

(上接11版)

**第二节 健全农业转移人口市民化机制**

完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩相关政策,提高均衡性转移支付分配中常住人口折算比例,中央财政市民化奖励资金分配主要依据跨省落户人口数量确定。建立财政性建设资金对吸纳落户较多城市的基础设施投资补助机制,加大中央预算内投资支持力度。调整城镇建设用地年度指标分配依据,建立同吸纳农业转移人口落户数量和提供保障性住房规模挂钩机制。根据人口流动实际调整人口流入流出地区教师、医生等编制定额和基本公共服务设施布局。依法保障进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,建立农村产权流转市场体系,健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策。

**第二十八章 完善城镇化空间布局**

发展壮大城市群和都市圈,分类引导大中小城市发展方向和建设重点,形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。

**第一节 推动城市群一体化发展**

以促进城市群发展为抓手,全面形成“两横三纵”城镇化战略格局。优化提升京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等城市群,发展壮大山东半岛、粤闽浙沿海、中原、关中平原、北部湾等城市群,培育发展哈长、辽中南、山西中部、黔中、呼包鄂榆、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡等城市群。建立健全城市群一体化协调发展机制和成本共担、利益共享机制,统筹推进基础设施协调布局,产业分工协作、公共服务共享、生态共建环境共治。优化城市群内部空间结构,构筑生态和安全屏障,形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群。

**第二节 建设现代化都市圈**

依托辐射带动能力较强的中心城市,提高1小时通勤圈协同发展水平,培育发展一批同城化程度高的现代化都市圈。以城际铁路和市域(郊)铁路等轨道交通为骨干,打通各类“断头路”、“瓶颈路”,推动市内外交通有效衔接和轨道交通“四网融合”,提高都市圈基础设施连接性贯通性。鼓励都市圈社保和落户积分互认、教育和医疗资源共享,推动科技创新券通用、产业园区和科研平台合作共建。鼓励有条件的都市圈建立统一的规划委员会,实现规划统一编制、统一实施,探索推进土地、人口等统一管理。

**第三节 优化提升超大特大城市中心城区功能**

统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要,转变超大特大城市开发建设方式,加强超大特大城市治理中的风险防控,促进高质量、可持续发展。有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施,以及过度集中的医疗和高等教育等公共服务资源,合理降低开发强度和人口密度。增强全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领功能,率先形成以现代服务业为主体、先进制造业为支撑的产业结构,提升综合能级与国际竞争力。坚持产城融合,完善郊区新城功能,实现多中心、组团式发展。

**第四节 完善大中城市宜居宜业功能**

充分利用综合成本相对较低的优势,主动承接超大特大城市产业转移和功能疏解,夯实实体经济基础。立足特色资源和产业基础,确立制造业差异化定位,推动制造业规模化集群化发展,因地制宜建设先进制造业基地、商贸物流中心和区域专业服务中心。优化市政公用设施布局和功能,支持三级医院和高等院校在大中城市布局,增加文化体育资源供给,营造现代时尚的消费场景,提升城市生活品质。

**第五节 推进以县城为重要载体的城镇化建设**

加快县城补短板强弱项,推进公共服务、环境卫生、市政公用、产业配套等设施提级扩能,增强综合承载能力和治理能力。支持东部地区基础较好的县城建设,重点支持中西部和东北城镇化地区县城建设,合理支持农产品主产区、重点生态功能区县城建设。健全县城建设投融资机制,更好发挥财政性资金作用,引导金融资本和社会资本加大投入力度。稳步有序推动符合条件的县和镇区常住人口20万以上的特大镇设市。按照区位条件、资源禀赋和发展基础,因地制宜发展小城镇,促进特色小镇规范健康发展。



图3 城镇化空间格局示意图

**第二十九章 全面提升城市品质**

加快转变城市发展方式,统筹城市规划建设管理,实施城市更新行动,推动城市空间结构优化和品质提升。

**第一节 转变城市发展方式**

按照资源环境承载力合理确定城市规模和空间结构,统筹安排城市建设、产业发展、生态涵养、基础设施和公共服务。推行功能复合、立体开发、公交导向的集约紧凑型发展模式,统筹地上地下空间利用,增加绿化节点和公共开放空间,新建住宅推广街区制。推行城市设计和风貌管控,落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针,加强新建高层建筑管控。加快推进城市更新,改造提升老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区功能,推进老旧楼宇改造,积极扩建新建停车场、充电桩。

