。建设成为提供城市鲜活农副产品、观光休闲、改善生态环境的现代都市农业示范区。

——良井镇、永湖镇区及其规划范围，适度承接都市中心区的部分产业转移，承接城市化过程中的农转非人口；在开发政策上可参照广东省中心镇相关政策，主动承接中心城区的辐射，完善市政、公共基础设施配套，加强人居环境建设，建设现代化卫星城。

——沙田镇镇区主要承担小区域的商贸集散、提供基本的公共服务；加快商贸流通体系建设，构建地方性商贸集散中心；完善公共服务体系，引导公共服务配套的相对集中，形成公共服务中心；加大村容村貌整治和环境综合治理力度，优化、提升农村人居环境，促进农村教育、卫生、文化等社会事业的发展。

3.大亚湾经济技术开发区

(1) 规划目标

建设成为世界级石化产业基地、港城融合生态湾区、全市乃至全省重要的经济增长极。

(2) 功能区布局

大亚湾经济技术开发区是国家级优化开发区域，其所属霞涌街道、澳头街道、西区街道全部划入重点拓展区，面积 265 平方公里。(表 5-6: 大亚湾经济技术开发区主体功能区布局)

表 5-6: 大亚湾经济技术开发区功能区布局 (2012 年)

功能区	重点功能片区	所含镇、乡、街道	面积	
			平方公里	占自身比例 (%)
重点拓展区	——	霞涌街道、澳头街道、西区街道	265	100

(3) 开发指引

——发挥规模化发展的石化产业集群优势，发展中下游基础化工原料和精细化工产品生产，建设精细化工园区，提升产业价值链，培育形成炼化一体化、上中下游产业紧密结合、大中小企业配套发展的大型石化产业集群。

——依托深水大港优势，在积极拉动石化物流为先导的港口物流业发展的同时，大力支持惠州港港口企业与国内外大型港口企业的合作，加快集装箱码头建设进度，吸引国内外物流业巨头入驻，推进保税港区建设，进一步完善功能，强化服务，建设成为以大宗散货接卸、液体化工品、集装箱运输为主的港区和大宗货物集散交易中心。

——大亚湾中心区，以提供城市综合服务为目标，控制常住人口，石化区和澳头、霞涌之间须留有足够的安全防护距离。

——东区：石油化学产业集聚区，位于大亚湾北部以东。以中海壳牌和中海油为龙头，重点发展石化深加工和精细化工高端产品，建设成为世界级石油化工基地。

——西区：西部综合产业区，位于大亚湾西部，以响水河工业园区为中心，向西延伸

至深圳龙岗交接处。重点发展新能源汽车、新材料、生物医药汽车、电子信息产业以及综合性服务业。

——港区：港口仓储物流产业区，位于大亚湾东南部，以荃湾、东马两个港区为依托，发展港口、物流以及仓储业，建设成为以大宗散货接卸、液体化工品、集装箱运输为主的港区和大宗货物集散交易中心。

——黄金海岸旅游区，位于大亚湾东部，以霞涌为核心，发展滨海旅游和会议商务、旅游商贸。

——开发过程中，注意保护海岸线及沿岸岛屿，加强防护林与红树林建设；加强铁炉嶂生态敏感区保护，主要涉及沙田、澳头、霞涌以及淡水的部分区域，是大亚湾北部重要的生态屏障，可适度发展生态旅游。

4.仲恺高新技术产业开发区

(1) 规划目标

打造成为国家级电子信息产业基地，现代创新型、生态城市型的国家一流高新区,珠三角地区科技创新的新高地。

(2) 功能区布局

仲恺高新技术产业开发区是国家级优化开发区域，由四园五镇（街道）组成，具体包括高新技术产业园、东江科技产业园、惠南科技产业园、留学人才发展基地四个园区及陈江、惠环、沥林、潼侨、潼湖五个镇（街道），全部划入重点拓展区，面积 304.00 平方公里，占仲恺高新技术产业开发区的 86.8%；潼湖湿地划入生态保护与旅游发展区,面积 46.22 平方公里，占仲恺高新技术产业开发区的 13.2%。（表 5-7: 仲恺高新技术产业开发区主体功能区布局）

表5-7: 仲恺高新技术产业开发区布局（2012年）

功能区	重点功能片区	所含镇、乡、街道	面积	
			平方公里	占自身比例(%)
重点拓展区	---	陈江、惠环、沥林、潼侨、潼湖	304	86.8
生态保护与旅游发展区	---	潼湖湿地	46.22	13.2

(3) 开发指引

——加强五镇四园的空间整合,加强与惠州中心城区的基础设施以及城市功能对接。与大亚湾石化产业区和惠州中心城区形成产城融合金三角格局，三大区域相互协调、集聚力量、错位发展，共同推动惠州城市跨越式发展。

——形成中心+组团式空间布局，促进产城融合，重点建设一个商务商贸服务中心以及多个产业组团、居住功能组团。其中，高新技术产业园将形成以高新技术、创新服务为主的独立组团；而留学人才发展基地、东江科技产业园、惠南科技产业园将逐步融入惠州主城，与惠州老城一起组成以生活服务、旅游服务、智力支撑为主的功能单元。

——高端承接，错位发展。共建深莞惠国家创新产业高地，打造全球电子信息产业联盟。以现代服务为支撑，注重服务配套，打造珠三角东翼生产性服务业创新中心。

——依托良好交通条件，发展公路、铁路多式联运，建设区域物流内联腹地，为高新区产业发展提供配套物流服务，建设承接惠州及周边地区物流的重要平台。

——以生态低碳理念打造山水特色景观，高品质的康居社区、完备的公共服务设施，运用新能源、环保技术的实验、示范住宅基地，生活舒适便捷、景观优美怡人的生态宜居新城。

——重点保护东江沿岸自然山体景观，包括花果山、狮子围山等，形成外围绿色生态屏障，可结合生态旅游及休闲度假，打造成为生态休闲度假区。保护东江、观洞水库饮用水源以及东江、观洞水库周边水源涵养林。

——做好潼湖湿地整治与保护工作，建成集物种保护、生态恢复、防洪抗旱、科学研究、科普教育、生态旅游于一体的湿地生态公园，打造珠三角地区生态休闲旅游主要目的地之一。

——充分发挥潼湖湿地的生态环境优势以及毗邻东莞，紧靠深圳、香港的区位优势，高标准规划建设潼湖湿地生态智慧城。通过聚合科研院所、高新技术、科技金融产业资本和高端人才，重点建设留学人员创业园、国际科技合作园、工业设计园以及相配套的商务区、智慧生活示范区、三网融合智能化小区，建设“生态、生产、生活”三生融合的高科技示范园区。

（三）重点开发区域

重点开发区域包括博罗县、惠东县，是全省主体功能区规划划定的省级重点开发区域，区域面积 6384.04 平方公里，占全市总面积的 56.37%；地区生产总值 726.1 亿元，占全市生产总值的 30.67%；总人口 175.08 万人，占全市总人口的 39.35%；国土现状开发强度为 6.11%。是推动全市经济持续增长的增长极，全市加工业制造业集聚发展区，全市重要的人口和经济集聚区以及珠三角核心区产业重点转移区。应在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上推动经济可持续发展。推进新型工业化进程，增强产业集聚能力，积极承接产业转移，形成分工协作的现代产业体系。加快推进城镇化，壮大城市综合实力，改善人居环境，促进人口加快集聚。确保发展质量和效益，大力提高清洁生产水平。统筹规划建设交通、能源、水利、通信、环保、防灾等基础设施，构建完善、高效的基础设施网络。保护生态环境，减少工业化城镇化对生态环境的影响。把握开发时序，区分近期、中期和远期实施有序开发。

