

广州市南沙区上横挡岛、下横挡岛保护和利用规划（2021－2035年）



广州市规划和自然资源局南沙区分局
二〇二四年二月

目 录

第一章 总则	1
一、规划目的	1
二、规划原则	1
三、规划依据	2
四、规划范围	3
五、规划期限	4
第二章 规划目标	5
一、功能定位和发展目标	5
二、建设控制与风貌打造目标	5
三、生态环境保护目标	6
第三章 保护和利用空间布局	7
一、岛陆空间功能布局	7
二、海岛岸线管控布局	12
三、周边海域管控布局	15
第四章 规划实施保障措施	18
一、强化规划传导，贯彻管控要求	18
二、开展保护活动，提高风险防范	18
三、保障经费来源，落实资金监管	19
四、明确责任义务，加强部门协作	20

五、挖掘文化内涵，深化价值研究	20
六、扩大宣传力度，促进公众参与	20

第一章 总则

一、规划目的

贯彻落实《广东省实施<中华人民共和国文物保护法>办法》（2019年第二次修正）《广东省国土空间规划（2021—2035年）》等相关法律法规、规划，明确海岛开发规划先行的要求，妥善处理保护和开发、当前与长远、海岛与周边海域、陆地及其他海岛的关系，落实无居民海岛使用和管理的各项要求。加强对上横挡岛、下横挡岛上全国重点文物保护单位的保护，指导海岛保护和开发利用活动，促进岛陆、岸线、周边海域等资源科学合理配置，规范海岛开发利用行为，促进海岛保护与利用路径探索，协调海岛及周边海域的统筹发展，实现生态、社会、经济效益的最大化。

二、规划原则

（一）加强文物保护，重塑历史记忆

以上横挡岛、下横挡岛丰富的海防遗址资源为核心，加强对全国重点文物保护单位的有效保护，处理好文物保护与文化教育、旅游开发、生态环境的关系，筑牢文物安全底线，在保护的基础上兼顾开发利用的实际需求，正确处理上横挡岛、下横挡岛保护和开发利用的关系，助力推动文化教育和传承，重塑海岛历史记忆。

（二）重视生态修复，保护生态环境

结合海岛生态环境特征，强化对海岛及周边海域生态环境的

有效保护，科学开展海岛资源环境承载力评估，明确海岛开发利用相关管控要求，合理控制海岛建筑密度、建筑高度、容积率、建筑退距等开发利用指标，积极开展海岛生态环境整治修复，提高海岛植被覆盖，修复海岛岸线，提高岸线自然属性，实现整治修复与开发利用相结合，有效保护海岛生态环境，维持海岛生态系统平衡。

（三）节约海岛资源，提升利用效率

坚持节约集约利用海岛资源，在历史文化保护和生态环境修复的基础上，结合使用需求，全面优化海岛空间格局，有效控制海岛开发利用强度，探索海岛保护和绿色发展模式，科学合理的布局海岛功能，提升资源利用效率，减少对海岛原有自然植被和地形地貌的进一步占用和破坏，实现海岛保护与资源利用的协调统一。

三、规划依据

- （1）《中华人民共和国海岛保护法》（2010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）；
- （3）《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）；
- （4）《可利用无居民海岛保护利用规划编制导则》；
- （5）《全国重点文物保护单位虎门炮台旧址（广州南沙部分）保护规划》（在编）；

- (6) 《广东省实施<中华人民共和国文物保护法>办法》
(2019 年第二次修正)；
- (7) 《广东省国土空间规划(2021—2035 年)》；
- (8) 《广东省海岸带综合保护与利用总体规划》(2017 年)；
- (9) 《广东省海岸带与海洋空间规划(2021—2035 年)》(在编)；
- (10) 《珠江河口管理办法》(2017 年修正)；
- (11) 《广州市文物保护规定》(2020 年修正)；
- (12) 《广州市国土空间规划(2021—2035 年)》；
- (13) 《广州南沙新区国土空间总体规划(2021—2035 年)》
(在编)
- (14) 《广州市南沙区、广州南沙开发区(自贸区南沙片区)
国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》；
- (15) 《珠江江心岛整体保护规划》；
- (16) 《鸦片战争海防遗址公园总体规划》。

四、规划范围

规划范围包括上横挡岛、下横挡岛海岛岸线以上陆域及周边海域。其中，上横挡岛陆域面积约18.06公顷，下横挡岛陆域面积约6.10公顷。根据《可利用无居民海岛保护和利用规划编制技术导则》要求，周边海域沿岸线外扩不宜超过1千米，划定上横挡岛、下横挡岛周边海域面积约为310.27公顷。

