

陆丰市陂洋镇土地利用总体规划（2010-2020年）  
修改方案（陆丰市陂洋镇镇级公益性墓园  
项目）

陆丰市陂洋镇人民政府  
2022年8月

# 目 录

一、概况 .....	1
(一) 区域概况 .....	错误!未定义书签。
(二) 现行规划编制及实施情况 .....	错误!未定义书签。
(三) 项目建设背景 .....	错误!未定义书签。
(四) 项目建设的必要性 .....	错误!未定义书签。
(五) 项目选址与建设规模 .....	错误!未定义书签。
二、规划修改的依据 .....	1
(一) 相关法律法规及政策文件 .....	5
(二) 土地利用总体规划及其他相关部门规划 .....	5
(三) 相关基础资料 .....	7
三、规划修改的原则 .....	7
四、规划修改的必要性、可行性 .....	8
(一) 规划修改的必要性 .....	8
(二) 规划修改的可行性 .....	10
(三) 与相关规划的协调性 .....	12
五、规划修改具体情况 .....	14
(一) 调入地块的土地利用情况 .....	14
(二) 调出地块的土地利用情况 .....	15
(三) 土地利用规划结构与布局的修改 .....	16
(四) 主要约束性指标的修改 .....	16
(五) 土地用途分区及建设用地管制分区的修改 .....	17

(六) 土地整治项目实施的影响 .....	18
(七) 耕地占补平衡分析 .....	18
六、规划修改对土地利用总体规划实施的影响 .....	18
(一) 规划修改对土地利用规划结构的影响 .....	18
(二) 规划修改对主要调控指标的影响 .....	19
(三) 规划修改对土地利用布局的影响 .....	20
(四) 规划修改对建设用地空间管制的影响 .....	20
(五) 规划修改对土地节约集约利用的影响 .....	21
七、规划修改对环境的影响 .....	21
(一) 区域自然环境概况 .....	错误!未定义书签。
(二) 与地区环境保护规划的相宜性 .....	错误!未定义书签。
(三) 规划修改对环境影响的评价 .....	21
(四) 减缓不良环境影响的措施 .....	错误!未定义书签。
(五) 环境影响评价结论与建议 .....	错误!未定义书签。
八、规划修改方案实施的保障措施 .....	29
九、结论 .....	31
十、征求意见及采纳情况说明 .....	31
附表、附图及附件 .....	错误!未定义书签。

## 一、概况

### （一）区域概况

#### 1、地理区位

陆丰市位于广东省汕尾市东南部碣石湾畔，北与陆河县、普宁市交界，东与惠来县接壤，西与海丰县和汕尾城区为邻，南濒南海。地势由北向南倾斜，属南亚热带季风气候，四季温暖，雨量充沛，日照充分，无霜期长，海洋性季风明显。

陂洋镇位于陆丰市东北部，东接惠来县，西连八万镇，南与铜锣湖农场为邻，北依陆丰市、普宁市。全镇总面积 161 平方公里，辖 14 个村委会。

#### 2、社会经济发展概况

2021 年，陆丰市实现地区生产总值 418.52 亿元，同比上年增长（下同）13.9%；全社会固定资产投资额 314.1 亿元，增长 30.8%，农业总产值 122.2 亿元，增长 8.4%，社会消费品零售总额 163.68 亿元，增长 8.1%；一般公共财政预算收入 10.17 亿元，增长 17.2%，政府性基金预算收入 11.7 亿元；一般公共财政预算支出 90.9 亿元，增长 2.82%。

### （二）现行规划实施概况

2011 年 8 月，汕尾市被确定为国土资源部土地规划定期评估和适时修改试点之一，开展汕尾市土地利用总体规划评估修改工作。汕尾市编制《广东省汕尾市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整方

案》，修改更新各县（市、区）规划数据库，并于 2013 年 12 月经广东省人民政府同意后由省国土资源厅批复（粤国土资规划改复〔2013〕89 号）。2015 年 3 月全省开展土地利用总体规划调整完善工作，陆丰市人民政府编制了《广东省陆丰市土地利用总体规划（2010-2020 年）调整完善方案》（以下简称“现行规划”），并于 2017 年 9 月 6 日取得广东省国土资源厅批复（粤国土资规划调复〔2017〕15 号）。

根据现行规划，到 2020 年，陂洋镇耕地保有量不低于 1900 公顷，基本农田保护面积不低于 1503.6 公顷，建设用地总规模控制在 790 公顷以内，城乡建设用地规模控制在 298 公顷以内。陂洋镇各项土地利用调控指标如表 1-1 所示。

表 1-1 陂洋镇土地利用主要调控指标表

单位：公顷

规划指标		2020 年	指标属性
总量指标	耕地保有量	1900	约束性
	基本农田保护面积	1503.6	约束性
	建设用地总规模	790	预期性
	城乡建设用地规模	298	约束性
	城镇工矿用地规模	58.8	预期性
	交通、水利及其他建设用地规模	492	预期性

注：数据来源于现行规划。

### （三）项目建设背景

公益性墓地建设是配合我国殡葬业的不断改革、促进社会文明及提升殡葬文化的具体行动。经济发达地区已经把公益性墓地建设作为当地人文景观看待。随着新农村建设的推进，建设一座风景优美、设施完善的公益性墓地项目可以作为一个地区经济发展的增长点。另

外，公益性墓地是社会公共设施的重要组成部分，也是社会建设的组成部分，随着社会的发展和人们生活质量的提高，人们对公益性墓地的需求也将越来越高，建设好公益性墓地正是满足社会发展的需要。

随着陂洋镇人口城镇化、老龄化进程不断加快，人民群众殡葬观念逐步转变，死亡人口增长与资源环境之间的矛盾、殡葬服务需求与供给之间的矛盾越来越严重，亟需扩大殡葬服务供给，满足人民群众的殡葬服务需求，促进全镇殡葬事业实现健康科学发展。从实际出发，结合本地民情，陂洋镇人民政府拟在陂洋镇洋口村建设陆丰市陂洋镇镇级公益性墓园项目。该项目建成后可为陂洋镇范围内有迁坟需求的村民提供集中安置及祭祀的场所。

#### （四）项目建设的必要性

##### 1、项目建设是减轻群众负担、保障基本殡葬需求的重要途径

解决逝者的殡葬需求问题是保障和改善民生的重要方面。随着社会的发展和人们生活质量的提高，群众对公墓的需求也越来越高。与此同时，公益性安葬设施建设滞后，经营性公墓价格偏高，导致群众对安葬服务的满意度不高。

