

淮南市人民政府关于深入推进 新型城镇化试点建设的实施意见

淮府〔2018〕5号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实《安徽省人民政府关于深入推进新型城镇化试点省建设的实施意见》（皖政〔2016〕85号）精神，全面提升我市新型城镇化建设的质量和水平，经市政府第1次常务会议研究通过，现提出如下实施意见。

一、总体要求

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习近平总书记考察安徽重要讲话精神，坚持以人的城镇化为核心，以提高质量是关键，以体制机制改革为动力，推动“五有并轨”和“三权落实”，进一步增强农业转移人口进城落户意愿和能力，进一步提升城镇综合吸引力和承载力，进一步完善新型城镇化保障机制，加快提高户籍人口城镇化率，力争新型城镇化试点工作取得预期成效，形成可复制、可推广的试点经验。到2020年，全市常住人口城镇化率达到64%，户籍人口城镇化



率达到 48%。

坚持点面结合、统筹推进。统筹规划，总体布局，促进中心城市和小城镇协调发展，着力解决好农业转移人口市民化问题，全面提高城镇化质量。充分利用国家、省新型城镇化综合试点和各专项试点政策，力争在重要环节改革方面取得新突破，形成具有淮南特色的新型城镇化道路。

坚持政府引导、群众自愿。充分尊重农业转移人口意愿，依法保障农业转移人口的合法权益。加大改革宣传力度，完善政策措施，建立激励机制，合理引导农业转移人口自愿进城落户。

坚持纵横联动、协同推进。加强部门间政策制定和实施的协调配合，推动户籍、土地、住房等相关政策和改革举措形成合力。加强部门与县区政府联动，充分调动各县区政府工作积极性、主动性，确保改革举措落地生根。

坚持补齐短板、重点突破。以促进农民工融入城镇为核心，以加快中小城市培育发展和新型城市建设为重点，补齐短板，加快突破，弥补供需缺口，促进新型城镇化健康有序发展。

二、增强农业转移人口进城落户意愿和能力

1. 深化户籍制度改革。以合法稳定住所（含租赁）及合法稳定就业为前提，进一步调整放宽户口迁移政策，合理有序引导农业转移人口落户城镇；对本市自愿交出宅基地和承包土地、失



地或采煤沉陷区搬迁的农民,在城镇居住生活的,根据自愿原则,准予落户城镇。统一城乡户口登记制度,取消农业、非农业二元户口,统一登记为居民户口。积极引导农村学生升学和部队退伍进入城镇的人口、举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工落户城镇。最大限度精简申领城镇户口手续,缩短办理时限,方便户口迁移。(市公安局负责)

2. 全面实施居住证制度。(一)建立健全居住证与基本公共服务供给衔接机制,推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口,保障居住证持有人在居住地享有义务教育、基本公共就业服务、基本公共卫生服务和计划生育服务、公共文化体育服务、法律援助和法律服务以及国家规定的其他基本公共服务。(市公安局、市教育局、市卫计委等负责)(二)健全人口信息管理制度,扎实做好户口管理基础工作,建立与统一城乡户口登记制度相适应的人口统计、调查研究等相关制度。(市公安局、市统计局、市卫计委等负责)(三)逐步建立完善与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社会保障、住房、土地等配套政策。(市公安局、市人社局、市教育局、市民政局、市房管局、市国土资源局、市统计局、市卫计委等负责)

3. 积极为农业转移人口提供就业创业机会。(一)加快推动有利于发挥劳动力比较优势的产业升级,大力发展劳动密集型产

业，积极培育吸纳就业能力较强的生产性和生活性服务业，增加就业岗位，吸纳更多的农村劳动力转移就业。（市发展改革委、市经信委、市农委等负责）（二）顺应网络时代大众创业、万众创新的新趋势，加快发展众创空间等新型创业服务平台，营造良好的创新创业生态环境，推动形成大众创新创业新格局。强化创业培训，落实中小微企业发展的各项扶持政策，完善为中小微企业服务的政策性担保体系，提供创业孵化服务，壮大创业指导师资队伍。（市人社局、市财政局、市经信委、市政府金融办等负责）（三）积极构建劳动者终身职业培训体系，大力实施“春潮行动”、新型职业农民培育计划、“雨露计划”等职业技能创业能力提升计划。（市人社局、市农委等负责）（四）保障农业转移劳动者培训财政投入，采取政府购买服务等方式，扩大培训覆盖面。（市财政局、市人社局等负责）（五）强化企业培训工作，提高企业职工培训经费比例。建设和改造一批公共职业训练基地，依托市职业教育园区，推进职业教育加快发展，加快建立覆盖全市的就业信息服务网络。（市人社局、市教育局负责）（六）积极实施“凤还巢”工程，大力推进农业转移人口返乡创业，充分利用农民工创业园等载体，鼓励和引导积累一定资金、技术和管理经验的农业转移人口返乡创业。（市人社局、市招商局负责）

