

# 潮州市潮安区新型城镇化规划

**(2021-2035 年)**

**(征求意见稿)**

潮州市潮安区发展和改革局

华南师范大学

2022 年 9 月



## 目录

序言 .....	10
第一章 认清形势，把握新阶段新要求 .....	11
第一节 推进新型城镇化的基础更加坚实 .....	11
第二节 推进新型城镇化的条件更加有利 .....	13
第三节 推进新型城镇化的要求更加紧迫 .....	16
第二章 求实创新，科学谋划思路目标 .....	19
第一节 指导思想 .....	19
第二节 发展原则 .....	20
第三节 发展目标 .....	21
第三章 以人为本，稳步推进新型城镇化 .....	26
第一节 促进转移人口落户城镇 .....	26
一、人口市民化目标 .....	26
二、人口市民化分区指引 .....	26
三、分类引导转移人口市民化 .....	27
四、以城镇产业吸引农业人口转移 .....	28
五、加快建立转移人口市民化激励机制 .....	28
第二节 为农业转移人口进城落户赋能 .....	29
一、保障随迁子女平等享有受教育权利 .....	29
二、完善就业服务体系 .....	29

三、提供优异创业环境 .....	29
四、扩大社会保障覆盖面 .....	30
五、改善基本医疗卫生条件 .....	30
六、拓宽住房保障渠道 .....	30
七、加强对农业转移人口的服务管理 .....	31
第三节 探索农业转移人口市民化的新机制 .....	31
一、探索农村集体经济组织成员资格与户籍脱钩制度 .....	31
二、探索收回闲置宅基地和废弃公益性建设用地 .....	32
三、探索进城农民“三权”多元化退出机制 .....	32
四、积极探索农民“带资进城”的新形式 .....	32
五、完善农业转移人口市民化成本分担机制 .....	33
第四章 协同推进，优化城镇空间格局与形态 .....	<b>34</b>
第一节 优化空间布局和城镇体系 .....	34
一、强化“一核”的中心城区地位 .....	34
二、实施强化“一核”战略 .....	35
三、推动“两翼”全面融入潮州主城区 .....	35
四、推动“三带”实现生态与人文融合的新型城镇化 .....	37
第二节 以重大平台牵引新型城镇化 .....	39
一、以平台建设为新型城镇化的主抓手 .....	39
二、东山湖现代产业园 .....	40
三、高铁新城 .....	41
四、大岭山产业园 .....	42

五、完善平台配套设施 .....	44
第三节 建设绿色生态新城镇 .....	45
一、保护城镇生态环境 .....	45
二、打造城镇融合发展生态圈 .....	45
三、鼓励绿色低碳生活方式 .....	46
第五章 产业兴城，提高城镇承载能力 .....	47
第一节 优化城镇产业结构 .....	47
一、提升城镇产业发展层次 .....	47
二、打造新型产业特色城镇 .....	48
三、加快“一镇一策”产业转型升级改造 .....	48
四、建设具有城市综合服务功能的产业新城 .....	49
第二节 发展现代服务业 .....	49
一、重点发展生产性服务业 .....	49
二、升级发展商务服务业和商贸物流业 .....	50
三、提升生活服务业层次和水平 .....	51
第三节 打造文旅融合驱动新型城镇化样本 .....	51
一、文化与旅游业融合发展 .....	51
二、完善旅游基础设施 .....	52
三、发展乡村生态旅游 .....	52
四、培育文旅融合新产品、新业态 .....	53
五、建设潮安特色人文城镇 .....	53
第四节 积极推进村级工业园改造升级 .....	54

一、统筹推进村级工业园改造提升 .....	54
二、明确改造目标和类型 .....	54
三、狠抓综合整治工作 .....	55
四、设立专项基金 .....	55
五、建设村级产业社区 .....	55
<b>第五节 优化城镇创新创业环境 .....</b>	<b>55</b>
一、高标准打造产业科技创新平台 .....	56
二、推进新型研发平台建设 .....	56
三、大力培育发展高新技术企业 .....	57
四、完善创新创业孵化培育体系 .....	57
五、建设潮安特色的孵化载体 .....	58
六、营造就业创业良好环境 .....	59
<b>第六节 新型城镇化与农业现代化协调发展 .....</b>	<b>59</b>
一、大力发展现代高效特色农业 .....	59
二、打造农业高质量发展平台 .....	61
三、支持“一镇一业”带动“一村一品” .....	62
四、推动现代农业跨界融合发展 .....	62
五、发展农业新业态 .....	63
<b>第六章 提升品质，加强城镇建设和管理 .....</b>	<b>64</b>
<b>第一节 强化规划引领 .....</b>	<b>64</b>
一、推动城乡同频规划 .....	64
二、明确城镇建设与村庄建设的范围 .....	64

三、鼓励规划用途混合弹性利用 .....	65
四、鼓励配套设施纳入规划和供地条件 .....	65
第三节 提高城镇基础设施和公共服务水平 .....	65
一、完善城镇路网和交通体系 .....	66
二、完善城镇管网 .....	67
三、完善环卫设施 .....	67
四、优化城镇生活设施布局 .....	67
五、完善城镇能源输配网络 .....	68
第四节 提高城镇治理水平 .....	68
一、创新城镇治理 .....	68
二、促进社会组织健康有序发展 .....	69
三、促进城镇治理信息化 .....	69
第五节 创新城镇化资金保障机制 .....	69
一、探索市场主导新型城镇化投资机制 .....	69
二、深化政府和社会资本合作 .....	70
三、加大政府投入力度 .....	70
四、强化金融支持 .....	70
五、建立健全多元投入保障机制 .....	71
第六节 保障新型城镇化用地 .....	71
一、统筹安排新增建设用地计划指标 .....	72
二、建立新型产业用地模式 .....	72
三、提高城市建设用地的利用效率 .....	72

第七节 创新新型城镇化模式与体制机制 .....	73
一、创新新型城镇化模式 .....	73
二、创新体制机制 .....	73
第七章 改革创新，推动新型城镇化与乡村振兴同频共振 .....	75
第一节 释放城乡融合发展潜力 .....	75
一、协调推进新型城镇化和乡村振兴战略 .....	75
二、深化农村土地制度改革 .....	76
三、建立完善集体产权改革管理制度 .....	76
四、多种形式发展集体经济 .....	78
五、深入推进农村金融改革 .....	78
第二节 建立健全城乡空间融合发展机制 .....	79
一、增强中心镇辐射带动功能 .....	79
二、发挥中心村的带动功能 .....	79
三、加快补齐农村民生短板 .....	80
四、推进城镇与邻近的乡村一体化 .....	80
第三节 建立健全城乡要素合理配置机制 .....	81
一、推动要素城乡流动 .....	81
二、建设城乡融合发展平台 .....	81
三、促进人才入乡就业创业 .....	81
第四节 推进城乡公共服务均等化和基础设施一体化 .....	82
一、推动城乡基本公共服务均等化 .....	82
二、健全城乡基础设施一体化建设和运维机制 .....	83



第六节 完善统筹城乡发展体制机制 .....	84
一、健全城乡融合发展机制 .....	84
二、推进城乡融合试点建设 .....	84
三、推进城乡双向开放 .....	84
<b>第八章 加强党的领导，健全规划有序实施机制 .....</b>	<b>86</b>
第一节 政策保障 .....	86
第二节 组织领导 .....	87
第三节 监督考核 .....	88
第四节 舆论宣传 .....	88

# 序言

“十四五”时期是我国全面开启建设社会主义现代化国家新征程、迈向第二个百年奋斗目标的第一个五年，也是我区推进新型城镇化和城乡融合发展的关键五年。为科学推进以人为核心的新型城镇化，落实潮州市委市政府“打造沿海经济带上的特色精品城市”发展定位要求，根据《潮州市潮安区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等重要文件，编制潮州市潮安区新型城镇化发展规划，明确“十四五”至二〇三五年我区新型城镇化和城乡融合发展的总体要求、主要目标和重点任务，规划期限为**2021—2035**年。

# 第一章 认清形势，把握新阶段新要求

潮安区位于广东省东部、韩江中下游，地处汕头、潮州、揭阳三市的“金三角”地带。新中国成立后，潮安县与原潮州市几经拆分、撤并、改称。1991年12月，国务院批准潮州市升格扩大区域，潮安县恢复建制，县城设于庵埠镇，隶属潮州市管理。1995年12月潮州市划出凤溪镇归枫溪区管理委员会管理。2013年6月，国务院批准调整潮州市部分行政区划，撤销潮安县，设立潮安区，并将原潮安县的磷溪镇、官塘镇、铁铺镇划归潮州市湘桥区管理。目前全区辖15个镇和1个国营林场，下设392个行政村和28个社区居委会，总面积1063.99平方公里，户籍总人口106.3万人。

“十三五”期末，潮安区城镇化发展已经到达新的新水平，户籍人口城镇化率59.36%，已进入城镇化加速推进的中后期，城镇化发展由速度型向质量型转换。随着城乡居民收入不断增加、城乡一体化发展政策深入推进落实、基础设施进一步建设完善，已初步呈现以新型城镇化和乡村振兴协同发展的城乡融合发展新局面。

## 第一节 推进新型城镇化的基础更加坚实

### 一、城镇发展空间格局不断优化

城镇发展空间布局不断优化，“一核两翼三带三平台”逐步成为带动全区高质量新型城镇化的动力源。初步形成了以中心城区（一核）为龙头，“两翼”“三带”的中心镇、专业镇（特色镇）为

支撑，“三平台”为产业赋能，辐射和拉动城乡融合发展的新型城镇化发展格局。各产业园区成为城镇化的重要载体，区内各产业园区支撑了农村富余劳动力转移，形成了加快推进新型城镇化发展的巨大潜力。城镇规模、结构进一步优化，中心城区辐射带动作用持续增强。

## 二、城镇建设质量不断提升

“十三五”期间，我区城镇基础设施建设不断完善，重大基础设施建设取得进展，对外交通网络基本成型，水利和电力基础设施建设稳步推进。市容环境明显改观，通过大力推进生活垃圾收运处理设施建设，垃圾收运处理能力显著提升。

目前我区已建成投入运营的生活垃圾无害化处理设施（垃圾焚烧厂）1座，生活垃圾无害化处理能力达到1200吨/天，垃圾无害化处理率达100%。自2018年开始全区16个镇（场）生活垃圾全部运往焚烧厂进行无害化处理，“村收集、镇转运、区处理”的生活垃圾收运体系基本形成，城乡生活垃圾分类工作正有序推进。

中心城区加大市政基础设施投入，至目前已完成金里路、安北路、华埠路贯通工程，人民公园、府前公园、站前公园建成投入使用，给市民提供了良好的休闲场所。新建三座公厕管理有序，路灯配套建设已全覆盖中心城区，内涝黑点整治稳步推进。城市文化、历史、人文、自然等特色 and 优势得到挖掘与重视，潮州文化特色、产业特色与城镇个性相结合融入到城镇中，城镇建设质量不断提升。

## 三、城乡公共服务均等化稳步推进

基本公共服务加快覆盖全部城镇常住人口，农业转移人口享有更多更好的义务教育、医疗卫生和技能培训等服务，基本实现城乡义务教育均等化。

#### 四、城乡融合发展迈出新步伐

认真贯彻落实中央、省委、市委决策部署，探索破解城乡二元结构促进城乡融合发展试点工作顺利实施并取得丰硕成效。以新型城镇化和乡村振兴协同发展推动城乡融合发展的体制机制和政策体系顶层设计基本确立。城乡要素双向自由流动的制度化通道不断拓宽，农村承包地和宅基地“三权分置”制度、集体经营性建设用地直接入市交易制度等重大改革有序推进。城乡基本公共服务制度加快接轨，城乡基础设施建设一体化水平全面提升，100%的行政村通硬化路，100%的行政村通光纤和4G网络。城乡居民生活水平提高，常住居民人均可支配收入增长，城镇及农村低保补助、五保供养标准提高，农民增收渠道不断拓宽，城乡居民收入差距进一步缩小。

这些成就的取得表明，“十三五”时期是我区新型城镇化建设力度最大的时期，是城乡居民生产生活条件改善最为明显的时期，也是城镇基础设施发展最快的时期，广大城乡居民昂首迈向全面小康社会，新型城镇化站在了新的历史起点。

### 第二节 推进新型城镇化的条件更加有利

#### 一、城镇化进入品质提升期

改革开放以来的经济持续快速增长，工业化、城镇化互动发展的实践与探索为我区推进新型城镇化奠定了坚实基础，积累了丰富经验。根据世界城镇化发展普遍规律，我区城镇化进程已经

处于大于 30%，小于 70% 的快速发展区间，以传统农业人口为主的城乡结构发生根本逆转，已进入城镇化加速推进的中后期。城镇化发展由速度型向质量型转换，成为扩大内需、推动经济转型升级，实现乡村振兴和城乡融合发展的主要途径，在未来较长一段时间，以新型城镇化和乡村振兴协同发展推动城乡融合将是我区经济社会发展的主旋律。

## 二、区域发展战略机遇

从区域发展看，潮安区处在“汕潮揭城市群”和潮州“沿海经济带上的特色精品城市”核心地带。“汕潮揭城市群”和“打造沿海经济带上的特色精品城市”分别是广东省构建“一核一带一区”战略和潮州市“十四五”时期发展战略且正在加快推进。这一方面为我区城镇化与城乡融合发展开辟了较大空间，创造较好的外部环境，为我区在优化城镇布局、提升城市功能、完善交通网络、深化产业对接等方面都提供了难得机遇；另一方面“汕潮揭城市群”和“打造沿海经济带上的特色精品城市”一系列交通和其他重大设施在我区布局建设将为我区加快新型城镇化步伐注入强大动力。

## 三、新的发展理念为新型城镇化指明新方向

在新时代下推进新型城镇化，强调从扩大投资到扩大内需的新定位，强调从以物为本到以人为本的新主体，强调从单向发展到城乡互动的关系，强调从经济发展到富裕农民的新目的。因此，要改变仅仅立足于“城镇”发展的角度规划城镇化的偏颇，以新型城镇化和乡村振兴协同发展推动城乡融合发展，扭转城镇化就是“开发区化”和“房地产化”的倾向，高度重视产业集聚、人

力资本积累、知识外溢等对长期可持续发展更为重要的供给面因素的耦合，把发力的方向放到重点推进农业转移人口市民化，切实推进以人为核心的城镇化。

我区传统的主要依靠土地出让、劳动力廉价供给等资源粗放消耗、压低公共服务成本推动城镇化与城乡融合发展的模式已不可持续，必须加快转变新型城镇化方式，必须严格按照创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以新型城镇化和乡村振兴协同发展推动城乡融合为核心，走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承、市场主导、统筹规划以新型城镇化和乡村振兴协同发展推动城乡融合发展道路。

