

# 鞍山市新型城镇化发展 “十四五”规划

城镇化是人类社会发展的自然历史过程，是现代化的必由之路。鞍山市地处辽宁省“一圈一带两区”区域发展战略的交汇点，积极推进城镇化，有利于全面融入全省区域发展战略推动地区协调发展，有利于加快产业结构升级推动经济持续健康发展，有利于破除城乡二元体制推动农业农村农民问题解决，有利于维护社会和谐稳定推动社会全面进步，对加快推进现代化、实现全面振兴全方位振兴具有重大现实意义和深远历史意义。

《鞍山市新型城镇化发展“十四五”规划》以党的十九大会议精神为指导，根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》《鞍山市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》精神编制。规划期限为2021—2025年。

## 第一章 巩固城镇化发展成果，开启新型城镇化道路

推进我市新型城镇化，必须立足市情，准确把握全市经济社会发展新形势，遵循城镇化发展规律，科学谋划具有新时代特征和鞍山特色的新型城镇化道路。

### 第一节 发展基础

“十三五”时期，我市按照“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”原则，积极稳妥推进新型城镇化建设，形成具有本土特色的城乡一体、产城融合、集约节约、美丽宜居、和谐发展的新型城镇化模式，城镇经济实力不断增强，空间布局更加优化，城乡融合发展步伐进一步加快。

——**城镇化进程不断加快**。“十三五”末，全市常住人口城镇化率达到72.59%，高于全国12个百分点。汤岗子温泉小镇入选省级产业特色小镇；西柳镇、腾鳌镇获批国家级宜居示范镇；桑林镇入选第三批国家新型城镇化综合试点镇；台安县为省级新型城镇化试点县。西柳镇、腾鳌镇在全国综合实力百强镇排名中，排名第83位、第93位。

——**城镇综合承载能力不断提升**。“十三五”期间共完成公路建设工程225公里，投资4.9亿元。建成了沈海高速鞍山汤岗子出口，进一步改善了城乡交通路网，城镇化发展空间进一步拓展。全面推进老旧小区改造，累计完成老旧小区改造2043栋，棚户区改造4.45万套。鞍山腾鳌机场顺利开通5条航线，开创了国内支线机场在军用机场开通航线的先河，成为辽宁省内连接京、广、沪、蓉、宁运送旅客重要的支线机场。制造业和服务业快速发展，开发区、园区等产业就业载体功能不断增强，菱镁产业、钢材深加工产业、装备制造产业、精细化工产业已经逐步成为我市县域经济支柱产业。现代服务业市场化、规模化发展，建成了西柳服装、南台箱包、辽南农机等一批专业市场，市场年交易额635亿元。电子商务蓬勃发展，“淘宝镇”“淘宝村”数量位居全省首位，电

商交易规模突破 1000 亿元。

——**要素流动更加畅通**。成立了东北首家农村产权交易中心—海城农村综合产权交易中心，实现集体经营性建设用地入市交易。累计实现交易额 7.56 亿元，为新型农业经营主体融资提供抵押登记 6.14 亿元。全省率先启动户籍制度改革，全面取消落户限制，为非户籍人口提供均等化基本公共服务，为城乡人口畅通流通提供了有力的政策支持。户籍制度改革、人才培养改革、农村集体土地改革等大胆改革，为两地在劳动力、土地等要素畅通流动提供了有力的保障。

——**城市可持续发展能力增强**。全市 12 个国控省控断面全部达标，空气质量优良天数创历史新高。城市饮用水水质优良比例达 100%，水质改善达到历史最好水平。台安县纳污坑塘全部清理，矿山植被恢复取得新成效，腾鳌生活垃圾焚烧发电项目开始运行，羊耳峪垃圾填埋场开始封场。清洁生产普及率明显提高，节能减排取得明显成效，成功入选国家工业资源综合利用基地。能源结构进一步优化，实现煤炭用量负增长与风电、光伏零突破。

## 第二节 发展态势

我市已进入城镇化率超 70%的相对稳定期，意味着城镇化从“农民进城”的上半场，步入“人口进一步向中心城市聚集”的下半场。城市的规模效应愈加突出，必须要更有效率地配置资源，构建良性互动、相得益彰的城市化发展格局。

——**新型城镇化发展面临新的机遇**。党的十九大报告指出，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化，对新时代城镇化发展作出重要部署。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中关于推进新型城镇化一系列重要论述，确立了以促进人的城镇化为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略。国家“十四五”时期要“推动东北振兴取得新突破”的战略部署为鞍山充分发挥自身优势，在更大范围内配置生产要素和经济资源，全面提高基础设施水平，更多更好地承接产业转移，扎实推进新型城镇化提供了重要条件。

