

普宁市烟草专卖局烟草专卖稽查大队

惠来县烟草专卖局烟草专卖稽查大队

关于印发揭阳市城镇化“十一五”规划 的 通 知

揭府〔2007〕43号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

现将《揭阳市城镇化“十一五”规划》印发给你们，请认真贯彻执行。执行中遇到的问题，请径向市建设局、发展改革局反映。

揭阳市人民政府

二〇〇七年四月十九日

揭阳市城镇化“十一五”规划

《揭阳市城镇化“十一五”规划》是根据《广东省城镇化发展纲要》（粤发〔2004〕7号）和《揭阳市2006—2015年经济和社会发展规划》（揭府〔2007〕25号）编制的重点专项规划，是我市国民经济和社会发展“十一五”规划的重要组成部分，是对全市城镇化进程进行宏观指导

的规划。编制本规划的目的是明确我市“十一五”期间推进城镇化的目标和主要任务，提出推进城镇化体制改革和政策调整方向，部署“十一五”期间推进城镇化的重大行动。

一、现状与问题

(一) 现状概况

揭阳市是1991年12月7日由国务院批准成立的地级市。全市总面积5240.5平方公里，现有设市城市2个、县城3个，建制镇62个（其中中心镇14个）。至2005年底，全市人口为609.28万人，其中非农人口为211.34万人，城镇人口为230.82万人。

(二) 主要问题

1. 城镇化水平低，且城镇化发展滞后于工业化进程。

2005年，按非农人口计算，全市城镇化水平仅为34.67%。按“五普”城镇人口所占比重计算，全市城镇化水平37.9%，比全省平均水平低17.1个百分点，在全省地级市中排第15位。造成城镇化和工业化水平低，且城镇化落后于工业化的原因，一方面是我市工业经济虽已有一定总量，但工业企业小、散、弱的问题十分突出，工业集约发展的程度不高，产业布局分散，仍处于“村村点火，处处冒烟”格局，对推进城镇化进程作用不大；另一方面是由于二、三产业对农业和农村经济支撑力度较弱，大量农村富余劳动力滞留在第一产业，农民收入增长缓慢，难以进城安家置业，为数不少的青壮年农民流向珠三角谋生。

2. 城镇规划未能形成一个完整的体系。

我市是新建市，经济基础薄弱，规划投入少，城镇规划欠帐较多。目前，全市城镇体系规划尚未编制，城镇近期建设规划的编制尚未完成，各中心镇控制性详细规划需着手编制，各面上镇总体规划急需重新修编。市区城市规划仍未形成一个完整的系统，部分专项规划尚未编制，控制性详细规划只覆盖规划建成区的50%。

3. 市政公用设施和城镇综合功能未能配套完善。

目前，市区垃圾处理场已建成，市区污水处理厂正在建设，普宁、揭东污水处理厂正在筹建中，全市污水处理率为零。市政基础设施建设资金缺口巨大。城镇基础设施落后，建设水平较低，环境质量较差，已成为制约城镇人民生活质量提高和投资环境改善的重要因素，成为加快推进城镇化进程的瓶颈。

4. 人地矛盾突出，已成为推进城镇化进程的主要障碍。

我市人多地少，人均耕地面积 0.3 亩，相当于全省人均水平的 57%，以占全省 4.37% 的土地养活了占全省 7.66% 的人口。解决人多地少的矛盾，根本出路在于加快城镇化进程。但我市用地指标不足，土地垦复、开发潜力小，土地置换困难，使城镇化、工业化受到严重制约。目前，全市城镇人均用地 71.84 平方米，水平偏低；农村人均用地 66.07 平方米，且主要特点是高密度、单家独户、以平房为主，土地未能得到充分利用；工业用地结构零散，旧镇区、旧村庄老化闲置，浪费严重，而新增建设用地受到严格控制，加快推进城镇化进程与用地不足的矛盾十分突出。部分地区原在编制土地利用总体规划时对农用地、建设用地、未利用土地区域的规划水平不高，致使各地在推进城镇化进程中处处受到土地用途管制的制约。从市区的情况看，目前，市区农田保护区划定面积 48668 亩，“城中村”及集体自用地又占了较大的比重，严重制约市区建设发展档次和水平的提高。在“城中村”集体自用地中，囿于粤东的传统民风民俗，各村很少用于发展生产经营，而是把大部分土地分给村民建私房、建铺面，造成建筑物协调性差、建筑密度大，公共绿地和公共设施配套几乎空白，既破坏了城市的街景立面，影响了城市景观，又降低了城市品位。“城中村”已成为城市化进程的突出障碍。

5. 经营城市理念需进一步确立，城乡集约协调发展机制未形成。

我市城市市政公用事业改革、城镇建设投融资体制改革的步子不快，

经营管理机制不活，市政公用事业、城镇基础设施和无形资产尚未实行市场化、产业化经营；政府土地储备起步晚、程度低。此外，城镇基础设施和资源利用缺乏统一规划和协调，仍存在重复建设、浪费资源现象，未能形成城乡集约协调发展的良好机制。

