推进以县城为重要载体的城镇化

建设实施方案

为贯彻《中共中央办公厅 国务院办公厅〈关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见〉的通知》（中办发〔2022〕37号）要求，落实省第十四次党代会部署，扎实推进我省以县城为重要载体的城镇化建设，更好满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要，提出如下实施方案。

一、引导县城分类高质量发展

1．加快发展大城市周边县城。支持位于西安都市圈范围内的县城融入大西安建设与发展，积极承接人口、功能、产业转移，强化快速交通连接，发展成为西安都市圈内通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。

2．积极培育专业功能县城。支持具有资源、产业、交通、文化等优势的县城发挥专业特长，培育发展特色经济和支柱产业，打造成为先进制造、商贸流通、文化旅游等专业功能县城。

3．合理发展农产品主产区县城。推动位于农产品主产区内的县城集聚发展农村二三产业，延长农业产业链条，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业，为有效服务“三农”、保障粮食安全提供支撑。

4．有序发展重点生态功能区县城。位于重点生态功能区内的县城要以保护好生态环境为前提，因地制宜发展生态经济和旅游休闲产业，积极探索生态产品价值实现机制。

5．引导人口流失县城转型发展。结合城镇人口流动变化趋势，推动人口流失县城加快转型发展，促进人口和公共服务资源适度集中，加强社会民生保障。

二、大力发展县域经济

6．培育壮大主导产业。坚持宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜游则游，持续推动“一县一策”事项清单落地见效，用好用足省级支持县域经济发展的“政策工具箱”，差异化配置要素资源，大力发展特色优势产业，壮大主导产业，到2025年力争绝大多数县（市）形成1-2个产值百亿以上的产业集群，全省县域生产总值超过1.6万亿元，年均增速高于全省1-2个百分点，生产总值超过200亿元的县（市）达到24个。（省发展改革委、省工业和信息化厅、省农业农村厅、省商务厅、省文化和旅游厅负责）

7．提升产业平台功能。坚持“一县一区、一区多园”，推进工业集中区、现代农业园区和现代物流园区整合，完善园区基础设施和公共服务设施体系，提升园区专业化配套服务能力。围绕县域主导产业打造一批重点特色专业园区，优先支持符合条件的园区创建或升级为省级以上高新区、经开区、现代农业产业园、农业产业融合发展示范园，支持国家级高新区、经开区托管联办县域产业园区。开展县域工业园区“亩均效益”综合评价。到2025年，省级以上产业园区在县域全覆盖，产业园区基础设施和专业服务功能基本完善，主导产业产值占园区总产值比重超过65%。（省发展改革委、省工业和信息化厅、省农业农村厅、省商务厅、省文化和旅游厅负责）

8．加大县域产业招商力度。健全产业招商机制，聚焦主导产业、紧盯龙头企业、依托重点项目，开展产业链精准招商。探索建立招商引资项目跨地区流转机制，健全招商项目“异地建设、利益共享”模式。进一步提高专业化招商能力，完善县域全方位、全流程服务机制，做好产业项目落地服务保障工作。（省商务厅、省发展改革委、省工业和信息化厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅负责）

9．加强县域商业体系建设。完善县域商业建设“一县一方案”，改造提升县城综合商贸服务中心、乡镇商贸中心、新型乡村连锁便利店，推进农产品供应链体系建设，畅通工业品下乡和农产品进城双向流通渠道。健全县域商贸流通骨干网络，培育县域重点商贸流通企业，加快农产品仓储保鲜冷链物流设施建设，科学布局农产品冷链物流基地，引导生鲜电商、邮政、快递企业建设前置仓、分拨仓，建设一批面向城市消费的生鲜食品低温加工处理中心，到2025年基本实现县县有连锁商超和物流配送中心、乡镇有商贸中心、村村通快递。（省商务厅、省发展改革委、省农业农村厅、省邮政管理局负责）

10．激发县域经济发展活力。鼓励县（市）主动对接秦创原创新驱动平台，探索“创新飞地”、离岸孵化等模式，加大研发经费投入力度，积极培育和引进高新技术企业，持续开展创新示范县建设行动，到2025年培育建成省级创新示范县20个以上。推行政务服务“一网通办”，提供工商、税务、证照证明、行政许可等办事便利。推动省属企业积极参与县域经济发展，引导建立结对帮扶机制，鼓励民营企业家返乡创业。（省科技厅、省发展改革委、省国资委、省政务大数据局、省工商联负责）

