

汕头市国民经济和社会发展第十四个 五年规划和二〇三五年远景目标纲要

(2021 年 1 月 30 日市十四届人大七次会议审议批准)

2021 年 4 月

目 录

第一篇 总述.....	1
第一章 发展基础和发展环境.....	1
第一节 “十三五”的发展成就.....	1
第二节 “十四五”的发展环境.....	7
第三节 迎头赶上的机遇挑战.....	8
第二章 总体要求和发展目标.....	10
第一节 指导思想.....	10
第二节 基本原则.....	10
第三节 发展目标.....	11
第二篇 现代化沿海经济带重要发展极.....	15
第三章 加快构建现代产业体系，构筑高质量发展动力源.....	15
第一节 发展壮大重点工业产业.....	15
第二节 加快发展现代服务业.....	18
第三节 大力发展现代农业.....	21
第四节 优化拓展产业空间布局.....	22
第四章 打造区域科创中心，强化牵引带动能力.....	26
第一节 发挥科技创新引领作用.....	27
第二节 完善综合创新生态体系.....	28
第三节 强化企业创新主体地位.....	29
第四节 打造创新人才汇聚高地.....	30
第五节 加快推动数字化发展.....	31

第五章 打造区域金融服务中心，塑造发展新优势	32
第一节 加快建设现代金融体系	32
第二节 提升金融服务实体经济水平	33
第三节 实施更高水平金融开放	34
第六章 畅通国内国际双循环，建设新发展格局重要节点	35
第一节 促进消费扩容提质	35
第二节 打造区域商贸高地	36
第三节 持续扩大有效投资	37
第四节 推动高水平对外开放	38
第七章 积极拓展蓝色发展空间，建设现代海洋强市	39
第一节 加快构建海洋新格局	40
第二节 加快建立现代海洋产业体系	41
第三节 强化海洋综合治理能力	42
第三篇 省域副中心城市	43
第八章 打造高水平综合交通枢纽，提升辐射带动能力	43
第一节 完善综合立体交通网络	43
第二节 打造高效便捷运输枢纽	46
第三节 构建便捷顺畅城市交通体系	47
第四节 创新提升综合运输服务水平	48
第九章 优化拓展城市发展空间，推动城乡区域协调发展	49
第一节 构建一轴两带两走廊多组团格局	49
第二节 加速中心城区扩容提质	51

第三节	建设幸福宜居美丽乡村.....	53
第四节	推动城乡区域协调发展.....	54
第十章	打造教育医疗高地，全面增进民生福祉.....	56
第一节	打造区域教育高地.....	56
第二节	打造区域医疗高地.....	58
第三节	推动更充分更高质量就业.....	60
第四节	健全多层次社会民生保障体系.....	60
第五节	保障全民共享发展成果.....	61
第六节	建设安全防灾韧性城市.....	63
第十一章	坚持守正创新，树立开放包容文明典范.....	64
第一节	塑造新时代汕头文化新形象.....	64
第二节	打造区域文化高地.....	65
第三节	争创全国文明城市.....	68
第十二章	坚持绿色低碳发展，建设生态宜居城市.....	68
第一节	健全生态文明制度体系.....	69
第二节	夯实自然生态绿色基底.....	70
第三节	加强环境保护治理力度.....	71
第四节	推进绿色低碳循环发展.....	72
第五节	加速城市品质提升.....	73
第十三章	提升民主法治水平，高水平建设“平安汕头”	75
第一节	提高全面依法治市水平.....	75
第二节	完善民主法治监督.....	76

第三节	做好统筹发展和安全.....	77
第四篇	活力特区、和美侨乡、粤东明珠.....	79
第十四章	全面深化改革，激发特区新活力.....	79
第一节	加大形成有效市场改革力度.....	79
第二节	全力创建一流营商环境.....	80
第三节	构建现代治理体系.....	81
第十五章	做好新时代“侨”文章，凝聚爱国爱乡力量.....	82
第一节	发挥桥梁纽带作用.....	82
第二节	建设华侨文化交流基地.....	83
第三节	创新开展新时代侨务工作.....	84
第十六章	融入区域协调发展战略，创新区域协作机制.....	84
第一节	全面融入粤港澳大湾区.....	85
第二节	推进深圳汕头深度协作.....	85
第三节	加快建设汕潮揭都市圈.....	86
第四节	强化与粤闽浙沿海城市群各市联动发展.....	87
第五篇	实施保障.....	88
第十七章	完善规划实施保障机制.....	88
第一节	加强党的全面领导.....	88
第二节	健全统一规划体系.....	88
第三节	完善规划实施机制.....	89
第四节	强化规划项目实施.....	89
附件	汕头市“十四五”规划重大建设项目汇总表.....	91

“凡事预则立，不预则废。我们要着眼长远、把握大势，开门问策、集思广益，研究新情况、作出新规划。”

——2020年8月24日习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上的讲话

“新时代改革开放的内涵、条件、要求同过去相比有很大不同。希望汕头深入调查研究，认真思考谋划，拿出能够真正解决问题的思路和举措来，路子对了，就要以功成不必在我的境界，久久为功。要充分利用建设粤港澳大湾区、共建‘一带一路’等重大机遇，找准定位，扬长避短，以更大魄力、在更高起点上推进改革开放，在新时代经济特区建设中迎头赶上。”

——2020年10月13日习近平总书记莅汕视察的讲话

“十四五”时期（2021—2025年），是我国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是开启全面建设社会主义现代化新征程的重要机遇期，也是我市贯彻落实习近平总书记出席深圳经济特区建立40周年庆祝大会和视察广东、视察汕头重要讲话、重要指示精神，在全面建成小康社会的基础上以特区之为谋特区之变，力争在新时代经济特区建设中迎头赶上的关键时期。

《汕头市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》根据党的十九届五中全会精神和《中共汕头市委关于制定汕头市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》编制，重点明确“十四五”时期汕头经济社会发展的指导思想、基本原则、发展目标、发展要求，谋划部署重要任务，并对二〇三五年远景目标进行展望，是战略性、宏观性、政策性规划，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务和生态环境保护职能的重要依据，是未来五年我市经济社会发展的宏伟蓝图和全市人民共同的行动纲领。

第一篇 总述

第一章 发展基础和发展环境

“十三五”时期，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在省委、省政府正确领导下，全市人民团结奋进，经济社会发展取得了重大成就。“十四五”时期，世界局势动荡多变，我国已转向高质量发展阶段，将在全面建成小康社会基础上开启全面建设社会主义现代化国家新征程。要辩证认识和把握国内外大势，抓住机遇，应对挑战，迎头赶上。

第一节 “十三五”的发展成就

“十三五”时期，面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，特别是新冠肺炎疫情严重冲击，汕头市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记重要讲话和重要指示精神，贯彻落实省委“1+1+9”工作部署，深入推动实施了一系列重大发展举措，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，经济实力、基础设施、城市面貌和民生福祉迈上新水平，如期完成全面建成小康社会目标任务。

经济发展取得新成就。2020年全市地区生产总值2730亿元，十三五期间年均增长6.5%，地方一般公共预算收入143.45亿元，年均增速2.4%，社会消费品零售总额1417亿元，固定资产投资总额突破1万亿元。三产结构从2015年4.9: 50.2: 45.0优化为2020年4.5: 47.7: 47.8，纺织服装、塑料化工、工艺玩具等传统优势产业加快提质升级，新一代信息技术、高端装备制造、生物医药等新兴产业和金融、物流等现代服务业加快发展，现代农业提质增效。汕头六合、龙湖龙东、澄海莲花山、濠江滨海、潮阳海门、潮阳金浦、潮南两英、潮南井都等重点产业平台建设全面铺开，成功创建4个省级现代农业产业园，累计培育省级以上重点农业龙头企业30家（含国家级4家）。



图1 “十三五”时期全市生产总值增长情况（单位：亿元）

创新能力有效提升。全社会研究与试验发展经费投入年均增长 23%，占地区生产总值比重从 2015 年的 0.66% 提高到 2019 年的 1.05%。汕头高新区升格为国家级高新区，龙湖工业园区获批省级高新区，濠江区获批建设省级农业科技园区，化学与精细化工广东省实验室、粤港新发传染病联合实验室等高端创新平台获批设立。全市共有国家企业技术中心 2 家、省级新型研发机构 9 家、省级重点实验室 8 家、省级工程技术研究中心 200 家。高新技术企业从 2015 年的 150 家增至 648 家。拥有省“珠江人才计划”团队 1 个、省“扬帆计划”团队 5 个、省科技创新创业领军人才 2 名，引进外国高端人才（A 类）和专业人才（B 类）共 306 名。汕头大学管轶、朱华晨团队荣获国家科学技术进步奖特等奖。获批国家知识产权示范城市，每万人发明专利拥有量达到 5.17 件。

改革开放成果显著。深入推进 128 项重点领域和关键环节改革任务。成为全省 4 个营商环境综合改革试点城市之一，市场化、法治化、国际化营商环境不断优化。政企“直通车”高效开展，实现“同城通办”和省内 8 个城市 160 多项服务事项的“跨城通办”，与福建漳州政务服务实现“跨省通办”，实现 90% 以上事项“最多跑一次”。汕头口岸实现全流程无纸化通关，全市进出口整体通关时间较 2017 年改革前分别压缩 76.91% 和 99.02%，一次性联合检查实现口岸全覆盖，为企业降低各类成本超过 140 亿元。全市公共信用信息大数据系统上线运行，建立守信联合激励和失信

联合惩戒机制，制定诚信“红黑名单”公示制。供给侧结构性改革成效明显，完成补短板重大项目投资约 585 亿元，国有“僵尸企业”250 户出清重组，特困企业 100 户完成脱困，南澳联社、汕特联社、澄海联社、潮阳联社四家农合机构全面完成组建农商行任务。省政府出台支持华侨经济文化合作试验区高质量发展“24 条”，“侨梦苑”落户华侨经济文化合作试验区。汕头跨境电子商务综合试验区获批设立。汕头保税区整合优化为汕头综合保税区。澄海宝奥城获批国家市场采购贸易方式试点。

生态环境明显好转。全面推行河长制湖长制，练江海门湾桥闸、梅溪河升平国考断面水质实现稳定达标。练江整治取得重大进展，13 座生活污水处理厂等一批设施建成投运，污水处理能力达 98.15 万吨/日，建成管网 7941 公里，潮阳、潮南区纺织印染环保综合处理中心、生活垃圾焚烧发电厂项目等投入使用。汕头内海湾、南澳岛蓝色海湾整治取得成效。城市集中式饮用水水源水质达标率稳定保持 100%，市环境空气质量优良天数比例达 98.6%，万元地区生产总值能耗、万元地区生产总值二氧化碳排放量和主要污染物排放水平完成“十三五”规划目标。基本完成 1156 个自然村“源头截污、雨污分流”。入选国家森林城市、全国黑臭水体治理示范城市、广东省节水型城市。

城乡面貌不断改善。全市新建改建公园广场 750 个，改造道路 2674 公里，市域森林和城区绿化覆盖率分别达 35.5%和 43.2%。872 个行政村（1157 个自然村）100%完成“三清三拆三整治”，建成 334 个美丽宜居村和 3 个省级新农村示范县，12 个村落列入中国传统村落名录。南澳县云澳镇、后宅镇羊屿村入选第六届全国文明乡镇，三澳村、后花园村在美丽乡村博鳌国际峰会上评为 2020 年度中国十大最美乡村。潮阳区海门镇入选国家特色小城镇，龙湖外砂潮织小镇、潮南陈店内衣小镇、龙湖新溪潮府文化小镇、金平中以科创小镇、澄海莲华国兰康养小镇入选省级特色小镇培育库，潮南区两英镇、澄海区莲下镇列入广东省城乡融合发展省级中心镇试点。

基础设施形成体系。广梅汕铁路增建二线及厦深铁路联络线建成通

车，汕汕铁路建设全面铺开，漳汕铁路加快前期工作，“厦深+广汕漳”沿海高铁双通道加快形成。汕头高铁站枢纽一体化工程启动建设，汕头高铁站连接潮汕机场以及潮州、揭阳城际铁路启动前期工作，“一纵两横三环”铁路骨架网络初步形成。广澳港疏港铁路前期工作加快推进，广澳港区两个10万吨级集装箱泊位和10万吨级航道建成运营，广澳港区开通外贸集装箱班轮航达18条，集装箱年通过能力201万TEU，较2015年增长164%。潮惠、揭惠、汕湛、潮汕环线高速公路汕头段建成通车，高速公路总里程达227公里，较2015年增长199%，高速公路密度达10.3公里/百平方公里。牛田洋快速通道及海湾隧道等快速路网加快建设，公路通车总里程达4034公里，农村公路实现自然村通硬化路100%。建成并开通的5G基站3921座，实现全市90%以上人口5G网络覆盖。

民生福祉不断提高。城镇居民人均可支配收入和农村居民人均可支配收入分别增加到32922元和18962元，均居粤东首位。全市建档立卡贫困户2.7万户9.3万人全部实现脱贫退出，37个省定贫困村全部脱贫出列。每年新增城镇就业人员保持在4.5万人以上，城镇登记失业率控制在2.5%以内。一般公共预算投入教育、社会保障和就业等十类民生支出超过1300亿元，民生支出占一般公共预算支出超过75%。养老、医疗保险参保率均达98%。获得“广东省教育强市”“广东省推进教育现代化先进市”称号。汕头大学、广东以色列理工学院列入广东省高水平大学重点学科建设高校，汕头大学东校区、广东以色列理工学院南校区、汕头健康护理职业学院等加快建设，新办广东汕头幼儿师范高等专科学校，升级建设汕头技师学院。汕头大学医学院第一附属医院、市中心医院入选广东省高水平医院，肿瘤、整形外科、眼科晋级为广东省高水平临床重点专科，汕头大学医学院第二附属医院升格为三甲医院。

表1 “十三五”规划主要指标完成情况

序号	指 标		单位	规划 目标	年均增长 [累计]	完成 情况	指标 性 质
一、经济发展							
1	地区生产总值		亿元	3100	9%左右	难以 完成	预期性
2	人均地区生产总值		元	55000	8%左右	难以 完成	预期性
3	全员劳动生产率		万元/人	-	7%	可完成	预期性
4	城镇化率	户籍人口城镇化率	%	70	[4.5]	难以 完成	预期性
		常住人口城镇化率	%	73	[4.78]		
5	服务业增加值比重		%	48	[5]	可完成	预期性
6	居民消费价格指数		%	102	-	难以 完成	预期性
二、创新驱动							
7	研究与试验发展经费投入强度		%	2.0	[35.92]	难以 完成	预期性
8	每万人人口发明专利拥有量		件	2.35	[0.45]	可完成	预期性
9	科技进步贡献率		%	60	[5]	-	预期性
10	技术自给率		%	-	[5]	-	预期性
11	互联网普及率	固定宽带	%	98	4.3	可完成	预期性
		移动宽带	部/百人	127	15.2	难以 完成	预期性
12	高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比重		%	10	[22.9]	难以 完成	预期性
13	常住人口		万人	580	1%	难以 完成	预期性

序号	指 标		单位	规划 目标	年均增长 [累计]	完成 情况	指标 性 质
14	居民人均可支配收入增长		%	-	>9%	难以 完成	预期性
15	劳动年龄人口平均受教育 年限		年	12 以上	[0.6 以 上]	-	约束性
16	城镇新增就业人数		万人		[25]	可完成	预期性
17	农村相对贫困人口脱贫		万人	完成省下 达目标	-	可完成	约束性
18	基本养老保险参保率		%	98	[7.4]	可完成	预期性
19	城镇棚户住房改造		套	-	[9310]	可完成	约束性
20	人均预期寿命		岁	77.8	[1]	可完成	预期性
21	耕地保有量		公顷	34180	-	可完成	约束性
22	新增建设用地规模		万亩	15.51	-	可完成	约束性
23	万元 GDP 用水量下降		%	37.52	[33]	可完成	约束性
24	单位 GDP 能源消耗降低		%	完成省下达目标		争取 完成	约束性
25	非化石能源占一次能源消 费比重		%			-	约束性
26	单位 GDP 二氧化碳排放降 低		%			争取 完成	约束性
27	森林 发展	森林覆盖 率	%	32.9	-	可完成	约束性
		森林蓄积 量	万立方 米	188 以上	-	可完成	约束性
28	城市空气质量 优良天数比例	市辖区	%	94 (标况)	-	可完成	约束性
		南澳县	%	95 (标况)	-	可完成	预期性
29	地表水质量	水质优良 (达到或 优于 III	%	75	-	可完成	约束性

序号	指 标		单位	规划 目标	年均增长 [累计]	完成 情况	指标 性 质
		类）比例					
		水质劣于 Ⅴ类断面 比例	%	0	-	可完成	约束性
30	主要污染物排放减少	化学需氧量	%	14	-	可完成	约束性
		二氧化硫	%	10	-	可完成	约束性
		氨氮	%	11.1	-	可完成	约束性
		氮氧化物	%	9	-	可完成	约束性

注：“十三五”期间，尽管全面小康目标圆满实现，但受中美贸易摩擦、新冠肺炎疫情等因素影响，地区生产总值、人均地区生产总值与规划预期目标存在一定差距；受发展基础、发展方式、发展阶段以及政策因素影响，研究与试验发展经费投入强度、高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比重、城镇化率、常住人口、新增建设用地规模与规划预期目标存在一定差距。

第二节 “十四五”的发展环境

“十四五”时期，汕头发展的国内外环境和自身条件都发生了复杂而深刻的重大变化，呈现出不确定性与确定性交织的复杂发展环境。

从国际看，外部环境变化前所未有。世界面临百年未有之大变局，围绕经济和科技的竞争愈演愈烈，国际政经格局经历重大调整。突出表现为三个“加速”：一是治理体系加速重构。全球新冠肺炎疫情影响深远，逆全球化暗流涌动，单边主义、保护主义、霸权主义持续蔓延，全球性治理机制受到严峻挑战。二是经济重心加速东移。亚洲 GDP 占全球比重持续增长，超过欧洲和北美占比，中国 GDP 占全球比重超过 16%，区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）正式签署，国际经济政治格局基调正在改变。三是科技产业加速变革。以数字化为核心的新一轮科技革命和产业变革深入发展，生物医药、半导体、新能源、新材料等各领域前沿技术呈现多点

突破态势，推动智能制造、创新设计等新的制造模式以及服务外包、电子商务、移动支付等新商业模式快速发展，深刻改变产业发展格局。

从国内看，高质量发展态势更加确定。中国特色社会主义进入新时代，随着全社会创新投入加大，产业链现代化水平将有质的提高，经济向更高质量、更加公平、更可持续方向的转型态势更加明确。突出表现为三个“加快”：一是国内市场加快扩容提质。消费对 GDP 增长贡献率接近 60%，经济增长“稳定器”和“压舱石”作用更加凸显。随着进一步扩大内需，推动经济供需循环畅通，消费领域发展空间仍然巨大。二是全面开放新格局加快形成。随着扩大开放的步伐不断加快，以“一带一路”为重点、以自由贸易区（港）为支点的对外开放格局深度布局，国内营商环境大幅改善，优进优出的国际贸易格局和走出去引进来并重的国际投资格局基本确立。三是生态文明新时代加快来临。国土空间开发保护格局持续优化，生产生活方式加快向绿色化转变，能源结构和效率持续优化，经济社会发展绿色转型全面铺开。

第三节 迎头赶上的机遇挑战

“十四五”时期，汕头“迎头赶上”的机遇前所未有，面临的挑战同样复杂艰巨。汕头只有找准定位，扬长避短，以更大魄力、在更高起点上推进改革开放，才能在新时期经济特区建设中迎头赶上。

机遇方面，一是习近平总书记和党中央对汕头关爱有加，赋予汕头新定位新目标新任务，为我市高质量发展指明前进方向、提供根本遵循。二是省委、省政府高度重视我市发展，研究出台支持汕头发展的政策措施，省领导同志定点联系汕头市及濠江区工作，深圳与汕头开展深度协作，为汕头加快发展注入新的动力。三是汕头承办第三届亚青会，通过“办好一次会，搞活一座城”，有力促进城市品质和影响力提升。四是《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的签订生效，形成了占全球 GDP32.2%、世界人口 47.7%、全球贸易总额 29.1%的“超级经济圈”，助力我国双循环战略，将为汕头充分发挥区位优势和华侨优势，提升同东盟等国家的区域

经济合作水平，强化与海上丝绸之路沿线国家和地区的经贸联系，打造互联互通、互利共赢的开放合作体系提供了战略契机。

挑战方面，一是全球以经济和科技为核心的竞争愈演愈烈，不断引发政治冲突、文明冲突和治理格局演变，贸易、投资、科技、金融等领域摩擦成为常态，对我市挖掘外需潜在动力、加快优进优出、提高出口产品竞争优势带来不利影响。二是随着我国超常规刺激措施逐步退出，以及人口、土地、储蓄等传统红利逐步弱化，经济增长将进一步降速换挡，汕头实现经济高速增长、做大经济体量的难度明显加大，实现“迎头赶上”面临速度和质量的双重压力。三是汕头集聚要素、引领区域发展能力不强，与粤港澳大湾区和长三角城市群的发展落差呈现扩大趋势，受“虹吸效应”影响更为明显。四是产业转型升级压力大，产业规模不大、层次偏低，处于产业链低端，市场主体不强，缺乏大企业、大项目带动，先进制造业、战略性新兴产业仍未形成新的支柱，现代服务业发展相对缓慢。五是科技创新能力不强，企业自主创新能力仍较弱，全社会研发经费占地区生产总值比重低于全省平均水平，科技创新体系不健全，高端人才匮乏。六是经济腹地的联系日益弱化。北上江西乃至广阔内陆地区的客货运铁路通道长期单一、低效，汕头港运输方式单一，缺乏海铁联运，货源流失严重，服务港口商贸物流发展的腹地城市基本上通过珠三角或者长三角主要城市出海，造成贸易总量始终处于低位，作为粤东、赣南、闽西南一带的重要交通枢纽、进出口岸和商品集散地的功能弱化。

面对外部环境和自身条件的深刻变化，汕头要贯彻新发展理念，科学研判新发展格局的“时”与“势”，充分利用区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）等自由贸易协定优惠条款开拓国际贸易合作新空间；巩固供给侧结构性改革成果，注重需求侧管理，锻造产业链供应链长板，补齐产业链供应链短板，提升产业链供应链现代化水平；抢抓新一轮科技革命发展契机，实施创新驱动发展战略，培植内生发展动力；主动融入全国全省区域发展战略，积极开展区域协作；全力打通经济腹地交通运输通道，完善集疏运体系，建设商贸物流枢纽；积极融入以国内大循环为主体、国内国

际双循环相互促进的新发展格局，形成供给主体和内需市场良性循环，不断提高经济发展质量和效益，建设区域消费中心，努力成为全国、全省高质量发展的动力源和增长极，力争在新时代经济特区建设中迎头赶上。

第二章 总体要求和发展目标

“十四五”时期，汕头要深刻把握全面建设社会主义现代化的目标要求，深刻把握社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻把握新时代改革开放的内涵、条件、要求，久久为功，找准定位，扬长避短，以更大魄力、在更高起点上推进改革开放，在新时代经济特区建设中迎头赶上。

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，深入贯彻落实习近平总书记重要讲话和重要指示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以“在经济特区建设中迎头赶上”为总目标，加快建设现代化经济体系，积极融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推进治理体系和治理能力现代化，持之以恒落实省委“1+1+9”工作部署和市委“1146”工程，加快建设省域副中心城市，打造活力特区、和美侨乡、粤东明珠，为奋力谱写全面建设社会主义现代化汕头篇章开好局、起好步。

第二节 基本原则

“十四五”时期，我市要以更大魄力、在更高起点上推进改革开放，

在新时代经济特区建设中迎头赶上，必须遵循以下原则。

坚持党的全面领导。增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力和水平，为“十四五”规划顺利实施提供根本保证。

坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，不断实现人民群众对美好生活的向往。

坚持新发展理念。把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，坚持发展是第一要务、人才是第一资源、创新是第一动力，积极融入新发展格局，切实转变发展方式，加快推动质量变革、效率变革、动力变革，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

坚持深化改革开放。以更大魄力在更高起点上推进改革开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展的思想障碍和体制机制障碍。强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的改革开放重大举措，持续增强发展动力活力。

坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，坚持全市一盘棋的思想，更好发挥市、区（县）、镇（街道）各级积极性，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

第三节 发展目标

党的十九大作出了到二〇三五年我国基本实现社会主义现代化的战略安排。展望二〇三五年，我市要和国家、省一同实现社会主义现代化，基本建成现代化经济体系，形成对外开放新格局，经济综合实力和城市竞争力位居沿海开放地区前列，市场化、法治化、国际化营商环境更加完善，成为更具辐射力带动力的国家经济特区、现代化沿海经济带重要发展极，进入全国高质量发展先进地区行列。

