

# 云南省人民政府文件

云政发〔2016〕63号

---

## 云南省人民政府关于深入推进 新型城镇化建设的实施意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为全面深入贯彻落实《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，以下简称意见），加快推进我省新型城镇化建设，现提出以下意见：

### 一、总体要求

（一）意见的重大意义。推进新型城镇化建设是党中央、国务院在把握世界城镇化一般规律、立足我国基本国情、面向未来发展的基础上审时度势、着眼全局作出的重大战略部署。城镇化是全球经济社会发展的必然趋势，是现代化的必由之路，是解决

“三农”问题的重要途径，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，是最大的内需潜力所在，是推动区域协调发展的有力支撑，是经济发展的重要动力，也是一项重要的民生工程，对于我省与全国同步全面建成小康社会、推动云南跨越式发展具有重大现实意义和深远历史意义。

（二）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会以及中央经济工作会议、中央城镇化工作会议、中央城市工作会议、中央扶贫开发工作会议、中央农村工作会议和省委九届十二次全会、全省城镇化工作会议、全省城市工作暨城乡人居环境提升行动推进会议精神，坚持从云南基本省情出发，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，努力走出一条“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”的云南特色新型城镇化道路。

（三）基本原则。点面结合、统筹推进。统筹城镇布局，促进大中小城市和小城镇协调发展，全面提高城镇化质量。充分发挥云南国家新型城镇化综合试点作用，及时总结提炼可复制经验，带动全省新型城镇化体制机制创新。

纵横联动、协同推进。加强部门间政策制定和实施的协调配合，推动户籍、土地、财政、住房等有关政策和改革举措形成合力。加强部门与州、市政策联动，推动州、市加快出台一批配套政策，确保改革举措和政策落地生根。

补齐短板、重点突破。以加快推进滇中城市群和中小城市发展为重点，以促进农民工融入城镇为核心，瞄准短板，加快突破，优化政策组合，弥补供需缺口，促进新型城镇化健康有序发展。

尊重规律、因地制宜。坚持从云南基本省情出发，遵循城镇化发展规律，顺应生产力发展要求，因势利导，实事求是，不急于求成，不大拆大建，突出地方特色，促进多样化发展。

规划引领、科学推进。强化规划的统筹和引领作用，建立“多规合一”工作机制，加强各类规划之间的协调联动。完善全省城乡规划体系，切实维护规划的严肃性和权威性，实现“一张蓝图干到底”。

**（四）发展目标。**到 2020 年，全省常住人口城镇化率达到 50%，户籍人口城镇化率达到 40%。实现全省累计新增城镇户籍人口 500 万人左右，引导 250 万人在中小城镇就近就地城镇化，促进在城镇稳定就业和生活的 150 万人落户城镇，推动 100 万人通过棚户区、城中村改造改善居住条件实现城镇化。

加快特色城镇建设，增强特色城镇就近就地吸纳人口集聚经济的能力。到 2020 年，全省建成 210 个特色小城镇。

加强城镇发展与基础设施建设有机结合，统筹公共汽车、轻轨、地铁、现代有轨电车等多种类型公共交通协同发展。到 2020 年，全省大城市公共交通占机动化出行比例达到 60% 以上。加强城镇供水管网和污水处理及循环利用设施、雨污分流设施建设。到 2020 年，城市和建制镇集中供水普及率达到 95% 和

85%，县城和县城以上城市污水集中处理率、生活垃圾无害化处理率均达到 87%。城市建成区绿地率达到 32%、绿化覆盖率达到 37%，人均公园绿地面积达到 10 平方米。

