

江门市人民政府办公室文件

江府办〔2016〕52号

江门市人民政府办公室关于印发《江门市 新型城镇化“十三五”规划》的通知

各市、区人民政府，市政府各部门、各直属机构，中直、省直驻江门有关单位：

《江门市新型城镇化“十三五”规划》业经市人民政府同意，现印发给你们，请按照执行。执行中遇到的问题，请径向市住房城乡建设局反映。

江门市人民政府办公室

2017年1月18日

江门市新型城镇化“十三五”规划

2017年1月

前 言

改革开放三十多年来，江门市城市建设取得了巨大成就，城镇化水平稳步提高，村镇建设发展迅速，城乡基础设施不断完善，人民生活水平产生了质的飞跃。与此同时，随着城镇化发展速度的加快，传统城镇化带来的问题也日益突出，如中心城区辐射带动作用不强，市民化进程滞缓，建设用地利用粗放低效，城乡差距、地区差距扩大，城乡基本公共服务不均衡，乡村地区普遍存在经济效益低下、生态环境污染等问题。

十八大以来，国家相继提出五位一体、新型城镇化、“中国梦”等战略思想，从强调经济增长转向统筹政治、经济、社会、文化、生态全面发展。针对城镇化进程中出现的问题，《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》、《广东省新型城镇化规划（2014-2020年）》提出并明确了“一条主线、四大策略”：一条主线——全面提高城镇化质量，加快转变城镇化发展方式；四大策略——以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化；以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展；以综合承载能力为支撑，提升城市可持续发展水平；以体制机制创新为保障，通过改革释放城镇化发展潜力。这些政策的出台对于解决江门城镇化发展问题有重大指导意义。

根据十八大以来的政策精神与江门发展的现实需求，《江门市新型城镇化“十三五”规划》从现状和问题出发，着重突出江门“十三五”期间的城镇化建设的奋斗目标、定位与总体发展思路，着眼于

江门在新型城镇化建设中的重大问题，具体探讨优化城镇体系、推进公共服务均等化、提质增效及产城融合的工作思路，是未来阶段引领全市城镇化建设宏观性、战略性、纲领性文件，也将成为制定各辖区市发展政策与年度计划等各类规划的重要依据。

优化城镇体系。以现有城镇体系为基础，以协调、紧凑、功能提升为原则，调整城镇空间格局，促进东部融合，加快西部协同，优化中小城镇布局，形成规模适度、等级合理的城镇体系。明确城乡划界，提升城镇发展区，保护乡村发展区，严守生态底线，通过集约高效的土地利用政策有效控制土地开发。

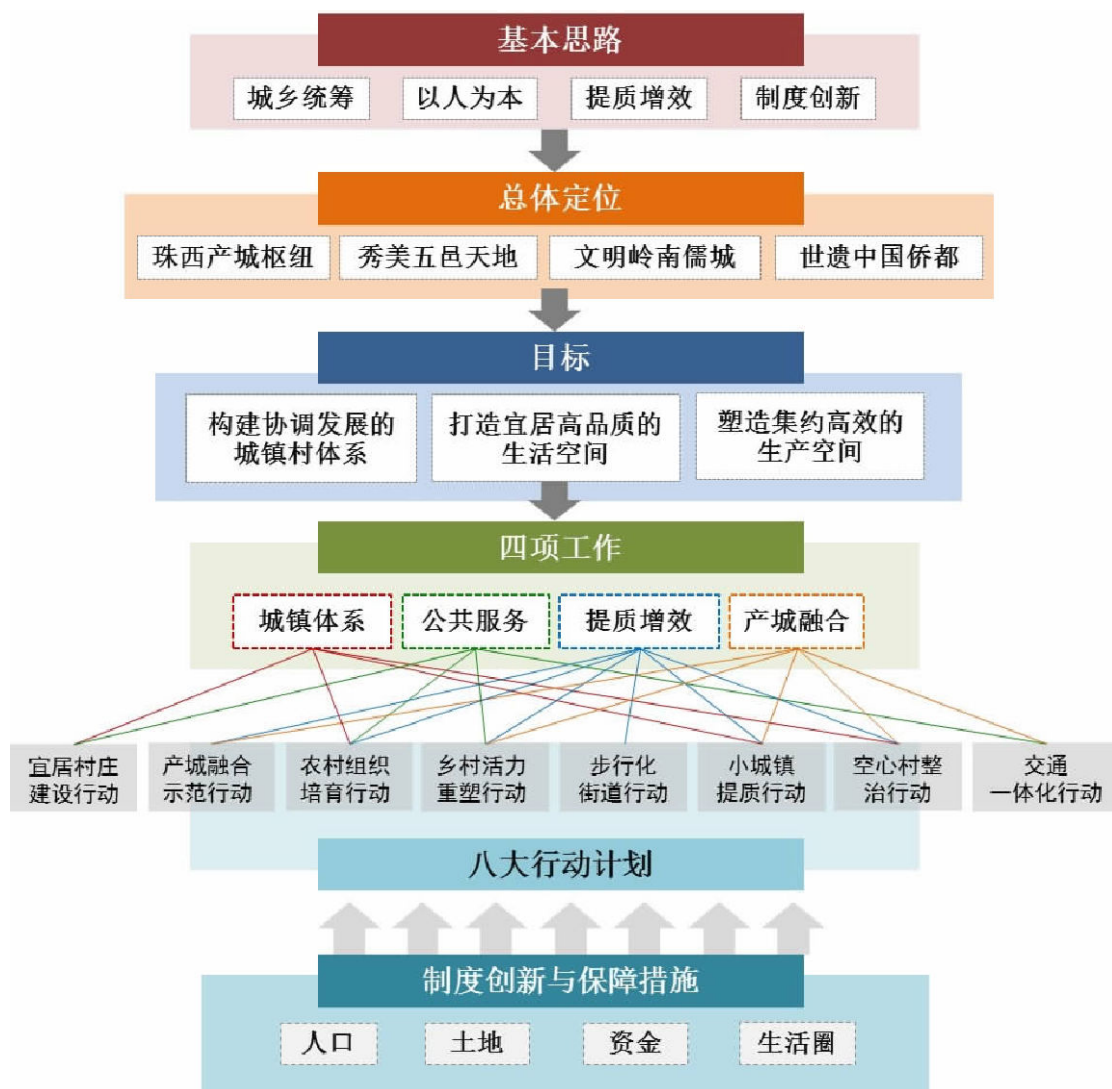
推进公共服务均等化。以自助、互助、共助、公助相结合为原则，建立多元公共服务供给机制，保障转移人口均等地享受教育、医疗、住房、就业、社会保障等基本公共服务。引入生活圈的规划理念，通过基础生活圈的资源整合、扩展生活圈的合作共赢、城乡生活圈的统筹发展，打造多层次的城乡生活圈体系，利用生活圈建设推进城乡一体化的公共服务建设。

提质增效。以提升效益、循序渐进、协调发展为原则，划分城镇片区、乡村片区进行分类整治。城镇地区通过旧城更新实现老城区的整体优化，通过推动产城融合促进新城区的综合发展。乡村地区通过乡村活化培育一批中心村，通过保障基本服务整合大部分基层村，逐步开展空心村整治，推进充满活力的乡村重构。

产城融合。针对江门实际情况，优化产业空间布局，提高农业、制造业、服务业的空间效益。以职住平衡为原则、以功能复合为思路、以配套完善为路径，推动产城空间的功能提升，分类指引园区

建设，分项同步推进园区服务，实现城中有产、产中有城。

江门市的新型城镇化规划，需要树立城乡发展一盘棋的观念，促进城镇化建设扬长避短、优势互补、平衡发展、和谐共进，推动江门市实现从经济导向转向以人为本、从粗放发展转向集约高效，解决江门市未来城镇化发展动力问题、促进发展方式转变，推动江门市成为珠三角西岸中心城市之一。



新型城镇化工作思路示意图

目录

1、规划背景	1
1.1 重大意义	1
1.2 政策导向	1
1.3 现状问题	2
1.4 发展优势	4
1.5 主要任务	6
2、发展目标	7
2.1 指导思想	7
2.2 总体目标	8
2.3 核心任务	9
3、优化城镇体系	13
3.1 明确城乡划界	13
3.2 优化职能结构	15
3.3 推进体系建设	17
4、推进公共服务均等化	21
4.1 保障转移人口基本公共服务均等化	21
4.2 建设生活圈体系	25
5、提质增效	31
5.1 总体思路	31
5.2 城镇地区	31
5.3 乡村地区	35
5.4 空心村整治	37
6、产城融合	41
6.1 总体思路	41
6.2 构建产城单元体系	41
6.3 推进产城单元融合	45
7、制度创新	50

7.1 推进人口管理制度改革.....	50
7.2 探索土地管理制度改革.....	51
7.3 创新城镇化资金保障制度.....	51
7.4 建立城乡生活圈配套制度.....	52
8、组织保障	53
8.1 加强组织领导.....	53
8.2 强化政策统筹.....	53
8.3 完善考核机制.....	53
附：行动计划.....	54

1、规划背景

1.1 重大意义

在 2013 年 12 月召开的全国城镇化工作会议上，中央提出了推进城镇化的新方针，强调了中国城镇化发展要“稳中求进”、努力实现“人的城镇化”。次年《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》正式出台，提出为实现“中国梦”，必须要对我国既有城镇化战略进行优化调整，走新型城镇化道路，并将新型城镇化定位为我国现代化建设的大战略和历史性任务。广东省在此基础上迅速组织编制了《广东省新型城镇化规划（2014-2020 年）》，积极探索符合广东实际的新型城镇化道路。在此背景下，本规划基于江门市的发展实际，探索江门市新型城镇化的战略、目标及举措，通过新型城镇化规划，旨在妥善解决城镇化中的一些历史遗留问题，提高城镇化发展质量，促进江门城镇化与工业化、信息化、农业现代化“四化”同步，带动江门经济社会持续健康发展。

1.2 政策导向

作为对新型城镇化的推进落实，近年国家和省、市政府积极进行多方面的政策探索，为推进新型城镇化创造条件。具体而言，主要集中在以下三方面：

人口管理制度改革，推动农业转移人口市民化。国家层面，在加快户籍制度改革的同时，已开始全面推行流动人口居住证制度，推广与居住年限挂钩的基本公共服务供给机制，推进以公民身份号

码为唯一标识的人口信息管理制度。在广东省层面，则重点落实了农业转移人口入户城镇和市民化的若干政策，如保障随迁子女平等享有受教育权利、拓宽住房保障渠道、健全转移人口社会保障体系等。同时，也建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制，完善农业转移人口社会参与机制等。

土地管理制度改革，促进人口集聚与土地集约利用。国家层面，按照管住总量、严控增量、盘活存量的原则，积极探索城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩、与城镇低效用地再开发挂钩的激励约束机制；在坚持耕地保护制度前提下，允许农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，改革完善农村宅基地制度等。在广东省层面，重点推动土地财产权的政策落实，特别是宅基地和房屋财产权，鼓励农民在自愿基础上，出让承包地、房屋、合规面积的宅基地并获得财产收益，推动合理合法合规的土地流转和城市用地的集约化利用。

财税管理制度改革，创新城镇化资金保障机制。国家层面培育地方主体税种，增强地方政府提供基本公共服务能力；在完善法律法规和健全地方政府债务管理制度基础上，建立了地方债券发行管理制度和信用评级制度，通过多种渠道吸引社会资本参与城市建设。

1.3 现状问题

改革开放以来，江门城镇化建设取得了长足的发展，城镇人口持续增加，城镇化率不断提高，经济总量实现跨越式增长，城市基础设施也不断改善。与此同时也产生了诸多问题，主要表现在以下

五个方面：

人口增长放缓，地区发展不均。2003 年至今，江门户籍人口增长趋缓，常住人口规模增长也出现瓶颈。台开恩三市人口增速明显低于东部地区，台山甚至出现常住人口减少的现象。常住人口城镇化率则稳中有升，数值最低的台山市已达 45.05%。作为珠三角的农业大市，较特殊的产业结构¹也导致全市的户籍人口和常住人口城镇化水平与珠三角平均水平差距悬殊。

年龄结构老化，劳动力流失显著。六普数据显示，江门市人口金字塔为典型的减缩型结构，60 岁以上人口超过 10%，65 岁以上人口超过 7%。2003 年至今，社会从业人员总数先升后降，许多工厂出现招工难现象，显示出江门对人力资源的吸引力正在减弱，人口发展形势不容乐观。

人地矛盾突出，用地效益低下。从人口-土地城镇化协调度看，蓬江区和江海区属中度失调地区，新会区和四市均属于严重失调地区。城镇产业不断向城区集中，城区建设用地面积持续扩张，但人口没有相应的迁移。全市单位建设用地 GDP 和二产业增加值均落后于珠三角平均水平。

主城区辐射能力不强，服务设施布局分散。受限于经济发展水平，以及市域内东西部缺乏快速便捷的交通，江门市主城区的辐射带动作用偏弱。江门对周边镇区的辐射能力偏弱还表现在城市服务设施布局比较分散，几大商圈分布离散，吸引力偏低，形象不强，活力度不高。

¹ 2014 年江门市第一产业增加值仍超过三次产业增加值总量的 8%，而同期珠三角仅不到 2%。

产城空间分离，园区生活配套不足。中心城区对重点园区的辐射能力有限，存在钟摆式通勤，职住分离明显。园区内零售、住宿和餐饮等传统服务业比重偏大，商贸、娱乐等现代服务业处于发展滞后状态。传统的产业园区建设模式依然存在，工人住房供需不平衡，居住环境质量不高，教育医疗社保等社会公共服务需求的满足有限。

乡村空间衰退，城乡差异显著。2010 年以来，江门市城乡收入差距逐渐减小，在珠三角各市中仅略优于珠海和惠州，城乡统筹任务仍然艰巨。空心村现象普遍，除江海区乡村处于低度空心化、鹤山市乡村处于中度空心化水平外，大部分区市处于高度空心化水平，大量农业人口转向非农就业，农村居民点用地利用粗放，农村空心化发展势头强劲。乡村文化设施、医疗卫生设施、体育设施、社会福利设施等公共服务建设稳步推进，但服务资源有待整合，服务体系有待进一步明确。

