深圳市规划和自然资源局大鹏管理局关于

《深圳市大鹏新区国土空间分区规划

（2021-2035年）》的听证报告

2023年5月30日上午9:30，深圳市规划和自然资源局大鹏管理局在404会议室举行了《深圳市大鹏新区国土空间分区规划（2021-2035年）》事项听证会。根据《深圳市行政听证办法》相关规定，依据听证笔录制作听证报告如下：

一、听证会的基本情况

（一）听证事项

《深圳市大鹏新区国土空间分区规划（2021-2035年）》

（二）听证组及书记员

听证组：

姓名：偏燕青，工作单位：深圳市规划和自然资源局大鹏管理局建筑设计科。（首席听证员）

姓名：贾霖，工作单位：深圳市规划和自然资源局大鹏管理局开发利用科。

姓名：蔡玉凯，工作单位：深圳市规划和自然资源局大鹏管理局林业科。

书记员：

 姓名：蒋鹏达，工作单位：深圳市规划和自然资源局大鹏管理局海洋渔业科。

（三）部门陈述人

庞翔宇 深圳市规划和自然资源局大鹏管理局规划科科长

周 菲 深圳市规划和自然资源局大鹏管理局规划科科员

王志迎 深圳市规划和自然资源局大鹏管理局海洋渔业科科员

（四）听证代表

胡靖函 身份证号：500\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*7026

林小慧 身份证号：441\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*8660（缺席）

刘 轩 身份证号：341\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*2117

黄嘉骏 身份证号：440\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*3815

刘文纳 身份证号：440\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*3819

王启航 身份证号：440\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*351X

徐 涛 身份证号：362\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*0037

梁炳强 身份证号：440\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*2013

李小杰 身份证号：430\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*3840

1. 旁听人员

杨俊鹏 身份证号：440\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*3519（缺席）

蒋 怡 身份证号：430\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*8175

1. 听证方式

 现场听证

二、听证事项说明

（一）法律依据

《自然资源听证规定》《广东省重大行政决策听证规定》《深圳市行政听证办法》

（二）听证事项基本情况

根据《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》及省自然资源厅、市委市政府、新区管委会工作部署，深圳市规划和自然资源局大鹏管理局组织开展了《深圳市大鹏新区国土空间分区规划（2021-2035年）》（以下简称《分区规划》）编制工作，目前已形成初步成果。现深圳市规划和自然资源局大鹏管理局依职权就《分区规划》相关内容举行听证会。

三、听证过程

（一）听证调查

1.部门陈述人意见陈述

庞翔宇：为全面贯彻落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》和《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》的重大战略部署，落实、细化《深圳市国土空间总体规划（2021-2035年）》的要求，根据深圳市规划和自然资源局及新区管委会工作部署，深圳市规划和自然资源局大鹏管理局于2019年9月开展《深圳市大鹏新区国土空间分区规划（2021-2035年）》规划编制工作（以下简称《分区规划》）。《分区规划》以合理保护与利用国土空间资源，实现大鹏新区高质量可持续发展为目标，结合大鹏新区海洋、生态资源特色，对国土空间开发保护做出总体安排和综合部署。

本次规划是以习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平生态文明思想为指导，整体谋划大鹏新区面向2035年中长期发展的空间战略蓝图。在编制工作方面，《分区规划》采取1+6+2的协同工作模式，即1个主体规划、6个专题研究以及2项协同课题。由新区管理委员会组织，深圳市规划和自然资源局大鹏管理局牵头，6个新区职能部门共同协同编制，在编制过程中做到充分协调与对接。

在编制内容方面，《分区规划》主要工作目标包括落实市总规目标要求，合理确定分区目标定位以及规划指标，合理划定耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，优化空间格局，包括明确生态保护格局和城市开发格局，加强自然资源保护、修复与合理利用，合理确定城市规模与结构，保障居住空间与产业发展空间，保障民生公共服务配套与基础设施，提升城市品质，塑造特色魅力，加强城市安全韧性基础支撑。健全传导机制，高效治理。衔接各专项规划，支撑区重大产业、科技等项目落地，实现多规合一。

