

附件

国家新型城镇化综合试点方案

目 录

一、国家新型城镇化综合试点总体实施方案	1
二、国家新型城镇化综合试点地区名单	6
三、试点地区试点工作方案要点	7
(一) 省	
1. 江苏省试点工作方案要点	8
2. 安徽省试点工作方案要点	14
(二) 计划单列市	
3. 宁波市试点工作方案要点	19
4. 大连市试点工作方案要点	24
5. 青岛市试点工作方案要点	28
(三) 省会城市	
6. 石家庄市试点工作方案要点	33
7. 长春市试点工作方案要点	37
8. 哈尔滨市试点工作方案要点	41
9. 武汉市试点工作方案要点	46
10. 长沙市试点工作方案要点	50
11. 广州市试点工作方案要点	55
12. 重庆市主城九区试点工作方案要点	61
(四) 地级市(区、县)	
13. 北京市通州区试点工作方案要点	65

14. 天津市蓟县试点工作方案要点	69
15. 吉林省吉林市试点工作方案要点	72
16. 黑龙江省齐齐哈尔市试点工作方案要点	76
17. 黑龙江省牡丹江市试点工作方案要点	80
18. 上海市金山区试点工作方案要点	84
19. 浙江省嘉兴市试点工作方案要点	87
20. 福建省莆田市试点工作方案要点	91
21. 江西省鹰潭市试点工作方案要点	95
22. 山东省威海市试点工作方案要点	99
23. 山东省德州市试点工作方案要点	104
24. 河南省洛阳市试点工作方案要点	108
25. 湖北省孝感市试点工作方案要点	112
26. 湖南省株洲市试点工作方案要点	116
27. 广东省东莞市试点工作方案要点	121
28. 广东省惠州市试点工作方案要点	126
29. 深圳市（光明新区）试点工作方案要点	131
30. 广西壮族自治区柳州市试点工作方案要点	135
31. 广西壮族自治区来宾市试点工作方案要点	139
32. 四川省泸州市试点工作方案要点	142
33. 贵州省安顺市试点工作方案要点	146
34. 云南省曲靖市试点工作方案要点	150
35. 甘肃省金昌市试点工作方案要点	154

36. 青海省海东市试点工作方案要点	158
37. 宁夏回族自治区固原市试点工作方案要点	162
(五) 县级市(区、县)	
38. 河北省定州市试点工作方案要点	166
39. 河北省张北县试点工作方案要点	169
40. 山西省介休市试点工作方案要点	174
41. 内蒙古自治区扎兰屯市试点工作方案要点	178
42. 辽宁省海城市试点工作方案要点	181
43. 吉林省延吉市试点工作方案要点	185
44. 浙江省义乌市试点工作方案要点	190
45. 福建省晋江市试点工作方案要点	195
46. 江西省樟树市试点工作方案要点	200
47. 山东省郓城县试点工作方案要点	204
48. 河南省禹州市试点工作方案要点	207
49. 河南省新郑市试点工作方案要点	211
50. 河南省兰考县试点工作方案要点	216
51. 湖北省仙桃市试点工作方案要点	220
52. 湖北省宜城市试点工作方案要点	225
53. 湖南省资兴市试点工作方案要点	229
54. 海南省儋州市试点工作方案要点	233
55. 四川省阆中市试点工作方案要点	236
56. 贵州省都匀市试点工作方案要点	239

57. 云南省大理市试点工作方案要点	243
58. 西藏自治区日喀则市桑珠孜区试点工作方案要点	247
59. 陕西省高陵县试点工作方案要点	251
60. 青海省格尔木市试点工作方案要点	255
61. 新疆维吾尔自治区伊宁市试点工作方案要点	260
62. 新疆维吾尔自治区阿拉尔市试点工作方案要点	265
(六) 建制镇	
63. 浙江省苍南县龙港镇试点工作方案要点	270
64. 吉林省安图县二道白河镇试点工作方案要点	275

国家新型城镇化综合试点总体实施方案

根据《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（中发〔2014〕4号）、《关于落实中央经济工作会议和中央城镇化工作会议主要任务的分工方案》（中办发〔2014〕7号）的要求，国家发展改革委、中央编办、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、住房城乡建设部、农业部、人民银行、银监会等11个部门联合印发了《关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知》（发改规划〔2014〕1229号），各省（区、市）、计划单列市人民政府组织开展了试点申报工作。发展改革委同上述部门和有关专家对申报地区的试点工作方案进行了综合评审，将江苏、安徽两省和宁波等62个城市（镇）列为国家新型城镇化综合试点地区，原则同意各试点地区报送的试点工作方案。为扎实有效推进试点工作，制定本实施方案。

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想

全面贯彻落实党的十八大，十八届三中、四中全会和中央城镇化工作会议精神，以人的城镇化为核心，以提升质量是关键，紧紧围绕需要深入研究解决的重点难点问题，充分发挥改革试点的先遣队作用，大胆探索、试点先行，寻找规律、凝聚共识，为全国提供可复制、可推广的经验和模式。

（二）基本原则

坚持制度创新、试点先行。着力破除现行体制机制的束缚阻碍，探索形成推进新型城镇化的新体制新机制，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

坚持中央统筹、地方为主。中央政府统筹试点内容，赋予试点地区先行先试政策，试点地区按照试点要求，充分发挥主动性和创造性，探索出体制改革和机制创新的路径。

坚持综合推进、重点突破。试点地区既要统筹兼顾重点试点任务，又要从本地实际出发，选择本地区亟需突破的发展和改革瓶颈，通过综合和分类改革的结合，率先试验，强力推进，务求实效。

坚持定期评估、总结推广。实行改革试点进展情况年度评估报告制度，总结试点经验，完善试点内容，以点带面，梯次推进，逐步扩大试点范围，及时推广试点成功经验。

二、试点范围和时间

（一）试点地区。综合考虑申报地区的工作基础和试点工作方案，兼顾不同区域、不同类型和不同层级城市（镇），确定在江苏、安徽两省和宁波等 62 个城市（镇）开展试点。

（二）试点时间。2014 年底前开始试点，并根据情况不断完善方案，到 2017 年各试点任务取得阶段性成果，形成可复制、可推广的经验；2018—2020 年，逐步在全国范围内推广试点地区的成功经验。

三、试点主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制。按照户籍制度改革要求调整户口迁移政策，出台具体可操作的农业转移人口和其他常住人口落户标准，并向社会公布。建立居住证制度，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，根据农业转移人口市民化成本分类，明确成本承担主体和支出责任。按照事权与支出责任相适应的原则，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的事权，建立健全城镇基本公共服务支出分担机制。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制。把地方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，建立健全地方政府债券发行管理制度，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道。依据城市规划编制城市基础设施建设规划和融资规划，针对不同项目性质设计差别化融资模式与偿债机制。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，制定企业通过政府和社会资本合作（PPP）等模式进入特许经营领域的办法，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。

（三）改革完善农村宅基地制度。具体试点工作按中央批准的农村宅基地制度改革试点方案实施。

（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。按照城市设置与简化行政机构联动原则，在符合行政区划合理

调整的前提下，选择部分有条件的地方进行撤镇设市设区试点，优化行政层级和行政区划设置，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、高效的组织构架和行政体制。推进扩权强镇改革，促进这些镇更好地吸纳人口、增强经济实力，实现经济社会更好更快发展，充分发挥其在新型城镇化建设中的示范带动作用。

（五）综合推进体制机制改革创新。鼓励试点地区从推进新型城镇化实际出发，在城乡发展一体化体制机制、城乡规划编制和管理体制机制、农业现代化体制机制、城市“多规融合”制度、城市生态文明制度、城市社会治理体系，以及新型城镇化标准体系建设和创新城市、智慧城市、低碳城市、人文城市建设等方面开展形式多样、富有特色的改革探索。

四、配套政策

加强部门间政策协同配合，推动新型城镇化相关政策和改革举措率先在试点地区落地。

完善转移支付办法，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，中央和省级财政安排转移支付时要考虑常住人口因素。

省级政府举债使用方向要向试点地区倾斜。国家开发银行发挥金融支持作用，运用信贷等多种手段积极支持城市基础设施、棚户区改造等工程建设。鼓励公共基金、保险资金等参与自身具有稳定收益的城市基础设施项目建设和运营。

农民工职业技能培训、城镇保障性住房建设、市政基础设施改

造、产业发展和承接产业转移等相关政策，适度向试点地区倾斜。对具备条件的行政区划调整事项，按法定程序报国务院审批。

五、组织实施

（一）组织保障。国家发展改革委依托推进新型城镇化工作部际联席会议制度，会同中央编办、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、农业部、人民银行、银监会、标准委等共同推进试点工作，统筹研究重大问题，协调重大政策，指导各地试点实践。

各试点地区党政主要领导要高度重视，依据批复的试点工作方案要点完善试点方案，健全试点工作机制，成立由主要领导任组长的试点工作领导小组，统一领导、统筹推进试点工作。

（二）监测评估。国家发展改革委要加强对试点工作的跟踪监督，开展年度评估考核，建立试点动态淘汰机制。各试点地区要及时总结试点经验，确保完成国家新型城镇化综合试点的任务和目标。

国家新型城镇化综合试点地区名单

省：江苏省、安徽省

计划单列市：宁波市、大连市、青岛市

省会城市：河北省石家庄市、吉林省长春市、黑龙江省哈尔滨市、湖北省武汉市、湖南省长沙市、广东省广州市、重庆市主城区九区

地级市（区、县）：北京市通州区、天津市蓟县、吉林省吉林市、黑龙江省齐齐哈尔市、黑龙江省牡丹江市、上海市金山区、浙江省嘉兴市、福建省莆田市、江西省鹰潭市、山东省威海市、山东省德州市、河南省洛阳市、湖北省孝感市、湖南省株洲市、广东省东莞市、广东省惠州市、深圳市（光明新区）、广西壮族自治区柳州市、广西壮族自治区来宾市、四川省泸州市、贵州省安顺市、云南省曲靖市、甘肃省金昌市、青海省海东市、宁夏回族自治区固原市

县级市（区、县）：河北省定州市、河北省张北县、山西省介休市、内蒙古自治区扎兰屯市、辽宁省海城市、吉林省延吉市、浙江省义乌市、福建省晋江市、江西省樟树市、山东省郓城县、河南省禹州市、河南省新郑市、河南省兰考县、湖北省仙桃市、湖北省宜城市、湖南省资兴市、海南省儋州市、四川省阆中市、贵州省都匀市、云南省大理市、西藏自治区日喀则市桑珠孜区、陕西省高陵县、青海省格尔木市、新疆维吾尔自治区伊宁市、新疆维吾尔自治区阿拉尔市

建制镇：浙江省苍南县龙港镇、吉林省安图县二道白河镇

试点地区试点工作方案要点

江苏省国家新型城镇化综合试点工作方案要点

积极稳妥扎实推进新型城镇化是江苏率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化的必由之路。2013年江苏常住人口7940万人，城镇人口5090万人，常住人口城镇化率64%，户籍人口城镇化率57%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

紧紧围绕人的城镇化，加快推进农业转移人口市民化进程。到2017年，常住人口城镇化率达68%左右，户籍人口城镇化率达62%左右；城镇落户农业转移人口新增400万人，实现全省农业转移人口规模、分布、来源清晰化，常住人口公共服务均等化和农业转移人口家庭城镇落户成本明细化，各级政府、接纳主体和个人成本分担责任明晰化，相关的制度和配套政策规范化。到2020年，常住人口城镇化率达72%，户籍人口城镇化率达67%，城镇落户农业转移人口新增800万人，各项试点任务取得明显成效，成为我国新型城镇化和城乡发展一体化先导区、示范区。

——基本建立预算约束和风险可控的政府举债融资机制，探索形成地方政府债券发行制度初步经验，构建多元化城市基础设施和公益设施建设等投融资机制。

——初步建立以尊重农民意愿为前提，以保障农村宅基地用益物权为核心，地籍清楚、产权明晰、流转有序、收益分配合理的新型农村宅基地制度。

——探索形成以科学合理调整行政区划为基础的层级少、机构精、效率高、成本低的城市设置机制，调整扩容发展 2—3 个大中城市。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

建立健全以合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）为户口迁移基本条件、以经常居住地登记户口为基本形式、城乡统一的新型户籍制度。规范基本公共服务项目清单和标准，以居住证为基本依据，科学测算农业转移人口市民化平均成本。合理划分政府、企业以及转移人口家庭和个人的成本分担责任，明确省以下不同层级政府的成本分担比例，建立农业转移人口流入地和流出地政府成本共担机制。加快城镇人口服务管理由户籍人口为主向常住人口转变，推进按常住人口实现基本公共服务均等化。

（二）构建多元化可持续的城镇化投融资机制

编制完成各级政府资产负债表，建立规范的地方政府举债融资机制，探索发行以财政收支状况和政府信用评级为基础的地方政府债券。编制城市基础设施建设规划和融资规划，明确各类项目的投资规模、建设期限、融资需求。拓宽多元化投融资渠道，重点探索通过政府和社会资本合作（PPP）等方式参与城镇化项目建设的有效途径，规范和鼓励企业通过 PPP 等模式进入公用事业特许经营领域。探索将经营性项目、准公益性项目和公益性项目有机组合，建立项目综合收益平衡机制。

（三）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

根据经济社会发展需要，合理调整行政区划，选择符合条件的城市，通过县（市）改区，拓展中心城市发展空间。创新城市设置机制，完善区域中心城市和次中心城市布局，合理增加城市数量。以扩大管理权限、优化行政层级、创新运行机制为重点，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。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。

（四）创新城乡土地管理制度

建立健全土地承包经营权流转激励机制，引导土地向新型农业经营主体流转。制定农村集体经营性建设用地流转办法，形成城乡统一的建设用地市场。优化土地利用结构，合理调整工业用地和商业用地供应比例关系，建立有效调节工业用地和居住用地的合理比价机制。实施苏南、苏中、苏北分类配置土地资源，提高存量建设用地在土地供应总量中的比重。缩小征地范围，严格规范征地程序，健全被征地农民合理、规范、多元保障机制。

（五）建立健全“多规合一”与产城融合体制机制

从技术方法、编制程序、实施管理等方面，探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护等规划“多规合一”。探索城市产业转型升级与城市功能提升融合发展新模式，强化产业发展的主体功能导向与城镇空间布局导向，促进城乡健康融合发展

展。

（六）创新农业现代化发展体制机制

以变革农业生产经营方式、提高农业生产效率和增加农民收入为核心，加快构建新型农业经营体系，进一步提高农业经营规模化和组织化程度，到 2020 年全省新型农业经营主体适度规模经营比重达到 60%。建立市、县、乡镇三级联动的农村产权交易市场体系，探索农村土地承包经营权、林权、农业科技成果、合作社股权等市场化流转机制。建立省级粮食主产区利益补偿制度，构建现代农业支持保护制度。

（七）健全城镇住房保障机制

通过增加财政补助、推进“债贷组合”、吸引民间资本参与等方式，创新棚户区改造融资机制。健全与人口流动相适应的住房保障制度，加快构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，探索形成以公共租赁住房为主要保障方式的新型住房保障制度，积极开展共有产权住房试点。

（八）创新城市群区域协调发展机制

以长三角城市群和省内其他城市群为平台，构建政府、行业组织、社会公众多层次参与合作机制。完善统一开放的市场体系，探索构建区域利益分享、利益补偿、协同服务、法治管理四大机制，支持江苏建设国家区域协调发展体制机制创新试验区。

（九）健全完善城乡发展一体化体制机制

健全城乡统一的商品流通、市场监管、标准制定、社会保障等

制度机制，促进土地、技术、资本、劳动力等要素在城乡间平等交换、自由流动配置。持续推进城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、就业社保和社会管理“六个一体化”，实现城乡协调发展和共同繁荣。

（十）创新城乡社会治理

适应城镇化和人口大规模流动就业等新形势和需要，推动社会治理重心下移，健全“一委一居一站一办”的社区组织架构，强化社区、社会组织和社会工作专业人才“三社联动”效应，构建“政社互动”新模式。完善政府购买公共服务政策，健全社会组织健康发展机制。到 2020 年，建成平安中国建设示范区和法治建设先导区。

（十一）强化生态文明制度建设

完善生态环境源头保护制度，建立绿色发展评价体系，确保生态红线区域占国土面积不低于 20%。全面推行资源有偿使用制度，健全市场化资源交易机制。实施区域环境信息共建共享，建立跨省际区域环境协作模式，强化环境权益保障机制。

（十二）建立健全新型城镇化标准体系

加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由省委省政府主要领导挂帅的全省

新型城镇化综合试点工作领导小组，统一领导省级国家新型城镇化综合试点推进工作。省新型城镇化和城乡发展一体化规划实施推进办公室负责牵头编制试点方案实施计划，制定相关配套政策，负责上下协调沟通，加强督促落实等具体工作。各试点地区相应成立由主要领导任组长的试点工作领导小组，负责落实各项试点工作。

（二）建立目标责任制度。各地区结合本地实际，根据省级试点要求，精心制定本地区试点工作方案，报省试点工作领导小组审定。省、市、县逐级签订目标责任书，确保各项试点任务有力有序推进。

（三）强化督促落实。省试点工作领导小组办公室会同省各有关部门，根据目标任务和进度要求，加强督促落实，定期组织开展综合评估，并向各试点地区通报评估结果，重大事项及时报省试点工作领导小组研究。

（四）适时总结上报。成熟一批、定型一批、总结一批、推广一批，力争3年内分期分批总结报送试点成果，供国家审查推广。

安徽省国家新型城镇化综合试点工作方案要点

安徽省 2013 年常住人口 6030 万人，常住人口城镇化率 47.9%，户籍人口城镇化率 22.9%。异地城镇化和就地城镇化特色较为鲜明。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

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，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 54%，户籍人口城镇化率达到 30%左右；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 58%，户籍人口城镇化率力争达到 35%。

——农业转移人口市民化促进机制初步建立。到 2017 年，农业转移人口落户城镇、基本公共服务等方面体制机制基本建立。到 2020 年，基本建成全覆盖、保基本、多层次、可持续的基本公共服务体系。

——加快投融资机制改革，拓宽融资渠道，创新市场化融资模式，基本建立多元化可持续的城镇化资金保障机制。城镇基础设施水平显著提升。

——规划编制实施法制化进程加快，跨区域城市发展协调机制初步确立，到 2020 年，基本实现全省经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划“三规合一”全覆盖。

——城镇建设水平显著提高，绿色城市、智慧城市、人文城市

建设进程加快，开发区产城一体化稳步发展，美丽乡村建设实现全覆盖，城乡关系更加和谐。

——行政层级和行政区划设置进一步优化，行政成本降低，社区管理新体制初步建立，同人口经济规模相适应的市镇设置标准得到初步规范。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）探索建立农业转移人口市民化推进机制

1.推动户籍制度改革。制定差别化的户口迁移政策，引导人口从皖北向皖江等重点开发区域城市集聚；全面推进辖区城乡户籍一元化管理改革，制定城乡统一的配套政策；全面实行居住证制度，拓宽居住证的服务保障功能。

2.加强劳动就业培训。采取政府购买服务方式，扩大培训覆盖面；扎实推进“春潮行动”、“阳光工程”等技能提升计划；加快企业培训法制化进程；农民工获得职业资格证书或专项职业能力证书的，政府按现有规定给予补贴。

3.完善住房供应体系。认真落实廉租住房、公共租赁住房并轨运行政策，引导社会资本参与棚户区改造。

4.增强教育保障。采取“定点学校接收、相对就近入学”的办法，确保进城务工人员随迁子女零障碍入学，对随迁子女拨付与城市学生同等标准的生均综合经费。

5.提供医疗卫生保障。在现有统筹层次基础上，分步推进城镇居民医保与新农合整合；引入商业保险承办城乡居民大病保险事

务；探索建立跨省医保费用及时结算机制。

6.健全养老服务体系。实施统一的城乡居民基本养老保险制度，推动农村居民养老保险规范接入城镇居民养老保险体系；研究确定合理的省以下各级财政投入责任分担机制；鼓励将符合条件的被征地农民纳入城镇职工养老保险。

7.建立农业转移人口市民化成本分担机制。政府承担教育等基本公共成本，并建立与常住人口规模挂钩机制；完善财政转移支付制度，建立省以下转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制；企业依法承担部分成本；农民工承担参加城镇养老和医疗等社会保险、住房公积金以及就业培训成本中的个人支出部分。

（二）建立多元化可持续城镇化投融资机制

1.发挥金融机构重要作用。加强与国家开发银行等金融机构合作，探索棚户区改造和开发区产城一体化融资新模式。

2.健全地方债券发行管理制度。编制公开透明的城市政府资产负债表；建立政府债务风险预警管控机制和政府债务的风险偿债基金；争取省级政府发行地方政府专项债券的举债融资权限。

3.创新市场化融资模式。建立政府引导、市场决定的市政公用产品和服务价格形成机制，制定企业通过 PPP 等模式进入特许经营领域的办法。

（三）创新城镇规划体制机制

1.强化规划引导作用。推进经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等“三规合一”；推进县城近期发展地区控制性详细规

划全覆盖。

2.建立和完善跨区域城市发展协调机制。积极参与长三角城市群规划建设；加快推进皖江城市带、合肥经济圈、皖北城市群建设；探索建立城市群和城市组团发展协调机制。

3.建立健全新型城镇化标准体系。加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

（四）提高城镇建设水平

1.推进绿色城市建设。加强城市环境综合整治；开展“三线三边”治理；创建绿色低碳城市；建立生态环境损害责任终身追究制。

2.推进智慧城市建设。推进“宽带安徽”建设，实现城市无线移动宽带和主要公共场所无线局域网服务全覆盖。

3.推进人文城市建设。保护历史文化遗产，传承优秀传统文化，创造体现徽风皖韵的城市精品。

4.推动开发区产城一体化试点。优化开发区各类规划，科学定位园区主导产业，提高项目容积率、工业用地投资强度和亩均税收额度，建立开发区与城镇一体化布局和联动发展机制。

5.深入推进美丽乡村试点省建设。推进村庄建设、环境整治、兴业富民、土地整治、管理创新工程，培育中心村、整治自然村、提升特色村，加快农村新型社区建设。

（五）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

1.有序推进行政区划调整。适时适度调整行政区划，优化区域中心城市布局，推进县改市、改区，扩大市区和县城关镇及重点建制镇管辖范围。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。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。

2.探索社区管理新体制。探索区直接管理与服务社区体制；推进社会服务管理信息化，形成居民生活全方位服务、生命周期终身服务和社会治理全程服务一体化。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立推进国家新型城镇化试点省建设领导小组，下设日常办事机构，具体负责综合试点日常组织协调和推进工作。省直各部门制定本部门具体方案，加强对试点地区的指导和支持。

（二）分类有序推进。省政府对全省试点工作进行统筹安排，省直有关部门积极争取对口部门支持政策，并予以细化。按照典型性和可行性原则，选择若干市县开展综合试点和专项试点。

（三）积极宣传引导。广泛宣传新型城镇化试点的重大意义、目标任务和政策措施，及时推广工作中的好做法、好经验。

宁波市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

宁波市是东部沿海城市和计划单列市，具有经济基础较为扎实、城乡区域差距较小、城镇化水平总体较高的特点，以及市外农业转移人口比重较高、城市可持续发展压力较大等典型特征。2013年全市常住人口 766.3 万人，户籍人口 580.1 万人，常住人口城镇化率 69.8%，户籍人口城镇化率 36.9%。城乡居民收入比为 2.03: 1。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

结合宁波实际，以人的城镇化为核心，以转方式提质量为主线，以改革创新精神积极探索新型城镇化发展新模式、新路径、新机制，为全国提供可复制、可推广的经验和模式。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 72.2%，户籍人口城镇化率达到 40.5%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 73.9%，户籍人口城镇化率达到 43%。

——农业转移人口市民化机制基本成型，外来务工人员社保覆盖率达到 80% 以上。

——多元化可持续投融资机制初步形成，城镇化建设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。

——城乡一体化发展机制更为健全，规划建设、公共服务、社会治理等二元体制基本破除，城乡居民人均收入比保持在 2: 1 以内，农业适度规模经营率提高到 70%。

——“多规融合”规划管理机制基本建立，全市规划管理初步实现“一盘棋”，初步形成衔接顺畅、管控有力的规划协调管理机

制。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.制定农业转移人口落户标准。制定实施宁波户籍制度改革操作细则，对中心城区以外地区全面放开落户限制，对中心城区范围实施《宁波市外来务工人员积分落户暂行办法（修订）》，统一户籍管理制度。

2.完善居住证积分制管理制度。建立共建共享的人口信息系统，制定实施《宁波市居住证制度改革和积分制公共服务指导意见》，健全居住证登记、管理和积分制度，建立积分评价体系和与之挂钩的公共服务供给制度。

3.健全市民化总成本分担机制。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，明确政府、企业和个人支出责任，合理划定省、市、县政府分担比例，建立一般和专项相结合的市对下财政转移支付方式。

4.探索土地指标安排挂钩政策。测算公共服务设施人均用地，探索实行省域内跨区域的耕地占补平衡指标统筹机制。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.提高市级城镇投融资统筹能力。编制投融资中长期规划和三年行动计划，建立全市投融资统筹决策和要素平衡机制。

2.争取省级发债资金向本市倾斜。编制完整的政府资产负债表和第三方机构信用评级报告。实施政府债务全口径预算管理，健全

债务偿还机制。

3.引导社会资本参与城镇化建设。编制《民间资本进入城镇化重点项目引导目录》，明确合作方式、回报预期和运营模式。制定实施《宁波城镇基础设施特许经营管理办法》，创新投融资模式。设立城市发展基金，引入金融机构和战略投资者。

4.鼓励金融机构加大支持力度。争取国家开发银行加大金融支持力度，鼓励金融机构针对城镇基础设施、农业现代化、小微企业集聚区建设和现代服务业发展，创新金融产品。

5.深化国资国企改革。推进国有企业“瘦身强体”，探索设立国有资本投资运营公司。

（三）建立城乡发展一体化的长效机制

1.完善土地承包经营制度。根据国家有关政策和法律法规，结合实际制定实施引导土地有序流转的政策意见，制定土地承包经营权抵押、担保办法和配套资产处置机制，探索农民自愿退出承包地的利益补偿机制。

2.深化集体产权制度改革。深化农村集体资产股份合作制改革，建立集体资产托管中心。

3.建立产权流转交易市场。开展城乡统一的土地、房屋产权登记，建立县乡两级产权交易平台，制定交易规则和监管办法。

4.深化卫星城和中心镇改革。深化简政放权，创新管理模式，探索“小政府、大服务、低成本、高效能”的设市模式。

（四）建立“多规融合”规划协调管理机制

1.完善规划融合机制。制定“多规融合”方案，明确规划融合路径。健全城乡规划、土地利用规划管理体制。

2.健全空间规划体系。强化主体功能区基础约束功能，搭建规划统筹衔接平台，依法依规修改修编城市总体规划和土地利用规划，推进乡镇“两规合一”试点。

3.加强规划衔接协调。梳理规划“权力清单”，出台健全空间规划体系的指导意见，强化区域村庄布局规划和村庄建设规划管理。

4.建立衔接共享平台。制定“多规融合”规划编制规程和技术规范，搭建规划共享信息平台，完善运行管理机制。

（五）建立健全新型城镇化标准体系

加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导。组建以市委市政府主要领导为组长的试点推进工作领导小组，研究部署重大试点事项，下设办公室负责协调推进具体工作。

（二）制定专项方案。根据总体目标，针对四个方面重点任务，制定专项行动方案，明确各项改革任务的详细路线图、时间表和责任部门，强化工作落实。

（三）定期督查评估。把试点任务纳入政府年度考核内容，定期进行督促检查和绩效评估，及时总结推广好的经验和做法，重要

问题及时沟通解决或对上请示报告。

（四）营造良好氛围。广泛宣传试点的重大意义、目标任务和政策措施，及时总结推广好做法、好经验，为新型城镇化试点工作营造良好氛围。

大连市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

大连市是辽宁省副省级城市，计划单列市，是东北振兴的窗口、辽宁沿海经济带核心城市。2013年常住人口691.8万人，户籍人口591.4万人，常住人口城镇化率68.5%，户籍人口城镇化率63.1%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以包容、创新、智慧、绿色为特色，以尊重意愿、因地制宜、试点先行、改革创新为原则，围绕四个方面大胆开展试点探索，加强体制机制创新，全面提高城镇化质量，率先走出一条新型城镇化道路，为全国提供示范经验和模式。

——到2017年，实现50万农业转移人口市民化，其中外地农业转移人口30万人，本地农业转移人口20万人，常住人口城镇化率达到71.4%，户籍人口城镇化率达到67%，建立各级政府、企业和个人共同参与的市民化成本分担机制。到2020年，累计实现120万农业转移人口市民化，其中外地农业转移人口70万人，本地农业转移人口50万人，常住人口城镇化率达到75.6%，户籍人口城镇化率达到72.5%。城镇化率稳步提升，户籍人口城镇化率和常住人口城镇化率差距缩小。一大批已成为常住人口但尚未享受市民待遇的农业转移人口，实现公共服务均等化。

——形成以政府为引导、市场化资本为主体的新型投融资机制。市场准入全面放开，价格机制基本形成，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。

——探索建立机构精简、人员精干、层级扁平、分工明晰、机制灵活的新型管理架构，形成“小政府、大服务、高效率、低成本”的新型行政管理体制。

——完善城乡发展一体化体制机制，在智慧城市建设、绿色低碳城市发展、生态文明制度建设等方面进行改革探索。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

大连市主城区和金普新区建立积分制落户制度，放宽落户标准，其余地区全面放开落户限制。建立递进式的居住证公共服务供给机制，持有居住证的农业转移人口可享受居住证附带的基本公共服务，符合一定条件者可申请享受较高层次权益。试点期农业转移人口市民化人均成本 11 万元中，政府承担 40%，企业承担 32%，个人承担 28%。其中政府承担 220 亿元公共成本，主要由大连市政府承担，实行财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩、建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩的政策。完善引导个人和企业承担相关成本的机制。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

提高新型城镇化市级预算资金比例。制定政府债务管理制度，争取省级发债资金向本市倾斜。在政府设立市级股权投资引导基金基础上，与市场化的大连城乡一体化建设发展基金组合实现放大效应，形成各方资金参与的多元化城镇投融资机制。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，探索针对不同领域的 PPP、资产证券化等差别化融资模式。

（三）推进行政管理体制改革创新

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。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。理顺与县级部门、派驻机构的职权分工，落实试点城镇管理权限，提高居民自治管理能力。通过政府购买服务推进公共服务社会化，通过电子政务提高公共服务水平。

（四）综合推进体制机制改革创新

以全域基础设施网络化、全域基本公共服务均等化、全域城区现代化、全域村镇社区化、全域农业都市化为目标推进体制机制改革创新，全力推进城乡一体化。建立智慧交通、智慧卫生、智慧教育、智慧社区等的统筹机制。探索生态文明制度建设，构建绿色产业体系、绿色服务体系和绿色环境体系。

三、保障措施

（一）加强组织领导。大连市国家新型城镇化综合试点工作由市长任组长的全域城市化工作领导小组统一领导、统一组织、统一协调、统一实施。市发展改革委负责领导小组日常工作安排，各地区各部门成立相应机构负责具体实施。建立新型城镇化统计监督制度，加强对试点工作的监督考核。

（二）加强政策统筹。制定配套政策，加强户籍、居住证、医疗卫生、住房、养老、就业等多项政策的协调推动。按照性质不变、渠道不乱的原则，将各项资金打捆用于新型城镇化建设。

（三）增强人才支撑。制定政策吸引科技人才、高技能人才、高校毕业生到中小城市和小城镇落户发展。实施农业转移人口的职业技能提升工程。开展市民化文化培训。

（四）强化创新驱动。确保财力对科技研发的投入高于经济增长速度。引导科技创新型企业参与新型城镇化产城融合发展，鼓励产学研用协同创新推动新型城镇化。

青岛市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

青岛市地处山东半岛南部，是山东半岛蓝色经济区核心区和全省对外开放的龙头，全域面积 11282 平方公里。2013 年常住人口 896 万人，城镇常住人口 607 万人，常住人口城镇化率 67.7%，户籍人口城镇化率 52.3%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，在户籍、土地、产权、投融资改革等方面取得明显成效，基础设施和公共服务进一步完善，城乡基本实现一体化，为全国新型城镇化发展提供示范。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 72%，户籍人口城镇化率达到 59%；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%。

——农业转移人口市民化全面提速，基本实现同城同待遇。实施“户籍准入”和“积分入户”联动，新区放宽和城区调控并举，加快转移人口市民化，年均转移 10 万人左右，市外转移人口不低于 50%。提高外来人口享受就业、养老、教育、医疗、保障房等基本公共服务水平。

——多元化投融资机制基本形成，保障城镇化资金需求。在平台公司重组、战略投资者引进、新城园区开发、政府和社会资本合作等方面创新体制机制，逐步实现社会资本投向经营性和准经营性基础设施领域。

——小城市行政管理体制创新率先突破，实现“小政府、大服

务”。构建“大职能、宽领域、少机构”的大部制管理体制，推进小城市试点，基本建立统一的市场监管和综合执法体制。到 2016 年，市和区（市）机构精简 10%，人员编制压缩 5%。

——陆海统筹生态保护机制全面构建，完善城市规划七线管理机制。实施全域生态保护红线制度，建立自然资源资产产权制度，落实生态资源有偿使用和生态补偿制度，全域自然海岸线“零减少”，海岸线入海口污染物排放达标率 100%，森林覆盖率达到 40%，构筑“全域统筹、三城联动、轴带展开、生态间隔、组团发展”的滨海田园式城市形态。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）以同城同待遇为导向推进农业转移人口市民化

1.实施“户籍准入”和“积分入户”联动，新区和县域承载转移人口 80%以上，每年不低于 2000 名居住证持有者实现“积分入户”，到 2020 年，全市争取每年转移 10 万人。

2.建立居住证与教育、医疗、保障房等基本公共服务供给衔接制度，将随迁子女教育纳入教育规划和财政保障范畴，建立以公共租赁住房为主体的住房保障体系。2014—2016 年建设保障性住房 3.5 万套，全市保障性安居工程覆盖率达到常住人口家庭的 20%以上。2015 年实现城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗保险整合。

3.建立农业转移人口市民化成本分担机制，政府承担公共成本 5.7 万元/人，用于城市基础设施、保障房和社保、医疗、教育等基本公共服务投入。2014—2016 年，市、区（市）两级财政用于农业

转移人口市民化支出每年不低于 30 亿元。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.建立“负面清单+特许经营”社会资本融资模式，推行投资领域负面清单管理，完善市政公用产品价格形成机制，设立城镇化投资引导资金和投资基金。

2.建立“园区开发+产业带动”企业导入融资模式，引导大企业参与城镇土地开发。

3.建立“自发自还+风险基金”地方政府债融资模式，用足地方政府债自发自还试点政策，做好发行、管理、使用和偿还工作。

（三）推进行政管理体制改革创新

1.选择符合条件的建制镇实施“镇级体制、县级权限”小城市试点，实施扩权强镇改革，赋予县级行政审批、监督服务等管理权限，探索镇级综合执法新模式。允许以大部门制为前提，优化机构设置和人员配备。

2.探索“政府管理、公司运行”的法定机构管理模式，在董家口经济区、龙泉汽车产业功能区等试行“理事会—管理局”双层管理架构的法定机构试点。理事会负责履行重大事项的决策职能，管理局具体负责日常管理和运营，对理事会负责。

（四）建立城市规划七线管控的生态补偿机制

1.完善城市规划七线管理机制，划定用地红线、水体蓝线、绿地绿线、历史文化保护紫线、市政公用设施黄线、公共服务设施橙线和电力高压走廊黑线，合理确定城市规模、开发边界、开发强度

和保护空间。

2.建立城市生态间隔保护机制，以山体、海湾、河流、湿地、农田、林带为生态屏障，构建“一核、三区、三廊、多点”的生态间隔体系。城市组团之间规划生态间隔区，原则上宽度不少于 500 米；城市内部依托道路、公共绿地推进生态园林建设，形成生态间隔带。

3.完善海岸线修复保护机制，推进集中集约用海和离岸建设，开展以海洋环境容量为基础的污染物排放总量控制试点。

4.完善生态补偿机制，对承担生态保护责任的市、镇、村和农户进行经济补偿。探索建设碳排放权交易市场，开展排污权有偿使用与交易试点。

（五）建立健全新型城镇化标准体系

加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导。市城镇化工作领导小组负责试点推进工作，发展改革、规划、财政、国土、海洋、人社等部门全程参与。将试点工作纳入市委、市政府重点工作，建立长效督查机制，加强指导协调。

（二）强化政策扶持。按照有关规定推进市级涉农专项资金、城镇建设专项资金和涉企专项资金统筹，集中用于土地综合整治、

生产能力建设、公共设施配套补助和龙头企业引进培育。

（三）强化管理考核。建立科学的综合评价指标体系和考核评估体系，建立中期评估和末期评估制度。探索建立保障责任落实、客观评价工作的考核评估机制，促进各项政策措施落实。

石家庄市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

石家庄市是河北省省会和京津冀城市群南部中心城市，2013年常住人口 1050 万人，常住人口城镇化率 54.96%，户籍人口城镇化率 41.47%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以“转型升级、跨越赶超、绿色崛起，建设幸福石家庄”为总体目标，在提高城镇化发展水平的同时，更加注重城镇化发展的质量，加强产城融合支撑力度，增强持续承载能力，不断改善城市环境，城乡生态协调发展。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 60%，户籍人口城镇化率达到 48%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 63%，户籍人口城镇化率达到 52%。

——基本形成合理的农业转移人口市民化成本分担机制。逐步形成“政府为主、企业为辅、个人参与”的成本分担机制，强化转移成本承担能力，统筹推进户籍制度改革创新和基本公共服务均等化，公共服务水平大幅提升。到 2017 年末，随迁子女接受义务教育比例达 99%，农业转移人口免费接受基本职业技能培训覆盖率达 60%，城镇常住人口基本养老保险覆盖率达 100%，城镇常住人口基本医疗保险覆盖率达 100%。到 2020 年，累计解决约 50 万存量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。严控地方债务风险；加强政策性资金的引导作用，吸引社会资本参与石家庄市

新型城镇化建设，大力发掘 PPP 等模式，为新型城镇化进程的推进提供有力的资金保障，提高城镇化的承载能力，市政基础设施和资源环境逐步改善。到 2017 年末，百万以上人口城市公共交通占机动化出行比例达 55%，城镇公共供水普及率达 100%，城市污水处理率达 96%，城市生活垃圾无害化处理率达 90%，城市家庭宽带接入能力达 20Mbps，城市社区综合服务设施覆盖率达 100%，人均建设用地为 95 平方米，城市空气 PM2.5 指数较 2012 年下降 33%。

