

四川省人民政府办公厅文件

川办发〔2011〕94号

四川省人民政府办公厅 关于印发四川省“十二五”城镇化发展 规划的通知

各市（州）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

《四川省“十二五”城镇化发展规划》已经省政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

二〇一一年十二月三十一日

四川省“十二五”城镇化发展规划

二〇一一年十一月

目 录

第一章 发展基础	5
第一节 城镇化发展成就和问题	5
第二节 城镇化发展面临的形势	7
第二章 指导思想与发展目标	9
第一节 指导思想	9
第二节 基本原则	9
第三节 发展目标	11
第三章 优化城镇发展格局	12
第一节 强化“一核”	13
第二节 壮大“四群”	13
第三节 打造“五带”	16
第四节 大力发展区域性中心城市	17
第五节 积极发展中小城市和小城镇	18
第六节 努力构建新型城乡关系	19
第四章 提高城镇综合承载能力	19
第一节 提升城镇经济承载能力	20
第二节 提升城镇基础设施和市政公用设施保障能力 ...	20
第三节 提升城镇公共服务水平	22
第四节 提高城镇资源环境承载能力	22
第五节 加大城镇住房保障力度	23

第五章 提高城镇规划建设和管理水平	23
第一节 加强城镇规划编制管理工作	24
第二节 深入推进城乡环境综合治理	24
第三节 加强历史文化保护与城镇风貌塑造	25
第四节 推动城镇综合管理机制创新	25
第六章 建立健全有利于城镇化健康发展的政策环境	26
第一节 有序引导农业转移人口向城镇集聚	26
第二节 完善城镇户籍和社会保障政策	26
第三节 提高和完善土地保障能力	27
第四节 加大财税支持力度	28
第五节 创新城镇建设投融资体制	28
第七章 实施措施	29
第一节 加强组织领导	29
第二节 健全协调机制	29
第三节 加强评估监督	30
附件：名词解释	30

我省正处于工业化、城镇化加快发展的关键时期,推进城镇化科学、健康、有序发展,对于扩大内需、加快转变发展方式、促进全省经济社会又好又快发展意义重大。本规划是按照《四川省国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》精神,结合我省城镇化发展实际编制的重点专项规划,是我省“十二五”期间推进新型城镇化发展的指导性文件。

第一章 发展基础

第一节 城镇化发展成就和问题

“十一五”时期,在省委、省政府的领导下,我省克服了“5·12”汶川特大地震灾害和国际金融危机的严重影响,经济社会发展取得了巨大成就,城镇化水平明显提高,城镇发展质量稳步提升,统筹城乡综合配套改革取得突破,城镇化进入加快发展的新阶段。

城镇化水平明显提高。“十一五”期间,随着我省经济社会快速发展,工业化进程加快,城镇化水平稳步提高,2010 年底全省城镇化水平达到 40.18%,比 2005 年提高了 7.18 个百分点,年均提高 1.44 个百分点,城市经济在国民经济中的主导地位进一步增强。

城镇体系日趋完善。经过“十一五”时期的快速发展,全省已形成四大城镇群的雏形,初步建立了以成都特大城市为核心,8 个

大城市与 16 个中等城市为骨干,28 个小城市与 1793 个小城镇为基础的省域城镇体系,区域性中心城市的辐射带动作用逐步增强,城镇体系逐步优化完善。

城镇发展质量明显提高。“十一五”期间,全省城镇建设成效明显,城市交通、供水、排水、供电、供气、电信、环卫及防灾等基础设施不断完善,设市城市生活垃圾处理率达到 86.86%,污水处理率达到 74.83%。加大保障性住房建设力度,城镇居民住房条件得到明显改善。按照“四注重、四提升”、“三打破、三提高”的要求,大力提升城乡规划建设水平,深入开展城乡环境综合治理,极大改善了城乡人居环境,城市人均公园绿地达到 8.44 平方米。

灾后恢复重建成果显著。坚持将地震灾区城乡恢复重建与新型城镇化、新型工业化和新农村建设结合起来,坚持灾区地质环境影响评价先行,科学选址、科学规划、科学重建,地震灾区城镇体系得到了优化,城镇基础设施和公共服务设施大大加强,城乡住房重建全面完成,城镇质量得到较大提升,农村面貌焕然一新。

统筹城乡综合配套改革成效明显。深入推进成都综合配套改革试验区建设,推动自贡市、德阳市、广元市等省级试点,创新体制机制,促进了生产要素在城乡间的自由流动,推动城镇基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖,有力地推进了新型城镇化进程和新农村建设步伐,为全国城乡统筹发展提供了经验和示范。

虽然我省城镇化发展取得了明显成绩,但城镇化发展总体水平较低。2010 年我省城镇化率比全国平均水平低 9.5 个百分点,

工业化城镇化良性互动局面尚未形成,大量农民工尚未完成市民化过程;城镇体系和结构不尽合理,除成都市外尚缺 100 万人口以上的特大城市,区域性中心城市和城镇群发展不充分,对区域的辐射带动作用不明显,小城镇密集但规模偏小,人口和产业的聚集能力不足;城镇综合承载力不够强,城镇基础设施建设相对滞后,公共服务功能不够完善,城镇住房供应和保障制度尚不健全,风貌特色和人居环境有待进一步改善;促进城镇化健康发展的体制机制尚未形成等。

