

索引号:	11220200795219742W/2016-08465	分类:	发展和改革;意见
发文机关:	吉林市人民政府	成文日期:	2016年04月19日
标题:	关于加强全市县级中心城市及小城镇规划建设的指导意见		
发文字号:	吉市政办发(2016)11号	发布日期:	2016年04月19日

# 吉林市人民政府 办公厅文件

吉市政办发(2016)11号

吉林市人民政府办公厅  
关于加强全市县级中心城市及小城镇  
规划建设的指导意见

各县（市）区人民政府，各开发区管委会，市政府各委办局、直属机构：

推进县级中心城市（下称县城）和小城镇发展，是疏解我市中心城区综合承载功能，壮大区域特色产业，吸纳农村转移人口，更好解决“三农”问题的迫切要求，是实现“十三五”时期全市新型城镇化建设目标的重要保障。根据《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（2016年2月6日）和《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发〔2016〕8号）及《吉林市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》的要求，现就加强全市县级中心城市及小城镇规划建设提出如下指导意见。

## 一、总体要求

### （一）工作目标。

到2020年，全市“五个发展极、三个城镇群、多个特色小镇”的县城和小城镇格局更加优化，县城及城镇群成为带动区域发展新增长极，县城和小城镇综合承载能力明显增强，城镇化发展水平和质量稳步提升，阻碍城镇化健康发展的体制机制障碍基本消除，五个县（市）总人口达到254.5万人，建成区面积达到144.5平方公里，建成一批具有吉林特色的小城镇。

### （二）基本原则。

1. 坚持点面结合、统筹推进。统筹规划、总体布局，促进县城和小城镇协调发展，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。充分发挥我市新型城镇化综合试点作用，及时总结提炼可复制经验，带动新型城镇化体制机制创新。

2. 坚持四化同步，产业优先。推动县城和小城镇城镇化与工业化的良性互动、与信息化的深度融合、与农业现代化的相互协调。把产业发展、创新和转型作为本地区建设的重要前提，以产业化支撑城镇化，以城镇化促进产业化。
3. 坚持文化传承，彰显特色。根据县城和小城镇的自然历史和文化禀赋，依托独特风貌，融入现代元素，发展有历史记忆、文化脉络、民族特点的美丽城镇，形成具有吉林特色的城镇化发展模式。
4. 坚持市场主导，政府引导。正确处理政府和市场的关系，更加尊重市场规律，坚持使市场在资源配置中起决定性作用。更好履行政府职责，突出规划引领、政策制定、公共服务和环境营造。

## 二、加强规划引领

### （一）统筹推进县城和小城镇空间布局规划。

结合全市“十三五”城镇化空间布局，全市县城和小城镇将重点打造“五个发展极、三个城镇群、多个特色镇”。

1. 五个发展极：以永吉、舒兰、磐石、蛟河、桦甸五个县级市为核心，强化对中心城市的支撑作用，不断完善城市功能，增强产业和人口聚集能力。
2. 三个城镇群：以吉林市半小时经济圈覆盖的乡镇（半径约为30公里）为重点，建设特色小城镇，形成“一圈多点”的综合城镇群；以孤店子、桦皮厂、新北街道、经开西区和双吉街道为重点，打造北部产业城镇群；以长吉产业创新发展示范区和温泉产业带上的岔路河、万昌、搜登站、一拉溪、大绥河、孤店子、桦皮厂为重点，打造温泉、现代农业城镇群。
3. 多个特色镇：以打造“六型”特色小镇为重点，培育多个特色镇，推进就地就近城镇化。

## （二）重点打造县城发展极。

永吉县重点发展汽车零部件、装备制造、新材料，协同推进农业、旅游业及物流业，全力打造国家级现代农业示范区。舒兰市重点发展农副及林特产品加工、医药保健品生产、装备制造、矿产资源开发产业，全力打造现代农业生态市。磐石市重点发展金属冶炼、非金属加工、医药健康、新型金属材料四大主导产业，全力打造国家级智慧城市、森林城市、园林城市，重要新型金属材料产业基地、省内重要医药健康产业基地和新型工业化城市。蛟河市重点发展特色农业、医药健康、新型能源、生态旅游、商贸物流等产业，全力打造国家级生态功能区。桦甸市重点开发市区、八道河子镇及公吉乡，突出发展医药健康食品、新能源、新材料和生态旅游等重点产业，全力打造国家级长白山特色资源综合开发基地。

