

# 省委省政府印发意见 构建“一核一带一区”区域发展新格局 促进全省区域协调发展

时间：2019-07-19 来源：广东省人民政府

[http://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post\\_2540205.html](http://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post_2540205.html)

近日，省委和省政府印发《关于构建“一核一带一区”区域发展新格局促进全省区域协调发展的意见》，内容如下。

历届省委和省政府高度重视区域协调发展，特别是党的十八大以来，大力实施粤东西北地区振兴发展战略，全省区域差距扩大的趋势有所减缓，但发展差距偏大的格局尚未根本转变，粤东粤西粤北地区内生发展动力亟待增强，基础设施建设和基本公共服务均等化方面存在突出短板，区域政策体系与机制仍不健全，定位清晰、各具特色、协同协调的区域发展格局尚未形成，缩小粤东粤西粤北地区与珠三角地区差距，是广东区域协调发展的紧迫任务。为进一步促进我省区域协调发展，现提出如下意见。

## 一、总体要求

1. 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，把握粤港澳大湾区建设重大战略机遇，坚持统筹协调和分类指导，实施以功能区为引领的区域协调发展战略，加快构建形成“一核一带一区”区域发展新格局，着力增强珠三角地区辐射带动能力及东西两翼地区和北部生态发展区内生发展动力，推动区域经济协调发展、基本公共服务均等化、基础设施通达程

度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当、生态环境美丽安全，提高发展平衡性和协调性，奋力实现“四个走在全国前列”。

## 2.基本原则

分类指导，精准施策。按照要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的总体要求，以各地发展基础和资源禀赋为依据，明确区域功能战略定位和发展方向，加快形成区域发展新格局；以区域主体功能为引领，制定实施差别化的精准政策，着力解决区域发展不平衡问题，推动全省各区域优势互补、差异化协调发展。

突出重点，持续施策。以缩小区域发展差距为目标，以推进重大基础设施建设、完善区域创新体系、优化区域产业布局、提升区域开放水平、推进基本公共服务均等化、强化区域平台和政策支撑为重点，持续发力、久久为功，不断提高发展平衡性和增强区域发展协调性。

强化统筹，创新施策。建立区域战略统筹机制、区域政策调控机制、区域发展保障机制，完善基本公共服务均等化机制，完善市场一体化发展机制，深化区域合作机制，优化区域互助机制，健全区际利益补偿机制，强化土地、资金、人才、创新等政策支撑，统筹区域产业布局和要素资源配置，加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制。

坚守底线，综合施策。坚持生态优先、民生为本、系统安全的发展要求，牢牢守住生态、民生、安全政策底线，强化政策制定和实施的系统性和协同性，推动各区域在共同的发展底线上各尽所能、各展所长、各得其所。

3.总体格局。以功能区战略定位为引领，加快构建形成由珠三角地区、沿海经济带、北部生态发展区构成的“一核一带一区”区域发展新格局。

“一核”即珠三角地区，是引领全省发展的核心区和主引擎。该区域包括广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆9市。重点对标建设世界级城市群，推进区域深度一体化，加快推动珠江口东西两岸融合互动发展，携手港澳共建粤港澳大湾区，打造国际科技创新中心，建设具有全球竞争力的现代化经济体系，培育世界级先进制造业集群，构建全面开放新格局，率先实现高质量发展，辐射带动东西两翼地区和北部生态发展区加快发展。

“一带”即沿海经济带，是新时代全省发展的主战场。该区域包括珠三角沿海7市和东西两翼地区7市。东翼以汕头市为中心，包括汕头、汕尾、揭阳、潮州4市；西翼以湛江市为中心，包括湛江、茂名、阳江3市。重点推进汕潮揭城市群和湛茂阳都市区加快发展，强化基础设施建设和临港产业布局，疏通联系东西、连接省外的交通大通道，拓展国际航空和海运航线，对接海西经济区、海南自由贸易港和北部湾城市群，把东西两翼地区打造成全省新的增长极，与珠三角沿海地区串珠成链，共同打造世界级沿海经济带，加强海洋生态保护，构建沿海生态屏障。

“一区”即北部生态发展区，是全省重要的生态屏障。该区域包括韶关、梅州、清远、河源、云浮5市。重点以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务，严格控制开发强度，大力强化生态保护和建设，构建和巩固北部生态屏障。合理引导常住人口向珠三角地区和

区域城市及城镇转移，允许区域内地级市城区、县城以及各类省级以上区域重大发展平台和开发区（含高新区、产业转移工业园区，下同）点状集聚开发，发展与生态功能相适应的生态型产业，增强对珠三角地区和周边地区的服务能力，以及对外部消费人群的吸聚能力，在确保生态安全前提下实现绿色发展。

#### 4.发展目标

2020年，建立与全面小康社会相适应的区域协调发展新机制，“一核一带一区”区域发展新格局初步确立，区域协调发展取得新进展，区域发展差距扩大趋势基本扭转，珠三角地区的辐射带动作用进一步增强，东西两翼地区和北部生态发展区与全国同步全面建成小康社会。

2022年，“一核一带一区”区域发展新格局基本确立，区域协调发展新机制更加完善，珠三角地区高质量发展、一体化水平和核心引领作用进一步提升，横贯东西两翼地区和珠三角沿海地区的沿海经济带基本形成，北部生态发展区绿色发展成效显著，全省区域发展差距显著缩小，基本公共服务普惠可及，交通通达程度比较均衡，东西两翼地区和北部生态发展区人民基本生活保障水平接近全国平均水平。

2035年，全省基本实现社会主义现代化，在“一核一带一区”区域发展新格局引领下，区域协调发展水平显著提升，全面实现基本公共服务均等化，各区域基础设施通达程度比较均衡，全省人民基本生活保障水平大体相当，粤港澳大湾区建成世界级城市群，东西两翼