4. 建立满足新市民需求的住房制度。把推进新市民进城与

商品房去库存结合起来，建立购租并举的城镇住房制度，支持农业转移人口扩大住房消费。通过提供公共租赁住房或发放住房租赁补贴方式，保障在城镇稳定就业且符合条件的农业转移人口基本住房需求。健全房地产市场调控机制，调整完善差别化住房信贷政策，积极发展住房金融公司和个人住房贷款保险业务，支持将稳定就业的农业转移人口纳入住房公积金缴存范围，提高对农业转移人口的住房金融服务水平。对不具备购房能力或没有购房意愿的农业转移人口，支持其通过住房租赁市场租房居住。加快发展专业化住房租赁市场，培育专业化市场主体，引导企业投资购房用于租赁经营，支持房地产企业调整资产配置持有住房用于租赁经营。住房保障采取实物与租赁补贴相结合并逐步转向租赁补贴为主。健全租赁补贴制度，采取市场提供房源、政府发放补贴方式，进一步加大对农业转移人口的住房保障力度。在开发区（工业园区）配套建设一定比例的公租房，改善在城镇稳定就业且符合条件的农业转移人口居住条件。加快推进棚户区改造，将城乡结合部、城中村和建制镇纳入棚户区改造范围，合理确定棚户区改造安置方式。通过市场化运作方式，引导社会资本参与棚户区改造。全面推进住房公积金扩面，在非公有制企业落实住房公积金制度，逐步实现住房公积金政策全覆盖。到 2020 年，城镇常住人口保障性住房（含棚户区）覆盖率达到 23%左右。（市



规划局、市城乡建设委、市房管局、市住房公积金管理中心等负责)

5. 加大农业转移人口随迁子女教育保障力度。畅通入学渠道，简化就读手续，实行“一样就读、一样升学、一样免费”，保障农业转移人口随迁子女享有与流入地儿童少年平等的受教育权利。增加教育资源供给，调整完善中小学和幼儿园布局规划，向农业转移人口流入地配置更多的基础教育资源，保障随迁子女全部纳入公办学校或普惠性幼儿园就读，满足日益增多的进城务工人员随迁子女平等受教育需求。在职业教育阶段，将随迁子女纳入免费中等职业教育招生范围。完善随迁子女异地中高考制度和招生制度，为随迁子女在我市参加升学考试提供便利。将随迁子女教育纳入财政保障，对义务教育阶段随迁子女按照城镇学生同等标准拨付生均公用经费。积极吸引社会力量投资建校办学，鼓励集团化办学，着力消除农业转移人口数量较多城市超大班额、挤占功能教室等现象。(市教育局、市人社局、市财政局等负责)

6. 提升农业转移人口社会保障水平。(一)实施统一的城乡居民基本养老保险制度，完善社会保险关系转移接续政策，落实城乡养老保险制度衔接暂行办法，做好参保人员跨制度衔接。确定合理的财政投入责任分担机制，建立基础养老金正常调整机

制，完善长缴多得、多缴多得的激励政策，提高城乡居民养老保险待遇水平。对于在城镇从事个体经营或灵活就业的农业转移人口，不受户籍限制，允许其以灵活就业人员身份在户籍所在地参加城镇职工基本养老保险。（市人社局、市财政局等负责）（二）建立健全养老服务财政补贴制度，引导社会力量为低收入农业转移家庭中的失能、高龄老人提供基本养老服务。加快城乡养老服务设施建设，统筹规划建设城市养老服务设施。推动公办养老机构改革。（市民政局等负责）（三）建立健全基本医疗保险异地就医医疗费用结算制度。巩固完善城镇居民大病保险制度，稳步提高大病保险保障水平。（市卫计委、市财政局、市人社局等负责）（四）探索以市场化、商业化方式支持养老服务产业发展的体制机制和有效模式。（市商务局、市民政局、市卫计委等负责）

