

# 广东省新型城镇化规划

(2021—2035 年)

二〇二一年十二月

# 目 录

前 言	1
第一章 发展基础	2
第一节 发展成就	2
第二节 存在问题	7
第三节 发展态势	9
第二章 总体要求	11
第一节 指导思想	11
第二节 基本原则	12
第三节 发展目标	13
第三章 提高市民化质量 促进农业转移人口全面融入城市	17
第一节 全面深化户籍制度改革	18
第二节 推动城镇基本公共服务全面均等覆盖常住人口	19
第三节 提高农业转移人口融入城市能力	22
第四节 深化市民化配套政策	24
第四章 优化城镇化发展格局 构建高质量发展动力系统	26
第一节 加快建设珠三角世界级城市群	26
第二节 构建现代化都市圈体系	30
第三节 推动中心城市打造全省发展核心引擎	36
第四节 提升大中城市发展能级和功能品质	39
第五节 加快推进小城市和小城镇建设	41
第五章 建设新型城市 打造高品质生活空间	43

第一节	建设舒适便利的宜居城市 .....	43
第二节	建设富有活力的创新城市 .....	48
第三节	建设运行高效的智慧城市 .....	52
第四节	建设低碳生态的绿色城市 .....	56
第五节	建设岭南特色的人文城市 .....	59
第六节	建设健康安全的韧性城市 .....	62
<b>第六章</b>	<b>健全城市治理体系 推进治理能力现代化 .....</b>	<b>65</b>
第一节	优化城市空间治理 .....	65
第二节	创新完善城市社会治理体系 .....	68
第三节	提升行政管理效能 .....	72
第四节	创新城市发展资金保障机制 .....	74
<b>第七章</b>	<b>加快推进城乡融合发展 实现城乡共同繁荣 .....</b>	<b>76</b>
第一节	促进城乡要素合理配置 .....	76
第二节	推进城乡基本公共服务普惠共享 .....	79
第三节	推进城乡基础设施一体化发展 .....	83
第四节	促进城乡产业协同发展 .....	85
第五节	缩小城乡居民收入差距 .....	88
<b>第八章</b>	<b>规划实施保障 .....</b>	<b>90</b>
第一节	加强党的全面领导 .....	90
第二节	加强组织协调 .....	90
第三节	强化政策协同 .....	91
第四节	分类试点示范 .....	92
第五节	加强规划实施监测评估 .....	92
第六节	凝聚规划实施合力 .....	93
<b>附件</b>	<b>重点任务部门分工方案 .....</b>	<b>94</b>

## 前 言

党的十九届五中全会明确提出，我国到 2035 年基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系。习近平总书记关于新型城镇化的系列重要论述明确了以促进人的城镇化为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略，为在新起点上推进我省新型城镇化指明了前进方向。推进以人为核心的新型城镇化，是我省打造新发展格局战略支点的关键支撑，是深化供给侧结构性改革和实施扩大内需战略的重要结合点，有利于优化经济发展空间格局和区域协调发展，有利于带动乡村振兴、促进城乡融合发展，更好地促进人的全面发展和实现共同富裕，为我省在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌发挥重要支撑作用。

本规划根据党的十九届五中全会精神以及《广东省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》编制，主要明确到 2035 年及“十四五”时期我省深入推进新型城镇化的总体要求、主要目标、重点任务和改革政策举措，是指导我省新型城镇化高质量发展的宏观性、战略性、基础性规划。

## 第一章 发展基础

当前我省处于全面建成小康社会基础上开启全面建设社会主义现代化新征程的关键阶段，也处于推进以人为核心的新型城镇化的关键时期，必须深刻认识城镇化发展规律，准确研判城镇化发展新趋势新特点，积极稳妥推进城镇化高质量发展。

### 第一节 发展成就

“十三五”时期，我省推进多项重大制度改革，顺利完成了各项既定目标任务，城镇化转型发展取得明显成效，城镇化水平和质量显著提升，2020年全省常住人口城镇化率达74.15%，进入城镇化发展成熟期，对我省全面建成小康社会形成有力支撑。

**农业转移人口市民化稳步推进。**深入推进省、市户籍制度改革，全面取消城区常住人口300万人以下城市落户限制，所有地市全面放开放宽重点群体落户限制，对农村籍高校学生实行来去自由政策，“十三五”期间，累计实现1330.4万非户籍人口在城市落户。基本实现居住证常住人口全覆盖，居住证持有人享有的基本公共服务和便利措施不断拓展。“人地钱挂钩”政策持续完善，到2020年，全省异地务工随迁子女入读公办义务教育学校占总数比例超过69.5%，全省常住人口社保卡持卡率98.95%，总量居全国首位；医保覆盖面持续扩大，全民医保体系不断健

全；将外来务工人员纳入住房保障体系，全省累计已保障符合条件的外来务工人员 28.54 万户。“十三五”期间，省级财政累计下达市、县农业转移人口市民化奖励资金 104.3 亿元，年均增长 23.3%；2017 年至 2020 年，安排各地市进城落户人口与相应的新增建设用地专项和奖励指标共 34.64 万亩。

城镇化发展格局不断优化。在建设粤港澳大湾区和深圳建设中国特色社会主义先行示范区重大战略带动下，珠三角向世界级城市群全面迈进，一体化水平、集聚度和辐射能力进一步提升，2020 年经济总量达 8.95 万亿元，占全省地区生产总值的 80.83%，五年年均增长 6.3%。区域内城际轨道通车里程约 478 公里，高速公路网密度达 8.2 公里/百平方公里。广州、深圳、珠江口西岸、汕潮揭、湛茂五大都市圈规划同步推进，都市圈同城化建设步伐加快。广州、深圳推进“双城”联动，广佛全域同城化深入实施，广州-湛江、深圳-汕头“核+副中心”深度协作机制初步建立，珠三角 6 市对口帮扶粤东粤西粤北 8 市深入推进。城市发展能级不断提升，佛山进入经济总量万亿元城市行列，东莞经济总量接近万亿元，珠海、汕头、湛江加快建设省域副中心城市，85% 以上的地级市中心城区人口规模突破百万。全省县城和中心镇稳步提升公共基础设施服务能力，引导县域经济特色发展，惠州市博罗县、江门市台山市等 10 个县（市）纳入国家县城建设示范地区。

城市功能品质逐步提升。城镇产业创新能力和就业承载能力

不断增强，目前全省 21 个地级以上市已实现孵化器、众创空间全覆盖，到 2020 年，全省孵化器和众创空间内创业团队和企业带动就业总人数达 58.7 万人。城市公共服务设施建设和服务水平不断提升，“十三五”时期，全省新开工各类保障性安居工程住房（含租赁补贴）49.36 万套，基本建成公共租赁住房、棚户区改造安置住房 28.46 万套，累计改造完成老旧小区超过 1600 个，惠及居民超过 70 万户；到 2020 年，全省市县图书馆、文化馆覆盖率均达到 100%，新增公办学前教育学位 90 万个以上，拥有医疗卫生机构 5.59 万个，每千常住人口床位 4.48 张，全省人均体育场地面积达到 2.48 平方米。城市基础设施支撑保障能力不断增强，5G 基站数累计超过 12 万座，城市光纤入户率提升至 117.29%；城市污水处理率达 97.66%，城市生活垃圾无害化处理率达 99.95%；实现市市通天然气主干管道，新增城镇天然气管道 22000 公里；综合管廊累计建成规模达 484 公里；城市建成区平均路网密度达 6.26 公里/平方公里；地级以上市城市中心区防洪（潮）标准基本达到 100 年一遇，县级城市中心区防洪（潮）标准基本达到 50 年一遇，全省累计新增年供水能力 20.8 亿立方米。智慧、绿色、人文等新型城市建设成效明显，推进广州、深圳、珠海开展低碳生态城市试点建设，推动深圳、珠海成为国家海绵城市建设试点城市，广州成为国家综合管廊试点城市；全省共有 8 个国家级历史文化名城、15 个省级历史文化名城。生态环境质量明显改善，城市建成区绿化覆盖率达

43.49%，地级及以上城市建成区基本消除黑臭水体，空气质量优良天数比例达 92.5%（标况）。推动城市生态文化休闲空间网络一体化发展，建成绿道 20000 多公里，建成碧道 800 多公里。

城乡融合发展加快推进。城乡差距不断缩小，城乡居民人均可支配收入比由 2015 年的 2.60 : 1 缩小到 2020 年的 2.50 : 1。城乡要素合理配置体制机制不断健全，制定财政、金融、社会保障等激励政策，吸引各类人才返乡入乡创业就业。农村土地规模化经营成效明显，土地流转率达到 50.45%。依法合规开展各类资产抵押融资，拓宽农村抵押物范围。现代化乡村产业体系初步建立，“一县一园、一镇一业、一村一品”加快推进，农业县现代农业产业园基本实现全覆盖。特色小镇有序发展，全省共 142 个省级特色小镇培育对象纳入清单管理。城乡基本公共服务差距逐渐缩小，推进中小学教师“县管校聘”改革，推行“校车进村”，镇村公共文化设施实现全覆盖，率先在全国实现医保城乡统筹，基本医保参保率稳定在 98% 以上。基础设施一体化建设机制不断健全，农村人居环境整治三年行动任务基本完成，自然村基本完成基础环境整治，全省行政村实现集中供水全覆盖，农村自来水普及率达到 92.5%，农村无害化卫生户厕普及率达到 99%，行政村实现生活垃圾收运处置体系全覆盖；通客车率和农村公路列养率均达 100%，道路基本实现硬底化；行政村通光纤和 4G 网络的比例均达到 100%。全省 16885 个需编制规划的行政村全部完成村庄规划编制，乡村面貌发生历史性变化。注重试点

引路，推进广清接合片区纳入国家城乡融合发展试验区，选定江门市中心城区产城融合示范区等7个市县、广州市黄埔区新龙镇等39个中心镇开展城乡融合发展省级试点。

城镇化发展体制机制不断完善。成立广东省城镇化工作暨城乡融合发展工作领导小组，探索推进关键领域制度改革，指导新型城镇化稳步推进。新时期国土空间规划体系加快构建，国土空间规划编制扎实推进。土地管理制度改革不断深化，扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地确权登记颁证，开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点，制定集体建设用地基准地价，推进已入市的集体经营性建设用地与国有建设用地在资本市场同地同权。健全城镇化投融资机制，政府和社会资本合作（PPP）模式逐步推广，截至2020年底，纳入全国PPP监测服务平台的项目473个，总投资额4602亿元，有力促进了城市基础设施建设。支持轨道交通、高速公路、产业园区、保障房等领域建设项目通过发行企业债券融资。城市管理执法体制逐步理顺，完成了省、市、县（市、区）三级城市管理领域大部门制改革。推进社区“一门一网式”政务服务，逐步构建“网格化管理、信息化支撑、精细化服务、法治化保障”的基层社会治理新模式。开展新型城镇化试点建设，推进广州市、东莞市等第三批共11个地区纳入国家新型城镇化综合试点，形成一批经验在全国复制推广，同时开展了省新型城镇化“2511”试点工作。

## 第二节 存在问题

在我省城镇化快速发展过程中，城乡区域发展不平衡不充分、城镇化质量不高、供需不匹配等问题仍然突出，必须高度重视并着力解决。

农业转移人口市民化质量有待进一步提升。随着乡村振兴战略的实施推进，农村居民享有的基本公共服务和权益不断增多，社会保障不断增强，部分农业转移人口落户城市意愿不强。人口净流入城市公共服务和基础设施供给压力过大，市民化成本分担机制不完善，户籍制度改革及其配套政策尚未全面落实，未落户常住人口仍无法与当地户籍人口同等享有基本公共服务。新生代外来务工人员对岗位、环境、待遇等要求较高，自愿“慢就业”现象逐渐增多。

城市群和都市圈的经济资源集聚程度与城镇化空间不相匹配。珠三角核心区的城镇化空间与沿海经济带东西两翼地区相当，但珠三角核心区经济资源集聚“过密”，资源约束趋紧，沿海经济带东西两翼地区产业集聚能力不足，资源综合利用效率不高。珠江口东西两岸地区也存在类似情况，发展不平衡呈扩大趋势。除广州都市圈、深圳都市圈外，省内其他都市圈尚处于培育期，圈内核心城市带动力不足，难以发挥优化区域生产要素配置的作用。各都市圈一体化协同治理机制尚需完善。

城市品质与美好生活的需求存在差距。高品质空间供给不

足，城市功能不完善、质量不高等问题仍然存在，适应创新发展的城市新经济空间有待培育。公共资源配置与人口转移、服务需求不匹配，部分城市人均公共服务资源不足，住房结构性供给不足，高品质医疗、教育服务过度集中于老城区，交通拥堵、停车困难成为大中小城市普遍的问题，居民管道天然气普及率不高，信息基础设施建设跟不上需求变化。超大城市中心城区人口、功能过度集中，城市安全健康风险有所上升。县城及县级市城区公共设施和服务能力短板较为突出。

**城市治理体系和治理能力现代化水平有待提升。**城市治理机制尚不健全，城市规划科学性严肃性不足，重开发建设、轻管理服务，老城新城、地上地下等空间开发管理统筹有待进一步提升，城市治理智慧化、精细化水平有待提高，基层社会治理尚需加强，高效预防和应对自然灾害、疫情险情、重大公共事件的制度体系有待进一步完善。一些城市政府债务负担过重，以地融资、以财政支撑的建设模式难以为继。行政区划调整仍未满足新型城镇化要求，财权事权不匹配、小马拉大车的问题待解决。

**城市对乡村的带动作用有待加强。**劳动力、土地、技术、人才等要素在城乡自由流动仍存在障碍，城乡统一的建设用地市场尚未建立，城乡金融资源配置相对失衡，城乡公共资源配置不尽合理，城乡基础设施一体化、基本公共服务均等化水平有待提高。

### 第三节 发展态势

我国已转向高质量发展阶段，经济长期向好的基本面没有改变，城镇化仍然是经济增长和结构变化的重要引擎。根据世界城镇化发展规律，我省城镇化已迈入增速放缓的发展后期，内外部环境和自身条件都发生了复杂而深刻的变化，城镇化呈现出一系列新的趋势性特征。

**城镇化进入平稳发展阶段。**受经济增长速度放缓、人口总量和结构变化等因素影响，我省城镇化经过快速发展后逐步转向平稳发展，进入平台期，城镇人口规模也将逐渐达峰。更多农业转移人口在城镇安居乐业、平等分享城市发展成果，逐步实现均衡发展和共同富裕的需求更为迫切。

**城镇化格局渐趋稳定成熟。**顺应向海发展趋势，我省将沿海经济带作为全省经济发展的主战场，产业和人口向珠三角城市群和沿海经济带各市进一步集聚，城市发展动力从要素驱动转向消费和创新驱动，更加依赖于人力资源尤其是人才的集聚，珠三角城市群、五大都市圈和中心城市日益成为承载人口和经济的主要空间形式。城镇发展分化态势更加明显，部分中小城市及小城镇人口规模趋向收缩。

**城市发展方式加快转型。**人民群众对美好生活的新期待要求城市在公共服务、生态环境和健康安全等方面提供高品质供给，推动城市发展从经济导向向生产生活生态多元化转变。城镇开发

边界趋于稳定，城市建设方式将由增量扩张转向存量挖潜，资源环境约束日益强化，碳排放达峰后稳中有降，推动城市生产生活方式加快绿色低碳转型。城市空间结构、生产方式、组织形态和运行机制发生深刻变革，迫切需要提高城市治理能力。

**城乡融合发展步伐加快。**乡村资源资产价值日趋显化、融入市场的条件更加成熟，城乡发展优势互补、一体化建设基础日益坚实，城乡资源要素合作经营日益增长，城市人才、工商资本及金融资本入乡投资发展成为常态，城市居民入乡消费趋于普遍，城乡产业协同发展和农村一二三产业融合发展趋势更加明显，经过努力城乡发展差距和居民生活水平差距呈缩小趋势。

与此同时，我省城镇化外部环境不稳定性明显增加。新冠肺炎疫情影响仍在持续，全球经济衰退、逆全球化抬头使经济发展的不确定性增强，经济增速放缓将对我省城镇化发展产生较大影响。新一轮科技革命和产业变革深入发展，产业链供应链重塑和新经济发展将改变城市产业结构和就业结构，进而影响我省人口流向和城镇化发展格局。未来我省应立足基本省情，顺应城镇化发展规律和阶段性特征，适应外部环境变化带来的深刻影响，准确识变、科学应变、主动求变，推动新型城镇化实现高质量发展。

## 第二章 总体要求

立足省情、遵循规律，科学确定未来一段时期我省推动新型城镇化发展的战略要求和总体部署，以高质量的城镇化推动经济社会高质量发展，坚定不移走中国特色新型城镇化道路，顺利开启全面建设社会主义现代化新征程。

### 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，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，紧抓粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区建设的重大机遇，贯彻新发展理念，以推进城镇化高质量发展为主题，以转变城市发展方式为主线，以体制机制改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，深入实施以人为核心的新型城镇化战略，促进农业转移人口全面融入城市，优化城镇空间布局和形态，完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系，推进城市健康宜居安全发展，推进城市治理体系和治理能力现代化，推进城乡融合发展，努力把我省建设成为向世界展示高质量城镇化发展的重要窗口，为支撑全省打造新发展格局的战略支点提供强劲持久动力，推动我省在全面建设社会主义现代化

国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌。

## 第二节 基本原则

推动新型城镇化高质量发展，必须遵循以下基本原则。

**遵循规律，立足省情。**遵循城镇化发展规律，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，以区域主体功能为引领，推动珠三角地区、沿海经济带、北部生态发展区差异化发展，把城市群和中心城市打造成为我省城镇化高质量发展的动力源，以城镇化推进区域协调发展。

**以人为本，全面发展。**坚持以人为核心，坚持共同富裕方向，坚持人民城市人民建，人民城市为人民，着力提高人口素质和农业转移人口市民化质量，加快实现基本公共服务全面均等覆盖常住人口，不断提升城市宜居宜业水平，不断增强人民获得感幸福感安全感，促进人的全面发展，使全体人民共享城镇化发展成果。

**品质提升，健康安全。**全面贯彻新发展理念，开展新型城市建设，着力改善城市人居环境，推动创新成为城市发展主动力，推进城市智慧化、数字化建设，推进城市低碳生态建设，传承岭南特色文化，增强城市系统免疫能力，全面提升城市功能品质，建设成为人民美好生活的空间载体。

**改革创新，与时俱进。**紧跟时代步伐，坚定不移推进重点领域和关键环节改革，坚决破除制约城镇化高质量发展的体制机制

障碍，稳妥把握改革时序节奏，充分考虑区域差异，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动改革取得实质性突破，持续增强发展动力和活力。

**工农互促、城乡互补。**统筹推进新型城镇化战略与乡村振兴战略，坚持城镇化与工业化、信息化、农业现代化相互协调、良性互动，构建城乡要素平等交换、双向流动和公共资源合理配置的体制机制，促进城乡产业融合发展，发挥城市对乡村的辐射带动作用，乡村对城市的支撑保障作用，不断缩小城乡发展差距和居民生活水平差距。

**系统谋划、统筹推进。**坚持系统性、全局性、整体性观念，树立全周期管理意识，根据资源环境承载能力，统筹空间布局、产业结构、人口规模，统筹经济、生活、生态、安全需要，统筹规划、建设、管理各环节，调整功能、控制规模、优化结构、提升质量，增强城市可持续发展能力，全面提高城镇化发展质量。

### 第三节 发展目标

到 2035 年，广东将基本实现新型城镇化，全省常住人口城镇化率达到 82%，城镇常住人口 11000 万人，城镇化发展方式全面转型、发展质量全面提升，城镇化空间布局和形态全面优化，城市功能品质全面完善，新型城乡关系全面建立，人的全面发展在新型城镇化进程中得到充分彰显。

