

# 中共广东省委关于实施 “百县千镇万村高质量发展工程” 促进城乡区域协调发展的决定

(2022年12月8日中国共产党广东省第十三届委员会第二次全体会议通过)

党的二十大把高质量发展作为全面建设社会主义现代化国家的首要任务，对推进城乡融合和区域协调发展作出战略部署。为深入学习贯彻党的二十大精神，推动全省县镇村高质量发展，在新起点上更好解决城乡区域发展不平衡不充分问题，现就实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展作出如下决定。

## 一、总体要求

(一)重要意义。近年来，我省深入实施乡村振兴战略，着力构建“一核一带一区”区域发展格局，推动城乡区域协调发展取得重要成果。同时也要看到，广东实现高质量发展的突出短板在县、薄弱环节在镇、最艰巨最繁重的任务在农村，特别是县域经济总量较小、增长较慢、总体发展水平较低，县镇村内生动力不足，一体化发展政策体系不健全，资源要素从乡村向城市净流出的局面尚未扭转。必须坚持问题导向，在遵循经济社会发展规律的同时，把握城乡融合发展的正确方向，把县域作为城乡融合发展的重要切入点，从空间尺度上对“核”、“带”、“区”进行深化细化，从互促

共进的角度对先发地区与后发地区的发展进行通盘考虑，对县镇村各自的功能定位科学把握，把县的优势、镇的特点、村的资源更好地统筹起来。部署实施“百县千镇万村高质量发展工程”，是进一步拓展发展空间、畅通经济循环的战略举措，是惠民富民、满足人民对美好生活新期待的内在要求，是整体提升新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化水平的迫切需要，对推动广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌具有重要意义。

**（二）指导思想。**坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以推动高质量发展为主题，以乡村振兴战略、区域协调发展战略、主体功能区战略、新型城镇化战略为牵引，以城乡融合发展为主要途径，以构建城乡区域协调发展新格局为目标，壮大县域综合实力，全面推进乡村振兴，持续用力、久久为功，把县镇村发展的短板转化为广东高质量发展的潜力板，把深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”落实到具体行动上。

### **（三）基本原则**

——坚持分类施策。立足各地发展基础和资源禀赋，明确发展定位，针对不同地区、不同类型县镇村制定实施差别化政策，引导走特色发展、错位发展之路，推动各尽所能、各展所长。

——坚持集约高效。发挥县城、圩镇的集聚作用，推动人口、产业、资源要素适度集中，推广节地型、紧凑式开发模式，科学把握开发时序，梯次推进、有序展开，实现高水平保护、高效能利用、高质量发展。

——坚持协同联动。以工补农、以城带乡、工农互促、城乡互补，推进城乡融合发展；加强省市纵向支持，推动资源要素精准对接、优化配置；加强区域横向协作，先发地区拓展纵深，后发地区融湾向海，优势互补、合作共赢。

——坚持改革创新。遵循中央顶层设计，尊重基层首创精神，鼓励探索有利于破除城乡二元结构的创新实践，谋划实施一批创造型引领型改革举措，构建强有力的城乡区域协调发展体制机制和政策体系。

——坚持群众路线。贯彻落实以人民为中心的发展思想，相信群众、发动群众、依靠群众，把工作着力点放在发展城乡经济、改善环境、保障民生、富民增收上，让城乡全体居民共享改革发展成果。

——坚持实事求是。从实际出发，尊重规律、稳扎稳打，树立正确政绩观，力戒形式主义、官僚主义，确保工作成效经得起历史和人民检验。

**（四）目标任务。**以全省 122 个县（市、区）、1609 个乡镇（街道）、2.65 万个行政村（社区）为主体，全面实施“百县千镇万村高质量发展工程”。到 2025 年，城乡融合发展体制机制基本建立，县域经济发展加快，新型城镇化、乡村振兴取得新成效，突出短板弱项基本补齐，城乡居民人