表 5-8:重点开发区域概况（2012 年）

主体功能区	县 (市、区)	面积及占 全市比重		总人口及占全市比重		现状开发强度 %
		平方公里	%	万人	%	
重点开发区域	博罗县	2858.04	25.24	84.24	18.93	6.88
	惠东县	3526	31.13	90.84	20.42	5.48
	合计	6384.04	56.37	175.08	39.35	6.11

1.惠东县

(1) 规划目标

粤港澳滨海旅游度假基地、珠三角产业转移承接基地、珠三角绿色农产品生产供应基地、临港工业基地、中国女鞋生产基地。

(2) 功能布局

惠东县是省级重点开发区域，其中，平山片区（包括平山街道、大岭镇、多祝镇增光片区、白花镇）、稔平半岛片区（包括吉隆镇、平海镇、黄埠镇）为重点拓展片区，面积 878 平方公里，占整个惠东县的 24.90%；梁化镇、铁涌镇为农业与乡村发展区，面积 380 公里，占惠东县的 10.78%；安墩镇、高潭镇、宝口镇、白盆珠镇、多祝镇、稔山镇、港口旅游管理区、巽寮滨海旅游度假区为生态保护与旅游发展区，面积 2268 平方公里，占惠东县的 64.32%。（表 5-9:惠东县主体功能区布局）

表 5-9:惠东县功能区布局（2012 年）

功能区	重点功能片区	所含镇、乡、街道	面积	
			平方公里	占自身比例（%）
重点拓展区	平山片区	平山街道、大岭镇、白花镇、多祝镇增光片区；	878	24.90
	稔平半岛片区	吉隆镇、黄埠镇；		
农业与乡村发展区	——	梁化镇、铁涌镇；	380	10.78
生态保护与旅游发展区	——	安墩镇、高潭镇、宝口镇、白盆珠镇、多祝镇、稔山镇、平海镇、港口旅游管理区、巽寮滨海旅游度假区；	2268	64.32

(3) 开发指引

● 平山重点拓展片区

包括平山街道、大岭镇、白花镇以及多祝镇增光片区。

——是重要的产业转移承接地，是惠州东部重要的先进机械装备产业聚集区与城市化地区。

——以白花工业走廊以及惠东产业转移园为依托，重点发展依托白花工业走廊以及东莞凤岗（惠东）产业转移园，重点发展石化中下游产业、电子信息产业、先进制造产业、新能源汽车产业。

——促进县城扩容提质，重点发展加工制造业、商贸物流以及生产性服务业，做好产业发展的配套工作。

● 稔平半岛重点拓展片区

包括吉隆镇、黄埠镇。

——充分发挥滨海优势，大力发展临海工业，改造传统制鞋业，成为珠三角特色工业为主的海洋产业区。

——以黄埠、吉隆为重点，通过品牌创建、设计创意、技术创新、组团发展等措施，加快鞋业转型升级。同时，依托女鞋基地工业园，打造集研发、生产、检测、销售于一体的惠东鞋业转型升级重要平台，巩固提升“中国女鞋生产基地”。

——围绕考洲洋的开发，建设全国最大的红树林公园，并在考洲洋周边大力发展生命科学产业和高端科研培训产业，打造教育科研、高端健康养生、时尚创意三大组团，形成新兴产业集群新亮点。

● 农业与乡村发展区

包括梁化镇、铁涌镇。

——是城乡统筹发展的重要区域，面向广大乡村地区提供现代公共服务的城镇化地区和生态农业基地，建设“社会主义新农村”、实现“城乡一体化”战略的重要空间载体，“宜居、宜业”的紧凑型现代化村镇。

——基本农田相对集中分布的地区，应推进农业产业化经营，加强特色农产品基地、农业现代化示范基地和农业标准化示范区，建设成为全市乃至深港地区的农产品基地。同时可适度开发有特色的农业观光、休闲园区，发挥农业观光、科教、休闲功能。

——经济和人口已具备一定集聚基础、具备较大发展潜力的地区，特别是多祝镇镇区及其规划范围，具备较好的发展基础，可以承接县城中心区的部分产业转移，承接城市化过程中的农转非人口。

——其他一般城镇镇区及其规划控制范围，主要承担小区域的商贸集散、提供基本的公共服务。

● 生态保护与旅游发展区

包括安墩镇、高潭镇、宝口镇、白盆珠镇、多祝镇、稔山镇、平海镇、港口旅游管理区、巽寮滨海旅游度假区。

——是全市重要的生态屏障、水源保护区以及郊野休闲游憩区。对维护区域生态安全和水资源安全，保全生物多样性和维护自然生境具有重要生态意义。

——以生态保护和旅游发展为主要功能。建设莲花山脉生态屏障，结合自然保护区和森林公园的建设，保护区内的古树名木及珍贵稀有树种，拯救濒危的珍稀生物物种，保存重要的自然历史遗迹，维护和促进本地区的生物多样性。适度发展生态休闲旅游，重点发展莲花山-白盆珠生态旅游发展区以及巽寮湾旅游开发区。

——依托巽寮旅游开发区，以旅游风情小镇为特色，重点发展商务休闲度假、健康养生、文化旅游、海岛主题旅游等功能，打造“稔平国际旅游半岛”，建设国际知名的滨海休闲度假旅游目的地。

——加强白盆珠水库水源涵养与保护。

——引导区内人口内聚外迁，有序转移，推进基本公共服务均等化建设。

2.博罗县

(1) 规划目标

建成广东省重要的制造业基地、生态休闲观光旅游目的地、特色农产品生产基地。

(2) 功能布局

博罗县是省级重点开发区域，其中，罗阳片区（包括罗阳镇、龙溪镇、石湾镇、园洲镇）、杨侨片区（杨桥镇、杨村镇、麻陂镇）为重点拓展片区，面积 824 平方公里，占整个博罗县的 28.83%；福田镇、长宁镇、湖镇镇、泰美镇、观音阁镇、石坝镇、柏塘镇、公庄镇、横河镇为农业与乡村发展区，面积 1600 公里，占博罗县的 55.98%；龙华镇以及罗浮山林场、罗浮山水果场、平安林场、汤泉林场、象头山林场、梅花林场、水东陂林场、鸡笼山林场为生态保护与旅游发展区，面积 434.04 平方公里，占博罗的 15.19%。（表 5-10:博罗县主体功能区布局）

表 5-10:博罗县功能区布局（2012 年）

功能区	重点功能片区	所含镇、乡、街道	面积	
			平方公里	占自身比例 (%)
重点拓展区	罗阳片区	罗阳镇、龙溪镇、石湾镇、园洲镇	824	28.83
	杨侨片区	杨桥镇、杨村镇、麻陂镇		
农业与乡村发展区	——	福田镇、长宁镇、湖镇镇、泰美镇、观音阁镇、石坝镇、柏塘镇、公庄镇、横河镇。	1600	55.98
生态保护与旅游发展区	——	龙华镇，罗浮山林场、罗浮山水果场、平安林场、汤泉林场、象头山林场、梅花林场、水东陂林场、鸡笼山林场。	434.04	15.19