11．完善县域经济考核体系。进一步优化县域经济高质量发展考核办法，建立季度监测考核和点评工作机制，综合运用考评结果，对年度县域高质量发展先进县，在项目建设、土地指标、招商引资方面给予倾斜支持。（省发展改革委、省委组织部负责）

12．强化职业技能培训。大力实施农民工素质提升工程，不断提升农民工职业技能和综合素质。统筹发挥企业、职业学校、技工学校作用，瞄准智能制造、信息技术、医疗照护、家政服务等用工矛盾突出行业，面向农业转移人口开展职业技能培训。推动公共实训基地建设，落实好培训补贴政策，畅通培训补贴直达企业和培训者渠道，到2025年全省县（市）公共实训基地达到20个左右。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委负责）

三、加强县城市政基础设施建设

13．完善市政交通设施。实施县城道路网提质增效工程，打通断头路，拓宽瓶颈路。支持具备条件的县完善县城慢行交通系统。开展县城道路照明盲点暗区整治和节能改造，大力推进县城配建停车场、路侧停车设施升级改造、停车信息平台建设，鼓励建设立体停车场、机械式停车库等。推动新建居住小区配建停车位预留充电桩建设安装条件，鼓励在已建停车场、停车库配建充电基础设施。有序推进县（市）汽车客运站建设改造。（省住房城乡建设厅、省交通运输厅负责）

14．畅通对外连接通道。实施加密连通工程，提升路网衔接转换和迂回连接水平，提高县（市）高速公路对外连通能力。优化普通国省道局部网络，推动县城过境公路和人口较多乡镇过境公路建设，加强普通国省道与城市道路有机衔接，着力解决国省道城镇过境段出入口路段拥堵问题，促进公路与城镇有机融合发展。因地制宜升级改造关中平原城市群、陕南平川区和陕北经济条件较好县（市）路网连通性好、带动作用强、产业效益高的县乡公路，鼓励市县建设社会效益好、对地方经济发展有支撑作用的旅游路。（省交通运输厅、省发展改革委负责）

15．健全防洪排涝设施。坚持防御外洪与治理内涝并重，以陕南为重点加大县城排水管网、泵站等设施新建和改造力度，完善县城排水管渠、排涝除险、蓄水空间等设施。完善堤线布置和河流护岸工程，提升江河防洪、城市防内涝标准和能力，合理建设分洪洞、截洪沟等设施，降低外洪入城风险，选择一批基础较好的县（市）开展排水防涝治理试点。（省住房城乡建设厅、省水利厅、省发展改革委负责）

16．提升防灾减灾能力。扎实开展自建房安全专项整治行动，及时消除经营性自建房存在的安全隐患。建设气象、地质、地震等自然灾害监测预警体系，提升应急处置能力。实施地震、滑坡、泥石流等自然灾害易发区基础设施提升和房屋加固工程，推进县（市）现代化消防救援指挥中心建设，合理布局消防站点，完善消防栓、蓄水池等消防设施，加大应对自然灾害先进适用通用装备配备力度。科学规划建设管理应急避难场所，进一步拓展广场、绿地、公园、体育场馆、学校等公共场所的应急避难功能。（省住房城乡建设厅、省应急厅、省人防办、省地震局、省消防救援总队负责）

17．加强老化管网和老旧小区改造。全面推进老化燃气管道更新改造，改造供水水质不能稳定达标的水厂和老旧破损的供水管网，更新改造老化供热管道。支持有条件的县城推进电力架空线路和通信架空线路入地。加快推进县城老旧小区改造，完善水电路气信及消防安全等配套设施。结合老旧小区改造，统筹推动老旧厂区、老旧街区升级改造。有序推进城中村改造，综合考虑群众意愿、规划布局、安全隐患等因素，坚持改造和拆除相结合，整体规划，分布实施，加大市政管网、垃圾污水处理、消防安全等配套设施建设，改善城中村居民居住条件。 “十四五”期间，县（市）改造老旧小区100万户。（省住房城乡建设厅、省发展改革委、省能源局负责）