#### 四、乡村振兴战略为新型城镇化注入新动力

党的十九大提出实施乡村振兴战略，并于2018年元月和9月先后印发《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》（以下简称《规划》）。《规划》在统筹城乡发展空间、优化乡村发展布局、夯实农业生产能力基础、加快农业转型升级、强化农业科技支撑、推动农村产业深度融合、建设生态宜居美丽乡村、繁荣发展乡村文化、完善城乡融合发展政策体系、推动农村产业发展与新型城镇化相结合等方面提出了一系列重大举措和政策支持。全面推进乡村振兴将镇街建设纳入乡村振兴战略实施的重要内容，使镇街建设“搭上”乡村振兴战略的政策“快车”，做到镇村联动、村兴镇强、相得益彰，推进镇街建设与乡村建设同步振兴，为新型城镇化注入了新的动力。

把握这些有利条件，是全区上下应对各种风险挑战、加快推进新型城镇化的底气所在、信心所在。总之，我区新型城镇化已经站在新的历史起点上，到了借势出击、全面发力的关键时期。面对新形势，必须牢牢把握机遇，勇于迎接挑战，团结奋进、求真务实、改革创新、攻坚克难，开创全区以新型城镇化和乡村振兴协同发展推动城乡融合发展的新局面。

### 第三节 推进新型城镇化的要求更加紧迫

#### 一、加快实施乡村振兴战略迫切要求推进新型城镇化

仅仅依靠乡村内部的资源和要素驱动很难实现乡村振兴，而新型城镇化则是破解“三农”难题、推进乡村振兴全面高质量发展的动力源。新发展阶段中的新型城镇化是以工补农、以城带乡、以乡促城的相互融合、同频共振的现代化革新创举。新型城镇化吸引更多的农民和外来人口真正融入城市，社会总人口中农村人口的比重不断下降，有利于提高农村的人均产出水平、促进农业农村发展，为农业农村现代化创造条件，成为乡村振兴的动力源和新引擎。

#### 二、促进高质量发展迫切要求推进新型城镇化

城镇化是现代化的必由之路，是推动我区区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手。新型城镇化促使生产和消费活动向城镇聚集，释放巨大消费需求，推动社会扩大再生产。随着人口和经济活动向城镇聚集，城镇空间不断扩张，形成了以高人口密度为基本特征的城镇地域，对基础设施和公共服务产生巨大需求。单位面积的城镇建成区需要数倍于农村地域的基础设施和公共服务投入，才能维持城镇的正常运转。与此同



时，大量人口集中在具有较高劳动生产率的城镇，使城镇成为集中释放消费需求的中心，并通过生产和消费的相互促进，推动我区经济社会高质量发展。

### 三、化解发展中的问题迫切要求推进新型城镇化

——新型城镇化动力疲弱。我区的经济发展和城镇化长期依赖于以专业镇为载体的传统工业，新兴产业和现代服务业发展缓慢，特色功能培育不足，缺少战略性项目和政策支持，城市的自我造血能力不强，受到发展动力不足和动力分散的双重制约。由于传统产业对相关产业的带动不足，就业吸纳能力较弱，对城镇化的促进作用有限。大量本地户籍人口外出到珠三角务工经商，人口异地城镇化现象明显。此外，城镇化滞后工业化、城镇化滞后产业结构、城镇化缺少产业支撑等问题比较突出。

——新型城镇化发展的土地、资金、人才短缺。全区现状用地已超土地利用规划的规模，土地供需矛盾突出。由于年度供地规模有限，征地困难加剧，新型城镇化供地率较低。新型城镇化离不开区域经济的有力支撑，经济社会的欠发达及财政实力的相对较弱对全区新型城镇化的速度和质量造成较大影响。相对于珠三角发达区域，我区经济社会的发展基础和发展水平仍相对落后，经济总量规模不大，仅靠本级财政收入难以支撑，收支缺口主要通过上级财政转移支付和土地出让收入来填补，可用于城镇化的财政资金十分有限。由于中心城区和其他城镇品位提升速度较慢，缺乏重大产业和科技发展平台，也缺乏知名大企业和大量的治理机制完善的现代企业，工资水平总体偏低，导致人力资本

尤其是年轻劳动力外流严重，也难以吸引外来人才，支撑新型城镇化的人才严重不足。

——城镇承载能力较低。潮安区一直缺乏核心城区，长期以专业镇为单元发展，以乡镇标准建设中心城区，土地经济效益低下。中心城市功能还不够健全，尤其缺少与“一核”中心地位相称的大型文化、卫生、体育等公共设施和大型商业设施。虽然各城镇总体处于规模快速扩张阶段，但由于中心城区及小城镇城市规模基数较小，部分城镇的重要片区和公共配套（尤其是优质教育、医疗资源）建设相对滞后，严重制约了城镇化质量的提升。各镇（场）则普遍存在缺少建设用地与资金的问题，中心镇作用不明显，未能起到带动作用，城镇常住人口聚集能力提升缓慢。产业园区产城融合发展不够，生活配套服务有待提升，园区城镇功能和人口集聚力偏弱，产、城、人相对分离。

“十四五”至二〇三五年，我区要着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，实现新型城镇化和乡村振兴同频共振，形成“一核两翼三带三平台”发展格局，为我市打造沿海经济带上的特色精品城市作出潮安贡献，就必须解决上述问题，加快推进新型城镇化，在百年未有之大变局中谋划打好主动仗。

## 第二章 求实创新，科学谋划思路目标

站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上，推进我区新型城镇化必须结合区情民情，以新思路凝聚新共识，以新目标引领新发展，努力谱写我区新型城镇化新篇章。

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示批示精神。坚持和完善党领导新型城镇化的体制机制，坚持和完善中国特色社会主义制度，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为实现高质量城镇化提供根本保证。

坚决贯彻省委“1+1+9”和市委“1+5+2”工作部署以及市委对潮安提出的加快高质量转型发展的定位要求，以“一核两翼三带三平台”为主要抓手，狠抓重大发展平台和基础设施建设，实施创新驱动发展战略，推进传统产业高质量转型发展，以新型工业化带动新型城镇化，坚定走城乡融合发展之路，协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，

把乡村建设成为与城市共生共荣、各美其美的美好家园，形成城乡发展一体化的新格局。

## 第二节 发展原则

### 一、坚持新发展理念

把新发展理念贯穿新型城镇化全过程和各领域，率先探索构建新发展格局，切实转变城镇化方式，加快推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的新型城镇化。根据城乡资源环境承载能力、要素禀赋，在强化城市（镇）产业支撑、优化城市（镇）空间结构和管理格局的基础上，尽可能减少对自然的干扰和损害，节约集约利用土地、水和能源等资源。强化最严格的生态保护制度，为形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式提供体制机制保证，实现绿色发展、循环发展、低碳发展。注重文化保护和传承创新，真正做到在发展中保护、在保护中发展。

### 二、坚持以人为核心的新型城镇化

过去的城镇化过度强调“土地城镇化”，追求的是大拆大建，着重城镇的硬件建设和外表的扩张，忽视了“人”的需求。新型城镇化坚持以人为核心，把人的城镇化和人的全面发展作为根本目标，把促进农业转移人口市民化作为重要任务，有序提高城镇化率，有力提升城镇体系综合承载能力，有效缩小城乡差距，促进城乡更充分就业和基本公共服务均等化，让城乡居民共享全面小康社会和现代化建设成果。

新型城镇化坚持走布局合理、定位准确、产城融合、绿色发展的路子，坚持把提高人的物质文化水平作为出发点和归宿，按

照以人为本的理念，以人口城镇化为核心，突出潮安产业、文化、生态特色。

### 三、五化同步，统筹城乡

推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调、以绿色化为指引全面推动生态文明建设，促进城镇发展与产业支撑、就业转移、人口集聚、生态保护相统一，城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。

### 四、以业兴城，产城融合

依据资源环境承载能力、发展基础和潜力，科学布局城镇产业，促进新型城镇化与新型工业化有机结合，以新型工业化带动新型城镇化，夯实新型城镇化的经济基础；把生态文明建设放在突出地位，把生态文明的理念全面融入新型城镇化建设的全过程，转变传统城镇化模式，加快建设集约紧凑、绿色低碳、和谐宜居、富有特色的新型现代化城镇。

### 五、坚持政府主导、社会参与

充分发挥市场配置资源的决定性作用，更好发挥政府的引导作用，主动承担市场“做不了”和“做不好”的职责，克服城镇化中的市场失灵。政府切实履行政府制定规划政策、提供公共服务和营造环境的重要职责，尊重市场规律，充分调动和激发市场主体支持和参与新型城镇化建设的主动性、积极性和创造性，形成多方参与、良性互动的工作局面。

## 第三节 发展目标

十四五期末，我区新型城镇化的制度环境大幅改善，新型城镇化建设资金保障能力显著增强，户籍城镇化率明显提高，基本公共服务覆盖面和覆盖深度大幅提升，新型城镇现代化治理水平显著提升，基本形成经济繁荣、社会和谐、环境优美、城乡融合发展的新型城镇化格局，使更多人民群众享有更高品质的城市生活。

——城镇化率大幅提高。2025年，城镇化格局更加优化，城镇可持续发展能力逐步提高，力争户籍人口城镇化率达到62%以上，基本实现城镇公共服务覆盖全部常住人口。

——新型城镇化和乡村振兴协同发展。初步实现土地城镇化向人口城镇化转变，让进城农民变成真正的市民。城市经济实力、基础设施和服务功能显著增强，走出一条新型城镇化与新型工业化、信息化、农业现代化深度融合、互动发展之路，成为建得起、建得好、建得美，让人民群众满意的新型城镇，实现新型城镇化和乡村振兴协同发展。

——城镇体系空间结构优化。推动区域协调合作，加强空间协同发展步伐，打造功能有机融合新模式。在尊重市场规律的基础上加以积极的政府引导，构建的快速交通体系，强化职住平衡和多功能融合，引导形成“一核两翼三带”的发展格局，初步形成规模结构合理、空间布局有序、分工联系密切、个性特色鲜明的新型城镇体系；庵埠、彩塘、东凤三镇高度融合发展，建成环境优美、功能完善、宜居宜业宜游的中心城区，成为我区产业、人口集聚的重要载体，各特色城镇成为城镇化的重要节点。作为中

心城区的“一核”的城市特色化和竞争力显著提升，其他城镇服务功能进一步增强。

——城镇人居环境显著改善。城镇发展与自然相互融合，延续城镇文脉、精神、民俗风貌提升城镇品质，提高资源环境、公共服务承载能力。城镇人居环境逐步优化提升，城乡社区服务不断优化，居民生活生产生活和諧、充满活力，生态宜居宜业宜游新潮安基本建成。

——形成产镇一体协同发展的增长极。优化原有经济、社会、产业的基础上，稳步培育以镇、区、园为载体的新型产业增长极，打造一批“镇中镇”“区中镇”“园中镇”的特色小（城）镇发展新导向。进一步增强中心城镇职能有机转移、加强科技创新和服务功能，提升地区综合实力，完善合作工作推进制度和利益协调机制。

——基本公共服务实现均等化。初步建立起覆盖城乡、功能完善、分布合理、管理有效、水平适度的基本公共服务体系，基本实现城乡、区域和不同社会群体间基本公共服务制度的统一、标准的统一和水平的均衡。

表 1：潮安区新型城镇化规划主要指标表

序号	指标	单位	2020年	2025年	2035年	属性	责任单位	
一、城镇化水平								
1	户籍人口城镇化率	%	59.9	≥62	≥70	预期性	区统计局	
二、城市服务								
2	城镇化基础教育千人学位数	幼儿园	位		>40	40-55	预期性	区教育局
		小学	位		>80	>80	预期性	区教育局

		初中	位		>40	>40	预期性	区教育局
3	外来务工人员随迁子女在公办学校（含政府购买学位）接受义务教育比例		%		>85	>85	预期性	区教育局
4	每万人拥有公共文化设施面积		平方米		>1306	>1500	预期性	区文广旅体局
5	每千人拥有医疗卫生机构床位数		张		4.58	6	预期性	区卫健局
6	每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数		位	—	4.5	按目省 标核执 定行	预期性	区卫健局
7	养老机构护理型床位占比		%		≥55	≥55	预期性	区卫健局
8	城镇累计新增就业人数		万人				预期性	区人社局
9	公共交通占机动化分担率		%		25	>25	预期性	区交运局
10	5G网络用户普及率		%	—	56	100	预期性	区工科局
11	城镇每百户拥有的社区综合服务设施面积		平方米			32	>32	区民政局
三、城市环境								
12	城市生活污水集中收集率		%			46.51	—	区住建局
13	城市生活垃圾无害化处理率		%			100	100	区住建局
14	城市建成区绿化覆盖率		%			43.91	46.91	区住建局
15	地级及以上城市空气质量优良天数比率		%			按省核 定目标 执行	按省核 定 目标 执行	区生态环境局
四、城乡融合								
16	城乡居民人均可支配收入比		—			1.46	1.4	区统计局
17	城乡基本医疗保险参		%			>95	>95	区医



	保率					保局
18	衔接高速公路和国省道的农村公路路段通车比例	%	—	35	50	区交运局
19	垃圾收运体系覆盖的自然村比例	%		100	100	区住建局
20	农村生活污水治理率	%	—	60	按省核定 目标执行	区生态环境局
注：	带[]指标为累计值，其中，2020年为2016-2020年累计值，2025年为2021-2025年累计值，2035年为2026-2035年累计值					

## 第三章 以人为本，稳步推进新型城镇化

以人为核心的新型城镇化主要体现在推动农业转移人口及其家属为主体的人群在城镇落户，在户籍、住房等公共服务层面上真正享有城镇待遇上。按照尊重意愿、自主选择、因地制宜、分步推进，存量优先、带动增量的原则，在不损害城镇居民既得利益和现代化进程的前提下，积极推进城乡二元体制改革，分阶段、分类型地逐步扭转和取消城乡分割、城镇倾向的制度安排，引导人口梯度转移，实现劳动力有序流动。加快推进劳动就业、义务教育、公共住房、社会保障、户籍等制度的改革，逐步形成农业转移人口与城镇居民身份统一、权利一致、地位平等的公共服务制度体系，稳步推进人口市民化。

### 第一节 促进转移人口落户城镇

#### 一、人口市民化目标

在尊重农民意愿的基础上，以人的需求为导向增强城镇吸引力，以基本公共服务均等化为抓手，引导农民自愿进入城镇。基本建立覆盖城乡的基本公共服务体系，以及城乡居民教育、医疗等公共资源共享机制。稳步推进城镇义务教育、养老医疗、保障性住房等公共服务和社会保障体系全面覆盖城镇地区常住人口。