7. 健全农业转移人口医疗卫生服务体系。（一）完善属地化管理的基本公共卫生计生服务政策，根据常住人口规模和社区分布状况，均衡合理配置服务资源，规划建设医院等相关医疗卫生机构。把农业转移人口纳入城镇基本公共卫生计生服务体系，逐步提高人均基本公共卫生服务经费标准，免费提供健康管理、计划生育等公共卫生计生服务，推进卫生计生服务均等化。建立人口健康信息平台。（市卫计委、市发改委、市财政局等负责）（二）实行“三医”联动，全面深化医药卫生体制综合改革，建立全覆



盖、保基本、多层次、可持续的基本医疗卫生制度。整合城乡居民基本医保制度，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，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。（市人社局、市卫计委等负责）

8. 探索农村“三权”自愿有偿退出机制。（一）进城落户农民依法取得的农村土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权继续保持不变。保障农民对承包地的占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押担保权能。根据国家、省统一部署，积极推进农村土地制度改革试点，提高土地资源利用效率，使农民获得更多的财产权。完善农村土地经营权流转机制，支持农户依法采取转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地。探索开展农村土地股份合作社试点，积极发展多种形式的土地股份合作。建立健全土地流转风险防范机制，依法保护农民土地承包权益。（市农委负责）（二）积极探索切实可行的农村产权交易模式，开展农村土地承包经营权抵押贷款试点，加大对土地流转和适度规模经营的金融支持力度。（市政府金融办、人行淮南中心支行负责）

三、增强城镇综合吸引力和承载力

1. 提升中心城市吸纳人口能力。构建“一主一副四组团”的城市空间格局，充分发挥中心城市在吸纳、集聚农业转移人口

上的作用，强化中心城区的辐射带动能力。加强经济社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划等相互衔接，推动“多规合一”工作开展。积极承接产业和资本的转移，加快经济发展。利用好靠近合肥的政治、金融、信息、文化、教育及技术研究等方面的优势及淮南在工业和能源基础优势、生态环境承载力优势等，深入开展合作共建，共同发展金融贸易、旅游服务等第三产业。加快合淮同城化步伐，把淮南建设成合肥都市圈中带动沿淮、辐射皖北的Ⅱ型大城市，进一步增强中心城市人口吸纳能力。（市规划局、市城乡建设委、市发改委等负责）

2. 培育发展一批新生中小城镇。（一）大力推动寿县，凤台、潘集、新桥等人口相对集中、发展前景较为明朗的小城镇建设。统筹生产、生活、生态空间布局，增强小城镇产业发展、公共服务、吸纳就业、人口集聚功能。把培育成长性好的特色产业放在首位，高品质建设一批产业类以及文化、体育和旅游类特色小镇，实现差异化、特色化、品质化发展。重点支持寿县省级豆腐特色小镇发展，积极培育毛集荷花小镇、山南新区云谷小镇等，建设一批产业特色鲜明、生态环境优美、人文气息浓厚、宜业宜居宜游的特色小镇。每年择优筛选 2-3 个特色小镇命名为市级特色小镇；选择 1-2 个市级特色小镇申报省级特色小镇。（市发改委、市规划局、市城乡建设委负责）（二）推动规划编制、修编和实



施法制化，建立健全规划实施监督机制。（市规划局、市城乡建设委负责）（三）充分发挥人口聚集型、交通枢纽型、历史文化型和特色产业型中心镇功能，开展建制镇示范试点，建设一批美丽小镇打造生态宜居村庄美、兴业富民生活美、文明和谐乡风美的美好乡村。（市美好乡村办、市城乡建设委、市规划局、市财政局等负责）（四）加强规划建设管理岗位制度设计，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定（修订）。（市规划局、市城乡建设委负责）

3. 完善城镇基础设施。（一）坚持先地下后地上、软件与硬件并重，优先发展城镇公共交通，积极推行步行、自行车交通系统建设，科学有序推动城市轨道交通建设。构建安全高效便利的市政公用设施网络体系，统筹电力、通信、给排水、供热、燃气等地下管网建设，推行城市地下综合管廊试点。科学编制地下空间综合利用、城市排水（雨水）防涝、绿地系统、水系等规划，建设“海绵城市”。（市城乡建设委、市规划局、市交通运输局等负责）（二）科学布局学校、幼儿园、医院、文化、体育等公共服务设施，创新公共服务供给方式。（市教育局、市卫计委、市文广新局、市体育局等负责）（三）推进人文城市建设，加快现代公共文化服务体系建设，注重体现豆腐文化、淮南子文化、少儿艺术文化等特色文化，加强物质文化遗产、非物质文化遗产的

