

# 晋城市发展和改革委员会文件

晋市发改城交发〔2023〕45号

## 晋城市发展和改革委员会 关于印发《晋城市“十四五”新型城镇化规划》的 通 知

各县（市、区）人民政府，开发区管委会，市各相关单位：

《晋城市“十四五”新型城镇化规划》已经晋城市城镇化工作暨城乡融合发展工作联席会议研究同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。



（此文主动公开）

# 目 录

前 言 .....	4
<b>第一章 规划背景</b> .....	<b>5</b>
第一节 发展基础 .....	5
第二节 发展态势 .....	10
<b>第二章 总体要求</b> .....	<b>12</b>
第一节 指导思想 .....	13
第二节 基本原则 .....	13
第三节 主要目标 .....	14
<b>第三章 高质量推动农业转移人口全面融入城市</b> .....	<b>16</b>
第一节 全面推进农村转移人口落户城镇 .....	17
第二节 推进城镇基本公共服务均等化 .....	18
第三节 提升农业转移人口融入城市的能力 .....	21
第四节 健全农业转移人口市民化配套政策 .....	23
<b>第四章 构建城镇化空间新格局</b> .....	<b>24</b>
第一节 优化国土空间布局 .....	24
第二节 建设多方位区域合作经济圈 .....	26
第三节 加快市域中心城市建设 .....	27
第四节 强化县城重要载体作用 .....	29
第五节 打造特色精品小城镇 .....	31
第六节 加强新型城市交通网络建设 .....	33

<b>第五章 建设高品质现代化新型城市</b>	37
第一节 高水平打造舒适便捷的宜居城市	37
第二节 高标准打造安全灵敏的韧性城市	43
第三节 高质量打造活力焕发的创新城市	45
第四节 高规格打造运行高效的智慧城市	48
第五节 高起点打造循环低碳绿色城市	51
第六节 高品质打造特色鲜明的人文城市	54
<b>第六章 推动城市治理体系和治理能力现代化</b>	58
第一节 加强城市空间治理	58
第二节 夯实社会治理基础	61
第三节 提升城市行政管理效能	65
第四节 创新城市发展资金保障机制	66
<b>第七章 推动城乡融合发展实现共同繁荣</b>	68
第一节 加快城乡要素双向自由流动	68
第二节 推进城乡公共资源均衡配置	71
第三节 促进城乡产业协同发展	73
第四节 实现城乡居民共同富裕	75
<b>第八章 加强规划实施保障</b>	77
第一节 加强党的领导	77
第二节 建立组织协调	77
第三节 强化政策协同	78
第四节 实施监测评估	78

## 前　　言

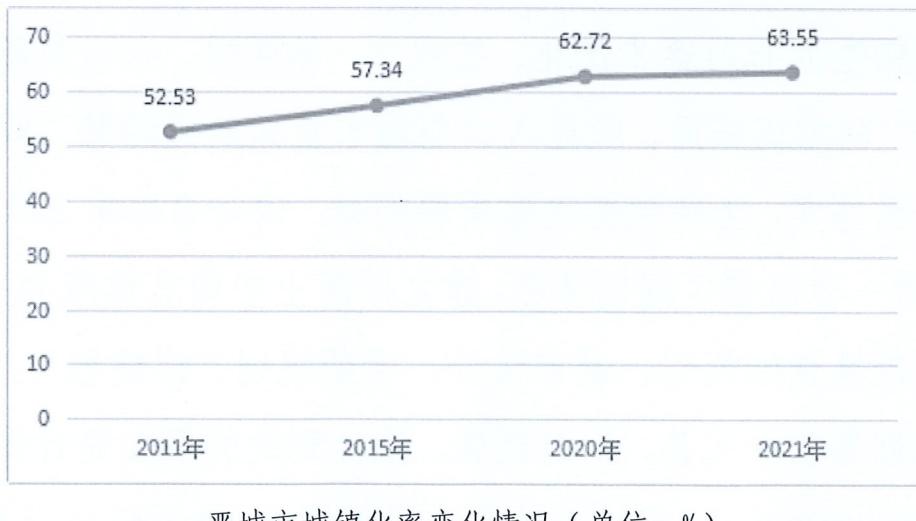
城镇化是现代化的必由之路和重要标志。习近平总书记关于新型城镇化的系列重要论述明确了以促进人的城镇化为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略，为在新起点上推进我市新型城镇化指明了前进方向。推进以人为核心的新型城镇化，是承载产业转型升级、实施扩大内需战略的平台载体，是促进城乡融合发展、带动乡村振兴的根本途径，是满足人民美好生活需要、实现共同富裕的内在要求。为科学推进新型城镇化发展，助力我市全方位高质量发展，根据《国家新型城镇化规划（2021—2035年）》《山西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《山西省“十四五”新型城镇化规划》、全省第十二次党代会精神、《晋城国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等，编制《晋城市“十四五”新型城镇化规划》。

# 第一章 规划背景

推进新型城镇化，必须立足省、市转型发展窗口期、关键期的基本省情和基本市情，准确把握我市经济社会发展新趋势，遵循城镇化发展规律，科学谋划、走出具有时代特征和我市特色的新型城镇化道路。

## 第一节 发展基础

“十三五”时期，晋城市按照国家和省的安排部署，全面贯彻落实新型城镇化建设及城乡融合发展的各项工作要求，坚持高起点规划、高标准建设、精细化管理，着力推进以人为核心的新型城镇化，加强建设规划和政策指导，积极推进城镇化进程及城乡融合发展，促使城乡面貌呈现新变化、经济社会发展增添新动力。2021年末，晋城市常住人口城镇化率为63.55%，高于全省（63.42%）0.13个百分点，低于全国（64.72%）1.17个百分点。



**城镇化水平稳步提高。**“十三五”时期，在以人为核心的新型城镇化推动下，晋城市人口城镇化率逐年提高。由2010年的51.04%提高到2021年的63.55%，年均提高1.14个百分点。2021年，晋城市6县（市、区）中，除城区城镇化率为100%外，其他5县（市）的城镇化率均有提高，城镇化率从高到低依次是高平市54.47%、阳城县50.76%、沁水县49.70%、泽州县48.43%、陵川县44.78%，比2010年分别提高了10.47、12.66、16.7、11.03、12.88个百分点。城镇集聚作用进一步凸显，与2010年第六次全国人口普查相比，2021年全市城镇人口增加22.68万人。2016年以来，晋城市先后出台《关于深化户籍制度改革助力高质量转型发展的实施办法（试行）》、《关于盘活农村集体土地资源的实施办法（试行）》等政策，鼓励农业人口到城市落户，吸引更多人口（才）到我市落户就业创业，助力美丽晋城高质量发展，新型城镇化和城乡融合发展的制度体系逐步建立。

**城镇空间布局逐步优化。**按照“一体两翼、六大组团、多片区改造”的空间布局，顺应人口向城市集聚的大趋势，城市发展基础全面夯实，生活配套设施有机衔接。以全省城市工作会议为契机，进一步完善了规划体系，建立以国土空间总体规划为引领，涵盖控制性详细规划、城市设计、专项规划、修建性详细规划、村庄规划等相对完善、纵向到底、横向到边的规划设计体系。大县城建设成效明显，坚持产城融合发展理念，先后设立了高平市、

沁水、阳城经济技术开发区和陵川生态文化旅游示范区，实现“一县一省级开发区”目标，以产业带动“大县城”建设。高平市以“一轴一廊三区五镇”为重点，拉大城市框架、提升城市品质，城市建设迈上了新台阶；阳城县全力推进“五城同建”，城市面貌日新月异；沁水县“一城山水半城园”的城市风格基本形成，县城人口突破6万人，建成区面积突破6平方公里；陵川县以“一心、两轴、四片区”为规划布局，将县城规划范围扩大至23个村（社区），控规面积扩大至53平方公里，极大拓展了县城发展空间。深入开展“两下两进两拆”行动，持续加大各县城基础设施和公共服务投入力度，增强县城综合承载力和治理水平，吸引人口向县城集聚。

**中心城市步伐加快。**2021年，晋城市经济稳定恢复、稳中加固、稳中向好，经济总量稳步提升，全市生产总值1912.4亿元，比上年增长11.6%，两年平均增长8.8%；固定资产投资完成652.3亿元，增长12.8%；全市财政总收入364.6亿元，增长35.9%；社会消费品零售总额536.4亿元，增长14.4%；城镇新增就业4.88万人，年末城镇登记失业率2.70%；居民消费价格比上年上涨1.0%；居民人均可支配收入29891元，增长8.8%。城市发展格局发生了巨大变化，“两只翅膀腾飞，三足鼎立支撑”的产业格局基本形成，三次产业比例由4.6:55.4:40.0调整为4.0:53.5:42.5；老城更新与保护“五个二”工程基本完成，丹河新城起步区基本实现“路成、水成、树成、形象初成”，

中心城市建成区面积由 41.8 平方公里扩大到 70 平方公里。

**城市内涵品质全面提升。**利用自身资源禀赋的优势条件，我市紧紧抓住中原城市群核心区战略机遇，主动向中原城市群核心引擎看齐，大力实施提升城市品质，建设美丽晋城行动。全市森林覆盖率和整体绿化水平保持全省领先，低碳城市试点和循环经济示范市建设任务圆满完成。政府债务率和银行不良贷款率全省最低，守住了不发生系统性区域风险底线。连续四届荣获“全国双拥模范城”荣誉称号，成功举办全省城市工作会议，获评“中国领军智慧城市”，晋城市和沁水县荣膺全国文明城市，叫响了“三宜三晋”城市品牌。基本民生保障持续改善，民生支出占财政支出比例持续保持在 80% 以上，居民人均可支配收入达到 27475 元，年均增长 7.3%；社会保障体系不断完善，教育、医疗、养老、文化等公共服务水平全省领先。启动实施文旅康养产业融合发展战略，坚持“以养带医、医养融合”，探索建立居家为基础、社区为依托、机构为补充的医养结合“三位一体”养老服务体系建设。

**城镇综合承载力全面提高。**“十三五”期间，晋城市市域范围内铁路线路总长 264 公里，晋城市公路通车里程 9651 公里，公路网密度达到 102.44 公里/百平方公里、41.19 公里/万人，开通与郑州、焦作、长治、济源、临汾等地市城际公交；全市乡镇邮政普遍服务网点实现全覆盖；晋城民用机场列入国家《“十四五”民用航空发展规划》，阳城县通用机场已通过省发改委核

准。加快补齐水源、气源、热源以及污水、垃圾处理等基础设施短板，加快推进张峰水库引水、“双气源”保障、市区大热源等工程建设，城镇生活垃圾无害化处理率达到 99.6%，实施黑臭水体整治专项行动，主城区建成区黑臭水体消除比例达到 78.4%。

**城乡统筹发展步伐加快。**稳步实施新型城镇化和乡村振兴战略，城乡区域协调性持续增强。已形成以中心城区为核心、县城为中心、重点镇为支撑、小城镇为基础的城镇体系框架，城镇空间结构及职能结构逐步完善。启动沁河流域古堡群申请世界自然文化遗产工作；巴公、北石店被批复为国家级新型城镇化综合试点，阳城、沁水成功创建国家卫生县城和园林县城。农村土地确权、集体土地、宅基地制度不断完善，泽州农地入市改革试点工作走在全国前列，农村人居环境明显提升，新改建“四好农村路” 4058 公里，“太行一号”旅游公路主通道已基本建成通车；完成农村户厕改造 36021 座。城镇新增就业累计达 23.32 万人，转移农村劳动力 14.17 万人；全面建成“城际、城市、城乡、村镇、旅游”五级公交体系，实现“一元公交”全覆盖。深化户籍制度改革，放宽新生代农民工等重点群体的随迁落户政策，推进农业转移人口市民化，与城镇居民同等享有就业、创业、养老、医疗、教育、住房等各项待遇，确保转移人口“进得来、落得下、留得住、融得入”，稳步推进城镇化进程。

在晋城市城镇化快速发展过程中，由于不同区域间受地理环境、历史条件、自然资源、经济基础等作用和影响，城镇化进程

缓慢，水平地域间相差较大；县域人口流失严重，人口规模持续缩减；转型发展压力大，产业结构矛盾没有根本改变，创新发展动力不足；城市基础设施有待提升，空间更新速度滞后；基层公共服务有待提高，应对大城市“虹吸效应”能力不强等问题仍然突出。新型城镇化“地、钱”等关键约束尚未彻底破除，城市绿色发展压力较大，发展与安全的矛盾尚未彻底解决，城市现代治理能力和治理水平不高等问题仍然存在。

## 第二节 发展态势

“十四五”时期是我国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是我市推动全方位高质量发展的关键期，到2035年，我市将与全国同步基本实现社会主义现代化，新型城镇化建设将面临一系列内外环境的深刻变化，呈现新的发展特征。

**城镇化发展进入提质换挡期。**“十四五”时期，坚持推进以人为核心的新型城镇化，落实主体功能区规划要求，科学谋划空间功能定位，推进区域协调发展。围绕“三宜三晋”，抓住用好区域重大战略机遇，全力建设市域中心城市，推进县城扩容提质和小城镇特色发展，持续提升新型城镇化水平，加快城乡融合，促进区域均衡发展，打造高质量高速度转型发展的空间支撑体系和动力系统。坚持规划引领，推进多规合一，按照主体功能区规划要求，科学划定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开

发边界三条控制线，划定农业、生态、城镇空间，合理控制开发强度，处理好保护与开发的关系，以生态网络和交通网络为依托，构建“两环两带三区域、一核四极网络化”的国土空间开发保护总体格局。

