

丽江市新型城镇化发展规划(2021-2035 年)

(送审稿)

送审稿

丽江市住房和城乡建设局

2021 年 12 月

前 言

《丽江市新型城镇化发展规划（2021-2035年）》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、五中全会、中央城市工作会议和中央城镇化工作会议精神，深入贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神和国务院“两新一重”重大决策部署，依据《中共中央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》、《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》、《云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》、《云南省新型城镇化规划（2021—2035年）》（征求意见稿）、《丽江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》、《丽江市政府工作报告（2021年）》、《中共丽江市委办公室 丽江市人民政府办公室印发〈关于深入推进新型城镇化建设的实施意见〉的通知》（丽办发〔2021〕7号）和《丽江市城市总体规划（2010-2030年）》编制。

当前，丽江市城镇化正进入发展的“十字路口”上，准确研判新型城镇化发展的新特点、新机遇、新趋势，积极应对新型城镇化面临的风险挑战，有利于明确未来丽江市新型城镇化的发展方向、主要目标和战略任务。新型城镇化的核心是以人为本及可持续的城镇化发展，要正确把握政府与社会、传承与创新、宜居与立业的关系，为走出一条有深厚内涵、

有丽江特色、有现代品位的新型城镇化发展道路提供行动纲领。

本规划是指导丽江市新型城镇化健康发展的纲领性、战略性、基础性规划，具有重大现实意义和深远历史意义。

送审稿

目 录

前 言.....	- 1 -
一、 发展条件分析.....	- 1 -
(一) “十三五”时期新型城镇化发展成效.....	- 1 -
(二) “十三五”时期新型城镇化主要问题.....	- 9 -
(三) 丽江市新型城镇化发展形势.....	- 13 -
二、 总体要求.....	- 18 -
(一) 指导思想.....	- 18 -
(二) 基本原则.....	- 18 -
(三) 主要目标.....	- 19 -
三、 构建新型城镇化空间格局.....	- 24 -
(一) 打造合理的城镇空间结构.....	- 24 -
(二) 实行差异化城镇发展措施.....	- 25 -
(三) 创新山地城镇空间布局.....	- 26 -
四、 强化规划的引领作用.....	- 27 -
(一) 提高规划编制质量.....	- 27 -
(二) 提升城市设计水平.....	- 28 -
(三) 加强城市特色风貌塑造.....	- 29 -
(四) 强化规划实施管控.....	- 31 -
五、 有序推进农业转移人口市民化和吸引外来常住人口.....	- 32 -
(一) 促进农业转移人口全面融入城镇.....	- 32 -
(二) 积极引导就地就近城镇化.....	- 34 -
(三) 引导搬迁人口城镇集中安置.....	- 35 -
(四) 促进城镇创业就业.....	- 38 -
六、 构建国土空间开发保护新格局.....	- 40 -
(一) 构建丽江市国土空间规划三级体系.....	- 40 -
(二) 严格遵循“三区三线”管控要求.....	- 40 -
(三) 制定严格的用途管制制度.....	- 41 -
(四) 加强河湖保护.....	- 41 -

(五) 确保发展用地.....	- 42 -
七、 加快推进城镇高质量发展.....	- 44 -
(一) 营造宜居城乡人居环境.....	- 44 -
(二) 打造高效便捷的交通系统.....	- 50 -
(三) 强化基本公共服务保障.....	- 53 -
(四) 完善城镇基础设施建设.....	- 60 -
八、 促进产城融合发展.....	- 64 -
(一) 优化生产力空间布局.....	- 64 -
(二) 重点打造“四梁八柱”产业.....	- 67 -
(三) 增强城镇产业承载能力.....	- 72 -
(四) 科学推进产业园区建设.....	- 72 -
(五) 积极引导产城融合发展.....	- 73 -
(六) 增强城市创新能力.....	- 73 -
九、 促进城乡融合发展.....	- 74 -
(一) 促进城乡各类要素双向流动.....	- 74 -
(二) 促进城乡公共服务设施联动.....	- 75 -
(三) 提高城乡基本公共服务均等化水平.....	- 75 -
(四) 促进城乡经济多元化发展.....	- 76 -
十、 加强历史文化保护和公共文化建设.....	- 76 -
(一) 强化历史文化保护力度.....	- 76 -
(二) 注重文化传承保护和发展.....	- 77 -
(三) 加强文化设施建设力度.....	- 78 -
十一、 推进城市治理能力现代化.....	- 80 -
(一) 扎实推进治理能力现代化.....	- 80 -
(二) 提高城乡精细化数字化管理水平.....	- 80 -
(三) 建立健全生态环境保护制度.....	- 81 -
(四) 加快多维度的城乡治理建设.....	- 83 -
(五) 完善社区治理体系.....	- 83 -
(六) 提升市民文明素质.....	- 84 -

十二、 政策措施	- 85 -
(一) 户籍改革.....	- 85 -
(二) 就业创业.....	- 87 -
(三) 土地利用.....	- 88 -
(四) 资金保障.....	- 91 -
十三、 规划实施	- 93 -
(一) 坚持和加强党的全面领导.....	- 93 -
(二) 加强组织协调.....	- 94 -
(三) 压实主体责任.....	- 94 -
(四) 强化项目支撑.....	- 95 -
(五) 强化监测评估.....	- 95 -
(六) 加大宣传力度.....	- 96 -

一、发展条件分析

(一) “十三五”时期新型城镇化发展成效

1. 城镇化水平稳步提升

持续推进户籍制度改革，出台农业转移人口市民化激励政策，引导农业转移人口在城镇落户的预期和选择，扎实推进农业转移人口市民化，稳步提高农业转移人口公共服务水平，加速农业转移人口融入城镇，城镇化水平在显著提升。全市常住城镇人口从2015年底的45.8万人增加到2020年底的59.74万人，累计增加13.94万人；常住人口城镇化率由2015年底的33.9%提高到2020年末的47.65%，较“十二五”末提高13.75个百分点。全市户籍城镇人口从2015年底的32.42万人增加到2020年底的34.85万人，累计增加2.43万人；户籍人口城镇化率由2015年底的26.82%提高到2020年底的28.2%，累计提高1.38个百分点。

	2015年	2020年	增长
全市常住城镇人口	45.8万人	59.74万人	13.94万人
全市常住人口城镇化率	33.9%	47.65%	13.75%
全市户籍人口	32.42万人	34.85万人	2.43万人
全市户籍人口城镇化率	26.82%	28.2%	1.38%

2. 城镇空间布局不断优化

坚持国土空间规划制定的开放性，积极推动国土空间规划与国民经济和社会发展规划、新型城镇化发展规划、主体功能区划、其他发展规划等规划衔接，稳步推进“多规合一”。落实新型城镇化发展规划指标要求，按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，不断优化丽江市域城镇空间从点轴扩张向区域布局发展，促进人、城、产、交通

一体化发展，促进中心城区、县城、重点集镇、乡镇和村庄的协调发展。对现状的“1、3、4、8、3”城镇空间结构进行提升优化，形成“一核三城”规划制定的开放性，积极推动城乡规划与中心城市-次级中心城市-中心城镇-特色城镇-一般镇”五级配置的市域城镇等级结构。

3. 城镇规模不断发展壮大

加快融入滇西北城市群步伐，做大城镇化规模，提高城镇人居环境质量，以丽江市中心城区为核心，培育壮大若干发展条件好、潜力大的重点城镇化地区。全市包括一区四县、66个乡镇（街道办事处）、466个行政村（社区）、5414个自然村（小组）。同时打造了一批功能齐全、特色突出、带动力强的旅游名镇、产业重镇、商贸强镇，包括以石鼓、白沙、拉市、六德等为主的特色旅游镇，以三川、程海、期纳、永宁、巨甸等为主的综合服务镇，以鲁甸、太安等为主的特色农业镇。全市城镇建成区面积由2015年底的46.14平方公里增加到2020年末的49.86平方公里，累计增加3.72平方公里，年平均增加0.74平方公里。

	2015年	2020年	增加	年平均增加
建成区面积	46.14平方公里	49.86平方公里	3.72平方公里	0.74平方公里

4. 城镇承载能力显著增强

“十三五”以来，丽江市优化城市交通体系，加快城市综合交通网络建设，不断完善区域交通系统。加强城市基础设施建设，升级改造城市排水防洪系统，加快修复城市自然生态，加强排水管网维护和管理；推进节水型城市建设，建

设集约高效的供水体系；因地制宜推进海绵城市、地下综合管廊建设，实施地下管网改造、统筹城市地上地下设施规划建设，提升污水治理和环卫设施建设水平。

截至2020年末，自来水综合生产能力10.6万立方米/日，用水普及率98.48%；燃气普及率97.07%；供电可靠率99.7%；全市城市生活垃圾无害化处理率100%；城镇生活污水集中处理率98.88%。

“十三五”期间，全市公路通车总里程10075公里，高速公路通车里程达到341公里。城市道路长度320.34公里，城市建成区路网密度6.42公里/平方公里。

“十三五”期间，建成海绵城市1.3平方公里，新增城市绿地14.14万平方米，完成棚户区改造19037户（其中，2020年完成566户）、建设农村中小学教师周转房1025套；城镇居民人均居住面积达到38平方米。中心城区城镇住房成套率、新建住宅小区物业管理覆盖率、城镇新建住宅建筑节能强制性标准执行率均达到100%。

深入开展“大棚房”、违建别墅清查整治专项行动。处置批而未供和闲置土地5896亩，处置完成率103%。新建改建城乡公厕、旅游厕所、农村户厕28875座。

5. 现代产业体系建设成效明显

“一带一路”、长江经济带等国家和省重大战略布局为丽江发展提供了广阔空间；构建“双循环”新发展格局、实施乡村振兴战略等多重政策红利叠加为夯实丽江发展基础提供了重大机遇；“两新一重”建设、绿色能源、生态产业

等为丽江加快转型发展注入强大动能。充分发挥清洁能源、生态环境、文化旅游等优势，主动服务和融入“双循环”新发展格局，积极构建“三廊一圈”发展布局和“四梁八柱”产业布局。全市第三次产业结构从2015年末的15.37:39.86:44.77调整为2020年的15.1:32.3:52.6。

围绕“建设世界旅游文化名城、加快建设大滇西旅游环线，全力打造世界独一无二的旅游胜地”的部署，紧抓“一部手机游云南”的便利，全市旅游业呈现出持续、快速、健康发展的良好态势。至2020年底，实现旅游总收入510.4亿元，累计接待游客2625.1万人次。完成了东巴谷康养小镇、七河镇九色玫瑰庄园、雪山花海、三股水景区、丽江古城旅游综合体、金茂创意文化产业园、华坪县龙头果子山养老示范基地项目、华坪红河谷庄园、丽江高效现代化花卉产业园、金沙江大峡谷（丽江段）航运旅游项目、晶玺希尔顿酒店、四季度假酒店、丽江古城特色城镇、芒果特色小镇、雪山艺术小镇、锦绣丽江特色小镇等一批重大文旅项目的建设。

大力发展清洁载能产业，打造“绿色能源牌”，产业转型升级动能不断增强，丽江市进入“后水电时代”。“十三五”末，清洁载能产业完成产值84.3亿元，同比增长44.7%，清洁载能产业正日益成为丽江工业经济的重要支撑。

着力培育壮大高原特色农产业，围绕“绿色食品牌”，推进丽江特色水果、丽江高山花卉、丽江高山蔬菜、丽江道地中药材、丽江青刺果、丽江高端肉牛羊六大产业建设。2020年完成农业总产值135.62亿元，比上年增长5.5%；粮食总产

量50.4万吨，比上年增长1.4%。累计建成14个农业标准化示范区，粮食生产实现16连增，永胜县列入全国产粮大县。

6. 城乡公共服务能力大幅提升

改善城市公共服务设施，建立健全“区域、次区域、十五分钟生活圈、十分钟生活圈、五分钟生活圈”五级城市公共服务设施体系，提升城镇公共服务水平，重点关注教育、医疗及社区服务。

“十三五”期间扶贫资金投入61.1亿元，增长17.5%。脱贫9812户39142人，贫困发生率从5.01%降至1.01%。158个贫困村出列，全市区域性整体绝对贫困问题基本解决，整市脱贫目标任务如期实现。

“十三五”期间，全市九年义务教育巩固率预计为96.02%，较“十二五”末提高16.23个百分点；全市高中阶段教育毛入学率预计为91.77%，较“十二五”末提高21.04个百分点。

“十三五”期间，医疗健康稳步发展，全市有各级各类医疗机构816个，其中，综合医院8个、中医医院3个、专科医院2个、急救站1个、妇幼保健机构6个、疾病预防控制机构6个、采供血机构1个、血防站1个、皮防站1个、乡镇卫生院58个、社区卫生服务中心5个、社区卫生服务站1个、村卫生室429个、卫生所9个、私立医院27个、个体诊所258个；城乡居民基本医保人均财政补助标准提高到550元，参保率持续巩固在95%以上。

截至2020年11月30日发放个人住房贷款10795笔共计

26.45亿元。累计发放个人住房贷款57199笔共计80.63亿元，累计支持购房建筑面积713万平方米，为推动我市城镇住房建设，帮助广大城镇居民改善住房条件等方面发挥了重要作用。

7. 人居环境更加美丽宜居

坚决打好蓝天、碧水、净土“三大保卫战”和“8个标志性战役”，深入开展城乡人居环境提升行动和农村人居环境整治，着重抓好“三湖两江两山”保护治理，修订颁布程海保护条例，制定实施泸沽湖保护条例。全面完成中央和省环保督察及深入开展城乡人居环境提升。

着力推进“森林丽江”建设，林业现代化建设水平获得全面提升，到2020年末，全市管护森林面积2422.82万亩；全市森林覆盖率达72.14%；森林蓄积量达1.25亿立方米，森林发展指数达到100%。

建城区绿地面积1645.56公顷，较上年增长2.66%。建成区绿化覆盖率36.75%，比上年提高0.7个百分点。建成区绿地率36.35%，比上年提高4.2个百分点。

2020年全市氮氧化物排放量10669.05吨，同比下降5.0%。氨氮排放量867.67吨，同比下降13.49%。二氧化硫排放总量7490.54吨，同比下降5.61%。全市空气质量优良率连续四年保持100%。

水环境质量状况保持稳定，泸沽湖水质保持Ⅰ类，拉市海水水质保持Ⅲ类，程海水质稳定在Ⅳ类（pH、氟化物除外），金沙江干流丽江段水质保持Ⅱ类，河流水质达标率90.5%，

获得省级美丽河（湖）奖补。永胜县成功列入国家水利部、财政部海2020-2021年水系连通及农村水系综合整治试点县名单”。

丽江市生态文明创建工作取得了显著成效，成功申报了2个国家级生态文明乡镇、17个省级生态文明乡镇、1个省级生态村，累计命名323个市级生态村。2020年，全市共有38个乡镇列入拟命名省级生态文明乡镇公示名单；华坪县、玉龙县、永胜县省级生态文明县创建工作已通过市级技术审查并报省生态环境厅审查；古城区已列入省生态环境厅拟命名省级生态文明区的公示名单；华坪县已被生态环境部命名为国家“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。

8. 城乡融合发展步伐加快

深化城乡融合发展体制机制改革，推进城乡要素合理配置，加快城乡融合发展步伐。推进以人为核心的新型城镇化建设，建立城乡统一的户口登记制度，促进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。全国文明城市、民族团结进步示范市、质量强市示范城市、禁毒示范城市、环境保护模范城市、健康城市“六城”同创深入开展。深入实施乡村振兴战略，推进乡村振兴“百村示范”行动。新建改建了一批城乡公厕、旅游厕所、农村户厕，乡（镇）自来水普及率85.9%，乡（镇）镇区垃圾处理设施覆盖率91.2%、污水治理设施覆盖率66.8%，村庄生活垃圾有效治理率89.8%。农村交通基础设施建设取得长足进步，以县道为骨架、乡道为支线、村道为脉络的农村公路网络体系基本形成，基本实现与国省干线公路以及城

市道路的有效对接互通，制改革，推进城乡要素合理配置，效。

9. 生态环境承载力协调发展

丽江市整体环境承载力指数未达到理想环境承载力指数，永胜县环境承载力指数是一区四县中最低的，未达到理想环境承载力。古城区环境承载力指数接近理想环境承载力，宁蒍、玉龙和华坪三县的环境承载力指数均超过理想值，其中，宁蒍在所有区县中环境承载力指数最高，玉龙环境承载力指数略低于宁蒍，华坪较玉龙低。因此，总体来看，宁蒍、玉龙、华坪三县仍具有一定的环境承载能力，宁蒍县以其丰富的水资源量和较低的土地开发强度和单位国土面积COD排放强度贡献了其较高的环境承载力。而永胜县所拥有的资源指数不高，且污染物排放强度偏高，导致其整体环境承载力指数在一区四县中最低，且略低于丽江全市的环境承载力指数。玉龙县丰富的资源优势和在五区县中最高的生态红线面积，其环境承载力指数略高于理想环境承载力指数。而古城区虽然资源优势不明显，但由于其为全市经济政治发展的中心，以第三产业为其主要的收入来源，虽然其国土面积在一区四县中最小，但其生产总值在一区四县中最高，加上其单位国土面积污染物排放强度和单位GDP排放强度最低，在所有区县中环境承载能力指数处于中间水平。华坪县水资源量丰富，单位国土面积污染物排放低，其环境承载能力指数处于中间偏上水平。

丽江市一区四县由于其自身的资源系统优势以及较低

的土地利用开发强度（表征对自然环境的开发和利用处于较低的水平）对环境承载力的贡献不同，区县呈现出较大的环境承载力指数差异，宁蒗县、玉龙县资源优势明显，开发强度低，污染物排放强度低，其环境承载力指数普遍高于或接近理想的环境承载力指数。然而环境系统对环境承载力指数的影响也不容忽视，具有较高排放强度的区域，如永胜、华坪其环境承载能力就低，反之亦然。

生态红线面积占国土面积比例的大小一定程度上反映出区域生态环境保护与保持的状态，占比越大的区域，其总体生态环境质量较占比小的区域好，其环境承载力指数就高，如玉龙县。就丽江市整体而言，全市环境承载力指数与理想环境承载力指数仍有一定差距。

（二）“十三五”时期新型城镇化主要问题

1. 城镇化水平低于全国和全省平均水平

2020年底，丽江市常住人口城镇化率为47.65%，与全国2020年城镇化率63.89%相比，落后16.24%，相比全国滞后10年，基本与全国2009年城镇化率48.34%相当；与云南省2020年城镇化率50.05%相比，落后2.40%，相比全省滞后2年，基本与云南省2018年城镇化率47.69%相当。

2. 新型城镇化发展质量还不高

——人口市民化进程缓慢。农业转移人口融入城镇难，大部分进城务工农民工及随迁人口，并未能真正融入城镇、享受城镇居民的公共服务，处于“半市民化”状态。户籍人口城镇化率严重滞后于常住人口城镇化率，很大一部分数量

的农民工及其随迁家属、城中村居民等尚未在教育、医疗、就业、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务。

——存在着土地城镇化快于人口城镇化的现象。城市外延扩张的习惯思维、粗放发展的传统路径依赖等还没有完全打破。全市建设用地还存在着粗放低效发展，国土空间无序开发现象还大量存在。乡村建设用地总量依然呈现增量发展，与节约集约发展方向和人口面向城镇集聚的趋势还不匹配。