1.4 发展优势

江门城镇化发展有着巨大的发展潜力，应充分利用自身优势解决城镇化发展中面临的诸多问题。江门区位优势突出，自然禀赋出众，历史文化丰富，内生条件优异，发展优势突出体现在以下四个方面：

区位条件优越，水陆交通通达。作为珠三角西岸中心城市之一，江门市濒临南海，毗邻港澳，陆路距离广州、珠海约 100 公里，水路距香港 95 海里，澳门 53 海里，地缘区位优势突出。随着江门大道、中开高速、江罗高速、高恩高速、广中江高速、港珠澳大桥、

深中通道、深茂铁路和广佛江珠城轨等大型基础设施的建设，交通条件不断改善，区位优势转化为发展胜势，成为江门融入珠三角城镇体系、统筹城乡协调发展的重要依托。

产业升级转型，园区初具规模。江门是广东省“珠西战略”（建设珠江西岸先进装备制造产业带）的策源地、主战场和增长极，先进装备制造业、高新技术产业以及现代服务业的快速发展将逐步提上日程。随着“一区六园”的发展壮大，产业园区建设将成为未来江门城镇化的重要依托。

历史底蕴深厚，侨乡文化独特。江门古来是府城所在地，拥有马山、象山、学宫、尚书府、玉台寺、尊慈宫等多处文物古迹；也是近代本土文化和外来文化的交融地；拥有梁启超故居、陈白沙祠、陈少白纪念馆等名人故居和纪念馆。此外，江门侨民文化突出，侨胞支援家乡建设。截至 2015 年底，海外侨胞、港澳同胞在江门市投资兴办实业已累计超过 4000 家，投资总额累计约 201.2 亿美元。侨胞侨资资源将成为江门城镇化建设的重要支撑。

生态环境优美，自然资源丰富。江门年平均气温 23.2℃，具有冬暖夏凉、降水丰沛的特点，是天然的养生度假胜地，其中在圭峰山玉台坑，空气负离子的含量每立方厘米达 4 万多个，是愉悦身心、休闲健身的好去处。城市森林覆盖率 46.25%，人均城市公园绿地面积达到 17.6 平方米；同时，水系丰富，河网密集，自然生态环境优美，彰显宜居城乡、绿色之城的优势，是新型城镇化建设的自然保障。

1.5 主要任务

明确规划定位。新型城镇化规划是国家五位一体、经济社会转型、面向社会主义现代化和小康社会建设的战略需求，具有很强的战略意义。本规划与国家及广东省新型城镇化规划建设要求一脉相承，是国家和省的一系列综合改革战略的落实，是指导江门市新型城镇化发展的、地级市层面的战略规划。

转变城镇化发展战略。明确江门未来城镇化建设的主要任务是实现区域协调发展，战略思路从“量”的重视转向“质”的提升，从蔓延式转向收缩高效式增长，强调产业转型、社会转型与空间转型同步进行。

探索江门模式。结合江门实际情况，安排新型城镇化工作内容与重点，通过不断优化城镇体系、调整公共服务配套、推动产城融合、促进城乡一体等途径，缓解资源环境压力和瓶颈约束，缩小地区和城乡差距，找到适合江门的新型城镇化之路。

2、发展目标

2.1 指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻落党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和中央城镇化工作会议精神，以人的城镇化为核心，以产城融合为动力，以集约高效、宜产宜居的空间格局为支撑，以城乡一体化为最终目的，因地制宜、因势利导地确立全市空间发展和治理策略，引导产业进一步向已规划和建成的中心城区和工业园区集中优化布局，着力推进农业转移人口市民化，完善城乡公共基础设施均等化配置、推进城乡统筹发展，创新发展模式，促进兴业惠民，积极探索具有江门特色新型城镇化发展道路。

以人为本。树立“以人为核心、城镇化最终为人服务”的理念，坚持以农业转移人口市民化为首要任务，稳步推进城乡基本公共服务常住人口全覆盖，促进社会公平正义，实现由社会管理向社会治理的根本性转变。

城乡统筹。走城镇化与农业现代化相互协调发展的路子，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。

提质增效。划定城镇开发边界，优化城镇村布局；树立生态文明的理念，促进资源节约和节能减排，实现更高的土地利用效率和更合理的土地利用格局；大力推进产城融合发展，实现城镇化与产

业化、信息化的良性互动。

制度创新。积极探索人口管理制度、土地管理制度、财税管理制度改革，建立城镇化成本政府与市场共同分担机制，优化市、区（县级市）、镇（街道）各级政府职能，为新型城镇化的推进提供强有力的制度支撑。

2.2 总体目标

到 2020 年，城乡发展边界进一步明确，城镇村空间格局更加完善，多元互补、协调共赢、公共服务均等化发展的城乡生活圈体系初步形成，城镇建设集约高效，乡村发展充满活力，发展成为珠西产城枢纽、秀美五邑天地、文明岭南儒城、世遗中国侨都。

构建协调发展的城镇村体系。通过覆盖全市域的公共基础设施建设，以重点发展的工业城镇和特色村镇为核心，全面建成遍布所有自然村的基础设施网络，同时以互联网平台构建为契机，建立城乡统一的市场体系。

打造宜居高品质的生活空间。大力提高居民生活水平，缩小城乡收入比。提供更便利便捷的生产生活服务，打造“宜居、宜游、宜业、宜创”的城市环境。建立覆盖城乡的社会保障体系，推动社会成员充分享受城镇文明。城乡、区域和群体间的基本公共服务在资源投入、硬件与软件配置、服务能力和服务质量等方面差距进一步缩小，基本公共服务标准进一步提高，均等化程度处于全省较高水平。基本公共服务支出增长适当高于公共财政预算收入增长，逐步提高基本公共服务支出所占比重，完善基本公共服务投入稳定增长机制。

塑造集约高效的生产空间。优化存量、引导增量、主动减量，提升土地利用效率。通过指标转移实现工业用地集中化集群化，人均城市建设用地、单位建设用地年末固定资产投资额、单位建设用地 GDP 分别得到提升，产业结构进一步优化，可再生能源消费比大幅度提升。新区的产业支撑和产业园区的服务支撑得到加强，产城融合发展水平得到大幅提升。

2.3 核心任务

提升全市城镇化水平和质量，有序推进“一三四八”核心任务的开展：

“城乡一体化”，城乡差距进一步缩小，公共资源配置更加均衡有效，基础设施和公共安全体系更加完善，城市综合承载力和竞争力显著提升；

“三生和谐”，生态、生产和生活协调发展。生态环境的保护、修复和治理能力明显加强，城镇人居环境明显改善；产业结构调整 and 转型升级取得更大成效，文化特色得到有效保护和传承，实现保护生态、优化生产、服务生活；

“四项工作”，积极开展新型城镇化四项核心工作，优化城镇体系与空间格局，有序推进人口市民化，推进公共服务均等化，因地制宜促进城乡提质增效，实现“产、城、人”协调发展；

“八大计划”，不断完善城镇化体制机制，分步骤、有计划地推进新型城镇化八项行动计划，促进城镇化发展方式的转变，实现城乡共同发展、区域共同繁荣。

通过多种模型预测，结合新型城镇化重点工作内容，提出江门

市新型城镇化工作的指标体系（表1、表2）。

表1 新型城镇化指标体系

一级指标	二级指标	2015	2020	备注	说明
城镇化率	常住人口（万人）	451.95	469-473	指引型	高速增长核算
			458-462	指引型	现状稳步增长核算
	常住人口城镇化率（%）	64.84	71-72	指引型	高速增长核算
			67-68	指引型	现状稳步增长核算
	户籍人口城镇化率（%）	49.76	55-56	指引型	高速增长核算，相应实现29-31万人口落户城镇
			51-52	指引型	现状稳步增长核算，相应实现13-14万人口落户城镇
提质增效	第三产业增加值占GDP比重（%）	*42.88	46	指引型	
	城乡居民人均收入比	**2.35	2以下	指引型	
	人均城镇工矿用地（平方米/人）	189.02	144	指引型	根据《广东省江门市土地利用总体规划（2006-2020年）》得出
	建设用地固定资产投资额（万元/公顷）	***77.03	150	指引型	
	单位建设用地GDP（万元/公顷）	***170.32	300	指引型	参照珠西其他两市（珠海和中山）的平均水平
	人均城市建设用地（平方米）	-	100及以下	约束型	根据《广东省新型城镇化规划（2014-2020年）》得出
	可再生能源消费比重（%）	-	14	指引型	根据江门市《关于促进新型城镇化发展的实施意见》
	城镇绿色建筑占新建建筑比重（%）	-	60及以上	指引型	
	城市建成区绿化覆盖率（%）	-	45	约束型	根据《广东省新型城镇化规划（2014-2020年）》得出
基本公共服务均等化	有意愿提升职业技能的城镇失业人员、农民工、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率	-	100	约束型	
	城乡居民基本养老保险覆盖率（%）	约98	99	指引型	

一级指标	二级指标	2015	2020	备注	说明
	城镇职工养老保险覆盖率 (%)	95	98 及以上	约束型	根据《广东省新型城镇化规划(2014-2020 年)》得出
	城镇常住人口基本医疗保险覆盖率 (%)	约 98	98 及以上	约束型	
	城镇常住人口保障性住房(含棚户区改造住房)覆盖率 (%)	-	20 及以上	约束型	
	每千常住人口床位数(单位:张)	3.73	5	指引型	《江门市医疗机构设置规划(2015-2020 年)》和《江门市医疗卫生设施专项规划(2015-2020 年)》推算
	社区卫生站覆盖率 (%)	100	100	指引型	
	社区老年服务中心覆盖率 (%)	约 99	100	指引型	
	城市社区综合服务设施覆盖率 (%)	100	100	约束型	根据《广东省新型城镇化规划(2014-2020 年)》得出
	社区文化室覆盖率 (%)	-	100	指引型	
	城乡低保差距(元)	-(0-150 不等)	0	指引型	
	小学综合差异系数	-(0.20-0.61 不等)	0.30 以下	指引型	根据《教育部关于印发<县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法>的通知》得出,要求为小学综合均衡差异系数低于 0.65,初中综合差异系数低于 0.55
	中学综合差异系数	-(0.24-0.46 不等)	0.25 以下	指引型	
	义务教育阶段外来务工人员随迁子女公办学校就读率 (%)	-(入户外来务工人员随迁子女全部就读公办学校)	50 以上	指引型	
	15 岁以上人口文盲率 (%)	****1.96	0.80	指引型	
	基础设施	公共交通占机动化出行比例 (%)	-	(东部) 40 及以上	指引型
(西部) 20 以上					
	城镇公共供水普及率 (%)	-	100	约束型	根据《广东省新型城镇化规划(2014-2020 年)》得

一级指标	二级指标	2015	2020	备注	说明
	城镇污水处理率 (%)	91	90 及以上	约束型	出
	城镇生活垃圾无害化处理率 (%)	100	100	约束型	
	城市燃气普及率 (%)	-	100	约束型	
	城市家庭宽带接入能力 (Mbps)	-	50 及以上	约束型	
	农村生活垃圾有效处理率 (%)	84.11	99	约束型	
	农村自来水普及率 (%)	-	100	约束型	

*: 2014 年数据; **: 2013 年数据; ***: 2012 年数据; ****: “六普”数据。

表 2 各市、区主要城镇化率指标分配

	2015 年常住人口 (万人)	2015 常住人口城镇化率 (%)	2020 年常住人口 (万人)		2020 常住人口城镇化率 (%)		2015 户籍人口城镇化率 (%)	2020 户籍人口城镇化率 (%)	
			稳步增长率	高增长率	稳步增长率	高增长率		稳步增长率	高增长率
江门市	451.95	64.84	460.28	471.07	67.30	71.78	49.76	51.99	55.09
蓬江区	73.49	99.50	75.62	81.28	99.89	99.70	97.90	98.71	98.10
江海区	26.07	99.69	27.01	29.25	99.93	99.81	100.00	100.00	100.00
新会区	86.36	64.15	88.13	101.52	66.75	74.48	52.88	56.01	61.40
台山市	95.08	45.05	95.76	89.44	47.88	51.11	40.79	43.56	49.29
开平市	70.72	55.68	71.86	68.72	58.31	61.84	34.59	36.43	38.41
鹤山市	50.24	60.8	51.08	53.97	65.7	69.45	30.36	32.33	34.69
恩平市	49.99	51.57	50.82	46.89	53.33	56.79	34.02	35.90	37.47

备注: 根据《广东省新型城镇化“十三五”建设计划》(审议稿), 到 2020 年, 全省常住人口城镇化率达 71.7%左右, 户籍人口城镇化率达到 50%。

3、优化城镇体系

3.1 明确城乡划界

严格划定城市发展界线，明确城镇发展区和乡村发展区。

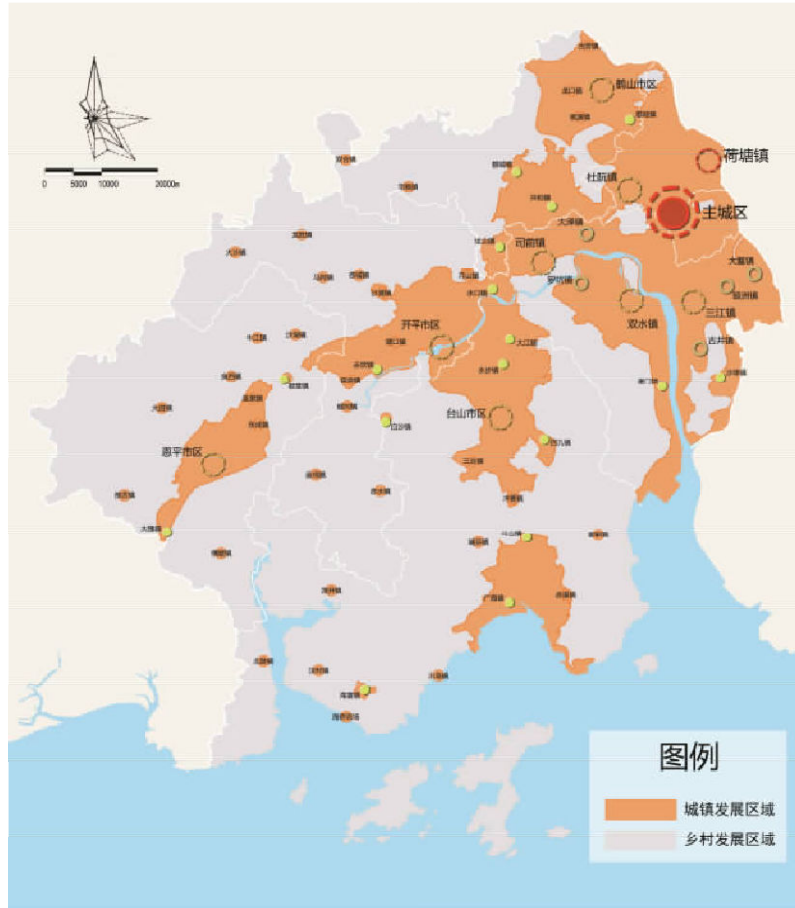


图 1 江门市城镇发展边界示意图

城镇发展区。产业化集聚的主要区域，为社会经济发展提供建设空间。包括优化开发区、重点开发区。优化开发区包括主城区和鹤山、台山、开平、恩平的城区以及各建制镇镇区现状建成区，逐步推进城市更新，盘活存量土地，完善城市功能、提升城市空间品质；进一步完善和提升公共服务及市政基础设施建设水平，改善人