**全面提升城市内涵品质。**围绕提高中心城市引领全市发展的核心功能，推进城区扩容提质，优化功能布局，推进城市品质和城市管理效率提升，形成以人为核心，以高质量发展为导向的新局面，为提升市域中心城市价值和综合实力提供有力支撑。实施城市更新行动，将老城更新保护、城中村及老旧小区改造与提升完善城市功能、提升人居环境相结合，探索多种改造和整治模式，宜拆则拆、宜整则整；完善基础设施和公共服务配套设施，优化城市路网，构建三环交通格局，拓展道路骨架，强化片区互联互通，打通断头路，畅通微循环，提高交通效率；开展生态空间建设工程，推进绿道、蓝道建设，完善均衡分布公园绿地体系，形成高品质的城市生态空间。

**做大做强县城和重点镇。**强化县城和重点镇在城镇化过程中的基础地位，充分发挥县城和重点镇在新型城乡关系中的纽带作用，实施强县强镇工程，大力推动县镇提质增效，就近吸引农业转移人口市民化。围绕“干净、绿色、智慧、有序、美丽”建设目标，挖掘比较优势，明确功能定位，扎实推进美丽县城、美丽城镇建设，着力推进县城和重点镇公共服务设施提标扩面、市政基础设施提档升级、产业配套设施提质增效，打造产业特色化、

设施智慧化、环境生态化的城镇功能载体。

**加快城乡融合发展。**围绕缩小城乡发展差距，推进以人为核心的新型城镇化，加强人口管理，补齐城乡公共基础设施和公共服务短板，推动城乡要素双向自由流动，构建以工补农、以城带乡、城乡互补、共同繁荣的新型城乡关系。健全城乡要素合理配置机制，引导人才、科技、资金等生产要素在城乡间双向流动，增强农业农村发展活力；完善基本公共服务均等化推进机制，深化户籍制度改革，放宽新生代农民工、技术工人、在城镇就业居住等重点群体的随迁落户政策，促进居住证制度与户籍制度有机融合并轨，推进农业转移人口市民化。

## 第二章 总体要求

根据《国家新型城镇化规划（2021-2035年）》提出的“到2035年基本实现新型城镇化”的新目标，《山西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（晋政发〔2021〕7号）提出的“实施新型城镇化战略，促进城乡协调发展”的新任务，以及《晋城市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（晋市政发〔2021〕13号）的远景目标，以全方位推动高质量发展为引领，市域中心城市形成“一体两翼、组团发展”格局，建成山西省新型示范城市，集聚高质量发展新动能，坚定不移、积极稳妥地推进新型城镇化。

## 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记考察山西重要讲话精神，以全省第十二次党代会精神为指引，把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以人的城镇化为核心，以城市群引领为主体形态，以高效率生产高品质生活为主线，以体制机制改革为动力，以增强人民群众的获得感、幸福感、安全感为根本目的，着力推进农业转移人口全面融入城市，着力优化城镇化空间布局，着力提升城镇可持续发展能力，着力提高城市治理水平，着力推进城乡融合发展，加快形成“两只翅膀腾飞、三足鼎立支撑、城市两翼发展”的新型城镇化发展新格局，走出一条体现时代特征、具有晋城特色的新型城镇化和城乡一体化发展道路，为全方位推动晋城市高质量发展提供强劲动力和坚实支撑。

## 第二节 基本原则

**坚持以人为中心。**把全面推进农业转移人口市民化作为首要任务，提高农业转移人口市民化质量，营造开放包容的城市发展环境，推动实现基本公共服务均等化，不断满足人民群众对高品质生活的向往。

**坚持新发展理念。**围绕“六新”突破，不断增强城市创新能

力，推动技术创新和扩散，优化完善城市产业发展布局，推动城市向绿色低碳发展和智慧化、数字化管理转型，加快城市治理体系和治理能力现代化进程，着力打造创新、智慧、绿色、安全、宜居的高质量城市。

**坚持改革创新。**把握新型城镇化发展的客观规律，破除制约新型城镇化发展的体制机制障碍，坚持推进各领域制度改革，提高资源配置效率，使新型城镇化成为市场主导、自然发展的过程，成为助力全市高质量转型的强大核心引擎。坚持统筹协调。树立全周期管理理念，提高中心城市的辐射带动力，做大做强县城和重点镇，坚持城乡统筹协调发展，推进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，实现城乡双轮驱动、良性互动。

### 第三节 主要目标

全面实施以人为核心、高质量为导向、面向现代化的新型城镇化战略，围绕基本实现社会主义现代化宏伟目标，2025 年力争实现以下目标。

**新型城镇化格局更加优化、协调。**“一核四极”格局雏形初显，“多点”格局逐步构建，市域南北城镇发展廊道初步形成，向南联系中原城市群、向北沟通太原都市圈，为建设晋豫全面合作“桥头堡”提供空间引导与支撑。重点支持晋城都市区（包含中心城区、高平城区和阳城县城）建设，中心城区城镇核心形成，

高平、阳城发展极形成，沁水、陵川发展极持续建设。保持人口向城镇流动的趋势，进一步引导人口向城区集聚。

**农业转移人口市民化质量更高、覆盖更广。**全市城镇化总体水平稳步提升，到 2025 年常住人口城镇化率达到 68%，户籍人口城镇化率达到 50%左右，基本形成以经常居住地登记的户口制度。农业转移人口市民化质量显著提升，城镇常住人口基本养老保险参保率达到 95%以上，基本医疗保险参保率达到 95%以上，从业人员持证率达到 50%以上，城镇调查失业率低于 5.5%；教育、医疗、卫生健康等基本公共服务体系日益完善，实现城镇全覆盖。

**城市现代化建设更为宜居、高效。**城市基础设施和公共服务设施网络日趋完善，人居环境和生活品质持续优化，居民的幸福感、获得感、安全感进一步提升。到 2025 年，全市老旧小区改造达到 434 个，城市黑臭水体基本消除，生活垃圾无害化处理率达到 100%，生活垃圾资源回收利用率不低于 35%；农村集中供水率达到 95%，农村自来水普及率达到 92%；中心城区、县城、开发区、建制镇及乡政府所在地污水处理率达到 90%以上，乡村污水处理率整体达到 70%以上，污水回用率整体达到 25%以上；50%的城市建成区面积达到年径流总量控制率；养老机构护理型床位达到 50%以上，医疗卫生覆盖率 100%，每千人口执业（助理）医师数 3 人；城市空气质量优良天数完成省下达任务；公共文化服务设施、体育、社会福利实现城镇全覆盖；长期应急避难场所及临时避难场所规划范围内服务全覆盖。系统完备、科学规范、运

行有效的城市治理体系基本建立，治理能力明显增强。

**城乡融合发展取得重大突破。**城乡融合发展的体制机制基本建立，城乡要素双向自由流动的制度性通道基本打通，城乡公共资源配置更加均衡，城乡发展差距和居民收入差距进一步缩小。

### “十四五”新型城镇化主要发展目标

序号	指标名称	2021年 基准值	2025年 目标值	指标 属性
1	常住人口城镇化率（%）	63.55	68	预期性
2	城镇新增就业人数（万人）	4.74	5.76	预期性
3	城乡居民人均可支配收入比	2.2	2.1	预期性
4	城市建成区道路网密度（km/km <sup>2</sup> ）	5	8	预期性
5	累计改造城镇老旧小区（个）	264	434	预期性
6	中心城市建成区绿化率（%）	43.46	44	预期性
7	城市空气质量优良天数比率（%）	66.4	66.78	约束性
8	重点建设用地安全利用		有效保障	预期性

### 第三章 高质量推动农业转移人口全面融入城市

坚持把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务，统筹推进城镇基本公共服务均等化，健全农业转移人口市民化机制，强化基本公共服务保障，提高农业转移人口市民化质量，促进农业转移人口全面融入城镇。

## 第一节 全面推进农村转移人口落户城镇

坚持尊重意愿、存量优先、循序渐进的原则，深化户籍制度改革，完善人口管理制度，持续拓宽农业转移人口在城市落户通道。

**继续深化户籍制度改革。**深化“放管服”改革，严格落实《关于深化户籍制度改革助力高质量转型发展的实施办法（试行）》，不断完善城镇地区户口迁移政策，简化户籍迁移手续，实行部分户籍业务“全省通办”制度，实现各类落户人员“愿落尽落、有处可落”，确保进城农民进得来、住的下。坚持存量优先原则，推动进城就业生活和举家迁徙的农业转移人口和其他常住人口在城镇地区便捷落户，保持单位、社区集体户口落户通道畅通。加强落户政策宣传，开通线上申请审核系统，持续提高户籍管理信息化水平，有效提高落户便利度。

**优化完善居住证制度。**积极推进居住证制度扩面提质，逐步实现居住证制度对城镇未落户常住人口全覆盖。积极探索打通各类涉及身份信息的数据系统，加快推进电子居住证，简化市域内居住证转换办理手续。健全以居住证为载体的公共服务提供机制，完善以居住证为主要依据的义务教育、就医结算、职业技能培训、保障性住房等制度，逐步拓展居住证持有人可享有基本公共服务范围、提高服务标准，稳步实现基本公共服务由常住地供给、覆盖全部常住人口。

**提高人口发展统筹能力。**完善面向全人群、覆盖全生命周期的人口政策。引导生育水平适度提高并保持合理区间，推动人口发展向调控总量、优化结构和强化素质转变，抢抓人才红利机遇，构建更加注重“一老一小”友好型社会。以产业和公共服务配套建设为指引，引导人口向重点开发区域有序迁移。完善全市人口基础数据库建设，促进部门间数据共享，监测和评估人口变动情况及趋势影响，加强人口安全风险防控。

## 第二节 推进城镇基本公共服务均等化

积极推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，努力实现同城居民享有均等的基本公共服务，切实提高常住人口在城镇的生活水平和生活质量。

**保障随迁子女受教育权利。**改革义务教育阶段招生制度，深入推进“两为主、两纳入，以居住证为主要依据”的随迁子女义务教育入学政策，加快推进随迁子女在公办学校或以政府购买民办学校学位方式入学就读，将农业转移人口子女义务教育全部纳入教育发展规划，保障农民工随迁子女等接受平等义务教育。进一步健全关爱服务体系，构建从幼儿园到大学的贫困家庭资助体系，保障农业转移人口随迁子女就学无障碍。中心城区实行“全市一盘棋”的学校布局调整，统筹市级财力改造薄弱学校，推进互联网+教育模式，实现随迁子女从“有学上”到“上好学”的

转变。逐步将农业转移人口纳入流入地中等职业教育、高中教育、普惠性学前教育保障范围。

**提高医疗卫生健康服务水平。**进一步缩小城乡、地区和不同群体间的基本公共卫生服务差距，稳步推进基本公共卫生服务均等化。扎实推进晋城市人民医院医疗集团和晋城大医院医疗集团改革，组建责任共担、资源共享的紧密型城市医疗联合体，促进优质医疗资源下沉。落实医疗保险关系转移接续办法和异地（市内）就医即时结算办法。保持进城农民原享受的计生奖励政策不变，统一城乡计生特别扶助制度奖励标准，将免费孕前优生健康检查项目逐步由户籍人口扩大到流动人口。实施城镇职工大额医疗费用补助及市本级公务员医疗补助，实现一站式直接结算。实行城镇卫生计生服务“零门槛”，推动城乡居民享有基本医疗服务均等化。完善城市疾病预防控制体系，强化流动人口聚居地的重点传染病防控、疾病检测、疫情处置和突发公共卫生事件应对能力。

**提高社会保险统筹水平。**深入推进全民参保计划，探索建立适合灵活就业人员特点的社会保险制度，基本实现社会保险法定人员全覆盖，到2025年城乡居民基本养老保险参保率达到95%。深入实施企业职工基本养老保险全国统筹，完善落实工伤保险省级统筹，扎实推进失业保险省级统筹。逐步放开放宽居民在常住地参加社会保险的户籍限制。促进各类医疗保障制度互补衔接，深化个人账户、门诊共济、医保支付方式改革。加快完善异地就

医结算制度，推进异地就医跨地区直接结算扩面，实现每县开通至少一家联网定点医疗机构开展门诊费用跨地区直接结算。加强监督执法，全面落实企业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的责任。探索居民在常住地申领最低生活保障等社会救助。

**扩大城镇住房保障覆盖面。**健全住房保障方式，坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。以居住证为载体，将进城落户农民纳入城镇住房保障体系和公积金缴纳范围，购房享受城镇居民住房公积金贷款同等待遇。培育和发展住房租赁市场，鼓励企业收购和长期租赁商品房，面向农业转移人口出租。加大政府公租房供应，为城镇稳定就业的外来务工人员开辟绿色通道，积极探索产业园区新型租赁社区居住模式，解决外来务工人员的住房问题。支持在城镇有稳定就业能力的农业转移人口购买商品房，给予购房者信贷担保、贴息奖补和一次性购房奖励，让农民有能力进城购房。确保转移人口进得来、住得下、有事干。完善公平合理、公开透明的保障性住房配租政策和监管程序，严格准入和退出制度，建立失信惩戒机制。

**健全基本公共服务提供机制。**建立健全公共资源配置与实际服务人口需求挂钩制度，完善基本公共服务体系。探索建立基本公共服务标准体系，根据国家、省部署要求，结合晋城实际，研究制定基本公共服务项目清单和保障标准，同步建立基本公共服

务标准实施动态调整机制。加强基本公共服务标准实施效果反馈，定期开展基本公共服务均等化实现度评价和社会满意度调查。加快实现城乡基本公共服务制度一体设计，逐步统一社保、住房等政策标准，促进全市城乡人口有序流动。健全以流入地为主的流动人口基本公共服务供给制度，完善以居住证为载体、与居住年限等相挂钩的基本公共服务便利化提供机制，逐步实现流动人口在常住地便捷享有基本公共服务。