至 2025 年，全区争取实现不少于 5 万本地农业转移人口和异地务工人员落户城镇，全区城镇户籍人口城镇化率达到 65% 左右。

#### 二、人口市民化分区指引

——中南部片区。包括登塘、古巷、凤塘、浮洋、龙湖、江东、沙溪、金石、东凤、彩塘和庵埠等镇，主要培育东山湖现代产业园、高铁新城、中心城区（庵埠、彩塘、东凤）、大岭山现代产业园等多个人口集聚中心，通过完善公共服务配套和促进产业发展，吸引农村转移人口转入集聚发展；完善政策配套，吸引外来人口，全面推进人口城镇化。统筹城乡土地供给，优化城乡土地资源利用模式，保障新型城镇化用地需求。引导产业特色城镇建设，强化产业特色城镇作为城乡纽带的作用，提高产业特色城镇的人口承载力。

——北部片区。凤凰、赤凤、归湖、文祠、万峰林场等镇（场），着重挖掘生态资源潜力，以生态农业为龙头，引导特色农业、特色文化与休闲旅游协同发展，提升本地劳动力吸纳能力。强化对外来人口和本地人口的市民化引导，改善居住环境，提升综合服务水平，发挥休闲旅游对人口市民化的带动作用；推动试点建设，引导新型农村社区发展，促进就地城镇化。

### 三、分类引导转移人口市民化

引导农民定居建制镇。深入实施乡村振兴战略，进一步完善自然村和建制镇的基础设施和公共服务设施，改善自然村和建制镇的环境条件。政府引导，利用市场力量，增加建制镇住房供给，鼓励农民就近到建制镇定居，引导农村劳动力有序转移，建立健全鼓励本地户籍农民就业、创业的激励政策，促进户籍农民实现创业就业，减少自然村农业人口。

鼓励户籍农业人口居住向社区集中，组建村（社区）综合服务中心，完善城乡一体的社区公共服务体系，推动公共服务

设施和项目由城市社区向农村社区、城镇“村改居”社区覆盖，加快推进本地农村居民就地市民化。

完善“三投靠”（夫妻投靠、父母投靠子女、子女投靠父母）落户政策，推动农业人口转移由劳动力个体迁移向家庭迁移转变。

建立健全鼓励本区户籍农民就业、创业的激励政策，促进户籍农民实现创业就业。

统筹旧村改造与新农村建设，优化村庄社区管理。鼓励有条件的村庄建立新型农村社区，引导人口集中居住，集中提供社区服务，就地城镇化。

全面放开城镇落户限制，健全社会保障机制和公共服务机制。将外来就业人口纳入城镇社保，建立多元化的住房保障体系，积极引导有落户意愿的外来人口落户。

#### 四、以城镇产业吸引农业人口转移

通过着力做大做强城镇产业，创造就业机会，扩大就业容量，增强城镇就业吸纳能力；通过着力完善市政配套和公共服务水平，提升城市功能，优化人居环境，增强城镇对人口的吸引力和承载力。

#### 五、加快建立转移人口市民化激励机制

切实维护进城落户农民在农村的合法权益。实施财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策，实施城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，资金安排向吸纳农业转移人口落户数量较多的城镇倾斜。尽快出台农业转移人口市民化激励政策，加快推进农业转移人口市民化进程。

## 第二节 为农业转移人口进城落户赋能

### 一、保障随迁子女平等享有受教育权利

推动农业转移人口随迁子女在流入地享有普惠性托育和学前教育,切实保障农村转移人口子女在当地上学做到与本地户籍子女入学同等待遇,确保农业转移人口子女入学平等接受教育的权利。

加强学前教育发展的整体规划,增加城镇婴幼儿托育服务有效供给,扶持民办幼儿园提供普惠性服务,扩大优质园规模,突出抓好公办(乡镇中心)幼儿园建设。

根据潮安人口城镇化的实际情况,扩充并优化城镇义务教育资源,解决进城人员的子女的托育和义务教育问题。扩大普通高中优质学位,推进高中阶段教育有质量的普及。深化职业教育产教融合,推进职业教育扩容提质。

### 二、完善就业服务体系

坚持就业优先,引导农业转移人口有序外出就业,促进农民就近就地转移就业。推动城镇特色产业发展,以产业发展吸引农业转移人口在各类城镇就业和就地城镇化。制定和完善就业服务制度和就业培训制度。贯彻实施劳动合同制度,保障农业转移人口的权益。

### 三、提供优异创业环境

组织开展创业培训,提供政策咨询、项目展示、开业指导、后续支持等创业服务,落实小额担保贷款、创业补贴、税费减免等优惠扶持政策。建立城乡人力资源信息库和企业用工信息库,实现全区城乡就业供求信息联网。

面向农业转移人口等人员，在城镇建设一批星创天地等众创孵化载体，建设集科技示范、技术集成、成果转化、创业孵化、平台服务等为一体的开放性综合服务平台。通过市场化机制、专业化服务和资本化运作方式，打造农业领域的众创孵化空间，利用线下孵化载体和线上网络平台，聚集创新资源和创业要素，促进农村创新创业的低成本、专业化、便利化和信息化。

#### 四、扩大社会保障覆盖面

深入开展全民参保计划，着力推进农业转移人口参加社会保险，基本实现法定人群社会保险全覆盖。鼓励符合条件的城乡居民参加城镇职工基本养老保险和基本医疗保险。探索建立适应农业转移人口灵活就业人员的工伤保险方式。完善社会保险转移接续政策，建立更加便捷的社会保险转移接续机制。

#### 五、改善基本医疗卫生条件

进一步完善公共医疗卫生服务制度，把农业转移人口的预防保健和卫生服务工作纳入城乡社区卫生服务范围，按城镇实际服务人口安排资金、配置公共卫生设施。推进城乡居民基本医疗保险，新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险的住院和大病政策内补偿相一致。

深入爱国卫生运动，加大力度、加快速度推进创建国家卫生城市工作，确保我区在新一轮的国家卫生城市考核验收达标。继续提高基层医疗卫生机构公共卫生服务能力，基本建立覆盖城乡居民的健康管理网络。

#### 六、拓宽住房保障渠道

建立以商品住房、公共租赁住房、共有产权住房、自建房和租赁补贴等相结合的多层次住房保障供应体系，以“政府引导、社会参与”为原则，将保障性住房建设与新市民集中的开发区、工业园区和产业园区相结合，改变单一的政府投资格局，多融资模式并举，大力度扶持工业园区、企业建设员工宿舍，政府直接配建或引导投资主体建设职工公寓和集体宿舍，面向用工单位或者园区符合条件的新就业人员、引进人才、异地务工人员出租。

扩大保障性住房覆盖范围，把入户城镇农业转移人口纳入城镇住房保障和公积金制度覆盖范围，采用公租房、租赁补贴等方式改善异地务工人员居住条件。

在异地务工人员较多的产业园区集中配套建设单元型或宿舍型公租房。探索将经过整治的城中村住宅规范化纳入住房保障体系，将城中村和棚户区改造与保障房建设结合起来，探索解决低收入困难家庭住房难问题的新途径。

### 七、加强对农业转移人口的服务管理

加强对农业转移人口的服务管理，尤其是人口管理活动，通过加强政策宣传，精准掌握流动人口信息，完善信息库档案、对接信息输入平台等方式，给流动人口提供生育及其他优质服务。掌握流动人口的基本状况，宣传教育等政策，逐步推动农业转移人口平等享受城镇基本公共服务。

## 第三节 探索农业转移人口市民化的新机制

### 一、探索农村集体经济组织成员资格与户籍脱钩制度

在允许农村集体经济组织探索人才加入机制基础上，加大农村集体经营性资产股份合作制改革力度，探索农村集体经济组织

成员资格与户籍脱钩的可行性，促进更多要素进入农村，保持农村发展活力。

## 二、探索收回闲置宅基地和废弃公益性建设用地

宅基地是目前农村使用效率最低的资源，也是新型城镇化建设可利用的要素。目前全区农民空置的宅基地可用于整治的面积较大。空置宅基地对新型城镇化是巨大的土地支持。探索盘活农村闲置宅基地等土地资源的方法，使其转化为加快新型城镇化动力的有效路径和操作流程，尽快使其成为促进发展的现实力量。

## 三、探索进城农民“三权”多元化退出机制

在全面推进农村房地一体不动产确权登记的基础上，以赋权赋能为核心，探索构建进城农民“三权”多元化退出机制。进城农民“三权”自愿有偿退出，既可以整户单项退出，也可以整户三项全部退出；其价格既可由退出方与符合条件的受让方自愿协商确定，也可以在试点基础上通过市场交易的办法解决。对于农民自愿退出的合规宅基地，通过相关的制度安排和政策措施，积极打通宅基地退出与集体经营性建设用地入市连接渠道。探索符合条件且自愿退出的宅基地有条件地转换为集体经营性建设用地，并在其入市后纳入集体经营性建设用地予以管理。

## 四、积极探索农民“带资进城”的新形式

探索把农民市民化与农村产权制度改革有机连接起来，通过对承包地、宅基地、林地等的确权颁证和集体资产处理，建立完善农村产权交易体系，将农民在农村占有和支配的各种资源转变为资产，并将这些资产变现为可交易、能抵押的资本，使离开农



村进入城镇的农民成为“有产者”，让农民“带资进城”，从而跨越市民化的成本门槛。

#### 五、完善农业转移人口市民化成本分担机制

积极争取上级政府对就业、教育、社保等基本公共服务支出的财政转移支付，承担农业转移人口市民化在基本公共服务和市政设施建设等方面的公共成本。农业转移人口承担自身在迁移、生活、就业、教育培训、社会保障和住房等方面相关成本，按照规定承担相关费用，提升融入城市和社会的能力。

## 第四章 协同推进，优化城镇空间格局与形态

对接潮州市委市政府“打造沿海经济带上的特色精品城市”和融入“汕潮揭城市群”的发展目标，在省市主体功能区战略布局框架下，按照新形势下推进新型城镇化和城乡融合发展的新要求，进一步优化城镇化战略布局，通过完善区域城镇体系、统筹区域空间布局、强化中心城区功能，形成“一核两翼三带三平台”的“强中心、多组团”网络型城镇空间结构，“区级中心（一核）、重点镇（街）、一般镇（场）”三级结构的城镇协调发展的空间布局和城镇体系。

### 第一节 优化空间布局和城镇体系

#### 一、强化“一核”的中心城区地位

“一核”是核心功能区域。“一核”即以涵盖庵埠、彩塘、东凤三个镇的主城区为核。通过大力推进中心城区品质提升，强化教育、医疗等基础设施建设，推进城区产业结构优化升级。

逐步引进大型商业综合体等现代服务业，健全中心城区市场、公园、绿化带等市政设施配套，推进图书馆、文化馆、博物馆等公共文化配套建设，完善智慧有偿停车、充电站、共享交通新服务等惠民设施，不断提高城区生活品味。通过塑造城市的新气象，从而吸引城市新人群，带动城市新产业，以城聚人，以城促产。

支持“一核”建设消费中心。适应“小镇青年”等消费需求，加快推动消费市场下沉，引导国内外电商头部企业落户“一核”，重

点加强文化、体育、餐饮、娱乐等消费，提升家装、婚庆、旅游等消费品质，发展消费新模式新业态，打造“一核”消费聚集区。对部分商业业态给予税收优惠或房租减免，对“一核”的商场、百货大楼、步行街改造给予贷款支持。

## 二、实施强化“一核”战略

实施强化“一核”战略，引导生产要素和优势资源向“一核”集中，把建设“一核”当作城乡融合发展的重要抓手。把“一核”作为城乡融合发展的重要切入点，赋予“一核”更多资源整合使用自主权，以补短板、强基础为重点，以城乡一体化为目标，强化“一核”综合服务能力。

把“一核”的发展规划做细、做精、做实，进一步强化“一核”的规划导向和建设导向，促进生产要素、优势资源、各类人才、劳动就业和各年龄段人口向“一核”集中。

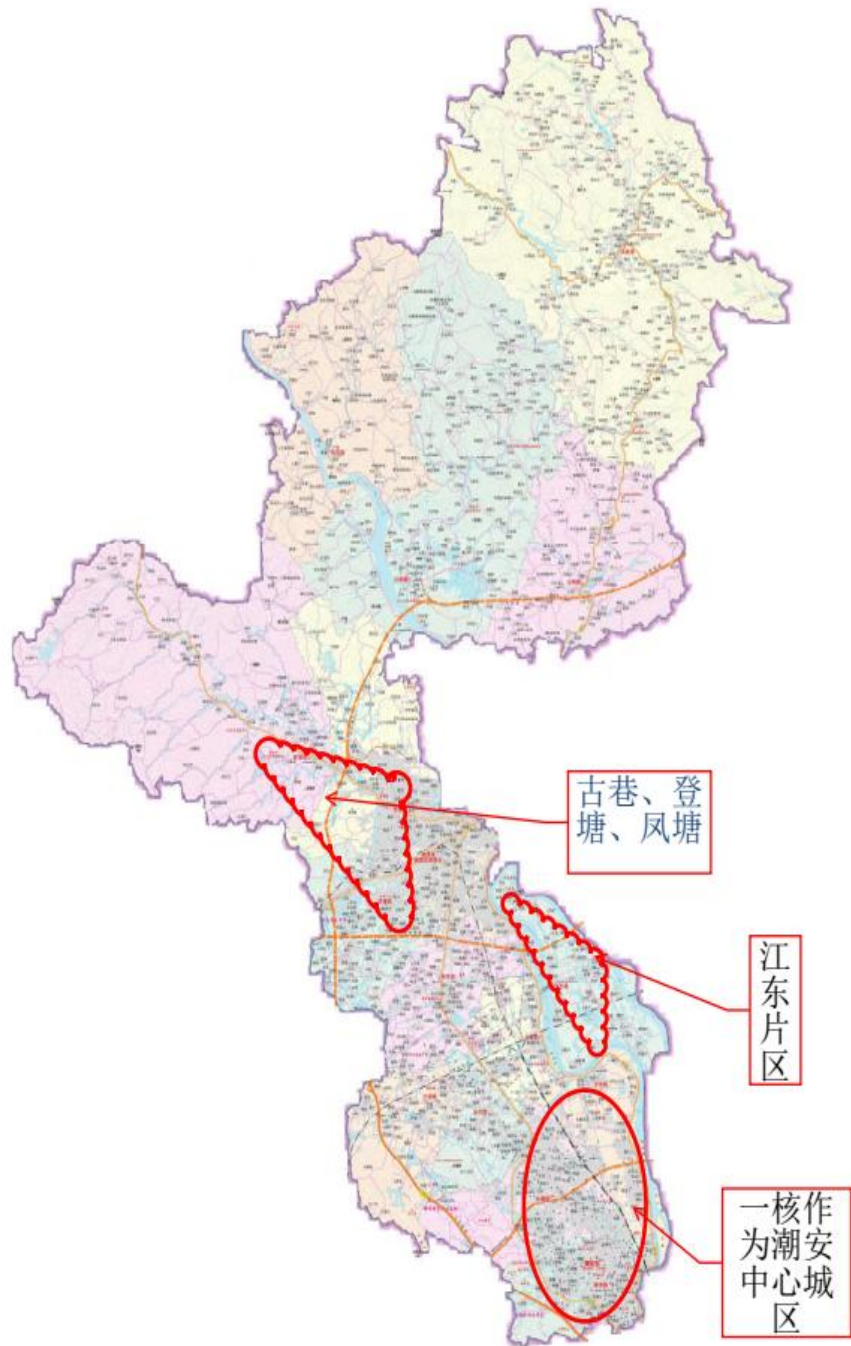
通过“一核”这个战略平台，大力发展非农产业，提高农村劳动力非农就业比重，促进农村人口市民化，改造“一核”城中村，整合“一核”周边村，加快“一核”城市社区建设，推进片区式、网络式的城镇组团，拓展“一核”的城市功能，实现以城带乡，带动小城镇和中心村，辐射广大农村地区，实现城乡经济社会发展的有机融合。

