

普府〔2022〕17号

普宁市人民政府关于印发普宁市新型城镇化 “十四五”规划的通知

各乡、镇人民政府，各街道办事处，各农场，市府直属各单位：

《普宁市新型城镇化“十四五”规划》业经市政府十六届12次常务会议讨论同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向市自然资源局反映。

普宁市人民政府

2022年5月19日

普宁市新型城镇化“十四五”规划

2022年5月

前 言

“十四五”是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是我市破解发展不平衡不充分问题、推动高质量发展的关键时期。城镇化是现代化的必由之路，是促进高质量发展的重要抓手。加快推进新型城镇化，既是普宁加快社会主义现代化建设的重要组成部分，也是普宁“十四五”期间实现高质量发展的重要支撑。

本规划根据党的十九大和十九届历次全会以及中央城镇化工作会议、城市工作会议精神，依据《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》《广东省建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的若干措施》《普宁市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等文件编制，以促进人的城镇化为核心，实现高质量发展、高品质生活、高效能城乡融合为导向，主要明确“十四五”时期普宁市城镇化的总体目标、空间布局 and 主要任务，统筹相关领域制度和政策创新。

本规划是普宁市国民经济和社会发展第十四个五年规划的专项规划，是指导普宁市新型城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。规划期为 2021—2025 年。规划范围为普宁市全域，国土面积约 1620 平方千米。

第一章 规划背景

新型城镇化是现代化的必由之路，是稳增长、扩内需的最大潜力所在，是转方式、调结构的重要抓手。党的十九届六中全会强调，必须坚持党的基本理论、基本路线、基本方略，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展，协同推进人民富裕、国家强盛、中国美丽。在构建新发展格局的大背景下，推进新型城镇化建设，既有利于提升要素配置效率，激发发展新动能，通过扩大内需促进形成强大国内市场，也有利于促进城乡融合发展，推动区域协调发展，也是我市深入落实省委“1+1+9”工作部署和省构建“一核一带一区”区域发展格局要求，紧扣揭阳市“建设宜居宜业宜游的活力古城、滨海新城，努力打造沿海经济带上的产业强市”的发展定位，打造“繁荣开放的商贾名城、多元融合的创新之城、活力宜居的健康之城”的任务。我市城镇化正处于快速发展阶段，又面临内外发展环境的深刻变化，必须准确把握我市新型城镇化发展现状和问题，认真研判新型城镇化发展趋势特征，着力补齐发展面临的短板和不足，推动形成新的发展动能，推进我市新型城镇化健康可持续发展。

第一节 发展基础

农业转移人口市民化有序推进。“十三五”期间，我市进一步推进户籍制度改革，全面放开放宽重点群体落户限制，简化申办手

续，推动非户籍人口在城市落户，规范户籍人口规范化管理，以居住证为载体推动基本公共服务覆盖未落户常住人口，不断提升市民化水平。2020年，全市常住人口199.86万人，常住人口城镇化率46.82%；2015—2020年，全市城镇户籍人口从79.14万人增加到111.82万人，户籍人口城镇化率从32.2%提高至44.6%。

城镇空间总体格局不断优化。城市总体规划获省政府批准实施，稳步推进“东进、北拓、南联、西优、中调”和组团式发展稳步推进，基本形成“中心城区—重点镇—一般镇”层次分明的等级结构，人口、用地、产业向中心城区、占陇镇、洪阳镇的中心集聚特征明显。“一城三区三片”格局逐步打开，中心城区加快推进“一轴一带”建设，COCO City、服装城二期等一批商贸平台建成开业，区域服务功能进一步加强。全面激活东部片区发展活力，以东部创新城规划建设为主线，发挥市纺织印染环保综合处理中心、占陇镇作用，推动纺织服装产业提质升级。拓展北部片区发展格局，依托普宁产业转移工业园集聚和辐射带动作用，加快推进各项道路及市政设施配套工程，创设营商硬条件，为打造医疗健康产业高地奠定基础。提升西部片区发展效益，立足生态发展区功能定位，加快推进现代农业产业园建设，连片打造田园综合体，绿色发展高地、生态宜居新城建设成效显著。

产城融合发展动力逐渐加强。“十三五”期间，全市生产总值年均增长4%，产业结构转型态势明显，三次产业结构比重从4.6：47.5：46.9调整为7.1：33.2：59.7。先进制造业增加值与规模以

上工业增加值占比从 2016 年的 5.4% 增加到 2020 年的 41.6%。产城融合政策体系进一步完善，贯彻落实《揭阳市全面优化营商环境三年行动计划（2020 年—2022 年）》和揭阳市促进产业发展“1+1+12”政策体系等一系列政策措施，强化“乙方思维”，实施精准服务，针对重点产业和重点园区深入开展“春雨润苗”专项行动，进一步梳理完善各园区招商引资和人才引进优惠扶持政策。产城融合平台建设日趋完善，东部创新城建设加快推进，普宁产业转移工业园基础设施配套服务逐渐完善，累计入驻企业 26 家；市纺织印染环保综合处理中心建设成效初显，印花区 23 家企业已全部入驻并陆续试产，印染区 42 家印染企业已全部进场建设。

综合承载能力明显提升。全市初步形成以市区为中心，连接中心镇，辐射到农村，以快速铁路、高速公路和国省道为主干，县道为基骨，东西相连、南北贯通、比较便捷的综合交通格局。全市交通基础设施建设累计完成投资 40.28 亿元。交通网络持续完善，“十三五”期间，汕湛、潮惠、揭惠三条高速公路建成通车，高速通车里程累计达 107.9 公里；改造建设国省道 110.44 公里，县乡道 220.06 公里，新建市政道路 17 条 27.87 公里，打通城市断头路 6 条，公路通车里程 2258.48 公里；铁路通车里程 32.6 公里。潮惠高速普宁段、揭惠高速麒麟互通连接线、普宁高铁站周边配套工程、汕湛高速普宁段等重点项目先后建成投入使用；省道 255 线（原 X107）普宁马南山至三州桥段路面改造工程、省道 236 线普宁广太至池尾路面改造工程全面完工。城乡医疗卫生设施建

设水平显著提升，综合医院从 2015 年的 22 个增加到 2019 年的 36 个，增长 64%。市妇幼保健计生服务中心综合大楼、市中医医院急诊门诊楼、医技药剂楼建成使用，完成 2 家中心卫生院升级、13 个乡镇卫生院标准化、509 个卫生站规范化建设。练江流域 9 座生活污水处理厂全部建成通水运营，完成配套截污主管网建设，生活污水处理能力达到 31.75 万吨/天；生活垃圾环保处理中心一期实现满负荷试运行，市区污水处理厂四期工程项目加快推进。先后在城区建成 39 座垃圾压缩中转站，撤除城区 150 多个露天垃圾点，基本实现城区垃圾中转机械化和清运密封化，彻底改变大街小巷垃圾点遍布、臭气熏天、污水横流的脏乱差现象，城区环境得到净化整洁。开展城市生活垃圾分类处理试点，新建 4 所垃圾转运站。污染防治逐步加强，空气质量 6 项指标连续 4 年全面达标。练江普宁段水质明显好转，累计取缔流域内 258 家无牌证印染印花企业，青洋山桥断面水质除氨氮外，其他指标均稳定达到地表水 V 类水质要求，榕江 9 条重点支流（河涌）全部消除劣 V 类，龙江水质稳定达标，保持 III 类，生态功能逐渐恢复。

城乡融合发展水平明显提高。城乡居民可支配收入差距持续缩小，城乡居民可支配收入比值从 2016 年的 1.86 下降至 2020 年的 1.53。深化农村产权制度改革，加快农村宅基地、集体建设用地使用权及地上房屋所有权确权登记，土地管理改革稳步推进，贯彻落实《揭阳市征收农民集体所有土地补偿费管理办法》《揭阳市加快推进“房地一体”农村不动产登记发证工作方案》等政策文

件，“房地一体”农村不动产登记工作进入登记发证阶段，切实保障农民不动产权利。乡村基本公共服务不断完善，基本建立起“城区（镇区）—乡村”两级乡村公共基础服务体系，分级配建学校、医院、农贸市场等基本公共服务设施，完成 321 所义务教育薄弱学校“全面改薄”任务，洪阳、占陇中心卫生院成功开业，完成梅塘、云落等 6 家卫生院标准化建设并投入使用，201 个村卫生站规范化建设加快推进。加快农村道路升级改造，完成县道改造 11 条 102.94 公里、乡道改造 65 条 117.12 公里、10 个未通客车行政村公路改造和 335 个自然村道路硬底化建设，进一步提升农村公路通行水平。城乡人居环境显著提升，1236 个自然村“三清三拆三整治”全面铺开，完成 4 个省级新农村示范片主体村建设，创建生态宜居美丽乡村示范村 63 个，大南山街道被评为生态宜居美丽乡村示范镇，流沙东街道新坛村被评为广东美丽乡村特色村。大力推动农村“雨污分流”全覆盖，建成农村雨污分流处理终端 350 个，铺设主管 933 公里、支管 1400 公里；加强自然保护区和水源地保护，新增森林碳汇林 1.07 万亩，道路绿化 92.4 公里。

第二节 存在问题

农业转移人口吸纳能力不强。城镇对农业转移人口吸引力不足，人口外流趋势比较明显，2015—2020 年，常住人口从 210.73 万人减少至 199.86 万人，净流出 10.87 万人。农村转移人口落户城镇存在制度约束，农业转移人口市民化机制、农业转移人口的权益保障体系尚不完善，农业转移人口主动落户意愿不强，2015

—2019年普宁市农业转移人口落户中因城乡属性调整的被动型落户城镇的人数占比达到98%。

城镇空间结构有待提高。中心城区城镇化空间扩张受限，外围村庄“建新不拆旧”现象明显，2013—2018年普宁市新增建设用地14.3平方千米，其中：新增村庄建设用地8.7平方千米，占比60.4%，挤占城镇化拓展空间。“村包城”现象明显，中心城区村庄建设用地28.5平方千米，占中心城区总建设用地的44.7%，城镇化空间拓展难度较大。外围乡镇集聚能力不强，19个乡镇中城镇人口不足2万人的8个，占比42%。

城镇化发展动力转换较慢。“十三五”期间生产总值增长速度放缓，从2015年的9%下降到2020年的0.1%。2020年第二产业增加值203.69亿元，较2016年的241.88亿元下降15.8%。高技术制造业增速相对缓慢，2016—2020年高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比例仅从15.9%增加到18.4%。传统商贸业受互联网冲击严重，专业市场销售量与出租率下降，2018年商品城空置率超过60%。对房地产的依赖逐步加大，房地产开发占固定资产投资额比例从2015年的1.6%上升到2020年的34.1%。

城市品质建设水平不高。公共服务设施配置不足，文体设施较少，目前全市有文化馆、图书馆、二级体育馆、影剧院、博物馆各1座，建设年代相对较久，设施老旧，难以满足全市体育文化需求。城市生态空间不足，人均公园绿地面积仅1.18平方米，低于国标8.0平方米要求，绿色基础设施建设相对滞后。存量用

地改造动力不足，2016 年到 2020 年底完成改造项目 9 个，面积 37.05 公顷。城市人文风貌名片尚未成型，历史文化名镇开发保护力度不足，特色小镇统筹规划、建设指引与政策扶持尚待完善。