推动城乡协调发展，健全农村基础设施投入长效机制，到 2020 年，全省建成 5000 个美丽宜居乡村典型示范村。通建制村路面硬化工程实现 100% 覆盖，推进路面硬化工程向自然村延伸。加大农村环境综合整治，大力改善农村人居环境，美丽宜居乡村村内生活垃圾定点存放清运率达到 90%，生活污水处理农户覆盖率不低于 70%，规模养殖场畜禽粪便有效处置及综合利用率达到 80% 以上，农作物秸秆综合利用率达到 85% 以上。建成结构合理、技术先进、安全可靠、智能高效的现代农村电网，电能在农村家庭能源消费中的比重大幅提高，到 2020 年，农村地区供电可靠率不低于 99%，综合电压合格率不低于 97%。

## 二、加快推进新型城镇化综合试点

(五) 深化试点内容。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、改革完善农村宅基地制度、建立创新行政管理和降低行政成本的设市设区模式等方面加大探索力度，实现重点突破。深入开展“多规合一”、智慧城市、低碳城镇、城乡统筹发展、产城融合等多种试点。鼓励试点地区有序建立进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权依法自愿有偿退出机制。有可能突破现行法规 and 政策的改革探索，在履行必要程序后，赋予试点地区相应权限。

加快推进农村集体经济股份合作制改革，将农村集体经营性资产折股量化到本集体经济组织成员，赋予农民对集体资产更多权能，发展多种形式的股份合作。

（六）统筹试点工作。深入推进曲靖市、红河州、大理市、隆阳区板桥镇国家新型城镇化综合试点工作，加快昆明市呈贡区、临沧市耿马县国家中小城市综合改革试点建设，加快推进大理市、师宗县、马龙县开展县城深化基础设施投融资体制改革试点，通过试点工作，重点突破薄弱环节，形成可复制可推广的经验，逐步在全省范围内推广试点地区的成功经验。

（七）加大支持力度。各级政府要加强对新型城镇化试点工作的领导和组织协调，主要负责人要亲自抓，全面统筹协调新型城镇化试点有关工作，营造宽松包容环境，支持试点地区发挥首创精神，推动顶层设计与基层探索良性互动、有机结合。省直有关部门要加强全省城镇化发展重大问题的研究和有关政策制定工作，推动有关改革举措在试点地区先行先试，及时总结推广试点经验。各试点地区要制定实施年度推进计划，明确年度任务，建立健全试点绩效考核评价机制。

### **三、加快推进农业转移人口市民化**

（八）全面深化户籍制度改革。充分尊重城乡居民自主定居意愿，促进有能力在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和义务。全省大中城市不得采取购买房屋、投资纳税、积分制度等方式设置落户限制。除昆

明市主城区以外，全面放开落户限制。全省取消对高校毕业生和中高级技工落户限制。发挥小城镇在吸纳农业转移人口中的重要作用，鼓励有条件的建制镇成建制转户。实行来去自由的返农村原籍地落户政策。

(九) 全面实行居住证制度。推进居住证制度全覆盖未落户城镇常住人口，以居住证为载体，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，并作为申请登记居住地常住户口的重要依据。完善居住证制度，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、法律援助和法律服务以及国家规定的其他基本公共服务。不断扩大对居住证持有人的公共服务范围并提高服务标准，缩小与户籍人口基本公共服务的差距。

(十) 推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。加大对农业转移就业劳动者职业技能培训力度。将农业转移人口及其他常住人口纳入基本公共卫生和计划生育服务范围。把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系，完善转移接续手续。加快实施统一的城乡医疗救助制度。加快建立覆盖城乡的社会养老服务体系。采取多种方式保障农业转移人口基本住房需求。推进财政、就业、教育、卫生计生、土地、社保、住房等领域配套改革，因地制宜制定配套政策。

(十一) 加快建立农业转移人口市民化激励机制。切实维护进城落户农民在农村的合法权益，确保农业转移进城人口真正享

受到与城镇居民相同的权益。实施财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策，实施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，省预算内投资安排向吸纳农业转移人口落户数量较多的城镇倾斜。各州、市人民政府要出台相应配套政策，加快推进农业转移人口市民化进程。

