

中共焦作市委文件

焦发〔2024〕8号



中共焦作市委 焦作市人民政府 关于推进美好城市建设的实施意见

(2024年10月28日)

为深入贯彻落实习近平总书记关于城市工作的重要论述，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，认真落实省委十一届七次全会和市委十二届六次全会安排部署，扎实推进美好城市建设，进一步发挥城市在加快打造中国式现代化建设河南实践先行区中的重要作用，结合我市实际，提出以下实施意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，完整、准确、全面贯彻新发展理念，遵循城市发展规律，发挥城市比较优势，统筹空间、规模、产业三大结构，统筹规划、建设、管理三大环节，统筹生产、生活、生态三大布局，围绕落实“一区五城”总体部署，以推进美好城市建设为抓手，全力构建空间更加科学、经济更加繁荣、生活更加富裕、生态更加和谐、治理更加高效的城市发展新格局，为打造中国式现代化建设河南实践先行区、奋力谱写新时代新征程中原更加出彩焦作新篇章奠定坚实基础。

——坚持以人为本。践行“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念，充分调动和发挥人的积极性主动性创造性，不断激发和增强城市发展的动力活力效力，让现代化建设进程可观可感可及，使人民群众共享美好城市发展成果。

——坚持尊重规律。立足城市发展阶段，遵循自然规律、经济规律特别是城市发展规律，树牢系统观念，坚持“五个统筹”，打造“一区五城”，推动焦作城市高质量发展取得新成效。

——坚持分类施策。统筹各县（市、区）资源环境承载能力、功能定位、城镇化发展水平和人口规模，因地制宜确定发展思路、主攻方向，积极稳妥、扎实推进，形成各具特色的发展路径。

——坚持集约高效。在全市“三区三线”划定成果基础上，有效集聚各类要素资源，统筹城市发展与空间布局、产业支撑、人口集聚，创新社会治理模式，有效推动城乡融合、区域协调发展。

二、重点任务

（一）构建城市高质量发展空间格局

1. 优化国土空间发展格局。统筹区域协调发展。划定北部太行山生态屏障、南部沿黄生态廊道，以中心城区为发展核心，带动沁阳、孟州、博爱、武陟、修武、温县等六县（市）城区发展，构建“北山南水、一心六组团”的国土空间开发保护格局，形成集聚开发、协同发展、优势互补的区域经济布局。推动县域联动发展。构建跨行政区合作发展新机制，引导全市产业、生态、交通和城乡协同建设，完善中心城区核心功能，推动修武与马村、博爱与中站、武陟与高新区产业联动发展，推进焦修博武一体化发展，形成市县一体发展格局。加速城乡融合发展。壮大县城综合承载力和竞争力，稳步提高城镇化质量和水平。坚持城乡统筹，促进城乡资源要素合理流动，推动基础设施和公共服务设施向乡镇、农村延伸覆盖，实现县乡村功能衔接互补。到 2035 年，全市城镇开发边界不突破 509.72 平方公里，生态保护红线面积不低于 366.49 平方公里，永久基本农田面积不低于 230.97 万亩。

2. 合理布局产业发展空间。优化重大生产力布局。坚持“一县一开发区”，合理布局产业功能，科学规划产业方向。高标准建设怀川高科产业园、太行新城，大力度支持焦作国家高新区、经开区东（西）部园区、马村现代服务业开发区产业集聚、链群发展，切实提高产业空间利用效率，将有限空间资源向制造业高质量发展倾斜，助力以产兴城。强化城市主体功能区建设。统筹城与人、空间与交通、产业与服务的内在关系，在中心城区打造以影视路、南水北调干渠、大沙河和迎宾路为轴线的“三横一纵”丰字型城市框架，着力建设北部生态新城、怀川高科智造、老城历史文化、中部综合服务、南部科创科教、东部商贸物流、西部新能源材料“七大片区”，切实用空间指挥棒推动城市功能聚焦、组团发展，促进产城融合。