地区和北部生态发展区成为各自功能“引领者”，与全省一道迈入全国高质量发展先进地区行列。

## 二、分类指导扎实推进区域协调发展

5.携手港澳共建粤港澳大湾区。全面落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》，携手港澳共同打造国际一流湾区和世界级城市群。加快推进开放型经济新体制和高质量发展体制机制创新，构建具有全球竞争力的现代化经济体系，打造高质量发展先行区和示范区。推进粤港澳协同创新，加快推进珠三角国家自主创新示范区和“广州—深圳—香港—澳门”科技创新走廊建设，建设粤港澳大湾区国际科技创新中心。深入推进区域一体化建设，推动大湾区经济协同发展，促进文化交流交融，逐步实现珠三角地区产业、交通、营商环境、社会治理、生态环境、基本公共服务深度一体化。加快推进深圳前海、广州南沙、珠海横琴等重大平台开发建设，创新合作体制机制，探索粤港澳协作发展新模式。加快推进跨珠江口通道建设，扎实推进大湾区跨境基础设施互联互通，促进高端要素在珠江口东西两岸合理流动和优化配置，引导建立各具特色、协调共进的多元化产业发展格局，推动珠江口东西两岸融合互动发展。加快建设黄茅海大桥，推动建设粤港澳大湾区产业集聚区。开展珠三角内部跨行政区经济合作探索。引导支持东西两翼地区和北部生态发展区共同参与大湾区建设，带动全省全域协同发展。

6.强化珠三角核心引领带动作用。强化广州、深圳“双核”驱动作用。推动广州在综合城市功能、城市文化综合实力、现代服务业、现代化国际化营商环境方面出新出彩，实现老城市、新活力。推动深

圳建设中国特色社会主义先行示范区，创建社会主义现代化强国的城市范例。加快珠海经济特区发展，将珠海培育成为珠江口西岸核心城市。支持佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆等重要节点城市发挥自身优势、突出产业特色、提升综合实力，加快形成分工有序、功能互补、高效协同的区域城市体系。发挥交通基础设施的先导作用，建设“轨道上的珠三角”，实现城际和城市公交无缝对接，构建以珠三角核心城市为中心、辐射环珠三角地区的2小时经济圈。以广佛同城化、广清一体化为示范，推进环珠三角地区与珠三角地区一体化融合发展。加快推进深汕特别合作区建设，打造区域协调发展示范区，加强广清产业园、广梅产业园等区域合作平台建设，推动珠三角地区通过产业协同化、交通网络化、服务高端化，辐射带动东西两翼地区和北部生态发展区发展。

7. 加快建设现代化沿海经济带。坚持陆海统筹发展，培育壮大汕头、湛江两个发展极，增强汕尾、阳江衔接东西两翼地区和珠三角沿海地区的战略支点功能。加快沿海经济带高快速通道建设，打造以珠三角城市群为核心、汕潮揭城市群和湛茂阳都市区为两翼的沿海城市带、产业集聚带、滨海旅游带。加强汕头、湛江两个省域副中心城市建设，赋予其部分省级管理权限，增强支撑引领区域发展能力。支持汕头开展营商环境综合改革试点，加快汕头经济特区发展，充分发挥汕头华侨经济文化合作试验区、汕潮揭临港空铁经济合作区、揭阳滨海新区、潮州港经济开发区等重要平台作用，大力推进汕潮揭同城化发展。充分发挥湛江作为北部湾地区中心城市作用，大力推进湛茂阳都市区建设，主动对接国家支持海南建设自由贸易港战略，积极参与

国家南海开发，拓展大西南和东盟发展腹地。统筹推进海岸带和岛屿的开发与保护，大力发展海洋经济，建设海洋经济发展示范区。

8.推动北部生态发展区绿色发展。坚持共抓大保护、不搞大开发，加快构建和巩固北部生态保护屏障，大力推进发展方式向绿色发展转型，形成符合主体功能定位的生态安全格局。推进北部生态发展区城市中心城区适度扩容并提升品质，提高人口承载和公共服务能力。在韶关市和清远市北部开展试点，高标准、高水平打造集中连片、规模较大的生态特别保护区，积极创建国家公园，探索建立以国家公园为主体的自然保护地体系。加强东江、西江、北江、韩江等重要流域上中游的水源保护，强化生态保护与水源涵养功能。加强生态文明制度建设，有效落实最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、生态环境保护制度。加强生态景区和区域绿道建设，推进南粤古驿道保护修复与活化利用，整体促进北部生态发展区全域旅游发展，打造全球知名旅游品牌和旅游目的地以及服务粤港澳大湾区旅游休闲区。

9.促进城乡融合发展。统筹实施区域协调发展战略和乡村振兴战略，加快建立健全促进城乡融合发展的体制机制和政策体系，推动城乡基础设施互联互通、公共服务普惠共享、资源要素平等交换、生产销售充分对接，引导人才、资金、技术等要素资源“上山下乡”。统筹城乡规划建设管理，合理安排城镇建设、村落分布、产业聚集、农田保护和生态涵养空间，优化城乡空间布局 and 结构。强化城乡基础设施连接，推动水电路气等城乡联网、共建共享。完善城乡产权制度和要素市场配置，建立城乡人力资源和建设用地统一市场，完善城乡普惠金融体系和科技成果下乡转化机制，引导社会资本投向农村兴办各