基础设施支撑能力有待加强。城市内部道路系统性有待完善，2018 年我市城市建成区路网密度为 2.83 公里/平方千米，与国家 8 公里/平方千米的要求仍有较大差距。污水处理和供水设施建设水平有待提高。智慧交通设施建设、智慧市政管网检测设施，智慧电线杆、智能充电站、智慧停车等建设尚未普及。

城乡融合发展质量仍需提高。乡村产业发展动力不强，村民人均可支配收入较低，2020 年全市农村居民人均可支配收入 18418.9 元，低于全省平均水平（20143 元）。农村一二三产业融合发展不明显，深加工能力不足，规模以上农产品加工（农副食品加工业）产值占总产值比例仅为 3.2%。农村基础设施配套仍有短板，乡村公共服务设施缺口较大，2019 年农村每千人拥有乡村医生数仅 0.44 人，平均每村乡村医生人数仅为 1.17 人，低于全省水平（1.68 人）。

第三节 新的要求与重点任务

推进以人为核心的新型城镇化。习近平总书记在中央财经委员会第七次会议上强调，“要更好推进以人为核心的城镇化，使城市更健康、更安全、更宜居，成为人民群众高品质生活的空间”。中央城镇化工作会议要求，要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳

定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。需要将全面打造以人为本、更加公平、更为多样、更高质量的生活作为新型城镇化“十四五”研究的一项重要任务，精准对接新时期人民群众日益增长的多样化需求，以空间布局优化为引领，以体制机制创新为路径，稳步推进社会治理体系和治理能力现代化。

构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出，健全区域协调发展体制机制，完善新型城镇化战略，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系。需要牢牢把握构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局带来的新机遇，牢牢把握深入推进“双区”建设、“双城”联动带来的新机遇，从全省大局和区域整体出发，立足自身功能定位，找准工作着力点和突破口，打造繁荣开放的商贾名城、多元融合的创新之城、活力宜居的健康之城。在坚守生态、粮食和国土安全，坚守生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线等底线“不变”的条件下，通过生态、农业、城镇功能空间格局优化、用地结构调整，提升国土空间对经济和人口的承载能力。树立全周期管理理念，统筹城市规划、建设、管理，使城市更健康、更安全、更宜居。促进城市与小城镇协调发展，实施城市更新行动，建立高质量城市生态系统，强化历史文化保护、塑造城市风貌，建设海绵城市、韧性城市。

建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。建立健全城乡

融合发展体制机制和政策体系，是党的十九大做出的重大决策部署。《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》明确提出要建立健全有利于城乡要素合理配置、城乡基本公共服务普惠共享、城乡基础设施一体化发展、乡村经济多元化发展和农民收入持续增长的体制机制。需要顺应城镇化大趋势，牢牢把握城乡融合发展正确方向，树立城乡一盘棋理念，突出以工促农、以城带乡，构建促进城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护等相互融合和协同发展的体制机制。强化统筹谋划和顶层设计，增强改革的系统性、整体性、协同性，着力破除户籍、土地、资本、公共服务等方面的体制机制弊端，为城乡融合发展提供全方位制度供给。

第二章 新型城镇化的总体要求

新型城镇化需要凝聚共识。明确全市“十四五”时期城镇化工作的指导思想、发展目标，是事关全市新型城镇化发展的全局性、战略性、整体性要求。

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历次全会以及中央城镇化工作、城市工作、农村工作等会议精神，全面贯彻落实习近平总书记对广东的重要讲话和重要指示批示精神，统筹推进“五位一体”总体格局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持和加强党的全面领导，坚持新发展理念和稳中求进工作总基调，紧扣高质量发展主题，坚持以人民

为中心发展思想，以不断满足人民对美好生活的向往为奋斗目标，提高农业转移人口市民化质量；以优化城镇空间布局形态为目标，促进各级城镇协调发展；以产城融合发展为抓手，不断提升城镇综合承载力与可持续发展水平；以体制机制创新为路径，促进城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置，走出一条具有时代特征、顺应发展要求、符合普宁实际的新型城镇化道路，为推进我市新型城镇化发展提供可靠的规划保障和科学的政策指引。

第二节 基本原则

——**坚持以人民为中心**。以人的城镇化为核心，将人的全面发展作为根本目标，有序推进农业转移人口市民化，全面提高城乡居民生活水平，不断提高人口素质，促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化建设成果。

——**坚持守住底线**。落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，统筹城镇、农业、生态空间布局，把生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。

——**坚持高质量发展**。顺应城镇化发展的新趋势，积极主动融入汕潮揭都市圈高质量建设，促进城镇化从追求规模速度向提升质量转变，提高公共服务设施和基础设施供给能力，倒逼改革、推动创新，努力营造优质的宜居环境。

——**坚持城乡融合**。树立城乡一盘棋理念，突出以工促农、以城带乡，构建促进城乡规划布局、要素配置、产业发展、基础

设施、公共服务、生态保护等相互融合和协同发展的体制机制。

第三节 发展目标

紧紧围绕建设“繁荣开放的商贾名城、多元融合的创新之城、活力宜居的健康之城”的奋斗目标，立足改革创新城镇化发展体制机制，优化城镇空间格局与功能布局，增强城镇综合承载力，提升城镇化水平和质量，加快推进以人为本、布局合理、动力多元、和谐宜居、城乡融合的新型城镇化进程。

到 2025 年，我市高质量发展取得重大进展。农业转移人口市民化实现新突破，全市常住人口城镇化率达到 53%，本地累计农业转移人口市民化人数超过 8 万人。城镇化格局更加优化，区域地位进一步提升。城乡融合发展体制机制初步建立。城镇化动力更加多元，城乡建设品质明显提升。城乡融合发展不断深化，城乡要素自由流动制度性通道基本打通，城市落户限制逐步消除，城镇化治理体系更加完善。

到 2035 年，我市高质量发展取得历史性突破，基本实现社会主义现代化与新型城镇化。农业转移人口市民化取得显著成效，形成完善的制度体系，实现转移人口社会保障与基本公共服务全覆盖；形成集聚高效、对外开放的城镇化格局，实现城镇特色化发展，打造成为都市圈、沿海经济带重要发展平台；人民生活更加美好，实现基本公共服务均等化，城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小，人的全面发展、共同富裕取得更为明显的实质性进展。

——**以人为本的新型城镇化稳步推进。**到 2025 年，全市常住人口城镇化率达到 53%。落户限制全面取消，全面建立城乡户籍统一登记管理和外来人口居住证制度，实现劳动力和人才自由流动。未落户常住人口享有与户籍人口同等的城镇基本公共服务，农业转移人口就业技能与产业发展需求相匹配。

——**城乡一体的空间形态基本形成。**提升区域影响力，推动“一城三区三片”格局基本成型，中心城区人口及经济承载能力进一步提升，东部创新城、普宁产业转移工业园建设成效明显，县城集聚提质成效明显，重点镇服务功能进一步增强。各片区产业特色明显增强，差异化发展态势显现。

——**城镇化多元动力更加科学合理。**国内市场更加强大，经济结构更加优化，传统产业转型升级，创新要素加快集聚，研发投入稳步提高，产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高，现代化经济体系建设取得重大进展。

——**和谐宜居的生活品质稳步提升。**城市基础设施短板基本补齐，安全、高效、绿色、智慧的城镇基础设施体系初步建立；公共服务设施服务水平稳步提升，社会民生保障不断加强；文化事业持续繁荣，潮客文化魅力特色彰显；山清水秀的生态环境保

护体系基本构建。

——城乡融合的体制机制更加完善。城乡要素自由流动制度性通道基本打通，城乡公共服务均等化水平和基础设施一体化水平稳步提高，城乡融合空间格局基本形成，乡村振兴取得重大进展，城乡发展水平和居民生活水平进一步协调。

指标体系表

类别	指标	单位	2020年	2025年	属性
以人为本	1 常住人口规模	万人	199.86	≥215	预期性
	2 常住人口城镇化率	%	46.82	≥53	预期性
	3 本地农业转移人口市民化人数	万人	—	≥8	预期性
	4 累积外来农业人口落户城镇人数	万人	—	≥2	预期性
	5 外来常住人口子女接受义务教育比例	%	—	80	预期性
空间优化	6 中心城区人均城市建设用地面积	平方米	—	≤110	预期性
	7 国土空间开发强度	%	13.44%	≤14.5	约束性
	8 每年新增开发量使用存量建设用地比例(%)	%	—	≥15	预期性
多元动力	9 全社会研究与开发(R&D)投入占地区生产总值(GDP)的比重	%	0.8	≥1.29	预期性
	10 高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比重	%	18.44	≥35	预期性
	11 房地产开发占固定资产投资额比例	%	34.1	≤20	预期性
	12 社会消费品零售总额	亿元	307.7	≥578	预期性
	13 人均GDP	元	28870	≥43560	预期性
和谐宜居	14 城市建成区路网密度	公里/平方千米	—	≥5	预期性
	15 城市公共供水普及率	%	—	≥98	预期性
	16 城市燃气普及率	%	—	≥98	预期性
	17 城市污水处理率	%	—	≥98	预期性

	18	城市生活垃圾无害化处理率	%	—	≥99	预期性
	19	城市人均公园绿地面积	平方米/人	1.22	≥4	预期性
	20	医疗卫生机构千人床位数	张/千人	4.17	≥6	预期性
	21	每千名老年人养老床位数	张	34	35	预期性
	22	城镇小学、初中学校千人学位数	座	—	分别不低于80座、40座	预期性
	23	城市建成区黑臭水体消除比例	%	100	100	约束性
	24	市区空气质量优良天数比例	%	96.7	按省核定目标执行	约束性
	25	5G网络覆盖率	%	—	80	预期性
城乡融合	26	城乡居民收入比	—	1.53	≤1.5	预期性
	27	城乡居民基本医疗保险参保率	%	—	≥98	预期性
	28	城乡居民基本养老保险参保率	%	—	≥98	预期性
	29	垃圾收运体系覆盖的自然村比例	%	—	100%	预期性
	30	农村生活污水治理率	%	—	≥60	预期性

第三章 提高农业转移人口市民化质量

按照“尊重自愿、分类指导、有序推进”的原则，以新生代农民工、高校及职业院校毕业生、留学归国人员等为重点，坚持把农业转移人口市民化作为城镇化的首要任务，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，建立健全农业转移人口市民化推进机制，逐步提高人口市民化质量。

第一节 进一步深化户籍制度改革

加快建立新型户籍制度。全面取消全市落户限制，对有合法稳定住所（含租赁）、合法稳定就业的人员，本人及其共同居住生活的配偶、子女、父母等，可以在当地申请登记常住户口。坚持

城乡融合的思路，以小城镇为载体吸引农业转移人口就地城镇化，合理布局小城镇的空间、产业、人口，不断优化小城镇的功能，探索允许在小城镇务工经商并有稳定收入的农业转移人口在小城镇落户时保留在农村的承包地、宅基地和其他财产权益，进一步打通社会保障制度的转换衔接通道。严格执行全面放开城镇落户的户口迁移政策，深化人地钱挂钩等政策措施。

建立实有人口信息登记制度。建立完善覆盖全市实际居住人口、以公民身份号码为唯一标识、以人口基础信息为基准的全市人口基础信息库。依托全市政务信息资源共享平台，统一人口数据采集标准，整合有关部门人口信息资源，完善劳动就业、教育、社保、卫生健康、信用、房产、收入、婚姻等基础信息，打通各地区、各部门数据壁垒，建立跨层级、跨部门、跨地区的信息共享机制，提升政府公共服务供给能力。拓展人口信息收集渠道，加强社区对人口的信息采集能力，积极应用大数据技术，提高人口信息收集的准确率。