第二节 城镇化发展面临的形势

我省正处在工业化城镇化加速发展期,面临国家实施新一轮西部大开发、实施扩大内需发展战略、启动建设成渝经济区等重大机遇,加快推进城镇化进程具有诸多有利条件和外部环境。

全省进入快速发展的新时期为加快城镇化发展提供了有利条件。经过“十一五”加快发展,我省经济社会发展的基础更加牢固,发展的内生动力和活力不断增强,当前已进入推进更好更快发展的新阶段。随着工业化、信息化、市场化、国际化的不断深入,全省“两化”互动发展战略的实施,我省城镇化将呈现更快更好的发展势头。

国家建设成渝经济区和成渝城镇群为我省加快城镇化发展提供了战略支撑。成渝经济区是国家实施区域协调发展的战略重点,是国家“两横三纵”城镇化战略格局的重要组成部分,成渝经

济区涵盖了我省资源环境承载能力强、经济人口集聚条件好的城镇化主要地区。国家加快成渝经济区建设步伐,实施成渝城镇群协调发展规划,规划建设天府新区,将带动我省城镇化快速发展。

国家深入实施西部大开发战略为我省加快城镇化发展创造了良好的外部环境。国家把实施新一轮西部大开发战略放在我国区域发展总体战略的优先地位,出台了包括财政、税收、土地和产业等扶持政策,进一步加大对西部地区基础设施建设、特色优势产业培育、生态建设和环境保护、社会建设和民生改善等方面的支持力度。我省是西部地区的经济大省、人口大省、资源大省,必将在新一轮西部大开发中获得更快更好的发展,为加快城镇化发展提供了重要的外部环境。

国家扩大内需的长期战略为我省加快城镇化发展提供了良好的政策机遇。国家把扩大内需作为我国的长期战略方针,着力扩大消费需求,保持投资合理增长,促进投资消费良性互动;加快推进城镇化是扩大内需的战略重点,这将为我省城镇化发展提供有利的政策机遇。

国家统筹城乡综合配套改革试点为我省加快城镇化发展增添了强劲动力。随着统筹城乡综合配套改革深入推进,将加快破除阻碍城乡一体化发展的体制机制性障碍,合理引导产业向园区集中、土地向适度规模经营集中、农民向城镇和农村新型社区转移集中,走以城带乡、以工促农、城乡一体的发展道路,为我省加快新型城镇化发展增添了强劲动力。

充分认识我省城镇化面临的新形势,抓住国家规划建设成渝经济区和新一轮西部大开发等重大战略机遇,迎接挑战,开拓创新,深入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本,走全面协调可持续发展的新型城镇化道路,促进全省经济社会加快发展、科学发展、又好又快发展。

第二章 指导思想与发展目标

第一节 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持以科学发展为主题,以转变经济发展方式为主线,坚持“两化”互动和“三化”联动,注重区域协调、城乡统筹、产业支撑、城镇质量和可持续发展,以人口城镇化为核心,以增强城镇综合承载能力为重点,以创新体制机制为动力,着力构建“一核、四群、五带”的城镇化战略格局,着力完善以大城市和区域性中心城市为依托、大中城市为骨干、小城镇为基础的现代城镇体系,着力增强城镇集聚产业、承载人口、辐射带动区域发展的能力,加快区域人口、经济、社会、资源和环境全面协调发展的新型城镇化进程,全面提升我省城镇化发展的质量和水平。

第二节 基本原则

坚持以人为本和可持续发展。牢固树立以人为本的发展理念,坚持把农村人口向城镇转移作为城镇化的核心,以增加城镇就

业、改善人居环境、提供良好的公共服务为重点,切实提高城镇化发展质量。坚持城镇发展与人口、资源、环境相协调,正确处理当前和长远、局部和整体的关系。规划期内城镇发展新增建设用地规模要与土地利用总体规划相衔接,充分挖掘城镇建设用地潜力,坚持集约化发展,节约土地,保护耕地,实现可持续发展。

坚持城镇化和产业联动发展。坚持与经济社会发展相协调,联动推进新型工业化、新型城镇化和农业现代化,通过城镇化引导经济要素集聚,调整优化产业结构和布局,加快推进工业化进程。在推进工业化的过程中同步推进城镇化,通过发展工业和服务业,引导农村人口有序向城镇转移,加快推进城镇化。

坚持区域协调和城乡统筹。统筹区域协调发展,加强区域之间、城镇之间的分工合作,建立区域间资源共享、设施共建的协调机制。合理确定区域城镇的职能、性质和规模,努力构建布局合理、规模适度、符合资源环境承载能力的城镇体系。坚持城乡统筹,把城镇建设与社会主义新农村和新农村综合体建设结合起来,促进公共资源在城乡间均衡配置、生产要素在城乡间自由流动,推动城乡经济社会融合发展,建立以城带乡的新型城乡关系。

坚持加快发展和重点突破。坚持把加快推进新型城镇化作为破解城乡二元结构、扩大内需的重要手段。尊重城镇化发展的一般规律,根据不同地区的资源环境承载能力,促进有条件的城市和重点镇加快发展,增强集聚产业和人口的能力,培育新的经济增长极。

坚持改革创新推进城镇化发展。按照社会主义市场经济的要求,加快破除城乡二元结构的体制机制障碍,深化统筹城乡综合配套改革试点,探索建立起有利于新型城镇化健康发展的体制机制,为促进农村人口向城镇转移、加快推进城镇化提供动力。

