

附件 1

第二批国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

目 录

北京市房山区试点工作方案要点.....	1
天津市东丽区试点工作方案要点.....	5
天津市中北镇试点工作方案要点.....	9
河北省威县试点工作方案要点.....	13
河北省白沟镇试点工作方案要点.....	18
山西省孝义市试点工作方案要点.....	22
山西省巴公镇试点工作方案要点.....	26
内蒙古自治区包头市试点工作方案要点.....	29
内蒙古自治区元宝山区试点工作方案要点.....	34
内蒙古自治区准格尔旗试点工作方案要点.....	38
辽宁省新民市试点工作方案要点.....	43
辽宁省前阳镇试点工作方案要点.....	47
吉林省梨树县试点工作方案要点.....	51
吉林省抚松县试点工作方案要点.....	55
吉林省林海镇试点工作方案要点.....	60
黑龙江省同江市试点工作方案要点.....	64
黑龙江省青冈县试点工作方案要点.....	68
上海市浦东新区（临港地区）试点工作方案要点.....	73
浙江省台州市试点工作方案要点.....	77
福建省永安市试点工作方案要点.....	82
福建省邵武市试点工作方案要点.....	87
江西省南昌高新区试点工作方案要点.....	91

江西省艾城镇试点工作方案要点.....	96
山东省章丘市试点工作方案要点.....	100
山东省龙口市试点工作方案要点.....	104
山东省邹城市试点工作方案要点.....	108
山东省义堂镇试点工作方案要点.....	112
河南省濮阳市试点工作方案要点.....	117
湖北省宜都市试点工作方案要点.....	122
湖北省松滋市试点工作方案要点.....	126
湖南省津市市—澧县试点工作方案要点.....	130
湖南省芷江县试点工作方案要点.....	134
广东省茂名市试点工作方案要点.....	138
广东省狮山镇试点工作方案要点.....	143
广西壮族自治区全州县试点工作方案要点.....	147
广西壮族自治区平果县试点工作方案要点.....	151
海南省琼海市试点工作方案要点.....	155
海南省演丰镇试点工作方案要点.....	159
重庆市綦江区试点工作方案要点.....	163
四川省成都市试点工作方案要点.....	168
四川省绵阳市试点工作方案要点.....	173
四川省眉山市试点工作方案要点.....	177
贵州省贵安新区试点工作方案要点.....	182
贵州省遵义县试点工作方案要点.....	186
贵州省玉屏县试点工作方案要点.....	190
云南省红河州试点工作方案要点.....	195

云南省板桥镇试点工作方案要点.....	200
西藏自治区八一镇试点工作方案要点.....	204
西藏自治区泽当镇试点工作方案要点.....	208
陕西省西咸新区试点工作方案要点.....	212
陕西省韩城市试点工作方案要点.....	216
甘肃省敦煌市试点工作方案要点.....	221
甘肃省高台县试点工作方案要点.....	226
青海省西宁市试点工作方案要点.....	231
青海省门源县试点工作方案要点.....	236
宁夏回族自治区平罗县试点工作方案要点.....	240
宁夏回族自治区宁东镇试点工作方案要点.....	245
新疆维吾尔自治区榆树沟镇试点工作方案要点.....	249
新疆维吾尔自治区北泉镇试点工作方案要点.....	253

北京市房山区国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

房山区是首都北京的西南门户，兼具城市发展新区和生态涵养区双重功能定位。全区土地总面积 1990 平方公里。2014 年，全区常住人口 103.6 万人，其中城镇人口 71.4 万人，常住人口城镇化率 68.9%；户籍人口 79.4 万人，户籍人口城镇化率 58.6%。

一、总体目标

坚持以人为核心的新型城镇化，做好产业绿色转型、本地农民就地就近城镇化、提升城市建设和社会治理水平等四项重点任务。到 2017 年，有序疏解北京非首都功能和承接中心城区功能转移取得明显进展，全区常住人口城镇化率达到 72%。到 2020 年，常住人口城镇化率达到 75%。基本形成“区域协同合作、空间布局合理、产业创新高端、设施完备便捷、服务优质均衡、环境优美宜居”的城镇化发展格局。为北京市及全国工业转型城市提供可复制、可推广的经验和模式。

——形成以政府为引导、市场化资本为主体的新型投融资机制。到 2020 年，建设完成北京基金小镇，并打造成为私募基金及相关产业链为主的新金融中心。引进、培育 1500 家以上的基金管理机构及相关产业链实体。

——借中关村南部科技创新城发展契机，全面实现产业转型升级，提升“高精尖”经济结构。加快构建“新城—小城镇—新型农

村社区”体系，实现“生产高效、生活幸福、生态宜居”的城镇化建设目标。

——生态红线保持稳定，森林、湿地、自然保护区、绿道廊道、滨水景观等多元生态系统的规模和质量得到显著提升。森林质量持续提高，到2020年，森林覆盖率达到45%。居民宜居宜憩和生态休闲需求得到极大满足。

二、主要任务

（一）加快植入创新基因，推动产业高端化绿色化转型

以北京建设国家科技创新中心和“大众创业、万众创新”为驱动，以五大功能区升级发展为核心，创新产城融合发展新路径，打造集群式发展格局。加强房山区中关村南部科技创新城建设，打造跨省市科技创新平台和众创空间，搭建连接中关村与津冀之间的互联互通纽带。在山区利用资源等优势，以沟域经济为核心，重点发展环境友好型产业，通过建设北京文化硅谷、北京基金小镇等一批重点项目，带动城镇化取得突破性进展。

（二）以棚户区改造和大项目建设为重点，推进农民就地城镇化，同步完善农业转移人口市民化成本分担机制

加快棚户区改造、山区险户搬迁和就地改造、农村新型社区建设。通过城中村改造、产业带动和服务共享等多种模式，推进农民就地城镇化。同步解决好群众居有所乐、病有所治、老有所养等基本民生问题，充分利用社会资本和财政资金，建立公共服务成本分担机制。

（三）加强引导推广，全面推进绿色智慧城镇建设

以交通、能源、水务、供热等为重点，构建清洁高效的市政基础设施体系；以环境绿化美化、污染防治等为核心，构筑宜居宜业的生态环境体系；构建低碳智能房山，建立智慧社区、智慧旅游、智慧医疗等各行业智慧应用体系。

（四）建立多元化投融资机制

发行地方政府债券支持城镇化建设。围绕道路、水务、园林绿化、公共服务等项目，培育和鼓励民间投资主体进入城镇化的金融、水利、卫生医疗、碳汇等重点领域，创新金融支持制度。

（五）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（六）推进低效用地再开发利用，提高土地资源配置效益

推动旧工业区、旧工业厂房改造，通过重组、置换、回购等方式，推动产业升级。对长阳镇、良乡镇等重点园区镇域，加强土地收储。在政策允许的条件下，将部分工业用地调整为服务业用地。综合运用流转、协议置换、收购储备等方式统筹利用土地，完善土地增值收益分配机制。用好工矿企业腾退的建设土地。完善农村土地产权信息管理系统，鼓励推进多种方式的征地补偿安置机制。

（七）强化部门协调合作，探索实施城乡“多规融合”制度

加强规划标准、指标、数据、控制线等内容的衔接协调。根据“多规融合”、“一张图”的要求建立信息联动的衔接共享平台。

（八）创新社会治理模式，建立以人为本的服务管理体系

提高行政审批效率，加强项目全过程监管。推动社区规范化建设管理，完善社区服务内容和设施功能，构建提供信息公开服务的有效机制。

（九）创新生态保护建设制度，全面提升生态服务功能

以组织管理、资源管理、工程管理、生态补偿、灾害应急为重点，健全生态环境统筹管理制度。以目标责任考核、重点项目生态适宜性评价和生态效益责任追究等为重点，建立生态保护科学决策和监管制度。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立以区长为负责人的工作领导小组，将建设任务和目标纳入全区“十三五”规划统一实施。各部门、各乡镇按照职责分工，将新型城镇化建设纳入重要议事日程，形成全方位推动新型城镇化建设的工作格局。

（二）细化任务分解。分年度制定建设计划及工作目标，开展年度总结评估。

（三）强化项目管理。建立联合调度机制，重大项目纳入区级“绿色审批通道”，做好项目全过程管理。

（四）完善考核评价。建立考核体系，做好定期监测和中期评估。积极借助社会中介组织力量，多角度分析评价实施效果和政策措施落实情况，及时发现问题和提出改进意见，保障工作目标实现。

天津市东丽区国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

东丽区是津滨综合发展轴的核心，区域位置优越，总面积 478.8 平方公里，其中 225 平方公里列入滨海新区发展规划。东丽区以华明街为依托，在城镇化建设进程中先行先试，大胆实践，探索城镇化建设的新思路、新途径，创造可复制可推广的经验。

一、总体目标

按照“一心两极、六区六城、两轴三带、智慧生态”的空间发展战略，积极推进经济向高端转型，农村向城市转型，形成互补互助、整体融合发展的空间格局。结合城市发展定位，突出科技创新能力，提升区域服务能力，扩大文化影响能力，到 2017 年，产业结构进一步优化升级，实现地区生产总值 1300 亿元，城乡居民人均收入年均增长 10%，居住水平明显提高，资源环境有效改善，初步形成国家级航空航天产业基地、先进装备制造业基地、国际文化交流中心、生态宜居宜业新城。东丽区依托华明街开展新型城镇化试点工作，结合华明区位优势，以及作为天津市第一批小城镇建设试点，在“三区”联动发展、“三改一化”、农村金融改革、创新“综合执法”等环节打下的坚实基础，积极探索产城融合、打造智慧城市的有效途径，为全区新型城镇化发展提供经验。

二、主要任务

坚持“产业先行、以产兴城、产城融合、双向互动”的发展思路，深入推进产城融合。产业先行促“兴城”，大力提升产业发展的

质量和效益，优化主导产业，加强科技要素聚集，培育生态涵养区，不断优化产业结构，夯实特色小城镇的经济基础。城市建设助“兴业”，创新城市服务管理体系，完善基础服务设施建设，不断提升城市品质和群众生活质量，为产业发展提供承载依托。建设智慧城市，打造覆盖全域的智能化公共服务体系，推进信息技术与城市发展深度结合，最终实现“智慧东丽”。

（一）探索新型城镇化之路

1.引领产业高端发展。围绕“光机电一体化、轨道交通、航空航天”产业发展定位，培育既有“铺天”、又有“盖地”的先进装备制造体系。通过完善研究开发、创业孵化器和知识产权服务体系，优化现代科技产业链和服务链，实施人才聚集战略，拓宽高层次人才引进的“绿色通道”。

2.打造现代都市农业。依托华明宅基地复垦区、滨海国际花卉科技园、滨海傲绿生态农业科技园等农业园区，继续拓展规模，形成生态休闲农业产业基地，既提升第一产业能级，又为城市居民提供休闲、休憩空间。

3.加快现代化城市要素聚集。打造蓝白领公寓，提升居住空间，丰富居住产品类型，满足各层次人群的居住需求。配套规模大、功能复合、等级多元化的居住用地和生活服务设施，满足不同类型企业及人群对消费性服务业与生产性服务业的发展需求。

4.实现城市整体风貌升级。通过生活设施绿化提升改造和区域交通规划完善，为产业发展和空间拓展营造良好的环境氛围，同时加强各项社会事业发展，培育开放包容的城市文化，最大限度地吸

引人才，优化区域人才结构，不断适应产业向高端发展聚集高端人才的需要。

5.不断推进智慧华明建设。通过无线通信、GIS等技术，实现城市管理数字化，按照“3321”总体技术结构，打造高端智慧服务平台，全面提高城市管理效能。依托“智慧华明”现有的智慧政务、智慧健康、智慧安全各项目的有效实施，按照“互联网+城市运行”的模式，拓展适合区域发展的智慧教育、智慧社区、智慧环保等智能项目。

（二）全面开展新型城镇化建设

在实践中紧紧抓住“决策、土地、农民、产业、管理、品质”六个关键，全面推进新型城镇化建设。把群众利益放在第一位，把握客观规律，坚持科学决策；做好土地综合整治与集约利用，保证经济与城市两个转型发展；以人的城镇化为核心，让农业转移人口实现“安居、乐业、有保障”；依托三区联动发展，实现产城互动双融合；创新城市管理和公共服务，长远目标建设“智慧东丽”；将精品意识融入城镇化建设全过程，提升城市的发展品质、生态品质、文化品质，打造产城深度融合、生态宜居宜业的新城区。

（三）推广智慧供暖

推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）加强组织保障。成立由区主要领导为组长、相关单位组成的领导小组，建立高效完备的工作体系，做到人员、场所、经费三落实，为统筹推进城镇化试点工作提供组织保障。

（二）明确部门职责。落实责任单位，针对每项试点任务，制定地方政府支撑性政策文件，并做好与国家新型城镇化工作机构的衔接，发挥统筹协调、督察推进的作用，确保各项政策措施落实到位。

（三）加强资金保障。加大市级财政建设新型城镇化专项资金投入；整合市直有关部门专项资金，五年内每年不低于5亿元，统筹用于新型城镇化发展。对重点改革事项实行项目管理，建立资金借、用、管、还的监管机制，防范和化解风险。

（四）加强制度保障。建立新型城镇化总结评估和考核评价制度，实行目标管理。健全重大决策、重大项目、重大事项实施前的社会稳定风险评估机制。加强政策研究，大胆推进实验，建立绿色通道机制，协调解决问题，合力推进试点工作落实。

（五）加强舆论宣传。营造良好氛围，调动社会各方面的积极性，充分发挥专家咨询作用，积极发挥新闻媒体和网络的作用，努力营造全社会支持、推动城镇化试点的良好氛围。

天津市中北镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

中北镇位于天津市区西部，居住人口 21.6 万人，其中户籍人口 4.8 万人，镇域面积约 40 平方公里。中北镇立足区位、资源优势，制定了“一镇三区”总体规划，坚持以示范小城镇建设为引领，以大项目、小巨人、大型商贸、精品旅游、新兴产业和楼宇经济为抓手，加快推进现代制造业发展，加速壮大现代服务业总量，不断改善民计民生，打造了“小虎经济”和“全市第一镇”。

一、总体目标

随着中北镇发展对外来人口的吸纳效应愈发突出，预计到 2020 年外来人员将达到 25 万人，现有的基本公共服务远不能满足需求。通过开展新型城镇化综合试点工作，探索产城融合发展和农业转移人口市民化两个方面的改革，在充分保障本地农民利益的同时，消除差别待遇，努力实现农业转移人口在义务教育、劳动就业、基本养老、基本医疗卫生等方面的基本公共服务全覆盖。

二、主要任务

（一）进一步提高产城融合发展水平

1. 加快打造高端制造业和科研转化基地。一是加大公共服务平台建设，建立专项产业基金，促进科技成果产业化，构筑服务高端创业发展环境。二是加大传统产业转型升级力度，积极实施“瞪羚企业”培育计划，3 年内培育 10—30 家高成长型企业；加大政策扶持力度，推动传统经济型轿车生产基地向高端、新能源汽车生产基

地转型。三是围绕高端装备制造、软件与信息服务业、高端医疗器械、新能源新材料等重点产业方向，加大引进力度，优化产业结构。四是加快推进创新创业载体建设，大力发展环保技术、电子商务、智慧城市、生物医药、信息安全等产业。力争到 2017 年，全镇工业增加值达到 77 亿元，工业总产值达到 300 亿元以上。

2. 加快打造都市休憩商务区。围绕南运河都市休憩商务区发展定位，合理布局全镇商业业态，着力打造城市副中心。整合旅游资源，进一步提炼都市休闲游、亲子主题游、文化主题游、绿色生态游等特色文化旅游品牌。加快商业载体建设，引进 1—2 个具有影响力的商业项目，提高服务业整体品质和水平，积极提供各类服务业发展空间。利用现代化管理手段，提升花卉市场、物流市场整体品质和水平。

3. 加快打造现代宜居生态镇。大力推进示范镇建设，确保 2017 年全部实现还迁入住，积极创建美丽社区；完善蓝领公寓建设，满足外来务工人员生活需要；完善基础设施建设，大力推进清新空气、清水河道、清洁村域、清洁社区和绿化美化“四清一绿”工程；改善群众生产生活环境，加快幼儿园、小学、养老院等公共服务设施建设；完善文化设施，开展系列文化活动；加强以“智慧中北”管理平台建设、网格化服务管理、“5+5+1”社区管理模式为抓手的社会治理能力创新，进一步提高全镇群众的生活环境水平。

（二）积极促进农业转移人口公共服务均等化

1.积极落实积分落户政策。进一步完善相关配套服务，积极促进农业转移人口按照“居住证+积分入户+员额总量”的原则，实现积分入户，以规范人口服务管理，保障外来务工人员合法权益。

2.保障农民工子女享受平等教育权利。在农民工子女与本地学生实行统一编班、同班授课、统一学籍、统一管理，享受与本地学生相同数额的政府财政补贴的基础上，加大教育基础设施投资力度，配备优质教师队伍，促进教育教学整体上水平，实现农民工子女享受均等教育资源。

3.积极促进农民工就业。提升产业规模和吸纳就业能力，新增3万个就业岗位。继续做大中北招聘会品牌和“乐才网”招聘网络平台，适时成立劳务中介机构，积极打造劳动就业平台。加大对农民工的就业技能培训、岗位技能提升培训和社区公益性培训力度，打破地域和户籍限制，积极向农民工提供各类就业服务，引导组织其参加就业创业培训，使农民工享受均等就业服务。

4.促进养老事业发展。按照现有及未来人口发展规模，建设公立养老机构，适时出台对养老机构的补贴和管理政策，引导社会养老机构发展。积极促进居家养老，匹配财政资金专项用于向社会购买居家养老服务，适当放宽对可享受居家养老服务人员的条件限制。健全体育文化设施，依托社会文化队伍，组织经常性的文化体育活动，不断满足老年人晚年精神需求。

5.积极提供基本医疗服务。加快中北医院软件建设，适时新建医院，使全镇床位数达到200张左右。按照步行15分钟医疗圈的要求，不断加强社区便民医疗点建设，实现每万人10—12名医护人员

的目标。积极推进均等化的儿童免疫、18项公共服务进社区、计划生育服务等工作。

（三）推广智慧供暖

推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）加强组织保障。成立主要领导任组长的市、区两级新型城镇化综合试点领导小组，统一领导试点工作，建立高效完备的工作体系，为统筹推进城镇化试点工作提供组织保障。

（二）明确任务分工。落实责任单位，形成市、区、镇相互协调的职责分工体系，确保各项政策措施落实到位。建立年度报告制度，及时报告试点工作，及时发现问题、解决问题，积累经验。

（三）强化目标管理。责成督查部门针对试点任务，瞄准具体任务，实施全过程跟踪督查，加强试点工作跟踪与分析，确保试点工作积极稳妥推进，按时完成。

河北省威县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

威县是冀中南地区参与京津冀协同发展的重要县份之一。2014年全县人口60万人，常住人口城镇化率31.5%，户籍人口城镇化率24.2%。

一、总体目标

通过以产促城、以城载产，发展低碳经济，推动城乡一体化，积极创建国家园林城、卫生城、平安城、智慧城。到2017年，常住人口城镇化率达到37.5%，户籍人口城镇化率达到30.4%；到2020年，常住人口城镇化率达到43.2%以上，户籍人口城镇化率达到36.1%。

——基本建立起合理的农业转移人口市民化成本分担机制。形成人口有序流动、就业充分保障、公共服务健全的人口城镇化落户制度。到2017年随迁子女接受义务教育比例达到100%，农业转移人口免费接受职业技能培训覆盖率达到50%，常住人口基本医疗保险覆盖率、基本养老保险覆盖率达到100%。到2020年，累计实现5万外来务工人员市民化。

——基本形成多元化可持续的城镇化投融资机制。招商引资水平处于全省各县市的前列。防范政府债务风险，强化政策性资金的引导作用，争取更多的新型城镇化建设资金，县城和重点镇基础设施趋于完善。

——基本形成完善的农村宅基地制度。到 2017 年，完成全部行政村宅基地确权登记颁证工作，对现有空心村全面进行整治。到 2020 年，空心村闲置宅基地 100%实现有效利用。

——基本实现产城有机融合的城市功能分工布局。形成拥有活力和竞争力的产业格局，产城有机融合格局基本形成。到 2017 年，培育 10 家产值超过 10 亿元的企业，形成“三大工业园区”和一个现代农业示范园区带动发展新格局。

——基本形成可持续发展的绿色生态环境支撑体系。实现“五水入威”目标，建成国家级生态园林城市，力争获得中国人居环境奖。

——基本形成大城区拉动发展的城乡一体化发展局面。做大做强县城，培育特色重点镇，推进城乡统筹发展。

——基本形成具有强大创新驱动能力的绿色智慧城市发展新机制。加快推进“四规融合”，创建智慧城市。

——基本建立创新服务型的行政管理新体制。精简机构、转变职能，建设服务型政府。到 2017 年，政府部门审批时限平均缩短 50%以上，审批服务事项乡村两级办结率达到 90%以上。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化分担机制

全面放开落户限制，简化落户程序。实施流动人口居住证制度，加强流动人口的管理服务。完善公共服务，保障随迁子女受教育权利，加大职业培训力度，扩大社会保障覆盖面，完善医疗保险体系。

创新农村土地流转制度，推动农村人口转移。建立合理的农业转移人口市民化政府、企业和个人成本分担机制。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

建立多元化资金保障机制，更多利用政策融资。争取上级政府财政转移资金，合理利用债券资金。完善投融资平台投资经营机制。建立多层次资本市场的投融资机制。积极利用京津冀协同发展扶持政策，探索企业融资投资创新之路。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（四）完善农村宅基地管理

加快推进农村地籍调查和宅基地确权登记颁证工作，严格落实“一户一宅”政策。规范完善城乡建设用地增减挂钩政策，建立以投资强度、容积率、产出效益等指标为核心的项目用地评价体系，探索低效用地收储制度。适当实施村庄迁并，降低村庄土地占地数量。

（五）加快产业发展和产城有机融合

积极推动产业转型和增长方式转变，发展绿色低碳经济。强化县城拉动作用，加快城乡一体化进程，积极建设京津冀产业承接基地，推动产业转型升级，培育支柱产业。完善开发区城市配套功能，

促进开发区与老城区融合发展。

（六）建设具有持久承载力的生态环境

以建设“生态威县”为目标，积极创建国家园林城市。建设美丽乡村，改善农村人居环境。加快水系生态系统修复，从根本上改善大气和水环境。建设水系景观系统，打造和谐亮丽新威县。

（七）培育拉动城乡一体化发展的新城镇

形成合理的城镇化分工体系，做大做强县城，积极发展重点镇，有效培育特色小城镇。依托城镇带动作用，加快推进城乡一体化。统筹村镇居民点布局，整合农村居民点，完善居民点各项公共服务设施，推进公共设施向农村延伸。

（八）提升城市规划建设管理水平

积极开展“多规融合”试点工作，建立经常性的“多规融合”监督管理制度，确保规划落到实处。加快服务设施建设，形成布局合理、设施先进、功能齐全的服务设施体系，引导服务设施建设向绿色方式、民生领域、智能科技方向发展，大幅提升城市综合承载力。创新城市绿色智能管理，建设智慧城市。

（九）创新政府管理体制机制

围绕转变政府职能，大力精简政府机构。深化行政审批制度改革，减少审批事项，提高审批效率。深化监管体制改革，解决监管职能分散，监管越位、不到位问题。以创新服务为宗旨，全面推进规范化、协调化的服务型政府建设，提升政府办事效率。

三、保障措施

加强组织领导，成立县委书记任组长的综合试点领导小组，下设办公室，办公室设在县政府办公室。强化方案的组织实施，建立目标责任制，各项目标分解落实到相关单位。建立和完善评估考核机制，将评估考核纳入全县年度实绩考核体系。

河北省白沟镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

白沟镇位于冀中平原中部，河北省保定市东部，镇域面积 54.5 平方公里，建成区面积 25 平方公里，镇区常住人口 16 万多人，流动人口 15 万多人。2014 年常住人口城镇化率 64.8%，户籍人口城镇化率 61.63%。

一、总体目标

以开发区转型、优化行政区划设置为主线，加快新型城镇化建设步伐。到 2017 年，常住人口达到 22 万人，常住人口城镇化率达到 70%。到 2020 年，常住人口达到 30 万人，常住人口城镇化率达到 90%以上，居住证常住人口覆盖率达到 100%。

——推动开发区转型。改变原有单一产业载体功能，加快两个开发区行政管理体制向城区管理体制转变，完善城市功能。

——推动产业上档升级。坚持把推动产业发展作为城市发展动力，走以产促城、融合发展道路。

——优化行政区划设置。将优化行政区划设置作为试点重要任务之一，搞好行政管理体制改革，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式。

——提高城镇规划建设管理水平。完善路、电、水、气等城市基础设施建设。到 2020 年，城市总供电能力超过 50 亿千瓦时/年，城市燃气普及率超过 90%，总供水能力达到 61 万吨/日，辖区城镇生活污水集中处理率超过 85%。

——加快生态城市建设。加强水源地保护、城市生态新区、生态水网、园林绿地系统建设。到 2020 年，城区人均公共绿地面积达到 12 平方米以上，绿化覆盖率达到 48%以上。

二、主要任务

（一）推进开发区功能转型

引导辖区内的白洋淀温泉城省级旅游度假区和白沟工业聚集区由单纯的产业载体功能向城市综合功能转型。

（二）坚持以产促城道路

以产业为引领，紧紧围绕培育壮大加工制造业、巩固提升商贸和旅游业、引进发展高新技术产业的重点方向，改造提升箱包制造传统优势产业，培育壮大商贸物流、休闲旅游、电子信息等战略支撑产业，最终实现持续强化城市经济竞争力和发展支撑力的建设目标。

（三）优化行政区划设置

探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式。积极借鉴经济发达镇行政体制改革试点的经验，探索更加精干、高效的组织架构和行政体制。

（四）建立农业转移人口市民化成本分担机制

合理测算农业转移人口市民化成本，建立政府、企业、个人共同参与的 cost 分担机制。全面放开城镇落户限制，在尊重农民意愿的基础上，逐步把农村人口转为镇区市民。全面实行居住证制度，持有人可享受子女免费义务教育、申请驾照、计生奖励、卫生服务、

就业支持、资格认证、医疗互助、社会救助和按规定享受购买经济适用住房等社会公共服务。

（五）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

以整合地方投融资平台为基础，构建规范的市场化投融资主体。加快投融资机制改革，规范各级平台运营，严控地方债务风险。建立多元化的资金保障渠道，积极争取、吸引各类政策性资金和社会资本参与白沟新型城镇化建设。完善城市金融服务体系，加快协调设立各商业银行白沟支行，建立起与城市地位相适应的商业性金融服务体系。吸引各类投资主体参与城市基础设施、公共服务设施建设和运营。

（六）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（七）提高城镇规划建设管理水平

构建综合交通运输网络体系，重点围绕首都第二机场、城际客运、干线公路、辖区交通等方面，尽快形成以白沟内陆物流港为枢纽，辅城区公路站场为节点，多种运输方式有效衔接的对外综合运输网。加强能源供给网络体系建设，建设城区和重点城镇、一般城镇、农村系统性电网体系。推进水利和环保设施建设，保证城市用水安全。

（八）促进城乡一体化协调发展

实施“社会资源重组、设施改造升级、功能完善配套、能力跨越提升”四大社会工程。力争用五年的时间，基本实现城市社会与经济的同步发展、社会保障能力的跨越式提升、城区和农村社会一体化发展，基本改变城乡社会发展的二元结构类型。

（九）加快生态城市建设

规划建设地表水源保护区，适时规划建设温泉城污水处理回收利用系统。建设集生态、居住、商务、文化、旅游和娱乐等多种功能于一体的城市生态功能区。加强城市生态水网建设，构建“河渠绕城、碧水相映、宛转萦回、水绿相衬”的城市生态水网。推进城市园林绿地建设，构建以交通网络、河道、湿地林带和绿地为骨架，城区园林绿地为节点的辖区园林绿地系统，逐渐形成“一淀、两城、七带、八廊道”的园林绿地格局。

三、保障措施

（一）组织保障。在省发改委、住建厅、省城镇化办公室领导下，成立试点领导小组，保定市市长、市委副书记任组长，白沟新城管委会书记、主任（副厅级）任副组长。领导小组下设办公室在白沟新城管委会经发局，负责试点工作的组织实施。

（二）任务分解。将开发区转型等各项试点任务，细化为考核评估指标体系，分解落实到创建领导小组成员单位和相关部門，并签订目标责任书，形成分级负责的工作落实格局。

山西省孝义市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

孝义市是太原都市圈节点城市，“孝汾平介灵”城镇组群的核心城市，山西省唯一的中国经济百强县（市）。2014年全市人口48万人，其中常住人口35万人，常住人口城镇化率70%，户籍人口城镇化率48%。

一、总体目标

以新型工业化经济支柱，提高市域经济水平，保障人民群众共享经济发展成果；以特色城镇化为发展契机，建设集产业、文化、旅游等功能于一体的现代宜居城市，提升居民生活质量；以农业现代化为基础保障，促进农业产业化进程，发挥农业产业辐射带动效应；以市域生态化为有效补充，创造低碳、生态、绿色的人居条件，实现经济与环境协调发展，形成以主城区、中心城镇以及社区中心村为主的新型城镇化格局，倾力打造全国新型城镇化综合试点建设示范区，实现城乡一体、产城互动、集约高效、生态宜居、功能完善、和谐发展的美丽孝义。到2017年常住人口城镇化率达到75%以上，户籍人口城镇化率达到55%以上；到2020年常住人口城镇化率达到80%以上，户籍人口城镇化率达到65%以上。

二、主要任务

（一）完善农民进城保障机制

按照“统筹考虑、因地制宜、区别对待”要求，到2017年，从户口限制、进城成本分担以及农村宅基地使用三个层面为农民工入

城创造条件，建立农民工入城成本“三方”分担机制，降低入城农民工生活工作成本，形成对农民工入城的助推力；到 2020 年，按照有序推进的原则，累计解决约 10 万农业转移人口市民化。

（二）推进土地高效集约利用

实行最严格的耕地保护制度和集约节约用地制度，按照管住总量、严控增量、盘活存量原则，优化土地利用结构，提高土地利用效率。盘活城乡低效存量用地，基本满足城镇化用地需求。

（三）建立国家新型城镇化综合试点产业支撑体系

充分利用国家资源枯竭城市政策，发挥全国县域经济实力百强市的优势，着力推进经济开发区转型升级。到 2017 年，进一步推进经济开发区转型升级步伐，促进开发区由依靠要素驱动向创新驱动转变；到 2020 年，基本建立由土地集聚向产业集聚、资金集聚和核心技术集聚转变，由传统工业向现代制造业和服务业转变，为新型城镇化建设提供产业支撑，并为进城务工人员提供就业平台。

（四）建立多元化投融资机制

按照“形式多样、方法多元、管理科学”要求，正确处理市场和政府关系，完善原有投融资机制，深化财税体制改革。不断创新金融服务，采取资产证券化、投资基金、项目融资、融资租赁等市场化融资方式，积极吸引民间资本参与城镇建设，建立以“政府投资为引导、企业民间投资为主体、社会投资共同参与”的新型城镇化建设投融资体制。完善投融资平台建设，用好用活土地资本和上级政策，积极与银行、基金公司等金融机构开展合作，拓展城镇建设资金来源。

（五）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持PPP项目，鼓励和引导社会投资。

（六）探索构建特色行政管理模式

按照“分工明确、管理高效、公开透明”要求，遵循“1420”城镇建设总体思路，探索特色行政管理模式：下堡河流域“一镇两乡”一体化发展模式、“梧桐一下栅”一镇一乡一体化模式。精简行政管理机构，以高效率为管理目标，建立健全行政管理制度，为推进新型城镇化提供强有力的组织保障。

（七）加快城市发展体制机制创新

按照“全面覆盖、重点突出、改革创新”要求，从推进新型城镇化实际出发，初步建立起产城融合发展机制、城乡公共服务提供机制、城镇绿色智能发展机制、城市群协同发展协调机制，为新型城镇化建设提供完善的体制机制保障。

三、保障措施

（一）组织保障。成立由政府市长任组长，常务副市长任副组长的新型城镇化试点工作领导小组。建立完善“领导包联、单位包扶、企业包建”机制，细化分解目标任务，做到人员、措施、责任、目标、时限“五到位”。

（二）环境保护。建立生态环境保护制度，形成硬约束的长效机制，引导生态环境保护走上良性发展道路。划定并严格实施生态功能红线、环境质量红线和资源利用红线，建立资源环境承载能力监测预警机制，实行差别化环境保护考核机制。

（三）评估考核。建立健全考评制度，完善考核奖惩机制，把推进城镇化的成效作为评价考核领导班子和领导干部的重要内容。层层签订目标责任书，定任务、定责任、定进度、定奖惩，把城镇化建设的每一项工作任务进行细化分解。

（四）宣传动员。加强与各主流媒体的联系与合作，通过各类新闻媒体开辟专栏、建立相关门户网站等渠道，准确宣传新型城镇化内涵，从而使人民群众自觉投身到新型城镇化建设中来。

山西省巴公镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

巴公镇位于山西省东南部，太行山南麓，全镇总面积 112 平方公里。2014 年常住人口 7 万人，其中，外来常住人口 1.2 万人，常住人口城镇化率 44.6%，户籍人口城镇化率 40.1%。

一、总体目标

2017 年常住人口城镇化率达到 48.7%，户籍人口城镇化率达到 44.6%；2020 年常住人口城镇化率达到 55.6%，户籍人口城镇化率达到 52.1%。把巴公镇建设成为山西转型综改示范点和晋城市北部卫星城。

二、主要任务

（一）以“园镇一体”为突破，构建新型镇级管理体制

以“园镇一体”为核心的行政管理体制基本建立，规划建设权、财政权、行政审批权、城管执法权等相应落实到位。到 2020 年，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的“园镇一体”行政管理体制和运行机制，实现城镇治理体系和治理能力现代化。

（二）以深化“三项改革”为抓手，增强城镇“造血”发展动力

初步建立公共财政框架，不断优化支出结构；成立土地收购储备中心，加快土地利用步伐；理顺投融资管理体制，搭建投融资平台，基本形成融资体系。建立现代财政制度，形成完善的财政运行和管理体制；形成“三保一跨一交易”（保耕地红线、保粮食产量、

保农民受益，在市域范围内跨区域造地，建立土地交易市场)的新型土地管理机制；引入创业投资机构，形成融资快捷、投资便利的巴公金融中心港。

(三) 以强化产业支撑为重点，加快推进转型发展

传统产业新型化、新兴产业规模化的态势日渐强劲，产业园区集聚、企业园区集群的格局基本形成，经济强镇的实力更加凸显，小城市的产业体系初步完善。非煤产业占工业增加值的比重达到80%以上。建立现代产业体系，形成工业化和城镇化良性互动的发展格局。

(四) 以人的城镇化为核心，创新推进城乡统筹

以户籍制度改革、村改居等为主要内容的城乡一体化改革扎实推进，产城融合、城乡统筹格局初步形成，城市的综合承载功能和综合服务功能日渐完善，形成城乡一体的劳动就业、公共服务和社会保障新机制。

(五) 以生态宜居为保障，加快推进城镇生态化

新兴产业促进机制、传统产业改造升级机制、落后产能淘汰机制、生态环境恢复补偿机制等初步完善，低碳发展战略取得新成效。绿色、低碳、循环发展的生态文明制度体系基本形成。

三、保障措施

(一) 加强组织领导。成立由山西省、晋城市、泽州县、巴公镇有关领导和部门参与的试点工作领导小组，做到机构健全、人员到位、责任落实，确保试点工作扎实推进，取得实效。

（二）健全责任机制。建立健全试点目标责任制，实施年度目标管理，层层分解任务，层层细化责任，确保工作方案任务圆满完成。

（三）加大考核力度。健全考核机制，采取集中检查、个别抽查、跟踪督查、年中年终考核等多种形式，加强督促检查，确保各项工作落到实处，取得实效。

（四）优化改革环境。健全鼓励创新机制、试错纠错机制、保驾护航机制和考核奖惩导向机制，不断激发探索者的热情和智慧。

（五）加强宣传引导。调动全社会积极参与新型城镇化建设的自觉性、积极性，营造鼓励探索、勇于担当、上下齐心推进巴公国家新型城镇化综合试点的浓厚氛围和工作合力。

（六）加强协调配合。建立健全新型城镇化工作例会制、进度定期上报制、季度汇报制等制度，并加强各职能部门之间的协调配合，发挥好改革试点的示范突破带动作用。

内蒙古自治区包头市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

包头市地处祖国北疆、内蒙古自治区中西部、呼包鄂经济区和呼包银经济带的中心位置，北与蒙古国接壤，国境线 88 公里，是连接华北、西北的重要枢纽，总面积 27691 平方公里。2014 年全市常住人口 279.9 万人，常住人口城镇化率 82.3%。

一、总体目标

以人的城镇化为核心，以提升质量是关键，推进农业转移人口市民化，促进城乡统筹发展和产城融合发展，增强要素保障能力，提升城镇建设和管理水平，探索形成有利于新型城镇化健康发展的制度体系。到2017年，常住人口城镇化率达到84%；到2020年，常住人口城镇化率达到85%。

——建立农业转移人口市民化成本分担机制。全面推行居住证制度，逐步形成公平有序、分担合理的农业转移人口市民化成本分担机制。

——建立多元化可持续的城镇化投融资机制。创新市场化融资模式，采用多元化的社会融资方式，参与公共基础设施和公共产品的建设、运营和管理服务，提高城镇基础设施的公共服务水平。

——建立产城融合发展体制机制。探索城市产业转型升级与城市功能提升融合发展新模式，推进全市经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划、环保规划等“多规合一”，初步形成衔接顺畅、管控有力的规划协调管理机制。