在编制过程中重点结合大鹏山海资源特色，从资源本底出发，明确绿色发展思路，建立大鹏发展模式。结合市总规指引，合理确定大鹏未来规划目标定位，制定国土空间开发保护策略。协调保护与发展，构筑大鹏绿色发展格局。夯实生态基底，加强自然资源精细化利用，激发大鹏资源价值。充分利用大鹏海洋资源，做强产业特色，打造蓝色引擎。同时坚持以人为本原则，合理安排教育、卫生、社会福利及文体设施等，加强民生保障。统筹配置城市空间资源，引导人口与建筑规模合理配置。构建历史文化保护体系，保护历史文化遗产，加强文化传承。通过风貌塑造与管控，将自然融入生活，营造大鹏特色魅力。通过构建陆海空特色交通体系，加强安全防灾、绿色基础设施建设，强化大鹏基础支撑，稳固安全韧性基底。通过全域全要素管控，加强上下传导，保障规划目标和重大项目的落实，同时预留一定弹性空间。

截止目前，经过市、区多轮联动，深圳市规划和自然资源局多次业务审查，已形成一套较为完善的送审成果。并已完成公众咨询、专家咨询、专家论证、部门三轮意见征求、成果公示等重要工作。

以上为《分区规划》的主要内容以及编制特点。我局认为《分区规划》已达到编制目标，与上位相关规划充分衔接，符合相关规划程序，可为大鹏新区2035年国土空间安排提供规划依据。

2.项目组介绍规划具体内容

王冬雪：深圳市提出了支持大鹏新区打造绿水青山就是金山银山实践创新标杆。《分区规划》以“两山”理论为指导，在国土空间规划中结合大鹏资源特色，明确绿色发展思路，打造“大鹏模式”。在绿色发展模式的指引下，从九个方面去阐释绿色发展的具体内涵。

（1）找准目标定位，制定开发和保护策略。

大鹏半岛，三面环海，坐拥两个海湾，具有四个方面的突出特征：从常住人口和旅游人次的数据反差，再到自然空间的比重远远大于这个城市的空间，再到厚重的历史文化积淀以及特色的旅游服务功能，大鹏的资源特征决定了保护和发展对于大鹏的重要性。大鹏一方面受到了严格的陆海双重的保护与管控，另一方面也存在用地、交通、产业等方面的限制，面临一些发展的难题。协调保护与发展是大鹏高质量发展的关键。在资源多元，但又脆弱敏感，空间资源有限的前提下，走高质量和精细化、特色化的发展路径是大鹏未来发展的必由之路。

结合区域发展形势和深圳部署，落实市级总规对大鹏的功能指引，提出大鹏新区四个职能定位，分别是世界级滨海生态旅游度假区、深圳全球海洋中心城市集中承载区、东部滨海旅游服务中心、绿色发展试验区。以战略定位为目标，提出了五大保护和发展策略：一是要加强自然资源保护与系统修复，提高自然资源精细化管理水平。二是加强陆海资源联动，强化科研内核和促进产业融合，通过科技赋能选择与环境和空间相匹配产业环节。设立环境准入门槛，扬长避短。三是发挥资源优势，做特色领域的领航标。四是加强区域协作，加强与香港、惠州、盐田在旅游以及生态共治等方面的合作。加强和惠州、坪山地区开展马峦山生态保护共建生态屏障。五是突出山海城差异化特色风貌，强化山海感知体验，整合历史文化资源，将大鹏人民的生活方式打造成一种特色。结合省指南、市标准等相关要求，构建分区规划指标体系，落实市级分解的19项规划指标。

（2）协调保护发展，构筑绿色发展格局。

以资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价为基础，统筹划定三条控制线。落实市级总规要求，优先划定了耕地和永久性农田保护线，提出优化耕地空间布局以及严格的耕地用途管制策略。划定生态保护红线，保护陆域和海域重要生态空间。市区联动合理、精细划定城镇开发边界，管控城镇开发建设行为，同时为新区未来发展预留空间。

