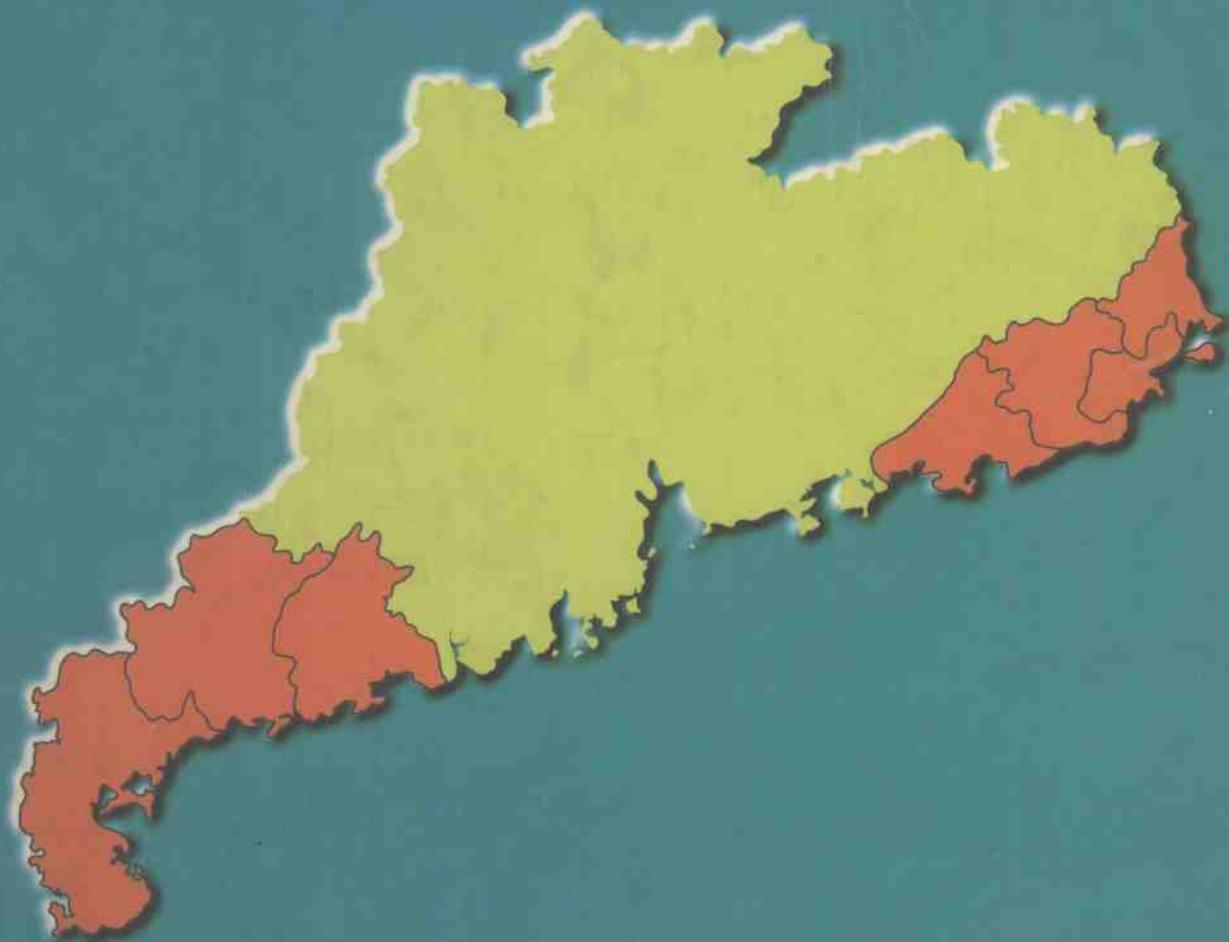


# 广东省东西两翼区域规划研究

(下卷)

广东省计划委员会 编



广东经济出版社

# 广东省东西两翼区域规划研究

(下卷)

广东省计划委员会 编

广东经济出版社

责任编辑：丘克军 黄一霜

责任技编：梁碧华

封面设计：冯树恩

广东省东西两翼区域规划研究  
(下卷)

