

汕头市南澳县新型城镇化规划

(2015-2020 年)

(征求意见稿)

汕头市城市规划设计研究院

二零一五年十二月

目 录

第一篇	新型城镇化背景	1
第一章	新型城镇化发展背景	1
第二章	新型城镇化相关发展政策	2
第三章	新型城镇化的解读	4
第四章	相关规划解读	6
第二篇	南澳县城镇化建设现状与存在问题	8
第一章	建设现状	8
第二章	存在主要问题	11
第三篇	指导思想和发展目标	17
第一章	指导思想	17
第二章	发展目标	18
第四篇	有序推进人口市民化	19
第一章	推进符合条件的转移人口落户城镇	20
第二章	推进农业转移人口享有基本公共服务	21
第三章	完善农业转移人口市民化机制	22
第五篇	强化海岛特色，完善规划体系	23
第一章	充分发挥南澳海岛资源优势	23
第二章	完善规划体系	25
第六篇	优化城镇空间，推进城乡统筹	26
第一章	建设“一城一区二镇，原生态网络基底”的总体结构	26
第二章	建设发展“三条产业带”	27
第三章	建设东部沿海省级新农村示范片	28
第四章	提升中心城区综合服务功能，推动各镇各片特色化发展	28

第五章 建设社会主义新农村	34
第七篇 强化绿色宜居，推进生态低碳	36
第一章 提升城乡建设用地集约节约能力	36
第二章 增强城乡均等化公共设施网络	36
第三章 构建城乡人性化综合交通网络	38
第四章 推进低碳生态城乡环境建设	39
第八篇 培育特色产业，增强经济活力	41
第一章 培育研发新型高端旅游产业	41
第二章 大力发展高端商业商务产业	46
第二章 培育研发新型高端旅游产业	48
第三章 提升特色农业渔业发展水平	53
第四章 挖掘农渔特色休闲服务潜力	56
第五章 大力扶持民营企业发展，增强经济发展活力	58
第九篇 创新机制	59
第一章 推进人口管理制度改革	59
第二章 深化土地管理制度改革	59
第三章 建立健全海洋管理制度	60
第四章 创新城镇化资金保障机制	61
第五章 健全城镇住房制度	62
第六章 强化生态环境保护制度	62
第七章 完善历史文化资源保护机制	63
第十篇 规划实施	64
第一章 加强对新型城镇化工作的组织领导	64
第二章 强化政策统筹，加大政策宣传力度	64

第三章 加强社会参与，科学编制城乡规划	64
第四章 推进对台合作	65
第五章 积极争取上级政策支持	65
第六章 推动任务落实	65
第七章 加强监测考核	65

第一篇 新型城镇化背景

第一章 新型城镇化发展背景

自改革开放，特别是上世纪 90 年代以来，伴随着社会主义市场经济的快速发展和经济的高速增长，我国的城镇化水平快速提高，2011 年我国城镇化率首次超过 50%，达到 51.27%，意味着我国已经进入城市社会。而按照城市化发展的一般规律，此后一段时期，我国仍将处于城镇化快速推进阶段。

虽然我国的城镇化取得了巨大成就，然而，由于自然、政治、历史等原因，中国的城镇化发展长期追求速度而不注重质量，产生了一系列的问题。首先从规模上，我国的城镇化是否真的达到统计水平仍存在争议。事实上，因为以常住人口进行统计，上亿在城市工作的农民工虽计入城镇人口范围，但仍处于半市民化的状态，没有享受到作为市民应有的权益。其次从质量上，我国的城镇化发展中，城镇体系发展不协调，大城市人口过度集中、小城镇无序发展、广大农村地区建设滞后；可持续发展水平不高，高速的城镇化背后伴随着高能源资源消耗和高生态环境代价。可以说，传统的发展模式缺陷过多，已经严重阻碍现代化的进程，中国亟需转变经济发展和城镇化建设的模式。

一、 国家层面

2002 年，党的十六大提出“走中国特色城镇化道路”，成为新型城镇化的雏形。2012 年，党的十八大召开，新型城镇化第一次被公众熟知。2013 年 11 月召开的中共十八届三中全会和 12 月召开的

中央城镇化工作会议等重要会议对我国新型城镇化发展进行了顶层设计和总体部署。2014年3月，新华社发布中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，成为今后一个时期指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。

二、 省级层面

改革开放以来，广东省总体上实现了城镇化的快速发展，现正处于经济转型升级、向率先基本实现现代化迈进的关键时期。2014年6月，全省城镇化工作会议在广州召开，提出努力开创我省城镇化工作新局面。此后，为全面贯彻中央和全省城镇化工作会议精神，推动落实《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，根据省委、省政府的有关工作部署，省发展改革委和省住房城乡建设厅组织制定了《广东省新型城镇化规划（2014-2020年）》，规划即将出台，是指导全省新型城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。

三、 市级层面

为贯彻中央和全省新型城镇化工作会议精神，落实中共广东省委广东省人民政府《关于促进新型城镇化发展的意见》，全面提升汕头市新型城镇化发展水平，推动汕头市新型城镇化健康发展，由汕头市住房与建设局牵头，根据汕头市经济发展状况，组织制定《汕头市促进新型城镇化发展实施方案》，确立符合汕头特点的新型城镇化发展模式。

第二章 新型城镇化相关发展政策

一、 国家层面

2012年，十八大提出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、

城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合，工业化和城镇化良性互动，城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”十八大提出新四化的融合共进，明确了新型城镇化的发展路径。

2013年，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力。”为完善城镇化健康发展体制机制提出了明确目标。

2013年，中央城镇化会议首次召开，会议提出了推进城镇化的主要任务：推进农业转移人口市民化、提高城镇建设用地利用效率、建立多元可持续的资金保障机制、优化城镇化布局和形态、提高城镇建设水平、加强对城镇化的管理。并指出解决好人的问题是推进新型城镇化的关键。

2014年，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》按照走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求，分8篇，31章进行全面阐述，明确未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，统筹相关领域制度和政策创新。

二、 省级层面

2014年，广东省城镇化工作会议召开，对全省新型城镇化工作做出全面部署。胡春华提出要坚定不移推进新型城镇化，以总体规划和分类指导相结合，扭住“三旧”改造和扩容提质两大抓手，结合实际解决好人口城镇化问题，加强和创新城市社会治理，推动城镇化与

经济社会协调发展。同时，会议宣布广东将启动国家新型城镇化示范省创建工作，坚持试点先行，强化监督考核。在全省范围内开展“2511”试点工程，选择 2 个地级市、5 个县（县级市、区）、10 个建制镇作为新型城镇化综合试点建设，选择 10 类项目作为新型城镇化专项试点建设。

2014 年，《广东省新型城镇化规划（2014-2020 年）》（公众咨询稿）分 8 篇，38 章对广东全省新型城镇化建设进行总体部署，明确广东未来推进新型城镇化的总体目标、重大任务、空间布局、发展形态与发展路径，提出体制机制改革的主要方向和关键举措，探索符合广东实际的新型城镇化道路，切实提高全省城镇化发展质量。

三、 市级层面

2014 年，《汕头市促进新型城镇化发展实施方案》（送审稿）对如何结合汕头特色进行新型城镇化建设做出了具体实施方案。在汕头推进农业转移人口市民化、提高城镇建设用地利用效率、建立多元化可持续的资金保障机制、构建新型城镇化格局、提升城镇建设品质、加强和创新城市社会治理、推进新型城镇化发展体制机制创新、加强城镇化战略的统筹协调等方面进行了明确的任务部署。

第三章 新型城镇化的解读

一、 新型城镇化的内涵

传统城镇化即我们通常所称的城镇化或城市化，反映了乡村变为城镇的一种复杂过程。综合各个学科的观点，城镇化可以从四个方面进行诠释：一是人口结构的转型，即乡村人口向城镇集中的过程；二是经济结构的转型，即非农产业向城镇集中发展的过程；三是地域空

间的转型，即非城市型景观转化为城市型景观的地域推进过程；四是生活方式的转型，即城市文化、城市生活方式和价值观在农村的地域扩展过程。

经过一定时期的发展，传统的城镇化在促进我国经济社会发展的同时也带来了许多深层次的矛盾和问题。因此，新型城镇化的概念被提出。国家新型城镇化规划指出，要紧紧围绕全面提高城镇化质量，加快转变城镇化发展方式，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，走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的特色新型城镇化道路，促进经济转型升级和社会和谐进步，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。新型城镇化要坚持的几个基本原则是：以人为本，公平共享；四化同步，统筹城乡；优化布局，集约高效；生态文明，绿色低碳；文化传承，彰显特色；市场主导，政府引导；统筹规划，分类指导。

跟传统城镇化相比，新型城镇化是更加坚持以人为本、统筹城乡发展，着重提高城镇化质量和内涵，转变发展方式，是走集约高效、可持续、多元化发展道路的城镇化。

二、 新型城镇化的特征

综合以上分析可知，新型城镇化有以下基本特征：

1.新型城镇化的核心是以人为本。以人为本，最核心的是推进农民的市民化，这不仅仅指农民进入城镇或将其户籍变为非农业户口，而是要与原来的市民平等共享公共资源。

2.新型城镇化是城乡统筹的城镇化。城乡统筹的核心是实现城乡功能互补,在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进城乡一体化,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。

3.新型城镇化是功能完善的城镇化。城市要具备完善的公共服务设施、基础设施和政府的公共服务,完善城市的综合服务能力,提高其综合承载力。

4.新型城镇化是集约高效、可持续的城镇化。新型城镇化是内涵式的发展,充分发挥空间的集聚作用,突出绿色经济与循环经济,倡导资源节约、环境友好,并将生态文明理念贯穿全过程,全面提高城镇化的质量。

5.新型城镇化是多元化的城镇化。由于任何两个城镇在资源禀赋、要素结构、历史文化等方面是不同的,这种基础的差异决定了城镇化的发展模式和实现途径是多元化的。每个城镇都有其自身的个性和文脉,城镇建设不能千城一面,要突出自身的特色和多样性。

第四章 相关规划解读

一、《汕头市南澳县总体规划（2009-2020）》

2009年,为把握汕头加入海西经济区发展和经济特区扩容的机遇,适应南澳县经济社会的快速发展需要,南澳县政府组织编制《汕头市南澳县总体规划（2009-2020）》。将南澳县的城市性质定位为“生态文明和旅游发达的可持续生态岛与国际休闲岛”。规划确定南澳要发展成为以旅游产业为主导产业,带动对外贸易、海洋渔业等产业发展,构建东南亚地区的高端海洋体验旅游度假中心,著名的亚热

带休闲旅游岛，广东省对台开放的桥头堡，自然与人文交融的“粤东明珠”，生态型经济强县。

二、《汕头市城市发展战略规划》

2011年5月，国务院批准汕头经济特区范围扩大到全市，为汕头经济发展和城市建设带来新的机遇。汕头市委市政府为贯彻落实国家及广东省对汕头新一轮发展的战略要求，从更高层面科学谋划城市未来，组织编制《汕头市城市发展战略规划》，规划市域空间发展总体结构为“1心6组团”生态带形都市，南澳作为其中一个组团打造“国际商务旅游休闲生态岛”。回避大众旅游竞争，为汕头和整个珠三角提供相对小众、品质最佳的商务客人旅游休闲接待。

三、《汕头海湾新区发展总体规划（2013-2030年）》

2013年11月，广东省政府常务会议审议并原则通过《汕头海湾新区发展总体规划(2013-2030年)》。海湾新区成为省级新区，是引领粤东走向现代化的新兴增长极。海湾新区总规划面积约480平方公里，空间开发总体格局呈现“一核三区”。南澳作为其中的一区“南澳生态旅游区”，将全力打造成为享誉东南亚的滨海休闲度假旅游目的地，成为华侨的休闲度假胜地。

四、《汕头市城市总体规划（2002-2020,2013修改）》

2014年8月，《汕头市城市总体规划(2002-2020,2013修改)》草案编制基本完成，将汕头城市性质定为“海上丝绸之路重要门户，国家经济特区，粤东中心城市”，强化汕头作为海上丝绸之路重要门户的发展定位。2014年9月，国务院正式批复同意在汕头经济特区设立“华侨经济文化合作试验区”，建设21世纪海上丝绸之路重要门户，汕头驶入跨越式发展的快车道。南澳作为历史上海上丝绸之路

的重要港口，应紧紧抓时代的机遇，主动融入“试验区”的建设，推动南澳新发展。

第二篇 南澳县城镇化建设现状与存在问题

第一章 建设现状

一、 海岛定位特色显著

南澳县的定位充分考虑其资源优势，特色显著。《汕头市南澳县总体规划（2009-2020）》确定南澳县的性质定位为生态文明和旅游发达的现代化国家海岛，《汕头市城市总体规划（2002-2020，2013修改）》对南澳县的定位为国际商务旅游休闲生态岛。

