

海南省“十四五”新型城镇化规划

（公开版）

目录

一、迈入城镇化快速发展新阶段.....	1
(一) 发展基础.....	1
(二) 对标新要求仍有提升空间.....	2
(三) 进入发展新阶段的趋势特征.....	3
(四) 指导思想和基本原则.....	4
(五) 发展目标.....	6
二、加快推进农业转移人口市民化.....	8
(一) 积极推进农业转移人口落户城市.....	9
(二) 加快城镇基本公共服务均等化.....	9
(三) 健全市民化配套政策.....	10
三、促进形成网络型城镇格局.....	11
(一) 高位推进三大经济圈.....	11
(二) 积极打造滨海城市带.....	13
(三) 有序建设中部生态型城镇.....	14
(四) 推进其他类型城镇发展.....	15
四、建设高质量现代化城市.....	15
(一) 强化城市产业载体建设.....	16
(二) 打造富有活力的创新城市.....	16
(三) 打造运行高效的智慧城市.....	17
(四) 打造和谐舒适的宜居城市.....	18
(五) 打造包容共享的人文城市.....	20

(六) 打造环境优美的绿色城市.....	21
(七) 打造安全灵敏的韧性城市.....	22
五、推动城市治理体系和治理能力现代化.....	23
(一) 强化空间治理.....	23
(二) 完善社会治理体系.....	24
(三) 加大配套改革力度.....	25
六、促进城乡融合发展.....	26
(一) 积极推动农民就地城镇化.....	26
(二) 加快城乡公共资源均衡配置.....	27
(三) 推动城乡要素平等交换双向流动.....	28
(四) 缩小城乡居民收入差距.....	30
七、健全规划实施机制.....	30
(一) 健全领导组织机制.....	30
(二) 强化推进机制.....	30
(三) 完善监测机制.....	31

城镇化是现代化的必由之路，也是高质量建设海南自由贸易港的重要途径。为科学推进新型城镇化发展，根据《中共中央、国务院关于印发〈国家新型城镇化规划（2021—2035年）〉的通知》《海南自由贸易港建设总体方案》《中共海南省委关于制定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的建议》《海南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》等文件精神，编制本规划。规划期为2021—2025年，展望至2035年。

一、迈入城镇化快速发展新阶段

近年来，海南城镇化各项工作取得重要进展、城镇化进程持续加快，2020年全省常住人口城镇化率突破60%，城镇化迈上新台阶，成为经济社会发展重要动力，为自由贸易港建设打下良好基础。

（一）发展基础

一是人口持续流入，城镇化率逐年提高。2020年，全省常住人口达到1008.1万人，较2010年增加141.0万人；城镇人口达到607.6万人，增加176.7万人；常住人口城镇化率由49.7%提升至60.3%，步入城镇化较快发展的中后期，进入城市占较大主导地位的社会发展新阶段。户籍人口城镇化率提高到44%。特别是“4·13”以来，海口、三亚等中心城市吸引力显著提升，人口数量呈跳跃式增长。

二是户籍制度改革走在全国前列，人口市民化水平大幅提

升。建立城乡统一的户口登记制度，实施按居住地登记户口的迁移制度，基本取消全省（除三沙）落户限制。居住证制度覆盖全省，建立与居住证挂钩的基本公共服务供给衔接机制，实施以实际居住地为主要依据的义务教育入学政策。

三是城镇空间格局持续优化，城乡融合发展取得积极进展。海口辐射带动能力初步显现，三亚发展新动能不断增强，儋州（洋浦）、琼海城市建设稳中提质。城乡融合发展体制机制和政策体系基本确立。集体经营性建设用地直接入市取得实质性进展。持续推进“百镇千村”建设。城乡居民收入比降至 2.28。

四是城镇基础设施加快建设，城市综合承载能力持续提升。各类棚户区改造累计开工 33.8 万套。城市路网密度大幅增加。海口、三亚中心城区年户均停电时间由 2015 年的 11.65 小时下降至 2020 年的约 1 小时。城市燃气普及率达到 97%。城市生活垃圾无害化处理率达到 100%。城市（县城）供水水质综合合格率达到 100%，城市污水集中处理率达到 99.5%。园林绿化、海绵城市、绿色建筑等取得积极进展。

（二）对标新要求仍有提升空间

对标海南自由贸易港建设要求和适应以人为核心的新型城镇化高质量发展要求，海南城镇化建设存在如下突出问题。

一是市民化质量有待进一步提高。受公共资源分配方式滞后等影响，公共资源分配与人口转移不匹配。城镇公共服务历史欠账多、新增需求大，常住人口与户籍人口“同城同权”进程需加速

推进。城镇学位供给普遍紧张，校额、班额超标和教师编制使用效益不高现象仍然存在，优质教育资源尤为紧缺。

二是城镇化载体建设和带乡能力有待加强。海口和三亚常住人口城镇化率分别达到 82%和 70%，但与国内同类城市相比，城市产业、创新、高品质公共服务功能较弱，经济和人才集聚能力不强。县城普遍缺少特色产业发展载体，带动农民进城动力不足，万宁、乐东等 8 市县十年来城镇人口增加均不足 1.5 万人，个别市县甚至出现负增长。特色小镇规范健康发展有待加强。

三是城市建设和治理水平有待提升。市政路网建设管理水平跟不上城市发展需要，中心城市公交分担率较低、轨道交通推进较慢，交通拥堵、停车难等城市病由中心城市向县城蔓延。城市防洪排涝设施有待完善，海绵城市建设成效较少。对韧性城市、智慧城市认识不充分、落实不到位，城市精细化管理水平有待提升。

（三）进入发展新阶段的趋势特征

面向 2035 年，海南将在社会主义现代化建设上走在全国前列，海南自由贸易港制度体系和运作模式更加成熟。在这样一个重要的历史时期，海南城镇化进程将从快速发展期逐步走向成熟发展期。

