

国家发展和改革委员会文件

发改地区[2010]967号

国家发展改革委印发关于 促进中部地区城市群发展的指导意见的通知

山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南省人民政府，国务院有关部门：

为深入实施《促进中部地区崛起规划》，引导和支持中部地区城市群健康发展，我委会同有关方面研究制定了《关于促进中部地区城市群发展的指导意见》（以下简称《意见》）。现将《意见》印发给你们，请结合实际，进一步加强对城市群发展的组织和协调，切实加大对城市群发展的指导和支持，认真落实城市群发展的各项任务，促进中部地区城市群健康发展。《意见》实施过程中的有关情况请及时反馈我委。

附：关于促进中部地区城市群发展的指导意见

国家发展改革委

二〇一〇年五月九日

附件

关于促进中部地区城市群发展的指导意见

城市是重要的要素集聚区 and 经济辐射源泉，城市群是促进城市合理分工和拓展功能的有效形式，在促进经济增长和推动城镇化进程中发挥着不可或缺的重要作用。中部地区是我国人口和城镇比较密集的区域，目前已经初步形成了以武汉城市圈、中原城市群、长株潭城市群、皖江城市带、环鄱阳湖城市群和太原城市圈六大城市群为主的发展格局，在中部地区经济社会发展中具有举足轻重的地位。但中部地区城市群发展中也面临着中心城市辐射带动作用不强、资源要素整合有限、产业集聚度不高、创新能力较弱、城市间分工协作程度较低等突出问题。引导和支持中部地区城市群加快发展，有利于加速人口和产业集聚，加快工业化和城镇化进程；有利于培育壮大经济增长极，提升中部地区整体竞争力、激发市场潜力；有利于充分发挥城市群的辐射带动作用，增强对全国经济发展的支撑能力；有利于大力促进中部地区崛起，推动区域协调发展。

为促进中部地区城市群健康发展，按照《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》（中发[2006]10号）精神和国务院批复的《促进中部地区崛起规划》要求，提出如下意见：

一、促进城市群发展的总体要求

(一) 指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，加强规划引导，加大政策扶持，创新体制机制，着力优化空间布局，增强资源环境承载能力，加快一体化发展；着力加强自主创新，优化产业结构，提升产业发展水平；着力统筹城乡发展，促进人口集聚，有序推进城镇化；着力加强合作联动，构建优势互补、良性互动、特色突出、生态文明、协调发展新格局，推动形成“两纵两横”经济带。通过努力，不断壮大城市群经济实力，增强产业集聚能力，提高城镇化水平，把城市群建成支撑中部地区崛起的核心经济增长极和促进东中西部良性互动、带动全国又好又快发展的重要区域。

(二) 基本原则。

——统筹规划、合理布局。编制提升城市群发展规划，明确发展方向和目标，统筹协调产业布局、生态环保、公共服务和基础设施建设，科学合理布局城市群发展空间。

——市场导向，政府推动。遵循市场经济和一体化发展规律，发挥市场配置资源的基础性作用，加强规划引导和政策扶持，把国家支持和自主发展有机结合起来。

——改革创新，扩大开放。着力深化改革，创新体制机制，破解发展瓶颈，优化发展环境，提升开放水平，有序承接国内外产业转移，不断增强发展动力和活力。

——功能互补，协调发展。发挥各自比较优势，不断拓展优化城市功能，实现合理分工、优势整合，加快一体化发展。深化城市群间协调互动，促进共同发展。

——立足当前，着眼长远。既着力解决当前制约城市群发展的突出矛盾和问题，又谋划城市群长远发展，注重文化建设、生态文明建设，促进人的全面发展，全面激发城市群发展潜力，促进可持续发展。

二、加强城市群发展的规划引导

(一) 做好规划编制工作。坚持规划先行，发挥规划在勾勒城市群发展蓝图、布局产业项目、优化资源配置、明确政策取向、提升城市功能、有序推进城市建设和发展等方面作用。按照《促进中部地区崛起规划》明确的定位和要求，科学编制符合实际、各具特色的城市群发展规划，规划要明确各城市群发展的目标、发展重点、空间布局、产业结构、生态环境、重大基础设施配套和公共服务设施共建共享等重大问题，全面提升城市群功能和综合竞争力。