广东省计划委员会 编

\*

广东经济出版社出版

广东省新华书店经销

广东省公安司法管理干部学院印刷厂印刷  
(广州市滨江东路 500 号)

850×1168 毫米 16 开本 27.5 印张 561,000 字

1997 年 11 月第 1 版 1997 年 11 月第 1 次印刷

印数：1—1,000 册

ISBN 7—80632—169—1/F·72

上、下卷定价：250.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

# 广东省东西两翼区域规划研究 编 辑 委 员 会

主任：汤炳权

副主任：黄伟鸿

委员：（按姓氏笔画排序）

卜新民	文耀祥	王鼎昌	牛和恩	甘兆炯	庄万隆
伍焕强	刘达中	刘识今	汤锡坤	许学强	戎铁文
李汉廷	李妙娟	李祖耀	余俭娥	余福敏	劳应勋
吴寿炎	吴博任	张达辉	张明彪	张锡洪	罗成法
郑子弘	郑国锐	姚定海	唐 豪	袁 征	徐志彪
徐尚武	高桂彪	涂柏荣	黄业斌	黄功绵	黄庆道
黄年顺	阎宪奇	奚志伟	崔 励	梁桂英	彭书宝
曾炳生	曾宪融	葛梅初	谢鉴明	赖诗仁	蔡齐祥
蔡宏仁	廖国济	黎赐锦	潘嘉念		

主编：黄伟鸿

副主编：唐 豪

编辑：孙俊平 吕 沛 黄柳国 郭玉凤 李 彬 董文忠  
陈夫尧 余云州

参与编辑工作的其他人员：（按姓氏笔画排序）

王 商	王亚明	方 文	方为民	邓小锋	甘 新
卢宁先	朱耀忠	刘次英	刘执寰	刘雪葵	冯如海
冯晓光	汤世华	许卓云	许金杰	许崇庆	苏威治
李志强	杨才权	吴圣明	吴仰和	吴善祥	何 荣
汪利民	张凤春	张其昌	张 明	陈廷风	陈邦本
陈 钢	陈 敏	陈斯毅	林上福	周 全	房庆方
冼洪明	赵建华	姜建中	黄为中	黄嘉炯	梁 英
傅 兴	甄长沾	甄仍佑	蔡启文	蔡淑芝	廖昌俊
潘纪前	潘叙迭				

# 目 录

## (下卷)

### 行业规划研究

广东省东西两翼土地开发利用规划研究.....	(3)
广东省东西两翼农村经济发展规划研究 .....	(12)
广东省东西两翼农业发展规划研究 .....	(28)
广东省东西两翼林业发展规划研究 .....	(35)
广东省东西两翼农垦发展规划研究 .....	(47)
广东省东西两翼渔业发展规划研究 .....	(71)
广东省东西两翼工业经济发展规划研究 .....	(89)
广东省东西两翼电子机械工业发展规划研究.....	(105)
广东省东西两翼轻纺工业发展规划研究.....	(114)
广东省东西两翼医药工业发展规划研究.....	(130)
广东省东西两翼重化工业发展规划研究.....	(146)
广东省东西两翼商品流通产业发展规划研究.....	(152)
广东省东西两翼公路、水运发展规划研究.....	(162)
广东省东西两翼邮电通信网发展规划研究.....	(171)
广东省东西两翼区域信息基础建设规划研究.....	(189)
广东省东西两翼电力发展规划研究.....	(200)

广东省东西两翼防洪(潮)及供水水源规划研究.....	(229)
广东省东西两翼城市建设规划研究.....	(257)
广东省东西两翼环境保护规划研究.....	(314)
广东省东西两翼科学技术发展规划研究.....	(335)
广东省东西两翼基础教育发展规划研究.....	(346)
广东省东西两翼高等教肓发展规划研究.....	(361)
广东省东西两翼文化建设规划研究.....	(373)
广东省东西两翼卫生事业发展规划研究.....	(384)
广东省东西两翼旅游业发展规划研究.....	(397)
广东省东西两翼人口规划研究.....	(404)
广东省东西两翼劳动力资源开发与利用规划研究.....	(408)
广东省东西两翼社会保险发展规划研究.....	(422)
广东省东西两翼规划专家组名单.....	(431)
编后记.....	(432)

