《淮安市新型城镇化与城乡发展一体化规划（2014-2020年）》中期评估报告

前 言

《淮安市新型城镇化与城乡发展一体化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》）是引领淮安贯彻落实国家和全省新一轮发展战略要求、建设好周总理家乡、加快建设苏北重要中心城市和更高水平全面小康社会的基础性、战略性规划。其编制和实施对淮安全市实现新型城镇化与城乡发展一体化具有重大意义。

《规划》实施以来，全市上下在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，全面贯彻落实中央、省委省政府和市委的决策部署，围绕“两聚一高”“两大目标”，充分发挥《规划》的引领和指导作用，农业转移人口有序市民化、城镇化布局形态不断优化、城市可持续发展动力稳定、城乡一体化稳步推进，为如期实现《规划》终期目标、推动新型城镇化与城乡发展一体化发展奠定了良好基础。

为全面客观地评估《规划》前期实施进展情况，总结经验、剖析问题，并结合发展环境新变化，及时改进调整预期目标及实施对策建议，强化《规划》的导向指引作用，采取目标导向与问题导向相结合、全面评估与突出重点相结合、静态评估与动态评估相结合的方法展开《规划》中期评估工作。遵循系统全面、突出重点、远近结合、科学严谨、实事求是的原则，形成本次评估报告。

一、实施成效

在市委、市政府的正确领导下，在市人大的依法监督和有力指导下，淮安市深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，积极实施创新驱动、工业强市、开放引领、全民创业、城乡一体化、绿色发展“六大战略”，实施打造增长极、建设枢纽城、创成文明市、全面达小康等重点任务，落实交通支撑、城市带动、产业竞争、文化引领等重点工作，全面建成小康社会和苏北重要中心城市建设“两大目标”得到有效落实，《规划》提出的主要目标和任务总体进展顺利，新型城镇化稳步推进，量质并举。

（一）主要指标实现情况

《规划》提出的主要指标共26项，覆盖城镇化水平、基本公共服务、基础设施、资源环境四大方面。至2017年底（《规划》明确的中期即2017年底，序时进度完成情况以2017年底实际完成情况为对比口径，同时结合2018年底相关指标数据比较，预测2020年规划期末完成情况），达序时进度指标21项，占比80.77%（其中超额或提前完成序时进度指标12项），未达序时进度指标5项。

**城镇化水平指标全部达到序时进度。**城镇化水平指标共4项，全部达到序时进度。其中超额或提前完成序时进度的3项，分别为户籍人口城镇化率、城乡居民收入之比、城乡统筹规划优化覆盖率。

**基本公共服务指标总体按序时进度稳步推进。**基本公共服务指标共11项，达序时进度的10项，其中超额或提前完成序时进度的4项。超额或提前完成序时进度的指标包括农民工随迁子女接受义务教育比例、城乡居民社会养老保险基础养老金水平比较指数、城镇常住人口保障性住房覆盖率和“一委一居一站一办”城乡社区服务管理体制覆盖率；其他达序时进度的指标包括城镇常住人口基本养老覆盖率、城镇常住人口基本医疗保险覆盖率、城乡居民医疗保险政策范围内报销水平比较指数、城乡最低生活保障标准比、城市居民交通出行分担率以及镇村公交覆盖率；未达序时进度的1项，为城镇失业人员、进城务工人员、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率，至2018年底，该指标达到中期评估目标值。

**基础设施建设指标基本完成序时任务。**基础设施指标共5项，达序时进度的4项，其中超额或提前完成的2项。超额或提前完成的指标为城乡生活垃圾无害化处理率与城乡社区综合服务设施覆盖率；其他达序时进度的指标为城乡统筹区域供水覆盖率与城乡家庭宽带接入能力；未达序时进度的1项，为城镇污水达标处理率，但2017年底实际值临近中期评估目标值，预估能够达到期末目标。

**资源环境指标完成度有待进一步加强。**资源环境指标共6项，达到序时进度的3项，其中超额或提前完成的3项。超额或提前完成的指标为生态红线保护区占国土面积比例、城市建成区绿地率以及村庄环境整治达标率；未达序时进度的3项，分别为人均城市建设用地、林木覆盖率与城镇绿色建筑占新建建筑比重，3项指标与中期评估目标值差距较大。

（二）重点战略任务推进情况

《规划》实施以来，全市上下在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，全面贯彻落实中央、省委省政府的决策部署，践行新发展理念，紧扣高质量发展主线，统筹做好新型城镇化各项工作。围绕农业转移人口市民化、强化产业就业支撑等七大任务，扎实推进《规划》全面落实，务实推进新型城镇化。

**1、农业转移人口市民化有序推进**

**户籍制度改革成效显著。**制定颁布《市政府关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》（淮政发〔2015〕123号），进一步降低农民进城落户的门槛，形成全省最为宽松的落户政策。**农业转移人口基本公共服务均等化全覆盖有序推进，**农业转移人口随迁子女义务教育已被纳入教育发展规划和财政保障，享受同城同待遇。截至2018年底，全市“一委一居一站一办”城乡社区服务管理体制覆盖率达100%，城乡低保标准进一步提升，农村低保标准超过省定脱贫线，城乡低保标准比下降至1.115，城乡低保标准差距进一步缩小。

**2、产业就业支撑持续强化**

**千方百计筑牢产业支撑。**重点打造新一代信息技术、新能源汽车及零部件等优势特色产业，工业经济稳健运行，规上工业投资、产值、应税开票均保持两位数增长。现代物流、现代商贸、生态文旅等特色服务业加快发展，服务业增加值增长8.8%，居全省前列，淮安电子商务现代物流园创成省级示范物流园区。全市乡镇工业集中区集聚大批劳动密集型企业，成为提供非农工作岗位、促进农民增收的重要渠道。**就业技能培训进一步强化。**实施免费培训，建立就业创业培训补贴机制，加强培训过程监管，逐步实现培训管理全程网络监督。2018年底，开展就业创业技能培训5.5万人，新增城镇就业9.2万人，扶持5.6万人实现再就业。**全民创业战略进一步深化。**引进培育“淮上英才计划”创新创业领军人才，2018年专利授权量、万人有效发明专利拥有量分别增长66.9%和12.5%。组建智能装备制造、盐化新材料产业联盟，实现国家级工程研究中心、省级双创示范基地零的突破，2018年创成省级小型微型企业创业创新示范基地12个，建设水平苏北领先。

