

福建省新型城镇化规划 (2014—2020 年)

福建省发展和改革委员会 印制

福建省新型城镇化规划 (2014—2020 年)

福建省发展和改革委员会 印制

中共福建省委 福建省人民政府
关于印发《福建省新型城镇化规划
(2014—2020 年)》的通知

闽委发〔2014〕11 号

各市、县（区）党委和人民政府，平潭综合实验区党工委和管委会，省直各单位：

《福建省新型城镇化规划（2014—2020 年）》（以下简称《规划》）是今后一个时期指导全省城镇化健康发展的战略性、基础性规划。现将《规划》印发给你们，请因地制宜，科学组织，认真实施，积极稳妥，确保《规划》提出的各项任务落到实处，走出具有福建特色的新型城镇化道路，实现“百姓富、生态美”有机统一，促进福建科学发展跨越发展。

中共福建省委
福建省人民政府

2014 年 5 月 15 日

（此件公开发布）

福建省新型城镇化规划（2014—2020年）

目 录

前 言

第一章 城镇化发展现状与态势

第一节 发展现状

第二节 主要问题

第三节 发展态势

第二章 指导思想和发展目标

第一节 指导思想

第二节 发展目标

第三章 有序推进农业转移人口市民化

第一节 推进符合条件的农业转移人口落户城镇

第二节 推进农业转移人口享有城镇基本公共服务

第三节 建立健全农业转移人口市民化推进机制

第四章 优化城镇化布局形态

第一节 增强中心城市辐射带动能力

第二节 加快发展中小城市

第三节 有重点地发展小城镇

第五章 强化城镇化发展产业支撑

第一节 推动产业结构优化

- 第二节 推进港城产城互动发展
- 第三节 加快发展现代农业
- 第四节 提升城镇创新能力
- 第五节 营造良好就业创业环境
- 第六章 提高城镇综合承载能力**
- 第一节 构建城镇现代综合交通运输体系
- 第二节 提高城镇空间利用效率
- 第三节 加强公共服务设施建设
- 第四节 加快完善市政公用设施
- 第五节 提升城镇发展品质
- 第六节 提高城市规划建设水平
- 第七节 加强和创新城市社会治理
- 第七章 推进城乡发展一体化**
- 第一节 推进城乡统一要素市场建设
- 第二节 推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化
- 第三节 加快建设新型村庄
- 第八章 创新城镇化发展体制机制**
- 第一节 推进人口管理制度改革
- 第二节 深化土地管理制度改革
- 第三节 创新城镇化资金保障机制
- 第四节 健全城镇住房制度
- 第五节 强化生态环境保护制度

第九章 强化规划实施保障

第一节 切实加强组织领导

第二节 强化政策措施统筹

第三节 推进工作方式创新

第四节 加强监测评估

前 言

《福建省新型城镇化规划（2014—2020年）》，以党的十八大、十八届三中全会精神为指导，根据省委九届十次全会要求和《国家新型城镇化规划》、《海峡西岸经济区发展规划》和《福建省主体功能区规划》、《福建省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》编制。本规划按照走中国特色新型城镇化道路、推进以人为核心的城镇化新要求，明确未来城镇化的发展方向、主要目标和战略任务，是指导全省城镇化健康发展的战略性、基础性规划。规划期为2014—2020年。

第一章 城镇化发展现状与态势

城镇化是一个伴随工业化发展的自然历史过程，是一个国家和地区现代化的重要标志。积极稳妥扎实有序推进城镇化是保持经济持续健康发展的强大引擎，是加快产业结构转型升级的重要抓手，是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是促进社会全面进步的必然要求。当前福建已进入全面建成小康社会的决定性阶段，必须牢牢把握城镇化蕴含的巨大机遇，准确研判城镇化发展的新趋势新特点，妥善应对城镇化面临的风险挑战。

第一节 发展现状

改革开放以来，福建城镇化经历了一个起点低、速度快的发展历程。

——城镇人口迅速增长。1978—2013年，城镇经济的繁荣发展吸纳了大量的农村转移劳动力，城镇常住人口从336万人增加到2293万人，城镇化率从13.7%提高到60.8%，高于全国平均水平7个百分点，年均提高1.35个百分点。

——城镇数量不断增加。1978—2013年，城市从

6个增加到23个，建制镇数量由62个增加到612个。沿海城镇带以全省44.4%的国土面积集聚了79.4%的人口，成为拉动经济快速增长和集聚人口的主要区域。

——城镇综合服务功能不断增强。城镇水、电、气、路、通信等基础设施水平显著改善；人均居住、公园绿地面积大幅增加，教育、医疗、文化体育、社会保障等公共服务水平明显提升，城市管理水平进一步提高。

表1 城市（镇）数量和规模变化情况

（单位：个）

城镇类型	1978年	2012年
100—300万人口城市	0	2
50—100万人口城市	1	1
20—50万人口城市	1	7
10—20万人口城市	4	13
城市总数	6	23
建制镇总数	62	606

注：城市人口指城区（县城）常住人口

表 2 城市（县城）基础设施和服务设施变化情况

基础设施和服务设施	2005 年	2012 年
供水普及率（%）	92.0	98.4
燃气普及率（%）	94.0	97.4
人均道路面积（平方米）	10.5	13.5
人均住房建筑面积（平方米）	31.4	38.2
污水处理率（%）	56.0	83.8
生活垃圾无害化处理率（%）	78.0	93.2
人均公园绿地面积（平方米）	8.0	12.1
义务教育阶段公办学校接收随迁子女比率（%）	85.7	90.5
病床数（万张）	3.54	6.1

——城乡协调发展水平不断提高。农村基础设施和公共服务快速发展，社会主义新农村加快建设，农村教育、文化、卫生、社会保障等社会事业蓬勃发展，农民生产生活条件发生显著变化，呈现出农村社会结构加速转型、城乡发展加快融合的态势。大量农村劳动力转移就业，提高了城乡生产要素配置效率，推动国民经济持续快速发展，带来了社会结构深刻变革，促进城乡居民生活水平全面提升。

第二节 主要问题

在加快推进城镇化进程中，仍存在一些必须高度重视并着力解决的深层次矛盾和问题。

——大量农业转移人口难以融入城市社会，市民化进程滞后。农业转移人口及其随迁家属享受教育、就业、医疗卫生、社会保障、保障性住房等方面公共服务不均衡，城镇内部出现新的二元矛盾，农村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显。

——城镇化空间布局欠合理，大中小城市和小城镇协同发展水平较低。城镇格局存在“小、散、弱”的现象，中心城市辐射带动能力不强，中小城市集聚产业和人口不足，小城镇数量多、规模小、服务功能弱。

——城镇基础设施较为滞后，管理服务能力亟待提高。一些地方重经济发展、轻环境保护，重城镇建设、轻管理服务，市政设施有待完善，公用服务供给能力不足，城市管理运行效率不高，城中村和城乡接合部等外来人口集聚区人居环境较差。

——城镇规划建设管理水平不高，城乡风貌特色不明显。规划层次不高、质量标准偏低、实施管理不严，一些城市建筑布局不合理、不协调。城镇文化韵

味不浓，文化传承与创新功能较弱，局部地区乡土特色和民俗文化流失。违法占地、违法建筑等“两违”现象较为突出。

——体制机制不健全，制约了城镇化健康发展。城乡分割的户籍管理、土地管理制度、社会保障制度和行政管理、财税金融等制度，固化着已经形成的城乡利益失衡格局，制约着农业转移人口市民化，阻碍了城乡发展一体化。一些地方过度依赖土地出让收入和土地抵押融资，加大了政府性债务等财政金融风险。

第三节 发展态势

当前，福建城镇化发展的外部条件和内在动力已发生重大变化，必须进入质量与速度并重、以提升质量为主的转型发展新阶段。

——城镇化仍将处于持续较快发展阶段。我省人均耕地少，农业劳动生产率低，城乡山海差距较大，距进入城镇化相对稳定时期，仍具有较大发展空间。

——人的城镇化成为核心任务。新型城镇化以有序推进农业转移人口市民化为主要内容，重点是促进农业转移人口逐步转化为有稳定就业和稳定居所的城镇人口，享有与城镇居民平等的待遇。

——城镇化引领作用日益凸显。城市群与产业群、港口群联动发展，城镇化与信息化、工业化、农业现代化同步推进，呈现出以港兴市、港城互动、产城协调的良好发展态势。

——城镇化转型发展的要求更加紧迫。自然资源和生态环境问题的约束日益增强，主要依靠劳动力廉价供给推动城镇化模式不可持续，必须创新发展模式，推动由速度型向质量型转变。