(二) 提升规划的科学性。城市群规划必须符合经国务院批准的省域土地利用总体规划、城镇体系规划，加强与国家主体功能区规划、土地利用总体规划、全国及流域水资源综合规划和防洪规划等的衔接，推动城市群国土空间格局优化。加强对各类城市新区规划建设的分类指导，严格按照土地利用总体规划确定的用地规模和依法批准的城市总体规划 and 详细规划进行建设。

(三) 保障规划顺利实施。城市群规划由各省组织编制，报国务院有关部门备案，经省级政府批准实施。要采取切实有效措施，明确责任分工，加大政策支持，加强指导协调，落实保障措施，强化监督检查，确保规划作用的发挥和规划任务的实现。

三、进一步优化城市群空间布局

（一）促进大中城市和小城镇协调发展。发挥区域中心城市的辐射带动作用，构建大中小城市和小城镇协同发展的现代城镇体系。特大城市和有条件的大城市要进一步增强高端要素集聚、科技创新、文化引领和综合服务功能，充分发挥规模效应和带动作用。其他大中城市要立足于既有条件，完善城市功能，增强经济实力，加强协作对接，实现联动发展、互补发展、特色发展和集约发展。加大对小城市、县城和重点小城镇的支持力度，制定和实施县城规划，调整优化乡镇布局，统筹规划工业园区、商贸园区、居民社区和中小学校，增强特色产业和人口集聚能力，提高县域发展水平。

（二）推动产业和城市融合发展。优化城市群开发空间格局，促进产业向城镇集聚、人口向城镇集中，促进产业与城市融合发展，工业化与城镇化协调推进。支持开发区提升支撑能力，按照各自定位，进一步完善基础设施和其他公用配套设施，提高公共服务水平，加速产业和人口集聚，提升吸纳就业能力，鼓励有条件的开发区逐步向综合发展区域和城市新区转型。加强开发区与城镇基础设施共建设共享，扩大城市服务功能辐射范围，有序推动城镇化进程。

四、推动城市群产业结构优化升级

（一）促进产业特色化发展。整合城市群产业资源，加强城市群之间产业分工协作，按照已有产业基础和比较优势，调整优化产业结构，科学谋划产业布局，从营造产业集聚环境、完善配套服务体系等多方面入手，延长产业链，提升竞争力，着力构建特色鲜明的现代产业体系。

（二）强化区域产业分工。强化城市群内部产业分工协作，注重产业配套与产业链延伸，促进产业互补发展和错位发展，实现合作共赢。区域中心城市要依托区位、人才、资源等优势 and 现实基础，在高技术产业、现代服务业等高端产业发展方面率先突破，壮大支柱产业，提升服务业发展水平，促进传统产业向周边城市和小城镇转移和集聚，在周边城市和小城镇推动形成与区域中心城市主导产业配套的加工、生产和制造基地。

（三）增强产业发展活力。发挥企业主体作用，促进产学研结合，深入实施技术创新工程，增强城市群自主创新能力。支持有条件的城市创建国家创新型城市，强化城市创新中心功能，加快实现创新驱动发展。鼓励和支持城市群企业加快推进兼并重组，增强核心竞争力，培育具有国际竞争力的大企业集团。营造有利于中小企业发展的良好环境，大力发展非公有制经济，积极发展混合所有制经济，增强发展活力。大力推进信息化与工业化融合，促进产业优化升级，加快经济发展方式转变。

（四）积极承接产业转移。在城市群内选择国家级开发园区和具备一定基础和条件的省级开发园区，设立若干承接产业转移示范区，完善合作机制，积极探索承接产业转移新模式，积极完善投资环境，按照承接产业转移园区定位，明确产业承接发展方向，推动上下游产业配套发展。发挥各级各类开发园区的作用，加强产业配套设施和园区基础设施建设。加快发展现代流通，建立连接东西、贯穿南北、辐射全国的现代流通网络体系。

