

# 普宁市国土空间总体规划实施体检报告 (2024 年度)

(公示稿)

普宁市自然资源局

2025 年 12 月

# 目录

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 前言 .....                  | 1  |
| 一、总体情况 .....              | 2  |
| (一) 规划实施背景 .....          | 2  |
| (二) 体检年份与范围 .....         | 2  |
| (三) 指标选取与数据来源 .....       | 3  |
| 二、目标指标 .....              | 4  |
| (一) 规划目标指标实现进展 .....      | 4  |
| (二) 与相关规划衔接情况 .....       | 7  |
| 三、底线管控 .....              | 8  |
| (一) 耕地和永久基本农田保护 .....     | 8  |
| (二) 生态保护红线保护 .....        | 8  |
| (三) 城镇开发边界管理 .....        | 9  |
| 四、规模结构 .....              | 10 |
| (一) 人口规模结构调整与城镇化进展 .....  | 10 |
| (二) 用地规模结构调整与用地效益改善 ..... | 11 |
| 五、用地布局 .....              | 12 |
| (一) 建设用地布局变化 .....        | 12 |
| (二) 用地使用情况 .....          | 13 |
| 六、城市品质 .....              | 13 |
| (一) 公服设施配套 .....          | 13 |
| (二) 历史文化保护 .....          | 16 |

|   |           |
|---|-----------|
| (三) 蓝绿空间营造 .....  | 17        |
| (四) 景观风貌塑造 .....  | 17        |
| (五) 城市更新实施 .....  | 18        |
| <b>七、支撑体系 .....</b>   | <b>18</b> |
| (一) 交通设施建设 .....  | 18        |
| (二) 市政基础设施建设 .....  | 19        |
| (三) 城市防灾减灾设施建设 .....  | 21        |
| <b>八、实施保障 .....</b>   | <b>22</b> |
| (一) 重点建设项目落地规划支撑 .....                                      | 22        |
| (二) 总体规划实施传导衔接机制 .....                                      | 23        |
| <b>九、主要结论 .....</b>   | <b>24</b> |
| (一) 普宁市国土空间规划实施效果良好。 .....                                  | 24        |
| (二) 普宁市“三线管控”工作正有序推进，但在实施过程中<br>与县域发展存在一定矛盾，需进一步优化调整。 ..... | 24        |
| (三) 人口增速低于规划预期，国土开发强度较低。 .....                              | 25        |
| (四) 城市空间品质持续优化，部分设施尚未达成规划目标。 .....                          | 25        |
| (五) 支撑体系建设良好，但交通、防灾等方面有待进一步完<br>善。 .....                    | 26        |
| <b>附图 .....</b>   | <b>27</b> |

## 前言

为贯彻落实《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发〔2019〕18号)和《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》(自然资办发〔2020〕27号)等文件精神,加快建立“一年一体检、五年一评估”规划实施体检评估制度,持续优化国土空间总体规划编制实施机制、提升城市空间治理现代化水平,遵照《自然资源部办公厅关于认真抓好〈国土空间规划城市体检评估规程〉贯彻落实工作的通知》(自然资办发〔2021〕55号)、《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划体检评估的通知》(自然资办发〔2025〕20号)、《广东省自然资源厅关于开展健全国土空间规划实施机制试点实施方案》(粤自然资函〔2025〕679号)等文件要求,依据《国土空间规划城市体检评估规程(2025年修订版)》《广东省市县国土空间总体规划体检评估技术指南(试行)》等技术标准,实施普宁市国土空间总体规划(2021-2035年)2024年度体检评估,系统研判规划实施成效与城市发展特征,深入剖析问题短板,针对性提出优化建议,形成年度体检报告。

## 一、总体情况

### （一）规划实施背景

《普宁市国土空间总体规划（2021—2035年）》于2023年12月6日获广东省人民政府批复以来，我市紧围绕建设“繁荣开放的商贾名城，多元融合的创新之城”目标，全力推进规划实施工作。为深入贯彻落实《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）及《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》（自然资办发〔2020〕27号）等文件精神，我县持续完善“一年一体检、五年一评估”的规划实施监督机制，不断优化国土空间总体规划编制与实施流程，切实提升城市空间治理现代化水平。根据《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划体检评估的通知》（自然资办发〔2025〕20号）和《广东省市县国土空间总体规划体检评估技术指南（试行）》相关要求，现开展普宁市国土空间总体规划（2021—2035年）年度体检工作。

### （二）体检年份与范围

本次体检年份为2024年，体检范围分为中心城区、镇区两个层次。中心城区包含流沙东街道、流沙南街道、流沙西街道、流沙北街道、池尾街道、燎原街道、大南山街道，总计7个街道，以及云落镇、占陇镇行政辖区内的部分范围，辖区面积53.99平方公里；镇区为里湖镇、高埔镇、军埠镇、大坪镇、普侨镇、下架山镇、大坝镇、赤岗镇、云落镇、南径镇、南溪镇、麒麟镇、广太镇、梅塘镇、船埔镇、梅林镇、后溪乡、大坪农场、马鞍山农场、大池农场行政辖区内部分范围，总面积46.90平方公里。

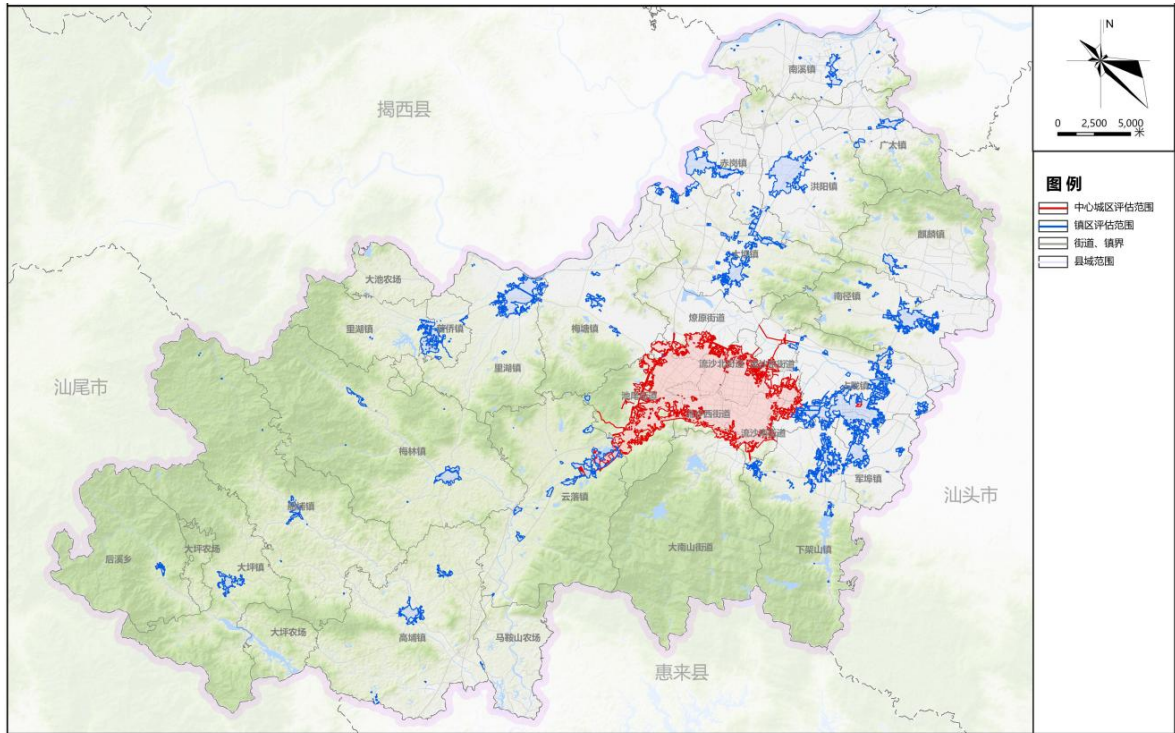


图 1-1 县域评估范围

### (三) 指标选取与数据来源

根据《广东省市县国土空间总体规划体检评估技术指南（试行 2025 年版）》，本次评估体检指标共 161 项，区分全域、中心城区、城区范围的数值，实际填报 87 项，填报率 54.04%；有 74 项暂缺数据。国土空间规划体检评估基础数据库以全国国土调查及年度变更调查、自然资源专项调查、航空航天遥感影像等现状数据为基础，整合了各级各类国土空间规划编制与实施数据，以及用地审批和执法督察等管理数据；同时，补充了城市国土空间监测、经济社会发展统计数据与各级行政主管部门管理数据等统计调查信息，并引入手机信令、兴趣点（POI）等时空大数据作为参考，形成多源、综合的数据集成体系。

## 二、目标指标

### （一）规划目标指标实现进展

《普宁市国土空间总体规划（2021-2035年）》规划指标体系涵盖空间底线、空间结构与效率、空间品质三大维度共38项指标，纳入本次体检评估指标表的有38项，包含8项约束性指标与30项预期性指标。其中，完成或超额完成的指标8项，数量占比21.1%；“进展良好”5项，占比13.2%。约束性指标已完成或超额完成7项，无法评估1项，整体完成状态良好。未完成填报指标5项，为部省未下发且地方缺失的数据。

表 2-1 国土空间总体规划体检评估指标表

| 编号 | 指标                        | 2024年<br>指标情况      | 2025年<br>目标值       | 指标<br>范围 | 指标属性 | 完成情况          |
|----|---------------------------|--------------------|--------------------|----------|------|---------------|
| 1  | 耕地保有量<br>(平方公里)           | 154.2              | ≥151.86            | 市域       | 约束性  | 已完成<br>(100%) |
| 2  | 永久基本农田保护面积<br>(平方公里)      | 139.14             | ≥139.12            | 市域       | 约束性  | 已完成<br>(100%) |
| 3  | 陆域生态保护红线面积<br>(平方公里)      | 286.00             | ≥286.00            | 市域       | 约束性  | 已完成<br>(100%) |
| 4  | 城镇开发边界面积<br>(平方公里)        | 123.97             | ≤123.97            | 市域       | 约束性  | 已完成<br>(100%) |
| 5  | 用水总量(亿立方米)                | 3.89               | 依据上级<br>下达任务<br>确定 | 市域       | 约束性  | 已完成<br>(100%) |
| 6  | 自然保护地陆域面积占<br>陆域国土面积比例(%) | 6.32               | ≥6.32              | 市域       | 预期性  | 已完成<br>(100%) |
| 7  | 森林覆盖率(%)                  | 59.82              | 依据上级<br>下达任务<br>确定 | 市域       | 预期性  | 已完成<br>(100%) |
| 8  | 湿地保护率(%)                  | 缺失                 | 依据上级<br>下达任务<br>确定 | 市域       | 预期性  | -             |
| 9  | 水域空间保有量<br>(平方公里)         | 70.93              | ≥68.95             | 市域       | 预期性  | 已完成<br>(100%) |
| 10 | 自然和文化遗产(处)                | 依据上级<br>下达任务<br>确定 | 依据上级<br>下达任务<br>确定 | 市域       | 预期性  | -             |