第二章 指导思想和发展目标

按照国家新型城镇化规划的总体部署，结合省情，遵循规律，走具有福建特色的新型城镇化道路，加快以福建为主体的海峡西岸城市群建设。

第一节 指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕全面提高城镇化质量，加快转变城镇化发展方式，以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化；以福州和厦漳泉两大都市区和中小城市建设为重点，推动大中小城市和小城镇协调发展；以综合承载力为支撑，以体制机制创新为保障，通过改革释放城镇化发展潜力，坚持五位一体、四化同步、三群联动、城乡统筹、山海协作，着重解决“人进城、建好城、管好城”的问题，走具有福建特色的以人为本、优化布局、生态文明、文化传承的新型城镇化道路，实现“百姓富、生态美”有机统一，为加快推进现代化步伐，全面建成小康社会奠定坚实基础。

要坚持以下基本原则：

——以人为本，公平共享。以人的城镇化为核

心，合理引导人口流动，有序推进农业转移人口市民化，不断提高人口素质和居民生活质量，促进人的全面发展和社会公平正义。

——四化同步，统筹城乡。推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

——优化布局，集约高效。以综合交通网络和信息网络为依托，以城市群为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。严格划定永久基本农田，合理控制城镇开发边界，优化城镇内部结构，促进城镇紧凑发展，提高国土空间利用效率。

——生态文明，绿色低碳。把生态文明理念全面融入城镇化进程，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，节约集约利用土地、水、能源等资源，强化环境保护和生态修复，减少对自然的干扰和损害，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城镇建设运营模式。

——文化传承，彰显特色。充分发挥生态、历

史、人文优势，体现区域差异性，提倡形态多样性，防止千城一面，发展有历史记忆、文化脉络、地域风貌的美丽城镇，形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式。

——市场主导，政府引导。充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，切实履行政府制定规划、提供公共服务和营造制度环境的重要职责，使城镇化成为市场主导、自然发展的过程，成为政府引导、科学发展的过程。

——统筹规划，分类指导。因地制宜、循序渐进落实规划，尊重基层首创精神，鼓励探索创新和试点先行，凝聚共识、重点突破，积极稳妥扎实有序推进新型城镇化。

第二节 发展目标

综合考虑发展趋势和条件，我省城镇化的主要目标是：

——城镇化水平和质量稳步提升。城镇化健康有序发展，常住人口城镇化率达到 67%，户籍人口城镇化率达到 48%左右，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距明显缩小，山区和农村地区人口密度进一步降低，并向中心城区、县城等城镇有序转移，城镇

常住人口达 2700 万左右。

——城镇化布局和形态更加优化。沿海城镇带产业和人口集聚度逐年提高。支撑城镇化健康发展的综合交通运输网络和信息网络更加完善。城镇规模结构更加合理，空间布局体系更加完善。中心城市辐射带动作用更加突出，中小城市特色化和竞争力明显提升，小城镇服务功能增强。海峡西岸城市群成为我国经济社会发展的新增长极。

——城镇人居环境显著改善。稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房等城镇基本公共服务常住人口全覆盖，基础设施和公共服务设施更加完善，消费环境更加便利，生态环境持续保持优良，饮用水安全得到保障。自然景观和文化特色有效保护，城镇发展个性化，城市管理人性化、智能化。

——城镇化体制机制不断完善。户籍管理、社会保障、住房保障、教育、医疗、社会服务等方面的体制改革取得实质性进展。城乡土地管理制度改革取得突破，行政管理体制、财税体制、城镇建设融资机制更加完善，逐步形成城乡居民有序流动、安居乐业的制度环境。

表 3 新型城镇化发展主要指标

指 标	2012 年	2020 年
城镇化水平		
常住人口城镇化率 (%)	59.6	67
户籍人口城镇化率 (%)	34.1	48 左右
基本公共服务		
义务教育阶段公办学校接收随迁子女比率 (%)	90.5	95
城镇失业人员、农业转移人口、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率 (%)	—	≥95
城镇常住人口基本养老保险覆盖率 (%)	66.9	≥90
城镇常住人口基本医疗保险覆盖率 (%)	96	98
城镇保障性住房常住人口覆盖率 (%)	15.4	≥25
基础设施		
设区市建成区公共交通占机动出行比例 (%)	21	35
城市 (含县城) 公共供水普及率 (%)	98.4	99
城市 (含县城) 污水处理率 (%)	83.8	90
其中, 城市污水处理率	85.6	95

指 标	2012 年	2020 年
城市（含县城）垃圾无害化处理率（%）	93.2	98
城市宽带接入能力（Mbps）	4	100
城市社区综合服务设施覆盖率（%）	90.5	100
资源环境		
人均城市建设用地（平方米）	89.8	≤100
城镇绿色建筑占新建建筑比重（%）	2	50
非化石能源消费比重（%）	14.5	20
城市（含县城）建成区绿地率（%），	37.5	38.5
其中，城市建成区绿地率	38.2	39
设市城市空气质量达到国家标准的比例（%）	30	60

注：①“—”为暂无统计数据。

②城镇保障性住房：包括廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、限价商品住房和棚户区改造安置住房等。

③人均城市建设用地：国家《城市用地分类与规划建设用地标准》规定，人均城市建设用地标准为 65.0—115.0 平方米，新建城市为 85.1—105.0 平方米。

④城市空气质量国家标准：在 1996 年标准基础上，增设了 PM_{2.5} 浓度限值和臭氧 8 小时平均浓度限值，调整了 PM₁₀、二氧化氮、铅等浓度限值。

第三章 有序推进农业转移人口市民化

按照尊重意愿、自主选择，因地制宜、分步推进，存量优先、带动增量的原则，以农业转移人口为重点，兼顾高校和职业技术学院毕业生、城镇间异地就业人员和城区城郊农业人口，统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。

第一节 推进符合条件的农业转移人口落户城镇

有序放开农业转移人口落户条件，在自愿基础上，优先考虑进城时间长、就业能力强、可以适应城镇产业转型升级和市场竞争环境的农业转移人口，逐步推进符合条件的农业转移人口及随迁家属在城镇落户。优化、完善全省城乡统一的户口登记管理制度，全面实行以居民合法稳定职业、合法稳定住所（含租赁）为基本依据的户口迁移政策，基本满足农业转移人口特别是新生代农业转移人口落户城镇的合理预期。

——合理设置福州市辖区和厦门市、平潭综合实验区落户条件。根据综合承载能力和发展潜力，以就业年限、居住年限、城镇社会保险参保年限等为基础，因地制宜制定具体的农业转移人口落户标准，引

导农业转移人口落户的预期和选择。

——全面放开其他城镇落户限制。除福州市辖区、厦门市、平潭综合实验区外，其他地区要全面放开落户限制，有合法稳定住所，与居住地用人单位依法签订劳动（聘用）合同（或依法持有工商营业执照）的人员及其父母、配偶、未成年子女，均可将户口迁入居住地。

第二节 推进农业转移人口享有城镇基本公共服务

按照保障基本、循序渐进的原则，推进城镇基本公共服务由主要向本地户籍人口提供转变为向常住人口提供，逐步解决在城镇就业居住但尚未落户的农业转移人口享有城镇基本公共服务问题。

——完善城乡劳动者平等就业制度。建立覆盖城乡的公共就业服务体系，完善就业服务管理信息系统，将有转移就业愿望的农村劳动力纳入公共就业服务范围，享受与城镇居民同等的免费职业指导、职业介绍、政策咨询等公共就业服务。完善劳动力引进激励机制，鼓励开展省际、省内沿海与山区劳务协作。实施农民工职业技能提升计划，规划期内每个农民工至少得到一次免费的基本职业技能培训。强化企业开展农业转移人口岗位技能培训责任，足额提取并合理

使用职工教育培训经费，落实职业培训资金直补企业政策。鼓励农业转移人口取得职业资格证书和专项职业能力证书，并按规定给予职业技能鉴定补贴。加强劳动保障监察、劳动争议调解仲裁和法律援助，发挥各级解决企业工资拖欠问题联席会议作用，维护农民工劳动权益。

——保障随迁子女平等享有受教育权利。建立健全中小学生学籍信息管理系统，为学生学籍转接提供便捷服务。坚持以流入地政府负责为主、以城镇公办中小学为主，将随迁子女义务教育纳入各地政府教育发展规划和财政保障范畴，足额拨付教育经费。义务教育阶段的农业转移人口随迁子女，按照相对就近入学原则，通过电脑派位等方式统筹安排在公办学校就学。对未能在公办学校就读的，采取政府购买服务等方式，保障随迁子女在普惠性民办学校接受义务教育。面向随迁子女招生的民办学校，依法享受与公办学校同等的优惠政策。设立民办教育发展专项资金，促进民办学校提高办学水平。将农业转移人口随迁子女纳入当地普惠性学前教育，纳入免费中等职业教育招生范围。所有高中应逐步面向农业转移人口随迁子女开放招生，农业转移人口集中且高中资源较为紧缺的市、县（区）应积极扩大普通高中教育资源。实现

