

## “十四五”新型城镇化实施方案

为深入贯彻《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》和《国家新型城镇化规划（2021—2035 年）》，坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路，明确“十四五”时期深入推进以人为核心的新型城镇化战略的目标任务和政策举措，制定本实施方案。

### 一、发展基础

（一）主要进展。“十三五”以来，新型城镇化取得重大进展，城镇化水平和质量大幅提升，2020 年末全国常住人口城镇化率达到 63.89%，户籍人口城镇化率提高到 45.4%。农业转移人口市民化成效显著，户籍制度改革取得历史性突破，1 亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户目标顺利实现，居住证制度全面实施，基本公共服务覆盖范围和均等化水平显著提高。城镇化空间格局持续优化，“两横三纵”城镇化战略格局基本形成，中心城市和城市群成为带动全国高质量发展的动力源，京津冀、长三角、珠三角等城市群国际竞争力显著增强，城市规模结构进一步优化，2020 年末城市数量增至 685 个。城市可持续发展能力持续增强，城市发展方式加快转变，基础设施和公共服务明显改善，生态环境质量不断提升，城镇棚户区住房改造开工超过 2300 万套，城市

轨道交通运营里程超过 7000 公里，新型城市建设步伐加快。城乡融合发展体制机制和政策体系基本确立，城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置稳步推进，城乡居民收入比不断缩小。

（二）发展形势。“十四五”时期，城镇化发展面临的问题挑战和机遇动力并存。一方面，城镇化质量有待进一步提升，户籍制度改革及其配套政策尚未全面落实，城镇基本公共服务尚未覆盖全部常住人口，城市群一体化发展体制机制尚不健全，大中小城市发展协调性不足，超大城市规模扩张过快，部分中小城市及小城镇面临经济和人口规模减少，城市发展韧性和抗风险能力不强，城市治理能力亟待增强，城乡融合发展任重道远。另一方面，我国仍处在城镇化快速发展期，城镇化动力依然较强；京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设等区域重大战略深入实施，城市群和都市圈持续发展壮大；城市物质技术基础不断强化，满足城市居民对优质公共服务和生态环境、健康安全等需求的能力日益增强，城市可持续发展的客观条件更为坚实。要破解问题、应对挑战、紧抓机遇、释放动力，推进新型城镇化不断向纵深发展。

## **二、总体要求**

（三）指导思想。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，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，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，统筹发展和安全，深入推进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，完善以城市群为主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的城镇化格局，推动城市健康宜居安全发展，推进城市治理体系和治理能力现代化，促进城乡融合发展，为全面建设社会主义现代化国家提供强劲动力和坚实支撑。

（四）工作原则。坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持新发展理念、坚持改革创新、坚持系统观念，注重把握以下工作原则。

——统筹谋划、协同推进。坚持全国一盘棋，强化顶层设计和规划引领，注重全局性谋划、战略性布局、整体性推进，增强制度衔接、任务协同和政策配套，更好发挥中央和地方两个积极性，凝聚各方力量、形成工作合力。

——因地制宜、分类施策。根据各地资源禀赋、要素条件和经济社会发展基础，考虑城镇化发展阶段的差异性，找准城市群和大中小城市各自发展定位，实施有针对性的任务举措，形成符合实际、各具特色的城镇化发展模式。

——积极探索、重点突破。尊重基层首创精神，加大改革探索力度，抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，着眼农业转移人口市民化、城市群一体化、城市治理、城乡融合发展等重点领域和关键环节，不断完善体制机制和政策体系。

——稳妥有序、守住底线。循序渐进、久久为功，尽力而为、量力而行，合理确定时序和步骤，划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界，保护延续历史文脉，严控地方政府债务风险，防止资本无序扩张，加强公共安全保障，优化应急管理体系，防范化解重大风险隐患。

（五）主要目标。到 2025 年，全国常住人口城镇化率稳步提高，户籍人口城镇化率明显提高，户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距明显缩小。农业转移人口市民化质量显著提升，城镇基本公共服务覆盖全部未落户常住人口。“两横三纵”城镇化战略格局全面形成，城市群承载人口和经济的能力明显增强，重点都市圈建设取得明显进展，轨道上的京津冀、长三角、粤港澳大湾区基本建成。超大特大城市中心城区非核心功能有序疏解，大中城市功能品质进一步提升，小城市发展活力不断增强，以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展。城市可持续发展能力明显增强，城镇开发边界全面划定，新增建设用地规模控制在 2950 万亩以内，城市内涝治理取得明显成效，城市燃气等管道老化更新改造深入推进，能源资源利用效率大幅提升，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提高到 87.5%，城市建成区绿化覆盖率超过 43%。系统完备、科学规范、运行有效的城市治理体系基本建立，治理能力明显增强。

