

2035

徐闻县国土空间总体规划 2021-2035年

(草案公示稿)

徐闻县人民政府

2023年2月

注：本次成果为征求意见稿，最终以审批文件为准



前言

为深入贯彻落实国家及区域发展战略，推动徐闻加快建设为广东对接服务海南的先行区，合理保护与利用国土空间资源，实现城市高质量的可持续发展，根据国家的统一部署和要求，结合徐闻实际情况，徐闻县人民政府组织编制了《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》深入贯彻落实习近平总书记对广东重要讲话和重要批示指示精神，对县域范围内国土空间开发保护做出了总体安排和综合部署，是落实新发展理念、实施高效能空间治理，促进高质量发展和高品质生活的空间政策，是一定时期内徐闻县国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动总纲，是编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划的基本依据，具有战略性、综合性、协调性和约束性。

目 录

01 规划概述	01
02 战略定位	05
03 国土空间总体格局	09
04 粮食安全与乡村振兴	13
05 生态保护与生态修复	17
06 城镇体系与内涵提升	21
07 陆海统筹与海洋保护	25
08 国土空间支撑体系	29
09 规划传导与实施保障	33

01 规划概述

- 1.1 基本情况
- 1.2 指导思想
- 1.3 规划原则
- 1.4 规划期限与范围



1.1 基本情况

徐闻县，隶属广东省湛江市，位于中国大陆最南端，南临琼州海峡、与海南岛隔海相望，东滨南海，西濒北部湾，北与雷州市接壤。徐闻县是汉代海上丝绸之路始发港，直扼大陆通往海南和东南亚之咽喉，自古以来为兵家驻防和商旅之要地。

徐闻县土地总面积1987.81平方公里（298.17万亩），下辖12个镇（南山、下桥、海安、龙塘、前山、曲界、锦和、下洋、和安、新寮、迈陈、西连），2个乡（城北、角尾），1个街道（徐城），1个省级经济开发区（徐闻）。



陆域面积

1768.15平方公里



户籍人口

79.53万人



海域面积

4706.96平方公里



常住人口

63.33万人



1.2 指导思想

本规划以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，全面贯彻落实习近平总书记对广东重要讲话和重要指示，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，积极融入新发展格局，**推进与海南相向而行，主动对接粤港澳大湾区和深圳先行示范区建设，深度参与西部陆海新通道建设**，努力打造国家战略联动与融合发展的战略支点，为广东实现“四个走在全国前列”、**当好湛江与海南相向而行的排头兵**，发挥徐闻作用、做出徐闻贡献。

1.3 规划原则



战略引领，全域统筹



底线约束，绿色发展



民生改善，协调发展



文化传承，特色彰显



多方参与，共建共治

1.4 规划期限与范围

规划期限

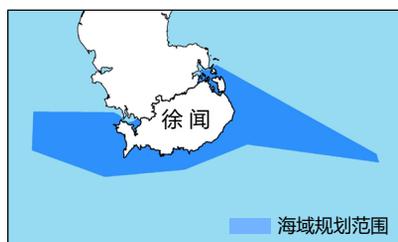
本规划期限为2021年至2035年，近期待2025年，远期待2035年，远景展望到2050年。

规划范围

本规划范围包含县域、中心城区两个层次。

县域层次为徐闻县行政辖区，包括陆域国土空间1768.15平方公里，海域国土空间4706.96平方公里（含无居民海岛）。

中心城区层次包括徐城街道、海安镇全部，以及下桥镇、南山镇、城北乡部分地区，陆域国土空间202.09平方公里。



注：本图界线不作为权属争议的依据。

02 战略定位

2.1 发展定位

2.2 发展目标

2.3 发展规模

2.4 国土空间开发保护战略



2.1 发展定位

广东对接服务海南的先行区

湛江市域副中心城市

中国大陆最南端滨海生态旅游城市

2.2 发展目标

2025年

全力推进“两圈两区两园”建设，初步形成与海南相向而行的开放发展格局。生态宜居达到国内先进水平，形成生态文明的省级示范。

2035年

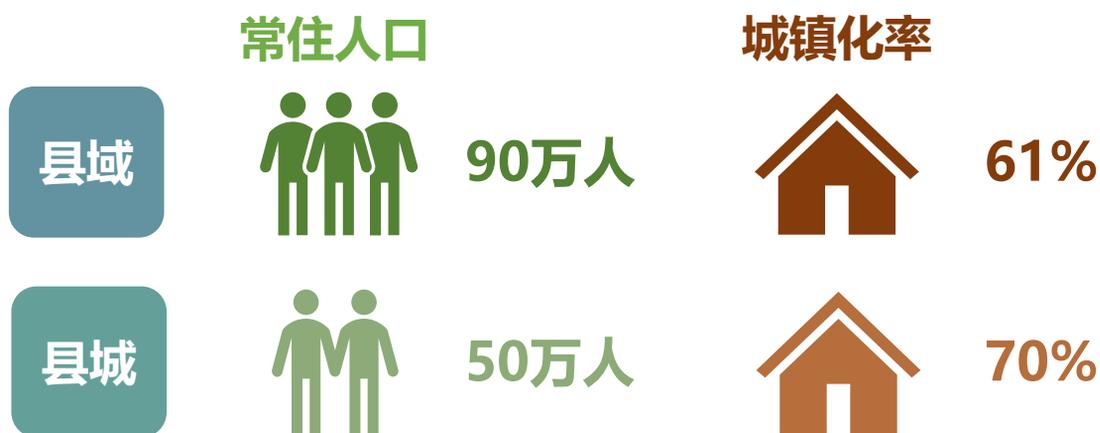
全面发挥大陆链接海南的枢纽门户作用，勇当“与海南相向而行”的“急先锋”，全力打造湛江与海南联动发展的先行区。生态宜居达到国内先进水平，形成生态文明的全国示范。

2050年

全面建成广东对接服务海南岛的门户城市，湛江与海南联动发展的先行区。成为繁荣富裕、文明和谐、绿色低碳的热带滨海名城。

2.3 发展规模

规划至2035年：



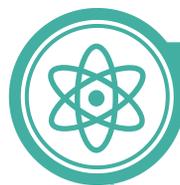
统筹考虑暂住人口、跨境流动人口、短期商务旅游人口等城市实际服务管理人口需要，建议2035年县域按照100万、县城按照55万管理服务人口进行基础设施的适度超前配置。

2.4 国土空间开发保护战略



严守底线约束，保障农业生态安全

保障粮食与生态环境安全。保护稳定耕地，落实耕保任务；加强全县全要素资源统筹保护利用，构建完整连续的生态网络体系。



加强区域协同，提升空间治理水平

加强与海南、雷州以及湛江中心城区的区域协调发展，强调区域产业、交通、文化特色和供给式资源的共建共享。



践行集约发展，提高土地利用效率

立足存量用地的更新利用，推动存量土地再开发。以简单的空间改造转向综合性的城市更新，提高土地节约集约利用水平。



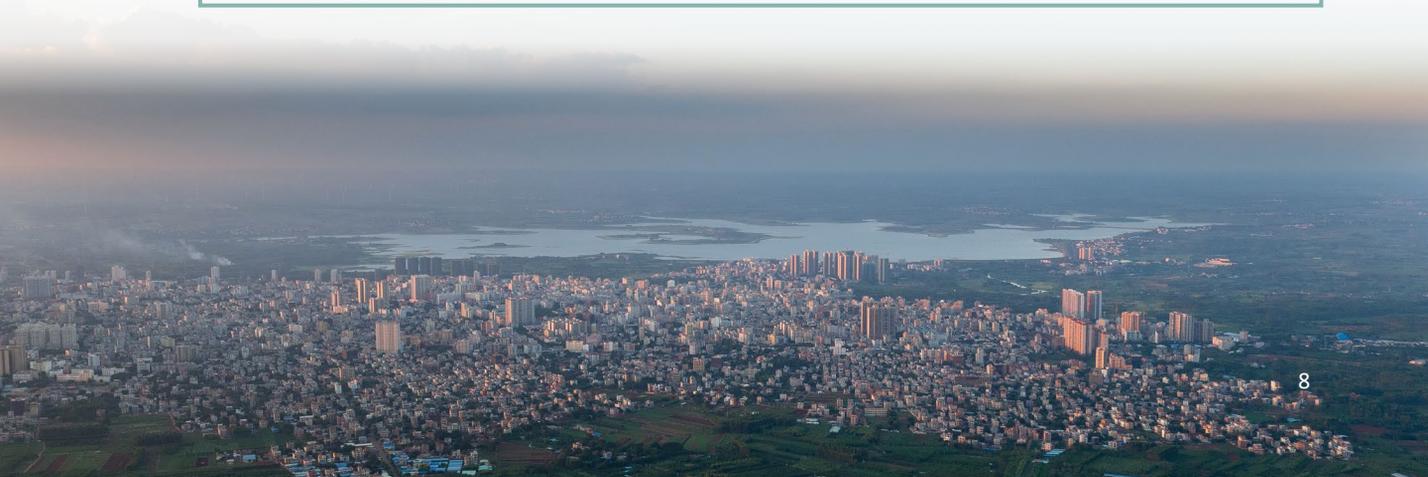
提振发展内涵，建设品质宜居城区

以满足人民群众美好生活需求为目标，完善城乡公共服务体系，塑造城乡美貌，打造疏密有致、便利共享、活力多元的宜居家园。



驱动陆海统筹，擘画现代滨海城市

统筹谋划陆域与海域的功能定位、产业布局、资源配置、通道建设和防灾减灾等，推动陆海优势互补、良性互动和整体发展。



03 国土空间总体格局

- 3.1 区域协同发展格局
- 3.2 优化国土空间开发保护总体格局
- 3.3 统筹划定落实“三区三线”