农业转移人口随迁子女在流入地平等享有参加中考、高考的权利。

——扩大社会保障覆盖面。扩大参保缴费覆盖面，适时适当降低社会保险费率。鼓励农业转移人口积极参保、连续参保。依法将农业转移人口纳入城镇职工基本医疗保险，允许灵活就业人员参加当地城镇居民基本医疗保险或新农合。完善社会保险关系转移接续政策，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。强化企业缴费责任，扩大农业转移人口参加城镇职工工伤保险、失业保险、生育保险比例。健全商业保险与社会保险合作机制，开办各类补充性养老、医疗、健康保险。

——改善基本医疗卫生条件。根据常住人口配置城镇基本医疗卫生服务资源，将农业转移人口及其随迁家属纳入社区卫生服务体系，免费提供健康教育、妇幼保健、预防接种、传染病防控、计划生育等公共卫生服务。加强疾病监测、疫情处理和突发公共卫生事件应对。按照与户籍人口同等待遇原则，将农业转移人口及其随迁家属纳入城镇医疗救助范围。

——拓宽住房保障渠道。通过廉租房、公租房、租赁补贴等多种形式改善农业转移人口居住条件，逐步把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系。完善

商品房配建保障性住房政策，新建商品住房项目应当按商品住房总建筑面积的 10% 比例配建公共租赁住房。综合运用投资补助、财政贴息、税费优惠等政策，鼓励各类主体参与公共租赁住房建设和运营，对公共租赁住房建设和运营按规定免收行政事业性收费和政府性基金。大中型企业单位可利用自有存量土地建设公共租赁住房，各类企事业单位可将闲置住宅房屋和腾出的非住宅房屋按规定改造为符合标准的公共租赁住房。农业转移人口集中的开发区和工业园区可集中建设住宅类或宿舍类公共租赁住房，鼓励探索园区内企业出资、园区管理机构组织代建，按企业投资比例分配的公共租赁住房投资模式。

第三节 建立健全农业转移人口市民化推进机制

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

——建立政府、企业、个人成本分担机制。根据农业转移人口市民化成本分类，明确成本承担主体和支出责任。政府承担农业转移人口市民化在义务教育、就业服务、基本养老、公共医疗卫生、社会保障、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本。努

力推动企业落实农业转移人口与城镇职工同工同酬制度，加大职工技能培训投入，依法为农业转移就业人口缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用。积极引导农业转移人口参加城镇社会保险、职业教育、技能培训等，提升融入城市社会的能力。

——合理确定各级政府职责。省政府制定全省农业转移人口市民化总体安排和配套政策，增加对吸纳外来农业转移人口较多市县的财政转移支付，增强市县提供基本公共服务的财力保障。市、县（区）政府负责制定本行政区农业转移人口市民化的具体方案和实施细则，出台落户标准，提供基本公共服务，承担相应财政支出。

——完善农业转移人口社会参与机制。推进农业转移人口融入企事业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会，建设包容性城市。提高各级党代表、人大代表、政协委员中农业转移人口代表和委员的比例，积极引导农业转移人口参加党组织、工会和社团组织，有序参政议政和参加社会管理。加强科普宣传教育，提高农业转移人口科学文化素质。鼓励农业转移人口参与社区公共活动、建设和管理，加强对农业转移人口及其随迁家属的人文关怀，丰富精神文化生活，增强责任感、认同感和归属感。

第四章 优化城镇化布局形态

落实国家和省主体功能区规划，严格按照主体功能区定位推动发展和推进城镇化，承载能力减弱的区域实行优化开发，重点开发区域实行集约高效开发，限制开发区域做好点状开发、面上保护，禁止开发区域停止一切不符合法律法规要求的开发活动。实施差异化发展战略，根据土地、水资源、大气和生态环境承载能力，优化城镇化空间布局和规模结构，构建以人为核心、以中心城市为依托，中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展、新型城镇化和新农村建设的协调推进的格局。

第一节 增强中心城市辐射带动能力

围绕构建以福建为主体的海峡西岸城市群，加快形成分工明确、布局合理、功能互补、错位发展的城市发展格局。

——加快推进大都市区建设。强化福州、厦漳泉大都市区自身内在联系和功能互补，加快同城化步伐，加强区内城乡规划、产业布局、基础设施建设、基本公共服务和环境保护等方面的协调衔接，创新要素市场管理机制，促进生产要素自由流动和优化配

置，实现集约发展、联动发展、互补发展，成为引领全省城镇化发展和辐射带动周边地区的经济高地。

——发展壮大中心城市。发挥中心城市支撑城镇化格局的重要支点作用，做大做强福州、厦门、泉州三大中心城市，加快漳州、三明、莆田、南平、龙岩和宁德等区域中心城市发展及平潭综合实验区开放开发，优化产业结构和城市空间布局结构，提升城市品位，强化综合承载能力，推动中心城区与周边区域的交通、信息网络等连接和产业分工协作，增强辐射带动和综合服务能力。适时推动具备条件的市、县（区）开展区划调整。

福州市。构筑“一区、两翼、双轴、多极”空间发展布局，推动中心城区东扩南进、沿江向海跨越式、组团式发展，推进福州新区开放开发，在更高起点上加快建设闽江口金三角经济圈，推动城市、港口和产业联动发展，统筹周边县（市）发展，提升服务全省的政治、经济、文化等功能，打造创业环境和人居环境俱佳的现代化、国际化的滨江滨海大都市。

厦门市。发挥经济特区龙头带动作用，加快跨岛发展步伐，全面实施美丽厦门战略规划，加快岛内外一体化，提升城市承载力和宜居度，形成“一岛、一带、多中心”的大海湾、大山海、大花园城市格局，

当好全面深化改革的排头兵，积极推进对台交流合作先行先试，力争建成美丽中国的典范城市。

漳州市。实施“中心东移、跨江南扩、面海拓展”的空间发展战略，依托大项目构建现代产业体系，健全公共服务功能，加快建设厦门港南岸新城、古雷石化新港城，打造海西先进制造业中心、全国新兴海洋产业基地和对台经贸文化交流基地、滨海度假旅游基地和生态宜居的田园城市。

泉州市。按照“一湾两翼三带”城市空间布局，引导现代产业和高端项目布局向环湾集中，增强集聚辐射、综合服务功能。全面深化金融和民营经济综合配套改革，充分发挥“东亚文化之都”品牌效应，打造现代化海湾城市、海峡西岸先进制造业基地和现代服务业中心、文化旅游强市、民营经济创新发展示范区。

三明市。以生态工贸区为核心，实施“三城整合、多点联动、中心提升、特色支撑”的空间发展战略，加强三明市区与沙县县城的同城化建设，形成新三明中心城区，加强与永安的产业协作，提升产业空间承载能力和发展水平，建设海西生态型综合枢纽和宜居宜业中心城市。

莆田市。以湄洲湾北岸为核心，以环兴化湾南岸

和仙游为两翼，以主城区现代商务集聚区、湄洲岛国家旅游度假区、北部绿色生态观光区为基地，构筑“一核两翼三基地”网络化城镇空间格局，打造世界妈祖文化旅游中心、海峡西岸先进制造业和清洁能源基地、东南沿海区域性交通枢纽和现代物流中心。

南平市。全面推进武夷新区开发建设，建设闽浙赣交界区域新兴中心城市、国际知名旅游度假目的地、海西北部重要交通枢纽、闽北新兴产业基地，打造绿色发展示范区。推进武夷新区和延平区协调发展，优化提升中心城区，拉开城市框架，建设组团式山水园林城市。

龙岩市。构建“双轴、双廊、一城、四轴”区域空间发展格局，推进城市轴向拓展，提升主城功能，加快三大新城建设，协调生态环境综合治理、产业发展、矿区开发与城镇建设，打造海峡西岸生态型经济枢纽，构建闽粤赣边区域性中心城市。

宁德市。实施“港城一体、环湾推进”的空间发展战略，加快宁德主城区发展，加强港城综合交通体系建设，推进重大临港工业项目向环三都澳布局。彰显山、海、川、岛、湖、港、城一体的城市特色，打造海西特色文化和生态旅游胜地、绿色宜居海湾城市。

平潭综合实验区。构建分工合理、功能互补、协调发展的“多区多组团”空间开发格局。用好用足特殊政策，积极探索和实践两岸合作新模式，推进两岸“五个共同”综合实验，打造“两岸同胞合作建设、先行先试、科学发展的共同家园”和机制先进、政策开放、文化包容、经济多元的现代化、国际化综合实验区。

第二节 加快发展中小城市

把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向，加强产业和公共服务资源布局引导，提升质量，增加数量。

——夯实中小城市发展基础。积极实施“大城关”战略，发展壮大县域经济，鼓励引导产业项目在资源环境承载力强、发展潜力大的中小城市和县城布局，依托优势资源发展特色产业，夯实产业基础。加强市政基础设施和公共服务设施建设，教育医疗等公共资源配置要向中小城市和县城倾斜。