#### **四、全面提升城市功能**

(十二) 加快城镇棚户区、城中村和危房改造。围绕“十三五”时期实现100万人居住的城镇棚户区、城中村和200万户农村D级危房改造目标，实施棚户区改造行动计划和城镇旧房改造工程，优化城市棚户区改造布局规划，方便居民就业、就医、就学和出行。推动棚户区改造与名城保护、城市更新相结合，有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房（包括无上下水）改造，将棚户区改造政策支持范围扩大到全省重点镇。加强棚户区、危房改造工程质量监督，严格实施责任终身追究制度。

(十三) 加快城市综合交通网络建设。不断完善城市路网系统，提高城市道路网络的连通性和可达性。推进昆明国家级综合交通枢纽及曲靖、大理和红河区域性交通枢纽建设。加快推进昆明市和中心城市轨道交通，续建昆明市城市轨道交通1号线呈贡支线、2号线二期、3号线、6号线二期及滇南中心城市群现代有轨电车示范线等工程。新开工昆明市城市轨道交通1号线西北延、4号线、5号线等工程。推进昆明市城市轨道交通安宁至嵩

明东西快线、9号线及滇南中心城市群现代有轨电车建设，适时启动曲靖、楚雄、大理、丽江等州、市城市轨道交通建设项目，畅通进出城市通道。加快换乘枢纽、停车场等设施建设，推进充电站、充电桩等新能源汽车充电设施建设，将其纳入城市旧城改造和新城建设规划同步实施。加快推进城市步行和自行车“绿道”建设，切实改善居民出行条件。积极推进智能交通系统建设，提高城市道路管理水平。

（十四）鼓励实施城市地下管网改造工程。统筹城市地上地下设施规划建设，积极开展城市地下空间开发利用规划编制工作，加强城市地下基础设施建设和改造，合理布局电力、通信、广电、给排水、热力、燃气等地下管网，加快实施既有路面城市电网、通信网络架空线入地工程。鼓励和推进昆明市、保山市、玉溪市、大理州等地城市地下综合管廊建设，加大中心城市供排水工程和供排水设施建设力度，保障城镇供水安全，推动城市新区、各类园区、成片开发区的新建道路同步建设地下综合管廊，老城区要结合地铁建设、河道治理、道路整治、旧城更新、棚户区改造等逐步推进地下综合管廊建设。

（十五）推进海绵城市建设。积极推进昆明市、玉溪市、丽江市、大理州等地开展海绵城市建设。鼓励全省设市城市、有条件的县区、各类园区、成片开发区全面探索建设海绵城市。在老城区结合棚户区、危房改造和老旧小区有机更新，妥善解决城市防洪安全、雨水收集利用等问题。加强海绵型建筑与小区、海绵



型道路与广场、海绵型公园与绿地、绿色蓄排与净化利用设施等建设。加强自然水系保护与生态修复，切实保护良好水体和饮用水源。

(十六) 推动新型城镇建设。提升规划水平，增强城市规划的科学性和权威性，促进“多规合一”，全面开展城市设计，加快建设绿色城市、智慧城市、人文城市等新型城市，全面提升城市内在品质。实施“云上云”行动计划，加速光纤入户，促进宽带网络提速降费，鼓励发展智能交通、智能电网、智能水务、智能管网、智能园区。大型公共建筑和政府投资的各类建筑全面执行绿色建筑标准和认证，积极推广应用绿色新型建材、装配式建筑和钢结构建筑。落实最严格水资源管理制度，推广节水新技术和新工艺，积极推进再生水利用，全面建设节水型城市。深入实施城乡人居环境提升行动，全面开展城市“四治三改一拆一增”，加强区域性环境综合整治，加大城乡污水、垃圾监管力度，强化大气污染、水污染、土壤防治，提升城市人居环境。

(十七) 提升城镇公共服务水平。保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女平等享有受教育的权利。加大财政对接收农民工随迁子女较多的城镇中小学校、幼儿园建设的投入力度，吸引企业和社会力量投资建学办学，增加中小学校和幼儿园学位供给。加快县、乡两级就业和社会保障服务设施建设，鼓励有条件的社区加快完善整合功能的一站式服务平台和窗口。健全以社区卫生服务为基础的城镇医疗卫生服务体系，加强以全科医生为重

