

# 山西省发展和改革委员会文件

晋发改人口发〔2022〕427号

## 山西省发展和改革委员会 关于印发《山西省“十四五”新型城镇化 规划》的通知

各市人民政府，省各单位：

《山西省“十四五”新型城镇化规划》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。



山西省发展和改革委员会

2022年10月31日

（此文主动公开）

# 山西省“十四五”新型城镇化规划

## 目 录

<b>第一章 规划背景</b> .....	5
第一节 发展基础.....	5
第二节 发展态势.....	9
<b>第二章 总体要求</b> .....	10
第一节 指导思想.....	11
第二节 基本原则.....	11
第三节 主要目标.....	12
<b>第三章 高质量推动农业转移人口全面融入城市</b> .....	15
第一节 全面推进农业转移人口落户城市.....	15
第二节 推进城镇基本公共服务均等化.....	16
第三节 提升农业转移人口融入城市能力.....	19
第四节 健全农业转移人口市民化配套政策.....	21
<b>第四章 构建大中小城市和小城镇协调发展格局</b> .....	22
第一节 做大做强山西中部城市群.....	22
第二节 加快“三圈”内外联动发展.....	24
第三节 培育壮大区域性城镇群.....	26

第四节	强化县城重要载体作用.....	28
第五节	打造特色精品小城镇.....	29
第六节	促进大中小城市和小城镇协调发展.....	30
第七节	建立互通便捷的区域交通网络.....	33
<b>第五章</b>	<b>建设高品质现代化新型城市</b> .....	<b>34</b>
第一节	高水平打造舒适便捷的宜居城市.....	35
第二节	高标准打造安全灵敏的韧性城市.....	38
第三节	高质量打造活力焕发的创新城市.....	39
第四节	高规格打造运行高效的智慧城市.....	42
第五节	高起点打造循环低碳的绿色城市.....	43
第六节	高品质打造特色鲜明的人文城市.....	46
<b>第六章</b>	<b>推动城市治理体系和治理能力现代化</b> .....	<b>50</b>
第一节	加强城市空间治理.....	50
第二节	夯实社会治理基础.....	52
第三节	提升城市行政管理效能.....	54
第四节	创新城市发展资金保障机制.....	56
<b>第七章</b>	<b>推动城乡融合发展实现共同繁荣</b> .....	<b>57</b>
第一节	加快城乡要素双向自由流动.....	58
第二节	推进城乡公共资源均衡配置.....	60
第三节	促进城乡产业协同发展.....	62
第四节	实现城乡居民共同富裕.....	64

<b>第八章 加强规划实施保障</b> .....	65
第一节 加强党的领导.....	66
第二节 强化组织协调.....	66
第三节 增强政策协同.....	67
第四节 分类试点示范.....	67
第五节 实施监测评估.....	68



以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记考察调研山西重要指示精神，根据《国家新型城镇化规划（2021-2035年）》《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》《山西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和省第十二次党代会精神等，编制《山西省“十四五”新型城镇化规划》，规划期限为2021—2025年，并展望2035年远景目标。规划以人的城镇化为核心，以提高城乡发展质量为导向，以城市群引领为主体形态，以综合承载能力为支撑，以体制机制创新为保障，以高效率生产、高品质生活为主线，以增强人民群众的获得感、幸福感、安全感为根本目的，明确了“十四五”时期我省新型城镇化发展的总体要求、主要目标和战略任务，统筹相关领域制度和政策创新，是指导全省新型城镇化发展的宏观性、战略性、基础性规划。

## 第一章 规划背景

推进新型城镇化，必须立足我省转型发展窗口期、关键期的基本省情，准确把握我省经济社会发展新趋势，遵循城镇化发展规律，科学谋划、走出具有时代特征和我省特色的新型城镇化道路。

### 第一节 发展基础

“十三五”以来，我省大力推进新型城镇化战略，城镇化进

程不断加快，城镇化水平和质量都有较大提升，城乡面貌大幅改善，城乡融合取得积极进展，2020年，全省常住人口城镇化率达到62.53%，比2015年提高6.66个百分点。

**城镇化水平稳步提高。**“十三五”时期，全省常住城镇人口由1966万人增加到2183万人，年均增加43.4万人，常住人口城镇化率由55.87%提高到62.53%，年均提高1.3个百分点，新增城镇人口201.5万人，累计转移农村劳动力193.4万人，超额完成“十三五”规划提出的发展目标。2016年以来，省委、省政府先后颁布了《山西省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的实施意见》等，加快完善户籍、社保、人才、土地、财政、投融资等配套政策，新型城镇化和城乡融合发展的制度体系基本建立。

**城镇空间格局逐步优化。**“十三五”以来，我省以人的城镇化为核心、以城市群为主体形态，以中心城市为龙头，着力发展大县城，加快建设小城镇，努力走出了一条以人为本、城乡一体、高效集约、绿色低碳的新型城镇化道路。统筹大都市、大县城建设，促进城乡融合发展，太原都市圈一体化进程加快，成为全省人口集聚地、创新策源地和对外开放高地。大县城建设取得积极进展，全省县级以上行政区划调整实现较大突破，市辖区行政区域面积增加30%，合并减少行政村8992个，“一市一区”问题得

到初步破解。

**区域中心城市集聚能力增强。**全省中心城市人口与经济集聚能力不断增强，太原市常住人口突破 500 万。运城、临汾、吕梁、晋中、长治、大同 6 市常住人口超过 300 万。全省市辖区城镇人口、地区生产总值、第三产业产值、社会消费品零售总额占全省的比重分别提高了 1.18、2.84、6.70、7.81 个百分点。

**城镇综合承载力全面提高。**城乡交通出行日趋便捷，2020 年，全省铁路营业里程达到 6247 公里，其中高速铁路营业里程 1150 公里。全省高速公路通车里程达到 5745 公里，汽车保有量达到 768.4 万辆，建成 7 个民用机场。城镇水利、电力、燃气等基础设施网络框架基本成型，市政公用设施建设进一步加强，省级地下综合管廊建设试点取得成效，供水普及率、污水处理率、燃气普及率、人均道路面积等主要指标均达到或超过全国平均水平。城镇生活垃圾无害化处理率达到 99.6%，实施黑臭水体整治专项行动，全省设区城市建成区黑臭水体基本消除。基础设施补短板取得重大成效，5G 等新一代信息基础设施加快布局。

**城市发展品质有效提升。**“十三五”以来，我省大力推进“山西省城市品质提升行动”，城市旧区、棚户区、城中村、老旧小区改造进程加快，完成国有林区棚户区和国有垦区危房改造任务，开展“两下两进两拆”专项整治工程，城市停车难、停车乱问题得到较大改善，城市整体风貌实现明显提升。绿色城市建设



取得新进展，创建国家卫生城市 9 个、国家卫生县城（乡镇）77 个，创建国家园林城市（县城）11 个、省级园林城市（县城）12 个，实施了覆盖所有设市城市的海绵城市建设工程。开展了国家智慧城市试点，城市管理数字化、科学化水平不断提高。

**城乡一体化步伐不断加快。**“十三五”期间，城乡居民人均可支配收入分别增长 8965 元和 4424 元，城镇累计新增就业人口 258 万人，城乡基本公共服务均等化和基础设施一体化程度不断提高，城乡居民最低生活保障标准每人每月分别提高 177 元、209 元，全民参保计划基本实现法定人群全覆盖，城乡居民养老和医疗参保人数达到 1638 万人和 2528.7 万人，农村各项改革深入推进，农村人居环境明显提升，新改建“四好农村路”7.48 万公里，完成农村户厕所改造 340 万座。

同时，在全省新型城镇化发展中也存在农业转移人口市民化进展较慢，城镇就业支撑不足，人口集聚效应不强，城镇化动力转换不充分；中心城市能级和辐射带动作用不强，城市群、都市圈一体化仍面临体制性障碍；城市更新和公共服务短板突出，与高品质生活需求仍存较大差距；新型城镇化“地、钱”等关键约束尚未彻底破除，基础设施和公共服务城乡二元结构仍需进一步改善；城市绿色可持续发展压力较大，发展与安全的矛盾尚未彻底解决，城市现代治理能力和治理水平不高等问题。

## 第二节 发展态势

“十四五”时期是我国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是我省全方位推动高质量发展的关键期，到2035年，我省将与全国同步基本实现社会主义现代化，新型城镇化建设将面临一系列内外环境的深刻变化，呈现新的发展特征。

**发展阶段进入提质换挡期。**“十四五”时期，我省城镇化发展将处于50%-70%的稳步推进期，进入新型城镇化的“下半场”，城镇化速度将从高速增长转向中高速增长，城市发展将转向规模扩张和质量提升并重阶段。新型城镇化发展仍有较大空间，继续提升城镇化水平仍是重要任务。城镇化迈入高质量发展新阶段，不断满足人民对美好生活的追求和向往是新型城镇化的发展方向。

**发展格局进入优化稳定期。**“十四五”期间，以太原为中心，南北引擎东西两翼为支撑，山西中部城市群加快崛起，“一群两区三圈”的城乡区域发展新布局蓝图已定，区域中心城市协同发展的城镇化格局更趋稳定。加之我省地处京津冀城市群辐射空间范围，南部和东南部的地区受中原城市群和关中平原城市群辐射影响，城市之间的联系更加紧密，各类发展要素不断向城市集聚，中心城市的辐射带动效应不断强化，城市群将成为我省城镇化发展的主体形态，中小城市及大县城的发展动能不断增强。

**城市发展进入内涵品质期。**随着我省经济发展水平和城乡居

民收入的提高，城镇居民对城市文化的传播和交流需求逐步提高，对美好生活的向往更加强烈，城镇化动力和模式更加多样化，城镇化发展也同时面临“双碳”目标和新旧动能转换的压力，加快转变城镇化发展方式是未来五年城镇发展的重要任务。需要探索建立绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式，促进城镇发展从粗放式扩张向绿色集约发展转变。需要加快城市更新，构建更加优质的生活、工作、游憩和出行环境，提升居民获得感、幸福感、安全感。

**城乡融合进入快速提升期。**“十四五”期间，我省将深入推进县城补短板强弱项，县城和小城镇的公共服务能力和人口承载能力将进一步增强，并成为农业转移人口就地就近城镇化的重要载体。城乡要素双向流动和跨界配置更为频繁，城乡发展差距和居民生活水平差距将不断缩小，城乡公共服务均等化程度不断提高，城乡产业间协同发展、融合发展趋势更为明显。

## 第二章 总体要求

根据《国家新型城镇化规划（2021-2035年）》提出的“到2035年基本实现新型城镇化”的新目标，以及《山西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出的“实施新型城镇化战略，促进城乡协调发展”的新任务，我省新型城镇化建设要以全方位推动高质量发展为引领，优化区域发展布局，集聚高质量发展新动能，坚定不移、积极稳妥地推进新



型城镇化。

## 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记考察调研山西重要讲话重要指示精神，把握新发展阶段、贯彻新发展理念、服务和融入新发展格局，以人的城镇化为核心，以城市群引领为主体形态，以高效率生产、高品质生活为主线，以体制机制改革为动力，以增强人民群众的获得感、幸福感、安全感为根本目的，着力推进农业转移人口全面融入城市，着力优化城镇空间布局，着力提升城镇可持续发展能力，着力提高城市治理水平，着力推进城乡融合发展，打造“一群两区三圈”的城乡区域发展新布局，走出一条体现时代特征、具有山西特色的新型城镇化和城乡一体化发展道路，为我省全方位推动高质量发展提供强劲动力和坚实支撑。