锚定二〇三五年远景目标，综合考虑国内外发展趋势和汕头发展条件，坚持目标导向和问题导向相结合，按照久久为功、迎头赶上的要求，今后五年要努力实现以下主要目标。

经济发展迈上新台阶。经济综合实力、发展质量效益明显提升，地区生产总值年均增长 6.5% 左右，到 2025 年，总量达到 4100 亿元，比 2015 年翻一番。打造沿海经济带东翼产业发展主战场，推动纺织服装、工艺玩具、化工塑料等传统产业提质升级，打造以先进装备制造业、现代服务业、文化旅游业、现代农业为支撑的四大新兴支柱产业，进一步优化区域产业发展布局。

改革开放开创新局面。改革系统性、整体性、协同性显著增强，各方面制度更加成熟定型，高标准市场体系基本建成，产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展，营商环境显著改善，市场主体活力和社会创造力有效激活，制度型开放取得重要进展，高质量发展的体制机制更加完善，更高水平的开放型经济新体制基本形成。

创新驱动取得新突破。科技创新水平明显提升，区域协同创新体系基本建立，企业技术创新体系基本形成，科技创新支撑引领作用显著增强，创新创业生态环境不断优化。研发投入持续提高，力争“十四五”时期年均增长 12%。

城市能级显著增强。区域教育高地、医疗高地、文化高地、商贸高地和区域科创、金融服务中心基本建成，全国性综合交通枢纽功能进一步完善，城乡协调发展机制更加健全，经济影响力、区域首位度和要素吸引力不断扩大，服务和推进汕潮揭都市圈发展的能力进一步增强。到 2025 年，外贸进出口总额达到 1000 亿元，金融业增加值占地区生产总值比重达 8%。

生态环境持续改善。国土空间开发保护格局进一步优化，单位地区生产总值能耗合理下降，主要污染物排放总量持续减少，能源资源利用率有效提高，空气、水、土壤等环境质量得到进一步改善，生产方式和生活方式向绿色低碳转变，生态宜居程度不断提高。

人民生活更加幸福。城乡居民收入增长与经济增长基本同步，多层次

社会保障体系更加健全，城乡收入差距持续缩小，基本公共服务均等化水平优化提高，市民健康水平和受教育程度不断提高，脱贫攻坚成果巩固拓展。到 2025 年，全市累计新增城镇就业人数 19 万人，每千人口养老床位数达 4.8 张，城乡居民基本养老保险参保率达 100%。

现代化治理能力有效提升。社会主义民主法治更加健全，行政效率和公信力显著提升，市域治理体系和治理能力现代化水平特别是基层治理水平明显提升，城市管理更加科学化、精细化、智能化、现代化，“平安汕头”建设取得新进展，防范化解重大风险、处置突发公共事件、防御自然灾害能力不断提升，发展安全保障更加有力。

表 2 汕头市“十四五”经济社会发展主要指标表

类别	序号	名称	2020 年	2025 年	年均增长	属性
一、经济发展	1	地区生产总值及增速（亿元）	2730	4100	6.50%左右	预期性
	2	全员劳动生产率(万元/人)	-	-	6 左右	预期性
	3	常住人口城镇化率（%）	70.44 (2019 年)	70 左右	-	预期性
	4	居民消费价格指数（上年 100）	102.6	103	-	预期性
二、创新驱动	5	先进制造业增加值占规模以上工业增加值比重（%）	36.4	50	-	预期性
	6	研发经费投入增长（%）	21.7 (2019 年)	-	12	预期性
	7	每万人发明专利拥有量（件）	5.17	7	-	预期性
三、民生福祉	8	居民人均可支配收入增长（%）	6	与经济增长基本同步	-	预期性
	9	城镇登记失业率（%）	3 以内	3.5 左右	-	预期性
	10	人口平均预期寿命（岁）	78.3	78.9		预期性
	11	每千人拥有执业（助理）医师数（人）	1.98	2.8	7.18%	预期性
	12	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托育位数（位）	-	1	-	预期性

	13	劳动年龄人口平均受教育年限（年）	-	完成省下达目标		约束性
	14	城乡居民基本养老保险参保率（%）	100	100		预期性
	15	城乡居民基本医疗保险参保人数（人）	5011494	5036601	1‰	预期性
四、资源环境	16	单位 GDP 能源消耗降幅（%）	-	完成省下达目标		约束性
	17	单位国内生产总值二氧化碳碳排放降幅（%）	5.7 （预计数）	完成省下达目标		约束性
	18	地级及以上城市空气质量优良天数比例（%）	98.6	完成省下达目标		约束性
	19	地表水达到或好于Ⅲ类水体占地表水比例（%）	≥75	完成省下达目标		约束性
	20	森林覆盖率（%）	25.2	≥25		约束性
五、安全保障	21	粮食综合生产能力（万吨）	≥46	≥46	-	约束性
	22	能源综合生产能力（万吨标准煤）	-	75	-	约束性

注：

根据省上要求，“约束性”项要严格与《广东省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》相关指标项上下一致。鉴于劳动年龄人口平均受教育年限（年）指标地市教育局尚无相关统计数据，因此该项指标参照省下达的目标执行。

第二篇 现代化沿海经济带重要发展极

第三章 加快构建现代产业体系，构筑高质量发展动力源

坚持发展实体经济不动摇，以信息化、智能化为杠杆培育新动能，突出先导性和支柱性，加快传统优势产业提质升级，持续挖掘特色产业优势潜力，做大做强新兴支柱产业，加大力度培育引进未来先导产业，打造若干高质量发展的产业集群，加快构建现代产业体系，全力建设沿海经济带东翼产业发展主战场。

第一节 发展壮大重点工业产业

以新技术、新产业、新业态、新模式为依托，加快技术改造创新、品质优化提升和品牌创建培育，提升产业链现代化水平，推动传统优势产业提质升级，培育壮大战略新兴产业，全力打造时尚潮派服装、动漫玩具、精细化工、印刷包装和智能装备制造、新一代信息技术、新材料、生物医药等八大重点发展工业集群。

做强做优四大传统优势产业。坚持高端化、品牌化、集群化、绿色化方向，着力固链、补链、延链、强链，打造独具特色的纺织服装、化工塑料、工艺玩具、印刷包装等链式发展产业集群。适应个性化、智能化生产模式和消费升级引领高质量发展，引导更多社会资金投入技术改造创新，推动四大传统优势产业主动嫁接新一代信息技术与工业设计，实现传统优势产业向价值曲线两端延伸。争取我市列入省建设国家数字经济创新发展试验区和制造业数字化转型试点城市，打造产业集群数字化转型标杆示范。加快龙头企业带动产业链提升，制定出台相关政策扶持龙头企业和补链型企业。推动深圳“设计+”赋能汕头传统产业，支持引导深圳市工业设计行业协会、服装行业协会等行业协会与汕头优势传统产业对接，推进数字化设

计、信息化提升。

培育壮大四大战略新兴产业。抓住广东省加快实施“双核驱动、双区联动”的重大机遇和培育发展战略性支柱与战略性新兴产业集群的契机，紧跟前沿技术发展趋势，对接“新基建”需求，做大做强智能装备制造、新一代信息技术、新材料、生物医药等四大战略新兴产业。提升产品供给质量，增强中高端产品供给能力，提升汕头制造业在全国产业链价值链的地位。聚焦产业链短板，开展产业链招商，导入重大项目，着力招引“链主企业”，发展壮大形成新的优势产业集群。

加大对市场主体培育扶持力度。主动承接粤港澳大湾区转移产业，在新兴产业领域培育引进一批瞪羚企业、独角兽企业、新领军者企业，支持本地龙头企业做大做强，加大中小企业扶持力度，支持企业增资扩产，持续推动优质企业上市融资。创新技术、人才、土地、财税等支持方式，提高政策措施精准性、有效性。

专栏 1 八大重点发展工业发展方向		
序号	产业类型	提质升级方向
四大传统优势产业		
1	时尚潮派服装	重点围绕工艺毛衫、针织内衣和家居服装三大核心产品，提升发展以潮派服装服饰、纺织面料新材料、时尚服装设计为核心的时尚潮牌服装产业集群。 （1）依托现有服装龙头企业，培育发展高端成衣、品牌童装等附加值高、发展潜力大的服装细分行业，着力打造新一批知名品牌。 （2）研发海藻生物质纤维等天然生物质纤维材料，发展高档服装、家纺、生物医用敷料及军工国防、消防系列产品。 （3）推动龙湖、澄海、潮阳、潮南等生产和设计基地建设，提升纺织服装产业技术创新能力，构建从设计和面料研发、成衣制造等环节的全价值链体系。 （4）推动深圳“设计+”赋能汕头传统产业，支持引导深圳市工业设计行业协会、服装行业协会等行业协会与汕头优势传统产业对接，推进数字化设计、信息化提升，实现传统工艺与时尚元素结合，提升产业链竞争力。

2	动漫玩具	着力发展以智能玩具、动漫玩具、文创设计、数字创意等为核心的动漫玩具产业集群。 (1) 推进工艺玩具制造与电影、电视剧、舞台剧、动漫等文化创意产业结合。 (2) 加快智能玩具技术攻关, 加快玩具技术创新中心和国家玩具质量监督检验中心建设, 力争在电子数控、数字化控制等核心技术上有关键性突破。 (3) 打造综合服务平台, 以宝奥城为重点, 强化电子商务、跨境贸易、现代物流、标准制定、品牌建设等服务环节支撑作用。
3	精细化工	着力发展以表面活性剂、电子化学品、各类化学助剂、新型化工材料、新型塑胶材料、日用化工等为核心的精细化工产业集群。 重点依托化学与精细化工广东省实验室等科研平台机构, 提升新产品研发能力, 开发通用塑料高端专用料, 研发改性复合塑料、特种工程塑料, 加快推进产业化, 增强产业核心竞争力。
4	印刷包装	依托包装印刷和装备生产开发基地, 集中资源力量加快新产品研发和技术突破, 推动包装装潢设计技术水平, 印刷包装机械制造、印前印后设备制造工艺水平, 薄膜包装材料、印刷材料制造工艺水平明显跃升, 做强做大印刷包装产业集群。
四大战略新兴产业		
5	智能装备制造	(1) 大力发展海上风电产业和以海工装备为重点的先进装备制造业, 打造千万千瓦级海上风电基地和 1000 亿级先进装备制造业产业集群。依托海上风电智能制造基地和海上风电产业联盟平台, 引进上下游产业集聚, 布局包括主轴承、主控系统、液压系统、变压器、变流器等关键零部件生产, 重点加快三峡、大唐等重大海上风电项目建设, 打造全产业链风电产业基地。 (2) 加快现有机械装备产业转型升级, 重点发展塑料包装机械、纺织机械、印刷机械、食品机械、输配电设备等领域, 打造集设计、研发、制造、服务于体的智能装备制造业产业链。 (3) 依托汕头临港经济区, 大力引进国内海洋工程装备制造企业, 重点发展特种船舶修造、钻井平台、物探船、工程勘察船、起重船等海工装备和关键配套设备, 建设粤东海洋工程装备制造基地。

6	新一代信息技术	(1) 重点发展新一代通信设备、高性能车载电容式触摸屏、车载电容式触摸屏模组、TN 和 STN 液晶显示器及模块、触摸屏传感器、高密度多层印制线路板、新型特种印制电路板、高性能光纤光缆产品、新一代信息技术创新应用。 (2) 深入应用 5G、大数据、人工智能、云计算、工业互联网等新一代信息技术，培育引进 5G 新材料、5G 新零件和 5G 新终端方向的企业。 (3) 进一步加强与国内行业龙头企业对接，引进特色工艺制程生产线和先进工艺制程生产线，与珠江东岸高端电子信息制造产业带联动发展。
7	新材料	加强先进金属材料、高性能膜材料、先进结构陶瓷材料、电子陶瓷功能材料、锂电池产业新材料、生物医用材料、3D 打印材料、建筑新材料的研发与产业化应用，推进汕头市先进材料产业高质量发展。
8	生物医药	(1) 加快研究功能性食品及营养强化食品、现代中药产品、海洋生物医药、新型疫苗与基因药物，加快汕头大参林医药产业园项目的建设，推进生物医药产业技术改造与创新，发展具有重大功效的生物医药产品。 (2) 重点发展医用超声显像诊断系统、医用 X 射线影像系统、面阵探头及三维彩超系统、先进治疗设备、医疗器械关键配件等高性能医疗器械，突破高性能医疗器械核心部件及关键技术，推进智能化超声成像装备创新中心建设。

第二节 加快发展现代服务业

坚持专业化、高端化方向，推动生产性服务业向价值链高端延伸。坚持精细化、品质化方向，推进生活性服务业向高品质和多样化升级。着力提高服务效率和服务品质，构建优质高效、布局优化、竞争力强的现代服务业新体系。

全面提升现代服务业发展能级。顺应新技术发展趋势，推动新技术、新产业、新业态、新模式与现代服务业深度融合，重点支持创意经济、平台经济、分享经济、体验经济发展，打造 1000 亿级现代服务业产业集群。

着力补齐生产性服务业短板。实施生产性服务业提升行动，重点发展研发设计、金融服务、总部经济、商贸物流、跨境电商、检验检测等生产

性服务业。

实施生活性服务业优化行动。重点发展商务服务、健康医疗、教育培训、文化创意、体育服务、休闲旅游等生活性服务业，满足多样化、多层次市场需求。

专栏2 现代服务业发展方向

六大生产性服务业：

1.研发设计。依托化学与精细化工广东省实验室，开展基础研究和成果转化。依托汕头大学、广东以色列理工学院，积极争取与深圳等大湾区高等院校和科研机构共建研发中心、重点实验室、技术中心，设立面向科技型中小企业和传统行业的创新设计、公共检测、科技信息和专业技术平台。依托汕头市工业设计中心、汕头工业设计城等平台，对接国际化高端化设计理念，推动工业设计互动交流，聚集培育工业设计人才，为工业产品品牌升级提供技术、设计、信息和研发支撑。

2.金融服务。着力加快国家产融合作试点城市建设，持续推进普惠性科技金融试点工作，加快建设以东海岸新城为核心的高端金融服务集聚区，探索供应链金融模式创新，积极发挥深圳证券交易所汕头基地作用，推动设立以大数据技术为核心的保险、证券、期货等法人金融机构，不断培育发展金融业态和金融产业链。

3.总部经济。引进世界名企、海内外潮商集团、粤港澳大湾区企业集团设立区域总部或职能总部，支持侨资外资设立金融运营机构、代表处和银行区域总部，支持企业通过资本运作进行并购重组，加快成长为总部企业，打造联动粤港澳大湾区、辐射粤东，引领深圳都市圈与汕潮揭都市圈融合互动发展的区域企业总部集聚区。

4.商贸物流。重点布局全国性、区域性的现代市场物流集群，打造商贸服务型现代物流枢纽中心。依托粤东江南农产品现代物流基地、汕头（潮阳）农产品电商批发商贸城等重大项目建设，打造集仓储配送、展示交易、电子商务、金融保险等一体化的区域综合商贸物流中心。培育集贸易、储运、加工、分拨、配送等于一体的冷链物流产业综合集聚区，打造粤东冷链物流中心。完善提升以产业特色优势为依托的专业批发市场，推动建设塑料、汽车、农产品等大宗商品交易市场。

5.跨境电商。依托中国（汕头）跨境电子商务综合试验区、潮汕（潮阳）三科农商城、澄海宝奥城，完善电子商务体系和平台建设，打造电子商务引领区。

6.检测检验服务。开展质量强市行动，加强质量基础设施建设，推进汕头检验检测体系建设，不断提高检验检测服务水平。引进、培育和壮大一批与汕头重点产业如精细化工、食品、印刷包装、玩具等关联紧密的企业化运作的检验检测机构以及相应的公共服务平台。

六大生活性服务业：

1.商务服务。建设完善商务集聚区，打造现代化高端城市核心商圈，以华润万象城为龙头，打造最具活力、最具魅力、各类要素富集的城市中心商贸经济圈。着力建设龙湖中央商务区，按照

中央站标准配套酒店宾馆、会议中心、商务楼、餐饮以及相关休闲娱乐业态，打造集交通、商业、办公、娱乐和旅游集散等功能为一体的高铁交通枢纽经济圈。

2.教育培训。加快汕头大学东校区、广东以色列理工学院南校区建设，争取汕头大学、广东以色列理工学院列入广东省整体建设高水平大学计划。推动汕头职业技术学院提升办学水平，做大做强汕头技师学院、粤东高级技工学校，建设粤东石化人才培养基地。推进学前教育普惠发展、义务教育优质均衡发展、基础教育质量稳步提升，加快建设立足粤东、面向全国的区域教育高地。发挥教育培训的社会功能，大力发展各种人才紧缺领域、专业技能、语言类、兴趣类、早教类的教育培训产品。

3.文化创意。深度挖掘潮汕历史文化特别是特区文化、海洋文化、开埠文化、红色文化资源，以顺昌街区文旅示范项目为示范样板工程，以点带面推动小公园开埠文化街区等历史文化街区、历史建筑、历史遗迹保育活化，推动潮汕历史文化博览中心、郑正秋、蔡楚生电影博物馆建成使用，启动华侨博物馆建设，启动妈屿岛海洋风情艺术岛建设，构筑海内外潮人寻根怀旧精神家园。强化文旅品牌建设，全力打造“潮菜之乡”美食旅游品牌，开展“世界美食之都”创建工作，策划汕头国际美食品牌节庆活动。完善文旅产业服务体系，提升配套服务功能。推动潮金大厦、汕头 289 新经济产业园等文创产业平台建设，加快形成文创产业和文创品牌新业态新模式。

4.健康医疗。推动以健康管理、医药保健、健康文化、健康旅游等为重点的综合健康服务业联动融合发展，形成以医药产品、医疗及康复器械、健康管理服务等领域为重点的健康服务产业集群。加快汕头市白求恩潮汕养老服务中心建设，推动养老服务业多元创新和业态融合发展，鼓励社会资本兴办规模化、连锁化养老服务机构，让更多的老年人享受到高品质的养老服务。实施“六三一”医疗高地工程。提升临床、公卫、人才、科研、中医药、医改六个发展新高度，高标准打造区域医疗中心。实施市级重点医院、公共卫生体系和区（县）基层医疗机构三类基础设施建设，促进卫生资源均衡布局。开展健康汕头行动，全面提高全民健康水平。

5.体育服务。重点保障亚青会赛事场馆新建、改造项目如期完工，依托赛事经济，打造全国一流的滨海运动休闲基地。积极申办和承办国际及国内品牌体育赛事，建设区域体育赛事中心。大力发展体育场馆服务业，鼓励公共体育场馆采取特许经营等方式，委托企业专业管理，提升运营管理水平。

6.休闲旅游。加强全域旅游基础设施建设，推动文化和旅游融合发展，打造 500 亿级文旅产业集群和全国旅游目的地。重点打造小公园、南澳岛、内海湾、南山湾、莲花峰、前美村、樟林古港等文旅产业集聚区。着力培育精品景区，重点扶持南澳岛和礮石风景名胜区创建国家 5A 级旅游景区，支持南澳创建国家全域旅游示范区、国家森林康养基地，加快打造国际旅游岛，同步推进潮阳莲花峰风景区和澄海东里镇创建省文化和旅游融合发展示范区。强化文旅品牌建设，全力打造“潮菜之乡”美食旅游品牌，开展“世界美食之都”创建工作，策划汕头国际美食品牌节庆活动。加快内海湾码头整治，发展邮轮游艇产业和海上旅游项目。培育乡村旅游集聚区，打造“潮风侨韵·魅力乡村休闲游”“南澳岛乡村生态游”等乡村旅游精品线路。完善文旅产业服务体系，提升配套服务功能。

第三节 大力发展现代农业

深化农业供给侧结构性改革，以发展精细农业为主攻方向，强化农业科技支撑，加快汕头特色农业产业发展，构建现代农业生产和经营体系，提高农业质量效益和市场竞争能力。

发展特色优势现代农业。突出精细化、规模化、品牌化、高端化，打造百亿元级现代农业产业集群。推动“大数据、互联网、人工智能+”等现代科技与潮汕精耕细作农耕传统的结合，努力形成具有潮汕地方特色、可推广的绿色高效农业发展模式。加强与科研院所产学研项目合作，发展高科技农业，推动互联网、大数据、智能机械、现代通信技术等新技术在农业中的应用，拓宽农业发展路径。改良耕地质量，优化农作物生长环境，培育高产高抗优质的新品种，培育高抗优质的高产新品种，大力发展雷岭荔枝、乌酥杨梅、三捻橄榄、油柑、桑葚等特色优质农产品。促进畜牧业转型升级和高质高效发展，发展壮大狮头鹅、生猪、奶牛产业，提升地方特色品种良种化水平，加快构建种业、养殖、屠宰加工等配套发展的现代化畜禽产业体系。

专栏3 现代农业发展方向

序号	区（县）	发展方向
1	金平区	打造农副产品批发中心市场、绿梦生态园、月浦中草药种植园、农科所国家级蝴蝶兰栽培标准化示范区等。
2	龙湖区	延伸鸥汀卤鹅的产业链等。
3	濠江区	借助丹樱农业生态园、金寿茶艺园等示范作用，大力发展农业观光旅游、农业生态休闲等。
4	澄海区	做强狮头鹅、蔬菜两大省级现代农业产业园，积极推动特色蔬菜产业带、特色水果产业带连片集聚发展。
5	潮阳区	谋划海门渔港经济区建设，打造万亩沿海特色蔬菜产业带、小北山5万亩沿山特色水果产业带，建设金灶农产品交易市场等。
6	潮南区	打造雷岭荔枝大产业带、红场茶叶产业带、井都特色蔬菜产业带、胪岗优质柑橘产业基地、德兴台隆生态型良种猪苗繁育基地等。

7	南澳县	建设南澳岛海域国家级海洋牧场示范区，加大旅游基础设施建设，创建国家 5A 级旅游景区，国家全域旅游示范区，国家森林康养基地，争当文旅体产业融合发展排头兵，打造生态经济发展新标杆。
---	-----	---

第四节 优化拓展产业空间布局

谋划建设汕头临港产业园，发挥汕头高新区、汕头综合保税区国家级开发区和华侨经济文化合作试验区国家级功能区引领作用，加快建设汕头六合、龙湖龙东、澄海莲花山、濠江滨海、潮阳海门、潮阳金浦、潮南两英、潮南井都等 8 大重点产业片区，重点加快推进广东汕头六合大型产业园区规划建设，推进一批特色产业集聚区建设，加快优化区域产业布局。

发挥高新区、综合保税区、华侨经济文化合作试验区核心引领作用。汕头高新区依托中以科技创新合作区、化学与精细化工广东省实验室、5G 物联网科技产业园等创新平台，重点发展 5G 智能制造、新材料、精细化工、生物医药等重点产业，打造粤东地区创新驱动发展示范区和高质量发展先行区。汕头综合保税区依托汕头港，拓展壮大现代物流、跨境电商服务，加快物流中心、仓储加工配送基地等重大项目建设，打造成为粤东对外开放门户平台。华侨经济文化合作试验区用足用好省支持高质量发展 24 条政策，加快基础设施和市政配套建设，持续引进总部项目和重大产业项目，大力发展跨境金融、数字经济、商务会展、总部经济等现代生产性服务业，打造现代生产性服务中心。加快推进珠港新城总部经济园区、东海岸新城金融科创园区和深圳汕头协同创新科技园建设，打造现代生产性服务中心。

加快建设八大重点产业片区。加快重点产业片区基础设施建设，明确产业发展定位，推进土地收储征收工作，制订产业用地指导目录和优惠政策，加大招商引资力度，拓展全市产业发展空间，打造成为推进传统产业提质升级，支撑深圳汕头深度协作、承接粤港澳产业转移的重要平台。

推进一批特色产业园区（集聚区）建设。聚焦八大工业支柱产业，加快实施全市现有工业园区升级改造，对现有产业有序优化调整，打造主导

产业，走专业化、特色化、规模化、集约化发展的道路。争取汕头工业转移园区有条件的片区单独成园，纳入国家开发区目录。推进一批具备条件的镇村工业园区（集聚区）完善基础设施配套，推动园区扩容提质，引导中小微企业入园发展，实施分级分类管理，争取申报省级经济开发区、高新区、产业转移园区，打造成为布局合理、定位清晰、发展错位、优势明显的特色产业园区（集聚区）。