**第二节 推进新型城市建设**

顺应城市发展新理念新趋势,开展城市现代化试点示范,建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市。提升城市智慧化水平,推行城市楼宇、公共空间、地下管网等“一张图”数字化管理和城市运行一网统管。科学规划布局城市绿环绿廊绿楔绿道,推进生态修复和功能完善工程,优先发展城市公共交通,建设自行车道、步行道等慢行网络,发展智能建造,推广绿色建材、装配式建筑和钢结构住宅,建设低碳城市。保护和延续城市文脉,杜绝大拆大建,让城市留下记忆、让居民记住乡愁。建设源头减排、蓄排结合、非排除险、超标应急的城市防洪排涝体系,推动城市内涝治理取得明显成效。增强公共设施应对风暴、干旱和地质灾害的能力,完善公共设施和建筑应急避难功能。加强无障碍环境建设。拓展城市建设资金来源渠道,建立期限匹配、渠道多元、财务可持续的融资机制。

**第三节 提高城市治理水平**

坚持党建引领、重心下移、科技赋能,不断提升城市治理科学化精细化智能化水平,推进市域社会治理现代化。改革完善城市管理体制。推广“街乡吹哨、部门报到、接诉即办”等基层管理机制经验,推动资源、管理、服务向街道社区下沉,加快建设现代社区。运用数字技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,精准高效满足群众需求。加强物业服务监管,提高物业服务覆盖率、服务质量和标准化水平。

**第四节 完善住房市场体系和住房保障体系**

坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居、职住平衡。坚持因地制宜、多策并举,夯实城市政府主体责任,稳定地价、房价和预期。建立住房和土地联动机制,加强房地产金融调控,发挥住房税收调节作用,支持合理自住需求,遏制投资投机性需求。加快培育和发展住房租赁市场,有效盘活存量住房资源,有序扩大城市租赁住房供给,完善长租房政策,逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利。加快住房租赁法规建设,加强租赁市场监管,保障承租人和出租人合法权益。有效增加保障性住房供给,完善住房保障基础性制度和支持政策。以人口流入多、房价高的城市为重点,扩大保障性租赁住房供给,着力解决困难群体和新市民住房问题。单列租赁住房用地计划,探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地

建设租赁住房,支持将非住宅房屋改建为保障性租赁住房。完善土地出让收入分配机制,加大财税、金融支持力度。因地制宜发展共有产权住房。处理好基本保障和非基本保障的关系,完善住房保障方式,健全保障对象、准入门槛、退出管理等政策。改革完善住房公积金制度,健全缴存、使用、管理和运行机制。

专栏11 新型城镇化建设工程	
<b>01 都市圈建设</b>	在中心城市辐射带动作用强、与周边城市同城化程度高的地区,培育发展一批现代化都市圈,推进基础设施互联互通、公共服务互认共享。
<b>02 城市更新</b>	完成2000年底前建成的21.9万个城镇老旧小区改造,基本完成大城市老旧小区改造,改造一批大型老旧小区,因地制宜改造一批城中村。
<b>03 城市防洪排涝</b>	以31个重点防洪城市和大江大河沿岸沿线城市为重点,提升改造城市蓄滞洪空间、堤防、护岸、河道、防洪工程、排水管网等防洪排涝设施,因地制宜建设海绵城市,全部消除城市严重易涝积水区段。
<b>04 县城补短板</b>	推进县城、县级市城区及特大型镇补短板,完善综合医院、疾控中心、养老中心、幼儿园、市政管网、市政交通、停车场、充电桩、污水垃圾处理设施和产业平台配套设施。高质量完成120个县城补短板示范任务。
<b>05 现代社区培育</b>	完善社区养老托老、医疗卫生、文化体育、物流配送、便民商超、家政物业服务网络和线上平台,城市社区综合服务设施实现全覆盖。实施大学生社工计划,每万城镇常住人口拥有社区工作者18人。
<b>06 城乡融合发展</b>	建设嘉兴湖州、福州东部、广州清远、南京无锡常州、济南青岛、成都西部、重庆西部、西安咸阳、长春吉林、许昌、鹰潭等国家城乡融合发展试验区,加强改革授权和政策集成。

**第九篇 优化区域经济布局 促进区域协调发展**

深入实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略,健全区域协调发展体制机制,构建高质量发展的区域经济布局和国土空间支撑体系。

**第三十章 优化国土空间开发保护格局**

立足资源环境承载能力,发挥各地区比较优势,促进各类要素合理流动和高效集聚,推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

**第一节 完善和落实主体功能区制度**

顺应空间结构变化趋势,优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局,分类提高城市化地区发展水平,推动农业生产向粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区集聚,优化生态安全屏障体系,逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局。细化主体功能区划分,按照主体功能定位划分政策单元,对重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源富集地区等制定差异化政策,分类精准施策。加强空间发展统筹协调,保障国家重大发展战略落地实施。