**3、城镇化空间布局逐步优化**

**“多规合一”统领“一区两片四轴”。**国家“多规合一”试点示范效应初成，形成“三合一、五同步、六提升”的淮安模式。深化落实“一区两片四轴”总体发展格局，重点建设“一主四副多点网络化”的城镇体系和“两主四副多线”生态安全防护格局，三类空间比保持10：62：28，生态红线区域占国土面积比重维持在21%以上。**中心城区建设扎实推进，**2018年投入961亿元、实施725个城建重点项目，里运河文化长廊、高铁商务区建设进展迅速，开工淮安东站综合客运枢纽等重大项目。市区内环高架一期及连淮扬镇、徐宿淮盐铁路进展顺利。**县区建设有序推进，**清河、清浦两区顺利合并成立清江浦区，洪泽县撤县设区，实施“纳湖入城”。洪泽、涟水着力推动现代农业和特色旅游，盱眙、金湖聚焦退圩还湖、沿岸防护林等多重抓手推进生态经济圈的建设工作，均取得良好成效。2018年洪泽区、盱眙县达到国家生态市县考核标准，金湖县建成首批国家生态文明建设示范县。**城镇建设全面加速。**城镇体系不断完善，2017年全市省级重点中心镇基本完成“十个一”项目建设，2018年底全市乡镇布局优化基本完成。盱眙龙虾小镇入选首批省级特色小镇创建名单，施河智教乐享小镇、淮安高新区智芯小镇、蒋坝河工风情小镇入选第二批省级特色小镇创建名单，三河镇创成国家卫生镇。

**4、城乡发展一体化稳健推进**

**农业现代化进程逐步加快。**农业结构持续调优，特优高效种植、特种绿色水产、特色生态休闲等高附加值高颜值农业产业提速增效，发布实施“淮安大米”系列标准，优质稻米占到常规水稻种植面积的五成以上。建成涟水万亩“百药园”，4个县区跻身“全省粮食生产全程机械化整体推进试点县”。**美丽乡村建设成效显著。**大力实施乡村振兴战略，制定农民群众住房条件改善五年行动计划，编制农民群众居住空间布局规划，完成市级特色田园乡村设计方案。创成一批省5星和4星级乡村旅游区。盱眙成为省乡村旅游创新发展示范县区，金湖县高桥村、盱眙县茶场一队入选全省第一、二批特色田园乡村试点村庄，淮安区流均镇都梁村等首批市级特色田园乡村创建试点顺利开展。**“三集中”工作深入推进。**推进农民向社区集中，制订《淮安市农民集中居住区规划建设管理导则（试行）》，出台集体土地新建农民集中居住区项目审批和招投标指导意见。2018年新开工农民集中居住区29个、建成4个，搬迁村居111个、2.2万户。推进工业向园区集中，重点推进乡镇工业集中区整合，2017年底集中区企业总数1173户，占比50%以上，10个市级特色工业园产业占比30%以上。推进土地向适度规模经营集中，市委市政府下发《关于创新农村土地规模经营模式的实施意见》，推动土地规模化、集约化经营，累计土地流转率达63%。

**5、城乡公共服务均等化水平显著提高**

**公共服务设施建设。**基本建成“市有四馆、县有三馆、镇有一站、村有一室”四级公共文化设施网络体系，乡镇（街道）文化站基本实现基层数字试点全覆盖，国家级创建项目公共数字文化综合服务平台“文化淮安”上线运行。2018年新建中小学校、幼儿园53所，全省中职技能大赛获历史最好成绩，创成省现代化专业群和实训基地12个，教育现代化监测、省对设区市政府履行教育职责考评得分苏北第一。公立医院综合改革获国务院表彰激励，分级诊疗、家庭医生签约服务制度不断完善，苏北临床医学研究院挂牌运行，与沪宁等地建立跨区域医联体12个、专科联盟10个。2018年新建体育公园32个、健身步道86.5公里，承办一批国际国内体育赛事，举办淮河生态经济带体育产业博览会。继续提高残疾人帮扶补贴标准，为残疾儿童提供精准康复服务，2018年为9.7万困难老人购买养老服务，建成医养结合型养老机构30个。**交通设施建设。**淮安机场二期扩建工程建成投入使用，全市首个通用机场——金湖通用机场开工建设，淮安东站站房及综合客运枢纽全面开工建设，420省道等干线公路有序推进，镇村公交实现全覆盖，提前两年完成全省提出的开通目标，淮河红山头—京杭大运河段航道整治工程高良涧船闸扩容、航道疏浚已完成。**市政公用设施建设。**颁布实施《淮安市地下管线管理条例》，基本实现区域供水全覆盖，2017年城乡统筹区域供水覆盖率达到85%，积极启动乡镇垃圾分类试点，乡镇垃圾转运和污水处理设施实现全覆盖，城镇生活垃圾集中收运率100%。清江浦区、淮阴区、洪泽区、金湖县列为村庄生活污水治理省级试点县，淮安区列入省首批17个乡镇生活污水处理全运行奖补县区。