该项目的建设，通过实行集中墓葬、统一骨灰楼安置，推行节地生态安葬，有利于推动殡葬服务供给侧结构性改革，加大公益安葬服务有效供给，进一步减轻群众丧葬负担，更好地保障群众“逝有所安”的基本需求。

##### 2、项目建设是深化殡葬改革、倡导移风易俗的迫切需要

殡葬改革是破千年旧俗、树一代新风的重大社会习俗改革。从土葬到火葬是一场革命，从火葬到生态安葬也是一场革命。由于传统丧葬陋俗的顽固性和反复性，重敛厚葬之风盛行，占用耕地建坟、过度使用不可降解材料、骨灰装棺再葬等问题突出，造成了环境污染和资源浪费，助长了盲目攀比、奢侈浪费等不良治丧风气。

该项目的建设，有利于深化群众对殡葬改革与资源环境关系的认识，促进群众转变落后丧葬观念，培育绿色、文明、健康的现代安葬理念和行为习惯，引领殡葬改革新风，进一步夯实深化殡葬改革的社会基础。

### 3、项目建设是推行节地生态安葬、促进生态文明建设的内在要求

2018年，民政部等16个部门制定了《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》，明确了节地生态安葬的基本内涵，突出了节约资源和保护环境的价值导向，并以促进人与自然和谐发展为工作目标。当前，陂洋镇节地生态安葬设施供给不足，激励引导和规范管理的制度机制不完善，群众对节地生态安葬的接受程度不高，乱埋乱葬、过度使用不可降解材料等问题还比较突出，与绿色发展理念不相符合，与殡葬改革宗旨不相适应，迫切需要推行节地生态安葬的宣传与落实，加强对群众治丧观念和治丧活动的正向激励引导，进一步深化殡葬改革，促进资源节约和环境保护，促进人与自然和谐发展。

该项目的建设，不仅有助于革除铺张浪费陋习，提高城市殡仪服务能力，也有利于积极培育文明节俭、生态环保、移风易俗的殡葬新

风尚，建立移风易俗、弘扬社会主义核心价值观，促进全镇生态文明建设、造福当代和子孙后代，对于全面深化殡葬改革具有十分重要而深远的意义。

综上所述，该项目的建设是十分必要的。

## （五）项目选址与建设规模

项目选址位于陂洋镇洋口村，周边场地相对空旷，为树林地貌，地形为低丘山地，拟建地点交通条件良好。项目规划用地面积为1.6064公顷，主要建设骨灰安葬区、业务办公区以及公共服务区。

## 二、规划修改的依据

### （一）相关法律法规及政策文件

- 1、《中华人民共和国土地管理法》（2004年国家主席令第28号）；
- 2、《土地利用总体规划管理办法》（国土资源部令第72号）；
- 3、《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
- 4、《广东省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》；
- 5、《国土资源部关于严格执行土地利用总体规划实施管理的通知》（国土资发〔2012〕2号）；
- 6、《国土资源部关于严格执行土地使用标准大力促进节约集约用地的通知》（国土资发〔2012〕132号）；
- 7、《国土资源部关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》（国土资发〔2014〕18号）；
- 8、《广东省人民政府办公厅印发广东省土地利用总体规划实施

管理规定的通知》（粤府办〔2013〕3号）；

9、《中共广东省委 广东省人民政府关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》（粤发〔2017〕21号）；

10、《广东省国土资源厅关于印发<广东省土地利用总体规划修改管理规定>的通知》（粤国土资规划发〔2013〕23号）；

11、《广东省国土资源厅关于印发<广东省土地利用总体规划实施管理规定>、<广东省土地利用总体规划修改管理规定>相关配套文件的通知》（粤国土资规划发〔2013〕83号）；

12、《广东省国土资源厅关于进一步规范土地利用总体规划修改的通知》（粤国土资规划发〔2014〕337号）；

13、《广东省国土资源厅关于改进土地利用总体规划修改备案工作的通知》（粤国土资规划发〔2017〕44号）；

14、《广东省国土资源厅关于做好土地利用总体规划审核备案等工作的通知》（粤国土资规划发〔2018〕50号）；

15、《关于我市各镇公益性生态墓园建设问题的批复》（陆府函〔2008〕42号）；

16、《关于加强和规划公益性生态墓园建设和管理意见》（粤民福〔2007〕34号）；

17、《产业结构调整指导目录（2011年本）（2013年修正）》；

18、《限制用地项目目录（2012年本）》；

19、《禁止用地项目目录（2012年本）》。

## （二）土地利用总体规划及其他相关部门规划

- 1、《广东省陆丰市土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善方案》；
- 2、《陆丰市陂洋镇土地利用总体规划（2010-2020年）》；
- 3、《汕尾市城市总体规划（2011-2020年）》；
- 4、《汕尾市环境保护规划纲要（2008-2020年）》；
- 5、《陆丰市国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》

## （三）相关基础资料

- 1、陆丰市经济发展水平、产业政策及发展布局等资料；
- 2、其他相关基础资料。

## 三、规划修改的原则

- 1、坚持最严格的耕地保护制度，不得减少本行政区域内耕地保有量和基本农田保护面积，落实耕地数量质量占补平衡；
- 2、坚持最严格的节约用地制度，切实提高土地利用综合效益，不得突破上级土地利用总体规划确定的各类建设用地规模；
- 3、有利于土地利用结构和布局优化；
- 4、优先保障国家和省重点建设项目用地；
- 5、有利于土地生态建设，促进土地可持续利用；
- 6、不得制约土地整治项目的实施、不得占用高标准农田建设区域；
- 7、不得涉及经批准的国家级和省级开发区。

## 四、规划修改的必要性、可行性

### （一）规划修改的必要性

#### 1、项目选址的特殊性

##### （1）陆丰市陂洋镇镇级公益性墓园项目

根据《城市公益性公墓建设标准》（建标 182-2017），城市公益性公墓建设应坚持“节地生态、绿色环保、立足现实、兼顾发展”的原则，宜保留原有的自然和人文景观，节约用地。选址应考虑当地的地形、地势，常年主导风向、风速，大气稳定度及周边环境敏感区分布等因素，选择有利于烟气扩散且不引起环境影响纠纷的区域。