3.1 区域协同发展格局

全方位对接海南自由贸易港

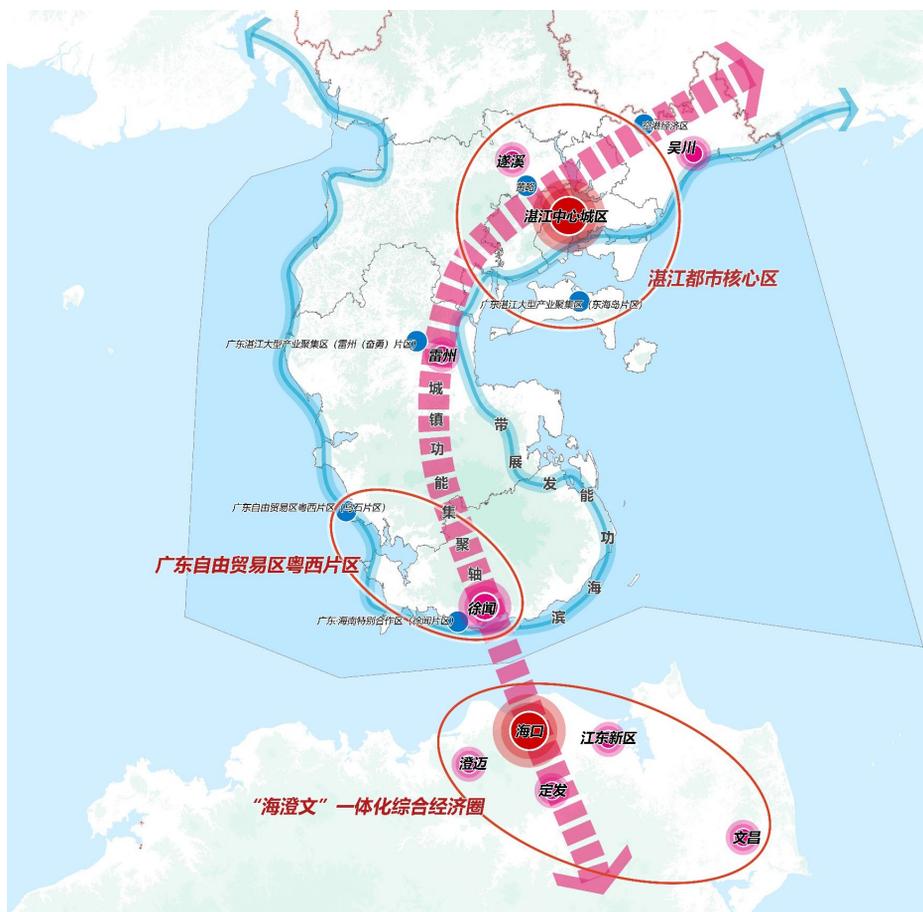
以广东·海南（徐闻）特别合作区为核心，加强徐闻与海南自贸港在产业经济、旅游发展、交通联系、生态保育等方面的协同联动发展，形成琼州海峡两岸合作新格局。

全链条融入湛江市域发展格局

加强与湛江市区的发展协同，融入湛江港口群分工，强化与湛江市区在新能源、海上风电、船舶制造等产业链条上的合作。保障对外铁路主通道建设，实现与湛江主城区30分钟快速联络。

加强与雷州协同合作，推动湛江南翼发展

与雷州共同推进广东自由贸易区粤西片区建设，带动湛江南翼高质量发展。加强与雷州的产业协同，推进徐闻港与雷州港错位发展，推进两地旅游产业合作发展。

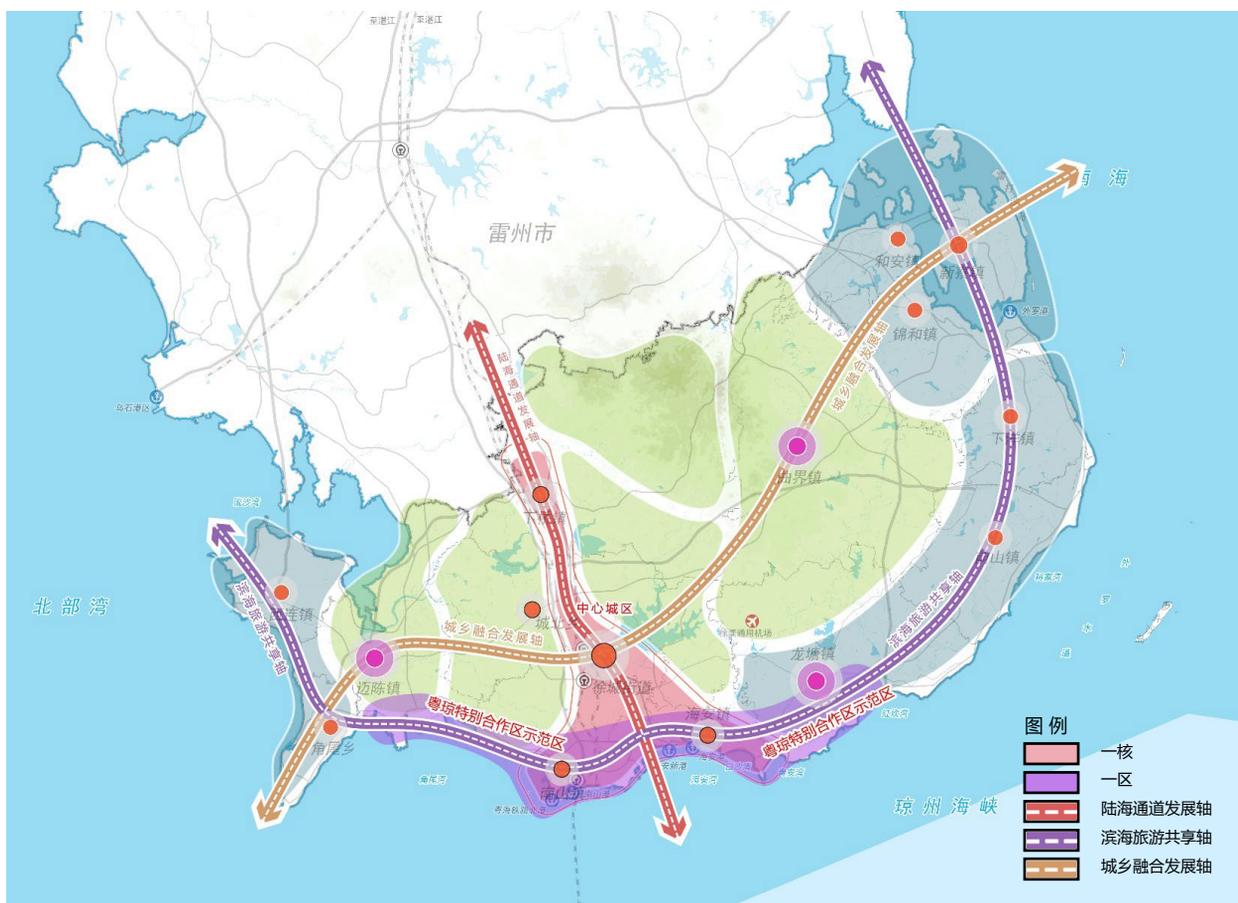


区域协同发展规划图

3.2 优化国土空间开发保护总体格局

构建“**一核一区三轴**”国土空间开发利用格局

- 1 核** **徐闻县中心城区**
承担行政管理、经济发展、文化交往等功能的核心综合服务地区。
- 1 区** **广东·海南（徐闻）特别合作区**
对接海南的桥头堡，重点对接加工制造、中转物流、休闲旅游、自贸服务等功能。
- 3 轴** **陆海通道发展轴-滨海旅游共享轴-城乡融合发展轴**
对接海南自贸区，引领生态工业集聚区、县城、港口群联动发展，促进旅游高质量发展，统筹县域城乡一体化发展。



县域国土空间总体格局规划图

3.3 统筹划定落实“三区三线”

▶ 严格保护耕地和永久基本农田

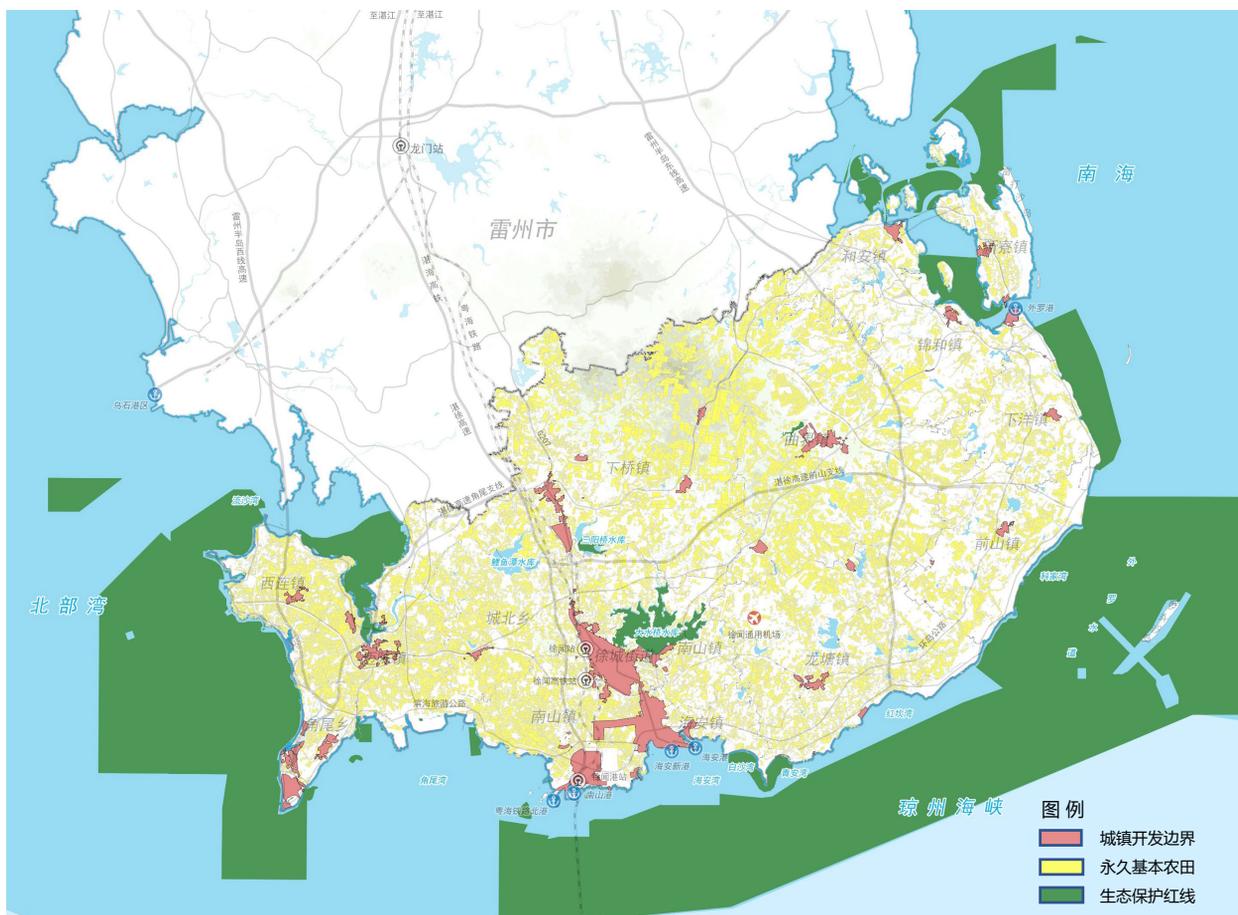
严格落实湛江市下达的耕地和永久基本农田保护任务，保障国家粮食安全和重要农产品供给。