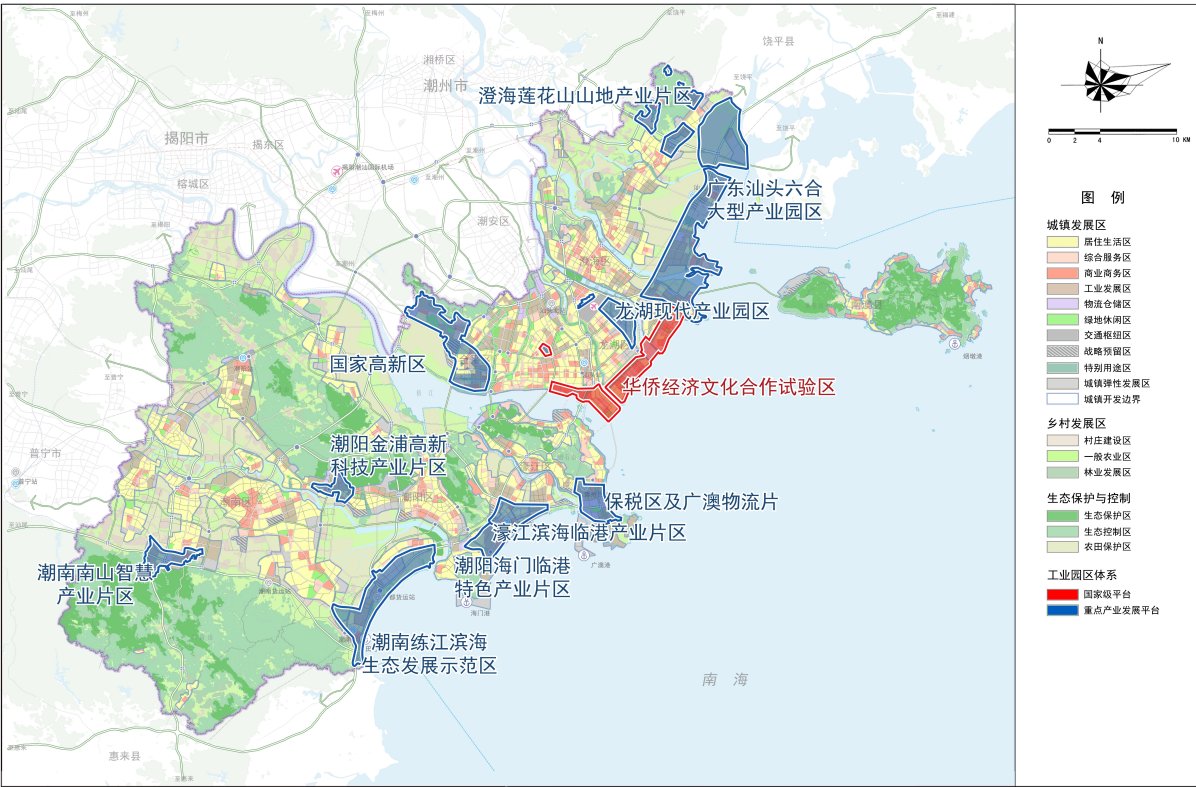


图 2 产业空间布局图

专栏 4 “十四五”产业集聚发展重点片区		
序号	产业片区	发展方向
1	汕头六合	(1) 新材料。谋划布局生态环境材料、绿色石油化工材料、新型有机材料等绿色材料、高端新型材料项目，打造新材料产业基地。适当布局符合生态环境保护要求的产业园区，进一步完善澄海玩具产业链。 (2) 新能源。着力引进核能、风能、太阳能、地热能、海洋能等新能源产业，特别是引进重大新能源汽车整车、电机、动力电池生产等项目，形成新能源产业发展基地。 (3) 精密机械制造。重点培育发展以玩具为核心的玩具智能装备、民用无人机和玩具精微机械、精密注塑等装备制造产业。

		(4) 数字创意。以宝奥城及以南为重点，配套相邻岭海工业园区现有产业，培育发展动漫、游戏衍生品制造等数字创意产业。谋划开展以玩具产业与数字技术相融合为核心的数字创意产业园建设及公共服务平台建设，打造文化创意产业集聚区。
2	龙湖龙东	(1) 生物医药。以生物制品（血液制品）、基因工程药物、微藻产品为突破口，集中发展具有比较优势的微藻产品、软膏剂等产品，规划建设医药产业园区，打造生物医药生产研发基地，构建生物医药与大健康产业集群。 (2) 高端装备制造业。以“互联网+先进制造”为重点，大力发展高端装备制造业，推动传统机械制造向精密机械制造升级，加快龙湖在精密模具、高精度数控机床等核心产品制造方面的突破。 (3) 商业商务。培育大型商贸龙头企业，做大本土商贸实体，引领区内传统商贸企业转型，推动区内生产性企业通过多种销售网络分销产品，形成一批规模大、经济效益好、主业突出、具有国际竞争优势的商贸龙头企业。 (4) 现代物流业。大力发展现代物流业，推动金融机构和专业协会进驻物流服务业，建设物流总部中心和商贸发展平台，吸引赣、闽南和粤东地区的物流资源向龙湖集聚。
3	濠江滨海	(1) 数字经济。依托南山湾科技产业园，利用国家海底通讯电缆登陆站，建设粤东数据中心和离岸数据中心，推动中海信 5G 产业园等项目落地投产，大力发展面向全市支柱产业的数据服务，吸引数字产业资源要素向片区集聚，打造省级“粤东数谷”。 (2) 高端装备制造。发挥装备制造产业优势，支持轻工联盟企业增资扩产、做大做强。重点发展海上风电产业和以海工装备为重点的高端先进装备制造产业，布局包括主轴承、液压系统等关键零部件生产的全链条海上风电创新产业园，打造高端装备制造业产业集群。 (3) 生物医药。发展生物医药产业，继续引进优质高端生物医药项目，建立生物医药联合发展机制，鼓励企业间开展产学研合作，构建研发、智能化生产等共享平台，打造生物医药高质量发展基地。 (4) 半导体产业。发展第三代半导体芯片，加快引进半导体高新企业，吸引封装测试、制造设备、关键原材料等半导体上下游配套环节产业链转移濠江，规划建设半导体高新技术产业园。

4	澄海莲花山	(1) 新一代电子信息。借鉴东莞松山湖高新区，围绕山地环境，布局产业平台，重点发展第三代半导体与集成电路、信息终端设备制造产业，构建产学研一体化联动发展的信息产业链。 (2) 新材料。依托东方锆业的锆化合物产业基础，发展锆加工制造的全产业链条及非动力核技术应用产业链，培育核工业技术民用化创新实验基地。 (3) 循环经济。依托春天湖循环经济产业示范园区建设，发展可再生资源再制造产业。推动建设园区内产业链，第三代半导体与集成电路、信息终端型资源循环利用产业链。
5	潮阳海门	(1) 时尚服装及印染配套。依托潮阳区印染环保综合处理中心，重点发展时尚服装（潮派时尚针织内衣）、智能纺织装备、绿色印染、专业服装市场等产业及配套，全力打造创新、绿色、时尚现代纺织产业体系，建设成为全省纺织产业改造提升的示范区。 (2) 新材料。通过定向招商和本地培育，大力扶持新材料产业，强化新材料技术对传统材料产业的改造，重点发展新型塑料材料、金属材料、建筑材料等。
6	潮阳金浦	(1) 电子信息。通过规划整合，吸引周边电子信息企业入驻，引入以半导体为主的战略性新兴产业，打造高新技术产业基地和孵化区。 (2) 精品文具及配套。建设汕头文具生产基地，推动建设研发中心、检测中心，促进文具产业的专业化技术升级与规模化集群发展。
7	潮南两英	(1) 高端生物医药制造。利用周边城镇医药产业基础，引导高端生物医药制造业在片区落地。重点支持中药相关关键技术与工艺研究、产品开发及应用，支持地方特色中药应用研究及名优中成药二次开发，促进我市中医中药产业发展壮大。 (2) 时尚服装。以纺织服装产业链条的上下游环节延伸作为转型升级出发点，坚持时尚智造理念，构建众创空间，将片区打造为创新创业人才的栖息地，发展高端服装定制、品牌运作、设计研发、电商展销。

8	潮南井都	(1) 纺织服装及产业配套。通过精准招商促成仓储物流、生活配套设施等项目落地，进一步完善纺织服装产业链，培育发展纺织新材料、纺织精密机械等战略性新兴产业，形成有竞争力的现代轻纺产业集群。发展与处理中心发展相适应的集商流、物流、信息流、资金流为一体的现代物流业；规划建设纺织服装专业市场，构建融合电子商务的新型营销平台。 (2) 精细化工。结合潮南区现有精细化工优势龙头企业，大力吸纳和带动中小化工企业及相关企业集聚升级，引进印染助剂、印染新材料等生产项目，形成精细化工产业集群。
---	------	---

远期构建形成圈层式产业生态系统。远期以国家级开发区、重大功能平台、重点产业片区和特色产业园区（集聚区）为基础，以空间层次划分和交通通道布局为依据，落实发展目标、用地指标和空间坐标“三标衔接”规划体系，未来打造创新要素完善的产业生态系统，构建产业分工梯次清晰、内外圈层联系紧密的高端服务业核心圈、新兴产业发展圈、特色产业发展圈。

专栏5 圈层式产业生态系统		
序号	圈层	发展方向
1	高端服务业核心圈	以内海湾为中心，以金平区、龙湖区、濠江区中心城区为主体，提升服务业层次和水平，重点发展总部经济、金融服务、商务会展、文化创意、科技服务、休闲娱乐、健康产业等现代服务业，实现汕头服务业规模、质量、效益全面跃升。
2	新兴产业发展圈	围绕新城建设和功能提升，以华侨经济文化合作试验区、粤东硅谷（汕头国家高新区）、汕头综合保税区、临港经济区和南澳生态岛为支点，重点发展科技创新、智能制造、保税物流、海洋经济等新兴产业。
3	特色产业发展圈	以澄海、潮阳、潮南为支点，引导科技创新资源和生产要素有序互动，重点打造文化创意、旅游休闲、现代农业、生态旅游为主的特色产业。

第四章 打造区域科创中心，强化牵引带动能力

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，统筹推进科技创新、制度创新、产业创新，打造区域科创中心，发挥创新驱动在建设活力特区和打

造现代化沿海经济带重要发展极中的引领作用，引领粤东地区创新发展再上新台阶。

第一节 发挥科技创新引领作用

引领区域创新发展。全力推动汕头大学、广东以色列理工学院高水平建设，释放海洋科学、生物化学、医学、药学等重点学科创新资源，构筑高端人才培育和集聚高地。加快建设化学与精细化工广东省实验室，培育壮大新型研发机构。加快汕头国家高新区、龙湖省级高新区高质量发展，推动金平工业园、岭海工业园等申报省级高新区，集聚高新技术企业，加快发展高新技术产业，构筑区域创新策源地。

推动关键核心技术攻关。围绕产业链部署创新链，组织实施战略性新兴产业和支柱产业关键核心技术攻关重大专项，争取在重点发展领域取得突破。攻克一批关键核心技术难题，为培育发展新一代信息技术、高端装备制造、先进材料、生物医药与健康等战略性新兴产业和数字创意、精密仪器设备等战略性新兴产业提供技术支撑，着力培育未来战略性新兴产业前沿相关技术，加快发展现代产业，培育发展新动能。充分发挥化学与精细化工广东省实验室的支撑和引导作用，重点加强高效精准催化剂、高端电子化学品、高端功能材料、绿色药物合成、智能化工装备等领域的基础与应用基础研究。

深化开放协同创新。坚持引进来和走出去相结合，完善区域创新合作机制，构建功能互补、分工合理的区域协同创新体系。积极参与粤港澳大湾区国际科技创新中心建设，加强与广州、深圳、香港等地科技合作，支持粤港澳大湾区知名高校、科研院所与龙头企业等在汕头建设高水平创新平台、设立分支机构、组建创新联合体。加快建设深圳汕头协同创新科技园、创新交流中心等合作平台，吸引广州、深圳等地科技成果落户汕头。支持化学与精细化工广东省实验室联合粤港澳大湾区高校开展联合攻关、联合培养博（硕）士研究生。加强与粤闽浙沿海城市群的科技合作，拓展与内陆协同创新发展。加强与“一带一路”沿线国家和地区的科技合作，

吸引境外高校、科研机构、跨国公司等来汕合作办学或设立研发机构。鼓励企业以多种方式在境外建设研发机构。

专栏6 重点创新平台发展方向

- 1.汕头国家级高新区。**聚集5G智能制造、新材料、精细化工和生物医药等产业，开展关键核心技术攻关、产品研发及应用，集聚高端创新资源，激发创新主体活力，引进和培育一批骨干龙头创新型企业，打造一批“专精特新”的“隐形冠军”引领粤东地区技术创新和产业高质量发展。
- 2.汕头龙湖省级高新区。**聚焦现代输配电、医药大健康、现代机械装备、高端电子信息4个百亿产业，支持主攻产品提质、系列化研发，提高附加值，壮大综合实力，建设创新型、引领型产业集群。
- 3.中以（汕头）科技创新合作区。**发挥广东以色列理工学院、汕头大学以及科研机构的优势，通过项目纽带合作、建设平台、产业技术联盟合作等方式，建立“科学园+技术园+产业园+配套区”多层级创新模式，集聚创新资源要素，开展产一学一研合作，构建“1+4+2”（1：科技创新研发；4：新材料、大健康、高端电子信息、智能制造；2：总部经济和高端服务）特色产业体系。
- 4.汕头金平工业园区。**积极申报省级高新区，聚焦轻工装备、印刷包装、医药化工、食品加工等传统优势支柱产业和新能源、新材料、智能制造、新一代信息技术、人工智能等战略性新兴产业，着力开展重大技术攻关，推动形成源头技术研发、成果转化运用、产业配套实施、产学研政资紧密合作的完整链条，培育形成一批高质量发展的特色产业集群。

第二节 完善综合创新生态体系

深化科技体制改革创新。强化创新法治保障，制定出台科技创新促进条例。进一步健全符合科研规律的科技管理制度和政策体系，完善促进科技创新、加强基础与应用基础研究等政策措施和管理制度。以重大科技任务和重大平台建设为依托，强化项目、人才、基地、资金等创新要素的一体化配置。优化调整项目组织实施机制，建立重大科技项目、重大关键核心技术攻关“揭榜挂帅”制度，探索开展科研项目“包干制”试点。完善科技评价机制和激励制度，确立以质量、贡献、绩效为核心的评价导向，加强科研诚信和监管机制建设。健全科技成果转化收益合理分配机制，赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权。

推进孵化育成体系建设。支持科技企业孵化器、众创空间、博士和博士后创新创业孵化基地等创新孵化和人才载体建设，引进先进地区孵化器

运营企业在汕设立创新创业平台，加快构建“众创空间—孵化器—加速器”的孵化链条，推动区（县）孵化载体实现全覆盖。引导和支持孵化器建立和完善服务体系，引进专业服务机构，搭建专业公共技术服务平台，提升孵化服务质量和水平。大力发展“创业导师+专业孵化+天使投资”的孵化模式，鼓励孵化器以自有资金配套支持创业导师工作。重点支持龙湖科创中心、澄海科创中心等创新孵化载体建设。到2025年，全市科技企业孵化载体达到45家以上。

第三节 强化企业创新主体地位

突出企业创新主体作用。发挥企业和企业家在科技创新中的重要作用，建立高层次、常态化的政府企业间技术创新对话、咨询制度，吸引更多企业参与研究制定技术创新规划、计划、政策和标准。建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，支持企业与高等院校、科研机构、行业协会等共建研发平台。实施高新技术企业“提质增效”行动计划，培养一批创新能力强、产业效益好的创新型中小企业和大型骨干企业，带动一批产业链上下游企业创新发展。到2025年，全市高新技术企业超过800家。

加大创新型企业扶持力度。落实企业研发费用后补助政策，提高普惠性财税政策支持力度，引导企业自主决策先行投入创新，推动设备更新和新技术应用。实施大中型企业研发机构全覆盖行动，鼓励企业建设重点实验室、工程实验室、工程技术研究中心、企业技术中心等创新载体，推进企业内部资源平台化。建立辐射粤东地区的华南技术转移中心粤东分中心，发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用。鼓励建立面向企业的公共技术服务机构、科技政策咨询机构和生产力促进中心。优化企业家成长环境，保护企业家合法权益。

加强知识产权保护力度。以建设国家知识产权示范城市为契机，深化知识产权综合管理改革，健全知识产权行政执法体系，提升知识产权创造、运用、保护、管理和服务能力。完善知识产权扶持政策，推动知识产权创

造从大向强、由多向优转变。建立打击知识产权违法行为常态化机制，加强新业态新领域创新成果的知识产权保护。鼓励开展知识产权资产组合评估和质押，对知识产权质押融资风险予以适当补偿。培育和发展知识产权密集型产业园区，推进知识产权服务业集聚区建设，提升知识产权对经济社会发展的贡献度。

专栏 7 激发创新主体活力行动计划

- 1.企业创新平台建设行动计划。**加强企业研发机构布局和梯队建设，引导规模以上工业企业、高新技术企业和科技型中小企业普遍建立各类研发机构，构建国家、省、市、区等多层次研发机构体系。
- 2.高新技术企业提质增效行动计划。**加强对高新技术企业政策、技术、人才、资本、服务等要素资源的供给，引导高新技术企业树标提质，推动高新技术产业集聚发展。
- 3.科技型中小企业创新发展行动计划。**通过创新主体培育、产学研结合、创新券补助、落实普惠性政策等方式，培育壮大科技型中小企业主体规模，提升科技型中小企业创新能力。
- 4.科技企业对接“双高大学”行动计划。**常态化组织开展产学研对接活动，支持企业与高校院通过项目合作、共建平台、成果转化、人才培养等形式开展合作，补齐创新资源不足短板，破解企业持续创新后劲不足难题，提高区域创新能力和产业竞争力。
- 5.科技服务机构引进培育行动计划。**支持研发设计、检验检测认证、创业孵化、技术转移、知识产权服务等领域的服务机构培育和发展，提升区域科技创新服务能力。

第四节 打造创新人才汇聚高地

建设创新型人才队伍。制定人才强市发展战略，深入实施汕头市引进博（硕）士三年行动计划和高层次人才引进计划，加快集聚一批高素质、国际化、创新型专业人才，进一步优化人才队伍结构。完善高技能人才培养机制，加强现代制造业和现代服务业的高技能人才“订单式”培养，为产业转型升级提供人才支撑。依托华侨经济文化合作试验区、中以（汕头）科技创新合作区、中国科协“海智计划”广东（汕头）工作基地等，积极拓展海外华侨华人智力资源，引进一批华侨华人科学家和科技人才。筹建大学毕业生创业基地，聚集本地高校大学毕业生、潮籍在外大学毕业生及重点大学毕业生到汕头就业创业。

完善人才服务体系。推进高层次人才“一站式”服务专区建设，开辟高层次人才服务“绿色通道”，为创新创业人才安家落户、科技研发、经

费支持、医疗保障、子女入学和配偶就业等提供周到便捷优质服务。加快推进人力资源服务业发展，鼓励和支持国际猎头公司、国际人才中介服务机构在我市设立合资或分支机构，培育发展人力资源服务龙头企业。鼓励专业化市场化人才中介组织开展引才服务。建设区域性人力资源市场，实现区域内各类人力资源要素无障碍流动。

推动人才体制机制创新。完善创新人才激励政策，通过实施创新型企业、科技成果转化、创新型人才税收激励等政策，吸引集聚海内外各类创新创业人才。健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系，激发人才创新创业活力。推行终身职业技能培训制度，落实职业技能等级证书和学历证书互通衔接。建立企业与高等院校、科研机构的人才联合聘用机制，推动高校、科研院所、企业人才交流互动。完善人才荣誉和奖励制度，营造尊重人才、尊重知识、尊重创造的社会氛围。

第五节 加快推动数字化发展

加快建设信息基础设施、融合基础设施和创新基础设施，搭建数字转型、智能升级、融合创新基础设施体系，助力发展新技术、新业态、新模式。

加强城乡信息网络系统建设。加强 5G 技术研发试验和网络部署，推进“5G+光网”城市建设，布局建设各类数据中心，实现行政村光纤网络和 5G 普遍覆盖，为数字经济快速发展提供基础保障。建设政务大数据中心，加快推动形成安全可控的区块链支撑体系。加快窄带物联网（NB-IoT）建设，推动物联网关键技术的研发与创新孵化，提前谋划物网感知设施规划布局，打造快速联动的城市通信感知能力。拓展空天信息网络基础设施布局，鼓励有条件的企业积极参与卫星互联网基础设施建设，加快推进汕头卫星应用产业园建设，带动商用小卫星制造、物联网和空天信息应用服务等卫星产业发展。

丰富拓展特色智能应用场景。推进汕头 5G 产业园、粤东数谷、国家高新区智造云谷等园区建设，积极推广 5G 商用，加快发展数字经济。发

展5G+4K高清视频、5G+智能物流等，大力推动城市、交通、文旅、就业、养老、教育、医疗、扶贫、公共安全、社区治理等应用场景模式创新，鼓励发展智慧养老、智慧健康、智慧农业、智慧出行、智慧旅游、智慧教育、智慧文化、智慧医疗、以及互联网+产业、互联网+充电基础设施、互联网+家庭等新业态。以数字技术为核心驱动力，以高端化、专业化、国际化为主攻方向，巩固提升动漫玩具产业，提速发展电竞、直播、短视频等新业态，推动数字创意与制造、文化、教育、旅游等产业加速融合、相互赋能，培育发展动漫、游戏等衍生品制造等数字创意产业，形成新经济增长点。

推进城市数字化智能化管理。谋划建设“城市大脑”，打造深度链接和支撑数字经济、数字社会、数字政府协同联动发展的城市数字化治理综合应用系统，提升城市治理科学化、精细化、智能化水平。加快布局智能交通基础设施，推动智慧高速建设试点工作，推进综合站点、城市候机楼等智能改造。加强市政设施智能化管护，构建市政设施管理感知网络系统，对水、电、气、油等市政设施运行状况实时监测。有序布局智慧能源基础设施，加快现有变电站智能化改造，探索构建适应大规模新能源接入并满足分布式能源“即插即用”要求的智能电网。推进“雪亮工程”项目建设，加大城乡社区视频监控建设和联网力度，推动视频图像资源在社会治理中深度应用，加大城乡社区实现社会治理信息化、智能化、专业化，实现公安业务信息化、智能化。

第五章 打造区域金融服务中心，塑造发展新优势

坚持金融服务实体经济根本导向，深化金融供给侧结构性改革，加快建设现代金融体系，提升金融运行质量和效率，实施更高水平、更大范围金融开放。

第一节 加快建设现代金融体系

发展新兴金融服务业。培育发展新型金融主体和金融业态，积极吸引境内外各类金融机构在汕头设立区域总部或分支机构，形成金融集聚效

应。争取华侨经济文化合作试验区成为跨境人民币和资本项下金融创新的试点区域。鼓励发展风投、创投、股权投资等现代金融投资机构，创新发展信托、金融租赁等非银金融机构，形成更加完善的地方金融服务体系。规范发展小额贷款公司、融资担保公司、融资租赁、商业保理和投资基金，引导金融支持服务产业发展。

打造多元化金融服务体系。引导金融资源加大支持战略性新兴产业和科技创新创业企业，推进知识产权质押融资工作，支持重点科技型企业、高新技术企业发展。支持建立绿色信贷投放的长效机制，鼓励金融机构结合海洋经济发展，创设发行蓝色债券等直接融资方式。扩大金融服务对周边区域、薄弱地区的覆盖面，提升金融辐射能力，实现基础金融服务均等化，力争成为全国普惠金融示范区。发挥深圳证券交易所汕头基地和行业组织作用，培育、建立优质的拟上市公司资源库，推动符合条件企业在境内外证券市场上市融资，支持上市公司实施产业化并购重组，推进转型升级，实现高质量发展。抢抓《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）机遇，大力发展跨境金融业务，积极争取自由贸易试验区和粤港澳大湾区的金融创新政策落地，建设沿海经济带金融对外开放合作的新高地。

持续优化金融生态环境。完善信用数据共享机制，推动融资降门槛、减成本，增强金融服务实体经济能力。推进“引金入汕”工程，吸引符合条件的银行、证券、保险机构、基金管理公司、期货公司、创投企业等落户汕头或设立法人分支机构，探索设立科技型证券公司。

第二节 提升金融服务实体经济水平

提升金融支持科技创新水平。大力发展创业投资，引导创业投资机构加大种子期、初创期科技企业投入，打造风投创投粤东区域中心。落实普惠性科技金融政策。支持科技企业与资本市场对接，联合深圳证券交易所共建优质科技企业上市协调工作机制，探索建立科技企业上市后备数据库。鼓励保险机构为科技企业提供多方位保险支持。

提升普惠金融服务水平。推进中小企业融资平台、信用信息平台建设，

建立健全信息归集整合、开发共享机制，综合运用金融科技手段为小微企业提供便捷低成本贷款、融资担保服务。壮大政府融资担保体系，建立持续资本补充机制。建立政策性再担保业务风险补偿机制，综合运用风险补偿基金、担保、保险等手段为中小企业融资提供增信服务。