| 编号 | 指标                   | 2024年<br>指标情况 | 2025年<br>目标值       | 指标<br>范围 | 指标属性 | 完成情况              |
|----|----------------------|---------------|--------------------|----------|------|-------------------|
| 11 | 常住人口规模（万人）           | 204.82        | 215                | 市域       | 预期性  | 进度良好<br>(95.27%)  |
| 12 |                      | 缺失            | 105                | 中心城<br>区 | 预期性  | -                 |
| 13 | 常住人口城镇化率(%)          | 65            | 65                 | 市域       | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |
| 14 | 人均城镇建设用地面积<br>(平方米)  | 121.73        | ≤115               | 市域       | 约束性  | 超额完成<br>(105.85%) |
| 15 |                      | 缺失            | ≤110               | 中心城<br>区 | 约束性  | -                 |
| 16 | 每万元国内生产总值水耗（立方米）     | 69.2          | ≤69.2              | 市域       | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |
| 17 | 每万元国内生产总值地耗（平方米）     | 38.37         | ≤38.37             | 市域       | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |
| 18 | “三旧”改造完成面积<br>(万亩)   | 310.33        | 依据上级<br>下达任务<br>确定 | 市域       | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |
| 19 | 人均应急避难场所面积<br>(平方米)  | 1.5           | 0.5                | 中心城<br>区 | 预期性  | 超额完成<br>(300%)    |
| 20 | 道路网密度<br>(公里/平方公里)   | 7             | ≥8.0               | 中心城<br>区 | 约束性  | 进度良好<br>(87.5%)   |
| 21 | 城镇人均住房面积<br>(平方米)    | 43.12         | ≥40                | 市域       | 预期性  | 超额完成<br>(107.8%)  |
| 22 | 每千名老年人养老床位<br>数(张)   | 缺失            | 35                 | 市域       | 预期性  | -                 |
| 23 | 每千人口医疗卫生机构<br>床位数(张) | 4.53          | 4.8                | 市域       | 预期性  | 进度良好<br>(94.38%)  |
| 24 | 幼儿园千人学位数(座)          | 48            | 40                 | 市域       | 预期性  | 超额完成<br>(120%)    |
| 25 | 小学千人学位数(座)           | 113           | 80                 | 市域       | 预期性  | 超额完成<br>(141.25%) |
| 26 | 初中千人学位数(座)           | 53            | 40                 | 市域       | 预期性  | 超额完成<br>(132.5%)  |
| 27 | 农村生活垃圾处理率<br>(%)     | 100           | 100                | 市域       | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |
| 28 | 新增生态修复面积<br>(平方公里)   | 49.52         | 依据上级<br>下达任务<br>确定 | 市域       | 预期性  | -                 |
| 29 | 碧道、绿道、古驿道等<br>长度(公里) | 缺失            | 依据上级<br>下达任务<br>确定 | 市域       | 预期性  | -                 |
| 30 | 城镇人均体育场地面积<br>(平方米)  | 1.99          | 2.43               | 市域       | 预期性  | 进度良好<br>(81.89%)  |

| 编号 | 指标                                  | 2024年<br>指标情况 | 2025年<br>目标值 | 指标<br>范围 | 指标属性 | 完成情况              |
|----|-------------------------------------|---------------|--------------|----------|------|-------------------|
| 31 | 公园绿地、广场步行5分钟覆盖率(%)                  | 80            | 80           | 中心城区     | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |
| 32 | 卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行15分钟覆盖率(%) | 100           | 100          | 中心城区     | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |
| 33 | 人均体育用地面积(平方米)                       | 0.33          | 0.33         | 中心城区     | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |
| 34 | 人均公园绿地面积(平方米)                       | 7.63          | 2.37         | 中心城区     | 预期性  | 超额完成<br>(321.94%) |
| 35 | 绿色交通出行比例(%)                         | 55            | 65           | 中心城区     | 预期性  | 进度良好<br>(84.62%)  |
| 36 | 工作日平均通勤时间(分钟)                       | 30            | 45           | 中心城区     | 预期性  | 超额完成<br>(150%)    |
| 37 | 降雨就地消纳率(%)                          | 30            | 30           | 中心城区     | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |
| 38 | 城镇生活垃圾回收利用率(%)                      | 35            | 35           | 中心城区     | 预期性  | 已完成<br>(100%)     |

备注：进度完成情况根据2024年指标完成度判定，完成度大于100%为“超额完成”，完成度等于100%为“已完成”，完成度大于等于80%且小于100%为“进展良好”，完成度小于80%为“需重点推进”。

## （二）与相关规划衔接情况

《普宁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》在 2025 年目标与总体规划层面，实现了常住人口城镇化率、森林覆盖率等核心指标的有效衔接，体现了“多规合一”的政策导向。然而，在能源消耗、常住人口规模等方面仍缺乏明确的量化目标，与总体规划的数值设定存在一定脱节。建议在“十五五”规划编制过程中，补充并完善相关量化指标，进一步增强规划的系统性和可操作性。

### 三、底线管控

#### (一) 耕地和永久基本农田保护

**1.数量情况:** 超额完成耕地保护目标、永久基本农田保护任务等指标，耕地总量稳定增加。

普宁市耕地保有量目标为 22.78 万亩。根据 2024 年变更调查“一上”数据核算，截至目前普宁市实际耕地保有量为 23.13 万亩，已完成耕地保有量任务。永久基本农田保护任务为 20.8680 万亩，根据 2024 年变更调查“一上”数据核算，永久基本农田范围内现状耕地面积为 20.8714 万亩，超保护任务 34 亩，已完成永久基本农田保护任务。

**2.质量情况:** 补充耕地 2020 年至今连续 4 年净增加，推动垦造水田累计形成指标约七千亩。

根据 2024 年变更调查“一上”数据核算，全市 2024 年实际完成补充耕地 1880.23 亩，实现全市 2024 年耕地总量增加 872.12 亩，对比 2020 年耕地总量净增加 1819.31 亩，实现耕地 2020 年至今连续 4 年净增加。推动全市垦造水田累计形成指标 6999.7 亩，正在开展 11 个项目，预计可形成 1957.02 亩水田指标。

#### (二) 生态保护红线保护

**功能情况:** 生态功能用地小幅减少，城乡建设用地有所增加。

2020 年-2024 年生态功能用地持续减少。2024 年生态保护红线内林地、草地、湿地和水域等生态功能用地面积 274.79 平方千米，较规划基期年 275.7 平方千米减少 0.33%，较 2023 年 275.02 平方千米减少 0.08%。

生态保护红线内城乡建设用地、耕地小幅增加。2024年生态保护红线内城乡建设用地面积2.03平方千米，较规划基期年0.90平方千米增长55.67%，较上一年度2023年1.74平方千米增长14.29%，呈现规模持续增加，增速放缓的趋势。

2020年-2024年普宁市生态保护红线内格局持续变化，呈现生态空间持续减少，生活、生产空间有所增加的趋势。在严格执行生态保护红线管控工作背景下，城乡建设用地的增加显示出保护与利用空间重叠。鉴于红线自划定后未作系统性优化，建议参考自然保护地整合优化经验，结合相关专业评估论证，对红线范围进行局部调整，确保生态功能完整性和区域可持续发展。

### （三）城镇开发边界管理

**1.数量情况：**开发边界新增城镇建设用地使用率较高，未来应对规模需求大。

普宁市划定城镇开发边界面积123.97平方公里，城镇开发边界拓展系数为1.21。2024年城镇开发边界面积为123.97平方公里，城镇开发边界拓展系数为1.21，符合总体规划批复文件的总量控制要求。城镇开发边界内新增城镇建设用地规模1678.9811平方公里，已使用189.5664平方公里（其中边界内使用136.7888平方公里，边界外使用52.7775平方公里），共占总新增规模比例为11.29%，使用量未突破“十四五”期间上限要求。普宁市“十五五”重点建设项目超47项，包括产业、交通、能源水利等建设用地需求高的项目，当前剩余规模将难以支撑“十五五”、“十六五”发展需求。

**2. 功能情况：城镇开发边界内建设用地规模增加，以产业用地为主。**

相较于 2023 年，建设用地的增加以提升配套设施建设为导向。交通运输用地面积增加 0.01 平方千米（占比提升 1.63%）；公共管理与公共服务用地增加 0.07 平方千米（占比提升 1.08%）、商业服务业用地增加 0.08 平方千米（占比提升 1.82%）；城镇开发边界内工矿用地中的工业用地面积增加 0.36 平方千米（占比提升 2.70%）；住宅用地增加 0.03 平方千米（占比提升 0.05%）。

#### **四、规模结构**

##### **（一）人口规模结构调整与城镇化进展**

###### **1.总量变化：低速波动，接近“零增长”临界点**

2024 年，普宁市域常住人口 204.82 万人，较 2023 年增长 3.82 万人，同比增长 1.87%；较 2020 年全县常住人口增长 4.96 万人，年均增长 1.24 万人，年均增速 0.6%。2020-2024 年普宁市常住人口增长率在逐渐提升，但提升幅度较低。

按照等速增长和区间测算，规划至 2025 年末，全县常住人口预计为 206.05 万人，距普宁市国土空间总体规划常住人口达到 225 万人的目标值仍有一定距离。若需人口增长趋势达到 2025 与 2035 年目标值，则以 2024 年为基期年，年均增长率分别需要达到 5%与 0.9%，远高于目前的年均均增长率。

随着城乡区域协调发展战略的深入实施，县域综合实力实现显著跃升。在此背景下，中心城区人口集聚效应日益凸显，呈现出稳步增长的良好态势。

## **2.自然增长：低生育率主导，逼近“零增长”**

自然增长持续走低是人口结构转型的核心标志。出生率从2020年的11.5‰逐年下降至2023年的9.2‰，预计2025年降至8.8‰（年均降幅0.35‰），低于全国及广东省平均水平；死亡率则因老龄化加剧从2020年的5.2‰升至2023年的5.8‰，2025年预计达6.0‰（年均升幅0.2‰）。受此影响，自然增长率从2020年的6.3‰降至2023年的3.4‰，2025年预计仅2.8‰，持续逼近“零增长”。

## **3.城镇人口持续增长，城镇化率不断提高**

常住人口城镇化率从2020年的48.2%快速提升至2023年的52.3%，预计2025年达54.8%，年均提升1.3个百分点，增速高于广东省平均水平（年均1.0个百分点）。2022年城镇化率突破50%，首次实现城镇人口超过农村人口。户籍人口城镇化率则从2020年的32%升至2023年的36%，2025年预计达40%，但仍滞后于常住人口城镇化率14.8个百分点，反映“半城镇化”问题突出。区域差异方面，东部城镇（流沙、池尾）2025年城镇化率预计达65%（接近全省平均），西部山区镇（大坪、后溪）仅38%，差距扩大至27个百分点。

### **（二）用地规模结构调整与用地效益改善**

#### **1.国土开发强度较低，排名位居全市第三**

截止2024年底，全市现状建设用地37.4万亩，人口204.82万人，人均建设用地121.73平方米/人，已使用新增建设用地规模0.63万亩，剩余建设用地规模19.57万亩。

## 2.建设用地逐年增长，工业用地面积占比最大

根据 2024 年变更调查，从 2020 年 42.1 平方公里增至 2023 年 48.6 平方公里，2024 年达 52 平方公里（占比从 41.2%升至 48.6%），主要用于产业园区扩容（如普宁纺织印染环保综合处理中心）和城镇新区建设（东部创新城、揭阳普宁产业转移工业园）。

## 3.中心城区城镇建设用地有待优化

2020 年-2024 年，普宁市中心城区居住、公共管理与公共服务、商业服务业、工矿、交通运输用地比重下降，交通运输、仓储、公用设施与特殊用地比重上升。商业服务业、工矿、仓储、交通运输、公用设施用地高于目标比重，居住、公共管理与公共服务、绿地与开敞空间用地比重低于目标比重，未来需重点提升中心城区的公共服务与绿地与开敞空间用地。

## 4.用地效益略有下降

2020 年普宁市 GDP 287 亿元，单位建设用地 GDP 约 2.8 亿元/平方公里；2023 年 GDP 增至 365 亿元（年均增速 8.5%），建设用地仅增至 105.8 平方公里，单位产出提升至 3.45 亿元/平方公里（增幅 23.2%）；未来应继续推进区域产业转移、项目落地工作，持续提高土地使用效益。

# 五、用地布局

## （一）建设用地布局变化

### 1.城镇建设用地布局

2020 年城镇工业用地 42.1 平方公里，2023 年增至 48.6 平方

公里（新增 6.5 平方公里），2025 年预计达 52 平方公里（较 2020 年增长 23.5%）。其中，东部片区（流沙东、池尾街道）新增 3.2 平方公里（占 2020-2023 年新增总量的 49%），南部片区（占陇、军埠镇）新增 2.1 平方公里（占 32%），西部和北部山区仅新增 1.2 平方公里（占 19%），体现“东进南拓”的空间策略。

## 2.村庄建设用地布局

2020 年农村居民点用地 35.8 平方公里，2023 年降至 32.4 平方公里（减少 3.4 平方公里），其中，西部山区镇（大坪、后溪、船埔）减少 2.1 平方公里（占 2020-2023 年减少总量的 62%），平原镇（洪阳、里湖）减少 1.3 平方公里（占 38%），反映山区“空心村”治理力度更大。