## 三、推动“两翼”全面融入潮州主城区

“两翼”是优化调整区域。“两翼”即古巷、登塘、凤塘和江东片区，通过优化调整，全面融入潮州主城区。

古巷、登塘、凤塘片区借力“三江连通”工程建设带来的水环境改善，完善区域道路交通、基础设施配套、公共服务设施等建

设，实现区域更新、盘活整治、空间增容、集约提效；江东片区充分用好用活得天独厚的地理优势和自然资源优势，推进东风大桥等项目以及区域一批主干道路建设，推动江东北片区等一批“三旧”改造项目加快落地，全面对接融入韩江新城。



#### 四、推动“三带”实现生态与人文融合的新型城镇化

“三带”是生态与人文融合发展区域。“三带”即凤凰山、龙湖古寨、桑浦山三大人文景观带。以凤凰山、龙湖古寨、桑浦山为

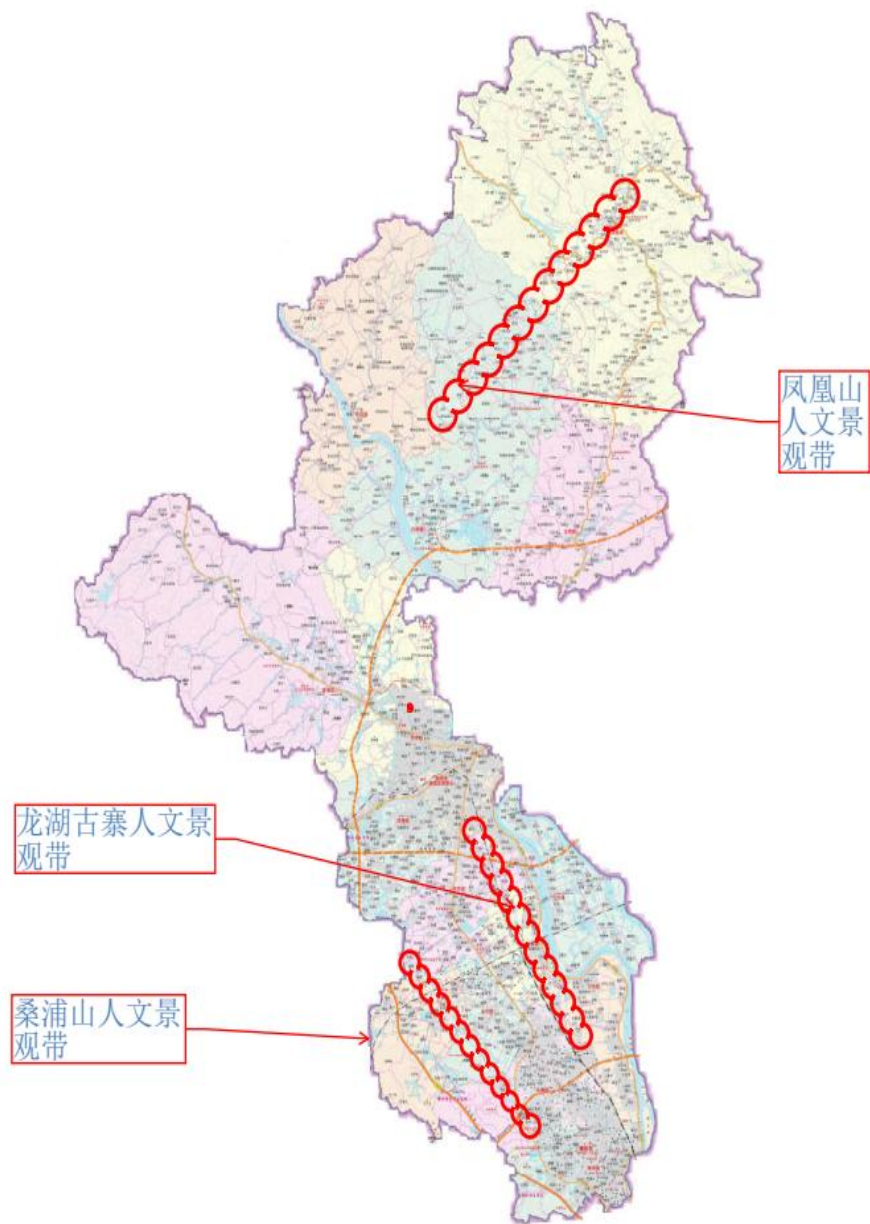
重要节点，塑造三大人文景观带，深入挖掘优质潜力，激发发展内生动力，把自然、生态、人文优势转化为实实在在的经济优势，推动高质量发展。

凤凰山人文景观带以凤凰山区为核心，涵盖凤凰、文祠、归湖、赤凤、万峰林场等片区，通过整合片区内的生态文化旅游资源，高标准规划凤凰茶旅特色小镇、畲族文化旅游点。

拓展重要道路基础设施，推进凤凰单丛茶现代农业产业园、凤凰谷等一批产业项目及配套设施，开发一批乡村旅游和文化旅游线路，促进一二三产业融合发展，着力打造凤凰山生态文化茶旅示范区，将专业化产业集群特色小镇与新型城镇化融合，带动北部片区发展全面提速。

龙湖古寨人文景观带以龙湖镇龙湖古寨为核心，联合龙湖、东凤、浮洋的人文景观资源，加强对龙湖古寨历史文物的保护，加快周边道路改造、龙湖古码头水利公园等旅游服务配套项目建设，与潮州古城密切联动，全面提升人文旅游发展层次，打造潮人文化旅游展示带，带动周边区域发展。

桑浦山人文景观带以桑浦山作为生态核心，强化桑浦山城市绿肺功能，塑造中心城区——高铁组团发展的标志性生态景观。通过深入发掘桑浦山人文生态潜力，把梅林湖自然保护区优化提升为潮安标志性的旅游景点，对白云岩风景区、宗山书院等历史遗存进行保护性开发，将“桑浦禅泉”生态韵味与人文景观、特色农产业有机结合起来，把独具潮安人文优势、生态优势转化为经济效益和社会效益。



## 第二节 以重大平台牵引新型城镇化

### 一、以平台建设为新型城镇化的主抓手

以践行创新驱动发展战略，汇聚高端要素，转化新技术、发展新业态、探索新模式，培育大型科技新企业为使命，以重大产业平台、组团中心地区、战略节点地区、轨道枢纽地区为重点，打造具有明确产业定位、复合社区功能、优良环境品质的生产、生活、生态“三生融合”的重大发展平台。以重大产业平台带动城市化，促进我区产业空间优化、发展要素集聚和区域功能提升，提高核心竞争力和辐射带动能力。

全面加快高铁新城、东山湖现代产业园、大岭山产业园等重大发展平台建设，推动产城融合发展，培育引领区域协调发展的引爆点和着力点。

探索市场主导型园区开发建设模式，引导或引进行业龙头企业、产业地产运营商等市场主体参与园区土地二级开发，投资建设工业大厦和高标准厂房等，打造若干个市场化运营的“园中园”。

探索引进综合实力较强的第三方机构，统一开展园区开发建设、对外招商和运营管理，不断提高园区标准化建设水平。

## 二、东山湖现代产业园

将东山湖现代产业园打造成现代产业创新综合体。以创新驱动为引领的产、城、研、人、企融合发展为目标，以申报省级高新产业园区为契机，大力实施东山湖现代产业园扩容提质增效工程，将东山湖现代产业园打造成专业化产业聚集、土地集约、配套完善、绿色低碳环保、宜居宜业可持续发展的现代化产业创新综合体，为传统特色产业提供优化升级以及战略新兴产业发展提供物理空间。



采用分区分片形式建设专业化园中园。引导潮安特色优势传统产业专业化入驻片区，发展壮大相关专业化产业，针对片区产业进行产业招商，并围绕产业链进行上下游配套产业的招商，强调引进大型公司的同时，引育大批同一产业类别的科技型中小企业，鼓励片区由“单个企业→同类企业集群→产业链→产业集群”发展，形成整个园内的专业化产业集聚片区。

“十四五”末园区培育出 2-3 家年产值 10 亿和 1-2 家年产值大于 20 亿以上的优质企业，并形成大中小微企业融通发展局面。

摒弃规模化产业园区建设观念，倾力打造“功能化园区”，由功能单一的产业区向现代化综合功能区转型。在功能和体量配置上，秉承人性化和高效化的理念，合理配置产业、居住、各种商业服务、金融信息服务、管理服务、医疗服务、娱乐休闲服务等综合功能，打造生产高效、生态循环、以产促展，以展带产的多元化产业模式。

以建设研发型的高端先进制造业示范区和高新区为目标，打造前端性产业链（研发、设计、中试等），进行综合的“产业开发”和“氛围培育”。通土地、地产项目的产业入股等方式，将土地、园区物业与产业开发结合起来，在打造一流的硬环境的同时，加强区域文化氛围、创新机制、管理服务等软环境的建设，将园区打造成研发型的高端先进制造业示范区和高新区，最终成为一个产业创新综合体。

### 三、高铁新城

将高铁新城（潮汕高铁站片区）打造成新型城市综合体。以城市功能完善为主导的产城融合为目标，发挥“陆地空”优势，加

快区域性现代交通枢纽体系建设，做好融入汕潮揭城市群和粤港澳大湾区建设文章，着力建设成为“潮安活力新门户”和产城融合新样本。

进一步加大投资，完善高铁站区的城市配套服务设施和条件（服务能力、基础设施、信息交换、交通运输等），立足潮安特色优势资源，大力培育产业，吸引众多企业和机构及社会经济各部门在高铁新城空间内聚集。

充分发挥高铁开通后的人流、物流、信息流、资金流带来的财富效应，降低高铁开通后的虹吸效应，以国际化的视野，按新型城镇化的总体要求，以现代服务业为产业引擎，以潮安新门户、城市新家园、产业新高地为发展定位，以现代服务业为功能驱动，打造潮安风格现代都市城区、枢纽型高端服务业态区、低碳生态可持续示范区，形成高铁站区域的城市形态，最终成为推动实体经济、科技创新、现代金融、高端人力资源协同发展的新型城市综合体。

#### 四、大岭山产业园

将大岭山产业园打造成现代产业综合体。以产业上下游协同为引领的产城融合为目标，构建以生产为核心、服务为纽带，集生产制造、科技研发、商贸配套、生活居住为一体的现代产业综合体。以“国家东南应急救援中心”“潮汕国际产业中心”等重大项目建设为契机，规划布局并培育以下应急产业。

——感知预警类产业。主要引进和培育自然灾害监测产品、事故灾难监测产品、公共卫生监测产品、社会安全监测产品的研发和制造企业。

——预防和防护类产业。主要引进和培育个人防护产品、生产防护产品、公共防护产品、防护材料等产品的研发和制造企业。

——救援和处置类产业。主要引进和培育应急救援产品、应急运输产品、应急救护产品、应急通信产品、应急电源产品、应急生活产品、反恐产品的研发和制造企业。

——应急救援服务产业。主要引进和培育包括社会救援服务，如为事故救助提供专业救援力量的各类社会机构和组织；咨询培训服务，如为政府、企业、个人提供应急管理咨询和培训的机构和组织；应急物流服务，如为应急工业产品提供仓储、运输等服务的各类组织。

到 2025 年，初步建成应急产业生产体系，到 2035 年建成比较完善的应急产业集群，成为立足广东、面向全国的应急物资生产和服务基地。



## 五、完善平台配套设施

按照“布局集中、产业集群、土地集约、绿色环保”的原则，高标准规划建设平台基础设施，推进园区道路、给排水工程、电力电信、能源、信息化、垃圾中转站、绿化等工程建设。规划建设一批标准厂房，加快建设污水处理厂、表面处理中心。

增强产业平台前瞻性,推动产业平台适应我区产业转型升级发展要求,重点支持在工业园区等建设数据中心、5G基站、物资储备中心、产权交易中心。

鼓励园区围绕产业特点建设检测公共实验室、制造业创新中心和孵化器,提升产业发展平台服务水平。

完善冷链物流设施和农贸市场,改造提升农贸市场的排水排污设施,实施信息化智能化改造等,完善电商信息网络、物流仓储设施。

推动园区生活设施、医疗卫生点、中小学等配套设施建设,推进产城融合。

鼓励并推动新知识、新技术、新信息和数据资源等新生产要素在平台聚集,为发展新技术、新业态、新模式提供要素支持。

### 第三节 建设绿色生态新城镇

#### 一、保护城镇生态环境

坚持绿色发展理念,保护城镇自然生态与特色景观资源,加强环境综合整治,统筹规划生产、生活、生态空间,建立多层次生态系统,优化区域环境,打造宜居宜业宜游的优美环境。

强化大气污染、水污染、土壤污染及海洋污染防治,促进小镇生态环境质量全面改善。

#### 二、打造城镇融合发展生态圈

依托自然山体、河流、农田、湿地等绿色生态系统,规划建设大型区域绿地,保留绿色开敞空间,通过河网水系、道路防护林带和农田林网相互连接,形成科学合理的生态空间格局。

统筹生产、生态、生活“三生融合”为特色，打造城镇融合发展生态圈。优化产业用地与居住用地、公用地的配比，控制土地开发强度和规模，将自然山体、河湖湿地、农林草地融入到城镇建设中。