**6、城乡特色化塑造与品牌引领成效凸显**

**生态特色建设持续发力。**获批全国第一批生态文明先行示范区试点城市，通过国家级水生态文明城市建设验收，盱眙、洪泽入选首批省级生态文明示范县区。深入开展“263”专项行动，2018年实施382个大气污染防治重点项目，空气质量优良天数254天、占比提高1.2个百分点，市区PM2.5平均浓度与上年持平。积极实施化工企业“四个一批”专项行动，加快大运河沿岸化工企业搬迁，2018年关停化工企业30户。创新河、湖、断面“三长一体”管护机制，2018年新建生态样本河道62条，整治城市黑臭水体17条，入选全国20个黑臭水体治理示范创建城市，国考断面水质和县级以上集中式饮用水源地水质全部达标，生态环境满意率居全省第三。**重点聚焦文化传承与创新。**积极参与编制大运河文化保护传承利用规划纲要，建成大运河淮安段文化遗产数据库，举办大运河文化带城市非遗展，创作大型现代京剧《鹤舞云天》等一批文艺精品。确立生态文旅水城发展定位，全力打响“水懂我心、自然淮安”全域生态文化旅游品牌和“淮味千年”农产品区域公用品牌，荣获中国食品名城称号，启动申报联合国科教文组织创意城市网络“美食之都”，进一步提升城市美誉度和影响力。**智慧城市建设进一步推进。**完成人口库、法人库、地理空间信息平台等创建工作，建成市级数据共享交换平台。全面推进智慧交通工程，建成国省干线公路路网运行监测系统建设，完成市区重点路段营运车辆监控取证系统建设并已投入运行。智慧产业谷平台规模不断扩大，围绕“4+2”产业，近300家企业和单位加入联盟。智慧化城管系统不断完善，“智慧城防”系统全面升级，“天地图•淮安”应用已经运用于城市管理、基础设施、民生工程建设等领域的改革创新工作中。

**7、体制机制改革深入推进**

**重点领域改革实现突破**。加大放管服改革力度，全面实施三十证合一和证照分离改革，常态化运行“35745”审批服务新流程，全面启动市县镇村一体化审批服务体系改革试点，“数字化联合审图”获国务院第五次大督查通报表扬，“不见面审批”列入省标准化试点。**扎实推进土地使用制度改革**。五大功能片区土地利用规划顺利实施，洪泽区完成“双减量”试点万亩整治目标。**财税金融改革成效明显**。顺利完成国税地税征管体制改革，组建市融资担保集团，中信银行淮安分行开业，金融机构本外币贷款增幅全省第三，政府性债务和金融风险防控机制进一步健全。**农村改革深入推进**。全面开展农村集体资产清产核资，推广联耕联种、农地入股等经营模式，新增省级示范家庭农场23个、合作社51个。

二、发展经验

淮安作为新型城镇化试点中的试点，牢牢把握新型城镇化以人为本的关键内涵，结合淮安市情，实行全域规划、多规合一，按照大中小协调、内外协同、量质并重、平稳持续的总体思路，以中心城市极化辐射为带动，引导产业向园区集中、农民居住向城镇和新型社区集中、土地向适度规模经营集中，推动中心城市区域化、县城城市化、乡镇特色化、农村田园化发展，着力破除体制机制障碍，在关键领域深化改革，取得积极成效，形成“一个核心突破，两个借力杠杆，一套组织保障”的淮安经验。

（一）一个核心突破

以体制机制创新为核心突破口，破解发展难题，在人口管理、土地管理、社会治理、财税金融、生态建设等重点领域深化改革创新。

**1、推进住房保障机制改革**

出台《关于调整2017年度市区住房保障标准的通知》，下调申请人收入控制标准和家庭金融资产控制标准，大幅度降低了申请住房保障准入条件；将取得暂住证的外来人口、乡镇国家工作人员和进城购房农民纳入住房保障，大幅度扩大了保障范围；缩短申请人取得城市户籍时限和缴纳社保时限，并对城镇低收入和中等偏下收入的住房困难家庭实行租售并举，提供公租房和共有产权房。

**2、加速城乡发展一体化体制机制**

加大新型城镇化公共资源整合力度，推动财政资金、教育资源、医疗资源、项目资源向重点中心镇集聚，深入推进学校、医院等机构帮扶共建，形成促进市区优质教育医疗卫生资源向县、镇布局的激励机制，提高基本公共服务的可及性，推进城乡“六个一体化”。

**3、推进乡镇布局优化调整**

2018年7月，省政府发文《省政府关于调整淮安市淮安区淮阴区盱眙县金湖县部分行政区划的批复（苏政复〔2018〕48号）》，同意淮安、淮阴、盱眙、金湖四县区部分行政区划调整方案。2018年12月，省政府发文《省政府关于调整淮安市清江浦区涟水县部分行政区划的批复（苏政复〔2018〕132号）》，同意清江浦区、涟水两县区部分行政区划调整方案。全市乡镇布局优化全部到位，原定两年任务提前一年顺利完成。布局优化后，全市乡镇数由2016年底的104个减少至57个，取消了“乡”建制，形成城镇新格局。

**4、深化重点中心镇行政管理体制改革**

全市10个省级重点中心镇行政管理体制改革重点围绕方案设计个性化、权力下放法制化、行政架构简约化、用人机制自主化、便民服务集成化、处罚权力规范化、基层治理体系化、权责清单明晰化、日常监管制度化等“九化”工作思路展开。盱眙县马坝镇通过优化整合机构设置、依法有序承接权力、完善管理运行机制，顺利通过省级经济发达镇行政管理体制改革试点第三方考核评估，成功迈入全省第一方阵，成为苏北地区唯一入榜的改革试点镇。金湖县银涂镇作为全市自行开展的重点中心镇行政管理体制改革试点，打造“前台+后台”的组织架构和运行机制，推行镇域内“一枚公章管审批”“一支队伍管执法”的做法，受到一致好评。高沟经济发达镇行政管理体制改革正有序开展。

（二）两个借力杠杆

**1、借力国家政策杠杆**

**坚定落实乡村振兴战略。**从品牌建设、主体培育与载体搭建三大方面深入推进农村综合改革，建成台创园、淮安农业科技园区等“国字号”农业平台。2017年印发《关于优化资源配置改善人居环境促进乡村振兴的意见》，规划先行试点、重点突破、全面推进三大实施步骤，形成新型镇村规划体系，有序推进乡村振兴。依托国务院《关于实施乡村振兴战略加强新时代三农工作的意见》，细化工作任务，已完成编制《淮安市乡村振兴战略实施规划（2018-2022）》，保障战略落实，为乡村全面振兴打造新的“助推器”和“加速器”。

**深入推进精准扶贫。**以体制机制创新为核心、以大数据平台为支撑，调准扶贫精度，在全省率先出台《淮安人社扶贫就业创业培训工作实施方案》。落实“阳光扶贫”监管机制，深入开展人大代表“千百万扶贫济困大行动”等结对帮扶活动，加快推进古淮河沿线、淮涟结合部和西南岗片区“一村一品一店”“4+1”农业特色产业等扶贫产业带建设，实施产业富民项目114个，带动全市127个重点扶贫村协同发展。落实社会救助和兜底保障政策，12万低收入人口如期脱贫。通过开展农村相对集中居住、土地连片整治、宅基地有偿退出试点和资产收益扶贫等工作，已有51个省、市定经济薄弱村达标出列。