18．加强新型基础设施建设。有序推进县城5G基站及配套设施建设，积极实施中西部中小城市基础网络完善工程，到2025年实现县级5G网络具备异网漫游功能、“双千兆”网络全覆盖。推进有条件的县城建设工业互联网、农业物联网、智慧物流等新型基础设施。（省通信管理局、省发展改革委、省工业和信息化厅、省农业农村厅负责）

四、健全公共服务体系

19．健全医疗卫生体系。实施县级医院（含中医院）服务能力提升工程，重点建好胸痛、卒中、创伤、危重孕产妇和新生儿救治“五大中心”，支持具备条件的县级医院创建三级综合医院。推进县级疾控中心建设，配齐疾病监测预警、实验室检测、现场处置等设备。支持每个县（市）建成 1 所标准的妇幼保健机构。建立省和地级及以上城市三甲医院对薄弱县级医院的帮扶机制。制订吸引人才的特岗补助等政策，引导高层次人才到县级医院就业，到 2025 年县域内就诊率达到90%，80%的县级中医医院达到二级甲等水平。（省卫生健康委、省发展改革委负责）

20．扩大教育资源供给。按照县城常住人口科学测算学位需求，合理配置教育资源。完善幼儿园布局，支持新建、改扩建一批公办幼儿园，引导扶持民办幼儿园提供普惠性服务。推进义务教育学校标准化建设，推动县域义务教育优质均衡发展和城乡一体化。鼓励高中阶段学校多样化发展，改善县域普通高中办学条件，基本消除普通高中“大班额”现象。鼓励发展职业学校，规范教学管理，实现全省中职学校办学条件、教学基本要求双达标，到2025年76个县（市）学前教育毛入园率、义务教育巩固率、高中阶段教育毛入学率均达到97%以上。（省教育厅、省发展改革委负责）

21．提升养老托育服务水平。加强县级公办养老机构建设，新建或改建一批县级养老机构和特困人员供养服务机构，到2025年每个县（市）至少建有一所公办示范性养老机构、实现失能特困人员供养服务机构全覆盖、护理型床位占比达到55%以上。持续开展城企联动普惠养老专项行动，落实民办养老机构床位补贴政策支持民办养老机构建设。完善社区居家养老服务设施，新建居住区按人均用地不少于0.1平方米的标准配建社区养老服务设施，有序推进公共设施适老化改造。推进全省普惠托育服务体系建设，新建小区按照国家要求规划建设不少于200平米托育机构，新建或改扩建一批托育服务机构，到2025年每个县（市）建成1-2所公办托育机构。（省民政厅、省卫生健康委、省发展改革委负责）

22．优化文化体育设施。推进县级文化馆图书馆总分馆制，加强分馆（服务点）建设，根据需要新建、改扩建一批公共图书馆、文化馆、博物馆。加强广播电视传输覆盖等基础设施建设，推进数字广播电视、第四代北斗户户通和应急广播体系建设，发展智慧广电平台和融媒体中心。支持各县（市）公共体育设施达到县级“七个一”标准，完善社会足球场地、户外运动等体育设施，打造“15分钟健身圈”。提升各类公共体育场馆免费或低收费开放服务水平。（省文化和旅游厅、省广播电视局、省体育局、省文物局、省发展改革委负责）

23．完善社会福利设施。建设完善一批县级专业化残疾人康复、托养、综合服务设施，新建或改建一批县级未成年保护中心和儿童之家，每个县（市）至少培育孵化 1 家儿童类社会组织，开展专业化评估和服务工作。依托现有社会福利设施建设流浪乞讨人员救助管理设施。合理布局殡仪馆、火葬场、骨灰堂、公墓、殡仪服务站等殡葬服务设施，改造老旧殡仪馆，到2025年县级公益性安葬（放）设施覆盖率达到100%。（省民政厅、省残联、省发展改革委负责）

五、提升县城人居环境质量

24．打造蓝绿生态空间。持续开展生态园林县城创建工作。开展县城公园品质提升行动，合理布局县城绿地，加强口袋公园、袖珍广场等小微绿地的建设与改造，为群众提供游憩空间。加强对县城自然山水风貌格局的保护，推进湿地资源、滨水绿地、垃圾填埋场、城市采空区等修复与治理，到2025年国家园林县城数量达到45%以上、省级生态园林县城数量达到70%以上。（省住房城乡建设厅、省生态环境厅、省林业局负责）