一是城镇化进程将由加速走向成熟期。在建设海南自由贸易港利好背景下，“十四五”时期岛外人口将继续迁入，城市常住人口城镇化率延续前期较快增长势头，城镇化进程处于加速态势，城市之间人口流动规模持续加大。后期人口流动继续呈城乡、城

城流动多元化态势，受人口结构、素质持续优化带动，大学毕业生来琼和农民工进城仍将保持合理增速，城镇化走向成熟发展期。

二是城市群成为城镇化主体空间形态。中心城市、沿海重点市县日益成为承载人口和经济的主要空间形式。中心城市发展动力由投资、消费拉动，向要素、创新等多因素驱动转变，带动周边市县加快发展。部分县城仍然成为农民进城的主要载体之一。城镇带初步显现。部分小城镇人口减少。

三是城市发展方式加快向高质量转型。满足人民美好生活需要是城市发展所趋，以人为中心配置城市资源要素，生产、生活、生态和产城融合成为空间布局内在要求。城市宜居性得到空前重视，城市更新日趋常态化。以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳、智慧生态等理念融入城市规划建设全过程。碳排放达峰后稳中有降，推动城市生产生活方式加快向绿色低碳转型。

四是城乡融合发展步伐加快。乡村资源资产价值日趋显化，城乡生产要素双向自由流动和跨界配置更为频繁，城市人才、工商资本及金融资本入乡投资发展在中后期成为常态，城市居民入乡消费渐趋普遍，城乡产业协同发展和农村一二三产业融合发展成效显现，城乡发展差距和居民生活水平差距不断缩小。

（四）指导思想和基本原则

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历次全会精神以及习近平总书记关于海南工作的系列重要讲话和指示批示精神，坚持稳中求进工作总基调，

立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持“全省一盘棋、全岛同城化”，以实现共同富裕为方向，以推动城镇化高质量发展为主题，以转变城市发展方式为主线，以体制机制改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，深入实施以人为核心的新型城镇化战略，持续促进农业转移人口市民化，促进中小城市和小城镇协调发展，构建多中心、多层次、多节点网络型城镇战略格局。增强城市承载能力和综合竞争力，提升城市建设与治理现代化水平，加快推进城乡融合发展，让人民群众享受更高品质的城市生活，为海南高质量发展提供强劲动力和坚实支撑。

推进新型城镇化工作，必须遵循以下基本原则：

坚持党的全面领导。坚持党对新型城镇化工作的集中统一领导，加强党把方向、谋大局、定政策、促改革的体制机制建设，发挥基层党组织战斗堡垒作用，形成顶层设计与基层探索良性互动格局，为高质量推进城镇化提供根本保证。

坚持以人为本。把以人民为中心的发展思想贯穿新型城镇化工作始终，坚持共同富裕方向，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，着力提升农业转移人口市民化质量，创造和扩大人的发展机会，加快实现以人为本的城镇化。

坚持新发展理念。完整准确全面贯彻新发展理念，切实转变城镇化发展方式，让创新成为城市发展主动力，促进中小城市和小城镇协调发展，推动城市集约紧凑发展和绿色低碳转型，营造

文化传承和开放包容的城市发展氛围，全面提高城镇化发展质量。

坚持改革创新。坚定不移推进重点领域和关键环节改革，破除制约新型城镇化的体制机制障碍，遵循城镇化发展规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，使城镇化成为市场主导、自然发展的过程，成为政府引导、科学发展的过程。

坚持统筹布局。坚持把全岛当做一个大城市规划建设，根据资源环境承载能力，统筹国土空间和人口规模，统筹经济、生活、生态、安全需要，统筹规划、建设、管理，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，合理布局城市功能区域，着力增强城市发展持续性、宜居性。

（五）发展目标

到 2025 年：

——以人为核心的城镇化水平迈上新台阶。常住人口城镇化率达到 65%，户籍人口城镇化率显著提高。新增城镇就业 75 万人，引进高层次人才 5 万人，转移农村劳动力 45 万人。农业转移人口市民化质量显著提升，教育、医疗、住房等基本公共服务日益完善，城镇基本公共服务覆盖全部未落户常住人口。城乡要素双向流动取得重要进展，全岛同城化基本实现，城乡居民收入比缩小至 2.1。

——形成更加协调、更高效率的城镇化格局。海口、三亚城市竞争力较大提升，城镇常住人口合计占全省比重达到 53%，发

展动能进一步转换。海口经济圈、三亚经济圈一体化发展水平明显提高，儋州—洋浦港产城融合发展格局基本确立，滨海城市带初具雏形，中部生态保育区生态型城镇建设取得较大突破。

——高质量现代化城市建设取得重大进展。城市功能品质进一步提升，住宅、商业、办公、文体、旅游、休憩等功能持续完善，职住平衡取得重要突破。城市园区、楼宇经济等产业载体加快推进，初步形成人流、物流、资金流、信息流聚散枢纽。海口、三亚基本建成现代化城市，国际化城市建设取得实质进展。儋州现代化城市建设取得重要进展。人居环境不断优化，绿色低碳城市走在全国前列。城市治理体系基本建立，治理能力明显增强。

专栏 1: 海南省“十四五”新型城镇化规划主要指标				
类别	指 标	2020 年	2025 年	属 性
高质量的市民化水平	1.常住人口城镇化率（%）	60.3	65.0	预期性
	2.城镇新增就业人数（万人）	/	[75]	预期性
	3.义务教育阶段进城务工人员随迁子女在公办学校就读比率（%）	89.8	92	预期性
	4.城镇棚户区住房改造（万套）	/	[2.5]	预期性
	5.农民工职业技能培训（万人次）	/	18	预期性
协调的城镇化格局	6.三个经济圈的经济总量占全省比重（%）	78	88	预期性
	7.海口经济圈、三亚经济圈 1 小时通达实现度（%）	/	100	预期性
	8.乡镇通三级及以上公路比例（%）	79.45	86	预期性