——城镇基础设施建设滞后、综合承载力低。教育方面，学前教育普惠性资源不足，义务教育供给不足，高中教育水平不高，职业教育发展不足，整体教育教学质量不高；医疗方面，只有1家三甲医院、公共卫生设施不足、医疗水平总体不高。

3. 城镇等级规模结构还不合理

全市城镇规模结构差化还比较严重，各级乡镇的比例失调，规模结构不合理。全市共一区四县，其中全市三分之二的人口集中在主城区、玉龙县、永胜县，全市一区四县有30万人口以上城市1座、有20-30万人口县城3座，20万以下人口县城1座。丽江主城区作为中心城市功能不完善、承载能力不足，与县级城镇缺乏互补性；区域缺少次级城市；小城镇规模小、实力弱，导致城镇的聚集、辐射、带动能力不足。

4. 基础配套建设水平相对薄弱

城乡建设方面，城镇基础设施建设滞后、综合承载力低；城镇规划、管理和建设体系建设有待加强，城镇化率不高；

市政建设着重中心城区而轻视周围城镇，城乡公共产品和公共服务供给还存在不足和差异化；部分周边区域的定位不明确，存在同质化建设的问题；城乡发展不均匀；农村的基础设施和公共服务仍然不足，“菜篮子”工程、农村人居环境整治、“三农”发展、推进乡村振兴战略等工作还需加强；交通方面，公路总通车里程、公路网密度、铁路运营里程占比全省较低，以高铁、高速、民航为骨干的对外快速交通网络尚未完全建成；水利方面，水源工程不足、水源调蓄能力低、水资源利用率不高，农田水利化程度低；医疗方面，公共卫生设施不足、医疗水平总体不高，只有一家三甲医院；社会事业财政投入和资源配置在城乡、县区之间不均衡，特别是在农村、民族地区、贫困地区社会事业发展滞后的问题更为突出。海绵城市、地下管廊等建设刚刚起步；城镇噪音、光源、空气、河湖等环境质量有待提升。

5. 城镇产业发展支撑能力不足

全市城镇化与工业化、信息化、农业现代化发展不同步，城镇支撑产业的支撑能力不足导致城镇对农村富余劳动力和外来人口的吸纳能力不强；现代化产业体系还不健全，产城融合发展还不够，产业发展不高效。从目前情况看，丽江市产业发展面临结构单一，小、散、弱，产业链短、产业规模小，特别是旅游产业转型升级任重道远。

——**旅游产业转型升级任务重**。当前旅游资源开发主要集中在玉龙雪山与丽江古城等中心景区，周边的泸沽湖、程海湖、老君山等景区受交通制约，分流主景区的能力受限，

整个旅游产业仍是“单一型、孤岛式”发展模式，距“联动型、扩散式”发展模式仍有较大差距。民俗文化旅游资源流失，旅游区过度开发，景区部分经营者为求利益最优化目标，过分迎合游客，过度开发民俗文化，忽视对传统文化的保护。

——**打造世界一流“绿色食品牌”配套不足。**农业效益总体偏低，同质化农产品、原料农产品多，而优质农产品、加工农产品少。产业配套方面存在较为明显的短板，各级政府拥有的农业信息网络资源缺乏有效整合，特色农产品公共信息服务平台建设缺位，农产品市场信息流通不畅，物流、信息流、资金流的不畅通阻碍了农产品“上行”，尤其偏远贫困地区更为明显。涉农物流基础设施滞后，标准化、信息化水平低，缺少农产品流通领域龙头企业，“散、小、弱”现状导致农业物流企业缺乏核心竞争力，进而丧失特色农产品流通定价权，影响打造世界一流“绿色食品牌”的实施。

6. 资源环境集约节约利用水平不高

土地粗放利用状况没有根本改变，建设用地低效闲置现象仍较普遍。城乡用地结构不够合理，城市土地低效无序，农村土地浪费严重。耕地后备资源相对不足，且分布零星，开垦成本较高，落实耕地占补平衡压力较大，部分县区自身难以平衡，需要异地补充，土地使用效率仍有较大提升空间。

7. 文化保护传承还可提升

文化挖掘潜力不足，地域文化受商业化和外来文化冲击较大。浓郁独特的地方特色文化是丽江的文化根本，也是丽江的文化灵魂，以丽江古城为代表的旅游景区过度开发使得

民族文化真实性降低，开发过程中忽略了对传统文化的深入挖掘和保护，使真实的民俗传统渐渐被商业化代替，造成旅游形象“符号化”。同时，过度的商业化运作导致了物质载体和精神内容的脱离，加上强势文化的影响，地域文化的传承面临中断的挑战。

8. 相关配套体制机制还不完善

促进全市新型城镇化发展的配套体制机制及相关政策还不够完善，从区域城镇体系和跨区域协同发展、城镇发展定位、城乡融合、公共服务机制和发展补短板、土地和人口管理、资金多方来源渠道、社会保障、生态环境保护、城镇精细化治理与可持续运营、部门协同、执法管理等方面，与新时期高质量发展要求还不匹配，新型城镇化体制机制有待进一步补齐和优化。

(三) 丽江市新型城镇化发展形势

1. 国家层面

不利因素：一是国际形势错综复杂对我国经济稳步增长及新型城镇化带来不确定性，也对我国经济形成一定压力。新冠疫情对我国的金融市场、服务业、进出口贸易、民生安全等各个方面产生消极的影响。二是我国处于经济结构转型期。稳增长与防风险存在压力较大。新型城镇化建设尤其是在创新发展、产城（镇）融合、产业转型等方面，存在巨大挑战。

有利因素：重大区域战略实施带来的机遇。丽江市面临新时期、新形势，“一带一路”、长江经济带等国家和省重

大战略布局为丽江发展提供了广阔空间；构建“双循环”新发展格局、实施乡村振兴战略等多重政策红利叠加为夯实丽江发展基础提供了重大机遇；“两新一重”建设、绿色能源、生态产业等为丽江加快转型发展注入强大动能。党的十九届五中全会提出了到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标，这就是：我国经济实力、科技实力、综合国力将大幅跃升，经济总量和城乡居民人均收入将再迈上新的台阶，关键核心技术实现重大突破，进入创新型国家前列；基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系；党的十九大提出要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化。2020年国务院政府工作报告提出要加强新型城镇化建设，大力提升县城公共设施和服务能力，以适应农民日益增加的到县城就业安家需求。国家发展改革委发布了《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》及系列配套政策要求。以上政策和要求为丽江市提供了新时期新型城镇化发展的新旧动能转换方向。

2. 省级层面

不利因素：一是和全国相比，我省的城镇化水平和经济总量还相对较低，截止2020年末，全省常住人口城镇率为50.05%，与全国城镇化率63.89%相比，落后13.84%。全省在基础设施、产业转型、产城融合、社会民生等方面短板制约依然较为明显，资源优势、区位优势、环境优势没有得到充分的利用。二是生态环境保护与发展的制约矛盾。新时期有

着更加严格的资源环境管控和指标约束，如何在强管控条件下处理好生态保护与社会发展之间的关系，面临一定挑战。

有利因素：一是中国共产党云南省第十届委员会第十一次全体会议，提出了到二〇三五年云南发展的远景目标，我省与全国同步基本实现社会主义现代化。全省经济总量力争上新台阶，人均地区生产总值、中等收入群体比重力争达到全国平均水平；区域创新能力显著提高，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系；二是云南省提出建设成为我国民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心的“三个定位”，打造世界一流的“三张牌”、建设中国最美丽省份、大滇西旅游环线建设、“数字云南”建设、5个万亿级和8个万亿级产业集群发展等战略要求；三是云南省提出“一县一业”示范县特色县、农业产业强镇、“一村一品”专业村创建，美丽县城、特色小镇、美丽乡村示范村创建等政策措施。丽江市作为滇西北城市中重要的一环，迎来了融入和服务国家、全省发展战略的重大机遇，也为全市全面提高城镇化质量、推动城乡区域协调发展、产业转型提供难得机遇。

3. 市级层面

不利因素：一是城镇化水平低，辐射带动作用不强。新型城镇化进程相对滞后，2020年，丽江市常住人口城镇化率为47.65%，比全国2009年城镇化率48.34%还低，相比全省滞后2年，基本与云南省2018年城镇化率47.69%相当。全市常住人口城镇化率明显低于全国、全省平均水平，处于滇西北

城市群中新型城镇化发展的末端。二是丽江市产业发展面临结构单一，小、散、弱，产业链短、产业规模小，特别是工业经济发展滞后，旅游产业转型升级任重道远等突出问题没有解决。三是城镇基础设施建设滞后、综合承载力低，市政建设着重中心城区而轻视周围乡镇，城乡发展不均匀，城乡公共产品和公共服务供给还存在不足和差异化，农村的基础设施和公共服务仍然不足，“菜篮子”工程、农村人居环境整治、“三农”发展、推进乡村振兴战略等工作还需加强，政策落实中存在“中梗阻”和衰减现象，县、乡镇不同程度的出现了环境污染、交通拥堵等“城市病”。

有利因素：一是中国共产党丽江市第四届委员会第九次全体会议提出加快建设现代化经济体系，推进边疆民族地区治理体系和治理能力现代化，巩固拓展脱贫攻坚和全面建成小康社会成果，力争地区生产总值、人均地区生产总值、固定资产投资、规模以上工业增加值、城镇常住居民人均可支配收入、城镇化率等主要经济指标增速高于全省平均水平，全市地区生产总值、工业总产值、农业总产值、旅游综合收入力争实现在2020年基础上翻一番，城镇化率基本接近全省平均水平，着力建设世界一流旅游目的地、民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、区域性创新创业新高地、面向南亚东南亚辐射中心重要节点，确保全面建设社会主义现代化新征程开好局起好步。二是丽江市经济高质量发展，产业结构发生积极变化。地区生产总值从2015年的308亿元增加到2020年的512.75亿元，经济总量突破500亿元大关，年均

增长8%，主要经济指标增速进入全省第一方阵。2020年度在全省综合考核评价中获得优秀等次。新动能开始焕发活力，能源产业正在成为支柱产业，旅游产业、高原特色农产业转型迈出新步伐，经济发展质量不断提高，为引领带动全市经济快速发展奠定坚实基础。三是我市城镇化发展仍处于较快发展的区间。常住人口城镇化率由2015年底的40%提高到2020年末的47.65%，较“十二五”末提高7.65个百分点，仍处于城镇化快速发展的阶段，正处于农业社会向城市社会转型的关键阶段，城镇化将进入加速发展期。四是丽江市自身具有丰富资源优势，为新型城镇化建设提供了良好的基础。丽江市山川壮丽、民族众多、历史悠久、文化灿烂，旅游资源十分丰富，全市共有旅游风景点104处，最具代表性的有：二山、一城、一湖、一江、一文化、一风情，优越的区位优势、独特的气候资源、丰富的自然资源、多样的民族文化等，都赋予了丽江市城镇独具特色的发展条件，为推进新时代新型城镇化奠定了良好基础。

4. 综合研判

综上所述，“十四五”期间，全市新型城镇化发展所面临的形势依然错综复杂，机遇与挑战并存，但优势大于劣势，机遇大于挑战，经济潜力足、韧性强、回旋空间大、政策工具多的基本特点没有变。要充分认识到新型城镇化是丽江市增强经济发展内生动力、提升质量和效益的战略重点，也是实现丽江市跨越式发展的重要途径。在新型城镇化工作落实过程中，要主动抓好国家、省和市级层面的战略机遇，树立

系统思维，强化从城乡融合、产城（镇）融合、城镇化发展、空间布局、供给侧结构性改革、基础设施配置、社会民生、生态建设等方面入手，采取有效措施加快城镇化进程，提高城镇化发展质量，主动迎接挑战，把机遇蕴含的生产力充分发挥出来，助推丽江市高质量跨越式发展。

二、总体要求

（一）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、五中全会以及中央经济工作会议精神、习近平总书记关于新型城镇化的重要论述、考察云南重要讲话精神和省委十届十一次、市委四届九次全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推进高质量发展，实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，构建新型城镇化空间格局，稳步推进农业人口市民化，加快推进城镇高质量发展、产城融合发展、城乡融合发展和城市治理能力现代化，激发城镇化发展的活力和潜力，着力塑造丽江特色风貌，科学有序、积极稳妥地推动丽江市新型城镇化健康发展。

（二）基本原则

——坚持以人为核心。坚持以人民为中心的发展思想，深入推进农业转移人口市民化，促进城镇基本公共服务全覆

盖，全面提高居民的生活质量和水平，不断满足人民群众对美好生活的需求，增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

——坚持新发展理念。坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展，坚持底线思维，强化风险意识，自觉把新发展理念贯穿到新型城镇化发展全过程，实现更高质量、更有效率、更可持续、更为安全的新型城镇化。

——坚持高质量发展。尊重自然规律和城镇发展规律，以资源环境承载能力为硬约束，坚持目标问题结果导向，着力解决丽江市城镇化发展不平衡不充分的问题，切实解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，补齐城镇发展短板弱项，让城市更加宜居宜业。

——坚持改革创新。坚持市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，以户籍改革、土地利用、财政金融、公共服务、就业创业、社会治理等为重点，坚决破除制约城镇化发展的体制机制障碍。

(三) 主要目标

到 2035 年，丽江要与全国全省同步基本实现社会主义现代化。坚持以人的城镇化发展为核心，坚持创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念，主动服务和融入国家、云南省新型城镇化发展新格局，着力将丽江建设成为世界一流旅游目的地、民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、区域性创新创业新高地、面向南亚东南亚辐射中心重要节点，实现丽江市新型城镇化高质量跨越式发展。

1. 城镇化发展全面提速

应深化体制机制的创新改革力度，通过“硬件”、“软件”建设，增强各县区和小城镇的吸纳能力与辐射带动能力，铸造新的增长极。城镇对农业转移人口的吸引力显著增强，农业转移人口市民化进程全面加速，现有在城镇稳定就业和生活的农业转移人口全面融入城镇，全面享有城镇基本公共服务，至2025年末全市城镇化率达到60%左右，基本达到全省平均水平，中心城市集聚20万城镇人口；至2035年末全市城镇化率努力达到70%左右，实现与全国城镇化发展水平的差距显著缩小，中心城市集聚25万城镇人口。

2. 城镇空间格局基本形成

至2025年构建“一核三城”至2035年将丽江建设成为具有鲜明地方民族特色，融“山、水、田、城、村”为一体的国际精品旅游城市，世界一流旅游目的地，积极融入国家发展战略，形成“一核、一极、两轴、两区、多点支撑”的城镇发展格局。

3. 城镇功能定位基本明晰

以资源禀赋、历史文化、民族特色、地理区位、交通条件等为重要依托，以产业发展为核心和关键，充分发挥区域比较优势，构建“一核三城”的城镇空间布局。

强化丽江中心城区-玉龙作为核心的引领作用，以及三个次中心（永胜、华坪、宁蒗）的集聚发展。提升8个重点中心镇（永宁、战河、兴泉、石龙坝、三川、期纳、巨甸、石鼓）的带动作用，打造龙蟠、黎明、金安等30个特色小镇。

4. 城市宜居品质显著提高

各县城及中心城区城市更新改造全面完成，城市内涝全面消除，古城区停车难等问题得到有效解决。保护丽江古城、宁蒗县等历史民族地区的城市文脉和特色风貌。建设全国民族团结进步示范市、文物保护利用和优秀传统文化传承发展示范区，促进文化遗产保护利用和民族文化保护传承和创新繁荣发展。城市和乡镇市政基础设施功能显著提升。城市基本公共服务覆盖城镇全部常住人口，智慧城市建设取得明显成效，绿色城市建设全面推进。

5. 中等收入群体规模显著增加

多渠道、多途径、多领域增收空间不断拓展，居民收入加快增长，收入结构不断优化，工资性收入和财产性收入比重明显提升，中等收入群体扩大的社会保障制度逐步健全，中等收入群体人口比重和收入比重上升，逐步形成“橄榄型”社会结构。

6. 城镇宜业环境显著提升

布局文化旅游千亿级产业和清洁载能产业、金沙江绿色农业、高原生态养殖业、大健康产业、数字产业、商贸物流业、生态环保产业等7个百亿级产业的建设。增加产城融合发展带动力，更多灵活就业机会和就业岗位，就业领域和渠道不断拓宽，城镇包容关怀的就业宜业环境不断形成。

7. 城乡融合发展步伐显著加快

城镇落户限制全面取消，居住证制度全面落实，“人地钱”挂钩机制全面建立，城乡融合发展的体制机制不断健全，

城乡居民收入差距显著缩小，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基本形成。

8. 城市治理能力和水平显著提升

城镇规划建设水平明显提升。强化完善国土空间规划引领和乡村振兴规划的发展指引。城市治理的科学化、精细化、智能化水平显著提高。市民的思想道德素质、科学文化素质、身心健康素质和文明素质全面提升。共建共治共享的社区治理体系基本建成。城市安全和应急管理体系和能力明显增强。

9. 生态环境保护治理坚定有力

着力推进生态文明建设和生态环境保护，进一步巩固丽江市污染防治攻坚战取得的成果，到2035年，全市生态环境质量总体保持优良，主要污染物排放总量进一步减少，环境风险得到有效管控，生态环境保护水平进一步提升。丽江一区四县中心城区城市空气质量优良天数比例达到100%，保持在全省前列，二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮排放量达到国家和省级污染物总量控制要求；纳入国家考核的地表水Ⅲ类以上水体比例持续提高，持续保持县级以上集中式饮用水水源地水质达到或优于Ⅲ类，泸沽湖水质保持优良，主要污染物排放并力争有所提升；受污染耕地土壤安全利用率和污染地块安全利用率达到省级下达的目标要求；全市生态环境质量总体稳中向好发展，环境监测和环境监察能力得到提升。生态文明理念、绿色发展理念全面深入到社会经济发展的各方各面，资源节约型和环境友好型社会建设取得显著成效。

表 1. 丽江市新型城镇化主要指标

序号	指标	2020 年	2025 年	2035 年
一	城镇化水平			
1	常住人口城镇化率 (%)	47.65	60 左右	70 左右
2	户籍人口城镇化率 (%)	28.2	40	46
3	城镇居民人均可支配收入 (元)	37022	53150	109540
4	中等收入群体规模占比	—	30	35
二	市民化质量			
5	农民工随迁子女在公办学校接受义务教育比例 (%)	97.4	98	99
6	农民工参加城镇职工基本养老保险比例 (%)	—	60	75
7	农民工接受补贴性职业技能培训 (万人次)	4.12	[8]	[16]
8	农民工新享有城镇保障性住房 (万套)	0.43	1	2
9	城镇每千人常住人口医疗床位数 (张)	11	15	20
10	城镇新增就业人数 (万人)	1.23	[5.5]	[15]
11	城镇职工基本养老保险参保人数 (万人)	14.75	15	20
12	城镇职工基本养老保险指标完成率 (%)	100	100	100
13	城镇常住人口基本医疗保险覆盖率 (%)	[89]	[≥90]	[≥95]
三	空间格局			
14	城镇建成区面积 (平方公里)	49.86	同丽江市国土空间总体规划一致	
15	城镇建成区人口密度 (万人/平方千米)	1.2	同丽江市国土空间总体规划一致	
16	重点镇个数 (个)	4	8	8
四	城市发展			
17	城镇居民人均住房面积 (平方米)	38	42	50
18	棚户区改造数量 (户)	566	[2402]	[3500]
19	城镇供水普及率 (%)	98.48	100	100
20	乡 (镇) 自来水普及率 (%)	85.9	90	100
21	城镇污水集中处理率 (%)	98.88	99	100
22	城镇生活垃圾无害化处理率 (%)	100	100	100
23	乡镇镇区生活垃圾处理设施覆盖率 (%)	91.2	95	98
24	乡镇镇区污水治理设施覆盖率 (%)	66.8	100	100
25	城市建成区绿化覆盖 (%)	36.75	45	60
26	城市建成区绿地率 (%)	36.35	38	40
27	城市人均公园绿地面积 (平方米)	13.35	15	20
28	城镇空气质量优良天数比例 (%)	100	100	100
29	城镇绿色建筑占新建筑比重 (%)	—	≥65	≥70
五	城市治理			