(3) 开发指引

● 罗阳重点拓展片区

包括罗阳镇、龙溪镇、石湾镇、园洲镇。

——市域西部重要的产业带和城镇密集区。

——大力发展先进制造业、高端电子信息产业以及商贸服务业，进一步增强综合服务与工业集聚功能。

——加强交通通道建设，实现与东莞东部城镇、广州增城以及潼湖、陈江等城镇之间的便捷联系。

——对东江沿线进行空间管治，合理布局各项开发建设，保障东江水源安全。慎重选择产业门类，严禁大耗水与污染型企业进驻。

● 杨侨重点拓展片区

包括杨桥镇、杨村镇以及麻陂镇。

——打造博东战略性新兴产业集聚区，重点发展新能源汽车、高端电子信息、新能源、新材料产业。

——由于地处东江上游区域，应该加强环境保护，慎重选择产业门类，严禁大耗水与污染型企业进驻。

● 农业与乡村发展区

包括福田镇、长宁镇、湖镇镇、泰美镇、观音阁镇、石坝镇、柏塘镇、公庄镇、横河镇。

——基本农田相对集中分布的地区，包括石坝镇、福田镇、长宁镇，这些地区耕地资源相对充裕，耕作条件好，应推进农业产业化经营，加强特色农产品基地、农业现代化示范基地和农业标准化示范区，建设成为全市乃至深港地区的农产品基地。同时可适度开发有特色的农业观光、休闲园区，发挥农业观光、科教、休闲功能。

——经济和人口已具备一定集聚基础、具备较大发展潜力的地区，包括公庄、湖镇、泰美等镇镇区及其规划范围，这些地区发展具备较好的基础，可以承接都市中心区的部分产业转移，承接城市化过程中的农转非农人口。

——其他一般城镇镇区及其规划控制范围，主要承担小区域的商贸集散、提供基本的公共服务。

● 生态保护与旅游发展区

包括龙乡镇，罗浮山林场、罗浮山水果场、平安林场、汤泉林场、象头山林场、梅花林场、水东陂林场、鸡笼山林场。

——是全市重要的郊野休闲游憩区。对维护区域生态安全和水资源安全，保全生物多样性和维护自然生境具有重要生态意义。

——围绕象头山城市生态“绿核”建设，打造城市“绿肺”，推进惠州森林城市建设，强化该区对城市生态的稳定功能和对城市居民的休憩服务功能。关注城市周边的森林生态建设，防止城市建设无序蔓延，保护各类生态用地，维护生态系统平衡，在保障城市的基本生态安全的前提下，可适度发展旅游业。

——引导区内人口内聚外迁，有序转移，推进基本公共服务均等化建设。

（四）生态发展区域

生态发展区域包括龙门县，是广东省主体功能区规划中确定的省级农产品主产区。面积 2267 平方公里，占市域总面积的 20.02%；地区生产总值 100.29 亿元，占全市生产总值的 4.24%；总人口 31.21 万人，占全市常住人口总数的 6.68%；现状开发强度为 3%。是保障农产品供给安全、体现区域特色并在全省具有重要影响的农产品生产区域。是全省重要的生态屏障、水源涵养区、生态旅游示范区、人与自然和谐相处的示范区。未来要以加快农业发展、保护和修复生态环境、提供生态产品与农产品为首要任务。严格控制开发强度。因地制宜发展资源环境可承载的特色产业。积极培育增长节点。在现有城镇布局基础上进一步集约开发、集中建设，重点规划和建设资源环境承载能力相对较强的县城镇。积极引导村镇第二产业向省级重点产业转移园集中。引导超载人口逐步向重点开发区域有序转移。

表 5-11:惠州市生态发展区域概况 (2012 年)

主体功能区	县 (市、区)	面积及占全市比重		总人口及占全市比重		现状开发强度
		平方公里	%	万人	%	
生态发展区域	龙门县	2267	20.02	31.21	6.68	3
	合计	2267	20.02	31.21	6.68	3

● 1.规划目标

建成全国生态经济特色县、广东省重要的生态旅游基地、生态型工业新城、生态农产品生产基地。

● 2.功能布局

龙门县是省级农产品主产区。其中，龙城片区（包括龙城街办、平陵镇、龙田镇南部地区）、永汉片区（永汉镇南部地区）为重点拓展片区，面积 719 平方公里，占整个龙门县的 31.71%；麻榨镇、龙华镇、龙江镇为农业与乡村发展区，面积 787 公里，占龙门县的 34.71%；龙潭镇、地派镇、蓝田瑶族乡、龙田镇北部地区、永汉镇北部地区、密溪林场为生态保护与旅游发展区，面积 761 平方公里，占龙门县的 33.57%。（表 5-12:龙门县功能区布局）

表 5-12:龙门县功能区布局 (2012 年)

功能区	重点功能片区	所含镇、乡、街道	面积	
			平方公里	占自身比例 (%)
重点拓展区	龙城片区	龙城街办、平陵镇、龙田镇南部地区	719	31.71
	永汉片区	永汉镇南部地区		
农业与乡村发展区	——	麻榨镇、龙华镇、龙江镇	787	34.72
生态保护与旅游发展区	——	龙潭镇、地派镇、蓝田瑶族乡、龙田镇北部地区、永汉镇北部地区、密溪林场；	761	33.57

● 龙城重点拓展片区

包括龙城街办、平陵镇、龙田镇南部地区。

——促进产业集聚，建设生态型产业基地，以莞惠转移园区为主要载体，重点发展

建材、电子等产业。

——充分挖掘自然生态优势，提升城市品味，塑造城市形象。

——完善城市旅游服务体系建设，建设华南重要的休闲度假旅游服务基地；

——促进县城扩容提质，将龙田镇南部地区以及平陵镇纳入县城规划范围，促进人口向县城集聚，加快公共服务设施以及基础设施建设，提高县城综合服务功能。

● 永汉重点拓展片区

主要包括永汉镇南部地区。

——依托丰富的旅游资源和良好的生态环境，以山水田园为特色，以“温泉水、森林浴、农民画”为品牌，打造适宜生态栖居、生态旅游和生态休闲的山水田园名镇，建设环南昆山生态旅游产业园。

——依托省道 119，形成贯穿于永汉镇城镇拓展和旅游发展轴。

——依托永汉镇区建设城镇居住及综合配套区，突出其行政、商务、文化和旅游服务功能，打造镇综合配套中心和旅游服务中心。

——重点发展永汉中心组团、马星中心组团和油田中心组团，建设油田郊野拓展和运动区、马星花卉苗木生产和游憩区、永汉高新农业生产和观光区。

——依托区域优势和产业基础，积极发展高新科技产业，建设永汉高新科技及总部经济产业园。

● 农业与乡村发展区

包括麻榨镇、龙华镇、龙江镇。

——立足于丰富的丘陵山区资源，良好的生态环境，以维护丘陵山区生态环境，发展绿色农业、特色农业，重点发展优质稻、柑桔、特色蔬菜、冬种蔬菜等农产品、杨梅、特种畜禽、名优茶叶等特色农产业，把丘陵山区建成集经济功能、生态功能、文化功能和景观功能于一体的现代生态农业示范区域。重点发展以牛、生猪、家禽为主的养殖业，养殖业发展方向是生态养殖、绿色养殖。

——着力保护耕地，控制开发强度，优化开发方式，发展循环农业，促进农业资源的永续利用。加强农业面源污染防治。加快农业科技进步和创新，加强现代农业重大实用技术成果的示范推广，提高农业物质技术装备水平。

——支持农产品主产区加强农产品加工、流通、储运设施建设，引导农产品加工、流通企业向主产区聚集。

——加强农业基础设施建设，改善农业生产条件。加强水利基础设施建设，加快中小型灌区、排灌泵站配套改造，鼓励和支持农民开展小型农田水利设施建设。强化渔业水域保护和基础设施建设。强化农业防灾减灾能力建设。加强土地整治，搞好规划、统筹安排、连片推进，加快中低产田改造，推进标准农田建设。鼓励农民开展土壤改良。