### 第三节 提升农业转移人口融入城市的能力

提升农业转移人口技能素质，强化农业转移人口劳动权益保障，健全农业转移人口社会参与机制，提高农业转移人口的城市归属感。

**提高农业转移人口劳动技能素质。**深入开展职业技能提升工程，有针对性组织定向、定岗和专项技能培训。到 2025 年，全市从业人员持证率达到 50%。加强进城农民职业推荐和创业扶持，将农民工职业技能培训纳入各级财政资金保障。鼓励职业院校扩大农业转移人口招生规模，健全农民工学历教育学分认定机制。完善职业标准，推行“学历证书 + 职业技能等级证书”制度。建立互联互通的市级就业创业信息服务平台，健全县（市、区）、乡镇（街道）、社区（村）三级联网的人力资源市场。推动农业转移人口与城镇户籍劳动者享有公平的就业机会、职业发展机

会，保障劳动者同工同酬。推进脱贫人口稳定就业，扎实做好易地扶贫搬迁人口就业帮扶。

**维护进城落户农民合法权益。**依法保障进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得以退出上述权益作为农民进城落户条件，支持进城落户农民依法自愿有偿转让农村权益。严格落实被征地农民社会保障办法，将被征地农民按规定纳入社会保障体系。严格杜绝对农业转移人口等外来人口的各类歧视行为。保障农民工工资支付，充分发挥人民调解职能作用，有效处置劳动关系矛盾纠纷。积极做好农民工法律援助工作，开辟“绿色通道”，优先受理和优先办理农民工讨薪法律援助案件，做到应援优援、应援尽援，切实保障农民工劳动报酬权益。

**改善农业转移人口社会参与机制。**加强对农业转移人口的权益保护，提高农民工科学文化和文明素质，帮助农业转移人口及其随迁家属尽快适应城市生活。积极引导农民工参加党组织、工会和社团组织，引导农业转移人口有序参政议政和参加社会管理，提升农业转移人口对城市居民的身份认同。依托用工单位和居住社区，发挥工会、妇联、共青团及社会组织作用，加强对农业转移人口的帮扶关怀，鼓励积极参加社区活动，加快融入城市生活。在公租房等农业转移人口集中居住地建设公共文化体育空间，满足农业转移人口精神文化需求。在人口流入规模较大的区域探索建立外来人口服务管理机构。

## 第四节 健全农业转移人口市民化配套政策

强化各级政府责任，充分调动社会力量，构建政府主导、成本共担、协同推进的农业转移人口市民化机制。

**建立农村“三权”自愿有偿退出机制。**充分尊重农民意愿，允许进城落户农民继续保留依法取得的农村土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。完善农村土地所有权、承包权、经营权分置办法，有序引导农村土地经营权流转、农村土地承包权退出。在完成农村不动产确权登记颁证的基础上，探索制定进城落户农民流转承包地经营权、宅基地和农民房屋使用权、集体收益分配权，或向农村集体经济组织退出承包地农户承包权、宅基地资格权、集体资产股权的具体办法，形成科学有效的制度体系。以县（市、区）为重点，建立统一规范的农村产权流转交易平台，培育配套运作主体，完善相关政策制度。

**完善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奖励机制，统筹使用中央下达的农业转移人口市民化奖励资金，重点支持吸纳农业转移人口落户多的区县，提高各级政府吸纳农业转移人口落户积极性。完善转移支付办法，加大市级财政均衡性转移支付中常住人口因素权重。

**建立财政性建设资金对吸纳农业转移人口较多县（市、区）基础设施投资的补助机制。**按照中央预算内投资和中央财政专项转移支付向吸纳农业转移人口落户多城市倾斜政策，制定市级配

套政策，建立工作协同机制，重点支持保障性住房、市政公用设施、公共服务设施、环境基础设施的建设运行和维护。

**健全城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。**保障农业转移人口在城镇落户的合理用地需求，提高“人地”挂钩精准度，全市和各县（市、区）国土空间规划的编制和修订，要充分考虑人口规模因素特别是进城落户人口数量，科学测算和合理安排城镇新增建设用地规模。

## 第四章 构建城镇化空间新格局

全面融入国家区域总体格局和城镇化战略布局，构建晋城“一核四级”市域空间布局，主动融入中原城市群发展，呼应太原经济圈建设，加快晋东南城镇圈内外联动发展，强化开放发展新优势，拓展经济发展新空间，打造通往中原城市群的门户城市和对接长三角地区的桥头堡。

### 第一节 优化国土空间布局

按照主体功能区规划要求，科学划定生态保护红线以及生态、生产、生活三类空间边界，合理控制开发强度，处理好保护与开发的关系，以生态网络和交通网络为依托，构建“两环两带三区、一核四极三廊”的国土空间开发保护总体格局。

**形成以“两环两带三区”为重点的生态保护格局。**坚持生态保护优先原则，严守生态红线，实施生态功能区保护和修复工程，推进生态屏障和生物多样性保护体系建设，维护全域生态安全。

“两环”指市域内由太行山、中条山、太岳山组成的生态环和中心城区环城生态环。以“两环”为屏障重点维护全域生态稳定，着力改善村镇人居环境，推动生态敏感区保护工作，形成多点共建、全域共荣的生态环境体系。“两带”指沁河生态文化带和丹河生态文化带。加强流域的水资源、水生态、水环境生态空间保护，打造具有水源涵养、水土保持、自然生态景观展示等功能的生态走廊。“三区”指在资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价的基础上，将全市划分为重点生态功能区、农产品主产区、城市化发展区。

**形成以“一核四极”为重点的发展格局。**按照“中心引领、多点共聚”的思路，优化形成“一核四极”的空间发展格局。做大做强中心城区一个核心，进一步拓展城市空间，由现有主城区的单中心向主城区、丹河新城双中心发展，实现城市轴线东移。充分发挥中心城区在区位、科技、教育、人才等方面的资源优势，推动高端创新资源以及战略性新兴产业向心集聚，推进现代物流、现代金融、信息服务等生产性服务业发展，打造全市发展引擎和创新高地。构建高平、阳城、陵川、沁水四县城高质量发展增长极，大力发展战略性新兴产业，因地制宜打造“一县一品”，形成一批特色鲜明、集中度高、关联性强、竞争力优的块状产业集群，加强县城与中心城区的功能协作，联合打造产业发展平台。以县

城为支点，加强与中心城区、乡镇等地的基础设施建设互联互通，公共服务设施共建共享，实现要素双向流动，推进全市空间均衡发展。

## 第二节 建设多方位区域合作经济圈

立足本省、放眼全国，不断强化晋城与省内城市间的交流合作，深度融入中原城市群发展，融入山西中部城市群建设，加快晋东南城镇圈内外联动发展，推进“十四五”时期城镇化高质量高速度发展。

**深度融入中原城市群。**作为中原城市群 14 个核心发展区之一，充分发挥在能源、产业、教育、文化、康养、生态等方面的优势，加强与中原城市群的交通互联，不断完善立体、通达的交通网络，打通省际间公路通道，推动晋城民用机场建成通航，构建现代综合立体交通体系。强化与中原城市群在煤炭、煤层气等能源领域产销合作，推动建立长期稳定的区域能源合作关系。参与中原城市群产业分工协作，加强在电子信息、装备制造、食品加工等优势行业产业链上下游合作。积极融入中原城市群商贸物流体系、共建共享物流基础设施。开展环境污染联防联治，促进生态环境共建。加强公共政策对接与协同，促进公共资源优劣势互补、高效利用、均衡布局、优化配置，提升共建共享服务水平。

**加快晋东南城镇圈联动发展。**立足晋东南城镇圈重要战略地

位，有效发挥区位优势，加强与山西中部城市群、京津冀、长三角等区域的高效互联。建设京津疏解功能承接地、科技成果转化地和文旅康养目的地。强化对接长三角、粤港澳，加强传统产业优化升级合作，推动数字经济、现代服务业及新兴产业领域合作，以申建“晋东南国家级承接产业转移示范区”为契机，全方位高质量承接京津冀、长三角和粤港澳产业转移，努力拓展产业发展新空间，构建特色产业体系，全面推动高质量发展。

### 第三节 加快市域中心城市建设

围绕建设绿色转型示范城市、能源革命领跑城市、光机电产业集聚城市的目标，实施组团式发展战略，优化中心城市各组团空间布局，通过空间拓展、更新改造、品质提升、城市更新等方式提升城市发展能级，全面增强市域中心城市的承载力、辐射力、带动力、影响力，打造通往中原城市群和对接长三角的桥头堡。

**拓展城市空间，优化片区布局。**拓展城市空间，城市格局从“单中心”向“多中心、多节点、组团式、网络化”推进，形成“一体两翼，六大组团，多片区”的城市空间布局。到2025年，基本实现中心城区建成区面积扩大到约86平方公里。优化片区布局，围绕成体系、成系统、成整体的城市经营理念，以片区为抓手，重点对中心城市8个片区和两个城市组团进行特色化改造、优化布局，通过重点片区的改造，改变半城镇化碎片化的城市格局。其中，8个片区分别是：中原街两侧片区、老城二期（东

西大街以北）片区、兰花路片区、白马寺山大健康产业园、城市高速南出入口片区、西北片区、三区绿心、西部片区；两个城市组团分别是北石店片区和南村片区。

**完善城市功能，提升城市品质。**围绕提高中心城市引领全市发展的核心功能，针对中心城市建设的短板，统筹各项设施，增强中心城市综合承载力、辐射力、带动力、影响力。加快补齐基础设施和公共服务领域短板，构建市、区、社区三级网络化公共服务体系。形成“一场一站三环四射”的中心城市现代化立体交通体系，实现中心城区各组团、各片区和各县区之间的高效畅通连接，构建一体化发展格局。完善交通、通讯、生态环保等设施配套，加快新型基础设施建设，促进生产要素流通，提高中心城市设施一体化发展水平。促进产业协作，增强产业集群集聚效应，加快推进产业一体化发展水平。推进环城生态圈建设，建立完善组团间生态绿地系统，加快城市水网建设，形成生态一体化保护与修复格局。

**精雕文化之核，延续城市文脉。**进一步发掘中华文明之精髓——晋城之历史渊源，将其体现在晋城市的城市规划、设计、建设、管理等各个方面，实现文脉传承。树立整体保护观念，继续严格保护城市中的文物、历史建筑以及古城、历史街区，以及城市原有的山水格局和历史文化遗产周边的空间风貌环境。树立原真性保护观念，避免拆真建假，不轻易打造仿古建筑。树立多元化保护观念，既保护好各个时期的历史文化遗存，也保护好近现代、建国后的历史性建筑，还要保护好历史城市、街区的原住民，

以及原有的生产生活方式，业态和传统技艺，最大程度维护城市人文精神和活力。重点启动历史遗存保护与修复工程，统一建筑风貌，完善文旅休闲功能布局，实现老城功能蜕变、历史空间传承、生活场景再现，延续城市文脉。

#### 第四节 强化县城重要载体作用

坚持因地制宜、分类施策，推进县城补短板强弱项，加强绿色低碳建设，引导优势要素资源向县城集中，全面提升县城综合承载力和治理能力，促进农业转移人口就近城镇化。

**高质量推进大县城建设。**新阶段大县城建设，以新发展理念为指导，以“产城文”三大领域建设为抓手，加快产业转型、提高供给质量、拓展需求空间，推动县城高质量发展，留住存量人口，追求增量发展，推动人口规模和人口素质同步提升。高平市依托“中心城市+特色城镇+美丽乡村”，加快推进以“一轴一廊三区五镇”为核心的大县城建设，建设成为山西省资源型产业升级与新兴产业发展示范区，晋东南开发开放合作枢纽门户区。阳城县加快构建“五凤朝阳”组团式发展格局，进一步拉大县城框架，建设成为面向转型综改县域样板、区域协调发展排头兵、新型城镇化建设示范县城、中国文化传承弘扬展示示范区，晋城市副中心功能逐渐成熟。陵川县构建“一主四副两轴三区六点”城镇发展新格局，建设成为中原城市群生态宜居魅力之城、全国康养产业样板县、全国知名的南太行核心生态旅游目的地。沁水县

构建“一心一带、多点支撑”城镇空间布局，建设成为全国美丽宜居品质生活样板区、国家能源革命综改主阵地、国家绿色生态示范区。到2025年，高平市区和阳城县、沁水县、陵川县三个县城综合承载力和辐射带动力明显增强。支持高平市区和阳城县建设成为人口10-20万的小城市，推动沁水县城和陵川县城人口规模不断增长，向10万人口迈进。

**加快县城补短板强弱项。**提标扩面建设公共服务设施，加强医疗卫生、教育、养老托育、文旅体育、社会福利、社区建设、综合服务、应急物资储备保障能力；提质增效建设产业培育设施，加强产业平台配套、冷链物流、农贸市场保障能力；提级扩能建设环境卫生设施，加强垃圾减量化无害化资源化处理、污水集中处理、公共厕所保障能力；提档升级建设市政公用设施，加强市政交通、市政管网、配送投递、智慧化改造、更新改造老旧小区保障能力。

#### 专栏1 各县（市）功能定位和产业发展方向

泽州县：以改造提升冶炼铸造和煤化工产业为重点，推动铸造向制造转变，传统煤化工向现代煤化工转变，实现产业转型升级。
高平市：发展新能源新材料产业，壮大农产品加工业，提高各产业整体品质，培育经济转型新动能，带动市域北部乡镇发展。
阳城县：做大陶瓷、蚕桑、文化旅游等优势产业，着力提高产业素质和规模，带动市域西南部乡镇发展。
陵川县：发展生态旅游和特色农业，推进农旅融合，全力打造中原地区最具影响力的休闲旅游健康度假中心，带动市域东部乡镇发展。
沁水县：将煤层气和旅游产业打造成新的支柱产业，开辟全县转型发展新路径，带动市域西北部乡镇发展。