专栏 1: 海南省“十四五”新型城镇化规划主要指标				
	9.城镇建设用地总面积 (平方公里)	/	1327	约束性
高质量的现代城市	10.5G 网络覆盖率 (%)	/	95	预期性
	11.业务事项网上办事率 (%)	80	100	预期性
	12.城市建成区绿化覆盖率 (%)	38.5	43	预期性
	13.城市严重易涝点消除率 (%)	/	100	预期性
	14.绿色建筑推广比例 (%)	60	80	预期性
	15.市县空气质量优良天数比例 (%)	99.5	>98	约束性
	16.亿元 GDP 生产安全事故死亡率 (%)	/	下降 35	约束性

注: []内为 5 年累计数据。

2035 年远景目标。围绕二〇三五年海南在社会主义现代化建设上走在全国前列总目标,深入实施以人为核心的新型城镇化战略。到 2035 年,全省城镇化进入成熟期,常住人口城镇化率达到 75%,农业转移人口市民化基本完成,基本公共服务均等化走在全国前列。多中心、多层次、多节点网络型城镇战略格局成熟定型,中小城市和小城镇协调发展,全岛同城化目标全面达成。城市综合承载能力显著增强,功能品质更加完善,治理体系和治理能力现代化基本实现。

二、加快推进农业转移人口市民化

坚持以人为本,深化户籍制度改革,协同推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,健全“人地钱”挂钩激励机制,使全体居民

公平共享城市发展成果。

（一）积极推进农业转移人口落户城市

深化户籍制度改革。根据资源环境承载能力和经济社会发展实际需要，合理确定落户条件。整体谋划、周密设计，统筹做好放开放宽落户和人才引进工作。适时开展新一轮户籍制度改革实施方案评估调整工作。进一步完善户籍迁移网上办理，推动信息数据在不同部门间的共享。

维护进城落户农民的农村权益。依法保障进城落户农民的农村土地承包权、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。加快推进房地一体的宅基地确权颁证工作，加强和规范农村宅基地管理，探索宅基地有偿使用和自愿有偿退出机制。完善农村承包地所有权、承包权、经营权分置制度，进一步放活经营权。建立健全农村集体收益分配权制度和退出机制。

（二）加快城镇基本公共服务均等化

推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。发挥好城市政府在基本公共服务供给保障中的主体作用。落实地方基本公共服务标准和定期评估调整机制。健全居住证与基本公共服务供给衔接机制，推进居住证与户籍“同城同权”，推动城镇基本公共服务覆盖全部未落户常住人口。完善以居住证或社会保障卡为主要依据的义务教育、就医结算、职业技能培训、住房保障等制度。增加居住证附着的公共服务和办事便利项目。支持海口、三亚等市县在

基础教育、住房保障等领域，探索以居住年限和社保缴纳情况相挂钩为主的紧缺优质公共服务梯度供给制度，提高进城务工人员随迁子女进入公办幼儿园、公办学校比例。

持续加强就业服务和保障。高质量推进补贴性培训，完成职业技能提升行动实施方案任务目标，完善农业转移人口职业教育及终身职业技能培训制度。加强公共就业服务平台建设，对就业困难群体实施分类精准帮扶。实施农民工职业技能培训 18 万人次，实施各类补贴性职业技能培训 50 万人次。引导灵活就业人员、新业态就业人员参保缴费，优化社保转移接续程序。

（三）健全市民化配套政策

深化“人地挂钩”政策。健全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机制，采取规划总量调控和计划单列下达等方式，加快构建科学合理的“人地挂钩”机制和政策。各市县国土空间规划的编制和修订，要充分考虑人口规模因素特别是进城落户人口数量，科学测算和合理安排城镇新增建设用地规模，推动资源要素省域内合理配置和有序流动。

三、促进形成网络型城镇格局

遵循城镇化发展规律，顺应人口流动、产业升级和空间演进趋势，促进中心城市、城市群为城镇空间主体形态，促进形成多中心、多层次、多节点的网络型城镇体系格局。

（一）高位推进三大经济圈

做大做强海口经济圈。建立快速立体联系通道，消除行政壁垒

和体制机制障碍，建立成本分担和利益共享机制，推动经济圈向都市圈升级。以海口主城区为核心，打造联系文昌国际航天城、澄迈老城经济开发区、定安塔岭工业园的跨区域城市发展轴带，形成便捷高效的都市通勤圈、梯次配套的现代产业圈、便利共享的优质生活圈。强化产城镇融合，推动城镇村联动发展。加强海口江东新区和铺前镇融合发展。支持屯昌依托美丽城镇、景区景点等主要载体融入经济圈。常住人口城镇化率达到 76%，城镇常住人口占全省城镇常住人口比重达到 54%。

做优做精三亚经济圈。构建以三亚主城区为核心、联动陵水、乐东、保亭的“一心两翼、山海联动”发展格局，合力打造世界级旅游度假消费带、科教创新带、南繁产业带、深海产业带。加速土地城镇化向人的城镇化和产业城镇化升级。科学布局城镇、生态、农业等功能空间，打造“陵水黎安—三亚主城区—亚洲湾科技城—乐东龙腾湾”跨区域滨海城市轴带、“三亚—保亭”沿交通干线城镇轴带。常住人口城镇化率达到 58%，城镇常住人口占全省城镇人口比重达到 18%。

专栏 2：海口经济圈和三亚经济圈重点工程和行动计划

专栏 2: 海口经济圈和三亚经济圈重点工程和行动计划

1. 基础设施互联互通

海口经济圈: 推进环岛高铁澄迈-海口-美兰-文昌市域(郊)列车和“海澄文定”城际轨道交通规划建设, 继续推进 G360 文昌至临高高速公路、G15 沈海高速海口段公路、G9812 高速公路延长线(博鳌至会山段)、G98 环岛高速海口至博鳌段改扩建、海口羊山大道至定安母瑞山快速干道等工程。