均可支配收入差距进一步缩小。到 2027 年，城乡区域协调发展取得明显成效，县域综合实力明显增强，一批经济强县、经济强镇、和美乡村脱颖而出，城乡区域基础设施通达程度更加均衡，基本公共服务均等化水平显著提升，中国式现代化的广东实践在县域取得突破性进展。展望 2035 年，县域在全省经济社会发展中的地位和作用更加凸显，新型城镇化基本实现，乡村振兴取得决定性进展，城乡区域发展更加协调更加平衡，共同富裕取得更为明显的实质性进展，全省城乡基本实现社会主义现代化。

## 二、推动县域高质量发展

统筹抓好产业兴县、强县富民、县城带动，让县域进一步强起来、富起来、旺起来，在不同赛道上争先进位。

**（五）分类引导差异化发展。**立足资源禀赋、比较优势等因素，科学把握各县域的发展定位、方向、路径、重点，宜粮则粮、宜农则农，宜工则工、宜商则商，以差异化发展助推高质量发展。珠三角地区及周边的县域，融入大城市发展建设，主动承接人口、产业、服务功能特别是生产制造环节、区域性物流基地、专业市场等的疏解转移，加快工业化城镇化进程。产业实力较强的县域，进一步做强主导产业，强化产业平台支撑，发展成为先进制造、商贸流通、文化旅游等专业功能显著的区域。生态功能重要的县域，加强点上开发、面上保护，推进生态产业化、产业生态化，筑牢全省生态屏障。农产品主产区的县域，推动增强农业综合生产能力，大力发展农产品种养殖、深加工、大流通，提高粮食安

全保障水平。对老区苏区、民族地区和省际边界地区中综合实力较弱的县域，加快补齐在产业发展、城镇建设、公共服务等方面的短板，推动振兴发展。

**（六）发展壮大县域经济。**重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业，统筹培育本地产业和承接外部产业转移，促进产业转型升级。壮大工业经济，推进工业入园，支持与当地主体功能定位相匹配的产业园区提质增效，重点扶持一批10亿元级企业、建设一批亿元级项目，促进现代产业集群发展。支持沿海经济带有条件的县域建设一批海洋产业园区，打造一批渔港经济区。有序承接产业转移，深化“研发+制造”、“总部+基地”等合作模式，开展联合招商引资，建设一批加工贸易产业转移园。发展特色优势产业，以“粮头食尾”、“农头工尾”为抓手，培育农产品加工业集群，积极发展农业生产性服务业。依托文化旅游资源，培育文化体验、休闲度假、养生养老等产业。开展争创全国经济强县行动，重点支持若干基础条件好的县（市）做大做强做优，示范带动全省县域高质量发展。

**（七）推进以县城为重要载体的城镇化建设。**推动县城公共服务设施提标扩面、市政公用设施提档升级、环境基础设施提级扩能、产业配套设施提质增效、城产产城融合发展，不断提升县城综合承载能力。推进就地就近城镇化，提高县城就业容量和就业质量，引导镇村人口向县城转移，承接返乡农民就业创业、生产生活。支持县城高水平扩容提质，推动一批有条件的县城按照中等城市的标准规划建设，增强辐

射带动能力。加快发展大城市周边县城，强化与邻近地区通勤便捷、功能互补、产业配套，发展成为大城市的卫星城。

### 三、强化乡镇联接带村的节点功能

充分发挥乡镇连接城市与农村的节点和纽带作用，建设成为服务农民的区域中心，促进乡村振兴、推动城乡融合。

**（八）增强综合服务功能。**打造完善的服务圈，加强政务服务中心建设，建好用好党群服务中心，优化教育、医疗、文化等公共资源配置，加快补齐偏远乡镇服务“三农”的短板弱项，在家门口满足农民生产生活基本之需。打造兴旺的商业圈，开展农贸市场提升行动，开展家电下乡、汽车下乡等展销活动，挖掘农村消费潜力、助推消费升级。推进电商物流服务联通，加强乡镇农产品冷链物流配送、加工物流中心建设，促进农货出乡出山出海。打造便捷的生活圈，积极发展养老托育等生活性服务业，建设小公园、小广场、小球场等公共活动空间，推动镇村生活一体融合、各有精彩。

