《恩平市养殖水域滩涂规划》

修编说明

恩平市农业农村局

广东省科学院广州地理研究所

2025.5

一、规划修编背景

习近平总书记在广东考察时指出“解决好吃饭问题、保障粮食安全，要树立大食物观，既向陆地要食物，也向海洋要食物，耕海牧渔，建设海上牧场、‘蓝色粮仓’。”。未来需要全方位、多途径开发食物资源，更好满足人民群众日益多元化的食物消费需求。恩平市地处广东省珠江三角洲的西南部，濒临南海，毗邻港澳，是大湾区粤西交汇地，区位优势突出，水陆交通条件优良。所在的镇海湾海域，海岸线长21公里，海域面积7.6平方公里，拥有港口资源、丰富的海洋生物资源以及滨海旅游资源。恩平市海域属南亚热带浅海区，且镇海湾内滩涂面积大，海洋生物种类繁多，以贝类最为突出。

长期以来，恩平市市委、市政府高度重视现代渔业发展，加大了政策扶持和工作推进力度，2018年《恩平市养殖水域滩涂规划（2018-2030年）》（以下简称《规划》）正式发布并顺利实施，较好地协调了渔业与沿海开发、城镇化进程推进等各个方面的关系，为恩平市合理布局水产养殖空间，规范水域滩涂养殖证发放，有效促进了全市渔业结构战略调整和水产养殖又好又快发展，使水产养殖成为全市农业和海洋经济的重要组成部分。

近年来国家对自然资源管控政策措施发生重大调整，建立并完善了国土空间规划、生态保护红线等体系，生态环境保护政策实施“三线一单”生态环境分区管控，对渔业发展

提出了新要求。2020 年 4 月农业农村部《关于进一步加快推进水域滩涂养殖发证登记工作的通知》（农渔发〔2020〕6 号）要求各地要不断提高养殖水域滩涂规划编制水平，已经编制发布养殖水域滩涂规划但不符合相关编制要求的，或者超越法律法规之外盲目扩大禁养区的，应按照程序进行修订后重新公布。另外，从《规划》实际执行情况看，现行养殖规划部分内容与水域滩涂开发利用现状仍有不相协调之处，其中海域部分问题较为突出，需要修编《规划》进一步明确养殖空间范围，促进规划空间布局的合理性。

结合恩平市“十五五”时期经济社会发展和生态环境保护的战略需求，在科学评价水域滩涂资源禀赋和环境承载力的基础上，按照农业部印发的《养殖水域滩涂规划编制工作规范》（以下简称《工作规范》）和《养殖水域滩涂规划编制大纲》要求，修编《恩平市养殖水域滩涂规划（2025-2030 年）》。本次修编重点针对恩平市海域范围，陆域范围内水体养殖功能区以《恩平市养殖水域滩涂规划(2018-2030 年)》为准。

本规划是恩平市渔业管理的基本制度，是恩平市水产养殖业布局的重要依据，是推进渔业高质量发展和产业转型升级的重要抓手。

二、修编主要任务

根据农业部 2016 年印发《养殖水域滩涂规划编制工作规范》（以下简称《工作规范》）和《养殖水域滩涂规划编

制大纲》（农渔发[2016]39号）要求，规划主要任务是对接《恩平市国土空间规划（2021-2030年）》和全省生态环保的要求，满足全省和恩平市现代化渔业建设要求，将恩平市水域滩涂划分为禁养区、限养区和养殖区3个基本功能区，划定各类功能区的范围、面积，制定各类功能区的管控措施，明确推进规划实施的保障措施。

三、修编原则

——坚持科学规划、因地制宜的原则。根据恩平市水域滩涂承载力状况和现代化渔业发展趋势，形成恩平市养殖水域滩涂开发利用和保护的总体思路，科学合理布局水产养殖生产活动，明确恩平市养殖水域滩涂开发利用差异化的发展路径和措施。

——坚持生态优先、底线约束的原则。坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，科学开展水域滩涂利用评价，保护水域滩涂生态环境，明确渔业资源保护空间，合理安排产业发展空间。将生态保护红线、饮用水水源保护区等重要生态保护或公共安全区域作为禁止或限制养殖区，设定发展底线和红线。

——坚持合理布局、转调结合的原则。优化近海养殖空间，保障传统海域养殖空间，不扩大规模，逐步降低养殖密度。稳定池塘养殖，大力发展生态健康养殖，推动设施养殖、工厂化循环水养殖发展，实现养殖水域滩涂的整体规划、合理储备、有序利用、协调发展。

——坚持总体协调、横向衔接的原则。渔渔业发展空间注重与全市国土、港口、旅游、环保、航道等其他规划相衔接，避免交叉和矛盾，不妨碍行洪纳潮通畅，不危害水库大坝、水闸、堤防等水利工程设施安全，不影响河势稳定，在河道内不新建、改建、扩建生产围堤，促进经济社会协调发展。