序号	指标	2020年	2025年	2035年
30	城镇每百户拥有社区综合服务设施面积(平方米)	—	50	60
31	城市城区平均国土开发强度(%)	—	同丽江市国土空间总体规划一致	
32	基础设施智慧化水平(%)	—	40	60
备注：()为2019年数据，[]为累计数据。				

三、构建新型城镇化空间格局

(一) 打造合理的城镇空间结构

尊重自然规律和经济社会发展规律，严守生态保护红线、永久基本农田控制线、城镇开发边界，落实生态功能区、农产品主产区、城镇建设区功能定位，推动形成布局合理、功能互补、协调联动的“一核、一极、两轴、两区、多点支撑”的新型城镇化空间格局。

城镇发展核心即古城-玉龙一体化城镇发展核心。

华坪城镇增长极即包括华坪县城(含中心镇和荣将镇)、石龙坝镇、兴泉镇，以绿色二产为主的重要增长极。

城镇发展轴线包括华坪-古城-玉龙发展轴，即华坪-永胜-古城-石鼓-巨甸城镇发展轴。永胜-宁蒍发展轴，即永宁-大兴-战河-永北-程海-片角城镇发展轴。

两区为永胜中心城区、宁蒍中心城区，形成县域政治经济文化中心区。

多点支撑即结合“双评价”结论及发展特点，分等级分层次提升建设多个新型小城镇和特色小城镇，形成多点支撑的空间格局，是辐射带动乡村发展、承载新型产业功能、促进城乡融合及乡村振兴的关键节点。

优化完善城镇生态网络、交通网络、信息数据网络和生产生活网络。通过多层次网络布局，优化城区功能与空间布局，提升其对外围城镇的辐射带动作用，促进枢纽、中心城镇、外围城镇之间的交通互联、信息互通和功能互补，形成功能合理、职级分明的市域城乡网络体系和区域协调发展格局。

(二) 实行差异化城镇发展措施

1. 优化发展中心城市

以古（城）玉（龙）一体化发展为目标，做优中心城区，按照世界一流旅游目的地的要求，重视生态环境约束，完善城市教育、卫生、体育、旅游等公共服务设施，提高宜居宜业宜游功能，高质量建设主城区、玉龙新城、新团、西山片区等城市功能组团。增强中心城区辐射带动能力和承载能力，提升丽江市中心城市在云南省城镇体系中的地位和核心竞争力。一方面推动人口从主城区向玉龙新城、新团、西山片区空间转移，另一方面促进滇西北城镇群、滇西城镇群等区域的农村户籍人口、涉藏地区向丽江市中心城区聚集。

2. 做特做美三个县城

做强永胜、华坪、宁蒍三个县城，形成辐射力和带动力强的县域中心城市。将华坪县城建设成为丽江旅游东部迎客厅、丽攀经济走廊重要承载区、丽江工业发展核心区、金沙江绿色产业示范区；将永胜县城建设成为全省重要的农产品基地、独具边屯文化特色的现代园林城镇；将宁蒍县城建设成为以彝族文化和摩梭文化为特色的生态文化城镇、小凉山

区域政治经济文化中心。加强县城与周边乡镇在交通、产业、就业、公共服务、生态保护等方面的协同发展，强化县城综合服务和特色产业功能，建设美丽县城，将教育、医疗、体育、文化等设施建设，以及有关用地指标等向县城倾斜。以就近就地城镇化为主要载体，促进周边农村户籍人口向县城聚集，让县城成为承接人口、产业转移的主要空间。

3. 打造一批特色城镇、特色小镇

发挥资源、产业、交通等优势，打造一批功能齐全、特色突出、带动力强的旅游名镇、产业重镇、商贸强镇，包括以石鼓、白沙、拉市、程海、六德、七河等为重点的特色旅游镇，以三川、期纳、涛源、永宁、巨甸等为重点的综合服务镇，以鲁甸、太安等为重点的特色农业镇。将特色城镇、小城镇作为连接城乡的纽带。

专栏1 丽江市特色城镇、特色小镇名录

特色旅游镇（6个）：石鼓、白沙、拉市、程海、六德、七河。

综合服务镇（5个）：三川、期纳、涛源、永宁、巨甸。

特色农业镇（2个）：鲁甸、太安。

特色小镇（29个）：束河特色小镇、古城区梓里康养文旅小镇、七河空港文旅小镇、丽江中心城市漾西乡村旅游小镇、金安桥滨水温泉康养小镇、古城区大东温泉康养小镇、鹰猎小镇、丽江颐养泰和苑特色城镇、阳光100雪山艺术小镇、丽江色城研古城特色小镇、云南丽江长江第一湾石鼓特色小镇、丽江老君山黎明景区数字小镇、丽江老君山黎明红石街旅游小镇、丽江爱必侬度假小镇、锦绣丽江、黎明丹霞小镇、美林丽江梦丝路小镇、康美健康小镇、丽江.FOLIDAY地中海国际度假区小镇、丽江市永胜县程海玫瑰康养小镇项目、丽江市永胜县红酒小镇、丽江市永胜县片角温泉旅游小镇、丽江市永胜县“云上顺州，避暑天堂”康养小镇、丽江市华坪县芒果小镇、丽江市宁蒗县泸沽湖摩梭小镇、丽江市宁蒗县滨河小镇、丽江市宁蒗县小凉山彝人小镇、丽江市宁蒗县永宁镇摩梭田园小镇、丽江市宁蒗县永宁镇摩梭古镇。

（三）创新山地城镇空间布局

结合丽江山地城镇特色塑造城市空间布局及魅力文化

空间。创新空间发展模式，破解传统空间困局，探索适合小城市、小城镇发展需求和经济体量的空间格局。按照环境地貌特征，城镇集中在坝区建设，做好城市天际线引导管控，创新山地城镇布局模式，实现山水风貌与城镇布局 and 建设的有机融合。合理利用土地资源，运用大数据分析、科学手段节约高效利用山地坡地进行城市建设。按照环境地貌特征，城镇集中在坝区建设，做好实施坝区保护工程，加强坝区耕地数量、质量、生态，城镇集中在坝区建设，做好城市天际线引导管控，创新山地，严格划定坝区保护空间控制线，城镇建设、村庄发展、产业布局等不得突破坝区保护边界，严禁交通和重大基础设施廊道对坝区空间的割裂，开展坝区清理整治行动，塑造坝区田园风貌，使坝区城镇、乡村风貌、景观形态、建筑风格与自然环境融为一体。

表 2. 山地城镇体系空间结构目标规划表

一个中心	丽江市城区（含玉龙县城、白沙、七河、拉市、黄山、金山）
三个次中心	永胜县城、华坪县城、宁蒗县城
八个重点城镇	永宁、战河、兴泉、石龙坝、三川、期纳、巨甸、石鼓
三十个特色城镇	龙蟠镇、黎明镇、金安镇、永兴镇、西布河镇、荣将镇、新庄镇、程海镇、红桥镇、大安镇、顺市镇、仁和镇、片角镇、六德镇、涛源镇、大具镇、鲁甸镇、新营盘镇、九河乡、跑马坪乡、太安乡、塔城乡、石头乡、鸣音乡、东山乡、东风乡、船房乡、金棉乡、翠玉乡、宁利乡

四、强化规划的引领作用

（一）提高规划编制质量

创新规划编制理念，改进规划编制方法，建立开门编制规划、阳光决策规划、开放审批规划机制，提高规划编制的

效率、质量和水平。以国民经济和社会发展规划为引领，推进“多规合一”，把以人为本、尊重自然、山坝统筹、规划留白、产城融合等理念融入规划全过程，充分考虑功能分布，系统性、科学性、前瞻性谋划好人口分布、产业布局、空间利用、生态保护等城镇各类要素，增强规划的前瞻性和连续性，实现一张蓝图干到底。科学划定生态功能区、农产品主产区、城市化开发重点地区，坚持协调发展理念，从区域、城乡整体协调的高度确定城市定位、谋划城市发展。基于市县级国土空间总体规划、泸沽湖和程海流域国土空间保护和科学利用专项规划等正在开展；县市城市驻地的坝区编制坝区规划；金沙江按流域编制流域保护与管控规划；优化全域旅游规划。

专栏 2 重要国土空间保护与管控规划

编制坝区规划（4个）：丽江-玉龙坝、华坪中心坝、永胜永北坝、宁蒗大兴坝。

编制湖区规划（2片）：泸沽湖、程海。

编制流域规划（1片）：金沙江流域。

（二）提升城市设计水平

加强城市设计，保护城市自然山水格局，提升城市空间品质。将城市设计内容纳入国土空间规划成果，将城市设计管理要求纳入城市规划管理环节，将城市设计监督检查纳入城市规划监督检查全过程。注重城市设计的空间立体性、平面协调性、风貌整体性和文脉传承性，体现丽江一区四县地域特征、民族特色和时代风貌。从城市整体层面开展城市设计，统筹城市总体空间格局、整体景观体系、公共空间体系，合理确定城市功能布局、空间形态、交通组织和景观视廊。

划定城市设计重点控制区，做好城市重要片区的城市设计。强化城市设计对建筑的指导约束，建筑方案设计必须在形体、色彩、体量、高度和空间环境等方面符合城市设计要求。

将城市设计贯穿国土空间规划全过程，按照城市设计导则和街区规划设计导则，通过城市设计方法，优化城市更新项目的建筑高度、体量、形态、视觉、立面材料及新旧建筑（群）的空间组合关系，将国土空间规划要求具体化和图形化，并转化为建设条件，确保城市更新项目自然融入城市总体空间格局、交通组织和景观视廊。建立城市总建筑师制度，对城市项目与建筑风貌的协调把控。丽江市级及区县级在开展国土空间规划编制过程中应同步开展城市设计工作。对城市重要地段、重点区域开展城市设计。

（三）加强城市特色风貌塑造

1. 建立和完善特色城市规划及建设管理制度

以国土空间总体规划、专项规划、控制性详细规划、修建性详细规划为载体，对特色城市建设以立法的形式作出系统的规定，以传统建筑为研究重点制定《丽江当代本土建筑设计导则》，为特色城市建设提供技术性法律依据和基本遵循。根据特色城市建设及新区开发建设需要，编制《丽江古城周边特色风貌管控导则》，结合国土空间规划的相关技术规范标准，适时修订《丽江市城市规划管理技术规定》、《丽江市中心城市地下空间管控专项规划》等。启动丽江历史文化名城规划修编工作，主动与国土空间规划衔接，应用规划修编成果，在城市更新中保护历史文化遗存、城市风貌，提

出相关约束性内容及管控引导措施。

2. 严格丽江古城的保护

一是对世界文化遗产丽江古城本体划定遗产区、缓冲区和环境协调区，保护古城历史风貌不受城市建设发展的破坏。遗产区为核心保护范围，严格控制建设，历史建筑保持原有的高度、体量、外观形象及色彩等；缓冲区为建设控制地带，允许建设、但是严格控制其建（构）筑物的性质、体量、高度、建筑形式及色彩。二是对于世界文化遗产丽江古城相互依存的自然景观和环境，包括丽江古城周边山体、田园风光、水系等划定为禁建区、限建区，实施空间整体保护，防止城市建设发展造成丽江古城空间尺度破坏。三是有效控制丽江古城与玉龙雪山之间的视觉通道，保持传统山水格局，保持整体空间轮廓的协调和完善。四是对城市建设发展区的建筑高度控制、建筑形态、风格等提出规划控制规定，目的在于与整座城市风貌与丽江古城相协调。五是对世界文化遗产丽江古城本体建筑风格、体量、色彩、建筑材料等提出了规划控制要求。六是有效疏导古城内外交通，协调古城保护与旅游发展之间的矛盾。

3. 强化新城特色化建设

——**强化城市建设与自然环境的融合**。使城市更生态、更绿色、更宜居，强化对空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控，留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”。开展城市“双修”对城市的生态系统、城市风貌、基础设施进行修复及完善。

——坚持“庭院空间与城市空间、庭院绿化与城市绿化、庭院公共设施与城市公共设施共享”原则。以城市公共空间管理为重点，对城市道路红线、绿线、公共车站、公共活动空间、城市街区、节点、文化标识、停车等功能性设施实施规划引导和控制，提升城市服务能力的同时，营造城市空间特色景观。

(四) 强化规划实施管控

——**建立规划实施监督机制。**经依法批准的规划，必须严格执行，未编制控制性详细规划的区域，不得进行建设。严控各类开发区和城市新区设立，凡不符合国土空间规划进行建设的，一律依法依规处理。严守“三区三线”划定，加强规划实施全过程监督，城镇新增建设项目必须纳入规划进行管控，对城市超大体量公共建筑、高层地标建筑、城市重点地段建筑、城市大型项目建设实施规划建设重点管控，决不让任何一个新增项目脱离规划管控，决不让任何一间新建民房散落在规划以外。

——**建立国土空间规划委员会及专委会审查制度。**从国土空间规划的合法性，建筑形态、风格、体量、色彩的地域性，公共设施配置的合理性等方面实施综合审查把控，确保城市建设彰显城市特色。

——**强化国土空间规划的管控。**推进丽江建筑传承和弘扬地域建筑文化特色，把建筑的本土化从单体向街区、向街景延伸，优化、提升街巷空间城市景观，塑造传统与现代有机结合的具有地域建筑特色的现代本土建筑；推进建筑与生

态环境的融合，严格控制城市开发强度，保护城市蓝线、绿线、红线、紫线等控制线，贯彻集约节约、绿色低碳的建设理念，推动城市的内涵提升。

五、有序推进农业转移人口市民化和吸引外来常住人口

按照尊重意愿、自主选择、因地制宜、分步推进、存量优先、带动增量的原则，在不损害城镇居民既得利益和现代化进程的前提下，积极推进城乡二元体制改革，分阶段、分类型地逐步扭转和取消城乡分割、城镇倾向的制度安排，引导人口梯度转移，实现劳动力有序流动。加快推进劳动就业、义务教育、公共住房、社会保障、户籍等制度的改革，逐步形成农业转移人口与城镇居民身份统一、权利一致、地位平等的公共服务制度体系，稳步推进人口市民化。

(一) 促进农业转移人口全面融入城镇

1. 农业转移人口目标

2021年至2025年，实现20-25万农业转移人口市民化，年均增长4-5万人。小城镇和农村新型社区吸纳部分就地转移人口（主要为农产业就业者）。2026年至2035年，实现30-40万农业转移人口市民化，年均增长3-4万人。

2. 健全农业转移人口落户制度

继续加大户籍制度改革力度，全面取消丽江全市各城镇落户限制，简化户籍迁移手续，加强落户政策宣传，全面推行线上申请审核，促进农业转移人口在城市便捷落户。要探

索采取差别化、精准化落户政策，积极推进建档立卡农村贫困人口落户。允许租赁房屋的常住人口在城市公共户口落户。压实地方政府主体责任，强化督促和监测评估。

——**建立统筹城乡社会保障机制**。实现社会保障制度全覆盖和五大社会保险的市级统筹、城乡居民养老保险和合作医疗保险一体化、农民工养老保险和城镇职工养老保险待遇统一，实现跨区域、跨险种的衔接。

——**落实平等教育待遇**。坚持以输入地政府管理为主、以公办全日制中小学为主、纳入区域教育发展规划、纳入教育经费保障范围的原则，妥善安排流动人口随迁子女接受义务教育。

——**探索保障性住房建设管理模式**。公租房打破城乡、地域和户籍限制，将进城稳定就业的农民工和转户居民纳入保障范围。促进有能力、有意愿在城镇稳定就业和生活的农业转移人口优先落户。

3. 加快建立农业转移人口市民化激励机制

实施奖励吸纳农业转移人口较多地区的政策。结合省级城镇化考核奖励情况，丽江市财政在分配奖励资金时根据农业转移人口实际进城落户以及地方提供基本公共服务情况，适当考虑农业转移人口流动、城市规模扩张等因素，重点向吸纳跨市、县、区农业转移人口较多、基本民生保障落实情况较好、城镇化率提高较快的地区倾斜。各县（区）政府要将上级奖励统筹用于基本公共服务供给，提升城市基础设施条件及社区服务能力。

4. 开展新市民教育，提升文明素质

市民素质是城镇发展的决定性因素，也是城镇软实力的重要体现。要大力开展以践行社会主义核心价值观为主要内容的新市民教育，既提高农村转移人口的文化素质和劳动技能，还要提高公德、法治等文明素质，以帮助他们尽快融入城镇生活。完善学校、家庭、社会三结合的教育网络，重点开展社会公德、环境保护、交通规则、公益帮扶、安全避险等教育活动。

(二) 积极引导就地就近城镇化

要协调发展多级城镇体系，加快推进丽江一区四县的新型城镇化发展。目前，丽江市域中除古城区、华坪县以外，其他三个县的城镇化程度相对较低，发展空间较大。在丽江市新型城镇化发展中，有序推进农业转移人口市民化，促进农业转移人口就地就近融入城镇，推动户籍改革。以市中心城区、县城城关镇等为重点，优化行政区划设置，有序推进“华坪县改市”、加快推进“大滇西旅游环线”沿线乡镇改制，“乡改镇”、“乡（镇）改街道”和乡镇撤并。发挥丽江国际精品旅游城市魅力和大健康产业优势，大力建设国际宜居城市，吸引外来人口在古城区和玉龙县居住。提高城镇的吸引力和竞争力，补齐城镇短板弱项，增强城镇的综合承载力，推动城镇吸纳更多农业转移人口就地就近城镇化。加强新型社区建设，完善基本公共服务。在有条件的地区，积极推动特色小镇、特色小城镇建设，突出产业特色，把握发展机遇，实现城乡融合。增强农业转移人口适应能力，保

障他们留得下来。加强关注返乡农村务工人员，促进他们积极城镇化。

专栏 3 优化行政区划设置

县改市重点（1个）：根据华坪县撤县设市指标达标情况，推进华坪县撤县设市工作。

乡改镇重点（2个）：加快推进“大滇西旅游环线”沿线乡镇，交通区位优势明显地区、国家3A级以上旅游景区、省级工业园区相关乡镇等撤乡设镇。包括宁蒗县新营盘乡、宁蒗县宁利乡。

乡（镇）改街重点（5个）：加快推进县级市政府驻地的建制镇、较大规模的易地搬迁集中安置点所在乡镇等撤乡设街道。包括玉龙县撤黄山镇设黄山街道、永胜县撤永北镇设永北街道、华坪县撤中心镇设竹屏街道、宁蒗县撤大兴镇设大兴、紫玛街道。