## （三）启动实施城镇群建设。

1. 推进“一圈多点”的综合城镇群建设，打造为城市扩容、为城市服务的镇区，建设综合性、多功能承载区。
2. 推进以孤店子、桦皮厂、新北街道、经开西区和双吉街道为重点的北部城镇群建设，重点打造北部卫星镇区，作为城市半小时经济圈的优先发展区域，充分发挥产业优势，不断提高公共服务功能，有力承载中心城区产业和人口转移，疏解中心城区人口、交通压力。
3. 推进以长吉产业创新发展示范区和温泉产业带上的岔路河、万昌、搜登站、一拉溪、大绥河、孤店子、桦皮厂等小城镇建设，重点打造温泉功能区、现代农业示范区和长吉图功能节点镇区，实现农业现代化与城镇化互动发展，为国家新型城镇化综合试点任务积累建设经验。

## （四）积极发展“六型”特色小镇。

根据区域资源环境承载能力和发展条件，合理分区分类，重点建设一批工业主导型、生态旅游型、历史文化型、商贸流通型、现代农业型、交通枢纽型特色小镇。

1. 工业主导型特色小镇，积极承接中心城区产业转移，扩大冶金、建材、新材料、农产品加工等现有产业规模，重点建设金珠、岔路河、明城、红旗岭、夹皮沟、天岗等乡镇。

2. 生态旅游型特色小镇，深入开发温泉、红叶、活鱼、溶洞、冰雪等特色生态资源，打造特色旅游产品、线路，开发户外游、乡村游等特色旅游，重点建设北大湖、孤店子、桦皮厂、庆岭、搜登站、大绥河、红石砬子、烟筒山等乡镇。

3. 历史文化型特色小镇，突出历史韵味、民俗文化底蕴，不断挖掘满族文化、朝族文化、红色文化内涵，重点建设乌拉街、小白山、朝阳山等乡镇。

4. 商贸流通型特色小镇，依托近城区的区位优势 and 传统商贸中心的产业优势，积极发展生产性和生活性服务业，打造区域物流商贸中心，重点建设越北镇、江北乡等乡镇。

5. 现代农业型特色小镇，积极推动现代农业发展，不断做大稻米品牌，扩大木耳、榛子、林木、珍禽等特色产品规模，打造地域品牌，申请地域标志，重点建设黄松甸、新安乡、西阳、万昌、平安、左家、旺起及上营等乡镇。

6. 交通枢纽型特色小镇，发挥中部城市群腹地区位优势，不断扩大在高速公路网中的节点作用，推进烟筒山等乡镇打造交通枢纽型小镇。

### 三、有序落实重点工作

(一) 加快落实户籍制度改革政策。

深化户籍制度改革，促进有能力在县城和小城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。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、法律援助和服务，以及国家规定的其他基本公共服务。

## （二）提升县城和小城镇基础设施建设水平。

加强县城和小城镇公共供水、道路交通、燃气供热、信息网络、分布式能源等市政设施和教育、医疗、文化等公共服务设施建设。推进城镇生活污水垃圾处理设施全覆盖和稳定运行，提高县城垃圾资源化、无害化处理能力，加快重点镇垃圾收集和转运设施建设，推进县城和重点镇集中供热全覆盖。

## （三）推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

保障农民工随迁子女以流入地公办学校为主接受义务教育，以公办幼儿园和普惠性民办幼儿园为主接受学前教育。将农业转移人口纳入社区卫生和计划生育服务体系，提供基本医疗卫生服务。组织实施农民工职业技能提升计划，采取政府购买培训服务，搭建学校、企业、劳动者对接平台等方式，提升农民工职业素质。建立购租并举的城镇住房制度，健全以市场为主满足多层次需求、以政府为主提供基本保障的住房供应体系，鼓励农民和农民工进城购房。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，加快建立基本医疗保险异地就医医疗费用结算制度。完善以低保制度为核心的社会救助体系，将符合条件的农业转移人口逐步纳入居住地城市低保范围。