——城镇建设水平显著提高。加强空间开发管制，加快绿色城市、智慧城市、人文城市建设进程，全面提升城市内在品质。

——加强和创新城市社会治理。树立以人为本、服务为先理念，完善城市治理结构，创新城市治理方式，提升城市社会治理水平。

二、主要任务

（一）建立农牧业转移人口市民化成本分担机制

制定农牧业转移人口落户政策，全面放开建制镇落户限制，合理确定中心城区落户条件。建立健全政府、企业、个人共同参与的转移人口市民化成本分担机制。政府承担转移人口市民化的义务教育、劳动就业、基本养老、基本医疗、保障性住房以及市政设施等公共成本，企业落实农民工与城镇职工同工同酬制度。取消农业户口与非农业户口性质区分，统一登记为居民户口。以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。建立市民化总成本分担机制，明确政府、企业和个人支出责任。制定适于农牧民进城的优惠政策，为转移农牧民进城创造良好的条件。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

推进融资平台公司市场化转型和融资。推动包商银行等地方金融机构做大做强，稳步开展社区银行试点，吸引股份制银行设立分支机构。大力发展村镇银行，引导农民合作社规范开展信用合作试点，构建新型农村牧区金融服务体系。进一步推动市本级、旗县区财政出资引导的国有参股或控股的融资性担保机构，加大对中小微企业的融资力度。推动多层次资本市场建设，逐步实现投资主体多

元化，大力发展股权投资和创业投资，参与引进境内外股权投资基金，围绕特色优势产业加快培育创业投资和股权投资机构。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持PPP项目，鼓励和引导社会投资。

（四）推进产业发展与城市建设深度融合

促进园区集约集聚发展，按照“东铝、西钢、南高、北装”的总体格局，构建主业突出、错位发展的产业布局。通过统一规划，明确产业发展定位，逐步形成具有自治区优势特色的产业集聚区。推动园区与城市融合，充分发挥包头稀土高新区全面承担产业发展、人口集聚、城乡建设和体制创新任务的城市综合功能区作用，加快产城融合建设，提高园区土地资源利用率，优化空间布局，合理确定承载人口数，积极促进产业发展，形成产业发展与城市建设深度融合。

（五）推进机制体制改革创新

打造创新创业高地，优化创新创业环境，为各类创新主体的创新活动提供基本保障。大力培育创新创业主体，围绕钢铁、电力、铝业、稀土及装备制造等主导产业及其产业链上下游配套，引进、培育和集聚发展一批“补短板”的科技型小微企业。强化创新发展的支撑能力，探索建立产学研平台与包头市合作新模式。推动呼包

鄂城市群协调发展。立足包头人才、技术、产业优势，充分利用鄂尔多斯市煤炭、天然气和呼和浩特市信息、人才、技术等资源条件，形成优势互补、资源互用、市场互动的协调发展格局。进一步完善土地和草牧场流转制度，加快建立城乡统一的建设用地市场。深化审批制度改革，全面推行集中办理和网上审批。推进社会管理体制创新，健全基层服务综合管理平台，加强食品药品安全监管体系建设，健全处置重大突发事件指挥与联合行动机制，加强城市配套成本和管理成本控制，创造良好的城市人文环境、生活环境和生态环境。建立和完善严格监管污染物排放的环境保护管理制度，建立生态环境损害责任终身追究制，坚持通过创新保护生态环境，探索具有地方特色的生态文明发展之路。

（六）推广智慧供暖

推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）加强组织领导。建立健全城镇化工作协调机制，成立由主要领导任组长的新型城镇化推进工作领导小组，研究制定全市新型城镇化工作的总体发展战略、发展规划、政策措施，加强对新型城镇化综合试点工作推进过程中重大问题的综合协调。

（二）落实分解任务。把新型城镇化工作实施列入各级党委、政府重要议事日程，切实做好组织领导工作，确保各项目标和任务落到实处。

（三）强化考核评价。综合试点方案确定的各项目标任务要纳入旗县区、部门年度目标管理考核，作为评价各级领导干部实绩的重要依据，严格进行考核和奖惩。

内蒙古自治区元宝山区国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

元宝山区位于内蒙古自治区赤峰市东南部，是以煤炭为主的资源型城市，也是东北老工业基地的重要组成部分，全区总面积 952.14 平方公里。2014 年常住人口 33.2 万人，常住人口城镇化率 72.6%，户籍人口城镇化率 55.6%。

一、总体目标

全面贯彻落实中央城镇化工作会议精神，把握“集约、智能、绿色、低碳”城镇化发展新趋势，以打造“产业新城”为核心，大力推进新型工业化、农业现代化和现代服务业发展，实施以开发区转型升级推动产业新城建设的发展战略，加快推进城乡技术、资本、资源等要素相互融合，实现城乡一体化发展；消除地方政府和驻区企业条块分割管理，实现地企一体化发展；大胆改革创新，先行先试，建成宜居、宜业、生态型现代化产业新城。2017 年，常住人口城镇化率达到 76%，户籍人口城镇化率达到 60%。2020 年，常住人口城镇化率达到 79%，户籍人口城镇化率达到 64%。基本形成“两心一轴四线”为主的城镇化空间结构，建成北方绿色农畜产品加工基地、环渤海和京津冀能源输出基地、蒙东新型化工和装备制造业集聚基地。

二、主要任务

（一）推进开发区转型升级

以建设综合型城市为目标，以基础设施建设为先导，以生态环

境建设为依托，以重大项目建设为重点，着力抓好城镇和产业空间布局，有效延长产业链，集聚产业群，发展接续替代产业，推进经济由资源导向型向市场导向型转变，粗放发展方式向集约型发展方式转变，加快产业升级与城市发展的互动和融合。

1. 夯实产业新城发展基础。重点打造“一区四园”的产业集群，即赤峰市资源型城市经济转型开发试验区，以煤炭加工、煤化工、天然气化工、生物化工和装备制造为主，向精细化工和循环经济产业延伸；美丽河绿色农畜产品加工园区，重点发展农产品和畜产品深加工产业集群；云杉路有色金属加工园区，重点发展煤—电—铜产业集群；五家装备制造产业园区，重点发展冶金铸造、机械制造和硅深加工产业；风水沟建材产业园区，重点发展新型建材产业。

2. 打造集生产、生活、服务为一体的产业新城。坚持以人为本，科学合理布局，完善开发区配套功能。营造园林式开发区，增强文化内涵。建设集居住、办公、商业、休闲娱乐为一体的产业新城。

3. 构建产业新城发展的新路径新模式。产业新城将向生态园、高新技术科技园、电子产业园、创意产业园等转型升级，依靠产业集群效应，建设产业新城。一是提升煤炭、有色金属加工和装备制造传统工业，发展以高新技术为支撑的第三产业和高端制造业；二是摒弃污染重、资源严重浪费的开发模式，向人才、技术、资金高密度的创新产业开发；三是以发展绿色产业新城为核心，通过高标准、高质量的建设运营，推动开发区的转型升级。

（二）建立多元化可持续城镇化投融资机制

发挥金融机构重要作用，加强与金融机构合作，拓宽城镇基础设施投融资渠道。创新市场化融资模式，推进融资平台公司市场化转型和融资，推动政府购买社会服务。建立财政对新型城镇化建设投入的稳定增长机制，探索建立财税分成制度。设立独立的一级财政和一级金库，事权和支出责任相适应。

（三）建立农业转移人口市民化保障机制

畅通农业转移人口进城落户通道，建立城乡统一的户口登记制度。促进就业创业，通过落实同工同酬等制度，消除城乡劳动者就业差别。推进社保体系保障，全面实施住房保障。

（四）综合推进体制机制改革创新

改革创新城镇发展模式，理顺地方政府与驻区企业关系。强化城镇综合治理，深入实施“青山绿水、生态治理”工程。

（五）推广智慧供暖

推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由区委、政府主要领导挂帅的元宝山区推进新型城镇化试点工作领导小组，完善工作机制，协调推进城镇化发展的各项工作，研究制定经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等“多规合一”重大举措。

（二）强化目标管理。建立健全统计监测指标体系和统计综合评价指标体系。实施动态监测与跟踪分析，实行年度评估，开展中期评估和专项监测，强化督促检查，严格考核。

（三）加大资金支持。元宝山区政府每年安排一定数额专项资金支持试点工作。各部门按照职责分工，对列入试点方案的项目予以倾斜。

内蒙古自治区准格尔旗国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

准格尔旗地处鄂尔多斯市东部，毛乌素沙漠东南端，总面积7692平方公里。2014年常住人口37.18万人，常住人口城镇化率68.2%。

一、总体目标

充分发挥资源、区位和政策等优势，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式，促进产城融合发展，改革城市发展建设规划编制执行体制，完善城镇化投融资机制，推动城镇化向新型化、高水平发展，将准格尔旗建成新型节点城市。到2017年和2020年，常住人口城镇化率分别达到71%左右和75%左右。

——建成区域重要节点城市。进一步集聚人口和资源要素，到2020年全旗总人口达到50万人左右，形成农村1/4以下、城镇3/4以上的居住布局。多元化产业体系逐步完善，新型城市管理模式基本建立，品质城市全面建成。成为内蒙古呼包鄂核心城市圈格局中的重要支点。

——经济结构更加优化。产业结构更加优化，一、二、三次产业协同发展，新兴产业增加值比重上升到地区生产总值的30%左右，第三产业比重达到40%以上。公共预算收入年均增长5%，突破100亿元。社会消费品零售总额年均增长8%左右。城乡居民收入年均增长率分别达到7.5%和8.5%。

——产城发展高度融合。重点工业园区与市政区组团发展，通过公共交通加强组团之间联系，特色小镇集中居住点与产业灵活组合，促进园区向城镇化发展，城镇向宜居宜业发展。实现城乡生产生活要素集聚，产城双向支撑，高度互动融合。

——“多规融合”规划管理机制基本建立。全旗规划管理初步实现“一盘棋”，形成衔接顺畅、管控有力的规划协调管理机制，实现全旗“一本规划，一张蓝图”绘到底。

——多元化可持续投融资机制初步形成。以多种模式吸引更多社会资本参与到城市建设中来，增加市政基础设施和公共服务设施等公共产品的供给渠道。城镇化总投入中的社会资本比重明显提高，各项债务风险指标控制在预警线之内。

二、主要任务

（一）探索行政管理创新和成本降低的城市管理模式

优化行政区划和管理体制，推进城市核心区、重点产业园区“区镇合一”管理，扩大经济发达镇经济社会管理权限，推进“镇改办”“村改居”工作，按照城市街道、社区模式进行管理。探索新型社区服务体制，推进社会服务管理信息化，形成居民生活和社会治理全方位服务。深化大部门制改革，编制政府权力清单、负面清单和监管清单。培育社会组织承接政府职能转移，加大政府购买服务力度。建立“小政府、大服务、低成本、高效率”的新型城市管理模式。推进县域经济向城市经济转型。

（二）推进工业园区与城市核心区融合发展

充分发挥产业聚集对城镇经济社会发展的支撑带动作用。合理安排城乡产业布局，加快改造提升传统产业，壮大特色产业。工业布局主要向园区集中，按照大路煤化工产业、煤电铝产业和沙圪堵陶瓷产业规划，加快改造提升工业集中区，支持符合主体功能定位的适宜产业发展。引导产业关联度高的企业进驻园区形成产业集群，以增大城镇就业容量。严格控制开发强度，提高土地利用效率和产出率。统筹大路工业园区与薛家湾一大路城市核心区、准格尔经济开发区—沙圪堵城市副中心的规划建设，优化生产与生活空间布局，协同推进基础设施、公共服务设施共建共享。推动薛家湾一大路城市核心区与沙圪堵城市副中心的互通融合，实现重大基础设施互连互通，产业上下游关联配套，打造城市核心经济体。

（三）建立多元化可持续的城镇基础设施投融资机制

积极探索多元化投融资方式。加大财政对公益性基础设施建设投入力度。探索建立经营与融资联动机制。理顺市政公用产品和服务价格形成机制，制定城镇基础设施投融资体制改革实施方案，吸引社会资本采取与政府合作、独资、合资等多种形式，进入城镇建设管理运营的非竞争性领域，提升城镇供水、供热、供气，垃圾、污水处理及市政管网、交通、公园等公共服务设施的建设、运营水平。把政府债务纳入全口径预算管理，编制公开透明的城市政府资产负债表。

（四）建立健全“多规融合”协调管理机制

改革规划编制执行管理体制机制，确保完成自治区“多规合一”试点任务。坚持以科学规划引领新型城镇化发展，推进全旗国民经

济与社会发展规划、城乡建设规划、国土空间利用规划、生态环保规划等“多规合一”。完善相关规划执行的衔接协调机制，建立规划编制执行部门联席会议制度，搭建数据共享信息平台，保证规划按规范制定、项目按规划落地、城市按规划发展。

（五）推广智慧供暖

推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立旗委旗政府新型城镇化综合试点工作领导小组，负责制定推进新型城镇化综合试点工作的政策措施、协调重大问题、监督检查工作落实等。领导小组下设办公室，负责全旗新型城镇化综合试点的日常工作。

（二）加大资金支持。把城镇化建设纳入五年经济社会发展规划和年度计划，政府每年安排专项资金支持新型城镇化试点。建立城镇化建设资金投入联席会议制度，旗直各部门要按照职责分工，对列入试点方案的项目予以资金倾斜。

（三）强化宣传引导。运用多种形式，广泛宣传推进新型城镇化的重要意义，宣传好经验、好典型和新思路、新举措，为新型城镇化试点工作营造良好氛围。旗委旗政府每年召开一次全旗新型城镇化试点工作经验交流会，及时总结推广经验，充分发挥典型的示范带动作用，推动全旗新型城镇化不断向纵深发展。

（四）建立考评机制。试点工作情况纳入年度绩效考核范围，按照分级负责的原则，建立健全新型城镇化综合试点工作考核评价机制。领导小组定期对新型城镇化综合试点工作的进展情况开展督查，并进行通报。

辽宁省新民市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

新民市是沈阳市所辖唯一的县级市，位于沈阳市西部。2014年全市户籍总人口68.28万人，常住人口70.71万人，常住人口城镇化率52%。

一、总体目标

按照“五个一体化、三个集中”原则，实施“三大战略”，完成“三大目标”，建设“一区六市”新格局。全力推动全市工业化、城镇化、农业现代化、信息化、绿色化进程。到2020年，市域总人口达到100万人，城镇化率达到65%，转移本地农业人口约10万人，转移外地农业人口约3万人。

——“五个一体化、三个集中”：坚持城乡规划一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡社会管理一体化、城乡产业布局一体化，全力推进“工业向园区集中、农民向城镇和新型社区集中、土地向规模经营集中”。

——“三大战略”：深入实施工业强市、统筹城乡、文明提升三大战略。

——“三大目标”：全面建设沈阳西部中心副城、实力雄厚产业新城、幸福宜居生态绿城三大目标。

——“一区六市”：全面完成沈西现代农业示范区、沈阳西部工业强市、现代服务业区域中心市、全民创新创业示范市、全国智慧城市试点市、全国绿色城市、基础设施投融资体制改革试点市创

建工作。

二、主要任务

（一）加快开发区转型升级

注重开发区与主城区协调发展、工业化与城镇化协调发展、产业发展与环境保护协调发展；以产城融合型城区为平台，积极发挥市场和政府两个主体的作用与功能；以开发区建设运营系统、开发区功能系统、开发区公共服务系统和开发区要素系统为支撑；明确功能定位，优化空间结构，协调用地布局，完善设施配套；推进开发区产业升级、招商引资、创新激励、人才培养等机制改革创新。

（二）积极推进产城融合发展

坚持以产兴城、产城联动。从空间规划入手，着力构建科学的城乡建设规划体系，形成新南市全域“一核、两翼、多点”的发展格局；全面提升产业能级，做强新型城镇化产业支撑，形成“四主四辅”的产业体系；实施建设新城新市镇发展战略，着力完善基础设施及相关配套功能，创新产城融合体制机制，强化政策支持和资金保障，实现产业、城市和人三者融合持续发展。

（三）建立农业转移人口市民化成本分担机制

全面放开建制镇和新市镇落户条件，让有意愿有能力的农业转移人口在城镇落户定居成为市民。准许符合落户条件的农民工本人及其配偶和未成年子女将常住户口迁入现住地。普遍推广居住证制度，推进公共服务均等化。积极引导就地城镇化，加快小城镇发展。

（四）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

推进融资平台公司市场化转型和融资，完善金融体系，发行地方政府债券，鼓励企业发行企业债券。充分发挥政府资金的引导、撬动作用，提高政府资金使用效率，吸引更多社会资本参与城镇化建设。制定优惠政策，积极开展城镇化项目包装和推介。构建市政公用产品和服务的价格体系，防止市政公用产品和服务价格不合理上涨。

（五）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持PPP项目，鼓励和引导社会投资。

（六）完善农村宅基地管理

推动农村宅基地和农房确权登记颁证工作。开展农村空置闲置宅基地和农民退出意愿调查，建立农村宅基地退出潜力台账。

（七）探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式

加快中心城区建设，重点发展特色镇，加快建设新型农村社区。推进行政管理体制变革，规范管理层级。加大简政放权力度，提高行政管理效率。加速推进政府机构改革，加强监管能力建设。进一步减少审批环节。编制权力清单，提高政府公共服务能力。积极推进扩权强镇试点工作。

（八）综合推进相关领域体制机制改革创新

完善城乡发展一体化体制机制，积极探索“多规合一”，加快基础设施及公共服务设施向农村地区延伸，完善城乡社会管理一体化建设，完善城乡间三次产业的协同发展。加强城乡规划管理以及编制管控。加强农业现代化建设，全面推进新入市农业现代化建设步伐。创建新型城市发展模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立市主要领导任组长的新型城镇化试点工作领导小组，负责全面组织、调度和考核试点工作；设立新型城镇化专项资金，保障试点工作顺利推进；成立新型城镇化专家委员会，提供咨询与评审意见。

（二）分步推进实施。从启动、攻坚、完善和总结四个阶段对新入市新型城镇化综合试点工作进行全面推进。

（三）健全推进机制。建立领导小组例会制度，及时报告试点工作进展情况及遇到的制约和问题；建立考核评估机制，对建设效果进行跟踪评估，对责任落实情况实行奖惩制度。

辽宁省前阳镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

前阳镇隶属于辽宁省东港市，位于黄海北岸的鸭绿江入海口处，是国家沿边地区对外开放的重要节点，镇域面积 122 平方公里。2014 年常住人口 10.56 万人，户籍人口 6.4 万人，常住人口城镇化率 58.3%。

一、总体目标

以人的城镇化为核心，以先行先试、制度创新为理念，以规划引领、统筹兼顾、产城融合、绿色低碳为原则，围绕“一突破、三深化、三配套”的思路开展试点探索，全面提升城镇化发展质量，为全国沿边开放区域积累和创造可复制可推广的经验。

——探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式，通过扩权强镇，具备和行政等级高的城市平等发展空间和机会，形成与城市发展相适应、便民高效的行政管理体制。

——完成农村宅基地确权登记颁证工作。到 2020 年，农村宅基地使用权确权登记颁证率达 100%。

——形成以政府为引导、市场化资本为主体的多元化新型可持续投融资机制。到 2020 年，财政、政府债务、民营资本结构实现优化，市场准入全面放开，融资渠道有效拓宽，金融服务显著改善，满足城镇化发展对资金的需求。

——构建政府主导、多方参与、成本共担的农业转移人口市民化机制。2015—2020 年城镇化率年均增速为 3%，超过辽宁省平均

增长水平。到 2017 年，镇区常住人口达到 13 万人，常住人口城镇化率达到 68%，建立健全市民化成本分担机制；到 2020 年，镇区常住人口达到 15 万人以上，常住人口城镇化率达到 73.3%，形成新老居民公共服务均等化的格局。

——营造产城融合的发展环境，构建生态型现代产业体系，提高人口吸纳和承载能力，实现产城一体、融合发展。

二、主要任务

（一）优化行政区划设置，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式

探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式。积极借鉴经济发达镇行政体制改革试点的经验，探索更加精干、高效的组织架构和行政体制。实行“小政府、大社会”、“一级政府、一管到底”的管理模式，精简设置机构和人员编制，健全考核评价指标体系，减少或撤并行政村，设立城市管理综合执法大队，增加政府购买服务，下放经济社会管理权限，探索利益补偿机制和财政体制改革，赋予前阳镇更大自主权，使社会管理快速地将决策权延伸到市民服务、具体社会事务的最前端，提高行政效率，降低行政成本。

（二）完善农村宅基地管理

规范农村宅基地登记管理制度，推进宅基地规范化、信息化管理，实行城乡统一的房屋登记制度。

（三）深化投融资体制改革，健全多元化可持续的城镇化投融资机制

拓宽城市融资渠道，完善财税体制，规范财政资金使用管理，盘活地方存量资产，提升财政资金利用率，推进融资平台公司市场化转型和融资。创新金融服务，建立公共资源交易市场，加强与信托、基金等各类机构合作，支持保障性住房建设和棚户区改造。鼓励社会资本参与城市投资运营，通过特许经营权、合理定价、财政补贴等公开透明方式，完善政府向社会购买公共服务机制，鼓励社会资本通过独资、合资、合作、联营、项目融资等方式，投资交通、能源、供水、供气等公用事业和基础设施的建设运营，鼓励非公企业开办医疗、教育、养老等机构，参与社会公共服务提供。

（四）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（五）深化农业转移人口市民化改革，建立成本合理分担机制

进一步推进户籍制度改革，探索建立本地农民进城落户原有权益可保留、当地城镇居民基本公共服务可享受、原有经济和财产权益可交易流转，以及外来务工人员享受当地基本公共服务的低门槛户籍制度。建立多方参与的成本分担体系，创新政府成本承担模式，建立企业成本分担的激励约束机制，提升个人承担成本的能力。

（六）加强产城融合发展、城乡一体化和现代化城市治理体系配套改革

实施产业兴市战略，城镇化建设与产业发展并举，大力发展现代物流、临港加工、高新技术、特色农业以及生态旅游，形成以新型工业、现代服务业、高效农业为主体结构的生态型现代产业体系，强化产业对人口的吸纳和承载能力。建立城乡一体化发展机制，打破城乡二元结构，推进城乡产业融合，形成区域分工合理、优势特色鲜明的产业结构和空间布局，实现城市带动农村、工业反哺农业的良性互动和协调发展。构建现代城市治理体系，加强规划、建设、管理职能的协调衔接，树立依法管理、综合施策的理念，整合各类管理职能和服务资源，积极发挥社会自主管理的能动作用，实现政府行政管理与社会自我调节、居民自治管理的良性互动。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立东港市市长任总指挥的试点工作领导小组，统一领导、统一组织和协调，全市各部门按职能分工负责具体实施。

（二）健全推进机制。领导小组每季度召开一次小组会议，研究解决问题，部署后续工作，形成推进合力。加强与上级部门的衔接联动，建立健全“三级联动”的试点沟通报告及推进机制。

（三）完善考核机制。制订新型城镇化发展考核评议体系，每半年组织一次城镇化试点工作考评，把试点工作落实到具体的步骤与工作程序上，将考评结果纳入《领导干部绩效考核》。

吉林省梨树县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

梨树县位于吉林省西南部，地处松辽平原腹地，素有“东北粮仓”和“松辽明珠”之美誉，是全国重要的商品粮生产基地，全县幅员面积 4209 平方公里，总人口 81 万人。

一、总体目标

以同城化、一体化为导向，着眼于将梨树县打造成为拥有 50 万以上城镇常住人口的中等城市，有序推进农业转移人口市民化，建成城市建设融资体系，建成市场化的城乡建设用地增减挂钩机制，将梨树县建设成为高效、包容、可持续发展的现代化城市，到 2017 年常住人口城镇化率达到 47%；力争在 2020 年使梨树县成为全国新型城镇化试点的标杆，常住人口城镇化率达到 60%。

——力争实现 26 万农业转移人口市民化，常住人口城镇化率达到 60%；实现县域内城乡基本公共服务一体化。

——具备市场化条件的市政公用事业领域全部采用政府和社会资本合作模式，城市基础设施和公共服务设施完善。

——优化行政区划设置，行政管理体制运行良好。

二、主要任务

（一）推进农业转移人口市民化

1. 建立实施居住证制度，全面放开落户限制。

2. 发展壮大新型农民专业合作社，探索运用土地流转信托促进合作社发展，发挥新型农民专业合作社促进农村劳动力转移作用。

3.政府主导农业转移人口市民化成本分担，建立农业转移人口市民化的成本分担机制。

4.加快公共基础设施建设。提升主导产业对农业转移人口的吸纳能力，夯实产业基础。

5.扩大社会保障覆盖面，拓宽住房保障渠道，为农业转移人口提供均等化的基本公共服务。

（二）探索城镇化投融资模式

1.把政府性债务纳入全口径预算管理，实现政府投融资与财政预算的统一。

2.探索多元化债务模式，建立梨树县政府债券发行管理制度。

3.合理利用政府性和政策性金融，设立梨树县城镇化建设基金、城镇化专项基金、梨树县城镇化产业发展引导基金，开展“债贷组合”形式融资。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，设立政府和社会资本合作中心，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持PPP项目，鼓励和引导社会投资。

（四）完善农村宅基地管理

全面推进农村土地与房屋确权登记颁证。建立全市农村集体土地所有权、集体建设用地使用权、土地承包经营权、宅基地使用权、

房屋所有权确权登记颁证制度体系，加快农村地籍调查，2015年年底实现农村土地确权登记颁证全覆盖。

（五）优化行政区划设置，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式

- 1.优化行政区划设置，待条件成熟，适时推动梨树县改市。
- 2.推进扩权强镇改革，开展郭家店镇扩权强镇改革试点。
- 3.控制行政人员编制数量，不得突破现有编制总额。
- 4.严格控制行政机构设置，坚决推进梨树县大部门制改革。

（六）推进综合体制机制改革创新

1.建立城乡资源要素合理流动、城乡基础设施统筹推进、公共服务城乡均等化的体制机制。推进城乡发展一体化体制改革。

2.共同论证规划方案，协调统一规划成果，推进“多规合一”规划体制改革。

3.利用物联网、云计算、大数据、可视化GIS、互联网等新型信息通讯技术，构建智慧政务、智慧城管和智慧民生服务体系，推进智慧梨树建设的改革探索。

4.打造文物古迹旅游、红色旅游、生态农业观光旅游、演艺体验旅游等精品旅游路线，塑造出具有梨树特色的文化旅游品牌，推进生态城镇化建设，开展人文梨树建设的改革探索。

（七）推广智慧供暖

探索推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）加强组织协调。成立梨树县新型城镇化试点领导小组，由县委书记和县长担任领导小组组长，县发改局等为成员单位，确保创建新型城镇化试点工作有序开展。

（二）强化行政问责。加快制定城镇化发展监测评估体系，实施动态监测与跟踪分析，开展规划中期评估和专项监测，推动规划顺利实施。

（三）创新人才培养。培养一批专家型的城市管理干部，提高城镇化管理水平。加快培养农业产业高级人才，加强农民转移就业技能培训，提高其就业技能和整体素质。

（四）设立试点基金。带动银行、证券、信托、担保、基金等机构形成“金融要素包”，与政府的“项目包”对接，并相应组建金融服务团和融资担保联盟，引导资金主要投向新型城镇化建设中的重点项目和重点区域。

（五）推进项目建设。加快谋划一批能够支撑新型城镇化发展的城镇基础设施项目、产业项目、生态环境项目、社会民生项目等。

吉林省抚松县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

抚松县位于吉林省东南边陲，县域面积 6153.11 平方公里。总人口 33.2 万人，其中户籍人口 29.97 万人，城镇常住人口 22.4 万人，常住人口城镇化率 67.4%。

一、总体目标

打造国家新型城镇化发展的示范区、统筹城乡发展的引领区，探索突破城镇化发展瓶颈制约的方式方法，为积极稳妥推进新型城镇化积累经验、创造条件。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 70.2%，到 2020 年，常住人口城镇化率达到 74.0%。

——农业转移人口市民化促进机制初步建立。到 2017 年，全面推行居住证制度，实现 2 万农业转移人口落户城镇。到 2020 年，推进基本公共服务均等化，实现 5 万农业转移人口落户城镇。

——建立多元化可持续城镇化投融资机制。通过投融资机制改革创新，实现投融资渠道多元化。

——推进产城融合，提高人口吸纳能力。统筹产业布局，强化旅游、矿泉水、人参等生态支柱产业的主导作用，加快发展商贸、物流、健康养老等现代服务业，提高产业与城市的融合度。

——将松江河镇培育成新生中小城市。探索培育新生中小城市的机制，优化行政区划设置。

——“扩权强镇”行政管理创新。通过扩大松江河镇经济社会管理权限改革，使其真正享有县级管理权限。简化项目审批环节，完善松江河镇财政一级国库的财政管理体制。

——探索林区经济转型与生态移民机制。推进林业经济向林区经济转变，建立起立体化的林区经济格局。有序引导林区、自然保护区人口向中心林场（城镇）转移，到2020年，生态移民1896户、5242人。

——综合推进体制机制改革创新。探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、产业发展规划、生态建设规划“多规融合”。通过生态文明建设和智慧城市建设，使生态环境更加优良，城市管理人性化、智能化。

二、主要任务

（一）推进农业转移人口市民化进程

1.进一步放开户口迁移政策。全面放开建制镇落户限制。大中专和职校毕业生凭毕业证、专业技术和技能人才凭相关认证证书即可办理落户手续。建立城乡统一的户口登记制度，统一登记为居民户口。

2.建立农业转移人口市民化成本分担机制。建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制；建立健全各级政府之间的成本分担机制。

3.以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

创新财政资金投入方式，充分发挥财政资金杠杆作用。放开准入限制，理顺价格机制，制定社会资本进入特许经营领域、参与公用基础设施运营的政策。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（四）推进产城融合，提高人口吸纳能力

树立“以产促城、以城兴产、产城融合”的理念，大力发展旅游业，巩固发展人参产业，做大做强矿泉水产业，加快发展现代服务业，强化生态支柱产业的主导作用，调整优化产业布局 and 结构，壮大产业集群，夯实产城融合的经济基础。围绕产业发展提升城镇功能，加快建设松江河旅游城、泉阳矿泉水城、露水河森林城、万良人参城、仙人桥温泉城等特色城镇，以产业增长促进城镇发展，以城镇综合承载能力支撑产业发展，实现产城融合发展。

（五）加快松江河镇新生中小城市建设步伐

以旅游产业为主体，带动商贸、物流、养老等第三产业发展，打造布局合理、特色独具、生态优美、保障一体的生态宜居城市。借助长白山国际度假区搭建的平台和立体化现代交通优势，将旅游业打造成为松江河的战略支柱产业；加速基础设施建设，加快建

设松江河仓储物流中心；推进与山东天源集团和菏泽城建集团合作，共同进行城市基础设施建设、土地整理及市场化运营。

（六）松江河镇“扩权强镇”行政管理体制改革

扩大行政管理权限，将县相关部门的行政审批许可和处罚权，依法依规通过授权或委托的形式逐步下放到松江河镇。完善财政管理体制，合理划分抚松县和松江河镇财权与事权，科学确定收入分配比例，切实增加松江河镇财政收支能力。创新机构设置，将业务领域相关联的机构合并，较大幅度减少机构数量，人员编制不增加。

（七）探索林区经济转型与生态移民机制

大力发展林下经济产业，做强森林生态旅游，发展绿化苗木花卉产业，可持续开发矿泉水资源和发展森林碳汇等相关产业，实现林区经济转型。到2020年全面完成国有林区、省级以上自然保护区生态移民，实现“移民—撤场—复林—产业开发”良性发展，完善移民区住房及配套基础设施建设。

（八）综合推进体制机制改革

城市生态文明建设。加快建立生态文明制度体系，实施长白山林区生态系统修复、松花江生态保护和治理等生态工程，提升生态系统自然恢复能力；深入推进林地清收，加大退耕还林工作力度；严把环境准入关，限制“两高一资”项目上马，坚决淘汰落后产能，大力发展循环经济、低碳经济。

智慧城市建设。编制《抚松县智慧城市顶层设计》，制定详细的“智慧抚松重点项目实施计划”，加快抚松县公共信息平台建设，推进重点应用建设。

“多规融合”规划体制改革。推进国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、产业发展规划、生态建设规划“多规融合”。

（九）推广智慧供暖

探索推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）成立新型城镇化试点工作领导小组。成立抚松县新型城镇化试点工作领导小组，由县委书记任组长，研究部署重大试点事项，全面负责新型城镇化试点实施工作。

（二）完善新型城镇化标准规范体系。根据实际需要，形成一套完整、统一的标准规范体系。充分发挥指导、规范、协调和优化作用，确保项目的顺利实施和系统运行安全。

（三）建立目标考核制度。明确责任单位，落实考核内容，定期通报各项目标任务的进展情况，对责任单位完成情况进行督促检查。

吉林省林海镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

白城市是吉林省西部区域中心城市，全市幅员面积 2.6 万平方公里，2013 年常住人口 197.7 万人。林海镇与白城市生态新区面积 154 平方公里，总人口 4 万人，城镇人口 2.2 万人，城镇化率 55%。

一、总体目标

落实吉林省委、省政府提出的加快建设吉林西部特色经济区、统筹推进城镇化的战略部署，实现白城市在吉林西部崛起振兴，以人的城镇化为核心，以提升质量是关键，紧紧围绕需要深入解决的重点难点问题，共同打造林海镇与白城市生态新区一体推进新型城镇化发展的模式，大胆探索、先行先试，形成可复制、可推广的经验和模式。

按照“探索产城融合的发展路径、探索多元投资的建设模式、探索人口城镇化的有效方法、探索以城带乡协调发展的互动格局、探索破解城镇化难题的制度安排”五个目标，坚持政府主导，市场化运作，引导多元投资参与示范城镇建设。

二、主要任务

（一）建立产城融合的城镇化发展路径

- 1.构建新型产业发展体系，合理规划产业布局，明确发展思路。
- 2.建立产城融合发展的体制机制，探索城市产业转型升级与城市功能提升融合发展新模式，形成布局合理的工业、商贸、居住、生态等功能分区。

3.加快推进招商引资项目谋划、储备和项目对接工作。

（二）大力推进农业转移人口市民化

1.提供优质公共服务，重点开展教育、医疗、文化等项目建设。

2.把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系，实施城乡户籍一元化改革，建立居住证制度、社保异地转移接续制度等。

3.强化就业技能培训，提高就业服务能力。

4.完善住房保障措施，加快推进农民集中居住社区和公共租赁住房建设。

（三）推进土地集约利用、完善农村宅基地管理

加快农村宅基地使用权确权登记颁证，着力建立城乡一体化的地籍管理信息系统。

（四）推进城镇化“规划引领、多规合一”制度建设

1.统筹《白城市林海·生态新区总体规划(2013—2030年)》、《白城市生态新区控制性详细规划》、《白城市林海镇城镇总体规划(2009—2030)》、《白城市新型城镇化先行示范区发展规划》四个规划，编制建设实施方案。

2.广泛开展“多规融合”，推进环保、文化、教育、体育、卫生、绿化、交通、市政、环卫、水利等专业规划分工明确、相互衔接。

（五）建立多元化投融资模式

1.积极引入战略投资者，推动与具有资金、技术、管理、市场、人才优势的大企业投资合作。

2.创新社会资本进入模式，积极引进各类社会资本进入供热、通讯、自来水、燃气等市政公共设施领域，针对不同的项目和意向投资者，设计差别化的融资模式。

3.在基础设施道路、管网工程、绿化工程、棚户区改造、土地整理收储等领域加强与金融机构的战略合作。

4.加大争取国家及省级专项资金补助力度。

5.推进融资平台公司市场化转型和融资，夯实项目贷款和流动资金贷款等间接融资方式，探索和运用企业债券等直接融资方式，提高直接融资比例。

6.争取金融机构贷款，整合政策、财政、土地、金融、行政五大资源，鼓励金融机构以联合贷款、银团贷款、城市开发基金、资产证券化等方式拓宽筹资渠道。

7.构建多层次金融组织体系，发展担保中介机构，为商业银行信贷资金管理创造条件。

（六）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.科学测算成本，科学评估成本制度能力和资金缺口。

2.建立基本公共服务的成本分担机制。

3.建立保障性住房的成本分担机制。

4.推进区域内户籍一元化改革。

（七）推广智慧供暖

探索推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）强化组织保障。成立白城市新型城镇化工作领导小组，由市委书记、市长担任组长，市发改委、市生态新区办、洮北区林海镇等部门为成员单位，建立高位规划、高位统筹、高位推进的责任体系。

（二）强化政策保障。出台《白城市新型城镇化建设若干政策》等政策和意见，为推进新型城镇化综合试点提供全方位支持。

（三）强化资金保障。加快投融资机制改革，科学合理测算城镇化建设投资，逐步建立多元化可持续的城镇化资金保障机制。

黑龙江省同江市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

同江市位于黑龙江省东北部松花江与黑龙江交汇处南岸的三角地带，是黑龙江沿边开放带的重要国际口岸城市，面积 2372 平方公里，总人口 13 万人，常住人口城镇化率 53.3%。

一、总体目标

立足同江独特的区位、口岸优势，以推进新型城镇建设为载体，以改革创新为动力，以提升质量理念，基本形成合理的农业转移人口市民化成本分担机制、多元化可持续的城镇化投融资机制。到 2020 年，全市常住人口城镇化率达到 60%。

——实现各类规划在空间上的统一和衔接。通过“多规合一”的“一张蓝图”促进城镇生产、生活、生态融合发展。

——建立农业转移人口市民化成本分担机制。全面推行居住证制度，逐步形成科学规范合理有序的政府、企业、个人市民化的成本分担体系。

——建立多元可持续城镇化投融资机制。采取多元化的社会融资方式参与公共基础设施和公共产品建设、运营和管理服务，提高城镇基础设施的公共服务水平。

——提高农业现代化建设水平。有效整合土地资源，现代农业开发初见雏形，农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争能力和可持续发展能力全面提高。

——建立行政管理体制创新和行政成本降低的管理模式。综合设置行政事业机构、精干人员编制、探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型城市行政管理模式。