## 第二节 基本原则

——**坚持以人民为中心**。把全面推进农业转移人口市民化作为首要任务，提高农业转移人口市民化质量，营造开放包容的城市发展环境，推动实现基本公共服务均等化，不断满足人民群众对高品质生活的向往。

——**坚持新发展理念**。完整、准确、全面贯彻新发展理念，不断增强城市创新能力，推动技术创新和扩散，优化完善城市产



业发展布局,加快产城融合,推动城市向绿色低碳发展和智慧化、数字化管理转型,加快城市治理体系和治理能力现代化进程,着力打造创新、智慧、绿色、安全、宜居的高质量城市。

——**坚持改革创新**。把握新型城镇化发展的客观规律,尊重基层首创精神,推进农业转移人口市民化、城市群一体化、城市治理、城乡融合发展等重点领域和重点环节改革,破除制约新型城镇化发展的体制机制障碍。

——**坚持统筹协调**。树立全周期管理理念,以现代化城市标准同步推进城市传统和新型基础设施建设,提高区域中心、重点城市的辐射带动力,推动大中小城市、小城镇与大县城协调推进、梯次发展,推进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置,实现城乡双轮驱动、良性互动。

### 第三节 主要目标

全面实施以人为核心、高质量发展为导向、面向现代化的新型城镇化战略,围绕 2035 年基本实现社会主义现代化宏伟目标,力争“十四五”末实现以下目标:

**新型城镇化格局更加优化、协调**。形成全省“一群两区三圈”的城乡区域发展新布局。太原建设国家级区域中心城市的目标初步实现,并成为引领全省高质量发展的核心增长极,山西中部城市群的综合竞争力和辐射带动力显著增强,中心城市在统筹资源配置中起主导作用,太忻一体化经济区、山西转型综合改革

示范区成为带动全省转型发展的两大引擎，初步形成晋北、晋南、晋东南高质量城镇圈，县城成为全省城镇化发展的重要载体，培育形成一批特色小镇，乡村振兴大力推进，形成功能互补、结构合理、大中小城市协调发展的城镇体系。

**农业转移人口市民化质量更高、覆盖更广。**全省城镇化总体水平实现新提升，到 2025 年常住人口城镇化率达到 68%，经常居住地登记户口制度取得实质性进展。农业转移人口市民化质量显著提升，城镇常住人口基本养老保险参保率达到 95%以上，基本医疗保险参保率稳定在 95%以上，技能人才占从业人员比例达到 35%，城镇调查失业率低于 5.5%，城镇基本公共服务覆盖全部未落户常住人口。

**城市现代化建设更为宜居、高效。**城市功能、服务和治理现代化水平显著提高，人居环境和生活品质持续优化，居民的获得感、幸福感、安全感进一步提升。到 2025 年，基本完成 7701 个城镇老旧小区改造任务，城市黑臭水体基本消除，重点建设用地安全利用得到有效保障，县城生活垃圾无害化处理率达到 99%以上，城镇再生水利用率达到 25%以上，城市生活垃圾资源化利用率达到 55%，城市绿色建筑占比达到 90%，海绵城市建设比例达到 50%，城市建成区绿化覆盖率达到 43%以上，地级及以上城市空气质量优良天数比率达到 74.5%以上。公共文化服务设施覆盖率达到 80%以上，公共体育设施覆盖率达到 80%以上，每

千人拥有执业（助理）医师数达到 3.8 人，养老机构护理型床位和医疗卫生覆盖率达到 100%，城市公共交通出行分担率达到 33.5%以上，人均应急避难场地增长率达到 3%以上。系统完备、科学规范、运行有效的城市治理体系基本建立，治理能力明显增强。

**城乡融合发展更加和谐、共享。**城乡融合发展的机制体制基本建立，城乡融合发展水平进一步巩固提升，到 2025 年，城乡居民人均可支配收入比缩小到 2.3，城乡居民共享新型城镇化发展成果。

专栏 1 新型城镇化主要指标				
序号	指标名称	2020 年	2025 年	属性
1	常住人口城镇化率（%）	62.53	68	预期性
2	城镇新增就业人数（万人）	—	45	预期性
3	城乡居民人均可支配收入比	2.51	2.3	预期性
4	城市建成区道路网密度（km/km <sup>2</sup> ）	—	≥8	预期性
5	累计改造城镇老旧小区（个）	—	≥7000	预期性
6	县以上城镇建成区绿地率（%）	40	43	预期性
7	地级及以上城市空气质量优良天数比率（%）	71.9	74.5	约束性
8	重点建设用地安全利用	—	有效保障	约束性

到 2035 年，新型城镇化基本实现，城镇化进入成熟期。农



业转移人口市民化目标总体完成，城乡基本公共服务全面实现均等化。太原发展成为具有国际影响力的国家区域中心城市，山西中部城市群成为我国中部地区重要的增长极，“一群两区三圈”的城乡区域发展新布局成熟定型。全省大中小城市、大县城、小城镇实现协调联动发展。城市综合承载力显著增强，城市功能品质更加完善，创新、智慧、绿色、安全、人文、宜居成为城市发展的主要特征，城市治理体系和治理能力现代化基本实现。

### **第三章 高质量推动农业转移人口全面融入城市**

坚持把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任务，以农业转移人口为重点，兼顾其他非户籍常住人口，统筹推进户籍制度改革和城镇基本公共服务均等化，加快推动农业转移人口全面融入城市，增强全体居民认同感和归属感。

#### **第一节 全面推进农业转移人口落户城市**

坚持尊重意愿、存量优先、循序渐进的原则，深化户籍制度改革，完善人口管理制度，持续拓宽农业转移人口在城市落户通道。

**持续深化户籍制度改革。**落实全面放开放宽城市落户条件的各项政策，实行省内部分户籍业务“全省通办”制度。以在城镇稳定就业或居住的农业转移人口和各类人才为重点，吸引各类农业转移人口和其他常住人口进城落户。推进居民户口簿、居民身

份证等电子证照建设应用。加强落户政策宣传，持续提高户籍管理信息化水平，有效提高落户便利度。

**全面深化居住证制度。**积极推进未落户常住人口的居住证制度，确保有意愿的未落户常住人口全部持有居住证，推进居住证持有人与户籍人口享有基本公共服务均等化。有序推行电子居住证，推行流动人口居住证“一证通”制度，实现农业转移人口凭居住证享受城镇基本公共服务和办事便利。完善以居住证为主要依据的义务教育入学、就医结算、职业技能培训、保障性住房等制度，逐步拓展居住证持有人可享有基本公共服务的范围，推进城镇基本公共服务向常住人口全覆盖。

**引导人口有序迁移。**立足主体功能定位，结合城市产业结构调整导向，分区域、有重点地引导农业转移人口在不同地区、不同能级城镇间合理分布，引导人口向重点开发区域有序迁移，促进资源与人口均衡分布，优化人口结构和空间布局。完善人口跨区域迁移中社保接续、住房保障等配套政策，健全以流入地管理为主，流入地与流出地高效配合的管理制度和服务体系，促进人口有序迁移流动、合理分布和社会融合。

## 第二节 推进城镇基本公共服务均等化

积极推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，努力实现同城居民享有均等的基本公共服务，切实提高常住人口在城镇的生活水平和生活质量。

**保障随迁子女在流入地受教育权利。**以流入地政府和公办学校为主，保障随迁子女平等接受义务教育，落实以居住证为主要依据的随迁子女入学政策，加快推进随迁子女在公办学校或以政府购买民办学校学位方式入学就读。统筹流入流出地区编制资源，实行按照城镇常住学龄人口规模配置义务教育阶段教师编制制度。逐步将农业转移人口纳入流入地中等职业教育、普通高中教育、普惠性学前教育保障范围，增加普惠性幼儿园学位数量。完善随迁子女在流入地参加升学考试政策，探索建立以流入地学籍和连续受教育年限为依据的中高考报考制度。

**提高医疗卫生健康服务水平。**根据常住人口规模和社区分布状况，均衡合理配置城镇公共医疗卫生健康服务资源。完善公共卫生服务项目，确保农业转移人口享有同等基本公共卫生服务。完善医疗保险异地就医费用直接结算制度。将农业转移人口及其随迁家属纳入社区卫生服务体系，享有与城镇居民相同的基本医疗卫生健康服务。鼓励有条件的地方将符合条件的农业转移人口及其家属纳入城镇医疗救助范围。完善城市疾病预防控制体系，强化重点传染病防控、疾病监测、疫情处置和突发公共卫生事件应对能力。加强农业转移人口职业健康监管服务，强化对接触职业病危害的农业转移劳动者的职业卫生知识培训、职业健康监护、个体防护用品使用等管理工作。

**完善社会保障体系。**建立健全社会保险电子档案管理信息系



统，在省内实现联网运行和各类社会保险关系跨地区、无障碍转移接续。做好农业转移人口社会保险关系转移接续工作，允许在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。贯彻落实企业职工基本养老保险全国统筹制度，实现和完善失业保险、工伤保险省级统筹。进一步完善城乡居民基本养老、医疗保险制度，全面实施城乡居民大病保险制度。逐步放开放宽居民在常住地或就业地参加城镇职工社会保险的户籍限制。以新生代农民工为重点推动参保扩面，推动农民工参加职工养老、工伤、失业等社会保险，做好新业态等灵活就业人员参保工作。探索居民在常住地申请最低生活保障等社会救助。研究探索新就业形态从业人员职业伤害保障办法。

**加大住房保障力度。**促进保障对象从户籍家庭转向覆盖城镇常住人口，提高农业转移人口等城市困难群体住房保障水平。完善以公租房、保障性租赁住房和共有产权房为主体的住房保障体系。做好公租房保障，实行实物保障和货币补贴并举，面向城镇常住人口住房、收入困难家庭供应，严格准入和退出制度。因地制宜发展共有产权住房，供应范围以面向户籍人口为主，逐步扩大到常住人口。支持农业转移人口数量较多的企业、开发区、产业园区集中建设员工宿舍和公寓。

**健全基本公共服务提供机制。**建立健全公共资源配置与实际服务人口需求挂钩制度，深化完善基本公共服务体系。聚焦服务



人的全生命周期，科学确定并动态调整基本公共服务清单及标准，完善效能评价。发挥好城市政府在基本公共服务供给保障中的主体作用，依照国家基本公共服务标准，建立健全本地区基本公共服务标准及定期评估调整机制。

### 第三节 提升农业转移人口融入城市能力

提升农业转移人口技能素质，强化农业转移人口劳动权益保障，健全农业转移人口社会参与机制，提高农业转移人口的城市归属感。

**增强农业转移人口就业创业能力。**健全统筹城乡的公共就业创业服务体系，免费提供职业指导、职业介绍、创业指导、项目推荐等服务。统筹发挥企业、职业院校、技工学校等作用，强化农业转移人口职业技能培训和职业教育，鼓励参加各类短期、中期和长期培训，提高其在城市稳定就业能力。鼓励职业院校面向农业转移人口开设相关专业，加强职业培训，完善职业技术标准，推行“学历证书+职业技能等级证书”制度。聚焦智能制造、信息技术、医疗照护、家政服务等行业和网约配送、直播销售等新业态，强化企业主体作用，深化产教融合，持续大规模开展面向新生代农民工等的职业技能培训。建立互联共享的省级就业创业信息服务平台，健全服务覆盖县（市、区）、乡镇（街道）、社区（村）三级的人力资源市场。积极拓展县域内就业岗位，扩大农村劳动力就地就近就业规模。推进脱贫人口稳岗