村改居重点（20个）：逐步依法将人口规模在100至700户，且2/3以上的村民不从事农业劳动，不再以农产品收入作为主要生活来源，同时地域条件方面具备以下条件之一的，可考虑纳入“村改居”范围：（1）拟撤销的村委会所辖区域位于土地利用总体规划确定的城镇建设用地规模边界内；（2）已列入城市建设规划范围内的“城中村”；（3）处于当地产业集聚区范围内的村委会；（4）处于已建成新城范围范围内的村委会；（5）乡镇政府所在地的村委会、街道办事处辖区内的村委会；（6）原集体所有耕地已无法满足村民生产生活基本需要，本村人均耕地面积不足0.3亩的（参考值）；（7）2016年以来的省级农村社区建设试点村；（8）人口在100户以上的易地扶贫搬迁集中安置区。规划增加20个社区。

（三）引导搬迁人口城镇集中安置

1. 引导政策性搬迁人口全面融入城镇

有序推进生态搬迁人口、重大工程搬迁人口、易地扶贫搬迁人口全面融入城镇。

有序引导生态脆弱地区、生态敏感地区、水源保护区、自然保护区、冷凉高寒山区、自然灾害频发地区等区域生态搬迁人口向城镇集中安置；做好党中央、国务院明确支持的重大建设项目、军事国防类项目，以及支撑省、市高质量跨越式发展的铁路、高速公路、机场、能源、产业项目等重大工程移民安置工作；推进铁路、高速公路、机场、能源、产业项目等重大工程移民安置工作支撑省、市高质量跨越式发

地区等区域生态搬迁人口向城镇集中安置。通过提高服务效能，加强移民安置区的交通、能源、水利、环保、信息、文化、教育、卫生、广播电视等基础设施建设。到 2035 年，推进重大项目建设搬迁、生态宜居搬迁、易地扶贫搬迁等政策性搬迁人口全面融入城镇，确保有劳动能力家庭实现每户 1 人以上稳定就业。

专栏 4 城镇集中安置易地扶贫搬迁后续扶持

稳妥有序做好户籍迁移。积极组织动员群众将户口迁移至实际居住新址，统一登记为居民户口。200 户 800 人以上的城镇地区安置点，应当建立社区集体（家庭）户口，搬迁群众根据本人意愿，可选择在安置点实际住所或社区集体户口、社区家庭户口登记常住户口。

做好物业管理服务。确定物业管理方式，组建或引入物业管理机构，并在搬迁群众入住 3 个月内组织成立业主委员会。社区党组织、居委会要对业主委员会和物业管理机构进行指导、监督、管理。通过减免物业管理费、电视收视费，补贴水电费等，做好物业管理服务。

完善生活服务设施。配套完善生活服务设施，有条件的安置区可根据安置规模，规划建设停车场及车辆充电设施。鼓励支持各类企业和搬迁群众通过盘活安置点商铺等资源发展购物、餐饮、物流配送等生活服务。

强化义务教育保障。迁出区和搬入地要共同做好搬迁群众子女转学、入学衔接等各项工作，确保搬迁群众义务教育阶段适龄子女无条件免试就近入学。搬迁群众子女可继续享有与迁出区同等标准的营养改善计划等教育扶贫政策。

健全基本医疗保障。根据区域卫生规划和医疗机构设置规划，统筹区域内医疗和公共卫生服务资源。迁出区和搬入地有关部门负责统筹做好城乡居民医疗保险的参保登记、转移接续等工作，实行清单管理，做到“应保尽保”，不得因搬迁出现漏保、脱节、断档。

全面落实社会保障。迁出区和搬入地有关部门负责统筹做好搬迁群众养老保险登记、转移接续等工作，不得因搬迁出现漏保、脱节、断档。对搬迁到城镇区域且符合条件的困难群众，可申请享受搬入地城市最低生活保障待遇。

开展产业就业帮扶。大力发展安置点后续产业，引导搬迁群众更多参与产业发展，带动搬迁群众进入产业链，推广“订单收购+分红”、“农民入股+保底收益+按股分红”等模式，让搬迁群众共享后续产业发展红利。加强在外稳定就业人员服务管理，组织有意愿未外出人员转移就业，帮扶无法外出务工搬迁劳动力就近就业，全面消除零就业家庭。

保障搬迁群众迁出区、搬入地权益。盘活搬迁群众的承包地，管好搬迁群众的山林地，做好搬迁群众宅基地拆旧复垦，确保搬迁群众享有搬入地资产收益。

健全安置点管理体制。合理稳妥调整建制，建立健全基层党组织，建立健全城乡社区居民自治机制，引导社会力量协同参与。

构建平安和谐社区。推进警务室建设，完善治安防控体系，畅通信访和诉求

2. 保障随迁子女平等享有受教育权利

重点加强对搬迁人员随迁子女教育的研究，切实保障搬迁人员子女在城镇上学做到与本地户籍子女入学同等待遇。同时将随迁子女教育纳入教育事业发展规划，按照预算内人均公用经费标准和实际接收人数，足额拨付教育经费。接纳地政府要建立随迁子女接受义务教育的经费筹措保障机制，安排专项资金，确保随迁子女入学接受义务教育。采用资金扶持、设备资助、降低收费、利用富余或闲置教育资源等方式，积极利用社会力量筹建学校，逐步推动随迁子女在城镇接受高中或职业教育，在丽江市范围内积极探索推进中高考与户籍政策相衔接的制度。

3. 完善搬迁安置补偿政策

搬迁安置补偿采取实物安置和货币补偿相结合的方式，由搬迁居民自愿选择。安置住房建设采取原区域建设和异地建设相结合的方式，优先考虑就近安置；异地安置的，要充分考虑居民就业、就学、就医、出行等需要，合理规划选址，尽可能安排在交通便利、基础设施齐全的地段。

对经济困难、无力购买安置住房的居民，可以纳入当地住房保障体系统筹解决。在优先保障低收入和中等偏下收入住房困难人群的基础上，可根据相关规定将公共租赁住房提供给受灾群众、棚户区（含危房）改造居民、搬迁移民、国家重点项目建设房屋被征收对象等群体作为临时过渡安置住房。研究探索长租房、共有产权住房、人才公寓等新模式。

同时要积极推行货币安置，通过提供政策优惠、规范操作流程、优化交易服务等方式，引导搬迁居民选择货币安置，自主购买商品住房。指导商品住房库存量较多的城镇，将存量商品房作为重要的安置房源，促进搬迁与利用存量房的有效衔接。

(四) 促进城镇创业就业

1. 完善就业服务体系

坚持就业优先，引导农业转移人口有序外出就业，促进农民就近就地转移就业。进一步加强城镇发展策略对农业转移人口就业的吸纳和保障能力，丽江市中心城区要提高就业质量，其他各县中心城区和中心镇要改善就业环境，主要推动特色产业集集群发展，引导农业转移人口就业在各级城镇中合理分布。制定和完善城乡就业准入制度、就业服务制度和就业培训制度，逐步消除城镇户籍劳动者的各种特权。贯彻实施劳动合同制度，确立同工同酬制度，落实最低工资标准制度，完善工资指导线、人力资源市场工资指导价位制度，合理提高农业转移人口工资水平。将农业转移人口职业教育和技能培训纳入社会教育体系，逐步形成“先培训后就业”的就业制度，保障劳动力的自由流动和平等就业。

2. 提供优异创业环境

组织开展创业培训，提供政策咨询、项目展示、开业指导、后续支持等创业服务，落实小额担保贷款、创业补贴、税费减免等优惠扶持政策。积极学习发达省份同类城市创业孵化器的建设经验，在合适地区建设一定规模的创业孵化基

地。实行城乡统一的就业失业登记制度，在就业创业所在地进行就业失业登记的人员，享受同等公共就业创业服务，严格落实省级统一的公共就业服务平台登记制度，普及公共就业人才服务信息化。建立城乡人力资源信息库和企业用工信息库，实现全市城乡就业供求信息联网。加快“半小时公共就业服务圈”和“数字化就业社区”建设，促进公共就业创业服务城乡均等、信息共享、标准统一。

3. 强化就业服务，促进农村劳动力转移到城镇就业

通过强化就业优先政策，明确就业优先目标导向，在“保存量、扩增量”的原则下，加强宏观政策协调联动，加强培训促进失业人员、城镇低收入群体再就业，加大就业见习和公益性岗位安置力度，努力稳定现有城镇就业，积极增加新的就业。消除城乡劳动者身份差异，实现同工同酬，形成开放透明、统一规范、竞争有序的人力资源市场体系。大力开展就业培训，到2035年，有培训意愿的农村搬迁劳动力免费接受基本培训覆盖率达到60%，接受补贴性职业技能培训覆盖率达30%。加强农村劳动力权益保障，大力支持农村劳动力转移进城务工，促进农村人口转移就业市民化。

4. 鼓励创新创业促进新型城镇化

加大创业平台、载体建设，大力支持和鼓励具有高校毕业生、退役军人、社会待业人员、返乡人员进行创新创业活动，通过提供资金和政策支持帮扶、降低创业门槛、简化创业手续、加强创新创业服务等措施优化环境，加大创业成功的典型事迹宣传力度，努力营造良好的创业氛围，以创新创

业倍增就业，推动市场产业结构的优化和调整，促进新兴产业发展，拓展城镇化新空间。

六、构建国土空间开发保护新格局

(一) 构建丽江市国土空间规划三级体系

按照党中央和国务院的部署，构建市-县（区）-镇（乡）国土空间规划体系，完善国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划三类规划体系，作为丽江市空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，城镇化进程中城乡各类开发保护建设活动的基本依据。整体谋划新时代国土空间开发保护格局，综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，科学布局生产空间、生活空间、生态空间。集约高效布局增量建设用地，有效盘活存量建设用地，基于人均城镇建设用地、地均 GDP 等指标节约集约要求，保障新型城镇化建设用地节约集约。真正成为保障丽江新型城镇化战略有效实施与地域空间开展综合治理的运行平台。

(二) 严格遵循“三区三线”管控要求

建立健全以“三区”管控为一级、以“三区三线”分类分区管控为二级、以土地用途管控为三级的“三区三线”管控体系。强化一级管控体系中开发强度的管控，注重开发强度指标和农用地转用指标对接，提出基础设施廊道和生态廊道管控要求。强化三级管控体系中负面清单管控，根据功能定位和保护程度不同，提出准入负面清单管控原则。强化三级管控体系中农用地、建设用地和其他用地 3 大类用地管控，从

现状管制、规划管制、审批管制和开发管制等方面提出管控原则，重点加强农用地、生态用地的用途管制。有效保护生态环境及永久基本农田。

(三) 制定严格的用途管制制度

按照“以国土空间规划为依据分区分类实施用途管制”要求，以全域国土空间与全要素自然资源为管制对象，以审批、核准、备案、监测监管等为管制手段，形成全域、全要素、全过程用途管制实施细则，作为精细化空间治理的基本规则。在城市开发边界内实行“详细规划+规划许可”；城市开发边界外实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。综合考虑项目类型、用地规模、建筑高度、环保要求等要素，制定空间准入清单，提高管理弹性。制定全口径空间用途管制规则，指导督促县区及乡镇政府共同落实用途管制要求。从而遏制城市及乡村的无序蔓延，林地及耕地被占用，促进全市高质量发展。

(四) 加强河湖保护

加大对以漾弓江为代表的城市及周边河流、湖泊、湿地等水系生态保护，推动城市河畅水清、岸绿景美。以革命性措施抓好泸沽湖保护与治理。坚持“一河（湖）一策”，加快实施泸沽湖流域生态保护与修复工程。加快河湖流域污水收集及处理、垃圾收集及处理、入湖河道生态治理、调水补水、湖滨缓冲带生态修复与湿地建设、生态搬迁、资源循环利用等项目建设。

(五) 确保发展用地

1. 科学划定城镇开发边界

依据城镇开发边界“规模刚性、布局弹性、集中集约、形态规整”的划定原则，科学预测丽江市城镇的发展潜力，充分满足城镇发展对用地的需求，在国土空间规划中科学划定城镇开发边界。同时为适应远期发展和战略布局需要，建立弹性留白机制。首先是功能留白，指在开发边界内的集中建设区中，需要预留并进行控制、尚未确定具体用途的用地；其次是弹性发展区的战略留白，为确保重大事件、重大功能项目等的建设而预留的用地，应划入开发边界内的弹性发展区；再者是指标留白，指主体功能指标分配时，市本级预留口袋指标和机动指标，作为动态考核的奖励；最后，时序留白也非常重要，指根据区域发展情况适时启动的留白区域。通过弹性留白机制真正实现指标跟着项目走，项目跟着规划走，形成一个动态的发展过程。

2. 调整城市用地结构

以“总量框定、用好增量、盘活存量”的方式，调整城市用地结构。“总量框定”就是按照省级下达的指标，对建设用地规模进行全面控制。“用好增量”就是把握丽江仍处于加快发展期的特点，产业亟待转型升级，新型城镇化建设需要持续推进，保障古城-玉龙中心城区、三县县城、重要乡镇有必要合理的空间增量。“盘活存量”从以增量为主转向增量、存量并重、梳理现状存量用地等，探索增量与存量挂钩、增量与流量挂钩、增量与质量挂钩的用地机制，促进国

土空间高质量发展。

3. 适当提高用地开发强度

分析丽江市全域土地利用类型和结构，研究市域现状人口分布与社会经济布局的空间匹配关系，在开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，探寻人地匹配关系中存在的问题和矛盾。针对丽江市用地强度低、建筑高度普遍不高的情况下，对新团片区、西山片区、玉龙新城、江东三县县城的用地适当提高建筑高度和容积率，促进土地利用节约集约化水平。

4. 强化设施配置

在市县国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划、乡镇规划以及村庄规划编制中，在城乡设施配套上注重均衡与效率的平衡，依据地域人口密度考虑设施的实用效率和效益，将政府规划引导与市场配置相结合，兼顾公平与效率。强化人与设施配套、公共资源和公共服务在城乡均衡配置。根据人口数量规模确定城市和城镇村的等级规模，再以此确定各类设施的配套标准。重点提出医疗、康养、教育、文体、社区商业等服务设施和公共开敞空间的配置标准和布局要求，结合不同尺度的城乡生活圈，建设全年龄友好健康的城乡配套设施。

5. 确保重大建设项目用地

在国土空间规划前期，深入研究国家、省级市级重大项目在丽江市的落地情况，综合考虑经济、生态环境、交通联系、产业发展等因素，引导城乡空间发展，支撑经济社会可

持续发展，保障城市健康发展。通过国土空间规划“一张图”信息平台的建设项目审批业务系统，完成项目批准、出具规划条件、土地报批和供应、规划用地调整以及项目“两证一书”发放等业务的审查审核，有效解决建设项目选址难、落地难问题，有助于重大建设项目快速落地。

七、加快推进城镇高质量发展

(一) 营造宜居城乡人居环境

1. 加快实施城市更新

围绕“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个方面全面开展城市体检。坚持连片开发、整体集中推进的工作方式，改变零散开发、片区分割、生态环境、交通联系、产业发展等因素，引导城乡空间发展，支撑经济社会可持续发展，保障城市健康发展。通过国土空间规划“一张图”信息平台的建设项目审批业务系统，设施的配套标准。重点提出医疗、康养、教育、文体、社区商业等服务设施和公共开敞空间的配置标准和布局要求，结合不同尺度的城乡生活圈，建设全年龄友好健康的城乡配套设施。接的制度产品主产区、城市化开发重点地区，坚持协调发展理念，从区域、城乡地区的人文城市建设。大力推进城市生态修复，优化城市空间格局和绿地空间布局。鼓励引入有实力的市场主体参与改造和运营，积极探索建立适应城市更新改造的项目审批绿色通道，优化简化项目审批程序、提高项目审批效率。充分调动政府各部门

积极性，探索建立工作协调联动机制，切实形成齐抓共管的工作合力。建立城市更新改造资金政府与市民、社会力量合理共担机制。为市民创造更加美好、舒适的生活和工作环境，实现老城区的二次发展繁荣及和新城区融合协调发展的目标。到 2035 年，全面完成 2000 年前建设的老旧小区改造任务。

2. 推进县城补短板强弱项

加快补齐基础设施和人居环境短板，努力提升县城公共设施和服务能力，破解教育、医疗、出行等领域突出问题。以老旧小区改造为抓手，以县城城镇化补短板强弱项为切入结合新型基础设施建设，持续提高城镇综合承载能力和居住生活品质。推进市政公用设施提挡升级，建设完善以快速路、主次干路和支路为干血管，以单行道、小街巷、自行车道、步行道为毛细血管的城镇道路系统，疏通城市堵点，畅通城市道路微循环。加快开展各类设施规范化设置，着力解决城市“空中蜘蛛网”、“牛皮癣”等视觉污染，加强城市河湖监管，全面清理整治河湖管理范围内乱占、乱采、乱堆、乱建等染，加强城市河湖监管，全面清理整治河湖管理范围内乱占、乱采、乱堆，畅通城市道路微循环。加快开展各类设施规范化设置，着力解决城市“空中蜘蛛网”、“牛皮癣”基础设施建设，持续提高城镇综合承载能力和居住生活品质。推进市政公用设施提挡升

3. 加快推进城镇老旧小区改造

统筹更新改造城镇老旧小区、旧商业区、旧工业区、旧

工商混合区、城中村（旧村）等，推动城镇低效用地再开发，提升城镇品质，促进城镇内涵式发展。推进老旧小区改造和智慧小区建设，加快对城镇老旧小区进行全面的摸排和梳理，按照“基础类、完善类、提升类”合理确定改造内容，科学编制老旧小区改造规划和年度计划。按照“一区一策”、“一策”改造方案，统筹更新改造老旧小区内道路、供（排）水、供电、供气、供热、绿化、照明、围墙等基础设施。在运作上，充分利用国家棚改政策，采取更新改造、集中拆除、置换盘活等多种方式，集中整治和改造老旧小区。推动建设安全健康、设施完善、管理有序的完整居住区。完善老旧小区配套服务设施，完善满足市民生活需求和生活便利性需要的养老扶幼、健身休闲、日间照料中心等社区服务设施。推进老旧小区沿街立面改造，重点突出街景立面整修、缆线下地、店牌店招整治，街头绿地、口袋公园建设等，打造具有丽江市传统特色文化的街区。

4. 持续推动园林城市高质量创建

持续深化国家文明城市（县城）、卫生城市（县城）、园林城市（县城）、海绵城市等系列创建活动，推进美丽县城建设。包括垃圾无害化资源化处理设施建设、污水污泥集中处置设施、厕所革命、园林绿化、城市（镇）生态修复等。注重保护自然山水格局。重点维护自然山水景观特征及地标建筑的空间突显性、重要景观节点周边的空间开敞性，并设定景观视廊，确保相互之间的视线通达性，强化“山-城-河”海绵城市等系列创建活动，推进美丽县城建设。包括垃圾无、

建设公园，重点抓好显山露水和建设林荫大道、漫步绿道等工作。加快推动城镇绿道网建设，推动绿道向生态绿地、公园、城乡社区等延伸，实现城市内外绿地连接贯通，将山水生态要素融入城市，建设城市绿化美化示范。有序推进绿化美化工作，提高建成区绿化覆盖率、道路绿化普及率、林荫路推广率。提高人均公园绿地面积，巩固园林城市创建成果，打破地块界限，融合内外公共空间，采用无界化建设模式，提升公共空间的通达性，为打造“宜居丽江”迈出坚实步伐。加快西山游路改扩建、漾弓江生态湿地建设。