——集聚发展建材工业，建设龙华-龙江水泥产业基地，重点发展水泥、石灰石等建筑材料，建设全省水泥产业基地。

● 生态保护与旅游发展区

包括龙潭镇、地派镇、蓝田瑶族乡、龙田镇北部地区、永汉镇北部地区以及密溪林场。

——建设九连山生态屏障，位于龙门北部，主要包括蓝田瑶族乡、地派以及龙潭、永汉的北部区域，重点建设南昆山自然保护区、合子自然保护区以及杨坑洞自然保护区，可适度发展生态旅游业。

——建设罗浮山生态屏障，位于龙门中南部，主要包括龙华、龙江的大部分以及龙田北部地区、龙城、平陵、麻榨的部分区域，可适度发展生态旅游业。

——有限发展与生态保育区功能相容的农林牧产品加工业和生态旅游业。引导区内人口内聚外迁，有序转移。加大生态补偿力度，基本实现公共服务均等化。

——整合旅游资源，建设围绕森林生态控制区的森林旅游圈、乡土和历史文化旅游圈以及城市休闲林业，强化该区的旅游观光与休闲度假功能。

（五）禁止开发区域

1.区域概况

惠州市域范围内的禁止开发区域包括依法设立的国家级、省级和市（县）级自然保护区、风景名胜区、森林公园及重要水源地等，呈点状分布于全市各地。该区域是自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种、自然景观、人文景观集中分布区域，具有重要的自然生态功能和人文价值功能。区内生态环境优势突出，集聚着具有华南特色的自然景观和类型多样的人文景观，蕴藏着山岳景观、森林峡谷、喀斯特地貌、地热温泉、水景溪流，红色旅游区、少数民族风情区等丰富资源，具有较好的旅游开发价值。

全市禁止开发区面积为 2400.43 平方公里，其中陆域面积为 1392.10 平方公里(未包括基本农田面积)，约占全市总面积的 12.43%。(表 5-13：惠州市禁止开发区域基本情况，表 5-14：惠州市禁止开发区名录)

表 5-13：惠州市禁止开发区域基本情况

类别	数量（个）	面积（平方公里）
国家级自然保护区	2	124.97
省级自然保护区	5	1264.21
市级自然保护区	7	117.39
县级自然保护区	14	347.1
国家级风景名胜区	2	234.42
国家级森林公园	2	33.33
省级森林公园	10	109.87
市级森林公园	23	311.02
世界级重要湿地	1	18
合计	66	1392.10

注：在汇总禁止开发区域总面积时扣除了涉海面积和重叠面积。

2.功能定位

全市维护国土生态安全、保护自然资源与文化遗产、保障水资源安全、保全生物多样性、维护自然生境、促进人与自然和谐发展的核心区域。

3.发展方向

- 以保护生态环境、水源安全、自然遗产和文化遗产为主要发展方向；
- 切实保证自然和文化遗产的原真性、完整性；
- 着重保护森林生态系统和石灰岩生态系统的原生性和生物多样性；
- 发挥本区水源涵养、水土保持和生态屏障的作用；
- 引导区内人口内聚外迁，有序转移。

4.管制原则

——实行强制性保护。禁止开发区域要依据法律法规规定和相关规划实施强制性保护，严格控制人为因素对自然生态的干扰，严禁不符合主体功能区定位的开发活动，引导人口逐步有序转移，实现污染物“零排放”，提高环境质量。

——实行分类管制。各类禁止开发区域应根据自身特点和主次功能，以相关的法律、法规为依据，按照严格的分类保护策略和管制要求，明确在区内允许存在的人为活动、工程设施以及相应的限定条件。

5.分类开发指引

将禁止开发区域分为两类，以便分别指引其开发活动。

(1) 自然保护区、森林公园、风景名胜区开发指引

1) 自然保护区的开发指引

自然保护区，是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的遗迹等保护对象所在地的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。

自然保护区类的禁止开发区域包括惠东港口海龟国家级自然保护区、象头山国家级自然保护区等两个国家级自然保护区，大亚湾水产资源自然保护区、惠东古田省级自然保护区、惠东莲花山白盆珠省级自然保护区、龙门南昆山省级自然保护区、罗浮山省级自然保护区等五个省级自然保护区，以及七个市级自然保护区和十四个县级自然保护区。

自然保护区类开发指引如下：

- **培育自然保护区的生态功能，维持自然生境**

——自然保护区以保护自然生境和拯救珍稀濒危生物资源为主要任务。保护区内的古树名木及珍贵稀有树种，拯救濒危的珍稀生物物种，保存重要的自然历史遗迹，维护和促进本地区的生物多样性。

——森林类自然保护区内实行封山育林，提高森林覆盖率及蓄积量，确保植物培育和生物多样性，并形成有利于水源涵养的植被结构，大幅增加生态涵养林。涵养区内地表水、地下水达到Ⅲ级以上标准，禁止有不可降解的污染排放物。

- **实行分区管制**

自然保护区应划定核心区、缓冲区和实验区。

——核心区原则上禁止任何单位和个人进入。
——禁止在自然保护区的缓冲区开展旅游和生产经营活动，只准进入从事科学研究观测活动。

——实验区经批准，可以进入从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀、濒危野生动植物等活动

- **适度发展生态旅游休闲业**

——经政府有关自然保护区行政管理机构批准，在自然保护区实验区内可以开展参观、旅游活动。严禁开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目。不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施。

——严格控制区内由于人为活动所产生的污染。

2) 风景名胜区开发指引

风景名胜区是指具有观赏、文化或科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，具有一定规模和范围，可供人们游览、休憩或进行科学、文化活动的地区。

风景名胜区类的禁止开发区域包括了惠州西湖风景名胜区、罗浮山风景名胜区等旅游风景名胜区。

风景名胜区的开发指引如下：

- **产业发展以生态旅游为主**

利用风景名胜区的可观赏性适度发展生态旅游，对旅游发展进行科学合理的规划和布局，以保障对景区自然和人文景观的保护。

- **开展园林景观规划建设**

风景名胜区另外一个重要功能就是景观功能，能有效的减轻城市开发对环境造成的压力。适当进行风景园林规划和建设，绿化、美化等环境建设，允许建设道路、园林、旅游、休闲等设施。

- **严格限制房地产开发**

在景区核心区内严格禁止房地产开发，对已经建成的项目要进行就地改造。

3) 森林公园开发指引

森林公园是指森林景观优美，自然和人文景观集中，具有一定规模，可供人们游览、休憩或进行科研、文化、教育活动的场所。

森林公园类的生态保育区包括了广东梁化国家森林公园、南昆山国家森林公园等两个国家级森林公园，九龙峰森林公园、油田森林公园、桂峰山森林公园、广东分塔山森林公园、汤泉森林公园、东山森林公园、象头山森林公园、天堂山森林公园、龙山森林公园、水东陂森林公园等十个省级森林公园，以及二十三个市级森林公园。

森林公园的开发指引如下：

- **森林公园的建设以不破坏自然景观为准则**

- **封山育林，提高森林覆盖率和林地质量**

对森林公园进行封山育林，严禁擅自征、占用森林公园林地，无规划或不按规划建设、乱批滥建工程设施；做好森林防火和病虫害防治工作；提高森林覆盖率及蓄积量，确保植物培育和生物多样性，并形成有利于水源涵养的植被结构。

● **适度发展旅游业，加大森林旅游建设力度**

改变生产经营方式，走生态经济化和经济生态化的发展道路。适当开展生态旅游、生态农业和其它生态产业，减少林场生产对森林砍伐的依赖。整合旅游资源，建设围绕保育区的森林旅游圈、乡土和历史文化旅游圈以及城市休闲林业，强化该区对城市生态的稳定功能和对城市居民的休憩服务功能。