——**新型城镇化转型条件日益成熟**。经过改革开放 30 多年的快速发展，我市经济实力实现了大幅度跃升，经济总量达到 1738 亿元，多年保持全省第三的位次。县域经济总量实现 840.7 亿元，海城市更是多年稳居全国综合实力县前一百强，为推进新型城镇化奠定了坚实基础。东北振兴国家战略和辽宁省“一圈一带两区”区域发展战略的实施，带动了全市产业发展和生态文明建设提升，为促进城市可持续发展创造了有利条件。

## 第三节 总体要求

### 一、指导思想

坚持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十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，落实《中华人民共和国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》内容，坚持因地制宜、分类指导、依法推进，坚持质量与速度并重，扎实推进以人为本的城镇化。以人的城镇化为核心，以城镇群为主体形态，以改革创新为动力，进一步增强产业和基础设施支撑能力，尊重自然生态格局，构筑与资源环境承载力相适应的城镇化空间格局，全面提高城镇化质量，走符合鞍山实际的“形态适宜、产城融合、城乡一体、集约高效”的新型城镇化道路。

## 二、基本原则

（一）坚持以人为本。以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。

（二）坚持集约高效。合理确定城镇规模和功能定位，促进小城镇协调发展。优化城镇空间结构，提高建设用地的节约集约利用效率。

（三）坚持四化同步。推进新型城镇化与工业化、信息化和农业现代化同步发展，强化产业对城镇化的支撑作用；努力破解城乡二元结构，形成城乡发展一体化的新格局。

（四）正确处理政府和市场关系。使市场在资源配置中起决定性作用，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。

## 三、发展目标

——**城镇化水平和质量稳步提升**。到 2025 年，常住人口城镇化率达到 75%左右；城镇新增就业累计不低于 17 万人，城镇调查失业率控制在 5.5%左右，城镇登记失业率控制在 4%以内；城乡居民收入比实现 1.9: 1，城乡居民收入差距进一步缩小。城镇基本公共服务实现常住人口全覆盖。

——**城镇化空间格局更加优化**。“一体、两翼、四心、多点”城镇化空间格局基本形成，人口向鞍海主轴集聚态势更加明显。重点镇服务支撑功能显著增强，特色重点镇协调发展，城市规模结构更加完善。

——**绿色低碳集约的城镇化发展模式基本形成**。节能减排指标达到国家和省要求。土地集约利用水平得到提高，单位地区生产总值建设用地上使用面积控制在 60 平方米以内。耕地得到严格保护，永久基本农田建设全面加强。节能产品和节能建筑广泛应用，可再生能源消费比例和资源能源利用效率稳步提高。

——**城镇综合承载力全面提升**。城市经济全面发展，产业结构显著优化，基础设施和公共服务设施不断完善，智能化信息化水平显著提高，自然景观和历史文化遗产得到有效保护，城市建设粗放问题得到遏制。

——**城镇化体制机制更加完善**。户籍管理、社会保障、城市治理等方面的体制机制改革取得实质性成果。城乡土地管理制度改革取得突破。生态文明制度等更加完善，城乡居民有序流动、安居乐业的制度环境初步形成。

表 1：新型城镇化主要指标表

序号	指标名称	2020年	2025年	属性
1	常住人口城镇化率（%）	74.57	75	预期性
2	城镇新增就业人数（万人）	20.9	17	预期性
3	城镇调查失业率（%）	-	5.5	预期性
4	城镇登记失业率（%）	4.35	<4	预期性
5	城乡居民收入比	1.99	1.9	预期性
6	单位地区生产总值建设用地使用面积（m <sup>2</sup> /万元）	63.84	<60	约束性
7	农民工随迁子女城镇义务教育覆盖率（%）	-	≥99	约束性
8	城市社区综合服务设施覆盖率（%）	-	100	约束性

## 第二章 适应新形势，高质量推进新型城镇化

### 第一节 提升农业转移人口市民化质量

坚持存量优先、带动增量原则，健全农业转移人口市民化配套政策体系，加快推动农业转移人口全面融入城市。

#### 一、着眼于“留得下”，完善配套政策

深化户籍制度改革。落实非户籍人口在城市落户政策，全面取消落户限制。简化户籍迁移手续，加强落户政策宣传，大幅度提高落户便利性。创建新型户政管理服务模式，通过完善系统程序、重塑业务流程、拓展电子印章和电子档案等功能，彻底解决户籍业务的地域限制条件及系统技术壁垒，实现户籍业务“全城通办”。统筹做好放开放宽落户、人才引进和房地产调控工作。给予租购房者享受同等城市落户政策，推动租赁房屋的常住人口在公共户口落户。逐步取消灵活就业人员参加企业职工养老保险和医疗保险户籍限制。