5. 实施城市生态修复

全面贯彻落实习近平生态文明思想，污染防治攻坚战成效显著。把山水林田湖草生命共同体理念贯穿城市建设中，做足水文章，把城市河道疏浚、水景观、水环境等涉水的所有的项目的用地规划预留好。生态文明理念、绿色发展理念需要全面深入到社会经济发展的各方各面，建立资源节约型和环境友好型社会。修复城镇周边山体、水体和废弃地，加强对城市山体自然风貌的保护；因地制宜采取科学的工程措施对原有受损山体进行修复；落实海绵城市建设理念，系统开展江河、湖泊、湿地等水体生态修复，加强对城市水系自然形态的保护；整治城市黑臭水体，全面实施控源截污，科学开展水体清淤，恢复和保持河湖水系的自然连通和流动性；因地制宜改造渠化河道，恢复自然岸线、滩涂和滨水植被群落，增强水体自净能力；对矿坑、工业企业搬迁后的场地等进行生态修复，综合运用多种适宜技术，改良土壤，消除安

全隐患，重建自然生态。对经评估达到相关标准要求的此类用地进行重新利用。保护好市域城镇生态环境，做好污染控制，确保环境质量、供水水源水质、声环境质量等指标达标。

专栏 5 营造宜居城乡人居环境工程

开展城市体检。围绕生态宜居、健康舒适、安全韧性、交通便捷、风貌特色、整洁有序、多元包容、创新活力等方面，在丽江各市县（区）开展城市体检，有针对性地查找城市发展和城市规划建设管理存在的问题。结合相关标准、指南，构建城市体检指标体系，以指标体系为核心，通过基础调查、专题研究、实地踏勘、社会调查等方法，切实摸清城市现状，找准问题，提出对策，形成评估报告。并结合城市基础信息平台，建立城市体检信息平台，对城市主要发展指标实现实时监测预警。

推进老旧小区改造。摸清建成区内老旧小区位置、规模、建设情况等基本情况；编制老旧小区更新改造引导方案，明确更新整治内容、规模、环境改造目标、品质提升总体要求、投资估算等内容，通过“政府引导、市场运作”的模式统筹安排更新改造工作。在老城区通过棚户区改造和用地功能置换的方式，将搬迁后政府单位及工矿企业建设用地等调整成绿地广场等城市公共空间，优化老城区的公共空间结构，使各项指标满足丽江未来申报国家级园林城市的要求。

加强低效用地综合整治。摸清建成区内老旧厂区、低效用地位置、规模、建设情况等基本情况，重点测算老旧厂区拆迁及征地成本；编制老旧厂区概念规划方案，明确更新改造方向、定位、用途等，并根据用途确定再开发强度控制、风貌引导等核心内容，运用“模拟开发”的方式测算土地经济账，合理确定土地再开发的土地价格，明确开发模式。

创建国家级园林城市。统筹“山水林田湖草”生态空间，全力形成以自然生态背景为基质，打造功能多元、无边界的、融入民族特色的城市公共空间。形成重点文化空间绿化为重点，广场公园绿化为节点，道路绿化为纽带，小区和街头绿化为补充，面山绿化为屏障的生态绿网。丽江市努力创建国家级园林城市，永胜、宁蒗、玉龙县县创建省级园林城市再逐步创建国家级园林城市，华坪县巩固省级园林县城并努力创建国家级园林城市。

开展城市“双修”。对城市的生态系统、城市风貌、基础设施进行修复及完善。坚持“庭院空间与城市空间、庭院绿化与城市绿化、庭院公共设施与城市公共设施共享”原则，以城市公共空间管理为重点，对城市道路红线、绿线、公共车站、公共活动空间、城市街区、节点、文化标识、停车等功能性设施实施规划引导和控制，提升城市服务能力的同时，营造城市空间特色景观。

开展县城补短板强弱项。玉龙县实施县城雨水管网提升改造、海绵城市、漾弓江滨河公园、垃圾分类工程建设项目，古城区新团片区水生态综合治理及区域防洪排涝建设项目等 27 个基础设施项目，补齐基础设施短板，提高县城承载能力。

建立环境保护相关制度。健全网格化监管体系，明确环境监管责任。成立环境联动执法领导小组，建立环境联动执法联动制度，明确各职能部门的环境监管责任。按照“定区域、定人员、定职责、定任务、定奖惩”的原则，形成了“横向到边、纵向到底”的网格化环境监管体系。

6. 保持低度环境影响的城镇发展

根据《规划环境影响评价条例》明确新型城镇化的实施对丽江生态环境可能造成的影响，提高规划的科学性，从源头预防环境污染和生态破坏，促进经济、社会和环境的全局协调可持续发展。相关部门具体落实有关工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发等相关项目的环境影响评价，涉及项目土地利用、区域、流域的建设开发利用保护。

城镇常住人口增加最直接的影响就是导致城镇生活污水产生量的增加，按第二次全国污染源普查生活源系数手册，云南省普通城市的城镇人均生活用水量为 162 升/(人·天)、产污系数按 85% 计算，根据《丽江市新型城镇化发展规划》内发展规划指标中的预计城镇人口数量来计算，到 2035 年古城区域城镇（不包括集镇，下同）污水产生量将增加 2754 立方米/天、玉龙县增加 4737 立方米/天、永胜县增加 6141 立方米/天、华坪县增加 2231 立方米/天、宁蒗县增加 6734 立方米/天。生活垃圾产生量按 1 千克/(人·天) 计算，古城区域城镇范围内生活垃圾产生量将增加 20 吨/天（不包括集镇，下同），玉龙县增加 34 吨/天、永胜县增加 45 吨/天、华坪县增加 16 吨/天、宁蒗县增加 49 吨/天。

要确保丽江市水环境质量、空气质量保持稳中向好，结合各县（区）城区、集镇的生活污水及生活垃圾处置能力和现状负荷情况同步考虑配套环境基础设施，在城镇功能布局上优先谋划环境基础设施布局。

专栏6 保持低度环境影响的城镇发展措施

完善生态保护红线，保护生态空间。待生态保护红线评估调整工作完成后，及时更新有关成果，同目前正在开展的国土空间规划紧密衔接，实现有机统一。

完善环境质量底线，控制污染物排放。根据“水十条”、“气十条”、“土十条”和地方环境功能区划、质量改善及达标要求，进一步完善分区管控目标和要求。城镇区域水环境保护方面，中心城区重点抓好漾弓江流域污染治理，永胜、华坪、宁蒗城区重点抓好仙人河、新庄河和宁蒗河流域污染治理，重点提高生活污水收集和处理率，完善管网建设，加强流域各类污染源管控，加大流域农业面源污染治理，加快推进海绵城市和节水型城市建设。城镇区域大气环境保护方面，要持续推进重点行业、重点企业污染减排，强化工业、机动车、扬尘等多种污染源综合防控，深入推进建材加工、汽车涂装等重点行业和生活源产生的挥发性有机物治理，积极推广使用新能源机动车。城镇土壤污染治理方面，重点加强危险废物和医疗废物的收集和处置设施建设，提升危废及医废应急处置能力，推进生活垃圾分类管理，提升生活垃圾减量化、资源化、无害化处理水平。

完善资源利用上线，明确管控要求。进一步确定土地资源利用、水资源开发、煤炭等能源消耗的总量、强度和效力等管控要求。

确定环境管控单元，完善环境准入清单。将环境管控单元划分为优先保护、重点管控和一般管控等三类，针对各类管控单元存在的问题，结合生态红线管控办法，从空间布局约束、污染物排放管控、产业准入、资源开发利用效率、风险防控等方面形成禁止和限制的准入要求，完善环境准入清单。

集成“三线一单”成果，建设信息管理平台。落实“三线一单”管控要求，集成开发数据管理、综合分析和应用服务等功能，实现“三线一单”信息共享及动态管理。

(二) 打造高效便捷的交通系统

1. 完善区域交通网络

将牢固树立大抓交通、抓大交通的理念，着眼长远发展，紧盯目标任务，加强战略性、网络型综合交通基础设施建设，举全市之力突破交通瓶颈制约，到2035年全市交通基础设施网络将更加完善，结构更加合理，构建成内联外通、便捷高效、安全可靠、绿色智能的综合交通运输网络体系，建成对外连通南亚、东南亚等国家及成渝双城经济圈、滇中城市群、藏东等周边地区的综合运输通道，将丽江打造成云南省进藏入川的综合交通枢纽、大香格里拉生态旅游经济圈和大

滇西旅游环线游客集散中心、滇西北地区现代物流中心。

规划期内，继续强化以大丽铁路、丽香铁路、昆楚大丽高铁、大丽高速、丽香高速、宁香高速及 G214 国道为依托，构筑多层次、一体化的综合交通枢纽体系，提升传统的昆明-丽江-香格里拉-西藏昌都综合运输通道；依托攀丽大高铁、丽泸腾高铁、华丽高速、丽维高速、永仁至永胜（仁和）高速、G353 国道等区域交通设施构建东西向快速综合运输通道，通过攀枝花与渝昆综合运输通道衔接，提升丽江东西向交通枢纽地位；依托丽宁西（昌）高铁、古宁高速、沿江高速拉伯至大东段、宁华高速、G348 国道等区域交通设施，构建东北向快速综合运输通道，通过西昌、雅安市进一步提升与渝昆综合运输通道的衔接水平，形成丽江至重庆方向的最便捷通道。加快推进宁蒍至华坪至楚雄高速公路，完善市域南北向省内大通道体系。同时，丽江三义机场完成三期改扩建，进一步优化完善航线网络布局，将其打造成千万级次区域枢纽机场。完善提升泸沽湖机场。开工建设永胜 A1 级通用机场，提升白沙直升机场航空应急救援保障能力。

多条陆路区域性综合运输通道的构建与空中运输走廊的功能提升将大幅提升丽江在“滇川藏交汇区”的枢纽地位，将丽江打造为滇西北地区现代物流中心，同时成为大香格里拉生态旅游经济圈和大滇西旅游环线的重要门户和集散中心，推动丽江建设世界级旅游目的地。

——**客运站场建设**。规划提升改造丽江市东部客运综合枢纽和丽江市南部客运枢纽，提高丽江火车站的旅客集疏运

能力、服务水平，打造“滇西北”综合交通枢纽。规划新建丽江市西部旅游客运综合枢纽站、北部旅游客运集散中心，提升丽江市市域交通的快速性和便捷性，提升旅游服务品质和质量，助力打造世界级旅游名城。规划新建永胜县南部综合交通枢纽站、华坪南部、北部城乡公交综合场站、宁蒗南部综合客运站、泸沽湖游客集散中心、老君山游客集散中心、巨甸综合客运站，解决既有场站服务能力不足问题，缓解县城交通拥堵问题，提升县城交通基础设施的服务能力和水平，助力“擦亮”神奇美丽的香格里拉东大门。

——**乡镇综合运输布点规划**。争取将巨甸镇、拉市镇、大具镇、片角镇、三川镇、期纳镇、仁和镇、桃源镇、程海镇、荣将镇、石龙坝镇、金安镇、永宁镇、船房乡、鲁甸乡、黎明乡、宝山乡、太安乡、九河乡、新营盘乡、永宁坪乡、蝉战河乡、跑马坪乡、翠玉傈僳族普米族乡、大东乡等 25 个乡镇综合运输服务站纳入云南省川镇、期纳镇、仁和镇、桃源镇、程海镇、荣

2. 提升城镇交通发展水平

畅通城镇道路运输服务站纳入云南省川镇、期纳镇、仁和镇、桃源镇、程海镇、荣将镇、石龙坝镇、金安镇、船房乡、鲁甸乡、黎明乡、宝山乡、太密度，修复城区破损、坑洼路面，全面消除城镇内仁和镇、桃源镇、程海镇、荣将镇、石龙坝镇、金安镇、船房乡、鲁甸乡远期推动轨道交通的建设，提高覆盖率、准点率，推动形成公共交通优先的通行网络。立足满足出行停车需求，支持城镇居住社区、棚改区、老旧

小区、工业园区、综合交通枢纽等建设停车设施，鼓励建设立体停车场（库）、机械式停车库及停车信息平台建设，彻底解决综合交通主要问题。适度超前规划布局充电桩。加快公路客运站升级改造建设，拓展客运站运站升级改造建设，拓展客运站行停车需求，支持城镇居引导市民形成“公交+慢行”的绿色出行习惯。增加城市配送车辆及停靠装卸场地。

专栏 7 综合交通设施重点工程项目

综合交通枢纽。包括丽江市客运站、宁蒗县客运站、华坪县客运站、永胜县客运站、金山现代物流产业园、华坪工业园区仓储物流、华坪新发地滇川高原特色农产品冷链物流园（荣将）、宁蒗物流园区、三义国际机场航空物流中心、中济海快递物流中心、文化工业园区物流中心、雄古工业园区物流中心。

市政道路。到 2035 年，城市路网密度达到 8 公里/平方公里以上，城区与机场、车站、高速路口等综合交通节点之间实现“无缝接驳”和方公里以”。

公共交通。通过提高运输能力、提升服务水平、增强公共交通竞争力和吸引力，构建常规公交、轨道交通、慢行交通等多种方式组成的安全可靠、经济适用、快速便捷、绿色环保、智能高效的公交服务体系。到 2035 年，城市的公共交通分担率达到 35%以上，建成 3 条城市轨道交通。

停车场。到 2035 年，机动车停车位供给总量达到机动车保有量的 1.3-1.7 倍；城市非机动车停车位供给总量不应小于非机动车保有量的 1.5 倍；新建居住小区停车位配建标准不低于 1 个/户。在停车场推广基于车牌识别技术的无感支付应用。

非机动车出行。重视非机动车道、人行道规划和建设，提升非机动车道、人行道的通行质量，强化非机动车道、人行道的日常管理和养护。加强对电动车、共享单车管理，科学划定非机动车停车区域，规范非机动车停车行为。

充电基础设施。加强城市充电基础设施规划和建设，推进公共停车场、居民住宅小区等区域充电基础设施建设。到 2035 年，每座加油站须配建公共充电桩，实现全市新能源汽车充电基础设施建设运营同一平台管理。

城市配送车辆及停靠装卸场地。按每街道、镇、乡配置一处。

（三）强化基本公共服务保障

1. 提升公共服务设施品质

——加强公共服务设施补短板工程建设。根据常住人口规模和新型城镇化进程的需要，加强教育、医疗、文化、体育、公园绿地广场、社会福利设施等公共服务设施补短板工程建设。建立电区域、次区域、十五分钟生活圈、十分钟生

活圈、五分钟生活圈圈进程的需要，加强教育、医疗、文优质教育、优质医疗、优质养老等公共服务产品供给，完善广场、公园、步行道等公共活动空间建设，配套建设中小学、幼儿园、超市、菜市场、社区养老、医疗卫生、文化服务、体育健身等设施，提高公共服务品质，满足群众就近享受优质公共服务需求，提高城镇的便捷性和宜居性。

一一构建城市社区生活圈。构建十五分钟、十分钟和五分钟生活圈。建立生活圈分级分类体系。按照时空特征分级分类，满足当地差异化社区特征需求。拓展生活圈公共服务功能。结合当地居民生活习惯，满足多样化生活需求，合理布置便民服务设施。合理确定各类公共要素建设标准。划分服务要素，弹性化控制各类要素规划。集约复合设置保障步行可达。以人为中心，依托人性化的街道网络，串联公共服务设施及开放空间。因地制宜划定生活圈布局。以生活圈作为居民生活的基本单元，依据居民临近使用原则，优化地区公共服务体系空间布局。引导不同类型生活圈空间模式。对老城区、新城区分类指引。完善教育（中小学、幼儿园等）、医疗卫生、文化、体育、公园绿地广场、社会福利和其他（农贸市场、物流配送、便民超市、银行网点、零售药店等）公共服务配套设施高质量建设。扩大普惠性养老服务供给，建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，推动生活照料、康复护理、精神慰藉、紧急援助等服务全覆盖。新（扩）建、维修改造公办养老机构。鼓励公办养老机构在重点为经济困难、失能、失独老人提供无偿或

低收费托养服务的基础上，向社会开放剩余床位。提高生活圈智慧化水平，鼓励多方参与建设、管理和运营。

——完善文旅服务发展体系。统筹推进公共服务设施建设，健全公共文化服务设施，力争到 2035 年完成丽江市域内公共图书馆、文化馆、乡镇（街道）综合文化站达标定级，推进区县级博物馆、非遗馆升级改造和建设。建设完善旅游基础服务设施、交通骨架工程、自驾服务体系、智慧服务体系、旅游集散体系，大力提升公共服务效能。有序推进文化惠民服务活动，丰富活动形式，增加活动场次；推进旅游集散体系游集散体系集散体系老机、银行网点、零售药店等）公共服务配套设施高质量建设。扩大普惠性养老服务供给，建设以居家为

2. 健全医疗卫生设施

——完善医疗卫生服务体系。持续加大医疗卫生服务体系基本建设投入，基础设施条件得到改善。全面建成体系完整、分工明确、功能互补、密切协作、运行高效的整合型医疗卫生服务体系。市、区（县）域内基本医疗卫生资源按常住人口和服务半径合理布局，实现人人享有基本医疗卫生服务；丽江市级重点提升危急重症、疑难病症诊疗和专科医疗服务；建成一批临床重点专科，带动医疗服务区域发展和整体水平提升。

——推进医疗卫生项目建设。紧紧抓住国家和省加大对卫生健康领域投资的机遇，积极谋划包装项目，争取中央预算内资金、申报政府专项债券，多渠道、多途径争取国家和

省级项目、资金支持。实施丽江市急危重症救治中心建设项目，新建胸痛中心、脑卒中救治中心、创伤救治中心、新生儿急危重症救治中心、孕产妇急危重症救治中心、120 紧急救援中心，以此为基点打造滇西北大香格里拉核心区域卫生服务中心；建设完成丽江市中医医院、丽江市传染病医院、丽江市月子中心、古城区人民医院、永胜县第二人民医院等一批重点建设项目。加快建设玉龙、永胜、华坪、宁蒗 4 个县级传染病分院；重点推进公共卫生服务体系、医疗卫生机构高质量发展、全生命周期健康发展、中医药传承创新等项目建设；力争规划实施 66 个医疗卫生建设项目，完成投资 56.3 亿元。医疗卫生基础设施建设再上新台阶，助推全市卫生健康事业持续发展。

一一推进健康事业持续发展。积极争取项目资金支持。加快推进展、中医药传承创新等项目建设；力争规划实施 66 个医疗卫生建设项目，完成投资 56.3 亿元。医疗卫生基础设施建设再上新台阶，助江市急危重症+医疗健康”信息平台，全面推进全民健康信息平台 and 医疗卫生数据中心，实现市、县、乡、村互联互通。强化全民健康信息化应用。深化与高水平医院的合作，大力推进远程专家门诊、远程会诊等医疗服务，提供分时段预约、在线支付、检查检验结果推送等服务。依托，全面推进全民健康信息平台 and 医疗卫生数据中心，实现市、县、乡、村互联互通。强化全民健康信息化应用。深化与高 AI 进行辅助诊疗。推广应用居民电子健康卡，实现卫生健康服务线上线下县、乡、村互联互通。强化

