

陆丰市国土空间总体规划实施2024年度体检 及2025年度动态维护方案

（公示稿）

陆丰市自然资源局

2026年1月

目录

一、总体情况.....	1
（一）规划实施背景	1
（二）体检周期与体检范围	1
（三）指标体系与数据来源	2
二、目标指标	2
（一）规划目标指标实现进展	2
（二）与相关规划衔接情况	5
三、底线管控	7
（一）耕地和永久基本农田保护	7
（二）生态保护红线保护	9
（三）城镇开发边界管理	11
（四）其他空间控制线管理	13
四、规模结构	15
（一）人口规模结构调整与城镇化进展	15
（二）用地规模结构调整与用地效益改善	16
五、用地布局	21
（一）城镇建设用地布局	21
（二）村庄建设用地布局	21
（三）全域土地综合整治	22
六、城市品质	23
（一）公服设施配套	23
（二）历史文化保护	26
（三）蓝绿空间营造	26
（四）景观风貌塑造	26
（五）城市更新实施	27
七、支撑体系	27
（一）交通设施建设	27
（二）市政基础设施建设	29

(三) 城市防灾减灾设施建设	31
八、实施保障	33
(一) 重点建设项目落地规划支撑	33
(二) 总体规划实施传导衔接机制	34
九、新发展形势	35
(一) 发展动能从“内陆导向”向“海洋引领”转变	35
(二) 城乡关系从“二元结构”向“融合发展”转变	36
(三) 要素配置从“粗放分散”向“集约高效”转变	36
(四) 基础设施从“基本保障”向“战略支撑”转变	37
十、结论建议	37
(一) 陆丰市国土空间总体规划指标近三成已完成或超额完成目标，有 8 项指标需重点关注.....	38
(二) 三条控制线总量均符合约束性指标要求，但布局有待进一步优化	38
(三) 人口集聚与城镇化进程滞后，建设用地粗放扩张与结构失衡问题并存	41
(四) 城市品质在基础服务覆盖方面稳步提升，但设施配置不均衡、覆盖不足的问题依然突出.....	41
(五) 支撑体系现代化水平稳步提升，但关键环节的结构性短板制约整体效能 .	42

一、总体情况

（一）规划实施背景

《陆丰市国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称“规划”）于2023年12月18日经广东省人民政府批复。批复以来，我市以“粤东蓝色崛起示范区、汕尾高质量发展强引擎、老区振兴发展排头兵、宜居宜业宜游的现代化滨海城市”为总体目标，全力推进规划实施。为贯彻落实《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）和《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》（自然资办发〔2020〕27号）等文件精神，加快完善“一年一体检、五年一评估”规划实施体检评估制度，进一步完善国土空间总体规划编制和实施机制、提高城市空间治理现代化水平，根据《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划体检评估的通知》（自然资办发〔2025〕20号）要求，开展《陆丰市国土空间总体规划（2021-2035年）》实施体检工作。

（二）体检周期与体检范围

本次年度体检年限为2024年，体检范围分为市域、中心城区、城区三个层次。市域范围包括陆丰市行政辖区的全部陆域和管辖海域空间，总规模3967.88平方公里（其中陆域1702.88平方公里，海域2265平方公里）；中心城区范围指规划确定的中心城区范围，辖区面积147.39平方公里。中心城区下辖3个街道3个建制镇，包括东海街道、城东街道、河西街道以及河东镇、潭西镇、上英镇部分区域。城区范围指陆丰市辖区按照《城区范围确定规程》确定的城区范围，总面积40.52平方公里。

（三）指标体系与数据来源

根据《国土空间规划城市体检评估规程（2025年版）》《广东省市县国土空间总体规划体检评估技术指南（试行）》，体检评估指标体系共包含 151 项指标，去除陆丰市不涉及的民航运输机场与轨道交通站点等 3 项指标，另外新增海洋保护与发展的 7 项特色指标，本次年度体检报告指标体系共包含 155 项指标，其中基本指标 80 项，推荐指标 75 项。实际填报 100 项，其中由自然资源部、省自然资源厅下发数据填报的共 55 项，地方填报 45 项。另有 55 项暂缺数据，详见附件（一）。

指标数据以全国国土调查及年度变更调查、自然资源专项调查、航空航天遥感影像等现状数据，各级各类国土空间规划编制和实施数据，用地审批、执法督察等管理数据为基础，以城市国土空间监测、经济社会发展统计数据、各级行政主管部门管理数据等统计调查数据为补充，以手机信令、兴趣点（POI）数据等时空大数据为参考，整合形成国土空间规划体检基础数据库。

二、目标指标

（一）规划目标指标实现进展

陆丰市规划目标指标整体进展良好。《陆丰市国土空间总体规划（2021-2035年）》指标体系涵盖空间底线、空间结构与效率、空间品质三大维度共 42 项指标。因陆丰市暂不涉及都市圈与轨道交通站点两项指标，因此本次只体检 40 项，包含 10 项约束性指标和 30 项预期性指标，大部分指标进度完成情况良好。其中，约束性指标“已完成”和“超额完成”9 项，占比 90.0%，另有一项需根据上级下达任务确定，暂时无法判断完成情况，暂无指标存在突

破约束性指标的情况。预期性指标“已完成”和“超额完成”6项，占比20.0%，“进展良好”4项，占比13.3%，“需重点推进”8项，占比26.7%，另有12项指标因2025年目标值需根据上级下达任务确定或缺少2024年现状值，暂时无法判断完成情况。

表：年度规划目标指标实现进展情况一览表

序号	指标	2020年	2024年	2025年	指标范围	指标属性	完成情况
一、空间底线							
1	耕地保有量（平方公里）	389.67	389.67	≥389.67	市域	约束性	已完成（100.00%）
2	永久基本农田保护面积（平方公里）	364.13	369.42	≥364.13	市域	约束性	超额完成（101.45%）
3	陆域生态保护红线面积（平方公里）	82.53	82.53	≥82.53	市域	约束性	已完成（100.00%）
4	海洋生态保护红线面积（平方公里）	1438.52	1438.52	≥1438.52	市域	约束性	已完成（100.00%）
5	城镇开发边界面积（平方公里）	75.22	75.22	≤75.22	市域	约束性	已完成（100.00%）
6	用水总量（亿立方米）	4.10	3.92	≤4.10	市域	约束性	已完成（100.00%）
7	大陆自然海岸线保有率（%）	51.50	50.61	依据上级下达任务确定	市域	约束性	—
8	自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例（%）	1.88	2.79	≥1.88	市域	预期性	超额完成（148.40%）
9	森林覆盖率（%）	38.50	34.75	依据上级下达任务确定	市域	预期性	—
10	湿地保护率（%）	0.88	—	依据上级下达任务确定	市域	预期性	—
11	水域空间保有量（平方公里）	—	180.86	≥183.10	市域	预期性	进展良好（98.78%）
12	自然和文化遗产（处）	352	—	依据上级下达任务确定	市域	预期性	—
二、空间结构与效率							
13	常住人口数量（万人）	122.16	123.18	130.25	市域	预期性	进展良好（94.57%）
14		—	29.88	46	中心城区	预期性	需重点推进（64.96%）
15	常住人口城镇化率（%）	44.01	46.87	58%	市域	预期性	进展良好（80.81%）
16	人均城镇建设用地面积（平方米）	85.9	84.39	≤115	市域	约束性	已完成（100%）
17		—	59.44	≤115	中心城区	约束性	已完成（100%）
18	都市圈1小时人口覆盖率（%）	—	—	—	市域	预期性	不涉及
19	每万元国民生产总值水耗（立方米）	72.33	85.57	80	市域	预期性	进展良好（93.49%）
20	每万元国民生产总值地耗（平方米）	36.55	47.85	50	市域	预期性	已完成（100%）

21	“三旧”改造完成面积（万亩）	—	—	0.27	市域	预期性	—
22	人均应急避难场所面积（平方米）	—	0.69	1.5	中心城区	预期性	需重点推进（46.00%）
23	道路网密度（公里/平方公里）	—	7.32	≥6	中心城区	约束性	超额完成（122.00%）
24	轨道交通站点 800 米半径服务覆盖率（%）	—	—	—	中心城区	预期性	不涉及

三、空间品质

25	城镇人均住房面积（平方米）	25	—	≥28	市域	预期性	—
26	每千名老年人养老床位数（张）	20.1	—	30	市域	预期性	—
27	每千人口医疗卫生机构床位数（张）	2.98	2.45	6	市域	预期性	需重点推进（40.83%）
28	幼儿园千人学位数（座）	—	30	45	市域	预期性	需重点推进（66.67%）
29	小学学校千人学位数（座）	—	99	85	市域	预期性	超额完成（116.47%）
30	初中学校千人学位数（座）	—	52	45	市域	预期性	超额完成（115.56%）
31	农村生活垃圾处理率（%）	—	100	98%	市域	预期性	超额完成（102.04%）
32	新增生态修复项目面积（平方公里）	—	—	依据上级下达任务确定	市域	预期性	—
33	碧道、绿道、古驿道等长度（公里）	古驿道 2/碧道 2	—	依据上级下达任务确定	市域	预期性	—
34	城镇人均体育场地面积（平方米）	0.12	0.05	0.25	市域	预期性	需重点推进（20.00%）
35	公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率（%）	38	12.09	60	中心城区	预期性	需重点推进（20.15%）
36	卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率（%）	52	88.72	70	中心城区	预期性	超额完成（126.74%）
37	人均体育用地面积（平方米）	0.12	0.13	0.25	中心城区	预期性	需重点推进（52.00%）
38	人均公园绿地面积（平方米）	—	0.78	9	中心城区	预期性	需重点推进（8.67%）
39	绿色交通出行比例（%）	20	—	40	中心城区	预期性	—
40	工作日平均通勤时间（分钟）	20	—	20	中心城区	预期性	—
41	降雨就地消纳率（%）	20	—	40	中心城区	预期性	—
42	城镇生活垃圾回收利用率（%）	—	—	60	中心城区	预期性	—

备注：进度完成情况根据 2024 年指标完成度判定，完成度大于 100%为“超额完成”，完成度等于 100%为“已完成”，完成度大于 80%小于 100%为“进展良好”，完成度小于 80%为“需重点推进”。

（二）与相关规划衔接情况

《陆丰市国土空间总体规划（2021-2035年）》在编制过程中已衔接《汕尾市国土空间总体规划（2021-2035年）》《汕尾市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》以及《陆丰市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等规划，因此重点体检与其他重大专项规划相关指标的衔接性。

1.碧道指标衔接上位规划并扩充新增

在《汕尾市碧道建设总体规划（2020-2035年）》中，对近期至2022年陆丰市碧道建设长度所设置的目标值是32公里，其中金厢溪碧道4公里、东河碧道5公里、运河碧道2公里、瀛江碧道（1）2公里、南溪河碧道（1）5公里、八万河碧道14公里。在《陆丰市国土空间总体规划（2021-2035年）》中，明确建设碧道71.5公里，对于上位规划中提到各碧道均有落实，此外又新增瀛江碧道（2、3）、南溪河碧道（2）等路段。