### 三、加快农业转移人口市民化

坚持把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的首要任

务，存量优先、带动增量，稳妥有序推进户籍制度改革，推动城镇基本公共服务均等化，健全配套政策体系，提高农业转移人口市民化质量。

（六）深化户籍制度改革。放开放宽除个别超大城市外的落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。全面取消城区常住人口 300 万以下的城市落户限制，确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。全面放宽城区常住人口 300 万至 500 万的 I 型大城市落户条件。完善城区常住人口 500 万以上的超大特大城市积分落户政策，精简积分项目，确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例，鼓励取消年度落户名额限制。各城市因地制宜制定具体落户办法，促进在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。完善全国公开统一的户籍管理政务服务平台，提高户籍登记和迁移便利度。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，健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策。

（七）完善城镇基本公共服务提供机制。建立基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地供给的机制，稳步提高非户籍常住人口在流入地享有的基本公共服务项目数量和水平，推动城镇基本公共服务常住人口全覆盖。省级政府依照国家基本公共服务标准，细化完善并定期调整本地区基本公共服务标准，按照常住人口规模和服务半径统筹基本公共服务设施布局。提高居住证持有人义

务教育和住房保障等的实际享有水平，探索实施电子居住证改革。

（八）提高农业转移人口劳动技能素质。聚焦智能制造、信息技术、医疗照护、家政、养老托育等用工矛盾突出的行业和网约配送、直播销售等新业态，持续大规模开展面向新生代农民工等的职业技能培训。推动公共实训基地共建共享，支持职业技能培训线上平台建设。探索通过社保卡为符合条件的农民工发放电子培训券。扩大职业院校面向农业转移人口的招生规模，探索通过技能水平测试等对农民工进行学历教育学分认定。提高职业院校课程设置与市场需求的契合度，加快培育“双师型”教师队伍。

（九）强化随迁子女基本公共教育保障。保障随迁子女在流入地受教育权利，以公办学校为主将随迁子女纳入流入地义务教育保障范围。根据人口流动实际调整人口流入流出地区教师编制定额，加大人口集中流入城市义务教育阶段学位供给。逐步将农业转移人口纳入流入地中等职业教育、普通高中教育、普惠性学前教育保障范围。

（十）巩固提高社会保险统筹层次和参保覆盖率。推进全民参保计划，实现社会保险法定人群全覆盖。稳步推进基本养老保险全国统筹。做实基本医疗保险市级统筹，推动省级统筹。推进实现失业保险省级统筹，巩固完善工伤保险省级统筹，实施新就业形态就业人员职业伤害保障办法。逐步放开放宽居民在常住地或就业地参加社会保险的户籍限制。加强社会保险、基本医疗保险关系转移接续，完善全国统一的社会保险和医疗保障信息服务

平台。加强执法监督，全面落实企业为农民工缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用的责任。支持有条件的地区有序推进居住证持有人在常住地申办最低生活保障。

（十一）强化农民工劳动权益保障。建立劳动者平等参与市场竞争的就业机制，逐步消除性别、户籍、身份等各类影响平等就业的不合理限制或就业歧视，增强劳动力市场包容性。强化劳务派遣用工监管，加强对劳动密集型企业 and 中小微企业的劳动用工指导，建立新就业形态劳动者劳动权益保障机制。完善欠薪治理长效机制，持续推进根治拖欠农民工工资工作。引导法律援助机构为农民工提供支付劳动报酬、给予社保待遇、工伤赔偿等法律援助服务。在城市管理和综合执法过程中对外来人口、本地人口一视同仁。引导农民工参加群团组织，开展工会、共青团、妇联关爱帮扶农民工及随迁家属活动。

（十二）完善农业转移人口市民化配套政策。健全中央和省级财政农业转移人口市民化奖励机制，建立财政、发改、公安等部门工作协同机制，中央财政和省级财政分别对吸纳跨省域、跨市域农业转移人口落户多的地区给予支持。加大中央财政均衡性转移支付中非户籍常住人口因素权重。推动中央预算内投资安排向吸纳农业转移人口落户多的城市倾斜，中央财政在安排城市基础设施建设、保障性住房等资金时，对吸纳农业转移人口多的地区给予适当支持，省级政府制定实施相应配套政策。各级国土空间规划编制修订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，在人口集中流入地区优先保障义务教育校舍建设和保障性住房建设用地需求。

#### **四、优化城镇化空间布局和形态**

提升城市群一体化发展和都市圈同城化发展水平，促进大中小城市和小城镇协调发展，形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局。

（十三）分类推动城市群发展。增强城市群人口经济承载能力，建立健全多层次常态化协调推进机制，打造高质量发展的动力源和增长极。深入实施京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设等区域重大战略，加快打造世界一流城市群。积极推进成渝地区双城经济圈建设，显著提升经济实力和国际影响力。实施长江中游、北部湾等城市群发展“十四五”实施方案，推动山东半岛、粤闽浙沿海、中原、关中平原等城市群发展。引导哈长、辽中南、山西中部、黔中、滇中、呼包鄂榆、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡等城市群稳步发展。构筑城市间生态和安全屏障，构建布局合理、功能完备的城镇体系，形成多中心、多层级、多节点的网络型城市群结构。加强城市群对周边欠发达地区、革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市等特殊类型地区发展的辐射带动。

（十四）有序培育现代化都市圈。依托超大特大城市及辐射带动能力强的Ⅰ型大城市，以促进中心城市与周边城市（镇）同城化发展为导向，以1小时通勤圈为基本范围，培育发展都市圈。