就业，扎实做好易地搬迁人口就业帮扶。

**维护进城落户农民合法权益。**严格杜绝对农业转移人口的各类歧视行为，推动农业转移人口与城镇户籍劳动者享有平等的就业机会和职业发展机会，保障劳动者同工同酬。加快完成农村不动产确权登记颁证工作，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，不得以退出上述权益作为农民进城落户的条件。支持引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益，建立健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策。围绕提升维权意识，多渠道、针对性地开展农业转移人口的普法教育。强化农业转移人口公共法律服务供给，畅通农业转移人口的维权渠道，进一步完善和发挥乡镇（街道）公共法律服务站、村（社区）法律顾问等作用，为农业转移人口提供便捷高效的法律援助服务。加强劳动者权益保障，健全劳动合同制度和劳动关系协调机制，完善欠薪治理长效机制和劳动争议调解仲裁制度，探索建立新就业形态从业人员劳动权益保障机制。规范城市管理和综合执法行为，杜绝对农业转移人口的不公正执法行为。

**完善农业转移人口社会参与机制。**构建社群帮扶机制，提高城市包容度，帮助农业转移人口及其随迁家属快速适应城市生产生活。城市政府要加强对农业转移人口的权益保护和人文关怀，提高农民工科学文化和文明素质。依法保障农业转移人口享有民主权利，鼓励其加入党组织、工会组织和社会组织，有序参

与企业 and 社区的民主管理、民主决策和民主监督。依托用人单位和居住社区，发挥工会、妇联、共青团及社会组织作用，加强对农业转移人口帮扶关怀，鼓励积极参加社区活动，尽快融入城市生活。在农业转移人口集中居住地建设公共文化体育空间，并提供心理咨询等服务，满足农业转移人口精神文化需求。在人口集中流入地建立外来人口管理服务机构。

#### 第四节 健全农业转移人口市民化配套政策

强化各级政府责任，充分调动社会力量，构建政府主导、成本共担、协同推进的农业转移人口市民化机制。

**完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制。**健全财政转移支付和农业转移人口市民化奖励机制，建立财政、发展改革、公安等部门工作协同机制，继续运用奖励资金等方式对吸纳农业转移人口落户多且民生支出缺口较大的地区给予支持，重点支持吸纳跨市域农业转移人口落户多的城市。

**建立财政性建设资金对吸纳农业转移人口多的城市基础设施投资的补助机制。**统筹用好中央财政农业转移人口市民化奖励资金和省级财政预算安排资金，向吸纳农业转移人口落户数量较多的地区倾斜，重点支持保障性住房建设，以及市政公用设施、公共服务设施、环境基础设施的建设运行维护。

**健全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。**保障农业转移人口在城镇落户的合理用地需求，提高



“人地”挂钩精准度。编制和修订各级国土空间规划时，充分考虑人口规模因素特别是进城落户人口数量，科学测算和合理安排城镇新增建设用地规模。依据国土空间规划和上一年度进城落户人口数量，专项安排进城落户人口相应的新增建设用地计划指标。

## 第四章 构建大中小城市和小城镇协调发展格局

全面融入国家发展总体格局和城镇化战略布局，增强山西中部城市群的引领作用，加快城镇圈内外联动发展，发挥区域中心城市的核心驱动和辐射带动作用，完善县城品质服务功能，不断健全现代城镇体系，着力构建“一群两区三圈”的城乡区域发展新布局。

### 第一节 做大做强山西中部城市群

紧紧抓住山西中部城市群进入国家规划的重大机遇，构建“中心龙头、南北引擎、东西两翼”一体化发展格局，推动山西中部城市群在中部地区争先崛起、在全国版图彰显地位。

**做大做强中心区域。**推动城市群一体化发展，率先打造太原榆次太谷城市核，在规划管理、公共服务等方面加速推进同城化，在产业布局、基础设施、生态治理等方面一体谋划、一体推进，增强人口集聚、要素集中、创新策源、交通枢纽等核心功能，形成辐射牵引山西中部城市群一体化发展的核心区和增长极。举全

省之力把太原建设成为国家区域中心城市，打造创新高地、产业高地、人才高地、开放高地，率先形成以先进制造业为支撑、现代服务业为主体的现代产业体系，提升综合实力、传承历史文脉、厚植生态底色，再现“锦绣太原城”盛景。提升太原作为城市群龙头的集聚效应和扩散效应，更好发挥对晋中、忻州、阳泉、吕梁四市一体化发展的牵引带动作用。支持晋中发挥山西大学城、国家农高区（太谷国家农业科创中心）、山西农业大学（省农科院）优势，强化科技和人才集聚，打造山西“智创谷”，建设全方位推动高质量发展先行区。

**着力打造南北引擎。**强势打造太忻一体化经济区北引擎，以省会城市太原为核心，以雄忻高铁、108国道为双轴，引领带动忻州与太原、雄安新区相向发展，打造我省融入京津冀和服务雄安新区的重要走廊。突出先进制造业定位，整合区域创新资源，重点打造全国知名的新材料产业集群。突出智能化导向，重点发展新一代信息技术、智能制造等产业。突出历史文化特色，挖掘多元文化内涵，建设世界级旅游康养目的地。突出要素保障，统筹配置水、土地等资源以及环保、能耗等指标，提高综合承载力。持续强化山西综改示范区南引擎。发挥山西综改示范区排头兵作用，开展先行先试，理顺运行机制、厚植创新生态、实现动能转换，打造战略性新兴产业和现代服务业发展高地。建设潇河现代产业新城“五大中心”，推进总部经济、平台经济发展，构建全

省要素集聚中心和生产服务中心。大力培育合成生物、新能源、半导体、信创、生物医药、智能装备、电子信息等产业集群，深化先进制造业与现代服务业融合发展。推动晋中与山西综改示范区深化合作，辐射带动周边区域并沿大西高铁、大运高速牵引汾河中游地区快速发展。

**大力培育东西两翼。**发挥阳泉向东开放的区位优势，实施开放格局重塑战略，打造石太经济走廊重要枢纽、全省融入京津冀协同发展重要节点。以创建国家创新型城市为统领，促进三次产业协同创新，积极承接京津冀科教、技术、产业等资源要素外溢转移，发展具有阳泉特色的“湿地型”创新生态，推进资源型城市绿色转型先行示范。以创建城乡融合示范市为引领，完善城市综合功能，加强城乡基础设施互联互通，推进城乡环境全域整治，打造城乡一体共同富裕的市域样板。统筹吕梁山区与平川、经济建设与生态环保均衡发展，全力实施黄河流域生态保护和高质量发展战略，构建山西中部城市群发展的生态安全屏障和重要战略支点。提升吕梁市区综合服务功能，增强城市吸引力和辐射带动力，加快融入城市群分工体系，打造离柳中方、交汾文孝城镇组团，把吕梁建设成为山西中部城市群发展的重要战略支点和辐射晋陕蒙的晋西中心城市。

## 第二节 加快“三圈”内外联动发展

建设晋北、晋南、晋东南高质量城镇圈，依托各自区位优势，



向内提升凝聚力，向外拓展影响力，使三大城镇圈成为引领全省经济发展的重要增长极。

**推进晋北城镇圈高质量发展。**以大同、朔州两个中心城市为核心，加强与山西中部及京津冀、呼包鄂榆城市群内外联动，深化蒙晋冀长城金三角区域合作。大同要提升城市综合承载力和辐射带动力，建设全国性综合交通枢纽城市和陆港型国家物流枢纽，打造蒙晋冀长城金三角中心城市和对接京津冀、融入环渤海门户城市。朔州要打造右玉精神实践高地、能源革命创新高地、农牧融合发展高地，在资源型经济转型中建设现代化的塞上绿都。

**加快晋南城镇圈高质量发展。**以临汾、运城两个中心城市为重点，加强与山西中部及关中平原城市群内外联动，深化晋陕豫黄河金三角区域合作。临汾要建设黄河流域绿色崛起转型样板城市，打造晋陕豫黄河金三角区域中心城市。运城要建设黄河流域生态保护和高质量发展示范区，打造新兴产业、现代农业、知名旅游强市。

**促进晋东南城镇群高质量发展。**以长治、晋城两个中心城市为核心，加强与山西中部及中原城市群内外联动，申建国家级承接产业转移示范区。长治要建设全国资源型城市转型升级示范区，打造现代化太行山水名城。晋城要建设绿色转型示范城市、能源革命领跑城市、光机电产业集聚城市，打造通往中原城市群



和对接长三角的桥头堡。

专栏 2 区域中心城市城镇化发展水平及发展方向		
城市	2025 年常住人口城镇化率 (%)	主要发展方向
太原市	89.5	国家可持续发展议程创新示范区、国家区域中心城市、综改先行区、开放新高地、全国性综合交通枢纽、国家历史文化名城、高品质幸福之城，全面再现“锦绣太原城”盛景
晋中市	64.6	省会城市支撑区、转型综改先行区、国家农高示范区、文旅融合引领区、高质生活样板区
忻州市	60.0	全省绿色能源产业基地、全省重要新兴产业基地、全国杂粮产业示范基地、国际知名旅游康养目的地、全省对外开放新高地、全省重要区域中心城市
吕梁市	60.0	打造山西中部城市群高质量发展生态安全屏障和重要战略支点，建设美丽幸福吕梁
阳泉市	73.5	国家创新型城市、城乡融合发展示范城市、现代时尚的高品质城市、开放型枢纽经济承载区、数字经济产业引领区、百亿级新材料产业基地
大同市	75.0	先进制造业集聚地、能源革命综改示范地、内陆地区对外开放新高地、晋北和环首都生态涵养地、国际文化旅游目的地
朔州市	65.9	国家资源型经济转型综改示范区、全国重要清洁能源新型基地、京津冀重要生态安全防护区、内陆地区对外开放新高地、雁门关农牧交错带核心区、北方文旅康养休闲避暑胜地
临汾市	58.1	建设黄河流域绿色崛起转型样板城市，打造晋陕豫黄河金三角区域中心城市
运城市	54.2	黄河流域生态保护与高质量发展示范区、晋南市域中心城市、全国新发展格局关键环节城市、新兴产业强市、现代农业强市、知名旅游强市、创新高地、人才高地、开放高地
长治市	62.0	晋东南城镇圈先行区、全国资源型城市转型升级示范区、现代化太行山水名城
晋城市	68.0	转型综改试验区先行区、能源革命排头兵领跑者、对外开放新高地桥头堡、数字经济建设示范区、光机电产业集聚区、全国康养旅游目的地

### 第三节 培育壮大区域性城镇群

分类引导省内区域性城镇群特色化发展，加快产业集群发展

和人口集聚，因地制宜推进一批特色城镇群提质提速发展，提升区域协同发展能力，打造省域空间战略支点。

**推动忻定原一体化发展。**以骨干交通网为框架，以忻定、忻原两轴连三城为骨骼，优化“一体两轴三城多组团”空间布局，着力推进基础设施、产业布局、生态环境、公共服务、治理体系等一体化，加快实现交通通畅、产业互补、要素共享，增强区域竞争力。

**推动离柳中方城镇组群一体化发展。**以市区为中心，建设离石到方山、中阳、柳林城市快速路，实施209国道（岚县至交口段）改扩建工程，推动离石、柳林、中阳、方山一体化发展，辐射带动临县、兴县、岚县协同发展，形成“4+3”城镇化发展格局。

**促进交汾文孝城镇组群一体联动发展。**推动交城、汾阳、文水、孝义四县市基础设施互联、产业发展融通、生态环境共治、公共服务共享，促进一体联动发展，并以汾石高速为纽带，辐射带动交口、石楼协同发展，形成“4+2”城镇化发展格局，打造吕梁融入山西中部城市群的战略支点。