类事业。加快建成覆盖城乡的基本公共服务体系，推动城乡基本公共服务和社会保障自由顺畅转移、无障碍对接，缩小城乡基本公共服务水平差距。加快推进新型城镇化建设，充分发挥小城镇上接城市、下引乡村的综合功能，积极培育一批特色小镇、特色小城镇，高标准推进现代农业产业园建设，带动周边农村发展。大力推进乡村产业、人才、文化、生态和组织全面振兴。实施“头雁”工程，全面建强农村基层组织。因地制宜推进“一村一品、一镇一业”，开展“万企帮万村”，引导有条件有意愿的企业扎根农村发展，做强富民兴村产业。深入整治农村人居环境，创新美丽乡村特色差异化发展模式，实施“千村示范、万村整治”工程，推进农村“厕所革命”，建设生态宜居美丽乡村。坚决打赢脱贫攻坚战，加快构建农民持续较快增收长效机制，持续缩小城乡居民收入差距。

### **三、提升区域基础设施均衡通达程度**

10.加强交通枢纽建设。着力打造广州—深圳国际性综合交通枢纽，支持汕头、湛江建设高水平全国性综合交通枢纽。构建“5+4”骨干机场体系，提升广州和深圳机场国际枢纽竞争力，共同打造珠三角地区世界级机场群，支持广州临空经济示范区发展，推动珠三角枢纽机场（广州新机场）尽早建设，推进广州、深圳、珠海、惠州、揭阳机场扩建工程，加快推进湛江机场、梅县机场迁建和韶关机场军民合用建设，规划建设云浮、阳江、怀集、连州等支线机场，规划布局通用机场，不断扩大东西两翼地区和北部生态发展区航空服务范围。以广州港、深圳港为龙头打造两大世界级枢纽港区。优化整合全省港口资源，形成以珠三角港口群为主体、粤东和粤西港口群为两翼的港

口发展格局。以建设汕头区域性枢纽港为重点，将粤东港口群建设成为粤东地区对外开放和对台经贸合作的重要平台。强化湛江区域性枢纽港功能，将粤西港口群打造成为大西南地区出海主通道。

11.建设区域间快速交通网。规划建设互联互通、高效便捷的粤港澳大湾区城际轨道交通网。加快建设东西两翼地区和北部生态发展区联通珠三角地区以及贯通沿海经济带的快速大通道，实现所有地级市通高铁。加快建设深茂铁路深圳至江门段，广州至汕尾、汕尾至汕头、赣州至深圳、合浦至湛江铁路，湛江至海口铁路扩能改造等项目，规划建设广州至湛江、龙川至梅州等铁路项目，研究谋划深圳至汕尾、广州至清远铁路延长线、深圳至南宁、汕头至漳州等铁路项目。加快推进汕昆高速、武深高速等国家高速公路以及汕湛高速、河惠莞高速等省内干线高速公路建设，抓紧做好深汕第二高速公路、南中高速、黄茅海大桥、韶关至连州高速等项目前期工作，规划建设莲花山通道、狮子洋通道等项目。加强高速公路与沿线重要开发区、产业园区、城市新区、重要城镇连接，强化交通辐射水平。

12.完善基础交通网络。加强区域内部交通体系建设。加快粤东地区城际轨道建设。加快完善普速铁路、普通公路以及航道网络建设，提升基础交通服务水平。推进广州枢纽东北货车外绕线、南沙港铁路、柳州至韶关、韶关至赣州铁路复线、柳州经肇庆至广州、龙川至汕尾、瑞金至梅州等铁路规划建设，实施既有铁路复线和电气化改造，拓展铁路服务覆盖范围。加强国道省道和“四好农村路”建设，加大对欠发达地区的支持力度，切实提高农村公路路况水平和技术水平，逐步消除交通瓶颈路段和穿越城镇的交通拥挤路段，完善连接交通枢纽、

中心镇、旅游景区的公路建设。推进广东滨海旅游公路建设，规划建设环南岭旅游公路。加强东西两翼地区和北部生态发展区重要航道建设，改善欠发达地区水运条件，适时推进东江、韩江、北江上延段航道扩能升级项目，规划建设湛江 40 万吨级航道工程，大力推进珠江—西江黄金水道建设。

13. 补齐能源水利信息物流设施短板。推动能源结构调整，安全高效发展核电，积极发展海上风电等清洁能源，大力推进东西两翼地区和北部生态发展区天然气主干管网建设，加快建成全省天然气主干管网工程。积极推进全省农村电网改造升级任务，支持东西两翼地区和北部生态发展区建设骨干电网工程，增强电力输送能力。加快补齐东西两翼地区和北部生态发展区环保基础设施短板。提高城乡水利防灾减灾能力，优化区域水资源配置，加快实施韩江高陂水利枢纽、珠三角水资源配置、粤东灌区续建配套与节水改造工程，推进环北部湾水资源配置、潮州引韩济饶等区域水资源配置工程建设和韩江榕江练江水系连通工程等规划与建设，继续推进中小河流治理，提升城乡水利服务水平。按照国家有关规划，积极推进国家物流枢纽建设，加快建设一批铁路物流基地，推进珠三角区域物流设施一体化、联运化建设，完善东西两翼地区和北部生态发展区物流基础设施网络。以高速光网、IPv6、5G 网络、移动物联网建设为重点，建成高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施网络，打造全球大数据网络枢纽中心，将珠三角地区建成世界级宽带城市群，推动东西两翼地区和北部生态发展区信息基础设施发展水平进入全国前列。