点的基层医疗卫生队伍建设。深入推进文化惠民工程，健全覆盖城镇的公共服务体系。改建和扩建未达标的县级图书馆、文化馆和乡镇文化站，满足人民群众的文化需要。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。建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，推动生活照料、康复护理、精神慰藉、紧急援助等服务全覆盖。健全城市抗震、防洪、排涝、消防、应对地质灾害应急指挥体系，完善城市生命通道系统，加强城市防灾避难场所建设，增强抵御自然灾害、处置突发事件和危机管理能力。

## **五、加快培育中小城市和特色小城镇**

(十八) 提升县城和重点镇基础设施水平。加强城镇发展与基础设施建设有机结合，优化城镇街区路网结构，促进城镇基础设施建设与公路、铁路、航空枢纽和现代物流产业发展衔接与配套，形成方便快捷的城镇交通网络。强化城镇各级道路建设，打通城镇断头路，促进城镇街区道路微循环，完善和优化城市路网结构。加快推进城镇天然气输配、液化和储备设施建设，提高推进城镇天然气普及率，加快推进迪庆藏区供暖工程建设。推进重点城镇供水管网工程建设，加大贫困县、严重缺水县城和重点特色小城镇供水设施建设，加强城镇供水管网和污水处理及循环利用设施、雨污分流设施建设。完善城镇生活垃圾分类及无害化综合处理设施建设。

(十九) 积极推进产城融合发展。坚持产业和城镇良性互动，促进形成“以产兴城、以城聚产、相互促进、融合发展”的良好局面。强化新城新区产业支撑，把产业园区融入新城新区建设，以产业园区建设促进新城新区扩展，通过产业聚集促进人口集中，带动就业，集聚经济，防止新城新区空心化。提升园区城镇功能，加快完善园区交通、能源、通信等市政基础设施，配套建设医疗、卫生、体育、文化、商业等公共服务设施，推进中心城区优质公共服务资源向园区延伸，推动具备条件的产业园区从单一的生产型园区经济向综合型城市经济转型。争取玉溪市、普洱市、楚雄市产城融合示范区纳入国家支持范畴，在全省范围内推进建设滇中新区等一批产城融合示范区，发挥先行先试和示范带动作用。

(二十) 加快拓展特大镇功能。开展特大镇功能设置试点，以下放事权、扩大财权、改革人事权及强化用地指标保障等为重点，赋予镇区人口10万以上的特大镇部分县级管理权限，允许其按照相同人口规模城市市政设施标准进行建设发展。同步推进特大镇行政管理体制改革和设市模式改革创新改革试点，减少行政管理层级、推行大部门制，降低行政成本、提高行政效率。

(二十一) 加快特色小镇发展。统筹布局教育、医疗、文化、体育等公共服务基础设施，配套建设居住、商业等设施，改善镇域生产生活环境，增强特色小镇就近就地吸纳人口和集聚经济的能力，打造一批现代农业型、工业型、旅游型、商贸型、生态园

林型特色城镇，带动农业现代化和农民就近城镇化。

充分挖掘和利用云南优美的生态环境、多样的民族文化资源，强化镇区道路、供排水、电力、通信、污水及垃圾处理等市政基础设施和旅游服务设施建设，加快推进剑川县沙溪镇、贡山县丙中洛镇、广南县坝美镇、建水县西庄镇、禄丰县黑井镇、腾冲市和顺镇、新平县戛洒镇、盐津县豆沙镇等特色旅游小城镇建设，打造形成一批主题鲜明、交通便利、环境优美、服务配套、吸引力强、在国内外有一定知名度的特色旅游小城镇。