## 第五节 打造特色精品小城镇

坚持规模适度、突出特色、强化功能，加大对重点镇（小城镇）的培育支持力度，完善城镇功能，推进产镇融合发展，提升小城镇经济发展效益和就业带动能力。

**做特做优重点镇。**因地制宜建设特色鲜明、产业发展的重点特色城镇，持续推进山西省特色小镇大阳镇晋风晋貌小镇建设。积极开展特色小镇培育工作，重点培育城区南村铸造小镇、泽州县司徒小镇、高平市陈区镇千年壁画艺术小镇和炎帝文旅特色小镇、阳城县横河动感小镇和演礼幸福小镇、陵川县丈河康养小镇和太行一号松庙驿站、沁水县沃泉童年小镇和鹿台山国学康养小镇。鼓励重点镇积极主动嵌入县域产业链、价值链和供应链，成为区域双循环格局不可或缺的支撑。加快补齐基础设施短板，深入实施环境综合整治、功能服务提质、生活品质提升等美丽城镇建设行动，升级公共服务设施，增强生产生活服务功能，支撑产业和人口聚集，打造连接城乡的网络节点，统筹推进城镇村三级联动发展。推进重点镇绿色发展，加强环境整治和生态保护。指导重点镇智慧化管理，推广大数据信息利用、物联网精细化与智慧化治理等适用技术。促进重点镇规范健康发展，推进生产生活生态“三生融合”、产业社区文化旅游“四位一体”，建设新型城镇化和乡村振兴的综合载体。

**引导小城镇特色化发展。**深入挖掘地域、生态、文化、产业等特色和优势，加强文化遗产保护和传承发展，强化地方历史记忆和乡土意象，引导小城镇宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜特则特，分类施策，针对性强化长板与特色，打造一批具有深厚的历史文化、美丽的山水园林、较强的工业基础、前沿的新型产业、鲜明的特色农业等充满魅力的地方特色小城镇，科学规划特色小城镇的生产、生活、生态，促进产城人文融合发展。以特色产业为核心，兼顾特色文化、特色功能和特色建筑，找准特色、凸显特色、放大特色，防止内容重复、形态雷同、特色不鲜明和同质化竞争。准确把握小城镇发展定位，培育发展主导产业，健全激励约束机制和规范管理机制，有力有序有效推进小城镇高质量发展。突出民生为本，进一步提升被撤并镇发展质量，采取措施引导过渡，自然完成兴衰更替。因地制宜，分类指导，各有侧重对小城镇基础设施进行分批改造。

## 专栏2 各县（市、区）重点镇（16个）

泽州县：巴公镇、高都镇、周村镇、下村镇

高平市：马村镇、三甲镇、寺庄镇

阳城县：北留镇、芹池镇、河北镇

陵川县：礼义镇、平城镇

沁水县：郑庄镇、郑村镇、嘉峰镇、端氏镇

### 专栏 3 各县（市、区）特色小镇培育重点

城区：南村铸造小镇
泽州县：大阳晋风晋貌小镇、司徒小镇
高平市：陈区镇千年壁画艺术小镇、炎帝文旅特色小镇
阳城县：横河动感骑栖小镇、演礼幸福小镇
陵川县：丈河康养小镇、太行一号松庙驿站
沁水县：沃泉童年小镇、鹿台山国学康养小镇

## 第六节 加强新型城市交通网络建设

充分融入“一带一路”经济走廊、中原城市群、环渤海经济圈等重大战略，建设综合立体交通运输网络，全面形成“一纵一横”“十”字型综合运输大通道；完善城际交通运输通道，强化城市（镇）群（圈）内高效交通运输网络建设；提升交通运输现代化水平，构建立体联网、内外联通、多式联运、无缝衔接的现代交通运输体系。

**建设综合立体交通运输网。**建设以高速铁路为骨干、民航为补充、高速公路和普通国省干线公路为基础，畅通南北、横贯东西的综合立体交通运输网，形成连通国家主要城市群、核心城市的快速交通网络。加强与国家综合立体交通网主骨架的对接，积极推进晋城至侯马高速铁路前期工作，基本形成“三纵两横一环”的高速公路网。有序推进城市轨道交通建设，加速“公转铁”和

货运铁路建设，铁路货物运输占比达到80%以上。加快推进晋城民用机场建设，力争到2025年建成通航。积极推进高平、阳城、陵川、沁水等通用机场建设。打通高速公路出省口、断头路和重要连接线，加快推进普通国道城市过境段改线、瓶颈路段升级改造。推进沿太行旅游公路建设，构建“快进慢游深体验”的旅游公路体系，“县乡顺畅连通，乡村之间、毗邻乡镇有效连通”的农村公路网络全面形成。

#### 专栏4 综合立体交通网重点工程

<b>机场：</b> 晋城民用机场、阳城、沁水、泽州、高平、陵川通用机场建设，构建“1+5”一主五辅的机场体系，实现运输航空和通用航空“一体联动，双翼齐飞”。
<b>高速铁路：</b> 积极推进晋城至侯马高速铁路前期工作，实现与侯马-河津-韩城城际铁路以及韩城-西安城际铁路的连通，串联晋城、侯马、韩城、西安，强化山西省西向出省通道，加强与“一带一路”经济走廊的对接，融入西安“2小时交通圈”。
<b>高速公路：</b> 新建G55二广高速晋城过境段改线（北义城-大箕）、G5514晋运高速阳城-运城段，改扩建G55二广高速东阳-北义城段、G5512晋新高速、G5514晋运高速晋城-阳城段，基本形成“三纵两横一环”的高速公路网，连通晋南城镇圈与晋东南城镇圈中心城市，带动高速公路沿线城镇发展。
<b>普通国省干线公路：</b> 加快实施高密度、高等级的普通国省干线公路网建设，基本建成晋城市“十二纵八横”普通干线公路网络，形成高速公路和普通干线公路“一主一备”的路网格局。
<b>农村公路：</b> 高标准推进“四好农村路”建设；深入推进旅游公路建设，基本建成“太行一号”旅游公路；加快老旧路、断头路、瓶颈路升级改造；实施撤并建制村及人口规模较大的自然村通硬化路，推进乡镇通三级及以上公路、建制村通双车道公路。

**完善城际交通路网建设。**打造跨区域、多路径、高品质的现代交通路网，着力优化路网布局、打通瓶颈与堵点，实现与区域重要城市间的快速通达。进一步加强与邻省的对接，打通断头路，实现晋城市与省际相邻地市已建、在建高速公路互联互通。合理

确定重点国省干线(G208、既有G55等)城市过境段的功能定位、与既有城市道路的交叉互通形式，实现公路、城市道路的快速衔接转换。优化城市道路与高速公路、干线公路的衔接，构建绕城80公里高速环、60公里国道环和32公里主城区快速交通环，规划中心城区形成绕城高速路、快速路和城市一级主干路体系，服务中心城区各组团对外出行和跨组团快速联系。积极协调周边城市畅通国省道出省口建设。

## 专栏 5 完善城际交通路网重点工作

**省际高速公路互联互通工程：**贯通S80陵侯高速东向省际出口，连通河南省S26台（前）辉（县）高速；G5512晋新高速公路扩容改造工程开展前期工作，晋新二通道开展研究论证工作。

**重点国省干线城市过境交叉互通工程：**既有G55城市过境段，为中心城市各片区之间以及各区域往来晋城高铁东站、晋城民用机场的连接通道，设置出入口4处，从北至南依次为南义城出入口、金村出入口、凤台街出入口、泽州路出入口。G208城市过境段，主要服务各片区内部与片区之间短距离交通出行，突破过境交通的影响，促进北石店片区、城市核心区、南村区与丹河新城东西向联动发展。设置互通式立交11处。从北至南依次为：泊南互通、北金街互通、尚安街互通、背荫互通、太岳街互通、红星街互通、中原街互通、机场大道互通、黄华街互通、金鼎路互通、申匠互通、除背荫互通为改建外，其余为新建。

**中心城区路网畅通连接工程：**规划在中心城区改建1个立交，新建9个互通，分别是改建背荫立交、新建国道208-尚安街互通、白水街-中原街互通、国道208-中原街互通、国道208-机场大道互通、西环路-太岳街互通、西环路-新市街互通、申匠互通、国道342-金匠街互通、晋高一级路-尚安街互通。

**提升交通运输现代化水平。**推进现代信息技术在交通运输领域的应用，大力发展战略性新兴产业，推进交通大数据中心建设。推广区域城市间“一票式”联程和跨城市“一卡通”服务，实现城际、

城市、城乡客运协调发展。强化重点产业区域和重要交通枢纽物流节点布局，以整合存量设施、合理配置增量为原则，构建形成“1个枢纽+1个园区+12个中心”总共14个节点的货运枢纽（物流园区）布局体系。构建以航空枢纽、铁路枢纽为主体，陆空、公铁高效衔接、快速集散的现代货运物流体系。大力发展战略性新兴产业，支持“一单制”联运服务，拓展多式联运、高铁快件运输等组织模式发展，推动交通物流高效融合。推广智慧交通技术应用，实现交通基础设施、运载装备等全要素、全周期数字化，各种运输方式信息实现交互共享。

## 专栏 6 提升交通运输现代化水平重点工作

**智慧交通体系：**建设综合交通大数据中心，提升交通运输数据开放共享能力。实施“互联网+”运输服务升级工程。一是“互联网+”便捷交通。完善智慧公交系统、完善智慧出租系统、建设智慧停车系统、建设智慧枢纽系统；二是实施“互联网+”高效物流。建设网络货运信息系统、建设智能投递设施、推广使用货运电子运单、先进货运技术研发与应用。

**实施交通决策监管能力提升工程。**一是交通决策支持智能化。建设综合交通运行调度指挥系统、交通数据分析与决策支持系统、交通信息发布与服务投诉系统、完善智慧运管系统；二是基础设施数字化和运行智能化。建设综合交通基础设施管理系统、综合交通运行态势评估系统，完善智慧高速系统、智慧公路系统；三是行业执法信息化。实施新技术创新应用推进工程。

**货运枢纽（物流园区）体系：**“1个物流枢纽”是指晋城空港物流枢纽；“1个物流园区”是指晋城南村智慧物流园区；“12个物流中心”是指晋城中通快递物流中心、晋城远中现代农业物流中心、晋城旭腾重卡物流中心、丹河新城现代智慧物流中心、晋城西商贸物流中心、高平市农商智慧物流中心、高平二广高速物流中心、高平市南陈铺物流中心、阳城县智慧产业物流中心、阳城县八甲口物流中心、陵川县综合物流中心、沁水县综合物流中心。

## 第五章 建设高品质现代化新型城市

坚持以人民为中心，紧紧围绕打造宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文的新型城市，合理布局生产、生活、生态空间，提升功能，补齐短板，创优环境，彰显特色，高品质建设现代化新型城市。

### 第一节 高水平打造舒适便捷的宜居城市

科学配置城市公共资源，提高公共服务能力和市政公用设施水平，推动城市功能、服务不断完善，人居环境和生活品质持续优化，居民生活幸福感持续提升，打造宜业宜居宜游的现代化城市。

**完善市政公用设施。**优化城市道路功能和路网结构，实施人车分流、各行其道的道路交通模式，完善机动车道、非机动车道和人行道“三行系统”；大力推进交通信号管控智能化，科学应用交通组织新措施，实现交通快与慢分流、过境与市内分流、客运与货运分流，推进设置双向可变的“潮汐通道”，缓解高峰期交通拥堵问题。优先发展城市公共交通，大力推广公共交通枢纽与城市功能一体化开发，加强车站、大型商业中心、停车场等城市重要节点周边的道路及交通设施建设，整合客运方式，优化公交站点和出租车站点布设，推动实现重要节点的公交、出租车“零

换乘”，改善群众出行条件；进一步推动我市新能源汽车充（换）电基础设施建设，争取到“十四五”末，基本形成“适度超前、布局均衡、智能高效”的充（换）电基础设施体系，力争到2025年前实现乡镇充电设施全覆盖，充电半径小于10公里。优化公共充换电设施建设布局，完善居住小区和公共停车场充电设施，新建居住小区固定车位全部建设充电设施或预留安装条件。

以老旧管线改造、架空线入地、消除塌陷为重点，加快实施水、电、气、热等各类地下管线更新改造。实行“从源头到龙头”的全流程公共供水保障，扩大供水管网覆盖范围，更新改造供水水质不能稳定达标的水厂和老旧破损的供水管网。推进水电气热信等地下管网建设，因地制宜在新城新区新路和开发区推行地下综合管廊模式，推动有条件城市路面电网和通信网架空线入廊入地，同步规划和建设地面电力环网柜、分支箱、箱式变压器等公用设施的布点。完善燃气储气设施和燃气管网供气网络建设。发展热电联产集中供热及清洁能源集中供热，完善供热管网建设。结合城市开发强度和重要节点，在有条件的地区科学有序推进综合管廊建设，应用物联网、大数据等技术，积极推进地下管线智能化改造，提升服务效率和安全运行保障能力。全面开展市政排水管网错混接改造、雨污分流改造和破损管网修复，提升管网收集能力。建立联通、联动、联调的污水收集运转体系，实现污水管网协同高效运行，加强生活污水收集与处理设施建设、扩容。因地制宜确定污水处理厂出水水质标准，结合实际对现有污水处

理厂进行扩容提标改造。加快建设污泥无害化资源化处理设施，减少污泥进入垃圾填埋场填埋量。完善城市配送投递设施，建设统一分拨中转的公共配送中心，鼓励发展共同配送等新模式，满足小微企业和群众日常物流分拨配送需要。支持社会力量面向家庭用户和单位职工等受众群体，布设不同类型的智能快件箱，提供便捷安全的“最后一百米”服务。

**完善城市住房体系。**统筹供需关系，综合运用经济、法律和必要行政手段，引导房地产市场从“以商品住房为主”向“租赁住房、商品住房并重”转型发展。及时调整不同套型住房供应结构，适度降低商业和办公等非住宅的供应比例，形成供需匹配、结构合理、支出与消费能力基本适应的住房供应格局。加强住房用地供应管控，完善住房用地出让方式，加大力度盘活存量和闲置低效建设用地，提高存量住房用地利用效果。大力发展住房租赁市场，多元化培育租赁住房供应主体，多渠道筹集租赁房源，通过改建存量非住宅和住房、新建配建租赁住房增加供给，满足市民住房需求。结合消费升级和城市特色，创新住宅产品类型，推广全装修商品住房销售模式，提供绿色、健康、智慧的高品质住宅。稳步推进公共租赁住房保障，坚持实物住房和货币补贴并举。新建普通商品住房项目按住房建筑面积配建不低于 5%的公共租赁住房；以需求为导向，探索发展保障性租赁住房，保持政府投资公共租赁住房入住率 90%以上。

