

《汕头市娘屿保护和利用规划
(2023-2030 年) 》
制定说明

汕头市濠江区自然资源局
二〇二四年八月

为促进娘屿及其周边海域资源的合理开发利用，有效维护海岛生态系统平衡、保护周边海域环境，我局组织编制了《汕头市娘屿保护和利用规划（2023-2030年）》（以下简称《娘屿规划》）。现就《娘屿规划》起草制定有关情况说明如下：

一、制定背景

广东省是海洋大省，也是海岛大省，海域宽阔，海岛众多，区位优势突出，海岛具有重要的生态、资源、经济和权益价值。随着广东省海洋开发不断向广度、深度拓展，海岛的重要性日益显现，开发活动日益增多，已成为广东省沿海地区经济社会发展的新空间。推动汕头市濠江区娘屿保护与合理利用，对濠江区海洋经济发展和促进娘屿保护开发，建设具有特色的海岛旅游具有重要意义。为保护海岛及其周边海域环境，规范海岛开发秩序、优化空间布局、合理利用资源，探索海岛保护与开发管理新模式，促进濠江区经济社会的可持续发展，拓展区域海岛资源，根据《中华人民共和国海岛保护法》《全国海岛保护规划》和《广东省海岛保护规划》，编制《娘屿规划》。

《娘屿规划》主要阐明规划期内娘屿海岛保护的基本原则、目标和海岛分类保护的具体措施、海岛分区保护的主要方向，以及海岛保护重点工程，是指导娘屿当前和今后一段时间保护和合理利用海岛资源的重要依据。

（一）发挥政府引导作用，科学合理开发利用无居民海岛

无居民海岛蕴藏着极为丰富的资源，在经济社会发展中具有不可估量的社会、经济、科研、生态价值。2011年广东省公布的开发利用无居民海岛名录中，汕头市濠江区娘屿、濠江东屿和濠江西屿被列入其中。开展娘屿保护和利用规划编制工作，充分发挥政府部门在无居民海岛开发建设活动中的引导作用，对保护海岛及其周边海域生态系统，科学合理开发利用海岛自然资源，维护国家利益，促进海岛经济社会可持续发展具有重要意义。

（二）加强海岛资源管控，推动无居民海岛开发利用

《中华人民共和国海岛保护法》明确规定国家实行海岛保护规划制度，海岛保护规划是从事海岛保护、利用活动的依据，从事全国海岛保护规划确定的可利用无居民海岛的开发利用活动，应当遵循可利用无居民海岛保护和利用规划，采取严格的生态保护措施，避免造成海岛及其周边海域生态系统破坏。编制娘屿保护和利用规划，是衔接和落实《濠江区全域旅游发展总体规划》《汕头市濠江区北山湾旅游度假区控制性详细规划》的重要举措，也是支撑无居民海岛使用权出让方案编制、使用权价值评估及出让底价制订等各项工作开展的基础前提与重要参考依据。

二、制定依据

（一）法律文件

1.《中华人民共和国海岛保护法》（中华人民共和国主席令第二十二号）通过，2010年3月1日起实施。

2.《中华人民共和国海域使用管理法》，第九届全国人

民代表大会常务委员会第二十四次会议通过，2002 年 1 月 1 日起实施。

3.《中华人民共和国海洋环境保护法》，2023 年 10 月 24 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议修订。