编制实施都市圈发展规划及重点领域专项规划，建立健全省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的同城化推进机制。提高都市圈交通运输连通性便利性，统筹利用既有线与新线因地制宜发展城际铁路和市域（郊）铁路，有序发展城市轨道交通，构建高速公路环线系统，打通各类未贯通公路和“瓶颈路”，推动市内市外交通有效衔接和轨道交通“四网融合”，有序推进城际道路客运公交化运营。引导都市圈产业从中心至外围梯次分布、合理分工、链式配套，推动产业园区和创新基地合作共建。鼓励都市圈社保和落户积分互认，统筹布局新建大型公共服务设施，促进教育医疗资源共享。

（十五）健全城市群和都市圈协同发展机制。在城市群和都市圈内探索经济管理权限与行政区范围适度分离，建立跨行政区利益共享和成本共担机制。鼓励机场港口等运营企业以资本为纽带，采取共同出资、互相持股等市场化方式，提高资源利用效率和管理服务水平。支持在跨行政区合作园区联合成立管委会、整合平台公司，协作开展开发建设运营，允许合作园区内企业自由选择注册地。建立市场监管协调机制，统一监管标准，推动执法协作及信息共享。建立完善横向生态保护补偿机制，推动大气、水等污染联防联控。探索跨行政区开展能源、通讯、应急救援等服务，建立健全自然灾害、公共卫生等重大突发事件和重要输电通道安全风险联防联控机制。探索经济统计分算方式。率先在都市圈推动规划统一编制实施，探索土地、人口等统一管理。

（十六）推动超大特大城市转变发展方式。统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要，转变超大特大城市开发建设方式，积极破解“大城市病”，推动超大特大城市瘦身健体。科学确定城市规模和开发强度，合理控制人口密度。有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施，以及过度集中的医疗和高等教育等公共服务资源。优化提升中心城区功能，增强全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领功能，率先形成以现代服务业为主体、先进制造业为支撑的产业结构，提高综合能级与国际竞争力。高质量高标准推进国家级新区规划建设，充分发挥引领示范作用。完善郊区新城功能，引入优质资源、促进产城融合，强化与中心城区快速交通连接，实现组团式发展。加强超大特大城市治理中的风险防控，增强能源安全保障能力，结合实际加大粮油肉菜等生活必需品和疫情防控、抗灾救灾应急物资及生产供应配送等相关设施保障投入。

（十七）提升大中城市功能品质。充分发挥资源和产业优势，承接符合自身功能定位、发展方向的超大特大城市产业转移和功能疏解，推动制造业差异化定位、规模化集群化发展，因地制宜建设先进制造业基地、商贸物流中心和区域专业服务中心，夯实实体经济发展基础。完善对外交通通道及设施，增强区域交通枢纽或节点功能。优化公共设施布局和功能，支持三级医院和高等学校在大中城市布局，增加文化体育资源供给，积极拓展绿化空间，营造现代时尚的消费场景，提升城市生活品质。支持中西部

有条件的地区培育发展省域副中心城市，引导人口经济合理分布。

（十八）增强小城市发展活力。依托资源禀赋和区位条件，推动要素条件良好、产业基础扎实、发展潜力较大的小城市加快发展，培育发展特色优势产业，持续优化公共服务供给，增强要素集聚能力、产业承接能力和人口吸引力。顺应城市兴衰规律，顺势而为、因势利导，引导人口流失城市严控增量、盘活存量，促进人口和公共服务资源向城区集中。支持资源枯竭城市因地制宜发展接续替代产业，加强民生保障和救助扶助。

（十九）推进以县城为重要载体的城镇化建设。顺应县城人口流动趋势，选择一批条件好的县城重点发展，因地制宜补齐短板弱项，增强综合承载能力，满足农民到县城就业安家需要。推进县城产业配套设施提质增效，完善产业平台、商贸流通、消费平台等配套设施。推进市政公用设施提档升级，健全市政交通、市政管网、防洪排涝、防灾减灾设施，加强数字化改造，实施老旧小区改造。推进公共服务设施提标扩面，健全医疗卫生、教育、养老托育、文化体育、社会福利设施。推进环境基础设施提级扩能，建设垃圾、污水收集处理设施，加强低碳化改造，打造蓝绿公共空间。推进县乡村功能衔接互补，促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖，增强县城对乡村的辐射带动能力。更好发挥财政性资金作用，引导金融机构和央企等大型企业加大投入力度。高质量完成 120 个县城建设示范地区示范任务。

（二十）分类引导小城镇发展。坚持规模适度、突出特色、

强化功能，因地制宜发展小城镇。支持大城市周边小城镇充分对接城市需求，加强规划统筹、功能衔接和设施配套，发展成为卫星镇。支持具有区位优势或独特资源的小城镇强化要素资源配置，发展成为先进制造、交通枢纽、商贸流通、文化旅游等专业功能镇。支持远离城市的小城镇完善基础设施和公共服务，增强服务乡村、带动周边功能，发展成为综合性小城镇。推进大型易地扶贫搬迁安置区新型城镇化建设。