3. 加强土地集约高效利用。落实国土空间用途管制。健全分级分类管控机制，严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，合理安排城镇建设用地规模、结构、布局和时序，为构建高质量发展的国土空间格局蓄积潜力后劲。完善国土空间优先保障机制。建立以亩均效益为导向的土地差异化供应机制，推动零散工业用地向产业园区集聚，实施开发区土地综合利用评价，稳步提高产业用地比重，优先保障怀川高科产业园等重点区域和“3+13+N”重点

产业链用地，确保开发区产业用地不低于 60%、制造业用地占年度计划用地不低于 30%。深化土地要素市场化改革。有序推进农村集体经营性建设用地入市改革试点，探索农村集体建设用地土地增值收益分配机制。积极开展全域土地综合整治，优化乡村生产、生活、生态空间，促进耕地保护和土地节约集约利用。优化城市工商业土地利用，探索土地混合开发利用，加快推进新增工业用地“标准地”出让，推广弹性出让、先租后让等灵活供地方式，持续盘活存量土地和闲置低效用地。

（二）推动城市经济全面转型发展

1. 培育城市经济新动能。提升中心城区首位度和发展能级，推动中心城区经济“起高峰”。解放区要以发展现代服务业为主攻方向，积极推动万达广场、王府井等中心商圈提质升级，促进新产业、新业态、新商业模式加快发展，推进数字经济和实体经济深度融合，加快建设宜居宜业宜游的现代化城区。山阳区要加快推动二三产业协调发展，开展老旧商业商务区、老旧工业（厂房）区、历史文化街区等活化利用，谋划推进南水北调文旅小镇、山阳故城等城市旅游项目建设，促进文化资源和旅游产业深度融合发展，打造城市经济新增长极。中站区要加快发展新材料等战略性新兴产业，打造以钛材料、氟材料为核心的精细化工新材料研发制造基

地，持续推动产业结构优化升级，加速工业经济提质增效。马村区要聚焦生物医药、铝及铝精深加工、绿色建材等重点产业链，推进创新链与产业链深度融合，打造以高端药、成品药为核心的生物医药研发生产基地、综合物流枢纽基地。高新区要坚持“又高又新”发展定位，高标准规划建设怀川高科产业园、理工大科创城等项目，推动产学研用深度融合和科技成果转化应用，在打造中国式现代化建设河南实践先行区中成为重要增长极。

2. 构建城市发展新模式。推动房地产市场平稳健康发展。统筹推进“市场+保障”住房供应体系，建立“人、房、地、钱”要素联动新机制，科学安排土地供应、引导配置金融资源，实现以人定房、以房定地、以房定钱，促进房地产市场供需平衡、结构合理、平稳健康发展。构建多元住房保障体系，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度和保障体系，持续推进棚户区（城中村）改造，推动落实配售配租型保障性住房工作，解决好城市新市民、新青年、新阶层和进城农业转移人口住房需求，持续推进城乡基本公共服务均等化发展。推动房地产企业转型发展，深化房地产供给侧结构性改革，通过金融、税收等政策扶持企业建设高品质住宅，建造绿色健康好房子。做好“康养+”“教育+”“旅居+”文章，打造高品质生活空间，推动“住有所居”向

“住有宜居”迈进。谋划推进“平急两用”公共基础设施建设。结合旅游居住设施、医疗应急服务点、商贸批发市场、物流枢纽基地建设等，打造一批“平急两用”公共基础设施，进一步完善医疗应急服务体系，补齐城市应急能力建设短板，降低突发公共事件对城市的潜在影响，推动城市更高质量、更可持续、更为安全地发展。大力发展绿色低碳经济。推动产业结构、交通运输结构、城乡建设发展绿色低碳转型，深化人工智能、大数据、云计算等在城市规划、建设、治理等各领域各环节的应用，实现数字技术赋能城市全面发展。充分发挥建筑业国民经济支柱作用，组建焦作“双绿”产业联盟，建设绿色建筑，发展绿色建材，全力推动建筑业转型升级。结合循环经济产业园区培育、静脉产业园提质升级、“无废城市”建设、再生水利用重点城市建设，打造绿色低碳经济产业链条，不断提升绿色低碳产业在经济总量中的比重。