四、修编技术方法

《规划》以农业部印发《工作规范》为分析框架和基础，综合分析了水域滩涂的资源环境承载能力，并结合恩平市经济社会发展战略布局，重点优化生态环保督察重点区域，衔接生态保护红线管控要求，并与国土、环保、交通、林业、住建等各部门空间规划充分衔接，制定了恩平市养殖水域滩涂规划方案。

五、本轮规划分区方案

根据养殖水域滩涂规划基本功能区类型和划分原则，对恩平市规划范围内的16253公顷水域滩涂，规划禁养区面积2057公顷，占全市水域滩涂总面积的12.65%，规划限养区5957公顷，占全市水域滩涂总面积的36.66%，规划养殖区8239公顷，占全市水域滩涂总面积的50.69%（表1）。

表 1　恩平市养殖水域功能区划分统计表

单位：公顷、%

水域类型	禁养区		限养区		养殖区		总计
	面积	比例	面积	比例	面积	比例	
陆域	1678	10.32	5774	35.53	8033	49.42	15485
海域	379	2.33	183	1.13	206	1.27	768
总计	2057	12.65	5957	36.66	8239	50.69	16253

上一轮方案对比，本轮规划陆域功能区维持不变；海域禁养区增加了 89 公顷，限养区减少了 285 公顷，养殖区增加了 206 公顷。

表 2 养殖规划方案对比分析 （公顷）

区域	方案	禁养区	限养区	养殖区
海域	上一轮规划	290	468	0
	本轮方案	379	183	206
	变化	89	-285	206

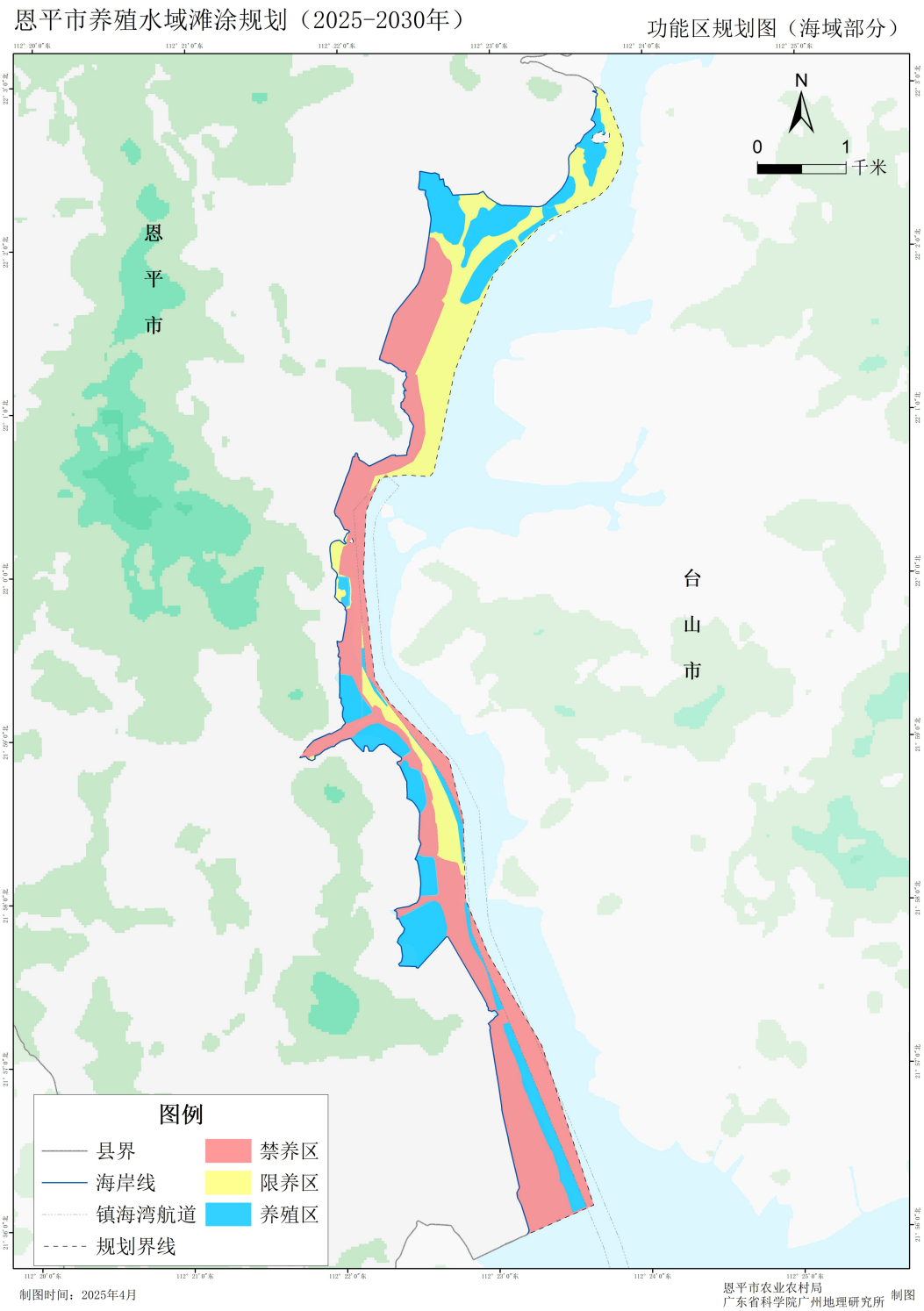

图 1 恩平市养殖水域滩涂规划海域部分（本轮方案）

六、主要调整内容和空间说明

（一）调整与生态红线管制要求有冲突部分

随着恩平市生态保护红线的划定和广东省生态环境厅

《关于加强海水养殖业环境影响评价管理工作的通知》印发，生态环保工作的不断深化，恩平市水产养殖面临的外部环境和空间范围都发生了变化。当前镇海湾海域海水养殖业布局和产业结构优化不足，海水养殖业监管缺位，影响近岸海域生态保护；违规养殖问题突出，养殖业布局和产业结构优化仍显不足，海水养殖业监管缺位。《规划》未针对海域生态保护红线管控条例划定相关功能区和管控措施，进一步加剧了海上养殖的管理难度。恩平市位于镇海湾上游迫切需要论证海水养殖规划空间布局与生态环境保护相关规划的协调性，根据资源环境承载力合理确定养殖规模，科学优化养殖产业结构，解决《规划》用海用地冲突矛盾，缓解生态环保压力。

另外，依据《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》《广东省自然资源厅 广东省生态环境厅 广东省林业局<关于严格生态保护红线管理的通知（试行）>》(粤自然资发〔2023〕11号)，关于生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动；生态保护红线内自然保护地核心保护区外，禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，允许原住居民和其他合法权益主体，在不扩大现有建设用地、用海用岛、耕地、水产养殖规模和放牧强度的前提下，开展种植、放牧、捕捞、养殖（不包括投礁型海洋牧场、围海养殖）等活动，修筑生产生活设施。《规划》未针对海域生态保护