——**农业转移人口全面融入城市。**户籍制度改革基本完成，

除个别超大城市中心城区外的城市落户限制全面取消，以经常居住地登记户口制度全面落实。新型人口管理服务制度全面建立，实现城镇基本公共服务常住人口全面均等覆盖，农业转移人口融入城市能力显著提升，形成本外融合的社会包容氛围。

——多层次城镇化发展格局更加成熟定型。珠三角世界级城市群核心引领作用全面提升，五大现代化都市圈全面建成、融合发展，大中小城市和小城镇协调发展，城市规模结构更加合理，疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局全面形成，公共资源在各级各类城市的配置更加合理，“12312”交通圈<sup>①</sup>基本形成，城市综合承载能力显著增强。

——现代化城市体系基本建成。各类城市功能品质更加完善，创新活力迸发，运行智慧高效，岭南特色彰显，生态环境质量显著改善，抵御风险冲击能力大幅增强，形成广州、深圳两个具有全球影响力的现代化国际大都市，宜居、创新、智慧、绿色、人文成为城市普遍特征，城市发展更加健康安全、富有活力、各具特色，普遍建成美丽城市，成为人民享受美好生活的幸福家园。

——城市治理现代化水平显著提升。城市治理科学化精细化智能化程度显著提升，统一规划体系全面建立，精明增长、集约高效的治理方式基本形成，共建共治共享的社会治理新格局

---

<sup>①</sup> “12312”交通圈：珠三角地区内部主要城市间1小时通达、珠三角地区与粤东粤西粤北地区2小时通达、与国内及东南亚主要城市3小时通达、与全球主要城市12小时左右通达。

普遍形成，城市发展资金保障机制更加完善，行政管理服务质量和效率显著提高。

——城乡全面融合发展基本实现。城乡要素双向自由流动的制度性通道全面打通，城乡基本公共服务均等化和基础设施一体化基本实现，城乡产业发展趋于协调，农业农村现代化基本实现，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小。

锚定 2035 年基本实现新型城镇化目标，着眼广东新发展阶段总定位总目标，围绕以人为核心的新型城镇化战略，综合研判未来发展趋势和条件，我省“十四五”时期新型城镇化发展努力实现如下目标：全省持续保持和增加人口红利，人口与产业、公共服务、社会就业实现良性互动，以人为核心的城镇化质量明显提高，城市群、都市圈和中心城市人口及经济承载能力进一步提升，城市生活更方便、更美好、更安全，城市治理能力和治理水平实现新跃升，社会治理体系更加完善，城乡融合发展体制机制基本建立，到 2025 年，常住人口城镇化率达到 77%，城镇常住人口 10150 万人，城乡居民人均可支配收入比控制在 2.3 左右。

表 2-1 广东省新型城镇化发展指标体系

类别	指标	单位	2020 年	2025 年	2035 年	属性	
城镇化水平	1. 常住人口城镇化率	%	74.15	77	82	预期性	
	其中：珠三角	%	87.2	88.3	90.5	预期性	
	粤东	%	60.6	63	70.5	预期性	
	粤西	%	46.2	53.5	63	预期性	
	粤北	%	51.6	55.5	66	预期性	
城市服务	2. 城镇基础教育千人学位数	幼儿园	位	40	>40	40-55	预期性
		小学	位	80	>80	>80	预期性
		初中	位	40	>40	>40	预期性
	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	%	69.5	80	85	预期性	
	4. 每万人拥有公共文化设施面积	平方米	1299	1306	1500	预期性	
	5. 每千人拥有医疗卫生机构床位数	张	4.48	6	8	预期性	
	6. 每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数	位	2	5.5	8	预期性	
	7. 养老机构护理型床位占比	%	40.5	55	80	预期性	
	8. 城镇累计新增就业人数	万人	[717.25]	[550]	[1100]	预期性	
	9. 外来务工人员新享有城镇保障性住房	万套	[28.12]	[33]	[43]	预期性	
	10. 公共交通占机动化分担率	珠三角	%	41.6*	50	>50	预期性
		粤东西北	%		25	>25	
11. 5G 网络用户普及率	%	15	80	100	预期性		
12. 城镇每百户拥有的社区综合服务设施面积	平方米	——	32	>32	预期性		

类别	指 标	单位	2020 年	2025 年	2035 年	属性
城市环境	13. 城市生活污水集中收集率	%	67.22	70	——	预期性
	14. 城市生活垃圾无害化处理率	%	99.95	99.95	100	预期性
	15. 城市建成区绿化覆盖率	%	43.49	45	48	预期性
	16. 地级及以上城市空气质量优良天数比率	%	92.5	按国家核定目标执行		约束性
城乡融合	17. 城乡居民人均可支配收入比	——	2.50	2.30	1.90	预期性
	18. 城乡基本医疗保险参保率	%	98	98	98	预期性
	19. 衔接高速公路和国省道的农村公路路段技术水平达三级及以上比例	%	——	100	100	预期性
	20. 垃圾收运体系覆盖的自然村比例	%	99.82	100	100	预期性
	21. 农村生活污水治理率	%	42.2	60	按国家核定目标执行	预期性

注：1. 带 [ ] 指标值为累计值，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。

2. 带 \* 指标数据为 2020 年初步数据，后续将根据核定情况调整。

### 第三章 提高市民化质量 促进农业转移人口全面融入城市

以深化改革户籍制度和基本公共服务提供机制为重点，完善配套政策体系，推进城镇基本公共服务全面均等覆盖常住人口，推动以农业转移人口为主的外来常住人口在城镇安居乐业、平等分享城市发展成果，切实提高市民化质量。

## 第一节 全面深化户籍制度改革

坚持尊重意愿、存量优先、循序渐进原则，统筹推进户籍制度改革，进一步提升人口管理服务质量和效率，让有意愿、有能力在城市落户的外来常住人口能落尽落，逐步实现人口自由流动和迁徙。

**全面放开放宽落户限制。**调整完善广州、深圳两个超大城市的落户政策，建立健全积分落户年度指标逐年增长机制，及时调整对社会有特殊贡献的护理人员、环卫工人、技术工人等普通群体的落户指标；精简落户积分项目，确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例；鼓励取消年度落户名额限制，鼓励中心城区与郊区新区采取差别化落户政策。全面放宽特大城市和 I 型大城市落户限制，将落户条件中对参加城镇社会保险的年限要求由不超过 5 年进一步放宽到 3 年以下。全面取消城区常住人口 300 万以下的 II 型大城市和中小城市的落户限制，确保外来常住人口落户标准一视同仁。在除广州、深圳外的珠三角城市率先探索户籍准入年限同城化累计互认。支持粤东粤西粤北城市特别是人口机械增长率为负的地市探索符合条件的返乡就业创业人员在原籍地或就业、创业地落户，有序引导本地乡村居民就地就近进城落户。

**推动居住证制度扩面提质。**加强广州、深圳、佛山、东莞等城市居住登记和居住证发放管理，提高居住证申领、签注便利

度，推动城市群、都市圈内部居住证互认。提高居住证含金量，扩大居住证附加的城镇义务教育、住房保障等服务范围并提高服务标准，逐步实现居住证持有者、城中（郊）村居民在公共服务上与当地城镇居民同等待遇。按国家部署探索建立居住证与身份证功能衔接并轨，逐步实现身份证承载居住证功能。

**探索建立新型人口管理制度。**建设户籍迁移协同平台，推动户籍管理政务服务“跨省通办”“省内通办”。试行以经常居住地登记户口制度，建立实有人口信息登记统计制度，完善人口动态采集更新机制，建设完善覆盖全省实际居住人口的人口基础信息库。在城乡融合发展改革的试点地区，探索建立更为宽松的城乡人口有序流动管理机制。到2035年，全面取消除个别超大城市中心城区外的城市落户限制，基本实现人口自由落户。

## **第二节 推动城镇基本公共服务全面均等覆盖常住人口**

适应人口集聚和流动规律，发挥政府在基本公共服务供给保障中的主体作用，以就业创业、子女教育、医疗卫生、社会保险、住房保障为重点，推动公共资源按照常住人口规模配置，实现城镇基本公共服务常住人口全面均等覆盖。

**多渠道促进就业创业。**广州、深圳、佛山、东莞等人口吸引力强的城市持续创造更多更高质量的就业机会，大力发展信息、科技、共享、旅游、教育、健康、养老、社区社会组织等新业态，拓展外来务工人员就业新领域。推进沿海经济带东西两翼城

市加快产业布局调整，强化促消费、扩内需政策扶持，发展商业商贸、加工物流、乡村旅游、健康养生等产业，带动提升吸纳外来务工人员就业能力。推动农业转移人口与城镇户籍劳动者享有公平的就业机会、职业发展机会。因地制宜发展零工市场或劳务市场，搭建企业用工余缺调剂平台，支持外来务工人员从事直播销售、网约配送等新就业形态增加收入。加强外来务工人员创业服务能力建设，制定返乡人员创业扶持政策，鼓励多样化创业。

**提高随迁子女的教育服务保障水平。**强化流入地政府责任，以公办学校为主将随迁子女全部纳入流入地义务教育保障范围。加大珠三角核心区、粤东粤西粤北城市中心城区和县城等人口流入地区的教育资源供给。科学测算学位需求，加快新建、改扩建一批幼儿园和中小学校，确保满足适龄儿童少年入学需求。逐步将外来常住人口纳入流入地中等职业教育、高中教育、普惠性学前教育保障范围。健全以居住证为主要依据的随迁子女入学政策，完善随迁子女异地升学考试制度，探索建立以本地学籍、居住年限、连续接受教育年限等为依据的中高考报考制度，全面保障随迁子女享有平等教育权利。

**完善医疗卫生服务和基本医疗保障制度。**统筹不同类型、层级的医疗卫生资源的数量和布局，形成与常住人口健康需求相匹配的医疗卫生服务体系。根据常住人口规模配置城镇基本医疗卫生服务资源，引导大城市医疗资源向外来常住人口集中区扩展。保障外来务工人员依法随用人单位参加职工医保并享受相应待

遇，参加居民医保的居住证持有人按本地居民同等标准缴费和享受待遇。稳步推进基本医疗保险省级统筹，完善基本医疗保险异地就医医疗费用直接结算制度。

**加快健全覆盖全民的社会保障体系。**推进外来务工人员与城镇职工依法平等参加社会保险并享受相关待遇。加大基本养老保险参保扩面力度，推进农业转移人口等重点人群纳入基本养老保险体系。巩固完善企业职工养老保险和工伤保险基金省级统筹，加快推动实现失业保险基金省级统筹和城乡居保基金省级管理。推动临时救助制度覆盖所有常住人口，符合条件的外来务工人员可以在居住地申请最低生活保障。健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。

**加大住房保障力度。**将外来务工人员完全纳入城镇住房保障体系，进一步扩大公租房、保障性租赁住房、租赁补贴和住房公积金对外来务工人员覆盖范围。引导广州、深圳、珠海、佛山、东莞等人口净流入量多、需求量大的城市，逐步将新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员纳入住房保障范围。将居住年限和社保缴纳年限作为申请保障性租赁住房、住房租赁补贴的主要条件，确保外来务工人员与本地户籍居民在申请条件和审核流程等方面一视同仁，优先保障举家迁徙外来务工人员的住房需求。结合旧城改造、城中村改造和新城新区开发，建设交通便捷、配套完善的公租房、保障性租赁住房。提升城乡结合部的外来务工人员集中居住区配套设施水平，改善企业集体宿舍等居住

条件。允许外来务工人员经常在居住地缴纳和领取住房公积金。

### 第三节 提高农业转移人口融入城市能力

提升农业转移人口技能素质，创造机会均等、权利共享和公平竞争的制度环境，塑造开放包容的城市文化，促进农业转移人口更好地融入城市发展。

**加强劳动技能培训。**统筹发挥政府、企业、学校等作用，强化农业转移人口职业技能培训和职业教育，提高其在城市稳定就业能力。深入实施“粤菜师傅”“广东技工”“南粤家政”工程，积极开展定向定岗培训、急需紧缺职业专项培训、职业转换培训和创业培训，加快构建广东特色现代职业教育体系。统筹各级各类职业技能培训资金，持续开展广东省新生代产业工人骨干培养发展计划，每年资助1万名在粤务工青年参加“学历+技能”再教育。聚焦用工矛盾突出行业，强化企业在外来务工人员岗位技能培训中的主体作用，鼓励大中型企业建立职业技能等级自主培训评价组织，开展岗前培训、学徒制培训和岗位技能提升培训。建立健全职业技能等级与薪资待遇挂钩机制。推动职业院校（含技工学校）强化校企合作，提高职业院校课程设置与市场需求的契合度，加快培育“教师+技师”等双师型师资队伍，推进公办职业院校混合所有制改革。扩大职业院校面向农业转移人口的招生规模，逐步完善通过技能水平测试等方式对农业转移人口进行学历教育学分认定机制。深化本科层次职业教育试

点，深化职普融通，实现职业技术教育与普通教育双向互认、纵向流动。强化外来务工人员职业道德培育，传承和培育南粤工匠精神。

**加强人文关怀。**在人口集中流入地建立外来人口管理服务机构，推动广州、深圳、佛山、东莞等城市推广建立以社区服务站为主体的外来常住人口综合服务管理平台。发挥工会、妇联、共青团及志愿者组织等各类社会组织作用，广泛开展各种关爱外来务工人员的宣传教育活动和交流培训活动，帮助外来务工人员及其随迁家属尽快适应城市生活。健全外来务工人员劳动权益保护机制，引导法律援助机构为外来务工人员提供劳动报酬、社保待遇、工伤赔偿等法律援助服务。鼓励用工单位主动关心解决外来务工人员居住生活等方面困难。在外来务工人员集中的开发区和工业园区建设公共文化体育空间，丰富外来务工人员的业余生活。关心新生代外来务工人员的精神文化需求，探索引进专业社工和社区社会组织提供心理咨询等服务。鼓励用现代企业文化推动外来务工人员向现代产业工人的转型，促进外来务工人员与企业共同发展。

**提高社会参与水平。**提高各级党代会代表、人大代表、政协委员中外来务工人员的比例，积极引导外来务工人员参加党组织、工会和社会组织，引导外来务工人员有序参政议政和参加社会管理。依托社区居委会引导外来常住人口参与社区各类活动，支持加入社区志愿者队伍，积极探索规划听证会、公众咨询会、

社区评议会、民情恳谈会、网上论坛等有效形式，引导外来常住人口理性、合法地表达自己的诉求，提高自我管理、自我约束的能力。

#### 第四节 深化市民化配套政策

完善市民化财政资金安排、城镇新增建设用地规模与吸纳落户数量挂钩政策，提高人口流入地政府吸纳外来人口落户的积极性。

**完善财政转移支付与吸纳落户数量挂钩机制。**用好财政农业转移人口市民化奖励资金，参照中央财政安排，加大转移支付力度，对吸纳跨省和省内跨市流动农业转移人口较多的地区给予倾斜支持。深入贯彻中央预算内投资和中央财政专项转移支付安排向吸纳农业转移人口落户多的城市倾斜的政策，建立财政性建设资金对吸纳落户较多城市的基础设施投资补助机制，省财政重点支持保障性住房建设，以及市政公用设施、公共服务设施、环境基础设施的建设运行维护。鼓励珠三角发达地区城市根据外来常住人口数量规模，加大支出结构调整力度，依靠自有财力为外来常住人口提供与当地户籍人口均等的基本公共服务。建立健全农业转移人口市民化成本分担机制及配套政策，推动实现多主体参与成本分担。

**健全“人地挂钩”机制。**采取规划总量调控等方式，加快构建科学合理的人地挂钩机制和政策。省级、市级国土空间规划

的编制和修订，要充分考虑人口规模因素特别是进城落户人口数量，科学测算和合理安排城镇新增建设用地规模。依据国土空间规划和各市县上一年度进城落户人口数量，合理增加外来常住人口配套的城镇住房、教育卫生、公共文化体育等方面的用地供给。统筹考虑人口流入流出地用地需求，在全省范围内开展拆旧复垦指标交易。

维护进城落户农民的农村权益。建立进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权维护保障机制和市场化退出机制，积极引导和支持进城落户农民依法自愿有偿转让相关权益，农民自愿退出农村“三权”应依法获得合理补偿，不得以退出上述权益作为农民进城落户的条件。

## 专栏1 农业转移人口全面融入城市行动计划

### 一、深化户籍制度改革计划

到2025年，除超大、特大城市中心城区外，省内城市基本取消落户限制，珠三角城市群率先探索实行户籍准入年限同城化累计互认；建成以公民身份证为基础标识的全省人口基础信息库，逐步实现以经常居住地登记户口。

### 二、职业技能提升计划

1. “粤菜师傅”工程。采取线上培训、送技下乡、工学结合等多种形式，高质量规范开展“粤菜师傅”培训。高水平办好“粤菜师傅”技能大赛，名厨名店名菜评选等“粤菜师傅”主题活动。到2025年，全省开展“粤菜师傅”培训20万人次，带动60万人以上实现就业创业。

2. “广东技工”工程。实施服务现代产业发展、技工教育大发展、职业技能提升、创新评价激励机制先导、技能菁英培育成长、技能就业创业、工匠精神培育弘扬等七大行动。到2025年，“广东技工”规模更加宏大、结构更加优良、年龄梯队更加完善、技术技能更加精湛，技能劳动者占就业人员总量的比例居全国前列，高技能人才占技能人才比例达40%以上。

3. “南粤家政”工程。实施母婴服务、居家服务、养老服务、医护服务四大项目，推动建设培养示范、综合服务、交流合作、行业发展四大平台。到2025年，全省开展家政职业技能培训115万人次以上，促进230万人次以上稳定和新增就业创业；员工制家政企业占比显著提高；扶持建设一批家政产业园、龙头企业和基层家政服务站。

### 三、融合行动计划

1. 工作融合。根据企业需求对农业转移人口开展岗位技能培训；推动企业依法建立工会组织，把农业转移人口组织到工会中；开展工资支付专项检查活动、法律援助维权服务行动，建立完善省际、城际间和市内农业转移人口维权联动机制。

2. **生活融合。**以社区为纽带，促进农业转移人口融入城市，每年创建不少于100个来粤融合社区试点，实施“五个一”工程，创建一个融合社区工作站、一个来粤人员议事平台、一支来粤人员志愿者服务队、一所来粤人员融合学堂、一个来粤人员党支部。
3. **服务融合。**按照基本公共服务均等化的要求，将劳动就业、公共卫生、住房保障、社会保障、计划生育、安置帮教、法律援助等社区服务项目向农业转移人口覆盖。
4. **文化融合。**将农业转移人口作为公共文化服务体系的重要服务对象之一，推动企业和社区举办各种文化活动，实现农业转移人口与城市居民享受无差别的公共文化服务，加快融入城市文化生活。

## 第四章 优化城镇化发展格局 构建高质量发展动力系统

优化“一群五圈”城镇空间格局，着力增强中心城市和城市群、都市圈经济和人口承载能力及资源优化配置等核心功能，促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展，加快形成中心城市辐射都市圈、都市圈引领城市群、城市群带动区域高质量发展的空间增长动力新机制。

### 第一节 加快建设珠三角世界级城市群

突出创新驱动、示范带动，提升珠三角城市群配置全球要素和创新策源能力，建设全球科技创新高地、世界级产业集群和开放合作高端平台，打造高质量发展的典范，全面建成具有国际影响力和竞争力的世界级城市群。