健全“人地钱挂钩”机制。完善财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩政策，建立财政性建设资金对吸纳落户较多城区（开发区）、县城的基础设施投资补助机制，推动城镇建设用地年度指标同吸纳农村转移人口落户数挂钩。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得强行要求其转让上述权益或将此作为落户前置条件。按照依法自愿有偿原则，探索其转让上述权益的具体办法。

推进常住人口基本公共服务全覆盖。加大公共服务供给，强化基本公共服务保障，

坚持以稳业安居为方向提升农业转移人口市民化质量。鼓励在人口集中流入地区扩大义务教育阶段公办学校学位供给，进一步优化事业编制调配、增加教师编制数量。根据人口流动实际调整人口流入流出地区教师、医生等编制定额和基本公共服务设施布局。简化社保转移接续程序。提升城市妇幼保健工作水平，促进农业转移人口更好融入城市。

## 二、着眼于“过得好”，提升认同感和归属感

大力提升农业转移人口就业能力。实施新生代农民工职业技能提升行动，加强农业转移人口职业技能培训，扩大培训覆盖面，完善城乡一体公共创业就业服务体系，提供农民工平等享受职业介绍、职业培训等服务。扩大职业院校面向农村转移人口招生规模。支持家政、餐饮、育婴服务等领域实施职业技能培训，提升农民工在城镇就业居住的归属感和幸福感。

拓宽住房保障渠道。加大城镇保障房供给和租赁补贴力度，进一步规范建设、分配、运营和管理，让更多符合条件的农业转移人口住有所居。以公共租赁住房为主，支持农民工较多的开发区、产业园区集中建设宿舍型或单元型小户型的农民工公寓，支持农民工数量较多的企业在符合规定标准的用地范围内建设农民工集体宿舍，逐步解决产业园区内稳定就业人员的住房保障问题。

## 第二节 优化城镇化空间布局

统筹体制机制和基础设施建设，进一步优化人口、产业和城市空间格局。充分发挥比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，形成各具特色的产业圈、高品质生活圈、现代化都市圈。

### 一、着眼于产业协同，打造特色产业圈

优化县域产业布局。重点突出三县（市）特色，打造错位发展格局，加速推进城乡深度融合发展。

海城市。发挥西柳开放桥头堡作用，充分释放西柳国家市场采购贸易方式试点政策红利，主动融入新发展格局，打造外贸产业生态链，建设开放合作新高地。科学规划建设菱镁产业转型升级示范区、技术创新区，引导钢铁及深加工、菱镁、装备制造、精细化工等产业提档升级，打造千亿级专业市场集群和千亿级菱镁产业集群。

台安县。重点在农字上下功夫，聚焦农业产业化、科技化发展，培育农业龙头企业，提高科技含量，延伸价值链条，做强做大农开区，建设辽宁农产品加工第一县。在工字上谋突破，发挥京哈、沈西工业走廊交通优势，承接产业转移，重点保障经济开发区建设，发展彩涂板及深加工、化工新材料、生态造纸、新能源新材料等特色工业。在物流上求发展，抓住连通沈阳与盘锦港重要节点优势，拓展商贸物流产业，建设区域物流中转基地。

岫岩满族自治县。科学规划岫玉资源开采，依托岫玉小镇，培育文化创意产业，建设中国最大的宝玉石交易市场。聚焦玉石文化、森林康养、运动休闲等旅游核心产品，切实做好水、林、花、果文章，打造国家全域旅游示范县。聚焦生态农业品牌培育，做

精绒山羊、柞蚕、食用菌等特色农业产业，创建全国生态农业示范县。

加快推动产业特色小镇发展。实施产业特色小镇培育计划，尽快研究制定产业特色小镇配套政策。积极包装特色小镇内项目，争取国家信贷资金支持。因地制宜培育特色小镇创新创业生态，提高就业吸纳能力。鼓励中小银行和地方银行分支机构入驻特色小镇或延伸服务，创新科技金融产品和服务模式。聚焦主导产业，依托各地资源禀赋，面向市场需求，错位引导发展先进制造类特色小镇，商贸、文旅、体育、康养等现代服务类特色小镇，打造行业“单项冠军”。实施特色小镇清单管理制度，采用动态管理模式，规范汤岗子温泉产业特色小镇、海城现代化农业特色小镇、岫岩玉产业特色小镇等特色小镇建设。