——基本形成优化的行政区划和创新的行政管理。破解中心城区辐射带动能力弱的瓶颈；建立市域综合管理体系和县改市城市“一级政府、三级管理”体系，提高行政效能，降低行政成本。

——与其他试点和机制的有机结合。在开展以上重点领域改革探索基础上，石家庄市将把目前正在开展和创建的一批与新型城镇化建设相关的试点和示范与新型城镇化综合试点工作有机结合，以新型城镇化总揽全局，推动城市绿色发展，提高智能化水平，全面提升城市内在品质，实现融合共建。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

健全户籍管理制度，适度控制落户规模，创新阶梯式公共服务与居住年限挂钩办法。完善基本公共服务，保障随迁子女接受义务教育权利，加大职业培训力度，扩大社会保障覆盖面，扩宽住房渠道，健全农业转移人口社会融入机制。建立农业转移人口市民化成本分担机制，合理确定政府、企业、个人三者成本分担比例。

（二）建立多元化可持续的投融资机制

建立多元化资金保障渠道，争取省级发债资金向本市倾斜；大力发掘 PPP 模式，理顺市政公共产品和服务价格的形成机制；积极争取、吸引社会资本参与城市公共设施建设和运营，包括探索设立新型城镇化建设产业基金。扩大小微企业融资贷款，助力新型产业发展。

（三）优化行政区划和创新行政管理

优化市辖区规模和结构，从市级层面优化周边县域产业、人口和基础设施布局和职能分工，形成高度社会经济一体化、具备核心竞争力的全新都市区，加强主城区的辐射带动能力。在具备条件的地区探索推进撤县改市，试点推行“一级政府、三级管理”的创新行政管理机制。健全城市综合管理机制，设立城市综合管理小组，提高行政效能。

（四）综合推进体制机制改革创新

石家庄市将重点推进京津冀协同发展、城市“三规合一”、生态文明建设、节能减排示范城市、创新城市试点、信息惠民国家试点城市、智慧城市试点等方面与新型城镇化建设有机结合。将生态理念全面融入城市发展，加大节能减排力度，构建绿色生产、生活方式和消费模式，统筹城市发展的物质资源、信息资源和智力资源利用，推动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。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立石家庄市创建国家新型城镇化综合试点领导小组，由市委书记和市长任组长，进行统一领导、统一组织、统一协调和统一实施。

（二）加强目标考核。将目标工作和重点任务分解，形成分级负责的工作落实格局。制定考核相关的规章制度，建立协调落实推进机制和责任目标考核机制，将考核结果纳入领导干部绩效考核体系。

（三）加强配套政策支持。建立完善相关政策法规，研究出台户籍管理制度、随迁子女就学、投融资、农村宅基地管理等政策文件，形成完备的政策支撑体系。

长春市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

长春市是吉林省省会，副省级城市，是全国重要的汽车工业生产基地、农副产品加工基地和商品粮生产基地，全市幅员面积 20604 平方公里。2013 年常住人口 770 万人，户籍人口 752.7 万人，常住人口城镇化率 56.5%，户籍人口城镇化率 45%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以党的十八大和十八届三中全会精神为指引，坚持以人为本、改革创新、循序渐进的原则，充分发挥区位、产业、资源和生态优势，按照低成本、可持续的发展模式，积极探索与新型城镇化相适应的体制机制，力争走出一条内陆省会城市、东北老工业基地、平原粮食主产区可推广、可复制的新型城镇化道路。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 60%，户籍人口城镇化率达到 50%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 62%，户籍人口城镇化率达到 53%。

——农业人口转移落户 62 万人，“半城镇化”问题明显缓解，政府高效引导、企业积极参与、个人低成本进城的成本分担机制初步建立。

——政府引导、社会参与、市场运作的城镇化投融资模式基本形成，多渠道筹措城镇化发展资金。

——行政管理体制创新取得进展，扩权强镇试点取得明显成效，城镇治理模式更加科学。

——推进城镇“多规融合”，对城镇化建设的规划引领作用显

著增强，对资源要素的配置效率显著提升。

——粮食生产稳步增长，产业化经营水平不断提升，粮食综合生产能力稳定在 200 亿斤以上，就地就近解决农民就业 15 万人。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1. 实行差别化落户政策，分主城区、县市城区、小城镇三类，梯次放开落户条件。

2. 建立居住证制度，实行居住证年限与基本公共服务及申请落户挂钩。

3. 科学测算成本，把握转移人口动态调整的规律，科学评估成本支付能力和资金缺口。

4. 合理确定成本分担责任，统筹建立省、市、县（市、区）、镇成本分担责任体系，逐步形成政府高效引导、企业主动承担、个人低成本进城的农业转移人口市民化成本分担机制。

（二）建立多元可持续的城镇化投融资机制

1. 加大地方财政投入力度，设立城镇化专项资金，增加政府财政增量投入。

2. 将地方政府债务纳入财政预算管理，编制公开透明的政府负债表。

3. 健全金融服务体系，培育发展村镇银行，加强与国家开发银行等合作，增强金融供给能力。

4. 探索多元化融资方式，放宽投资领域限制，充分运用并创新 PPP、资产证券化等融资模式。立足吸引社会资源，调动资本资源，

活化城乡土地、基础设施等存量和潜在资源，为新型城镇化提供源源不断的资金支持。

（三）建立低行政成本的城镇治理模式

1.合理调整长春市市辖区结构，优化行政区划设置。

2.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，简化行政机构设置，扩大行政执法权限。

3.推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。通过理顺行政管理体制，充分释放中小城镇发展活力，建立“小政府、大服务、低成本、高效率”的城镇治理模式。

（四）推进城镇“多规融合”制度建设

1.建立规划编制部门联席会议制度，统一数据指标体系，搭建数据共享信息平台。

2.实施重大项目落位联审制度、资源要素优先供给制度、项目建设用地有条件收回制度，保证规划按规范制定、项目按规划落位、城市按规划发展。

3.制定长春市规划管理法规，制度化监督规划的执行情况。

4.选择双阳区开展“四规合一”试点，发挥其宜区宜县优势，为推进“多规融合”积累经验。通过高位统筹、部门协调、立法保障，更好地发挥规划对城镇化建设的引领作用。

（五）建立农业现代化与城镇化协调发展机制

1.改革完善土地承包经营权流转制度，发展土地适度规模经营，扩大农业机械化覆盖面，鼓励发展土地托管、农户合作经营、家庭

农场等模式，打造国家粮食核心产区。

2.推行“公司+基地+农户”的经营模式，培育壮大农产品加工企业，推进农产品流通现代化，多渠道、近距离吸纳农民就业。

3.发展都市现代农业，打造农业示范园区，培育以特色农业、设施农业、休闲农业、会展农业为主体的都市现代农业综合体系。探索建立东北内陆粮食主产区城乡互动、优势互补、产业互融的农业现代化和城镇化协调发展机制。

三、保障措施

（一）强化组织保障。成立试点工作领导小组，由市委书记、市长担任组长，发展改革等部门为成员单位，建立高位谋划、高位统筹、高位推进的责任体系。设立咨询专家库，借助外脑，对先行先试的重大问题提出对策建议。

（二）强化资金保障。致力实现“三个倾斜”，市财政每年设立5亿元城镇化引导资金，吸引社会资本进入，重点向城镇化公共事业倾斜。加强与金融机构合作，信贷资金重点向城镇化重大项目倾斜。加快招商引资，鼓励引导外资向重点镇、特色镇倾斜。

（三）强化机制保障。建立部门联动机制，统筹推进城镇化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，实时掌控新型城镇化建设情况。建立目标考评机制，将城镇化试点目标任务列入政府年度目标责任制考核范围，督促落实试点工作任务。

哈尔滨市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

哈尔滨市是我国东北北部中心城市，是国家重要的商品粮生产基地、制造业基地、历史文化名城和国际冰雪文化名城，也是国家战略定位的沿边开发开放中心城市、东北亚区域中心城市及对俄合作中心城市，幅员面积 5.31 万平方公里。2013 年常住人口 1064 万人，常住人口城镇化率 63%，户籍人口城镇化率 48%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

统筹城乡发展的制度框架基本形成，“一元化”户籍配套制度全面推行，城镇化质量和效率大幅提高，重点领域的改革与探索走在全国前列。到 2017 年，实施统一户口登记制度，常住人口城镇化率达到 67%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 70%，初步实现城乡居民基本公共服务均等化、全覆盖。

——建立农业转移人口市民化成本分担机制。到 2017 年，户籍制度改革取得突破，基本建立起与农业转移人口市民化相挂钩的成本分担机制。到 2020 年，通过多种形式累计解决约 70 万存量外来务工人员市民化。

——建立多元化可持续的城镇化投融资机制。到 2017 年，创新财政资金投入方式，社会资本参与城建投融资取得实质性进展。到 2020 年，形成多元化可持续的城镇化投融资机制。

——建立行政管理创新和行政成本降低的设市模式。到 2017 年，不同等级规模的城镇体制改革创新改革试点取得较大进展。到 2020

年，基本建立起符合哈尔滨市城乡发展特点的城镇行政管理体制和设市模式。

——综合推进体制机制改革创新。到 2017 年，完成新一轮政府机构改革、事业单位分类改革、国企改革、行政审批制度改革及社会管理创新，全面深化改革工作取得重大社会成果。

——推动农业现代化和城镇化有效衔接、相互促进。到 2017 年，“两大平原”现代农业综合配套改革试验取得重大进展，城乡收入比低于 1.9: 1。到 2020 年，现代农业综合配套改革和新型城镇化全面深化，累计就地转移农业人口 240 万人。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

加快“一元化”户籍配套制度改革，探索城市各组团间差别化落户政策。确定政府、企业、个人、村集体和社会组织为分担主体，明确各主体责任。将农业转移人口市民化的公共支出因素纳入市对区转移支付核定范围，建立市对区转移支付合理增长机制。采取创新财政管理体制、调整转移支付比例、修订转移支付系数等方式调节各区之间的实际负担水平。增强农民工随迁子女教育吸纳能力，建立和完善城乡社保体系，拓宽进城创业就业渠道，构建以棚改为主体的多层次住房保障体系，鼓励企业参与分担，完善社会保障法规政策。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

提高政府财政支撑力度，强化财政政策激励，整合各类市级专

项资金集中投放，建立部门帮扶机制，鼓励群众投工投劳。加快金融创新，探索设立地方政府发展基金，挖掘和盘活国有资源，建设区域股权交易市场，鼓励和引进外来金融机构、社会资本参与城镇化建设。

（三）建立行政管理创新和行政成本降低的设市模式

深入总结全市重点中心镇体制改革经验，进一步遴选 5—8 个不同等级城镇开展试点。向试点城镇下放管理权限，推动试点城镇调整管理体制、转变政府职能、完善管理功能、优化组织机构、创新人事编制管理、强化社会管理和公共服务。全市编制总量不突破，行政成本不增加。

（四）综合推进体制机制改革创新

全面深化行政管理体制改革，积极构建“大部门”管理体制，提速行政审批制度改革和电子政务建设。加快城市管理体制改革，深入推进新型城市建设、生态文明制度建设、公交都市建设，引入社会力量参与提供公共服务。增强哈尔滨在哈尔滨都市圈、哈长城市群、哈大牡齐城市群等城市群中的核心带动作用，加快区域一体化发展。推动面向俄罗斯及东北亚开放，推进东部陆海丝绸之路经济带建设，提升哈尔滨在沿边开发开放的中心城市功能。

（五）推动农业现代化和城镇化有效衔接、相互促进

加快“两大平原”现代农业综合配套改革试验，打造现代农业示范园区（带），加大农业基础设施建设、农业机械化投入，加强农业科技创新应用，促进传统农业向现代农业转型。构建新型农业

经营体系，探索集约化、专业化、社会化的农业经营模式。完善农副产品加工流通体系，促进农产品减损增值和货畅其流。创新农村金融机构、产品和服务，加大对现代农业发展的金融支持力度。开展农村集体产权制度改革，消除进城农民的后顾之忧。建设“美丽乡村”。

三、保障措施

（一）战略统筹，加强领导。把综合试点工作作为一项主导战略和重要内容，纳入全市盘子。强化“一把手”的领导和组织协调作用，依托现有机制建立市长为组长、其他党政主要领导为副组长的综合试点领导小组及专门推进工作机构。对于重点改革任务，实行市长负总责、主管市领导“包保”制度。

（二）健全机制，狠抓落实。根据目标任务，制定切实可行的实施方案、配套措施及具体步骤和工作计划，进一步量化到指标、细化为任务、落实到人头。建立健全试点推进联席会议制度和跨部门协商决策、共同管理的领导推进机制。通过多部门联合攻关、协同服务，以及强化对实施工作进度、质量的跟踪分析和监督检查，在改革主要方向实现集中投入、重点突破。

（三）遵循规律，创新方法。遵循经济和城镇化发展规律，处理好量力而行与适度超前的关系，把政府的科学引导与市场作用结合起来，综合运用经济、法律和行政等多种手段，统筹协调推进试点工作，不搞花架子，不搞“一刀切”，避免盲目扩张、无序发展。善于创新、注重运作，更加依靠群众首创精神，依靠体制机制和政

策制度创新打开局面。

（四）破解难题，加强总结。依托国家和省的指导、专家智力支持等有效手段，不断研究破解试点工作中的矛盾和问题，定期将有关进展情况报告省及国家相关部门，并不断提炼提升试点成果，及时总结经验，形成示范推广机制。加大宣传力度，为开展好综合试点工作营造良好工作氛围。

武汉市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

武汉市是湖北省省会，国家历史文化名城，我国中部地区的中心城市，全国重要的工业基地、科教基地和综合交通枢纽。2013年常住人口 1022 万人（其中：省外农业转移人口 58 万人，省内 149 万人，分别比 2010 年增加 24 万人、45 万人），户籍人口 822 万人，常住人口城镇化率 79.3%，户籍人口城镇化率 67.6%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

紧紧围绕全面提高城镇化质量，加快转变城镇化发展方式，以人的城镇化为核心，按照尊重意愿、自主选择、存量优先、带动增量、由点到面、由量到质的原则，分类分步推进农业转移人口市民化，多渠道筹集城市建设资金，加快城镇化体制机制创新。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 81% 以上，户籍人口城镇化率达到 71% 以上；到 2020 年，常住人口控制在 1200—1300 万人左右，常住人口城镇化率达到 84% 以上，户籍人口城镇化率达到 75% 以上，逐步缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距。

——建立健全政府、企业、个人共同参与和省、市比例分摊的农业转移人口市民化成本分担机制。到 2020 年，通过实施“111 计划”，着力解决“3 个 100 万人”的农业转移人口市民化，实现常住人口基本公共服务全覆盖：推进市外农业转移人口居住证梯度赋权 100 万，推进有能力、有意愿的市外农业转移人口落户武汉 100 万，引导市内农业转移人口在城镇就业、定居 100 万。

——城镇化投融资和偿债更加多元可持续。政府资产负债信息公开制度不断完善，城镇化项目资产流动性不断增强，社会资本参与城镇化建设经营的比重显著提升。

——城镇化体制机制不断创新。到 2020 年，中法武汉生态示范城形成常住人口 45 万人的规模，成为引领武汉市及周边地区走绿色、低碳、高端、可持续、能推广的城镇化道路标杆。武汉经济技术开发区与汉南区实现“政区合一”，契合四化同步发展的行政管理体制基本形成。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）实施“111 计划”，加快建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.进一步论证和完善农业转移人口市民化成本模型，明确教育、劳动就业、社会福利、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房等政府需要主动承担的公共成本明细项目，建立动态监测制度，科学测算政府需要主动承担的公共成本。出台管理办法，监督企业履行同工同酬、加大培训投入、依法缴纳社会保险费用等相关责任，引导农业转移人口按照规定承担相关费用。

2.制定实施城镇基本公共服务供给与居住年限挂钩的具体办法，推进市外农业转移人口居住证梯度赋权 100 万，并建立完善相关公共服务成本与财政转移支付挂钩机制，由省、市按照比例进行分摊。

3.研究制定《武汉市积分制入户指标及分值表》，合理设置积分

门槛值,推进有能力、有意愿的市外农业转移人口通过积分入户 100 万,并建立完善国家、省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。重点解决在武汉有合法稳定就业和合法稳定住所、参加城镇社会养老保险、连续居住达 5 年以上,且有意愿在武汉长期定居的市外农业转移人口落户武汉。

4.开辟多种渠道,引导市内农业转移人口在城镇就业、定居 100 万,相关基本公共服务均等化成本由武汉市级财政承担。对在武汉城区有合法稳定就业和合法稳定住所(含租赁)、参与城镇社会养老保险,且有意愿在武汉城区长期定居的市内农业转移人口,可申请武汉市城镇户口,并允许其继续持有或以市场化方式流转其农村资产。

(二) 放开市场准入,建立多元化可持续的投融资机制

1.制定实施新型城镇化建设及融资规划,争取省级发债资金向本市倾斜。将政府债务纳入全口径预算,编制公开透明的武汉市政府资产负债表,建立政府债务动态监控体系。

2.通过财政资金“拨改租”、股权投资等方式充实资本实力,设立城镇化投资基金,强化对具有稳定现金流收入项目的证券化运作。

3.通过 PPP 等模式吸引社会资本积极参与城市公用设施投资运营。在棚户区改造中更好发挥开发性金融的作用。在城市基础设施建设中,构建城市基础设施的资产交易市场。

(三) 以产城融合、城乡融合为核心,综合推进行政管理等体

制机制创新

1.在中法武汉生态示范城建立政企分开的城镇化开发管理体制，按照“全域规划、产城融合、生态新城、城城对接”的理念，完善绿色、循环、低碳发展的体制机制，融合中法两国在城市规划设计、建造和管理领域的可持续发展技术和经验，切实推进以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承。

2.促进开发区与行政区融合，探索有条件的开发区向城镇型政区转型。探索行政服务市场化改革。以工业化促进城镇化，推进两区在空间上融合、功能上互补，实现两区规划、基础设施、产业布局、生态保护、社会事业、领导体制等“六个一体化”发展。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立市长任组长，常务副市长为副组长，市发展改革、编办、公安、民政、财政、人社、国土规划、农业等相关部门和区参加的试点工作领导小组，明确各项试点工作责任主体、实施细则，强化系统协调和密切配合。

（二）强化项目支撑。围绕试点政策，强化项目申报、项目实施和项目储备，及时协调解决项目建设与推进中的突出问题。

（三）完善政策支持。完善推进新型城镇化工作的政策支持，加强部门间政策制定和实施的协调配合，推动人口、土地、投融资、住房、生态环境等方面政策和改革举措形成合力、落到实处。

（四）加强监测评估。建立监测评估体系，把试点工作纳入绩效考核，按年度分解并逐项落实。

长沙市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

长沙市是湖南省省会，总面积 1.18 万平方公里。2013 年常住人口 722 万人，其中城镇人口 509 万人，常住人口城镇化率 70.6%，户籍人口城镇化率 37.7%。长沙市未来将着力建设全面小康之市、“两型”引领之市、秀美幸福之市。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，以“两型社会”建设为指引，以体制机制创新为动力，坚持以人为本、市场主导、城乡一体、四化同步、生态文明、文化传承等基本原则，全面推进国家新型城镇化综合试点任务，把长沙市打造成为城镇化体制机制创新先行区、产城融合发展试验区、城乡统筹推进示范区、湖湘特色城镇建设样板区，打造全国新型城镇化发展典范。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 76%，户籍人口城镇化率达到 44.3%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 80%，户籍人口城镇化率达到 50.1%。

——建立农业转移人口成本分担机制。到 2017 年，建立健全农业转移人口落户标准、以居住地为基础的人口社会管理制度、城乡统一的社会福利制度，累计实现 80 万农业转移人口市民化；到 2020 年，农业转移人口市民化制度体系全面形成，累计实现 170 万农业转移人口市民化。

——建立多元化可持续的城镇化投融资机制。到 2017 年，政府资产和债务全面清理完成，探索多元化发债模式，改革市政债券

发行机制。到 2020 年，构建形成多元化投融资机制，社会资本参与城镇建设投融资取得实质性进展。

——创新行政模式降低行政成本。有序推进撤县设市、扩权强镇、县域功能分区、扩权强园等改革试点，树立一批以湖湘文化和绿色低碳为特征的重点城镇品牌。

——综合推进体制机制改革创新。在“两型”综合配套体制机制改革、城乡发展一体化体制机制改革、文化发展体制机制改革、产城融合体制机制改革、现代农业综合配套改革、“多规融合”体制机制改革等领域取得突破性进展。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）推进农业转移人口市民化

预计到 2020 年，长沙市农业转移人口市民化数量约为 170 万人，按照初步测算，人均成本为 156615 元，总成本为 2662.46 亿元。

1.破除农业转移人口自由流动的户籍障碍。全面放开县城和建制镇的落户限制，在长沙市市辖区执行宽松的落户政策。

2.建立农业转移人口市民化的成本分担机制。政府主要承担农业转移人口基本养老保险补缴、保障房建设投入、市政设施建设等成本，企业和个人主要承担持续缴纳社会保险、接受培训教育等成本。

3.提高农业转移人口就业创业能力和水平。强化对农业转移人口就业培训，加大政策扶持力度，提高农业转移人口的就业创业水平。

4.提高农业转移人口基本公共服务水平。全面保障农业转移人口在教育、医疗、养老等方面的需求，增强城镇对农业转移人口的吸引力。

（二）完善城镇建设投融资机制

1.编制长沙市资产负债表，实现政府投资计划、融资计划无缝对接。

2.构建城市多元化投融资机制。通过构建政府和社会资本合作机制、改革公共服务提供模式、理顺公共服务价格机制等措施，引导民间资本进入城镇建设和发展领域。

3.设立城镇化专项基金。设立长沙市城镇化建设基金和城镇化专项基金，设立长沙市城镇化产业发展引导基金。

4.设立金融安全区。以市场化的方式规范金融和化解风险。

（三）创新行政模式降低行政成本

1.有序推进符合条件的县撤县设市。建立和完善城乡公共服务平台，在有利于发展的基础上，适当对乡镇和行政村区划进行调整。

2.推进“扩权强镇”改革。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权限。

3.推进长沙县功能分区改革。将长沙县域分成六大功能区，对各功能区建立和实施差异化发展政策和考核体系。

4.推进“扩权强园”改革。完善园区组织架构和管理职能，进一步扩大园区自主管理权限，同步推进新型工业化与新型城镇化。

（四）综合推进体制机制改革创新

1.“两型”综合配套体制机制改革。继续加强资源和环境方面的制度设计，努力构建“两型”生产生活体系，在绿色、低碳、节能、环保的基础上推进新型城镇化。

2.城乡发展一体化体制机制改革。努力消除城乡二元结构的体制机制障碍，促进各类要素资源在城乡之间、工农之间自由平等流动，实现全域新型城镇化。

3.文化发展体制机制改革。在长沙历史文化底蕴深厚、现代文化发达的基础上，继续倡导和发扬湖湘特色文化，推进具有历史传承、有文化内涵的新型城镇化建设。

4.产城融合体制机制改革。进一步优化城市空间布局和产业布局，合理规划城市发展空间，推进新型工业化和新型城镇化互动协调发展。

5.现代农业综合配套改革。选择望城区作为试点区域，以工业园区的模式推动现代农业发展，释放农村富余劳动力资源。

6.“多规融合”体制机制改革。首先在浏阳市、宁乡县推进多规合一试点，再向全市全面推进。

三、保障措施

（一）加强组织保障。成立长沙市新型城镇化综合试点工作领导小组，制定和实施《长沙市新型城镇化综合试点工作管理考核办法》，纳入全市的年度绩效考核。

（二）加强资金保障。市财政安排专项资金用于新型城镇化综

合试点工作，各区县（市）财政安排专项资金，全面加强资金安排过程管理。

（三）加强政策保障。转变政府职能，建设服务型政府，探索形成协同管理、精简高效、权责一致的管理模式，推进政府治理能力现代化。

（四）加强人才保障。加快培养和引进新型城镇化所需的各类人才，探索形成一套具有长沙特色、符合各类人才成长规律、相互配套的人才激励保障机制。

（五）加强项目保障。加快谋划和推进一批能够支撑新型城镇化发展的基础设施项目、产业项目、生态环境项目、社会民生项目等。

广州市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

广州市是我国国家中心城市、广东省省会城市和珠三角城市群中心城市。2013年常住人口1293万，常住人口城镇化率85.3%，户籍人口城镇化率51.4%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

立足现有基础条件、比较优势和地区特色，以人的城镇化为核心，以提升质量是关键，以改革创新的精神探索与新型城镇化发展相适应的新体制和新机制。到2017年，常住人口城镇化率达到87%左右，享受城镇基本公共服务的人口占常住人口比重达到66%左右；到2020年，常住人口城镇化率达到88%左右，享受城镇基本公共服务的人口占常住人口比重达到70%左右。

——建立外来务工人员市民化成本分担机制。到2017年，基本建立以居住证为载体、以积分制为办法的外来务工人员基本公共服务供给机制；初步形成与常住人口规模相挂钩、事权与支出责任相匹配的外来务工人员市民化财政成本分担机制。到2020年，按照总量控制、存量优先、有序推进原则，累计解决约150万存量外来务工人员市民化。

——建立多元化可持续的城镇化投融资机制。到2017年，政府存量债务下降60%左右，创新财政资金投入方式，社会资本参与城市建设投融资取得实质性进展。到2020年，形成多元化可持续的城镇化投融资机制。

——开展市县空间规划改革。到 2017 年，“三规合一”系列成果法定化及成果应用推广取得突破，逐步实现重点专项规划“多规合一”。到 2020 年，全面实现“多规合一”，形成城市发展“一张蓝图”。

——促进土地节约集约利用。到 2017 年，土地规划计划管控作用全面加强，建立城乡统一建设用地市场，节约集约用地水平居全国前列。到 2020 年，城市更新改造深入推进，城乡低效存量用地得到盘活。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）推进形成科学合理的外来务工人员市民化成本分担机制

1.试点思路。深入实施《关于加强广州市人口调控和服务管理的意见》及《广州市户口迁入管理办法》、《广州市积分制入户管理办法》、《广州市引进人才入户办法》等，一方面，完善积分落户制度，以具有合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标，调整积分入户指标和分值，合理解决农业转移人口和其他常住人口落户问题。另一方面，针对不符合落户条件或者不愿意落户的农业转移人口和其他常住人口，完善居住证制度，以居住证为载体，建立通过积分享受基本公共服务的机制。广州市推进外来务工人员市民化路径以逐步实现其享有与城镇居民同等的基本公共服务为主，完善由政府、企业、个人共同承担的市民化成本分担机制。

2.市民化成本测算。根据《国家新型城镇化规划（2014—2020

年)》和广州实际，建立外来务工人员市民化成本测算模型，由随迁子女义务教育、劳动就业、社会保险、公共医疗卫生和计划生育、住房保障、市政设施建设和维护、其他公共服务和管理等7部分成本构成（仅计算新增成本，不考虑历史成本）。根据模型测算2015—2020年全市解决150万存量外来务工人员市民化财政成本约需1490.7亿元，如按现有财政成本分担机制测算，广州市财政承担占99.24%，市财政负担沉重且存在较大缺口，不利于推进市民化进程。

3.市民化财政成本分担思路。探索建立与常住人口规模相挂钩、事权和支出责任相匹配的市民化财政成本分担机制；省级政府重点补助省内跨市迁移的外来务工人员市民化基本公共服务财政成本；地方政府承担跨省、省内跨市迁移的外来务工人员基本公共服务财政成本的大部分，承担其在城市生活所产生的市政设施建设和维护、其他公共服务和管理等成本。

4.改革措施。一是推进建立以居住证为载体、以积分制为办法的基本公共服务提供机制，出台《广州市来穗人员居住证功能拓展应用实施方案（试行）》、《广州市来穗人员积分制管理办法（试行）》及实施细则等；加快建立和整合全市外来人员基础信息平台。二是合理规划公办学校布局，足额拨付教育经费；加大民办学校补助力度；实施《关于做好来穗人员随迁子女参加高中阶段学校招生考试工作的实施方案（试行）》等。三是修订完善以“培训券”为主要模式的职业培训补贴制度；强化企业开展外来务工人员岗位技能培训责任，足额提取并合理使用职工教育培训经费。四是通过社保费

征管信息新系统实现险种核定到个人，对参保人实行五险同参；完善医疗保险转移接续、异地就医及时结算等政策措施。五是制定《来穗人员申请承租市本级公共租赁住房实施细则（试行）》；选取增城、白云、花都、番禺等区试点建设来穗人员公寓；推动民间资本参与保障房建设运营。

（二）建立健全多元化可持续的城镇化投融资机制

1.试点思路。放宽市场准入，探索利用政府和社会资本合作等多种形式，鼓励和引导民间资本参与城市基础设施建设，理顺市政公用产品和服务价格形成机制。

2.改革措施。一是改革财政资金投入方式，依托广州产业投资基金和广州城市发展基金，继续引入保险资金，探索利用政策性资金，实现财政资金推动城市建设效应的最大化。二是争取省级发债资金向本市倾斜；争取国家支持创新城市地铁、城际轨道交通建设融资方式。三是出台《公共资源竞争性配置实施细则》，完善面向民间投资开放项目库和信息服务平台。四是编制城市政府资产负债表，加强政府债务动态监测和风险预警。

（三）完善规划协调机制实现“多规合一”

1.试点思路。在近年来广州市已形成的“三规合一”工作成果基础上，继续完善规划衔接协调机制，构建以国民经济和社会发展规划为依据，加强城乡规划和土地利用总体规划相衔接，各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划协调机制，逐步实现“多规合一”。

2.改革措施。一是完成城市控规修编覆盖，开展城乡统筹土地管理制度创新试点，制定全市“十三五”规划，按既有“三规”报批程序推进实现“三规合一”内容法定化。二是推进“三规合一”成果应用推广和“一张图”更新，有效运行“三规合一”信息联动平台，实现“一张图”规划管控、各类规划信息共享、部门行政审批联动。三是积极开展市县空间规划改革试点，明确相关规划定位和边界，实现“多规合一”。

（四）扎实推进城市更新改造和土地节约集约利用

1.试点思路。坚持“保资源、保发展、保权益”并重，全面加强土地规划计划管控，确保耕地和生态用地面积不减少、质量有提高，深入推进城市更新改造，严控增量、盘活存量，提高土地节约集约利用水平。

2.改革措施。一是开展全市功能片区土规调整，划定城镇开发边界、生态红线，创新土规实施管理和用地指标分配机制。二是完成全市基本农田数据库，完善《广州市基本农田保护资金管理办法》。三是构建城乡统一的建设用地市场，出台《广州市征收农民集体土地补偿指导意见》、《广州市集体建设用地使用权流转实施细则》。四是出台《关于支持和规范总部经济和新兴产业园区用地推动产业转型升级的指导意见》、《工业用地弹性出让操作办法》等差别化供地政策。五是出台《广州市城市更新改造办法》、《广州市闲置土地处置工作细则》。

（五）建立健全新型城镇化标准体系

加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导。广州市已成立由市长任组长的试点工作领导小组。领导小组要加强对试点工作的统筹、组织和协调，领导小组办公室要加强督促检查，及时向国家、省汇报进展情况，各相关部门和各区要按照分工制定具体实施方案，完善机制，形成合力，狠抓落实。

（二）强化政策支持。积极推动省层面建立试点工作协调机制，建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩和城镇建设用地增加与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。深入开展重大问题研究，围绕有序推进外来务工人员市民化、创新城市建设投融资、改革完善农村宅基地制度、推进城市更新改造、推动“多规合一”等制定地方配套措施，保障试点务实推进。

（三）积极稳妥推进。依据试点内容在全市范围内确定一批试点区域和示范项目。结合特殊功能区建设，积极开展智慧城市、创新城市、低碳城市建设。拓展国际交流，深化中欧城镇化伙伴关系合作平台建设。

（四）健全监测评估。强化跟踪监测，建立健全试点工作绩效评估体系。做好宣传引导，提高公众参与水平。积极借鉴其他地区有效做法，及时总结经验，推动试点任务顺利完成。

重庆市主城九区国家新型城镇化综合试点工作方案要点

重庆市主城九区，是重庆市政治经济文化中心，是国家中心城市的核心载体，包括渝中、大渡口、江北、沙坪坝、九龙坡、南岸、北碚、渝北、巴南区等 9 个行政区域，面积 5473 平方公里。2013 年常住人口 809 万人，常住人口城镇化率 87.9%，户籍人口城镇化率 73.5%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

在率先推进户籍、地票、农村产权制度等系列改革的基础上，通过进一步畅通农业转移人口进城落户通道、改革创新城镇化投融资机制、改革完善农村宅基地制度、建立城乡一体化发展机制、推动新型城市建设等方面试点，为全国特大型城区推进新型城镇化积累经验。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 91%，户籍人口城镇化率达到 78%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 95%，户籍人口城镇化率达到 83%。

——形成农业转移人口进城落户常态化格局。建立健全户籍制度与居住证制度有效衔接、相互补充的人口管理制度，实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

——形成多元化可持续的城镇化投融资格局。建立规范透明、主体多元、渠道多种、健康有序、可持续发展的城镇化投融资机制。财力与事权更加匹配，直接融资比例扩大，PPP 等投融资改革稳妥推进。

——形成与新型城镇化相适应的体制机制。建立以人为本、科学规范的农村宅基地管理制度。健全城市生态环境保护制度，生态环境问题得到有效解决。城乡一体化发展机制和城市规划建设管理体制更加完善。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）有序推进农业转移人口市民化

1.畅通农业转移人口进城落户通道，建立居住证制度，分类引导落户居民合理分布。

2.推进公共服务均等化。统筹解决好教育、医疗、就业、社保、住房等问题。

3.建立由政府、用工企业和个人三方合理的成本分担机制。政府建立“周转金”，承担基础设施和公共服务投入；用工企业承担城镇职工养老保险和医疗保险新增缴费部分，房地产商等承担宅基地地票交易的成本；引导农业转移人口按照规定承担相关费用。

4.完善农村产权制度，充分尊重进城落户农业转移人口意愿，保障其对承包地、宅基地、林地等有关权益，以市场化方式处置“夹心房”、“连体房”等问题。

（二）改革创新城镇化投融资机制

1.编制城市基础设施投融资规划。以主城九区为重点编制重庆市“十三五”城市基础设施建设规划和城市基础设施投融资规划。

2.深入推进PPP等投融资改革。

3.债券募集资金重点用于主城九区城市基础设施建设。

- 4.将城建税、城市建设配套费全部用于城市建设。
- 5.探索创新政策性融资机制和工具。
- 6.设立城市基础设施股权投资基金。
- 7.探索基础设施资产证券化。

（三）健全城乡一体化发展机制

- 1.推进城乡一体规划建设，编制实施镇村规划，统筹城市建成区规划和非建成区规划。
- 2.推进产城融合发展，统筹产业布局、人口分布、城市建设。
- 3.创新城乡社会治理。健全基层综合服务管理平台，探索基层自治组织改革，构建公民信用体系。
- 4.优化区域帮扶机制。探索创新劳动力资源有偿输送、土地资源利用协作等新机制。

（四）健全城市生态环境保护制度

- 1.严格源头保护制度，健全能源、水、土地节约集约使用制度。
- 2.推动资源性产品价格形成机制改革。
- 3.开展生态补偿试点。
- 4.建立健全生态产品交易市场体系。培育壮大碳排放权交易市场，设立资源与环境交易所。
- 5.推进污染治理设施、排污权抵押贷款等融资服务。

（五）推动新型城市建设

建设智慧城市、绿色城市和人文城市。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市政府分管领导负责指导，市发展改革委牵头承办，有关部门、主城九区参加的新型城镇化试点工作组，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。

（二）完善工作机制。将主城九区新型城镇化试点工作纳入市政府重要议事日程。建立完善协调机制，形成工作合力。

（三）强化考核督查。将主城九区新型城镇化试点纳入市政府督查范畴。建立健全人口、城市开发建设、公共服务等方面的统计指标体系，强化对试点效果的统计分析。

北京市通州区国家新型城镇化综合试点工作方案要点

通州区是北京城市副中心，全域面积 906 平方公里。2013 年常住人口 132.6 万人，户籍人口 68 万人，常住人口城镇化率 63.7%，户籍人口城镇化率 53.9%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，以提升质量是关键，以改革创新的精神探索与新型城镇化发展相适应的新体制和新机制。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 66%，户籍人口城镇化率达到 60.5%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 68%，户籍人口城镇化率达到 64.2%。

推进农业转移人口市民化，到 2017 年实现 9 万外来常住人口和本区农民市民化，享受与城镇居民同等的基本公共服务，转移人口市民化成本分担机制基本构建并运转良好。试点区 70% 以上的工业大院实现集中集约利用，初步建立适应新型城镇化的投融资体制和集体建设用地管理制度。到 2020 年，初步建成以基本公共服务均等化、集体建设用地统筹利用、跨区域生态合作共建和城镇化融合发展为特征的国家新型城镇化试点区。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

从北京城市副中心建设和城镇化发展的需求出发，重点推进外来常住人口和本区农民市民化。以农业转移人口市民化为中心任务，以创新投融资体制、统筹利用集体建设用地、综合推进体制机制创新为支撑，全力推进试点工作。根据不同人群分别建立成本分

担机制。

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.加快户籍制度改革。一是推进积分落户政策，制定通州区积分落户试行管理办法。面向通州副中心建设，统筹考虑城市运营管理保障及产业发展方向，以具有合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标，合理设置积分分值，达到一定分值的可以申请落户，为北京及国内其他特大城市户籍制度改革提供经验。二是强化居住证积分与公共服务待遇挂钩。

2.建立农业转移人口市民化成本分担机制。一是外来常住人口市民化成本。主要针对未参加基本养老保险、未享受教育等基本公共服务的外来常住人口提供与城镇居民同等化的基本公共服务。按照统筹推进、分步实施的原则，试点期内拟推进6万外来人口市民化。政府承担由于外来人口市民化带来的教育、医疗、保障性住房等公共服务资源的扩容以及基础设施新建和改扩建等方面的支出。企业负担社会保险、职业培训等成本。个人承担社会保险、保障性住房租金等成本。经初步测算，外来常住人口市民化成本约为10万元/人。二是本区农业转移人口市民化成本，在全区范围内，选择典型乡镇，试点期内解决3万农村剩余劳动力的农转居问题。通州区政府主要承担交通、市政设施、义务教育、医疗等设施建设费用以及就业培训支出等。企业或村集体承担农转居人口的社会保险、就业补助费用等成本。个人承担医疗保险、养老保险、子女教育、