充分利用国家赋予的特殊政策，依托沿边重点开发开放试验区、边（跨）境经济合作区平台，完善边境贸易、金融服务、交通枢纽等功能，积极发展转口贸易、加工贸易、边（跨）境旅游和民族传统手工业，推进口岸联检查验及配套基础设施和通关便利化建设，加快提升瑞丽、磨憨、河口、孟定等边境口岸城镇功能，促进城镇、产业与口岸型经济协同可持续发展。

（二十二）培育发展一批中小城市。加大推进水富、禄丰、祥云、罗平、华坪、镇雄、宜良、嵩明、河口、建水等县撤县设市，积极推进马龙、晋宁、鲁甸等县撤县设区。加大撤乡设镇、撤镇设街道办事处、村改居力度，对吸纳人口多、经济实力强的城镇，赋予同人口规模相适应的管理权。

（二十三）加快城镇群建设。完善城镇群之间快速高效互联互通交通网络，建设以高速铁路、城际铁路、高速公路为骨干的城市群内部交通网络，统筹规划建设高速联通、服务便捷的信息

网络，统筹推进重大能源基础设施和能源市场一体化建设，共同建设安全可靠的水利和供水系统。

按照“11236”的空间布局，有序推进滇中城市群等6个城镇群协调发展，提升滇中城市群对全省经济社会的辐射带动力，加快建设昆明省域中心城市，曲靖、玉溪、楚雄区域性中心城市，打造滇中城市群1小时经济圈，把滇中城市群建设成为全国城镇化格局中的重点城市群，全省集聚城镇人口和加快推进新型城镇化的核心城市群。到2020年，户籍人口城镇化率达到50%。

加快发展以大理为中心，以祥云、隆阳、龙陵、腾冲、芒市、瑞丽、盈江为重点的滇西次级城镇群，将滇西城镇群建设成为国际著名休闲旅游目的地，支撑构建“孟中印缅”经济走廊的门户型城镇群。到2020年，户籍人口城镇化率达到40%。

加快发展以蒙自为中心，以个旧、开远、建水、河口、文山、砚山、富宁、丘北为重点的个开蒙建河、文砚富丘滇东南次级城镇群，将滇东南城镇群建设成为我省面向北部湾和越南开展区域合作、扩大开放的前沿型城镇群和全省重要经济增长极。到2020年，户籍人口城镇化率达到40%。

积极培育以昭阳、鲁甸一体化为重点的滇东北城镇群，将滇东北城镇群建设成为长江上游生态屏障建设的示范区，云南连接成渝、长三角经济区的枢纽型城镇群。到2020年，户籍人口城镇化率达到30%。

加快培育以景洪、思茅、临翔为重点的滇西南城镇群，将滇西南城镇群建设成为全国绿色经济试验示范区，云南省最具民族风情和支撑构建“孟中印缅”和“中国—中南半岛”经济走廊的沿边开放型城镇群。到2020年，户籍人口城镇化率达到35%。

加快培育以丽江、香格里拉、泸水为重点的滇西北城镇群，将滇西北城镇群建设成为我国重要的生态安全屏障区，联动川藏的国际知名旅游休闲型城镇群。到2020年，户籍人口城镇化率达到30%。

## **六、辐射带动新农村建设**

(二十四) 推动基础设施和公共服务向农村延伸。推动城乡协调发展，健全农村基础设施投入长效机制。实施“千村示范、万村整治”工程。加快以农村饮水安全巩固提升、山区“五小水利”等惠及民生的水利工程建设为重点，积极推进农村集中供水，全面实现农村饮水安全。推进以通乡油路和通村油路为重点的农村公路建设、村庄道路硬化工程，实现建制村全部通硬化路面。推进实施行政村通班车工程，加强农村客运站、招呼站建设，优化班线线路网络，确保“路、站、运、管、安”协调发展。推进城乡配电网建设改造，实现城乡各类用电同网同价，推动水电路等基础设施城乡联网。加快信息进村入户，尽快实现行政村通邮、通快递，推动有条件地区燃气向农村覆盖。全面实施农村“七改三清”环境整治行动，配套完善农村垃圾和污水收集处理设施、公厕、绿化亮化等公共服务设施，切实改善农村人居环境。