▶ 巩固落实生态保护红线

统筹全县自然生态整体性与系统性，划定生态保护红线，规范管控对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

▶ 合理划定城镇开发边界

按照节约集约、绿色发展的要求，结合徐闻县发展特征和城乡空间格局，划定城镇开发边界。



县域国土空间控制线规划图

04 粮食安全与乡村振兴

4.1 农业空间格局

4.2 全面加强耕地用途管制

4.3 乡村振兴



4.1 农业空间格局

1 优化农业用地布局，引导农田集中连片布局

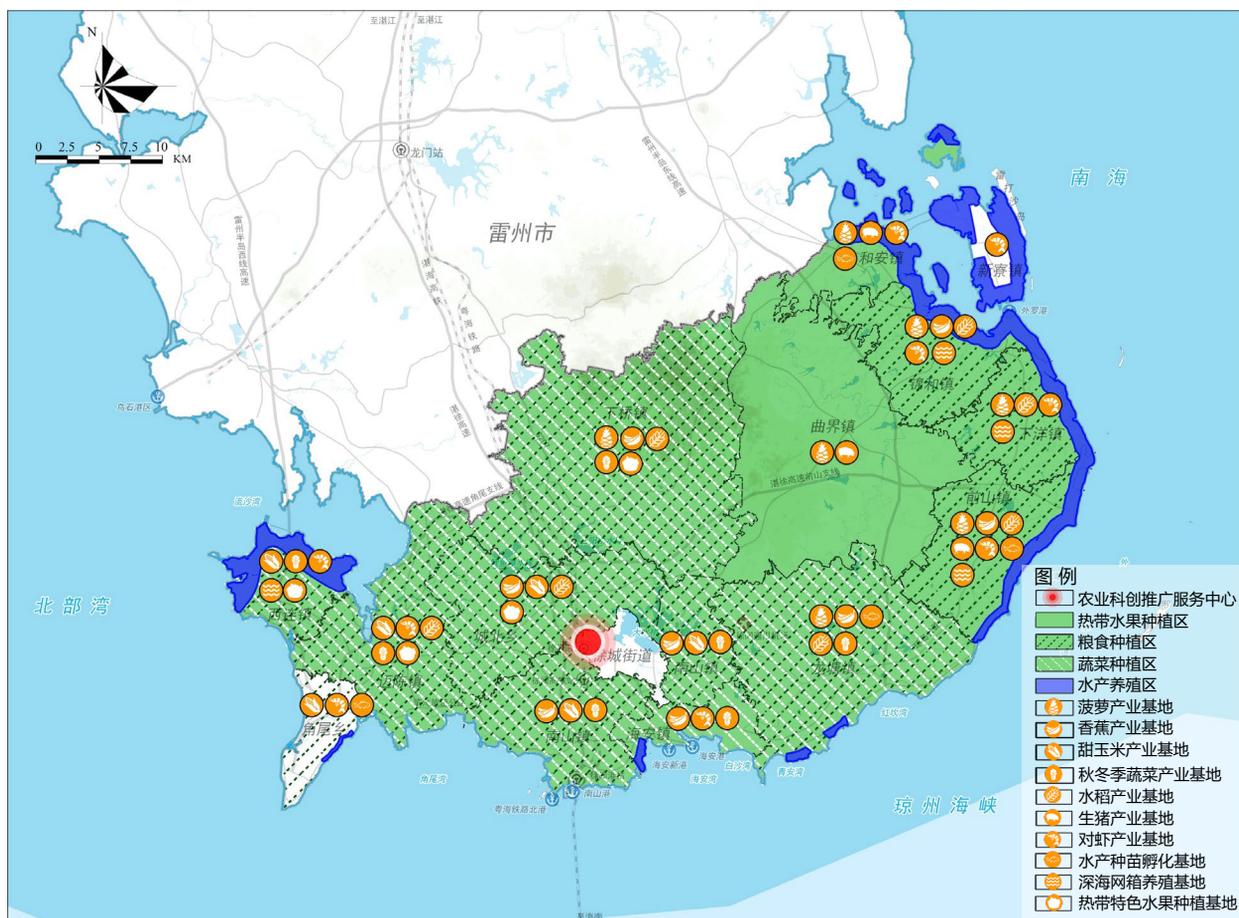
优化农业用地布局，推动农业产业链条延伸，重点保护优质集中耕地，全面推进耕地提质改造整治行动。

2 完善特色农业产业布局，实现集聚规模发展

以徐闻县国家级现代农业产业园为载体，集中连片化建设菠萝、香蕉、甜玉米、热带特色水果种植等十大优势产业基地。

3 优化渔业布局，促进现代海上养殖业发展

依托渔港建设渔港经济区、依托海湾建设休闲养生度假区，大力发展渔业种业、休闲渔业、水产加工等功能。



县域农业空间布局图

4.2 全面加强耕地用途管制



全面加强耕地用途管制

严守耕地保护红线，严格落实耕地保有量和永久基本农田保护目标任务，完善永久基本农田管控措施。制止耕地**非农化**、防止耕地**非粮化**，强化耕地**三位一体**保护。严格控制新增建设占用耕地，严格落实耕地占补平衡和进出平衡。



优化耕地布局，提升耕地质量

全面开展高标准农田建设、垦造水田、耕地恢复等项目，推进耕地提质改造，加快推进耕地恢复工作进度，大力发展现代特色农业。



发挥耕地景观生态作用

强化农田生态系统修复，控制农业面源污染，开展污染耕地阻控修复。提升长期稳定利用耕地生态功能与价值。



4.3 乡村振兴

建立乡村产业融合发展格局

构建“一轴两带四区多组团”格局，推动以一二三产业融合发展 and 生态休闲宜居于一体的生态网络加快构建。

大力推广农业科技创新服务和农业生产性服务业

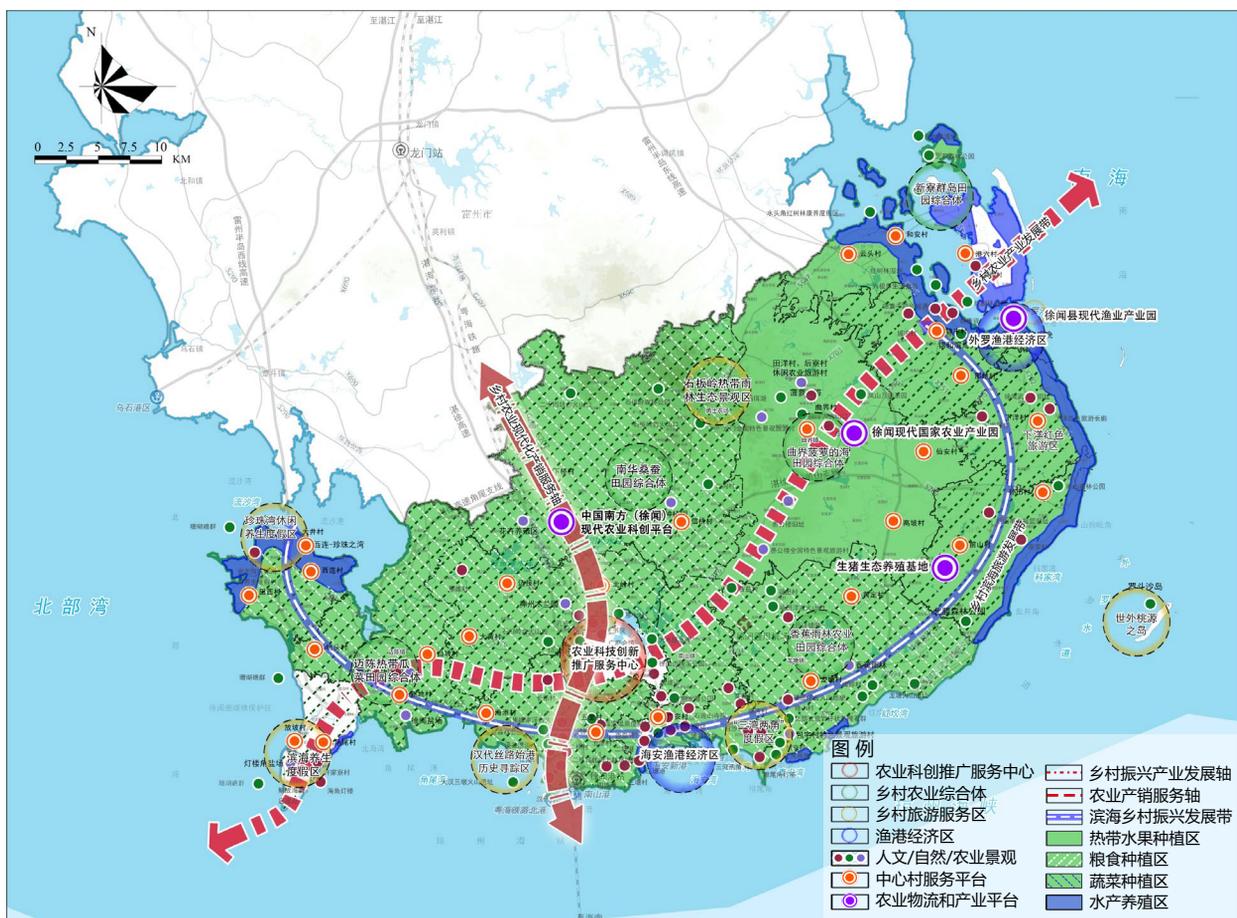
加强建设农业科技创新推广服务中心，加快发展“互联网+”创业网络体系。培育农产品物流园，健全配套商务基础设施。