**第二节 开拓高质量发展的重要动力源**

以中心城市和城市群等经济发展优势区域为重点,增强经济和人口承载能力,带动全国经济效率整体提升。以京津冀、长三角、粤港澳大湾区为重点,提升创新策源能力和全球资源配置能力,加快打造引领高质量发展的第一梯队。在中西部有条件的地区,以中心城市为引领,提升城市群功能,加快工业化城镇化进程,形成高质量发展的重要区域。破除资源流动障碍,优化行政区划设置,提高中心城市综合承载能力和资源优化配置能力,强化对区域发展的辐射带动作用。

**第三节 提升重要功能性区域的保障能力**

以农产品主产区、重点生态功能区、能源资源富集地区和边境地区等承担战略功能的区域为支撑,切实维护国家粮食安全、生态安全、能源安全和边疆安全,与动力源地区共同打造高质量发展的动力系统。支持农产品主产区增强农业生产能力,支持生态功能区把发展重点放到保护生态环境、提供生态产品上,支持生态功能区人口逐步有序向城市化地区转移并定居落户。优化能源开发和运输格局,加强能源资源综合利用基地建设,提升国内能源供给保障水平。增强边疆地区发展能力,强化人口和经济支撑,促进民族团结和边疆稳定。健全公共资源配置机制,对重点生态功能区、农产品主产区、边境地区等提供有效转移支付。

**第三十一章 深入实施区域重大战略**

聚焦实现战略目标和提升引领带动能力,推动区域重大战略取得新的突破性进展,促进区域间融合互动、融通补充。

**第一节 加快推动京津冀协同发展**

紧抓疏解北京非首都功能“牛鼻子”,构建功能疏解政策体系,实施一批标志性疏解项目。高标准高质量建设雄安新区,加快启动区和起步区建设,推动管理体制创新。高质量建设北京城市副中心,促进与河北省三河、香河、大厂三县市一体化发展。推动天津滨海新区高质量发展,支持张家口首都水源涵养功能区和生态环境支撑区建设。提高北京科技创新中心基础研究和原始创新能力,发挥中关村国家自主创新示范区先行先试作用,推动京津冀产业链与创新链深度融合。基本建成轨道上的京津冀,提高机场群港口群协同水平。深化大气污染防治联防联控,强化华北地下水超采及地面沉降综合治理。

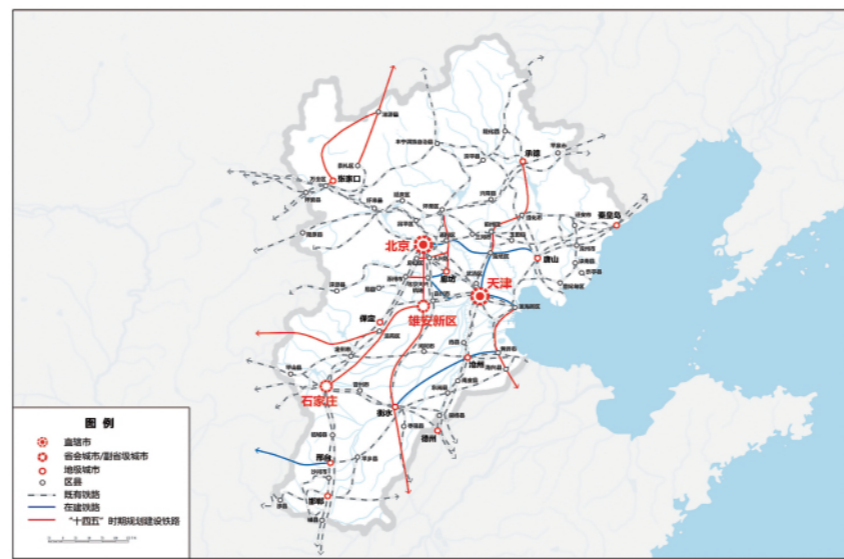


图4 京津冀地区轨道交通规划图

**第二节 全面推动长江经济带发展**

坚持生态优先、绿色发展和共抓大保护、不搞大开发,协同推动生态环境保护和经济发展,打造人与自然和谐共生的美丽中国样板。持续推进生态环境突出问题整改,推动长江全流域按单元精细化分区管控,实施城镇污水垃圾处理、工业污染治理、农业面源污染治理、船舶污染治理、尾矿库污染治理等工程。深入开展绿色发展示范,推进赤水河流域生态环境保护。实施长江十年禁渔。围绕建设长江大动脉,整体设计综合交通运输体系,疏解三峡枢纽瓶颈制约,加快沿江高铁和货运铁路建设。发挥产业协同联动整体优势,构建绿色产业体系。保护好长江文物和文化遗产。