**推进城市更新行动。**稳步、有序推进棚户区、城中村、旧住

宅小区和旧商业中心（街区）的改造提升，合理确定棚户区（城中村）更新改造的时序和规模，以老城区内脏乱差的棚户区为重点，采取拆除新建、改（扩、翻）建等多种方式，稳步推进棚户区住房改造。推进老旧小区改造，出台老旧小区改造技术标准，更新水、电、气、路等配套设施，积极推进建筑高层住宅小区供电双电源配套设施建设和改造，完善安防、环卫、照明等环境设施，科学引导电梯、快递、养老、托育、家政、商贸、停车设施、物业服务等民间企业参与老旧小区改造，将老旧住宅小区长效管理纳入社区治理体系。到 2025 年，晋城市将基本完成改造任务，共涉及 434 个小区、38138 户，建筑面积为 372.33 平方米。其中，城区将改造 274 个老旧小区。

加快配套基础设施建设，推进完整社区建设。在居民适宜步行范围内配备完善的基本公共服务设施、健全的便民商业服务设施、完备的市政配套基础设施、充足的公共活动空间、全覆盖的物业管理和社会管理机制，统筹卫生、就业、社保、文体、退役军人服务、儿童关爱保护等基本或非基本公共服务项目以及维稳、信访等管理职能，推进家政等便民服务进社区，打造综合性多功能的美好生活服务站，增强居民对社区的归属感、认同感。

积极推进城市商贸综合体建设，打造包括公共停车场、物流配送、便民超市、平价菜店、家庭服务中心、快递服务等在内的城市便捷生活服务圈。构建社区—邻里—街坊三个层次生活圈服务体系，形成“5-10-15 分钟城市宜居生活圈”。以“城市宜居

“生活圈”为基本单元，完善社区公共服务体系，配置日常生活所需的教育、医疗、文化、养老、体育、商业金融、安全管理等基本公共服务，鼓励建设社区综合体。到2025年，“城市宜居生活圈”覆盖率达到80%。

**提升公共服务能力。**进一步扩大学前教育普惠性资源供给，巩固和提高义务教育的优质均衡发展，促进高中教育多样化、特色化发展，加快发展现代职业教育，深化产教融合、校企合作，完善全民终身教育，推进教育服务与数字经济融合发展，构建在全省领先的现代化教育体系。大力发展战略性新兴产业，全面普及学前三年教育，学前三年毛入园率达到99%以上。制定幼儿园布局专项规划，新建改建一批公办幼儿园，认定扶持一批普惠性民办幼儿园。进一步完善优化中小学校建设布局，新建一批中小学校，落实住宅小区配套建设中小学校规定，推进丹河新城义务教育学校建设，合理有序扩大城镇学校学位供给。提升普通高中教育质量，鼓励普通高中多样化、特色化发展。加大基础设施投入，加强丹河新城教育园区普通高中的建设与管理使用，整体提升普通高中办学条件。完善现代职业教育和培训体系，扩大职业教育资源供给。借助丹河新城教育园区建设，整合职业教育资源，完善现代职业教育和培训体系。

加强综合医院、专科医院和社区卫生服务机构建设，完善重大疾病防控、妇幼保健等专业公共卫生和计划生育网络。推进综合医院（含中医院）提标改造，以门急诊、住院、医技科

室为重点增加业务用房并配备必要设备，增强传染病科室诊疗能力、重症监护室救治能力，增加重要医疗物资储备，预留应急空间、强化平战结合。推进市、县级疾控中心标准化建设，配齐疾病监测预警、实验室检测、标本采集、现场处置等设施设备。完善妇幼卫生健康服务机构，补齐业务用房面积缺口。改造或新建大型公共设施时，应使之具备应急避难场所的条件，满足应急救灾需要。

实施全民参保计划，落实待遇调整政策，加快建设城乡一体、供给多元、便捷高效安全的社会保险公共服务体系。鼓励发展养老服务业，构建以居家社区机构相协调、医养康养相结合的多层次养老服务体系。拓宽普惠养老服务的供给渠道，强化用地保障，落实财税支持政策。提高公办养老机构保障能力，完善公办养老机构老年人入住综合评估和轮候制度。全面放开养老服务市场，大力發展民办养老机构，推进多种形式、更广泛覆盖的居家养老服务网络构建。鼓励社会力量参与居家社区养老服务，探索社区互助式养老。推进实施社区居家养老服务“1251”工程，培育规范化、标准化、连锁化社区养老服务品牌，建设市场化、规模化、标准化社区养老示范机构，打造养老示范社区，发展社区养老服务组织。到2025年，社区养老服务设施有效覆盖，养老机构护理型床位比例不低于50%，社会力量运营的养老机构占全市养老机构总数比例不低于50%，社区15分钟居家养老服务圈基本建成。

## 第二节 高标准打造安全灵敏的韧性城市

聚焦城市内涵式发展，以增强化解和抵御灾害冲击能力为导向，健全城市应急体系，提升城市抗风险能力和自愈能力，塑造内外兼修的韧性城市。

**增强防灾减灾能力。**健全城市抗震、防洪、防疫、消防、防范地质灾害等应急指挥体系，加强应急避难场所、设施设备的建设管理，加强各类应急物资储备。到 2025 年，构建“市—县”两级应急指挥中心。实现长期应急避难场所及临时避难场所规划范围内服务全覆盖，保障全市长期应急避难场所人均避难面积不低于 1.5 平方米，临时应急避难场所面积不低于 0.8 平方米。利用现有和规划建设的公园、绿地、体育场、大专院校等旷地以及地下空间，建立布局合理的避难场所体系。加固城市消防站和市政消防栓等公共消防基础设施建设，完善和健全应急救援联勤联动联战工作机制，提高灭火和应急救援能力。建立生态安全管控机制，健全环境应急管理体系，提升环境监测预警和监管信息化能力，强化环境风险源管理，加强生态环境风险防控应急响应能力。完善地质灾害重点防治区综合防御体系。强化应急预案管理，高度重视城市秩序和安全维护，保障供水、排水、燃气、供热、电力、通信等城市“生命线”畅通。加强房屋建筑、城市桥梁、隧道等工程运行使用的监督管理，建立健全大型桥梁隧道、城市立交桥、城市道路等交通设施的安全监测预警系统，严防桥梁隧

道坍塌、路面塌陷下沉等事故。健全应急管理社会动员机制，推进全民应急宣传教育，提高公众的安全意识和应急能力，提高全社会防灾避难意识和自救能力。完善重大突发事件应急响应处置机制，形成全天候、系统性、现代化的城市运行安全保障体系，不断提高应急救援和防灾减灾能力，使广大人民群众在城市生活的更幸福、更安全。

**提高防洪排涝能力。**完善地下管网综合管理机制，推动排水管网排查、疏浚、修复、建档工作，形成源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急的排水防涝体系。积极通过渗、滞、蓄、净、用、排等多种生态化技术构建低影响开发雨水系统，通过发挥城市建筑、道路、绿地和水系对雨水的吸纳作用，建设自然积存、自然渗透、自然净化的海绵城市。结合生态修复、县域和村庄规划，统筹推进海绵城市建设，通过建设海绵城市示范区、海绵型小区及公建、海绵型道路广场、海绵型公园绿地及湿地等工程，有限控制地面径流，到2025年，50%的城市建成区面积达到年径流总量控制率。推进防洪减灾设施建设，加强主要河流防洪治理。持续进行山洪灾害防治非工程措施建设，逐步巩固更新已建水雨情监测预警设备，持续开展群测群防体系建设和综合保障体系建设。开展山洪沟道治理建设，达到防灾减灾效果。加大重点山洪沟防治力度，强化病险水库、水闸和河堤除险加固，改造提升城市河道、堤防等防洪设施，全面提升城市应对洪涝灾害能力。

**增强公共卫生防控能力。**健全以市、县级疾病预防控制中心

为骨干，医疗机构为依托，基层医疗卫生机构为网底，全社会协同的疾病预防控制体系，全面提升重大传染病防控救治能力和预警响应能力。建立协同高效的卫生应急救治体系，开展紧急医学救援中心建设。推进综合医院和疾控中心提标改造，增强传染病科室和重症监护室诊疗救治能力，强化市级传染病定点医院救治能力。优化发热门诊等疾控网点布设，预留应急空间，加强业务用房建设和必要设备配置，分级建设重大疫情救治基地，改善提升基层医疗卫生机构疾病防控条件。加强重大疫情应急物资储备、技术储备和产能储备。健全传染病疫情和突发公共卫生事件监测系统，完善公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同和分级分层分流的疫情救治机制，建立专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急响应体系。

### 第三节 高质量打造活力焕发的创新城市

深入实施创新驱动发展战略，发挥城市集聚创新要素的主要载体作用，提升城市产业支撑能力和吸纳就业能力，利用市场手段配置和整合资源，营造全社会尊重创新的浓厚氛围。

**培育发展创新产业。**支持煤炭、化工、装备制造等传统优势行业企业不断加大研发投入，提升自主创新能力。鼓励江淮重工、晋能控股装备制造、华新燃气、富士康、兰花医药等骨干企业在高端装备制造、煤层气、光机电、生物医药等关键性技术领域组

组织实施一批重大科技创新项目，攻关一批关键共性技术、前沿引领技术、颠覆性技术和“卡脖子”技术，形成一批核心知识产权，制定一批技术标准。鼓励有条件的龙头企业牵头组建产业技术战略联盟，建设工程技术研究中心、企业重点实验室、企业技术中心。同时持续加强高新技术企业培育，加大培育高新技术企业财政投入，完善高新技术企业培育链条，综合运用技术改造、引导培育、科技金融等多种手段推动更多中小企业成长为高新技术企业。加强共性技术平台建设，推动产业链上中下游、大中小企业融通创新、协同发展。科学制定各开发区、产业园区主辅产业布局，推动城市产业分工协作，加快构建与城市功能定位相适应的现代产业体系。

**优化创新创业生态。**聚焦煤层气、光机电等重点产业，融合融通“产业链+创新链+供应链+要素链+制度链+资金链”，着力突破一批关键核心技术和共性技术，重点培育一批高科技领军企业，精准打造一批具有综合竞争力、特色优势明显的创新型产业集群，创新生态系统雏型初显。完善人才激励、院校源头创新、政府管理、财税金融等科技体制机制，形成鼓励创新、宽容失败的发展环境。积极构建以政府机构为主导，科技服务中介为桥梁，科技金融为支撑的科技创新服务体系。加强科技创新一站式服务平台建设，提升政府部门的科技创新服务水平与效率。培育发展科技创新中介组织，支持社会力量开展科技创新中介服务。充分发挥长三角科技资源共享平台晋城博士工作基地作用，加强与长

三角科技资源对接，为企业提供技术创新和项目推荐服务。持续推进中小企业科技特派员工作，不断提高科技特派员覆盖度。完善科技金融服务，鼓励金融机构开发符合创新创业需求特点的金融产品与服务。扩大政府产业引导基金规模，推动产业引导基金对重点产业集群全覆盖。探索设立科技风投专项资金和科技融资担保资金，积极吸引天使投资、创投机构落户晋城。同时大力推进大众创业、万众创新，通过股权激励、财政补助、贷款支持等方式，充分调动高校院所科技人员、青年大学生以及草根能人创新创业积极性，以创业带动就业。

**搭建创新创业平台。**聚焦产业创新能力提升，围绕重点发展的战略性新兴产业集群，建设一批重点实验室、技术创新中心，工程研究中心等创新平台，努力建设引领区域高质量发展的创新高地。聚焦 5 个千亿产业集群发展需求，加快推进煤与煤层气共采国家重点实验室、晋城市安理工能源工程技术研究院、中北大学晋城先进材料与智能装备研究院、5G 应用创新联合实验室、光机电产业研究院等创新战略平台做优做强。加快数据中心、检验检测、质量认证等公共服务平台建设。支持中小企业共享实验室、技术创新中心建设，支持科研院所的科研仪器、设备、中试基地等科研基础设施向中小企业开放，完善中小企业科研公共服务体系。同时培育众创空间、科技企业孵化器和小微企业创业创新基地等新型“双创”孵化载体，不断创新孵化服务模式，完善“创业苗圃+孵化器+加速器+产业园”的产业孵化链条。加快推进

进晋城经济技术开发区国家级双创示范基地、山西智创城 NO.6 和高平省级双创示范基地建设，汇聚现有创新创业平台，努力打造晋城产业转型升级“双创”引领区。

#### 第四节 高规格打造运行高效的智慧城市

数字赋能城市建设和发展，以数字政府、数字社会建设为引领点，以公共数据开放共享为突破，推进政务与社会治理智慧化，提升城市运行效能。

**深化城市数据共享开放。**深入拓展“互联网+政务服务”应用，全面发挥数据共享交换平台“总枢纽”作用，构建全市政务数据共享“一盘棋”机制，进一步打通政务数据跨层级、跨部门、跨业务共享渠道，实现各级各部门政务数据资源的整合共享、实时交互、互联互通。加强在线协同办公、移动办公、视频会议系统建设，完善“晋城智能办公平台”服务功能，对各部门、各领域业务数字化应用迭代升级集成，建设全业务协同应用的功能模块，实现机关办事“一网协同”。加强市县、市直各单位政务服务、经济监测、重点工程、产业发展、应急管理等领域数据和系统的协同，实现全市机关事业单位数据的汇聚、治理、共享、应用，对晋城“人口库”“法人库”“宏观经济库”“公共信用库”等城市基础信息资源库进行范围甄别、合理分类和融合共用。增强政务数据挖掘、分析、开发和应用，依托全市数据共享交换平