三亚经济圈: 推进环岛高铁乐东至三亚至陵水段公交化改造和“大三亚”城际轨道交通规划建设, 推进 G98 高速公路“大三亚”段扩容、崖州段改建等工程, 推进三亚-乐东既有铁路公交化旅游化改造。

2. 产业协作共兴

海口经济圈: 海口、澄迈、临高、文昌协同打造高新技术和临港经济产业带, 江东新区重点发展总部经济、临空经济和科教等产业, 文昌重点发展航天、食品加工等产业, 定安重点发展食品加工、绿色建材、文旅等产业。

三亚经济圈: 三亚、陵水、乐东、保亭协同打造“一核三节点”世界级滨海旅游带和山海互动旅游带, 崖州湾科技城协同乐东抱孔洋、陵水安马洋打造“一主两辅”南繁产业格局, 陵水黎安国际教育创新试验区、崖州湾科技城大力发展教育产业。

3. 公共服务共享

树立都市圈公共服务一体化发展目标, 提升海口、三亚公共服务供给数量和质量, 补齐市县公共服务短板, 构建整体充足优质、内部梯次配套的公共服务格局。

4. 生态环境共治

海口经济圈: 实施南渡江流域生态保护联防联控, 推进跨行政区域水体保护、湿地生态修复、海岸线修复工作。

三亚经济圈: 推进宁远河、藤桥河、赤田水库水质监测治理, 强化赤田水库水源地保护, 健全三亚与保亭生态补偿机制, 建立污染综合治理上下游联动协作机制。

支持海口建设社会主义现代化国际化城市。立足建设海南自由贸易港中心城市、科创和消费中心城市、国际海洋城市以及教育创新发展试验区, 集聚人才、信息、资金高端要素, 加强改革开放, 提升壮大江东新区、高新区、综合保税区、复兴城等功能平台, 增强产业发展动能。强化海港、空港辐射带动功能。提升城市功能品质现代化国际化。常住人口城镇化率达到 85%。

支持三亚向高端旅游和创新型城市转型。立足三亚世界级滨

海旅游消费城市、热带农业科学中心、深海科技创新中心定位，依托海棠湾国家海岸休闲园区、崖州湾科技城、中央商务区等，支持建设高端旅游消费综合体、重大科技创新平台，形成城市发展集聚效应。支持打造宜居宜业的花园城市。常住人口城镇化率达到 75%。

加快儋洋经济圈一体化发展。立足打造海南自由贸易港港产城融合发展示范区、先行区，用足用好运输来往自由便利和税收政策，释放西部陆海新通道国际航运枢纽和历史文化名城潜能，形成海南发展第三极。支持优化空间发展格局，拓展洋浦发展空间，加快基础设施互联互通，促进产业和人口继续向环新英湾地区集聚，加快一体化融合发展。发挥洋浦经济开发区产业引领带动作用，培育壮大先进制造业，建设文化和旅游融合示范区。儋州市城区提升辐射邻近地区能力。常住人口城镇化率达到 60%。

（二）积极打造滨海城市带

引导城市功能适度向滨海布局。以环岛旅游公路为主轴，环岛高速铁路、高速公路等交通廊道为纽带，促进形成中心城市辐射带动、节点城市联动发展的空间发展格局。加强高标准规划引领，引导城市基础设施、公共服务、重要平台向滨海布局，加强与重要景区景点联动发展，形成功能完备、引流聚流的滨海城镇和城区。完善沿海快速综合运输网络，推动中心城市与周边城镇、乡村形成更加紧密联动发展格局。坚持节约集约用地用海，坚持生态环境保护优先，保障岸线空间的公共性。加强蓝绿空间保护

和开发，充分利用沿海、滨湖、靠山、临海空间建设城镇绿道网、城镇公园、体育公园、户外运动营地，提升城镇空间品质。

高质量打造节点城市。支持琼海补齐基础设施和公共服务短板，拓展重要平台城市功能，高水平打造国际医疗旅游先行区、国际交流合作平台和国家公共外交基地，常住人口城镇化率达到60%，逐步形成海南高质量发展“第四极”。坚持绿色发展理念，支持东方加强基础设施配套，聚集临港临空型产业，提质升级主城区城市功能，向北高水平更新改造滨海片区，常住人口城镇化率达到65%，在北部湾城市群中形成新的亮点。鼓励万宁、昌江、临高等沿海市县培育壮大特色产业，合理开发利用滨海资源，因地制宜布局建设滨海新片区、滨海特色城镇、滨海产业园。

实施“美丽城镇”行动计划。以所有建制镇、独立于城区的街道为主要对象，以建成区为重点，兼顾辖区全域，以交通为纽带串联景区景点，努力建设宜居宜业宜游的美丽城镇。深入推进小城镇环境综合整治。以城镇标准规划建设 and 改造市政道路。加强城镇建成区限高管控，严格控制城镇建成区农民自建房，有序开展镇中村改造。完善基础设施和公共服务，发展成为服务乡村、带动周边的美丽小城镇。

（三）有序建设中部生态型城镇

因地制宜建设生态型城镇。积极推进中部市县重点城镇和园区集聚开发，创新运用城乡建设用地增加挂钩等政策，与滨海地区合作共建景区景点、微型产业园，发展与生态功能相适应的生

态型产业，拓展农业转移人口就近城镇化空间，增强对周边地区发展的服务能力，以及对外部消费人群的吸引力。推进中部森林城市建设，支持琼中建设热带雨林森林康养示范县。支持五指山、保亭、琼中、白沙等民族地区合理发展森林康养、气候康养、山地体育旅游，促进黎苗文化传承。

