关于加快推进城乡融合发展的实施意见

建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，是党的十九大作出的重大决策部署。近年来，我市在统筹城乡发展方面取得了显著进展，但城乡要素流动不够顺畅、公共基础设施存在短板、常住人口城镇化率低于全省平均水平，未来城乡发展具有较大优化空间和发展潜力。为高水平推进我市城乡融合发展，实现城市能级提升、城乡共同繁荣，稳步提升常住人口城镇化率水平，更好满足人民日益增长的美好生活需要，现制定如下意见。

一、总体要求

（一）**指导思想**。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实国家、省关于新型城镇化和城乡融合发展的部署要求，坚定答好“五大考题”，以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手，以促进城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置为关键，以缩小城乡区域发展和居民生活水平差距为导向，扎实推动城乡空间结构协调化、要素配置合理化、产业发展融合化、品质提升一体化和公共服务均等化“五化同步”，构建优势互补、协调联动、融合融通的城乡区域发展新格局。

（二）**基本原则**

——坚持以人为本、共享发展。紧扣共同富裕方向，始终把

以人民为中心的发展思想贯穿城乡融合发展之中，充分保障全体居民平等参与、平等发展的权利，充分尊重农民意愿，切实保护农民权益，不断提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

——坚持改革创新、统筹推进。牢固树立系统性、整体性、协同性，着力破除户籍、土地、资本、公共服务等方面的体制机制弊端，为城乡融合发展提供全方位制度供给。同时促进城镇功能、产业支撑、要素配置、人口集聚联动统一，实现新型城镇化与区域协调发展、乡村全面振兴互促共进。

——坚持提升内涵、创塑特色。立足各地区位特征、资源条件、历史文化和发展基础，完善优化功能互补、形态各异、集约紧凑的城镇化格局，推动城乡建设由外延扩张式向内涵提升式转变，提升融入国家重大战略能力，打造更多城乡融合示范区、特色田园乡村。

——坚持绿色低碳、集约高效。始终坚持绿色发展，建立城乡发展与资源环境平衡匹配机制，促进开发精明有序、资源循环利用、生活低碳转型，构建资源节约型和环境友好型产业结构、生产方式、空间格局，加快建立健全生态产品价值实现机制，建设绿色低碳发展示范区。

（三）主要目标

到2025年，新型城镇化建设的质量明显提升，城乡发展协调性全面增强。城市发展更加宜居。长三角中心区城市地位更加凸显，人均地区生产总值超过11万元。功能配套更加完善，城

市品质明显提高，城镇常住人口保障性住房覆盖率达28%，城市建成区绿化覆盖率提高到40%以上。乡村建设更加美丽。农村人居环境持续改善提升，生态美、环境美、人文美、管护水平高的生态宜居美丽乡村建设取得显著成效，全市农村生活污水治理率达45%，美丽宜居乡村建成率达80%。城乡融合更加充分。土地、资本、技术、人才等要素双向流动的制度性通道逐步打通，农民进城入镇、人才返乡入村、城乡互促共进的新格局基本形成。百姓生活更加幸福。城乡就业更有质量更加充分，居民收入增幅快于经济增速、快于全省平均水平，农村基本公共服务均等化实现程度达95%以上，社会文明程度测评指数超过90。

二、主要任务

（一）推动城乡空间结构协调化

1．优化城镇空间布局。落实《盐城市全面推进市内全域一体化实施方案》，构建全市域统筹发展格局。市区加快集聚先进制造、科技创新、现代服务等高端功能，以组团式开发繁荣城市经济。扎实推进以县城为重要载体的城镇化建设，支持6个县（市）城区因地制宜补齐短板弱项，促进公共资源配置与县城常住人口规模基本匹配，增强县城综合承载能力。推动弶港镇、上冈镇、陈家港镇等县域副中心增强城市新移民“驿站”功能，建成产城融合的现代化节点小城市。稳慎推进特色镇、一般镇开发建设，建成服务农民的区域中心。（市发改委、市自然资源和规划局、市住建局等有关部门，各地具体落实，下同，不再单列）