6. 城镇产业、人口聚集功能弱，发展不平衡。

改革开放以来，我市城乡企业蓬勃发展，对加速工业化进程和推动农村经济发展起到积极的作用。然而，由于很多企业属家庭作坊式，难以集中成片发展，未能形成规模经济和积聚效应，使城镇化未能与工业化同步发展。全市城镇产业、人口聚集功能普遍较弱，发展极不平衡。全市除部分中心镇产业基础较好，已形成一定城镇规模外，大部分乡镇规模小，功能弱，城镇化发展水平较低。

7. 乡镇城建管理机构不健全。

近年来，各地普遍反映，目前大多数职能部门都实行垂直管理，市、县（市、区）尤其是乡镇一级，管理职能弱化，责权、事权脱节，体制不顺。如市区的规划、国土、环保管理职能收归市一级后，管理权与责任主体不一致，造成基层的积极性未能充分发挥，管理难到位。在机构改革中撤销乡镇城建办，弱化镇级城建管理职能，不适应加快推进城镇化进程的要求。

二、发展目标

到2010年，我市城镇化发展的主要目标是：

——全市城镇化水平达60%左右。市区聚集、辐射、生产、管理、服务和新功能得到全面强化。建立起组合有序、优势互补、整体协调的城镇体系，形成一批布局合理、功能齐全、环境优美、秩序优良、文化繁荣、文明富庶、具有特色的城镇。

——提高全市经济总量与经济运行质量。2010年全市人均GDP达到17441元；第三产业增加值占国内生产总值的比重不低于45%。

——居民生活水平明显提高。2010年城镇居民人均可支配收入达到14809元；农村居民人均纯收入不低于5423元。

——社会成员充分享受城镇文明。2010年基本建立覆盖城乡的社会保障体系，基本养老保险参保率不低于60%，基本医疗保险参保率不低于50%；逐步实现本地人口、外来务工人员及其子女享受同等义务教育、各类公共服务和政治权利。

——建成比较完善的交通、通讯、供水、供电、供气和污染治理、防灾等现代化城镇基础设施体系。全市城镇人均居住面积达20平方米以上。揭阳市区和普宁市区的供水普及率达到100%，燃气普及率达95%以上，建成区绿化覆盖率达40%以上，人均公共绿地面积大于12平方米。县城、中心镇的供水普及率达到100%，燃气普及率达95%，建成区绿化覆盖率达35%，人均公共绿地面积10平方米。

——严格土地管理，合理利用土地。2010年，耕地总面积占全市土地总面积的比重不低于18%；区域绿地占全市土地总面积的比重保持在30%以上。

——加强环境保护，改善生态环境。2010年环境保护投资占GDP的比例力争达到3%，危险废物处置率100%，城镇污水处理率达到70%，城镇生活垃圾无害化处理率80%。

三、主要的发展任务

（一）构建合理的城镇体系，形成集约发展态势

建立起以市区为中心，沿榕江及沿江公路为主轴线，加上纵向辅助轴线的“T”字型城镇空间结构，在“T”字型结构上形成四个城镇群。市区依托城市功能，提高工业园区发展水平，推进城郊型经济的发展，壮大经济实力，发挥辐射带动作用；市域东部以曲溪为中心（包括地都、炮台、云路）的城镇群，要提升“三高”农业发展水平，做大做强民营工业园区经济，力争建成区域性的新兴制造业基地；市域中部以普宁市

区为中心（包括里湖、梅塘、占陇、军埠、洪阳）的城镇群，要发展特色农业，发挥商贸活跃和服装、纺织、医药等产业优势，力争建成富有活力的轻工和商贸基地；市域西部以揭西县城（河婆）为中心（包括五经富、棉湖、灰寨、金和）的城镇群，要发挥政策优势和资源优势，推动生态农业和生态旅游业发展；市域南部以惠城为中心（包括靖海、神泉、隆江、葵潭）的城镇群，要发挥临海优势，推进海洋、山地资源综合开发。通过这些城镇群的辐射、扩散作用和梯度推进，使我市城镇的商业贸易及加工工业得到较为普遍的发展，其行政管理、教育和医疗中心作用得到加强。

（二）培育产业园区，实现产业集约发展

积极按培育研发创新基地、产业孵化创业基地、科技成果转化与产业化基地、为产业发展服务的信息和中介基地的建设要求，以项目为依托、以优势产业为基础，重点建设一批市、县、中心镇的产业园区，引导产业关联度高的企业集聚，形成专业化多类型产业集群，提高产业基础设施规模效益，不断补充和扩大集聚的规模。在加快揭阳、揭东两个经济开发试验区的建设和发展的同时，对经省批准设立的揭阳高新技术产业开发区、揭阳（惠来）沿海经济开发试验区、广东省仙梅民营科技园抓紧规划建设，争取尽快发挥效益。