就业技能培训等资金。经初步测算，本区农业人口市民化成本约为 25 万元/人。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资体制

1. 设立城镇化政府引导基金。设立规模为 200 亿元的通州新型城镇化政府引导基金，政府出资 20%，其余资金通过市场机制解决。

2. 探索利用 PPP 等模式支持城镇化建设。鼓励社会资本以 PPP 等方式参与基础设施及社会公共服务设施建设，放宽准入，完善监管。

3. 探索金融机构支持城镇化建设的新模式。鼓励金融机构为通州基础设施建设提供合理贷款支持。

（三）综合推进体制机制改革创新

创新城乡一体化发展，推动工业大院与城镇土地同地同权，统筹利用工业大院等农村集体建设用地，发展集体经济，产业收益可用于市民化成本支出、新农村社区建设和维护、股权分红等，探索统筹利用集体建设用地和提供外来人口住房保障、本地农民市民化成本分担的联动发展机制。建立健全新型城镇化标准体系，加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由通州区党政主要领导任组长的国家新型城镇化综合试点工作领导小组，下设户籍管理改革组、金融创新组、集体土地管理改革组、产业发展组、基础设施组、公共服

务组等，负责具体落实工作。

（二）落实责任部门。根据试点目标，制定年度实施计划，明确年度工作任务，落实到具体单位。

（三）强化监督考核。加强对试点工作的督促检查，将试点工作推行成效纳入到主管领导绩效考核体系，完善奖惩机制。

（四）加强宣传报道。强化宣传意识，加大宣传力度，为新型城镇化的改革发展提供强大的舆论支持、思想保证和精神动力。

天津市蓟县国家新型城镇化综合试点工作方案要点

蓟县面积 1590 平方公里，2013 年常住人口 91.79 万人，常住人口城镇化率 41.58%，户籍人口城镇化率 18.58%。蓟县 48% 的面积为生态用地，是天津市生态涵养区。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

突出生态涵养功能定位，以人的城镇化为核心，以提升质量是关键，以改革创新的精神探索建立多元化、可持续的新型城镇化投融资体制机制。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 50%，户籍人口城镇化率达到 30%；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%。到 2017 年，社会资本参与城镇化建设投融资取得实质性进展。到 2020 年，建成系统的多元化城镇投融资机制，打造完整的投融资产业链条，真正实现生态保护与城镇化建设的有机统一。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

通过建立完善多元、可持续的城镇化投融资机制为蓟县开展新型城镇化提供资金保障。更加注重生态文明建设、人口适度集中、提高污染处理标准，综合保护区域生态环境，将生态环境保护的理念深入人文新城市建设各项领域。主要通过发行企业债，运用信托、融资租赁、资产证券化等方法进行融资；采用 PPP 等模式广泛吸收社会资本参与城镇化建设；运用碳交易方式实现生态环境资源资产化；建立健全生态补偿制度。

（一）完善法律制度放宽对民间资本经营领域限制

采用 PPP 项目融资方式创新城镇化建设基础设施投融资体制，综合利用社会资本以 BOT、BOO、BTO、BOOT 等方式开展城市公用设施建设。研究出台《蓟县民营经济进入特许经营领域办法》。

（二）探索生态环境资源资产化路径

探索运用我国碳交易机制，将生态保护复垦之后的环境效益转化为部分经济补偿，用于生态移民市民化过程中的公共服务设施建设、运营以及教育、医疗、就业培训等公共服务支出。

（三）尝试资本运作模式促进现有资产增值

积极拓宽基础设施资产种类，探索推进基础设施资产证券化。拓宽与信托公司、融资租赁公司等机构合作，开展信托、融资租赁，为蓟县城镇化建设融入更多资金。

（四）建立健全生态补偿制度

争取由市政府通过自然生态保护专项转移支付给予蓟县资金扶持，设立专项基金，用于生态保护和城镇化建设。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立天津市和蓟县两级新型城镇化综合试点领导小组，统一领导组织蓟县综合新型城镇化试点工作，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）明确分工体系。形成市、县、乡垂直指导与县内各职能部门横向协调的职责分工体系，确保各项政策措施落到实处。建立

完善统计及监测体系，加强跟踪与分析评估，定期通报试点工作进展情况。

（三）强化目标管理。对重点改革事项实行项目管理，建立资金的借、用、管、还的监管机制，防范和化解风险。对重大发展改革举措和政策，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，及时报告试点工作中发现的问题、积累的经验、形成的典型。

（四）扩大对外开放。加大国际合作力度，借助外部智力技术资金等资源创新城镇化发展模式。深化蓟县同欧盟签署的新型城镇化和旅游发展的合作意向，开展实质性对接，推进实体项目建设。积极与英国开展新型城镇化合作，充分利用英国资金、理念，尝试国际合作开发城镇化的新模式。

（五）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，共同推进试点工作；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。

吉林省吉林市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

吉林市是吉林省第二大城市、东北老工业基地及典型的资源型城市，是长吉图战略的重要腹地，全市面积 2.71 万平方公里，市区面积 3636 平方公里。2013 年常住人口 438.6 万人，户籍人口 430.8 万人，常住人口城镇化率 56.7%，户籍人口城镇化率 48.7%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，以提升城镇化质量是关键，建立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，推进体制机制创新。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 59.8%，户籍人口城镇化率达到 53.3%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 61.7%，户籍人口城镇化率达到 56.1%。

——实现 57.3 万农业转移人口市民化，建立“一主、多级、三辅”的农业转移人口市民化成本分担机制。“一主”即政府主导，“多级”即各级政府分级负担，“三辅”即企业、个人、社会三方参与成本分摊。

——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资格局。

——推进生态城市、电子商务城市体制机制创新。推进绿色生态发展、低碳城市、城市矿产试点，建设电子商务城市，促进老工业基地城市及资源型城市转型升级和可持续发展。

——推进农业现代化与城镇化互动发展。大力发展现代农业，促进农民转移和转型；加强城市功能和承载能力建设，探索工业化、城镇化带动农业发展的新路径，形成以工促农、以城带乡、协调发展的互动格局。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.建立健全农业转移人口落户城镇制度，制定并公布具体的落户标准。

2.建立健全居住证制度，以居住证为载体建立与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。

3.将政府分担的市民化成本纳入财政预算，探索增量补助机制，在财政增收、经营性收益等增量中补充市民化不足资金。

4.监督企业为农民工交纳“五险一金”、培训费用和有关补贴；对于吸纳农业转移人口较多的企业，政府给予相关优惠政策。

5.在解决农民就业创业基础上，探索宅基地转换、村集体补助等方式，增强农民自身解决市民化成本的能力。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.争取省级发债资金向本市倾斜，探索建立政府债务有序管理机制，将政府债务纳入预算管理，防范债务风险。

2.深化 PPP 机制建设。抓住已列入国家 PPP 融资试点机遇，编制项目建设规划和融资规划，建立 PPP 项目库，组建企业信用平台，

引导社会资本进入城镇建设领域。

3.扩大信贷支持。争取国家开发银行金融支持，推进哈达湾老工业区搬迁改造等主要功能区建设；争取商业银行信贷支持，向城镇化重点领域倾斜。

（三）推进体制机制改革创新

1.推进“生态城市”建设。加强松花湖和松花江等重点流域保护治理，加强森林资源管护和大气污染防治，推进节能减排发展。

2.推进“低碳城市”试点。加快工业企业退出步伐，抓好哈达湾老工业区整体搬迁改造，建设现代服务业聚集区；抓好金珠工业区建设，打造中心城市重点工业企业迁移承载区。

3.推进“城市矿产”试点。在高新北区建设再生资源回收网络和集散市场；打造报废汽车回收再利用、报废电机再制造、废旧金属加工利用和废旧塑料加工利用等四个产业基地。

4.推进电子商务城市试点。加快“一网全城”电子商务平台建设；探索建立汽车、化工、大宗农产品等第三方电子商务交易服务平台。

（四）实现农业现代化与城镇化互动发展

1.引导土地有序流转，促进农业生产向集约化转型，支持土地向种养大户、家庭农场、农民合作社和农业龙头企业等新型农业经营主体转移，发展农业机械化和精品高效农业，加快农业现代化进程，减少农村劳动力数量，使多数农民不再依赖土地吃饭。

2.加快推进农业向产业化转型。依托全市的“十大功能区”，推

进城市工业外迁式发展；鼓励小城镇建设工业园区，提高工业化水平，吸纳农民转移就业；鼓励农民创业，发展农产品加工业、乡村旅游业、社区服务业和商贸产业；加强农民培训，提高就业本领和创业能力，培养创新、创造、创业型人才。

3.加快生活方式向城市化转型。加快公共设施建设，重点完善县城和小城镇公共服务功能，提高吸纳农民进城能力；规划建设农民新村，促进农民居住、生活方式城市化，农民就地就近市民化。

4.推进农村组织管理转型，实现村集体经济组织股份化改革和社区化管理创新。

三、保障措施

（一）强化组织领导。各级政府成立试点工作领导机构，主要领导担任第一责任人；建立相关部门联动支持试点工作的责任体系，形成部门间各司其职、相互配合的工作机制和合力，解决城镇化发展中的重点难点问题。

（二）强化政策支持。制定市级扶持新型城镇化发展的政策意见，在政府性引导资金、土地规划、产业发展和公共服务方面提供政策保障。

（三）强化人才保障。加强干部培养，建立一支专家型城镇化专业干部队伍。

（四）强化监督考核。建立指标体系，实施绩效管理；加强对各类试点工作推进情况的动态考评，加强对政府部门服务试点工作的督查管理，推进试点工作高效运转。

黑龙江省齐齐哈尔市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

齐齐哈尔市是黑龙江省西部地区中心城市，辐射黑龙江西部、吉林西北部及内蒙古东北部，是国家重要的装备工业基地和振兴东北老工业基地战略实施重点城市。2013 年全市常住人口 548 万，常住人口城镇化率 47%，户籍人口城镇化率 35.6%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

新型城镇化建设的质量和水平在东北老工业基地、现代农业综合配套改革试验区乃至中西部后发达地区中处于比较领先的地位，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、优化的行政区划和创新的行政管理。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 48.9%，户籍人口城镇化率达到 38.6%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 51.5%，户籍人口城镇化率达到 41.6%。

——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。到 2020 年，实现城镇就业 50 万人。

——建立多元化可持续的城镇化投融资机制。采用 PPP 等多种模式，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，提高城镇基础设施的公共服务水平。

——优化行政区划和创新行政管理。整合县域内行政村、自然

屯，各县（市）建设新型社区，以深化行政审批制度改革为重点进行行政管理创新，城市政务服务系统覆盖全部社区，县乡政务服务体系覆盖到村。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.健全户籍管理制度，合理放开落户限制，推行居住证制度，创新阶梯式公共服务与居住年限挂钩办法。

2.建立完善基本公共服务，保障随迁子女平等享受教育权利，扩大养老、医疗、就业等社会保障覆盖面，扩宽农业转移人口住房渠道，健全农业转移人口社会参与机制。

3.建立合理的农业转移人口市民化成本分担机制，明确政府、企业和个人三者的成本分担比例。

（二）建立多元化可持续的投融资机制

1.设计差别化的融资模式与偿债机制，严控地方债务风险。

2.建立多元化的资金保障渠道，争取省级发债资金向本市倾斜；大力发掘 PPP 模式，理顺市政公共产品和服务价格的形成机制；积极争取、吸引社会资本参与城市公共设施建设运营。

3.创新农村金融产品，推行土地承包经营权抵押、农村集体资源使用权抵押、预期收益权抵押、大中型农机具和不动产产权抵押“四权抵押”贷款，拓宽新型农业经营主体融资渠道。

（三）推动农业现代化与城镇化相互促进

1.转变农业生产经营方式，培育新型农业经营主体，大力发展

规范性农民专业合作社，到今年底基本实现农民专业合作社全覆盖。

2.以“两大平原”现代农业综合配套改革试验为契机，引导土地规范有序流转，促进土地适度规模经营，建立县、乡、村土地流转服务平台，逐步提高规模经营面积占村集体耕地面积的比例。

3.提升农业产业化经营水平，提高农产品加工转化率和绿色食品加工产业占农业总产值的比重，逐步实现经营方式由单一生产环节的联合向产加销一体化综合经营方向发展，到2016年，每个县（市）至少建成一个全产业链的高级合作社，为城镇化发展提供产业经济支撑。

（四）优化行政区划和创新行政管理

1.优化市辖区规模和结构，从市级层面优化周边县域产业、人口和基础设施布局和职能分工，形成高度社会经济一体化、具备核心竞争力的全新都市区。

2.以深化行政审批制度改革为重点进行行政管理创新，推行以流程再造和优化为核心的行政审批“三集中、三到位”改革，建立行政审批“一表制”，实施并联审批。

（五）综合推进体制机制改革创新

1.加强生态文明制度建设，建立健全资源开发节约利用、资源用途管制、生态市场交易等制度和机制。

2.推进节能减排示范城市建设，抑制高耗能、高排放行业增长，强化环保、土地等指标约束，发展新能源和可再生能源，建立以市

场为基础的节能量交易和排放权交易机制，加大绿色建筑推广力度。建立完善的环境外包制度和合同能源管理制度，培育节能环保服务市场主体。建立健全生态补偿机制，保护嫩江流域生态环境。

3.加快推进智慧城市建设和争取全国低碳产业园区试点工作。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立齐齐哈尔市国家新型城镇化综合试点领导小组，由市委书记任组长，市长任副组长，进行统一领导、统一组织、统一协调和统一实施。组成成员包括 12 个相关部门和机构。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）加强目标考核。制定考核相关的规章制度，建立协调落实推进机制和责任目标考核机制，将考核结果纳入领导干部绩效考核体系。

（三）完善配套政策。建立完善相关政策法规，研究出台户籍制度改革、进城务工人员随迁子女就学、投融资、农村宅基地管理等政策文件，形成完备的政策支撑体系。

黑龙江省牡丹江市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

牡丹江市位于黑龙江省东南部，是全国对俄经贸合作第一大城市和国家确定的中俄地区友好合作示范城市，总面积 4.06 万平方公里。2013 年常住人口 278.3 万人，常住人口城镇化率 58.5%，户籍人口城镇化率 56.3%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

立足现有基础条件、比较优势和地区特色，以人的城镇化为核心，以提升质量是关键，以改革创新的精神探索与新型城镇化发展相适应的新体制和新机制。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 65%，户籍人口城镇化率达到 62.9%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 70%，户籍人口城镇化率达到 68%。

——建立农业转移人口市民化成本分担机制。到 2020 年，形成科学规范合理有序的政府、企业、个人市民化成本分担体系。

——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，社会资本参与城市建设投融资取得实质性进展。

——推进行政管理体制改革创新。形成行政事业机构综合设置、人员编制精干、管理扁平高效、运行机制灵活的基层政府架构。

——创新农业开发模式。农业开发资源得到有效整合，新型农业开发模式初见雏形，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，形成现代精品农业产业体系。

——发挥沿边开放优势。对外合作的企业规模不断壮大，成为吸引农民工就业的重要渠道，开放规模进一步扩大，对俄经贸产业层次不断提升。

——开展市（县）空间规划改革。逐步实现重点专项规划“多规合一”。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）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

全面放开落户限制，取消农业、非农业户口性质区分，统一登记为居民户口。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，政府承担基础设施、教育医疗、文化体育等基本公共服务保障成本，企业承担工资、失业、工伤基本保险等社会保障成本，个人承担自身与家人在城镇生活所必须的基本开销成本。建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制，设立农业转移人口市民化专项补助资金。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。全面推动常住人口社会保障服务均等化。

（二）建立多元化投融资机制，拓宽新型城镇化建设资金渠道

将城镇化建设经费列入财政预算，建立科学合理的政府预算管理体制、政府债务信息公示制度及考核问责机制。建立可持续城镇化资金保障机制，依据城市基础设施建设规划和融资规划，设计差别化的融资模式与补偿机制。推动城镇化项目企业债券发行。制定

非公有制企业进入特许经营领域的办法，鼓励多元化投资主体参与城镇化基础设施建设和运营。推动政府逐步退出非公益性基础设施建设和运营管理领域。

（三）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

按照城市设置与简化行政机构联动原则，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。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。

（四）创新农业开发模式，在农业现代化上取得新进展

加快建设现代农业，充分发挥本地自然资源优势和特色农业基础，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、全程可追溯的现代农业产业开发模式，提高农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争能力和可持续发展能力。

（五）发挥沿边开放优势，以壮大对俄产业加速城镇化进程

优化进出口贸易结构，扩大进出口规模，扶持外向型企业做大做强。提升对俄经贸产业层次，壮大企业规模，带动农民工就业，促进新型城镇化发展。

三、保障措施

（一）加强组织领导。组建由市委书记、市长任组长，相关副

市长任副组长，相关部门为成员的新型城镇化试点领导小组，统筹协调推进试点工作。

（二）保障要素供给。市财政预算每年安排专项经费和土地指标重点支持试点方案中确定的城镇化工作内容，保障试点工作顺利推进。

（三）推进体制改革。精减政府职能，合理调整优化并建立适应新型城镇化发展的体制机制。

（四）做好宣传引导。充分利用媒体全方位宣传城镇化工作，努力营造良好的舆论氛围。

上海市金山区国家新型城镇化综合试点工作方案要点

金山区是上海的西南门户和浙江等南部省份进入上海的桥头堡，全区陆地总面积 611 平方公里。2013 年常住人口 78 万人，其中户籍人口 53 万人，外来常住人口 25 万人，常住人口城镇化率 49.5%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

进一步探索特大城市郊区农村新型城镇化发展路径，彻底打破“城区与郊区”、“上海人与外地人”的“新二元结构”发展格局，为国家提供可复制、可推广的新型城镇化改革经验和发展模式。坚持以人的城镇化为核心，以提升金山区城镇化发展质量为主线，创新城镇化发展机制，打造大都市郊区就地城镇化样板。通过综合试点，利用金山石化基地产业优势，将金山区建成产业能级强大、创新要素集聚、产城融合发展的先进制造业和战略性新兴产业基地、现代农业示范基地。基本建成新城和镇联动发展、生态和谐宜居、功能多元复合、基础设施完善、公共服务充分、城市管理有序、文化特色鲜明的现代化滨海新区和杭州湾北岸核心城市，成为充分展示上海国际大都市实力的现代化新郊区。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 51%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 55%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）优化城镇规划体系，推进新型城镇化可持续发展

结合上海市新一轮城市总体规划修编，深化金山区“1158”城

镇规划体系，在加快金山新城和枫泾特色镇发展的同时，按照“均衡布局、组合联动、休闲宜居、田园风情”的发展策略，推进朱泾、亭林、张堰、吕巷、廊下等新市镇特色化发展。

（二）全面落实集体土地流转制度，增强城镇发展活力

规范农村土地承包经营权流转制度，到 2015 年，家庭承包地流转率达到 90% 以上。探索开展农村土地承包经营权入股发展合作社，培育新型农业经营主体。深化村级集体产权制度改革。按国家统一安排，探索开展农村承包土地经营权抵押贷款试点。

（三）建立多元化投融资机制，鼓励社会资金参与金山城镇建设

放开新城建设市场准入，建立多元化可持续的新城建设资金保障机制；对列入市重大工程项目建设，要完善市、区责任分工和投入分担机制；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。

（四）改革完善村镇综合治理，引导农民住宅建设连片集中

在编制发布《金山区农村居民点布点规划》基础上，继续推进一个规划（金山区村庄规划）、一个办法（金山区农村村民个人建房管理试行办法）、一个意见（金山区关于推进农民居住点建设的试行意见）、一个导则（金山区农村特色风貌民居建设导则）、一个机制（农村地区区镇合作管理机制）“五个一”工作。引导中心村以外的散落农户向中心村集中，明确其所涉的新增建设用地指标优先保证，促进土地集中连片。

（五）探索实施大镇管理模式，推进扩权强镇改革

探索对枫泾镇赋予大镇相应事权的试点，建设服务型政府；探索“镇管社区”的模式，推进行政管理模式创新，促进社区建设健康发展。

（六）营造改革氛围，综合推进体制机制改革创新

积极对接上海自贸试验区建设经验，复制推广本市事权范围内成熟的改革事项，大力推动制度创新和政府职能转变。推进金山“创业型城区”建设。创新城市社会治理体系，推进市场监督管理体制改革试点。推进城市“多规融合”制度建设，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。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立金山区新型城镇化综合试点工作推进领导小组，区政府主要领导任组长，各相关部门主要行政负责同志为成员，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、监督检查工作落实等。

（二）优化试点运行机制。进一步完善试点方案，坚持以项目化管理机制保障试点方案的有效落实。

浙江省嘉兴市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

嘉兴市地处长三角几何中心，市域面积 3915 平方公里，全市区域发展均衡，城乡一体化发展走在前列。2013 年常住人口 456 万，户籍人口 346 万，常住人口城镇化率 57.1%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

立足现有基础条件、比较优势和地区特色，以人的城镇化为核心，以提升质量是关键，以改革创新的精神探索新型城镇化的体制机制。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 62%，到 2020 年达到 65%，新型城镇化的制度体系更加完善、更加成熟、更加定型，成为全国城乡统筹发展的示范区和新型城镇化的样板区。

——城乡一体化发展迈向更高阶段。建立完善的农村产权及其市场交易体系，深化城乡户籍制度改革，构建统一完善的基础设施网和社会保障网，形成城乡一体化的公共服务机制。

——社会治理能力大幅提升。政府服务更加高效，基层治理能力全面提升，市场决定性作用更加凸显，逐步建立起与市场经济体制相适应、具有鲜明特色的社会治理创新体系。

——创新驱动发展格局基本形成。创新平台优化升级，创新资源集聚显著，创新创业环境优越，自主创新能力大幅提高，区域创新体系位居全国同类城市前列。

——“多规合一”机制基本建立。不同规划的地位、性质、内容和审批程序基本理顺，统筹协调推进机制更趋完善，“一套规划、

统一标准、统一平台、统一实施”的规划管理机制基本确立。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）深化完善城乡一体化发展机制

1.全面建立“三权到人（户）、权随人（户）走”制度。完善农村产权登记制度，推进农村土地承包经营权、宅基地使用权、农村集体资产股权确权登记发证。完善农村产权交易市场体系，促进农村产权合理流动。

2.构建城乡一体的基础设施网和社会保障网。深化投融资体制改革，鼓励引导社会资本参与城镇化建设；建立城乡基本公共服务标准逐步缩小机制，推动城乡基本公共服务均等化。

3.建立城乡统一的建设用地市场。开展征地制度改革试验，构建土地增值收益合理分配机制。建立完善集体经营性建设用地出让、租赁、入股等机制。

4.深化户籍制度改革。保障农民在落户城镇后享有城镇公共服务权益的同时，继续享有农村的各种经济权益，促进农业转移人口市民化。分阶段减少依附于原有户籍基础上各项政策差异。

5.深化农村金融改革。培育多元化农村金融主体，推动村镇银行实现县（市）全覆盖，推动农村资金互助社规范发展。开展“普惠金融”专项行动。

（二）创新社会治理体制

1.提升政府服务效能。创新市、县行政审批模式，加强事中事后监管。探索实行区镇合一、园区整合等改革，推进县域经济向城

市经济转型，提升区域竞争力。

2.强化基层治理能力建设。全面开展综合行政执法改革，向镇（街道）基层延伸综合执法范围，构建城乡一体化的综合行政执法体制。建立和完善扁平化管理、社会化参与、公益化服务的社区管理模式。培育和支持社会组织建设。

3.全面开展要素配置市场化改革。建立差别化的要素分配机制，搭建要素交易平台。推进城市管理市场化改革。

4.推进社会信用体系建设。整合信用信息资源，建立守信激励和失信惩戒的机制。

（三）推进创新型城市建设

1.深化推进“省校合作”模式。落实习近平总书记在嘉兴科技城“清华长三角研究院”成立十周年时的批示精神，着力推进区域创新体系建设。

2.推动区域创新平台扩容提质。重点推进嘉兴科技城市建设，力争成为国家级创新平台和高新高新技术产业发展高地。扎实推进嘉兴光伏高新技术园区“五位一体”创新综合试点。

3.构建创新产业体系。大力发展战略性新兴产业和信息经济，加快传统产业改造升级，推进服务业创新。

4.强化创新要素支撑。深化国家知识产权示范城市建设，加强创新团队和创新人才队伍建设，支持骨干企业建立研究院、研发中心和技术中心，促进科技成果本地化产业化。

（四）建立“多规合一”机制

1.创新规划编制管理。创新规划工作程序，明确各类规划之间的衔接融合机制。科学确立城市发展战略、功能定位和形态。

2.强化规划实施刚性。实现“一本规划、一张蓝图”，保障规划刚性执行、全面实施。

3.加强规划统筹协调。形成市县联动、上下衔接、层次分明的规划体系和工作体系。

（五）建立健全新型城镇化标准体系

加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立嘉兴市新型城镇化综合试点领导小组，对试点工作进行总体设计和统一领导；下设若干专门工作组，具体负责组织实施本方案。

（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。各县（市、区）从本地实际出发，在全面推进的基础上，努力创特色、出亮点。

（三）营造试点氛围。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。凝聚改革共识，建立鼓励创新、宽容失败，允许试错、责任豁免的机制，形成支持改革试点的浓厚氛围。

福建省莆田市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

莆田市位于福建省沿海中部，是湄洲湾港口城市和世界妈祖文化中心，陆域面积 4119 平方公里。2013 年常住人口 283 万人，常住人口城镇化率 53.6%，户籍人口城镇化率 20%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，以“田园风光、都市生活”为主线，努力实现“生态福建的宜居港城、妈祖故里的幸福家园”总体目标。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 65%，户籍人口城镇化率达到 45%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 70%，户籍人口城镇化率达到 55%。

——农业转移人口市民化进程明显加快。到 2017 年，异地务工人员 and 城中村、产业集聚区内村庄居民等群体融入城市步伐加快，基本建立以居住证为载体的农业转移人口基本公共服务供给机制，基本形成与常住人口规模相挂钩的成本分担机制。到 2020 年，累计转移农业人口 50 万人，企业职工劳动合同签订率达到 98% 以上，符合条件的有稳定就业的异地务工人员全部纳入住房保障范围。

——多元化投融资机制基本形成。以政府投资为引导、企业投资为主体、金融机构为支撑、民间资本广泛参与的新型城镇化投融资模式进一步健全。金融服务产品不断创新，直接融资比重提高。农村金融改革不断深入，金融服务体系进一步完善。

——农村产权制度改革实现较大突破。完成农村集体土地房屋确权发证，土地承包经营权、集体建设用地使用权、房屋所有权等农村产权有序流转。建成农村综合产权交易中心及服务体系。土地整理和村庄整治取得明显成效，农民向城镇及新型农村社区进一步集中。

——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。强镇扩权、培育小城市改革试点工作扎实推进。基层自治能力明显提高。

——以产兴城、产城融合发展的新格局加快形成。“一主两副”的城乡空间布局进一步优化。园区布局更加合理，土地开发强度和综合效益明显提高。以高端化的金融、商务、信息、服务业为引擎，以临港先进制造业为支撑，以设施农业及高品质的生态、旅游、休闲农业为补充的现代产业体系基本形成。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）推进农业转移人口市民化

建立健全流动人口居住证制度，按照权利义务对等、梯度赋予权力的原则，逐步推行凭居住证享受基本公共服务和社会福利。通过政府承担公共服务成本、企业落实同工同酬制度和缴纳社会保险、社会机构提供技能培训等，建立分级成本分担机制。设立农业转移人口市民化基金。

（二）推进多元化投融资机制改革

建立政府债务动态监控体系，编制公开透明的城市资产负债表。通过市级财政贴息等方式，引导商业银行信贷支持新型城镇化基础设施建设。支持民间融资和发行中小企业集合债券，创新金融信贷产品。在土地开发综合利用、城市基础设施、公共服务设施、保障性住房等中长期建设投资领域，推行政府与社会资本合作模式（PPP）。建立农村信贷担保机构、小额贷款公司，提升农村金融服务水平，推动微贷技术、银保合作等业务创新，缓解农民贷款融资困难。

（三）推进行政管理模式和社会治理创新

科学合理调整行政区划。在城市和建成区范围内，不再按照行政级别来配置公共资源，改为按照常住人口进行配置。在有条件的大镇、强镇推进综合行政执法体制改革。创新行政审批模式，推行网上审批，建立电子监察系统。推行社会治理与网格化服务管理模式。根据人口规模和服务半径，推进村委会设置、合并、撤销和村改居。

（四）推进产城融合改革试验

优化整合现有各类工业园区、开发区，构建产业园区与城镇化互动发展机制，引导产业形成集群，配套推进居民社区、基础设施、公用事业和生活服务设施等城镇化建设。依托产业园区规划建设功能适度混合的产业小镇，在湄洲湾北岸开发区开展产城联动新城区试点，在仙游县榜头镇开展产城融合新城镇试点。

三、保障措施

（一）加强组织保障。成立由市委、市政府主要领导挂帅的推进新型城镇化综合试点工作领导小组，负责试点方案组织实施。整合资源，在市城乡一体化办加挂新型城镇化办牌子，并做好与国家新型城镇化工作机构的衔接，发挥统筹协调、督查推进作用。明确部门职责，落实责任单位。

（二）加强资金保障。加大财政投入，市级财政建立新型城镇化专项资金；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。积极引导民营资本投资新型城镇化试点项目建设。

（三）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。建立健全统计监测指标体系和统计综合评价指标体系。建立绿色通道机制，协调解决问题。

（四）加强宣传保障。发挥新闻媒体和网络的作用，广泛宣传新型城镇化的政策措施，及时总结和宣传改革试验中的经验和典型，营造推进新型城镇化的良好氛围。

江西省鹰潭市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

鹰潭市位于江西省东北部，面积 3556 平方公里。2013 年全市总人口 114 万人，常住人口城镇化率 52.7%，户籍人口城镇化率 28.2%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

立足现有基础条件，发挥比较优势，体现地区特色，坚持以人的城镇化为核心，以提升质量是关键，坚持改革创新，积极探索与新型城镇化发展相适应的新体制和新机制。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 57%，户籍人口城镇化率达到 36%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 62%，户籍人口城镇化率达到 45%。

——“三规合一”实现突破。2015 年底前，《鹰潭城乡总体规划》编制完成，鹰潭市全域管控图基本形成。2016 年底前，“三规合一”数据中心基本建成、信息管理平台开发完成并投入试运行；2017 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。2018 年至 2020 年探索“多规合一”，以真正实现规划全域覆盖。

——信息惠民工程基本完成。2015 年底前，完成面向 161 个单位的公共服务平台优化与升级，80% 城乡居民享受一卡就医、实时结算、电子健康档案等服务。2016 年底前，全面实现公共服务平台面向城市精细化管理和惠民服务的大数据应用，市民日常公共事项 80% 以上可在线预约、办理。

——多主体成本分担机制基本建立。2015 年底前，根据事权划分，科学核定、调整公共领域市、县两级分担比例，相应承担本地区财政支出。2016 年至 2020 年，引导企业参与或承担公共服务产品的供给，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。

——多元化投融资机制基本形成。编制城市资产负债表，搭建城市多元化融资渠道，引导社会资本参与城市市政设施和公共服务设施的建设和运营。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）加快推进“三规合一”

制定统一的规划编制规程、规划数据标准，打通规划间的技术衔接渠道。运用“数字鹰潭”成果，搭建对接“三规合一”、“一张图”的信息管理平台。整合项目审批流程，一门受理，并联审批，信息共享，限时办结。运用“三规合一”成果进行规划协调，开展规划选址检测工作，为项目审批提速提供技术保障。

（二）推进信息惠民工程建设

建立公共服务平台，探索以“社区电超市”为特色的城乡一体化电子商务服务体系，建立支持云服务与大数据的公共服务平台。搭建居民医疗养老服务体系，建立居民健康养老服务平台，接入社会养老有偿服务资源。简化公共服务办事程序，在公共服务平台支撑下，聚合各领域的行政资源、公益资源和社会资源。

（三）建立农业转移人口成本分担机制

完善农业转移人口落户制度，全面放开鹰潭市落户限制，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。改革附加在户籍制度上的相关政策，建立居住证制度，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，相应承担本地区财政支出，科学核定、调整公共领域市、县两级分担比例，制定责任追究处置机制。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

对政府债务分类纳入全口径预算管理，在“权责发生制政府综合财务报告”的框架下基本完成地方政府资产负债表的试编工作，逐步推行集偿债能力表、资本资产登记表、或有负债表于一体的城市资产负债表。搭建多元化融资渠道。鼓励民间资本积极参与城市基础设施和公共服务设施建设和运营，积极探索运用 PPP 等模式，支持符合条件的企业以发行企业债券等方式扩大直接融资。

为实施好上述四大改革创新，提出三项配套措施：一是推进农业转移人口市民化，全面放开鹰潭市中心城区、贵溪市、余江县、各建制镇落户限制。二是加快推进城市现代化，实施“1+3+10”发展模式，完善城镇基础设施，建设人文城市、绿色城市。三是推进产城融合，完善现代产业体系，推进余江县产城融合试点，增强城

镇化支撑。

三、保障措施

（一）加强组织保障。成立由市长任组长的市新型城镇化建设工作领导小组，负责总体把控、统筹协调。设在市发展改革委的领导小组办公室负责日常协调、推进。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。加强城镇化建设人才教育培训，建立城市规划和建设管理人才培养引进机制。加快产业转型升级，提高产业园区科技研发的主动性和科技创新的意识，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，营造人人关心试点改革、全民参与试点改革的良好氛围，促进国家新城镇化综合试点工作健康有序推进。

（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。将试点工作纳入对县区、建制镇政府绩效考核范围，每年对各县、镇进行一次综合考评，考核结果作为评价县区政府绩效和领导班子、领导干部实绩的重要依据。

山东省威海市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

威海市总面积 5797 平方公里。2013 年常住人口 280.6 万人，常住人口城镇化率 60.3%，户籍人口城镇化率 51.6%。社会发展水平综合评价连续六年位居山东省首位。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

创新管理思维，强调治理理念，引导全民参与，努力提高农业转移人口的城市文化自觉和融入社会能力，形成威海全域城市化的社会形态，提出可操作、可复制、可推广的改革思路和政策体系。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 65%，户籍人口城镇化率达到 60%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 70%，户籍人口城镇化率达到 68%。

——推进农业转移人口市民化，实现同城同待遇。推进户籍制度改革，城镇落户全面放开，实现城镇人口自由流动，到 2017 年底，实现住房、养老、医疗等服务覆盖常住人口。到 2020 年，实现农业转移人口市民化 18.2 万人。

——建立多元化投融资机制，破解城镇化发展资金瓶颈。区分经营性、准经营性、公益性等不同性质的项目，设计差别化的融资模式与偿债机制，吸引社会资本进入基础设施建设领域。

——建立成本降低的行政管理新模式。推进小城市培育，优化行政层级、行政区划和行政管理体制机制，实现财权、事权与人口和经济规模相匹配，实行职能有机统一的大部门体制。

——综合推进体制机制创新，实现城市发展水平全面提升。政府、市场与社会协同的多元社区治理模式构建完成，城市承载力明显增强，供水、供电、燃气、供热等实现同城化，城乡二元结构得到破除。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）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。在目前已经实现市域内落户城镇“零门槛”的基础上，全面放开外来人口落户城镇限制。

2.推行社会保障与户籍脱钩。推进以常住人口为对象的社保改革，逐步将在威海常住的市外农业转移人口纳入居民医保和养老范围。

3.实现常住人口住房保障全覆盖。形成“租赁房—共有产权房—商品房”的链式供应结构，实现常住人口保障全覆盖。

4.解除农民进城土地束缚。农村集体资产作股量化到户，建设完善土地流转中心，解决农村土地束缚。

5.合理确定市民化成本各级分担数量。合理测算威海市市民化成本，根据职责明确政府、企业、个人分担比例。

6.建立转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制。按照省级政府承担省内市外人口、市级政府承担市内县外人口的市民化成本，确定各级政府应负担的资金总量。

7.建立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。

8.规范农业转移人口市民化的企业责任。吸引社会资本参与提供公共产品和保障公共服务。

9.引导个人主动分担市民化成本。鼓励个人参加城镇社会保险、职业教育和技能培训，提升融入城市社会的能力。

10.建立农业转移人口市民化长效机制。将市民化列地方财政专项，保障政府在市民化上的财政投入。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.科学制定融资规划。推动 PPP 模式向基础设施和公共事业领域延伸。

2.完善多层次金融体系。推动商业银行配合各级政府做好资金筹措计划。

3.创新金融工具。推进市政基础设施资产证券化，发行“威海市生态债券”。

4.优化公共财政预算支出结构。推动公共财政向农村倾斜、市政设施向镇村延伸。

5.完善市政公用产品定价机制。进一步调整城市污水处理收费标准，落实城市再生资源处理收费制度。

6.编制公开透明的政府资产负债表。

7.有效防范投资风险。

（三）建立行政管理创新和行政成本降低的设市模式

1.调整政府横向职能分工。推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，进一步扩大基本公共服务开放领域。

2.调整政府纵向职能分工。实行权力下放、工作重心下移，实现权力、责任、义务、经费同步下放。

3.优化设置行政机构。优化、规范政府行政机构设置，理顺部门职责关系，积极稳妥实施大部门体制，向“宽职能、少机构”的方向发展。

（四）综合推进体制机制改革创新

1.完善市域一体化发展体制机制。打造融合衔接的规划体系，培植特色产业体系，构建地权平等的城乡一体化发展机制，推进城乡公共服务均等化，实现市域一体化发展。

2.创新社区治理体系。优化基层组织自治机制，激活社会组织的活力，形成网络化的社区治理体系。

3.打造生态文明的国际精品城市。强化生产、生活、生态共融理念，基于循环策略、利用低碳技术、发展绿色经济、追求生态文明，创建智慧城市，推动形成绿色生态的建设运营模式和生产生活方式。

4.建立健全新型城镇化标准体系。加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

三、保障措施

（一）优化体制机制，统筹领导协调。由威海市城市化工作领导小组（市委、市政府主要领导任组长）统一协调指导新型城镇化试点工作，并增设5个任务工作组，畅通各部门横向沟通渠道，统

筹推进试点工作。

（二）创新政策体系，方案落实制度化。制定“一揽子”政策体系，打破城镇化政策单一或割裂的困境，系统制定分工合理、相互促进的土地、人口、财税、产业、投融资等方面的政策体系，优化配套政策体系功能，有效推动新型城镇化发展。

（三）激活社会组织，社会治理多元化。广泛开展新型城镇化试点工作宣讲，消除改革疑虑，引导全社会认知认同。加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制，调动和凝聚社会各阶层参与国家新型城镇化试点全过程。

