

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

经自治区人民政府同意，现将《内蒙古自治区新型城镇化规划（2021—2035年）》印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

2021年11月22日

（此件公开发布）

## 内蒙古自治区新型城镇化规划

（2021—2035年）

### 目 录

#### 第一章 发展条件

##### 第一节 主要成就

##### 第二节 形势要求

#### 第二章 总体要求

##### 第一节 指导思想

##### 第二节 基本原则

##### 第三节 主要目标

##### 第四节 城镇空间布局导向

##### 第五节 城市发展分类指引

#### 第三章 优化城镇布局和形态 打造新发展格局主体空间

##### 第一节 培育壮大呼包鄂乌城市群

##### 第二节 加快建设赤峰、通辽区域中心城市

##### 第三节 稳步提升中小城市承载力

##### 第四节 着力补齐县城发展短板

#### 第四章 树立全周期管理理念 提高城市治理水平

##### 第一节 优化城市空间治理

第二节 推进数字城市建设

第三节 提升城市社会治理水平

第四节 加强城市精细化管理

第五节 提高城市应急能力水平

第五章 加快农牧业转移人口全面融入城市 提高市民化质量

第一节 促进转移人口落户便利化

第二节 强化基本公共服务保障

第三节 健全农牧业转移人口市民化机制

第四节 完善住房保障和供应体系

第五节 营造包容关怀的社会环境

第六章 实施城市更新行动 提高城市承载能力

第一节 加强城市生态保护和修复

第二节 塑造城市文化风貌

第三节 推进老旧小区综合改造

第四节 促进城乡产业协同发展

第五节 完善市政基础设施

第七章 加强机制创新和要素保障 提高城镇资源配置能力

第一节 促进城乡要素双向流动

第二节 建立可持续的城镇化投融资机制

第三节 建立城市间联动互动发展机制

第四节 完善城市综合运输网络

第五节 缩小城乡居民收入差距

第八章 严格环境影响评价 促进协调发展

第一节 对生态环境正面影响评价

第二节 对生态环境负面影响评价

第三节 促进城镇化与资源环境协调发展

第九章 健全实施机制 保障规划顺利实施

第一节 加强党的领导

第二节 完善工作机制

第三节 加强实施评估

推进以人为核心的新型城镇化是构建新发展格局的重要支撑，也是深化供给侧结构性改革和实施扩大内需战略的关键结合点，有利于优化经济发展空间格局、实现区域协调发展、带动乡村振兴。为构建全区多中心带动、多层次联动、多节点互动的新型城镇化格局，推动城镇化高质量发展，根据《内蒙古自治区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 远景目标纲要》，结合自治区实际，制定本规划。

## 第一章 发展条件

“十三五”以来，自治区全面推进以人为核心的新型城镇化，推动城乡融合发展，促进城镇化与新型工业化、信息化、农牧业现代化深度融合，城镇化水平和质量稳步提升，为建设现代化内蒙古奠定了坚实基础。

### 第一节 主要成就

城镇化水平稳步提升。“十三五”以来，自治区逐步放开城镇落户限制，加快推进农牧业转移人口市民化进程，累计实现近 30 万农牧民落户，2020 年常住人口城镇化率达到 67.48%，比 2015 年提高 5.39 个百分点，比全国平均水平高 3.59 个百分点。加快推进常住人口基本公共服务全覆盖，完善城乡居民基本养老保险制度，深入实施全民参保计划，引导未参保企业、灵活就业人员、进城务工农牧民、新业态从业人员等重点群体参保，城镇常住人口基本医疗保险覆盖率达到 95%。基本养老保险覆盖率达到 90%，比 2015 年提高 15 个百分点。累计实现城镇新增就业 128.44 万人，农牧民转移就业 1264.32 万人。城市社区综合服务设施覆盖率达到 100%。

城镇化布局和形态不断优化。呼包鄂榆城市群建设上升为国家战略，2020年呼包鄂城市群常住人口城镇化率达到80.99%，高于全区平均水平13.51个百分点。全区设市城市达到20个，旗县城关镇69个，建制镇425个。累计创建国家园林城市10个、国家园林县城13个、自治区园林城市18个、自治区园林县城45个、自治区园林城镇4个，累计创建国家级特色小镇12个。

城镇综合承载能力显著增强。着力补齐城镇建设短板，2020年全区城镇用水普及率、污水处理率、生活垃圾无害化处理率、燃气普及率、建成区绿地率分别达到99.1%、97.3%、99.0%、94.7%、36%，分别比2015年提高2.2个、4.9个、2.9个、5.5个、2.5个百分点。城镇清洁取暖率达到90.3%。城乡居民家庭人均住房面积达标率达到38.5%。累计完成棚户区改造67.7万套，约185万居民改善了住房条件。在全国率先开展城市精细化管理，建成运行数字化城管执法平台，开展政务资源整合共享，完成“智慧公安”建设，基本形成了以综治中心为平台、信息化为支撑、网格化为基础、公共安全视频联网监控为重点的智慧化治安防控体系。城市环境和品质明显改善，市民满意度明显提升。城镇基本公共服务水平稳步提高。城镇人居环境明显改善，地级城市空气质量优良天数比率达到90.8%，比2015年提高4.7个百分点。

体制机制创新稳步推进。深化土地管理制度改革，创新城镇化资金保障机制，完善财政转移支付制度。呼包鄂乌协同发展机制初步建立，包头市、扎兰屯市、赤峰市元宝山区、准格尔旗、和林格尔县、科尔沁左翼中旗、乌拉特中旗、大杨树镇等新型城镇化改革试点取得积极进展。城乡融合发展步伐加快，城乡规划一体化积极推进。产业融合步伐加快，全面推进和林格尔县等4个旗县级融合试点、40个苏木乡镇试点和381个嘎查村试点，支持27个苏木乡镇建设农业产业强镇，创建7个国家级农村产业融合发展示范园，土默特右旗获评全国农村一二三产业融合发展先导区。

目前，自治区城镇化发展仍存在一些突出问题，主要表现：一是城镇化质量不高。全区常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率差距较大，“人地”“人钱”挂钩配套政策尚需继续深化，多元化农牧业转移人口市民化成本分担机制仍不完善。二是中心城市辐射带动能力弱。呼包鄂城市群经济和人口承载能力偏低，城镇对人口吸纳能力偏弱。中小城市和小城镇集聚效应不足，难以吸引产业和人口流入，成为城镇化推进和城镇体系建设面临的重要难题。三是基础设施和公共服务供给不足。部分城市

道路建设、公交系统建设滞后，综合承载能力仍然较弱。四是治理水平亟待提高。城镇治理体系不健全、机制不顺畅，高效预防和应对自然灾害、疫情险情、重大公共事件制度体系和工作机制尚不完善，城镇治理精细化水平不高。五是城镇发展特色不鲜明。“千城一面”现象普遍存在，在城镇建设中未能有效保护传统地域文化要素，未能形成具有明显地域特色和历史人文气息的城市风貌。

## 第二节 形势要求

“十四五”时期，国家继续推进新型城镇化，明确要求超大特大城市合理疏解中心城区非核心功能，大城市提高精细化管理水平，中小城市发展分类施策，强化边境城市稳边戍边作用，稳步增设一批中小城市，落实非县级政府驻地特大镇设市，稳妥有序调整城市市辖区规模和结构。这为自治区稳步推进以人为核心的新型城镇化，促进大中小城市和小城镇协调发展，依托盟市、旗县（市、区）驻地和中心镇，全面提升城镇服务功能提供了遵循。

“十四五”时期，国家将立足于新发展阶段，贯彻落实新发展理念，构建新发展格局，而推进新型城镇化是构建新发展格局的重要支撑。这为自治区把城市化地区发展成为体现地区竞争力的主要空间，成为国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的主体空间明确了目标，也为自治区落实将人民生命健康作为城镇化发展的基础目标，统筹发展和安全，完善城镇功能，提高城镇化质量指明了方向。

“十四五”时期，国家加快构建国土空间开发保护新格局，建设人与自然和谐共生的现代化。习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时强调，把城镇、农业、生态空间和生态保护线、永久基本农田保护线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线；在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上强调，要坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，把水资源作为刚性约束，合理规划人口、城市和产业发展。城市化地区要坚持开发和保护并重，开发主要是工业化开发，保护主要是保护区域内生态和基本农田，为自治区走生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子明确了底线。

“十四五”时期，突发公共卫生事件与韧性城市建设适配性亟待加强，这对于城市发展与安全、公民健康与福祉形成巨大挑战。同时，外延式、增量式、扩张式的城镇化模式难以为继，城市更新、

棚户区改造、城中村改造等内涵式发展模式逐步成为城市空间优化的重要抓手。粗放式大规模快速城镇化不仅加剧了资源供给的紧张状况，还带来了极大的环境压力，影响了城镇化的可持续发展。部分城市水资源短缺问题凸显。大幅减少资源环境代价，仍是城镇化面临的严峻挑战。特别是随着东部地区土地、用工成本不断上升，我国产业和劳动力呈现了由沿海向中西部地区转移和回流的趋势，但内蒙古龙头企业少，集聚效应不强，产业对就业的支撑能力有限；公共服务供给能力与东部地区存在客观差距，对新生代农民工吸引力不强。这对于自治区健全区域协调发展体制机制，加快形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间布局和支撑体系，进一步完善房地产市场调控与长效机制提出更高的要求。

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，认真落实习近平总书记对内蒙古重要讲话重要指示批示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以推动城镇化高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为目的，深入推进以人为核心的新型城镇化，努力克服地广人稀、生产要素分散等劣势，加快转变城镇发展方式，着力构建多中心带动、多层次联动、多节点互动的新型城镇化格局，着力提高农牧业转移人口市民化质量，着力提升城镇综合承载能力和资源配置能力，着力推进城镇治理体系和治理能力现代化，着力增强城镇发展的持续性、宜居性，着力促进城乡融合发展，走出一条符合内蒙古定位、具有内蒙古特色、生态友好的新型城镇化道路，推进城镇化与新型工业化、信息化、农牧业现代化同步发展，实现城镇化质量变革、效率变革和动力变革，为内蒙古基本实现社会主义现代化提供战略支撑。

### 第二节 基本原则

——坚持以人民为中心。把人民生命安全和身体健康作为城镇发展的基础目标，把人民对美好生活向往作为城镇建设的方向，把人民的痛点作为城镇治理的重点，把人民的感受作为城镇建设成效的标尺，合理安排生产、生活、生态空间。

——坚持生态优先。严格以水定城，坚守生态环境底线，走集中集聚集约发展道路，突出水资源刚性约束，合理划分城镇“三区三线”，加快生产生活方式绿色转型，持续改善环境质量，建立高质量的城镇生态体系。

