

江门市城市化“十一五”规划

积极推进城镇化，是新世纪我市社会经济发展的战略选择。为积极有序地推进全市城市化进程，根据中共江门市委、江门市人民政府《关于加快城乡建设 推进城镇化进程的实施意见》(江发[2005]8号)，制定本规划。

一、发展基础及发展环境

(一)“十五”回顾。

“十五”期间，我市城乡建设取得了巨大的成就，城镇化水平得到提高，城乡面貌发生了很大的变化。主要体现在五个方面：

——城镇体系不断完善，整体质量进一步提高。“十五”期末，全市共有建制镇(办事处)85个。按非农业人口占总人口比重计算，城镇化水平达52%；按实际城镇居住人口占总人口比重计算，城镇化水平达59%，与“九五”期末相比(下同)，提高了12个百分点。城镇规模不断扩大，功能结构日趋合理，城镇区域分工初步形成，城市之间的协调性进一步增强。

——城市基础设施建设成效显著。“十五”期末，全市城市道路总长1825.8公里，增加了295.8公里；自来水普及率99.74%，提高了0.42个百分点；燃气普及率95.89%，提高了2.01个百分点；排水管道总长2182.21公里，增加了360.74公里；污水处理率39.5%(其中污水处理厂集中处理率16.7%)，提高了16.4个百分点。

——城镇居民生活水平日益提高。“十五”期末，城镇居民人均住宅建筑面积33.94平方米；城镇已建成各种社区服务

设施项目近 900 个，面积近 60 万平方米；社会福利事业加强，社会保障覆盖范围扩大。

——城乡环境面貌有了较大改善。“十五”期末，全市城市人均公共绿地面积 9.53 平方米，增加了 1.8 平方米。各市、区建成了烟尘控制区、环境噪音达标区，全市城市环境质量有了较大提高。“十五”期间，我市于 2000 年获得“中国优秀旅游城市”称号、2001 年被评为“国家园林城市”、2003 年获“国家卫生城市”称号、2004 年获“国家环保模范城市”称号。开平市 2003 年被评为“国家园林城市”和“中国优秀旅游城市”。

——村镇建设发展迅速。“十五”期间，全市村镇市政公共基础设施建设总投资 9.25 亿元。其中铺筑水泥道路 650 公里，铺设自来水管 580 公里，修筑下水道 550 公里，安装路灯 4200 盏，建成水冲式公厕 120 间，新、扩建农贸市场 32 座，新建公园 22 个，新增公共绿地 25.8 万平方米。开发居住小区 97 个，建筑面积 189.7 万平方米，镇区人均住宅建筑面积 30.7 平方米。镇区道路铺装率 97%、自来水普及率达 97.1%、石油气使用率达 95%。农村居民人均住宅建筑面积 32.7 平方米，石油气使用率约 40%。经省政府批准，我市的双水镇、司前镇、古井镇、荷塘镇、共和镇、址山镇、雅瑶镇、海宴镇、斗山镇、广海镇、水口镇、苍城镇、赤坎镇、沙湖镇等 14 个建制镇为广东省中心镇。为加快发展，各中心镇共投入资金 850 万元，编制了中心镇域总体规划和专项规划，由市政府批准实施。累计已投入资金 2.35 亿元，新建、扩建道路（街道）27 条，长 108 公里，建成工业发展用地区域 25 个。2005 年，13 个中心镇工业总产值平均增幅 15.4%，高于全市镇级平均水平 4.6 个百分点。这

些中心镇已逐步发展成为设施配套、环境舒适的小城市，成为集聚力和辐射力较强的区域中心。

（二）存在问题和制约因素。

虽然我市城镇化进程已经取得了明显成绩，但城镇化仍滞后于工业化，与国民经济和社会发展的要求还不相适应。城镇化滞后带来了一系列问题，如“非城市化的工业化”，造成工业企业“遍地开花”，带来经济效益低下、投资分散和环境污染等问题；非农人口“离土不离乡，进厂不进城”，既影响了城市规模效益和服务功能的发挥，也不利于人民群众文化素质和生活质量的提高。