在特色定位下，南澳特色建设势头良好。其一是加大旅游基础设施投入。筹建景区管理中心，修缮旅游服务中心，建设一批宾馆酒店，使得旅游管理和接待能力有所提升。推进环岛景观带建设并新建一批环岛景观平台和贝沙湾、青澳湾等沿海观景栈道，巩固观光旅游；拓展三澳村“渔家乐”等乡村旅游基地，成功申报两个全省重点旅游扶贫项目，争取合约 800 万资金建设“云澳渔乡风情小镇”与“后花园乡村休闲旅游区”，发展乡村旅游；扶持南澳宾馆渔家乐旅游项目和田仔休闲渔业示范基地，发展休闲渔业；建设云澳中心渔港，结合发展滨海休闲渔业旅游；规划建设青澳湾海洋公园和南澳海洋科普基地，推进科教旅游；同时稳步推进总兵府、宋井等原有景区的维护建设。其二是加强渔业安全设施建设。更新升级南澳县海上渔业安全通讯网络，积极推进后江渔港扩建项目，推进云澳中心渔港配套设施建设。其三是巩固观光农业与生态林业，打造以中华楠等优异本土品种

为主的“彩色林业”和以成片茶园为依托的园林式观光，完成隆长路10公里景观林建设；规划建设10个林业生态文明“万村绿村”。

二、 城镇建设突飞猛进

坚持规划先行，科学指导城镇开发，大大促进了南澳县的城镇建设、产业调整和旅游事业的蓬勃发展。《南澳县总体规划(2009-2020)》已通过审批并正式实施，全岛概念性规划、重要片区、景区的控制性规划以及海洋、旅游、交通等专项规划正在全面推进，现有规划得到优化提升，完成深澳、云澳、猴鼻尖—下田安、金滩碧海等片区控制性详细规划编制初步成果。严格执行规划控制，依法处置了青澳竹栖湾养殖场等一批违章建筑。

夯实基础设施，逐步完善城镇配套服务功能。道路交通基础设施方面，全力推进南澳大桥及其相关配套工程等关系长远发展的重大项目建设；加快公路网建设改造，改造龙滨路、推进环岛公路路面大修、中兴路改造、中岛线长山尾至金交椅危险路段3公里公路安保工程、县道X057中线公路25.8公里安保工程、县健身广场西侧停车场、县文化广场港湾停车改造工程等项目的进展；公园绿地方面，实施象山小游园绿化工程，推进白鹭生态公园建设；教育设施方面，推进后宅新中心小学的建设；市政设施方面，推进引韩供水工程、市政供气管网等的建设。

房地产建设有序进行。目前全县房地产开发在建项目13个，施工面积约44万平方米，新开工面积4.7万平方米，完成开发投资70495万元。南澳县城镇保障性安居工程项目用地选址在县城后江原县百货公司仓库旧址,建筑总面积3753.40平方米，已于2012年12月底竣工，2014年分配出35套公租房。

三、 村庄建设有序推进

以点带面，改造旧村庄，促进南澳县村庄建设全面发展。后花园村、吴平寨村、后兰村、西山村等一批重点村落作为新农村规划建设先行试点，为其他村庄提供了发展方向。2014年，澳前村、西畔村、九溪澳村、吴平寨村和后花园村共五个村庄成功申请成为省级新农村示范片并编制规划，为其发展争取到了相关的政策支持和资金支持，有望带动整个南澳县村庄发展，改变现状落后的发展格局。

民主建设方面，提倡“一事一议”制度，推进农村事务民主决策事业发展。

村庄环境整治力度加大，加强村庄规划、建设、管理，改善农村人居环境，建设社会主义新农村。南澳县完成了千村环境整治工作，村庄环境得到极大改善。

基础设施和服务设施建设全面加强。按照新农村的建设要求，重点解决村庄的供水、供电、排污、卫生设施、文化设施、超市和村庄绿化等条件，全面提升村民生活条件。加快火烧岭村道等一批农村公路的修建改造；推进后花园村等一批新农村建设试点的文化活动场所建设工作。

四、 城镇管理水平日益提升

城镇市容市貌整治管理方面，加大了对占道经营的检查执法力度，对以海滨路等为重点道路违法占道摊点进行了清理；编制南澳县户外广告专项规划，对城区道路两侧及重点部位、主要街道的各类门牌和户外广告的规范布置进行规划。

交通执法管理方面，开展交通综合执法，规范交通运输秩序。依法整治、查处“非法营运”、超载、抬高票价等违法违章行为；加强

对运输市场维修、驾驶员培训、危险品货物运输和站场的巡查监管执法。

环境卫生管理方面，推进《南澳岛环境卫生》专项规划，强化市容环境秩序综合治理，落实网格化执法和道路巡回保洁制度，完成居民生活市场改造。继续推进千村环境卫生整治，突出整治城乡“脏乱差”现象，完善长效管理机制，建设宜居城镇、宜居村庄。

第二章 存在主要问题

一、 城镇体系不完善，海岛特色待提升

1.城镇化水平不高

城镇化发展水平较低。虽然根据 2011 年的人口统计数据，南澳县城市化水平 75.68%，略高于汕头市 68.46%的平均水平，但从土地角度出发，南澳县城镇化水平 33.6%，低于汕头市 49.3%的平均水平，远低于汕头市中心城区 79.7%的水平。

2.城镇体系不完善

城市中心的辐射带动作用不足。后宅镇是南澳县的政治文化、商业服务中心，是维系各组团发展的重要城市中心，也承担着联系岛内与大陆间的重要职能，其人口规模占了全岛 60%以上。由于后宅镇自身发展规模不大、综合发展提升空间仍然较大，并且与其他镇区间空间距离过长，交通联系单一，一定程度上削弱了后宅镇的综合辐射、服务能力，很难全面带动周围片区和村镇的统筹发展。

其它镇区与后宅镇的发展差距还很大，各项基础设施、服务设施 and 经济发展水平都较为落后，对乡村的辐射和带动非常不足。各村分布零散，插花地多、建设杂乱没有秩序。整个县域总体上呈现为后宅

与其他各组团间的城镇体系，缺乏次一级的体系结构，尚未形成完善的城镇体系。

3.海岛特色不突出

海岛的资源缺乏整体规划开发。南澳县独特的山、海、人文资源没有进行统一的规划和整合，分散发展，且开力度不够，目前基本都停留在低端的开发模式，没有实现资源的充分利用。

山体资源方面，目前只有在黄花山进行传统爬山项目的开发，开发形式单一，南澳县丰富的动植物资源没有得到充分利用，可依托山体进行的野外生存训练、滑翔伞等相关运动项目也没有进行开发。

海洋水体资源方面，目前主要是养殖为主和零散的渔家体验，现有码头主要为货运码头，开发利用程度低下，优良的水体资源没有得到系统全面开发。

文化资源方面，南澳县历史文化悠久，宗教文化浓厚，海洋商旅文化灿烂，丰厚的文化底蕴和多变的文化类型为南澳县的发展提供了良好的资源基础，但是目前其文化资源效益没有得到很好的发挥，文化资源的利用水平较低。

二、土地资源稀缺，可持续发展面临严峻挑战

1.土地资源稀缺

南澳县为海岛县，林地面积较大，森林覆盖率高，海域范围广、沿海滩涂多，拥有良好的生态资源、景观资源和环境资源。但是其可建设用地十分稀缺。南澳县总面积 113.81 平方公里，主岛面积 111.44 平方公里，其中山地面积 101.7 平方公里，占全岛面积的 91.25%，可建设用地约 9.74 平方公里，仅占全岛面积的 8.75%，可建设用地面积十分有限，限制了南澳县城市建设的发展。

考虑到南澳县未来城市发展的需要，根据《南澳县土地利用总体规划（2010-2020）》，将南澳县 2020 年的城乡建设用地面积提升到 20.14 平方公里，占土地总面积比重提高到 17.49%。由于城市开发建设的需要，建设用地逐渐占用山地，基本已经达到南澳县可开发建设用地的极限值，很难再有拓展的空间。

2. 土地集约利用程度低

南澳县的可建设用地本已十分有限，但由于历史遗留等原因，现状建设用地的土地集约利用程度低，极度阻碍新型城镇化建设，亟需进行土地整合，高效利用。

建设用地开发层次低。由于历史土地产权较为分散，有效管理和引导的力度有限，现状建成区很大程度上是居民自建或已经出让，无法统一的规划建设，分布零散，建筑密度高、平均层数低，环境质量差，集约利用程度低。

土地闲置严重。目前历史出让土地多，用地性质不规范，闲置问题突出。亨翔工业区、巨瀛水泥厂、云澳渔港等一大批有良好开发条件的土地目前处于闲置状态，造成资源的严重浪费。

三、 交通发展滞后，绿色交通体系不完善

1. 传统交通基础薄弱

公路网等级结构低、运输安全性差。南澳虽然公路密度居全省前列，但现有公路技术等级水平整体偏低。公路网络结构单一，等级与通行能力低，路况条件差，连通度低，可靠性差，无法适应南澳经济社会发展及旅游开发的要求。如环岛路是南澳县的主要道路，仅有双向两车道，且道路的限速很低，整体道路通行能力差。

交通体系不完善。南澳县的主要道路依靠环岛路，缺乏贯穿全岛

的纵横主干道，各镇之间和各景点之间的交通联系不便，且随着南澳岛旅游业的发展，环岛路的交通压力巨大。

交通场站建设滞后，不能满足客货运输的需要。南澳县的运输场站建设较为滞后，枢纽的集疏运系统不完善，远未达到客运“零换乘”、货运“无缝衔接”的要求。

水运对外交通可靠性差、运输服务低，运输能力不足。南澳大桥投入使用之前，对外交通运输任务完全依靠长山尾轮渡码头，摆渡服务时间短、受天气影响大，尤其是台风多发期的夏秋季节，跨海出行可靠性差、运输效率低、出行极其不便；不能够满足货物重载化、客运快速化的运输需求，不利于南澳县海洋产品运输以及旅游资源优势的发挥，与经济快速发展的要求极不适应，也造成了南澳长期与外界联系不便的客观事实。

港区布局不合理，利用率低。全县港区货主码头较多，分布较散，岸线使用凌乱，并且相互协调性差，缺乏整体统筹，造成部分码头有泊位无开航。

2.绿色交通尚在起步阶段

公共交通设施与公共交通需求严重失衡。目前南澳县没有完整的公交系统，公交线路覆盖程度低，公交车辆不足等导致公交出行率低，不能满足人民对公交需求。南澳县的公共交通除公交以外，主要的公共交通工具是人力/电动三轮车和私人营运的面包车，缺乏统一的管理，存在市场规范性差，交通安全缺乏保障等问题，难以形成较为完整的公共交通系统。

自行车发展基础良好，但发展受到限制。自行车作为城市客运交通的补充，具有无污染、方便、灵活、经济等优势，与南澳县的短距

离交通特点和生态休闲发展方向相契合，但是由于南澳县环岛路道路等级低、宽度窄，建成区道路没有自行车专用道，镇道、乡道的道路坡度大、路况差等多重因素导致自行车交通发展缓慢。

步行系统不完善。尚未进行统一的步行系统规划建设，没有形成完整的步行廊道，道路上的步行环境较差。

四、生态宜居水平较低，产业发展支撑力不强

1.住区发展水平低

住区主要由分散建设的独立住宅和零散组团级居住连片组成，大部分居住用地以纯住宅为主，各级公建、道路、公共绿地、市政设施配套不足，公共设施建设缺项较多，尚不能满足居民的日常生活需求，住区的机能不够完善。

2.基础设施建设不完善

供水、排水、教育医疗、环境卫生、购物、娱乐、休闲等与人民生活息息相关的基础设施发展不完善，制约生活水平的提高。

3.绿地景观建设水平低

南澳县除山地之外没有良好的生态绿地系统，绿化覆盖率低，到2009年全县公共绿地面积仅为17.75公顷。现状仅有的少数几块成规模的绿地，景观效果和生态效益较低。此外，缺乏便于居民日常生活使用的宅旁绿地、小游园等，大部分居住区建设密度高，布局混杂，缺少绿化空间。除环岛公路和个别景点附近的道路，全县道路绿化严重缺乏。

4.现状环境面临严重挑战

近年来由于南澳县旅游业的快速发展，岛内活动人口激增，造成交通堵塞、废弃物增多等环境问题。由于政府关于城市规划四线管理

办法的缺失和土地资源的限制，急速发展的房地产业逐渐向山体扩张，导致山体挖掘，影响南澳县生态环境和整体景观。由于缺乏对南澳县城市整体开发建设高度的研究和控制，集约用地需要导致城市建筑物的高度逐渐提高，同时缺乏整体协调控制和引导，导致南澳县的整体建设较为无序，破坏其原有的自然天际线。