二、主要任务

(一) 开展市域空间规划改革，全面完成“多规合一”试点工作

以国民经济和社会发展思路与指标为引领，以三类空间划分为路径，明确同江市所辖区域范围内空间增长边界，突出强调人口、经济、资源环境和城乡发展在全市空间层面的有机协调。以“一本规划、一张蓝图”重构同江市的规划体系。

(二) 发挥陆海丝绸之路经济带建设重要节点的优势，扩大对俄进出口

优化进出口贸易结构，扩大进出口规模，扶强扶壮外向型企业，提升对俄经贸产业层次，壮大企业规模，加快推进桥头经济区、口岸通道的基础设施建设，带动农民工就业，促进新型城镇化发展。

(三) 建立多元化市民化成本分担机制，推进基本公共服务常住人口全覆盖

推进户籍制度改革，全面放开落户限制，取消农业、非农业户口性质区分，推行居住证制度。建立政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，政府承担农业转移人口市民化过程中的基本公共保障成本，企业承担农业转移人口的相关社会保障成本，新增城镇居民负担自身与家人在城镇生活所必须的基本开销成本。明确农业转移人口具体落户标准，进城农民在农村享有的

各项政策不变。促进城乡教育资源均等分布，推动常住人口社会保障服务均等化。加快实施统一的城乡医疗救助制度，完善就业服务支撑体系。

（四）建立多元化投融资机制，拓宽新型城镇化建设资金渠道。继续深化金融合作，推动公共设施多元投资运营模式，实现多种方式、多渠道筹措资金。鼓励社会民间资本投入，建立可持续城镇化资金保障机制。放宽社会资本参与公共设施投资和运营准入条件，鼓励多元化投资主体参与公共设施建设运营，制定非公有制企业进入特许经营领域的办法，推动政府逐步退出非公益性基础设施建设领域。

（五）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（六）推动农业现代化，创新农业开发模式

引导土地规范有序流转，促进土地适度规模经营，建立乡、村土地流转服务平台，逐步提高规模经营面积占比。加快建设现代农业，以品牌农业、效益农业、旅游农业为方向，推行标准化、规模化、市场化全产业链运营，形成全程可追溯的现代农业产业开发模式。

（七）建立行政管理创新和行政成本降低的管理模式

进一步优化行政层级和行政区划设置，整合机构设置和人员编制，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型城市行政管理模式。建立行政成本预算公开制度和行政成本绩效考核制度，加大法治建设和监督力度。构建完善电子政务系统，实现行政管理服务电子化、网络化，提高效率、降低成本。

（八）统筹生产力布局，强化产业支撑

按照“一桥跨两区”模式，积极协调俄方争取在大桥俄方一侧建设相对应园区，打造中俄跨境经济合作圈。重点培育发展进出口加工业及配套口岸经贸物流产业。积极发展有寒地绿色生态优势的农副产品加工业及绿色健康食品制造业。发展壮大具有北国边城风光特色的民族生态旅游业和商贸服务业。

三、保障措施

（一）强化组织领导。建立健全组织领导机制。成立由市委书记、市长负总责，市委副书记、常务副市长具体分管，政府副市长协助，有关单位和部门主要领导为成员的试点领导小组。

（二）强化资金保障。积极争取上级财政专项资金，加大本级财政投入，把试点工作所需资金全部列入财政预算，优先安排，确保试点工作顺利开展。

（三）强化督查考核。建立健全工作考核评价机制，每年对承担试点任务的单位进行综合评价，作为评价试点单位工作绩效的重要依据。

黑龙江省青冈县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

青冈县位于黑龙江省中南部、松嫩平原腹地，总面积 2685 平方公里。2013 年常住人口 53.6 万人，户籍人口 51 万人，常住人口城镇化率 42.8%，户籍人口城镇化率 32.4%。

一、总体目标

以人的城镇化为核心，按照“实现青冈城乡统筹发展，构建城乡经济社会发展一体化新格局”和青冈县“一城六镇七十九个农村社区”即“1679”发展目标的总体要求，坚持以农民为主体、以产业项目为支撑、以合作组织为引领，充分发挥市场作用，因地制宜，大胆实践，以探索出的新型城镇化建设“六种有效途径”为突破口，走出一条农业县份城镇化快速发展的新道路。

——建立农业转移人口市民化推进机制。到 2020 年，常住人口城镇化率达到 65%，户籍人口城镇化率达到 56%。

——建立多元化可持续的城镇化投融资机制。放宽社会资本参与市政设施投资和运营的准入条件，推动政府退出非公益性基础设施建设领域。

——统筹推进城乡一体化。到 2020 年，基本实现城乡公共交通一体化，供热管网在县域内建制镇全覆盖。集中连片建设现代农业玉米高产创建综合示范区 150 万亩以上，全县土地流转面积达到 75%，土地规模经营面积达到 90%以上。

——改革创新城乡规划管理机制。2015年启动县域“多规合一”试点工作，将经济社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划、生态环境保护规划“四规合一”。

——促进土地集约高效利用。撤并50户以下弱小自然屯，合并区域面积和辐射范围较小、相距较近的乡镇。鼓励和引导农民到中小城市创业和就业，努力实现镇居人口规模达到一万人以上。

——探索行政管理创新。推进行政体制创新，明确试点镇职责权力清单，通过“一站式”办公、“一条龙”服务等方式，进一步方便群众办事。强化社会管理和公共服务。到2020年行政效率提高50%以上。

——统筹发展生态宜居村镇。加强村镇绿化和森林生态系统建设。到2020年，县城建成区绿地率、绿化覆盖率、人均公共绿地面积分别达到42%、39%和12平方米以上。试点镇生活垃圾无害化处理率平均达到99%，村庄垃圾集中收集率达到90%以上。建设美丽乡村示范村、达标村440个。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化推进机制

制定农业转移人口落户标准，放开落户条件，创新居住证管理制度与服务模式，总结城镇化“六种有效途径”的实践经验，编制年度农业转移人口市民化成本报告，测算市民化总成本，合理划定分担比例，使农业转移人口在不丧失原有“三权”的同时，直接转为城镇居民，推动常住人口社会保障服务均等化。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

强化与金融机构的战略协作，推进融资平台公司市场化转型和融资，鼓励社会民间资本投入。放宽社会资本参与市政设施投资和运营的准入条件，鼓励多元化投资主体参与基础设施建设运营。放宽民资准入领域，坚持“非禁即入、宽进严管”原则，取消针对社会投资准入设置的附加条件，积极探索利用外资，充分利用开发性金融工具。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（四）统筹推进城乡一体化

统筹城乡基础设施布局，大力推动城镇基础设施向农村延伸，加快城乡一体化发展。大力发展工业经济，做大做强以商贸物流为主的第三产业，加快培育壮大相关配套企业，努力打造亿元级产业集群。大力加强装备农业、设施农业、技术农业、规模农业、合作农业建设，转移农村富余劳动力，统筹现代化大农业和城镇化健康持续有序发展。

（五）改革创新城乡规划管理机制

统筹经济社会发展规划、土地利用规划和城乡建设规划，合理规划县域内城镇建设、产业集聚、村镇分布、农田保护、生态涵养

等空间布局，落实国家和省市关于发展规划改革创新的工作要求，做好城乡统筹发展的顶层设计。

（六）促进土地集约高效利用

实行严格的耕地保护制度和集约节约用地制度，按照“管住总量、严控增量、盘活存量”的原则，创新土地管理制度，优化土地利用结构，提高土地利用效率，合理满足城镇化建设用地需求。

（七）探索行政管理创新

赋予禔祥镇等试点镇一定领域的县级行政管理权限。理顺县级政府机关和试点镇政府机关间的责权关系，划清权责界面，明确各级政府及其部门承担的职责任务。强化社会管理和公共服务，提升新型农村社区服务管理水平。

（八）统筹发展生态宜居村镇

科学划定生态保护红线，扩大生态空间，建立低碳、生态、绿色产业体系，推进村镇绿色发展，促进城乡环境质量全面改善。

三、保障措施

（一）强化组织保障。成立由县委书记、县长任组长，分管副县长任副组长，相关县直部门和各乡镇为成员的青冈县新型城镇化综合试点领导小组，负责组织领导、政策制定与统筹协调。办公室设在县发改局，负责日常推进和组织协调工作。

（二）强化资金保障。每年安排1亿元的专项经费用于新型城镇化试点，支持保障新型城镇化综合试点推进。完善创新财政投入方式，综合运用直接补贴、分段奖励、资本金投入等多种形式，推动财政资金使用效益最大化。

（三）强化监督考核和绩效评估。建立城镇化建设目标责任制，制定时间表和路线图，分解落实到相关部门和责任人，实行年度考核和绩效评估，严格奖惩制度，确保全部任务和目标顺利完成。

（四）强化宣传总结力度。建立专题报道板块，大力宣传推进新型城镇化建设的战略意义，引导广大干部群众自觉投入新型城镇化建设，并及时总结城镇化建设经验。

上海市浦东新区（临港地区）国家新型城镇化 综合试点工作方案要点

上海临港地区属浦东新区行政区划的一部分，位于浦东新区东南端，与宁波隔海相望，区域总面积 315 平方公里。该地区北临浦东国际航空港，南接洋山国际枢纽港（国务院批复中国（上海）自贸试验区总体方案中，有 6.85 平方公里位于临港地区范围内）。上海市对临港地区实行市区联动开发模式，临港地区管委会主任由上海市副市长兼任，管委会党组书记、常务副主任由浦东新区副区长兼任。

一、总体目标

——到 2017 年，外来农业转移人口成本分担、城镇化投融资、行政管理、“多规合一”等制度改革全面启动，公共服务机制、创新创业环境、社会治理体系和“智荟”城市建设取得初步成效，建成国家级低碳实践示范区，实现常住人口规模 45 万人，同时引进各类创新创业人才和配套服务人群 6 万人，形成接待游客达 600 万人次的集聚规模。农业转移人口养老、医疗、失业、生育、工伤保险参保覆盖率达到 70%以上，城镇失业率控制在 0.2%以内。

——到 2020 年，与外来农业转移人口市民化相适应的成本分担机制、投融资机制、行政管理体制、社会治理体系基本确立，以常住人口为基础的公共服务制度初步形成，创新创业环境明显改善，“多规合一”制度、“智荟”城市建设取得显著成效，农业转移人口养老、医疗、失业、生育、工伤保险参保覆盖率达到 80%以上，城

镇失业率控制在 0.2% 以内。浦东新区临港地区初步形成创新能力突出、产业经济繁荣、城市生活繁华的国际化滨海新城，人口规模预计达 60 万人，实现集约、低碳、绿色发展。

——到 2030 年，将有 100 万至 150 万人口在浦东临港地区工作生活，使临港地区成为研发及高端制造业集聚的引领区，充满活力的创新创业人才集聚区；配套完善、生活便捷、功能多元、宜居宜业的现代产城融合发展示范区；成为建设上海有全球影响力科技创新中心的重要载体。

二、主要任务

（一）健全农业转移人口市民化成本分担机制

1.健全浦东新区（临港地区）人口居住证加分制度。根据临港地区“双特”政策，对工作并生活在临港地区且持有居住证的人才，完善居住证转办户口的有关政策，享受本市居住证积分管理专项加分政策，每年加 2 分，最高加 20 分。

2.推进农业转移人口享有城镇基本公共服务。坚持合理规划学校布局，科学核定教师编制，足额拨付教育经费，保障农民工随迁子女以公办学校为主接受义务教育。采取多种方式改善农业转移人口居住条件。临港地区规划 200 万平方米公共租赁房，现已开工建设 60 万平方米。规划 100 万平方米双限双定房，一期已建成，可提供相应的住房保障。

3.建立农业转移人口市民化成本分担机制。在政府加大投入的同时，引导企业加大相应配套投入，监督企业落实农民工与城镇职工同工同酬制度，加大职工技能培训投入，依法为农民工缴纳职工

养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用；引导农民工积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，并按照规定承担相关费用，提升融入城市社会的能力。

4.建立用地规模结构调控机制。按照管住总量、严控增量、盘活存量的原则，探索实行建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策。适度增加对临港地区的建设用地供给。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

创新金融工具，拓宽城镇化基础设施建设融资渠道。一是建立地方政府发行政府债券规范举债的机制。二是采用基础设施资产证券化方式，盘活存量资产，补充城镇化建设资金来源。三是引导利用保险、融资租赁等社会资金投入城镇化建设。

（三）进一步放开市场准入，充分发挥社会资本活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本通过直接参与、特许经营、BOT、BOO、BTO等方式参与到城镇化建设中来。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持PPP项目，鼓励和引导社会投资。

（四）创新行政管理体制，综合推进行政管理模式改革

1.探索完善浦东新区（临港地区）试点大区域开发新体制。在“双特”基础上进一步探索大区域开发新体制管理模式，集中资源进行开发建设和社会管理服务，探索大区域开发扁平化管理体制，

有效增加区域开发统筹能力，释放行政资源，为重大开发项目做好配套服务，打造相对独立、功能完善的综合性节点城市。

2.实施相对独立完整的行政管理事权和财权，主要包括社会事业管理权限、税收和财政管理权限等。在确保大的蓝图不发生重大调整基础上，有利于保障区域按照国际国内发展最新趋势进行动态及时调整，对统筹经济社会整体推进、事权财权匹配奠定制度基础。

（五）探索实施“多规合一”管理机制

统筹编制经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划、环保规划等，实现产业布局、人口集聚和资源环境在规划层面的有机协调，促进城市生产、生活和生态融合发展。坚持“一本规划、一张蓝图”干到底，建立形成衔接顺畅、科学精细、管控有力的规划管理机制。

三、保障措施

（一）组织保障。浦东新区（临港地区）成立新型城镇化综合试点工作推进领导小组，负责制定推进新型城镇化综合试点工作的政策措施、协调重大问题、监督检查工作落实等。

（二）规划土地保障。纳入浦东新区2040年总规纲要，并通过规划修编将浦东新区（临港地区）“十三五”中长期规划、城市发展规划、土地规划实施“三规合一”。

浙江省台州市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

台州市地处浙江省沿海中部，是中国民营经济发源地和现代化港湾城市。2014年常住人口602万人，户籍人口597万人，常住人口城镇化率59.5%。

一、总体目标

围绕建设“现代化港湾都市区和国际智造名城、海上丝路港城、山海宜居美城”目标，着力实现以产促城、以城兴业、产城融合、宜业宜居，推进产业园区转型、特色制造转型、城镇发展转型、农民市民化转型和投融资转型五大领域改革创新。到2017年，常住人口城镇化率达到63%，到2020年达到66%，成为全国港产城融合发展示范区、湾区经济试验区、新型城镇化样板区。

——产业园区加快向城市新区转型。产业园区与城镇化互动发展制度框架基本形成，“多规融合”规划管理体制、产业园区转型升级导向机制、产业园区综合管理服务体制初步建立。

——特色制造加快向高端智造转型。“台州智造2025”深入推进，国际智造名城产业体系和空间布局更趋完善。二三产业融合、众创空间培育等机制建立健全，创新创业格局有效形成。

——城镇分散格局加快向湾区集聚经济转型。“三区融合”、“三市同城”、“三带协同”的共建共享机制更加完善，形成市县统筹、城乡一体的都市区统筹协调发展格局。

——农业转移人口加快向城市新居民转型。农业转移人口市民化成本分担机制基本建立，以常住人口为基础的基本公共服务保障制度初步形成。

——政府主导城镇开发建设向投融资多元化转型。探索财政资金投入方式创新，社会资本参与城镇化建设的投资比例及范围显著增加。

二、主要任务

（一）创新产业园区向城市新区转型的机制

1.推进“多规融合”体制改革。成立市级“多规融合”工作领导小组，建立“多规融合”技术对接平台，统筹产业园区的城建、国土、环保、产业等规划。开展院桥镇镇级“多规融合”试点。

2.优化省级以上园区产业布局。按照“空间集中、产业集聚、要素集约”原则，优化台州经济开发区及黄岩、临海、温岭和玉环开发区5个省级以上园区生产力布局。

3.完善产业园区转型升级的导向机制。实施园区负面清单和环境容量管理机制。试行闲置要素和低效企业土地使用权、用能权、排污权按市场评估价收储制度。探索跨区域招商合作机制。

4.完善产业园区综合管理服务功能。建立省级以上开发区“办事不出区”的审批制度。完善产业园区“一站式”审批服务。探索推进开发区（园区）“多区合一”管理体制。

5.完善基础配套设施促进职住平衡。完善园区基础设施和配套服务，加快社区建设，推进向多功能综合性城市新区转型。

6.探索开展台州湾循环经济产业集聚区“港产城联动”改革试点。开展以台州湾循环经济产业集聚区为重点的“三区两市”港产城联动改革试点。完善台州港“一港六区”投资经营体制，探索“港口+物流园区+贸易市场”整体开发模式。

7.积极推进“特色小镇”试点。积极建设3家省级特色小镇及30家市级特色小镇，打造一批生产、生活、生态互动发展的特色小镇，成为产业创新升级的示范区、统筹城乡发展的样板区。

（二）创新特色制造向高端智造转型的机制

1.深入推进“台州智造2025”改革试点。加强智能产业平台建设，积极申报国家级高新技术产业开发区，争取国家智能制造示范城市（区）试点，争取一批项目进入国家试点示范专项行动。

2.完善二三产业深度融合机制。开展工业重点企业剥离非核心业务设立生产性服务业企业试点，推动互联网、云计算、物联网等与制造业深度融合。推进台州国家电子商务示范城市建设。

3.健全节约集约发展机制。健全节约集约用地的准入、评估和退出制度，探索差别化土地供应和地价政策，深化工业用地租赁制，推进工业用地弹性管理制度改革。

4.建立众创空间培育发展机制。研究制定公众创业服务行动计划，构建一批小微企业创新发展试验区、智慧小企业创业基地（园区）等众创空间。

（三）创新城镇分散格局向湾区集聚经济转型的机制

1.完善市区“三区融合”体制机制。逐步理顺市、区事权。深入推进市区公共服务一体化。

2.完善市区、温岭和临海“三市同城”机制。完善“同城规划、同城建设、同城服务”机制。探索搭建一体化要素交易平台。

3.完善市域东中西“三带协同”合作发展机制。深化跨区域合作协商机制，探索飞地经济模式，促进市域产业合理分布。健全扶贫开发 and 南北协作机制。

4.深入推进城乡基本公共服务均衡发展。深入推行义务教育阶段学校教师校长轮岗制度、公立医院与基层卫生机构分级诊疗及双向转诊机制。探索“医养结合”养老新模式。

5.创新城市管理机制。建立健全“智慧台州”和“海绵城市”管理体制和运行机制，构建社会管理信息化、标准化体系。

（四）创新农业转移人口向新市民转型的机制

1.进一步推进户籍制度改革。取消农业与非农业户口性质区分，建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度。全面放开建制镇和小城市落户限制。

2.建立农业转移人口市民化成本分担机制。测算农业转移人口市民化的城镇建设维护、公共服务管理、社会保障、义务教育和住房保障等成本，纳入财政预算管理。

（五）创新政府主导向市场主导转型的投融资机制

1.深化完善政府投融资体制。争取省级地方政府债券置换额度向台州倾斜。

2.规范民间投资引导激励机制。鼓励民营企业发起设立民间资本管理公司。允许财务管理规范的备案企业将借款利息按规定计入税前成本。建立民间投资“负面清单”。

3.建立金融机构支持城镇化建设机制。加快创建国家小微企业金融服务改革创新试验区。争取国际金融组织和外国政府贷款用于新型城镇化建设。鼓励地方金融机构创新城镇化金融产品。

（六）充分发挥社会资本的活力和创造力

出台政府和社会资本合作政策意见，围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。推出政府和社会资本合作模式投资项目库。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立市主要领导任组长的台州市新型城镇化综合试点领导小组，负责统一领导。下设若干工作组，负责组织实施。

（二）完善工作机制。建立中央、省、市、县四级联动协调机制，共同研究解决试点工作中的重大问题。

（三）加强激励监督。建立试点工作督查制度，定期对试点进行跟踪评估和督促检查。建立允许试错、责任豁免机制。

福建省永安市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

永安市位于福建省中西部，面积 2942 平方公里。2014 年常住人口 34.8 万人，户籍人口 33.3 万人，常住人口城镇化率 65.1%，户籍人口城镇化率 52.1%。

一、总体目标

按照走集约、智能、绿色、低碳新型城镇化道路的总体要求，建立农业转移人口市民化成本分担机制和多元化可持续的城镇化投融资机制，以产城融合发展推进新型城镇化，以城市绿色智能发展服务于新型城镇化，走出一条山区工业城市与森林生态城市相结合、提升有限城市空间综合承载能力的新路子。

——到 2017 年，常住人口城镇化率达到 68%，户籍人口城镇化率达到 55%。到 2020 年，常住人口城镇化率达到 70%，户籍人口城镇化率达到 60%。

——建立健全政府、企业、个人共同分摊的农业转移人口市民化成本分担机制，居住证制度与户籍制度有效衔接，实现常住人口基本公共服务全覆盖。

——形成多元可持续的城镇化投融资渠道和模式，社会资本参与城镇基础设施和公用事业建设运营的比重显著提升，生态保护与建设资金得到有效保障。

——以产兴城、产城融合发展的格局基本形成，实现工业化与城镇化相互促进、空间上融合、功能上互补。

——绿色智慧城市建设稳步推进，到2017年，在教育、医疗卫生、健康管理、住房保障、社会保障、社区管理等公共服务领域，基本建成覆盖城乡居民、农民工及其随迁家属的信息服务体系；到2020年，智慧城市体系框架基本形成，基本实现公共服务便捷化、城市管理精细化、生活环境宜居化、基础设施智能化。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.建立居住证制度。在全面放开城镇落户限制的基础上，实施全市统一的居住证制度，实现城镇基本公共服务对常住人口全覆盖。

2.统筹保障基本公共服务。将持有居住证的农业转移人口纳入城镇住房保障体系，将农业转移人口分类纳入居民社会保险体系和职工社会保险体系，将农业转移人口及其他常住人口纳入社区卫生服务体系，将有转移就业愿望的农村劳动力纳入公共就业服务范围，将持有居住证的农业转移人口及其他常住人口随迁子女纳入义务教育阶段学校的招生范围。建立覆盖城乡的社会基本养老服务体系。

3.明确市民化成本分担主体和责任。

4.建立财政保障和补助机制。建立市级财政保障机制，制定和及时调整市级财政年度专项预算资金，用于农业转移人口市民化成本支出。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，合理划分省级政府和市级政府支出责任。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.编制城市资产负债表、城市基础设施建设和融资规划，把政府债务纳入全口径预算管理，分类明确城市基础设施建设项目的融资模式和偿债机制。

2.整合永安市已设和拟设专项资金，设立产城融合城镇化专项资金。

3.拓展市政基础设施和公用事业的投融资模式。综合运用出租、转让、承包经营等形式盘活城市可经营性存量资产，探索采用融资租赁、特许经营等形式投资建设市政基础设施和公用事业新建、改扩建项目；推动社会资本参与园区建设、片区开发、城市公用设施和智慧城市项目投资运营。

4.建立由政府和社会力量持续投入的生态文明建设资金。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（四）推进产城融合发展

1.建设现代产业支撑体系。主导产业高端发展，打造汽车制造、输变电装备制造、新材料、水泥、纺织和竹林六大产业基地；现代服务业提升发展，加快建设区域性健康管理中心和职业教育中心；现代农业特色发展，打造品牌农业，发展生态休闲农业。

2.优化生产力空间布局。城区以第三产业为主、工业园区以第二产业为主、城镇外围以城郊型现代农业为主，由内向外梯度规划三次产业的产业布局和发展方向，以产兴城。

3.优化人口空间布局。全面提升中心城的空间承载力和辐射带动效应，引导人口向中心城集聚。

（五）加快城市绿色智能发展

1.全面推进信息基础设施建设，重点建设宽带提速、光网城市、无线城市、云网融合四大工程。

2.建设人口、法人、城市地理空间及建（构）筑物、宏观经济四大基础数据库，提升城市规划、建设、管理、卫生、教育、人口等领域的公共信息服务能力。

3.重点建设智慧城市管理、智能交通管理、智能医疗、智慧旅游服务、智慧社区、智慧教育和生态环境智能监测体系、能源消耗在线防控体系等重点工程，逐步拓展智慧城市的应用领域。

4.建立政务信息资源交换机制和公共信息资源交换共享平台，逐步构建政务云、社会云、电子商务云三大基础服务平台，深化信息资源开发利用。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市主要领导任组长的新型城镇化综合试点工作领导小组，统一领导、组织、协调、实施新型城镇化试点工作。发改局、财政局、智慧城市建设办公室等按职能分别负责试点任务落实。

（二）健全工作机制。按照试点工作总体目标和阶段性目标，制定试点配套政策，编制《永安市产城融合城镇化发展改革试点方案》和《永安市绿色智能城市试点工作方案》，明确实施重点和项目，创新工作方法，推进各试点任务完成。

（三）强化监督考核。制定试点工作考核办法，每年对承担试点任务的单位进行综合考评；加强跟踪和监督，确保试点工作有效推进。

福建省邵武市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

邵武市地处武夷山南麓，是福建省资源聚集能力、人口吸纳能力和综合承载能力较强的县级城市之一。2014年户籍人口30.8万人，其中城区人口18.5万人，常住人口城镇化率67.5%。

一、总体目标

——逐步实现基本公共服务覆盖常住人口，不断消除农村人口市民化成本、制度、能力障碍，打造落户条件开放、公共服务均衡、产业发展合理、生态环境优化、文化品牌响亮的宜居宜业宜游城市。到2020年，常住人口城镇化率达到75%，户籍人口城镇化率达到65%。

——建立与产城融合发展相匹配的农业转移人口市民化成本分担机制、城镇化投融资机制、农村宅基地制度、行政管理体制、“多规合一”机制体制，社会治理体系基本成熟，“三区行动”阶段性完成，产城融合发展成效显著，主要产业园区的城市功能基本完备，“一城四翼”城区框架基本成型，基本公共服务实现常住人口全覆盖，市域总人口达到30万人，市区人口达到21万人。试点工作取得预期效果，为全国山区型中小城市探索新型城镇化发展道路提供经验借鉴和路径示范。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

科学测算农业转移人口市民化成本，明晰成本承担主体和支出责任，构建以政府为主，个人、企业、政府三方参与的多元化成本分担机制。实行流动人口居住证制度，建立健全户籍与居住证相互补充、有效衔接的人口管理制度，推动居住证持有人与本地居民逐步享受同等基本公共服务。健全住房保障供应体系，把符合条件的有稳定就业的异地务工人员纳入当地住房保障范围。探索外来人口与本地户籍人口享受同等购房按揭贷款条件的具体办法，减轻外来人口购房压力。完善城乡居民社保与城镇企业职工社保之间的接续转移办法，全面实现区域范围统一的医保政策。坚持实行常住人口义务教育免费就近入学原则，城区中小学校优先安排在服务区范围内务工或经商1年以上并实际居住人员随迁子女入学，确保进城务工或经商人员随迁子女100%可在公办学校就读。实行网格化服务管理制度，推进社区（村居）社会自治。

（二）建立多元可持续的城镇化投融资机制

创新公共服务提供方式，推进融资平台公司市场化转型和融资，统筹开展城乡一体化市政基础设施建设与经营业务。创新地方金融服务体系，制定小额贷款公司发展规范和支持政策，优化金融环境。建立企业转贷基金，强化对小微企业的担保服务和融资支持。拓宽实体经济融资渠道，设立产业发展专项资金，扶持产业发展；推动优质企业尽快在境内外上市融资、再融资。鼓励和引导民间资本和各类产业投资基金投资战略性新兴产业、基础产业、社会事业领域。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（四）构建新型行政管理体制

探索强县扩权与治理创新相结合改革路径，争取按管理服务人口配置行政资源。打造和平、吴家塘、拿口辅城核心镇，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型城市行政管理模式，构建精简高效的行政机构和新型“人财事”管理体制。优化城镇体系布局和行政区划，增强城镇综合承载能力，促进中小城镇协调发展。推动治理体系和治理能力现代化。

（五）推进体制机制综合改革创新

实施鼓励本科及以上学历毕业生服务重点民营企业、引进专业技术人才和高层管理人才优惠政策，建立来邵工作人才直补机制。实施《关于促进工业经济跨越发展的若干意见》，设立工业发展基金，激发企业创新积极性、主动性。加强生态功能区划管理，加大生态保护财政转移支付支持，提高植被恢复费及森林资源补偿费返还额度。探索“多规合一”模式。

（六）推进产城融合

加强市域层面产业发展与城镇化进程的有效融合，推进中心城区建设和城市有机更新扩容，带动东翼省级金塘循环经济示范园、南翼省级邵武经济开发区、西翼中国历史文化名镇和平古镇片区生

态休闲旅游区以及北翼水北镇瑶理、龙斗片区高级健康养老服务区、铁路道口综合服务区的發展，实现产业空间布局与城市空间布局的一致性。

三、保障措施

（一）加强组织领导。建立由市委主要领导担任组长、市政府主要领导担任常务副组长的试点工作领导小组及办公室，统筹推进试点任务、协调落实试点措施。

（二）稳步推进实施。制定工作计划，分阶段、分目标有序推进。在户籍制度改革、产业升级转型、城市规划体系建设、基础设施建设和经济社会管理体制机制创新等关键环节，明确责任分工和时限要求。

（三）强化目标管理。对重点改革事项实行项目管理，增强各项改革措施的可行性和执行力。对重大发展改革举措和政策，适时组织开展事前咨询论证和事后跟踪评估。建立目标责任制度，确保试点工作积极稳妥推进。建立年度报告制度，及时报告试点中发现的问题、形成的典型做法和积累的经验。

（四）营造良好氛围。充分发挥网络和新闻媒体作用，加大政策措施、成果宣传，加强民众参与和社会支持，营造良好的改革氛围，形成全社会积极推动试点工作的凝聚力。

江西省南昌高新区国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

南昌高新区规划面积 231 平方公里，已建成区域面积 66 平方公里，下辖艾溪湖管理处、昌东镇和麻丘镇。2014 年辖区实有人口数约 50 万人，常住人口城镇化率 64.15%。

一、总体目标

到 2018 年，常住人口城镇化率达到 70%；到 2020 年，人口约 80 万人，常住人口城镇化率达到 73%。

——“三规合一”实现突破。2016 年年底前，涵盖信息查询、规划选址、控制线检测、信息共享、动态更新等功能的“三规合一”数据中心基本建成并投入试运行；2017 年年底前，“三规合一”项目库基本建成，信息管理平台管理制度、审批流程、监督体系、反馈机制建立健全。

——智慧城市建设取得显著成效。2018 年完成全区约 200 平方公里地下管线普查、建模入库，全面开展管线监测设施布设、信息管理系统建设、智慧管网建设。到 2020 年，信息通信网络、城市公共基础数据库、城市公共信息平台等 14 个智慧高新工程基本建设完成。

——建立多元化可持续的投融资机制。采取多元化的社会融资方式参与公共基础设施和公共产品的建设、运营和管理服务，提高辖区公共服务水平，形成支持鼓励社会组织为个人融入城镇化成本分担体系的制度环境。

——与新型城镇化相适应的行政管理体制初步建立。行政审批制度改革进一步深化，行政权力清单制度、负面清单全面实行。以简政放权推动转型，理顺部门关系，行政层级减少，行政效率提高，“小政府、大服务”新的管理体制和运行机制逐步建立。

——产城融合取得积极进展。产业支撑能力明显提升，城市副中心和重点镇的辐射带动能力显著增强，城镇发展趋势良好，实现产业园区和城市融合发展。

二、主要任务

（一）加快推进“三规合一”

以南昌市国民经济社会发展纲要、南昌高新区各片区控规的编制成果为依据，加强国民经济社会发展规划、城乡规划和土地利用规划的衔接，从规划内容、信息平台、协调机制和行政管理等方面理顺“三规”关系，建立各类项目联审机制，搭建城市空间信息动态监测、实时更新、数据共享和网格化规划管理信息平台，进一步统筹城乡空间资源配置，优化城市空间功能布局，促进节约集约用地，推动经济、社会、环境协调发展。

（二）推进智慧城市建设

实施信息通信网络建设工程，实现南昌高新区 WiFi 网络全覆盖。推进城市公共信息平台建设。建立城市公共基础数据库管理系统，实现不同部门异构系统间的资源共享和业务协同。实施智慧社区建设工程，建成硬件基础设施、社区网格与服务系统、智慧应用服务系统。推进智慧城管建设工程，建设智慧城管“大数据”统计分析评价决策辅助系统。建设智慧管网。推进政务服务系统建设工

程，搭建开发区政务服务信息化管理平台。实施智慧生物医药产业工程，开发全集成平台应用软件工具。实施智慧物流建设工程，建设“南昌高新区智慧物流信息化系统”。建设智慧云计算大数据产业基地。实施智慧公共照明建设工程，改造公共照明区域 30 平方公里。

（三）建立农业转移人口成本分担机制

进一步深化户籍制度改革，改革附加在户籍制度上的相关政策，提供宽松的人才落户条件，并以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。在此基础上，分区域、分领域测算农业转移人口落户费用及比例，建立以政府分担为主，企业和个人分担为辅的“三位一体”成本分担机制。根据事权划分，合理划分镇（处）和区本级财政支出比例，建立区域间和区财政共同承担的支出制度。定期测算总体成本及各分担主体承受能力，依法依规动态调整分担主体、分担比例，建立分步承担机制。

（四）创新投融资机制

建立政府举债融资机制，逐步剥离现有融资平台的政府属性，加强与政策性金融机构的合作，进一步完善信用评级制度，建立健全信用评级指标体系。加强政府债务管理，每年从地方公共财政预算中安排 1 亿元，专项用于偿还地方政府性债务；建立政府权责发生制综合财务报告制。培育城镇化建设投融资平台，整合好各个融资平台公司的优势资源，推进市场化运作，整合南昌高新区自建房产、办公楼等优质资产注入平台公司，拓宽融资渠道；制定高新区融资平台发展规划。

（五）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（六）强化产业支撑，推进产城融合

强化现代产业体系的建设，优化产业布局，加快生物医药、光电及电子信息两大支柱产业高端发展，全力推动新一代信息技术、服务外包等新兴产业前沿挺进，力促传统优势产业转型提升与生产性服务业耦合共进。进一步完善园区整体规划布局，以瑶湖为中心，打造圈层式产业新城空间形态，全面提升高新区发展品质和水平。

三、保障措施

（一）加强组织保障。成立由工委书记任组长的新型城镇化综合试点工作领导小组，经济发展局等 18 个部门（单位）为小组成员，形成部门间各司其职、相互配合的工作机制和合力，共同推动和协调解决城镇化建设过程中的重大问题。建立月度通报制度、现场办公制度和实地督查制度。

（二）加强技术支撑。加强干部培养，建立城市规划和建设管理人才培养引进机制。运用科技创新手段，不断提高生产率、经济效益。

（三）加强宣传引导。采取多种形式，开展宣传教育活动，提高群众的文明意识和素质。广播、电视、报纸、网络等媒体开辟专

题或专栏，切实发挥舆论引导作用，营造人人关心城市发展、全民参与城市建设和管理的良好氛围。

（四）加强考评督促。按照分级负责的原则，建立健全新型城镇化试点工作考核评价机制。将试点工作纳入对部门（机构）绩效考核范围，每年对部门（机构）进行一次综合考评，考核结果作为评价部门（机构）绩效和领导班子、领导干部实绩的重要依据。

江西省艾城镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

艾城镇位于永修县城北郊，全镇总面积 69 平方公里，集镇面积 4 平方公里。下辖 2 个社区居委会、12 个行政村，人口 3.03 万，其中集镇人口 1.3 万。

一、总体目标

力争到 2020 年，城镇常住人口达到 4 万人，城镇化率达到 60%。

——产业支撑能力全面提升。力争到 2020 年，实现生产总值年均增长 12% 以上，社会消费品零售总额年均增长 16% 以上，地方财政收入年均增长 20% 以上，城乡居民人均可支配收入年均增长 11% 以上，村镇经济实力显著提升。

——公共服务水平明显提高。力争到 2020 年，全镇城乡居民养老保险参保率达到 99% 以上；新农合参保率达到 99%；每千人口病床数达到 4.4 张；完成艾城中心幼儿园、艾城中心供电所新建，基本实现城乡公共服务均等化。

——美丽乡村建设取得显著成效。科学划定生态保护红线，建立低碳、生态、绿色产业体系，城乡环境质量全面改善。到 2020 年，农业面源污染治理取得实效，镇区规划绿地率达到 35% 以上。

二、主要任务

（一）建设绿色生态城镇

建设生态城镇，科学规划城市建设规模、发展方向及功能布局，实施城镇环境综合整治工程，加强城镇污水、垃圾处理设施建设和

运营管理，建立“户收集、村集中、镇转运处理”的农村生活垃圾收运处理模式。建设生态社区，制定和完善生态社区建设规划和标准，全面推广生态建筑模式，新建住宅小区要逐步推广中水回用、垃圾分类处理、太阳能利用与节能管理。实行统一规划、集中安置，研究制定农村进镇务工人员住房保障工作方案，建立引导农民集中居住的补偿机制。

（二）强化空间规划管控

依据县国民经济和社会发展规划、土地利用规划、城乡规划和生态环境保护规划，统筹规划好城镇建设、绿化、亮化、管网等工作，合理安排镇域建设、产业集聚、村庄分布、农田保护、生态涵养等空间。将集镇周边6个村纳入镇村联动规划。加强城镇规划专业队伍建设，全面落实乡村建设规划许可证制度，提高规划执行能力。建立完善城镇地理信息、智能交通、社会治安、环境管理等信息系统。

（三）强化产业支撑

加快产业平台建设，积极承接大城市劳动密集型产业转移，提高产业聚集规模水平。加快专业市场建设，规划建设艾城大宗物资仓储集散物流园，大力发展现代服务业。加快现代特色农业发展，创新农业生产经营体制，培育壮大新型农业生产经营组织，鼓励支持承包地向专业大户、家庭农场、农民专业合作社流转，发展多种形式适度规模经营，大力发展“一村一品”。加快乡村旅游业发展。