五、规划期限

规划期限为2021－2035年，与在编《广州南沙新区国土空间总体规划（2021－2035年）》相衔接。

第二章 规划目标

一、功能定位和发展目标

本规划明确上横挡岛和下横挡岛的功能定位为休闲游憩用岛。在满足海岛资源环境承载力的前提下，发展科普教育、自然观光、文化体验、生态研学等休闲游憩主导功能。在保障海岛主导功能的同时，可适度兼容助航导航、监测观测、基础设施配套等具有公共服务性质的用岛活动。落实岛上的全国重点文物保护单位有关管控要求，支持发展海防遗址展示、爱国主义教育等科普教育及文化体验活动。规划总体定位为“金锁铜关，海上展厅”，打造鸦片战争海防遗址公园核心节点，建设铭刻历史记忆的体验岛、领略自然秀美风光的景观岛与弘扬红色文化的教育岛。

二、建设控制与风貌打造目标

科学评价海岛资源环境承载力，合理控制海岛开发利用强度，严格规范海岛开发建设行为，适度引导利用和改造现有设施以减少对海岛资源的占用，支持开展以休闲游憩功能为主的海岛开发建设活动，从建筑物的形态、色彩、材质等方面引导海岛整体风貌，保证与海岛自然景观、历史文化遗迹的环境风貌和谐统一，并突出海岛自身特色。本规划明确上横挡岛和下横挡岛整岛的建筑密度均不超过30%，建筑高度均不超过18米，容积率均不超过0.3。

三、生态环境保护目标

加强海岛自然岸线保护，严格限制占用海岛自然岸线，经科学论证会后对项目建设活动确需占用自然岸线的，应按照1:1.2比例开展岸线整治修复工程，保障海岛自然岸线长度不减少。且鼓励适当恢复部分人工岸线的自然属性，提升海岛岸线生态功能。海岛开发利用活动应注重加强对海岛原生植被的保护，结合海岛现状开发利用情况，本规划明确上横挡岛和下横挡岛的整岛植被覆盖率均不低于70%。

第三章 保护和利用空间布局

一、岛陆空间功能布局

综合考虑文物保护相关规划中上横挡岛、下横挡岛炮台保护区划范围与管理规定，以及虎门大桥桥墩、配套设施分布情况与高速公路退让范围有关要求，本规划明确上横挡岛、下横挡岛的岛陆空间功能布局。其中，上横挡岛严格保护区域面积6.85公顷，占其整岛面积的37.93%；限制利用区域面积3.26公顷，占其整岛面积的18.05%；适度开发区域面积7.95公顷，占其整岛面积的44.02%。下横挡岛整岛划定为严格保护区域，面积6.10公顷。

（一）严格保护区域

1. 分区概况

严格保护区域包括上横挡岛的原岛域和下横挡岛全岛，海岛岸线为保护范围的外边线，面积共约12.95公顷。主要保护对象为全国重点文物保护单位上横挡岛炮台、下横挡岛炮台等重要文化价值的人文遗迹，以及上横挡岛分布的大叶相思、阔荚合欢、芒果等高大乔木植被群落，下横挡岛分布的无瓣海桑、桐花树、阴香群落、朴树、藤黄檀等海岛原生植被和红树林群落。

2. 生态环境保护要求

确保岛体地形地貌、原生植被、自然景观等保护对象不遭受破坏，不得改变现存海岛原始地形地貌或破坏原生植被，保护鸟类物种及其数量不得减少。严格保护历史文化遗迹、海岛独特地

质地貌景观及其他特殊原始自然景观完整性，加强对受损海岛生态系统的整治与修复。

3.开发建设要求

(1) 允许活动

允许少量观光道路及配套服务设施的轻度式利用和原生式利用。可依托区域内的自然景观与人文遗迹，规划建设必要的交通渡口码头以及艺术馆等其他相关基础配套设施，减少新增建设用地资源占用，鼓励利用原有建筑、配套设施提升改造成游客接待、服务展示、教育培训、科普研学等相关配套设施以满足基本配套服务功能，供开展自然观光游览、文化展示体验、生态科普等活动，除此外严禁其他开发利用活动。

(2) 修复活动

对已造成破坏的生态环境应开展整治修复工作，对已有的污染文物保护单位及其环境的设施应当限期治理，主要对岛上炮台周边环境做适当的整治工作。严格落实上横挡岛、下横挡岛炮台建设控制地带和文物保护单位的相关管理规定，科学合理做好文物保护单位修缮工作，鼓励活化利用区域内的非文物建筑。