产业园区建设必须坚持与推进城镇化相结合，纳入城乡建设总体规划，防止盲目圈地。

（三）高效使用城乡土地，促进城镇可持续发展

加强政府对城乡发展的导向作用和协调功能，引导资金、人口等要素向城镇集聚，促进城镇建设相对集中、连片发展。

——运用环境容量、投资门槛和土地利用效益基准等约束手段，制定符合城镇发展战略的空间发展规划，确定土地开发的空间布局与时序，并以此为依据确定各分区、各地块合理的技术经济指标，引导全社会按

照高效原则，合理利用土地，促使城镇走内涵型发展之路。

——加强规划，合理引导，大力发展公寓式住宅，提高城镇建设的综合开发率，实行统一规划，综合开发，配套建设。

——调整撤并村委会，整合农村土地资源。积极运用规划和政策手段，支持小城镇统一集中安排其辖区内的宅基地，鼓励农民进城购房，引导农村分散居住区向成片居住点集中，实现合理布局，集约利用。

——加大对“城中村”、“空心村”的改造和工矿废弃地的整理力度，提高土地利用效益。

（四）完善市场体系，确保生产要素自由流动和充分竞争

——加快实施“走出去”的开放战略，进一步制定和完善相关管理制度，支持和鼓励我市较具优势的轻工、家电、塑料、医药等长线产品项目向海内外扩张，在更大范围内实现资源优化配置，拓展经济发展空间。

——继续培育和发展各类市场。重点发展资本、劳动力、土地等生产要素市场，进一步完善技术市场、信息市场和房地产市场，鼓励各种社会经济资源按照市场经济规律自由有序地流动、组合和集聚。

——完善保障市场健康发展的法规体系，从体制上、政策上创造各类经济主体平等使用生产要素的环境，消除要素市场的城乡分割、地区封锁和行业垄断，构筑城乡统一开放、竞争有序的市场体系。

（五）统一布局和建设区域性基础设施和公用设施

——打造衔接贯通周边地区的基础设施系统，加强区域经济合作。

——以汕梅揭阳段、揭潮高速公路建设为重点，加快国、省道等其它主干线公路的升级改造和铁路的站场配套、长途汽车站的建设，加大其它公路站场建设投入，加快惠来神泉港口和码头建设，积极推进榕江一类口岸升格工作，基本实现交通网络化。做好潮汕民用机场建设的各项前期工作，大力推进县、乡、村公路特别是山区公路、贫困地区公路

的升级改造，为努力实现镇（乡）通村公路的等级化、水泥化奠定坚实基础。

——建设形成一个覆盖市区及本市较发达地区的全民性、综合性、多媒体化的信息网络环境；信息资源的开发利用比较普遍；电子信息技术在各个领域得到一定的应用；信息产业在我市国民经济中占有相当的比重。信息化综合指数（包括信息网络覆盖率、广播人口覆盖率、电视人口覆盖率、城镇居民每百户拥有电脑数、城镇家庭用于交通通讯及娱乐教育文化服务消费支出的比重等6个指标组成）达到或接近全省平均水平。

（六）切实抓好各项市政公用设施建设，提高人居质量

1. 城市交通：根据揭阳市区、普宁市区和各县城区的人口、车辆等实际，规划建设城市道路网，大力增加交通安全设施投入，合理安排交通流，营造良好的道路交通环境，方便市民出行、居住及旅游。

2. 防洪防灾：按照揭阳市江河流域综合规划，加强防洪系统和设施建设。推进江河堤围与蓄水工程的达标建设，提高江河和各级城镇的防洪能力。建立完善的城市防洪机构及城市防洪预警机制。提高沿海渔港防波堤、护岸的建设规模和档次，增强沿海城镇的防台风能力。

3. 排涝工程：调整和完善区域与城市排水规划，加强河道综合治理。加快雨水管道和机排设施建设，减少区域与城市大面积的内涝。

4. 环保工程：全面规划，统筹建设一批跨行政界线的符合环保标准的、规模化的生活垃圾、危险品废弃物、医疗废弃物、污水等处置设施。

5. 城市抗震：城市新建、改建工程设防烈度应达到国家建筑抗震设防分类标准的规定，特殊工程应提高一个抗震等级。

6. 城市消防：按国家法律法规的要求，落实和完善城镇消防规划建设，确保城市总体规划布局符合消防安全要求，切实加强消防站、消防给水、消防车通道、消防通讯和消防部队装备建设，不断提高消防工作

现代化水平。

7. 城市预警：整合现有的治安、医疗急救、消防、交通、气象、三防等应急指挥中心和指挥系统，使之有效应对自然灾害、重大传染病、重大环境污染事故以及对社会秩序构成威胁的重大突发事件。建立健全城市预警机制，理顺管理体制，确立责任制度，设立应急基金，以形成信息准确、预警及时、资源整合有力、指挥运转高效的城市应急事件处理体系，提高城市抵御风险的整体防护能力。

