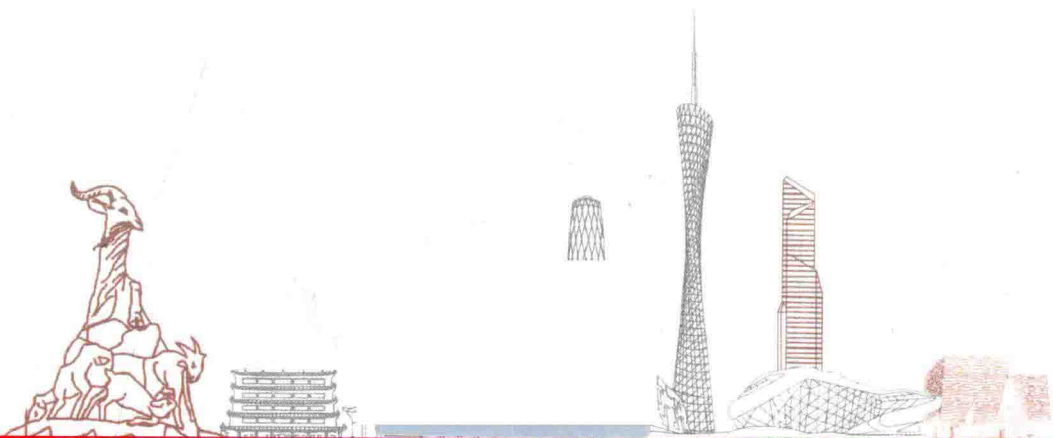


广州新型城市化发展 政策读本

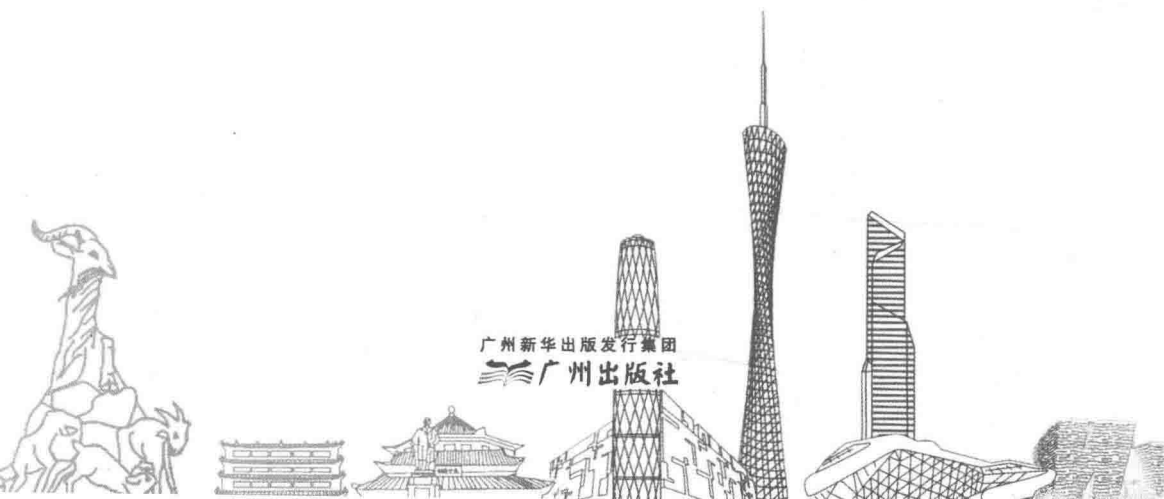
中共广州市委政策研究室 编



+15" 文件专家点评 "1+15" 文件 "1+15" 文件
读 领导寄语 政策解读 专家点评 政策解读
专家点评 "1+15" 文件 领导寄语 专家点
导寄语 "1+15" 文件 政策解读 专家点评 政策
点评 政策解读 专家点评 专家点评 领导寄语
1+15" 文件 领导寄语 "1+15" 文件 "1+15"
寄语 政策解读 专家点评 领导寄语 专家点评