**第三节 积极稳妥推进粤港澳大湾区建设**

加强粤港澳产学研协同发展,完善广深港、广珠澳科技创新走廊和深港河套、粤澳横琴科技创新极点“两廊两点”架构体系,推进综合性国家科学中心建设,便利创新要素跨境流动。加快城际铁路建设,统筹港口和机场功能布局,优化航运和航空资源配置。深化通关模式改革,促进人员、货物、车辆便捷高效流动。扩大内地与港澳专业资格互认范围,深入推进重点领域规则衔接、机制对接。便利港澳青年到大湾区内地城市就学就业创业,打造粤港澳青年交流精品品牌。

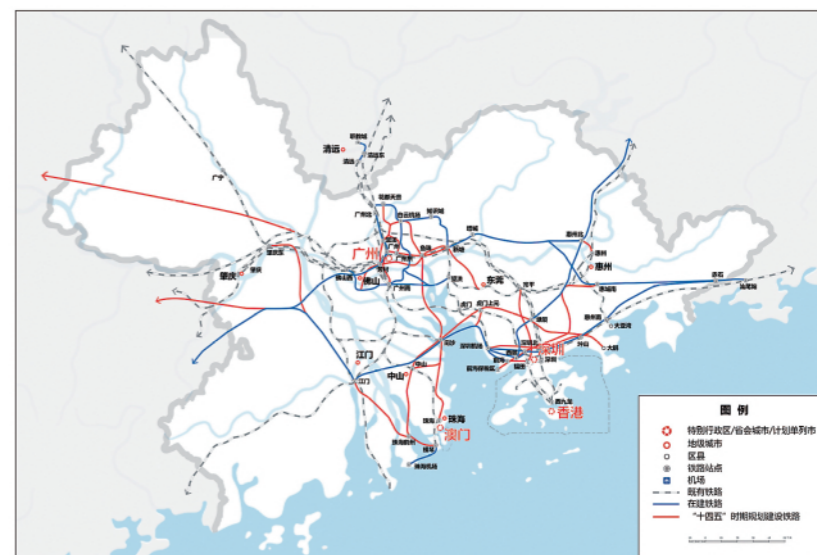


图5 粤港澳大湾区轨道交通规划图

**第四节 提升长三角一体化发展水平**

瞄准国际先进科创能力和产业体系,加快建设长三角G60科创走廊和沿沪宁产业创新带,提高长三角地区配置全球资源能力和辐射带动全国发展能力。加快基础设施互联互通,实现长三角地级及以上城市高铁全覆盖,推进港口群一体化治理。打造虹桥国际开放枢纽,强化上海自贸试验区临港新片区开放型经济集聚功能,深化沪苏浙皖自贸试验区联动发展。加快公共服务便利共享,优化优质教育和医疗卫生资源布局。推进生态环境共保联治,高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区。