推动农文旅产业融合发展

坚持海陆观光、农渔休闲体验与长寿养生度假旅游一体化。

发展海上风电和光伏等新能源产业

积极培育新能源发电项目，推动徐闻海上风电场建设。



乡村振兴空间发展格局图

05 生态保护和生态修复

- 5.1 生态保护格局
- 5.2 自然保护地
- 5.3 自然资源保护利用
- 5.4 国土修复整治

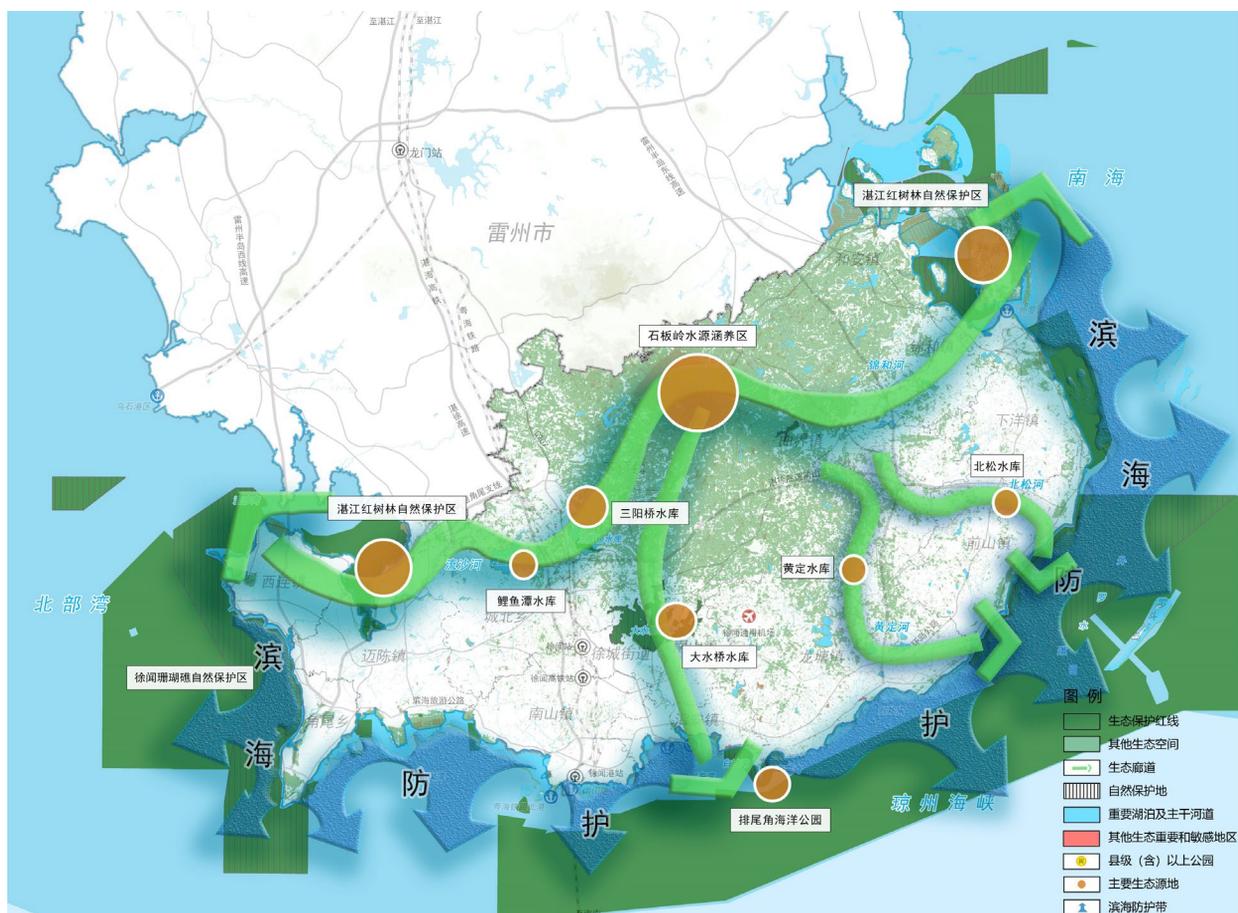


5.1 生态保护格局

构建“一核一带、两区多廊多节点”的县域生态保护格局。

“一核一带、两区多廊多节点”的生态保护格局

一核	以中北部石板岭原始森林为核心，修复热带雨林生态系统以涵养水源
一带	推进滨海防护林、红树林修复，强化近岸海域生态保护，形成滨海生态防护带
两区	徐闻珊瑚礁国家级自然保护区、湛江红树林国家级自然保护区
多廊	依托主要水系、生物迁徙廊道等，构建多条县域生态廊道
多节点	以水库、水源保护区、海洋公园、湿地公园等主要生态源地为节点



县域生态系统保护规划图

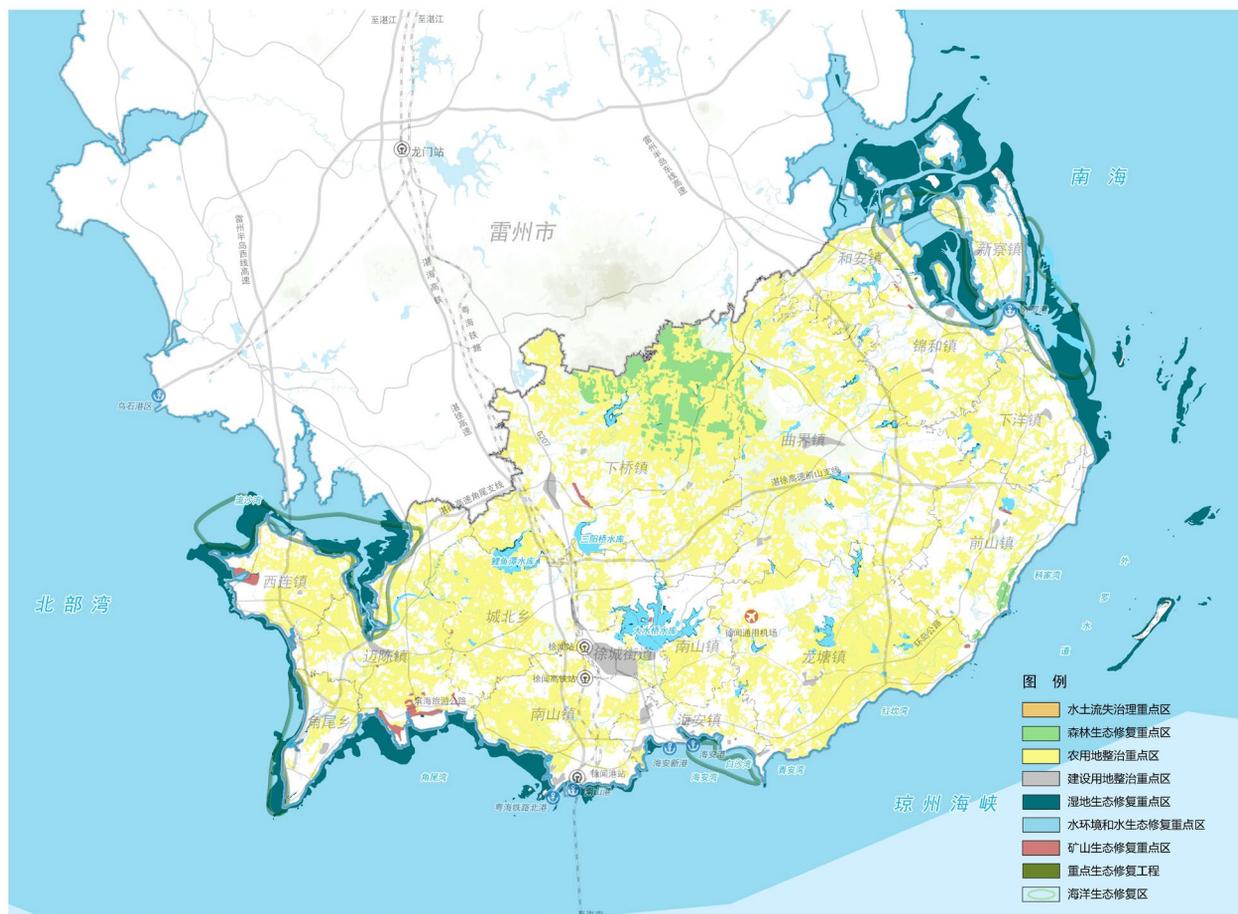
5.3 自然资源保护利用

- 加强水系和沿海湿地保护利用，保护红树林，修复水生生态系统。
- 优化林地结构，推进森林生态修复，实行占用林地总量控制。
- 严守耕地保护红线，全面加强耕地用途管制，优化耕地布局，提升耕地质量。
- 加强矿产资源勘查开发与保护，加强绿色矿山发展，统筹推进历史遗留矿山和生产矿山的生态保护修复。
- 加强对徐闻全县海域、海岛和岸线资源统筹保护利用。