根据《关于进一步规范和加强公墓建设管理的通知》（民发〔2008〕203 号），公墓选址应充分利用历史形成的墓葬点，利用荒山荒地或不宜耕种的瘠地进行规划和建设。此外，该项目属于骨公益性公墓山项目，选址还应综合考虑所在区域的社会经济、民族、习俗和传统风貌等地方特点和选址周围的环境条件，充分利用选址内有保留价值的河湖水域、地形地物、植被、道路、建筑物与构筑物等，使建筑与周围环境相协调。因此，该项目的选址受综合因素影响，选址具有特殊性。同时，该项目在选址过程中坚持节约、集约和不占耕地尤其是基本农田的原则，综合确定最终选址。

#### 2、项目选址的合理性

##### （1）陆丰市陂洋镇镇级公益性墓园项目

根据其特殊性，该项目选址经多次调研和方案优化后，具备以下建设条件：

1) 地形地貌: 周边场地相对空旷, 地貌为树林地貌, 地形为低丘山地。

2) 气候条件: 属亚热带季风气候, 夏季长冬季短, 气温、湿度适宜, 全年均可施工。

3) 权属条件: 项目拟用地涉及林地, 需要征收林地。

4) 交通条件: 周边有道路相通, 交通运输条件良好。

5) 公共服务设施: 水电等公共设施配套良好。

综上所述, 该项目所在地交通、气候、公共设施条件均可满足该项目的建设条件, 土地属于疏林地, 不需拆迁民房, 有利于减少工程建设的投资, 符合当地民风民俗。同时, 该项目选址利用荒山荒地或不宜耕种的瘠地进行规划和建设, 遵循了《关于进一步规范和加强公墓建设管理的通知》(民发〔2008〕203号)节地生态的原则。因此, 项目的选址是科学合理的。

### 3、项目选址不符合土地利用总体规划

#### (1) 陆丰市陂洋镇镇级公益性墓园项目

根据现行规划, 该项目用地位于陆丰市陂洋镇规划建设用地控制范围外, 不符合现行规划。但该项目属于对选址有特殊要求的单独选址建设项目, 符合《广东省国土资源厅关于印发〈广东省土地利用总体规划修改管理规定〉的通知》(粤国土资规划发〔2013〕23号)和《广东省国土资源厅关于进一步规范土地利用总体规划修改的通知》(粤国土资规划发〔2014〕337号)中关于规划修改的条件, 因此可对陆丰市陂洋镇土地利用总体规划进行局部修改。

## （二）规划修改的可行性

### 1、项目建设符合规划修改条件

本项目用地虽不符合现行规划，但符合《广东省国土资源厅关于印发〈广东省土地利用总体规划修改管理规定〉的通知》（粤国土资规划发〔2013〕23号）（以下简称《通知》）规定第五条的第二点：“能源、交通、水利、矿山、军事设施等对选址有特殊要求的单独选址建设项目用地”；《广东省国土资源厅关于进一步规范土地利用总体规划修改的通知》（粤国土资规划发〔2014〕337号）第一条规定的严格土地利用总体规划修改适用范围中说明对选址有特殊要求的墓地是属于《通知》中的“能源、交通、水利、矿山、军事设施等对选址有特殊要求的单独选址建设项目用地”。因此，本项目用地虽不符合现行规划，但属于墓地建设项目，符合土地利用总体规划修改的条件。

### 2、符合相关产业政策

根据《产业结构调整指导目录（2011年本）（2013年修正）》，该项目属于鼓励类中“其他服务业”的“公共殡葬服务设施建设”项目。项目的建设符合国家产业政策。

### 3、项目用地符合供地政策

根据《限制用地项目目录（2012年本）》和《禁止用地项目目录（2012年本）》，该项目属于限制用地项目中“其他项目”的“公墓项目”，该类项目禁止占用耕地，亦不得通过先行办理城市分批次农用地转用等形式变相占用耕地；该项目不属于禁止用地项目。该项目

用地范围不占用耕地，因此，该项目的建设符合国家供地政策。

#### 4、项目用地规模的合理性

本次规划修改涉及的陂洋镇公益性墓园项目，其规划用地面积为1.6046公顷。项目具体的工程建设规模见表 4-1。

表 4-1 陂洋镇公益性墓园项目建设规模与内容一览表

单位：公顷

序号	内容	面积	备注
1	规划总用地面积	1.6046	
2	骨灰安葬区	0.4892	
	骨灰安葬墓穴区	0.4167	安葬 2000 个骨灰 (320 个/亩)
	骨灰安放格位区	0.0725	安放 2900 个骨灰 (0.25 m <sup>2</sup> /格)
3	办公区	0.0550	
	业务用房	0.0200	
	管理用房	0.0100	
	附属用房	0.0250	
4	公共服务区	1.0622	
	公共停车场、回车场	0.0540	
	集散广场	0.0427	
	道路	0.1472	
	绿地	0.8183	

城市公益性公墓的建设规模应根据骨灰安置总量确定，并与服务人口数量、年死亡率、地区经济发展水平等因素相协调。根据广东陆丰市陂洋镇及其周边人口数量和年死亡率等数据，本项目属四类城市公益性公墓。根据《城市公益性公墓建设标准（建标 182-2017）》（以下简称“建设标准”），骨灰安置总量不宜超过 15000 个，本项目墓穴安葬数量不宜超过骨灰安置总量的 40%，且每亩安葬墓穴数不宜超过 320 个，骨灰安置区中骨灰安放格位的单位建筑面积指标不宜大于 0.25m<sup>2</sup>/格，绿化覆盖率不宜低于 50%。经核算，本项目各项规模符

合建设标准，具体对照情况可见下表：

表 5 项目建设用地标准对照表

对比标准项目	单位	用地标准	项目
骨灰安置总量	个	$\leq 15000$	4900
墓穴位安置总量	个	$\leq 4000$	2000
每亩可安葬墓穴数	个	$\leq 320$	320
骨灰安放格位单位占地	$m^2$	$\leq 0.25$	0.25
业务用房	$m^2$	$\leq 200$	200
管理用房	$m^2$	$\leq 100$	100
附属用房	$m^2$	$\leq 250$	250
绿化覆盖率	%	$\geq 50$	51

根据上表的比较结果，项目各项建设用地指标均符合建设标准，用地规模合理可行。通过本次规划修改，不仅保障了公益性节地生态安葬设施用地需求，促进了土地的集约化利用，还使陆丰市陂洋镇内建设用地得以更有效地利用，并将进一步促进“两个文明”建设和城镇化健康发展。综上所述，项目的用地规模合理且能体现节约集约用地指导思想。

