

目 录

第一章	城镇化迈入新发展阶段
第一节	发展基础
第二节	存在问题
第三节	发展环境
第二章	总体要求
第四节	指导思想
第五节	基本原则
第六节	总体目标
第三章	提高农业转移人口市民化质量
第七节	加快推进农业转移人口市民化
第八节	推进农业转移人口享有城镇基本公共服务
第九节	建立健全农业转移人口市民化推进机制
第十节	加快城中村和棚户区改造
第四章	加快推动区域协调融合发展
第十一节	融入大区域发展格局
第十二节	推动新区耀州一体化
第十三节	推动王益印台一体化
第五章	优化城镇体系与空间布局
第十四节	优化城镇总体空间格局
第十五节	完善城镇等级结构体系
第十六节	明确城镇发展职能定位
第十七节	深入实施“一区（县）一策”
第十八节	差异化推进小城镇建设
第六章	强化综合交通网络支撑
第十九节	构建区域交通网络体系
第二十节	优化完善公路网结构
第二十一节	加强轨道交通建设
第二十二节	加快推动航空运输发展
第七章	加快现代化城市建设
第二十三节	完善城镇住房制度体系
第二十四节	增强城市综合承载能力
第二十五节	提升绿色低碳发展水平
第二十六节	增强城市基础设施韧性
第二十七节	加快新型智慧城市建设
第八章	提升城市治理水平
第二十八节	优化国土空间开发保护新格局
第二十九节	实施城市更新行动
第三十节	加强城市历史文化保护与风貌塑造
第三十一节	提升城市夜间经济
第三十二节	创新社会治理模式
第九章	提升城乡公共服务水平

- 第三十三节 构建城镇生活服务圈
- 第三十四节 打造现代化教育服务体系
- 第三十五节 加快医疗卫生事业发展
- 第三十六节 大力推进文化体育事业发展
- 第三十七节 加强社区服务和养老体系建设
- 第十章 推进城乡融合发展
 - 第三十八节 建立健全城乡基本公共服务普惠共享机制
 - 第三十九节 建立健全城乡基础设施一体化发展机制
 - 第四十节 建立健全城乡产业协同发展机制
- 第十一章 全力推进乡村振兴
 - 第四十一节 巩固拓展脱贫攻坚成果
 - 第四十二节 加快农业转型升级
 - 第四十三节 推进乡村产业深度融合
 - 第四十四节 实施乡村建设行动
 - 第四十五节 强化乡村振兴人才支撑
- 第十二章 完善新型城镇化体制机制
 - 第四十六节 推进人口管理制度改革
 - 第四十七节 深化土地管理制度改革
 - 第四十八节 健全城镇住房制度体系
 - 第四十九节 强化生态环境保护制度
 - 第五十节 创新城镇化投融资机制
- 第十三章 加强规划实施保障
 - 第五十一节 强化工作组织保障
 - 第五十二节 推行公众参与机制
 - 第五十三节 开展试点示范建设
 - 第五十四节 加强专业人才支撑
 - 第五十五节 搭建管理信息平台

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是市加快高质量全面转型发展，奋力谱写新时代追赶超越新篇章的关键五年。

《铜川市“十四五”新型城镇化规划》（以下简称《规划》）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、四中全会精神，以及习近平总书记来陕考察重要讲话精神，认真落实中央城市工作会议和中央城镇化工作会议要求，根据《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》《陕西省新型城镇化规划（2014—2020年）》《陕西省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》以及《铜川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》等编制。本《规划》是指导铜川市“十四五”期间城镇化高质量发展的纲领性、战略性、基础性规划。

第一章 城镇化迈入新发展阶段

随着我国城镇化进入快速发展阶段，城镇化建设过程中不平衡、不充分的问题凸显，转型发展、提升质量成为新时期的重点。新型城镇化是国家在新时期、新背景下提出的重大战略，有利于扩大内需、激发经济社会发展动力。党的十八大以来，党中央就深入推进新型城镇化建设作出了一系列重大决策部署，着力促进中国特色新型城镇化持续健康发展。“十四五”期间，市要立足城镇化发展现状和特征，研判发展趋势和环境，认真贯彻落实各级政策要求，科学合理制定“十四五”新型城镇化规划，推动全市新型城镇化建设高质量发展。

第一节 发展基础

“十三五”期间，市紧扣追赶超越转型发展主题，城镇化发展水平稳步提升、城镇体系格局不断优化、城镇综合承载力显著增强、产城融合发展逐渐凸显、政策机制进一步完善，城镇化整体发展较快，为“十四五”新型城镇化发展奠定了良好基础。

城镇化发展水平稳步提升。坚持区域协同联动，科学优化区域布局，城市能级显著提升，人才引进落户政策体系更加健全，推动产业、人口向城镇聚集，促进农业转移人口就近市民化。“十三五”末城镇化率达到66.1%，较“十二五”末提高2.99个百分点。

城镇体系空间格局不断优化。目前全市基本形成“中心城区—县城—中心镇—一般镇—乡集镇”层次分明的城镇体系等级结构。同时，积极融入“西铜”一体化发展格局，以提高城镇化质量为导向，优化空间布局结构，小城镇、重点示范镇、文化旅游名镇、科技产业发展园区等新载体发展较快，空间布局形态更加多元，城镇体系不断优化。

城镇综合承载力显著增强。截至2020年底，全市公路总里程达4383公里，路网密度居全国前列，合凤高速铜川段即将通车，西延高铁开工在建。城市供水普及率达到96.85%，城市生活污水处理率达到95.7%，全市建成区排水管道密度达到10.41公里/平方公里，高于全省平均水平，城市燃气普及率达到97.02%，市域城镇水、气、电、通信等市政基础设施不断完善。宽带与移动通信覆盖范围更加广泛，建成“5G+光网”双千兆示范城市。城镇绿化美化工作持续推进，环卫体系建设运行日益完善，污染防治逐步加强，城镇生态环境日益改善。义务教育阶段超大班额全面消除，普惠性幼儿园占比达到88.5%，社会保障覆盖面逐步扩大，城乡公共服务水平显著提升。

产城融合逐渐凸显。以新区为核心的城市化建设步伐不断加快，耀州、王益、印台、宜君等城区交通、生态、产业基础、生活配套功能不断完善。依托董家河循环经济产业园等重点园区建设，新兴产业发展不断加快，人口聚集效应逐渐增强，配套服务设施不断完善，重

大交通设施加快互联共享，各类产业园区与中心城区、县城、重点镇的联系更为密切，产业承载能力和宜居宜业水平逐渐增强，产城融合基础进一步夯实。

政策机制进一步完善。制定印发了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的实施方案》，提出“三步走”融合发展战略，力促城乡融合发展，推动乡村振兴和农业农村现代化建设。出台了《优化提升营商环境吸纳人才来铜落户实施办法》，全面放开对学历人才和技术技能人才的户籍迁移政策，人口管理取得重大突破。持续深化农村产权制度改革，加强土地承包经营权确权登记，土地管理工作稳步推进。教育、社会保障、卫生、城镇管理等诸多领域体制机制不断改革完善，城镇化发展的体制机制不断完善。

第二节 存在问题

城镇化质量不高。虽然我市城镇化率达到 66.1%，处于全省前列，但户籍人口城镇化率远低于常住人口城镇化率，且差距逐年加大。城镇公共服务设施相对市区差距较大，基本公共服务能力和水平较弱，城镇文化特色彰显不足，城镇化质量不高。

产城融合深度不足。虽然产业园区与主城区分组团式布局，但整体发展在空间上较为分散。商业服务、生活设施等多分布于主城区，产业园区商业服务聚集度较低，不利于城市的人口增长、人才引进和就业创收，产城融合深度不足。

城镇体系不够健全。城镇体系发展结构不尽完善，城镇规模普遍偏小，产业发展处于起步阶段，产业规模小，发展不稳定，城镇职能不突出且缺乏特色。中心城镇辐射带动能力弱，人口和产业功能集聚能力不强。

基础设施仍存短板。市区路网系统不完善，断头路较多，老城区道路较窄通行压力大、停车难。新区基础设施配套仍显欠缺，应对自然灾害能力较弱，城市内涝等问题在部分区域仍会发生，老城区现有管网亟待更新，市政集中供热尚未实现，不能更好满足人民群众日益增长的美好生活需要，也制约了城市高质量发展。

城市治理水平有待提升。城市智能化、精细化管理水平有待进一步提高，教育医疗资源分布不均衡，优质教育资源缺乏，无法完全实现就近就学就医，智慧城市功能尚未有效发挥，城市管理和“双创”环境有待提升，城市对中高端人才吸引力仍不足。

城乡发展差距较大。2020 年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均可支配收入分别为 34143 元和 11054 元，与全国平均水平存在一定差距，城乡收入比为 3.09:1，收入差距依然较大。农村基础设施建设滞后，基本公共服务设施缺乏，教育、医疗等资源短板尤为突出。

第三节 发展环境

“十四五”时期，随着经济社会发展外部条件和内在动力的深刻变化，我市城镇化发展面临新趋势和新要求，将进入以人为本、区域协同、提质增效、产城融合、改革引领的新型城镇化阶段。

国家政策为新型城镇化发展提出新要求。党的十八大以来，推进新型城镇化成为重要的国家战略，城镇化从过去重建设、重扩张转变为注重以人为核心，强调顺应和满足人民群众的发展需求。党的十九大以来，更进一步明确了新型城镇化的时代要求、价值导向和发展格局，建立起城镇化进程与现代化进程、治理改革过程的互动关系，为推动新型城镇化高质量发展提出了更高要求。

区域发展战略为新型城镇化发展带来新机遇。“一带一路”建设、新时代推进西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展等国家战略，以及关中平原城市群发展规划、

关中协同创新发展、西安都市圈建设等为铜川新型城镇化发展带来新机遇。

未来城镇化转型发展的基础条件已经成熟。我市大力推进基本公共服务均等化，不断完善基础设施配套，为农业转移人口市民化创造了有利条件，为城镇化转型发展奠定了良好基础。区域一体化、城乡融合与乡村振兴等战略的实施为优化城镇化空间布局和形态、加快城乡融合发展、推动城镇可持续发展提供了有力支撑，也为新型城镇化健康发展提供了不竭动力。

当前我市城镇化正处于快速发展阶段，将进入重要转折期，准确研判城镇化发展趋势和环境，紧紧把握发展机遇和有利条件，积极应对城镇化面临的风险挑战，有利于明确未来全市新型城镇化的发展方向、主要目标和战略任务，推动新型城镇化高质量发展。

第二章 总体要求

第四节 指导思想

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及十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真贯彻落实中央城镇化工作、中央城市工作以及中央农村工作等会议精神，认真贯彻国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见，深入落实各级新型城镇化规划与建设工作部署，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，深入实施以人为核心的新型城镇化战略，促进农业转移人口有序有效融入城市，积极融入区域一体化发展，优化完善城镇总体空间布局、等级规模体系和职能结构，提高城市建设管理效率和治理水平，全面提升城乡公共服务水平，加快推进城乡融合发展，大力实施乡村建设行动，着力提升城镇化发展水平与质量。

第五节 基本原则

以人为本、开放共享。坚持以人民为中心的发展思想，始终把重点放在以人为核心的城镇化上，促进人口总量增容和合理分布，提高农业转移人口市民化质量，加快推动城镇基本公共服务常住人口全覆盖，加强社区治理，不断提高城乡居民生活水平。

产城融合、集约高效。加快资源型城市高质量全面转型步伐，推动产业结构调整升级，重点发展航天科技、高端装备制造、生物医药等战略性新兴产业。优化整合产业园区，积极引入优质企业，加强城镇功能与产业发展融合。

协同联动、城乡融合。积极融入关中平原城市群和西安都市圈建设，优化城镇体系布局，推动城镇协调融合发展。坚持城镇化与农业农村现代化相互协调，构建城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置的体制机制。

绿色发展、和谐共生。坚持绿色发展，推进矿产、河道等生态修复，强化各类生态要素空间管制，突出绿色循环产业发展，形成绿色低碳生产生活方式，建设生态宜居铜川。

文化传承、特色彰显。坚持因地制宜、突出特色，鼓励文化创新，塑造特色城镇风貌，重视保护传统村落等物质文化遗产，传承非物质文化遗产，彰显铜川特色文化内涵。

改革创新、协同推进。坚持市场主导、政策引导，推动新型城镇化体制机制创新，加强部门与区县、部门间政策联动，推动户籍、土地、财政、社会保障等相关政策和改革举措形成合力。

第六节 总体目标

党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排，即到二〇三五年基本实现社会主义现代化。展望至 2035 年，面向现代化的全市新型城镇化基本成熟和定型，人的现代化、城市现代化、治理现代化、城乡一体化基本实现。锚定 2035 年全市面向现代化的新型城镇化总体目标，综合考虑我市城镇化发展阶段和趋势，坚持目标导向和问题导向相结合，确定“十四五”期间的主要发展目标：

城镇化水平和质量稳步提升。新型城镇化发展质量和成效显著，城镇化发展水平不断提高，力争到 2025 年，常住人口城镇化率达到 70%，户籍人口城镇化率达到 60%以上，城镇可持续发展能力逐步提高。

城镇空间格局不断优化。积极融入区域一体化发展，做强新区—耀州主城区、做大南北连接带、做优王益—印台老城区、做美宜君秀美山城，形成“三区两轴一环”的市域城乡空间结构，促进市域城镇化布局和形态更加优化。