**2、借力改革试点杠杆**

**深入开展国家“多规合一”试点。**遵循“一个市县、一本规划、一张蓝图”的核心理念，通过明确各规划核心管控要素，协调消除冲突矛盾，构建了“三线三区”多规控制线体系，确定了城镇、农业、生态三类空间比例，形成了淮安市“多规合一”的空间“一张蓝图”。通过工作模式创新和技术应用创新，建立了“多规合一”空间信息平台，为全国“多规合一”编制和信息平台建设提供系统解决思路，具有示范意义，达到了国内领先水平。实现全市统一的空间信息联动共享和业务协同管理，为淮安行政审批制度改革、政府行政效能提升、城市治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

**大力推进土地制度改革试点。**出台《市政府关于加快推进工业用地供应方式改革试点工作的指导意见》，试行“先租后让”“弹性出让”工业用地供应制度，淮安工业园区通过弹性出让模式出让土地60.2亩，为企业降本470万元。加快土地综合整治，推进工矿废弃地复垦利用，盘活退出企业土地8宗326亩。开展建设用地减量化试点，洪泽区成功跻身全国第二批农村改革试验区，调查宗地43685个，复垦农村建设用地3400亩，实施面积2273.26亩。

**探索建立农村宅基地有偿退出机制**。完善合同和登记簿农户占比达99.65%，总体进度位于全省第二、苏北第一。金湖县作为全国农村土地承包经营权确权登记颁证成果运用试点县，在2016年对21户农户实施了土地承包经营权有偿退出，共退出土地经营权约343亩。金湖县进一步完善出台《金湖县农村宅基地有偿退出暂行办法》《金湖县农村宅基地有偿退出综合验收办法》等措施，健全有偿退出机制，已成功退出农户792户，退出宅基地面积1037亩，成功探索出一套土地制度改革经验。

**全面推行低碳城市试点。**坚持“生态优先、绿色发展”理念，扎实有力推进“两减六治三提升”专项行动计划，PM2.5浓度降幅、优良天数比例等达到国家和省考核目标，水污染防治达到国家要求。加快推行污染物排放许可证制度，建立工业企业排污许可证检查制度，试运行水环境区域补偿工作。创建村庄环境长效管护五星级乡镇和示范乡镇，开展民宿建设发展乡村旅游三年行动计划。推进盱眙县、金湖县创建省级生态经济示范区工作，淮安市及盱眙县、淮安区、淮阴区通过国家生态市、县区验收，并通过国家低碳城市试点考核。

（三）一套组织保障

**1、市级统筹保障**

深入落实江苏省人民政府《关于淮安市新型城镇化和城乡一体化综合配套改革试点方案的批复》（苏政复〔2014〕116号），淮安市下发《关于成立淮安市新型城镇化工作领导小组和协调小组的通知》，成立由市委主要领导挂帅的淮安市新型城镇化领导小组和协调小组，定期检查、研究和督办。领导小组工作例会每半年召开一次，贯彻落实上级关于新型城镇化工作的指示精神，研究决定新型城镇化工作的主要任务和重大举措，及时会办解决试点中出现的若干具体问题。完善新型城镇化考核办法，将影响新型城镇化发展的关键性举措，纳入2017—2020年市直部门新型城镇化工作考核目标，压实工作责任，加大考核力度，同时将考核结果向全社会公示，接受群众监督，强化跟进指导。

**2、部门协同保障**

市委、市政府细化分解改革任务至各地、各有关部门，各地、各部门将确定的目标分解到职能处室，处室责任到人，跟踪督促检查，确保新型城镇化和城乡一体化工作整体推进。同时，部门间加强协调配合，推动人口、土地、就业社保、资金保障、住房、生态环境等方面的政策和改革举措形成合力、落到实处。

**3、市县联动保障**

市一级统筹决策，加强协调监督，分县区点评工作成果。同时，分重点在各县区开展新型城镇化重点领域试点工作，并强化试点带动作用，确保全市新型城镇化有亮点、有重点。

三、面临问题

（一）人口增长拐点趋势提前

从全国来看，生育率降低，普遍预计中国人口增长拐点将提前。对淮安来说，与2016年相比，全市2017年一孩、二孩出生人数分别下降15.45%和3.34%，且随着二孩生育高峰期消退，2018年上半年呈现出二孩占比下降的趋势，城镇人口生育率面临严峻挑战。同时，在一二线城市出台政策“抢人”的大背景下，全市呈现青壮年人口流出趋势，吸引外来人口、吸引外出人口回流难度都很大。

（二）新旧动能转换压力较大

目前，淮安正处在转变发展方式、转换增长动力的攻坚期，对新一轮科技革命和产业变革中形成的经济社会发展新动力、新模式利用不足，科技创新支撑不够有力。此外，在部分落后产能进一步清理淘汰的过程中，新经济的生态效益尚未明显发挥。总体来看，新动能处于前期培育阶段，尚未形成较大规模，中高端产业比重偏低，新旧动能转换压力较大。

（三）资源开发利用不够集约

乡镇城乡土地利用效率不高，中心城区用地规模年均增长较快，2017年全市人均城市建设用地达144.3平方米，大于国家规定的人均城市建设用地规模。近十年来城市建设用地年均增长达9.8平方公里，而工业用地效益下降了约8个百分点。乡村地区出现“人减地不减”的现象，近十年来全市乡村人口减少约95万人，人均村庄面积却由222平方米增长至354平方米，高于全省278平方米的平均水平，土地利用不够集约、效率不高的问题仍然存在。