（四）实行动态管理，方案实施科学化。以决策制定、监控监测、方案实施、控制纠偏为主线，以总体目标为引领，以试点方案为出发点，以实施主体为载体，提高方案实施的自组织性，开放管理、闭环控制，构建试点方案全过程动态管理机制。

山东省德州市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

德州市位于鲁西北、冀东南，区位优势，交通便利，面积 1.03 万平方公里。2013 年常住人口 567 万人，常住人口城镇化率 47.7%，户籍人口城镇化率 30.7%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

到 2017 年，常住人口城镇化率达到 54.7%，户籍人口城镇化率达到 39.7%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 60%，户籍人口城镇化率达到 47%。约 30 万人居住的棚户区 and 城中村改造完成，约 50 万农村居住点居民享受基本均质的公共服务，同时总结形成一批可复制、可推广的经验。

——健全完善农业转移人口市民化机制。2015 年前，20 万农业转移人口进城，建立稳定的市民化成本分担机制。2017 年前，40 万农业转移人口进城，建立城乡统一的户籍管理制度，基本公共服务及时覆盖新进城人员。2020 年前，70 万农业转移人口进城，实现城镇基本公共服务常住人口同质全覆盖。

——创新城镇化资金保障机制。2015 年前，编制完成全市城镇基础设施建设融资规划，制定实施特许经营管理办法，争取省级发债资金向本市倾斜，建立新型城镇化发展专项基金。2017 年前，多类新型融资试点稳步实施，社会资本在新型城镇化建设中占 30% 以上，还款能力进一步提高。

——优化行政管理体制。优化中心城区市辖区规模和结构，将

符合条件的县有序改市。市县两级权力清单、政府购买服务目录印发实施，社会组织承担社区服务的能力进一步增强。

——自选动作探索创新。建设好国家现代农业示范区，2015年前，规模化经营流转土地比重提高到30%以上，新型经营主体较2013年增长30%以上。2017年前，规模化经营流转土地比重达到50%左右。推进全省职业教育创新发展实验区建设，2015年前，职业院校年培训40万人次以上；2017年前，实验区全面建成。推进科技金融融合创新，积极推进德州科技金融商务区建设，建立起较为完善的科技创新体系。2015年、2017年、2020年科技进步对经济增长的贡献率分别达到45%、50%、55%以上。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）围绕农民到市民的身份转换，全面解决人的问题

1.确保农民合法权益。尽快完成农村土地承包经营权确权登记颁证，保障农民财产权益。发展土地适度经营，稳固提高农业劳动生产率。

2.增强农民就业能力。强化就业技能培训，同步发展产业园区，吸纳农民实现就业多元化，增强融入城市的能力。

3.推进公共服务全覆盖。推行城乡户口统一登记制度，推动实现社会保障城乡居民有序衔接，推行教育卫生服务同质化，实行城乡统一的就业失业登记培训制度，强化住房保障，努力实现公共服务常住人口全覆盖。

4.合理分担市民化成本。在建设用地增加规模与吸纳农业转移

人口落户数量挂钩、公共服务保障工程和农民工培训补助、提高省级城乡居民养老保险基础养老金补助比例、职业教育发展扶持等方面给予倾斜。

（二）着眼城镇化建设资金需求，着力解决钱的问题

1.科学谋划城镇建设。重点推进人口向中心城区和县城聚集，承载约 90%的城镇人口。增强城镇服务功能，努力做好交通、供暖、供水、供气、学校、医院等设施配套，增强吸纳力和承载力。

2.周密谋划钱怎么来。科学测算资金需求，编制完成融资规划并分解到年度。争取省级发债资金向本市倾斜，充分寻求政策性金融机构支持，积极探索 PPP 模式。争取国家政策性金融机构投资支持。

（三）致力减少层级、公开运行，实现行政管理效率提升、成本降低

1.优化城镇治理体制。做大做强中心城区，优化市辖区规模和结构，将符合条件的县有序改市，适时推动乡镇行政区划调整。

2.制定印发市县政府权力清单。

3.鼓励社会组织参与管理。

（四）促进农业现代化和新型城镇化协调发展

1.转变农业发展方式，优化农业产业结构，创新农业经营体制机制，引导农业规模化和产业化经营。

2.加快完善现代农业产业体系。提高农业科技创新能力，健全农技综合服务体系，促进农业技术集成化、劳动过程机械化、生产

经营信息化，发展高产、优质、高效、生态、安全、节水农业。

（五）自选动作探索创新

1.创建全省职业教育创新发展实验区，依托职业院校群体规模优势，提升培训针对性和有效性。

2.争取创建国家促进科技和金融结合试点城市，设立创业投资引导基金，高标准打造科技金融商务区和应用技术研究院。

3.扎实推进智慧城市、低碳城市、人文城市建设。

三、保障措施

（一）加强组织保障。发挥德州市新型城镇化试点工作领导小组作用，统筹协调推进试点工作。成立德州市新型城镇化专家委员会，提供咨询指导。

（二）健全工作机制。建立领导小组半年例会制度，坚持定期对上汇报沟通和对下督导考核机制。加强理论研究，围绕土地、投融资、生态环境等重大课题，形成一批理论研究成果。突出舆论引导，系统宣传推进新型城镇化的重大决策和举措，营造良好氛围。

（三）强化资金保障。设立全市新型城镇化发展专项资金，撬动社会资本。按照基础设施融资规划，每年足额计提偿债准备金。

河南省洛阳市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

洛阳市位于河南省西部，是中原城市群的副中心，面积 1.5 万平方公里。2013 年常住人口 661.5 万人，其中外来常住人口 21 万人，市辖区人口 193 万人，常住人口城镇化率 49.4%，户籍人口城镇化率 29.6%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

立足洛阳市人口净输出的现实和劳动力回流就地城镇化的预期，从探索中部地区城镇化体制机制的创新途径，探索 100 万—300 万人口城市市民化的合理区间，探索人口净流出地区土地利用制度的适宜模式入手，锐意创新，进行农业转移人口市民化成本分担机制、城镇化投融资机制等方面的试点改革。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 53.6%，户籍人口城镇化率达到 34.6%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 55%，户籍人口城镇化率达到 39%。

——农业转移人口市民化成本分担机制确立。到 2017 年，在明确市民化成本的基础上，确立政府、企业和个人责任清晰的成本分担机制，建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，累计解决约 15 万存量外来人口市民化。到 2020 年，农业转移人口成本分担机制进一步完善，城镇基本公共服务力争覆盖全部常住人口。

——多元化可持续投融资机制构建成型。推进投资体制改革，政府债务纳入全口径预算管理，完成政府融资平台改革；城镇化建

设发债机制、政策性金融合作机制、政府和社会资本合作模式深入推进，透明、规范、多元化、可持续的城镇化投融资机制基本成型。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.对符合条件的非本地户籍人口颁发居住证，作为居住年限凭证。允许农业转移人口在保留农地承包权、宅基地使用权及集体经济收益权的基础上落户。持有本市居住证，且与就业单位签订劳动合同满1年或合法稳定就业达一定年限的农业转移人口，可自愿在洛阳市区申请落户。城区以外的城镇户籍完全放开。

2.把持有本市居住证的农业转移人口纳入公租房保障范围，居住年限满3年有优先申请权。所有义务教育阶段的学校向持有洛阳居住证的所有农业转移人口开放，参加本市义务教育阶段的可参加本市所有入学考试。

3.把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。自愿进行宅基地和承包地流转的本市户籍农业转移人口对保障性住房具有优先租用权或购买权。建立居民社保与职工社保的转移接续办法。健全监督和奖惩机制，促进企业缴纳职工社会保险的主动性。

4.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；按农业转移人口来源地和分项目两种方式，确立财政分摊比例。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.发挥洛阳市作为亚洲开发银行 PPP 项目首批试点城市优势，深化 PPP 体制机制建设。编制《核准目录》和《禁投负面清单》，完善特许经营制度，明确社会资本参与 PPP 项目的资质、资金和运营门槛，加强监管。

2.争取政策性金融支持，重点运用 5 年及以上期限的政策性金融工具支持回报期限较长的城镇化项目。

3.整合洛阳市公共资源交易市场及网站，对土地招拍挂、城镇化建设、政府购买公共服务等进行招投标等市场化交易，完善市政建设和服务项目价格形成机制。

4.分步编制公开透明的政府资产负债表，加强全过程预算绩效管理，将政府债务纳入全口径预算。

三、保障措施

（一）加强组织管理。由市主要领导任新型城镇化试点领导小组组长，进行统一领导、组织和协调。

（二）细化分解工作任务。细化《方案》试点任务，明确工作责任，形成农业转移人口市民化成本分担机制由发展改革委牵头，城镇化投融资机制由财政局牵头，扎实推进试点方案的实施。

（三）完善配套政策体系。按照试点方案出台《农业转移人口市民化方案》、《城镇化投融资机制改革方案》等文件，并在此基础上编制实施细则，完善相关法规。

（四）建立监测评估机制。出台考核办法，实行目标责任制，

按照任务分解对各级各部门进行分年度考核。建立第三方评估机构，适时启动方案实施评估工作。依据评估结果，提出调整意见，对成效和经验适时总结和上报。

湖北省孝感市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

孝感市面积 8910 平方公里，正着力打造连接大武汉、影响鄂东北的武汉城市圈副中心城市。2013 年常住人口 485 万人，户籍人口 527 万人，常住人口城镇化率 51%，户籍人口城镇化率 31%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

到 2017 年，常住人口城镇化率达到 55%，户籍人口城镇化率达到 42%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 62%，户籍人口城镇化率达到 52%。

——建立外来务工人员市民化成本分担机制。到 2017 年，主城区实行流动人口居住证制度，全面放开县市政府所在地城镇和其他乡镇落户限制；形成外来务工人员基本公共服务供给机制；按照“权责对等”原则，合理确定纵向和横向的外来务工人员的市民化成本分担机制。到 2020 年，解决新增 64 万农业转移人口和 111 万存量外来务工人员市民化。

——摆脱土地财政依赖，分类确定项目投融资手段，建立多元化可持续的城镇化投融资机制，解决城镇化资金瓶颈问题。

——优化行政层级和行政区划设置，控制行政机构和人员编制，提高行政效能，降低行政成本。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

以“政府引导、市场主导、社会参与”原则分解成本分担比例，

以“统筹总量、优化增量、盘活存量”方式解决资金困难，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。

1.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。

2.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。

3.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，建立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。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

创新金融服务，放开市场准入，完善政府全口径预算管理，理顺市政公用产品和服务价格形成机制，完善监管，逐步建立多元化可持续的城镇化投融资机制。

1.进行全口径预算管理。

2.争取省级发债资金向本市倾斜。

3.按照市场化方向规范地方城投公司。根据每个城镇基础设施建设项目的性质、建设周期和投资规模编制融资规划。根据城镇基础设施建设项目的经济属性和现金流特征，有针对性地采用企业、政府以及企业和政府合作的融资主体形式进行融资。

4.变现国有资产设立城镇化基金。

5.加强城市运营，弥补城市建设资金不足。

6.创新农村金融产品和服务方式。完善和推广林权等抵押贷款。

鼓励中小企业发行中小企业集合票据、短期融资券。灵活运用小额担保贷款、创业贷款。

（三）探索行政管理创新和成本降低的新型城市行政管理模式

从人口规模、经济基础、发展潜力以及前期基础工作等方面考虑，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。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。

1.下放部分县级行政审批权。试点镇享有县级市同等经济社会发展权利，各部门下设的分局机构与局享有同等的执法权益。

2.整合现有内设机构和直属事业单位。

3.通过行政层级及管理权限调整，减少中间层级。

4.对部分职能进行整合，大幅压缩人员编制，减少行政成本。

5.增强服务功能，减少行政审批时间，提高行政效率。

（四）推进农业现代化和新型城镇化协调发展

全面深化农村改革，创新农业经营方式，推进土地适度规模经营，建立与新型城镇化发展相适应的现代农业发展格局。

1.健全新型农业社会化服务体系。以供销合作社综合改革为重点，扎实开展农技推广、农机服务、农产品质量检验检测、农产品市场体系、农村金融和信息服务体系“六项工程”建设，提升农业公益性服务和经营性服务能力。探索开展政府购买公益性农业服务试点。

2.构建新型农业经营体系。探索建立工商企业流转农用地风险保障金制度。采取“生产种植业+收储加工业+物流营销业”的模式，

推进现代农业与二、三产业协调发展。提升汉川、云梦、安陆三个省级农产品加工园区承载能力。培育一批特色知名品牌，壮大一批农产品流通企业，构建产加销一条龙经营、一体化发展格局。探索开展承包土地经营权入股发展农业产业化经营试点。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立以市长为组长的孝感市新型城镇化试点工作领导小组，小组办公室设在市发展改革委，并建立部门联席会议制度。

（二）加强政策对接。开展综合与分类相结合的试点探索，加强与上级部门的联系和对接，及时与国家及政府各部门出台的 latest 改革政策对接。

（三）强化项目支撑。滚动完善重大项目库、滚动实施项目建设，推进产城融合，不断提高项目对新型城镇化试点发展的投资支撑能力，加强项目管理，完善项目协调和推进机制，确保重大项目顺利实施。

（四）强化舆论宣传。利用各种媒体，加大宣传力度，着力宣传加快新型城镇化试点的重要意义，营造孝感市开展新型城镇化试点的良好氛围。

（五）严格督导考核。把新型城镇化试点工作纳入对市县乡（镇）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。

湖南省株洲市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

株洲市地处湖南“东大门”，是国家老工业基地搬迁改造试点城市，面积 11248 平方公里。2013 年常住总人口 393 万，城镇人口 237 万，常住人口城镇化率 60%，户籍人口城镇化率 27%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，以提升综合承载力、辐射带动力和开放发展水平为重点，全面推进国家新型城镇化综合试点任务，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，建成“两型”株洲、创新株洲、一体化株洲、现代化株洲。到 2020 年，实现 60 万农业转移人口市民化，常住人口城镇化率达到 73%。城镇化质量逐步提高，城镇基本公共服务全覆盖，农业现代化与新型城镇化协同发展，产城融合、户籍管理、土地管理、社会治理等改革创新取得重大进展。

——近期目标（2014—2015 年）。启动城镇化成本分担机制、投融资多元化机制、城镇行政管理创新、农业现代化协同发展及体制机制综合改革等方面试点。到 2015 年，实现 20 万农业转移人口市民化，常住人口城镇化率达到 63%。

——中期目标（2016—2017 年）。到 2017 年，完成 16 万农业转移人口市民化，常住人口城镇化率达到 67%；与农业转移人口市民化相配套的体制机制、公共服务、基础设施逐步完善，重点领域改革和重点区域试点示范取得明显成效，新型城镇化发展格局基本

形成。

——远景目标（2018—2020年）。到2020年，完成24万农业转移人口市民化，常住人口城镇化率达到73%。新型城镇化发展的体制机制基本建立，公共服务和基础设施基本完善，农业现代化与新型城镇化协同发展，“两型社会”日臻完善，“以现代工业文明为特征的生态宜居城市”全面建成。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立政府、企业和个人共同分担的农业转移人口市民化成本分担机制

1.合理确定农村转移人口市民化分担成本。

2.改革完善户籍管理制度。实行城乡统一的户口登记制度和居住证制度，2015年全面放开县城和建制镇落户限制，2017年进一步放开市辖区落户限制。

3.提高城镇基本公共服务水平。建立健全城镇基本公共服务、财政转移支付、建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩的相关机制与办法。完善以保障性住房供给和住房租赁交易市场为主的农业转移人口住房供应体系。

4.提高企业和个人成本分担能力。引导企业开展技能培训，鼓励企业参与保障性住房建设；探索建立农村土地承包经营权流转机制。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.改革、创新投资制度。改革投资审批制度，制定企业投资负

面清单，加强政府投资管理，放宽民间投资领域，健全民间资本进退机制。

2.打造金融安全区。支持金融机构开展差异化、特色化服务，全面构建新型金融服务体系。设立新型城镇化建设基金。

3.探索城镇融资模式。按照“资源资产化、资产资本化、资本证券化”思路，推进平台公司股份制和混合所有制改革，探索创新PPP模式、资产证券化、融资租赁、企业债券、股权等多种融资方式。

4.健全地方债务管理。政府债务纳入预算管理，促进债务管理精细化、债务审计中立化和债务偿还保障化。

（三）建立行政管理创新和行政成本降低的设市模式

1.推进行政管理创新。结合智慧城市建设，打造“电子政府”、“服务型政府”和“节能型政府”；推进“园政合一”的区域管理模式。

2.着力降低行政成本。推进行政机构大部制改革，推动乡镇村整合；深化行政审批制度改革，将行政审批事项精简50%，审批时限缩短50%，建立集中高效的市民服务体系。

3.稳妥调整行政区划。优化市辖区结构，有序推进符合条件的县撤县设市。

（四）建立农业现代化与新型城镇化协同发展机制

1.开展现代农业综合配套改革试验。培育壮大家庭农场、农民专业合作社、龙头企业、专业大户，发展农工商一体化经营，建立稳定

的利益联结机制。

2.发展适度规模经营。建立农村流转公开市场，引导农村土地承包经营权有序流转。

3.建立农业信贷投入稳定增长机制。引导涉农信贷投放力度，建立涉农贷款抵押担保机制，完善农业保险制度。

4.加强农村基础设施和服务网络建设。加快完善农村水、电、路、讯以及文化等基础设施，健全农村文化、科技、市场和信息服务网络，实现城乡规划、基础设施和服务网络一体化。加快新农村建设。

（五）综合推进体制机制改革创新

将东部新城、云龙示范区、清水塘地区作为“综合推进体制机制改革创新”的试点，分别建设成为区域协调和城乡统筹发展示范区、“两型”发展示范区、老工业基地转型发展示范区。

1.加强城市创新创业环境建设。重点建设湖南（株洲）职业教育科技园，全力打造“中国动力谷”，建设国际一流水平的交通装备制造创造基地。

2.创新社会治安综合治理体制机制。全面推行社区网格化服务管理，建立健全社会化、网络化、信息化公共服务和治安防控体系。

3.健全自然、人文资源产权制度和管理体制。完善主体功能区制度，建立资源有偿使用和生态补偿制度，建设生态株洲、文化株洲。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立市长任组长的国家新型城镇化综合试点工作领导小组。建立党委领导、政府负责、部门齐抓共管的推进机制。

（二）加强政策支持。强化财政资金和政策引导，创新投融资机制，拓展融资渠道。建立健全有利于破解城乡二元结构、适应城乡一体化发展的户籍、土地、生态文明、城乡基本公共服务均等化以及农业现代化协同发展的制度支撑体系。

（三）加强考核监督。建立新型城镇化综合试点考核考评机制和目标考核体系，对市直部门、县（市）区政府、开发区、乡镇政府进行考核，考核结果纳入年度绩效考核范畴。

广东省东莞市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

东莞市面积 2460 平方公里，不设县，直接管辖 28 个镇、4 个街道办事处，是全国文明城市和现代制造业名城。2013 年全市常住人口 831.7 万人，户籍人口 188.9 万人，外来常住人口 642.8 万人，常住人口城镇化率 88.75%，户籍人口城镇化率 11.7%，本外人口倒挂现象突出。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

通过试点探索，全面建立起与新型城镇化相适应的农业转移人口市民化成本分担机制、投融资机制和行政管理体制，城镇化发展水平和质量全面提高。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 90%，户籍人口城镇化率达到 16.5%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 91%，户籍人口城镇化率达到 23.5%。

——建立起政府合理负担、企业依法负担、个人自愿负担的农业转移人口市民化成本分担机制。到 2017 年，基本建立以积分制入户和与居住年限挂钩享受基本公共服务的机制，逐步建立与常住人口相挂钩的财政转移支付制度；到 2020 年，实现 60 万本地和 90 万外地农业转移人口市民化，市财政累计投入 100 亿元用于补助欠发达镇基本公共服务支出，市镇财政累计投入 100 亿元用于统筹村级基本公共事务。

——建立起 PPP 融资、基础设施证券化融资等多元化可持续的投融资机制。到 2017 年，争取省级发债资金向本市倾斜，并建立

以 PPP 为主的投融资模式；到 2020 年，建立基础设施证券化融资模式。

——虎门镇和长安镇成功探索新型设市模式。创新机构设置，明晰事权财权，赋予同人口和经济规模相适应的管理权，探索出行政管理创新和行政成本降低的新型设市模式。

——相关体制机制创新全面推进。以粤海银瓶合作创新区等发展平台为载体，创新政企合作、产城融合、生态文明、宜居湾区建设新模式，为推进新型城镇化增添活力。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）拓宽农业转移人口市民化实现通道

制定出台《东莞市关于推进农业转移人口市民化的意见》，创新一系列促进农业转移人口市民化的举措。

1.制定积分制入户、条件类入户实施细则，放宽和优化入户条件，使更多符合条件的农业转移人口落户。对积分制入户，资格分值由 130 分降至 100 分，同时降低参保要求，调高技术资格、住房和居住年限等分值；对条件类入户，凡符合中级以上职称等十种条件的可直接入户。

2.完善居住证制度，以居住证为载体，建立与居住年限等条件相挂钩享受基本公共服务的机制，以此实现不符合落户条件或不愿落户的农业转移人口市民化。

3.加快推进户籍农业人口就地市民化。

（二）创新农业转移人口市民化成本分担机制

经测算，东莞农业转移人口市民化成本为每人 20 万元，其中政府成本 16.7 万元。结合实际，分类提出各类基本公共服务的实施路径和分担办法。

义务教育方面：主要通过完善积分入学制度、向民办学校购买服务、建立与经常性教育支出挂钩的市内财政转移支付体系解决。

社保方面：主要强化企业依法缴纳社保、落实同工同酬、加强技能培训投入的责任。政府层面，对户籍居民养老保险缴费补助按现行分担原则分担，医疗保险建议省财政在承担基数支出的同时，加大对超出基数部分支出的转移支付。

医疗卫生方面：主要通过加大财政和社会资本投入，提高供给质量和能力。在现有分担体制基础上，积极探索按常住人口数量对基本公共卫生服务及其重大项目实行补助。

公共事务方面：提高市镇财政对村（社区）治安、环卫等公共事务支出，上收事权，提高公共服务质量。积极探索按照实际管理人口数量对地方公共事务管理成本进行补助。

住房保障方面：鉴于现有公租房和出租屋超过 1 亿平方米的实际，主要通过规范公租房建设和出租屋管理、出台公租房管理办法、建立覆盖中低收入户籍人口并惠及农业转移人口的新型住房保障体系予以保障。同时，探索创新从实物保障向发放房租补助过渡，由“补砖头”转为“补人头”。

（三）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

制定出台《关于建立多元化可持续的城镇化资金保障机制的意

见》等配套文件。着力探索以特许经营权为主的 PPP 融资模式，推进民间资本参与城市基础设施建设，并建立完善与 PPP 项目相适应的预算资金管理和财政补贴制度。强化绩效导向和风险控制，确保资金安全。把政府债务纳入全口径预算管理，编制公开透明的政府资产负债表，建立政府综合财务报告制度。探索设立城镇化投资引导基金，大力推进基础设施融资证券化。鼓励金融机构创新与城镇化相匹配的金融产品和服务，促进产业升级和城市升级。

（四）在虎门镇和长安镇开展撤镇设市设区试点

通过法定程序，推进虎门镇和长安镇撤镇设市设区试点，赋予县级管理权限，重点解决“小马拉大车”问题。

1.提高行政级别，减少行政层级。新型设市后，不简单复制县一级的行政模式，不配齐四套班子，不下设街道办事处，继续实行扁平化管理。

2.优化机构设置，控制不增编制。拟将市直部门派驻机构与政府内设部门整合为若干个工作部门。同时，不增加机构和人员编制。

3.赋予县级权限，推动事权下放。梳理新型市权责清单，进一步简政放权，直接赋予虎门、长安县级管理权限。

实施路径：目前制定了虎门、长安新型设市初步方案。国家同意开展试点后，将制定具体方案及设市申请按程序报国务院审批。

（五）统筹推进其他体制机制创新

以建设东莞粤海银瓶合作创新区为载体，创新政企合作推进“四化同步”、产城融合的城镇化建设新模式。以水乡特色发展经

济区为载体，创新产业准入、生态建设、环保监管、考核评价等生态文明建设新机制。以长安新区为载体，创新绿色低碳、智慧城市、宜居湾区建设模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导，密切协调合作。成立由市委书记、市长为组长，常务副市长为副组长，20多个单位组成的领导小组，并建立高效完备的工作体系和部省合作、省市联动工作机制，统筹协调推进试点工作。

（二）明确责任分工，完善工作机制。明确领导小组及其各成员单位责任和工作机制，加强政策研究，大胆推进试验，合力推进试点工作落实。

（三）健全考核机制，强化评估落实。建立实施目标责任制和绩效考评制度，加强督促检查，完善试点内容，定期跟踪评估，及时总结经验，确保试点工作有序推进。

同时，针对每项试点任务，制定地方政府支撑性政策文件，确保试点工作有效推进。

广东省惠州市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

惠州市是珠三角地区的后起之秀，是正在崛起的“惠民之州”，陆地面积 1.13 万平方公里，海域面积 4820 平方公里，国土开发强度约 10%。2013 年常住人口 470 万人，户籍人口 343.4 万人，常住人口城镇化率 66%，户籍人口城镇化率 43.5%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

充分发挥惠州发展优势和改革基础，紧紧围绕推进新型城镇化建设的总体目标，全面建立起与新型城镇化相适应的农业转移人口市民化成本分担机制、投融资机制配套发展机制，为全国新型城镇化建设探索形成可复制、可推广的经验。到 2017 年，试点工作取得阶段性成效；到 2020 年，试点工作各项任务全面完成。

——农业转移人口市民化成本分担机制科学合理。农业转移人口市民化通道全面拓宽，居住证制度与户籍制度实现有效衔接，到 2017 年，常住人口城镇化率达到 70%，户籍人口城镇化率达到 50%；到 2020 年，力争不少于 10 万本市农业转移人口和 40 万异地务工人员落户城镇，全市常住人口城镇化率达到 75%，户籍人口城镇化率达到 65%。建立完善政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制和配套政策体系，建成“底线均等”的基本公共服务安全网。

——城镇化投融资机制多元化可持续。各种投融资模式得到充分运用，财政手段与金融手段相结合的投融资机制健全完善，基本

满足新型城镇化建设资金需求，城镇化建设对土地出让收入的依赖程度持续减弱。

——新型城镇化发展机制配套完善。系统建立新型城镇化可持续发展机制，城镇化格局更加优化，城市公共服务机制健全配套，生态文明建设水平进一步提升，新型城镇化发展的体制机制障碍基本消除。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）全面拓宽农业转移人口市民化的实现通道

全面放宽落户条件，制定《惠州市户籍准入登记暂行规定》，到2020年实现不少于50万符合条件的农业转移人口入户城镇。健全流动人口居住证“一证通”制度，建立与居住年限挂钩享受基本公共服务机制，实现居住证制度与户籍制度有效衔接。

（二）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.建立完善义务教育成本分担机制。成本分担思路：市外转移生源的校舍建设成本、生均公用经费、教职员工工资福利经费由省、市县按比例分担；市内转移生源校舍建设成本、生均公用经费、教职员工工资福利经费由市县财政负担。改革措施：一是制定中小学校建设规划实施方案，二是大力发展民办学校，三是推广“教育券”制度，四是加强城镇新建住宅区教育设施配套建设，五是实施旧城改造时优先考虑旧城老学校改扩建。

2.建立完善公共卫生支出成本分担机制。成本分担思路：根据市外农业转移人口规模，由省对社区卫生服务支出给予补助。市内

转移人员按现行政策执行。基本公共卫生服务人均经费由省、市县按比例分担。改革措施：一是新建5个以上社区卫生服务中心，二是建立覆盖全市的区域卫生信息平台，三是实现镇村卫生服务一体化管理，四是实行全科医师签约服务，五是实施“健康惠州”建设工程。

3.建立完善社会保障成本分担机制。成本分担思路：调整优化居民养老保险政府补助分担比例，基础养老金补助按现行政策执行。医疗保险成本分担按现行政策执行。改革措施：一是实现新转移异地务工人员应保尽保，二是完善社会保险关系转移接续政策，三是建立基础养老金待遇正常调整机制，四是落实本市农民工和异地务工人员与城镇职工同工同酬制度。

4.建立完善保障性住房建设成本分担机制。成本分担思路：适当提高省级财政分担比例。改革措施：一是引导企业投资建设公租房和利用自有土地建设公租房，二是通过政府购买服务将辅助性工作和日常管理等委托给社会组织，三是住房保障从以实物保障为主逐步转为以发放房租补助为主，由“补砖头”转为“补人头”。

（三）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

争取国家政策性银行贷款。通过融资租赁、中期票据、产业基金等方式直接融资。引导保险资金参与城镇化基础设施建设。探索基础设施和土地资产证券化，推动城市国有土地以及基础设施领域企业的特许经营权、各类应收款、物业租金等进行资产证券化融资。推进民间资本参与城市基础设施建设，鼓励社会资本通过PPP等模

式参与城市公用基础设施投资建设和经营。重点发展以特许经营权为主的 PPP 融资模式，并建立完善与 PPP 项目相适应的预算资金管理和财政补贴制度。

（四）建立可持续的新型城镇化发展机制

1. 编织基本公共服务安全网。全面实现城乡、区域和群体间的基本公共服务均等化，建成全省基本公共服务均等化示范市。

2. 建立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。

3. 建成覆盖城乡的公共资源交易体系。将农村“三资”交易纳入交易范围。

4. 开展国家智慧城市试点。力争 2017 年通过国家评估验收。

5. 推进城市生态文明制度建设改革创新。

6. 大力推进社会信用体系建设。努力建成地方信用建设综合示范市。

7. 统筹推进其他各项改革。开展工商登记制度、投资项目负面清单、网上办事大厅、“三规合一”、“多规融合”等改革创新。

三、保障措施

（一）加强组织领导。建立由市主要领导负总责，分管领导具体负责的试点工作领导小组，负责制定推进试点工作的政策措施、协调重大问题。领导小组办公室设在市发展改革局，统筹日常工作。市各牵头单位和各县（区）分别建立相应工作机构，推进工作落实。

（二）落实工作责任。将各项试点任务分解到市各牵头单位和

各县（区）。各责任单位制定实施方案，细化年度目标，健全工作措施，明确时间节点，逐项抓好落实。

（三）加大资金投入。市、县（区）财政拓宽融资渠道，设立新型城镇化建设专项资金，调整优化财政支出结构，确保满足新型城镇化建设资金需求。

（四）营造良好氛围。大力宣传试点工作中的新经验、新举措，充分调动社会各方力量的积极性和主动性，营造多方参与、良性互动的工作氛围。

（五）建立考评机制。将试点工作纳入对市直部门、县区绩效考核范围，考核结果作为评价市直部门、县区绩效和领导班子、领导干部实绩的重要依据。

深圳市（光明新区）国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

光明新区面积 156.1 平方公里，2013 年常住人口 49.6 万人，其中户籍人口 6 万人。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

全面贯彻落实党的十八大、十八届三中全会、中央城镇化工作会议精神，深入开展新型城镇化试点，探索形成可复制、可推广、可示范的经验和模式，争当中国城镇化改革的“风向标”和“排头兵”。到 2020 年，光明新区农业转移人口市民化成本分担机制基本完善，基本公共服务全面覆盖常住人口；原农村宅基地历史遗留问题妥善解决，集体土地有序入市流通；多元化可持续的城镇化投融资体制基本建立，政府、企业、社会多元参与城市建设的格局基本形成；新型行政区管理体制更加完善，精简高效的政府运行模式比较成熟；城市创新创业环境日趋完善，国家自主创新示范区建设取得明显成效；城市生态文明建设体制机制基本健全，国家级绿色生态示范城区基本建成。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）有序推进农业转移人口市民化

1. 积极引导符合条件的外来务工人员积分入户。以资源环境承载力为基础，建立和完善多元评价、综合打分、公开透明的外来务工人员具体入户标准，以具有合法稳定就业和合法稳定住所（含租

赁)、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标,从个人素质、纳税、参保、居住、年龄、奖励、公益服务等维度建立综合量化评价体系,引导外来务工人员积分入户,逐步提高户籍人口比重。

2.有序引导外来务工人员申领居住证转为常住人口。居住证与基本公共服务有机对接,梯度赋权,逐步实现基本公共服务向常住人口全覆盖。

(二)健全农业转移人口市民化成本分担机制

1.明确“促进公平,共建共享;统筹兼顾,分类解决;量入为出,循序渐进”三大成本分担原则。

2.明确各方分担责任,政府主要承担社会管理、社会保障、公共服务及基础设施建设等公共成本;企业和个人主要承担应由用人单位或个人承担的“五险一金”等社会保障成本。

3.合理测算各方分担成本,其中每新增一名常住人口,政府需负担的人均基础设施和公用设施建设等硬件成本约为9.85万元,政府需负担的年人均公共服务日常性支出成本约为0.42万元;每新增一名户籍人口,政府需相应再增加人均公用设施建设成本约0.73万元,需相应再增加年人均公共服务日常性支出成本约0.2万元。

(三)改革完善多元化可持续的新型城镇化投融资机制

加大公共财政投入,重点保障人口市民化所需的基本公共服务设施建设资金需求。探索发行地方政府债券,选择合适项目委托深圳市发行债券。健全地方债务管理机制,把政府债务纳入全口径预

算管理。探索完善 PPP、TOD 等多种城市基础设施和公用设施投融资模式。引导市场力量有序进入文教卫体等公共服务领域。创新金融产品和服务方式，引导金融资源支持新型城镇化建设。提高国土基金使用效能，加强预算管理、支付管理和绩效评估。探索适应新形势的投融资模式。

（四）推进行政管理体制创新

1.深化大部门体制改革，编制权责清单、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。

2.开展基层管理体制改革的试点，逐步撤消社区工作站，实施扁平化管理。

3.强化末梢治理，构建以社区综合党委为核心，社区服务中心、社区居委会、社会组织、社区志愿者多方参与的“一核多元”社区治理体系。

（五）培育城市创业创新环境体系

1.促进产城融合发展，依托光明凤凰城等片区单元组团开发，打造“工作+生活+休闲+学习”为一体的宜居宜业城区。

2.重点发展新一代信息技术、生物、互联网、新能源、新材料、文化创意、节能环保、生命健康等战略新兴产业，打造现代绿色产业体系。

3.优化完善创业创新环境，引入市场力量，搭建科技创新公共服务平台，建设各类创新型载体，培育科技创新金融支持体系。

（六）健全城市生态文明建设体制机制

1.打造国家级绿色生态示范城区，重点建立完善绿色生态城区建设规划体系和指标体系、绿色工程全生命周期监管体系和技术支撑体系、光明新区生态补偿机制等体制机制。

2.打造国家级绿色建筑示范城区，所有新建建筑全面执行国家一星级及以上绿建标准，加快形成规模示范效应。

3.打造国家级低冲击开发雨水综合利用示范区，建立完善的低冲击开发管理机制及技术应用体系。

4.打造国家级循环化改造示范园区，全面实施光明高新技术产业园区循环化改造。

（七）建立健全新型城镇化标准体系

加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

三、保障措施

加强组织保障，成立试点工作领导小组，组建专家委员会。加强规划保障，实现经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划、生态环保规划“四规合一”。加强政策保障，建立完善新型城镇化试点政策框架。加强项目保障，重点推进 18 个改革创新类项目和 60 个开发建设类项目。加强监督考核，建立新型城镇化试点考评体系。

广西壮族自治区柳州市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

柳州市位于广西中北部，是西南地区工业重镇，面积 1.86 万平方公里。2013 年常住人口 383 万人，其中市区常住人口 156 万人，常住人口城镇化率 59.5%，户籍人口城镇化率 32.5%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

充分发挥柳州产业优势和区位优势，以深化“产城融合”投融资机制为核心，加快投融资机制改革，用 6 年时间建成城镇化融资渠道丰富、工业化和城镇化良性互动、城镇金融体系比较完备的城镇化资金保障机制。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 64.8%，户籍人口城镇化率达到 40.8%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 68.7%，户籍人口城镇化率达到 45.6%。

——充分发挥财政资金的引导引领作用，到 2020 年财政出资设立 1 个市本级城市发展基金，5 个以上产（创）业投资引导基金。

——鼓励引导社会投资，2015 年前出台各领域、各行业支持非公经济发展的实施细则。

——形成多层次的投融资体系，建立城镇化建设差异化投融资模式和偿债机制，到 2020 年债务率控制在 80% 以下，发展多层次的产业投融资体系。

——构建良好金融生态环境，金融服务业增加值占 GDP 比重显著提高，金融机构存款和贷款余额较快增长，银行业不良贷款率

控制在 1.5% 以下。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）规范创新政府投资行为

将政府债务纳入全口径预算管理，加强财政预算、政府资源、政府投资项目管理。试点整合财政资金，设立城市发展基金和产（创）业投资引导基金，以投资理念推动项目建设。

（二）大力引入社会资本进入城镇基础设施领域

理顺市政公用产品和服务价格形成机制办法，试点开展 PPP 模式融资；探索推动各类投资者通过独资、合资、合作、联营、参股、特许经营等方式，参与城镇化项目特别是非经营性城镇化项目的建设；探索不断扩大政府向社会力量购买服务范围 and 方式。

（三）规范创新发展多层次的投融资体系

依据城市总体规划编制城镇基础设施建设规划和融资规划，针对不同项目，设计差别化融资模式与偿债机制。

（四）创新发展多层次的产业投融资体系

重点以产业园区为载体创新投融资模式，全方位立体推进产业投融资发展。稳步开放产业园区基础设施建设项目投资、建设、管理和运营市场，鼓励多种资金以多种方式投资建设产业园区。鼓励产业基金和风险基金进驻，争创“新三板”试点园区。政府充分发挥服务功能，完善交易平台建设，健全完善社会信用和担保体系等基础服务建设。

（五）创新手段推动金融生态环境建设

以构建区域性产业金融中心为核心，完善金融体系建设，争取国内全国性银行类金融机构全部进驻柳州，争取外资金融机构进入柳州实现零的突破，鼓励非银行类金融机构进驻柳州。创建社会信用体系建设试点，以创建柳州市企业信息信用共享平台为核心，逐步完善社会信用体系。

三、保障措施

（一）组织保障。成立市长为组长的柳州市新型城镇化投融资机制试点工作领导小组，负责统筹推进试点工作。建立健全柳州市人民政府城镇化建设投融资工作联席会议制度，每月由分管副市长召集，每半年由市长召集，试点工作领导小组成员参加，加强试点工作的指导、服务和管理，及时协调解决问题。