第三节 发展目标

城镇化水平进一步提高。到 2015 年全省城镇化率达到 48% 左右,年均提高 1.5 个百分点以上,城镇总人口达到 4000 万人以上,城镇建成区面积达到 3800 平方公里左右,城镇经济的集聚效应和规模效应得到显著提升。

城镇体系更加完善。完善以成都特大中心城市为核心,20 个区域中心城市为依托,300 个左右中小城市和重点镇为骨干,1500 个左右小城镇为基础,布局合理、层级清晰、功能完善的城镇体系,促进大中城市和小城镇协调发展。天府新区建设快速起步、重点突破,成都的集聚辐射能力进一步增强。成都平原城镇群和川南城镇群的综合竞争力显著提升,攀西城镇群和川东北城镇群快速发展。

城镇发展质量明显提高。基础设施与公共服务设施更加完善,城镇服务能力和保障能力不断增强。设市城市生活垃圾无害化处理率达到 90%,生活污水处理率达到 85%,县城及小城镇生活垃圾处理率、生活污水处理率大幅提升,防灾减灾能力进一步提高。城镇住房供应体系进一步完善,全省城市人均住房建筑面积

达到 35 平方米。人均公共绿地面积达到 10 平方米,污染防治与生态环境保护取得有效进展,人居环境得到改善,城镇特色进一步突出。

“两化”互动发展格局基本形成。实现城镇体系布局与生产力布局相协调,城市新区与产业园区一体发展,工业向园区集中、园区向城镇集中的格局基本形成,把产业园区建设成为“两化”互动发展的示范区,产业对城镇化的支撑作用显著增强,城镇对产业的服务和承载能力明显提高。

城镇化发展体制机制更加健全。促进城乡要素合理流动的体制机制基本形成,建立更为宽松的城镇户籍制度,就业和社会保障等体系更加完善,创新城乡综合管理机制,形成有利于城镇化健康发展的体制和政策环境。

第三章 优化城镇发展格局

按照城镇发展定位,实现区域城镇在产业、物流等方面分工协作与功能互补,推动跨区域基础设施和公共服务设施的共建共享,构建以“一核、四群、五带”为骨架的城镇空间布局结构。强化成都都市圈发展极核,壮大四大城镇群,培育五条城镇经济发展带,合理引导人口向适宜地区聚集,建立大中小城市和小城镇协调发展的省域城镇体系。

第一节 强化“一核”

做大做强成都发展核心,进一步完善城市功能,优化城市空间布局,提升国际化现代化水平,使之成为我国中西部地区最具竞争力的特大城市;发挥其对全省城镇化发展的引领作用,成为带动全省、辐射西部,具有较强国际影响力的现代化大都市和国家级区域中心城市。加快推进天府新区规划建设,拓展成都市的发展空间,建设以现代制造业为主、高端服务业集聚、宜业宜商宜居的国际化现代新城区,实现现代产业、现代生活、现代都市三位一体协同发展,为形成“一门户、两基地、两中心”(内陆开放门户、高技术产业基地、高端制造业基地,西部高端服务业中心、国家自主创新中心)的新区功能奠定基础,带动全省城镇化快速健康发展。

第二节 壮大“四群”

加强区域性中心城市与周边城镇之间的联系,加快形成辐射带动能力强、经济联系紧密、体系结构合理的城镇群。构建以城镇群为主体形态的城镇化发展格局,引导区域人口和产业合理布局。

成都平原城镇群。构建以成都市为核心,德阳市、绵阳市、乐山市、眉山市、资阳市等大城市为支撑,区域内中小城市和重点镇为节点的次级城镇体系。建立基础设施共享、生态环境共保、要素市场和产业布局一体化的发展格局。在着力提升产业竞争力、推进产业优化升级的基础上进一步明确城镇职能,形成西部综合交

通主枢纽、西部通信枢纽、西部物流商贸中心、西部金融中心和西部科教中心,重点发展现代服务业、先进制造业、高技术产业、战略性新兴产业和现代农业,打造西部地区最具竞争力的城镇群。

专栏 1 成都平原城镇群范围及其城市等级

成都平原城镇群包括成都市、德阳市、绵阳市、眉山市、资阳市以及乐山市主城区、夹江县、峨眉山市和雅安市主城区、名山县等,幅员面积约 5.82 万平方公里。

成渝经济区核心城市:成都市。

特大城市(规划人口 100 万人以上):德阳市、绵阳市。

大城市(规划人口 50—100 万人):乐山市、眉山市、资阳市、雅安市,都江堰市、简阳市。

中等城市(规划人口 20—50 万人):彭州市、邛崃市、崇州市、金堂县、郫县,广汉市、绵竹市、中江县,江油市、三台县,峨眉山市,仁寿县,安岳县。

小城市(规划人口 20 万人以下):大邑县、蒲江县、新津县,什邡市、罗江县,盐亭县、平武县、安县、梓潼县、北川县,夹江县,彭山县、洪雅县、丹棱县、青神县,名山县,乐至县。

(按空间统计,双流县计入成都市)