### （二）用地使用情况

2021 年以来，普宁市共批准新增建设用地 9019 亩，其中，产业用地 3010 亩。2023 年批准新增建设用地 3072 亩，同比增长 163%；2024 年批准新增建设用地 2380 亩，其中产业用地 1626 亩，占比 68%。建议未来针对已有项目建设主体的土地，应加快土地供应工作手续，提高区域土地供应效率，针对没有主体的建设用地，可考虑重新规划、加大招商引资提高土地利用效率。

## 六、城市品质

### （一）公服设施配套

基于 2024 年国土变更调查数据与各部门管理数据，本次分析聚焦教育、文化、体育、医疗、养老等公共服务设施的项目建设落实情况与服务设施体系优化成效，重点评估 15 分钟社区生

活圈建设水平、各类公共设施服务覆盖范围、千人指标及人均用地等关键指标是否符合总体规划要求。

### **1.普宁市中心城区社区生活圈覆盖率过低。**

普宁市中心城区 15 分钟社区生活圈覆盖率仅为 5.36%，远低于国土空间总体规划中同类型指标“卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖”2025 年 85%的目标，未来需要重点完善城区社区生活圈设施建设。

### **2.中小学教育设施均超额完成规划目标。**

普宁市教育设施水平持续优化，完成进展良好。普宁市拥有幼儿园 391 个，幼儿园每千人学位数 48 座，已达到国土空间总体规划 2025 年 40 座指标要求，指标完成率达 120%。普宁市拥有小学 477 个，小学每千人学位数为 113 座，已超额完成国土空间总体规划 2025 年 80 座的指标要求。普宁市初中每千人学位数为 53 座，已超额完成国土空间总体规划 2025 年 40 座的指标要求。普宁市近年来持续加大教育投入，通过新建、改扩建小学等方式优化教育资源配置，2024 年完成 178 个教育项目、80 多所新（改）建学校建设，其中义务教育阶段学校占比显著，进一步提升了小学教育的覆盖范围和质量。

**教育设施基本实现合理布局。**中心城区范围内社区小学步行 10 分钟覆盖率为 22.62%，中心城区社区范围内中学步行 15 分钟覆盖率为 13.56%。小学与初中设施布局均与城镇居住用地布局匹配度较高，基本实现中心城区教育设施合理配置，中心城区外围设施覆盖率有待进一步优化。

### 3.文化设施完善工作持续推进。

文化设施不断优化。普宁市中心城区范围内社区文化活动设施步行 15 分钟覆盖率为 50.68%，尚未实现国土空间总体规划 2025 年 85%的目标值，完成进展良好。从建设进展看，公共文化设施体系逐步完善（文化馆、图书馆分馆及服务点数量增长）、特色文化设施亮点纷呈（非遗传承基地、文旅融合设施增加）、文化惠民设施便民化（24 小时新华悦读空间、乡村公益图书馆普及）是其核心特征。未来普宁市需进一步加大对西部山区文化设施的投入、加强文化人才队伍建设，推动文化设施从“数量扩张”向“质量提升”转型，切实满足基层群众日益增长的文化需求。

### 4.养老服务水平有待提升。

普宁市养老设施床位配置存在显著缺口。普宁市中心城区范围内社区养老设施步行 5 分钟覆盖率仅为 12.95%，难以满足城区老人养老服务需求。

### 5.体育设施配置尚未完成国空规划目标。

体育设施配置尚未完成规划目标，有待进一步完善。中心城区人均体育用地面积 1.99 平方米，低于国土空间规划 2025 年人均 2.43 平方米的目标值。中心城区范围内社区体育设施步行 15 分钟覆盖率为 38.59%，低于国土空间总体规划 2025 年 80%的目标值。“十四五”规划实施期间，普宁市积极推进体育设施建设工作，成效显著，持续推进社区体育设施建设工作，不断完善社区体育服务网络，但距离规划目标仍有一定距离。

## 6.医疗卫生设施水平持续提升。

**医疗服务质量持续优化。**普宁市拥有医疗床位 9283 张，每千人口医疗卫生机构床位数为 4.53 张。普宁市医疗卫生服务质量持续优化，通过紧密型县域医共体建设、智慧医疗赋能、人才队伍强化、特色专科发展、公共卫生完善及中医药服务升级等多维度举措，构建起覆盖城乡、便捷高效的医疗服务体系。

**医疗资源配置持续完善。**近年来普宁市通过紧密型医共体打通资源下沉通道、硬件升级补齐基层短板、智慧医疗提升服务效率、中医药服务强化特色、人才队伍夯实基础，逐步实现“城乡医疗资源均衡化、基层医疗服务优质化、群众就医体验便捷化。等级医院交通 30 分钟行政村覆盖率为 98.65%，基本保障全域范围内所有村庄的就医需求。

**医疗卫生设施覆盖率良好。**城区范围内二级及以上等级医院 2 千米覆盖率为 91.12%，基本实现城区居住用地全覆盖，保障居民医疗服务需求。社区卫生服务设施步行 15 分钟覆盖率为 86.69%。

## 7.菜市场（生鲜超市）覆盖情况较好。

普宁市中心城区范围内菜市场（生鲜超市）步行 10 分钟覆盖率为 63.29%，总体覆盖情况较好，菜市场（生鲜超市）整体能够满足城区居民日常需求。

### （二）历史文化保护

坚持“保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来”的原则，统筹保护全市文物保护单位 77 处，包括广东省级文物保护单位 10 处、揭阳市级文物保护单位 1 处，普宁市级文物保护单位 66 处。保护全市尚未核定公布为文物保护单位

的不可移动文物 397 处，不可移动文物相关数据根据实际情况进行动态调整，国土空间规划用地布局衔接本地重点文物保护利用项目的合理用地需求及空间要素配置保障。严格按照《中华人民共和国文物保护法》保护各级文物保护单位和不可移动文物，对各级文物保护单位周边建设进行保护控制，划定保护范围和建设控制地带，明确保护要求；加强不可移动文物的日常管理和修缮。保护普宁市已公布历史建筑 2 处，严格按照《历史文化名城名镇名村保护条例》、《城市紫线管理办法》、《广东省历史建筑 and 传统风貌建筑保护利用工作指引（试行）》等法律法规对历史建筑进行保护。

### **（三）蓝绿空间营造**

**城市公园绿地建设有待提升。**普宁市中心城区人均公园绿地面积为 7.63 平方米，超额完成国土空间总体规划 2.5 平方米/人的目标值。中心城区范围内公园绿地、广场步行 5 分钟盖率为 6.81%，公共空间布局失衡。结合以上数据分析，未来普宁市应加强中心城区公共空间营造，提升城市空间品质。

### **（四）景观风貌塑造**

普宁市景观风貌持续提升。截止至 2024 年，普宁市在县城道路及公共绿化养护工作上成效显著，完成省道 237 线（洪阳镇区段）、省道 236 线（洪阳镇区段）等核心道路的人行道铺设、绿化提升与“三线”整治。例如，省道 237 线洪阳镇区段新增绿化约 2.3 公里，种植苗木 1.8 万株，同时规范“三线”（电力、电信、有线电视）布局，彻底改变了以往“乱拉乱接”的乱象；省道 236 线洪阳镇区段则通过“白改黑”（水泥路面改为沥青路

面)、增设人行道与路灯,提升了道路的舒适度与安全性。针对高速出入口(如普宁站、洪阳站)及周边连接线,实施“点线面”结合的绿化工程,种植各类苗木1.8万株,打造“层次丰富、四季有景”的绿色廊道。例如,练江(占陇段)一河两岸景观提升工程种植落羽杉4119株,不仅美化了河道环境,还提升了练江的生态功能。推进26个绿美示范村建设,打造村庄公共休闲绿地161处、绿化景观路347条、美丽庭院91个。这些示范村通过“村旁、水旁、路旁、屋旁”绿化,形成了“一村一景”的特色景观,例如后溪乡矿坑村、流沙东街道北山村等省级森林乡村,通过种植乡土树种(如榕树、木棉),实现了“村在林中、人在绿中”的目标。

### **(五) 城市更新实施**

2021年以来,我市总共新增实施改造面积2471.3亩,完成改造面积1828.7亩。2021年、2022年两年均超额完成揭阳市下达的任务。2023年起,省不再下达“三旧”改造年度任务。

## **七、支撑体系**

### **(一) 交通设施建设**

**1.对外交通: 强化区域联动,融入大湾区与粤东城市群。**汕湛高速普宁段全线贯通,连接珠三角与粤东腹地;2022年新增汕湛高速连接线(基础设施用地0.2平方公里),缩短市区至高速入口车程15分钟;高速出入口(普宁站、洪阳站)及连接线实施“绿色廊道”工程,种植苗木1.8万株(2024年),打造“四季有景”的门户景观;揭惠铁路(普宁段)预计2025年通车,

设普宁南站，串联汕头、揭阳、惠州，打通沿海经济带与内陆的交通瓶颈；配合铁路建设，同步推进站前广场（高铁站广场）绿化提升（2024年新增绿化1万平方米），完善换乘枢纽功能

**2.对内交通：优化城乡路网，提升通行效率与景观品质。**实施“白改黑”“人行道铺装”工程，如省道237线洪阳镇区段（2.3公里绿化+沥青路面）、省道236线洪阳镇区段（增设人行道与路灯）；推进广太街示范主街改造（2024年，全长300米柏油路）、月屿村市场道路改造（1100米，含排水管道拓宽），解决“拥堵、积水”问题；2024年完成练江（占陇段）一河两岸道路水泥化（5.2公里），配套路灯、石凳，成为村民休闲步道。推进“四好农村路”建设，26个绿美示范村（2024年）打造绿化景观路347条，后溪乡矿坑村、流沙东街道北山村等省级森林乡村实现“村道硬化、路旁绿化”，山区镇（大坪、后溪）通村公路硬化率达100%，缩短城乡时空距离。

## （二）市政基础设施建设

### 1.供水用水

**城市供水。**老旧小区改造（如流沙北街道侨光社区330户）同步实施给排水管网更新，更换老化管道、增设二次供水设施；2024年“千村万池百里河道”清淤行动中，南陇村麒麟溪文流南陇段（5.2公里）配套岸堤石篱化+排水管道，解决农村“污水横流”问题。

**农村供水。**推进“村村通自来水”工程，26个绿美示范村实现集中供水全覆盖，水质达标率100%；后溪乡矿坑村等山区村通过“小型集中供水工程”解决季节性缺水问题，惠及5000余

人。

## 2.电力设施

**“三线”整治。**2020-2024年累计完成35公里“三线”（电力、电信、有线电视）规整，重点区域包括省道237线洪阳镇区段、洪阳镇中山路历史文化街区（一期）、里湖镇镇区（3500米，2024年），通过“入地+捆扎”方式，消除“乱拉乱接”安全隐患。

**电网升级。**配合产业园区（揭阳普宁产业转移工业园、纺织印染中心）用电需求，2023年新增110千伏变电站1座，保障智能纺织、生物医药等企业满负荷生产；农村电网改造覆盖西部山区镇（大坪、船埔），供电可靠性提升至99.8%。

## 3.环卫设施

**城乡环卫一体化。**26个绿美示范村（2024年）配建标准化垃圾收集点161处、公共厕所30座，推广“户分类、村收集、镇转运”模式，农村生活垃圾无害化处理率达95%；“千村万池百里河道”清淤行动中，清理河道垃圾200吨，配套河道保洁员50名。

**垃圾分类试点。**城区（流沙东、池尾街道）推行“四分法”垃圾分类，2024年新增智能垃圾分类箱50组，覆盖20个社区；普宁国际商品城等商圈试点“垃圾兑换礼品”机制，居民参与率达60%。

## 4.通信设施

**信息网络升级。**2024年建成5G基站200座，实现城区、中

心镇（占陇、洪阳）5G全覆盖，西部山区镇（大坪、后溪）覆盖率达80%；“三线”整治与通信线路整合，消除“飞线充电”“信号干扰”问题。

**智慧平台赋能。**“揭健通”便民就医小程序（2024年注册家庭53万户，日访问峰值15.39万人次）接入通信网络，实现“预约挂号、医保结算、报告查询、一网通办”；医共体总院与分院（26家基层分院）通过医疗信息系统“一张网”共享患者数据，2025年双向转诊超1.1万人次。