#### **四、全面推进区域创新体系建设**

14.优化重大创新平台布局。加快推进珠三角国家自主创新示范区建设,充分发挥创新发展引领作用,争取创建国家综合性科学中心。大力支持广州大学城—国际创新城、中新广州知识城、广州科学城、琶洲互联网创新集聚区、广州国际生物岛、南沙资讯科技园、深圳空港新城、深圳高新区、深圳坂雪岗科技城、深圳国际生物谷、深圳光明科学城、佛山三龙湾高端创新集聚区、东莞松山湖高新区、东莞滨海湾新区、东莞中子科学城、惠州潼湖生态智慧区、中山翠亨新区、江门高新区、肇庆新区等重点创新平台建设。统筹重大科技基础设施规划布局,加快推进国家大科学装置和新型研发机构建设,打造国际一流的重大科技基础设施集群,强化粤港澳大湾区国际科技创新中心对东西两翼地区和北部生态发展区的创新引领作用。以省级投入为主在东西两翼地区和北部生态发展区布局建设省级实验室等科技创新平台,重点支持汕头、湛江等地根据资源禀赋和产业特点建设省级实验室。支持符合条件的东西两翼地区和北部生态发展区产业园区创建省级高新区,推进东西两翼地区和北部生态发展区国家级高新区建设,支持符合条件的省级高新区创建国家级高新区。支持东西两翼地区和北部生态发展区建设现代农业产业园和高新技术产业示范基地。

15.构建区域协同创新生态。强化“广州—深圳—香港—澳门”科技创新走廊的辐射带动作用,制定促进东西两翼地区和北部生态发展区创新驱动发展实施方案,着力构建区域创新体系,推动创新资源向东西两翼地区和北部生态发展区集聚,加快提升东西两翼地区和北部生态发展区创新发展能力,缩小与珠三角地区发展质量差距。深入实施高等教育“冲一流、补短板、强特色”提升计划,推进高水平大

学和高水平理工科大学建设，推动引进港澳高等学校、科研院所到东西两翼地区和北部生态发展区合作办学和设立研发机构。加快完善科技成果转化机制，强化企业在技术创新中的主体地位，完善中小企业创新支持政策，促进省部院产学研合作和军民深度融合发展。探索开展科技成果所有权改革，大力推进普惠性科技金融改革。建立珠三角高新区与东西两翼地区和北部生态发展区高新区对口帮扶机制，开展园区对园区、孵化器对孵化器、平台对平台的精准帮扶和合作共建。支持珠三角地区与东西两翼地区和北部生态发展区专业镇精准对接合作，支持共建协同创新平台、产业技术创新联盟。

16.促进创新人才集聚。深化人才发展体制机制改革，实施更加积极开放有效的人才政策，推进粤港澳大湾区人才协同发展，优化实施省“珠江人才计划”“广东特支计划”“扬帆计划”，打造创新人才高地。支持建设博士后科研流动站、科研工作站、创新实践基地和博士工作站等创新平台，集聚创新型青年拔尖人才。实施高技能人才振兴、职业教育提升、南粤工匠培养等计划，打造支撑我省现代化产业体系建设的高素质技能型人才队伍。围绕实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战、构建“一核一带一区”区域发展新格局，支持东西两翼地区和北部生态发展区引进培养创新创业团队和紧缺拔尖人才，实施东西两翼地区和北部生态发展区人才知识技能提升工程，加大智力帮扶力度，促进创新人才向东西两翼地区和北部生态发展区集聚。

## **五、优化区域产业布局**

17.推动珠三角地区产业高端化发展。大力推进新旧动能转换，以新产业、新业态、新模式为引领，推动互联网、大数据、人工智能

和实体经济深度融合。重点支持珠三角地区新一代信息技术、高端装备制造、绿色低碳、生物医药、新材料等战略性新兴产业以及数字经济、海洋经济发展，建设珠三角人工智能产业集聚区、国家大数据综合试验区，大力培育发展工业设计、供应链金融等高端服务业，积极发展健康、旅游等生活性服务业。提升发展家电、家具、医药食品、纺织服装等传统优势产业。促进珠三角地区产业协调联动发展，发挥广州国际产业服务中心和深圳国际产业创新中心的引领作用，支持珠海、佛山重点发展高端装备制造业和智能制造产业，惠州重点发展高端电子信息 and 石化产业，东莞重点发展智能制造和新材料产业，中山重点发展高端装备制造业和健康产业，江门重点发展轨道交通产业，肇庆重点发展新能源汽车和节能环保产业。以广州、深圳为重点研究制定珠三角地区产业疏解清单，推进产业疏解与产业共建。

18.推动重大产业向东西两翼沿海地区布局发展。加大省对重大产业布局的统筹力度，推动重大产业、战略性新兴产业布局到东西两翼沿海地区。培育一批千亿元级产业集群，打造世界级沿海产业带。支持汕头中以科技创新合作区、汕头临港经济区、揭阳大南海石化区、潮州凤泉湖高新区建设，培育壮大粤东生物医药、石化等重大产业集群。加快推进湛江钢铁、中科炼化、茂名石化等重大项目建设，支持湛江巴斯夫新型一体化石化基地建设，全力打造粤西区域重化产业集群。主动参与南海保护与开发，建设国家级海洋经济发展示范区和海洋科技合作区。支持湛江市建设军民融合产业和保障基地。支持在阳江市建设海上风电产业基地，在粤东建设临港重型装备和海上风电运维、科研及整机组装基地。加快东西两翼地区产业与珠江东岸高端电

子信息制造产业带、珠江西岸先进装备制造产业带联动发展。支持埃克森美孚惠州化工综合体、中国海油惠州炼化三期等项目建设，推动湛江东海岛、茂名石化、揭阳大南海与惠州大亚湾串珠成链，打造成世界级沿海重化产业带。