——坚持多中心带动。立足东西狭长、人口分散区情，强化呼包鄂乌城市群引领带动作用，培育赤峰、通辽形成东部中心城市，稳步提升海拉尔、乌兰浩特、锡林浩特、乌海、临河等中心城区综合承载能力，促进大中小城市和小城镇协调发展。

——坚持多层次联动。顺应各类城市比较优势变化趋势和人口转移流动趋势，鼓励扩张型城市“精明增长”、人口规模收缩的中小城市“精明收缩”，加快中等城市强身健体，推动以县城为载体的新型城镇化，强化大中小城市和小城镇产业、基础设施和要素联系，促进合理分工、功能互补、协同发展。

——坚持多节点互动。强化城镇之间规划协调、战略协同、功能互补、产业协作、要素流动、设施联通、政策互通，着力突破制约要素自由流动的障碍，构建网络型城市空间结构，形成互动融合发展新局面。

——坚持改革创新。发挥市场在资源配置中的决定性作用，深化要素市场化和产权制度改革，破除体制机制障碍，激发释放城镇化活力动力。更好发挥政府作用，把政府推进城镇化职能转到制定规划和政策、提供公共服务、营造制度环境上来。

——坚持系统观念。树立“全生命周期”理念，统筹城市规划、建设、管理，统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要，建立高质量的城镇安全系统，实现城镇发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

### 第三节 主要目标

到 2025 年，城镇化质量和水平全面提升，城镇布局和形态更加完善，城镇品质和承载力明显提高，城乡融合发展格局基本形成，城镇现代化和农村牧区现代化水平显著提升。

城镇化质量显著提高。城镇新增建设用地规模控制在 64 万亩以内。常住人口城镇化率达到 69% 左右，进城落户人口稳步增加，城镇人口基本公共服务实现全覆盖、均等化。

大中小城市和小城镇协调发展。多中心带动、多层次联动、多节点互动的新型城镇化格局基本形成。呼包鄂乌城市群规模和能级进一步壮大，呼和浩特市综合竞争力、区域影响力、引领带动力不断提升，首府首位度显著增强；赤峰、通辽区域性中心城市承载力和辐射力进一步提高，其他城市和小城镇持续健康发展。

现代化基础设施支撑体系全面形成。城镇基础设施有效改善，环境卫生设施提级扩能，市政公用设施提档升级，公共服务设施提标扩面，产业配套设施提质增效。城市群内部基础设施互联互通水平进一步提高，建成便捷高效的通勤圈。城市间交通、信息等联系更加畅通，主要城市连接国内相邻城市群和中心城市的综合交通网络、信息网、能源网络更加完善。

绿色健康安全水平明显增强。城镇生态环境不断改善，资源能源利用效率显著提高，绿色生产、生活方式成为主流，形成自然约束有效、资源承载协调的城镇发展新模式。城市黑臭水体基本消除，地级及以上城市空气质量优良天数比率完成国家考核目标，城镇建成区绿化覆盖率超过 39%。韧性城市建设取得重要进展，有效防范和应对重大公共安全事件的能力显著提高。

城镇治理能力现代化水平明显提升。城镇空间治理水平显著提高，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城镇国土空间格局。

“城市病”得到有效治理，城乡社区治理体系基本建立，社会治理和服务精细化、精准化水平进一步提高，城市公共安全保障体系基本完备，新型智慧城市建设稳步推进。

城乡协同发展机制实现共进。城乡融合发展体制机制和政策体系基本建立，城乡要素自由流动制度性通道基本打通，城乡基础设施互联互通，城乡基本公共服务普惠共享水平进一步提高，实现乡村振兴与巩固脱贫攻坚成果有效衔接。



到 2035 年,自治区城镇化进入成熟期,与全国一道基本实现城镇化,常住人口城镇化率达到 72% 左右,人均城镇建设用地控制在国家规定标准以内(不包含开发区建设用地)。

城乡发展一体化基本实现。不断健全城乡融合发展体制机制,推进城乡发展一体化,城乡要素实现平等交换、双向流动,基本消除城乡发展二元结构。持续缩小城乡区域发展差距和居民生活水平差距,一二三产业深度融合,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,城市文明与乡村文明实现有机融合。

城镇布局和形态定型成熟。城镇布局更加优化,全面形成多中心带动、多层级联动、多节点互动新型城镇化格局,“一群两极多点”的城镇化空间布局基本定型。强化呼包鄂乌城市群核心地位,呼包鄂乌城市群进入成熟期,力争呼和浩特进入 I 型大城市行列,呼和浩特都市圈基本建成。呼包鄂榆城市群建成面向俄蒙、服务全国、开放包容、城市协同、城乡融合、绿色发展的中西部地区重要城市群。持续提升赤峰、通辽城市承载力和辐射力,赤峰、通辽现代化区域性中心城市基本建成,成为带动自治区东部地区经济社会发展的核心平台。不断加强城市间联系协作,大中小城市和小城镇实现协调发展,形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。

城镇功能品质提升。全面开展新型城市建设,不断提高产业与城镇融合发展水平,逐步建成覆盖城镇全体居民的无差别公共服务体系,持续提升优质公共服务供给水平和能力,城镇生活更加美好。居民素质和社会文明程度达到新高度,城镇优秀传统文化得到传承,现代时尚文化更加丰富,城镇文化软实力显著增强,建成一批人文城镇,设市城市全部建成文明城市。

城镇发展方式全面转型。全面优化城镇空间保护开发格局,“三区三线”在城镇全面落地,城镇实现集中集聚集约发展。不断激发城镇创新活力,城镇发展内生动力明显增强。生态文明深入人心,绿色低碳生产生活方式加快形成,低碳城市全面建成,城镇生态环境质量实现根本好转,城镇发展实现绿色转型。

城镇发展更加安全。进一步健全现代化城镇安全体系,重大突发公共事件应急能力和防灾减灾救灾能力显著增强,城镇发展安全保障能力更加有力,所有城市建成韧性城市。全面开展新型智慧城市建设,所有城市建成智能城市。

#### 第四节 城镇空间布局导向

推动形成以生态优先、绿色发展为导向的国土空间布局。坚持共抓大保护、不搞大开发，立足资源环境承载能力，发挥各地区比较优势，按照主体功能定位优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，逐步形成生态功能区、农畜产品主产区、城市化地区三大空间格局，最大限度保护生态环境，最大程度培植绿色发展优势。城市化地区主体功能定位是以保护基本农田和生态空间为前提，提供工业品和服务产品，高效集聚经济和人口，高质量集中特色优势产业，形成新的增长极增长带。合理引导农畜产品主产区和重点生态功能区县城建设。强化国土空间用途管制，把“三区三线”作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，加快形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局，塑造多元宜居的城镇新空间。科学划定城镇开发边界，合理确定城镇开发边界集中建设区规模。强化城镇空间管控，完善边界内分区管制，城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区实行“详细规划+规划许可”的管制方式。实行开发边界刚性约束与弹性管理。严格实行建设用地总量与强度双控，强化城镇开发边界对开发建设行为刚性约束作用，同时考虑城镇未来发展不确定性，适当增加布局弹性，科学预留一定比例留白区，为重大发展战略、重大技术变革和重大项目预留空间，增加城市发展灵活性和弹性。

#### 第五节 城市发展分类指引

立足于资源环境承载能力和人口吸纳能力，发展以城市群为主体形态，以中小城市和县城为吸纳新增城镇人口的主要载体，充分发挥多层次中心城市的作用，不断提高城市群的竞争力、综合控制力和资源环境承载能力，持续增强中小城市、小城镇的公共服务供给能力和产业支撑能力，推动形成以城市群和中心城市为引领，大中小城市与小城镇协同发展的城镇化新格局。统筹东中西部差异化协调发展，对扩张、稳定、收缩型城镇实行差异化政策，鼓励城镇健康“精明式”发展。

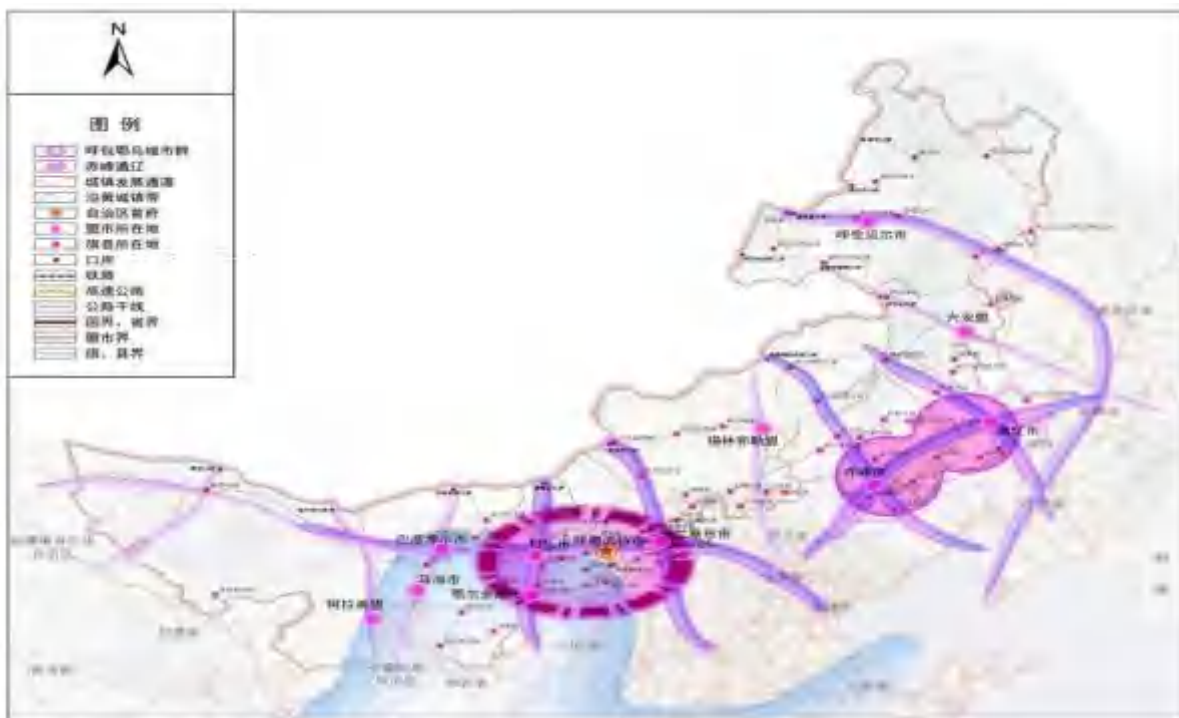
提质扩张型城市。以呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市、赤峰市、通辽市、满洲里市为重点，坚持“精明增长”，依据城市资源环境综合承载能力，科学合理划定城镇增长边界，优化城市空间结构。设置分类、分区域的空间资源再利用准入标准，形成城市更新机制，促进空间集约高效利用。