(3) 禁止活动

区域内不得开展与文物保护无关的建设工程或爆破、钻探、挖掘等作业，因特殊情况需要进行其他建设工程或爆破、钻探、发掘等作业的，必须在充分保障全国重点文物保护单位建筑安全的前提下，按法定程序报批；禁止开展挖岛、炸岛、开山取石等

有损海岛基岩景观的开发活动；禁止进行围填海、填海连岛、实体坝连岛、采挖海砂及其他可能破坏海岛生态系统或改变海岛自然地形地貌的行为；禁止进行设置直排排污口和垃圾倾倒区等影响海岛生态环境的行为。

（二）限制利用区域

1.分区概况

限制利用区域的划定衔接虎门大桥与上横挡岛的空间关系，包括虎门大桥在上横挡岛的投影范围及其两侧外缘向外退让50米的区域范围，面积约3.26公顷。虎门大桥横跨上横挡岛南侧上空，岛上建有虎门大桥桥墩及配套设施，该区域重点维护虎门大桥及配套设施安全，落实高速公路建筑退让距离有关要求。

2.生态环境保护要求

注重加强对海岛生态环境的保护，尽量避免破坏海岛植被资源的活动，进一步加强对受损海岛生态系统的整治和修复。经充分科学论证后，适度开展生态整治修复工程，促进海岛生态系统保护和维育。

3.开发建设要求

（1）允许活动

允许公益设施更新、景观塑造及观光道路等生态休闲设施建设的轻度式或原生式利用；经批准废弃的公益设施可用于生态景观建设。规划建设文化展示、观赏路线、游客服务等休闲游览设施。

（2）修复活动

当前区内保持海岛原有自然生态环境景观，用以调节局部气候、含蓄水源、保持水土、净化空气。经科学论证后，主要对区域内现有植被及已开发岸线进行适当的整治工作，保护地表植被及其生态系统，发挥生态环境在上横挡岛、下横挡岛开发利用中的重要价值。

（3）禁止活动

限制利用区域主导功能以维护公益设施的结构安全和效能发挥为主，严格落实上横挡岛、下横挡岛炮台建设控制地带和文物保护范围的相关管理规定和虎门大桥相关管控要求，除生态环境保护、公益设施维护以及旅游观光活动外，严禁开展任何其他开发建设活动，维护大桥及其配套设施安全。

（三）适度开发区域

1.分区概况

除严格保护区域和限制利用区域外的其他区域应划入适度开发区域，面积约7.95公顷。主要为上横挡岛已形成的填海造地区域，地表覆盖物以人工堆积沙、土、石为主；植被发育较少，以低矮灌木与芦苇为主，绿化景观荒芜。

2.生态环境保护要求

严格落实上横挡岛、下横挡岛炮台建设控制地带和文物保护范围的相关管理规定，落实和分解规划目标中建筑物和设施总量、植被覆盖率等控制要求。本规划明确该区域内的建筑密度不

超过40%，建筑高度不超过18米，容积率不超过0.4，植被覆盖率不低于60%。

3.开发建设要求

（1）允许活动

根据海岛功能定位与发展目标，适度开发区域以休闲游憩为主导功能，可用于建筑物和设施建造，允许适度开展改变地形地貌的建设活动。规划建设以文化展示、游客服务为主要功能的配套设施优先保障海岛主导类型的开发建设需求，开发建设类型不与主导类型冲突或对其有影响。

在满足海岛资源环境承载力的前提下，支持在适度开发区域内适当建设游览步道、必要的基础配套服务设施或提升改造原有的环岛道路、配套设施等，开展自然观光、科普教育、文化体验、生态研学等活动，助力建设鸦片战争海防遗址公园。充分保障主导功能，适度兼容助航导航、监测观测、基础设施配套等具有公共服务性质的用岛活动。

（2）修复活动

在开发利用时结合建设情况开展岛体保护、植被补种、边坡加固、岸滩落石清理等工作，适当的开展生态修复与优化工作，注意海岛与海洋环境的保护与改善，防止自然资源与生态环境恶化，充分发挥生态要素改善自然环境的作用，创造优质的海岛生态环境，实现海岛环境的永续利用。

（3）禁止活动

不得对海岛上的全国重点文物保护单位及其历史环境造成破坏；不得对海岛上的虎门大桥桥墩及其配套设施等造成破坏；开发利用活动期间要采取科学有效的海岛保护措施；不得建设对海岛环境有严重影响的项目。