（四）推进户籍制度改革

全面放开落户限制，取消农业户口与非农业户口的性质区分，统一登记为居民户口。加快推进户籍配套制度改革，科学界定农村集体经济组织成员身份，为促进城镇人口聚集提供稳固保障。

（五）提高城镇建设用地利用效率

加快推进农村地籍调查、确权、颁证；修订完善农村宅基地用地控制标准和农村居民点人均建设用地控制标准；抓紧完成农村宅基地确权登记颁证工作；研究制定农民对承包地、林地占有、使用、收益、流转等管理办法。执行最严格的土地管理制度、耕地保护制度和节约用地制度，科学合理确定发展规模，提升工业企业向园区集中、承包地向规模经营集中、农民向新型社区集中水平。2016年年底建立农村产权交易服务平台和服务中心，制定出台土地收益主要用于镇基础设施建设相关政策。

（六）拓宽资金渠道

拓宽融资渠道，促进银行金融机构加大对基础设施的信贷投放。规范和完善担保贷款业务操作流程，建立健全贷款担保财产的评估、管理、处置机制，积极推进和完善多元化的信贷担保体系建设。

（七）推进扩权强镇

将下放委托给艾城镇的经济社会管理事项，进入镇便民服务中心，实行“一站式”服务，编制新型城镇化试点扩权事项目录。

（八）完善功能配套

大力发展城乡公共交通，基本实现城乡公共交通一体化。升级农村电网改造输配电线路，改扩建艾城自来水厂。扩大信息服务在农村的覆盖面，实施宽带进村工程和移动通信“无盲点工程”，实现

村村通固定电话和光纤宽带，加快农村网络工程建设，积极打造智慧城镇平台，全面提高城乡信息化水平。

三、保障措施

（一）强化组织领导。成立由县政府主要领导任组长的国家新型城镇化试点工作协调推进领导小组，负责制定推进新型城镇化试点工作的政策措施、协调重大问题、监督检查工作落实。

（二）强化目标管理。建立目标责任制度和纠错机制，实行项目化管理。健全重大项目、重大事项实施前的社会稳定风险评估机制。建立考评机制，将试点工作纳入全县绩效考核范围。建立年度报告制度，将试点工作中发现的问题、积累的经验、培育的典型及时上报。

（三）强化政策扶持。县财政每年安排专项资金 1000 万元用于城镇化试点工作。建立资金保障联席会议制度。县里每年提供 200 亩用地指标专项用于新型城镇化综合试点。

（四）强化人才保障。市、县有关部门对艾城镇所需的规划设计、教育、医疗、农技等各类人才予以倾斜和支持。对紧缺急需的人才实行专项公开招聘和申请特设岗位。在市、县就业专项资金对艾城镇劳动力招聘、培训、技能实训方面予以倾斜支持。

山东省章丘市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

章丘市为济南市辖县级市，2014年，完成地区生产总值825亿元，地方财政收入43.4亿元，全市户籍人口102万人，常住人口130万人，常住人口城镇化率54%，户籍人口城镇化率44.5%。

一、总体目标

以“人的城镇化”为核心，提高城镇综合承载能力，促进农民工融入城镇；优化城镇化布局形态，形成以中心城为核心、重点镇为支撑、农村新型社区为单元，协同发展的市域城镇化总体格局；增强城镇化产业就业支撑，合理布局城镇功能，实现产城融合发展；大力开展绿色、智能、人文城镇建设，强化土地资源集约高效利用，提高城镇可持续发展能力；建立农业转移人口市民化成本合理分担机制，创新多元化可持续的城镇化投融资机制，创新城镇化发展模式和路径。到2017年，常住人口城镇化率达到60%，户籍人口城镇化率达到52%，每年新增农民工就业6000人，每年实现1.5万农民工及随迁家属落户城镇。

——建立合理的农业转移人口市民化成本分担机制，每年实现1.5万农民工及随迁家属落户城镇，其中，吸纳县域内农业转移人口1万人，市外省内0.3万人，来自省外的农业转移人口0.2万人，到2017年户籍人口城镇化率达到52%。

——科学确定城镇化投融资规模，三年内融资180亿元，政府引导、市场运作的多元化、可持续的城镇化资金保障机制基本成熟。

——加大低效闲置用地清理力度，到 2017 年，累计盘活低效闲置土地 7000 亩，重新挂牌出让 2300 亩，土地二次开发利用率在 70% 以上，用地粗放问题基本得到解决。

——加快传统产业转型升级，完善各类园区配套，实施“产城一体、镇园融合、两区共建”三大工程，实现市域产城良性互动。到 2017 年，培育 4 个营业收入过百亿的产业集群，累计新增城镇就业岗位 5 万个，实现农村劳动力转移就业 4 万人以上；各类园区设施不断健全，便民服务网点实现全覆盖。

二、主要任务

（一）促进农民工融入城镇

加强农民权益保护，增加非农收入，全面提高农民收入；加强城镇基础设施建设，完善城镇教育、医疗、文化、社保等公共服务体系，推进基本公共服务常住人口全覆盖，增强城镇综合承载能力；全面放开落户限制，健全农民工关爱机制，建立由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制。

（二）建立多元化可持续的投融资机制

理顺政府与市场关系，引导社会资本平等进入基础设施、公用事业和公共服务领域；鼓励银行资本介入，扩大债券发行规模，充分利用省级发展基金，不断拓宽融资渠道；放宽金融机构准入和产品管制，创新小城镇投融资模式，积极发展农村金融机构，有效解决城镇化资金瓶颈。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（四）开展城市低效用地再开发利用

健全低效闲置用地认定程序及处置办法，建立长效监管防范机制，防止发生新的低效用地行为；分门别类、因症施策，采取多种方式盘活低效闲置土地；成立市级土地储备开发公司，推动土地增值与项目融资联动。

（五）推进产城融合发展

优化老城区功能布局，加快高能耗污染企业整体“退城进园”，发展高端服务业；完善开发区配套设施和服务，推动开发区由单一生产功能向综合功能提升；做大做强小城镇产业园区，加快镇园融合；实施“两区共建”，推进农民就业在园区、居住在社区，实现就地就近城镇化。

（六）建设新型城市

建设绿色城市。扩大城市绿色空间，打造多样化、本地化、特色化的绿地景观，大力发展绿色建筑，开展绿色生态示范城区建设，建设海绵城市，倡导绿色低碳生活理念。

建设智慧城市。加强智慧城市标准规范建设，完善信息基础设施，构建系统高效的城市运行管理服务体系；推广智慧交通、智慧医疗、智慧环保、智慧节能等智慧应用项目。

建设人文城市。加强历史文化遗产保护与传承，对龙山文化等历史资源进行挖掘提炼，建设有历史记忆、地域风貌和时代特征的人文城市；加强城市风貌特色引导，建设富有地域文化元素的新建筑，彰显章丘“古县名人、魅力泉城”的人文特色。

（七）推广智慧供暖

推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市委书记任组长，有关市级领导任副组长，相关部门、各镇（街道）主要负责人为成员的新型城镇化工作领导小组，负责试点推进工作。

（二）制定行动计划。根据本方案确定的试点内容和主要任务，制定实施章丘市新型城镇化综合试点三年行动计划，明确年度工作重点，落实任务分工，将各项试点内容落到实处。

（三）搞好培训宣传。聘请省内外有关研究机构，开展试点课题研究，提供专业咨询服务。加大培训力度，提高全市党员干部驾驭新型城镇化的能力和水平。通过各类新闻媒体，及时宣传报道试点工作开展情况和典型经验，营造浓厚氛围。

（四）开展监测督导。为确保试点方案顺利实施，建立试点工作动态监测督导机制，以决策制定、全程监测、方案实施、控制纠偏为主线，提高方案实施的主动性和精准性，开放管理、闭环控制，构建试点方案实施全过程的动态监管机制。

山东省龙口市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

龙口市隶属于山东省烟台市，是山东半岛蓝色经济区的重要节点城市，能源、矿产资源丰富，工业基础雄厚，综合实力列山东各县区首位，在全国百强县中列第 11 位。荣乌高速、德龙烟铁路横贯东西，龙青高速纵贯南北，具有亿吨龙口港，是环渤海区域陆海联运的重要枢纽。2014 年全市户籍人口 63.7 万，常住人口 77.6 万，常住人口城镇化率 65.3%，户籍人口城镇化率 60.4%。

一、总体目标

坚持以产城融合为动力，以城乡一体化助推全域城镇化，以新型城市建设推动新型城镇化发展，实施“一融双新”工程，力争在农民工融入城镇、中小城市培育、产城融合发展、城乡一体化等方面取得突破，实现以人为核心的城镇化体制机制改革创新，创建国家新型城镇化示范市。

到 2017 年，全市常住人口城镇化率达到 68%，户籍人口城镇化率达到 66%，每年实现 0.8 万农业转移人口落户城镇，城乡建设用地增减挂钩规模达 500 亩。到 2020 年，全市常住人口城镇化率达到 71%，户籍人口城镇化率达到 69% 以上，实现 4.3 万农业转移人口落户城镇。合理的农业转移人口市民化推进和成本分担机制初步建立，以人的城镇化为核心的体制机制创新初见成效。

二、主要任务

（一）推进农民工融入城镇

完善农业转移人口具体落户标准，全面实施居住证制度，全面放开落户限制；加强农民工职业技能培训与提升，提高农民工就业创业能力；推进城镇基本公共服务农民工全覆盖，解决农民工融入城镇的后顾之忧；完善农民工劳动保障权益，促进农民工社会融合；建立由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，提升农民工融入城镇的保障水平。

试点期内，力争实现转移农业劳动力总量持续增加，农民工综合素质明显提高、工资基本无拖欠并稳定增长、城镇基本公共服务基本实现全覆盖。努力实现 2.4 万左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，基本实现有条件有意愿的农业转移人口市民化。

（二）推进节约集约用地

落实集约节约用地制度，按照“管住总量、严控增量、盘活存量”的原则，创新土地管理制度，优化土地利用结构，提高土地利用效率，合理满足城镇化发展的用地需求。制定城镇建设用地增加规模与农业转移人口落户数量挂钩、城镇新增建设用地与盘活存量建设用地挂钩政策，推进农村土地确权登记颁证，建立城镇低效用地再开发激励约束机制。到 2017 年，基本建立结构优化、高效利用、市场化配置的土地管理新模式，为全市新型城镇化建设提供支撑。

（三）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

建立多层次、多样化、市场化的城镇化投融资机制，构建政府、企业、个人共同参与的的成本分担机制。建立健全地方政府债券发行管理制度。全面放开市政公用设施市场。建立和完善全方位、立体化、广覆盖的金融服务体系。规范投资平台运作。试点期间，城镇

化融资规模翻一番，达到 45 亿元。到 2017 年，基本建立以财政资金为基础、市场化融资为主体、银行间接融资为辅助的融资格局，多元化可持续的城镇化投融资机制基本成熟，打造全国县区城镇化投融资发展的样板。

（四）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（五）促进产城融合发展

加快产业结构转型升级，积极推动服务设施配套完善，促进职住平衡发展。实施中心城区产城互动，小城镇“镇园合一”，农村新型社区“两区共建”，形成东城、西城、南山、东海和新城“五大组团”产城融合发展模式。到 2017 年，培育壮大新材料、新能源与节能环保、高端装备制造、生物与新医药、新能源汽车及零部件五大过百亿新兴产业集群；累计新增城镇就业岗位 12.9 万个，实现农村劳动力转移就业 5 万人以上；各类园区市政基础设施和公共服务设施不断健全，便民服务网点实现全覆盖。

（六）推进城乡一体化

积极探索推行“以城市组团、农村社区为布局一体大框架，以主导产业、骨干企业为经济一体总动力，以保障服务、生态文明为民生一体强支撑”的统筹城乡发展新模式。破除城乡二元结构的体

制机制障碍，推进城乡要素平等交换和自由流动，合理配置城乡基础设施和公共服务资源，逐步形成以城带乡、城乡互动发展机制，努力实现“三个走在前面、六个一体”，即在农村居住社区化、农村经济工业化、城乡民生均等化三个方面走在前面，到2017年全市城镇化水平达到68%以上，农民年人均纯收入比2008年翻一番；力争到2020年实现基础设施一体、公共服务一体、社会保障一体、城乡要素市场一体、生态环保一体、社会管理一体。

（七）推广智慧供暖

推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

为抓好新型城镇化综合试点工作的推进落实，龙口市委市政府将建立由市委书记、市长任组长，相关部门、各镇（街道）主要负责人为成员的新型城镇化工作领导小组，并设立城镇化工作办公室。确定年度任务、专项资金、考评机制、宣传培训等一系列实施政策，为新型城镇化试点科学有序推进创造良好环境。

山东省邹城市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

邹城市是济宁市辖县级市，是著名思想家、教育家孟子的故里，国家历史文化名城，总面积 1616 平方公里。2014 年，户籍总人口 116 万人，常住人口 113.4 万人，常住人口城镇化率 53.26%，户籍人口城镇化率 36.71%。

一、总体目标

以人的城镇化为核心，推进农民工融入城镇，促进产城融合，加快人文城市、绿色城市、智慧城市等新型城市建设，深化投融资机制改革，努力形成城镇化可持续发展的体制机制。到 2017 年，每年实现 1 万农业转移人口落户城镇，全县常住人口城镇化率达到 58%，户籍人口城镇化率达到 44%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 62%左右，户籍人口城镇化率达到 50%左右。

——多元化可持续的城镇化投融资机制初步形成。三年融资达到 100 亿元左右，基本满足新型城镇化发展需求。

——农业转移人口市民化进程稳步推进。户籍制度改革全面落实，建立农业转移人口落户城镇标准，到 2017 年和 2020 年，分别实现 3 万和 6 万农业转移人口落户城镇。

——农村宅基地管理更加完善，农民的财产权作为资本要素进入市场，形成有效的宅基地使用和有偿转让制度。

——产城融合进程不断加快。产业就业支撑能力进一步增强，城镇基础设施进一步完善。两大产城融合示范区基础设施覆盖率达

到 100%，职住平衡系数达到 65%—75%，初步形成宜居宜业的新城。到 2017 年，城区常住人口达到 50 万人，小城镇初步具备较为完善的小城市功能。

——融入城市群发展取得新突破。济兖邹曲嘉都市区一体化取得重大进展，要素一体化市场初步建立，产业融合发展水平显著提高，基础设施实现区域互联互通，一体化发展体制机制逐步建立。

二、主要任务

（一）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

放开基础设施、公用事业和公共服务领域，引导社会资本参与城镇化建设。创新金融工具，拓宽直接融资渠道。加强与银行机构合作，扩大间接融资规模。推进基础设施投融资平台建设。建立市政公用设施市场化运营机制，完善价格形成机制。

（二）推动农民工融入城镇

深化户籍制度改革，全面放开落户政策。完善就业创业服务体系，加强农民工职业教育和技能培训。建立完善住房保障机制，将符合条件的农业转移人口纳入城镇住房保障体系和住房公积金制度。健全公共服务体系，实现城镇常住人口全覆盖。保障农民工合法权益。建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制，建立农业转移人口市民化成本分担机制。

（三）完善农村宅基地管理

推进农村宅基地使用权确权登记颁证，修订完善农村宅基地用地控制标准，实现土地集约高效利用。建立城乡统一的土地交易市场门户网站。落实城乡建设用地增减挂钩政策。

（四）推进新型城市建设

一是加强人文城市建设。传承孟子思想和邹鲁文化精髓和内涵，加快文化基础设施建设，完善城乡公共文化服务体系。做强做大文化旅游业。挖掘历史人文内涵，塑造城镇特色风貌。二是加强绿色城市建设。划定和严守生态红线，构建生态安全格局。优化能源结构，加快可再生能源应用。提高城镇园林绿化水平。促进城市低效用地再开发利用，大力发展绿色建筑。构建生态经济体系，加强污染综合治理。三是加强智慧城市建设。实施“宽带邹城”战略，全面推行数字化城市管理，促进交通、电网、水务、管网、建筑等基础设施智能化。加强网络信息安全管理 and 能力建设。

（五）推动产城融合发展

加快产业转型升级，增强城市人口集聚吸纳能力。完善城市功能，促进产业繁荣发展。加快园区转型升级，促进职住平衡发展。推进孟子湖核心区建设，推进产、城、人同步集聚，实现生产生活生态协调发展。

（六）加快新生中小城市培育

加快中心城区提质扩容，加强基础设施建设，提升基本公共服务供给能力，强化产业就业支撑。加大重点镇培育力度，城前镇率先突破，全面推进太平镇行政体制改革试点，将香城镇和石墙镇打造成为生态观光旅游名镇。

（七）推进城乡一体化发展

加快推进城乡规划布局一体化，促进城乡基础设施互通互联。做强工业、做优农业、做大现代服务业，加速城乡产业发展一体化。

以中心城区为龙头、小城镇为节点、农村新型社区为补充，加速城镇一体化建设。加速城乡文化建设和生态文明一体化，加强和创新社会治理机制，加快城乡组织建设一体化。

（八）构建城市群协同发展机制

积极融入济兖邹曲嘉都市区空间格局，提高重大基础设施共建共享水平，推进产业融合发展，构建相互衔接、优势互补的文化旅游系统。启动济兖邹曲嘉间的煤矿塌陷区域治理及泗河（邹城段）堤防工程，构筑各板块之间有机融合的绿色廊道与生态空间。

三、保障措施

为抓好新型城镇综合试点工作的推进落实，明确强化组织保障、创新动态管理、扩大社会参与、加强理论研究和突出舆论引导等五方面保障措施，确保新型城镇化科学有序推进，各项试点任务全面高质量完成，力争取得可实行、可复制、可推广的经验模式。

山东省义堂镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

义堂镇位于山东省临沂市兰山区，下辖 68 个行政村，镇域面积 101.5 平方公里。镇域常住人口达到 26.6 万人，户籍人口 11.4 万人，外来人口超过本地人口，镇区常住人口 13.5 万人，常住人口城镇化率达 50.9%。2014 年实现工农业总产值 465 亿元，财税收入 4.5 亿元。

一、总体目标

以人的城镇化为核心，推动农民工融入城镇，加快新生小城市培育和新型城镇建设，改革体制机制，创新行政管理，突出重点、克服困难，立足自身、放眼长远，发力赶超、跨越发展，利用三年时间，将义堂镇建设成产城同兴、人城互融的集约化、绿色化、信息化现代魅力小城市。到 2017 年，镇区常住人口达到 15 万人以上，常住人口城镇化率达到 58%；到 2020 年，镇区常住人口达到 20 万人左右，常住人口城镇化率达到 62%左右。

——管理体制方面。创新城镇行政管理体制，建立与小城市发展相适应、权责对等、运作顺畅、便民高效的行政管理体制和运行机制，行政效率显著提升，行政效能显著增强，形成可推广的经验。

——城镇承载能力方面。推动产城融合发展，形成布局合理的工业、商贸、居住、生态等功能分区，建成适宜农民工宜居、宜业、宜生活、宜发展的小城市。

——综合实力方面。实现区域经济与居民收入双增长。镇域工农业总产值年均增长 20%，力争突破 1000 亿元；地方财政收入年均增长 18%，力争突破 3.5 亿元；二、三产业从业人员比重不断提高，期末达到 80%以上；农民人均纯收入年均增长 15%，力争突破 2 万元。

二、开展国家新型城镇化综合试点的试点任务

（一）促进农民工融入城镇

全面放开城镇落户限制，建立以居住证为载体的基本公共服务提供机制，提高公共服务覆盖率。完善农民工就业创业保障体系，将适龄农民工全部纳入职业技能培训范围。推进公共服务覆盖全部常住人口，加强教育、卫生、文化、体育等公共服务设施建设。建立农民工市民化成本分担机制，探索财政转移支付、财政建设资金、城镇建设用地增加规模与农民工市民化数量相挂钩。

（二）推动产城融合

实施重点片区、重点项目带动，充分发挥临沂市西部新城、铁路物流园区、国家林产业工业科技示范园区优势，推进产城融合发展。以产兴城，把项目带动作为经济发展的关键点，夯实城镇发展经济基础。以城聚产，完善产业发展布局，实施镇园互动，促进镇区与园区统合发展。产城互动，科学布局产业集聚区，同步完善配套服务设施，同步提升产业聚集区人口吸纳能力，提升城镇综合服务水平。

（三）建设绿色城镇

构筑绿色生态型产业发展体系，抓好主导产业转型升级，促进产业绿色提升。转变城镇发展理念，加强绿色生态镇区建设，实现城镇建设的自然化、集约化和绿色化。完善集约节约用地机制，提高土地利用效率，保障城镇化用地合理需求。将生态理念全面融入城镇发展，加大节能减排力度，构建绿色生产、生活方式和消费模式。建立完善的低冲击开发管理机制，健全生态补偿机制，建立污染物排放重点企业环境信用等级制度，完善绿色生态发展制度保障体系。

（四）改革城镇化投融资机制

转变政府职能，打破政企合一的管理模式，使政府从基础设施的垄断经营者转变为竞争性经营的组织者。整合优势资源，将财政性资金、城建资金、土地收益返还等注入城镇化建设领域，做大融资规模。全面放开市场准入，理顺市政公用产品和服务价格形成机制。放宽准入，完善监管，允许民间资本参与城镇市政设施投资运营。创新金融工具，拓宽融资渠道。防范投资风险，加强政府债务风险控制。

（五）推进行政管理体制改革创新

按照“权责一致、依法下放、能放即放”的原则，进一步扩大义堂镇项目审批、建设管理、社会事业管理等方面的管理权限。深化大部门体制改革，精简、充实、调整机关机构设置和人员配备。合理划分兰山区和义堂镇财权与事权，科学确定收入分配比例，建立事权和支出责任相适应的财政体制。创新社区治理模式，推进行政管理改革向治理末端延伸，形成社区治理新模式。

（六）培育新型小城市

坚持规划先行，健全兰山区和义堂镇政府规划编制联动机制，做好规划修编与衔接，引领城镇建设品质不断提升。贯彻产城融合理念，做到以产兴城、以城聚产、产城互动，为培育小城市奠定产业发展基础。完善公共服务，建立与经济发展要求相适应的公共服务供应格局，保障农民工平等享受城镇化发展成果。建设智慧城镇，推进信息技术与城镇发展深度融合，提升城镇建设信息化水平。提升土地利用效率，盘活存量建设用地，为小城市建设提供必要的用地空间保障。

三、保障措施

（一）强化组织领导。成立义堂镇新型城镇化试点工作领导小组，统筹领导试点推进工作。领导小组下设办公室，具体负责日常组织、协调和推进工作。建立项目化落实机制，明确责任人员、工作标准、时间节点和奖罚措施，形成全镇一盘棋、共同抓落实的强大合力。

（二）加强政策支持。加强与上级政府沟通协调，争取上级单位的支持和必要的资源倾斜。大胆推行先行先试的关键政策，并进行重点对比，审慎评估。

（三）推进公众参与。运用专家讲座、报纸电视专栏等形式，广泛开展新型城镇化综合试点工作宣讲，消除改革疑虑，引导全社会认知认同，在全社会形成关注城镇化发展、参与城镇化试点建设的浓厚氛围。对规划、环境、住房、社会保障、交通收费等与生产生活密切相关的重大决策，按规定履行听证程序，听取群众意见。

（四）开展考核评价。建立健全试点评价监督考核机制，将义堂镇推进试点情况，纳入区、镇领导班子政绩考核，作为干部任用的重要依据。委托中介机构，对试点进展进行年度绩效评价，及时总结经验、纠正偏差，确保试点工作取得实效。

河南省濮阳市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

濮阳市位于豫鲁冀三省结合部，市域面积 4188 平方公里。2014 年常住人口 388 万人，户籍人口 417 万人。濮阳是革命老区，地处河南省沿黄集中连片贫困地区，所辖台前县、范县、濮阳县为国家、省扶贫开发工作重点县，人口和面积分别占全市的 58%、53%。2014 年常住人口城镇化率 38.51%，户籍人口城镇化率 17.4%。

一、总体目标

以人的城镇化为核心，以加快扶贫开发，提升综合承载力、辐射带动力和开放发展水平为重点，探索集中连片贫困地区城镇化体制机制的创新途径和 100 万以下人口城市市民化的合理区间，在建立完善的农业转移人口市民化成本分担机制和多元化可持续的城镇化投融资机制等方面试点改革，实现新型城镇化与新型工业化、农业现代化、信息化融合发展，为贫困地区扶贫开发探索新路，推动新型城镇化可持续发展。到 2017 年，全市常住人口城镇化率达到 44%，户籍人口城镇化率达到 30%。到 2020 年，全市常住人口城镇化率达到 50%，户籍人口城镇化率达到 42%。

——确立农业转移人口市民化成本分担机制，实现同城同待遇。到 2017 年，建立起政府合理负担、企业依法负担和个人自愿承担责任清晰的成本分担机制，形成农业转移人口落户、基本公共服务均等化等市民化政策体系。到 2020 年，确立完善的政府、企业和个人

“三位一体”农业转移人口市民化成本分担机制，城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。

——建立多元化可持续城镇化投融资体制机制。大力推进投融资体制改革，政府债务纳入全口径预算管理，完成政府投融资平台改革。探索完善推进城市基础设施和公用设施建设投融资模式，政府、企业、社会多元参与城市建设的格局基本形成，透明规范、多元化可持续的城镇化投融资体制机制基本成型，城镇化投融资规模显著扩大。

二、主要任务

（一）明确政府、企业、个人在农业转移人口市民化过程中成本分担责任

明确政府在保障房、义务教育、基本养老和医疗、就业培训等方面的责任，企业和个人在社会保险缴纳中的责任，以及企业在技能培训和个人在公租房租金中的责任，建立“三位一体”成本分担机制。

（二）积极推进户籍制度改革创新

全面放开市域中心城市、县城、建制镇落户限制，鼓励有意愿有能力的农业转移人口在城镇落户定居成为市民。

（三）加快推进基本公共服务均等化

全面落实义务教育“以流入地政府为主，以公办学校为主”的“两为主”政策。提升基本公共卫生服务水平，落实好流入地属地化管理责任。提高公共就业服务和职业培训覆盖面。做好农业转移人口社会保障工作。扩大城镇住房保障覆盖范围。

（四）创新政府融资模式

开展资产证券化融资，盘活存量资产支持其他基础设施和公共服务项目建设。依托政府可支配财力，设立产业投资基金，委托专业基金管理公司进行运营管理，募集资金主要投向为濮阳辖区内高成长性产业和基础设施项目。

（五）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（六）促进投融资平台转型

明确功能定位，加快各级投融资公司转型步伐，剥离投融资平台政府融资功能。通过国有“四资”存量整合和增量优化配置、运营模式和机制改造创新，促进各类投融资公司发展壮大，成为基础设施和公共服务设施提供主体、政府和社会资本合作项目操作主体、政府性基金发起和运作主体。加快公司法人治理结构改革，建立以董事会为核心的法人治理结构。创新融资模式，充分利用国家对濮阳扶贫开发 and 黄河滩区居民迁建等优惠政策，以及政策性金融机构利率较低、期限较长的特点，与政策性金融机构大力开展战略合作；改变投融资平台主要依赖银行贷款的状况，灵活利用企业债券、中期票据、产业投资基金等方式，提高直接融资能力；对开发区域

大、投资周期长的示范区、产业集聚区建设项目，采取多期模式进行资金筹集。强化投融资平台的“造血”机能。

（七）完善新建政府投资项目决策机制

完善政府投资项目决策机制，成立政府投融资决策委员会，负责对政府重大投资事项的决策、相关问题的协调及政府债务的全口径管理和动态监控。改变政府投资方式，基本民生保障项目由政府直接投资，城市基础设施和公共服务设施投资项目通过政府和社会资本合作模式吸引社会资本积极参与投资运营。

（八）加强社会投融资服务体系建设

发展和培育投融资服务中介，形成“投资者—中介机构—融资者”的市场环境，有效降低各种交易成本。完善中小企业信用担保体系，争取到2017年，全市至少有5家资本金在亿元以上的担保机构。完善担保机构的信用补偿和风险分担机制。支持全市再担保体系建设。完善农村金融服务体系。积极发展村镇银行，逐步实现县市全覆盖。支持由社会资本发起设立服务“三农”的县域中小型银行和金融租赁公司。扩大直接融资规模。大力实施企业上市培育工程，对符合条件的上市后备企业，财政涉企资金要优先扶持。引导暂不具备上市条件的高成长性、创新型农业企业到全国中小企业股份转让系统进行股权公开挂牌与转让。鼓励金融企业服务地方经济社会发展。市政府对来濮设立区域性管理总部、区域性中心、后台服务机构和分支机构的境内外金融机构给予政策支持。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立濮阳市新型城镇化综合试点工作协调推进领导小组，市委书记任组长，市长任副组长，市发展改革、公安、财政、住建、人社等部门为成员单位。领导小组建立部门联席会议制度，统筹协调推进试点工作，负责将工作目标和重点任务分解落实，形成分级负责的工作落实格局。

（二）完善配套政策体系。建立完善相关政策法规，研究出台户籍制度改革、进城务工人员子女就学、投融资改革等文件，形成完善的政策支撑体系。

（三）强化机制保障。建立部门联动机制，统筹推进试点过程中政策研究、规划实施等各项工作。建立监测评估机制，健全城镇化统计监测指标体系和统计综合评价指标体系，实时监控新型城镇化建设情况。建立目标考评机制，将试点目标任务列入政府年度目标责任制考核范围，督促落实试点任务。

（四）加强项目保障。加快谋划和推进实施一批支撑新型城镇化发展的基础设施、产业、扶贫开发、生态环境、社会民生项目。

湖北省宜都市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

宜都市隶属于湖北省宜昌市，是湖北长江经济带的港口城市，全国县域经济基本竞争力百强市，国土面积 1357 平方公里。2014 年常住人口 38.6 万人，户籍人口 39.7 万人，常住人口城镇化率 59.5%，户籍人口城镇化率 56.5%。

一、总体目标

到 2017 年，实现 9.07 万农业转移人口市民化，基本实现城乡人口管理一体化。常住人口城镇化率达到 65.5%。到 2020 年，实现 13.85 万农业转移人口和其他常住人口落户城镇，常住人口城镇化率达到 69.5%。

——建立农业转移人口市民化成本分担机制。政府、企业和个人的成本分担能力得到有效提升，成本分担监测、保障与调控平台有效运行，农业转移人口落户城镇意愿增强。

——创新多元化可持续的城镇化投融资机制。形成以政府机构、金融机构和社会资金为三大主体，以财政制度现代化、金融发展普惠化、社会融资多元化为三大要求的多元化可持续的城镇化投融资格局。

——完善农村宅基地管理。到2020年，全面完成农村宅基地确权登记颁证工作。

——推进全域产城融合，培育枝城新生小城市。形成以“工业商贸兴城市、宜居宜旅促产业”的全域产城融合模式。将枝城镇培

育成“特色产业、绿色宜居、产城融合”的滨江新生小城市，到2020年，枝城镇城镇人口达到5—7万人。

——促进新型城市建设特色配套改革。全面形成城乡居民生活水平同质化、生活服务均等化、基本权利平等化的城乡一体化发展格局，“一张蓝图”和“多规融合”等特色配套改革强力推动宜都新型城市建设。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.测算和公布农业转移人口市民化成本分担清单，保障政府、企业和个人的投入。

2.建立农业转移人口市民化成本的分担、能力提升、监督及动态调整机制和“政府为主导、企业为主体、家庭为主力”的市民化成本分担机制。

3.根据四种不同类型的农业转移人口，构建政府财政转移支付与不同类型农业转移人口市民化挂钩机制。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.制定《宜都市全口径预算编制方案》，创新政府债务预算管理。设立新型城镇化引导资金，实行差异化奖补。

2.围绕“三农”、中小微企业、民生三大金融领域，创新经营性金融机构合作。通过完善风险补偿机制、信贷投入考核机制、城乡信用体系等政策体系，实现金融发展的普惠化。

3.创新分类项目社会融资模式管理，推广集体资产产权制度创新，形成居民参与城镇化建设的新格局，实现社会融资的多元化。

（三）加快全域产城融合

1.以产业集群建设为基础，按照因地制宜、差异化发展的策略，采取分区推进的原则，突出全市产业功能和城市功能的融合。

2.完善商业、文教、交通、通信等公共配套设施建设，优化公共资源配置，打造产业发展大平台。

3.通过产业园建设和基本公共服务均等化，带动城镇经济提升、就业增加和土地集约利用。促进城镇就业与社会保障同步建设，推进生产与生活并存，形成宜居宜业空间。

（四）加快培育枝城新生小城市

1.突出以业兴城和产城融合，重点发展精细化工产业与物流业，以特色产业发展支撑枝城镇经济繁荣。

2.以基本公共服务均等化、生态环境优化以及改革创新等措施，推动枝城镇城市功能提升，打造绿色宜居、产城融合的滨江新生小城市。

（五）推行新型城市建设配套改革

1.以管理创新和开展特色改革为核心，形成城乡一体化发展的长效机制。

2.加快优化创新创业环境，重点推进公共政策城乡均衡、公共服务城乡覆盖和公共设施城乡一体的均等化项目。实施有效的户籍管理、教育和就业政策，加快农民工融入城镇，打造新型城市建设的“宜都模式”。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立以市长为组长，分管领导为副组长，

各职能部门为成员单位的宜都市新型城镇化试点工作协调推进领导小组。

（二）落实责任部门。明确职责分工，把工作任务进行细化分解，落实到各级各部门和责任人，建立督查制度，领导小组定期检查通报工作进展。

（三）强化宣传引导。通过报纸、电视和网络新媒体，宣传新型城镇化的政策和举措，推动新型城镇化试点工作。

（四）推动监督考核。切实加强对试点工作的监督检查，鼓励社会公众参与监督，健全和完善政府绩效考核机制和奖惩机制。

湖北省松滋市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

松滋市隶属于湖北省荆州市，是长江经济带和鄂西生态旅游圈重要县级城市，是全国第三批资源枯竭型城市，面积 2235 平方公里。2014 年常住人口 77.36 万人，户籍人口 85 万人，常住人口城镇化率 45.4%，户籍人口城镇化率 19.3%。

一、总体目标

到 2017 年，常住人口城镇化率达到 54%，户籍人口城镇化率达到 28.4%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 58%，户籍人口城镇化率达到 31.8%。

——成本分担机制运行顺畅，农民落户城镇意愿增强。各主体责任明确，城镇化成本得到合理有效的分担，政府引导城镇化发展能力明显提升，企业具有参与和分担城镇化成本的动力，农民带资进城能力显著提高。到 2017 年，农业转移人口基本公共服务基本实现全覆盖，完成 6 万已进城务工农民的市民化和 2 万农村居民（含外来人口）的市民化，城镇常住人口达到 43 万人。到 2020 年，推进基本公共服务均等化，在 2017 年基础上完成 3.1 万农村居民（含外来人口）的市民化，城镇常住人口达到 46.2 万人。

——农村宅基地制度更加完善，配套体制机制健全有效。2017 年年底，率先完成市（县）一级不动产登记机构和职责整合，将宅基地和农房纳入全国统一的不动产登记体系，建立和实施不动产统一登记制度。

——城镇化投融资渠道多元化，投融资机制规范可持续。建立起以政府、企业、金融机构及其他社会资本共同参与的多元化投融资体系。城镇化建设过程中的经营性项目基本实现由金融工具创新完成融资，政策性金融支持规模和领域得到扩展，投融资监督和保障机制逐步完善。

——产城融合发展。主要产业园区的城镇功能得到增强，城镇基础设施和公共服务全面覆盖新城区，产业布局、园区发展、城镇体系更加和谐共生。

——城市绿色智能发展。全市信息通信基础设施水平，信息化基础设施统筹规划、集约化建设和综合管理能力显著提高。到2017年，家庭宽带互联网普及率达50%，无线网络覆盖率达到30%；到2020年，家庭宽带互联网普及率达70%，无线网络覆盖率达到50%。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.健全农业转移人口落户制度和居住证制度，引导农村居民到城镇居住。

2.建立市域统一的公共服务供给机制，保障农业转移人口享受城镇居民相同的公共服务，实现真正的市民化。

3.实行与农业转移人口市民化相挂钩的财政和用地政策，建立市民化成本分担比例动态调整与监督机制，提升企业和个人成本承担能力，建立起由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制。

（二）完善农村宅基地管理

1.完成市（县）一级不动产登记机构和职责整合。

2.将宅基地和农房纳入全国统一的不动产登记体系，建立和实施不动产统一登记制度。

（三）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.通过地方政府债券、设立专项基金、地方债务置换、城投公司转型等方式解决财政融资目标。

2.争取政策性银行、商业银行等金融机构在基础设施、棚户区改造、产业发展等领域提供贷款和服务。

（四）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（五）推进产城融合发展

1.积极推动产业转型升级，不断壮大六大主导产业，培育接续替代产业和高新技术产业，引导产业向园区集中，促进“一区四园”整合提升。

2.大力推进以人为核心的新型城镇化建设，促进公共资源向社区集中，构建要素匹配、功能完备、服务优化的“产业—城市”复合功能体，增强城镇可持续发展能力。

3.围绕“产业支撑、城镇承载、重点镇突围”，发挥主导产业和四大园区、主城区和刘家场镇的辐射带动作用，形成产业发展、城镇建设和人口集聚协调统一、互促共进的积极态势。

（六）城市绿色智能发展

1.以适度超前建设信息网络基础设施为发展重点，显著提升智慧城市支撑和带动能力。

2.以突出基于政务云数据服务架构的大数据布局为核心内容，逐步增强城市管理和 service 创新的能力。

3.以重大民生领域为突破口，深入推进重点智慧应用体系建设。

4.以探索智慧应用体系可持续发展模式为最终目标，不断强化智慧城市环境保障。

三、保障措施

（一）组织保障。成立松滋市主要领导任组长的新型城镇化综合试点工作领导小组，主要负责综合试点方案实施、试点指导、统筹协调工作。

（二）政策保障。加强财政、金融、土地利用、户籍制度等方面的配套政策支持。

（三）经费保障。逐步提高财政支出用于支持新型城镇化建设的比例。加大资金整合，提高资金使用效率。

（四）实施保障。加大宣传力度，引导社会力量参与试点工作。切实开展试点方案实施的评估、考核和监督，实施动态管理。

湖南省津市市—澧县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

津市市—澧县位于湖南省西北部、澧水中下游、洞庭湖西岸，素有“九澧门户”之称，是湖南省对接长江经济带的北大门，也是洞庭湖生态经济区重点培育的中心城市之一。两地主城区相距仅8公里，总面积2061平方公里。2014年常住人口104.47万人，户籍人口117.86万人，常住人口城镇化率46.84%，户籍人口城镇化率28.97%。