# 行业规划研究



# 广东省东西两翼土地开发 利用规划研究

## 一、东 翼

### (一) 土地开发利用现状

#### 1. 土地利用结构

根据我省土地资源详查，1995 年东翼土地利用结构见表 1。

(1) 耕地。按土地详查面积为 546.61 万亩（按统计口径只有 391.74 万亩），占土地总面积 23.5%。其中水田 404.93 万亩，旱地 141.68 万亩。

(2) 园地。面积为 201.05 万亩，占土地总面积 8.68%。其中果园 164.81 万亩，占园地 82.0%；茶园 25.9 万亩，占园地 12.9%；其他园地占 5.1%。

(3) 林地。面积 995.96 万亩，占土地总面积 42.78%。其中有林地面积 468.9 万亩，占林地 47.1%；灌木林 28.73 万亩，占林地 2.9%；疏林地 115.43 万亩，占林地 11.6%；全区森林覆盖率 26.46%。

(4) 牧草地。面积仅 1.99 万亩，占土地总面积 0.09%。牧业用地多是利用草山坡，且相当部分属于兼用地。

(5) 城乡居民点及工矿用地。面积 158.6 万亩，占土地总面积 6.85%。其中 4 个地级市和 2 个县级市用地面积 12.9 万亩，占本项用地 8.1%；建制镇用地 6.9 万亩，占本项用地 4.4%；村庄用地 106.9 万亩，占本项用地 67.4%；独立工矿用地 18.0 万亩，占本项用地 11.3%；盐田和特殊用地共 13.9 万亩，占 8.8%。

(6) 交通用地。面积 25.2 万亩，占土地总面积 1.09%。其中主要为公路和农村道路用地，公路 10.6 万亩，农村道路 13.2 万亩，两项占交通用地 94.4%；铁路、港口码头和民航用地合计只有 1.33 万亩，仅占交通用地 5.6%。

(7) 水域。面积 242.2 万亩，占土地总面积 10.45%。其中河流水面 64.1 万亩，占水域 26.5%；水库水面 33.2 万亩，占水域 13.7%；池塘面积 49.0 万亩，占水域 20.2%；滩涂 25.1 万亩，占水域 10.4%；其余湖泊、沟渠等占 29.2%。

(8) 未利用土地。面积 165.6 万亩，占土地总面积 7.15%。绝大部分为荒草地和裸岩石砾地，其中荒草地 133.3 万亩，占未利用地 80.5%；裸岩石砾地 11.4 万亩，占未利用地 6.9%。

## 2. 土地资源及其利用的主要特点

### (1) 人多地少，土地供需矛盾突出

东翼是我省人口最稠密的地区，1995 年人口密度为 867 人/平方公里，是全省平均人口密度的 2.3 倍，人均拥有土地面积 1.73 亩，耕地面积 0.4 亩，分别只有全省人均土地 3.9 亩和人均耕地面积 0.51 亩的 44% 和 78%，因此是全省土地资源最紧缺的地区之一。1994 年全区粮食总产量 290.65 万吨，人均仅 214 公斤，与人均 400 公斤的要求相比，尚差 186 公斤，需每年调进粮食 25.3 亿公斤，粮食产不足需，矛盾突出。今后随着人口的增加和建设用地尚需占用耕地，人地矛盾的问题将更加突出，努力稳定本区耕地面积将是一项长期的战略任务。

### (2) 农用地质量较好，但仍有一定潜力

东翼地处韩江和榕江三角洲，濒临南海，气候温暖，雨量充沛，光、热、水、土协调，土地质量较好，发展农业生产条件优越，是我省重要的粮食、蔬菜和果树生产基地。潮汕平原精耕细作和集约经营历史悠久，粮食亩产量早已突破 1000 公斤。但从全区范围看，仍有大面积低产田、低产园、低产林、低产水面的所谓“四低”资源面积。据粗略统计，全区中低产田面积约 100 万亩，占耕地总面积 18.3%；低产园 80 万亩，占园地 40%；低产林 360 万亩，占林地 36%；低产水面 12.5 万亩。这些“四低”土地生产效益不高，应加强规划，增加资金投入，以提高土地利用率。