## 二、着眼于空间布局，构建高品质生活圈

优化空间布局。按照资源环境承载能力合理确定城市规模和空间结构，构建“一体、两翼、四心、多点”城镇化空间体系。加快推进“鞍海”一体化发展，构建以鞍山市中心城区、海城中心城区、台安县城、岫岩县城为核心的城镇圈，形成“一主三副”发展格局。重点加强人口集聚，完善市级公共服务设施，加强高等级文教体卫设施的集聚和共享。提升服务业能级，推进产业结构调整，强化科技创新引领作用，推动工业用地转型升级，形成区域性的产业和就业核心，促进产城融合。加快拓展特大镇功能，扶持特色小镇发展。强化集约集群发展，构建以包括腾鳌新城、南台镇等新城新镇为核心的城镇圈，引领推动我市新型城镇化发展步伐。适当集聚人口，在城镇圈内各新市镇间统筹配置高等级公共服务设施。积极推进产业社区建设。提升局域公共交通网络和慢行交通环境，快速接驳进入市域公共交通网络。

完善城市宜居宜业功能。顺应城市发展新理念新趋势，建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市。强化历史文化保护、塑造城市风貌，深度挖掘以鞍钢为代表的工业文化内涵，留住城市记忆，推动“工业锈带”转型升级，向“生活秀带”转变。改造一批老旧街区，引导商业步行街、文化街打造市民消费升级载体，因地制宜发展新型文旅商业消费聚集区。着力增加城市绿化面积，满足城市居民就近就地享受城市公园的需求，塑造高品质的新型城市形态。健全有利于区域间制造业协同发展的体制机制，避免同质化竞争，加快形成“东美、西强、南新、北升、中优”<sup>1</sup>发展新局面。

强化交通运输网络支撑。推动建设一批重大交通枢纽工程项目，实现公路、铁路、轨道交通、民航等各种交通基础设施立体互联。加快推进鞍台高速、沈海高速公路鞍山北互通立交及连接线等项目建设，推进全市国省干线公路提级改造、干线公路隧道建设和县级公路渡口改桥项目实施，加大立交桥建设力度。积极推动鞍山至辽宁西北部、内

1. “东美、西强、南新、北升、中优”：即东部地区“美”，就是要“美环境、质旅居”，打造科技创新及数字经济总部基地、人居环境高地；西部地区“强”就是要“强制造、强配套”，打造精特钢及钢铁精深加工基地、煤焦油深加工基地；北部地区“升”，就是要“促转型、促升级”，打造冶金设备制造基地，重点建设鞍山港；南部地区“新”，就是要“新业态、新动能”，打造国际一流康养旅游度假区、钢镁新材料科创中心；中部地区“优”，就是要“补短板、优功能”，打造高质量都市核心区。

蒙古东部地区的铁路通道建设，加快推进海岫铁路提级改造，连接丹大快速铁路通道，不断完善区域铁路路网结构。逐步构建衔接合理、内外连通的多层次、多制式轨道交通网络。有力推动鞍山机场改扩建项目取得重要进展。

**建设新型智慧城市。**加快新型智慧城市建设，推进市政公用设施智能化升级，改造交通、公安和水电气热等重点领域终端系统。构建以“城市大脑”为核心的运行管理系统，推动物联传感、智能预测技术在城市建设、城市安防等城市管理、社会治理领域的深度应用，提升城市运行管理和应急处置能力。全面推行城市楼宇、公共空间、地下管网等“一张图”数字化管理和城市运行“一网统管”，拓展丰富智慧城市应用场景。依托民心网（8890民生平台）、8890幸福驿站“两个阵地”，完善城市数字化管理平台和感知系统，打通社区末端、织密数据网格，整合卫生健康、公共安全、应急管理、交通运输等领域信息系统和数据资源，统筹推进智慧交通、智慧应急、智慧消防等应用体系建设，支撑城市健康高效运行和突发事件快速智能响应。

**建设低碳绿色城市。**全面推进生活垃圾分类，加快建设生活垃圾焚烧处理设施，完善医疗废弃物和危险废弃物处置设施。提升污水管网收集能力，推行污水资源化利用，推进污泥无害化处置。加强城市大气质量达标管理，推进细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）和臭氧（O<sub>3</sub>）协同控制。巩固发展全国文明城市成果，推广文明健康生活习惯，大力倡导文明出行、文明生活、文明就医、文明旅游等文明行为，培育市民良好文明习惯，激发城市文明活力。开展碳达峰碳中和行动，控制城市温室气体排放，推动能源清洁低碳安全高效利用，深入推进工业、建筑、交通等领域绿色低碳转型。