## （四）强化产业支撑和带动作用。

县城和小城镇要依据区位、资源、交通、产业基础等条件，吸引人才、资本、技术等生产要素集聚，加快二、三产业发展，培育特色产业，形成产业优势。拓展产业园区发展空间，完善服务平台，扩大招商引资，不断壮大园区发展规模。推动产业集群发展，促进同行业集聚，上下游聚合，汇聚延长产业链，提升产业竞争力。大力发展特色街区、商贸物流、文化旅游等服务业，鼓励大型流通企业在具备条件的地区建设商贸中心和物流配送中心。大力发展民营经济，鼓励进城农民创业。使县城和小城镇建设真正建立在产业发展、结构优化、实力增强、就业充分的基础之上，实现产城融合、互动发展。

#### （五）带动农村一二三产业融合发展。

以县城为基础，以小城镇为支点，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，完善利益联结机制，促进农业产业链延伸，推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合，大力发展农业新型业态。强化农民合作社和家庭农场基础作用，支持龙头企业引领示范，鼓励社会资本投入，培育多元化农业产业融合主体。

#### （六）完善农村土地利用开发机制。

扩大城乡建设用地增减挂钩规模和范围，高标准、高质量推进“三区”建设和村庄整治工程。加快推进农村土地确权登记颁证工作，探索农户对土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权的自愿有偿退出机制，提高资源利用效率。深入推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点，稳步开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作。

#### （七）实施“名城名镇名村”培育工程。

坚持与历史文化融合，与国家体制机制创新融合，与长远规划相融合，分类打造一批有知名度、有影响力的小城市、重点城镇和重点村社。在名城上，鼓励县（市）塑造城市品牌和争创国家级“政策帽子”城市；在名镇上，要以松花江流域历史文化挖掘为重点，打造乌拉街、溪河、白旗、法特等沿江美丽乡镇，提升小城镇的历史文化内涵；在名村上，要以大荒地村、韩屯村等“龙头”村为重点，扩大影响力和吸引力。

#### （八）完善城乡联动的生态环境治理机制。

加快推进绿色城镇建设，加强秸秆随意抛弃和焚烧等重点领域环境整治，打造美丽庭院2万户、干净人家8万户。着力推进“厕所革命”，因地制宜选择改造方案，保证居住在农村的农民全部用上生态卫生厕所或室内水冲厕所。深入开展农业面源污染防治、节能环保型炉灶推广、畜禽养殖大户畜禽粪便综合治理、农村人居环境“六清”工程，建设“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的美丽乡村。

#### （九）加快推进新型城镇化综合试点。

在建立农业转移人口市民化成本分担机制、建立多元化可持续城镇化投融资机制、推进体制机制改革创新、实现农业现代化与城镇化互动发展等方面加大探索力度，实现重点突破，形成可复制可推进的发展经验。提升城镇规划水平，增强规划的科学性和权威性，加快推进“多规合一”工作。准确核算农业转移人口市民化数量，积极承接国家“三挂钩”政策，落实财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，财政建设资金对城市基础设施补贴数额与城市吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制和城镇建设用地规模与农业转移人口落户数量挂钩机制。加快推进金珠、岔路河、明城镇开展全省重点城镇扩权试点工

作，进一步探索解决责任和权力不匹配，小城镇向城市转型的有效途径。

#### 四、健全工作推进机制

（一）强化综合协调。以全市统筹推进新型城镇化建设工作领导小组为统领，通过部门联席会议制度，研究制定政策意见，协调解决重大事项和问题。各县（市）区要进一步完善县城和小城镇工作机制，将该指导意见与本地区“十三五”规划相结合，统筹推进县城和小城镇化建设。

（二）加强监督检查。全市统筹推进新型城镇化建设工作领导小组将对各县（市）区推进县城和小城镇进展情况跟踪监测和监督检查，对相关配套政策实施效果进行跟踪分析和总结评估，确保政策举措落地生根。

（三）强化宣传引导。各县（市）区、开发区、市政府相关部门要广泛宣传推进县城和小城镇的新理念、新政策、新举措，及时报道典型经验和做法，强化示范效应，凝聚社会共识，为推进新型城镇化建设营造良好的社会环境和舆论氛围。

吉林市人民政府办

公厅

2016年4月19日

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪检

委办公厅，市法院、检察院，各民主党派，各人民团体，江城日报社。

---

吉林

市人民政府办公厅文电处

2016年4月19

日印发

---