城镇设施服务能力全面提升。城市更新行动深入实施，城镇基础设施进一步完善，教科文卫体等公共服务均衡发展，城市功能更加完善，环境承载能力进一步增强，人居环境更加优化，城市建设管理充满智慧。

城乡融合发展成效显著。小城镇综合承载能力和服务农村能力显著增强，乡村振兴战略实施成效凸显，城乡统筹一体化机制进一步完善，工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系加快形成。

体制机制改革不断完善。深化改革各项举措全面推进，户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、行政管理、生态环境、规划建设管理等关键领域制度改革取得重大进展，新型城镇化发展体制机制进一步健全完善。

专栏 1 铜川市“十四五”新型城镇化主要发展目标指标

主要指标		2020 年	2025 年	指标属性
一、城镇化水平				
1. 常住人口城镇化率（%）		66.1	70	预期性
2. 户籍人口城镇化率（%）		51.94	60	预期性
3. 农业转移人口落户城镇数量（万人）		—	10	预期性
二、城镇基础设施建设				
4. 建成区道路网密度		5.07	6.5	预期性
5. 公共停车场配建电动车充电桩比例（%）		—	≥10	约束性
6. 城镇老旧小区改造（个）		—	[324]	预期性
7. 公共供水普及率（%）	市区	96.85	≥99	预期性
	县城	94.57	≥98	
8. 燃气气化率（%）	市区	97.02	≥99	预期性
	县城	93.48	≥96	
9. 生活污水处理率（%）	市区	95.7	≥99	约束性
	县城	91.14	≥97	
10. 生活垃圾无害化处理率（%）	市区	99.76	100	约束性
	县城	97.10		
11. 家庭宽带普及率（%）		—	≥80	预期性
12. 城镇社区综合服务设施覆盖率（%）		—	100	预期性
三、城乡基本公共服务				
13. 每千名老年人拥有养老床位数（个）		39.26	45	预期性
14. 农民工随迁子女接受义务教育比例（%）		—	>99	预期性
15. 城镇保障性住房常住人口覆盖率（%）		—	≥30	预期性
16. 城镇基本养老保险常住人口覆盖率（%）		58.78%	80	预期性
17. 城镇基本医疗保险常住人口覆盖率（%）		71.85%	90	预期性
18. 城乡居民人居可支配收入比		3.09	2.8	预期性
四、人居环境建设				
19. 人均城镇建设用地（平方米）		123.9	≤100	预期性
20. 建成区绿地率（%）	市区	35.97	37	预期性
	县城	36.04	38	
21. 人均公园绿地面积（平方米）		12	13.5	预期性
22. 城镇空气质量优良天数比例（%）		78.1	80	预期性
23. 海绵城市占建成区面积比例（%）		—	50	预期性
24. 城市黑臭水体治理达标率（%）		—	100	约束性

备注：[]代表“十四五”期间累计值

深入实施以人为核心的新型城镇化战略，促进农业转移人口有序有效融入城市，提高农业转移人口市民化质量，全面加快推进新型城镇化和城乡融合发展。

第七节 加快推进农业转移人口市民化

深化户籍制度改革。坚持存量优先原则，推动进城就业生活 5 年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的新生代农民工、农村学生升学和参军进城的人口等重点人群便捷落户。逐步将社保、医疗、教育、就业服务等内容纳入居住证管理范畴，提高含金量，逐步实现“一证通”。探索实施农村籍大学生“来去自由”的落户政策，探索符合条件的返乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户。结合城市“三疏”，着力做好农村转移人口及随迁家属的落户工作，有序推动农业人口梯度转移，加快农业转移人口市民化。

加强相关政策支持。探索建立以经常居住地登记的户口制度。全面取消落户限制，实行“实际工作+实际居住”即可落户的户口迁移政策，逐步实现户口通迁。简化户籍迁移手续，加强落户政策宣传，开通线上申请审核系统，提高落户便利性。用足用好创新创业、人才培养专项资金，对来铜就业创业的高层次人才、科技人员按照相关政策给予补助支持。打造“人才公寓”，为引进高层次人才和急需紧缺人才提供“拎包入住”和酒店式服务。

提升新市民整体素质。高质量推进补贴性培训，制定推进职业技能提升行动方案。面向农业转移人口特别是新生代农民工，深化实施农民工“春潮行动”“求学圆梦行动”、新生代农民工职业技能提升计划，支持企业开展新型学徒制培训并按规定给予培训补贴。适时加大农民工稳就业职业技能培训计划力度。

第八节 推进农业转移人口享有城镇基本公共服务

促进农业转移人口稳定就业。提高公共就业服务信息化水平，有针对性地提供政策咨询、职业介绍等公共就业服务，多渠道促进农业转移人口在城镇稳定就业，对就业困难群体实施分类精准帮扶。支持有创业能力及创业意愿的农业转移人口就近自主创业，加大财政支持和金融服务力度，扩大创业补贴范围，降低创业成本，帮助创业企业拓展市场空间。依托现有各类职业教育和培训机构，提升改造一批职业技能实训基地，面向农业转移人口开展职业技能培训。强化企业开展农民工岗位技能培训主体责任，鼓励大中型企业联合技工学校、职业院校，建设一批农民工实训基地，开展岗前培训、新型学徒制培训和岗位技能提升培训。

建设适应进城农民刚性需求的住房。完善以公租房、政策性租赁住房、共有产权房为主体的住房保障体系，优化保障性住房供给模式和布局，综合采取实物租配和货币补贴等方式，提高农业转移人口、城市低收入群体的住房保障水平。结合棚户区改造有效增加保障性住房供给，完善土地出让收入分配机制，探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房，扩大保障性租赁住房供给。优先保障举家迁徙农业转移人口的住房需求。允许农业转移人口在流入地缴纳和领取住房公积金。提升城乡结合部等农业转移人口集中居住区配套设施水平，鼓励产业园区和具备条件的大中型企业配套建设公寓楼、集体宿舍。

提升随迁子女受教育质量。将解决随迁子女上学问题纳入教育发展规划和财政保障范围，统一城乡义务教育“两免一补”政策，实现相关教育经费随学生流动可携带。扩大义务教育资源供给，优化学校布局，推进义务教育学校标准化建设，改善薄弱学校办学条件，优化事业编制调配，增加教师编制数量。保障农业转移人口随迁子女平等接受义务教育，提高公办入学比例，采取政府购买服务等方式，保障未能在公办学校就学的随迁子女在普惠性民办学校接受义务教育。完善随迁子女在流入地参加升学考试的政策措施，探索建立以本地学

籍、居住年限和连续受教育年限为依据的中高考报考制度。建立健全随迁子女关爱帮扶机制，在情感上、学习上、生活上给予关心和帮助，促进随迁子女身心健康全面发展。

扩大社会保障覆盖面。创新探索以农业转移人口市民化为重点的参保方式革新，积极推进养老、医保等社会保险关系跨地区无障碍转移接续，保证农民工和进城落户农民缴费不断档、参保续得上。加强信息化手段运用，建设便捷高效的公共服务综合平台，简化社保转移接续程序，推进农业转移人口养老保险、医疗保险等社会保障制度相互衔接。加快城乡居民基本医保制度整合，推进异地就医门诊联网结算。强化用人单位特别是国有企业的社会责任，依法为农业转移人口缴纳社会保险，提升城镇职工基本养老保险和基本医疗保险参保比例。

第九节 建立健全农业转移人口市民化推进机制

建立多元农业转移人口市民化成本分担机制。根据农业转移人口市民化成本分类，明确政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担责任。根据基本公共服务事权划分，鼓励政府承担义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本，增强吸纳农业转移人口较多地区政府的公共服务保障能力。企业主要落实进城务工人员与城镇职工同工同酬制度，加大职工技能培训投入，依法为进城务工人员缴纳职工养老、医疗、失业、工伤、生育等社会保险费用。鼓励进城务工人员积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，提高自身思想水平，强化自身融入城市社会的能力。

建立农业转移人口市民化奖励机制。落实国家关于支持农业转移人口市民化若干财政政策，建立对区县农业转移人口市民化奖励机制，重点向吸纳农业转移人口落户数量较多的区县、乡镇倾斜。加大财政支持力度，完善相关转移支付分配办法，对吸纳农业转移人口多的城镇安排年度专项资金，重点支持农业转移人口市民化相关配套设施建设。

维护进城落户农民农村权益。完成农村不动产确权登记颁证工作，积极保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得以退出上述权益作为农民进城落户的条件。鼓励依法自愿有偿流转农村承包地经营权，完善农村“三权”在依法自愿有偿前提下的市场化退出机制，确保农民依法获得合理补偿。健全农村产权流转交易市场，研究建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益的具体办法，确保农民依法获得合理补偿。

第十节 加快城中村和棚户区改造

加大城中村和棚户区改造力度。结合城市人口疏解、建筑疏密、产业疏理“三疏”工程有关要求，重点攻坚改造老城区内脏乱差、不宜居住的棚户区以及经鉴定的城市危房，加快推进全市棚户区改造工作。依法加强对城中村私搭乱建行为监管和查处力度，大力推进城中村改造，特别是新区城中村改造工作。加快城市空间优化、基础设施改造和公共服务配套，推进棚户区和城中村居住环境改善。

完善城中村和棚户区拆迁安置补偿政策。采取实物安置和货币补偿相结合的方式进行棚户区 and 城中村改造安置补偿，并由棚户区和城中村居民自愿选择。充分考虑居民就业、就学、就医、出行等需要，采取原地建设和异地建设相结合的方式建设安置住房。对经济困难、无力购买安置住房的城中村和棚户区居民，纳入当地住房保障体系统筹解决，可将北市区公租房空置房源统筹用于王印棚户区改造中的困难户安置。

第四章 加快推动区域化整体发展

抓住用好“一带一路”、新时代西部大开发、黄河流域生态保护和高质量发展等国家战略，推动区域一体化发展，建设打造国家中心城市副中心。

第十一节 融入区域化发展格局

构建区域“十字形”综合运输通道，融入关中平原城市群对外大通道。借助关中平原城市群构建“四纵四横”的对外运输大通道的区域一体化发展契机，努力建设成为关中平原城市群北部的区域交通枢纽城市。依托包头至防城港国家综合运输大通道，构建西安—铜川—延安南北纵向综合运输通道，向北衔接呼包鄂榆城市群，打造关中北向辐射的桥头堡、陕西南向能源大通道；构建韩城—铜川—平凉东西横向综合运输通道，向东衔接中原城市群，向西衔接兰州—西宁城市群，不断拓展区域发展战略合作空间。

坚持错位协同，积极参与西安都市圈产业链整合。以西安建设国家中心城市为契机，按照“服务西安、融入协作”的思路，充分发挥在西安都市圈内的配套作用，打造西安国家中心城市产业配套服务区。做实“陕西制造、铜川配套”“西安研发、铜川转化”“关中建设、铜川增材”，坚持稳煤、扩电、强材料，积极承接西安产业配套转移，协同打造高新技术产业和先进制造业基地。以铜川新材料产业园区、铜川高新区产业园、中国（铜川）商业航天城、董家河循环经济产业园、耀州窑文化基地、王益经济技术开发区等重点园区为核心载体，强化铜川航天科技、新材料、装备制造、光电子等产业职能，积极对接渭北工业大走廊和南部科创大走廊，融入西安都市圈的“双廊”高质量现代产业空间格局。引导航汽铝精深加工和高端性铝型材产业专业化、高端化、精品化发展，拓展与汽车、航空航天、石油装备、新能源等多个产业领域的产能合作，积极参与都市圈产业链整合。加强与西安协同联动，探索“总部研发在西安、工程技术中心在主城、生产基地在园区”的模式，积极承接西安科技成果转化。依托关中平原城市群联席会议制度，积极开展与西安的务实合作，每年确定一批重点合作事项，形成“西铜一体化”发展新模式。

加强设施共联共享，加快都市圈同城化发展步伐。以轨道交通为重点，推动西安城市轨道交通向铜川延伸，构筑加快融入西安都市圈的快速通道。合理加密快速公路通道，强化微循环和支路网建设，有序推动城际公路市政化和城际客运公交化。积极拥抱高铁时代，高起点推进高铁新城建设，打造功能互补、相辅相成的高铁沿线经济带，构建西安都市圈绿色生态康养地标。推进与西安都市圈城市战略合作、规划协调、政策协同，加大资源共建共享和有效整合力度，着力在基础设施、产业布局、生态环境、公共服务、人才流动等方面取得突破，形成便利共享的生活圈。

加强文化协同，融入西安文化旅游圈，促进丝路旅游联动发展，共建丝路文化高地。借助西安旅游品牌效应和打造世界级旅游目的地的契机，发挥铜川多元文化传承载体的重要文化价值，扩大铜川健康服务和健康旅游的知名度，扩大红色、陶瓷、养生等文化的影响力，共同打造旅游整体营销方案，设计旅游精品线路，开创两地旅游业联动发展的新局面。充分发挥铜川生态资源，做优养生生态和养生资源，打响中医养生“药王”孙思邈品牌，构建“溪山行旅”盛景，打造以养生为特色的生态休闲旅游基地。

第十二节 推动新区耀州一体化

紧密对接城市性质与职能定位，谋划主城区产业定位，合理布局产业用地，支持新耀共同打造航天科技、循环经济、高端装备制造、新材料、康养旅游等产业集群，实现新耀产业一体化发展。加快耀州窑文化基地、董家河循环经济产业园建设，辐射带动黄堡、董家河沿线形成一批新的居住组团和产业组团。突出历史文化特色，加强统筹新耀规划设计，支持沮河“一河两岸”生态区建设，突出耀州古风古韵古文化、新区新城新业新时尚。加快南北市区 20 公里绿色生态长廊建设，开展漆水河水体修复、两侧塬面山体修复、黄堡老工业区生