### 三、着眼于自身优势，建设现代化都市圈

积极融入区域发展战略。全面融入省“一圈一带两区”区域协调发展格局，支持推进基础设施协调布局、产业分工协作、公共服务共享、生态共建环境共治。发挥钢铁、菱镁等主导产业优势，打造沈阳现代化都市圈重要的新型材料基地和加工配套基地。发挥辽宁几何中心及商贸优势基础，完善公路、铁路、航空综合交通条件，大力发展多式联运、区域配送。

#### 专栏 1 融入“一圈一带两区”战略重大工程、重点项目

共建沈阳现代化都市圈。中德（沈阳）高端装备制造产业园鞍山分园、新松“鞍山智慧康养基地”项目、自动化装备及机器人创新协作基地和新材料示范基地，打造沈鞍产业配套协作示范区。对接辽宁省科技创新综合信息平台，建立沈阳经济区大型仪器设备共享联盟、科技情报资源共享联盟、科技专家信息服务网、技术创新平台联盟及科技成果转化试验区。以高新区、经开区、汤岗子新城为载体，深化建设沈大鞍科技成果转移转化示范区，突出钢铁、菱镁新材料、国际先进装备制造、自动化装备、商贸物流大数据等领域合作。

协同辽宁沿海经济带发展。支持鞍钢集团参与大连市海洋牧场建设。构建“双城联动”的技术转化模式，推进大连“氢能技术研发走廊”的科研成果在鞍山氢能产业园延伸转化。依托大连丰富的石化资源，结合我市精细化工产业发展布局，重点推进“高端树脂—新材料制品”、“沥青—碳素材料”、“化合物合成—医药中间体—化学制药”产业链条，大力发展化工新材料和精细化工产品。推动中日（大连）地方发展合作示范区鞍山片区建设，携手打造老龄智能装备制造生产、销售、服务等一体的东北地区产业基地。推动海城市与营口市协同发展，充分利用营口港，以多式联运为重点，打造辽满欧重要节点。

联动辽西京津冀协同发展战略先导区。推动台安县与京津冀协同发展战略先导区协同发展，打通到达河北、北京通道，实现与内陆地区的货物流通。加快交通基础设施建设，重点推进凤岫盖、庄岫凤本高速公路、海岫丹

高速铁路项目，打通朝鲜经丹东、岫岩、海城的第二条连接北京的国际通道。

推动辽东绿色经济区发展。积极推进岫岩县与丹东、本溪市融合发展，围绕岫岩县丰富的生态旅游、岫玉文化、满族文化等资源，加强生态功能区建设，重点推进岫岩石湖水库、大洋河全域综合整治及城镇段防洪景观工程、抽水蓄能电站等项目建设。大力发展生态型经济，加快建设玉都花熙小镇、玉文化观光带等文化旅游项目，以独特魅力融入辽宁东部绿色经济区发展。

加快推进“鞍辽”融合发展。按照“功能互补、产业协同、资源共享”的思路，大力推动全方位深度融合发展。完善两市融合发展高层会商、协同推进等机制。积极寻求一体化融合发展重点领域，加快促进两市经济要素自由流动、资源高效配置和市场深度融合。在文旅产业、城际交通、产业链协同、就业信息共享、生态共治等领域先行先试，逐步推广，努力把“鞍辽”两市打造成为全省经济发展新的增长极。

### 专栏2 “鞍辽”融合发展实施工程

推进文旅融合发展。依托两市山水、温泉、历史遗迹、宗教文化、休闲娱乐等文旅资源，打造精品旅游线路，联合开展宣传推广活动，实现两市客源互换。加强文旅资讯线上交流合作，利用“鞍山文旅之声”、“辽阳文旅”、官方微博、头条号、抖音号等新媒体平台，互推文旅信息，实现旅游信息资源共享。开展全方位“旅游+文化+体育”深度交流合作，共同举办春季踏青赏花、夏季消暑避暑、秋季采摘、冬季温泉冰雪、梨花·山地马拉松、登山露营健身大会、群众自行车骑游等活动，打造鞍辽文旅体活动品牌。共同推进互通城际公交项目，开通辽阳市弓长岭区汤河风景区至鞍山市千山风景区旅游公交专线。

推进交通路网互联互通。共同推动鞍台高速公路、西部产业通道新建工程、S101 沈营线峨嵋至鞍山外环绕城新建工程（辽阳南环）等项目。推进沈辽鞍市域铁路建设。项目起于沈阳桃仙机场，经辽阳灯塔市、文圣区、弓长岭区、辽阳县、鞍山市，进一步提升两市客货运输承载能力。