表：《汕尾市碧道建设总体规划（2020-2035年）》陆丰市碧道一览表

序号	名称	所在河段	主导类型	起点	终点	建设长度 (km)
1	金厢溪碧道	金厢溪	乡野型	周恩来故居	周恩来渡海处	4
2	东河碧道	东河	城镇型	旧广汕公路 跨东河路桥	神冲大桥	5
3	运河碧道	运河	城镇型	滨河湾	永泰路桥	2
4	瀛江碧道-1	瀛江	城镇型	甲东大桥	滨海花园	2
5	南溪河碧道-1	南溪河	城镇型	十一孔水闸	宋厝寮	5
6	八万河碧道	八万河	乡野型	坪石村	吉水村	14
合计	—	—	—	—	—	32

表：《陆丰市国土空间总体规划（2021-2035年）》陆丰市碧道一览表

序号	名称	所在河段	主导类型	起点	终点	建设长度 (km)
1	金厢溪碧道	金厢溪	乡野型	周恩来故居	周恩来渡海处	4

2	东河碧道	东河	城镇型	旧广汕公路跨东河路桥	神冲大桥	5
3	运河碧道	运河	城镇型	滨河湾	永泰路桥	2
4	瀛江碧道-1	瀛江	城镇型	甲东大桥	滨海花园	2
5	南溪河碧道-1	南溪河	城镇型	十一孔水闸	宋厝寮	5
6	八万河碧道	八万河	乡野型	坪石村	吉水村	14
7	南溪河碧道-2	南溪河	城镇型	宋厝寮	角溪村	5
8	瀛江碧道-2	瀛江	城镇型	甲东大桥甲东镇府	长青村	5
9	螺河碧道陆丰市段-1	螺河	城镇型	望洋桥闸东岸	螺河大桥东岸	6
10	瀛江碧道-3	瀛江	城镇型	望湖社区	西山村	6
11	螺河碧道陆丰市段-2	螺河	城镇型	望洋桥闸西岸	南安大桥西岸	9
12	田仔河碧道	田仔河	乡野型	半月湾	钓子角（与田仔村交界）	4
13	日落坑河碧道	日落坑河	乡野型	田心洋村	五村	1.76
14	港仔溪碧道	港仔溪	乡野型	六村	五村	2.74
合计	—	—	—	—	—	71.5

2.滨海走廊示范带落实文旅融合与乡村振兴等规划目标

陆丰市乡村振兴滨海走廊示范带作为国土空间总体规划中全面推进以人为核心的新型城镇化重点工程，在《陆丰市乡村振兴滨海走廊示范带总体规划》中被进一步落实推进。示范带总体规划从规划认知、战略定位、规划布局、廊道建设、乡村建设、产业发展、专项规划、行动保障等多个方面进行了统筹谋划，并给出近 140 工程项目。实施层面，金厢镇已通过示范带建设完成滨海绿道升级、民宿集群打造和红色景点提升，2025 年上半年吸引游客超 570 万人次，直接支撑了文旅融合和乡村振兴等规划目标的实现。

3.用水总量指标衔接无冲突

在《陆丰市国土空间总体规划（2021-2035 年）》中明确，陆丰全市到 2025 年的用水总量为 4.10 亿立方米，《陆丰市水资源综合规划（2020-2035）》进行衔接并进一步细化，具体内容为“用水总量控制：陆丰市 2025-2030 年用水总量控制目标为 4.1 亿 m³，

各条河流流域内各镇应严格落实分配给各区域的用水总量控制指标，将其纳入经济社会发展综合评价体系。对新、改、扩建建设项目，均严格按有关程序进行水资源论证；严把取水许可证核发关，从取水、用水和退水的合理性三个方面严格把关，严格限制和禁止高耗水、高污染的建设项目；开展规划水资源论证工作，全方位统筹规划、合理利用、优化配置水资源。全面实施水资源计量监控和用水统计，实施用水总量统计、报送用水量数据制度，实施对取水户建立取水许可日常监督、管理、巡查台账并在线监测。严格控制流域和全县及各乡镇取用水总量在红线控制范围内。”

三、底线管控

（一）耕地和永久基本农田保护

1.数量：超额完成耕地保有量、永久基本农田保护任务

截至2024 年底，陆丰市现状耕地面积为 59.34 万亩，高于耕地保有量保护任务 58.45 万亩，对比 2020 年新增 0.25 万亩的耕地。其中，耕地流入 1.69 万亩，主要分布在西南镇、南塘镇等；流出 1.04 万亩，主要分布在碣石镇、东海街道等。陆丰市永久基本农田保护面积共 55.41 万亩，永久基本农田范围内现状耕地为 54.69 万亩，完成 54.62 万亩的保护任务。

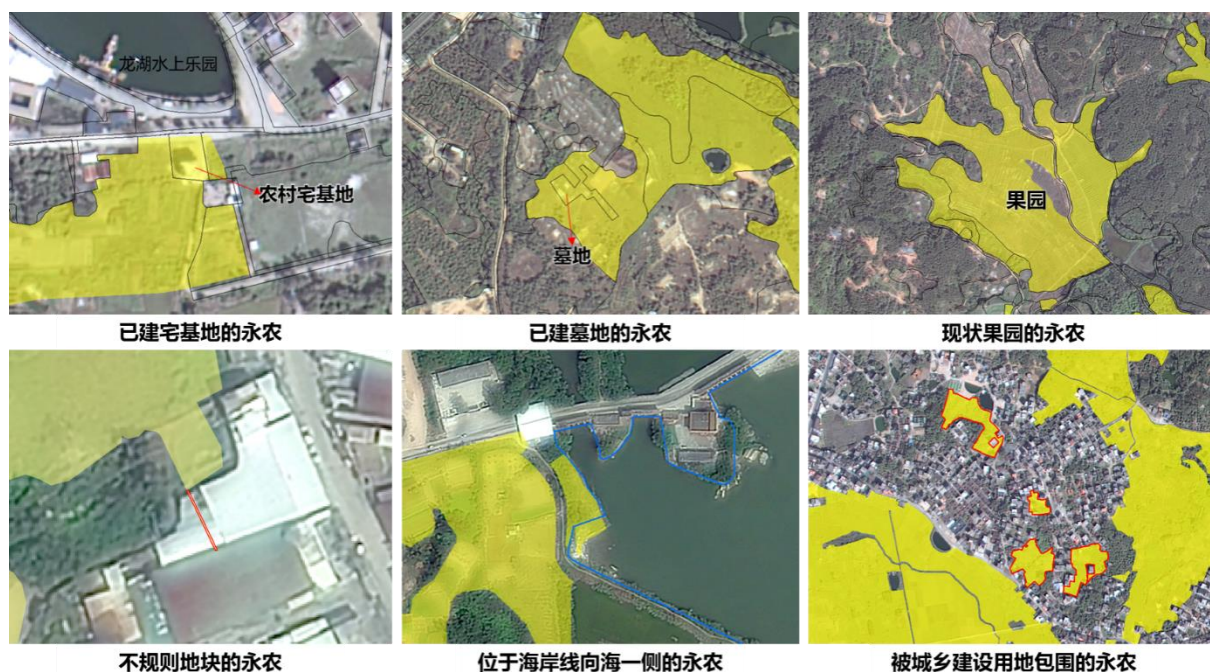
2.质量：耕地和永久基本农田质量稳定在较高水平

2024 年陆丰市优质耕地（水田及水浇地）面积为 48.10 万亩，占比 81.05%，对比 2020 年增加了 0.09 万亩；永久基本农田范围内的优质耕地（水田及水浇地）面积为 44.64 万亩，占比 80.55%。永久基本农田与已建高标准农田图斑叠加分析后重合面积从 2020

年的 30.07 万亩增长至 2023 年的 36.00 万亩，占永久基本农田比重从 54.27%增至 64.96%。

3.布局：识别布局不合理图斑 1.46 万亩，永久基本农田可调入补划潜力 2.20 万亩

根据本年度摸排情况，陆丰市域评估耕地和永久基本农田布局不合理区域 1.46 万亩。其中，历史错调误调和错划误划的永久基本农田共 3 亩，坡度 15 度以上永久基本农田为 279 亩，房前屋后、零星破碎、不规则地块等难以稳定耕种的 1538 亩，国家批准的退耕还林还草范围、生态脆弱地区、地下水超采区、海岸线向海一侧、河湖管理范围内、林地、草地、园地等空间管控上存在冲突的 11504 亩，国土变更调查现状为非耕地，因建构筑物、农村宅基地、城镇村道路、硬化地表、养殖坑塘、坟地、沟渠等占用经综合研判难以恢复的 1038 亩，其他不适宜作为永农继续保留的 824 亩。经空间去重后，共评估耕地和永久基本农田布局不合理区域 1.46 万亩，占永久基本农田总面积的 2.68%。



图：永久基本农田布局不合理区域情形

根据本年度摸查情况，在现状永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界外，陆丰市域永久基本农田可调入潜力 2.20 万亩。其中，永农外已建成的高标准农田 9685 亩，与现状永农连片的稳定耕地为 16210 亩，耕地集中整治区内未纳入永久基本农田的现状稳定耕地为 10741 亩。经空间去重后，永久基本农田补划潜力区域总面积为 2.20 万亩，占永久基本农田总面积的 4.02%。

（二）生态保护红线保护

1.数量：生态保护红线总体稳定，自然保护地整合优化调出涉及原保护地面积 5.92 平方千米¹

陆丰市划定生态保护红线共 1520.99 平方千米，其中陆域生态保护红线 82.53 平方千米，占陆域面积比例为 4.93%；海洋生态保护红线 1438.52 平方千米（含东沙群岛海域），占全域生态保护红线的 94.57%。截至 2024 年底，陆丰市暂未存在国家重大项目占用、有限人为活动涉及生态保护红线的情形。

陆丰市规划自然保护地面积 68.18 平方千米，包括 1 处省级风景自然公园、1 处市级自然保护区、2 处县级自然保护区、3 处县级森林自然公园及 1 处湿地自然公园。根据林业部门最新编制的自然保护地整合优化成果，整合优化后陆丰市自然保护地总面积为 62.26 平方千米，共核减 3 处保护地，面积 5.92 平方千米，分别为青云山地方级森林自然公园 2.95 平方千米、陆湖地方级湿地自然公园 1.20 平方千米以及南泉坑地方级森林自然公园 1.77 平方千米。

¹ 注：自然保护地整合优化按 2025 年 9 月时点版本统计。

陆域生态保护红线内自然保护地面积 47.55 平方千米，占陆域生态保护红线面积的 57.61%，占陆域自然保护地面积的 89.40%。自然保护地整合优化后，全域陆域生态保护红线内自然保护地面积为 41.62 平方千米，对比原划定陆域生态保护红线时的规划自然保护地减少了 5.92 平方千米，占比降至 50.44%。