图1 广东省城镇化发展格局示意图

优化城市群内部发展格局。坚持极点带动，发挥广州、深圳“双核”驱动、双城联动作用，强化珠海作为珠江口西岸核心城市定位，不断提升佛山、东莞等特大城市发展能级，强化惠州、中山、江门、肇庆等节点城市与核心城市的互动合作，带动周边特色城镇发展，加快形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群结构。稳步推进珠三角地区产业、交通、营商环境、社会治理、生态环境、基本公共服务深度一体化。促进要素资源在珠江口东西两岸合理流动和优化配置，推动珠江口东岸深化创新发展，加快建设现代化产业体系，实现动能转换升级；引导人口、产业、资金、技术等资源要素向西岸流动，提升珠江口西岸要素聚集能力，做强先进装备制造业等主导产业，进一步提升产业发展水平。加快以高速铁路、城际铁路和高等级公路为主的快速交

通网络与港口群和机场群建设，构建区域经济发展轴带，促进主要城市间高效连接和珠江口东西两岸融合互动发展。深化各市在教育、文化、旅游、体育、社会保障等领域的合作，共同建设公共服务优质、宜居宜业宜游的优质生活圈，打造成为世界级旅游目的地。

**建设全球科技创新高地。**加强创新基础能力建设，积极推进重要科研机构、重大创新平台在珠三角布局，加强交叉研究平台和前沿学科建设。强化关键核心技术攻关，努力突破关键核心技术，抢占科技竞争和未来发展制高点。以河套深港科技创新合作区深圳园区、横琴粤澳深度合作区、广州创新合作区等创新平台建设为着力点，依托广深港、广珠澳科技创新走廊，推动平台间要素流动畅通、科技设施联通、创新链条融通，加强与香港、澳门创新资源协同融合，携手港澳共建大湾区国际科技创新中心。加快推进大湾区综合性国家科学中心建设，推动广州南沙科学城、深圳光明科学城、东莞松山湖科学城建设，打造一批高水平科技创新载体和平台，推动重大科技基础设施落地建设和运转，建设国际一流的重大科技基础设施集群。优化区域创新生态，充分发挥粤港澳大湾区（广东）人才港的聚才效应，集聚具有国际先进水平的顶级科学家和高层次人才。

**构建高质量现代产业体系。**全面推进珠三角与香港、澳门产业优势互补、紧密协作、联动发展，加快构建以科技创新为支撑、先进制造业为主体、现代服务业及现代农业配套完善的现代

产业体系。做大做强先进制造业，以智能制造为主攻方向，着力打造珠江口东岸具有全球影响力、竞争力的电子信息产业集群和珠江口西岸具备国际竞争力的先进装备制造业基地，增强制造业核心竞争力。大力发展现代服务业，加快建设以广州、深圳为核心的现代服务经济中心，携手港澳建设国际金融枢纽，着力提升生产性服务业价值水平，加快构建优质生活服务供给体系。突出海洋高端装备制造、海洋生物、海洋可再生能源等海洋特色产业，大力发展海洋经济。

**强化珠三角城市群辐射带动作用。**推动珠三角地区通过产业协同化、交通网络化、服务高端化，辐射带动东西两翼地区和北部生态发展区发展。加强创新资源、创新市场对接，促进科技创新资源有序流动，支持珠三角优势企业参与东西两翼地区和北部生态发展区重大产业项目建设。推进深汕特别合作区、广清经济特别合作区、广梅产业园、深河产业共建示范区、莞韶产业园等城镇化和区域发展平台建设，深化产业协同共建。加快建设珠三角连通东西两翼地区和北部生态发展区快速大通道。以教育、卫生等民生事业为重点，全面推进城乡区域基本公共服务均等化。

**加快形成全面开放格局。**携手港澳有力有序推进粤港澳大湾区建设。深化与港澳全面务实合作，加快建立与国际高标准投资和贸易规则相适应的制度规则，打造国际一流营商环境。进一步落实与港澳 CEPA 系列协议，推进投资便利化、贸易自由化和人员货物往来便捷化，建设一体化市场环境。携手港澳共同参与

“一带一路”建设，深化与相关国家和地区基础设施互联互通、经贸合作及人文交流，打造“一带一路”建设重要支撑区。加强与世界主要经济体联系，吸引发达国家先进制造业、现代服务业和战略性新兴产业投资，吸引跨国公司总部和国际组织总部落户大湾区，加快引进国际先进技术、管理经验和高素质人才，支持跨国公司在大湾区设立全球研发中心、实验室和开放式创新平台，提升全球资源的配置能力。携手港澳扩大国际市场，全面参与国际经济合作，打造具有国际影响力与全球竞争力的全面开放合作高地。

## 第二节 构建现代化都市圈体系

培育壮大广州、深圳、珠江口西岸、汕潮揭、湛茂五大现代化都市圈，推进都市圈产业专业化分工协作、基础设施一体化、公共服务共建共享、生态环境共保共治，为促进全省经济转型升级和区域协调发展提供重要支撑。

优化提升广州都市圈<sup>②</sup>。发挥广州主核心、佛山副核心的引领带动作用，加快推进广佛同城化，强强联合共建国际化都会区，深入推进广清一体化，联动肇庆、清远、云浮、韶关“内融外联”，打造具有全球影响力的现代化都市圈建设典范。推动广州、佛山产业高端化发展，夯实肇清云韶制造业发展基础，实

---

<sup>②</sup> 广州都市圈范围包括广州、佛山全域，肇庆端州区、鼎湖区（含新区）、高要区、高新区、四会市，清远清城区、清新区、佛冈县，有关任务举措涵盖清远英德市和云浮、韶关都市区部分。

现产业协同联动和有序转移承接。构建以广佛为核心的高速铁路通道及城际铁路网络布局，推动都市圈轨道交通一体化运营管理。完成白云国际机场三期扩建工程，新建珠三角枢纽机场，提升广州国际航空枢纽竞争力。以广州港为龙头建设国际航运枢纽，增强国际航运综合服务能力。鼓励广佛人才、技术等要素向肇清云韶流动和配置。依托现有高等教育资源，支持广州与其他五市结合当地主导产业建设特色大学和应用型本科院校。支持广州与其他五市的医疗单位共建共管，推动优质医疗资源在都市圈范围内共享。联合开展西江、北江、珠江流域上下游及交界河涌水环境评估和修复。

**做优做强深圳都市圈<sup>③</sup>**。积极发挥深圳中心城市核心引擎功能，强化东莞的战略支撑作用，推动深莞惠一体化发展，推进河源、汕尾主动承接中心城市功能疏解、产业资源外溢、社会服务延伸，打造具有全球影响力的国际化、现代化和创新型都市圈。充分发挥珠江口东岸高端电子信息产业基础和配套优势，促进产业链上下游深度合作，联合构建以高端电子信息为主导的科技创新产业体系。加快光明科学城、松山湖科学城联动发展，推进大湾区综合性国家科学中心先行启动区建设。以海洋科技创新为引领，合作发展现代海洋产业。织密深莞惠轨道交通网，加快河源、汕尾高铁建设，探索都市圈轨道交通一体化运营管理。以深圳机

---

<sup>③</sup> 深圳都市圈范围包括深圳、东莞、惠州全域和深汕特别合作区，有关任务举措涵盖河源都市区和汕尾都市区、海丰县、陆丰市。

场为主枢纽，联动惠州平潭机场，建立协同联动的国际航空枢纽。优化港口群功能布局，推进都市圈港口统筹发展。规划建设东江流域水安全保障提升工程、深汕合作区供水工程和深圳市新丰江水库引水工程，增强都市圈供水安全保障能力。在跨界区域开展基础教育联合办学试点，深莞、深惠探索共建九年一贯制学校并共享学位。探索推进各类社会保险跨地区转移使用，在部分跨界片区率先开展社保同城化试点。完善东江沿岸各市环境保护联动机制，实施东江污染物排放总量控制，联合保护东江水质稳定优良。

培育珠江口西岸都市圈<sup>④</sup>。以珠海为核心加快推动珠中江协同发展，联动阳江协同建设粤港澳大湾区辐射带动粤西地区发展重要增长极。做优做强家电、家具建材、特色食品等优势传统产业，以海工装备、智能装备等先进装备制造业为核心，推动珠中江阳加强产业协作，建立区域产业协同创新体系，规划建设粤港澳大湾区（珠西）高端产业集聚发展区、珠海—江门大型产业园区，打造具有全球影响力的先进装备制造基地。支持四市联合推动“海洋—海岛—海岸”旅游立体式开发，大力发展以滨海旅游为特色的海洋产业。统筹珠江口西岸综合交通枢纽规划布局，加强港口分工协作。将珠海机场建设成为地区性枢纽机场。加快珠江口西岸高铁、城际铁路建设，构建完善的都市圈轨道交通网络。提升珠海核心城市公共服务设施供给能力，积极开展优

---

<sup>④</sup> 珠江口西岸都市圈范围包括珠海、中山、江门、阳江四市。

质基础教育跨区域交流，推动高端医疗卫生资源统筹布局，提升都市圈整体医疗服务水平。面向港澳，鼓励珠海、中山、江门、阳江建设多样化、一体化养老服务体系。加快推动都市圈社会保障政策“软联动”，推进社会保障体系一体化建设。加快建设珠中江供水一体化工程。加强北部山林和南部海洋生态系统共保共育，协同开发保护天露山生态资源和西岸海洋海岛岸线资源。

**培育汕潮揭都市圈<sup>⑤</sup>**。强化汕头省域副中心城市和沿海经济带重要发展极功能定位，以汕头为中心、以汕潮揭临港空铁经济合作区等战略平台为重点，大力推进汕潮揭同城化发展，联动梅州都市区加快发展，打造链接粤闽浙沿海城市群与粤港澳大湾区的战略枢纽。加快汕头跨境电子商务综合试验区建设，推动国际贸易数字化与产业数字化融合创新，积极培育以金融服务为主的现代服务业，大力发展港口物流、海工装备、石化仓储等海洋经济，推动传统优势产业转型升级高质量发展。加快粤东城际铁路网建设，构建以轨道交通为骨干的通勤圈。强化汕头全国性综合交通枢纽功能，以汕头为核心，加强沿海及梅州、赣南方向的快速交通联系。支持汕潮揭城市（镇）开行城际公交。推进揭阳潮汕国际机场扩容升级和梅州梅县机场迁建，提升粤东航空枢纽服务能力。整合汕潮揭港口资源，形成“一主二重”<sup>⑥</sup>的海港群

---

<sup>⑤</sup> 汕潮揭都市圈范围包括汕头、潮州、揭阳三市全域，梅州都市区为联动发展区。

<sup>⑥</sup> 一主：汕头港建设国家沿海主要港口；二重：潮州港、揭阳港建设广东沿海地区性重要港口。

一体化发展格局，强化与梅州无水港联动发展，推动与厦漳泉区域合作。加快推进汕潮揭三市水系连通和水库联合调度，谋划推进粤东地区水资源优化配置工程，提高供水保障能力。发挥广东以色列理工学院、汕头大学和韩山师范学院的外溢效应，提升区域高等教育水平。支持汕头建设区域医疗中心，探索建立都市圈医疗联合体。以深化练江流域水环境治理为典型，推进都市圈内环境联防联治，建设大汕头湾区海岸带保护与利用综合示范区。

**培育湛茂都市圈<sup>⑦</sup>**。强化湛江省域副中心城市和沿海经济带重要发展极功能定位，以湛江为中心，以湛茂空港经济区建设为重点推动湛茂一体化发展，全方位参与北部湾城市群建设，积极融入“一带一路”倡议和粤港澳大湾区、深圳中国特色社会主义先行示范区、海南自由贸易港等国家重大发展战略，打造服务重大战略高质量发展区。统筹湛江、茂名石化和钢铁制造业产业，拓展石化精深加工和钢铁制造全产业链，共建世界级绿色石化产业集群和现代化绿色钢铁生产基地。立足国家海洋经济发展示范区，大力发展特色海洋经济。提升湛江全国性综合交通枢纽功能，加快高速铁路和客运枢纽建设，加快推进湛江机场高速一期、沈海高速茂名至湛江段改扩建等高速公路建设，建设畅通一体的高快速路网。加快推进湛江机场迁建工程，积极拓展航空服务和航空业务。统筹湛茂港航设施规划建设，扩大港口开放，加

---

<sup>⑦</sup> 湛茂都市圈范围包括湛江、茂名两市。

强分工协作，打造大西南地区出海主通道。推进环北部湾广东水资源配置工程建设，形成区域江库连通、相互补给、联合调度的多层次供水网络。建设现代职业教育体系，打造华南地区技工人才培训基地。整合湛茂都市圈优质医疗资源，建设北部湾医疗中心。协同保护雷州半岛及大海陵湾区、水东湾区海洋生态环境，推动陆海环境联防联治。

**推动五大都市圈融合发展。**加强跨都市圈合作，破除制约各类资源要素在城市间、都市圈间自由流动和高效配置的体制机制障碍，共建五大都市圈融合发展格局，推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。以粤港澳大湾区建设为纲，充分发挥好跨江通道作用，加快推进广州、深圳、珠江口西岸三大都市圈市场规则、基础设施、公共服务、产业平台、生态保护等全方位对接，实现深度融合、共建共享，推动珠三角核心区优化发展，带动环珠三角城市“融湾”发展，做优做大珠三角城市群。强化汕潮揭、湛茂都市圈与广州、深圳、珠江口西岸三大都市圈互动，促进设施互联、功能对接、产业互补、生态共保和市场共享，积极融入粤港澳大湾区建设，引领东西两翼地区加快发展。五大都市圈携手共筑北部环形生态屏障和粤港澳大湾区外围生态屏障，协同推进海洋开发与保护，共建南部海洋生态保护链，构建“中心引领、环珠崛起、两极腾飞、绿屏拱卫、蓝色拓展、全域美丽”的全省空间发展格局。

### 第三节 推动中心城市打造全省发展核心引擎

充分发挥广州、深圳国家级中心城市的核心引领带动作用，积极培育珠海、汕头、湛江省域副中心城市和佛山、东莞省级经济中心城市，集聚整合高端资源要素，全面提升国际化、现代化水平，引领全省高质量发展。

支持深圳建设先行示范区和全球标杆城市。围绕高质量发展高地、法治城市示范、城市文明典范、民生幸福标杆、可持续发展先锋等五大战略定位，支持深圳加快实现“五个率先”<sup>⑧</sup>。推动前海深港现代服务业合作区全面深化改革开放。深化完善全过程创新生态链，推进产业链质量提升，加强与港澳创新资源协同配合，以光明科学城等为重点，建设具有全球影响力的科技和产业创新高地，同时有序疏解与城市发展方向不相适应、比较优势弱化的一般制造业，重塑再造高品质工业园区、高科技产业带等发展空间。以综合改革试点牵引战略战役性改革，完善教育、文化、体育、医疗、住房、养老等民生服务供给和保障机制，打造全国市域社会治理现代化标杆城市。推进国土空间提质增效，全面优化城市开发格局，做优做大都市核心区，合理控制开发密度，有序推进城市更新，疏解中心城区非核心功能，促进人口合

---

<sup>⑧</sup> 五个率先：率先建设体现高质量发展要求的现代化经济体系、率先营造彰显公平正义的民主法治环境、率先塑造展现社会主义文化繁荣兴盛的现代城市文明、率先形成共建共治共享共同富裕的民生发展格局、率先打造人与自然和谐共生的美丽中国典范。

理分布，建设一批产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的现代化新城，增强城市综合承载力。

提升广州国家中心城市和综合性门户城市发展能级。支持广州实现老城市新活力和“四个出新出彩”，加快建设成为具有全球影响力的国际商贸中心、综合交通枢纽、科技教育文化医疗中心，打造全球营商环境新标杆。发挥国际科技创新中心的重要引擎作用，打造以广州人工智能与数字经济试验区、南沙科学城、中新广州知识城、广州科学城为主阵地的科技创新轴，建设数字经济创新引领型城市。大力发展高水平现代产业集群，推进新型基础设施建设，发展壮大战略性新兴产业，提升现代物流、商贸会展、绿色金融等服务业发展水平。支持广州建设岭南文化中心和对外文化交流门户，建成社会主义文化强国的城市范例。优化城市生态网络、交通网络和生产生活网络，提升中心城区综合城市功能，高质量推进老城更新改造，高标准建设南沙副中心和空港经济区、中新广州知识城等郊区新城，促进中心城区、郊区新城之间互联互通和功能互补。有序疏解中心城区专业批发市场等非核心功能，推动物流园区改造升级为公共配送中心，促进过度集中的优质教育医疗等资源向郊区新城和周边城市迁移，以“绣花功夫”治大城市病。

培育珠海、汕头、湛江三个省域副中心城市。推动重大生产力布局向省域副中心城市倾斜，支持珠海、汕头、湛江在区域重大战略中发挥更大作用，带动珠江口西岸协同发展、汕潮揭同城

化、湛茂一体化发展。支持珠海联动澳门加快建设横琴粤澳深度合作区，推动珠海保税区、洪湾片区、鹤洲片区以及航空产业园、高栏港经济区、万山海洋开发试验区与横琴粤澳深度合作区功能协调和产业联动，聚焦家用电器、集成电路等培育发展以关键核心技术为突破口的前沿产业集群，建设新时代中国特色社会主义现代化国际化经济特区，打造粤港澳大湾区高质量发展新引擎。加快汕头省域副中心城市建设，支持汕头建设新时代中国特色社会主义现代化活力经济特区，加快构建以创新驱动为核心的现代化经济体系，以“一湾两岸”为核心优化城市空间布局，建设区域教育、医疗、文化、商贸“四大高地”以及创新和金融服务“两中心”，引领粤东地区整体跃升。加快湛江省域副中心城市建设，支持湛江深度对接粤港澳大湾区、海南自由贸易港、北部湾城市群和国家西部陆海新通道建设，在深化陆海双向开放中推进高质量发展，以湛江湾为核心强化城市辐射能力；发展壮大绿色钢铁、绿色石化、绿色造纸、绿色能源等战略性支柱产业，增强对粤西地区的辐射带动能力。

支持佛山、东莞打造省级经济中心城市。推动佛山、东莞紧扣高质量发展要求，加强与周边城市的互动合作、融合发展，成为引领区域协调发展的重要引擎。支持东莞、佛山建设粤港澳大湾区制造业高质量发展示范区，为珠三角乃至全国制造业实现高端化、智能化、绿色化探索经验。推动佛山实体经济与数字经济深度融合，聚焦核心功能，做大做优做强主城区，推进大良、容

桂、伦敦一体化发展，优化外围新城及专业性城市组团布局，提升城市品质和社会治理水平，全力打造面向全球的国家制造业创新中心、高品质现代化国际化大城市。推动东莞打造更多电子信息、装备制造等国家先进制造产业集群，推进中心城区、松山湖、滨海湾新区三大中心建设，引导优质资源和重大项目集聚布局，推动各片区统筹联动发展，建成以科技创新为引领的先进制造之都、富有活力和国际竞争力的高品质现代化都市。

#### **第四节 提升大中城市发展能级和功能品质**

积极推动大中城市夯实产业基础、健全服务功能、提升城市品质，增强经济和人口承载能力，辐射带动周边地区发展，形成富有活力、各具特色的现代化城市。

**推动珠三角大中城市优化创新发展。**支持中山、惠州、江门、肇庆等城市聚焦产业和创新发展，融入国际创新网络共建粤港澳大湾区科技创新高地，主动承接超大特大城市产业转移和功能疏解，强化产业转型升级和质量品牌建设，优化市政公用设施布局和功能，支持三级医院和高等院校在珠三角大中城市布局，增加文化体育资源供给，营造现代时尚的消费场景，提升城市生活品质，建设粤港澳大湾区新增长极。推动中山建设珠江口东西两岸融合发展的支撑点，惠州建设珠江口东岸新增长极，江门建设珠江口西岸新增长极，肇庆建设大湾区连接大西南的枢纽门户。