有效对接银企互信合作。推动银行融资降门槛、减成本宽覆盖，建立重点企业名单制度和银企融资实时对接平台，加快对先进装备制造业、战略性新兴产业、传统优势产业等领域中长期信贷资金支持，夯实金融基础设施配套，提升金融服务实体经济的主动性和能动性。持续推进国家产融合作试点城市建设。

强化中小微企业金融服务。探索建立“云税贷”“云集资”等绿色数字金融制度，实施“金融生态+”发展战略，着力打造绿色经济生态环境，降低企业融资成本，助力区（县）、镇域经济高质量发展，激发中小微企业创新活力，积极培育新兴市场主体。

第三节 实施更高水平金融开放

深化与粤港澳大湾区金融合作。促进与粤港澳大湾区金融市场互联互通，扩大金融双向开放，构建多层次、广覆盖、深融合的跨境金融联通体系。更大力度促进吸引粤港澳特色金融服务机构、金融中介机构来汕兴业发展，探索建设汕头与粤港澳大湾区金融交流体系和合作平台。积极复制推广粤港澳大湾区金融改革创新成功经验和有效做法。探索完善跨境金融纠纷解决机制。

增强金融集聚效应。推动符合条件的企业在主板、中小板、创业板、科创板及境外上市，引导上市公司提高发展质量。持续深化地方金融改革，依托华侨经济文化合作试验区、汕头综合保税区等平台，争取开展跨境人民币、资本项目创新试点以及保单贴现业务，发展贸易融资跨境转让业务。

强化科技金融深度融合。深化与深圳证券交易所等优势资本平台的战略合作，推动汕头在上市公司管理、固定收益产品发行、金融风险协同防控等领域开展深层次、全方位合作。推动符合条件的创新企业上市或挂牌

交易，支持企业发行企业债、公司债和票据。鼓励金融机构开展投贷联动、知识产权质押贷款、股权质押贷款等创新业务，探索供应链金融模式创新，加快科技保险等多样化金融服务方式发展。发挥华侨经济文化合作试验区母基金等基金作用，探索推动政府创投引导基金专业化、市场化运作。

第六章 畅通国内国际双循环，建设新发展格局重要节点

积极融入“双区”建设，把有效扩大内需同深化供给侧结构性改革和需求侧管理、更高水平对外开放有机结合，坚持内外需相互促进、经济循环高效畅通，发挥粤东中心城市优势，高效畅通国内国际双循环，打造新发展格局重要节点。

第一节 促进消费扩容提质

建设粤东区域消费中心城市。发挥医疗、教育、商业、娱乐等生活性服务业优势，辐射带动建设粤东优质生活服务区。加快推动一批工艺玩具、纺织服装等领域专业市场转型升级，促进在线直播、艺术体验、摄影基地、批发零售一体化发展。推进历史文化街区保育活化，加快建设一批集历史文化与消费购物融合发展项目。进一步丰富农家乐、渔家乐、民宿等休闲消费供给，打造汕头美丽乡村消费品牌。擦亮汕头美食品牌，激发传统消费潜力。扩大汽车、家电等品牌消费，探索布局县域汽车综合卖场。加快进口贸易平台建设，积极申报汕头港进口商品指定口岸。

促进消费提档升级。适应居民多层次多样性消费需求，培育消费新增增长点，不断激发潜在消费。拓展5G终端、智能家居、可穿戴设备、智能网联汽车等信息产品和在线教育、医疗、交通、文化娱乐等信息服务消费，促进文化旅游体育、健康养老家政、教育托育等服务消费提质扩容，积极培育网络消费、定制消费、体验消费、智能消费、时尚消费等消费新热点，大力发展假日和夜间经济。加快建设跨境电子商务综合试验区，推动跨境电子商务交易平台的创新经营和规模化发展。持续激发传统消费潜力，推动汽车、家电下乡，稳定住房市场，推动农村消费升级。落实税收、补贴、就业、带薪休假等配套政策，全面营造良好消费环境，加大消费信

贷支持，加强消费宣传引导，改善居民消费能力和预期。

加强质量强市和品牌标准建设。推动构建产品服务标准体系，引导市场主体主导或参与制（修）订标准。在旅游、养老、家政、餐饮等重点领域开展服务质量标杆单位遴选活动。开展重点工业产品、服务、工程质量提升行动。推动创意设计与产品制造融合，加大优质产品内需市场供给。加强对非物质文化遗产、地理标志、集体商标、国际注册商标的培育和保护。树立“汕头好货”品牌，培育汕头特色产业品牌化升级。推动创意设计与产品制造融合。加大优质产品内需市场供给。

第二节 打造区域商贸高地

以“建设现代化沿海经济带重要商贸高地和国家物流枢纽承载城市”为目标，促进商贸流通产业持续健康发展。力争到2025年，将汕头建设成为沿海经济带商贸领域的引领者和海上丝绸之路陆海贸易通道的重要节点。

建设完善核心商务集聚区。通过推动传统商贸企业转型、大力引进有实力的连锁企业等措施，做大本土商贸实体，形成进口—批发—零售完整商贸链条，打造一批具有区域竞争力和影响力的商贸龙头企业。打造现代高端城市核心商圈，促进总部经济和高端商业商务集聚，优化市级核心商圈、区级商业中心、重点商业街区、社区商业网点建设布局，完善市级、区级、街区、社区四级商业网点体系，推动片区商业多元化、差异化发展。发挥集聚辐射效应，打造集交通、商业、办公、娱乐和旅游集散等功能为一体的高铁交通枢纽经济圈，建设龙湖中央商务区。依托核心商圈集聚周边商业资源，打造商贸服务新业态，推动国际品牌聚集，引进高端前沿服务业，做强“首店经济”和“首发经济”。到2025年，规划建成2个城市级核心商圈，5个片区级商圈及特色商圈，形成多层次商圈格局。

打造现代市场商贸物流集群。以特色优势产业为依托，建设辐射闽粤赣区域的专业批发市场和物流中心。培育冷链物流产业综合集聚区，增强对外辐射能力，把汕头打造成粤东冷链物流中心。推动农村物流发展，构

建县乡村三级农村物流网络布局。完善拓展广澳港区服务功能，打造区域多式联运中心。重点布局全国性、区域性的现代市场物流集群，打造商贸服务型现代物流枢纽中心。到 2025 年，建成 6 个 50 亿级专业批发大市场，建成 10 个新型物流配送中心。

促进电商和商贸业态创新发展。加快全市电子商务物流基础设施建设，开展电商人才培养，实施“邮政下乡”工程，推进“快递下乡”工程。完善电子商务体系和平台建设，打造电子商务引领区，促进邮政快递业集聚发展。推进综合保税区、跨境电子商务综合试验区和宝奥城市场采购试点、南澳国家级电子商务进农村综合示范县建设。鼓励传统商贸载体向新型消费载体转型，开拓线上销售渠道，促进线上线下融合发展。依托中国（汕头）跨境电子商务综合试验区，完善电子商务体系和平台建设，打造电子商务引领区。到 2025 年，电子商务及网络零售产业在全国领先，电子商务交易额达到 5000 亿元，其中网络零售交易额 2000 亿元；跨境电商进出口额达到 200 亿元以上。

培育特色会展和特色街区场景。谋划建设综合性会展中心，提升会展服务质量。依托现有产业优势，打造澄海玩具展、国际食品博览会、内衣家居服、高定服装、婚纱礼服、轻工装备等展会品牌。承办国际性特色展会，强化粤东地区会展龙头地位。加快小公园历史文化街区复兴建设，推进东海湾侨韵公园商业街、珠江路美食街、海门莲花峰风景区海滨长廊、南滨风情商业街、澄海泰安路美食街等一系列融入本地民俗风格和文化创意的商业街区建设，打造具有潮汕特色“夜间经济”。

第三节 持续扩大有效投资

持续优化投资结构，深入挖掘投资新增长点，深化投资体制改革，加大制造业投资力度，激发社会投资活力，发挥扩大需求、形成供给的关键作用。

精准扩大有效投资。聚焦打基础、利长远、惠民生、补短板，围绕深度融入国内大循环，以交通基础设施和重大产业投资为先导，全面提升省

域副中心城市综合服务功能，启动建设一批新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程，加大公共卫生、应急物资储备、交通能源等领域补短板力度，实施城市更新，加快城镇老旧小区改造，构建系统完善的住房供应和保障体系，谋划储备实施一批支撑重大战略、引领转型升级的重大产业项目，支持构建“4+4”工业支柱产业体系。

加大制造业投资力度。精准实施以制造业为主的大中型企业培育工程，加大精细化工、装备制造、材料制造、电子信息装备等制造业领域的投资力度，推动一批专用装备、高端装备在关键领域、重大工程实现应用，培育一批精细制造、专用装备制造、高端装备制造领域的国内乃至国际的“隐形冠军”，推动制造业企业实施新一轮技术改造，促进工业投资增长。

深化投资体制改革。发挥政府投资带动作用 and 放大效应，有效撬动社会投资。规范政府投资管理，编制政府投资年度计划。建立新开工项目管理联动机制。推动财政预算与投资计划有效衔接，规范安排和使用各类政府投资资金，统筹管理财政建设资金，形成政府投资合力。深化企业投资体制改革，推进“互联网+政务服务”建设，全面实现企业投资项目审批“不见面”在线办理。统一审批事项清单，实现投资项目审批协同高效。完善“项目跟着规划走、要素跟着项目走”的要素保障机制。

激发社会投资活力。加大政府和社会资本合作力度，推动解决民间投资用地、用能、人才引进、政策配套、报建审批等实际困难，支持民间资本加大5G网络、人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施投资建设力度。细化配套政策措施，畅通民间资本投资项目渠道，吸引民间资本参与。通过财政体系和政策性金融体系的配合，构建支持中小微企业的立体型金融投资体系。

第四节 推动高水平对外开放

把握新一轮对外开放机遇，实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，在开放合作接轨外循环中，加快构建更高水平的要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合的开放型经济新体制。

深度参与“一带一路”建设。发挥地缘优势，推进汕头港与“一带一路”沿线国家和地区重要港口合作，提高集装箱班轮运输竞争力，强化汕头“21世纪海上丝绸之路”重要门户作用。支持优势企业在“一带一路”沿线国家建设电子商务平台、设立境外仓，建设生产基地和区域总部，参与工业园区、港口等项目建设。依托华侨经济文化合作试验区等功能平台，加强与沿线国家、地区规则对接、政策对接、项目对接，开展文化、旅游、教育、人才、科技、医疗等多领域交流，共同深化国际产能合作和人文交流。

积极对接中外自由贸易协定。加快复制推广先进自由贸易试验区改革创新经验，探索与中国（广东）自由贸易试验区在制度、政策、产业等方面形成联动，全力争取纳入中国（广东）自由贸易试验区扩区范围。抢抓区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）¹签署契机，研究利用优惠条款，推动建设国际优质农产品进口集散中心，主动拓展与RCEP成员国国际贸易合作新空间。

推动外贸外资高质量发展。发挥汕头综合保税区功能平台作用，加大跨境电商等外贸新业态和外贸综合服务企业的支持力度，高标准建设中国（汕头）跨境电子商务试验区。开展宝奥城国家市场采购贸易试点，打造内外贸融合的国际专业直采市场，提升电子商务、市场采购等新业态在对外贸易中的比重。引导加工贸易向高技术含量、高附加值产品发展。做大做强服务贸易和服务外包，培育通讯、金融、信息、咨询等高技术、高附加值服务出口。争取创建新一轮国家进口贸易促进创新示范区，扩大先进技术、设备和零部件进口，增加改善民生的消费产品进口。加强对RCEP成员国和欧盟招商引资，推动商贸、文化、医疗、教育、制造业、信息化、人工智能等领域扩大对外开放，提高利用外资水平。

第七章 积极拓展蓝色发展空间，建设现代海洋强市

坚持“陆海统筹、江海联动、集约开发、生态优先”发展定位，构筑

RCEP：2020年11月15日，中国与东盟十国以及日本、韩国、澳大利亚、新西兰15个国家，正式签署区域全面经济伙伴关系协定（RCEP），达成全球规模最大的自由贸易协定。

“湾区引领、两轴拓展、三圈驱动、节点联动”海洋空间功能布局，推动“港口、交通、产业、城市”一体化，提升海洋产业竞争力，建设现代海洋强市。

第一节 加快构建海洋新格局

发挥大汕头湾区引领作用。以汕头内海湾和出海口地区为中心，打造都市亲水湾区，营造高品质的海湾城市核心景观区和活力区。加强城市规划，协调建筑、绿地系统、公共空间布局规划，构建“一湾两岸”魅力城景。落实“城市修补+生态修复”，加强对陆源入海污染排放的控制，实施海堤达标加固工程。重点发展金融商务、会展交易、文化创意等现代服务业，加强区域中心城市的辐射引领和综合服务功能。以沿海高速公路、沿海铁路和滨海旅游公路等为纽带，合理安排城镇空间、农业空间、生态空间，重点优化临港工业园区、滨海生态旅游区、海洋渔业区等布局，形成成片保护、集中开发、疏密有致的大汕头湾区发展模式。

打造城市功能和湾区经济拓展轴。串联中心城区与澄海、潮阳、潮南城区，形成功能互补、高效协同的城镇空间格局，打造城市功能拓展轴。依托沿海岸线打造湾区经济拓展轴，建设以广澳深水港为支撑、沿海综合交通通道为枢纽、临海中小城镇为节点的城镇化地区，建成一批临海特色小镇，推进港产城联动发展。

强化综合服务圈、临港经济圈和创新经济圈驱动作用。依托汕头湾北岸中心城区生活服务、南岸滨海新城休闲及会展等功能，优化提升“湾区客厅”环境品质，建设现代化宜居新城和临港新城，打造湾区综合服务圈。依托东海岸新城、珠港新城、南滨新城环汕头湾海域及陆域，集中布局高端海洋产业和海洋现代服务业，打造临港经济圈。依托汕头国家高新区、中以（汕头）科技创新合作区、汕头大学、广东以色列理工学院等，发展以生物制药为特色的大健康产业，打造创新经济圈。

推动重要节点联动发展。以樟林节点、南澳节点、牛田洋节点、广澳节点、海门节点、田心节点为依托，重点发展潮汕海洋民俗文化旅游业、文化创意产业园、粤东地区重要能源基地、现代临港经济区。

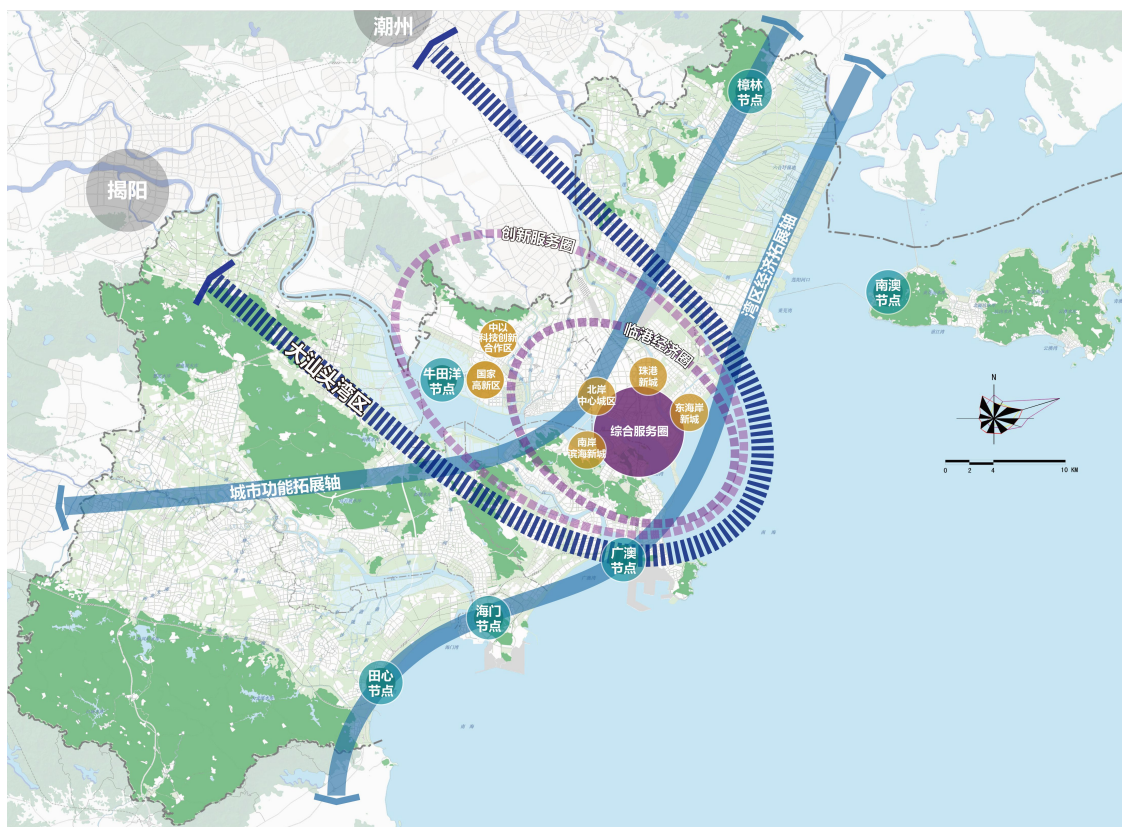


图3 海洋空间功能布局图

第二节 加快建立现代海洋产业体系

巩固提升优势海洋产业。加快发展海洋渔业，以南澳、勒门列岛等岛屿为重点，鼓励发展深海养殖、海产品精深加工产业。加快发展滨海旅游、海岛体验式旅游产业，利用南澳岛国家森林公园等生态资源，发展以海岛、森林为主题的生态观光、滨海运动和游艇旅游等产业。引进国际旅游品牌企业，做大做强潮汕旅游品牌。深入挖掘滨海岸线和渔港渔村资源，整合山海景观和生态湿地，打造具有滨海与海上休闲度假、观光游览功能的高品质旅游度假区。

构建现代海洋产业体系。大力发展现代航运服务业、海洋新兴产业、智能装备制造业和现代海洋服务业等产业集群，构建现代海洋产业体系。加快港口集疏运系统建设，完善港运港航物流服务体系，大力发展港口物流、保税贸易、跨境电商、现代物流技术研发及物联网等业态。依托汕头大学生物技术研究所等创新平台，吸引国家级海洋科研院所和科技机构集聚，重点发展海洋生物医药、海洋精细化工等产业。做大做强风电装备制

造业，大力发展海洋工程装备等临港工业，加强智能装备、新材料应用研发，打造粤东新兴装备制造业基地。发挥国际海底通讯电缆登陆站的信息资源优势，发展大数据新业态和海洋信息服务，争取国家、省支持建设国际互联网数据通道、离岸数据中心。

第三节 强化海洋综合治理能力

提升海洋自然资源综合管理水平。统筹岸线近海远海开发利用，推动集中集约用海，大力拓展深远海空间。分类分段精细化管控海岸线，加强海域海岛使用精细化管理，规范无居民海岛开发利用。全面建立实施“湾长制”，探索建立海湾严格环境整治与可持续开发利用的政策动态调整机制。探索建立海域使用权立体分层设权制度，推进海洋资源市场化配置。

加强海洋生态保护和修复。完善海洋环境监管与污染防治，建立海洋环境实时立体监测系统，开展重要排污口、河口、海湾和近岸等重要海域的监测，积极参与韩江流域水污染联防联控工作。加大与榕江、练江上游各市（县）的合作，加大工业废水污染源监管和整治力度，推进“蓝色海湾”等重要海湾生态建设，有效控制陆源污染物的排放量。加强近岸海域水环境综合整治，促进近岸海域生态环境质量和生物多样性的恢复。加强重要珍稀、濒危水生野生动物的保护地建设和管理。强化海岸带生态修复，推进滨海红树林、滨海湿地等的修复和重建，营建以人工鱼礁及海草场为主体的海洋牧场。

提升海域综合管理能力。健全防灾减灾体系建设，加大渔业基础设施建设力度，积极推动海门国家中心渔港和澄海南港渔港升级改造。加强对台风、风暴潮等海洋灾害的预测预报工作，建立海洋灾害预警预报系统。强化海岸带管理制度建设，严守海洋生态红线制度和省下达的自然岸线、围填海面积、近岸海水水质优良比例等控制性指标。加强海洋巡查，严厉查处非法用海和破坏海洋生态资源行为。加强用海项目监管，做好已批用海项目的事中事后监管。加快海域动态监视监测系统改造升级进程，提高综合管控能力。

第三篇 省域副中心城市

第八章 打造高水平综合交通枢纽，提升辐射带动能力

构建安全、便捷、高效、绿色、经济的现代化综合立体交通体系，打造高水平全国性综合交通枢纽城市，为建设现代化沿海经济带重要发展极和省域副中心城市提供强力支撑。

第一节 完善综合立体交通网络

加快建设对外综合运输通道。发挥汕头位于国家“十纵十横”综合运输大通道和“一带一路”重要节点优势，强化海上丝绸之路重要门户功能。加快建设汕汕铁路、漳汕铁路，构建以厦深高铁、广汕漳高铁、沈海高速公路、汕湛高速公路、甬莞高速公路（2+3）联接广深与厦漳泉的东西向主通道；以广梅汕铁路、梅汕高铁、汕昆高速公路（2+1）打通北上腹地进而西连京九（铁路）、北接瑞梅（铁路）、东通梅坎（铁路）的大通道。推动汕头通用机场选址，适时开展项目前期工作。整合铁路、公路和航空实现省内核心城市1小时、粤港澳大湾区和粤闽浙沿海城市群2小时、国内主要城市3至5小时通达，逐步成为面向对外开放与合作，服务沿海、全省及全国的高水平综合交通枢纽。

构建汕潮揭都市圈城际通勤网。在高速铁路、普速铁路“一纵两横”主骨架基础上，加快推进粤东城际铁路汕头站至潮州东段、汕头站至潮汕机场段建设，推动汕头站至普宁尽快启动，谋划新增汕汕铁路潮南站经厦深高铁潮阳站至潮汕机场段纳入粤东城际铁路网。打造“一纵两横三环”铁路网格局，高效联通汕潮揭三市，实现汕潮揭都市圈中心城区“半小时通勤圈”。

强化内联外通市域综合交通网。构建以高速公路、快速公路、国省干线为主骨架、县乡道为微循环、城市轨道交通为补充的市域综合交通网络。谋划加密西部高速公路网、完善沿海高速公路布局，扩大潮南、潮阳、澄海片区高速公路覆盖面，加快汕头澄海（南澳）至潮州潮安高速公路、潮

汕环线潮汕联络线延长线（京灶大桥）建设，推动汕昆高速、沈海高速粤东段改扩建，规划建设汕头至饶平沿海高速公路、梅州至潮州高速南延线，谋划西部加密线、广澳港区疏港连接线等高速公路，完善店市、澳头互通立交出入口；加快牛田洋快速通道建设，推动形成“三环八射一加密”高速公路网络格局。加快海湾隧道、凤东路、海滨路西延、金砂西路西延、陈沙公路、汕南大道等对外通道建设，完成汕汾路、大学路、潮汕路、金鸿公路等国省道市政化、品质化、快速化改造，推动 S504 梅潭大桥、S235 跨练江大桥等国省道瓶颈路段及和成公路等区域干线启动建设，规划研究跨汕头湾新通道、南澳第二跨海通道。争取加快建设城市轨道交通，构筑城市功能组团间的交通强联系，进一步增强汕头内生发展动力。

打造全国性综合交通枢纽港口。支持汕潮揭港口基础设施建设，拓展港口腹地。重点发展广澳、海门外海深水港区，加大力度完善港区软硬件配套设施，全力提升港口服务水平和吞吐能力。积极推动广澳港区建成粤东核心港区和公共物流枢纽港区，继续扶持广澳港区集装箱业务发展，重点建设具有集装箱、散杂货、滚装等功能的广澳港区三期工程，推进 LNG 接收站及配套码头、石化码头及库区等临港产业发展；将海门港区建成粤东大宗散货中转基地。完善广澳、海门港区疏港铁路、高速公路，加强榕江等内河航道开发建设。积极谋划国际邮轮南澳烟墩港停靠站。

专栏 8 “十四五”时期汕头“一纵两横三环”铁路网建设工程		
类别	项目	基本情况
一纵	广梅汕铁路（客货兼顾）	汕头段 17.6 公里，1995 年建成通车，2018 年底完成电气化改造。 汕 头 站：2019 年到发旅客 594 万人次； 2020 年到发旅客 470 万人次。 汕头北站：2019 年货运运输 98 万吨； 2020 年货运运输 74 万吨。
	广澳港疏港铁路（货运）	工可审批阶段，全长 17 公里，估算投资 30 亿元。
	海门港疏港铁路（货运）	谋划新增项目，全长 18 公里，测算投资 14 亿元。

