

海南省人民政府文件

琼府〔2017〕31号

海南省人民政府关于 深入推进新型城镇化建设的实施意见

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

为贯彻落实《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），深入推进我省新型城镇化建设，现结合国际旅游岛建设实际，提出以下实施意见。

一、总体要求

全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中、六中全会精神以及中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布

局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真贯彻落实省第六次党代会及六届省委历次全会精神，坚持科学发展、绿色崛起，深化省域“多规合一”改革，顺应城镇发展规律，发挥生态环境、经济特区、国际旅游岛三大优势，以人的城镇化为核心，以提高质量是关键，以体制机制改革为动力，以加快发展十二个重点产业为支撑，以建设百个特色产业小镇为重要着力点，紧紧围绕新型城镇化目标任务，加快推进户籍制度改革，提升城镇综合承载和支撑能力，辐射带动新农村建设，推动军民深度融合发展，充分释放新型城镇化蕴藏的内需潜力，建设宜居、宜业、宜游、宜养、富有活力且各具特色的城镇，走海南特色新型城镇化之路，为国际旅游岛建设发展提供持久强劲动力。

二、积极推进农业转移人口及其他常住人口市民化

(一) 加快落实户籍制度改革政策。全面放开建制镇和小城市落户限制。在县级市市区、县政府驻地镇或其他建制镇有合法稳定住所(含租赁)的本省居民，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可在当地申请登记常住户口。合理确定海口市、三亚市的落户条件。在海口市、三亚市有合法稳定住所(含租赁)，合法稳定就业且参加城镇社会保险满5年的本省居民，本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等，可在当地申请登记常住户口。有效解决户口迁移中的重点问题。认真落实优先解决存量的要求，重点解决进城时间长、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人员落户问题。制定出台我省急需紧缺人才落户政策，进一步改善投资、创业、就业软环境，不断提高高校毕业生、技术工人、职业技术学院毕业生、留学回国人员等常住人口的城镇落户率。在全省范围内取消农业户口与非农业户口性质区分，统一登记为居民户口，体现户籍制度的人口登记管理功能。

(二) 贯彻实施居住证制度。实行省外来琼务工经商人员积分落户制度。按照控制总量、优化结构、有序引导的原则，在来琼务工经商且已办理《居住证》的省外人员中实施积分落户制度。在全省范围内积极稳妥地推行流动人口居住证制度，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，不断扩大向居住证持有人提供公共服务的范围。建立健全为居住证持有人提供基本公共服务和便利的相关制度，逐步扩大公共服务和便利的范围并定期向社会公布。

(三) 推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。各市县政府要制定具体工作方案，确保农民工随迁子女接受义务教育“进得来、读得起、学得好”。要把随迁子女接受义务教育所需经费列入本地教育经费支出，及时足额拨付公办学校和符合条件的民办学校的补助经费。理顺公办幼儿园管理体制，加快乡镇公办幼儿园建设，完善普惠性民办幼儿园发展机制，加大普惠性学前教育供给。设立教育产业发展奖补资金，吸引企业和社会力量投资办学，增加中小学校和幼儿园学位供给。

(四) 建立农业转移人口市民化激励机制。实施财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策。在有条件的市县、特别是国家确定的扶贫开发工作重点县，有序实施城乡建设用地增减挂钩项目。争取的各项中央资金及省财政预算内基本建设资金、地方政府债券资金等，向吸纳农业转移人口数量较多的城镇倾斜。维护进城落户农民在农村的合法权益，保护好农民的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权。

三、全面提升城镇功能

(五) 加快城镇棚户区、城中村和危房改造。大力实施棚户区改造行动计划和城镇危旧房改造工程，推动棚户区改造与城镇更新相结合，加快推进城镇棚户区和城中村改造，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，将棚户区改造政策支持范围扩大到重点镇。在棚户区及城中村的改造安置中，鼓励实施货币补偿安置。加强棚户区改造工程质量监督，严格实施质量责任终身追究制度。

(六) 提升城镇公共服务水平。加强医疗卫生机构、文化设施、体育健身场所设施、旅游服务设施、公园绿地等公共服务设施以及社区服务综合信息平台规划建设。优化社区生活设施布局，打造包括物流配送、便民超市、银行网点、零售药店、家庭服务中心等在内的便捷生活服务圈。将公益性医疗卫生机构建设纳入城区建设规划，配套建设或预留卫生机构建设用地。加快养老服务机构建设，完善多层次养老服务体系。各市县要根据本地

老年人口分布及其他情况，研究制定养老服务业发展规划，合理布局和建设养老服务机构，要分别建设一所集养老服务、业务技能培训、岗位培训等功能于一体的公办示范性养老服务机构，为其他养老服务机构提供服务示范、岗位培训及人员资格认证等服务。鼓励开展医养结合，养老服务机构可根据服务需求和自身能力，按规定申请开办老年病医院、康复医院、护理院、中医医院、临终关怀机构等，也可内设医务室或护理站，提高基本医疗服务能力。加强城镇公用设施使用安全管理，健全城镇抗震、防洪、排涝、消防、应对地质灾害应急指挥体系，完善城镇生命通道系统，加强城镇防灾避难场所建设，增强抵御台风等自然灾害、处置突发事件和危机管理能力。