（二）政策保障。制定城镇化投融资战略规划。积极推进投融资平台市场化改革，指导各投融资平台在项目建设、资本运作、资产管理上遵循市场经济规律规范经营，提高国有资产经营和投融资管理水平。逐步完善国有企业治理结构，完善出资人制度，重视利益相关者参与公司治理。出台鼓励支持民间资本参与城镇化建设的指导意见，拓宽城镇化建设资金来源。

（三）资金保障。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，将新型城镇化投融资试点必需的资金列入预算，落实财政补助资金；制定优惠政策，积极开辟多渠道资金来源，确保试点任务落实。

（四）机制保障。建立完善城镇化项目建设决策机制，涉及公

众利益的重大项目原则上按照咨询机构评估——专家评审——听取民众意见——政府决策的程序进行，确保投资决策的科学化和民主化。建立城镇化风险管理和预警机制，建立包括风险评估机制、风险监控机制、风险处置机制的风险管理和预警机制。全面实行新型城镇化投融资机制试点建设目标责任制，将新型城镇化试点建设目标分解为具体的年度目标。

广西壮族自治区来宾市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

来宾市面积 1.3 万平方公里，2013 年总人口 255.6 万人，常住人口 214.9 万人，城镇人口 80.5 万人，常住人口城镇化率 37.5%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

构建政府、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，建立健全农业转移人口市民化的保障政策制度，保障随迁子女平等享有受教育权利、完善公共就业创业服务体系、扩大社会保障覆盖面、改善基本医疗卫生条件、拓宽住房保障渠道等，推进农业转移人口享有城镇基本公共服务。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 45%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 55%，中心城区人口达到 67 万以上，比 2013 年新增 31 万人，其中农业转移人口约 26 万人。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）构建农业转移人口市民化成本分担机制

全面放开农业转移人口落户城镇条件，制定实施农业转移人口落户城镇的具体标准，建立居住证制度，以居住证为载体，制定城镇基本公共服务供给与居住年限挂钩的办法。通过推动农民工实现更高质量的就业，切实维护农民工劳动保障权益，推动农民工平等享受城镇基本公共服务。

建立由政府、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，以政府分担为主，以企业和个人分担为辅。政府主要承担农业转移人口生活必需的交通运输、邮电通信、给排水、能源供给等基础设施，以及公共教育、养老救助、基本医疗卫生和公共文化等基本公共服务设施建设成本约 6.1 万元。企业主要承担农业转移人口工资及所缴纳保险差额成本约 1.2 万元。农业转移人口主要承担生活、教育和住房等方面的成本约 4.5 万元。

（二）鼓励社会资本通过 PPP 等模式参与城镇公用设施投资运营

创新投融资方式，鼓励、支持和引导社会资本通过 LBO、BBO、BTO、BOT、BOO 等形式进行城镇基础设施项目建设，扩大地方政府建设资金来源，降低融资风险。扩大对社会资本的开放领域，实行统一透明的准入制度，扫清社会资本参与的障碍。构建合理的盈利模式，为社会资本参与提供稳定合理的回报，满足社会资本的逐利性要求。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市长为组长的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、监督检查工作落实等。在市发展改革委、住房城乡建设委设立领导小组办公室，负责日常工作。领导小组各成员单位结合各自职能，围绕试点工作制定具体实施方案。各县（市、区）人民政府因地制宜制定推进行动方案和工作措施。

（二）加强规划引导。编制实施来宾市新型城镇化发展规划，

明确指导方针、发展目标和战略任务，描绘未来城镇化发展的新蓝图、新愿景。

（三）加大资金支持。市财政每年安排专项资金用于新型城镇化试点工作。市直各有关部门按照职责分工，按现行资金渠道优先支持新型城镇化试点，对符合资金支持方向的项目予以重点倾斜。推进市政公用事业特许经营，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）建立考评机制。建立健全新型城镇化试点工作考核评价机制。市直各有关部门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。市政府每年进行一次综合考评，考核结果作为评价领导班子、领导干部实绩的重要依据。

四川省泸州市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

泸州市地处川滇黔渝结合部，是著名的“中国酒城”，具有“江城”、“山城”、“港城”特色，面积 1.2 万平方公里，中心城区面积 109 平方公里。2013 年总人口 508 万人，常住人口城镇化率 43.8%，户籍人口城镇化率 35.87%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

全面贯彻落实中央城镇化工作会议和《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》精神，结合泸州城镇化发展实际，在创建农业转移人口市民化成本分担机制、建立多元可持续的城镇化投融资机制、创新行政管理和降低行政成本的设市设区模式等方面进行综合试点，探索总结出西部地区推进城镇化发展典型模式和普适经验，努力将泸州打造成特色鲜明、底蕴丰厚、充满活力、独具魅力的川滇黔渝结合部区域性中心城市，加快建成在成渝经济区有重要影响、在全国有较强示范作用的新型城镇化先行市，为泸州全面建成小康社会提供坚实基础。

——城镇化水平和质量稳步提升。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 52.2%，户籍人口城镇化率达到 46.7%，实现新增 38 万农业转移人口和其他常住人口在城镇落户；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 58.5%，户籍人口城镇化率达到 55%，实现新增 42 万农业转移人口和其他常住人口在城镇落户；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，就业、住房、教育、医疗、文

化体育、社会保障等公共服务基本覆盖全部常住人口，逐步实现城乡基本公共服务均等化、一体化。

——城镇体系和空间布局更加合理。增强中心城区辐射带动能力，促进中心城区、县城、中心镇和新农村协调发展。

——城镇化体制机制不断创新完善。在人、地、钱等领域取得实质性突破，基本消除阻碍城镇化健康发展的体制机制障碍。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）创建合理可行的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，合理确定各级政府、企业、个人等分担比例。政府主要承担义务教育、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房及市政设施等方面的公共成本，社会和企业主要承担职业技能培训成本和依法缴纳社会保险费用等，引导农业转移人口积极参加城镇社会保险、职业教育并承担相关费用。具体实施路径为：

1.全面放开全市城镇落户限制，积极推行流动人口居住证制度。在4个县城率先试行城乡统一的居住证制度，以居住证为载体，提高基本公共服务覆盖面。

2.设立农业转移人口市民化专项基金。市政府每年安排10亿元以上专项基金，并逐年增长。

3.理顺事权与支出责任适应关系。基本实现钱随人走。

4.推进农村产权制度改革。通过市场化手段将农业转移人口在农村占有和支配的各种资源、资产转变为资本。

5.完善城乡基本公共服务体系。建立和完善社会保险转移接续办法，推动农业转移人口由农村社会保险向城镇社会保险过渡；足额保障城镇义务教育经费，逐步实现农民工随迁子女在学前教育、义务教育和高中教育阶段的市民待遇；完善公共就业创业服务体系，加大劳动保障监察执法检查力度；把符合条件的农民工住房纳入城镇住房保障体系统筹解决。

（二）建立多元可持续的城镇化投融资机制

1.提高政府性资金使用效率。扶持重点产业发展，加强财源培育建设，建立稳定可靠的地税收缴体系；通过出售部分有盈利能力的地方国有资产等方式盘活地方政府性资产；灵活运用直接补贴、贷款贴息、投资入股等方式统筹使用政府性资金。

2.促进投融资渠道多元化。编制城市基础设施建设融资规划，重点跟进落实与国家开发银行签订的城镇化贷款协议；争取省级发债资金向本市倾斜，提高直接融资能力；规范采用PPP等项目方式，提高间接筹资能力。

3.加快发展金融服务业。按照市场化原则整合现有投融资平台，成立以服务城镇化建设为核心业务的投融资集团；引进国内外金融机构入驻泸州；探索推进中国白酒金三角酒业集中发展区资产证券化试点，支持重点产业开展资本市场和融资租赁的改革试验。

4.有效防控政府债务风险。将政府债务纳入全口径预算管理，编制城市政府资产负债表，做好政府信用评级准备工作，建立动态、全口径的负债红线预警，设立偿债基金。

（三）创新行政管理高效和行政成本降低的管理模式

1.全面简政放权。编制市级行政审批事项目录，加大取消下放行政审批事项的力度，下放的行政审批事项统一进入县级政务服务中心和乡镇便民服务中心，实行“一站式”服务。

2.引入社会化管理主体。完善政府支持社会社区组织发展和购买服务政策体系，编制政府年度转移职能和购买服务目录。

3.调整优化行政管理层级和行政区划。赋予吸纳人口多、经济实力强的镇在项目管理、经济管理、城镇管理等方面具有县级政府管理权限；创新行政管理体制，在中心城区推行三级政府两级管理；支持符合条件的县按程序开展县改市工作。

三、保障措施

市政府主要领导担任城镇化推进领导小组组长，领导小组负责统筹协调推进全市新型城镇化综合试点工作，领导小组办公室设在市发展改革委，保持领导小组和工作机构长期稳定不变。建立市级基本公共服务均等化联席会议制度，统筹协调部门间政策制定和实施。建立新型城镇化试点工作考核指标体系，实行目标管理。加强对试点宣传解释工作，营造良好社会舆论范围。

贵州省安顺市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

安顺市是黄果树风景名胜区所在地，包含贵安新区的核心区域，面积 9267 平方公里。2013 年常住人口 230.1 万人，户籍人口 285.6 万人，常住人口城镇化率 39.5%，户籍人口城镇化率 20%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以破解投融资机制难题为突破口，有序启动城乡一体化、行政区划、多规融合等领域改革，着力消除制约城镇化发展的体制机制障碍，构建有利于新型城镇化健康发展的政策和制度体系。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 51.5%，户籍人口城镇化率达到 34%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 61%，户籍人口城镇化率达到 47%。

——逐步形成政府、企业、个人承受适度，监测、保障和调控体系有力的农业转移人口市民化成本分担机制。

——分类确定城镇建设项目的投融资手段，建立完善的“财政引导、民资参与、市场化运作”的多元化可持续的城镇化投融资机制，破解城镇化资金瓶颈问题。

——以保障农民利益为核心，明确宅基地权能，拓展各项权能实现形式，改革完善农村宅基地制度。

——在行政管理、生态环境、多规融合等方面取得重大进展，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、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）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，有序推进租房或购房、就业或创业农业转移人口落户城镇。鼓励引导农民将其本人和直系亲属转为城镇居民。

2.成立由财政局、发展改革委、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 and 个人的投入，进行动态调整与监督检查。

3.制定《政府、企业和个人分担市民化成本指导意见》、《市民化成本分担约束和激励机制》，确保市民化所需资金及时、足额到位。实施差异化和梯度推进计划。根据农业转移人口户籍地和工作地的差异，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.放宽城镇市政公用事业市场准入。

2.把政府债务纳入全口径预算管理，探索差别化融资模式和偿债机制，以市政基础设施、棚户区改造、扶贫生态移民、石漠化治理等领域为突破口，加快向民间资本推出投资项目。大力发展市场直接融资，在西秀区、平坝县夏云镇对消费者付费的城市基础设施建设开展 PPP 试点。

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。

（三）综合推进体制机制改革创新

1.推动行政管理体制创新。优化市辖区规模和结构，推动行政区划调整。探索镇园合一、产城融合的管理模式。探索“多规融合”的机构设置方式。

2.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。大力推进镇宁、关岭、紫云、普定四县开展贵州省南部生态补偿示范区建设。

3.推动生态文明城市建设。创建生态文明示范区和示范村；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。成立以市委书记为组长的试点工作协调推进领导小组。建立领导小组和各试点单位的工作联系机制。

（二）资源保障。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、审批等方面另辟绿色通道。

（三）项目保障。整合项目资金，重点支持新型城镇化试点单位的开发建设，在项目安排、土地指标等方面优先支持试点单位。

（四）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。

（五）经验总结。定期总结试点经验，整改存在问题，及时将安顺的试点经验推向全国。

云南省曲靖市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

曲靖市是珠江的发源地，面积 2.9 万平方公里。2013 年常住人口 597.4 万人，户籍人口 641.9 万人，常住人口城镇化率 41.6%，户籍人口城镇化率 39%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

新型城镇化水平和质量显著提升，形成城镇布局合理、产业发展充分、城市管理精细、社会事业发达、城乡关系和谐、人居环境友好的城乡一体化发展格局。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 51%，户籍人口城镇化率达到 49.5%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 60%，户籍人口城镇化率达到 59%。

——调整财政支出结构，设立农业转移人口市民化专项补助资金，建立政府、企业、个人合理承担的成本分担机制。

——创新投融资机制，打造“经营性资产+多元化融资+风险防范机制”的融资新模式，多渠道满足城镇化融资需求。

——优化行政层级和行政区划设置，扩权强镇、区域同城化发展模式取得明显效果，行政效能得到显著提高。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1. 分类推进农业转移人口落户城镇。有序放开中心城市，全面放开县城和其他乡镇落户限制。建立城乡统一的户口登记制度，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。

2.全面落实农业转移人口市民化政策。加大曲靖“兼有两个身份、同享城乡待遇、享有五项保留、提供五项保障”的农业转移人口进城落户政策执行力度，每年农业转移人口落户不低于16万人。到2020年，把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系。

3.统筹农业转移人口的财政分担机制。探索建立政府、企业、个人合理承担的成本分担机制。调整完善财政转移支付制度和转移支付比例，调整本地区财政支出结构，设立农业转移人口市民化专项补助资金。

4.促进农业转移人口享受城镇基本公共服务。2016年前，教育、医疗、就业、社会保障等一批配套设施全部建成投入运行，基本实现“两床被子、十件衣服”的目标。

5.建立和完善适应劳动者职业发展需要的培训体系，开展就业培训机构的定点认定；采取“贷、免、扶、补”等支持政策，给予10万元以下的小额担保贷款的政策扶持。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.鼓励民间资本参与城市基础设施建设。2015年，城市供水、城镇污水处理、生活垃圾处理基本实现民间资本比重达50%以上。

2.构建多层次金融体系，多渠道满足城镇化融资需求。创新适应新型城镇化发展的金融服务机制，形成多元化的金融体系。

3.创新金融工具，拓宽城镇化基础设施建设的融资渠道。充分发挥滇东金融交易中心这一新型金融创新机构作用，加快建设金融产业创新示范区，为城镇化建设资金保障机制创新提供发展动力。

4.打造“经营性资产+多元化融资+风险防范机制”的融资新模式。

（三）推进同城化发展的行政管理创新和扩权强镇模式

1.综合推进体制机制改革创新。整合各类资金 27 亿元，启动 3 个建制镇开展扩权强镇试点工作，每个建制镇整合资金 3 亿元；启动 1 个县开展综合体制机制改革创新，整合资金 5 亿元；启动珠江源大城市基础设施及医疗、就业等功能配套建设，整合资金 13 亿元。在全市推行县级“多规合一”。

2.优化行政区划设置，加快“麒（麟）沾（益）马（龙）”同城化发展，形成产业、基础设施、城乡建设、市场建设、公共服务和社会管理、生态环保六个一体化发展。

3.积极探索城市低成本管理模式。进一步精简机构，加快服务型政府建设。对市政基础设施维护等公共事业服务项目进行统一招标，减少政府财政投入成本。

4.继续有效推进行政成本控制工作。完善控制行政机构和人员编制的方案，调整优化政府职能分工，提升政府工作效能。

三、保障措施

（一）组织保障。成立由市委书记任组长，市长任常务副组长，政府副市长任副组长，35 个部门主要领导为成员的领导小组，对国家新型城镇化综合试点工作进行统一组织领导、明确职责，落实工作，协调实施。

（二）政策保障。认真落实国家和省的综合试点政策措施，结

合曲靖高海拔地区新型城镇化综合试点推进实际，创造性研究优化行政管理体制、完善投融资体制、改革户籍制度、健全社会保障等一系列政策，为国家提出可推广应用的政策模式。

（三）资金保障。曲靖市级确保每年投入新型城镇化建设资金30亿元以上，根据试点总体方案制定实施计划，明确目标任务和时间进度，扎实推进各项试点工作。

（四）体制机制保障。不折不扣地按照国家新型城镇化综合试点要求和标准，建立健全试点工作年度评估考核机制，总结提炼推广高海拔地区新型城镇化综合试点经验，力争将曲靖打造为全国新型城镇化综合试点示范城市。

甘肃省金昌市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

金昌市是资源型工矿城市和祖国镍都，面积 9600 平方公里。2013 年常住人口 46.9 万人，户籍人口 45.9 万人，常住人口城镇化率 65.6%，户籍人口城镇化率 54.7%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

新型城镇化体制机制进一步健全，中心城市集聚力和辐射力进一步增强，小城镇综合承载能力显著提升，现代产业体系逐步趋于成熟，人居环境明显改善，城乡居民收入稳步增长，基本公共服务均等化总体实现，覆盖城乡居民的社会保障体系全面建成，走出一条资源型城市转型发展的新型城镇化道路，为全国同类城市提供可复制推广的经验和模式。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 73% 以上，户籍人口城镇化率达到 65% 以上；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 75%，户籍人口城镇化率达到 72%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）加快推进农业转移人口市民化

1.深化户籍制度改革。完善城乡统一的户口登记制度，取消户口性质区分。健全完善居住证制度和人口信息管理制度，全面放开城镇落户限制。

2.建立农业转移人口市民化成本分担机制。政府、企业和转移人口各担其责，共同承担转移人口市民化成本。将符合条件的农民工纳入城镇保障性住房政策范围，住房公积金制度向农民工覆盖。

3.提高转移人口融入城市的能力。健全市县乡三级培训网络，

将农业转移人口培训经费纳入财政预算，加大农业转移人口职业技能培训，开展“国家级创业型城市”创建活动。

4.提升城镇承载能力。完成2家市级医院改扩建工程，新改扩建一批全日制中小学校，所有小城镇建成1所公办幼儿园，新建保障性住房3万套以上，高水平打造两个产城融合的城市新区。

5.强化新型城镇化产业支撑。市级财政每年筹措1.46亿元专项资金，重点支持有色金属及新材料、新能源、节能环保和循环经济、文化旅游等四大重点产业发展。

（二）建立健全多元化可持续的城镇化投融资机制

1.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。

2.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，制定企业通过PPP等模式进入特许经营领域的办法。

3.加强政府债务管理。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。

4.深化金融综合改革。推进信用体系试验区建设，加快组建交通投资公司，积极争取发行建投企业债券，探索组建村镇银行和农村资金互助社。

（三）改革创新城镇规划建设管理机制

1.强化规划引领。推进规划体制改革，科学制定市域新型城镇化总体规划，完善相关配套规划。

2.推进就地城镇化。立足各乡镇区位优势和资源禀赋，形成若干区域特色发展中心。

3.促进新型城镇建设。巩固扩大全国循环经济示范市、国家低碳试点城市、国家新能源示范城市、国家卫生城市、国家园林城市、国家智慧城市创建成果，着力创建国家环保模范城市、全国文明城市。

4.建立城镇间融合发展协调机制。合理调整乡镇行政区划，将符合条件的镇改设为街道办事处，鼓励重点镇与周边乡镇融合发展。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。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。

5.创新社会治理机制。创新基层社会网格化管理模式，健全完善立体化治安防控体系，建立完善针对特殊人群的就业创业及社会保障机制，深化平安创建活动。

（四）综合推进生态文明体制改革

1.建立生态文明考核评价机制。把资源消耗、环境损害、生态效益纳入城镇化发展评价体系。

2.建立国土空间开发保护制度。建立资源环境承载能力监测预警机制。强化水资源开发利用、用水效率、水功能区限制纳污管理。

3.实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格改革。制定并完善生态补偿政策。

4.实行最严格的环境监管制度。完善环境保护管理制度，实行污染物排放总量控制。严格环境影响评价，完善以预防为主的环境风险管理制度。

（五）加快推进城乡一体化发展

1.健全完善农村公共服务。市财政每年筹措建设资金 3400 万元，用于农村公共服务体系建设。

2.加快改善农村人居环境。加快推进“美丽乡村”建设，实施“十村示范百村整治”工程。

3.健全完善扶贫开发工作机制。构建专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫“三位一体”扶贫开发格局。

4.完善农业自我积累发展机制。加快培育农村金融市场，设立综合性农业技术服务中心，大力加强院地院校合作。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市委书记任组长、市长及市委市政府分管领导为副组长，相关部门和县区主要负责人为成员的新型城镇化试点工作领导小组，县区和乡镇也成立工作机构。

（二）加大政策支持。市财政每年安排 1000 万元新型城镇化试点工作专项资金，县区财政也安排一定数额的专项资金。各类发展资金优先向新型城镇化试点领域投放。鼓励金融机构优先保障新型城镇化试点项目贷款。

（三）强化制度保障。建立健全试点工作考核评价机制，将试点工作纳入市政府绩效考核，每年进行一次综合考评。

（四）加强宣传引导。广泛宣传试点工作的重大意义、目标任务和政策措施，及时推广试点中的好做法、好经验，营造良好氛围。

青海省海东市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

海东市是青海省的东大门，面积 1.3 万平方公里。2013 年全市常住人口 143 万人，户籍人口 167 万人，常住人口城镇化率 34%，户籍人口城镇化率 28%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

逐步建立政府、企业和个人三方成本分担机制，综合推进体制机制改革创新，建立具有海东市特点、多元化可持续的新型城镇化投融资机制，行政管理创新、行政成本降低的新型城市行政管理模式基本形成，创建低碳城市和人文城市工作取得阶段性成果。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 40%，户籍人口城镇化率达到 35%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 50%，户籍人口城镇化率达到 45%。

——建立农牧民市民化专项基金，强化企业履行劳动保障成本支出责任的监管机制，提高农牧民承担相关费用的能力。

——增强财政预算刚性约束，建立绩效考核评估制度，实现电子政务信息化。

——创新完善城市公共服务提供机制，加快互助县“三规合一”编制工作。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

按照统筹兼顾、综合探索、结合实际、突出重点的要求，海东市选择建立市民化成本三方分担机制、建立多元化可持续的城镇化

投融资机制、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、综合推进体制机制改革创新等方面作为试点任务。试点任务实施路径如下：

（一）建立市民化成本三方分担机制

1.建立城乡统一的户口登记制度，加强人口统计和信息管理。

2.建立健全由政府、企业、个人共同参与的农牧业转移人口市民化成本分担机制，明确各自支出责任。政府通过整合资金，建立农牧业转移人口市民化专项基金，创新机制、创造条件，引导带动社会资金进入公共服务领域，承担农牧业转移人口的义务教育、劳动就业、社会保障、市政基础设施建设等市民化公共成本。完善劳动力市场制度，健全劳资纠纷协调机制，加强对企业为职工缴纳各类社会保险的监督检查力度，确保各类社会保险基金按时足额到位。个人主动承担部分社会保障、住房支出、文化素质、职业技能提高等方面的成本。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.建立有利于财政收入稳定增长的长效机制。积极利用省级地方政府债券等多种方式，积极引导企业利用各种方式筹措资金参与城镇化建设。

2.引入股份制银行、证券公司、基金公司、金融租赁公司、保险公司等金融机构在海东市设立分支机构，在海东科技园、中小企业园等园区推广设立特色小额贷款公司。

3.鼓励和支持金融机构开展组织模式、产品、服务、技术等创

新。试点推广 PPP 等投资运营模式，拓展城市基础设施建设融资范围与方式。

（三）建立行政管理创新和行政成本降低的管理模式

1.按照城市设置与简化行政机构联动原则，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。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。

2.建立行政成本预算公开制度和行政成本绩效考核制度，加大法制建设和监督力度。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。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。

（四）综合推进体制机制改革创新

1.按照新型城镇化发展的目标要求，进一步健全完善海东市城乡一体化发展的体制机制，创新完善城市公共服务提供机制，建立以公众需求为导向的服务机制，提高政府资金的使用效率和公共服务水平。

2.在互助县开展经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划“三规合一”试点工作，建立能够反应实时变化情况的城市建设和土地利用项目管理数据库。

3.加快“低碳海东”建设，落实绿色建筑行动计划，构建绿色交通体系，倡导绿色消费，建设生态廊道。

4.推进人文城市建设，加强历史文化名城、名镇、古村落保护，塑造具有河湟文化特色和时代气息的高原城镇风貌。布局建设一批具有河湟风韵的剧场、音乐厅、博物馆、图书馆等文化设施，提高公共文化供给能力和服务水平。大力发展文化产业，建设文化传媒中心、绣坊培训制作基地和河湟奇石产业聚集地等项目，推动海东特色文化发展。

三、保障措施

（一）加强组织领导。试点工作在省委省政府统一领导下进行，海东市组织实施。成立海东市新型城镇化试点工作领导小组，统筹协调新型城镇化试点工作。

（二）加大资金支持。市县（区）两级政府每年安排专项资金支持新型城镇化试点工作，建立城镇化建设资金投入联席会议制度。市级各部门要按照职责分工，在现有资金渠道优先支持城镇化试点，对列入试点方案的项目予以倾斜。

（三）强化舆论引导。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，使新型城镇化建设成为全社会高度重视、广泛参与的共同行动，为新型城镇化试点工作营造良好氛围。

（四）建立考评机制。加强对试点工作的监督检查和具体指导，及时研究解决存在的问题，将试点工作情况纳入年度绩效考核范围，把考核结果作为评价政府领导班子和领导干部实绩的重要内容。

宁夏回族自治区固原市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

固原市是贫困地区、革命老区和少数民族聚居区，面积 1.1 万平方公里。2013 年全市人口 154.1 万人，城镇常住人口 57.1 万人，常住人口城镇化率 37.1%，户籍人口城镇化率 23.1%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

按照“一年起步、两年打基础、三年见成效”的要求，以规划为龙头，以生态为依托，以文化为灵魂，着力构建区域中心城市、大县城、重点镇、美丽村庄“四位一体”的城镇体系。加强基础设施建设，加大产业支撑，强化城镇化管理，城镇建设管理水平明显提升。深化城镇化体制机制改革，推进农业转移人口市民化，初步形成覆盖城乡居民的公共服务体系和社会保障体系。探索建立政府、企业、社会、个人市民化成本分担机制，改革完善农村土地经营管理制度，建立多元化可持续的城镇化投融资机制，解决农民进城融资能力和城镇化建设资金瓶颈问题。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 50%，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%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）有序推进农业转移人口市民化

1. 建立农业转移人口市民化合理成本分担机制。政府承担义务教育、劳动就业、基本养老、医疗卫生、保障性住房以及市政设施

建设等方面的公共成本；企业缴纳职工养老、医疗、失业、生育等社会保险费用；个人按规定承担相关费用。

2.全面放开进城农民落户限制。凡是本市农业人口在城镇具有稳定住所的，可直接转为城镇户口；鼓励回乡大中专毕业生和短期务工人员进城落户；外省区在我市城镇签订劳动合同、缴纳养老保险的从业人员可居家落户。

3.健全产业发展支撑体系。发展盐化工产业、煤电油等能源产业、特色农产品加工业和战略性新兴产业“四大产业”，加快中铝固原煤电铝一体化项目进程，以产业促进就业。

4.建立进城农民社会保障机制，让进城农民与城镇居民享受同等最低生活保障、子女教育、医疗卫生、技能培训等待遇。

5.建立住房保障机制，把符合条件的进城农民全部纳入保障范围，对首次购买商品住房的给予优惠政策。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.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，拓宽城市建设融资渠道。

2.探索组建投融资公司，实行“非禁即入”政策，将环卫、地下管网、污水处理、垃圾处置、燃气、供热等城市公共服务实行PPP等模式建设运营，吸引社会资本进入城市建设领域。

3.加快推进农村金融改革，积极发展村镇银行等新型农村金融机构和小额贷款公司，鼓励各金融机构设立县（区）分支机构，扩大城镇建设信贷支持规模。

（三）创新城镇化发展的体制机制

1.实行“多规融合”，按照城乡一体、全域管控、部门协作的要求，编制城乡总体规划，统筹衔接经济社会发展规划和土地利用总体规划。

2.对三营镇、六盘山镇、王洼镇实行“扩权强镇”，按照事权与支出责任相适应原则，赋予乡镇财政收支权、行政审批管理权、规划建设管理权等权限。

3.积极稳妥推进乡镇区划调整，结合实施宁夏空间发展战略规划和生态移民、农村危房危窑改造，促进资源向中心镇配置，增强中心镇集聚发展能力，引导农民进入中心镇居住、务工、创业。

4.有重点地发展小城镇，适时优化乡镇行政区划设置，合理安排建设规模，满足镇区发展需要。

5.推进“村改居”工作，坚持原农村集体经济组织资产产权权属不变、原村民享受的农村优惠政策不变的原则，对基础设施完善、公共服务健全、人口规模集中、人均耕地面积较少且不从事农业劳动、不以农业收入为主要生活来源的行政村，实行“村改居”，按照城市社区模式进行管理，促进就近就地城镇化。

（四）推进绿色固原建设

1.实施园林绿化水系工程，建成“四大主题公园、四条生态山脉、四大水库湿地”。

2.加强保障性住房建设，力争用3—5年时间解决城市中低收入家庭住房困难。

3.持续开展城乡环境综合整治，探索实行车辆数控化管理、经营场所人性化管理、城市保洁机械化管理机制。

4.强化农村社区战略基点作用，沿清水河、葫芦河、渝河、泾河、茹河流域布局建设功能互补、设施完善、环境优美的新农村。

三、保障措施

（一）成立固原市新型城镇化综合试点工作领导小组，建立联席会议制度、监测评估制度等相关工作制度和机制，加强组织领导，强化监督考核。

（二）组织开展调查研究，充实完善试点方案，有效指导试点工作顺利推进。

（三）制定城镇建设、农村发展、户籍改革、社会保障等相关配套政策，并争取国家政策支持，确保城镇化健康有序进行。

（四）安排专项资金和城镇建设、产业发展项目，为试点工作提供经费保障、项目支持和产业支撑。

（五）成立新型城镇化专家委员会，建立城镇化专业人才培养基地，强化城镇化专业队伍建设，为试点工作提供智力支持。

（六）加大宣传力度，建立公众和社会参与机制，营造开展新型城镇化试点的良好氛围。

河北省定州市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

定州市是京津冀重要的交通枢纽城市，面积 1283 平方公里。2013 年全市总人口 130 万人，常住人口 34.5 万人，常住人口城镇化率 41.6%，户籍人口城镇化率 31.2%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

统筹规划、整体推进城镇化试点工作，在重点领域取得突破。完善农业转移人口成本分担机制。建成管理职能完善、发展方式科学、生态环境优化、城镇功能完善、社会保障有力、城乡一体化的新型城镇化体系。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 47.6%，户籍人口城镇化率达到 38.8%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 56.1%，户籍人口城镇化率达到 48.9%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口成本分担机制

坚持同城同待遇，放宽城镇落户限制；改革居住证制度，享有与本地户籍人口同等的就业、社保、教育、卫生等权利；完善医保体系，2017 年实现城乡居民医保政策统一，2020 年实现城乡居民医保政策、信息系统、基金管理、经办流程统一；推行社会保障“一卡通”全覆盖，探索完善进城落户农民养老保险政策；实施城乡统筹创业就业政策；推动城乡教育服务均等化，进城务工子女与城镇学生同等待遇。

（二）建立多元化投融资机制

2014 年底前完成城建、土地收储、开发区三大平台建设与完善，2015 年底前基本建立起适应新型城镇化建设发展需要的投融资体制机制；鼓励民间资本跨地区、跨行业参与市政公用设施投资、建设和运营；制定实施金融支持政策，支持投资基金参与城镇开发建设；鼓励城市建设主体利用企业债券、公司债券、短期融资券、中期票据、信托产品、中小企业集合债（票据）和私募债等形式，扩大直接融资；积极扩大资产证券化等新型融资方式，引导并规范利用 PPP 等多种方式融资。

（三）创新城市管理体制机制

全面落实省直管市的各项政策，并在一些领域有所突破。按照城市设置与简化行政机构联动原则，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。培育清风店镇、开元镇两个全国重点镇；进一步精简审批事项，深化“一章制”“一费制”“一站式”服务；推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。

（四）建设新兴区域中心城市

把定州置于京津冀协同发展的战略节点，打造“一城、两翼、三星、多节点”城镇发展格局，强化产业支撑，实施“4 个 4 工程”——打造四大园区（国家级 3 个）、做强四大生产基地、培育四大新兴产业、提升四大传统产业；强化交通枢纽作用，形成“三高三铁”大交通格局。

（五）加强城市规划建设

统筹城镇规划，开展“多规合一”试点工作，完善城市、镇和村庄规划，强化对规划实施的监管。统筹“三城”共建，恢复古城、建设新城、改造旧城同步推进，完善功能，改善环境。统筹城乡发展，发挥定州作为国家现代农业示范区、全国粮食生产先进市、全国蔬菜生产核心区、全国生猪和油料生产大市、河北省花木之乡等优势，积极争创国家级农业科技园区，重点发展绿色农业和农产品加工区。建设人文城市、智慧城市、绿色城市，构筑古城特色鲜明、现代气息深厚的城市格局。

三、保障措施

（一）加强领导。成立市长任组长，各分管副市长任副组长，各乡镇办、市政府相关部门为成员单位的新型城镇化试点工作领导小组，办公室设在市住建局，统筹推进新型城镇化试点工作。

（二）完善机制。健全专家论证、实时监控、资金保障和纠偏机制，领导小组定期召开推进工作例会，研析工作进展情况，掌握动态，解决问题，确保各项工作健康运行。

（三）加强督查。市督查局将新型城镇化试点工作立项分解并跟踪督办，按照试点工作要求，量化目标，明确责任单位，落实到人头，力保每一个环节都做实做好。

（四）宣传引导。建立专题报道版块，电视台、报社、政府网站多管齐下，大力宣传推进新型城镇化建设的战略意义，褒先策后，鼓劲加压，引导广大民众自觉投入新型城镇化建设。

河北省张北县国家新型城镇化综合试点工作方案要点

张北县位于河北省西北部、内蒙古高原南缘，面积 4185 平方公里。2013 年全县人口 38.2 万人，县城常住人口 13.3 万人，常住人口城镇化率 43.3%，户籍人口城镇化率 37.3%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

紧紧围绕“生态立县、绿色崛起”的发展理念，按照“绿色、低碳、集约、智能”的理念，抓住转变经济发展方式和深化经济体制改革的重要机遇，坚持探索创新，着力构建新型城镇化发展之路。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 54%，户籍人口城镇化率达到 48%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 63%，户籍人口城镇化率达到 59%。

——建立农业转移人口市民化成本分担机制。到 2017 年，户籍登记和人口信息管理制度操作细则逐步完善并全面实施。基本构建财权与事权匹配，承担主体和支出责任明确，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，农业转移人口基本公共服务基本实现全覆盖。到 2020 年，户籍登记和人口信息管理制度更加完善，健全优化农业转移人口市民化成本分担机制，基本形成农业转移人口市民化与“新四化”同步协调、良性互动的长效机制。

——建立健全城乡一体化发展机制。城乡一体化布局、产业发展、基础设施建设、社会保障、社会管理五个方面的机制改革深入

推进，农民向城镇和新型社区集中取得明显成效，城乡发展的协调性进一步增强。

——探索生态文明制度建设。完成生态补偿机制建设和环境污染第三方治理为重点的城市生态文明制度建设。森林覆盖率提升至35%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）稳步推进农业转移人口市民化

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摊机制。稳步推进户籍制度改革，全面放开在县城和重点镇落户条件。整合公安、民政、人社、计生、卫生等部门的人口基础信息，实行居住证一卡通，推动公共服务由主要对本地户籍人口提供向常住人口全覆盖。

（二）培育战略性支柱产业

一是做强现代农业。依托省级农业综合开发示范区平台，探索农地产业联动机制，扶持农户、基地、农业龙头企业发展，推进现代高效节水农业建设，加快现代奶业产业基地建设，推动农业产品绿色化、品牌化、科技化、高端化发展，打造具有行业引领作用的国家级现代农牧业综合创新试验区，逐步建成服务京津、辐射全国的有机食品供应基地。二是做活文化旅游服务业。以“中都草原和中国式的66号公路”为突破口，深挖长城文化、草原文化等文化旅游资源，创新“农业围绕旅游提升、草原森林联合旅游保育、工业支撑旅游做强、文化联姻旅游做大、商贸融合旅游延伸、城镇结

合旅游做靓”的产业融合发展模式，提升旅游发展要素，增加旅游消费品种和内容，加强休闲度假功能，致力于服务奥运，和崇礼的旅游资源形成优势互补，有效吸引和承接京津的旅游消费人口，打造京北“新避暑山庄”。三是做实新兴服务产业。依托自然生态环境和避暑条件，完善养老服务业产业链，建设高标准的疗养院，规划建设中国北方最大高知人群集聚地的“智慧城”与养老小镇，聚集各类专业人士等高知群体养老避暑，力求成为新的避暑办公和度假区，积极打造京津冀养老服务基地。

（三）着力优化县城空间布局

加强县城建设，完善基础设施和公共服务设施建设，抓好“基础设施完善工程、城市品位提升工程、绿色崛起美丽工程、便民为民服务工程”四大工程，完善城市功能，提升城市品位，打造“一轴”（沿永春街及其北沿发展的城市综合服务轴）、“三带”（沿东洋河的滨水生态发展带、沿玻璃彩河的滨水生态保育带、产业园区之前的草原保育带）、“五区”（主城区、滨水生态片区、产城新区、草原生态新区、张北经济开发区）的城市空间格局。将县城周边的馒头营乡、郝家营乡、小二台镇、油篓沟乡纳入县城整体规划，主动与县城在产业发展、人口转移、城市建设上进行对接，形成以县城为中心的核心发展圈层，以县城带动乡镇发展，打造未来带动整个县域发展的引擎，共同构建区域增长极。

（四）提升城市管理能力

加快城乡基础设施联结，推进城乡基础设施共建共享。引导更

多公共服务进入街道乡镇和农村社区，为居民和农民提供“面对面”的民生服务。全面推行并联审批和一站式服务，进一步降低管理成本，节约行政资源。加快新一代信息技术的深度应用，建成数字化平台，实施“天网工程”，促进城镇信息资源网络化共享。整合城市管理职能，建立城管综合执法机制，提升城乡科学化、规范化管理水平。

（五）加强城市生态文明制度建设

划定城市生态保护红线，规划建设生态环境保护区、生态环境控制区、生态环境改善区和生态过渡带，建立健全主要污染物总量前置审核和动态调节机制，构建空间准入、总量准入和项目准入“三位一体”的环境准入制度。加强生态建设，实施京津风沙源治理、杨树更新改造等一批重大水源涵养和水土保持工程，逐步建成京津冀水源涵养功能区。制定生态文明建设考核评价体系，增强生态文明制度软实力。