（二十一）优化边境地区城镇布局。构建以边境地级市为带动、边境县城和口岸为依托、抵边村镇为支点的边境城镇体系。重点支持满洲里、宽甸、珲春、绥芬河、东兴、腾冲、米林、塔城、可克达拉等边境城镇提升承载能力。建设里孜、黑河、同江、黑瞎子岛口岸，改造提升吉隆、樟木、磨憨、霍尔果斯、阿拉山口、满洲里、二连浩特、瑞丽、友谊关、红其拉甫、甘其毛都、策克、吐尔尕特、伊尔克什坦口岸，持续优化口岸服务能力。推进沿边重点开发开放试验区建设。强化疫情防控和公共卫生重大突发事件应对处置，严格实施边境地区防疫措施，筑牢外防输入防线。

（二十二）强化综合交通运输网络支撑。基本贯通综合运输大通道，提高铁路和高速公路城市覆盖率。建设城市群一体化交通网，加快推进京津冀、长三角、粤港澳大湾区城际铁路和市域（郊）铁路建设，有序推进成渝地区双城经济圈和其他重点城市群多层次轨道交通建设，到 2025 年新增城际铁路和市域（郊）铁

路运营里程 3000 公里，基本实现主要城市间 2 小时通达。系统布局和优化完善枢纽机场、支线机场、通用机场和货运机场，实现市地级行政中心 60 分钟到运输机场覆盖率达到 80%。建设综合交通枢纽集群，优化综合交通枢纽城市功能，打造一体化综合客运枢纽系统，推动新建枢纽布局立体换乘设施，鼓励同台换乘，实施既有枢纽换乘设施便捷化改造。发展旅客联程运输和货物多式联运，推广全程“一站式”、“一单制”服务，降低物流成本、提高物流效率。

## **五、推进新型城市建设**

坚持人民城市人民建、人民城市为人民，顺应城市发展新趋势，加快转变城市发展方式，建设宜居、韧性、创新、智慧、绿色、人文城市。

（二十三）增加普惠便捷公共服务供给。科学布局义务教育学校，推进优质教育资源均衡配置，提高公办义务教育规模占比，鼓励建设九年一贯制学校，加强普通高中建设。逐步提升公立医院医疗水平，增强基层医疗卫生机构诊疗能力，组建紧密型城市医疗集团。提高公办养老机构服务水平，推动党政机关和国有企事业单位的培训疗养机构转型发展养老服务，支持民办养老机构健康发展，推进医养结合，扩大护理型床位供给。扩大 3 岁以下婴幼儿托位供给，支持社会力量发展托育服务设施。严格落实城镇小区配套园政策，大力发展公办幼儿园，扶持民办幼儿园提供普惠性服务，增加普惠性幼儿园学位数量。推进公共设施适老化

适幼化改造，完善无障碍环境建设。按照每百户居民拥有不低于30平方米建筑面积标准，优化社区综合服务设施。统筹发展生活性服务业，开展高品质生活城市建设行动，打造城市一刻钟便民生活圈。

（二十四）健全市政公用设施。优化公交地铁站点线网布局，完善“最后一公里”公共交通网络。按照窄马路、密路网、微循环方式，构建级配合理的城市路网体系，完善机动车道、非机动车道、人行道“三行系统”，改善行人过街设施。完善以配建停车场为主、路外公共停车场为辅、路内停车为补充的停车设施体系，推进居住小区和机构停车位错时共享，在人流密集的公共场所增加非机动车停放设施。优化公共充换电设施建设布局，完善居住小区和公共停车场充电设施，新建居住小区固定车位全部建设充电设施或预留安装条件。推进水电气热信等地下管网建设，因地制宜在新城新区和开发区推行地下综合管廊模式，推动有条件城市路面电网和通信网架空线入廊入地。加强城市景观照明节约用电管理和用能清洁化。

（二十五）完善城市住房体系。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，夯实城市政府主体责任，稳地价、稳房价、稳预期。建立住房和土地联动机制，实施房地产金融审慎管理制度，支持合理自住需求，遏制投资投机性需求。培育发展住房租赁市场，盘活存量住房资源，扩大租赁住房供给，完善长租房政策，逐步使租

购住房在享受公共服务上具有同等权利。加快住房租赁法规建设，加强租赁市场监管，保障承租人和出租人合法权益。完善住房保障基础性制度和支持政策，有效增加保障性住房供给。以人口流入多的大城市为重点，扩大保障性租赁住房供给，着力解决符合条件的新市民、青年人等群体住房困难问题。单列租赁住房用地供应计划，主要利用集体经营性建设用地、企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地和存量闲置房屋建设，适当利用新供应国有建设用地建设。改革完善住房公积金制度，健全缴存、使用、管理和运行机制。