（四）推进其他类型城镇发展

推进县城补短板强弱项。加快补齐县城公共服务设施、环境基础设施、市政公用设施、产业配套设施等短板弱项，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、产业配套设施提质增效，拓展农业转移人口就近城镇化空间。加强琼海、万宁、澄迈等县城示范地区建设，加快推进一批弥补本地突出短板、契合群众迫切需要以及公共性平台性程度较高、惠及较多群众和市场主体的项目，示范带动全省市县建设。支持具备条件的市县政府驻地所在镇改设街道。

协调推进垦区发展。优化升级农垦“八八”战略，持续创造就业需求，提升垦区经济活力，带动周边区域发展。发挥海垦集团在垦区城镇化进程中的综合运营商作用，统筹土地、规划、资金等政策。推进垦地“一衔接两覆盖”政策落实，将农场场部、生产队、居民点纳入县镇村体系统一规划，因地制宜推进垦地融合发展。推进具备条件的垦区场部集中居住。

四、建设高质量现代化城市

顺应城市发展新理念新趋势，强化城市产业载体建设，提升

城市产业发展能级，建设创新、智慧、宜居、人文、绿色、韧性城市，把城市打造成为高品质生活的空间。

（一）强化城市产业载体建设

高质量建设重点园区。坚持集约集聚、争先创优、优胜劣汰原则，实施园区动态调整机制和高质量发展行动计划，高标准建设产业重大功能平台，推进园区产城融合。到 2025 年，重点园区年营业收入达到 12000 亿元，增加值占全省比重达到 30% 以上，“四上”企业达到 1300 家。

发展城市楼宇经济和微型园区。加快发展楼宇经济，在海口大英山、滨海大道、西海岸片区等形成一批年纳税额超亿元商务楼宇，进一步集聚人才流、信息流、资金流，提升城市能级和效率。以数字经济、创新研发、创意设计、金融、文化、专业服务现代服务业为方向，注重与城市更新有机结合，鼓励多种所有制主体投资运营，推动形成多个城市微型园区。

促进特色小镇规范健康发展。立足产业特而强、功能聚而合、形态小而美、机制新而活，在优势地区错位发展先进制造类、创意设计类、金融服务类、文化旅游类、体育运动类、三产融合类特色小镇。健全公共性、平台性产业设施配套，打造宜业宜居宜游的新型空间，把特色小镇建设成为创新创业平台和新型城镇化有效载体。实行全省特色小镇清单管理。强化底线约束，严格节约集约利用土地，严控房地产化倾向。

（二）打造富有活力的创新城市

建设创新型城市。依托城市全面推进创新型省份建设，海口建成高水平的国家创新型城市，三亚争取建成国家创新型城市，争取创建2个及以上国家创新型县（市），在市县和重点园区打造特色产业创新高地。海口、三亚高新技术企业分别达到1800家、600家，研发经费投入强度均达到2.0%。优化创新创业生态，营造敢为人先、宽容失败的城市创新创业氛围。

健全科技创新体系。建设科技创新重大平台，培育建设国家级省级重点实验室和技术创新基地（中心），建设国家级资源库馆和科学数据中心，争取国家在海南布局建设大科学装置等重大科研基础设施。引进培育高水平创新主体，引入国内外一流高等院校和科研机构，增强省内高等院校、科研院所创新能力。强化企业技术创新主体地位，高新技术企业达到3000家。建立更具竞争力的创新人才引进使用体制机制。

建设新产业新业态集聚地。发挥城市创新平台作用，做优做强互联网、大数据、区块链、人工智能等数字新产业，用足用好重点园区国际互联网数据专用通道，加快离岸创新创业示范区发展。结合海南自贸港放宽市场准入特别措施，在城市大力发展高端医疗装备、医药研发、合同研究组织（CRO）、金融、文化交易、演艺、创意设计、网络游戏、高教职教、航空航天、体育运动等产业。推进“互联网+”“旅游+”“设计+”“文化+”业态融合。

（三）打造运行高效的智慧城市

前瞻布局新型数字基础设施。推动建设国际海底光缆、国际

互联网数据专用通道，设立海南国际通信出入口局，探索建设新型互联网交换中心。率先实现 5G 全省广域覆盖，推进城乡一体化“双千兆网络”布局，重点产业园区具备提供“万兆光纤”的接入能力。布局物联网、人工智能、工业互联网、云计算等新型基础设施，推进建设边缘计算、超级计算中心，全面提升“数字新基建”体系化支撑能力。

构建智慧城市管理平台。整合海口、三亚等“城市大脑”，构建全省统一的智慧大脑。实施智慧大脑和能力中台建设工程，部署数字孪生模型、关键共性技术赋能、业务协同应用重大平台。提升可持续运营支撑保障能力，建立健全市场化运营服务、云网端一体化安全防护和“智慧海南”建设标准规范体系。打破“数据孤岛”，提升政府信息化水平。

丰富智慧城市应用场景。完善电子政务网络，集约建设政务云平台和数据中心，健全政务信息化项目清单。全面推行政务服务“一网通办”，基本实现所有服务事项全流程网上办、跨区域通办、跨部门事项全部联办。全面推行城市运行“一网通管”，实现公共设施的智慧化运行管护。丰富智慧城市应用场景，发展智慧出行、智慧旅游、智慧康养、远程医疗、远程教育等。

（四）打造和谐舒适的宜居城市

加快补齐公共服务短板。以人性化便捷化为导向，科学配置城市公共资源，提高公共服务能力和市政公用设施水平。高质量推进教育现代化，大力发展职业教育，不断提升学前教育“两个