### (3) 城镇居民点及工矿用地的利用率偏低，有待进一步挖掘潜力

本区居民点用地特别是农村居民点用地过去一直缺乏规划，多为自然发展而成，功能分区和布局结构不尽合理，致使用地效益偏低。特别是传统民居多为院落式建筑，每户占地面积多在 100 多平方米以上，占地面积过大，近年向多层发展但仍未屏弃单家独院形式。不少镇区和村庄居民点，布局零散，社区内建筑系数和容积率较低，闲散地多，挖掘潜力较大。

工业用地经济效益也偏低。本区工业构成以低产值小型工业为主，资金和技术密集型的高科技产业较少，单位面积的土地产值低，每年产值低于 1.5 亿元/平方公里，而全省 1994 年城区工业用地平均产出率达 7.5 亿元/平方公里。

### (4) 土地后备资源有限，开发难度较大

目前，本区 93% 土地已得到利用，增加土地供给能力的途径主要是开发荒山地，围垦滩涂，但潜力有限。荒山坡主要分布于汕尾和揭阳一带，大部分可以开发利用，用于发展林、牧、果用地。沿海滩涂近期可供围垦、利用面积不足 12 万亩，主要分布于汕

头的南澳和潮州市的饶平县。

## (二) 土地开发利用规划

### 1. 指导思想

东翼在广东经济社会发展中具有重要的地位和作用。根据我省社会经济战略，未来15年，东翼将充分发挥其侨乡优势、区位优势、海洋优势、劳力优势和政策优势，实现经济持续、稳定、以较快速度发展，加快工业化和城市化进程，使东翼成为我省今后经济发展新的增长点，为广东基本实现现代化发挥更大作用。可以预见，未来十几年各行各业的用地需求矛盾将日趋尖锐。因此，土地开发利用的指导思想是：立足于区内外环境条件，着眼于全局和长远，坚持“一要吃饭，二要建设，三保环境”的战略方针，统筹安排和协调好各类用地，保证本区有限的资源得到充分、合理、高效和可持续利用，为本区工业化、城市化、现代化的顺利实现提供土地保障。

### 2. 主要目标

到2000年，全区耕地保有量面积不少于391.74万亩，粮食自给率达70%。划定基本农田保护区面积340万亩，其中一级保护区面积230万亩，二级保护区面积110万亩。“九五”期间，各类非农建设用地总量要控制在19.5万亩以内，其中占用耕地控制在6.26万亩；开垦农用地面积38.3万亩，其中开垦耕地14.0万亩。

到2010年，耕地保有量面积不少于383.7万亩，粮食自给率达60%。基本农田保护区面积保持不变。各市土地开发利用主要指标见表2。

### 3. 实现土地开发利用目标的主要措施

(1) 坚决贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，确保基本农业用地。本区耕地资源十分珍贵，耕地资源是否有效得到保护，直接影响到全区社会经济发展战略的大局。因此，在规划期内，各项建设要尽量避免占用耕地或少占耕地，多用山坡地。农业内部结构调整要因地制宜，禁止盲目用耕地改种果树和改挖鱼塘。现有的耕地保护制度要严格执行并不断完善，特别是基本农田保护区内的耕地，要确保不得随意调整和占用。

(2) 保压结合，严格控制非农建设用地规模。根据国家产业政策，区内交通、通信、水利等基础设施和高新技术项目的建设用地要优先保障。各行业建设用地要根据土地利用规划、城镇规划、产业政策合理配置和控制，避免盲目建设和布局，并节约用地。根据东翼人多地少的特点，城乡居民点用地要特别注意精打细算，切实防止城镇盲目外延膨胀。城镇人均用地标准和农村居民点人均用地标准应严格控制在90平方米/人和100平方米/人之内，不得随意提高用地标准。从土地供需平衡出发，主要城市城区用地规模宜控制在以下范围之内：2000年，汕头市80平方公里，潮州30平方公里，揭阳35平方公里，汕尾30平方公里；2010年，汕头100平方公里，潮州44平方公里，揭阳58平方公里，汕