5.产业发展层次较低

传统农渔业发展低端。农业采用传统种植方式，现代化和品牌化发展不足。捕捞业是传统的近海捕捞，没有发展高产值的远洋捕捞业。

特色农渔产品开发不够。南澳县目前拥有多种特色农渔产品，但是由于研发和生产产量不够导致其发展较为落后，品牌化效益不明显。农渔产业和旅游业发展各自独立，缺乏有机的结合，农渔生活体验、观光农渔业等发展力度不够。

农渔业整体开发呈现无序状态。政府对农渔产业缺乏统一的规划和引导，相关的管理政策不足，导致现有的旅游业发展，农渔体验相关的旅游产品都属于私人开发，品质普遍较低，开发混乱，呈现杂乱无序的状态。农渔业的支持保护机制不健全。近年来支持农村建设资金主要用于农村基础设施和服务设施建设，而用于扶持农渔产业的资金较少。

高端服务业发展缓慢。南澳县服务业发展仍是传统服务业为主，服务业规模、产值以及附加值等均不高，且相关领域的产业如物流、金融、科研信息、公共服务等领域发展还比较滞后，发展进程相对缓慢。

第三篇 指导思想和发展目标

第一章 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，紧紧抓住国家建设 21 世纪“海上丝绸之路”和汕头打造“海上丝绸之路”重要门户的历史机遇，坚持“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”的新型城镇化道路，以人的城镇化为核心，以海岛产业协同为动力，优化发展格局，美化海岛生态，强化南澳特色，完善体制机制；做强县城、做大集镇、做优社区，推动南澳县城乡协调发展；积极探索具有南澳特色的新型城镇化道路，全面提高城镇化质量，为建设海洋经济强县、国际商务旅游休闲生态岛、幸福美丽南澳奠定坚实基础。

要坚持以下基本原则：

——以人为本，公平共享。以人的城镇化为核心，合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，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。

——四化同步，统筹城乡。推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一，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。

——优化布局，集约高效。根据资源环境承载能力构建科学合理

的城镇化宏观布局，以综合交通网络为依托，科学规划建设城镇，严格控制城镇建设用地规模，严格划定永久基本农田，合理控制城镇开发边界，优化城市内部空间结构，促进城市紧凑发展，提高国土空间利用效率。

——生态文明，绿色低碳。把生态文明理念全面融入城镇化进程，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，节约集约利用土地、水、能源等资源，强化环境保护和生态修复，减少对自然的干扰和损害，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式。

——文化传承，彰显特色。根据不同地区的自然历史文化禀赋，体现区域差异性，提倡形态多样性，防止千城一面，发展有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特点的美丽城镇，形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式。

——市场主导，政府引导。正确处理政府和市场关系，更加尊重市场规律，坚持使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，切实履行政府制定规划政策、提供公共服务和营造制度环境的重要职责，使城镇化成为市场主导、自然发展的过程，成为政府引导、科学发展的过程。

——统筹规划，分类指导。县政府统筹总体规划、战略布局，加强分类指导；各镇区政府因地制宜、循序渐进抓好贯彻落实；尊重基层首创精神，鼓励探索创新和试点先行，凝聚各方共识，实现重点突破，总结推广经验，积极稳妥扎实有序推进新型城镇化。

第二章 发展目标

全县城镇化水平和质量稳步提升。到 2020 年，常住人口城镇化

率达 88%左右，农村人口 1.6 万人。

城镇化布局和形态更加优化。依据《汕头市城市总体规划（2002-2020，2013 修改）》，打造“一城一区二镇，原生态网络基底”的空间布局结构，后宅县城优化发展，努力打造南澳发展增长极；青澳湾提升发展，铸就滨海国际旅游度假与文化沙龙区；云澳原生态渔人风情小镇和深澳历史人文风情小镇特色发展，传承海岛特色文化。

旅游开发融入城镇建设。挖掘城镇发展内涵与人文典故，建设一批旅游名镇、名村，做到城乡建设景区化，提升海岛城镇化建设的档次，丰富旅游产品体系。

改善人居环境，促进城乡一体化发展。进一步加强重要基础设施建设，基本建成城镇常住人口全覆盖的就业和社会保障体系，稳步推进科教文卫事业。加快促进城市基础设施向农村延伸、城市公共服务向农村覆盖、城市文明向农村辐射，促进城乡一体化进程。

生态文明建设融入城镇化进程。以集约紧凑型开发模式进行城镇建设，着重改善城镇空间品质，使南澳呈现山、城、海和谐辉映的海岛生态空间。

城镇化体制机制不断完善，人口管理、土地管理、住房保障、资金保障、城市治理、生态环境保护等制度改革取得重大进展。阻碍城镇化和城乡发展一体化健康发展的体制机制障碍基本消除。

第四篇 有序推进人口市民化

在充分考虑城镇就业、政府财力等前提下，按照“自主自愿、因地制宜、循序渐进、保障基本，激励与基本保障并举”的原则，采取

分地区、分阶段、多模式的市民化路径，稳步解决全县农业转移人口的市民化问题。统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。

第一章 推进符合条件的转移人口落户城镇

一、目标与任务

到 2020 年，南澳县总人口为 14 万人，城市人口 12.4 万人，乡村人口 1.6 万人，城市化水平 88.6%。对农业转移人口提供相应的基本公共服务，稳步推进城镇的义务教育、养老医疗、保障性住房等公共服务覆盖城镇常住人口。

二、优化人口市民化布局

按照自愿、分类、有序的原则，科学促进人口与产业协同集聚。

后宅镇着力提升南澳县政治、经济、文化中心功能，着力提升人口市民化，提高人口素质，鼓励南澳县其余地区农业人口转移至后宅实现市民化过程。

加快云澳镇、深澳镇建设特色旅游风情文化镇，鼓励本镇农民进镇创业、就业和居住，加强镇区吸引力，吸引外来城镇人口定居置业，提升人口综合素质水平，实现市民化进程。

三、实施差别化户籍政策

以资源环境承载力为基础，结合城市规模，实施差别化落户政策。全面放宽本科以上学历毕业生落户限制，。继续推行高技能人才入户制度，完善异地务工人员积分制入户政策。对本县进城落户农民，以原有土地承包经营权、宅基地使用权、林地经营权和集体收益分配权为基础，赋予更多财产权利，推动农村产权交易公开、公平、公正、规范运行。对已经实行“村改居”的人口，要加快管理体制改革，尽

快建立规范统一的城市管理体制，把这类人口纳入城市人口一体管理。

第二章 推进农业转移人口享有基本公共服务

一、保障随迁子女平等享有受教育权利

进一步完善提高异地随迁子女入读公办学校比例，鼓励向符合条件的民办学校购买义务教育服务，有序实现符合条件的随迁子女接受义务教育与当地户籍学生享有同等待遇。继续做好随迁子女在南澳升学考试工作。认真做好进城务工人员随迁子女高考报名工作，组织符合条件的随迁子女参加高职院校考试，加强对各地随迁子女参加中考工作的指导。

积极推进义务教育均衡优质标准化发展，本着“盘活存量、以强扶弱”的原则，鼓励与汕头市区联合办校、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的普及与共享。

二、改善基本医疗服务条件

重点完善养老、失业、医疗保险工作，抓好非公有制企业的参保工作，继续扩大社保覆盖面，推进农民及农民工医疗保障工作。推进完善农村合作医疗制度，减轻渔农民看病就医的经济负担。建立和实施农村养老保险制度，实现农民老有所养。强化基金征缴和监管，增强保障能力。完善城镇医疗服务体系，发展综合性社区卫生服务，鼓励、支持和引导民营医院的发展，促进服务的多样化，大幅提升基本公共卫生服务的覆盖面。

三、拓宽住房保障渠道

扩大住房保障覆盖面，以解决低收入家庭、新就业人员住房困难为重点，大力发展公共租赁住房、廉租住房，加快危旧房改造和旧城

区拆迁改造。建立健全多渠道、分层次解决县低收入家庭住房困难的保障体系，基本实现低收入家庭、新就业人员“住有所居”。采取财政预算、多渠道筹集的方式，努力拓宽保障性住房资金来源渠道。在异地务工人员较多的大中型企业集中配套建设单元型或宿舍型公租房。

四、完善城镇就业支撑和服务体系

落实有关扶持政策，创造良好的创业环境，通过引进项目、扶持产业发展，增加就业岗位，促进群众自主创业，自主就业。大力开展劳动技能培训，提高劳动者就业能力、创业能力和职业转换能力。加强信息和服务工作，促进劳务输出，缓解岛内就业压力。

完善就业服务中心体系。加强县、镇两级公共就业服务机构建设，完善镇、村等基层就业服务服务功能，推进公共就业服务向小城镇、向基层延伸。

第三章 完善农业转移人口市民化机制

一、建立成本分担机制

强化成本测算，全面摸清全县农业转移人口市民化的成本总量及支出结构，统筹制定全县农业转移人口市民化成本分担方案。完善由政府、企业、个人共同参与的市民化成本分担机制。政府承担义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及基础设施等方面的公共成本。企业落实农民工与城镇职工同工同酬制度，加大职工技能培训投入，依法为农民工缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用。农民工按照规定承担相关费用，积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，提升融入城市社会的能力。

二、合理确定各级政府职能

按照县、镇（含中心村）两级公共财政，建立社会公共设施配给体系。县政府负责制定本行政辖区城市和建制镇农业转移人口市民化的具体方案和实施细则。实现责任和权利统一，通过财政、事权等方面的倾斜增强农业转移人口落户较多地区政府的公共服务保障能力。

三、完善农业转移人口社会参与机制

推进农业转移人口融入企事业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会，建设包容性城市。提高各级党代表、人大代表、政协委员中农业转移人口代表和委员的比例，积极引导农业转移人口参加党组织、工会和社团组织，有序参政议政和参加社会管理。加强科普宣传教育，提高农业转移人口科学文化素质。鼓励农业转移人口参与社区公共活动、建设和管理，加强对农业转移人口及其随迁家属的人文关怀，丰富精神文化生活，增强责任感、认同感和归属感。

第五篇 强化海岛特色，完善规划体系

第一章 充分发挥南澳海岛资源优势

南澳是广东唯一的海岛县，也是全国 14 个海岛县（区）中唯一的国家 4A 级旅游区，素有“粤东海上明珠”的美誉。生态环境优美，海岛资源丰富，旅游、水产、风力和对台等资源突出。旅游资源具有海、岛、史、山、庙立体交叉的特色，“阳光、沙滩、海水”更是现代旅游开发的天然条件，可供旅游开发的海滩达 200 多万平方米，另外，人文历史悠久，文物古迹众多，目前已发现文物古迹 50 多处，寺庙 30 多处。海洋资源丰富，除了有很多天然的优良港口，近海海

域还有鱼、虾、贝、藻类 1300 多个品种，水质好，浮游生物多。风力资源丰富，是世界风况最佳的地方之一。

海岛是一种不可再生的稀缺性宝贵资源，南澳应坚持因地制宜，充分发掘海岛资源，突出海岛优势，实现南澳海岛资源的综合利用，持续推进城市发展，加快新型城镇化进程：

——充分挖掘南澳县的“海、岛、山、史、庙”的旅游资源，“北回归线上唯一海岛”的地理资源，借鉴国际海岛发展的成功经验，以海洋、海岛为主题，以高端体验旅游、度假为主要类型，把南澳建设成为依托闽粤赣，立足东南亚地区，具有国际影响的亚热带 5A 级旅游区；

——充分开发海洋生物资源，积极发展海洋捕捞业和海水养殖业，并逐步发展与其相配套的海洋科研与海洋产品深加工业，继续加强生态种植品质，推动优势无公害食品深加工产业发展，形成南澳的海洋科学品牌与高端海、农产品品牌。同时，结合旅游产业的发展，发展以生态庄园、外海体验为主的高端体验型度假旅游产品，拓展以生态种养为主的第一产业的产业链；

——依托南澳丰富的风力资源，发加快展风力发电等新能源产业，逐步形成以海上风能发电为主，太阳能和波浪能为辅的能源产业体系；

——充分发挥对台地缘、人缘和源远流长的对台关系优势，紧密结合汕头的建设和发展，发展对台经济技术文化交流和商贸合作，在渔业、贸易、金融、文化等领域展开多方面合作，成为海峡两岸经济往来与文化交流的联结点和纽带；

——充分发挥南澳县的港口优势，结合旅游产业发展建设闽粤赣地区的重要邮轮停靠港，国际轮船补给主要港区，以及以游艇、帆船

等水上体验、极限运动为主的水上运动基地。

第二章 完善规划体系

城乡规划是政府指导和调控城乡建设发展的基本手段，南澳县必须坚持规划先行的原则，进一步完善规划体系，强化规划的统筹和引领作用，加快转变城镇发展方式，提高建设水平，优化城镇空间结构，增强城镇经济、基础设施、公共服务和资源环境对人口的承载能力，有效预防和治理“城市病”，建设具有南澳特色、和谐宜居、充满活力的现代城镇。