项目在运营期间不得对海岛环境造成危害；利用海岛的单位或个人应承担海岛保护的义务；开发利用项目应采取必要的防灾减灾措施。

二、海岛岸线管控布局

基于保护优先、适度利用的原则，综合考虑上横挡岛、下横挡岛自然岸线分布情况、岸线开发利用需求以及海岛岸线相关管控要求，明确上横挡岛、下横挡岛海岛岸线管控布局。其中，上横挡岛适度开发岸线长约1365.81米，占整岛岸线长度的64.03%；限制利用岸线长约767.23米，占整岛岸线长度的35.97%。下横挡岛严格保护岸线长约150.15米，占整岛岸线长度的12.18%；适度开发岸线长约93.63米，占整岛岸线长度的7.60%；限制利用岸线长约988.95米，占整岛岸线长度的80.22%。

（一）岸线划分概况

严格保护岸线的划定对象为海岛的原生砂质岸线，主要分布于下横挡岛南侧中部地区，岸线长约150.15米。适度开发岸线包括上横挡岛填海造地形成的人工岸线和广州市海防教育基地项目交通渡口码头工程中上横挡岛、下横挡岛拟建交通渡口选址岸线，岸线总长约1459.44米。限制利用岸线为除严格保护岸线和

适度开发岸线以外的其他岸线，主要分布于上横挡岛原岛域、下横挡岛北侧地区，岸线总长约1756.18米。

（二）保护与开发利用要求

1.严格保护岸线

（1）允许活动

衔接珠江河口有关法规、规划的文件要求，避免对珠江河口行洪纳潮功能造成影响。建筑物和设施与严格保护岸线之间的安全退让距离一般不小于20米，在砂质岸线区域，新建建筑物、设施应与海岸线保持50米以上距离。在海岛上建造建筑物和设施应与海岸线保持适当距离，一般应保持在20米以上。其中对砂质海岸线，建筑物和设施应与海岸线保持50米以上距离。

（2）修复活动

严格保护岸线主要功能是保护海岛原有自然岸线形态及其生态环境，维持近岸海岛海域生态系统的稳定性，维持该部分岸线的岸线长度和形态，维持海岸地貌形态稳定，避免破坏海岸地形地貌与生态环境。对已利用岸段开展整治修复工程，保障已利用岸线恢复成自然状态。

（3）禁止活动

严格限制占用海岛自然岸线，经科学论证后项目建设确需占用的，应维持岸线的自然状态或按照海岛岸线“占补平衡”的有关规定。禁止在严格保护岸线进行炸石、爆破、钻探、挖掘等作业；禁止进行违建码头、永久性建筑物、围填海、开采海砂、设

置排污口、倾倒垃圾等活动；禁止开展破坏岸滩整洁、引发岸滩蚀退的开发利用活动。

2.适度开发岸线

(1) 允许活动

优化岸线开发利用格局，规范岸线开发利用行为，对于经科学规划和严格论证的确需利用岸线的建设项目，应秉持节约集约利用原则以最优布局利用岸线，避免造成海岛岸线资源浪费。除交通渡口码头、道路及附属设施外，新增建筑物和设施与适度开发岸线之间的距离原则上应保持在20米以上。

(2) 修复活动

适度开发岸线主要是自然生态功能不明显、现状开发程度高、难以通过修复措施恢复岸线自然属性的岸线，支持以建设透水构筑物、非永久性建筑物等方式利用适度开发岸线，鼓励对已利用岸段开展科学可行的生态整治修复等工程措施，逐步恢复部分岸线的自然属性，提高海岛岸线生态功能和生态稳定性。

(3) 禁止活动

禁止开展对岸线具有严重破坏的活动，不改变自然岸线的自然属性，维持自然岸线的长度和形态。同时保障主导类型的开发建设需求，兼容开发建设类型不得与主导类型冲突或对其有影响。

3.限制利用岸线

(1) 允许活动

在保持原有海岛岸线形态完整、生态功能和资源价值不破坏且海岛防护条件不降低的前提下，结合海岛地形地貌及周边海域水深情况，在经过科学规划和严格论证的前提下，允许有限度地利用岸线资源开展少量构筑物建设等活动，不改变岸线的自然属性。除道路及附属设施外，新建建筑物和设施一般应与海岸线保持不少于20米的距离。

（2）修复活动

鼓励对已利用岸段开展科学可行的生态整治修复等工程措施，逐步恢复上横挡岛原岛域、下横挡岛北侧地区部分岸线的自然属性、自然形态，提高海岛岸线生态功能和生态稳定性。

（3）禁止活动

严格控制改变潮滩、海底地貌形态或影响海岸生态功能的开发利用活动，岸线开发利用行为不可对海岸带生态系统和周围海域水动力情况产生不利影响。禁止建设污染、破坏环境的工程项目，保护岸线自然属性和人文景观。