(2) 饮用水源保护/水源涵养类开发指引

饮用水源保护/水源涵养类生态保育区包括了广东省人民政府和省环保局划定的饮用水源保护区，以及白盆珠水库、天堂山水库、显岗水库等主要供水水库和水库周边的水源涵养林范围。

饮用水源保护/水源涵养类开发指引如下：

——南昆山、罗浮山、白云障、莲花山山脉地区是水库最集中地区，应保障这些地区的蓄水功能。

——在饮用水源保护区内，严格禁止设置废水和污水排水口。在饮用水源一、二级保护区内水库岸边设置宽度 100~300 米以上的生态防护带，在生态防护带内禁止使用矿物化肥和有害农药，禁止设栅围养和放养禽畜，禁止一切非农业开发。

——在水源涵养区内，控制人类活动强度，禁止进行有损自然生态系统的开发建设活动，禁止砂石开采，停止砖瓦生产，整顿墓地，加强生态修复和提高景观度。

——区内耕地应尽快全部退耕还林，并列为生态林进行建设和保护。主要是培育生态公益林，重点建设生物防火林带和以乡土树种为主的水源涵养林。

——区内禁止在草洲、洲滩、岸坡存储固体废弃物。

表 5-14：惠州市禁止开发区域名录^注

面积：平方公里

县区	序号	名称	级别	主要保护对象	保护区面积
惠城	1	惠州西湖风景名胜区	国家级		20.91
	2	洋朗水源林自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	12
	3	连塘布水源林自然保护区	县级	水源涵养林、珍稀动植物	8.45
	4	大石坑自然保护区	县级	水源涵养林、珍稀动植物	8.48
	5	惠州南山市级森林公园	市级		58.52
	6	惠州小石壁森林公园	市级		1.61
仲恺	7	惠州沥林森林公园	市级		1.13
	8	惠州古寨森林公园	市级		13.04
	9	墩子自然保护区	市级	南亚热带常绿阔叶	16.08

^注：1. 由于重要水源地（水源一级保护区）绝大部分分布在自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园等禁止开发区域内，难以单独划出，因此本禁止开发区域名录不列出重要水源地。2. 有*号标志的面积含海域面积，在汇总禁止开发区域总面积时扣除了海域面积。3. 部分禁止开发区之间有重叠，在汇总禁止开发区域总面积时扣除了重叠面积。

				林、珍稀动植物	
惠阳	10	金桔自然保护区	市级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	22.22
	11	白云嶂自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	42.14
	12	黄巢嶂自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	47.89
	13	大坑自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	18.66
	14	白面石自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	8
	15	惠州佛祖坳市级森林公园	市级		1.17
	16	惠州亚公顶市级森林公园	市级		4.75
	17	惠州叶挺市级森林公园	市级		39.58
	18	惠州大帽山市级森林公园	市级		12.82
	19	惠州黄竹嶂市级森林公园	市级		0.51
	20	惠州金桔森林公园	市级		22.22
21	惠州白云嶂森林公园	市级		19.12	
大亚湾	22	惠州笔架山森林公园	市级		34.98
	23	惠州铁炉嶂森林公园	市级		52.8
	24	大亚湾水产资源自然保护区	省级	海洋生物多样性及生态环境	985.00*
惠东	25	惠东港口海龟国家级自然保护区	国家级	海龟及近岸生境、沙滩产卵场等	18.00*
	26	惠东古田省级自然保护区	省级	南亚热带常绿阔叶林	21.89
	27	惠东莲花山白盆珠省级自然保护区	省级	南亚热带常绿阔叶林、内陆湿地生态系统、候鸟栖息环境及水源涵养林	140.34
	28	惠东红树林自然保护区	市级	沿海滩涂、红树林、候鸟	5.33*
	29	坪天嶂自然保护区	市级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	17.93
	30	十二崕自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	20.06
	31	南木桥自然保护	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	15.57
	32	虎竹嶂自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	18
	33	白马山自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	93.33
	34	惠东港口海龟国际重要湿地	世界级		18.00*
	35	广东梁化国家森林公园	国家级		13.33

	36	九龙峰森林公园	省级		29
	37	惠州南山森林公园	市级		18.4
龙门	38	惠州香溪堡森林公园	市级		1.33
	39	龙门南昆山省级自然保护区	省级	南亚热带常绿阔叶林	18.87
	40	杨坑洞自然保护区	市级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	24.75
	41	寨头水库水源林自然保护区	市级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物、水源涵养林	17.08
	42	合仔自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	15
	43	黄草坪自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	34.27
	44	南昆山国家森林公园	国家级		20
	45	油田森林公园	省级		7.3
	46	桂峰山森林公园	省级		15.81
	47	广东分塔山森林公园	省级		2.18
	48	惠州瑶蓝森林公园	市级		5.33
	49	惠州大观园森林公园	市级		0.6
	50	惠州三寨谷森林公园	市级		0.33
	51	惠州龙门温泉森林公园	市级		0.8
	52	惠州龙岩森林公园	市级		0.31
	博罗	53	象头山国家级自然保护区	国家级	森林生态及野生动植物
54		罗浮山省级自然保护区	省级	亚热带常绿阔叶林及珍稀动植物	98.11
55		黄山洞自然保护区	市级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	14
56		太平山自然保护区	县级	南亚热带常绿阔叶林、珍稀动植物	5.25
57		罗浮山风景名胜区	国家级		214.82
58		汤泉森林公园	省级		10.01
59		东山森林公园	省级		1.28
60		象头山森林公园	省级		5.78
61		天堂山森林公园	省级		3.97
62		龙山森林公园	省级		17.83
63		水东陂森林公园	省级		16.71
64		惠州上庵市级森林公园	市级		3
65		惠州马鞍山市级森林公园	市级		5

六、区域政策与绩效考核

（一）财政政策

以科学发展观为指导，按照主体功能区建设的要求，制定推进形成主体功能区的财政政策，逐步实现不同区域人均财力基本持平、财政供养人员收入水平大体相当、基本公共服务均等化的目标。

1、完善财政转移支付制度

（1）建立基本财力保障机制

进一步完善财政转移支付制度，不因功能的差异而拉大县（区）以及各镇（乡、街道）在保运转水平上的距离，增强生态发展区域提供基本公共服务的能力，确保基本支出需求，逐步实现基本公共服务均等化。探索引入均衡性转移支付、完善政策性转移支付和专项转移支付。

（2）完善专项转移支付制度

规范专项转移支付。合理界定事权和财力，逐级界定支出责任，建立科学的、能够量化的指标体系，把计算转移支付的依据明确化，标准化，固定化。集中资金，提高资金使用效率。整合财政专项资金，提高整体使用效益，改变多头管理、使用效率低下、重复投资、资金分配分散等问题，充分发挥专项资金的使用效益。

2、建立完善财税共享机制

鼓励从生态保护与旅游发展区和农业与乡村发展区所属各镇中选取试点，向本市其他镇进行异地招商引资，由涉及利益的镇区自行协商具体利益分配。

3、推进基本公共服务均等化

在全市范围内推进基本公共服务均等化，建立指标体系与设施配套标准，确定全市及各县（市、区）各项基本公共服务的财力需求及缺口，按照现行的支付主体和责任，结合自身财力的增长变化，统筹落实资金。着力增强生态发展区域所属县以及各生态保护镇、农业与村镇发展镇提供基本公共服务的能力，规划期末，实现全市范围内基本公共服务均等化，并达到全省平均水平。