两横	厦深铁路（客专）		汕头段 26.4 公里，2013 年底建成通车。 潮 阳 站：2019 年到发旅客 315 万人次； 2020 年到发旅客 218 万人次。
	广汕漳铁路（客专）		广汕段在建，全长 369 公里，概算投资 686 亿元。其中， 汕头段 48 公里，概算投资 111 亿元。
			汕漳段正开展前期，全长 171 公里，估算投资 345 亿元。 其中，汕头段 28 公里，估算投资 75 亿元。
三环	一环 (① + ② + ③)	① 汕头-潮州东城际铁路	开展预可研，全长 43 公里，测算投资 221 亿元。其中，汕 头段 29 公里，测算投资 165 亿元。
		② 潮州东-潮汕机 场城际铁路	开展工可，全长 24 公里，测算投资 108 亿元。
		③ 汕头-潮汕机 场城际铁路	开展工可，全长 45 公里，测算投资 180 亿元。其中，汕 头段 24 公里，测算投资 130 亿元。
	二环 (① + ② + ④ + ⑤ + ⑥ + ⑦)	④ 潮汕机场-揭阳 南城际铁路	开展工可，全长 24 公里，测算投资 80 亿元。
		⑤ 揭阳南-揭阳城 际铁路	谋划新增项目，全长 16 公里，测算投资 61 亿元。
		⑥ 揭阳-普宁城 际铁路	在建，全长 50 公里，投资 70 亿元。
		⑦ 汕头-普宁城 际铁路	规划拟建，全长 63 公里，测算投资 328 亿元。其中，汕 头段 61 公里，测算投资 320 亿元。
	三环 (① + ② + ⑧)	⑧ 潮南-潮汕机 场城际铁路	谋划新增项目，全长 56 公里，测算投资 280 亿元。其中， 汕头段 61 公里，测算投资 320 亿元。

专栏 9 “十四五”时期汕头“三环八射一加密”高快速路网建设工程

类别	项目		基本情况
三环	内环 (① + ② + ③ + ④)	① 汕昆高速公路	汕头段 8.1 公里，2014 年底建成通车。
		② 沈海高速公路	汕头段 68 公里（其中：汕汾 28 公里，海湾大桥 6.5 公里， 深汕东 33.5 公里）。
		③ 汕湛高速公路	汕头至揭西段 86.6 公里，汕头段 43.5 公里，2020 年 10 月汕头段建成通车，12 月 28 日揭阳段建成通车。
		④ 牛田洋快速通 道	在建，全长 16 公里，预算投资 105 亿元。

	中环 (① + ② + ⑤ + ⑥)	⑤潮汕环线高速公路	全长 73 公里，汕头段 47 公里（含潮汕联络线 16 公里），2020 年 12 月 28 日建成通车。
		⑥汕头澄海（南澳）至潮州潮安高速公路	已完成工可和初步设计编制，待投资人确定即可审批 全长 33.2 公里，估算投资 155.6 亿元，汕头段 20 公里，估算投资 85 亿元。
	外环 (① + ② + ⑤ + ⑦ + ⑧ + ⑨)	⑦甬莞高速公路	汕头段 16.5 公里，2016 年底建成通车。
		⑧揭惠高速公路	汕头段 40 公里，2017 年、2018 年分段建成通车。
		⑨梅潮南延线高速公路	已纳入省网规划，全长 16 公里，汕头段 12 公里。
	八射	①沈海高速公路深汕段（西行）	
②汕湛高速公路 + 广澳港区疏港连接线高速公路		往揭阳、河源、广州，其中汕湛高速公路已建成。谋划新增广澳港区疏港连接线高速公路，长约 11 公里。	
③甬莞高速公路（西行）		已建成，往汕尾、惠州、东莞。	
④潮汕环线联络线延长线高速公路		已完成工可和初步设计编制，往揭阳 全长 3.8 公里，概算投资 32 亿元，汕头段 1.1 公里，概算投资 10 亿元。	
⑤汕昆高速公路		已建成，往梅州、江西。	
甬莞高速公路（东行）		已建成，往潮州、厦漳泉、长三角。	
⑥沈海高速公路汕汾段（东行）		已建成，往潮州、厦漳泉、长三角。	
⑦汕头至饶平高速公路		往潮州饶平、厦漳泉，已纳入省网规划，全长 38 公里，汕头段 30 公里。	
一加密	西部加密线高速公路		谋划新增项目，全长约 45 公里。

第二节 打造高效便捷运输枢纽

积极完善综合客货运枢纽布局。研究广汕漳高速铁路、粤东城际铁路客运枢纽布点，统筹考虑汽车客运站及公交站点，综合化、集约化、立体化建设客运枢纽，实现零换乘。按照城市空间发展需求，形成与汕头高铁站为主的客运枢纽格局，服务“3+8+N”区域产业协同发展。支持港航龙头企业通过市场化方式推进汕潮揭港口资源整合，推进广澳港“一港三区”建设，实现汕潮揭港口统一运营管理，三市联动发展。加快广澳国际集装箱物流中心建设，形成以广澳国际集装箱物流中心为核心的多层级货运站场体系。

大力发展多式联运。充分发挥“双循环”新发展格局下国家物流枢纽

的资源集聚和区域辐射作用，加强中欧班列运输与国际陆海贸易新通道建设对接，打通汕头港广澳港区、海门港区等重点发展港区与运输大通道的联接，将广澳港区打造成为汕头港延伸服务的新平台，深化与招商局集团合作，新开通一批国际国内航线，推动粤东港口群与粤港澳大湾区、粤闽浙沿海城市群主要港口以及赣州、梅州等内地“无水港”深度合作，建立汕潮揭梅区域高效快捷的物流枢纽网络，推动粤东乃至赣南地区货源回流，集中由汕头港出海。大力发展“铁路+仓储”运输模式，开展海陆空铁多式联运，加快推进多式联运“一单制”发展。

第三节 构建便捷顺畅城市交通体系

建设衔接顺畅的城市道路网。加快推进汕头海湾隧道、牛田洋快速通道等跨江海通道以及相关快速路连接线建设。推动汕北大道—汕南大道建设，实施天山路快速化改造，全方位打通各区（县）快速直达通道，规划建设泰山路南延线、滨砂路、外环快速路、跨汕头湾新通道项目。加快县乡道升级改造，深化“四好农村路”建设，形成以快速路和国省道为主骨架，县乡道为干网，村道为支网的公路网络。争取实施城市轨道交通1、2号线建设。

提升城市交通环境品质。改善汕头中心城区的交通拥堵状况，构建“出入顺畅、出行便捷、运作高效、品质化高”的中心城区交通系统。加强与汕昆高速的联系，实施潮汕路快速化改造，加快海滨路西延、金砂西路建设，实现市区快速通达潮汕机场。实施中山东路快速化改造建设，加强与汕头站的快速通达。加快打通天山北路等一批主、次干道、支路的断头路、瓶颈路，提高路网连通性。构建交通微循环，提高城市交通出行效率。新增一批立体过街设施，完善慢行交通系统。发展智慧交通，提升城市交通智能化水平，推广各类智能终端在公路、铁路、航道、港口、城市公交线网等交通基础设施的布局和应用，完善汕头智能公交系统及查询软件服务功能，提升交通系统运行效率和管理水平。建设智慧停车系统，合理统筹各类停车资源，科学规划建设城市停车设施，加强充电桩等设施建设。

专栏 10 “十四五”时期汕头市政交通重大项目

1. **启动城市轨道交通。**城市轨道交通 1 号线，城市轨道交通 2 号线一期工程。
2. **交通枢纽工程。**推进汕头高铁站枢纽一体化工程、汕头市西部交通枢纽、南澳县城停车及客运站场项目。
3. **城市主要道路。**加快牛田洋快速通道工程、汕头海湾隧道工程、金砂西路西延、海滨路西延、海滨路东延、中阳大道与东海岸新城主河涌之间道路连接段工程、天山北路（含梅溪河大桥）建设项目、昆仑山路、金砂东路东延改线工程、泰山路（黄泰立交—汕昆高速高速出口）提升改造工程等道路建设。

第四节 创新提升综合运输服务水平

推进“交通+文化旅游”融合建设。加强与汕头市全域旅游发展总体规划的衔接，开展全域旅游交通衔接规划研究，形成旅游公路主线、旅游公路连接线和旅游公路支线三个层次旅游公路网络，与高速公路、铁路和航空共同形成“快进慢游”旅游交通体系。探索以“广东滨海旅游公路+南粤古驿道+旅游航道”为核心构建覆盖全域的复合型旅游休闲蓝（水道）绿（绿道）网络。分段推进滨海旅游公路汕头段建设，与沿线生态旅游深度融合，推动旅游业和沿海经济带发展。推动公路和山水林田湖草生命共同体有机联结，与旅游景点、乡村生态等新兴业态融合发展，展现潮汕生态人文之美。

加快“枢纽+CBD”共融发展。积极培育临港交通产业，加强与“一带一路”沿线国家口岸的功能衔接、信息互联，加强单证规则、检验检疫、认证认可、通关报关、安全与应急等方面的国际合作，畅通陆海双向贸易大通道。加强汕头高铁站枢纽经济区与城市高新区、商贸金融区、旅游区等城市重要功能区的对接，放大枢纽经济区促进城市经济转型的服务功能，逐渐从以客流、物流运输为基本功能，衍生向现代服务业发展，成为引领带动经济发展的重要支撑。

建设便捷优质的公共交通网。优先发展城市公共交通，大力发展便民公交，提高公交出行分担率。加快构建公交专用道网络，以长平路、华山路、中山路公交专用道改建工程为示范，加快推动公交优先。优化公交线网、推进公交站场及站亭牌配套建设。发展共享交通，完善对共享自行车、

共享电动车的管理。强化快速公交、城市轨道与其他交通方式衔接，完善步行和非机动车系统，提升步行、自行车等出行品质，完善无障碍设施。提升城乡客运服务一体化、公共服务均等化水平，保障群众行有所乘。逐步形成以轨道交通为骨干，常规公交为主体，出租汽车和水上公交为补充，自行车和慢行系统为延伸的特色服务体系。

打造快捷高效的运输服务体系。优化运输结构，推进大宗、中长距离货物运输向铁路和水运有序转移。完善物流配送网络，优化组织模式，提高物流效率，降低物流成本。加强新技术在客货运输领域的应用，积极推广“一票制”“一单制”，智能化、快速化换乘换装设施设备，提高运输便捷性。谋划综合交通大数据中心体系，将客货运、公交、执法等信息一张网融合联动，促进各种运输方式数据互联共享，提高信息发布和应急调度效能，实现交通服务智能化、运输组织高效化和交通管理精细化。

第九章 优化拓展城市发展空间，推动城乡区域协调发展

深入实施区域协调发展战略和新型城镇化战略，着力构建“一轴两带两走廊多组团”发展格局，加速中心城区扩容提质，打造宜居宜业宜游美丽乡村，推动形成主体功能明显、城乡优势互补的现代都市空间格局，加快打造内秀外名的现代化省域副中心城市。

第一节 构建一轴两带两走廊多组团格局

按照“中心集聚、组团拓展、区域联动”的空间布局思路，优化和提升生产生活生态空间，强化国土空间用途管制，推动国土空间开发进一步向海、沿江扩展，构建“一轴两带两走廊多组团”的区域空间发展格局。到2025年，基本形成以内海湾为核心，以沿海发展带和城镇提升带为支撑，以榕江生态科技走廊和韩江潮侨人文走廊为依托，以一批工业重镇、商贸名镇、文旅强镇、农业大镇为节点，功能定位突出、资源优化配置、区域深度融合的区域发展新格局。

强化内海湾城市发展轴辐射带动。围绕“一湾两岸”地区，加快东海岸新城、珠港新城、南滨新城、广澳港区等城市功能板块建设，推进牛田

洋片区的开发，全面提升内海湾及周边地区环境品质，完善城市服务功能。支撑中心城区加速扩容。通过“疏港大道—牛田洋快速通道—环城快速路”快速环线建设，实现华侨经济文化合作试验区、汕头国家高新区、汕头综合保税区三大国家级发展平台一体联动发展，支撑中心城区能级提升。以内海湾为中心，加快向外疏解低端制造等非城市中心功能，重点发展现代金融、商贸物流、科技研发、总部经济等生产性和生活性服务业，努力将“一湾两岸”地区打造成为辐射汕潮揭都市圈的高能级中心区、高品质窗口区。

优化提升沿海发展带和城镇提升带。加快打造高端服务与新兴产业集聚的汕头沿海发展带，强化华侨经济文化合作试验区、综合保税区的生产服务支撑功能，依托南澳生态海岛加快发展高端度假旅游，依托汕头六合现代产业示范区、滨海片区、海门片区、井都片区等沿海产业片区，打造“万亩千亿”产业平台。持续推进组团分工明确、产城融合发展的中部城镇提升带建设，统筹推进莲花山片区、金浦片区、两英片区新兴产业引进和沿线乡镇传统产业提质升级，加快提升澄海、潮阳、潮南城区服务水平与辐射能力，形成多个特色鲜明、分工协作的功能组团。

构建跨区域协同联动发展走廊。以汕头、揭阳和潮州三个城区为节点，以快速轨道交通、高快速路互联互通为支撑，以榕江、韩江为生态人文脉络，重点打造沿榕江和韩江两条协同发展走廊，提升汕潮揭都市圈空间发展质量。发挥汕头国家高新区创新优势，联动揭阳空港经济区，建立研发—孵化—产业化链条，构建区域创新与产业化网络，打造榕江生态科技走廊；联动“华侨经济文化合作试验区—潮安—潮州中心城区”，共建潮侨文化品牌、共享侨商侨资平台、共兴潮侨风情旅游，打造韩江潮侨人文走廊。

建设多点联动城市配套功能组团。按照功能互补、突出特色、错位发展的原则，引导城市配套组团发挥资源禀赋和区位优势，明确主导产业和特色产业，提升区域综合服务功能，塑造横向错位发展、纵向分工协作的“城—郊—乡”发展格局。澄海区重点把握亚青会举办契机，以六合、塔

岗、莱芜等沿海地区为重点，主动融入汕头中心城区，实现一体化发展。潮阳区、潮南区重点加快完善城区市政基础设施及公共服务设施，提升综合承载力和服务水平，打造区域经济增长极。南澳县重点推进文旅体产业融合发展，打造生态经济发展新标杆。

专栏 11 汕头主体功能区发展指引

1. 陆域功能分区。（1）生态空间。坚持人与自然和谐共生，衔接自然保护地体系，严格保护承担生态系统维护与生态服务功能的生态空间，严守以海湾、滨海湿地、生态防护林等要素为主的沿海生态带，牢固大南山、小北山、桑浦山、莲花山等大型生态屏障，严保韩江、榕江、练江等河流及其河口湿地，维系南澳岛岛域生态系统。（2）农业空间。重点围绕农产品优势空间和基本农田合理布局，重点保护榕江、练江平原、韩江平原等重要粮食生产基地和农产品供应空间。加强城乡统筹，优化农村居民点布局与建设，打造潮汕魅力田园。（3）城镇空间。优化城镇空间布局，推动国土空间开发进一步向海、沿江拓展，重点完善沿海经济带产业和重大发展平台布局，推进产城融合、产城互动；优化澄海、潮南、潮阳两个半城市化片区城镇发展格局，引导城镇集约紧凑发展、功能完善提升，提高土地利用综合效率。

2. 海域功能分区。（1）海洋生态空间。包括海洋生态红线以及其它具有重要生态价值和生态功能的海域，涵盖了自然保护区、海洋公园、珍稀濒危物种集中分布区、重要滨海湿地、重要河口、渔业资源养护海域、红树林、海岸防护区等具有重要生态功能的海域，总面积 1633 平方公里，其中海洋生态保护红线 1547 平方公里。严格执行海洋生态保护红线管控要求，严格保护海域和海岛生态系统、领海基点、海洋生物多样性。（2）海洋开发利用空间。包括渔业用海、交通运输用海、工矿通信用海、游憩用海、特殊用海等，总面积 2791 平方公里。渔业用海区总面积约 2407 平方公里，包括养殖用海、增殖用海、捕捞用海及其与休闲渔业功能复合用海，还包括用于未来新兴现代海洋产业的战略保障用海，用于建设国家级海洋牧场，带动增养殖业、休闲渔业及其他产业发展，实现渔业可持续发展和渔民持续增收；交通运输用海区总面积 69 平方公里，包括港口、航道、锚地、跨海交通设施等类型，主要位于广澳港区、海门港区、南澳岛前江湾、烟墩湾等地，为汕头港打造粤东中心港区提供用海保障；工矿通信用海区总面积 286 平方公里，包括海上风电场及沿岸工业开发为导向的海域，主要分布在南澳洋东、勒门列岛周边、海门以南等海域，保障海洋清洁能源等战略新兴产业用海需求；游憩用海区总面积约 13 平方公里，其中田心湾、南澳岛周边主要发展观光旅游，汕头湾及东海岸等海域重点打造现代都市滨海休闲带。

第二节 加速中心城区扩容提质

以提升高端功能集聚能力为目标，完善城市公共服务功能体系，推进城市更新及历史文化保护，逐步改善提升人居环境和城市功能，凸显独特的城市魅力与城市精神，建设传统与现代融合的高品质精致城市。

优化中心城区功能布局。突出高端定位、业态先进、要素集聚特色，提升金平、龙湖主城区以及濠江等核心地区高端服务功能集聚水平，重点

集聚金融商务、总部办公、文化交往、创新创业、都市旅游、高端消费等产业，推进华侨经济文化合作试验区高质量发展，打造高新区创新策源地，高标准建设综合保税区，形成引领粤东区域发展的核心要地。

专栏 12 三大功能平台发展方向

- 1. 华侨经济文化合作试验区。**（1）建立符合广大海外华侨华人意愿和国际通行规则的跨境投资、贸易机制，搭建面向海外华侨华人的聚集发展创新平台、全球华侨文化开放先导区、国家通侨联桥的重要枢纽。（2）发展区域性特色金融服务业，建设全球华侨财富管理中心。（3）探索“离岸科创”相关政策，建设面向全球的“华侨科技成果转化中心，搭建服务全球华侨华人的技术交易市场 and 知识产权交易市场，建设全球华侨创新创业生态圈。
- 2. 汕头高新区。**（1）积极参与粤港澳大湾区国际科技创新中心建设，围绕科技和产业前沿布局，打造科技基础设施集群。加快推进化学与精细化工广东省实验室建设。（2）深入推进大众创业、万众创新，引进、培育高新技术企业。（3）依托华为（汕头）工业互联网创新中心、“智造云谷”等建设人工智能、工业互联网、粤东大数据等产业孵化平台，构建“众创空间、孵化器、加速器”全链条创新服务体系。以中国科技金融（汕头）示范基地为依托，大力支持国内外知名金融机构在高新区设立分支机构，加快吸引金融机构进驻和人才集聚。
- 3. 汕头综合保税区。**（1）建设辐射粤东地区的加工制造中心、物流分拨中心、销售服务等中心。（2）发展跨境电商“贸易自由便利化”、保税研发、保税展示、市场采购、全球维修等新业态新模式。（3）探索贸易通关体制机制创新。试点以货物贸易便利化为主要内容的制度创新，开展国际贸易和保税服务等业务。

打造高品质精致生活空间。依托中心城区拥湾面海、两湾相应的山水格局和景观资源，高标准建设“一湾两岸”等重点区域，重点强化滨河滨海区域生态修复与景观建设，打造城市国际化形象窗口。以老城区和濠江区为重点完善公共服务设施和公共绿地，实现城市住区有机更新和社区文脉的有序传承。有序疏解高能耗产业、非科技创新型企业、低端制造业，加快疏解一般性制造业、批发市场及仓储物流等非核心功能，优化居住、生产和生态环境。

加快推进三旧空间有机更新。立足城市职能更新周期，着眼未来国土空间开发格局，探索形成城市三旧空间有机更新的机制与措施。整合城市碎片化资源，完善城市结构和功能，全面提升城市形象品位，重点加快乌桥岛等旧城片区改造步伐，加快北墩莲池工业区等老工业区升级改造，提高城市人口的集聚力和承载力。

探索城市立体空间使用机制。有序推进土地立体化开发制度及相关配套政策制定，建立中长期地上与地下空间规划、利用的统筹协调机制，加强建筑空间的立体联系利用，推进城市地上、地下空间一体化开发，提升空间综合利用效率和城市开发品质。积极推行地下建筑计划，以交通换乘枢纽、公共活动中心、商业活动空间等区域作为地下空间开发利用的重点，提高周边通道连通性和覆盖范围，构建功能完备、安全方便、环境宜人的地下空间体系。

第三节 建设幸福宜居美丽乡村

深入实施乡村振兴战略，顺应自然肌理，保留功能差别，因地制宜推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，建设望得见山、看得见水、记得住乡愁的生态幸福新农村。

加强乡村规划制度建设。建立健全城乡一体的国土空间规划体系，推进实用型村庄规划编制实施，优化村镇建设、农田保护、村落分布、生态涵养等布局，系统设计产业布局、基础设施、公共服务等功能，加强分区、分类指导和用地保障，配套完善村庄基础设施和公共服务设施。推动完善农村土地所有权承包权经营权“三权分置”，以规划引领城乡融合发展，为农民增收提供制度保障。

强化乡村民生服务保障。加快农村基础设施、公共服务设施建设，推进优质公共服务均衡配置，形成与乡村产业发展、人口分布、人口需求相协调的基本公共服务圈。健全以政府投入为导向，民间投入积极参与的公益性设施建设机制，建立城乡统一基础设施运营长效机制，深入推进“四好农村路”建设，强化城乡供水安全保障，实施新一轮农村电网改造升级工程，补齐乡村公共基础设施短板。提升农村人居环境质量，重点推进农村垃圾、污水处理设施建设，提升村庄品质。

完善现代乡村治理体系。建立健全以村党组织为核心的组织体系，加快基层党组织“头雁”队伍建设，实施党员先锋工程，推动乡村组织振兴。推广以村党组织为核心的“民主商议、一事一议”村民协商自治模式，健

全和创新乡村基层民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等自治机制。积极推进法治乡村建设，加强“民主法治示范村”创建工作。深入开展婚丧礼俗等移风易俗行动，继续推进殡葬改革，坚持政府公共服务与社会参与补充的方式，合理布局建设基层殡葬服务设施，坚决治理乱埋乱葬。不断提升乡村德治水平。

加强乡村文明建设。持续开展乡村文明行动，加强农村先进文化阵地建设，倡导树立乡村文明新风，培育文明乡风、良好家风和淳朴民风。充分发挥优秀乡村传统文化特有价值 and 潮汕文化的特质内涵，加强保护农耕文化、华侨文化、红色文化、民俗文化，形成乡村特色文化符号。统筹城乡公共文化设施布局、服务提供、队伍建设，健全乡村公共文化服务体系，培育壮大乡村文化工作队伍，增加公共文化产品和服务供给。

第四节 推动城乡区域协调发展

合理确定城市规模、人口密度、空间结构，推动中心城区与各城市功能组团优势互补、错位发展，建设一批产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的新城镇，加快城市提质升级，促进城乡协调发展。

推动各区（县）特色发展。金平区要强化产业支撑，挖掘城市文化历史内涵，加快城区扩容提质和旧城片区改造，推动人文、景观、建筑和空间发展协调一致；龙湖区要全面深化改革开放，打造商贸金融中心、高铁枢纽中心、创新创业中心；濠江区要依托广澳港、综合保税区，规划建设海上风电母港，加快打造以港航为中心的现代化临港新区，打造全省基层治理和乡村振兴样板；澄海区要重点加快汕头六合现代产业园区建设，完善升级玩具动漫全产业链，发展创意设计产业；潮阳区要加快海门产业片区和金浦产业片区建设，培育若干个百亿元级先进制造业集群，焕发千年古都新活力；潮南区要加快练江滨海生态发展示范片区、南山智慧产业片区等平台建设，推动纺织服装、精细化工产业高端发展，打造产业转型升级示范区；南澳县要加快创建国家 5A 级旅游景区、国家全域旅游示范区、国家森林康养基地，争当文旅体产业融合发展排头兵，打造生态经济发展

新标杆。

大力促进集中城市化。完善集中城市化机制，做强做大城区、中心镇和产业园区，增强其对人口、产业和就业的吸引力和容纳力，引导村镇企业向产业园区集聚，促进边远人口向城区及中心镇集聚。建立城市化和市民化成本分担机制，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，推进本地农村人口和外来人口市民化。

积极开展就地城镇化。充分发挥城镇的辐射带动作用，加快城中村和城郊村的转型发展，因地制宜发展农产品深加工、民宿农家乐、休闲康养等，引导村镇混杂地区的人口就地实现城镇化。强化城镇化规划引领作用，将现代化的城镇要素引入集中连片村居区域，促进区域有机转型。统筹城乡建设发展的土地需求，探索优化城乡建设用地配置模式，保障人口就地城镇化需要。