我市城镇化滞后的原因很多，主要包括：

——社会经济发展程度不高，工业化、农业产业化发展相对滞后。

——户籍制度限制了人口合理流动。一是农民进城落户限制过多，进城农民在就业、社会保险等方面缺乏保障。二是人口迁移具有较大的盲目性和无序性，流动人口难以管理。

——土地管理制度和土地资源的合理利用有待进一步完善。一是集体土地产权关系不够明晰，土地使用权流转市场尚不成熟。二是城市规划权威性不够强，一些地方受短期利益驱动，违反规划、违法用地的现象时有发生。

——城镇建设资金投入不足。目前我市还没有普遍形成以社会力量为主体的投资渠道，城镇建设资金缺乏，综合公共服务设施难以配套完善。土地出让是城镇建设的主要资金渠道之一，而土地市场主要是工业用地市场的运作尚不够规范，造成一些地方的土地出让价格不能真实反映其价值，在一定程度上影响了土地资源的合理配置。

——行政区划不尽合理。目前，我市建制镇平均非农人口仅 3000 人左右，城镇规模普遍偏小，难以发挥城镇在城镇化进程中人口集聚的带动作用。

（三）发展趋势。

目前,我市城市化水平已达 52%，随着工业化的快速发展，城镇化加速发展的客观条件已经具备。我市推进城镇化进程的中心任务，就是要切实加强城乡建设的规划管理，加强区域协调，合理调整发展布局；要加强制度创新，逐步调整产业结构、就业结构，促进产业结构优化升级和经济要素向城镇集聚，走生产与建设集约化发展之路，加快解决“三农”问题。

二、“十一五”城市化发展的指导思想和发展目标

（一）指导思想。

遵循城市化发展的客观规律，坚持以人为本和可持续发展原则，以率先基本实现社会主义现代化为目标，以经济发展为基础，以制度创新为动力，实行高起点规划、高标准建设、高效能管理，大力推进城镇化进程，走中心城市、中心城区、中心镇和一般小城镇协调发展的城市化道路。完善城市功能，提高城市整体素质，不断增强城市的辐射带动力，促进城镇发展由数量型向质量型转变，使城乡建设、经济发展与人民生活需求相适应，促进全市城乡经济、社会和环境协调发展。

（二）发展方针。

积极发展江门市中心城市和台山市、开平市、鹤山市、恩平市的中心城区，使其成为新增城市人口的重要载体。重点发展一批中心镇，加快推进农村城镇化进程。逐步形成江

门中心城市、各市中心城区、中心镇和一般小城镇有机结合、布局合理、协调发展、特色鲜明的城镇体系，全面提高城镇发展质量。

（三）发展目标。

1、城镇化水平。至 2010 年，全市常住人口 431 万人，城镇化水平达到 65%以上。

2、城镇要素集聚能力。城镇各项功能得到全面强化，辐射能力增强，人民生活水平明显提高。至 2010 年，第三产业增加值占 GDP 的比重达到 50%；城镇居民人均 GDP 达到 7000 美元，人均可支配收入达到 1.8 万元，人均住宅建筑面积达到 35 平方米左右；全市城镇建立比较完善的社会保障体系。

3、城镇基础设施建设。建成比较完善的交通、通讯、供水、供电、供气和环境污染治理、防灾等现代化城镇基础设施体系。城镇人均道路面积达到 19 平方米；城镇自来水普及率达到 99.8%，每天人均生活用水量达到 260 升以上；民用燃气普及率达到 98%。

4、城镇生态环境建设。全面实施“青山、碧水、蓝天、绿地”工程，结合产业结构调整，对污染环境的企业依法实行关、停、并、转和限期整治措施，不断提高城镇环境质量。至 2010 年，城镇生活污水处理率达到 70%；垃圾处理逐步实现无害化和资源化；建成区绿化覆盖率达到 40%以上，人均公共绿地达到 12 平方米以上。

5、城镇地域体系结构总格局为“两核、四心、四轴、两城镇密集区”，即依托市域交通主骨架，形成江门城区为市域核心，开平城区为副核心，以台山城区、鹤山城区、恩平城

区、广海为地方性中心；以鹤山 - 江门—开平—恩平主干公路沿线、沿海高速公路、银洲湖为三条发展主轴，台城—广海为发展副轴（重点发展包括鹤山—江门市区—银洲湖城镇密集区和包括开平城区—水口—台山城区的城镇密集区），其他丘陵山区点状发展的总格局。