2.功能：生态保护红线内耕地面积略降，生态功能用地面积略增

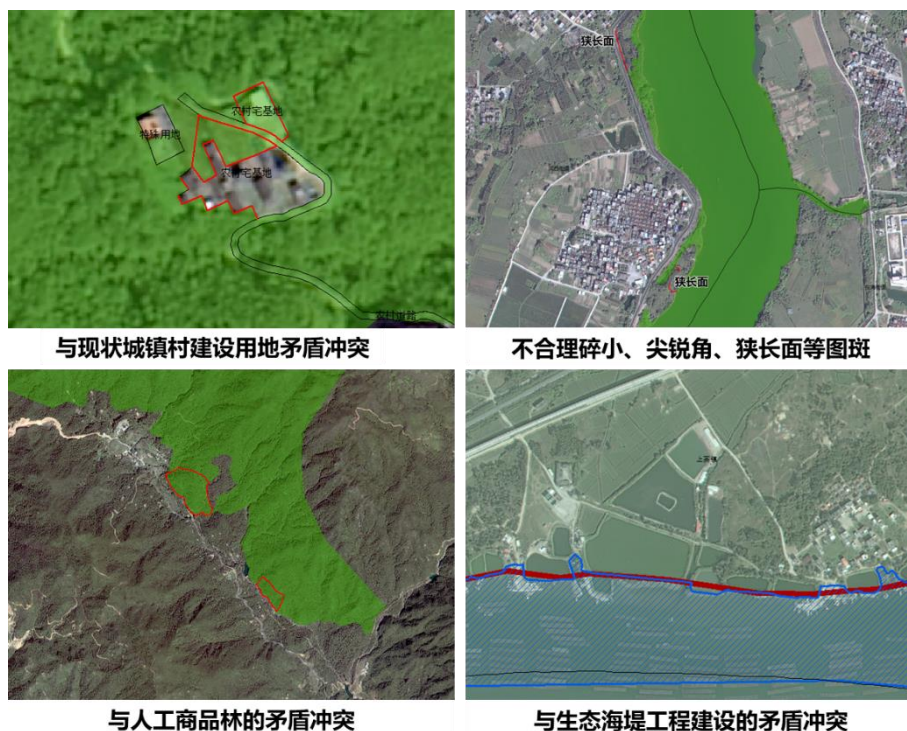
2024 年陆丰市陆域生态保护红线内生态功能用地(包括林地、草地、湿地、陆地水域四类)面积为 76.57 平方千米，占陆域生态保护红线面积的 92.78%，较 2023 年 76.37 平方千米增加了 0.20 平方千米，一定程度上保持在稳定水平；生态保护红线内城乡建设用地面积 5.46 公顷，较 2023 年 5.32 公顷增加 0.14 公顷，主要用地类型为工业用地、农村宅基地、公用设施用地等；生态保护红线内耕地 5.77 公顷，较 2023 年 5.79 公顷减少 0.01 公顷。

3.布局：生态保护红线内存在布局矛盾冲突 1.55 万亩

根据本年度摸排情况，陆丰市域共识别陆域生态保护红线布局不合理图斑 10.29 平方千米，占陆域生态保护红线的 12.47%。其中，生态保护红线内与园地、林地、矿业权、已批建设用地用海、规划项目等方面的矛盾冲突情形面积共 15.60 平方千米；生态保护红线内不合理孔洞、碎小图斑、尖锐角、狭长面等图形不规整的 0.75 公顷。此外，陆丰市生态海堤工程建设与海洋生态保护红线存在矛盾冲突面积 0.03 平方千米，占海洋生态保护红线总面积的 0.05%。

陆丰市共识别生态保护红线调入潜力图斑 86.18 平方千米。截至 2024 年 12 月，陆丰市生态保护红线外自然保护地面积 5.64 平

方千米，生态保护红线外重要湿地面积 0.04 平方千米，生态保护红线外重要饮用水水源保护区面积 80.50 平方千米。



图：生态保护红线布局不合理区域情形

（三）城镇开发边界管理

1.数量：城镇开发边界总量、扩展系数均未超出规划总量控制，城镇开发边界内重点平台及镇街新增规模使用量占全市的 79%

陆丰市划定城镇开发边界 11.28 万亩，扩展系数为 1.38。截至 2024 年，城镇开发边界与总体规划总量保持一致，全市规划新增城镇建设用地规模 2.56 万亩，已使用 0.77 万亩（其中城镇开发边界内使用 0.56 万亩，城镇开发边界外已使用 0.22 万亩），占总新增规模比例为 30%，虽未突破“十四五”期间 40%上限要求，但海工基地、三甲工业园、星都经济开发区等重点平台土地消耗较快，空间余量紧张，部分镇街如城东街道、甲西镇新增城镇建设用地已使用规模超规划值，几个重点平台未来建设需求持续增加，亟需进

行城镇开发边界优化调整。相较 2023 年新增城镇建设用地规模 0.14 万亩，其中城镇开发边界内新增 0.06 万亩，开发边界外新增 0.07 万亩。

根据陆丰市“十五五”规划重大项目计划表初步统计，“十五五”期间谋划重点建设项目 189 项，共需新增约 1.77 万亩建设用地。除区域基础设施用地无需占用城镇建设用地规模外，其余重点项目需新增城镇建设用地约为 0.86 万亩，约占全市剩余新增规模（1.79 万亩）的 48%。

2.功能：城镇开发边界内产业功能增强，职住用地配比进一步提升

对比 2023 年，城镇开发边界内工业用地面积增加 0.43 平方千米（占比提升 0.57%）；交通运输用地面积增加 0.19 平方千米（占比提升 0.25%）；公共管理与公共服务用地增加 0.05 平方千米（占比提升 0.07%）、商业服务业用地增加 0.16 平方千米（占比提升 0.21%）；住宅用地增加 0.04 平方千米（占比提升 0.05%）。城镇开发边界内职住用地比例 0.58，较 2023 年职住用地比例 0.56 有所提升。

城镇开发边界外新增城镇建设用地面积较 2023 年增加 0.48 万亩，占年度增量的 52.97%。新增城镇建设用地主要用地类型为工业用地、农村宅基地、商业服务业设施用地。

3.布局：全市划定重点区域 3.86 万亩，统筹 0.11 万亩城镇开发边界调入诉求

全市识别城镇开发边界优化诉求共 0.11 万亩。以新型城镇化、乡村振兴等国家战略以及百县千镇万村高质量发展工程（简称“百

千万工程”)等省级重大战略为依据,结合海工装备、海洋新能源、海洋牧场、滨海旅游“四海联动”等重点产业项目和产业链拓展需求,以汕尾陆丰产业园区、星都经济开发实验区、东海经济开发区为基础,以规划重点功能结构涉及的碣石渔港、湖东渔港、甲子渔港、金厢渔港、上海外滩、乌坎村等区域为补充,明确保障产业发展空间和公共服务设施配套建设需调入城镇开发边界的重点区域,共 0.11 万亩。

根据本年度摸查情况,陆丰市域城镇开发边界近期无开发建设需求可调出潜力区域共 **289 亩**,布局不合理区域共 **1368 亩**。距离连片城镇开发边界较远、近期不作为城镇开发建设的孤立城镇开发边界图斑,共 289 亩。布局不合理区域中已批用地周边难以独立使用的边角地、插花地、夹心地等零碎城镇开发边界等现状城镇开发边界内难以利用地块,共 16 亩;城镇开发边界内现状村庄用地、特殊用地、区域基础设施用地、已修复矿山用地等近期不作为城镇开发建设确需调出的,共 272 亩;位于地质灾害极高风险区、高压廊道、蓄滞洪区、河湖管理范围等不适宜城镇建设确需调出的,共 464 亩;“三区三线”成果启用后批准或经评估继续实施的详细规划中因项目选址、产权整备、布局优化、道路边界等规整用地边界确需调整优化的,共 521 亩;位于海岸线向海一侧无法利用的,共 95 亩。

(四) 其他空间控制线管理

根据目前陆丰市已批复城区(含上海外滩)、碣石海工基地、星都经济开发区、南塘镇高铁片区及镇区、陆丰市渔港经济区甲子渔港核心区、碣石镇石洲文化广场、三甲地区产业园区 7 处控制

性详细规划编制情况，现行详细规划与其他控制底线存在部分冲突。

自然保护地方面不存在冲突。现行控规与陆丰市国土空间总体规划中自然保护地范围不存在冲突。

城市绿线方面，与国土空间总体规划管控要求不符的地块面积 7.12 公顷，其中主要为商业服务业用地、居住用地、公服设施用地等。**城市黄线方面**，与国土空间总体规划管控要求不符的地块面积 0.84 公顷，主要为村庄建设用地、居住用地等。**城市蓝线方面**，与现行控规不存在冲突。建议与管控要求不符地块在后续规划许可审批时重点关注，并结合实际需要，适时启动详细规划修编。

工业用地控制线与国土空间总体规划管控要求不符的地块面积冲突面积为 1.74 平方公里，主要为居住用地、商业服务业设施用地等。后续对于不符合管控要求地块建议后续规划许可审批时需重点关注，并结合实际需要，适时启动详细规划修编。

中心城区灾害风险区冲突 4.36 平方千米。已编控规范围中，涉及地质灾害中易发区 4.36 平方千米，其中建设用地 4.19 平方千米，主要为居住用地、教育科研用地、村庄建设用地、商业设施用地等，建议涉及地质灾害易发区，工程建设阶段应开展地质灾害风险评估。

因陆丰市矿产资源控制线划定及管理机制尚未批复，对于矿产资源控制线的管控要求暂未稳定，暂不开展评估。

四、规模结构

（一）人口规模结构调整与城镇化进展

1.常住人口增速缓慢，人口集聚慢于规划

根据 2024 年陆丰市国民经济和社会发展统计公报，全市年末常住人口 123.18 万人，城镇常住人口 57.73 万人，中心城区常住人口 29.86 万人，但与《陆丰市国土空间总体规划(2021-2035 年)》确定的 2025 年目标值（130.25 万常住人口、75.55 万城镇常住人口、46.00 万中心城区常住人口）仍有明显差距。相较于汕尾其他区县，陆丰市中心城区极核作用未显现，远未达到 40 万人口中等城市能级要求，大量常住人口未充分融入城镇社会保障体系，需加快完善基础设施和公共服务设施配套，改善城市品质，提高人口吸引能力。

表：2020—2024 年陆丰市常住人口规模变化

区域	指标	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年 (预测)	2035 年 (预测)
陆丰市	常住人口 (万人)	121.96	122.77	122.46	122.77	123.18	126.28	145
	增长率 (%)	-1.19	0.66	-0.25	0.25	0.25	0.25	1.64
中心城区	常住人口 (万人)	—	—	—	—	29.88	30.76	40
	增长率 (%)	—	—	—	—	—	2.96	2.96