在市级生态格局基础上，细化构建“三山、两湾、一带、多廊”的大鹏生态格局。对大鹏半岛地方自然保护区、广东大鹏半岛国家地质公园以及大亚湾水产保护区等各类自然保护地进行了整合优化，构建大鹏自然保护地体系。落实市总规提出的“一核、多心、网络化”的城市中心体系，结合大鹏安全、交通条件和空间潜力、重点项目布局，提出了大鹏 “三城、三湾、一组团、多点联动”的空间结构。划分海洋生态保护区、海洋生态控制区和海洋发展区。细化和优化市级海岸带单元划分，形成多个海岸带单元并对岸段提出相关管控指引。规划形成全域一级、二级规划功能分区，对各分区提出主导功能指引。

（3）守护绿水青山，夯实生态基底。

规划提出自然资源保护、利用和修复等方面具体要求。自然资源保护方面，大鹏主要涉及五类自然资源，结合资源特征，提出分级、分类、分区的差异化保护要求。自然资源利用方面，规划提出结合海洋、山林、田园等资源去探索一些现代都市田园、生态产业、海洋牧场等特色发展模式。自然资源修复方面，以“双碳”为目标，提出因地制宜和系统修复、分类施策等不同修复要求。保护本地物种，提出生态廊道关键节点修复等具体布局和要求。形成了生态修复项目库，明确生态修复工程具体布局。

（4）山海资源联动，做强产业特色。

对接深圳市“20+8”产业集群，构建以能源产业为支柱，以生物产业、海洋产业、文旅产业为核心，以现代服务业为支撑的“1+3+1”的产业体系。旅游产业，加强优势互补、文化互联，通过合作共享的方式来融入大湾区区域格局，去共创大湾区世界旅游目的地，提高大鹏旅游品牌知名度。海洋产业，强化科研内核，提高科研核心竞争力。依托“大海洋”产业体系的引领，争取先行先试政策。生物产业，聚焦中试应用环节，吸引关键龙头企业，加强生物产业与其他产业融合，探索合作新模式，推动产业资源加速集聚。绿色能源产业，发挥优势，利用冷能等先进技术与旅游、生物、数字等产业融合发展。产业空间布局重点依托“三湾”构建产业发展集中承载区，形成产-城-海融合的产业发展格局。旅游产业以环龙歧湾、新大、东西涌、桔钓沙、金沙湾片区为重点，海洋产业以海洋大学、坝光片区、大鹏中心区海洋生物产业园片区等为重点。

（5）坚持人本导向，合理配置空间资源。

大鹏一方面要为本地常住人口服务，另一方面也要为旅游人口服务。落实市级总规提出常住人口35万人要求，规划按照35万常住人口规模配置较高品质的住房以及基础教育设施等配套。按照45万管理人口配置行政管理以及医疗等公共服务设施和交通、基础设施。在符合安全的前提下，提出人口引导原则，人口密度北中南逐步降低，北部人口进一步向葵涌中心区集聚，中部人口向大鹏中心区集聚，南部人口向新大片区集聚，临海组团应进一步强化旅游功能服务。

对于空间资源布局，结合大鹏旅游服务、城市服务主导功能，划分两类组团。城市服务功能为主的组团侧重于服务常住人口，注重产业发展以及公共配套保障。旅游服务为主的组团重点服务旅游人口，提供旅游配套服务相关的游乐设施以及配套服务。居住空间配置以提高居住品质为目标，高品质打造增量居住空间，推进存量空间环境提升。产业空间，重点通过连片改造和土地整备去整合破碎的产业空间，保障工业用地的集中布局。引导葵涌地区工业向生物、海洋等未来主导产业转型。引导南澳中心区等滨海组团工业逐步退出，向旅游服务和商业功能转变。商业空间，提高旅游服务用地供给，提高旅游服务水平，为大鹏多样化旅游服务供给提供空间保障。建筑量分解以增量控制，以总量进行监测。预留部分建筑量作为弹性指标。结合市级更新专项提出全区二次开发规模及有机更新目标要求。

（6）保障民生，提供多元化、高品质公共服务。

规划提出提供多元公平的公共服务，结合市级分解指标落实中小学、高中、幼儿园等教育设施、医疗设施、养老设施等公共服务设施配置要求，并分解到标准单元。同时结合新区特色，构建主客共享的公共服务体系，鼓励市场参与建设特色配套。