3. 打造转型发展新高地。坚持统筹推进和重点突破相结合，将绿色转型发展要求融入经济社会发展全局，积极培育城市高质量发展增长极和动力源，打造转型发展新高地。南部以怀川高科产业园建设为抓手，按照产业集聚、发展集约、功能集成的原则，以智能化、绿色化、高端化为发展方向，科学引导战略新兴产业、未来产业、数字产业布局。加

快源头创新、技术创新、企业培育，推动国家高新技术企业、科技小巨人企业、瞪羚企业等科技型企业入园落地，打造以科创为引领，智能制造为重点发展方向的科创引领智造基地，引领焦作产业转型。北部以太行新城建设为抓手，将人与自然和谐共生理念贯穿开发建设全生命周期，试点开展生态产品价值核算，健全用能权、用水权、排污权、碳排放权等市场化配置和交易机制，持续推动生态价值转化。以全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点为契机，推动历史遗留矿山、无主矿山综合整治和生态修复，让生态优势源源不断转化为绿色发展优势。前瞻布局绿色低碳产业，引导产业研发、高端商务、数字经济、低空经济等在太行新城集群发展，将太行新城打造成绿色低碳高质量发展的创新平台。持续完善落实《焦作市北山生态环境保护条例》等相关制度机制，形成一批可复制、可推广的绿色低碳发展经验做法和制度成果，为打造“一区五城”提供有力支撑。

（三）不断提升城市功能品质

1. 扎实推进幸福家园建设。持续推进老旧小区改造。以水电路气信邮、供热、消防、安防、生活垃圾分类等配套设施更新为重点，抓好“楼道革命”“环境革命”“管理革命”，推进管网更新、防水保温、充电设施、服务配套、电梯更新加装等改造工作。抓实常态化管理各项举措，提升物

业服务品质，建立房屋从开发建设到维护使用的全生命周期管理机制。打造“15 分钟社区生活圈”。持续完善教育、卫生医疗、文化体育等基本公共服务设施，健全商超、银行、菜市场等商业服务设施，补齐水、电、气、暖等市政配套基础设施，打造完整社区，构建和谐邻里，共建共享美好家园。营造美丽畅达出行环境。持续开展交通畅达行动，健全城市“骨骼”框架，加快推进牧野路贯通、山阳路南延、天河南路东延等主次干道建设。全面畅通“微循环”，打通和平街、陶瓷路、南通路等生活道路。大力开展市容环境、交通秩序、背街小巷等综合整治，加快修复人行步道坑洼破损，守护人民群众“脚下安全”。

2. 建设城市生命线安全工程。补齐城市安全短板。坚持问题导向，全要素推进城市防灾防涝、城镇燃气、供热供暖、供水排水等“里子”工程隐患排查整治，查找影响城市可持续发展的短板弱项，全面提升城市安全韧性。强化建筑安全监管。把加强建筑施工、经营性自建房、既有高层建筑、住宅小区充电基础设施安全隐患排查整治与改善群众居住条件、提升城市品质统筹考虑、一体推进，常态化开展专项整治，抓好问题整改，消除安全隐患。推进城市智慧管理。以建设城市生命线工程安全监测平台为抓手，加快整合地质灾害防治应急指挥 APP，构建城市生命线设施“一张

图”，对燃气、排水、桥梁、供热、供水、地质灾害、综合管廊等进行综合监测，确保城市安全风险可感知、能监测、会预警、快处置，体系化提升防灾减灾救灾能力。

3. 优化布局公共服务设施。推进公共设施均衡化。坚持按常住人口规模优化基本公共服务设施布局和配置标准，汇聚政府、市场、社会等各方力量，紧盯教育、医疗、养老、托育等重点领域，推动优质公共服务资源优化布局、扩容下沉，为全年龄段各类人群提供良好服务和社会支持，全面提升优质公共服务资源的均衡性和可及性，让更多改革发展成果共建共享。推动公共服务均等化。聚焦“一老一小一青壮”，探索开展社区嵌入式服务设施建设，打造老年友好、儿童友好活动微阵地，建成一批以青年为主题的特色街区，加快全龄友好美好城市建设，全面实现“老有所乐、幼有所教、青有所属”。