川南城镇群。构建以自贡市、泸州市、内江市、宜宾市等大城市为中心,合江县、威远县、隆昌县等中小城市和重点镇为节点的次级城镇体系。充分发挥临港优势,大力发展饮料食品、机械装备制造、综合化工、能源电力、新材料、节能环保等产业,打造“中国白酒金三角核心区”,建设国家重要的资源深加工和现代制造业基地,加快老工业基地工业调整改造和资源枯竭型城市转型。加强与重庆市、云南省、贵州省及其周边地区开放合作,建成四川沿江和南向对外开放门户,建设成为川、滇、黔、渝结合部综合交通枢纽,成渝经济区重要的大城市集群,成渝经济区新的重要经济增长极。

专栏2 川南城镇群范围及其城市等级

川南城镇群包括自贡市、泸州市、内江市、宜宾市,以及乐山市除主城区、夹江县、峨眉山市外的其余城镇,幅员面积约4.42万平方公里。

特大城市(规划人口100万人以上):自贡市、泸州市、内江市、宜宾市。

中等城市(规划人口20—50万人):荣县、富顺县,合江县,资中县、威远县、隆昌县。

小城市(规划人口20万人以下):泸县、叙永县、古蔺县,江安县、长宁县、高县、筠连县、珙县、兴文县、屏山县,犍为县、井研县、沐川县、峨边县、马边县。

(按空间统计,宜宾县计入宜宾市)

攀西城镇群。构建以攀枝花市和西昌市大城市为中心,米易县、盐边县、德昌县、会理县、冕宁县等小城市和重点镇为节点的次级城镇体系。加强资源综合勘探、合理利用与跨区域整合,加快发展钒钛、稀土等优势资源特色产业,积极发展特色农业和生态旅游。积极开展与贵州省六盘水市、滇西北和滇东北等区域的合作,打造四川南向开放的桥头堡。加快建设国家级战略资源创新开发试验区,带动金沙江流域、安宁河谷流域的发展。

专栏3 攀西城镇群范围及其城市等级

攀西城镇群包括攀枝花市、凉山州以及雅安市除主城区、名山县外的其余城镇,幅员面积约6.7万平方公里。

特大城市(规划人口100万人以上):攀枝花市。

大城市(规划人口50—100万人):西昌市。

小城市(规划人口20万人以下):米易县、盐边县,荣经县、汉源县、石棉县、天全县、芦山县、宝兴县,木里县、盐源县、德昌县、会理县、会东县、宁南县、普格县、布拖县、金阳县、昭觉县、喜德县、冕宁县、越西县、甘洛县、美姑县、雷波县。

川东北城镇群。构建以南充市、达州市和广元市、遂宁市、广安市、巴中市等大城市为中心,射洪县、阆中市、渠县等中小城市 and 重点镇为节点的次级城镇体系。加快天然气等优势资源开发利

用,提高资源就地加工和转化水平,重点发展清洁能源和石油天然气化工、农产品加工业,建设西部重要的能源化工基地和农产品深加工基地,依托嘉陵江、渠江和重要的交通干线,构建连接我国西北、西南地区的新兴经济带。

专栏4 川东北城镇群范围及其城市等级

川东北城镇群包括广元市、遂宁市、南充市、广安市、达州市、巴中市,幅员面积约8.2万平方公里。

特大城市(规划人口100万人以上):南充市、达州市。

大城市(规划人口50—100万人):广元市、遂宁市、广安市、巴中市。

中等城市(规划人口20—50万人):射洪县,阆中市、南部县,邻水县,宣汉县、大竹县、渠县,平昌县。

小城市(规划人口20万人以下):剑阁县、旺苍县、青川县、苍溪县,蓬溪县、大英县,西充县、营山县、仪陇县、蓬安县,华蓥市、岳池县、武胜县,万源市、开江县,通江县、南江县。

(按空间统计,达县计入达州市)

第三节 打造“五带”

围绕建设西部经济发展高地,结合全省生产力布局和西部综合交通枢纽建设,依托交通干线与江河流域,着力培育成德绵广(元)、成眉乐宜泸、成资内自、成遂南广(安)达、成雅西攀等5条各具特色的城镇发展带,形成引导全省产业和城镇合理布局的重要城镇发展轴,促进省内城镇群之间的要素自由流动、产业合理布局 and 区域协调发展。

专栏5 城镇发展带

成德绵广(元)城镇发展带。以成绵高速、绵广高速、广陕高速、成德南高速、绵巴高速、成绵乐客专及大件运输通道为纽带,重点发展装备制造、电子信息、科技服务、生物医药、商贸流通和特色农业,建成具有国际竞争力的产业和城镇集聚带。

成雅西攀城镇发展带。以成雅高速、雅西高速、西攀高速、攀田高速和成昆铁路为依托,重点发展能源产业、钒钛资源和稀有金属矿产资源综合利用开发、特色农产品精细加工等产业,形成以特色产业为支撑的城镇发展带。

成资内自城镇发展带。以成渝铁路、成渝客专和成渝高速、成自泸高速、成安渝高速为纽带,重点发展装备制造、电子信息、精细化工、商贸物流等支柱产业,打造西部建材基地、硅氟硬质合金生产基地、汽车及零部件配套基地和精细化工基地,形成紧密连接成渝两大都市圈的城镇发展带。

成遂南广(安)达城镇发展带。以达成铁路和成南高速、南广高速、广邻高速、达渝高速、南大梁高速、营山至达州高速公路为依托,努力建设区域性现代工业物流、商贸物流中心,打造油气和精细化工、机械制造、轻纺食品等支柱产业,形成特色优势产业突出的城镇发展带。