广州新型城市化发展 政策读本

中共广州市委政策研究室 编



图书在版编目 (CIP) 数据

广州新型城市化发展政策读本 / 中共广州市委政策研究室编. —广州: 广州出版社, 2012.12

ISBN 978-7-5462-1188-6

I. ①广… II. ①中… III. ①城市化—发展—政策—广州市 IV. ①F299.276.51

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第286788号

- 书 名** 广州新型城市化发展政策读本
Guangzhou Xinxing Chengshihua Fazhan Zhengce Duben
- 编 者** 中共广州市委政策研究室
- 出版发行** 广州出版社
(地址: 广州市天河区天润路87号9、10楼 邮政编码: 510635
网址: www.gzcbs.com.cn)
- 责任编辑** 宋 燕 蚁燕娟 蔡 宇
- 责任校对** 欧瑞平
- 责任技编** 郑梅君
- 装帧设计** 友间文化
- 印刷单位** 佛山市浩文彩色印刷有限公司
(地址: 佛山市南海区狮山科技工业园A区 邮政编码: 528225)
- 规 格** 889mm × 1092mm 1/16
- 印 张** 37.5
- 字 数** 720千
- 版 次** 2012年12月第1版
- 印 次** 2013年2月第3次
- 印 数** 5001~6000 册
- 书 号** ISBN 978-7-5462-1188-6
- 定 价** 68.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

《广州新型城市化发展政策读本》编委会

主 编 沈 奎

副主编 刘冬和 邓建富 张跃国 苏燕青

编 委 (按姓氏笔画排序)

刁艳军 马全国 王长江 宇文新

刘一楠 刘秋得 牟治平 杨 静

张新华 欧阳可员 罗毅君 赵卫权

柳宏秋 徐 毅 黄孝恕 黄金海

梁 锐 梁志君 彭诗升 韩玲玲

蒙自强 魏 敏

统 筹 彭诗升 黄金海

前言

PREFACE

推进新型城市化发展，是广州市第十次党代会作出的重大决策部署。这是广州市委、市政府站在新的历史起点上，按照科学发展观的要求，深入分析广州所处的历史方位和阶段性特征，把握世界城市发展的基本规律和发展趋势，顺应广大人民群众的新期待所作出的重大战略抉择。为贯彻落实这一决策部署，广州市委、市政府决定从2012年2月至8月，在全市组织开展为期半年的新型城市化发展学习考察调研活动。这是继2008年全省开展解放思想学习讨论活动以来广州组织的又一次大规模学习调研活动，是全市干部对广州未来发展之路的一场卓有成效的“头脑风暴”和“智慧激荡”。通过这次学习考察调研活动，提升了全市各级干部思想的“天花板”，找准了广州发展的“坐标系”，启动了工作的“总开关”，取得了丰硕的阶段性成果。

思想是行动的先导，政策是实践的指引。把学习考察调研活动凝炼形成的理论成果和思想成果，转化成推进新型城市化发展的制度安排和政策体系，是这次学习考察调研活动的落脚点。广州市各级各部门坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，以科学发展为主题，以转型升级为主线，以民生幸福为主旨，对影响和制约广州科学发展的问题进行“集体反思”，对推动新型城市化发展的对策措施开展“集体创作”，经过反复征求意见和修改

完善，经广州市委十届三次全会（2012年9月19日）审议通过，制定出台了《中共广州市委广州市人民政府关于全面推进新型城市化发展的决定》和15个配套实施意见，构成了广州推进新型城市化发展“1+15”政策文件体系。这套政策文件所表达的内容，可以说是科学发展观在广州的具体化。这标志着广州今后五年乃至更长时期科学发展的宏伟蓝图基本绘就，也表明广州推进新型城市化发展形成了全面系统的行动纲领和工作指南。接下来，关键是脚踏实地抓好政策文件落实，大力推动“1+15”政策文件落地生根、开花结果，把新型城市化发展的理想蓝图变成美好现实。

知之愈明，则行之愈笃。要把政策文件落到实处，首先必须学深学透文件，准确理解和把握精神实质和基本要求。按照中共广东省委常委、广州市委书记万庆良同志，中共广州市委常委、市委秘书长陈国同志的指示精神，为帮助广大干部群众更好地学习把握“1+15”政策文件，由中共广州市委政研室牵头，广州市政府研究室配合，15个配套文件牵头起草单位（按配套文件顺序：广州市经贸委、中共广州市委宣传部、广州市城乡建设委、广州市科信局、广州市民政局、广州市发展改革委、广州市科技和信息化局、中共广州市委组织部、广州市国土房管局、广州市规划局、广州市社工委、广州市人大常委会研究室、中共广州市纪委）负责，对系列政策文件作了深入解读，各文件牵头市领导对文件的落实提出明确要求，并邀请有关专家学者进行逐一点评，集结成书，公开出版。为了让大家更好地理解这套文件，书中还附上万庆良书记在市委十届三次全会上的报告和闭幕式上的讲话。编辑出版这本书，是推动文件落实的一项重要举措，对于全面推进广州新型城市化发展具有重要的现实意义。