（四）主要城市、镇建设规模。

1、江门市区（含江门组团和会城组团）

（1）江门中心城市性质定位：中国优秀旅游城市、国家园林城市、国家卫生城市、国家环保模范城市，珠江三角洲西部中心城市之一，五邑地区的政治、经济、文化、信息中心，以制造业与商贸业为主导的滨水城市。

（2）城市规模：规划城区人口 2010 年为 128 万人，规划建成区面积 2010 年达到 135 平方公里。

（3）新会区重点镇建设

双水镇：广东省中心镇，新会西南片的片区中心，银洲湖区域的重要临港工业基地，珠江三角洲西部具有侨乡文化和山水特色的生态型中心镇。规划人口 8.1 万人。

司前镇：广东省中心镇，江门市区联系粤西腹地的交通节点，轻型加工业与商贸、物流等第三产业协调发展的现代化中心镇。规划人口 7.5 万人。

古井镇：广东省中心镇，银洲湖临港产业聚集区东部的中心城镇。以发展化工、造船、建材等临港产业和为银洲湖东部地区服务的第三产业为主、经济发达、环境优美的宜居城镇和历史文化名镇。规划人口 5.5 万人，建设用地规模 6.8 平方公里。

2、开平市

(1) 开平中心城市的定位：江门市域地区副中心，国家级轻纺制造业生产基地，以侨乡文化和山水园林为特色的生态城市。

(2) 城市规模：规划人口 2010 年 50 万人，用地规模 50 平方公里。

(3) 重点镇建设

水口镇：广东省中心镇，规划人口 6 万人。除发展工业外，建设成为五邑地区重要的商贸中心和物流中心。

赤坎镇：广东省中心镇，以侨乡建筑风格为特色的旅游城镇，规划人口 4.2 万人。

苍城镇：广东省中心镇，以发展轻工业为主的城镇，及开平北部城镇片区的交通、商贸中心。规划人口规模为 5 万人。

赤水镇：开平南部片区中心。规划人口规模为 1.5 万人。

3、台山市

(1) 台山中心城市的定位：地方性中心城市，有重要影响的侨乡城市。

(2) 城市规模：规划总人口 2010 年 28~30 万人左右，规划用地面积 27.1~29 平方公里。

(3) 重点镇建设

广海镇：广东省中心镇，江门市域南部和台山南部沿海地区的中心城镇，规划人口规模 5~6 万人(含鱼塘湾港区)。

海宴镇：广东省中心镇，发展海洋渔业和海洋能源，建设成一河两岸的现代化小城镇。规划人口规模为 4.5 万人。

斗山镇：广东省中心镇，台山市南部的经济中心之一，以服装业、农副产品加工为主的现代化中心镇。规划人口规模为 4 万人。

大江镇 :台山北面重点侨乡镇。规划人口 2.5~3.2 万人 , 规划在潭江南岸建设的新镇区。

水步镇 : 大力发展工业 , 并与台山城区北部工业协调发展 , 人口规模为 2~2.5 万人。

4、恩平市

(1) 恩平中心城区的建设

规划人口至 2010 年达 22~24 万人 , 用地 18.4~20 平方公里。恩城除发展工业 , 还可配合旅游业发展 , 加强商业、服务业职能 , 成为旅游服务中心。