态修复和环境整治工程，不断提升城市人居环境质量。依托铜川高铁站发展商务商业等综合服务功能，集聚人气，推动新耀服务一体化发展。实施南北市区连接带疏通扩容工程，规划南北市区第二连接线（210 国道金锁关至新区东部通道），畅通南北连接带。加快华原东道至耀州区、青岗岭至耀州区孝西公路、北环到耀州新城等新耀连接线建设，推动新耀交通一张网，实现新耀同城化。加强地下综合管廊、公共充电桩、公共停车场等基础设施配套，合理布局学校、医院、商业综合体，完善品质高端的公共服务体系，提升新耀基础设施、公共服务一体化发展水平，加快现代化发展步伐，力争进入全省十强区。

第十三节 推动王益印台一体化

坚持做好科技农业、做强先进制造业、做优现代服务业，实施产业基础再造工程，提升农业品牌，高标准建设耀州窑文化基地、王益经济技术开发区和印台顺金工业园区，加快新型建材、装备制造、先进陶瓷、食品加工等制造业集聚集群集约发展，强化“一河两岸”现代服务业发展中心轴，推动产业布局一体化发展。统筹做好新川沟矿产资源开发利用。持续推进“城市双修”和“城市三疏”，疏解王印城区人口、功能至新耀城区，通过城市更新优化城区空间结构，实现城市增绿、基础设施、公共服务“三个大幅提升”，打造新型城镇化和城乡融合发展示范。开展耀州窑文化遗产保护，加强道路及河流两侧绿化隔离，强化特色文化风貌。

第五章 优化城镇体系与空间布局

统筹城镇布局的规模经济效益和生态健康安全需要，把握全市现状城镇体系特征，优化市域城镇化布局和形态，形成“强化南北、培育东西、全域统筹、多点支撑”的城镇空间格局。

第十四节 优化城镇总体空间格局

构建三大城镇发展融合核心区。着力打造中心城区、宜君—彭镇城镇协调区与红土—广阳—阿庄城镇协调区，建设布局有序、疏密有致的网络化空间格局，形成全域整合发展、共同参与区域竞合的空间发展新格局。中心城区由主城区、老城区组成，形成全市生产、生活和旅游服务的核心、综合交通枢纽和重要的战略性新兴产业集聚区，构建承接西安向北辐射的主要承载空间。宜君—彭镇城镇协调发展区由宜君县城和彭镇组成，通过发展新兴产业和旅游业积极提升北部地区的发展动能，提升区域发展能级。红土—广阳—阿庄城镇协调发展区由红土镇、广阳镇和阿庄镇组成，通过推进“产业同兴、交通互联、生态共治、服务共享”，将东部三镇打造成为全市向东发展的新门户。

打造两轴一环的城镇发展轴带。按照“强化南北、培育东西”的发展思路，打造南北向城镇发展主轴以及东西向城镇发展次轴，形成全市城镇、产业、物流功能建设的核心空间与市域空间格局主骨架。延续现状城镇沿包茂高速、延西高速、国道 210 沿线的布局，积极推进西延高铁建设，打造南北向城镇发展主轴，南向对接融入西安，北向对接延安。依托国道 342 以及菏宝高速的建设，打造东西向城镇发展次轴，西向对接彬长旬地区，东向对接渭南，将照金打造成为向西发展的门户窗口，将红土、广阳、阿庄打造铜川向东联系的门户窗口。依托专用公路、县道、乡道等交通干线及绿道、旅游轨道等廊道，串联全域的文化、生态、农业资源，构建保护与合理利用并重的全域发展格局。

第十五节 完善城镇等级结构体系

优化完善城镇等级结构。以市域自然生态条件与社会经济发展现状为基础，以我市现状城镇体系特征及城镇发展过程中存在的问题为导向，优化完善“主中心城区—一次核心城区—重点镇—一般镇”四级城镇等级结构体系。以南市区（新区—耀州区）、北市区（王益区、印台区）构建市域主中心城区，打造全市生产、生活和旅游服务核心、综合交通枢纽和战略性新兴产业集聚区，形成承接西安向北辐射的主要承载空间。将宜君县城定位为市域次核心，通过新兴产业和旅游业发展积极提升北部地区的发展动能，带动周边资源型地区转型升级，提升区域发展能级。以国家级、省级历史文化名镇、重点示范镇等为主，将具有突出专业性区域功能的重要节点划分为特色重点镇和一般重点镇。特色重点镇以省级重点示范镇、文化旅游名镇为主体，带动市级重点镇等特色小城镇发展，培育一批特色城镇。具有区位、交通、风貌和产业等优势的小城镇纳入一般重点镇。鼓励各重点镇承载主城区溢出的核心功能和部分新兴功能，与城市主中心、副中心共担共赢，引领一般镇共同发展。市域内除上述镇以外的镇为一般镇。依托本地的农业、生态、文化旅游等资源特色，培育本地主导产业。完善城镇功能，重点承担农村的管理、商业、文化、科技服务等各项职能，打造以田园生态为特色的宜居小城镇。

合理构建城镇规模结构。实施多元化、差异化的城镇化发展策略，科学引导人口向中心城区、县城、重点镇等资源环境承载能力较强、发展条件较好的区域集中，有序疏解资源环境承载力较弱地区的人口，形成合理有序的城镇规模结构。按照城镇人口预测规模，将市域城镇规模划分为四级，其中大于 10 万人的城镇为一级城镇，包括未来人口吸纳能力强的耀州区（新区）以及基本保持平稳发展的王益区；5—10 万人的城镇为二级城镇，包括印台区；1—5 万人的城镇为三级城镇，包括未来市域范围内发展的重点镇和专业性功能较强的镇；小于 1 万人城镇为四级乡镇。

专栏 2 铜川市市域城镇等级规模结构指引

城镇等级体系。主中心城市。主城区、老城区构成的中心城区。全市生产、生活和旅游服务的核心、综合交通枢纽和重要的战略性新兴产业集聚区。重点镇。具有突出专业性区域功能的重要节点。其中，陈炉镇（中国历史文化名镇）、照金镇（省级文化旅游名镇）、黄堡镇（省级重点示范镇）、孙塬镇（省级历史文化名镇）、红土镇（省级科技示范镇）纳入特色重点镇，董家河镇、金锁关镇、彭镇、哭泉镇纳入一般重点镇。一般镇。以田园生态为特色的宜居小城镇。包括瑶曲镇、五里镇、棋盘镇、尧生镇、阿庄镇、云梦乡、小丘镇、关庄镇、石柱镇、广阳镇、庙湾镇、太安镇。 城镇规模结构。一级城镇。城镇规模大于 10 万人，包括耀州区（新区）、王益区。二级城镇。城镇规模 5-10 万人，包括印台区。三级城镇。城镇规模 1-5 万人，包括宜君县城、董家河镇、黄堡镇、金锁关镇、广阳镇、红土镇、照金镇、庙湾镇、彭镇、陈炉镇、哭泉镇、太安镇。四级乡镇。城镇规模小于 1 万人，包括孙塬镇、瑶曲镇、五里镇、棋盘镇、尧生镇、阿庄镇、云梦乡、小丘镇、关庄镇、石柱镇。

第十六节 明确城镇发展职能定位

按照城镇职能发展方向和产业依托,将市域小城镇划分为旅游服务型城镇、农贸型城镇、工贸型城镇和商贸物流型城镇,促进形成市域范围内城镇布局相互协调、相互配合、共同发展的局面。城镇发展主轴和次轴沿线的城镇主要发展以服务和贸易职能为主,引导传统产业转型升级,包括城市综合服务、先进制造业与战略性新兴产业、商贸物流等。旅游生态环沿线城镇主要以生态型产业和旅游业为主,突出生态特色、农业特色和文化特色,包括文化旅游、生态旅游、现代农业等。

旅游服务型城镇。以当地丰富的人文自然资源为依托,以休闲文化与旅游消费为主导发展方向,加强交通、现代服务等旅游基础设施建设,提升服务水平,形成旅游网络,带动当地城乡经济提升。

农贸型城镇。以传统农业生产、加工与农业贸易等相关产业为主导,强化农特产品的种植养殖,加强基础设施的建设与公共服务设施投放,打造现代农业和观光农业相结合的发展模式,合理控制发展规模。

工贸型城镇。以特色产业为支柱,在强化原有优势资源型上促进转型提升,重在产业链的上下游的接续发展,扩张横向产业联系,重视交通物流贸易功能配套,打造服务次区域的物流贸易节点。

商贸物流型城镇。以初具规模的特色集贸市场与产品批发市场为平台,以后方特色产品的规模化与品质化为基础,提升城镇综合物流贸易节点的能力,拓展外向型经济。

第十七节 深入实施“一区(县)一策”

深入推进以县城为重要载体的新型城镇化建设,优化“一区(县)一策”引导各区县高质量发展,推动各区县突出功能定位和发展导向,打造各具特色的区域经济板块,避免同质化低水平竞争。

耀州区。强化特色文化凝炼及文化载体建设,加快康养产业链条延伸和品质提升,深挖并传承做大传统民俗文化产业,打造传统民俗休闲体验中心。聚焦装备制造、数字经济、航天科技、绿色建材及新材料、中医康养、文化旅游等产业集群,打造航天科技先行区、高端装备制造承载区、中医康养聚集区。

王益区。实施产业提质、城市更新、生态修复、城乡融合、服务增效工程,突出高端陶瓷及制造业垂直集成,加强国家重点采煤沉陷区综合治理,建设先进陶瓷聚集区、城市“三疏”“双修”样板区、高端装备制造联动区,创建国家农村产业融合发展示范园。

印台区。大力实施“农业立区、工业强区、文旅兴区、城市靓区”四大战略,加快发展现代果业、高效畜牧、装备制造、环保产业、先进陶瓷、文化旅游等重点产业,实施国家独立工矿区改造搬迁工程,打造工业转型创新区、农业高新区、文化旅游特色区,积极创建省级农高区进而争创国家农高区。

新区。围绕“新耀一体化”总要求,完善城市空间发展格局,加快发展航天科技、数字经济、高端装备制造、新材料、大健康、现代服务业等产业集群,推动产城融合发展,高水平创建国家高新技术产业开发区。

宜君县。实施生态强县战略,大力发展生态产品和生态产业,延伸中医药和涉农加工产业链,发展特色现代农业、避暑康养、食品医药产业集群,持续推进“秀美山城”建设,打造黄河流域生态保护和高质量发展示范区、关中城市群避暑康养先行区、渭北食品医药产业集群区。

耀州区。按照新耀思想通、空间通、产业通的要求，全力推进新耀水系和新耀连接带建设，共配共建公共服务设施，加快推进新耀一体化发展。加大对历史文物和文化遗产的保护力度，恢复历史文化古城风貌和街区，加快推进道路提升改造。发展和培育物联网、区块链、智慧城市管理等新兴高新技术产业，着力打造集工业品电商、结算中心、双创中心、区域金融中心和人才孵化中心为一体的现代高新技术产业集群。

王益区。坚持“1126”发展思路，抓机遇、强优势、补短板，推动区域经济高质量发展。创建“一区”——王益经济技术开发区；打造“一商圈”——文化宫片区“城市商圈”，辐射带动体育场、正大商城、红旗商业步行街、华润万家、九州国际、金茂大厦等人群密集区域和商业综合体系统化、一体化发展；大力开展城市“双修”，持续开展城市“三疏”，完成老旧小区改造项目195个，推进生态治理，改善2.8万户群众居住环境。

印台区。围绕“推动农业提质增效、加快工业转型突破、培育三产扩规增量、做新做靓城镇经济”工作方针，落实“农业增效、工业转型、文旅开发、城乡统筹、民生改善”五大行动计划，招大引强，速育产业，做强支撑，着力破解发展难题，实现域内外市场互通、优势互补、联动发展。围绕“三疏”，稳步推进城关街道等10个棚改项目，力争棚改任务“清零”，为城市发展腾出更多空间，实现人口有序转移。加快推进91个老旧小区改造、城市更新改造工程，改善群众生活环境，扮靓城市容貌。着力打造“一镇一特色”的产业格局。

新区。围绕“新耀一体化”总要求，全力创建国家级高新技术产业开发区，以铜川新材料产业园和高新技术产业园两大市级园区为承载，着力打造以中医药产业为主的大健康、以汽车零部件产业为主的装备制造、以高端航汽铝产业为主的新材料、以商业航天城为主的高科技和以现代商贸服务业为主的城市经济等“五个重点产业集群”。加大基础设施建设力度，全部建成主干路网，全部贯通主干排水管道，全面实现雨污分流。完成袁家村、文家村、高家村、郭家村、石仁村棚户区改造，调整优化用地布局，为城市建设和产业发展提供空间，促进城市功能完善、品质提升。

宜君县。紧抓省级县域经济发展和县城建设试点县机遇，坚持人文和谐理念，突出生态园林特点，挖掘历史文化内涵，彰显秀美山城特色。继续推进县城道路、管网提标升级、美化亮化项目建设，加快农贸市场、生活垃圾处理场、停车场等配套服务设施建设完善，加快城区棚户区改造，提升基础设施水平，提高承载能力。进一步放大旅游资源优势，着力培育具有影响力的旅游产业集群和品牌，持续为全