（7）文化传承，特色塑造。

构建大鹏历史文化保护体系，落实市级总规提出的相关文化遗产保护要求，增补了文化遗产的保护名录，提出了保护和活化的目标。突出了山海连城总体格局，构建了山海城差异化的特色风貌。划定了八片城市设计重点片区。落实市级总规提出的密度分区要求，对三类密度分区提出了相关的分区管控要求。重点加强对于轨道、山体、河流以及滨海地区空间管控，合理控制建筑高度和空间形态。加强特色塑造，构建由自然郊野公园、城市公园、社区公园共同构成的大公园体系。构建登山望海、碧水林荫、文化可感的游憩网络。营造活力社区生活，提出口袋公园以及社区活动中心等相关建设指引，打造多元文化交融和互动空间。

（8）强化基础支撑，稳固安全韧性基底。

在交通方面，构建了“快旅慢游”的旅游交通组织体系，打通区域交通节点，构建海陆空一体的特色交通体系。通过深惠城际大鹏支线、深汕城际融入大湾区交通网络。发挥葵涌站、大鹏站、新大站三个交通站点作用，支撑组团发展。构建公共客运码头加靠泊点的码头体系。落实《深圳市直升机起降点布局规划》11个公共服务类直升机坪。积极应对多种灾害风险，细化防灾分区，配套防灾设施；划定洪涝、地质灾害等灾害风险分区；管控重大危险源用地安全。统筹避难空间应急功能转换，建设适合大鹏新区特点的海、陆、空协同的区域疏散救援体系。建设绿色、韧性的市政基础设施。

（9）加强陆海统筹，全域全要素传导。

树立“山水林田湖海”生命共同体理念，对陆海自然资源划分管控分区，划定农业、生态、城镇三类详细规划单元。为协调大鹏陆域标准单元和海域海岸带单元，形成不交叉、不重叠的管理边界，构建陆海统筹组团，针对各组团传导核心规划指标，提出保护、发展方面的管控和指引要求。规划提出绿水青山计划、立体交通计划、产业强区计划、美好生活计划等10个近期行动计划，为重大项目落地提供支撑。

以上内容就是我们对于大鹏国土空间分区规划核心内容的介绍，国土空间分区规划重点在市级总规的基础上进行细化，但同时为详细规划明确空间框架和底线，指引下层次规划编制。多维、多层次的规划体系共同为大鹏未来发展提供空间保障。我们相信，未来，一个人与自然和谐共生的美丽大鹏值得我们共同期待！

3.听证代表意见陈述

胡靖函：针对此次规划，我有以下三点意见和建议，其中两个是关于生态保护。

（1）我们发现规划城镇开发边界与大鹏半岛东岸两个区域（庙仔门、田寮下）跟红树林有重叠，对红树林保护不利。根据《中华人民共和国湿地保护法》第三十四条，除国家重大项目、防灾减灾等需要外，禁止占用红树林。如果城镇开发边界覆盖了红树林，可能会导致相关开发建设项目占用红树林湿地，这将违反《中华人民共和国湿地保护法》的规定，因此，我们建议将城镇开发边界调至红树林以外，并同时将红树林区域纳入生态保护红线。

（2）关于珊瑚群落，根据文献资料，海贝湾、鹅公湾两处的珊瑚群落覆盖率达到22.5%以上，根据《海洋生态保护红线划定技术指南》，红树林、珊瑚礁、海草床的生态保护红线范围为其主要分布区域的外边界围成的区域，因此我们建议将海贝湾、鹅公湾、大澳湾等珊瑚群落覆盖率较高的海域纳入生态保护红线。

（3）《分区规划》35页的交通规划图里，深汕城际铁路将在大鹏半岛东侧进入大亚湾，这条铁路连接惠州，但是我们翻查了2020年7月由国家发改委批复的《粤港澳大湾区城际铁路建设规划示意图》，并未发现该城际铁路的规划，深汕城际铁路可能跟国家发改委批复的规划不符，建议予以核查。城际铁路跨越广东大亚湾水产资源自然保护区，将会造成较大的生态影响，请贵局予以重视。