鼓励有条件的城镇创建市民公园、农业公园、森林公园等系列休闲园林，推动生态保护与旅游发展互促共融。

### 三、鼓励绿色低碳生活方式

加强绿色建筑、绿色交通等设施建设，积极开发利用清洁能源，积极推行清洁生产，大力发展循环经济，推进资源节约、节能减排；完善市政环卫设施，倡导绿色出游和节约、低碳、绿色生活风尚，增强游客、居民环保意识，推进绿色低碳景区、社区建设。

## 第五章 产业兴城，提高城镇承载能力

产业发展是新型城镇化的核心动力。一方面，产业经济的持续、高效、健康的发展，可以为财政增收奠定良好基础，雄厚的财政实力将进一步通过普惠公共服务的提供，帮助农村转移人口市民化；另一方面，产业的快速增长，也将持续带动就业，将吸纳大量农村转移劳动力。因此，必须坚持以产兴城、以城促产、产城融合，以新型工业化、信息化为引领，以农业现代化为基础，以新型城镇化为依托，推进产业发展与城镇建设互动、产业升级与城镇转型协同、产业集群与城镇集群融合，发展城镇产业体系，推动新型工业化与新型城镇化协调发展、产业结构调整与城镇规划建设有机结合，促进城镇产业转型升级，构建结构优化、技术先进、清洁安全、就业容量大的城镇现代产业体系，提升城镇宜业宜居水平。

### 第一节 优化城镇产业结构

#### 一、提升城镇产业发展层次

坚持把发展经济着力点放在实体经济上，坚持产业高端化、布局集中化、发展集群化发展思路，坚定不移推动传统产业升级改造，发展先进制造业，建设制造强区、质量强区；立足自身产业实际，做大做强食品、不锈钢、印刷包装等产业。

坚持“市场有效”“政府有为”与“企业有利”的原则，引导企业自愿自觉进行升级改造。利用财政、金融、土地等政策，引导和鼓励企业采用新技术工艺、改进管理模式、改变企业结构、提高

产品质量与生产效率、升级产业链等手段,提升企业产品附加值,提升产业整体发展层次。

## 二、打造新型产业特色城镇

支持特色镇有序发展。坚持特色兴镇、产业建镇,明确定位、突出特色,聚焦发展一个最有基础、最有优势和市场前景好、发展潜力大的主导产业,构建小镇大产业,实现产业立镇、强镇、富镇。

推进原有的专业镇产业集聚发展。鼓励现有专业镇企业进园,集中基地化生产。改造提升优势产业园区和产业集聚区。加强对园区的更新改造,运用高新技术和先进适用技术提升传统产业,鼓励民营中小微企业现代公司化改造,吸引更多的技术、资本和人才向专业镇优势产业集中,带动中小微企业管理水平和技术水平提升。

建设生产力促进中心或公共技术服务中心。结合原有专业镇的产业布局,利用市场力量,建设一批生产力促进中心,重点为各类型专业镇的产业提供技术创新研发与检测、中小企业技术推广、公共信息服务与人力资源培训、知识产权服务、创业孵化、品牌宣传推广等多样化服务。

## 三、加快“一镇一策”产业转型升级改造

推动专业镇的转型发展,根据各镇主导产业特点、发展水平和资源禀赋,制定并实施“一镇一策”的转型升级改造规划,推进专业镇产业升级,提升各专业镇的自主创新能力和产业竞争力。鼓励家族企业进行现代公司制改造,优化企业产权结构和治理机制,建立现代企业制度。



对现有专业镇产业园区进行整合归并，改造提升优势产业园区和大型产业集聚区。加强对园区的技术投入，运用高新技术和先进适用技术提升传统产业，打造一批智能制造新型企业，带动中小微企业管理水平和技术水平提升。

#### 四、建设具有城市综合服务功能的产业新城

以产业为带动和支撑，推动人口集聚，促进产业园区向集产、城、人、文于一体的新型城镇转变。以混合功能、职住平衡为导向，完善城镇功能分区，鼓励企业集中入产业园发展，高新技术产业、文化创意产业、现代服务业等主要布局在中心镇区，鼓励建设集生产、服务和消费于一体的工业综合体。

鼓励在居民区发展便利店、便民超市和物业服务，带动服务业发展。“三大产业平台”突出产业、人居、生态等复合功能，促进功能现代化、产业高端化，建设产城融合发展的示范区。

推动产业园区由单一生产功能向综合配套功能转变，加强城镇市政设施与园区基础设施衔接配套，探索保障性住房与产业园区相结合模式，在园区及周边适当建设保障性住房，增强生活配套功能。建设具有城市综合服务功能的产业新城，开展产城互动工业园区试点和产城融合发展示范工程。

## 第二节 发展现代服务业

### 一、重点发展生产性服务业

强化生产性服务业支撑，大力支持研发设计与技术成果转化、第三方物流、融资租赁、信息技术服务、节能环保服务、检验检测认证标准计量、电子商务、商务咨询、服务外包、售后服务、知识产权、人力资源和品牌建设等生产性服务业。

以研发中介、技术转移、创业孵化、知识产权等领域为重点，抓住关键环节精准发力，深化改革，坚持市场导向，推动生产性科技服务业发展壮大。

大力推进一批创客空间、企业孵化器、创新创业基地和生产性力服务中心建设，加快“中山——潮安科技创新孵化基地”的落地，支持龙头企业创办企业孵化器，完善支撑配套，带动生产性服务业与制造业协同融合发展，充分发挥生产性服务业在创新引领、结构优化等方面的重要作用。

聚焦“有产业无市场”问题，规划建设大岭山综合市场、古巷陶瓷市场等一批具有潮安产业特色的市场，以市场组织结构的优化推动产业调整升级。

## 二、升级发展商务服务业和商贸物流业

依托食品、印刷、陶瓷、不锈钢产业优势及区域商贸条件，大力发展以上产业的总部经济、商贸会展、商务咨询、专业服务等高端商务服务业为代表的产业价值链顶端环节，打造区域服务业集聚引领区。

积极引进行业龙头企业设立地区总部及功能中心，形成总部经济产业集群。发展大型商贸中心、城市综合体、特色商业街(区)等高品质商业功能区，将庵埠、彩塘、东凤片区（一核）打造成商贸集聚中心。

积极主动对接阿里巴巴、苏宁易购、京东商城等国内知名电子商务平台企业来我区建立电商物流网点和销售平台服务本地实体企业。

鼓励发展以满足城市商贸配送为主的物流园区，加快东山湖现代产业园物流仓储（冷链）基地项目建设，推动商贸物流的社会化发展，促进第三方配送和共同配送，降低商贸物流成本。

加快冷链物流园载体的开发建设，吸引国内外大型企业入驻并建立物流配送中心，共同打造冷链物流配送基地，构建物流分拨中心、专业配送中心、末端配送节点的三级配送体系。

### 三、提升生活服务业层次和水平

按照“提升水平，突出特色，优化发展”的思路，努力促进生活性服务业向精细和高品质转变，提升商贸服务、休闲旅游、健康养老、现代医疗、酒店餐饮、房地产等生活服务业特色品质，以满足居民多样化、多层次、高品质生活需求。

大力发展健康服务、家庭服务和养老服务业，创新发展高端医疗技术服务、专业化护理、中医养生康复、健康管理服务，鼓励健康服务与旅游、文化、养生、休闲等产业联动融合发展。

推进完善养老设施建设，健全医养结合协作机制，完善社区综合服务平台，鼓励民间资本兴办规模化、连锁化养老服务机构，形成养老服务产业集群。

规范家政服务行业，完善家政信息服务平台。推广应用移动健康终端产品，构建数字化、网络化生命健康信息平台。

## 第三节 打造文旅融合驱动新型城镇化样本

### 一、文化与旅游业融合发展

加强潮安传统文化与旅游业的融合，全面融入市打造世界潮文化旅游体验目的地战略，大力实施“文化+”战略，推进文化旅

游融合发展，规划一批精品线路，探索建设展示潮安优秀传统文化的主题场馆，全面推动文旅资源整合与产业融合发展。

推进茶、文、旅的融合发展。依托“凤凰单丛茶”品牌效应和潮州工夫茶技艺的文化特色，高标准建设好凤凰茶旅特色小镇，打造单丛茶生产交易中心和功夫茶文化展示、体验基地。

整合韩江（潮安段）母亲河沿途历史遗迹、民俗文化、名人轶事、革命故事等资源，规划实施韩江（潮安段）全国示范河湖文化之旅，高标准建设畚族文化旅游点。发展红色旅游，发掘整理“左联”文化资源，着力将分散全区老区苏区红色旅游资源进行修复串联，探索建设展示潮安优秀传统文化的主题场馆。

加强龙湖古寨、从熙公祠、宗山书院、南粤古驿道等历史文物保护与开发，挖掘梅林湖片区、桑浦山脉文化资源，推动北部绿色发展示范区文化生态旅游建设。

## 二、完善旅游基础设施

全面开展创建“全域旅游示范区”工作，促进全区旅游产业转型升级、提质增效，实现旅游业由“景区旅游”向“全域旅游”发展模式转变。完善旅游配套基础设施建设，提升旅游公共服务水平以满足高品质、多样化、多层次旅游需求。

大力实施旅游产业提质工程，积极争取与万达集团、华侨城等战略投资者合作，参照国家风景名胜区的标准，将梅林湖自然保护区打造成为梅林湖（湿地）公园风景名胜区。

按照国家旅游景区等级评定标准，提升龙湖古寨、绿太阳、幽峪逸林等景区景点发展层次。

## 三、发展乡村生态旅游

精心设计美丽乡村精品旅游线路，因地制宜发掘乡村特色资源的旅游潜质，通过“生态+文化+旅游+科普+特色农业”宣传推广模式，引进培育一批农旅观光、康养旅居和规模种植、农产品深加工等高效农旅产业项目，建设一批集农产品种植、采摘、加工和生态观光、休闲、体验为一体的田园综合体，构建具有组团式、规模化、品牌型、生态型的现代特色旅游新格局。

充分利用山区竹林资源，加快推进竹文化与旅游休闲的融合，用竹文化提升旅游，用旅游传播竹文化，打造竹文化旅游系列活动品牌。开发以竹资源为载体、以竹文化为依托的生态旅游产业，充分展示竹乡风情、竹艺文化和山水生态。发展生态竹林、观赏竹林。

#### 四、培育文旅融合新产品、新业态

以潮安历史文化为主线，以爱国主义教育、中华优秀传统文化和潮安人文风俗体验为内涵，深度挖掘潮安文化旅游资源，推动与文化创意、体验旅游融合发展，引入互联网、VR、全息投影等新技术，创新文化旅游产品和旅游业态模式，创新文旅融合产品，发展数字文化和旅游消费业态，拓展文化和旅游消费新时空，增强文旅产品的体验性和吸引力，打造潮安区域文旅融合产业发展高地。

大力发展数字、文化创意、动漫游戏、网络服务、演艺娱乐、文化旅游、文化会展、广播影视和文化衍生品制造等文化旅游产业，培育“互联网+文化”双向融合的新型业态。

#### 五、建设潮安特色人文城镇

挖掘潮安城镇文化资源，传承创新历史文化，建设历史底蕴厚重、时代特色鲜明的人文城镇，提升文化品位，塑造文化品牌。在旧城改造中注重历史文化遗产和传统风貌的保护，保存城镇历史记忆和历史文脉；在新城新区建设中注重融入传统文化元素，促进传统文化与现代文化、本土文化与外来文化的交融，培育多元、开放、包容的现代城市文化。

挖掘丰富的潮安的山水文化、红色文化、历史文化、饮食文化、节庆文化等人文资源，把优秀文化遗产和现代文化元素与城镇建设有机结合，推进一批历史文化名城、名镇、名村和街区建设，保护有历史、人文和科学价值的传统村落、潮安特色村寨和民居，保留乡村风貌和地域文化特色。

#### 第四节 积极推进村级工业园改造升级

##### 一、统筹推进村级工业园改造提升

建立村级工业园综合数据库，开展村级工业园改造提升综合产业规划研究，建立村级工业园改造提升评价机制，开展村级工业园改造提升项目控制性详细规划的编制及调整工作。加强招商引资工作统筹力度，创新集体土地和产业载体招商模式。

##### 二、明确改造目标和类型

村级工业园改造提升主要分为综合整治类和产业转型升级类两种方式。

综合整治类主要以环境综合整治为抓手，通过督促企业污染治理设施整治提升，严格环保准入，完善园区环境、市政等基础设施和公共服务设施，优化园区现状功能，从空间、形态上消除园区安全、消防等隐患。

产业转型升级类主要以“三旧”改造和招商引资为抓手，融合整体拆建、加建扩建、局部拆建和功能改变等方式，释放产业空间用地资源，淘汰低端产业，优化提升传统产业，引入高端制造业、高新科技产业等高效益产业。

村级工业园改造提升方向是全面提升园区产出能力，释放土地资源，建设一批生态环保、技术含量高、附加值高、要素依赖低的现代产业社区。

### 三、狠抓综合整治工作

加强园区环境整治、安全生产及消防管理。逐步完善工业园基础设施功能配套。加快工业区周边道路等配套设施建设，改善周边公共服务设施，坚持环境优先、低碳发展，打造宜业宜居的生态环境，提升园区综合品质。

### 四、设立专项基金

设立村级工业园改造专项基金，用于扶持村级工业园改造提升和产业社区建设；优化专项资金使用；优先享受产业提升政策优惠；加大规划编制资金扶持。

### 五、建设村级产业社区

将村级工业区改造升级为“产业社区”。加快工业区周边道路等配套设施建设，改善周边公共服务设施，坚持环境优先、低碳发展，打造宜业宜居的生态环境，提升园区综合品质。

探索实行产业用地差别化弹性年期出让、租赁制、先租后让、租让结合等供地模式。创新多种土地整合方式，打破传统行政界线，统筹整合土地资源共同连片开发。

## 第五节 优化城镇创新创业环境

## 一、高标准打造产业科技创新平台

按照专业化、集约化、集群化、高端化发展思路，推动形成以大平台吸引大项目、以大项目带动大发展的格局，推进产业园区提质增效。加快东山湖现代产业园、高铁新城、大岭山产业园的建设，引入高端科研资源，吸引食品、印刷包装、新材料、新能源、新一代电子信息技术、生物医药等相关领域创新平台和产业布局，促进科学研究成果在潮安落地转化，打造科技创新转化基地。

依托产业园和科技园区，集聚一批创新型企业 and 科技创新载体，推进协同创新，推动上述园区建设省级高新技术产业开发区、省级科技企业加速器等各类科技创新载体。把上述园区建设成为创新技术研发和成果转化基地，以及科技创新资源集聚区。

鼓励产业园中小企业加大科技投入，开发具有自主知识产权的高新技术产品，申报国家、省和市级科技计划项目，加快培育一批高新技术企业。支持中小企业申报省公共技术服务示范平台、创新产业化示范基地建设，增强自主创新能力。