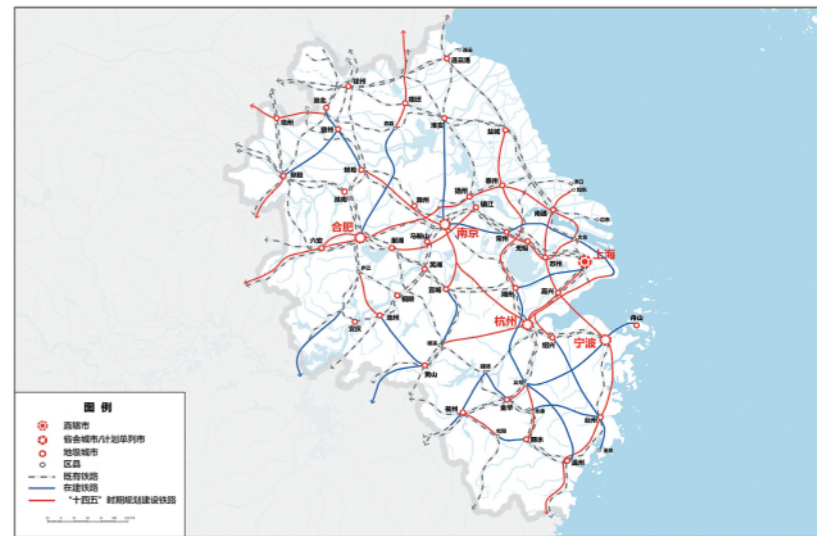


图6 长三角地区轨道交通规划图

**第五节 扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展**

加大上游重点生态系统保护和修复力度,筑牢三江源“中华水塔”,提升甘南、若尔盖等区域水源涵养能力。创新中游黄土高原水土流失治理模式,积极开展小流域综合治理,旱作梯田和淤地坝建设。推动下游二级悬河治理和滩区综合治理,加强黄河三角洲湿地保护和修复。开展汾渭平原、河套灌区等农业面源污染治理,清理整顿黄河岸线内工业企业,加强沿黄河城镇污水处理设施及配套管网建设。实施深度节水控水行动,降低水资源开发利用强度。合理控制煤炭开发强度,推进能源资源一体化开发利用,加强矿山生态修复。优化中心城市和城市群发展格局,统筹沿黄河流域和乡村建设。实施黄河文化遗产系统保护工程,打造具有国际影响力的黄河文化旅游带。建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。

**第三十二章 深入实施区域协调发展战略**

深入推进西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起、东部率先发展,支持特殊类型地区加快发展,在发展中促进相对平衡。

**第一节 推进西部大开发形成新格局**

强化举措推进西部大开发,切实提高政策精准性和有效性。深入实施一批重大生态工程,开展重点区域综合治理。积极融入“一带一路”建设,强化开放大道建设,构建内陆多层次开放平台。加大西部地区基础设施投入,支持发展特色优势产业,集中力量巩固脱贫攻坚成果,补齐教育、医疗卫生等民生领域短板。推进成渝地区双城经济圈建设,打造具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地,提升关天平原城市群建设水平,促进西北地区与西南地区合作互动。支持新疆建设国家“三基一通”通道,支持西藏打造面向南亚开放的重要通道。促进400毫米降水线西侧区域保护发展。

**第二节 推动东北振兴取得新突破**

从维护国家国防、粮食、生态、能源、产业安全的战略高度,加强政策统筹,实现重点突破。加快转变政府职能,深化国有企业改革攻坚,着力优化营商环境,大力发展民营经济。加快培育世界级先进制造业集群,引领新兴产业和现代服务业发展,提升要素产出效率,率先实现产业升级。更高层次参与国际经济合作和竞争,打造对外开放新优势,率先建立全方位开放型经济体系。支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区、浦东打造社会主义现代化建设引领区、浙江高质量发展建设共同富裕示范区。深入推进山东新旧动能转换综合试验区建设。

**第三节 开创中部地区崛起新局面**

着力打造重要先进制造业基地,提高关键领域自主创新能力,建设内陆地区开放高地,巩固生态绿色发展格局,推动中部地区加快崛起。做大做强先进制造业,在长江、京广、陇海、京九等沿线建设一批中高端产业集群,积极承接新兴产业布局 and 转移。推动长江中游城市群协同发展,加快武汉、长株潭都市圈建设,打造全国重要增长极。夯实粮食生产基础,不断提高农业综合效益和竞争力,加快发展现代农业。加强生态环境共保联治,着力构筑生态安全屏障。支持淮河、汉江生态经济带上下游合作联动发展。加快对外开放通道建设,高标准高水平建设内陆地区开放平台。提升公共服务保障特别是应对公共卫生等重大突发事件能力。

**第四节 鼓励东部地区加快推进现代化**

发挥创新要素集聚优势,加快在创新引领上实现突破,推动东部地区率先实现高质量发展。加快培育世界级先进制造业集群,引领新兴产业和现代服务业发展,提升要素产出效率,率先实现产业升级。更高层次参与国际经济合作和竞争,打造对外开放新优势,率先建立全方位开放型经济体系。支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区、浦东打造社会主义现代化建设引领区、浙江高质量发展建设共同富裕示范区。深入推进山东新旧动能转换综合试验区建设。

**第五节 支持特殊类型地区发展**

统筹推进革命老区振兴,因地制宜发展特色产业,传承弘扬红色文化,支持赣闽粤原中央苏区高质量发展示范,推进陕甘宁、大别山、左右江、川陕、沂蒙等革命老区绿色创新发展。推进生态退化地区综合治理和生态脆弱地区保护修复,支持毕节试验区建设。推动资源型地区可持续发展示范区和转型综合试验区建设,实施采煤沉陷区综合治理和独立工矿区改造提升工程。推进老工业基地制造业竞争优势重构,建设产业转型升级示范区。改善国有林场林区基础设施。多措并举解决高海拔地区群众生产生活困难。推进兴边富民、稳边固边,大力改善边境地区生产生活条件,完善沿边城镇体系,支持边境口岸建设,加快边陲村镇和边陲通道建设。推动边境贸易创新发展。加大对重点边境地区发展精准支持力度。(下转13版)