四、发展形势

（一）新时代新型城镇化提出高质量导向新要求

十九大报告指出，新时代我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。新型城镇化具有高度综合性，是破解新时代我国社会主要矛盾的重要抓手。十九大报告要求，“推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。2019年政府工作报告要求新型城镇化处处体现以人为核心，提高柔性化治理、精细化服务水平，让城市更加宜居，更具包容和人文关怀，围绕解决发展不平衡不充分问题，提出抓好农业转移人口落户、打好精准脱贫攻坚战、促进基本公共服务均等化、推动区域优势互补、城乡融合发展等措施。2019年4月，国家发改委发布《2019年新型城镇化建设重点任务》，要求加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，突出抓好在城镇就业的农业转移人口落户工作，推动1亿非户籍人口在城市落户目标取得决定性进展，培育发展现代化都市圈，推进大城市精细化管理，支持特色小镇有序发展，加快推动城乡融合发展，实现常住人口和户籍人口城镇化率均提高1个百分点以上，为保持经济持续健康发展和社会大局稳定提供有力支撑，为决胜全面建成小康社会提供有力保障。

站在新时代更高起点，新型城镇化具备以下几个方面的新内涵。一是以人的城镇化为核心，以实现全体人民的全面发展为宗旨，协调人与环境、人与社会两大关系，完善人本服务、营造健康环境、促进空间公平、倡导共享治理，将城市建设成为环境健康可持续、社会公平包容、全体市民共建共享的人民城市。二是以综合承载力为支撑，对城市进行更为有效的统管，促进传统产业转型升级、积极保护城市生态环境、推动基本服务的全民覆盖，全面提高综合承载力以促进城乡发展。三是以体制创新为保障，大力推进行政体制和机制创新，促进政府由“城市经营者”向“服务型政府”转换。

（二）江苏步入全面建成小康社会的决胜阶段

目前，江苏处于全面建成小康社会的决胜阶段，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记视察江苏重要指示精神，紧紧围绕省委第十三届五次全会决策部署，瞄准高水平，全力抓发展，加快补短板，强化保障力，冲刺高水平全面建成小康社会，为实现“第一个百年”奋斗目标打下决定性基础。

加快新型城镇化进程，是江苏决胜全面小康征程的内在要求，对于建设“强富美高”新江苏具有十分重要的意义。2019年1月9日，中共江苏省委书记娄勤俭召开苏北决胜全面小康座谈会时指出，江苏全面建设小康社会要全力抓发展，更大力度优化营商环境，既发展经济又保护环境，同时要加快补短板，全力打好精准脱贫攻坚战，抓好改善苏北农村住房条件“牛鼻子”，加强农村人居环境整治，推动基本公共服务均等化，确保如期高水平全面建成小康社会。作为苏北重要中心城市，淮安在新型城镇化过程中应查找短板补齐弱项，围绕老百姓的获得感满意度，完成“三大攻坚战”等重点任务，确保江苏如期高水平全面建成小康社会。

（三）淮安承载多重国家战略

在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，淮安市首提首推的淮河生态经济带上升为国家战略，填补了淮安长期没有国家战略直接覆盖的空白。淮安积极参与编制大运河文化保护传承利用规划纲要、江淮生态经济区规划，更多淮安元素融入国家、省重大战略。长三角区域发展一体化上升为国家战略，淮安迎来更好的战略机遇。此外，淮安正科学谋划“东融西拓、南联北接”的区域发展布局，探索建立从“绿水青山”生态优势向“金山银山”经济优势的转化路径，奋力开辟淮安城镇化发展新境界，为江苏省乃至全国提供新型城镇化的“淮安样本”。

五、调整建议

（一）主要考虑

落实十九大以来新的发展导向，应对城镇化下半场新态势，响应中央和省委省政府决策部署，加速推进高水平全面建成小康社会和高质量发展，抢抓区域重大战略机遇，深化前期工作经验，结合存在问题挑战，研判淮安市新型城镇化和城乡一体化工作深入推进的主要考虑要素，主要体现在以下几个方面。

**1、人的城镇化与基本公共服务均等化**

人的城镇化是新型城镇化的核心，而基本公共服务均等化是衡量人的城镇化的关键指标。十九大报告指出，至2035 年基本公共服务均等化基本实现，全体人民共同富裕迈出坚实步伐。因此围绕人的城镇化，需要深入分析流动人口群体的规模、特征、分布格局与迁移机制等。农村转移人口本身在发生着深刻变化，“农二代”、“农三代”与“农一代”在进城的目的、预期、知识技能等方面均有着明显不同，在新型城镇化发展的后半程，淮安市应当积极推动具备一定条件的农村人口实现市民化，使农村转移人口和城市弱势群体能够共享城市医疗、教育、居住、社会保障、文化体育等各项基本公共服务。同时，通过与乡村振兴的融合，推进城乡基本公共服务均等化，实现城乡统筹的新型城镇化。

**2、生态文明与可持续城镇化**

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，要像对待生命一样对待生态环境，统筹山水林田湖草系统治理，把推动形成绿色生产方式和生活方式摆在更加突出的位置，建设美丽中国。城镇化与资源环境关系极为密切。加强可持续城镇化研究，既要坚定不移地走城镇化道路，实现更高水平的城镇化，又要保护好生态环境。淮安市作为全国第一批生态文明先行示范区试点城市，更要统筹考虑资源环境承载能力，构建科学合理的城镇化模式，依托优质生态资源推进面向可持续的高质量发展转型，构建可持续产业体系，推广绿色生产生活方式，强化生态文明特色构建。

**3、社会治理与制度创新**

过去城镇化模式以土地城镇化为主，更多关注的是土地城镇化及其经济增长拉动效应。新时代的城镇化强调人的城镇化，围绕人的城镇化逐步实现政府管理重点的转型。十九大报告提出至2035年现代社会治理格局基本形成，社会充满活力又和谐有序。通过打造共建共治共享的社会治理格局、加强社区治理体系建设、推动社会治理重心向基层下移、发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，不断促进社会公平正义，形成有效的社会治理、良好的社会秩序。因此，淮安市新型城镇化的深入推进，需要坚定不移地开展制度创新，在深化改革中优化社会治理结构。