### **（三）城市防灾减灾设施建设**

#### **1.应急避难设施**

**应急设施逐步完善。**2024年推动梅林镇、梅塘镇卫生院加入120急救网络，填补西部山区、里湖片急救空白，累计接诊急危重症患者201人；医共体总院（普宁市人民医院、华侨医院）与基层分院建立“15分钟急救圈”，2025年双向转诊超1.1万人次。老旧小区改造（如侨光社区）同步增设消防通道、灭火器、烟雾报警器，2024年完成33栋老旧小区消防设施改造；城区商业综合体（星河COCO City）按国家标准配建自动喷淋系统、防火卷帘门，通过消防验收率100%。

#### **2.防洪排涝**

**排水防涝能力稳步提升。**“千村万池百里河道”清淤行动（2024年）重点整治练江（占陇段）、麒麟溪（南陇村段）等5条河流，通过“清淤+岸堤加固+石篱化”（5.2公里），提升行洪能力；练江流域生态修复工程（2020-2024年）种植落羽杉4119

株，固土护岸的同时净化水质。莲花山公园、兰花广场等 7 个公园广场（2024 年）增设应急避难场所标识，可容纳 5 万人临时避险；山区镇（大南山街道、船埔镇）利用学校操场、村委会大院建设村级应急避难点 50 处，配备帐篷、饮用水等物资。

### **3.地质灾害**

2024 年，普宁市地质灾害呈现“强降雨诱发、局部突发”的特征，通过完善的应急预案、有效的监测预警、快速的应急处置，实现了“零人员伤亡、损失可控”的目标。未来，普宁市将继续加强地质灾害防治工作，通过全面排查隐患、扩大科技监测、提升应急能力，进一步降低地质灾害风险，保障人民群众生命财产安全。

## **八、实施保障**

### **（一）重点建设项目落地规划支撑**

规划构建以重大工业项目为支撑、重大经济引擎为龙头、重点产业园区为架构的产业空间布局，全市规划打造一主三副园区 4 个重点产业平台，包括揭阳普宁产业园区（主园区）、东部创新城（纺织服装城）、普宁市纺织印染环保综合处理中心、普宁市科技工业园，合计规划建设用地 3.22 万亩。截至 2024 年底，4 个园区现状建设用地共 1.81 万亩，今后可利用空间 1.41 万亩。

全市 8 个典型镇中，第一批典型镇里湖镇、试点镇赤岗镇、占陇镇国土空间总体规划已获揭阳市政府批准实施。第二批典型镇大坝镇、梅塘镇、洪阳镇、南溪镇、云落镇等 5 个镇国土空间规划已经市国土空间规划委员会 2025 年第七次会议审议通过。

分类型、分区域、分阶段推进规划编制或优化，重点推进《普宁市东部创新城控制性详细规划》、《普宁产业转移工业园控制性详细规划修编》等片区控制性详细规划编制，中心城区控规覆盖率 46.01%。全市 557 个村正在通过单独编制或多个村庄合并编制或与乡镇级国土空间规划联合编制、纳入城镇控制性详细规划统筹编制和“通则式”规划管理三种方式实现乡村地区空间规划管理全覆盖。我市已完成村庄规划编制及取得市政府批复有 15 个，分别为：占陇镇 2 个村（练江村、西湖村）、大坝镇平林村、梅塘镇 2 个（大宅村、景光村）、赤岗镇 4 个村（赤岗山、埔下双枝山、张厝寨、埔下村、西林村）、流沙东街道北山村、军埠镇 2 个村（石桥头村、大长陇村）、南径镇大陇村、云落镇云楼村。

我市目前共编制十一个专项规划，包括《普宁市中心城区园林绿化专项规划》、《普宁市城市公共交通发展规划（2020-2035 年）》、《普宁市中心城区给水工程专项规划（2020—2035）》、《普宁市城市污水专项规划》《普宁市排水（雨水）防涝系统规划》、《普宁市电力专项规划（2013-2030 年）》、《普宁市燃气发展专项规划（2015—2030）》、《普宁市中心城区消防专项规划(2016-2035)》、《普宁市海绵城市专项规划》、《普宁市中心城区基础教育学校基本建设专项规划（2017-2035）》《普宁市城乡生活垃圾收运处理设施专项规划（修编）（2020-2035）》等。

## （二）总体规划实施传导衔接机制

2023 年 12 月，《普宁市国土空间总体规划（2021-2035 年）》（以下简称《规划》）获得广东省人民政府批复，标志着其县域空间发展的“总蓝图”进入了全面实施的新阶段。为确保《规划》

够精准落地、高效执行，普宁着力构建了一套系统、科学的总体规划实施传导衔接机制。一方面《规划》确立的核心指标、空间格局、功能分区等，逐级分解并传导至下层次的详细规划与专项规划中，各层级规划与总体规划在目标、底线和布局上需保持高度一致；另一方面依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，对《规划》确定的各项指标进行动态监测、定期评估和及时预警。建立健全“一年一体检、五年一评估”的常态化规划体检评估制度，为规划的动态优化和精细化管理提供依据。

## 九、主要结论

### （一）普宁市国土空间规划实施效果良好。

普宁市国土空间规划实施效果良好，据已完成填写的 38 项指标统计，2024 年已完成/进展良好指标值达 81.58%，有两项需重点优化推进，为自然保护地陆域面积占陆域国土面积比例与中心城区人均公园绿地面积，县域绿地系统的保护与规划工作有待加强。

### （二）普宁市“三线管控”工作正有序推进，但在实施过程中与县域发展存在一定矛盾，需进一步优化调整。

在永久基本农田方面，截至 2024 年，普宁市已超额达成永久基本农田指标任务，永久基本农田总量与耕地数量均有所增加。但耕地质量出现轻微下降。本轮摸排发现永久基本农田存在历史错划、图斑零碎分散、与建设用地冲突的情况，这些问题制约了永久基本农田的集中连片保护与高效利用，亟待推进永久基本农田格局优化，并加快高标准农田建设工作。

生态保护红线方面，当前布局存在一定优化空间。后续可结合自然保护地的实际情况，进一步科学、合理地优化生态保护红线格局，以更好地发挥生态保护功能，实现生态效益最大化。

城镇开发边界方面，存在与县域发展方向“错位”的现象。为提高城镇开发边界的使用效率，应紧密结合普宁市未来重大产业发展方向以及城镇空间实际使用状况，在严格保障生态保护红线和永久基本农田管控要求的前提下，对城镇开发边界进行合理调整，确保其与县域发展需求相匹配。

### **（三）人口增速低于规划预期，国土开发强度较低。**

2020-2024年期间，普宁市常住人口年均增长率低于规划预期值，人口增长较为缓慢。与此同时，用地规模却持续扩张。农村人口不断向城镇流动，致使农村出现“空心化”现象，即农村常住人口大幅减少，同时“人减地增”问题凸显，农村土地资源利用效率受到影响。而城镇空间不断向外扩张，但产业大多尚处于谋划初期阶段，项目推进速度迟缓，尚未形成有效的项目收益，一定程度上影响县域的人口密度水平，降低了用地效益，呈现出土地扩张与人口吸引力不足的特征。此外，中心城区在公共服务设施和绿地空间等配套服务设施建设方面水平相对较低，难以满足居民日益增长的需求。这不仅影响了外来人口的流入意愿，也制约了农村人口的集聚，使得中心城区用地结构有待从公共服务设施层面进行优化与加强，以提升城市的综合承载能力和吸引力。

### **（四）城市空间品质持续优化，部分设施尚未达成规划目标。**

教育、医疗、文化、菜市场等设施已基本满足县域人口活动需求，历史文化、景观风貌、城市更新工作有序推进，城市环境

品质稳步提升。其他设施存在以下问题：一是养老设施建设相对滞后，与全省平均水平差距明显，难以有效应对人口老龄化趋势下日益增长的养老服务需求。二是体育设施数量与布局有待提升，普宁市城市人均体育用地低于规划目标值，体育设施谋划相对不足，足球场地配置率较低，难以满足县城居民日常活动需求。

#### **（五）支撑体系建设良好，但交通、防灾等方面有待进一步完善。**

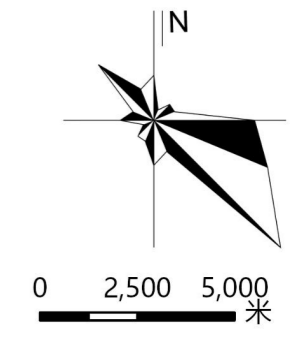
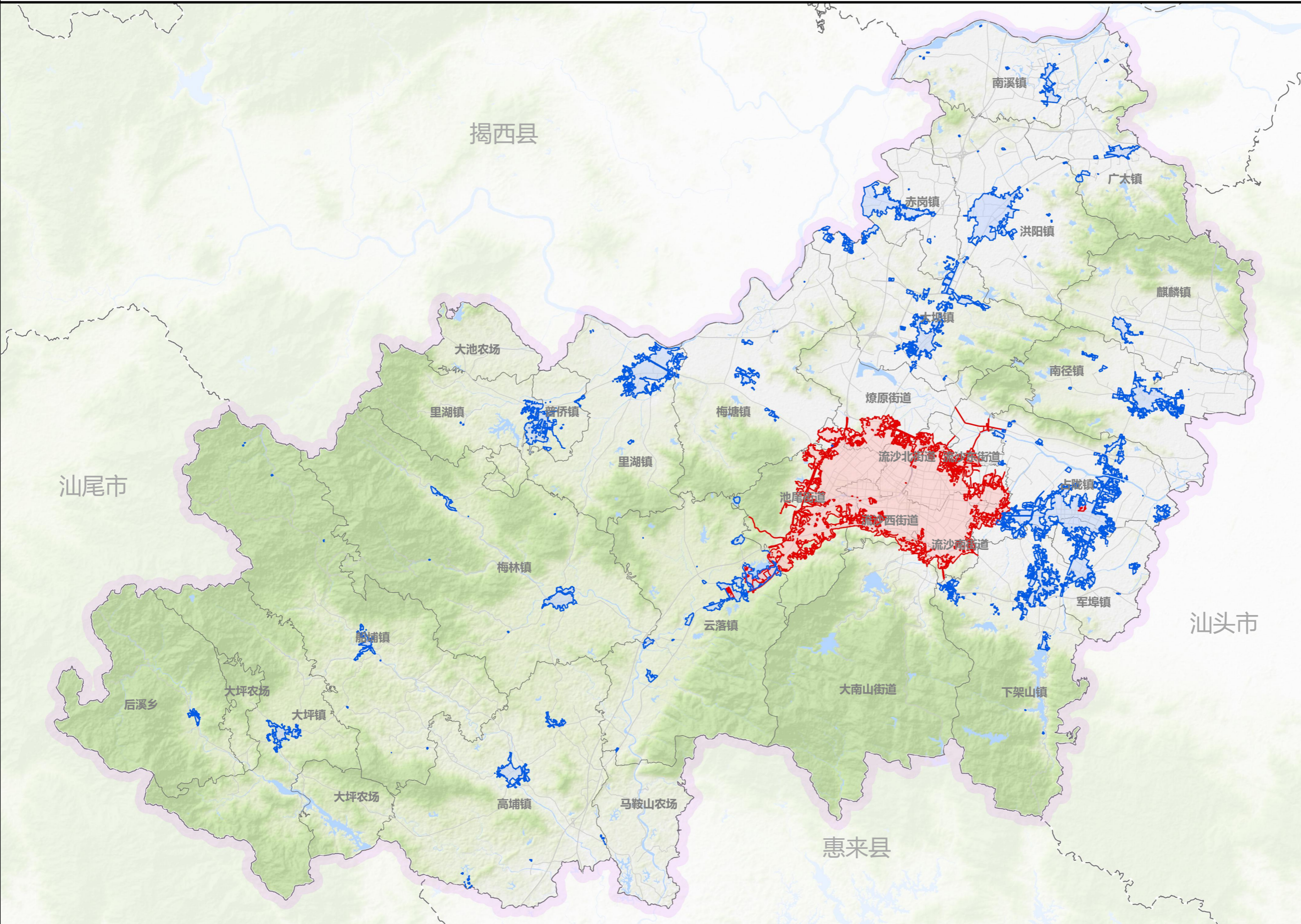
普宁市基础设施体系持续完善但实施效能有待提升。交通方面，路网建设稳步推进，但部分重大项目报批滞后，与产业平台发展需求匹配不足，影响产业发展要素集聚；市政方面，城乡供水一体化、电力通信保障能力显著增强，环卫设施建设已超额完成规划指标；防灾减灾方面，工作机制不断健全，同时应急避难、防洪排涝等项目受资金、用地、审批等因素制约推进缓慢，整体完成率偏低。亟须加强统筹协调，强化政策与资源保障，推动规划落地。