（二十六）有序推进城市更新改造。重点在老城区推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造为主要内容的城市更新改造，探索政府引导、市场运作、公众参与模式。开展老旧小区改造，推进水电路气信等配套设施建设及小区内建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位维修，促进公共设施和建筑节能改造，有条件的加装电梯，打通消防通道，统筹建设电动自行车充电设施，改善居民基本居住条件。基本完成大城市老旧厂区改造，推动一批大型老旧街区发展成为新型文旅商业消费集聚区，因地制宜将一批城中村改造为城市社区或其他空间。注重改造活化既有建筑，防止大拆大建，防止随意拆除老建筑、搬迁居民、砍伐老树。

（二十七）增强防灾减灾能力。系统排查灾害风险隐患，健全灾害监测体系，提高预警预报水平。采取搬迁避让和工程治理

等手段，防治山洪、泥石流、崩塌、滑坡、地面塌陷等地质灾害。开展既有重要建筑抗震鉴定及加固改造，新建建筑要符合抗震设防强制性标准。同步规划布局高层建筑、大型商业综合体等人员密集场所火灾防控设施，在森林、草原与城镇接驳区域建设防火阻隔带。合理布局应急避难场所，改进体育场馆等公共建筑和设施应急避难功能。完善供水、供电、通信等生命线备用设施，加强应急救灾和抢险救援能力建设。建设一批综合性国家储备基地，建立地方和企业储备仓储资源信息库，优化重要民生商品、防疫物资及应急物资等末端配送网络，重点加强突发公共卫生事件应对处置有关应急物资储备。开展自建房安全专项整治，完善自建房安全体检制度，严厉打击危及建筑安全的违法违规行为。完善和落实安全生产责任制，建立公共安全隐患排查和安全预防控体系。

（二十八）构建公共卫生防控救治体系。加强疾病预防控制机构能力建设，地级市至少建成1个生物安全二级水平实验室，县级疾控中心重点提升疫情发现和现场处置能力，基层医疗卫生机构配备从事公共卫生工作的人员。增强救治能力，地级及以上城市建成传染病医院或相对独立的综合性医院传染病区，县级医院提高传染病监测和诊治能力，重点加强感染性疾病科和相对独立的传染病病区建设。建立疾控机构和医疗机构协同监测机制，提高早期识别和快速报告能力。提升平疫结合能力，预留应急空间，确保新建改建大型公共设施具备快速转化为救治与隔离场所

的条件。

（二十九）加大内涝治理力度。坚持防御外洪与治理内涝并重、工程措施与生态措施并举，因地制宜基本形成源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急的排水防涝工程体系。老城区改造更新按有关标准补齐防洪排涝基础设施短板，全面消除历史上严重影响生产生活秩序的易涝积水点；高标准规划、建设新城区，不再出现“城市看海”现象。治理修复河湖水系，增加雨水调蓄空间。实施排水管网和泵站建设与改造，修复破损失效设施。建设排涝通道，整治河道、湖塘、排洪沟和道路边沟，确保与管网系统排水能力相匹配。推进雨水源头减排，因地制宜配套建设雨水集蓄利用设施，增强地面蓄水渗水能力。加强洪水监测预报和调度预演能力建设，完善堤线布置和河流护岸，在山洪易发地区合理建设截洪沟等设施，降低外洪入城风险。

（三十）推进管网更新改造和地下管廊建设。全面推进燃气管道老化更新改造，重点改造城市及县城不符合标准规范、存在安全隐患的燃气管道、燃气场站、居民户内设施及监测设施。统筹推进城市及县城供排水、供热等其他管道老化更新改造。指导各地在城市老旧管网更新改造等工作中因地制宜协同推进管廊建设，在城市新区根据功能需求积极发展干、支线管廊，合理布局管廊系统，统筹各类管线敷设。加快明确入廊收费政策，多措并举解决投融资受阻问题。做好统筹协调，优化项目空间布局，合

理安排建设时序，避免反复开挖。健全市政公用设施常态化管护机制，确保设施运行稳定安全。

（三十一）增强创新创业能力。强化国家自主创新示范区、高新技术产业开发区、经济技术开发区等创新功能。推动科研平台和数据向企业开放，鼓励大企业向中小企业开放资源、场景和需求。建设成本低、要素全、便利化、开放式的孵化器众创空间，支持创新型中小微企业成长。促进特色小镇规范健康发展。强化对企业研发的政策支持和奖励。促进创新型应用型技能型人才成长、集聚和发挥作用，完善外籍人才停居留政策。加强公共就业创业服务，为劳动者和企业提供政策咨询、职业介绍、用工指导等便捷化服务。优化营商环境，全面推行“证照分离”、“照后减证”，简化企业生产经营审批条件。提高监管效能，实现事前事中事后全链条全领域监管。

（三十二）推进智慧化改造。推进第五代移动通信（5G）网络规模化部署和基站建设，确保覆盖所有城市及县城，显著提高用户普及率，扩大千兆光网覆盖范围。推行城市数据一网通用，建设国土空间基础信息平台，因地制宜部署“城市数据大脑”建设，促进行业部门间数据共享、构建数据资源体系，增强城市运行管理、决策辅助和应急处置能力。推行城市运行一网统管，探索建设“数字孪生城市”，推进市政公用设施及建筑等物联网应用、智能化改造，部署智能交通、智能电网、智能水务等感知终端。依托全国一体化政务服务平台，推行政务服务一网通办，提