稳定发展型城市。以呼伦贝尔市、兴安盟、锡林郭勒盟、乌兰察布市、巴彦淖尔市、乌海市为重点，坚持“精明调整”，短时期内不会出现人口、用地的快速增长，在现有规模基础上注重城市品质的提升。优化城市生态环境，建立健全公共服务体系，提高公共服务供给能力、质量和水平，有效满足社会多元化、多层次公共服务需求，加强城市文化保护与传承，凸显独特的城市个性与品位。

收缩型中小城市。以阿拉善盟、二连浩特市为重点，坚持“精明收缩”，立足于资源枯竭、人口流失、土地与设施闲置、产业衰退等本底条件，加快由被动收缩转为有序主动适应收缩，统筹化解空间和要素错配矛盾。严控增量、盘活存量，对配置不合理的土地资源和局部低效用地进行优化重组、置换或者退出。以区域协作创新为突破口，加快推进产业重组和转型升级。依据实际人口规模，合理配置区域公共基础设施，引导人口、产业等要素向城市内部集中，以降低城市运行维护和公共服务供给的成本。

### 第三章 优化城镇布局和形态 打造新发展格局主体空间

全面对接国家城镇化空间布局，以国家建设呼包鄂榆城市群为契机，融合“一带一路”和中蒙俄经济走廊建设，落实西部大开发、东北振兴、黄河流域生态保护和高质量发展等战略，发挥区域中心城市核心驱动和辐射带动作用，着力构建“一群两极多点”的城镇空间布局，形成新的增长极增长带。



内蒙古城镇化空间布局图

## 第一节 培育壮大呼包鄂乌城市群

推进呼包鄂乌一体化发展，促进各类生产要素合理流动和高效集聚，增强城市群经济和人口承载力。强化生态环境、水资源等约束和城镇开发边界管控，防止城市“摊大饼”式无序扩张。严格控制各类新建开发区。加强城市群内部轨道交通、通信网络等基础设施互联互通，便利人员往来和要素流动，增强人口集聚和产业协作能力。深化城市间分工定位，发挥呼和浩特市辐射带动作用，深度融入京津冀两小时经济圈，引领呼包鄂乌一小时城市圈和中西部地区面向俄蒙对外开放圈，推动形成充满活力的首府都市圈。大力建设呼和浩特市创新型首府城市，发展现代服务型经济，打造区域科技创新中心、交通物流中心、现代消费中心、休闲度假中心，培育发展绿色农畜产品加工、生物医药、电子信息、清洁能源、新材料、装备制造等都市型产业集群，创建国家生态文明建设示范市、全国文明城市、全国民族团结进步示范市，建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市。以包头市、鄂尔多斯市为重点建设能源和战略资源基地，以呼和浩特市、乌兰察布市为支点打造物流枢纽和口岸腹地，依托创建国家自主创新示范区，增强协同创新发展能力，构建高效分工、错位发展、有序竞争、相互融合的现代产业体系，形成强劲活跃的增长带动极，积极承接非首都功能转移及国内发达地区产业转移，提升创新策源能力，打造自治区高质量发展样板，培育成为我国中西部有重要影响力的城市群。到2025年，呼包鄂乌城市群城镇常住人口达到800万人左右。

### 专栏1 呼包鄂乌城市群城市发展定位

呼和浩特市：呼包鄂乌城市群区域中心城市，自治区政治、经济、文化、科教、创新中心；黄河“几”字弯区域中心城市，国家向北开放的重要桥头堡城市，全国一体化算力网络国家枢纽节点核心区，具有浓郁特色的国家级历史文化名城，国家园林城市。

包头市：呼包鄂乌城市群区域副中心城市，新型材料、装备制造、现代能源等产业基地，自治区传统工业城市转型升级示范城市，国家园林城市。

鄂尔多斯市：呼包鄂乌城市群区域副中心城市，国家园林城市。

乌兰察布市：中蒙俄经济走廊重要物流枢纽节点城市，国家向北开放重要桥头堡城市，国家北方数据中心城市，自治区对接京津冀门户城市，国家园林城市。

## 第二节 加快建设赤峰、通辽区域中心城市

赤峰市依托资源、区位优势，积极融入京津冀经济圈和辽宁沿海经济带，重点发展绿色农畜产品生产加工、特色文化旅游、新能源和生物制药等产业，建设区域性物流中心。完善基础设施，改善人居环境，建设宜居宜业城市和历史名城，突出产城融合，强化服务供给，有效吸纳人口和集聚产业，发挥对周边地区的辐射带动作用。按照“产城融合、产城一体”模式，推动赤峰市中心城区与喀喇沁旗锦山镇协同发展，打造全国产城融合示范区。通辽市依托资源、交通优势，深度融入东北振兴、京津冀协同发展，增强科尔沁区人口和经济承载能力，推动霍林郭勒市与扎鲁特旗一体化发展，推进产城融合，带动周边地区转型发展。将赤峰市、通辽市打造成为东部地区高质量发展增长极，推动两市协同发展，建设承接产业转移示范区。推动赤峰市、通辽市在产业分工、文化交流、招商引资、对外开放等方面联动发展，增强区域性中心城市的支撑作用。到 2025 年，赤峰市和通辽市中心城区人口分别达到 150 万人左右和 100 万人以上。

## 第三节 稳步提升中小城市承载力

推进海拉尔区与鄂温克旗、乌兰浩特市与科尔沁右翼前旗、集宁区与察哈尔右翼前旗一体化发展，协调推进临河区与双河新区高质量发展。统筹鄂尔多斯市城区功能定位，推动东胜区与康巴什区错位发展，东胜区更加注重制造业和综合服务提升，康巴什区更加注重文化、旅游、金融等服务功能。加强乌海及周边城镇一体化发展，以乌海市为中心，以乌斯太镇、鄂托克旗经济开发区和部分建制镇为节点，加快推进区域基础设施、区域旅游、园区布局、公共服务和大气污染联防联控一体化，合力打造乌海及周边地区资源型产业转型发展示范区。加强河套灌区特色优势产业高质量发展引领区建设，以临河区为中心，以乌拉山镇、隆兴昌镇、巴彦高勒镇、陕坝镇等为辐射，加快推进中心城镇和辐射基地基础设施、产业园区、公共服务等一体化融合发展。

## 专栏2 内蒙古自治区中小城市发展定位

呼伦贝尔市：中蒙俄经济走廊重要节点城市，自治区东部重要产业基地和服务中心，国际高端旅游目的地城市，国家生态文明建设城市。

乌兰浩特市：自治区红色文化名城，自治区级生态文明示范城市。

锡林浩特市：自治区东部重要服务型城市，自治区典型草原风貌城市，国际旅游目的地城市。

巴彦淖尔市：黄河“几”字弯西部重要节点城市，西北地区绿色高质量发展先行区。

乌海市：自治区西部中心城市，黄河流域旅游目的地城市，自治区重要的煤基、乙炔基新材料产业基地。

巴彦浩特镇：国际文化旅游目的地城市，自治区西部生态宜居小城市。

### 第四节 着力补齐县城发展短板

有序推进县城和小城镇城镇化补短板强弱项，统筹县域产业、基础设施、公共服务、基本农田、生态保护、城镇开发、村落分布等空间布局。强化县城综合服务能力，促进公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效。到2025年，县城公共设施得到明显改善，一批条件好的县城公共设施体系基本健全。到2035年，县城公共设施体系基本完善，公共设施服务能力与常住人口规模基本匹配，满足农牧民到县城就业安家和县城居民生产生活需要。把苏木乡镇建设成为服务农牧民区域中心，实现县乡村功能互补。发挥小城镇连接城市、服务乡村作用，高质量推进满洲里市、宁城县国家县城新型城镇化建设示范。增强沿边城镇发展能力，深入实施兴边富民行动，强化边境城镇强边固防作用，积极争取兴边富民行动中心城镇建设试点，推动公共资源倾斜性配置和对口支援，着力加强沿边城市基础设施建设。推进潜力型城镇以产聚人、战略支点型城镇以城聚产，推动进出口加工、跨境旅游、边民互贸、特色农牧业发展，完善边境城市金融、贸易、服务、文化、娱乐等功能，促进产城融合。推进扎（兰屯）阿（荣旗）莫（旗）城镇带发展。加快沿边城镇参与中蒙俄经济走廊建设，着力推动二连浩特与乌兰察布一体化建设，推进满洲里、二连浩特国家重点开发开放试验区建设，提升甘其毛都等口岸城市服务支撑能力。

### 专栏3 内蒙古自治区重点县城

I型小城镇(人口20-50万): 准格尔旗薛家湾镇

II型小城镇(人口小于20万): 包括土默特左旗、和林格尔县、托克托县、武川县、清水河县、土默特右旗、达尔罕茂明安联合旗、固阳县、石拐区、白云鄂博矿区、达拉特旗、乌审旗、杭锦旗、鄂托克旗、鄂托克前旗、阿荣旗、陈巴尔虎旗、新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗、鄂伦春自治旗、鄂温克族自治旗、扎赉诺尔区、阿尔山市、突泉县、科尔沁右翼中旗、扎赉特旗、开鲁县、扎赉旗、奈曼旗、扎鲁特旗、科尔沁左翼中旗、科尔沁左翼后旗、宁城县、林西县、阿鲁科尔沁旗、巴林左旗、巴林右旗、克什克腾旗、翁牛特旗、喀喇沁旗、敖汉旗、多伦县、阿巴嘎旗、苏尼特左旗、苏尼特右旗、东乌珠穆沁旗、西乌珠穆沁旗、太仆寺旗、镶黄旗、正镶白旗、正蓝旗、四子王旗、察哈尔右翼前旗、察哈尔右翼中旗、察哈尔右翼后旗、凉城县、卓资县、兴和县、商都县、化德县、五原县、磴口县、乌拉特前旗、乌拉特中旗、乌拉特后旗、杭锦后旗、阿拉善右旗、额济纳旗等旗县(市、区)城关镇

## 第四章 树立全周期管理理念 提高城市治理水平

深化城市管理体制改革,切实提高风险防控能力,大幅提升城市科学化、精细化、智能化治理水平。

### 第一节 优化城市空间治理

全面推进城镇国土空间规划编制,强化“三区三线”管控,推进“多规合一”。基于资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,制定相应管控规则。转变线性扩张式城市规划方式,限定城市边界、优化空间结构,科学规划设置开发强度,合理确定城市功能定位和形态。统筹规划城市空间功能布局,推行功能复合、立体开发、公交导向的集约紧凑型发展模式,促进城市用地功能适度混合。推行城市设计和风貌管控,落实适用、经济、绿色、美观新时期建筑方针,加强新建高层建筑管控。创新规划理念,把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳理念融入城市规划全过程。推行战略留白,合理预留有效支撑可持续发展空间。合理利用地下空间,按照安全、高效、适度原则,结合城市功能需求,积极利用浅层、次浅层空间,