全民健康信息化应用。深化与高水平医院的合作，大力推进远程专家门诊、远程会诊等医疗服务，提供分时段预约、在线支付、检查检验结果推送等服、性化控医共体信息化建设。到 2035 年，全面实现县、乡、村医疗卫生一体化，建成覆盖市、县、乡三级医疗机构的远程医疗服务体系，抓住我市开展“智慧丽江”建设工作机遇，加快“互联网+医疗健康”信息化建设。继续巩固和发展现有的远程医疗服务模式，满足群众不同层次、多元化的远程医疗服务需求。

3. 拓展住房保障渠道

——**建立购租并举的城镇住房制度。**立足保障基本需求，推动合理消费，加快构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。政府提供基本住房保障，实行多主体供给、多渠道保障、租购并举，满足低收入和中等偏下收入住房困难家庭的基本住房需求。稳定增加商品住房供应，大力发展二手房市场和住房租赁市场，推进住房供应主体多元化，满足市场多样化住房需求。

——**保障保障性住房供应能力。**加快推进城镇保障性安居工程建设，探索发展共有产权房，鼓励通过用人单位自建以及依托市场租赁、建立农业转移人口住房公积金制度、购房税费减免、强化房贷金融支持等方式，完善公共租赁住房申请受理渠道，规范审核准入程序，合理确定轮候排序规则，提高效率，方便群众。每年将 1/3 可分配公共租赁住房房源用于解决农业转移人口住房问题，加大租赁补贴发放力度。进一步完善公共租赁住房的租金定价机制，动态调整租金。

健全保障性住房退出机制，对于收入提高等原因已不再符合住房保障条件的家庭，责令其退出住房保障。提高保障性住房物业管理、服务水平和运营效率。

——**健全房地产市场调控长效机制。**调整完善住房、土地、财税、金融等方面政策，共同构建房地产市场调控长效机制。各县（区）要编制城镇住房发展规划，确定住房建设总量、结构和布局。建立健全住房建设用地稳定供应机制，保障性住房用地应保尽保，优先安排政策性商品住房用地，合理增加普通商品住房用地，根据丽江市房地产市场去库存情况，严格控制商业服务业用地。加大市场监管力度，合理引导自住和改善性住房需求，抑制投资投机性购房需求。

——**农业转移人口属地保障。**对既有林地、农用地等的保护，身份转换和既有利益的保障体系的建立。农业人口进城获得户口后，仍可继续保留农村承包的土地。农民可依自愿有偿的原则在集体内外流转土地经营权。

4. 加强社会保障体系建设

——**完善城乡统一的社会保险制度。**完善统一的城乡居民基本养老保险制度。建立以国家政务服务平台为统一入口的社会保险公共服务平台。完善城乡居民基本养老保险制度，建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，做好城乡居民养老保险和企业职工基本养老保险之间转移接续工作；全面实施被征地农民养老保障制度改革，实现被征地农民参加基本养老保险制度化。持续扩大覆盖范围，坚持把社会保险全民覆盖作为新型城镇化建设的重要内

容，深入实施全民参保计划，覆盖范围实现从城镇到农村、从企业职工到全社会各类人员、从就业群体到全体居民的拓展，确保城镇职工基本养老保险指标完成率维持在100%。

——改革完善优质高效的全民医保制度。按照保基本、兜底线、可持续的原则，围绕资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化三个关键环节，加大改革力度，建立高效运行的全民医疗保障体系。坚持精算平衡，完善筹资机制，以医保支付方式改革为抓手推动全民基本医保制度提质增效。建立起较为完善的基本医保、大病保险、医疗救助、疾病应急救助、商业健康保险和慈善救助衔接互动、相互联通机制。完善城乡居民基本医疗保险制度和城乡医疗救助制度，到2035年，城镇常住人口基本医疗保险覆盖率预计达到95%以上。

——将符合条件的农民工纳入城镇工伤保险统筹范围。对符合条件的农村户籍人员，通过参加就业地城镇职工基本医疗保险解决医疗保障问题；对流动性强、进城时间不固定的农民工，通过参加户籍所在地城乡居民基本医疗保险解决医疗保障问题。按照城乡低保制度统筹规划、统一部署、城乡低保标准既有区别又相互照应、协调发展的原则，配合有关部门进一步完善城镇低保制度，逐步调整提高城镇居民最低生活保障标准。研究建立健全被征地农民社会保障制度，确保被征地农民生活水平不降低。

专栏8 城镇基本公共服务设施

教育：加快市职教园区、职业技术学院、市第二中学、古城区顺和学校、古城区第二幼儿园等项目建设。基本实现高中、职教中心集中到中心城区；支持丽江文化旅游学院提升扩招，推进丽江师专升本。

医疗卫生：实施丽江市急危重症救治中心建设项目；新建胸痛中心、脑卒中救治中心、创伤救治中心、新生儿急危重症救治中心、孕产妇急危重症救治中心、120 紧急救援中心，以此为基点打造滇西北大香格里拉核心区域卫生服务中心；建设完成丽江市中医医院、丽江市传染病医院、丽江市月子中心、古城区人民法院、永胜县第二人民医院、市县疾控中心等一批重点建设项目；加快建设玉龙、永胜、华坪、宁蒍 4 个县级传染病分院。

住房保障：每年将 1/3 可分配公共租赁住房房源用于解决农业转移人口住房问题。

(四) 完善城镇基础设施建设

1. 推进水利保障体系建设

丽江市 2035 年多年平均需水量为 129246 万 m³，供水量为 54378 万 m³，为解决城市水源缺水问题加强丽江坝区供水能力和水资源循环利用效率建设城市水库，形成城市和县城双水源和应急备用水源建设，统筹解决周边城乡生活饮水和农田灌溉用水问题。到 2035 年，规划新建和续建水库合计 133 座，其中南瓜坪大型水库 1 座，马鹿水库、宁利水库、架子桥等中型水库 7 座，小（一）型水库 38 座，小（二）型水库 87 座；引提水工程 14 件。

专栏 9 推进水利保障体系建设设施

丽江坝区：新建滇中引水工程丽江段、龙蟠提水工程、黑白水河调水工程、楚夺河水库工程。

玉龙县：白新建老君山调水（从冲江河调水）和螳螂河水库（坝址位于剑川县境内）引水工程。其他各水资源片区依靠新增小型水库和五小水利工程，基本能保证各自的用水需求。

永胜县：规划新建南瓜坪水库工程（坝址位于宁蒍县境内）、大型灌区项目。

华坪县：新建华坪县大型灌区项目

宁蒍县：规划新建宁利水库。

2. 增强能源保障能力建设

持续加大电网基础设施投入，推进丽江市内主干网架建设，推动智能电网建设，提高配网联络率和自动化水平；巩

固提升城乡电网供电可靠率、综合电压合格率和户均配变容量“两率一户”指标。推动油气基础设施建设。争取国家和省级新能源建设指标，加快布局建设光伏、风电新能源项目，推动分布式光伏建设。加快推动新能源汽车集中式换充电站、分散式充电桩等基础设施建设，实现市域高速公路服务区、车站、大型公共场所全覆盖。加快 220 千伏华坪变电站扩容改造等项目建设，开工建设 220 千伏岩乐、民主变电站等工程，优化提升能源保障网。抓好充电基础设施布局建设，加快天然气推广普及。

3. 完善污水处理设施建设

加强丽江市中心城区综合管廊建设，以综合管廊内环为基础向外、向内辐射，把老城区与新团片区、玉龙县城、南口工业园区和西山片区进行有机的联络。加强县城对老旧区域污水管网的覆盖和改造。推动各县及城镇污水管网建设，并向周边村庄延伸覆盖。对于人口密集大、污水排放相对集中的村庄采用集中处理方式进行处理，对距城镇较远、居住分散、地形条件复杂、污水不易集中收集、所处区域为非敏感的村庄采用分散处理方式进行处理。

4. 提升环卫设施建设水平

推进环境卫生设施提级扩能，加快县城生活垃圾中转站、垃圾处理厂、垃圾分类等环卫设施建设，彻底清除县城垃圾遍地现象。规划至 2035 年，城市生活垃圾无害化处理率达

到 100%，医疗垃圾无害化处理率达到 100%，资源化率达到 40%。在规划期内，垃圾处理方式将逐步向焚烧处理过渡，最终以焚烧处理为主，并逐步建立完善有序的废品回收及再生利用体系，提高废物回收利用率。

中心城区新建 1 座垃圾焚烧，新建垃圾转运站 10 座，1 座建筑垃圾填埋场，玉龙县新建 1 座餐厨垃圾处理，中心城市基本建成生活垃圾分类处理系统，生活垃圾焚烧处理率、餐厨垃圾资源化利用率达 50%；建筑垃圾专业化清运率达到 90%，无害化处理率达到 70%。城镇结合美丽县城、文明城市、园林城市、卫生城市创建因地制宜开展生活垃圾分类。华坪、宁蒗、永胜各建设 1 座城市垃圾处理厂。

5. 加强公共厕所建设与管理

改善城镇公共厕所，在人流密集区和主次干路等区域，配建补建固定公共厕所或移动式公共厕所。巩固和提升公共厕所建设管理，实现精细化管理。优化公厕布局，规范公厕建设标准，提高公厕建设水平，大力发展环保、节能和智慧公厕。至 2035 年，设市城市公共厕所达二类/A 类以上标准，城市公厕管理达到准，提高公厕建设水平，大力发展环保、节能和智慧公厕。古城区、玉龙县、宁蒗县达到精细化管理 6 座/平方公里，A 类以上标准；其他 2 县 5 座/平方公里，B 类以上标准；乡镇公厕 3 座/平方公里。

6. 强化城市防洪排涝建设

城市上游或周边兴建具有防涝功能的中小型水库工程，除险加固病险水库，利用已建和拟建水库拦蓄部分进入丽江城市的洪水，使上游来水与区间洪水错峰，延缓洪峰入城时间，缓解下游城区防涝压力；防洪堤修建与旧城改造，滨河路建设等结合，加强岸边带保护；推进青龙河龙泉大桥以下至玉龙片区防洪河道、鱼米河市区范围、玉龙片区的漾弓江河段的防洪建设。加快完善城市防洪排涝设施，力争开工建设丽江市城区防洪排涝综合整治工程。确定城市内涝区域与灾害点，对内涝区域做好重点整治和排查。

7. 强化城市空间韧性

加强城镇基础设施安全风险隐患排查，建立分级、分类、动态管理制度，消除管理薄弱部位、薄弱环节和事故隐患。完善防灾减灾基础设施配套，加强救灾物资储备设施布局和建设，提高建筑物和基础设施抗灾害能力，合理布局和建设城乡应急避难场所，应急避难用地达人均 2 m²，主要利用公园、绿地、广场、学校操场、体育场和其它空地作为避震疏散场地。巩固建筑物抗震水平，加强建筑消防、抗震等管理工作，完善消防站布局和建设。完善疾病预防控制体系，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。完善人民防空体系及设施建设。坚持智慧引领和科技赋能，充分依托大数据、

互联网、物联网、人工智能等技术，把韧性城市建设工作纳入智慧城市，健全防灾减灾体制机制和服务水平，提升城市应急服务能力，不断提升城市安全韧性。

八、促进产城融合发展

(一) 优化生产力空间布局

1. 优化产业布局

围绕“世界一流“三张牌”、“数字丽江”建设等产业发展重点，根据“以产兴城、以城聚产、产城联动、融合发展”的基本思路，立足城市功能定位，打造“四梁八柱”产业结构。

2. 加快消费型城市建设

以大滇西旅游环线为支撑，建设世界遗产地、国家历史文化名城、滇西北中心城市、具有鲜明地方民族特色、融“山、水、田、城、村”为一体的国际精品旅游城市、世界一流旅游目的地，推动文化与旅游深度融合，推动旅游文化由观光型向休闲度假康养复合型的转变，大力发展特色旅游民宿市场，高品质建设半山酒店等旅游设施建设。

玉龙、华坪、宁蒍、永胜县城至少打造1条特色鲜明、主题突出的主题街区，通过植入传承文化类、艺术设计类、市场创意类、亲子体验类等业态，丰富主题街区文化内涵，提升促进消费作用。依托旅游城市、特色小镇、“美丽县城”、

商业步行街等载体，打造一批具有较强影响力的新型消费商圈，推动实体商业转型升级，促进传统百货店、大型体育场馆、闲置工业厂区向消费体验中心、休闲娱乐中心、文化时尚中心等新型发展载体转变。

大力发展夜间经济，提供多元、个性、特色消费产品，促进时尚、创意等文化产业新业态发展，提升夜间经济对消费经济增长的拉动作用。鼓励线上线下融合等新消费模式发展，建设“智慧商店”、“智慧街区”、“智慧商圈”，大力发展“互联网+社会服务”消费模式，促进教育培训、医疗保健、养老服务、婴幼儿照护、文化娱乐、体育赛事等服务消费线上线下融合发展。

3. 优化城镇发展格局

按照丽江市确定的“一核三城”的空间结构，优化城镇空间格局。构建1个中心（古城-玉龙中心城区）、3个次中心（永胜、华坪、宁蒗县城）和30个特色乡镇的思路，进一步优化市域城镇总体布局。

做优古城。依托丽江市区和丽江机场，对主城区进行功能划分：东部高校科技功能区、西部村落文化展示区、北部水源涵养生态功能区、南部交通枢纽区净空控制建设区。

做活玉龙。依托玉龙新县城、玉龙雪山、老君山，积极发展休闲度假产业，提升人气，把玉龙新县城打造成与主城区功能互补的城市功能片区。

做美永胜。依托程海和便利的交通，重点发展生物资源开发、农特产品加工和环湖旅游业，把永胜打造成休闲度假旅游和高原特色农业拓展区。

做强华坪。依托金沙江中游丰富的水电资源和攀枝花国家重要工业基地，努力把华坪建设成为对接川渝的重要窗口，积极打造丽攀经济走廊。

做特宁蒍。依托泸沽湖旅游景区和泸沽湖机场，加强基础设施建设，加快旅游文化产业发展，把宁蒍建设成融自然山水和民族风情于一体特色旅游城市。

提升乡镇。提升市域内其他乡镇的服务能力。

4. 强化产业发展空间

综合一二三产发展，形成全市“一核、一极、一带、四区”的绿色产业发展格局。

一核即丽江中心城市及周边区域形成的全市绿色经济发展核。

一极即以华坪工业园为依托的市域东部绿色经济发展极，是对接攀西经济区的桥头堡。

一带即沿金沙江绿色经济发展带，包含沿江区域的康养度假、观光旅游、清洁能源以及清洁载能等产业。

四区包括古城-玉龙、宁蒍、永胜、华坪四个次区域级的绿色经济区。

(二) 重点打造“四梁八柱”产业

1. 发展文化旅游产业

优化传统旅游发展格局。重点围绕“空间优化、全域提质、转型升级、产业融合”四个战略进行发力，优化全域布局、拓展发展空间、升级产业结构、促进产业融合发展。紧紧围绕打造“世界一流旅游目的地”的总体目标，以建设“一环一圈一区”为抓手（一环是大滇西旅游环线、一圈是大香格里拉生态旅游圈、一区是国家全域旅游示范区），着力千亿级文化旅游产业打造，争当全省大滇西旅游环线建设以及旅游转型升级的排头兵、云南文旅“四化”（国际化、高端化、特色化、智慧化）建设的样板城市。

打造丽江旅游发展新空间格局。紧抓大滇西旅游环线建设机遇，整合丽江及区域内优质旅游资源，围绕“三廊一圈、一体两翼、一环多区、四化一流”的总体布局，积极拓展旅游发展空间。以“打破单核，引领区域联动”、“北优南拓，拓宽旅游空间”、“梳理金沙江旅游廊道”、“重构老君山旅游度假区”为空间发展策略，形成“发展三廊、融入一圈、强化一体、提升两翼、带动一环、构建多区、四化一流”的发展思路，围绕大研古镇、束河古镇、玉龙雪山、拉市海、老君山、泸沽湖、金沙江、程海等丽江旅游核心资源，构建“山水联动、路景一体”的丽江旅游发展新格局。结合大滇西旅游环线建设，坚持一区四县统筹推进，通过加快构建旅游功

能定位清晰、旅游资源高效利用、旅游经济优势互补、产品和业态丰富、旅游管理规范有序的全域旅游新格局，形成金沙江绿色经济走廊、丽川经济走廊、空中经济走廊三条旅游廊道，带动丽江全域旅游发展。到 2035 年，丽江市实现文化产业增加值 52 亿元，占全市 GDP 比重 10%。旅游总人数达到 7916.68 万人次以上，旅游总收入实现 1500 亿元。

专栏 10 丽江市旅游业高质量发展行动计划主要建设项目

全域旅游示范区创建项目：积极创建 2 个国家全域旅游示范区（古城、玉龙）、3 个省级全域旅游示范区（宁蒗、永胜、华坪）；推动玉龙雪山-白沙片区、丽江古城-束河景区、泸沽湖景区申报国家级旅游度假区。

传统景区提升及创建项目：对 23 个传统景区进行提升，加快泸沽湖、老君山黎明景区国家 5A 级景区创建，推进 4 个 4A 级景区、8 个 3A 级景区创建工作。

新产品新业态建设项目：重点推进 14 个农业旅游项目、20 个康养旅居项目、10 个户外研学项目、4 个航运航空项目建设，打造 14 个乡镇 3 个国际婚庆产业基地、设计 3 条婚庆游线、建设 4 个婚庆服务站点，以活动、赛事推进夜间旅游、节庆旅游、体育旅游新业态的发展；建设 37 个示范营地、12 个精品酒店、56 个半山酒店、34 个旅游民宿群，布局 50 余处户外产品；加快推进 33 个特色旅游小镇、27 个特色旅游村项目建设。

智慧旅游建设项目：依托“一部手机游云南”智慧旅游系统，构建市、县、景区三级智慧旅游管理体系，丽江所有高 A 级景区、营地和特色旅游小镇智慧管理服务体系不断完善提升，并实现与市级智慧旅游公共服务平台的数据共享，建成全市一体化游前、游中、游后全景式智慧旅游服务体系。

文旅融合产业发展项目：以文旅融合为重点的文化产业，作为一个专项规划，项目总计：235 个。其中打造传统文化教育工程、文化旅游产业园区、文创商品开发、红色旅游等文旅融合重点项目 28 个；文化艺术繁荣项目类 4 个，推动歌舞剧项目进行商演 5 项；推动文化旅游节事活动 16 个，积极推动文化旅游与现代农业、康养、教育、体育等相关产业的融合发展项目。

文化事业发展项目：设立非物质文化遗产项目 138 个，建设非遗文化传习中心 10 个；省级民族文化生态保护区 10 个、市级民族文化生态保护区 10 个；完成文物保护规划项目 14 个。图书馆、文化馆、民族文化展示中心、基层公共文化服务体系建设项目 16 个。

2. 发展金沙江绿色食品产业

努力打造世界一流“绿色食品牌”。推进金沙江绿色经济走廊建设。加快推进“六个一百”工程建设，推动六大特

色农产业提质增效，农业增加值增长 5%以上。加快各县区“一县一业”示范县创建，建设绿色食品牌产业基地，开展设施化、有机化、数字化农业基地创建，新建省级农业科技园。同时加快丽江现代花卉产业园、太安生态科技产业园、华坪汇源芒果庄园、三川田园综合体等项目建设。