### （三）与相关规划的协调性

#### 1、与经济社会发展规划相衔接

《陆丰市国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》中。本项目的建设有利于完善陂洋镇的社会福利服务体系，强化全区殡葬行业管理，有利于构建和谐、绿色陂洋镇，同时将有效提高陂洋镇土地的集约化利用程度，对陂洋镇的可持续发展等具有重要意义。

#### 2、与城市总体规划的衔接

本次规划修改方案的用地范围不涉及《汕尾市城市总体规划

（2011-2020年）》中的生物多样性保护生态区、水源涵养生态区、自然保护区、森林公园、重点建设项目以及重点保护文物单位等区域，与《汕尾市城市总体规划（2011-2020）》的相关规划相衔接。

《汕尾市城市总体规划（2011-2020）》中还提出，要大力推进生态文明建设，树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式等。

本项目的建设可以有效节约土地资源，减少乱埋乱葬现象对环境的不良影响，是贯彻绿色发展理念、促进生态文明建设的内在要求，与汕尾市城市总体规划的思路和原则相协调。

### 3、与土地整治规划相衔接

根据《汕尾市陆丰市土地整治规划（2016-2020年）》，本项目用地范围不涉及陆丰市已建和在建的高标准农田项目，也不涉及“十四五”整治规划中的整治规划中高标准农田建设、垦造水田、宜耕后备土地资源开发等整治项目范围，不影响土地整治项目的实施。

### 4、与地区环境保护规划的协调性

本项目已与主体功能区规划确定的限制开发区、禁止开发区、《汕尾市环境保护规划纲要（2008-2020年）》划定的严格控制区相衔接，不涉及自然保护区核心区和缓冲区、森林公园、地质公园、列入省级以上保护名录的野生动植物自然栖息地、水源保护区核心区、蓄滞洪

区、地质灾害易发区等具有重要生态保护价值的区域。

## 五、规划修改具体情况

本次规划修改方案中调入地块位于陂洋镇洋口村，面积为 1.6064 公顷；调出地块位于陂洋镇洋口村，面积为 1.6064 公顷。

### （一）调入地块的土地利用情况

#### 1、调入地块的土地利用现状情况

本次规划修改调入地块位于陂洋镇洋口村，面积为 1.6064 公顷。根据陆丰市 2020 年度土地变更调查成果，调入地块土地利用现状为农用地 0.9079 公顷（其中园地 0.2946 公顷，林地 0.6133 公顷）、未利用地 0.6985 公顷。具体情况见下表。

表 10 调入地块土地利用现状情况表

单位：公顷

地块 编号	地块位置		农用地					建设 用地	未利 用地	合计
			小计	耕地	园地	林地	其他 农用地			
TR01	陂洋镇	洋口村	0.5741	0	0.2946	0.2795	0	0.0000	0.6985	1.2726
TR02	陂洋镇	洋口村	0.3338	0	0.0000	0.3338	0	0.0000	0	0.3338
合计			0.9079	0	0.2946	0.6133	0	0.0000	0.6985	1.6064

注：数据是陆丰市 2018 年度土地变更调查成果基础上统计形成，不涉及可调整地类。

#### 2、调入地块的土地利用规划情况

根据现行规划，调入地块土地利用规划地类为农用地 1.6064 公顷（其中园地 1.6064 公顷）。按土地用途分区划分，调入地块涉及一般农地区 1.6064 公顷。按建设用地管制分区划分，调入地块全部为限制建设区。调入地块不涉及基本农田、高标准农田建设区域以及其他土地整治项目区域。具体情况见表 11。

表 11 调入地块土地利用规划情况表

单位: 公顷

地块 编号	地块位置	农用地					建设 用地	其他 土地	合计
		小计	耕地	园地	林地	其他 农用地			
TR01	陂洋镇	洋口村	1.2726	0	1.2726	0	0	0	1.2726
TR02	陂洋镇	洋口村	0.3338	0	0.3338	0	0	0	0.3338
合计		1.6064	0	1.6064	0	0	0	0	1.6064

注: 数据是在现行规划数据库成果基础上统计形成。

## (二) 调出地块的土地利用情况

### 1. 调出地块的土地利用现状情况

本次规划修改调出地块位于陂洋镇洋口村, 面积为 1.6064 公顷。

根据陆丰市 2020 年度土地变更调查成果, 调出地块土地利用现状为农用地 1.6064 公顷 (其中园地 0.5744 公顷, 林地 0.9931 公顷、其他农用地 0.0389 公顷)。

表 12 调出地块土地利用现状情况表

单位: 公顷

地块 编号	地块位置	农用地					建设 用地	未利 用地	合计
		小计	耕地	园地	林地	其他 农用地			
TC01	陂洋镇	洋口村	1.6064	0	0.5744	0.9931	0.0389	0	1.6064
合计		1.6064	0	0.5744	0.9931	0.0390	0	0	1.6064

注: 数据是在陆丰市 2020 年度土地变更调查成果基础上统计形成, 不涉及可调整地类。

### 2. 调出地块的土地利用规划情况

根据现行规划, 调出地块土地利用规划情况全部为建设用地 (其中其他建设用地 1.6064 公顷)。按土地用途分区划分, 调出地块涉及其他用地区 1.6064 公顷。按建设用地管制分区划分, 调出地块涉及限制建设区 1.6064 公顷。调出地块不涉及陆丰市经批准的国家和省级开发区。

### （三）土地利用规划结构与布局的修改

规划修改前，调入地块的规划地类全部为农用地；调出地块的规划用途为其他建设用地。规划修改后，调入地块的规划地类修改为其他建设用地；调出地块还原为现状农用地。

本次规划修改后，陂洋镇规划农用地面积保持不变；建设用地面积保持不变。具体变化情况如下表。

表 13 规划修改后土地利用规划结构变化情况表

单位：公顷

地块性质	调整情况	农用地					建设用地	其他土地	合计
		小计	耕地	园地	林地	其他农用地			
调入地块	调整前	1.6064	0	1.6064	0	0	0	0	1.6064
	调整后	0	0	0	0	0	1.6064	0	1.6064
调出地块	调整前	0	0	0	0	0	1.6064	0	1.6064
	调整后	1.6064	0	1.6064	0	0	0	0	1.6064
变化情况		0	0	0	0	0	0	0	0