五、加快城市群一体化发展

（一）推进市场一体化。清理和废除阻碍城市间要素和商品自由流动的规章制度，统一市场标准，打破行政壁垒，逐步建立健全区域性市场体系。依托全国集中统一的征信系统，建立公共信用信息交换平台，加快社会信用体系建设，推进金融市场一体化。建立城市群内统一的人力资源市场，大力发展人力资源服务业，实现人力资源跨城市合理流动和优化配置。进一步规范和整合行业协会组织机构，发挥行业协会在促进城市群市场一体化发展中的作用。

（二）推进基础设施一体化。加快城际间、城市群间综合交通运输通道建设，促进特大城市轨道交通系统建设，加强各种交通方式间相互对接。加强信息网络基础设施建设，支持和鼓励电信企业降低资费水平，推动信息服务均等化。统筹推进能源基础设施一体化，形成统一的能源输送体系。加快城市群防洪、水利资源配置工程体系建设，提高水利保障能力，统筹规划城市防洪、城镇供排水、供气、供电、垃圾处理等重大基础设施建设。加强旅游基础设施一体化建设，整合城市群内旅游资源。整合现有口岸资源，推进区域通关一体化。加快科技基础设施一体化建设，统筹科技资源，实现科技资源整合与共享。

（三）推进社会管理一体化。整合社会管理资源，完善社会管理制度，创新社会管理方式，构建公共事务协作管理、社会发展协同推进新格局。推动基本社会保障制度一体化，支持有条件的城市群统一最低生活保障标准，推动失业保险等社会保障关系互联互认和医疗、养老保险关系的正常转移接续。加快社会保障服务设施建设，推动城市群内社会保险业务集中经办。加快构建区域创新体系，共建自主创新平台，促进科技成果转化。整合教育资源，统筹重点实验室、工程技术研究中心、实训基地的开发、利用，促进教育基础设施共建共享，推动教育事业一体化发展。共同推动精神文明建设，发展文化体育事业，创建城市群文化品牌，弘扬和引导城市文明风尚。加强城市群公共安全和应急救援指挥体系建设。

（四）推动城乡一体化。统筹城乡建设规划，优化城乡用地结构和居民点布局。统筹城乡产业发展，培育有机结合、连接互动的城乡产业体系。统筹城乡基础设施建设，促进基础设施向农村延伸，形成完善的城乡基础设施网络。探索建立全国城乡统一的户口登记管理制度，实行以具有合法固定住所、稳定职业为基本条件的户口迁移政策，促进农民有序转变为城镇居民。以统筹解决农民工问题为突破口，建立统筹城乡的劳动就业和职业培训制度，加强城乡公共就业服务体系建设。扩大城镇住房保障覆盖面，积极采取各种措施，多渠道改善农民工住房条件。推进城乡教育一体化，保障农民和流动人口子女接受良好义务教育、学前教育和中等职业教育及培训的权利。完善城乡对口支援机制，逐步形成以城带乡、以工补农新机制。

六、推进城市群集约发展和环境保护

（一）统筹研究落实城市群土地利用政策。在切实保护耕地和基本农田的前提下，按照“总量不减少、用途不改变和质量有提高”的要求，探索实现耕地占补平衡的多种途径和方式，盘活城市群内现有土地资源，缓解用地供需矛盾。加快荒地、污染地改造，在建设用地总规模不变的前提下，对受污染特别严重、难以整治的耕地，经法定部门认定

不宜继续作为耕地利用的，依法予以调整，污染区域建设使用土地的，依法办理建设用地有关程序。在城市群试点地区总结城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点经验，逐步完善政策措施。制定鼓励城市群开展建设用地整理的政策，严格建设用地审批管理，建立土地节约集约评价、考核体系和奖励制度。