三、保障措施

（一）强化组织领导。成立由县委书记、县长牵头，有关部门主要负责同志为成员的新型城镇化试点工作领导小组，发展改革局作为办事机构，负责具体协调工作。

（二）完善政策保障。完善财税政策，积极争取省直接放权到县试点和县改市，放宽对重点乡镇管理限制，针对重点乡镇实行规范的“分税制”财政体制，进一步增强重点乡镇的财政能力。

（三）加大资金支持。争取加大银行信贷支持力度，化解资金

难题。控制政府债务风险，集中安排政府财力，发挥财政资金的最大牵引职能。加大招商引资力度，鼓励社会资本参与新型城镇化建设。

（四）加强监督检查和绩效评估。组织好新型城镇化试点评估工作，确保各项任务和目标全部顺利实现。

（五）加大宣传总结力度。广泛宣传有关政策，及时总结城镇化改革发展经验。

山西省介休市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

介休市位于山西省中南部，面积 744 平方公里。2013 年总人口 41 万人，城区人口 20 万人，常住人口城镇化率 61.8%，户籍人口城镇化率 30.3%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

完成综合试点改革主要任务，阻碍城镇化健康发展的体制机制基本消除，形成以人为本、城乡一体、产城互动、高效集约的城镇化发展格局，成为宜居宜业绿色人文的区域性中心城市、中西部中小城市新型城镇化发展先行样板。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 66.8%，户籍人口城镇化率达到 40%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 71%，户籍人口城镇化率达到 52%。

——建立农业转移人口市民化成本分担机制。到 2015 年，城乡教育、医疗卫生、计划生育、社会保障等公共服务实现基本均衡，城乡居民平等享受各项基本公共服务。

——形成多元化、可持续的城镇投融资渠道。到 2016 年，建立城镇基本公共服务支出分担和奖补机制，实现基本公共服务支出持续稳定增长；设立城镇化建设基金，建立城市基础设施和保障性住房建设融资新模式，城镇化投资保障能力显著提高。

——形成城乡统筹的规划管理和行政管理体制。到 2016 年，省级扩权强县、转型综改和经济发达镇行政体制改革试点取得明显成效，政府公共服务和社会管理职能明显增强。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

(一) 建立农业转移人口市民化促进机制，有序推进人口城镇化

建立城乡统一的户口登记制度和外来人口居住证制度，放开外来人口落户限制，实行一元化户籍管理；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的成本分担机制；创新农业转移人口集体资产管理运营模式，保留农业转移人口基本权益，加快本地农民向城镇自愿有序转移。

(二) 建立市域统一公共服务供给机制，推进基本保障与公共服务均等化

将农村居民和农民工纳入城镇基本公共服务体系，建立政府主导、社会参与、公办民办并举的基本公共服务供给模式，形成完善的教育、卫生、就业创业、社会保障、住房保障体系，实现城乡、区域制度、服务标准统一，确保“底线均等”。

(三) 创新规划引领发展，优化城镇体系

开展“三规合一”试点，优化城乡空间格局，强化中心城区功能，建设两个城市组团，打造五个特色中心镇。

(四) 创新产城融合发展，构建“园区—城市”空间复合体

重点实施“园区升级”、“城区融合”、“旅游区建设”三大工程，整合城企关系，推动产业区与城镇融合发展，以产兴城、以城促产，通过产业集聚和经济转型繁荣城镇经济，拓展就业创业空间。

(五) 创新新型城市发展，全面提升城市内在品质

顺应现代城市发展新理念新趋势，打造“绿色城市”“智慧城市”“人文城市”，推动介休成为宜居宜业绿色人文的新型城市。

（六）深化土地管理制度改革，提高新型城镇化土地保障能力
创新土地管理制度，完善集约节约用地机制，提高土地利用效率，保障城镇化用地需求；推动农村土地向新型农业经营主体集中，建设特色高效农业园区，促进土地规模化、集约化、产业化经营，实现城镇化与农业现代化融合发展。

（七）深化投融资体制改革，建立多元化可持续的城镇化资金保障机制

加快投融资体制市场化改革，规范投融资平台管理，放开市场准入条件，扩宽投融资渠道，设计差别化融资模式，实现城市自我造血、良性发展。

（八）深化行政管理体制改革，探索城镇化管理新模式

有序推进行政区划调整，建立与新型城镇化发展相协调的行政管理体制；推进扩权强县和经济发达镇行政管理体制改革试点，合理划分政府事权；创新城镇管理和服务体制，深化行政审批制度改革，提高政府履职能力。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市长任组长的国家新型城镇化综合试点工作领导小组，有关部门为成员单位，领导小组办公室设在市政府办，统筹规划协调落实，确保综合试点工作有序开展。

（二）强化沟通协调。建立与省、晋中市相关部门沟通协调机

制，定期汇报和会商，认真研究新情况，解决新问题，总结新经验。省、晋中市有关部门加强对介休试点工作的指导，配套优惠政策，支持介休先行先试，赋予政策执行上一定的自主权。

（三）严格考核管理。建立综合改革工作目标责任制，将改革任务细化，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，严格奖惩制度，确保改革工作切实得以落实。

（四）加强舆论宣传。积极发挥新闻媒体和网络的作用，调动社会各方面积极性，努力营造全社会支持改革、推动改革的良好氛围。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，切实维护群众权益，确保社会和谐稳定。

内蒙古自治区扎兰屯市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

扎兰屯市位于内蒙古自治区呼伦贝尔市南端，面积 1.69 万平方公里。2013 年常住人口 43 万人，主城区人口 16 万人，常住人口城镇化率 39%，户籍人口城镇化率 31%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

城镇经济和人口集聚能力明显提高，基本形成“一心三片、两主两次”为主的城镇空间结构。建立“大城管”体制、网格化与数字化长效机制，实施以中心城区建设带动城镇化、以城镇化带动工业化、以工业化带动农牧业现代化发展战略。城镇基础设施更加完善，基本公共服务水平明显提高，人口管理、土地管理、行政效能等改革初显成效，基本建成内蒙古东部重要的商贸物流中心、重要的养老医疗服务中心、科技教育服务中心和绿色农畜产品加工中心。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 42%，户籍人口城镇化率达到 37%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 45%，户籍人口城镇化率达到 41%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

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。政府承担农业转移人口市民化在义务教育、劳动就业、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的公共成

本。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。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等，提升融入城市社会的能力。建立健全居住证制度，健全城乡统一的劳动力市场，利用生态保护、移民搬迁、保障性住房等政策，引导林区和垦区人口进城。

（二）建立多元化可持续城镇化投融资机制

在严格控制政府债务规模前提下，拓宽城镇建设融资渠道。探索设立城镇化投资基金或引导基金，推动政府购买社会服务和公私合作项目运作的规范化、制度化。通过 PPP 等模式，鼓励民间资本参与城市基础设施建设和运营。

（三）综合推进体制机制改革创新

进一步完善林场、林业局与地方政府协调机制，明确林场与地方政府职能责任，促进地企统筹发展。推进重点镇优先发展，赋予成吉思汗镇、蘑菇气镇等国家级重点镇与人口和经济规模相适应的管理权，赋予相应的基本公共服务配置能力。适时开展“镇改街”、“村改居”，增设街道办事处和社区，完善城乡公共服务提供机制和社会治理体系，基本建立生态文明制度。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市主要领导挂帅的新型城镇化试点工作领导小组，负责制定新型城镇化有关政策措施，组织推进新型城镇化试点工作，研究出台经济社会发展规划、城乡规划、土地

利用规划、生态环境保护规划“多规合一”等重大举措。

（二）强化目标管理。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，切实推动规划实施。强化目标管理，建立科学的监督检查机制。严格责任，严格考核，将试点方案通过多种形式公开，主动接受群众的监督。

（三）强化产业支撑能力。依托当地资源，按照产城融合要求，实施优势特色产业培育工程，积极发展玉米深加工、合成氨、煤制乙二醇、煤制燃气、铅锌多金属矿采选、商贸物流等产业。发挥扎兰屯市绿色农牧业资源优势，有序推进“农牧业产业化龙头企业+农牧户+国家绿色食品原料标准化生产基地”发展模式，进一步提升国家农产品地理标志保护品牌效益，为农牧业现代化创造条件，实现新型城镇化与农牧业现代化相辅相成。

（四）营造良好氛围。通过电视、广播、网络、宣讲、培训等多种方式，宣传城镇化对促进经济社会发展的重要性，宣传城镇化给群众带来的眼前和长远利益，提高民众的普遍认同和参与度，形成全社会共同参与新型城镇化建设的和谐氛围。

辽宁省海城市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

海城市隶属于辽宁省鞍山市，位于辽东半岛腹地，面积 2732 平方公里。2013 年常住人口约 130 万人，其中户籍人口 109 万人，外来人口 20 余万人，常住人口城镇化率 67.2%，户籍人口城镇化率 48.72%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

总的目标是“紧紧围绕一个核心，清晰界定三个边界，努力实现五个保障”。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 70%，户籍人口城镇化率达到 59%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 72%，户籍人口城镇化率达到 62%。

——“一个核心”：坚持以人的城镇化为核心，以提升海城城镇化发展质量为主线，创新城镇化运作机制，打造全国县域就近城镇化发展的新样板。

——“三个边界”：推动“多规合一”，坚持一张蓝图干到底，科学划定城市开发边界、生态保护红线、永久基本农田保护红线。

——“五个保障”：建立农村“三权”市场化流转机制，实现城镇化用地需求有保障；努力壮大集体经济，让农民和集体能够分享城镇化红利，实现基层政权运转有保障；探索灵活的社保模式，明确农业转移人口市民化成本分担机制，实现农业转移人口就业生活有保障；建立多元化可持续投融资机制，提高资金运营效率，实现城镇建设资金有保障；坚持包容并举的城市发展理念，着力打造

海城实体和网上两个市场，实现居民就业增收有保障。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）创新公共服务供给，建立市民化成本分担机制

加快户籍制度改革，实施居住证管理办法。尽快建立实施统一的城乡居民养老、医疗保险制度，创新失地农民养老保险的资金分担和运作机制，努力扩大社会保障覆盖面，让各类人员能方便地参加养老保险。建立农业转移人口市民化专项资金，引导企业和个人在农业转移人口市民化进程中承担相应责任，充分发挥市场作用，探索建立多元、可持续的农业转移人口市民化成本的多元主体分担机制。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

进一步拓宽政府融资渠道。进一步完善市政公用设施的投资运营管理，通过 PPP 等方式鼓励企业参与市政公用设施运营管理，实现政府、企业和城镇居民的“多赢”局面。

（三）树立包容的城市发展理念，推动产城融合发展

坚持包容并举的城市发展理念，为传统服务业和劳动密集型产业留下空间，鼓励传统产业的自我发展，政府要“允许干、学会看”。推动网上电商发展，打造实体和网上两个市场。通过政策引导和支持让企业经营者“有恒产、有恒心”，使企业成为市场提档升级的主体。夯实工业基础。

（四）推动农业现代化与新型城镇化协调发展

建立农业投入稳定增长机制，推进农田水利设施建设，改造中

低产田，提高高标准农田比例。引导农村土地承包经营权有序流转，发展适度规模经营。扶持发展新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系。鼓励涉农企业从事农产品加工流通，鼓励发展农家乐、休闲农业等，延长农业产业链条。深化农村金融制度改革，加大对现代农业发展的金融支持。

（五）推进“多规合一”，合理划定城市开发边界

科学划定城市开发边界、生态保护红线、永久基本农田保护红线，引导城市由扩张性发展转向优化空间结构的内涵式发展。推进“多规合一”，坚持一本规划一张蓝图干到底。提升土地集约利用水平，推动城市精细化发展。

（六）创新行政管理体制，推进简政放权改革

充分发挥行业协会、社会组织等中介组织的作用，创新社会管理模式。推行政府扁平式管理。实施强镇扩权改革，赋予其与经济、人口规模相适应的管理权限，确保下放权力稳定运行，保障资金、土地等要素供给，激发腾鳌、西柳等经济强镇发展活力。

三、保障措施

（一）加强组织协调和政策宣传。组建跨部门的试点协调推进领导小组，由市委书记、市长任组长，分管副市长任副组长，市直有关部门主要负责人任成员，领导小组统筹海城新型城镇化综合试点工作。

（二）优化运行机制和要素配置。将试点目标任务明确到部门，部门主管领导作为任务的第一责任人。以监测评估机制助推新型城

镇化试点实施，客观评估相关政策措施效用，不断优化实施方案和保障措施。加大财政支持力度，每年安排 10 亿元专项经费，保障试点工作推进。优先保障试点方案确定的项目内容，严格执行试点方案中提出的用地标准。

（三）做好试点经验总结。市政府结合当年试点工作推进情况，召开专门会议，总结经验教训，将相关总结上报上级试点主管部门，并通报市政府各部门。及时提炼总结试点中好的做法和经验。

吉林省延吉市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

延吉市是延边朝鲜族自治州的首府，是多民族聚居的城市，是我国面向东北亚开放的重要窗口城市。2013年常住人口65万人，户籍人口53万人，其中非农人口42.3万人，常住人口城镇化率83.5%，户籍人口城镇化率79.8%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，以提高城镇化质量是关键，以建立农业转移人口市民化成本分担机制、创新城镇化投融资机制、进行朝阳川镇扩权强镇的行政管理体制改革、推进综合体制机制改革为重点任务，通过改革释放城镇化发展潜力，走出一条具有沿边开放民族地区特色的新型城镇化道路。到2017年，常住人口城镇化率达到86%，户籍人口城镇化率达到83%；到2020年，常住人口城镇化率达到89%，户籍人口城镇化率达到87%。

——推进农业转移人口市民化。到2017年，落户门槛进一步降低，全面推行居住证制度，初步形成与常住人口规模相挂钩、事权与支出责任相匹配的外来务工人员市民化财政成本分担机制，实现12万农业转移人口落户城镇。到2020年，推进基本公共服务均等化，农业转移人口享受到与城镇居民同等的社会保障、教育、医疗、就业等待遇，实现18万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，投融资渠道更加多元、更具可持续性。发行城镇化建设企

业债券，推进 PPP 融资，韩元结算中心获批并运营。

——扩权强镇行政管理创新。通过扩大镇级经济社会管理权限改革，赋予朝阳川镇享有同人口和经济规模相适应的管理权限。

——城市生活和谐宜人。“多规融合”对新型城镇化的规划引领作用明显增强。通过生态文明制度建设和智慧城市建设，生态环境更加优良，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。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.推进相关配套改革。统筹推进户籍、社会保障、基本医疗卫生、就业创业和住房等公共服务改革，实现农业转移人口与市民待遇同等化。

2.进行成本测算。参照延吉市市民现行基本公共服务待遇标准，对延吉市农业转移人口市民化人均成本进行测算，把政府分担成本纳入预算管理。建立市财政城镇化资金专户，统筹省、州转移支付资金专款专用。

3.探索确定成本分担责任。按照基本公共服务项目确定责任主体的方式，探索在省、州、市三级政府间进行公共成本分担比例；探索政府、企业、个人分担比例。

4.引导农业转移人口积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，提升融入城市社会的能力。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.投资主体多元化。一是政府资金投入。创新财政资金投入方式，充分发挥财政资金杠杆效应，省转移支付要更多投入义务教育、公共卫生等纯公益性领域，通过财政补助、贴息等形式支持污水处理、生态建设等准经营性领域建设。二是社会资本投入。以政府投入为引导，广泛筹集闲散民资，建立新型城镇化基金，吸引民间资本进入市政建设领域。

2.筹资方式多样化。一是用 PPP 融资模式。突破开展 PPP（政府和社会资本合作）模式试点，创新分类项目社会融资模式管理，近期将制定专门的 PPP 项目管理办法。二是争取国家开发银行提供贷款。三是争取新设韩元结算中心补充公共服务资金。通过国家在延吉市进行个人经常项目跨境韩元与人民币结算试点，所形成的地方财政收入作为新型城镇化的支持资金。四是加强政府债务管理。清理核实债务底数，编制延吉市政府资产负债表，整合现有延吉市政府融资平台公司，进一步完善发行城镇化投资企业债券的制度保障。五是政府债务纳入全口径财政预算。由市人大把关，对政府债务进行审批。

（三）朝阳川镇扩权强镇行政管理体制改革

1.扩大行政管理权限。按照“能放则放、责权统一”的原则，将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朝阳川镇。

2.完善财政管理体制。按照财力与事权相匹配的原则，合理划分延吉市和朝阳川镇财权与事权，科学确定收入分配比例，切实增

加朝阳川镇财政收支能力，提高自我发展能力。

3.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；更多采取政府购买服务的方式，为全镇提供管理和服务。

（四）综合推进体制机制改革

1.“多规融合”规划体制改革。推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环保规划“多规合一”，增强规划的指导性和操作性，形成定位清晰、层次分明、功能互补的规划指导。

2.城市生态文明建设。以生态文明为导向，优化经济运行体系，夯实环境支撑体系，推进人居环境建设。

3.智慧城市建设。重点开展智慧社区、智慧旅游、智慧金融、智慧商圈等智慧型产业服务，采用线上线下结合的方式，以互联网、物联网、通讯网为载体，借助一张卡、一个账户、一个服务体系实施便民、惠民服务，构建本地化生活服务平台。

4.农业现代化与新型城镇化互动发展。通过新型城镇化把农村人口转移出来，引导土地流转集约经营，发展特色高效农业，提高农业现代化水平，探索新型城镇化与农业现代化良性互动的有效途径和模式。

三、保障措施

（一）加强组织领导。建立健全延吉市新型城镇化试点工作机构，成立由市委和市政府主要领导任组长的城镇化试点领导小组和机构，明确有关部门的职责分工，逐级抓落实。

（二）强化宣传引导。统一思想认识，全面解读延吉市新型城镇化理念、目标和蓝图，凝聚人心，将干部群众的智慧和力量集中到实施全市新型城镇化发展的战略上来。通过各种方式加强宣传力度，大力开展舆论宣传、典型宣传、文艺宣传和对外宣传。

（三）明确责任分工。建立考核体系，将新型城镇化目标纳入延吉市干部综合评价和年度考核体系中，明确职责分工，落实工作内容，细化目标任务，层层分解落实到具体部门和人员。

浙江省义乌市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

义乌市是享誉世界的全球小商品贸易中心和我国改革开放 30 年十八个典型地区之一。2013 年全市户籍人口 76 万人，流动人口 133.2 万人，常住人口 124 万人，常住人口城镇化率 75%，户籍人口城镇化率 45%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

综合试点工作取得实质性成果，城镇化重点领域体制机制改革扎实推进，城镇化发展质量显著提升，初步实现城镇基本公共服务覆盖常住人口。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 78%，户籍人口城镇化率达到 54%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 80%，户籍人口城镇化率达到 66%。

——农业转移人口市民化促进机制基本建立。户籍制度改革全面落实，农业转移人口市民化成本分担机制基本形成，到 2017 年，户籍人口综合参保率达到 98%，力争实现 30 万农业转移人口市民化。

——多元化可持续的城镇化投融资机制初步建立。通过推进 PPP 等模式，拓宽城市建设融资渠道。

——农村宅基地管理制度不断完善。城乡新社区集聚建设模式更加成熟，到 2017 年，完成 20 个城乡新社区集聚建设。

——行政管理体制改革国内领先。大部门制探索稳步推进，国际贸易便利化机制和城市综合行政执法机制基本建成。

——特色领域改革取得实效。全域城市化、城市国际化、社会治理现代化和生态文明建设等特色工作成果明显，为全国同类地区改革探索出新经验。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化促进机制

1.加快户籍制度改革。取消农业户口与非农户口性质区分，统一登记为居民户口，完善与之相适应的配套管理制度；全面放宽农业转移人口落户门槛，赋予农业转移人口在义乌落户的自由选择权；建立以居住证为基础的未落户农业转移人口管理制度，提高市民化待遇水平。

2.建立农业转移人口市民化成本分担机制。在对农业转移人口市民化现状成本估算基础上，按照事权和支出责任相适应原则，探索建立“分类分担、分级分担、分步分担”的成本分担机制，市内农业转移人口市民化公共成本由义乌市全额承担；市外农业转移人口市民化公共成本主要由义乌市承担，少部分成本由浙江省视具体领域分担。

3.健全市民化配套政策。率先普及十二年基础教育，实行高中阶段职业教育免费；率先建立城乡并轨的社会保障体系，养老、医疗等均按城镇职工和城乡居民两个类别划分，取消城乡差别化待遇；探索建立财政转移支付、城镇建设用地与常住人口数量挂钩机制。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.明确融资需求。编制城市基础设施规划和融资规划，制定年

度建设投资计划和融资计划，编制城市政府资产负债表，把政府债务纳入全口径预算管理，确定投融资需求规模和适度举债规模。

2.深化投融资体制改革。推进国资国企改革，健全以“一个中心、八大集团”为特征的义乌国资监管运营体系，多渠道推动债券融资、股权融资；发布政府向社会组织购买服务指导目录，探索建立公益性和商业性基础设施结合开发的长效机制，引导社会资本参与城市公用设施的投资运营。

3.创新投融资模式。争取省级发债资金向本市倾斜，重点用于全市交通基础设施和公益性市政设施建设；探索 PPP 模式融资，出台《义乌市特许经营领域 PPP 模式投资管理办法》，建立 PPP 融资项目库。

（三）创新行政管理体制

1.优化部门职能机构。调整优化政府纵向和横向职能分工，探索建立大部门制，向社会公开权力清单；加大对城镇和社区放权，建立“一级政府、两级管理、三级服务”的扁平化管理模式。

2.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。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。制定相应行政机构和人员编制方案，完善财政管理体制，加大财政和用地等方面要素扶持。

3.建立国际贸易便利化管理体制。推进国际贸易综合改革相关领域综合化、属地化管理，全面实施市场采购贸易方式，推行“单

一窗口”管理模式。

4.深化综合行政执法体制改革。统筹市、镇两级行政执法资源，促进多部门城市管理职能整合，推广应用数字城管平台，提高管理服务效率和水平。

（四）开展浙江义乌特色改革试点工作

1.建立全域城市化推进机制。加快实现公共政策城乡均衡、公共服务城乡覆盖、公共设施城乡一体的全域城市化发展格局。

2.提升城市国际化发展水平。加大口岸开放合作力度，谋划建设国际化功能新区，创新外国人管理服务机制。

3.建立现代化社会治理体系。完善以社区“网格化管理、组团式服务”为基础的社会治理机制，健全流动人口精细化管理服务机制，深化社会公共服务领域体制改革。

4.完善生态文明建设机制。大力推进“五水共治”，创新生态补偿机制和政绩考评机制，实施空间、总量、项目三位一体的环境准入制度。

三、保障措施

（一）强化组织领导。成立由市领导任组长的领导小组，负责试点工作的统筹指挥和重大决策。领导小组下设办公室，承担日常管理工作。领导小组及办公室要充分履行牵头协调和指导服务职责，定期召开领导小组会议，确保各项工作顺利推进。

（二）建立推进机制。根据试点方案，制定实施细则和阶段性行动计划，出台具体政策，落实承担单位和完成时限，把各项任务

分解落实到各相关部门，完善相应统计制度和考核管理办法。

（三）加强绩效评估。建立工作交流、年度总结、中期评估机制，引入第三方评估机构，对试点工作实行阶段性评估，及时梳理和总结经验，取得的重大改革成果及时上报，遇到的问题难题及时反馈解决。

（四）注重舆论宣传。充分利用政务网站、报刊、杂志、电台、论坛等各种媒体平台，广泛开展宣传活动，形成全民参与试点的浓厚氛围，构建全方位公众监督体系。

福建省晋江市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

晋江市地处闽东南沿海，是古代“海上丝绸之路”起点之一，陆域面积 649 平方公里。2013 年常住人口 239 万人，户籍人口 109 万人，常住人口城镇化率 62.8%，户籍人口城镇化率 34.3%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

逐步实现基本公共服务常住人口全覆盖，不断消除农业转移人口市民化成本、制度、能力障碍，构建基础设施完善、公共服务高效、产业发展健康、城市环境优美、文化内涵丰富的“智造名城、环湾新城、幸福康城、生态绿城、人文之城”。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 67%，户籍人口城镇化率达到 50%；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%。

——2015 年，市民化成本分担、投融资体制机制、新型行政管理体制、“多规合一”等改革全面启动，达成 15 万农业转移人口（包含本地农业人口，下同）市民化目标，进入国家级生态城市行列。

——2017 年，新型城镇化的管理体制、运行机制基本确立，以常住人口为基础的公共服务制度、区域产业创新创业体系初步形成，城市生态环境明显改善，智慧城市建设取得显著成效，根脉文脉保护长效机制、“全市一城、一主两辅”城市空间格局基本形成，累计 30 万农业转移人口实现市民化。

——2020 年，基本建立起与新型城镇化相适应的市民化成本分担机制、投融资体制机制、新型行政管理体制和社会治理体系，达

成累计 50 万农业转移人口市民化目标，为全国中小城市及小城镇探索新型城镇化发展道路提供经验借鉴和路径示范。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立市民化成本分担机制

进一步丰富居住证内涵，强化农业转移人口就业培训和权益维护，提高市民化待遇和保障水平。修订流动人口落户管理实施意见，全面放开城镇落户限制。出台流动人口积分优待办法，以居住年限、见义勇为、发明专利、投资创业以及参加社保、职业教育、技能培训等为评分依据，每年推出一批优质公共服务资源吸引发展急需人才落户（2014 年已推出 1000 个优惠购房资格、1000 个公办起始学位）。建立市民化成本定期监测评估和成果发布机制，明确政府、企业、社会、个人四方支出责任，健全政府承担市民化公共成本保障机制，出台企业落实市民化成本分担责任工作办法，将员工公寓纳入公租房建设计划，加强职工之家、社区服务站建设，强化企业责任落实监督检查，设立“关爱新晋江人慈善基金”救助外来弱势群体，探索外来人员与留守家属分别参加的新农合参保机制，突破以户为单位的参保限制。2017 年前完成农村集体产权制度改革，允许农民转为市民后保留“三权”，培育农村新型经济组织，推动集体、个人资产货币化、证券化，促进农民就地城镇化。

（二）创新城镇化投融资机制

将政府债务纳入全口径预算，编制城市资产负债表以及城乡更新改造、基础设施建设融资规划，推动城市空间改造“良性增值、

有序滚动”。组建国有城建开发公司，融通建设资金，实现运营收益。建立公用产品、公共服务价格形成机制，采取特许经营等方式拓宽资金来源。运用公共资源市场化、资产证券化、资产股权转让、租赁等方式盘活存量（增量）资产；出台社会投资回报和投资权益转让管理办法，试点实施并规范 PPP 运作模式；积极培育村镇银行等新型农村金融机构；探索企业跨境人民币双向贷款和赴港台发行人民币债券，争取发行“三农”债券。

（三）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

探索强县扩权、强镇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。依托符合条件的镇打造特色小城市。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。推广经济发达镇行政体制改革试点经验，赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。

（四）推进体制机制综合改革创新

加快建设数字化城市管理平台，争取列入国家“智慧城市”试点，运用信息手段强化空间规划，探索“多规合一”和土地利用总规修编试点，打造“智慧城市”；建立人才直补和政企协作成本分摊机制，优化人才创业体系。设立创投引导基金，加强企业创新事中、事前政策激励，对接国家级科研院所，建设跨境电商示范区，打造“创新城市”；实行生态红线管控、绿地建设规划、绿色产业培育、低碳消费引导等制度，加快自然生态空间确权，出台绿色建

材采购、节能改造补贴办法和建筑“绿色标准”，强化生态文明综合执法。开展全国林地保护利用试点，创新林地占补平衡机制，打造“绿色城市”；探索“政府+市场+社会”的社会治理混合模式以及市场化公共服务提供方式，探索居民自我管理、教育、监督、服务的社区微自治模式，培育积极、健康、向上城市文化、生活方式。盘点闽南语、华侨等文化资源，出台古村落、建筑群、河道、名木保护办法，修缮 10 个古建筑群，建设“非遗”传习基地，组建世界闽南语文化发展研究中心，争取国家级闽南文化保护中心，完善根脉文脉长效保护机制，打造“人文城市”。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市委书记任组长、市长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。采取“盯紧目标、小步快跑”的办法推动体制机制平稳转轨、平稳过渡，重点围绕成本分担机制、投融资改革、新型设市模式等关键领域，科学安排阶段任务，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，建立事前咨询论证、事后跟踪评估目标责任制，增强改革执行力、措施有效性；建立改革报告制度，及时上报发现问题和经验典型，并作为优化改革措施、强化资源保障的依据。

（四）营造改革氛围。借助媒体广泛宣传试点政策措施和阶段性成

果；针对涉及民生、影响深远的专项方案或重大决策，多种渠道、多种形式吸纳群众意见，引导社会力量参与、推动新型城镇化。

江西省樟树市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

樟树市总面积 1291 平方公里，2013 年总人口 60 万人，城区常住人口 22.5 万人，常住人口城镇化率 42%，户籍人口城镇化率 26.9%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

到 2017 年，常住人口城镇化率达到 50%，户籍人口城镇化率达到 35.4%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 60%，户籍人口城镇化率达到 46%。

——城乡统筹建设和管理成效更加显著。城乡土地管理制度改革取得突破，行政管理体制、城镇建设融资机制更加完善，逐步形成城乡居民有序流动、安居乐业的制度环境。户籍管理、社会保障、住房保障、教育、医疗、社会服务等方面的体制改革取得实质性进展。

——农民基本权益保障能力逐步提高。到 2017 年，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、宅基地使用权和房屋所有权“五权”登记率达到 60%，2020 年“五权”登记率达到 100%。

——农业转移人口市民化社会服务水平显著增强。到 2017 年，开展中心城区居民户籍“一元化”登记试点，城镇居民与农村居民同等享受教育、就业、医疗卫生、养老等社会服务。到 2020 年，全市建制镇的居民实行户籍“一元化”登记，城镇居民失业率控制

在 4% 以内，城乡居民社会养老保险、医疗保险参保率达到 99% 以上，城乡中小学班额控制在 50 人以下，保障性住房覆盖面达到 85% 以上，人均居住面积达到 30 平方米。

——投融资渠道进一步拓宽。制定合理的优惠政策，吸引民间资本的投入。坚持市场化运作，开辟多元化投融资渠道。把城镇作为最大的资产经营，作为资本运作，作为资源开发。依靠市场机制推进城镇化建设，降低财政直接投入资金比例，提高银行贷款及社会化融资比例。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）探索农业转移人口市民化成本分担机制

全面放开城区和建制镇落户限制，取消农业户口和非农业户口划分。加强对进城农民的职业培训、社会保障、权益保护，推进进城农民平等享有劳动就业、劳动报酬、社会保障、子女就学、计划生育、住房租购、文化服务等基本权益。构建市民化成本“一主二层三辅”的多元化分担主体，从养老、医疗等方面建立人口市民化成本分担机制。“一主”：政府为主体。“二层”：上级政府通过“区域统筹、增量挂钩、专项扶持”落实相应责任。樟树市是地方发展的水、电、路以及文化体育、环境卫生等城市基础设施投入成本的主要承担者。“三辅”：个人、企业、社会三方参与成本分摊。个人承担进入城镇后的基本生活成本。农民工所在企业按照相关政策规定为农民工缴纳养老、医疗、工伤等企业分担的相应社会保障费用，以及劳动技能培训等人力资本投资。积极引导社会慈善和福利机构

在推进农民市民化进程中的积极作用。

（二）建立多元化城镇化投融资机制

促进投融资体制改革，积极探索集合债，组建城镇化建设产业投资基金。采用以城镇化建设项目建设中涉及的设备或项目本身为对象的融资租赁形式，拓宽城镇化融资渠道。试点保险资金债权和股权计划，推进资产证券化。推进民间资本开放，通过财政补贴等方式，鼓励民间资本以参股、控股、独资等方式参与社会公用事业领域的投资运营。放宽准入，完善监管，鼓励民间资本通过 PPP 等模式参与城市基础设施投资运营。

（三）发展农业现代化

在充分尊重农民意愿的基础上，引导农村土地承包经营权有序流转，鼓励适度规模经营，培育专业大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，引导农业资源向新型主体适度集中。建设好樟树农村综合改革试验区、现代农业科技示范园区，统筹布局农产品物流园区、科技支农平台和农产品加工区。依托樟树中成药生产基地，鼓励企业与农民共建中药材种植区，探索建立标准化经营、合同化管理模式，完善利益联结机制。积极拓展农业服务功能，依托中心城市和旅游景区，大力发展都市农业、休闲观光农业。建立新型农业社会化服务体系。

三、保障措施

（一）建立新型城镇化建设领导小组。成立樟树市新型城镇化试点工作领导小组，由市长任组长，市政府分管领导任副组长，发

展改革委等部门主要负责同志为成员，全面负责新型城镇化建设实施工作，对新型城镇化顶层设计、全面规划、建设项目、政策制定等进行可行性论证，提出意见和建议。领导小组办公室设在市发展改革委。

（二）完善新型城镇化标准规范体系。按照国内外以及行业、地方的相关标准，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，发挥预期效能。

（三）建立新型城镇化建设目标考核制度。进一步细化樟树市新型城镇化的相关规划目标，特别是政府主导投资的重点工程项目，要建立目标责任制和考核制度。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。

（四）建立新型城镇化政策联动机制。加强部门间政策制定和实施的协调配合。省发展改革委牵头制定支持新型城镇化综合试点配套政策，樟树市抓好落实，并切块专门资金用于对试点工作的引导。

山东省郓城县国家新型城镇化试点工作方案要点

郓城县位于山东省西南部，面积 1643 平方公里。2013 年户籍人口 122.1 万人，常住人口城镇化率 42.2%，户籍人口城镇化率 22%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以建立多元可持续的城镇化投融资机制为突破口，破解资金难题；以改革为动力，破解城镇化发展的土地制约；以人的城镇化为核心，积极推进农业转移人口市民化，建立合理的成本分担机制；以提高城镇化发展质量是关键，加快低碳生态城市建设，努力形成城镇化可持续发展的体制机制，走出一条具有时代特征的新型城镇化道路。

本次试点围绕破解城镇化难题，从构建多元可持续的投融资机制入手，建立合理的农业转移人口市民化成本分担机制，推进低碳生态城市建设，形成“人、地、钱”良性循环的县域城镇化发展模式，为欠发达地区实现县域城镇化崛起探索经验模式。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 48%，每年实现 1 万农业转移人口落户城镇，户籍人口城镇化率达到 32%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 52%，实现 6 万农业转移人口落户城镇，户籍人口城镇化率达到 42%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）构建多元化可持续的城镇化投融资机制

到 2017 年，基本建立以财政资金为基础，市场化融资为主体，

多元可持续的城镇化投融资机制，为加快新型城镇化提供资金保障，打造全国县域城镇化投融资发展的样板。转变政府职能，理清政府与市场各自职能边界；扩大融资规模，提高融资能力；全面放开市场准入，吸引民间资本投入城镇化建设；加大金融支持力度，引导金融机构扩大信贷投放；通过经营性设施打捆融资，有效解决小城镇建设资金缺口；加强政府债务风险控制，保障投融资健康发展。

（二）建立农业转移人口市民化成本分担机制

实现每年 1 万农业转移人口落户城镇，其中，县域内农业转移人口 7000 人落户，县外市内的 2000 人，省内市外的 1000 人，建立合理的农业转移人口市民化成本分担机制。强化政府责任，省加大对郓城转移支付力度，县级政府全面放开落户限制，推进基本公共服务均等化，实现城镇基本公用服务常住人口全覆盖；强化企业社会责任，为农业转移人口缴纳社会保险，落实同工同酬；引导个人积极承担社会保险、生活、住房等成本，同时着力提高农民工的成本支付能力。

（三）推进城镇生态文明建设

到 2017 年，初步形成低碳生态的生产、生活模式，全县生活垃圾无害化处理率和污水处理厂集中处理率分别达到 97% 和 100%，万元 GDP 能耗比 2013 年下降 20% 左右，空气质量达到国家二级标准以上，环境质量比 2010 年改善 30% 以上。划定和严守生态红线，构建县域生态安全格局；加强城镇绿化，提升城镇舒适

度；加强环境污染治理，节约集约利用资源，积极推进可再生能源规模化应用，加快低碳生态城镇建设，提升城镇生态环境质量。

三、组织保障

为确保新型城镇化试点取得实效，县委、县政府将加强组织领导和资金支持，明确试点工作推进步骤和阶段性目标，加强绩效考核评价，制定出台户籍、土地、投融资、住房、生态等综合改革配套措施，及时总结创新经验，为全国同类地区推进城镇化提供有益借鉴。

河南省禹州市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

禹州市位于河南省中部，是河南省扩权县（市）和对外开放县（市），面积 1461 平方公里。2013 年常住人口 113 万人，户籍人口 128 万人，常住人口城镇化率 39.3%，户籍人口城镇化率 17.4%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

从探索人多地少县域就地城镇化和城乡一体化新模式，为农业人口大县完善农村宅基地制度的角度出发，围绕“人”“财”“地”三个要素，建立农业转移人口市民化成本分担机制，健全城镇化投融资体制和改革完善农村宅基地制度，为县级市新型城镇化发展提供可复制的试点经验。到 2017 年常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率分别达到 45.4% 和 25.4%，到 2020 年分别达到 50% 和 32%。

——在清晰核算市民化成本的基础上，形成政府、企业和个人责任明确、路径清晰的成本分担机制，创新市民化与转移支付、市民化与建设用地挂钩机制，构建起覆盖农业转移人口在内的基本公共服务体系和市民化政策体系。

——政府和社会资本合作机制初步健全，城镇化建设资金保障能力明显增强，市政建设和服务项目价格形成机制基本理顺，城镇化成本有效降低，形成透明、规范、多元化、可持续的城镇化投融资机制。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.确立政府在义务教育、劳动就业、基本养老和医疗、保障性住房等方面公共成本的责任，企业在社会保险和职工技能培训中的责任，个人在社会保险和公租房租金中的责任。按照分项分摊和来源地分摊模式，地方政府主要承担市政基础设施和其他市民化成本，统一转移，专项支出。根据人口构成和收入变化，调整各级政府分担事项及比例。

2.允许包括愿意保留宅基地使用权、土地承包经营权和集体收益分配权在内的农业转移人口落户，放开户籍准入。把农业转移人口纳入教育、养老、医疗卫生、劳动就业、社会保障等公共成本支出范围，建立公共服务成本预期增长机制。推动义务教育阶段的所有学校向禹州市所有农业转移人口开放。

3.依据就业方式把农业转移人口分类纳入城镇居民社会保险和职工社会保险。督促企业按法律规定与职工签订劳动合同，并为职工按期足额缴纳社会保险。按照规定接续居民社保和职工社保。