## 附图

1. 县域评估范围图
2. 县域永久基本农田布局待优化分析图
3. 县域城镇开发边界布局待优化分析图
4. 社区小学步行 10 分钟覆盖范围图
5. 社区中学步行 10 分钟覆盖范围图
6. 社区文化活动设施步行 15 分钟覆盖范围图
7. 社区体育设施步行 15 分钟覆盖范围图
8. 社区养老设施步行 5 分钟覆盖范围图
9. 足球场地设施步行 15 分钟覆盖范围图
10. 二级及以上等级医院 2 千米覆盖范围图
11. 等级医院交通 30 分钟行政村覆盖范围图
12. 社区卫生服务设施步行 15 分钟覆盖范围图
13. 菜市场（生鲜超市）步行 10 分钟覆盖范围图
14. 公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖范围图

# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

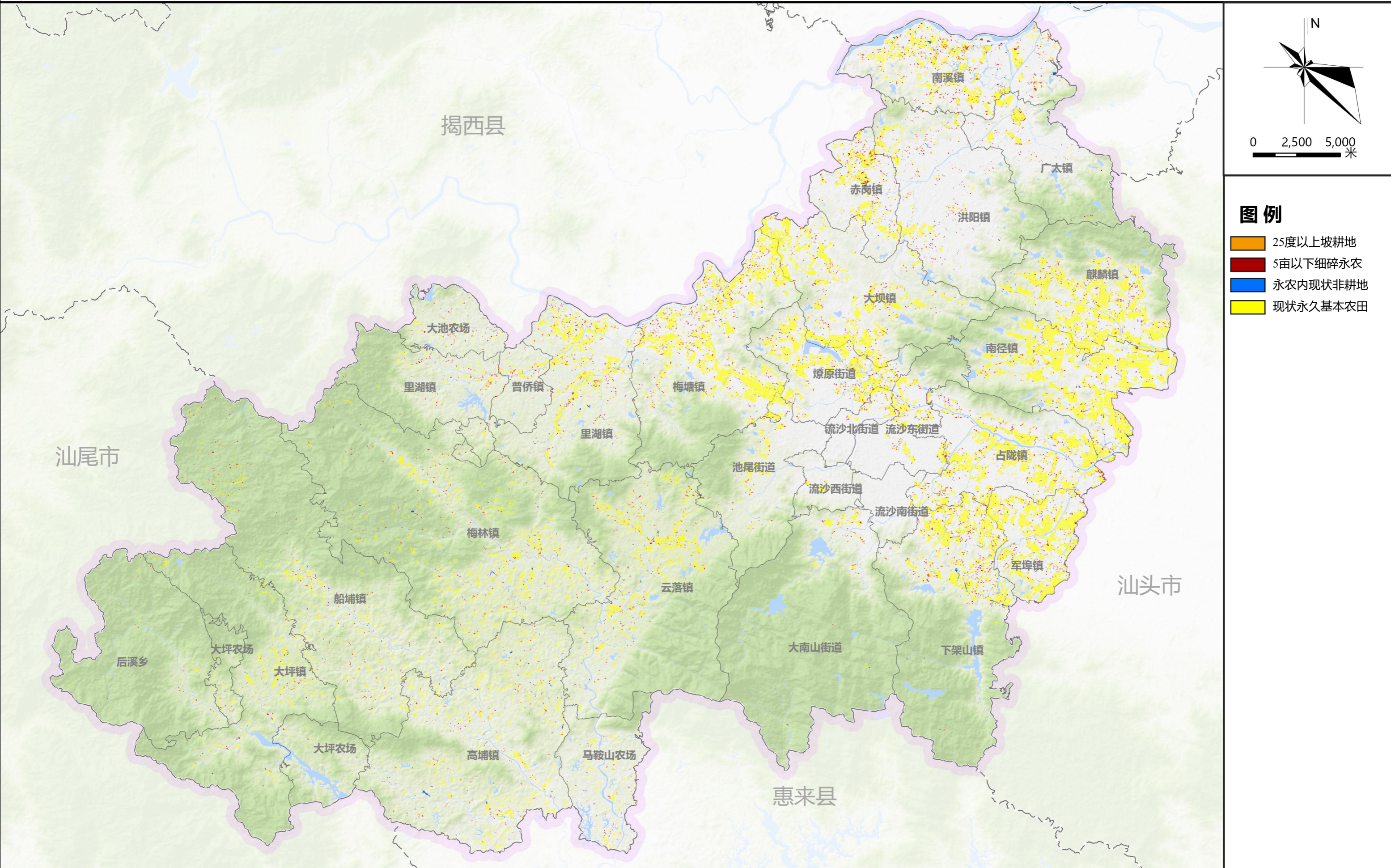
## 县域评估范围图



- 图例**
- 中心城区评估范围
  - 镇区评估范围
  - 街道、镇界
  - 县域范围

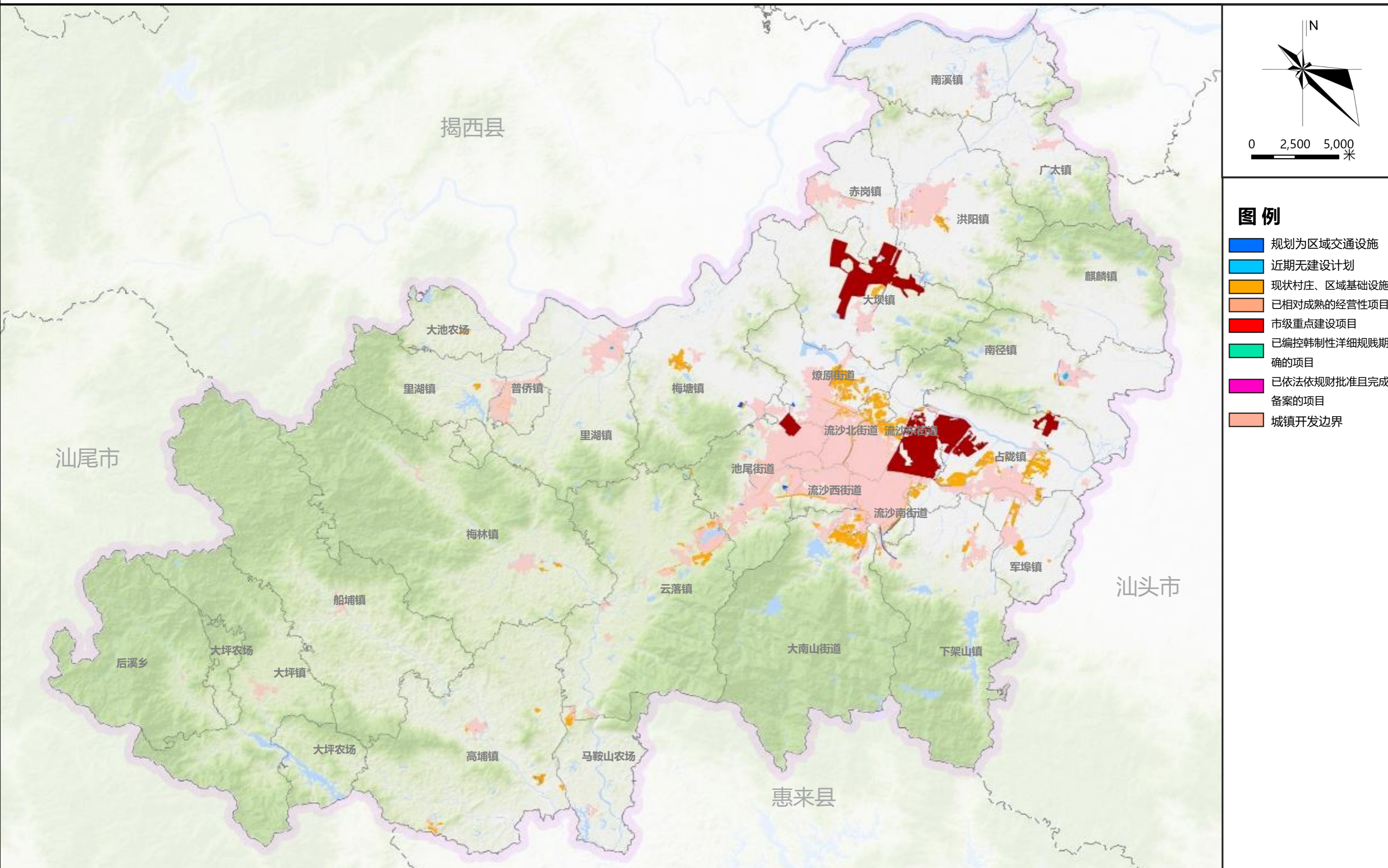
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 县域永久基本农田布局待优化分析图



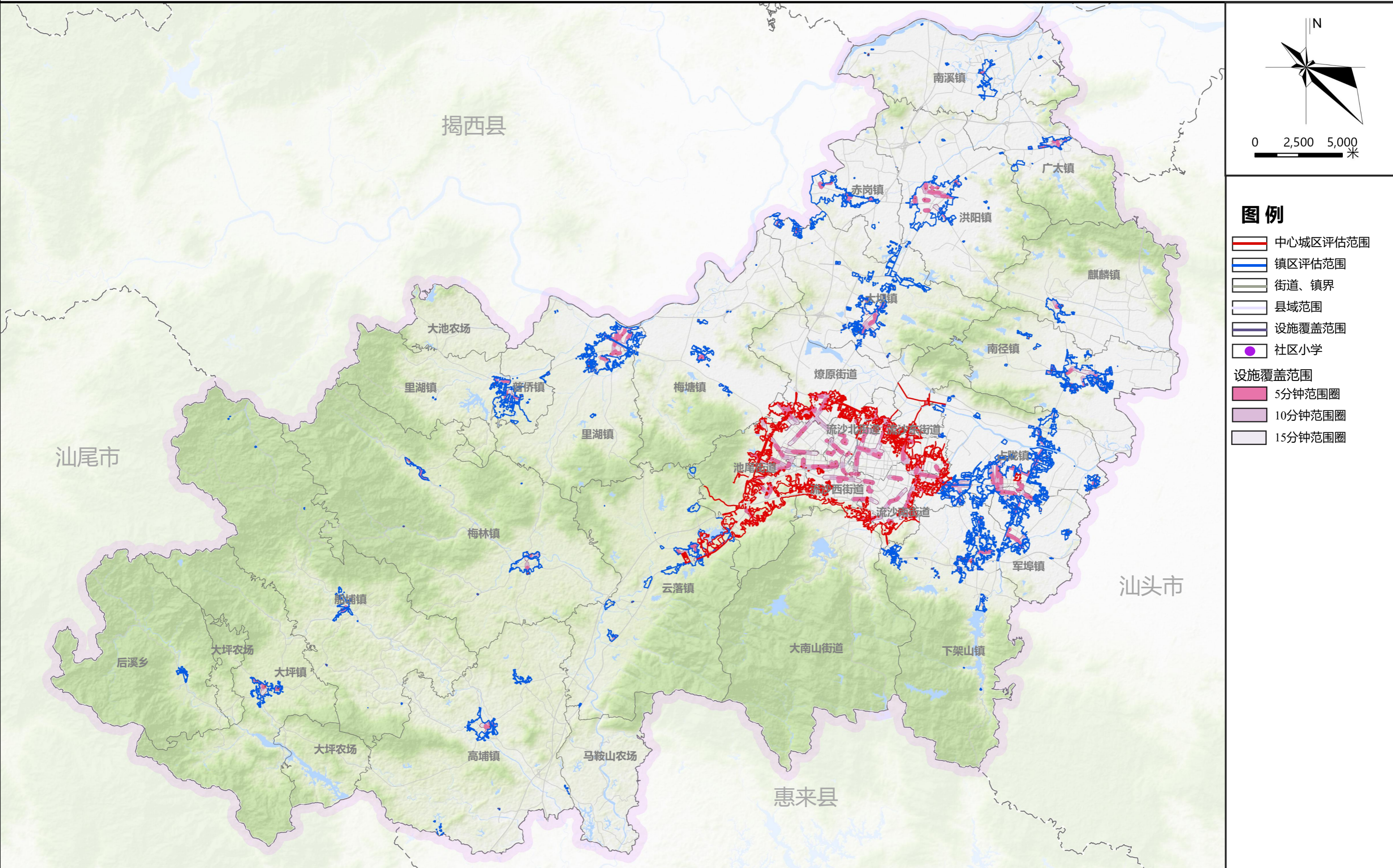
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 县域城镇开发边界布局待优化分析图