台，分批建设主题库、专题库和通用业务库，健全数据资源体系。发挥省级平台对接优势，在“全省一朵云”的架构下通过政务网络连接和数字共享交换，实现政务数据资源互联互通。增强政务数据安全防护级别，打造数字政府安全防护的“一城墙”，构建全方位、多层级、一致性防护体系。

**推动基础设施智能化。**加快信息基础设施建设，大力推进5G和千兆光网建设。稳步提升有线接入、无线接入、卫星互联网等通信网络基础设施覆盖率。推动5G等网络设施与新建建筑物同步设计、同步建设、同步验收，积极稳妥推动既有建筑物信息基础设施升级改造。加快5G在智慧医疗、智慧教育、智慧交通、智慧城市、智慧环保、智慧水利、工业互联网、车联网等领域的深度应用。升级算力基础设施。推进全市数据中心建设布局合理化，统筹各类数据中心集约化服务，提供10万核计算能力和10PB存储空间，支持百万级物联网感知设备的接入和分析，满足全市各行各业实时计算和大规模存储分析需求。进一步加大数据中心节能减排力度，到2025年，市内数据中心平均能耗基本达到国内先进水平，鼓励数据中心企业高端替换、增减挂钩、重组整合，促进存量的小规模、低效率的分散数据中心向集约化、高效率转变。着力加强网络建设，推进网络高带宽、低时延、高可靠化提升。阶段性滚动扩容计算资源，打造全国一体化的大数据中心枢纽节点，建成城市智能算力中心。稳步发展融合基础设施，深度应用人工智能、云计算、区块链等技术，推动市政设施、

民生服务、生态环保、应急管理、能源领域等传统基础设施数字化智能化改造。

**推进城市综合管理精准化。**积极推进基于 CIM 平台的智慧城市建设，在 5G、大数据中心、人工智能、物联网、区块链等方面加大力度、加快进度，打造物联、数联、智联三位一体的新型城域物联专网，部署城市神经元节点及感知平台，构筑“城市神经元系统”，实现智慧城市功能拓展、服务延伸。统筹规划建设城市管理网格，加强综治、城管、市政、环保、绿化、交通、应急等领域各类城市管理系统互联互通和联勤联动。通过信息化手段，开发上线一批政府建设创新智慧应用，依托一体化在线政务服务平台推动政务服务向基层延伸，完善“晋来办” APP 的 50 余项热门服务，拓展 12345 政务服务热线平台功能，打通“最后一公里”，实现民生事务“就近办”。全面实现政务服务从“一窗受理、集成服务”试点起步到“一站式服务、一证通办、一网通办”的改革升级，推进高频便民服务事项实现“一部手机、进来就办”。优化“互联网+监管”，提高事中事后监管能力。普及推广“领导驾驶舱”，推进智能决策精准高效、远程调度。建设数字化应急管理系统，以“智慧应急”为牵引，强化实战导向，全面提升监测预警、监管执法、指挥决策、救援实战和社会动员能力。加快实施市、县和重点乡镇区域及企业“实战化”应急指挥中心建设工作，推动形成体系完备、层次清晰、技术先进的应急管理信息化体系，提升风险预警和处置能力。

## 第五节 高起点打造循环低碳绿色城市

积极应对气候变化，深入落实“碳达峰、碳中和”目标，推进形成绿色低碳循环的城市生产生活方式和建设运营模式。

**落实碳达峰碳中和。**全面推进工业、农业、建筑、交通运输、生活消费等各领域各环节节能减碳，协同推进减碳技术与减碳制度创新，加快形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局。加快淘汰煤电落后产能，推动煤电企业开展节能降碳改造，有效降低度电煤耗。大力发展战略性新兴产业，提高风电、太阳能发电装机规模和比重，积极发展生物质能、地热能、氢能等清洁能源。推动产业结构深度调整，推动传统产业实施节能低碳改造，严控“两高”项目发展，大力发展战略性新兴产业，发展绿色工厂、绿色园区，推动工业产业结构转型升级，加快构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的现代化工工业体系，提升产业低碳发展水平。加快布局一批节能减碳基础工艺、基础材料研究项目，加强现有绿色低碳技术推广应用。开展煤炭清洁高效开发利用、新型节能材料、碳捕集与封存等技术攻关。加快氢能、燃料电池、大规模储能等新一代能源开发利用技术，开展大数据、区块链等信息化技术与智慧能源协同应用，为碳达峰碳中和目标夯实技术支撑。加快推广绿色交通、绿色建筑。优化交通运输结构，提高铁路承运比重，大力发展多式联运，降低交通运输能耗和碳排放强度。推动客运规模化、集约化运营，

加快发展绿色货运，提高物流配送效率。大力发展战略性新兴产业，加快构建便捷高效、适度超前的充电网络体系。进一步开展绿色建筑创建行动，城镇新建建筑全面执行绿色建筑标准，绿色建筑占新建建筑面积比例达到70%。

**修复城市生态基底。**实施以“两山七河一流域”为重点的生态保护和景观提升，发挥山体水体的自然和人文价值，并适当满足人们观光游览等郊野活动需求。立足城市生态本底，完善综合公园、专类公园、社区公园等公园绿地建设，打造滨河（湖）绿地、湿地公园，形成功能完善、分布均衡、环境优美的城市绿地系统。以丹河人工湿地为中心，辐射巴公河人工湿地、薛庄人工湿地、背荫人工湿地，统筹实施植被修复、生态系统修护、湿地体验设施提质改造，构建丹河湿地群，打造城市绿肺，争创“国家湿地公园”。加快文昌、春晓、时家岭和凤台公园等一批游园建设，推进晋城环城森林公园、湿地公园、207国道过境改建通道绿化工程，提升白马寺生态区、沁（丹）河及重点支流沿岸绿化质量。加强城市水体综合管控，建立生态补水体系，保护滨水岸线原始自然生态特点，留足沿岸滨水空间，打造生态驳岸，丰富岸线景观，突出亲水功能，为群众创造宜居宜游的城市体验。保护特有的原生态的山水地貌，修复破损的山体、污染的水体，规划大型的生态廊道和生态林带，构建城市山、水、城和谐共处、守望呼应、交融一体的生态格局和景观风貌。

**加强城市环境保护。**牢固树立“五水同治”（饮用水源、黑

臭水体、工业废水、城镇污水、农村排水）的理念，加强污水处理设施扩容建设，建立联通、联动、联调的污水收集管网运转体系，实现污水管网协同高效运行。按照“五水”综改要求，推进涉水事务一体化改革，理顺供水、用水、排水体制，建立水源、水厂、龙头、排水、治污的一条龙管理。因地制宜建设生活垃圾分类收集、分类运输、分类处理系统，完善可再生能源回收体系，显著提高生活垃圾资源化利用率和集中焚烧处理能力，稳步推进“无废城市”建设。加强城镇供水水源地保护，大力推进城市节水。推进重点流域重污染企业搬迁改造。加强城市大气质量达标管理，持续推进重点区域重污染企业退城入园，加大落后行业企业淘汰力度，加快传统行业升级改造，强化污染深度治理，加强挥发性有机物污染防控，有效减少污染物排放总量。推进细颗粒物和臭氧协同控制，基本消除重污染天气。强化扬尘、机动车尾气等社会污染源精细化管控，推动清洁取暖和优质煤置换“全覆盖”，持续改善环境空气质量。推进建设用地土壤污染风险管控和修复。加强塑料污染全链条防治。加强环境噪声污染治理。强化新污染物管控。

**营造绿色生产生活空间。**依托城市现有资源，推动园林绿化高品质发展，建设以公园游园、庭院绿地为绿心，城市林荫路网为绿脉，城市慢行系统、滨河郊野绿道构建的绿道系统为绿带，城市环城生态廊道为绿圈、相互贯通、有机协调的城市绿色空间。加大人口密集的中心区、旧城区的公园游园建设，能绿尽绿，构

建大中小布局合理的多层次公园游园体系。提高百姓身边使用频次高的居住区和单位庭院绿化品质，充分发挥社会绿化对公共绿地的有益补充。实现道路绿化向小街巷延伸，着力打造林荫小路、道路花溪，因地制宜种植冠大荫浓的乔木及特色花灌木，做到“有路就有树，有树就有荫”，构建完善城市林荫路网。加快推进城市绿道体系建设，充分利用现有资源，使绿道与慢行交通体系、公园、景区、水系、山体等要素有机衔接，与地域特色、历史文化有机融合，建成布局合理、规模适度、设施完备、管理规范的绿道体系网。

## 第六节 高品质打造特色鲜明的人文城市

把区域历史文化遗产发扬光大，塑造城市风貌，打造城市精神，对外树立形象，对内凝聚人心，走出一条具有晋城特色的人文城市之路。

**传承优秀传统文化。**深入挖掘城市优秀传统文化资源，在城市建设更新中充分体现历史文化内涵。完善城市历史文化保护体系，加强历史建筑保护与活化利用，开展历史文化名城保护工作评估，加强保护历史城镇、村传统风貌。树立整体保护观念，继续严格保护城市中的文物、历史建筑以及古城、历史街区，以及城市原有的山水格局和历史文化遗产周边的空间风貌环境。树立原真性保护观念，避免拆真建假，不轻易打造仿古建筑。树立多

多元化保护观念，既保护好各个时期的历史文化遗存，也保护好近现代、建国后的历史性建筑，还要保护好历史城市、街区的原住民，以及原有的生产生活方式、业态和传统技艺，最大程度维护城市人文精神和活力。开展文化古籍研究阐发活化，编撰一批历史文化典籍和重点图书。重点保护城市传统风貌和街巷格局，延续城市文脉，保留城市记忆，塑造特色风貌，同时强化城市历史文化遗产活化利用，提升城市活力。扎实做好历史文化街区和历史建筑的普查、认定和挂牌工作，加快历史建筑的测绘建档工作，保护具有历史文化价值的街区、建筑及其影响地段的传统格局和风貌，不拆除历史建筑、不拆真遗存、不建假古董。注重晋城文脉传承保护，塑造晋城特色风貌，建设晋城“城市客厅”。重点启动历史遗存保护与修复工程，对程颢书院进行历史遗存再利用，对南大街、东西大街以及北片区临街历史建筑进行原真性修复，恢复北城楼、城墙等，统一建筑风貌，完善文旅休闲功能布局，实现老城功能蜕变、历史空间传承、生活场景再现，延续城市文脉。重视工业遗产保护与利用，充分做好工业遗产的活化利用工作，传承时代印记，鼓励申报国家工业遗产。发展创意文化产业，为城市遗产注入新业态。

**加快城市文旅融合发展。**坚持推动文化和旅游各领域、多方位、全链条深度融合。传承发展晋城优秀传统文化，发掘和保护城市历史文化和社会网络，使城市功能体系及其承载的空间场所得到全面系统的修复、弥补和完善。立足提升城市形象、提高城

市品质、增强城市核心竞争力和助推城市产业升级，重点谋划中心城区的公共服务平台和文化交流展示基础平台项目，统筹谋划覆盖全市域的产业类项目。通过培育一批知名文化企业，形成区域文化产业带，培育文旅新业态，进一步完善城市文旅集聚功能，促进文旅康养融合发展。推进重点城市历史文化街区、主题文化公园等城市文旅功能区建设，打造国家级旅游休闲城市和街区。加快推进老城二期更新与保护，完善文旅综合功能，植入新业态，注入新活力，挖掘晋城元素，唤醒乡愁记忆，实现老城功能蜕变。加强城市历史建筑风貌管控，探索历史建筑活化利用模式，延续城市文脉。

推进创意街区、网红景点、文化小镇等建设。实施传统工美产业振兴计划，开发特色文创产品。开展国家文化和旅游消费试点示范城市创建，争创国家级夜间文旅消费试点。积极发展体育游、森林游、通航游、冰雪游、自驾游、康养体育游等新型旅游业态。强化农林文旅康产业融合发展，建设一批康养小镇，加快构建康养产品体系，建设全国重要康养旅游目的地。以“文旅+”促进多业态融合，培育引导旅游服务产品融入会展、峰会、论坛。

**融入现代文化元素。**以社会主义核心价值观指导城市精神塑造，将主流价值观融入市民的道德意识、价值观念、生活方式，大力弘扬太行精神，加强新时代爱国主义教育基地、社会主义核心价值观示范点建设。积极推动城市文化建设，弘扬优秀传统文化，保护历史文化遗产，提高城市精神的文化吸引力、价值引领

力，以优秀传统文化、先进文化涵养城市精神，扩充城市精神的先进性、开放性、包容性。以城市精神培养市民的自我管理意识，引导市民积极参与城市公共生活，为城市发展、城市精神塑造建言献策，提升市民的参与意识、合作意识、身份认同意识等，培养具有现代公民意识的市民，真正让市民成为城市的主人，以城市精神推进城市秩序建设，建构公平、正义、和谐、有序的社会秩序，消解城市发展中的不合理、不和谐因素，为市民道德建设营造良好的文化环境。

**完善体育文化设施。**全面落实国家基本公共文化服务指导标准，促进城市基本公共文化服务资源共建共享，积极搭建公益性文化活动平台。保障公共图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆（站）等免费开放，公共体育设施免费或低收费开放。加强城市社区文化中心（文化室）和区县两馆建设，完善基层公共文化设施的网络布局，有效整合和统筹利用基层公共文化资源。通过定期和动态调研机制以及大数据处理平台，建立群众文化需求反馈机制，及时准确了解和掌握民众的文化需求，制定公共文化服务提供目录，针对人民群众的个性化需求开展“菜单式”和“订单式”服务。丰富优秀公共文化产品供给，加强传统地方戏曲等优秀文化艺术的普及推广工作。深入开展优秀文化遗产、高雅艺术常态化的进校园、进社区，推进送戏、送书、送电影等项目和优秀出版物推荐活动。