树立“理性增长”和建设紧凑型、复合型城镇的规划理念。城乡规划要探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等“多规合一”的规划编制和实施管理机制，以强化城市开发边界、生态控制线的空间管制为抓手，推进城市规划由扩张性向限定城市边界、优化空间结构转变。推动城乡发展在生态保护、土地利用和多领域、多部门、多层次规划整合及建设等层面的同步协调，科学有效指导和推动南澳县新型城镇化的发展进程。

通过编制城乡规划，构建城乡全覆盖的空间规划管理体系，实现空间资源配置和管理方式由城乡二元向一元化转变，切实加强空间管制和对关键设施布局建设的统筹。进一步强化三规融合，在县域城镇建设用地布局、城镇体系结构规划、县域基础设施规划以及县域用地空间管制方面展开深入、细致的研究。落实城乡规划中的“三区四线”规定，重点开发区域要集约高效开发，限制开发区域要做好点状开发、面上保护，禁止开发区域要严禁不符合法律法规要求的开发活动，确保规划期限内城乡建设用地的发展规模能够按照土地利用总体规划

和城市总体规划的要求进行有效控制，切实发挥城乡规划体系的综合调控作用。

第六篇 优化城镇空间，推进城乡统筹

第一章 建设“一城一区二镇，原生态网络基底”的总体结构

一、 发展方向

按照建设国际商务旅游休闲生态岛的城市发展目标，结合县域自然地理环境、资源禀赋和城镇发展条件，按照城乡统筹、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则调整完善县域城镇空间布局。依托港口和主要交通干线，构建以县城后宅镇为核心，云澳镇、深澳镇、黄花山管委会及青澳湾管委会为骨干，新型农村社区为基础的城乡互促共进，区域协调发展的新型城镇体系。县域总体形成“一城一区二镇，原生态网络基底”城镇空间布局。

二、 一城

“一城”即后宅综合功能生态精致宜居小城，包括前江湾、后江湾。作为南澳县的政治、经济、文化中心，后宅镇应加强生态环境保护，逐步改善和提升城区品质，促进旅游资源的良性开发，力争成为旅游、商贸发达，具有区域开放性的经济贸易区。

三、 一区

“一区”指青澳滨海国际旅游度假与文化沙龙区。利用青澳湾优质岸线资源，发展滨海国际旅游度假，吸引国内外旅客休闲度假，建设商务酒店、会议交流场所，举办文化沙龙活动，提高青澳湾整体旅游服务设施的水平与硬件环境，成为具有国际影响力的滨海国际旅游

度假与文化沙龙区。

四、 二镇

“二镇”指的是云澳原生态渔人风情小镇和深澳历史人文风情小镇，建议深澳积极申报成为国家历史文化名镇。发挥云澳优质渔港的天然条件，以渔人风情小镇为主题，建设具有鱼米风情、渔家灯火的特色小镇，表现南澳海岛特色的人文特征；挖掘深澳人文历史资源，通过申报国家历史文化名镇等方式，建设历史人文风情小镇。

五、 原生态网络基底

“原生态网络基底与开敞生态廊道”即自然、社会-村落、传统的原生态安全农业生产模式，及贯穿其中的绿色交通网络，作为海岛的生态基底和邂逅空间，整个南澳岛就是一座“生态岛、森林岛”。

第二章 建设发展“三条产业带”

一、 滨海旅游产业带

滨海旅游产业带指沿主岛东南面从竹栖湾沿青澳湾至云澳云祥村，利用优质滨海景观与生态环境资源，建设旅游服务设施，营造特色城镇，发展滨海旅游度假产业，成为国内外知名旅游度假胜地。包括青澳湾、云澳镇等特色明显的旅游景点。

二、 生态种养、清洁能源以及生态旅游产业带

中部生态种养、清洁能源以及生态旅游产业带从黄花山沿岛中线路一直延伸到深澳，发挥黄花山、果老山山体的生态屏障作用，发掘生态种养、生态旅游的潜力；有效利用已有风能能源设施，提高风能能源产业效益，发展清洁能源产业。

三、 临海产业带

临海产业带指从南澳大桥桥头到龙门湾填海地带，发展加工业、港口货运物流及渔港产业，是南澳县二产集聚区，建设为海洋经济发展的空间平台。

第三章 建设东部沿海省级新农村示范片

加快推动南澳县东部沿海省级新农村示范片的申报与建设工作，全力推进社会主义新农村建设，改善农村生产生活环境，带动农民持续增收，促进农村和谐稳定，紧紧围绕“美丽乡村、幸福村居”的总目标，以“我的家园我建设”主题活动为抓手，采取“以点带面、整县推进”的创建模式，整合资源，集中力量，采取连点、连线、成片方法，规划建设南澳县省级新农村建设示范片，辐射带动全县新农村建设，努力把南澳的农村建设成为特色鲜明、经济发展、环境优美、社会稳定、管理民主、宜居宜业宜游的省级新农村示范片。

以澳前、西畔、九溪澳、吴平寨和后花园等5个村作为南澳县省级新农村示范片的核心村，沿南澳岛的东海岸从点连线，由线扩面，形成一条核心村连绵带，打造特色渔村、海岛山村和海防古寨等旅游特色村落，突出体现南澳岛集“海、岛、山、史、庙”于一体的历史、文化、生态等方面的地域资源优势，打造广东省最美海岛乡村。

第四章 提升中心城区综合服务功能，推动各镇各片特色化发展

一、提升中心城区综合服务功能

中心城区是推进新型城镇化的引擎，要将后宅镇作为中心城区的实体，全面提升中心城区的综合服务功能，为南澳县的新型城镇化做出应有的贡献。完善后宅镇行政、文化、商务、信息等城市核心区功

能，打造集度假、娱乐、商务于一体的综合型旅游接待基地。

在县城中心城区规划建设现代化物流中心，集物流配送、仓储、销售、交易信息中心、商务办公等于一体，同时在城区边缘地域（城区入口地带）建设货运中心站，作为服务进出岛货物运输和各乡镇货物运输的辐射支撑点，并在云澳、深澳两地配套货运站点，形成一个相对完善的物流配送体系。

重点开发建设独具特色的海产品商业街，把原来分散开来的中小型企业或个体经济户整合起来，在批发、销售、商贸流通等领域整合资源，打造出具有南澳品牌特色、国内外知名的海产品商业交易市场，促进海产品的销售发展，提升我县海洋渔业的综合实力和品牌优势。

力争在中心镇区建设一个对台小商品交易市场，加强商贸往来，同时逐步完善对台接待基地设施建设，规范对台贸易管理，完善对台服务制度，创建优良的投资服务环境，在港口建设（直航）、仓储物流、海产品加工、旅游等方面大力引入台资，不断加强对台交流与合作，使南澳成为连接台湾与粤东以及周边地区经贸往来的重要枢纽。

支持“星级酒店及房地产项目”、“县城大型综合市场”、“健身广场地下停车场”等重点项目建设，逐步建立起与南澳县经济发展相适应的现代服务体系。

二、 推动各镇各片区特色化发展

各镇（区）、村要结合自身特色与优势，实施差异化发展，因地制宜发展特色经济，逐步形成“一镇一业”和“一村一品”的经济发展格局。打造后宅、云澳、深奥、清澳、黄花山、果老山等城镇组团，促进经济的快速、协调发展。

1.后宅组团

后宅组团是南澳现代化城市的集中体现区，主体功能为全县的行政、文化、科教、金融、旅游、信息中心、高新技术产业区，未来发展成为以旅游服务、商贸金融、对台商贸合作等第三产业为主体，海洋渔业相关第二产业为补充的现代城区。城区发展以特色的山海关系整合城市空间，提高城市品质，并通过适当的围海造地增加建设用地规模。利用“控制、引导、疏散、更新”的手段，调整用地性质与结构，实现城区职能的整体升级。

控制前江湾片区人口规模，适当降低人口密度，在沿海地区形成以酒店、公共文化设施、商业、旅游房产为主的旅游服务区，保留隆澳路南侧旧城区的城市肌理，通过城市更新形成以餐饮、休闲、家庭旅店为主、商住混合的特色旅游服务区。

推进中兴路南侧城市改造，沿中兴路两侧形成行政办公中心以及城市服务中心，北侧为现代居住组团；以两岸“三通”为契机，积极发展现代服务业，并重点建设盐场北路南侧商务办公区。

后江走马铺至南澳大桥填海区为特色经济产业带，主要是对台中转、经贸合作及船只修造，海上补给的外贸服务基地，发展对台贸易合作、修船造船、港口码头、水产品深加工等相关产业。其中后江湾填海区为城区的发展提供了用地保证，以对台商贸、文化、产业合作为基础，发展商务办公、金融、研发、会展等为代表的现代服务业。亨翔工业区推动用地整合，形成带状布置的海洋科技产业和高技术、高附加值的海洋工业区，同时兼顾海产品深加工、渔船补给修缮等海洋渔业相关产业。规划期在保证生态环境质量和水利安全等的前提条件下，经过科学论证和严格审批程序，可适量围海造地，为南澳的经济发展提供空间保障。

2.云澳组团

云澳组团的主体功能为特色渔镇旅游餐饮休闲区、海上运动及邮轮服务基地、海滨特色居住区，旅游服务副中心。大力发展旅游服务相关第三产业，充分挖掘地方文化特色与深水港优势条件，以各类赛事、节庆、文化活动提升云澳的活力与文化品质，将云澳建设成为未来南澳旅游形象的新象征和新标志。

推进旧城区城市更新改造，在保留现状肌理及空间特征的前提下，完善道路系统及市政设施，结合云澳渔港打造体现地方特色的风情小镇，利用台湾街、海鲜档、近海捕捞等地方元素，以渔人码头、海鲜美食、风情商业街、渔家体验、地方文化活动为主要服务类型，形成商住混合、充满活力的特色旅游服务区。

沿台湾街两侧布置行政办公、商业金融、文化娱乐、旅游服务等集中公共设施，形成组团的中心片区。同时在中心区周边结合现状村庄改造布置本地人居住中心及部分旅游地产，完善镇区城市服务功能。

在烟墩湾环岛公路两侧形成以邮轮经济及海上运动为主导的海洋体验旅游服务区，打造南澳的高端海洋旅游度假品牌地区。积极推进烟墩湾邮轮停靠港及相关配套服务设施建设，积极推进以帆船、帆板、摩托艇等海洋运动为主的服务设施建设，通过赛事、节庆、主题活动等方式将本地区打造为东南沿海地区重要的邮轮停靠港及海洋运动基地，以国际化为目标提升南澳的旅游服务水平，拉动上下游相关系列产业的发展，提高南澳的核心竞争力。

在生态环境保护的前提下，利用优异的海洋资源条件及生态资源条件，在下势山及云澳镇东北部片区形成以旅游地产为主的山海人居组团，同时兼顾海景酒店、商务会务接待及滨海游乐等高端旅游服务

设施。

3.深澳组团

深澳组团是南澳历史文化底蕴的集中体现区，主体功能为传统文化特色旅游休闲区、山地休闲运动区、海滨特色居住区、康体娱乐休闲区及旅游服务副中心，同时兼顾海水养殖、盐业生产及其相关手工制品生产功能，不单独安排工业区和港口等生产性用地。保护历史文化街区，以传统文化为特征，丰富南澳的旅游产品类型。同时利用优良的自然条件，发展以山地康体娱乐为核心的旅游服务设施，营造内涵丰富、舒适宜人、沉稳静逸的海滨特色旅游服务区。

保护老城区历史风貌，在保留现状肌理及空间特征的前提下，改善镇区交通环境，以支路网形式疏通镇区内部交通，避免大拆大建。沿成功大道设置商业、文化娱乐、旅游服务等公共服务设施，作为旅游服务副中心。推进其周边地区城市更新，保留旧城区的城市肌理，形成以餐饮、休闲、家庭旅店为主、商住混合的特色旅游服务区。

沿府前路设置临街商业，形成南北向轴线，引导城市功能向老城区延伸，调整旧镇区空间布局，展示深澳历史文化形象，适当提升城市活力。

严格保护府前路两侧地区，对城区内具有一定历史价值、风貌特征的各类建筑和建筑群予以保留，对建筑质量较差的地区进行整饬修缮。继承和发扬优秀历史文化传统，延续城区功能，保护民风、民俗和特色文化等非物质形态的历史文化遗产，如传统工艺、传统戏曲、传统音乐、民间活动等，使南澳的历史文脉得以延续。