比例”，鼓励人口流入城市扩大义务教育阶段公办学校学位供给。其中，海口、三亚分别新增 8.3—10 万、3 万个义务教育学位，地方政府科学规划中小学幼儿园布局，优先保障教育建设用地。省级部门加强统筹指导，资金和教师编制向人口流入地倾斜。高质量建设健康城市，完善城市综合医院、街道卫生服务中心、社区卫生服务站三级医疗卫生网络，到 2025 年基本建成以五大区域医疗卫生健康中心为支柱，以市县级综合性医院、专科医院、专业公共卫生机构和基层医疗卫生机构为基础，以失能（智）老年人、婴幼儿等特殊人群健康照护设施等新型服务机构为补充的医疗卫生服务体系。优化全省儿童福利机构区域布局，加强未成年人救助保护机构建设。推进体育公园等全民健身新载体建设，城镇社区实现 15 分钟健身圈（场）全覆盖。创新公共服务供给方式，实现供给主体和方式多元化。推进城市一刻钟便民生活圈试点。

完善市政公用设施。实施公共交通优先工程，提高公共交通路权比例，优化公共交通线路及班次，具备条件的市县推动城乡交通运输一体化，交通“一卡通”覆盖率达到 95%以上。落实“窄马路、密路网、微循环”城市道路布局理念，实施城镇道路网密度提升行动。实现铁路、机场、港口与城市公共交通高效便捷无缝衔接，畅通“最后一公里”。发展以配建停车场为主、公共停车场为辅、占道停车位为补充的停车设施体系，城市停车位与汽车保有量之比提高到 1 以上，基本解决“停车难”问题。

健全多层次住房保障和供应体系。坚持“房住不炒”定位，通过发展保障性租赁住房、公共租赁住房、安居房、市场化商品住房、市场化租赁住房，构建多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，促进房地产市场平稳健康发展。累计新建安居房 25 万套，提供保障性租赁住房和公共租赁住房（含发放住房补贴）5 万套。

有序推进城市更新。推进老旧小区等城市更新行动，摸清全省城镇老旧小区底数，重点实施 2000 年底之前建成的住宅小区改造。因地制宜对城中村进行整体重建或完善基础设施、改善居住环境，探索政府引导下社会资本参与城中村改造。注重发挥市场机制，推进棚户区和城市危房改造，支持城市更新政策向重点镇和垦区延伸。到 2025 年，改造城镇老旧小区 21 万户。

建设舒适亲和城市。关注“一老一幼”和特殊群体，构建便捷舒适的公共空间。完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，实现具备综合功能的社区养老服务机构街道全覆盖。开展 0-3 岁婴幼儿普惠托育服务。全面落实城市无障碍环境建设。实施城市“解困”工程，关注城市生活困难人群。构建社群帮扶机制，提高城市包容度，帮助农业转移人口及其随迁家属快速适应城市生产生活、融入城市文明。

（五）打造包容共享的人文城市

深入推进文明城市创建。推进公民道德建设和诚信建设，深入开展社会文明大行动。构建公共文化设施网络，推进图书馆、

文化馆、博物馆等建设。推动公共文化设施向公众免费或优惠开放，提高乡镇（街道）公共文化设施使用效率。统筹推进殡仪馆和公益性公墓建设，加快补齐殡葬服务设施短板。推动移风易俗，大力倡导绿色殡葬。

塑造独特城市风貌。传承发展海南特色文化，提升城市设计和风貌管控，谋划重大文化印记塑造工程。加强文物保护利用，强化历史文化名城名镇名村街区及历史建筑保护，塑造高品质特色空间、风貌街区，传承“海南记忆”。打造具有海南文化特色和底蕴的国家级旅游休闲城市和街区。

（六）打造环境优美的绿色城市

加强城市环境保护。实施“禁塑”成果扩大工程。全面推行“垃圾分类+再生资源回收利用”两网融合模式，城镇生活垃圾分类覆盖率达到 100%，再生资源主要品种回收率达到 85%以上。提升城镇污水收集处理能力，加大生活污水收集管网配套设施建设和改造力度，实现建成区污水管网全覆盖。城市（城镇）集中式饮用水水源水质达标比例达到 100%。推进细颗粒物（PM_{2.5}）和臭氧（O₃）协同控制。推进受污染耕地和建设用地管控修复。加强“无废城市”试点建设。

加快推进低碳城市建设。贯彻低碳发展理念，建立健全低碳城乡规划、建设、管理体系，创建紧凑型城市形态。加快推进三亚国家低碳试点城市建设。结合基础条件，构建绿色低碳园区、低碳景区、低碳学校、低碳商场多层次试点示范体系。积极推行

近零碳排放示范区。加强城市新建社区低碳建设和既有社区低碳化改造，全面推广绿色建筑，加强既有建筑节能改造，优化社区路网结构，改善社区交通微循环，构建社区低碳能源系统，围绕水资源综合利用、社区节水减少碳排放。推广绿色建造方式，装配式建筑占新建建筑比例超过 80%。倡导绿色出行，推广早晚高峰“大站快车”模式，改善步行、自行车出行条件。公共领域新增和更换车辆 100%使用清洁能源汽车。发展太阳能光伏等分布式能源。

修护城市生态空间。科学规划布局城市绿环、绿廊、绿楔、绿道。依托山水林田湖草等自然基底建设城市生态绿色廊道，构建绿廊绿道等结构性绿色生态网络，实现“300 米见绿、500 米见园”。加强绿色生态城镇建设，推进海口、三亚等城市生态化改造，国家园林城市达到 5 个。加强河道、湖泊、滨海地带等城市湿地生态和水环境修护。

（七）打造安全灵敏的韧性城市

加强城市应急能力建设。创建安全发展示范城市，完善城市安全发展体系。全面建立城市治理风险清单，推动市政安全设施、地下综合管廊、道路交通安全设施等城市基础安全设施建设。加强城市临时避灾点、防洪楼、应急避难场所等应急基础设施建设，提高城市建筑灾害设防标准。加强城市安全监管，建立动态监测制度。加强城市基础设施气候适应能力建设。