蓝图鼓舞人心，目标催人奋进。希望全市干部群众深入贯彻党的十八大精神，更加自觉、更加坚定地推进新型城市化发展，开拓新型城市化更为广阔的发展前景，为建设低碳经济、智慧城市、幸福生活的美好家园，为把广州打造成人民满意的理想城市而共同奋斗。

编者

2012年11月

CONTENTS 目录

前 言

主体文件

中共广州市委广州市人民政府

关于全面推进新型城市化发展的决定及解读

1

起草说明 / 37

逻辑框架 / 42

领导寄语 / 46

专家点评 / 48

配套文件之一

中共广州市委广州市人民政府

关于建设国际商贸中心的实施意见

53

文件解读 / 69

领导寄语 / 75

专家点评 / 77

配套文件之二

中共广州市委广州市人民政府

关于培育世界文化名城的实施意见

81

文件解读 / 95

领导寄语 / 102

专家点评 / 104

配套文件之三

中共广州市委广州市人民政府

关于推进低碳发展建设生态城市的实施意见

107

文件解读 / 121

领导寄语 / 126

专家点评 / 128

配套文件之四

中共广州市委广州市人民政府

关于建设智慧广州的实施意见

131

文件解读 / 145

领导寄语 / 158

专家点评 / 161

配套文件之五

中共广州市委广州市人民政府

关于推进民生幸福工程的实施意见

167

文件解读 / 182

领导寄语 / 188

专家点评 / 190

配套文件之六

中共广州市委广州市人民政府

关于推进“三个重大突破”的实施意见

193

文件解读 / 325

领导寄语 / 330

专家点评 / 332

配套文件之七

中共广州市委广州市人民政府

关于推进产业提升工程的实施意见

335

文件解读 / 347

领导寄语 / 352

专家点评 / 354

配套文件之八

中共广州市委广州市人民政府

关于推进科技创新工程的实施意见

文件解读 / 366

领导寄语 / 375

专家点评 / 378

357

配套文件之九

中共广州市委广州市人民政府

关于推进城乡一体工程的实施意见

文件解读 / 392

领导寄语 / 398

专家点评 / 400

381

配套文件之十

中共广州市委广州市人民政府

关于推进人才集聚工程的实施意见

文件解读 / 415

领导寄语 / 422

专家点评 / 424

403

配套文件之十一

中共广州市委广州市人民政府

关于加强规划引领节约集约用地的实施意见

文件解读 / 458

领导寄语 / 467

专家点评 / 469

427

配套文件之十二

中共广州市委广州市人民政府

关于创新社会管理加强社会建设的实施意见

文件解读 / 487

领导寄语 / 491

专家点评 / 493

471

配套文件之十三

中共广州市委

关于推进民主法治建设的实施意见

文件解读 / 508

领导寄语 / 519

专家点评 / 521

495

配套文件之十四

中共广州市委广州市人民政府

关于走新型城市化发展道路建设

廉洁广州的决定

文件解读 / 532

领导寄语 / 537

专家点评 / 540

523

配套文件之十五

中共广州市委

关于推进党建创新工程的实施意见

文件解读 / 556

领导寄语 / 561

专家点评 / 563

543

附件1

为了广州人民的幸福生活

——万庆良同志在市委十届三次全会第一次

全体会议上的讲话

569

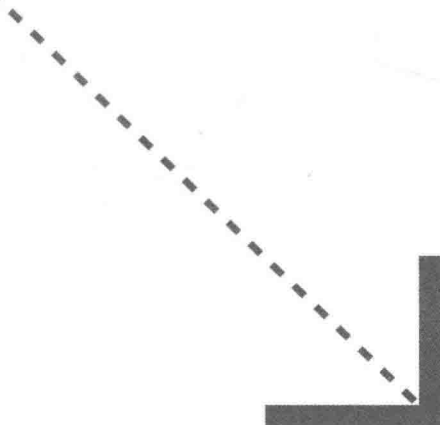
附件2

把宏伟蓝图变成美好现实

——万庆良同志在市委十届三次全会闭幕式

上的讲话

585



主体文件

中共广州市委广州市人民政府

关于全面推进新型城市化发展的 决定及解读



中共广州市委广州市人民政府 关于全面推进新型城市化发展的 决定及解读

◎ 中共广州市委政研室

为深入贯彻科学发展观，全面落实中央、省的重大决策部署和省第十一次党代会、市第十次党代会精神，大力实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》和“十二五”规划纲要，坚定不移地推进新型城市化发展，率先转型升级、建设幸福广州，现作出如下决定。