居环境。重点开发区包括江门国家高新技术产业开发区、江门滨江新城、新会银洲湖、鹤山工业城、台山工业新城、开平翠山湖科技产业园、恩平工业园、台山广海湾新城、开平水口水暖卫浴产业基地以及“珠西枢纽”（“珠西货运交通枢纽”和“珠西客运交通枢纽”）及其周边地区，打造“江门制造”，发展珠江西岸先进装备制造产业，促进区域产业转型与功能升级；突出产城融合、园区与城市功能的双向互动发展。

乡村发展区。包括农产品主产区、生态控制区与禁止开发区（禁止开发区以点状镶嵌在生态控制区内）。农产品主产区限制大规模高强度工业化、城镇化开发，推进农业的规模化、产业化，加强农业基础设施建设、改善农业生产条件，加强农田与乡村生态保护，增强农业综合生产能力、保障江门市农产品供给安全；加强各镇区基本公共服务功能和基础设施配套，推进社会主义新农村建设。生态控制区保护和修复生态环境、提供生态产品，禁止开发区实行分类管制与强制性保护。

优化土地资源配置。加强土地利用空间和时序的宏观调控，在总量控制的基础上，绝大部分建设用地应安排在重点开发区和优化开发区内，其中新增建设用地原则上安排在重点开发区，以“1+6”园区为主体，推动城镇——产业组团式集聚发展。基本农田保护区向生态发展区集中，促进都市农业集群发展。

提高建设用地利用效率。着力盘活一批存量土地，实现“二次开发”和“二次利用”，建立健全新增建设用地指标分配与盘活存量建设用地挂钩机制。加强工业用地管理，建立工业用地投资强度准入

制度，强化投入产出比监管，提高工业用地集约利用水平。强化农村土地管理，稳步推进农村集体建设用地节约集约利用。

3.2 优化职能结构

基本思路。加强产业引导，优化公共服务资源布局，依托优势资源环境发展特色产业，形成“多中心、网络化”的城镇体系，以各级中心城区为重心，逐步推进城镇资源整合，提升人口集聚能力，引导本地农村剩余劳动力向县城和中心镇集聚。探索专业镇转型升级路径，积极打造具有侨乡特色的小城镇。加大用地保障和金融支持力度，推动优势中心镇发展成为小城市。发挥一般建制镇、中心村对广大农村地区的带动作用，围绕居民生产生活需要，强化公共服务和农副产品加工等功能。

提升主城区核心职能。将主城区打造成为五邑地区的政治、经济、文化、信息交通中心，珠江西岸新的经济中心、创新中心和城市中心，以及珠三角向粤西经济扩散的重要节点。做大做强江门中心城区，以江门大道为纵向轴线，向北重点开发滨江新区，继续完善北新区、先进制造业江沙示范园，向南重点建设新会区南新区、银洲湖产业基地；逐步推进蓬江区、江海区和新会区旧城改造和环境整治。完善配套，改善城区居住环境，建设区域性综合服务中心。

强化县级市集聚能力。台开副中心和鹤山、恩平两个地方中心城市，推进产业入园，促进就近就业，大力提升县城教育和医疗服务水平，强化县城的产业功能、服务功能、居住功能，引导农业剩余劳动力向二、三产业转移，建设城市级综合服务中心。

完善“中心镇——一般建制镇”基层城镇体系结构。通过规划引

导、市场运作，培育具有产业基础和区位优势的小城镇成为以先进制造、商贸物流、侨乡旅游等为主导的中心镇（表 3）。远离中心城市、产业基础稍显薄弱的小城镇、农场，应严格遵照城乡划界方案限制建设用地扩张，完善基础设施和公共服务，发展成为服务农村、带动周边的综合型一般建制镇；或发掘特色资源，培育为旅游型一般建制镇。以侨乡旅游为主导的中心镇与旅游型一般建制镇共同构成江门市侨乡特色小镇体系，形成江门市旅游强市建设的重要支撑。

表 3 2020 年江门市中心镇名单

行政区	中心镇
蓬江区	荷塘镇、杜阮镇
新会区	双水镇、三江镇、司前镇、睦洲镇、大泽镇、古井镇、罗坑镇、大鳌镇、崖门镇、沙堆镇
鹤山市	共和镇、址山镇、鹤城镇、雅瑶镇
台山市	大江镇、水步镇、广海镇、海宴镇、四九镇、白沙镇、斗山镇
开平市	水口镇、赤坎镇、苍城镇
恩平市	君堂镇、大槐镇

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

适当延伸农业产业链条，适时迁建合并空心化程度高的村落。

3.3 推进体系建设

东联西拓，融入珠三角世界级城市群。

落实江门珠西行动工作纲要及五大行动计划，建设大平台、引进大项目、做强大企业，打造制造强市。与广佛经济圈全方位融合，承接广佛高科技成果转化，主动对接广佛先进制造业、新兴产业、高科技产业。与深圳多层次对接，主动对接深圳科技、先进制造业、生产性服务业，加强与深圳对口企业、行业协会、商会的交流，合作打造区域创新体系。与珠西地区深度合作，积极推动“珠中江+阳江”新型都市圈建设，共建统一开放的要素市场，共同打造珠西先进装备制造产业带，促进大广海湾经济区与珠西及粤西重大平台的协同发展。强化对外交通连接，规划建设珠西综合交通枢纽江门站，强化与国家铁路网及珠三角轨道网连接，争取广珠铁路货运功能向鹤山集中，积极谋划推进江肇高铁建设；打通“深（中）江通道”等跨珠江口大通道网络，加快中开高速等高速公路建设，加强与周边地区高快速路网对接；谋划深水港建设，规划建设广海湾港区，继续完善内河港口功能布局，建设西江流域地区与沿线国家联系的新出海通道；推进码头与铁路货运站“港站一体化”、专用疏港公路与高速公路连接、内河港口与海港联运，促进港产城联动发展。

东提西进，推动“东部一体、西部协同”，构筑“一主一副”的大城格局。

促进东部融合。以江门大道为主轴建设高端产业发展走廊，以江门水道为纽带打造岭南文化展示和创新发展带，全面构建“一轴、

一水、一核心、两门户、一产业合作区”的发展格局。积极推动蓬江、江海成为全市的政治、经济和文化中心，蓬江区加快滨江新城、“珠西智谷”建设，凸显滨江新城的城市核心地位；江海区（高新区）增强国家自主创新示范区的创新功能；推动杜阮、荷塘融入主城区，以《江门市城市总体规划（2011-2020）》为依据，加强两镇与主城区发展的统筹规划与功能配套，逐步发展成为卫星城。积极推动新会成为南门户，打造辐射珠西乃至西江流域的“珠西枢纽”。积极推动鹤山成为面向广佛的北门户，打造鹤山“东城”商贸物流货运集散中心。推进鹤山工业城“一城三镇”（鹤城、址山、共和）规划建设打造鹤山“中工”产业制造中心，整合司前、大泽、水口等专业镇资源，实施“市统筹+分园建设”模式，推进中欧国际服务中心、中欧（江门）中小企业国际合作产业园及一批产业基地建设，形成“一心、一园、N基地”的跨区合作发展格局，共建鹤新蓬产业合作区。

加快西部协同。以西部台开恩联城高快铁路网为框架，构建“一心、一区、两片”的发展格局。台开同城打造江门城市副中心，强化区域性商贸物流和科技创新、文体服务中心功能；联动大江、水步等中心镇，促进台山工业新城与开平翠山湖新区互补互动发展。恩平联合大槐等中心镇建设西部产业拓展区，加快恩平工业园建设，引导东部及台开先进制造业产业链向恩平延伸，建设广东机械装备制造产业园。保护和利用南北两大生态发展片区，打造国际旅游休闲目的地；依托国家级农产品主产区的地位，运用市场化、产业化理念，建立现代农业合作区；依托传统特色镇村的历史文化资源和配套设施尤其是碉楼世遗品牌，以赤坎为核心形成潭江侨乡休

闲带，打造一批体现侨居地特色的风情小镇和美丽乡村。

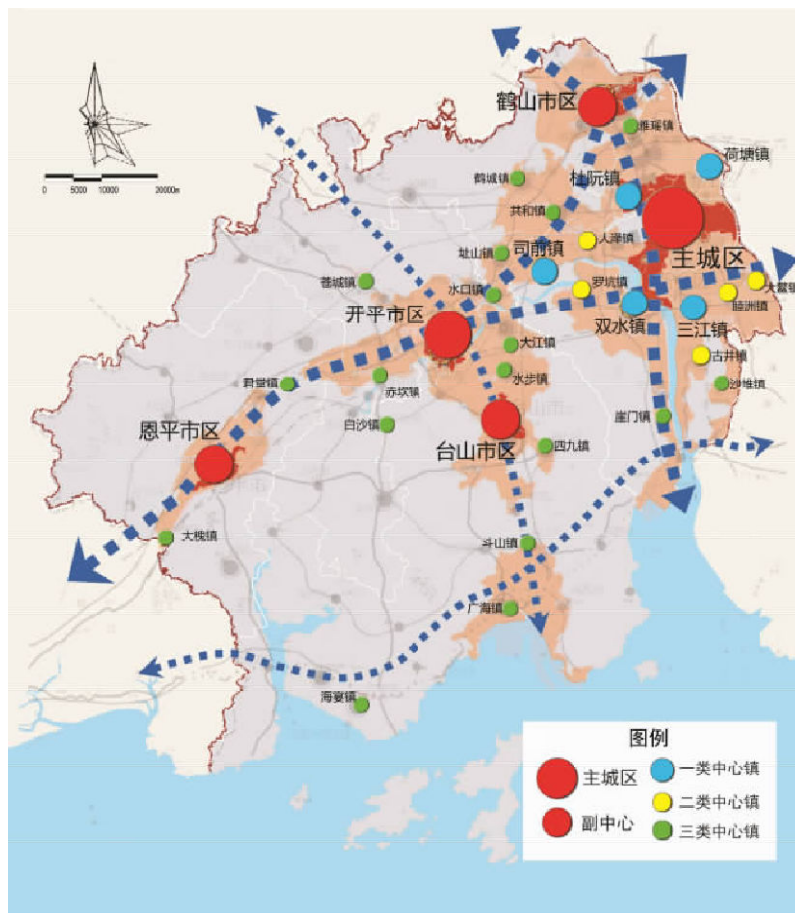


图 2 2020 年江门市城镇体系示意图

启动湾区发展。加快广东（江门）大广海湾经济区开发建设，建成全省海洋经济发展的新引擎、珠三角实现大跨越发展的新增长极、珠三角辐射粤西及大西南的枢纽型节点、珠江西岸粤港澳合作重大平台、传承华侨文化的生态宜居湾区。重点推进广东轨道交通产业园建设，引进更多配套企业落户。构建黄金海岸带和三条江海拓展轴，形成三大特色发展片区。银洲湖先导区各专业镇（双水、三江、睦洲、古井、罗坑、大鳌、崖门、沙堆）以“产城单元”为主体架构，以千亿广东轨道交通产业园、银洲湖纸业基地、精细化工

产业园、银湖湾粤港澳经贸合作区等为依托，实现差异化发展，打造珠三角先进制造业发展示范区，培育科技研发、金融服务、商务会展、特色商贸、休闲度假等功能，引导江门主城区从“滨江”走向“滨海”。广海湾发展区突出广海、斗山中心镇地位，培育绿色能源、海洋装备、港口物流、滨海休闲旅游、主题论坛等功能，构筑服务珠三角、面向粤西和大西南的能源材料储运中心、现代海洋装备制造基地以及面向世界华侨华人的引资引智创新基地和文化交流基地；打造川岛成为国际知名的海岛型旅游目的地。镇海湾生态区以海宴为核心，发展海洋生物利用、农副产品深加工等功能，打造海洋新兴产业合作集聚区；依托特色农（渔）庄等资源，发展特色农产品生产、现代养殖业和生态观光旅游，打造现代生态农业发展示范区。

4、推进公共服务均等化

4.1 保障农业转移人口基本公共服务均等化

(1) 建立健全与居住年限等条件挂钩的基本公共服务提供机制。

实现流动人口按规定凭证享受就业、教育、医疗、计划生育、社保、公共文化、救助、证照办理等服务。拓展居住证在商业、金融业、服务业等领域的使用功能，加快实现一证多能、一证通用。

(2) 保障随迁子女公平享有受教育权利。

切实做好农业转移人口随迁子女入学工作。凡是在江门市有《广东省居住证》、合法固定住址、合法固定职业和稳定收入来源的农业转移人口（包括少数民族），其6-15周岁有正常学习能力的子女随父母或其他监护人流入江门的，应列入流入地接受义务教育范围。通过积分制入户的农业转移人口子女，由居住地所属教育行政部门安排入读义务教育阶段公办学校。未入户的农业转移人口子女申请入读公办学校，由居住地所属教育行政部门按照《江门市农民工子女积分制入读义务教育阶段公办学校办法（试行）》，按积分由高到低排序妥善安排。大力扶持接收农业转移人口子女就读的民办学校；把辖区内接受农业转移人口子女入学的民办学校纳入义务教育阶段学校统一管理。