19.推动北部生态发展区产业绿色化。实行差别化产业政策，构建与区域发展功能相适应的绿色产业体系。依托资源禀赋，因地制宜发展绿色低碳新型工业、数字经济、文化生态旅游、健康养生、绿色食品、生物医药、运动休闲、现代农林业等产业。支持北部生态发展区建设特色生态产业园区，重点支持建设梅州梅兴华丰产业集聚带、韶关老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区、河源深河产业共建示范区、清远广清产业园、云浮氢能产业基地等产业重大发展平台。支持韶关、河源、梅州、清远、云浮等地立足北部生态发展区资源环境优势，积极发展生物医药、大数据等战略性新兴产业，发展对接珠三角地区的高端制造、智能制造和生产性服务业。加快北部生态发展区传统产业的转型升级，限制、淘汰污染型产业。加大产业生态化、生态产业化投入。大力推进乡村振兴，提升农业发展质量，培育乡村发展新动能，构建农村一二三产业融合发展体系。依托农产品生产保护区、特色农产品优势区等，打造现代农业产业园。

## **六、提升区域对内对外开放水平**

20.改善区域整体营商环境。大力推进营商环境综合改革，对标国际先进区域标准，对接国际经贸规则，优化外商投资审批服务，建立健全知识产权保护机制。重点破解“准入”“准营”和“退出”的机制障碍，推进“证照分离”“照后减证”，提升企业开办、运营、

退出便利化水平。加快建立以信用监管为核心的新型监管方式，建立统一权威、简明高效的市场监管体制。加快推动“数字政府”省市县一体化建设，打造高效便捷的政务服务环境。全面及时落实国家税费优惠政策，着力降低实体经济税费负担。强化政务诚信建设，革除陈规陋习，构建亲清新型政商关系，树立良好发展形象。大力弘扬粤商精神，支持设立潮商、客商协会总部或永久会址，增强粤商向心力和归属感。深入推进审批服务便民化，最大限度减少企业和群众跑政府的次数，不断优化办事创业和营商环境。

21.推动区域市场一体化建设。按照建设统一、开放、竞争、有序的市场体系要求，加快探索建立规划制度统一、发展模式共推、治理方式一致、区域市场联动的区域市场一体化发展新机制。着力破除行政区划壁垒，促进城乡区域要素自由流动。围绕营造稳定公平透明、可预期的营商环境，建立竞争政策与产业、投资等政策的协调机制，防止地区间恶性竞争，严禁对外地企业、产品和服务设置歧视性准入条件以及补贴政策。落实公平竞争审查制度，全面清理废止妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。开展政务服务事项“十统一”标准化梳理工作，推动同一事项在纵向不同层级、横向不同区域间保持事项名称、事项类型、设定依据、办理流程等要素相对统一。在统一的区域市场体系下，鼓励各市在优化政务服务、营造亲商重商氛围方面，根据自身的资源禀赋和产业需求出台具有地方特色的惠企措施。完善区域交易平台和制度，建立健全用水权、排污权、碳排放权、用能权初始分配与交易制度，培育发展各类产权交易平台，完善区域性碳排放权和股权交易市场。推进水电气、土地、融资、流通等重点领

域改革，加大能源综合改革力度，破除各种形式的垄断和市场壁垒，放开竞争性环节价格，加快建设公平统一高效的市场环境。

22.提升区域对外开放水平。以“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设为引领，加快构建全面开放新格局。充分发挥广东自贸试验区牵引作用，全面对接国际高标准市场规则体系，促进粤港澳三地各类要素便捷高效流动。加快大湾区内地制造业与港澳国际化优势结合，联手开拓国际市场，共同打造“一带一路”建设的重要支撑区。深化与港澳基本公共服务领域合作，引进港澳优质公共服务资源，共同打造宜居宜业宜游的优质生活圈。加快推进深圳前海、广州南沙、珠海横琴等三个粤港澳重大合作平台开发建设，充分利用省级新区资源积极打造一批特色合作平台，建设开放型经济体制先行区。在深港科技创新合作区及深港毗邻区域、珠海横琴中医药科技产业园及周边适宜开发区域、广州南沙粤港产业深度合作园及庆盛科技创新产业基地等区域，携手港澳共建三大科技创新合作区。强化粤港澳大湾区辐射作用，带动东西两翼地区和北部生态发展区的外贸转型升级。建立珠三角地区与东西两翼地区和北部生态发展区产业链互补招商机制，引导外资重点项目投向东西两翼沿海地区和北部生态发展区。扩大东西两翼地区和北部生态发展区外贸进出口，依托优势产业培育外贸转型升级示范基地，支持符合条件的地区申报综合保税区。办好中国（湛江）海洋经济博览会、粤东侨博会、中德（欧）中小企业合作交流会、世界客商大会等经贸活动。深化与东盟、德国、以色列等国家和地区合作，推进广东（湛江）奋勇东盟产业园、中德精细化工园、汕头中以科技创新合作区等平台建设。

23.推进跨省区域合作。深化区域合作机制，提升区域合作层次和水平。建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式，推动珠三角城市群、海峡西岸城市群、北部湾城市群等区域板块之间融合互动发展。推动与有关省区共同编制实施《泛珠三角区域合作发展规划》《琼州海峡经济带和南北两岸发展规划》等跨省区域合作规划，深入贯彻实施《赣闽粤原中央苏区振兴发展规划》《北部湾城市群发展规划》。加强粤琼、粤桂、粤湘、粤赣、粤闽合作，着力推进粤桂黔高铁经济带、珠江—西江经济带、粤桂合作特别试验区、闽粤经济合作区等跨省区域合作平台建设，缩小我省边远地区与邻省的区域发展差距。加强与黑龙江等省际合作交流。