**（九）建设美丽圩镇。**开展人居环境品质提升行动，对路网边、水岸边、街巷边等区域进行洁化、绿化、美化、文化，加强圩镇建筑风貌管控，深化乱搭乱建问题治理，统筹镇村连线成片建设，推动圩镇从干净整洁向美丽宜居蝶变。改造提升旧民居、旧街巷，突出岭南特色、历史文化、民族风情，因地制宜建设美丽街区，打造一批辨识度高、别具特色的网红地、打卡点，统筹绿道、碧道等建设，提升美丽圩镇的特色化品质化水平。

**（十）建强中心镇专业镇特色镇。**突出发展一批区位优势

势较好、经济实力较强、未来潜力较大的中心镇，有条件的打造成为县域副中心、发展成为小城市，增强对周边的辐射带动力和县域发展的支撑力。加快专业镇转型升级，改造提升传统优势产业，培育战略性新兴产业，形成一批在全国有较强影响力和竞争力的名镇名品。鼓励珠三角与粤东粤西粤北地区专业镇联动发展，促进特色优势产业跨区域合作。集中资源力量，培育更多全国经济强镇。分类发展特色产业、科技创新、休闲旅游、历史文化、绿色低碳等特色镇，打造一批休闲农业与乡村旅游示范镇，推动一批古镇古埠古港焕发新的光彩。

#### **四、建设宜居宜业和美乡村**

坚持农业农村优先发展，巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴，实现农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

**（十一）构建现代乡村产业体系。**全面落实耕地保护和粮食安全党政同责，牢固树立和践行大农业观、大食物观，强化耕地保护和用途管制，加强粮食生产功能区建设，健全种粮农民收益保障机制，全方位夯实粮食安全根基。完善现代农业产业体系，推进现代农业产业园、农业现代化示范区建设，发展壮大丝苗米、岭南蔬果、畜禽、水产、南药、茶叶、花卉、油茶、竹等特色产业集群。做大做强“粤字号”农业知名品牌，发展预制菜等农产品精深加工，培育壮大乡村旅游、数字农业等新业态，促进农村一二三产业融合发展。完善利益联结机制，让农民更多分享产业增值收益。加快推

进村集体经济增收，建成更多集体经济强村。

**（十二）稳步实施乡村建设行动。**以乡村振兴示范带为主抓手，推进农村道路、供水保障、清洁能源、农产品仓储保鲜和冷链物流、防汛抗旱等设施建设，打造一门式办理、一站式服务、线上线下结合的村级综合服务平台，推动农村逐步基本具备现代生活条件。深入实施农村人居环境整治提升五年行动，巩固垃圾污水治理和厕所革命成果，持续推进村庄绿化美化亮化。充分尊重农民意愿，分类整治空心村。强化农房规划建设管控，坚决遏制新增农村违法违规建房行为。塑造广府、客家、潮汕及少数民族等别具风格的特色乡村风貌，加强古树名木、特色民居和传统村落保护利用，守住乡村文化根脉。持续开展珠三角地区“五美”专项行动，建设与粤港澳大湾区相匹配的精美乡村。

**（十三）加强和完善乡村治理。**健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，构建共建共治共享的乡村治理共同体。深入推进抓党建促乡村振兴，全面提升“头雁”工程质量，选优派强驻村第一书记，持续整顿软弱涣散村党组织。创新乡村治理方式方法，推广应用积分制、清单制、数字化、网格化等治理方式，开展乡村治理示范创建。全面加强农村精神文明建设，大力弘扬和践行社会主义核心价值观，加强新时代文明实践中心（所、站）等公共文化阵地建设，充分发挥村规民约、居民公约、生活礼俗的作用，推动农村移风易俗，培育向上向善、刚健朴实的文化气质。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入推进平安乡村、法治