第十八节 差异化推进小城镇建设

推动小城镇高质量发展。围绕以人为核心的城镇化，以城镇科学布局引导人口合理分布，以规模经营解放农民，以产业支撑吸纳就近就业，以基础设施完善提升城镇吸纳力，注重发挥中心城镇连接城乡的关键节点作用，促进小城镇扩域、增容、升级。

专栏 4 重点小城镇发展引导

照金镇（陕西省文化旅游名镇）。积极打造全国红色旅游名镇、耀州旅游服务基地、耀州区域西北部门户，按照“一心三区多基地”的产业空间布局结构，构建以主导产业引领、基础产业支撑、特色产业辅助的三大产业体系。在大力发展主导产业的基础上，加大基础产业的发展力度，适时培育发展特色产业，实现三次产业相互促进、协同发展，达到三次产业各自的横向延伸以及三次产业之间的纵向融合。

陈炉镇（陕西省文化旅游名镇）。围绕“兴牧增林倡生态农业绘秀美山川，强工活商扬耀瓷文化建渭北名镇”的思路，着力发展耀瓷文化旅游及现代陶瓷产业，加大古遗址保护、耀州窑陶瓷烧制技艺等非物质文化遗产保护力度，加快对外开放步伐，弘扬民俗文化。

黄堡镇（陕西省重点示范镇）。着力建设全省建材陶瓷工业强镇、耀瓷旅游文化名镇，与陈炉镇共同打造以耀州窑遗址为主的耀瓷文化旅游以及现代陶瓷产业，推进现代建材、汽车商贸产业转型发展。坚持城乡统筹，城镇重点发展建材、陶瓷、商流、汽贸和耀瓷旅游五大产业园区，农村重点发展畜牧养殖、特色农业、乡村观光旅游三大特色产业。

董家河镇。依托“果、牧、建材、陶瓷、服务业”五大支柱产业，着力打造新型工业化城镇、铜川市煤电铝循环产业发展基地。挖掘董家河工业园区潜在优势，在延伸铝电产业链上做文章、引项目、搞服务，做到镇园互补，融合发展，互动发展。按照“东塬抓林，西塬抓果，川道搞养殖、种蔬菜”的思路，做优果牧产业，发展快捷农业、反季节农业、旅游休闲农业，瞄准城市人喜爱的农产品，吸引体验农业种植。

红土镇。积极推进工矿业转型，以周陵现代农业园区为示范，与广阳共建铜川东部门户。坚持以苹果产业为主导，持续实施提质增效战略，不断加快产业发展。因地制宜发展特色产业，以342国道休闲农业观光带为依托，聚力发展乡村旅游。

彭镇。依托科技工业园，建设成为工业名镇。围绕全县“3+4+N”产业体系，把发展镇域经济、助推乡村振兴作为发展主线，以“三变”改革为抓手，在巩固提升苹果、玉米、核桃传统产业的同时，牢牢抓住绿色循环经济的“牛鼻子”，通过发展肉兔、生猪养殖，中药材、食用菌种植四大新兴产业，培育特色产业宜君水稻种植，逐渐形成传统农业与现代生态农业有机结合的多元化产业格局。

太安镇。依托玉华宫、太安森林公园，建设成为唐苑名镇。坚持发展以高产玉米和核桃为主的干杂果经济林，不断优化产业结构，用产业来解决城镇化发展中的基础问题和收入问题。紧抓煤炭生产、油气资源开发、包茂西线等重大项目建设，积极支撑宜君由农业大县向工业强县的跨越。

哭泉镇。结合旱作梯田等自然环境底蕴，深入挖掘孟姜女文化内涵，大力发展乡村旅游，建设旅游特色名镇。以农业生产季度确定发展生产模式，开拓药材、蔬菜、晚熟水果、饲料、食用菌培植、农产品初加工等产业链，有效实现产业增收。

庙湾镇。积极推进建设山水田园生态型城镇、干杂果基地和工矿型小城镇。全

培育乡村振兴示范镇。按照人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约的要求，以强化产业发展、完善城镇功能为重点，围绕产业配套、公共服务、人居环境、综合面貌、优秀文化、基层治理、共同缔造等方面，重点聚焦基础设施建设补齐短板、公共服务设施提档升级、

镇村风貌综合提升、农房建设质量改善等四个方面，赋予新内涵，体现新要求，完善建设标准，提升建设水平，发挥引领示范作用，培育一批产业特色明显、人文气息浓厚、生态环境优美、服务功能完善的乡村振兴示范镇，把乡镇建成服务农民的区域中心。到 2025 年，创建 10 个乡村振兴示范镇。

加快培育特色小镇。落实国家发展改革委《关于促进特色小镇规范健康发展的意见》，坚持新发展理念，以准确把握特色小镇发展定位为前提，以培育发展主导产业为重点，促进产城人文融合，有力有序有效推进特色小镇高质量发展。坚持质量第一、突出特色、市场主导，健全激励约束机制和规范管理机制，促进铜川市特色小镇规范健康发展，有序发展一批特色鲜明、要素集聚、产城融合、充满魅力的特色小镇，不断提升照金红色文旅小镇影响力，支持耀瓷小镇创建国家级陶瓷特色小镇。提升照金红色文旅小镇影响力。借助红色文化品牌优势，突出精品化、多元化，整合全域红色旅游资源，做大做强做精红色旅游品牌，拓展旅游产业链，提高知名度和吸引力。支持耀瓷小镇创建国家级特色小镇。在保护耀州窑遗址的基础上，依托耀州窑“丝路瓷都、千年名镇”文化底蕴，以推动历史文化资源、工业遗产、现代产业融合发展为路径，打造耀瓷特色小镇。

专栏 5 特色小镇发展指引

照金红色文旅特色小镇。以红色体验+运动休闲为核心特色，深度开发红色文化体验，拓展休闲运动空间，提升旅游品质。加强旅游配套设施建设，提升旅游服务功能，提高知名度和吸引力。拓展照金旅游开发的多种模式，逐步发展多样的复合型旅游产品，促进旅游发展业态的多元化，并将旅游产品进行空间串联和主题性开发，推进镇域旅游资源的共同发展。将旅游发展与人民群众经济发展相结合，实施“旅游+”战略，构建“旅游+”体系，如将旅游发展与扶贫开发相结合，以“旅游+扶贫”的方式，促进村庄经济发展和农民增收，构建“旅游+文化”“旅游+教育”等，形成多产业融合。鼓励企业、村庄、家庭、个人等多方投资进入旅游市场，促进开发主体的多元，发挥市场功能的灵活性和创新性。 耀瓷小镇。以耀瓷观光+交流体验为核心特色，改造、提升、复活旧厂房，打造耀瓷遗址观光、研发生产、工艺体验、文化交流、教学实习、会展交易、休闲娱乐为一体的特色小镇。完善基础设施和公共设施建设，提高设施承载力，加快推进配套设施建设与服务能力的提升，承载城市展示、商贸、休闲、运动等功能设施，加强与城市在空间和功能上的融合，促进产城融合。坚持绿色发展理念，注重耀瓷小镇的生态环境保护，进行生产隔离或者绿色技术转型，实现生产上的绿色和生态化。同时引入生态补偿机制，确保环境得到保护。

第六章 强化综合交通网络支撑

以建设人民满意交通为目标，以交通运输与经济社会发展有机融合为路径，遵循“打造现代化综合立体交通”宗旨，加强对各类交通设施的发展统筹，优化交通运输网络结构，强化区域交通中心建设，重点完善公路、铁路、航空、物流、智慧交通五大领域，建成综合立体交通现代化体系。

第十九节 构建区域交通网络体系

构建西安—铜川—延安南北纵向综合运输通道和韩城—铜川—平凉东西横向综合运输通道，强化包头至防城港国家综合运输大通道渭北区域通道，打造连云港至乌鲁木齐国家陆桥综合运输大通道的辅助通道，建成综合交通枢纽体系，强化“通道+网络+枢纽”协同联动，提高城市的区域可达性，进一步凸显铜川市的区域交通枢纽地位。

第二十节 优化完善公路网结构

提升干线公路服务能力。加强城市片区与国省公路网衔接节点建设和改造，大力开展延西高速、包茂高速、合凤高速等既有高速在铜川市域内的出口连接线升级改造工作，同步配套新建高速路段出口连接线，扩大高速公路辐射带动范围。依托国省干线调整规划，完善国省干线断头路段、等外路段、县城过境路段建设，优化干线公路与城区、景区、园区间的衔接，提升干线公路集散能力和服务水平。加快完善咸阳、渭南方向的对外出口公路建设，积极对接“一带一路”及关中平原城市群。

加快构建城市交通格局。实施铜川东部南北大通道、新耀连接、高速绕城、临铁经济带连通、农村公路提升改造六大工程，推动农村公路“建养管运”一体化和区县、乡镇过境公路建设，构建“五纵六横两环”干线主骨架和“六放射九纵十五横”县道网格。建成合铜高速铜川段、G6522 延西高速铜川至西安段改扩建及铜川南与 G65 包茂高速连接线、新区青岗岭经惠塬至陈炉公路、玉皇阁二号桥、周陵至金锁关公路、石仁立交等项目，开工建设 G6522 铜川市东过境金锁关至新区高速公路等项目，全市乡镇对外连接公路实现二级化，公路总里程达到 4520 公里。建成新区西环线北段（香山路—咸丰西路）、铜川新材料产业园区经一路等项目，建设董家河循环经济产业园、铜川高新区航天城片区、铜川新材料产业园区、耀州区惠塬工业园区与新区和耀州区的快速通道，强化城市内外环线之间的交通连接线。

第二十一节 加强轨道交通建设

加快高速铁路、城际铁路、旅游轨道建设，盘活现有铁路，积极融入关中城市群轨道网，初步形成“一横二纵一环三连接”主骨架。紧抓国家关于支持有条件城市群合理规划建设城际轨道交通的相关利好政策，积极对接西安都市圈和关中平原城市群建设，加快发展轨道交通，建设西延高铁铜川段、黄陵经铜川至西安国际港务区铁路货运快速通道、华能铜川照金电厂铁路专用线、西北耐物流园铁路专用线等轨道项目，境内轨道运营里程达到 294 公里。开行西安至铜川“绿巨人”动车组。

第二十二节 加快推动航空运输发展

推进铜川照金航材物流机场建设，规划建设航空保税物流园区和临空商务区，加快货运物流和临空产业发展，打造立足铜川、联接关中陕北、辐射西北、面向全国的货运枢纽港和智慧航港城。搭载支线客运，与咸阳国际机场客运机场和阎良军用机场实现差异化发展，设立西安—咸阳国际机场航空学院培训基地。加快建成宜君通用机场，积极打造集低空旅游、应急救援、短途运输、农林作业等一体的通用航空体系，拓展产业发展思路，促进临空产业快速发展。

公路网建设。建成 G3511 合铜高速铜川段、G6522 延西高速铜川至西安段改扩建及铜川南与 G65 包茂高速连接线项目，青岗岭经惠源至陈炉公路、玉皇阁二号桥、周陵至金锁关公路等国省道项目，石仁立交、西延高铁铜川北站和宜君站连接线。开工建设关家咀至安村公路、陈炉至底店公路、八里店至太安镇公路。

轨道交通建设。建成西延高铁铜川段、华能照金电厂铁路专用线、改造提升咸铜铁路和梅七铁路，铜川新区经王石凹至渭南白水铁路项目、打通西北耐物流园区等 3 条铁路专用线。加快推进黄陵经铜川至西安国际港务区铁路货运快速通道项目、西安地铁延伸铜川等项目。

航空运输建设。建成宜君通用机场，加快推进铜川照金航材物流机场（一期）。

第七章 加快现代化城市建设

顺应城市发展新理念新趋势，统筹系统与布局、建设与管理，完善城镇住房制度体系，推进城市基础设施体系化建设，提升绿色低碳发展水平，加强城市运行效率和防风险能力，推动城市建设管理向智慧化、信息化转变，使城市成为人民高品质生活的空间。

第二十三节 完善城镇住房制度体系

促进房地产市场平稳健康发展。坚持房子是用来住的，不是用来炒的定位，落实“一城一策”，健全房地产市场发展长效机制，实现稳地价、稳房价、稳预期目标。深化细化房地产市场调控管理措施，提升精准调控水平，完善基于土地供应、金融杠杆调控、不动产登记、市场监管“四个闭环”的房地产市场调控体系。加大房地产市场秩序整治力度，落实差别化住房信贷政策，探索形成“源头管控、过程监控、终端总控”的封闭式监管模式。

进一步完善住房保障体系。以公租房和政策性租赁住房建设为着力点，逐步完善保障性住房租赁市场，充分发挥住房兜底保障功能，实现城镇“双困”家庭和特殊行业群体应保尽保。引导社会资本积极参与共有产权住房建设，鼓励企事业单位等社会力量探索利用自有建设用地和自筹资金建设共有产权住房。建立棚改“四清一责任”工作机制，稳步推进棚户区改造。提升保障性住房和移民搬迁点后续管理服务水平，加快保障性住房资产确权工作，建立资产管理评价标准，深化“和谐社区·幸福家园”达标创建活动，按照“共同缔造”理念，实现保障房小区居住对象“住得进、稳得住、有尊严”，着力实现全市人民住有优居。

第二十四节 增强城市综合承载能力

加强道路交通设施建设改造。加强城市道路桥梁建设，启动新区西南环线工程建设，全线打通北市区河堤路南北第三通道，开展全市道路路面柔性改造，优化完善城区路网布局。加快完成主城区老旧道路改造提升工程，打通华夏北路、咸丰西路、鸿基西路、学古路西段等断头路，加快一、二马路提升改造，加快王益经济技术开发区纵二路道路建设工程、青年路老科沟道路维修项目建设。全面启动北市区重点道路的综合功能提升工作，实施老城区内市政道路、地下管网、配套市政设施提升改造，加强城市步行道和自行车道体系建设。力争