8. 供水工程：加快水厂和城镇供水管网的改造，加强饮用水源保护工作，改善自来水水质，逐步提高城镇供水的质量和水平。

9. 供电工程：增强主骨网，完善分区配电预警保障机制，使发电、受电、输电、配电安全流畅、优质高效。

10. 供气工程：淘汰民用燃煤，按照“多种气源并存”原则，提高城乡民用燃气普及率。

11. 人居工程：建设环境优美、功能配套的居住区。根据实际服务人口规模（户籍人口+暂住人口）、人口结构与分布、设施服务半径，合理设置商业、金融、邮电、信息、文化、教育、卫生、体育、垃圾收集、社区服务中心等服务设施和公共绿地，完善居住区设施配套。加强对主要街道的路面、沿街建筑、交通设施、广场、公园绿化、灯光照明、广告等项目的整治与美化，塑造文明、清洁、美观的城镇形象。至2010年力争完成全市农村78712户贫困户的危房改造，保证每个社会成员充分地享受健康安全的居住环境。倡导社区居民积极参与社区建设。

（七）加强文化大市建设，发展文化经济，为提升城镇内涵注入新源泉

根据我市建设文化大市的发展目标和七大任务，调整和完善文化基础设施的区域布局，配套建设全市文化体育、公共卫生、医疗保健、科技信息等设施，使我市文化基础设施覆盖率、场地人均面积拥有量和设

备档次都有大的提高。

1. 公共文化设施建设。加快市区5个标志性文化工程（市广播电视中心、市体育馆、市图书馆、市档案馆、市文化广场）的建设进度。到2010年，全市实现市有图书馆、博物馆（包括揭阳民俗博物馆、揭阳潮汕历史博物馆）、群众艺术馆、档案馆、少年宫、购书中心，县有图书馆、文化馆、档案馆，乡镇有文化站（广播电视站），村有文化室。经济发达县（市）的公共文化设施要争取达到省级和国家级水平。

2. 科技和文化信息设施建设。按照3-5年内建立和完善“六大工程”的科技发展规划，在3-5年内配套建设市、县科技馆和信息网络；按照“128”文化信息计划要求，推进全市文化资源数字化、网络化，力争在2010年前，以揭阳图书馆为龙头，建设揭阳数字图书馆，使之成为全市文化信息中心和枢纽。建设5-7个以上的县级中心网络，20个以上乡镇基层网点，使全市形成统一的、与省网站连接的上网工程。

3. 公共医疗卫生保健设施建设。围绕全市公共卫生体系建设发展任务，配套建设全市公共卫生设施。到2010年，在全市城镇配套完善公共卫生事件应急、疫情信息、疾病防控、医疗救治、保健服务、健康教育、医学科研等公共卫生设施，把全市的公共卫生设施建设提高到一个新水平。

4. 教育基础设施建设。根据全市人口增长、区域发展和城镇功能配套需要，多渠道筹集资金，调整学校布局，力争到2010年改建、扩建、新建一批学校和幼儿教育场所。市区及各县（市）分别要有三分之一的幼儿园和学校的校（园）区建成现代化、个性化、艺术化的新校区。

5. 群众体育设施建设。根据我市体育事业“四大”发展战略，加大体育设施投入，配套与文化大市相适应的体育设施。到2010年，全市体育设施建设有较大发展，市建有4000-5000座位的多功能体育馆和简单实用的训练馆、室外标准游泳池（场）及开放式全民健身广场、400米

标准田径场等体育设施；县（市、区）应建有开放式全民健身广场（10000平方米以上）、400米标准田径场、2000座位以上体育馆、游泳池（场）等标准设施；有条件的乡镇、社区应建有6000平方米以上的全民健身广场、游泳池（场）和带有看台、灯光的标准篮球场，以及一大批全民健身场地、设施，达到《广东省体育先进乡镇》和城市体育先进社区标准。

6. 旅游服务设施建设。按照旅游与文化相结合的思路，进一步修建好榕城和棉湖历史文化名城，配套建设风景名胜区、度假区和旅游景点，提升我市旅游产业上档次、上品位，为申报创建中国优秀旅游城市提供支持。

（八）加强区域协调，积极消除城乡二元结构，实现城乡协调发展

1. 树立全局意识和伙伴合作意识。一方面，按照比较利益原则实现生产要素自由流动和生产的合理协作分工；另一方面，在统一的区域性框架内对区域性产业布局、重大设施建设、各类保护区与控制区的维护以及城市整体形象的塑造进行统筹安排，建立完善的区域性协作机制，促进各方开展实质性的协商与合作，切实协调解决各利益主体之间的发展矛盾，并逐步消除地方保护主义等妨碍区域合作的体制障碍和政策障碍。充分发挥市场的主导作用。城镇间伙伴式合作要以市场机制作为基础性协调力量，通过强化市场的资源配置功能来确立合作秩序，深化城镇间的分工体系。

2. 把城市和乡村纳入统一的社会经济发展大系统，建立新型城乡协调关系。利用市区、县城及中心镇的辐射力带动贫困地区发展，改善城乡功能和结构，实现城乡生产要素的合理配置。充分发挥城市和乡村各自的优势和作用，推动城乡的劳动力、技术、资金、资源等生产要素进行合理交流和组合，促进城乡互为资源，互为市场，互为服务对象，达到城乡之间在经济、社会、文化、生态等各个方面协调发展，使城乡成