## **七、全面推进区域基本公共服务均等化**

24.提高教育均等化水平。推动城乡义务教育优质均衡发展，扩大东西两翼地区和北部生态发展区普惠性学前教育资源供给，提高规范化幼儿园覆盖率，加大珠三角地区对东西两翼地区和北部生态发展区的对口帮扶力度，扩大优质教育资源覆盖面。继续加强义务教育标准化学校建设，全面改善东西两翼地区和北部生态发展区薄弱学校基本办学条件，推进寄宿制学校建设和管理。切实落实每个乡镇建有1所以上规范化公办乡镇中心幼儿园；在合理布局前提下，每个街道至少建设1所公办幼儿园。结合区域产业布局，在东西两翼地区和北部生态发展区打造一批高水平职业院校和专业。支持东西两翼地区和北部生态发展区地级市结合实际采取多种形式建设和发展本科层次院校，打造一批当地支柱产业急需的重点学科和创新平台，加大应用人才培养力度。

25.推进公共卫生服务均等化。逐步提高基本医保和大病保险保障水平，扩大异地就医直接结算范围，继续提高东西两翼地区和北部生态发展区基本公共卫生服务经费人均财政补助标准。加强东西两翼地区和北部生态发展区全科医生及儿科、产科、精神科等医生队伍建设，加快推进分级诊疗服务。组建跨区域医疗联合体，充分发挥珠三角地区著名医院在品牌、技术、专家等方面的优势，通过专家互派、远程会诊等方式，提升东西两翼地区和北部生态发展区医疗服务水平。加强县域医疗服务能力和社区、乡镇基层首诊能力建设。依托汕头、韶关、湛江等市的优质医疗教育资源，打造若干个区域医疗和教育中心，辐射东西两翼地区和北部生态发展区。推进基层医疗卫生机构医务人员“县招县管镇用”。支持东西两翼地区和北部生态发展区中医药事业传承创新发展。

26.强化民生兜底保障。完善现代公共文化体育服务体系，城市建成“十分钟文化圈”、农村建成“十里文化体育圈”，城乡建成“十五分钟健身圈”。加强东西两翼地区和北部生态发展区综合性文体场馆建设，全方位加强公共就业服务，大规模开展职业技能培训，加强困难就业群体的就业帮扶。稳步提高东西两翼地区和北部生态发展区社会救助、城乡居民基本养老保险基础养老金等标准，进一步扩大各项社会保险覆盖面。加强东西两翼地区和北部生态发展区“三留守人员”和困境儿童关爱保护工作。推进东西两翼地区和北部生态发展区各市谋划建设一批高质量养老服务机构。提高东西两翼地区和北部生态发展区残疾人康复服务设施建设水平和康复服务能力，健全社会救助体系，在重点保障城乡低保对象、特困人员的基础上，将专项救助

向低收入家庭延伸。强化东西两翼地区和北部生态发展区自然灾害应急救援能力。加大公租房保障力度，对低保及低保边缘住房困难家庭实现应保尽保，将符合条件的新就业无房职工、外来务工人员纳入保障范围。

## **八、加强区域发展平台建设**

27.推进新区提质增效。改革新区运行管理体制机制，赋予新区更大的自主发展权。着力推动东西两翼地区和北部生态发展区新区提质增效，集中资源力量抓好核心区建设，完善基础设施和公共服务配套，推动新区与老城区功能的融合对接。促进新区产城融合发展，结合当地实际突出主导产业，精心布局打造一批产业发展载体，大力推进人口和产业集聚。加快推进广州黄埔、深圳龙岗、清远清城国家级产城融合示范区建设。通过经验推广复制、区域创新合作等方式，更好地发挥新区引领区域发展的作用。

28.推进开发区改革创新。加强对各类开发区的统筹规划和优化整合，坚持集聚力约发展，推进开发区建设和运营模式创新，完善开发区公共设施和服务体系，形成布局合理、错位发展、功能协调的开发区发展格局。实施东西两翼地区和北部生态发展区开发区基础设施提升工程，优先推进列入国家公告目录的开发区基础设施建设，促进开发区基础设施水平明显提升。引导金融机构优化园区和入园企业金融服务，建立健全担保和再担保机构及体系。优化产业园区布局，北部生态发展区向市一级集中，东西两翼地区向沿海重大发展平台集中。强化分类指导和精准扶持，重点引导东西两翼地区和北部生态发

展区各市园区向综合园发展，推动各县园区向专业园转型，形成市县园区联动发展的新机制。

29.规范促进特色小镇健康发展。按照全省区域协调发展和城乡融合发展的要求，科学合理布局建设特色小镇。按照集产业链、创新链、服务链、资金链、政策链于一体的理念，构筑特色小镇创新创业生态系统，促进“产城人文旅”各项功能有机结合，建设宜创、宜业、宜居、宜游、宜享的新型发展空间。统筹产业、科技、财税、金融、土地等各项政策，系统性支撑特色小镇发展。支持特色小镇加快构建高端和特色要素集聚平台，推动互联网、物联网技术与特色产业深度融合，充分发挥特色小镇优化城市功能、促进产业升级和推动绿色发展的作用。切实做到严防政府债务风险、严控房地产化倾向、严格节约集约用地、严守生态保护红线。

## **九、建立更加有效的区域协调发展新机制**

30.实行差别化的区域政策。以主体功能区配套政策改革为引领，统筹考虑功能区战略定位和县域主体功能，实行差别化的财政、投资、产业、环保、用地、用林、用海、人才等发展政策，充分发挥区域的比较优势。“一核”“一带”的生态发展县（市、区），适用北部生态发展区的发展政策。北部生态发展区地级市市区、县城及全省生态发展县（市、区）各类省级以上区域重大发展平台和开发区，在实行更加严格的开发强度管控和生态环保准入门槛前提下，适用重点开发区域和东西两翼地区的发展政策。建立健全区域政策与其他宏观调控政策联动机制，围绕区域规划和区域政策导向，完善相关的财政、投资和产业政策。

