

(上接第七版)推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨,增加农村教育、医疗、养老、文化等服务供给,推进县域内教师医生交流轮岗,鼓励社会力量兴办农村公益事业。提高农民科技文化素质,推动乡村人才振兴。

### 第三节 改善农村人居环境

开展农村人居环境整治提升行动,稳步解决“垃圾围村”和乡村黑臭水体等突出环境问题。推进农村生活垃圾就地分类和资源化利用,以乡镇政府驻地和中心村为重点梯次推进农村生活污水治理。支持因地制宜推进农村厕所革命。推进农村水系综合整治。深入开展村庄清洁和绿化行动,实现村庄公共空间及庭院房屋、村庄周边干净整洁。

专栏 10 现代农业农村建设工程

01 高标准农田	
新建高标准农田 2.75 亿亩,其中新增高效节水灌溉面积 0.6 亿亩。实施东北地区 1.4 亿亩黑土地保护性耕作。	
02 现代种业	
建设国家农作物种质资源长期库、种质资源中期库圃。提升海南、甘肃、四川等国家级育制种基地水平。建设黑龙江大豆等区域性育制种基地。新建、改扩建国家畜禽和水产种质资源库、保种场(区)、基因库,推进国家级畜禽核心育种场建设。	
03 农业机械化	
创建 300 个农作物生产全程机械化示范县,建设 300 个设施农业和规模养殖全程机械化示范县,推进农机深松整地和丘陵山区农田宜机化改造。	
04 动物防疫和农作物病虫害防治	
提升动物疫病国家参考实验室和病原学监测区域中心设施条件,改善牧区动物防疫基础设施和基层动物疫病防控设施,建设动物疫病信息追溯系统和病死动物无害化处理场。分级建设农作物病虫疫情监测中心和病虫害应急防治中心、农药风险监控中心。建设林草病虫害防治中心。	
05 农业面源污染防治	
在长江、黄河等重点流域环境敏感区建设 200 个农业面源污染综合治理示范县,继续推进畜禽养殖粪污资源化利用,在水产养殖主产区推进养殖尾水治理。	
06 农产品冷链物流设施	
建设 30 个全国性和 70 个区域性农产品骨干冷链物流基地,提升田头市场仓保鲜保供能力,改造畜禽定点屠宰加工厂冷链储藏和运输设施。	
07 乡村基础设施	
因地制宜推动自然村通硬化路,加强村组连通和村内道路建设,推进农村水源保护和供水保障工程建设。升级改造农村电网,提升农村宽带网络水平,强化运行管护。	
08 农村人居环境整治提升	
有序推进经济欠发达地区以及高海拔、寒冷、缺水地区的农村改厕。支持 600 个县整县推进人居环境整治,建设农村生活垃圾和污水处理设施。	

## 第二十五章 健全城乡融合发展体制机制

建立健全城乡要素平等交换、双向流动政策体系,促进要素更多向乡村流动,增强农业农村发展活力。

### 第一节 深化农业农村改革

巩固完善农村基本经营制度,落实第二轮土地承包到期后再延长 30 年政策,完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置制度,进一步放活经营权。发展多种形式适度规模经营,加快培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体,健全农业专业化社会化服务体系,实现小农户和现代农业有机衔接。深化农村宅基地制度改革试点,加快房地一体的宅基地确权颁证,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。允许农村集体在农民自愿前提下,依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转为集体经营性建设用地入市。建立土地征收公共利益认定机制,缩小土地征收范围。深化农村集体产权制度改革,完善产权权能,将经营性资产量化到集体经济组织成员,发展壮大新型农村集体经济。切实减轻村级组织负担。发挥国家城乡融合发展试验区、农村改革试验区示范带动作用。

### 第二节 加强农业农村发展要素保障

健全农业农村投入保障制度,加大中央财政转移支付、土地出让收入、地方政府债券支持农业农村力度。健全农业支持保护制度,完善粮食主产区利益补偿机制,构建新型农业补贴政策体系,完善粮食最低收购价政策。深化供销合作社改革。完善农村用地保障机制,保障设施农业和乡村产业发展合理用地需求。健全农村金融服务体系,完善金融支农激励机制,扩大农村资产抵押担保融资范围,发展农业保险。允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并享受相关权益,建立科研人员入乡兼职兼薪和离岗创业制度。

## 第二十六章 实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

建立完善农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制,保持主要帮扶政策和财政投入力度总体稳定,接续推进脱贫地区发展。

### 第一节 巩固提升脱贫攻坚成果

严格落实“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”要求,建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制。健全防止返贫动态监测和精准帮扶机制,对易返致贫人口实施常态化监测,建立健全快速发现和响应机制,分层分类及时纳入帮扶政策范围。完善农村社会保障和救助制度,健全农村低收入人口常态化帮扶机制。对脱贫地区继续实施城乡建设用地增减挂钩节余指标省内交易政策、调整完善跨省域交易政策。加强扶贫项目资金资产管理监督,推动特色产业可持续发展。推广以工代赈方式,带动低收入人口就地就近就业。做好易地扶贫搬迁后续帮扶,加强大型搬迁安置区新型城镇化建设。

### 第二节 提升贫困地区整体发展水平

实施贫困地区特色种养业提升行动,广泛开展农产品产销对接活动,深化拓展消费帮扶。在西部地区脱贫县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县,从财政、金融、土地、人才、基础设施、公共服务等方面给予集中支持,增强其巩固脱贫成果及内生发展能力。坚持和完善东西部协作和对口支援、中央单位定点帮扶、社会力量参与帮扶等机制,调整优化东西部协作结对帮扶关系和帮扶方式,强化产业合作和劳务协作。

## 第八篇 完善新型城镇化战略 提升城镇化发展质量

坚持走中国特色新型城镇化道路,深入推进以人为核心的新型城镇化战略,以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展,使更多人民群众享有更高品质的城市生活。

### 第一节 深化户籍制度改革

开放放宽除个别超大城市外的落户限制,试行以经常居住地登记户口制度。全面取消城区常住人口 300 万以下的城市落户限制,确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一

视同仁。全面放宽城区常住人口 300 万至 500 万的 I 型大城市落户条件。完善城区常住人口 500 万以上的超大特大城市积分落户政策,精简积分项目,确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例,鼓励取消年度落户名额限制。健全以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制,鼓励地方政府提供更多基本公共服务和办事便利,提高居住证持有人城镇义务教育、住房保障等服务的实际享有水平。

### 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、粤港澳大湾区、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、滇中、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模式和成本共担、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,推动科技创新券通兑通用、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地,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。稳步推进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

按照资源环境承载能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敞空间,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,推进老旧小区改造,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、排涝除险、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、服务质量和服务标准化水平。

### 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,加快建设多主体供给、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,有力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,加强租售市场监管,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

01 郊市圈建设	
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。	
02 城市更新	
完成 2000 年底前建成的 2.19 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。	
03 城市防洪排涝	
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。	
04 城县补短板	
推进县城、县级市城区及特大镇补短板,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链配套设施。高质量完成 120 个县城补短板示范任务。	
05 现代社区培育	
完善社区养老服务、医疗卫生、文化体育、物流配送、便民商超、家政物业等服务网络和线上平台,城市社区综合服务设施实现全覆盖。实施大学生社会实践计划,每万城镇常住人口拥有社区工作者 18 人。	
06 城乡融合发展	
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

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。优化能源开发布局和运输格局,加强能源资源综合开发利用基地建设,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