“十四五”期间新建及改造提升城市道路 50 公里。

加强停车设施建设管理。坚持扩大增量与盘活存量并举的思路，加大政府和社会资金投入，强制性要求小区项目配建停车位，适时整合房地产小区、城市综合体地下闲置车位资源，盘活市场资源，满足日益扩大的停车需求。科学规划各区县智慧停车场建设，加快新区、王益区、宜君县的立体车库、停车楼、非集中连片等新型智慧停车场试点和新区城市公共停车场建设，缓解城市停车难问题。加快推进城市停车收费和智慧停车管理工作，调动社会资金建设地上、地下停车位的积极性，整合现有的停车资源，建立智慧停车管理平台，建立完善城市智慧交通管理系统。

加快供水设施改造建设。结合城市更新、城中村改造和新区建设，推进城市供水设施建设，加快建设雷家沟水库和后河沟水库灌溉配套工程，规划建设肖家河水库、孙家河水库等水源工程，实施北市区应急水源、新区净水厂三期、新材料园区供水等城市供水工程和耀州城区、宜君县城供水改扩建工程，扩大公共供水管网覆盖范围，城市和县城公共供水普及率分别达到 99%、98%。制定和实施城市节水综合改造方案，实施农业节水、推进工业节水减排、促进城镇节水降损。实施城镇供水管网改造，推行供水管网分区计量管理，进一步降低漏损率，管网漏损率控制在 10%以下。开展宜君县、印台区县域节水型社会达标建设，提升区域节水水平。

加强燃气和供热设施改造。积极扩大天然气入户安装，结合道路改造推进中压管网建设入户，加强工业园区燃气管线建设，确保所有具备通气条件实现通气，提升市区天然气管网供气能力。加快乡村气化管网进行建设，针对农村移民搬迁点，依据规划设定液化气供应点，提高安全供气能力，方便人民群众。“十四五”末，实现城镇气化全覆盖，全市整体城镇气化率达到 99%以上。

第二十五章 提升绿色低碳发展水平

加强城市园林绿化建设。以改善人居环境、提升城市品质为目标，修复城市水系、岸线、山体、自然风貌，加快城市山体公园建设及山体绿化，完善城市生态系统。保护修复漆沮河流域生态环境，加快建设牡丹园、丹阳公园、西环公园，加大城市绿道、生态廊道、环城绿廊等生态功能性绿色空间拓展，推进城镇增绿扩绿。发展绿色生态小区，努力建成国家园林城市，人均公园绿地面积达到 13.5 平方米。

加强污水处理能力。持续推动城镇污水管网建设工程，加快城区雨污分流改造，重点启动耀州区、宜君县污水管网项目，推进宜君县城、小丘镇、瑶曲镇、石柱镇等城镇污水处理厂建设与提标改造。积极推进污水处理、再生水利用工程建设，力争“十四五”期间，完成所有城镇污水处理厂提标改造工作，城市和县城生活污水处理率分别达到 99%、97%，再生水利用率达到 25%以上。

引导绿色生产生活方式。全面推进生活垃圾分类，逐步建立分类投放、分类收集、分类运输、分类无害化资源化处理的生活垃圾收运处理体系，加快建设生活垃圾焚烧终端处理设施，逐步减少原生垃圾直接填埋。逐步有序开展城镇生活垃圾分类推广工作，重点推动新区城市生活垃圾分类示范区建设，生活垃圾无害化处理率 100%。完善医疗废物转运设施和集中处置设施，因地制宜建设危险废物处理设施，健全餐厨垃圾和建筑垃圾再回收再生利用体系。树立绿色生活思想，推广文明健康生活习惯，树立良好饮食风尚，倡导绿色出行理念，坚决杜绝餐饮浪费，大力发展新能源和清洁能源车辆，鼓励购买高效节能产品，严格限制一次性餐具、塑料购物袋发放使用。

提升行业绿色低碳发展水平。坚持绿色循环、低碳发展为导向，促进产城融合发展，加快煤炭、铝、建材、陶瓷等传统产业转型升级，支持董家河循环经济产业示范园建设，构建

高效生态产业体系。全面推进绿色建筑发展，完善绿色建筑标准和认证体系，推广绿色建材和装配式建筑，通过绿色化改造提升既有建筑能效。开展各行业碳排放定额、减碳路径、碳排放实时监测技术与管理方法研究，明确行业达峰目标、制定行业碳排放标准以及增量管控，助力实现碳达峰、碳中和目标。到 2025 年，新增绿色建筑占新建建筑开工比率达到 100%，装配式建筑占城镇新建建筑比率达到 30%。

改善城市生态环境质量。科学实施重污染天气重点行业绩效分级管控，持续推进减排、抑尘、压煤、治车、控秸“五大工程”，巩固“散乱污”企业治理成果，确保冬季取暖清洁改造、高排放柴油货车和非道路移动机械工作治理达标。严格区域环境准入条件，严格控制新建、扩建高耗水、高污染项目，持续推进工业水污染防治。强化黑臭水体综合整治，建立黑臭水体动态管理机制，确保黑臭水体“长制久清”。

第二十六节 增强城市基础设施韧性

增强城市排水防涝能力。全面开展城市排水防涝能力风险评估，加大城市排水管网、泵站等设施新建和改造力度，抓紧补齐排水防涝短板，着力解决城市内涝问题。全面推动“河长制”细化实施，开展河道综合治理，提高防洪标准。推动城市建成区污水管网全覆盖、全收集、全处理以及老旧污水管网改造和破损修复，健全定时清淤疏通长效管护机制。科学布局排水泵站、排水车等应急设施，建立完善“源头减排、管网排放、蓄滞削峰、超标应急”的城市排水防涝体系。

系统化推进海绵城市建设。建立健全全市海绵城市试点政策体系，把海绵城市建设理念落实到城市规划建设管理全过程，以城区新建项目、棚户区 and 老旧小区更新改造项目为重点，统筹城市各层级水系统、园林绿化、道路交通、排水防涝等建设管理，因地制宜选择渗、滞、蓄、净、用、排等多重措施，科学选用植草沟、人工湿地、透水铺装、透水路面、多功能调蓄等低影响开发设施及其组合系统，逐步实现小雨不积水、大雨不内涝、热岛有缓解。优化水系空间布局，重塑“一环、三河、多廊、八园”的景观生态格局。形成“以水养绿、以绿保水”的蓝绿结合的海绵体系。主动融入黄河流域生态保护和高质量发展大局，围绕“四个层面”，统筹实施“四水共治”，全域推进海绵城市建设，把铜川打造成为石川河从季节性断流到常流常清的流域生态修复典范，西北地区节水、治水、蓄水、保水协同推进典范，海绵技术综合集成和体制机制创新全景式展示典范，黄土高原城市水生态文明建设典范。“十四五”末，力争建成区 50%以上面积达到海绵城市建设要求。

构建城市公共安全体系。构建符合地域特点的“以人为本、防灾有效、科学管理、预警及时、反应高效、人防有力”的公共安全保障体系，加强城市抗御灾害的综合防御能力和应对突发事件的处置能力。建立健全科学高效的自然灾害防治体系，全面提升自然灾害防治能力。建立完善突发公共卫生事件监测预警处置机制与防疫体系，提高公共卫生领域供给质量。加强地震事业基础设施建设，全面提升抵御地震灾害风险防治能力。加大城乡消防建设力度，优化消防站点布局，大力提升综合应急救援能力。加强人民防空和应急避难场所建设，提升人民防空能力和现代化水平。提高居民防灾意识和自救互救能力。

构建现代应急管理体系。加强综合性、专业性和社会化应急救援队伍建设，提高突发事件应急处置能力。建立健全应急管理信息系统，推动应急指挥平台建设，提升信息化、智能化水平。加强应急预案管理，完善应急管理体制机制。

第二十七节 加快新型智慧城市建设

加快新型基础设施建设。以城市基础设施提质增效为引领，以应用创新为驱动，充分运

用 5G、工业互联网、大数据等技术构建万物互联的网络体系，系统推进城市交通系统、水系统、能源系统、环卫系统、园林绿化系统等领域智能化建设，系统布局新型城市基础设施。加快落地“云”上铜川，深化“5G+大数据”在应急管理和公共卫生防控中应用。

建立智慧城市管理平台。建设与 CIM 平台深度融合的城市市政基础设施智能化管理平台，对设施运行状态进行实时监测、模拟仿真和大数据分析，加强对管网漏损、防洪排涝、燃气安全、道桥坍塌等及时预警和应急处置，促进资源集约利用，保障市政设施安全运行。各区县政府建设全域覆盖、协同共享的智慧城市管理平台，推动城市网格化管理工作全覆盖。运用互联网、大数据、人工智能等信息技术手段，推进城市治理制度创新、模式创新、手段创新，提高城市科学化、精细化、智慧化管理水平。

专栏 7 现代化城市建设重点工程

城市道路交通设施建设改造。“十四五”末，新建城市道路 30 公里，改造提升道路长度 20 公里。 停车设施建设管理。实施各区县公共停车场项目，新增公共停车位 10 万个，建立完善城市智慧交通管理系统。 城市燃气设施建设。“十四五”末，实现城镇气化全面覆盖，全市整体城镇气化率达到 100%，城镇燃气普及率达到 96%以上。 公园城市建设。深入开展园林城市创建行动，建设丹阳公园、西环公园等，完善新区环城绿道，建设南北市区连接绿道。开展城市公园品质提升行动，加强口袋公园、袖珍广场等小微绿地的建设与改造。提高公园绿地的可达性，基本实现“300 米见绿、500 米见园”。“十四五”期末，城市人均公园面积达到 13.5 平方米。 城市污水设施建设。完成所有城镇污水处理厂提标改造工作，城市和县城生活污水处理率分别达到 99%、97%，生活垃圾无害化处理率 100%，加快推进各区雨污分流改造，实现主城区雨污管网分流，污水管网全收集全覆盖全处理。 城市排水防涝。全面开展城市排水防涝能力风险评估，加大城市排水管网、泵站等设施更新与建设，加快补齐排水防涝短板。 海绵城市建设。加快全市海绵城市建设力度，加大海绵城市相关生态产业扶持力度，打造全产业链的海绵城市产业。“十四五”末，力争建成区 50%以上面积达到海绵城市建设要求。

第八章 提升城市治理水平

坚持党建引领、重心下移、科技赋能，树立全生命周期管理理念，优化国土空间开发保护新格局，实施城市更新行动，进一步完善城市功能，积极破解“城市病”，完善治理结构、创新治理方式，推动城市治理体系和治理能力现代化。打造宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市，使城市成为人民群众高品质生活的空间，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

第二十八节 优化国土空间开发保护新格局

建立全域全要素国土空间开发保护体系，完成市县镇三级国土空间规划编制，构建科学

高效的国土空间规划体系，实现全市国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。立足资源环境承载能力，发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。将生态赋能、区域协同、创新驱动、品质营城作为铜川的空间发展策略，科学划定“三条控制线”，优化调整永久基本农田控制线和生态保护红线，以“底线、规模”双约束为基础划定城市开发边界。强化刚性管控，对市县域范围内国土空间开发保护做出总体安排和综合部署，加强各类历史文化遗产、通风廊道的保护，强化城镇风貌空间形态控制，构建“一核两轴、三区六带”市域整体空间开发保护新格局（一核：新区—耀州发展核；两轴：西铜联动发展轴，合凤高速发展轴；三区：北部生态功能区、中部农业发展区、南部城镇集聚区；六带：漆水河、沮河、赵氏河、清河、五里镇河、雷塬河生态保护带）。到2025年形成以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

第二十九节 实施城市更新行动

大力加强老旧小区改造。稳妥实施“一城一策”，促进房地产市场平稳健康发展。完善以公租房为主的住房保障体系，结合棚户区改造有效增加保障性住房供给。认真贯彻落实省住建厅、省发改委、省财政厅联合印发的《关于全面推动城镇老旧小区改造暨“美好环境与幸福生活共同缔造”活动的实施方案》，依据《陕西省城镇老旧小区改造导则》，结合铜川市实际和居民意愿，制定铜川市城镇老旧小区改造方案，逐项明确老旧小区改造内容。组织实施老旧小区现状摸底，科学编制城镇老旧小区改造规划，制定落实年度改造计划。精简铜川城镇老旧小区改造工程审批事项和环节，探索简化工程建设许可和施工许可审批，构建快速审批流程，提高项目审批效率。完善老旧小区长效管理机制，提高管理维护水平。“十四五”末，基本完成2000年底以前建成的324个老旧小区改造任务。

加快完善老旧小区服务配套。完善社会活动场所和公共服务配套，科学布局义务教育学校和幼儿园，推进优质教育资源在城市内均衡配置，实现就近入学入园。充分把握老旧小区改造契机，推进老年友好社区规划建设，加装电梯、增设停车设施和养老设施，提升小区居民尤其是老年人的居住生活状态。运用互联网、大数据、人工智能等信息技术手段，推进城市治理制度创新模式创新手段创新，提高城市科学化、精细化、智能化管理水平。

加快推进“城市双修”、“三疏”工作。以建设美好人居环境为目标，开展城市体检评估，合理确定城市规模、人口分布，大力推动人口疏解、建筑疏密、组团梳理“三疏”工作与“城市双修”工作，推动王益区、印台区城区内部空间结构优化。严格控制容积率，逐步解决城市人口和功能过密问题。完善城市交通体系，对老城区和重点地段实施微循环更新改造，改善老城区人居环境，推动老城区重新焕发活力，创造有影响力、归属感、地域性的文化及空间形态。