保护，推动文化传承创新，大力发展现代城市文化，加强城市特色风貌塑造，以城市街道、公园、雕塑和特色建筑为重点，打造体现时代特征的城市文化亮点。拓展城乡居民休闲空间，提升旅游服务功能。（市文广新局、市城乡建设委、市旅游局等负责）

（四）深入推进卫生城镇创建，加快卫生基础设施建设，健全卫生管理长效机制。探索开展健康城市建设，不断优化健康服务，促进城市建设与人的健康协调发展。（市卫计委负责）（五）开展城市社区便捷生活服务圈建设，完善商贸服务功能，到 2020 年，城市社区综合服务设施实现全覆盖。（市房管局、市规划局、市商务局等负责）（六）推动生活污水、垃圾处理设施建设提质达标，到 2020 年，实现城镇生活污水垃圾处理设施全覆盖和稳定运行。（市城乡建设委、市规划局等负责）

4. 推动新型城市建设。（一）推进城市经济转型升级，促进农业转移人口充分就业，构建结构优化、技术先进、特色鲜明、就业容量大的城市产业体系。支持田家庵、大通区、高新区（山南新区）加快在创新引领上实现突破，大力发展新兴产业和现代服务业，打造先进制造业基地；支持潘集加快建设内外通道，大力发展新型煤化工产业，建设新型绿色能源基地；支持谢家集、八公山城区统筹推进老工业区整体搬迁改造，发展文化旅游产业，加强生态环境修复；支持寿县提高基本公共服务能力，改善

基础设施条件，推进寿县县城与周边城区融合发展，加快发展现代农业和战略性新兴产业，打造“南工北旅生态县”；支持凤台、毛集加快发展，完善基础设施网络，发展特色旅游，提高开放型经济发展水平，把凤台建成全省一流经济强县、毛集建成淮河之畔一流小城市。支持新桥国际产业园、寿县蜀山现代产业园，重点提升基础设施、产业集聚配套水平，大力培育装备制造、电子电气、农产品加工等产业，打造成为空港经济实验区核心区、合淮工业走廊桥头堡和现代服务业集聚区。支持发展“互联网+”经济，加快新技术、新产品、新业态、新模式孵化培育。积极促进科技成果在县域转化，推动融入中心城市产业链和创新链布局。引导“带动经济”发展，完善“公司+专业合作组织+农户”等利益链接机制。推进智慧城市建设，统筹政府信息资源，促进资源共享，加快推进“宽带淮南”和加快新一代 5G 网络基础设施建设，积极推进互联网、电信网、广电网“三网融合”。构建城市网格化巡防管理机制，建设城市运营调度中心等。（市政府信息办、市经信委、市城乡建设委、市卫计委、市教育局、市文广新局、市城市管理行政执法局等负责）（二）加快现代公共文化服务体系建设，扎实做好历史文化名城名镇、历史街区的保护利用。按照产城融合发展理念，把淮南经开区建设成为国家级产城融合示范区。（市发改委、市经信委、市城乡建设委、市商务

局、市规划局等负责)

5. 辐射带动美丽乡村建设。促进城镇基础设施和公共服务向农村延伸，推动水电路等基础设施城乡联网，加快农村教育、医疗卫生、文化等事业发展，推进城乡基本公共服务实现均等化。以县（区）级行政区为基础，以建制镇为支点，搭建多层次、宽领域、广覆盖的农村一二三产业融合发展服务平台，促进农业产业链延伸，大力发展农业新型业态。全面推进乡镇政府驻地建成区整治建设，抓好治脏、治乱、加强基础设施建设和公共服务配套“两治理一加强”治理，支持有条件的乡镇开展生活污水处理、沿街建筑立面改造、环境景观综合整治，深入挖掘传统文化，发展特色产业，保持乡镇特色风貌。加快推进中心村建设。开展垃圾处理、饮水安全巩固提升、卫生改厕、房前屋后环境整治、道路畅通、污水处理、河沟渠塘疏浚清淤、公共服务设施建设、村庄绿化、村庄亮化等 10 项整治建设任务，打造美丽乡村“标准版”。有条件的地方可以适当提高建设标准，打造美丽乡村“升级版”。全面推开自然村环境整治，大力推进农户卫生厕所改造，加大工作力度，加快覆盖进度，尽快实现干净整洁的目标，不断提升人居环境水平。（市美好办、市城乡建设委、市规划局、市财政局等负责）