**4、空间治理和空间规划**

国土空间是实现中国梦的最重要的自然物质基础。中国国土空间辽阔，区域间差异性显著，实现国土空间的有序管理、科学开发、合理利用，健全空间治理的法规制度、健全空间规划体系，将成为十九大后中国加快空间治理体系现代化、提升空间治理能力的重大战略任务。不平衡发展矛盾在空间格局上寻求空间协同的发展目标，并不是要求人口和经济在空间上的绝对平均，而是逐步实现空间均等和空间正义。依托“多规合一”等多项试点工作，淮安在空间治理和空间规划方面已经具备良好的基础。下一阶段要进一步统筹构建空间规划体系，总结“多规合一”理念下空间规划试点的经验，更好发挥空间规划在提升空间治理能力的基础性作用，引导国土空间集约利用和有序发展。

**5、区域协调发展成为城镇化新动力**

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”，城市群作为实现区域一体化发展的载体，通过各城市之间形成定位准确、分工明确、功能互补的城市群落，其覆盖面广、纵深度高的梯度格局，为构建现代化产业体系提供了良好的空间支撑，同时也有利于推动新型城镇化的健康发展。十九大以来，淮安的区域战略地位持续提升，一带一路、长三角一体化、淮河生态经济带、大运河文化带、江淮生态经济区等多重国家、省级战略在淮安聚焦，淮安要紧抓历史机遇，在推进区域协调发展、共建都市圈和城市群的过程中，优化配置区域资源，提升新型城镇化的外部动力。

（二）指标调整

根据《规划》前半程指标的完成情况，在坚持以人为本、生态集约、统筹协调、彰显特色、改革创新的基本原则下，综合研判现状发展阶段、把握全新历史机遇、梳理区域发展格局，建议对存在考核口径变换、计算困难的指标进行优化调整，对目标实现存在一定难度的指标合理调减，对于部分超前完成的指标合理调增。6个指标分类调整表述如下：

**1、调整指标名称**

**城乡最低生活保障标准并轨覆盖率**：淮安市各县区的城市、农村低保标准由全市统一确定，县区间无差别，因此无法按照县区计算城乡最低生活保障标准并轨覆盖率。参照市委办、市政府办关于印发《2016年度淮安市新型城镇化工作方案》的通知（淮办发〔2016〕67号），将该考核指标调整为“城乡最低生活保障标准比”，计算方法为:城市低保标准/农村低保标准。按照《2018年全省富民增收年度工作要点》及《2016年度淮安市新型城镇化工作方案》的要求，建议设定该指标规划末期2020年目标值为1。

**2、上调指标**

**户籍人口城镇化率**：2017年达55%，提前完成规划目标（55%），上半程年均增速超过全省的平均增速1%。按照1%的增速增长，2020年淮安市户籍人口城镇化率可达58%。建议设定该指标规划末期2020年目标值上调为58%。

**城乡社区综合服务设施覆盖率**：自2015年起覆盖率保持在100%，提前完成规划末期目标（99%），建议设定该指标规划末期2020年目标值上调为100%。

**3、下调指标**

**人均城市建设用地规模**：2015年人均城市建设用地规模约为144平方米。根据淮安市新一轮城市总体规划分析，全市目前仍处于工业化发展中后期，城市发展仍需大量用地支撑，2020年预计人均城市建设用地规模为134.1平方米，近期内与指标要求（≤115）差距较大。参考《淮安市城市总体规划（2017-2035 年）（过程稿）》人均城市建设用地规模，建议设定该指标规划末期2020年目标值下调为≤135平方米。

**林木覆盖率**：2015年原国家林业局重新开展森林资源清查，并调整了林木覆盖率测算方法及标准。参考江苏省农业基本现代化指标及《淮安市国民经济和社会发展第十三个五年总体规划纲要》中期评估调整指标，建议设定该指标规划末期2020年目标值下调为24%。

**城镇绿色建筑占新建建筑比重**：2015年起江苏省全面实施《江苏省绿色建筑发展条例》，指导全省绿色建筑发展。参考住建部《建筑节能与绿色建筑发展“十三五”规划》，城镇绿色建筑占新建建筑比重按照新口径计算。根据国家要求和全市实际发展状况，建议设定该指标规划末期2020年目标值下调为50%。

（三）建议措施

全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，全面落实中央和省委省政府决策部署，加速推进高水平全面建成小康社会和高质量发展，抢抓淮河生态经济带发展规划启动实施，“一区两带”建设与长三角区域一体化发展等重大战略优势叠加的建设机遇，在重点方向上对新型城镇化推进工作进行提升优化。

**1、以人民为中心，提升城乡居民幸福感**

凸显以人为本，重视改善民生，将人本思想和精准服务贯穿于城镇化全过程。通过加强社会保障强化居民安全感、优化基础设施强化居民方便感、推进富民脱贫强化居民获得感，全面提升城乡居民的生活质量和幸福感，实现城镇化从增量到提质的升级转型。

**精准提供社会保障服务。**全面落实农业转移人口就业、创业扶持政策，安排专项引导资金和担保资金，组织对口就业培训，加大对城镇失业人员、进城务工人员、新成长劳动力提供免费基本职业技能培训的扶持和推广，确保2020年实现全覆盖。实施参保精准扩面，引导新业态从业人员参保，帮扶低收入困难群体参保。完善统一的城乡居民基本医保制度和大病保险制度，提升城乡居民养老保险一体化水平。加强大病保险与基本医保、医疗救助衔接，推进医保支付“三医联动”改革。充分保障残疾人、留守儿童等弱势群体利益，建成10个以上残疾人辅助性就业基地。开展养老机构服务质量提升行动，动员各类力量为居家老人提供上门服务，试点建设嵌入式养老机构，推动医养结合深入发展。继续加大老年教育工作保障力度。

**持续优化公共与基础设施配套。**深化教育体制机制改革，创新教职工编制动态管理机制，推动公办幼儿园独立办学，落实义务教育学校管理标准，加快高品质示范高中建设步伐，促进民办学校分类管理，支持大中专院校融合发展。实施教育建设项目，改善城乡学校教学装备水平，巩固提升校外培训机构专项整治成果。建立现代医院管理制度，构建紧密型医联体，加强全科医生队伍建设，更大力度推进分级诊疗，提升家庭医生签约服务质效，争创国家级临床重点专科、省级医学重点学科，加快建设苏北区域医疗高地。强化基层医疗卫生机构监督管理，确保公共卫生服务安全，打造一批国家和省级示范基层医疗卫生机构。完善新建小区社区便民服务业态配置，加快建设15分钟便民生活圈。组建市文旅集团、演艺集团，建立健全公共文化服务网络，加强文物保护利用和非物质文化遗产保护传承。推进体育公园、健身步道等设施建设，继续办好品牌体育赛事，促进群众体育、竞技体育和体育产业协调发展。提升城乡市政基础设施建设水平，补齐乡镇污水治理短板，加强污水治理，完善设施配套，确保2020年城镇污水达标处理率达到90%。