推动沿海经济带东西两翼节点城市加快发展。支持揭阳、潮州、茂名、汕尾、阳江等城市立足本身特色资源和产业基础，突出陆海统筹、港产联动，引导人口和产业向沿海地区科学布局并协同集聚，着力拓展经济发展腹地，建设滨海活力宜居城市。推动揭阳、潮州、茂名更好发挥沿海重要节点城市作用，强化城市间创新合作和功能互补，做大做强临海产业集群，主动融入汕潮揭、湛茂都市圈建设大局，推动东西两翼地区加快形成新的增长极。增强汕尾、阳江衔接东西两翼地区和珠三角地区的战略支点功能，打造珠三角产业转移主承接区、产业链延伸区和产业集群配套基地。

引导北部生态发展区城市绿色转型发展。加快提升韶关、河源、梅州、清远、云浮等北部生态发展区城市综合承载力和人口集聚能力，引导人口、产业有序向中心城区集聚发展。依托高新技术产业开发区等产业平台，培育壮大主导产业，因地制宜发展先进制造业、农产品加工、生物医药、清洁能源等绿色产业，打造生态经济发展新标杆。推动河源、清远、云浮等城市都市区对接融入珠三角，主动承接粤港澳大湾区新一轮产业转移和功能疏解，形成环珠三角产业集聚带。推动韶关、梅州建设成为北部生态发展区战略节点，支持韶关建设全国产业转型升级示范区，推动梅州建设区域性中心城市。

## 第五节 加快推进小城市和小城镇建设

充分发挥县城及小城镇连接城乡的节点和纽带作用，全面发展县域经济，着力提升小城市发展水平，加快推进县城城镇化补短板强弱项，做大做强中心镇，推进小城镇特色化发展，为高质量推进城镇化建设提供生力军支撑。

**着力提升小城市经济实力。**充分挖掘小城市资源禀赋、交通区位、民俗文化等方面潜力与优势，培育本土特色产业或品牌，全要素、全产业链、全地域谋划发展县域特色经济，推动小城市特色化发展。深化主体功能区战略，按照重点生态功能区、农产品主产区和城市化发展区不同主体功能定位分类引导小城市差异化发展。加快推进小城市传统产业升级改造，淘汰落后产能，加强区域产业链对接，延伸产业链条，重点发展特色产业和培育新兴产业。大力改进小城市营商环境，逐步降低经济发展对政府的依赖性，着力培育和支持根植性企业和中小微企业发展，增强经济发展的稳定性和持续性，促进小城市经济良性循环发展。提高民族地区转移支付规模，支持民族地区探索城镇化新路径。

**加快完善县城功能。**以惠州市惠东县、云浮市新兴县等 10 个国家县城建设示范地区为引领，聚焦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领域，有序推进县城城镇化补短板强弱项，大力提升县城公共设施和服务能力，增强县城人口经济承载能力和治

理能力，有条件的县城公共设施达到与邻近县级市城区大体相当水平。健全县城建设投融资机制，更好发挥财政性资金作用，引导金融资本和社会资本加大投入力度。支持符合条件的县城建设一批产业转型升级示范园区，培育县城内生增长动力和服务农业农村能力，引导县域特色经济和农村二三产业在县城集聚发展，加快县城人口集聚、产业集中和功能集成，促进农业转移人口就近城镇化。

**推进小城镇特色化发展。**按照区位条件、资源禀赋和发展基础，分类引导、因地制宜建设小城镇。引导大城市周边小城镇对接城市需求，纳入城市统一规划、融入城市发展，逐步发展成为卫星镇。加强统筹政策引导和市场化运作，依托具有区位优势或独特资源的小城镇，强化综合服务和特色产业功能，培育一批在特色产业、科技创新、历史文化等方面各具优势的魅力专业小城镇。完善远离城市和偏远山区小城镇基础设施和公共服务，发展成为服务乡村、带动周边的综合性小城镇。加强规划建设管控，优化小城镇空间布局，结合自然环境和人文特色，营造“小规模、小街区、小尺度”的建设形态和独特的小城镇风貌。稳步推进镇区常住人口10万人以上特大镇及中心镇建设，按照小城市标准对镇区进行设施建设和服务配置，构建镇村一体的生活圈和服务圈。加快推动特大镇功能拓展和行政管理体制改革，提高基层承接“权力下放”能力。开展新一轮中心镇评定工作。

## 第五章 建设新型城市 打造高品质生活空间

优化城市发展理念，加快转变城市发展方式，推动城市规划建设由追求规模向注重质量转变，推进内涵式、集约型、绿色化高质量发展，努力打造宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性的现代化新型城市。

### 第一节 建设舒适便利的宜居城市

顺应人民对更加美好人居环境的需求，以人性化便捷化为导向，科学配置城市公共资源，提升公共服务和市政公用设施水平，提高存量空间品质，改善居民住房条件，打造宜居生活环境。

加强品质化、特色化的公共服务体系建设。结合城市人口空间分布和增长趋势，以城镇常住人口为基准，推进教育、医疗、体育等公共服务设施统筹布局和质量提升，实现15分钟便捷生活圈全覆盖。全面实施基本公共服务标准化管理，以标准化促进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化。推进优质教育资源均衡配置，加快城镇学校扩容增位，以学位紧缺的城镇住宅小区及城市发展新区等为重点，新建、改扩建一批幼儿园和义务教育学校，实现就近入学入园。完善城市综合医院、街道卫生服务中心、社区卫生服务站三级医疗卫生网络，积极发展医疗联合体，

推进广州、深圳、珠海、汕头、佛山、江门、惠州、中山等城市建设医疗联合体试点工作，开展社区医院建设试点，建设一批医防能力强的基层医疗卫生机构，健全社区卫生服务机构与医院分工协作、双向转诊的城市医疗服务体系。推进养老机构照护服务能力提升，构建居家社区机构相协调、医养康养结合的养老服务体系，扩充养老服务机构护理床位数。推进公共设施适老化适幼化改造，在交通枢纽、商业中心、医院、旅游景区及游览娱乐等公共场所，提高母婴室配备率，普遍建成老幼友好型城市。发展公共体育设施，推进地市级、县（区）级、乡镇（街道）级、村（社区）级四级公共体育场地设施标准化建设，鼓励社会体育场地设施建设和学校场馆开放共享，提高便民健身场所覆盖面。

**构建高效便利的市政公用设施网络体系。**优先发展公共交通，构建以地铁、公交为主体，出租汽车、网约车为补充的公共交通系统。加快城市公共交通基础设施建设，强化规划控制并预留城市轨道交通空间，加快广州、深圳、佛山、东莞等城市轨道交通建设，支持具备条件的城市发展适宜的城市轨道交通；鼓励发展定制公交等精准柔性公交模式，推动全省城市中心城区公交站点 500 米内全覆盖；按照零距离换乘原则，加强不同交通方式基础设施共建共享，打造一批多方式衔接、立体化设计、多资源整合的新型综合客运交通枢纽。按照小街区、密路网、微循环的方式构建级配合理的城市路网体系，强化支路系统建设，打通断

头路和封闭街区。以 500 米步行范围为基本单元组团，加强社区慢行网络建设，构建以公共交通枢纽为中心的骑行网络。统筹规划和建设过街天桥、地下通道设施，推动无障碍和适老化改造，建设连续、系统的步行和自行车道。加强停车场规划布局和用地保障，发展配建停车场为主、公共停车场为辅、占道停车位为补充的停车设施体系，积极扩建新建停车场、充电桩，鼓励新建建筑物超配建设停车场，推进住宅小区和机构停车位错时共享，城市停车位与汽车保有量之比提高到 1 以上，基本解决城市“停车难”问题。加快电动汽车充换电基础设施建设，建立有序充电、充放储一体化运营体系，打造智慧、便捷、安全的充换电网络体系。全面推进电力、通信、给排水、燃气等地下管网建设，实施天然气主干管网“县县通工程”，城市新区、开发区积极稳妥施行地下综合管廊模式，有条件城市架空线全面入廊入地。全面推进厕所革命，推动旅游景区、商场、机场、车站等公共场所建设第三卫生间。实施邮政业基础设施数字化升级改造，完善城市配送投递设施，建设统一分拨中转的公共配送中心，在交通站场建设邮政快递配套设施，改造或新建一批适应消费者需求的智能快件箱，实现与智慧城市、智慧交通、智慧社区协同融合。

**有序推进城市更新。**针对老城区功能偏离需求、利用效率低下、环境品质不高的存量片区，采用全面改造、微改造、混合改造的方式，推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造为主要内容的城市更新行动，复兴老旧空间、

提高功能品质、释放发展活力。支持符合条件的城中村纳入国家和省棚户区改造计划，享受棚户区改造政策。全面推进城镇老旧小区改造，因地制宜按照基础类、完善类、提升类确定改造内容，重点改造市政配套基础设施以及小区内建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位，鼓励有条件的楼栋加装电梯。按照完整居住社区标准，开展城市居住社区建设补短板行动，完善社区基本公共服务设施、便民商业服务设施和公共活动空间等。鼓励老旧厂区进行空间功能置换，推动一批“工业锈带”改造为“生活秀带”、双创空间、新型产业空间或文化旅游场地。继续推进有条件老旧街区打造街区经济，优化规划布局、完善配套设施、打造特色街景，建设品质高端化、业态多元化的商业步行街、文化街、古城古街，发展成为新兴文旅商业消费集聚区。重点推进珠三角地区城市开展城中村、城郊村改造，鼓励成片连片改造方式，按照城市标准对城中村进行整体重建或整治修缮，探索在政府引导下工商资本和农民集体合作共赢模式。

**建立全方位、多层次的新型住房供应与保障体系。**坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，完善住房市场体系和住房保障体系，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。坚持因城施策、“一城一策”，稳定地价、房价和预期，稳妥实施房地产长效机制，促进房地产市场平稳健康发展。推动广州、深圳、佛山、东莞等超大特大城市多渠道增加住房供应，缓解住房供需矛盾。结合人口增长、住房供需情况，适度控制粤东

粤西粤北城市新增住宅用地供应规模。建立住房和土地联动机制，推动各市定期公开土地储备和已出让土地建设进展，建立住宅用地市场监测指标体系，引导社会合理预期。完善房地产金融审慎管理制度，支持合理自住需求，遏制投资投机性需求。加快培育和发展住房租赁市场，有效盘活存量住房资源，完善长租房政策，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利。加快住房租赁法规建设，加强租赁市场监管，保障承租人和出租人合法权益。以人口流入多、房价高的城市为重点，扩大保障性租赁住房供给。单列租赁住房用地计划，探索支持利用集体建设用地和企事业单位自有空闲土地建设租赁住房，支持将非住宅房屋改建为保障性租赁住房。加大公租房建设规模，鼓励和引导各地在城市更新中配建公租房，继续做好城镇中等偏下及以下收入住房困难家庭和新市民的保障工作。支持推进广州、深圳、佛山、肇庆全国住房租赁试点工作，抓好保障性租赁住房广州、深圳全国试点和珠海、佛山、东莞省级试点工作，加强保障性租赁住房多主体投资、多渠道供给。大力支持广州、深圳等人口流入集中、住房供需矛盾突出的城市因地制宜发展共有产权住房。稳步推进城镇棚户区改造。改革完善住房公积金制度，健全缴存、使用、管理和运行机制。

## 专栏2 广东省宜居城市建设行动

### 一、公共服务设施完善计划

**1. 教育设施：**扩大普惠性学前教育资源供给，切实增加义务教育公办学位和普通高中学位供给，“十四五”期间，新增约30万个公办幼儿园学位、370万个左右公办义务教育学位、30万个左右公办普通高中学位，大力推进省高水平中职学校建设，持续推进创建现代职业教育综合改革示范市项目，继续推进境外优质教育资源合作办学，加快筹建大湾区大学、中山科技大学、香港科技大学（广州）、广州交通大学、香港理工大学（佛山）、香港城市大学（东莞）、香港都会大学（肇庆）等学校。

**2. 体育设施：**均衡配置全省公共体育资源，到2025年，全省人均体育场地面积达到2.6平方米以上，城乡普遍建成15分钟健身圈，珠三角核心地区建成10分钟健身圈，新建居住区体育设施覆盖率达到100%。

**3. 医疗设施：**“十四五”期间，推动实现高水平医院21个地市全覆盖。加强广州、深圳、珠海、汕头、韶关和湛江等重要口岸城市、省域副中心城市和陆路门户的区域高水平疾控中心建设；推进广东省第二人民医院、广州中医药大学第一附属医院、广州医科大学附属第一医院、广州市第八人民医院三期等省级重大疫情救治基地建设。推进社区医院建设试点。

### 二、市政公用设施提升计划

**1. 公共交通试点示范：**巩固广州、深圳两个国家“公交都市”示范工程建设，深入推进中山、惠州、四会三市省公共交通示范城市创建工作，支持深圳、佛山开展“全国出租汽车综合管理服务管理信息系统建设试点城市”建设。

**2. 人行道和自行车专用道：**各地级以上城市在中心城区主要道路，医院、学校、图书馆、市民中心等公共服务设施周边，以及群众生活休闲、购物旅游、集中居住场所等重点区域，选择3—5个区域开展人行道净化和自行车专用道建设试点示范。

**3. 停车场设施：**充分利用城市公共绿地、城市广场、学校操场、公交场站等场所的地下空间和各类边角空地，规划一批立体停车设施试点、示范项目。广州、深圳加快探索解决超大城市“停车难”问题，深圳、珠海重点推动出入境关口、港珠澳大桥（珠海）的停车换乘系统（P&R）建设，粤港澳大湾区内其他地市打造省内一流的城市停车治理环境。

### 三、城镇老旧小区改造提升工程

到2025年，开工改造城镇老旧小区9000个以上，基本完成全省2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务，基本补齐既有居住社区设施短板，新建居住社区同步配建各类设施，地级及以上城市完整居住社区覆盖率显著提升。

### 四、住房供应扩大计划

“十四五”期间，全省筹建保障性安居工程住房138.9万套。其中，新开工公租房11.83万套，新增发放租赁补贴6.15万户，新筹集保障性租赁住房74.05万套，新筹集建设共有产权住房14.3万套，新筹集建设人才住房27.23万套，新开工棚改安居住房5.33万套。

## 第二节 建设富有活力的创新城市

坚持创新驱动发展战略，发挥城市集聚创新要素的主要载体作用，以增强城市创新能力为牵引，提升城市产业核心竞争力和就业支撑能力，建设创新环境开放包容、创新资源高效集聚、创新产业蓬勃发展的创新城市。

营造良好创新创业生态。全面优化城市营商环境，推动各地市出台放宽政府管制、精简审批事项、降低交易成本等相关政策措施，加强对创新创业的一站式便捷化服务。强化人才对城市创新的核心支撑作用，优化实施“珠江人才计划”“广东特支计划”等人才工程，支持广州、深圳等有条件城市在人才制度改革方面先行先试，实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，建设粤港澳人才合作示范区和南沙国际化人才特区，支持创建横琴粤澳深度合作区国际院士谷、中新广州知识城国际人才自由港。实施外国人永久居留便利化政策，打造“海外专家南粤行”新名片。支持广州、深圳建设青年创新型城市、青年发展型城市。强化企业在城市创新中的主体地位，强化对企业研发环节的政策支持，加大财政奖励补贴力度，支持企业牵头组建创新联合体，承担重大科技项目。推动有条件的地市组建专业化技术转移机构，创建国家科技成果转移转化示范区。加强华南技术转移中心建设，探索建立深圳技术交易服务中心，培育一批技术交易平台、知识产权运营平台以及技术合同认定登记点。健全创新激励和保障机制，落实更大力度的研发费用加计扣除、高新技术企业税收优惠等普惠性政策，加快形成充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制。鼓励各地市设立“城市创新大讲堂”，提升城市科普能力，倡导敬业、精益、专注、宽容失败的创新创业文化。鼓励举办城市创新创业大赛、“双创活动周”等活动，营造热爱科学、崇尚创新的社会氛围。

**建设多层次创新创业平台。**增强中心城市创新辐射带动能力，加快建设粤港澳大湾区国际科技创新中心，以大湾区综合性国家科学中心建设为主要牵引，在珠三角各市合理有序布局建设一批重大科技基础设施，建设一批国家级、省级重点实验室和粤港澳联合实验室，发展新型研究型大学、新型研发机构等新型创新主体。推动建设创新型城市和创新型县（市），支持汕头、湛江等市加快创建省级创新型城市，布局建设一批省级以上工程研究中心、技术创新中心、重点实验室、大学生创业园等，打造沿海经济带东西两翼各具特色的区域创新极。依托肇庆、韶关、梅州、清远、河源、云浮等城市中心城区和高新区，打造区域创新节点，推动绿色生态产业和现代农业创新发展。重点围绕科研机构、大型创新企业等创新主体，建设“创新功能+社区、街区、校区”多功能融合的“创新城区”，推进功能混合布局 and 复合开发，发展嵌入式创新空间，形成产城融合的城市创新圈。鼓励城中村、旧厂房向创新功能和业态升级置换，建立成本低、要素全、便利化、开放式的孵化器等众创空间和众创社区，为青年创新创业提供低成本成长空间。以入库管理的省级特色小镇培育对象为依托，在大城市周边发展特色小镇等创新创业特征突出的微型产业集聚区。鼓励各市建设文化旅游商业综合体，吸纳创意类小微企业和个体工商户入驻发展。

**加快推动城市产业创新发展。**以数字经济为牵引，以十大战略性新兴产业集群和十大战略性新兴产业集群为重点，促进城市

产业结构转型升级，增强城市就业吸纳能力。支持有条件的城市打造新兴产业创新发展策源地。培育壮大人工智能、大数据、区块链、云计算、网络安全等新兴数字产业，支持广州建设国家区块链发展先行示范区，推动广州、深圳建设国家新一代人工智能创新发展试验区和国家人工智能创新应用先导区。支持广州、深圳等科教资源优势突出、产业基础雄厚的地区，布局一批国家未来产业技术研究院，实施产业跨界融合示范工程，打造未来技术应用场景，加速形成若干未来产业。积极发展智能制造，推进工业互联网试点示范，高标准建设广州琶洲、深圳宝安等国家工业互联网示范区，推动智能建造与新型建筑工业化协同发展，加大智能建造技术在工程建设各环节应用，构建工程建设全产业链融合一体的智能建造产业体系。推动重大科技研发成果、新一代信息技术与传统产业转型深度融合，加快纺织服装、食品饮料、家电家具、五金建材等传统产业高端化智能化发展，推动注塑、模具、家具、五金、小家电等传统特色产业集群数字化转型，支持企业技术改造和设备更新，推动质量和效益持续提升。推动实施生产性服务业供给质量改造提升行动，利用大数据、物联网等新技术改造提升生产性服务业，探索区块链等新技术在金融、信用服务等领域的应用。推动优化生活性服务业供给，积极发展健康、养老、托育、文化、旅游、体育、物业等，扩大覆盖全生命周期的各类服务供给，鼓励发展满足多样化需求的分享经济。完善城市“互联网+”消费生态体系，鼓励建设智慧商店、智慧街

区、智慧商圈，打造线上办公、线上会展、线上教育、线上问诊、线上购物等“云上城市”新模式。

### 专栏3 广东省创新城市建设行动

#### 一、城市创新主体培育计划

1. **集聚高层次创新人才。**推动珠三角地区城市吸引、培养一批科技创新领军人物和高层次人才，探索制定海外人才永久居留、出入境便利服务以及在粤外国留学生直接留粤就业等政策。鼓励粤东粤西粤北地区城市结合产业发展需求，搭建一批引才育才平台，差异化、柔性化引进一批高层次人才。