5.4 国土修复整治

统筹山水林田湖草沙海各类生态要素，遵循生态系统修复总体目标，分类修复，部署重大工程，统筹推进森林、水体、海洋、红树林、矿山、棕地等生态修复。

统筹推进高标准农田建设、垦造水田、耕地恢复、宜耕后备资源开发，盘活存量建设用地，开展全域土地综合整治。



县域生态修复和综合整治规划图

06 城镇体系与内涵提升

6.1 打造集约高效的城镇空间

6.2 保障高质量产业发展空间

6.3 构建均衡优质的公共服务体系



6.1 打造集约高效的城镇空间

构建“**中心城区** - **重点镇** - **一般镇**”三级城镇体系，包括：1个县域中心城区、3个重点镇、8个一般镇。

中心城区

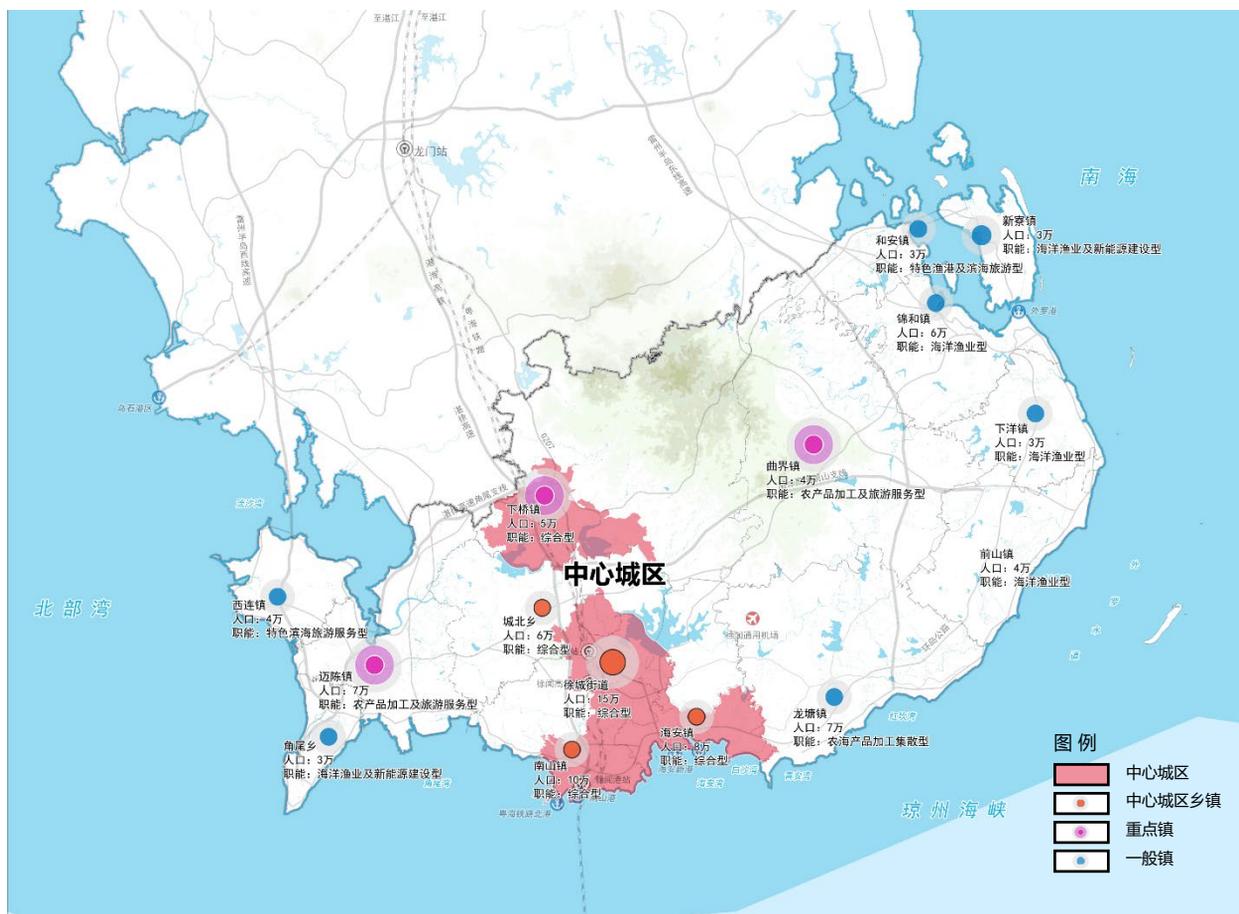
含徐城街道、海安镇全部、南山镇、城北乡、下桥镇部分地区。

重点镇

下桥镇、迈陈镇和曲界镇，分别承担东部、东北和西部区域发展和综合服务功能。

一般镇

主要负责城乡统筹，满足周边城乡居民的基本公共服务和各项需求。



县域城镇（村）体系规划图

6.2 保障高质量产业发展空间

规划形成“一底一轴一带多园”的总体产业格局。

一底

以徐闻优质农业和生态产业作为发展本底。

一轴

以207国道为依托，打造现代产业集聚轴。

一带

突出利用优质滨海资源，打造与海南共建共享的琼州海峡北岸特色滨海旅游度假带。

多园

整合提升现有产业园区平台，打造多个主导产业园。



县域产业空间布局规划图

6.3 构建均衡优质的公共服务体系

构建“**县级（主、副）—片区级—社区级**”三级公共服务体系。

县级公共服务主中心

1处，为徐城街道，服务徐闻全县域。

县级公共服务副中心

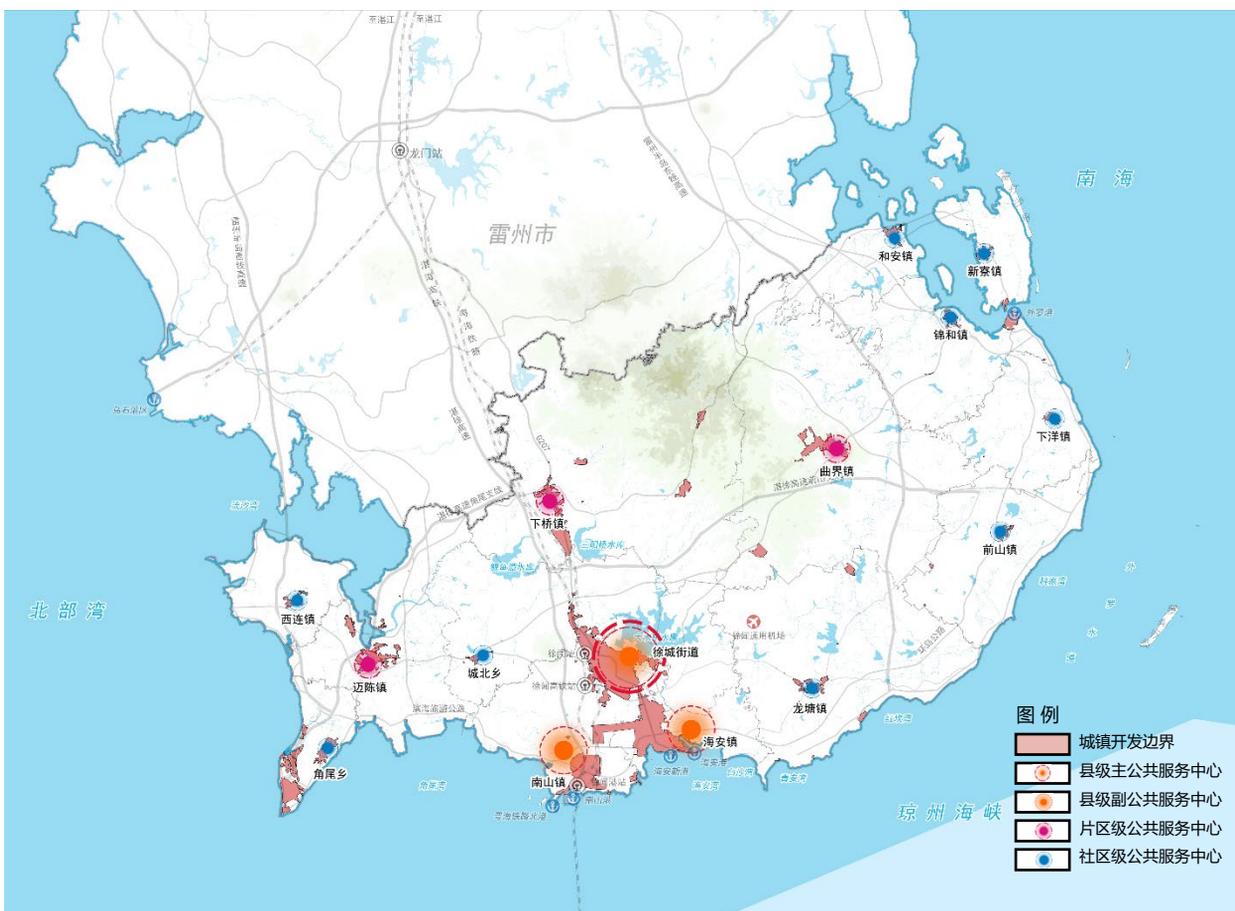
2处，包括海安滨海旅游服务中心、南山商务商贸中心。

片区级公共服务中心

3处，包括下桥、曲界和迈陈3个公共服务中心。

社区级公共服务中心

按每3-5万常住服务人口统筹布置社区服务综合体。



县域城乡生活圈和公共服务设施规划图

07 陆海统筹与海洋保护

- 7.1 海洋空间格局
- 7.2 海洋保护利用格局
- 7.3 陆海功能协调



7.1 海洋空间格局

推进广东·海南（徐闻）特别合作区建设，整合徐闻南山港区资源、滨海特色旅游资源，积极融入海南自由贸易港开放格局，深化与北部湾城市群在海洋保护、环境治理等方面合作，重点加强滨海旅游业、现代海洋渔业、海洋能源、海洋交通运输业及涉海基础设施建设。