25．推进生产生活低碳化。加快农业绿色循环发展，推进工业领域低碳工艺革新，深入推进产业园区循环化改造，坚决遏制“两高”项目盲目发展。鼓励各县（市）因地制宜发展新能源，在有条件的地区推进屋顶分布式光伏发电，加快关中地热能规模化发展，扩大生物质能利用规模，推进生物质耦合（掺烧）发电。支持县（市）发展绿色建筑，推广装配式建筑、节能门窗、绿色建材、绿色照明，到2025年县城新建建筑全部建成绿色建筑。推广节能低碳节水用品和环保再生产品。（省发展改革委、省工业和信息化厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省农业农村厅、省能源局负责）

26．完善垃圾分类处理设施。加强县（市）垃圾分类设施建设，完善生活垃圾收运体系，逐步建立分类投放、分类收集、分类运输、分类无害化资源化处理的生活垃圾处理系统。加快建设生活垃圾焚烧终端处理设施，逐步减少原生垃圾直接填埋，做好全流程恶臭防治，到2025年县城生活垃圾无害化处理率达到98%。完善县域医疗废弃物转运设施和集中处置设施，因地制宜建设危险废物处理设施。（省住房城乡建设厅、省发展改革委、省生态环境厅负责）

27．增强污水收集处理能力。加强城镇污水收集处理设施建设与提标改造，积极探索“厂网一体化”运营机制。实施污水管网补短板工程，更新修复混错接、漏接、老旧破损管网。在城镇新区管网建设及老旧城区管网升级改造中加强雨污分流设施建设。推广污泥集中焚烧无害化处理和资源化利用，取缔非法污泥堆放点，到2025年县城污水处理率达到95%、县城污泥无害化处理处置率达到80%以上。（省住房城乡建设厅负责）

28．加强黑臭水体治理。建立健全黑臭水体动态管理机制，采取控源截污、垃圾清运、清淤疏浚、生态修复等措施，提升黑臭水体治理水平，强化河湖岸线生态化改造，有效恢复和增强水体自净能力。加强长效管理机制建设，做好定期排查，每半年向社会公布治理进展与水质改善情况。有序推进农村黑臭水体治理，到2025年县城建成区黑臭水体基本消除、农村黑臭水体治理率达到40%左右、试点县（市）农村黑臭水体治理率达到90%左右。（省住房城乡建设厅、省生态环境厅、省水利厅负责）

29．加强县城历史文化保护传承。统筹保护好历史文化名镇名村、历史文化街区、传统村落民居以及革命文物、文化遗产保护，守住历史文化根脉。深度挖掘县城现代文化特质，推动非物质文化遗产融入县城建设，发展形成各具特色的文化标识。鼓励建筑设计传承创新，彰显县城特色，避免“千城一面”。防止大拆大建、贪大求洋，禁止拆真建假、以假乱真，严禁随意拆除老建筑、大规模迁移砍伐老树。（省住房城乡建设厅、省文化和旅游厅、省文物局负责）

六、推动城乡融合发展

30．推进国家城乡发展融合试验区西咸接合片区建设。指导富平、武功等试点县围绕建立进城落户农民自愿有偿转让退出农村权益制度、建立农村集体经营性建设用地入市制度、建立科技成果入乡转化机制、搭建城乡产业协同发展平台和建立城乡基础设施一体化发展体制机制等任务，深化制度创新，形成一批可复制、可推广的典型经验。研究制定支持国家城乡融合发展试验区建设的政策措施。（省发展改革委、省科技厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省农业农村厅负责）

31．开展美好环境与幸福生活共同缔造活动。积极落实《关于在城乡人居环境建设中开展美好环境与幸福生活共同缔造活动实施方案》，强化县城综合服务能力，完善县城社区配套基础设施和公共服务设施，构建政府、社会、村民共建共享的治理体系，打造宜居的社区空间环境。积极推动符合条件的县（市）开展试点示范。（省住房城乡建设厅、省民政厅负责）

32．推进县城公共服务向乡村延伸覆盖。深化义务教育教师“县管校聘”管理改革，推进县域内校长教师交流轮岗，积极建设城乡学校共同体，促进县域内义务教育优质均衡发展。建设紧密型县域医共体，建立柔性人员上下流动机制，推动“县聘乡用、乡聘村用”。通过对口帮扶、远程医疗、专科联盟等方式，推动城市优质医疗资源向县域下沉。（省教育厅、省卫生健康委负责）