一、以新型城市化推动广州科学发展

1. 重大意义。

广州推进新型城市化发展，是探索特大型城市科学发展的创新实践，是遵循世界城市发展规律、破除“增长停滞魔咒”和避免“中等收入陷阱”的积极探索，是推动城市化与工业化、信息化、市场化、国际化同步发展的重要途径，是顺应广大人民群众对幸福生活新期待的根本要求，是新形势下全面提升领导城市工作能力的现实需要。改革开放30多年来，广州经济社会发展取得巨大成就，人民群众生活显著改善，城市竞争力和影响力不断增强。但必须清醒看到，长期积累的深层次矛盾和体制性障碍逐渐凸显，实现

城市可持续发展面临新挑战。站在新的历史起点上，必须坚持以科学发展为主题、以转型升级为主线、以民生幸福为主旨，继续解放思想，勇于改革创新，敢于先行先试，促进城市发展从“重物轻人”向以人为本、把人民的幸福作为最高追求转变，从拼土地、拼汗水、拼资源向拼人才、拼知识、拼创新转变，从城乡二元分割向城乡一体发展转变，从城市“摊大饼”式的外延扩张向多中心、组团式、网络型的集约高效城市发展格局转变，从“千城一面”向更加注重传承岭南优秀文化、凸显城市特色转变，从全能型政府向建立政府引导、市场主体、社会参与的善治模式转变，努力闯出一条具有时代特征、广州特色的科学发展新路，全面提升城市发展质量。

2. 目标定位。

广州推进新型城市化发展，要紧紧围绕满足人的需求、提升人的素质、促进人的全面发展，牢固树立低碳、智慧、幸福的城市发展新理念，强化人才、知识、创新的发展新动力，把握战略性基础设施、战略性主导产业、战略性发展平台“三个重大突破”新抓手，优化“一个都会区、两个新城区、三个副中心”的城市空间新布局，打造花城绿城水城的生态城市新品牌，提升社会服务管理水平，创造绿色健康、文明和谐的幸福新生活，把广州建设成为低碳经济、智慧城市、幸福生活的美好家园。

到2015年，新型城市化发展实现大提升，科学发展实力明显增强，民生福祉明显改善，社会大局和谐稳定，率先全面建成小康社会，国家中心城市建设迈上新台阶。（1）综合经济实力继续保持全国领先，以服务经济为主体的现代产业体系基本建立，国际商贸中心功能明显提升，国家创新型城市率先建成，转变经济发展方式取得重大进展；（2）岭南生态城市建设实现重大突破，智慧城市运行体系初步形成，城乡空间布局明显优化，城市综合承载力显著增强，城乡一体化格局基本形成；（3）岭南文化特色更加彰显，城市文化软实力明显增强，市民文明素养进一步提升，世界文化名城建设取得重大进展；（4）改革开放进一步深化，区域合作纵深推进，民主法制更加健全，城市国际化水平大幅提高；（5）社会服务管理体系更加完善，民生幸福保障体系基本建成，人民生活水平明显提高；（6）廉洁广州建设成效明显，高素质干部队伍和人才队伍不断壮大，党的建设科学化水平不断提升。

到2020年，新型城市化发展实现大跨越，基本实现经济发展、城市发



展、文化建设和社会建设转型升级，产业竞争力、文化软实力和国际影响力显著提升，全省宜居城乡“首善之区”示范作用充分发挥，国家中心城市功能全面增强，努力迈进世界先进城市行列，把广州建设成为人民满意的理想城市。

3. 指导原则。

——以人为本。民生幸福是城市发展的最高追求，要把促进人的全面发展作为城市工作的出发点和落脚点。尊重人民群众在城市发展中的主体地位，充分发挥和调动人民群众建设幸福城市的积极性、主动性和创造性。依照人的需要进行城市规划建设管理，打造宜居宜业城市。提高公共服务均等化和优质化水平，不断提升城乡居民生活品质。积极稳妥地促进外来人口融入城市，推动不同社会群体广泛融合。合理控制城市人口规模，促进人口与城市资源相适应。增强城乡居民文明素质，提升社会文明程度。