## 二、推进新型研发平台建设

紧紧抓住省“一核一带一区”战略机遇，大力引进国内外知名高校院所来潮安共建研究机构，支持国内外知名企业和国家级科研院所、重点实验室来潮安建设新型研发机构，争取在潮安布局建设省级实验室等科技创新平台。

支持企业建设企业技术中心、工程实验室、工程技术研究中心、新型研发机构等创新平台。



完善新型研发机构运行机制，赋予新型研发机构充分的自主管理权，允许新型研发机构将技术成果转化收益按规定给予科技人员奖励。

重视强化产学研工作推进，发挥区校全面科技（产学研）合作关系平台作用，积极鼓励区内企业利用区校合作平台，开展联合攻关、共建研发平台工作，促进成果转化。

加快古巷生产力促进中心、中山—潮安科技创新孵化服务中心等一批创新创业平台建设建设，争取建成省新型研发机构和工程技术研究中心，建立健全潮安区科技创新体系。

### 三、大力培育发展高新技术企业

实施国家高新技术企业“育苗造林”行动计划，引进、培育和孵化一批高新技术企业，深入推动企业“小升规”，培育专精特新“小巨人”企业，打造具有持续创新力和竞争力的中小企业群体。

鼓励高新技术企业申请专利、开展标准化研究和创建品牌，持续增资扩产，不断做大做强。制定扶持国家高新技术企业发展政策体系，建立绿色服务通道，推动资金、人才、技术等要素向创新型企业集聚。

开展中小微科技企业培育工程，形成一批具有自主核心技术和行业竞争优势的科技型中小微企业。

提前做好目标企业的调查摸底工作，积极发动目标企业开展高新技术企业培育认定工作，从政策宣传、税收优惠、财政补助等方面引导和鼓励企业开展高新技术企业培育、认定工作，使更多企业了解高新技术企业认定及培育的申报流程。

### 四、完善创新创业孵化培育体系

支持和鼓励创建创新型孵化器，搭建风险投资与创业创新成果对接平台，开展技术成果转化和交易，推进科技成果熟化转化。

支持各类主体创办“星创天地”，发展农业领域综合性服务平台，通过健全完善各项创新服务功能，聚集创新资源和创业要素，最终形成创业主体大众化、孵化对象多元化、创业服务专业化、组织体系网络化、建设运营市场化的农业“众创”体系，培育新型农业农村创新主体，发展农业农村高新技术产业。

实施科技企业孵化器筑巢育凤行动计划，依托产业园区、产业平台、新型研发机构、各镇（场）优势龙头企业加快建设专业化产业孵化器，按照“前孵化器（创业苗圃、众创空间）—孵化器—加速器—科技园—产业园”的科技企业孵化链条，弥补孵化链条短板，提升整体孵化效率。

推动科技企业孵化器创新要素整合机制和服务手段，促进科技企业孵化器服务水平和运营能力双提升。

培育和营建开放、包容、和谐、有序的创新生态系统，激发创新主体的最大动能。

## 五、建设潮安特色的孵化载体

围绕潮安制造业特色，鼓励龙头骨干企业建设高质量的特色产业孵化器和众创空间，培育细分产业领域具有竞争力的特色创新企业。

依托互联网平台的众创众设模式实现国内外研发、设计、创意资源的有效整合，提高制造企业研发设计能力，帮助企业实现差异化竞争和创新驱动发展；健全和完善孵化器和众创空间发展环境，通过线上与线下制造资源相结合、孵化与投资相结合，实

现创新创意到产品的转化，更好带动创业和就业，进一步活跃潮安制造业创新生态。

## 六、营造就业创业良好环境

支持在潮安人才回归创业、外出农民工返乡创业、财经和科技人才革新创业，支持各镇建设各类创业园特别是农民工创业园，搭建创业平台。

充分运用财政支持、税费减免、创业投资引导、政策性金融服务、小额贷款担保等手段，为中小企业特别是创业型企业发展提供良好的经营环境。实施创业培训促就业工程，做好创业指导、项目开发、融资服务、创业孵化、跟踪扶持等服务工作。

合理引导高校毕业生就业流向，结合产业升级开发更多适合高校毕业生的就业岗位，鼓励大学生到城镇就业创业，缓解大学生就业压力。依法保护劳动者合法权益，建设和谐劳动关系。

## 第六节 新型城镇化与农业现代化协调发展

### 一、大力发展现代高效特色农业

按照精品农业、特色农业、品牌农业的发展思路，挖掘潮安特色农业资源，建立潮安地理标志。与“互联网+”相结合，提升潮安农业品牌享誉度，推动农业由立足农村、服务农民向依托城市、服务市民延伸转变。

制定出台农业特色产业转型升级实施方案，调整优化农业产业结构，建立凤凰单丛茶、金石花卉、东风茭实、江东无公害蔬菜、北部山区水果等特色种植业为主体的“五+X”产业体系，推行“互联网+现代农业+农业社会服务平台”等新型服务模式，推动农业特色产业向规模化、标准化、品牌化、绿色化方向发展。

紧紧抓住实施乡村振兴战略重大机遇，坚持问题导向，注重系统谋划，优化凤凰、赤凤、归湖、登塘等茶叶主产区的布局和发展方向，统一品牌和标准，提质增效，推动茶产业高质量转型发展。将茶产业与文化、旅游产业发展紧密结合，大力弘扬潮州茶文化，促进一二三产业深度融合发展。

深入推进凤凰单丛茶省级现代农业(茶叶)产业园提质增效，继续完善集加工、展示、销售、研发于一体的全产业链发展模式，提升产业园带动新型城镇化发展的能力。

深化文祠、赤凤等镇以橄榄，以及东凤以芡实为原料的农产品加工业；文祠、归湖、赤凤镇依托良好的农业资源，重点培育橄榄、枇杷等特色果类种植、鱼类养殖为特色的生态农业，在江东大面积推广无公害绿色蔬菜种植，把金石镇特色花卉做成专业精品。

大力支持农业新型经营主体。加强现代农业产业园、科技园和农村创业创新基地建设，支持农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场、种养殖大户等经营主体多元化融合发展、多路径提升规模经营水平、多模式完善利益分享机制、多形式提高发展质量。

建设一批规范化乡村农副产品加工厂、生产车间，大力发展特色食品、手工制品和绿色材料等乡土产业，推广“龙头企业+专业合作社+基地+农户”四级联动模式，做强做大特色农业。

打造潮安特色农业品牌。深入开展特色农产品“三品一标”品牌提升活动，制定基地建设、产地环境、农业投入品使用、生产技术、专业化防治、产品质量标识、生产加工等方面的标准及技术规程，架构庵埠食品加工企业与特色农产品供应区无障碍流

通平台，创建一批“绿色食品一二三产业融合发展示范园”“三品一标”示范基地。

结合农业技术创新，建设一批茶叶、淡水养殖、蔬菜等专业村镇。积极引导凤凰镇单丛茶、江东镇竹笋、东凤镇芡实、文祠镇杨梅、古巷镇菠萝、登塘镇粿条、归湖镇橄榄等特色农产品企业化精深加工和市场推广，形成一批有影响力和辐射带动力的潮系特色农产品品牌，进一步扩大潮安特色农产品的影响。

## 二、打造农业高质量发展平台

遵循“市场有效”“政府有为”“企业有利”原则，制订土地流转奖励办法，加大农村土地流转力度，推进土地同权化，通过土地流转等方式将土地经营起来，使土地可作为资产、要素吸引民间资本和企业投资建设农业产业园或农业科技园。以省级、市、区级现代农业产业园建设为抓手，发挥现代农业园区辐射带动与引领示范作用。

加快推进全区现代农业产业园规划、流转土地、统一基础设施建设及农业项目申报等工作，加快修订潮安区现代农业产业园规划，继续谋划建设岭南特色水果（橄榄）省级现代农业产业园等一批省级、市级、区级现代农业产业园。加快资金落地、项目落地、产业增效，打造全区现代农业跨界融合创新发展和乡村产业振兴的重要平台。

通过“推进品种名优化”“推进生产科技化”“推进种植规模化”手段，高标准建设潮州单丛茶现代农业产业园，着力打造以凤凰镇单丛茶产业核心，形成文祠、归湖、赤凤镇和万峰林场组成的凤凰单丛茶产业带。

### 三、支持“一镇一业”带动“一村一品

加大力度支持以镇级“一镇一业”带动“一村一品”发展，着力打造多镇周边都市群重要的“米袋子”“菜篮子”“果盘子”“茶罐子”等优质农副土特产品作为乡村振兴、城镇化建设的“主引擎”，形成镇级特色产业链，保障镇村级经济长期稳定发展。推动园区产业与“一村一品、一镇一业”有效衔接，大力引进、培育发展食品加工业，做大做强园区产业链、供应链。

### 四、推动现代农业跨界融合发展

——推动一二三产业跨界融合。大力发展现代农业科技，推动农业产业横向拓展和纵向延伸，发展壮大农业新业态、新模式，不断延伸农业产业链、价值链，加强农业与一二三产业融合发展，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，提高农业综合效益和竞争力。

培育壮大农产品加工、农村电子商务、休闲农业、田园综合体、乡村旅游、森林康养、文化创意、乡村共享经济等新产业新业态，努力实现农业与农产品加工、观光休闲、旅游度假、研学教育、文化创意、健康养老等业态的融合发展，打造新型融合产业业态，促进农业的多功能开发，提高农业的附加价值。

——农旅结合，推动一三产业深度融合。面向人们体验自然生活、度假休闲的需要，充分挖掘农业观光、农事体验、农耕特色文化等资源，以观光、休闲、度假、康体、游乐等为主要形式，发展景观农业、体验农业、市民农园、度假庄园、特色民宿等业态。

高标准规划建设凤凰单丛茶旅特色小镇、畲族文化旅游小

镇、特色农产品市场、金石和龙湖花卉旅游精品路线，大力发展集绿色农业、茶文化体验、果蔬采摘、户外运动、餐饮娱乐、休闲度假等参与体验功能于一体的农业发展新模式新业态。

引育龙头企业培育一批休闲养老小镇（乡村）、田园综合体、文旅与休闲乡村、旅游重点村，提升特色农旅融合发展水平。加快田园综合体和小型农业园建设，拓展休闲功能，打造一批农业旅游休闲项目，创建休闲观光示范点，建设集特色种养、科普示范、休闲观光、耕作体验等功能于一体的农旅融合样板基地。

## 五、发展农业新业态

——发展新型生产业态。充分运用机械化、智能化、自动化等生产方式，以及基因工程、生物技术等现代农业生产的科技成果，推动工厂化农业、循环农业、设施农业等技术在农业中大规模运用，将人工智能、物联网、大数据等新技术与传统农业结合，发展智慧农业，鼓励发展生物育种等高科技农业。

——发展新型流通业态。大力发展农产品电商，打造农业互联网平台。通过农业互联网平台整合乡村各种资源，对接农产品电商、农特微商、农村线上线下服务平台、农资集中采购平台、农机融资租赁平台、农村旅游体验平台等，畅通农业产业链的物资、资金和信息流，构建起共生、共赢和互利的智慧型农业体系。

——发展新型服务业态。大力发展农资、农技、农业金融和农业产业链服务。筹划潮安农业业态创新、示范、展示中心建设。

## 第六章 提升品质，加强城镇建设和管理

适应新型城镇化发展要求，加强城镇基础设施和公共服务设施建设，提高规划建设和管理水平，增强可持续发展能力。

### 第一节 强化规划引领

#### 一、推动城乡同频规划

加强镇街规划，统筹推进宜居镇街和美丽乡村建设。抓好风貌管控，推进建房管理和城乡面貌提升。把风貌管控作为实施乡村振兴战略、加强城镇建设和改进乡村治理的重要抓手，作为建设精美农村和新型城镇化的重要内容。

科学把握中心城区、镇（场）、农村的空间差异性和区位优势，在推动镇（场）街道区划调整的同时，合理确定规模结构和空间分布。规划层面打破城乡壁垒，畅通城乡循环通道，加强城乡规划的系统衔接和统筹管理，形成多规合一、城乡融合的现代化规划体系，真正体现以工补农、以城带乡，加速构建城乡一体、优势互补、活力迸发的新发展格局，加快实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标。

#### 二、明确城镇建设与村庄建设的范围

科学编制镇村级国土空间规划，统筹安排农田保护、生态涵养、城镇建设、村落分布等空间布局，统筹推进产业发展和基础设施、公共服务等建设，确保“三区三线”精准落地。推进相邻村



庄连片统筹规划。建立乡村风貌引导与塑造机制。鼓励城市企（事）业家与城乡居民共同参与乡镇和村庄规划制定。

结合国土空间规划编制在县域层面基本完成村庄布局工作，明确集聚提升、城郊融合、特色保护、拆迁撤并等村庄名册，明确纳入城镇建设与纳入村庄建设的范围。

围绕“务实管用”导向，坚持有序推进、务实规划，全面评估原有村庄规划，开展村庄规划成果提升完善试点工作。坚持先规划后建设，从农村实际出发，尊重村民意愿，体现农村特色，因地制宜编制“多规合一”的实用性村庄规划，合理布局农村生产、生活和生态用地，并做好与上位规划衔接。

### 三、鼓励规划用途混合弹性利用

优化控制性详细规划编制，综合考虑空间、布局、产业融合等因素，鼓励工业、仓储、研发、办公、商业等规划用途混合布局、空间设施共享，并明确两种或两种以上规划用途混合的类型和比例等内容。对交通区位条件可能发生重大改变或者当下未能明确发展方向的区域，可根据实际需要，规划为暂不明确用途的留白空间。

### 四、鼓励配套设施纳入规划和供地条件

充分考虑新型城镇化发展对公共服务、文化旅游等领域的要求，对布点分散、单体规模小、对其他建筑有密切依附关系的社区居家养老（医疗、体育、文化）服务设施、电影院（影厅）、旅游厕所等产业配套设施，允许在新供其他建设项目用地时，将其纳入规划设计和供地条件。

## 第三节 提高城镇基础设施和公共服务水平

## 一、完善城镇路网和交通体系

加强城镇道路和桥梁建设，提高城镇道路网络连通性和可达性。树立公交优先理念，中心城区构建以公共交通为主体的城区机动化出行系统，建设综合交通枢纽，发展以快速公共汽车为主的大容量地面公共交通系统。

优化公共交通站点和线路设置，推动形成公共交通优先通行网络，实现中心城区公共交通站点 500 米全覆盖，实现城区到辖区中心镇有公共交通连接。

加快推进潮安中心城区道路基础设施改造，完善“四好农村路”和一批城乡主干道，畅顺城乡道路微循环。升级庵埠至潮州中心城区道路等级，把潮汕高铁站至潮州市区和至潮安中心城区道路改造成更高等级公路，打造快速连接通道。