2．统筹谋划乡村规划。有序推进镇村布局规划实施和动态更新，引导村庄分类发展和整治提升。因地制宜编制“多规合一”实用性村庄规划，逐步增强集聚提升类、特色保护类、城郊融合类村庄的人口和产业承载能力，规划布点村庄规划优化覆盖率达100%。坚持农房改善“十条原则”，推动规划设计、综合配套、服务质量、产业层次和城乡共享再提升，配套建设生产生活和现代服务平台设施。编制村容村貌提升导则，将传统村落作为特色田园乡村建设优先支持的对象，建成特色田园乡村90个以上。（市自然资源和规划局、市住建局、市农业农村局等有关部门按职责分工负责）

3．打造城乡融合示范。南部地区依托长三角一体化产业发展基地，以斗龙港两岸的便仓、步凤、新丰和刘庄4个卫星镇为腹地，打造全市城乡融合发展标杆。北部地区依托阜宁—滨海城区，高水平建设黄河故道生态富民廊道，以城乡融合促进北部地区加速隆起。西部地区依托湖荡湿地，发展湿地旅游、高效农业，打造平原河网地区“两山”理论创新实践区。支持建湖县建设国家县城新型城镇化试点，及时总结推广典型经验和特色做法。鼓励各地因地制宜探索创新，努力在体制机制方面取得更多突破。（市发改委、市农业农村局、市文广旅局等有关部门按职责分工负责）

（二）促进城乡要素配置合理化

1．加快农业转移人口市民化。对有能力在城镇稳定就业和

生活的农业转移人口，根据本人意愿可在便于工作和生活的地区落户。推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口，保障居住证持有人同等享受教育、医疗、住房等基本公共服务。鼓励大中专院校、技工学校毕业生在城镇先落户后就业。健全农业转移人口市民化配套政策体系，加大对农业转移人口落户较多地区的政策支持力度。在园区周边或城乡接合部推出一批低租金、小户型和集体宿舍等形式的政策性住房，解决好符合条件的新市民、青年人等群体的住房困难问题。鼓励农业转移人口在流入地缴纳和使用住房公积金，建立健全新市民住房公积金制度。（市公安局、市自然资源和规划局、市财政局、市住建局、市公积金中心等有关部门和单位按职责分工负责）

2．激励引导各类人才入乡。探索以赋予“新村民”资格及相应权能，广泛吸引包括致富带头人、返乡创业大学生、退役军人等在内的各类人才下乡。实施“创业型村支书”培育计划，挑选一批经济相对薄弱村作为先行试点，重点从具备一定经济实力和人力资本、掌握特色种养一技之长、具有丰富经营管理经验等方面，遴选党员能人担任村书记或第一书记。实施百名菁英“强村行动”，对到村工作的优秀人才给予政策倾斜。支持返乡人才领办创办农民合作社、家庭农场、农业企业等经营实体，在项目评审、载体对接方面给予倾斜。实施农业农村人才“百千万”工程，强化百人定向委托培养、农技人员及农村科技带头人千人培训、高素质农民万人培育。（市人社局、市农业农村局等有关部

门按职责分工负责）

3．深化农村土地制度改革。以亭湖区“小田变大田”改革试点为基础，在全市扩大试点范围，探索土地二轮承包延包的有效实现途径。巩固确权登记颁证成果，建立农村土地承包合同、经营权流转等与土地承包经营权登记信息共享机制。鼓励各地探索确权登记颁证成果在土地流转、抵押融资、有偿退出、农田整治等方面的转化应用，支持采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种方式放活土地经营权。完善农村集体经营性建设用地入市制度，制定完善政策体系。开展农村宅基地制度改革试点，探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”具体路径。（市农业农村局、市自然资源和规划局等有关部门按职责分工负责）