全面落实农业转移人口随迁子女的义务教育政策。学校对农业转移人口随迁子女在接受教育、评优奖励、入队入团、课外活动等方面要与当地学生一视同仁。取消义务教育阶段中小学校学生借读

费。在本省普通中小学校（包括民办学校）就读的义务教育阶段学生，实施统一的“两免一补”政策，免收学杂费、课本费，对家庭经济困难寄宿生补助生活费。

加强农业转移人口随迁子女学籍管理。针对农业转移人口随迁子女流动性大的特点，重点抓好农业转移人口随迁子女考勤工作，认真做好学生转入（或转出）资料登记，存入学籍档案；按规定保存；加强与学生家长联系，及时了解农业转移人口随迁子女思想、学习、生活等情况。

继续做好农业转移人口随迁子女在江门市升学考试工作。认真做好农业转移人口随迁子女中考、高考报名工作，加强对各地随迁子女参加中考、高考工作的指导；组织符合条件的随迁子女参加中考、高考考试。

（3）加强流动人口基本公共卫生服务。

流动人口健康档案管理服务。为在辖区居住半年以上的流动人口建立统一规范、及时更新的电子健康档案。以 0-36 个月儿童、孕产妇、65 岁以上老年人、慢性病患者、精神障碍患者等人群为重点。健康档案主要内容包括流动人口基本信息、健康体检、重点人群健康管理记录和其他医疗卫生服务记录。

流动人口健康教育服务。在流动人口数量较多的社区、企业、厂矿、单位和学校等主要场所设置健康教育宣传档和资料发放点，定期开展卫生和计划生育基本公共服务政策宣传活动，举办传染病防治、心理调节等健康知识讲座，组织关爱流动人口健康义诊活动，提高流动人口健康素养。

流动人口传染病防控服务。推动城乡结合部环境卫生综合整治，改善流动人口居住环境。对流动人口密集地区加强传染病监测工作，及时报告处理传染疫情，切实落实流动人口艾滋病“四免一关怀”、结核病免费抗结核治疗和麻风病等传染病的免费救治等政策。

流动孕产妇保健管理服务。开展流动人口免费孕前优生健康检查工作，加强流动孕产妇保健服务，通过专题讲座、孕妇学校、媒体宣传等形式为流动孕产妇提供孕早期保健服务和指导、高危筛查、产前随访、产后访视、定期健康检查、生长发育监测、喂养与营养指导等保健服务。

流动儿童预防接种服务。为辖区内居住满3个月的0-6岁儿童及时接种国家免疫规划疫苗，建立预防接种档案。全面开展对入托入学儿童查验预防接种等管理措施，提高流动适龄儿童疫苗接种率。

流动人口计划生育基本公共服务。继续落实流动人口计划生育基本公共服务均等化工作的各项要求，全面开展宣传教育、免费计划生育服务、避孕药具发放、奖励扶助等服务项目。建立有利于流动人口计划生育利益导向机制，对流动人口计划生育家庭在社会保障、社会救助、社会福利、教育、就业、卫生、医疗等方面给予优先优惠。

(4) 拓宽住房保障覆盖范围。

全面建立以租补并举、可持续、能循环的新型住房保障制度。把符合条件的农业转移人口纳入城镇住房保障和公积金制度覆盖

范围，加大对外来务工人员住房保障力度，各市、区可根据实际情况放宽住房保障准入条件；推行住房保障货币化，政府通过直接提供货币补贴的形式实施保障，支持住房保障对象在市场上租赁住房。采取实物配租和货币补贴并举，增加住房保障对象的选择权，改善符合条件的农业转移人口和外来务工人员的居住条件。

完成符合条件的棚户区居民住房改造，使棚户区群众的居住条件得到明显改善，将棚户区改造和产业园区配套性住房纳入保障房范畴。

（5）全面提升就业服务水平。

健全普惠城乡劳动者的就业政策体系，完善城乡平等的就业援助制度和促进就业创业服务体系，促进以高校毕业生及就业困难人员为重点群体的就业，完善创业担保贷款政策，落实创业带动就业优惠政策。

建立统一、规范、灵活的人力资源市场体系，公共就业服务体系进一步健全。市、县（市、区）、镇（街）、村（居、社区）四级城乡全覆盖的公共人力资源服务平台基本建成，继续实施“一对一”就业服务、“就业扶贫”；推广利用信息平台“视频招工”，就业服务信息化、网络化水平进一步提高。

健全培训转移就业机制。建成覆盖城乡所有劳动者的职业技能培训体系和职业技能开发评价体系，职业技能培训与鉴定服务更加完善。探索开展更多“一试两证”职业资格认证，大力推行企业技能人才自主评价。构建劳动者终身职业培训体系。

（6）健全转移人口社会保障体系。

探索建立“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的社会保险制度。鼓励农业转移人口积极参保、连续参保，提高城乡居民养老保险财政补助、待遇水平和服务管理水平，合理设定城乡居民养老保险个人缴费标准，全面建立城乡一体化的城乡居民养老保险、基本医疗保险制度，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。完善医保关系转移接续和异地就医结算机制。

完善以低保制度为核心的社会救助体系。加强医疗救助与基本医疗保险制度的衔接，实现医疗救助“一站式”即时结算服务，健全重特大疾病医疗救助制度，逐步降低或取消医疗救助起付线，实现城乡社会救助统筹发展。强化企业缴费责任，促进农业转移人口依法“全员足额”参加城镇职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险。

加快向所有人群发放社会保障卡。拓展社会保障卡功能，加快推进医保就医、低保金、临时救助、医疗救助等政府公共服务“一卡通”。

4.2 建设生活圈体系

基本思路。通过各个地区或村庄之间的社会经济发展关系，确定不同类型生活圈的范围及组成，以此为基础开展基于生活圈的公共服务设施规划，建立区域内合作共享的基本公共服务体系：在城镇生活圈建设中，以小区为基本单位，强化生活圈的服务功能，建立、健全各类公共服务设施级配体系，提升城市中心区形象，强化社区居住生活服务、文化活动、健身康体、休闲娱乐功能，增强社区归属感、凝聚力。在乡村生活圈建设中，充分尊重村民发展意见

与合作意愿，考虑村庄经济社会发展之间的相互联系，建立多元化的乡村生活圈。

生活圈分类。根据城乡空间特质的不同，将生活圈划分为两类：①城区生活圈，指在城市建成区范围以内的生活空间构成的生活圈；②乡村生活圈，指广大乡村地区生活空间所组成的区域。根据乡村生活空间中聚落关系特点，可进一步划分为两类，一是中心型生活圈，指存在一个经济社会发展水平各方面明显好于周边村庄的中心村，能够为自身及周边村庄提供多种生活服务；二是互补型生活圈，指生活圈域中不存在经济发展特别突出、社会服务特别完善的中心村，而是存在若干某方面发展相对较好的村庄，几个村庄间可以通过相互合作实现功能互补。

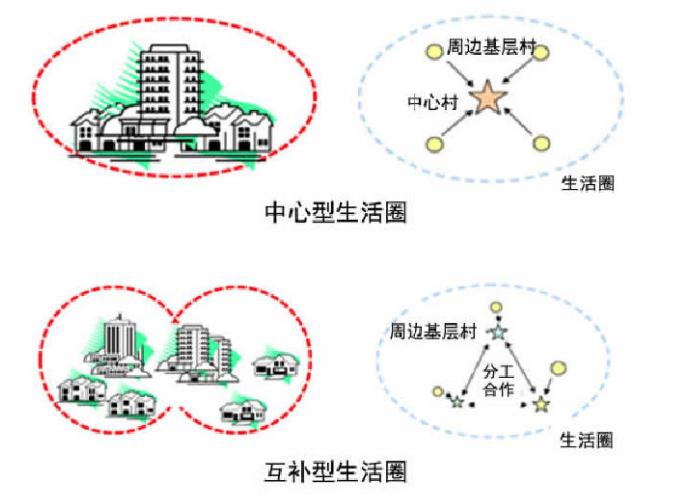


图 3 乡村生活圈类型示意图

建设生活圈体系。依据居民出行距离、出行方式、需求频率和服务半径对公共服务设施进行不同层次的划分，形成“基础生活圈——扩展生活圈——城乡生活圈”的三级体系。根据居民为获取各类公共服务所愿意付出的时间成本确定最佳时距，构建城乡一体化

的公共服务设施配置体系。

基础生活圈内资源整合。基础生活圈涵盖所有居民点，以城乡居民点为中心，居民步行出行时间 10-25 分钟为半径（约 400-800m）。以基础生活圈为单位开展各类资源整合，对土地、公共服务、社区运营进行统一经营，充分发挥基础生活圈内人力、物力、财力、资源的综合效益，为居民提供多类型、多途径的生活服务。

扩展生活圈内协作共赢。扩展生活圈指不同居民点通过制定合作协议形成的圈域，以城乡居民点为中心，半径为自行车车程 15~45 分钟的地域范围（约 1.5-4.5km）。通过人均指标衡量扩张生活圈内各基础圈的公共服务水平，低于平均水平或缺少某服务的，通过扩展生活圈内的合作，实现圈域内公共服务的共建、共享、共赢。主要开展以下五方面的合作：①教育服务，如签订就学合作协议、图书分享项目、培训援助项目等；②医疗卫生服务，医疗合作、医疗服务宣传等；③社会服务，如居家老人服务体系；④交通服务，如建设圈内公交、统筹建设圈域道路体系；⑤其他设施与服务，如统一生活服务物业管理等。

城乡生活圈内服务统筹。结合城乡公共交通系统，以江门行政边界为参考，具备高等级服务职能的圈域，圈域内居民出行时间大致为乘坐公共汽车 20~60 分钟。城乡生活圈旨在为周边落后地区提供其不具备高等级服务职能，推动农民的行为、思想向市民化、现代化转变，逐步实现城乡基础设施、公共服务设施的衔接。

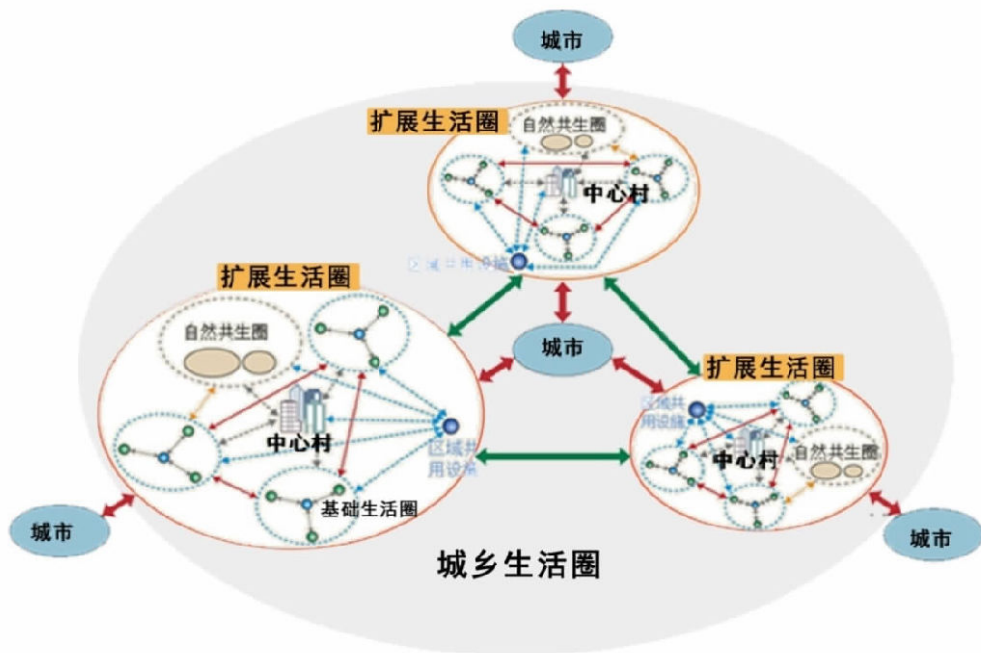


图 4 生活圈体系示意图

公共服务设施配置要求。依据居民出行距离、出行方式、需求频率和服务半径，结合国家及省市的相关公共服务设施配置标准，对三级圈层内公共服务设施进行设定，明确预留交通设施建设用地。各类生活圈内的公共服务设施配置要求见表 4。特别是针对中小学等教育资源特点，探索开展资源共建、人才交流、共享共赢等服务开展思路，进一步优化江门教育资源的空间布局与服务质量。

表 4 基于生活圈的公共服务设施配置要求

设施	设施项目	设施配置内容	基础生活圈	扩展生活圈	城乡生活圈
教育设施	高中	3 年制	○	○	●
	初中	3 年制	○	●	●
	小学	6 年制	○	●	●
	幼儿园	学龄前教育	●	●	●
文化体育设施	图书馆（室）	图书阅览与借阅	○	●	●
	文化中心（站）	电影放映 文艺节目	○	●	●
	运动场	体育锻炼设施	●	●	●

设施	设施项目	设施配置内容	基础生活圈	扩展生活圈	城乡生活圈
医疗卫生设施	县级医院	医疗、防疫、保健、理疗、康复		○	●
	卫生院	常见病医疗	○	●	●
	妇幼保健院	保健、理疗、康复		○	●
	社区（村）卫生所	常见病医疗	●	●	
社会福利设施	社会福利院	收养和养护孤儿、老年人		○	●
	社区服务中心	行政和社区服务	●	●	●
交通设施	社区公交站	社区内公共交通	●	●	●
	公交首末站	对内对外 公交服务	○	●	●

东部三区一市以推进生活服务类、产业主导类生活圈为主要任务。依托“一核心两门户”的城市空间格局，打造主城区、鹤山、新会三大城乡生活圈。主城区生活圈以划片分区的邻里中心为核心地区，着重提升其公共服务的辐射能力；新会生活圈以产业园区为中心地区，提升其公共服务配置的水平和质量，重点改善产城融合下的服务供给问题；鹤山生活圈以工业园建设为依托，提高公共服务设施的数量，保障居民基本服务需求。以城区、镇区、园区服务能力为依据，以交通条件为参考，选择经济发展基础好、公共服务设施建设集中的城乡居民点作为中心，划定若干扩展生活圈，探索合作模式的多样性，通过建设生活圈之间的交通网络，加强与产业园、乡村地区的联系，实现服务功能效益的最大值。