供市场监管、税务、证照证明、行政许可等线上办事便利。推行公共服务一网通享，促进学校、医院、养老院、图书馆等公共服务机构资源数字化，提供全方位即时性的线上公共服务。丰富数字技术应用场景，发展远程办公、远程教育、远程医疗、智慧出行、智慧街区、智慧社区、智慧楼宇、智慧商圈、智慧安防和智慧应急。

（三十三）加强生态修复和环境保护。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单要求，提升生态系统质量和稳定性。建设生态缓冲带，保留生态安全距离。持续开展国土绿化，因地制宜建设城市绿色廊道，打造街心绿地、湿地和郊野公园，提高城市生态系统服务功能和自维持能力。加强河道、湖泊、滨海地带等城市湿地生态和水环境修护，强化河流互济、促进水系连通、提高水网密度，加强城镇饮用水水源地保护和地下水超采综合治理。大力推进城市节水，提高用水效率和效益。基本消除劣Ⅴ类国控断面和城市黑臭水体。推进生活污水治理厂网配套、泥水并重，推广污泥集中焚烧无害化处理，推进污水污泥资源化利用。地级及以上城市因地制宜基本建立分类投放、收集、运输、处理的生活垃圾分类和处理系统，到2025年城镇生活垃圾焚烧处理能力达到80万吨/日左右。健全危险废弃物和医疗废弃物集中处理设施、大宗固体废弃物综合利用体系。加强城市大气质量达标管理，推进细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）和臭氧（O<sub>3</sub>）协同控制。加强塑

料污染、环境噪声污染和扬尘污染治理。

（三十四）推进生产生活低碳化。锚定碳达峰碳中和目标，推动能源清洁低碳安全高效利用，有序引导非化石能源消费和以电代煤、以气代煤，发展屋顶光伏等分布式能源，因地制宜推广热电联产、余热供暖、热泵等多种清洁供暖方式，推行合同能源管理等节能管理模式。促进工业、建筑、交通等领域绿色低碳转型，推进产业园区循环化改造，鼓励建设超低能耗和近零能耗建筑，推动公共服务车辆电动化替代，到 2025 年城市新能源公交车辆占比提高到 72%。开展绿色生活创建行动，倡导绿色出行和绿色家庭、绿色社区建设，推广节能产品和新建住宅全装修交付，建立居民绿色消费奖励机制。推进统一的绿色产品认证和标识体系建设，建立绿色能源消费认证机制。在 60 个左右大中城市率先建设完善的废旧物资循环利用体系。

（三十五）推动历史文化遗产和人文城市建设。保护延续城市历史文脉，保护历史文化名城名镇和历史文化街区的历史肌理、空间尺度、景观环境，严禁侵占风景名胜区内土地。推进长城、大运河、长征、黄河等国家文化公园建设，加强革命文物、红色遗址、世界文化遗产、文物保护单位、考古遗址公园保护。推动非物质文化遗产融入城市规划建设，鼓励城市建筑设计传承创新。推动文化旅游融合发展，发展红色旅游、文化遗产旅游和旅游演艺。根据需要完善公共图书馆等文化场馆功能，建设智慧广电平台和融媒体中心，完善应急广播体系。加强全民健身场地设施建

设，有序建设体育公园，促进学校体育场馆开放。

## **六、提升城市治理水平**

树立全周期管理理念，聚焦空间治理、社会治理、行政管理、投融资等领域，提高城市治理科学化精细化智能化水平，推进城市治理体系和治理能力现代化。

（三十六）优化城市空间格局和建筑风貌。发挥发展规划引领作用，全面完成城市国土空间规划编制，划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，根据水资源承载能力优化城市空间布局、产业结构和人口规模。优化居住、工业、商业、交通、生态等功能空间布局，适当提高居住用地比例。合理控制老城区开发强度，推动新城新区高质量高标准建设，统筹布局各类市政公用设施和公共服务设施，促进产城融合、职住平衡。建立地下空间开发与运营管理机制，推行分层开发和立体开发。推动开展城市设计，加强城市风貌塑造和管控，促进新老建筑体量、风格、色彩相协调。落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针，治理“贪大、媚洋、求怪”等建筑乱象。严格限制新建超高层建筑，不得新建 500 米以上建筑，严格限制新建 250 米以上建筑。

（三十七）提高建设土地利用效率。促进城镇建设用地集约高效利用，实行增量安排与消化存量挂钩，严格控制新增建设用地规模，推动低效用地再开发。鼓励地方结合实际划设工业用地控制线，推进“标准地”出让改革，健全长期租赁、先租后让、

弹性年期等市场供应体系。提高低效工业用地容积率和单位用地面积产出率，建设城镇建设土地使用权二级市场。推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业、复合功能用地供给。鼓励地方完善老旧厂区和城中村存量建设用地用途转变规则，探索建设用地地表、地下、地上分设使用权。推广以公共交通为导向的开发（TOD）模式，打造站城融合综合体，鼓励轨道交通地上地下空间综合开发利用。