**加快尧洪襄城镇组群建设。**聚焦临汾都市区建设，推动尧都、洪洞、襄汾一体化发展，坚持“西跨、北延、南拓、东融、中优”的扩展思路，形成功能互补、交通互联的大都市格局，提升临汾区域性城镇群的辐射带动力，加快建设黄河流域绿色崛起转型样板城市，打造晋陕豫黄河金三角区域中心城市。

**加快盐临夏城镇组群发展。**推进盐（湖）—临（猗）—夏（县）一体化发展，整合要素资源，优化功能分区，拉开城市框架，提升城市能级。全力打造一座规模适中、布局合理、设施便捷、功能完善、产业兴旺、文化繁荣、生态优美的标杆城市，成为引领晋南市域中心城市高质量发展的核心增长极。

#### 第四节 强化县城重要载体作用

坚持因地制宜、分类施策，推进县城补短板强弱项，加强绿色低碳建设，引导优势要素资源向县城集中，全面提升县城综合承载能力，促进农业转移人口就近城镇化。

**推动县城高质量发展。**以县域发展差异化、产业发展特色化为方向，引导劳动密集型产业、区域优势产业和农村二三产业向县城集聚，加快县域产业向园区集聚，推动产业集聚、人口集中、功能集成，增强县城对县域经济的辐射带动能力，实现与中心城市融合发展。推动有条件的县城和特大镇发展成为中小城市，稳慎推进县级行政区划调整。综合考虑县域发展阶段、人口规模和主体功能，试点示范，分类推进，因地制宜实施县城新型城镇化建设，增强辐射带动乡村发展能力。强化示范带动，发挥清徐县、阳城县、孝义市国家级县城新型城镇化建设示范县引领作用，率先实现新型城镇化高质量发展。促进分类引导，重点支持基础较好的县城加快发展，合理支持农产品主产区、重点生态功能区县城建设，整体提升县域梯队，建设一批中部和全国经济强县。

**加快县城补短板强弱项。**顺应县城人口流动趋势，统筹推动



产业配套、市政公用、公共服务、环境卫生等设施改造升级，提升县城公共设施和综合服务能力，满足农民到县城就业安家需求和县城居民生产生活需要。推进县城产业配套设施提质增效，完善产业平台、商贸流通、消费平台等配套设施。推进市政公用设施提档升级，健全市政交通、市政管网、防洪排涝、防灾减灾设施，加强数字化改造，实施老旧小区改造。推进公共服务设施提标扩面，健全医疗卫生、教育、养老托育、文化体育、社会福利设施。推进环境基础设施提级扩能，加强历史文化保护传承，推进生产生活低碳化，建设垃圾、污水收集处理设施，打造蓝绿公共空间。推进县、乡、村功能衔接互补，促进县城基础设施向乡村延伸、公共服务向乡村覆盖。健全县城建设投融资机制，更好发挥财政性资金作用，引导金融资本和社会资金加大投入力度。

### 第五节 打造特色精品小城镇

坚持规模适度、突出特色、强化功能，因地制宜发展小城镇，促进特色小镇规范健康发展。

**分类引导小城镇发展。**持续加强国家级、省级重点镇建设，促进区域性重要农村集镇建设。加大对重点小城镇的培育支持力度，培育新产业、新业态、新商业模式，壮大特色产业规模，推进产镇融合发展，提升经济发展效益和就业带动能力。对吸纳人口多、经济实力强的重点镇，可适当赋予同人口和经济规模相适应的管理权。对远离城市的小城镇，支持其完善基础设施和公共

服务，发展成为服务乡村、带动周边的综合性小城镇。发挥小城镇连城带乡作用，完善小城镇功能，把小城镇建成服务农民的区域中心，实现县、乡、村功能衔接互补。推进小城镇绿色发展，加强环境整治和生态保护。指导小城镇智慧化管理，推广大数据信息利用、物联网精细化与智慧化治理等适用技术。

**促进特色小镇规范健康发展。**立足不同地区区位条件、资源禀赋、产业基础和比较优势，遵循规律、分类引导，打造一批产业特而强、功能聚而合、形态小而美、机制新而活的精品特色小镇。准确把握特色小镇发展定位，以培育发展主导产业为重点，促进产城人文融合，突出企业主体地位，促进创业带动就业，完善产业配套设施，开展改革探索试验，有力有序有效推进特色小镇高质量发展。合理谋划设计特色小镇空间布局，推进生产、生活、生态“三生融合”、产业、社区、文化、旅游“四位一体”，打造优质服务圈和繁荣商业圈。加强对特色小镇发展的顶层设计，健全激励约束机制和规范管理机制，推行清单式管理，加强激励引导，严守建设底线，强化监督管理，促进特色小镇规范健康发展。

## 第六节 促进大中小城市和小城镇协调发展

构建以太原为龙头、山西中部城市群为核心、中心城市为依托、县城和中心镇为基础，城市间分工协作，大中小城市和小城镇相互协调、共同发展的城镇体系。

壮大中心城市发展能级。发挥中心城市在要素聚合、规模经济、业态成长等方面优势，打造区域生产服务中心、资源配置中心和消费文化中心，加强与周边城市（镇）一体发展，构建引领、辐射和服务区域高质量发展的动力源。坚持各扬所长，聚焦服务国家意图和战略使命，强化城市专业化功能板块提质增效，支持塑造创新经济、枢纽经济、生态经济、消费经济、开放经济等具有独特优势的城市品牌。强化太原的省会龙头作用，对标国家中心城市，增强金融、文化、科创等服务功能，实现更高质量发展。

加强中心城市协同发展。突出城市特色定位，深化协同联动发展，共同形成支撑全省高质量发展的动力源系统。充分发挥太忻一体化经济区、山西转型综改示范区的引擎作用，提升太原与晋中、忻州、吕梁、阳泉4市协作水平。推动太原与大同、长治、临汾合力打造要素有序流动、功能互为补充的区域中心城市。加强市域中心城市与区域中心城市联动发展，朔州市强化与大同市协同发展，运城市与临汾市共同构成晋南地区的重要门户城市，晋城市加强与长治市在基础设施、旅游开发、区域协同方面的一体化建设。

推动大中小城市和小城镇协调发展。以中心城市为核心，围绕提升中心城市辐射带动力，统筹市域城镇和乡村布局，构建新型城镇化发展体系。做大做强山西中部城市群，到2025年区域竞争实力、辐射带动能力、经济人口承载力显著增强，常住人

口城镇化率达到 73.5%。支持太原市建成城区人口达到 500 万左右 I 型大城市；把大同市、长治市、临汾市建成城区人口百万以上 II 型大城市；推进地级城市及 30 万人口以上县城等多点优化布局，发展壮大一批区域性城镇群，支持一批经济强县（市）率先发展成为中等城市，培育若干城区人口 20 万以上新生中小城市。立足特色发展卫星城、专业特色镇和综合强镇，将乡镇建成服务农民的区域中心，形成全省人口、产业合理集聚、科学布局的新型城镇体系。

专栏 3 2025 年城镇规模结构预测		
城镇规模等级	数量(个)	城 市
I 型大城市 (300-500 万人)	1	太原市
II 型大城市 (100-300 万人)	3	大同市、长治市、临汾市
中等城市 (50-100 万人)	7	阳泉市、晋城市、朔州市、晋中市、运城市、忻州市、吕梁市
I 型小城市 (20-50 万人)	20	古交市、怀仁市、原平市、平定县、文水县、孝义市、汾阳市、平遥县、介休市、阳城县、泽州县、高平市、襄汾县、洪洞县、侯马市、霍州市、临猗县、芮城县、永济市、河津市
II 型小城市 (20 万人以下)	71	清徐县、阳曲县、娄烦县、阳高县、天镇县、广灵县、灵丘县、浑源县、左云县、山阴县、应县、右玉县、定襄县、五台县、代县、繁峙县、宁武县、静乐县、神池县、五寨县、岢岚县、河曲县、保德县、偏关县、孟县、交城县、兴县、临县、柳林县、石楼县、岚县、方山县、中阳县、交口县、榆社县、左权县、和顺县、昔阳县、寿阳县、祁县、灵石县、襄垣县、平顺县、黎城县、壶关县、长子县、武乡县、沁县、沁源县、沁水县、陵川县、曲沃县、翼城县、古县、安泽县、浮山县、吉县、乡宁县、大宁县、隰县、永和县、蒲县、汾西县、万荣县、闻喜县、稷山县、新绛县、绛县、垣曲县、夏县、平陆县



## 第七节 建立互通便捷的区域交通网络

建设现代化综合交通运输体系，完善城市（镇）群（圈）间交通运输通道，强化城市（镇）群（圈）内高效交通运输网络建设，构建立体联网、内外联通、多式联运、无缝衔接的现代交通运输体系。

构建现代化综合交通运输体系。以高速铁路、高速公路、民航机场等为骨干，普通国省干线公路、普速铁路等为支撑，有效串联省内主要地市、经济中心、产业园区、旅游板块和人口聚集地，构建“两纵四横一环”综合运输通道。推动“八纵八横”高铁通道山西段建设，建设集大原、雄忻等高速铁路，推进太原铁路枢纽客运西环线一期、太原至绥德、长治至邯郸至聊城、运城至三门峡等工程，完善连接京津冀、环渤海、中原等城市群的高铁网络，实现“市市通高铁”。加快建成“四纵十五横多联”高速公路网，打通高速公路出省口、断头路和重要连接线，加快推进国省干线拥堵路段、城市过境路段、重载交通路段提质升级。推动黄河、长城、太行三个一号旅游公路和“四好农村路”建设，加快构建广覆盖的农村公路交通网。构建“一干八支”运输机场格局，积极拓展支线航空。加快通用机场建设，形成全省通航基础设施主网络。深入推进市域公交一体化，加快发展智慧交通新型基础设施建设新技术，提升交通运输治理能力。

推进城市群、城镇圈交通一体化。推进各种运输方式一体

化融合发展，提高网络效应和运营效率。推动市内市外交通有效衔接。构建高速公路环线系统，优化城际快速路网，实施繁忙路段扩能改造，提升路网通达效率和安全水平。加快城市轨道交通网建设。

加强综合交通枢纽体系建设。构建多层次、一体化综合交通枢纽体系，优化城市枢纽场站布局，完成武宿国际机场三期工程，促进集约综合开发，提升运营智能化水平。完善集疏运系统，发展旅客联程运输和货物多式联运，推广全程“一站式”“一单制”服务，提高城市客货运输效率。统筹城市群、城镇圈物流枢纽设施、骨干线路、区域分拨中心和末端配送节点建设，完善国家物流枢纽、骨干冷链物流基地设施条件，降低物流成本、提高物流效率。完善铁路货运场站功能，打造多式联运物流中心。

## 第五章 建设高品质现代化新型城市

坚持以人民为中心，紧紧围绕打造宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文的新型城市，合理布局生产、生活、生态空间，实施城市更新，提升功能，补齐短板，创优环境，彰显特色，高品质建设现代化新型城市。