（二）加强资源节约和综合利用。坚持开发节约并重、节约优先的发展理念，大力推进节能节水节材，全面推行清洁生产，加强资源综合利用，在城市群率先形成低投入、低消耗、低排放和高效率的经济发展方式。依法编制循环经济发展规划，建设一批符合循环经济发展要求的工业园区，以企业为主体，着力培育资源高效、循环利用的产业链，在更大范围内推动资源合理开发和利用，促进节能环保产业快速发展。

（三）加大生态建设和环境保护力度。研究制定综合性环境功能区划，探索“分区管理、分类指导”的环境管理新思路，建立水陆一体化、区域一体化的环境功能分区体系，配套相应政策，指导城市群环境保护。强化产业政策、环境影响评价制度、环境准入和污染物排放总量控制和环境标准的约束作用，引导社会经济合理布局。加大对受污染农用地的综合整治力度，加强水系、水域环境污染联防联控和综合治理。严格实施城市绿地系统规划和绿线管制制度，加强城市绿地、森林、草地、湿地等生态用地保护。把城市群重大污染治理和生态修复项目纳入国家相关规划并给予相应支持。加强城市群内污水、垃圾处理设施建设，完善配套管网，提高污水、垃圾处理收费标准，逐步实行排污权有偿使用和交易制度。强化水资源论证制度、水功能区管理制度，加强城市近郊开山采石、取土、挖沙的管理，禁止滥采乱挖，有效控制水土流失。

七、加大对城市群发展的政策支持

（一）支持城市群在重大改革领域先行先试。围绕推动生产要素跨区域合理流动和实现基本公共服务均等化，允许城市群在政府行政管理体制、国有企业改革、非公有制经济发展、就业、职业培训和社会保障体制等方面先行先试。按照经济发展要求，适当调整城市群内行政区划，完善城市设置，优化空间布局，增强城市功能和发展潜力。有关部门的专项改革符合城市群发展实际的，要优先放到城市群进行试点。

（二）强化政策支持力度。

——国家对城市群公益性较强且符合政府投资方向的基础设施一体化建设项目给予适当支持。

——省级政府要统筹安排资金，加大对本行政区内城市群实行公共服务一体化的支持力度。

——支持城市群产业结构调整，允许中部六省从国有资产变现收入中按一定比例提取产业结构调整专项资金，专门用于城市群产业结构调整，淘汰能耗高、污染重、不符合经济规模的企业，以及鼓励重污染企业搬迁、转产和技术升级等。支持城市群工业企业向开发区、产业园区和高技术产业基地集中。

——鼓励和支持地方整合城市群内地方性商业银行，支持符合条件的城市商业银行跨区域发展，尤其是到中部地区及其县域设立分支机构，积极探索在资本、业务和信息等方面的合作联盟。

——对城市群的海关特殊监管区域和保税监管场所进行整体规划、科学布局，积极培育和发展保税物流，加大对城市群“大通关”建设和口岸建设的支持力度。

——支持城市群与东部沿海地区共建产业合作园区，在贷款、用地指标等方面加大对园区建设的支持力度。

——积极引进世界500强企业和全球行业龙头企业，鼓励在城市群设立地区总部、研发机构、采购中心和产业基地。支持建设服务外包基地城市。

八、加强对城市群发展的组织领导

（一）落实地方政府责任。省级人民政府对城市群发展工作负总责。切实加强对城市群发展工作的领导，探索建立城市群高层协调机制，落实城市群发展规划和有关政策，协调解决城市群发展中的重大问题，推动城市群一体化发展。

（二）加强总体指导和监督检查。有关部门要在规划编制、政策实施、项目安排、体制创新等方面支持中部地区城市群发展。国家发展改革委将切实加强总体指导，会同有关部门深入研究城市群发展中的重大问题，落实有关政策措施，加强协调沟通，强化监督检查，引导和支持中部地区城市群健康发展。

資料來源: 國家發展和改革委員會網站

http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2010tz/t20100825_367451.htm