2. **积极培育创新型企业。**推进珠三角地区城市畅通基础研究、技术开发、中间试验、企业孵化、规模生产各个环节，完善“众创空间—孵化器—科创园”科技企业培育体系。鼓励粤东粤西粤北地区城市培育发展高新技术企业。强化珠三角和粤东粤西粤北地区城市精准对口帮扶，创新产学研合作与技术研发攻关模式。

#### 二、城市创新发展平台建设计划

1. **国家级功能平台。**广州南沙新区、深圳前海深港现代服务业合作区、横琴粤澳深度合作区、汕头华侨经济文化合作试验区、中新广州知识城、广州临空经济示范区等。

#### 2. 国家级开发区。

**经济技术开发区：**广州经开区、广州南沙经开区、增城经开区、珠海经开区、湛江经开区、惠州大亚湾经开区。

**高新技术产业开发区：**广州高新区、深圳高新区、珠海高新区、汕头高新区、佛山高新区、江门高新区、肇庆高新区、惠州仲恺高新区、源城高新区、清远高新区、东莞松山湖高新区、中山火炬开发区、湛江高新区、茂名高新区。

3. **省级功能平台。**广州人工智能与数字经济试验区、珠海西部生态新区、佛山中德工业服务区（佛山三龙湾高端创新集聚区）、惠州环大亚湾新区、惠州潼湖生态智慧区、东莞水乡特色发展经济区、东莞粤海银瓶合作创新区、江门大广海湾经济区、广东梅兴华丰产业集聚带等。

4. **省级合作区。**深汕特别合作区、广佛肇（怀集）经济合作区、广清经济特别合作区、深河产业共建示范区、珠江口西岸高端产业集聚发展区、汕潮揭临港空铁经济合作区、粤桂合作特别试验区、闽粤经济合作区等。

#### 三、创新创业环境改善计划

推动各地市加快建设“互联网+”众创空间，建设基于互联网的产业创新区、生活/工作一体化的社区、24小时社区、联合办公空间、创客空间、创业工厂等小微型众创空间。拓展粤港澳青年创新创业空间，重点建设深港青年创新创业基地、南沙粤港澳（国际）青年创新工场、横琴澳门青年创业谷、中国（江门、增城）“侨梦苑”华侨华人创新产业区、江门人才岛等。办好“深圳国际创客周”等国内外创客交流活动。引导各地市高校开设创业相关课程，促进大学生创新创业。

## 第三节 建设运行高效的智慧城市

坚持智慧创新、数字赋能，前瞻部署新一代信息基础设施、统筹建设城市大脑、打造多元融合应用场景，实现城市全域感

知、全网协同和全场景智慧，打造全国领先的新型智慧城市标杆。

**适度超前布局新一代信息基础设施。**高质量建设5G SA（独立组网）核心网，积极推进5G网络城乡全覆盖。深入建设高水平全光网省，推进千兆宽带进小区和农村光网全覆盖，打造双千兆光纤网络标杆省。推进有线电视网络整合，谋划下一代广播电视网络，建设新数字家庭示范区。前瞻布局未来网络，规划建设粤港澳量子通信骨干网，实现与国家广域量子通信骨干网络对接，全面推进互联网协议第六版（IPv6）商用部署。建设深度覆盖的物联网，优化车联网车路协同环境，发展工业互联网。将物联网感知设施、通信系统等纳入公共基础设施统一规划建设。推动广州、深圳等珠三角核心城市构建覆盖“5G+千兆光网+智慧专网+卫星网+物联网”的通信网络体系。推动数据中心科学合理布局、集约绿色发展，建设全国一体化大数据中心国家枢纽节点和大数据中心集群，开展传统数据中心整合改造提升工程。推进市政公用设施、公共服务设施、环境基础设施智能化改造和物联网应用，加快推进智慧社区建设，改善交通、公安、水电气热等终端系统，建设智能交通灯、智能潮汐车道、智能停车设施、智能电杆等感知终端。积极推进人工智能开放创新平台建设，鼓励发展安全可扩展区块链基础设施建设。

**搭建智慧城市管理平台。**打造新型智慧城市群，统筹推进各城市“城市大脑”“城市智能综合体”建设，构建城市数字资源

体系，探索构建区域间新型智慧城市联网标准、规则体系，提升城市智慧化运行管理、决策辅助和应急处置能力。以地下管网、市政交通、公共服务设施数字化等为重点，探索构建全局视野、虚实交互、智能精细的“数字孪生城市”，建立城市公共设施数字档案。打破各领域“信息孤岛”，建立健全数据采集机制，建立统一的数据标准、系统结构、管理规范。构建统一的公共数据开放平台和开发利用端口，优先推动企业登记监管、卫生、交通、气象等高价值数据集向社会开放。在粤港澳大湾区试行新型智慧城市联网，支持广州、深圳、佛山、中山等市开展智慧城市建设综合改革试点。开展县城智慧化改造，培育智慧县城投资运营商。

**打造多元融合的智慧应用场景。**强化现有政务云的精细化管理能力，健全政务信息化项目清单，全面推进政务服务“一网通办”，推进社保、民政、工商、税务、证照证明等服务的智慧化应用。加快推进基于信息化、数字化、智能化的新型城市基础设施建设，以“新城建”对接“新基建”，提升城市管理效能。全面推行城市运行“一网统管”，推行城市楼宇、公共空间、地下管网等“一张图”数字化管理和城市运行一网统管。构筑美好数字生活新图景，发展远程教育、远程医疗、智慧出行、智慧社区和无人驾驶，持续提升群众获得感。推广智慧交通，加快推进新一代国家交通控制网和智慧公路试点工程（广东）建设，推进广州、深圳等市试点智能交通示范区建设，开展无人驾驶、

无人物流配送试点，率先在广州南沙、肇庆等地建成智能网联汽车无人驾驶应用场景，争取智能网联汽车实现预商用。构建电网数字化平台和能源大数据平台，在广州等地试点建设能源区块链平台和电力物联网。推广智慧医疗，提升医疗机构数字化、智能化水平，推进“互联网+医疗健康”示范省建设，建设国家生物信息中心粤港澳大湾区节点，实施粤东粤西粤北远程医疗疫情防控能力提升项目，推进全民健康信息远程医疗项目建设。大力发展智慧教育，构建“互联网+教育”大资源服务体系，探索发展人工智能、大数据、VR/AR等信息技术融合的新型教学模式，支持建设一批互联网环境下教育改革试验区。推广实施智能市场发展示范工程，针对粤港澳大湾区跨境电商和供应链管理等典型场景，构建安全便利的国际互联网数据专用通道和国际化数据信息专用通道。

#### 专栏4 广东省智慧城市建设行动

##### 一、5G网络建设工程

按照广州、深圳-珠三角其余地市-粤东粤西粤北城区次序推进5G网络建设。重点加快广州南沙、深圳前海、珠海横琴自贸区和港珠澳大桥以及珠三角与港澳共建的合作园区等重点区域5G网络建设。到2025年，全面实现5G网络全覆盖，5G基站累计达25万座，5G网络用户超1亿户，5G网络用户普及率达到80%以上。

##### 二、智慧城市运行管理平台工程

各地市要加快市级智慧城市运行管理平台建设，接入“粤治慧”决策指挥中枢，纳入全省“一网统管”体系。建设完善本地区城市信息模型（CIM）基础平台，为本地区应用创新发展提供可视化、精细化的城市信息模型。

##### 三、重点领域应用场景示范工程

- 1. 智慧交通。**广州、深圳、珠海、汕头、韶关、中山等地市加快5G+无人机、无人车、无人船试验场地建设。加快广州南沙国家级自动驾驶与智能交通示范区、深圳无人驾驶示范区等试点示范区建设。推进广州、深圳自动化集装箱码头建设。建设城市智慧停车、智慧充电网工程，加快建立城市停车泊位主题数据库，制作以“粤政图”平台底图为基础的城市停车泊位“一张图”。
- 2. 智慧教育。**实施基于5G网络的数字化校园扩容提速工程，探索建设基于5G网络的教育实时监管与服务体系。

3. **智慧市政。**推动重要市政公用设施物联网应用，加快建立完善市政排水管网地理信息系统，实现管网信息化、账册化管理。到2025年，全省初步建立市政基础设施综合性管理数据资源库。
4. **智慧楼宇。**构建覆盖城市的楼宇物联网设施体系，建立由统一的信息化集成平台和“N”个子系统组成的智慧楼宇综合管理平台，包括安防监控、智能消防系统、智能机器人、会议室智能标签等，实现楼宇高效化、智能化管理。
5. **智慧社区。**加快推进各市智慧社区建设，完善“互联网+政务服务+公共服务”体系。推动家庭安防监控设备、健康监测设备等与社区联网，构建社区停车资源共享平台和智能调度引导系统，发展无人物流配送。

## 第四节 建设低碳生态的绿色城市

坚持生态优先、绿色发展，加快提升城市生态空间品质，着力改善城市生态环境质量，推动形成绿色低碳循环的生产生活方式，打造人与自然和谐共生的绿色城市。

**塑造山清水秀的城市生态空间。**严格实施生态环境分区管控，强化“三线一单”<sup>⑨</sup>刚性约束，保育城市生态功能。完善城市生态绿地系统，依托山水林田湖草等自然基底建设城市生态绿色廊道。加快创建园林城市，分类推进综合公园、社区公园、专类公园建设，提升城市园林景观实效，多方位拓展城市生态空间。提升城市公园品质，加强城市微空间更新改造，建设“口袋公园”、社区体育公园、街头广场，打造微空间、微绿地体系。利用城市周边闲置土地、荒山坡地和污染土地，大规模开展国土绿化，因地制宜打造郊野公园。建设城市间生态缓冲带，保

---

<sup>⑨</sup> “三线一单”：生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单，是推进生态环境保护精细化管理、强化国土空间环境管控、推进绿色发展高质量发展的一项重要工作。

留城市间生态安全距离。加快绿道网络优化升级，推进市域—社区绿道建设和精细化管理，打造生态低碳的绿道休闲体系。强化城市河湖水域管理，高质量推进万里碧道建设，建成江河安澜、秀水长清、造福人民的幸福河湖，到 2025 年，建成 7800 公里碧道。加强海岸带生态修复，建设蓝色海洋生态保护带。

**加快推动生产生活方式绿色转型。**以碳达峰为牵引，分城市分行业制定实施碳排放达峰行动方案，推动有条件的地区和重点行业、重点企业率先实现碳达峰。加快推动生产方式绿色转型，加大工业、能源、交通等领域的二氧化碳排放控制力度，提高低碳能源消费比重，促进源头减量、清洁生产、资源循环、末端治理。健全以市场为导向的绿色技术创新体系，开展绿色工厂、绿色产品、绿色园区、绿色供应链等示范创建。推动制造企业进园区，发展再制造产业。加强资源节约集约利用，全面实施能源消耗总量和强度双控行动，大幅降低能源、水、土地消耗强度。实施清洁能源利用示范工程，积极发展光伏、风电、核电、氢能、天然气等清洁能源，推动能源结构低碳化。鼓励错峰用电，推广电力需求侧管理机制。全面落实最严格水资源管理制度，推进节水型城市建设。开展绿色社区创建活动，以简约适度、绿色低碳的方式，推进社区人居环境建设和整治。推广使用绿色建筑和装配式建筑，新建建筑全面执行绿色建筑标准，既有建筑进行绿色化改造。大力推进绿色建材应用，在珠三角地区试点超低能耗建筑技术和近零、净零能耗建筑。倡导绿色低碳出行，在大城市全

面开展“公交都市”建设，大力推广应用新能源汽车。开展城镇污水处理提质增效行动，按照“厂网配套、泥水并重”原则，加强城市外围排水骨干河道、泵站、水闸等防洪排涝设施建设，强化二次供水设施建设和运行管理，实现污水全收集全处理和污泥全处置。建成分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的生活垃圾处理体系，推进垃圾分类示范片区建设。统筹规划、合理布局生活垃圾分类收运处理设施，加快生活垃圾处理设施建设和升级改造，鼓励采用垃圾焚烧处理技术，不断提高生活垃圾焚烧处理占比，大力推进生活垃圾再生资源回收利用。到2035年，全省地级以上市基本建成“无废城市”。加强塑料污染全链条防治，发展可降解可循环易回收替代品。

**强化城市生态环境综合治理。**分类推进各地市环境污染治理，强化城市山体、河湖、湿地、植被的保护和生态修复。加强城市大气质量达标管理，推进细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）和臭氧（O<sub>3</sub>）协同控制，消除重污染天气。加大对钢铁、石化等重污染行业企业整治排查力度，优化高污染燃料禁燃区范围和管控，推进重点区域、重点行业“煤改气”“油改气”，严格机动车和非道路移动机械污染排放管控，强化城市建筑工地施工扬尘治理，提升城市大气环境质量。全面落实河长制湖长制，加强河道、湖泊、滨海地带等城市湿地生态和水环境修护，保持原有水面控制率、水网密度和水体自然连通。实施城市江河水质提升工程和流域中、上游蓄水工程，加强饮用水源地保护，规范化建设城市饮用水源

地，推进城市应急水源建设，增强水源涵养能力和水环境容量。强化城市黑臭水体综合治理，持续改善水环境质量，到 2025 年，实现县级以上城市建成区黑臭水体全面清除。陆海统筹推进近岸海域污染治理，加快推进美丽海湾建设。强化土壤污染源头管控，推进受污染耕地和建设用地管控修复，开展污染地块环境调查、风险评估和治理修复试点示范工程，强化土壤风险管控与治理修复。加强声环境噪声污染治理，提高声环境质量水平。

### 专栏 5 广东省绿色城市建设行动

#### 1. 低碳试点示范计划。

深化全省低碳城市、低碳城镇、低碳园区、低碳社区等低碳试点示范，在有条件地区开展碳达峰、碳中和试点示范建设。

#### 2. 绿色能源计划。

大力发展风电、光伏发电，安全高效发展核电，提高城市绿色能源供应能力，推进城市开发利用分布式太阳能。推进深圳、汕头、惠州、潮州、揭阳、茂名等地 LNG 接收站及储气设施建设。推进广州、深圳、佛山、云浮、惠州、茂名、东莞、中山、湛江、阳江等城市氢能发展利用，增加绿色能源供应品种。推进广州、深圳、珠海、佛山、东莞等城市智能电网和先进储能应用，推进人工智能与电力融合、能源工业互联网等装备及系统研制。

#### 3. 绿色社区创建计划。

依托原“广东省绿色社区”“广东省宜居社区”为基础，开展绿色社区创建行动，到 2022 年底，全省 60% 以上的城市社区参与创建行动并达到创建要求，基本实现社区人居环境整洁、舒适、安全、美丽的目标。

#### 4. 绿色建筑提升计划。

积极发展星级绿色建筑聚集区，其中珠三角九市划定一定区域集中建设二星级及以上高等级绿色建筑。开展绿色生态城区、社区、住区创建工作，促进绿色建筑集聚化、规模化发展。在有条件地区建设一批具有岭南特色的超低能耗建筑和近零能耗建筑示范项目。加快出台我省绿色住宅使用者监督有关政策。

#### 5. 绿色交通计划。

推动各地市重点公路工程项目实现绿色公路新理念、新技术及新制度全覆盖。推动各地市实现公交车新能源汽车全覆盖；推动各地市建设以“城市公共交通+自行车/步行”为主体、出租汽车为补充的绿色出行系统。

## 第五节 建设岭南特色的人文城市

保护和延续城市历史文脉，鼓励文化创新发展，塑造岭南特色城市风貌，丰富城市居民精神文化生活，打造具有历史记忆感

和鲜明时代特色的人文城市。

**彰显城市历史文化内涵。**挖掘红色文化、海丝文化、岭南文化、侨乡文化等文化资源，在城市建设更新中注重保护历史文化遗产和传统风貌，统筹划定城市历史文化保护线。加强历史文化名城、名镇、名村、街区体系化保护和资源活化利用，积极开展历史文化街区的更新改造。积极推进历史建筑保护利用。推动南粤古驿道、广东省粤港澳大湾区文化遗产游径建设，支持线性文化遗产沿线城市协同推进文物和文化资源保护传承。摸清省级以上历史文化名城地下文物埋藏情况，加强“古今重叠型城市”地下文物的预防性保护，梳理岭南文明脉络。创建文物保护利用示范区，推动文物建筑合理适度利用。推进城市非物质文化遗产传承发展，注重将具有地域和民族特色的传统工艺、老字号、工业遗产等元素融入城市规划建设。鼓励城市建筑设计传承创新，彰显岭南传统建筑文化特色。

**凸显城市现代文化特质。**以社会主义核心价值观为统领，结合城市的历史传承、区域文化、时代脉搏，打造新时代城市精神，树立新时代文化自信。深入挖掘开放包容、探索创新的岭南城市现代文化特质，打造有影响力、有代表性、各具特色的城市文化标识。注重在新城新区建设中演绎现代广东岭南风貌特色，将重要节点地区打造成兼具区域文化特色和时代精神的文化新空间。培育现代文化业态，支持各城市积极发展和应用文化创意、动漫网游、电子竞技、数字娱乐、移动新媒体、网络视听、虚拟

现实/增强现实等新型文化产品，推动城市文化出新出彩。倡导全民阅读、全民健身、大众创业、万众创新等积极向上的现代城市文化内涵，鼓励开展广东国际旅游文化节、中国（深圳）国际文化产业博览交易会、广东 21 世纪海上丝绸之路国际博览会、南国书香节、粤港澳大湾区（肇庆）光影艺术节、广州国际马拉松、江门华侨华人交流合作大会、冼夫人文化周等品牌活动。提升市民现代文化素养，依托市民公约和数字媒体、户外标牌、建筑围栏等媒介，加强现代社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设。依托国际友好城市和政企社多层次国际合作，加强文化交流和友好往来。

**高质量推进文化设施建设。**加快构建市、区（县）、街道、社区四级文化设施体系，打造“十分钟文化圈”。完善市级和区级文化设施建设，合理规划建设图书馆、科技馆、博物馆和基层综合性文化服务中心，推动有条件的地市逐步建立儿童图书馆（分馆）。加快社区级文化设施的建设，配置社区综合性文化服务中心，综合设立图书室、老年人活动室、青少年活动室等，丰富基层文化服务供给。推进广东美术馆、广东非物质文化遗产展示中心、广东文学馆“三馆合一”等省级重大标志性文化设施建设。推进公共文化场馆免费开放和数字化发展，深入推进总分馆制建设。创新实施文化惠民工程，推进公共文化服务体系示范区创新发展。优选一批文化设施建设成为粤港澳三地青少年研学旅基地。加快发展文化街区、艺术街区、特色书店、剧场群、文

化娱乐场群，统筹发展城市工业旅游、科技旅游、红色旅游和景区旅游，加强区域文化旅游融合协同发展，打造新型文旅消费集聚区。

## 专栏6 广东省人文城市建设行动

### 1. 文化遗产保护传承工程。

推动南粤古驿道、广东省粤港澳大湾区文化遗产游径、韩江历史文化长廊、“粤桂画廊”等线性文化遗产设施建设。开展笔架山潮州窑、方济各·沙勿略墓园及大洲湾等国家考古遗址公园建设，支持马坝人—石峡遗址、青塘遗址、磨刀山遗址申报国家考古遗址公园。加强对“南海Ⅰ号”“南澳Ⅰ号”等水下文化遗产的保护利用，推进海上丝绸之路重点史迹申报世界文化遗产。高标准建设长征国家文化公园（广东段）和国家级客家文化（梅州）生态保护实验区。实施城市非物质文化遗产保护利用工程，到2025年，建成10个省级以上文化生态保护区，形成1—2个非遗传播品牌。