西部三市以建设乡村特色生活圈为主要任务。打造台开同城生活圈、恩平城乡生活圈。台开同城生活圈以实现开平、台山中心城区的联合发展为基础，增强其公共服务的服务水平，发展成为江中部公共服务建设中坚。恩平生活圈以完善多元公共服务供给方式

为主，优化空心村的资源整备措施。结合宜居村镇建设，根据村庄农业、工业、服务业发展现状，选择若干中心村，以出行距离为依据，以行政边界为参考，划分若干扩展生活圈，提出扩展生活圈内交通优化策略，实现各项公共服务的时间可达性控制在一小时以内，生活圈内实现教育、医疗、社会福利等资源的共享，促进产业发展、文体活动等的联合建设。



图 5 江门城乡生活圈 体系示意图

5、提质增效

5.1 总体思路

提质增效是指在城乡一体化的统筹布局下，提高城镇化的质量和效益。最终目的是落脚到以人为核心的新型城镇化。推进新型城镇化首先要破解城乡“二元”结构问题，同时要规避破旧立新的传统建设思维，提质增效是存量发展背景下落实新型城镇化的探索。

提质增效把城镇化建设地区分为两大主类四大次类。第一大主类为城镇地区，细分两大次类：旧城区和新城区；第二大主类为乡村地区，细分两大次类：中心村和基层村²。“提质增效”围绕四大次类地区开展不同主题为重点的建设指引。

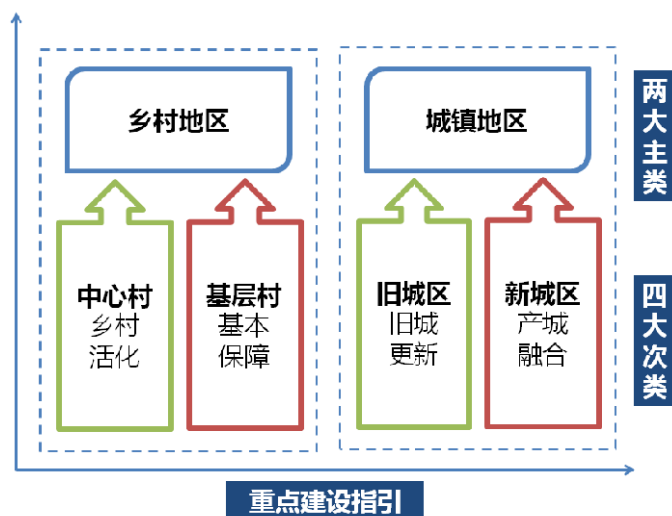


图 6 提质增效发展思路图

5.2 城镇地区

总体思路。旧城区重点在“旧城更新”，保护传统物质和文化，

² 中心村和基层村的选取请见第 13 页。

激活经济价值，提高生活质量；新城区重点在“产城融合”，促进新业态可持续发展，增加和完善服务配套功能。

（1）优化提升旧城区。

划定“两条红线”的更新范围。划定改造项目与改造单元两条红线，配以不同政策进行管理。改造项目红线符合“三旧”项目认定条件的用地范围，通过“自下而上”申报和“自上而下”统筹安排来综合确定；改造单元红线是项目归总整合后与周边用地共同组成的相对成片的用地范围，通过统一规划、连片改造来整体控制改造强度、配套设施等内容。

采用“因地制宜”的更新方式。区别旧城的现状、历史条件以及经济发展水平的差异，更新方式结合各地实际情况具体进行：①结合原有工业用地的调整与技术更新；②结合原有城市道路系统的改造；③结合重点工程项目的更新；④结合破旧、危险房屋和棚户区改造的更新；⑤结合传统商业、文化娱乐地区的更新；⑥结合城市河网、水系和环境的综合治理的更新；⑦结合旧城区街道和建筑维护与整修的更新；⑧结合绿地系统和文物古迹保护的更新。

确定“分层控制”的更新强度。通过宏观模拟、中观分配、微观落实等多种手段，分层次确定“三旧”改造用地强度。宏观层面，通过现状开发容量评估，测算未来“三旧”改造用地开发总面积，综合确定效益最优的改造总量与整体强度；中观层面，运用多因子模型、可视性分析等方法，进一步划定全市“三旧”改造用地的容积率管制分区、建筑高度分区、空地率分区和建筑密度分区；微观层面，具体提出不同地块的控制性指标和开发条件。

明确“适应发展”的更新方向。结合江门市的最新发展要求，综合产业升级、城市转型、文化复兴、生活改善等城市总体发展目标，筛选出相关性最高的重点地区，统筹协调与地区周边的关系，制定科学合理的改造策略。认真推进广东省新型城镇化“2511”试点建设的城市更新项目，整体推动白石甘化片区改造项目有计划进行，积极探索城市更新机制。

增强“侨乡风情”的更新特色。强化文化传承创新，推动古镇、历史街区等彰显侨乡特色的复兴示范项目建设。认真推进广东省新型城镇化“2511”试点建设的“骑楼”城市项目，加快完成蓬江长堤历史风貌区的历史建筑确权和登记，鼓励、支持历史建筑运用创意、旅游、展览、休闲等功能，提高建筑物的开放度和商业经营价值，打造集居住、商业、休闲、服务于一体的综合试点。积极推动南岸印迹工业遗址保护与开发建设，利用工业遗产活化，增加创意设计体验植入功能，传承江门工业的时代精神，打造美好特色的城市记忆。逐步打造新会区“学宫文心”，以学宫新韵等古迹为支撑，通过营造看得见摸得着的城市文化具象景观，还原冈州今古立体文城空间。

制定“可持续”的更新保障。加快城镇棚户区 and 危旧房改造，提高棚改货币化安置比例。将棚改政策支持范围扩大到全市重点镇，降低准入门槛。结合城镇棚户区改造、城乡危房改造和老旧小区有机更新等工作，以解决城市内涝、雨水收集利用、黑臭水体治理为突破口，统筹推进海绵城市建设。注重运用“互联网+”思维推进智慧城市管理，提高旧城公共服务和公共安全保障水平。吸引社会资

本参与地下综合管廊等建设。

（2）综合发展新城区。

功能综合化发展。弱化建设初期“工业生产”的主导功能，配备居住、文体及综合服务等相关功能，提高新城的竞争力和吸引力。采用产学研一体化发展路径，逐步改变单纯工业区发展的困境，实现可持续发展。顺应区域空间一体化发展趋势，发挥新区经济实力、基础设施的优势，结合其功能定位和发展方向，充分实现地域分工合作，谋求与所在城市及区域的联动发展。

空间多样化布局。坚持民生导向，提升城市公共服务水平。转变“生产用地主导”的思维，考虑“生活和生产两者并重”，适当降低工业用地比例，提高服务业用地和居住用地比例。在开发新区用地结构的调整过程中，统筹考虑城市经济、社会、环境的整体协调发展，尊重市场规律与政府调控双管齐下，通过“增加”和“转换”的方法逐步改变如今不合理的开发新区用地结构，实现开发新区功能转型的目标。

空间环境品质提高。实施生态文明发展，保护资源环境；传承岭南地域文化；完善新区基础设施网络。开发新区应注重空间质量提升和居住环境改善，包括：重视开发新区生态环境质量的改善；促进绿色生产、绿色消费成为经济生活的主流；打造具有特色的社区文化；营造富有岭南、侨乡地方特色的环境景观。逐步推动海绵城市建设，以滨江新区为试点，综合采取“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，提高水生态系统的自我修复能力，维护城市良好的生态功能，探索适合本地海绵城市建设成功模式和经验。

5.3 乡村地区

总体思路。江门市特别是台开恩三市部分村庄存在人口外流、人口老龄化、农业经济衰落和村庄空心化日趋严重等问题，同时部分区位条件良好、资源禀赋优越的村庄，依靠乡村旅游和农业现代化等手段，辐射能力不断增强。基于此，乡村地区的“提质增效”围绕中心村和普通村两个维度展开论述。

中心村重点在“乡村活化”，发挥原有的经济和资源优势，激活乡村活力；普通村重点在“基本保障”，确保并改善村民的基本生活配套设施。

（1）中心村。

构建可持续发展的人居环境。加快推动新会区大鳌镇、开平市塘口镇、恩平市牛江镇，台山斗山镇、鹤山古劳镇开展新农村建设试点工作。通过鼓励原地重建和合理的宅基地划分等方式引导居住人口适当集中，保证基础设施和服务设施获得规模效应。加强生活垃圾和生活污水收集处理设施建设，保护中心村的生态环境。抓好乱搭乱建、旧房整治、插花地美化绿化等村容村貌整治工作，打造干净整洁的生活环境。配备小学（甚至是中学）、医院、康乐设施、教育培训机构、图书馆、幼儿园等，创造设施完善的居住环境。

建立村域的服务中心地。促进各项设施为整个村域的居民提供服务，推动中心村建设成为服务中心地。加快中心村教育、医疗卫生、文化等事业发展和合理布局，为农民提供基本的日常生活服务，推进城乡基本公共服务均等化。加快推进村域电信网、广播电视网、互联网融合建设，推动光纤网络、新一代通讯网络、公共场所免费

WiFi 网络全覆盖工程。发展公共服务领域大数据产业，支持便民服务信息化发展。推广基于线上线下联动的城乡新消费模式，加快发展新型农业和共享经济，打造“智慧”乡村。

发展农村特色经济。打造区域特色生态农业，培育市场主体，扶持龙头企业，实现产品的优化升级和生产规模化。改变产业结构和产品结构，增强区域间农业合作，避免区域内经济结构趋同、恶性竞争的弊端。加强休闲农业与科技创新、文化创意的结合。充分发掘侨乡文化的魅力，延长休闲农业的产业链，增强一、二、三产业的融合互动，提高休闲农业的经济效益。

打造农业生产服务中心。顺应农业生产日益规模化、专业化的发展要求，中心村应承担如农业生产机械站、农业种子站、农业的教育培训和技术推广、农业生产车间等功能，夯实农业产业化基础。

培育乡村文化保护区。保育具有特色的岭南文化、历史遗迹丰富的文化观光型村落。鼓励乡土特色突出、生态资源优势明显的农业体验型的村落发展。支持毗邻城市发展区、传统文化氛围浓郁的商业休闲型村落。全面保护村落浓郁的乡土特色，培育村级乡情传承载体，保护承载江门人乡愁的五邑乡村文化和景观。加大对传统村落民居和历史文化名村名镇的保护力度，充分把握江门市内的优秀乡村资源，建设美丽宜居乡村，打响乡村品牌：中国十大最美乡村——江门新会茶坑村，珠三角最美乡村（镇）——开平赤坎古镇、鹤山古劳水乡。

（2）基层村。

以村民基本需求为导向提供基础设施。保证道路、公交、供水、

供电、消防等最基本基础设施的建设和供给，深入走访和了解农民对其他基础设施的实际需求，及时汇总汇报，实施科学合理的可行性分析，制定双赢的供给决策。

提高基本公共服务的质量。鼓励企业与政府合作建设公益性服务项目，鼓励社会组织利用自有基础设施向群众提供各种公共服务，鼓励志愿者参与农村公共服务体系建设和管理等。将企业和社会组织能够承办的农村公共服务或建设交由企业或社会组织办理。

构建多层次的转移支付体系。推动基层村基础设施建设从“政府资助为主”向“互帮互助”转变。逐步实现公共资源和国家资金从发达市区适度向欠发达市区转移，设施完善地区向设施欠完善地区转移，提高财政资金的利用效率，为农村基础设施建设提供充足的资金。推进农村集体经济组织产权制度改革，完善农村产权流转管理服务平台，开展农业用地“土地银行”试点，加强农村集体“三资”监管服务。

5.4 空心村整治

基本原则。①规划先行。先规划、后整治，使村庄朝着资源可持续利用方向发展。②示范引路。选择试点村庄进行整治，发现并解决整治中出现的问题，完善整治模式。③政策引导。构建有利于空心村整治工作推进的措施机制，使农民能够得到空心村整治所带来的好处。④农民自愿。以人为本，从农村实际出发，尊重农民意愿，组织动员和支持引导农民积极参与到空心村整治的各个环节中。⑤分类推进。根据村庄的区位、人口就业和农民意愿等因素，区分空心村的不同类型，分门别类地采取不同的整治途径和方式，

做到因地制宜。⑥逐步实施。要认识到空心村整治工作的长期性，不能急于求成，脱离实际，要切合实际地安排工作进度和建设时序，确保整治工作扎实推进。

分区整治策略。根据土地、人口、经济三大子系统评判结果，可进一步划分江门市农村空心化整治分区，提出适应各区市具体情况的乡村重建策略。

优先整治区。包括蓬江区和新会区，空心化程度综合评价结果为高度空心化。从土地子系统看，人均村庄用地面积很大，远超国家规定 120 m²/人的指标，空心村土地整治潜力非常大。从人口子系统看，农业人口非农转移程度极高。从经济子系统看，人均 GDP 和人均财政收入显著大于其他地区，有足够的资金支持空心村土地整治工作；此外，土地出让价格远高于其他地区，通过土地整治可以获得相当可观的经济效益；再则，尽管蓬江和新会经济在江门属发达区域，但在三区四市间比较一产所占 GDP 并不低，农民收入也相对最高，说明当地居民对耕地的依赖性大，空心村土地整治动力较大。优先整治区是空心村土地整治的重心和核心，应在政策上加以引导，增加该地区土地整治的年末指标，鼓励当地政府积极开展土地整治工作。

次级整治区。包括台山市、开平市和恩平市，空心化程度综合评价结果为高度空心化。从土地子系统和人口子系统看，人地矛盾较蓬江区和新会区更为突出。在经济子系统方面，人均 GDP 和人均财政收入皆低于平均水平，开展空心村土地整治的经济能力尚不足；土地出让价格较低，土地整治利益吸引力不强。次级整治区应

加大空心村土地整治的宣传力度，改变居民的传统观念；在资金上给予一定支持，保证土地整治工作的经济链不会中断；在政策上可适当增加该地区土地整治的年末指标，鼓励当地政府积极开展土地整治工作。