注：“+”表示增加，“-”表示减少，下同。

### （四）主要约束性指标的修改

#### 1、耕地保有量

根据《广东省国土资源厅关于印发〈广东省土地利用总体规划修改管理规定〉的通知》（粤国土资规划发〔2013〕23号）等规定，规划修改需保证“耕地保有不减少”。本次规划修改前，陂洋镇耕地保有量为441.0公顷。本次规划修改调入地块不涉及现状耕地（水田）。

#### 2、基本农田保护面积

本项目不涉及永久基本农田，规划修改后，陂洋镇基本农田保护面积保持不变。

### 3、建设用地总规模

本次规划修改拟在陂洋镇调入其他建设用地 1.6064 公顷, 同时拟在镇内调出其他建设用地 1.6064 公顷。规划修改后, 陂洋镇建设用地总规模保持不变。

#### （五）土地用途分区及建设用地管制分区的修改

##### 1、土地用途分区

规划修改前, 调入地块全部为一般农地区; 调出地块全部为其他用地区。规划修改后, 调入地块全部修改为其他用地区; 调出地块修改为一般农地区。

本次规划修改后陂洋镇一般农地区保持不变, 林业用地区保持不变, 其他用地区面积保持不变, 城镇建设用地面积保持不变。具体变化情况见下表。

表 14 规划修改后土地用途分区变化情况表

单位: 公顷

用途分区 地块性质	一般农地区	林业用地区	其他用地区	城镇建设用地
调入地块	-1.6064	0	+1.6064	0
调出地块	+1.6064	0	-1.6064	0
变化情况	0	0	0	0

##### 2、建设用地空间管制分区

规划修改前, 调入地块建设用地空间管制分区涉及限制建设区 1.6064 公顷, 调出地块涉及限制建设区 1.6064 公顷。规划修改后, 调入地块涉及限制建设区 1.6064 公顷, 调出地块均为限制建设区, 陂洋镇各建设用地管制分区面积保持不变。具体变化情况见下表。

表 15 规划修改后空间管制分区变化情况表

单位: 公顷

地块性质 \ 管制分区	允许建设区	限制建设区
调入地块	0	-1.6064
调出地块	0	+1.6064
变化情况	0	0

## (六) 土地整治项目实施的影响

本项目不涉及已建和在建的高标准农田项目, 也不涉及整治规划中的高标准农田, 不影响高标准农田项目的实施。

## (七) 耕地占补平衡分析

### 1. 调整地块涉及耕地情况

本次规划修改方案调入地块不涉及现状耕地。

## 六、规划修改对土地利用总体规划实施的影响

### (一) 规划修改对土地利用规划结构的影响

根据现行规划, 规划至 2020 年陂洋镇农用地面积为 7278.7113 公顷, 占土地总面积的 91.59%, 其中耕地 941.5004 公顷, 占土地总面积的 11.85%; 建设用地 320.4641 公顷, 占土地总面积的 4.02%, 其中城乡建设用地 273.7313 公顷, 占土地总面积 3.44%; 其他土地 349.3234 公顷, 占土地总面积的 4.39%。

表 18 土地利用规划结构调整情况表

单位: 公顷、%

地类	年份	修改前 2020 年		修改后 2020 年		规划修改变化情况	
		用地面积	比重	用地面积	比重	用地面积	比重
农用地	耕地	941.5004	11.85	941.5004	11.85	0	0
	园地	503.6109	6.34	503.6109	6.34	0	0
	林地	5826.8277	73.31	5826.8277	73.31	0	0
	其他农用地	6.7723	0.09	6.7723	0.09	0	0
	小计	7278.7113	91.59	7278.7113	91.59	0	0
建设用地	城乡建设用地	273.7313	3.44	273.7313	3.44	0	0
	交通水利用地	37.6475	0.47	37.6475	0.47	0	0
	其他建设用地	9.0853	0.11	9.0853	0.11	0	0
	小计	320.4641	4.02	320.4641	4.02	0	0
其他土地		349.3234	4.39	349.3234	4.39	0	0
合计		7948.4988	100.00	7948.4988	100.00	0	0

本次规划修改后, 规划至 2020 年, 陂洋镇规划农用地面积保持不变; 建设用地面积保持不变; 其他土地面积保持不变。

本次规划修改涉及的调入地块面积为 1.6064 公顷, 占陂洋镇土地总面积的 0.01%。规划修改后陂洋镇建设用地面积保持不变, 农用地、其他土地变化量比重保持不变。因此, 本项目的建设对陂洋镇的土地利用规划结构影响甚微。

## (二) 规划修改对主要调控指标的影响

本次规划修改后, 陂洋镇的耕地保有量、基本农田保护面积和建设用地总规模等各项指标均保持不变。

表 19 陂洋镇主要调控指标修改前后对比表

单位: 公顷

行政区域	指标	修改前 2020 年	修改后 2020 年	增减情况
陂洋镇	耕地保有量	441.0	441.0	0
	基本农田保护面积	429.0	429.0	0
	建设用地总规模	296.0	296.0	0
	城乡建设用地规模	270.0	270.0	0
	城镇工矿用地规模	32.4	32.4	0
	交通、水利及其他建设用地规模	26.0	26.0	0

### （三）规划修改对土地利用布局的影响

根据现行规划，本次规划修改涉及的调整地块均位于陂洋镇。规划修改前，调入地块规划用途为农用地；调出地块规划用途为其他建设用地。规划修改后，调入地块修改为其他建设用地；调出地块还原为现状农用地，与周边的农用地连接成片，有利于优化土地利用布局。

本次规划修改使得陂洋镇建设用地布局更为合理，有利于土地的节约集约利用，符合土地利用总体规划的目标。

### （四）规划修改对建设用地空间管制的影响

为协调保护与建设之间的矛盾，陂洋镇按照保护资源与环境优先，有利于节约集约用地的要求，在现行规划中将全镇土地划分为允许建设区、有条件建设区、禁止建设区及限制建设区。

本项目建设不涉及有条件建设区和禁止建设区。规划修改前，调入地块为限制建设区，调出地块为限制建设区。规划修改后，调入地块修改为限制建设区，调出地块修改为限制建设区。规划修改后，陂洋镇允许建设区和限制建设区面积保持不变，在对陂洋镇建设用地空间管制区的布局作出优化的同时也使得经济、社会与资源环境进一步协调发展。