镇区主要向西侧拓展，拓展用地以本地新型住宅小区为主，疏解旧镇区人口，降低保护难度。控制镇区向周边农用地蔓延，保持既有

的山水格局。同时将深澳盐场划为城市备用地，应对城市发展的不确定性。

在生态环境保护的前提下，利用优异的海洋资源条件及生态资源条件，在贼澳湾片区形成以旅游地产、山地康体运动为主的山海康体组团，同时兼顾历史人文、特色餐饮及滨海游乐等旅游服务设施。以高端旅游度假服务为目标，强调各组团的安静与私密性。

4.青澳组团

青澳组团要以生态资源的保护和利用为出发点，基于优美环境资源和新的开发模式，形成拥有独特景观和新型旅游产品的公共旅游观光胜地及高端滨海旅游度假区。针对区域旅游产业设置相对独立的旅游配套服务专业小城，配套相应的商业、娱乐、文化、医疗、行政等设施，居住环境文明舒适，有明显的地方特色和文化传统；以青澳湾沙滩海滨浴场为核心，充分利用优越的海滨生态自然条件，强化山海结合、屏山傍海的自然景观，开发沙滩、海水、林带、岛屿、山地等特色旅游资源，借鉴国际滨海旅游度假区的成功经验，突出休闲度假和海上运动、海洋探险主题，形成滨海旅游度假、游艇度假、海上运动、山地康体运动等多种旅游项目为一体的高品位的大型滨海旅游度假区，塑造南澳滨海旅游亮点；同时开发拥有新月形海湾及优良沙滩的九溪澳组团，打造以海上体育运动、山体户外运动等功能为主体体验型滨海运动度假区，并利用竹栖肚湾良好的水域条件，建设以游艇度假休闲等高端度假服务为主的滨海旅游区。

5.其他组团

严格保护黄花山、果老山范围内的生态环境，以生态观光与生态种植为主要功能，适当安排生态疗养与度假功能。结合区域内的村庄

改造，在保持村庄现有风貌与格局的基础上进行环境治理，完善其内部功能，鼓励特色种植与相关产业结合发展，并升级其居住功能，逐渐发展成为特色山区旅游度假庄园或特色农产品种植、加工与观光基地。

有效利用长山尾至猴鼻尖一带的填海范围。由于该地带是南澳与大陆交通的主要门户，位置相对独立，生态景观敏感。充分利用南澳大桥桥头堡的地理区位优势，充分结合南澳特色旅游资源，构建南澳县旅游管理服务基地，打造旅游交通换乘中心、旅游度假基地、文化展示中心，塑造南澳旅游服务次中心。利用汕头的海洋人才竞争力优势，结合场地用地实际情况，构建南澳县渔民转产转业科研培训基地，发展与海洋产业相关的高新技术研发产业，以低碳环保的方式带动南澳产业发展。借助南澳生态旅游岛的品牌与规划的游艇中心，建设部分海上旅游设施，同时规划游艇基地、海景酒店、休闲度假村等旅游地产。规划在猴鼻尖设立以对台渔业合作为主的海洋产业区，建设多用途码头泊位及配套设施，合理利用南澳大桥填海区，改建水泥厂用地和码头为及仓储、船舶补给修缮、海产品深加工等相关配套产业。该片区可依托后宅发展。

钱澳规划为旅游、度假、娱乐、疗养为一体的旅游度假区，开发建设应与周边自然环境相协调，并可共享后宅的公共配套服务设施。

第五章 建设社会主义新农村

坚持城乡空间差异化发展，全力推进社会主义新农村建设。配套完善农村基础设施，改善农村生产生活环境，带动农民持续增收，促进农村和谐稳定。紧紧围绕“美丽乡村、幸福村居”的总目标，采取

“以点带面、整县推进”的创建模式，整合资源，集中力量，采取连点、连线、成片方法，规划建设南澳县省级新农村建设示范片，辐射带动全县新农村建设，努力把南澳的农村建设成为特色鲜明、经济发展、环境优美、社会稳定、管理民主、宜居宜业宜游的省级新农村示范片。

以南澳岛良好的生态环境和自然风光为依托，通过绿色（低碳、环保）、人文（潮汕文化、渔村文化、海防历史）、生态（生态农庄、特色渔村）实现渔农业资源极化；通过品牌（培育品牌，打造特色产业）、高效（提高产品生产效益）、链条（完善产业链结构）实现科技资源极化，打造精致特色产业，实现一产和三产互动，增加农户第三产业的收入。

南澳岛的农村依托山和海，形成山村和渔村两种独具风格的特色农村，应该以南澳建设“以高端旅游业为主导产业的国际知名海岛”为契机，利用海岛旅游业促进两类特色乡村发展。新型渔农业倡导休闲生活方式，以特色旅游产业为主导，以小尺度、低密度、慢生活的非都市生活吸引周边城市的人群。通过差异发展和互补发展，打造广东省“最美海岛乡村”旅游，促进农村经济社会全面发展，达到统筹城乡目的。

加强村镇规划、建设和管理，按照土地集约、人口集聚、产业集中的要求编制村庄居民点整治规划，适时调整和形成合理的村庄布局。以科学合理的规划为引导，以自然村为基础，努力推进新型农村社区建设。健全村镇规划建设管理体制，建立村庄管理的长效机制。

第七篇 强化绿色宜居，推进生态低碳

第一章 提升城乡建设用地集约节约能力

按照“严控增量、盘活存量、优化结构、集约高效”的原则，转变城镇发展方式，引导南澳建设，加强用地管控，集约利用城镇建设用地，构建科学合理的生活、生产、生态空间。

一、严格执行土地投资强度

严格执行土地投资强度，加大对闲置土地的处置力度，对长期圈而不用的要坚决依法回收。积极开展土地综合整治工作，重新规划填海、盐场用地，推动对旧城、旧村进行改造，积极整合边角用地，开发和利用荒废土地，最大限度提高土地利用率，增加建设用地有效供给，建立农村宅基地退出补偿机制，提高土地资源利用效率。

二、鼓励农村进行土地整理

鼓励农村进行土地整理，对岛内分散、零乱的村庄，要根据有利生产、方便生活、群众自愿的原则，进行村庄改造的试验工作。对按规划集中迁建的农村居民点和工业企业，已退宅还田、退建还耕的土地，经整理、复垦后，新增耕地面积的60%可作为城镇建设用地的折抵指标，不占当地非农建设用地指标。要严格限制分散建房的宅基地审批，将农村新增宅基地指标集中使用，新建住房尽可能安排在城镇住宅小区，逐步减少和避免分散建房。

第二章 增强城乡均等化公共设施网络

城镇化不仅意味着更多的农民进入城镇，而且意味着人们对教育、

社会保障、住房等公共需求的增加，需要政府注重提供全覆盖、均等化的公共服务。只有以实现城乡一体化为目标，积极推进集约型可持续发展的新型城镇建设、促进农业现代化，才能缓解环境、资源制约和收入分配等方面的矛盾，促进全面和谐。在以人为本的科学发展观统领下，走集约高效、功能完善、环境友好、社会和谐、城乡一体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化新路，必然要求以市民化为核心，即最终消除户籍制度的歧视，使进城务工定居常住人口以及农村居民，都能享受到基本的公共服务。这是保证城镇化建设质量、加快实现经济社会全面协调可持续发展的关键。

建立城乡统一的公共服务体制。通过体制改革和政策调整，改变长期形成的城乡公共服务二元结构，实现城乡公共服务的均衡发展。一是针对城乡公共服务均等化发展的需要，深化政府机构改革，特别是建立促进城乡公共服务均等化发展的人事制度，加快公共服务事业单位的转制改革，加大城乡公共服务优质资源双向对流的力度。二是建立城乡统一的义务教育体制，促进城乡义务教育的均衡发展，使城乡适龄儿童享有均等的受教育机会。三是建立城乡统一的公共医疗卫生体制，实现医疗机构和卫生资源在城乡合理配置。四是建立城乡统一的社会保障体制，全面落实农村最低生活保障，加快全面推行新型农村合作医疗制度，提高统筹基金的比例，降低自费比例，减轻农民“看病难、看病贵”问题。五是建立城乡统一的劳动力就业体制，将农村劳动者按常住地纳入城乡一体的就业服务体系，并建立起覆盖城乡困难群体的就业援助体系，实现城乡劳动力市场的统一。

第三章 构建城乡人性化综合交通网络

一、加快完成《交通运输综合体系规划》编制工作

按照《南澳县交通运输综合发展体系规划（2013-2030）》，建设以一级公路为主，二级公路为辅的“一环一横六纵一对外”的公路交通运输主骨架；形成公路与城镇道路的有机衔接；对连接各中心城镇、主要景区、各港口、码头等，全部以三级及以上公路或城市快速路连接；各建制村、主要居民点以及养殖作业区域全部以三级及以上水泥（沥青）路连接，保证公共运输服务资源配置基本实现均等化。枢纽场站布局合理、功能全面提升，与旅游业快速发展相适应和匹配的静态停车系统和公共交通系统逐步完善，交通组织和集聚功能进一步强化。港区布局逐步优化，码头泊位运输能力逐步提升，适时推进并建成邮轮停靠港。资源节约和环境友好的可持续发展理念在规划、建设、运营环节不断深入和落实。基本实现交通运输一体化发展。

二、促进南澳县与大陆（汕潮揭城市群）交通运输的一体化衔接

不断提高运输服务水平，满足不同层次交通出行需求；公路交通运输实现现代化；港口布局和功能进一步完善，码头泊位运输能力进一步提升，邮轮停靠港建设基本完成；建成联系汕头市的跨海轨道交通和环岛轨道交通系统；建成南澳县直升机场。全面实现交通运输一体化发展。

三、加强城市公共交通建设

优先发展公共交通，按照《南澳县公交客运线路规划方案》、《南澳县岛内新能源小型旅游客车规划方案》，加快完成岛外公交专线、岛内公交车线路运营前的各项准备工作，推进全县公交车站亭的规范

设置。加强多元化、多方式交通综合配套，提升公交走廊、自行车道、景观步行道综合能力，加快建设公交换乘场站，实现居民出行“零换乘”，建设公众出行信息服务系统、车辆运营调度管理系统、安全监控系统和应急处置系统。发展宜人舒适的自行车道、景观步行道等慢行交通系统。

利用优越的海岛条件，发展水上公交。规划客船码头，制定合理的路线和班次，为环岛游、无人岛旅游开发建设等构想提供有力的交通支撑。

四、开通旅游公交专线

旅游公交专线的建设有利于促进南澳县旅游产业经济的发展，有利于打造南澳县文化旅游品牌，直接拉动第三产业快速发展。根据南澳县综合精品观光旅游干线、南澳特色旅游线路、以及休闲型旅游线的规划，并以构建特色突出的环岛滨海景观道为目标，串联包括长山尾、黄花山、后宅、现代渔业、青澳、深澳、云澳等主要旅游组团，建立安全及服务设施完善、与骨架公路网络的高效衔接旅游公交专线。

第四章 推进低碳生态城乡环境建设

一、大力发展清洁能源

南澳风力发电产业的历史已有 20 多年，目前，全县风电年可发电超过 3 亿千瓦时，年可创税约 1500 万元，建成了亚洲海岛第一大风力发电场。同时，风机国产化研制也取得突破，与国内有关科研单位联合研制出 250 千瓦和 600 千瓦两个型号国产化风机，调试并网一次性获得成功。南澳清洁能源基地建设应在现有风力发电产业的基础上，统筹布局、提升技术、合理发展，逐步形成以海上风能发电为

主，太阳能和波浪能为辅，风力机研发和观光游览相配套的新能源产业体系。同时考虑到风力发电会对植被、生态造成破坏，同时会侵占大片宝贵的空间资源，而海上风田会对海上体验项目造成影响，因此可适当转型为以科研、试验为目的的示范基地。

二、加强节能减排，促进低碳经济建设

加强节能减排重点工程建设，开展低碳经济试点，首先大力推进节约降耗，提高资源的利用效率，把节约放在首位的方针，在生产、流通和消费的各个领域大力节能、节水、节材、节地，节约各种资源，减少资源的消耗；其次大力开展综合利用，最大限度的利用各种废物，回收利用再生资源，减少废物的最终处置，加强生态保护和环境治理，将南澳建设成资源节约型、环境友好型社会。

三、加强生态环境的空间控制与保护

环境资源是南澳能够持续发展的永动力，产业的发展应建立在破坏生态安全的前提下。应首先对生态地区提出管治要求，确定需要严格保护地区，以达到优化空间结构、改善环境质量的目的。以生态系统管理和可持续发展理论为指导，对区域生态系统的类型、结构和功能进行较为深入的分析，保证区域自然系统的生态完整性及支撑能力的可持续性。

加强生态环境保护和生态抚育，全面提高南澳的生态与环境质量，重视保护资源，促进资源的有效和持续利用，促进人与自然和谐发展。加强城镇生态建设，使城镇建设与生态建设相统一，城镇发展与生态容量相协调，使城镇建设与人口、资源、环境相协调，扩大规模与完善功能相适应，扩张速度与提升质量相一致。