一般整治区。包括江海区 and 鹤山市，江海区乡村处于低度空心化水平，农业人口转移程度极高；人均村庄用地面积处于中等水平，尽管仍超过国家标准，但人地矛盾并不十分突出，加之经济水平较高，因此农村空心化问题并不严重。鹤山市乡村处于中度空心化水平，土地利用粗放程度和人口集聚程度均处于中等水平；人均 GDP 较主城三区稍低，进行空心村土地整治在资金上有一定的困难。一般整治区进行空心村土地整治不急迫，应以产业扶持为主，鼓励当地居民自我发展，实现更大的经济、社会效益；政策上以奖励先进为主，以点带面进行空心村土地整治。

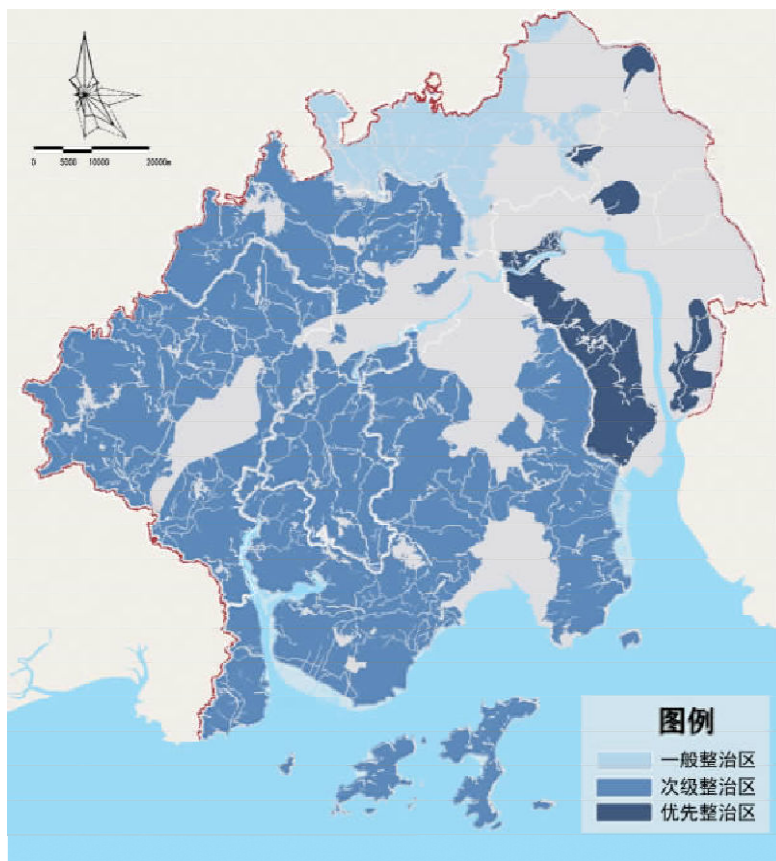


图 7 农村空心化整治分区示意图

6、产城融合

6.1 总体思路

结构匹配。产城融合的两大大主体分别是产业和城市,借助产城单元的概念,通过不同的空间关系、产业现状特征及未来发展定位确定不同类型的产城单元,以此作为江门市产城融合的基本单位和建设基础,并构建江门市产城单元体系。

功能复合。以产城单元体系功能有序和产城单元内部功能完善为出发点,结合生产和生活空间,一方面通过内外交通联合激发产城单元活力;另一方面通过逐步完善基础设施和公共服务配套,提高单元的宜居宜游宜业宜创程度。

人本导向。新型城镇化的突出要求是以人为本,促进产业绿色可持续发展,提高产业竞争力;打造健康、生态的生活环境,实现城市、产业、环境的和谐发展。

6.2 构建产城单元体系

(1) 重点。

确定产城单元规模。产城单元适宜规模为 20-30km²。基于公共服务规模研究,产城单元的公共服务设施水平设定为城市片区级,规模不宜小于 20km²。基于交通规模研究,自行车出行时间 30 分钟以内,产城单元内部工作出行距离不宜大于 6km(直线距离按照 0.5 折算),产城单元规模不宜大于 30 km²。

明确产城单元划分原则。①以产业现状为基础,加强连片同类或上下游产品的产业在空间布局上进一步集聚,引导形成具备竞争

力的产城单元。②对接生态控制线，产城单元的空间范围与布局应遵循生态保护环城绿带、城市组团生态隔离带等生态控制线走向。③可适当突破行政区划，淡化行政区经济，以产业联系为基础、适当跨政区组建产城单元。通过跨政区的发展规划或合作建设经济发展项目，提升产业内部联系，进一步引导分散的产业整合与集聚。

划分产城单元类型。根据不同产城单元的主导产业类型、功能导向、空间组织形式和配套要素需求的不同，以“分类规划”为思路，按生产要素对产业类型进行划分，提出不同类型产城单元的空间差异化发展指引（表5）。

表 5 产城单元分类

产城单元大类	特点
都市型	以商业和居住为主的商住混合单元、以金融、商贸等生产性服务业为主的单元
产业型	电子信息单元、工程机械单元、汽车制造单元、新能源单元、新材料单元、航空航天单元、生物科技单元
创新型	农业基地单元、旅游休闲单元、物流单元

（2）单元划分。

两大都市型产城单元。以“东部一体，西部协同”为指导思想，适应“一主一副”的同城共融发展格局，构建两大都市型产城单元：

一是以蓬江、江海、新会和鹤山构建“城市主心”单元。以江门大道为主轴，以蓬江、江海和会城构建城市核心，打开新会综合交通枢纽中心和鹤山物流枢纽中心两大门户，形成共融共享共兴的紧密共同体，构建“一核心两门户”的总体发展格局。大力实施“大交通”战略，强化作为珠三角与粤西地区联系的交通门户作用。加快

构建蓬江新鹤“4+1”产业体系，联手打造五大产业集群。完善基本公共服务，强化城市主心的带动力与辐射力。

二是以开平、台山构建“城市副心”单元。通过推动台开深度融合、同城发展，强化区域性商贸物流和科技创新、文体服务中心功能，加快西部城市联动。促进台山工业新城与开平翠山湖新区互补互动发展，推动开平三埠、水口与台山水步、大江连片融合。

七大产业型产城单元。以“1+6”园区为主要载体，构建七大产业型产城单元：东部以江门大道为发展主轴，构建城市道路网络，实现城市、产业价值双提升。主要以江门国家高新区、江门滨江新城、新会银洲湖和鹤山工业城为载体，重点发展生物健康、现代物流和以绿色光源、精密电子、轨道交通、专用车制造等为主的先进制造业。西部以台开快速路建设为突破口，加快推动台开恩同城化，带动台开恩产业协同发展。主要以台山工业新城、开平翠山湖科技产业园和恩平工业园为载体，重点发展清洁能源装备、输配电设备以及金属制造、通用机械制造、汽车零部件等制造业。产业指引和单元划分如表 6。

表 6 产业型产城单元产业指引

产业型产城单元	产业指引
江门国家高新区	“大健康”产业、先进装备制造业、现代物流业、绿色光源产业、电子信息制造业等产业
江门滨江新城	服务于大制造、大健康、大数据、大文旅等的产业
新会银洲湖	轨道交通装备、特种装备、海洋装备制造、造纸等产业
鹤山工业城	装备制造、电子信息、新材料等产业
台山工业新城	重卡及汽车零部件、新材料能源及装备等产业
开平翠山湖科技产业园	汽车及零部件、新能源装备、智能制造装备、新材料和“大健康”等产业
恩平工业园	先进机械装备制造业，麦克风等电子信息行业、新材料等产业

十一大创新型产城单元。以旅游集聚区、农业园区和物流基地为主要载体，构建十一大创新型产城单元：

一是创建环圭峰山旅游产业集聚区和台开恩世遗文化旅游度假区两大创新型旅游产城单元。东部三区一市以陈白沙心学文化为主线包装圭峰山，梳理圭峰山与周边区域的山脉、水脉、人脉、血脉的内在联系，整合三区一市自然及人文资源，构建环圭峰山的观光、休闲、养生、教育、文化、影视等旅游产业链，打造环圭峰山旅游产业集聚区。西部三市以“海岛-碉楼-温泉”为黄金主线，整合优质、特色旅游资源，推动电商营销，树立整体品牌，推进台开恩三市旅游协同发展，逐步实现台开恩旅游“发展平台、规划布局、品牌打造、市场营销、行业管理、公共服务”六个一体。

二是创建国家（开平）现代农业示范区、广东粤台（江门）农业合作试验区、江门市现代农业综合示范基地、鹤山双合现代农业示范园、广东省农产品加工示范区五大创新型农业产城单元。将农业园区作为现代农业生产经营要素集聚的主载体，在破解土地流转、生产组织、融资贷款、农产品供需结构性失衡等难题上先试先行，创新园区经营管理机制。大力实施“粮安工程”，提升农业生产能力，推进农业结构战略性调整，完善农业服务体系。加快农村一二三产业融合发展，积极推动农产品加工业转型升级。推进电子商务和乡村旅游相结合，加快精品农业、科普旅游等发展。

三是创建银洲湖现代物流基地、江门高新区公共码头物流基地、鹤山国际物流港基地、台山广海湾物流基地四大创新型物流产城单元。发展保税型物流、专业市场型物流、产业基地物流和电子

商务型物流，构建航运服务、铁路公路货运服务及综合供应链管理服务平台。强化与沿线国家物流节点对接，开展境外经贸推介活动。积极引进大型专业物流企业，发展新型城市农贸商业模式，构建多渠道、全方位的农产品批发流通销售体系。

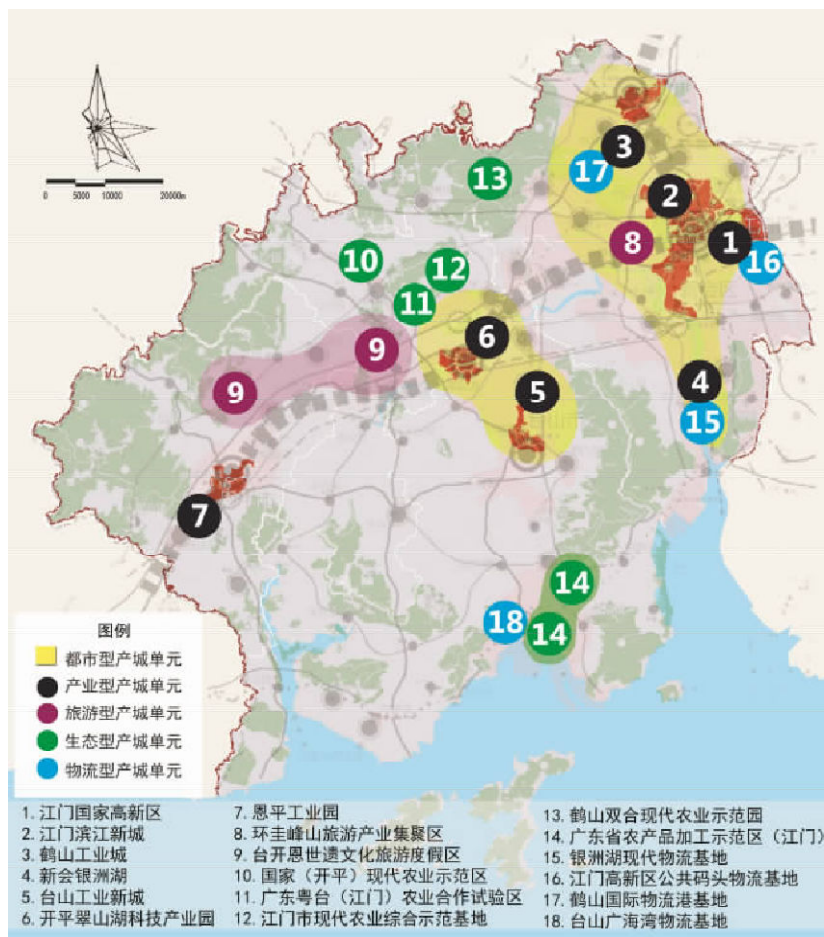


图 8 产业单元空间结构示意图

6.3 推进产城单元融合

(1) 明确空间融合方式。

根据产城关系的空间特征和布局差异，产城单元内部的空间融合路径主要包括以下四种模式：

①融合提升型。产业园区包含于主城区内。此类园区存在时间长，多为处于产业链低端的劳动密集型或资源密集型产业。该类园

区与主城区间用地布局相近，具备共享基础设施和公共服务设施等优势，可通过环境改善及产业转型实现产城融合。

②网络状空间拓展型。产业园区位于主城区边缘。此类园区基础设施齐全，与主城区交通联系方便，主要问题是与主城区基础设施和公共服务设施结合不足。该类园区应以衔接空间结构、组织道路交通、优化用地布局为主要方式，促进产业园区与城市空间要素的衔接，实现网络状空间的协同发展。

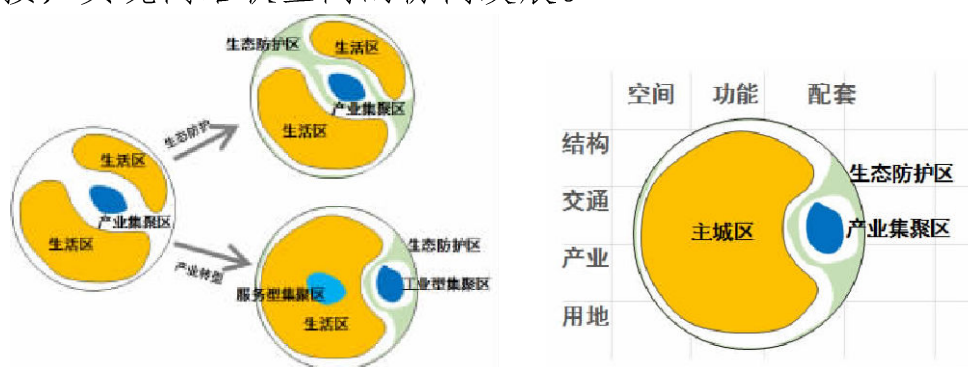


图 9 融合提升型园区、网络空间拓展型园区示意图

③点-轴发展型。产业园区位于主城区远郊且依托乡镇发展。此类园区主要依托子城区发展，服务水平较低且基础设施及生活配套不足。该类园区可借助铁路、高速公路、省道等交通线路与主城区形成联系，形成“点-轴”发展结构，成为区域经济增长极。