33．优化县域城镇布局。在巩固提升重点示范镇、文化旅游名镇基础上，加快推进100个乡村振兴示范镇建设，完善市政公用、公共服务等设施，改善人居环境，优化产业结构，提升主导产业、特色产业市场竞争力。发展壮大一批产镇相融、宜居宜业宜游的中心镇，支持有条件的中心镇发展成县域副中心。严格控制撤县建市设区，稳慎调整人口流失城镇行政区划。（省住房城乡建设厅、省文化和旅游厅、省乡村振兴局、省民政厅负责）

34．抓好大型搬迁安置区后续扶持。结合乡村振兴、易地扶贫搬迁后续扶持等工作，系统推进23个大型搬迁安置点配套基础设施完善、公共服务设施提升、安置点人居环境优化等工程实施。加大就业和产业扶持力度，加快培育特色优势产业，拓宽搬迁群众增收渠道，强化职业技能培训和人文关怀，促进搬迁群众逐步融入城镇生活方式，增强对搬迁点的认同感和归属感，加速实现就地城镇化。（省发展改革委、省人力资源社会保障厅、省农业农村厅、省乡村振兴局负责）

七、深化体制机制创新

35．健全农业转移人口市民化机制。深化户籍制度改革，推动新落户人口与县城居民享有同等公共服务，在农民工相对集中的县域建立农民工综合服务平台，保障农民工等非户籍常住人口均等享有教育、医疗、住房保障等基本公共服务。健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制，重点支持吸纳农业转移人口落户多的县城。健全省以下城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。依法保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得强行要求进城落户农民转让在农村的相关权益，或将其作为进城落户条件，积极探索农民有偿退出农村权益的模式和做法。（省公安厅、省教育厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省卫生健康委负责）

36．健全投融资机制。根据项目属性和收益，合理谋划投融资方案。对公益性项目，积极争取中央预算内投资和地方政府专项债券支持。对准公益性项目和经营性项目，鼓励银行业金融机构在风险可控、商业可持续前提下，按市场化原则增加中长期贷款投放，支持符合条件的企业发行县城新型城镇化建设专项企业债券。推广政府和社会资本合作（PPP）、基础设施领域不动产投资信托基金（REITS）试点等模式，引导社会资本参与县城开发建设运营、盘活国有存量资产。（省发展改革委、省财政厅、省地方金融监管局、人民银行西安分行负责）

37．推进县级融资平台整合升级。积极推行“以市带县”模式，提升县（市）融资平台综合实力，重点支持县域园区和产业发展，防范化解地方政府债务风险。加快优质经营性资产注入和非营利性公益资产剥离，提升平台公司信用评级，扩大平台公司市场化债券融资规模，推动每个县（市）打造一个总资产50亿元级以上综合性国有资本运营公司（陕南地区资产规模为20亿级）。到2022年底，县级融资平台融资规模较2020年翻一番，县级融资平台中评级达AA级及以上的比列达到全国平均水平。（省发展改革委、省财政厅、省地方金融监管局、人民银行西安分行、陕西银保监局负责）

38．推进土地制度改革。加强存量低效建设用地再开发，合理安排新增建设用地计划指标，加快处置批而未供和闲置土地，积极开展全域土地综合整治试点，保障县城建设正常用地需求。积极推进县（市）层面开展“标准地”改革试点，提高土地使用效率。按照国家统一部署，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市。（省自然资源厅、省农业农村厅负责）

推进以县城为重要载体的新型城镇化建设是一项重要工作。要建立省负总责、市县抓落实的工作机制，确保党中央、国务院重大决策和省委、省政府各项部署落到实处。各市县要扛起主体责任，科学编制和完善建设方案，按照“缺什么补什么”原则，明确建设重点，谋划好项目，区分轻重缓急，精准补齐短板弱项，防止盲目重复建设。省级各有关部门要按照职责分工，强化政策保障，推进各项工作任务落实落细。省发展改革委要会同有关部门科学合理把握县城分类，及时开展方案实施情况动态监测和总结评估，协调解决方案实施中遇到的困难和问题，总结推广典型经验和有效做法，重大问题及时向省委、省政府报告。