促进产业链协同发展。开展科技联合攻关，共同建设轨道交通轻量化抗震预埋槽道智能化改造项目。依托鞍山鞍钢集团、紫竹、宝得、后英，辽阳联合钢铁、宏晟型钢等企业为依托，加强两地上下游企业配套，推动组建产业联盟，避免同质化竞争，共同打造钢铁和冶金产业协同发展示范区，做大做强钢铁产业集群。以鞍山德科斯米尔、辽阳新风科技等企业为依托，共同打造汽车零部件产业集群，为沈阳汽车产业发展提供配套。依托台安农高区九股河食品、星奥肉禽两家国家级龙头企业，与辽阳市养殖加工企业合作，共同完善产业链，做大做强白羽肉鸡产业集群。共建全国重要的工程塑料产业基地。

推进养老服务一体化。继续深化两市开展养老服务领域合作，重点通过政策创新、机制创立、功能创建，完善区域间政策衔接，资源整合，增强养老服务核心能力。鼓励实力强的养老企业走跨区域品牌化、连锁化、规模化发展道路。探索鞍辽两地异地养老，异地申报高龄津贴等老年人福利。

推进生态共治。协同共治运粮河、南沙河、杨柳河生态环境。实行环境质量、突发环境事件等环境保护信息互通共享，联动开展监督执法等环保督查工作。建立两市危险废物处置需求对接机制，定期为危险废物产生和处置利用单位提供需求信息，降低环境污染事故的发生频次。

推进鞍海一体化发展。积极构建鞍山中心城区和海城市联合发展通廊，实现鞍海重点区域、重点领域一体化发展，强化鞍山-海城核心引领作用。以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，推进公共服务资源向乡村延伸、社会事业向乡村覆盖，加快城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，切实推动城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，重塑新型城乡关系。

### 专栏3 “鞍海一体化”发展方向

构建一体化轨道圈、通勤圈、生活圈。建设鞍山公交都市，构建都市区公共交通体系，形成市郊铁路+城市轨道交通+公交专用道+常规公交的组合，加速鞍海城镇组网。优化重点城镇组团内部路网体系，重点完善汤岗子温泉小镇-腾鳌新城-海城西部骨干路网体系，打通关键环节，拉开重点城镇骨架，完善重点城镇间联系网络，构建鞍海“半小时经济圈”。

构建鞍山特色应用创新生态体系。布局鞍山高新技术产业开发区科创中心、鞍山经济开发区智能制造中心、



千山文旅中心、腾鳌产业集聚区、牌楼菱镁产业转型升级试验区、西柳特色商贸产业集聚区等重点功能区，实现地区间产业协同性、差异化发展。整合域内资源，发展文化、旅游、体育、健康“四产融合”城市融合经济体，形成“一体化”发展向心力，实现产城融合。

打造腾鳌卫星城。依托腾鳌钢铁精深加工产业园，大力发展特种钢、精密铸件、异型钢等产业，形成产品差异化、专业化发展优势。加速推进牌楼镇与海城开发区合并，全力推进腾鳌高端镁制新材料产业园、海城经开区菱镁新材料产业园项目建设。依托腾鳌经济技术开发区精细化产业园，以七彩化学、奥亿达、泰利橡胶等企业为龙头，招商选资，充分发挥产业集聚核产业链功能效应，着重引进煤焦油精深加工企业入驻园区。完善公共配套服务，开放包容吸纳周边地区在腾鳌投资兴业，有力推动人口在腾鳌集聚。

提升汤岗子战略连接点支撑作用。坚持“软”“硬”结合，不断推进产业数字化和数字产业化发展，用新一代信息技术赋能优势传统产业转型，建设汤岗子钢铁新材料科创中心、汤岗子国际温泉医养小镇、钢铁循环经济园和千山低碳工业园“一心、一镇、一院、两园”发展格局。

### 第三节 促进城乡区域协调发展

以县域为基本单元推进城乡融合发展，坚持以城带乡、以工促农，推进城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置，推动体制机制改革和政策举措落实落地。

#### 一、着眼于体制机制创新，推进城乡联动发展

建立社会资源共享机制。打通城乡教育升学、医疗保险、行政服务、交通管理、卫生建设、政策环境等公共服务壁垒，实现公共服务共建共享。以市县为整体，推进实施城乡联动冷链物流、农贸市场一体化改造、公共文化设施一体化等建设项目。推进义务教育优质均衡和城乡一体化发展。实施医师区域注册，推进医师多机构执业，积极发展医疗联合体。明确乡村基础设施的公共产品定位，构建事权清晰、权责一致的城乡基础设施一体化建设机制，健全分级分类投入机制。对城乡道路和普通公路等公益性设施管护和运行投入，一般公共预算按规定予以支持。