4.以公租房为主，逐步将符合住房保障条件的农业转移人口纳入城镇住房保障体系，优先保障月收入低于 1500 元的农业转移人口。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.将政府债务纳入全口径预算管理，推进政府融资平台改革，改组成立国有资本运营公司，承担企业债券发行责任。明确公司的组织架构和管理权限，理顺政府出资人职责。公开选择债券承销机构，规范发行城镇化建设项目债。

2.采用政府和社会资本合作（PPP）模式，放宽民间资本准入限制，制定企业进入特许经营领域的方法。编制《核准目录》和《投资负面清单》，完善特许经营制度。明确社会资本参与各类政府和社会资本合作项目及进入公共服务领域的资质和运营门槛。

3.建立公共资源交易体系，把土地招拍挂、城镇建设、国有产权交易等项目，纳入公共资源交易平台，进行招投标等市场化交易，完善市政建设和服务项目价格形成机制。

4.建立公开、透明、诚信的市场规则，健全社会征信体系，建立政府部门统一的数据库系统，建立覆盖政府、企业、居民的信用平台。完善城镇化投融资监管制度，防范金融风险。

（三）推进城镇化与农业现代化融合发展

通过发展高效农业、生态农业、循环农业、特色农业和农业产业集群，为城镇化发展提供坚实支撑。依靠新型城镇化吸纳农村剩余劳动力，为农村提供资金、技术、信息、教育、医疗卫生等先进要素和服务，推进农业现代化、城乡一体化发展，实现基础设施、公共服务、社会管理一体化。

三、保障措施

（一）加强组织管理体系。成立新型城镇化试点工作领导小组，由市委书记任组长，各相关部门一把手任成员，对试点任务进行细化分解，明确工作责任。农业转移人口市民化成本分担机制由发展改革委牵头，投融资体制改革由财政局牵头。

（二）完善配套政策体系。市委市政府出台《推进农业转移人

口市民化实施意见》、《城镇化投融资体制改革实施意见》等相关配套政策措施。

（三）保障试点工作经费。根据《方案》实施的任务和目标，设立试点专项工作经费，建立推动试点实施的三年期工作经费保障机制。

（四）建立监测评估机制。建立试点任务评估指标体系，健全包括第三方评估在内的监测评估机制和行动计划。根据评估结果，提出调整意见，及时总结经验，开展经验交流和组织上报工作。

河南省新郑市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

新郑市隶属河南省会郑州，面积 873 平方公里。2013 年户籍人口 72 万人，常住人口 63.9 万人，常住人口城镇化率 48.5%，户籍人口城镇化率 22.6%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

坚持“产业为基、就业为本、民生优先、产城互动、城乡统筹”，以人的城镇化为核心，通过开展以建立农业转移人口市民化成本分担机制为重点，以建立多元化可持续的城镇化投融资机制、城乡一体化发展机制、城市“多规融合”制度建设、智慧城市建设为补充的新型城镇化综合试点，探索一条适合我国中西部地区县级市新型城镇化的道路。

——农业转移人口市民化成本分担机制逐步完善。合理确定政府、企业、个人分担农业转移人口市民化成本的比例。到 2017 年，完成 10 万常年居住在城市的农业转移人口市民化和 11.9 万农村居民（含外来人口）的市民化，城镇人口达到 42.86 万人，常住人口城镇化率达到 61.3%，户籍人口城镇化率达到 52%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 68.8%，户籍人口城镇化率达到 63.7%。

——城乡一体化全面推进。到 2017 年，基本实现城乡空间布局、产业发展、基础设施、社会保障、公共服务、生态文明建设一体化，全域城镇化建设初见成效。

——“多规融合”的规划体系初步建立。到 2017 年，实现国

民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划“三规合一”，建立环境保护、生态建设、基础设施、公共服务等多种规划统筹协调、全域“一张图”、区域全覆盖的城乡规划建设和管理新模式。

——智慧城市建设稳步推进。到 2017 年，建立全市统一的电子政务外网平台，实现互联网、电信网、广电网“三网”融合，建成城市公共信息平台 and 公共数据库，形成统一交换、跨部门共享协同的信息服务体系。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.明确市民化成本支出事项及支出成本，按存量人口规模和增量人口规模在不同事项上的支出，核算市民化总成本。

2.明确成本分担主体和分担责任，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、教育、医疗、社会保障等成本；企业承担职工“五险一金”和职业培训等费用；个人承担养老、医疗等社会保障中应个人承担的费用。明确各级政府分担责任。

（二）深化农业人口转移的农村配套改革

完善农民承包地流转机制，健全农村土地流转服务体系。加快农村宅基地确权登记和颁证工作，建立土地增值收益分配机制。完善农村居民集体财产权益保障机制，加快集体经济股份制改革，加快农村集体产权交易平台建设，推动农村产权要素合理流动。

（三）完善市民化制度保障体系

1.完善城乡一体的户籍制度，形成以合法稳定住所为户口迁移

基本条件、以常住地登记户口为基本形式、城乡统一的新型户籍制度。

2.建立城乡一体化的社会保障体系，根据农业转移人口就业形式，分类纳入城乡居民社会保障体系和职工社会保障体系。

3.健全监督机制，完善监督体系，督促企业履行缴纳职工“五险一金”的义务，确保实现应保尽保。

4.拓宽住房保障体系，加快公租房建设，推进城镇棚户区改造，建立多形式、多层次的农业转移人口住房保障体系。

（四）拓宽城市建设融资渠道

1.积极吸引社会资本投入，建立项目分类融资机制，健全投资补偿机制和运营利益补偿政策，吸引社会资本参与城市建设。

2.加强与金融机构战略合作，推进重大城镇基础设施和公共服务项目建设。

（五）促进城乡一体化发展

1.统筹城乡空间布局，重点打造中心城区、龙湖新城、薛店新市镇、辛店新市镇“两城、两市镇”的空间发展格局。

2.完善城乡一体的产业体系，加快产业集聚区、工业园区等建设，构建统筹城乡、特色鲜明、布局合理、竞争力强的现代产业体系。

3.加快城乡基础设施建设，实现城乡基础设施一体化。

4.完善覆盖城乡的公共服务体系。优化教育资源配置，深化医疗卫生体制改革，实施文化惠民工程，促进城乡公共服务均等。

5.推进城乡生态文明建设，全面推进城乡生态环境综合治理，建立宜居的生态环境体系和稳定的生态安全体系。

（六）完善“多规融合”的规划体系

1.以空间规划为引领，探索“多规融合”的途径。

2.创新规划编制模式，在“三规合一”的基础上，统筹环境保护、生态建设、基础设施、公共服务等规划编制。

3.建立覆盖市域的城乡规划空间信息统一数据平台。

（七）加快智慧城市建设

1.加快智慧城市网络基础设施建设，推进“三网”融合，建立全市统一的电子政务外网平台。

2.建立城市公共基础数据库，建设以人口、法人、宏观经济、地理空间、建筑为主体的城市公共数据库。

3.搭建城市公共信息平台，实现与郑州市公共信息平台的互联互通。

4.以智慧社区、智慧政务、智慧建设、智慧城管等应用工程为重点，拓宽智慧城市的应用领域。

（八）推动农业现代化与新型城镇化联动发展

坚持以现代农业为基础，二、三产业为支撑，农民权益受保护，农民增收为目的，壮大农业产业化龙头企业，提升农业高端品牌知名度和影响力。大力发展高效农业、设施农业、精准农业和农业物联网技术，在北部乡镇建设以休闲观光农业为主的都市型现代农业示范区，在南部乡镇建设以优质粮油、精品蔬菜为主的高标准粮田

优种示范区。在尊重农民意愿的前提下，发展适度规模经营。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市委书记任组长，市长任执行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，统筹研究、协调解决试点工作推进过程中遇到的重大问题。

（二）健全工作机制。明确试点工作总体目标和阶段性目标，确定实施重点，研究出台相应的试点配套政策，理顺工作机制，创新工作方法，确保各项试点任务的落实。

（三）加强资金保障。拓宽投融资渠道，鼓励社会力量参与新型城镇化建设。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。

（四）开展试点评估。研究制定新型城镇化试点工作的考核办法，加强跟踪、监督和指导，适时开展试点评估工作。

河南省兰考县国家新型城镇化综合试点工作方案要点

兰考县是传统平原农区，是焦裕禄精神的发源地，面积 1116 平方公里。2013 年总人口 83 万人，常住人口城镇化率 31.5%，户籍人口城镇化率 18.3%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，探索建立农业转移人口市民化分担机制，有序推动农业转移人口就地城镇化和城镇基本公共服务常住人口全覆盖；以提升质量是关键，探索建立多元化的城镇化投融资机制，增强资金保障能力；以改善民生为根本，探索建立城乡一体化发展机制，实现全域城镇化。通过先行先试，大胆探索，在兰考形成试点引领、民生优先、城乡一体的新型城镇化格局，把兰考建设成为充满活力的区域性副中心城市。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 39.2%，户籍人口城镇化率达到 30.7%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 45%，户籍人口城镇化率达到 40%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）探索建立农业转移人口市民化成本分担机制

1. 有序推进农业转移人口市民化。实施居住证制度，对所有居住和就业在兰考境内的常住人口颁发居住证，到 2020 年实现义务教育、劳动就业、城镇职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、保障性住房等基本公共服务向常住人口覆盖。完善奖惩机制，促进企业和个人缴纳社保积极性。保障进城落户农民原有权益。按

照尊重意愿、自主选择、存量优先、带动增量的原则，根据农业转移人口市民化成本分类，进一步明确政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化的成本分担责任，有序推动农业转移人口市民化。

2.合理进行市民化成本核算。根据兰考县城镇化发展目标，到2020年累计完成农业转移人口市民化20万人，需要支出163.72亿元，人均市民化成本8.18万元。其中，基本公共服务支出27.14亿元，基础设施建设支出136.58亿元。

3.建立健全分担机制。政府主要承担义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本，需要累计投入134.92亿元；企业按城市市民相同的标准为进城务工人员缴纳职工养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险费用，需要累计投入19.76亿元；进城务工人员参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，需要累计投入9.04亿元。

（二）探索建立城镇化投融资机制

按照“政府主导、市场运作、社会参与”的原则，推进对社会资本开放，形成多元化、可持续的资金筹措格局。

1.组建规范高效的投资公司。组建兰考发展投资有限公司，重点支持产业集聚区基础设施建设和主导产业发展。支持农信社改制为农商行。鼓励开展以土地经营权为抵押的“农权贷”、“政银保”试点。建立兰考社会事业发展投资公司，重点支持文化、教育、医疗卫生、保障房建设等公共项目领域。组建兰考城镇基础设施建设

投资公司，重点支持供排水、供电、供气、污水处理等领域。

2.深化城镇投融资机制改革。建立和完善土地收益分配机制。建立市政资源特许经营权机制，通过城市无形资产来吸纳更多资金。

3.推动“三农”和城镇基础设施领域金融创新。支持村镇银行发展农户小额贷款、“绿色家园”新农村贷款、农业保险等金融产品。在完成确权的基础上，以自愿有偿为前提，积极探索农村房屋产权登记和农民住房财产权抵押、担保、转让等“两权”抵押贷款试点。推广“政府与社会资本合作模式”，鼓励社会资本以购买地方政府债券、投资基金、股票等形式，参与城市公共服务、市政公用事业的建设和运营。

4.建立投资风险补偿机制。对一些风险大、成本高、收益低的金融机构涉农贷款、中小企业贷款和农民创业担保贷款进行风险补偿。

（三）探索建立城乡一体化发展机制

以人的城镇化为核心，加快推动城乡公共服务均等化，实现全域城镇化。

1.推动城乡教育、医疗卫生、社会保障、文体事业、劳动就业等一体化，使城镇公共服务逐步成为城乡公共服务，推动县域协调发展。

2.推进城乡规划建设一体化。按照“望得见山，看得见水，藏得住乡愁”原则，做大做美中心城区，加快建设美丽乡村，打造生

态兰考。

3.推进城乡社会管理和服务一体化。全面放开中心城区、建制镇落户限制，逐步取消城乡户籍。加快推进“撤镇设街”，支持城关镇、城关乡、三义寨乡等撤镇设立街道办事处，实行城市的行政管理体制。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立由县委和政府主要领导任组长的推进新型城镇化试点工作领导小组，确保城镇化试点工作有序开展。

（二）强化资金支持。积极争取上级财政专项资金，加大本级财政投入，加强招商引资力度，探索建立多元化的投融资机制。

（三）大力宣传引导。为新型城镇化试点工作营造良好氛围，使全社会高度重视、广泛参与、共同行动。

（四）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考评，作为评价试点单位工作绩效的重要依据。

湖北省仙桃市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

仙桃市是湖北省直管县级市，武汉城市圈重要成员，面积 2538 平方公里。2013 年常住人口 138.17 万人，户籍人口 156.12 万，其中城镇人口 76.7 万人，常住人口城镇化率 55.5%，户籍人口城镇化率 49.1%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，以提高城镇化质量是关键，以建立农业转移人口市民化成本分担机制、创新城镇化投融资机制、完善农村宅基地管理机制、推进彭场镇行政管理创新和强镇扩权为重点任务，实现“人——地——资源——制度”的联动配置和可持续发展。

——到 2017 年，全面放开落户限制，农业转移人口市民化的成本分担清单得到有效执行，完成 7.5 万人农业转移人口市民化，常住人口城镇化率达到 60%，户籍人口城镇化率达到 57%。到 2020 年，各级政府的转移支付与挂钩政策全面实施，明确政府、企业、个人的分担责任，建立分担能力提升机制；实现 15 万农业转移人口和其他常住人口在仙桃市城镇落户，常住人口城镇化率达到 65%，户籍人口城镇化率达到 63%。

——探索以“造血模式”为特征的城镇化投融资体制新格局，建立完善的“政府+金融机构+社会资金”的融资模式。

——彭场镇扩权强镇、产城融合发展模式取得明显效果，就地城镇化规模显著增大。

——“多规融合”对新型城镇化的规划引领作用明显增强。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.进一步简化程序，全面放开，推进租房或购房、就业或创业农业转移人口落户城镇。

2.成立由发展改革委、财政局、统计局等组成的成本分担监测保障机构，测算和公布农业转移人口市民化成本分担清单，保障政府、企业和个人的投入，进行动态调整与监督检查。

3.制定《政府成本分担规划》、《农业转移人口家庭成本分担引导意见》、《企业分担市民化成本引导规划》，明确政府、企业和个人的分担责任，形成“政府主导、企业主体、家庭主力”的分担格局，建立分担能力提升机制。

4.实施差异化和梯度推进计划。根据农业转移人口户籍地和工作地的差异，将仙桃农业转移人口细分为仙桃籍并在仙桃城镇就业的、仙桃籍但在外地城镇就业的、湖北籍（非仙桃籍）并在仙桃城镇就业的、外省籍但在仙桃城镇就业的四种不同类型的农业转移人口，依此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.将地方政府债务纳入预算管理，统筹仙桃投融资试点建设。全面开展涉农等财政专项资金整合，创新项目竞争性分配机制。设立新型城镇化引导资金，实行差异化奖补。

2.依托国家开发银行和农业发展银行，开展棚户区改造、智慧城市和新农村建设融资。依托银政企合作模式和金融品种服务等创新路径，逐步建立普惠金融体系。

3.以负面清单管理为基础，创新分类项目社会融资模式管理，突破开展 PPP 模式试点。引导社会资本组建产业（股权）投资基金，壮大实体经济。

（三）推进彭场镇行政管理创新和强镇扩权

1.下放一系列的行政审批权，让彭场镇享有县级市同等经济社会发展权利，各部门下设的分局机构与局享有同等的执法权益。建立彭场镇便民服务大厅，优化审批流程，下放审批印章。

2.建立与彭场镇发展相适应的财权、地权、行政管理权。

3.应用信息化手段积极推进电子政务，提高行政效能，降低行政成本。

（四）积极推进彭场镇“产城融合”

1.重点加强无纺布产业的转型提升，优化产业结构，增强人口和产业集聚能力，以“产业与生活并存”促进就地城镇化。

2.建设集就业、居住、休闲为一体的新型社区，提高基本公共服务设施均等化水平，提高城镇的服务能力。

（五）探索新型城镇化“多规融合”制度建设

1.成立综合规划委员会，市长任主任，政府组成部门正职为成员。

2.开展国土、规划、住建等部门机构重组和规划流程再造。

3.利用地理国情普查建立统一规划平台，并建立相互协同的任务清单和项目库。

4.根据主体功能定位，以经济和社会发展规划定目标，以土地利用规划定规模，以城乡规划定布局，统筹用地指标，密切衔接各规划的空间管制。

5.开展财政预算与规划的对接，实现人口——产业——土地——财政的有效结合。

（六）推进农业现代化与新型城镇化协调发展

1.发展高产、优质、高效、生态、安全农业，提升优质粮油、名特水产、生态畜禽和绿色蔬菜的板块建设水平，探索建立以批发市场、产地市场和连锁超市为平台的“市场+基地+农户”的低成本、多渠道的农产品产销模式。

2.引导耕地集约经营、规模经营，扶持家庭农场、专业大户、农民合作社、产业化龙头企业等新型主体，组建一批有影响力的专业联合社，探索“合作社+基地+农户”的利益联结机制。

3.依托仙桃国家农业科技园区、中国食品产业名城品牌效应，集聚知名农产品加工企业到仙桃发展，培育和做大乡镇食品加工小区平台，创新“企业+基地+农户”的利益共赢机制。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立以市长为组长，分管市领导为副组长，各职能部门领导为成员的仙桃市新型城镇化试点工作协调推进领导小组，统筹布局试点工作。

（二）落实责任部门。明确职责分工，工作任务细化分解的落实到各部门。市政府督查室定期检查通报工作进展。

（三）强化宣传引导。市政府通过会议、报纸和电视等媒介全方位、多层次宣传新型城镇化试点工作，总结研讨推广经验，让新型城镇化试点工作深入人心，为试点工作营造良好氛围。

（四）推动监督考核。加强对试点工作的监督检查，建立试点工作推进成效与领导班子绩效挂钩机制，完善奖惩机制。

湖北省宜城市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

宜城市隶属湖北省襄阳市，是中部地区国家农产品主体功能区，面积 2115 平方公里。2013 年户籍人口 56.8 万人，城镇常住人口 25.9 万人，户籍人口城镇化率 37.6%，常住人口城镇化率 45.6%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

坚持以人的城镇化为核心，加快改革创新，建立农业转移人口市民化成本分担机制，推进农村宅基地制度、城镇化投融资改革和城市生态文明制度建设，全面提高城镇化质量。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 53.1%，户籍人口城镇化率达到 46.5%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 56.1%，户籍人口城镇化率达到 50.1%。

——成本分担机制运行顺畅，农民落户城镇意愿增强。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，城镇化成本得到合理有效分担，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，农民具有参与和分担城镇化成本的能力。农业转移人口享有城镇基本公共服务，农民落户城镇意愿增强。

——农村宅基地权能明晰，土地利用集约节约。严格执行宅基地面积控制标准，全面完成农村宅基地确权登记颁证工作。宅基地权能得到拓展，可进行有条件的抵押、担保和转让。城乡统一建设用地交易服务中心和农村非农建设用地收储中心建立完毕并投入使用。

——投融资渠道多元化，投融资机制可持续。建立以政府、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。经营性城镇化建设项目基本实现由 PPP 等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。

——生态文明建设成效显著，资源利用效率提高。到 2017 年，绿色经济、循环经济比重逐步提升，主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。到 2020 年，生态文明建设体制机制基本形成，城镇可再生资源消费比重提高到 13%，城市污水处理率达到 95%，城市生活垃圾无害化处理率达到 100%，达到国家生态文明示范区建设指标体系要求。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）构建政府、企业、个人共同参与农业转移人口市民化的成本分担机制

1. 推进户籍制度改革，全面放开城镇落户限制。

2. 研究制定农业转移人口市民化成本清单，明确成本分类、承担主体和支出责任，推进政府承担农业转移人口市民化在义务教育、就业创业、社会保障、基本医疗卫生、保障性住房以及市政设施、公共服务等方面的公共成本。企业承担职工技能培训成本，以及职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用。农业转移人口承担参加城镇社会保险、住房等相关费用。

3. 建立与居住年限挂钩的基本公共服务提供机制，努力实现城

镇基本公共服务均等化。

4.对农业转移人口市民化成本实行动态管理定期评估，根据情况变化适时进行调整。

（二）探索多元化可持续的城镇化投融资模式

1.争取政策性及其他金融支持。与农业发展银行、国家开发银行、农商银行、村镇银行、邮政储蓄银行等金融机构加强合作。

2.鼓励引导社会资本参与。放开市场准入，探索 PPP 融资模式，同时鼓励引导社会资本通过投资补助、政府购买服务等其他形式参与。建立政府及公共部门与企业之间伙伴关系，共同承担基础设施和公共服务建设与营运。

3.增强地方财政自主能力。逐步建立健全政府与市场合理分工、相互协作，多元化可持续的城镇化资金保障机制。

（三）推进生态文明制度建设

确定宜城市生态保护红线区域、自然资源使用上限和环境质量安全底线，建立支撑宜城市生态文明建设的绿色产业体系，构建项目审批与“空间准入、总量准入、项目准入”挂钩的环境准入制度，建立生态文明建设评价指标体系，推进生态文明建设和新型城镇化建设同步协调发展。

（四）推进农业现代化支撑新型城镇化

以尊重农民意愿为基础，以现代农业技术为依托，以依法规范为保障，引导土地承包经营权有序流转，发展适度规模经营，促进现代农业发展。

1.加强农业基础设施建设，巩固宜城产粮大县地位，提高粮食产能，保障国家粮食安全。

2.立足资源优势，大力发展畜牧、林特产业，进一步唱响孔湾蔬菜、刘猴生猪、流水西瓜等品牌，提高农业效益。

3.发展壮大国家级、省级农业产业化龙头企业，延伸产业链条，提高农业现代化水平和就业吸纳能力，探索产城融合的有效实现路径。

三、保障措施

（一）加强组织协调。成立宜城市新型城镇化综合试点工作领导小组及办公室，全面负责综合试点方案制定、推进实施、统筹协调等工作。

（二）加强监测评估。建立新型城镇化综合试点工作部门联席会议制度，定期通报工作进展情况，及时解决推进过程中的困难和问题。制定综合试点工作监测评估体系，实施动态监测与跟踪分析，对工作方案进行适时修正和调整。

（三）加强政策支持。研究制定确保试点工作规范有序运转的配套政策，推动人口、土地、投融资、住房、生态环境等方面改革政策形成合力，落到实处。

（四）加强宣传引导。在全社会营造人人关心和参与开展国家新型城镇化综合试点建设的良好氛围，着力解决群众关注关心的热点难点问题，切实提高群众的认同感和参与度。

湖南省资兴市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

资兴市地处湖南省东南部，是国家资源枯竭型城市和可持续发展先进示范区，面积 2747 平方公里。2013 年常住人口 34.4 万人，其中城镇人口 20.7 万人，常住人口城镇化率 60.3%，户籍人口城镇化率 32.8%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

立足资兴市生态移民、城市转型发展的现实需求，以人的城镇化为核心，努力通过改革创新，形成责权明确、路径清晰、负担合理的农业转移人口成本分担机制，多元化可持续城镇化投融资机制。

——农业转移人口市民化成本分担机制基本确立。到 2017 年，形成科学合理的政府、企业和个人成本分担机制，建立起完善的市民化政策体系，常住人口城镇化率达到 63.9%，户籍人口城镇化率达到 45%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 67%，户籍人口城镇化率达到 52%。

——多元化可持续投融资机制构建成型。改革政府投融资和财政金融机制，完善社会资本参与、政策性金融合作等机制，促进形成市政建设和公共服务项目价格市场化机制，建立健全透明、规范、多元化、可持续的新型城镇化投融资机制。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.合理确定农业转移人口市民化成本分担责任。政府承担基本社会保障、义务教育、就业培训等方面的责任，企业承担社会保障法定负担比例并对员工进行技能培训，个人承担社会保障法定承担部分和公租房租金。政府间成本按农业转移人口省外、省内、市内来源地构成分摊或分项目支付。

2.实行全市统一的户口登记、迁移制度。允许本市户籍农业转移人口统一户口后仍保留土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权。出台《居住证管理办法》，市外来资持居住证的居民可自愿申请落户，并平等享受就业、住房、教育、医疗、社会保障等基本公共服务，消除依附在户籍制度上的城乡差别，构建起包容性的政策服务体系。按居住地统计人口，形成以居住证为核心凭证的社会管理模式，建立与身份证相对应，集居住、就业、信用、社会保险等基本信息于一体的公民信息管理系统。

3.完善城乡统筹的社会保障体系。将农业转移人口分类纳入职工社会保险和居民社会保险体系。对已流转宅基地和承包地的本市户籍农业转移人口，按规定纳入城镇职工社会保险。加强监管，督促企业依法用工，并为职工按期足额缴纳社会保险。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

1.加强政府债务管理。将政府债务纳入全口径预算管理。探索发行企业债、短期融资券、中期票据等，扩大直接融资比重。编制政府资产负债表。

2.探索负面清单管理模式。编制《资兴市社会资本参与城市公

共设施投资准入目录》，实行负面清单管理，完善特许经营制度。鼓励和引导社会资金通过 PPP 等多种方式参与污水处理、燃气等可经营性市政建设项目的建设，政府资金以参股、控股和补助等方式引导社会资金参与公用设施建设，积极引进战略投资者参与园区和小城镇整体开发运营。

3.探索公共资源市场化运营模式。完善公共资源交易平台，提高城镇化项目建设成本的透明度与市场化水平，提升公共资源的配置效率和质量，大幅降低市政建设和服务成本。

三、保障措施

（一）加强组织管理。成立由市委或市政府一把手任组长的工作领导小组，下设办公室，统一领导、协调、推进试点工作。

（二）分解工作任务。农业转移人口市民化成本分担机制由发展改革委牵头负责；投融资体制由财政局牵头负责，形成一个单位牵头负总责，相关部门配合的工作机制。

（三）完善配套政策。制定出台《资兴市推进农业转移人口市民化实施办法》、《城镇化投融资体制改革创新办法》等文件，为试点工作创造良好的法律和制度环境。

（四）建立评估机制。建立试点工作监测评估机制，及时完善试点实施方案。建立试点工作绩效考核机制，奖优罚劣，确保试点工作取得实效。

（五）保障试点经费。设立新型城镇化试点建设专项资金和专项工作经费，优先纳入市财政预算，保障试点顺利推进。

（六）加强宣传引导。大力宣传试点改革的重大意义，引导广大干部群众提高思想认识，积极支持试点改革工作，形成全社会共同参与的良好氛围。

（七）建立交流机制。加强试点地区信息交流，共享试点地区成功经验，形成试点地区互补机制，促进试点地区共同发展。

海南省儋州市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

儋州市是海南西部正在快速崛起的中心城市，2013年常住人口103.8万人，户籍人口98.3万人，常住人口城镇化率51.3%，户籍人口城镇化率39.9%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，以提高城镇化质量是关键，以建立农业转移人口市民化成本分担机制、创新城镇化投融资机制、推进重点镇行政管理创新为重点任务，实现“人——地——资源——项目——制度”的联动配置和可持续发展。到2017年，常住人口城镇化率达到55%，户籍人口城镇化率达到48.54%，转化农业人口为市民人数达4.15万人；到2020年，常住人口城镇化率达到60%，户籍人口城镇化率达到57%，转化农业人口为市民人数达5.19万人。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

按照农业转移人口市民化成本分类，明确成本承担主体和支出责任，着力形成“政府主导、企业主体、家庭主力、市场保障”的成本分担制。

1.进一步简化程序，全面放开，推进租房或购房、就业或创业农业转移人口落户城镇。

2.成立由发展改革委、财政局、统计局等组成的成本分担监测

保障机构，测算和公布农业转移人口市民化成本分担清单，保障政府、企业和个人的投入，进行动态调整与监督检查。

3.制定政府、农业转移人口、企业分担市民化成本的引导规划，明确政府、企业和个人的分担责任，形成“政府主导、企业主体、家庭主力、市场保障”的分担格局，建立分担能力提升机制。实施差异化和梯度推进计划。

（二）建立多元化可持续的城镇化投融资机制

建立完善的“政府+金融机构+社会资金+家庭投资”的投融资模式，解决城镇化资金瓶颈问题。将地方政府债务纳入财政预决算，统筹儋州投融资试点建设。依托国家开发银行和农业发展银行，进行棚户区改造融资。开展政府和社会资本合作模式试点。

（三）推进强镇扩权试点

下放一系列的行政审批权，使符合条件的镇享有县级市同等经济社会发展权利，各部门下设的分局机构与局享有同等执法权。建立与试点镇发展相适应的财权、地权、行政管理权。

（四）积极推进兰洋镇、光村镇“产城融合”

重点加强兰洋镇温泉休闲产业和光村镇雪茄种植加工产业的发展提升。集中发展休闲、旅游、度假、养老产业集群，增强人口和产业集聚能力，促进农业人口转移。建设配套公共设施，提高城镇公共服务水平。

（五）探索新型城镇化“多规融合”制度建设

1.已成立的综合规划委员会继续完善会议制度和办事制度。

2.开展国土、住建等部门机构重组和规划流程再造，成立市城乡规划局，统筹全市城乡规划管理。

3.建立统一规划平台，建立相互协同的任务清单和项目库。

4.根据主体功能定位，以经济社会发展规划定目标，土地利用规划定规模，城乡规划定布局，统筹用地指标，密切衔接各规划的空间管制。

5.开展财政预算与规划的对接，实现人口、产业、土地、财政的有效结合。

三、保障措施

（一）强化组织领导。成立以市长为组长的儋州市新型城镇化试点工作领导小组，小组办公室设在市发展改革委，并建立包括各部门主要领导参加的联席会议制度。

（二）任务分解落实。工作任务细化分解落实到各部门，明确职责分工，领导小组定期检查通报工作进展。

（三）强化宣传引导。市政府通过会议、报纸和电视等媒介全方位、多层次宣传新型城镇化试点工作，总结研讨推广经验，让新型城镇化试点工作深入人心，为试点工作营造良好氛围。

（四）推动监督考核。加强对试点工作的监督检查，建立试点工作推进成效与领导班子绩效挂钩机制，完善奖惩机制。

四川省阆中市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

阆中市位于四川省东北部，是国家历史文化名城和生态建设示范市，面积 1878 平方公里。2013 年常住人口城镇化率 42.4%，户籍人口城镇化率 36.7%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以人的城镇化为核心，在关系新型城镇化发展的“人”“财”“地”等核心问题上进一步改革创新，力求在三个重大关键领域取得突破：建立农业转移人口市民化成本分担机制，提升农业转移人口落户城镇的意愿；发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立多元可持续的城镇化投融资机制，探索总结西部县（市）域新型城镇化发展的路径、模式、体制机制环境，为国家制定有关政策、全面推进新型城镇化提供实践基础。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 51.4%，户籍人口城镇化率达到 46.9%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 59.4%，户籍人口城镇化率达到 56.4%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）促进农业转移人口落户城镇

制定、发布科学的城镇和村庄体系发展规划，引导人口在城市和重点镇落户。提升农业转移人口社会保障水平，开展与地方特色产业相关的技能培训，确保随迁子女享受义务教育的权利，推进保障房建设，扶助进城落户的就业困难特殊人群。在 2014 年新增 1 万农业转移人口落户城镇的基础上，2015 年到 2020 年每年实

现 2 万人以上落户城镇的目标。

（二）建立农业转移人口市民化成本分担机制

尽快建立各级政府与企业、个人的成本分担机制，分别承担农业转移人口市民化的成本。整合四川省、南充市、阆中市的各项资源政策，保障资金的有效供给与合理使用。在试点环境下进行财政转移支付制度的改革，推进阆中市农业转移人口市民化。

（三）建立多元可持续的城镇化投融资体制机制

以 PPP 等模式引入城市建设资金。发挥阆中市已有小额贷款公司、担保公司的作用。设立政府政策性引导基金，鼓励社会资本的创业与发展。继续推进与进出口银行、农业发展银行、国家开发银行等金融机构的合作。

（四）提升城市的可持续发展能力

开展阆中市资源环境承载力的全面研究与评价，编制《阆中市可持续城市发展远景规划》、《阆中市可持续城市能力建设指南》。以智慧、低碳、绿色为引领，推动阆中市转型发展，建设成为基础设施完备、公共服务优良、产业支撑有力、城市形象鲜明，在国内外有影响力的历史文化旅游名城。

（五）建立健全新型城镇化标准体系

加快与新型城镇化发展相配套的规划、建设、管理与评价等标准的制修订，强化标准实施与监督，探索建立可复制可推广的标准化模式。

三、保障措施

（一）统一领导、统一实施。书记、市长总负责，新型城镇化试点领导小组牵头，统一领导、统一组织、统一协调和统一实施，积极稳妥地完成新型城镇化试点确立的各项任务。

（二）任务分解，职责清晰。对《试点方案》提出的试点任务，进行逐条逐项细化分解，明确市委、市政府各职能部门的工作责任和进度安排。充实政策内容、优化实施方案，扎实有序推进试点工作。

（三）完善政策，制度创新。出台《阆中市推进农业转移人口市民化办法》、《阆中市城镇化投融资体制机制改革创新办法》等一系列相关政策文件，在此基础上编制各类实施细则与办法。

（四）适时监测，评估改进。建立推进新型城镇化试点的评估和绩效考核管理办法，定期、分项进行评估、考核，及时向国家和省有关部门汇报，总结经验、改进工作，确保改革试点工作扎实推进、取得实效。

贵州省都匀市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

都匀市位于贵州省南部偏东，是黔南布依族苗族自治州首府，面积 2285 平方公里。2013 年常住人口 44.3 万人，户籍人口 49.8 万人，常住人口城镇化率 53.6%，户籍人口城镇化率 44.4%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

城镇集聚经济、人口能力明显提升，城镇基本公共服务覆盖全部常住人口，城镇化健康有序发展。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 58% 左右，户籍人口城镇化率达到 51%。到 2020 年，常住人口城镇化率达到 65%，户籍人口城镇化率达到 59%，实现新增 2.65 万农业转移人口和 11 万常住人口在城镇落户。

——城镇化格局更加优化。城镇集聚经济、人口能力明显提升，中心城区辐射带动作用更加突出，小城镇服务功能增强。

——城市生活和谐宜人。城镇基本公共服务覆盖全部常住人口，城市发展个性化，城市管理人性化、智能化。

——建立多元化可持续的城镇化投融资机制，解决城镇化资金瓶颈问题。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1. 加快推进农业转移人口市民化。积极推进户籍制度改革，建立城乡统一的户口登记制度，取消农业户口和非农业户口性质划分，全面实行居住证制度。统筹推进住房供应体制改革，鼓励有条

件的转户居民通过申请住房公积金贷款购置普通商品住房，促进城镇保障性住房建设、农村危房改造、扶贫生态移民房建设深度融合，改善农村转户居民和农业转移人口居住条件。提升城市基本公共服务水平，从制度上保障城乡居民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。创新城市管理，按照市场经济规律，开放城市基础设施管理与维护市场，建立政府主导，营利组织、非营利组织共同参与的多元化城市管理与维护模式。创新城市管理手段，提高城市管理效率和管理水平。

2.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。政府要承担农业转移人口市民化在基本公共服务方面的公共成本；制定与新型城镇化相适应的农业转移人口具体落户标准和公共服务供给与居住年限挂钩的具体办法；监督企业落实农民工与城镇职工同工同酬制度。企业要为农民工就业创造必要条件，落实农民工与城镇职工同工同酬制度，加大农民工职业技能培训投入，为农民工提职业技能鉴定补贴并逐步提高比例；依法为农民工缴纳社会保险费用；加强劳动保护，保障合法权益，促进提高就业质量和构建和谐劳动关系；提高农民工劳动合同签订率，逐步提高工资标准。个人要按照规定承担相关费用，并积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，提升融入城市社会的能力。

（二）建立多元化可持续发展的城镇化投融资机制

按照“政府主导、社会参与、市场运作”的原则，构建建设投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场

化的城乡建设融资体制新格局。

1.与城市经营相结合，推动城市整体功能开发。以城市资源的高效与公平配置为前提，将土地储备、城市整体功能开发、定向招商平台设立等环节有效结合，促进投融资体制机制创新。对经营性的城市建设项目，鼓励采取转让产权或特许经营权的方式回收资金，并灵活采用 BOT、TOT 等多种方式进行融资创新。

2.分类策划城建项目，积极吸引民间资本进入。通过分类策划项目支持和引导全社会的力量参与城市经营，并制定民间资本进入保障性住房等民生型项目、旅游休闲等幸福导向型产业项目、基础设施和公共服务行业的管理办法。

3.以财政支出为杠杆，最大限度撬动多方投资。通过进一步完善激励性财政机制，提高基本公共服务水平。一是充实、提升市级城建融资机构。二是设立都匀市城镇化建设基金。三是建立与大型金融机构的多元合作机制。

三、保障措施

（一）组织保障。成立都匀市新型城镇化推进工作领导小组，制定具体配套政策措施，建立责任体系，落实责任目标，形成加快推进新型城镇化试点工作的强大合力，确保新型城镇化试点目标如期实现。

（二）资金保障。加大资金投入，2015 年市级财政设立新型城镇化建设专项资金。探索建立新型城镇化改革发展专项资金和股权投资基金。放开市政公用设施投资建设和经营权，广泛吸纳社会资

金支持小城镇建设，形成“政府引导、市场运作、多元投资、共同开发”的资金筹措机制，全面拓宽新型城镇化建设投融资渠道。

（三）政策保障。制定新型城镇化产业扶持政策。充分利用高新技术和先进适用技术改造传统产业，优先发展资源节约、环境友好型项目，鼓励发展资源消耗低、附加值高的高新技术产业和服务业。引导生产要素向有利于新型城镇化建设的方向流动，对重点产业、重大科技攻关及示范项目给予直接投资或资金补助、贷款贴息等支持。

云南省大理市国家新型城镇化综合试点工作方案要点

大理市地处云贵高原上的洱海平原，是大理白族自治州州府所在地，面积 1815 平方公里。2013 年户籍人口 61.2 万人，常住人口城镇化率 61.3%，户籍人口城镇化率 46.1%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

按照中央加快推进新型城镇化的总体要求，坚持以解放思想、科学发展、城乡统筹、富民强市为主题，以加快推进城镇有序扩容、经济结构调整、产业转型升级、生态环境保护、人文素质提升为主线，以改革创新为动力，促进人口向城镇集中、土地向规模化集中、产业向园区集中、资源要素向城镇聚集。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 65.1%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 70% 以上。