——创新中小城市管理体制。对具有区位优势、产业基础较好、经济实力较强、发展潜力大的部分小城市和县城，扩大管理权限，壮大产业实力，优化发展空间，逐步成长为超过 50 万人口的中等城市。

推进省级以上开发区（工业园区）与周边城市（镇）有机衔接，发展成为功能完善、特色鲜明的城市新区。

第三节 有重点地发展小城镇

坚持分类指导、差别化发展、择优培育，科学稳妥推进乡镇整合，优化重点中心镇布局，引导小城镇走特色化、集约化、现代化的发展道路。完善小城镇规划，提升景观和建筑设计水平，强化规划实施管理，加大环境综合整治力度，改善小城镇人居环境。继续推进小城镇综合改革建设试点。加强中心城市周边小城镇的统筹配套发展，逐步建设成为卫星城。支持具有特色产业、生态魅力、历史文化积淀的小城镇，发展成为各具魅力的特色镇。选择若干区位条件好、吸纳人口较多、经济实力较强的小城镇，实施扩权强镇改革，赋予同人口和经济规模相适应的管理权，并支持建设相应的基本公共服务设施，培育“小城市”。加强远离中心城市的县城和小城镇的基础设施和公共服务设施建设力度，发展特色优势产业，拓展面向“三农”的市场服务网络。

第五章 强化城镇化发展产业支撑

强化产业吸纳城镇就业和容纳城镇人口的重要经济基础作用，推动工业化、信息化、农业现代化和城镇化良性互动，加快城市群、产业群、港口群“三群”联动，增强城镇创新能力，培育发展符合本地资源禀赋条件、具有竞争优势的产业，形成结构优化、技术先进、清洁安全、就业容量大的现代产业体系。

第一节 推动产业结构优化

加快调整优化产业布局和结构，构建大中小城市和小城镇特色鲜明、优势互补的产业发展格局。

——培育各具特色的产业体系。强化专业化分工协作，福州、厦门、泉州中心城区加快“退二进三”步伐，推动产业结构向高端、高效、高附加值转变，增强高新技术产业、现代服务业、先进制造业对研发机构、高端人才的吸引力，尽快形成服务型经济为主的产业结构；中等城市要推动传统产业转型升级，加快“退城入园”步伐，培育发展高新产业，着力增强服务业吸纳就业能力；小城市和小城镇要利用土地、劳动力、资源等要素成本优势，因地制宜地发展特色产业和劳动密集型、资源加工型产业。

——加快产业转型升级。改造提升传统优势产业，淘汰落后产能，培育高新技术产业、战略性新兴产业，发展附加值高和就业容量大的制造业等都市型工业，有效推动人才、技术和资本向城镇流动。发挥服务业就业容纳器功能，积极争取国内外大型企业来闽设立区域总部、研发中心、营销中心、结算中心，扩大规模、提升水平，提高服务业在经济总量中的比重，增强城镇经济活力。

第二节 推进港城产城互动发展

统筹城市、港口、产业发展，加快临港经济发展和临港新城建设，推动产业和城市融合发展，形成产业发展、城镇建设与人口集聚的有机统一。

——推动港口和城市协调发展。推进福州新区、厦门岛外新城、漳州厦门港南岸新城、泉州环湾新城和莆田、宁德滨海新城建设，高标准规划建设一批服务港区和临港大工业区的临港新城，配套完善商务、商贸、人居、休闲、旅游等服务功能，繁荣港区经济、促进港城联动发展。加快发展临港经济，依托环三都澳、闽江口、湄洲湾、泉州湾、厦门湾、东山湾六大湾区临港工业区，提升发展石化、冶金、船舶、汽车、机械装备、电子信息、纺织鞋服、建材等产业

集群（基地），大力推动电子商务和创意产业发展，加快培育形成一批新能源、新材料、生物医药、海洋高新技术等战略性新兴产业，突出龙头培育、链条延伸、集聚发展，打造若干产值超百亿的龙头骨干企业和产值超千亿的优势产业集群或基地。

——推动产业布局与城镇空间协调互动。充分考虑产业与城区之间互动关系，推进功能混合和产城融合。按照布局集中、产业集聚、土地集约、生态环保要求，合理配置产业用地，提高土地使用效率，推进产业集聚发展。把各类园区纳入城镇统一规划，精心谋划和组织各类园区开发建设，促进园区建设与城市建设、生态建设有机衔接，逐步发展成为功能完善、特色鲜明的城市新区。提升县域重点开发区功能，加强小城镇建设与园区布局的统筹，合理布局建设产业发展基地，促进产业园区集中布局，引导人口向城镇集聚。逐步形成城区以第三产业为主、工业园区以第二产业为主、外围以城市郊区农业为主，构建“三二一”产业合理分布的新格局。

第三节 加快发展现代农业

坚持用工业化理念发展农业、用先进适用技术提升农业，用现代经营方式拓展农业，着力推进集约

化、专业化、组织化和社会化，全面提升农业现代化水平。

——构建新型农业经营体系。提高农业科技创新能力，做大做强现代种业，健全农技综合服务体系，推广现代化农业技术，完善农业种粮补贴制度。坚持家庭经营在农业中的基础性地位，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。鼓励成立土地股份合作社、土地承包经营权信托公司，支持发展“土地托管”合作社。鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，向农业输入现代生产要素和经营模式。加快构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。

——完善农产品流通体系。统筹规划农产品市场流通网络布局，重点支持重要农产品集散地、大宗特色农产品主产区和交通便利地区市场建设。加快推进以城市便民菜市场（菜店）、生鲜超市、城乡集贸市场为主体的农产品零售市场建设。健全覆盖农产品收集、存储、加工、运输、销售等环节的冷链物流体系。支持发展农产品连锁经营、物流配送、电子商务

等新型流通方式，扩大农批对接、农超对接范围，培育新型流通业态。强化农产品地理标志和商标保护。

第四节 提升城镇创新能力

发挥城镇创新载体作用，依托科技、教育和人才资源优势，实施创新发展战略，推进科技、产业融合发展，增强城镇可持续发展能力。

——完善创新支撑体系。营造创新的制度环境、政策环境、金融环境和文化氛围，鼓励原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新，推动技术创新、商业模式创新和管理创新。建立产学研协同创新机制，进一步突出企业的技术创新主体地位，发挥大型企业骨干作用，激发中小企业创新活力。发挥6·18虚拟研究院推动项目、技术、资本、人才与产业有效对接的平台作用。建设创新基地，集聚创新人才，培育创新集群，完善创新服务体系，发展创新公共平台和风险投资机构，推进创新成果资本化、产业化。加强知识产权运用和保护，健全技术创新激励机制。

——加强创新人才培养培训。普通高等学校要加快培养适应新型城镇化发展需要的创新型、应用型人才，职业院校要通过定向培养、订单培养等多种形式培养“用得上、留得住”的实用型、技能型人才。发

挥当地职业院校资源优势，加强学历教育及各类职业培训，提升城镇从业人员的学历水平、岗位适应性和技术技能水平。

第五节 营造良好就业创业环境

发挥城市创业平台作用，完善扶持创业的优惠政策，加强和完善就业服务，形成鼓励和支持创业新机制，促进社会就业。

——建立健全扶持创业机制。充分利用城市规模经济产生的专业化分工效应，放宽政府管制，降低交易成本，激发创业活力。运用财政支持、税费减免、创业投资引导、政策性金融服务、小额贷款担保等手段，为中小企业特别是创业型企业发展提供良好的经营环境，促进以创业带动就业。

——着力促进社会就业。加强劳动就业公共服务设施建设。促进以高校毕业生为重点的青年就业和农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业。结合产业升级开发更多适合高校毕业生的就业岗位，实行激励高校毕业生自主创业政策，实施离校未就业高校毕业生就业促进计划。合理引导高校毕业生就业流向，鼓励其到中小城市、城镇基层一线创业就业。

第六章 提高城镇综合承载能力

优化城乡空间结构和管理格局，健全促进跨区域城市发展协调机制，推动形成城市间基础设施和公用事业设施共建、利益共享机制。加快完善社会服务及居住服务功能，优化人居环境，提升管理水平，以资源环境承载力为基础，增强城镇集聚要素、吸纳人口、传承文化、辐射带动的能力，努力实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

第一节 构建城镇现代综合交通运输体系

围绕加快推进交通运输现代化，建设以大型海空港和综合运输枢纽为依托，以快速铁路、高速公路、国省干线公路、城际（市）轨道交通和管道运输网为骨架，有效衔接大中小城市和小城镇的安全、便捷、舒适、机动、经济、低碳的海峡西岸现代综合交通运输体系，强化省内城镇间和与周边城市群间的交通联系。