(2) 重点镇建设

沙湖镇 : 广东省中心镇 , 规划在靠近 325 国道处建新镇区 , 形成旧区和新区的组团式结构 , 形成人口规模 3.9 万人。

君堂镇 : 主要发展建材工业和内外向型加工工业。规划人口规模 2.5 万人。

5、鹤山市

(1) 鹤山中心城区的建设

鹤山市城区的城市性质 : 鹤山市的行政、经济、文化中心 , 珠江三角洲西部重要的水陆交通要冲之一 , 工商业发达、环境优美的现代化滨江城市。

规划人口至 2010 年达 18~21 万人 , 用地面积 16.5~18 平方公里。

(2) 重点镇建设

雅瑶镇 : 广东省中心镇 , 是江门市的试点镇 , 人口规模 3.8 万人 , 主要发展内外向型加工工业。

共和镇 : 广东省中心镇 , 规划人口规模为 5.5~6.5 万人 , 是鹤山市域南部中心及商贸集散地 , 主要发展内外向型加工

业。

址山镇：广东省中心镇，是江门市城镇建设达标先进城镇，人口规模 4.2-4.6 万人，主要发展内外向型加工工业。

宅梧镇：鹤山市西部山区的片区中心。人口规模为 3.5 万人，主要发展无公害农副产品和特色农业旅游。

三、工作重点及政策措施

(一) 改革相关制度，引导要素集聚。

1、改革户籍管理制度。(1) 在我市范围内逐步取消原有农业户口、非农业户口的户籍管理制度，逐步实行“以居住地为条件划分城市人口与农村人口、以所从事职业为标准划分农业劳动力和非农业劳动力”的城乡统一的户口登记管理制度。(2) 凡来我市工作的博士、硕士、学士毕业生，应准予其在实际居住地入户；对居住在所购买的商品房或合法自建的住宅的，应准予本人及其直系亲属将户口迁入居住地；外商、华侨和港澳台同胞在我市兴办实业的，可允许其境内亲属入户。(3) 鼓励和引导更多农村居民进入小城镇就业和居住。凡在城镇有合法固定住所、稳定职业和收入来源的人员及随其共同生活居住的直系亲属，均可根据本人意愿办理本地城镇户口。(4) 与户籍制度改革相配套，加快住房制度、就业制度、社会保障制度和教育体制的改革，经批准在城市(镇)落户的人员，在子女入学、劳动就业、社会保障等方面，与原城市(镇)居民享受同等待遇，履行同等义务。

2、建立有利于城镇发展的土地使用制度。(1) 建立健全易地开发补充耕地制度，严格执行“占一补一、先补后占”的耕地补充政策，形成一个既保持全市耕地总量平衡，又能

保证城镇发展用地的土地供应体系。(2)在坚持土地有偿使用和严格用途管制的前提下,促进土地使用者通过土地市场依法进行土地使用权的转换和交易。在城镇建设用地范围内,允许集体土地使用权依法流转,以作价入股、联营等方式共同兴办企业。(3)在用地指标分配和用地审批上实行倾斜政策。通过置换等手段,用地指标适当向中心镇倾斜,鼓励其发展壮大;对一般城镇优先安排基础设施建设用地,对其他建设项目从严控制,避免盲目无序发展。

3、引导城镇产业集聚。引导分散的乡镇企业向城镇集中,提高乡镇企业的档次和规模,避免分散的工业布局带来土地浪费和环境污染。(1)对进入城镇的乡镇企业和私营工商企业,应取消一切不合理收费,取消各种人为限制,如注册登记、经营范围方面的限制以及市场准入门槛高等,为他们创造公平的市场竞争条件。(2)允许有经济实力的乡镇企业购买城市企业、对城市企业参股、控股或投资开办新的企业,形成新型的混合经济实体。(3)大力推广农民共有的股份合作制等以资产为纽带的新型企业组织形式,继续推行集体所有制企业产权制度改革,为分散的乡镇企业逐步向城镇集中提供良好的机制保障。建立区域性乡镇企业产权交易市场或股权转让中心,增强产权的流动性。(4)通过迁村并点,减少城镇建设区外分散的自然村落数量,促进城镇工业区、商业区和住宅区的相对集中、连片发展。大力提倡发展公寓式住宅,鼓励分散的居民点迁移合并,引导“村宅进(社)区”。鼓励商贸活动到镇区内成行成市经营,引导“商业进(市)场”。

(二)加强区域协调,强化规划管理。

1、加大区域协调力度,突出建设重点。(1)完善区域

规划和城镇规划。按现代化的要求在全市划定城镇密集区、产业开发区、生态敏感区、农田保护区、水源保护区等区域性功能区，合理构建城镇职能分工、等级规模和空间布局体系。尽快完成各市域城镇体系规划的编制。(2) 协调好各城镇开发的内容、区位和时序，实现区域基础设施资源共享，并确保区域生态保护、社会公益性项目的落实。