提高公共卫生防控救治能力。实施疾病预防控制机构标准化

工程，建设国内一流的省级疾控中心，建强建优区域、市县级疾控中心，加强生物安全防护实验室建设，打造专业化、数字化、现代化疾病预防控制体系。健全传染病疫情和突发公共卫生事件监测系统，完善分级分层分流的疫情救治机制，建立专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急响应体系。

提高城市防洪排涝能力。统筹城市防洪排涝设施和海绵城市建设。推进江东新区、博鳌乐城国际医疗旅游先行区等重点园区防洪（潮）治涝建设，优化主要江河和重要城镇超标洪水防御预案，优化流域和区域水工程联合调度。完成城市建成区易涝积水点整治。

五、推动城市治理体系和治理能力现代化

统筹城市规划建设管理，树立全周期管理理念，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。

（一）强化空间治理

提升城市规划水平。按照资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，综合考虑人口变动和产业发展趋势，合理确定城市功能定位、规模体量、空间结构和开发强度，统筹安排城市建设、产业发展、生态涵养、基础设施和公共服务。推行功能复合、立体开发、公交导向的集约紧凑型发展模式，统筹地上地下空间利用，增加绿化节点和公共开敞空间。推行城市设计和风貌管控，优化城市天际线，落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑设计方针，加强新建高层建筑管控。

促进城镇建设用地集约高效利用。发挥国土空间规划的基础性、约束性作用，统筹划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，严格保护耕地和永久基本农田。加强土地利用计划调控，严格控制新增建设用地规模，健全“增减挂钩”“增存挂钩”机制，优化土地资源空间配置。完善建设用地准入标准，深化产业用地市场化配置改革，在产业园区全面推行“标准地”制度改革。推进闲置建设用地处置和低效用地再开发。推进建设用地多功能立体开发和复合利用。

（二）完善社会治理体系

健全城市基层社会治理机制。推动城市治理重心和配套资源向基层下沉。构建市县社会治理新模式，推进综治中心、社会管理信息化平台、网格化服务管理、矛盾纠纷多元化解“四位一体”新机制建设，促进市（县）域社会治理现代化。合理配置乡镇街道管理和服务力量，赋予社区更大的基层治理权限，夯实治理职责，优化社区综合服务中心基本公共服务功能，构建大社区服务新格局。优化城市网格化服务管理。坚持和发展新时代“枫桥经验”，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。强化城市管理综合行政执法体制和执法能力建设。强化信用在社会治理中的基础作用。

支持各类社会主体参与城市治理。坚持人民城市人民建、人民管，依靠群众、发动群众参与城市治理。构建新型社区治理共同体，推动建立“社区—社会组织—社会工作者—社区志愿者—

社区公益慈善资源”五社联动机制。畅通公众参与城市治理的渠道和运作机制，发挥群众主体作用。履行好党和政府责任，培育专业化社会组织，鼓励各类群众性团体组织参与，调动企业履行社会责任积极性，形成多元共治、良性互动的治理格局。

（三）加大配套改革力度

强化金融信贷支持。建立健全政银企对接长效机制，发挥开发性政策性金融“当先导”功能，调动商业性金融积极性，下沉服务重心，为产业平台公共配套设施、新型基础设施等新型城镇化项目提供信贷支持。创新金融服务，利用国家专项信贷额度，增加中长期贷款投放，实行优惠信贷政策。

创新投融资方式。加快投融资机制改革，放开市场准入，建立期限匹配、渠道多元、财务可持续的城市投融资机制。支持符合条件的企业发行县城建设企业专项债券。稳妥推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点。规范推广政府和社会资本合作（PPP）等模式，引导社会资本参与投资基础设施和民生事业。完善市政公用设施定价机制，合理确定公用事业收费水平，鼓励实行阶梯式定价。创新建设运营模式，提升国有资本经营能力，培育市政公用设施专业化投资运营企业和城市综合开发运营商。

优化行政区划和行政资源配置。落实设镇设街道标准，优化城镇发展格局，完善基层行政区划格局。科学配备、动态调整人员编制，优先满足贴近群众生产生活的社会管理、公共服务等领域用编需求，提高编制资源使用效益。完善城乡结合部、城中村、

新建住宅区、流动人口聚居地社区党组织和自治组织，健全以基层党组织为核心的城乡社区组织体系。

加强资源配置的系统化改革。在财政资金、规划土地、人才引进、公共服务、建设标准、管理运营等方面加大聚焦和支持力度，逐步推进由行政等级制城镇体系向开放的功能型城市网络转变。加强省级统筹协调，增强市县开发建设的自主权，形成省和市县开发建设推进合力。

六、促进城乡融合发展

顺应城镇化大趋势，树立城乡一盘棋理念，以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手，以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，通过“以城带乡”，促进城乡融合发展。

（一）积极推动农民就地城镇化

培育乡村新产业新业态。延长农业产业链条，构建农村一二三产业融合发展体系。建立健全以生态型、品牌化为导向的热带高效农业政策体系。大力发展农业生产租赁业，探索建立托管经营等多元化农业服务业。实施乡村旅游品牌创建工程，以乡村游、森林游、生态游为重点培育引导乡村旅游产业发展。积极发展庭院经济、林下经济、热带作物、热带果蔬、南药、经济林木、特色养殖、南繁制种、花卉苗木、深远海养殖、海产品加工等产业。扩大农业物联网示范应用，打造“数字农业”基地。将每年处置批而未供和闲置土地形成的“增存挂钩”新增建设用地指标的5%，优先保障农村产业用地。

因地制宜提升乡村规划建设水平。以“不砍树、不占田、不拆房”为基本原则，以试点方式推动发展田园城市，促进农民就地城镇化。按照城市规划建设理念和方式，坚持生产、生活、生态融合，提升城乡规划建设管理水平。在具备条件的村域，探索按景区或城市标准配套基础设施和公共服务，适度引导常住人口集中居住。