——加快综合交通基础设施建设。加快推进“三纵六横”干线铁路网建设，进一步完善疏港铁路支线。持续完善“三纵八横”高速公路网，加快“八纵十一横十五联”国省干线公路网建设，着力推进普通

国省干线公路城镇过境拥堵路段改造。持续推进海西大港口建设，推动港口资源整合和集约化开发，形成定位明确、布局优化、分工合理、优势互补的海峡两岸北、中、南三大港口群发展格局，加快建设厦门东南国际航运中心。大力发展民航业，加快建设厦门翔安、福州长乐机场二期等项目，大力发展通用航空和临空经济，构建分工合理、功能互补、干支协调的区域性航空枢纽。力争到 2020 年全省高速公路通车里程达 6000 公里，铁路运营里程达 5000 公里，民航吞吐量达 7000 万人次，港口货物吞吐量突破 8 亿吨，集装箱吞吐量力争达到 2000 万标箱。

——加快构建城际快速通道网络。推动交通资源整合，加快推进城市轨道交通、快速通道、绕城高速和综合交通枢纽等基础设施建设，强化各城市间、城市各组团间及连接重要城镇的便捷交通联系。加强铁路、公路、民航、水运与城市轨道交通、地面公共交通等多种交通方式的衔接，完善集疏运系统与配送系统，实现客运“零距离”换乘和货运无缝衔接。加快构建我省“一环两网”城际轨道交通系统，力争到 2020 年城际轨道交通运营里程突破 200 公里，城市轨道交通运营里程突破 200 公里。

——改善中小城市和小城镇交通条件。加强中小

城市和小城镇与交通干线、交通枢纽城市的连接，加快国省干线公路升级改造，提高中小城市和小城镇公路技术等级、通行能力和铁路覆盖率，改善交通条件，提升服务水平。推进新一轮国省干线公路网和农村公路网规划项目建设，继续实施农村公路安保工程、撤渡改桥、危病桥改造、陆岛交通码头工程，加强农村公路管理养护，推进农村公路灾害点整治，加快规划布点村庄道路建设，实施镇村公交公路提档改善工程，加大对农村客运、城镇公交站点建设力度，推进城乡公交客运一体化，提高小城镇与农村主要公路交通的通达便捷度和安全可靠，推动交通基础设施和服务向农村延伸。到 2020 年，通乡镇公路基本实现三级及以上达标，有条件地区通镇、村客车基本实现公交班车化。

——拓展连接周边城市群的综合通道。加快以铁路、高速公路为骨干，以普通国省道为基础，与民航、水路和管道共同组成的对外交通骨干网络建设，加强海峡西岸城市群与长江三角洲、珠江三角洲城市群交通干线、交通枢纽城市的连接。重点推进跨省铁路、公路、港口等重大交通项目的统筹规划布局和协同建设，促进省际间特别是与台湾的交通通道的贯通衔接。

第二节 提高城镇空间利用效率

按照统一规划、协调推进、集约紧凑、疏密有致、环境优先的原则，优化城镇空间结构，统筹中心城区改造和新城区建设，提高城镇空间利用效率，改善城镇人居环境。

——强化中心城区服务功能。完善大中城市中心城区高端服务、现代商贸、信息中介、创意创新等功能。统筹规划地上地下空间开发，推动商业、办公、居住、生态空间与交通站点的合理布局与综合利用开发，完善中心城区功能组合。制定城市市辖区设置标准，优化市辖区规模和结构。旧城改造以设施完善、功能提升为主，坚持保护修复与改造更新并重。加快城区老工业区搬迁改造，有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房改造，实施棚户区改造行动计划，推进集中连片城市棚户区和城中村改造，到2020年全面完成棚户区改造任务。

——严格规范新城新区建设。坚持规划先行，合理开发建设城市新区，划定城市开发边界，提高人口密度，防止城市边界无序蔓延。由于中心城区功能高度叠加、人口密度过高，工业化程度较高，以及规避自然灾害等原因，确需规划建设新城新区，要科学预

测人口发展规模，必须以人口密度、产出强度和资源环境承载力为基准，与行政区划相协调，严格控制新城建设用地规模，控制建设标准过度超前。按照集约紧凑、产城融合、功能多元、集聚人口的要求，统筹生产区、办公区、生活区、商业区等功能区的合理分布及适度混合，加强基础设施和服务设施的配套建设，在集聚产业的同时有效集聚人口，防止新城新区空心化。

——改善城乡接合部环境。提升城乡接合部规划建设和管理服务水平，促进社区化发展，增强服务城市、带动农村、承接转移人口功能。加快城区基础设施和公共服务设施向城乡接合部地区延伸覆盖，引导住宅集中建设，加强环境整治和社会管理综合治理，改善生活居住条件和治安环境，增强容纳外来人口能力。保护生态用地和农用地，建设绿色隔离区，形成有利于改善城市生态系统、提高城市环境质量的生态缓冲地带。

第三节 加强公共服务设施建设

根据城镇常住人口的增长趋势和空间分布，统筹布局建设教育、医疗卫生、文化、体育、社会福利、养老等公共服务设施，增强对人口集聚和服务的支撑

能力。

——调整学校布局和建设规模。扩建新建小区、旧城改造、新城新区和产业集聚区建设，要根据城镇人口规模和空间分布密度，同步规划建设中小学、幼儿园，鼓励中小城市优先改造提升有扩容需求的城乡接合部中小学和幼儿园，推广“名校办分校、老校带新校、强校扶弱校”等办学模式。

——建立健全公共卫生服务体系。科学布局综合医院、专科医院和社区卫生服务机构，健全社区卫生服务机构与城市大医院之间分工协作、分级诊疗、双向转诊的医疗卫生服务体系。完善重大疾病防控、妇幼保健、卫生监督等专业公共卫生机构和计划生育服务网络。

——加强公共文体设施建设。建设社区综合性公共文化服务场所，实施公共文化服务项目和其他公共服务项目共建共享。加强公共体育设施建设，完善全民健身服务体系。

——加强社会保障服务设施建设。完善市县级社会福利和社会救助设施建设。根据城镇老龄人口分布状况，科学布局养老机构，加快社区养老服务照料中心（站）建设。促进城市养老服务业发展，积极探索社区养老和居家养老相结合的新模式，大力培养专业

化的养老机构和从业人员。加强社会保障综合服务平台建设。

——创新公共服务供给方式。发挥市场配置资源的决定性作用，引入市场机制，扩大政府购买服务规模，实现供给主体和方式多元化。根据经济社会发展状况和财力水平，各级政府要切实担负起责任，逐步提高城镇居民基本公共服务水平，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展。

第四节 加快完善市政公用设施

建设安全高效便利的生活服务和市政公用设施网络体系，重点实施交通、能源、市政、水利、信息、环保六项基础设施提升工程，全面提高生活服务和市政公用设施水平及运行效率。

——推动城市综合管廊建设。进一步完善电力、通讯、水利等基础设施，加快给排水、供气、供电等老旧管网改造。统筹协调各类工程管线的规划建设，新建道路、城市新区、旧城改造和各类园区实行城市地下管网综合管廊模式。加强城市地下排水系统规划建设，加快城市排水管网、排涝泵站和排涝河道等基础设施建设改造，加强防洪设施建设，完善城市排水

与暴雨内涝防治体系，提高城市防汛排涝能力。完善提升城市、县城污水处理及再生利用设施和配套管网，推进雨污分流改造和污泥无害化处置。

——优先发展城乡公共交通。全面实施公交优先战略，将公共交通放在城市交通发展的首要位置，理顺体制，加大投入，加快建立以快速公交系统为骨干、常规公交为基础、功能层次分明、网络布局合理、衔接换乘方便的高品质公交客运体系和以公共交通为主体的城市机动化出行系统，积极发展快速公共汽车、现代有轨电车等大容量地面公共交通系统，科学有序推进城市轨道交通建设，推动形成公共交通优先通行网络，提高覆盖率、准点率和运行速度。优化公共交通站点和线路设置，基本实现100万人口以上城市中心城区公共交通站点500米全覆盖。统筹规划城乡道路网络和田站设施建设，合理配置城乡道路资源，优先保障公共交通设施用地。优化公交线网布局，加密公交线路，增加公交班次，扩大公交服务范围，建设快速公交等地面公共交通系统。大力发展智能交通，建设公众出行信息服务系统、车辆运营调度管理系统、安全监控系统和应急处置系统，推动各种交通方式、城市道路交通管理系统的信息共享和资源整合。强化交通综合管理，有效调控、合理引导个