## （五）规划修改对土地节约集约利用的影响

根据现行规划，陆丰市按照“严控总量、盘活存量、优化增量、集约利用、保护资源”的原则，在确保各项建设用地规模在不突破上级规划下达指标的前提下，保障经济社会发展合理的用地需求，优化土地利用结构和空间布局，加大土地投资强度，提高土地产出效益，提高建设用地节约集约利用水平。

本项目在设计过程中始终坚持“因地制宜，合理用地”的原则，以“节约集约用地”作为设计的指导思想。本项目在设计过程中，严格控制项目的用地规模，根据《城市公益性公墓建设标准》（建标182-2017）本项目各项用地指标均符合建设标准，用地规模合理且能体现节约集约用地指导思想。

## 七、规划修改对环境的影响

### （一）区域自然环境现状情况

#### 1、自然环境概况

陂洋镇位于广东省汕尾市陆丰东北部，东接惠来县，西连八万镇，南与铜锣湖农场为邻，北依陆河县、普宁市。属南亚热带季风气候，具有四季温暖，雨量充沛，日照充分，无霜期长，海洋性季风明显。本项目位于山脊、山梁上，地貌单一，地质结构较简单，山坡性状稳定。区内不存在滑坡、泥石流等能够导致场地滑移、大的变形破坏等严重情况的地质条件，场地整体较稳定。

### （二）与环境保护规划的相宜性

根据《汕尾市环境保护规划（2008-2020年）》的目标：环境污

染基本消除，生态环境良好并不断提高，自然资源得到有效保护和合理利用；建立稳定可靠的生态安全保障体系，环境保护法律、法规、制度得到有效的贯彻和执行；产业结构和空间布局趋于合理，环境基础设施建设完善，城市、乡村环境整洁优美，人与自然和谐共处，构建“资源节约型、环境友好型”社会，保证汕尾市社会经济与环境的可持续发展。

本项目用地位于汕尾市陆域生态分级控制中的有限开发区，不属于严格控制区范围，不涉及自然保护区、典型原生生态系统、珍稀物种栖息地、集中式饮用水源地及后备水源地等具有重大生态服务功能价值的区域和水土流失极敏感区、重要湿地区、生物迁徙洄游通道与产卵索饵繁殖区等生态环境极敏感区域。

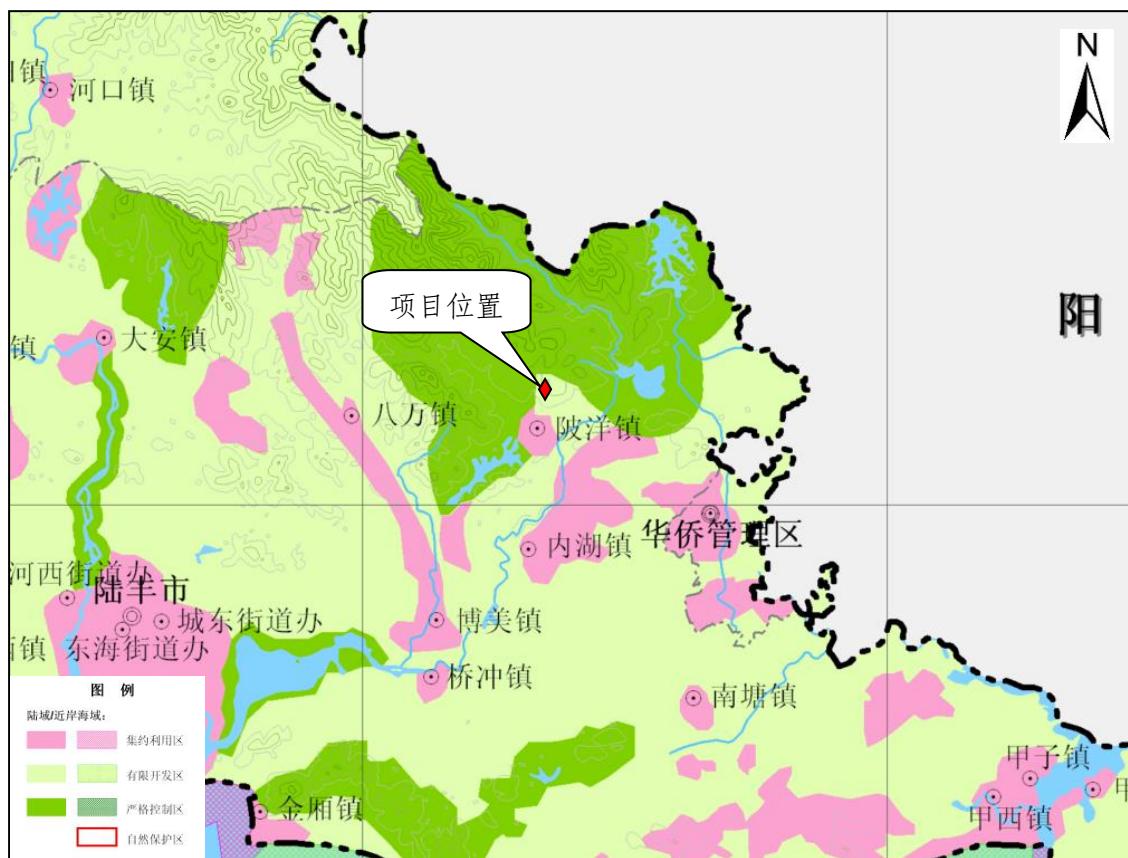


图 7-1 汕尾市陆域生态分级控制图（局部）

本项目在施工和运营期间内可能对周边环境造成一定的影响，如噪声、废气及固体废弃物等等，但通过制定相应的环境保护政策，采取有效措施，做到预防为主、防治结合，减缓工程对环境的不良影响，两个项目建设将与地区环境保护规划协调一致。

### （三）规划修改对环境影响的评价

本项目实施过程中对环境可能造成的影响，将根据其工程特性和实际情况，对工程施工期中可能造成环境影响进行分析及预测，采取必要的措施降低工程对环境的负面影响。

#### 1、大气环境影响分析

（1）施工期：本项目在施工期产生的大气污染物主要来源于粉尘和扬尘，由于本项目建设周期短，牵涉的范围也较小，且所在区域大气扩散条件较好，空气湿润，这在一定程度上可减轻扬尘的影响。但伴随着土方的挖掘、装卸和运输等施工过程，施工期间可能产生较大的扬尘，可能会对附近 100 米内的区域造成一定影响。另外，施工过程中还会产生一定量的废气，这些废气主要来源于施工机械和运输车辆所排放的废气，以及施工队伍因生活使用燃料而排放的废气等。排放的主要污染物为氮氧化物、一氧化碳和烃类物等。