### 2. 重要文化设施建设工程。

推动粤港澳大湾区内地城市建设一批开放历史、华侨华人、动漫、陶瓷、地质等特色博物馆。推动广州、深圳等城市建设“博物馆之城”“图书馆之城”。推动建设梅江韩江绿色健康文化旅游产业带。建设汕头华侨华人文化交流基地、江门华侨华人多元文化展示交流中心、中山孙中山国际文化交流中心等对外文化交流平台。

### 3. 文化展会培育工程。

创新发展中国（深圳）国际文化产业博览交易会、中国（广州）文化产业交易会、广州国际艺术博览会、粤港澳大湾区公共文化和旅游产品（东莞）采购会、广州国际纪录片节、深圳全球创意设计大奖赛与设计展、珠海粤港澳大湾区（广东）文化创意设计大赛、客家文化创意产品博览会等文化创意展览展会活动。

### 4. 新型文旅消费集聚区建设工程。

推动国家和省级全域旅游示范区建设，发展文化旅游、商务旅游、体育旅游、康养旅游等。壮大城市夜间文化演出市场，建设夜间文旅消费集聚区。推动有条件的地市高标准打造文化旅游综合体和特色文化街区。

## 第六节 建设健康安全的韧性城市

以提升城市抵御冲击能力为导向，聚焦重大风险防控薄弱环节，健全城市防灾减灾和应急救援体系，提高风险防控能力，建成具备重大突发事件预警、应急和恢复能力的韧性城市，保障城市安全发展和人民生命健康、财产安全。

增强城市防灾减灾能力。建立城市安全风险评估机制，逐步

推广“城市体检”，提高城市自然灾害和重大事故预测预警能力，制定重大风险应对预案。加强城市抗震、防风、防洪、排涝、消防等设施建设，提升交通、水利、供电、供气等基础设施抗损毁能力，推进新城新区高标准规划建设，结合老城改造提高既有建筑灾害设防标准、完善防御设施，推动地震易发区实施重要公共建筑物、市政设施加固工程，推动台风频繁城市加强沿海防护林和生态海堤建设。统筹城市防洪排涝设施建设和海绵城市建设，外防进水、内防积水。实施城市易涝区域整治提升行动，改造城市老旧破损排水管网，形成源头减排、管网排放、蓄滞削峰、超标应急的排水防涝体系，消除城市严重易涝积水区段，基本解决城市内涝问题。建设自然积存、自然渗透、自然净化的海绵城市，推广海绵型道路与广场、海绵型公园与绿地、海绵型建筑与小区建设。健全市政公用设施常态化管护机制，建设自动化监测平台，确保设施运行稳定安全。加强工业园区等重点区域安全生产管理，推进危险化学品的道路运输等重点行业安全整治。在人员密集的重点场所、公共交通工具配备安全员和安保设施。充分利用公园、广场、学校、体育场馆等公共空间，因地制宜建设、改造应急避难场所，到2025年，全省人均应急避难场所面积不低于1.5平方米。加强防灾减灾宣传教育，健全防灾减灾演习机制。

**提高城市公共卫生防控救治能力。**按照“平时服务，急时应急”原则，抓好疾病预防控制能力建设，建立以传染病定点

救治医院为骨干，发热门诊、发热诊室为哨点的重大疫情防控救治体系。完善公立医院传染病救治设施和疾控中心，优化发热门诊等疾控网点布设，地级及以上城市建成传染病医院或相对独立的综合性医院传染病区，支持有条件的地市建设公共卫生临床中心和应急医院。实施重大疫情救治体系能力提升工程，加强传染病定点救治医院感染病科和重症救治专科能力建设。提升传染病医疗救援网络快速响应、跨区域转运和救治体系。制定体育、文化等大型公共设施平疫转换预案，预留应急空间，确保改建、新建大型公共设施具备短期内改造为方舱医院的条件，提升应对突发公共事件的能力。完善突发公共卫生事件监测预警系统，增强早期监测预警能力。健全城市分级分层分流的重大疫情救治机制，建立专常兼备、反应灵敏、上下联动的疫情应急响应体系。整治城市环境卫生死角，补齐公共卫生源头短板。

**建立健全城市应急管理体系。**增强城市应急物资保障管理，推动构建“省—市—县”三级应急物资储备体系，优化重点物资产能和区域布局。依托广州、深圳、珠海、佛山、东莞、汕头、湛江等国家物流枢纽承载城市，建设医疗等应急物资储备库。统筹交通设施、供水供电、油气运输、信息通讯等城市生命线工程建设，构建水、陆、空协同的疏散救援通道系统，提高基础设施覆盖率和冗余度。完善城市应急救援体系，加快推进省应急指挥中心和珠三角（肇庆）、粤东（潮州）、粤西（湛江）、粤北（韶关）4个区域应急救援中心建设，建立跨区域、跨流域

灾害事故应急协同联动机制。加强各专业应急救援队伍建设，鼓励和支持有条件的社会救援力量参与应急救援。深入开展应急知识宣传教育，提高市民预防自救互救能力。

### 专栏7 广东省韧性城市建设行动

#### 1. 城市综合减灾示范创建工程。

推动汕头市南澳县深入开展全国综合减灾示范县试点建设，支持深圳市盐田区、珠海市金湾区、江门市江海区、肇庆市端州区、清远市阳山县等县（市、区）创建全国综合减灾示范县（市、区）。

#### 2. 城市公共卫生防控救治工程。

地市中心级疾控中心建设加强型生物安全二级防护水平实验室。加快推进101家县（市、区）级疾控中心核酸检测能力建设。建设25家市级传染病医院或综合医院可转换传染病区，构建城市传染病救治网络。加强57个县的77家公立医院可转换传染病区建设。

#### 3. 城市排水防涝设施补短板工程。

推动各地出台系统性优化提升城市排水防涝能力实施方案。总结推广深圳、珠海等国家级海绵城市试点建设经验，全面实施全域海绵城市建设工程。到2025年，各地建立完善的城市排水防涝动态监测机制，城市建成区严重影响生产生活秩序的易涝积水点达到100%消除，城市建成区30%以上面积达到海绵城市建设要求。

## 第六章 健全城市治理体系 推进治理能力现代化

树立全周期管理意识，完善城市治理结构，创新城市治理机制，注重科学化、精细化、智慧化管理，推动城市治理体系和治理能力现代化。

### 第一节 优化城市空间治理

树立“精明增长”“紧凑城市”理念，强化规划在城市空间治理中的引领约束作用，合理安排城市功能布局，强化空间秩序管控，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变，增强城市

综合承载力。

**提升城市规划水平。**引导各市县国土空间规划全面落实各市县发展规划明确的空间战略格局、空间结构优化方向以及重大生产力布局安排，为各市县发展规划落地实施提供空间保障。创新国土空间规划理念，把以人为本、产城融合、绿色低碳、安全健康、人文传承等理念融入规划全过程。根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，综合考虑人口变动和产业发展趋势，合理确定城市规模体量、空间格局和开发强度，提高规划科学性。加强规划实施全过程监管，健全城市规划管理一体化平台，建立城市各类用地、建筑和基础设施信息“一张图”。做好城镇战略留白用地的预留和管控，增强城市发展弹性。

**优化城市功能布局 and 空间结构。**加强城市空间开发保护的底线管控，统筹划定并严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，防止“摊大饼”式扩张。统筹老城新城、生产生活生态、地上地下等空间开发利用，优化各类功能布局与建设用地结构。强化存量空间更新指引，合理控制老城开发强度。推动新城新区、各类产业园区与城市服务功能衔接嵌套，促进产、城、人、交通一体化发展，实现产城融合和职住平衡。优化珠三角核心区城市的空间结构和存量土地资源配罝，加大对粤东粤西城市和环珠区域城市重大基础设施建设、临港战略性新兴产业发展等方面的空间保障，适度控制北部生态发展区城市的开发强度和产业准入门槛。加强城市地上地下立体综合开发，推进城市轨

道交通枢纽、公共活动中心、停车场、仓储购物等地上和浅层地下空间的统筹利用，建立地下空间开发体制机制，推行分层开发和立体开发模式，推进城市轨道交通枢纽、公共活动中心等重点区域的地下空间利用。坚持公交引导城市发展，鼓励以公共交通为导向的开发（TOD）等模式，重点推动珠三角城市轨道交通站点与周边土地综合开发。

**促进城镇建设用地节约集约高效利用。**深入推进节约集约用地示范省建设，创新节约集约用地体制机制。推行建设用地总量和强度“双控”措施，健全“人地挂钩”“增违挂钩”“增存挂钩”的新增建设用地指标分配机制。推动城镇增量空间精准投放，重点保障新型城镇化基础设施、产业和民生项目用地需求。系统推进城镇存量空间优化提升，对土地再开发需求较高的城市，重点加大闲置土地处置力度，推进“三旧”改造和村镇工业集聚区升级改造，提升低效用地空间效能。强化产业用地配置制度供给，创新实施“标准地”<sup>⑩</sup>供应。建立工业用地产出效率激励机制，提升工业用地容积率，健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应等工业用地供应机制，推动建设用地使用权二级市场建设。因地制宜增加城市居住用地比例，适度增加大城市住宅用地供应规模，保障与城市人口规模需求相适应的保障性住房、义

---

<sup>⑩</sup> 标准地：是指根据不同行业分类，在供地条件中设定固定资产投资强度、容积率、亩均税收、就业贡献、研发经费投入强度等控制指标，并结合区域评估结果和规划要求，在同一区域内按照统一的标准进行供应和监管的国有工业用地。

务教育、医疗卫生、文化体育及菜市场、停车场等民生类设施用地供应。推动土地复合开发利用、用途合理转换，增加混合产业用地供给。

**提升城市设计水平。**制定广东省城市与建筑风貌管理实施意见和管理技术导则，建立城市设计与国土空间规划相衔接的管理机制，将城市设计要求贯穿到城市规划建设全过程。加强城市设计对城市开敞空间系统、重要廊道和节点、天际轮廓线等空间秩序的控制引导，增强城市的空间立体性、平面协调性、风貌整体性和文脉延续性。强化城市设计对建筑风貌的指导约束作用，统筹建筑体量、促进风格协调、加强色彩管理，增强街区和建筑群的整体性、连续性和韵律感。落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针，加强新建高层建筑管控，指导各地级以上市制定符合城市地域特征的建筑设计导则。探索建立城市总建筑师制度，严把建筑设计审查关，重点加强超大体量公共建筑和超高层地标建筑管控，治理“贪大、媚洋、求怪”建筑乱象。

## **第二节 创新完善城市社会治理体系**

推动城市治理重心和配套资源向基层下移，加强城市社区治理，维护城市社会稳定和安全，提升城市社会治理能力，在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列。

**健全城市基层社会治理机制。**健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城市基层社会治理体系。加强党组织对基层各

类组织和各项工作的统一领导，在有条件的基层组织中逐步推进党的组织全覆盖。加强基层政府服务能力建设，健全区（县、市）职能部门、街道（乡镇）在城市社区治理方面的权责清单制度，推动社会治理和服务重心向基层下移。支持县级政府制定街道办事处（乡镇政府）购买服务指导性目录，建立街道办事处（乡镇政府）购买服务机制。加强基层群众性自治组织规范化建设，建立基层群众性自治组织法人备案制度，建立“民主协商、一事一议”的基层群众协商自治模式，健全居民参与社会治理的组织形式和制度化渠道。完善社会力量参与基层社会治理激励政策，推动物业服务企业、群团组织、社会组织、驻地企业单位等积极参与社区治理。

**增强城市社区治理能力。**建立完善以党建为引领、社区为平台、社区工作者和专业社工为骨干、社会组织和志愿者为补充、基本民生保障和基本社会服务为内容的民政领域“一核四社”城市社区治理工作机制。规范社区公共服务和代办政府服务事项，由基层党组织指导整合资源为群众提供服务，提高社区精准化精细化服务管理水平，推进现代社区建设。提高社区服务供给能力，完善社区党群服务中心、综治工作站等社区综合服务设施，推动就业、养老、医疗、托幼、家政等便民服务场景有机集成，因地制宜建设社区居民综合服务线上平台。建立健全社区服务标准体系，加强社区服务质量监管。培育壮大社区专业人才和社区工作者队伍，支持和发展社会工作服务机构和志愿服务组

织，探索配置社区律师、社区心理咨询师、社区矛盾调解师等。支持有条件的老旧小区等引入市场化的物业管理机构，逐步实现住宅小区物业管理全覆盖，提高服务质量和标准化水平。推动社区全面建立常态化协商议事机制，探索建立“虚拟社区”等面向不同人群的沟通平台，畅通公众表达合理诉求和参与城市治理渠道。推进城市社区治理创新，加强综合网格建设，完善网格化管理服务，依托社区统一划分综合网格，推动网格化服务“多网合一”，引导广州、深圳、珠海等城市探索国际化社区建设标准和治理新路径。

**健全社会矛盾综合治理机制。**坚持和发展新时代“枫桥经验”，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，健全矛盾风险防控协同、矛盾纠纷多元化解机制，统筹推进基层信访中心、综治中心、人民法庭、检察室、派出所、司法所等基层单位建设，打造一批新时代广东“枫桥经验”示范点。完善和落实信访制度，实施信访服务中心基础设施标准化规范化工程，加快信访信息化智能化一体化建设。加快推进现代公共法律服务体系建设，深入推进公共法律服务实体、热线和网络平台建设，加强基层司法调解组织建设，持续推进法律援助惠民生。健全社会心理服务体系和危机干预机制，加强社会心理服务站（室）建设，有针对性地加强对重点人群帮扶救助、心理疏导、法律援

助，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。

**打造升级版城市社会治安防控体系。**健全完善群防群治机制，加快“粤平安”社会治理平台建设，深入推进“五张网”<sup>①</sup>建设，深化智慧新警务建设和“雪亮工程”建设，构建立体化信息化社会治安防控体系。推动建立粤港澳大湾区社会治安一体化联动协作防控机制。加强对城市人员密集重点场所、公共交通工具的安全巡查和现代化科技防控，加大安全员和安保设施配备力度。切实加强工业园区等重点区域安全管理，推进建筑施工、消防、交通、危险化学品等重点领域安全整治，坚决遏制重特大安全事故发生。支持广州、深圳率先建成国家安全发展示范城市，支持有条件的地市积极创建国家安全发展示范城市。

**提升城市社会治理的法治化和标准化水平。**健全全省城市社会治理领域的法规规章，及时推动各地城市社会治理领域地方性法规和政府规章的立改废释工作。全面加强法治社会建设，积极开展法治城市、法治县（市、区）、民主法治示范社区创建活动，实施全民法治素养提升行动，广泛开展宪法、民法典等普法工作。支持各地建立健全与城市发展特点和需求相适应的城市治理标准体系，重点围绕智慧城市、房屋管理、城市交通运行、城中村与老旧小区改造、背街小巷环境整治、市容环卫等领域，制定完善相关技术和管理标准，为精细化城市治理提供标尺和依据。

---

<sup>①</sup> 五张网：社会面防控网、重点行业防控网、镇街和社区防控网、机关和企事业单位防控网、信息网络安全防控网。

## 专栏8 广东省城市社会治理水平提升行动

### 一、市域社会治理现代化试点建设工程

编制实施广东省加快推进社会治理现代化“十四五”规划。指导各地市开展全国市域社会治理现代化试点建设、项目创新，加强分片分类联系指导，制定全省试点工作评估标准，加强督促检查。

### 二、城市社区治理水平提升工程

**1. 加强城市社区服务设施建设。**编制广东省城乡社区服务体系建设“十四五”规划，完善城乡结合部、城中村、流动人口聚集地的社区设置，实施城市社区综合服务设施提升工程。到2025年，城镇每百户拥有社区综合服务设施面积达32平方米，巩固拓展社区党群服务中心功能。

**2. 加大社会工作人才培养力度。**壮大社会工作专业队伍，力争到2025年，全省社会工作专业人才总量达到15万人，每个社区至少开发一个社会工作专业岗位。

**3. 培育规范发展社区社会组织。**支持各地因地制宜，探索出台社区社会组织分类管理办法，深化细化管理细则。支持枢纽型社区社会组织搭建社区融合式发展平台。鼓励社区社会组织依法有序参与文化特色社区、平安社区等建设。

### 三、立体化信息化社会治安防控体系建设工程

建设“粤平安”省市县社会治理平台。推进智慧新警务建设，统筹建设“智感安防区”，深化“雪亮工程”建设。积极开展平安行业、平安社区等创建活动。

## 第三节 提升行政管理效能

有序推进行政管理体制改革，提升数字政府建设水平，提高城市政府行政管理效能和空间治理效率。

**优化城市行政资源配置。**推动按照城市常住人口规模配置公共资源。简化行政层级，探索市直管街道、市辖区直管社区，实行扁平化管理。优化机构设置，因地制宜引导城市政府按照大部门制要求加大机构整合力度，强化部门间协调配合。科学配备、动态调整人员编制，优先满足贴近群众生产生活的社会管理、公共服务等领域用编需求，提高编制资源使用效益。健全城市管理综合执法机制，推动住建、交通、市场监管等多部门联合执法常态化，明确执法权责和行为规范，提升执法人员素质和文明执法、规范执法水平。全面深化“放管服”改革，优化政府职责

体系，加大“强市放权”改革力度，深化经济发达镇行政管理体制改革，依法将点多面广、基层管理迫切需要且能有效承接的县级经济社会管理权限下放至镇一级或委托镇一级行使。深化街道管理体制改革，依法赋予街道综合管理权、统筹协调权和应急处置权，因地制宜依法赋予街道行政执法权。

**加快建设数字政府。**将数字技术广泛应用于城市政府管理服务，增强政务服务“一网通办”、政府治理“一网统管”、政府运行“一网协同”能力，打造全国数字政府建设标杆。深化“互联网+政务服务”，拓展“粤省事”“粤商通”等平台的应用广度，提升政务服务数字化、智能化水平。加快建设架构一体、标准统一、数据互通的“粤治慧”平台，探索构建政府、平台企业、行业协会等多方参与、高效联动、信息共享的数字经济多元协同治理机制。推进跨部门、跨层级、跨地区公共数据开发共享和深度利用，逐步将公共数据服务纳入公共服务体系。推动“粤政易”平台在政府机关内部实现全覆盖，加强政务流程优化再造和政务信息系统整合共用、快速迭代，提升跨部门协同治理能力。强化数字技术在突发公共事件应对中的运用，提高基于高频大数据精准动态监测预测预警水平。

**优化城镇行政区划设置。**有序推进符合条件的县撤县设市（区）或县级市撤市设区，促进具备条件的开发区向城市综合功能区转型。按规定适当优化调整基层行政区划设置，制定完善全省设立镇、街道标准。精准识别增长型和收缩型城镇，稳妥有序

调整人口收缩城市行政区划，根据实际情况积极稳妥推进收缩型乡镇合并和村居撤并，优化村镇规模结构和生产要素合理配置。稳步推进村改居工作，重点推进珠三角城乡结合部、“城中村”、外来人口集居地等地区的村改社区深化基层组织、集体产权管理、公共产品供给等制度改革，推动村改社区在基础设施、公共服务、社会治理、财政供给等方面与城市社区相衔接。

#### **第四节 创新城市发展资金保障机制**

加快财税和投融资体制改革，建立与城市建设运营周期相匹配、稳健可持续的城市财务平衡体制机制，防范化解地方政府债务风险，增强城市可持续发展的资金保障能力。

**深化财税体制改革。**优化省与市县财政事权和支出责任划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的省和市县财政关系。健全与主体功能区和“一核一带一区”区域发展格局相适应的差异化转移支付政策，充分发挥省和市县积极性，增强基层公共服务保障能力。重点加大对沿海经济带东西两翼地区和北部生态发展区地级市的支持力度，增强市辖区财政保障能力，推动提升城市品质和城区人口集聚。按照国家统一部署，健全地方税体系，调整完善地方税税制，积极培育壮大地方税税源。健全税费征管体系，加强对重点税源、重点行业、重点企业的管理。