第二节 推动城镇基本公共服务全覆盖

推动居住证制度扩面提质。完善以居住证为载体的城镇常住人口基本公共服务全覆盖制度，探索户籍制度与居住证制度并轨机制，确保有意愿未落户常住人口全部持有居住证，逐步实现居住证持有者、城中（郊）村民在公共服务和便利项目与当地城镇居民同等待遇，不断扩大居住证附加的公共服务范围并提高服务标准，逐步缩小居住证持有人与户籍人口享有基本公共服务的差

距,实现居住证持有人享有与当地户籍人口同等的基本公共服务。做好居住证发放和管理,实行以身份证代码为唯一标识的居住证制度,进一步简化居住证办理程序,推进各部门基础信息互通共享,提高常住人口享受城镇基本公共服务的便捷度。

健全更充分的就业促进机制。加快培育新兴企业,引进大型龙头企业,扩大就业容量,提升就业质量,促进经济发展与扩大就业良性互动。实施“粤菜师傅”“广东技工”“南粤家政”“乡村工匠”等技能培训课程,提升农业转移人口就业技能;依托传统制造业企业,政企联合探索建立健全覆盖城乡劳动者的终身职业技能培训制度,到2025年,向有培训愿望的农民工提供职业技能培训。完善农业转移人口就业服务体系,建设农民工综合服务中心,推进就业信息网络覆盖全部行政村。开展农民工就业援助活动,为进城务工人员提供免费的职业介绍、政策咨询、信息引导和就业等“一站式”综合服务。

保障随迁子女平等享有受教育的权利。将农民工随迁子女义务教育纳入教育发展规划和财政保障范畴。确保农业转移人口随迁子女按照家庭住址相对就近原则,在相应城镇全日制公办中小学平等接受义务教育。确保农业转移人口子女公平享有中等职业教育免学费教育的权利,鼓励和扶持面向农民工随迁子女招生的民办义务教育学校的发展,将随迁子女纳入流入地城镇义务教育,扩大城镇普惠性幼儿园建设。落实城乡义务教育保障机制和生均公用经费基准定额实施财政奖补政策。到2025年,外来常住人口

子女接受义务教育比例达到 80%以上。

提升基本医疗卫生服务水平。加快落实医疗保险关系转移接续办法和异地就医结算办法，整合城乡居民基本医疗保险制度，加快实施统一的城乡医疗救助制度。对于居住证持有人选择参加城镇居民医保的，个人按城镇居民相同标准缴费，按照参保城镇居民相同标准给予补助。将符合条件的农业转移人口及其随迁家属纳入医疗救助范围，按国家规定免费提供健康教育、妇幼保健、预防接种、传染病防控等基本公共卫生服务。

扩大社会保障覆盖面。健全重大疾病医疗保险和救助制度，落实异地就医结算。健全灵活就业人员社保制度，将与企业建立稳定劳动关系的农业转移人口纳入城镇职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤、生育保险等社会保险和城镇社会救助、社会福利政策覆盖范畴。持续推进企业养老保险和城乡居民养老保险扩面征缴工作，健全商业保险与社会保险的合作机制，开办各类补充性养老、医疗、健康保险。发展多层次、多支柱养老保险体系，加强异地居住退休人员养老保险信息交换，推广通过公安信息比对进行社会保险待遇资格认证模式。到 2025 年，实现农业转移人口社会保障覆盖率达到 96%以上。

拓宽住房保障渠道。探索将符合条件的农业转移人口纳入城镇住房保障体系和住房公积金制度。采取公共租赁住房等多种形式改善农业转移人口居住条件，有效扩大保障性住房供给规模。农业转移人口集中的产业园区可以建设成套型和宿舍型公共租赁

住房，具备条件的企业可配套建设公寓楼和集体宿舍，多途径解决农业转移人口的住房需求；以职住平衡为原则，根据规划园区人口，在产业园区内合理配置居住用地，完善配套设施，引导产城人融合。完善金融服务制度，对兴建农业转移人口公寓的个人和机构，鼓励金融机构为其提供长期低息银行贷款。加快推进住房保障体系和住房供应体系建设，支持农业转移人口自主购买住房。

第三节 建立健全农业转移人口市民化推进机制

健全多元参与的成本分担机制。建立健全由政府、企业、个人共同参与和省、揭阳市及我市三级财政分担的市民化成本分担机制。政府承担义务教育、基本养老、基本医疗卫生、就业服务、保障性住房等方面的公共成本。完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策，将省级政府财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩的专项资金，重点向实现农业转移人口市民化多的乡镇场街道倾斜。建立农业转移人口市民化奖励机制，统筹安排奖励资金，对吸纳农业转移人口较多且基本公共服务保障较好的乡镇场街道给予奖励。农业转移人口进城购房并落户城镇的，各就业单位或企业应根据实际情况给予一定的购房补助。

健全农业人口转移与用地指标挂钩机制。落实“以人定地、人地挂钩”，进一步完善城镇新增建设用地规模与吸纳农业转移人口落户数量相挂钩机制。在市国土空间规划中，充分考虑进城落户

人口数量和流向，科学测算和合理安排城镇新增建设用地规模。通过“保重点、强交通、增设施、优底线”分区域引导新增用地规模分配。在土地供应中，加大中心城区公共服务设施及基础设施用地供应比例，以提升城区人口承载能力；提高工业用地供应比例，增强产业发展对城镇化的带动能力；通过有偿回收、增减挂钩等腾挪重要生态功能区内的低效建设用地，将盘活的指标集中用于中心城区及镇区公共服务设施配套。

建立农业转移人口原住地相关权益退出机制。加强农村土地产权认定，探索完善农村房屋产权登记和管理。健全农村产权流转交易市场，逐步建立进城落户农民在农村的相关权益退出机制、自愿有偿退出机制。完善农村承包地“三权分置”制度，通过采取土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种方式，支持新型经营主体承接进城落户农民承接流转承包地，鼓励开展整治整合。推进宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，探索放活进城落户农民宅基地和农民房屋使用权的有效实现形式。

第四章 优化城镇化空间格局

根据人口、土地、资源条件和生态环境承载能力，与全国“两横三纵”以及全省“一核一带一区”区域发展格局相协调，按照统筹规划、集聚高效、合理布局、分工协作的原则，推进“一城三区三片”建设，优化全域城镇化战略格局，明确城镇等级规模结构和职能体系。

第一节 优化新型城镇化空间格局

构建“一城三区三片”的市域总体格局。对应国家要求和省的发展指引，落实揭阳市总体规划的空间格局部署，立足全市资源环境承载力，依托地理区位及交通区位，全市“一盘棋”统筹，推进“多规合一”高效融合落地实施，探索主体功能区引领下各分区差异化发展模式，按照“东进、北拓、南联、西优、中调”和组团式发展思路，形成“一城三区三片”的发展新格局，拓展城市空间，强化普宁经济高质量发展的战略空间支撑。

专栏 1：普宁市“一城三区三片”的市域空间结构与功能布局

1. “一城”：即中心城区。老城区（面积 73 平方公里）主导功能为公共服务、行政办公、科教文化、商业服务；东部创新城（面积 20 平方公里）主导功能为总部商务、众创孵化、电商运营、创新智造；高铁新城（面积 21 平方公里）主导功能为商贸会展、商务办公、电商服务。

2. “三区”：即占陇镇园联动区、洪阳产镇联动区、里湖产贸联动区。因地制宜，以产业为先导、园区为载体，强化生产和商贸联动，加强综合服务配套，突出生态宜居、现代农业发展功能。占陇镇园联动区（面积 68 平方公里）主导功能为综合服务、纺织服装；洪阳产镇联动区（面积 50 平方公里）主导功能为综合服务、先进制造、文化旅游；里湖产贸联动区（面积 70 平方公里）主导功能为综合服务、健康旅游、教育科研。

3. “三片”：即西部生态优化片、北部农旅协同片、东部城乡融合片。西部生态优化片（面积 980 平方公里）主导功能为生态旅游、休闲康养；北部农旅协同片（面积 225 平方公里）主导功能为文化康养、农业旅游；东部城乡融合片（面积 113 平方公里）主导功能为特色产业、品质居住。

优化新型城镇规模等级结构。综合考虑各城镇的自然资源、人文特色、区位优势、产业基础等因素及生态安全要求，实施多元化、差异化的城镇化发展策略，科学引导人口向中心城区、重

点镇等资源环境承载能力较强、发展条件较好的区域集中，有序疏解资源环境承载力较弱地区的人口，形成合理有序的城镇规模结构。到 2025 年，中心城区城镇常住人口达到 105 万人，人口、产业集聚能力进一步增强。共形成 II 型大城市 1 个，I 型小城市 2 个，II 型小城市 17 个。

专栏 2：2025 年普宁市城镇体系规模等级结构		
城镇规模（万人）	城镇等级	城镇名称及规模
100—300	II 型大城市	中心城区
20—50	I 型小城市	占陇镇、洪阳镇
≤20	II 型小城市	里湖镇、南径镇、梅塘镇、军埠镇、云落镇、下架山镇、广太镇、梅林镇、大坝镇、赤岗镇、高埔镇、麒麟镇、南溪镇、船埔镇、大坪镇、后溪乡、普侨镇

注：城镇规模等级依据国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》（国发〔2014〕51 号）相关规定划分。

引导城镇差异化职能分工。协同互补形成区域差异化功能分工，培育优化形成大中小城市和小城镇差异化协调发展的城镇化空间格局。强化中心城区和市域产业发展条件好的城镇人口和产业吸引能力，培育综合服务职能，加快建立起“工贸农游”一体化发展格局，全面拓展城乡就业渠道，建设成为新型城镇化主要载体。促进现状产业特色明显、产业基础较好的城镇的产业现代化水平提升，加快工业化和农业现代化步伐，大力扶持农业产业化，培育劳动密集型加工业，引导本地非农就业，积极支持农民工返乡创业。适度发展现状人口规模较小、生态保育要求较高的城镇，

集中建设生态镇和生态村庄，强化镇区服务功能，推动空间集约集聚利用，逐步引导人口向生态敏感区外转移。共划定综合性城镇4座、商贸型城镇3个、工业型城镇5个、旅游型城镇3个、农业型城镇5个。

综合型城镇重点优化区域交通联系、提升综合服务设施、发展现代产业为主体功能，发展总部经济、金融商务、文化展示等，强化城乡综合发展实力和区域服务能力。

商贸型城镇大力发展现代物流、高端服务等业态，加快培育枢纽经济和现代城镇经济。

工业型城镇高标准建设产业园区，加快现代制造业引入，加强工业、居住、道路和绿化用地布局的引导，建设宜居宜业的高端制造业集聚区和产城融合示范区。

旅游型城镇着重保护自然资源与文化遗产，提升城镇生活服务水平，维护自然生态环境，促进人与自然和谐发展。

农业型城镇以提供农产品及其加工生产为主体功能，兼顾提供生态产品、服务产品等功能，是全市保障农产品供给安全和美丽乡村建设的区域。

专栏 3：2025 年普宁市城镇职能规模等级结构		
城镇职能	城镇名称	城镇数量（个）
综合型城镇	中心城区、占陇镇、里湖镇、洪阳镇	4
商贸型城镇	南径镇、下架山镇、高埔镇	3
工业型城镇	军埠镇、赤岗镇、梅塘镇、大坝镇、云落镇	5
旅游型城镇	梅林镇、大坪镇、普侨镇	3