成眉乐宜泸城镇发展带。以长江、岷江水运、成绵乐城际铁路和成乐高速、乐宜高速、宜泸渝高速为纽带,有序推进岸线开发和港口建设,促进冶金化工、装备制造、清洁能源和商贸物流等产业集聚,努力打造“中国白酒金三角”,建设区域物流中心、商贸中心、旅游集散中心,构建长江上游重要的产业和城镇集聚带。

第四节 大力发展区域性中心城市

按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则,大力实施中心城市带动发展战略,加快发展大城市和区域性中心城市。除成都市要努力建设中西部地区最具竞争力的特大中心城市外,其他区域性中心城市要发展成为50万人以上的大城市,力争有10个左右的城市成为百万人口特大城市,强化区域性中心城市的交通枢纽功能、商贸物流功能和金融中心功能。其他城市应根据各自的交通和资源环境条件,分别明确其发展方向和主要功能,在充分发挥各自优势和特色的基础上,形成分工合理、功能互补的区域合作机制。

专栏6 百万人口以上特大城市

自贡市。重点发展盐卤化工、机械制造、新材料、物流配送等产业，建设现代工业城市。

攀枝花市。建设中国钒钛之都、国家级钒钛资源创新开发试验区、南亚热带风光宜居城市、川滇结合部区域性中心城市。

泸州市。重点发展饮料食品、天然气和煤化工、能源、装备制造和商贸物流等产业，建设重要的交通节点城市和港口城市。

德阳市。突出重型装备制造业基地的特点，积极打造重要的新材料、精细化工、食品加工基地和现代工业城市。

绵阳市。重点发展电子信息、汽车及零部件、食品及医药、冶金机械、化工及环保、材料及新能源等产业，打造全国重要的科研生产基地，建设成都平原地区重要区域性中心城市和国家科技城。

内江市。重点发展农产品加工、冶金建材、汽车零部件、再生资源综合利用等产业，建设重要的商贸物流节点城市。

南充市。重点发展石油天然气精细化工、汽车及零部件、轻纺服装、农产品加工、清洁能源和商贸物流等产业，建设川东北地区中心城市、重要交通节点城市和港口城市。

宜宾市。重点发展饮料食品、能源轻纺、机械制造和商贸物流等产业，建设重要的交通节点城市和港口城市。

达州市。重点发展天然气和磷硫化工、冶金建材、农产品加工等产业，建设重要的商贸物流节点城市。

第五节 积极发展中小城市和小城镇

按照新型城镇化的发展要求，把一批经济基础较好、人口规模较大、环境承载力较强的县城培育成产业支撑强、地域文化特色鲜明、人居环境良好的大中城市。提高小城镇建设发展水平。优先培育区位、自然和交通条件较好的中心镇，实施重点中心镇建设示范工程，支持有条件的中心镇加快发展，因地制宜发展一批特色鲜明的旅游镇、工业镇和商贸镇，着力抓好 100 个重点镇的建设发展，使其成为集聚、带动、辐射乡村腹地的经济社会发展中心。围绕生态旅游、文化旅游以及民族民间手工业发展和农林牧产品产

业化发展需要,以县城和重点镇为依托,引导民族地区和高海拔地区合理布局人口和产业,走一条符合区域特点的城镇化发展道路。

第六节 努力构建新型城乡关系

统筹推进新型城镇化与新农村建设工作,建立以城带乡的新型城乡关系。积极推动城镇供电、供水、供气、公交、污水和垃圾处理等市政公用设施向农村延伸,科技、教育、文化、卫生等公共服务设施向农村覆盖,逐步实现城乡基本公共产品与公共服务均等化,促进城乡共进、协调发展。支持县城和重点小城镇加强基础设施建设、完善公共服务配套,使之成为带动和辐射乡村腹地经济社会发展的支撑点,带动周边农村发展,实现农村居民就近就地向城镇化地区转移。按照统一规划、分步实施、因地制宜、分类指导的要求,大力开展社会主义新农村和新村综合体建设,加强农村环境综合治理,促进农村改善村容村貌、逐步提高生产生活条件与人居环境质量。完成全省 50% 的新村建设任务,使平原、丘陵、山区村民聚居度分别达到 70%、60% 和 50%。

第四章 提高城镇综合承载能力

进一步优化城镇功能结构与布局,提升城镇经济承载能力;加强基础设施和公共服务设施建设,提高处置公共安全和综合防灾能力;深化城乡环境综合治理,增强城镇综合承载能力,优化人居

和发展环境,提高城镇集聚生产要素、支撑产业发展和吸纳就业人口的能力。

第一节 提升城镇经济承载能力

发挥工业化对城镇化的产业支撑作用,大力推动适宜城镇的产业发展,通过繁荣城镇经济、增加就业岗位、加强就业培训,提高城镇经济承载力,增强吸纳农村人口能力。协调处理好产业园区与城镇的空间关系,城镇规划建设要与产业发展结合起来,依托城镇规划建设产业园区,产业园区布局要和城市新区建设结合起来,以增强产业对城市的支撑作用,把产业园区作为“两化”互动发展、产城融合的重要结合点和有效突破口。成都市等特大城市要全面发展生产性服务业和生活性服务业,加快形成以服务经济为主的产业结构。科学规划城镇群内各城市功能定位和产业布局,缓解特大城市中心城区压力,强化中小城镇产业功能。各区域性中心城市要在提升劳动密集型产业技术水平的基础上,发展形成结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系。发挥县域资源优势 and 比较优势,科学规划产业发展方向,支持劳动密集型、资源加工型产业向县城和中心镇集聚,推动形成城乡分工合理的产业发展格局。