**构建多元可持续的城市建设投融资机制。**统筹利用财政、金融等政策工具，科学组合公益性、准公益性和经营性项目，合理

设计投融资方案，探索项目综合收益平衡机制。建立政银企对接长效机制，鼓励开发性、政策性和商业性金融机构在风险可控前提下增加中长期贷款投放规模，引导保险资金、社保基金等长期资金增加配置，支持符合条件的城市建设项目按程序申报地方政府新增债券需求，支持符合条件的企业通过发行债券、上市等多渠道筹资用于新型城镇化建设项目。积极引导社会资本参与城市开发建设运营、盘活国有存量优质资产，规范发展政府和社会资本合作（PPP）模式，探索发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。完善市政公用设施定价机制，合理确定公用事业收费水平，鼓励实行阶梯式定价模式。创新建设运营模式，提升国有资本经营能力，培育市政公用设施专业化投资运营企业和城市综合开发运营商。鼓励珠三角各市与粤东粤西粤北各市合作组建产业投资基金或创业投资基金。

**强化政府财政预算管理和政府债务管理。**深入推进预算管理制度改革，强化对预算编制的宏观指导和审查监督。推动财政预算与政府投资计划有效衔接，建立集中力量办大事预算安排机制。强化政府预算约束和绩效管理，完善全覆盖的预算绩效管理体系，强化绩效目标管理和事前评审，提升项目财务平衡能力和国有资本经营能力，优化支出结构、提高使用效率，推进财政支出标准化。落实权责发生制政府综合财务报告制度，完善跨年度预算平衡机制，加强城市中期财政规划管理。健全土地出让金等政府性基金预算管理。完善政府举债融资机制，加强政府债务预

算约束，严格实施政府债务限额管理。建立健全政府债券项目库，实现政府债券项目滚动接续管理。健全债务常态化监控机制，将政府债务全面纳入预算管理。加大力度推进融资平台市场化转型，严禁融资平台继续承担政府融资职能。积极稳妥化解存量债务，坚决遏制增量债务，防范化解隐性债务风险。继续落实地方政府债务风险评估和预警机制。

## **第七章 加快推进城乡融合发展 实现城乡共同繁荣**

协调推进新型城镇化战略和乡村振兴战略，坚持以工补农、以城带乡，促进城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置，缩小城乡发展差距和居民生活水平差距，加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

### **第一节 促进城乡要素合理配置**

打通城乡要素自由流动的制度性通道，以国家城乡融合发展试验区和城乡融合发展省级试点为突破口，促进各类要素更多向乡村流动，形成良性循环，提高要素利用效率和经济社会运行效率。

**激励城市人才入乡。**制定财政、金融、社会保障、住房、名誉等激励政策，吸引各类人才返乡入乡创业兴业。鼓励企业家、专家学者、专业人才和机关事业单位离退休人员等参与乡村振

兴，允许符合条件的返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、合作等多种方式吸引人才入乡。加强农村专业人才培养建设，建立健全岗编适度分离、兼职和在岗、离岗创新创业等制度，探索其在涉农企业技术入股、兼职兼薪机制。推动城市科教文卫、法律、管理等人才下乡，职务晋升、职称评定时向有相应服务经历的人员倾斜。探索利用农村闲置宅基地和农房建设农村人才公寓，供入乡人才使用。推动科技人才下乡，深入实施农村科技特派员行动，鼓励科技人员以技术、资金、信息入股等形式，与农民合作社、家庭农场、农业企业结成经济利益共同体。深化实施大学生村官、“三支一扶”<sup>⑫</sup>、山区计划<sup>⑬</sup>等项目。

**推进农村土地制度改革。**坚持农村土地集体所有，落实第二轮土地承包到期后再延长30年政策。巩固完善农村基本经营制度，完善农村承包地“三权分置”制度，发展多种形式适度规模经营，培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，健全土地流转管理制度和服务体系，全面推动农村承包土地经营权规范有序流转。稳慎推进宅基地制度改革，完善宅基地管理制度，规范开展房地一体宅基地日常登记颁证工作，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，有序推进珠海市斗门区等国

---

<sup>⑫</sup> 三支一扶：组织高校毕业生到农村基层从事支教、支农、支医和扶贫工作。

<sup>⑬</sup> 山区计划：即广东省大学生志愿服务山区计划，组织高校毕业生到经济欠发达地区从事1至3年的支教、支农、支医等志愿服务工作。

家农村宅基地制度改革试点工作。按照国家统一部署，建立健全集体经营性建设用地入市制度，因地制宜推进就地入市或异地调整入市，推动建立城乡统一的建设用地市场。积极探索集体土地整备制度，推动城中（郊）村、村级工业园等可连片开发区域土地依法依规整治入市。允许农村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。积极推进点状供地，统筹推进水田垦造，大力推进拆旧复垦，强化各类平台载体用地保障。建立土地征收公共利益认定机制，缩小土地征收范围。探索建立省域内的建设用地交易机制，健全补充耕地指标跨区域交易机制。

**健全财政金融保障机制。**鼓励各级财政支持城乡融合发展及相关平台和载体建设。调整土地出让收入使用范围，到“十四五”期末，土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。完善省级财政转移支付制度，健全涉农资金统筹整合长效机制。在债务风险可控前提下，统筹用好地方政府新增债券支持符合条件的城乡融合公益性项目。健全农村金融服务体系，推动农村信用社和农商行回归本源，改革村镇银行发展模式。拓宽农村抵押物范围，依法依规开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、集体林权、承包地经营权、集体资产股权等担保融资，逐步推动已确权颁证的各类农村资产办理抵押或担保。建立农业信贷担保体系，引导融资公司参与相关农村产权流转及抵押。稳妥规范开展农民专业合作社内部信用合作。搭建政银企对接服务

平台，推进农业信贷担保机构向市县延伸，发展农业保险。完善农村金融风险防范处置机制，推广政银保（担）合作的信贷风险共担机制。

**促进工商资本入乡。**打造法治化便利化的基层营商环境，探索工商资本与村集体合作共赢模式，鼓励就业带动、股份合作等全产业链增值收益模式。实施工商资本租赁农户承包地分级备案制度，建立租赁农地风险保障金制度。鼓励小农户以土地等生产资料作价入股龙头企业并采取特殊保护，探索实行农民负盈不负亏的分配机制。通过政府购买服务等方式支持社会力量进入养老、卫生等乡村生活性服务业。实施“万企兴万村”行动，发挥各类企业市场主体优势，通过村企结对、村企共建等形式，开展乡村特色产业开发、消费帮扶协作等具有长期稳定的帮扶举措。

## **第二节 推进城乡基本公共服务普惠共享**

加大对乡村基本公共服务资源投入，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。

**推动城乡教育资源均衡配置。**优先发展农村教育事业，建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制。全面推进中小学教师“县管校聘”改革，统筹县域内教师

资源配置和跨区调整管理，推行县域内校长教师交流轮岗和城乡教育联合体模式。推进县域内城乡义务教育学校教职工编制标准统一，落实县域中小学教师工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平。鼓励以义务教育学校、幼儿园为主体组建县域内教育集团，推动城区优质教育资源向周边地区辐射。拓宽乡村学校教师补充渠道，深入实施高校毕业生到农村从教“上岗退费”政策和公费定向培养粤东粤西粤北地区中小学教师计划，加快补齐革命老区、薄弱地区、边远地区教师队伍建设短板。推行城乡义务教育学校、特殊教育学校标准化建设，继续推进乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设。加快教育信息化发展，健全“互联网+教育”服务体系，建设完善“粤教翔云”教育公共资源服务平台，实现优质数字教育资源共享。

**统筹城乡医疗卫生服务体系建设。**统筹县镇村三级医疗卫生服务资源配置，推动城乡优质医疗资源均衡共享发展。鼓励城市三甲医院与县级医院建立对口帮扶、巡回医疗和远程医疗机制，鼓励远程医疗服务向乡镇卫生院和村卫生站延伸。加强县级医院对乡镇卫生院和村卫生站的统筹管理并积极推进紧密型县域医共体建设。加强镇村两级医疗卫生机构服务能力建设，实施基层医疗卫生机构提质增效工程和规范化建设，到2025年基层卫生医疗机构标准化100%达标。健全执业医师服务基层制度，实施医师区域注册和多机构执业，推动职称评定和工资待遇与基层服务贡献挂钩，增加基层医务人员岗位吸引力，促进优质医疗卫生资

源和医疗卫生人才下沉到基层。筑牢基层公共卫生“网底”，强化疾病预防控制职能，加强基层预检分诊、发热门诊（诊室）等场所标准化建设和应急防护物资储备、社区康复及健康管理等功能区域的建设，推动合理的分层、分流救治，加强人才培养，强化群防群控机制。

**强化城乡全方位公共就业服务。**推动城乡构建覆盖全民、贯穿全程、辐射全域、便捷高效的全方位公共就业服务体系，加大对粤东粤西粤北地区城乡公共就业服务体系建设和支持力度，规范完善各级公共就业服务机构职能，充实基层力量，落实经费保障。提升城镇公共就业服务能力，加强农村地区、老区苏区和民族地区公共就业服务体系建设和。进一步畅通城乡公共就业服务渠道，加强就业实名制服务管理，促进城乡人力资源结构优化匹配。加强标准化建设，统一核心业务流程和规范，加快实现城乡公共就业服务一体化。加强信息化建设，打造全省统一的就业服务信息化平台，推动线上线下就业服务深度融合，推行“打包办”“一网办”“一站办”等便捷服务方式。加强专业化建设，实施公共就业服务能力提升行动，鼓励社会力量参与就业服务。

**健全城乡公共文化服务体系。**持续推进公共文化基础设施建设，丰富城乡公共文化服务供给，优化城乡文化资源配置，推进城乡公共文化服务体系一体建设，推动公共文化服务设施全覆盖和提质增效。积极发挥镇级文化设施带动辐射作用，提升乡镇公共文化服务效能，打造群众性文化惠民品牌。大力推进乡村文化

振兴，着力完善原中央苏区、革命老区、民族地区和欠发达地区公共文化设施网络，提升特殊群体公共文化服务水平。积极引入社会力量参与公共文化服务，探索建立城乡居民评价与反馈机制，鼓励社会力量参与乡村文化建设。完善公共文化配送体系，把优秀文化产品送到基层、送到群众中，推动送书、送戏、送电影进农村、社区，实施“美术走基层”活动。推动公共数字文化建设，加强公共数字文化平台互联互通，实现优质公共文化服务城乡共享。

**完善城乡统一的社会保障制度。**健全城乡居民基本医疗保险、大病保险和基本养老保险制度。完善城乡居民基本养老保险待遇确定机制、基础养老金正常调整机制和统筹机制，增强省级财政对粤东粤西粤北地区城乡居民基本养老保险支持力度。完善大病保险制度，适时合理调整大病保险的待遇水平。推动商业保险市场发展，贴近灵活就业人员、新产业新业态人员需求，丰富商业保险供给和服务类型，提升城镇人口保障水平。推进社会救助制度城乡统筹，完善最低生活保障、特困人员救助供养制度，逐步提高特困人员供养服务质量。加快推动乡村社会救助服务网络建设，健全农村留守儿童和妇女、老年人、残疾人关爱服务体系。实施农村留守儿童因人施策的“精准关爱”。建立以农村留守老年人和重度残疾人为重点的定期探访制度。加快居家社区养老服务发展，乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务设施覆盖率达到60%以上，力争有条件的乡镇（街道）至少建有一

间居家社区养老服务机构。改革人身损害赔偿制度，统一城乡居民赔偿标准。

### 第三节 推进城乡基础设施一体化发展

把公共基础设施建设重点放在乡村，补齐乡村公共基础设施建设短板，坚持先建机制、后建工程，加快推动乡村基础设施建设提档升级，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。

**推进城乡基础设施一体化规划建设。**积极推进以县域为整体谋划城乡基础设施统筹布局、共建共享。优化城乡道路、供水、供电、信息、广播电视、安防监控、防洪和垃圾污水处理、残疾人无障碍等设施布局和一体化设计。统筹规划重要市政公用设施向城市郊区乡村和规模较大中心镇延伸。健全分级分类建设投入机制，以政府投入为主建设公益性强、经济性差的设施，以企业投入为主建设有一定经济效益的设施。明确乡村基础设施的公共产品定位，构建事权清晰、权责一致、省级统筹、市县负责的城乡基础设施一体化建设机制。推动城区基本公共交通服务网络向周边地区延伸，形成层次合理、协调互补的城区、城乡、镇村三级公交网络，加快二级及以上公路客运站覆盖县城、县级市及具备条件乡镇，支持县域停车场建设，推动实现城乡客运基本公共服务均等化。推进“四好农村路”提档升级，加强农村资源路、产业路、旅游路和村内道路建设，到2025年衔接高速公路和国

省道的农村公路路段技术水平达三级及以上比例达到 100%。大力推进农村集中供水工程建设，实现全域自然村集中供水全覆盖，建立标准化建设、专业化运作、一体化管理、智慧化服务的农村供水保障体系，加快推进农村供水规模化和城乡一体化建设。实施新一轮农村电网升级改造，推动供气设施向农村延伸。加强农村冷链物流设施建设，扩大农村邮站覆盖面，健全城乡配送网络，完善县、乡、村物流网络节点体系和寄递物流体系，到 2025 年建设乡村物流设施示范村 1000 个。推动数字乡村建设，强化农村及偏远地区信息通信基础设施建设，到 2025 年全省实现 5G 网络城乡全覆盖，实现全省自然村主要出入口、重点公共区域安防监控全覆盖。加大中长期贷款投放规模和力度，支持城乡基础设施项目整体打包融资、一体化开发。

**推进城乡基础设施一体化管护。**建立健全农村基础设施长效管护机制，推行项目建设与工程管护机制同步设计、同步建设、同步落实。通过统一管护机构、统一经费保障、统一标准制定等方式，将城市公共基础设施管护资源、模式和手段逐步向农村延伸。创新农村公共基础设施管护体制，全面提升管护质量和水平。加快农村基础设施产权制度改革，由产权所有者建立管护制度和落实管护责任。将城乡道路等公益性设施的管护和运行投入纳入一般公共预算。以政府购买服务等方式引入专业化企业，提高管护市场化程度。通过财政补助、使用者付费、社会筹资等渠道落实准公益性设施管护经费，探索建立垃圾、污水处理

农户付费制度。采用市场化方式开展经营性设施建后管护，完善供电、通信、广播电视等使用者付费和产品定价机制。推行农村小型公共基础设施“自选、自建、自管、自用”模式。

#### 第四节 促进城乡产业协同发展

持续提高农业质量效益和竞争力，大力发展富民兴村产业，积极培育新产业新业态，搭建城乡产业协同发展平台，探索生态产品价值实现机制，实现乡村经济多元化和农业全产业链发展。

**构建城乡产业融合发展体系。**培育乡村新产业新业态，拓展农业多功能，全面提升附加值，延长农业产业链条，构建农村一二三产业融合发展体系。推动种养相结合和产业链再造，提高农产品加工业和农业生产性服务业发展水平。坚持最严格的耕地保护制度，严格划定永久基本农田保护红线，遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，规范耕地占补平衡，严禁占优补劣、占水田补旱地，加快建设高标准农田，统筹发展高效节水灌溉。实施智慧农业工程，建设农业大数据和广东智慧农机装备管理应用平台。加强现代农业设施建设，推进农业机械化全面发展，到2025年打造100家“全程机械化+综合农事”服务联合体，2035年基本实现农作物耕种收机械化。完善粮食主产区利益补偿机制，构建新型农业补贴政策体系，完善粮食最低收购价政策。鼓励将农业垦区建设成为现代农业示范、优质鲜活农产品供应和农产品精深加工基地。推进区域性旅游资源整合，促进农业与文化

旅游业深度融合，鼓励开展“旅行社带村”联合开发模式。实施新型农业经营主体高质量发展行动，支持新型农业经营主体参与现代农业产业园、“一村一品、一镇一业”建设。积极支持广州国家现代农业产业科技创新中心建设，加快建设一批分中心，健全成果转化和推广应用体系。支持乡村电商服务体系升级改造，推动农村经济与电子商务、物联网等现代信息产业融合发展。完善绿色农业标准体系，加强绿色食品、有机农产品和地理标志农产品认证管理。

**搭建城乡产业协同发展平台。**推进城乡要素跨界配置和产业有机融合，优化各类城乡协同发展平台，创建一批城乡融合典型项目。优化提升各类农业园区，支持创建国家级现代农业产业园，加快推进省市级农业产业园建设，打造若干千亿元产值、具有国际竞争力的现代农业产业集群，到2025年建成50个国家农业现代化示范区，地级市实现全覆盖。加快推进村镇工业集聚区升级改造，实施村镇工业集聚区升级改造攻坚战三年行动方案（2021—2023年），不断优化产业结构，增强产业集聚效应。促进特色小镇发展提质增效，推进一批休闲旅游、民族文化、电商贸易等特色小镇建设，打造集聚特色产业的创新创业生态圈。

**探索生态产品价值实现机制。**探索建立生态产品价值核算体系及常态化核算统计制度，建立生态产品价值实现指标体系、核算标准和方法，探索将生态产品价值总量（GEP）等纳入经济社会发展评价体系及相关考核体系。完善生态产品价格形成机制，

健全农产品、文旅等生态产品市场定价机制。探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径。完善财政转移支付和横向生态补偿机制，健全生态公益林补偿标准增长机制。引导政府优先采购绿色、节能产品。建立生态产品价值提升机制，加强生态产业化培育与品牌经营，实施“粤字号”农业品牌提升工程，到2025年力争形成15个品牌价值超百亿元的全国知名区域品牌。建立生态产品标准，完善生态产品质量追溯体系。

**建立乡村文化保护利用机制。**立足乡村文明，吸取城市文明和外来优秀文化成果，推动优秀乡村传统文化创造性转化、创新性发展。推动历史文化名镇名村、传统村落、民族村寨、古村落等保护与合理适度利用，强化文物古迹、历史建筑、传统民居、工场作坊遗址、古驿道及古港等文化载体的活化利用，建立特色文化资源挖掘利用机制。培育乡土文化本土人才，发展特色产业，打造一批富有岭南特色的乡村文化品牌，建设一批特色鲜明、优势突出的岭南优秀农耕文化产业展示区，形成一批特色文化产业乡镇、文化产业特色村和文化产业群。大力推动农村地区实施传统工艺振兴计划，培育形成具有民族和地域特色的传统工艺产品。鼓励乡村建筑文化传承创新，强化村庄建筑质量管理和风貌管控，到2025年广府、客家、潮汕、雷州及少数民族等各具风格的岭南特色乡村风貌和新时代广东乡村风貌充分呈现。

## 第五节 缩小城乡居民收入差距

在推进农业转移人口市民化、提高农业劳动生产率的同时，拓宽农民增收渠道，统筹提高农民工资性、经营性、财产性和转移性收入，促进农民收入持续稳定增长，巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，持续缩小城乡居民生活水平差距。