3. 发展生物医药大健康产业

努力打造世界一流“健康生活目的地牌”。推进中药材标准化种植，发展中药材初加工和产品精深加工，加快建设线上线下结合的区域性中药材交易中心，着力打造从中药材、生物医药到医疗、健康、养老的全产业链。抓好全国居家和社区养老服务改革试点工作，高水准规划建设程海康养小镇，加快泸沽湖摩梭小镇、东巴谷康养小镇等项目建设，启动建设高山花卉园、中药百草园、珍稀植物园和滇西北野生植物基因库。芒果小镇、田园综合体、华坪鲤鱼河国际阳光康养谷。加强高原康养设施建设，主要形成针对高海拔地区人员的康养基地，形成高海拔人群的特色康养产业。

4. 发展数字产业

大力实施“数字丽江”建设。加快 5G、人工智能、物联网、数据中心、超算中心等新型基础设施建设。依托“一部手机游云南”、“一部手机办事通”等平台，大力推进政府服务、公共管理、社会治理、产业发展数字化。积极发展无人配送、中心厨房及“刷脸就行”工程。争取建成 1 至 2 个

全国全省行业领域的“丽江云”大数据中心、麦田云际大数据分布式存储基地建设，启动 5G 云大数据中心建设。创建数字经济创新发展实验室，实施工业互联网平台建设和生产线智能化改造。打造一批“数字农业”示范基地，推进人工智能同一二三产业深度融合。建设科创大平台，推动双创投融资服务升级。拓展区块链电子发票在旅游业和交通运输业的试点应用范围。拓展智慧丽江 12 个项目应用场景，深化刷脸就行、扫码亮码等数字技术集成创新，推进智慧丽江城市大脑一期、数字古城驾驶舱等创新应用平台建设，对 4A 及以上景区和特色小镇进行智慧化改造，优化提升丽江古城智慧小镇，培育新零售、无接触消费等新业态。

5. 发展清洁载能产业

努力打造世界一流“绿色能源牌”。深化增量配电改革，大力引进清洁载能产业项目，推动全产业链发展，加快水电资源优势向经济优势转化。加快推进煤炭产业转型升级，推动煤炭产业高质量发展。加快建材、农特产品加工等传统工业转型升级、提质增效。提升电力体制改革，增加电力就地就近消化。

专栏 11 丽江市清洁载能产业主要建设项目

水电硅材产业项目：推动隆基三期 10GW 单晶硅棒项目落地；抓好隆基一二期项目生产；大力引进建链补链延链强链项目；加快形成水电硅材一体化发展格局。

水电铝材产业项目：有序推进风能、太阳能开发利用；培育氢能和储能产业；建设水风光储一体化能源保障基地。

绿色建材项目：确保西南水泥日产 5000 吨熟料水泥生产线、巨龙能源日产

2500吨新型干法水泥生产线等项目建成投产；引进培育华新水泥和中建材新型建材生产线等项目。

煤矿升级项目：加快16个保留煤矿“五化”升级改造建设。

6. 发展商贸物流业产业

加快物流枢纽、物流产业园、物流集散中心布局建设，着力构建多式联运物流体系。推进金山物流园区、滇西北食品物流园、快递物流园、道地中药材物流平台和永胜、华坪、宁蒗3个县级物流集散中心建设。大力发展冷链物流。积极发展航空物流，加快口岸物流配套设施建设。推动快递与农村电商协同发展。

7. 发展高原生态养殖业

启动高原生态养殖业建设，抓好东方希望集团年出栏100万头以上生猪产业养殖项目建设，推动牧牛宝高端肉牛产业发展，大力发展高端山羊、优质土鸡、中蜂等优势产业，实现肉类总产量增长。巩固提升烤烟产业。

8. 发展生态环保产业

加快清洁载能企业用电配套项目、新能源汽车充电基础设施建设，加强农村电网改造。稳妥发展风电、光伏等新能源。加快5G、人工智能等新型基础设施建设，实施城区和农村地区宽带“双提升”专项行动，深化电信普遍服务，大力推进5G网络建设，推动核心城区、重点旅游景区5G网络覆盖。

(三) 增强城镇产业承载能力

充分发挥产业对城镇建设的支撑作用，促进城镇化与产业化良性互动、与农业现代化相互协调。树立功能复合理念，坚持产业和城镇的良性互动。统筹安排产业、人居、交通、市政和公共服务设施，盘活存量建设用地，构筑功能完备、设施现代、环境优美、出行方便、自然风光秀美、人文气息浓郁、充满活力的产城一体新型城镇功能格局。发挥中心城区的核心引领作用，统筹考虑中心城区商务商业、居住、生态、文化等功能，进一步提升建设规划层次和水平，增强产业布局、内外交通、基础设施、宜业宜居的承载力。

(四) 科学推进产业园区建设

推进丽江市产业园区基础设施建设，完善各产业园区产业主导功能，差异化发展，对各级规划认为有必要对园区未来发展规模进行控制，特别是位于国家级和省级重点生态功能区的玉龙县、宁蒗县，以及国家农产品主产区的永胜县。促进信息化与工业化深度融合，统筹推进园区产业升级、空间优化、项目建设和体制创新，使更多的农民“非农化”、“市民化”，有效促进城乡一体化和新型城镇化。

华坪产业园区：主要发展清洁载能、生物资源开发、新型建筑材料、先进装备制造、数字经济等产业。丽江金山高新技术产业经济区：以打造省级重点工业园区为目标，建设以高新技术产业、清洁载能产业、战略性新兴产业、高端制造产业、物流产业、加工业、建材产业为主导产业的高新技术产业经济区。永胜生物资源加工产业集群：主要发展螺旋

藻等特色生物资源系列产品开发及精深加工等产业。丽江南口现代生物产业集群：主要发展生物医药和大健康、绿色食品开发加工等产业。宁蒗特色生物资源产业集群：主要发展特色生物资源系列产品开发及精深加工等产业。

(五) 积极引导产城融合发展

坚持走以产兴城、以城带产、产城融合、城乡一体的发展道路，加速培育具有区域特色和辐射效应的新型城镇。着力做好产城融合文章。统筹推进园区产业升级、空间优化、项目建设和体制创新，加入到农产品的生产、加工、运输、销售、经营等领域，使更多的农民“非农化”、“市民化”，有效促进城乡一体化和新型城镇化。

(六) 增强城市创新能力

顺应科技进步和产业变革新趋势，充分发挥城市创新载体作用，依托科技、教育和人才资源等优势，推动城市走创新驱动发展道路。营造创新的制度环境、政策环境和文化氛围，激发全社会创新活力，推动技术创新、商业模式创新和管理创新。建立产学研协同创新机制，强化企业在技术创新中的主体地位，发挥大型企业创新骨干作用，激发中小企业创新活力。建设创新基地，集聚创新人才，培育创新集群，完善创新服务体系，发展创新公共平台和风险投资机制，推进创新成果资本化、产业化。

培育建设科技创新平台。创建国家文化和科技融合示范基地，努力建设省级农业科技园区、省级可持续发展实验区、省市院士专家工作站、产业技术研究院、云南省微藻重点实

验室。升级发展启迪孵化器、雪山创投营、凯立达等众创空间，推动双创高质量发展，申报争取国家级双创示范基地。着力引进更多科研院所到丽江设立分支机构。

激发人才创新创造活力。深入实施英才计划，完善人才评价激励机制，建立与科研人员科研能力和贡献相称的薪酬分配制度。深化职称制度改革，鼓励实行以增加知识价值为导向的分配政策。实施创新创业人才培育工程、高技能人才振兴计划、重点产业精准引才专项行动，创新“候鸟型”人才引进和使用机制。完善科研诚信评价应用体系，加强知识产权保护，健全技术经纪人制度，搭建技术成果交易平台。

九、促进城乡融合发展

(一) 促进城乡各类要素双向流动

深化人口管理制度改革，促进劳动力自由流动。全面放宽城市落户条件，完善配套政策，促进有能力在城镇稳定就业生活的农村人口在城市举家落户。

深化土地管理制度改革，促进城乡地权平等交易。推进土地要素市场化，实现城乡土地公平交换。完善农村集体土地产权制度，加快落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”。加快农村产权交易市场建设，完善农村产权交易市场体系，建立公开、公正、规范运行的城乡土地交易平台和公共信息平台，纳入政府统一的公共资源交易平台并加强监管。

深化农村金融体制改革，促进城乡资本自由流动。积极

构建普惠性、多元化的乡村金融体系，主动发挥农业政策性银行融资优势。适度放宽农村金融的市场准入条件，逐步开放农村金融市场，引导互联网金融、风险投资基金、产业投资基金、股权投资基金等资本参与农业现代化建设。

深化城乡管理体制改革，促进城乡基本公共服务平等使用。加大对农村基础设施的投入力度，统筹配置与城乡空间布局结构相适应的城乡基本公共服务设施配套体系，引导城镇公共服务功能向农村延伸。强化跨地区基本公共服务统筹合作，加快建立医疗卫生、劳动就业等基本公共服务跨城乡跨地区流转衔接制度，促进各级公共服务资源有效整合。

(二) 促进城乡公共服务设施联动

统筹建立城乡公共服务设施联动发展，保障城乡融合支撑设施。推进实施城乡统筹的污水垃圾收集处理、城乡联结的冷链物流、城乡农贸市场一体化改造、城乡道路客运一体化发展、城乡公共文化设施一体化布局、市政供水供气供热向城郊村延伸、乡村旅游产业等城乡联动建设项目，大力推进农村人居环境整治，加快发展城乡教育联合体和县域医共体。

(三) 提高城乡基本公共服务均等化水平

健全城乡统筹的公共服务体系，扩大公共财政覆盖农村范围，大力提高基本公共服务均等化水平。制定全域城乡基本公共服务标准，建立城乡基本公共服务的资源配置、管理运行、评估监督和动态调整机制。加快公共服务向农村覆盖，推进公共就业服务，推进基础设施城乡互联互通。服务网络

向区县以下延伸，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系，推进城乡社会保障制度衔接，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，推进城乡基本公共服务均等化。

(四) 促进城乡经济多元化发展

积极推进乡村经济多元化发展，加快城乡融合发展，振兴乡村经济。积极开拓农业多元功能，引导全社会多方力量共同参与，发掘乡村新产业、新业态，促进乡村三产融合发展，围绕发展现代农业、培育新产业新业态，完善农企利益紧密联结机制，实现乡村经济多元化和农业全产业链发展。改善乡村基础设施建设滞后，农业内部的不平衡，市场体制尚不完善等问题。加大新型农业经营主体、农村电商等培育。

建立健全有利于乡村经济多元化发展的体制机制。完善农业支持保护制度，建立新产业新业态培育机制，探索生态产品价值实现机制。建立乡村文化保护利用机制，立足乡村文明，推动乡村传统文化创造性转化、创新性发展。搭建城乡产业协同发展平台，推动城乡要素跨界配置和产业有机融合。把特色小镇、特色小城镇等作为城乡要素融合重要载体，打造集聚特色产业创新创业生态圈。

十、加强历史文化保护和公共文化建

(一) 强化历史文化保护力度

做好文物保护工作，完善文物保护工作体系，落实文物保护经费，加强文物保护工作力度，推进文物保护利用和优秀传统文化传承发展示范区建设。在市域范围内形成“历史

“文化名城-历史文化名镇-历史文化名村”完整的历史文化保护体系。以丽江中心城区为中心，连接玉龙县、永胜县、华坪县、宁蒗县及各文物保护单位点和民族民俗非物质文化遗产保护区，形成完整的保护性网络。对市域范围内的各级文物保护单位、具有历史文化价值和特色的村镇，应按文物保护单位划定的保护级别范围进行严格保护，有条件申报的特色村镇，应尽快申报历史文化名镇名村。通过制定完善落实相应的政策和措施加强对历史文化的保护。深入挖掘、真实保护民俗文化、传统技艺、民族语言、民族歌舞和服饰等非物质文化遗产。以全域旅游引领，划定乡村建设历史文化保护线，做好农业遗迹、文物古迹、民族村寨、传统村落、传统建筑和灌溉工程遗产挖掘、保护和利用工作，促进乡村旅游品质升级。重点做好省级历史文化名镇、名村申报及传统村落保护工作，力争到“十四五”末申报一批省级历史文化名镇（石鼓、永宁等）、历史文化名村（宝山石头城、白沙玉湖村等），建成一批示范乡村、历史文化名村（国家历史文化名村永胜清水村等）。

（二）注重文化传承保护和發展

加强对民族文化的深入挖掘和保护，特别是一些濒临灭绝的民族民间文化形式，引导居民从思想上增强文化自信，提高文化保护意识，积极主动参与到当地民族文化的保护和传承工作中。积极开展各类文化活动，举办文化节，扶持文化出口重点项目，打造民间传统艺术、积极评选非物质文化遗产传承人等。历史文化保护的根本在于继承中华民族优秀

文化遗产。要坚持合理适度利用，推进历史文化与旅游产业融合，创新旅游产品、优化产品结构，将传统文化进一步植入业态和产品中。通过文旅深度融合，做大、做优、做精丽江文旅产业，把丽江打造成为中国民族文化旅游目的地。结合丽江历史文化打造“新丽江旅游 IP”，以历史文化资源规划、引导旅游业发展；以旅游业的发展促进文物及非物质文化遗产的保护，并带动旅游业的良性循环。通过政府引导、企业推动、全民参与的方式，开展具有丽江民族文化特色的文化活动，设立非遗文化、纳西文化、摩梭文化等特色民族文化保护基金等多种方式，大力推动传统文化保护工作，保住丽江文化之根。加大文物古迹、非物质文化遗产保护力度，实施《百卷东巴古籍文献》、《百卷丽江文献》、《百名丽江先贤》编辑整理出版和东巴画数据库建设、丽江少数民族民间优秀传统文化保护展示利用工程。

专栏 12 文化传承保护名录

古城区、玉龙县：纳西文化、东巴文化。
永胜县：中原文化、边屯文化、他留文化。
华坪县：傈僳族文化。
宁蒗县：彝族文化、毕摩文化、摩梭文化。

(三) 加强文化设施建设力度

健全完善公共文化服务体系，全面推进城镇文体基础设施建设，推动城镇公共体育场馆、文化广场、电影城、书城、图书馆、文化馆、博物馆（纪念馆）、足球场、篮球场、健身步道等文体设施建设，形成多级公共文化设施网络。满足群众文化和体育需求。实现乡镇有综合文体活动中心、行政村有综合文化室。健全城镇文化服务体系，彰显城镇文化魅

力。统筹城乡公共文化的设施布局、服务提供、队伍建设，健全乡村公共文化服务体系，加快补齐农村公共文化设施和服务短板。加强基层综合性文化服务中心建设，实现公共文化服务全覆盖。结合行政村建设用地形成乡村社区生活圈，配置文化培训、体育健身、幼托教育等设施，提高城乡基本公共服务均等化水平。健全城乡文化服务体系，彰显文化魅力。

专栏 13 加强历史文化保护工程

建设国家文化公园：以丽江悠久浓郁的历史文化、民族文化、山水资源为依托，在丽江市打造东巴纳西国家级文化公园；大力传承红色基因，主动服务和融入长征国家文化公园建设。

建设特色文化县城：将永胜县城建设成为独具边屯文化特色的现代园林城镇；将宁蒗县城建设成为彝族文化城镇；以摩梭文化为特色在永宁镇打造生态文化小镇。玉龙县白沙镇依托玉龙雪山，集中展示纳西文化，打造白沙纳西活态文化体验区。

培育知名文化品牌：依托特色浓郁民族文化和培育东巴文化、纳西古乐、摩梭风情等知名文化品牌，不断完善和新推出优秀演艺节目。

挖掘培育历史文化特色街区及村镇：对市域范围内的文物保护单位、具有历史文化价值和特色的村镇，应按文物保护单位划定的保护级别范围进行严格保护，有条件申报的特色村镇，应尽快申报历史文化名镇名村。

塑造城市文化魅力空间：丽江市及各县选取特色公共文化空间进行提升打造包装，形成各县区对外宣传展示的魅力窗口。

文化、体育场馆建设：全面建成“四馆一中心”、市游泳馆等项目。在丽江四县城规划建设公共体育场馆、文化馆、图书馆不少于1座。鼓励学校及政府部门内设的体育场馆分时段向社会开放，提高场馆使用率。鼓励有条件的企业、社会团体或个人建设民办博物馆。

书香城市建设：通过提升图书馆、实体书店、社区书屋、职工书屋等基础设施利用水平，提升微信、客户端等新兴媒体阅读服务水平，不断提升市民的文化水平，把“爱读书、读好书、善读书”转化为每个市民的自觉行动，打造有品质的书香城市。扶持非物质文化遗产传承人及文化出口重点项目。提升城市文化软实力。

十一、推进城市治理能力现代化

（一）扎实推进治理能力现代化

坚决贯彻落实习近平总书记关于“城市管理应该像绣花一样精细”的重要指示精神，持续深入开展全面开展文明城市（县城）、卫生城市（县城）、园林城市（县城）、先进平安市（县）、森林城市（县城）、新型智慧城市创建活动，在“同”字上下功夫，大力实施“净化工程、绿化工程、美化工程、亮化工程、环境整治工程、交通畅通工程、群众安全感满意度工程和全民素质提升工程”八大工程，在“创”字上抓推进，深入落实“组织领导体系、工作方案体系、社会动员体系、网格责任体系、督查督办体系、考核奖惩体系”六大体系，推动城市科学化、精细化、智能化管理工作迈上新台阶，让城市更有序、更安全、更干净，不断提升城市治理能力和治理现代化水平。

（二）提高城乡精细化数字化管理水平

依托丽江市智慧城市大脑，构筑信息资源共享、纵向到底、横向到边、统一标准、统一监督、统一评价的数字城市管理网络，提高城乡治理、智慧化水平，推广“一部手机办事通”、“一部手机治理通”等“一部手机”应用。建立完善街道、社区、小区网格管理组织机制和城管、住建、市场监管、公安、生态环境、应急管理等部门协同机制，构建城市网格化管理体系；强化社区自治和服务功能。大力整合城市保障、城市运行、公共安全等相关平台和业务系统数据，加快数字化城市管理平台建设，推动城市管理智能化。加强

专业化队伍建设，强化城市管理各类培训、理论研讨和执法监督宣传，全面提升城市管理执法队伍专业素养。通过部门协同、信息联动，加强对城市管理工作的统筹协调、指导监督、综合评价和管理运营，实现全要素、全天候、全覆盖、无缝隙的城市数字化治理新模式，提高各类突发事件的防范处置和快速反应能力。推动建立健全符合丽江实际的城市综合管理和服务标准体系，有效衔接市容市貌、市政设施、园林绿化、街面秩序、交通秩序、城市照明、空间立面、环境保护等精细化管理依据，结合网格区域管理，按照网格工作模式积极整合住建、城管、环卫、绿化、交警、公安、市场监督、环保和物业管理等力量，共同做好城乡精细化管理。强化社区自治和服务功能，提升多方治理水平。落实完善城市街长制、网格化管理制度建设，探索建立城市总建筑师和社区（乡镇、乡村）驻点设计师制度，通过借助社会力量强化城乡咨询、规划、设计、建设管理等方面的技术支撑，全面提升城乡建设治理水平。

（三）建立健全生态环境保护制度

构建现代化环境治理体系。良好的生态环境质量是支持丽江以第三产业为主导的产业发展的基础，也是丽江市生态文明建设的主要工作之一。市委 市政府要积极落实中央和国家机关下达的生态环境保护目标任务，承担丽江全市生态环境保护的具体责任，加强丽江市级、区县级各部门间的协调与合作，完善丽江城镇的污水收集和处理设施、健全大气环境治理与减碳协同机制、健全生态补偿机制等重点任务，