第二节 提升城镇基础设施和市政公用设施保障能力

交通设施。加强城际交通网络建设,抓好城镇快速干道建设,

提升城镇路网和公交站场建设水平,提高公交出行分担率,建立完善的公共交通体系、城镇慢行交通系统,实现低碳出行。抓好特大城市快速大运量交通设施建设,加强城镇道路建设,基本解决交通不畅等问题。设市城市人均道路面积达到 14 平方米以上,县城达到 10 平方米以上。

市政设施。增强城镇电源和供电网络的保障能力;不断提高民用燃气普及率,稳步发展管道燃气,设市城市燃气普及率达到 90%,县城民用燃气普及率达到 50% 以上;加快水源工程和供水设施建设,确保供水安全,设市城市自来水普及率达到 95%,缺水县城的供水问题得到基本解决。

通信设施。进一步健全城市通信网络体系,推动“三网融合”。以下一代互联网、物联网应用、应急通信体系和数据灾备中心为重点,提高信息汇聚处理能力和信息安全支撑能力,基本建成高速、安全、可靠接入的无线城市网络系统。加快电子政务和电子商务建设,提高全社会信息化水平。

综合防灾设施。加强河道综合治理与城镇防洪排涝设施建设,加大防洪排涝工程管理力度,提高城镇防洪排涝能力。强制推进城镇建筑抗震设计,医院、学校等重要建筑和特殊工程建设项目按国家建筑抗震设防分类标准提高一个抗震等级。加强消防站、消防供水、消防通讯与消防车通道建设,确保城镇消防安全。完善城镇防灾避难场所和生命线通道建设,提高灾害应急处理能力。

第三节 提升城镇公共服务水平

加强城镇公共服务设施建设,提高城镇公共服务水平,满足城乡居民日益增长的公共服务需求。合理规划确定各类公共服务设施的等级、规模和服务半径,形成规范有序的公共服务体系,提高公共服务设施利用率。完善教育、科技、文化、卫生、体育、就业和社会保障等公共服务设施,加快公益性社会福利和社区公共服务设施建设步伐,促进城镇公共服务设施向基层社区和农村延伸。

第四节 提高城镇资源环境承载能力

着力构建资源节约型和环境友好型城镇,促进城镇发展与资源环境相协调。合理确定城镇开发边界,提高建成区人口密度,防止大城市面积过度扩张。推进小城镇改造和土地整理工作,提高土地利用效率,提高城镇建设用地的集约程度。大力推行节能、节地、节水、节材等建筑,推进环保节能技术、新材料及可再生能源的应用。积极推广雨水截留和中水利用技术,加强水资源的循环利用,节约水资源,县城和规划人口在 5 万人以上的镇实施雨污分离。加强饮用水水源地保护,切实保护城镇规划区范围内的森林、湖泊、湿地和其他自然资源,恢复河流水系的生态效能。加强城镇生活污水收集、处理设施和生活垃圾收集、转运、处理等环卫设施配套建设。积极开展城市生活垃圾分类回收,鼓励生活垃圾和建筑垃圾资源化利用。鼓励工业企业开展技术改造,减少污水、空

气、噪声和固体废物污染。采取多种形式增加城镇绿化量,构建绿色生态系统。大力发展城镇园林绿化,进一步提高城镇人均公园绿地面积,设市城市人均公园绿地面积达到 10 平方米,其他县城和小城镇达到 7.5 平方米以上,推动生态宜居城镇建设。

第五节 加大城镇住房保障力度

健全住房供应体系,满足不同类型城镇居民的住房需求。加快城镇保障性住房建设,着力解决城镇低收入家庭住房困难。切实做好棚户区改造工作,完成 30 万户集中成片棚户区改造任务,推进零星棚户区、城镇老旧居住区和城中村的改造与治理工作,改善城镇居民住房条件。加强对住房市场发展的政策引导,增加普通商品房供给,全省城镇人均住房建筑面积达到 35 平方米。全面推进牧民定居行动和彝家新寨建设工程,基本完成农村危旧住房改造任务。

第五章 提高城镇规划建设和管理水平

提高城乡规划建设水平,加强和改善城镇管理,深入开展城乡环境综合治理,突出城镇历史文化和风貌特色,创造优美、舒适的人居环境,提高城镇管理运行效率。

第一节 加强城镇规划编制管理工作

进一步强化规划评估和研究,努力增强规划的科学性与前瞻性,着力提高城乡规划编制工作质量。合理确定城镇建设的空间形态与功能结构,增强规划的空间引导和统筹调控效能。抓好省域城镇体系规划、四大城镇群发展规划和区域性中心城市总体规划编制,为构建合理有序的城镇空间发展格局奠定基础。县城和规划人口5万人以上的城镇要按照城市标准编制规划。探索开展覆盖城乡全域的总体规划编制工作,统筹城乡建设、土地利用和产业发展。加快城镇详细规划和专项规划编制步伐,设市城市控制性详细规划覆盖率达到90%以上,县城达到80%以上,其他城镇达到70%以上。