### 第一节 高水平打造舒适便捷的宜居城市

树立“精明增长”理念，科学配置城市公共资源，提高公共服务能力和市政公用设施水平，推动城市功能、服务不断完善，

人居环境和生活品质持续优化，居民生活幸福感持续提升，打造宜居宜业宜游的现代化城市。

**完善市政公用设施。**加快城市道路建设改造。合理规划路网架构，完善城市快速路、主干路、次干路和支路布局及合理级配，加快构建城市道路网“窄马路、密路网”交通体系。实现交通快与慢分流、过境与市内分流，探索设置“潮汐通道”。打通“断头路”“丁字路”，实施微循环改造，连接主次干道，提高道路通达性。科学设置行人过街设施，新建改造一批天桥及下穿通道。加快建设人行道和非机动车道等慢行路网，逐步完善构建连续、畅通、安全的城市慢行系统。优先发展城市公共交通，加快轨道交通建设，大力推广公共交通枢纽与城市功能一体化开发，加强机场、车站、大型商业中心、停车场等城市重要节点周边的道路及交通设施建设，整合客运方式，推动实现重要节点的公交、出租车、轨道交通“零换乘”。以老旧管线改造、架空管线入地、消除塌陷为重点，加快实施水、电、气、热等各类地下管线更新改造。结合城市开发强度和重要节点，在有条件的地区科学有序推进综合管廊建设，应用物联网、大数据等技术，积极推进地下管线智能化改造，提升服务效率和安全运行保障能力。全面开展市政排水管网错混接改造、雨污分流改造和破损管网修复，提升管网收集能力，建立联通、联动、联调的污水收集运转体系，实现污水管网协同高效运行，加强生活污水收集与处理设施建设、

扩容。完善城市配送投递设施，建设统一分拨中转的公共配送中心，合理设置智能快件箱。

**完善城市住房体系。**坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，完善住房市场体系和住房保障体系，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，更好解决群众住房问题。健全房地产长效机制，夯实城市主体责任，加强住房市场供需双向调节，因城施策促进房地产业良性循环和健康发展，实现稳地价、稳房价、稳预期。规范住房租赁市场发展，培育多元化市场主体，增加租赁住房供应，规范轻资产企业监管，促进租赁住房市场供需平衡。完善住房保障体系，因地制宜推进城镇保障性安居工程建设，强化政府保障作用，规范发展公共租赁住房，积极发展保障性租赁住房，加强人才住房保障，结合城镇棚户区改造和老旧小区改造，增加保障性住房供应，满足城镇居民家庭多层次住房需求。

**推进城市更新行动。**完善城市功能。以强化社区服务、织布公共空间、改善生态环境、塑造城市特色为目标，推进城市更新工作。稳步、有序推进棚户区、城中村、旧住宅小区和旧商业中心（街区）的改造提升，加快配套基础设施建设，维护公共利益。推进完整社区建设，在居民适宜步行范围内配备完善的基本公共服务设施、健全的便民商业服务设施、完备的市政配套基础设施、充足的公共活动空间、全覆盖的物业管理和健全的社区管理机



制，增强居民对社区的归属感、认同感。积极推进城市商贸综合体建设，打造包括公共停车场、物流配送、便民超市、平价菜店、家庭服务中心、快递服务等在内的城市便捷生活服务圈。围绕主导功能，结合老城更新、新区建设和重要大型公共设施的建设等，对城市办公、商业、居住、金融、文化功能组团进行重组和优化，形成与城市发展定位相适应的功能布局，引导促进城市内部和城际之间物流、信息流、资金流、人流的充分有序流动，形成高品质的城市功能区，拉动城市局部地区的发展，激发城市的活力，提升生活品质。

**提升公共服务能力。**根据城镇常住人口增长趋势和空间分布，统筹布局建设学校、医疗卫生机构、文化设施、体育健身场所、社区服务场所等公共服务设施。促进义务教育均衡发展，大力发展学前教育，提高公办幼儿园照护能力，扶持民办幼儿园提供普惠性服务。提升普通高中和中等职业教育质量。实施健康山西战略，加强综合医院、专科医院和社区卫生服务机构建设，完善重大疾病防控、妇幼保健等专业公共卫生和计划生育服务网络。全面落实国家和省基本公共文化体育服务指导标准，完善公共文化体育服务网络，不断增强文化体育惠民供给能力。实施全民参保计划，逐步提高统筹层次，适时调整保障水平，加快建设城乡一体、供给多元、便捷高效安全的社会保险公共服务体系。鼓励发展养老服务业，构建居家社区机构相协调、医养康养相结

合的养老服务体系。

## 第二节 高标准打造安全灵敏的韧性城市

聚焦城市内涵式发展，以增强化解和抵御灾害冲击能力为导向，健全城市应急体系，提升城市抗风险能力和自愈能力，塑造内外兼修的韧性城市。

**增加防灾减灾能力。**加强城市安全运行管理的顶层设计，健全城市抗震、防洪、防疫、消防、防范地质灾害等应急指挥体系，加强应急避难场所、设施设备的建设管理，加强各类应急物资储备。强化应急预案管理，高度重视城市秩序和安全维护，保障供水、排水、燃气、供热、电力、通信等城市“生命线”畅通，加强房屋建筑、城市桥梁、隧道等工程运行使用的监督管理，建立健全大型桥梁隧道、城市立交桥、城市道路等交通设施的安全监测预警系统，严防桥梁隧道坍塌、路面塌陷下沉等事故。健全应急管理社会动员机制，推进全民应急宣传教育，提高公众的安全意识和应急能力，提高全社会防灾减灾意识和自救能力。完善重大突发事件应急响应处置机制，形成全天候、系统性、现代化的城市运行安全保障体系，不断提高应急救援和防灾减灾能力，使广大人民群众在城市生活得更幸福、更安全。

**提高防洪排涝能力。**完善地下管网综合管理机制，推动排水管网排查、疏浚、修复、建档工作，形成源头减排、管网排放、蓄滞削峰、超标应急的排水防涝体系。积极通过渗、滞、蓄、净、

用、排等多种生态化技术构建低影响开发雨水系统，通过发挥城市建筑、道路、绿地和水系对雨水的吸纳作用，建设自然积存、自然渗透、自然净化的海绵城市。加强城市防洪系统建设，加快重点防洪水库建设，加大重点山洪沟防治力度，强化病险水库、水闸和河堤除险加固，改造提升城市河道、堤防等防洪设施，全面提升城市应对洪涝灾害能力。

**增强公共卫生防控能力。**健全以省、市、县级疾病预防控制中心为骨干，医疗机构为依托，基层医疗卫生机构为网底，全社会协同的疾病预防控制体系，全面提升重大传染病防控救治能力和预警响应能力。加强省级含 P3 实验室在内的重大传染病防控与诊治重点实验室建设。建立协同高效的卫生应急救治体系，开展紧急医学救援中心建设，强化市级传染病定点医院救治能力。

### 第三节 高质量打造活力焕发的创新城市

深入实施创新驱动发展战略，发挥城市集聚创新要素的主要载体作用，提升城市产业支撑能力和吸纳就业能力，利用市场手段配置和整合资源，营造全社会尊重创新的浓厚氛围。

**培育发展创新产业。**根据城市资源环境承载能力、要素禀赋和比较优势，积极适应人口流动和就业新形势，引导大中小城市和小城镇产业错位发展，逐步培育形成分工合理、优势突出、特色鲜明的城镇产业体系。围绕“一群两区三圈”的城乡区域发展新布局，优化产业平台布局，统筹做好各市、县开发区的产业规

划，科学制定各开发区、产业园区主辅产业布局，推动城市产业分工协作，加快构建与城市功能定位相适应的现代产业体系。太原市以转型综改示范区为承载，聚力发展战略性新兴产业、高端服务业、高科技农业和总部经济、平台经济。大同市聚力发展先进制造、现代医药、新能源、大数据、新材料、通用航空、文化旅游。长治市着力推进装备制造、高端LED、生物制药、特色农业、文化旅游业高质量发展。临汾市不断提升装备制造、现代农业、文化旅游产业水平。在装备制造、新能源汽车等重点领域集聚一批科技创新人才和重大团队，支持建设黄河金三角（运城）创新生态集聚区。加快推动阳泉、晋城、朔州、霍州、孝义、古交等资源型城市新旧动能接续转换，促进资源型经济转型的实质性突破。引导其他中小城市发挥要素成本低的优势，增强承接产业转移能力，推动制造业规模化、特色化、集群化发展。

优化创新创业生态。把创新驱动放在转型发展全局中的核心位置，大力实施创新驱动、科教兴省、人才强省战略，聚焦科技创新全链条，持续提升人才及各类创新资源集聚能力、创新成果转移和转化能力，全力打造创新生态。完善人才激励、院校源头创新、政府管理、财税金融等科技体制机制，形成鼓励创新的环境保障。大力推进大众创业、万众创新，通过股权激励、财政补助、贷款支持等方式，充分调动高校、院所、企业科技人员、大学生等创新创业积极性，以创业带动就业。努力将太原市打造成



全国一流的创新城市和创新高地，三个城镇圈内的中心城市建设成为具有核心竞争力的创新型城市，其他城市建设成为全省创新网络的重要组成部分。

**搭建创新创业平台。**聚焦产业创新能力提升，围绕重点发展的战略性新兴产业集群，建设一批重点实验室、技术创新中心、工程研究中心等创新平台，努力建设引领区域高质量发展的创新高地，力争国家实验室、国家大科学装置、国家超算中心实现三个“零”的突破。高标准谋划组建省实验室，加快构建“省实验室+省级重点实验室”总体布局，实现重点产业集群全覆盖。完善高校协同创新中心运行机制，强化与 C9 等高水平大学交流合作，积极申报国家级协同创新中心，优化重组省协同创新中心，打造高校科研创新的重要平台。争取国家级创新平台来晋设立分支机构，探索在北上广深杭及欧洲、日本等国内外科技先进地区组建研发机构，做优做强山西省—北京大学科技创新基地等新型科技创新平台。围绕前沿技术研究型、产业技术攻关型、研究中心带动型、创新平台服务型、成果转移转化型等，积极培育 300 个“四不像”新型研发机构、研究院所、创新联盟，打造转型升级的创新载体。

#### 第四节 高规格打造运行高效的智慧城市

数字赋能城市建设和运行，以数字政府、数字社会建设为引领点，以公共数据开放共享为突破，推进政务与社会治理智慧化，

提升城市运行效能。

深化城市数据共享开放。深入拓展“互联网+政务服务”应用，推进全省一体化平台规范化、集约化建设，全面发挥数据共享交换平台“总枢纽”作用，构建全省政务数据共享“一盘棋”机制，进一步打通政务数据跨层级、跨部门、跨业务共享渠道，实现各级各部门政务数据资源的整合共享、实时交互、互联互通。构建大数据驱动的政务新机制、新平台、新渠道，开展公共服务大数据应用建设，重点完善全省一体化平台、“三晋通”App、“互联网+监管”系统，加快推进全省通办、跨省通办、全程网办、智慧审批，构建全省政务服务“一口受理、一网通办、一次不用跑”模式，大幅提高办事效率和服务水平，切实增强企业群众获得感。

推动基础设施智能化。夯实网络基础设施建设，加强高速智能通信网络、泛在感知网络基础设施建设，推动5G基站达到9.21万座，移动物联网实现交通路网、地下管网、现代农业示范区等应用场景深度覆盖。深度应用互联网、大数据、人工智能等技术，推动能源、水利、市政、交通等领域传统基础设施智能化升级。

推进城市综合管理精准化。积极推进基于CIM平台的智慧城市建设，在5G、大数据中心、人工智能、物联网、区块链等方面加大力度、加快进度，打造物联、数联、智联三位一体的新型城域物联专网，部署城市神经元节点及感知平台，构筑“城市神

经元系统”，实现智慧城市功能拓展、服务延伸。统筹规划建设城市管理网格，加强综治、城管、市政、环保、绿化、交通、应急等领域各类城市管理系统互联互通和联勤联动。通过信息化手段，开发上线一批政府建设创新智慧应用，实现智慧办公、智慧审批、智慧监管、智慧服务，提升政府治理能力。