推进城乡要素市场化流动。积极运用海城全国农村综合改革试点县经验，逐步推开农村集体经营性建设用地直接入市，稳慎推进农村宅基地改革，在维护村民合法权益的前提下，经农村集体经济组织同意，通过有偿转让、有序收回等方式，引导宅基地有序规范退出。完善乡村金融服务体系，依法合规开展农村各类资产抵押融资，推广农地抵押贷款业务。强化法律规划政策指导和诚信建设，引导工商资本入乡创业兴业。健全涉农技术创新市场导向机制和产学研用合作机制，引导科研人员按规定到乡村兼职和离岗创业。吸引各类城市人才返乡下乡创业，允许符合条件的入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并依法享有相关权益。做好实用性村庄规划，合理引导要素流动。

推进县城补短板强弱项。加快补齐县城公共服务设施、环境基础设施、市政公用设施、产业配套设施短板弱项。加强项目谋划设计，分类设计公益性、准公益性和经营性项目，加快项目前期工作。在债务风险可控前提下，鼓励发行县城新型城镇化建设专项企业债券。统筹安排政府投资、地方政府债券发行，加大对符合规划和产业政策的城市补短板项目的支持力度。健全政银企对接长效机制，引导有实力的企业承担补短板项目有关建设任务，吸引开发性、政策性和商业性金融机构中长期信贷资金投入。

#### 二、着眼于就地就近城镇化，加快乡村振兴发展

夯实农业产业基础。实施质量兴农战略，推动农业向绿色、优质、特色、品牌方向发展。加强农业标准化建设。重点建设形成鞍山南果梨、鞍山花卉、台安肉鸭、岫岩食用菌、鞍山设施农业等5个农产品标准化生产基地。健全农产品质量安全保障体系。严格农业投入品管理，健全农产品质量检测体系，确保“餐桌食品安全”。实施品牌强农战略，重点培育鞍山南果梨等国家区域公共品牌，打造鞍山君子兰、岫岩香菇等大宗农产品和特色农产品品牌。完善财政、信贷、保险、用地等政策，建立农产品优质优价正向激励机制，促进农民收入持续增长。

加快产业融合。支持农产品加工企业按照“龙头企业+合作社+家庭农场+农户”模式，企业采取自建、共建、订单收购等方式，建立稳定的原料基地，实现产业前延后伸。鼓励农事生产企业、农民专业合作社、家庭农场等主体发展农产品加工流通，产业向后延伸，实现接二连三全产业链经营。鼓励发展“庭院经济”，探索建立政府主导、企业和各界参与、市场化运作、可持续的城乡生态产品价值实现机制。挖掘乡村文化内涵，大力发展休闲农业，打造休闲农业精品景点和线路，推进民宿旅游、农业采摘项目发展。推动农村地区传统工艺振兴，发展特色文化产业和工艺产品。

积极建设农村商业体系。顺应县域内城乡融合发展趋势，加快完善县域商业体系，增强县城商业的综合服务和辐射带动能力，把乡镇建成服务周边的重要商业中心。积极推进村级商业规范化建设，加强县域商业市场主体培育。加快补齐农村冷链物流短板，加强农产品流通与城市市场的对接，保障农产品运输快捷高效畅通。支持农村电商持续健康发展，解决好网购快递配送问题。

完善农村基本公共服务。完善乡村在基础教育、卫生服务、文化活动、供水排水、垃圾环卫等方面的公共服务设施和基础设施配置。走符合农村实际的道路，体现传统地域风格，注重文化延续和特色提升，留得住青山绿水和乡土味道，提升空间品质、强化空间管控。

#### 第四节 推进城市建设和治理现代化

树立以人为本、服务为先理念，强化空间开发管制，优化城市管理体系，提高管理效能，创新城市治理理念，提高社会治理水平，形成“整洁、有序、安全、智慧”的城市管理新风貌。

##### 一、着眼于城市空间治理，强化城乡规划管理

按照统筹规划、合理布局、分工协作、以大带小的原则，发挥各地区比较优势，优化城镇化空间格局。编制并落实市县镇三级国土空间规划，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。促进城镇建设用地高效集约利用，全面推行增量投放与存量盘活利用相挂钩。着力提高工业用地利用效率，有序增加蓝绿生态空间。推行适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针，严禁建设“丑陋建筑”。划定历史文化保护线，加强文物保护利用。

## 二、着眼于转变政府职能，完善城市治理结构

构建多元共治的城市治理结构。坚持依法治理，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与城市治理，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持社会组织去行政化方向，支持社会组织发展，壮大社会工作专业人员和志愿者队伍。积极引导社会组织参与城市社会管理，适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项交由社会组织承担。