尾 50 平方公里。

(3) 盘活土地存量，提高土地利用率。要节约用地，提高土地利用率，除严格控制新增非农建设用地，还应重视对现有城乡居民点内部挖潜，即从主要依靠占用新土地向外扩张，转向主要依靠盘活城乡存量土地的轨道上来。在本区，这是一篇大有可为的文章。一是本区城市中有不少企业土地优地粗用，企业效益差，但占用城市中的好地，可以通过深化企业改革，盘活企业土地资产，实现企业生产结构和城市土地利用布局双优化。二是近几年许多城镇批租出大量建设用地，闲置不用，可以充分消化利用。三是本区旧城改造和农村空心村的改造，潜力较大。只要把好建设用地供应总量这个“源头”，就可以逼使城镇将存量土地充分利用起来，走内涵挖潜改造的道路。

(4) “开源”和“节流”并举，努力缓解土地供需矛盾。土地后备资源的开发利用是缓解土地供需矛盾的重要手段。因此要制定优惠的政策和措施，鼓励开发和利用土地后备资源。本区的海陆丰地区存有大面积的荒地，是增加本区耕地面积的主要后备资源，省农用地开发资金，应积极扶持，力争“九五”期开发新增耕地 10 万亩，缓解本区人地矛盾。

表 1 1995 年东翼土地利用结构表 单位：亩

各 类 用 地		面 积	百 分 比 %	
一、耕 地	合 计	5466091 (3917400)	23.5	
	其 中	水 田	4049271	
		旱 地	1416820	
二、园 地	合 计	2010523	8.68	
	其 中	果 园	1648148	
		茶 园	258810	
		其 他	103565	
三、林 地		9959616	42.78	
四、牧 草 地		19869	0.09	
五、城 乡 居 民 点 及 工 矿 用 地	合 计	1586563	6.85	
	其 中	城 市	129043	
		建 制 镇	69003	
		村 庄	1069411	
		独 立 工 矿	179946	
		盐 田	60288	
		特 殊 用 地	78872	

(续上表)

各 类 用 地			面 积	百分比%
六、交通用地		合 计		251946
其中		铁 路		6653
其 中		公 路		106234
其 中		农村道路		132365
其 中		港口码头		2274
其 中		民 航		4420
七、水 域			2421816	10.45
八、未 利 用 土 地			1656532	7.15
合 计			23172956	100

注：除括号内数据为统计数据外，余为详查数据。

表 2

东翼土地开发利用的主要目标

单位：万亩

市 县	1995 年末 实有耕地 面积	2000 年耕 地保有量	2010 年耕 地保有量	划定基本 农田保护 区面积	其中一级 保护区面 积	二级保护 区面积	"九五"非 农建设用地 控制量	其中占用 耕地控制 量	"九五"开 垦农用地 面积	其中开垦 耕地面积
汕头	74.01	72.5	68.5	65.0	45.0	20.0	7.5	2.63	2.5	2.0
汕尾	106.63	113.5	110.0	90.0	60.0	30.0	3.75	1.13	25.0	10.0
潮州	63.81	63.3	61.2	55.0	35.0	20.0	4.5	1.5	6.0	1.0
揭阳	147.29	146.1	144.0	130.0	90.0	40.0	3.75	1.0	4.8	1.0
合计	391.74	395.4	383.7	340	230	110	19.5	6.26	38.3	14.0

## 二、西 翼

### (一) 土地利用现状

#### 1. 土地利用结构

根据土地资源详查修订，1995 年西翼土地利用结构见表 3。

(1) 耕地：面积 1213.6 万亩（按统计年鉴口径只有 940.56 万亩），占土地总面积 25.52%。其中水田 757.0 万亩，占耕地 62.4%；旱地 456.6 万亩，占耕地 37.6%。旱涝保收水田面积 609.6 万亩。

(2) 园地：面积 371.5 万亩，占土地总面积 7.8%。其中果园 156.3 万亩，占园地 42.1%；橡胶园 141.0 万亩，占园地 38.0%；桑园、茶园及其他园地 74.3 万亩，占园地 20%。