（二）政策规范

1.《国家海洋局关于印发<无居民海岛开发利用审批办法>的通知》（国海发〔2016〕25 号），原国家海洋局，2016 年。

2.《关于印发<无居民海岛保护和利用指导意见>的通知》（海岛字〔2011〕44 号），原国家海洋局，2011 年。

（三）技术规范

1.《全国无居民海岛岸线勘测技术规程》，2023 年。

2.《关于印发县级（市级）无居民海岛保护和利用规划编写大纲的通知》（国海岛字〔2011〕332 号）。

3.《无居民海岛开发利用测量技术规范》，HY/T250-2018。

4.《海岛保护与利用标准体系》，HY/T265-2018。

5.《可利用无居民海岛保护和利用规划编制技术导则（报批稿）》。

6.《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》，自然资办发〔2023〕234 号。

7.《自然资源部办公厅关于进一步加强现有自然岸线监管工作的函》，（自然资办函〔2022〕977 号）。

8.《自然资源部办公厅关于北京等省（区、市）启用“三

区三线”划定成果作为报批建设项目用地用海依据的函》（自然资办函〔2022〕2207号），自然资源部，2022年。

9.《广东省自然资源厅关于印发海岸线占补实施办法（试行）的通知》，粤自然资规字〔2021〕4号。

（四）相关规划区划

1.《国家海洋局关于印发全国生态岛礁工程十三五规划的通知》（国海岛字〔2016〕440号），原国家海洋局，2016年。

2.《国家海洋局关于印发<全国海岛保护工作“十三五”规划>的通知》（国海岛字〔2016〕691号），原国家海洋局，2016年。

3.《广东省海岛保护规划（2011—2020年）》，广东省人民政府，2011年。

4.《广东省海岛旅游发展总体规划（2017-2030年）》，广东省自然资源厅、广东省文化和旅游厅，2018年。

5.《广东省海洋功能区划（2011—2020年）》，国务院，2012年。

6.《广东省海岸带综合保护与利用总体规划（修编）》（粤府〔2017〕120号），广东省人民政府，原国家海洋局。

7.《广东省国土空间规划（2021-2035）》，2023年。

8.《汕头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》，汕头市人民政府，2021年4月。

9.《汕头市全域旅游发展规划（2023-2035年）》，汕头市文化广电旅游体育局（文物局），2019年。

10.《汕头市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，汕头市人民政府，2023 年。

11.《汕头市海洋生态环境“十四五”规划（2021-2035 年）》，汕头市生态环境局，2022 年。

12.《濠江区全域旅游发展总体规划（2021-2030 年）》，濠江区文化广电旅游体育局。

13.《汕头市濠江区北山湾旅游度假区控制性详细规划修编》，2023 年。

三、形成过程

（一）2023 年 9 月汕头市濠江区自然资源局委托第三方编制单位开展《娘屿规划》编制工作。

（二）2023 年 9 月编制单位组成调研组，针对娘屿的自然环境、已有开发建设活动及潜在开发利用资源等开展现场调研踏勘，充分摸查并分析了娘屿的重要景观资源、历史文化遗迹、植被资源、各类构筑物设施数量、分布及保护与利用现状情况。

（三）2023 年 10 月编制单位与汕头市自然资源局、汕头市濠江区自然资源局和汕头市濠江区文化广电旅游体育局等相关部门进行对接，开展部门座谈和基础资料收集工作，重点梳理总结相关部门对娘屿的保护和管控要求。

（四）2023 年 11 月编制单位以现状调研、部门座谈及收集资料为基础，结合相关标准规范文件要求，编制形成《娘屿规划》初步成果，形成《娘屿规划》（初稿），并聘请一名具有丰富的海岛规划经验的专家对《娘屿规划》（初稿）

进行初步审核，出具初审意见，根据初审意见，编制单位进一步修改完善规划成果，形成《娘屿规划》（送审稿）。

（五）2023 年 12 月汕头市濠江区自然资源局组织召开《娘屿规划》专家评审会，专家组原则同意《娘屿规划》通过评审，并提出成果修改意见，编制单位进一步修改和完善《娘屿规划》成果内容，形成《娘屿规划》（征求意见稿）。

（六）2024 年 5 月汕头市濠江区自然资源局将《娘屿规划》（征求意见稿）征求相关职能部门的意见，共收到 10 个单位书面反馈，其中 7 个单位反馈无意见，3 个单位提出修改意见，根据征求意见回复情况，编制单位进一步深化修改和完善规划成果。

四、主要内容

（一）娘屿地理概况

娘屿位于汕头市濠江区达濠岛东侧 49 米，龙湖区南侧 3.7 千米，属汕头市濠江区管辖，实测娘屿的水平投影陆域面积合计 0.5120 公顷，岸线总长度 445.4 米。

（二）规划范围

单岛规划范围为无居民海岛岛陆、岛滩及覆盖于岛基上部的海域部分，周边海域沿岸线外扩不宜超过 1 公里。结合娘屿及其周边海域海岛资源现状分析，确定娘屿保护和利用规划范围为岛岸线以上陆域及海岛岸线向海一侧大体外扩约 50 米以内的海域范围。

（三）规划期限

根据《海岛保护法》等相关规定和要求，结合娘屿保护

和利用实际情况，确定《娘屿规划》期限为 2023~2030 年，共 8 年。

（四）功能定位

根据《广东省国土空间规划（2021—2035 年）》《汕头市国土空间总体规划（2021-2035 年）》对娘屿的功能定位为游憩用岛，兼容科研、教育、监测、观测、助航等非经营性和公益性设施建设。

（五）开发建设控制目标

在规划实施期内，严格规范海岛开发行为，用岛项目需符合海岛的保护和利用要求，严禁高污染、高耗能、高排放的项目上岛，严禁炸岛、炸礁、开山取石、填海连岛等开发利用活动。有效控制海岛利用强度，严格控制建筑密度，尽量减少对岛体和海岛重要资源的占用，并提高空间和资源利用率。整岛的建筑密度控制在 30%，除必要的气象、助航、海洋观测、岛碑等设施外，单体建筑高度应小于海岛最大高程的 2/3，容积率控制在 0.5 以内。

（六）生态环境保护目标

按照岛海统筹的原则及相关政策文件的要求，娘屿的开发需做好与周边海域的协调。在海岛开发利用时，需注意对周边海域生态环境的保护，避免对海岛地形的破坏，在满足有关管理文件要求的前提下，根据相关法律法规的要求，进行专项论证，论证合理方可申请利用。