（2）建成期：本项目建成期产生的大气污染物主要为机动车尾气和祭祀期间祭祀纸钱燃烧排放的烟气。只要严格控制机动车尾气的超标排放，本项目机动车尾气对环境产生的影响较小。对于祭祀期间排放的烟气，由于一年中集中祭祀的日子较少，对环境影响不大，此外，应逐步引导居民采取更为环保的方式悼念先人。

## 2、水环境影响分析

(1) 施工期：施工期间污水主要包括来自降雨的地表径流、地下水、施工污水以及施工人员的生活污水等。主要污染物有硅酸盐和油类等，地表径流还会包括冲刷的浮土、建筑砂石、垃圾等。这些污水不注意采取导流排放措施，可引起排水管道堵塞，或流至场地外污染地面水体。本工程施工期间的施工人员来自附近村民，吃住都在附近村庄，其产生的生活污水经过附近村庄的化粪池处理后，纳入当地的排污系统，项目施工产生的污水基本不会对环境造成直接影响，施工期结束后对水环境的影响随之停止。

(2) 建成期：本项目建成期间污水来自管理人员日常生活污水，生活污水将引至化粪池处理，含油污水经隔油池处理，处理后的污水达到排放标准后经排水管道排至城市污水管网。

## 3、声环境影响分析

(1) 施工期：在建设施工期间，各种施工机械进入场地后在作业过程中，将会改变原有的声环境状况。从噪声角度出发，可以把施工过程分为以下阶段：土石方阶段、道路施工阶段、基础设施阶段、基础施工阶段、结构主体施工阶段和装修装饰阶段。在不同的施工阶段，施工机械设备使用的不同，其噪声影响也不同。其声环境影响的因素主要是建筑施工机械噪声和运输车辆噪声。建筑施工机械有打桩机、挖掘机、起重机、搅拌机、振动机、发电机等机械；施工运输车辆频繁进出工地，对沿途交通噪声及施工场地噪声也有较显著的影响。特别是在夜间，施工的噪声将严重影响周围环境。但这些噪声影

响均具有短期性，待施工结束后可完全恢复。

（2）建成期：项目建成期基本不产生噪声污染。

#### 4、固体废弃物环境影响分析

（1）施工期：施工期间的固体废弃物包括施工建筑垃圾和施工人员的生活垃圾两类。

施工期建筑垃圾主要为混凝土碎块、废弃钢筋、废油漆、废涂料、废弃瓷砖、废弃大理石块、废弃建筑包装材料等，这类垃圾基本上不溶解或溶解度很低，不飞扬、不腐烂变质。

另外，施工期间将产生许多弃土，这些弃土在运输中都可能对环境产生影响。车辆装载过多导致沿程泥土散落满地；车轮沾满泥土导致运输公路布满泥土；晴天尘土飞扬，雨天路面泥泞，影响行人和车辆过往和环境质量。相对而言，施工期的固体废弃物具有产生量大、时间集中、影响时间短的特点，对环境的污染是暂时性的，但是如果管理不当，随意丢弃，将会影响环境景观。

施工期施工人员产生的生活垃圾以有机类废物为主，其成分为易拉罐、矿泉水瓶、塑料袋、一次性饭盒、剩余食品等。这些生活废弃物如果不能得到妥善处置，将会对周围的环境及人体的健康造成极大的危害。

（2）建成期：项目固体废弃物主要为生活垃圾。生活垃圾为一般废物，建成期将设置专用分类垃圾桶，设专人对生活垃圾进行清扫，统一由环境卫生部门运往垃圾处理厂进行无害化处理，不会对环境产生新的污染。

## （四）减缓不良环境影响的措施

为减少项目建设对当地环境的不利影响，项目施工期及建成期应采取以下相应环保措施。

### 1、大气环境防治措施

（1）施工期：为了将项目施工期的扬尘影响降至最低限度，本项目施工期须严格遵守施工手册，对扬尘进行治理。对运送建材的车辆加盖帆布，卸货时以水喷淋，防止尘土飞扬。对施工挖掘的泥土尽可能及时回填，减少堆放时间。确实不能及时回填的，采取用水喷洒的方法，减少扬尘。通过采取以上措施，建设期扬尘将得到有效控制，对项目周围环境空气、景观影响不大。

（2）建成期：机动车尾气主要为无组织排放，使用时间上具有间隙性，排放量较少；加上室外空气流通，尾气扩散快，对环境影响不大。祭祀期间祭祀纸钱燃烧排放的烟气主要通过集中设置祭奠物焚烧点，便于统一管理；同时向前来墓园进行祭祀的家属发出倡议，提倡通过鲜花祭祀、网上祭奠、家庭追思等文明健康的方式，表达对已故亲人的思念之情。

### 2、水环境防治措施

（1）施工期：工地污水来自清洗设备、材料所产生的污水、开挖基础的排水等，建议修建隔油池和沉砂池，冲洗施工场地、运输车辆、设备以及灌浆过程中产生的施工废水经隔油池和沉砂池处理后，尽量回用于场地洒水。隔油池和沉砂池应定期清理维护，对环境影响轻微。

(2) 建成期：项目建成期产生的生活污水经化粪池预处理达排放标准后排入污水处理厂集中处理，处理后对水环境影响不大。

### 3、声环境防治措施

(1) 施工期：为了防止施工期间噪声影响对周围环境产生的不良影响，施工单位要严格执行《建筑施工场界噪声限值标准》的规定，防止噪声对周围声环境造成影响。可采用在夜间停止施工，或合理安排施工计划和布局作业机械，尽量采用低噪声的设备或为高噪声设备配置消声器、消声管等，有效控制施工噪声；建设单位严禁高噪声机械设备在作息时间作业；建立定期噪音监测制度，发现噪音超标，立即查找原因及时整改；这样噪声对周围环境的影响将大大减小。并且施工期对环境的影响是物理性的、短期性的，随着施工结束，其对声环境的影响便会消失。