环境。加大对传统村落民居和历史文化名村名镇的保护力度。加快农村教育、医疗卫生、文化等事业发展，推进城乡基本公共服务均等化。深化农村社区建设试点。

（二十五）促进农村一二三产业融合发展。延伸农业产业链，积极发展咖啡、核桃、茶叶、果蔬、橡胶等农产品加工业，促进农业由单纯的种养生产向农产品加工、流通等领域拓展，提高农业附加值。拓展农业多种功能，挖掘农业生态、休闲、文化等非农价值，发展休闲农业、都市农业、乡村旅游、观光农业、体验农业，推进农业与旅游、教育、文化、健康养生等产业深度融合。实施农村一二三产融合发展试点示范工程，围绕产业融合模式、主体培育、政策创新和投融资机制，每年选择 10 个县市、100 个乡镇开展农村产业融合发展试点示范，形成一批融合发展模式和业态，打造一批农村产业融合领军企业，推进试点示范县、乡农村产业融合提质增效升级。

（二十六）带动农村电子商务发展。支持建设完善农村电子商务综合服务及物流配送网络，推动农村消费品、农业生产资料、农产品流通交易的线上线下融合发展。大力实施电子商务进农村，充分发挥现有市场资源和第三方平台作用，加强电商、商贸、物流、供销、邮政、快递等各类资源的对接与整合，健全农村电子商务支撑服务体系。加快推进我省农产品电商平台建设，为农业产业化提供多元化服务，为企业和农户搭建网上交易平台。整合利用商贸流通、仓储物流、邮政、供销、万村千乡农家

店等服务网络，加大农村物流配送体系建设，实现工业品下乡和农产品进城的双向畅通。鼓励发展第三方配送，培育本土化电子商务物流配送企业，降低物流成本，提升流通效率。

（二十七）推进易地扶贫搬迁与新型城镇化结合。坚持尊重群众意愿，发挥群众主体作用，注重因地制宜，搞好科学规划，在县城、小城镇或工业园区附近建设移民集中安置区，推进转移就业贫困人口在城镇落户。采取争取中央、加大省财政支持和多渠道筹集资金相结合，引导符合条件的搬迁对象通过进城务工等方式自行安置，除享受国家和省易地扶贫搬迁补助政策外，迁出地、迁入地政府应在户籍转移、社会保障、就业培训、公共服务等方面给予支持。统筹谋划安置区产业发展与安置群众就业创业，确保搬迁群众生活有改善、发展有前景。

## 七、完善土地利用机制

（二十八）规范推进城乡建设用地增减挂钩。积极推进城乡建设用地增减挂钩工作。充分发挥增减挂钩政策在促进城乡统筹方面的优势作用，全面推行城乡建设用地增减挂钩政策。建立城镇建设用地增加与吸纳农村转移人口相挂钩机制，对吸纳农业转移人口多的城镇在城乡人居环境提升、城镇重大基础设施等项目用地方面给予优先支持。在符合土地利用总体规划的前提下，对增减挂钩工作推进迅速、管理规范、按时归还增减挂钩指标的地区，省级分解下达增减挂钩指标时将给予倾斜支持。运用现代信息技术手段加强土地利用变更情况监测监管。



（二十九）建立城镇低效用地再开发激励机制。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，允许存量土地使用权人在不违反法律法规、符合有关规划的前提下，按照有关规定经批准后对土地进行再开发。完善城镇存量土地再开发过程中的供应方式，鼓励原土地使用权人自行改造，涉及原划拨土地使用权转让需补办出让手续的，经依法批准，可采取规定方式办理并按照市场价缴纳土地出让价款。推进老城区、棚户区、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等做法，在政府、改造者、土地权利人之间合理分配改造的土地收益。