有条件利用次深层空间，弹性预留深层空间。新建住宅推广街区制。坚持安全发展理念，将安全发展纳入国民经济和社会发展规划和城市总体规划，严密细致制定城市防震减灾、综合防灾减灾、安全生产等专项规划。科学推进行政区划管理，强化规范意识，审慎推进区划变更，做到控制总量，优化数量、提升质量。提升城乡接合部规划建设和服务管理水平，增强服务城市、带动农村牧区、承接转移人口功能。

## 第二节 推进数字城市建设

立足经济社会发展和信息化建设基础，打造各具特色新型智慧城市。着力加强呼包鄂乌智慧城市群建设，发挥人才集聚优势，注重技术创新，依托一体化大数据平台，综合运用数字技术解决“城市病”，打造全国新型智慧城市标杆。推动其他盟市政府（行政公署）驻地加强网络化建设，提升城市交通、公共安全、民生服务、城市管理智慧应用水平，建设智慧社区，提高管理水平。各旗县（市、区）因地制宜开展新型智慧城市建设。推进新型智慧城市示范工程，支持呼和浩特等城市建设“城市大脑”，鼓励有条件的地区开展“智慧新城新区”试点。基于建筑信息模型、城市信息模型等技术构建“数字孪生城市”，在大中城市推行城市楼宇、公共空间、地下管网等“一张图”数字化管理和城市运行一网统管。推动区块链底层技术服务和新型智慧城市建设相结合，探索在信息基础设施、智慧交通、能源电力等领域推广应用，提升城市管理智能化、精准化水平。完善自治区数字化城市管理平台，推进自治区、盟市、旗县（市、区）三级平台互联互通。树立全生命周期管理理念，加快构建现代化城镇安全保障体系，推动城镇管理向城镇治理转型，全面推进安全韧性城市建设。到2025年，建立风险管控更加科学、综合治理更加有效、法规标准更加健全的城市安全管理体系，设区城市基本符合国家安全发展示范城市评价细则要求。



## 专栏 4 新型智慧城市示范工程

呼包鄂乌智慧城市群建设工程：开展跨城市交通一卡通应用服务，推进多式联运信息服务一体化，鼓励跨区域、不同运输方式、不同企业间交通物流信息开放共享。加强区域环境感知基础设施统筹建设和环境治理信息化平台互通，联合构建跨城市生态安全屏障。加快电子政务、社会保障、劳动就业、医疗卫生等公共信息服务平台跨城市互通。利用区块链等技术促进呼包鄂乌城市间在信息、资金、人才、征信等方面更大规模互联互通，保障生产要素在区域内有序高效流动。

“城市大脑”建设试点工程：鼓励呼和浩特市、包头市、呼伦贝尔市、通辽市、锡林郭勒盟、赤峰市、乌兰察布市、鄂尔多斯市、巴彦淖尔市、乌海市、阿拉善盟等开展城市大脑建设工程，整合汇集政府、企业和社会数据，构建覆盖城乡智能化治理体系，实现城市运行生命体征感知、公共资源配置、宏观决策指挥、事件预测预警、“城市病”治理。

数字孪生城市试点工程：以新城新区为重点探索建设数字孪生城市，建设信息管理中枢，在此基础上完善数字孪生城市模型，推动数字城市与现实城市同步规划、同步建设，实现模拟运行、交互反馈、全域全时监测，发挥辅助决策作用。

### 第三节 提升城市社会治理水平

推动城镇社会治理共建共治共享。完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。深入推进城市执法体制改革，加强城市管理执法队伍建设。发挥居民主体作用，调动社区社会组织、社会工作服务机构、社区志愿者、驻区单位积极性，共同参与居住社区治理，加快培育现代社区，构建共建共治共享的基层社会治理体系，实现决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享。加强社会组织参与社区治理，引导社会组织吸纳农牧业转移人口加入，使农牧民在社会治理中发挥积极作用。畅通居民投诉渠道，健全

“12345”热线投诉转办机制，提高投诉处置效能。完善社区保障配套，加强社区治理体系建设，依法建立社区公共事务准入制度，完善社区协商机制，探索建立分级社区服务供给网络，推进社区服务社会化运作，增强社区自治功能。依法支持和规范服务性、公益性、互助性社会组织发展。健全和推广网格化管理，整合基层社区、党建、综治、民政、派出所等人力资源，明确网格化管理任务和责任

清单。加强街道、部门联勤联动，构建街道与城管执法、住房城乡建设、城市水务、自然资源、市场监管、公安、司法、法院等部门联动工作机制，推进执法重心下沉落地。推广“街乡吹哨、部门报到、接诉即办”等基层管理机制经验，推动资源、管理、服务向街道社区下沉。

#### 第四节 加强城市精细化管理

补齐城市精细化管理短板。优化市容市貌，按照节能要求，规范城市主要街道两侧建筑物立面色调等风格调控，因地制宜开展城市亮化，加强城市主要道路景观设计。加强环境卫生整治，以背街小巷、老旧小区、城中村、建筑工地及河道、城乡接合部、城市出入口等区域为重点，着力解决垃圾乱堆乱倒、收集清运不及时、清扫保洁不到位等问题，到2025年，地级城市建成区道路机械化清扫率达到80%，县城达到70%。推进“厕所革命”，合理布局公共厕所数量，采取“新建一批、改扩建一批、对外开放一批”的办法，充分满足居民如厕需求，新建改建公共厕所全部为水冲厕所，到2025年，实现城市三类以上水冲式公厕达标率达到80%以上，县城三类以上水冲式公厕达到60%以上。缓解城市交通拥堵，着力完善城市交通路网架构，积极推进智慧交通，科学优化交通组织，大力发展公共交通。解决停车难题，规划建设一批停车场，科学谋划一批停车位，城市停车位与汽车保有量之比提高到1.1以上，重点解决特殊地带停车难问题。建设和优化慢行系统，因地制宜完善城市慢行路网，新建、改扩建道路优先完善非机动车道、人行道、公交车道、残障人员通道等慢行路网。积极推进呼和浩特城市精细化管理试点。以呼和浩特市作为国家试点、通辽市作为自治区试点为契机，深入开展城市体检工作。建立健全城市体检评估机制，健全完善城市特色、城市交通出行、城市公共服务、城市发展活力、城市宜居环境、城市公共安全和城市管理等方面指标体系，全面提升城市综合承载力，推动城市健康高质量发展。

#### 专栏5 城市体检

重点从生态宜居、健康舒适、安全韧性、交通便捷、风貌特色、整洁有序、多元包容、创新活力等8个方面，通过线上问卷调查方式，体检城市在不同年龄段和不同职业人群进行问卷调查，全面了解人民群众反映强烈的城市建设问题，综合主客观评价结果，找出存在问题和短板，提出解决问题的建议，形成城市体检报告。

提升物业服务质量和水平。充分发挥街道、社区领导和协调作用，积极组织住宅小区成立业主委员会，健全业主委员会治理结构，实行专业化物业管理，到 2025 年，具备条件的住宅小区业主委员会组建率达到 50%以上。暂不具备设立业主委员会条件的，探索组建由社区居民委员会、业主代表等参加的物业管理委员会，临时代替业主委员会开展工作。结合城镇老旧小区改造，引导居民协商确定老旧小区管理模式，推动建立物业管理长效机制。鼓励物业服务企业统一管理在管项目周边老旧小区，暂不具备专业化物业管理条件的，由街道通过社区居民委员会托管、社会组织代管或居民自管等方式，到 2025 年，现有住宅小区物业服务覆盖率达到 82%以上，新建小区达到 100%。持续开展“物业管理服务质量提升年”活动，继续举办全区物业管理服务技能大赛，引导物业服务企业进一步提升管理能力和服务质量。鼓励有条件的物业服务企业向养老、托幼、家政、文化、健康、房屋经纪、快递收发等领域延伸，探索“物业服务+生活服务”模式，满足居民多样化多层次居住生活需求。加强智慧物业管理服务能力建设，建设智慧物业管理服务平台，提升设施设备智能化管理水平，推进社区管理物业服务向“互联网+”“智慧社区”等新理念新业态转型升级。探索网格化管理与物业管理结合有效形式，推动城镇管理进社区，强化物业服务监督管理，建立服务信息公开公示制度和物业服务企业信用管理制度。

## 第五节 提高城市应急能力水平

加强公共卫生体系建设，提升新冠肺炎、鼠疫、布鲁氏杆菌病等重点传染病监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、应急处置等能力。健全公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制，完善重大疫情预警、救治和应急处置机制，强化重要物资储备。改善疾病预防控制基础条件，建立突发急性传染病定点收治医院，在三甲医院设置传染病区。健全综合应急体系，按照防空防灾一体化、平战结合、平灾结合原则，完善应急指挥救援系统，建立健全安全生产、市场监管、应急保障、环境保护、治安防控、消防安全、道路交通等部门公共数据资源共享机制。完善城市应急水源地建设，加快建设引绰济辽、东台子水库等重点水利工程，推进引绰济辽二期建设，推动 LXB 供水内蒙古支线工程前期工作，开展引嫩济锡工程前期论证，保障城市用水安全。利用公园绿地、体育场馆、各类

学校等旷地及地下空间，布局建设避难场所及避难通道，形成就地避难、就近避难、步行避难等分级分类疏散系统。以干线公路网、城市干道网为主通道，建立安全、可靠、高效疏散救援通道系统。健全灾害预防体系，加强气象、地震、地面沉降、生物入侵等领域灾害风险评估，完善能源、交通等安全隐患防控体系。加强应急救援力量，完善救灾物资、生活必需品、医药物资和能源物资储备体系。统筹城市防洪排涝设施建设和海绵城市建设，外防进水、内防积水，提高城市内涝治理能力，支持呼和浩特市申建全国海绵示范城市。到 2025 年，各城市因地制宜基本形成源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急的城市排水防涝工程体系，老城区历史上严重影响生产生活秩序的易涝积水点全面消除。到 2035 年，各城市排水防涝工程体系进一步完善，总体消除防治标准内降雨条件下城市内涝现象。

## **第五章 加快农牧业转移人口全面融入城市 提高市民化质量**

按照解决存量与促进增量并重原则，畅通农牧业转移人口市民化通道，大幅度增加落户数量。以提高进城人口市民化质量为中心，扩大基本公共服务有效供给，有力有序推进城镇常住人口基本公共服务全覆盖。健全以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，鼓励提供更多基本公共服务和办事便利，提高居住证持有人城镇义务教育、住房保障等服务实际享有水平，增强城镇发展的包容性和公平性。