第三十节 加强城市历史文化保护与风貌塑造

加大城市历史文化保护力度。注重延续城市历史文脉，构建“一带四区多点”的市域历史文化资源空间保护框架。传承延续沿漆水河、沮河历史文化资源带。保护以耀州古城和药王山为核心的文化资源集中区、耀州窑历史文化区、照金—香山文化旅游区以及玉华宫唐文化保护区。健全市级以上文物保护单位“四有”档案，完善历史文化保护管理体系，保护市域范围内有保护价值的历史文化资源，推进耀州窑遗址、宜君战国魏长城、玉华宫遗址、王

石凹煤矿工业遗址、陈炉窑址等文化遗产保护利用。

全面开展城市风貌塑造工作。围绕城市特色重塑、人居环境提升目标，推行城市设计和风貌管控，形塑兼具地域特色与时代精神的城市风貌。优化城市空间和建筑布局，加强重点地段、重要类型建筑风貌管控。落实新时期适用、经济、绿色、美观的建筑方针，加强新建高层建筑管控，治理“贪大、媚洋、求怪”的建筑乱象，注重建筑风格的有机衔接，传承城市文脉。

第三十一节 提升城市夜间经济

发展夜间特色餐饮、时尚购物等活力消费，打造餐饮集聚型、文体消费型、便利服务型、百姓生活型夜间经济集聚区，提升夜间文化氛围，营造夜间健身娱乐新风尚。引导城市核心商圈、商业综合体及夜间文旅消费集聚区延长营业时间，支持建设夜间购物街区、商场和24小时便利店，对延时营业的商场、便利店、餐饮等企业由区县财政予以补助。改造提升与新建培育并举，通过增设文化演出、影视、娱乐等服务项目以及街区亮化、智能化等举措，营造商旅文体融合发展的夜间经济消费氛围。在每个区县打造1条特色商业街区。优化夜间经济街区附近公共交通线路设置，加密运行班次，部分区域延长晚间运营时间。

第三十二节 创新社会治理模式

推行城市网格化管理。按照“网格覆盖、条块融合、责权明晰”的原则，科学设计网格，合理制定流程，以层层递进、纵向到底、横向到边的标准，实施科学合理、人岗相宜、全面覆盖的网格化管理模式，建立“覆盖全面、重点突出、责任明晰”的管理网络，区域包干、责任到人，对人员、管控区域与难易程度进行界定和匹配，最大限度增强网格化管理的针对性和实效性，推动城市管理工作向科学化、精细化、长效化、常态化发展。创新社区治理模式，推广“红旗经验”，升级完善综治中心平台建设，加快社会网格化管理全覆盖，提升网格化服务管理水平。

加强城市管理数字化应用。以民生服务为导向，加快构建覆盖城市管理、安全生产、应急处理、社会综治、社区服务等事务为一体的城市治理体系，高水平建设“城市大脑”。深入实施数字生活新服务行动，发展数字商贸、数字学习、数字出行、数字文旅和数字健康，积极探索数字生活新服务、灵活就业等数字社会运行规则，打造数字生活新空间。

健全社会各界协同参与机制。规范和发展各类社会组织，积极培育公益性、服务性、互助性组织，引导社区社会组织、社会工作服务机构、社区志愿者、驻地企业单位等共同参与社区治理。完善政府购买服务机制，让社会组织承担起政府简政放权释放出的具体事务。发挥群团组织联系群众的桥梁纽带作用，广泛组织群众参与社会治理工作。确保2022年完成全国市域社会治理现代化试点，城镇社区综合服务设施覆盖率达到100%。

第九章 提升城乡公共服务水平

坚持以人民为中心的发展思想，顺应人民群众对美好生活的向往，聚焦关键领域和重点群体，完善社会公共服务配套体系，加快实现基本公共服务均等化，加强和创新社会治理，让幸福城市更加美好。

第三十三节 构建城镇生活服务圈

合理配置城市公共资源，以社区为核心打造城市 15 分钟生活圈，鼓励发展文体、教育、康养、娱乐等城市经济业态，激发产城融合新活力。坚持政府推动与市场运作相结合，采取 ABS 融资模式，助力城市公共服务体系健全完善。以铜川新区为核心区，高标准建设基础配套和公共服务设施，引导生产生活要素和各类优质资源快速聚集。围绕铜川全民健身馆和体育馆，打造铜川市文体中心，加快建设新区商场、娱乐等设施，营造城市新经济门户，打造城市活力片区。着力升级北市区公共服务设施，大力支持便民服务设施建设，有序完成工人文化宫、体育场地段改造项目。

第三十四节 打造现代化教育服务体系

坚持教育优先发展，以“普惠化、均衡化、特色化、现代化、智能化、终身化”为导向，深化教育综合改革，全面实施素质教育，促进教育公平，推进教育现代化，建设高质量教育体系。

推进基础教育提质攻坚。实施义务教育薄弱环节改善与能力提升计划，开展城镇小区配套幼儿园专项治理。扎实开展“国家义务教育发展优质均衡县（区）”创建工作，完善城乡义务教育学校布局规划，扩大主城区义务教育学校建设和学位供给，消除大班额；加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，打造“乡村温馨校园”；落实义务教育免试就近入学制度，关心支持特殊教育。整合普通高中教育资源，实施“达标创示范工程”，提高普通高中教育质量，促进普通高中优质特色多样发展。围绕建设区域教育中心，大力实施教育信息化建设，打造一流教育品牌。规划新建、改扩建幼儿园 63 所，不断扩充普惠资源。每年改善提高 1 所高中，切实提高普通高中办学条件和办学水平。到 2025 年，基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系，创建 3 个国家义务教育发展优质均衡区县，全市符合入学条件的学龄儿童义务教育入学率达到 100%。

推动职业教育融合发展。深化职业教育改革，整合职教资源，加强“双师型”教师队伍建设。深化产教融合、校企合作，大力探索新型学徒制，推行工学结合、德技并修的育人机制，实施 1+X 证书制度，增强职业技术教育适应性。鼓励社会力量兴办教育，促进民办教育健康持续发展。推进中职、高职、职业大学的贯通培养。建设以铜川职业技术学院为龙头、示范性中等职业学校为骨干、特色专业为支撑的现代职业教育体系，加强技能人才培养。完成铜川职院二期建设，新建耀州区高级职业中学，改造提升印台区职业技术学校。

加强高等教育建设。加强与西安理工大学、西安工业大学、陕西中医药大学等合作，加大应用型本科、专业学位研究生的培养力度。积极争取高等教育校区建设，加快推进省属公办高校筹建工作，填补我市高等本科教育空白。

第三十五节 加快医疗卫生事业发展

把保障人民健康放在优先发展战略位置，坚持预防为主，深入实施健康铜川行动，建设渭北区域医疗中心，织牢公共卫生防护网，构建高质量医疗服务体系，全方位全周期维护和保障人民群众健康服务。到 2025 年，基本建成与铜川经济社会发展相协调的全民健康服务和治理体系，建成国家健康城市，重点卫生健康指标高于全国平均水平。

构建优质高效公共卫生服务体系。实施公共卫生补短板项目，建成渭北传染病医院（铜川市公共卫生服务中心）、渭北医疗物资应急储备中心、铜川市疾控应急指挥中心和实验中心，实施市区县综合医院发热门诊、传染病病区标准化改造提升工程和区县疾控中心标准化建设，加大乡村全科医生培养培训和能力提升，形成设施完备、物资充足、反应迅速、检测

能力一流的疾病预防应急响应机制。深入开展爱国卫生运动，促进全民养成文明健康生活方式。

推进中医药传承创新发展。深化与北京中医药大学合作，将北中医孙思邈医院、孙思邈研究院建成西北地区中医药研发治疗康复中心。积极发挥中医药在预防治疗常见病、疑难病、传染病方面的独特优势，探索形成可复制、可推广的诊疗方案。开展中医药适宜技术的普及应用，大力发展中医药养生保健服务，支持社会办医向规模化、专科化发展，探索建立文化带动、产业发展、经济增长、城市转型的中医药综合改革铜川模式。到 2025 年，实现全市孙思邈中医堂全覆盖。

巩固提升医疗保障体系。强化基本医疗保险、大病保险与医疗救助保障功能，不断健全覆盖全民、依法参加的基本医疗保险制度和政策体系。推进医保支付方式改革，全面推广医保电子凭证，逐步实现医保“线上办、一次办、即时办”。扩大异地就医联网覆盖面，探索开展区域性跨省异地就医门诊联网结算。改革完善医保基金监管体制，完善医保智能监管系统，提高监管效率。

第三十六节 大力推进文化体育事业发展

完善公共文化服务设施和产品服务供给。完善市、县、镇、村四级公共文化服务设施网络，建设美术馆、科技馆、城市规划馆等公共文化设施，推动市群众艺术馆、市级及区县国家综合档案馆提档升级，规划建设青少年宫、校外活动中心、妇女儿童中心等活动阵地。加快县级文化馆、图书馆、博物馆、科技馆和基层综合性文化服务中心建设，推进县级图书馆、文化馆总分馆制改革，力争到 2025 年县级以上一、二级图书馆和文化馆占比达到 60%。建立健全公共文化服务财政保障，引导公共文化服务多元化供给。加大对重点文艺创作项目的支持力度，推出一批“叫得响、传得开、留得住”的精品力作，办好陕西省第十届艺术节和中国孙思邈中医药文化节活动。深入推进文化馆（站）、图书馆、博物馆（非文物建筑及遗址类）、美术馆、纪念馆等公共文化设施错时、延时开放，积极开展送戏曲、送图书、送电影下乡活动，统筹建设便民书屋、城市书房、公共数字阅读终端等设施，倡导全民阅读，建设“书香铜川”。

加大体育事业建设发展。积极承办国家级、省级体育赛事，配齐体育场、游泳馆、国民体质监测中心等公共体育设施，推动学校体育与社区体育同步发展。围绕“15 分钟健身圈”，建设运动公园、健身步道、社区多功能健身场地、社区健身中心，推进全民健身；充分挖掘冰雪、森林、湿地、山地等独特的自然资源和养生文化，开展中医养生、太极拳、徒步、运动创伤诊疗中心等，打造具有孙思邈养生文化的体育特色小镇。

第三十七节 加强社区服务和养老体系建设

加强社区服务管理与建设。以城乡社区网格化管理服务模式为依托，加快推进基层社会治理体系和治理能力现代化。学习推广红旗社区“一站到底”智慧服务模式，充分发挥以社区党组织为领导核心的社区组织在服务群众中的作用，建立健全居民代表大会、业主委员会等社区居民自治组织。广泛开展“共同缔造”活动，构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的城乡治理体系，建设“整洁、舒适、安全、美丽”的城乡人居环境。进一步加强和规范物业管理工作，提升物业管理服务水平，营造文明健康、积极向上的社区文化环境，促进和谐社区建设。提高城镇社区服务设施建设标准，力争 2023 年智慧社区和省级标准化示范社区全覆盖。

加大养老体系建设力度。推进全国第五批社区和居家养老服务改革试点，加快养老服务

设施建设，建立 15 分钟社区居家养老服务圈，城市社区日间照料中心覆盖率达到 90%以上；加快农村互助幸福院、农村社区服务中心建设，加强对农村留守、困难、孤寡老年人的关爱服务。提高养老服务质量，支持养老机构运营社区养老服务设施，探索推广“物业+养老”“互联网+养老”服务新模式。支持养老机构开办老年病院、康复院、医务室等医疗卫生机构，支持一、二级医院和专科医院转型为养老护理院，支持社会力量兴办专业化养老服务机构。整合养老、医疗、康复和护理资源，实施福利院、敬老院、养老院等托底保障性养老服务机构基础设施升级改造，健全市县乡村四级基本养老服务网络，建设智慧健康养老示范基地。有序推进企业退休职工养老社会化。到 2025 年，养老机构护理型床位占比达到 55%，医疗卫生和养老服务资源实现有序共享，基本形成覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合网络。

专栏 8 城乡公共服务提升重点工程

教育事业提升工程。“十四五”末，规划新建、改扩建幼儿园 63 所，扩充普惠资源、规范学前教育管理，35%以上公办幼儿园达到市级示范标准，继续教育培训率达到 100%。新建、改扩建中小学 75 所，每年改善提高 1 所高中。 医疗卫生事业提升工程建成市公共卫生服务中心(渭北传染病防治医院)项目、渭北公共卫生医疗物资应急储备中心项目、市疾控应急指挥中心和实验中心项目 3 个公卫补短板项目。改造提升 4 个区县妇幼保健 33 个乡镇卫生院 41 个社区卫生服务中心标准化建设项目。实施陕西省职业病防治院(铜川市职业病防治院)项目、市人民医院区域精准检测中心(西北基因检测基地)项目、铜川妇女儿童医院项目等 7 个医疗卫生服务改善项目。 文化事业提升工程。积极创建市县公共图书馆、文化馆流动服务活动，每年下基层流动服务不低于 50 次。“十四五”末，力争县级以上一、二级图书馆和文化馆占比达到 60%。 城乡养老设施建设工程。“十四五”末，建成市老年服务中心等 5 个大中型医养结合养老机构，特困人员供养机构护理型床位达到 50%以上，政府运营养老机构床位数不超过 50%，建成一批托管失能半失能老年人的全托式日间照料中心，城市社区养老服务设施 50%以上交由社会运营，实现城市社区老年人日间照料全覆盖。“十四五”末，护理型床位占比达到 55%以上。城镇常住人口基本养老保险覆盖率≥80%，城镇常住人口基本医疗保险覆盖率≥90%。