为一个相互依存、相互促进的统一体，逐步实现城乡社会融合、城乡经济融合、城乡人口融合和城乡文化融合。

3. 协调城乡利益结构和利益再分配，逐步消除城乡二元结构，缩小城乡差别。加大对农村地区交通、能源、通讯、水利等基础设施和农村市场体系的建设力度以及生态建设的投入，提高农业的可持续发展能力；加强对农民在生产技术、经营技能等方面的培训，提高农民的谋生与创业能力。

4. 以农村工业化、城镇化和农业产业化为突破口，探索解决城乡二元结构和“三农”问题的新途径。要以工业化为龙头，以县城和中心镇为载体，以农业产业化为依托，以园区建设为突破口，以发展民营企业为主要措施，千方百计壮大县域经济。要围绕特色产品和特色产业，扶持农业专业合作企业和龙头企业，大力发展农产品加工业；加强园区建设，推动招商引资和地方民营工业发展；要把发展工业企业和农村服务业同小城镇发展结合起来，引导和鼓励各种生产要素加快向县城和中心镇集聚，加快农村富余劳动力向非农产业和城镇转移。

(九) 调整产业结构，加强环境保护促进可持续发展

1. 加强对废水、废气、噪音和固体废弃物的治理。全面推动城镇生活污水处理厂和生活垃圾无害化处理设施的建设，努力提高城镇生活污水集中处理率和生活垃圾无害化处理率。加大排海陆源污染物的治理力度，优化海洋环境。控制烟尘、粉尘，加强机动车尾气污染治理，推进酸雨污染防治，大力削减二氧化硫的排放总量，努力改善大气环境质量。治理交通噪声和施工噪声，大力发展废物综合利用，分类收集和处置固体废弃物。

2. 严格保护区域绿地。把全市具有重大自然、人文价值并发挥区域性影响的生态保护区、海岸绿地、河川绿地、风景绿地、防护绿地等绿色开敞空间，统一划定为区域绿地，并施以严格的“绿线管制”，努力构

筑起一个与自然生态架构和城镇分布格局相协调、界限清晰、分布合理、网络布局、永久保持的绿色开敞空间系统。到2010年，以市、县为单位，规划建设和严格保护的区域绿地面积必须在土地总面积的30%以上。

3. 规划设置环城绿带。为遏制城镇的无序蔓延，防止建设空间失控，要在揭阳市区、普宁市区和各县城区建设环城绿带。即在市区和城区建设区外围安排较多的绿地或绿化比例较高的相关用地，并使之系统化，形成环绕市区和城区的永久性绿色开敞地带，并严格控制与其功能要求相冲突的开发项目进入。环城绿带的宽度不小于500米。条件允许的其他城镇也要设置宽度50—300米的环城绿化带。

(十) 积极建设具有地方特色的专业村镇，促进地方经济发展

抓好建设和发展专业镇工作，加强对专业镇建设和发展的规划、统筹、协调和指导，加强专业镇发展的考核、评估和统计工作，积极做好申报专业镇的考核和审定工作。

要遵循集群经济发展规模，按照“四大产业带”的总体布局，根据地区资源禀赋、区位条件、产业现状和市场前景等特色 and 优势，进一步制订和完善专业镇发展规划。坚持“突出特色、壮大规模、加强创新、强化功能、打造品牌”的工作方针，着力抓好专业镇技术创新的组织实施和提升工作，加强交通、通讯、能源、市场等基础设施建设，配套完善服务性社会中介组织，逐步形成规模强大、布局合理、结构优化、功能完善、体系健全、各具特色的专业村镇发展格局。通过技术创新，使专业镇经济发展高于当地平均发展速度。根据专业镇自身的产业优势，确定定位，通过规划引导、政策扶持，形成可持续发展能力强、基础设施完备、社会稳定、环境优美、经济社会科技协调发展、具有自己独特风景和发展后劲的小城镇，促进区域经济快速发展和壮大。

四、城镇与产业空间布局

加快中心城市、县城及其他中心镇、面上镇的基础设施建设，增强经济实力，提高发展速度，提高各级城镇的城市品位，完善其作为一定区域中心的综合功能，形成四级结构模式，即中心城市——次中心城市——中心镇——面上镇，逐步形成城乡一体化的集中—分散型星座式城镇发展格局。

(一) 市域中心城市——揭阳市区

我市是新兴的轻型制造业城市，要重点发展食品饮料、纺织服装、电子信息、化工、机械装备等产业，积极发展商贸流通业。加快市区基础设施建设、市政道路建设和大型公用设施建设、景观工程建设，提高城市品位。

(二) 市域次中心城市——普宁市区

普宁市要充分发挥商贸比较发达的优势，做大做强各大专业市场，加快发展服装纺织工业、塑料橡胶工业、机械电子工业、医药化学工业及特色农业等优势产业，加快经济发展步伐和城市建设步伐，努力营造优美的人居环境。