四、强化新型城镇化保障机制



1. 促进土地要素优化配置。强化城乡建设用地空间管制，充分考虑农业转移人口需求，合理安排新型城镇化用地需求。加大农村土地整治复垦力度。建立城镇低效用地再开发激励机制，完善城镇存量土地再开发过程中的供应方式，鼓励原土地使用权人自行改造，涉及原划拨土地使用权转让需补办出让手续的，经依法批准，可采取规定方式办理并按市场价缴纳土地出让价款。健全节约集约发展机制，加大对闲置、低效用地的处置力度，探索存量建设用地二次开发机制。按有关规定在国家、改造者、土地权利人之间合理分配“三旧”（旧城镇、旧厂房、旧村庄）改造的土地收益。（市国土资源局负责）

2. 拓展城镇化融资渠道。加大财政投入力度，积极支持新型城镇化建设。鼓励利用财政资金和社会资金设立城镇化发展基金，做大做强投融资平台，增强平台城镇化融资能力。拓宽城镇化项目直接融资渠道，指导符合条件的企业扩大永续债发行规模，鼓励支持发行城市停车场、地下综合管廊、双创孵化等专项债券和绿色债券。通过 PPP、特许经营、政府购买服务等方式，支持城镇基础设施和公共服务设施建设。积极开展科技金融结合试点，探索建立企业债权流转平台和科技计划项目“拨前贷”等科技金融产品创新，推广知识产权、股权、应收账款权等质押贷款。加大对农民工返乡创业的信贷支持力度，建立农民创业辅导



员队伍，提供创业指导和服务。（市政府金融办、市财政局、市城乡建设委、市发改委、人行淮南中心支行等负责）

3. 落实“两挂钩一倾斜”政策。实施财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策，制定符合当地实际的基本公共服务需求标准。实施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政策，依据吸纳农业转移人口数量，统筹安排城乡建设用地规模、布局和时序，统筹安排新增建设用地指标，积极争取国家、省支持我市适当扩大城乡建设用地增减挂钩规模。推动市级预算内投资向吸纳农业转移人口落户数量较多的县区倾斜，积极争取利用国家、省级专项建设基金，支持吸纳农业转移人口落户数量较多的城市基础设施和公共服务设施建设。（市财政局、市国土资源局、市发改委负责）

五、健全新型城镇化工作推进机制

1. 加强组织领导。市新型城镇化建设工作领导小组定期对工作总体进展、政策落实和实施效果开展督查指导、考核通报，及时协调解决建设推进中出现的问题，不断完善政策措施。各县（区）、乡（镇）建立相应领导协调机构，制定本地区具体工作方案，确保工作部署到位、保障措施到位。（市新型城镇化试点工作领导小组办公室，各县区政府）

2. 加强制度保障。充分发挥全市新型城镇化建设领导小组

的领导协调作用，定期组织召开领导小组会议，及时解决试点过程的困难和问题。建立全市新型城镇化工作推进机制，不断健全工作交流平台，第一时间掌握各项试点任务推进落实情况，研究决定下步工作举措。（市新型城镇化试点工作领导小组成员单位，各县区政府）

3. 强化督促落实。坚持因地制宜、分类指导、循序渐进、量力而行，科学有序推进试点。市新型城镇化建设工作领导小组成员单位要加强督促调度，强化问题导向，建立台账制度，对重点任务实行“销号式”管理。市有关部门要认真履行职责，制定本部门具体方案，密切与国家、省有关部门的沟通衔接，加强对县、乡（镇）的指导服务。（市新型城镇化试点工作领导小组成员单位）

4. 加强宣传保障。各单位要加大宣传推进新型城镇化的新理念、新政策、新举措、新成效、新经验，营造良好的社会环境和舆论氛围。及时推广各地好做法、好经验，建立意见征集和反馈平台，引导全社会力量共同参与建设工作。建立完善信息报送制度，及时搜集、整理并撰写试点工作信息，并主动做好对接汇报工作。（市发改委、市委宣传部等新型城镇化试点工作领导小组成员单位负责）

淮南市人民政府

2018 年 1 月 25 日