体机动化交通需求。改善绿色出行条件，优化步行和自行车道路系统，实现人车分流。积极发展上学、旅游、购物等特色公交服务，鼓励大型商场、企事业单位发展通勤交通。

——加强水、电、气和污水、垃圾处理等设施建设。建设安全可靠、技术先进、管理规范的新型配电网体系，加快推进城市清洁能源供应设施建设，完善燃气输配、储备和供应保障系统，大力发展热电联产，淘汰燃煤小锅炉。加快城镇天然气管网、液化天然气（压缩天然气）站等设施建设，因地制宜发展大中型沼气、生物质燃气，到 2020 年县城以上城市全面实现燃气替代生活燃煤，使用清洁燃气的中心镇达到 70% 左右。城镇建设和改造优先采用分布式能源。加强城镇水源地保护与建设和供水设施改造与建设，确保城镇供水安全，实现县城和中心镇公共供水普及率 95% 以上。积极推进省级综合改革试点镇、“六江两溪”沿岸 1 公里范围内建制镇及其它地区镇区人口在 3 万人以上的建制镇因地制宜建设污水处理设施，实现中心镇区污水处理全覆盖。加快完善城镇垃圾收集、运输、处理系统，推行垃圾分类收集，完善镇垃圾中转系统建设，积极推进生活垃圾焚烧处理厂建设，实现县县建成垃圾无害化处理场（厂），镇镇建

成垃圾中转站，不断提高城市、县城生活垃圾无害化处理、资源化利用水平。完善危险废物、医疗废弃物集中处理设施，积极推进城市餐厨垃圾处理厂建设。

——完善便民利民服务网络。优化社区生活设施布局，打造包括物流配送、便民超市、平价菜店、家庭服务中心等在内的便捷生活服务圈。加强无障碍环境建设。合理布局并加大城市停车场和立体车库建设力度，新建大中型商业设施要配建货物装卸作业区和停车场，新建办公区和住宅小区要配建地下停车场。推进城镇商业网点规划建设，配备商品交易市场、批发零售业、餐饮住宿业等必备的商业服务业网点设施，明确市镇的中心商圈和社区层面的网点布局，保障居民生活必需的商业服务业业种、业态不缺失。

第五节 提升城镇发展品质

顺应现代城镇发展新理念新趋势，推动城市绿色发展，提高智能化水平，增强历史文化魅力，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。

——加快绿色城镇建设。加快建设生态文明先行示范区，将生态文明理念全面融入城镇发展，构建绿色生产方式、生活方式和消费模式。实施绿色建筑行动计划，完善绿色建筑标准及认证体系，扩大强制执

行范围，加快既有建筑节能改造，大力发展绿色建材，强力推进建筑工业化。节约集约利用土地、水和能源等资源，促进资源循环利用，控制总量，提高效率。加快建设可再生能源体系，推动分布式太阳能、风能、生物质能、地热能发展，提高新能源和可再生能源利用比例，推进新能源示范城市建设和智能微电网示范工程建设。严格控制高耗能、高排放行业发展。实施大气污染防治行动计划，开展区域联防联控，改善城市空气质量。合理划定生态保护红线，扩大城市生态空间，保护森林、湖泊、湿地，将农村废弃地、其他污染土地、废弃工矿用地转化为生态用地。实施美丽福建宜居环境建设行动计划，持续推进“点线面”综合整治、“三边三节点”规划建设和“四绿工程”，保护城市大山水格局，改善城乡人居环境品质，优化公路铁路沿线景观，基本建成覆盖全省的绿道网络。大力推动绿色消费，推广使用节能节水产品、高效能照明产品、节能环保型汽车。发展绿色交通系统，严格执行运营车辆燃料消耗量准入制度，到2020年淘汰全部黄标车，合理控制机动车保有量，改善步行、自行车出行条件，倡导绿色出行。加强城市固体废弃物循环利用和无害化处置，完善废旧商品回收体系和垃圾分类处理系统，构筑生活垃圾综合处理

及资源再生利用产业链。开展厦门市、南平市国家低碳城市试点工作。

——注重人文城镇建设。发掘城镇文化资源，强化文化传承创新，展现地域文化差异，尊重山水格局，坚持慎砍树、不填湖、少拆房，打造历史底蕴厚重、时代特色鲜明的人文魅力城镇空间。注重旧城改造中历史文化遗产、民族文化风格和传统风貌等的保护及周边环境治理，促进功能提升与文化文物保护相结合。新区建设注重融入传统文化和民族文化元素，与原有城镇自然人文特征相协调。加强历史文化名城名镇名村、历史文化街区、传统村落、历史建筑、特色建筑和优秀近现代建筑保护，复兴特色历史文化街区和历史风貌区，设立省级传统村落保护名录。培育和践行社会主义核心价值观，加快完善文化管理体制和文化生产经营机制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系。鼓励城市文化多样化发展，促进传统文化与现代文化、本土文化与外来文化交融，形成多元、开放、包容的现代城市文化。

——推进智慧城市建设。统筹利用城市发展的物质资源、信息资源和智力资源，推动物联网、云计算、大数据等新一代信息技术创新应用，实现与城市经济社会发展深度融合。强化信息网络、数据中心等

信息基础设施建设，提高宽带网络覆盖水平。合理布局建设新一代移动通信网、下一代互联网、数字广播网、卫星通信、数据中心等设施，推进城市光纤到楼入户，加快城市公共热点区域无线局域网建设，加快农村、偏远地区宽带网络建设，逐步形成惠及全民的信息网络。加强“数字福建”在城市规划、建设、管理、公共服务及社区管理等方面的引领和支撑作用，加快推进城市感知系统、运营海量信息捕捉和处理、信息决策系统等软性基础设施建设，完善城市地理信息、智能交通、社会治安、环境管理、市容管理、灾害应急处置等智能化信息系统，促进跨部门、跨行业、跨地区的政务信息共享和业务协同，强化信息资源社会化开发利用，推广智慧化的信息应用和新型信息服务，构建职责明晰、反应敏捷、处置高效的城市管理新机制，促进城市规划管理信息化、基础设施智能化、公共服务便捷化、产业发展现代化、社会治理精细化。加快建设都市区智能交通管理系统，利用卫星定位等技术，建立健全城市综合交通管理调度信息平台，提升城市交通信息化管理水平。开展智慧城市（区、镇）建设试点，制定信息平台技术标准和评价考核指标，加强基础设施信息共享与服务能力建设。增强城市要害信息系统和关键信息资源的安全保障能力。

第六节 提高城市规划建设水平

适应新型城镇化发展要求，提高城镇规划科学性，加强空间开发管制，健全规划管理体制机制，严格建筑规范和质量管管理，强化实施监督，提高城镇规划管理水平和建筑质量。

——创新规划理念。把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳理念融入城市规划全过程。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划，科学确定城市功能定位、形态、规模、开发边界、开发强度和保护性空间，合理划定城市“三区四线”（适建区、限建区、禁建区，绿线、蓝线、紫线、黄线），加强城市空间开发利用管制，加强道路红线和建筑红线对建设项目的定位控制。统筹规划城市空间功能布局，促进城市用地功能适度混合。合理设定不同功能区土地开发利用的容积率、绿地率、透水率等规范性要求。建立健全城市地下空间开发利用协调机制。统筹规划市区、城郊和周边乡村的发展。

——完善规划程序。完善城市规划前期研究、规划编制、衔接协调、专家论证、公众参与、审查审批、实施管理、评估修编等工作程序，探索设立城市

总规划师制度，提高规划编制科学化、民主化水平。推行城市规划政务公开，加大公开公示力度。加强城市规划与经济社会发展、主体功能区建设、国土资源利用、生态环境保护、基础设施建设等规划的相互衔接。推动有条件的市县探索经济社会发展总体规划、城市规划、土地利用规划等“多规合一”。

——强化规划管控。保持城市规划权威性、严肃性和连续性，坚持一本规划一张蓝图持之以恒加以落实，防止换一届领导改一次规划。加强规划实施全过程监管，依规划进行开发建设。以规划强制性内容为重点，加强规划实施督察，对违反规划行为进行事前事中监管。加强“两违”治理，制定“两违”具体认定标准及分类处置方案，确定拆除重点，逐步处理现存违建，确保“两违”零增长。严格实行规划实施责任追究制度，加大对政府部门、开发主体、居民个人违法违规行为的责任追究和处罚力度。制定城市规划建设考核指标体系，加强人大对城市规划实施的监督检查，将城市规划实施情况纳入各级党政领导干部考核和离任审计。运用信息化手段，强化对城市规划管控的技术支撑。

——严格建筑质量管理。加强建筑设计、施工、监理和建筑材料、装修装饰等全流程质量管控。严格

执行先勘察、后设计、再施工的基本建设程序，加强建筑市场各类主体的资质资格管理，推行质量体系认证制度，加大建筑工人职业技能培训力度。坚决打击建筑工程招投标、分包转包、材料采购、竣工验收等环节的违法违规行为，惩治擅自改变房屋建筑主体和承重结构等违规行为。健全建筑档案登记、查询和管理制度，强化建筑质量责任追究和处罚，实行建筑质量责任终身追究制度。