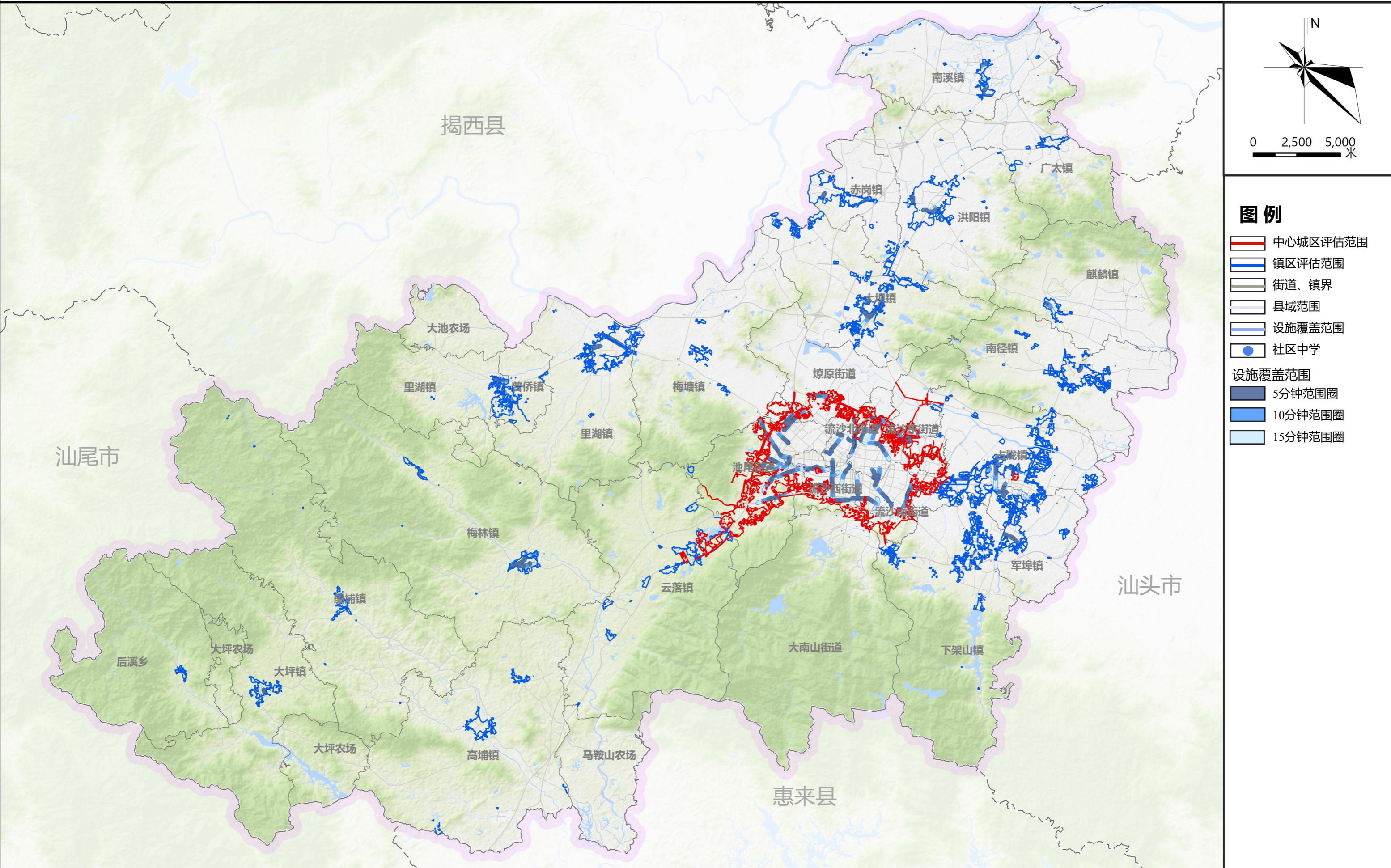
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 社区小学步行5—10—15分钟覆盖范围图



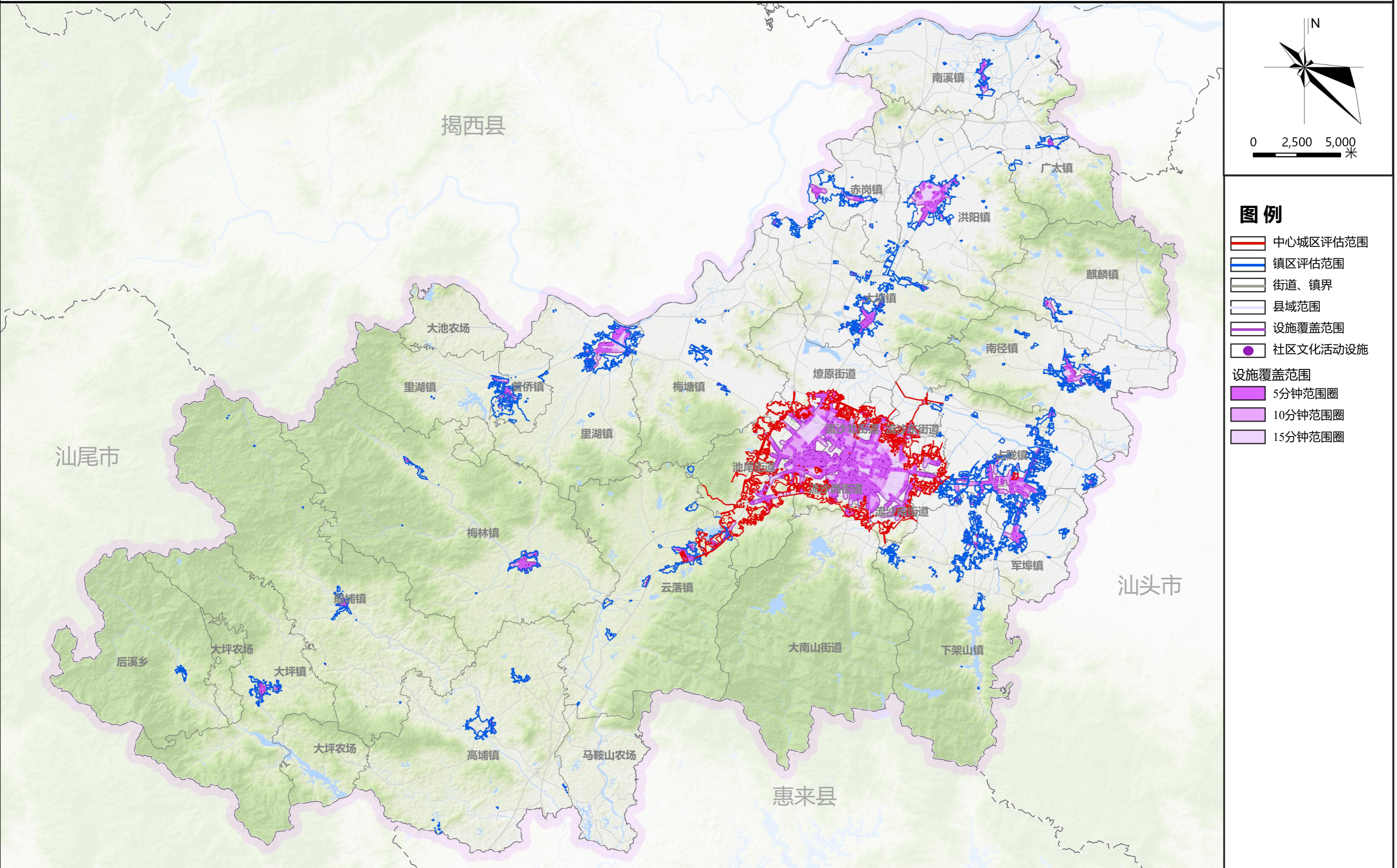
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 社区中学步行5—10—15分钟覆盖范围图



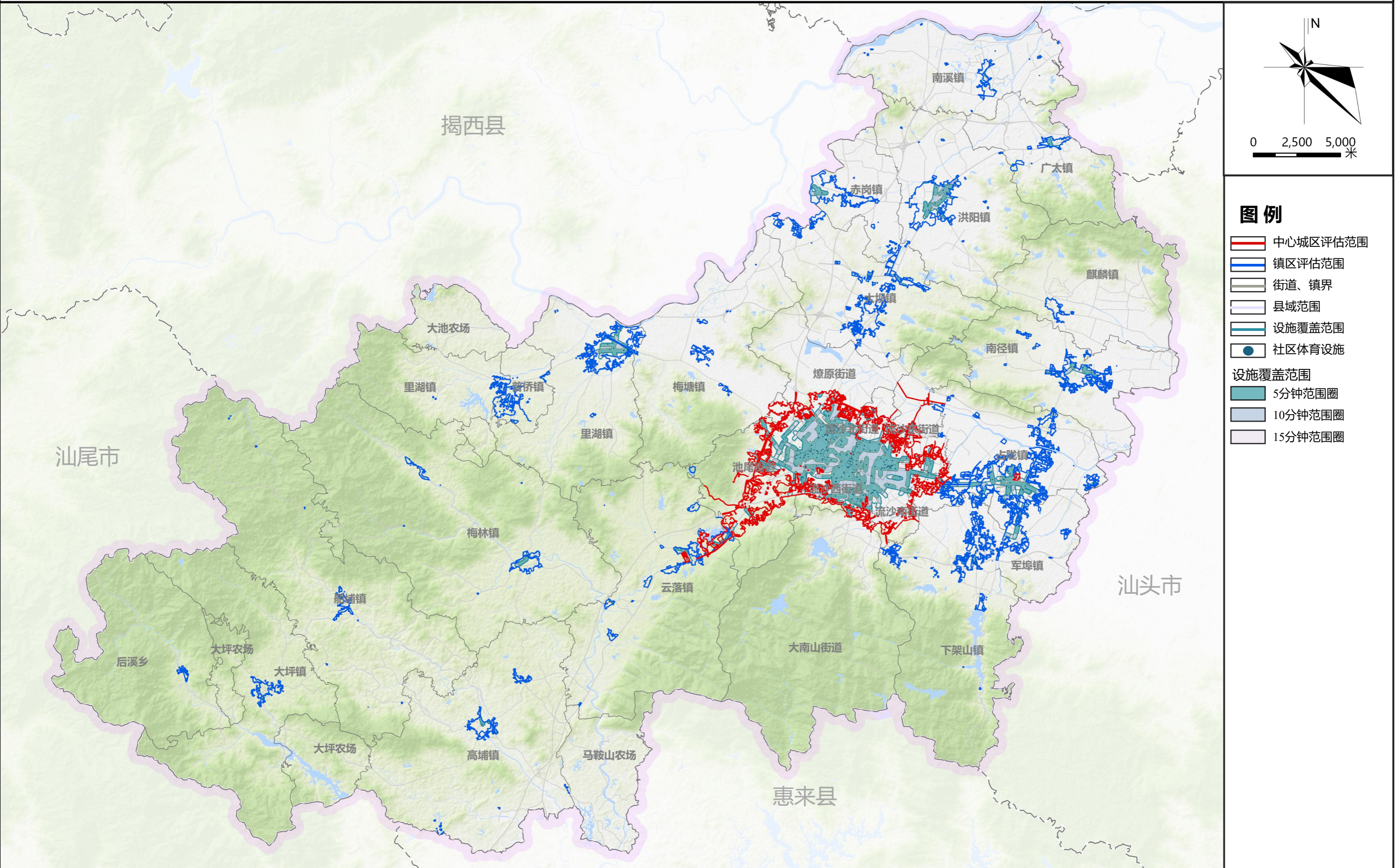
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 社区文化活动设施步行5—10—15分钟覆盖范围图