4、建立生态保护补偿机制

（1）调整完善生态公益林补偿机制。逐渐提高生态公益林的补偿标准。积极探索按质补偿的生态公益林补偿新机制。

（2）探索建立基本农田生态补偿机制。逐渐完善基本农田补偿激励金制度，逐步提高基本农田补偿激励金。严格基本农田补偿金的管理。探索市域内部分县（区）基本农田指标转移至其他县（区）的补偿制度，对接收基本农田转移地区按照一定的标准进行补偿，补偿资金可考虑从转出县（市）每宗土地出让金中提取。

（3）建立重要生态功能区的生态补偿机制。推动建立健全重要生态功能区的协调管理与投入机制；建立和完善重要生态功能区的生态环境质量检测、评价体系，加大重要生态功能区内的城乡环境综合整治力度；开展重要生态功能区生态补偿标准核算研究，研究建立重要生态功能区生态补偿标准体系。

（4）建立流域环境保护的生态补偿机制。各县区应当确保出境水质达到考核指标，根据出入境水质状况确定横向补偿标准；搭建有助于建立流域生态补偿机制的政府管理平

台，推动建立流域生态保护共建共享机制；加强与有关各方协调，推动建立流域生态保护共建共享机制；加强与有关各方协调，推动建立促进跨行政区的流域水环境保护的专项资金。

（二）投资政策

实行按领域安排和按功能分区安排相结合政府投资政策，合理安排政府投资，积极引导民间投资，建立健全与主体功能区规划相适应的投资管理以及项目审批制度。

1.合理安排政府投资。

（1）在优化开发区域，重点支持历史建筑保护、人居环境建设、旧城改造等项目，以及基础设施建设、自主创新能力建设以及高新技术产业化等的投资。其中，调整优化区重点支持旧城改造、历史建筑保护、人居环境建设、基础设施建设、自主创新能力建设等投资；重点拓展区加大对产业园区建设、城镇建设以及交通等基础设施建设、产业升级改造的投资力度；农业与乡村发展区加大对都市农业、生态旅游、观光型农业的支持力度，加强农业产业化、新农村建设以及基础设施和公共服务设施的投资力度；生态保护与旅游发展区加大生态保护和建设投资力度。

（2）重点开发区域，重点支持自主创新能力建设以及高新技术产业化，城市基础设施建设。其中，重点拓展区加大对产业园区建设、城镇建设以及交通等基础设施建设、产业升级改造的投资；农业与乡村发展区重点支持生态农业发展以及特色农产品加工，支持矿产资源开发、森工、清洁能源等产业发展，加大新农村建设以及基础设施和公共服务设施的投资力度；生态保护与旅游发展区加大生态修复和环境保护投资力度。

（3）生态发展区域，政府投资主要用于生态修复和环境保护，加强其提供生态产品的能力建设，包括公共服务设施建设、生态移民和促进就业、基础设施建设和支持适宜产业发展等。其中，重点拓展区重点支持城镇建设以及生态型绿色产业的发展，加强生态园区、公共服务设施、生态环境设施的建设；农业与乡村发展区重点支持生态农业发展以及特色农产品加工，加强农业产业化、新农村建设以及基础设施和公共服务设施的投资力度；生态保护与旅游发展区重点支持公共服务设施、交通设施、管护设施和生态环境设施建设，支持生态休闲旅游业发展。

（4）在禁止开发区域，重点支持生态环境保护和修复，包括天然林保护工程等。

2.积极引导民间投资。

（1）引导商业银行按主体功能定位调整区域信贷投向。积极利用金融手段引导社会投资。鼓励向符合主体功能定位的项目提供贷款，禁止向不符合主体功能定位的项目提供贷款。允许社会资金在农业与乡村发展区结合村庄整治等项目进行生态旅游开发。

（2）积极鼓励外资和民间资本参与各功能区工业园区基础设施建设，采取 BT、BOT 等方式加快公共基础设施建设，按照法律和国务院有关规定，为基础设施建设提供融资担保。

3.建立健全与主体功能区规划相适应的投资管理与项目审批体制。

（1）根据主体功能区规划制定分区项目准入标准，并作为项目审批的重要依据。

（2）将主体功能区规划作为投资审批的重要依据，对不符合各主体功能区规划要求

的投资项目实行更加严格的投资管理。

(3) 建立政府投资的竞争性扶持机制。主要针对基础设施建设项目、公共事业经营性项目以及生态建设项目实行竞争性安排，通过公开、公平、公正的方式，在市政府统筹安排下，适当优先让有条件、有积极性、有切实可行方案并作出承诺的部门、镇、村或企事业单位参与各项建设，提高政府投资效益。

(4) 编制实施支撑构建主体功能区基本建设项目。由市、县（市、区）政府投资管理部门组织编制实施支撑构建主体功能区基本建设项目，并将其列入当地中长期国民经济和社会发展规划重点建设项目，积极争取将一批投资规模较大、辐射带动能力较强的项目列入市中长期国民经济和社会发展规划重点建设项目。扶持生态发展区域发展专项资金重点支持列为支撑构建主体功能区的基本建设项目。

(三) 产业政策

针对功能分区定位实行差别化的产业政策。

1. 根据主体功能区规划制定产业发展指导目录。

优化开发区域重点加快现代服务业和高新技术产业的发展，完善城市功能，优化产业结构。其中，调整优化区，重点发展现代服务业和高新技术产业，优先发展现代服务业；重点拓展区重点发展战略性新兴产业和生产性服务业；农业与乡村发展区重点发展现代都市农业，合理引导服务业和先进制造业的发展；生态保护与旅游发展区重点发展旅游业及现代农业。

重点开发区域重点推进高新技术产业及现代服务业的发展，完善城市功能，实现产业跨越式发展。其中，重点拓展区重点推进承接珠三角与优化提升区域的产业转移，引导加强高端产业的配套能力建设；农业与乡村发展区重点发展现代农业，因地制宜发展资源型、能源型基础产业，限制环境影响较大产业，淘汰高污染、高能耗产业；生态保护与旅游发展区重点发展生态旅游、特色农林果生产加工产业以及休闲农业，严格限制对生态环境有影响的产业准入。

生态发展区域重点发展资源环境友好型产业，有选择地承接产业转移，加大引进节能环保型项目的力度，适度发展能源、矿产和农产品加工业，大力发展生态旅游、商贸、休闲度假等产业。其中，重点拓展区重点发展资源加工型工业，禁止引进国家和省明确淘汰的生产工艺技术和产品以及严重破坏生态环境特别是水资源污染的项目。农业与乡村发展区重点推进现代生态农业发展，大力鼓励发展有机水稻、绿色食品、有机食品、年桔等特色农业品及生产加工产业；生态发展区适度发展特色生态农业和生态旅游业，限制对生态环境有影响的产业准入。

禁止开发区域严格控制产业因素对自然生态的干扰，除适度的生态旅游业发展和配套的旅游和管护设施外，严格禁止其他开发建设活动。

2. 按照主体功能定位合理规划产业布局。重大产业项目的规划与布局必须符合各区域的主体功能定位。重大战略性新兴产业项目、现代服务业项目原则上应优先在调整优化区以及重点拓展区布局，同时加强产业配套能力建设。在资源环境可承载的前提下，对农业与乡村发展区、生态保护与旅游发展区发展符合农业发展和生态保护的特色优势产业予以扶持。产业发展资金、中小企业贷款贴息、科技经费、技改资金、用地指标等各类产业政