四、实行最严格的环境监管制度

建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法。完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度。加大环境执法力度，严格环境影响评价制度，加强突发环境事件应急能力建设，完善以预防为主的环境风险管理制度。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。开展环境污染强制责任保险试点。

坚持生态建设与生态保护并重、生态破坏预防与治理恢复相结合的原则。严格限制破坏自然生态和水源涵养功能以及对大气环境、水环境造成污染的资源消耗型产业和高污染型产业，提高水土流失综合防治能力。

第八篇 培育特色产业，增强经济活力

第一章 培育研发新型高端旅游产业

一、打造精品旅游产品

实施旅游精品工程，构建以度假旅游为核心、以精品项目为支撑的多元化旅游产品体系，发挥传统旅游产品和资源优势，围绕生态人文海岛特色加快发展；积极开发季节差别小的新产品，发展专项旅游，实现产品的有机组合和优势互补，增加游客停留时间，提高旅游业的综合效益；整合资源、突出特色，重点培育和完善的休闲度假旅游、观光旅游、科教文化旅游、会议商务旅游、体育健身和海上旅游旅游六大系列度假产品。

——休闲、度假旅游

是南澳旅游的主要功能,主要包括海岛生态旅游和山地森林度假

旅游等,预期将获得旺盛的中长期短途旅游需求。开发高品味的休闲度假旅游产品是近期南澳旅游开发的重点。

——观光旅游

观光旅游是构成南澳旅游的又一主要功能类型,主要包括山水观光旅游、生态观光旅游、文化观光旅游、城市观光旅游等,预期将是南澳中短途旅游的主体功能。营造高品味的观光旅游产品是南澳旅游可持续发展的关键之一。

——科教文化旅游

亚洲最大的海岛风车群、具有历史重要地位的总兵府、全国较大影响力的海上养殖基地、全国唯一的海岛国家森林公园等为科学考察、科普教育和史迹追踪特种旅游提供了条件,进一步丰富南澳的旅游产品。

——会议、商务、公务旅游

南澳县应利用海岛优美的生态度假环境,兴建高档次的会议与服务设施,凭借汕头特区的广泛的商务吸引力和辐射力,吸引更多的国内外会议和企业活动到海岛举行;随着生态环境品牌的加强和跨海大桥的兴建,南澳一定会成为商务、会议等活动的重要目的地。

——体育健身旅游

积极争办具有影响力的体育赛事,普及大众性体育、休闲健身运动,发展参与性强的体育旅游。

——海上旅游

独特而丰富的海洋资源是南澳的核心竞争力之一,充分发展海上旅游度假产品是南澳提升旅游服务水平,跻身世界旅游版图的关键所在。

邮轮经济作为国际旅游业的朝阳产业，是陆路交通优势缺乏条件下，南澳旅游业外向发展的突破口，其运行与发展拉动上下游相关系列产业，可形成多个行业共同发展，同时拥有 1: 10 以上的高产业带动比例系数，是发达地区港口城市的重要增长极。

以帆船、帆板、冲浪风筝、滑水、摩托艇为主的海上极限运动近年来方兴未艾，是新兴的高端海洋旅游度假项目，同时有利于结合相应的节庆、嘉年华等城市活动，是提升南澳旅游服务水平，丰富旅游产品线的重要产业。

发展陆岛联动、点线面相结合的海上旅游产品体系，重点发展海岛旅游、海上运动、游艇旅游、邮轮旅游，完善和开辟新的游船旅游产品。

——无人岛旅游

南澳县岛屿众多，除南澳岛主岛以外另有 22 个岛屿（鸭仔屿已经人工陆连，海岛属性消失，未计在内），包括南澎列岛、勒门列岛两个群岛，诸岛均无居民居住。

无人岛旅游开发有着广阔的市场前景，南澳应充分利用其无人岛屿资源，在保护生态环境的基础上进行专项旅游开发。根据业已形成的布局及生态状况特点，因岛制宜，挖掘潜力，突出特色，合理安排开发项目。以特色化为原则，培育出吸引力强的专题旅游项目，如荒岛科考探险特色项目、狩猎特种项目等，突出无人岛屿的独特之处，提升南澳旅游竞争力。

二、发展泛旅游产业

泛旅游产业，是指超出观光、休闲、度假等传统旅游概念的更加泛化的旅游产业概念，是为人们提供具备趣味性、艺术性、知识性、

刺激性等特性的体验消费的一系列产业的总称，其内容包括会展、运动、康体、娱乐等等，产业链连接到餐饮、运输、酒店、商业、农业等等。单一特性的消费内容已无法满足人们的消费需求，因此，泛旅游产业的各产业之间有很强的融合趋势，在壮大旅游产业的同时，促进与其他产业的整合，实现旅游产业集群、消费和就业的集聚，进而推进城镇化进程。

大力发展与旅游业发展本身密切相关的吃、住、行、游、购、娱等要素行业，以资源整合、产品创新、品牌塑造、服务升级等手段发展强大的纵向产业网络和合理的产业空间结构。同时创新“农业围绕旅游提升、工业支撑旅游做强、文化联姻旅游做大、商贸融合旅游延伸、城镇结合旅游做靓、生态联合旅游保育、金融服务旅游增收、百姓参与旅游受益”的产业融合模式，形成强有力的城镇化产业支撑。充分发挥泛旅游产业对于就业的带动作用，扩大就业渠道、完善就业层次、提升就业服务、强化就业质量。

三、注重旅游的个性化发展

省内客源市场仍将是南澳最主要的旅游市场，根据调查，广东旅游的个性化差异日益凸现，旅游者在年龄、性别、职业等传统细分的基础上进一步分化为若干以兴趣、爱好和背景相区分的族群，个性化旅游需求推动广东旅游走向主题化。修学旅游、带薪旅游、奖励旅游大大发展，学生市场和老年人市场增长迅猛。主题旅游线路、主题宾馆、主题（专业）旅行社、主题性郊区旅游项目等将蓬勃发展。在城市居民中，少年群体对山水、海滨、探险考察的兴趣浓厚；中青年对山水、海滨休闲度假和考察探险倾向较高；老年人主要偏向于山水和森林公园休闲度假。文化程度与自助旅游的选择成正比，与参团旅游

成反比。在不同的社会群体中，又形成更加复杂的需求倾向。这对于南澳未来的旅游开发提出了更加人性化的要求。要针对不同游客群体的特殊需求，开发更多的旅游产品，增强对游客的吸引力，如针对自行车旅游爱好者开发自行车绿色旅游线路，并配套相应服务设施。

四、完善旅游规划工作，加快服务设施建设

要以总体规划为指导，着手开展青澳湾、黄花山森林公园、深澳总兵府、宋井等各个旅游功能区规划，进行重点景区景点的小区规划，规划一批旅游项目进行招商引资，推进旅游景点建设、高档次度假村和酒店建设；加快建设烟墩湾国际邮轮码头，在保护中积极探索开发无人居住岛。

依托后宅旧城区政治、经济、文化、交通中心的地位，通过大力发展娱乐、商贸、购物、会议等综合性的旅游服务设施项目，成为旅游接待中心。完善开发较早的青澳滨海旅游度假核心组团、黄花山森林公园度假观光组团及果老山风能电厂游览组团等南澳主要的旅游地区，配套完善公共设施建设，增强旅游氛围。同时开发贼澳湾高端运动休闲度假组团、深澳历史文化旅游组团、云澳美食组团、引入下势山海滨特色旅游地产，初步构建南澳旅游总体框架，提升南澳海岛特色旅游品牌。

改建长山尾现有的轮渡码头为旅游客运码头，并在前江湾、贼澳湾、竹溪肚湾、九溪澳一带设置旅游码头和游艇码头，除了解决陆岛客运交通外，还可开展海上环岛游、外海生态游和海上运动等活动。

五、加快推进“南澳海岛旅游产业园”项目建设

以创建国际滨海旅游产业创新发展试验区为目标，以海岛旅游业为主导，以现代服务业为主体，以相关产业融合发展为特征、以要素

和消费集聚为核心，以滨海旅游新业态、旅游休闲度假、旅游要素交易等为高端引领，建成集国际滨海旅游目的地、海岛国际时尚生活社区、高端商务度假胜地、企业总部基地等于一体，相关滨海产业融合发展，宜旅、宜居、宜业的新型产业园区，成为广东首创、中国标杆的滨海旅游产业园。

依托优越的海岛生态与海洋文化资源及经济特区政策优势，以海岛观光与休闲度假为起步，利用旅游产业扩散效应，高标准、高规格建设建成面向多层面旅游者、海岛文化特色浓郁、品牌运作良好、在国际上有较大影响的多功能旅游产业园区，实现相关产业的有效集聚和协同运作，壮大旅游产业规模，使旅游产业由全县国民经济的支柱产业提升为主导产业。

瞄准“终极型旅游目的地”的目标，营造旅游大环境，近期内建设成为国家生态旅游示范区，争创国家AAAAA级景区，成为旅游环境优良，游客满意度高，广东首选、国内一流并在国际上具有较大影响的海岛度假旅游目的地。

第二章 大力发展高端商业商务产业

一、优化商业服务设施布局

近期以整合现有商业服务设施资源，治理商业环境为主，远期建设县级商业中心和商业街为手段，积极发展以中型超市和专业店为主的商业零售网点，合理配置社区商业服务网点，建设一批适应海洋渔业特色的大型海产品批发市场，形成布局合理、层次分明、配套完善的特色商业网点体系和商品市场体系。

——商业中心规划

规划以后江湾旅游服务—商贸核心为主，后宅商业中心、深澳商业中心、云澳商业中心为副，形成一主三副的商业中心结构。规划在后江湾填海区中部，结合后江湾游乐码头的开发，形成集商务商贸、金融信息、旅游开发与服务、会议展览、文化娱乐为一体的县级旅游服务—商贸核心区。后宅商业中心以海滨路、龙滨路、隆澳路原有的商业用地的更新与整合为主，形成由多条商业街组成的老城商业区；深澳商业中心结合文化旅游业的开发，建设南北向文化特色商业街和海滨商业街；云澳商业中心分布于云澳镇区和烟墩港两个区域。各商业中心均应在原有商业服务业资源的基础上，结合旅游业开发，进行环境改造与商业服务档次的提升。

——专业批发市场规划

改变现状市场分布零乱，遍地开花的情况，对各类型的专业市场进行统筹与协调，发挥规模效应与积聚效应。规划结合前江码头、后江渔港、云澳渔港建设大型的海产品批发市场，并在原有后宅镇市场、隆澳中心市场的基础上，改建扩建，形成大型的综合市场和农副产品市场。

——社区商业服务设施规划

将社区商业设施作为现代商业网点网络的基础，加以重点引导发展。根据南澳人口密度、分布的实际情况，结合相关标准配置社区商业服务设施。

二、积极发展对台经贸合作。

南澳县拥有独立的海岛地理环境，与台湾良好的人脉联系以及多年在对台渔业、商业等方面的合作基础，有利于南澳在海峡西岸经济区的构架下寻求新的发展机会。南澳可利用良好的区位及港口条件，

争取作为两岸的直航点，发挥两岸经贸关系转换枢纽点的作用。同时应利用独立海岛离陆近、易监管的特殊地理条件，谋求设立保税区等特殊政策区域，依托粤东、赣东南、闽西南广大腹地，把南澳建成两岸经济技术交流的“窗口”和中转贸易基地。远景南澳还可以积极争取国家及省、市的政策性投资，加大招商引资力度，努力在对台金融、商贸合作等领域的贸易自由港，更大限度发挥南澳在改革开放和对台工作中的特殊作用。

三、大力发展商务会展

加快推进青澳湾“会议商务区”建设，布置高级别的度假宾馆、配套先进的会议设施，健全的娱乐设施，重点建设1-2家四-五星级大型度假酒店。吸引各种会议，扩大南澳县知名度。

四、引进高端服务业

培育一批面向县乡农村市场的规模化、连锁化、品牌化经营的骨干流通企业，发展商业街、百货店、连锁超市、农贸市场、专卖店、便利店、餐饮店、影院和电子商务等多种业态，打造工业品下乡和农产品进城的产销对接平台、商贸与文化娱乐相结合的服务平台，建立覆盖全省农村的现代物流配送体系、农产品流通体系和电子商务服务体系。

第二章 培育研发新型高端旅游产业

一、打造精品旅游产品

实施旅游精品工程，构建以度假旅游为核心、以精品项目为支撑的多元化旅游产品体系，发挥传统旅游产品和资源优势，围绕生态人文海岛特色加快发展；积极开发季节差别小的新产品，发展专项旅游，

实现产品的有机组合和优势互补，增加游客停留时间，提高旅游业的综合效益；整合资源、突出特色，重点培育和完善休闲度假旅游、观光旅游、科教文化旅游、会议商务旅游、体育健身和海上旅游旅游六大系列度假产品。