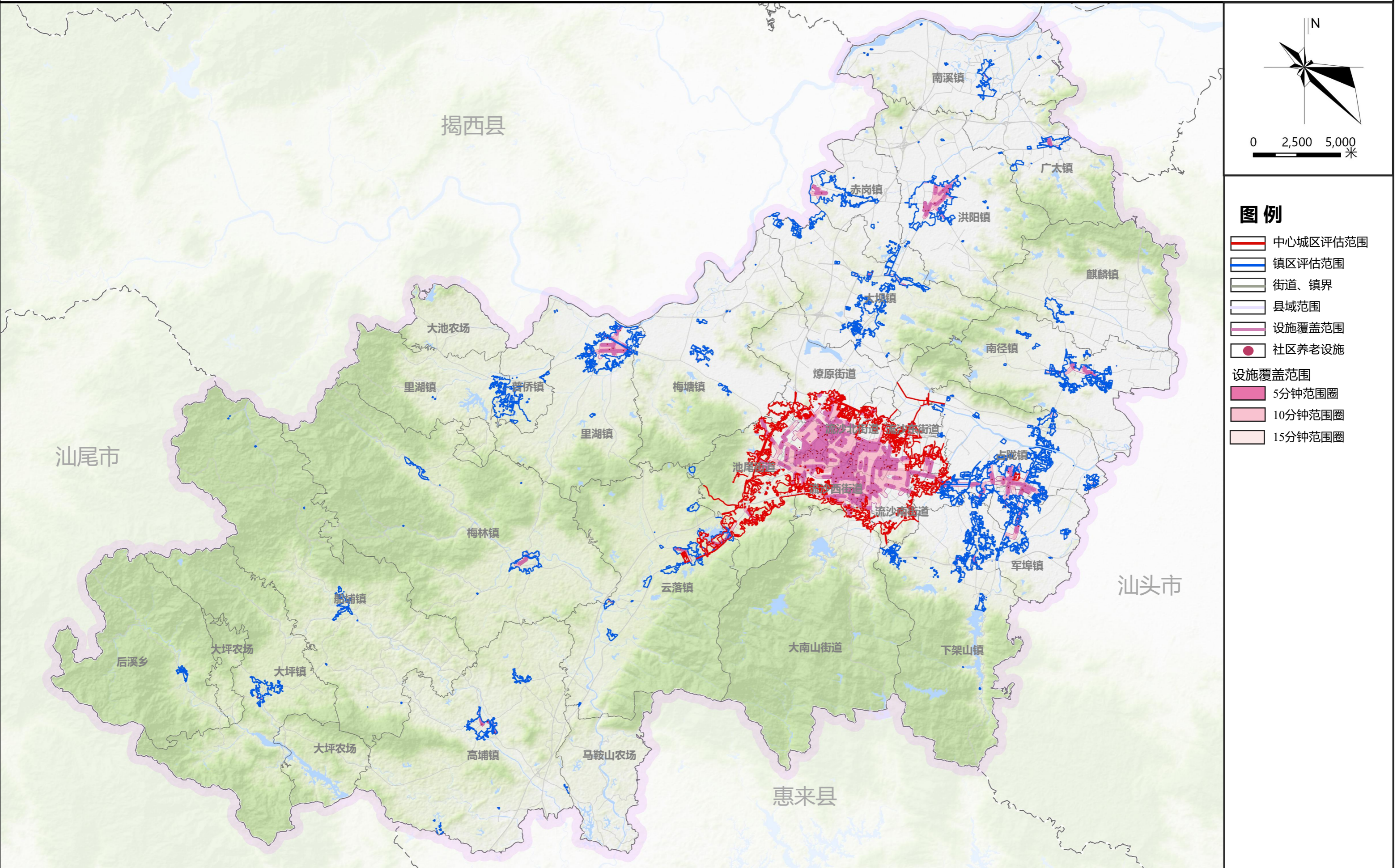
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 社区体育设施步行5—10—15分钟覆盖范围图



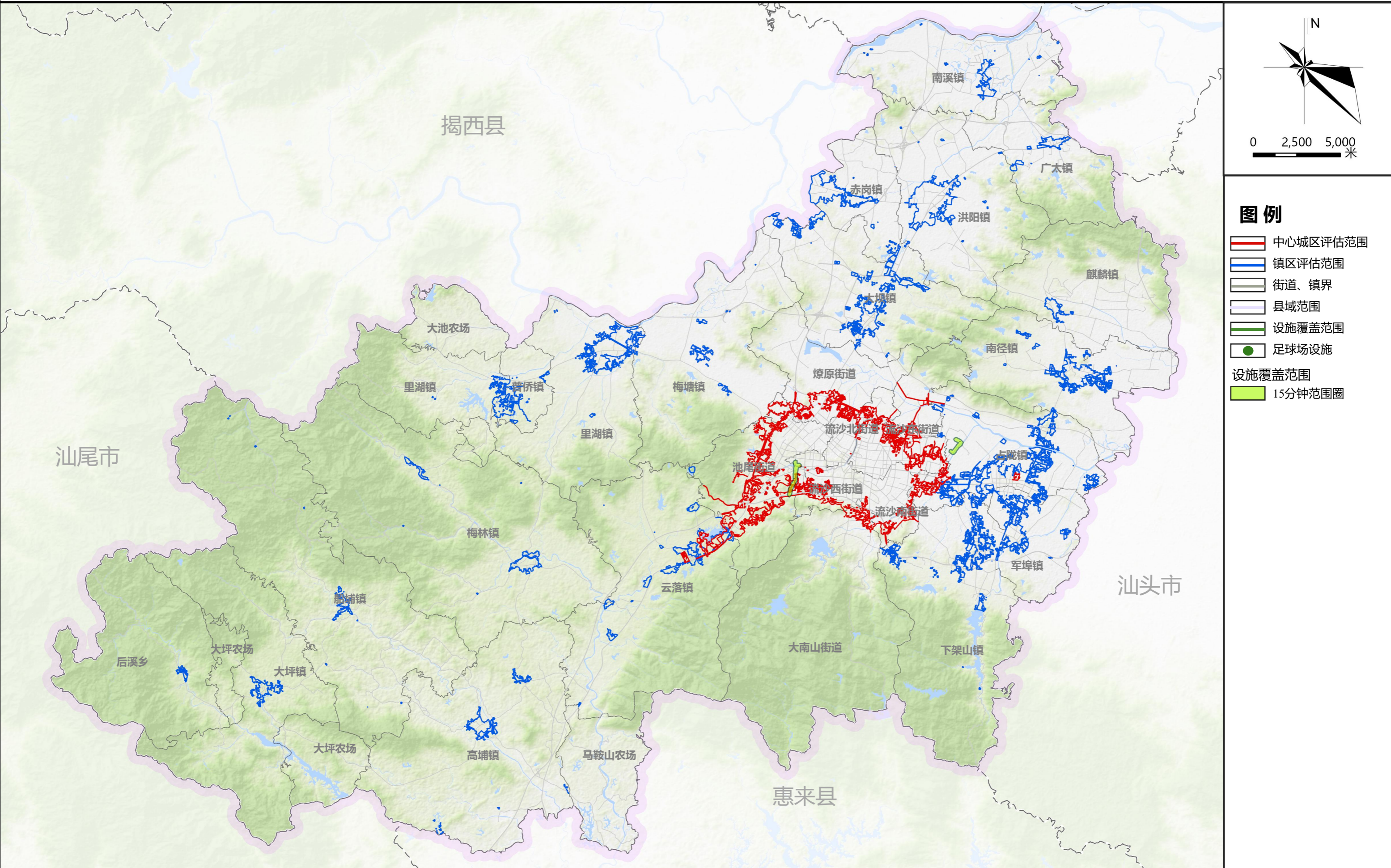
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 社区养老设施步行5—10—15分钟覆盖范围图



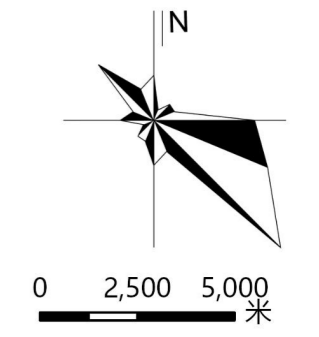
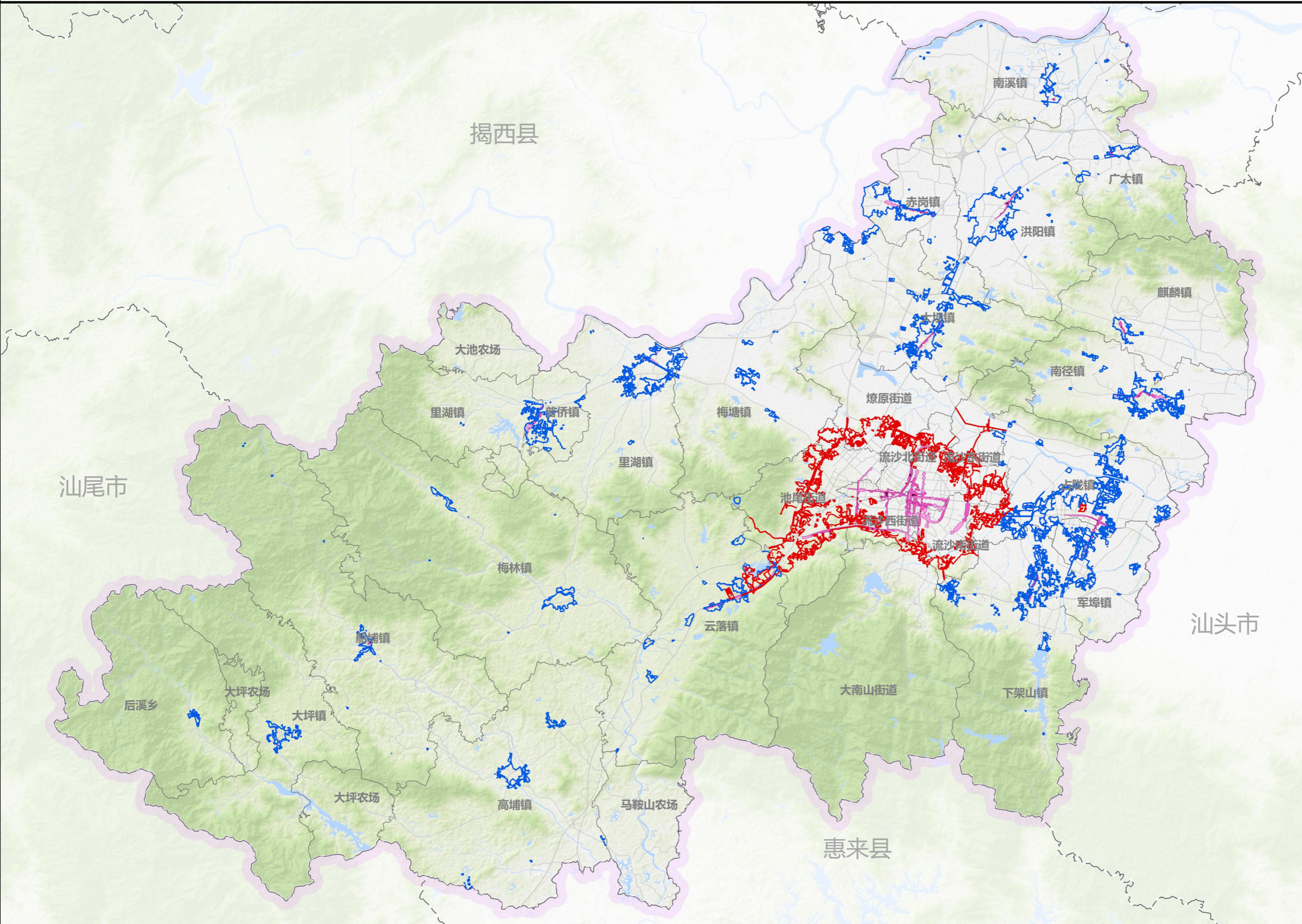
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 足球场地设施步行15分钟覆盖范围图



# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

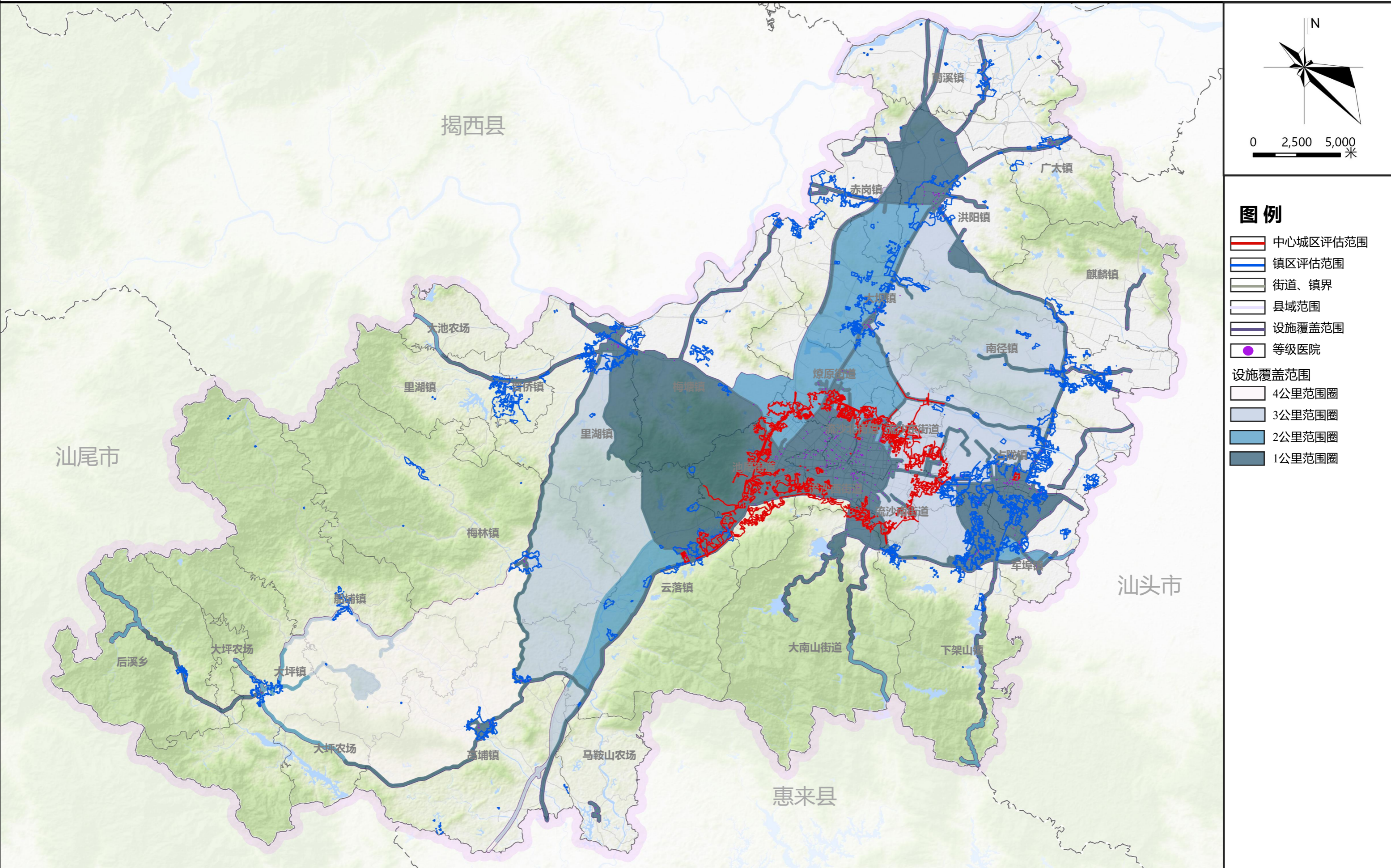
## 二级及以上等级医院2公里覆盖范围图



- ### 图例
- 中心城区评估范围
  - 镇区评估范围
  - 街道、镇界
  - 县域范围
  - 设施覆盖范围
  - 等级医院
  - 设施覆盖范围
    - 2公里范围圈
    - 1公里范围圈

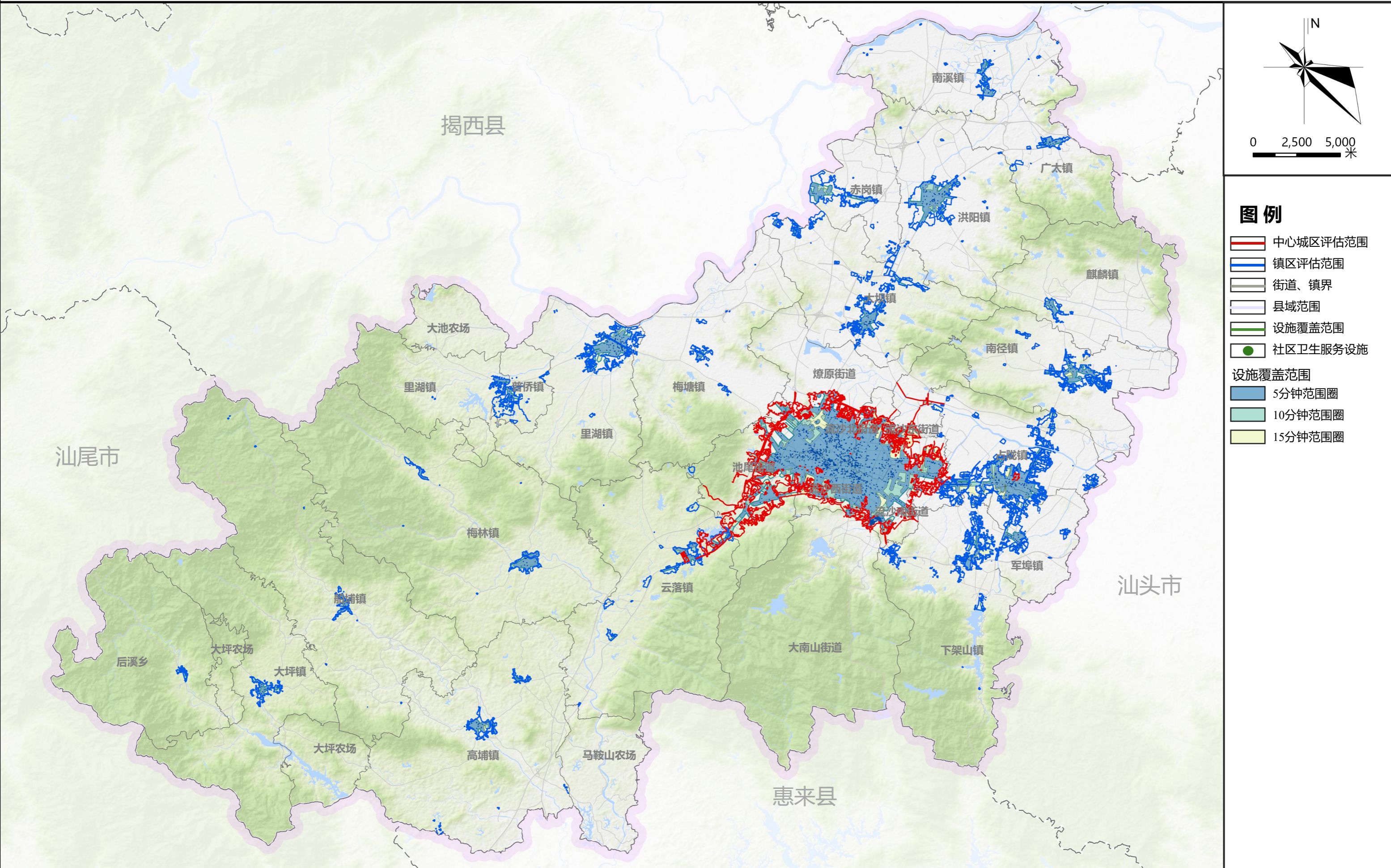
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 等级医院交通30分钟行政村覆盖范围图



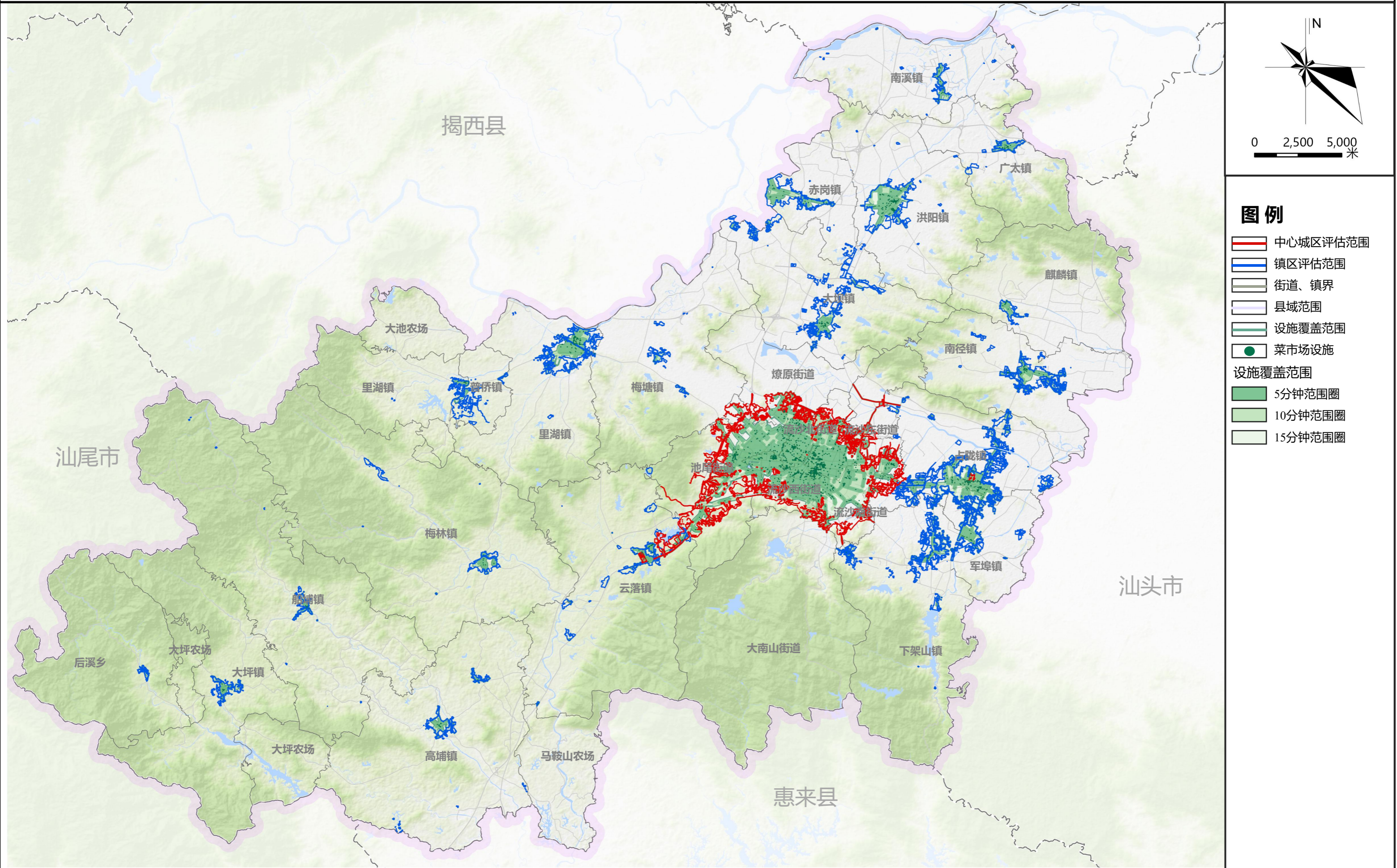
# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 社区卫生服务设施步行5—10—15分钟覆盖范围图



# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 菜市场步行5—10—15分钟覆盖范围图



# 普宁市国土空间总体规划实施2024年度体检

## 公园绿地、广场步行5—10—15分钟覆盖范围图