(七) 加强城镇规划建设管理。按照《中共海南省委 海南省人民政府关于加强城镇规划建设管理工作的实施意见》，加强城市道路交通设施建设，加快信息基础设施建设，优化城镇能源利用，完善城镇给排水设施，加强垃圾、污水处理设施建设，积极推进地下空间综合利用，加快推进海绵城市建设，加强城镇园林绿化，加强城镇环境综合整治，改善城镇居住环境，全面提升城镇功能。

四、实质性推进“海澄文”一体化综合经济圈和“大三亚”旅游经济圈发展

(八) 推进“海澄文”一体化综合经济圈发展。重点推进产业发展与布局、城镇空间与城乡发展、基础设施建设、公共服

务、生态环保、创新体系建设的一体化。优先推进海口国家新区建设。优化提升以旅游业为龙头的现代服务业，加快发展绿色低碳的高技术产业和先进制造业，做强做精高端特色农业，加快六类产业园区一体化布局。建设一流品质的省会都市圈，构筑生态宜居的城乡空间体系，推进滨海地区同城化发展，重点建设协调发展的特色产业镇。加快推进路网、光网、电网、气网、水网等市政基础设施一体化建设。推进就业和社会保障合作，促进教育和文体资源共建共享，加强公共医疗卫生合作，统筹推进精准扶贫与区域发展，促进社会管理一体化。推进环境污染联防联控，促进绿色低碳循环发展。共同提升创新能力，扎实开展创新合作，加大创新投入力度，优先支持“双创”与“互联网+”。

（九）推进“大三亚”旅游经济圈发展。加快推进生态管控、基础设施、产业发展、市场体系、城乡建设、公共服务、区域合作、军民融合等方面一体化的发展格局。推进旅游产品打造、旅游要素完善、旅游服务及旅游品牌建设等旅游产业发展一体化。推进路网、光网、电网、气网、水网以及区域环境治理基础设施等的一体化建设。着力构建一体化的商贸物流体系、批发贸易体系和要素市场体系，推进市场管理一体化。推进基本公共设施、要素流动和资源共享、社会管理等公共服务一体化。推进区域合作一体化，拓展对外国际合作，开展与国内城市群合作，加强与省内其他城镇合作。

五、加快发展百个特色产业小镇

(十) 提升小镇基础设施水平。加强百个特色产业小镇公共供水、道路交通、燃气供热、信息网络等市政设施，教育、医疗、文化等公共服务设施和其他旅游服务设施的建设，推进全域旅游发展。推进城镇生活污水垃圾处理设施全覆盖和稳定运行，加快小镇垃圾收集和转运设施建设。加大对特色产业发展快、吸纳人口多的小镇的支持力度。

(十一) 加快特色小镇发展。因地制宜、突出特色、创新机制，充分发挥市场主体作用，更好发挥全省各级政府、特别是镇政府的积极作用，推动特色小镇发展与全域旅游、与特色产业发展、与服务“三农”相结合，深入开展小镇规划管控、产业发展、镇区建设、资源整合、项目策划。发展具有特色优势的热带特色高效农业、旅游、互联网、渔业、黎苗文化、物流、工贸等魅力小镇，带动农民就地城镇化。

(十二) 推进城镇行政体制改革。海口演丰镇、琼中湾岭镇等在行政审批、综合执法、机构编制管理创新方面先行先试、积极探索、积累经验。逐步扩大试点范围，探索小镇在休闲旅游、商贸物流、信息产业、特色产品制造等领域的治理服务模式，建立健全适应海南新型城镇化的基层政府治理体系。

六、辐射带动新农村建设

(十三) 推动基础设施和公共服务向农村延伸。推动水电路等基础设施城乡联网。加快推进新一轮农村电网升级改造，全面解决农村居民用电问题。加快信息进村入户。推进有条件的自然

村通硬化路，推进管道天然气向农村延伸，尽快实现行政村通邮、通快递，2020年以前实现具备条件的建制村全部通客车。开展农村环境综合整治，推进农村生活垃圾、生活污水和畜禽养殖污染专项治理。统筹推进农村饮水安全、改水改厕，升级改造和巩固提高现有农村供水设施，因地制宜推行城乡供水一体化。

(十四) 带动农村一二三产业融合发展。结合百个特色产业小镇建设和千个美丽乡村建设，促进农业产业链延伸，推进热带特色高效农业与旅游、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。培育壮大农业产业化龙头企业，建立龙头企业与农户、农民合作社的紧密型利益联结机制。推进农业产业化集群发展。支持农民工返乡创业，推动返乡创业集聚发展。

七、完善土地利用机制

(十五) 有序推广城乡建设用地增减挂钩。在有条件的市县、特别是国家确定的扶贫开发工作重点县，适时开展城乡建设用地增减挂钩项目，高标准、高质量综合推进村庄整治、土地复垦和土地整治工作。