### 第五节 高起点打造循环低碳的绿色城市

充分利用我省城市山清水秀的优势，做足山水园林文章，积极应对气候变化，深入落实“碳达峰、碳中和”目标，推进形成绿色低碳循环的城市生产生活方式和建设运营模式，真正实现望得见山、看得见水、记得住乡愁。

**落实碳达峰、碳中和山西行动。**把推进碳达峰、碳中和山西行动与建设国家资源型经济转型综改试验区、深化能源革命综合改革试点统筹起来，全面推进工业、农业、建筑、交通运输、生活消费等各领域各环节节能减碳，协同推进减碳技术与减碳制度创新，加快形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局。加快淘汰煤电落后产能，推动煤电企业开展节能降碳改造，有效降低度电煤耗。大力发展可再生能源，提高风电、太阳能发电装机规模和比重，积极发展生物质能、地热能、氢能等清洁能源。推动产业结构深度调整，推动传统产业实施节能低碳改造，坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展，大力发展绿色工厂、绿色园区，发展壮大战略性新兴产业，推动

工业产业结构转型升级，加快构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的现代化工业体系，提升产业低碳发展水平。加快布局一批节能减碳基础工艺、基础材料研究项目，加强现有绿色低碳技术推广应用。开展煤炭清洁高效开发利用、新型节能材料、碳捕集、碳封存等技术攻关。加快氢能、燃料电池、大规模储能等新一代能源开发利用技术的研发，开展大数据、区块链等信息化技术与智慧能源协同应用，为碳达峰、碳中和目标夯实技术支撑。加快推广绿色交通、绿色建筑。优化交通运输结构，提高铁路承运比重，大力发展多式联运，降低交通运输能耗和碳排放强度。推动客运规模化、集约化经营，加快发展绿色货运，提高物流配送效率。大力发展电动汽车、氢燃料汽车等新能源汽车，加快构建便捷高效、适度超前的充换电网络体系。

**修复城市生态基底。**以“两山七河一流域”为生态保护和景观提升重点，发挥山体水体的自然和人文价值，并适当满足人们观光游览等郊野活动需求。立足城市生态底色，完善综合公园、专类公园、社区公园等公园绿地建设，打造滨河（湖）绿地、湿地公园，形成功能完善、分布均衡、环境优美的城市绿地系统。加强城市水体综合管控，建立生态补水体系，保护滨水岸线原始自然生态特点，留足沿岸滨水空间，打造生态驳岸，丰富岸线景观，突出亲水功能，为群众创造宜居宜游的城市体验。保护特有的原生态的山水地貌，修复破损的山体、污染的水体，规划大型



的生态廊道和生态林带，构建城市山、水、城和谐共处、守望呼应、交融一体的生态格局和景观风貌。

加强城市环境保护。牢固树立“五水共治”（饮用水源、黑臭水体、工业废水、城镇污水、农村排水）的理念，加强污水处理设施扩容建设，建立联通、联动、联调的污水收集管网运转体系，实现污水管网协同高效运行。按照“五水”综改要求，推进涉水事务一体化改革，理顺供水、用水、排水体制，建立水源、水厂、龙头、排水、治污的“一条龙”管理。因地制宜建设生活垃圾分类收集、分类运输、分类处理系统，完善可再生能源回收体系，显著提高生活垃圾资源化利用率和集中焚烧处理能力。加强城镇供水水源地保护，大力推进城市节水。推进重点流域重污染企业搬迁改造。加强城市大气质量达标管理，推进细颗粒物和臭氧协同控制，基本消除重污染天气。加强建设用地土壤污染风险管控。加强塑料污染全链条防治。加强环境噪声污染治理。强化新污染物管控。

营造绿色生产生活空间。依托城市现有资源，推动园林绿化高品质发展，建设以公园游园、庭院绿地为绿心，城市林荫路网为绿脉，城市慢行系统、滨河郊野绿道构建的绿道系统为绿带，城市环城生态廊道为绿圈，相互贯通、有机协调的城市绿色空间。加大人口密集的中心区、旧城区公园游园建设，能绿尽绿，构建大中小布局合理的多层级公园游园体系。提高百姓身边使用频次

高的居住区和单位庭院绿化品质，充分发挥社会绿化对公共绿地的有益补充。实现道路绿化向小街巷延伸，着力打造林荫小路、道路花溪，因地制宜种植冠大荫浓的乔木及特色花灌木，做到“有路就有树，有树就有荫”，构建完善城市林荫路网。加快推进城市绿道体系建设，充分利用现有资源，使绿道与慢行交通体系、公园、景区、水系、山体等要素有机衔接，与地域特色、历史文化有机融合，建成布局合理、规模适度、设施完备、管理规范绿道体系网。

## 第六节 高品质打造特色鲜明的人文城市

把山西独一无二的历史文化遗产发扬光大，塑造城市风貌，对外树立形象，对内凝聚人心，走出一条具有山西特色的人文城市之路。

传承优秀传统文化。深入挖掘城市优秀传统文化资源，在城市建设更新中充分体现历史文化内涵。完善城乡历史文化保护传承体系，加强历史建筑保护利用，开展保护评估，强化传统风貌保护。开展文化古籍研究阐发活化，编撰一批历史文化典籍和重点图书。保护好平遥古城世界文化遗产的传统格局、历史风貌和历史建筑，加大云冈石窟保护力度，建设云冈峪历史文化长廊，加强“云冈学”研究，推动“云冈学”走向世界。重点保护城市传统风貌和街巷格局，延续城市文脉，保留城市记忆，塑造特色

风貌，同时强化城市历史文化遗产活化利用，提升城市活力。充分做好工业遗产的活化利用工作，发展创意文化产业等，为城市遗产注入新业态，助推城市实现从“工业锈带”到“生活秀带”转变。

加快城市文旅融合发展。推进重点城市特色街区、主题文化公园等城市文旅功能区建设，打造国家级旅游休闲街区。推进创意街区、网红景点、文化小镇等建设，打造中医药健康文化产业园等一批文化产业园区。实施传统工美产业振兴计划，开发晋风晋韵特色文创产品。开展国家文化和旅游消费试点城市创建，争创国家级夜间文化和旅游消费集聚区。积极发展体育游、森林游、通航游、冰雪游、自驾游、康养体育游等新型旅游业态。强化农林文旅康产业融合发展，加快构建康养产品体系，打响“康养山西、夏养山西”品牌，建设全国重要康养旅游目的地。以“文旅+”促进多业态融合，培育引导旅游服务产品融入会展、峰会、论坛。

融入现代文化元素。以社会主义核心价值观指导城市形象塑造，将主流价值观融入市民的道德意识、价值观念、生活方式，深入挖掘尧舜德孝、关公忠义、能吏廉政、晋商诚信等优秀传统文化，大力弘扬太行精神（吕梁精神），加强爱国主义教育基地建设，推进社会主义核心价值观建设示范点和主题公园（广场）创建工作，推动社会主义核心价值观融入城镇居民生产生活。积

极推动城市文化建设，弘扬优秀传统文化，保护历史文化遗产，提高城市的文化吸引力、价值引领力，以优秀传统文化、先进文化涵养城市品质。积极培养市民的自我管理意识，引导市民积极参与城市公共生活，为城市发展建言献策，提升市民的参与意识、合作意识、身份认同意识等，培养具有现代公民意识的市民，真正让市民成为城市的主人，建构公平、正义、和谐、有序的社会秩序，消解城市发展中的不合理、不和谐因素，为市民道德建设营造良好的文化环境。

**完善体育文化设施。**全面落实国家基本公共文化服务指导标准和我省实施标准，促进城市基本公共文化服务资源共建共享，积极搭建公益性文化活动平台。保障公共图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆（站）等免费开放，公共体育设施免费或低收费开放。加强城市社区文化中心（文化室）和区县两馆建设，完善基层公共文化设施的网络布局，有效整合和统筹利用基层公共文化资源。广泛开展主题鲜明、突出创新、喜闻乐见、具有地方特色的全民健身活动，建设特色化城市社区 15 分钟健身圈、县城社区 10 分钟健身圈，加强群众体育组织建设，支持各城镇成立和健全社会体育指导员协会组织。



#### 专栏 4 新型城市建设工程

1. **老旧小区改造。**积极推进以设施提升、服务提质、建筑节能、电梯加装、环境美化等为重点的老旧小区改造，完善道路、供水、排水、供电、供气、供暖、绿化、照明、生活垃圾分类等设施。

2. **城镇保障性租赁住房。**主要利用集体经营性建设用地、企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地和存量闲置房量，适当利用新供应国有建设用地，以建筑面积不超过70平方米小户型为主、租金低于同地段同品质市场租赁住房为标准，建设保障性租赁住房并合理配套商业设施和服务设施。

3. **城市内涝治理。**以内涝严重城市和重点防洪城市为重点，实施河湖水系和生态空间治理修复、管网和泵站建设与改造、排涝通道建设、雨水源头减排工程、防洪提升工程，在有条件地区积极推进海绵城市建设。

4. **城市（县城）燃气管道改造。**更新改造不符合标准规范、存在安全隐患的燃气管道设施，包括经评估不满足安全要求的燃气管道和立管、燃气场站和设施、居民户内设施智能监测设施等。

5. **城市公共卫生防控救治。**在全省建成一个达到生物安全三级（P3）水平的实验室，每个地级市建成至少一个达到生物安全二级（P2）水平的实验室。地级及以上城市建成传染病医院或相对独立的综合性医院传染病区。

6. **城市新一代信息基础设施。**推进车站和商场等人流密集区域5G网络全覆盖，所有城市开通5G网络并具备千兆光网服务能力。前瞻布局6G网络技术储备。部署智慧电网、智慧水务（水利）、智慧燃气、智慧供暖等市政公用设施感知终端。

7. **城市黑臭水体治理。**巩固地级及以上城市黑臭水体治理成效，推进县级市建成区段黑臭水体综合治理。

## 第六章 推动城市治理体系和治理能力现代化

树立全周期管理意识，坚持系统治理、依法治理、综合治理、

源头治理，努力在基本规范、制度设计、运行机制上形成一整套完善的城市治理体系，以现代科技提高城市智能化、精细化服务水平，着力提升城市治理体系和治理能力现代化水平。

### 第一节 加强城市空间治理

树立“精明紧凑”城市发展理念，推动城市发展方式由规模扩张向内涵提升转变，强化城市规划在空间治理中的引领和约束作用，推动土地集约利用，提升空间治理水平，开创城市“规建管”统筹新格局。

提升城市规划建设水平。按照全省“一群两区三圈”城乡区域发展新布局的构建要求，以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，综合考虑人口变动和产业发展趋势，立足自身发展的基础条件，准确确定城市性质和定位，科学谋划发展战略和路径，合理规划城市功能和布局。确保规划的严肃性，经依法批准的规划一定要严格执行，确保依规划进行开发建设。合理增加规划弹性，为未来发展预留空间。加强城市设计，统筹布局城市重要的公共空间和景观节点，打造城市文化景观轴线和景观视廊，管控引导城市色彩。

优化城市空间结构。严格落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界“三条控制线”管控要求，防止“摊大饼”式扩张。统筹、协调城市建筑以及建筑与各类空间的尺度关系，优化城市空间尺度，全面降低建设密度、容积率和建设高度，避免“见缝