——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，建成区人口密度逐步提高。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、再生利用产品和绿色建筑比例大幅提高。城市地下管网覆盖率明显提高。

——城市生活和谐宜人。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，自然景观和文化特色得到有效保护。

——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、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）建立农业转移人口市民化成本分担机制

1.深化户籍制度改革。实行户籍一元化管理制度，允许有合法稳定就业、合法稳定住所（含租赁）的非本市户籍人员迁入。

2.完善城镇基本公共服务保障机制。继续保留转户进城农民的农村土地承包经营权、宅基地使用权和农房所有权、林地承包权和林木所有权、原户籍地计划生育政策、参与原农村集体经济组织资产分红权等五项权益，同时享有城镇居民所享有的劳动就业、社保、住房、教育、医疗等五项保障权益。

3.建立政府、企业、农民共同合理分担城镇化成本机制。每个农业转移人口市民化成本约为 10—12 万元。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策。建立健全城镇基本公共服务支出分担和奖补机制、财政转移支付同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.设立专门的城镇化投资引导基金和城镇化投资基金，鼓励发展私募股权投资基金。

2.全面推进农村金融服务改革创新工作。建立健全配套管理服务平台，建立农村金融工作推进机制、农村金融扶持激励机制、农村信贷风险补偿机制、农村融资担保机制、农村金融配套政策支撑机制。

3.建立多元化融资模式。探索建立政府统一监管的民间投融资

体系，引导各类市场化主体参与城市基础设施建设和运营。

（三）建立行政管理创新和行政成本降低的新机制

1.创新城市管理机制体制。建立政府主导，营利组织、非营利组织和社会公众共同参与的城市管理机制。

2.推进镇改办、村改居工作，合理调整行政区划。

3.建设智慧城市。推进城市信息化建设，实现城乡信息共享。

（四）综合推进体制机制改革创新

1.整合城乡规划体系。建立国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态和环境保护规划“四规合一”的规划体系。

2.探索生态治理保护新机制。完善稀缺资源保护和有偿使用制度，对环洱海湿地、公益林按等级实施补偿。建立资源管理市场化运营机制，对城乡污水处理、垃圾收集清运处置进行补偿。采取“农户清扫保洁，村组收集清运，乡镇中转站压缩转运，市级无害化处理”的有偿清运处理模式；对建筑垃圾实行特许经营的方式运行，实现城乡生活垃圾一体化管理。

3.探索完善洱海保护治理模式。建立以洱海保护与生态文明建设管理委员会为龙头，乡镇为责任主体的管理模式。

4.探索城镇上山模式。建设特色浓郁的高品质的海东山地新城，积极探索适合山地城镇特点的差异化土地政策。

5.探索自然资源和产权管理新机制。成立不动产管理中心，建立健全自然资源资产评估制度，对领导干部实行自然资源资产离任审计。

三、保障措施

（一）加强组织保障。成立由市委书记任组长、市长任常务副组长、分管副市长任副组长，市发展改革委、编办等相关部门组成的新型城镇化建设领导小组和办公室，负责国家新型城镇化试点相关工作。

（二）加大政策统筹。制定农转城户籍转变和迁移落户、医保、就业保障等一系列政策措施。

（三）强化整体联动。广泛宣传新型城镇化试点工作，营造良好舆论氛围。建立健全密切协作、多方联动、全民参与的工作机制，确保工作有序推进。

（四）加强财政保障。市财政每年安排一定的资金，专项用于新型城镇化试点推进工作。调整资金投入模式，积极引导民间资本参与城镇化建设，逐步形成以财政资金为主体，社会资金多方参与，共同支持新型城镇化发展的融资格局。

（五）严格考核奖惩。分解量化城镇化建设各项工作，建立目标责任考核机制。把国家新型城镇化试点工作纳入市委、市政府的年度重点工作，加强日常监督检查。

西藏自治区日喀则市桑珠孜区国家新型城镇化 综合试点工作方案要点

日喀则市桑珠孜区是历代班禅的驻锡地，面积 3875 平方公里。2013 年总人口 11.7 万人，常住人口城镇化率 38.7%，户籍人口城镇化率 21.55%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

到 2017 年，进一步提升桑珠孜区区域中心城市地位功能，塑造区域政治文化中心地位，成为区域内生产要素集聚中心、资本流通中心、创业就业中心、交通物流中心、信息服务中心和游客集散中心，常住人口城镇化率达到 45%，户籍人口城镇化率达到 30%。到 2020 年，将桑珠孜区建设成为西藏聚集人口的第二大核心区、第二大产业聚集区、第二大经济增长极、重要的国家历史文化名城、高原生态文化旅游集散服务基地、面向南亚的陆路商贸物流枢纽和国际交流合作中心，城镇人口 13 万人左右，常住人口城镇化率达到 50%，户籍人口城镇化率达到 38%。

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，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、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

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。

（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，不断完善城镇体系，全面提升城镇功能。

（二）保障资金投入

加大国家投资支持力度，推进非营利性公共项目建设。坚持集中力量办大事，优化调整安居工程、灾后重建、扶贫搬迁、人居环境综合整治等专项资金，汇集城镇化建设。加大援藏资金整合力度，引导援藏资金助推城镇化建设。

（三）疏通金融血脉，缩短融资链条

发挥好金融机构在城镇化建设中的重要作用，积极协调农发行、国开行等金融机构，形成“借、用、还”的商业模式促进城镇基础设施的滚动建设和持续运营。

（四）改革财政资金管理办法

打破单一依赖财政投资的格局，完善多元化、多渠道的投融资新体制。把政府债务纳入全口径预算管理，编制公开透明的城镇政府资产负债表。创新城镇化建设资金管理机制，利用以奖代补、先建后补、财政贴息等方式，调动各地和社会各界参与城镇化的积极性。在发挥好政府主导作用的同时，更好地发挥市场配置资源的决定性作用，放开市场准入，吸引更多市场主体参与城市建设和经营。完善监管，鼓励企业通过 PPP 等模式进入城镇公用设施和经营市场，坚持“谁投资、谁管理、谁受益”的原则，全方位吸引社会资金参与基础设施建设与运营。

三、保障措施

（一）加强组织领导。日喀则市和桑珠孜区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、协调重大问题、监督检查工作落实等。领导小组下设办公室，负责日常工作。领导小组各成员单位结合各自职能，围绕新型城镇化试点工作，细化支持措施，形成合力，为顺利推进新型城镇化试点工作保好驾、服好务。

（二）加大资金支持。试点期间，日喀则市、桑珠孜区政府每年安排专项资金支持试点工作，把城镇化建设纳入经济社会发展规划。各部门按照职责分工，在现有资金渠道优先支持城镇化试点，对列入试点方案的项目予以倾斜。逐步建立多元化、风险可控、可持续的投融资机制，鼓励和支持各类社会资金参与城市基础设施和

公共服务设施的投资运营。

（三）强化宣传引导。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，使新型城镇化建设成为全社会高度重视、广泛参与的共同行动，为新型城镇化试点工作营造良好氛围。

（四）推进各项改革。加快推进户籍制度和相关经济社会领域改革，合理引导农业人口有序向城镇转移，有序推进农业转移人口市民化。深化行政体制改革，进一步简政放权，加快建立和完善权力清单制度，公开权力运行流程，建设服务型政府，优化市场环境。

（五）建立考评机制。在试点工作推进过程中，日喀则市、桑珠孜区要针对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，将试点工作纳入各乡（镇、街道办事处）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。

陕西省高陵县国家新型城镇化综合试点工作方案要点

高陵县位于陕西省西安市北部，面积 294 平方公里。2013 年总人口 33.4 万人，常住人口城镇化率 68%，户籍人口城镇化率 62%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

以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和支持大西安经济快速发展的推动区、西安国际化大都市宜业宜居的新城区为总目标，按照以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的新型城镇化发展的总要求，全力推进新型城镇化试点工作。

——城镇化水平和质量稳步提升。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 72%，户籍人口城镇化率达到 69%，累计完成 10 万有条件农民进城落户；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 75%，户籍人口城镇化率达到 72%，累计完成 12 万有条件农民进城落户。

——城镇化布局进一步优化。县城和园区规模科学适度扩大，辐射带动作用更加突出。土地集约利用率大幅提高，工业、城市、农业三大板块布局合理，城镇化布局更趋完善。

——城市发展模式科学合理。基础设施配套科学合理、功能齐全，土地利用更加经济，生态环境更加优越，城市管理更加科学。

——城镇化生活宜居宜业。稳步推进教育、医疗卫生、就业服务、养老保险、安全饮水、保障性住房等基本公共服务，基础设施和公共服务设施更加完善，生态环境明显得到改善，自然景观和历

史文化特色得到有效保护。

——城镇化体制机制不断完善。推进户籍制度、土地管理、社会保障、金融、行政管理、生态环境等多项制度改革，新型城镇化管理机制体制取得重大进展，阻碍新型城镇化发展的机制体制障碍基本消除；推进传统农村管理模式向社区化管理转变，社区管理新机制逐步完善。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）推进农业转移人口市民化

1.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，全面放开县城城区和建制镇落户限制。

2.形成农业转移人口市民化的制度体系，针对失地农民、城边村农民、有条件农民，建成三种推进模式，有序稳妥促进农村居民进城落户。

3.构建农业转移人口在劳动就业、养老保险等方面的公共服务制度体系，确保农业转移人口享受到和城镇居民一样的社会保障和公共服务。

4.建立健全农业转移人口市民化成本分担机制，制定城镇基本公共服务供给与居住年限挂钩办法，明确政府、企业、个人的成本分担和支出责任。

（二）建立多元可持续的城镇化投融资机制

1.创新金融产品和服务方式，强化新型城镇化建设中基础设施配套、新型社区建设的金融支持力度。

2.放宽市场准入制度，制定鼓励民营资本和金融资金共同参与城镇化建设的激励政策，推进城镇化投资主体多元化、城镇化融资方式多样化。

3.充分发挥财政资金的引导和撬动作用，用财政政策引导金融机构撬动社会资本投向新型城镇化建设，强化新型城镇化的资金保障。

（三）创新新型城镇化管理

1.探索新型城镇化的新型社区管理制度，促进村级管理向社区化管理转变，形成“低成本运行、高效率管理、便捷化服务”镇（街办）管社区新型城镇化管理模式。

2.加快镇村综合改革力度，进一步优化乡镇行政区划，整合各种资源建设特色集镇。

（四）推进机制体制改革创新

1.探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划“三规合一”，实现“规划一张图、建设一盘棋、管理一张网”。

2.创新区域合作体制机制，在产业发展、城镇建设、社会事业等多方面深化与国家级西安经济技术开发区的合作空间和领域。

3.推进生态环境体系建设，突出生态工业、生态农业和生态城镇建设，建立健全生态环境建设的目标体系、考核办法、奖惩机制。

4.构建三级便民服务体系，依托社区公共服务中心，构建覆盖城乡的县、乡、村三级便民服务网络体系。

（五）加快发展现代都市农业

重点推动农业经营产业化、农业功能多元化、农业设施现代化、农业发展科技化、生态环境优良化，构筑集现代农业生产、科技示范、休闲观光和生态涵养等功能于一体的新型都市现代农业格局。同时建立现代农村金融制度，充分发挥村镇银行、小额贷款公司、基础设施投资公司和信用担保有限公司支持“三农”发展的作用，强化农村征信体系建设，鼓励发展信用贷款，加大金融支农力度。

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）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。

（三）明确目标任务。将试点目标任务细化分解，整合全县各部门力量，确保新型城镇化建设顺利推进。

（四）强化资金保障。积极开展招商引资工作，加强资金管理，完善调度机制，确保建设资金链的正常有序运转。

（五）加强政策支持。围绕新型城镇化建设，加强政策方面的研究，及时制定关于土地、财政、投资、产业、环境等方面的配套政策。

青海省格尔木市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

格尔木市位于柴达木盆地中南部，是柴达木国家级循环经济试验区的主战场和核心区，面积 12.6 万平方公里。2013 年常住人口 23 万人，户籍人口 13.3 万人，常住人口城镇化率 86%，户籍人口城镇化率 57.8%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

探索突破城镇化发展瓶颈制约的方式方法，建立农牧业转移人口市民化成本分担机制，逐步建立多元化可持续的城镇化资金保障机制，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。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 86.5%，户籍人口城镇化率达到 62%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 87%，户籍人口城镇化率达到 65%。

——探索建立符合实际的农牧业转移人口市民化成本分担机制。2015 年完成初步测算，2016—2017 年进行实践，根据实际情况对测算结果进行纠偏校正，2018 年形成政府、企业、个人三方共同承担，符合实际的农牧业转移人口市民化成本分担机制。

——完善、创新金融服务，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营，使民营资本投入城市建设的比例逐年增加。

——到 2017 年，城市公共服务提供机制、城乡一体化发展机制、城市社会治理体系建设取得重大进展；到 2020 年，城市创业

创新环境建设、城市生态文明制度建设、智慧城市建设取得阶段性成果。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

主要选择在建立农业转移人口市民化成本分担机制、建立多元化可持续发展的城镇化投融资机制、综合推进体制机制改革创新三个方面开展试点工作。试点任务实施路径如下：

（一）建立农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，加强人口统计和信息管理。结合格尔木市特点，引导当地新增农业转移人口就近就业，在本地实现市民化。分类测算市民化成本，明确承担主体支出责任。以格尔木市近 10 万未落户人口为重点，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、比例和额度，构建政府、企业、个人“三位一体”的成本分担机制。探索城市建设用地增加和农村用地减少挂钩、城市人口增加和农村建设用地减少挂钩的双挂钩机制，实现建设用地指标配置与人口流动趋势相一致。

（二）建立多元化可持续发展的城镇化投融资机制

加强政银企沟通交流，放宽准入条件，引进中小银行、信用担保等金融机构。按照付费收益和成本加微利的原则，合理确定市政公用产品价格，完善城镇基础设施运营收费制度。针对不同项目性质设计差别化融资模式与偿债机制，筛选一部分预期收益稳定的基础设施项目，由市投资公司以发行公司债券的方式吸引民间资本投入。加强投融资监管。

（三）综合推进体制机制改革创新

1.城市公共服务提供机制创新。引入竞争机制，允许民营企业进入市域范围内的教育、卫生、环境、社会服务等公共服务领域。实行公共服务供给绩效管理。建立格尔木市公共服务信息共享平台。探索建立以公众需求为导向、包括农牧业转移人口和流动人口在内的全部市民的公共服务提供机制。

2.加快推进城乡一体化发展机制创新。改革现有村镇规划与其他规划衔接不足的现状，推进城乡规划一体化。强化城乡基础设施联接，加快城镇优质公共服务向农村牧区延伸，推进城乡基础设施和公共服务一体化。建立城乡统一的人力资源和建设用地市场，健全农牧业科技服务体系，改善农村金融服务，促进城乡要素自由流动。

3.城市创业创新环境建设。整合各类创新资源，以格尔木工业园区为依托，建设包括高科技企业、研发机构、科技中介机构和不同投资主体、不同专业分工的科技企业孵化器为主要载体的科技创新中心，大力发展高新技术产业，加强知识、技术创新体系和创新服务体系建设，提高创业孵化能力，优化区域创业创新环境，提升自主创新能力。

4.城市社会治理体系创新。结合格尔木经济社会发展实际，加大社会建设工作力度，在基层社会治理与服务、社会组织培育发展、建立社会风险预警机制、鼓励社会组织多元参与社会治理、强化社区自治和服务功能、社会治安综合治理等领域进行改革和创新，探

索建立适合格尔木市情的城市社会治理体系。

5.城市生态文明制度建设。加强城市生态绿廊（带）建设，提高城市防洪能力。加快制定和完善城市生态环境保护法律法规和强制性标准。加大废弃资源再生利用规模化发展，提高“城市矿产”开发利用水平，大力发展城市循环经济。加强城市节能降耗管理，大力推进节能新技术的推广、应用和开发，建立节能技术服务体系。积极推进绿色工厂、绿色社区、绿色家庭等“绿色细胞”工程建设。

6.启动智慧城市建设。加快建设城市光纤宽带网络，实现4G网络全覆盖。完成广播电视网络数字化覆盖和有线网络双向化改造。健全和完善城市智能管理信息基础数据系统，搭建格尔木空间地理信息系统，加快传感设备的普及应用。推进公共交通、公共服务、城市管理、公共安全等领域智能化建设。加快综合交通、物流、工农业和生态环保等领域物联网研发和建设。

三、保障措施

成立由格尔木市委市政府主要领导牵头的新型城镇化综合试点工作领导小组，强化制度顶层设计，统筹推进新型城镇化试点工作。

（一）建立省级部门和市内部门间联动协调机制，统筹实施人口、土地、财税、金融、就业等政策，营造有利于推动试点工作的政策环境。

（二）加快制定试点工作监测评估体系，建立试点工作绩效评价考核制度，把试点目标和任务列入政府和部门年度绩效考核体

系。

（三）充分利用现有合作平台，利用好对口支援政策，学习借鉴国内外先进理念、技术和管理经验，拓展城市、城镇间的交流合作。

新疆维吾尔自治区伊宁市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

伊宁市是副省级伊犁哈萨克自治州的首府城市，地处国家丝绸之路经济带咽喉要道。2013年人口总数约85万人，其中城镇常住人口62万人，户籍人口52.2万人，常住人口城镇化率72.9%，户籍人口城镇化率61.4%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

市域城镇体系布局结构科学，城区和小城镇服务功能增强，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。到2017年，常住人口规模达到62万人，常住人口城镇化率提高到77.8%，户籍人口城镇化率提高到72.9%；到2020年，常住人口达到79万，常住人口城镇化率提高到79%，户籍人口城镇化率提高到75%。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）加快户籍制度改革

放开城镇落户限制，引导符合条件的农业人口到城镇落户，建立居住证制度，积极探索转户居民农村待遇保留常态机制和宅基地处置与利用常态机制。

（二）积极试点转移支付及建设用地指标政策

政府承担为满足农业转移人口生活而必需的基础设施和公共服务设施建设；企业承担工资及保险差额；个人承担生活、教育和住房成本。建立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。

（三）加强农业转移人口就业培训

加大财政投入，到 2016 年底基本完成农业转移人口就业培训工作。将劳动年龄内农业转移人口全部纳入职业技能培训范围。全市各类企业吸纳大中专毕业生就业，给予基本养老、基本医疗和失业保险补贴，招用新疆籍员工给予养老保险补贴。为灵活就业人员发放就业援助金。

（四）加强和改善社会保障

建立分担机制，加大财政补贴力度，至 2016 年实现城乡居民养老保险基本覆盖。将城乡居民养老保险个人缴费标准由 10 个缴费档次增加到 12 个，参保人按年度自主选择。建立城乡养老保险待遇调整机制，根据社会发展及物价调整养老金待遇水平。将现有被征地农民纳入城镇职工保险或参加养老保险，新增被征地农民按照城镇灵活就业人员参加社会保险。

（五）推进行政区划和社区管理创新

创新行政管理体制，赋予伊宁市与承担发展、管理责任对等的行政事权，实现城区对社区的直接管理。强化各城区城市管理、转移就业职能、综治维稳、便民服务、实施重大社会事业项目建设等职能，建立全市统一的流动人员管理、宗教管理等措施制度。理顺

行政管理体制，培育区域中心城市，以伊宁市为核心，辐射引领周边县市。

（六）创新投融资体制机制

建立新型城镇化投融资体制，引导社会资本投入城镇化建设，鼓励金融机构创新金融产品和服务方式，组建新型城镇化专业投资公司。集中财力重点支持城镇公益性基础设施和公共服务项目，通过多元化的融资渠道，支持重点项目建设。在政策合规、风险可控的前提下，灵活采用多种融资模式，多渠道筹措资金，按照项目成熟度等因素分批推进、滚动开发，引导社会资金支持。

（七）加快新型城镇化保障设施建设

落实在商品住房项目中按 5% 的比例配建保障性住房的规定，加快推进廉租住房和公共租赁住房并轨运行。加大财政投入力度，每年在土地出让净收益中安排不低于 10% 用于城市保障住房建设。在符合规划的前提下，引导企业在项目总用地面积 3.5% 的范围内建设农民工集体宿舍。积极探索将符合条件的农民工纳入当地城镇住房保障范围。逐步将农民工纳入住房公积金覆盖范围，对农民工建房、购房、租房给予支持。

（八）加快经济发展，强化产业支撑

坚持以产业发展支撑新型城镇化，营造良好的就业和生活环境。加快园区建设，大力发展劳动密集型产业，实行最优惠的招商政策，开发适合农民工的就业岗位。加大对建筑业的政策支持力度，充分发挥建筑业吸纳农业转移人口的重要作用。推进城乡一体化的

人力资源市场建设，建立就业信息登记平台和用工信息发布平台。保障农民工与城镇职工同工同酬。运用财政支持、创投引导、小额贷款和贴息、生产经营场地等扶持政策，促进农民工创业。

（九）推进基本公共服务均等化

注重教育公平和提高教育质量，积极推进区域内义务教育均衡发展，保障农民工随迁子女平等享有受教育权利。加快城乡公共文化设施建设，不断改善人民群众的文化体育活动条件。健全城镇职工基本医疗和新型农村合作医疗等医疗保障制度，加快推进基本医疗保障城乡统筹管理和医疗保险城乡统一管理。

三、保障措施

（一）加强组织领导。成立以市委书记为组长、分管市领导为副组长的领导小组，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。领导小组办公室设在市城乡规划局，负责日常工作，各成员单位要结合各自职能，围绕新型城镇化试点工作，细化支持政策。

（二）加大资金支持。加大自治区财政转移支付，市财政每年安排专项资金用于城镇化试点工作，市直各有关部门按照职责分工，按现行资金渠道优先支持城镇化试点工作，对符合资金支持方向的项目予以重点倾斜。

（三）强化宣传引导。大力宣传新型城镇化建设试点工作和推进城镇化进程中的好经验、新举措，使新型城镇化建设成为全社会高度重视、广泛参与的共同行动，为新型城镇化试点工作营造良好

氛围。

（四）建立考评机制。细化工作目标，明确工作任务，建立健全新型城镇化试点工作考核评价机制和奖惩措施，将试点工作纳入绩效考核，每年对各园区、乡镇、部门进行一次综合考评，考核结果作为评价单位绩效和领导班子、领导干部实绩的重要依据。

新疆维吾尔自治区阿拉尔市国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

阿拉尔市是新疆维吾尔自治区直辖的县级市，是新疆生产建设兵团一师师部所在地，面积 4196 平方公里。2013 年人口 22.1 万人，常住人口城镇化率 65%，户籍人口城镇化率 60%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

紧紧围绕“两个率先、两个力争”奋斗目标，围绕“师市合一”管理体制进行大胆探索，提高机关办事效率，降低阿拉尔市行政管理和服务的成本，推进阿拉尔市经济、文化、社会发展步入快车道。到 2017 年，常住人口城镇化率达到 80%，户籍人口城镇化率达到 76%；到 2020 年，常住人口城镇化率达到 85%，户籍人口城镇化率达到 82%。

——建立“师市合一”的投融资管理体制。一是适应社会主义市场经济发展要求，实现投资主体多元化、融资渠道市场化、投资决策程序化、项目管理专业化、中介服务社会化，逐步形成投资主体自主决策、银行独立审贷、政府指导协调的符合市场经济要求和规范的新型投融资体制。二是按照“谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”的原则，充分发挥市场对投融资活动的调节作用。减少和简化行政审批，落实企业投资自主权。规范政府投资管理，提高政府投资的市场化、社会化运作程度。

——推进“师市合一”的行政管理创新。转变政府职能，创新

行政管理，降低行政成本，建设“创新型、服务型、效能型、阳光型、廉洁型”师市政府机关，探索完善有兵团特色的“师市合一”管理体制道路，使这一管理体制在兵团履行新时期历史使命中焕发出生命力和活力，为维护新疆社会稳定和实现长治久安提供坚强的政治保障。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

主要任务：

（一）健全金融体系满足城镇化融资需求。一是加快银行金融监管机构和银行业机构建设。加快人行、银监局等金融监管部门在师市设立，积极引进大型商业银行和股份制商业银行在师市辖区设立分支机构和机构升格，优化网点布局，做到金融服务在师市范围内全覆盖。二是创新信贷管理制度，扩大对新型城镇化的信贷供给，丰富金融品种，创新金融产品，不断满足城镇化建设对金融的需求。三是加大师市本级资源、资金、资本、存量资产的整合力度。注重对师市投融资主体壮大培育，为新型城镇化建设提供资金支持。

（二）鼓励引导民间资本参与城镇化建设。鼓励民间资本参与城镇化基础设施建设，发挥好财政投资的引导作用，引导民间资本通过直接参与、特许经营、BOT、TOT等方式参与新型城镇化建设，弥补建设现金流和还贷能力不足的问题，同时达到以较少财政资金带动民间资本的放大效应。

（三）完善“师市合一”管理模式。要以不断完善“师市合一”的管理模式作为治理体系和治理能力建设的突破口，通过政府职能

和人大、政协职能向阿拉尔市周边延伸，努力实现政企分开、政事分开、政社分开、政资分开，形成与团场城镇相匹配的事权、财权、人权，加强和完善团场的政府职能，阿拉尔市区域内自行管理内部行政、司法事务，不断健全治理体系、提升治理能力。

实施路径：

（一）建立投融资体制改革试点的实施路径

1.建立全方位市场化投融资体制支持新型城镇化建设。结合师市发展规划，引导社会全方位大口径金融资本向师市城镇化建设的基础设施建设、工业园区、基础设施配套等城镇化建设方面提供资金支持。一是积极引进政策性银行、商业银行、股份制银行等银行业金融机构，鼓励证券、保险、典当、担保、小额贷款等金融机构在师市设立分支机构，并争取在现有金融机构基础上，增加数量和扩大营业规模。二是结合新型城镇化试点，构建鼓励创新机制，推进各类金融组织创新、产品创新和服务创新。三是建立市场主导和行政引导相结合，支持新型城镇化建设。坚持市场配置金融资源的决定性作用，保证金融运行的相对独立性。

2.开拓融资渠道，加强资本经营。一是积极扩大企业债券发行规模。鼓励部分经济效益和市场前景较好的企业在国内外发行债券；继续争取发行可转换债券项目，增强企业投资能力。二是探索新型融资方式。鼓励采用特许经营权转让、资产经营转让、收费权转让、资产证券化以及股权转让和出售等多种方式，盘活存量资产，筹集建设资金。三是积极探索社会事业投资与运营新方式。对有投

资效益的社会事业项目，将财政资金和单位自筹资金作为项目的资本金，按照公司法组建项目公司，由项目公司负责融资、建设、经营与管理。

3.规范政府投资管理，健全投资中介服务体系。一是实行项目分类管理。今后政府主要对政府投资项目进行审批，对非政府投资项目将逐步取消审批，改为登记备案。政府加强投资动态分析监测与协调服务，建立投资信息发布制度，利用报刊、电视、互联网等各类媒体，向社会发布投资信息和引资政策。二是加快建立政府投资决策咨询制度和建设责任制度。严格执行基本建设程序，坚持先勘察、后设计、再施工。政府有关部门、建设单位和个人在其职责范围内对项目决策和实施承担责任。三是认真落实各项建设管理制度。严格执行资质管理、招投标、合同管理、项目后评价等建设管理制度。

（二）行政管理创新和降低成本的实施路径

1.抓好“师市合一”宣传工作。从国家和兵团党委的要求以及兵团戍边历史使命为出发点，明确师市合一的重要性和必然性，宣传和动员师市全体党员干部以及职工群众自动配合做好师市合一工作。

2.着力做好顶层设计、政策制定、制度安排和管理服务，处理好全体党员干部职工群众的师市合一后勤保障，让大家都能安心工作。

3.在城镇化进程中大力推进产城融合。集中发展中小企业园、

大学生创业园和职工创业园，引导民间资本自主创业，使创业园成为吸引投资、扩大就业和促进增收的重要平台。

三、保障措施

（一）领导高度重视，保障投融资环境健康发展。建立由阿拉尔市市委、市政府主要领导挂帅的领导小组，统一领导师市推进新型城镇化试点工作，研究决策和综合协调改革试点重大事项。各部门、团场和单位要落实专职人员、专用办公场所和工作经费，为统筹推进试点工作提供组织保障。

（二）切实改善城市建设投融资发展环境。一是科学编制城市建设投融资发展规划。综合考虑宏观政策、财政财力、发展空间和城市建设需求，正确处理好发展速度与财力可能、债务规模与偿债能力之间的关系。二是深化城市公用事业建设改革。建立健全城市供水、供气、供热、公共客运、垃圾和污水处理等自然垄断性行业特许经营制度。

（三）转变政府职能，控制机构规模。一是转变政府职能，理顺行政关系，控制师市现有机构规模。充分发挥市场、企业、社会组织的主体作用，使政府职能真正归位到经济调节、社会管理、公共服务和市场监管上来。二是进一步加强预算管理，控制财政支出，实现预算收支程序化、规范化管理，形成统一的政府预算，统一财政，规范管理资金。实行政府采购制度，减少和杜绝不合理的公款消费等办公开支。对重大的财政支出决策实行听证制度、公示制度，增强决策透明度。

浙江省苍南县龙港镇国家新型城镇化综合试点 工作方案要点

龙港镇位于浙江省八大水系之一的鳌江入海口南岸，是中国第一座农民城，面积 172 平方公里，辖区建成区 19 平方公里。2013 年常住人口 43.7 万人，户籍人口 36.2 万人，其中建成区常住人口 24.9 万人，镇区人口密度达每平方公里 1.3 万人；地区生产总值 185.6 亿元，财政总收入 18.8 亿元。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

——指导思想：紧紧围绕国家新型城镇化试点工作要求，积极探索职能分工合理、行政层级优化、管理机构精简、行政成本降低、行政效能提高、公共服务改善、治理能力提升的新型设市模式，为浙江省乃至全国推进新型城镇化提供可复制、可推广的经验和模式。

——基本原则：坚持以人为本，转变方式；坚持改革创新，求真务实；坚持简政放权，精简高效；坚持综合配套，循序渐进；坚持政府引导，社会参与。

——试点目标：通过 3 年左右的努力，实现责权利相统一，机构设置进一步优化，行政成本得到严控，公共服务显著改善，城市治理明显提升，体制机制创新取得成效，探索出一套精简高效创新的设市模式，统筹带动鳌江流域协调发展，促进海西城市群加快发展，打造在全国具有示范意义的新型设市模式的典范。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）厘清政府、市场和社会职能分工

明确政府职权边界，提高行政效率。充分发挥市场机制作用，通过向社会购买公共服务，改善和提高公共服务质量。充分调动社会力量，有效发挥在决策、监督和公共服务方面的积极作用，进一步改善城市治理。

（二）明确“县级单列管理”基本定位

使龙港可独立制定本地经济社会发展中长期战略规划和年度发展计划，在项目申报、工业企业和招商引资准入评审等方面等同于县级单位，单独向省上报年度用地指标，新增建设用地指标按照县级单位实行单列。

（三）按照城市发展要求合理下放权力

财权方面，把龙港升格为县级财政管理单位，把原镇级金库恢复为县级独立金库，财政直接对省结算。行政执法和审批权方面，把县级行政机关管理事项和行政执法权限下放给龙港，把经济、社会、文化、环保等方面的审批权限依法依规下放，实现县、镇之间权责关系由不稳定向稳定的转变。人事权方面，按照属地管理原则，强化镇级人事管理权。

（四）加快推行“大部门”制

优化横向分工，按照层级减少、机构精简、成本节约、职能相近部门合并和打破条条对口的部门设置原则，把县派驻龙港部门与镇内设机构及事业单位进行合并，建立若干个“大部门”，实行以

块为主的管理模式，条上进行业务指导。

（五）切实完善社区服务与治理

理顺纵向分工，实现“市管社区”的扁平化管理体制，赋予社区相应的社会管理和公共服务职能，提高社区自我服务和治理能力。理顺行政流程和推进电子政务，把政府行政审批和公共服务通过电子网络平台延伸至社区。

（六）调整优化人员结构和编制

严格控制机构编制规模，在不增加机构编制的前提下，结合龙港人口比例和经济规模从严核定行政事业人员编制。在总量控制的前提下，适当减少一般性岗位的行政事业人员，合理增加专业技术岗位人员，严格控制计划外用工。加大高素质人才引进力度，大力实施城市管理人才素质提升工程。

（七）有效压缩行政成本

实施全面规范、公开透明的预算制度，加强行政成本预算源头监控，抓好预算执行的审核和监督，全面推行绩效预算，从制度上强化行政成本的控制，提高行政效能。充分发挥公共资源交易中心功能，有效降低政府对相关产品和服务的采购成本。

（八）积极探索多元化公共服务供给模式

在政府改善公共服务供给的同时，积极创新公共服务提供方式，大力培育社会化服务组织，更多地探索采取向社会购买公共服务，提高公共产品使用效率，降低行政运行的成本。

（九）建立完善城市治理体系

建立权力清单和负面清单，理清政府权力边界，规范权力运行。强化考核监督机制，健全干部绩效考核评价体系。

（十）配套推进城镇化相关制度改革

进一步健全农业转移人口市民化推进机制，完善农业转移人口社会参与机制，建设包容性城市。深化农村产权制度改革，加快建设农村要素市场交易体系。创新城镇化资金保障机制，理顺市政公用产品和服务价格形成机制，深化多元化投融资体制改革。

三、保障措施

（一）加强组织领导。组建由浙江省、温州市、苍南县、龙港镇有关领导和部门参与的试点工作领导小组，加强对试点工作的统筹协调。

（二）出台配套政策。政策保障方面，由浙江省下发龙港试点实施方案及其他相关配套政策文件。财政支持方面，建立农业转移人口市民化成本分担机制，省级财政通过转移支付手段解决龙港财政单列后带来的问题。金融支持方面，支持龙港加快建立完善相匹配的金融组织机构和信贷政策等。

（三）抓好组织实施。制定实施细则和阶段性行动计划，建立试点进展报告、成效考核、工作问责制度，落实责任分工，及时梳理和总结经验，加强对试点实施的阶段性评估。

（四）分步有序推进。在时间安排上，获批试点后一年内，制定和完善试点实施方案，各项改革任务得到系统部署，责任分解落实到单位和个人；两年内，各项措施得到全面落实，改革经验得到

总结，并取得阶段性成效；三年内，试点取得明显成效，形成一套可实行、可复制、可推广的新型设市模式。

吉林省安图县二道白河镇国家新型城镇化 综合试点工作方案要点

二道白河镇是长白山旅游集散地和目的地。2013 年镇区常住人口 10.6 万人，常住人口城镇化率 85%，户籍人口城镇化率 79.9%。

一、开展国家新型城镇化综合试点的总体目标

——按照“一个主线、三个支撑”的试点思路，强化改革试点，初步确立行政管理创新、行政成本降低的设市模式；基本建立多元化投融资机制、公共服务供给机制和创新发展与生态文明建设体制，形成以林区生态旅游为主的可推广、可复制的发展路径与模式。

——城市行政管理创新、行政成本降低的管理模式基本确立。公共信息资源免费共享和使用机制基本确立，市政建设和服务成本降低 20%—30%。

——多元化投融资、公共服务供给、生态文明制度取得突破。建立健全透明、规范、多元化、可持续的城镇化投融资机制。引导和带动社会资本通过政府和社会资本合作（PPP）项目进行城镇化建设。公共管理水平不断提高。长白山旅游业务云服务应用系统建设完成。“居游一体、主客共享”的公共服务供给机制初步确立。生态红线的约束增强，面向居民和游客的生态环境科普教育机制基本建立。生态移民取得明显成效，到 2017 年底，镇区人口增加到 12.1 万人。

二、开展国家新型城镇化综合试点的主要任务

（一）探索行政管理创新、行政成本降低的设市模式

1.推行大部制改革，对机构职能部门进行优化重组，减少机构设置。理顺权责关系，加快形成精干高效的政府组织体系。

2.建立扁平化管理模式。率先实行直管社区的二级扁平化管理新模式，减少行政层级、提升管理效率、强化社区自治，辖区居民享有便民服务“直通车”。将部分部门工作人员下放到社区，行政管理经费直拨到社区。每个社区设立一个集卫生服务、社会保障、基层法律服务、文化信息等为一体的“一站式”服务大厅。

3.创新社区行政管理体制。加快村改居进程，实现辖区内行政村向社区管理的转变，建立“一委一居一站一办”的新型社区建设模式，探索社区管理“首责联动”的新模式。推进以楼栋为单位的网格化管理，网格管理员由社区公共服务中心工作人员或社区居委会工作人员兼任，实行“AB岗”工作制，细化社区网格人员的责任分工。

（二）建立健全多元化投融资机制、公共服务供给机制、生态文明制度建设三大支撑

1.推进建立透明规范的城市建设多元化的投融资机制。通过景区经营权转让、产业发展收益、土地整理与土地出让金等多种途径，保障投融资的运行安全，规避偿还风险。完善信用健全、监管有力的投融资环境。加强企业信用建设。

2.改革创新公共服务提供机制。建立居游一体、主客共享的公

共服务供给机制，推进建立以智慧旅游为主体的免费共享的云服务平台，重要地区实现网络全覆盖和实时在线服务，促进公共信息资源免费共享和使用。推进建立快速有效的安全救援联合行动机制，完善综合防灾减灾的对外交通和紧急疏散网络，为各类突发事件建立“首责联动”的快速反应机制。建立信息交流制度与检查问责制度。

3.积极探索生态文明建设长效机制。建立面向居民和游客的生态环境科普教育机制，实行城区、景区、社区联合推进的环境保护宣传机制，建立“寓教于游”的生态环境教育推广机制，积极引导私营企业参与到长白山景区的经营管理中。制定旅游项目的特许经营清单与企业利润返还环境保护的机制，将生态补偿投入、生态保护能力和生态资产增值纳入政府常态化管理的考核内容和考核指标。坚决守住生态红线，有序推进生态移民。建立环保志愿者联盟运行机制。

三、保障措施

（一）强化组织领导。组织由吉林省、延边州、长白山管委会、安图县、池北区有关领导和部门参与的试点工作领导小组，统筹推进试点相关工作。

（二）强化特色产业、基础和公共服务设施支撑。在试点期内，加快十八坊、宝马、文化产业等特色产业园区发展与建设力度，促进产城融合发展。2014—2017年，规划实施重点建设项目65项。

（三）强化保护生态环境。进一步完善生态功能区考核机制，

在抓好生态保护前提下，探索低成本设市模式工作。

（四）强化风险评估。在新设市投融资建设中做好风险评估与投融资预案。

（五）强化绩效考核。建立新设市试点绩效评估机制，完善目标责任考核体系和激励机制，定期通报各项目标任务的进展情况，分析实施过程中存在的问题，为试点实施积累经验。