保障国家、省市重大战略需求，合理配置空间资源，科学划定7个海洋分区：

生态保护区

生态控制区

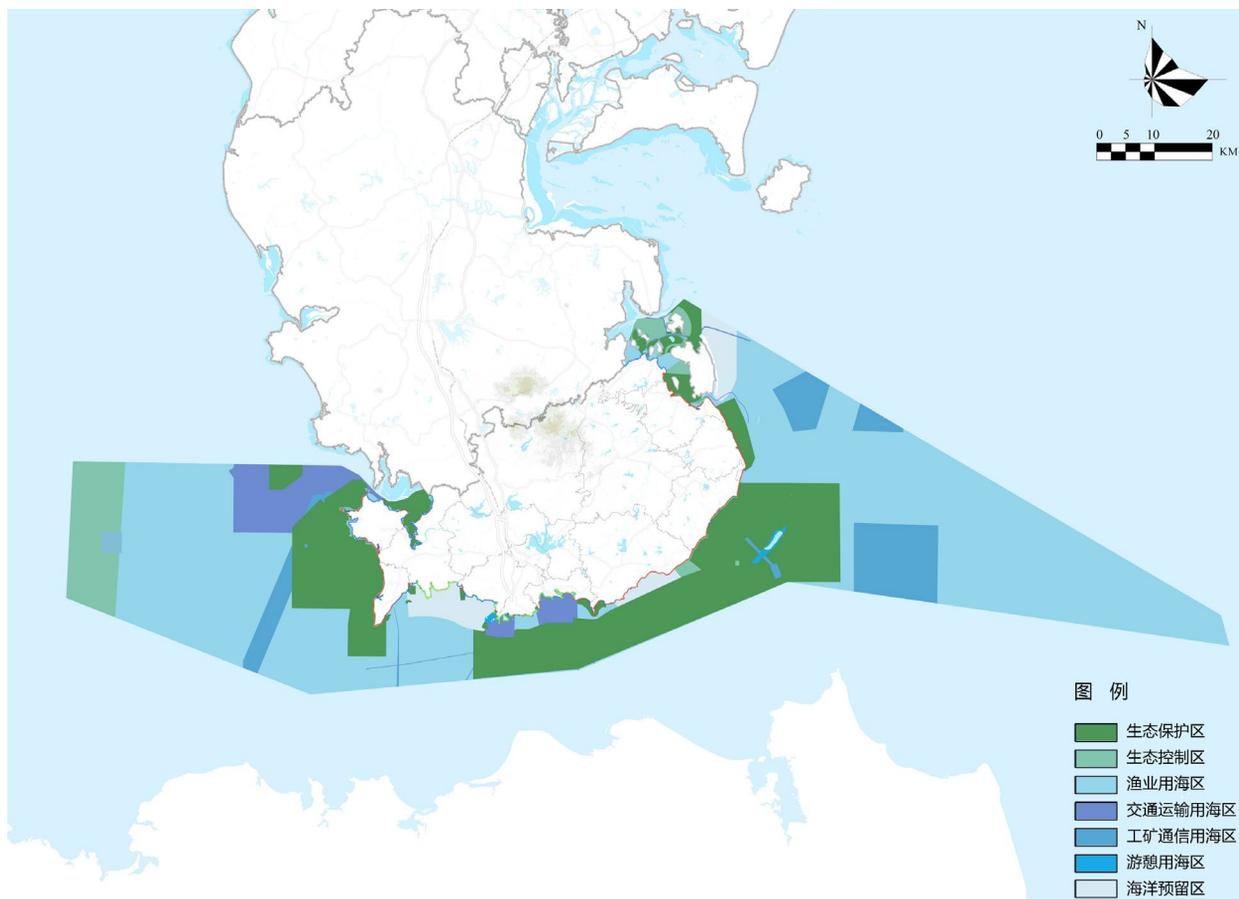
渔业用海区

游憩用海区

交通运输用海区

工矿通信用海区

海洋预留区



徐闻县海洋规划分区图

7.2 海洋保护利用格局

规划形成“一核、两带、多组团”的海洋保护利用空间格局

一核

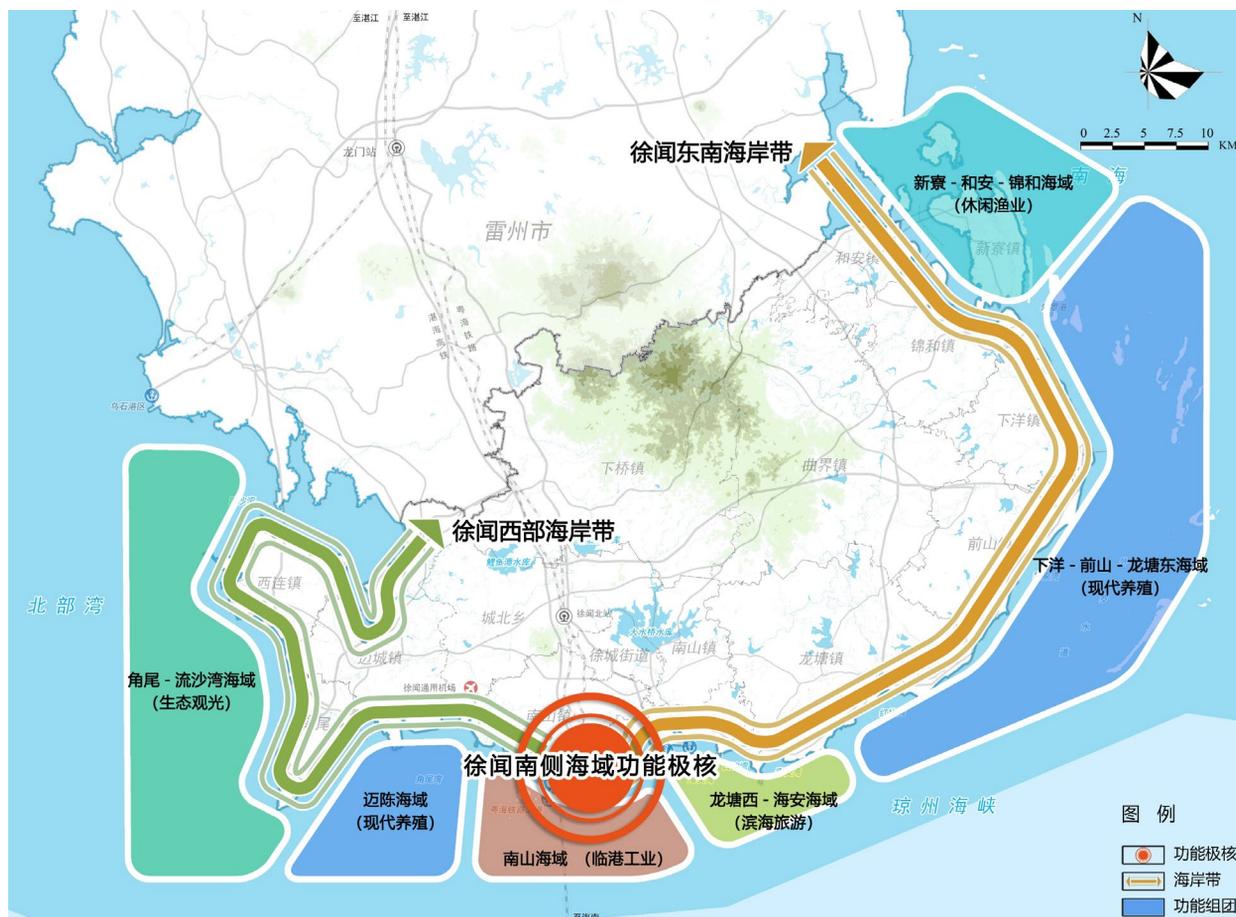
依托广东·海南（徐闻）特别合作区建设，重点打造徐闻南侧海域海洋功能极核，重点布局港口物流、自贸服务、休闲旅游等功能。

两带

东南海岸带有序推进琼州海峡北岸港航一体化资源整合，强化临港产业和休闲旅游发展；西部海岸带加强海洋自然保护区建设，促进现代海洋渔业和生态旅游发展。

多组团

积极推进徐闻滨海沿线各镇（乡）海域建设，重点加强滨海旅游业、现代海洋渔业、海洋能源、海洋交通运输业及涉海基础设施建设，打造多个海洋功能组团。



徐闻县海洋空间格局示意图

7.3 陆海功能协调

海岛保护与开发

引导有居民海岛有序建设

保障海岛民生，引导基础设施建设。加强有居民海岛典型生态系统、珍稀物种、淡水、自然景观、海岛岸线等重要资源保护，严格限制建设项目占用自然岸线。

合理限制生态控制类海岛

强化海岛生态保育和生态建设，保持海岛原生态，严禁随意开发，不得擅自改变岸线、地形地貌及其他自然生态环境原有状态。

严格保护生态保护类海岛

建立生态保护类海岛登记制度，严格保护海岛自然地形、地貌，禁止破坏海岛生态系统的开发行为，加强对受损海岛生态系统的整治与修复。

清单式管理发展类海岛

主要规划游憩用岛和渔业用岛。在保护的基础上适度利用游憩用岛，倡导生态旅游，突出海岛特色；渔业用岛主要用于支撑渔业发展基础设施建设，倡导生态养殖模式，鼓励绿色休闲渔业。

海岸带保护与利用

落实海岸带“一线管控”

划定严格保护、限制开发和优化利用三类岸线。

实现海岸建筑退缩线控制

除生产作业类岸线以外，海岸建筑退缩距离宜控制在38米至100米。具体退缩距离及管控要求应通过专项规划细化明确

分类保护利用海岸线资源

加强对海岸线资源统筹利用，强化海岸线分类管理，保护与利用并重，抓好“近海亲海”岸线的开发建设，满足港口、公众观景、休憩、旅游等需求。

加强围填海管控

严格控制围填海活动，除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海。加快处理围填海历史遗留问题，优先利用闲置或低效的围填海区域。

08 国土空间支撑体系

8.1 优化综合交通体系

8.2 完善基础设施体系

8.3 构建安全韧性城市



8.1 优化综合交通体系



构建“一主一辅多点”港口枢纽体系。统筹形成以南山作业区为主，海安作业区为辅，多个港口协同发展的县域港口布局。战略预留角尾、华丰、博赊、孝友等港口，为远期发展海洋产业、邮轮产品等留足弹性。