（三十八）提高街道社区治理服务水平。健全党组织领导、社区居委会主导、人民群众为主体，各类组织积极参与，自治、法治、德治相结合的城市基层社会治理体系。坚持党对基层治理的全面领导，强化和巩固党建引领基层治理作用。完善网格化管理服务，依托社区统一划分综合网格。推进社区服务标准化，开发协商议事、政务办理等线上应用，完善社区应急组织体系和工作预案，加强防灾减灾知识宣传和应急演练。加强社会工作专业人才队伍建设，健全社区工作者职业体系，到 2025 年每万城镇常住人口基本实现拥有社区工作者 18 人。提高物业服务覆盖率，开展物业服务标准化试点，改进物业服务管理。推动人文关怀进家庭，发展家庭养老床位，加强邻里互助交流，针对困难群体和特殊人群建立“一对一”帮扶机制。

（三十九）健全社会矛盾综合治理机制。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。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、

权益保障通道，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。健全矛盾风险防控协同、矛盾纠纷多元化解机制，充分发挥调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等作用，建设一站式矛盾纠纷调处平台。健全社会心理服务体系和危机干预机制，针对重点人群加强帮扶救助、法律援助、心理疏导、社会融入、社区康复等服务。加强基层人民调解组织和队伍建设，推进警官、检察官、法官、律师进社区。推进社会治安防控体系建设，强化重点地区排查整治，健全协调联动机制。

（四十）优化行政资源配置和区划设置。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。完善街道经费保障机制，推动编制资源向街道倾斜，将更多直面群众的服务事项依法下放至街道。健全城市管理综合执法机制，提升执法人员文明执法、规范执法水平。深化街道管理体制变革，依法赋予街道综合管理权、统筹协调权和应急处置权，并结合本地实际依法赋予街道行政执法权。严格控制撤县建市设区，推进市辖区结构优化和规模适度调整。促进具备条件的开发区向城市综合功能区转型。完善镇和街道设置标准。

（四十一）健全投融资机制。夯实企业投资主体地位，放宽放活社会投资。发挥政府投资引导作用和放大效应，推动政府投资聚焦市场不能有效配置资源、需要政府支持引导的公共领域，主要投向公益性项目。优化财政资金支出结构，发行地方政府专项债券支持符合条件的公益性城镇基础设施建设项目。创新城市

投资运营模式，推进公共设施建设和土地潜在价值挖掘相统筹，提高收支平衡水平。引导社会资金参与城市开发建设运营，规范推广政府和社会资本合作（PPP）模式，稳妥推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点。持续深化投资审批制度改革，加强与用地、环评、报建等制度的协同衔接，全面改善投资环境。合理确定城市公用事业价格，拓宽多元化融资渠道，鼓励银行业金融机构按市场化原则增加中长期贷款投放。防范化解城市债务风险，强化政府预算约束和绩效管理，合理处置和分类化解存量债务，严控增量债务。

## **七、推进城乡融合发展**

坚持以工补农、以城带乡，以县域为基本单元、以国家城乡融合发展试验区为突破口，促进城乡要素自由流动和公共资源合理配置，逐步健全城乡融合发展体制机制和政策体系。

（四十二）稳步推进农村土地制度改革。落实第二轮土地承包到期后再延长 30 年政策，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，稳妥推进集体林权制度改革。稳慎推进农村宅基地制度改革，加快推进房地一体的宅基地使用权确权登记颁证，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式。在充分保障农民宅基地合法权益的前提下，探索农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等方式，依法依规盘活闲置宅基地和闲置住宅。建立土地征收公共利益认定机制，缩小土地征收范围。坚决守住土地公有制性质不改变、耕

地红线不突破、农民利益不受损三条底线，实现好、维护好、发展好农民权益。

（四十三）开拓乡村建设多元化融资渠道。鼓励各级财政支持城乡融合发展。逐步提高地方土地出让收益用于农业农村比例。按照市场化原则，在依法合规、风险可控前提下，推动农村信用社、农商行和村镇银行扩大信贷投放，创新中小银行和地方银行金融产品，引导大型商业银行下沉服务重心、加强信贷支持，鼓励增加首贷和信用贷。运用支农支小再贷款、再贴现等政策工具，实施最优惠的存款准备金率，支持机构法人在县域、业务在县域的金融机构。扩大农村资产抵押担保融资范围，依法合规开展农村集体经营性建设用地使用权、承包地经营权、集体林权等抵质押融资，鼓励有条件的地区结合财力实际设立市场化运作的担保机构。

（四十四）引导城市人才入乡发展。深入推行科技特派员制度，推动规划设计师、建筑师、工程师“三师入乡”，建立科研人员入乡兼职兼薪和离岗创业制度，为乡村建设行动提供技术支撑。推进城市教文卫体等工作人员定期服务乡村，促进职称评定和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。支持有技能有管理经验的农民工等人员返乡入乡创业，加强场地安排等政策支持。允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并依法享有相关权益。