农业型城镇	船埔镇、广太镇、麒麟镇、南溪镇、后溪乡	5
合计		20

第二节 提升中心城区区域竞争力

优先发展中心城区。强化中心城区城市服务功能，加快疏解老城区相关功能，适当降低人口密度，提升宜居水平。充分利用“三旧”微改造，加强历史文化保护与利用，推动文创产业发展，提升城镇宜居水平，增添广场绿地等生态休闲空间。集聚自然资源要素，充分利用河流水系生态资源，打造高品质滨水城市空间。做大做强重点产业，重点通过引入龙头企业，带动企业集群发展，培育创新能力。发挥揭惠铁路客运功能，推进站城融合发展；充分发挥高铁站枢纽与山水资源优势，发展商贸会展等产业，打造普宁城市客厅、融山汇水新城。

加强交通互联互通。补齐交通基础设施，立足揭阳市“一主三副多点”大格局，不断提升对外联通能力。大力推进揭阳至惠来铁路、揭惠城际轨道规划建设，加快推进揭惠高速公路普宁市区联络线建设，优化高速公路出入口连接线。改扩建国道 324 线池尾至云落段、国道 238 线普宁益岭至惠来交界段、省道 237 线普宁赤岗至麒麟段、省道 255 线普宁麒麟至占陇段、新建北二环至麒麟出口互通、省道 236 线普宁延长埔至占苏段（北二环延长线）工程，规划建设揭普惠快速通道，更好与揭阳中心城区和粤东新城实现联动发展。实施城市交通畅通工程，全面铺开白沙陇路及周边道路、石英路及玉华南路延长线、文竹北路延长线等 3 条（约

4.5 公里) 市政道路建设 , 强力打通龙溪路、新美路、河滨南路等 3 条断头路 , 加快完善生活性道路“九纵五横”、交通性道路“三纵三横”的交通网络。完成新汽车总站建设 , 疏导过境人流货流 , 提升中心城区辐射力。

强化区域商贸流通优势。强化现代物流配送载体建设 , 加快推进布料服装网批城、广东烟草粤东区域卷烟物流配送中心、智慧物流中心、纯晶玻璃冷链仓储物流中心、立白物流配送中心等项目建设。进一步发挥中药材专业市场、国际服装城、国际商品城等商贸平台作用 , 打造一批电子商务旗舰型企业集聚区 , 规划建设电子商务创意小镇。

打造“商贾名城、创新之城、健康之城”城市品牌。大力推进产业转型载体建设 , 做大做强医药、纺织服装两大支柱产业 , 以科技创新、模式创新带动传统产业转型升级。推动医药、纺织服装等传统产业与信息化、网络化、智能化深度融合。大力培育高端现代服务业 , 布局旅游、康养、节能环保装备、电子信息等新兴产业 , 引进、培育一批高盈利的高新技术企业 , 培育和发展与珠三角共同构建广东未来新型产业体系的战略性新兴产业。整合商贸资源要素 , 依托普宁国际服装城、国际商品城、康美中药城、布料城等商贸载体 , 进一步培育、发展现代高端商业贸易 ; 提高商贸流通水平 , 大力发展服务外包 , 扎实推进跨境电商发展 , 鼓励跨境电商企业建设海外仓 , 稳定外贸增长。围绕“一城三区三片”建设 , 优化调整城市空间架构。推进中心城区“一轴一带”建设 ,

加快城市综合体、宜居项目和高端商业中心建设。谋划普宁东部创新城，谋划总部商务、创智孵化、电商运营等主导功能。大力引进建设高级酒店、城市综合体、高端商务区等城市配套项目。积极引入知名高校，加强与国内知名高校合作办学，推动教育与产业全面对接。全力推动东部创新城加快发展高铁经济圈和打造城市副中心、北部片区全力打造医疗健康产业高地、西部片区加快建设绿色发展高地和生态宜居新城。大力推进产业融合发展现代农业，推进现代农业（青梅）产业园建设工程。对接揭阳至惠来铁路建设，优化高速出入口连接线，规划建设揭普惠快线，与揭阳中心城区和粤东新城实现联动发展。

第三节 有重点地引导小城镇发展

强化重点城镇建设。推进占陇镇城乡融合发展省级试点中心镇建设，加快推进特色产业发展，提升承载能力，增强城镇对乡村的辐射带动能力。占陇镇园联动区充分联动中心城区及市纺织印染环保综合处理中心，推动纺织服装产业转型升级，促进镇区与园区功能互补。支持洪阳镇、里湖镇等重点城镇发展，积极探索建立城乡融合发展体制机制。洪阳产镇联动区依托洪阳站点，完善镇区城镇功能，实现与普宁产业转移工业园融合发展，并利用丰富的文化资源，强化文化旅游业的驱动作用。里湖产贸联动区重点打造生命健康小镇与科研院校，强化“产学研”融合发展，扶持壮大大健康产业集群。强化城镇产业集聚，在资金、技术、人才、政策、基础设施和基本公共服务设施建设等方面进行倾斜，

积极引导村镇二、三产业向重点城集中。创造良好的创业、就业、发展环境，形成集约发展优势，逐步培育成经济繁荣、配套齐全、环境优美的现代化城镇。

加快重点镇补短板强弱项。提升重点镇公共服务水平，全面提升教育、医疗卫生、社会保障、养老、文化体育等公共服务资源均衡配置。加快推进城乡基本公共服务均等化，探索建立医疗卫生共同体，推动大型综合性医院到乡镇开设分院，改善乡村医疗卫生条件和就医环境，每个重点镇卫生院至少配备 1 名全科医生。支持普宁教育发展，推进教育领域区域合作，积极引入广东名校到普宁开设分校，支持教育机构集团化与创新运营模式。推进基层综合性文化服务中心建设，加强城乡公共文化服务资源整合和互联互通。完善重点镇农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系，支持多层次农村养老事业发展，优化调整退休人员社保水平。推动环境卫生设施提级扩能，健全生活垃圾分类管理体制，完善生活垃圾分类投放设施。推进城乡污水集中处理设施建设，坚持城乡污水排放一体化治理。建立城乡道路客运系统、城乡市政基础设施一体化机制，推动城乡道路客运系统一体化规划、建设和管护。

合理引导一般乡镇发展。坚持科学分类指导，促进一般乡镇、农场等多元化发展。着重优化提升特色产业，推进特色产业的转型升级，强化对周边农业人口的就业吸纳能力。深入挖掘乡镇地方传统文化，突出地域文化特色，塑造特色文化品牌。改善生态环境，开展乡镇生态修复及环境综合整治，稳步提升乡镇人居环

境。进一步扶持国有农场发展，发展特色农产品、推广农业新技术与经营模式。同时，健全基础设施和公共服务、完善农场社区服务功能，加大与毗邻城镇的资源共享力度，提升区域辐射能力。

规范健康发展特色小镇。因地制宜培育特色小镇创新创业生态，提高就业吸纳能力。落实特色小镇政策扶持，结合资源与产业特色，发展中药、康养、纺织、电商、花卉、文旅等特色小镇。加强产业发展引导，鼓励支持引导企业等市场主体加大投入，培育一批专精特新企业，构筑产业链上下游企业共同体。培育加大文旅产业招商引资力度，积极开展文旅投融资活动，争取一批文旅项目签约落地。加强统筹规划，强化品牌塑造，强化文旅资源挖掘整合力度，活化利用历史文化遗产、民俗文化资源，结合历史名镇、特色小镇打造文旅特色产品和精品线路。制定特色小镇分批发展时序，组织特色小镇有序申报。

大力推进美丽圩镇创建。推动各乡镇和燎原街道、大南山街道两个涉农街道的美丽圩镇创建专项规划编制和管理实施工作，提升圩镇人居环境、基础设施和公共服务水平，实现镇村同治同美。统筹城乡产业布局，强化特色挖掘，因地制宜推进一二三产业融合发展，引导打造“一镇一业”特色鲜明的圩镇。推动圩镇主要街道风貌整治提升、风貌带建设等，强化圩镇综合整治，提升圩镇风貌。

第五章 形成高质量城镇化动力体系

第一节 构建现代化产业体系

培育壮大支柱产业。坚持工业立市、工业强市，壮大纺织服装和医药两大支柱产业，培育发展电子信息产业、节能环保装备制造业、新材料产业等战略性新兴产业，巩固“中国工业百强县”地位。

加快发展现代服务业。坚持中高端与专业化发展路径，加速人力资本、知识资本、信息资本等高端要素集聚，不断推动生产性服务业向价值链高端延伸、生活性服务业向精细化和高品质转变，发展服务业新业态，包括生产性专业服务业、环保技术服务业、健康服务业、夜间经济新业态等。

做大做强商贸物流业。提升发展商贸业，构建现代物流服务体系，做强电子商务产业，加快发展智慧物流，完善现代物流基础网络，促进商贸物流业提质增效，推动“繁荣开放的商贾名城”建设。

加快发展全域旅游。促进人文旅游、生态旅游、健康旅游、研学旅游、科技旅游、工业旅游等特色旅游发展，推动旅游定制服务。整合南溪水乡田园综合体（省精品旅游线路）等代表性旅游景区（点），打造特色旅游线路；全面实施“旅游+”战略，推进“旅游+城镇化”“旅游+农业现代化”等系列工程。

培育发展数字经济。推动数字产业化，完善信息通信、软件服务等数字产业链，统筹布局一批高水平数字产业聚集区。加快产业数字化，大力发展智能制造；推动制造业数字化发展。创新数字化服务平台，以普宁产业转移工业园、东部创新城等重点产业园区为试点，探索建立数字经济产业园。

第二节 保障优质产业空间供给

划定工业控制线，分级分期释放产业空间。合理划定工业控制线，统一整合土地资源，运用分级、分期方式释放产业空间，保障全市产业发展空间，引导集约节约用地，促进全市产业转型升级有序推进。工业控制线内合理调控工业用地转换功能，根据工业控制线范围内工业建筑面积总量平衡原则，预留一定的用地功能转换弹性。

重点建设普宁产业转移工业园。依托政府信用、城市品牌、招商引资与发展工业的经验及经营管理等方面的优势，充分利用土地、劳动力、自然资源，加快鼎孚、绿洲胶囊等项目建设进度，主动做好项目服务，积极引进上规模、高技术、环保型、创税型的优质企业，实现成形见效。

完善市纺织印染环保综合处理中心功能。按照“产业集聚、企业集中、统一治理、土地集约”的原则，推动有牌有证的印染企业、印花企业、洗水企业入驻及转型升级，完善公共服务配套、仓储物流、后道整理、员工宿舍等基础设施，确保园区进入高效运转轨道。

增加园区承载能力。加快园区交通、供电、供水、供气、供热、通信等传统和新型基础设施建设。着力推进 5G 基站及相关配套建设，实现园区 5G 网络全覆盖和商用，打造数字化、网络化、智能化发展的“智慧园区”，带动我市工业互联、智能制造、智慧医疗、线上教育等各行各业发展。进一步提高园区硬件设施的标准和水平，注重园区配套的生产生活服务、休闲娱乐设施建设，

切实提升园区承载能力，解决企业生产生活发展需求。

推进村级工业园改造。以村级工业园改造为抓手，盘活工业存量用地，建立存量建设用地退出激励机制。落实“增存挂钩”机制，构建“增量撬动存量”的激励机制，最大限度地释放土地流量指标。探索多元化改造模式，引导发展工业地产。强化精细化用地指导，适当提高工业用地开发强度，制定实施园区产值倍增计划，延伸多种创新业务模式，实现产业稳健发展。