第七节 加强和创新城市社会治理

树立以人为本、服务为先理念，完善城市治理结构，创新城市治理方式，提高社会治理水平。

——完善城市治理结构。坚持多方参与、共同治理，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的城市社会管理体制，加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。坚持科学民主依法决策，注重平等广泛沟通协商，积极引导社会组织参与城市社会管理，充分发挥公众参与的基础性作用，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道。坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以

网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。加强城市社会管理政策法规体系、体制机制、人才队伍和信息化建设。

——强化社区自治和服务功能。健全社区党组织领导的基层群众自治制度，推进社区居民依法民主管理社区公共事务和公益事业。构建社区综合服务管理平台，推动城市管理重心向街道、社区延伸。以居民需求为导向，整合人口、劳动就业、社保、民政、卫生计生、文化以及综治、维稳、信访等管理职能和服务资源，建设集行政职能、社会事务、便民服务于一体的社区服务网络。发挥业主委员会、物业管理机构、驻区单位积极作用，引导各类社会组织、志愿者参与社区服务和管理。加强社区社会工作专业人才和志愿者队伍建设，推进社区工作人员专业化和职业化。加强城乡接合部、城中村、流动人口聚居地等的社区居委会建设，强化流动人口服务管理。

——深入推进“平安福建”建设。建立健全源头治理、动态协调、应急处置相互衔接、相互支撑的治安综合治理机制。创新立体化社会治安防控体系，改进治理方式，促进多部门城市管理职能整合，鼓励社会力量积极参与社会治安综合治理。及时解决影响人

民群众安全的社会治安问题，加强对城市治安复杂部位的治安整治和管理。理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保网络和信息安全。

——完善城市应急管理体系。加强安全生产、防灾减灾能力建设，强化行政问责制和责任追究制。完善灾害监测和预警体系，加强城市消防、防洪、排水防涝、抗震等设施 and 救援能力建设，提高城市建筑的灾害设防标准，合理规划布局和建设应急避难场所，强化公共建筑物和设施的应急避难功能。完善突发公共事件应急预案和应急保障体系，提高应对处置各类突发事件的能力和水平。加强灾害分析和信息公开，开展市民风险防范和自救互救教育，建立政策支持的重灾保险制度，发挥社会力量在应急管理中的作用。

第七章 推进城乡发展一体化

坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城镇化和新农村建设协调推进。加快消除城乡二元结构的体制机制障碍，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

第一节 推进城乡统一要素市场建设

加快建立城乡统一的人力资源市场，落实城乡劳动者平等就业、同工同酬的制度。逐步建立城乡统一的建设用地市场，保障农民公平分享土地增值收益。建立健全有利于农业科技人员下乡、农业科技成果转化、先进农业技术推广的激励和利益分享机制。创新面向“三农”的金融产品和服务，统筹发挥政策性金融、商业性金融和合作性金融的作用，推动具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构，保障金融机构农村存款主要用于农业农村。加快农业保险产品创新和经营组织形式创新，完善农业保险制度。鼓励社会资本投向农村建设，引导更多人才、技术、资金等要素投向农业农村。

第二节 推进城乡规划、基础设施和公共服务一体化

加强城镇规划与周边乡村规划在产业布局、基础设施网络、公共服务设施、生态空间布局等方面的衔接协调。科学编制县（市）域城乡总体规划、村镇体系和布局规划，合理安排市县域城镇建设、农田保护、产业聚集、村落分布、生态涵养等空间布局。扩大公共财政覆盖农村范围，提高基础设施和公共服务保障水平。统筹城乡基础设施建设，加快基础设施向农村延伸，强化城乡基础设施连接，推动水电路气等基础设施城乡联网、共建共享。加快公共服务向农村覆盖，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，推动城乡基本公共服务均等化。在一些经济发达地区实现城乡一体化，个别条件成熟的地区实现全域城市化。

第三节 加快建设新型村庄

按照建设社会主义新农村要求，坚持遵循自然规律和城乡空间差异化发展原则，科学规划县域村镇体系，统筹安排农村基础设施建设和社会事业发展，实施串点成线、连线扩面，推进美丽乡村建设，努力形成一村一韵、一村一景、一家一品的建设格局。

——提升乡镇村庄规划管理水平。按照“以镇带村、以村促镇、镇村互动”的原则，进一步修编完善县市域村镇体系规划和乡村规划，按照发展中心村、保护特色村、整合空心村的要求，在尊重农民意愿的基础上，科学引导农村住宅和居民点建设，方便农民生产生活。重点支持中心村培育建设，把中心村建设与村庄整治、造福工程搬迁、农村危房改造建设、农民饮用水、农业综合开发、农村联网公路、乡村文化体育、绿化示范村、农村电气化、农民体育健康工程等有机结合起来，形成建设合力。在提升自然村落功能基础上，保持乡村风貌、民族文化和地域文化特色，保护有历史、艺术、科学价值的传统村落、少数民族特色村寨和民居。

——加快发展农村社会事业。完善农村中小学校舍建设改造长效机制，改善办学条件，配强师资力量，保留必要的教学点，方便农村学生就近上学。加强农村公共文化设施建设，深入实施农村重点文化惠民工程，建设农村数字化文化网，建立农村文化投入保障机制，丰富农民精神文化生活。健全农村三级医疗卫生服务网络，加强乡村医生队伍建设。继续完善新农合、农村社会养老保险政策体系，建立科学合理的保障水平调整机制。加强农村最低生活保障的规范

管理，有条件的地区可以实施城乡最低生活保障相对统一的标准。健全农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系。

——加强农村生态环境保护。深入开展人居环境综合整治，实施乡村“家园清洁行动”和清洁工程，重点推进农村垃圾、污水处理、裸房旧房和土壤环境整治。控制农药、化肥和农膜等面源污染，加大畜禽养殖污染防治力度。加快农村河道、水环境综合整治，防止城市和工业污染向农村扩散。发展乡村旅游和休闲农业，创建生态文明示范村。

第八章 创新城镇化发展体制机制

尊重市场规律，统筹推进人口管理、土地管理、财税金融、城镇住房、生态环境等重点领域和关键环节体制机制改革，形成有利于城镇化健康发展的制度环境。

第一节 推进人口管理制度改革

以农业转移人口市民化为重点，深化户籍制度改革，创新和完善人口服务制度，逐步消除城乡区域间户籍壁垒，还原户籍的人口登记管理功能，促进人口有序流动、合理分布和社会融合。

——建立居住证制度。加快户籍制度改革，引导和鼓励农业转移人口优先向中小城市和建制镇转移。积极推动市县放宽、放开落户限制，全面推行流动人口居住证制度，以居住证为载体，建立健全与居住年限相挂钩的基本公共服务提供机制，并作为申请登记居住地常住户口的重要依据。城镇流动人口暂住证持有年限累计进居住证。

——完善人口信息管理利用制度。加强和完善人口统计调查制度，进一步改进人口普查方法，健全人口变动调查制度。加快推进人口基础信息库建设，分

类完善劳动就业、教育、收入、社保、房产、信用、计生、税务等信息系统，逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享。加快实行以公民身份号码为唯一标识，依法记录、查询和评估人口相关信息的制度，为人口服务和管理提供支撑。

第二节 深化土地管理制度改革

完善最严格的耕地保护和节约集约用地制度，按照管住总量、严控增量、盘活存量的原则，创新土地管理制度，优化土地利用结构，提高土地利用效率，合理满足城镇化用地需求。

——建立城镇用地规模结构调控机制。严格控制新增城镇建设用地规模，严格执行城市用地分类与规划建设用地标准，实行增量供给与存量挖潜相结合的供地、用地政策，盘活利用现有城镇存量建设用地，提高城镇建设使用存量用地比例。探索实行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。建设用地供给向集约用地程度高、发展潜力大、吸纳人口多的卫星城、中小城市和县城适当倾斜。优先安排和增加生活用地和居住用地，合理安排生态用地，保护城郊菜地和水田，统筹安排基础设施和公共服务设施用地。建立有效调节工业用地和居住用地合

理比价机制，提高工业用地价格。坚决杜绝工业用地不合理的地价优惠。

——健全节约集约用地制度。完善各类建设用地定额标准体系，严格执行土地使用标准，适当提高工业项目容积率、土地产出率，探索实行长期租赁、先租后让、租让结合的工业用地供应制度，加强工程建设项目用地标准控制。建立健全规划统筹、政府引导、市场运作、公众参与、利益共享的城镇低效用地再开发激励约束机制，盘活利用现有城镇存量建设用地，建立存量建设用地退出激励机制，推进老城区、旧厂房、城中村的改造和保护性开发，发挥政府土地储备对盘活城镇低效用地的作用。加强农村土地综合整治，健全运行机制，规范推进城乡建设用地增减挂钩，总结推广工矿废弃地复垦利用等做法。禁止未经评估和无害化治理的污染场地进行土地流转和开发利用。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