2.城镇化率虽有提升，但距离目标差距较大

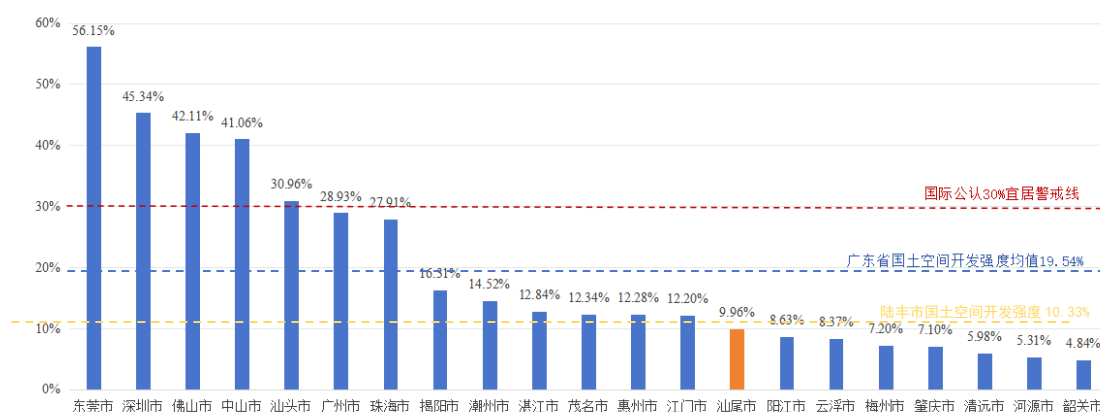
根据 2024 年陆丰市国民经济和社会发展统计公报，陆丰市市域常住人口 123.18 万人，居汕尾市各区县首位，但常住人口城镇化率为 46.87%，远低于《陆丰市国土空间总体规划(2021-2035 年)》确定的 2025 年目标值 58.00%，处于汕尾市各区县较低水平，近 15

年常住人口城镇化率缓慢增长 4.50%，呈现出常住人口多、城镇化率低的困境。

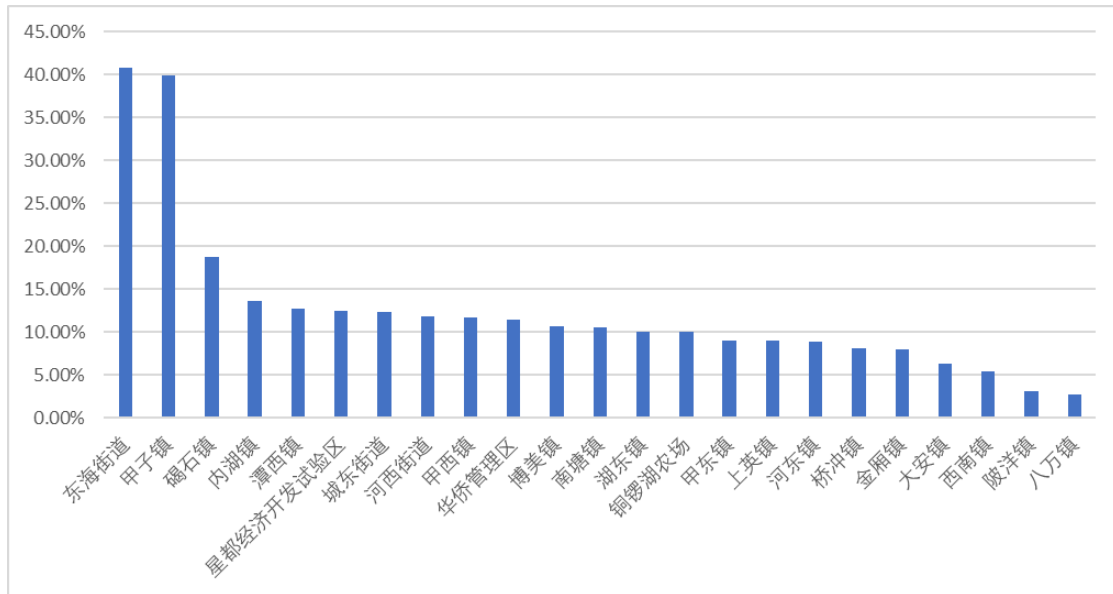
（二）用地规模结构调整与用地效益改善

1. 开发强度差异明显，核心镇街强度高，外围各镇强度较低

根据 2024 年变更调查，陆丰全市建设用地总面积 175.92 平方千米，较 2023 年 169.73 平方千米增加 6.19 平方千米。国土开发强度 10.33%，较 2023 年提升 0.36%，高于汕尾全市 9.96%，但低于全省平均水平 19.54%，在全省各地市中可排 14。分区县看，陆丰市仅低于城区国土空间开发强度(19.97%)，高于海丰县(9.66%)和陆河县(5.28%)。分镇街看，东海街道(40.84%)、甲子镇(39.92%)开发强度较高，八万镇(2.75%)、陂洋镇(3.07%)开发强度较低。



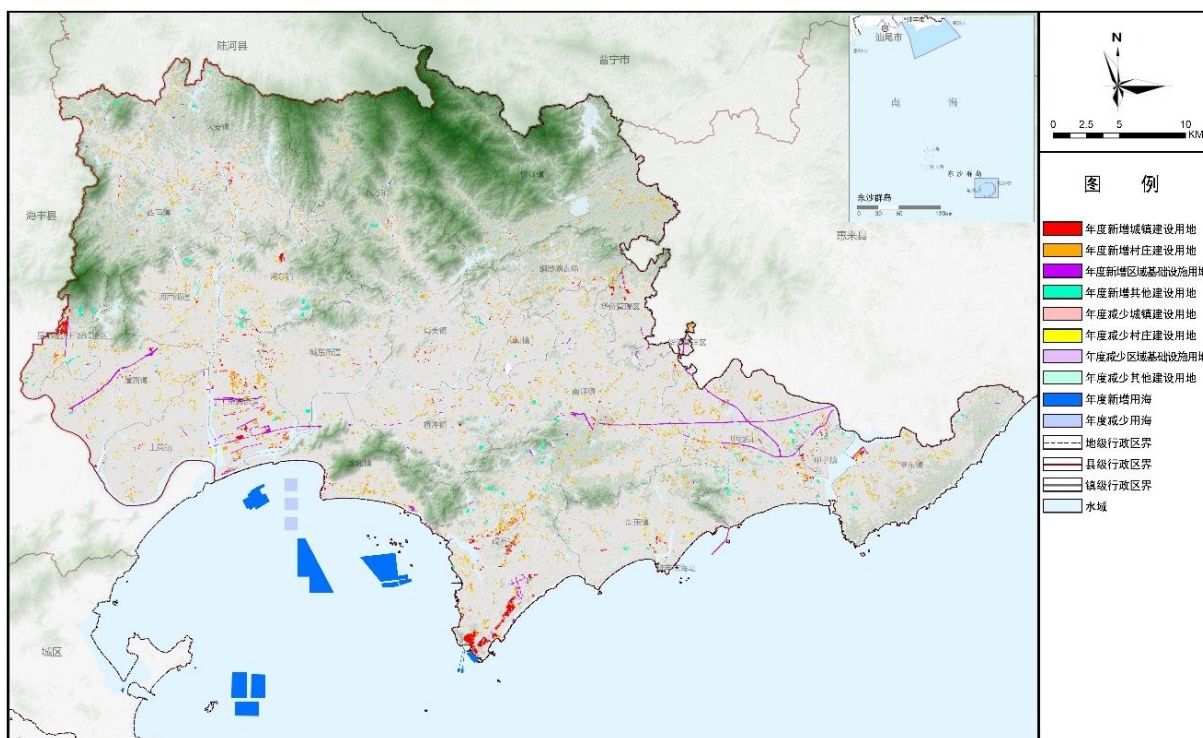
图：2024 年广东省各市开发强度排名



图：2024 年陆丰市各镇街开发强度排名

2.总体结构符合规划，农业设施和村庄建设用地涨幅明显

大部分用地类型符合规划调整方向，详见附件（三）。其中园地、陆地水域变化幅度小于 5%，符合“保持稳定”的目标；城镇建设用地、区域基础设施用地较基期有所增加，符合“持续增长”目标；耕地超额完成保护目标。部分用地如草地（较基期减少 45.15%）、其他建设用地（较基期增加 35.51%）、农业设施建设用地（较基期增加 16.28%）、村庄建设用地（较基期年增加 8.02%）变化幅度较大，未来需加强管控，使用地规模保持相对稳定。



图：陆丰市用地用海布局变化图

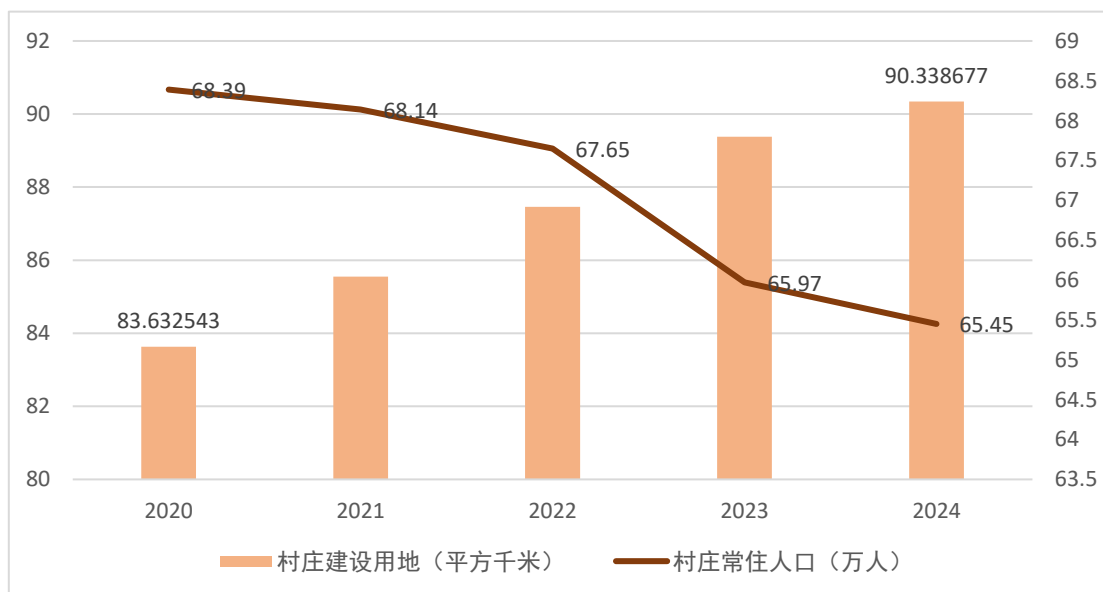
3.中心城区居住、工矿用地需控制增长，交通运输需加强建设

2023 年至 2024 年，陆丰市中心城区居住、公共管理与公共服务、仓储用地、留白用地和特殊用地比重上升，商业服务业用地、工矿用地、交通运输用地、公用设施用地、绿地和开敞空间用地比重下降。居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地、仓储用地、特殊用地、留白用地高于目标年比重，交通运输、公用设施、绿地与开敞空间用地比重低于目标年比重，未来应结合实际发展需求进行优化，详见附件（四）。