2、改进城乡规划的管理工作，大力推进规划管理体制改革。(1) 认真贯彻省府办公厅《关于进一步加强和改进城乡规划工作的实施意见》(粤府办[2006]51号)精神，落实村镇规划“省管到县、市管到镇、县管到村”的要求，理顺我市村镇规划管理体制，建立镇级分片规划管理体制，在中心镇设立规划分所，加强村镇的规划建设管理。(2) 逐步推行控制性详细规划的法定化制度，切实发挥其对土地使用和开发建设的控制和引导作用，保证城乡各项建设严格按规划实施。(3) 加强规划监督与指导，逐步实行城镇重点开发和保护地段的控制性详细规划报当地市人民政府审批，并实行城镇规划重大失误的追究制度。(4) 全面引入公众参与机制。在规划的编制、审批过程中向全社会公开征求意见，并接受公众监督，逐步形成公众参与制度化、法定化。

3、加强对中心镇发展的扶持和指导。推进中心镇总体规划、控制性详细规划的编制工作，认真贯彻落实省委、省政府支持中心镇发展的各项政策措施，加大资金、技术支持力度，做大、做强中心镇。加快中心镇基础设施建设，完善交通、通讯、供水、供电、供气和污染治理、防灾等现代化基础设施体系。

(三) 完善基础设施，健全城镇职能。

1、加强生态环境建设，大力治理环境污染。(1)大力整治农村土地，推行“退建还耕、退山还林、退田还湖”，重造山水田园美景。(2)强化流域水资源统一管理。成立相应机构，采用协商办法，实行多样化的利益补偿机制，统一管理跨区域水域的开发利用和污水处理。(3)严格实行建设项目环境影响评价，坚决执行环保设施与建设项目主体工程“三同时”(设计、施工、投产)制度。

2、抓好社会主义新农村建设。(1)加大财政支持力度，推进村庄规划编制工作。以自然村为单元，按照《广东省村庄整治规划编制指引》和《江门市村庄整治工作实施意见》的要求

，编制简明适用的村庄规划，指导村庄整治工作。(2)贯彻落实省建设厅《关于开展村庄整治工作的实施意见》和《江门市村庄整治工作实施意见》，以“五改”(改水、改厕、改灶、改路、改房)、“三清”(清理垃圾、清理池塘、清理乱堆放)、“五有”(有村庄规划、有文体活动场地、有一片成荫绿地、有垃圾收集池、有污水处理简易设施)为重点内容，抓好村庄整治工作，改善农村人居环境。(3)积极抓好以文明村镇、生态村、卫生村等创建活动为载体的新农村建设工作，以点带面，采取政策、技术、资金等扶持措施，加强指导，推进社会主义新农村建设。

3、按照适度超前原则，进一步推进交通、通信等基础设施建设。(1)推动信息技术在生产、服务、流通等领域的应用，提高社会信息化意识，提高信息业的服务水平。建立完备的公益型数据库体系和商用型数据库体系，形成系统完

善的信息收集和发布机制，实现网络互联和信息共享。(2) 城镇基础设施建设要注意优化配套，完善布局，逐步打破区域界限，实行共建、共享。通过统一建设、兼并等措施，组建跨区域经营的供水、污水处理、垃圾处理、公共交通等企业，提高规模效益，避免重复建设和资源、财力的浪费。

4、关注人民健康，为全体居民提供良好的公共卫生服务。(1) 增强供水能力，提高供水质量。(2) 建立完善的排水管网，逐步实行雨污分流，限期建设污水处理厂(设施)，提高污水集中处理率。(3) 继续发展城市供气，加快城市管道燃气建设，提高民用燃气普及率。(4) 推行垃圾分类收集、密闭转运，提高垃圾综合处理能力。(5) 积极应用科学的垃圾处理技术，相对集中建立大中型垃圾无害化处理设施。(6) 高标准、高质量搞好城市防火、防洪、防风、防震等防灾、减灾系统建设，建立防灾预警机制。