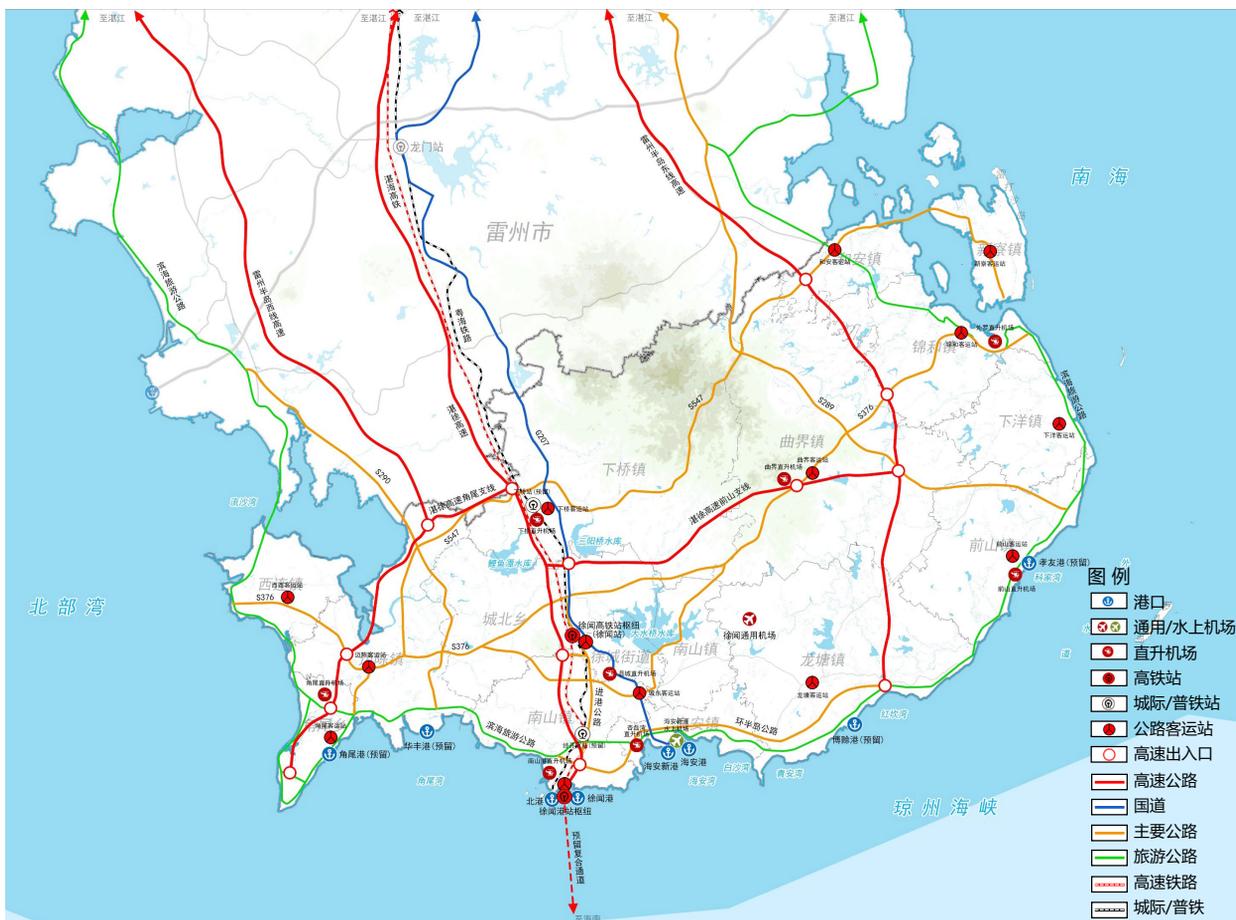
加强与湛江国际机场的联系。推动湛江机场与湛江、湛茂铁路衔接，实现徐闻与湛江机场40分钟的联程运输。积极推动徐闻通用机场建设，规划新增海安新港水上机场，结合主要旅游区、重点发展片区在县城及各乡镇分别布设若干直升机起降点。



推进湛江高铁建设，徐闻境内新增两个高铁站点。徐闻城区增设徐闻高铁站，徐闻港高铁站为与南山港轮渡作业区一体化结合。利用粤海铁路富余能力，对粤海铁路进行市域功能改造，融入全市城际铁路服务网络。近期以徐闻站、海安南站为主要对外城际车站，远期预留下桥站、经开区站，拓展服务城北、城南组团地区。



建设“一环三横三纵”骨干公路通道。“一环”为滨海旅游公路及角尾支线，“三横”为S547、S376、环半岛公路，“三纵”为S290、G207、S289，实现县城30分钟到达下桥、迈陈、曲界、前山、角尾等主要乡镇，1小时覆盖县域空间。



县域综合交通规划图

8.2 完善基础设施体系

构建绿色智慧的基础设施

加快智慧城市建设

- 以高速光纤宽带骨干网络和5G通信网络为基础，逐步实现通信信号全覆盖。

构建优质安全高效的供水网络

- 建立“同质、同服务”的城乡一体化供水安全保障体系



构建清洁低碳的能源供应系统

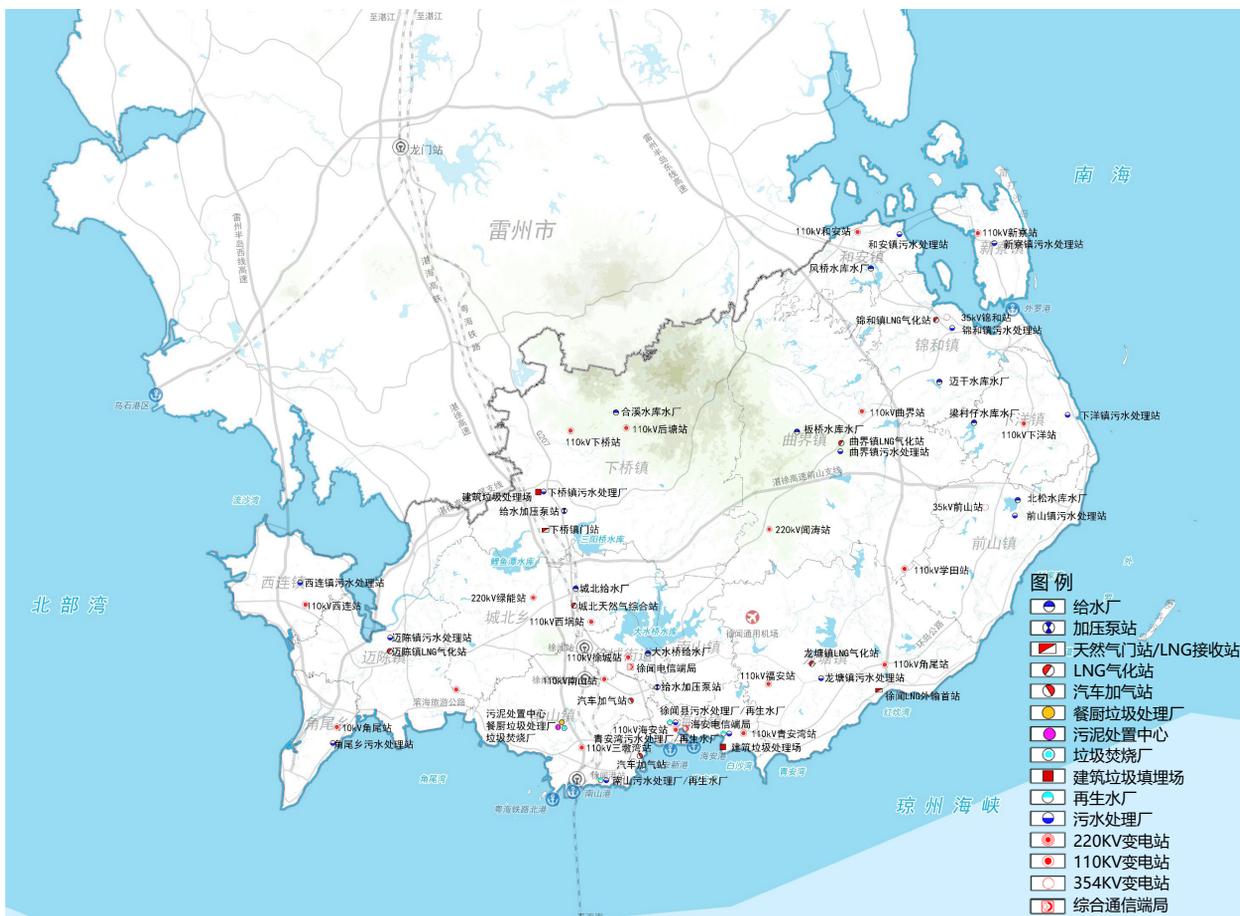
- 对接“县县通工程”龙门-徐闻项目

推进资源循环利用

- 综合渗、滞、蓄、净、用、排等措施，建设海绵城市，打造可持续的城市水循环系统
- 形成完善的垃圾分类投放、收集、运输与处理体系

打造集约高效的市政廊道体系

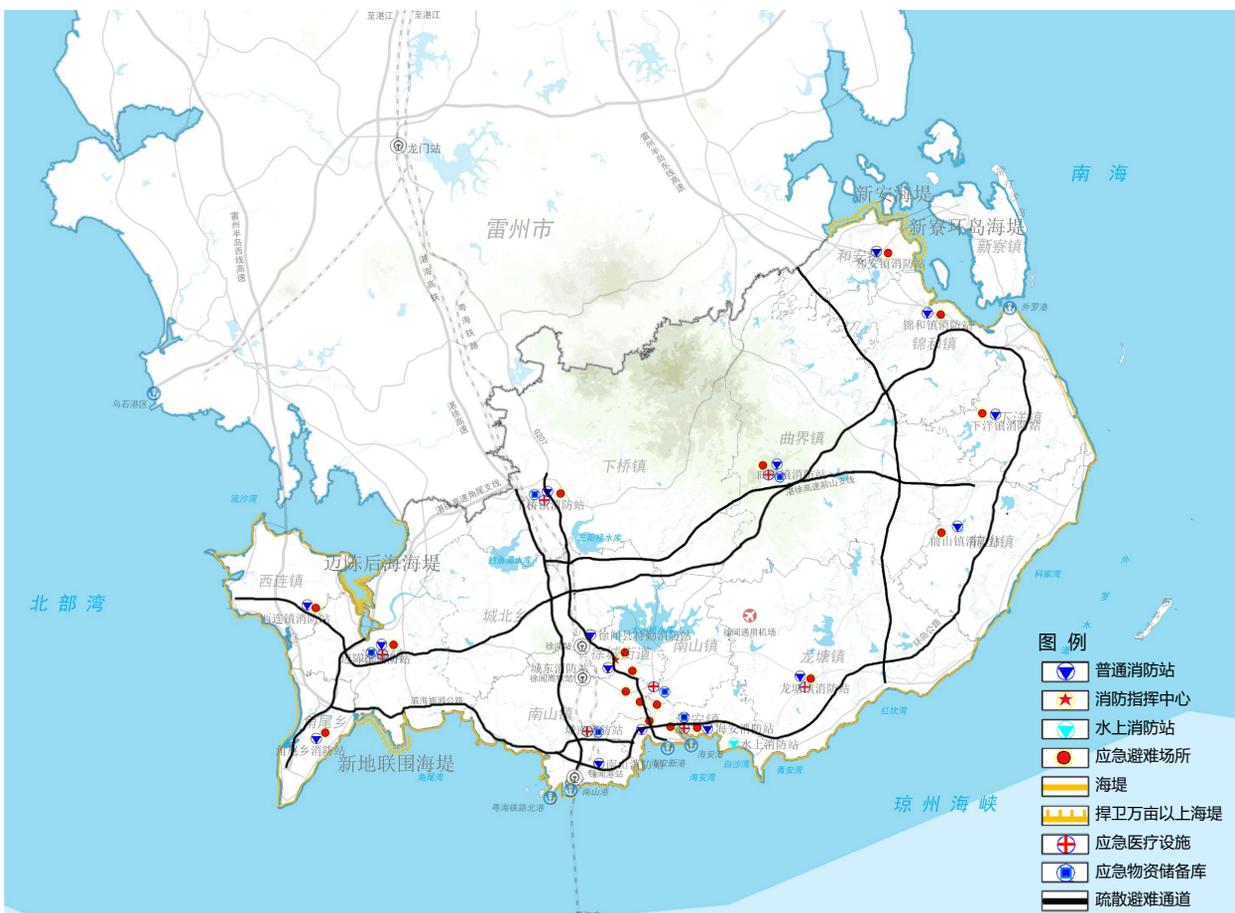
- 适度超前规划重大市政廊道，结合新建（改建）道路、城市更新、地下空间开发等时机，统筹推进综合管廊规划建设。