4.城镇建设用地稳定，区域、村庄建设用地占比显著提高

2024 年陆丰市城镇建设用地面积 48.72 平方千米，人均城镇建设用地面积为 $84.39\text{m}^2/\text{人}$ ，较 2023 年 $81.39\text{m}^2/\text{人}$ 增加 $3.00\text{m}^2/\text{人}$ ，未突破规划目标年上限 $100\text{m}^2/\text{人}$ 。2024 年陆丰市村庄建设用地面积 90.34 平方千米，人均村庄建设用地面积为 $95.80\text{m}^2/\text{人}$ （变

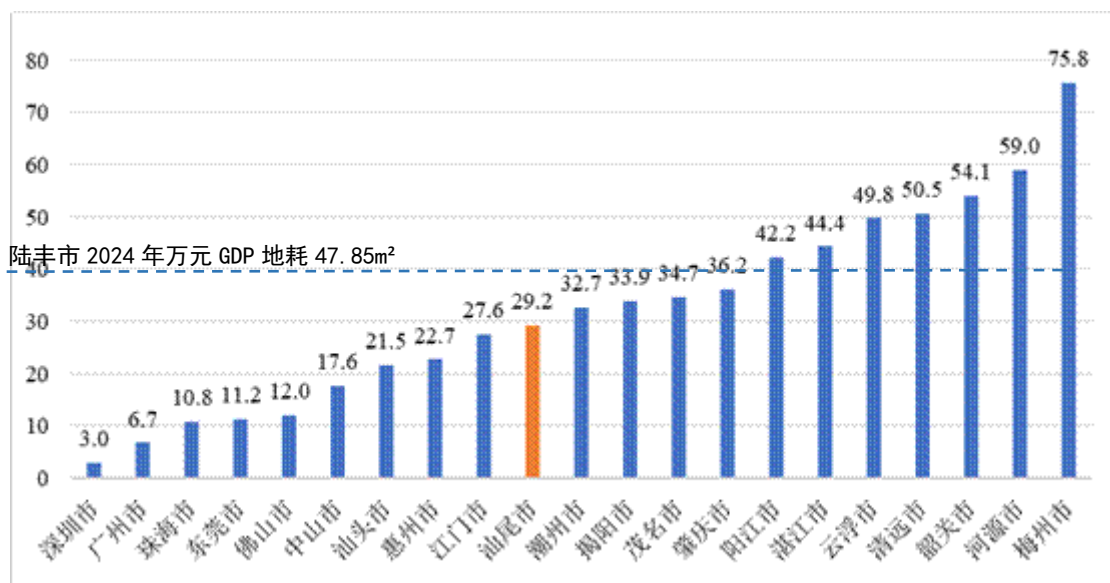
更计算 $138.03\text{m}^2/\text{人}$ ），较 2023 年 $135.49\text{m}^2/\text{人}$ ，增加 $2.54\text{m}^2/\text{人}$ 。2022 年-2024 年间，陆丰市乡村常住人口逐年减少，与建设用地逐年增加形成反差，呈现“人减地增”的低效扩张态势。



图：2020-2024 年陆丰市村庄建设用地与乡村常住人口变化趋势

5.用地效益偏低、地耗水平排名靠后，增量规模需提效

2023-2024 年，陆丰市万元国民生产总值地耗从 47.76m^2 上升至 47.85m^2 ，用地效益下降 0.19%，低于汕尾平均值 29.2m^2 ，符合 2025 年总体规划目标值 50m^2 ，但在广东省内排名靠后，仍需提升用地效益。



图：广东省各地市 2024 年万元国民生产总值地耗（单位：平方米）

6.陆海统筹逐步完善，但部分近岸功能受到约束

规划陆海分界与海域审批管理口径不同，导致陆、海管控要求存在冲突。国土空间规划数据库使用“三调”成果的陆海分界即“0 米线”，海域审批管理使用海岸线为陆海分界即平均大潮高潮线，导致部分城镇开发边界、永久基本农田在划定时进入海域范围，实际开展建设因需要执行海域审批管理要求而受到限制。存在部分项目如湖东镇宝丽华风力发电工程，在审批时为陆地已办国土证，但现位于海岸线向海一侧无法开发利用。

部分民生设施工程建设受到海域生态保护红线约束，向海一侧与其他管控底线存在少量重叠。已纳入渔港名录的沿海渔港为沿海渔民的传统生产作业区域，较难进行搬迁和集中安置，随着生产装备和生产水平的提升，现有民生渔港普遍存在升级改造需求，但升级改造涉及的防波堤建设及航道清淤等辅助性工程不可避免地会对海岸物理防护极重要区(实际为重要砂质海岸)海洋生态保护红线产生影响。底线管控冲突方面，海岸线与永久基本农田图斑存在 5 处重叠，分别位于碣石、湖东、甲西、甲东四镇。城镇

开发边界内增量空间向海一侧存在 6.33 公顷用地规模，主要位于碣石镇海工基地沿海区域和湖东镇、甲子镇、金厢镇部分沿海区域，影响后续开发利用。涉海方面未来建议通过数据口径修改，优化分类管理机制等方式完善陆海统筹情况。

五、用地布局

（一）城镇建设用地图局

城镇建设用地图新增规模向碣石海工基地、星都经济开发试验区等重点区域集聚现象明显。2024 年陆丰市城镇建设用地图面积 48.72 平方千米，对比 2023 年新增 2.49 平方千米，占 2023 年城镇建设用地图比例为 5.38%，增长速度稳定，符合规划目标。新增城镇建设用地图主要为工业用地图，占新增规模比例超 60%，空间上主要分布在中心城区、碣石海工基地、星都经济开发试验区等重点开发区（园区）中，符合陆丰市国土空间总体规划提出的产业片区布局空间引导要求，空间布局更加向重点产业园区集中。

城镇开发边界外新增建设用地图性质与规划用途不符情况较多。2024 年城镇开发边界外新增城镇建设用地图共 0.48 平方千米，占城镇开发边界内增量空间的 3.54%。其中，与规划用地图用海用途相一致的用地图 0.18 平方千米，不符合规划用地图用海用途的为 0.30 平方千米，后者主要为农村宅基地和商业服务业设施用地图、物流仓储用地图等；位于已获批复文件范围内的用地图 0.18 平方千米，位于批复范围外的用地图 0.30 平方千米，后者属于未批先建，主要为工业用地图。

（二）村庄建设用地图局

宅基地新增规模超过 50%，碣石镇、星都经济开发试验区、

东海街道减少的村庄建设用地以工业用地为主。2024 年陆丰市村庄建设用地共 90.34 平方千米，对比 2023 年净增加 95.90 公顷，占 2023 年村庄建设用地的 1.07%。其中，新增村庄建设用地 258.44 公顷，新增规模最多的镇街为碣石镇新增 35.96 公顷、南塘镇新增 34.49 公顷、甲西镇新增 26.63 公顷，甲子镇规模最低为 0.75 公顷。新增规模中农村宅基地占比最高为 52.41%，面积为 134.76 公顷。减少的村庄建设用地 162.54 公顷，减少规模最多的碣石镇 95.72 公顷、星都经济开发实验区 41.29 公顷、东海街道 29.12 公顷。减少规模中工业用地占比最高 76.31%，面积为 124.03 公顷。

（三）全域土地综合整治

陆丰市全域土整工作以试点引领，全域稳步推进，目前陂洋镇、碣石镇等区域已完成农用地整理超千亩。试点陂洋镇，已完成农用地整理 211.46 公顷（3172 亩），垦造水田 578 亩，拆旧复垦 4.25 公顷，打造“红风绿韵”生态农业示范区；碣石镇全域土地综合整治方案获批，规划整治 11105 公顷，重点推进玄武山雅园广场、浅澳村海岸修复等项目，2024 年完成农用地整理 49.3 公顷。已公示《陆丰市全域土地综合整治实施方案》涉及农用地整理 8989 公顷、建设用地整理 346 公顷、生态修复 2575 公顷。计划通过“政府主导+社会资本参与”模式，打造“三生空间”优化示范。

产业导入类项目主要位于三甲地区、金厢渔港、甲子渔港、上海外滩、乌坎渔港等区域，渔港产业发展需求旺盛。2025 年陆丰市有《汕尾市陆丰市全域土地综合整治实施方案(东部单元和西部单元)》、《汕尾市华侨管理区全域土地综合整治永久基本农田调整补划方案》2 个全域土地综合整治实施方案获批，共谋划 91 个

子项目，其中农用地整理项目 13 个、建设用地整理项目 13 个、生态保护修复项目 11 个、城乡风貌提升和历史文化保护项目 37 个、产业导入项目 11 个、公共服务与基础设施建设项目 1 个。其中产业导入类项目主要位于陆丰市三甲地区产业园、金厢渔港、甲子渔港、上海外滩、乌坎渔港、东海经济开发区、城东街道、大安镇等区域，对应陆丰市国土空间总体规划“两带四片区多节点”产业空间布局的“沿海经济发展带”、“北部生态农旅产业片区”、“南部沿海旅游产业片区”以及“2+4+3”产业发展平台中的预控产业平台布局，符合规划对用地用海布局的空间引导要求。

六、城市品质

（一）公服设施配套

1.社区生活圈

社区生活圈建设成效初显，乡村服务均衡性与长效运营机制有待深化。陆丰市 15 分钟社区生活圈建设从顶层设计向民生实景有效转化，通过示范引领、资源下沉，初步形成覆盖城乡的服务体系，城区范围内覆盖率达 88.72%。城镇节点（如东海街道南堤社区、甲子镇半径社区）覆盖较为全面，服务模式创新活跃；“四好农村路”建设及美丽圩镇“七个一”工程夯实了乡村车行 15 分钟生活圈基础。然而，乡村生活圈服务均衡性不足，医疗、养老等高质量服务覆盖仍显薄弱，“多村联动”设施共享机制有待实质性推进。

2.公共文化设施

公共文化设施基层网络基本形成，但人均用地及大型项目统

筹有待加强。陆丰市“三馆一中心”已投入使用，区域性文化地标（临近的汕尾市文化中心）即将竣工，有效提升服务能级。基层文化服务网络（“1+23+345+N”新时代文明实践体系）覆盖城乡，非遗保护与活化（如非遗旅游线路、AIGC技术应用）展现创新性。然而，2024 年中心城区人均文化用地面积仅 0.09 平方米，与 2035 年 0.3 平方米目标差距较大；公共文化设施步行 15 分钟覆盖率为 48.27%，老城区覆盖较好，南侧新城设施缺乏。