**全面完成脱贫攻坚目标。**完善“阳光扶贫”监管系统，增强到村到户帮扶精准度，提前一年基本实现“建档立卡低收入人口全部脱贫，省、市定经济薄弱村全面出列，重点片区面貌显著改善”三大目标。强化重点扶贫片区、经济薄弱村项目帮扶，促进村集体和低收入农户双增收。优先安排建档立卡低收入农户住房条件改善，对重点低收入群体强化社会救助和兜底保障脱贫。高度重视返贫问题，加大临时救助力度，持续巩固脱贫攻坚成果。

**2、落实生态文明，践行可持续的新型城镇化**

扎实推进生态文明建设，以争创国家生态文明建设示范区为主线，统筹考虑资源环境承载能力，重拳整治环境污染，推动产业体系的可持续发展转型，强化生态文明特色，构建科学合理的可持续城镇化模式。

**深入推进环境综合治理**。深入推进“263”专项行动，扎实开展环保督察专项整改，严格落实强制性污染减排细化实施方案，着力解决突出环境问题，推动生态环境质量走在全省前列。加强生态保护修复。深化落实“三长一体”管护机制，开展领导干部自然资源资产离任审计，推进山水林田湖草系统生态治理，加大河湖“三乱”整治力度，压减洪泽湖养殖面积，新建生态样本河道，努力打造水清、流畅、岸绿、景美的河湖生态环境。创新生态建设机制。深化生态环境保护体制机制改革，改进环保监管执法模式，完善失信联合惩戒机制，放大污染防治攻坚监督平台作用，系统化提升治理成效。

**坚定不移推进制造业发展转型。**坚持以创新转型为引领，加快形成龙头企业引跑、骨干企业支撑、中小企业跃进的梯次发展格局，促进制造业加快向中高端发展。**提升发展优势产业。**加速产业集聚，落实“三新一特”主导产业发展行动计划。提升产业业态，继续开展“十百千”行动。推动绿色发展和智能化发展。**扶持壮大骨干企业。**放大产业基金、百亿企业培育政策叠加效应，聚力培育规模10亿元以上、具备产业链整合能力的龙头企业。以骨干企业为重点，深入推进市县镇三级培育计划。助推小微企业入规升级，逐步提升私营企业、个体工商户存活率和活跃度。**增强创新驱动能力**。发挥企业主体作用，落实重大成果转化。发挥平台主阵地作用，推动淮安高新区、苏淮高新区争先进位。发挥产学研协同创新作用，加快产业技术协同创新联盟提标扩面。发挥政策引导作用，开展知识产权融资试点，建立科技融资奖补制度，完善大型科研仪器设施等共享服务平台建设。发挥人才引领作用，落实省“双创计划”、市“淮上英才计划”。

**全面做优现代服务业**。围绕厚植优势、提升业态、升级消费，积极打造区域引领的现代服务业。**集聚发展现代商贸。**大力培育新兴业态，拓展宁淮现代服务业集聚区、淮安电子商务现代物流园等平台功能，带动电商产业集聚集群发展。大力发展会展经济，建成食品博览城，筹办第二届中国（淮安）食博会。**打响全域旅游品牌。**实施全域旅游发展三年行动计划，推进国家旅游业改革创新先行区建设，进一步唱响“水懂我心、自然淮安”品牌。打造精品旅游新龙头，加快建设华强方特、中国漕运城等大型项目，推动西游记文化体验园创建国家5A级景区，创建一批国家和省级旅游度假区。塑造乡村旅游新特色，大力发展“两圈两带”休闲农业。创新产业旅游新燃点，加快发展“千年淮盐”等工业旅游、白马湖养生养老等休闲旅游、金湖三河湾等水利风景旅游。建设智慧旅游信息平台，实现“一网在手、游遍淮安”。

**鼓励发展“双高”现代农业**。推进重要基地建设，聚焦“三特”产业发展壮大，整合涉农项目资金，加快集中连片系统治理，建成一批高效种养区和优势发展区，继续推进高标准农田建设，争取涉农县区全部纳入省级粮食生产全程机械化创建试点。推进高等级农业示范园区建设，支持淮安国家农业科技园创建国家农业高新技术产业示范区。加快重点品牌建设，各县区分别培育1-2个重点品牌。完善农产品标准化生产和质量监管追溯体系，不断提升品牌价值，力争将“淮味千年”创成国家级农产品区域公用品牌。

**充分激发农业农村活力**。深入推进农村土地“三权分置”和农村集体产权制度改革，建立农村集体产权市场交易机制，有序推进土地经营权抵押融资试点，稳步扩大股份合作、联耕联种等经营规模。

**3、深化体制创新，实现社会治理现代化**

持续推进简政放权、放管结合、优化服务，不断提高政府效能。在新型城镇化综合配套、土地制度、财税金融等重点领域不断寻求突破，形成淮安样板。提升开放发展水平，优化营商环境，助力开放型经济产业集群能级跃升。

**纵深推进放管服改革**。坚持问题导向、需求导向，建好政务服务“后台”，支撑好经济社会发展“前台”。全面升级市政务服务“一张网”，强化全市域网上办、集成办和帮办代办，实现基层群众办事“就近办”、最多跑一次。放大“数字化联合审图”品牌优势，打造“35745”升级版，推进“不见面审批”标准化，提升“互联网+政务服务”水平，真正做到审批不见面、服务看得见。全面落实减税降费政策，加强服务民营企业审计监督，进一步清理拖欠民营企业账款，切实帮助企业强信心、渡难关、稳预期，努力打造一流营商环境。