第二节 深入推进城乡环境综合治理

加强城乡公共场所环境卫生整治,加强对建筑立面、架空管线的治理。推进“城中村”和城乡结合部的社区化改造工作,加大城镇旧城区和农村旧房的改造力度。保障市政基础设施的正常达标运行,提高生活污水集中处理程度,逐步建立“村收集、镇转运、县处理”的生活垃圾收集、清运模式,提高镇乡和村庄环境卫生水平,努力形成城乡管理规范、居民文明素质提高、全社会关心和支持治理工作的良好局面,构建起城乡环境综合治理的长效机制。

第三节 加强历史文化保护与城镇风貌塑造

加强城镇历史文化保护,合理界定城镇历史建筑 and 历史文化街区保护区,明确历史文化保护规划要求,严格规范在历史文化保护区范围内进行的各类建设、旅游等活动。深入挖掘和把握城镇历史文化特征,准确定位城镇风貌特色。尊重城镇空间发展格局和山水脉络,塑造文化与自然相互融合的城镇风貌。按照“四注重、四提升”的要求,搞好城镇主要街区、重要建筑群和重点公共建筑的规划设计,实现现代化建筑与城镇历史文化的整体协调。

第四节 推动城镇综合管理机制创新

创新行政区划管理体制,积极稳妥推进撤乡建镇工作。常住人口在 10 万人以上的县城可以赋予县级市的部分管理权限和职能。建立以市、区、街道社区服务组织为主体的服务网,完善社区基本服务体系。积极推进数字化城市建设,建立 GIS(地理信息系统)和网络信息管理系统,全面提高城镇管理效率。加强市政公用产品的质量安全监督,保障城镇市政公用产品和服务安全供给。推动公共服务均等化,提高城镇基础设施的运行效益。加强和完善城镇物业管理,城市新建住宅小区(大厦)物业管理面达到 100%,旧住宅小区(大厦)物业管理覆盖面达到 50%。积极建立社区居民自我教育、自我服务与自我监督的管理制度,构建和谐互动的管理机制。

第六章 建立健全有利于城镇化健康发展的政策环境

加大体制机制创新力度,深化行政管理体制改革。引导农业转移人口向城镇有序转移。完善户籍管理和社会保障政策,加强土地管理工作,加大财税支持力度,创新城镇建设投融资体制,努力营造有利于人口城镇化的政策环境。

第一节 有序引导农业转移人口向城镇集聚

按照推进形成主体功能区的要求,根据不同区域和不同类型城镇的承载能力,有序引导农业转移人口向城镇集聚。合理控制成都市主城区人口规模,提升成都平原城镇群其他城市的人口承载能力。继续发挥川南、川东北及攀西地区区域性中心城市在集聚生产要素、创造就业机会、吸纳转移人口等方面的优势。支持小城市适度拓展城市空间、发展适宜产业,增强集聚农业转移人口的能力。增强小城镇的基本公共服务和居住功能,促进农业转移人口就近就地转移。

第二节 完善城镇户籍和社会保障政策

积极推动户籍制度改革,努力完善城镇养老、失业和医疗保险等社会保障体系。加强面向农业转移人口的基本公共服务,切实保障进城务工人员的合法权益,确保符合条件的农业转移人口转

化为城镇居民。

分类放宽农村转移人口在城镇落户的条件。继续深入推进户籍管理制度改革,落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策,引导非农业产业和农村人口有序向中小城市和建制镇转移。对在县级市市区、县城和其他建制镇有合法稳定职业并有合法稳定住所(含租赁)的农村居民,只要本人申请,本人及其共同生活的配偶、未婚子女、父母均可在当地落户,并享有与当地城镇居民同等的权益;大中城市要根据实际承载能力,对有合法稳定职业并有合法稳定住所(含租赁)的农民工,放宽落户条件;成都市要继续合理控制人口规模,加快户籍制度改革。对进城务工经商人员,实行“居住证”制度,持证人员在居住地享受就业、社保、教育、医疗卫生、住房等各种公共服务,符合居住地转户条件的,根据本人申请可转为城镇户口。

第三节 提高和完善土地保障能力

严格规范、积极推进农村建设用地减少与城镇建设用地增加试点工作,促进土地节约集约利用。实行土地利用年度计划的差别化管理,科学分解下达年度用地指标,统筹区域中心城市、县城和重点小城镇的用地需求,统筹城镇建设、开发区建设与其他重点建设的用地需求。适当降低国家级、省级开发区建设用地的基准地价,支持工业和生产性服务企业采取短期出让或租赁方式取得土地。大力清理闲置土地,努力盘活存量建设用地,切实提高土地

利用水平。

第四节 加大财税支持力度

加快构建有利于城镇化发展的财税政策体系。按照国家和省规定的政府投资范围,明确责任主体,建立健全“省帮助、市尽责、县努力”的财政激励约束机制,加大财政性资金对城镇公益性基础设施建设和公共设施的投入,通过采取“先建后补”、“以奖代补”、融资担保、贷款贴息等措施,充分发挥各级政府财政性资金的导向作用。继续落实发展小城镇的有关财政政策,支持小城镇建设。积极支持城镇基础设施和公共服务设施项目建设。