——休闲、度假旅游

是南澳旅游的主要功能,主要包括海岛生态旅游和山地森林度假旅游等,预期将获得旺盛的中长期短途旅游需求。开发高品味的休闲度假旅游产品是近期南澳旅游开发的重点。

——观光旅游

观光旅游是构成南澳旅游的又一主要功能类型,主要包括山水观光旅游、生态观光旅游、文化观光旅游、城市观光旅游等,预期将是南澳中短途旅游的主体功能。营造高品味的观光旅游产品是南澳旅游可持续发展的关键之一。

——科教文化旅游

亚洲最大的海岛风车群、具有历史重要地位的总兵府、全国较大影响力的海上养殖基地、全国唯一的海岛国家森林公园等为科学考察、科普教育和史迹追踪特种旅游提供了条件,进一步丰富南澳的旅游产品。

——会议、商务、公务旅游

南澳县应利用海岛优美的生态度假环境,兴建高档次的会议与服务设施,凭借汕头特区的广泛的商务吸引力和辐射力,吸引更多的国内外会议和企业活动到海岛举行;随着生态环境品牌的加强和跨海大桥的兴建,南澳一定会成为商务、会议等活动的重要目的地。

——体育健身旅游

积极争办具有影响力的体育赛事，普及大众性体育、休闲健身运动，发展参与性强的体育旅游。

——海上旅游

独特而丰富的海洋资源是南澳的核心竞争力之一，充分发展海上旅游度假产品是南澳提升旅游服务水平，跻身世界旅游版图的关键所在。

邮轮经济作为国际旅游业的朝阳产业，是陆路交通优势缺乏条件下，南澳旅游业外向发展的突破口，其运行与发展拉动上下游相关系列产业，可形成多个行业共同发展，同时拥有 1: 10 以上的高产业带动比例系数，是发达地区港口城市的重要增长极。

以帆船、帆板、冲浪风筝、滑水、摩托艇为主的海上极限运动近年来方兴未艾，是新兴的高端海洋旅游度假项目，同时有利于结合相应的节庆、嘉年华等城市活动，是提升南澳旅游服务水平，丰富旅游产品线的重要产业。

发展陆岛联动、点线面相结合的海上旅游产品体系，重点发展海岛旅游、海上运动、游艇旅游、邮轮旅游，完善和开辟新的游船旅游产品。

——无人岛旅游

南澳县岛屿众多，除南澳岛主岛以外另有 22 个岛屿（鸭仔屿已经人工陆连，海岛属性消失，未计在内），包括南澎列岛、勒门列岛两个群岛，诸岛均无居民居住。

无人岛旅游开发有着广阔的市场前景，南澳应充分利用其无人岛屿资源，在保护生态环境的基础上进行专项旅游开发。根据业已形成的布局及生态状况特点，因岛制宜，挖掘潜力，突出特色，合理安排

开发项目。以特色化为原则，培育出吸引力强的专题旅游项目，如荒岛科考探险特色项目、狩猎特种项目等，突出无人岛屿的独特之处，提升南澳旅游竞争力。

二、发展泛旅游产业

泛旅游产业，是指超出观光、休闲、度假等传统旅游概念的更加泛化的旅游产业概念，是为人们提供具备趣味性、艺术性、知识性、刺激性等特性的体验消费的一系列产业的总称，其内容包括会展、运动、康体、娱乐等等，产业链连接到餐饮、运输、酒店、商业、农业等等。单一特性的消费内容已无法满足人们的消费需求，因此，泛旅游产业的各产业之间有很强的融合趋势，在壮大旅游产业的同时，促进与其他产业的整合，实现旅游产业集群、消费和就业的集聚，进而推进城镇化进程。

大力发展与旅游业发展本身密切相关的吃、住、行、游、购、娱等要素行业，以资源整合、产品创新、品牌塑造、服务升级等手段发展强大的纵向产业网络和合理的产业空间结构。同时创新“农业围绕旅游提升、工业支撑旅游做强、文化联姻旅游做大、商贸融合旅游延伸、城镇结合旅游做靓、生态联合旅游保育、金融服务旅游增收、百姓参与旅游受益”的产业融合模式，形成强有力的城镇化产业支撑。充分发挥泛旅游产业对于就业的带动作用，扩大就业渠道、完善就业层次、提升就业服务、强化就业质量。

三、注重旅游的个性化发展

省内客源市场仍将是南澳最主要的旅游市场，根据调查，广东旅游的个性化差异日益凸现，旅游者在年龄、性别、职业等传统细分的基础上进一步分化为若干以兴趣、爱好和背景相区分的族群，个性化

旅游需求推动广东旅游走向主题化。修学旅游、带薪旅游、奖励旅游大大发展，学生市场和老年人市场增长迅猛。主题旅游线路、主题宾馆、主题（专业）旅行社、主题性郊区旅游项目等将蓬勃发展。在城市居民中，少年群体对山水、海滨、探险考察的兴趣浓厚；中青年对山水、海滨休闲度假和考察探险倾向较高；老年人主要偏向于山水和森林公园休闲度假。文化程度与自助旅游的选择成正比，与参团旅游成反比。在不同的社会群体中，又形成更加复杂的需求倾向。这对于南澳未来的旅游开发提出了更加人性化的要求。要针对不同游客群体的特殊需求，开发更多的旅游产品，增强对游客的吸引力，如针对自行车旅游爱好者开发自行车绿色旅游线路，并配套相应服务设施。

四、完善旅游规划工作，加快服务设施建设

要以总体规划为指导，着手开展青澳湾、黄花山森林公园、深澳总兵府、宋井等各个旅游功能区规划，进行重点景区景点的小区规划，规划一批旅游项目进行招商引资，推进旅游景点建设、高档次度假村和酒店建设；加快建设烟墩湾国际邮轮码头，在保护中积极探索开发无人居住岛。

依托后宅旧城区政治、经济、文化、交通中心的地位，通过大力发展娱乐、商贸、购物、会议等综合性的旅游服务设施项目，成为旅游接待中心。完善开发较早的青澳滨海旅游度假核心组团、黄花山森林公园度假观光组团及果老山风能电厂游览组团等南澳主要的旅游地区，配套完善公共设施建设，增强旅游氛围。同时开发贼澳湾高端运动休闲度假组团、深澳历史文化旅游组团、云澳美食组团、引入下势山海滨特色旅游地产，初步构建南澳旅游总体框架，提升南澳海岛特色旅游品牌。

改建长山尾现有的轮渡码头为旅游客运码头，并在前江湾、贼澳湾、竹溪肚湾、九溪澳一带设置旅游码头和游艇码头，除了解决陆岛客运交通外，还可开展海上环岛游、外海生态游和海上运动等活动。

五、加快推进“南澳海岛旅游产业园”项目建设

以创建国际滨海旅游产业创新发展试验区为目标，以海岛旅游业为主导，以现代服务业为主体，以相关产业融合发展为特征、以要素和消费集聚为核心，以滨海旅游新业态、旅游休闲度假、旅游要素交易等为高端引领，建成集国际滨海旅游目的地、海岛国际时尚生活社区、高端商务度假胜地、企业总部基地等于一体，相关滨海产业融合发展，宜旅、宜居、宜业的新型产业园区，成为广东首创、中国标杆的滨海旅游产业园。

依托优越的海岛生态与海洋文化资源及经济特区政策优势，以海岛观光与休闲度假为起步，利用旅游产业扩散效应，高标准、高规格建设建成面向多层面旅游者、海岛文化特色浓郁、品牌运作良好、在国际上有较大影响的多功能旅游产业园区，实现相关产业的有效集聚和协同运作，壮大旅游产业规模，使旅游产业由全县国民经济的支柱产业提升为主导产业。

瞄准“终极型旅游目的地”的目标，营造旅游大环境，近期内建设成为国家生态旅游示范区，争创国家AAAAA级景区，成为旅游环境优良，游客满意度高，广东首选、国内一流并在国际上具有较大影响的海岛度假旅游目的地。

第三章 提升特色农业渔业发展水平

一、引进高科技种植、养殖项目

通过引进高科技种植、养殖项目，带动提升种养业发展水平、科技含量和产业附加值，增加海洋生产收入。以可持续发展为目标，实现第一产业经济效益和生态效益的有机统一，有效推进生态种养基地的建设。

继续加强生态养殖及种植品质，推动海柳、鱼胶、澳菜、宋茶、金薯等优势无公害食品及海产品深加工产业发展，形成南澳的高端化农产品品牌；适当引入适合当地自然条件的具有观赏价值的经济作物，如花卉、水果等，并发展与其相关联的深加工产业；同时，结合旅游产业的发展，发展以生态庄园、外海体验为主的高端体验型度假旅游产品，拓展以生态种养为主的第一产业的产业链。

发展生态农业，提高农产品质量。提高主要农产品无公害、绿色食品、有机食品认证比例与农产品良种覆盖率；控制化肥施用，改良土壤环境，有效保护耕地，进一步优化农品种结构。

二、转变发展方式，提高发展质量效益

加快转变渔农业生产方式，优化渔农业产业结构，创新渔农业经营体制机制，打造具有优势和竞争力的绿色战略品牌，增强渔农业发展的动力，提高渔农业综合生产能力、抗风险能力和市场竞争力。强化渔农业发展对新型城镇化的支撑，大力推进特色渔农产品和重要渔农产品生产基地建设。支持规模化生产，推进畜禽海产品标准化、规模化养殖。强化海岛特色渔农业竞争力，推进特色产业向最适宜区域集中，大力促进特色渔农业规模化经营，因地制宜分类推进特色渔农业发展，着力优化海岛特色渔农业产业布局。集中发展茶叶（8种）等一批特色优势产业。加快渔农业现代化，培育和扶持渔农业龙头企业发展，发展“公司+基地+渔户”的生产经营模式，提高渔农业组织

化程度，加快发展水产品加工业和流通服务业，创办省、市级龙头企业，争取省级著名商标“零”的突破，实现渔农业产业化经营，促进农业增效、群众增收。

全面提高农业和海洋产业市场化、产业化和现代化的水平，有效地提高土地和海洋利用率、投入产出率、劳动生产率和农渔产品商品率，实现经济效益和生态效益的有机统一，促进农村地区的可持续发展。要加快海洋资源综合开发，综合发展海洋渔业、海水养殖和海洋生物技术。把发展生态型养殖作为调整渔业产业结构的突破口，实行养殖、增殖、护养相结合。建设全国科技兴海示范基地，建设海洋生物培备中心和基地，加快海洋产业化进程。要加快农业综合开发，提高农业整体素质。把发展特色农业作为调整优化重点，调整种植业布局，调整粮经种植比例，大力发展经济作物，发展“三高”农业示范区和观光农业区，推动农业产业化经营，促进农业综合开发上水平、上效益。

三、发展海洋生态经济

突出发展海洋生态经济，推动经济结构的调整和优化，促进海洋资源的综合开发利用，提高海洋经济的发展水平，推动海洋生态经济区建设。以云澳渔港为龙头，充分发挥渔港的综合功能，推动渔区城镇化和渔业产业化，促进环港经济产业的发展，建设“以渔港为龙头，以城镇为依托，以海洋产业为基础，集渔船避风与补给、水产品流通与加工、对台交流与贸易、休闲旅游渔业和城镇建设为一体”的现代渔港经济区。

巩固和发展海洋捕捞业。通过引导扶持，调整捕捞结构，发展大马力渔船开发台浅渔场和外海渔场，积极探索发展远洋渔业生产；实

施伏季休渔和转产转业等保护海洋资源措施，切实解决好转产渔民的出路；推广科学捕捞方式，引导现有渔船实施改造，改革渔具渔法，降低捕捞成本，提高捕捞效率和经济效益，增加渔民收入。

把海水养殖业作为第一产业发展的战略重点，在巩固提高浅海养殖和适度扩张近海养殖的基础上，重点转为调整结构、优化品种、提高质量效益。突出抓好牡蛎、龙须菜和紫菜等优良品种和深水软体网箱等先进实用养殖技术的引进推广，提高养殖技术水平。发挥“全国生态示范区”的品牌效应，发展生态型、无污染海产品品牌，提高养殖效益，促进养殖业向走专业化、规模化和品牌化方向发展。强化海洋规划管理，大力整治养殖海域，促进海洋资源向有序、有度、有偿发展，加强海洋开发与保护。