“插针”式的开发建设和建筑物对地块的“高密度覆盖”，确保留足公共开敞空间、绿地及公共服务设施建设用地，形成疏密有致、尺度适宜、开合有度的城市空间风貌。结合城市重要的公共空间、重要的历史地段等建设，打造具有高品质景观环境的城市特色片区，形成最具人气活力的地区和展示城市形象的标志。统筹地上地下的规划建设，加强地下空间的综合利用，进一步拓展发展空间，特别是在新区建设中，实行先地下后地上。做好立体交通的规划建设，在城市交通换乘枢纽，建设地上地下统筹协调的立体枢纽，避免拥堵，确保运行便捷。

促进城镇建设用地集约高效利用。强化增存挂钩，加强增存联动，加大存量建设用地盘活力度，推进批而未供、闲置土地消化处置与新增建设用地计划、增减挂钩指标使用相挂钩。健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系，扩大国有土地有偿使用范围。增加医疗、教育、文体及保障房、菜市场、停车场等公益类和民生类设施用地供应与保障。探索推行混合产业用地供给、分层开发、立体开发和以公共交通为导向的开发（TOD）等模式。

创新城市建设管理模式。坚持把“以人民为中心的发展思想”作为出发点，以共建共享作为落脚点，努力从传统自上而下的行政管控模式禁锢中解放出来，在加强党建引领的同时，落实各级政府主体责任，推动管理职能和服务资源向下延伸，强化街道、

社区的统一领导和统筹协调，充分调动各类社会组织、团体、企业的积极性，鼓励市民通过各种方式参与城市管理，真正凝聚社会共识，实现城市共治共管、共建共享。

## 第二节 夯实社会治理基础

推动城市治理重心和配套资源向基层下沉，加强城市社区治理，增强城市治理“韧性”，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

强化政府社会治理职能。加强政府相关部门之间的协调与合作，强化部门间沟通协调。把握城市发展和建设的规律、摸清现实的边界性条件，贯彻协同发展、创新发展的新发展理念，运用城市治理综合施策的手段和方案，有效解决各类“城市病”和突出问题。坚持城市治理的系统性和全局性，把市域作为完整的城市治理单元，统筹考虑各种治理因素进行综合施治，推动治理结构更合理、治理层级更明确、治理边界更清晰、治理效果更经得住检验。

健全城市基层社会治理机制。健全党组织领导、社区居委会主导、人民群众为主体，各类组织积极参与，自治、法治、德治相结合的城市基层社会治理体系。进一步完善联动融合、集约高效的政府负责机制，建立信息互通、资源共享、工作联动的城市治理机制，实现社会治理资源整合、力量融合、功能聚合、手段综合。深化街道管理体制改革，加强党建引领网格管理，推进党



群服务中心体系功能建设，提升社区工作者职业化水平，健全驻区单位党组织、在职党员到社区报到、为群众服务长效机制。充分发挥社会协同、市民参与的积极作用，形成党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，使城市各个治理主体协调合作，同向发力。

提升社区服务能力。规范社区公共服务和代办政务服务事项，提高社区精准化、精细化服务管理水平，打造现代社区。优化社区综合服务设施建设，推动就业、养老育幼、医疗卫生、家政、助残等便民服务场景有机集成，因地制宜建设面向社区居民的综合服务信息平台。逐步推进社区服务标准化建设，加强社区服务质量监管。培育壮大社区专业人才和社区工作者队伍，支持和发展社会工作服务机构和志愿服务组织，探索配置社区律师、社区心理咨询师、社区矛盾调解员等。完善网格化服务管理，依托村（社区）统一划分综合网格，明确网格服务管理事项，推动物业服务覆盖全部居住小区，提高服务质量和标准化水平。

健全社会矛盾综合治理机制。坚持和发展新时代“枫桥经验”，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，健全矛盾风险防控协同、矛盾纠纷多元化解机制。深入推进公共法律服务实体、热线、网络平台建设，加强基层调解组织建设，健

全社会心理服务体系和危机干预机制,有针对性地加强重点人群帮扶救助、法律援助、心理疏导,培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。

专栏 5 现代社区建设工程
1. 资源职能进街道。完善街道经费保障机制,推进编制资源向街道倾斜,健全城市区(县)职能部门、街道(乡镇)在社区工作方面的权责清单制度,将直面群众、街道管理更为高效方便的事项依法下放至街道办事处,推进政务服务事项“一窗口”办理、“一站式”服务。
2. 便民服务进社区。完善社区综合服务设施、卫生服务站、养老服务设施、老年助餐点、托育机构、幼儿园、小学,加强菜市场、便民商超、物流配送、文体健身等设施建设,支持家政企业在社区设置服务网点,打造多层次便民服务圈。
3. 优质物业进小区。完善物业行业管理服务标准,开展物业服务标准化试点,促进物业服务品牌化发展。推动物业服务与养老、育幼、快递、家政等行业融合发展。推广智能车牌等智慧物业应用。
4. 人文关怀进家庭。加强新时代家庭家教家风建设,更好发挥文明家庭示范作用。推动社区、居住小区开展文体活动,加强居民邻里交流。针对空巢(独居)留守老年人、残疾人、军烈属等特殊群体家庭建立“一对一”帮扶机制。加强社区志愿服务,探索建立家庭互助机制。
5. 服务 App 进手机。推进“互联网+基层治理”,推动智慧城市管理服务事项向基层覆盖,集成街道、社区、居住小区服务事项,畅通居民线上交流沟通渠道,打造移动互联网“一站式”综合服务平台。

### 第三节 提升城市行政管理效能

实施精细化管理,推进政府机构设置科学、职能优化、权责协同,优化城市管理体系,提升城市管理效能。

加快建设数字政府。加快政府数字化转型,重塑政务信息化管理架构、业务架构、技术架构,构建大数据驱动的政务新机制、新平台、新渠道,推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。在开展城市综合管理服务平台建设和联网工作的基

基础上，全面加快建设城市运行管理服务平台，推动城市运行管理“一网统管”。运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，大力推进智慧城市建设，充分运用现代信息技术和现代治理手段，打破城市管理部门之间的“信息孤岛”现象，实现城市治理的系统化和科学化，加快形成与经济社会发展相匹配的城市治理能力。推动形成“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的城市治理方式。充分应用微信公众号、小程序、手机 App 等手段，建立和完善政府、企业和市民的线上线下互动平台，拓展市场和社会主体参与城市治理的渠道，提高民生服务领域的智能化水平，促进城市共治共享。

优化行政资源配置。深化城市管理体制改革，明确省、市、县级政府城市管理主管部门，确定管理范围、权力清单、责任主体，理顺各部门职责分工。进一步深化城市管理执法体制改革，推进管理和执法重心下移，实现管理事项属地化，提升城市工作效能。积极推动政府管理职能和服务资源向下延伸，推进街道、社区扩权赋能，依法赋予街道综合管理权、统筹协调权和应急处置权，因地制宜依法赋予街道行政执法权，实现“小事不出社区、大事不出街道”。不断推进物业管理与基层党建、社区治理深度融合，打通城市基层治理“最后一公里”，鼓励物业服务企业协助街道和社区承担卫生防疫、应急安全等基层公共事务。

优化行政区划设置。继续积极稳妥推进行政区划调整，科学优化要素资源配置，合理统筹人口分布，为高质量发展拓展空间、提供支撑。继续推进太原区域行政区划的调整，优化提升太原中心城区，增强太原建设国际化大都市的综合服务功能，强化省会政治、文化、金融等功能。大同、长治在区域行政区划调整的基础上，进一步优化区、街道、社区单元空间，加快“一城四区”域内基础设施、公共服务设施等一体化建设和规划、土地、财政等一体化管理。其他“一市一区”城市加快推进行政区划调整，同时推进符合条件的县撤县改市，培育都市圈次级节点城市，推动大中小城市和小城镇协调发展。

#### 第四节 创新城市发展资金保障机制

深化财税体制改革，健全地方税体系，增强城市政府公共服务保障能力。建立期限匹配、渠道多元、财务可持续的城市投融资机制，优化预算管理制度，防范化解债务风险。

建立投资收入期限匹配的投融资机制。深化投资审批制度改革，统筹考虑项目属性和投资周期，科学组合公益性、准公益性、经营性项目，利用财政、金融、土地等政策工具，探索项目综合收益平衡机制。优化资金期限结构，鼓励银行业金融机构按照市场化原则增加中长期贷款投放，支持将符合条件的城市建设公益性项目纳入地方政府专项债券支持范围，探索城市建设项目与债券期限更好匹配，引导保险资金、社保基金等长期资金增加



配置。支持发展股权融资，推广政府和社会资本合作模式，稳妥推进基础设施领域不动产投资信托基金试点，积极引导社会资本参与城市开发建设运营，盘活国有存量优质资产。完善城市公用事业定价机制，合理确定价格水平。创新建设运营模式，提升国有资本经营能力，培育市政公用设施专业化投资运营企业和城市综合开发运营商。

防范化解城市债务风险。强化政府预算约束和绩效管理，优化支出结构，提高使用效率，推进财政支出标准化。建立健全规范的政府举债融资机制，将政府举债融资全面纳入预算管理。完善地方政府债务风险评估和预警机制。加强对融资平台公司全口径债务管理和动态监控。合理处置和分类化解存量债务，严控增量债务，防范化解隐性债务风险。

## **第七章 推动城乡融合发展实现共同繁荣**

坚持城乡融合、双向互济，以建立健全城乡融合发展体制机制为重点，促进城乡生产生活要素平等交换、双向流动和公共资源合理配置，推动形成工农促进、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

### **第一节 加快城乡要素双向自由流动**

以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，打破城乡人才、土地、资金、技术等要素流动壁垒，打通城乡要素自由流

动的制度性通道，促进城乡互动发展。

**推进土地市场化配置改革。**落实农村承包地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度，扎实推进第二轮土地承包到期后再延长30年工作。健全城乡统一的建设用地市场，深入推进农村集体经营性建设用地入市制度，依法合规就地入市或异地调整入市。允许农村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。建立土地公共利益用地认定机制，缩小土地征收范围。稳慎推进农村宅基地制度改革，推进房地一体的宅基地使用权确权登记颁证，探索所有权、资格权、使用权分置实现形式。严格农村宅基地管理，加强对乡镇宅基地审批管理指导，防止土地占用失控。健全新增建设用地指标、补充耕地指标跨区域交易机制。

**构建多元可持续投融资机制。**建立健全省、市、县三级财政共担机制，鼓励各级财政支持城乡融合发展及平台载体建设，逐步提高地方土地出让收益用于农业农村比例，发挥地方政府专项债券作用。实现项目、政策、资金的精准对接，争取更多的财政预算投入城乡建设。健全乡村金融服务体系，推动农村信用社和农商行回归本源，创新中小银行和地方银行金融产品，改革村镇银行发展模式。支持通过市场化方式设立城乡融合发展基金，鼓励提供对新型农业经营主体、小农户和返乡创业群体的专属金融服务和产品，探索拓展农村抵质押品范围，依法合规开展农村集

体经营性建设用地使用权、农民住房财产权、农村承包土地经营权、农村集体资产股权、林权等抵（质）押融资。健全农业信贷担保机构，发展农业保险。鼓励工商资本投资适合产业化规模化集约化经营的农业领域，完善利益联结机制，让农民和村集体合理分享收益。