三、周边海域管控布局

（一）管控布局

上横挡岛、下横挡岛周边海域主要位于狮子洋-虎门-蕉门水道重要河口生态保护红线内；同时位于《广东省国土空间规划（2021—2035年）》和《广州市“三线一单”生态环境分区管控方案》中划定的狮子洋保留区内，涉及“狮子洋-虎门-蕉门水道重要河口”优先保护单元、“狮子洋保留区-劣四类海域”重点

管控单元；同时位于上横挡岛、下横挡岛炮台建设控制地带范围内。

（二）保护和利用要求

（1）允许活动

严格落实海洋生态保护红线相关管理规定，规范管控对生态功能不造成破坏的有限人为活动并加强管理。严格限制开展显著改变海域自然属性的用海活动，确需开发利用的应通过科学规划和严格论证。适当保障上横挡岛、下横挡岛休闲游憩用海需求；维护航道和锚地海域功能，保障海上交通安全。

（2）修复活动

加强对受损重要河口生态系统的综合整治与生态修复，维持河口区域自然属性，保持河口基本形态稳定，保障河口行洪安全。开展海洋环境治理，海水水质、海洋沉积物质量和海洋生物质量等维持现状。

（3）禁止活动

海岛开发应做好海岛及周边海域生态环境的保护，禁止向海岛周边海域倾倒垃圾，在海洋自然保护区、重要渔业水域、海滨风景名胜区和需要特别保护的区域，不得新建排污口。在生态保护红线内自然保护区核心保护区外，禁止开发性、生产性建设活动；生态保护红线内自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域，依照法律法规执行。

禁止新增填海造地和新增围海。原则上仅允许按照相关规定

对海岛自然岸线、表面积、岛体、植被改变轻微的低影响利用方式。严格落实相应海域管理单元要求及环境管控要求。严格限制填海造地；严格限制设置明显改变水动力环境的构筑物；开发利用活动不得影响毗邻海域功能和防洪纳潮功能。

第四章 规划实施保障措施

一、强化规划传导，贯彻管控要求

落实省、市国土空间规划等上位要求，本规划的保护和利用空间布局依法纳入国土空间规划“一张图”。以本规划作为上横挡岛、下横挡岛保护与利用的依据，全面统筹上横挡岛、下横挡岛的管理、保护和利用相关事宜，严格执行上横挡岛、下横挡岛及其周边海域的准入类型和管理要求，保证海岛各项开发利用指标符合本规划的管控。

二、开展保护活动，提高风险防范

（一）文物资源保护

上横挡岛、下横挡岛的保护和利用活动需符合全国重点文物保护单位上横挡岛、下横挡岛炮台的有关管理规定，衔接落实《中华人民共和国文物保护法》《广东省实施<中华人民共和国文物保护法>办法》（2019年第二次修正）等相关文件的管控要求。

（二）生态系统修复

在生态环境承载力评价的基础上，对生态系统进行生态修复，促进海岛生态系统保护和维系。开展自然岸线修复，对下横挡岛自然岸线环境进行整治，清理建筑废物和生活垃圾，加强对红树林的保护，打造亲海岸线。开展受损海堤修复，对现状部分损坏海堤进行防护修复和加强措施，预防海堤持续破坏和后方水土流失。

（三）生物资源恢复

海岛开发利用造成的海洋生物资源损害主要包括潮间带生物损失、鱼卵仔鱼和游泳生物损失等，经科学论证后可通过增殖放流等方式补偿和恢复项目建设所造成的海洋生物资源受损情况。

（四）污染防治措施

生活污水、生产废水、船舶含油污水，以及各种固体废物应采取有效措施收集，合理处置，避免直接入海造成海洋环境污染。鼓励采用节能环保的材料，强化环境保护和污染防治，科学评估海岛的环境容量和海岛周边海域自净能力，引导和支持垃圾无害化处理设施和污水处理设施建设，实施垃圾和污水统一处理。

（五）风险防范对策措施

强化海洋管理执法、监督。建立应对保护区域内及周边海域突发事件的应急措施，设置必要的防灾减灾设施，避免和降低人为或自然灾害对海岛及周边海域的生态损害。

三、保障经费来源，落实资金监管

加大地方财政支持力度，强化海岛保护资金保障。通过创新投融资机制，拓展投融资渠道，广泛吸纳民间资本投入，鼓励政策性金融和商业性金融支持上横挡岛、下横挡岛的保护和利用活动，扩大上横挡岛、下横挡岛保护和利用经费来源。支持借助金融机构等专业团队力量，积极谋划储备申报专项债券项目，优先采取发行专项债券等措施为上横挡岛、下横挡岛保护和开发利用