(3) 林地：面积 1996.3 万亩，占土地总面积 42.0%。其中有林地 1479.8 万亩，灌木林 21.2 万亩，疏林地 178.8 万亩，造林未成林地 312.6 万亩，迹地 3.71 万亩，苗圃 0.2 万亩，分别占林地 74.1%、1.1%、9.0%、15.6%、0.19% 和 0.01%。森林覆盖率为 35.3%。

(4) 牧草地：面积 24.8 万亩，仅占土地总面积 0.52%。专用牧草地虽少，但由于本区的林地大部分都长有杂草，可供放牧，以及有大量的蔗叶、蔗尾，所以对草食动物的发展影响不大。

(5) 居民点及独立工矿用地：面积 397.70 万亩，占土地总面积 8.4%。其中城市用地 21.3 万亩，建制镇 27.1 万亩，村庄 286.3 万亩，独立工矿 29.2 万亩，盐田 11.0 万亩，特殊用地 22.2 万亩，分别占该项用地总面积的 5.4%、6.8%、72.1%、7.4%、2.8%、5.6%。特殊用地多为坟地。

(6) 交通用地：面积 64.1 万亩，占土地总面积 1.35%。其中铁路用地 2.0 万亩，公路用地 14.1 万亩，农村道路 46.0 万亩，港口码头 1.5 万亩，民航 0.4 万亩，分别占交通用地 3.1%、22.0%、71.8%、2.3%、0.6%。本区海陆空交通网络已初具规模，但与本市所处的战略地位及现代化需求仍有较大差距，要进一步完善。

(7) 水域：440.5 万亩，占土地总面积 9.3%。其中河流水面 80.8 万亩，湖泊水面 1.9 万亩，水库水面 61.4 万亩，坑塘水面 59.3 万亩，滩涂 193.5 万亩，沟渠 40.0 万亩，水工建筑物 3.6 万亩。

(8) 未利用地：247.1 万亩，占土地总面积 5.2%。大部分是零星分散分布，成片的较少。其中宜开垦为耕地、园地、林地的面积约 100 万亩，占未利用地 40.5%。其余为难利用的裸石砾岩地。总的看土地后备资源开发仍具较大潜力。

## 2. 土地利用存在问题

(1) 人均土地、耕地面积不断减少。西翼历史上是我省人少地多、土地资源较丰富的地区。但因人口的快速增长，各项建设用地占用耕地的增加，目前全区土地区情已不容乐观。1949~1995 年间，全区人口从 606 万人增加到 1443 万人，增加 1.4 倍，而同期耕地面积经大力开垦只净增加 35 万亩，人平耕地面积从 1949 年的 1.5 亩降至 1995 年 0.84 亩。人均土地面积 3.4 亩，只达全省水平 87%。人均耕地虽稍多于全省平均水平，但该区雨、热条件不够协调，土地肥力较差，农业生产条件较珠江三角洲、东翼均差。因此，粮食等农产品仍不能自给，人地矛盾日益凸显。

(2) 土地利用结构仍需调整。从土地利用现状看，农业用地和农村居民点用地比例大，分别占土地总面积及居民点面积的 75.8% 和 72.1%，而城镇用地及第二、第三产业用地面积偏小。在农业及各产业内部用地结构也不尽合理，制约了经济的发展和影响土地利用效益。

(3) 部分土地经营管理不善，地力下降。部分农民经营耕地、园地及林地投入少，重施化肥，轻有机肥，地力下降；大多农村建房无规划，宅基地面积大，空闲地多，利用率低，浪费土地严重；乱圈乱占土地，或用少占多，或占而不用的情况难以杜绝，导致部分土地闲置丢荒。

## (二) 土地开发利用目标及措施

1. 目标。土地资源是一种最基本的自然资源，也是人类赖以生存和发展的物质基础。土地利用总的原则是贯彻“充分、合理、持续、高效”八字原则，为国民经济的持续、快速、健康发展提供保障。为使本区今后 15 年成为我省经济发展新的增长点，确定土地利用主要目标如下：

到 2000 年，耕地保有量不少于 940.56 万亩，粮食自给率达 80%。划定基本农田保护区面积 765 万亩，其中一级保护区 470 万亩，二级保护区 295 万亩。“九五”期间非农建设用地总量控制在 16.5 万亩，其中占用耕地面积控制在 4.75 万亩以内。同时，开垦农用地面积 52.5 万亩，其中开垦耕地 18.6 万亩，耕地面积消长基本平衡略有增加。