做大做强镇域经济。加大简政放权力度，积极推进事权下放、资源下沉，围绕城乡建设、招商项目落地等经济工作重点下放权限，在土地整合、园区建设、产业转型、城市升级、利益共享、用人管理等方面形成创新机制。支持镇（街道）建设产业功能区，做优特色产业，形成集聚集群，打造一批工业重镇、商贸名镇、文旅强镇。推进镇村工业集聚区升级改造，拓宽产业升级空间。

培育发展特色小镇。加快金平中以科创小镇、龙湖外砂潮织小镇、龙湖新溪潮府文化小镇、澄海莲华国兰康养小镇、潮阳海门潮汕风情渔港小镇、潮南陈店内衣小镇培育创建，优化基本公共服务设施配置，加强基础设施建设，做强特色产业和主导产业，创新推进开发、建设、运营一体化管理。

加强革命老区建设。充分挖掘国防教育资源，创造多种教育形式，加强全民国防教育，增强国防教育的感召力，加大国防教育基地建设。盘活红色文化资源，推动红色品牌创建提升，建设高品质红色文化传承教育基地。加强对革命烈士纪念碑、烈士陵园、红色遗址遗迹等的修缮保护，因地制宜发展国防教育事业和红色文旅产业。

第十章 打造教育医疗高地，全面增进民生福祉

加快推进社会事业建设，打造东翼区域性教育、医疗高地，全面提升省域副中心城市综合服务功能。建立统筹城乡、公平可及、服务便利、运行高效、保障有力的公共服务体系，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，促进社会公平正义、和谐稳定、健康发展。

第一节 打造区域教育高地

巩固推进教育现代化先进市的创建成果，夯实教育发展基础，推进教育改革发展，加快建设立足粤东、面向全国的区域教育高地。到 2025 年，教育教学质量位于全省先进行列，示范引领和辐射作用进一步凸显。

促进基础教育优质特色发展。积极创建县域学前教育普及普惠区（县），扩大公办和普惠性幼儿园规模及覆盖面，到 2025 年占比达到 85%。推进学前教育改革，提升学前教育保教质量。推进学区化和集团化办学改革，多渠道扩大优质资源供给，促进城乡义务教育资源和教育质量并重均衡，到 2025 年，全市公办义务教育标准化学校覆盖率保持 100%，实现民办义务教育标准化学校覆盖率 90%以上。高质量普及高中阶段教育，到 2025 年，高中阶段教育毛入学率达到 98%以上。赋予学校办学更大自主权，激发学校办学活力，建设一批具有影响力的德育、艺术、科创、体育、劳动等教育品牌，引领汕头教育特色发展。

专栏 13 基础教育优质特色发展目标 and 任务

- 1.学前教育普惠发展。（1）到 2025 年底，确保公办幼儿园在园幼儿占比达到 50%，公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿占比达到 85%以上。（2）推进学前教育改革。研发建立学前教育“新课程”，培育幼儿园科学保教示范项目，打造粤港幼教交流品牌。
- 2.打造试点教育评价改革样板。（1）推动义务教育创新发展：深入推进汕头作为广东省首批 2 个高中阶段学校考试招生制度改革工作；推进金平区作为全国首批、粤东西北地区唯一的国家义务教育质量监测结果应用实验区建设。（2）提高普通高中教育质量：每万户籍人口上重点人数、上本科人数、上大学人数、录取率四项主要指标名列全省前列。
- 3.打造区域素质教育特色品牌。（1）发展校园足球：力争全市建设不少于 100 所校园足球特色学校。（2）创建艺术教育品牌：创建 10 所中华优秀传统文化传承学校、30 所艺术特色示范学校；（3）打造科创教育特色品牌：每年开展不少于 50 场“科学家进校园”科普实践活动。

提升高等学校办学水平。加快高水平大学建设步伐，重点支持汕头大学、广东以色列理工学院提升办学质量，建设一流名校，加快建成汕头大学东校区和体育学院、广东以色列理工学院南校区。规划实施汕头大学、广东以色列理工学院周边地区人居环境综合提升工程，大力发展现代服务业，打造具有全国影响力的宜学宜业宜居宜游大学城。推动粤东技师学院、汕头技师学院加快纳入高等教育序列。推动广东汕头幼儿师范高等专科学校建设、筹建汕头健康护理职业学院。推动广东粤东技师学院旅游学院在南澳县落地建设。探索引进社会资本举办应用型本科院校。到 2025 年，全市高等教育学位数 5.5 万人，博士学位授权点 12 个、硕士学术学位授权点 36 个、硕士专业学位授权点 20 个。

建设现代职业教育体系。加强职业教育与经济社会发展需求对接，加快推进全市职业教育资源优化整合。探索引进社会资本举办应用型本科院校，积极推动汕头职业技术学院建设为综合型本科院校，提升汕头职业教育集团服务地方经济发展能力。建设高水平中等职业教育园区，办好各类技师学院和区（县）职教中心，扩大中职、高职、本科贯通培养招生规模。促进中职学校优化专业特色发展，建设 15 个以上中等职业教育“双精准”示范专业。大力推行现代学徒制、订单培养等“双精准”人才培养模式。到 2025 年，中等职业学校优质学位占比达到 75%。

加强特殊教育体系建设。推进学前特殊教育设点布局，加大力度发展残疾儿童学前教育，全面普及残疾儿童少年义务教育，提高巩固水平，解决实名登记的未入学适龄残疾儿童少年就学问题。优化义务教育办学结构，大力发展以职业教育为主的高中阶段特殊教育，稳步发展残疾人高等教育和继续教育发展，为不同残疾类别和程度残疾人提供多样化的教育机会。到 2025 年，学前教育、义务教育阶段残疾学生入学率达 100%，高中教育阶段残疾学生入学率达到 70%。加大特殊教育经费投入力度，继续推进特殊教育学校专用教室、普通学校资源教室和无障碍建设，全面改善特殊教育办学条件。

深化教师队伍建设改革。深化教育评价改革。推进教师管理体制

和培养机制创新，稳妥推进县管校聘，完善教师公开招聘制度，完善教师医疗、养老、公积金、职业年金、房补、保险等社会保障福利待遇。实施汕头市乡村小学全科教师培养制度，招收培养约 1000 名乡村小学全科教师，进一步充实和优化乡村师资配置。加大高端教育人才引进力度，优化师资配置，提高教学水平。到 2025 年，学前教育专任教师大专以上学历比例达到 85%，义务教育专任教师本科以上学历比例达到 80%，高中专任教师研究生学历或硕士学位以上教师比例达到 10%。

推进“智慧教育”建设。加强“汕头教育云平台”的建设，积极创新信息化环境下课堂教学模式，实施数字教育资源共享，加快智慧校园、智慧教室建设与教学应用研究，构建新型学习空间环境，促进现代信息技术与教育教学的深度融合，到 2025 年打造 30 个“智慧校园”。

第二节 打造区域医疗高地

坚持以“共建共享、全民健康”理念，加快优质医疗资源扩容和均衡布局，提升临床、公卫、科研、中医药、医改发展新高度，全面建设健康汕头、卫生强市。

建设优质高效的整合型医疗服务体系。坚持以人民健康为中心，打造分工明确、功能互补、运行高效、富有韧性的医疗卫生服务体系。持续推进镇村两级医疗卫生机构标准化建设，发展一批社区医院，扩大乡镇卫生院规模。推动区（县）级综合医院、中医院和妇幼保健院等的基础设施建设，扩充床位 7500 张以上。推动省属、市属医院均衡布局，扩充优质床位 5000 张以上。强化不同级别、类别机构之间分工协作，提供预防、保健、治疗、护理、康复、安宁疗护等医疗卫生服务。建立健全稳定的财政保障机制，推动公立医院人事、薪酬制度改革和绩效考核，促进分级诊疗，强化公立医院公益性，提高基本医疗服务覆盖率。

打造区域医疗中心。市中心医院、汕头大学医学院第一附属医院达到高水平医院建设标准，支持市中心医院建设省级区域医疗中心。高标准建设国家呼吸医学中心省级分中心和国家区域医疗中心心血管、神经、儿童、

肿瘤省级分中心，发展一批区域专病诊疗中心。依托市中心医院与中山大学孙逸仙纪念医院共建粤东医疗中心，提高疑难危急重症诊疗能力。争取省部级医院组团式帮扶临床重点专科升级建设。推动市医学科学院、市临床医学研究中心建设，创建省级临床医学研究中心和重点实验室。促进中医药传承创新发展，积极参与省中医药综合改革示范区建设。创建跨市、跨区域医联体，提升区域辐射带动力。加大与各大医学院校合作，拓宽医学领军人才和基层医疗卫生人才引进培养渠道，加快医学教育创新发展。推动区域医疗卫生信息平台等的升级建设和开发运用，促进“互联网+医疗健康”有序发展。

构建强大的公共卫生体系。完善重大疫情防控体制机制，健全公共卫生应急管理体系。建立以市、区（县）两级疾控中心和各类专科疾病防治机构为核心，社区网格为单元，职能清晰、机制顺畅、上下协同的疾控网络。完善疾病监测预警、预防控制和应急处置体系，建设区域高水平疾控中心、区域中心实验室。推动市公共卫生医学中心、二级以上公立医院传染病区建设，构建分级分层分流重大疫情救治体系。推动医防结合，提高发热门诊收治、传染病检测、疫情救治、院感防控、医疗废弃物处置等能力。补齐公共卫生短板，加强职业病防治、采供血、卫生监督等专业公共卫生服务体系建设。完善精神卫生综合管理协调机制，规划建设强制医疗场所。加强院前医疗急救服务，增设一批急救中心（站）。

加强基层医疗卫生能力建设。深化基层卫生综合改革，巩固城乡基层医疗卫生服务网底。着重提升乡镇卫生院和社区卫生服务中心全科医疗、急诊抢救、中医诊疗、儿童保健、儿科常见病诊治和基本卫生公共服务能力。分批配置乡镇卫生院、社区卫生服务中心基本医疗设备。加强区（县）级医院薄弱专科建设，发展急诊、妇产科、儿科、康复医学科、感染性疾病科等学科，推动建立相关专病中心。强化基本公共卫生服务，推广家庭医生签约服务，落实健康守门人制度。以打造龙湖区、南澳县紧密型医共体为抓手，推动医联体规范化建设。

全面实施健康汕头行动。开展健康知识普及教育，深入开展爱国卫生

运动，提升居民健康素养。开展妇幼、中小学生、劳动者和老年人等重点人群健康促进行动，构建全生命周期健康服务体系。实施心脑血管疾病、癌症、慢性呼吸系统疾病、糖尿病等重大疾病防治行动，努力减轻群众疾病负担。支持社会办医，发展健康产业。

第三节 推动更充分更高质量就业

坚持以实现更高质量和更充分就业为目标，实施就业优先战略和积极就业政策，加强就业服务体系建设，确保各类就业重点群体多渠道实现就业。

创造更多高质量就业机会。加强经济政策与就业政策协同联动，建立更高质量就业评价体系，推动纳入经济高质量发展指标和考核体系，构建经济发展与扩大就业良性互动的长效机制。制定培育新动能促进就业政策，完善适应新就业形态的劳动用工和社保政策。

健全创业带动就业机制。加大创业担保贷款及贴息等政策实施力度，进一步完善落实支持初创企业补贴政策，行政事业性收费优惠、税收优惠、金融支持、社会保险补贴等创业扶持政策。推进留学回国人员创业园、大学生创业园等一批创业孵化基地、创业创新基地和创业园区建设，大力推进个人自主创业。

加强全方位就业服务。大力推进职业技能提升行动，确保全市每年组织开展相关职业技能培训不少于3万人次以上。加强重点企业用工服务，实施重点用工企业就业服务专员制度，设立高新技术企业人才服务专员服务，开展“专精特新”企业进校园和重点用工企业专场招聘等系列活动，加强“园村”“校企”“村企”招聘对接。建立完善技工教育和职业培训体系，积极开展面向城乡全体劳动者的职业培训。开发城市公共管理和社区服务岗位，帮助就业困难人员实现就业。健全劳动人事争议调解仲裁机制，维护劳动者合法权益。建立健全就业需求调查和失业监测预警机制。

第四节 健全多层次社会民生保障体系

以保基本、兜底线、促公平、可持续为准则，健全覆盖全民、统筹城

乡、公平统一、可持续的多层次社会民生保障体系，让广大人民群众享有更加安全、稳定、可靠的社会保障。

健全社会保障体系。完善城乡一体化社会保险体系，畅通城乡居民参保渠道。完善覆盖全民、依法参加的基本医疗保险制度。健全年金基金投资管理办法，积极推进企业年金发展，鼓励居民参加补充性保障，形成基本养老保险、职业年金（企业年金）、商业养老保险有机结合的养老保险体系。完善城镇住房保障体系，规范发展公租房，稳步推进棚户区改造，完善住房公积金制度。

推进社会综合救助。坚持“凡困必帮、有难必救”原则，适度扩大低保和临时救助的覆盖范围，严格落实特困供养服务机构服务保障、安全管理等规定，积极开展“先行救助”，加强对易返贫致贫人口的监测预警，确保“应助尽助”。健全社会福利制度，引导慈善事业健康发展，加强殡葬救助保障、以及孤儿、低保、失独、残疾人、高龄老人等特殊困难群体保障。

保持居民收入稳定增长。完善按要素分配政策制度，健全各类生产要素由市场决定报酬的机制，探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加低收入群体要素收入。健全工资合理增长机制，着力提高低收入群体收入，扩大中等收入群体。鼓励居民依法拓宽劳动收入和财产性收入渠道。适时提高最低工资标准。

第五节 保障全民共享发展成果

强化人才发展支撑，完善人口发展战略，创新优化人口管理，积极发展社会福利和老年事业，促进青年更好成长、更快发展，保障妇女儿童和残疾人等群体权益，全面提高人口管理和服务水平。

创新优化人口管理。落实国家生育政策，提高人口素质，优化人口结构和分布。深化计生服务管理，提高生殖健康、妇幼保健、优生优育等公共服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，构建生育友好型社会。普及优生优育优教知识，强化出生缺陷防治和干预。完

善流动人口服务管理体制机制，提高流动人口管理水平。

促进老龄事业发展。积极应对人口老龄化，加快建设综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系。发展普惠型养老服务和互助性养老，加快建成居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，全面推进养老机构发展和提质增效，基本实现城乡覆盖、功能完善、服务多元、监管到位的多层次“大养老”服务发展格局，逐步形成兜底供养有保障、普惠养老能满足、高端市场可选择的多层次养老服务有效供给机制。推动老年产品市场开发，加快养老产业发展。

促进青年全面发展。推进“青年大学习”行动，弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，坚定青年理想信念。加快推进城乡义务教育一体化、优质均衡发展，更好保障青年“教有所育”权利。深化青少年体育活动促进计划和青年体质健康提升工程，提升青年营养健康水平和体质心理健康水平。完善青年就业创业政策支持体系，建设青年发展型城市。引导青年传承中华优秀传统文化和潮汕优秀传统文化、弘扬社会主义先进文化，维护青少年合法权益，推动青少年法治宣传教育常态化、全覆盖。强化青年社会保障。

保障妇女儿童和残疾人等群体权益。完善妇女儿童和残疾人利益诉求机制以及法律服务和法律援助体系，依法维护老年人、妇女、儿童、残疾人、低收入者等群体的合法权益。推动妇女儿童事业发展，依法保障妇女平等获得教育、就业和参与社会事务管理的权利以及儿童的生存权、发展权、受保护权和参与权。加强未成年人保护，构建起政策互补衔接的未成年人、残疾人、老年人和困难人群的社会救助体系。改善残疾人教育、康复、就业和社会保障状况，加强残疾人的就业技能培训，保障残疾人权益。

加强家庭建设。建立完善促进男女平等的家庭政策体系，推动完善生育支持、儿童养育教育、赡养老人、特殊家庭救助关爱等政策，支持实现家庭基本功能，增加家庭和谐发展能力。建立家庭教育和辅导工作机制，构建家庭教育指导服务体系。促进和保障夫妻共同承担儿童的抚养、教育、保护责任，支持家庭承担赡养老人责任。

积极发展社会慈善事业。建立健全社会福利服务体系，加快发展符合汕头特色的适度普惠型社会福利事业。构建全民共同参与的公益慈善和福利事业发展机制，支持存心善堂等公益慈善组织发展，鼓励更多市民参加义工，鼓励企业投身公益慈善事业。

第六节 建设安全防灾韧性城市

以提升城市综合承载力为核心，加快供电、供水、照明、污水管网配套、防洪排涝工程等基础设施建设，提升城市承载能力，提高城市运行效率。

完善供水设施建设管理。保护韩江、梅溪河、新津河、外砂河、莲阳河、东里河水质，推进潮阳潮南梅溪河引水工程建设，推进月浦自来水厂、新津自来水厂等水厂扩建工程，提高城市供水保障能力。建立水质安全信息管理系统，强化水质监测，推进实施城镇老旧小区供水管网改造，抓好农村供水工程提升改造，加强监管，巩固农村饮水安全。

优化能源保障体系。持续推进油气供应基础设施建设，加强气源供应能力，完善天然气输配体系和成品油销售体系，提升天然气储备能力。按照适度超前原则，合理安排城市变电站布点，推进城市骨干电网建设，加快各电压等级电网工程建设和城乡电网改造，提升电力通道利用率，保障电力供应。大力开发风能等绿色能源，推进海上风电送电通道建设，建设海门能源生产基地和南澳清洁能源基地。

健全防灾减灾体系。强化防洪堤防和排涝体系建设，加快江海堤达标加固步伐，推进重点涝区治涝工程建设，实施一批病险水库（水闸）除险加固。积极推进海绵城市建设，规划建设排水主干渠，改造大型排水渠，配置必要的强排设施，增强道路绿化带对雨水的消纳功能，减轻市政排水系统压力防止内涝。提升林火综合防控能力，形成完备的森林火灾预防、扑救、保障三大体系，重点加强森林火险预警监测系统、防火通信和信息指挥系统、森林消防队伍、森林航空消防系统、林火阻隔系统、装备和基层防火能力等建设。健全气象防灾减灾体系，加快推进汕头国家基准气候

站迁建和“智慧气象”综合防灾减灾保障工程建设，支持南澳建设全国综合减灾示范区，发挥气象防灾减灾第一道防线作用。健全应急避难场所和救援疏散通道系统，汕头市除潮南区、潮阳区（部分地区）按基本烈度Ⅶ度抗震设防外，金平区、龙湖区、濠江区、澄海区和南澳县按基本烈度Ⅷ度抗震设防。建设布局合理、测项丰富的综合地震监测网络。布设地震预警终端，实现全市学校、村（社区）等人员密集场所全覆盖，确保预警信息及时发布。

强化消防救援安全体系建设。加强消防救援队站等公共基础设施和消防救援力量建设，织密灭火救援网络，完善消防治理机制，夯实火灾防控基础，建立水陆空全方位消防安全体系。加强轨道交通、消防救援、高层建筑电梯等设施日常维护和改造升级。

专栏 14 “十四五”时期汕头水利建设重大工程

- 1.河网水系。**建设韩江榕江练江水系连通功能，有效修复和改善水生态环境，提升河湖生态系统的承载能力。
- 2.万里碧道。**规划至 2035 年，稳妥推进汕头市万里碧道建设，总长度 829.2km(其中都市型 19.8km,城镇型 291.7km,乡村型 337.4km,自然生态型 180.3km)，规划“十四五”期间建成 200km 碧道。
- 3.供水工程。**建设汕头市东海岸新溪片区综合管廊配套给水管工程，抓好“十四五”农村供水保障工程建设。
- 4.除险加固工程。**建设汕头市濠江区后江湾海堤修复加固工程，推进澄海隆都围江堤、棉北海堤达标加固工程、榕江堤防护岸工程建设，继续推进练江流域水利规划实施，完成练江水闸、海门湾桥闸除险加固。

第十一章 坚持守正创新，树立开放包容文明典范

大力弘扬特区精神，推动潮汕文化传承创新，塑造新时代汕头开放包容文明新形象。构建高水平公共文化服务体系 and 现代文化市场体系，打造区域文化高地。践行社会主义核心价值观，深入推进文明创建。

第一节 塑造新时代汕头文化新形象

大力弘扬特区精神。弘扬敢闯敢试、敢为人先、埋头苦干的特区精神，永葆“闯”的精神、“创”的劲头、“干”的作风，聚焦新定位新目标新

任务，围绕推动高质量发展、要素市场化配置改革、构建现代化治理体系等方面大胆探索，先行先试，推出更多的“汕头首创”，努力续写更多“春天的故事”，不断赋予特区精神新的生命力、凝聚力、感染力，塑造新时代特区文化气质。

内外兼修涵养城市气质。擦亮“海纳百川、自强不息”的城市文化名片，营造“鼓励创新、宽容失败”的城市氛围，培育“兼容并蓄、和而不同”的多元文化价值观。进一步增强人口多元化，吸引更多“新汕头人”落户，融合荟萃本土文化与各种外来文化，持续增强城市发展活力，塑造汇百流、善吸收、富创新的开放包容城市胸怀。

推动潮汕文化守正创新。传承和发扬汕头华侨文化、特区文化、海洋文化、红色文化等多元并蓄的文化特质，提高文化认同感和感召力，提升城市归属感。加强非物质文化遗产保护和开发，完善国家、省、市、区（县）四级非遗名录体系和传承人体系，实施非遗传承人研修、研习、培训计划，挖掘非物质文化遗产资源，培育孵化非遗创意产业集群项目、龙头企业和骨干企业，打造潮汕非遗展示中心。以大南山革命遗址为重点，推动潮南区仙城、红场、雷岭三镇联合打造红色研学培训基地。以“华阳珠珍娘娘信俗”非物质文化遗产为重点，深度挖掘以妈祖文化为代表的海洋文化内涵，打造国际化“海上丝绸之路”文化交流品牌。加强历史建筑和文化街区保育活化，推动小公园历史文化街区申报国家级、省级历史文化街区。

弘扬潮人守信践诺优良传统。推动全社会加强诚信建设，发挥“汕头侨批文物馆”的平台作用，深入挖掘和保育活化潮汕侨批等重要的历史文化资源，进一步发扬潮人“讲信誉、守承诺”的文化底蕴，采取群众喜闻乐见、易于接受的大众化、实用化、常态化形式，向广大群众宣传潮人的诚信文化，在全市营造出“守信光荣、失信可耻、无信者忧”的浓厚社会氛围，弘扬社会主义核心价值观，为汕头创建全国文明城市提供有力道德支撑。

第二节 打造区域文化高地

推进特色传统艺术发展。继续办好汕头潮剧节，推动地方戏保护传承。制定地方戏曲人才培养规划，支持中国戏曲学院开班潮剧艺术本科专业，培养本土编导人才。加大经典剧目传承和优秀剧本征集力度，推进潮剧进校园、学生进剧场“双进”活动，加强地方戏人才队伍建设，提升演员素质修养，为繁荣地方传统艺术事业传递薪火、增添光彩。

塑造潮汕人文特色品牌。加强城市文化品牌建设，广泛开展各类文化活动。规划建设歌剧院、音乐厅，打造城市文化中心，争取设立汕头国际电影节。推动潮汕历史文化博览中心加快投入使用，打造一批集文化展示、旅游观光等功能于一体的高水平文化场馆。争取和举办重大国际文化盛会、重大国际体育赛事和文化旅游活动，增强城市影响力。

加强历史文化保护和利用。以“补齐短板、提升品质、激发活力、形成品牌”为路径，组织实施“八个一批”工程，努力开创汕头市历史文化保护和利用新局面。搭建一批平台，推动新时代优秀传统文化守正创新。打造一批街，推进老城区焕发新活力。建设一批馆，全面立体展示汕头历史文化和人文形象。出版一批书，挖掘潮汕历史文化资源。编排一批戏，讲好汕头故事。做好一批考古项目，探索潮汕历史文化闪光点。实施一批文物保护工程，延续保存历史文脉基因。树立一批惠民文化品牌，丰富群众文化生活。

完善城乡公共文化服务体系。加快图书馆、文化馆、美术馆、博物馆、镇（街道）综合文化站、村（社区）基层综合性文化服务中心和农家书屋等文化设施建设，健全覆盖城乡、便捷高效的基层公共文体设施网络。到2025年，每万人公共文化设施面积达到1500平方米以上，人均体育场地面积达到2.5平方米，全市乡镇（街道）综合文化站达到省二级站以上标准，逐步形成“城市10分钟文化圈”，实现“城市社区15分钟健身圈”全覆盖。推进市图书馆、市文化馆、市博物馆等重点文化设施配套建设和改造升级。