活动提供资金支持。建立专项资金监管制度，确保专项专用。

四、明确责任义务，加强部门协作

明确各部门职责，强化涉岛部门之间的协调配合。提高海岛综合管理水平，加强自然资源、水利、水务、生态环境、文广旅体等行政主管部门相互协调配合，以确保本规划的实施。明确海岛海域界限和保护范围，协调用岛和用海活动，监督用岛单位或个人与周边海域利益相关工作者的协调工作。

经批准利用上横挡岛、下横挡岛的单位和个人应严格遵守本规划及相关规定，对生态污染、资源影响、施工建设及生态环境监测等相关工作落实到位，制定相关应急预案，在海岛开发方案制定时预留保护经费，保障人、财、物的到位。

五、挖掘文化内涵，深化价值研究

衔接《广东省国土空间规划（2021－2035年）》《广东省海岛旅游发展总体规划（2017－2030年）》等相关规划，加强对上横挡岛、下横挡岛炮台的保护与活化利用，支持通过增设历史事迹介绍展板、建设纪念碑等多种方式，深入挖掘、阐释文化遗产的多重价值，讲好文物历史和人物故事，鼓励开展文化研学、红色旅游、观光休闲等多样化活动，充分发挥上横挡岛、下横挡岛的爱国主义教育意义和警示意义，助力海防历史文化与爱国主义精神弘扬。

六、扩大宣传力度，促进公众参与

积极引导和鼓励企业、社会非营利组织和个人参与海岛保护

和利用开发，拓宽公众参与渠道。建立完善公众参与机制，通过网络、新媒体、电视、官方宣传、教育等多种媒介加强对海岛保护的宣传教育工作，采用在保护区内设置相关知识展示石碑、标志等措施，提升公民对上横挡岛、下横挡岛文物及生态环境的保护意识，同步加强对相关用岛单位或个人的引导，促进海岛开发建设与保护宣传并举。