优先发展公共交通基础设施，完善、增加潮安中心城区以及中心城区辐射各镇（场）的公交线路，增加中心城区至潮汕高铁站、潮汕机场以及汕潮揭中心市区公交线路及站场。

着重加强南北向道路交通建设，进一步完善南部片区的路网结构，疏解潮汕公路交通流量，加强潮安片区与潮州市区和汕头市区的交通联系提升融入汕潮揭城市群的水平。

完成站前路（安北路至护堤路）、仙埠路（龙华路至安南路）、安中路（龙华路至安南路）提升改造工程、庵江溪立面改造和景观提升工程，加快龙华路贯通工程、城区市政道路“黑底化”提升改造、炮浮东-田头何改建、凤凰镇下埔-康美新建、江东镇整镇道路改造、沙溪镇金沙路改（扩）建、沙溪镇辖区内金贾线路路面改造等工程项目的进度。

## 二、完善城镇管网

统筹电力、通信、给排水、燃气、供热等管网建设，建立并共享地下管网信息平台。加强城镇水源地保护和供水设施改造与建设，人口较多的中心镇设立保护水源地。

逐一解决城镇道路质量、停车难、出行不便、排水排涝不畅、公厕不足、黑臭水体、垃圾处置等供给能力不足、供给质量不高、市民关注度高的环境卫生设施与市政设施短缺问题，加大城镇重大公共卫生突发事件应急救治处置能力建设，加快推进供水、供气管网全覆盖和城镇路面电网、通信网架空线入地，不断提高城市运行效率，持续提升城市品质和居民生活质量。

## 三、完善环卫设施

推进污水处理厂及其配套管网建设，开展城镇截污纳管和城镇污水处理。全面完善生活污水处理设施整区捆绑 PPP 项目，加快区域污水处理提质增效工程，加快枫江流域、南总干渠、西总干渠以及韩江流域污水处理设施工程建设，加快镇村开展雨污分流系统改造、运营与管理，完善城乡给排水网络。

## 四、优化城镇生活设施布局

优化社区生活设施布局，建设安全高效便利的生活服务和市政公用设施网络体系。打造包括物流配送、便民超市、平价商店、农贸市场、家庭服务中心、加油站、充电桩等在内的便捷生活服务圈。健全社区养老服务体系，完善便民利民服务网络。加强城镇公园建设，提升绿地面积和功能。合理布局建设城镇停车场。

统筹新老居民公共服务资源均衡配置，加强医疗卫生机构、养老托育设施、文化设施、体育健身场所设施、公园绿地等公共

服务设施建设，强化转移人口集中居住区生活设施配套，打造便捷生活服务圈。

#### 五、完善城镇能源输配网络

继续完善城镇电网建设，有序开展城镇路面电网和通信网架空线入地，对配网负荷进行有效切割，合理分配，加快农村电网建设步伐，推广“掌上电力”等应用，实现电力能源设施城乡联网、普惠共享，推进建设城镇燃气“一张网”布局。

### 第四节 提高城镇治理水平

#### 一、创新城镇治理

强化政府社会管理和公共服务职责，形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障的城镇社会治理体制。

重点加强政府在应急管理、防灾减灾、食品药品监管、安全生产、社会治安、维护群众权益等方面的职责。完善区、镇（场）、居委会（社区）三级管理体系，推动社会管理重心下移。

加快公共资源向社区集中，建设集党建、就业社保、医疗卫生、计划生育、社区治安、社会救助、法律服务、文化体育、便民利民等多种功能于一体的社区服务中心，促进社区居委会向自我管理、自我教育、自我服务的自治性组织发展，构建新型和谐社区。

深入开展平安创建活动，建立健全源头治理、动态协调、应急处置相互衔接、相互支撑的社会治安综合治理机制。

创新立体化社会治安防控体系，改进治理方式，促进多部门城市管理职能整合，鼓励社会力量参与社会治安综合治理，加强

流动人口服务管理,切实保障群众生命财产安全和维护社会和谐稳定。

## 二、促进社会组织健康有序发展

推动政府部分行业管理、社会事业管理、技术服务等职能有序转移和委托给社会组织,培育发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类等重点领域社会组织。

推动社会组织完善法人治理结构,促进适度竞争、优胜劣汰。逐步推进行业协会商会与政府机构脱钩,健全以项目为导向的政府购买社会服务常态机制。

## 三、促进城镇治理信息化

加强城镇市政、交通、市容、环境和人口的信息化和系统化建设和管理,建立覆盖常住人口的社会服务管理信息化综合平台。建设数字城市、数字社区和数字城管,提高城镇管理智能化水平。

建设“区-镇-村”三级光纤环路网络,构建“三网融合”信号传输框架,建设农村本级文化传播平台,实现全区“政法视联网”、“综治视频”、“乡村广播”一张网,建设农村文化智慧传播服务终端。

# 第五节 创新城镇化资金保障机制

## 一、探索市场主导新型城镇化投资机制

落实“非禁即入”投资政策,重点推进城镇公用事业等行业竞争性环节市场化改革,放开市政公用事业领域投资限制,破除制约社会资本进入和民营企业发展的壁垒,鼓励支持企业和社会

力量投资建设和运营城镇市政公用设施,扩大城镇市政公用设施服务的市场化供给。

## 二、深化政府和社会资本合作

进一步放宽城市建设投资准入,积极引进社会资本和民营企业参与新型城镇化建设。探索建立城镇基础设施和公共服务设施、住宅政策性金融机构,对城市基础设施实行市场化建设与管理。

鼓励、支持和引导社会资本通过政府和社会资本合作(PPP)等模式参与公用基础设施建设运营,做好PPP项目物有所值和财政承受能力的评价工作,加强项目筛选、管理和运营,支持和推动PPP项目加快实施进度。采用建设—运营—转让(BOT)、建设—拥有—运营(BOO)等多种项目融资方式,盘活社会资本,增加城镇化项目建设资金来源渠道。

## 三、加大政府投入力度

理顺事权和支出责任,明确区级财政对公共服务支出的保障责任,增强支持城镇化发展的保障能力。

优化政府投资结构,统筹整合现有专项资金支持农业转移人口市民化相关配套设施建设。支持各地依法依规将举借的政府债务倾斜投向新型城镇化建设。

积极争取国家专项建设基金重点支持城市基础设施和公共服务设施建设、特色小城镇功能提升。

## 四、强化金融支持

充分发挥开发性金融、政策性金融的导向作用,为城镇基础设施建设项目提供融资。鼓励商业银行积极开发面向新型城镇化

的金融服务和产品，创新推广中长期固定资产贷款、银团贷款、经营收益权质押贷款。鼓励公共基金、保险资金等参与稳定收益的城市基础设施项目建设和运营。

支持符合条件的企业发行债券和城投债券，进一步拓宽直接融资渠道，积极推行基础设施和租赁住房资产证券化，提高城市基础设施项目直接融资比重。

对“一核”的新型城镇化中市场化自主经营且可产生稳定持续的经营性现金流的项目，鼓励发行县城新型城镇化建设专项企业债券。

#### 五、建立健全多元投入保障机制

建立工商资本下乡促进机制。鼓励工商资本到乡村发展农民参与度高、受益面广的乡村产业，凝聚工商资本力量促进农业农村发展。

支持金融创新，拓宽地方政府融资渠道。探索建立城市基础设施、住宅和公共服务等政策性金融机构，鼓励通过发行债券等方式筹措建设资金，探索政府和私人企业之间为提供公共产品和服务、基于具体项目的合作融资 PPP 模式。

通过发展城镇化产业基金托管等业务，探索以信托理财和设立资金池等方式，引导保险资金、养老基金、海外资金等各类资金参与城镇化建设。

推进城镇资源资本化。土地资本是城镇最重要和最具潜力的资本。政府牵头打造好融资平台，把具有较好经济效益的城建项目包装好，采取“项目打捆”方式推向市场，争取银行支持。

### 第六节 保障新型城镇化用地

### 一、统筹安排新增建设用地计划指标

优先保障新型城镇化发展重大项目用地需求，按照“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，统筹新增建设用地指标，实现项目用地的精准配置。

保障重大项目、重大产业用地，优先保障民生工程以及旅游业、现代服务业、高新技术产业为主导的产业项目用地。

### 二、建立新型产业用地模式

创新新型城镇化产业用地模式，在符合总体规划的前提下，在工业用地中增加新型产业用地，融合研发、创意、设计、无污染生产等新型产业功能以及相应配套服务的用地，将区域所需的各功能在同一空间内复合供应，并按照主导用途对应的用地性质实行差别化供地，推动产城融合。

### 三、提高城市建设用地的利用效率

研究制定促进地下空间开发利用的政策措施，鼓励土地使用者在符合规定条件的前提下，通过厂房夹层、老厂改造、内部整理等途径提高土地利用率。

建立规划引领、计划调节、标准控制、市场配置、政策激励、考核评价的土地节约集约利用新机制。推动城市中心区立体开发，提高土地利用强度。完善重点平台开发机制，适当提高工业项目容积率和土地产出效率门槛，加强工程建设项目用地标准控制，开展重点平台节约集约用地绩效评价。

加大闲置土地调查、认定、处置和公开力度，与产业转型升级、存量空间更新等工作衔接，运用大数据等技术方法，准确识别低效、闲置工业用地。加大闲置土地处置力度，对确属国有建



设土地使用权人自身原因造成的土地闲置,应严格执行征缴土地闲置费、依法回收国有建设用地使用权等处罚措施。面向拆迁改造等具体实施工作,进行深入、精确的经济测算,确保土地整备可实施。

遵循产业集聚规律,积极引导工业项目向城镇工业园区集聚,通过提高工业项目用地门槛,淘汰用地粗放、污染严重的工业项目,提高高新技术产业、先进制造业等项目用地比例。

## 第七节 创新新型城镇化模式与体制机制

### 一、创新新型城镇化模式

坚持协调和共享发展理念,推动政府、社会、市民同心同向行动,逐步形成多方主体参与、区域良性互动的新型城镇建设、治理模式。加强政府规划、政策引导,为新型城镇提供制度供给、设施配套、要素保障、生态环境保护、安全监管等管理和服 务,营造更加公平、开放的市场环境。

充分发挥社会力量作用,最大限度激发市场主体活力和企业 家创造力,鼓励企业、社会组织和市民积极参与新型城镇投资、 建设、运营和管理。

创新新型城镇市场化开发建设运营机制,推行新型城镇开 发、建设、运营一体化管理。鼓励和支持企业参与新型城镇土地 开发、招商引资,探索成片开发、定制开发、组合开发等多种开 发模式。

积极调动市民参与新型城镇建设热情,让发展成果惠及广大 群众,促进共建共享。

### 二、创新体制机制

围绕激发新型城镇发展新活力，加快体制机制创新，建立与新型城镇规划建设相适应的公共服务和行政管理机制，营造扶商、安商、惠商和有利于创新的良好环境。

鼓励新型城镇根据国家和省、市的有关部署先行先试、积极探索，依法推进各项改革试点工作。完善与新型城镇事权相匹配的管理职能和管理权限，强化事权、财权、人事权、管理权、收益权等保障，合理处理政府与开发建设运营企业的权限关系。

根据新型城镇化工作实际，因地制宜构建简约精干的组织架构，不断创新服务管理方式。允许新型城镇入驻企业实行集群化住所登记，放宽新型城镇内新兴主体名称、经营范围核定条件。

探索建立新型城镇总规划师制度，建立新型城镇规划实施的评估和调整机制。建立规划审批“一站式”电子政务服务平台，试行全程电子化办理等。

# 第七章 改革创新，推动新型城镇化与乡村振兴同频共振

党的十九届五中全会明确提出，“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”“优化国土空间布局，推进区域协调发展和新型城镇化”“全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化”。“十四五”时期是全面开启建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的重要时期，也是推进新型城镇化和乡村振兴的关键五年。立足新发展阶段，推进以人为核心的新型城镇化是破解农业、农村、农民问题的重要途径，是推动城乡统筹协调发展、加快乡村振兴的有力支撑，是提振消费活力、扩大内需和推进高质量发展的重要抓手。

## 第一节 释放城乡融合发展潜力

### 一、协调推进新型城镇化和乡村振兴战略

准确把握区内人口、经济发展基础条件和外部发展环境的深刻变化，尊重客观规律，顺应城镇化大趋势，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，协调推进新型城镇化和乡村振兴战略，建立健全促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置的体制机制和政策体系。

完善支持农业转移人口市民化的“人地钱挂钩”政策，健全主要依据城市规模配置公共资源的机制，解决非户籍人口进城落户“两个积极性”不高的问题。

以小城镇和特色小镇等城镇化载体为重点，合理确定面向现代化的农村居民点布局方案，高效补齐农村基础设施和公共服务短板，鼓励地方探索建立城市人才和工商资本加入农村集体经济组织的规则，为发展壮大乡村产业、巩固脱贫攻坚成果、因地制宜推进乡村振兴做出贡献，进一步释放城镇化对农业农村现代化的发展红利，力争“十四五”时期农业农村现代化取得新的重大突破。

## 二、深化农村土地制度改革

深化农村土地制度改革，提升农民的财产性收入，为农民市民化创造经济条件。进行农村土地制度创新，促进土地要素和资本要素有机结合，吸引城市资本下乡从事农业生产。

宅基地制度改革过程中着力保证农民利益不受侵犯，通过流动增加农民的财产收入来源，创新农村集体经营性建设用地入市制度，探索通过乡镇集中使用的方式提高农村集体经营性建设用地的使用效率，增加集体经济收入。

推动农村土地产权认定和农村房屋产权登记，探索建立农村宅基地和农民房产交易机制。

妥善解决市民化农民在农村宅基地和土地承包权处置问题，适时建立农村集体土地同价同权出让机制，并鼓励农村经营性土地承包权处置与流转。

加快户籍制度调整、扩宽住房保障、教育医疗等公共服务的覆盖面，将市民化农民纳入城镇社保，逐步建立覆盖城乡的基本公共服务体系。

## 三、建立完善集体产权改革管理制度

开展集体资产清产核资。对集体所有的各类资产进行全面清产核资，摸清集体家底。按照中央和省的部署要求做好资产清查核实和数据填报、建章立制、建档管理等工作。

明晰农村自治组织和集体经济组织关系。构建在村(社区)党组织的领导下，村(社区)自治组织和集体经济组织各司其职、相互配合的治理体制和运行机制，明晰农村集体经济组织与村(社区)自治组织的职能关系，在有需要且条件允许的地方，实行村(社区)自治事务与集体经济事务分离。