(三) 中心镇（包括县城）

1. 揭东县城要充分发挥体制、侨乡、交通等优势，主动接纳市区的辐射，大力发展纺织服装、食品饮料、建筑材料、机械电子、医药化工等支柱产业，加快经济发展，坚持高标准、高起点规划建设好一大批城市建设项目，努力改善人居环境。

2. 揭西县城要大力发展家具、陶瓷、制药等特色工业和电子、电器等高科技产业，大力发展旅游业，发挥旅游资源丰富和全国生态示范县的优势，建设现代化山水生态旅游城市。

3. 惠来县城要大力发展海洋工程技术、海洋生物、海洋食品、海洋医药、保健食品等为主的高新科技产业，依靠海洋港口优势，大力发展旅游业、能源工业，建设现代化的滨海城市。

4. 其余中心镇要根据新一轮总体规划所确定的产业发展重点、空间布局,大力加快基础设施建设,营造特色城镇,优化、美化城镇,提高城镇建设水平和城镇品位,不断增强辐射和带动功能,促进区域共同发展。

五、主要的保障措施

(一) 高度重视城镇化工作,切实加强组织领导和协调监督工作

市城镇化工作领导小组为全市推进城镇化进程的组织领导机构,对全市城镇化工作进行决策、指导、协调、监督,促进各县(市、区)落实推进城镇化的各项政策措施和各时期的工作部署,加快全市城镇化进程。市直各部门要在市城镇化工作领导小组的组织领导下,围绕规划确定的城镇化发展目标、发展任务和政策保障,制定具体的实施办法,推动城镇化相关制度的改革创新,为城镇化发展创造良好的政策环境,并在部门之间建立起分工明确、相互合作的工作机制,形成合力,共同推进城镇化工作。

各级政府要健全城乡规划管理机构,把城乡规划编制和管理经费纳入公共财政预算,并切实予以保证。

要在法律、行政法规规定的权限内,制定有关政府工作的政策措施,把城镇化工作纳入法制化轨道。建立一套完整、科学合理反映各类城镇发展状况的统计指标体系,按照可持续发展的要求,把有关城镇经济增长、经济结构、人口增长、生活水平和质量、基础设施建设、科技教育文化、医疗卫生保健、环境保护和生态建设等方面的指标列入城镇统计范畴,使城镇统计和国际现行的城镇统计指标体系接轨,加强对我市城镇化进程的监测和调控。

要加强宣传,统一思想,动员全社会力量参与城镇化工作。新闻宣传单位要进一步通过各种媒体和渠道搞好宣传发动,促进全社会对城镇化问题的关注和支持,形成推进城镇化进程的良好氛围。

(二) 完善城乡规划体系，确保规划在社会经济发展中的战略性、超前性和指导性功能

1. 推进城镇化发展进程，必须以规划为龙头，认真抓好城镇规划的编制工作。要坚持“突出特色、强化功能、提高质量、繁荣经济、集聚人口、壮大规模”的方针，按照“一次规划、分步实施”和“梯度推进、协调发展”的原则，高起点修编完善市域城镇体系规划，以规划指导全市城镇化建设。要从区域协调发展角度，合理确定城镇等级结构、功能结构、规模结构和空间布局，突出中心城市在区域发展中的功能地位，促进城镇基础设施区域性共建共享、环境共保、协调发展。要抓紧修编完善市区的总体规划，并按照“基础设施完善，产业布局合理，生活环境优美，辐射功能强劲”的城市布局总体要求，编制完善市区规划建成区的控制性详细规划。同时要抓紧制订近期建设规划和各专项规划。尽快抓好14个中心镇新一轮总体规划的修编和近期建设规划的编制，根据中心镇的功能定位和规模要求，面向未来，高起点编制完善各项规划，提升中心镇的功能，推进中心镇的发展，提高中心镇的区域带动和辐射作用。

2. 强化职能，完善城乡规划管理运作机制。改变以往以政府规划部门为主制定规划的做法，建立由规划主管部门牵头协调，社会研究机构承担，吸收相关知名专家和公众参与的规划编制工作体系。规划管理要通过听证制度等可操作的活动载体，广泛收集有关专家和公众对规划和建设项目的意见和建议，并在成果和决策中根据公众意见进行调整。积极推进城乡规划事业的信息化。加快建立“三网一库”（各市规划管理部门内部的办公业务网与所辖地区规划管理部门之间联结的办公业务资源网，规划系统政府公众信息网，全省规划系统共享的信息资源库）规划系统政务信息化基本框架，实现规划管理信息化的突破，为全市城乡规划的现代化、民主化管理提供全方位的技术支撑。

建立科学、清晰的城乡规划管理组织机构。在纵向上，要明确各级规划行政主管部门的管理权限，逐步理顺市、县在空间管制上的分工和职责；在横向上，要成立城市规划委员会，建立决策机构和执行机构相分离的机制。加强监督，确保依法行政。建立和完善城乡规划管理监督制度，形成完善的行政检查、行政纠正和行政责任追究机制，强化对城乡规划实施情况的督查工作。