红线管控条例划定相关功能区。其中，生态核心保护区（含自然保护地核心区）约222.99公顷应划分为禁养区；生态一般控制区划调整为限养区，约375.28公顷。

（二）与上位规划衔接更新二级分区

近年来，《广东省养殖水域滩涂规划（2021-2030年）》《广东省海岸带综合保护与利用规划》（修编）《江门市国土空间规划（2021-2035年）》《恩平市国土空间总体规划（2021-2035年）》印发实施，恩平市水产养殖面临的外部环境和空间范围也相继发生了变化。《规划》中功能区与《恩平市国土空间总体规划（2021-2035年）》海洋功能二级分区存在明显冲突，海域范围内仅划分了禁养区和限养区。其中，约109公顷渔业用海被划入禁养区或限养区等情况。其次，《规划》约290公顷航道、港口用海划定为禁养区，需根据《海洋功能区划》约58公顷交通运输用海进一步调整（见表3、4；图2、3）。

表3 海洋功能分区类型统计

用海类型	交通运输用海	生态保护区	生态控制区	渔业用海	总计
面积（公顷）	57.98	599.99	0.88	109.53	768.39
比例（%）	7.55	78.08	0.11	14.26	100

表 4 恩平市养殖水域功能区划分统计表　单位:公顷

水域类型		禁止养殖区		限制养殖区		养殖区		合计
		面积	比例	面积	比例	面积	比例	
陆域	河流	1297.12	41.61%	1820.54	58.39%	-	0.00%	3117.66
	水库	347.08	9.81%	3191.28	90.19%	-	0.00%	3538.36
	沟渠	33.81	6.32%	501.38	93.68%	-	0.00%	535.19
	湖泊	-	0.00%	26.14	100%	-	0.00%	26.14
	内陆滩涂	-	0.00%	219.77	100%	-	0.00%	219.77
	坑塘	-	0.00%	14.86	0.18%	8033.32	99.82%	8048.18
港口禁养区		70.93	100.00%	-	-	-	-	70.93
航道禁养区		219.51	100.00%	-	-	-	-	219.51
海域限养区		-	-	468.33	100%	-	-	468.33
合计		1701.69	10.66%	6234.03	39.04%	8033.32	50.31%	15969.04

根据农业部《养殖水域滩涂规编制工作规范》（以下简称《工作规范》）要求，结合恩平市水域滩涂资源和区域经济社会发展战略，本轮规划细化了禁养区、限养区、养殖区三个一级区下的二级分区。