### **第一节 促进转移人口落户便利化**

落实全面取消城镇落户限制的政策，促进转移人口落户便利化，优化办理流程，实行限时办理。按照国家统一部署，试行以经常居住地登记户口制度。率先在呼包鄂乌城市群实行户籍通迁制度。优化农牧业转移人口落户城镇、户口迁移业务办理流程，全面推进“业务网上受理、材料网上流转、审批网上进行”办理模式。全面实行居住证制度，优化申请、发放服务，拓宽申领居住证办理渠道，缩短居住证制发周期，提高发放效率，到 2022 年，全区居住证制度实现全覆盖。完善居住证功能，拓宽使用场景，提高居住证的安全性、实用性和便捷性。提高居住证含金量，到 2025 年，保障居住证持有者享有与城镇居民同等基本公共服务。

### **第二节 强化基本公共服务保障**

坚持分区引导、适度倾斜，实现城乡及区域基本公共服务均等化，构建多层次公共服务体系，提升基本公共服务网络可达性，合理确定城镇基本公共服务规模，考虑外来人口需求适度弹性预留，加强区域性高水平公共服务设施建设，促进设施跨界共享。按照覆盖城乡、结构合理、功能健全、使用高效总体要求，根据公共服务设施体系建设需求，建立区域服务中心—地区服务中心—旗县（市、区）服务中心。推动公共服务要素资源从按行政等级配置向按常住人口规模配置转变。允许镇区人口5万以上的重点镇按同等规模县级市标准配置教育医疗资源，降低与大中城市公共服务落差。实施就业优先战略，积极拓展城镇就业岗位，完善重点群体就业支持体系，增强城镇就业吸纳能力。按照常住人口规模、结构合理均衡配置教育资源，有序扩大城镇学位供给，布局一批高质量教育资源，满足不同年龄段、不同层级教育需求。加快优质医疗资源扩容和区域均衡布局，推进医疗服务体系建设，为城镇居民提供全方位全周期健康服务。推进城市三级医院与旗县区医院托管共建，鼓励国内知名综合医院或专科医院到内蒙古开设分院。支持呼和浩特市第一医院升级为三甲医院。加强健康城市建设，实施“健康细胞”工程，推进健康社区、健康学校、健康医院、健康单位、健康企业、健康家庭建设，建成8个健康城市示范市、30个示范县城和一批示范村镇。完善覆盖全面的社会保障体系，推进基本养老保险、失业保险提标扩面，积极发展商业保险。深化医疗保障制度改革。加强对城镇困难群众、失独失能老人、残疾人关爱保护服务，兜牢群众基本生活底线。积极应对人口老龄化，完善居家和社区养老服务体系建设。全面推进“智慧广电”工程。积极发展银发经济，推动老年产品市场提质扩容。加强无障碍环境建设。加快建设城镇托育体系，降低城镇养育成本。着力推动城镇公共文化服务达标提质，加强城镇公共文化服务能力和服务体系建设。统筹建设全民健身设施，打造城市社区“10分钟健身圈”。

### 第三节 健全农牧业转移人口市民化机制

针对不同地区、不同人群特点和需求，加快完善多元化人口政策，合理引导人口流动。全面推广“零门槛”落户政策，引导人口向城市群和中心城市集聚。建立进城落户农牧民农村牧区“三权”（土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权）保护机制，支持引导进城落户农牧民自愿有偿转让“三权”。推动在县城就业的农牧民就地市民化，增加适应进城农牧民刚性需求的住房供给。推动中小城

市建立与常住人口相匹配的基本服务提供机制,促进外流人口在经常居住地落户。优化人才引进政策,降低人才引进门槛,鼓励和支持在校大学生落户。

#### 第四节 完善住房保障和供应体系

坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,实现全体人民住有所居。坚持保障基本、兼顾差异,满足多层次个性化需求,进一步完善住房保障供应体系。持续推进城镇住房收入“双困”家庭公租房保障,合理确定公租房租赁补贴范围及标准,满足困难群众多样化住房需求。以呼和浩特市、包头市、赤峰市为重点,加快发展保障性租赁住房,完善土地出让收入分配机制,积极探索利用集体经营性建设用地、企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地、存量闲置房屋及适当利用新供应国有建设用地建设保障性租赁住房。完善长租房政策,推动住房保障体系由“保障困难”逐步向“保障发展”转变。完善多层次住房供给政策和市场调控机制,确保房地产市场平稳健康发展。稳步推进扩大住房公积金缴存面,将个体工商户、自由职业者纳入覆盖范围。放宽住房公积金提取条件,职工连续足额缴存住房公积金满3个月,本人及配偶在缴存城市无自有住房且租赁住房的,凭无房证明可提取用于支付房租。实施青年群体住房支持计划,创新金融支持工具,建设“青年社区”“人才社区”。鼓励各地区因城施策、因地制宜、量力而行,多措并举实施棚户区改造,重点改造现有50户以上集中成片老城区内脏乱差棚户区、符合当地棚户区改造范围和标准的D级城市危房及未抗震设防的C级城市危房。

#### 第五节 营造包容关怀的社会环境

妥善处理经济发展与包容性发展关系,深化住房政策、土地制度、城市规划制度、城市设计政策等方面联动改革,为低收入群体、贫困家庭、刚毕业年轻人等人群提供可承担住房,建立开放、公平、包容性社会环境。全方位推进收入分配制度改革,缩小收入差距。以城乡接合部、城中村等区域为重点,推进服务均衡化、公平化发展。加快从依赖资源和要素投入传统增长模式转向更加依赖要素聚集、创新能力提升和产业链供应链创新链融合集成的高质量发展模式。畅通政治参与渠道,鼓励社会参与,激发社会活力,促进政府与社会等多元主体之间有益合作,提高农牧业转移人口参与公共事务的能力,推进社会治理主体多元化,营造信任与合作的包容性治理环境,全方位提升社会治理包容性。以社会、

民生、治理、文化等领域为重点，推进城市发展“质”的提升，实现城市共享发展。大力塑造相互尊重、相互宽容、相互帮助的城市精神文化，营造共生共存、共建共享、和谐发展的社会氛围。

## 第六章 实施城市更新行动 提高城市承载能力

锚定碳达峰碳中和目标，坚持生态优先、绿色发展，积极应对气候变化，推动形成绿色低碳循环的生产生活方式和建设运营模式。以提升产业承载能力、基础设施承载能力、服务承载能力为重点，推动城镇功能均衡与完善，全面提高城镇发展吸引力和竞争力。推动城市结构调整优化和品质提升，转变城市开发建设方式，建设宜居城市、绿色城市、韧性城市、智慧城市、人文城市，全面提升城市发展质量，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要，促进经济社会持续健康发展。

### 第一节 加强城市生态保护和修复

结合海绵城市建设，综合治理城市黑臭水体。系统化全域推进海绵城市建设，加强水环境综合整治，提高水体生态、景观、游憩和文化功能。控源截污，从源头控制黑臭水体，加快推进城镇生活污水源头防治。全面推进城中村、老旧城区、易地扶贫搬迁安置区和城乡接合部生活污水收集处理，实施混错接、漏接、老旧破损管网更新修复，提升污水收集效能。城镇建成区内未接入污水管网新建建筑小区或公共建筑不得交付使用。新建城区生活污水收集处理设施要与城市发展同步规划、同步建设。推进城市排水企业实施“厂—网—河湖”一体化运营管理机制。强化农业面源污染控制，改善城镇水体来水水质，严禁城镇垃圾和工业污染向农业农村转移，避免对城市建成区黑臭水体治理产生负面影响。加强水体及其岸线垃圾治理，整治城市蓝线及河湖范围内非正规垃圾堆放点，并对清理出的垃圾进行无害化处理处置，降低雨季污染物冲刷入河量。规范垃圾转运站管理，防止垃圾渗滤液直排入河。及时对水体内垃圾和漂浮物进行清捞并妥善处理处置，严禁将其作为水体治理工程回填材料。推进初期雨水收集处理设施建设，因地制宜实施雨污分流管网改造。强化水体生态修复，推进再生水、雨水用于生态补水。鼓励将城市污水处理厂再生水、分散污水处理设施尾水以及经收集和处理后的雨水用于河道生态补水。营造水岸生态景观，在满足城市排洪和排涝功能前提下，因地制宜对河湖岸线进行生态化改造，减少对城市自然河道渠化硬化，营造生物生存环境，恢复和增强河湖水系自净功能，为城市内涝防治提供蓄水空间。

提升城镇园林绿化品质。保护城市自然山水格局，合理布局绿廊、绿道等结构性绿地，推进城市内部水系、绿地与城市外围河湖、森林、耕地形成完整生态网络，保护城市山体自然风貌。构建均衡共享城市绿地系统，以国家园林城市、生态园林城市建设为抓手，支持呼和浩特等城市积极参与中国国际园林博览会等大型绿色空间建设。加强城市综合公园、专类公园、社区公园、郊野公园、湿地公园建设，在中心城区、老旧小区科学增加小微绿地，提高布局合理性，推动公园人性化设计。加强公园绿地防灾避险、全民健身、疫情防控等设施协同、融合建设，坚持依法治绿、科技兴绿、建管并举，加强城镇园林绿化管理。到 2025 年，城镇建成区绿地率达到 36.5%、城镇人均公园绿地面积达到 20 平方米/人，实现“300 米见绿、500 米见园”的建设目标。

## 第二节 塑造城市文化风貌

全面提升历史文化名城建设品质，注重保护和传承城市文脉，支持包头市、扎兰屯市申报国家历史文化名城，支持赤峰市、扎兰屯市、阿左旗等申报自治区历史文化名城，加快推进自治区历史文化街区认定工作。按照应划尽划、应保尽保原则，推进历史文化街区划定和历史建筑确定工作。开展全区历史建筑认定工作，实施历史建筑测绘建档三年行动。按照“留改拆”并举，以保留、保护为主的原则，有序推进老旧城区改造和保护利用，强化历史建筑保护修缮、改造和使用监管，保护历史文化风貌，健全完善地方性法规，建立覆盖历史文化名城、历史文化街区、历史建筑以及非物质文化遗产保护体系。加强城市特色风貌研究和运用，延续历史文脉，留住城市记忆，提升城市文化内涵。加快发展新时代特色工业文化，推动工业遗产保护利用与文化保护传承、产业创新发展、城市功能提升协同互进。以包头市为试点，建立工业遗产分级保护机制，推进重点保护展示。加强建筑设计管理，优化城市空间和建筑布局，加强新建高层建筑管控，治理“贪大、媚洋、求怪”建筑乱象，塑造城市时代特色风貌。推动发展装配式建筑，加强绿色建材推广应用，推动建设零碳建筑、超低能耗和近零能耗建筑，因地制宜推进太阳能、浅层地热能、空气能等新能源在建筑中的应用。到 2025 年城镇新建建筑全面执行绿色建筑标准，推动有条件城市率先执行。加强对城市空间协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面管控，保护自然山水格局和城市肌理，提升城市品质。完善城市雕塑建设管理制度，治理滥建巨型雕像等“文化地标”现象，保护和传承历史文脉，塑造城市特色风貌，弘扬民族精神、时