4．健全可持续投融资机制。完善多元化资金投入方式，争取更多新型城镇化领域中央预算内投资，继续将符合条件的新型城镇化项目纳入地方政府债券支持范围。发挥县城新型城镇化建设专项企业债券作用，在基础设施、公共服务等领域推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，做好全国基础设施 REITs 试点上市发行项目申报，有效引导社会资本参与城市开发建设运营。通过以奖代补、贷款贴息、风险补偿等方式，对符合条件的农业项目加大金融帮扶。鼓励工商资本与村集体、新型农业经营主体建立多层次合作模式，培育一批集体经济强村。（市发改委、市财政局、市金融监管局、市农业农村局等有关部门按职责分工负

责）

（三）推进城乡产业发展融合化

1．打造产业协同发展平台。依托长三角一体化产业发展基地和黄海新区两大战略空间，聚焦23条产业链，聚力建链补链强链，建立健全重大项目全周期服务推进、招商项目跨区域利益分享机制。支持县城增强产业支撑能力，重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业。差异化探索推进“一县一区”“一区多园”模式，以省级以上开发区为龙头，整合乡镇工业园区。全市域推进康养产业，加快建设长三角（东台）康养基地，打造国家级康养旅游示范基地。鼓励乡镇工业园就近发展农产品深加工，孵化一批知名农业龙头企业。支持有条件地区争创国家级现代农业产业园和省级现代农业产业高质量发展示范园。（市发改委、市工信局、市商务局、市农业农村局等有关部门按职责分工负责）

2．强化科技成果创新应用。探索“本地+离岸研发”“域外制造+盐城制造”合作模式，做强中韩（盐城）产业园未来科技城、沿海可再生能源技术创新中心等科创平台。鼓励龙头企业、农民合作社、涉农院校和科研院所成立产业联盟，支持联盟成员通过共同研发、科技成果产业化等方式，实现信息互通、优势互补。围绕生物种业、农业生态保护、新型农机装备等领域，研发新品种新技术，构建可持续产业链创新链体系。引导农业科研院校、推广机构、新型农业经营主体、社会化服务组织等力量，协

同参加农技推广，每年培育农业科技示范主体3000个以上，农业主推技术入户率达98%以上。（市科技局、市农业农村局等有关部门按职责分工负责）

3．培育城乡新型业态模式。鼓励网络直播、在线娱乐、网络零售等新型业态发展，创造更多灵活就业岗位。因地制宜培育发展乡村民宿、农耕体验、康养休闲等新模式，支持盐都、亭湖、盐城经济技术开发区等地发展都市农业。鼓励发展“中央厨房+冷链配送+物流终端”“中央厨房+快餐门店”“健康数据+营养配餐+私人订制”等新型加工业态，建设1-2个区域性产地示范市场。加快培育“一村一品一店”省级示范村，打造农产品地方特产馆，开展公益助农直播，全市农村电子商务销售额力争突破300亿元。开展精品小镇创建，支持荷兰花海风情小镇、数梦小镇、智能终端小镇等创成省级特色小镇。（市商务局、市工信局、市农业农村局、市发改委、市文广旅局和市邮政管理局等有关部门和单位按职责分工负责）

4．探索生态产品价值实现。围绕盐城黄海湿地世界自然遗产的突出普遍价值（OUV），提升条子泥、黄海森林公园等景区品质。鼓励开展生态产品价值实现机制试点，重点在生态产品价值核算、供需精准对接、可持续经营开发、保护补偿、评估考核等方面开展实践探索。在长三角一体化产业发展基地、黄海新区等部分有条件地区，先行先试低（零）碳产业园区建设，打造低（零）碳产业园区示范样板。坚持举办全球滨海治理论坛，探

索国际湿地保护和环黄海生态经济圈建设新路径。积极争取全球首个基于自然的解决方案（NbS）中心在盐城设立。（市自然资源和规划局、市生态环境局、市发改委、滨海港工业园区、市遗产保护中心等有关部门和单位按职责分工负责）