31.完善省级财政转移支付体制。根据“一核一带一区”功能定位，以区域均衡为目标，研究构建以功能区为引领的省级财政转移支付制度。完善保工资、保运转、保基本民生的基本保障托底转移支付机制。实行重点招商引资项目和重点社会民生项目专项补助。加大对东西两翼地区和北部生态发展区地级市的支持力度，增强市辖区财政保障能力，推动提升城市品质和城区人口集聚。支持东西两翼地区和北部生态发展区的省级高新区、省级产业转移工业园区建设，深入推进产业共建，非珠三角地区企业转移落户省级产业转移工业园区比照享受产业共建财政扶持政策。中央预算内投资项目地方投资部分由省级与东西两翼地区和北部生态发展区市县按一定比例分担，从相关领域省级专项资金中统筹解决省级财政资金，切实减少市县配套资金。不断加大省财政对原中央苏区、海陆丰革命老区困难县、少数民族县的支持力度，专项补助标准提高到每年每县3000万元，并建立稳定增长机制。

32.健全区际利益补偿机制。完善生态保护补偿转移支付办法，加大对生态地区因开展生态保护、污染治理、控制减少排放而带来的财政减收增支的财力补偿，促进生态地区与同类非生态地区均衡发展。强化政府统筹责任，按照功能区划分，建立优化开发区域和重点开发区域对生态发展区域的反哺机制，重点支持北部生态发展区建设。按照区际公平、权责对等、试点先行、分步推进的原则，完善多元化横向生态补偿机制，鼓励生态受益地区与生态保护地区、流域下游与流域上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式建立横向补偿关系。推进区域间生态保护补试试点示范，

支持珠三角地区与东西两翼地区和北部生态发展区结合生态保护补偿完善对口帮扶机制。按照国家部署，做好碳排放权试点，完善林业碳汇交易机制。

33.完善区域对口帮扶协作机制。统筹发达地区和欠发达地区发展，编制对口帮扶中长期规划，坚持“输血”和“造血”相结合，推动欠发达地区加快发展。落实帮扶市和被帮扶市“双主体”责任，建立帮扶双方党政主要负责同志牵头推动、分管负责同志协调落实、帮扶指挥部具体推进的工作机制。以产业共建和民生社会事业为工作重点，优化产业共建政策体系，突出提升科技创新能力，研究制定支持珠三角地区企业将部分环节向东西两翼地区和北部生态发展区转移的优惠政策。突出产业共建主攻方向，调整优化产业共建着力点，因地制宜推动产业转移工业园区和现代农业产业园合作共建，对东西两翼地区和北部生态发展区产业园区项目给予普惠性财政资金奖补。积极探索扶持共建、股份合作、托管建设等产业合作模式，完善共建园区GDP核算、税收分成等制度，形成责任共担、利益共享、合作共赢的长效机制。创新帮扶人才激励机制，建立组团式干部和专业技术人员帮扶新机制。完善对汕头、湛江两市帮扶机制，加大帮扶力度。鼓励珠三角地区参与东西两翼地区和北部生态发展区基础设施建设。加强社会力量帮扶，大力推动珠三角地区省属国有大型企业、大型民营企业、三甲医院、高等学校等参与帮扶，鼓励省属医院、高等学校、科研院所等到东西两翼地区和北部生态发展区创建分校或分院，带动相关领域发展。

34.完善基础设施投融资体制。深化投融资体制改革，加快建设高质量和效率的现代化基础设施供给体系。完善东西两翼地区和北部生态发展区的跨区域高铁、高速公路、机场、港口码头等重点项目资本金负担机制，对国家及省统一部署在原中央苏区、海陆丰革命老区困难县、少数民族县境内的国家干线铁路、高速公路、机场、港口码头、水利、生态环境保护等项目资本金，免除当地出资责任。规范运用政府和社会资本合作模式，扩大公共产品和服务供给。鼓励通过项目资产证券化等多种形式，规范有序盘活基础设施项目存量资产。按照区域发展功能定位明确投资体制改革方向，向珠三角地区、东西两翼地区进一步下放省级审批管理权限，强化事中事后监管。加强对北部生态发展区重大投资项目的生态环境保护准入约束，试行企业投资项目承诺制，对违反生态环境保护承诺的企业投资项目予以严肃查处。加强政府投资计划管理，优先将珠三角地区科技创新项目、东西两翼地区重大产业集群项目以及北部生态发展区绿色产业发展项目纳入政府投资项目库。充分发挥省基础设施投资基金对不同功能区投资项目的引导作用，引导社会资本对项目跟投跟贷、联合投资。强化重大基础设施投资项目的金融支持，在坚持风险可控、总量平衡的前提下，加大地方债对重点区域发展战略和省定重点项目的支持力度。支持市县培育市场化融资主体，通过资本市场发行债券融资。完善区域金融协调发展机制，改善区域金融生态环境。优化区域金融布局，推进广州、深圳金融产业高端化发展，推进区域性金融服务业发展，依托珠海横琴新区、佛山广东金融高新技术服务区、汕头华侨经济文化合作试验区和湛江统筹城乡发展金融改革创新综合试验区等平台，

打造区域金融新的增长极。支持梅州深化建设国家级农村金融改革创新综合试验区，支持河源、清远发挥生态优势与广州市绿色金融改革创新试验区联动开展绿色金融创新。发挥粤港澳大湾区资本市场优势，实现境内上市公司地级市全覆盖。在区域性股权交易市场建立东西两翼地区和北部生态发展区特色板块，鼓励珠三角地区与东西两翼地区和北部生态发展区地级市合作组建产业投资基金或创业投资基金。