县域市政设施规划图

8.3 构建安全韧性城市

增强城乡安全与韧性



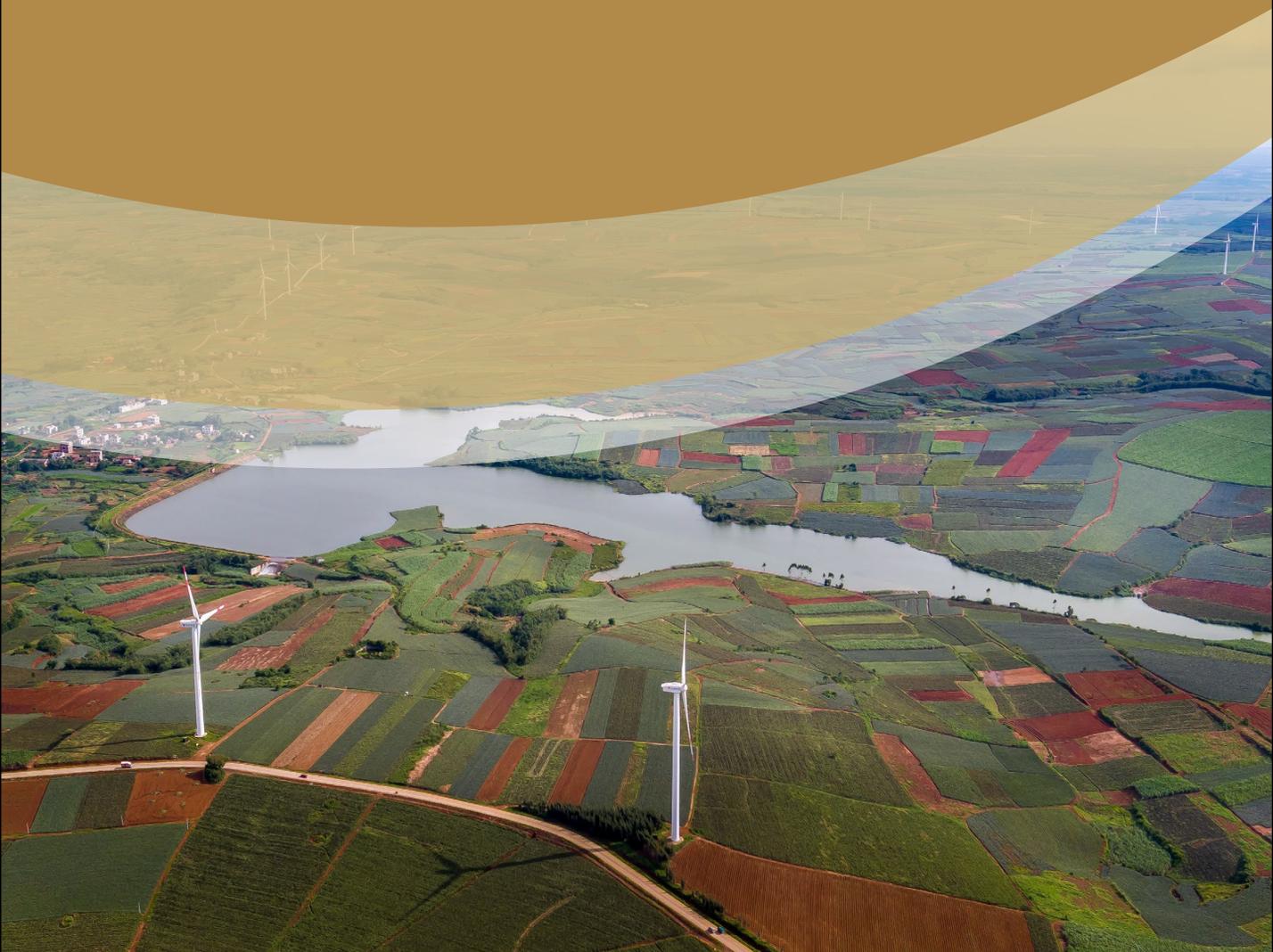
县域综合防灾减灾规划图

09 规划传导与实施保障

9.1 规划传导

9.2 保障重大项目需求

9.3 规划实施保障



9.1 规划传导

建立两级三类国土空间规划体系

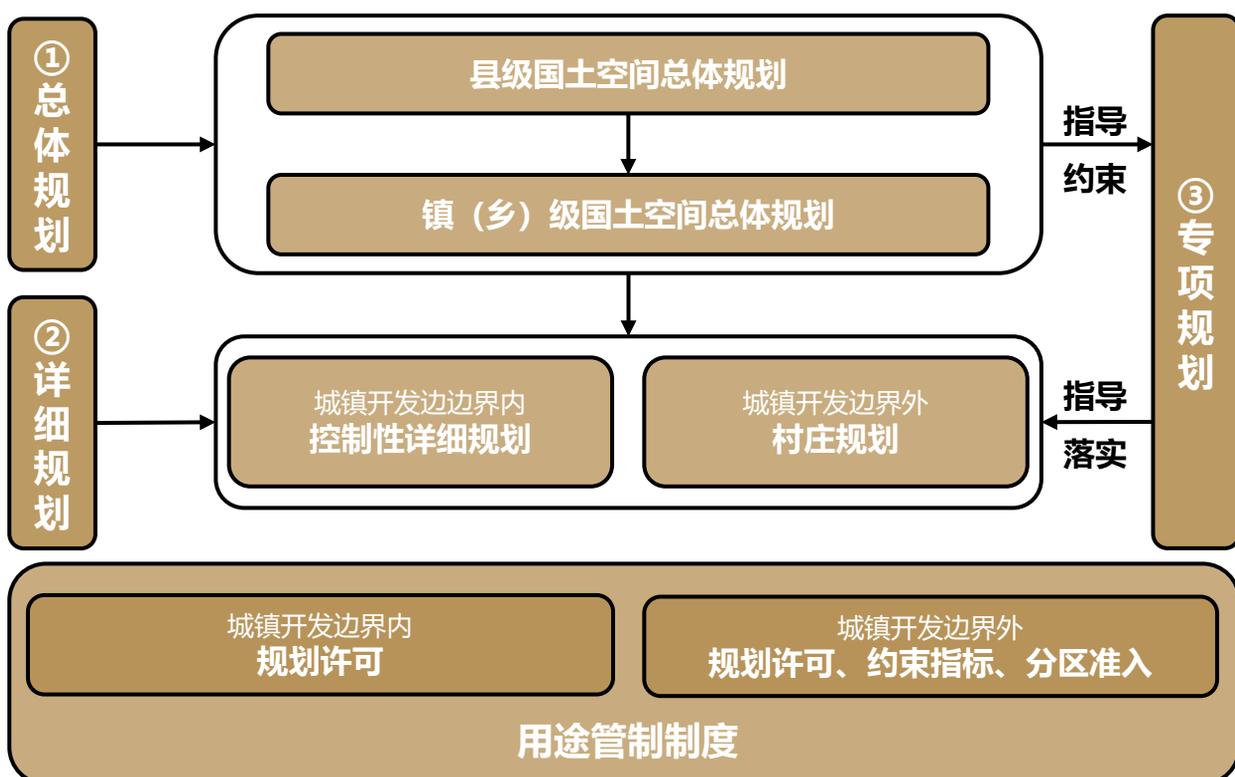
统筹县、镇（乡）两级国土空间总体规划。总体规划、详细规划和专项规划“三类”规划上下衔接、相互支撑。

明确镇（乡）级国土空间规划指引

明确镇（乡）级国土空间规划目标、约束性指标、规划分区、重要控制线、要素配置等要求。

指导详细规划和专项规划

制定详细规划单元划分方案和单元规划指引，建立详细规划分层编制审批机制。制定重点区域、领域专项规划编制目录清单。



9.2 保障重大项目需求

推进广东·海南（徐闻）特别合作区建设

以海南自贸港功能拓展试验区、广东协同海南产业保障基地、中国大陆最南端滨海旅游度假胜地的总体定位为目标，谋划与海南优势互补、高质量发展的产业集群，有序推进广东·海南（徐闻）特别合作区开发建设。

落实重大交通设施建设

加快推动湛海高铁、雷州半岛西线、东线高速等对外快速通道建设，落实徐闻境内两个高铁枢纽站点，预留公铁复合跨海通道设施，按一级公路标准优化提升县域国省道路，提升县域综合交通效率。

9.3 规划实施保障

健全规划管控体系

- 健全国土空间分区分类用途管制
- 建立空间资源统筹利用的管控保障机制
- 探索“多规合一”规划管理新模式

完善规划实施监测预警

- 建设国土空间“一张图”信息平台
- 建立规划动态监测评估制度

落实自然资源统一管理

- 建立健全自然资源动态监测和预警机制
- 建立权责明确的自然资源产权体系
- 健全自然资源资产管理体制

完善规划实施法规政策

- 深化落实国土空间规划编制、实施、监督、评估和动态调整的全过程配套法规、政策文件
- 细化完善人口、财税等配套落实政策

提交建议渠道

1. 邮寄地址：广东省湛江市徐闻县城东大道北段（徐闻县自然资源局）（请在信封上标注“徐闻县国土空间总体规划意见建议”字样）。
2. 电子邮箱：xwlr.gov@163.com（请在邮件标题标注“徐闻县国土空间总体规划意见建议”字样）。