深化文化管理体制改革的。推动传媒融合发展，打造具有区域引领力的传媒产业和文化传播载体，推进前沿技术与媒体深度融合发展。发展壮大

市文化集团，整合各院团演出资源，走特色化、差异化发展之路。推进文化市场综合执法体制改革，建立适应现代文化市场体系需求的文化市场综合执法管理体制。

促进文化产业创新发展。以“文化+”为主线，形成“文化+美食”、“文化+旅游”等为特色的文化产业发展格局。完善潮菜标准体系，打造汕头国际美食之都。将文化与旅游景点景区相结合，民俗艺术与旅游开发相融合，打造粤东特色文化旅游城市。将汕头文化资源优势与相关产业发展相结合，构建具有汕头特色和品牌效应的文化产业平台，打造具有核心竞争力的粤东区域文化创意中心。

专栏 15 文化+产业项目

- 1.海上旅游。打造内海湾休闲旅游岸线，推动生产性码头转型休闲旅游码头，发展高品质游艇俱乐部、临海文化艺术场馆、水上运动基地、亲水酒吧餐饮街区、海洋度假酒店，研究选址建设海上摩天轮“汕头之眼”、灯塔等景观标志，发展邮轮游艇产业和帆船、帆板、游艇等海上旅游项目。
- 2.小公园开埠文化区项目。持续推进小公园开埠区保育活化，深度挖掘开埠文化、侨批文化、红色文化、非遗文化、民俗文化底蕴，建设小公园开埠文化区。通过对历史建筑的保育活化和现代生活气息的有机融入，布局休闲旅游、文化经营、美食体验等特色业态，打造展现汕头老埠风貌、承载城市记忆、延续历史文脉的旅游地标、构筑海内外潮人共同的精神家园。
- 3.南澳岛创建国家 5A 级旅游景区。引进、推出一批具有目的地价值的民宿，引入 1—2 家国际精品度假酒店，加快旅游集散中心建设、环岛驿站建设、海上娱乐项目建设，推动南澳岛创建国家 5A 级旅游景区。
- 4.创建“世界美食之都”。挖掘传统烹饪技艺、加强老字号保护，培育美食传承人，建设一批美食街、美食城、美食集聚区，系统谋划“盛宴汕头”系列品牌节会体系，与央视、省级媒体、新媒体联合打造美食栏目《品味汕头》。
- 5.妈屿岛建设海洋风情艺术岛。依托丰富的海洋风情资源体系，按照国家 4A 级旅游景区标准，通过艺术复兴乡村，通过网红经济注入活力，发展露天艺术展演、大地艺术创作、渔家生活体验、海洋风情度假、沙滩浴场运动、海鲜餐饮美食。
- 6.乡村旅游集聚区。推进东华村、前美村、观一村、新兴街村、桥陈村、西浦村、仙门村创建全国乡村旅游重点村，培育黄花山村、后花园村、碧砂村等一批省级文化和旅游特色村。打造“潮风侨韵·魅力乡村休闲游”“南澳岛乡村生态游”“莲花山温泉康养游”“寻根祭祖·妈祖文化体验游”乡村旅游精品线路。

大力发展体育赛会经济。高质量办好亚青会。推进全民健身事业发展。办好国家体育总局落地汕头的国家乒乓球、跳水汕头训练基地等四个国家

级项目、南粤古驿道定向大赛（汕头站）、汕头国际马拉松赛等大型赛事和群众体育品牌活动，积极争取更多国际级、国家级、省级体育竞技运动赛事落户汕头。加大体育产品市场开发，加大体育产业招商引资力度，大力发展体育赛会经济。

第三节 争创全国文明城市

以创建全国文明城市为动力，以提高人的文明素质为核心，坚持培育和践行社会主义核心价值观，加强群众思想道德教育，积极推进精神文明建设，全面提高社会文明素质。

坚持先进文化引领。深入开展爱国主义教育，持续开展理想信念教育，用社会主义核心价值体系凝聚思想共识。深入推进学习型党组织、学习型领导班子和学习型城市建设，引导干部群众把学习作为一种精神追求和生活方式，树立正确的世界观、人生观、价值观。弘扬中华优秀传统文化，在全社会积聚向上向善力量。

加强精神文明创建。健全文明城市创建长效机制，开展群众性文明创建活动，深化文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园创建，全面提升城乡文明程度。深入开展公民道德实践活动，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设。积极发挥学校思想阵地作用，完善学校、社会、家庭“三位一体”教育网络，提升未成年人思想道德建设水平。建立健全志愿服务奖励机制和保障体系，推进志愿服务制度化、常态化、长效化建设。

提升科学文化素养。整合优质科普资源、建立科普资源共识共享体系。加强科普宣传，通过科普活动周、科技进步活动月，以及科普进万家和科普进社区、进农村、进校园、进机关、进企业等活动，推动科普育民、科普惠民、科普兴民、科普乐民。开展“书香飘万家”全民阅读活动，营造浓厚的城市阅读氛围。完善科普人才培养和利用机制，引进学有专长的高层次人才参与科普工作和社会服务。

第十二章 坚持绿色低碳发展，建设生态宜居城市

优化国土空间保护格局，加快绿色低碳循环发展，全力推进现代化环境治理体系建设和治理能力现代化，完善生态文明领域统筹协调机制，加快建设生态宜居城市。

第一节 健全生态文明制度体系

加快建立和完善体现生态文明要求的科学决策、行政管理、市场化建设、监督考核机制，强化生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单在推动经济发展中的作用，形成产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。

健全生态保护管理体制。构建全域生态环境空间管控体系，建立健全“三线一单”实施评估和监管的工作机制。严守红线管制及相关准入制度，增强约束力和保护效果。落实环境违法的责任追究和处罚措施，推动环保行政执法与刑事司法的有效衔接。推进企业环境信用评价制度建设，将其环境违法行为纳入社会信用体系。完善环境信息发布和透明行政制度，扩大社会公众参与环境保护的合法有效途径。

完善市场化配置资源机制。推进排污权有偿使用和交易制度建设，建立碳排放权和用能权交易制度。建立碳普惠激励机制，为市民和小微企业的节能减碳行为赋予经济价值。探索建立绿色基金和碳基金，发行绿色债券，发展绿色保险。支持符合条件的绿色企业上市融资，引导社会资本投入重大生态工程，形成绿色金融全产业链。加大财政支持力度，通过财政补贴、税收返回、生态补偿等手段给予公益性项目或低收益项目建设的合理回报。

强化生态文明建设考核问责。推动实施生态环境保护工作责任清单，明确各级党委和政府的生态环境保护责任，健全党政领导干部生态环保考核机制，结果作为领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据。探索编制自然资源资产负债表，实行领导干部自然资源资产和环境责任离任审计。建立领导干部生态环境损害问责制和终身追究制，强化各级党委、政府的环保责任。

第二节 夯实自然生态绿色基底

加强森林、湿地、农田等生态系统保护和修复，全面提升重要生态空间质量和服务功能；加强全域水系综合治理，构建山清水秀的自然生态空间格局。

锚固生态安全保护屏障。加强以河流水系及绿道为主体的生态廊道网络体系建设，营造以大南山、小北山等山地森林，榕江、练江等河流水系以及牛田洋等近海海域等自然生态空间有机融合的区域生态安全屏障。推进以生物多样性维护为主体的陆海生态绿核的保育，重点加强大南山、小北山、桑浦山、莲花山、黄花山、果老山等区域生态屏障的保护。结合水系综合治理修复工程，加强河网水系保护和建设，确保湿地保有率不降低。严格管控岸段开发建设时序与强度，促进近海海域生态保育与建设。

统筹山水林田湖系统修复。实行最严格的耕地保护、水资源管理制度，保证资源可持续利用，生态环境可持续发展。重点加强韩江、榕江、练江等流域资源保护，推进主干河流水环境修复，提升河流供水、行洪、气候调节等生态功能，构建河流生态廊道。实施河湖湿地连通工程，增强不同水系间的流通性，有效修复和改善水生态环境。结合南澳海岛、大南山等森林公园的建设，重点推进生态公益林、水源涵养林、沿海防护林、碳汇森林等工程建设，提高森林质量。加强耕地资源保护利用。

严格保护重要生态节点。加快自然保护地发展及管理体系建设。加强物种、群落和生态系统多样性保护与提升，构建由南澎列岛、汕头市湿地自然保护区、河口三角洲红树林湿地、水乡国际候鸟迁徙栖息地及其他自然公园共同组成的汕头特色的自然保护地体系，重点推进广东南澎列岛国家级自然保护区、候鸟省级自然保护区、汕头澄海中华白海豚市级自然保护区、汕头潮阳龙头湾中华白海豚市级自然保护区等自然保护区的保育工作，将重要生态节点纳入生态保护红线范围。衔接粤东水鸟生态廊道，严控候鸟自然保护区中候鸟迁徙路线涉及区域的人类活动强度，保障粤东迁徙水鸟保护网络的完整性。强化河流上游水源涵养和水土保持功能，严控

水源保护区及周边的各项开发建设活动。

第三节 加强环境保护治理力度

按照源头减排、过程管控与末端治理相结合的思路，建立统筹城乡的环境保护机制以及环境治理体系，深入推进污染减排工作，持续改善城市环境质量。

持续改善水生态系统。深入推进水污染防治行动计划，加快污水收集处理全覆盖，到 2025 年实现全市城市生活污水集中处理率达到 98.6%。统筹韩江、榕江、练江水资源、水生态、水环境治理，继续保好水、治差水、提升水环境承载力，科学推进城市建成区黑臭水体整治，争取创建第三批全国黑臭水体治理示范城市，确保练江海门湾桥闸国考断面、梅溪河升平国考断面、韩江北溪东里桥闸国考断面、莲阳河莲阳桥闸国考断面、外沙河外砂断面、稳定达标。全面推行河长制，提升河长制管理效能。至 2025 年，近岸海域水质优良（一、二类）比例达到 88%以上；到 2030 年，全市地表水水质优良（达到或优于Ⅲ类）比例进一步提升，城市建成区黑臭水体总体得到消除。

巩固提升大气环境质量。深入推进大气污染防治，保持空气质量稳中向好。深入推进能源、产业、交通结构优化调整，突出抓好颗粒物、挥发性有机物和氮氧化物协同治理。严格控制能源消费总量和煤炭消费总量，拓展天然气应用领域和空间，提高清洁能源发电比例，有序推进风力发电项目建设。实施节能减排约束性指标管理，深化工业锅炉排放治理。加强重点行业挥发性有机物（VOCs）综合整治工作，大力推进挥发性有机物（VOCs）含量低的涂料、油墨、粘胶剂、清洗剂等原辅材料源头替代。持续加强汕潮揭三市大气污染联防联控。

加强土壤和噪声污染控制。加强土壤环境污染防治，建立土壤污染隐患排查制度，推动土壤污染风险管控和治理修复，重点开展受污染建设用地和受污染耕地的安全利用和风险管控，优先保护农用地和饮用水水源地土壤环境，加强土壤污染重点监管单位周边的土壤风险识别与监控。建立

完善固废全链条监管体系，完善危险废物信息化平台管理。深入开展噪声污染防治，严格防控工业、社会生活和建筑施工噪声，加强建筑噪声的监督管理和检查执法。

专栏 16 提升环境质量重大工程

1.大气质量提升。加快风能、太阳能等清洁能源的开发和利用。建设海上风电基地。建设高效清洁燃煤发电项目。推进印染行业污染治理。持续淘汰老旧及不符合排放标准的机动车。加强城市扬尘污染防治。注重船舶污染防治。

2.水体整治质量提升。全面推进金平区污染水体整治等污染治理工程，建设汕头市龙湖北污水处理厂，汕头市中心城区北岸排水管网五年完善工程等污水处理厂和管网设施。

3.综合处理固体废弃物。建设汕头市危险废物处置中心项目、汕头市厨余垃圾处理项目、汕头市一般固体废物处置场建设项目、汕头市建筑废弃物资源化综合利用 BOT 项目、汕头市雷打石环保电厂扩建项目等。

第四节 推进绿色低碳循环发展

以绿色发展理念为引领，按照“减量化、再利用、资源化”的原则，大力推进重点领域节能降耗和水、土地资源的集约高效利用，大力发展循环经济，促进废弃物资源化综合利用，加快形成清洁生产方式和低碳健康生活方式。

协同控制温室气体排放。按照国家和省温室气体排放控制、二氧化碳达峰、碳中和的总体部署，开展全市碳排放达峰行动计划工作，做好碳中和工作。探索结构性减碳路径。强化能源碳排放指标约束，加大能源、重点高耗能工业碳排放总量控制力度，积极推动能源、重点高耗能工业行业尽早实现碳排放峰值，促进单位国内生产总值二氧化碳排放量实现较大幅度下降。

推动资源集约循环利用。优化能源、水资源、建设用地等总量和强度“双控制度”。全面推进工业、建筑、交通、公共机构等重点领域节能降耗，加强节能监管并严格落实节能审查制度，大力推行合同能源管理，加大节能技术产品推广力度。提高工业用水重复利用率，推进建设节水型社会。完善建设用地总量控制制度，加强建设用地全过程精细化管理，推进

老工业区、城市老城区“三旧”改造，加大土地批后监管和闲置土地处置力度，提高土地利用效率。推进生活垃圾分类，提高生活垃圾减量化、资源化、无害化水平。

专栏 17 资源节约和循环利用重大项目

1.合理开发利用土地。推进荣达新材料低效产业用地再利用项目等土地再利用项目。

2.节约利用水资源。推进粤东灌区及节水改造工程（澄海段）等项目。

推行生产方式绿色化。全面推进绿色产品、绿色工厂、绿色园区、绿色供应链的全生产环节的绿色化。以企业集聚化、产业生态化为重点，推动园区开展绿色园区、生态工业示范园区创建和循环化工业园区改造。做强新能源、节能环保等绿色低碳制造业，壮大绿色物流、绿色金融、第三方服务业等绿色低碳服务业，培育森林康养等绿色循环产业，加快构建绿色低碳循环产业体系。

专栏 18 推行绿色发展重大项目

1.绿色现代产业：加快推进高效环保洗涤助剂生产项目、信嘉环保薄膜、年产5万吨环保新材特种纸生产厂房及配套等绿色产业。

2.建设现代产业园区：重点建设汕头市重点产业片区井都片区、练江滨海生态发展示范片区，澄海莲南工业园区等。

倡导绿色低碳生活。推进个人和家庭践行绿色低碳生活理念，形成勤俭节约、绿色低碳、文明健康的社会风尚。推进汕头市公共交通站场、汕头市西部交通枢纽等综合交通枢纽及公交综合车场和配套设施建设，推动中、小运量公交和公交专用道建设，打通城市公共交通微循环。提升步行和自行车交通环境，建设高品质、立体化的步行单元，完善城市慢行交通系统。加强新能源汽车充电桩建设，推广使用新能源汽车。

第五节 加速城市品质提升

以优良的自然生态为基底，统筹山水林田湖海草与城市相融共生，构筑多层次、网络化、功能复合的绿色生态空间，营造“城在绿中、园在城中、城绿相融”的“和美”景观，争取建设滨海公园城市。

构建城市公园体系。以南澳岛及南澎列岛周边海域为核心重点打造海洋型国家公园，利用城区内湖泊湿地、连片绿地等建设大型城市公园，在社区内选择合适的开敞空间建设无边界社区公园，构建“自然公园—城市公园—社区公园”为主体的城市公园体系。以公园绿地为组团，以城市绿廊、道路廊道、绿道网、河流水系廊道为骨架，打造多层次、多功能的城市生态绿地系统。

塑造潮汕特色景观风貌。加强城市门户和景观节点设计，以妈屿岛为中心沿内湾、北岸、南岸打造精品岸线，突出滨水凸岸、河流交汇处、视线廊道焦点、人流聚集区等区域的空间景观设计。推动濠江“一江两岸”整治工程，打造活力水岸和最美碧道。强化城市天际线规划与管理，在梅溪河、新津河、牛田洋、濠江等主要景观水岸、河口以及大型开敞空间周边形成优美天际线，在中心城区和华侨经济文化合作试验区等核心地区，打造一批富含时代气息兼具地域特色的城市建筑。结合城市功能转型，将部分生产岸线改造为生活生态岸线，增加游艇、游船码头，丰富内海湾景观内涵。

加强城乡人居环境整治。推进农村人居环境整治提升，加强农村厕所革命、农村生活垃圾、生活污水治理，建立长效管护机制。统筹新型城镇化和乡村建设，加大农村基础设施建设投入，完善农村水、电、路、气、通信、广播电视、物流等基础设施。加强农村宅基地和农房建设管理，提升农房建设质量。加强历史文化名村、传统古村落保护。推进村庄绿化，开展农村“四小园”建设，提升乡村整体风貌，建设潮汕特色鲜明的美丽宜居乡村。

高品质规划设计城市街区。高品质做好单体建筑设计，规划建设具有潮汕文化特色和特区城市风格的地标建筑群、精品建筑区和城市景观带，使建筑可阅读、街景更宜居、城市有温度。持续开展架空线入地和合杆整治等工程，打造更加安全整洁、便利舒适的“城市家具”。全面推进城镇老旧小区改造，优化新型城市功能单元，营造创新集聚街区。加强城市地下空间开发利用。

洁化美化市容环境。推进绿化美化亮化艺术化，优化干净整洁平安有序的新兴城市环境。推进市容环境综合整治，继续推进城市主干道和重要骨干道路景观综合整治，强化背街小巷环境美化。强化依法治违长效机制，基本实现中心城区无违建。加快建设地下停车场、立体停车场，规范电动自行车、共享单车等管理，根本性解决乱停乱放问题。学习先进地区建设公共场所、公共设施、涉外单位等场所双语识别系统和外语语音服务系统，建设若干国际化社区。

第十三章 提升民主法治水平，高水平建设“平安汕头”

弘扬社会主义法治精神，持续提升法治政府建设水平，增强全民法治观念，贯彻落实总体安全观，着力防范化解重大风险，全面提高公共安全保障能力，建设更高水平“平安汕头”。

第一节 提高全面依法治市水平

深入学习贯彻习近平法治思想，认真落实中共中央《法治中国建设规划（2020-2025年）》和中央全面依法治国工作会议精神，抓实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，推动法治汕头建设取得更大成效。

创新和完善法规规章。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，建立健全立法预评估、调整论证和后评估机制，促进立法工作和政府决策相衔接，保障重大改革于法有据。加强政府职能转变、营商环境改革、镇域经济发展、社会治理创新、生态环境保护等重点领域立法，推进教育医疗、公共安全、食品安全、慈善救助、社会组织建设和弱势群体等民生领域立法，推动形成较为完备的地方法规规章体系。

推进法治政府建设。健全行政权力清单制度，实现“行政权力进清单、清单之外无权力”，消除权力设租寻租空间。全面落实重大行政决策法定程序，严格落实重大行政决策公示听证、专家论证、风险评估制度、行政决策终身责任追究制度及责任倒查机制。加大政府信息公开力度，以公开为常态、不公开为例外，推进决策、执行、管理、服务、结果公开，重点

推进财政预算、公共资源配置、重大项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。落实“谁执法谁普法”工作责任。强化行政决策合法性审查。推动行政执法和刑事司法无缝对接。

加强法治社会建设。深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制。大力推进普法与执法有机融合，推动开展全程普法。充分发挥行政、司法、仲裁、人民调解的联动作用，加强预防和化解社会矛盾机制建设。深入推进信访工作制度，着力打造阳光信访、责任信访和法治信访。健全司法救助体系。加快发展商事仲裁服务业。

增强全民法治意识。深入开展法治宣传教育，提高全民学法、守法、尊法以及运用法律手段维护自身权益的意识与能力。建立党委统一领导的普法依法治理工作领导机制，完善全社会普法教育机制，落实国家工作人员学法用法制度，将法治教育纳入教学评估和考核。推动宪法学习宣传教育活动全覆盖，常态化开展宪法宣传教育和“12·4”宪法学习宣传周活动。到2025年，全市、各区（县）分别建成至少1个以上青少年法治教育基地。加强社会主义法治文化建设。加强基层法治文化设施建设。

第二节 完善民主法治监督

坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，推动协商民主广泛、多层、制度化发展，扩大公民有序政治参与。

坚持人大依法监督。依法有序做好人大监督监察工作，强化人大依法监督制约职能，进一步加强对司法活动的监督，确保司法公正高效权威。

推进协商民主制度化建设。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商和社会协商，加强经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的协商。为政协委员履职提供便利，完善重大决策事项决策前听取政协意见制度，促进协商意见成果转化。健全行政复议工作机制，建设正规化、专业化、职业化的行政复议队伍。健全行政机关负责人依法出庭应诉制度，加大对行政机关履行人民法院生效裁判的考核和督查力度。

完善基层民主制度体系。健全基层选举、议事、公开、述职、问责等

机制，畅通民主渠道。完善群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中的自治机制，提高自治能力。推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，完善村（社区）法律服务配套制度，全面建成“一村（社区）一法律顾问”的专业服务网络。加强法律服务志愿者队伍建设。

提高民主监督实效。建立健全“12345”政务服务平台与投诉举报平台，完善群众举报投诉制度，依法保障人民群众监督政府的权利。发挥报刊、广播、电视等传统媒体监督作用，运用和规范互联网监督。强化公众舆论监督作用。落实党风廉政建设主体责任和监督责任，健全作风建设长效机制，加强执法监察、廉政监察和效能监察，强化对行政权力的制约监督。

第三节 做好统筹发展和安全

保障社会公共安全。健全重大决策社会稳定风险评估机制、社会矛盾排查预警机制、矛盾纠纷多元化解机制，从源头上预防和减少社会矛盾，实现对危害公共安全事件的有效预警。切实维护重点公共场所安全，调动基层组织、社会力量联合协同防范，织牢全面监督防范公共安全问题的防护网。牢固树立安全发展理念和“全周期管理”意识。健全公共安全风险监测预警体系和突发事件应急处置机制，全面落实安全生产责任制，突出对重点行业领域、治安重点区域的排查治理，坚决遏制重特大公共安全事故。推进公共卫生安全体系建设，完善重大疫情防控体制机制，健全食品安全协调机制和技术支撑体系，抓好食品药品安全专项整治工作，确保食品药品安全。加强消防安全、交通运输安全管理以及危险品、违禁品安全管理。以整治突出毒品问题为重点，完善毒品治理体系，推动禁毒工作不断取得新成效。积极支持国防和军队建设，完善国防动员体系，做好“双拥共建”工作，深化军地资源共享和双向支撑拉动，推动军民融合往实里落、往深处走。

加强国家安全体系和能力建设。坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全，运用现代科技手段严密防范和严厉打击敌对势力渗透、破

坏、颠覆、分裂活动。保障粮食安全，加强粮食储备安全管理，加快现代化粮库建设，加快提升沿海经济带粤东仓容规模，扩建粮食储备设施。保障能源安全，增强能源供应保障能力，加强煤炭、石油、天然气等能源储备能力建设，加强用户电力供应保障。保障金融安全，打击各类非法金融活动，持续化解重点领域金融风险，守住不发生区域性系统性风险底线。

第四篇 活力特区、和美侨乡、粤东明珠

第十四章 全面深化改革，激发特区新活力

持续激发经济体制改革活力，推动创造型、引领型改革，建设高标准市场体系，创新政府治理体系，建立现代财税金融体制，激发各类市场主体活力，建设高质量发展的活力特区。

第一节 加大形成有效市场改革力度

建设高标准市场体系。实施统一的市场准入负面清单制度。继续放宽准入限制，破除制约民营企业发展的各种壁垒。健全公平竞争审查机制，加强反不正当竞争执法司法，提升市场综合监管能力。推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革，健全要素市场运行机制。建立完善产权制度，加快建设中国（汕头）知识产权保护中心，全面实施最严格的知识产权保护，打造全方位的知识产权保护体系。

激发经济体制改革活力。做强做优做大国有资本和国有企业，积极稳妥推进混合所有制改革。营造支持非公有制经济高质量发展的制度环境，依法平等保护国有、民营、外资等各种所有制企业产权和自主经营权，健全对新业态的包容审慎监管制度。构建亲清新型政商关系，弘扬企业家精神，依法保护民营企业权益。加强社会信用体系建设，创建高水平社会信用体系建设示范城市。完善财政体制和地方税费征管机制，加强财政资源统筹，健全政府债务管理制度，增强重大项目、重点民生工程、基层公共服务保障能力。推进统计现代化改革，运用大数据等手段提高社会治理现代化水平。

积极探索综合授权改革试点。贯彻落实省委、省政府支持加快汕头经济特区发展的工作部署，争取省以清单式批量授权改革事项、赋予更多经

济管理权限。推动改革开放更好服务经济社会发展大局，谋划推进一批重要政策、重点项目、重大平台，形成一批可复制可推广的重大制度创新成果。复制推广深圳成功经验，在完善要素市场化配置体制机制、市场化法治化国际化营商环境、高水平开放型经济体制、民生服务供给体制、生态环境和城市空间治理体制等重点领域先行先试。