（四十五）推进城乡一体规划设计。统筹县域城镇和村庄规

规划建设，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点建设、人居环境整治、生态保护、防灾减灾和历史文化传承，实现县乡村功能衔接互补。全面完成县级国土空间规划编制，结合实际编制乡镇国土空间规划。科学编制县域村庄布局规划，鼓励有条件的地区编制实用性村庄规划。规范开展全域土地综合整治，合理推进农用地和建设用地整理，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建。

（四十六）推进城镇公共服务向乡村覆盖。强化基本公共服务供给县乡村统筹，增加乡村教育、医疗、养老等服务供给。推进城乡义务教育学校标准化建设，发展城乡教育联合体，深化义务教育教师“县管校聘”管理改革，促进县域内校长教师交流轮岗。在县城和规模较大中心镇建设一批高中和中等职业学校。办好乡镇公办中心幼儿园，完善农村学前教育公共服务网络。完善县级医院、乡镇卫生院和村卫生室诊疗条件，发展紧密型县域医疗卫生共同体，推行派驻、巡诊、轮岗等方式。健全县乡村衔接的三级养老服务网络，建设村级幸福院和日间照料中心，发展乡村普惠型养老服务和互助性养老。建设农村公益性殡葬设施，推动殡仪馆尚未覆盖的火葬区的县补齐短板。加强对农村留守儿童、妇女、老年人及困境儿童的关爱服务。

（四十七）推进城镇基础设施向乡村延伸。推动城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，促进向村覆盖、往户延伸。统筹规划各类市政公用设施，推动供水供气供热管网向城郊乡村

和规模较大中心镇延伸。推进人口规模较大的自然村（组）通硬化路，建设村内主干道和资源路、产业路、旅游路。促进城乡道路客运一体化，拓展公路客运站综合服务功能。到 2025 年农村自来水普及率提高到 88%，在有条件地区推进城乡供水一体化。推进燃气入乡，建设安全可靠的乡村储气罐站和微管网供气系统。建设数字乡村，以需求为导向逐步推进 5G 网络和千兆光网向乡村延伸。建设以城带乡的垃圾收集处理系统。发展联结城乡的冷链物流、配送投递、电商平台和农贸市场网络。加强乡村消防基础设施建设，改善消防安全条件。推进城镇基础设施建设运营单位开展统一管护，鼓励引入市场化管护企业。支持国家乡村振兴重点帮扶县加快补齐短板。

（四十八）促进城乡产业协同发展。发展县域经济，构建以现代农业为基础、乡村新产业新业态为补充的多元化乡村经济。健全现代农业产业体系、生产体系、经营体系，推进粮经饲统筹、农林牧渔协调，以粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，到 2025 年建成 10.75 亿亩集中连片高标准农田，农作物耕种收综合机械化率提高到 75%，发展多种形式适度规模经营，加强绿色食品、有机农产品和地理标志农产品认证管理。促进农村一二三产业融合发展，壮大农产品加工业和农业生产性服务业，培育休闲农业、乡村旅游、民宿经济和森林康养等新业态，建立生态产品价值实现机制和优秀农耕文化遗产保护利用机制，盘活用好乡村资源资产。建设现代农业产业园区，健全智能标准厂房和

仓储保鲜等设施，完善检验检测、商贸流通、农村产权交易等平台。

（四十九）多渠道增加农民收入。统筹推进农村劳动力转移就业和就地就近就业创业，促进农民收入持续稳定增长，逐步缩小城乡居民收入差距。健全农民工输出输入地劳务对接机制，加强劳务品牌建设。大规模开展高素质农民培训，建立农产品优质优价正向激励机制，发展农民合作社和家庭农场，引导龙头企业与农民共建农业产业化联合体，让农民分享加工销售环节收益。培育专业化社会化服务组织，帮助小农户节本增收。深化农村集体产权制度改革，创新农村集体经济运行机制，推动“资源变资产、资金变股金、农民变股东”，增加农民财产性收入。结合深化粮食收储制度改革，健全农民直接补贴政策，保障农民种粮收益。

## **八、保障措施**

（五十）加强党的全面领导。坚持和加强党的全面领导，把党的领导贯穿新型城镇化全过程、各领域、各环节。充分发挥各级党组织作用，为推动新型城镇化提供根本保证。以正确用人导向引领党员干部干事创业、担当作为。推动全面从严治党向纵深发展，营造风清气正的良好政治生态。

（五十一）强化组织协调。发挥城镇化工作暨城乡融合发展工作部际联席会议制度作用，依据《国家新型城镇化规划（2021—2035年）》和本方案，研究部署新型城镇化年度重点任务，协

调解决重点难点问题。各有关部门按照职责分工，出台配套政策举措、推进体制机制改革、布局安排重大项目，加大财政、土地、金融、编制等方面对新型城镇化的支持保障力度。各地区要全面落实主体责任，结合实际抓好方案贯彻落实。方案实施中涉及的重要政策、重大工程、重点项目要按规定程序报批。

（五十二）加强监测评估。加强对各地区新型城镇化工作的指导和督促，完善新型城镇化数据库，开展方案实施情况动态监测和总结评估。定期总结提炼试点试验示范的改革探索成效，及时推广典型经验和制度成果。