策优惠要优先给予符合功能分区定位的产业项目。

3.设置各区域差异化工业准入门槛。对不同功能分区的项目设置不同的投资强度、增加值水耗、增加值电耗、容积率等强制性控制标准。

4.建立跨镇产业协作机制。政策鼓励同类产业加强跨镇、跨功能分区协作，鼓励不同功能分区根据产业链上下游关系合理发展适合主体功能定位的产业生产环节。

5.健全产业退出和跨功能分区转移机制。对不符合主体功能定位的现有产业，可通过政策引导，促进产业退出或跨功能分区转移。

(四) 土地政策

按照不同功能分区的功能定位和发展方向，实行差别化的土地利用和土地管理政策，促进土地资源节约、集约、高效利用。

1.制定符合功能分区的土地空间配置方案。按照各功能分区的功能定位，合理确定各类用地规模。保持农业生产空间的相对稳定，严格保护生态空间，确保重要生态功能区面积。调整开发建设空间结构，显著提高土地资源集约利用水平，控制工业用地增加，适度增加城市居住用地，逐步减少农村居住用地。

2.完善年度新增建设用地指标分配方案。增加区域产业适宜度计分指标，根据指标对不同功能分区的工业项目及其配套工程在土地利用上实行差别化管理。

3.实行差别化的土地利用政策。

优化开发区域：优先使用存量建设用地，促进三旧改造，着力梳理和调整区内土地利用功能；优化土地利用结构，增大第三产业用地比例，支持高新技术产业和综合服务业用地，重点安排商贸、信息、物流、科技研发等现代服务业用地，提升城市综合服务能力；建立土地资源节约、集约利用激励机制，充分发挥市场配置土地资源的基础性作用。

重点开发区域：适当扩大建设用地供应规模，同时采取集约节约的土地开发模式，通过土地集中供应方式避免建设用地低效蔓延；优先保障重点项目、民生项目、基础设施和公共服务设施用地；强化土地用途管理，完善新增建设用地空间投放决策，引导工业入园集聚，优先安排自主创新能力强、易于形成产业链的项目用地；提高区域城镇化水平，促进人口城镇化和土地城镇化协同发展。

生态发展区域：严格控制建设用地规模，重点保障村镇基本公共服务设施用地，优先安排生态型特色产业用地和旅游设施用地；加强农业用地和生态用地用途管制，严格保护耕地和基本农田，保护市域重点农业资源和生态资源；建立土地流转的市场运作体系和相关服务平台，规范和加快土地流转，促进农业向规模化和现代化方向发展。

禁止开发区域：严禁区内任何不利于生态保护的土地利用活动，对区内居民有序地进行政策性转移，降低区内人口承载压力，同时加强生态环境保护和修复。

(五) 环境政策

根据不同主体功能区的功能定位和环境容量，划定生态红线并制定相应的环境标准，实行分类管理的环境政策。

1.实施差别化污染物排放标准和总量控制指标。

在优化开发区域，实行更严格的污染物排放标准，逐步增加实行总量控制的污染物类型，实现更高要求的污染物减排目标。其中，调整优化区要探索城市调控机动车保有总

量；重点拓展区重点防治产业发展带来的污染，增强建制镇污水处理能力；农业与乡村发展区重点提升乡镇环境卫生标准，严格控制农业污染。

在重点开发区域，结合环境容量，提高污染物排放标准，大力推行清洁生产，实施污染物减排重点工程，较大幅度减少污染物排放量。其中，重点拓展区要建立和完善环境准入和环境淘汰制度，严格控制新的污染源，实现增产不增污；农业与乡村发展区重点提升乡镇环境卫生标准，严格控制农业污染；生态保护与旅游发展区要实行严格的生态环境质量控制标准，保障区域生态安全。

在生态发展区域，加强环保基础设施建设和环境监管，通过治理、限制或关闭排放污染物企业等手段，实现污染物排放总量控制目标和环境质量状况达标。

在禁止开发区域，依法关闭或迁出所有污染物排放企业，确保污染物“零排放”。

2.实施差别化产业准入环境标准。在优化开发区域，按照国际先进水平，实行更加严格的产业准入环境标准，对产业结构转型升级形成倒逼机制；严格限制排污许可证的增发，完善排污权交易制度，制定较高的排污权有偿取得价格。在重点开发区域，按照国内先进水平，根据环境容量逐步提高产业准入环境标准；合理控制排污许可证的增发，合理分配污染物排放总量，制定合理的排污权有偿取得价格，鼓励新建项目通过排污权交易获得排污权；在生态发展区域，按照生态功能优先原则设置产业准入环境标准；从严控制排污许可证发放。在禁止开发区域，按照强制保护原则设置产业准入环境标准，不发放排污许可证；旅游资源开发必须同步建立完善的污水垃圾收集处理设施。

3.实行分区水资源管理制度。建立用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线。完善上下游各城市水资源保护协调机制。优化开发区域要合理配置水资源，控制用水总量增长，加强城市重点水源地保护。重点开发区域要合理开发和科学配置水资源，控制水资源开发利用程度，严格控制入河湖排污总量。生态发展区域要加大水资源保护力度，适度开发利用水资源，加强水土保持和生态环境修复与保护。禁止开发区域要严格禁止不利于水生态环境保护的水资源开发活动，实行严格的水资源保护政策。沿海地区要加大海水利用，合理开发利用海水淡化，加强海岸带保护。

4. 建立生态保护与旅游发展区生态环境质量监测考核办法。按年度监测、考核生态保护与旅游发展区生态环境质量，引导其加强生态环境保护和生态建设，并以此为基础建立生态保护的激励与奖惩机制。具体办法是：采取坚持保护为主、逐步改善的原则，以引导加强生态环境保护和生态建设为目标，实行地方自查与全省抽查相结合的考核方式。重点监测与考核其自然生态指标以及环境状况指标的变化情况，具体指标包括林地覆盖率、水域湿地覆盖率、耕地保有量、SO₂ 排放强度、COD 排放强度、固体废物排放强度、污染源排放达标率、Ⅲ类或优于Ⅲ类水质达标率、优良以上空气质量达标率。

（六）人口政策

按照主体功能定位引导人口有序流动并定居。

1.优化开发区域。实施“人口优化”战略，积极引导居民向重点开发区域转移；以资源环境承载力为依托，合理引导区内人口流动；结合产业转型升级需求，加大职业教育和技能培训力度，提高人口素质，鼓励有稳定就业、有固定住所的流动人口逐步实现本地化。其中，调整优化区应引进高素质人才，提升和优化人才结构；加大户籍制度改革，放宽入

户条件，鼓励有稳定就业或合法固定住所的外来人口定居落户，逐步实现居民本地化。重点拓展区应结合产业发展，集聚高素质人才；加大职业教育和技能培训力度，提高人口素质；鼓励有稳定就业、有固定住所的流动人口逐步实现本地化。农业与乡村发展区要鼓励居民通过工作、学习、安置等途径迁往重点开发区域和城市拓展优化区，同时鼓励居民向城镇集聚；稳定人口自然增长率；支持发展职业教育和技能培训。生态保护与旅游发展区通过生态移民、生产移民、生活移民等方式调整人口布局，推进人口主要向重点开发区，局部向城市调整优化区转移和集聚。

2.重点开发区域。实施“人口聚集”战略，更多地吸纳优化开发区、生态发展区和禁止开发区域转移出来的人口，降低生态发展和禁止开发区域的居民个人申请迁入重点开发区域的条件，同时鼓励有稳定就业和住所的外来人口定居落户。对承接较多人口转移的重点开发区域的县（市、区），省给予一定的政策支持。其中，重点拓展区要培育经济增长极，提升综合竞争力，创造就业机会，逐步形成吸纳人口的“蓄水池”；更多地吸纳生态发展和禁止开发区域转移出来的人口，同时鼓励有稳定就业和住所的外来人口定居落户。农业与乡村发展区要完善中心镇区、中心村的公共服务设施，提高基本公共服务均等化力度，引导区域内人口向中心城镇、中心村集聚；稳定人口自然增长率；切实加强职业教育与职业技能培训，增强劳动力跨区域转移就业的能力。生态保护与旅游发展区要通过生态移民、生产移民、生活移民等方式调整人口布局，推进人口向重点开发区域内的其他具体功能区转移和集聚。