(三) 改革户籍管理制度，建立健全社会就业和保障机制

1. 按照省政府《关于我省进一步改革户籍管理制度的通知》（粤府〔2001〕106号）要求，进一步改革我市户籍管理制度，建立全市城乡统一的人口管理制度，并与户籍制度改革相配套，加快住房制度、就业制度、社会保障制度和教育体制的改革。

2. 建立城乡统一的劳动力市场，形成城乡劳动者平等就业的制度，引导农村富余劳动力在城乡、不同地区间有序流动。把劳动力市场信息网络和就业服务工作向乡镇延伸，逐步建立城乡统一的劳动力市场信息系统和完整的就业管理体制，为农村劳动力提供与城镇劳动力同等的就业服务和就业援助。

3. 建立、健全社会保障制度，扩大城镇职工养老、失业、医疗、工伤、生育保险制度的覆盖面。与农村土地使用权有偿流转制度相衔接，建立适合农村地区，并与城镇衔接的养老保险制度；探索建立适合城镇灵活就业群体的社会保险制度、农民工（包括外来民工）养老保险制度、离乡又离土农民养老保险和医疗保险制度，健全覆盖城乡的社会医疗救助和多层次的医疗保障体系，保障农村人口迁移与就业的安全有序，完善城乡居民最低生活保障制度。

4. 完善社会救济制度。大力发展社会福利、社会救济和社会互助等社会保障事业，多形式、多渠道筹集资金，保障老弱病残人员、城市生活无着人员和困难灾民的基本生活权益。

(四) 改革土地管理制度, 确保土地资源的集约利用

1. 按既有利于保护耕地、节约土地又有利于促进城镇化的原则, 改革城乡土地制度, 加快土地使用权的合理流转, 妥善解决城镇建设用地的供需矛盾。改革城镇国有土地管理制度, 建立以土地使用权出让、出租和入股为主要内容的城镇土地使用制度, 实现土地资源管理与土地资产经营相分离。在坚持土地集体所有制的前提下, 建立农村集体土地使用权流转制度, 实现农民土地使用权的资本化。对中心镇实行用地倾斜。在省每年下达的年度用地计划指标之外设立农地转用专用指标, 保障中心镇的发展空间。

2. 建立土地收购储备制度和市场培植土地资源的体制。由政府将闲散土地、利用效率不高的土地收回或收购, 纳入土地储备库, 作为城镇建设用地, 按规划有序供给。全面实行市场培植土地资源的体制, 优化土地资源培植, 逐步以市场培植、用地条件引导项目取代行政划拨、随项目供地的旧体制。

3. 加强对土地资源的调整, 全面推进用途管制和兼容性相结合的土地利用规划管理制度。在土地利用规划和城乡建设总体规划中, 按照禁止建设、适宜建设和限制建设的分区用地管制原则, 对土地开发建设进行控制和引导。

4. 继续推进易地开发补充耕地工作, 在保障经济发展用地的同时, 确保全市耕地占补平衡, 促进资源的合理开发利用。

(五) 改革财税管理体制, 确保公共财政的转型

1. 按照财权与事权相统一的原则, 根据城镇功能赋予城镇政府财权, 调整优化各级政府的财政支出结构。争取国家试点, 探索构建适应城镇化需要的以物业税为主体的城市建设资金保障体系。

2. 增强转移支付机制在均衡地区与城乡发展方面的功能。一是通过规范的转移支付, 逐步使不同地区的居民均可享受到水平大体相当的基

本社会福利或公共服务；二是各级财政要增加对农村义务教育、基本医疗等公共事业的专项资金支持，把农村社会的公共产品投入从主要由农民负担转变为由公共财政承担，逐步使农村居民能够享受大体均等的国民公共产品服务。

3. 赋予中心镇一级财政权，建立规范统一的预决算制度，规范财政收支行为。

(六) 建立投融资新体制，运用市场机制确保市政基础设施和公共服务的有效供给

1. 明确政府责权，优化公共支出结构。

公共支出要以培育市场和参与提供公共产品与服务为基本目标。对于竞争性的投资领域，公共财政要彻底退出；对公共产品与服务和基础设施的投资建设与运营管理费用，应建立政府与受益者、各级政府间的合理分担机制（其中省级财政支出应集中于教育和跨市的基础设施，市、县财政支出应主要投向地方性公共产品）；各级政府应在依法合理吸收社会资金的基础上，有效承担起公益性项目投资的职责。

集中必要的财力加大对环境治理、保洁、绿化、防灾抗灾设施等纯公益性项目的直接投资。

对城市公共交通设施、废弃物处置设施、城市管道燃气等类型的建设项目，政府通过财政补贴等方式引导社会资金投入。生活垃圾处理、污水处理设施的建设要走产业化、市场化之路，逐步推行供水与污水处理捆绑经营。