4. 开展全域美好生活新实践。坚持产城融合与保障改善民生相结合，聚焦产业兴城和民生幸福，在全市开展全域美好生活新实践。开展“美好房子”建设实践。将绿色低碳理念、新型建造方式、新材料新技术贯穿房屋建设全过程，合力建造绿色、低碳、智能、安全的建筑样板。开展“美好小区”建设实践。高质量推进公园小区、老旧小区改造、新型小区等建设工作，加快建立健全高品质的物业服务体系，充

分发挥业主委员会作用，全力构建以人为核心的美好生活空间。开展“美好社区”建设实践。打造完整社区，做好城市体检，补齐社区养老、托幼、家政、文体等服务设施短板，全面推进“15 分钟社区生活圈”建设。开展“美好城区”建设实践。聚焦城市存量空间和土地资源提质增效，持续推动老旧小区、街区、厂区、商业区等改造提升，全面实施城市有机更新行动，加快布局多重业态融合的消费场景、群众主动参与的治理场景、解决急难愁盼的生活场景，推动美好城区成为美好城市建设的生动实践。

（四）持续优化城市生态

1. 构建蓝绿生态空间。贯通城市水系。利用现有河道、沟渠等水系，完善水源补给，塑造滨水活动空间，实施河道畅通、水系连通工程，形成南水北调干渠、新河、大沙河和白马门河、涟深河、田涧沟、普济河、群英河、瓮涧河、李河、山门河等“三横八纵”水系网络，实现城水相拥、人水共融。联通城市绿廊。利用城市道路和河道两侧大尺度绿色空间，对普济路、民主路、迎宾路、山阳路、中原路和影视路、人民路、丰收路、世纪路、南海路等道路两侧绿化空间进行联通建设，打造城市空间景观廊道和景观节点体系，形成“五纵五横”绿廊网络，实现城绿相融、景城相依。打通慢行系统。充分利用沿河路、园林绿道与城市道路，通过节

点工程改造、标志指引优化等方式，持续完善慢行系统，依次串联城市人文景观、商业服务设施、文化娱乐中心，打造“慢行+”新型生活场景，构建“河林入城”“串园连趣”的开放友好城市公共空间网络。

2. 推进公园城市建设。提质主题公园。为“公园+”融入相应主题，持续深化公园“一园一品一特色”主题建设，全面推动城市公园提质升级，构建人民公园、龙源湖公园、沁泉湖公园、天河公园、大沙河生态公园、月季公园、缝山公园、苏蔺体育公园、太行盆景园、都市·麦田里主题公园等十大综合性公园体系，满足人民群众多层次多方位休闲需求，让生态底色嵌入美好生活，形成城中有园、园中有城、宜居宜游的城市生态景观。建设口袋公园。聚焦便民、利民、惠民，以微更新、绣花、织补方式，深入挖掘用好街心、街边、街角等闲置存量空间，见缝插绿、拆违建绿、留白增绿，持续新建改建一批群众身边小而美的“口袋公园”，实现“300 米见绿，500 米见园”。建设公园小区。将“公园城市”理念植入小区环境，通过利用小区碎片空间、优化存量土地资源、改造原有公共绿地等方式，对新建及既有小区的公共空间和闲置空地进行绿化美化，有效提升居住小区绿地率，形成连续完整的城市绿地网络，营造优美生活环境。

3. 建设环境友好型城市。坚持城市建设与生态文明建设

相结合，将生态文明和全龄友好理念贯穿到城市规划、建设、治理、运行全过程，全面打造开放包容的城市新格局。打造全域友好型城市。以“三横八纵”水系网络、“五纵五横”绿廊网络为载体，以共享开放空间营造、休闲慢行系统建设为脉络，串联城市公园、社区公园、口袋公园、公园小区，形成城中有园、园中有城、宜居宜游的城市生态景观。通过统筹“开发—建设—运营”三大环节，加强城市生态空间与文化、旅游、体育、生活、消费等共享共融，不断促进城市生态与公园形态交织相融，着力打造功能多元、空间共享、氛围自然融合相统一的城市环境。打造全龄友好型城市。以各年龄群体的多层次需求为导向，从环境友好、服务友好、文旅友好等角度发力，将以人为本、开放包容、主客共享落实到衣食住行、育教医养、游购娱乐每个细微处，形成一批全龄友好景观标识的城市 IP，着力构建舒适宜居、活力共享、绿色开放的友好空间。