**畅通城乡人才流动渠道。**引导各类人才“上山下乡”，积极推进城乡“校联体”“医联体”建设，支持基层运用双向兼职、技术入股等形式搭建柔性引才用才渠道。建立人才入乡制度，允许返乡入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并享有相关权益。鼓励支持各类人才返乡创业，总结推广一批返乡创业试点经验。推进科技人才队伍建设，支持鼓励事业单位科研人员入乡兼职和离岗创业，加大科技特派员等科技人才选派支持力度，推动规划设计师、建筑师、工程师“三师入乡”。推进城乡教师、医疗人才流动，推动职称评审向基层倾斜，实行“定向评价、定向使用”，合理提高乡村医生待遇，提升基层服务能力。引导工商资本入乡发展。完善农民工返乡创业就业服务体系，加强场地安排和税费减免等政策支持。健全城乡专业技术人员流动机制。鼓励制定人才加入乡村制度细则，允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并享有相关权益。

## 第二节 推进城乡公共资源均衡配置

推动基础设施向乡村延伸，公共服务和社会事业向乡村覆

盖，加大对乡村公共资源投入力度，形成以城带乡、协同共融的城乡发展格局。

促进城乡空间规划一体化。统筹县域城镇和村庄规划，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护、防灾减灾、历史文化传承，实现县、乡、村衔接和功能互补。科学编制县域村庄布局规划，因地制宜、分类推进村庄建设，规范开展全域土地综合整治，合理推进农用地和建设用地整理，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建。鼓励有条件地区编制实用性村庄规划。

推动公共设施向乡村延伸。坚持先建机制、后建工程，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，加快乡村基础设施提档升级。推动基建投资向农村倾斜，加快推进公路、供水、供气、环保、电网、物流、信息、广播电视等基础设施建设向农村延伸，推动重要市政公用设施布局向城郊乡村及规模较大中心镇延伸。推进人口规模较大的自然村（组）通硬化路，建设村内主干道和资源路、产业路、旅游路，加大农村公路养护力度。促进城乡道路客运一体化，改造提升公路客运站。支持建设整体打包立项的城乡联动建设项目，建设城乡一体的污水垃圾处理设施、冷链物流设施及乡村旅游路产业路，推进城乡垃圾污水第三方治理模式试点，探索以政府购买服务等方式推进专业化市场化

运行管护。持续推进农村人居环境整治提升行动，扎实推进农村“厕所革命”，实施乡村绿化美化工程，加快建立乡村生态环境保护和美丽乡村建设长效机制。推动农村饮水安全巩固工程，加快大型灌区现代化升级改造和中型灌区节水改造。推进燃气入乡，建设安全可靠的乡村储气罐和微管网供气系统。加快农村电网改造升级，推进互联网、大数据等技术在气象为农服务中的应用。健全分级分类建设投入机制，以政府投入为主建设公益性强、经济性差的设施，以企业投入为主建设经营性设施。健全统一管护机制，在明确产权归属基础上由产权所有者建立管护制度，保障设施长期发挥效益。

推进城乡基本公共服务均等化。推动城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，实现基本公共服务城乡等值。建立城乡教育资源均衡配置机制，统筹教师编制配置和跨区调整，推进义务教育教师“县管校聘”管理改革，推行县域内校长教师交流轮岗和城乡教育联合体模式，改善乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校条件。推进优质医疗资源在城乡间共享，实施医师区域化注册和多机构执业，推行医疗联合体、巡回医疗和远程医疗等模式，健全乡村医疗卫生服务体系，改善乡镇卫生院和村卫生室条件。完善城乡统一的居民基本医疗保险、大病保险、基本养老保险制度，统筹城乡低保制度。健全县、乡、村衔接的三级养老服务网络，建设村



级幸福院和日间照料中心,发展乡村普惠型养老服务和互助性养老。建设农村公益性殡葬设施。健全乡村弱势群体关爱服务体系,全面推行农村留守老人定期探访制度,健全农村未成年人关爱服务体系。

### 第三节 促进城乡产业协同发展

以三大省级战略为引领,以农产品精深加工十大产业集群为支撑,深入推进农村一、二、三产业融合发展,引导城乡产业协同发展,促进城乡经济良性循环。

引导城乡产业协同发展。推动城乡要素跨界配置和产业有机融合,把特色小镇作为城乡要素融合重要载体,完善小城镇联结城乡的功能,探索美丽乡村特色化差异化发展模式,盘活用好乡村资源资产,打造集聚特色产业的创新创业生态圈。把稳粮保供作为重要政治任务 and 战略安全底线,全面落实粮食安全党政同责,加大力度落实“菜篮子”市长负责制,保障重要农产品供给安全。大力发展有机旱作农业,依托雁门关、吕梁山、太行山、上党盆地、汾河平原等重点区域,创建有机旱作农业科研和生产基地,打响有机旱作农产品品牌和技术品牌。培育壮大农产品精深加工十大产业集群,有效发挥现代农业产业示范区的集聚辐射带动效应,推动精深加工产业集聚集约发展。推进农业经营主体融合发展,打造标杆龙头企业,做大做强优势特色农产品加工龙头企业,引导农民专业合作社规范发展,带动小农户专业化生产,

分享加工、销售环节收益。

**完善农业支持保护制度。**坚持最严格的耕地保护制度，强化耕地数量保护和质量提升，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，规范耕地占补平衡。加强大中型、智能化、复合型农业机械研发应用，基本实现主要农作物种收机械化。构建新型农业补贴政策体系。发展多种形式适度规模经营，健全农业专业化社会化服务体系。完善绿色农业标准体系，加强绿色食品、有机农产品、地理标志农产品认证管理。

**拓展培育乡村发展新动能。**提升中心城市对乡村地区辐射带动力，合理定位城市周边农业发展特色，发展都市型农业，满足城市多样化需求。通过利用“生态+”、“互联网+”等模式积极挖掘、拓展和延伸农业农村的多维功能，构建农业全产业链。进一步巩固和增强农村在农产品生产供给上的主导功能，确保为粮食蔬菜消费和工业原料需要等提供充足的农产品资源保障。进一步凸显农村的生态环境优势，把农村田园风光、清新的空气等作为重要生态产品，适时体现生态价值。深入挖掘农村地区深厚古老的民间文化资源，彰显农村的文化功能。通过拓展生态、景观、休闲、体验、文化、创意、疗养等功能，拓展农业农村的新经济功能。

**推进城乡生产消费多层次对接。**畅通城乡消费联通渠道，依托“互联网+”和“双创”推动农业生产经营模式转变，推动农

村一、二、三产业融合发展、促进休闲农业经营主体提档升级。进一步提高农村农业人口消费能力，激发消费潜力，拓展农村地区文化、生态产品、农产品、旅游等消费供给。推动消费新业态新模式向农村市场拓展，健全和完善县、乡、村三级物流配送体系，加快工业品下乡和农产品进城，打造农产品展销平台，持续做好农产品批发市场、集贸市场提质升级。健全乡村旅游、休闲农业、民宿经济、农耕文化体验、健康养老等新业态培育机制，探索农产品个性化定制服务、会展农业和农业众筹等新模式，扩大农产品消费市场。

#### 第四节 实现城乡居民共同富裕

统筹拓展农民工资性收入、经营性收入、财产性收入、转移性收入渠道，促进农民收入持续稳定增长，推动实现共同富裕。

促进农民收入持续稳定增长。推动形成城乡统一、规范有序、平等竞争的劳动力市场，统筹推进农村劳动力转移就业和就地创业就业，促进农民工资性收入增长。大力发展乡村产业，建立农产品优质优价正向激励机制，完善企业与农民利益联结机制，把农业产业链的增值收益尽量留给农村和农民，促进农民经营性收入增长。完善农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权，探索集体资产保值增值多种实现形式，完成农村集体资产清产核资，推动“资源变资产、资金变股金、农民变股东”，促进农民财产性收入增长。

巩固拓展脱贫攻坚成果促增收。聚焦全生命周期巩固拓展脱贫攻坚成果，兴产业、抓培训、强教育，落实好保障性兜底政策。依托农产品精深加工十大产业集群，因地制宜发展特色产业，加快产业项目全域覆盖、集群发展。精准开展脱贫劳动力技能培训，深化“吕梁山护工”“天镇保姆”等劳务品牌，稳岗拓岗提高就业层次和工资性收入。强化易地搬迁后续扶持，加强安置区产业培育和就业帮扶，加快完善安置区配套基础设施和公共服务，加强社区治理服务，促进搬迁群众社会融入。推动搬迁群众落户城镇，共享教育、卫生、医疗等基本公共服务，维护其合法权益。以长城、黄河、太行“三个人家”建设为抓手，全力推进脱贫摘帽县乡村旅游示范村建设。实施乡村旅游扶贫巩固提升工程，建设一批旅游扶贫示范村，打造旅游精准扶贫典型样板。深化拓展生态帮扶，同步推进绿化彩化财化，实现增绿增收增效。在农业农村基础设施建设领域积极推广以工代赈方式，持续增加务工群众收入。完善农村低保、特困救助供养制度，稳步推进城乡居民补充养老保险制度，普惠和倾斜相结合，逐步提高保障水平。

## 第八章 加强规划实施保障

坚持党的领导，加强组织协调，强化政策协同，调控引导城乡资源，有效引导社会预期，形成推进新型城镇化规划实施的强大合力。

## 第一节 加强党的领导

切实加强党对全省新型城镇化的领导，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保党中央、国务院及省委、省政府重大决策部署贯彻落实到位，为新型城镇化提供根本保证。充分发挥各级党委领导作用和基层党组织的战斗堡垒作用，激励干部担当作为，全面调动各级干部的积极性、主动性、创造性，为规划实施提供坚强组织保障。

## 第二节 强化组织协调

建立省负总责、市县抓落实的新型城镇化战略实施机制，加强协同联动，增强推进合力。发挥省城镇化工作暨城乡融合发展工作厅际联席会议制度作用，统筹新型城镇化相关工作。省发展改革委统筹推进本地区新型城镇化工作，编制新型城镇化重点任务，细化实化目标任务和政策举措。各有关部门按照职责分工，加大财税、土地、金融、行政编制等方面支持保障力度，加强对规划实施的指导，在重大政策制定、重大体制创新、重大项目安排等方面予以积极支持。各市要把推进实施新型城镇化战略纳入经济社会发展规划，结合实际制定本地区推进新型城镇化战略的具体举措，抓好贯彻落实。



### 第三节 增强政策协同

根据本规划制定配套政策举措,强化部门间政策制定和实施的协调配合,推动本规划与财政、投资、人口、土地、就业、住房、卫生、教育、社保、环保、产业、金融等领域政策形成合力,构建相互衔接、务实管用的新型城镇化政策体系。加强本规划与城乡规划、土地利用规划、生态环保规划、综合交通规划等专项规划衔接,合理安排城市群、都市圈、中心城市、城镇体系、产业发展、基本农田等空间布局。广泛听取社会各界意见建议,营造全社会共同推动新型城镇化的良好氛围。

### 第四节 分类试点示范

支持符合条件的城市申报国家智慧城市、海绵城市等试点。开展省级层面新型城镇化示范试点,选择不同区域、不同规模、功能定位各异、具有一定代表性的各类城镇,重点在城乡土地管理制度改革、城市管理体制改革、城镇建设投融资体制改革、推进产城融合等方面,积极开展试点示范,为全省新型城镇化先行先试积累经验。

### 第五节 实施监测评估

强化规划全过程管理,建立健全综合反映新型城镇化水平的统计监测与评估指标体系,适时开展规划中期评估和专项监测,完善推进新型城镇化工作的目标责任制。规范常住人口等数据的

统计口径、统计标准和统计制度方法。加强检查指导和分析评估，完善新型城镇化数据库，跟踪监测和监督检查新型城镇化建设进展情况，及时反映工作进展成效及存在的问题，评估政策实施效果。总结推广实践经验，不断提升全省新型城镇化发展水平。