逐步形成各部门有机协调合作的工作机制，构建丽江市环境治理领导责任体系。完善排污许可管理制度，强化对企业排污的监督检查，督促企业行业进一步减少污染物排放量，提高企业治污能力和水平，健全企业承担自身的环境责任的机制体制。加强对公众的宣传教育，畅通环保监督渠道，依托公众、新闻媒体等及时反馈生态环境污染问题，加强对丽江市重点环境敏感区域，如玉龙雪山、拉市海、古城、泸沽湖、老君山等的公众环境监督力度；提高公民的环境保护意识，加大环境公益广告宣传力度，引导公民自觉参与到环境保护中。进一步理顺丽江市生态环境监测监察执法垂直管理关系，推动丽江与迪庆、四川、大理等相邻区域跨流域污染防治联防联控，推进丽江市、区县环境监测能力建设，努力完成一区四县环境监察监测标准化能力建设。推进丽江市生态环保产业发展，创新环境治理模式，积极引进有实力的企业参与到丽江的生态环境保护工作中，完善并落实乡镇及农村污水垃圾处理收费制度。促进政务诚信系统建设，推进企业环保信用评价制度。基于丽江实际，进一步完善相关环境治理法律法规及管理制度，完善丽江市流域横向生态补偿机制体制。

持续推进绿色创建。统筹推进绿色机关、绿色企业、绿色学校、绿色社区、绿色酒店和工业园区生态化建设与改造等绿色细胞创建工作，完善生态文明建设细胞组织，弘扬环境文化、倡导生态文明，营造绿色生产、绿色生活的良好氛围，提高社会公众的环境意识和参与能力，努力形成崇尚自然、珍惜环境、保护生态的良好风尚，增强社会公众对环境

保护的自觉和自律，把环境保护贯穿到日常生活之中。到 2035 年，力争创建市级绿色学校 40%以上，市级绿色社区 50%以上，创建绿色饭店 10 家以上，5 个园区（华坪工业园区、丽江金山高新技术产业经济区、永胜生物资源加工产业集群、丽江南口现代生物产业集群、宁蒗特色生物资源产业集群）达到国家级生态工业示范园区标准，并通过相关部门的考核。

（四）加快多维度的城乡治理建设

打造城乡发展治理“设施、文化、智慧、生态、空间、共治”六大场景。以“设施共享、服务优质”为目标，构建全民友好、精准服务的城乡服务场景；加强地域文化保护利用，弘扬展示丽江多民族文化，营造魅力多元、特色彰显的城乡文化场景；大力发展智慧服务与管理系统，对接多种应用场景，构建智慧生活的城乡智慧场景；倡导简约适度、绿色健康的生活方式，营造推门见绿、低碳生活的城乡生态场景；打造开放有序、串联活力、舒适宜居的城乡空间场景；发挥党建引领作用，带动多类主体共同参与，构建互联互动的城乡共治场景。

（五）完善社区治理体系

以基层党组织建设为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力，加大城市社区综合服务设施建设，完善城市社区治理体系，打通城市治理“最后一公里”，将社区打造成群众安居乐业的幸福家园。积极创新基层党建服务模式，不断健全社区管理和服体制，增强社区公共服务

能力，推动社区党组织下沉到城市小区、街巷、楼栋。推动资源、服务、管理向社区下沉，提升社区治理能力，构建“家门口服务体系”。创新社区治理模式，吸收社区内机关、企事业单位、群团组织、社会组织等各类机构组织及居民群众参与社区治理，积极引导社区居民发扬“主人翁”精神，自觉参与社区治理，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

(六) 提升市民文明素质

深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育，积极培育和践行社会主义核心价值观，坚持共同的理想信念、价值理念、道德观念，弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化，促进全体人民在思想上精神上紧紧团结在一起。加快社会主义核心价值观主题公园、主题广场、主题街道建设，大力弘扬民族精神和体现云南特色的时代精神。推动理想信念教育的常态化和制度化，夯实理想信念的思想根基，完善诚信长效机制，使诚实守信成为人们的内在追求和行为习惯，全面提高市民思想道德素质。积极开展全民阅读、全民科普、全民健身等公益活动，倡导科学健康的生活方式，全面提高市民文明素质和社会文明程度。

十二、政策措施

(一) 户籍改革

1. 推进人口管理制度改革

健全农业转移人口市民化机制，有力有序深化城镇落户制度全面放开，鼓励各县（区）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，大幅提高落户便利性。加强落户政策落实情况的督导和监测评估，坚决破除落户隐性门槛。加快实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖，建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，以城镇群为主体形态促进各规模城市和小城镇协调发展，增强中小城市人口承载力和吸引力。建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，全面落实支持农业转移人口市民化的财政政策、城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，以及中央预算内投资安排向吸纳农业转移人口落户数量较多的城镇倾斜政策。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。允许进城落户农民继续保留农村承包土地，继续享受在农村的合法权益。宅基地使用权可依法由城镇户籍子女继承并办理不动产登记。提升城市包容性，推动农民工特别是新生代农民工及其随迁子女融入城市。

落实好《丽江市推动农业转移人口和其他常住人口在城镇落户方案》，全面放开放宽农业转移人口在城镇落户条件，以具备一定学历或技能的人才、升学或毕业进入城镇的学生、

在城镇就业居住1年以上和举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工为重点，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。

2. 提高居住证含金量

全面取消全省各城镇落户限制，简化户籍迁移手续，加强落户政策宣传，全面推行线上申请审核，促进农业转移人口在城市便捷落户。全面落实居住证制度，推动实现居住证制度对未落户城镇常住人口的全覆盖，提高居住证发证量和含金量，推动完善以居住证为载体的城镇常住人口就业、教育、医疗、社保、住房等基本公共服务全覆盖，保障居住证持有人同等享有城镇户籍居民社会保障和公共服务。

3. 健全社会保障体系

完善城乡统一的社会保险制度。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。巩固医保异地就医联网直接结算。建立完善城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。做好社会保险关系转移接续工作，建立以国家政务服务平台为统一入口的社会保险公共服务平台。落实好居住证持有人参加基本医保政策，推进异地就医住院医疗费用实现直接结算。构建多层次农村养老保障体系，创新多元化照料服务模式。

统筹城乡社会救助体系。做好城乡社会救助兜底工作，织密兜牢困难群众基本生活安全网。推进低保制度城乡统筹，健全低保标准动态调整机制，确保动态管理下应保尽保。全面实施特困人员救助供养制度，提高托底保障能力和服务质

量。做好困难农民重特大疾病救助工作。健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。健全困境儿童保障服务体系，完善残疾人福利制度和服务体系。改革人身损害赔偿制度，统一城乡居民赔偿标准。

(二) 就业创业

1. 加大人才引进力度

强化人才保障。积极开展进城就业创业培训工作，要形成长期培训机制，创新人才引进、培养和激励机制，提高人员素质，积极引进高学历的优秀使用人才，为规划实施提供人才保障和智力支持，为推进新型城镇化建设有序落实提供有力技术保障。加大新型城镇化建设的人力投入、执法管理及规划建设等队伍建设。

2. 加强职业技能培训

大力提升农业转移人口就业能力。深入实施新生代农民工职业技能提升计划，加强对新生代农民工等农业转移人口的职业技能培训。支持企业或吸纳农民工较多企业开展岗前培训、新型学徒制培训和岗位技能提升培训，并按规定给予培训补贴。加快建立劳动者终身职业技能培训制度。

实施农民工就业职业技能培训计划，到2025年累计完成农民工接受补贴性职业技能培训8万人次；到2035年16万人次的培训目标，将农民工职业技能培训纳入各级财政资金保障。针对市场就业岗位需求，推动企业与职业院校、培训机构共建共享生产实训基地。落实职业技能培训补贴标准，农民工可按规定参与免费职业技能提升培训。

3. 加大创业扶持力度

大力支持和鼓励具有一定能力的高校毕业生、退役军人、社会待业人员、返乡人员进行创新创业活动，通过提供资金和政策支持帮扶、降低创业门槛、简化创业手续、加强创新创业服务等措施优化环境，加大创业成功的典型事迹宣传力度，努力营造良好的创业氛围，以创新创业倍增就业，推动市场产业结构的优化和调整，促进新兴产业发展，拓展就业新空间。

各级政府要加大创业扶持力度，加强创业资金保障，落实创业担保贷款、创业补贴等政策。政府投资开发的各类创业平台，要拿出一定比例的场地，前5年减免租金提供给高校毕业生和农业转移人口创业使用，对高层次人才、高校毕业生入驻创业孵化基地实行租金减免、租房补贴、创业财政支持等政策。

(三) 土地利用

1. 深化土地管理制度改革

优化建设用地管理方式。搞活土地经营机制，完善土地储备机制。建立城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的机制，强力推进和积极扶持土地整理复垦开发工作，逐步建立城乡统一的建设用地市场。加强土地二级市场管理，统筹安排土地利用规模、结构和时序，合理控制城镇土地供应和开发总量。全面推进去存量土地专项工作，建立城乡统一建设用地市场，开展农村居民宅基地置换商品房或货币补偿试点；积极推进集中建设用地流转改革，引导农民住宅向

城镇或中心村集中，提高土地使用规模序应。

完善用地保障机制。改革建设用地计划管理方式，推动土地计划指标合理化，增强土地管理灵活性，新增建设用地指标向特色小镇、特色小城镇及其他新型城镇化项目多的优势地区倾斜，优先保障基础设施建设及乡村振兴等项目，做到建设用地指标应保尽保。建立集体经营性建设用地入市制度。稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，加快推进农村集体建设用地确权登记颁证工作，在符合国土空间规划、用途管制和依法取得前提下，允许农村集体经营性建设用地入市，允许就地入市或异地调整入市；允许村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市；推进集体经营性建设用地使用权和地上建筑物所有权房地一体、分割转让。

完善农村土地征收制度，缩小征地范围，规范征地程序，维护被征地农民和农民集体权益。改革完善农村承包地制度。保持农村土地承包关系稳定可长久不变，落实不同类型的第二轮土地承包到期后再延长政策。加快完成农村承包地确权登记颁证。完善农村承包地“三权分置”制度，依法保护集体所有权和农户承包权，进一步放活土地经营权。健全土地流转规范管理制度，允许土地经营权入股从事农业产业化经营。

稳慎改革农村宅基地制度。探索宅基地所有权、资产权、使用权“三权分置”，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资产权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋

使用权。鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置房屋。在符合规划、用途管制和尊重农民意愿前提下，允许县级以上政府优化村庄用地布局，有序利用乡村零星分散存量建设用地。推动各区县落实丽江市统一的宅基地面积标准，探索对增量宅基地实行集约有奖、对存量宅基地实行退出有偿的制度。

2. 健全城镇住房制度

健全城镇住房制度。改革住房保障机制，深入推进保障性安居工程建设，加快现有保障房管理，健全保障房准入标准和分配机制，鼓励企业自建保障性住房，逐步将进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系。加大老旧小区改造力度，着力解决城市低收入家庭住房困难。切实履行城市主体责任，因城施策，保持房地产市场平稳健康发展。实施农房抗震改造工程，利用宗地出让政策，让更多的农民融入城镇生活。

3. 健全公共服务机制

加大教育投入，保障随迁子女平等享有受教育的权利。合理调整城区中小学校布局，实施城区化解“大班额”行动计划，使城区义务制学校“大班额”问题得到有序缓解。多渠道增加乡村普惠性学前教育资源，推行城乡义务教育学校标准化建设，加强寄宿制学校建设。

推进农业转移人口享有基本医疗卫生服务。根据常住人口配置城镇基本医疗卫生服务资源，提高农业转移人口集中的基层社区医疗卫生机构服务能力。改善乡镇卫生院和村卫生室条件，因地制宜建立完善医疗废物收集转运体系，提高

慢性病、职业病、地方病和重大传染病防治能力。

健全城乡公共文化服务体系。统筹城乡公共文化设施布局、服务提供、队伍建设，推动文化资源重点向乡村倾斜，提高服务的普适性。推行公共文化服务参与式管理模式，建立城乡居民评价与反馈机制，发挥风俗习惯、村规民约等优秀传统文化的鼓励作用，引导居民参与公共文化服务项目规划、建设、管理和监督，推动服务项目与居民需求有序对接。建立文化结对帮扶机制，推动文化工作者和志愿者等投身乡村文化建设。

严格执行国家征地补偿政策，开展整治超期安置问题专项行动，实行集中连片安置，妥善解决被征地农民就业、养老等社会保障问题；按照机制、人员、经费、场地、制度、工作“六到位”的要求，加强基层就业和社会保障平台建设，建立覆盖市、区县、乡镇和社区（村委会）的四级公共就业与社会保障服务网络。

（四）资金保障

1. 健全城镇化资金保障机制

创新体制机制，破解城镇化建设资金难题，建立多元可持续发展的资金投入机制。注重发挥政府投资对社会投资的引导、示范和放大作用，合理放开城市基础设施、公用事业投资领域，大力吸引企业资本和社会资金参与城镇建设，采用PPP等市场化项目运作模式，对城镇土地、空间、有形资产、无形资源进行市场化运作，实现城镇资产保值增值。争取中央和省级投资，加大市、区县财政资金投入力度，积极探索“投、

融、建、管、营”一体化运行模式。创新融资方式，采用政府推进、运营商主导、社会化投资主体等多种模式推进城镇开发建设，对符合条件的县城智慧化改造、产业平台配套设施建设等领域项目，可通过新型城镇化建设专项企业债券予以融资支持。

健全城镇投融资机制。支持符合条件的企业发行短期融资券、中期票据、定向工具等非金融企业债券融资工具，用于新型城镇化建设项目、城乡融合典型项目、特色产业小镇建设项目等。着力提高金融机构对县域经济支持能力，推动银行业金融机构向县城、重点镇延伸金融网点和服务，培育村镇银行、小额贷款公司等机构。

争取省重点项目投资基金对特色小镇等新型城镇化项目的支持力度。深化推广政府和社会资本（PPP）合作模式，充分吸引社会资本参与新型城镇化建设，提升新型城镇化项目融资能力，改善公共产品和公共服务供给能力和效率。发挥好开发性、政策性和商业性金融对城镇化重点领域的支持作用。创新保险资金运用方式，加大对基础设施和公用事业的支持力度。强化财政资金引导，鼓励地方推进资金有效整合，优化政府融资结构，防范地方政府债务风险。

充分发挥开发性和政策性金融作用，以防范化解地方政府债务风险、合理处置存量债务为前提，围绕重大基础设施建设、民生服务等领域，探索通过市场化的融资方式，加大对新型城镇化和城乡融合发展项目的中长期贷款投放支持。

2. 加快引导工商资本入乡

引导金融机构对符合条件的返乡创业农民工发放创业担保贷款，着力满足返乡创业农民工的合理信贷需求，将信贷资源向新型城镇化和城乡融合发展等重点领域倾斜。鼓励工商资本与村集体和农户建立起紧密的利益联结机制，探索多样化的联合与合作，培育城乡融合典型项目，形成承接城乡要素跨界配置的有序载体。建设农村产权市场交易管理信息系统，畅通城乡要素双向流动渠道。

3. 健全“人地钱挂钩”配套政策

提高城市政府吸纳农业转移人口落户积极性，加大农业转移人口市民化奖励资金支持力度，加大新增建设用地计划指标与吸纳落户数量挂钩力度，保障进城落户人口相应的新增建设用地计划指标。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得强行要求其转让上述权益或将此作为落户前置条件；按照依法自愿有偿原则，探索转让上述权益的具体办法。探索利用大数据技术建立各城区常住人口等数据的常态化统计机制，为政策制定提供支撑。建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制。

十三、规划实施

(一) 坚持和加强党的全面领导

明确把“坚持党的全面领导”作为丽江市经济社会发展必须遵循的首要原则，提出“必须坚持党的全面领导，充分

调动一切积极因素，广泛团结一切可以团结的力量，形成推动发展的强大合力”。坚持党的全面领导，体现了我们党对经济社会发展规律的深刻认知和准确把握，是实现高质量发展的根本保证。

坚持和加强党对新型城镇化工作的全面领导，坚持党始终总揽全局、协调各方，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，在新型城镇化发展中，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为实现新型城镇化高质量发展提供根本保证。

(二) 加强组织协调

推进新型城镇化制度、规划和实施协调机制，市新型城镇化建设领导小组办公室要依托丽江市新型城镇化工作暨城乡融合开展工作联席会议制度，强化统筹协调和督促落实。对所提出目标任务，市级有关部门要明确分工，加强配合，主动作为，细化制定具体措施，落实好各项行动的要点，研究制定出台配套政策措施，调动本系统力量扎实推进，务求工作取得实效，形成工作合力。

(三) 压实主体责任

明确经济社会发展规划在各类规划中的主导地位，加强规划衔接，妥善处理与国民经济和社会发展规划、国土空间规划、主体功能区划、其他发展规划之间的衔接关系，形成合力，确保在总体要求上指向一致，在空间配置上相互协调，

在时序安排上科学有序。加强规划纲要的指导作用，建立规范的规划立项审批制度，编制实施好专项规划，明确专项领域的发展方向、发展目标、工作重点和政策措施，形成层次分明、功能清晰、统一完整的规划体系。

健全新型城镇化推进工作机制，确保工作部署到位、规划落实到位、实际措施到位。市委 市政府将切实担负起主体责任，以农业转移人口市民化为突破口，制定切实有效措施，确保各项举措能够真正落地生根。加强规划实施协调，市发展改革委负责推进规划日常事务，统筹研究和制定相关政策，解决城镇化发展中的重大问题，各区、县建立相应领导协调机构，制定本地区具体工作方案，切实抓好试点各项工作。建立健全人口、城镇开发建设、公共服务等方面的统计指标体系，强化对试点效果的统计分析。明确各部门任务分工，共同推进规划实施。

(四) 强化项目支撑

强化用地保障。统筹优先保障新型城镇化项目用地，盘活存量用地指标，适当调剂增加规划建设用地指标。结合各区县发展进程，保障一批重大新型城镇化项目先期落地，为丽江市新型城镇化发展目标的实现奠定良好基础。

(五) 强化监测评估

建立健全规划实施工作责任制，将新型城镇化规划确定的重点目标任务分解落实，明确责任主体、实施进度要求，保障规划顺利实施。定期对实施完成情况开展评估，及时发现和解决实施中存在的问题，并根据实际情况和发展需要，

按照有关程序对规划进行修正和调整，鼓励公众参与规划的实施和监督。同时完善考核指标体系，加大监督考核力度，将新型城镇化规划确定的主要目标、重点任务按年度分解落实到有关部门，作为年度综合绩效考核的主要内容，把规划完成情况作为评价各级领导干部实绩的重要依据。各区县政府要把推进新型城镇化工作作为重点，加强对重点任务的日常督导检查，确保年度目标顺利完成。市级有关部门要加大工作推进力度，认真开展督导检查，确保按进度要求完成新型城镇化各项工作及各类项目建设任务。

(六) 加大宣传力度

各区县政府、市级有关部门要加强引导指导、创新宣传方式，发挥示范带动效应。系统总结推广新型城镇化成熟经验和发展模式，深挖中小城市培育、城镇高质量发展、生态城镇化建设、城乡融合和特色小镇创建等先进做法，营造推进新型城镇化的浓厚氛围。梳理古城区作为国家新型城镇化试点经验，争取将试点经验纳入省级予以推广。