强化城市政府管理职责。强化城市政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责，强化行政问责制和责任追究制。健全重大决策的社会稳定风险评估机制。加强城市公共安全保障，构建立体化、现代化社会治安防控体系，完善突发公共事件应急预案，增强危机管理能力。健全城市防灾减灾救灾体制，提高城市灾害设防标准和救灾能力。加快社会信用体系建设，推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信。培育市民良好文明习惯，激发城市文明活力。

健全社区自治和服务功能。充分发挥居委会等群众自治性组织作用，推广社区居民议事会制度。整合人口、劳动和社会保障、民政、卫生计生、文化以及综治、维稳、信访等城市管理职能和服务资源，健全社区等基层综合服务管理平台，及时反映和协调市民各方面各层次利益诉求。

## 三、着眼于“全生命周期”，优化城市环境

以质定量保障城市“净化”。开展城市清洁行动，实施城市道路清洁责任制，道路清扫保洁实行一扫全保。实施“环卫一体化”工程，规范垃圾分类、收集、清运管理，垃圾清运及时率达到100%。深入开展老旧小区、弃管小区整治，着力解决小区内道路、排水、绿化等问题。全市人民共享国家卫生城市成果。

加强精细化管理保障城市“序化”。以“路长制”为抓手，突出“全覆盖、精细化、长效化”，巩固文明城市创建成果。加强市政道路养护管理，强化道路挖掘施工和恢复质量的监管。统筹规范全市水、电、气、暖、网等检查井管理。有序推进主要街道立面、下水道、人行道等综合整治和改造。

严格管控保障城市“绿化”。加大对违法占用绿地的执法力度，对全市园林绿化建设统一管控，加大全市绿地养护管理力度。加强公园绿化养护管理，增加口袋公园等微景观、微绿地建设，开展最美公园评选活动。全面开展城区“铺满绿”工程，消除裸露地面。以胜利路和千山路为主轴，运用绿色照明、智慧路灯等新技术，依托主要商业街区，展现城市夜景活力，提高景观亮化科学控制和节能水平。

运用技术改造提升城市“智化”。充分利用各种信息技术手段，逐步健全城市排水、公共停车场、城市管网、市政消防栓、电梯等传统基础设施领域的智能“肢体”和“感官”，赋予传统基础设施智能属性。推进公共杆塔资源开放共享，提升信息通信与广电、城建、交通、电力等行业间共建共享合作发展水平，提升城市基础设施数字化、联网化、智能化水平。

## 第三章 锚定发展目标，保障新型城镇化顺利推进

坚持和加强党的全面领导，加强组织协调，强化政策协同，健全保障机制，形成全社会推动规划实施合力，确保规划目标任务如期完成。

### 一、加强党中央集中统一领导

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，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，不断提高把我新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的政治能力、战略眼光、专业水平。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，加强党对推进新型城镇化工作的领导，确保党中央重大决策部署贯彻落实到位。充分发挥党组织的领导作用和基层党组织的战斗堡垒作用，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。

### 二、加强组织协调

加强市城镇化工作领导小组对全市新型城镇化工作的领导，建立健全新型城镇化工作协调机制，统筹研究和制定相关政策。有关部门要结合部门职能加强协作配合，加大对各地区推进新型城镇化发展的支持力度。有关县（市）区政府要将推进新型城镇化工作纳入地方国民经济与社会发展规划，研究制定具体实施方案，明确工作重点和主要任务，加快推进新型城镇化进程。

### 三、强化政策统筹

有关部门要依据本规划制定相应的配套政策，加强部门间政策制定和实施的协调配套，推动相关政策和改革举措形成合力、落到实处。其它各类规划要相互协调，加强与本规划的衔接，落实本规划要求。

### 四、严格目标考核

建立城镇化工作统计指标监测体系，规范统计口径、统计标准和统计方法。制定新型城镇化综合评价体系，加强规划实施的动态监测和跟踪分析。建立健全监督检查制度，实行目标责任考核机制，定期对规划落实和工作进展情况进行检查评估。建立健全新型城镇化发展评价指标体系，规范统计口径、统计标准和统计制度方法。加快制定城镇化发展监测评估体系，加强各地推进新型城镇化的监测与跟踪分析。强化督促检查，推动本规划顺利实施。

### 五、强化宣传引导

积极开展新型城镇化的新理念、新政策、新举措，及时报道典型经验和做法，强化示范效应，激发全社会参与规划实施的积极性，凝聚社会共识，为推进城镇化创造良好氛围。