——深化国有建设用地有偿使用制度改革。扩大国有土地有偿使用范围，逐步对经营性基础设施和社会事业用地实行有偿使用。减少非公益性用地划拨，对以划拨方式取得用于经营性项目的土地，通过征收土地年租金等多种方式纳入有偿使用范围。

——改革农村土地管理制度。全面完成农村土地

确权登记颁证工作，依法维护农民土地承包经营权。在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，在试点基础上按照国家部署慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，严格执行宅基地使用标准，严格禁止一户多宅。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同权同价入市。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

——深化征地制度改革。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益，保障被征地农民长远发展生计。健全争议协调裁决制度。

——强化耕地保护制度。严格土地用途管制，统筹耕地数量管控和质量、生态管护，完善耕地占补平衡制度，建立健全耕地保护激励约束机制。落实各级政府耕地保护责任目标考核制度，建立健全耕地保护共同责任机制；加强基本农田管理，完善基本农田永久保护长效机制，强化耕地占补平衡和土地整理复垦监管。

第三节 创新城镇化资金保障机制

加快财税体制和投融资机制改革，创新金融服务，放开市场准入，逐步建立多元化、可持续的城镇化资金保障机制。

——完善财政转移支付制度。按照事权与支出责任相适应的原则，合理划分各级政府在教育、基本医疗、社会保障等公共服务方面的事权，建立健全城镇基本公共服务支出分担机制。充分考虑常住人口因素，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。调整和完善省级财政对基础设施、公共服务设施、保障房等领域的投资补助办法和标准。完善县级基本财力保障机制，增强地方政府提供基本公共服务能力，逐步提高地区间基本公共服务均等化水平。借助信息化管理手段，逐步完善城镇基本公共服务补贴办法。

——建立规范透明的城市建设融资机制。建立健全地方债券发行管理制度和评级制度。规范政府举债融资机制，通过发行市政债券等多种方式拓宽城市建设融资渠道。创新金融服务和产品，多渠道推动股权融资，提高直接融资比重。允许非公有制企业通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，鼓励公

共基金、保险资金等参与项目自身具有稳定收益的城市基础设施项目建设和运营。探索公共设施市场化配置改革，建立社会资本参与道路养护、环卫保洁、园林绿化等公共项目的建设和运营机制。

——鼓励银行加大信贷支持力度。研究落实政策性金融专项支持政策，适时设立城市基础设施、住宅政策性金融分支机构或地方性机构。探索专门的城镇开发金融机构服务模式。支持银行业金融机构与金融资产管理公司合作，运用类股权投资方式，为城镇项目提供资本金。允许银行按城镇项目建设资本金到位情况，同比例提供贷款支持。着力提高金融机构对县域经济支持能力，推动银行业金融机构向县城、重点镇延伸金融网点和服务，培育村镇银行、小额贷款公司等机构。

第四节 健全城镇住房制度

建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，推动形成总量基本平衡、结构基本合理、房价与消费能力基本适应的住房供需格局，有效保障城镇常住人口的合理住房需求。

——健全住房供应体系。立足保障基本需求，推动合理消费，加快构建以政府为主提供基本保障、以

市场为主满足多层次需求的住房供应体系。对低收入和中等偏下收入住房困难家庭，实行租售并举、以租为主，满足基本住房需求。稳定增加商品住房供应，大力发展二手房市场和住房租赁市场，推进住房供应主体多元化，满足市场多样化住房需求。

——健全保障性住房制度。建立各级财政保障性住房稳定投入机制，扩大保障性住房有效供给。完善租赁补贴制度，加快推进廉租住房、公共租赁住房并轨运行。扩大住房公积金制度覆盖面，加强住房公积金资金和信息安全监管。加强保障性住房管理，制定公平合理、公开透明的保障性住房配租政策和监管程序，严格准入和退出制度。提高保障性住房物业管理、服务水平和运营效率。

——健全房地产市场调控长效机制。调整完善住房、土地、财税、金融等方面政策，共同构建房地产市场调控长效机制。各城市（含县城）要编制城市住房发展规划，确定住房建设总量、结构和布局。确保住房用地稳定供应，完善住房用地供应机制，保障性住房用地应保尽保，优先安排政策性商品住房用地，合理增加普通商品住房用地，严格控制大户型高档商品住房用地。实行差别化的住房税收、信贷政策，加大市场监管力度，支持合理自住需求，抑制投资投机

性购房需求。加快住房信息系统建设，建立以土地为基础的不动产统一登记制度，实现全省住房信息联网，推进部门信息共享。

第五节 强化生态环境保护制度

建立健全推动城镇化绿色循环低碳发展的体制机制，实行最严格的生态环境保护制度，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式。

——建立生态文明考核评价机制。把资源消耗、环境损害、生态效益纳入城镇化发展评价体系，完善体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。对限制开发区域取消地区生产总值考核。

——建立国土空间开发保护制度。建立空间规划体系，严格落实全省主体功能区规划，划定生态保护红线，建立和实施国家公园体制。加快完善城镇化地区、农产品主产区、重点生态功能区的空间开发管控制度，建立资源环境承载能力监测预警机制。强化水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污管理。对不同主体功能区实施差别化财政、投资、产业、土地、人口、环境、考核等政策。

——实行资源有偿使用制度。推进自然资源及其

产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。建立健全居民生活用电、用水、用气等阶梯价格制度；完善矿产资源有偿使用和矿山生态环境恢复治理保证金制度。

——健全生态补偿制度。进一步完善生态补偿政策法规，切实加大生态补偿投入力度，扩大生态补偿范围，提高生态补偿标准。加大对限制开发、禁止开发区域的财政转移支付力度。按照“谁受益、谁补偿，谁污染、谁治理”的原则，建立重点流域生态补偿制度。建立湿地、海洋、水土保持等生态补偿机制。

——建立资源环境产权交易机制。培育环保市场，建立健全交易平台和中介服务体系，推行节能量、排污权、水权交易制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理。

——实行最严格的环境监管制度。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法。建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度。加大环境执法力度，严格环境影响评价制度，加强突发

环境事件应急能力建设，完善以预防为主的环境风险管理制度。建立领导干部生态环境损害责任终身追究制。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。开展环境污染强制责任保险试点。

第九章 强化规划实施保障

本规划由省有关部门和各级地方政府组织实施。各级各部门要高度重视、求真务实、开拓创新、攻坚克难，确保本规划确定的目标和任务如期完成。

第一节 切实加强组织领导

合理确定各级政府和部门分工，建立健全城镇化工作协调机制。省发展改革委牵头推进规划实施和相关政策落实，监督检查工作进展情况。省直有关部门要切实履行职责，根据规划提出的各项任务和政策措施，研究制定具体的实施方案。市、县（区）政府要建立健全工作机制，全面贯彻落实新型城镇化规划，因地制宜地研究制定符合本地实际的具体政策措施。加快培养一批专家型城市管理干部，提高城镇化管理水平。

第二节 强化政策措施统筹

根据本规划制定实施方案和配套政策，建立健全地方相关法规、标准体系。加强部门间政策制定和实施的协调配合，推动人口、土地、住房、生态环境、财政金融等方面政策和改革举措形成合力、落到实

处。城乡规划、土地利用规划、环境保护规划、交通规划等要落实本规划要求，其他相关专项规划要加强与本规划的衔接协调。省级财政要逐步加大对各地城镇化发展工作的支持力度，大力支持城镇规划、公共服务、基础设施建设、产业集群、环境整治、新农村建设等重点领域和重点工作，各设区市要确保加大对城镇化工作的投入。加强城乡基础设施统筹规划、建设资金统筹安排、重大项目统筹推进，为提高基本公共服务均等化水平、促进城乡发展一体化奠定坚实基础。

第三节 推进工作方式创新

继续推进一批以农业转移人口市民化、产城融合、土地流转、文化传承、生态文明等为主题的新型城镇化改革试点和创新城市、智慧城市、低碳城镇试点。因地制宜、分类指导，突出特色、积极探索，抓紧解决长期进城务工经商的农业转移人口落户、城市棚户区改造、农民工随迁子女义务教育、农民工职业技能培训等已形成普遍共识的问题；深入研究、循序渐进解决建立农业转移人口市民化成本分担机制和建立多元化、可持续的城镇化投融资机制等难点问题。

第四节 加强监测评估

加强城镇化统计工作，建立健全体现城镇化水平、基本公共服务、基础设施和资源环境等方面的统计监测指标体系和统计综合评价指标体系，规范统计口径、统计标准和统计制度方法。加强城镇化进程的研究分析，定期发布城镇化发展报告，科学评价城镇化发展水平和推进质量。建立健全城镇化推进信息系统，动态监测城镇规划建设情况，形成快速反应和综合调控机制。加快制定有利于城镇化健康发展的监测评估体系，实施动态监测与跟踪分析，开展规划中期评估和专项监测，推动规划顺利实施。