第三节 推进重点产业平台建设

推进普宁东部创新城市建设。稳步推进普宁东部创新城市建设，强化区域交通与新城的耦合关系，优化新城与产业平台产城联动。引导新增空间资源向区域交通设施周边地区集聚，强化土地整理储备，引导成片开发建设。依托电商产业片区、创新产业片区形成创新产业带，完善东部创新城交通、供水、供电等园区市政基础设施配套，做好招商引资基础准备，以总部商务产业、电商运营、创新制造业等为主导产业，着力引进总部商务、众创孵化、电商营运、创新智造等现代服务业，打造粤东创新示范区。发挥带动示范效应，推动重点产业、公共交通、公共服务等向区域交通设施周边及圈层地区集中投放。以制造业和传统产业为重要基底，以建设高质量产业平台和完善服务的城镇空间为载体，以创新为驱动力，推动知识技术、高端人口、信息资本等要素集聚，实现产业转型升级和空间提质增效。

促进重点产业园产城融合发展。高规格推进全市园区建设，

创新新型园区运营模式，促进产城融合。依托普宁产业转移工业园与市纺织印染环保综合处理中心，优化营商环境，探索现代化产城融合模式，强化差异化发展引导，在引进外资、促进产业结构调整和发展经济等方面发挥积极的辐射、示范和带动作用，引导工业化与城镇化良性互动。同时，项目准入条件应符合《揭阳市“三线一单”生态环境分区管控方案》等相关要求。

专栏 4：“十四五”时期重点产业发展平台

1. 普宁产业转移工业园。按照“整体统一规划、分期开发建设”的发展思路，大力打造大健康产业集群，形成以现代生物产业、健康管理与服务、休闲养生旅游等三大板块为主的集群结构，构筑起大健康产业的完整脉络。力争将普宁产业转移工业园打造成为省级健康服务产业示范园区、粤东地区大健康产业平台和普宁市产城融合示范区。

2. 市纺织印染环保综合处理中心。按照“产业集聚、企业集中、统一治理、土地集约”的原则规划建设。安排全市有牌有证的印染企业、印花企业、洗水企业入驻生产。以环保生态和产城融合为理念，以染色和印花为核心，辅以纺织印染上下游产业及现代服务业等配套，合理扩充和布局产业用地，以市纺织印染环保综合处理中心起步区作为“示范区”，打造区域纺织服装产业绿色环保生态园区。

3. 现代农业综合发展平台。围绕优势特色产品，发展现代特色农业。加大投入力度，加快现代农业（青梅）产业园建设，着力发展精深加工技术，推动青梅种植与深加工、旅游观光、科技普及、康养等联动发展，提高产品附加值，培育山区经济新增长点；规划建设蕉柑、青榄、花卉等产业园，完善园区配套设施建设，形成一批新的省级现代农业产业园区，促进农村经济全面振兴发展。

4. 普宁东部创新城。推进商业步行街、城市综合体、金融街等建设，打造服务粤东地区和周边相邻地区的中央商务区；发挥电子商务、普宁产业转移工业园的载体作用，推动产学研合作，打造科技、信息产业集聚区；依托区位优势，在重要交通枢纽和重点产业园区，布局建设一批现代物流集聚区；面向产业规模和生产性服务需求较大的工业园区，打造一批业态丰富的综合性生产性服务业集聚区；打造集观光、休闲、度假、体验于一体的旅游目的地，突出岭南文化、潮汕文化，打造多种类型的旅游集聚区和文化创意集聚区。

第四节 加快传统产业转型升级

推动传统产业创新发展。充分利用传统产业、行业优势基础，积极促进高新技术与传统产业的融合渗透，促进低端传统产业的优化升级。加快培育东部创新城现代服务平台、市纺织印染环保

综合处理中心纺织服装产业集群、大健康产业集群，引导空间集聚、产业集群，推动产城融合发展。以科技创新、模式创新为引领，推进“东引、北拓、南联、西优、中调”的发展战略，以“新城+园区”两优建设为抓手推动医药、纺织服装等传统产业与信息化、网络化、智能化深度融合，建设传统产业转型升级示范区，推进“5G+工业互联网”应用示范园项目、名鼠服装创新产业园项目、丽达厂房设备项目、秋盛涤纶短纤维项目等。积极谋划新兴产业，抓住大湾区反向配套和高端产业延伸契机，大力发展节能环保、生物医药、智能制造、电子信息等新兴产业，培育经济新动能。

加快培育商贸会展功能。结合客货运枢纽站点、高速公路出入口等大型的交通节点，谋划建设商贸中心、电商物流园区和各地专业市场及展销场馆，吸引人流汇集，利用便捷的交通条件带动商贸物流发展。培育企业总部创新型展销空间，涵盖企业的核心技术、生产流程展示以及特色产品展销等功能。定期召开产品展览会、产品发布会、行业研讨会等会议活动，聚集人流、物流、资金流、信息流，提升产业园商贸服务层次，摆脱代工厂的低利润模式。

促进现代服务与传统产业融合。大力引进建设高级酒店、城市综合体、高端商务区等城市配套项目，全面培育引进大宗商品交易、现代物流、金融服务、科技服务、节能环保等生产性服务业和文化创意、旅游休闲、健康养生等生活性服务业，促进证券

期货、信息咨询、连锁超市、4S店、写字楼等新业态发展，提升现代服务业比重。推进大南山城市公园（广东万泰大南山康养中心）、铭达生态康养旅游项目、凤凰山生态旅游等项目，推进电子商务与产业发展深度结合，加快建设国际电商城和跨境电商平台，创建国家级快递物流试验区，打造电子商务强市。

优化产业发展数字环境。建设数字供应链，协同推进供应链要素数据化和数据要素供应链化，支持产业以数字供应链打造数字生态圈。建设农业、制造业、服务业等行业数字化转型服务平台，促进企业“上云用数赋智”，提升产业数字化水平，培育一二三产业智能应用场景，推动智能化改造与产业协同发展，重点支持服务国家、省、揭阳市和我市的具有示范性、引领性、带动性建设项目。

推进现代农业产业园产业提升工程。继续推进普宁蕉柑、花卉、青梅等揭阳市级产业园提质增效工程，引导农业产业高质高效发展。

第五节 提升产业就业承载能力

优化传统产业就业吸纳，延伸上下游产业链。推动传统产业与信息化、网络化融合，逐步实现转型升级，打通产业链的堵点和断点，延伸拓展上下游产业，构建面向新型大学生主导的就业结构，推动发展模式向内涵集约、质量效益型转变。推动产业结构向更加协调、优化转变，发展动力向创新驱动转变，增强各专业镇的产业配套和人才吸引能力，提升产业就业承载能力。

建设发展产业集聚区，增强吸纳就业的内生能力。坚持“人—城—产”引领，以提高功能复合率和宜业宜居为导向，依托市纺织印染环保综合处理中心纺织服装产业集群、普宁产业转移工业园、大健康产业集群等重点产业园促进“产业集群化+创新就业服务”，围绕主导产业个性需求、完善生产辅助功能，完善高端生活职能，强化专业配套服务，健全商务服务中心、研发培训、金融法律、文化会展、社会服务设施、旅游度假等综合配套服务，构建产业生态圈，创造就业岗位。

打造职业教育与龙头企业联合培养模式提升就业承载力。加快建设知识型、技能型、创新型劳动者队伍，形成政府激励推动、企业加大投入、培训机构积极参与、劳动者踊跃参加的职业技能培训新格局。增强职业教育适应性，深化职普融通、产教融合、校企合作，探索中国特色学徒制，按照政府引导、企业为主、院校参与的原则，推动企校双师联合培养，鼓励企业及其他用人单位探索推行以“招工即招生、入企即入校”的企业新型学徒制。发挥企业主体作用，通过校企合作、工学交替方式，组织企业技能岗位的新招用和转岗等人员参加企业新型学徒培训，促进企业技能人才培养。

借助信息化新兴产业提升就业承载力。通过开发网络直播等“新个体经济”，积极开辟新的生产服务领域和行业，创造就业岗位。强化“新经济”谋划与整合，通过产业融合创造出新的业态及职业和岗位，引导资源要素向更高的价值环节配置与集聚，为就业增

长提供更具关联性的产业体系。积极突破行业间要素流动的壁垒，创造良好的劳动力要素流入环境，提高要素配置效率。

第六章 提高城市生活品质

第一节 提供多样化公共服务

建立三级公共服务中心体系。建立“区域级—城市级—社区级”三级公共服务中心体系。依托高铁站建设物流共享平台、旅游集散中心等区域公共服务设施，规划普宁站高铁服务节点，普宁东部创新城市级公共服务中心，满足辖区内及周边地区公共服务需求。结合 15 分钟社区生活圈，配置社区级公共服务设施，每 3—10 万常住服务人口设置 1 处社区级公共服务中心。

完善“基础型”公共服务设施。补齐公共服务短板，满足基本公共服务均等化需求。配合老城蝶变和新城崛起重点工程，推动老旧社区改造，完善 15 分钟生活圈，健全基本公共服务体系，强化教育、养老、医疗卫生、文化体育公园设施建设与品质提升，推进市体育中心、文化艺术中心、明华体育馆等项目建设，满足市民生活基本需求。支持和规范民办教育发展，规范校外培训机构，推进普宁市普及高水平公共教育建设项目、普宁市国防教育体育基地等建设。着重提高街道级与居委级用地与建筑面积达标率，建设活力街道、街角公园、托儿养老、文化服务、快递物流等。完善共建共治共享的社会治理制度，加强市民对公共服务的关注度和参与度，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。支持社会办医，推广远程医疗，创新“互联网+医疗服务”模式，

推动医疗机构间信息共享、业务协同，创新分级诊疗、远程医疗、互联网医院等业务模式。实现中心城区教育、卫生、文化、体育等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率 80%以上。

打造“提升型”公共服务设施。谋划新建城市级及以上的高品质教育、医疗、文体、服务、福利等设施，重点建设职业高校、城市级体育场馆等，形成一批面向高端人群生活服务的城市高品质公共服务设施。谋划筹建一所普通高等院校，争取引进省级名校，建设华南师范大学附属普宁学校。建设人才公寓，打造区域人才培养基地。建设一批高品质的旅游度假区、休闲康健区、文化创意区，打造城乡多层次休闲旅游集聚区。

培育“特色型”公共服务设施。发掘普宁特色，建设潮汕文化展馆、嵌瓷博物馆等公共服务设施，展示普宁特色文化。联合本地商会，在各重点产业平台打造一批“现代企业服务中心”，强化政务服务、优化营商环境，为我市产业发展和各园区的发展提供服务支撑。依托各城区培育特色型公共服务设施，形成最活力的公共空间、最特色的文化载体和最多元的商业服务。鼓励各城区打造风格独具，集旅游观光、购物消费、文化展示于一体的“文化老街”。支持发展“夜间经济”，积极培育规范经营、特色鲜明、业态多元的“夜经济集市”。强化文化特色彰显，大力保护与发展一批历史风貌保护良好、生活气息浓郁、特色活动丰富的“特色古庙”，作为文化展示与市民活动的重要载体。