（四）实现城乡品质提升一体化

1．实施城市更新行动。加强城市更新政策统筹力度，完善城市更新工作机制、技术方法和政策体系，到2025年全市改造城镇老旧小区622个，争创100个省级宜居示范居住区项目。探索市场化方式推进老旧厂区、老旧街区改造，形成一批典型案例。系统化全域推进海绵城市建设，提高城市洪涝防御能力。加快城市生命线安全工程建设，实施燃气、供水等城市老化管道更新改造，争创省级示范城市。推进“无废城市”建设，实现城市固体废物精细化管理、垃圾分类处置及资源化利用、危险废弃物和医疗废弃物无害化处理处置。探索建立与“一老一小”、青年群体多层次需求相适应的城市公共服务空间与设施建设标准，打造全龄友好型城市。（市住建局、市自然资源和规划局、市生态环境局、市城管局等有关部门按职责分工负责）

2．提升农村人居环境。巩固拓展农村人居环境整治三年行动成果，培植一批示范典型，示范镇村覆盖率达到10%以上。持续推进农村“厕所革命”，引导农村新建户厕由室外向室内、由厕所向卫生间“两个转变”，除无人户等特殊情况外，全面消除旱厕并建成无害化卫生户厕。深入开展排水管网排查监测和修

复，推动城镇污水管网逐步向周边自然村庄延伸覆盖。支持农村生活垃圾分类和资源化利用成效明显地区争创国家级示范县，鼓励以镇村为单位建设一批区域农村有机废弃物综合处置利用设施，探索就地就近就农处理和资源化利用路径。引导鼓励村民通过栽植果蔬、花木等开展村庄绿化美化，力争新增绿美村庄200个。（市农业农村局、市住建局、市城管局、市自然资源和规划局、市生态环境局等有关部门按职责分工负责）

3．完善农村基础设施。统筹规划道路、供水供电供气、污水管网以及“新基建”等重要市政公用设施，加快向城郊乡村和规模较大中心镇延伸。每年制定20件为民办实事计划，新（修）建一批农贸市场、学校、卫生院、敬老院、运动健身场地等公共服务设施，加快补齐城乡公共服务设施短板。实施农村公路路网升级改造工程，规划内县道全部达到三级公路以上标准，所有乡镇30分钟内连接高速公路，村庄和重要产业、旅游、交通节点通达等级公路，119个涉农乡镇均有美丽农村路。稳步推进农村公路管理养护体制改革，加强农村公路管养机构能力建设，鼓励专业养护企业参与养护。（市住建局、市发改委、市交通局、市农业农村局等有关部门按职责分工负责）

4．加强智慧城市建设。扎实推进“城市驾驶舱”建设，做强市大数据集团，打造长三角一体化大数据产业基地。推动交通、物流、能源、市政等领域智慧化改造，提升城市运行保障能力。实施规上工业企业智能化改造数字化转型三年行动计划，到2024

年完成全市规上企业“智改数转”全覆盖，23 条重点产业链及重点园区基本普及数字化。全面推进电子政务系统建设，建立市、县、镇、村全覆盖的政务服务体系。全面推进“双千兆”网络建设，扩大千兆光伏覆盖范围，持续优化人口集聚区、重点园区、重点行业 5G 深度覆盖。逐步提升社区数字化和智慧化水平，打造一批智慧社区示范试点。大力实施数字惠民工程，丰富拓展“智慧+”，创造更高质量数字生活。（市工信局、市发改委、市行政审批局等有关部门按职责分工负责）

5．健全城乡治理体系。积极争创全国市域社会治理现代化试点合格城市，加强社会治理现代化指挥中心规范化建设，推进市县镇三级社会治理现代化指挥平台实战运行。深化网格化社会治理机制创新，城市社区专职网格员配备实现全覆盖，鼓励有条件的农村地区配备专职网格员。积极开展市级平安民主法治示范村（社区）创建。因地制宜推广运用积分制、清单制等经验做法，提升农民群众参与乡村治理的积极性。新增建设法律援助工作站点，培育村（社区）法律明白人。（市司法局、市农业农村局、市民政局等有关部门按职责分工负责）