（三十）因地制宜推进低丘缓坡地开发。坚持“基础设施先行、分期组团建设，产业发展支撑、社会事业配套”的山地城镇开发模式，在坚持最严格的耕地保护制度、确保生态安全、切实做好地质灾害防治的前提下，在资源环境承载力适宜地区开展低丘缓坡地开发试点。采用创新规划设计方式、开展整体整治、土地分批供应等政策措施，合理确定低丘缓坡地开发用途、规模、布局和项目用地准入门槛。

（三十一）完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。加快推进农村集体土地确权登记颁证工作，依法维护农民土地承包经

营权，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营抵押、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，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，禁止一户多宅。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，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益，提高资源利用效率，防止闲置和浪费。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，实行与国有土地同等入市、同权同价。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。

## 八、创新投融资机制

(三十二) 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市基础设施和市政公用设施建设和运营。鼓励民间资本通过直接投资、与政府合作投资、政府购买服务，以及购买地方政府债券等形式，参与城镇公共服务、市政公用事业等领域的建设。加快市政公用事业改革，完善特许经营制度和市政公用事业服务标准，促进市政公用服务市场化和服务项目特许经营。建立健全城市基础设施服务价格收费机制，让投资者有长期稳定的收益。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，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。

**(三十三) 加大政府投入力度。**坚持市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，明确新型城镇化进程中政府职责，优化政府投资结构，安排专项资金重点支持农业转移人口市民化有关配套设施建设。健全各级政府间事权与支出责任相适应机制。编制公开透明的政府资产负债表，支持有条件的地方通过发行地方政府专项债券等多种方式拓宽城市建设融资渠道。

**(三十四) 强化金融支持。**争取中央专项建设基金扩大支持新型城镇化建设的覆盖面，安排专门资金定向支持城市基础设施和公共服务设施建设、特色小城镇功能提升等。鼓励开发银行、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。鼓励州、市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。进一步完善政府引导、市场运作的多元化投融资体制，建立透明规范的城市建设投融资机制，通过采取组建地方性基础设施建设投融资公司、银行贷款、委托贷款、公私合营（PPP）、打捆式开发、资源转换式开发等方式，拓宽城市建设融资渠道。

## **九、完善城镇住房制度**

**(三十五) 建立购租并举的城镇住房制度。**以满足新市民的住房需求为主要出发点，建立购房与租房并举、市场配置与政府保障相结合的住房制度，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。严格落实各级政府住房保障责任，通过鼓励用人单位自建以及依托市场租赁、实行公共租

赁住房先租后售、建立农业转移人口住房公积金制度、购房税费减免、强化房贷金融支持等方式，解决转户进城的农业转移人口住房困难。把转户进城的农业转移人口住房问题纳入城镇住房建设规划和住房保障规划统筹安排解决，拓宽资金渠道，建立各级财政保障性住房稳定投入机制，调整布局结构，加大面向产业聚集区的公共租赁住房建设力度，并将城镇保障性住房建设延伸到乡镇。每年将 1/3 可分配公共租赁住房房源用于解决农业转移人口住房问题。农民工集中的开发区和产业园区可建设单元型或宿舍型公共租赁住房，农民工数量较多的企业可在符合规定标准的用地范围内建设农民工集体宿舍。探索由集体经济组织利用农村集体建设用地建设公共租赁住房。

（三十六）完善城镇住房保障体系。住房保障采取实物与租赁补贴相结合并逐步转向租赁补贴为主。加快推广租赁补贴制度，采取市场提供房源、政府发放补贴的方式，支持符合条件的农业转移人口通过住房租赁市场租房居住。完善商品房配建保障性住房政策，鼓励社会资本参与建设。归并实物住房保障种类。完善住房保障申请、审核、公示、轮候、复核制度，严格保障性住房分配和使用管理，健全退出机制，确保住房保障体系公平、公正和健康运行。

（三十七）加快发展专业化住房租赁市场。推进住房租赁规模化经营，鼓励成立经营住房租赁机构，并允许其通过长期租赁或购买社会房源，直接向社会出租，或根据市场需求进行装修改