第二节 完善多元化住房保障

加强保障性住房用地保障。落实国家、省、揭阳市住房、土地、财税、金融等政策，促进房地产市场平稳健康发展。加大土地供应力度，单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房，大力发展共有产权住房。编制城镇住房发展规划，确定各个城镇住房建设总量、结构和布局。确保住房用地稳定供应，实现保障性住房用地应保尽保，推广货币化梯度补贴模式，探索建立房票安置模式。优先安排政策性商品房用地，引导商品房和城中村（旧城）改造配套供应保障性住房。制定合理的保障房准入机制，强化准入资格审核，建立社区、街道、乡镇和市住房保障部门四级联动的保障房信息审核机制。健全保障性住房退出机制，根据保障房动态信息变化情况，统筹协调个人意愿、全市及地区保障房需求、受保家庭的实际情况等因素，有序引导具备自购商品房能力的家庭退出保障房。建立保障房信息动态核对机制和信息公开机制，并加大对违规行为的惩罚力度。健全监督机制，引入司法执行制度，确保住房保障体系公平、公正和健康运行。

引导合理住房需求。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，租购并举、因城施策，加快构建购房与租房并举、市场配置与政府保障相结合的住房供应体系。优化住房供应结构，加快中小套型、中低价位商品房建设。实行差别化的住房税收、信贷政策，支持合理自住需求，抑制投机投资需求。通过政策性银行中长期贷款支持、减免行政事业性收费等措施，引导与鼓励有条

件的国有企业收购或长期租赁库存商品房，以公租房方式出租。大力发展住房租赁市场，鼓励具备购房能力的常住人口和各类机构投资者购买库存商品房并出租。支持不具备购房能力或没有购房意愿的常住人口通过住房租赁市场租房居住。

扩大住房保障覆盖面。建立涵盖共有产权住房、限价商品房、棚户区改造住房、城中村改造租赁住房等方面的住房保障和供应体系，探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房，完善长租房政策，规范发展长租房市场，推动公共租赁住房保障范围常住人口全覆盖。有效增加保障性住房供给，促进房地产市场平稳健康发展。采用公租房、廉租房、租赁补贴等多种方式改善住房困难群体的居住条件，提高保障性住房对常住人口的覆盖率。在普宁产业转移工业园、市纺织印染环保综合处理中心配套建设单元型或宿舍型公租房，提供面向各个层次的住房保障体系。推进城乡安居工程和棚户区改造。对市区住房保障准入条件结合实际进行调整，调整保障房申请标准、缩短申请审核流程、优化公共租赁住房补贴发放等，扩大住房保障范围。

第三节 提升城市品质和魅力

统筹城市总体风貌。准确把握我市自然风貌特征，深入挖掘传统特色文化、保护自然山水环境，打通景观廊道，建立景观风貌体系，形成独具魅力的城市形象。强化中心城区重点地区管控设计，进行开发强度管控，划分梯度有序的五级密度分区。管控建设高度，建立层次协调的高度分区，高度优先发展区为高层建

筑集聚地区，强化中心、轴线、城市地标和核心地带天际线变化，凸显城市形象；高度普通建设区为一般建设地区；高度严格控制区主要包括传统村落、山边、练江支流沿线等区域，以多层或低层为主进行严格控制。打造望山视廊、看城视廊和亲水廊道。保护历史文化，对传统村落历史建筑实施保护，保证地域文脉传承。

打造特色生态空间。构建市域北部、西部、东部三大自然景观生态片区。谋划推进建设练江堤岸生态及景观绿化，按照“绿廊+景观节点+休闲体育”的模式，打造水清岸绿生态的城市生态景观带。先行推进练江碧道示范段建设，将练江流沙东街道到练江水闸河段规划打造成一条融汇都市风貌、农田水乡、古城特色、绿水青山的复合型碧道。开展生态化改造、岸坡修复、湿地保护等水生态保护修复项目，以及特色景观营造，串联人文、生态、城镇节点，增补绿地和文体设施实现特色景观营造。大力推进龙江、练江流域水环境综合整治工程、练江流域干支流水利设施劣五类治理工程和水质提标工程。结合新建项目、旧城改造和棚户区改造腾出的零星用地等，合理安排、推进城区口袋公园建设，填充城市生态，实现处处见绿。

有序推进城市更新。实施城市更新行动，推进城市生态修复、功能完善工程。以“绣花”功夫提升城市治理精细化水平。立足于不同存量空间的实际情况，贯彻落实揭阳市人民政府《关于深入推进“三旧”改造工作促进节约集约用地的实施意见》，明确存量改造计划和重点任务。中心城区强调扩容提质、棚户区改造、住房

保障工作相结合，整合土地资源，以内涵节约、绿色低碳为路径实施城市更新，坚持“留改拆”并举、以保留提升为主，加强修缮改造，延续城市文脉，加强对城市更新改造项目的评估论证，确保不破坏地形地貌、不拆除历史遗存、不砍老树，延续城市历史文脉，把控改造节奏，科学、合理制定改造中长期规划和年度计划，稳妥有序推进城市更新。以流沙东街道新坛村整村改造为试点，开展具有针对性的改造措施，探索破除当前制约全市存量更新的关键问题，挖掘空间潜力，优化空间格局。系统性摸排存量用地家底，开展存量用地再利用潜力评价；针对高潜力存量用地，采用土地整备、规划策划等手段，以“管控单元”模式盘活各类存量用地，有效推进存量用地再利用成片化，补充公服缺口。

第七章 提升城市综合承载能力

第一节 强化交通运输网络支撑

加强交通枢纽与对外通道建设。结合省级综合运输通道布局，以完善城市交通枢纽建设，加快高速铁路、快速路网布局为主要抓手，提高城市快速通达能力。积极推进轨道交通建设，推进揭阳至惠来铁路建设，加快连通揭西与汕头的城际轨道交通建设。打造“两横两纵”快速路网，促进建设区域化快速通道网络，加快揭普惠快速通道建设，支撑各片区发展。

改善乡村交通服务条件。将“四好农村路”建设作为提升乡村交通服务条件的指导方针，进一步把农村公路建好、管好、护好、运营好，坚持因地制宜、以人为本，使农村公路建设与优化城镇

布局、农村经济社会发展和广大农民安全便捷出行相适应。加大农村公路安保工程和危桥改造力度，乡镇场街道和建制村通硬化路率达到 100%，有序推进农村公路改造、延伸和联网工程建设，促进新型城镇化和农业现代化进程。完善农村公路保护设施，努力防止、及时制止和查处违法超限运输及其他各类破坏、损坏农村公路设施等行为。全面养护好农村公路，切实做到专群结合、有路必养，以养护质量为重点，建立养护质量与计量支付相挂钩的工作机制。平稳有序推进农村公路养护市场化改革，加快推进养护专业化进程，建立农村客运班线通行条件联合审核机制，加快淘汰老旧农村客运车辆，全面提升客车性能，在城镇化水平较高地区推进农村客运公交化，鼓励有条件的地区在镇域内发展镇村公交。

第二节 加强市政基础设施建设

重点推进供水、污水、排水、供电等基础设施建设，提高城镇基础设施承载能力，建成安全、高效的现代化市政基础设施体系，为城市经济社会发展提供有力的设施保障。

加强给水工程建设。推进市北部中心水厂工程建设，通过联通揭阳市区供水体系，优化水资源时空分配、制定地区水资源配置方案，分区施策，精准布局，有序优化实施水资源配置，形成揭普多水源互联互通、供水一体化的水资源配置格局，为经济社会持续健康发展和重大战略实施提供水资源保障。强化源头节水用水，推进水资源可持续利用，采用生活、生产、消防共用给水

管网进行环网供水，整合水厂资源，实现水厂联网供水。制定水源保护区建设计划，严格执行水源保护区污染防治目标责任制。全面实施水资源消耗总量和强度双控行动，实施红线刚性约束，持续开展节水评价，从严叫停节水评价审查不通过的项目，从源头上把好节水关，落实以水定城、以水定产，将节水行动纳入高质量发展考核体系，全面推进工业、农业和城镇全领域节水工作。合理配置水资源，并通过水利枢纽的合理调度，建立可靠的水资源供给保障体系。推进宝月水库工程建设，设计总库容达 595 万立方米。推进莲花山水厂提升及城区老旧管网改造工程等供水工程建设。

专栏 5：水资源配置方案

规划至 2035 年，普宁市水厂总供水规模为 55 万 t/d，比现有供水规模新增 29.7344 万 t/d。供水水源配置如下：新建市北部中心水厂 20 万 t/d，在确保产业园区用水需求的前提下，优水优用；新建西坑水厂 1.5 万 t/d、取水水源为西坑水库，平头岭水厂 8 万 t/d、取水水源为下三坑水库，汤坑水厂 7 万 t/d、取水水源为汤坑水库，莲花山水厂 20 万 t/d、取水水源为榕江乌石水闸和下三坑水库；扩建乌石水厂至 5 万 t/d，取水水源为榕江乌石水闸；新建市纺织印染环保综合处理中心工业供水厂 4.8 万 t/d，取水水源为拟建的白坑水果陇水闸上游。规划将乌石水厂、西坑水厂、平头岭水厂、汤坑水厂、莲花山水厂、市北部中心水厂等六宗水厂联网，水量相互调剂，保障我市供水安全。

提高城市污水处理能力。完善城市污水处理体系，补齐污水处理能力短板，加快推进市区污水处理厂四期、市水质净化厂等工程和雨污分流建设，着重解决污水处理设施布局不均衡、能力不匹配的问题。在统筹考虑城市布局和处理需求的基础上，污水

处理体现集中处理与分散处理相结合原则，加快推进处理设施建设。补齐收集管网短板，提高收集效能，解决管网空白区和老旧管网更新的问题。强调“厂网一体化”，结合老旧小区改造等，加快补齐污水收集的“毛细血管”。大力推进雨污分流、管网更新修复和混错接改造，减少输送过程中的污水渗漏，提升集中收集效能。推动污水资源化用于生态补水、工业用水和市政用水，作为常规水资源的有益补充。补齐基础数据平台短板，推动信息系统建设，解决管网底数不清和运行状况不明等问题。开展生活污水收集管网摸底排查，依法有序建立地理信息系统，探索构建智能化管理平台。

加强城市排水防涝及防洪设施建设。雨水管渠充分利用地形、水系，采用就近排放的原则，同时充分利用现有排水管渠，疏浚淤塞河道，合理布置排涝站点。雨水管渠沿规划道路布置，与道路同步规划设计、同步建设，并与防洪工程和海绵城市建设协调配合。雨水系统建设结合海绵城市要求，排水防涝能力应能有效应对不低于 30 年一遇的暴雨。

加大综合管廊建设力度。统筹电力、通讯、给排水、供热、燃气等地下管网建设，加快各类管网改造，推行综合管廊建设。全面加强城镇地下综合管廊的统一规划、建设和管理，探索和创新地下综合管廊建设运营模式。

加快电网工程建设。加快主电网和配电网项目建设，逐步完善电网高压网架结构，解决变电站重载问题。提高电网供电能力、

供电可靠性和安全水平，建设和完善城乡电网骨干主网架，加快完善高中压配电网，加快数字电网建设；加快提高供电可靠性，全面提升普宁电网防御台风等自然灾害的能力。加大电网技术改造，优先选用技术成熟、先进、环保节能的电力设备。