——创新驱动。把自主创新作为城市发展的核心动力，让创新思想、创新文化植根于广州。把握全球新一轮科技革命和产业革命的机遇，推进新型城市建设。确立人才优先发展战略，大力发展教育事业，完善人才服务机制，形成育才、引才、聚才、用才的良好环境。推进体制机制创新、社会管理创新、商业模式创新，营造鼓励创新的社会氛围，最大限度激发城市发展活力。

——协调发展。妥善处理城市经济、社会、文化、生态、城乡之间的关系，提高城市发展的协调性。加强社会建设，创新社会服务管理，不断促进社会和谐。强化文化引领功能，提升文化软实力。加强生态文明建设，促进人与自然、人与城市和谐相处。推进城乡一体化发展，推动乡村与城市交相辉映，努力实现城乡共同富裕。

——国际视野。把广州放在世界先进城市的坐标体系中定位，以更宽广的视野、更开放的心态、更包容的机制推进城市发展。顺应世界城市发展潮流，学习借鉴世界先进城市经验，积极主动融入和参与国际合作竞争。引领珠三角一体化发展，深化穗港澳合作，在共同打造更具综合竞争力的世界级城市群中发挥龙头作用。拓展对外开放的广度和深度，推动各种要素自由流动和高效配置。

——低碳智慧。把生态文明建设深刻融入和全面贯穿到经济、政治、

文化、社会建设的各方面和全过程。大力发展低碳经济、低碳建筑、低碳交通、低碳技术，倡导低碳生活，建设低碳社区。全面实施“智慧广州”战略，建设智慧基础设施，发展智慧产业，研发智慧技术，推广智慧应用，推动城市建设管理服务数字化、网络化和智能化。

——**岭南特色**。严格遵从岭南自然地理气候条件，塑造“山、水、城、田、海”的城市形态。传承和弘扬岭南优秀文化，精心保护与开发利用历史街区、名镇古村。倡导鼓励中西合璧、崇尚自然、以人为本的岭南建筑风格，突显城市风貌的独特性与多样性。大力发展岭南美术工艺、音乐戏剧和各种文化事业，彰显城市文化魅力。

二、促进人的全面发展

4. **提高基本公共服务水平**。根据城市发展水平，动态调整公共服务范围和标准。构建更加积极的就业服务保障体系，稳步提高劳动者收入水平。大力发展社会事业，构建覆盖城乡、优质均衡的公共教育、医疗卫生、文化体育、公共交通等公共服务体系，提高公共服务的供给能力和质量，满足人民群众不断增长的公共服务需求。加快完善社会保障体系，逐步提高基本养老、基本医疗、最低生活保障标准，解决人民群众生活的后顾之忧。构建多层次住房供应体系，逐步扩大住房保障覆盖范围，保障人民群众住有所居。完善社会救助和社会福利体系，关爱残疾人，鼓励发展慈善事业，保障城乡特殊困难群体的基本生活，倡导“大爱广州”社会风尚。

【政策背景】享有基本公共服务属于公民的权利，提供基本公共服务是政府的职责。2012年7月，国务院印发了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》；2009年12月，省政府下发了《广东省基本公共服务均等化规划纲要》，分别对提高基本公共服务水平提出了明确要求。多年来，广州市高度重视发展基本公共服务事业，“十一五”期间，坚持富民优先、民生为重，制定实施“惠民66条”及17条补充意见，大幅增加基本公共服务的投入，市本级财政投入民生和各项公共事业资金占一般预算支出的70%以上。城乡义务教育经费保障机制、城乡公共卫生和医疗保障体系不断完善，基本社会保障体系逐步健全，基本住房保障投入持续增加，公共文化、公共交通和公共



就业服务体系建设取得重大进展。但受总体经济发展水平、国民收入分配状况、公共服务供给能力等多方面因素影响，广州市基本公共服务在投入数量、公平程度等方面与科学发展的要求仍存在不小差距。主要表现为：不同区（县级市）之间公共服务供给水平存在明显差异；城乡之间基本公共服务水平差距明显；不同群体之间享受的基本公共服务不均衡，异地务工人员难以充分享受基本公共服务。提高基本公共服务水平，有利于保障公民的基本权利，促进社会公平公正，维护社会和谐稳定；有利于缩小城乡、区域之间的差距，推动区域之间、城乡之间协调发展；有利于加快政府职能转变，建设服务型政府。