（五）完善城市治理体系

1. 健全城市治理机制。完善规划编制体系。发挥发展规划战略导向作用，强化国土空间规划基础作用，增强专项规划和区域规划实施支撑作用。建立健全目录清单、编制备案等规划管理制度，强化规划衔接落实机制。分级分类推进各类专项规划、详细规划和重点领域规划编制实施，为城市各

类开发保护建设活动提供有力保障。规范管理审批程序。建立市、县两级国土空间规划委员会管理制度，制定出台焦作市国土空间规划管理条例，修订《焦作市国土空间规划管理技术规定》，完善规划监督实施信息系统，加快推进形成上下贯通、横向协同、逐级传导的国土空间规划“一张图”、报批“一套表”、审批“一支笔”，有效提升国土空间治理能力和水平。建立专家参与决策机制。坚持用好“三三制”，建立专家人才库，充分发挥行业专家和专业人才作用，完善专家参与公共决策的政策保障和激励措施，依托河南理工大学等高校成立“城市科学实验室”，不断深化“政产学研用”沟通协调机制，为城市建设依法、科学、有序开展提供支撑。

2. 提升城市治理能力。坚持依法促治。落实《焦作市城市市容和环境卫生管理条例》《焦作市城市绿化条例》等条例，加快国土空间规划、排水与污水处理等重点领域立法进程，为提升城市治理效能提供法治保障。强化数字赋能。以焦作数智中心项目建设为抓手，构建智慧交通、智慧城管、智慧住建等应用场景，加快城市基础设施物联感知和数字监管应用，推动城市运行“一网统管”。注重精细化管理。强化全生命周期管理理念，建立健全“大综合一体化”城市综合治理体制机制，完善市容市貌、市政设施、园林绿地等分级

六分¹⁴ 建设三类引领示范区

分类管理标准和细则，落实市、区、街道、社区管理服务责任，提高精细化水平，让城市治理更高效更精准。

3. 探索共建共治共享新路径。坚持实践探索与制度创新相结合，把人民城市理念融入城市建设各环节，以共建共治共享新路径为纽带，探索形成人人参与、人人负责、人人奉献的城市治理新格局。健全共建共治共享社会治理机制。充分用好民生诉求解决“焦我办”“焦给我”互动平台，让群众诉求“有处说、有人管、有回应”，推动城市从功能、资源、责任的“碎片化治理”向联动、协同、共融的“整体性治理”转变，建设人人有责、人人尽责、人人享有的城市治理共同体。深化美好城市与幸福生活共同缔造实践，充分发挥城乡发展相对均衡的优势，紧扣乡村全面振兴和促进人的全面发展，以南太行民宿集群发展带为腹地，推动城乡空间、产业、生态、^(基础设施)公共服务、文明创建、社会治理“六融一体”，探索构建“^(乡村振兴)共同享有、共同缔造、共同富裕”引领区。在完善收入分配制度、统筹城乡区域发展、创新社会治理等方面先行探索，努力创造更多群众可感可及、全省可学可推广的标志性成果。 (金叶)

三、保障措施

(一) 加强组织领导。坚持和加强党对城市工作的全面领导，健全党委统一领导、党政齐抓共管、全市人民共同参与

的城市工作格局。充分发挥市、县国土空间规划委员会的统筹协调作用，确保美好城市建设各项任务有序推进。

（二）强化支撑保障。完善落实金融、财政、土地等支持配套政策，统筹用好中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债等政策工具，优化土地供应、规划支撑等要素保障，引导社会资本、市场主体等各方力量积极参与，形成推动美好城市建设的强大合力。

（三）完善实施机制。坚持问题导向和目标导向相结合，推动建立城市规划、建设、治理新机制，确保美好城市建设“一张蓝图绘到底”。各城区、市直各相关部门要细化政策举措和项目清单，切实推动目标任务落地见效。

（此件发至县级）