④卫星城组团拓展型。产业园区位于卫星城或远郊，此类园区往往远离主城区，导致各项配套设施不完善。该类园区应在充分论证合理性的前提下，制定园区发展规划，促进相关服务配套设施的完善，分担主城区部分职能，完成产业聚集区内生活服务功能的结合。

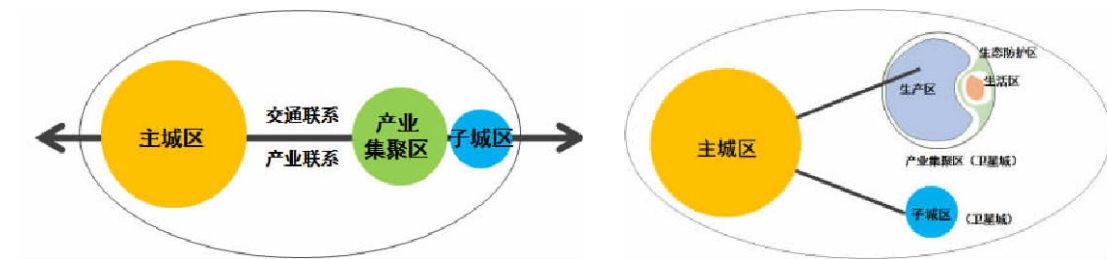


图 10 点-轴发展型、卫星城组团拓展型示意图

(2) 推动单元功能复合。

构建通达便捷的交通网络。一方面，规划建设连接各产城单元并覆盖市域重点地区的快速公交线路网，强化各区（市）及核心园区之间的快速连通；建设与产城单元规模匹配的各级客运枢纽，推动公共交通与客运枢纽的无缝换乘；推进出租车服务全市互联互通；合理增设公共停车场，优化停车场布局。另一方面，建设公众出行信息服务系统，推出预约公交方案，优化整合常规公交线路，提高居民出行效率和便捷性；合理划分单元内部的道路等级、密度，区分生活性道路与交通性道路，提高道路安全性。

加强基础设施建设。一方面，以产城单元体系为架构，提倡市政设施、生产性建设设施的共建共用共享。统筹推进市政地下综合管廊建设，推动供水和污水处理设施、现代水利综合保障体系等连通一体建设；加强综合应急体系建设，完善消防、人防工程体系，强化灾害监测预报工作。另一方面，重点加强环境卫生整治，加强环保基础设施建设，实现产城单元保洁网格化、环境治理精细化管理；建立生态化排水体系，推动建设防洪排涝与生态景观有机结合的多功能“海绵体”；加快产城单元内部的通讯网络建设，推进宽带城市建设工程，公共免费 WiFi 网络工程等，建设信息化网络环境。

完善公共服务配套设施。参照城市公共服务设施的分类体系，

产城单元公共服务配套设施分为“城市级—分区级—基础级”三级。

①都市型产城单元作为区域中心和副中心，划定为城市级，其公共服务设施配置应全面考虑商业中心、居住社区、学校、医院、休闲运动场所的综合配套建设。②产业型产城单元作为地区产业集聚区和人口就业集中地，划定为分区级，单元内以生产为主导的片区应注重商务区、办公楼、酒店等生产性服务设施的配置；以居住为主的片区应配备学校、医院、商场、体育场馆等生活服务设施，引导单元内部实现职住平衡。③创新型产城单元作为特色旅游区和单一业态的农产品生产基地、物流基地，划定为基础级，完善小型日常生活服务设施，如小学、社区医疗服务中心、农贸市场、超市商店等。

（3）提高生产生活质量。

发挥绿色生态效益。优化产城单元内部的企业协作流程，按照循环经济模式，促进企业对废弃物、废水的回收循环利用。建立健全资源环境产权交易机制，加快发展清洁能源和可再生能源。推广绿色建筑，实行绿色建筑规划设计标准，鼓励使用环保材料和低碳施工，要求新建大型公共建筑、政府投资公益性建筑全面执行绿色建筑标准；新建保障性住房执行绿色建筑标准的建筑面积比例不低于 90%；在新城新区、城市更新改造、绿色生态城区等集中连片发展区域中，鼓励规模化发展绿色建筑；单体建筑面积大于 1000 平方米的新建民用建筑至少达到《广东省绿色建筑评价标准》（DBJ/T15-83-2011）一星 B 级的要求。

营造健康宜居环境。以打造“公园城市”为目标，推进市级、县

级、镇级、村（社区）级四级公园体系有序建设，提升镇（街）公园建设水平，打造健康绿色城市，使江门人“工作在公园、生活在公园”，提升城市的吸引力和竞争力。构建城乡绿道体系，加快建设步行和自行车绿道，以生态公园、特色景点为“点”，以产城单元内部生活性道路为“线”，打造融合生态、生活、健康于一体的潮人径、绿道等慢行系统。

建设数字化智慧单元。建设“工业云”创新服务平台，支持骨干企业开展线下制造与线上商务相结合的制造模式。促进互联网与各产业融合发展，加快建设网上农资、旅游交易平台。发展公共服务领域大数据产业，推进数字化城市管理信息系统建设，支持便民服务信息化发展。推进电信网、广播电视网、互联网融合建设，推动各产城单元实现公共场所免费 WiFi 网络全覆盖。推广线上线下联动的新消费模式，加快发展共享经济，打造产城单元生活圈。

7、制度创新

7.1 推进人口管理制度改革

取消城乡分割的按农业户口和非农户口登记常住户口的办法，全面推行“一元化”户籍管理制度。全面清理现行城乡二元分割的公共服务和社会福利政策法规，逐步剥离附着在户籍制度上的福利待遇，还原户籍的人口登记和管理功能。

全面推行流动人口居住证制度，完善居住证社会应用功能。建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，逐步实现劳动就业、子女教育、医疗卫生、住房租赁、社会保障等领域“一证通”。

构建高度整合的人口信息平台。加快构建集居住登记、房屋租赁、劳动就业、教育医疗、社会保障、社会信用、人口健康等功能于一体、覆盖城乡的人口基础信息库和信息交换平台，促进跨部门、跨地区信息整合和共享。

健全人口配套机制。将所有符合条件的常住人口纳入城镇住房保障范围，配租标准规范化，程序透明化；完善公共就业创业服务体系，整合职业教育和培训资源，全面提供政府补贴职业技能培训服务，鼓励高等学校、各类职业院校和培训机构积极开展职业教育和技能培训，推进职业技能实训基地建设；扩大社会保障覆盖面，扩大参保缴费覆盖面，适时适当降低社会保险费率，依法将外来务工人员纳入城镇职工基本医疗保险。

7.2 探索土地管理制度改革

严格限制新增建设用地规模。到 2020 年，江门市土地开发均以政府储备的存量建设用地为重点，严格控制新增建设用地指标。在符合规划的前提下，优化审批程序，鼓励企业自主参与实施“三旧”改造。鼓励存量土地二次开发，促进产业园区向产城人融合的产业新城转型。

创新土地节约集约利用制度。探索实行建设用地弹性出让和租赁制度，逐步对经营性基础设施和社会事业用地实行有偿使用。合理调整批而未供用地指标，建设用地指标有序向大型产业园区转移并对转让指标方进行相应补偿，建立低效用地退出机制。

推进农村土地管理制度改革。全面完成农村土地确权登记颁证工作。稳步推进农村宅基地产权制度改革，建立农村产权流转交易市场；探索农村集体土地权利多样化实现形式，稳妥推进集体土地股份制改革，促进农村土地的集约利用。

7.3 创新城镇化资金保障制度

改革完善财税体制。以常住人口为基数科学测算城镇化成本，并以此为依据积极争取中央和省一般性转移支付。完善市级以下财政转移支付制度，建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制，财政安排转移支付亦要考虑常住人口因素。

实行灵活多元化的投融资机制。以江门市投资准入负面清单为基本依据，落实“非禁即入”投资政策，鼓励多种资金以多种方式投资建设产业园区。政府充分发挥服务功能，完善交易平台建设。

提高民间资本进入公共领域投资的积极性。试点开展公共产品

PPP 模式融资；探索推动各类投资者通过独资、合资、合作、联营、参股、特许经营等方式，参与非经营性城镇化项目的建设；探索不断扩大政府向社会力量购买服务范围 and 方式。

利用创新金融工具科学放大城市建设固定资产投资规模。设立新型城镇化投资基金，以财政资金为引导，多渠道、多方式吸纳社会资本，重点投向重要支柱产业、重大公共项目和民生工程。有效撬动江门市城市建设固定资产投资规模和相关税收收入快速倍增，加快地方经济发展。

7.4 建立城乡生活圈配套制度

设立城镇生活圈社区发展基金，整合城镇生活圈资源。通过明确基金设立宗旨、服务范围、管理方式等，充分发挥好居委会主导、居民主体、社会组织参与等各方面作用，实现城镇生活圈公益效率最大化和城镇生活圈的和谐共治。

设立乡村生活圈生态补偿基金，推行生态补偿制度。制定城镇生活垃圾处理生态补偿金征收及使用办法，统筹城乡生活圈生态补偿制度，搭建统筹城乡的生态补偿管理平台，促进城乡生活圈生态补偿和治理合作。促进江门市人与环境的协调发展，推动美丽乡村建设，建设宜居乡村。

8、组织保障

8.1 加强组织领导

建立推进新型城镇化部门工作协调和统筹机制，协同推进各项工作。各相关部门要切实履行职责，根据本规划完善相关配套政策，严格遵照“权责清单”要求制定具体的工作方案。成立新型城镇化推进工作领导小组，由住建局牵头，多部门联动合作，结合实际制定新型城镇化行动计划，明确各项行动任务的责任部门、工作方案、时间节点要求。积极向国家、省一级争取新型城镇化试点示范工作。

8.2 强化政策统筹

根据本规划制定配套政策，建立健全相关标准体系。加强部门间政策制定和实施的协调配合，推动人口、土地、投融资、社会服务与社会保障、生态环境等方面政策和改革举措形成合力、落到实处。其他相关专项规划要加强与本规划的衔接协调，并在城乡规划、土地利用规划、交通规划等方面落实规划要求。

8.3 完善考核机制

建立健全新型城镇化评估体系。落实《生态文明建设目标评价考核办法》等考核内容，突出公众获得感，对各区市实行年度评价机制，以考核结果作为党政领导综合考核评价、干部奖惩任免的重要依据。改变以单一经济规模和发展速度为基本导向的政绩考核制度，将新型城镇化指标体系纳入考核指标。定期检查和督促各级有关职能部门的规划、方案和年度计划的落实情况，积极探索引入第三方评估，推动新型城镇化健康发展。

附：行动计划

	目标	工作重点	实施路径与保障措施
1. 宜居村庄 建设行动	<p>✓ 宜居村庄是完善城乡体系、提高乡村生活质量的重要依托。</p> <p>✓ 以村庄规划为龙头，以治理农村“脏、乱、差”为关键环节，开展村庄整治，以配套建设农村交通、文体、环境卫生等公共设施为重点，调动广大农民群众建设宜居村庄的积极性，结合抓好民心工程，着力改善农村生活条件和人居环境。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 科学编制规划，健全规划管理。 ● 建设望山见水记乡愁的秀美村庄。推进省级、市级新农村示范片建设，加大历史文化名镇名村名居和传统村落保护力度。推动“醉美江门100村”乡村旅游建设，大力发展乡村旅游。 ● 推进基本公共服务设施向农村延伸，打造功能完善的农民生活服务圈，实施村内道路硬化、快递下乡工程，开展新一轮农村电网升级改造，加强村庄人居环境综合整治，加快推进农村危房改造、农村生活垃圾污染和水体污染治理。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 加强领导，落实责任 住建部门负责指导村庄整治工作及农村生活垃圾处理工作；统筹指导农村危房改造工作； 规划部门负责指导和监督宜居村庄规划的编制工作； 水利部门负责指导和监督农村改水工作； 交通部门负责指导和监督全市镇通村公路硬底化建设工作； 卫生部门负责指导和监督农村改厕工作； 环保部门负责指导和监督农村生活污水处理工作； 财政部门负责指导建立宜居村庄建设经费的统筹机制。 ■ 多途径筹集资金 实行“几个一点”的做法：以村出资为主，政府财政补助一点，政府各部门对口帮扶一点，企事业单位赞助一点，本村外出从政经商者资助一点，其他途径解决一点。 ■ 建立长效管理机制 一是加强村镇规划建设管理机构的队伍建设。 二是主动与相关部门加强沟通和协调。 三是要建立健全乡镇和村庄规划建设管理各项规章制度。 四是各市、区要结合本地实际，制定本地区创建宜居村庄建设工作绩效考核办法，积极开展绩效考核工作。 五是加强宣传、教育，充分调动村民自我管理和参与管理的积极性，切实提高村民的文明素质和农村社会的文明程度。