其中恩平市养殖水域滩涂中的禁养区主要包括生态保护红线核心保护区禁养区、饮用水水源一级保护区禁养区、河流禁养区、现状建设用海禁养区、其他禁养区；限养区主要包括生态保护红线一般控制区限养区、饮用水水源二级和准保护区限养区、3.城镇拓展区限养区；养殖区包括海水养殖区和淡水养殖区。海水养殖区包括海上养殖区、传统养殖用海。海上养殖包括近岸网箱养殖、浮筏式和延绳式养殖、底播养殖等，滩涂及陆地养殖包括池塘养殖、设施养殖和潮间带养殖等。淡水养殖区包括池塘养殖区、水库养殖区和其

他养殖区。池塘养殖包括普通池塘养殖和设施养殖等，其他养殖包括稻田综合种养和低洼盐碱地养殖等。

（三）科学合理协调海岸线内池塘养殖功能

2018 年 9 月起恩平市全面开展了第三次全国国土调查，至 2019 年 12 月已全面查清了全市国土利用状况，据 2023 年土地变更数据显示，全市海域内现存坑塘水域面积约 164 公顷，其中禁养区内约 29 公顷，限养区约 135 公顷。按照新一轮国土空间规划、生态保护红线等管理要求，约 54.46 公顷按其渔业用海功能调整为养殖区；其次将全市除生态保护红线核心保护区以外，生态一般控制区内传统养殖用海空间划分为养殖区，主要为传统围垦坑塘养殖，在不扩大规模的情况下保留养殖功能，面积约 107.28 公顷。（见图 2）。

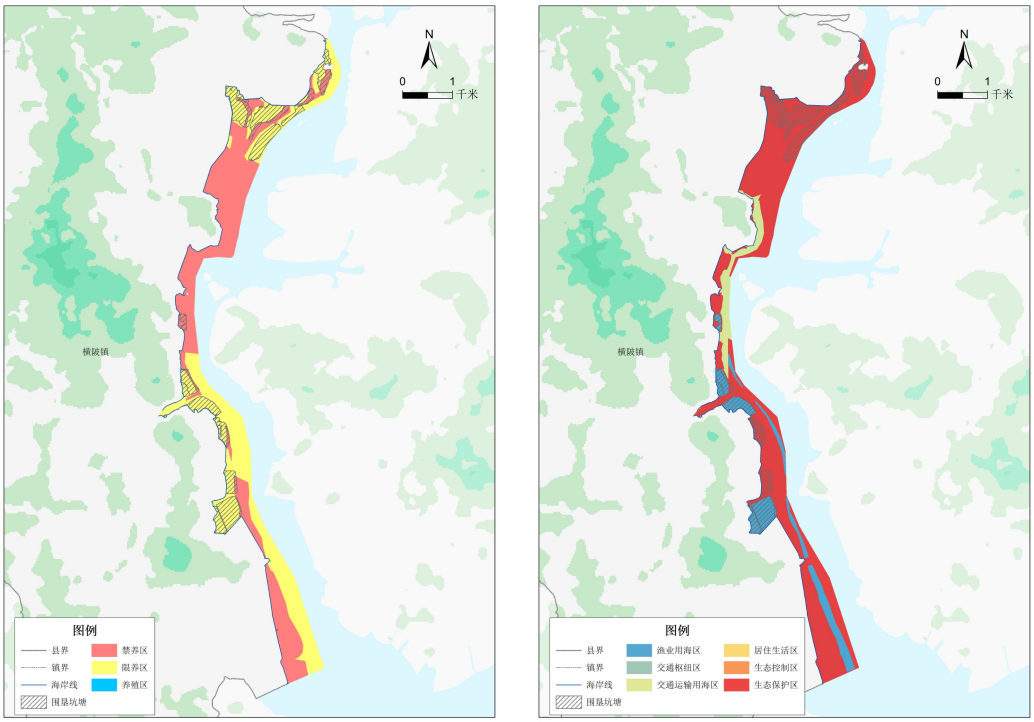

图2 现状坑塘与《规划》（左）和《海洋功能分区》（右）叠图

（四）航道空间调整

本轮规划细化了近海航道海域空间的功能划定，与交通、国土部门沟通，将现状的航道划定为禁养区。

综上所述，本轮方案根据原《规划》存在的问题，并结合恩平市经济发展和生态保护的实际，以保护水域滩涂生态环境、促进水产养殖业持续健康发展为出发点，科学合理对原《规划》存在的主要问题调整后进行说明，其余调整方案具体可见规划文本。

七、修编后续工作

规划下一步将广泛征求恩平市各部门和乡镇意见，并根

据各部门和乡镇的意见进行优化调整。同时经专家评审论证，形成最终成果报送市政府审批。