3.生态发展区域和禁止开发区域。实施“人口退出”战略，引导人口逐步自愿平稳有序转移。鼓励居民通过工作、学习、安置等途径迁往优化开发和重点开发区域，同时鼓励居民向区域中心城镇集聚。完善以奖励扶助、困难救助、养老和医疗扶助为主体的人口和计划生育利益导向机制，控制人口自然增长率。支持发展职业教育和技能培训，提高劳动者跨区域转移就业的能力，对于迁出的人口，给予就业、居住和适当的财政扶助。其中，重点拓展区以资源环境承载力为依托，适度集聚发展生态工业，以就业机会推进人口的局部集聚，鼓励有稳定就业和住所的外来人口定居落户。农业与乡村发展区要完善中心镇区、中心村的公共服务设施，提高基本公共服务均等化力度，引导区域内人口向中心城镇、中心村集聚；支持发展职业教育与职业技能培训，提高劳动者跨区域转移就业的能力。生态保护与旅游发展区要通过生态移民方式逐步引导人口向重点开发区域转移和集聚。

（七）绩效考核政策

按照不同主体功能区域的主体功能定位，对全市主体功能区和具体功能分区各级政府分别实行各有侧重的绩效评价和考核办法，以促使不同主体功能区域错位发展、集聚发展、良性互动。

1.建立主体功能区绩效考核机制

考核对象为全市7个县（区）党政领导和领导班子。

优化开发区域实行转变发展方式优先的绩效评价。强化对经济结构、资源消耗、环境保护、自主创新以及外来人口公共服务覆盖面等指标的评价，弱化对经济增长速度、招商引资、出口等指标的评价。主要考核服务业增加值比重、高技术产业比重、研发投入经费比重、单位地区生产总值能耗和用水量、单位土地面积产出率、二氧化碳排放强度、主

要污染物排放总量削减率、“三废”处理率、大气和水体质量等指标。

重点发展区域实行工业化和城镇化水平优先的绩效评价考核办法。强化经济增长、吸纳人口、质量效益、产业结构、资源消耗、环境保护以及外来人口公共服务水平等，突出承接产业和人口转移方面的评价与考核。主要考核地区生产总值、非农产业比重、非农产业就业比重、财政收入占地区生产总值比重，单位地区生产总值能耗、吸纳外来人口规模等指标。

生态发展区域实行农业发展和生态保护优先的绩效评价考核办法。强化对提供农产品和生态产品能力的评价，弱化对工业化、城镇化相关经济指标的评价，主要考核农业综合生产能力、农民收入、农业污染控制水平等指标，不考核地区生产总值、投资、工业、财政收入和城镇化率等指标。

2.建立具体功能分区绩效考核机制

由各县（区）考核所属各镇党政领导和领导班子。

城市调整优化区强化对现代服务业发展、产业结构升级、科技创新、土地供应、环境保护等方面的评价；主要考核第三产业增加值占 GDP 比重、现代服务业增加值占第三产业比重、高技术制造业及服务业投资比重、万元工业增加值综合能耗降低率、高技术制造业增加值占工业增加值比重、企业科技活动人员占企业人员比重、发明专利申请增长速度、盘活存量土地、工业废水（气）达标率、主要污染物总量减排完成率等指标。

重点拓展区强化对经济发展、产业结构升级、科技创新、土地供应、环境保护等方面的评价；主要考核工业总产值、服务业收入、全社会固定资产投资、招商引资、国税、地税收入高技术制造业及服务业投资比重、万元工业增加值综合能耗降低率、高技术制造业增加值占工业增加值比重、盘活存量土地、工业废水（气）达标率、主要污染物总量减排完成率等指标。

农业与乡村发展区强化对农产品供给能力、农田保护、新农村建设等方面的评价；主要考核农民收入、农村劳动力转移就业率、农村人居环境建设、农业总产值、耕地保有量等指标。

生态保护与旅游发展区强化生态环境保护、生态移民等方面的评价。主要考核财政对基本公共服务投入比率、专项资金的使用率、森林覆盖率等指标。

七、规划实施

（一）市人民政府职责

——市人民政府，负责本规划实施的组织协调，根据本规划制定全市发展战略，审批有关开发项目。

——市发展改革部门，负责本规划实施的组织协调；负责制定并组织实施适应主体功能区要求的投资政策和产业政策；负责监督检查本规划在各县区的落实情况，指导各县区落实自身在本规划中的主体功能定位和相关的各项政策措施；对本规划实施情况进行跟踪，及时了解规划实施中出现的问题，采取相应措施，纠正实施过程中出现的偏差，保证规划在全市的切实落实。

——市财政部门，负责按照本规划明确的财政政策方向和原则改革财政体制；负责

制定并落实适应主体功能区要求的各项财政政策;负责落实全市对村镇发展区和生态发展区的财政转移支付和政府投资。

——市国土部门,负责指导县(区)人民政府修订土地利用总体规划;负责制定适应主体功能区要求的土地政策并落实用地指标;负责监督检查本规划确定的各地区开发强度的落实情况;负责组织将基本农田落到具体地块。

——市住房和城乡建设部门,负责组织修订全市城镇体系规划和城市总体规划;组织编制全市区域绿地规划;指导各地按照本规划建立统筹城乡规划协调机制。

——市经信部门,负责组织拟订并实施工业商贸行业发展政策、发展规划及产业结构调整实施方案;会同市发展改革部门制定产业转移园区布局规划和指导意见。

——市水务部门,负责编制水资源综合规划;负责制定适应主体功能区要求的水资源开发、利用、节约、保护及管理政策。

——市农业部门,负责编制农业发展与布局规划;指导实施农业污染防治技术规范;组织对基本农田质量标准的监督落实。

——市环境保护部门,负责编制生态功能区规划与生态环境保护规划;负责制定适应主体功能区要求的环境政策。

——市民政和公安部门,负责提出引导人口转移的政策。

——市委组织部负责牵头,市人社、发改、国土、规划、环保、农业、水务、林业、经济等部门配合,制定适应主体功能区要求的绩效评价体系和考核办法。

——市林业部门,负责组织编制林业发展规划,负责研究与制定生态公益补偿标准。

——市海洋与渔业部门,负责组织编制全市海洋功能区规划以及海岸带保护与利用规划。

——其他各有关部门,要依据本规划,组织修订能源、交通、防震减灾等专项规划和主要城镇的城镇总体规划。

(二) 县级人民政府职责

县级人民政府负责落实本规划对各自的主体功能区定位。在规划编制、项目审批、土地管理、人口管理、生态环境保护等各项工作中遵循本规划的各项要求。

(三) 监测评估

——建立覆盖全省、统一协调、更新及时、反应迅速、功能完善的国土空间动态监测管理系统,对规划实施情况进行全面监测、分析和评估。

——检查落实各地区主体功能定位的情况,包括城市化地区的城市规模、农业地区基本农田的保护、农村居住区改造、生态地区生态环境改善的情况等。

——加强国土空间开发动态监测管理工作,通过多种途径,对本地区的国土空间变化情况进行及时跟踪分析。

——建立主体功能区规划评估与动态修订机制。适时开展规划评估,提交评估报告,并根据评估结果提出是否需要调整规划内容,或对规划进行修订的建议。各地区各部门要对本规划实施情况进行跟踪分析,注意研究新情况,解决新问题。