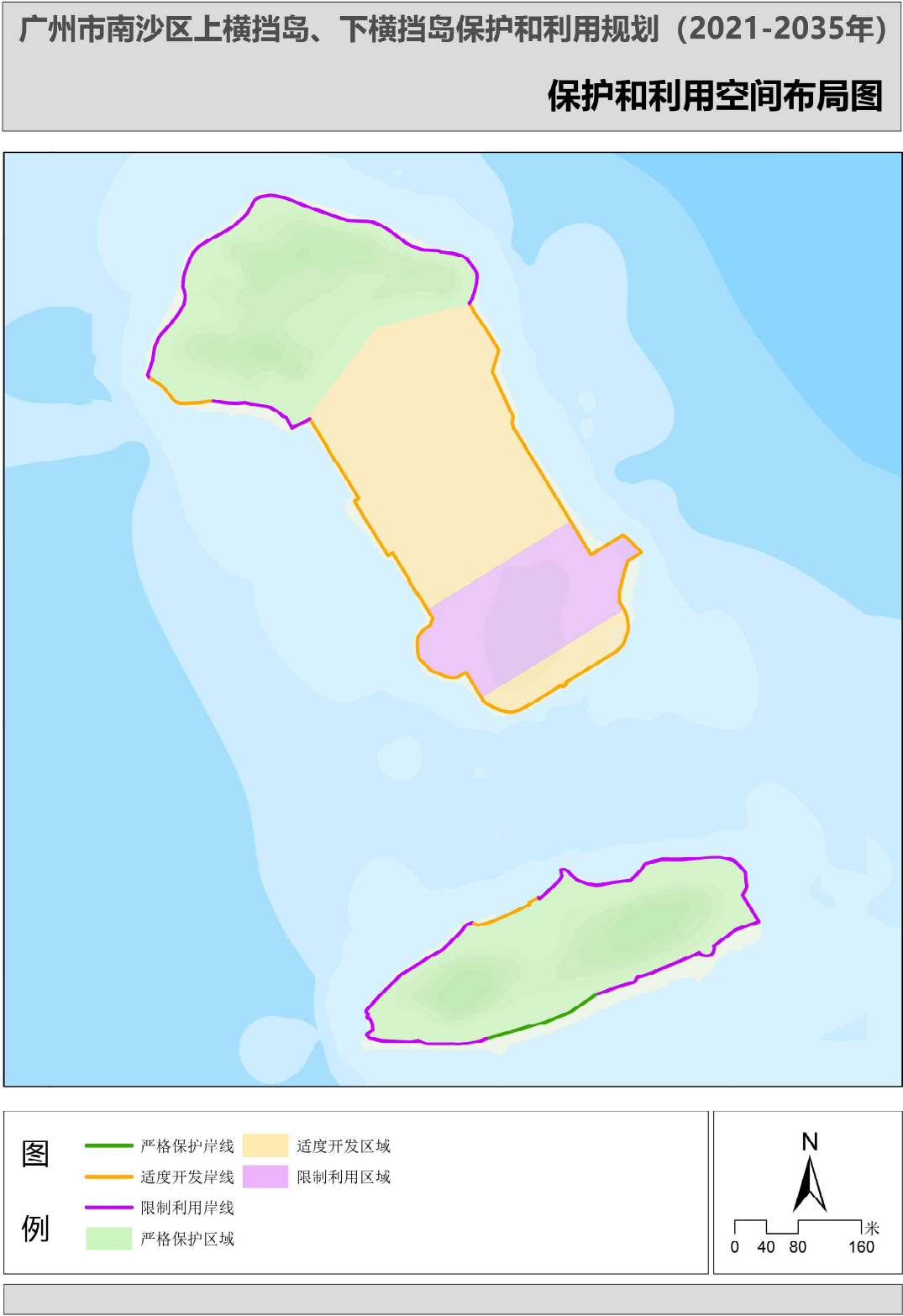
附图1. 地理位置图



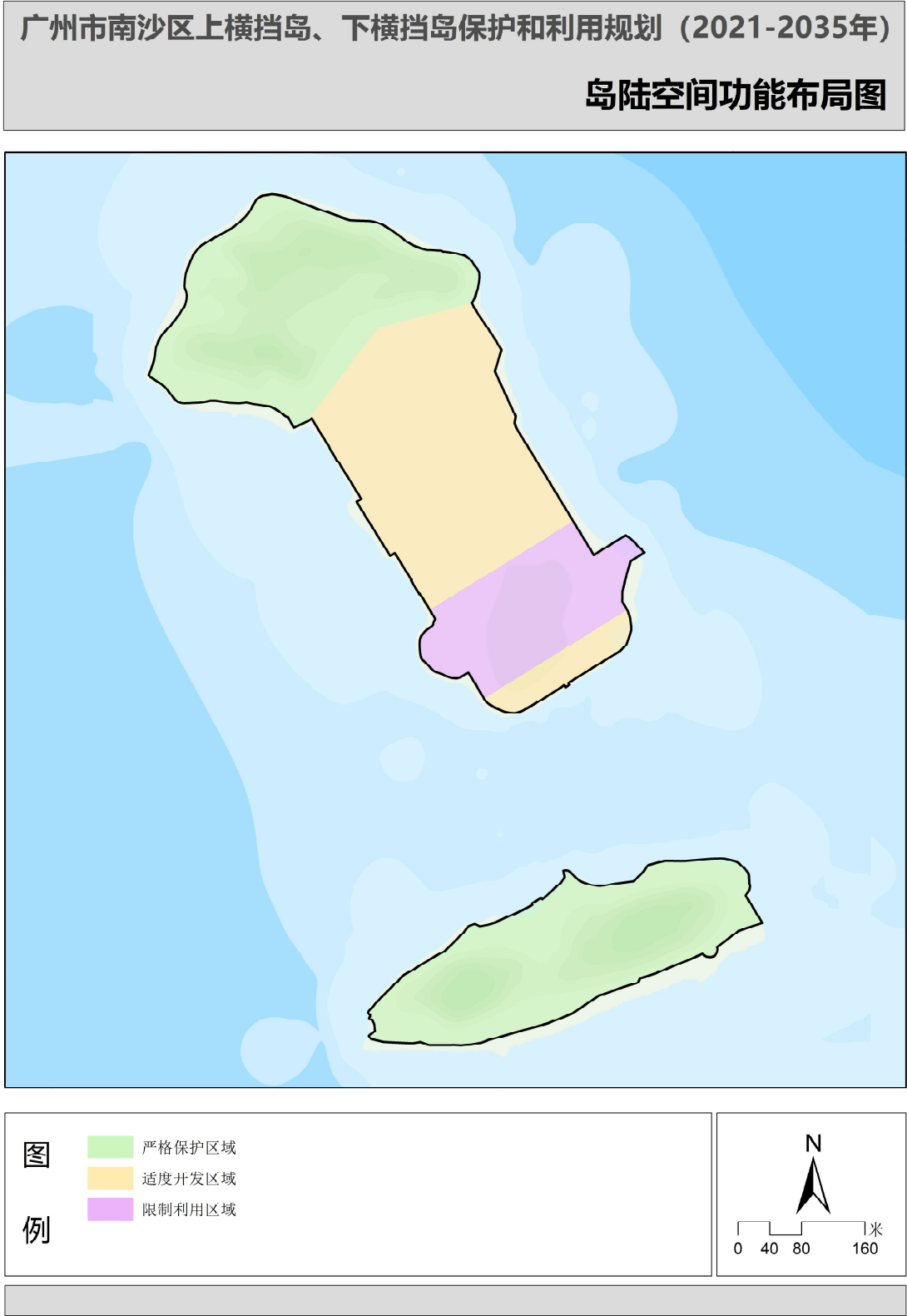
附图2. 规划范围图