一、总体目标

以两城融合发展为契机，以人的城镇化为核心，通过体制机制改革创新，积极探索具有湖乡特色的新型城镇化发展方式，努力将津市市—澧县建设成为“城际融合降低行政成本的先行区、粮食主产区农业转移人口市民化成本分担和农村宅基地制度改革示范区、大湖经济区城镇化投融资创新的实验区、城市绿色智能发展的引领区”。

——基本形成城际融合低行政成本运行模式。推进乡镇合并，实施扩权强镇，到2020年，村镇体系由“县城—乡镇—行政村”调整为“市—镇（街道）—中心村”的发展格局。

——基本形成切合粮食主产区的农业转移人口市民化成本分担机制。全面落实户籍制度改革，建立农业转移人口落户城镇标准，在农业转移人口市民化成本分担上探索适合国家粮食主产区的分担比例和相应的分担机制。到2017年，实现12.1万人落户城镇，常

住人口城镇化率达到 55%，户籍人口城镇化率达到 40.7%；到 2020 年，实现 20.7 万人落户城镇，常住人口城镇化率达到 62.7%，户籍人口城镇化率达到 49.5%。

——基本形成切合大湖经济区的城镇化投融资机制。市场准入全面开放，社会资本广泛参与，政府资产负债实现良性可持续运营，差别化融资模式与偿债机制全面建立。

——基本形成切合粮食主产区的农村宅基地制度。到 2016 年年底，全面完成农村宅基地使用权及农房确权登记颁证工作，并率先建立和实施城乡统一的不动产统一登记制度，实现将农村宅基地和农房纳入全国统一的不动产登记体系。

——基本形成城市绿色智能发展新模式。到 2017 年，初步建立绿色发展、智能发展评价机制，形成以智能科技实现城市运营管理，以绿色技术支撑城市可持续发展的格局，为推进城市绿色智能发展提供可供推广的经验。

二、主要任务

（一）优化行政区划设置

探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式，最大限度释放发展活力；优化行政层级，实施扩权强镇；优化发展空间，推动产业科学布局，加速两地融合。

（二）建立粮食主产区农业转移人口市民化的成本分担机制

在分担比例上，按照“政府投入为主，企业、农民投入为辅”的原则进行划分；在分担机制上，优化财政转移支付，设立湖区基础设施建设专项资金，并参照国家贫困县标准提高转移支付系数等。

破除农业转移人口自由流动的障碍，全面放开城镇落户的限制。实施在城镇落户农民可依法依规保留其原有土地承包经营权、宅基地及农房收益权或使用权，享有对原农村集体经济组织建设用地流转收益的分配权利。

（三）创新大湖经济区多元化可持续的城镇化投融资机制

一方面，对地方投融资平台进行改革。通过公司制和股份制改革，完善法人治理结构，推动地方融资平台建立市场化资金来源为主、政府资金为辅的多元化资金来源渠道。另一方面，扩大民间投资准入领域和范围，鼓励民间资本以独资、合资、合作、联营、项目融资等方式，参与经营性的公益事业、基础设施建设项目，满足湖区新型城镇化的资金需求。

（四）改革粮食主产区农村宅基地制度

以津市市一澧县作为湖南省不动产统一登记试点地为契机，加快农村地籍和农村房屋产权调查、登记与确权工作。

（五）全面推进城市绿色智能发展

围绕数字政务、数字商务、数字社区“三大核心”和低碳产业振兴、低碳基础设施建设、低碳建筑节能、低碳社区创建、低碳生活提升、低碳环境优化“六大工程”，全面推开绿色智能城市建设。

（六）综合推进体制机制改革创新

重点在城市生态文明制度建设、城市创业创新环境、城市社会保障建设、城市社会治理体系，以及城市“多规融合”制度建设等方面开展符合实际、切实可行、具有推广借鉴价值的改革探索。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由常德市委、市政府主要领导任组长的新型城镇化综合试点工作领导小组，津市市、澧县和各有关部门成立相应机构，负责新型城镇化综合试点工作的整体推进和组织协调。

（二）实施规划引领。编制完成《澧州市城市总体规划》，确立远期发展的城市性质、规模、发展方向，确定近期建设的重点内容。

（三）强化政策统筹。统筹制定财政、税收、金融等政策，加强户籍、医疗卫生、养老、就业等多项政策的协调推动。

（四）健全监测评估。建立健全统计监测和统计综合评价指标体系，制定城镇化发展监测评估暂行办法，对相关部门推进城镇化工作实施动态监测与跟踪分析。

湖南省芷江县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

芷江侗族自治县位于湖南省西部，地处云贵高原东缘、武陵山脉南麓，是中国人民抗日战争胜利受降地和海峡两岸交流基地县，面积 2099 平方公里。2014 年常住总人口 34.35 万人，其中城镇人口 13.2 万人，常住人口城镇化率 38.4%，户籍人口城镇化率 34.8%。

一、总体目标

以人的城镇化为核心，探索中西部偏远山区新型城镇化的新路子，创新少数民族地区城乡融合发展的新模式，促进生态功能区建立新型城镇化与生态文明互动发展的新机制，为武陵山集中连片特困地区打造新型城镇化的典型样板。

——协同发展的新型城镇体系基本建成。以产业发展为驱动力，先业后人，以业引人，以业兴城，以城助产，形成以文化、旅游和特色农业为主导，旅游产品加工业、商贸流通业、农产品加工业、文化创意产业等配套发展的产业体系。统筹协调“人”“财”“地”“业”四个核心要素，县城、小镇、新村协调发展。

——农业转移人口市民化成本分担机制基本建立。明确农业转移人口市民化成本的分担责任主体和分担责任比例，形成“三方分担、民资参与、机制保障”的成本分担机制，初步建立起完善的城乡一体化、基本公共服务均等化等市民化相关配套政策体系。实现基本公共服务全覆盖，试点期内完成 14.8 万农业转移人口的市民化。

——智慧芷江城市框架基本形成。基本建成以“智慧旅游为龙

头、智慧农业为基础、智慧园区为载体、智慧城镇为抓手”的“智慧芷江”。智慧城市建设和运营管理达到全国同类县城先进水平。

——产城融合一体化模式初步成型。建成现代农业示范园、芷江工业集中区、临空产业园和海峡两岸交流基地等产城融合综合体。到2020年新增就业人口11万人以上。

——农村宅基地管理基本完善。全面完成农村集体土地所有权、农村宅基地使用权等确权登记颁证。

——新型城镇化投融资机制基本成型。为新型城镇化筹集资金30亿元以上，满足新型城镇化建设资金需求；建立权责清晰、运转高效有序的投融资管理体制；组建公司化运作的投融资平台；优化投融资环境。

二、主要任务

（一）构建芷江县农业转移人口市民化成本分担机制

明确芷江县农业转移人口市民化成本的分担责任主体和分担责任比例。初步建立起完善的城乡一体化、基本公共服务均等化等市民化相关配套政策体系。建立城乡统一的户口登记制度，取消农业户口、非农业户口性质区分，统一登记为居民户口。清除与户籍挂钩的城乡二元政策。全面放开落户限制。实施居住证制度，完善城乡统筹的社会保障体系。

（二）实施“互联网+”计划，打造智慧芷江

围绕政务、产业、民生三个领域全面推动芷江的信息化建设，推进“互联网+”在芷江县各个领域的应用，为政务管理、民生发展和产业转型提供解决方案。完善信息化基础设施，建设高标准基础

网络。大规模开展无线城市建设。推动电子政务建设，打造政府跨部门的“政务服务平台”，建设政务数据中心，建设移动电子政务平台，建立政务热线。实施“互联网+产业”行动计划，建设芷江智慧旅游平台，建设芷江特色文化资源共享体系，建设芷江智慧特色农业。推广智慧民生应用，构建智慧公共服务体系，构建智慧健康保障体系，构建智慧安居服务体系。

（三）探索产城融合新模式，建设生态文化旅游县

探索“以产兴城、产城融合”的城市发展新模式。突出和平文化和特色旅游资源，培育壮大旅游、特色农业、现代服务业等主导产业。围绕园区建设产城融合综合体，基本形成海峡两岸交流基地、现代农业示范园、工业集中区、临空产业园等产城融合体。强化“产业支撑”，实施“新型城镇化”与“绿色生态小城”产业统筹发展模式，在县乡（镇）村分别采用旅游文化综合体、特色休闲小镇和田园综合体发展的县乡村三级协调发展模式。

（四）打造一批风格鲜明的侗族村寨

编制芷江县村镇建设规划。打造一批具有旅游休闲价值的侗族村寨，在县区周边，特别是沿干线公路等区域，选择40—50个有条件的村进行试点，打造风格鲜明的侗族村寨。探索低效用地再开发新模式。

（五）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

理顺投融资管理体制，成立投融资管理委员会。编制芷江县全口径资产负债表。通过优质资产的证券化、公私合营和部分公共服务市场化运作等方式推动形成多元化可持续的城镇化投融资机制。

探索“以产兴城”“以地换城”城区开发新模式。建立市政债券发行制度。优化投融资环境，夯实投融资基础，完善服务提效机制。

三、保障措施

（一）组织保障。加强组织领导，建立完善有力的领导机构，成立芷江侗族自治县国家新型城镇化综合试点工作领导小组；建立部门联席会议、省市县合作制度。

（二）规划保障。建立“多规融合”制度体系。加强规划实施管理，切实贯彻实施《城乡规划法》，严格执行城镇规划“五线”管制制度。

（三）政策保障。加强法律法规的保障性。完善试点配套政策措施，根据国家批准的试点工作方案要点，省级、市级和县级政府出台相关配套政策措施。

（四）投资保障。坚持把项目投资作为推进芷江县国家新型城镇化综合试点的基础和重要抓手。加快引进重大投资项目。以产城融合为核心，加大产业投资的支撑作用。完善投资项目保障机制。

（五）开放保障。全面加大对外开放合作力度。打造区域旅游联动格局，加快对外合作步伐，围绕“和平”主题，面向国际社会开启长期、稳定的联络渠道和窗口。加大对外宣传力度，强化地域品牌，突出芷江“美丽侗乡、和平名城”整体形象。

（六）考评保障。建立新型城镇化考核指标体系和考核办法，加强对新型城镇化试点工作的考核评价，把试点工作纳入相关党政班子年度目标考核。

广东省茂名市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

茂名市是华南重要的石油化工基地，广东西部工业重镇，是拥有 772.4 万人口的广东人口大都市。茂名高新技术产业开发区是茂名工业基地的重要组成部分，全域面积 81 平方公里。2014 年全区常住人口 30 万人，其中户籍人口 8.7 万人。茂名市将重点依托高新区开展产城人深度融合的新型城镇化探索。

一、总体目标

围绕产业重镇、城市新区的定位，到 2017 年，高新区的城市配套设施基本完善，在区内有固定就业的人员基本上都能在高新区定居，产业持续发展，区内农民大部分都转化为市民，城镇化率由目前 39.01% 提高到 60%，城市治理机制健全，城镇化水平和质量稳步提升，产城分离问题初步解决。到 2020 年，公共服务设施进一步健全，城市品位大幅提升，城镇化率超过 80%，园区由单一的生产经济型向现代综合型城市经济转型，全面建成空间布局佳、产业发展优、居住环境美、社会治理好的城市新区。

——产城人高度融合。产业持续发展，宜居条件具备，本地居民与外来居民和谐相处，区内平安有序。力争茂名高新区升级为国家高新区，成为高新技术成果转化的加速基地、市民喜爱的宜居区。

——公共服务设施完善。区内市政设施完善，科技文卫体和银行、商业等配套设施完备，居民生活便利。

——土地高效利用。土地管理体制创新，土地资源集约高效利用。

——生态环境良好。人与自然和谐相处，工业园区向绿色新城有效转变。

——城乡协调发展。城乡差别逐步消除，教育医疗、社会保障等实现一体化。

——社会治理有序。在法治框架下，构建起政府、市民、企业、社会组织良性互动的治理体制，形成充满活力的营商环境和规范有序的社会环境。

二、主要任务

（一）优化城镇空间布局

从建设宜工、宜居、宜商生态新城出发，对高新区的整个空间布局进行科学规划，构建起“西工东城”的城区大格局，规划建设好工业集聚区、物流商贸区、健康产业区、配套服务区、科教文体区、生态保护区六大功能区。在建设中加强传统文化保护，突出岭南地方特色。

（二）完善城市配套设施

加快交通基础设施建设，形成“五纵两横”的主干路网，构造起园区便捷的公交网络。推进排水、排污等公用工程建设，全面健全市政设施。发展壮大前教育和中小学等教育机构，适时发展高等教育，建设现代化教育强区。发展社区卫生服务，建设一所高水平的综合性医院，提高医疗卫生水平。商品房开发和保障性住房建设并进，住房保障体系完善。规划建设体育中心，推进公园和市民

活动中心建设，使市民有足够的公共活动场所。继续完善金融及商业配套服务。

（三）促进产业转型升级

在继续壮大石化产业基础上，将产业链向精细化工、新材料等高端产业延伸，打造国内有影响力的高端化、专业化的化工产业链。实施产业化多元发展战略，壮大医药健康、食品加工、装备制造等产业集群，打造西部沿海产业高地。发展电子商务、现代物流业、城市服务业等新兴产业，鼓励劳动密集型企业发展，全力促进就业。加强产学研合作，探索孵化器市场化运作机制，以科技创新带动产业升级。完善政策环境，加快创客空间及科技园建设，形成创业创新高地。

（四）加强生态环境保护

划定生态林区，建立工业区与生活区隔离的生态林带。加强江河湖泊山林田园的生态保护，确保湖光山色永存。实行最严厉的环保政策，坚持项目审查环保一票否决制度，严厉查处破坏环境行为，全力建设宜居的绿色新城。

（五）促进土地集约利用

加强闲置土地回收和盘活，最大限度减少土地资源浪费。提高工业用地投资强度，强化土地集约利用。加快“三旧”改造和城乡建设用地增减挂钩工作。实施被征地农民和非宜居地区的村民集中搬迁安置工程，完善生活配套设施，打造宜居社区。完成规划城市建设用地的控制性详细规划全覆盖工作，将用地规模、用地指标等向园区倾斜，确保园区产城融合有效推进。

（六）创新投融资模式

在原有的财政资金、土地出让、经营收入等开发资金来源的基础上，争取金融机构政策性贷款，并通过发行企业债券或中票、设立城镇化发展基金、融资租赁等模式，进一步拓宽城市基础设施建设投融资渠道，建立起农业转移人口市民化的成本分担机制。探索中小企业融资担保机制，完善风险投资机制，加强科技金融融合，促进产业壮大升级。

（七）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（八）改革治理体制机制

推进“园镇合一”，创建简约高效的行政新体制。推动行政审批制度改革，向社会放权，推进非禁即入制度，开展网上办公，简化审批程序。推动“村改居”和基层重构工作，做实社区服务中心，充分下放管理权限，在法治化轨道上推进基层自治和协同共治，提高市民满意度。全面放宽户口准入限制，完善社会保障体系，推进城乡社会保障一体化。提高城市管理水平，推动智慧城市建设。

三、保障措施

（一）加强组织保障。成立茂名市政府主要领导为组长、市相关部门负责人为成员的试点工作领导小组，主要负责对新型城镇化

试点工作中涉及的重大问题和事项进行研究部署和决策，解决重大问题，统筹推进试点工作。

（二）加强资金保障。探索在市层面建立高新区城镇化发展基金，建立新型的投融资机构，从多方面筹集资金支持高新区新型城镇化，举全市之力支持试点工作。

（三）强化统筹协调。加强与国家、省有关部门的沟通、协调，及时上报有关情况。按照工作方案的部署，明确责任部门，落实工作职责，形成合力。建立健全多级联动的工作协调机制，共同协调解决工作中的重大事项和问题。

（四）开展监测评估。对改革试点进展和成效进行阶段评价总结，邀请第三方对新型城镇化工作进行定期评价，及时修正相关工作，推动城镇化试点沿着正确方向发展。完善社会监督机制，鼓励社会公众积极参与新型城镇化试点工作的实施和监督。

广东省狮山镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

狮山镇是全国重点镇，佛山国家高新区核心园区所在地，佛山市城市副中心和南海区行政副中心。2014年常住人口76.3万人，其中户籍人口28.2万人，常住人口城镇化率96.2%。

一、总体目标

通过试点探索，全面提升城镇化发展质量和居民生活水平。实现五个“新突破”，全面建成城镇化质量高、产业发展品质优、城镇空间布局新、城镇生态环境佳、城镇社会治理好、城镇居民生活美的新型城镇化“狮山样本”。

——产城人融合发展实现新突破。到2017年，形成科学合理的农业转移人口市民化成本分担机制，农业转移人口及其随迁家属基本纳入城镇就业、教育、医疗、文化、社会保障服务体系，实现公共服务均等化。到2020年，狮山镇成为产城人一体的智慧新城。

——城市低效用地再利用和集体土地流转实现新突破。完成镇内重点村级工业园区改造，提升园区环境和土地利用率。初步建立起统一的具有协调性、全域性和可操作性的空间管控体系。

——金融科技产业融合创新的投融资机制探索实现新突破。坚持以市场为主导开辟多元化投融资渠道，优化财政资金支出结构和使用效率，城镇化建设领域进一步开放，建立健全多元化的城镇化投融资机制。

——行政管理体制创新实现新突破。建立扁平化的新型城镇行政管理架构，打造市区镇村四级行政审批体系，各类行政审批事项100%纳入“三单”管理，100%进入行政服务中心办理，100%可以网上办理，涉及村居群众生活密切相关的事项95%以上可以在村居受理。市场机制和社会机制能够有效调节的行政管理职能100%转移给具有资质的社会组织。

——基层社会治理体系实现新突破。深化农村综合体制改革，有效整合基层各类组织资源，构建基层治理新体系。

二、主要任务

（一）推动开发区转型和城市绿色智能发展，探索产城人融合新路径

深入推进产业转型和城市升级，通过打造高端战略发展新平台，建设高品质宜居新城镇，实现产业、城市、人居等多元要素的均衡协调科学发展，推动农业转移人口市民化，突破特大镇城镇化发展的瓶颈，促进特大镇持续发展。

（二）推进“三旧”改造，探索城镇低效用地再开发和集体土地流转新路径

通过先行先试，不断创新“三旧”改造模式。围绕土地的有效管理和利用，对狮山镇在“三旧”改造、农村集体土地流转、开展“多规合一”城镇规划等方面的基础、问题进行分析，探索城市更新、集体用地流转新路径。

（三）推动“金科产”融合创新发展，探索投融资新路径

围绕金融、科技、产业融合创新的主线，坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用，依托佛山科技街，推动金融资本与产业项目、创新要素高效对接，打造创新创业者乐园，加快金融产品和服务创新；放开市场准入吸引民间资本，发挥财政资金杠杆撬动效应，创新财政投入新机制，鼓励社会资本参与城市建设和运营。

（四）推进“园镇融合”发展，探索扁平化行政管理新路径

瞄准国家一流创新型国际化科技园区和新型城镇化的目标，积极探索新型城镇化行政管理模式，进一步理顺市场、社会和政府三者的关系，坚持市场优先和社会自治原则，下放行政管理权限，依法将部分行政管理职能转移给具有资质的社会中介组织，建立权责对等管理体制，创新行政服务机制，探索实施“三单”管理模式，推进智慧政务建设，探索“一窗通办”服务模式。

（五）推进基层重构，探索镇域治理新路径

完成基层治理重构试点工作，初步构建起“以党组织为核心、自治组织为主体、群团组织为纽带、社会组织为协同、经济组织为基础、社区服务中心为平台、全民参与为路径、民主法治为保障”的基层治理新体系。在法治化轨道上推进基层民主和基层治理，深化城市精细化管理，形成“治以自治、断以法尊”的治理格局和高品质的城镇管理运营模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立南海区主要领导为组长、狮山镇和区相关部门负责人为成员的试点工作领导小组，建立高效完备的工

作体系和部省合作、省市镇联动工作机制，统筹协调推进新型城镇化试点工作。

（二）强化统筹协调。明确责任部门，责任落实到人，完善工作措施、机制，及时总结好的经验做法，力争形成全国可复制、可推广的经验和模式。

（三）开展监测考核。建立实施目标责任制和绩效考评制度，做好指标动态监测与跟踪分析，及时修正相关工作。定期对改革试点进展和成效进行评价总结。

（四）推动公众参与。加大宣传力度，努力营造全社会支持、推动城镇化试点的良好氛围。完善社会监督机制，提高公众对试点工作参与度，鼓励社会公众积极参与新型城镇试点工作的实施和监督，做好各项工作和政策措施贯彻落实的督查、督办工作。

广西壮族自治区全州县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

全州县位于广西东北部，是桂林市土地面积最大、人口最多的县，面积4021平方公里。2014年总人口83.46万，县城常住人口18万人，全县常住人口城镇化率37.8%，户籍人口城镇化率30.5%。

一、总体目标

坚持以人的城镇化为核心，以产城融合为主线，注重发挥区位和交通优势，突出发展特色产业，加快完善城市基础设施配套，全面提升全州县城镇化发展水平和质量，使全州县对外知名度、影响力以及区域竞争力明显提升，广西北大门的城市形象得到提高。到2017年，全县常住人口城镇化率达到48%，全县城镇人口突破32万人，城区人口达到25万人。到2020年，全县常住人口城镇化率达到58%，全县城镇人口达到40万人，城区人口达到30万人，成为全国新生中小城市、桂林市副中心城市和“一带一路”节点城市。

二、主要任务

（一）优化城镇产业布局，促进产城融合发展

做好全县空间功能区划，明确发展定位。科学划分县城功能分区，构筑“一城五组团七片区”空间结构，合理布局三次产业和配套基础设施，强化园区与城区、县城与中心镇在空间规划上的有机衔接。设立黄沙河、绍水、石塘三个中心镇，赋予副县级管理职能，全县形成“一心三区”的空间发展新格局。完善县城产业布局和城市功能覆盖，实行组团式发展，将产业融入城区之中，城市功能为

产业发展服务，最终形成产在城中、产业得到发展，城市功能为产业配套、城市同步壮大发展的产城互动融合的良性发展格局。优化县城各组团之间、县城中心与园区之间路网结构，合理规划城乡客运和公交网线，扩大城市公交覆盖范围，实行城乡客运公交一体化经营。全面提升通信、供电、供水、排水、污水、垃圾处理等基础设施水平，加强园区的居住、商业、幼教、文化娱乐、餐饮等配套建设。

（二）夯实城镇发展基础，加快中小城市培育

突出发展特色优势产业。做大做强医药、机械制造、酿酒、食品加工等传统产业，改造提升铁合金和水电业，培育农产品深加工龙头企业，建成桂北风电基地；发展特色高效农业，实施国家现代农业示范工程和广西金槐产业富民工程；以创建全国循环农业示范县为切入点，加快土地流转，突出产业基地建设，建立以农产品、畜禽产品、林产品、水产品生产加工为主导的四大循环农业经济体系；发展现代服务产业，建成桂北湘南区域性物流基地，发展高山生态、佛教文化等差异性旅游，打造桂林国际旅游胜地世界级旅游精品。

强化教育卫生保障。完善学校布局，改善办学条件，确保义务教育阶段进城务工人员随迁子女全部享有与城区学生同等待遇，所有高中向进城务工人员随迁子女开放招生。完善卫生基础设施，到2020年城区医疗卫生资源可满足县城30万人口的医疗需求，实现城乡居民90%的医疗服务在县内解决。

加强特色城镇建设。将黄沙河、绍水、石塘三个中心镇分别打造成桂湘经济合作“桥头堡”、区域性工业次中心和区域性农产品物流中心。

扩大桂湘合作领域，推动产业园区建设。充分发挥全州县与湖南永州市零陵区两县（区）在产业发展等领域的互补性，突破行政区划限制，在两县（区）交界处建立桂湘经济合作产业园，并积极申报争取列入国家级产业开发示范区。

（三）完善各项制度设计

推动建立农业转移人口政府、企业、个人共同分担成本机制。加强“就业促进、技能培训、就业服务”三大体系建设，支持农民工返乡创业和创新创业。加强行政环境建设。整合政府部门行政管理职能，实行大部门制。进一步明确乡镇一级政府的职能，强化行政村（社区）的服务功能，将符合条件的行政村改为社区。持续推进行政审批制度改革，营造高效规范的政务环境。

（四）创新投融资方式

通过投资补助、担保补贴、贷款贴息等方式支持社会资本参与重点领域建设。整合项目建设资金。争取将县级城镇建设资金需求纳入广西地方政府债券资金安排。发挥政策性金融机构作用，支持开展排污权、收费权、购买服务协议预期收益质押等担保贷款业务。发展股权和创业投资基金，鼓励民间资本发起设立产业投资基金，支持重点领域建设项目开展股权和债权融资，支持经营性项目进行股权众筹。

（五）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（六）推进城镇低效用地再利用

调动国有土地原使用权人参与城镇低效用地再开发的积极性，引导农村集体经济组织参与低效用地再开发。鼓励市场主体参加城镇低效用地再开发。推进城乡建设用地增减挂钩试点。规范政府储备存量建设用地开发利用。对建设用地计划实行严格管控。

三、保障措施

（一）组织保障。成立由县委书记、县长为组长，相关县领导为副组长、县直相关部门为成员的全州县开展国家新型城镇化综合试点工作领导小组，负责协调推进试点工作。

（二）资金保障。通过整合政府投资、放大财政资金杠杆效应、引入社会资本等方式多渠道筹集城镇化建设资金。将国家新型城镇化综合试点工作必需的资金列入预算，落实财政补助资金。制定优惠政策，积极开辟资金来源渠道，确保试点任务落实。

（三）机制保障。建立健全新型城镇化综合试点工作考核评价机制。切实加强对试点工作的监督检查和具体指导，及时了解工作进展情况，研究解决存在问题，确保试点工作正常开展。将试点工作目标任务纳入对各职能部门的年度绩效考评，考核结果作为评价领导班子、领导干部实绩和干部提拔使用的重要依据。

广西壮族自治区平果县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

平果县是广西百色市东大门，是一代伟人邓小平创建的右江革命根据地的重要组成部分，全县总面积 2485 平方公里。2014 年县城区人口达 20 万人，常住人口城镇化率 45%。由县城向中小城市转型升级的步伐加快，已显现出现代城市的雏形。

一、总体目标

以新生中小城市培育为核心，围绕建成服务南宁、服务巴马长寿带、服务大西南、服务东盟的现代服务综合体新兴城市的战略目标，按照人口向中心城镇集聚、产业活动向园区集中、城市功能向园区拓展的要求，推动人口空间布局和生产空间布局明显优化，产业支撑能力明显加强、城市品质明显提升、农业转移人口市民化进程明显加速、基础设施和公共服务趋于完善，打造成为具有区域特色、辐射效应的新兴城市和县城向中小城市转型的示范县。到 2017 年，县城区人口达到 25 万人，常住人口城镇化率达到 54% 以上；到 2020 年，县城区人口达到 30 万人，常住人口城镇化率达到 60%。

二、主要任务

（一）推进人口市民化进程

按照“进得来、留得住、住得下、能和谐、好发展”的要求，统筹推进就业人口、就学人口、进城人口、养老人口向中心城区集聚，提升中心城区对人口的吸纳能力。全面放开县城和小城镇的落户限制，建立农业转移人口市民化成本分担机制，加强就业服务，

加快推进农业转移人口市民化。建设包容性城市，改善基本医疗卫生条件，拓宽住房保障渠道，积极推进城中村改造和棚户区改造，做好扶贫生态移民工作。

（二）构建产城融合发展支撑体系

推动工业集群化发展，打造承接东部产业转移示范园区。推动工业园区向城市产业功能区转型，实现产业园区化、园区城镇化、产城一体化。加快培育新兴服务业，探索资源型工业城市转型升级的新模式，推动产城融合由内向外梯度联动发展。推动农业和旅游业融合发展，促进一二三次产业融合互动发展。加快推进农民工创业园建设，推动大众创业，形成全民创业的良好氛围。

（三）提升城市特色和品质

充分发掘文化资源，打造历史底蕴深厚、人文特色鲜明、文化韵味十足的城镇空间。加快交通、能源、信息基础设施建设，全面推进绿色城市建设工作。创新发展城市教育、就业、社保、养老、医疗和文化的服务模式。加快推进以物联网为核心的“智慧经济”发展，在现代物流、冶金、农产品加工和园区管理等领域大力推广物联网技术。

（四）加快形成多元化的投融资体制

加快编制城乡更新改造、基础设施建设融资规划。利用平果县城市建设投资有限公司投融资平台，探索社会资本参与城市基础设施项目建设和运营的混合所有制，实现规范化运营。推动社会投资回报和投资权益转让管理创新，全面拓宽城市建设融资渠道。积极培育村镇银行等新型农村金融机构。

（五）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（六）推动重点领域的改革

一是建立低效用地盘活机制。研究制定低效用地再开发试点政策措施，探索低效用地二次开发，切实做好工矿废弃地复垦利用工作，提高土地开发利用效率。二是创新城市行政管理体制。在不改变行政管辖权的前提下，将平果县城纳入南宁市核心区进行统一规划，实现与南宁市同城化发展；创新政府服务方式，提升政府服务产城联动发展的能力。三是探索建立促进新型城镇化科学发展的土地管理新机制。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由县委书记、县长为组长的新型城镇化试点工作协调推进领导小组，协调解决城镇化试点推进过程中的重大问题和重大事项。领导小组下设办公室，负责新型城镇化建设日常协调工作，做好跟踪督查工作。

（二）加强人才保障。加快建立人才双向交流机制，积极争取上级部门、高校、科研院所的相关专业人才到平果县挂职；县直单位选派抽调干部下乡镇、下村屯，建立点对点派遣制度；推动高等

院校与平果企业共建科研基地、实训基地，培养培训研发人才、专业技能型人才和高素质员工。

（三）加大资金支持。通过整合政府投资资源、放大财政资金杠杆效应，引入社会资本等方式多渠道筹集城镇化建设资金，将新型城镇化试点必需的资金列入预算，落实财政补助资金；鼓励和支持各类社会资本参与城乡基础设施和公共服务设施建设。

（四）强化目标管理。对重点改革事项实行目标管理，对重大发展改革举措和政策，适时组织开展事前咨询论证和事后跟踪评估；建立目标责任制度和新型城镇化工作年度评估和考核制度。

海南省琼海市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

琼海市位于海南省东部，拥有红色娘子军、万泉河、博鳌亚洲论坛等引以为豪的城市名片，近年来琼海市正逐步发展成为海南东部区域性中心城市。2014年全市常住人口49.89万人，户籍人口51.03万人，常住人口城镇化率45.5%，户籍人口城镇化率43.6%。

一、总体目标

以“田园城市、幸福琼海”为总抓手，按照“不砍树、不拆房、不占田，就地城镇化”的标准，走出一条低成本、可持续、因地制宜的新型城镇化之路，率先落实中央新型城镇化发展战略，成为特色城镇化发展的鲜活品牌和样板。

——城乡发展格局更加优化。以旅游产业发展为指引，进一步完善“1个中心城区、2条产业聚集带、3大功能板块、12个风情小镇、100个美丽乡村”的“123121”的城乡布局体系，城市发展空间格局得到优化调整，逐步形成田园城市形态。

——人居生活环境更加舒适。加快“六大系统十大工程双百项目”建设，进一步提升城镇基础设施建设水平，完善城乡基本公共服务体系，有效提高人居环境质量。

——城市服务功能更加丰富。创新绿色、低碳和生态的生活方式，努力为游客、居民、创业投资者、大自然建设高品质的公共服务和共享空间，将琼海建成面向百姓的幸福家园、面向游客的旅游胜地和面向创业投资者的创业乐土。

——城镇化投融资机制更加多元。创新使用多元化投融资方式，建立多渠道、多层次、多元化投融资体制，有效支撑城镇化建设。

——城镇化体制保障更加得力。户籍管理、土地管理、社会保障、行政管理、生态环境等制度改革取得重大进展，阻碍城镇化健康发展的体制机制障碍基本消除。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

按“政府引导、市场主导、社会参与”原则分解成本分担比例，建立起科学合理、充满活力的农业转移人口市民化成本分担机制。

一是成立由财政局、人社局、统计局等组成的成本分担监测机构，测算和公布农业转移人口市民化成本分担清单，保障政府、企业和个人投入，进行动态调整与监督检查。二是解决政府承担成本资金来源问题，每年提取一定比例的财政资金专项用于农业转移人口市民化。三是建立农业转移人口市民化保障机制，建立农业转移人口分担能力提升机制，建立企业成本分担激励约束机制，实行农业转移人口市民化与建设用地增减直接挂钩制度。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

一是把打造田园城市的建设资金列入财政预算，设置专项资金，确保建设的连续性。二是整合各项城市建设专项资金，集成投入，捆绑使用；通过财政贴息或补助、政府奖励、税费优惠、金融服务和项目报批等方面的政策支持，加快重点城镇化项目实施进度。三是发挥财政资金的杠杆作用，吸引社会投资主体广泛参与城镇化建设发展，将财政的直接投入改为“以奖代补”“以物抵资”“先建后

补”等间接支持形式，对由社会资本牵头的一些基础设施投资和公益性支出给予鼓励、奖励和补偿。四是建立城镇化专项基金，从各级财政收入中按比例提取，统一管理、集中使用，专项用于基础设施建设和公益性项目等领域的投入或为各类社会资金介入提供风险担保和利润补助，破解基础设施建设周期长、收益低、融资难等问题。五是以博鳌乐城医疗旅游先行区和 APEC 低碳示范城镇试点为依托，积极引入国际资本，有效支撑琼海新型城镇化进程。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（四）加快新型城镇化特色支撑平台和重大项目建设

一是抓好嘉积龙寿洋万亩生态田野公园建设，在全国率先开展国家公园开发管理模式创新，有效促进琼海热带特色农业“一产接二连三”发展，实现农业、农村人口自由择业，为“不砍树、不拆房、不占田，就地城镇化”提供重要支撑。二是抓好博鳌、会山、潭门等特色风情小镇建设，突出鲜明的当地建筑特色，交融体现渔农文化、下南洋文化、万泉河文化，打造一房一景观、一户一风情，全面展现琼海特色新型城镇化风貌。三是抓好博鳌乐城 APEC 低碳示范城镇建设，在现代绿色城镇规划建设方法推广应用、城镇建设

投融资模式创新等方面先行先试，为琼海开展新型城镇化国际合作积累经验。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立以市长为组长的琼海市新型城镇化试点工作领导小组，并建立部门联席会议制度，制定具体的工作方案，明确任务目标，落实工作责任，在海南省推进新型城镇化工作领导小组办公室、市委市政府的领导和统一指挥下，全力以赴推进琼海市新型城镇化建设。

（二）加强政策对接。充分利用博鳌亚洲论坛平台及博鳌乐城APEC低碳示范城镇进行对外开放政策突破，强化新型城镇化国际合作。积极争取国际旅游岛、21世纪海上丝绸之路、国家生态文明先行示范区、海南省“多规合一”试点等政策支持。

（三）强化项目支撑。以“田园城市幸福琼海”双百建设工程为依托，加快推进新型城镇化过程中的基础设施类、公共服务类、产业发展类等项目建设。加强项目管理和协调，完善推进机制，确保重大项目顺利实施。

（四）强化舆论宣传。利用各种有效形式和宣传媒体，加强对琼海开展国家新型城镇化综合试点工作的宣传，着力宣传加快新型城镇化试点的重要意义，营造开展新型城镇化试点的良好氛围。

（五）严格督导考核。加快政府职能转变，把新型城镇化试点工作纳入对各级政府及部门的年度目标考核，对工作突出的单位和个人进行表彰奖励，对工作不力的予以通报批评，成立督查小组，严格督导考核。

海南省演丰镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

演丰镇位于海口市东海岸，总人口 27708 人，辖区面积 131.64 平方公里，是海南省著名的革命老区和侨乡，全省十大文化名镇之一和全国创建文明生态村工作先进单位。

一、总体目标

立足就近城镇化，以提升综合承载能力、城乡统筹能力、经济建设能力、可持续发展能力为重点，到 2020 年，基本实现城乡基础设施一体化、基本公共服务均等化、居民基本权利平等化。

——城镇化水平和质量稳步提升。到 2016 年，常住人口城镇化率达到 70%左右。实行统一的居民医保制度，实现公共就业服务体系全覆盖。

——建立多元化可持续的城镇化投融资机制。建立金融业统一征信平台，组建农村社区金融合作组织，并探索建立适应新型城镇化建设的新型信用机制和保障体系。

——完善农村宅基地管理。加强规划政策控制引导，合理划定农民住宅建设用地范围，统筹农村用地需求，逐步引导农民居住适度集中。

——优化行政区划设置，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式。按照“镇的建制、城的功能、市的职能”定位，公共服务型政府行政管理体制趋于完善，行政审批制度和政务服务监管机制健全，行政服务平台运行高效。

——经济社会发展水平进一步提高。到 2020 年，全镇现代高效农业规模化、产业化、集约化发展，形成“绿色”产业带；海洋经济以深海养殖捕捞业为主，形成“蓝色”产业链；现代服务业以养生旅游产业为核心，形成“金色”产业支柱，并占全镇三次产业比重 80%以上。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