(四) 运用市场机制，促进城市建设。

1、推动城镇建设投资主体多元化。走以社会力量为主体的城镇建设新路子，大力支持和发挥民间主体在城市开发中的作用。通过各种渠道筹集资金，走以城养城、以城建城、以城兴城的市场化之路，实现城镇建设投入产出的良性循环。

(1) 稳步推进市政公用事业管理体制改革，逐步把市政公用事业管理推向市场，吸引社会资金及外资投入城镇基础设施建设。

(2) 采取招标、租赁或抵押等方法，有计划地把部分市政公用设施经营权、城市资产进行出让或优化重组。(3) 运用经济杠杆调节民间开发行为。如征收土地增值税，将政府投资(如道路建设)的增值部分收归公有，让受益者按照

“直接受益，合理负担”的原则分摊城市基础设施工程建设成本。(4) 财政支持。各级财政每年安排一定的城市维护、建设资金，专项用于支持中心城镇的基础设施建设。

2、建立适应市场经济要求的公用事业经营机制。城市公用事业逐步实现由社会福利型向经营服务型的转变，部分市政管理实现市场化、专业化、企业化经营。(1) 在统一管理的前提下，对市政公用事业放开经营，鼓励单位或个人以股份制、合资、独资等多种形式建设和经营城镇的市政公用事业，逐步把市政设施维护、环卫清扫、绿化管养、环卫保洁、垃圾清运、物业管理等推向市场，实行企业化经营。(2) 按保本微利的原则完善市政公用事业的价格体系，进一步理顺公用事业收费标准。按照“排污者付费”的原则，合理开征城镇污水处理费和垃圾处理费，逐步过渡到成本价。在改革水价的基础上，探索推行自来水厂和污水处理厂的捆绑经营。

3、推动房地产业健康、可持续发展。(1) 积极落实住房发展规划目标，实施高效、集约的住房用地供应政策。大力提倡建设经济适用、价格适中的公寓式住房，提高配套质量，降低住房成本，实现“居者有其屋”。(2) 加快个人信用制度的建立，积极探索建立规范的抵押担保和保险制度，积极推行抵押贷款购买商品住房制度。(3) 要严格控制项目开发数量，规范房地产市场，防止出现房地产开发过热的现象。(4) 加强商品住房开发建设管理，深化商品房销售制度改革。

(五) 强化社会服务，提高生活质量。

1、完善社会化服务体系。(1) 完善市场就业机制，加快劳动力市场建设。建设公益性职业介绍组织和统一的劳动力市场信息网络；完善劳动力市场管理规则，维护劳动力市场

秩序；充分发挥劳动密集型产业、第三产业、中小企业和非公有制经济的就业主渠道作用。(2)依法推进社会保障覆盖全社会的工作，加快形成独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系，建立可靠、稳定的社会保险基金的筹措机制和有效运行、严格管理的机制，实现社会保险各险种尤其是养老、医疗、失业三大基本保险基本覆盖城镇各类用人单位及其劳动者。(3)建立健全咨询服务、信息服务、金融服务、财政服务、营销服务、配套协作服务等社会化服务网络。

2、提高城市环境质量和居民生活质量，创建美好家园。

(1)搞好城市绿化和美化，认真解决脏、乱、差问题，实现城镇净化、绿化、美化、效能化。保护好天然水面、自然山体和文物古迹，有计划、有步骤地建造城市广场、公园、雕塑和标志性建筑景点。(2)以街道办、居委会等基层组织为依托，充实社区职能，形成社会化、自主化、多元化的城市基层管理机制。大力开展各种形式的群众性精神文明创建活动，重点抓好文明小区、文明社区、文明城区建设。(3)建立区域教育和培训网络，大力促进文化馆、文化站、影剧院、体育馆、公园等公益性设施的建设，为城镇居民提供学习知识、陶冶性情、休闲娱乐的场所。扶持各种文化团体、表演剧种和文化机构全面发展，引导文化市场的多元化，壮大城市文化消费群体，创造更为丰富的城市社区文化，塑造独特的城市文化品牌，弘扬社会主旋律。(4)加强教育，广泛宣传，逐步提高城乡居民素质。(5)加大城乡社会治安综合治理力度，创造稳定祥和的社会生活环境。