落实集体资产所有权。在全面清产核资的基础上，严格按照农村集体资产产权归属，将农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。

加强农村集体资产财务管理。加强乡镇农村经营管理体系建设，充实农村财会队伍，完善农村会计管理体制，推动农村自治组织和集体经济组织账目分离、独立核算。完善农村集体经济组织财务管理内部控制机制。

界定农村集体经济组织成员身份。开展农村集体经济组织成员身份界定，探索农村集体经济组织成员身份确认的具体程序、范围、方式、标准和办法，建立健全农村集体经济组织成员登记备案机制。

推进经营性资产股份合作制改革。改革重点是将集体经营性资产以股份或份额的形式量化到本集体成员，确权到户，发展多种形式的股份合作制。

完善农民集体资产股份权能。加强试点示范，探索农村集体经济组织成员对所持有集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权的更多有效实现形式。

#### 四、多种形式发展集体经济

探索发展壮大农村集体经济路径，支持行政村级集体和村层级的集体经济同步发展，支持田园综合体试点项目建设，增加扶持村级集体经济试点，发展壮大农村集体经济。

鼓励农村集体经济组织以自主开发、合资合作、出租入股等方式，盘活利用未承包到户的集体“四荒”地、果园、养殖水面以及生态环境、人文历史、各类房产设施、集体建设用地等资产资源，发展现代农业、休闲农业和乡村旅游、社区养老、物业租赁等项目。

鼓励整合利用集体积累资金、政府帮扶资金、接受捐赠资金等，通过入股或者参股龙头企业、优质公共服务项目或者牵头兴办农民合作社、参与扶贫开发等多种形式发展集体经济。

#### 五、深入推进农村金融改革

开展农村金融改革示范区建设，引进省农业担保公司等涉农金融机构设立分支，支持设立农业融资风险补偿基金，引导银行机构加大“三农”信贷投入，开展农村物权抵押融资业务，缓解“三农”融资难题。

建设农村物权流转平台、农村物权评估公司、农地经营权收储公司，建立完善农村物权流转、价值评估和风险处置机制。

加快推动重要农产品保险发展，支持符合具有潮安本地特色险种落地，开发地方特色农产品价格、收入保险业务，提高地方

特色品种保险覆盖面，共同推动农业保险由“保成本”向“保价格、保收入”转变。

## 第二节 建立健全城乡空间融合发展机制

### 一、增强中心镇辐射带动功能

加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略。以各镇（场）为重点，实施公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效等四大工程，补齐公共卫生、人居环境、公共服务、市政设施、产业配套等短板弱项，增强中心镇综合承载和辐射带动能力，为产业生态化、生态产业化提供全方位、综合性的城市服务。

以凤凰镇作为广东省城乡融合发展省级试点地区为契机，探索符合潮安实际的城乡融合发展体制机制。

充分发挥中心镇联结城乡作用，提升镇区公共服务水平，鼓励中心镇、专业镇、生态乡镇、历史文化名镇等建制镇建设美丽特色小镇，重点发展文化旅游小镇、地方工艺小镇、健康养生小镇等特色小镇形态。加大对特色小镇重点项目的支持力度，完善基础设施建设，强化主导产业培育，促进城乡融合发展。

强化圩镇建设，加强小城镇道路、污水垃圾处理、环境绿化等市政基础设施规划建设，提升镇区教育、医疗等公共服务水平，完善商业商务、休闲娱乐、创业创新、金融服务等城市功能，建设一批绿色宜居住宅小区，引导农村人口在镇区集中居住。

### 二、发挥中心村的带动功能

梳理“中心村——基层村”体系，统筹乡村发展。以农业人口分布和农用地、村庄建设用地现状布局为依据，结合基础生活圈服务半径，确定中心村的总量规模。建立模型评价村庄发展潜力，构建“中心村——基层村”体系，选取经济实力较强、区位条件较好、空心化程度较低的行政村作为中心村，选择在经济和公共服务上可接受中心村辐射的行政村或者自然村作为基层村，通过合作协议构建扩展生活圈。以中心村为核心，为周边基层村提供基本生活服务，适当延伸农业产业链条，探索中心村的新型城镇化，适时迁建合并空心化程度严重的村落。

### 三、加快补齐农村民生短板

推动城乡基础设施互联互通，缩小城乡发展差距。促进水、电、路、气、信等基础设施城乡联网、生态环保设施城乡统一布局建设。加快农村宽带网络和快递网络建设，以城镇为节点，推进农村电商发展和“快递下乡”。提高基本公共服务供给质量，完善社会保障和救助体系，实现城乡基本公共服务均等化和城乡居民生活质量等值化。

### 四、推进城镇与邻近的乡村一体化

突出抓好农村水、电、气、路、光纤等公共基础设施和卫生、休闲、文化等公共服务设施建设，着力改变农村落后面貌。加强乡村规划编制，改变农房分布散乱、有新居无新村的现象。

全面完善农村生活垃圾收运处理体系。探索“雨污分流”模式，加强农村生活污水处理设施建设，因地制宜、分类施策推进农村生活污水治理。



创新农村建设投融资机制，整合涉农资金，加大财政投入，引导社会资金积极参与新农村建设。发挥村民理事会作用，规范建立村规民约，调动村民在新农村建设中的积极性。

### 第三节 建立健全城乡要素合理配置机制

#### 一、推动要素城乡流动

积极引导生产要素在城乡之间合理流动、平等交换，消除城镇资本、技术、人才下乡的制度性障碍，实现城乡要素双向融合互动和资源优化配置。

重点深化农村土地制度改革，推动集体经营性建设用地入市常态化规模化，探索建设用地指标跨区域调剂交易制度、增减挂钩腾出的农村建设用地指标全国范围内跨区域交易制度，根据情况增加交易规模。

#### 二、建设城乡融合发展平台

面向乡村旅游、休闲农业、民宿经济、农耕文化体验、健康养老等农村农业新业态，适应城市居民乡村消费需求，把特色小镇作为城乡要素融合重要载体，打造集聚特色产业的创新创业生态圈，优化提升各类农业园区，因地制宜并有序推动田园综合体、共享农庄、文旅特色小镇等一批城乡融合典型项目。

积极培育农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场、农创客、星创天地等城乡融合发展的新主体，实现城市现代要素与农村闲置资源有效对接。加快各级现代农业产业园建设，建设好潮安“米袋子”“菜篮子”“果盘子”。

#### 三、促进人才入乡就业创业

制定人才加入乡村制度细则，探索允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并享有相关权益，探索以投资入股、合作等多种方式吸收人才入乡。

探索建立科研人员入乡兼职和离岗创业制度，探索其在涉农企业技术入股、兼职兼薪机制。引导工商资本入乡发展，培育一批城乡融合典型项目。

## 第四节 推进城乡公共服务均等化和基础设施一体化

### 一、推动城乡基本公共服务均等化

引导人口向具备发展条件优势地区集中发展，引导基础设施和公共服务随人口流向供给，做到人定居在哪里，基础设施和公共服务资源就配置到哪里。

提高小城镇规划建设水平，彰显特色风貌，优化生产、生活和生态空间布局，改善人居环境，塑造规模适度、特色鲜明、生态宜居的现代化小城镇。

结合城乡人口分布和流动趋势，着力推进社会事业向农村延伸，实施乡村教育提升、健康乡村、农村养老、农村生活综合服务计划，合理配置教育、医疗、公共文化等资源。

优化教育资源配置，建设覆盖城乡、布局合理、公益普惠的学前教育公共服务体系；推进城乡教育信息化资源均衡配置，改善农村办学条件和就学环境，建立城乡一体化义务教育发展机制，缩小城乡之间、学校之间的差距。

深化医疗体制改革,推进区级医院与镇中心卫生院建立紧密型医联体,加快镇村卫生服务一体化建设。

完善公立医院传染病救治设施,改善疾控基础条件,加强业务用房建设和必要设备配置,补齐中心城区公共卫生防控救治短板。

实施公共文化基础设施攻坚做强工程,完善区镇村三级公共文化服务体系。

推动区镇(场)行政服务向行政村延伸,优化公共服务和行政审批职能,尽量让群众办事不出村。

## 二、健全城乡基础设施一体化建设和运维机制

坚持把城镇和乡村贯通起来,推动城镇基础设施向农村延伸,加快形成以城带乡、以乡促城、城乡融合、区域协调发展的新格局。

建立城乡基础设施一体化规划建设机制,统筹规划城乡道路、供水、供电、通信、物流、垃圾污水等城乡基础设施,推动市政公用设施向城郊村、中心镇延伸。

建立城乡基础设施一体化管护机制,明确乡村基础设施产权归属,完善管护措施,落实政府、自然村、社会化服务三级管护责任。

通过政府购买服务方式引入专业化企业,提高管护质量。建立城乡基础设施建设分级分类投入机制,建立公益性设施以政府投入为主、准经营性设施以社会资本投入为主、纯经营性设施以企业投入为主机制。

探索财政补贴、村集体补偿和农户缴费合理分摊机制，由政府承担的建管费用纳入财政预算。完善农民以筹工筹劳筹资方式参与乡村基础设施建管机制。

## 第六节 完善统筹城乡发展体制机制

### 一、健全城乡融合发展机制

走城乡融合发展之路，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。强化制度供给，打通城乡要素市场化配置体制机制障碍，推动城乡要素平等交换、双向流动。

充分实现乡村资源要素内在价值，挖掘乡村多种功能，改变农村要素单向流出格局，增强农业农村发展活力。

### 二、推进城乡融合试点建设

探索打破城乡二元结构，建立城乡融合发展体制机制和政策体系，重点加快凤凰镇城乡融合发展省级试点镇建设，充分发挥中心镇联结城乡作用，推进中心镇公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效，增强城乡对乡村的辐射带动能力，促进“以镇带村”一体化发展。

到 2022 年，试点地区城乡融合发展体制机制初步建立，取得试点任务的阶段性成果，形成可复制可推广的经验；到 2025 年，试点地区城乡融合发展体制机制更加完善，在全区范围内有序推广试点成功经验。

### 三、推进城乡双向开放

应对“十四五”末期可能出现的“逆城市化”现象，逐步打开乡门，鼓励城市的“逆城市化”人口到农村租房、租地、创业、居住，鼓励城市的人才、资金、技术、项目等向农村流动，引导工商资本到农村发展农业新业态。

打通农民进城的通道，推进以人为核心的新型城镇化，消除城市吸纳外来人口的体制障碍。

打通市民下乡的通道，扩大农村集体产权结构开放性：以稳定经营主体预期、促进可持续规模经营为目标，进一步扩大承包地产权结构的开放性；以优化人口结构、保障外来人口自住需求为目标，有序扩大农村宅基地产权结构的开放性，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式；以提高配置效率、发展乡村产业为目标，进一步扩大农村集体建设用地产权结构开放性。

## 第八章 加强党的领导，健全规划有序实施机制

全面加强党的领导，以组织管理、政策法规、要素和重大项目和发动社会公众监督保障规划实施。持续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导始终贯穿规划实施的全过程。各级党组织应当全面贯彻落实上级新型城镇化的部署，全面本级层面的新型城镇化各类组织和各项工作，全面发动群众、组织群众，推动新型城镇化各项政策措施落实落地。

### 第一节 政策保障

充分整合现有政策资源，并积极推进政策制度创新，从产业、基础设施与公共服务、生态建设与环境保护、人口集聚与新型城镇化、体制机制创新等各个方面，出台相关扶持政策，全面支持新型城镇化发展建设，为其营造良好的政策环境。

积极引导有重大示范带动效应的项目落户城镇；支持新型城镇化建设公共服务平台，带动特色产业转型升级；优先支持新型城镇化按规定申报建设省战略性新兴产业基地，支持符合条件的镇内企业申报国家和省市工程技术中心、重点实验室。

积极支持符合条件的城镇申报国家和省新型城镇化及历史文化名镇（村、街区）、旅游特色名镇、AAA级或以上旅游景

区。对新型城镇化的项目推介、品牌打造、市场宣传给予积极支持。

积极支持新型城镇化完善基础设施建设、改善生态环境和提升公共服务水平，新型城镇化范围内符合条件的项目，优先申报国家专项建设基金和相关专项资金，优先享受省市相关专项资金补助或扶持政策。

支持和引导优质医疗资源、教育资源向人口较为集中、条件较为成熟的城镇辐射、布局。对新型城镇化的发展建设，在财政、金融、土地、人才等方面，给予积极倾斜支持。鼓励城镇加强体制机制改革创新，优先作为改革试点，在法律法规许可范围内，先行先试。

## 第二节 组织领导

成立由区领导担任组长的新型城镇化发展建设领导小组，成员由发展改革、科技、工业和信息化、财政、住房和城乡建设、自然资源、生态环境、农业农村、交通运输、文化广电旅游体育等市相关职能部门负责人组成，并下设领导小组办公室，全力统筹协调和组织推进全区新型城镇化发展建设。

由发展改革局牵头会同有关部门研究制定新型城镇化发展建设的相关具体政策及创建导则。由文化广电旅游体育牵头负责综合文旅类新型城镇的发展建设，由发展改革局、工业和信息化局牵头负责特色产业类小镇的发展建设，由科技局牵头负责科技创新类新型城镇的发展建设。

各牵头单位会同相关部门研究制定所负责领域新型城镇的建设发展具体实施方案，其他职能部门按照各自职能、职责与分工，合力做好新型城镇化发展建设的相关协调指导和实施工作。

聘请国家及省市相关专家建立新型城镇化发展建设专家指导委员会，用于加强对新型城镇化发展建设的战略指导、技术支持和咨询服务。

### 第三节 监督考核

各镇（场）应及时向新型城镇化发展建设领导小组办公室报送新型城镇化建设进展情况，新型城镇化发展建设领导小组办公室根据相关建设情况进行年度考核评价及建设期末验收评价。

### 第四节 舆论宣传

加快新型城镇化发展建设，对于促进全区产业转型升级和培育发展新动能、推动新型城镇化和城乡一体化发展、更好传承保护传统历史文化和提升区域品位、改善城乡人居环境和提高居民生活品质，均具有重要意义。

围绕新型城镇化的发展建设，积极做好广泛宣传和全面动员，充分利用报纸、电视、广播等传统媒体和网站、微信、微博、客户端等新兴媒体，以及举办新型城镇化论坛和策划相关主题活动、制作宣传片、投放户外广告等多种形式和途径，加大宣传力度，营造强大声势和良好氛围，积极调动全市广大干部群众的积极性、主动性和创造性，引导和凝聚全社会力量，达成共识、形成合力，共同推动新型城镇化的发展建设。加大全区新型城镇化的对外宣传推介，唱响品牌、扩大知名度、增强影响力，吸引国



内外更多的企业、资金、人才及游客等，参与和助推我区新型城镇化的发展建设。