一是进一步推进户籍制度改革。实行城乡统一的户口登记制度，全面放开落户限制，建立流动人口居住证制度。二是实行城乡统一的社会保障制度。实现居民社会保险城乡一体化、统筹城乡民政服务一体化，制定城乡养老、医疗保险、失地农民保障、重特大疾病保障、意外伤害保障、居民生育保障、孤独儿童与老人保障的管理服务机制。三是实行城乡一体化的就业保障制度。建设农民转产就业创业培训基地，确保农村剩余劳动力充分转移就业；建立城乡统一的就业管理服务体系。实现城乡就业政策、劳动力市场、就业服务和劳动用工等方面的统一管理，把就业服务保障工作延伸到每个农村社区。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

一是以创新抵押融资机制发展新型农村金融业务。支持银行机构在演丰镇和新型农村社区增设营业网点，拓展涉农金融业务。二是引导农民合作社规范开展信用合作试点，组建村镇银行。三是市场化运作的模式拓宽投融资渠道，吸引社会资本参与基础设施项

目建设和公共服务领域投资。四是建立城乡要素流转交易平台。试行农村承包地经营权以转包、出租、入股、互换等方式有序流转。

（三）完善农村宅基地管理

推行农村宅基地使用权确权登记颁证。将农村宅基地纳入全国统一的不动产登记体系，率先建立和实施不动产统一登记制度。

（四）优化行政区划设置，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式

科学稳妥地推进行政及事业单位改革。一是推进行政及事业单位改革。遵循权责一致原则，加强政府社会管理和公共服务职能，科学设置机构，合理配备人员编制。二是合理划分区与镇的事权关系。除法律规定必须由区级审批的权限以外，其余的区级审批权限原则上都下放给演丰镇。三是推进行政审批制度及政务服务机制改革创新。全面推进行政审批及政务服务管理体制改革，减少行政审批事项、压缩行政审批程序、规范行政审批行为、提高行政审批效能和强化行政审批监督。四是创新财政管理体制。建立科学合理的公共财政分配及管理机制，事权和支出责任相适应。

（五）推进经济产业健康集约发展

一是加快推进基础设施建设，筹资建设演丰镇和延伸至周边地区的市政基础设施。二是加快推进“互联网产业小镇”建设，按照“智能城市”的发展理念，将人、商业、商务、产业、运输、通信、交通、安防、水和能源等城镇运行中的各个核心系统加以整合，以“互联网+”方式实现可持续发展。三是构建现代产业发展体系，坚

持“两轴带状发展和组团布局相结合”的产业发展架构，重点发展现代服务业和现代高效农业。

三、保障措施

（一）统一思想认识，加强组织领导。成立美兰区演丰镇新型城镇化建设领导小组，加强组织领导，并制定具体的工作方案，明确任务目标，落实工作责任。

（二）集聚人才资源，提升人才质量。培养一批在住建、规划、房产、国土、交通、水利、环保、经济等领域高技能“蓝领人才”，用其专业知识和特长，为推进新型城镇化建设提供服务保障。

（三）加大资金扶持，拓宽融资渠道。不断加大区级财政资金的支持和投入，建立促进新型城镇化建设的资金集约化投入机制，加快完善财政、金融等支持政策，确保试点建设目标顺利完成。探索建立试点改革发展专项资金。积极拓宽融资渠道，引导社会资金、外资投入演丰镇重点工程项目建设。

（四）强化宣传工作，形成创建合力。广泛深入地开展新型城镇化建设的宣传发动工作，调动各级干部和城乡居民参与城镇化发展的自觉性、主动性、积极性，努力营造全社会关心支持和参与演丰镇新型城镇化建设的良好氛围。

重庆市綦江区国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

綦江区是重庆市城市发展新区重要组成部分，是连接南贵昆经济区的枢纽节点和渝南黔北地区重要的物资集散地，被赋予拱卫支撑重庆主城大都市，承接渝东南、渝东北地区人口转移等主体功能，全域面积 2747 平方公里。2014 年常住人口 109 万人，户籍人口 122 万人；常住人口城镇化率 54.97%，户籍人口城镇化率 47.74%。

一、总体目标

围绕增强中小城市资源聚集能力、人口吸纳能力和综合承载能力，加快推进投融资体制、城镇低效用地、产城融合、创业创新、强镇扩权等重点领域体制机制创新，加快推进新型城镇化，促进人口向城镇集中、土地节约集约利用、引导社会资金共同推进城镇化建设。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 58%、户籍人口城镇化率达到 50%以上；到 2020 年，城镇人口达到 65 万人以上，常住人口城镇化率达到 63%以上。

到 2020 年，全面完成新型城镇化综合试点任务，形成较为成熟的多元融资模式，投融资管理体制基本建立，融资成本明显下降，政府性债务预算管理更加规范。城乡、区域、产业发展用地科学配置，节约集约用地水平显著提高。产城紧密融合，实现人口、产业与城市协调发展，成为吸引人口和产业的优势区域。众创空间载体、人力资源支撑等支持创新创业的要素基本完善，开放型区域创新体

系和创新型经济形态基本形成。形成比较完善的强镇扩权模式，并逐步在全区推开，镇域经济得到极大发展。

二、主要任务

（一）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.大力发展债券融资，争取发行地方政府一般债券和专项债券。盘活存量国有资产，探索资产证券化，筹集公益性项目和城市基础设施建设资金。

2.组建城市基础设施和园区发展基金，以股权投资的形式参与全区城镇化基础设施建设。

3.吸引社会资本投资，拓宽市场准入，建立社会投资项目可持续盈利机制。

4.加强债务管理，推进融资平台公司市场化转型和融资。编制公开透明的城市资产负债表，加强政府性债务动态监测和风险预警，积极降低政府性债务。深化投融资平台改革，切实增强公司盈利能力，积极拓展融资渠道，提高直接融资比例。

（二）推进城镇低效用地再开发利用

1.全面开展低效产业用地（主要是国有废弃仓库、废弃工矿区、废弃厂房等）、旧城用地（主要是城市和工矿棚户区）、农村闲置建设用地等清理。

2.科学制定城镇低效用地再开发利用专项规划，制定再开发年度实施计划。

3.采用多种方式进行再开发利用，引导多方资本参与城镇低效用地开发。

（三）推进产城融合发展

- 1.探索推进“多规融合”，形成支撑产城融合发展的规划体系。
- 2.提升园区能级和规模，争取纳入中国开发区审核公告目录，加快装备制造、能源、新型材料、食品加工等产业集群发展。
- 3.提质提速新兴服务业发展，建设电子商务孵化基地，完善电商集群发展体制机制，加快商贸流通领域改革。
- 4.创新促进旅游产业发展机制，突出养生、养心、养老“三养”功能，按“一核一带十度假区”的空间布局，打造国家旅游度假区。
- 5.完善城市基础设施建设和公共服务体系，着力推动新城建设，提升旧城品质，建立健全与产城融合、城镇化产业发展相协调的基础设施和公共服务体系。
- 6.强化生产要素保障，配合推进地方自备电力供应体系建设；开展城乡建设用地增减挂钩和地票改革试点；设立工业园区发展基金；扩大政府增信基金规模；整合中小企业融资担保平台；推动符合条件的企业上市。

（四）推进大众创业万众创新

- 1.打造创新创业载体。建设创新创业孵化器，打造企业研发创新中心，融入全市产业技术创新联盟；强化商贸物流服务发展，推进“互联网+”发展。
- 2.加大对微型企业的融资扶持，拓宽投融资渠道，健全金融服务体系和优化银行信贷结构，完善区域担保体系。

3.强化人力资源支撑，回引外出务工人员返乡创业就业，吸引区外高技能人才就业创业，加强区内外中高职院校和市场实体的对接，深入开展各类创业培训。

4.落实市场主体创新创业扶持政策，设立政府创业投资股权基金，探索建立区级创业扶持基金。简政放权，优化行政审批服务，建立与企业交流沟通机制。

（五）推进乡镇行政体制改革

1.整合政府机构，创新“大部门制”管理机制，建立岗位聘任制；建立综合执法机构；构建社会治理防控体系，推动社会网格化管理。

2.深化区级财税体制改革，进一步规范完善区对镇分税制管理体制，加大上级财政转移支付的力度，调整预算编制方法，增强镇级公共产品的供给能力。

3.推动民间资金参股或设立涉农融资担保公司。健全农村集体资金、资产、资源管理制度。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由区委书记任组长、区长为副组长，各相关部门负责人为成员的试点工作领导小组，负责研究制定新型城镇化战略、政策、规划，协调解决城镇化发展的重大问题。聘请国家和市级相关专家及领导成立顾问咨询小组，为试点工作的政策理论等提供顾问咨询。

（二）积极衔接协调。根据试点方案，建立完善工作机制、配套政策、制度法规，落实经费保障，精心组织实施。同时加强与上级主管部门对接，争取指导支持；加强部门协调，形成合力。

（三）强化考核督查。制定考核细则，将试点工作纳入区委区政府督查范围，开展年度评估考核，并纳入年度绩效考核体系，强化考核结果运用，确保各项试点工作按计划稳步推进并达到预期效果。

四川省成都市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

成都市是四川省省会，国务院确定的西南地区科技、商贸、金融中心和交通、通信枢纽，国家历史文化名城，全国统筹城乡综合配套改革试验区，是全国主要的人口净流入城市之一，全市面积 1.2 万平方公里。2014 年全市常住人口 1442.75 万人，户籍人口 1210.74 万人，常住人口城镇化率 70.37%，户籍人口城镇化率 62.42%。

一、总体目标

以率先建立突破城乡二元结构、有效推进人口城镇化的新机制为目标，以促进人全面发展的人本型城镇化、集约高效的功能提升型城镇化、城乡统筹的“一元化”城镇化为方向，着力深化重点领域和关键环节的改革创新，努力形成新型城镇化体制机制新优势。到 2017 年，累计实现 100 万农业转移人口市民化，其中外地农业转移人口 80 万人，城乡居民基本医疗保险常住人口参保率、城乡居民养老保险常住人口覆盖率、符合政策条件的进城务工人员随迁子女接受义务教育比例分别达到 98%、97%和 100%，多渠道筹集城市建设资金规模达到 5000 亿元，常住人口城镇化率达到 73%，户籍人口城镇化率达到 66%。到 2020 年，累计实现 200 万农业转移人口市民化，其中外地农业转移人口 170 万人，城乡居民基本医疗保险常住人口参保率、城乡居民养老保险常住人口覆盖率、符合政策条件的进城务工人员随迁子女接受义务教育比例分别达到 98.5%、98%和

100%，多渠道筹集城市建设资金规模达到 1 万亿元，常住人口城镇化率达到 77%，户籍人口城镇化率达到 71%。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制和农业转移人口融入城镇机制

全面深化城乡统一户籍制度改革，制定并实施居住证积分入户制度；建立农业转移人口市民化的财政分级分担机制，加快纳入市政府财政预算管理体系；保障农业转移人口随迁子女平等享有受教育权利；扩大农业转移人口社会保障覆盖面；完善农业转移人口公共就业创业服务体系；完善农业转移人口住房保障制度；强化企业分担农业转移人口市民化成本的责任；引导农业转移人口合理运用各种收入承担市民化成本；积极推动政府与市场、政府与社会的多方合作，共同分担农业转移人口市民化的支出；建立城镇建设用地指标与吸纳市外农业转移人口落户数量挂钩机制；建设产业支撑强的特色小城镇和幸福美丽新村，引导农民就近就地城镇化。

（二）改革完善农村产权制度

深化农村产权确权登记颁证，拓展农村产权登记颁证范围；推进农村集体资产股份化改革；健全农村产权管理服务体系；完善农村产权保护体系；健全农村产权交易服务体系。

（三）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

建立地方政府发行政府债券规范举债的机制；健全政府性债务管理和风险防范机制；探索国资企业利润合理分配机制；完善城市基础设施建设和融资机制。

（四）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（五）构建行政管理创新和行政成本降低的管理体制

积极推进行政区划优化调整，探索建立新型城市综合管理体制，完善经济发达镇管理体制，构建精简高效的行政管理模式，积极探索跨区行政代（托）管模式。

（六）探索促进中小城市培育、推动建立科学城镇体系的路径和机制

创新“一城多市、科学分工”的城镇体系发展机制，探索推进 8 个卫星城（龙泉驿、温江、新都、青白江、郫县、双流、新津、都江堰）“独立成市”发展的路径和机制，提升 6 个区域中心城（金堂、彭州、崇州、大邑、邛崃、蒲江）辐射带动能力，完善 10 个小城市（新繁、清泉、永宁、安德、淮口、羊马、濛阳、寿安、羊安、沙渠）综合配套功能，加快推进温江国家中小城市综合改革试点。

（七）探索推进城市绿色发展的路径和机制

构建促进生态宜居的城镇环境建设机制，全面划定市域生态红线和建设生态隔离带，全面推进“两山两环”生态体系建设，全面推进“两网六片”生态体系建设。

（八）探索促进城市智能发展的路径和机制

完善智慧城市建设统筹机制，加快实施智慧商贸、智能交通、智慧科创、智慧社保和智慧社区工程。

（九）探索完善分类推进产城融合发展的路径和机制

探索推进产业布局与城镇布局联动调整的路径和机制，探索完善旧城有机更新和产业转型升级同步推进的路径和机制，探索完善城市新区与产业融合发展协调推进的路径和机制，加快完善工业园区的城市功能配套。

（十）探索开发区转型的路径和机制

优化开发区（园区）规划和定位，创新工业园区管理体制，推进开发区（园区）产业转型发展，全面推进成都高新区国家自主创新示范区建设，推进天府新区（直管区）建设体制创新、转型升级、产城融合、高端高效、生态宜居的现代化产业新城。

（十一）完善提升城镇建设用地利用效率制度

完善提升城镇建设用地利用效率机制，建立健全工业用地高效利用机制，完善城镇低效用地再开发机制。

（十二）推动成都城市群协同发展

探索和完善成都城市群区域合作机制、基础设施共建、产业共兴、公共服务和社会保障共享文化共荣以及生态环境共治共保机制。

（十三）综合推进新型城镇化体制机制改革

加快探索主体功能区管理体制，完善规划“三线”（生态保护红线、工业集中发展区（点）范围线、城镇用地边界线）管理制度，深化国家创新型城市建设，全面推进国家生态文明先行示范区建设。

三、保障措施

（一）加强组织协调。建立健全新型城镇化试点工作组织协调机制，由市加快推进新型城镇化工作领导小组负责推进试点的日常工作和综合协调工作。

（二）引入专家评估。完善第三方评估和咨询机制，成立成都市国家新型城镇化综合试点工作咨询委员会。

（三）落实责任分工。建立目标责任制度，明确目标任务和工作责任，完善监督考核机制。

（四）强化督促检查。实行试点进展情况年度评估报告制度，适时组织开展事前咨询论证和事后跟踪评估。

（五）完善监测统计。建立和完善适应新型城镇化试点的统计监测制度、流动人口信息管理系统。

四川省绵阳市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

绵阳，“李白出生地·中国科技城”，全国科技进步先进市、全国文明城市、国家卫生城市、国家园林城市、国家环保模范城市、中国优秀旅游城市、全国创业先进城市、联合国环境规划基金会“杰出绿色生态城市”。全市面积 2.02 万平方公里、辖 9 个县市区，城区面积 118 平方公里。2014 年，常住人口城镇化率 46.5%，户籍人口城镇化率 32.4%。

一、总体目标

按照以人为本、城乡统筹、制度创新、绿色生态、智慧人文的原则，积极探索后发地区的中等城市如何根据自身优势、走出一条富有区域特色的新型城镇化道路。2020 年常住人口城镇化率达到 57.9%、户籍人口城镇化率达到 46% 以上。城镇化质量稳步提升，布局更加完善，产业支撑作用显著提升，城市生活和谐宜人，体制机制更加完善，最终建成特色鲜明、示范引领的国家新型城镇化综合试点示范市。

——2015—2017 年，改革探索期。城镇化率年均增长 2 个百分点，全市城镇常住人口达到 263 万人，城镇化率达到 52.5%，年均转移农业人口 10 万人以上。

——2018—2020 年，改革完善期。城镇化率年均增长 1.8 个百分点，全市城镇常住人口达到 290 万人，城镇化率超过 57.9%。稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住

房等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口，基础设施和公共服务设施更加完善，消费环境更加便利，生态环境明显改善，空气质量明显好转，饮用水安全得到保障。

二、主要任务

（一）实施农民工融入城市工程

进一步完善居住证制度，调整户口迁移政策，建立城乡统一的户口登记制度。提升城镇基本公共服务能力，积极促进创业就业，提升教育均等水平，完善养老保险体系，提高住房保障能力，提升医疗卫生服务水平，推进文化体育工程。建立农业转移人口市民化成本分担机制。

（二）促进产城融合发展

通过产城融合发展实现“以产兴城、以城促产”，使新增农业转移人口既“进得来”，又“留得住”。坚持以做大做强产业为核心，明确界定主城区、县城、重点镇的功能定位，实现中小城市和新型城市共同发展。最大限度地吸纳新增农业转移人口，2015—2020年吸纳农业转移人口市民化不低于60万人，年均不低于10万人。

（三）加快科技城转型升级

中国（绵阳）科技城已建成全国军民融合发展最具特色、成渝城市群和成都平原经济区最具影响力的区域之一。通过推进军民融合深度发展、推动产业结构迈向中高端、提升园区的创新能力等措施，将科技城打造成为国家军民融合深度发展试验区、创新驱动发展特色示范区和西部大开发新兴增长极。

（四）建立多元化可持续城镇化投融资机制

大胆探索投融资机制改革，拓宽融资渠道。建立地方政府发行政府债券规范举债的机制。所需资金在绵阳市政府一般公共预算收入安排解决 41 亿元，其余通过土地出让净收入、发行市政专项债券、企业资产证券化、引入社会资本等方式融资解决。

（五）建设智慧生态人文城市

借助科技优势，进一步统筹城市发展的物质资源、信息资源和智力资源利用，推动物联网、云计算、大数据等新一代信息技术创新应用，实现与城市经济社会发展深度融合。强化信息网络、数据中心等信息基础设施建设。增强城市要害信息系统和关键信息资源的安全保障能力。积极开展餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点，健全资源循环利用回收体系，提高再生资源回收率和形成规模化再利用能力。提高文化软实力，发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用，全面建设西部经济生态文化强市。

（六）深化行政管理体制改革

建立运转高效、主体多元的社会管理体系，提高行政效率，降低行政成本。编制推行权力清单，进一步简政放权，最大限度减少政府对微观事务的管理，努力把绵阳市建成审批事项最少、效率最高、服务最优的城市之一。

三、保障措施

（一）加强组织领导。将绵阳市城镇化工作领导小组办公室设为常设机构。由市委书记兼任领导小组组长，建立领导小组例会制度，定期研究推进中的困难和问题并及时制订解决方案。同时，市

本级和县（市、区）每年财政收入的一定比例提取设立新型城镇化专项资金，专项用于试点工作推进。

（二）健全推进机制。将新型城镇化建设考核指标纳入绵阳科学发展观考核体系，对推进新型城镇化任务进行分解细化，并分别落实到各个部门。工作绩效考评考核与各级党委、政府和部门主要领导责任挂钩。

（三）充分利用报刊杂志、广播电视、网络等媒体，大力宣传绵阳开展新型城镇化试点的战略决策、目标任务、政策举措，跟进宣传报道新型城镇化试点的进展情况及阶段性成效，积极组织以培训、讲座为主的多种形式主题宣传活动，加强试点交流，总结推广经验，努力营造社会力量共同参与新型城镇化建设的良好氛围。加强理论指导和舆论引导。聘请市内外知名研究机构、相关领域专家组成新型城镇化综合试点工作专家委员，为新型城镇化工作重大调整和重大项目提供咨询和评审意见。

四川省眉山市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

眉山市是宋代大文豪苏东坡的故乡。1997 年建立地区，2000 年撤地设市，是四川省最年轻的地级市。全市面积 7140 平方公里。2014 年常住人口 298.97 万人，户籍人口 353.01 万人，常住人口城镇化率 40.46%，户籍人口城镇化率 34.8%。

一、总体目标

全面贯彻落实“四个全面”战略、中央城镇化工作会议和《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》精神，立足眉山市基础条件与已有改革实践，着力推动农业转移人口市民化、农民工融入城镇，推动眉山市新生中小城市培育，加快新型城市建设，将眉山市发展成为具有区域中心城市地位的现代工业新城、历史文化名城、生活品质之城。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 45.3%，户籍人口城镇化率达到 40.3%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 50.3%，户籍人口城镇化率达到 48.3%。

——城镇化水平和质量稳步提升。加大对农民工支持力度，建立健全农业转移人口市民化的成本分担机制。到 2017 年全市城镇人口比 2014 年增加 15 万人，到 2020 年全市城镇人口比 2014 年增加 30 万人。逐步缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率间的差距，基本公共服务覆盖全部常住人口，基本实现城乡基本公共服务均等化、一体化。

——中小城市培育取得重要进展。实现中心城区、县城、重点镇、开发区的功能转型，增强活力与竞争力。彭山区与东坡区一体发展，提升眉山市中心城区的辐射力与带动力；提升仁寿、青神、洪雅、丹棱的县城建设水平，重点镇差异化定位、特色化发展。

——新型城市建设取得显著成绩。大力发展新型工业、都市型农业、旅游业，实现产（业）、城（镇）、景（观）、文（化）的深度融合发展，建设紧凑型城市。以快乐眉山、智慧生活为理念，打造智慧城市。突出“绿海明珠、千湖之城、百园之市”的城市特色，建设生态文明示范城市。

——城镇化体制机制改革取得实质性突破。在户籍、土地、规划、财政金融等方面，进行持续性、系统性的制度创新。

二、主要任务

（一）促进农民工融入城镇

1.推进户籍制度改革。调整户口迁移政策，建立居住证制度，健全人口信息管理制度。

2.建立健全多元化的市民化成本分担机制。调动和整合中央、省、市资源，建立与农业转移人口市民化挂钩的财政转移支付机制，确保市民化所需资金及时、足额到位。

（二）加快新生中小城市培育

1.形成科学合理的城镇体系结构。东坡区与彭山区一体化发展，建成区人口增加速度要超过建成区面积扩大速度。加快县城建设，推进重点镇与特色小镇发展。

2.突出眉山城市特色。在城镇发展中，发挥规划的引领作用，发掘利用历史人文与自然景观元素，培育具有历史记忆、地域特色、独具风格的县城和精品小镇。

3.统筹各类资源，攻克重点难点。集中发展好宜居县城和产业重镇。

（三）全面推进产城融合

1.优化产业发展与城镇体系的规划布局。

2.强化产业对城镇发展的支撑与引领作用。重点发展都市近郊型农业，资源节约、环境友好的绿色节能工业。发掘东坡文化特色，全面发展眉山特色旅游。

3.以开发区为平台，促进产业与人口集聚。增强开发区主导产业的竞争力，促进开发区对就业人口的吸纳能力。启动“眉山经济技术开发区转型升级2025”行动计划。

（四）加快智慧城市建设

1.突出快乐眉山、智慧生活的主题。加强信息基础设施建设，推进智慧旅游、数字城管、数字气象、数字教育、智能交通等信息化平台建设，投资布局智慧云亭等，推动政府部门对常住人口的精细化服务。

2.制定并实施好“互联网+”工业行动计划。落实“眉山制造2025战略”。

3.促进城乡信用体系建设。加强金融、食品药品安全、环境保护、安全生产、产品质量、工程建设等行业的信用系统建设。

（五）建立多元可持续的投融资机制

1.发行城投债。开展城投债（企业债）、项目收益债、专项债发行的前期工作，缓解基础设施建设的资金压力。

2.增强政府性投资公司的投融资能力。

3.开展与政策性金融机构的合作。

4.充分利用与农业转移人口市民化挂钩的财政转移支付资金。

5.设立政府专项基金。根据需要，设立城镇化专项基金、产业发展引导基金、市级股权投资引导基金等。

（六）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，推出项目清单，建立健全事前规划、事中监督、事后评估、后续总结的全链条管理体系。加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持PPP项目，鼓励和引导社会投资。

（七）稳妥推进城市低效用地再开发利用

1.完善农村宅基地管理。全面完成农村宅基地确权登记颁证，实行不动产登记，严格执行“一户一宅、面积限制”的基本要求。

2.推进城市低效用地再开发利用。优化城镇建设用地空间，积极盘活存量建设用地，稳步有序实施中心镇、中心村和农村新型社区建设，综合利用地下空间，开展多层标准厂房建设。

（八）综合推进城市治理创新

1.完善城市创新创业环境建设。主要措施有：放宽市场准入政

策，加大地方财政投入，建立激励奖励制度，加大补贴补助力度，减免相关创业税费等。

2.加强城市社会治理创新。推行大城管体制，推进管养分离制度，创新管理体制机制，创新完善基层自治体制，完善社区服务体制机制。

3.加强城市生态文明制度建设。建设“绿色眉山”“低碳眉山”。建立生态红线制度、生态补偿机制，探索节能权、碳排放权、排污权、水权交易。

4.探索城市“多规融合”制度建设。建立多规融合协调保障机制，健全和完善城乡规划监管体系。

三、保障措施

（一）统一领导，全面部署。书记、市长总负责，新型城镇化试点工作领导小组牵头，全面部署推进新型城镇化试点的工作任务，统一领导、统一组织、统一协调和统一实施。

（二）分工明确，协同攻坚。根据试点任务，分成8个工作小组。每个小组由1名委（办、局）正职负责，其他相关委（办、局）与各区（县、园区）主要负责人参与。

（三）加强研究，科学推进。聘请长期从事城镇化制度设计、城市发展战略研究的专家学者担任城镇化咨询顾问，组建“眉山市市长咨询专家委员会”，开展新型城镇化发展专项培训。

（四）加强监测，总结提升。对方案实施情况进行经常性监测与评估。将试点工作纳入对区县、相关单位绩效考核的范围。

贵州省贵安新区国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

贵安新区是国务院批复的国家级新区，规划控制面积 1795 平方公里。2013 年，常住人口 73 万人，户籍人口 71 万人，常住人口城镇化率 39.7%，户籍人口城镇化率 38%。

一、总体目标

以生态文明示范为引领，彰显依山就势、城乡一体、产城互动、景城融合、文化多元的山地特色，加快实施以城市功能设施、城市配套设施、生态环保设施、产业基础设施为核心的基础设施建设。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 50%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 70%。

——城镇化格局更加优化。基本形成“一核两区”的空间结构。东部核心区产业、人口集聚效应显著增强，对内、对外开放能力显著提高，中部文化生态保护区生态稳定性显著加强、特色民族文化吸引力显著提升；西部特色职能引领区城乡一体、产城融合效果明显提高。

——城市发展模式科学合理。绿色生产、绿色消费成为城市经济生活的主流，节能节水产品、再生利用产品、绿色交通和绿色建筑比例大幅提高。

——城市生活和谐宜人。基础设施和公共服务设施更加完善，消费环境更加便利，生态环境明显改善。自然景观和文化特色得到

有效保护，城市发展个性化，城市管理人性化、智能化，智慧城市的探索模式初见成效。

——城镇化体制机制不断完善。户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、行政管理、生态环境等制度改革取得重大进展，阻碍城镇化健康发展的体制机制障碍基本消除。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

建立新区农业转移人口市民化成本分担机制。实施差异化和梯度推进计划。把农村集体资产部分交易收益作为市民化的重要资金来源。建立农业转移人口市民化与农村产权制度改革有机衔接机制。企业要落实农民工与城镇职工同工同酬制度。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.积极争取发行市政债券。拓宽政策性金融机构在城市基础设施和住宅方面的低成本期限长的融资服务。

2.创新混合所有制经济发展机制，探索政府和社会资本合作、资产证券化、可转换债券等直接融资模式。建立园区市场化建设运营新型机制，完善“园区管委会+公司”运营模式。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持PPP项目，鼓励和引导社会投资。

（四）完善农村宅基地管理

稳步推进农村宅基地使用权确权登记颁证工作。制定新区农村宅基地使用权及其地上建筑物、构筑物确权登记颁证相关政策。开展农村数字地籍调查工作，建立城乡一体化数字地籍调查数据库及地籍管理信息系统。落实不动产统一登记制度。

（五）构建完善层级优化分工合理的行政管理模式

更好地发挥社会力量在管理社会事务中的作用。积极主动向下级政府放权。进一步理顺部门职责关系。

（六）综合推进体制机制改革创新

1.建立生态环境保护机制体制。建立对自然生态空间统一确权登记、统一行使所有国土空间用途管制机制，建立所有污染物排放统一监管、独立进行环境监管和行政执法机制。建立生态补偿、生态系统保护修复和污染防治区域联动、资源环境承载能力监测预警等实施机制。

2.建立城乡规划“多规融合”体制机制。建立“多规融合”的规划编制衔接机制，实现经济社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、生态文明建设规划等同步编制，新区总体规划、产业发展规划等规划紧密衔接。建设服务于“多规融合”的信息化平台，实现基础数据同平台、监督管理同平台、审批流程同平台。

3.推进智慧贵安建设。建设“智慧型商务、电子政务、社区服务、文化教育、医疗卫生、城市建设、交通运输、生态环境、居家生活”九大领域，全面提高资源利用率、城市管理水平和市民生活质量。

4.建立联动发展体制机制。健全新区与省直部门联席会议制度，完善跨区域协商决策、共同管理机制。完善直管区与非直管区“规划联审联批、重大项目联报联建、重大基础设施联建共享、生态环境保护联防联控、招商引资联动联促”工作机制，推动直管区与非直管区联动发展。

5.开展“海绵城市”试点工作。在贵安生态新城大力推进建设自然积存、自然渗透、自然净化的“海绵城市”。编制《贵州贵安新区海绵城市建设试点三年实施计划（2015—2017）》，同时制定关于规划管控、水环境保护等方面的相关配套管理制度。

三、保障措施

（一）组织保障。成立由新区管委会主要领导担任组长，相关分管领导任副组长，各部门、各单位和各乡镇、大学城社区管理服务中心主要负责人为成员的贵安新区新型城镇化试点工作推进领导小组，负责统筹协调新区新型城镇化试点工作，下设立贵安新区新型城镇化试点工作推进办公室。

（二）资金保障。加快经济建设和发展，做大经济总量，进一步夯实城镇化建设经济基础。加大财政扶持力度，设立新型城镇化建设专项资金，重点支持市政基础设施和公共服务设施建设。

（三）政策保障。制定出台《贵安新区国家新型城镇化综合试点工作实施办法》，细化具体措施，组织实施落实。充分利用国家级新区定位优势和产业发展优势，制定出台相关扶持政策。

贵州省遵义县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

遵义县位于遵义市南部，是中国产业百强县、中国西部百强县、全国文化先进县，全域面积4092.66平方公里。2014年常住人口91.27万人，其中城镇人口41.08万人，常住人口城镇化率45%。

一、总体目标

牢固树立看得见山、望得见水、记得住乡愁的发展理念，坚持绿色生态发展路子，着力实施智慧城市发展战略，推动新型城镇化发展在五个方面取得新突破：一是空间发展格局更加科学合理，二是城镇化水平和质量稳步提高，三是城镇发展模式更加趋于协调，四是城镇生活更加和谐宜人，五是城镇化体制机制更加完善。到2020年，全县城镇人口达53.5万人，其中县城人口32.2万人，常住人口城镇化率达到59%。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

- 1.政府承担农业转移人口市民化过程中市政基础和公共服务设施、义务教育、医疗卫生、社会保障等成本。
- 2.企业承担职工“五险一金”和职业培训等费用。
- 3.个人承担养老、医疗等社会保障中个人应承担的费用。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

- 1.拓宽政府融资渠道，提升政府融资能力。建立地方政府发行政府债券规范举债的机制，推进融资平台公司市场化转型和融资。

加强城镇土地收储，增加土地增值收益。创新城镇融资方式，发展市场直接融资。

2.强化金融机构支持，完善金融服务体系。推进金融主体建设，鼓励发展新型农村金融机构，引导商业银行、村镇银行等金融机构将网点或业务向乡镇延伸。加大城镇化信贷供给，鼓励金融机构加大对城镇化的信贷投入。

3.放宽市场准入管制，吸引社会资本参与。通过特许经营、营运收益、投资补助、建设回购等方式，允许社会资本参与投资建设，充分调动社会资本参与新型城镇化建设的活力。

（三）完善农村土地管理

1.严格农村宅基地审批管理。试点区域内不再审批农村宅基地，试点区域外严格执行“一户一宅”和宅基地面积上限控制政策。

2.推进农村宅基地整合工程。整合生态移民、地质灾害移民等各项资金，引导农户搬迁集中重建，推进宅基地复垦工作，提高土地的使用效率。

3.健全农村产权登记制度。稳步推进农村土地承包经营权、农村建设用地和宅基地使用权确权登记颁证。

（四）探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式

1.优化行政区划。科学合理拓展城市发展空间，完善城市布局，与市辖区一体化发展，适时对现行的乡镇、村（社区）行政区划进行优化调整。

2.推进简政放权。积极争取扩大县级自主权，探索行政权力下放改革，厘清政府与市场的关系，将资源交由市场自主配置，实现“小政府、大市场”目标。

（五）综合推进体制机制改革创新

1.推进户籍制度改革。建立城乡统一的户口登记制度，结合户籍制度改革，系统建立土地、住房、社保、就业、教育、卫生等支撑保障机制，逐步消除城乡户籍待遇差距。

2.推进住房供应改革。扩大住房公积金缴存范围，不断扩大公积金覆盖范围。通过减免税收，鼓励转户居民商品房消费。整合住房保障资源，拓展住房保障范围。

3.推进多规融合。在经济社会发展规划、城乡规划和土地利用规划的指导下，加快编制城市专项规划及镇（乡）、集镇控制性详细规划，构建城市和农村互融发展新格局。

4.推进城市管理改革。建设城市综合管理运行平台、智慧服务平台，加快建立城市基础数据共建共享和地理信息资源动态更新机制。

5.推进诚信体系建设。以守信受益、失信惩戒为导向，统筹推进政务诚信、商务诚信和社会诚信建设。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立以县长担任组长的新型城镇化试点工作领导小组，小组办公室设在遵义县发展改革局，各乡镇组建相应的工作机构、各部门制定具体的配套政策措施，形成加快推进新型城镇化试点工作的强大合力。

（二）强化考核管理。县人民政府与各镇（乡）人民政府、县直有关部门签订新型城镇化建设责任书，领导小组办公室定期组织开展新型城镇化试点工作专项督促检查，确保试点工作有序推进，如期实现试点目标。

（三）加大资金投入。县财政每年安排专项资金 5000 万元，采取以奖代补的方式用于新型城镇化试点工作，各镇（乡）安排相应的专项资金。各部门加大向上争取资金力度，通过整合各种专项资金，提高资金使用效率。

（四）加强舆论宣传。积极发挥新闻媒体和网络的作用，调动社会各方面的积极性，大力宣传遵义县新型城镇化综合试点工作取得的好做法、好方法、好经验，为试点工作营造浓厚氛围。

贵州省玉屏县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

玉屏侗族自治县（含大龙经济开发区）位于贵州省东部，是贵州“东联”发展战略的“桥头堡”，素有“黔楚咽喉”“黔东门户”之称，全县总面积 517 平方公里。2014 年常住人口 15.5 万人，户籍人口 15.2 万人；常住人口城镇化率 45.2%，户籍人口城镇化率 41%。

一、总体目标

城镇集聚经济、人口能力明显提升；城镇和工业园区基本公共服务全覆盖，产城良性互动、城镇化健康有序发展。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 55%，户籍人口城镇化率达到 51%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 64%，户籍人口城镇化率达到 60%。

——产城互动更加紧密。在产城互动上实现大突破，按照“南城北产、东工西贸、产城一体、宜居宜业”的发展路子，把城市的发展和产业的发展有机结合起来，形成良性互动。

——城镇化水平和质量稳步提升。城镇化健康有序发展，实现义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房等城镇基本公共服务全覆盖，农业转移人口和其他人口在城镇落户就业，城镇集聚经济、人口能力明显增强。

——城镇化格局更加优化。行政区划更加合理，城镇规模结构更加完善，中心城市辐射带动作用更加突出，城镇服务功能明显增强。

——城镇发展模式科学合理。密度较高、功能混用和公交导向的集约紧凑型开发模式成为主导，城市投融资体制机制更加健全。

——城市生活环境和谐宜人。基础设施和公共服务设施更加完善，消费环境更加便利，生态环境明显改善，自然景观和文化特色得到有效保护，城市管理更加人性化、精细化、智能化。

——城镇化体制机制不断完善。在户籍管理、投融资、行政管理、生态环境等制度改革方面取得重大进展，阻碍城镇化健康发展的体制机制障碍基本消除，城乡一体化取得明显进展。

二、主要任务

（一）加快完善产业聚集区服务配套功能，产城互动有机融合

1.在产业集聚区合理规划学校、医院、商住、文化娱乐等基础设施，服务产业集聚区生产、生活的需要；按照城市景观道路的标准进行绿化、亮化、硬化、美化产业集聚区基础设施建设，打造林茂花艳的宜居宜业新城。

2.坚持产城一体化发展，实现产业集聚区、行政新区、医院及学校等相互联动。建立健全与产城互动相匹配的社会管理体系和水、电、气等公共资源配置，为企业为园区提供良好的服务，确保员工能招得来、留得住。

3.通过产业发展，提供更多就业岗位，带动更多农村人口向城镇有序转移，为推进新型农业现代化创造条件；通过完善城市功能，为产业发展提供有力支撑，实现工业化、城镇化相互促进、良性互动、融合发展。

4.将保障性住房、危房改造、生态移民与产业聚集区相结合，聚集新城人气。

5.加快户籍、医疗、社保、子女入学等制度的改革探索，帮助符合条件的外来务工人员进城落户，使其更好更快地融入城市。

（二）完善农村宅基地管理

1.加快农村宅基地确权登记颁证。以现状精细调查为依据，加快农村宅基地使用权确权登记颁证，并将农民房屋纳入确权登记颁证范围。

2.加强宅基地规划管理。一是科学规划，因地制宜划定农村宅基地用地控制标准和农村居民点人均建设用地控制标准。二是扎实推进扶贫生态移民搬迁和农村集中建房，合理拆并规模较小、布局分散村寨，建设新型农村社区。