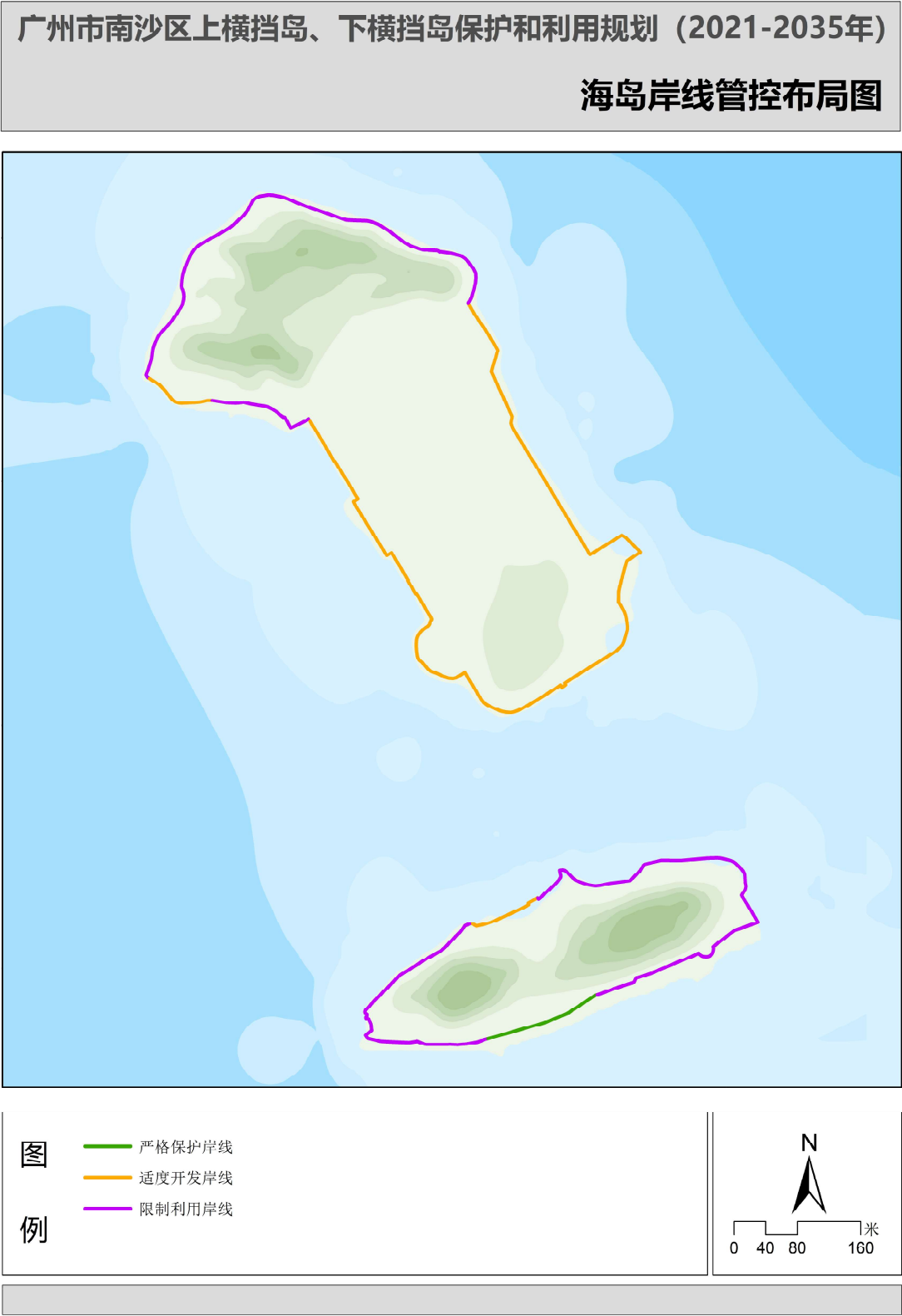
附图3. 保护和利用空间布局图



附图4. 岛陆空间功能布局图



附图5. 海岛岸线管控布局图



附图6. 周边海域管控布局图