代精神和中国精神。推动现代文化与历史文化相融合，建设有历史记忆、地域特点、文化内涵城镇，让城镇留下记忆、让居民记住乡愁。加强历史文化名镇名村、传统村落保护，采用多种方式促进文物建筑和历史建筑活化利用。

### 第三节 推进老旧小区综合改造

加大实施供水、供热、供气、供电、通讯网络等基础设施改造力度，完善公共服务配套，不断提升居住环境和生活质量。到 2025 年，基本完成 2005 年前建成的老旧小区改造。开展城市居住社区建设补短板行动，基本补齐既有居住社区设施短板，新建居住社区同步配建各类设施。改造一批老旧街区，引导商业步行街、文化街、古城古街打造市民消费升级载体，因地制宜发展新型文旅商业消费聚集区。改造一批城中村，探索在政府引导下工商资本与农民集体合作共赢模式。改造一批老旧厂区，通过活化利用工业遗产和发展工业旅游等方式，将城市“工业锈带”改造为“生活秀带”、双创空间、新型产业空间和文化旅游场地。

#### 专栏 6 老旧小区改造

**基础类：**主要包括小区内部及与小区直接相关的供水、排水、供电、弱电、供气、供热、消防、安防、道路、生活垃圾分类、移动通信等基础设施，以及光纤入户、架空线路规整（入地）和建筑物公共部位维修等。

**完善类：**主要包括拆除违章建筑，新建（改建）建筑节能改造，物业用房、充电设施，智能安防设施、居民活动室、警务室、无障碍设施、健身器材、绿化美化、智能快件箱、加装电梯，以及小区内或周边绿化照明、停车场、文化休闲设施、体育锻炼场所、适老设施、电力增容等。

**提升类：**主要包括社区、卫生、教育等公共服务设施，以及养老、托育、助餐、家政保洁、便民市场、邮政快递末端综合服务站等社区专项服务设施。

### 第四节 促进城乡产业协同发展

优化提升各类农牧业园区。加快推进以城市科技改造乡村传统农牧业，利用城市工业延长农牧业产业链条，利用城市互联网产业丰富农村牧区产业业态。深入实施“百县千乡万村”产业融合示范工

程，建设一批农牧业产业强镇，推进农村牧区一二三产业融合发展示范园和科技示范园区建设，持续推动巴彦淖尔市现代农牧业产业融合发展示范园建设，在呼伦贝尔市、兴安盟创建现代林业产业示范区。以县城和重点乡镇为依托，布局特色农畜产品产地初加工和精深加工产业园、优势特色产业集群。推动种养相结合和产业链再造，壮大休闲农牧业、乡村旅游、民宿经济等特色产业。探索农畜产品个性化定制服务、农牧业会展和众筹等新模式。完善农村牧区电子商务支持政策，实现城乡生产与消费多层次对接。

规范发展特色小镇。建设集聚特色产业的创新创业生态圈，将特色小镇打造成为城乡要素融合的重要载体，突出产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”，大力发展“市郊镇”“市中镇”“园中镇”等特色小镇，打造若干一二三产业融合、商贸物流、运动休闲、文化旅游、健康养生等特色小镇，培育微型产业集聚区。推进产城人文融合、城乡融合发展，聚力发展主导产业。推进特色小镇生产、生活、生态融合，产业社区文化旅游“四位一体”，打造便捷生活圈、优质服务圈和繁荣商业圈，营造宜居宜业环境。鼓励大中型企业独立或牵头打造特色小镇，依法依规建立多元主体参与的特色小镇建设运营模式。规范特色小镇建设，按照严定标准、严控数量、统一管理、动态调整原则，建立特色小镇清单管理制度，严守合规用地、生态环保、债务防控、房住不炒、安全生产底线，推动特色小镇高质量发展。

## 专栏7 重点发展的特色小镇

三产融合：元宝山国际种苗小镇、临河区河套彤锣湾现代农业小镇、丰镇市隆盛庄月饼小镇、临河区“斌套·金钥”现代农业小镇、海南区阳光田字葡萄小镇、商都县巨弘马铃薯小镇、奈曼旗青龙山甘薯小镇、伊金霍洛旗哈沙图田园综合体小镇

体育运动：和林格尔县奥威蒙元马文化运动休闲小镇、伊金霍洛旗伊泰大漠国际马产业文化旅游小镇、和林格尔县足球小镇、宁城县黑里河水上运动休闲小镇、新城区保合少水磨运动休闲小镇、喀喇沁旗美林谷冰雪运动及四季生态休闲度假小镇、牙克石市喜桂图冰雪小镇、凉城县岱海温泉冰雪小镇、杭锦旗独贵塔拉越野小镇、达拉特旗马术运动休闲小镇、康巴什区赛车小镇、陈巴尔虎旗汽车冬季试验试驾运动小镇

文化旅游：科尔沁右翼前旗察尔森湖生态休闲小镇、巴林左旗契丹辽文化旅游小镇、准格尔陶窑小镇、康巴什区草原丝路文化康镇、玉泉区昭君文旅小镇、回民区莫尼山非遗小镇、托克托黄河康养农旅小镇、伊金霍洛旗乌兰木伦煤炭工业小镇、宁城县黑里河森林小镇、林西县新城子“水+果”生态文旅康养小镇、磴口县河套风情小镇、科尔沁右翼中旗代钦塔拉文旅小镇、阿尔山市白狼民俗村生态休闲小镇、伊金霍洛旗苏布尔嘎乡村旅游小镇、奈曼旗蒙中医药小镇、大兴安岭满归红豆康养小镇、通辽市哲里木港温泉康养小镇、大兴安岭绰尔森林康养小镇、阿尔山荆花温泉康养小镇、宁城县八里罕圣泉小镇

商贸流通：清水河县旅蒙云商小镇、乌兰察布市北方陆港中蒙俄商贸物流小镇

数字经济：和林格尔云谷小镇

完善小城镇联结城乡功能。推动产业集聚区向城镇周边集中，城镇公共服务向产业集聚区延伸覆盖，推动现有产业园区由单一生产型、职住分离向多功能复合的产业功能区转型，打造产城综合体。以能源化工为主的资源型工业园区，园区与城镇之间预留适当安全防护距离，园区配套服务在相邻的城镇统一布局。以制造业为主的工业园区，加强与城镇统筹规划建设，完善园区周边配套综合生活和生产服务设施。加快产业园区、服务业集聚区与城市基础设施、市场体系、基本公共服务、社会治理、生态环保一体化建设，形成集生产、研发、居住、消费、服务、生态多功能为一体新型城市社区，重点支持赤峰及和林格尔、伊利现代智慧健康谷等产城融合示范区建设，围绕产城融合着力构建社区、邻里、街坊三级生活圈。

## 专栏8 构建社区、邻里、街坊三级生活圈

社区中心配置中学、医疗服务机构、文化活动中心、社区服务中心、专项运动场地等设施，形成15分钟生活圈。

邻里中心配置小学、社区活动中心、综合运动场地、综合商场、便民市场等设施，形成10分钟生活圈。

街坊中心配置幼儿园、24小时便利店、街头绿地、社区服务站、文化活动站、社区卫生服务站、小型健身场所、快递货物集散站等设施，形成5分钟生活圈。

培育消费中心。结合城镇布局，加快建设多层次消费中心。支持呼和浩特、包头、赤峰、通辽等建设区域消费中心，培育乌兰察布、乌海等建设特色消费中心。优化百货商场、购物中心、便利店等商业网点布局，引导行业适度集中，建设高品质消费商圈。深化步行街改造提升，支持呼和浩特建设具有国内领先水平高品位步行街，鼓励有条件街区加快数字化改造，提供全方位数字生活新服务。适应平台型消费、共享经济等快速发展需要，推动实体商业转型升级，着力发展新型消费。选择部分重点行业和重点产品，推动制定国内领先、国际一流企业标准和行业标准，创建一批具有影响力消费品牌。优化消费环境，建立健全消费领域信用体系。

### 第五节 完善市政基础设施

畅通城镇交通。完善城镇交通和路网结构，全面打通城区“断头路”“瓶颈路”。优化呼和浩特市轨道交通网规划，适时启动地铁三、四号线和机场线建设，深化包头市轨道交通建设前期研究。加快中心城区道路、综合交通枢纽等公共交通设施建设，鼓励单位和个人投资建设停车楼、地下停车场、机械式立体停车库等集约化公共停车设施。大力发展城市快速、智能和大容量公共交通，规范有序发展网约车。推进智慧交通，完善交通服务指挥调度系统。创新交通服务，探索自动驾驶、车路协同技术，建设面向行业管理、公众服务和企业运营的智慧公交服务系统，发展需求响应式交通服务，建设停车信息管理平台。坚持把安全放在第一位，加强基础设施安全管理。综合考虑城市发展远景需要，强化与市政设施配套安全设施建设，合理确定地下综合管廊建设布局。加强城市交通（含轨道交通）、

供水、排水防涝、供热、供气、污水污泥、垃圾处理等基础设施建设、运营监督管理，严格落实安全防范措施。

加强城市内部综合枢纽建设。加强大中城市集公路、铁路、民航、地铁和城镇道路于一体综合运输枢纽规划和建设，促进铁路、公路、民航与城市轨道交通、地面公共交通等多种交通方式衔接，完善集疏运系统与配送系统，实现客运“零距离”换乘和货运无缝衔接。推动不同运输方式和城市内外交通之间顺畅衔接、便捷换乘。重点支持呼和浩特、包头、赤峰、通辽等建设城市综合交通枢纽。

改造提升地下管网。实施老旧水厂升级改造，积极推进城镇供水管网普及与改造，实现全区城镇公共供水厂出厂水质全面达标，城镇用水普及率达到 99%。加快城镇天然气管网建设与老旧天然气管网改造，引导天然气向有建设条件的旗县（市、区）、重点镇延伸，推动无管输天然气城镇建设压缩天然气（CNG）或液化天然气（LNG）站点，城镇燃气普及率达到 95%。加大城镇供热管网建设改造，推动建立“一网多源”供暖格局，保障供热安全可靠。扩大热电联产、清洁燃煤锅炉等集中供暖供热面积，提高清洁供暖比例。因地制宜建设城市地下综合管廊。