(十六) 鼓励城镇低效用地再开发。支持存量土地使用权人在不违反法律法规，且符合相关规划的前提下，经依法批准后对土地进行再开发。经依法批准，对原土地使用权人自行改造且涉及原划拨土地使用权转让的，可按规定补办出让手续并补缴土地出让金。探索“三旧”（旧城镇、旧厂房、旧村庄）改造项目的土地收益合理分配机制。

(十七) 完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。加快实施不动产统一登记制度，推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证。深入推进文昌市集体经营性建设用地入市试点。稳步扩大改革试点，提高土地利用效率。

八、创新投融资机制

(十八) 深化政府和社会资本合作。进一步放宽准入条件，健全价格调整机制和政府补贴、监管机制，广泛吸引社会资本参与城镇基础设施和市政公用设施建设和运营。根据经营性、准经营性和非经营性项目不同特点，采取更具针对性的政府和社会资本合作模式。建立科学的绩效评价机制，对项目运作、公共服务质量和资金使用效率等进行综合评价，确保项目建设运营达到预期效果。

(十九) 加大政府投入力度。优化政府投资结构，重点支持农业转移人口市民化相关配套设施建设。编制公开透明的政府资产负债表，市县可结合自身财力及债务情况，积极申请地方政府债券转贷额度等多种方式拓宽融资渠道。省级政府举债向新型城镇化倾斜。

(二十) 强化金融支持。鼓励国家新型城镇化综合试点地区积极申请新型城镇化方向的专项建设基金。鼓励国家开发银行、农业发展银行创新信贷模式和产品，针对新型城镇化项目设计差别化融资模式与偿债机制。鼓励商业银行开发面向新型城镇化的金融服务和产品。鼓励公共基金、保险资金等参与具有稳定收益

的城镇基础设施项目建设和运营。鼓励有条件的市县政府利用财政资金和社会资金设立城镇化发展基金，整合政府投资平台设立城镇化投资平台。支持有条件的市县开展基础设施和租赁住房资产证券化，提高城镇基础设施项目直接融资比重。国家开发银行结合新型城镇化综合试点，参与城镇化投融资方式途径创新，编制配套投融资规划。

九、加快推进新型城镇化综合试点

(二十一) 扎实推进国家试点。儋州、琼海、文昌、海口演丰镇、澄迈福山镇、保亭三道镇、琼中湾岭镇等国家新型城镇化综合试点地区要积极探索建立农业转移人口市民化成本分担机制，建立多元化可持续的城镇化投融资机制。儋州市要推进强镇扩权试点，推进兰洋镇、光村镇“产城融合”。琼海市要充分发挥社会资本活力和创造力，加快新型城镇化特色支撑平台和重大项目建设。文昌市要开展农村集体经营性建设用地入市试点，推进农村土地制度改革。海口演丰镇要完善农村宅基地管理，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式。澄迈福山镇要科学统筹城乡规划，加快基础设施建设，规范政府债务，建立举债融资机制，大力发展特色经济，深化管理体制改革，加强生态环境保护，推进美丽乡村建设，厘清政府市场关系，促进投融资主体及渠道多元化、方式市场化、制度创新化，优化财政收入结构，创新土地财政代偿机制。保亭三道镇要统筹城乡空间规划，促进城乡协调发展；推动中心城镇基础设施建设，提高城乡

综合承载能力；统筹生产力布局，构建产城结合的产业体系；统筹社会公共服务，健全城乡社会保障体系；统筹利用国土资源，提高城乡土地利用效率；统筹城乡环境保护，建设生态宜居城镇乡村。琼中湾岭镇要加快城镇化规划及建设工作，加快推进农业转移人口市民化，坚持生态立镇、产业兴镇、依法治镇，建立健全公共服务体系。

（二十二）积极开展省级试点。海口大致坡镇等12个镇（农场）要积极开展新型城镇化省级综合试点。试点镇（农场）要结合本地实际，建立农业转移人口市民化成本分担机制，建立多元化可持续发展的城镇化投融资机制，改革完善农村土地资产管理制度，在城乡一体化发展、产城融合发展、就地就近城镇化、海洋经济发展等方面综合推进体制机制改革创新。

十、健全新型城镇化工作推进机制

（二十三）强化政策协调。省推进新型城镇化工作领导小组办公室（省发展改革委）要加强政策统筹协调，推动相关政策措施尽快出台实施，强化对市县新型城镇化工作的指导。各市县要进一步完善城镇化工作机制，市县发展改革部门要统筹推进本地新型城镇化工作，其他部门要积极主动配合，共同推动新型城镇化取得更大成效。

（二十四）加强监督检查。有关部门要对各市县新型城镇化建设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。

(二十五) 强化宣传引导。各市县、各部门要广泛宣传推进新型城镇化的新理念、新政策、新举措，及时报道典型经验和有效做法，强化示范效应，为推进我省新型城镇化营造良好的社会环境和舆论氛围。



(此件主动公开)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各高等院校，各民主党派省委，各新闻单位。

海南省人民政府办公厅秘书处

2017年3月21日印发