第三节 推动新型基础设施建设

推动第五代通信基础设施建设发展。依据《广东省推进新型基础设施建设三年实施方案（2020—2022年）》，加快推动车站、社区、商场等重点区域5G基站建设，推动新建建筑物与基站同步设计、建设、验收，保障基站建设落地。按照重点区域—中心城区—全市的次序加快推进5G网络建设，在高铁站、重点医院、院校、文化体育场馆、核心商业区等重点区域优先推进5G网络建设；推进5G新基建项目，持续扩大5G专网在重点行业和领域的覆盖面，推进5G产业融合应用，支持建设“5G+工业互联网”应用示范园区，探索打造无线政务专网，建设一批5G智慧农业产业园等。协同推进基站和供电设施建设。加强通信设施共建共享。到2022年，中心城区及重点镇区实现5G网络覆盖，到2025年实现5G全域覆盖。

推进新能源汽车充电桩系统建设。加快推进电动汽车智慧充电桩建设，建立可转移负荷有序充电、V2G（车辆到电网）、充放储一体化运营体系。推进公共充电桩建设，结合社区生活圈配置新能源汽车充电桩。新建住宅、商场、酒店等公共区域要规划建设充电桩接口，提供充电设备安装条件。重点结合加油加气站和

停车设施配套充电桩，新建与现状有条件扩建的一级加油加气站必须配建充电桩，新建的二级加油加气站必须规划建设充电桩位。

推进大数据应用平台建设。推进信息化工程、“雪亮工程”和公共安全视频监控系统建设工程建设；推进数据中心项目，打造政务服务“一张网”，优化完善“互联网+政务服务”体系、数据中心机房等评估项目，构建政务大数据服务中台，建立综合信息平台—智慧政务，辅助政府优化政务服务结构等。加快推进“数字政府”建设，依托广东省“数字政府”政务云分节点和政务大数据中心分节点，统筹推进省市一体化大数据中心普宁节点建设，加快打破部门和地区“数据孤岛”，深化政务数据资源共享。深化交通管理、治安管理、城市管理、货运治超、环保监管等领域“互联网+”应用，推进城市治理体系和治理能力现代化。结合“粤省事”“粤商通”推广应用，推进政务“指尖办”，全面实现“不见面”审批、所有高频事项网上办结，探索“秒批”系统建设。依托“粤政易”等平台，建设覆盖市、镇、村的协同办公网络，加快推进政府办公无纸化、数字化、网络化、智能化。形成基于“云计算”的全市统一的政务数据中心，支撑健康高效运行、实现突发事件快速智能响应。

第八章 加快推进城乡融合发展

第一节 推进城乡要素双向合理流动

建立城乡劳动力有序流动机制。畅通劳动力和人才社会性流动渠道，健全统一规范的人力资源市场体系，建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制，推动城乡人才顺畅流

动。营造公平就业环境，依法纠正身份、性别等就业歧视现象，保障城乡劳动者享有平等就业权利。拓宽农民增收渠道，促进农民收入持续增长，持续缩小城乡居民生活水平差距，完善农民工工资性收入增长环境，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。

探索农村集体建设用地入市。在符合规划和用途管制前提下，完善农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股机制，实现与国有土地同等入市、同权同价。鼓励不同村庄将集体经营性建设用地定向集中使用，完善土地增值收益分享机制，探索城乡结合部、城郊地区开展集体建设用地建设租赁性住房机制，发展新型农村社区。探索建立城市规划边界范围外农村集体建设用地入市试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索推广将农村闲置农民住房通过集体经济组织盘活利用，发展民俗旅游和乡村休闲养生养老产业。落实土地入市制度体系，制定集体经营性建设用地入市配套文件，规范推进集体经营性建设用地入市，完善农村集体经营性建设用地出让、出租、作价出资（入股）、转让、抵押等配套制度，健全土地增值收益分享机制。搭建城乡统一的土地市场交易平台，规范交易流程，加强信息互通互享，加强市场监测监管与调控。深入实施“亩均绩效”改革，建立同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度，优先用于工商业发展。探索所有权和使用权、经营权区别管理、分割转让。

建立农村基础金融服务机制。加快农村信用社改制工作，吸引银行、证券、保险等金融机构落户普宁，推进金融集聚区建设。推动金融、科技、产业融合创新发展，健全金融服务实体经济和区域协调发展的体制机制，开展金融制度、金融市场、金融机构、金融产品和服务等创新，积极发展新兴金融业态。大力发展普惠金融，实现农村普惠金融服务全覆盖，稳妥推进县级农村信用社改制，支持在市域增设金融机构服务网点和村镇银行、小额贷款公司、融资担保公司等，完善金融、保险支农惠农政策。支持组建市域农村资产流转平台，设立农业产业投资基金、农业私募股权投资基金和农业科技创业投资基金。

健全建设用地增减挂钩机制。建立多元化资金保障体系资金，按照“渠道不乱、用途不变、专账管理、统筹安排”的要求，将涉农资金进行捆绑使用，充分发挥综合效益，强化市场运作，按照规定范围、规范操作、结果可控的原则进行有偿调剂使用，获得的土地级差收益，用于拆旧村居的农村住房建设及土地整理和复垦。注重城乡一体化协调发展，以增减挂钩为平台，做好与新农村建设相结合，加快城乡一体化步伐，加强农村宅基地管理，落实农村宅基地超面积有偿使用制度。积极探索农村集体建设用地市场化运作模式，有效盘活农村存量建设用地，引导农用地通过流转实现高效利用，增强农村经济活力。

第二节 缩小城乡基本公共服务差距

建立健全城乡资源均衡配置机制。加强义务教育、社会保障、

公共卫生、劳动就业等制度城乡一体设计、一体实施，强化农村基本公共服务供给统筹，有步骤、分阶段推动同城化管理，统筹设施建设和人员安排，逐步实现标准统一、制度并轨。推动城乡服务内容和标准统一衔接。鼓励和引导城镇公共服务资源向乡村延伸，适当提升重点镇公共服务配置水平，促进城市、重点镇优质资源向周边乡村辐射。巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，按照巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的有关要求确保基本公共服务不留缺口。加大基本公共服务资金、项目和人才支援力度，对农村留守人员、困境儿童和残疾人进行全面摸底排查，开展“三留守”人员关爱行动，建立动态更新的信息台账，完善救助管理机构、福利机构场所设施条件，健全孤儿、弃婴、法定抚养人无力抚养儿童、低收入家庭重病重残等困境儿童福利保障体系。到“十四五”期末，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型城乡关系，不但使“城市让生活更美好”，也要使“乡村让人们更向往”。

推进城乡教育资源均衡配置。探索建立教育资源共建共享模式，通过稳步提高教师待遇等措施，增强乡村教师岗位吸引力，完善农村学校网络多媒体、多功能教室等教育信息化设施，通过远程教育等方式，推动教育资源向农村、山区、边远地区倾斜，推动校长、教师到农村、山区、边远地区支教。培育优质高等教育资源，提升技术培训学校建设，完善市域高等教育及专业教育培训，加快优化高中阶段教育结构布局，扎实推进薄弱普通高中

改造提升工作。建立覆盖城乡的基本义务教育体系，积极推进义务教育均衡、优质、标准化发展，切实解决教育质量和教育设施配置不均衡问题。以盘活存量、以强扶弱的原则，鼓励市域范围内优质教育资源通过一校多区、集团化学校、学区化管理等办法，加快推进优质教育资源共享。提高异地务工人员随迁子女入读义务教育公办学校的比例，并做好符合条件的异地务工人员随迁子女接受义务教育后，在流入地参加升学考试工作，大力发展农村幼儿教育，多渠道增加农村普惠性学前教育资源供给，加快规范化公办乡镇中心幼儿园建设工作。保障教育设施用地，新建地区优先保障基础教育设施用地，科学按照未来人口居住密度预留教育用地，推动普通高中向中心城区和重点镇集中、职业学校向产业园区周边集中等。

完善城乡基本医疗服务体系。建立适应多层次医疗卫生需求的公共卫生服务体系和医疗服务体系，提升村卫生室标准化建设和健康管理水平，推动乡村医生向执业（助理）医师转变，采取派驻、巡诊等方式提高基层卫生服务水平。推动优质医疗资源共享，城市医疗服务向社区、乡村拓展，建立并完善城乡医疗服务体系。以创建紧密型市域医共体建设试点县为契机，大力推进以2家综合性三甲医院为龙头、覆盖全市基层公立医疗机构的紧密型医共体建设。逐步放开健康教育、疾病防控、预防接种等公共服务项目的户籍限制，建立不分户籍、经济类型和用工形式的职工基本医保制度。推进异地务工人员参加务工所在地社会保险，

将异地务工人员及其随迁家属纳入社区卫生服务体系，鼓励有条件的地方将符合条件的农民工及其随迁家属纳入城镇医疗救助范围，大幅提升基本公共卫生服务的覆盖面，强化流动人口的重点传染病防控工作。

健全城乡公共文化服务体系。加强城乡区域公共文化服务资源整合和互联互通，加强城市对农村文化建设帮扶，推进城乡公共文化服务体系一体建设，创新实施文化惠民工程，引导优质文化资源和服务向乡村地区倾斜，促进城乡基本公共文化服务均等化。加强统筹衔接，优化资源配置，凝聚各方力量，健全城乡公共文化服务供给机制，推动构建政府、市场、社会共同参与城乡公共文化服务体系建设的格局。发挥政府主导作用，通过政府购买服务方式鼓励社会力量参与、支持乡村民间文化团体开展文化活动，推动基本公共文化服务向乡村延伸。健全基本公共文化服务标准动态调整机制，根据经济社会发展形势，适时调整提高具体指标，促进基本公共文化服务标准化，健全公共文化服务城乡联动机制。

提升城乡居民养老服务体系建设。完善统一的城乡居民基本医疗保险、大病保险和基本养老保险制度，合理提高政府补助标准和个人缴费标准。推动异地务工人员养老保险关系无障碍转移，实现流动就业人员基本养老保险关系顺畅转移接续和城乡居民养老保险制度间的顺畅衔接。加强多层次农村养老保障体系建设，发展普惠型养老服务和互助式养老，加强农村最低生活保障的规

范管理，推进农村幸福院、敬老院等项目建设。养老机构内设的医疗机构，符合基本医疗保险定点条件的，可申请纳入定点范围，入住的参保老人按照规定享受相应待遇。加快提高居民基本养老保险基础养老金等标准，积极谋划建设一批高质量养老服务机构，推动机构养老服务提质增效，推动医养深度融合，推广智慧养老模式，促进养老服务公共信息资源向各类养老服务机构和研发企业开放共享。

第三节 提高城乡基础设施建管能力

完善城乡基础设施管理能力。加大投入力度，整合城乡管理资源，积极推行数字化管理，完善智慧城管平台，提高城乡运转管理和物业服务精细化水平，提高城乡管理的信息化和现代化水平。重点推进供水、污水、排水、通信、能源、环卫等基础设施管理能力，提高城乡基础设施承载能力，形成安全、高效的现代化市政基础设施体系，为城市经济社会发展提供有力的设施保障。加强暴雨内涝防治工作，加快雨污分流改造，提高排水防涝水平。加强地下管线综合管理，开展管网普查，排除隐患；加强城镇供水安全保障，推进规范化管理考核。加强燃气供应和运行安全管理，强化燃气安全生产管理，开展燃气安全专项排查整治工作；加强道路桥梁及照明管理，推进桥梁管理信息系统建设。

提升城乡结合部建设水平。城乡结合部建设必须开展针对性的评估，根据实际情况实施建设改造。位置相对偏僻，市场化程度较低，经济力量较小，环境质量差，群众改造愿望强烈，拆迁