到 2010 年，全区耕地保有量不少于 932.5 万亩，人均耕地面积力争不突破联合国规定的 0.79 亩/人的警戒线。具体目标详见表 4。

2. 措施。为实现上述土地利用目标，必须认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，保证一要吃饭、二要建设、三保环境，坚持依法、合理、节约用地的原则，建立土地“节流”与“开源”并举机制。

(1) 严格控制占用耕地，确保基本农业生产用地。规划期内，要强化计划用地管理，把好建设用地审批关，严格控制各项建设占用耕地，特别是基本农田。要防止盲目用耕地改种果树和改挖鱼塘，建立严格的耕地管理和保护制度。

(2) 保障必要的建设用地。在节约用地的前提下，要保障必要的、合理的建设用地，特别是交通、通信、水利等基础设施用地和国家重点建设项目用地。要合理安排城镇建设用地，防止盲目扩大城镇发展用地规模。城镇和农村居民点用地标准应分别按 100 平方米/人和 128 平方米/人加以控制。主要城市用地规模控制范围，到 2010 年，湛江市（含东海岛）110 平方公里，茂名市 110 平方公里，阳江市 50 平方公里，化州市 38 平方公里，雷州市 35 平方公里，高州市 35 平方公里。要加强城镇人口和用地规模的审批管理。

(3) 有计划地开发荒地和沿海滩涂。本区尚有较大面积的荒地，但这些荒地分散开发难度较大，必须增加投入，搞好规划，有计划地开发，因地制宜，开发一片，成效一片。沿海滩涂的开发，也应全面规划，在保证航运、泄洪、河口生态平衡的前提下，重点开发宜农、宜港口及工业建设的成片大面积海涂资源。

(4) 进一步提高土地的利用率和生产力。要不断增加对土地的物质和技术投入，优化土地利用结构，努力提高土地的综合效益。农业用地要向高产、优质、高效农产品方面调

整，大力改造中低产田，扩大冬种面积，提高耕地复种指数。非农建设用地要以不占或少占耕地，尽量利用消化空闲地、荒坡地为原则，统一规划，合理布局，节约用地。

表3

1995年西翼土地利用结构表

单位：亩

各类用地		面 积	百分比%
一、 耕 地	合 计	12136011 (9405600)	25.52
	其 中	水 田 旱 地	7569710 4566301
二、 园 地	合 计	3714995	7.81
	其 中	果 园 橡 胶 园 其 他	1562667 1409724 742604
三、林 地		19962978	41.98
四、牧 草 地		248089	0.52
五、 城 乡 居 民 点 及 工 矿 用 地	合 计	3970427	8.35
	其 中	城 市 建 制 镇 村 庄 独立工矿 盐 田 特殊用地	212777 270728 2862997 291973 110281 221671
六、 交 通 用 地	合 计	641139	1.35
	其 中	铁 路 公 路 农村道路 港口码头 民 航	19841 141471 460221 15306 4300
七、水 域		4405124	9.26
八、未 利 用 土 地		2470944	5.20
合 计		47549707	100

注：除括号内数据为统计数据，其余均为详查数据。

表 4

## 西翼土地开发利用的主要目标

单位：万亩

市县	1995 年末 实有耕地 面积	2000 年耕 地保有量	2010 年耕 地保有量	划定基本 农田保护 区面积	其中一级 保护区面 积	二级保护 区面积	“九五”非 农建设用地 控制量	其中占用 耕地控制 量	“九五”开 垦农用地 面积	其中开垦 耕地面积
湛江	518.90	520.0	517.5	415.0	220.0	195.0	7.5	2.25	12.0	7.8
茂名	255.68	253.05	250.0	210.0	150.0	60.0	5.25	1.5	19.0	0.8
阳江	165.98	168.3	165.0	140.0	100.0	40.0	3.75	1.0	21.5	10.0
合计	940.56	941.35	932.5	765.0	470.0	295.0	16.5	4.75	52.5	18.6