对能源、电信、供水、高速公路等可完全市场化的建设项目，应在政府统一规划和规范管理的前提下，通过市场机制培植资源，逐步形成投资、经营、回报的良性循环。

2. 制定公正、合理的融资政策，清理和修订限制非公有经济参与基础设施、公用设施建设的政策规定，消除体制性障碍。进一步改革金融

体制，改善金融服务，逐步消除实际存在的对非公有企业的信贷歧视，支持非公有经济参与城市建设。

3. 逐步开放城市基础设施建设领域，降低门槛、扩大准入，积极鼓励和引导多元化、社会化投资参与城镇公用事业。

允许社会资金、外国资本采取独资、合资、合作、BOT（建设——经营——转让）、TOT（转让——经营——转让）、BLT（建设——租赁——转让）等多种形式，参与城镇基础设施和公用服务设施的建设和运营。大力推行特许经营权制度，通过公开招标的方式选择城市供水、燃气、污水处理、垃圾处理及公共交通等市政公用产品和服务的经营者。

允许户外广告牌经营权等城市无形资产公开招标出让，增强政府筹集城镇建设资金的能力。

全面开发市政公用工程 and 设施的设计、施工、材料设备供应以及设施维护、绿化养护、道路保洁等市场，鼓励社会组建作业公司，通过公开竞标承接任务。

按照“谁出资、谁决策、谁承担风险”的原则，引导和保护出资人正确行使投资决策权。

4. 按照使用者付费原则，逐步完善公用事业收费制度。

城市供水、燃气等服务，按照“成本+税费+利润”原则定价，取消政策性亏损补贴。按照对居民生活用水实行阶梯式计价、对非居民生活用水实施计划、定额用水管理的原则，通过超计划、超定额加价等手段，建立鼓励节约用水和促进产业化发展的水价机制。

对城市道路、公共交通设施、污水处理、垃圾处理等，由受益者适当付费，用于补贴其运转开支。

（七）加强环境治理和保护，确保城乡生产、生活环境的进一步改善

1. 探索适应生态保护需要的新的国民经济核算体系。研究并试行把自然资源和生态环境成本纳入国民经济核算体系，使有关统计指标能够

充分体现生态环境和自然资源的价值,促进发展模式从单纯追求经济增长向注重经济社会与资源环境协调发展的根本方向转变。

2. 完善环境治理和保护综合决策机制。在制订国民经济和社会经济发展中长期规划、产业政策、生产力布局规划、城乡发展规划时,要充分考虑生态环境的承载能力和建设要求,将环保规划、生态保护规划与城市规划、土地利用规划及国民经济和社会经济发展中长期规划有机结合起来,互相衔接、互相补充。

3. 建立环境补偿的市场机制。一是根据“谁污染谁付费”的原则,进一步完善现行的排污费征收制度,真正起到遏制污染排放的作用;二是建立生态环境资源征费制,以具有硬约束力的经济手段来抑制生态环境资源的过度消耗、污染和破坏;三是尽快建立对生态环境资源的计价和核算制度,从生态资源计价入手,使隐含在产品中的生态资源费用通过价格反映出来,并将其纳入社会再生产价值运动的经济核算体系中,使生态要素价格逐步市场化,发挥价格机制在生态环境资源利用中的调节作用。

4. 严格执行环境影响评价制度。对重大经济和技术政策制定、基础设施建设、区域国土整治与资源开发、流域开发、开发区建设、城镇新区建设和旧城区改造等重大决策事项,必须进行环境影响评价,并实行生态环境保护“一票否决制”。

5. 加大城镇环境基础设施的建设力度。要加快生活污水和垃圾处理设施的建设步伐,提高城镇污水处理率和固体废弃物处理率、重复利用率。严格执行机动车尾气排放标准,控制城镇机动车尾气污染。合理设置绿色声屏和隔音装置,推进“噪声达标区”的建设。

(八) 积极稳妥推进行政区划调整工作,确保空间资源有效整合及提高行政效率

1. 逐步改革行政区划管理体制。提高城市政府的综合行政能力,强

化其统筹协调能力。探索县城体制的改革和创新，适时开展县城镇撤镇改街道办事处的工作。

2. 推进“一城多府”地区的行政整合。行政区划调整后，按合并后的行政区划修编城镇总体规划、土地利用总体规划。

3. 适时调整乡镇行政区划。因地制宜地撤并乡镇，精简管理机构和工作人员。把一定地域内的经济和社会管理职能逐步转移到中心镇，并适当扩大中心镇的行政区域范围，促进区域基础设施统一布局和共建、共享，扩大城镇聚集规模。

4. 加快撤村改居委步伐。凡是在城镇建成区内的“城中村”，应逐步实行改制，撤销村民委员会，划分、设立社区居委会。在城镇规划区内的村民委员会，凡大部分农村居民已转为城镇居民，且二、三产业较为发达的，也应有计划、有步骤地进行改制。

关于表彰荣获 2006 年中国驰名商标和 广东省著名商标称号企业的决定

揭府〔2007〕50号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

2006年，我市的商标工作在各级党政的重视下，在各级工商管理行政部门的大力支持下，经过有关企业的努力，取得了显著成绩，“锦丰”、“榕泰”被评为中国驰名商标，实现了我市企业获得中国驰名商标称号零的突破；“万家达”等14件商标被评为广东省著名商标。为进一步发挥名牌效应，激发企业争先创优的热情，市人民政府决定对荣获2006年中