第十章 推进城乡融合发展

坚持农业农村优先发展，树立农民主体地位，深化要素配置、规划建设、公共服务、产业发展等重点领域体制改革，以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，因地制宜、循序渐进，促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，促进全市城乡融合发展，加快推动全市农业农村现代化建设。

第三十八节 建立健全城乡基本公共服务普惠共享机制

完善城乡教育资源均衡配置机制。统筹推进城乡义务教育一体化发展，积极改善农村学校办学条件，提高教学质量。充分发挥职称评定、岗位晋升、骨干评聘在教师交流中的激励杠杆作用，推动区（县）域内校长教师交流轮岗制度化、常态化，实现区（县）域城乡校际资源均衡配置。加大高质量乡村教师培养补充力度，加强乡村学校体音美等师资紧缺学科教师培养。提高农村职业教育水平，继续实施中等职业教育学费免除政策，加强中高等职业教育校外乡村实训基地建设。

健全乡村医疗卫生服务体系。全面落实每个乡（镇）办好 1 所卫生院、每个行政村办好 1 个卫生室，促进远程医疗服务向偏远农村延伸。完善全科医生培养与使用激励机制，对农村基层医务工作者在职称晋升等方面给予政策倾斜、优先评聘。到 2022 年，全市各行政村至少拥有 1 名全科医生。充分发挥市人民医院、铜川矿务局中心医院、北中医孙思邈医院三大医联体龙头医院技术辐射带动和优质医疗资源下沉等优势，进一步加强医联体和分级诊疗制度建设。建立医联体和区（县）域医共体绩效评估指标体系，完善考核激励机制。完善“县管镇用、镇管村用”人才管理机制，稳定基层医卫队伍。完善不同级别医疗机构的医保差异化支付政策，适当提高基层医疗卫生机构医保支付比例。

健全城乡公共文化服务体系。实施“崇德尚善、翰墨铜川”德育计划，优化城乡文化资源配置，加大农村优质文化产品和服务供给。鼓励乡村开展史志修编，规范村规民约的制定和修改工作。完善城乡公共文化设施建设网络，整合利用闲置学校等现有城乡公共资源，依托城乡社区（村）综合服务设施，统筹推进社区（村）基层综合公共文化服务中心建设，到 2022 年，实现乡镇综合文化站、行政村文化活动室和文化活动小广场全覆盖。大力培养乡土文化能人、民间文化传承人和乡村文化团体。

完善城乡统一社会保险制度和救助体系。按照全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，实行基本医疗保险市级统筹。通过城乡居民基本医疗保险、大病保险和医疗救助等制度的衔接，推进居民重特大疾病的保障。完善城乡居民异地就医直接结算制度，实现医疗保障“一站式服务、一单制结算”。鼓励和引导符合条件的城乡居民参加城乡居民基本养老保险，完善城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金标准正常调整机制。建立城乡养老机构对口帮扶和合作机制，提升农村养老服务水平。实施“康养乡村”建设，探索建立城市居民到乡村养老等城乡一体群落式养老模式。

建立健全乡村社会治理机制。完善党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，健全村级重要事项、重大问题由村组织研究讨论机制，全面落实“四议两公开”。大力推进村党组织书记通过法定程序担任村级集体经济组织、合作经济组织负责人。加强农村新型经济组织和社会组织的党建工作。健全以财政投入为主稳定的村级组织运转经费保障机制，加强经济组织审计监督。设置“一站式”便民服务大厅，逐步完善乡村便民服务体系。

第三十九节 建立健全城乡基础设施一体化发展机制

建立城乡基础设施一体化规划机制。统筹规划城乡基础设施和重要市政公用设施，合理确定城乡供水、污水和垃圾处理、道路、电力、通讯等设施的位置、规模和建设标准，推进多规合一。实现城镇密集区基础设施共建共享，优先将城镇边缘农村地区纳入城镇管网规划辐射范围。严格城乡路网一体规划设计，强化农村公路与干线公路网的联通，引导道路客运班线公交化改造，促进城乡客运一体化发展。建立乡村生态环境保护和美丽乡村建设长效机制，加快建设形式多样、符合村情实际的城乡一体化生活垃圾收运处置体系。

建立城乡基础设施一体化建设机制。强化城乡交通运输一体化建设，支持城市公交向乡镇延伸。大力推进城乡供水一体化建设，推动城市供水管网向农村延伸。具有经济收益设施

在政府投入基础上，积极引入社会资本合作建设，引导农民投入，参与乡村垃圾污水处理，构建城乡环卫一体化和区（县）域生活垃圾统一处理机制。经营性设施以企业投资为主，持续实施农村电网改造升级工程，引导电信运营企业加大电信基础设施建设投入力度，实施宽带乡村工程。支持有条件的乡镇将城乡基础设施项目整体打包，建立运营补偿机制，实行一体化开发建设。

建立城乡基础设施一体化管护机制。将农村公路养护资金及管理机构运行经费和人员支出纳入一般公共预算。实施农村公路建养管护长效机制，通过政府购买服务等方式，引入专业企业、社会资本建设和养护农村公路。统筹市政公用设施建设，以照金镇、陈炉镇、黄堡镇等省级重点示范镇和文化旅游名镇为重点，试点推行城乡公用基础设施统一规划、建设、运营和管理。

第四十节 建立健全城乡产业协同发展机制

探索生态产品价值实现机制。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，建立政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的城乡生态产品价值实现机制，加快构建生态资产产权制度、生态产品价值核算等制度体系。统筹推进山水林田湖草生态保护修复试点、黑臭水体治理等项目建设，对城乡生态进行统一保护、统一修复。积极推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革，完善自然资源资产分等定级价格评估制度和资产审核制度。加快培育我市生态产品公用品牌，积极探索生态产品价值转化路径。

完善城乡产业协同发展平台。推进“互联网+”现代农业行动，探索农产品个性化定制服务、会展农业、农业众筹等新模式，进一步促进农村流通业态转型升级。以“康养乡村”建设为载体，盘活各类乡村资源，加快建设健康产品生产及营销推广平台、康养服务及输出平台等，打通城乡要素流通通道，构建康养产业支撑体系。积极开展产城融合示范区创建，加快培育一批农字号特色小镇，着力打造旅游小镇、文创小镇、森林小镇等，推动农村产业发展与新型城镇化相结合。创新东西部协作模式，充分发挥盐铜两地核心资源优势，建设农业“飞地”产业园、农旅融合产业园等，搭建各类农业协作平台。

健全区（县）域经济发展促进机制。深化“放管服”改革，持续深化相对集中行政许可权改革，赋予区县更多经济管理权限。持续优化营商环境，落实《市场准入负面清单制度》，鼓励发展民营经济，激发区（县）域经济发展活力。坚持市场导向，遵循产业发展规律，进一步明确各区（县）主导产业和支柱产业，以区（县）域工业集中区为载体，加快集约化、集群化、智慧化发展，着力壮大产业规模，强化产业配套，加快培育形成特色产业集群。加强园区协作，支持区（县）域园区与市级园区共同探索“共享招商”、托管代管等新发展模式。

第十一章 全力推进乡村振兴

坚持农业农村优先发展，全面实施乡村振兴战略，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化，促进农业强农村美农民富。

第四十一节 巩固拓展脱贫攻坚成果

将巩固拓展脱贫攻坚成果放在突出位置，建立农村低收入人口帮扶机制，健全乡村振兴领导体制和工作体系，加快推进脱贫地区乡村产业、人才、文化、生态、组织等全面振兴。

全面落实脱贫地区动态监测和帮扶。设立5年过渡期，过渡期内严格落实“四个不摘”

要求，做好过渡期内领导体制、工作体系、发展规划、政策举措、考核机制等有效衔接。健全防止返贫动态监测和帮扶机制，及时发现并识别存在返贫致贫风险的脱贫不稳定户和边缘易致贫户，巩固“两不愁三保障”成果，坚决防止发生规模性返贫现象。加强农村低收入人口动态监测，分层分类实施帮扶，合理确定农村医疗保障待遇水平，完善养老保障和儿童关爱服务，织密兜牢丧失劳动能力人口基本生活保障底线。

持续改善脱贫地区生产生活条件。大力实施乡村建设行动，加大对脱贫地区基础设施建设的支持力度，重点谋划建设一批重大基础设施工程，持续改善脱贫地区基础设施条件。提升脱贫地区教育服务水平，增强基本医疗保障能力，进一步提升脱贫地区公共服务水平。各类财政专项资金及整合资金支持的农村人居环境、小型水利、乡村道路、农田整治、植树造林、水土保持、产业园区等涉农项目建设和管护，采取以工代赈的方式，就近优先吸纳脱贫人口和低收入人口务工。完善扶贫项目资产管理长效机制，加强扶贫项目资产管理和监督。

发展壮大脱贫地区乡村特色产业。实施脱贫地区特色种养业提升行动，积极开展产销对接活动，深化拓展消费帮扶。推动盐铜扶贫协作向经济领域合作升级，支持相对贫困地区与中央、省市属单位开展多渠道、多层次、广领域对口帮扶。做好易地扶贫搬迁后续扶持工作，持续加大就业和产业扶持力度，重点围绕搬迁安置区发展配套特色产业，确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。

到2025年，全市脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴全面推进，脱贫地区经济活力和发展后劲明显增强，乡村产业质量效益和竞争力进一步提高，农村基础设施和基本公共服务水平进一步提升，生态环境持续改善，美丽宜居乡村建设扎实推进，乡风文明建设取得显著进展，农村基层组织建设不断加强，农村低收入人口分类帮扶长效机制逐步完善，脱贫地区农民收入增速高于全市平均水平。

第四十二节 加快农业转型升级

以发展特色精品农业为方向，推进农业优势产业转型升级突破发展，发展壮大现代果业、畜牧业产业集群，培育提升道地优质中药材产业集群，构建现代农业发展新格局，不断提高农业质量、效益和竞争力。

加强农业基础设施建设，推动农业结构调整。强化农业科技创新，转变农业增长方式，提高农业综合生产能力和增值能力。落实最严格的耕地保护制度，建设保护高标准农田，建设粮食生产功能区、重要农产品生产保护区，发展高产、优质、高效、生态、安全的现代农业，确保粮食生产安全。

推动农业园区化发展，优化农业发展布局。按照“政府加强引导、基础设施配套、强化招商选资、组团协调推进”的思路，集中打造北部绿色生态示范区、中部产业融合发展区和南部科技创新引领区3个农业区，耀州步寿塬、照金小丘等5个现代农业组团中心，优质苹果、休闲农业观光等8个产业带，构建“三区、八带、五组团”的现代农业发展新格局。

依托资源基底优势，壮大特色优势产业。围绕以苹果、大樱桃为主的现代果业，以奶山羊、肉羊、生猪为主的生态高效畜牧业，以果蔬为主的棚室栽培设施农业和以中药材、干杂果等为特色的“3+X”工程，逐步壮大以苹果、生猪、中药材为主的三大优势特色产业集群，建设环西安都市圈绿色优质农产品供应基地和农副产品加工生产基地。

第四十三节 推进乡村产业深度融合

以农民为主体，以乡村优势特色资源为依托，培育新产业、新业态、新模式和新型农业经营主体，健全产业链条，突出全产业链打造、全价值链提升，推动农村一二三产业融合发

展。

发掘新功能新价值。依托中药材、苹果、畜牧业等特色农业发展基础，按照“公司+合作社+农户”的特色种养模式，积极发展食品加工、商贸物流、特色餐饮等环节，延伸农业产业链，增加农副产品增加值。以果蔬加工、中药材加工、畜禽屠宰及肉制品加工、主食加工及中央厨房为重点，建设5个农产品加工园区。加快推进王益区国家级农村产业融合发展示范区建设，推动乡村产业深度融合。

打造新载体新模式。创新产业模式，大力发展农业电商平台，打通特色农副产品（山地苹果、中药材等）的网络连接通道，建立遍布市、县、镇、村的三农信息服务站，提高信息流动效率，提升配套物流水平，实现农业产品网络经营。

培育新产业新业态。发挥农村资源和生态优势，支持特色农业、休闲农业、现代农产品加工业、乡村手工业、绿色建材、红色旅游、乡村旅游、康养和乡村物流、电子商务等乡村产业的发展，提升乡村对人口的吸引力，引导人口向乡村流动。实施休闲农业和乡村旅游精品行动，打造一批特色鲜明的旅游名村和主题园区，稳步发展体验农业、创意农业、光伏农业等新业态。依托耀州区现代农业园、周陵现代农业科技示范园等农业资源，发掘乡村生态休闲、旅游观光功能，打造现代农业观光型旅游区。

第四十四节 实施乡村建设行动

按照统筹规划、分步实施，政府引导、群众自愿，因地制宜、注重实效等原则，加强农村基础设施建设，发展农村社会事业，持续改善村容村貌和人居环境，建设美丽宜居乡村。

加强农村基础设施建设。继续完善水、电、路、气、讯、物流、污水垃圾处理等基础设施建设，不断改善生产生活水平。加强通村公路建设和改造，推进公路客运站改建迁建和功能提升。支持城郊承接城市专业市场和物流基地疏解，统筹农产品生产地、集散地、销售地市场建设，加强农产品流通骨干网络和冷链物流体系建设，畅通农产品进城和工业品下乡通道。加大农田水利设施投入与建设力度。抓好农村饮水安全工程建设，解决农村饮水安全问题。加快农村能源开发、农村电网和通信建设。