3.教育设施

教育设施数量指标部分达标，但各类设施覆盖率普遍偏低。陆丰市幼儿园千人学位数为 30 座，未达到 2025 年 45 座目标；小学、初中千人学位数分别为 99 座、52 座，已分别完成 85 座、45 座的目标。职业教育产教融合成效显著，通过“订单式冠名班”等方式精准对接产业需求。但基础教育设施覆盖率亟待提升：城区范围内幼儿园、小学、中学步行可达（5/10/15 分钟）覆盖率分别为 26.73%、54.06%、58.06%，均远低于 70%的目标值，设施布局与人口分布适配性需重点优化。

4.全民健身设施

全民健身设施网络初步构建，但人均指标与专项场地覆盖率严重不足。陆丰市人民体育场升级改造完成，镇村健身设施覆盖网络基本形成（335 个行政村健身路径全覆盖，“10 分钟健身圈”基层网络初具）。但核心量化指标差距显著：人均体育场地面积 0.05 平方米、中心城区人均体育用地面积 0.13 平方米，均未达到 0.25 平方米的 2025 年目标；城区范围内体育设施步行 15 分钟覆盖率为 72.12%，超过 70%目标，但足球场等专项设施覆盖率低，仅为

14.20%，南部新城存在设施缺口。

5.医疗卫生设施

医疗卫生设施硬件升级与服务优化并进，但千人口床位数与基层覆盖仍存差距。陆丰市累计投入约 8 亿元推进医疗卫生重点项目（如疾控中心新建、人民医院升级），甲子、碣石中心卫生院完成易地新建并提升服务能力。紧密型县域医共体建设成效凸显，资源共享中心与信息化平台（如全民健康信息平台）提升服务效率。然而，市域千人口医疗卫生机构床位数仅为 2.45 张，远低于 6 张目标；城区范围内医疗卫生设施步行 15 分钟覆盖率为 54.15%，二级及以上等级医院 2 千米覆盖率为 53.13%；等级医院交通 30 分钟行政村覆盖率为 61.49%，仍存在一定缺口。

6.社会福利设施

养老设施总量不足且覆盖率极低，儿童福利与殡葬服务稳步推进。陆丰市颐养园（规划床位 1000 张）主体封顶，将提升特困人员照护能力；社区居家养老纳入汕尾“四级网络”布局，2025 年民生实事加强基本服务供给。但每千名老人养老床位数未达 30 张目标，城区范围内养老设施步行 5 分钟覆盖率仅为 1.67%。儿童福利保障标准提高，但硬件设施（如儿童之家、未成年人救助保护中心）建设进度待加速。殡葬服务成效突出，惠民政策减免基本服务费用，节地生态安葬理念获推广。

7.便民商业服务设施

便民商业服务设施覆盖初具规模，布局均衡性与业态丰富性待提升。陆丰市城区范围内菜市场（生鲜超市）步行 10 分钟覆盖率为 58.11%，基础商业网络初步形成。但设施分布不均衡，城区

边缘及新发展组团覆盖不足；业态结构单一，传统零售占比高，支路网络不完善影响实际可达性。

（二）历史文化保护

历史文化保护个案成效显著，系统性与活化利用深度有待加强。陆丰市历史文化遗产保护以点带面，龙山书院修缮工程启动，非遗项目（皮影戏、钱鼓舞）融入教育体系实现活态传承，乡村文化空间（如博美镇点石村）活化利用与社会力量参与形成良好格局。但系统性资源普查与保护名录更新滞后，活化利用模式相对单一，文物建筑、历史建筑的多元化利用（如文创、旅游体验）及大型项目与历史保护的协调机制需进一步拓展。

（三）蓝绿空间营造

蓝绿空间乡村建设成果突出，但城区核心指标与自然公园体系建设滞后。陆丰市蓝绿空间营造成效显著，乡村“四小园”（346个“千村千园”、1894户“美丽庭院”）建设超预期，城乡休闲游憩网络（如金厢滨海走廊示范带、观音岭古道修复）初步成型，森林覆盖率（34.75%）提升为国家森林城市创建奠定基础。然而，中心城区公园绿地与广场步行5分钟覆盖率仅为12.09%，人均公园绿地面积仅0.78平方米，与2025年目标（60%、9平方米）差距巨大；自然公园体系实质性建设与“双河一湾”碧道网络全面推进仍需加强。

（四）景观风貌塑造

分区分管初步落实，山海特色彰显，但全域精细化指引不足。陆丰市开发强度分区分管基本实现生态优先与分级引导，中高強度区（如陆丰站周边、市级公共中心）有序开发，老城组团容积率

得到控制。城市风貌在强化山海格局（螺河东岸高度控制、滨海风貌提升）、融入地域文化（红色景点、非遗展示、渔村风格运用）及重点片区建设（金厢滨海示范带）方面成效突出，“山海相融、环绿宜城”格局初显。但强度分区动态监测机制不完善，城乡接合部存在违规超强度建设风险；部分项目对“山海视廊”整体考量不足，建筑形态同质化削弱地域特色。

（五）城市更新实施

城市更新盘活存量用地成效显著，长效机制与产业导入需深化。陆丰市城市更新以存量建设用地盘活为核心，通过全域土地综合整治（如碣石镇、陂洋镇试点）、专项处置闲置土地（创新运用专项债券资金）及低效用地再开发（如碣石镇原人民医院旧址改造），形成“良田连片、村庄集中、产业集聚、生态优美”新格局，优化了国土空间布局。但长效机制有待完善，产业导入需加强以确保盘活土地转化为发展动能，试点经验需向全市推广。

七、支撑体系

（一）交通设施建设

2024 年全年全市货运量 543.87 万吨，货物周转量 45311.67 万吨公里，客运量 320.53 万人，旅客周转量 28807.44 万人公里。在第三产业增加值中，交通运输、仓储和邮政业实现增加值 11.18 亿元，同比增长 56.7%，其中，铁路运输业实现增加值 1.02 亿元，道路运输业实现增加值 3.92 亿元，水上运输业实现增加值 4.56 亿元，多式联运和运输代理业实现增加值 0.38 亿元。全市交通运输用地面积 4.49 万亩，占全市建设用地的 17.02%，中心城区交通运输用地 0.31 万亩，占比 11.78%。

1.轨道交通水平有所提升，站场接驳能力仍待加强

截至2024年，全市铁路用地面积0.54万亩，占交通运输用地的12.03%。2023年陆丰南站和陆丰东站正式投入使用，串联粤东地区和粤港澳大湾区，推动汕尾全面进入“高铁时代”。陆丰南站距市区6公里、陆丰东站距离城区30公里，高铁站与城区依赖公路接驳，缺乏其他高效交通方式。

2.道路交通建设不断完善，但园区集疏运相对薄弱

2024年，全市公路用地面积2.73万亩，占交通运输用地面积的60.69%。沈海高速汕尾陆丰至深圳龙岗段四车道改八车道于2024年开通，时速提升至120公里，优化区域通道能力。揭普惠高速公路南延线建设工程项目进度加快，征地拆迁工作进入收尾阶段。深汕西改扩建和潭西互通建设工程顺利完工，潭西段主线已通车，潭西互通口已开放通车。2024年已完成省道S238线、S240线等美丽公路景观提升共49公里；完成省道S238线内湖出口至黄竹坑路段、县道X095甲港公路等10公里“干道扩绿”提升；完成霞湖、内湖、陆丰西、陆丰北等4个高速出入口绿化品质提升工作。汕尾市陆丰产业园区4个园区范围内公路用地29.31公顷，城镇村道路用地0.36公顷，总计占园区建设用地比例为6.89%，远低于全市平均水平，园区输运交通体系仍需加强。

3.航运发展初见成效，渔港区域规模增长较慢

风电、海洋牧场等新兴产业带动港口货运需求，但港口码头用地新增规模迟缓。2024年全市港口码头用地面积0.02万亩，占建设用地面积的0.09%，用地占比情况较低。碣石港中广核海洋工程基地码头完成减载靠泊能力核定，1号码头可停靠1.5万吨级重件

运输船,2 号码头支持 1 万吨级甲板驳船,年通过能力 145.5 万吨。甲子港避风锚地升级改造项目完成疏浚 33.8 万立方米、30 米上岸码头建设。配套工程: 国道 G228 线碣石至上英段改建工程启动,完工后可提升疏港效率。

4.城区路网、轨道交通、港口发展与规划衔接紧密

综合交通设施建设与《陆丰市国土空间总体规划 2021-2035》衔接紧密。港口码头用地新增规模 4.93 公顷,较基期提升超过 40%,符合推进港群协调发展的港口布局的规划目标,轨道交通用地新增 2.33 公顷与规划加强干线铁路网建设,引入更多轨道交通趋势一致,中心城区路网密度为 $7.32\text{km}/\text{km}^2$,符合不低于 $6\text{km}/\text{km}^2$ 的规划目标。道路建设方面,推进揭普惠高速南延线、国道 G228 改建等工程建设与规划“两横三纵”高快速路和“五横六纵”干线公路的总体规划目标和实现内畅外联的“十四五”规划目标趋势一致。在

绿色交通发展方面,进行道路绿化提升、智能技术应用、省道 S238 线等 49 公里绿美公路景观提升、智能泊位及智慧停车管理系统建设,与总体规划目标建成现代综合交通运输体系中的“绿色智能”目标契合度较高。短板方面,一是高铁站点对站边辐射响应仍需加强,目前陆丰东站周边产业落位速度较慢;二是园区集疏运相对薄弱,陆丰海工装备基地等重点区域重型装备运输更多依赖临时通道;三是渔港核心区建设速度需要加快,进一步推动“港产城”融合。

(二) 市政基础设施建设

1.供水设施

城乡供水保障能力进一步提升。供水系统方面,陆丰市现状共有自来水厂 17 座,合计设计供水规模 $21.67\text{万 m}^3/\text{d}$,现状实际

供水规模达 19.23 万 m^3/d 。农村供水规模化率提升至 90%以上，农村自来水普及率 100%，已基本完成省级相关工作要求。

城区老旧管网改造需求明显。城区输配水管网建设年代久远，漏损率相对于规划目标的 10%偏高，管网承压能力较差，部分管网只能减压供水，亟需开展输配水管网改造。

2.排水设施

城乡污水处理效能仍需提高。城乡污水处理能力存在区域差异，乡镇污水处理能力存在不足。城区生活污水集中处理率总体偏低，城区污水处理厂总规模达 10 万 m^3/d ，老城区排水系统基本为雨污水合流制，且管网覆盖率不足。