对抗性弱的城乡结合部地区，宜采用政府主导型改造；区位优势明显、土地升值潜力较大的城乡结合部地区，宜采用市场主导改造；经济较为发达，统一管理能力较强的城乡结合部地区，宜采用村集体主导改造。加快城区基础设施和公共服务设施向城乡结合部地区延伸覆盖，保护生态用地和农用地，形成生态缓冲地带。有序落实城乡结合部生活垃圾和生活污水处理、村庄环境综合整治、生活饮用水安全、农村改厕、卫生创建等行动任务。

统筹乡村基础设施建设。落实中央、省和揭阳市关于实施乡村振兴战略的部署，加快补齐乡村基础设施短板，着力推进往村覆盖、往户延伸，着力提升基础设施供给数量和质量，以城乡一体化理念指导和推进乡村基础设施建设进程，加大基础设施建设投入力度，找准政策接口，加强对接协调。推动公共财政和城市资源需更多地流入乡村，缩小乡村基础设施建设水平与城镇基础设施建设水平的差距，实施农村道路畅通工程，深入推进“四好农村路”建设，开展“四好农村路”示范创建。加强中小型水库等稳定水源工程建设和水源保护，实施规模化供水工程建设和小型工程标准化改造，推进城乡供水一体化建设。全面治理农村地区低电压问题，实现通信网络全覆盖，推动农村千兆光网、第五代移动通信（5G）、移动物联网与城市同步规划建设。健全分级分类投入机制，推进社会资本加入建设，引导乡村居民积极维护，努力提升宜居环境。

第四节 促进乡村经济多元融合发展

推动农村一二三产业深度融合发展。建设城乡产业融合发展平台。推动城乡一二三产业融合发展，有序建设农村产业融合发展示范园、田园综合体等重要平台。提升现代农业科技创新水平，建设现代特色农业示范区和三产融合发展示范区，促进一二三产业融合发展，延伸农业产业链，不断提高现代农业服务城镇化水平。打造“潮汕水乡”乡村旅游集聚区，支持利泰飞鹅岭农业生态公园创建国家3A级旅游景区。重点将洪阳镇、南溪镇、广太镇串连成片，以洪阳古镇文化、南溪水乡、广太园林为主线，开辟打造一条集文化、美食、休闲的精品旅游线路。推进现代农业(青梅)产业园建设与发展，着力发展精深加工技术，推动青梅种植与深加工、旅游观光、科技普及、康养等联动发展，提高产品附加值，培育山区经济新增长点；规划建设蕉柑、青榄、花卉等产业园，完善园区配套设施建设，形成一批新的省级现代农业产业园区，促进农村经济全面振兴发展。完善利益分配，构建紧密利益联结机制，优先支持农业合作社等与农户具有密切联系的经营组织，构建“公司+合作社+农户”“公司+基地+农户”等农企融合共赢模式，实现基在农业、惠在农村、利在农民。加强农田水利基础设施建设，建立农村一二三产业融合发展的公共服务平台，增强自然灾害预警和防范能力。根据农村产业融合发展用地特点，完善政策体系构建，在用地总体规划及农业领域专项规划中对一二三产业融合发展用地予以保障，多渠道盘活农村存量土地资源，构建科学完善的要素管理机制，强化要素管理对产业融合的导向

作用。推进农业投融资改革，培育发展新动能。

引导乡村振兴连片有序发展。依托乡村现状资源和产业特色，确定占陇镇西社西南村、洪阳镇南村（德安里）、燎原街道果陇村和泥沟村4个示范村庄，依托古驿道历史文化资源，充分挖掘历史故事与文化内涵，以古驿道串联旅游景点打造乡村历史走廊。保护传统民居、历史建筑、古树名木和民俗文化等历史文化遗迹遗存，有机结合传统和现代文明，培育乡村振兴连片示范区。以山水林为生态基底，整合村落、自然景观、农业、历史文化遗存、非物质文化遗产等特色资源，以促进农业发展、复兴本土文化、激发乡村活力为主要目标，以旅游发展为契机，打造体验型全域美丽乡村。推进“百村示范、千村整治”建设项目，推进美丽乡村管道天然气工程建设。到2022年，60%以上村庄达到美丽宜居村标准；到2027年，全部村庄达到美丽宜居村以上标准。

第九章 规划实施保障

第一节 加强组织协调

组建新型城镇化工作领导小组。组建普宁市新型城镇化工作领导小组，由市政府分管领导担任组长，工作领导小组负责统筹协调全市新型城镇化工作，规范完善相关政策，协调新型城镇化相关重大问题，监督各单位新型城镇化工作的推进执行情况，商讨重大事项。工作领导小组下设办公室，统筹开展联系、协调和指导试点工作，各乡镇场街道要相应成立新型城镇化工作领导小组。

划分部门权责细化工作方案。各地、各有关部门按照职能分工，合理划分部门权责，加强沟通，密切配合，根据规划提出的目标任务和重大举措，细化工作方案，落实相关政策，认真贯彻落实新型城镇化发展的战略部署，确保新型城镇化工作顺利推进。

落实目标责任制。加强新型城镇化规划实施情况的跟踪监测，各乡镇场街道、各工业园区要将本规划纳入重点工作内容，明确目标任务、重点要求、关键措施、时间进度、责任人员，细化落实规划提出的目标任务，落实目标责任制，及时组织开展实施评估。

第二节 做实政策统筹

制定新型城镇化发展配套政策。制定新型城镇化发展的配套政策，加强对国家、省、揭阳市相关政策研究。加强部门间政策制定和实施的协调配合，推动出台户籍、人口、土地、规划、财政、投融资、公共服务、保障性住房、生态环境、城乡统筹、行政区划调整和管理创新等方面的配套政策，形成政策合力。

推动“多规合一”。加强经济社会发展规划、主体功能区划、城市总体规划、土地利用规划、产业发展规划、生态环境保护规划等规划的统筹衔接，优化公共资源配置，形成规划合力。

动员和吸引社会力量积极参与。动员和吸引社会力量积极参与新型城镇化进程，发挥市场配置资源的决定性作用，引导社会资本在更大范围参与城镇化建设与管理，形成建设合力。鼓励引导民营资本参与基础设施、新型城镇化、民生事业等领域重大项

目建设。激发社会投资活力，细化配套政策措施，增强土地供给、生产用能、环境容量、财政金融等政策保障，形成市场主导的投资内生增长机制，激发民间投资活力；尊重企业投资主体地位，放宽民间资本投资领域，畅通民间资本投资项目渠道，加大政府和社会资本合作力度，鼓励民间资本参与重大基础设施等方面建设、加大新型基础设施投资建设力度；推动常态化公开发布回报机制明确、商业潜力大的招商项目，吸引民间资本参与；积极稳妥遴选一批重点领域重大项目参与基础设施不动产投资信托基金（REITs）试点，盘活基础设施存量资产，拓宽民间资本投资基础设施的路径。建立一支适应新型城镇化发展需要的人才队伍，增强城镇化人才支撑。

第三节 推动试点先行

引导有条件区域争取试点。组织协调各地、各有关部门开展新型城镇化试点申请工作，引导有条件的地区积极争取国家、省和揭阳市在新型城镇化方面的试点。加强政策扶持，在组织统筹、用地和资金安排、规划落实等方面，对现有试点地区予以充分保障，确保试点工作顺利开展，有效发挥示范作用。

分类开展试点示范。组织开展市级试点，围绕农业转移人口市民化、产城融合发展、新型城镇建设与管理、土地管理、社会保障、城镇化投融资、行政管理、城乡发展一体化等方面，分类开展试点示范探索，围绕城镇化补短板强弱项项目范畴，启动建设示范性项目，鼓励创新资金投入方式和运营模式，为全市新型

城镇化发展积累经验、提供示范。

强化对试点区域指导与支持。根据试点类型，由市发改局、自然资源局、住建局等部门牵头制定试点申报方案并组织相关申报工作。实行新型城镇化试点工作与资源配置挂钩制度，对成功申报试点的乡镇场街道、工业园区，在符合国土相关政策要求的基础上，优先安排新增规模、核减基本农田，将相关工作经费纳入相应部门年度财政计划，保障专款专用。加强对试点工作进度的动态监测，开展实时评估，推动相关工作高效落实。

总结推广试点经验。及时将作为实施新型城镇化战略、推进高质量发展的试点区经验，进行总结提炼并在全市推广。试点地区以人为本、以提升质量是关键，深入推进新型城镇化建设，结合实际瞄准亟需突破的体制机制瓶颈，充分发挥主动性创造性，率先试验、寻找规律，有利于为全市新型城镇化高质量发展提供可复制可借鉴的经验和模式。对试点阶段性成果进行总结，提炼好经验与好做法，摸清改革障碍和阻力，有利于制定实施更具针对性操作性的改革举措和政策措施，在更广范围内释放城镇化体制机制改革红利。

第四节 强化重点项目支撑

加强重点项目策划。按照新型城镇化发展要求，统筹谋划一批重大项目，重点策划有利于城镇化长远发展的基础设施、环境资源、社会民生和产业发展项目，建立健全新型城镇化建设重大项目库，精心组织实施，以项目实施作为推动规划实施的重要手

段。

建立年度重点项目滚动实施机制。形成“谋划一批、签约一批、开工一批、在建一批、投产一批”的滚动发展态势，为新型城镇化发展提供有力的项目支撑。重点发展片区、重点园区和重点项目应落实项目建设主体，全力保障重点项目在用地、用林、环境容量以及用水、用电、用气等方面的指标需求。

提升重点项目管理水平。完善重点项目分级管理和目标责任机制，加强项目动态管理，提升项目全过程标准化、精细化管理水平，严格项目建设程序，规范招投标管理，强化安全质量监管，全面推广和谐征迁工作方法，增强重大项目的风险防控。

第五节 落实绩效考核

制定城镇化发展监测评估体系。建立健全新型城镇化建设管理工作考核评价机制，将新型城镇化建设管理工作纳入经济社会发展综合评价体系及领导干部政绩考核体系，通过定量考核、工作考核、公众满意度调查等方式，完善新型城镇化工作考核指标体系及考核办法。健全社会公众满意度评价和第三方考评机制，对考核成绩优秀的地方和部门，按有关规定给予表彰奖励；对工作不力的，进行约谈和问责。

实行差异化绩效考核评价办法。构建各政策分区在落实人口市民化任务、土地集约节约发展、城镇化资金效率、资源环境保护利用等可持续发展能力方面的评价体系，实行有侧重的绩效考核评价办法，强化考核结果运用。

建立新型城镇化工作督查制度。制定跟踪督查制度，由市工作领导小组定期督导检查工作进展，并根据需要由市工作领导小组主持召开督导协调会，研究解决工作推进中的重大问题。形成定期报送新型城镇化工作进展制度，包括工作进度、存在的主要问题、拟采取的措施和解决问题的时间节点等，市工作领导小组办公室汇总后每月印发各单位工作进展情况，报送市工作领导小组、市委办督查组和市府办督查室，抄送相关单位，协调解决存在问题和困难。建立联络员制度，各单位确定一名联系负责人和一名联络员，负责与市工作领导小组联系，及时报送信息和沟通情况。

公开方式：主动公开

抄送：市委各部门，市人大办、政协办、纪委办、人武部、法院、
检察院、各人民团体、各新闻单位；中央、省、揭阳市驻普
各单位。

普宁市人民政府办公室

2022年5月20日印发