造后向社会出租，提供专业化的租赁服务。支持房地产开发企业改变经营方式，从单一的开发销售向租售并举模式转变。鼓励有条件的房地产开发企业，在新建商品房项目中长期持有部分房源，用于向市场租赁，或与经营住房租赁的企业合作，建立开发与租赁一体化、专业化的运作模式。各地可以通过购买方式，把适合作为公租房或者经过改造符合公租房条件的存量商品房，转为公共租赁住房。鼓励商业银行开发适合住房租赁业务发展需要的信贷产品，在“风险可控、商业可持续”的原则下，对购买商品住房开展租赁业务的企业提供购房信贷支持。

（三十八）健全房地产市场调控机制。进一步落实房地产、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。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，支持合理自住需求，提高对农民工等中低收入群体的住房金融服务水平，抑制投机投资需求。依法规范市场秩序，健全法规规章，加大市场监管力度。建立以土地为基础的不动产统一登记制度，在有效保护个人住房信息安全的基础上，推行商品房买卖合同在线签订和备案制度，实现全省住房信息联网。进一步提高城镇棚户区改造以及其他房屋征收项目货币化安置比例。鼓励引导农民在中小城市就近购房。

## 十、健全新型城镇化工作推进机制

(三十九) 强化统筹协调。充分发挥我省推进新型城镇化工作联席会议综合协调的平台作用，研究协调我省新型城镇化工作推进中的重大事项，省直有关部门要加强沟通协调和配合，形成合力，统筹协调解决重点难点问题，按照国家有关要求，共同推进我省新型城镇化发展步伐。省发展改革委要依托推进新型城镇化工作联席会议制度，加强政策统筹协调，推动有关政策尽快出台实施，强化对各地新型城镇化工作的指导。省公安厅做好全面深化户籍制度改革和实行居住证制度工作。省住房城乡建设厅做好城乡规划、建设和管理工作。省财政厅要尽快制定出台实施财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策。省国土资源厅要尽快研究出台规范推进城乡建设用地增减同农业转移人口市民化挂钩政策，并做好城镇上山和城镇建设用地集约节约利用、低丘缓坡地开发、土地经营和宅基地使用流转工作。省商务厅做好农村电子商务发展工作。省金融办做好新型城镇化金融支持工作。省环境保护厅做好全省城乡环境综合保护治理工作。省城乡统筹办做好农业转移人口市民化推进工作。省人力资源社会保障厅做好农业转移人口市民化劳动就业、技能培训和社会保障等工作。省教育厅做好保障农业转移人口及其他常住人口随迁子女平等享有受教育权利工作。省卫生计生委做好农业转移人口市民化医疗服务和计划生育政策落实工作。其他省直有关部门要强化大局观念、增强服务意识，各负其责、齐抓共管，形成共同推进我省新型城镇化发展的合力。各州、市要进一步完善城镇化工作机制，

各级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。试点地区做好国家新型城镇化综合试点工作，确保各项试点目标任务顺利完成，形成可在全省全国推广普及的经验做法。

（四十）建立监督检查考核机制。把推进新型城镇化工作作为评价各级领导干部实绩的重要依据，加大监督考核力度，切实调动各地、有关部门的工作积极性。省政府督查室要定期对推进新型城镇化工作进展情况开展督查，及时通报工作进展情况，确保政策举措落地生根。

（四十一）强化宣传引导。各地、有关部门要及时总结推广新型城镇化工作的成功经验和做法，大力宣传加快新型城镇化发展的重大意义和政策措施，凝聚社会共识，强化示范效应，在全社会形成关注新型城镇化工作、参与新型城镇化建设、合力推进新型城镇化发展的强大动力，为推进新型城镇化营造良好的社会环境和舆论氛围。

云南省人民政府

2016年7月14日

（此件公开发布）

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。  
滇中新区管委会。

---

云南省人民政府办公厅

2016年7月19日印发

---