第五节 创新城镇建设投融资体制

拓宽民间投资领域和范围,鼓励和引导民间资本进入基础设施、市政公用事业、保障性住房建设、社会福利事业、金融服务和商贸流通等领域。规范发展 BOT、BT 等多种建设方式,通过特许经营、股权融资、项目融资等方式,鼓励和吸引社会资本、私人资本和境外资本投资城镇基础设施建设。积极推进集合信托、融资租赁等多样化的融资方式,筹集项目建设资金。鼓励和引导银行增加对城镇基础设施和公共服务设施的放贷量,规范地方政府融资平台,引导金融机构资金投入城镇化建设。

第七章 实施措施

增强推进新型城镇化工作的责任感和使命感,切实加强对城镇化工作的组织领导,建立职责明确的城镇化协调管理机构,通过加强检查督导、完善政策措施、严格实施目标责任制等措施,明确任务、落实责任、密切配合,把推进城镇化的各项工作落到实处。

第一节 加强组织领导

全省各级人民政府要加强领导、精心组织,把推进新型城镇化作为“十二五”时期贯彻落实科学发展观、进一步改善民生和促进经济社会发展的工作重点。省直有关部门结合各自职能,在项目立项、资金安排、土地供应和环境保护等方面加强协作配合,加大对地方推进城镇化的支持力度。市级以下人民政府根据自身实际情况,将推进城镇化工作纳入地方国民经济与社会发展规划统筹安排,切实加大工作力度,加快推进新型城镇化进程。

第二节 健全协调机制

建立规划实施的协调机制,住房城乡建设、发展改革、国土资源、交通运输、水利、卫生、环境保护、旅游、电力等部门加强沟通,形成有利于规划协调的体制机制和沟通途径。在确保各级各类规划科学性和合理性的基础上,通过综合统筹和协调,实现规划之间

在技术层面、政策层面的整合和对接,确保区域规划、城镇规划、土地利用规划以及各专项规划的相互衔接一致,实现信息共享。加强相关部门配合,按照市场经济规律要求,形成有效的共管机制,科学、合理地引导投资流向,加快推进基础设施、公共服务设施和重大产业项目建设,促进城镇建设有序推进。

第三节 加强评估监督

根据我省人口、资源、环境的特点以及推进形成主体功能区的要求,以促进城镇化健康、有序发展为目标,制定完善城镇化发展指标体系,健全城镇化质量评估制度,围绕本规划提出的目标、主要任务、重大改革和政策等,建立全面、综合、科学的城镇化发展评价标准与考核机制,将推进城镇化工作纳入各级人民政府的年度目标考核。

附件:名词解释

名词解释

城镇化和城镇化水平:前者指人类生产和生活方式由乡村型向城镇型转化的历史过程,表现为乡村人口向城市、镇人口转化以及城镇不断发展和完善的过程;后者是衡量城市化发展程度的数量指标,一般用一定地域内城镇人口占总人口比例表示。

省域城镇体系和四大城镇群:前者指我省行政区域内在经济、社会和空间发展上有机联系的城市、镇群体;后者指我省城镇体系以成都平原城镇群、川南城镇群、攀西城镇群和川东北城镇群为主体的空间结构形态。

区域性中心城市:指在市场经济条件下,区域中具有一定规模、发展基础和发展优势比较明显、对区域和周边一般城市具有辐射带动作用的城市。中心城市的作用可以概括为若干“中心”,如商品流通中心、交通运输中心、金融服务中心、信息交流中心、科教文化中心等。

新村综合体:指在主导产业连片发展、农民收入持续增长的基础上,以农民为主体,其他个体、企业和社会组织等为成员,以一定的聚合空间为基础,将村落民居、产业发展、基础设施、公共服务、社会建设等生产生活要素集约配置在一起的地域空间形态,是一种大规模、多功能、现代化、高效率、开放性的农村新型社区。

城镇住房供应体系:指由城镇商品住房和城镇保障性住房构成的住房供应体系。其中,保障性住房包括针对不同社会群体和

收入阶层的廉租房、公共租赁住房和经济适用住房。

“四注重、四提升”：针对我省城镇规划建设中存在的突出问题提出的改进要求。具体内容为：要注重塑造风貌，提升城镇整体形象；注重个性特色，提升单体建筑设计水平；注重色彩协调，提升建筑立面装饰美感；注重历史传承，提升城镇文化品位。

“三打破、三提高”：针对我省农村规划建设中存在的突出问题提出的改进要求。具体内容为：打破“夹皮沟”，提高村庄布局水平；打破“军营式”，提高村落规划水平；打破“火柴盒”，提高民居设计水平。

“两化”互动、“三化”联动：“两化”是指新型工业化和新型城镇化。新型工业化是信息化工业化深度融合，科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化，更加注重创新驱动、绿色低碳和开放合作；新型城镇化是以新型工业化为内在动力，推动区域人口、经济、社会、资源和环境全面协调发展的城镇化，更加注重区域协调、城乡统筹、产业支撑、城镇质量和可持续发展。“两化”互动发展，就是要做到时间上同步演进，空间上产城一体，布局上功能分区，产业上三产结合。“三化”联动发展是指新型工业化、新型城镇化和农业现代化相辅相成、相互促进，在“两化”互动发展中统筹推进农业现代化。

主题词：城乡建设 城镇化△ 规划 通知

信息公开选项：主动公开

抄送：省委办公厅，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省纪委，省法院，省检察院，成都军区，省军区。

四川省人民政府办公厅

2012 年 1 月 5 日印发