（二）加快城乡公共资源均衡配置

促进城乡义务教育优质均衡发展。实施“城乡一体化新优质学校培育工程”“重点园区优质教育资源引进工程”，办好乡镇寄宿制学校。实施优质学校培育工程，通过集团化办学、名校办分校、委托管理、结对帮扶等方式推动优质教育资源城乡共享，50%的市县和市辖区实现义务教育优质均衡。全面推进中小学教师“县管校聘”改革，实行教师资源城乡、区域统筹和动态管理，实施按城镇常住人口规模配置义务教育阶段教师编制制度。开展数字校园建设，实现数字校园建设全覆盖。

提升基层医疗健康服务。加快推动优质资源扩容和医疗卫生资源下沉，按常住人口优化提高优质医疗卫生资源配置的均衡性和基本医疗卫生服务的便捷性，实现“小病不进城、大病不出岛”。以市县为单位，组建城市医疗集团或县域医共体，推动医联体网格化布局，提升牵头医院专科能力，促进优质医疗资源下沉、医防融合。改扩建一批中心卫生院和社区卫生服务中心，达到社区医院水平。发展“互联网+医疗健康”。加强卫生健康人才引进和

培养，落实“一类保障、二类管理”“县属乡用”等政策。

完善城乡统一的社会保障。完善统一的城乡居民基本医疗保险、大病保险和基本养老保险制度，建立城乡融合的医疗卫生保障体系，使农民享有与城市居民同样的医疗标准和医疗报销政策。完善城乡居民基本养老保险制度，推进个人账户基金省级管理和委托投资运营。统筹城乡社会救助体系。

推进城乡基础设施一体化发展。根据常住人口变动趋势，合理配置全域覆盖、互联互通、普惠共享、城乡融合的道路、广播电视、污水垃圾处理、供水保障、能源供应等基础设施，实现公共设施一体化规划建设。根据常住人口规模和服务半径，统筹安排村民委员会办公场所、综合服务站、文化服务中心、健康服务室、养老、教育等公共服务设施。在县乡村合理布局冷链物流设施、配送投递设施和农贸市场网络，畅通农产品进城和工业品下乡通道。支持基础设施向垦区适度倾斜。

（三）推动城乡要素平等交换双向流动

深入推进农村土地制度改革。建立城乡一体不动产登记制度。统筹推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点，建设“同地同权”的城乡统一建设用地市场。将“三块地”改革拓展到垦区，探索垦区和小城镇用地新模式。盘活利用农村闲置低效建设用地，允许村集体在符合规划、尊重村民意愿前提下，依法把收回的闲置宅基地、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。允许农村集体经营性建设用地

依法依规就地入市或异地调整入市。进一步规范农村承包地流转，着力清理农村土地承包过程中期限过长、面积过大、租金过低的“三过”问题。依法依规开展农村集体经营性建设用地使用权、农民房屋财产权、集体林权抵押融资，以及承包地经营权等担保融资。

完善城乡人才双向交流激励机制。支持农民工、高校毕业生和退役军人等人员返乡入乡创业，对符合条件的创业人员，按规定落实税费减免、场地安排、创业担保贷款及贴息等创业扶持政策。促进专业人才入乡，推进城市教科文卫体等机关单位工作人员定期服务乡村。试点乡村规划“一师两员”制，推广驻村规划师。健全基层服务工作机制，推进大学生村官与选调生工作衔接，建立健全鼓励大学生村官扎根基层长效机制。建立选派驻村第一书记工作长效机制。

建立工商资本入乡促进机制。发挥财政资金引导作用，撬动工商资本加大农业农村投入。利用地方政府债券资金支持符合条件的现代农业设施建设和乡村建设行动。逐年提高土地出让收益用于农业农村的比例。推动完善各银行业机构单列涉农和普惠型涉农信贷计划，在保持同口径涉农贷款和普惠型涉农贷款余额持续增长的基础上，完成差异化的普惠型涉农贷款增速考核目标。推动农村信用社和农商行回归本源。营造法治化便利化的基层营商环境，激发社会资本入乡发展的积极性。

（四）缩小城乡居民收入差距

统筹拓展农民工资性收入、经营性收入、财产性收入、转移性收入渠道，促进农民收入持续稳定增长。统筹推进农村劳动力转移就业和就地创业就业。坚持农业家庭经营基础性地位，推动农民合作社和家庭农场两类农业经营主体发展。支持农户发展民宿经济、健康养老等新业态。在保持集体所有权不变的前提下，按照“确权到人（户）、权跟人（户）走”的原则，将农村集体经营性资产折股量化到集体经济组织成员，推进农村集体资产股份权能改革，建设“同权同价”的城乡统一产权市场。推广政府投资“以工代赈”制。贯彻落实中央直接补贴政策，逐步扩大补贴覆盖范围。

七、健全规划实施机制

坚持党的全面领导，加强组织协调，强化政策协同，健全保障机制，形成全社会推动规划实施合力，确保规划目标任务如期完成。

（一）健全领导组织机制

充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，切实加强党对推进新型城镇化的领导，确保重大决策部署贯彻落实到位。建立由省领导挂帅、省级有关部门协同、上下联动的新型城镇化工作领导小组机制，研究审议重大规划、重大政策，协调重大问题、重大事项，为各级各部门落实推进新型城镇化工作提供坚实的组织保障。

（二）强化推进机制

围绕规划细化分解年度工作任务、具体举措、节点安排和责

任分工，实行重点工作清单化管理、体系化推进，强化部门间政策制定和实施的协调配合，以钉钉子精神切实抓好各项目标任务落地见效。

（三）完善监测机制

强化规划实施全过程管理，开展规划实施情况动态监测与分析，及时向省委省政府报告。加强城镇化统计工作，研究建立市县镇常住人口数据统计发布机制，结合大数据技术推进常态化统计发布。

附件：海南省“三极一带一区”城镇空间布局规划图

海南省地图