第二节 全力创建一流营商环境

深入推进营商环境综合改革试点。借鉴国内先进城市优化营商环境做法，接轨国际规则和国际惯例，发挥改革强内力、聚外力、激活力的“乘数效应”。营造重商安商亲商和公平公正的市场环境，提升政务服务质量效率。全面提升企业开办便利度、工程建设项目审批效率、用电用水用气便利度，持续降低获得信贷难度和成本，进一步优化纳税服务，推进跨境贸易便利化，加快打造市场化法治化国际化便利化营商环境。

提升政务服务便利化水平。聚焦审批服务便民化和“数字政府”改革部署，强化资源整合、流程再造、协同联动，实现高频事项“一网通办”“一证通办”“一码通办”“跨城通办”。建立健全权责清单动态管理制度，将政务服务事项、监管事项和权责事项范围统一起来。深入推进审批服务标准化，编制不动产登记、市场准入、企业投资、建设工程、民生事务等办理量大、企业关注的重点事项标准化工作规程，推行一次告知、一表申请、并行服务、联合办理。强化镇（街道）民生服务中心、村（社区）为民代办点功能，推动行政权力及公共服务事项下沉。

完善亲商助企服务机制。加强市场监管改革创新，健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。建立健全“政府承诺+社会监督+失信问责”机制，健全行政监督体系。以企业需求为导向，建立健全企业对营商环境的建议、评价、反馈机制，构建健康的新型政商关系，营造亲商、重商的良好氛围。

构建以信用为基础的新型监管机制。深入推进社会信用体系建设，聚焦市场主体关切，激发市场主体活力，持续深化“放管服”改革，发挥信

用在创新监管机制、提高监管能力和水平方面的基础性作用。坚持放管结合、并重，把更多行政资源从事前审批转到加强事中事后监管上来，落实监管责任，健全监管规则，创新监管方式，构建权责明确、公平公正、公开透明、简约高效的新型监管体系，形成市场自律、政府监管、社会监督互为支撑的协同监管格局，提升政府公信力，提高市场主体竞争力和市场效率。

推进信用应用领域的探索与实践。提高全社会信用应用意识，推动金融、家政、养老、托幼托育、文化、旅游等重点领域的信用建设。提升信用监管信息化建设水平，规范公共信用数据归集与共享，加强和完善市公共信用信息大数据系统，形成信用协同应用的大格局。探索建立非银行信用信息数据库，开发应用中小微企业信用类融资产品，实现金融资源供给对中小微企业融资需求的有效对接。深入推动信用产品应用，培育和规范信用服务市场，推动政府部门率先在社会管理和公共服务等重点领域使用信用产品和服务。

第三节 构建现代治理体系

建立社会治理新体系。建立健全市域社会治理领导机制，完善权责明确、高效联动的三级纵向治理架构，形成市级统筹协调、区（县）组织实施、镇（街道）强基固本的市域社会治理链条。推动城市治理体系和治理能力现代化，建立健全城市精细化管理标准规范体系、全周期动态治理模式和全要素智慧治理模式。完善社区组织体制、基层网格组织体制、基层综治中心组织体制，建立多层次的社区服务体系和多元化的社区共治机制，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。完善群团组织助推、社会组织协同、人民群众参与体制，提升基层社会治理效能。

探索社会治理新方式。完善人大代表、政协委员联系群众制度，搭建镇（街道）、村（社区）和企事业协商议事会议平台，畅通社情民意反映和表达渠道。以“居民需求”为导向，健全街道、社区和基层单位三级管

理四级网络体制，探索推进以村（居）民小组、小区、楼宇为载体的“微自治”“微志愿”“微课堂”“微议事”形式和“全科社工”服务模式。建设集安全防范、民生实事、市场治理、城乡建设、网络综合治理、综合指挥调度等于一体的“粤平安”市、区（县）、镇（街道）三级社会治理平台。推动网格化服务管理“多网合一”，到2025年，全市基本形成统一规范、处置高效的基层社会治理综合网格化工作格局。创新“互联网+社会治理”，提升基层社会“智治”水平。

推动社会组织新发展。深化社会组织登记改革，建立社会组织登记负面清单制度，促进和规范社会组织发展。探索建立社会组织重点培育机制，优先发展行业协会商会以及科技类、公益慈善类、社区服务类组织。探索建立独立性专业社工职业体系，加强群团组织建设和支持协助工会、共青团、妇联等群团组织培育孵化服务群众类社会组织。支持社会组织参与政府购买服务。

第十五章 做好新时代“侨”文章，凝聚爱国爱乡力量

高质量做好新时代侨务工作，引导和激励海外华侨在支持和参与祖国现代化建设、加强海外侨务工作、弘扬中华文化、促进祖国和平统一、密切中外交流合作等方面发挥更大作用。

第一节 发挥桥梁纽带作用

紧紧围绕打造全球侨胞共同的精神家园这一目标，致力弘扬家国情怀精神，致力弘扬传播包括侨乡特色文化在内的中华优秀传统文化。

挖掘保护华侨特色历史文化遗存。谋划建立一批华侨华人主题馆，教育引导人们不忘近代我国经历的屈辱史和老一辈侨胞艰难的创业史，激发华侨的爱国爱乡之心。举办通侨联侨活动，宣传祖国和家乡建设成就，激发海外潮籍华侨华人爱国爱乡热情。加强小公园开埠区等历史文化街区保护，守住海外华侨华人的侨乡文化根脉，打造潮籍华侨华人追根溯源的精神家园。推进潮汕历史文化保育活化，打造华侨历史文化旅游区。整合民间优秀文化，以电影、动漫、网剧、短视频等形式打造一批华侨文化精品。

加强侨批档案工作，持续推进侨批数字化保护，搭建侨批登记及运用平台，弘扬爱国奉献的华侨精神。

打造新时代惠侨联侨枢纽。全面争取国家和省的支持，在内外贸、投融资、财政税务、金融创新、出入境等方面，建立惠侨政策体系。积极为华侨华人在汕头享受相应的社会保障待遇提供便利。开辟侨胞综合服务渠道，实行项目手续办理代理制和全程跟踪服务制，更好地为侨资企业排忧解难。探索运用特区立法权，健全依法护侨机制，保障华侨合法权益。构建促进华侨华人聚集发展创新平台和民间交流平台，建设侨胞综合服务中心。充分发挥“国际潮团联谊年会”“世界潮商大会”“侨梦苑”等载体作用，开展“同心筑梦”领航行动、“沿着总书记指引的道路奋勇前进——四海潮侨心同圆中国梦”系列主题活动等，弘扬和传承中华文化和潮汕文化，提高文化认同感和感召力。发挥国家“海智计划”工作基地、南粤侨创基地等平台效应，建设“华侨华人文化交流基地”，聘请“侨文化使者”，加快集聚爱国奉献的华侨华人人才，创新开展海外华侨教育。

第二节 建设华侨文化交流基地

以打造文化品牌和文化地标为重点，保护传承文化遗产，延伸城市文化脉络，丰富文化时代内涵，促进潮汕文化创新性发展和创造性转化，增强传统文化的生命力、凝聚力和感染力。

促进对外文化交流合作。全面深化与“一带一路”沿线国家（地区）的交流与合作，以潮剧、潮乐、话剧、杂技、民间艺术为主要载体，推进与相关国际友好城市、海外潮人团体文化交流，提升城市国际知名度。充分挖掘华侨特色历史文化遗存，开展惠侨活动，凝聚侨心民意，为侨排忧解难，增强海外侨胞对祖国和家乡文化的认同感和向心力。

做好新侨胞和华裔新生代交流工作。积极开展海外潮人和青少年团体潮汕文化交流体验活动，激活新生代华侨华人与汕头的文化共鸣。发挥“侨梦苑”、新侨创新创业基地等平台作用，增进与新侨胞和华裔新生代的联络交往，发现和培育一批涵盖各领域、各行业的侨界新秀，结交“新面孔”，

吸收“新生代”，不断涵养海外侨界新生力量。

提升侨文化“走出去”软实力。实施“一十百千万”工程，打造一个华侨历史文化博览街区，建设十个“最美侨村”，谋划“百大华侨家族寻根”“千潮厨味·四海同寻”“万商共创推进双循环”等“百千万”活动品牌。打造一批华侨华人文化交流基地，大力推进华侨文化的研究、交流和传播。开展系列侨文化海外行主题活动。

第三节 创新开展新时代侨务工作

以“侨”为桥，加强与“一带一路”沿线国家和地区合作，更好引导海外潮籍华侨把握新阶段、贯彻新理念、融入新格局，参与国家相关重大战略建设。

引导潮籍华侨参与国家重大战略建设。向海外潮籍华侨宣讲新发展理念和“双循环”新发展格局的内在要求，更好利用国内国际两个市场两种资源，提高把握市场需求和发展动向的能力，在服务构建新发展格局中求新求变、转型升级，使投资项目、事业选择更加符合国家和汕头的发展需要。发挥华侨熟悉海外市场和国际规则的优势，准确研判时局变化、做好风险预警，为国内企业走向海外、开拓国际市场牵线搭桥、献计出力，更深层次、更广领域参与“一带一路”建设，在高水平对外开放中彰显作为。

加强与以东盟为重点的国际合作。推进汕头与印度尼西亚、马来西亚、泰国、越南等东盟国家跨境电子商务国际合作，建立海关监管互认机制，探索“跨境电子商务+国际联运”模式。探索与东盟国家建立水果、大米等产品跨境电子商务国内中转基地。鼓励汕头企业在东盟各国投资开发海外综合性产业园、港口、交易所等项目。

第十六章 融入区域协调发展战略，创新区域协作机制

主动肩负起广东省“两翼齐飞”的历史使命，全面融入粤港澳大湾区，加快建设高质量发展的汕潮揭都市圈，积极对接粤闽浙沿海城市群建设，在全省“一核一带一区”区域发展格局中发挥更大作用，推动以汕头为中心的汕潮揭都市圈在东南沿海的战略崛起。

第一节 全面融入粤港澳大湾区

全面融入粤港澳大湾区。深度对接粤港澳大湾区产业布局，全力强化与粤港澳大湾区有机联系，以对接粤港澳大湾区重要发展平台和承接珠三角核心区外溢现代产业功能为重点，深度融合产业链、供应链、价值链、生态链，以产业梯度转移促成区域经济格局新调整，并重点打造粤港澳大湾区的功能延伸区和发展区。充分借助港澳国际化大都会和枢纽功能优势，强化汕港澳在金融、物流等行业的合作，推动汕港澳间贸易投资的自由化和便利化，更快更好融入世界经济体系。充分借鉴大湾区在城市管理、社会管理等领域先进经验，推动教育、医疗、卫生和食品药品安全等领域的合作，共建汕头与粤港澳优质生活圈。

第二节 推进深圳汕头深度协作

打造区域深度协作示范样板。落实深圳汕头深度协作框架协议，充分发挥深圳、汕头比较优势，按照“政府引导、市场导向、优势互补、创新引领、协同发展”原则，加强区域协同和交流互鉴，推动基础设施互联互通，构建创新产业融合发展新格局，加强社会民生领域合作，加强人才培养交流。以深汕协同创新科技园等重大合作项目为抓手，推动深圳“设计+”赋能汕头传统产业，推动深圳人才、技术、信息、金融与汕头的侨资侨力、民资民力深度合作，为全省“一核一带一区”区域协调发展打造经济特区样板示范。

专栏 19 深圳汕头深度协作方向

1.加强产业协作对接。依托深圳大型国有企业、民营骨干企业和工业设计协会等行业协会，进一步加强纺织服装、工艺玩具、化工塑料、装备制造、食品饮料、现代农业等产业对接，坚持政府主导、企业主体、市场推动原则，让合作协议落到企业和项目上，促进两地产业差别化、规模化、集群化发展。

2.加强平台区（县）对接。在两市区（县）、战略平台互动交流基础上，找准双方深化协作的切入点，进一步推动前海蛇口自贸片区、深圳高新区、盐田综合保税区、坪山综合保税区、华侨经济文化合作试验区、汕头国家高新区、汕头综合保税区等平台，福田区、罗湖区、南山区、宝安区、盐田区、龙岗区、坪山区、龙华区、光明区、大鹏新区与我市区（县）对接，强化科技、产业、贸易、金融、文化等领域合作，共同打造区域发展新增长点。

3.加强机制协调对接。建立常态化交流沟通、协调衔接机制，加强区域协同和交流互鉴，落实深圳

都市圈、汕潮揭都市圈发展规划，扎实推进基础设施相连相通、产业发展互补互促、资源要素对接对流、公共服务共建共享，推动深圳都市圈和汕潮揭都市圈融合发展，共同打造现代化沿海经济带。

第三节 加快建设汕潮揭都市圈

高水平建设汕潮揭都市圈。推动汕潮揭三市更宽领域和更高水平协同发展，联动梅州一体化发展，增强汕潮揭都市圈内生发展动力。充分发挥各市比较优势，推进四市基础设施、生态建设、环境保护、基本公共服务务实合作，促进产业互补发展。发挥临江靠海优势，串联汕头高新区、揭阳中德金属生态城、潮州凤泉湖高新区等汕潮揭重要创新发展平台，共同构建区域研发—孵化—产业化链条与网络，建设榕江生态科创走廊。整合广澳港、潮汕机场、高铁站，共同打造临港空铁经济区。探索港航龙头企业通过市场化方式推进汕潮揭港口资源整合，实现汕潮揭港口统一管理运营，加快做大做强粤东港口群，增强整体竞争力。发挥汕头教育、医疗、商贸、文化等优势，建设覆盖全域的高品质现代化服务体系，实现区域资源共建共享。以潮汕文化为纽带，共建潮人主题文化基地，打造全球潮汕文化中心以及面向海内外潮人的特色化高端服务中心，全面提升区域凝聚力。

专栏 20 汕潮揭都市圈重点事项

- 1.基础设施互联互通。**规划建设城际铁路。加快汕头澄海（南澳）至潮州潮安高速公路、潮汕环线潮汕联络线延长线（京灶大桥）建设，推动汕昆高速、沈海高速粤东段改扩建，规划建设汕头至饶平沿海高速公路、梅州至潮州高速南延线，谋划西部加密线、广澳港区疏港连接线等高速公路，完善店市、澳头互通立交出入口；加快潮汕大桥建设，做好广东滨海旅游公路等跨市通道对接工作，谋划研究南澳第二跨海通道。共同推进揭阳潮汕机场跑道延长及站坪扩建项目、潮汕航空发展专项资金、韩江粤东灌区续建配套与节水改造工程。
- 2.公共服务共建共享。**推进公交合作运营、汕潮揭（梅）人力资源合作交流系列活动、建立“粤东基础教育学科群”、建立三市教研共同体、办好《粤东基础教育研究》、金融同城、开展粤东中小学微课比赛、课题申报、汕潮揭创业创新大赛、开展旅游宣传推广。
- 3.社会治理联防联控。**深入推进韩江、练江、榕江（枫江）流域环境综合整治工作、开展扫黑除恶、打击河道非法采砂联合执法行动、共同保护桑浦山、继续推进四市大气联防联控，强化城市空气质量达标管理、建立联合打击跨区域突出犯罪机制、建立生态环境联防联控警务协作机制、建立禁毒堵源截流协作机制、建立健全指挥协作机制、建立社会治安防控信息资源共享机制、澄饶联围综合治理工程。

第四节 强化与粤闽浙沿海城市群各市联动发展

强化粤闽浙沿海城市群中心城市作用。深化厦漳泉都市圈与汕潮揭都市圈互动交流。加强与粤闽浙沿海城市群、赣南地区开展多层次多领域务实合作，形成区域合作新格局。加快漳汕高铁建设进度，推动汕头与闽浙沿海城市群交通互联互通。推进建设“汕头—潮州—揭阳—梅州—龙岩—赣州发展轴”，培育壮大粤东沿海发展区。加快推进以汕头港为核心统筹协调粤东港口群发展，打造成为商贸服务型国家枢纽。充分发挥闽南文化与潮汕文化相似的人文底蕴与文化传统，合力推广宣传汕头、闽西南城市群旅游品牌，培育壮大旅游龙头企业，突出“旅游+”，推动旅游产业深度融合发展。充分用足用好对台优惠政策，打造南澳对台小额贸易市场。

第五篇 实施保障

第十七章 完善规划实施保障机制

坚持党的领导，进一步完善规划体系，创新完善规划实施机制，增强规划约束性，强化监督考评，强化重大载体支撑作用，确保规划有效实施。

第一节 加强党的全面领导

充分发挥市委总揽全市、协调各方的坚强领导作用。加强和改善党的领导，发挥各级党委（党组）领导作用，完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制。加强党的各级组织建设，完善上下贯通、执行有力的组织体系，确保党中央决策部署、省委和市委的部署要求有效落实，注重培养锻造忠诚干净担当的高素质干部队伍，加强干部队伍建设和专业化能力建设，适应新阶段、贯彻新理念、融入新格局。深化干部人事制度改革，完善政绩考核评价体系和奖惩机制，坚持正确用人导向，调动各级干部工作积极性、主动性、创造性。把“严”的主基调长期坚持下去，锲而不舍落实中央八项规定精神，持续纠治形式主义、官僚主义，切实为基层减负，深化运用监督执纪“七个看”和问责“六字诀”，统筹推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡查监督，加强政治监督，强化对公权力运行的制约和监督。一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，深入整治群众身边腐败和作风问题，营造风清气正的良好政治生态。

第二节 健全统一规划体系

市发展规划是全市其他各类、各级规划的总遵循。市级专项规划、区域规划、空间规划和区（县）规划要依据市发展规划编制，同时，强化市级空间规划的基础作用和专项规划、区域规划的支撑作用。市级各类规划和区（县）规划要确保与上位规划、上级规划协调一致，加强各项规划目标特别是约束性指标、发展方向、总体布局、重大政策、重大工程项目、

风险防控等的统筹衔接，形成以市“十四五”规划纲要为纲领，各类规划定位清晰、功能互补、纵向对接、横向衔接的规划体系。

第三节 完善规划实施机制

明确规划实施责任。市政府统一组织本纲要的实施工作，纲要提出的发展目标、主要任务和重大项目，纳入经济社会发展年度计划。强化指标约束，规划确定的约束性指标分解落实到各区（县）、各部门，落实责任、明确进度，全力确保规划目标实现。各地区、各部门要按照分工要求，加强规划实施的组织领导，制定本地区、本部门落实重点工作的总体实施方案和年度实施方案，明确时间进度和质量要求，确保规划目标任务有计划、按步骤得到细化落实。

加强规划监测评估。健全规划修订和考核评价机制。强化规划权威性、严肃性，未经法定程序批准，不得随意调整更改各类规划。市发展规划确需调整修订时，相关市级规划需按程序相应作出调整修订。规划编制部门要组织开展规划实施中期评估和总结评估，强化监测评估结果应用。建立分类指导、科学合理的各级政府绩效考核机制，考核结果作为各级政府领导班子调整和领导干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据。强化结果运用，自觉接受人大监督、审计监督和社会监督。

营造实施良好氛围。加强规划宣传报道，增强公众对规划的认知、认可和认同，激发市民参与规划实施的主动性和创造性，汇聚人民群众的力量和智慧，在全社会形成关心规划、自觉参与规划实施的浓厚氛围。

第四节 强化规划项目实施

构建各类政策与规划的协调协同机制，研究制定一系列政策举措，围绕市“十四五”时期建设一批重大项目，有力保障规划实施。

强化财政政策、金融政策支撑保障作用。加强财政预算与规划实施的衔接协调，统筹财力合理安排财政支出规模和结构。科学合理控制政府专项债规模，确保省、市级财政性资金优先投向市发展规划中确定的重大任务和重大工程项目。引导金融要素资源向市发展规划明确的重点领域和发

展短板倾斜，引导和鼓励各类金融机构重点支持市发展规划确定的重大任务、重大工程和重大项目。

强化全市发展规划对产业政策的引导约束作用。产业政策要围绕省和市发展规划确定的产业发展和提质升级方向，突出功能性，强化政策指引，完善市场机制和利益导向机制。充分发挥市场配置资源的决定性作用，营造鼓励竞争、促进创新的市场环境，合理引导市场预期和市场主体行为。

强化重大项目支撑。以规划引导重大项目建设，以重大项目实施促进规划落实，谋划一批全局性、基础性、战略性重大项目。科学编制汕头市重点项目年度计划，合理安排建设进度，保障规划目标任务顺利完成。“十四五”时期，汕头规划重大项目总投资争取达到 12000 亿、五年投资力争实现 7500 亿的目标。

附件：汕头市“十四五”规划重大建设项目汇总表

附件

汕头市“十四五”规划重大建设项目汇总表

投资单位：亿元

序号	项目类别	总投资	到 2020 年底 累计完成投资	“十四五” 投资
	合计 103 个大项	12011	1574	7500
一	新基建与创新发展领域(9 个大项)	229	43	186
	(一) 5G 网络建设	67	10	57
	(二) 数据中心	26	0.6	25
	(三) 人工智能	6	0	6
	(四) 工业互联网	5	0	5
	(五) 物联网项目	15	0.5	14
	(六) 实验室	36	6	30
	(七) 产业创新平台	2	0.5	1
	(八) 创新创业基地	52	26	26
	(九) 融合基础设施	19	0.2	18
二	制造业领域(10 个大项)	355	68	287
	(一) 高端装备制造产业项目	83	20	63
	(二) 纺织服装产业项目	57	25	32
	(三) 工艺玩具产业项目	2	0.8	1
	(四) 化工塑料产业项目	14	2	12
	(五) 先进材料产业项目	43	8	35
	(六) 电子信息产业项目	10	1	9
	(七) 生物医药与健康产业项目	37	1	35
	(八) 食品产业项目	17	1	16
	(九) 新能源产业项目	1	0	1

序号	项目类别	总投资	到 2020 年底 累计完成投资	“十四五” 投资
	(十) 其他制造业项目	89	8	81
三	现代服务业领域 (6 个大项)	1289	315	888
	(一) 总部经济项目	82	52	30
	(二) 商务服务项目	636	184	452
	(三) 研发设计服务项目	1	0	1
	(四) 商贸物流项目	171	62	109
	(五) 旅游发展项目	395	16	293
	(六) 其他服务业项目	4	0	4
四	现代综合交通运输体系领域 (4 个大项)	2636	195	1599
	(一) 轨道交通工程	761	23	614
	(二) 公路工程	1471	167	712
	(三) 港航工程	164	0	99
	(四) 综合交通枢纽及一体化设施	240	5	174
五	现代能源体系领域 (9 个大项)	2132	29	1476
	(一) 海上风电项目	1636	8	1004
	(二) “上大压小” 火电项目	140	12	128
	(三) 天然气发电项目	32	9	23
	(四) 天然气分布式能源站项目	9	0	9
	(五) 石油天然气项目	87	0	83
	(六) 风电配套项目	73	0	73
	(七) 电网项目	101	0	101
	(八) 光伏发电项目	50	0	50
	(九) 余热余气余压发电项目	5	0	5
六	现代水利基础设施体系领域 (4 个大项)	399	218	178
	(一) 水利防灾减灾项目	321	214	107

序号	项目类别	总投资	到 2020 年底 累计完成投资	“十四五” 投资
	(二) 水资源保障建设项目	29	0	29
	(三) 农村水利建设项目	22	2	20
	(四) 水生态与万里碧道建设项目	28	1	23
七	城市更新领域(5 个大项)	3609	458	1801
	(一) 城市公共基础设施	1269	323	738
	(二) 特色小镇	77	1	12
	(三) 现代产业园	1715	59	720
	(四) 老旧小区改造项目	131	2	58
	(五) “三旧”改造项目	418	73	273
八	生态环境建设领域(3 个大项)	372	42	330
	(一) 污水处理设施建设项目	72	25	47
	(二) 垃圾处理设施建设项目	92	16	76
	(三) 生态环境综合治理项目	208	2	206
九	农业农村建设领域(7 个大项)	148	24	110
	(一) 高标准农田建设项目	4	0	4
	(二) 农村人居环境整治项目	68	22	32
	(三) 农村基础设施建设项目	55	1	54
	(四) 林业生态项目	1	0	1
	(五) 渔港建设项目	6	1	5
	(六) 现代农业项目	12	0	12
	(七) 农业产业园	2	0	2
十	民生保障领域(8 个大项)	843	181	645
	(一) 教育项目	234	40	191
	(二) 医疗卫生建设项目	313	64	236
	(三) 养老服务建设项目	42	0	42

序号	项目类别	总投资	到 2020 年底 累计完成投资	“十四五” 投资
	(四) 社会福利建设项目	28	3	25
	(五) 文化场馆建设项目	141	34	107
	(六) 应急保障工程项目	4	0	4
	(七) 重要商品物资储备项目	17	2	15
	(八) 其他民生保障项目	63	39	24