（五）加快城乡公共服务均等化

1．推动城乡教育资源均衡。超前精准测算学位需求，科学合理新增学校布点，义务教育阶段基本形成“1 所初中施教区范围对应 1-2 所小学”格局。完善随迁子女义务教育入学政策，明确由属地教育主管部门统筹相对就近安排就读公办学校。探索推

行新办普惠性幼儿园服务区制度，多渠道增加城乡普惠性学前教育资源供给。实施名校引领战略，在农村地区探索优质学校与薄弱学校合作模式，推动各地城区中小学与农村中小学建立“区域教育联盟”。建立义务教育学校教师6年服务期、名师“无校籍”管理和骨干教师均衡配置制度，逐步缩小区域、城乡之间同类学校教师差异。（市教育局等有关部门按职责分工负责）

2．提升城乡卫生健康水平。建设县域紧密型医共体，推行医疗联合体、巡回医疗和远程医疗模式，改造提升乡镇卫生院五级中医馆。大力推进健康城市、健康村镇建设，力争建成省级健康镇25个，省级健康村和社区200个。巩固卫生创建成果，着力提高中北部地区省级以上卫生镇覆盖率。优化基层医疗机构布局，建成20个左右省农村区域性医疗卫生中心和30个省社区医院，80%的乡镇卫生院或社区卫生服务中心达到国家服务能力基本标准。完善公立医院传染病救治设施，加强疾控机构建设，提升疫情防控能力。全面推行基层首诊式家庭医生签约模式，重点人群签约率稳定达到65%。全面开展城乡居民健康素养水平监测和评价，全市居民健康素养水平不低于36%。（市卫健委等有关部门按职责分工负责）

3．完善城乡社会保障体系。贯彻实施新的被征地农民社会保障实施办法，持续推动在城镇就业的农业转移人口社保应缴尽缴，城乡基本养老保险参保缴费率达到90%。完善城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，逐步提高最低标

准。稳步提高住院费用跨省直接结算率，推进省内和跨省异地就医定点零售药店购药直接结算县域全覆盖。健全“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的养老服务体系，支持二级以上公办医院创办养老护理院、民办医疗机构转型为养老护理机构、镇卫生院及街道卫生服务中心闲置床位转型为养老护理床位。完善最低生活保障制度，推进城乡低保标准一体化。（市人社局、市卫健委、市医保局、市民政局等有关部门按职责分工负责）

4．促进城乡居民收入均衡。扎实推动共同富裕，实施农民收入十年倍增计划，每年制定富民增收重点工作任务清单，城乡居民人均可支配收入差距持续缩小。统筹城乡就业政策体系，聚焦高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体，推动实现在户籍地、常住地、就业地、参保地同等享受就业创业政策和服务。全面落实减税降费和助企惠企政策，并适时组织完善升级，帮助企业纾困解难，创造更多市场化就业机会。引导企业采用“订单收购+分红”“土地流转+优先雇用+社会保障”“农民入股+保底收益+按股分红”等多种利益联结方式，让农民分享农业加工、销售环节的增值收益。（市发改委、市人社局、市农业农村局等有关部门按职责分工负责）

三、保障措施

（一）完善推进机制。由市政府分管领导牵头，加强城乡融合发展工作统筹指导。市相关部门按照职责分工，抓好任务落实、配套政策制定、重大项目实施、向上对接争取等相关工作。各地

区建立健全相应的领导机制和工作机制，研究制定本地区城乡融合发展实施方案和政策措施，分年度分阶段排出重点任务、重大项目和重要试点清单。

（二）加强评估督查。市有关部门要加强对主要目标和重点任务落实情况的监测分析，指导各县（市、区）找准本地区城乡融合发展的关键环节和重点难点，整合力量、精准发力，以钉钉子精神抓好各项任务落实，积极争取省政府督查激励表扬。

（三）注重总结提升。学习借鉴国家城乡融合发展试验区先进经验，加快推进我市城乡统筹发展，开展典型做法总结提炼，及时遴选上报优秀案例，力争在城乡融合发展更多领域取得突破。健全政府与企业、社会的沟通交流机制，动员、鼓励并激发市场主体、社会力量合力推进城乡融合发展。