(2) 建成期：项目建成期基本不产生噪声污染。

### 4、固体废弃物防治措施

(1) 施工期：施工期产生的碎石、泥土及建筑材料等及时运至城管部门指定地点倾倒，不得将建筑垃圾倒进生活垃圾集中点、垃圾箱内或倒在道路、河堤（滩）、空旷地、绿化带及其他非指定的场所。

废旧油漆、涂料及包装物属危险废物，不得混入一般建筑垃圾倒掉，应交由有资质的单位进行收集处理。

施工人员产生的生活垃圾由环卫部门统一收集后送至垃圾处理厂进行无害化处理。

(2) 建成期：对产生的生活垃圾等固体废弃物，安排废弃物箱、

站，并及时打扫、清理，送往环保部门指定的场所进行处理。

## （五）环境影响评价结论与建议

### 1、环境影响分析结论

根据对项目场址的环境质量现状分析及其对周围水、大气、声环境的影响预测和评价，本项目因建设对环境产生的各类污染，将根据各种污染源及污染物的不同特点，采取相应的防范和治理措施，在达到国家有关的环保标准后再行排放。只要严格执行相关措施，则本项目不会对周边环境及居民的生活造成不利的影响，在环境保护方面是可行的。

### 2、建议

为减少本项目对土地资源的不良影响，进一步实现土地资源合理利用、优化配置，促进经济发展与环境保护的和谐统一，对规划修改后的建设提出如下建议：

（1）本项目建设对周边环境会带来一定的不良影响，建议在工程设计阶段、施工阶段和使用阶段，本项目用地单位应遵循国家相关的环保规定，切实执行有关环保措施，严格控制水土流失，减少建设对周边环境可能造成的负面影响。

（2）施工承包商在进行工种承包时，应将施工期的环境污染控制列入承包内容，并在工程开展前和施工过程中制定相应的环保防治措施和工程计划。

（3）严格遵守建设项目环境管理的“三同时”制度。当地环保部门也要对项目周围的地表水、地下水、大气、噪声等项目进行环境

监督管理工作。

（4）应结合实际情况，制定和完善有效、具有可操作性的环境风险事故防范措施和应急预案，最大限度地降低环境风险，确保环境安全。

## 八、规划修改方案实施的保障措施

为确保规划修改方案的实施，应当做好以下保障措施：

1、严格执行土地利用总体规划修改的相关规定，严禁违法违规修改规划行为，切实维护土地利用总体规划的权威性。

2、各部门编制的城市、村镇、交通、水利、能源、旅游、生态建设等相关规划，应当与土地利用总体规划相互衔接，必须符合保护耕地和节约集约用地要求，必须符合土地利用总体规划确定的用地规模和总体布局安排。

3、加强规划修改的公众参与，通过听证、公示、征求部门意见及专家论证等方式，加强规划修改的公众参与，提高规划修改方案的可行性和科学性。

4、加强规划实施动态监管。健全监督检查制度，实行专项检查与经常性的监督检查相结合，采用卫星遥感等技术成果扩大规划实施情况的监测范围，及时发现、制止违反土地利用总体规划行为，定期公布各地规划执行情况。

5、加强土地利用动态监测，综合运用遥感影像、规划数据库、地籍数据库、土地交易公开查询等信息技术以及变更调查手段，对征地后项目建设开发情况进行跟踪管理。

6、项目的规划、实施应严格遵守国家相关规定。项目必须编制详细规划，规划设计方案应严格按有关程序报批；项目应按环保相关法律法规要求进行环境影响评价，环境影响评价文件报环保主管部门审批同意后方能动工建设。

7、以预防为主为指导方针，加强环境保护。在主体工程规划设计中，充分考虑工程开发建设对自然环境的影响和破坏。工程施工建设过程严格贯彻“三同时”原则，确保环境建设工程措施的施工质量，在落实提出的环境建设工程措施外，加强环境监测、监理和环境管理。工程建设成立专门的环保组织机构，加强环保资金管理，实行专款专用，确保环境保护资金投入到位。

8、项目建设过程中避免对周边耕地、道路、灌溉设施及其他农田水利设施造成损毁。

9、需使用林地的，必须依法办理林地使用许可手续，在获得林地使用许可和缴交森林植被恢复费后，方可使用林地，相关林业用地面积由林业局予以核定。对项目用地周边受破坏的植被、林地要进行及时的复绿，临时占地应及时进行恢复。

10、加强规划宣传，提高全社会依法用地、依规用地、科学用地、节约用地的意识。

## 九、结论

### 1、项目用地符合规划修改条件

本项目属于对选址有特殊要求的单独选址建设项目，项目用地不符合现行规划，但符合《广东省国土资源厅关于印发<广东省土地利用总体规划修改管理规定>的通知》（粤国土资规划发〔2013〕23号）规定第五条的第二点：“能源、交通、水利、矿山、军事设施等对选址有特殊要求的单独选址建设项目用地”。因此，项目用地符合规划修改的条件。

### 2、项目用地符合国家产业政策和供地政策

根据《产业结构调整指导目录（2011年本）（2013年修正）》，本项目均属于鼓励类项目。根据《限制用地项目目录（2012年本）》和《禁止用地项目目录（2012年本）》，项目虽属于限制用地项目中“其他项目”的“公墓项目”，但项目用地范围均不占用耕地，且不属于禁止用地项目。因此，本项目的建设符合国家产业政策和供地政策。

### 3、项目用地规模合理

本项目设计方案坚持“因地制宜，合理用地”的原则，以“节约集约用地”作为设计的指导思想，严格控制项目的用地规模，项目选址符合国家、省、市相关政策规定，各项功能用地指标均符合《城市公益性公墓建设标准（建标182-2017）》，用地规模合理。

### 4、规划修改方案可行

本次规划修改所需建设用地规模可在星都经济开发区内部平衡解决，同时，项目不占用现状耕地和永久基本农田。规划修改后，可以确保星都经济开发区耕地保有量和基本农田保护任务不减少，规划建设用地规模不增加，

建设用地管制区保持不变。项目用地范围及其规划修改地块均不涉及整治规划中高标准农田建设、垦造水田、宜耕后备土地资源开发等整治项目范围，不影响土地整治项目的实施。规划修改方案的依据充分，可操作性强，合理可行。

## 附表、附图及附件

### 附表：

附表 1：规划修改涉及地块基本情况表；

附表 2：调整前后土地利用主要调控指标对比表。

### 附图：

附图 1：调整地块土地利用现状图（2020 年）；

附图 2：调整地块调整前后土地利用规划图。