**拓宽农民增收渠道。**加快完善城乡平等的就业制度，优化就业环境，推动形成平等竞争、规范有序、城乡统一的劳动力市场，统筹推进农村劳动力转移就业和就地创业就业。完善财税、信贷、保险等支农发展政策，加强职业农民培训，支持广州科教城打造国家高素质农民培育示范基地。完善面向小农户的组织体系、服务体系，培育农民合作化服务中心，建设区域性现代农业服务平台，健全现代农业经营体系。建立农产品优质正向激励机制，培育家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体和社会化服务组织，推广“订单收购+分红”“入股+保底收益+按股分红”等多种紧密利益联结方式，让农户参与全产业链发展并提高收益水平，到2025年参与新型农业经营主体利益联结机制的农户覆盖率达60%以上。深化农村集体产权制度改革，加快推进农村集体经营性资产股份合作制改革，完善农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及担保、继承权，探索集体资产保值增值多种实现形式，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。完善对农民直接补贴政策，健全生产者补贴制度，逐步扩大覆盖范

围。探索建立普惠性农民补贴长效机制。

**持续巩固提升脱贫攻坚成果。**健全巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的体制机制。建立“驻镇帮镇扶村”帮扶机制，整合珠三角乡村振兴对口帮扶、党政机关企事业单位定点帮扶和社会力量参与帮扶，开展“党政机关+企事业单位+科技力量”组团式帮扶，全面帮扶全省 1127 个乡镇，实现“千镇万村”振兴目标。完善防止返贫动态监测和精准帮扶机制，加强对易返贫致贫人口的常态化监测预警。健全稳定可持续的脱贫长效机制，分层分类及时落实帮扶政策。加强农村低收入人口监测，加大低收入劳动力就业扶持力度，完善以最低生活保障为核心的社会救助政策。

## 专栏9 城乡融合发展试点

### 一、国家城乡融合发展试验区

广清接合片区：包括广州市增城区、花都区、从化区，清远市清城区、清新区、佛冈县、英德市连樟样板区。

### 二、省级城乡融合发展试点

1. **市县试点：**江门市中心城区产城融合示范区、珠海市斗门区、揭阳市揭东区、湛江市遂溪县、梅州市蕉岭县、韶关市武江区、河源市灯塔盆地国家现代农业示范区。

2. **中心镇试点：**广州市黄埔区新龙镇、白云区钟落潭镇，珠海市金湾区平沙镇，汕头市潮南区两英镇、澄海区莲下镇，佛山市顺德区龙江镇、顺德区北滘镇，韶关市翁源县翁城镇、乐昌市坪石镇，河源市紫金县蓝塘镇、东源县船塘镇，梅州市梅县区畚江镇、五华县华城镇，惠州市博罗县杨村镇、惠城区横沥镇，汕尾市陆河县河口镇、陆丰市碣石镇，东莞市厚街镇、塘厦镇，中山市小榄镇、三乡镇，江门市新会区双水镇、开平市赤坎镇，阳江市阳东区北惯镇、阳春市春湾镇，湛江雷州市龙门镇、徐闻县下桥镇，茂名市电白区七迳镇、化州市官桥镇，肇庆市高要区金利镇、四会市大沙镇，清远连州市东陂镇、英德市浚洸镇，潮州市潮安区凤凰镇、饶平县柘林镇，揭阳市榕城区砲台镇、普宁市占陇镇，云浮市云安区都杨镇、新兴县天堂镇。

## 第八章 规划实施保障

坚持党的领导，创新完善规划实施机制，强化规划衔接协调和政策协同，完善监测评估，形成全社会推动规划实施合力，确保规划有效实施。

### 第一节 加强党的全面领导

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”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，不断提高把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的政治能力、战略眼光、专业水平，全面贯彻党中央战略意图，充分发挥省委总揽全局、协调各方的领导作用，切实加强党对推进新型城镇化的领导，确保省委重大决策部署贯彻落实到位。规划实施中的重大事项和重大调整必须报省委、省政府审定。充分发挥基层党组织战略堡垒作用和党员先锋模范作用，激励干部担当作为，全面调动党员干部的积极性、主动性和创造性，严防规划实施过程中的形式主义、官僚主义，为规划实施提供坚强组织保障。

### 第二节 加强组织协调

发挥广东省城镇化工作暨城乡融合发展工作领导小组的统筹

领导作用，研究制定我省城镇化和城乡融合发展政策，定期编制新型城镇化五年实施方案和年度重点工作安排，推进重点任务落实，协调解决工作中出现的问题。省发展改革委牵头推进规划实施和相关政策落实，监督检查工作进展情况。省各有关部门按照职能分工，在重大政策制定、重大体制创新、重大项目安排等方面予以积极支持，研究制定具体实施方案和配套政策。各市、县（市、区）政府建立健全工作机制，把推进新型城镇化战略纳入发展规划，并落实本规划要求，结合实际制定本地区推进新型城镇化规划或实施方案，狠抓贯彻落实。

### 第三节 强化政策协同

根据本规划制定配套政策举措，建立健全相关法律法规、标准体系。加强部门间政策制定和实施的协调配合，省有关部门按照职责分工加强对规划实施的指导，加大规划明确的财税、土地、金融等配套政策保障力度，在城镇化重要领域推出城市更新、城乡融合、都市区协调管理等一批重大改革措施，形成一批重大制度创新成果，国土空间、交通、产业、住房、公共服务、城市建设、投融资等领域规划政策要落实本规划要求，共同提高改革综合效能，有效保障新型城镇化规划实施。省级相关专项规划、区域规划、国土空间规划要加强与本规划的衔接协调，市县级规划要落实本规划要求。

## 第四节 分类试点示范

加强对国家城乡融合发展试验区广清接合片区、省级城乡融合发展试点地区的工作指导、协调和支持，做好关键领域的顶层设计，定期召开试点工作推进会，总结宣传经验做法。推进惠州市惠东县、云浮市新兴县等 10 个国家县城建设示范地区建设，及时总结推广试点经验，为全国推进高质量的新型城镇化先行先试。支持相关市、县（市、区）申报国家新型城镇化各类试点示范。选择不同区域、不同规模、功能定位各异、具有一定代表性的各类城镇，积极开展试点示范，探索形成因地制宜的新型城镇化发展路径。支持基层层面创新实践，进一步调动各市、县（市、区）干部群众改革创新积极性、主动性，为全省更富成效地推进新型城镇化和城乡融合发展积累生动具体、切实可行的实践经验。

## 第五节 加强规划实施监测评估

强化规划实施全过程管理，开展规划实施情况动态监测与分析，做好分阶段评估和总结评估，重点分析实施存在的问题，提出相应的对策建议。加强城镇化统计工作，建立健全以提高城镇化质量为导向的统计监测指标体系和综合评价体系。实施年度动态监测与跟踪分析，每年发布广东省新型城镇化建设暨城乡融合发展白皮书。

## 第六节 凝聚规划实施合力

激发全社会参与规划实施的积极性，注重发挥工会、共青团、妇联等作用，充分发挥民主党派、工商联、无党派人士、行业协会、科研机构、大专院校、重点企业作用，广泛听取社会各界意见建议，营造全社会共同推动新型城镇化的良好氛围，最大限度聚合全社会共识和力量，共同推动规划实施。加强城镇化智库建设，鼓励高等院校、科研院所、研究型企业等开展新型城镇化研究。持续开展城镇化国际交流合作。

附件

## 重点任务部门分工方案

### 一、提高市民化质量，促进农业转移人口全面融入城市

#### (一) 全面深化户籍制度改革。

全面放开放宽落户限制，推动居住证制度扩面提质，探索建立新型人口管理制度。(省公安厅牵头；省发展改革委按职责分工负责，各地级以上市人民政府落实，以下除特别说明外，不再单独列出地市)

#### (二) 推动城镇基本公共服务全面均等覆盖常住人口。

多渠道促进就业创业，提高随迁子女的教育服务保障水平，完善医疗卫生服务和基本医疗保障制度，加快健全覆盖全民的社会保障体系，加大住房保障力度。(省委编办，省发展改革委、教育厅、财政厅、人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅、卫生健康委、医保局按职责分工负责)

#### (三) 提高农业转移人口融入城市能力。

加强劳动技能培训，加强人文关怀，提高社会参与水平。(省教育厅、人力资源社会保障厅、农业农村厅按职责分工负责)

#### (四) 深化市民化配套政策。

完善财政转移支付与吸纳落户数量挂钩机制，健全“人地

挂钩”机制，维护进城落户农民的农村权益。（省财政厅、自然资源厅、农业农村厅等按职责分工负责）

## 二、优化城镇化发展格局，构建高质量发展动力系统

### （一）加快建设珠三角世界级城市群。

优化城市群内部发展格局，建设全球科技创新高地，构建高质量现代产业体系，强化珠三角城市群辐射带动作用，加快形成全面开放格局。（省发展改革委牵头；省教育厅、科技厅、工业和信息化厅、人力资源社会保障厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、文化和旅游厅、卫生健康委、体育局等按职责分工负责）

### （二）构建现代化都市圈体系。

1. 优化提升广州都市圈。发挥广州主核心、佛山副核心的引领带动作用，加快推进广佛同城化，强强联合共建国际化都会区，深入推进广清一体化，联动肇庆、清远、云浮、韶关“内融外联”，打造具有全球影响力的现代化都市圈建设典范。（广州市、佛山市、肇庆市、清远市牵头，云浮市、韶关市参与；省发展改革委、教育厅、工业和信息化厅、人力资源社会保障厅、生态环境厅、交通运输厅、水利厅、卫生健康委按职责分工负责）

2. 做优做强深圳都市圈。积极发挥深圳中心城市核心引擎功能，强化东莞的战略支撑作用，推动深莞惠一体化发展，推进河源、汕尾主动承接中心城市功能疏解、产业资源外溢、社会服

务延伸，打造具有全球影响力的国际化、现代化和创新型都市圈。（深圳市、东莞市、惠州市牵头，河源市、汕尾市参与；省发展改革委、教育厅、科技厅、工业和信息化厅、人力资源社会保障厅、生态环境厅、交通运输厅、水利厅按职责分工负责）

3. 培育珠江口西岸都市圈。以珠海为核心加快推动珠中江协同发展，联动阳江协同建设粤港澳大湾区辐射带动粤西地区发展重要增长极。（珠海市、中山市、江门市、阳江市牵头；省发展改革委、教育厅、工业和信息化厅、人力资源社会保障厅、自然资源厅、生态环境厅、交通运输厅、水利厅、文化和旅游厅、卫生健康委按职责分工负责）

4. 培育汕潮揭都市圈。强化汕头省域副中心城市和沿海经济带重要发展极功能定位，以汕头为中心、以汕潮揭临港空铁经济合作区等战略平台为重点，大力推进汕潮揭同城化发展，联动梅州都市区加快发展，打造链接粤闽浙沿海城市群与粤港澳大湾区的战略枢纽。（汕头市、潮州市、揭阳市牵头，梅州市参与；省发展改革委、教育厅、工业和信息化厅、自然资源厅、生态环境厅、交通运输厅、水利厅、商务厅按职责分工负责）

5. 培育湛茂都市圈。强化湛江省域副中心城市和沿海经济带重要发展极功能定位，以湛江为中心，以湛茂空港经济区建设为重点推动湛茂一体化发展，全方位参与北部湾城市群建设，积极融入“一带一路”倡议和粤港澳大湾区、深圳中国特色社会主义先行示范区、海南自由贸易港等国家重大发展战略，打造服

务重大战略高质量发展区。(湛江市、茂名市牵头；省发展改革委、工业和信息化厅、自然资源厅、生态环境厅、交通运输厅、水利厅、卫生健康委按职责分工负责)

6. 推动五大都市圈融合发展。加强跨都市圈合作，破除制约各类资源要素在城市间、都市圈间自由流动和高效配置的体制机制障碍，共建五大都市圈融合发展格局，推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。(省发展改革委牵头；省教育厅、科技厅、工业和信息化厅、人力资源社会保障厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、商务厅、文化和旅游厅、卫生健康委、体育局等按职责分工负责)

(三) 推动中心城市打造全省发展核心引擎。

充分发挥广州、深圳国家级中心城市的核心引领带动作用，积极培育珠海、汕头、湛江省域副中心城市和佛山、东莞省级经济中心城市，集聚整合高端资源要素，全面提升国际化、现代化水平，率先形成高质量、可持续发展路径。

1. 支持深圳建设先行示范区和全球标杆城市。围绕高质量发展高地、法治城市示范、城市文明典范、民生幸福标杆、可持续发展先锋等五大战略定位，支持深圳加快实现“五个率先”。(深圳市牵头；省发展改革委、教育厅、科技厅、工业和信息化厅、民政厅、人力资源社会保障厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、卫生健康委、体育局、医保局按职责分工负责)

2. 提升广州国家中心城市和综合性门户城市发展能级。支持广州实现老城市新活力和“四个出新出彩”，加快建设成为具有全球影响力的国际商贸中心、综合交通枢纽、科技教育文化医疗中心，打造全球营商环境新标杆。（广州市牵头；省发展改革委、教育厅、科技厅、工业和信息化厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、商务厅、文化和旅游厅、卫生健康委按职责分工负责）

3. 培育珠海、汕头、湛江三个省域副中心城市。推动重大生产力布局向省域副中心城市倾斜，支持珠海、汕头、湛江在区域重大战略中发挥更大作用，带动珠江口西岸协同发展、汕潮揭同城化、湛茂一体化发展。（珠海市、汕头市、湛江市牵头；省发展改革委、教育厅、工业和信息化厅、自然资源厅、商务厅、文化和旅游厅、卫生健康委、港澳办按职责分工负责）

4. 支持佛山、东莞打造省级经济中心城市。推动佛山、东莞紧扣高质量发展要求，加强与周边城市的互动合作、融合发展，成为引领区域协调发展的重要引擎。（佛山市、东莞市牵头；省委政法委，省发展改革委、科技厅、工业和信息化厅、自然资源厅、住房城乡建设厅按职责分工负责）

#### （四）提升大中城市发展能级和功能品质。

推动珠三角大中城市优化创新发展，推动沿海经济带东西两翼节点城市加快发展，引导北部生态发展区城市绿色转型发展。（省发展改革委牵头；省教育厅、科技厅、工业和信息化厅、住

房城乡建设厅、交通运输厅、商务厅、文化和旅游厅、卫生健康委等按职责分工负责)

(五) 加快推进小城市和小城镇建设。

充分发挥县城及小城镇连接城乡的节点和纽带作用，全面发展县域经济，着力提升小城市发展水平，加快推进县城城镇化补短板强弱项，做大做强中心镇，推进小城镇特色化发展，为高质量推进城镇化建设提供生力军支撑。(省发展改革委牵头；省教育厅、工业和信息化厅、民政部、人力资源社会保障厅、自然资源厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业农村厅、文化和旅游厅、卫生健康委、体育局等按职责分工负责)

三、建设新型城市，打造高品质生活空间

(一) 建设舒适便利的宜居城市。

加强品质化、特色化的公共服务体系建设，构建高效便利的市政公用设施网络体系，有序推进城市更新，建立全方位、多层次的新型住房供应与保障体系。(省住房城乡建设厅、发展改革委、自然资源厅牵头；省教育厅、民政部、人力资源社会保障厅、交通运输厅、卫生健康委、体育局按职责分工负责)

(二) 建设富有活力的创新城市。

营造良好创新创业生态，建设多层次创新创业平台，加快推动城市产业创新发展。(省委组织部，省科技厅、工业和信息化厅牵头；省发展改革委、人力资源社会保障厅、自然资源厅、住房城乡建设厅按职责分工负责)

### **(三) 建设运行高效的智慧城市。**

适度超前布局新一代信息基础设施，搭建智慧城市管理平台，打造多元融合的智慧应用场景。(省工业和信息化厅、政务服务数据管理局、通信管理局牵头；省发展改革委、教育厅、科技厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、卫生健康委按职责分工负责)

### **(四) 建设低碳生态的绿色城市。**

塑造山清水秀的城市生态空间，加快推动生产生活方式绿色转型，强化城市生态环境综合治理。(省发展改革委、生态环境厅、住房城乡建设厅牵头；省自然资源厅、交通运输厅、水利厅、能源局按职责分工负责)

### **(五) 建设岭南特色的人文城市。**

彰显城市历史文化内涵，凸显城市现代文化特质，高质量推进文化设施建设。(省文化和旅游厅，省委宣传部，省住房城乡建设厅牵头；省自然资源厅、商务厅按职责分工负责)

### **(六) 建设健康安全的韧性城市。**

增强城市防灾减灾能力，提高城市公共卫生防控救治能力，建立健全城市应急管理体系。(省应急管理厅、住房城乡建设厅牵头；省民政厅、自然资源厅、交通运输厅、水利厅、卫生健康委、粮食和储备局、能源局按职责分工负责)

## **四、健全城市治理体系，推进治理能力现代化**

### **(一) 优化城市空间治理。**

提升城市规划水平，优化城市功能布局 and 空间结构，促进城镇建设用地节约集约高效利用，提升城市设计水平。**(省自然资源厅牵头；省发展改革委、住房城乡建设厅按职责分工负责)**

**(二) 创新完善城市社会治理体系。**

健全城市基层社会治理机制，增强城市社区治理能力，健全社会矛盾综合治理机制，打造升级版城市社会治安防控体系，提升城市社会治理的法治化和标准化水平。**(省民政厅，省委政法委，省司法厅牵头；省委组织部，省公安厅、住房城乡建设厅、市场监管局、信访局按职责分工负责)**

**(三) 提升行政管理效能。**

优化城市行政资源配置，加快建设数字政府，优化城镇行政区划设置。**(省委编办，省民政厅、政务服务数据管理局牵头；省委组织部，省发展改革委、司法厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业农村厅、市场监管局按职责分工负责)**

**(四) 创新城市发展资金保障机制。**

深化财税体制改革，构建多元可持续的城市建设投融资机制，强化政府财政预算管理和政府债务管理。**(省财政厅牵头；省发展改革委、审计厅、国资委、地方金融监管局，省税务局按职责分工负责)**

**五、加快推进城乡融合发展，实现城乡共同繁荣**

**(一) 促进城乡要素合理配置。**

激励城市人才入乡，推进农村土地制度改革，健全财政金融

保障机制，促进工商资本入乡。（省委组织部，省财政厅、自然资源厅、农业农村厅牵头；省发展改革委、科技厅、人力资源社会保障厅、地方金融监管局、工商联、团省委，中国人民银行广州分行、广东银保监局、广东证监局等按职责分工负责）

（二）推进城乡基本公共服务普惠共享。

推动城乡教育资源均衡配置，统筹城乡医疗卫生服务体系建设，强化城乡全方位公共就业服务，健全城乡公共文化服务体系，完善城乡统一的社会保险制度。（省发展改革委、教育厅、民政厅、人力资源社会保障厅、文化和旅游厅、卫生健康委、医保局等按职责分工负责）

（三）推进城乡基础设施一体化发展。

推进城乡基础设施一体化规划建设，推进城乡基础设施一体化管护。（省农业农村厅、发展改革委牵头；省自然资源厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、商务厅等按职责分工负责）

（四）促进城乡产业协同发展。

构建城乡产业融合发展体系，搭建城乡产业协同发展平台，探索生态产品价值实现机制，建立乡村文化保护利用机制。（省农业农村厅牵头；省委网信办，省发展改革委、科技厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、文化和旅游厅等按职责分工负责）

（五）缩小城乡居民收入差距。

拓宽农民增收渠道，持续巩固提升脱贫攻坚成果。(省农业农村厅牵头；省人力资源社会保障厅、乡村振兴局按职责分工负责)

## 六、规划实施保障

加强党的全面领导，加强组织协调，强化政策协同，分类试点示范，加强规划实施监测评估，凝聚规划实施合力。(省发展改革委牵头；省教育厅、工业和信息化厅、民政厅、财政厅、自然资源厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业农村厅、商务厅、文化和旅游厅、卫生健康委、统计局、医保局等按职责分工负责)