完善城镇垃圾收集处理体系。加快城镇生活垃圾分类配套体系建设，合理设置分类收集设施设备，优化生活垃圾分类收集和转运站点布局，建立与生活垃圾分类相衔接收运网络，适度超前建设与生活垃圾清运量相适应的焚烧处理设施。合理规划建设生活垃圾填埋场，地级城市以及具备焚烧处理能力的旗县（市、区），不再新建原生生活垃圾填埋场，现有生活垃圾填埋场主要作为垃圾无害化处理应急保障设施使用。

加强新型基础设施建设。合理规划和配建充电车位与充电设施，到 2025 年建成各类充电桩 4 万个。实施 5G 网络建设工程，实现盟市旗县主要城区、重点乡镇、产业园区、工矿企业全覆盖。实施千兆固网普及工程，实现城镇家庭网络接入普遍超千兆，企业商用网络接入普遍达万兆，推进呼和浩特千兆示范城市建设。加快市政交通、能源、市政管网等传统基础设施信息化、智能化、网络化升级。

加强公共消防基础设施建设。加强消防水源建设。健全市政消火栓建设、管理、维护机制，确保新建、扩建城镇同步规划建设市政消火栓，商业密集区、物流仓储集中区等火灾高危区域规划建设消

防水鹤，完好率不低于98%。偏远城区、农牧区等无市政集中供水或供水能力不足的区域建设消防用水储备设施。加强消防通道建设。

### 专栏9 市政基础设施

供水：推进城镇公共供水管网改造建设，不断提高公共供水覆盖水平。全力做好城镇居民二次供水设施改造与管理工作，规范新建住宅小区二次供水设施建设管理。完善自治区供水检测体系，提升盟市、旗县供水检测能力。提升公共供水应急保障能力和防灾抗灾能力建设，提升供水信息化管理水平和综合服务水平。

供热：到2025年完成15年以上供热管网改造任务。逐步扩大热电联产和工业余热集中供热面积。

生活垃圾处理：生活垃圾日清运量超过300吨的地区，到2023年基本实现原生生活垃圾“零填埋”。生活垃圾日清运量不足300吨的地区，开展小型生活垃圾焚烧设施建设试点。到2025年，各盟市政府（行政公署）驻地基本建成生活垃圾分类处理系统。

## 第七章 加强机制创新和要素保障 提高城镇资源配置能力

加快体制创新，完善激励机制，统筹推进土地管理、财税金融、行政管理，推动城市开放发展，因地因城施策，促进城镇化持续健康发展。

### 第一节 促进城乡要素双向流动

统筹城乡规划和布局。以建立健全城乡融合发展体制机制为抓手，促进城乡要素合理流动、公共资源科学配置，强化以工补农、以城带乡，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。加强国土空间用途管控，科学合理安排农田保护、生态涵养、城镇建设、村落分布等空间布局，统筹推进产业发展和基础设施、公共服务等建设，确保“三区三线”在市县、苏木乡镇、嘎查村精准落地。建立农村牧区特色乡村风貌引导与塑造机制。鼓励城市企事业单位与城乡居民共同参与苏木乡镇和嘎查村规划制定。

完善城乡基础设施布局。以县域为单元，统筹规划布局道路、供水、供电、信息、广播电视、防洪和垃圾污水处理等城乡基础设施建设。推动城乡路网一体规划设计，畅通城乡交通运输连接，加快推进县乡村道路联通，城乡道路客运一体化，完善道路安全防范措施。加强城乡公共安全视频监控规

划、建设和联网应用，统一技术规范、基础数据和数据开放标准。明确乡村基础设施公共产品定位，构建事权清晰、权责一致的城乡基础设施一体化建设机制。加强农村牧区公路建设，推进公路提质改造和资源路、旅游路、产业路建设，推进建制村通双车道和客运站场建设。统筹规划城乡污染物收运处置体系，严防城市污染“上山下乡”，因地制宜统筹城乡垃圾污水处理，加快建立乡村生态环境保护 and 美丽乡村建设长效机制。

建立城乡基础设施一体化管护机制。合理确定城乡基础设施统一管护运行模式，健全有利于基础设施长期发挥效益的体制机制。对城乡道路等公益性设施，管护和运行投入纳入一般公共预算。明确乡村基础设施产权归属，由产权所有者建立管护制度，落实管护责任。以政府购买服务等方式引入专业化企业，提高管护市场化程度。推进城市基础设施建设运营事业单位改革，建立独立核算、自主经营的企业化管理模式，更好行使城乡基础设施管护责任。

推进城乡要素合理配置。引导和促进城市人才投身农村牧区发展。制定出台各类人才入乡的财政、金融、社会保障等激励政策。鼓励普通高校和职业院校毕业生、复转军人、外出农牧民工及经商人员回农村牧区创业兴业。加强选调生到嘎查村任职管理，建立选派第一书记工作长效机制及高校毕业生入乡就业创业激励机制。加强城乡人才交流合作，深入推进“万名专家服务基层”活动，推进城市教科文卫体等领域专业技术人才定期服务农村牧区。推动职称评定、工资待遇等向乡村教师、医生倾斜，优化乡村教师、医生中高级岗位结构比例。允许农村牧区集体经济组织探索人才加入机制，吸引人才、留住人才。鼓励离退休党政干部、科技工作者和工商界人士到乡村发挥余热。加快完成农村牧区集体建设用地使用权确权登记颁证。建立集体经营性建设用地入市制度。按照国家统一部署，在符合国土空间规划、用途管制和依法取得前提下，允许农村牧区集体经营性建设用地入市。允许村集体在农民自愿前提下，依法将有偿收回的闲置宅基地、废弃集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。推进城中村、城边村、村级工业园区等可连片开发的区域土地依法合规整治入市。推进集体经营性建设用地使用权和建筑物所有权房地一体、分割转让。加快实现已入市集体土地与国有土地在资本市场同地同权。完善农村牧区土地征收制度，规范征地程序，维护被征地农牧民及村集体权益。

建立健全科技成果下乡促进机制。健全技术创新市场导向机制和产学研用合作机制，鼓励创建涉农技术转移机构和技术服务网络，建立科研人员到乡村兼职和离岗创业制度，探索其在涉农企业技术入股、兼职机制。发挥政府引导推动作用，赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权，完善有利于涉农科研成果转化推广激励机制与利益分享机制。探索公益性和经营性农技推广融合发展机制，允许农技人员通过提供增值服务合理取酬。

完善人地钱挂钩激励机制。落实农牧业转移人口市民化奖励资金，完善奖励资金管理办法。健全财政性建设资金对吸纳落户较多城市的基础设施投资补助机制。改革建设用地计划管理方式，认真落实国务院关于授权和委托用地审批权的决定要求，稳妥开展永久基本农田以外的农用地转为建设用地，健全新增建设用地指标与吸纳落户数量相挂钩机制，鼓励盘活低效存量建设用地，引导建设用地资源向呼包鄂乌城市群、赤峰通辽区域中心城市倾斜。

## 第二节 建立可持续的城镇化投融资机制

拓展城镇投资空间。紧抓国家“两新一重”建设、区域发展战略向纵深推进的机遇，加快补齐基础设施、市政工程、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板。推进新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设，支持有利于城乡区域协调发展的重大项目建设。推进重大科研设施、重大生态系统保护修复、公共卫生应急保障、重大引调水、防洪减灾、送电输气、沿边沿黄交通等一批强基础、增功能、利长远的重大项目建设。

拓展投融资渠道。建立期限匹配、渠道多元、财务可持续融资机制。挖掘优质债源，引导具备发债意愿、符合条件的发行人申报企业债券，扩大直接融资规模，支持符合规划和产业政策的城市补短板项目。大力盘活存量优质资产，回收资金补充地方财力。规范有序推广 PPP 模式，带动民间投资参与投入积极性。鼓励和引导开发性政策性金融机构结合各自职能定位和业务范围，积极运用央行抵押补充贷款等资金，加大对在建项目和补短板强弱项重大项目信贷投放力度。探索发行住房保障、城市更新专项政府债券，完善房地产信托投资基金等支持住房保障、城市更新制度化通道，适度扩大信托资金规模。探索改革征地补偿机制，从一次性补偿变为分期补偿，形成与资金流和土地利用周期相适应征地补偿制度。盘活城市存量资产，探索开展城市公共建筑、房屋、设施等存量资产抵押贷款。



### 第三节 建立城市间联动互动发展机制

统筹东中西城市间形态和功能，加快建立与多中心带动、多层次联动、多节点互动相适应的城市间协调发展机制，促进各类城市健康可持续发展。健全市场一体化发展机制，促进城镇间要素流动，推动区域市场一体化建设，完善城镇间交易平台。加快呼包鄂乌人力资源市场、技术市场、金融服务一体化进程，推动赤峰通辽与东部地区城镇形成统一开放市场。创新城镇间合作机制，探索建立城镇间常态化协作联动机制，以联合出资、项目合作、资源互补、技术支持等多种方式共建跨区域产业园区、企业联盟。以推动城市间专业化分工协作为导向，推动中心城市产业高端化发展，夯实中小城市制造业基础，促进城市功能互补、产业错位布局和特色化发展。探索建立跨市基础设施、公共服务和生态环境建设项目成本分担机制。建立区内支援协作机制，推动呼和浩特、包头、鄂尔多斯等与大兴安岭南麓、阴山北麓等城镇建立对口支援机制，形成跨区域合作交流、互动互助工作格局。

### 第四节 完善城市综合运输网络

加大枢纽城市建设力度。加快完善呼和浩特、包头全国性综合交通枢纽，推动建设通辽、赤峰、乌兰察布等地区性综合交通枢纽，规划建设中心城市综合客运枢纽。加快建设呼和浩特新机场，建成清水河、武川、石拐区等通用机场，推进巴彦淖尔机场改扩建，积极推进托克托县、和林县、土左旗等通用机场前期工作。建成集宁至大同、包银高铁包头至惠农段、延安至榆林至鄂尔多斯铁路等高速铁路和锡林浩特至太子城、巴彦浩特至银川等快速铁路，加快推进白城至阿尔山(芒罕屯至阿尔山段)铁路扩能改造，积极开展呼和浩特至朔州至太原、齐齐哈尔至海拉尔至满洲里、齐齐哈尔至乌兰浩特至通辽、集宁至通辽等快(高)速铁路及呼和浩特南站等项目前期工作，争取呼和浩特至二连浩特、集宁至赤峰至通辽至长春等高铁列入国家中长期铁路调整规划。打造绿色电力外送基地，推进蒙西至华东、华中和华南特高压电力外送通道建设，积极推进建设包头、鄂尔多斯、巴彦淖尔等千万千瓦级风电外送基地。