**全面深化重点领域改革**。推进新型城镇化综合配套改革，构建乡镇“1+4”基层管理体制，推动施河镇等集成改革试点，打造全市综合改革试验区。深化土地使用制度改革，加快五大功能片区规划实施，深入开展同一乡镇范围村庄建设用地布局调整和工矿废弃地复垦利用试点，支持盱眙、洪泽开展较大规模矿山复垦利用和“双减量”试点。加大财税金融改革力度，有效控制和化解政府性债务，严守不发生系统性区域性金融风险的底线。全面落实金融支持实体经济政策措施，推进线上综合金融服务平台和线下金融服务中心建设。健全财政资金支持重大项目建设等激励措施，落实市县区信用贷款风险共担机制，稳步推进平台公司转型发展。

**大力提升开放发展水平**。重抓营商环境优化、重特大产业项目招商、重要基础设施建设、重点载体功能提升和保障激励机制创新突破，在全市营造全力招项目、建项目和服务项目的浓厚氛围。聚焦优势特色产业，力争在百亿元项目招引上取得更大突破。放大“惠台”政策效应，用好台资集聚示范区省联席会议机制，全面推进台资集聚示范区“二次创业”。坚持优进优出，实施工业企业国际化经营行动计划，引导科技型、内销型企业加强出口，培育外贸新增长点企业100户以上。推进“一带一路”交汇点建设，支持重点企业跨境并购，对沿线国家出口占比25%以上。完成综保区二期封关验收，申请建设国际快件监管中心，创新发展跨境电商等新兴业态。以淮安经济技术开发区为龙头，推动园区创新发展，坚持“以亩均论英雄”，科学编制产业发展规划，重点培育一批技术研发、成果转化和检验检测平台，着力打造特色产业集群。

**4、坚持集约利用，构建绿色高效的国土空间**

国土资源作为经济社会发展最重要的资源要素之一，通过供给侧结构性改革优化资源配置，提升供给质量，形成生态优先、集约高效的空间结构体系，形成城乡融合发展、生态文明特色彰显的美丽空间。

**构建绿色高效的国土空间体系**。坚持生态优先、绿色发展，积极构建“一区两片四轴”总体开发格局和“两主四副多线”生态安全防护格局，引导建立区域协调、功能互补的空间蓝图。坚守10:62:28的生产、生活、生态三大空间比例，坚持集约优先、保护优先，明确高效利用区、低效利用区、闲置土地空间布局与用地规模，统筹安排自然资源的开发利用与整治修复，构建蓝绿交织、和谐自然、紧凑开敞的国土空间格局。以林木覆盖率增长、森林蓄积量增加、林业综合效益增强等“三增”为核心，加大沿湖、沿山体、沿河道、沿路绿化力度，推进森林抚育改造，拓展造林绿化空间，确保2020年林木覆盖率达到24%。

**提升国土空间开发利用效率**。大力促进中心城市区域化、县城城市化、镇村特色化互动并进，实现城乡融合发展。提高城镇建设用地利用效率，挖潜存量，对存量低效用地进行清退；严控增量，对增量用地实行与规模减量、存量挖潜、用地绩效挂钩的“三挂钩”政策；逐步减量，确保2020年人均城镇建设用地调减至135平方米以内。优化“多规合一”技术平台，完善项目审批流程，理顺“多规合一”协调机制，建立政府统筹、部门协调、信息共享、高质高效的长效管理机制。

**加快建设美丽乡村**。抓住用好政策“窗口期”，全面推进农民群众住房条件改善工作。全面落实农村人居环境整治三年行动方案，加快基础设施和公共服务设施向新型农村社区延伸。充分认识“城乡发展一体化”不是“城乡空间一样化”，按照每个县区“做精一个、拓展一个”的要求，着力打造12个特色小镇，引领城乡融合发展。

**构建绿色生态人文空间**。推动绿色建筑规模化发展，严格对照最新行业建设标准，提高装配式、成品式、被动式建筑在新建建筑中的占比，推进建筑产业现代化、绿色化发展，加强全过程监督核查，保障2020年绿色建筑在新建建筑中占比达到50%。进一步厚植人文底蕴，放大资源优势，不断丰富提升生态文旅水城的城市内涵。坚持以水为脉，统筹实施水岸及码头整治、水文化复兴，提升古淮河、盐河及环洪泽湖、白马湖等廊道景观风貌，恢复清安河生态功能。突出以文为魂，深入挖掘运河文化内涵，加强清口水利枢纽、清江大闸、漕运总督公署、洪泽湖大堤等运河遗址遗产区保护，做好周恩来故里景区空间景观设计，加快建设板闸遗址公园、河下古镇、山阳湖、九龙口等历史文化风貌区，打造特色鲜明的大运河文化带标志城市。

**5、对接国家战略，引领区域要素优化配置**

紧抓淮河生态经济带发展规划启动实施，“一区两带”建设、长三角一体化以及省委省政府大力支持打造淮安航空货运枢纽等重大区域战略机遇，引领城市群内的要素集聚与配置优化，从而加快推进新型城镇化。

**发挥淮河生态经济带首提城市牵头引领作用**。构建“一带、三区、四轴、多点”的总体格局。制定落实淮河生态经济带发展规划三年行动计划，建立健全城市协作机制，积极推动组建相关领域专委会及产业联盟，共同谋划推进沿淮流域间基础设施、生态环保、产业升级、公共服务等共建共享。

**加快发展枢纽经济。**落实淮河生态经济带“一中心五枢纽”定位，立足战略、区位、产业等综合优势，以“一体互联、枢纽重塑、品质提升”为引领，推进交通事业跨越发展，全面建设航空、高铁、内河航运三大枢纽经济区，将交通区位优势转化为发展优势，驱动枢纽经济高速发展。打造淮河生态经济带航空货运枢纽，落实全货机航线通航、加紧编制枢纽经济、集疏运体系等规划，力争尽早纳入国家物流枢纽布局。加快淮安空港产业园升级改造。紧扣淮安高铁东站建成、高铁时代全面开启的时间节点，发展站点周边商务商贸、旅游集散等业态，完善生产生活服务功能，集聚高铁商务区人气商气。围绕打造内河航运中心目标，启动建设淮河入海水道先行段工程，全面推进新港配套项目建设，发展集散分拨、仓储配送等高附加值产业，推动内河集装箱运输量再创新高。