35.完善基本公共服务均等化推进机制。推进基本公共服务领域省与市县共同财政事权和支出责任划分改革，适当强化省级分担责任，规范简化分类分档和分担比例，逐步建立起权责清晰、财力协调、标准合理、保障有力的基本公共服务制度体系和保障机制。突出基本公共服务均等化统揽各项民生保障工作的抓手作用，探索推进基本公共服务标准化，促进民生政策可持续。按照“既尽力而为、又量力而行”的原则，结合财力实际，集中力量推进补齐短板项目、缩小区域城乡差距，优先提高落后全国平均水平较多的重点项目保障水平，持续投入“底线民生”项目，稳步推动基本公共服务常住人口全覆盖。建立全省基本公共服务“一盘棋”工作机制，探索提升基本公共服务水平和统筹层次，推动城乡区域间基本公共服务衔接。健全社会力量积极参与的多元供给机制，提供更加有效更加优质的基本公共服务。

36.完善土地管理体制和用地保障机制。建立健全区域协调发展用地保障政策，实施差别化土地资源配资政策，逐步将存量建设用地上盘活作为珠三角地区用地的主要来源，新增建设用地指标安排集中向沿海经济带倾斜，重点服务国家及省重大战略。对省级重大基础设施、

民生项目所需用地指标由省予以保障,对省重大平台和省级产业转移工业园区下达专项指标,允许各地以条件好的园区为基础统筹各类开发园区用地规模,各地存量建设用地盘活和重大产业项目供地后,可向省申请给予计划指标奖励,对东西两翼地区和北部生态发展区等欠发达地区在未来五年内下达专项扶持计划指标。用林指标优先向沿海经济带重大发展平台、重点基础设施和重大项目倾斜。加大北部生态发展区乡村旅游、生态文化旅游、特色小镇、现代农业、农业农村基础设施、环保产业等项目用地支持力度,探索点状供地模式。实施人地挂钩的用地指标分配方式,各地获得的用地指标应优先保障农业转移人口进城落户用地需求。合理安排使用跨省域调剂增减挂钩节余指标和规模,落实跨省域国家统筹耕地占补平衡及水田占补平衡政策,有序推进农村建设用地拆旧复垦指标跨市域流转交易。整合挖掘闲置建设用地规模,用足用好“三旧”改造政策,拓宽农村建设用地利用途径。严格管控围填海。进一步深化建设用地审批制度、城乡一体化土地市场制度改革,完善土地储备和低效用地退出机制、城市地下空间统筹开发利用机制。支持东西两翼地区新增长极建设,将土地领域除县级土地利用总体规划修编修改审核、县级土地规划中的有条件建设区使用方案的审批、占用基本农田的临时用地审批事项外的省级审批权限委托或下放给汕头、湛江市。

37.完善绿色生态发展约束机制。构建国土空间开发保护制度,以土地利用规划、城乡规划、主体功能区规划整合为主体,推进各类空间性规划“多规合一”,制定统一的国土空间规划。按照“一核一带一区”功能布局,科学划定全省县域城镇、农业、生态空间和生态

保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等“三区三线”，推动产业和城镇空间重点向沿海经济带集中，生态和农业空间重点向北部生态发展区集中。实施海岸带综合保护与利用规划，建设一批各具特色的海岸带综合保护与利用示范区。开展北部生态发展区空间规划调整和产业空间清理整治，推动工业集中进园。建立健全主体功能区产业准入负面清单，严格产业的环境准入，调整不符合生态环境功能定位的产业布局，优化产业、能源、交通运输和农业投入结构。严格实施能源、水资源、建设用地总量和强度“双控制度”及环境保护责任考核制度，按照“一核一带一区”功能区布局逐步调整完善相关指标分解考核机制。深化生态环境监管体制改革，实行领导干部自然资源资产离任审计。全面落实河长制、湖长制，探索实施湾长制，强化环境保护督察执法，严格环境损害责任追究和惩戒。

## **十、强化工作保障**

38.加强组织领导。坚持和加强党对区域协调发展工作的领导。在省实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》领导小组和省促进粤东西北地区振兴发展协调领导小组的基础上，整合成立省区域协调发展领导小组，统筹协调和研究解决全省区域协调发展的重大问题。在现有区域合作机制基础上，建立健全珠三角地区、沿海经济带、北部生态发展区等次区域合作工作协调推进机制。

39.完善政策措施。省有关部门及各地级以上市党委和政府要根据新的区域发展格局和功能定位，加快制定和完善促进区域协调发展配套政策措施，健全区域规划编制实施机制，在规划编制、资金投入、项目安排、改革创新等方面积极推动区域协调发展。各地级以上市要

根据本意见，结合自身实际，从全省区域协调发展大局出发，制定实施方案和年度工作计划，明确责任分工，完善工作机制，压实主体责任，确保完成各项任务。

40.强化监督检查。省有关部门要各司其职加强对本意见实施情况的跟踪分析和督促检查。根据“一核一带一区”区域发展新格局，结合区域主体功能区定位，建立以主体功能区绩效评价为主的区域发展监测评估体系，对珠三角地区、东西两翼地区和北部生态发展区实行差异化考核的评价考核体系。将推动区域协调发展工作成效作为干部提拔任用的重要考察依据。

41.加强舆论宣传。宣传部门和新闻媒体要做好宣传报道工作，根据相关部门提供的新闻素材和线索，重点报道我省推进区域协调发展的进展情况、重点项目建设和工作成果，总结推广好做法、好典型、好机制，激发广大干部群众的主动性、积极性和创造性，推动形成全省合力推进区域协调发展的良好氛围。