	目标	工作重点	实施路径与保障措施
2. 产城融合 示范行动	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 示范建设是探索产城融合实践方式的第一步，旨在促进新会银洲湖作为大广海湾先行区的综合性发展。 ✓ 产城融合园区应促进城市与产业园区公共交通、市政、信息网络等基础设施无缝对接，推动城市文化、教育、医疗、社会服务等覆盖到园区。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 近期着重“园区生长”。 确定产城融合单元层级结构，进行不同类型产城单元类型的划分、产城单元的控制以及单元肌理的梳理。 ● 中期着重“多脉激活”。 打造三大城市综合服务区，构建服务中心体系；构建高效便捷的综合交通体系；整合区域内绿色生态资源，构建区域生态绿脉。 ● 远期着重“全面融合”。 不断提升镇区功能能级，发展多元复合综合服务，推进产城融合发展。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 近期：引领高端，建设会城城市强核 <ul style="list-style-type: none"> ①提高产业层次，增强发展动力。利用江海联运与珠西枢纽的优势，重点培育壮大临港经济、传统特色微产业、旅游业等产业。 ②提升会城内核，推动扩容提质。 ③完善设施配套，夯实硬件基础，集中资源推动园区经济发展。 ■ 中长期：提升空间，打造内湾金三角 重点发展包括会城、三江和双水镇在内的新会金三角区域，以中开高速银洲湖大桥为标志，由会城城区、三江镇与双水镇共同组成内湾发展金三角。 ■ 远期：强化优势，塑造外湾特色资源区 在城市建设模式上，推进江门一新会主城区沿崖门水道向南发展，疏解主城区部分人口和功能，形成江门一新会主城区从单中心走向多中心的空间格局。
3. 农村组织 培育行动	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 农村组织是推进乡村服务落地、推动乡村社区活动开展的主要主体，对乡村地区生产发展、生活服务具有重要意义。 ✓ 完善农村社区社会组织，提供多样化的服务供给方式；探索成立新型职业农民协会，为农业生产经营提供服务，增强农业发展的可持续性。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 扶持引导民间组织发展。 健全农村民间组织的资金积累机制。开展经营活动，以多种方式拓宽资金来源。鼓励和支持农村合作金融组织的发展。 ● 制定利于民间组织发展税收和产业政策。 ● 加强对农村民间组织成员的培养教育。 ● 宣传提升农村民间组织的影响力。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 转变政府职能，培育农村民间组织 引导、支持和监督农村组织发展，扶持其有序、健康发展，为其提供良好的法制保障、政策环境、文化氛围和资金扶持等。同时，政府要强化其监管责任，督促农村民间组织健康合法地发展。 ■ 加强制度建设，提供法律依据和保障 建立健全组织内部的各项规章制度，制定和完善组织章程，规范参与各方的权利和义务；完善组织内部的运行机制，建立健全利益分配机制和民主监督制度，营造有利于农村民间组织健康发展的制度空间。 ■ 完善职业农民培训，提高农民的自组织和经营能力 提高组织者素质，鼓励大中专毕业生、技术人员到农民合作组织中任职，鼓励有市场运作经验的异地务工人员回乡搞建设，对农村社会组织发起人、带头人、负责人进行系统的教育与培训。组织开展百名新型职业农民评选活动。

	目标	工作重点	实施路径与保障措施
4. 乡村活力 重塑行动	<p>✓ 重塑乡村发展活力是乡村地区提质增效的主要途径，是通过产业升级与复兴实现乡村活力的再造。</p> <p>✓ 增加农村农民收益，将加工流通、休闲观光和消费环节的收益留在农村本地、留给农民。</p> <p>✓ 升级农业产业链，推进农产品的生产、加工、流通、销售的一体化。</p> <p>✓ 整合提升慢行系统。推动建设具有侨乡特色的潮人径，整合串联现有的城乡绿道系统。融合生态、环保、旅游、运动、休闲和科普等多种功能。</p>	<p>● 线上农业——打造新型互联网农业生产经营体系。支持农工商一体化发展。 促进移动互联网企业与农业产业化龙头企业、农业特色基地对接，利用移动互联网整合业务链、价值链、产业链，构建农业新型经营体系，增强龙头企业的带动力和特色基地的集聚力。 开展农村电商创业一站式服务。</p> <p>● 线下农业——构建联合“大交通”发展的特色乡村驿站群。 策划乡村驿站线路图，以江门市开展“交通大会战”为契机，打造以江门大道为中心的“东部快速路网”和“台开恩联城快速路”两条农产品直销联线。建设特色乡村驿站。</p> <p>● 慢行系统——构建地方特色的城乡慢行系统。 分类建设具有地方景观特色的潮人径。推广“中国侨都潮人径导游 APP”，通过移动互联网全方位提升游客的自主性、互动性和旅游体验。串联完善绿道网络。加快建设和完善江门五邑绿道系统，串联贯通已有的绿道网络。</p>	<p>■ 建立特色农产品推广联合工作组 明确联合工作组的组织形式。江门市农业局牵头，建立江门市特色农产品推广工作组，分为三大层次： 一是村级，以农户为成员，设基层小组； 二是区市级，以基层小组为成员，组成区市级联合组； 三是以区（县级）市级联合组为成员，组成江门市特色农产品推广工作组。 划分工作组的主要职能，除向各级工作组成员供应生产、生活资料和销售农产品外，还包括为其成员提供信贷、保险等服务。 引导各工作组规范合作，一是实行自愿入组，二是建立监察制度，三是明确资金补助来源。</p> <p>■ 特色农产品品牌建设 认定江门市特色农产品。 对被认证的名牌农产品，通过乡村驿站进行展示、展销活动，并运用各种媒体，推介品牌，宣传品牌，扩大名牌农产品知名度。 鼓励农业龙头企业、农民专业合作社等加强协作，支持和鼓励传统农产品、历史品牌产品的集中产区，打造农业区域品牌库，不断提高品牌农业的辐射面。</p> <p>■ 整合潮人径和绿道的功能。 将潮人径以步行为主和绿道以骑行为主的两大功能，将现有的旅游资源与城乡建设、社会管理、村居服务和休闲健身等相结合，探索建设融合广东绿道特色和江门侨乡特色的“大慢行系统”。</p>

	目标	工作重点	实施路径与保障措施
5. 步行化 街道行动	<p>✓ 步行化街道是提升中心城区商业活力、提高中心城区生活质量的重要行动。</p> <p>✓ 到 2020 年，基本完成“步行化街道”试点建设，形成各具特色的城市休闲节点；发挥基层群众在街区活化中的积极作用；制定特色化改造策略。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 公开选点，征集改造方案。 加强宣传，面向社会公开征集步行化街道试点改造方案。 ● 占街经营，促进街道活化。 引导、开发、支持与保护街巷空间所承载的重要社会、文化及经济功能。鼓励沿街巷在保持街道空间的人性尺度下进行改造，通过分段的沿街界面、阳台及小开间沿街商铺与街道形成有效互动。 ● 艺术引入，重塑空间文脉。 引入“街巷绘画委托项目”，鼓励艺术家为街巷进行艺术创作。通过街边经营平面占街，街巷墙面绘画涂鸦立体占街的“双占街”改造模式，增添人文气息，催生街道的艺术活力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 街边小吃占街经营规范 制定“步行化街道”试点建设规范，出台街边小吃店占街经营规范。根据实际操作情况不断调整，详细界定街边餐饮区域的适用对象、划定范围、营业时间等，针对经营行为制定严格的许可管理制度。 ■ 调整道路交通路网 通过限制机动车通行、运用设计手段提升街道的步行友好性，营造街区艺术氛围；逐步构建吸引上班族、居民、游客驻足的空间网络，促进市中心步行系统成型。 ■ 制定街区建设标准 步行化街区中的新建建筑必须紧贴地块红线，不鼓励大面积铺装的街道广场，保持街道与建筑之间始终的人性化空间尺度。 一定比例的新建建筑必须提供沿街商业空间，与街道形成视觉或实际的互动；新增商业面积供应应使租金维持在合理的低水平，使众多中小商业零售企业，尤其聚集大量就业机会且最能聚集人气的餐饮企业能持续经营。

	目标	工作重点	实施路径与保障措施
6. 小城镇 提质行动	<p>✓ 推进小城镇提质建设是协调城镇体系结构的重大举措，也是促进城乡统筹发展的必要途径和实现产城融合发展的关键支撑。</p> <p>✓ 以“扩容提质、城乡统筹、生态宜居、和谐发展”为目标，坚持科学规划、合理布局、完善功能、突出特色的原则，以“八个一”为重点建设内容，建设功能布局合理、人居环境优美、风貌特色彰显的新型小城镇。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 优化小城镇空间结构。 核心城镇形成与城乡划界方案和主体功能区规划方案充分衔接、产城融合度高的空间布局；一般城镇形成与自然人文环境高度协调、城乡一体的空间布局。 ● 完善小城镇产业体系。 促进先进制造业和现代服务业逐渐向核心城镇集中；一般城镇保留良好的生态和人文肌理，推动农业“六次产业化”。 ● 完善城镇基础设施。健全城镇公共服务。 适度超前配备城镇基础设施。完善城镇商住、卫生、医疗、养老、教育、体育、文化等功能配套，达到“八个一”要求。 ● 打造侨乡特色小镇。 利用城镇特色旅游资源，深挖岭南文化内涵，打造侨乡风貌。到 2020 年，有序推进并完成第一批 12 个特色小镇建设，包括：蓬江白沙街道“33 墟街”、蓬江潮连街道“悦读小镇”、江海江南街道“文创小镇”、新会会城街道“文教小镇”、新会崖门镇“旅游小镇”、台山都斛镇“农业小镇”、台山川岛镇“渔港小镇”、台山赤溪镇“能源小镇”、开平赤坎镇“华侨名镇”、鹤山古劳镇“功夫水乡”、恩平那吉镇“森林小镇”和恩平牛江镇“航空小镇”。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 设定扶持奖励政策 设立小城镇提质建设优秀奖，根据评奖等级提供不同额度奖金，用于小城镇提质建设。 对制定提质建设规划的城镇给予补助，支持各镇开展规划修编工作。 ■ 制定计划，分步实施 根据总体目标，每年由各区、县级市小城镇提质建设领导小组根据各镇户籍人口规模和财政收入，按比例下达各镇每年新增建设面积考核指标。 各镇根据考核指标要求，围绕“三旧”改造项目和五大设施建设，每年年底前制定下一年度建设项目计划，经审定的项目将纳入政府考核任务。 各镇要按照计划实行项目跟踪管理，每月报送项目建设进度。区、县级市相关部门要及时跟踪了解项目建设进展情况，协助解决工作中出现的问题和困难。 ■ 奖惩结合，完善考核 建立考核机制，把小城镇提质建设列入年度倒逼责任制考核和镇级经济社会综合发展考核机制； 建立奖惩机制，把小城镇提质建设完成情况与评先评优、与干部考核奖惩结合起来。

	目标	工作重点	实施路径与保障措施
7. 空心村 整治行动	<p>✓ 空心村整治是提高土地利用效益，促进乡村地区提质增效的重要策略之一；也是进一步完善城镇村体系的基础性环节。</p> <p>✓ 应从以下方面突破：提高农用地质量，优化土地利用结构，促进土地集约节约利用；改善农村生产生活条件，加快新农村建设步伐；确保各乡镇耕地总量动态平衡，保障各乡镇重点建设项目和集镇建设用地需求；为镇域村镇体系规划实施作现实铺垫。</p>	<p>● 整治方法。</p> <p>①原则：“宅权不变、群众自愿、绿树留存、百姓受益”</p> <p>②细化整治标准，</p> <p>一是由村民代表组成的“空心村”整治理事会发挥实际作用；</p> <p>二是村内空闲地得到充分有效利用；</p> <p>三是村庄规划得到实施；四是创新农村生产方式。</p> <p>③选对整治模式。</p> <p>● 精心选点。</p> <p>根据村庄用地闲置情况摸底调查，科学确定整治对象。</p> <p>● 全面清理。</p> <p>● 签好协议。</p> <p>● 统一整治。统一规划、统一拆旧、统一管理、统一整合。</p>	<p>■ 制定方案，稳步推进</p> <p>因地制宜制定“空心村”整治方案。</p> <p>方案经过“空心村”整治理事会讨论通过后公示。</p> <p>对通过“空心村”整治复垦出的耕地，可保持原土地使用权人不变，也可由农村集体经济组织统一调整使用或进行承包。</p> <p>■ 明确要求，统筹实施</p> <p>按照村庄规划和整治方案要求，各村及时召开拆除户动员会，明确拆除时间和要求。</p> <p>■ 加强指导，检查验收</p> <p>各村达到“空心村”整治验收标准的，可以随时由村委会提出申请验收（验收办法和验收标准另行制定）。</p>

	目标	工作重点	实施路径与保障措施
8. 交通一体化行动	<p>✓ 交通一体化建设既是城镇体系建设的依托，也是公共服务均等化的保障，能有效推进产城单元的形成与完善。</p> <p>✓ 确立“东部一体化、西部同城化”的总体思路，构筑畅达高效的现代化综合客货运交通体系，支持和引导城市及产业发展。</p> <p>✓ 协同建立适应珠三角及全市域一体化发展的交通基础设施；构建支持城市空间布局发展的城市骨架交通网络；大力扶持公交发展，打造现代化客运交通体系。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 大力推进省域、市域轨道交通 以“一大枢纽，四大路网”建设为重点，加强与广佛、深港、珠澳联系。打造江恩城际线。以主城区为中心放射状布局轨道交通，推进区域城际线路与市域城际线路在主城区相衔接。 ● 增加高速公路、城市快速路 强化各区（市）及核心园区之间的快速连通，推进国道、省道等道路升级改造，完善城市路网。加快建立区域高速公路与干线公路网体系，提高面向珠三角区域的辐射力。 ● 公交一体化。 <ul style="list-style-type: none"> ①按照直达快线、快速公交、常规公交、微循环公交 4 个层次优化公交线网。 ②建立标识一体的公交线网 ③建立设施一体的站亭标准化建设 ④建立换乘一体的公交枢纽站及配套站场 ⑤建设高峰时段公交专用道 ⑥建设智慧公交体系 ⑦建设公共自行车系统 ⑧探索研究新型公共交通 ⑨全面提升公交满意度 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立市领导牵头的综合协调机构 包括规划、计划、建设、管理在内的交通做到“统一规划，统一计划、统一管理”。 ■ 建立规划先行的工作机制 完善交通规划体系并成立专门研究机构，建立大型基建年度计划编制和评估制度。 ■ 完善交通法规体系 对现有交通法规进行梳理和完善，根据需要及时修订既有条例或制定新的法规和管理条例。加强道路交通执法队伍建设，改善装备和技术手段；建立和完善交通规划、建设、设施维护、运输市场管理、交通环境等综合执法体系，提高综合执法水平。 ■ 大力拓宽投资渠道，实现交通投资多元化 坚持以政府为导向，落实政府资金投入；统一交通项目计划安排，近期优先保障城市公共交通以及与提升城市区域地位、适应城市化发展要求的重大基础设施的建设资金，使有限资金投入发挥最大效益；改革政府投资运作模式，针对不同性质的交通项目，通过政府投入、银行贷款、发行债券、社会融资等多渠道筹措资金，拓宽项目资金来源。 ■ 完善市优先发展公共交通联席会议管理机制 各市（区）政府负责组织本级行政区域内公交一体化工作的实施，各相关部门要分工协作，明确责任，共同完成任务。 完善公交优先发展联席会议制度。结合实际工作，定期召开会议，研究和布置优先发展公交的相关事项。

公开方式：主动公开

抄送：市委有关部委办，市人大常委会办公室，市政协办公室，
市纪委办公室，市中级人民法院，市检察院。

江门市人民政府办公室秘书科

2017年1月24日印发