（三）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.放宽城镇市政公用事业市场准入，引入市场竞争机制，用好社会资金。

2.把政府债务纳入全口径预算管理，建立地方政府发行政府债券规范举债的机制，以市政基础设施、棚户区改造、扶贫生态移民等领域为突破口，加快向民间资本推出投资项目。

3.构建多层次金融服务体系，鼓励引导信贷资金向保障性安居工程和城镇化重点项目倾斜；鼓励和引导各类社会资本投入农业，推动农业经营体制机制创新，发展适度规模经营。

（四）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。在大龙镇、平溪镇对消费者付费的城市基础设施建设开展政府和社会资本合作试点。

（五）综合推进体制机制改革创新

1.加快推进农业转移人口市民化。政府承担农业转移人口市民化的公共成本；企业落实农民工与城镇职工同工同酬；个人积极参加职工社会保险和职业技能培训，提升融入城镇社会的能力。

2.推动行政管理体制创新。优化县辖区规模和结构，推动行政区划调整。探索“镇园合一”、产城互动的管理模式。探索“多规融合”的机构设置方式。

3.完善生态补偿和修复机制。加大财政对生态补偿的投入力度。加强区域合作，探索建立市场化生态补偿机制。加大环境保护和治理力度，改善生态环境。大力推进生态补偿示范区建设。

4.推动生态文明城市建设。创建生态文明示范乡（镇）和示范村；加大宣传和推广力度，提升生态文明意识；创新农业经营模式，大力发展新兴工业，推进绿色循环低碳发展。

三、保障措施

（一）组织保障。成立以县委书记为组长的试点工作协调推进领导小组，制定具体配套方案，落实责任到人。

（二）资金保障。安排专项资金支持试点推进工作，优先支持城镇化试点单位的项目。优先满足试点相关项目用地需求。在项目立项、审批等方面开辟绿色通道。

（三）评估监督。做好试点工作事前咨询、论证和事后跟踪评估。将试点工作纳入对试点单位绩效考核范围。

（四）经验总结。定期总结试点经验，整改存在问题，及时将玉屏的试点经验推向全市、全省、全国。

云南省红河州国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

红河哈尼族彝族自治州位于云南省东南部，国土面积 3.3 万平方公里，总人口 462 万人，综合实力位居全国 30 个少数民族自治州前列。2014 年，常住人口城镇化率 41.3%，户籍人口城镇化率 25.1%。

一、总体目标

坚持以人为本，以改革创新为动力，推动新型、绿色、智慧、文化城市建设，构建产城融合、城乡一体、互联互通、高度融合的同城化体制机制，建设面向东南亚、南亚辐射中心的重要前沿门户，具有西部高原特色的现代化城市、边疆民族团结的示范区、民族风情旅游的休闲地和云南省经济发展的重要增长极。到 2020 年，常住人口城镇化率达到 60%，户籍人口城镇化率达到 45%。

——全面深化以新型城镇化建设为主导的综合改革，沿边开放开发水平明显提升。行政体制、城乡统筹、市场体系、开发开放、产业转型、民生改善、生态环保改革成效明显，城乡居民收入和区域发展差距明显缩小，大通道、大物流、大平台的对外开放格局全面形成。

——建立完善新型城镇化投融资体制，健全地方债券发行管理制度和评级制度，建立政府融资平台，鼓励各类投资主体参与新型城镇化建设，增强“造血”功能。

——城乡基础设施、公共服务和社会管理一体化基本实现，农业转移人口市民化进程加快，城乡生态环境全面改善，森林覆盖率达到55%以上。

——到2020年固定资产投资累计达到1.5万亿元左右。人均地区生产总值、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入高于云南省平均水平。

二、主要任务

（一）构建农业转移人口市民化成本分担机制

1.探索建立由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，合理确定各级政府职责。

2.建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，合理确定各级政府在教育、基本医疗、社会保障等公共服务方面事权。

（二）建立农民工融入城镇机制

1.推进农业转移人口转变为城镇居民进程，全面放开建制镇和小城市落户限制。

2.推进新型集中居住区建设。放宽新型集中居住区入户条件，实现就近就地城镇化、就近就地市民化。

3.健全完善权益保障机制。健全完善农村产权延续机制、农村集体经济收益分配权延续机制、计划生育权益保障政策。

4.健全完善教育服务机制。将农业转移人口随迁子女义务教育纳入全州教育发展规划和财政保障范畴，保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女以公办学校为主接受义务教育。

5.健全完善医疗保障机制。完善医疗保险关系转移接续办法和异地就医结算办法，加快实施统一的城乡医疗救助制度。

6.健全完善住房保障机制。将公共租赁住房房源的三分之一优先用于解决符合条件的农业转移人口住房问题。

7.健全完善社会保障机制。健全完善养老保险、工伤、失业、生育保险制度、社会救助和福利服务保障制度。

8.健全完善就业服务机制。加大培训力度，提供创业扶持，促进转户入城居民自主创业。

（三）建立多元化可持续的新型城镇化投融资机制

1.建立规范透明的城市建设投融资机制，推动股权融资，提高直接融资比重。

2.理顺市政公用产品和服务价格形成机制，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。

3.创新基础设施投融资体制机制，加大盘活存量资产的力度。

（四）严格土地管理

1.加强规划管理，合理划定城市开发边界，划定生态保护红线，确定基本农田管制界线。

2.深化农村产权制度改革，深化以农村土地经营权、集体林地林木流转为核心的农村产权制度改革。

3.适度规模集中土地，促进农村承包土地经营权向种植大户和农民专业合作社集中。

（五）建立行政管理创新和行政成本降低机制

1.加快行政管理体制改革，建立精简、高效的行政管理机制。

2.创新社会管理体制，加大政府向社会购买服务的力度，分离能够由社会组织承担的政府职能。

3.推进行政区划改革。

（六）建立城市群协同发展机制

1.建立统一规划管理制度，实行土地利用、城乡发展、产业布局、综合交通、林地利用、生态环保“六规合一”。

2.建立城市协同发展机制，推进同城化改革，着力打造滇南中心城市群。

3.建立开放的市场竞争体系，着力清除市场壁垒，提高资源配置效率。

4.推行现代流通方式，进一步加快流通产业的现代化进程。

5.完善商品和要素价格形成机制，进一步提高要素价格的市场化程度。

6.规范市场秩序，加强社会信用体系建设，强化市场监管信息共认共享。

（七）建立产城融合发展机制

1.健全高原特色现代农业发展体制，创新新型工业化发展体制和现代服务业发展体制。

2.增强城镇承载功能，构建安全高效便利的市政公用设施网络体系，推进“海绵城市”、智慧城市建设。

（八）综合推进体制机制改革创新

1.构建区域一体化对外开放格局，争取率先建成云南省或全国首个沿边自由贸易区。

2.创新环境保护管理模式，健全完善环境治理和生态保护的体制机制；探索建立生态补偿机制，建设生态安全屏障。

3.完善民族团结进步促进机制，推动经济发展、边疆繁荣和民族团结共同进步。

三、保障措施

（一）加强组织领导。组建由州委主要领导为组长，州级相关领导和有关部门、有关县市党政主要负责人为成员的新型城镇化综合试点工作领导小组。各县市成立相应工作机构并落实工作人员和经费。

（二）做好宣传发动工作。利用各种媒体，加大宣传力度，把握舆论导向，营造共同关心、支持和参与新型城镇化建设的浓厚氛围。

（三）强化任务落实。明确工作责任主体，强化大局观念，增强服务意识，各负其责、齐抓共管，形成共推合力。

（四）建立健全考核机制。建立和完善考核指标体系及办法，细化分解年度、县市和部门目标任务，实行目标责任制考核，发挥督查考核的导向作用。

云南省板桥镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

板桥镇地处保山中心城市北端，辖区面积 346 平方公里。2014 年总人口 10.1 万人，集镇建成区 4.5 平方公里，集镇人口 1.4 万人，常住人口城镇化率 13.8%，户籍人口城镇化率 12%。

一、总体目标

到 2020 年，将板桥镇打造为保山中心城市北部休闲后花园、北部重点镇、隆阳区次区域中心、园林城镇。

——城镇化水平和质量稳步提高。集镇中心区达 7.5 平方公里；集镇人口达 6.6 万人，常住人口城镇化率 50%以上，户籍人口城镇化率 45%以上。

——城乡一体化成效显著。稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、医疗卫生、保障性住房等基本公共服务覆盖全部常住人口，基础设施和公共服务设施更加完善。农村常住居民人均可支配收入 2 万元以上，基本养老保险覆盖率 100%，基本医疗保险覆盖率 100%，集镇垃圾、污水处理率分别达到 95%和 90%。

——城镇化体制机制改革取得重大进展。户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、就业创业等制度改革取得重大进展。

二、主要任务

（一）产城融合发展改革探索

1.规划布局引导发展。立足“天蓝、地绿、水清、宜居、宜业、宜游、宜商”的发展理念，高标准做好集镇规划，构建“一河两轴

“三片四区”空间格局，形成现代集镇和谐交融、旅游文化与现代商贸交相辉映的空间布局。

2.产业发展提供城市建设支撑。加强板桥镇对中心城市功能承载能力建设，以产促城，产城融合，按照产业发展高端化、产业结构高级化、产业布局合理化要求，选准主攻产业，构建先进的现代产业体系，促进三次产业协调发展。

3.城镇建设提供产业发展载体。打造以集镇为中心的综合交通枢纽；实施农村道路通畅、电网改造、环境整治工程，加强农田水利设施建设，改善农村基础条件；提高居民生活便利度；完善教育文化、社区居家养老、公共卫生服务等软硬件设施建设。

（二）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.全面放开落户限制。完善城乡统一的户口登记制度，稳步推进义务教育、就业、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等覆盖全部常住人口，基本建立与全面建成小康社会相适应，有效支撑社会管理和公共服务的新型户籍制度，促进符合条件的农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，实行来去自由的返农村原籍地落户政策，以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务机制。

2.建立农业转移人口市民化与政府、企业、个人投入挂钩机制。合理确定各级政府对板桥镇农业转移人口市民化在义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及市政基础设施等方面投入比例，形成地方投入为主、中央和省支持的投入机制，有效解决农业转移人口市民化资金保障。

3.建立农业转移人口同等享有公共服务权益政策。坚持和完善社会统筹与个人账户相结合的制度模式，巩固和拓宽个人与企业缴费、政府补贴相结合的资金筹措渠道，完善基础养老金和个人账户养老金相结合的待遇支付政策。完善医疗保险制度，加快推进城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗保险制度整合，建立统一的城乡居民医疗保险制度。建立统一开放的城乡劳动力市场，逐步建立城乡务工人员同工同酬机制。落实治理农民工欠薪问题的法律规章制度和政策措施。

（三）加快建立多元化可持续新型城镇化建设投融资机制

1.扩展融资渠道。推进融资平台公司市场化转型和融资。创新融资方式，鼓励各类投资主体参与市政基础设施建设，针对不同项目采取差别化融资模式与偿债机制。加强地方金融服务体系建设，积极壮大小额贷款公司，引进村镇银行等金融机构。经省级地方金融监管部门批准，组织开展农民合作社信用合作试点。加大企业和项目业主融资支持力度。

2.创新投入方式。加大公共财政投入力度，建立公共财政投入稳定增长机制。推进市政基础设施和公共服务设施建设市场化进程。建立健全市政公用事业价格形成机制。

3.提高风险管控能力。加强源头规范，把地方政府性债务分门别类纳入全口径预算管理，严格政府举债程序。争取以市级中心城市为依托，借市级发债平台为板桥镇发行债券。

（四）完善农村宅基地管理

1.推进农村宅基地使用权确权登记颁证。成立隆阳区不动产登记局，将农村宅基地和农房率先纳入不动产登记。全面推进农村宅基地使用权确权登记颁证。

2.完善农村宅基地用地控制标准和农村居民点人均建设用地控制标准。完善农村宅基地管理制度，严格“一户一宅”政策。

（五）优化行政区划设置，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式

1.推进扩权强镇，加快行政体制创新。理清隆阳区、板桥镇各级政府间职责权限，扩大镇政府对财政审批、事物管理各项权限，委托板桥镇行使社会管理职能和部分行政执法权。

2.优化机构设置，创新机构编制管理。在严格控制机构设置和人员编制的前提下，授予试点镇更多机构编制自主权限，科学设置试点镇内设机构，创新机构编制管理。

三、保障措施

（一）强化组织保障。成立由区长任组长，分管副区长任常务副组长，镇党委书记任副组长，板桥镇政府及区相关单位组成的国家新型城镇化综合试点领导工作小组，统筹推进试点工作。

（二）加大项目资金及政策支持力度。争取各级政府加大财政资金、用地指标、管理体制和资源配置等方面政策支持力度。

（三）拓宽投融资渠道，营造良好环境。创新建设模式，充分发挥政府投入对社会投资的引导作用，将新型城镇化综合试点发展资金纳入各级财政预算。

西藏自治区八一镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

八一镇全镇总面积 1488 平方公里，截至 2015 年 5 月，建成区面积 11 平方公里，总人口 3.83 万人，常住人口城镇化率 89.4%，户籍人口城镇化率 55.4%。

一、总体目标

按照“跨河发展、两翼齐飞”的总体发展思路，以人的城镇化为核心，结合实际，逐步把八一镇打造成藏东南区域中心城市、高原森林生态宜居旅游城市、区域内资本流通中心、商贸流通中心和主导产业发展基地，核心地位更加凸显，成为全区产业小高地、重要的经济增长极和人口聚集核心区域。力争到 2017 年，常住人口城镇化率达到 91%，户籍人口城镇化率达到 60%；到 2020 年，城镇人口达到 9 万人左右，常住人口城镇化率达到 94.5%，户籍人口城镇化率达到 70.5%。

城镇综合承载能力和辐射带动能力显著提升。农业转移人口市民化成本分担机制基本成型，城镇基础设施有效改善，教育、文化、医疗、社会保障等基本公共服务体系不断健全，功能不断完善，内容不断扩展，覆盖面不断提高，生态环境和人居环境有效改善。形成以生态旅游业、特色农牧业、水电能源业、藏医药业和文化产业为主导的特色支柱产业体系，支撑城镇发展的经济基础更加坚实。建成政府引导、市场运作、社会参与的新型城镇化发展模式，城镇

化建设投融资体制不断完善，多元化可持续的投融资新体制新机制基本形成。

二、主要任务

积极探索建立多元化、风险可控、可持续的城镇建设投融资机制。积极争取国家投资，有效整合援藏资金，优化调整财政转移支付。探索政府和市场紧密合作的融资模式。积极组建政府主导的城镇建设投融资主体，依法进行融资、建设、管理及运营。放宽准入，完善监管，鼓励社会资本参与城镇市政公用设施投资、建设、运营。大力推进产城融合，引导农村人口向八一镇转移。

（一）强化规划引领

科学谋划城镇发展方向，编制城镇基础设施建设规划和融资规划，实现“多规合一”，全面提升城镇功能。

（二）引导农村人口向八一镇转移

因地制宜，推进以人为核心的新型城镇化步伐，引导农村人口向八一镇转移，全面放开落户限制，使有条件、有意愿的农牧民转移人口落户八一镇，不断提升城镇化水平。

（三）完善金融体系，提高融资效率

充分发挥金融机构在城镇化建设中的重要作用，开发适合城镇化建设融资需求的金融产品，完善与八一镇城镇化建设需求匹配的金融体系，提高融资效率。

（四）改革财政资金管理办法

拓宽融资渠道，鼓励社会资本投资城市公用设施建设。打开民间资本参与城镇化融资的通道，为民间资本介入城镇化建设创造有

利的政策环境。充分发挥财政投资的引导功能，通过财政资金的先期投入、财政补贴、信贷贴息等手段，引导和鼓励民间资本参与新型城镇化建设。通过政府和社会资本合作等模式，解决建设项目现金流量与还贷能力不足的问题，达到以较少财政资金带动更大规模社会投入的效应。

（五）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立国家新型城镇化综合试点工作领导小组，林芝市市长任组长，市政府领导班子任常务副组长、副组长，市有关部门、巴宜区人民政府、八一镇人民政府主要负责同志为成员，试点工作领导小组办公室设在市发展改革委。领导小组负责对试点工作进行统一领导、统一组织、统一协调、统一实施，领导小组办公室负责日常工作。

（二）争取配套支持。主动加强与自治区人民政府的沟通协调，积极争取自治区层面制定相应的配套支持政策，推动试点工作顺利实施。

（三）保障资金投入。加大国家投资、援藏资金整合力度，有效发挥财政资金引导作用，加强城镇市政设施和公共服务设施建设。优化调整财政转移支付，切实加快八一镇城镇化建设步伐。

（四）把推进试点工作成效作为检验市各相关部门、巴宜区及八一镇工作水平的重要内容，作为领导班子政绩考核的重要依据。建立试点工作日常督查机制，加强试点工作调查研究、督促检查和阶段性评估工作，及时了解工作中存在的问题，提出解决的办法和建议。

西藏自治区泽当镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

泽当镇是山南地区政治、经济、文化中心，2014年总人口5.35万人，常住人口城镇化率41.2%。

一、总体目标

到2017年，泽当镇主城区以雅鲁藏布江为轴，南北两岸跨江联动发展，中心城区功能布局优化，城镇基本公共服务设施基本完善，核心聚集效应日趋增强，基本形成组团式、网格化、田园风格的高原生态宜居城市格局。常住人口城镇化率达到47.5%。到2020年，将泽当镇建设成为拉萨城市群副中心、藏中优势特色产业基地、藏中现代服务业基地、藏源旅游目的地和国家历史文化名城。

城镇体系布局结构合理，中心城镇综合承载能力和辐射带动能力显著提升，城镇市政公用设施日臻完善，水、电、路、气、信息网络等基础设施明显改善，教育、医疗、文化体育、社会保障等公共服务水平显著提高，城乡基本公共服务能力明显增强，人均住宅、公园绿地面积大幅增加，生态环境和人居环境明显改善，美丽乡村建设取得阶段性成果，生态景观和文化特色得到有效保护、传承和发展，经济持续发展的动力强劲，人民生活水平得到极大改善。市场配置资源的决定性作用有效发挥，政府引导、市场运作、社会参与的城镇化发展模式基本建立。

二、主要任务

积极探索产城融合、城乡一体城镇化新模式，以规划为引领，以完善城镇基础设施为手段，以体制机制为保障，建立政府引领、市场主导、社会参与的多元化可持续的新型城镇化建设机制。

（一）强化规划引领

按照“规划先行、高点起步，以人为本、生态优先，城乡一体、全面发展”的要求，立足实际，突出特色，统筹编制产业发展规划、人口与城镇体系规划、基础设施建设规划、社会事业发展规划等，强化区域主导功能，提高城镇空间利用率，改善人居环境。开展经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等“多规合一”试点工作。

（二）提高城镇化发展质量

进一步完善泽当镇水电路讯等城镇基础设施建设，确保城镇居民生产生活条件得到明显改善。加大保障性安居工程建设力度，探索解决农村进城务工人员居住问题的机制和办法，将长期在城镇就业和生活的农民工逐步纳入城镇住房保障范围，与城镇户籍人口同等享受住房保障待遇。根据城镇常住人口增长趋势和空间分布，优化社区便民服务网络，打造包括物流配送、便民超市、平价菜店、家庭服务中心等在内的便捷生活服务圈，增强公共服务配套功能。

（三）健全城镇化发展体制

综合推进新型城镇化体制机制改革创新。加快推进户籍制度、土地流转、医疗保险、财税金融和其他相关配套改革，合理引导农牧业人口向城镇有序转移。充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，合理引导土地、资本、劳动力、技术、人才、信息等生产要素

向试点区域合理流动。深化行政体制改革，进一步简政放权，优化行政环境。采取政府主导、社会参与的方式，引入市场机制，鼓励企业、个人及其他法人参与新型城镇化建设。

（四）建立城镇化发展平台

建立多元化可持续城镇化投融资模式。多措并举，综合采用招商引资、“援藏共建”、社会资金、国家投资本级财政配套等方式，多渠道筹集城镇化建设资金。探索建立新型城镇化发展管理运营平台，组建城镇化建设运营公司，统筹负责招商引资、公共服务设施管理等工作。建立金融服务平台，积极鼓励投资公司参与城镇化建设。建立就业服务平台，负责人员培训、人才引进、服务中介等。

（五）以产业促推城镇化发展

立足区域资源特色和优势，推动泽当镇产城一体示范点和泽当、昌珠产业合理分工、形成互补。建设定位和功能明确的产业园区，强化招商引资，通过提升传统产业带动特色农牧业发展，扶持主导产业领先发展，培育新能源、藏药业等新兴产业发展，带动现代服务业加快发展，从整体上形成特色鲜明、层次分明、科学合理的产业组合，实现以产业促推城镇化发展的新格局。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立新型城镇化试点工作协调推进领导小组，负责制定推进新型城镇化试点工作的政策措施，定期研究解决新型城镇化推进过程中存在的困难和问题，监督检查工作落实等。领导小组办公室和建设专班，具体负责推进建设、管理、实施相关工作，确保城镇化试点工作有序开展。

（二）明确工作责任。地区各职能部门要按照工作细化方案和实施方案要求，结合自身职能，围绕试点建设分解细化各项目标任务，确保任务落实到部门、落实到个人，确保试点建设每项工作有人抓、有人管、有落实。要完善工作落实监督机制，加强对试点建设全过程的监督检查，确保试点工作不走样。

（三）加大资金支持。积极整合国家、援藏、招商、本级财政和民间资本，强化国家、援藏、本级财政资金向基础设施、公共配套服务等方向倾斜，招商、民间资本等向产业建设投入。在试点期间，本级财政每年安排专项资金支持新型城镇化试点建设，对试点项目予以倾斜。地、县按照事权和支出责任相适应的原则，探索建立多元化的投融资机制，鼓励和支持各类社会资金参与城乡基础设施和公共服务设施建设。

（四）强化宣传引导。充分利用报纸、电视、网络等媒介宣传作用，大力宣传推进新型城镇化建设中的好经验、好典型和新思路、新举措，扩大试点工作社会影响力。及时总结推广经验，充分发挥典型的示范带动作用，推动山南新型城镇化不断向纵深发展。

（五）建立考评机制。建立健全新型城镇化综合试点工作考核评比机制，切实加强对试点工作的监督检查和具体指导，及时了解工作进展情况，研究解决存在问题，确保试点工作正常开展，试点工作情况纳入年度考核范围，考核结果作为地、县、镇三级领导干部任用、交流、奖惩的重要依据之一。

陕西省西咸新区国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

西咸新区是党的十八大后国务院批复的第一个国家级新区，是国内首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区，被国家赋予了打造“丝绸之路经济带重要支点、我国向西开放的重要枢纽、西部大开发的新引擎和中国特色新型城镇化的范例”的历史使命。新区规划范围 882 平方公里，规划建设用地 272 平方公里，现状人口 90 万人，包括空港、沣东、秦汉、沣西、泾河新城五大组团。

一、总体目标

——城镇化水平和质量逐步提升。坚持“两条腿走路”推进西咸新区人口城镇化，即：新区城市规划区域内的农民就地城镇化；放宽落户政策，推进各类人才和外来农业转移人口落户新区。到 2020 年辖区人口达到 236 万人，户籍人口城镇化率达到 80%。

——现代田园城市格局初步形成。科学规划核心城区与优美小镇的空间布局，城市核心板块边界明确，新城风貌各具特色，开阔的田园风光和复合的城市功能融为一体，打造“看得见山水、记得住乡愁”的现代田园城市。

——城市基本公共服务更加完善。到 2020 年，全面形成“两环六放射”快速交通廊道、“五纵五横”区内主干道路网、轨道交通与快捷公交组成的公共交通网络。统筹布局建设学校、医疗卫生机构、文化设施、体育设施等公共服务设施。引入市场机制，创新公共服务供给方式，逐步提高城镇居民基本公共服务水平。

——城镇化体制机制不断创新。用2—3年的时间，建立精简、高效的行政管理体制，多元化可持续的城镇化投融资机制，政府、企业、农民工共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，基本消除阻碍城镇化健康发展的各类体制机制障碍。

二、主要任务

（一）加快户籍制度改革，放宽落户限制

完善西咸新区管委会经济社会管理职能，明确西咸新区行使户籍管理职能，在新区范围内全面实施居住证制度，统一城乡户口登记。建立覆盖全区、以公民身份号码为唯一标识、以人口基础信息为基准的人口基础信息数据库，出台《西咸新区关于推进户籍制度改革的实施意见》，制定具体落户标准。制定鼓励各类人才落户的优惠政策，大力推进人才落户工作。

（二）破除农业转移人口市民化政策障碍，实现城乡基本公共服务均等化

针对农业转移人口及其他常住人口，在义务教育、就业培训、基本医疗保险、养老保险、住房保障、卫生与计划生育服务、社会救助等方面出台一系列新政策。对城乡有别的政策进行系统清理，短期内不能废止的，制定清理计划和时间节点，逐步实现城乡基本公共服务均等化。

（三）建立农业转移人口市民化成本分担机制

在深入调研的基础上，明确西咸新区农业转移人口市民化的成本及其分类；建立西咸新区农业转移人口市民化成本分担机制，明确新区管委会承担区内农业转移人口市民化的公共成本；企业依法

为农民工缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用，加大职工培训力度；农民工按照规定承担相关费用，积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训。

（四）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

在理顺财政体制基础上，通过政策性银行贷款、各商业银行竞争性贷款、发行债券、省属资源的“两权”价款担保增信、鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营等方式，扩大融资规模，为城镇化建设提供资金保障。

（五）完善农村宅基地管理

开展农村地籍调查工作，推进农村宅基地使用权确权登记颁证，修订完善农村宅基地用地控制标准和农村居民点人均建设用地控制标准。

（六）推进行政管理创新和行政成本降低

在进一步明确西咸新区行政管理权限的基础上，精简行政审批事项，实施负面清单制度；按照大部门制、扁平化管理的原则，调整行政机构，整合市场监管部门；实施集中审批、探索并联审批，实现行政审批“一站式”服务；推行“全员聘用”制度，实施企业化管理，形成“能进能出、能上能下”的灵活用人机制。

（七）综合推进体制机制改革创新

推进城市创业创新环境建设，完善城市公共服务提供机制，创新统筹科技资源改革体制机制，创新城市生态文明制度建设，完善关中城市群发展协调机制，加快智慧城市建设。

（八）推广智慧供暖

推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

为抓好国家新型城镇化综合试点工作的推进落实，西咸新区明确了组织领导机构、加强资金保障、建立考评机制、强化督促检查、及时总结评估、积极宣传推广等保障措施，确保新型城镇化各项任务圆满完成，力争探索和提炼出可复制、可推广的新型城镇化建设典型模式。

陕西省韩城市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

韩城市地处关中平原东北部，秦晋两省交界处，是世界历史文化名人司马迁的故乡、国家历史文化名城、中国优秀旅游城市，全国最大的花椒生产基地，陕西省唯一计划单列市，综合实力位列陕西省十强，总面积 1621 平方公里。2014 年户籍人口 40 万人，常住人口 50 万人，常住人口城镇化率 68%，户籍人口城镇化率 64%。

一、总体目标

以打造区域性中心城市为目标，探索调整行政区划和创新管理模式，实施“一融双新”工程，加快建设区域中心城市和特色产业城镇，全力推进新型城镇化试点工作。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 75%，户籍城镇化率达到 70%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 79%，户籍人口城镇化率达到 75%。

——城镇化高质量推进。建设人口统计和信息库，实施“一专项三挂钩”农业转移人口市民化成本分担机制，明确政府、企业和个人三者之间成本承担主体和支出责任；完善城镇基本公共服务体系，累计完成 10 万有条件农民进城落户；形成“一带两河三区四镇”城市空间大格局。

——城镇化产业支撑显著增强。形成以芝川镇文化旅游服务业为引擎、以龙门镇循环经济基地为支撑、以芝阳镇现代农业为补充的现代产业体系，第三产业比重达到 30% 以上。装备制造、光伏、陶瓷、煤层气等新兴产业占第二产业比重达到 35% 左右。

——区域中心城市基本形成。深化省计划单列市试点，通过调整行政区划、扩权增责，联合周边县市，优化布局，将韩城市建设成为关中东北部秦晋毗邻区域中心城市。

——生态文明建设全面推进。生态环境质量大幅改善，森林覆盖率达到46%以上，城区空气质量优良天数达292天以上，市级生态村超过80%。

——城镇化体制机制全面优化。推进户籍制度及社会保障制度改革工作，建成农村综合产权交易服务体系；推进“多规合一”工作，建立完整的综合性多规融合数据平台。

二、主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.推进户籍制度改革。建立城乡统一的户口登记制度，全面放开落户限制，引导韩城偏远深山区、工业污染区、采煤塌陷区人口向城镇转移。

2.建立市民化总成本分担机制。实施“一专项三挂钩”：建立农业转移人口市民化专项资金，把政府分担成本纳入预算管理，制定财政转移支付同农业转移人口市民化、财政建设资金对城镇基础设施补贴数额与吸纳农业转移人口落户数量、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量等的挂钩政策。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.发挥金融机构重要作用。深化与金融机构的合作，建立完善城镇建设投融资机制。

2.强化政策金融作用。探索“政银企”多方合作的基金担保模式，设立中小微企业“助保贷”资金和“电商创业贷”“微电影创业贷”“千人创业贷”“大学生创业贷”四类创业担保资金，引导和撬动民间资金投资城镇公用设施。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在在市政道路建设、供水排水、燃气热力等基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持PPP项目，鼓励和引导社会投资。

（四）创新行政管理体制模式，打造区域性中心城市

1.推动行政区划调整和行政管理体制创新。深化计划单列试点工作，将与韩城市在资源禀赋和经济社会联系相对密切的周边县整合成一个以韩城市为中心的经济区，辐射带动周边区域发展。

2.全力建设区域性中心城市。以建设关中东北部秦晋毗邻区域性中心城市为目标，按照“一带两河三区四镇”空间格局，建成区域内综合交通枢纽和商贸物流中心，推进美丽韩城建设。

（五）推动产城融合发展，构建“一城两区”空间新格局

1.探索传统产业转型发展路径。加快“煤电产业园”“钢铁产业园”转型步伐，缓解产能过剩压力；创新资源型国企改革模式，提高企业生产运行效率，倒逼传统产业升级改造。

2.创建新产业培育模式。加快建设“建材产业园”，消纳钢渣等工业废弃物；依托“光伏产业园”“材料工业园”“装备制造园”调整现有产业结构；促进现代农业与电子商务结合，建设国家级花椒批发市场。

3.推进产城融合改革试验示范。依托韩城“一城两区”城镇空间结构，构建南部旅游区、北部工业园区与中心城区之间的职能分工与互动发展机制。

（六）建立地域文化特色鲜明的城镇化发展新模式

健全文化遗产保护机制，培育文化经营主体，深化与陕文投的战略合作，构建统一开放竞争有序的现代文化市场体系。紧扣“史记文化”、“黄河文明”两大主题，将具有特色文化资源的芝川镇、芝阳镇、龙门镇培育转化成特色产业城镇，建设“黄河自然历史文化遗产廊道”。

（七）建立健全生态文明建设体制机制

建立并完善环境污染综合治理体系，实行经济技术开发区污染物排放总量控制制度，积极推进环境污染第三方治理；划定生态保护红线，完善生态补偿机制，建立促进生态环境保护的长效机制；建立健全推进循环经济发展的体制机制，不断完善循环型产业体系。

（八）建立“多规合一”的规划及协同管理体系

开展市域“多规合一”工作，统一市域各规划的规划目标、规划期限、规划底图、统计口径、技术标准，形成“规划一张图”“操作一个技术平台”“监管一套协调机制”，解决规划多种多样、协调困难重重等问题。

（九）创新农村土地管理制度

稳步推进农村土地承包经营权及宅基地确权登记颁证工作，建立市级土地承包经营纠纷仲裁中心、农村土地流转服务中心，引导农村土地承包经营权流转，完善土地流转机构体系。实现城乡土地资源、资产、资本有序流动。

（十）推广智慧供暖

推广单井循环采集浅层地能无燃烧为建筑物智慧供暖技术，大力发展地能热冷一体化新兴产业，有效提高可再生能源比例，解决燃烧供暖带来的污染问题，提高城乡居民生活质量。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立新型城镇化发展领导小组，制定关于推进城镇化建设的目标考核办法，推动和协调解决城镇化建设的重大问题。

（二）强化资金保障。安排专项资金，大力支持新型城镇化试点工作；现行资金渠道优先支持城镇化试点，对列入试点方案的符合资金支持方向的项目予以大力倾斜。

（三）加强统计工作。建立健全城镇化统计监测指标体系和统计综合评价指标体系，规范统计口径、统计标准和统计制度方法。

（四）加大宣传力度。加大宣传力度，开设专题、专栏，及时报道项目进展情况并总结经验。

甘肃省敦煌市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

敦煌市位于甘、青、新三省交界处，是首批国家历史文化名城、首批中国优秀旅游城市，面积 3.12 万平方公里。2014 年总人口 18.85 万人，户籍人口 14.27 万人，户籍人口城镇化率 62.07%。

一、总体目标

以建设敦煌国际文化旅游名城为目标，以人的城镇化为核心，立足经济、社会、文化、生态的相互协调与综合统筹，积极探索经济欠发达但文化资源富集地区新型城镇化的新模式、新途径，将敦煌建设成为人与自然和谐相处、城乡融合发展的特色田园城市，为全国同类城市提供可复制推广的经验和模式。

——到2017年，全市常住人口城镇化率达到67.28%，户籍人口城镇化率达到66.57%；到2020年，常住人口城镇化率达到72%，户籍人口城镇化率达到71%，走出一条历史文化旅游城市发展新型城镇化道路。

——探索国际化发展路径。依托举办丝绸之路（敦煌）国际文化博览会的战略机遇，用国际视野审视、提升敦煌城镇化层次和质量。

——全力推进“智慧敦煌”建设。支持发展信息化产业，使城市现代化管理水平显著增强，智慧应用效能明显。

——建立多元化可持续的城镇化投融资机制。推动形成政府资本、金融资本、社会资本相互促进的多元化投融资模式。

二、主要任务

（一）统筹用好平台，探索国际化发展之路

1.打造国家级文化交流战略平台。用国际视野审视、提升敦煌城镇化层次和质量，探索经济欠发达但文化资源富集地区城镇化发展的有效途径。

2.瞄准国际市场发展外向经济。加强敦煌文化产品在国际间的商贸流通，探索发展外向型经济，通过繁荣国际文化贸易带动城镇化发展。

3.对照国际标准完善城市功能。推动城市标识实行国际标准化建设，从事文化旅游产业人员国际语言普及率达50%以上。

（二）统筹空间布局，探索田园化发展之路

1.拓展城市空间。加强城乡融合发展，统筹优化城乡各类用地布局，形成“两轴带动、五区协同、城乡一体、网络辐射”的城乡空间布局结构。

2.建设乡村综合体。通过建设历史文化旅游型、生态旅游型、民俗体验型、文化创意型、生态宜居型五类特色乡村综合体，推动特色乡村城镇化。

3.开展美丽乡村试点。以“统筹城乡一体化、建设美丽乡村”为总体目标，力争到2017年，全市30%以上的村庄达到美丽乡村建设标准。

（三）统筹产业支撑，探索融合化发展之路

1.做强文化旅游首位产业。加快推进文化与旅游产业融合发展，坚持依靠做强做大文化旅游首位产业来带动敦煌城镇化发展，依托繁荣的文化旅游产业有效推动新型城镇化进程。

2.“三为”理念推动农业转型。依托敦煌市国家现代农业示范区建设，推动“为文而农、为游而农、为城而农”的现代农业发展方向，探索以现代农业支撑城镇化发展的新模式。

3.着力培育现代服务业。通过大力支持和发展现代服务业，到2017年，使第三产业占国内生产总值比重达到55%以上，依靠繁荣的现代服务业提高城市居民就业，促进农村劳动力转移，有效助推新型城镇化进程。

（四）统筹引导城乡风貌，探索特色化发展之路

1.建设国家生态园林城市。推进城乡生态景观格局一体化、特色游览体系一体化、交通一体化、公共服务设施一体化、市政基础设施一体化，打造独具敦煌沙漠绿洲特色的城乡人居环境。

2.建设宜居城市。把生态文明理念全面融入城镇化进程，力争到2017年，将敦煌初步打造成为“沙水共生、城乡融合、国际品质”的绿洲宜居小城。

3.建设智慧城市。把智慧城市建设融入到新型城镇化发展中，推广城市智能化发展模式。

（五）统筹建设管理，探索一体化发展之路

1.完善城乡规划体系。按照形成一本规划、一张蓝图的规划编制模式，到2017年，形成覆盖全域的城乡规划体系，科学指导新型城镇化试点工作。

2.完善公共服务设施。按照“城乡一体、品质提升、优化整合、服务均等”的原则，统筹布局公共服务设施体系，提升绿洲型田园城市人居环境和敦煌文化旅游名城的综合服务水平。

3.完善公共租赁住房投融资机制。积极运用政府和社会资本合作模式推进公共租赁住房投资建设和运营管理，提高公共租赁住房供给效率。

（六）统筹城乡土地利用，探索集约化发展之路

按照“集中布局、产业集聚、集约用地”原则，鼓励企业向园区集中，引导农村居民向中心村建制镇聚集。不断激发农民保护耕地、节约集约用地的积极性，最大限度的保护农民合法权益。

（七）统筹区域生态建设，探索可持续化发展之路

1.加大生态保护力度。坚持生态保护与修复并举，探索“生态有偿保护”机制，走出一条生态环境脆弱城市可持续发展的新型城镇化道路。

2.合理利用水资源。按照国务院批准的《敦煌水资源合理利用与生态保护综合规划》，合理利用水资源，到2020年，建立完善的水权制度。

3.加强城乡绿化建设。按照“城市小环境、绿洲大环境和外围生态屏障”三个圈层生态保护建设的要求，走绿色城镇化道路，到2017年，全市绿地率达36%，人均绿地面积达15平方米。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立新型城镇化综合试点工作领导小组，总体统筹协调指导各项建设工作，制定推进新型城镇化建设的目标