第四章 挖掘农渔特色休闲服务潜力

一、完善规划

要在现有农（渔）家乐发展基础上，确定发展重点区域及内容，优化农（渔）家乐项目布局，加快形成面向不同消费层次、具有不同消费内容、有特色、区域化的发展格局。按照“吃农家饭、住农家屋、游农家景、享农家乐、购农家物”五大功能整体谋划农（渔）家乐休闲旅游业发展。要把农（渔）家乐发展规划与旅游发展规划、农渔业产业发展规划以及产业布局、中心村打造、村庄整治、土地利用、生态环境保护等新农村建设项目相衔接。通过合理规划，发展一批以猎屿湾、烟墩湾、田仔、三澳村、澳前村、城西村等为重点，依托当地生态休闲、农业观光、海洋岛礁等资源以及重点旅游建设项目，带动农（渔）家乐“块状”推进，发展集种养体验、观光休闲、养生度

假等于一体的渔家小镇和高水平的家庭经营户。

二、培育特色。

要充分依托资源优势，因地制宜，把农（渔）家乐与当地的自然景观、田园景观、村居民舍、饮食文化和民俗文化等资源结合起来，打造各具特色的村、点、户。要围绕生态美，实施生态保护和环境优化，大力推进节能减排工作，鼓励利用新能源；推进增绿添景工作，进一步完善旅游特色村（点）的旅游道路、停车场、旅客服务中心、旅游安全设施等基础设施配套，打造生态特色农（渔）家乐。要围绕文化美，实施民俗民风、民间艺术和文化古迹的保护开发，妥善保护原居环境、历史文化遗产，依托文化、自然遗产，开发具有地方特色的演艺、节庆和工艺品等文化旅游产品，把具有南澳地方特色的民间民俗文化融入到农（渔）家乐中，提高农（渔）家乐品位，打造文化特色农（渔）家乐。要围绕愉悦美，开展寓教于乐的休闲活动，推出学做农夫渔夫、学绘渔民画、参演乡戏社戏、学做农家风味小吃、采茶摘果以及山谷岛礁探险等活动，探索各种形式的体验式旅游，打造休闲特色农（渔）家乐。要围绕餐饮美，充分挖掘当地传统的农（渔）家土菜（食品），不断创作一批充满乡土特色的、受旅客欢迎的菜肴（食品），打造餐饮特色农（渔）家乐。要围绕文明美，通过农（渔）家乐特色装饰、热情待客、规范服务，打造服务特色农（渔）家乐。

三、提升管理水平

从经营场地、接待设施、安全管理、环境保护、服务质量、特色项目等多个方面，加强对农（渔）家乐经营户经营行为的规范管理，推进农（渔）家乐休闲旅游业的标准化建设和规范化管理。

第五章 大力扶持民营企业发展，增强经济发展活力

发展民营经济对扩张经济总量，培植经济发展制高点，优化所有制结构有着重要的意义，必须大力扶持，促进发展。

创造民营企业发展的良好环境。认真落实省、市《关于加快民营经济发展的决定》和扶持民营经济的政策，以及我县《扶持民营企业发展的若干措施》，营造透明优惠的政策环境，设施完善的发展环境，高效优质的服务环境。协调沟通银企关系，拓宽融资渠道，争取增加信贷支持，加大对民营企业的扶持力度，促进民营企业上档次、上水平。

正确引导民营企业发展，扩大民营经济的总量。激励企业抓住机遇求发展，正面引导其健康发展，支持民营企业进入渔农产品产业化、企业技术改造、商贸流通、基础设施建设及社会事业等领域。充分利用、组织民资民力发展民营经济，鼓励民营企业参股、承包、租赁或购买国有集体企业，鼓励民营企业投资山区、海洋综合开发，把发展民营经济与加快渔农业经济结构调整与解决就业结合起来。通过做大扶强等措施，带动全县个体私营经济的发展。

加强对民营经济工作的领导。健全对民营企业工作的领导机构，加强对民营企业的指导、协调和服务。协调各职能部门的行政服务工作，解决民营经济发展中遇到的困难和问题，及时督促各项政策措施的落实。加强对民营企业的引导、管理，促进其守法开展生产经营；加强民营企业的组织建设，健全工会组织，维护工人的合法权益。

第九篇 创新机制

第一章 推进人口管理制度改革

全面放宽外来人口居住制度。放宽本科以上学历毕业生落户限制，全面放开有合法稳定职业、固定住所人员的落户限制，把这类人口纳入城市人口一体管理，保证其享受与户籍人口一致的公共服务设施待遇。

建立健全人口信息管理体系。加强和完善人口统计调查、人口变动调查制度，健全实际居住人口登记制度，全面、准确掌握人口规模、人员结构、人口分布等情况。建立人口基础信息库，完善劳动就业、教育、收入、社保、房产、信用、婚姻、民族等信息系统，逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享。建立南澳县常住人口服务管理机制，以常住人口为基础开展统计、考核、绩效评价等经济社会管理工作。

第二章 深化土地管理制度改革

落实严格的耕地保护制度。严格国家划定保护基本农田，根据南澳县的实际情况划定县域农田保护区，统筹其数量管控和质量、生态维护，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。

严格控制新增建设用地规模。统计现状各类建设用地总量、质量和空间分布，新增建设用地严格按照土地利用总体规划和城乡规划来进行土地利用的审批，严格控制南澳县的建设用地规模，新增建设用地要以重大工程、民生工程和基础设施。控制填海造田，严格执行国家、省市的相关要求。

盘活存量建设用地。鼓励属于“三旧”改造范围而还未进行规划改造的区域尽快完成改造计划，加大土地的利用程度。

优化土地结构。严格划定建设用地规模边界和扩展边界、山体和耕地所在的禁止建设区，强化对用地规模、布局和形态的管控。

完善土地管理制度改革。对产权已出让的土地进行整理统计，对未在规定时间内实施规划建设的进行产权回收等，解决南澳县历史遗留的土地产权问题。全面开展农村宅基地的调查登记发证，进一步完善土地登记办证程序，使土地登记发证权属清楚，来源合法，面积准确，办理程序合法。进一步完善土地登记数据库建设，扩展土地登记资料可公开查询的数量和质量，更广泛的利用地籍调查成果资料，提高土地登记的公信力。完善征地制度，优化征地补偿安置办法，切实维护被征地农民的合法权益。

第三章 建立健全海洋管理制度

加强为海造田的适宜性评价。加强为海造田的审批和管理，对填海区域要综合考虑海岸自然条件和用海现状，兼顾社会发展、灾害预防等因素进行围填海评价。做好与土地利用总体规划、城乡规划等的衔接，优化空间布局，加强自然岸线和海岸景观的保护，加强对工业与城镇建设围填海选址、填海方式、面积合理性和平面设计的引导。

优化集中集约用海空间布局。以集中成片开发的方式代替传统的分散用海方式，促使海洋产业用海由粗放低效向集约高效转变，形布局合理的集中集约用海区域。优先安排国家、省、市确定的建设用海，重点保障相关产业政策鼓励发展项目、现代海洋产业体系建设项目、重大涉海基础设施项目用海。

规范和完善海域使用管理。按照海洋功能区划确定的开发方向和管理要求，有效引导集中、集约、环保、高效用海。严格规范海域使用行为，海域开发利用必须符合所在功能区的功能要求、用途管制要求、用海方式控制以及整治要求，不得对海域的基本功能造成不可逆转的改变。用海项目要做好利益相关者协调，维护渔民利益和渔区稳定。

第四章 创新城镇化资金保障机制

完善财政转移支付制度。确定县乡政府级政府在教育、医疗等公共服务方面的事权，建立古今基本公共服务均等化的公共财政体系。逐步完善县乡财政体制，调整优化县乡财政收支结构，保证稳定的财力来源。

拓宽投融资渠道。积极推进城镇化金融投资，加强银政企合作，整合资源，构筑新的资本运作平台，探索新的合作模式。完善专项贷款等相关政策，优化政府资金使用方式，争取国家政策性银行、商业性银行，采用以PPP为主，BT、BOT、TOT等多种方式相结合，吸引社会资本投入基础设施、公共服务设施、新农村建设等方面。

搭建融资平台。按照国家和省、市相关政策，搭建市场化运作的新型融资平台，探索发行地方政府一般债券、专项债券，为城市基础设施筹集长期建设资金。调动民间投资积极性。制定公开透明的投资政策，事先明确收益成本机制，鼓励民间资本通过独资、与政府合作、购买地方政府债券、设立风险投资基金和私募股权基金等多种方式参与公共服务、市政公用事业等领域的建设和运营。

第五章 健全城镇住房制度

健全住房供应体系。加快构建以政府为主提供基本保证、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。探索通过房地产税等措施，促进闲置住房出租。建立共有产权住房制度，根据定价标准及个人出资数额，确定个人和政府或者个人和有关单位持有住房产权的相应比例产权。

完善住房保障制度。建立财政保障性住房稳定投入机制，建立保障性住房基金，扩大保障性住房有效供给。健全保障房申请登记和轮候保障制度，完善准入退出机制。建立保障房使用管理购买服务机制、物业服务费补贴和小区公共设施维护更新制度，加强保障房小区属地管理力度，搭建政府和保障对象议事协商平台。

健全房地产市场监管调控机制。编制城市住房建设规划，确定住房建设总量、结构和布局。完善住房用地供应机制，严格控制大户型的高档商品住房用地。结合环境容量，适度控制地产开发规模，引导地产有序发展。

第六章 强化生态环境保护制度

推动生态线划定和规划管理工作制度化和法制化。规划确定城市生态线，生态控制线内实施分区管制，线内土地分为严格保护区、控制开发区，对建设项目实行分区管制。

强化生态文明考核。将资源消耗、环境损害、生态效益等纳入城镇化发展评价体系，对生态发展区域取消地区生产总值考核。把环境容量、环境质量状况和经济生产对环境的影响、对资源的消耗等纳入

统计指标。

实行资源有偿使用制度。加快自然资源及其产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。推进资源环境税费改革，探索开展环境税试点，实行差别化排污费政策。建立健全资源环境产权交易机制，推进碳排放权、排污权、水权、节能交易试点。

第七章 完善历史文化资源保护机制

提高历史文化资源保护的管理力度与管理水平。强化城市紫线的管理，对涉及城市紫线的所有建设活动要按照城乡规划法、文物保护法、城市紫线管理办法和相关规划，依法对规划实施进行统一管理，对违规开发建设行为依法严格查处。

加大历史文化资源保护利用的政策与资金扶持力度。结合投融资制度改革，多渠道筹集资金，建立历史文化资源保护的保障机制。对历史文化资源分布集中的街区或传统村落，可设立特殊发展政策，支持、推进历史文化资源的保护。

加强公众参与历史文化遗产保护利用的服务与引导。各级保护规划都要向社会公布，接受公众意见。加强历史文化资源保护的宣传，增加规划实施的透明度，建立健全的规划实施管理监督体制，加大对规划实施管理的监督力度，确保规划的实施受各部门、各级领导以及全体市民的监督。建立开放的信息反馈机制，对各级保护规划进行长期、动态的评估与更新，确保规划的时效性。

第十篇 规划实施

第一章 加强对新型城镇化工作的组织领导

根据省市对工作领导小组组建的要求，在县成立领导工作小组，明确领导工作小组的职能，落实省、市的相关规划政策，制定相关的行动计划。

第二章 强化政策统筹，加大政策宣传力度

科学整合人口、土地、投融资、住房、生态环境等方面的政策，综合考虑南澳县各区域的资源禀赋条件和现有发展水平，对南澳县实现统筹开发，进行主体功能分区，在配套政策基础上落实新型城镇化的发展目标。

第三章 加强社会参与，科学编制城乡规划

加强公众参与。广泛的公众参与是规划公正性、公平性和科学性的有力保障，要完善城乡规划公开和公众参与制度。

科学前瞻的规划设计。突出滨海特色，加快全岛概念性规划编制。统筹县域经济发展、产业布局和资源环境承载力，编制和完善各镇规划和基础设施建设、旅游等专项规划、重点区域控制性规划和南澳生态林规划等相关规划，完善南澳县的规划编制体系，实现规划全覆盖。

第四章 推进对台合作

利用南澳县粤台经贸合作实验区的优势，推行相关优惠政策，开展对台经贸、航运、旅游、农业、文化等多方面的交流和合作，促进南澳县的对外经济发展，推动南澳县的城镇化进程。

第五章 积极争取上级政策支持

县政府及以下各级政府和职能部门要结合南澳县的发展战略和发展方向，对国家、省、市有相关政策支持的项目要积极立项，进行政策申请和资金申请，促进南澳县全面发展。

第六章 推动任务落实

针对南澳县的各项重要发展任务，明确各个相关部门的职能和责任，保证各重大项目能够有序、高效的推进。

第七章 加强监测考核

加强城镇化统计工作，建立健全城镇化统计监测指标体系和统计综合评价指标体系，规范统计口径、统计标准和统计制度方法。加快制定城镇化发展监测评估体系，实施动态监测与跟踪分析，开展规划中期评估和专项监测，推动本规划顺利实施。根据南澳县自身城镇化基础条件、发展阶段和功能定位，进行分类考核。