不断完善市、县体育设施，高标准推动建设晋城市综合体育

中心、中国围棋博物馆和体育综合服务体建设。构建面向大众的全民健身服务基础，加快群众身边的体育场地和设施建设，打造城市社区“15分钟”健身圈。充分利用公园、绿地、广场等公共场所打造一批健身步道、山体公园等体育项目以及能够满足公众体育健身需求的社区、街头体育广场及乒乓球、羽毛球、三人制篮球、五人制足球场地等基础设施，形成布局合理、结构科学、覆盖面广、功能齐全的文化体育基础设施场地。盘活闲置资产，合理利用城市空置场所、地下空间、公园绿地、建筑屋顶、权属单位物业附属空间建设健身场地。合理规划并建设与丹河新城等新建区承载人口相匹配的公共文化与休闲娱乐设施。

## 第六章 推动城市治理体系和治理能力现代化

树立全周期管理意识，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，努力在基本规范、制度设计、运行机制上形成一整套完善的城市治理体系，以现代科技提高城市智能化、精细化服务水平，着力提升城市治理体系和治理能力现代化水平。

### 第一节 加强城市空间治理

坚持“精明紧凑”城市发展理念，推动城市发展方式由规模扩张向内涵提升转变，强化城市规划在空间治理中的引领和约束

作用，推动土地集约利用，提升空间治理水平，开创城市“规建管”统筹新格局。

**提升城市规划建设水平。**以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，综合考虑人口变动和产业发展趋势，立足自身发展的基础条件，准确确定城市性质和定位，科学谋划发展战略和路径，合理规划城市功能和布局。确保规划的严肃性，经依法批准的规划一定要严格执行，确保依规划进行开发建设。坚持经济社会发展规划的全面统领作用，发挥国土空间规划基础作用，突出专项规划对规划体系的补充完善和对特定领域的支撑作用，立足实际需求编制跨区域发展规划和各类专项规划。合理增加规划弹性，为未来发展预留空间。加强城市设计，统筹布局城市重要的公共空间和景观节点，打造城市文化景观和景观视廊，管控引导城市色彩。

**优化城市空间结构。**全面推进并完成市县国土空间总体规划，划定落实永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界，统筹农业生态城镇空间。明确城市规模、开发强度、“三区三线”划定等要求。合理控制老城区开发强度，增加口袋公园、街心绿地、慢行系统等公共空间。合理确定城市规模、人口密度、空间结构、开发强度，加强各类规划信息互联互通和归集共享。统筹、协调城市建筑以及建筑与各类空间的尺度关系，优化城市空间尺度，全面降低建设密度、容积率和建设高度，避免“见缝插针”式的开发建设和社会建筑物对地块的“高密度覆盖”，确保

留足公共开敞空间、绿地及公共服务设施建设用地，形成疏密有致、尺度适宜、开发有度的城市空间风貌。妥善处理城市建设与自然山水之间的关系，加强自然资源与历史文化遗产保护，划定城市景观风貌分区，合理构建城市开敞空间系统、生物迁徙等重要廊道以及天际轮廓线。对城市标志节点、建筑风格、色彩、街道界面等提出导控要求，构建错落有致、疏密有度、显山露水、通风透气的城市总体空间格局。全面开展城市设计工作，加强建筑设计管理，优化城市空间和建筑布局，加强新建高层建筑管控，预防和治理贪大、媚洋、求怪的建筑乱象，完成对大型建筑、住宅区、道路“大、洋、怪、重”等不规范地名的清理和规范化、标准化处理，塑造晋城城市新时代特色风貌。加强城市中心区、新区核心区、旧城更新区、交通枢纽地区以及历史风貌与遗产保护区等城市重点地区的公共空间与建筑设计引导，优化建筑形态组织，合理配置人性化服务设施和公共空间。结合城市重要的公共空间、重要的历史地段等建设、打造具有高品质景观环境的城市特色片区，形成最具人气活力的地区和展示城市形象的标志。采用微更新、结构改造、综合整治等方式，完善城市功能，丰富旅游设施配套，打造一批各具特色的城市阳台、主题街区。新建建筑严格外立面造型、色彩、线条管控。集中整治中心区域、窗口地区、交通干线可视范围内的建筑立面，强化丹河新城景观风貌管控。统筹地上地下的规划建设，加强地下空间的综合利用，进一步拓展发展

空间，特别是在新区建设中，实行先地下后地上。做好立体交通的规划建设，在城市交通换乘枢纽，建设地上地下统筹协调的立体枢纽，避免拥堵，确保运行便捷。

**促进城镇建设用地集约高效利用。**强化增存挂钩，加强增存联动，加大存量建设用地盘活力度，推进批而未供、闲置土地消化处置与新增建设用地计划，增减挂钩指标使用相挂钩。健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系，扩大国有土地有偿使用范围。增加医疗、教育、文体及保障房、菜市场、停车场等公益类和民生类设施用地供应与保障。探索推行混合产业用地供给、分层开发、立体开发和以公共交通为导向的开发等模式。

**创新城市建设管理模式。**坚持以人民为中心的发展思想作为出发点，以共建共享作为落脚点，努力从传统的自上而下的行政管控模式的禁锢中解放出来，在加强党建引领的同时，落实各级政府主体责任，推动管理职能和服务资源向下延伸，强化街道、社区的统一领导和统筹协调，充分调动各类社会组织、团体、企业的积极性，鼓励市民通过各种方式参与城市管理，真正凝聚社会意识，实现城市共治共管、共建共享。

## 第二节 夯实社会治理基础

推动城市治理重心和配套资源向基层下沉，加强城市社区治

理，增加城市治理“韧性”，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

**强化政府社会治理职能。**加强政府相关部门之间的协调与合作，强化部门间沟通协调，积极支持指导县（市、区）开展工作，抓住城市发展和建设的规律、摸清现实的边界性条件，贯彻协同发展、创新发展的时代思考，寻找城市治理综合施策的手段和方案，有效解决各类“城市病”和突出问题。坚持城市治理的系统性和全局性，统筹考虑各种治理因素进行综合施治，实现治理结构更合理、治理层级更明确、治理边界更清晰、治理效果更能检验。

**健全城市基层社会治理机制。**健全党组织领导、社区居委会主导、人民群众为主体，各类组织积极参与，自治、法治、德治相结合的城市基层社会治理体系。全面加强党的领导，以党的政治建设为统领，进一步加强基层党组织建设，夯实党在城市的执政基础，把城市基层党组织建设作为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。进一步完善联动融合、集约高效的政府负责机制，建立信息互通、资源共享、工作联动的城市治理机制，实现社会治理资源整合、力量融合、功能聚合、手段综合。深化街道管理体制改革，加强党建引领网格管理，推进党群服务中心体系功能建设，提升社区工作者职业化水平，健全驻区单位党组织、在职党员到社区报到为群众服务长效机制。充分发挥社会协同、市民参与的积极

作用，形成党委统领、政府负责、社会协同、公众参与的多方共治格局，使城市各个治理主体协调合作、同向发力。

**提升社区服务能力。**加强社区治理体系建设，规范整合社区网格设置，推进党的建设、综合治理、应急管理、便民服务等多网融合、一网统筹，推进“四社联动”，提高社区治理社会化水平，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。按照“三延伸两提升”的要求，开展美好环境与幸福生活共同缔造活动，坚持法治理念，创新城市治理模式和治理机制，构建权责明确的城市综合治理体系，推进管理和服务力量下沉，推行决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享。规范社区公共服务和代办政务服务事项，提高社区精准化精细化服务水平，打造现代社区。完善党委领导、政府负责、群团助推、社会协同、公众参与的治理体系。构建基层社区治理共同体，推动多元主体共同参与，创新社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源联动机制，建立县（市、区）职能部门、乡镇政府（街道办事处）在城市社区治理方面的权责清单制度。培育社区社会组织，深入开展志愿服务活动。优化社区综合服务设施建设，推动就业、养老育幼、医疗卫生、家政、助残等便民服务场景有机集成，因地制宜建设面向社区居民的综合服务信息平台。打造数据驱动、人机协同、跨界融合的智能化治理模式。建立健全社区服务标准体系，加强社区服务质量监管。培育壮大社区专业人才和社区工作者队伍，支

持和发展社会工作服务机构和志愿服务组织，探索配置社区律师、社区心理咨询师、社区矛盾调解员等。完善网格化管理服务，探索建立中心城区网格化管理服务模式，畅通群众诉求表达、利益协调、权益保障通道。推动物业服务覆盖全部居住小区，提高服务质量和标准化水平。

**健全社会矛盾综合治理机制。**坚持和发展新时代“枫桥经验”，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。紧紧依靠党委政府和政法部门，推动建立健全市、县、乡镇、社区（村）“四级联调”组织，推进律师等法律工作者进派出所、进社区工作，把更多司法资源投入基层，加强和创新基层社会治理，努力把问题解决在初始阶段、化解在萌芽状态，做到信息掌握到位、矛盾化解到位、治安防控到位、为民服务到位。扎实开展“零上访、零事故、零案件”平安单位（村、社区）创建活动。建立矛盾纠纷定期排查机制，开展有针对性的重点排查。健全一站式多元化解决机制，推动矛盾纠纷调处“最多跑一次”。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，健全矛盾风险防控协同、矛盾纠纷多元化解机制。定期对诉讼高发领域发布研判分析报告，深入开展诉源治理工作。深入推进公共法律服务实体、热线、网络平台建设，加强基层调解组织建设，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调、高效便捷的多元化纠纷解决机制，健全人民调解、行政调解、司

法调解联动工作体系。加强县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）人民调解委员会建设，推进“一村（居）一支人民调解员队伍”建设。加强行业性、专业性调解组织建设，拓展第三方参与人民调解途径，推广“流动调解”“网络调解”，培育“金牌调解员”。健全社会心理服务体系和危机干预机制，有针对性地加强对重点人群帮扶救助、法律援助、心理疏导，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。

### 第三节 提升城市行政管理效能

实施精细化管理，推进政府机构设置科学、职能优化、权责协同，优化城市管理体系，提升城市管理效能。

**加快建设数字政府。**加快政府数字化转型，重塑政务信息化管理架构、业务架构、技术架构，构建大数据驱动的政务新机制、新平台、新渠道，推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。在现有数字化城管平台的基础上，建设综合性城市管理数据库，加强城市综合管理服务平台建设，发展民生服务智能应用。运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，大力推进智慧城市建设，充分运用现代信息技术和现代治理手段，打破城市管理部门之间的“信息孤岛”现象，实现城市治理的系统化和科学化，加快形成与经济社会发展相匹配的城市治理能力；推动形成“用

数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的城市治理方式。充分应用微信公众号、小程序、手机 APP 等手段，建立和完善政府、企业和市民的线上线下互动平台，拓展市场和社会主体参与城市治理的渠道，提高民生服务领域的智能化水平，促进城市共治共享。

**优化行政资源配置。**进一步深化城市管理执法体制改革，切实理顺城市管理体制，推进管理和执法重心下移，实现管理事项属地化，提升城市工作效能。积极推动政府管理职能和服务资源向下延伸，推进街道、社区扩权赋能，依法赋予街道综合管理权、统筹协调权和应急处置权，因地制宜依法赋予街道行政执法权，实现“小事不出社区、大事不出街道”。不断推进物业管理与基层党建、社区治理深度融合，打通城市基层治理“最后一公里”，鼓励物业服务企业协助街道和社区承担卫生防疫、应急安全等基层公共事务。

#### 第四节 创新城市发展资金保障机制

深化财税体制改革，健全地方税体系，增强城市政府公共服务保障能力。建立期限匹配、渠道多元、财务可持续的城市投融资机制，优化预算管理制度，防范化解债务风险。

**建立投资收入期限匹配的投融资机制。**完善政府投融资体制机制，提升财政资金预算管理水平，确保建设项目综合收益平衡

稳定。建立预算编制与预算执行、人员定编、资产管理、绩效评价结果运用有效结合的机制，强化在义务教育、养老保险、公共卫生、应急管理、跨区域生态环境保护等方面的财政支出。引导保险资金、社保基金等加大投入力度，鼓励政策性、开发性、商业性金融机构扩大中长期贷款投放规模，推动设立新型城镇化发展投资基金。优化资金期限结构，鼓励行业金融机构按市场化原则增加中长期贷款投放，支持将符合条件的城市建设公益性项目纳入地方政府专项债券支持范围，探索城市建设项目与债券期限更好匹配。支持发展股权融资，推广政府和社会资本合作模式，稳妥推进基础设施领域不动产投资信托基金试点，积极引导社会资本参与城市开发建设运营，盘活国有资产优质资产。完善城市公用事业定价机制，合理确定价格水平。创新建设运营模式，提升国有资本经营能力，培育市政公共设施专业化投资运营企业和城市综合开发运营商。

**防范化解城市债务风险。**强化政府预算约束和绩效管理，优化支出结构，提高使用效率，推进财政支出标准化。建立健全规范的政府举债融资机制，将政府举债融资全面纳入预算管理。建立健全城市政府信用评级和投融资风险定价机制，完善地方政府债务风险评估和预警机制。加强对融资平台公司全口径债务管理和动态监控。合理处理和分类化解存量债务，严控增量债务，防范化解隐性债务风险。加强政府信用评级和投融资风险定价指导，有效防范各类债务风险。

## 第七章 推动城乡融合发展实现共同繁荣

坚持城乡融合、双向互济，以建立健全城乡融合发展体制机制为关键，促进城乡生产生活要素双向自由流动和公共资源合理配置，推动资源要素向农村流动，塑造工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系。

### 第一节 加快城乡要素双向自由流动

以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，打破城乡人才、土地、资金、技术等要素流动壁垒，打通城乡要素自由流动的制度性通道，促进城乡互动发展。