乡村建设。

## 五、统筹推进城乡融合发展

加大城乡区域统筹力度，促进发展空间集约利用、生产要素有序流动、公共资源均衡配置、基本公共服务均等覆盖，破除城乡二元结构。

**（十四）推进规划建设一体化。**坚持县域一张图、一盘棋，高质量编制国民经济和社会发展规划及国土空间规划，优化县镇村生产力布局。明确国土空间保护开发利用策略，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，一体谋划县镇村产业发展、基础设施建设、公共服务配套、生态系统保护和修复等。健全城乡一体的规划实施制度，合理配置空间资源和生产要素，推动项目跟着规划走、要素跟着项目走。

**（十五）推进基础设施一体化。**以县域为整体推动水电气路网等基础设施一体化布局，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。推动骨干交通网向城镇覆盖，全面实现国道通县城、省道通乡镇，加快“四好农村路”提档升级和村内道路建设，建设县镇村三级快递物流网络。推进县域供水一体化、农村供水规模化和水质提升，让城乡居民都喝上好水。加快新型基础设施建设，推动县域同步建设千兆光网和5G网络，相对集中布局建设新能源充换电设施。加强县域防洪排涝、防灾减灾、应急避难等设施建设。健全县镇村基础设施产权管理制度，明确管护主体，落实管护责任，保障管护经费。

**（十六）推进要素配置一体化。**建立人才入县下乡激励机制，加强人才驿站建设，持续推动千名科技特派员下乡服务。支持科研院所在县域布局设点，引导科研成果推广转化应用。建设县域信用体系，构建普惠金融的公共基础设施。创新为农服务金融产品，引导县域地方法人金融机构将更多资金用于支持当地发展，探索符合农村实际的新型农村合作金融。强化政府对土地一级市场的调控管理，审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，健全土地增值收益分享机制。

**（十七）推进生态环保一体化。**实施重要生态系统保护和修复重大工程，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。深入推进绿美广东生态建设，优化林分改善林相，精准提升森林质量，高标准高质量建设县级国家森林城市。提升城镇污水设施管网覆盖率，将城镇周边的农村生活污水因地制宜纳入城镇生活污水处理体系，在人口分散的自然村推广污水资源化利用和厌氧式、无动力、小区域的生态处理技术，因地制宜、分类施策，加大力度推进农村污水治理。健全村收集、镇转运、县处理的生活垃圾收运处置体系，鼓励共建共享生活垃圾焚烧处理设施。统筹好上下游、左右岸、干支流、城与乡，推动黑臭水体治理向全县域拓展。

**（十八）推进基本公共服务一体化。**推动城乡基本公共服务逐步实现标准统一、制度并轨。健全统筹城乡的就业政策和服务体系，加强职业技能培训，实施“万千农民素质提升行动”，用好公益性岗位、以工代赈等方式，提升农民就业创业质量。推进县域基础教育优质均衡发展，优化城乡教

育联合体模式，深化义务教育教师“县管校聘”管理改革，开展“名优教师送教下乡”活动，推动优质教育资源向镇村倾斜。强化基层公共卫生体系，加强紧密型县域医共体建设，推进基层医疗卫生机构医务人员“县招县管镇用”，实施“万名医师下乡”计划。健全县镇村衔接的三级养老服务网络，发展乡村普惠型养老服务和互助性养老。统筹城乡低保制度发展，全面实施城乡特困人员救助供养制度。推进县镇村三级公共文化服务体系一体化，加强图书馆、体育馆等文体设施建设。

## 六、强化保障措施

**（十九）加强组织领导。**坚持和加强党的全面领导，发挥各级党组织作用，建立健全省级统筹、市负主责、县镇村抓落实的工作机制。省成立“百县千镇万村高质量发展工程”指挥部，强化统筹协调、政策制定、督促落实等职责。各地级以上市要强化责任担当，推动资源下沉，加强要素保障。县（市、区）委书记要充分发挥“一线总指挥”职责作用，乡镇（街道）党委书记当好“一线施工队长”，村（社区）党组织书记发挥“领头雁”作用。选优配强县镇党政正职，对德才兼备、实绩突出的优先提拔使用。培养造就一支懂经济、善发展、敢改革、爱基层的县镇干部队伍，加强村（社区）“两委”队伍建设，选派优秀年轻干部到基层一线锻炼。加强对基层干部的激励保护和关心关爱。