【条目内涵】本条目对应《中共广州市委广州市人民政府关于推进民生幸福工程的实施意见》，从广州经济社会发展的实际状况和人民群众的迫切需要出发，明确了今后一个时期提高基本公共服务水平的总体目标、主要内容、重点领域和工作措施。坚持公平优先，基本公共服务供给重点向农村、欠发达地区和困难群体倾斜，在覆盖全体居民的基础上逐步提高供给水平，保障每一位公民平等享有基本公共服务。坚持从实际出发，根据不同阶段制定相应的工作目标，充分考虑财政的承受能力，既尽力而为，又量力而行，区分轻重缓急，确立优先顺序。坚持先行先试，注重从体制机制上解决问题，完善基本公共服务法规制度和政策措施体系，逐步建立和完善覆盖城乡、功能完善、分布合理、管理有效、水平适度的基本公共服务体系。

5. 推进民主法治建设。建立社会公平保障体系，促进人人平等获得发展机会，维护社会公平正义。完善科学民主决策机制，坚持问政于民、问需于民、问计于民，推进决策科学化、民主化、法制化。支持和保障人大及其常委会依法行使职权，密切人大代表与选民群众的联系，充分反映民意、体现民情、集中民智。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，切实支持政协围绕团结和民主两大主题履行职能，提高政治协商、民主监督、参政议政的质量和水平，充分反映不同社会群体的利益诉求。畅通依法有序的民意表达渠道，探索建立公共政策咨询监督委员会制度，实现人民群众参与公共事务规范化和常态化。加快法治广州建设，加强科学立法、民主立法，推进依法行政，维护司法公正，加强法制宣传，强化法律服务。积极推动网络问政，构建开放自律、守法有序、积极理性的网络民主环境。

【政策背景】促进人的全面发展，不仅要满足人的生存性需求，还要满足人的发展性需求。只有推进民主法治建设，建立完善以规则公平、机会公平、权利公平为主要内容的制度体系，保障全体公民和所有社会主体、市场主体的合法权益，维护社会公平正义，才能真正体现“以人为本”，顺应人民群众的新期待，从更高层面促进人的全面发展。当前，广州推进民主法治建设、促进社会公平正义面临新的挑战。一是社会利益格局深刻变化。城乡之间、地区之间、行业之间及不同群体之间利益分化呈加剧之势，收入差距不断拉大，利益差别很容易形成利益冲突。二是公民政治参与意识逐步增强。人民群众的民主意识、法制意识、权利意识空前提高，维护自身权益能力也大大增强，对社会公平的要求更为强烈，对自身利益的保护更加敏感，对党和政府的期望更高，参与表达利益诉求的行动更积极。三是社会信息化程度不断提高。中国内地58%的互联网通过广州与世界互联网对接，既可以形成维护公平正义的共识和合力，也可能成为社会矛盾的催化剂。如何坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路，推进广州民主法治建设，成为我们面临的重要考验。

【条目内涵】本条目对应《中共广州市委关于推进民主法治建设的实施意见》。总体思路是，围绕一个目标、五项基本任务，推进民主法治建设。

“一个目标”，即建立保障和促进社会公平正义的制度体系，形成充满活力、规范有序、公平正义的民主法治环境。“五项基本任务”，即一是完善重大决策机制，二是坚持和完善人大和政协制度，三是扩大公民有序政治参与，四是实施依法治市战略，五是推动网络问政。

6. 营造人才成长良好环境。强化人才是发展第一资源的理念，加快形成人才政策新优势。大力推进人才集聚工程，构筑与新型城市化发展相匹配的多层次人才结构。制订实施系列人才行动计划，全力打造人才服务平台，为各类人才提供生活和科研的良好条件。大力倡导敢为人先的创新精神，积极营造科学民主、开放包容的创新氛围，努力形成尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的社会风尚，把广州打造成为成就创新创业梦想的活力城市。

【政策背景】广州坚持人才是第一资源的理念，创新人才政策，人才总量稳步增长，人才结构不断优化，为率先转型升级、建设幸福广州提供强有