增加农村公共服务供给。全面实施“健康铜川2030”行动计划，提升农村教育、文化、卫生、体育等公共服务设施水平。推进义务教育优质均衡发展，促进义务教育教师“县管校聘”管理改革。落实十三年免学费教育，免收农村学生学杂费，改善提升义务教育薄弱环节和能力。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。建立健全农村基本医疗服务体系、新型农村医疗合作制度和医疗救助制度，加强疾病预防控制和妇幼保健。大力发展农村文化事业，加快建设社区（村）基层综合公共文化服务中心。完善农村社会保障体系，保障农村困难群体的基本生活。

持续改善农村人居环境。接续推进农村人居环境整治提升行动，因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和污水治理，着力补齐短板，打造美丽乡村升级版。推广“户分类、村收集、镇转运、区（县）处理”模式，推行生活垃圾分类试点，实现减量化、无害化、资源化处理；推进农村生活污水有效治理，加强农村水污染防治；推进农村“厕所革命”，提高无害化卫生厕所普及率，开展厕所粪污、畜禽养殖废弃物、农作物秸秆和废旧地膜无害化处理和资源化利用；持续实施乡村亮化、绿化、美化工程，完善农村照明设施，推进村庄道路（街巷）绿化、坑塘河道绿化、庭院绿化、房前屋后绿化。坚持宜气则气、宜电则电、尽可能利用清洁能源的原则，积极稳妥推进农村散煤治理和清洁取暖。到2025年，生活垃圾分类处理和污水有效治理行政村比例分别达到100%和80%，卫生厕所普及率达到90%以上。

实施“乡村保护”工程。深入挖掘历史文化、特色景观等资源，突出乡土特色和地域特点，推广驻村规划师制度，实施传统村落和乡村风貌保护工程，加快建设立足乡土社会、富

有地域特色、承载田园乡愁、体现现代文明的美丽宜居乡村。加强立地坡村、移村、水峪村等历史文化名村、特色景观名村、传统村落、美丽宜居村落的保护和建设。加强和改进乡村治理，推进农村移风易俗，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风。

第四十五节 强化乡村振兴人才支撑

健全乡村人才工作体制机制，培养本土人才，引导城市人才下乡，推动专业人才服务乡村，促进农业农村人才队伍建设。

大力培育高素质农民。以服务质量兴农、绿色兴农、品牌强农为导向，以满足农民需求为核心，以提升培育质量效能为重点，以农广校、农业学会、职业农民协会、龙头企业等主体为依托，通过就地培养、吸引提升等方式，分层分类培育高素质农民，发展壮大一支爱农业、懂技术、善经营的高素质农民队伍。支持高素质农民通过弹性学制参加中高等农业职业教育。全面建立职业农民制度，完善配套政策体系。引导符合条件的高素质农民参加城镇职工养老、医疗等社会保障制度。

加强农村专业人才培养队伍建设。继续实施“三支一扶”、特岗教师计划，组织实施高校毕业生基层成长计划。支持地方高等学校、职业院校综合利用教育培训资源，灵活设置专业（方向），创新人才培养模式，为乡村振兴培养专业化人才。加强示范试点建设，扶持培养一批农业职业经理人、经纪人、乡村工匠、文化能人、非遗传承人等。全面建立高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业制度。深入实施农业科研杰出人才计划和杰出青年农业科学家项目。

促进人才入乡就业创业。制定人才加入乡村制度细则，允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并享有相关权益，探索以投资入股、合作等多种方式吸收人才入乡。建立科研人员入乡兼职和离岗创业制度，探索其在涉农企业技术入股、兼职兼薪机制。深入推行科技特派员制度。发挥耀州区、印台区全国农民工返乡创业试点区带动作用，设立返乡创业工作站，引导农民工、大中专毕业生、退伍军人等群体返乡就业创业。引导工商资本入乡发展，培育一批城乡融合典型项目。

专栏 9 乡村振兴工程

农产品品牌创建工程。加大“铜川苹果”“铜川大樱桃”“宜君核桃”“铜川鸡蛋”“孟家原桃”等地理标志农产品宣传力度，开展“铜川氨基酸玉米”“铜川花椒”“铜川龙柏芽茶”等特色品牌创建，提升品牌知名度和市场影响力。

美丽宜居示范村样板工程。持续实施量化、绿化、美化工程，打造美丽宜居村 72 个、样板村 251 个，干净整洁村实现全覆盖。

农村基础设施建设工程。开展“四好农村路”创建活动，改善乡村公路 1471 公里，30 户以上自然村组全部实现通硬化路；农村自来水普及率达到 99%以上，城乡供水一体化和规模化工程覆盖人口占比提高到 60%左右；健全户分类、村收集、镇转运、区(县)处理模式，开展农村生活垃圾分类试点；开展农村生活污水治理工程，城郊周边的村庄污水纳入城镇污水处理体系；离城郊较远且人口较多的村庄，建设村级污水集中处理设施；人口较少的村庄建设户用污水处理设施。

培育高素质农民。探索建立教育培训、认定管理和政策扶持“三位一体”的培育制度，强化生产经营型、专业技能型和社会服务型“三类协同”的培训。每年保证培育高素质农民 100 名，对符合条件者将颁发高素质农民证书，配套创设相关政策予以扶持。

建立乡村振兴考核制度。将乡村振兴促进工作纳入国民经济和社会发展规划，并建立乡村振兴考核评价制度、工作年度报告制度和监督检查制度。

第十二章 完善新型城镇化体制机制

加强制度设计，统筹推进人口管理、土地管理、资金保障、城镇住房、行政管理、生态环境等领域的体制机制改革，加快形成有利于城镇化健康发展的政策环境，增强城镇化发展的活力动力。

第四十六节 推进人口管理制度改革

建立城乡统一的户籍制度。全面清理现行城乡二元分割的公共服务和社会福利政策法规，逐步剥离附着在户籍制度上的福利待遇，还原户籍的人口登记和管理功能。健全人口信息管理制度，建立健全实际居住人口登记制度，建设和完善覆盖全市人口、以公民身份号码为唯一标识、以人口基础信息为基准的人口基础信息库，逐步推进户籍与福利脱钩。

深入实施流动人口居住证制度。以居住证为载体，建立健全与居住证年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。居住证持有人享有与市区户籍人口同等的各类社会保障和公共服务。以连续居住年限和参加社会保障年限等为条件，逐步享有与当地户籍人口同等的中等职业教育资助、就业扶持、住房保障、养老服务、社会福利、社会救助等权利。

探索人口老龄化应对策略。建立城镇“三无”老年人和农村“五保”老年人政府供养、政府为困难老年人购买服务、养老服务机构民办公助等制度，加强养老护理员职业技能培训，推行养老护理职业技能认证制度。建立财政投入和社会养老产业等相结合的社会养老服务体系。

第四十七节 深化土地管理制度改革

提高城镇土地利用效率。严格控制大规模城镇建设扩张，提高新增城镇建设土地利用效率。严格土地用途管制，加强国有土地有偿使用和集约利用，严格界定公益性和经营性建设用地。盘活城镇存量建设用地，建立健全城镇低效用地再开发激励机制和存量建设用地退出激励机制，推广应用节地技术和模式。整合工业园区产业链，引入优势产业和相关配套项目，提高工业用地产出率。稳步实施老城区和城中村改造，推进土地节约集约利用。

建立城乡统一的建设用地市场。探索建立市域内建设用地指标“地随人走”制度，建立城乡统一的土地交易市场。推进农宅、闲置宅基地、空置农村三产用地等农村集体建设用地统一确权，探索建立城市规划边界范围外农村集体建设用地使用权、闲置宅基地使用权、空置农村三产用地使用权等用益物权纳入城镇建设用地交易有形市场试点，有序引导城市资金参与农村建设。

完善征地补偿机制。切实维护农民生产要素权益，保障农民公平分享土地增值收益。符合规划和用途管制、经批准占用农村集体土地建设非公益性项目的，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民的合法权益。完善对被征地农民的多元保障机制，拓宽失地农民安置渠道。

第四十八节 健全城镇住房制度体系

健全房地产市场长效调控机制。完善住房、土地、建设管理、信贷、税收等政策，促进房地产市场平稳健康发展。优先安排政策性商品住房用地，合理增加普通商品房用地，严格控制大户型高档商品住房用地，引导商业地产有序发展。合理预测住房建设总量、优化结构和布局，完善住房用地供应制度，优化住房供应结构。实行差别化的住房税收、信贷政策，支持合理自住需求，抑制投机投资需求。建立房地产市场预警系统，监测房地产运行态势，建立及时公开房地产市场信息、房地产规划计划信息的制度保障。

健全保障性住房制度。完善以公租房为主的住房保障体系，结合棚户区改造有效增加保障性住房供给。继续做好住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作。完善租赁补贴制度，积极推进公共租赁住房和廉租住房并轨运行。制定出台住房保障管理立法，严格准入和退出制度，规范保障性住房建设、分配、运营和管理。推动住房保障信息化建设，健全住房保障管理信息系统。

第四十九节 强化生态环境保护制度

完善城镇化绿色循环低碳发展机制。实行最严格的生态环境保护制度，提高资源能源利用水平，优化新型城镇化生态安全格局，提升生态环境质量。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，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。建立国土空间开发保护制度，深入实施主体功能区制度，划定生态保护红线，严格按照主体功能区定位推动发展。

加强生态资源使用监管。实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，实行最严格的环境监管制度，加大环境污染防治力度。全面推进节水型城镇建设，促进水资源可持续利用。促进土地节约集约利用，控制城镇土地开发强度。优化城镇土地利用结构，引导城市功能适度混合开发。大力推进节能降碳，推动城镇发展模式加快转变。

第五十节 创新城镇化投融资机制

完善财政转移支付制度。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，进一步完善财政转移支付制度，推动城镇社会保障、医疗卫生、教育、文化等基本公共服务均等化和全覆盖，促使政府财力与公共服务事权相匹配。合理确定各级政府在教育、基本医疗和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。逐步完善城镇基本公共服务补贴办法。

建立财政引导的融资机制。研究设立城镇化发展基金，安排专项资金支持城市基础设施、公共服务设施和特色小城镇功能提升等建设。健全 PPP 项目制度管理，加大力度包装和推介 PPP 项目，促使社会资本参与城镇化建设，引导企业成为新型小城镇运营商，对小城镇或农村社区统筹规划、整体运营。

拓宽融资方式。发挥我市各类融资平台的作用，推动转型发展，充实资产规模，加强资本运作，鼓励上市融资、企业债券发行等直接融资方式，支持有条件的平台与社会资本合作，发展混合所有制经济。探索采取发行城市建设债券、发行信托计划、引进私募股权基金、融资租赁、保险资金运用、资产证券化等新型融资方式筹集建设资金。

第十三章 加强规划实施保障

第五十一节 强化工作组织保障

成立铜川市推进新型城镇化建设工作领导小组，负责推进全市新型城镇化建设各项工作，做好新型城镇化配套政策制定和完善，强化对各区县新型城镇化工作的指导。各区县进一步完善城镇化工作机制，加强协调对接，统筹推进本地区新型城镇化工作，共同推动新型城镇化取得更大成效。

第五十二节 推行公众参与机制

规划编制的实施和相关配套政策的出台，要广泛听取社会各界特别是利益相关方意见建议，主动接受社会监督，及时回应社会关切。加强舆论引导，创新宣传方式，营造有利于小城镇、特色小镇建设的氛围，增强城镇化建设进程中社会各方的认同感和积极性，汇聚形成共同参与和支持小城镇、特色小镇建设的强大合力。建立多元化的城乡基本公共服务供给模式和保障体系。通过引入市场竞争机制，使社会自治组织和市场主体参与到基本公共服务的供给中来，改善服务质量，提高服务效率。

第五十三节 开展试点示范建设

组织开展新型城镇化试点申请工作，积极争取国家、陕西省在新型城镇化方面的试点，系统推进城镇化试点示范，探索具有铜川特色新型城镇化的有效途径和模式。选择不同区域、不同规模、功能定位各异、具有一定代表性的各类城镇，积极开展省级示范试点，大胆探索、勇于实践，力求取得重大突破，探索形成因地制宜、多样化的新型城镇化路径。加快推进示范城镇建设，促进农村人口就地城镇化。在建立多元化可持续城镇化投融资机制、建立创新行政管理和降低行政成本的模式、改革完善农村宅基地制度等方面进行探索。

第五十四节 加强专业人才支撑

统筹人才队伍建设,积极构建宽松的人才引进环境,主动适应新型城镇化发展的新要求,通过培养、引进、交流等多种方式,统筹推进城乡党政人才、企业经营管理人才、高科技人才、社会工作人才和农村实用人才队伍建设。加强与高校的紧密合作,加快培育一批创业领军人才和技术性人才,推动创新发展。在人力资源配置、收入和福利激励政策、职业发展通道等方面,进一步向农村倾斜,加快城乡人才要素自由有序流动。

第五十五节 搭建管理信息平台

加强城镇化统计工作,顺应城镇化发展态势,建立健全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。加快制定城镇化发展监测评估体系,实施动态监测与跟踪分析,开展定期评估和专项监测。以国土空间规划“一张图”为基础,将新型城镇化发展等数据纳入业务平台建设,统一坐标、统一数据格式标准、统一规范,为国土空间大数据基础数据库建设提供支撑。

文件图解链接:图解《铜川市“十四五”新型城镇化规划》的通知