**（二十）强化政策支持。**省有关单位要根据本决定制定产业、商贸、人才、科技、土地、生态保护、财政、金融、

民生保障等配套支持政策，各县（市、区）结合本地实际制定具体实施方案，构建“百县千镇万村高质量发展工程”的“1+N+X”政策体系。加大产业政策扶持力度，优化产业发展目录，支持县域重大产业平台建设，推动产业数字化绿色化改造。加大土地政策倾斜力度，强化县域重大项目用地保障，推进点状供地，强化农村一二三产业融合发展用地支持。建立县级财力保障长效机制，试行省财政资金全面直达县（市），稳步提高土地出让收入用于农业农村比例，统筹地方政府新增债券用于县镇村建设。健全多元化投入机制，政府出一点、集体筹一点、社会资本投一点、银行贷一点、帮扶方补一点、乡贤捐一点，引导更多资金注入县域发展和强镇兴村。

**（二十一）加大改革力度。**深化农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，发展壮大新型农村集体经济。完善农村承包地“三权”分置制度，稳慎推进宅基地制度改革。开展城乡土地综合整治，推进城乡建设用地增减挂钩，满足县镇扩容提质空间需求。深化涉农资金统筹整合改革。建立健全生态产品价值实现机制。积极推进户籍制度改革，全面落实取消县城落户限制政策，同时保障进城落户农民合法土地权益。深化县镇扩权赋能改革，赋予县更多市级经济社会管理权限，赋予部分中心镇县级管理权限，确保放到位、接得住、管得好。

**（二十二）建立新型帮扶协作机制。**深化拓展省内帮扶协作，建立纵向支持、横向帮扶、内部协作相结合的机制，

实现对粤东粤西粤北地区 45 个县（市）帮扶协作全覆盖，做好惠州、江门、肇庆市 12 个县（市）的帮扶工作。强化省市县纵向帮扶，结合驻镇帮镇扶村和对口支援重点老区苏区县工作，建立省直机关事业单位、省属国有企业、高校、科研院所等组团帮扶机制。强化市际横向帮扶协作，按照“市统筹、县协同”的原则，优化珠三角核心区与粤东粤西粤北地区县级结对关系，探索建立共建共享机制，推动珠三角产业向粤东粤西粤北地区有序转移，鼓励共建产业转移合作园区。强化市域内帮扶协作，推动区、县（市）联动发展。健全省领导同志定点联系县、市领导同志挂钩联系中心镇和欠发达乡镇、县领导同志联系村机制，指导和督促各项工作落实。

**（二十三）广泛调动社会力量。**提高县域营商环境水平，撬动民间投资，发展民营经济。鼓励、引导、规范工商资本下乡，深入实施“千企帮千镇、万企兴万村”行动，积极探索政府引导下社会资本与村集体合作共赢的模式。大力培育农业新型经营主体，充分发挥龙头企业、种养大户、家庭农场经营者带动作用，推动农民合作社转型升级，激发各类主体的积极性、主动性、创造性。发挥工会、共青团、妇联等群团组织的优势和力量，支持各民主党派、工商联、无党派人士等积极发挥作用，办好农民丰收节、“广东扶贫济困日”等活动，形成人人关心支持、全社会共同参与的良好氛围。

**（二十四）强化考核评估。**统筹乡村振兴、产业有序转移等考核机制，建立“百县千镇万村高质量发展工程”考核

评价体系，对市县党委、政府及省有关单位进行考核。实施县域发展差异化考核监督和激励约束，强化考核结果运用，考出压力、考出动力、考出活力。压实帮扶双方责任，突出帮扶协作实效，既考核帮扶方，也考核被帮扶方。加强县域经济和产业发展统计监测。健全常态化督促检查和定期评估机制，及时研究新情况、解决新问题，根据实际优化调整政策举措。积极有效防范化解工程实施中的各类风险，守住安全发展底线。