考核办法，保障各项目标任务顺利完成。

（二）加强政策支持。研究出台新型城镇化的扶持引导政策，为敦煌新型城镇化发展提供政策保障。市政府每年安排专项资金支持新型城镇化试点工作。

（三）强化目标管理。对重大发展改革举措和政策，适时组织开展事前咨询论证和事后跟踪评估。建立目标责任制度，确保试点工作积极稳妥推进。

（四）稳步推进实施。各级各相关部门要对照本方案，结合工作职能，制定工作计划，分阶段、分目标有序推进。

（五）加强宣传引导。广泛宣传新型城镇化试点工作的重大意义、目标任务和政策措施，为新型城镇化试点工作营造良好氛围。

甘肃省高台县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

高台县位于河西走廊中部、黑河中游下段，是典型的西北内陆干旱绿洲地区，全县总面积 4425 平方公里。2014 年全县总人口 15.85 万人，常住人口城镇化率 35.89%，城镇居民人均可支配收入 16426 元，农民人均纯收入 9536 元。

一、总体目标

以人的城镇化为核心，以体制机制改革创新为引领，分步推进农业转移人口市民化。多元化筹集城镇化建设资金，全面推进绿洲生态文明建设，培育壮大绿色产业体系，形成以信息化为支撑，农业产业化、绿色工业化和新型城镇化良性互促、快速发展的局面。红色文化旅游名城、湿地生态城市、丝路文化名城和绿色能源大县建设“四轮驱动”，构建城乡一体、四化同步、持续发展的绿色城镇化示范体系。

——城镇化程度进一步提高。到 2017 年，实现农业转移人口市民化 2 万人；到 2020 年，实现农业转移人口市民化 4 万人。

——绿色发展更加集约高效。城镇用地增速低于城镇人口增速，到 2017 年，人均城市建设用地控制在 105 平方米以内，到 2020 年，控制在 100 平方米以内。绿色生产和消费成为城市主流，资源能源利用效率稳步提高。

——生活环境更加和谐宜人。城镇基本公共服务常住人口全覆盖基本实现，基础设施更加完善，生态环境明显改善，自然景观、

历史文化和民族文化遗产得到有效保护，城市管理更加人性化、智能化。

——体制机制更加健全完善。户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、行政管理、生态环境等制度改革取得重大进展，实现城乡统筹发展。“多规合一”机制基本建立。

二、主要任务

（一）构建促进农业转移人口市民化的体制机制

1.加快户籍制度改革。全面放开户籍限制，取消农业户口与非农业户口的差别，推行居住证制度。

2.建立城乡统一的社会保障体系。推行基本医疗保险、社会救助、住房等社会保障和公共服务与户籍脱钩。

3.建立农业转移人口市民化成本分担机制。明确政府、企业和个人成本分担主体和分担责任。

（二）探索建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.建立国有投融资和资本经济二元城建投资机制。通过项目融资、发行债券、担保贷款等多种途径筹集城镇化建设资金。

2.探索土地流转新模式。开展土地流转信托试点，探索土地流转“高台模式”。

3.积极开展多种形式的抵押贷款。允许农民以折价抵押、入股等方式筹集资金，多渠道解决资金需求问题。

4.着力培育县域金融主体。支持相关银行开展订单农业和以订单为抵押的农户贷款试点，为农民提供信贷支持。

5.创新农村金融服务体系。

（三）优化行政区划设置，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式

优化行政区划设置，率先在县政府驻地实行扁平化管理试点，进行村改居（农村社区），管理层级由原“县、镇、村”三级变为“市直管社区”模式。

（四）推进城乡基础设施一体化均衡发展

1.提高城乡污水垃圾无害化处理能力。建成城乡环卫一体化生活垃圾收运处理模式，加快建制镇污水处理设施建设，提高城乡污水生活垃圾无害化处理率。

2.统筹推进城乡路网建设。完善城区路网框架，积极发展地面公共交通，实现农村公路网络全覆盖，真正形成路通、站成、车到的城乡公共交通一体化格局。

3.切实提升城乡供热水平。实现重点乡镇、集镇、新型农村社区集中供气、供暖。

（五）实施新型城市建设工程

1.实施“互联网+”行动计划，推进智慧城市建设。实施“互联网+数字城市”计划、“互联网+产业”行动计划、“互联网+电子政务”计划，加快智慧城市建设步伐。

2.健全完善创业创新服务体系，推进国家双创试点基地建设。建立创业创新信息公共服务平台，成立甘肃高台工业园区创业创新中心，培育壮大园区小微企业集群，建立“互联网+”小微企业信用平台。

（六）加快建立“多规合一”规划体系

建立高台县“多规合一”空间规划信息平台和多规融合规划信息数据库，实现区域、城乡、部门之间信息资源共享。构建操作简便、执行有效的“多规合一”管理体制。

（七）全面推进绿洲生态文明建设

1.建立生态文明制度体系。建立生态文明考核机制和生态红线制度，实行最严格的环境保护政策。

2.大力推进循环经济发展。着力构建农产品加工、新能源开发和矿产品综合利用、旅游商品生产加工、畜禽资源利用、秸秆资源利用等循环产业链。

3.大力加快生态城镇建设。积极探索“农业现代化、绿色工业化和信息化”三轮驱动的西北内陆干旱绿洲地区绿色城镇化新模式。

4.大力建设节水型社会。大力推广高效节水技术，力争2018年节水灌溉面积达到30万亩。

三、保障措施

（一）加强领导，落实责任，强化组织保障。成立高台县国家新型城镇化综合试点工作领导小组，制定试点工作实施计划，明确目标任务和时间进度，层层分解，逐级落实，定期督促检查，保障试点工作顺利推进。

（二）拓宽渠道，培植财源，强化资金保障。县财政每年投入城镇化投资引导基金5000万元，鼓励社会资本参与基础设施和公共事业的建设及运营。

（三）改造提升，重点培育，强化产业保障。开展“百企转型升级”工程，向战略性新兴产业转型、向现代服务业转型和培育电

商企业，实现新兴产业转型；加大旅游景点景区建设和推进现代商贸服务力度，发掘新的经济增长点；推进产业园区转型升级和小微企业集群注册提升产业发展承载力。

（四）深化合作，加大培训，强化人才保障。柔性引进知名院校高级专业技术人才，成立高台县新型城镇化专家咨询委员会。打造专业型、实干型、高效型的城镇化建设队伍。

（五）适时调控，分析评估，及时总结经验。强化试点进程监控，定期对试点工作进行汇总分析和绩效评估。总结积累经验，形成可推广、可复制的试点模式。

青海省西宁市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

西宁市是青海省省会，素有“海藏咽喉”之称，承担着稳藏固疆的支撑作用和加强生态保护的服务功能，市域国土面积 7649 平方公里。2014 年常住人口 229.07 万人，户籍人口 202.64 万人，常住人口城镇化率 68.6%。

一、总体目标

全面贯彻中央城镇化工作会议精神，正确把握和适应经济发展新常态，充分发挥西宁开放优势，走具有西宁特色的新型城镇化道路，把西宁建成国家“一带一路”开放的战略节点城市、兰西经济区新型城镇化的枢纽城市、国家循环经济先行试点区、全国民族团结进步先进城市、青海省东部城市群建设的龙头城市和全省生态文明建设服务保障基地。到 2020 年，常住人口城镇化率达到 75%。

——建立市县两级农业转移人口市民化专项基金，“半城镇化”问题逐步解决，初步建立以政府为主导、企业为主体、农业转移人口个人为辅助的成本分担机制。

——建立西宁市一产、二产、三产投融资平台，普惠金融快速发展，解决民营经济融资难、融资贵的问题。

——建立“多规合一”的管理体制，以服务经济为主的产业结构基本形成，规划建设 13 个现代服务业集聚区，湟中县撤县建区工作取得实质性进展。

——国家循环经济试点园区和国家高新技术产业开发区建设取得成效，西宁（国家级）经济技术开发区转型升级创新发展取得实效。

——城市基础设施和生态环境承载能力全面增强，建设绿色智慧人文城市，创建全国文明城市。

二、主要任务

（一）推进农业转移人口“四融入”

1.建立城乡统一的户口登记制度。分类制定农业转移人口落户标准，优先解决已进城常住农业转移人口市民化，重点推进城中村、市郊村、县城周边农民进城落户、转产就业。

2.建立政府、企业、个人市民化成本分担制度。政府依法承担基本公共服务和公共产品的成本，合理确定市县两级政府的分担比例，企业依法为农业转移人口缴纳养老和医疗保险、住房公积金等费用。

3.推进“四融入”工程，引导员工融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会，破除城市内部二元结构。加快人口基础信息库建设，实现部分处于“两栖”状态的农民工更高质量的就业，保障进城农民工平等参与保障性住房分配。

（二）创新城镇化建设的投融资方式

1.建立投融资管理联席会议制度。由市政府组织定期召开投融资管理联席会议，由城市投资管理公司为融资主体，由项目业主负责推进项目建设。

2.构建多元化投融资机制。全面落实国家开发银行青海分行和西宁市政府的战略合作协议，用足用好国家开发银行500亿政策性

贷款，在公共服务、资源环境、生态建设等重点领域进一步创新投融资机制，做大做强县级投融资平台。

3.完善金融市场体系。积极引进外资银行、股份制银行以及保险、基金、证券等金融机构入驻西宁市或设立分支机构；引导金融资金流向实体经济，制定《西宁市引导民间资本投资重点项目实施方案》。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（四）以产兴城、以城促产，推动产城融合发展

1.坚持规划先行，实现产城互动。积极共建“一带一路”开放新格局，推进兰西经济区发展，加快建设青海省东部城市群，优化全域空间功能布局，结合市情推进“五化”协调发展。

2.积极承接东中部地区产业梯度转移。大力引进新技术、新产业，加快构建特色鲜明、具有较强竞争力的现代产业体系，加快发展三县工业园，在三县大力发展都市型现代农业，培育新型农业经营体系。

3.大力发展现代服务业。加快发展金融、物流、会展、信息服务等现代服务业。大力发展文化、旅游、健康养老等新兴服务业，培育电子商务、信息消费等新业态，加快建设现代服务业集聚区。

（五）推动开发区转型升级、绿色集约、外向型发展

1.实施“中国制造 2025”。支持开发区向创新驱动型、产业高端化发展，加快传统加工向现代制造转变，引进培育新能源、新材料、生物医药、装备制造、节能环保等新兴产业。

2.建成国内有影响力的产业基地。推动 2 个千亿元和 3 个 500 亿元工业园区产业基地建设，成为科技创新驱动和绿色集约发展的示范区。

3.推动“互联网+”行动。以信息化带动新型工业化，提高研发设计、工业生产、市场营销全流程的信息化水平，促进互联网与研发、制造、物流相结合，推动“两化”深度融合。

（六）积极建设绿色城市、智慧城市、人文城市

1.加快绿色城市建设。坚持生态建设与城镇建设同步推进，规划建设城市轻轨交通和快速通道、快速公交“双快”工程建设，创建国家森林城市、国家环保模范城市。

2.推进智慧城市建设。健全信息基础设施体系，建设“宽带西宁”，提升 4G 网络水平，逐步完善城市智能管理信息基础数据库，创建国家级智能试点城市。

3.注重人文城市建设。积极参与“一带一路”沿线国家人文交流，扩大国际友好城市合作领域，搭建城市旅游联盟和文化合作平台，实施国家藏羌彝文化走廊和“一带一路”西宁片区项目建设，打造青藏高原文化旅游名城。

（七）建立符合市场经济的农村产权制度和流转机制

1.推进城乡规划一体化。完善县级总体规划、城镇规划、村庄规划的三级规划体系，科学划分城镇发展区、农业生产区、生态保护区的主体功能范围，发展中心村、保护特色村、整治空心村。

2.推进基础设施和公共服务一体化。全域建设城乡基础设施互联互通，健全农村教育、卫生、文化等公共服务体系，加大“美丽城镇”、“美丽乡村”建设力度。

3.促进城乡要素自由流动。建立城乡劳动者平等就业、同工同酬制度，依法保护进城农民工劳动权益。建立农村产权流转交易市场，推进农村土地承包经营权确权登记颁证。完善被征地农民参加社会保险办法。

三、保障措施

（一）强化组织保障。建立市委书记牵头、市长主抓、各副市长分工负责，区县党政主要领导和市级相关部门负责人为成员的新型城镇化综合试点工作领导小组，下设专门工作推进机构。

（二）强化资金保障。建立市县两级城镇化专项基金，优先支持四个城区、三县县城和重点镇，积极争取国家、省级各项建设专项基金，统筹整合，放大融资规模，集中力量推进城镇化。

（三）强化机制保障。制定《西宁市新型城镇化综合试点管理工作考核办法》，纳入全市的年度绩效考核。对重点改革事项实行项目管理，建立试点工作监测评估机制。

青海省门源县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

门源回族自治县位于青海省东北部、祁连山脉东段，历史上曾为“丝绸之路”的辅道，是青海省的“北大门”，也是国家祁连山冰川与水源涵养生态功能区的重要组成部分，面积 6902.26 平方公里。2014 年常住人口 18.23 万人，常住人口城镇化率 46.4%，户籍人口 16.23 万人，户籍人口城镇化率 20%。

一、总体目标

城镇服务功能显著增强，水、电、路、气和网络等基础设施明显改善，教育、卫生、文化、体育、社会保障等公共服务水平显著提高，城乡基本公共服务提供能力明显增强。户籍管理、土地管理、社会保障、财政金融等方面的改革试点工作取得阶段性成果。逐步建立多元化可持续的城镇化资金保障机制，鼓励社会资本参与城镇公用设施投资运营。综合推进体制机制改革创新，为积极稳妥推进新型城镇化积累经验、创造条件。综合推进城镇公共服务提供机制、城乡一体化发展机制、城镇社会治理体系建设。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 52%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 55%。

二、主要任务

（一）建立农牧业转移人口市民化成本分担机制

建立城乡统一的户口登记制度，全面取消农业户口与非农业户口性质区分，统一登记为居民户口。推行流动人口居住证制度，符合条件的居住证持有人，可以在居住地申请登记常住户口。加强人

口统计和信息管理。分类测算市民化成本，明确承担主体支出责任。分类测算农牧业转移人口的市民化成本，合理确定政府、企业和个人承担范围，探讨财政转移支付和转移人口数量挂钩政策、用地指标和转移人口数量挂钩办法，通过教育培训和产业发展吸纳农牧业转移人口就业，提高城镇化质量。

（二）优化行政区划设置

以新型城镇化试点工作为契机，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式。优化行政层级，在门源县4镇8乡范围内开展减少乡镇数和撤乡建镇试点工作；县政府驻地镇开展镇改街道办事处试点，作为市政府派出机构进行试点。加快门源撤县建市工作进程，开展市管社区试点。同时分区成立居民委员会，强化居民自治作用。设计可量化考核的目标体系和监测评估标准，提高绩效能力。建立行政成本预算公开制度和行政成本绩效考核制度。加强社区信息化建设，构建社区综合服务管理平台，降低行政成本。

（三）推动产城融合发展

以浩门镇为基础，与青石嘴镇、东川镇同城规划、统筹建设，充分挖掘独特的民族文化和生态旅游资源，开发森林旅游、徒步登山探险旅游、观光农业旅游和水上旅游等新的旅游产品和旅游线路。加强与毗连城市合作，大力发展农畜产品加工等绿色经济。统筹安排产业、人居、交通、市政和公共服务设施，推进产业和城镇融合发展，加强产业发展与新城建设互动融合，实现“以产兴城、以城促产”的良性互动。加快培育发展各具特色的城镇产业体系，拓展就业创业空间，形成产业集聚、就业增加、人口转移、产城融合

发展的新格局。围绕集聚人口、扩大就业、拉动内需，充分利用要素成本优势，培育壮大一批特色优势产业集群。在产业基础较好的青石嘴镇、泉口镇等重点城镇，按照不同分工组团发展，提高区域性就业吸纳能力。深入开展就业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训。全面加强县、镇（乡）两级公共就业服务平台建设，推进产业集聚区和社区服务平台建设，促进公共服务向基层延伸，完善公共就业创业服务体系。

（四）创新城镇化投融资机制

建立有利于财政收入稳定增长的新型城镇化投融资机制，积极利用省级地方政府债券等多种方式，积极引导企业利用多种方式筹措资金参与城镇化建设。开放市场准入，充分发挥直接融资和政府融资平台的作用，扩大政府、银行、企业合作，多渠道增加资金供给能力，进一步拓展城市基础设施建设融资范围与渠道，促进城镇化建设资金多元化，使县域经济范围内金融发展质量和效益得到大幅提升，形成财政资金引导、融资平台运作、社会资金共同参与的多元化可持续投融资机制。

三、保障措施

（一）加强组织领导，完善工作机制。成立以县委书记为组长、县长为第一副组长的新型城镇化综合试点工作领导小组，强化对试点工作的组织领导和统筹协调。领导小组下设办公室，办公室设在县发改局，统筹开展联系、协调和指导试点工作，加强向国家、省、州三级发改委的信息汇报和沟通联络，实行工作动态月报制度。领导小组成员单位确定分管领导和具体负责人，专门负责该项工作，

确保工作落实。领导小组原则上每季度召开一次会议，听取工作进展情况，研究解决存在问题。领导小组成员单位每月报送一次试点工作任务完成情况。

（二）明确责任分工，密切协调合作。根据国家审批的试点工作任务，明确每项任务的责任分工，制定主要任务责任分工表。各责任单位要根据工作分工，强化责任，密切配合，强力推进，大胆实践，抓好贯彻落实，合力推进试点工作。各责任部门要根据分工安排，提出具体试点任务的目标要求和年度计划，大力探索先行先试政策措施，努力为同类型地区推进新型城镇化建设提供可复制、可推广的经验。

（三）健全考核机制，强化考评督促。建立实施目标责任制度和绩效考评制度，针对新型城镇化试点工作各项目标任务实行表格化管理，明确工作要求、完成时限、责任领导、牵头部门、协同单位，将试点工作作为乡镇和部门年度实绩考核的重要内容，考核结果作为干部任用、交流和奖惩的重要依据。

宁夏回族自治区平罗县国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

平罗县是全国首批农村土地经营管理制度改革试点县，位于宁夏平原北部，面积 2251.6 平方公里。2014 年常住人口 31 万人，常住人口城镇化率 46%，户籍人口城镇化率 34%。

一、总体目标

按照“一年起好步，两年打基础，三年见成效”的总体目标，做大做强县城、做精做特集镇、做优做美农村，城镇化质量稳步提升，城镇竞争力进一步增强，城乡一体化水平明显提高。到 2017 年，转移农村人口 3.4 万人，常住人口城镇化率达到 52%，户籍人口城镇化率达到 40%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 60%，户籍人口城镇化率达到 52%。

——基本建立预算约束和风险可控的政府举债融资机制，形成政策和社会资本合作初步经验，构建多元化、市场化、稳定可持续的城镇化投融资体制机制，城镇基础设施建设水平显著提升，绿色智慧人文新型城镇建设加快推进。

——建立较为完善的农村土地经营管理制度，农村基础设施建设和环境整治水平明显提升，美丽乡村建设取得显著成效。

——初步形成覆盖城乡居民的基本公共服务和社会保障体系，农民工随迁子女平等接受义务教育比例达到 100%，城镇失业人员、农民工、新增劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率达到 95%以

上，城镇常住人口基本养老保险、医疗保险、保障性住房覆盖率分别达到 90%、96%、23%以上。

二、主要任务

（一）有序推进农业转移人口市民化

1.建立政府、企业和个人“三位一体”的农业转移人口市民化成本分担机制和财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。

2.全面放开进城农民落户政策，在城镇具有合法稳定住所（含租赁）的人员，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等均可在城镇落户。

3.完善就业创业优惠政策，形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业新机制。扩大政府和企业共同购买公共服务规模，积极开发公益性服务岗位，重点安排符合岗位要求的就业困难人员就业。大力开展农民工职业技能培训提升计划，扩大培训规模，使每一个农民工都能得到至少一次的免费基本职业技能培训。

4.建立被征地农民参加养老、医疗保险机制，鼓励被征地农民参加养老、医疗保险。把符合条件的农业转移人口纳入城镇居民最低生活保障范围，建立健全进城落户农民子女同等享受城镇学生待遇机制。

5.完善农民工住房保障制度，把符合条件的农民工全部纳入城镇住房保障范围，把稳定就业的农民工纳入住房公积金制度覆盖范围，对农民工购房、租房给予支持。鼓励企业自建公租房。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.制定政府债券管理办法，建立地方政府发行政府债券规范举债的机制。推进融资平台公司市场化转型和融资。

2.实行“非禁即入”政策，鼓励引导各类金融机构和社会资本通过多种方式参与城镇基础设施投资和运营。在城镇道路、供水、供气、供热、停车场、集贸市场、环境治理保护等领域吸引社会资本参与。

3.扶持发展村镇银行和小额贷款公司等，支持建立农村产权评估公司、抵押担保公司等。

（三）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（四）改革完善农村土地经营管理制度

1.加快推进农村土地适度规模经营，到 2017 年农村土地规模经营面积比例达到 50%。

2.制定农村宅基地用地和居民点人均建设用地控制管理办法和标准，探索宅基地使用权和所有权的表现形式。完善农村宅基地配套管理制度，依法规范宅基地管理。落实农村居民“一户一宅”政策，开展一户多宅专项清理，探索新增农村宅基地取得方式。

3.建立农村宅基地有偿使用和退出机制，实行退出宅基地的建设用地指标在县域内有偿调剂使用制度。

（五）综合推进城镇化体制机制改革创新

1.按照城乡一体、全域管控、部门协作的要求，推进城乡总体规划、土地利用总体规划、经济社会发展规划等“多规融合”，实现全县规划建设一张图。

2.健全资源节约利用机制，全面清理建设用地，加强土地规划管控和批后监管。深化生态文明体制改革，编制生态红线规划，划定生产、生活、生态空间。制定建设项目准入清单，严格主要污染物总量控制。加快推进美丽乡村建设，探索开展农村污水、垃圾处理等第三方治理。

3.建立健全城镇社会治理体系，加快城镇社区设置调整，探索实施独立建立社区、整体改建社区、属地管理融入等形式，科学整合城乡社区，提升社会治理水平。开展“村改居”试点工作，对符合条件的行政村，按照城市社区模式进行管理。

4.加快信息基础网络建设，建设光网县城、无线县城，推进城镇百兆光纤工程和宽带乡村工程，实现城乡宽带接入能力和无线全覆盖。建设数据交换和共享应用平台，推进智慧政务、智慧城市、智慧物流三网融合，完善数字化城市管理体系。

三、保障措施

（一）加强组织保障。成立由县委、政府主要领导为组长，县级有关部门及各乡镇主要负责人任成员的新型城镇化工作领导小组及相应机构，加强组织领导，统一开展工作，研究制定决策，综合协调重大事项。

（二）加强机制保障。建立与新型城镇化相适应的考核评价体系，把新型城镇化工作绩效纳入对各部门、乡镇目标责任考核。加强与上级相关部门沟通协调，建立信息报送制度。

（三）加强宣传保障。加大宣传力度，努力营造全县上下思创新、谋改革、促发展，推动新型城镇化建设的浓厚氛围。及时梳理、总结、宣传工作中的好做法、好经验，调动各方面工作积极性，参与新型城镇化建设。

宁夏回族自治区宁东镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

宁东能源化工基地是国务院批准的国家重要的大型煤炭基地、“西电东送”火电基地、煤化工产业基地、国家循环经济示范区。宁东镇位于宁东能源化工基地核心区，是全国首批 118 个发展改革试点小城镇之一，面积 737 平方公里，建成区面积 40 平方公里。2014 年总人口 11.6 万人。

一、总体目标

以人的城镇化为核心，以提升城镇化质量是关键，以服务宁东能源化工基地产业发展为目标，创新体制机制，加快城镇基础设施建设，加强社会治理，保障和改善民生，形成产城融合、布局合理、设施完善、管理一流的新型城镇和产城乡一体化发展先行区。到 2020 年，总人口达到 20 万人左右。

——优化行政区划设置，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式。合理设置行政机构和职能，行政效率进一步提高，行政成本明显降低，服务发展的环境得到全面优化，走出一条行政管理创新之路。

——新型城镇化投融资体制机制基本建立，城镇基础设施和公共服务水平大幅度提升，农业转移人口和流动人口享受与城镇居民同等待遇，工业化、城镇化、信息化与服务业现代化协同发展，走出一条产城乡一体化发展之路。

——推进新型城镇建设，探索能源产业发展与节能低碳、绿色

环保、智慧人文城镇建设融合发展新经验，形成典型示范效应，走出一条开发区转型之路。

二、主要任务

（一）优化行政区划设置，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式

1.适当调整行政区划，明确县（市）级经济、社会管理职能和综合执法权限，建立县（市）级财税、统计核算等体系，形成权责对等的政府组织体系。

2.精简机构，优化职能，打破上下对口规则，优化横向分工，减少竖向层级，合并职能相近的部门，合理设置综合业务部门，实行块状管理模式，实现扁平化管理。推行社会服务进园区、进企业、进社区。减少审批环节，建立权利清单、责任清单和负面清单，优化发展环境。

（二）有序推进农业转移人口市民化

1.全面放开落户限制，把在宁东有合法稳定住所（含租赁）的农民工和其他流动人口，在自愿申请基础上办理城镇居民户口，纳入城镇养老、医疗、保障性住房等范围，引导其有序融入城镇。

2.科学测算农业转移人口市民化成本，合理确定政府、企业和个人承担范围和比例，建立政府、企业和个人“三位一体”的市民化成本分担机制。

（三）创新新型城镇化投融资体制机制

1. 依托政府融资平台和创业园，引入金融机构和战略合作者，建立城镇化多元化资金保障渠道。建立地方政府发行政府债券规范举债的机制，推进融资平台公司市场化转型和融资。

2. 争取政策性银行和商业银行信贷支持，推进城镇道路交通、水电气热、污水垃圾处理、通讯等基础设施和教育文化、医疗卫生、社会福利等公共服务设施建设以及保障性住房建设，完善城镇综合服务功能。

（四）充分发挥社会资本的活力和创造力

围绕增加公共产品和公共服务供给，在基础设施和公用事业领域大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，加大财税、价格、土地、金融等方面的支持力度，吸引社会资本参与建设运营。各地可以根据需要和财力状况，通过投资补助、定向费用补贴、贷款贴息等方式支持 PPP 项目，鼓励和引导社会投资。

（五）推进绿色智慧人文城镇和产业建设

1. 严格实施生态环境保护制度，建立生态补偿机制，推行资源有偿使用，加大生态恢复与建设力度。实施生态环保重点工程，打造资源节约型、环境友好型城镇。

2. 整合信息资源，加强信息基础设施、数据库共享和云计算服务体系建设，推进智慧工业、智慧基地、智慧民生三个互联网服务体系建设，将信息化融入产业发展、社会治理和民生服务，实现资源数字化、服务智能化、社会治理网格化，将宁东镇建成具有示范效应的智慧城镇。

3. 在“多规融合”统筹布局基础上，加快产业结构调整 and 转型

升级，推进倚煤倚电产业向煤化工及其下游产业转变，传统能耗企业向现代化生态企业、绿色企业转变，单一的工业园区向产城融合、以产带城、以城促产转变，实现开发区转型。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立新型城镇化综合试点工作领导小组，加强对试点工作的统筹协调和督促落实。

（二）出台配套政策。制定试点工作相关政策，明确责任分工，及时解决重大问题。积极争取中央、自治区对新型城镇化综合试点支持政策和财政转移支付。引导金融机构加大信贷支持力度，吸纳企业和社会资本参与试点建设。

（三）狠抓工作落实。制定详细的试点工作方案，明确重点任务、工作步骤及主要保障措施，建立工作推进机制，按照时间节点逐项落实。通过试点，形成一套可实行、可复制、可推广的新型城镇化发展模式。

（四）建立考评机制。建立和完善新型城镇化综合试点工作推进评价机制，并纳入年度工作考核范畴，每半年进行一次全面检查，年末进行一次综合考评，掌握工作动态，解决具体问题，积累和总结工作经验。

新疆维吾尔自治区榆树沟镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

榆树沟镇距昌吉市 13 公里，镇域总面积 426 平方公里，辖六个行政村，一个城市社区，一个农村社区，总人口 5 万人（含昌吉高新区、昌吉农业园区），2014 年全镇农牧民人均纯收入达到 18470 元。

一、总体目标

以建立科学规划体系、完善公共服务设施、改善生态环境质量、推动产业快速发展为重点，以增进人民福祉为出发点和落脚点，逐步缩小城乡差距，实现城乡经济社会相互促进和可持续发展。依托昌吉国家高新区区位优势 and 区镇一体化发展契机，通过新型城镇化建设使农牧民生活条件得到改善、财产性收入大幅增加、社会保障待遇提高、农民充分就业，能够共同分享现代化公共设施和社会服务，实现由农民就地变城镇居民的目标。力争到 2020 年辖区人口达到 20 万人，2030 年达到 30 万人。

二、主要任务

（一）发挥规划引领作用

结合昌吉州州域城镇体系规划、昌吉市总体规划、昌吉市土地利用总体规划等上位规划，以榆树沟镇总体规划、榆树沟镇 6 个行政村的村庄居民点规划为核心，与昌吉国家高新区发展规划紧密结合，编制完成区镇产业发展、土地利用、基础设施建设、区镇建设、社会事业发展、生态环境保护、道路交通等专项规划。到 2015 年年

底，推进经济社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、产业规划及生态环境保护规划“五规合一”。

（二）实施居住环境提升发展工程

到2020年，全面高标准建成3个安置住宅小区，5个行政村的19个片区农民全部集中安置。

（三）加大基础设施建设

1.强化生态环境建设。以生态优良、环境优美为目标，以创建自治区级生态示范乡镇为契机，将节能减排工程与城乡清洁工程相结合，建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，制定节能减排、清洁生产、循环经济奖励扶持政策，实施镇区企业污染治理工程和城乡环境综合整治工程，打造环境质量好、资源合理利用、生态良性循环和科学发展、转型发展、和谐发展的新型城镇化建设区。

2.加快市政配套设施建设。加快水、电、路、气、热、通讯等市政基础设施建设，全面提升小区城市化功能。到2020年，3个安置小区自来水普及率、供气率、集中供热率和生活污水集中处理率均达到100%，生活垃圾收集、转运、处理率达到95%以上。

3.促进城乡义务教育均衡发展。加快中小学布局调整和标准化建设。围绕“双高普九”和“教育强区”目标，大力实施义务教育学校标准化建设工程，以榆树沟镇幼儿园和小学为基础，采取扩校、合校的方式加强学校综合实力。

4.加快发展农村卫生事业。加大财政和社会资金投入力度，整合镇村医疗卫生资源，加快卫生服务机构标准化建设，提升医疗卫

生队伍整体素质，提高医疗诊治水平，建成社区卫生服务站3个（每个安置小区1个），依托昌吉职业技术学院（昌吉州卫生学校）新建高新区医院，构建小病不出村（社区）、大病就近医的格局。

5.建立健全各类服务网点。建成综合商贸市场、超市、银行、邮政、通信等商业服务网点，满足居民生产生活需求。搜集整理文化资源，挖掘区域风情和特色，开发商业饮食文化街、农业观光、“农家乐”等餐饮、旅游、娱乐等项目建设。

6.提升居民文化生活水平。3个安置小区配套建设社区服务中心、文体活动中心、休闲广场、幼儿园、托老、养老服务机构和老年活动中心，丰富居民文化生活，实现小区居民出行交通便利、居住环境优雅、公共服务设施齐全。

（四）稳步推进土地开发建设

结合昌吉市土地利用总体规划，加快构建新型农业经营体系，创新农业经营方式，按照依法、自愿、有偿的原则，鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。

（五）提升就业能力

坚持农民自主择业、市场调节就业、园区促进就业，整合现有劳动力市场和人才市场资源，实行城乡就业政策、失业登记、劳动力市场、就业服务和劳动用工管理的“五统一”制度，建立健全城乡一体的人力资源市场和就业服务体系，营造保障城乡劳动者公平竞争、平等就业的制度环境。进一步健全农村劳动力培训制度，加

快建设农民职业技术培训中心，积极培育新型农民，不断提高农民素质。

（六）推进城乡养老统筹和医疗保险全覆盖

按照“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的总体要求，落实城乡居民养老、医疗等保障制度。全面贯彻落实失地农民养老统筹政策，按照以政策最高限落实失地农民养老保险政策的原则，启动已经失地农民养老保险工作。失地农民要按规定参加基本医疗保险，在法定劳动年龄段内有劳动能力的被征地农民，可根据就业状况，参加当地城镇职工基本医疗保险或城镇灵活就业人员基本医疗保险，按照规定享受相应的医疗保险待遇。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立新型城镇化建设领导小组并下设办公室，明确责任，协调配合，确保新型城镇化综合试点工作顺利开展。

（二）加大财政支持力度。建立财政支持新型城镇化建设工作机制，切实落实好各项建设资金和补助资金。积极争取州、市财政资金扶持，并争取国家、自治区项目资金用于支持居民安置小区建设、配套基础设施建设、农牧民养老统筹和医疗保险工作。积极拓宽融资渠道，吸纳社会资本，努力形成多元化的投入机制。

（三）注重宣传引导。充分利用各种宣传手段，大力宣传新型城镇化试点的重大意义，引导各级各部门和广大干部群众解放思想、提高认识，形成全社会共同参与的良好氛围。

新疆维吾尔自治区北泉镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

北泉镇区域总面积 360.14 平方公里（其中石总场四、六分场面积 164.94 平方公里，北泉镇行政面积 195.2 平方公里），场镇总人口 6.9 万人。场镇区域内有新疆农垦科学院、兵团农垦中专、石河子大学试验基地、八师蔬菜研究所、石河子农业科技开发研究中心等 10 多个兵团、八师所属驻场镇师团级单位，进驻了中国农业银行北泉支行、国民村镇银行、农村合作银行等多家金融机构，其中石河子总场是场镇人口与行政区域的主体。

一、总体目标

——健全完善“场镇合一”体制机制。建立行政管理创新的团镇合一改革管理模式，实现场镇机构设置与行政机构简化有机统一，使场镇区域面积与行政区域面积有机统一。

——整合优化机构职能。横向整合场、镇、园区三方管理职能与机构，纵向控制场镇机关、事业单位、基层单位机构设置、人员编制和经费开支，提高法制化、规范化、效能化水平。

——提高公共服务供给水平。切实落实市政府制定的政策措施，营造制度环境。按照“市场主导、政府引导、科学发展”原则，加快城镇化、新型工业化和农业现代化发展。

——发展以人为核心的城镇化。确保户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、行政管理、生态环境等制度改革取得重大进展，基本消除阻碍城镇化健康发展的体制机制障碍。

二、主要任务

（一）场镇同一机构

石河子总场、北泉镇政府与农业高新科技园区按照“三块牌子、一套人马”模式运行，建立统一高效的行政管理体制，统筹区域经济社会协调发展。充分发挥团场的特殊体制优势、镇政府的社会管理优势和高新园区的独立运营优势，实现三者的组合效应。

（二）政企统筹运作

按照“统揽全局、协调各方”的原则，实施对场镇社会政务与生产经营的统一领导。统筹协调党政企各个单位、部门，使其有序高效运作、相互支持配合，共同推进场镇政治、经济、文化、社会和生态文明“五位一体”全面小康社会建设。

（三）内部四个分开

对场镇所属党政企部门和单位，在理清其各自不同职能性质的基础上，区分为公共服务和生产经营两大门类，进而细分为社会公益、社会事务、国有资产、生产经营管理单位、部门，实行政企、政资、政社、政事“四个分开”，使其按照不同的行业特点和行业规范，相互平行运作，履行各自管理职能。

（四）职能下分上合

职能“下分”：场镇下属单位、部门，依据各自不同职能实行不同的管理方式；职能“上合”：坚持“场镇区合一”管理体制，行使党政企综合职能，对场镇经济建设和社会发展实施统一、有序、高效管理。场镇行政部门按照“小政府、大服务”要求，履行和实现宪法赋予一级政府的各项社会管理职能，为场镇经济和社会发展服

务；场镇生产经营单位彻底解脱团场长期“企业办社会”的困扰，按照“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度，不断深化市场化为价值取向的经济体制改革，专心致志地从事生产经营活动。

实施途径：

（一）场镇同一机构的实施途径。进一步健全和完善统一决策、优势互补、推动发展的“场镇合一”体制机制。

（二）政企统筹运作的实施途径。强化机构、人员编制及经费预算法制化管理。彻底摒弃“以企代政”“企业自主”惯性思维、管理方式及行为模式，将行政事业机构设置、人员编制与经费开支纳入《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》《公务员法》《预算法》等法律法规规范内，实行严格的法制化管理并使之常态化。

（三）内部四个分开的实施途径。以“购买公共服务”解决机构超编经费超支问题。研究破解财政供养人员超编与经费超支问题的主客观制约，在加强编制和预算管理的同时，引入竞争机制，推广向社会力量购买服务。

三、保障措施

（一）提高认识。提高建立行政管理创新模式——“团镇合一”改革试点工作重要性的认识，提高试点对发展壮大新时期屯垦戍边事业重要作用的认识，提高兵团特殊体制必然性、合理性的认识。

（二）完善机构。建立试点组织领导机构和日常工作机构，主动加强与上级指导督促部门和相关单位衔接，协调解决试点工作中遇到的困难和问题，确保试点任务顺利推进。

（三）严守法制。强化“企业法无禁止即可行，政府法有规定方可行”理念，将试点全程置于国家法律法规监管之下，严格实行“有法可依、有法必依、违法必究”。

（四）健全职权。场镇经济总量大、经济实力强、吸纳人口多，是兵团第一个建制镇，争取赋予场镇相应较多的行政管理权以适应试点与今后发展需要。

（五）监测评估。一是加强统计工作，建立健全统计监测和评价指标体系，规范统计口径、标准和制度方法。二是建立监测评估体系，实施动态监测与跟踪分析，开展中期评估和专项监测。三是加大指导检查力度。