污水收集能力有待加强。现状排水管网老化情况较为普遍，管网漏损、雨污水错混接问题明显，部分区域污水管网覆盖不全，总体污水收集率较低。

再生水利用水平总体偏低。再生水利用率为 1.19%，远低于《陆丰市水资源综合规划（2020-2035 年）》要求的 20%。

3.电力设施

电力供应韧性显著增强。建成首个 500 千伏变电站，即 500 千伏陆丰输变电工程，为粤港澳大湾区的大容量电网规划建设提供了有力支撑。电力供应远期仍存在一定缺口，多座 220kV 和 110kV 变电站受预留用地影响，仍停留在前期阶段。能源布局与总体规划基本契合，已完成多个 110 千伏输变电项目，后续需加快推进相关前期工作，以缓解电力供应压力。

4.通信设施

通信网络覆盖广度与质量双提升。以“数智夯基”为抓手，不

断提升无线宽带网络覆盖率和平均接入水平，在 5G 基站建设方面，已实现核心区域连续覆盖，在光纤网络建设方面，已实现百兆宽带网络全覆盖，城乡数字化基础设施差距明显缩小。实施千兆光网升级行动，有序推进光纤网络从“百兆”向“千兆”平滑演进，提升城乡网络承载与接入能力，为数字乡村与智慧城市协同发展提供更加坚实的网络支撑。

5.燃气设施

燃气设施建设仍需进一步推进。燃气供应以液化石油气为主，供应方式为瓶装气；天然气市场仍处于起步阶段，中压主干管网覆盖率较低，尚未延伸至村镇范围。燃气供应呈现出“瓶装气主导、管道气滞后”的二元结构。为优化能源结构、提升供应水平，需逐步推进管道天然气向新建城区和条件成熟的镇区延伸，规范并升级瓶装液化石油气供应链，保障天然气管网尚未覆盖区域的稳定供应，构建“管道天然气为主、液化石油气为辅”的燃气供应体系。

6.环卫设施

处理设施规模已基本满足需求。陆丰市生活垃圾进厂量日均规模达 866 吨，城镇生活垃圾回收利用率基本符合要求但分类转运设施不足。现状农村生活垃圾处理率已达标。

（三）城市防灾减灾设施建设

1.应急避难设施

避难场所布局已初步形成体系。截至 2025 年 7 月，全市共设置室内外避难场所共 455 个，场所总面积约 102.12 万 m²，有效避难面积 90.54 万 m²，初步形成了县、镇、村三级避难场所布局体系。

2.防洪排涝设施

防洪排涝系统韧性有待提高。陆丰市江河堤防总长度 268.41km，达标长度 27.93km，低于规划提出的 2025 年达标率目标。存在现状山洪灾害点共 142 处，城乡内涝点共 12 处，中心城区排水系统的综合能力低于 1 年一遇设计标准。陆丰市下游地区河流两岸地势低洼，每逢汛期，江水顶托，台风暴潮时，潮水顶托，全市共有易涝面积 12.68 万亩。

建议加快提高城区内涝防治标准，搭建排水信息化平台。新建和改造现状排水管渠，提高中心城区内涝防治标准，实现能有效应对不低于 30 年一遇的暴雨，基本消除内涝积水区。开展城区排水系统整治工程，布设排水安全物联感知系统，建立排水系统信息化管理平台，实现城市排水风险监测预警。

3.消防设施

消防设施覆盖水平有待提高。中心城区现状消防站服务覆盖率未达到国家最低标准，社区微型消防站配置率不足，需加快推进各类消防设施建设。

4.地质灾害治理

地质灾害治理进度需加快，智慧防控能力待提高。陆丰市现存地质灾害隐患点共 26 处，但工程治理率相对滞后，低于专项规划设定的治理目标。强化地质灾害智慧防控，加快落实监测站部署工作，实现隐患点实时预警全覆盖。

八、实施保障

（一）重点建设项目落地规划支撑

全市海洋风电、海洋牧场、海岸旅游和民生设施领域重大项目顺利落地。2024 年，全市共开展 97 项重点项目建设，支撑中广核、华电海洋牧场项目、中船海洋装备制造等产业项目动工投产，保障重大交通设施项目建设，推动上英码头、海口（新溪）零碳示范村、上海外滩、金厢十二岗村等民生旅游设施建设落地，国土空间总体规划以及传导控制性详细规划共同做好相关项目的空间资源保障，相关项目布局和功能符合总体规划目标导向。

城镇开发边界外规模落实工作灵活保障局部项目建设规模。结合实际发展诉求，2024 年共开展城镇开发边界外规模落实方案 5 项，共涉及落实城镇建设规模 29.38 公顷（440.70 亩），符合《城镇开发边界外布局建设项目准入目录》的第 1、3、5、6 类情形，支撑大安污水处理厂、陆丰市三甲地区人居环境示范走廊建设工程、烟花爆竹批发仓储仓库、三甲肉联厂、碣石渔港路、陆丰市游客服务中心、碣石田尾山能源项目、西南牛羊肉联厂等共 8 个项目落地实施。

“十五五”重点项目中涉及用地需求的有 11 项不在国土空间总体规划重点项目清单中。根据目前摸排，陆丰市全市“十五五”重点项目 189 项，其中重大产业平台 13 项，产业领域 25 项，交通领域 15 项，能源领域 18 项、农业农村及水利设施 31 项，社会民生领域 42 项，生态环境领域 3 项，市政领域 36 项，新型技术设施领域 6 项；其中涉及新增建设用地项目 31 项，共需新增建设用地 1182 公顷（17735 亩），涉及新增用海项目 16 项，共需用海

2468 平方公里。在涉及新增建设用地项目中，目前有 20 个重点项目已在现有国土空间总体规划重点项目清单中，约占 64.52%；剩余 11 个项目（粤东基地 1-2 海上风电项目、龙珠湾-陆丰市东海镇上海外滩旅游区项目、省道 S241 线陆丰市八万至西南段改建工程、省道 549 线陆丰市甲东路段新建工程、陆丰市湖东渔港建设及基础设施配套工程项目、陆丰市义务教育新增学位补短板建设项目等）需要更新纳入重点项目清单中，为下来项目建设实施提供依据。

（二）总体规划实施传导衔接机制

国土空间总体规划批复后，积极通过全域土整实施方案等专项规划落实规划意图和土地整理工作。2023 年 12 月，陆丰市国土空间总体规划获省人民政府批复。规划批复后，陆丰市未有印发实施的专项规划，参照汕尾市级印发实施的 3 项专项规划进行规划传导和衔接，包括《汕尾市再生资源回收体系建设规划（2023-2028 年）》《汕尾市自然保护地规划（2023-2035 年）》《汕尾市综合立体交通网规划（2021-2035 年）》，符合总体规划要求。2024 年开展《陆丰市陂洋镇全域土地综合整治实施方案》、《陆丰市碣石镇全域土地综合整治实施方案》、《汕尾市陆丰市全域土地综合整治实施方案》（不含碣石镇和陂洋镇）编制工作，但暂未获批，符合国土空间总体规划中农用地整理和生态修复相关规划策略和内容。

国土空间总体规划批复后，有效支撑了镇级总体规划、控规修编、用地用海土地供应、规划许可批复等工作。2024 年 9 月-10 月，《陆丰市碣石镇国土空间总体规划（2021-2035 年）》、《陆

丰市南塘镇国土空间总体规划（2021-2035 年）-镇村国土空间集成规划》相继开展公示，已落实市级国土空间规划强制性要求。2024 年，陆丰市共依法开展《陆丰市东海街道 LF-DH-03-09 管理单元控制性详细规划控规修编》项目 1 项，此项目位于城区开发边界外，涉及国土空间规划中部分水域修正为商业用地。开展矩兴燃气储配站、阳光新城、阳光新城等地块规划设计方案调整 3 项，涉及燃气用地、居住用地、工业用地。开展湖东平安渔港项目、陆丰市碣石德顺养殖场海上养殖、滨海浅澳公共浴场、滨海金厢公共浴场项目和陆丰市甲子渔港避风锚地升级改造和整治维护项目等 6 项用海批复。开展广东永盛项目投资有限公司、万洋众创城科技有限公司等 5 项用地供应和规划许可批复，以工业用地为主。

九、新发展形势

（一）发展动能从“内陆导向”向“海洋引领”转变

陆丰市立足汕尾“沿海经济带靓丽明珠”和“东承西接战略支点”定位，全面实施海工装备、海洋新能源、海洋牧场、滨海旅游“四海联动”战略，推动海洋经济成为核心增长极。依托 192 公里海岸线和 2265 平方公里海域，陆丰已成为汕尾现代化海洋牧场重要基地，海水养殖产量占全市 54.2%，海洋经济产业集聚效应显著。空间布局上，重大平台与重点项目加速向海集聚，碣石湾、金厢湾、甲子湾等海域及岸线成为高价值空间载体，推动形成以甲子港、碣石港为枢纽的“港-产-城”融合发展格局，强化港口功能提升、临港产业集聚与城镇服务配套联动。在海洋生态保护方面，严格落实海洋生态保护红线，协调海岸线保护与开发利用，保障生态海堤、渔港升级等民生设施改造空间，实现“蓝色经济”与“蓝色生态”

协同发展。

（二）城乡关系从“二元结构”向“融合发展”转变

围绕“百千万工程”推动全域镇村典型示范建设，陆丰市积极探索城乡融合与社会治理协同路径。作为汕尾市人口最多、城镇化率较低的县域，陆丰坚持以城区、碣石、三甲地区为牵引推进新型城镇化，构建“县城-中心镇-一般镇”三级公共服务体系，推动教育、医疗、文化设施均衡布局。交通一体化方面，加快建设“东海-碣石”“东海-甲子”等快速通道，打造县域“一小时交通圈”，促进要素高效流动。乡村振兴示范带（如“浪漫荷香”“龙潭湖谷”）串联美丽乡村，推动乡村从“干净整洁”向“宜居宜业”升级，同时统筹解决乡村宅基地需求与历史遗留问题，强化社会治理与民生保障协同。

（三）要素配置从“粗放分散”向“集约高效”转变

针对过往地均效益不高、建设用地结构有待优化的问题，陆丰市正在不断强化空间资源集约高效配置，探索平台大集中和镇村小平衡空间供给。产业空间实施“平台大集中”，新增工业项目重点布局于东海经济开发区、星都经济开发区、碣石海工基地等园区，2023—2025年三大主导产业产值占规上工业总产值比重从84%提升至91%，产业集聚效应持续增强。面对新增空间趋紧形势，加大存量用地盘活力度，通过“三旧”改造、闲置土地处置（如湖东镇善堂路北侧地块收回）等方式提升用地效率，2020—2023年工矿用地和住宅用地分别新增815公顷、2342公顷，支撑重点平台快速发展。严格落实“三区三线”管控要求，统筹处理永久基本农田“围村”、生态保护红线内历史遗留问题，以“量入为出、进