以上是我对本次规划的三点意见和建议，作为深圳市民，我对该规划描绘的深圳未来发展蓝图充满期待，请相关部门对我的意见和建议予以充分考量和采纳。

（二）听证质证

 部门陈述人、听证代表对本案适用的事实依据、法律依据及上述的陈述均没有质疑。

（三）听证辩论

1.听证代表辩论意见

胡靖函：在谷歌地图上将规划和城镇开发边界进行叠图，发现部分红树林未被纳入生态保护红线。关于珊瑚群落，文献里调查到有22.5%以上的珊瑚群落区域未被纳入规划的生态保护红线，是否应该将海贝湾和鹅公湾这两个区域纳入保护红线？另外，请解释一下对城际铁路是怎样考虑的？

2.部门陈述人辩论意见

庞翔宇：关于在谷歌地图上跟城镇开发边界叠加，发现有一部分红树林在城镇开发边界内，可能会影响红树林的保护的解释如下：《分区规划》编制依据的基础数据是基期数据，2020年大鹏新区国土变更调查数据，根据该数据筛选出其中地类名称为红树林的图斑，分别分布在坝光、鹿嘴及东涌。经过对比核查，自然资源部批准下发的城镇开发边界与国土变更调查的现状红树林数据没有冲突。城镇开发边界内的用地并不代表必须作为建设用地，在做详细规划时，还会结合自然生态情况和地形地貌情况具体划分为生态用地、建设用地。对于红树林和古树等，我们会在详规时加以具体保护。关于部分海域珊瑚覆盖率比较高的区域未被纳入规划的生态保护红线的问题，根据《大鹏新区海岸带区域海洋生态系统综合评价研究》，大鹏新区珊瑚礁集中分布区包括大澳湾、鹅公湾、大鹿湾、东涌-西涌、杨梅坑、茅东湾等6处。珊瑚群落重点分布海域活造礁石珊瑚平均覆盖度为37.58%，其中杨梅坑活珊瑚平均覆盖率为25.625%，大澳湾活珊瑚平均覆盖率为20%，大鹿湾活珊瑚平均覆盖率为41.3%，西涌活珊瑚平均覆盖率为52.5%。根据该评价研究成果，《深圳市大鹏新区国土空间分区规划》在文本第21条明确提出：“落实市级国土空间规划传导的生态保护红线规模和边界，划定生态保护红线面积340.98平方公里，其中海洋生态保护红线面积148.73平方公里，占海域面积10.78%。生态保护红线是生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，按照国家相关规定进行管控”。关于珊瑚分布区划入生态保护红线的情况，经核实，划定的海洋生态保护红线，主要包括惠州大亚湾水产资源地方级自然保护区、茅东湾、大澳湾、鹅公湾等重要珊瑚礁集中区、鹅公湾重要渔业资源产卵场、溪涌、南澳等重要滩涂及浅海水域。已将大澳湾集中分布区、鹅公湾集中分布区、大鹿湾集中分布区、东涌-西涌集中分布区、杨梅坑集中分布区以及茅东湾集中分布区等6处珊瑚礁集中区划入海洋生态保护红线，且相邻陆域均划分为密度五区，是深圳市密度分区中开发强度最低的区域。我们也将鹅公湾、海贝湾珊瑚集中区划入了生态保护红线，只是面积比较小，图上看得不太清楚，如果把图放大还是可以看到的。关于深汕城际铁路路线的划定，惠州市编制国土空间规划征求意见时，我们也跟惠州进行了对接，最终线路须省里协调。

3.项目组辩论意见

王冬雪：关于深汕城际铁路，我们结合市总规的要求，将这条道路进行了调整，后面增加了“预留通道”四个字，也就是现在这条线路从与深汕地区合作发展的角度来说是非常有必要的，但是目前这条线路的具体走向和周边情况的细节不是太稳定。规划有一定前瞻性，先预留该廊道，是预留，并不是确定的。

1. 听证结论及处理意见

在本次听证会中，部门陈述人对《分区规划》的基本情况进行了陈述，对非部门陈述人提出的与本听证事项相关的问题进行了解答。非部门陈述人提出关于保护红树林、珊瑚群落及深汕城际铁路线位等问题的意见，建议市规划和自然资源局大鹏管理局认真研究，妥善处理。

 听证组

 2023年6月1日