完善城市群内部交通网络。以轨道交通为重点健全城市群交通基础设施，推进干线铁路、城际铁路、市域(郊)铁路、城市轨道交通“四网融合”，加快推进包头至鄂尔多斯高速铁路前期工作，开展呼和浩特至包头、呼和浩特至鄂尔多斯等高速铁路前期研究。研究推进呼和浩特筹建环城连县轨道

交通，构建市域动车路网，推动建设三环快速路，形成以轨道交通为骨干，二环、三环快速路、绕城高速和 12 条出市通道互联互通体系。完善城市群公路网，实施“断头路”畅通工程和“瓶颈路”拓宽工程。加强客运枢纽与城市公交网络系统有机整合，引导城市沿大容量公共交通廊道紧凑、有序发展。

加强区内城市间交通设施建设。加快集宁至二连浩特、乌兰浩特至阿尔山至海拉尔铁路提质改造，推进二广高速公路集阿联络线白音查干至乌兰浩特、呼和浩特至凉城等高速公路建设，新建、改造一批高等级公路和民航机场，加强革命老区、边疆地区、垦区林区城镇通用航空机场建设。

畅通城镇物流运输通道。依托国家物流枢纽承载城市，发挥二连浩特、满洲里、甘其毛都等口岸优势，加强与全国其他国家物流枢纽间业务协同，加快融入全国流通体系。优化全区城市间物流系统规划布局，以呼和浩特、包头、乌兰察布、巴彦淖尔、赤峰、通辽等城市为重点，合理布局物流园区，构建绿色、高效城市间配送网络体系。支持呼和浩特市打造区域物流中心，创建国家商贸服务型物流枢纽、国家骨干冷链物流基地、临空经济示范区，打造呼和浩特国际航空快件中心、国际航空港物流园区，增加面向俄蒙及国内重点城市直飞航线、货运航线。开通“呼和浩特—莫斯科”班列。整合优化城市物流信息系统，运用信息技术手段，整合物流企业、物流园区、物流节点、物流枢纽资源，构建城市间统一物流信息服务平台。优化城市物流基础设施布局，加强城市物流中心基础设施建设，完善物流园区、配送中心、末端网点等物流基础设施，根据各城镇产业结构特点，建设完善布局商贸型、加工型、仓储型、配送型、应急型等不同类型物流仓储和配送中心，形成畅通完整的城市物流网络。

## 第五节 缩小城乡居民收入差距

坚持以人民为中心的发展思想，鼓励勤劳致富，统筹提高农牧民工资性、经营性、财产性、转移性收入。大力推动农牧业转移人口在城市落户，减少从事农牧业的农村牧区劳动力数量。优化就业环境、扩大就业岗位、提高劳动者素质，提高农牧民工资性收入。完善财政、信贷、保险、用地等政策，降低农牧业成本、提高农牧业收入。提高职业农牧民技能，培育发展新型农牧业经营主体，协调提高农牧业效益和农牧民收入。推动农村集体产权制度改革，加快完成农村集体资产清产核资，将经营性

资产量化到集体成员，提高农民财产性收入，推动农村资源变资产、资金变股金、农民变股东。加强对农牧民生产生活的公共财力保障，实现城乡间收入分配格局的不断调整和优化。

## 第八章 严格环境影响评价 促进协调发展

本规划按照以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子要求，充分考虑规划实施可能对生态环境产生的影响，符合环境保护政策、法律法规要求，可以满足内蒙古可持续发展要求。

### 第一节 对生态环境正面影响评价

促进城镇集中集聚集约发展。本规划提出完善城镇布局和城镇形态，突出呼包鄂乌城市群、赤峰通辽区域性中心城市等重点开发区域人口及生产要素集中集聚，到 2025 年以上区域城镇人口占全区的比重将达到 60%左右，有助于减轻限制开发区和生态功能区生态环境压力，更好保护生态空间，使草原、湿地、林地等生态功能得到进一步恢复；有助于推动城镇生态集中修复建设和污染集中治理，改善城镇生态环境质量。通过人口及生产要素集中集聚、产业集中布局，促进水资源、土地资源、能源资源在空间上合理配置和集约高效利用。

推动城镇可持续发展。本规划紧紧围绕推动城镇绿色转型，促进生产生活方式绿色化。围绕水资源短缺的区情，强化水资源刚性约束、水资源节约集约高效利用，建设“节水城市”；围绕城镇生态修复和大气、水、土壤污染防治，建设“生态园林城市”；围绕加强城镇防洪排涝、雨水利用，建设“海绵城市”；围绕落实碳达峰、碳中和战略部署，提高城镇能源利用效率，建设“低碳城市”；围绕城镇循环发展、资源综合利用，建设“无废城市”，有助于促进城镇发展与资源、环境、生态相协调。

统筹城乡生态环境保护与建设。本规划明确提出要推进县城补短板强弱项，促进环境卫生设施提级扩能。严防城市污染“上山下乡”，因地制宜统筹处理城乡垃圾污水，加快建立乡村生态环境保护和美丽乡村建设长效机制。规划既统筹了城镇生态环境保护，又加强了县城和乡村生态环境保护，有助于解决生态环境领域不平衡不充分的问题，系统推动、全域推动内蒙古生态文明建设，全面推进我国北方重要生态安全屏障建设。

减少人类活动对自然空间占用。全区划入生态保护红线的国土空间占 50.46%，可供城镇化建设土地有限。本规划坚守生态红线，明确要求要与国土空间规划相衔接，全面推进城镇国土空间规划编制，强化“三区三线”管控，推进“多规合一”，防止城镇建设无序扩张。强调存量土地优化利用，要求盘活土地资源，进行城镇开发建设，避免侵占生态空间，增加城镇绿色空间。

## 第二节 对生态环境负面影响评价

可能对城镇生态环境带来压力。继续推进农牧业人口向城镇转移，到 2025 年城镇化率达到 69% 左右，意味着未来将有近 100 万人进城，这将会直接加大城镇及重点开发区域生产、生活用水量。根据测算，2010-2019 年，全区城镇化率平均每提高 1 个百分点，城镇公共用水量增加 392 万立方米。自治区水资源总量少、人均占有量低，部分城市属于水资源严重短缺城市，城镇化率的持续提升会对城镇水资源承载力产生较大挑战。2013-2018 年，全区城镇化率平均每提高 1 个百分点，城镇污水排放量增加 4075 万吨、城镇生活二氧化硫排放量增加 1.5 万吨、一般工业固体废弃物产生量增加 2152 万吨。随着城镇人口持续增加，城镇污染排放会增加，城镇的生态环境保护工作压力增大。

可能加大碳排放、碳中和工作挑战。本规划实施将促进农牧民转移人口市民化，市民化的过程也是“低碳人”向“高碳人”转变的过程。随着城镇人口的增加，城镇建筑数量也会增加，产业发展也需匹配增加相应就业岗位，会进一步加剧减排的压力。随着城镇人口增加、生产生活活动活跃，将会加重城市热岛效应。

可能加剧重点区域生态环境压力。本规划提出培育壮大呼包鄂乌城市群、增强赤峰通辽区域性中心城市辐射力和带动力，引导人口集中集聚。黄河流域水质改善不明显，呼包鄂、乌海及周边地区大气污染还未得到根本解决，赤峰通辽生态环境总体十分脆弱，随着城镇化推进，区域生态环境压力会持续加大。

## 第三节 促进城镇化与资源环境协调发展

加强城镇水安全保障。落实最严格水资源管理制度，加强水资源总量和强度双控，强化水资源开发利用控制红线、用水效率控制红线和水功能区限制纳污红线刚性约束，以水定城、以水定地、以水定人、以水定产。合理配置水资源，优先保证生活用水。加大工业用水技术改造力度，全面推行各种

节水技术和措施，发展节水型工业。全面普及城镇生活节水，全力推进节水城市建设，减少水资源供给压力。

持续推进城镇污染防治工作。深化大气污染防治，加大违法排污行为治理力度，重点推进呼和浩特市、包头市、乌海市及周边地区等重点区域大气污染防治。落实黄河流域生态保护和高质量发展要求，加强黄河流域城镇生态环境保护，全面加强污染管控。推进城镇污水管网收集体系建设，推动城镇污水处理厂提标改造，加快工业园区、开发区污水处理设施建设，持续推进城市黑臭水体治理。加快推进“无废城市”建设，发展循环经济，促进固体废物减量化、资源化、无害化。全面推广生活垃圾分类及利用，加强城镇生活垃圾处理设施建设。

深入推进节能减排。落实节能优先方针，加强能源消费总量和强度双控，强化能耗源头管控。严格黄河流域、赤峰通辽等区域电力、钢铁、化工、建材、有色等行业排放管控。推进城镇建筑节能改造。加强重点用能单位节能监管。鼓励城镇居民主动节能、绿色出行、绿色消费。建设一批低碳园区和低碳城市，加快形成示范引领，支持呼和浩特市申报国家碳达峰城市试点。推广节能技术应用，普及节能设施设备。

营造良好“三生”空间。在城镇明确生产、生活、生态空间布局，严格按照土地用途性质，尽可能避免侵占生态空间。持续推进城市“生态修复、城市修补”，在城镇营造更多绿色生态空间，提升城镇生态质量。

## **第九章 健全实施机制 保障规划顺利实施**

进一步完善和创新规划实施机制，提高统筹调控能力，通过规划合理配置公共资源、有效引导和调控社会资源，保障规划目标如期实现、各项任务圆满完成。

### **第一节 加强党的领导**

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，认真贯彻党中央关于新型城镇化的决策部署，坚决把习近平总书记对内蒙古重要讲话重要指示批示精神贯穿到城镇化发展各领域，确保新型城镇化建设的正确方向。强化自治区、盟市、旗县

(市、区)各级党委对新型城镇化的领导，破解城镇化建设难题，推进城镇化战略转型，实现城镇化提质增效。

## 第二节 完善工作机制

健全党委统一领导、政府牵头负责、部门全面落实的工作推进机制。建立健全推进新型城镇化及城乡融合发展工作机制，定期召开会议，研究部署新型城镇化年度重点工作，协调实施过程中的具体事项。充分发挥呼包鄂乌协同发展领导小组作用，推进城市群健康发展。各地区、各部门要切实增强政治意识、大局意识和责任意识，积极主动作为，结合各地实际和部门职责，制定具体实施方案，推动本规划各项任务落实落细。

## 第三节 加强实施评估

完善监测评估制度，强化对规划实施跟踪分析，加强对主要指标完成及相关领域重点任务实施情况评估。在规划实施中期和终期阶段，组织开展全面评估，引入第三方评估。严格考核督导，坚持平时考核和年度考核相结合、定量考核和定性考核相结合、领导评价和群众评价相结合、全面考核和重点考核相结合的原则，完善政绩考核评价体系和奖惩机制，突出督导考核城镇化推进质量，探索开展群众满意度评价。