出平衡”原则优化城镇开发边界，增强空间供给与经济耦合性。

（四）基础设施从“基本保障”向“战略支撑”转变

能源基础设施网络化，随着海上风电、核电等大型能源项目投产，配套的电网、输电走廊将成为重要的空间要素，需要提前规划、预控廊道。新基建布局，5G基站、数据中心、新能源汽车充电桩等新型基础设施将与城镇开发、产业园区建设同步规划、同步建设，为智慧城市和数字经济发展奠定空间基础。综合交通体系现代化，在完善内部路网的同时，全力争取和配合广汕高铁、汕汕高铁等区域性重大交通设施建设，并规划建设与之衔接的集疏运体系，将陆丰更深层次地融入全国高铁网络。

十、结论建议

2024年陆丰市国土空间总体规划实施总体进展一般，部分核心指标达成或超额完成年度目标，有效支撑了经济社会平稳发展。耕地与永久基本农田保护面积分别达到59.34万亩和55.41万亩，生态保护红线面积稳定在1520.99平方公里，均满足约束性要求。常住人口增至123.18万人，城镇化率提升至46.87%，用地效益总体可控，万元GDP地耗为47.85平方米，符合2025年目标。交通、市政等支撑体系稳步推进，深汕铁路、陆丰核电等重点项目有序实施，国土空间保护开发格局初步形成。

同时，应清醒认识到规划实施中仍存在一系列结构性短板与挑战：一是多项核心指标进展滞后，包括每千人口医疗卫生机构床位数、人均体育用地面积、公园绿地与广场步行5分钟覆盖率等民生类指标；二是“三线”底线管控稳固但内部布局矛盾突出，难

以适应重大平台建设与城乡融合发展的新需求；三是城乡用地结构有待优化，中心城区公共服务与绿地的实际覆盖水平偏低，农村建设用地仍呈现“人减地增”的低效扩张态势；四是公共服务设施配置不均衡问题显著，医疗、养老、体育等设施覆盖率与群众需求存在较大差距；五是基础设施支撑能力持续增强，但港口集疏运、垃圾回收利用等关键环节仍显薄弱。

（一）陆丰市国土空间总体规划指标近三成已完成或超额完成目标，有 8 项指标需重点关注

2024 年陆丰市国土空间总体规划实施总体进展一般。规划确定的 42 项指标中，除 15 项指标尚未获取指标结果或不纳入评估外，剩余 27 项指标中已完成或超额完成的有 15 项，进展良好的有 4 项，8 项指标属于“需重点推进”类型，主要包括常住人口数量（中心城区）、人均应急避难场所面积（中心城区）、每千人口医疗卫生机构床位数、幼儿园千人学位数、城镇人均体育场地面积、公园绿地广场步行 5 分钟覆盖率（中心城区）、人均体育用地面积（中心城区）、人均公园绿地面积（中心城区）等 8 项。建议结合“百千万工程”与海洋经济发展战略，重点强化医疗、养老、体育等民生设施建设，并加快推动自然保护地整合优化与海洋生态红线勘界，提升生态空间系统性与服务功能。

（二）三条控制线总量均符合约束性指标要求，但布局有待进一步优化

至 2024 年底，陆丰市永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界均符合约束性指标要求，但布局均可进一步优化。

永久基本农田存在位于房前屋后，现状零星破碎、不规则地块

等难以稳定耕种，以及林地、草地、园地管理范围重叠问题。其中，历史错调误调和错划误划的永久基本农田共 3 亩，坡度 15 度以上永久基本农田为 279 亩，房前屋后、零星破碎、不规则地块等难以稳定耕种的 1538 亩，国家批准的退耕还林还草范围、生态脆弱地区、地下水超采区、海岸线向海一侧、河湖管理范围内、林地、草地、园地等空间管控上存在冲突的 11504 亩，国土变更调查现状为非耕地，因建构筑物、农村宅基地、城镇村道路、硬化地表、养殖坑塘、坟地、沟渠等占用经综合研判难以恢复的 1038 亩，其他不适宜作为永农继续保留的 524 亩。经空间去重后，共评估耕地和永久基本农田布局不合理区域 1.46 万亩，占永久基本农田总面积的 2.68%。

陆域生态保护红线存在与已批建设用地重叠、与园地、林地矛盾冲突、尖锐角、狭长面图形等情况。其中，生态保护红线存在与人工商品林的矛盾冲突 9.96 平方千米，与 2024 年变更调查种植园地的矛盾冲突 5.50 平方千米，与现状建设用地的矛盾冲突 0.13 平方千米，判断为生态保护红线内不合理孔洞、碎小图斑、尖锐角、狭长面等图斑有 0.75 公顷。

海域生态保护红线存在海堤工程占用问题，建议增加保障民生类、公益类设施合理正向调出、符合生态恢复岸线验收认定合理调入的海域生态保护红线优化情形。陆丰市生态海堤工程建设与海洋生态保护红线存在矛盾冲突面积 0.03 平方千米，占海洋生态保护红线总面积的 0.05%。经空间去重后，存在不合理区域共 10.32 平方千米。建议增加范围优化情形，对于以下情形允许调整：一是调出部分，涉及海堤的海洋生态保护红线进行优化调整，预留 5 米以内的缓冲区作为海岸防护区，以保障未来的海堤改造加固空间。

根据用海论证或者岸滩稳定性专题研究结果，针对显著受到影响的海岸线所在海域，作为海洋生态保护红线的优化调整区域。二是调入部分建议根据生态恢复岸线验收认定结果，即根据生态恢复岸线类型(红树林、砂质、淤泥质、基岩)，确定保护对象的空间范围，可将其纳入生态保护红线范围，并作为海洋生态保护红线占用的补充指标。

城镇开发边界与已批详细规划衔接后，因项目选址、产权整備、布局优化、道路边界等规整用地边界的情况较多。截至2024 年，全市新增城镇建设用地规模已使用 0.77 万亩，占总新增规模比例为 30%，虽未突破“十四五”期间 40%上限要求，但从目前已使用情况来看：一是汕尾陆丰产业园区、星都经济开发试验区、东海经济开发区等重点平台区域土地消耗较快（新增城镇建设用地规模使用量占全市的 79%），年均供地速度已不满足平台发展需求；二是开发边界外已使用新增城镇建设用地占总使用规模比例较高（约 53%），界外使用规模超标，存在城镇开发边界划定与城市发展现实空间错配问题。未来陆丰市作为海岸线、海域资源、海洋经济产业载体，城镇开发边界和建设用地规模应向海工装备、海洋新能源、海洋牧场、滨海旅游“四海联动”等重点产业落地空间和产业链拓展空间倾斜，保障相关重点区域的产业发展和公共服务设施配套，“十五五”期间需保障的新增城镇建设用地规模约 0.86 万亩，约占全市剩余新增规模（1.79 万亩）的 48%，空间余量紧张。

海陆统筹方面，规划陆海分界与海域审批管理口径不同问题，未来建议通过数据口径修改，调整陆海分界数据，针对未有用地指标或有合法权属区域，通过海岸线变更调查统计工作调整陆海分界。优化分类管理机制，针对已有用地指标或有合法权属区域，在

经论证不会改变海域自然属性或海岸形态的前提下，执行陆域土地管理要求可进行新建、改建、扩建活动；若实修正海域自然属性或海岸形态的，执行海域审批管理要求；红线管控规则优化，目前生态保护红线有限人为活动清单仅提及防灾减灾设施，可进一步明确增加水利基础设施、民生渔港工程，或提出对民生渔港的引导性要求。

（三）人口集聚与城镇化进程滞后，建设用地粗放扩张与结构失衡问题并存

陆丰市人口与用地结构调整面临双重挑战。在人口方面，常住人口总量（123.18 万人）及城镇化率（46.87%）均远未达到 2025 年规划目标，中心城区极核作用未显现，人口吸引能力不足。在用地方面，一是开发强度内部分化显著，核心镇街与外围乡镇差异巨大。二是用地结构变化剧烈，草地大幅减少而农业设施与村庄建设用地增长过快，需加强管控。三是中心城区用地结构失调，居住与工矿用地比重偏高，而交通运输、公用设施及绿地等支撑性用地占比偏低。四是村庄用地呈现“人减地增”的低效扩张态势，土地利用效率低下。五是整体用地效益偏低，万元 GDP 地耗高于汕尾平均水平，在全省排名靠后，增量土地规模亟需提质增效。

（四）城市品质在基础服务覆盖方面稳步提升，但设施配置不均衡、覆盖不足的问题依然突出

陆丰市城市品质在基础服务覆盖方面稳步提升，但设施配置不均衡、覆盖不足的问题依然突出，公共服务体系存在结构性短板。一是养老设施严重不足，社区养老设施步行 5 分钟覆盖率仅为 1.67%，居家养老服务网络尚未有效覆盖农村地区，设施建设滞

后于老龄化发展趋势。二是医疗卫生层级失衡，尽管市域医疗硬件水平持续提升，但社区卫生服务设施覆盖率仅为 54.15%，基层诊疗能力薄弱，难以满足居民就近就医需求。三是体育设施覆盖不均，中心城区体育设施步行覆盖率为 72.12%，超过 70% 目标，但人均体育用地面积仅 0.13 平方米，足球场等专项设施覆盖率较低，仅为 14.20%，各镇街建设水平差异显著。四是蓝绿空间服务水平偏低，尽管乡村“四小园”建设成效突出，但中心城区人均公园绿地面积仅 0.78 平方米，步行 5 分钟覆盖率仅为 12.09%，绿地布局与人口集聚区匹配度差，未能有效服务居民日常休憩需求。

为全面提升城市综合承载能力和居民生活品质，建议下一阶段重点推进社区生活圈建设，结合人口分布优化教育、医疗、养老等设施布局；加强蓝绿空间与城市功能协同，结合“四海联动”战略推动滨海绿道、碧道网络建设；完善城乡一体的公共服务体系，推动城市更新与乡村建设协同提质。

（五）支撑体系现代化水平稳步提升，但关键环节的结构性短板制约整体效能

陆丰市在交通、市政与防灾设施建设上取得显著进展，但系统性的弱项仍待补强。交通方面，广汕高铁开通推动陆丰迈入“高铁时代”，高快速路网持续优化，绿美公路与智慧交通建设符合绿色智能目标；然而，高铁站与城区接驳效率低下、产业园区集疏运体系薄弱以及港口码头用地增长缓慢等问题，制约了交通优势向经济动能的转化。市政设施方面，城乡供水普及与电力主网架建设成就突出，但城区供水管网漏损率高、老旧城区排水系统标准低、再生水利用率远未达标、燃气普及率低以及垃圾分类转运设施不足

等短板，暴露出系统韧性与精细化管理水平的不足。防灾减灾方面，应急避难场所体系初步建成，但江河堤防达标率低、城区内涝防治标准不足、消防站覆盖率未达国标以及地质灾害治理进度滞后等问题突出，城市安全底线仍需加固。