**推进土地市场化配置改革。**推进城乡统一用地市场建设。积极推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革。建立公平合理的入市增值收益分配机制。探索建立农村集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，保障进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，鼓励进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益。落实农村承包地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度，扎实推进第二轮土地承包经营权到期后再延长 30 年工作。健全城乡统一的建设用地市场，深入推进农村集体经营性建设用地入市制度，依法合规就地入市或异地调整入市。允许农村集体在农民自愿前提下，依法

把有偿收回的闲置基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。建立土地公共利益用地认定机制，缩小土地征收范围。发展壮大转型农村集体经济。稳慎推进农村宅基地制度改革，推进房地一体的宅基地使用权确权登记颁证，探索所有权、资格权、使用权分置实现形式。严格农村宅基地管理，加强对乡镇宅基地审批管理指导，防止土地占用失控。全面推进农业生产托管服务，开展农业生产托管示范县创建。建立土地征收公共利益认定机制，缩小土地征收范围。健全新增建设用地指标、补充耕地指标跨区域交易机制。

**构建多元可持续投融资机制。**积极争取国家城乡融合发展基金，鼓励有条件的县（市、区）设立城乡融合发展专项资金，加大对城乡融合发展的项目的支持力度。支持申请发行用于城乡融合公益性项目的政府债券。鼓励财政支持城乡融合发展及平台载体建设。实现项目、政策、资金的精准对接，争取更多的财政预算投入城乡建设。健全农村金融服务体系，发挥农村中小金融机构支农主力军作用，加大政策性开发性银行支农力度，鼓励商业银行发展支农业务，扩大业务覆盖面，增强普惠性。推动农村信用社和农商行回归本源，改革村镇银行发展模式。支持通过市场化方式设立城乡融合发展基金，鼓励提供对新型农业经营主体、小农户和返乡创业群体的专属金融服务和产品，探索拓展农村抵质押品范围，依法合规开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、集体林权抵押融资，以及承包地经营权、集体资产

股权等担保融资。健全农业信贷担保机构，发展农业保险。鼓励工商资本投资适合产业化规模化集约化经营的农业领域，完善利益联结机制，让农民和村集体合理分享收益。

**畅通城乡人才流动渠道。**引导各类人才“上山下乡”，积极推进城乡“校联体”“医联体”建设，支持基层运用双向兼职、技术入股等形式搭建柔性引才用才渠道。建立人才入乡制度，实施返乡下乡创业工程，提高在外务工经商人员、复员退伍军人、大学生等人才返乡创业能力。允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并享有相关权益。鼓励村集体经济组织通过创新股份转让、赋予“新村民”资格及相应权能等多种方式吸引各类人才，引导乡贤参与乡村经济发展和社会治理。鼓励支持各类人才返乡创业，总结推广一批返乡创业试点经验。推进科技人才队伍建设，建立科研人员入乡兼职和离岗创业制度，加大科技特派员等科技人才选派支持力度。探索通过岗编分离等方式，引导城市教科文卫体等人才定期服务乡村。推进城乡教师、医疗人才流动，提升基层服务能力。引导工商资本入乡发展。完善农民工返乡就业创业服务体系。健全城乡专业技术人才招聘流动机制，加大对基层优秀人才的支持力度。加大乡村本土人才培养力度，实施高素质农民培育计划，鼓励涉农院校开展“订单式”人才培养，通过星创天地等创业平台载体建设提升农民职业技能。加强农村经营管理人才队伍建设，培育家庭农场经营者、农民合作社带头人。

## 第二节 推进城乡公共资源均衡配置

推动基础设施向乡村延伸，公共服务和社会事业向乡村覆盖，加大对乡村公共资源投入力度，形成以城带乡、协同共融的城乡发展格局。

**促进城乡空间规划一体化。**统筹县域城镇和村庄规划，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护、防灾减灾、历史文化传承，实现县乡村衔接、功能互补。科学编制县域村庄布局规划，因地制宜、分类推进村庄建设，规范开展全域土地综合整治，保护传统村落和乡村风貌，严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建。鼓励有条件的县区编制实用性村庄规划。

**推动公共设施向乡村延伸。**把公共基础设施重点放在乡村，坚持先建机制、后建工程，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，加快乡村基础设施提档升级。推动基建投资向农村倾斜，加快推进公路、供水、供气、环保、电网、信息、广播电视等基础设施建设向农村延伸，推动重要市政公用设施布局向城郊乡村及规模较大中心镇延伸。支持建设整体打包立项的城乡联动建设项目，建设城乡一体的污水垃圾处理设施、冷链物流设施及乡村旅游路产业路，推进城乡垃圾污水第三方治理模式试点，探索以政府购买服务等方式推进专业化市场化运行管护。深入开展农村人居环境整治，持续推进农村“厕所革命”，实施乡村绿化

美化工程，加快建立乡村生态环境保护和美丽乡村建设长效机制。加大农村公路养护力度，合理确定管护运行模式，对城乡道路等公益性设施管护和运行投入纳入一般公共财政预算。推动农村饮水安全巩固工程，加快中小型灌区节水改造。加快农村电网改造升级，推进互联网、大数据等技术在气象为农服务中的应用。健全分级分类建设投入机制，以政府投入为主建设公益性设施，以企业投入为主建设经营性设施。健全统一管护机制，在明确产权归属基础上由产权所有者建立管护制度，保障设施长期发挥效益。

**推进城乡基本公共服务均等化。**推动城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，实现基本公共服务城乡等值。完善乡村公共服务队伍补充机制，推动职称评定、工资待遇等向乡村岗位倾斜。建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制，推进义务教育教师“县管校聘”管理改革，推行县域内校长教师交流轮岗和城乡教育联合体模式，改善乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校条件。积极推行“学校联盟”“集团化办学”等城乡教育联合模式。推进优质医疗资源城乡共享，实施医师区域注册和多机构执业，推行医疗联合体、巡回医疗和远程医疗等模式，建立县级医疗集团，推动职称评定和工资待遇向乡村医生倾斜，推行基层卫生人才“县管乡用”“乡聘村用”制度。实施基层医疗卫生能力提升工程，改善乡镇卫生院和村卫生室条件，提升防病治病、健康管理、传染病防控处置能力。完善城乡统一的居民基

本医疗保险、大病保险、基本养老保险制度，统筹城乡低保制度。健全乡村弱势群体关爱服务体系，加强农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务，全面推行农村留守老人定期探访制度，健全县、乡、村衔接的三级养老服务网络，发展农村普惠型养老服务和互助式养老，不断完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系。

**建设城乡一体的新型数字基础设施。**发展智慧农业，推动物联网、云计算、大数据等新一代信息技术在农业领域融合应用，打造一批示范标杆。深入推进乡村网络设施建设升级，按照整省推进实施信息进村入户示范提升工程，整合农业农村信息化服务平台和应用系统，积极申报省级数字乡村示范县创建。建立乡村重要资源天空地一体化全域地理信息“一张图”，推行乡村山水林田湖草等资源数字化管理。构建农村数字化生产生活场景，在智慧教育、智慧养老、智慧医疗等领域先行突破。加大城市管理、流通商贸、行业监管、公共服务、社区治理等数字化应用手段与技术向乡村倾斜力度。实施“雪亮工程”，建设平安乡村，提高农村社会综合治理精细化、现代化水平。

### 第三节 促进城乡产业协同发展

深入推进农村一二三产业融合发展，引导城乡产业协同发

展，构建城乡良性经济循环。

**引导城乡产业协同发展。**推动城乡要素跨界配置和产业有机融合，把特色小镇作为城乡要素融合重要载体，完善小城镇联结城乡的功能，探索美丽乡村特色化差异化发展模式，盘活用好乡村资源资产，打造集聚特色产业的创新创业生态圈。把稳粮保供作为重要政治任务和战略安全底线，保障重要农产品供给安全。有效发挥农业产业示范区的集聚辐射带动效应，推动精深产业集群约发展。推动农业经营主体融合发展，打造标杆龙头企业，做大做强优势特色农产品加工龙头企业，引导农民专业合作社规范发展，带动小农户专业化生产，分享加工、销售环节收益。

**完善农业支持保护制度。**坚持最严格的耕地保护制度，强化耕地数量保护和质量提升，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，规范耕地占补平衡。加强中大型、智能化、复合型农业机械研发应用，基本实现主要农作物种收机械化。构建新型农业补贴政策体系，坚持并完善粮食最低收购价政策。发展多种形式适度规模经营，健全农业专业化社会化服务体系。完善绿色农业标准体系，加强绿色食品、有机农产品、地理标志农产品认证管理。

**拓展培育乡村发展新动能。**提升中心城市对乡村地区辐射带动力，合理定位城市周边农业发展特色，发展都市型农业，满足城市多样化需求。通过利用“生态+”、“互联网+”等模式积极挖掘、拓展和延伸农业农村的多维功能，构建农业全产业链。进一

步巩固和增强农村在农产品生产供给上的主导功能，确保为粮食蔬菜消费和工业原料需要等提供充足的农产品资源保障。进一步凸显农村的生态环境优势，把农村田园风光、清新的空气等作为重要生态产品，适时体现生态价值。深入挖掘农村地区深厚古老的民间文化资源，彰显农村的文化功能。通过拓展生态、景观、休闲、体验、文化、创意、疗养等功能，拓展农业农村的新经济功能。

**推进城乡生产消费多层次对接。**畅通城乡消费联通渠道，依托“互联网+”和“双创”推动农业生产经营模式转变，推动农村一二三产业融合发展试点示范建设，促进休闲农业经营主体提档升级。进一步提高农村农业人口消费能力，激发消费潜力，拓展农村地区文化、生态产品、农产品、旅游等消费供给。推动消费新业态新模式向农村市场拓展，健全和完善县乡村三级物流配送体系，加快工业品下乡和农产品进城，打造农产品展示展销平台，持续做好农产品批发市场、集贸市场提质升级。健全乡村旅游、休闲农业、民宿经济、农耕文化体验、健康养老等新业态培育机制，探索农产品个性化定制服务、会展农业和农业众筹等新模式，扩大农产品消费市场。

#### 第四节 实现城乡居民共同富裕

统筹拓展农民工工资性收入、经营性收入、财产性收入、转移

性收入渠道，促进农民收入持续稳定增长，推动实现共同富裕。

**促进农民收入持续稳定增长。**推动形成平等竞争、规范有序、城乡统一的劳动力市场，统筹推进农村劳动力转移就业和就地创业就业，完善最低工资正常增长机制，促进农民工工资性收入增长。健全农民工就业对接服务机制，畅通劳务输出通道；鼓励产业园区、农业龙头企业、小微企业以多种形式提供就业岗位，加强乡村公益性岗位开发，引导农村劳动力转移就业和就地就近就业。大力发展战略性新兴产业，建立农产品优质优价正向激励机制，完善企业与农民利益联结机制，把农业产业链的增值收益、就业岗位尽量留给农村和农民，促进农民经营性收入增长。完善农民对集体资产股份占有、收益，有偿退出及担保、继承权，探索集体资产保值增值多种实现形式，推动“资源变资产、资金变股金、农民变股东”，促进农民财产性收入增长。

**巩固拓展脱贫攻坚成果促增收。**聚焦全生命周期巩固拓展脱贫攻坚成果，兴产业、抓培训、强教育，落实好保障性兜底政策。因地制宜发展特色产业，加快产业项目全域覆盖、集群发展。精准开展农村贫困劳动力技能培训，稳岗拓岗提高就业层次和工资性收入。强化易地扶贫搬迁后续扶持，加强安置区产业培育和就业帮扶，加快完善安置区配套基础设施和公共服务，加强社区治理服务，促进搬迁群众社会融入。实施乡村旅游扶贫巩固提升工程，建设一批旅游帮扶示范村，打造旅游精准帮扶典型样板。深化拓展生态帮扶，同步推进绿化彩化财化，实现增绿增收增效。

在农业农村基础设施建设领域积极推广以工代赈方式，持续增加务工群众收入。

## 第八章 加强规划实施保障

坚持党的领导，加强组织协调，强化政策协同，调控引导城乡资源，有效引导社会预期，形成推进新型城镇化规划实施的强大合力。

### 第一节 加强党的领导

切实加强党对全市新型城镇化的领导，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保党中央、国务院和省委、省人民政府重大决策部署贯彻落实到位。充分发挥党的各级组织的领导作用和战斗堡垒作用，激励干部担当作为，全面调动各级干部的积极性、主动性、创造性，为规划实施提供坚强组织保障。

### 第二节 建立组织协调

建立健全城镇化工作暨城乡融合发展工作体制机制，研究制

定我市城镇化和城乡融合发展战略和年度重点工作安排，推进重点任务落实，协调解决工作中出现的问题。市发展和改革委牵头推进规划实施和相关政策落实，监督检查工作进展情况。市有关部门按照职能分工，研究制定具体实施方案和配套政策。各县（市、区）建立健全工作机制，研究制定符合本县（市、区）实际的新型城镇化规划或实施方案。

### 第三节 强化政策协同

根据本规划制定配套政策举措，强化部门间政策制定和实施的协调配合，推动本规划与财政、投资、人口、土地、就业、住房、卫生、教育、社保、环保、产业、金融等领域政策形成合力，构建相互衔接、务实管用的新型城镇化政策体系。加强本规划与城乡规划、土地利用规划、生态环保规划、综合交通规划等专项规划衔接，合理安排城市群、都市圈、中心城市、城镇体系、产业发展、基本农田等空间布局。广泛听取社会各界意见建议，营造全社会共同推动新型城镇化的良好氛围。

### 第四节 实施监测评估

强化规划全过程管理，建立健全综合反映新型城镇化水平的统计监测与评估指标体系，适时开展规划中期评估和专项监测，

完善推进新型城镇化工作的目标责任制。规范城镇户籍人口和常住人口等数据的统计口径、统计标准和统计制度方法。加强检查指导和分析评估，跟踪监测和监督检查新型城镇化建设进展情况，及时反映工作进展成效及存在的问题，评估政策实施效果，总结推广实践经验，不断提升全市新型城镇化发展水平。

