

# 省政府办公厅关于印发江苏省 “十四五”新型城镇化规划的通知

(苏政办发〔2021〕48号)

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

《江苏省“十四五”新型城镇化规划》已经省人民政府同意,现印发给你们,请认真组织实施。

江苏省人民政府办公厅

2021年8月13日

(此件公开发布)

## 江苏省“十四五”新型城镇化规划

走中国特色、科学发展的新型城镇化道路是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署,对全面建成小康社会、推进全面建设社会主义现代化国家具有重大现实意义和深远历史意义。江苏城镇化发展起步早、发展快,水平和质量总体呈现稳步提升态势,城镇化发展水平持续走在全国前列。为充分发挥城镇化动力支撑作用,服务全国构建新发展格局,促进区域协调均衡发展,更好满足人民日益增长的美好生活需要,根据《国家新型城镇化规划(2021-2035年)》《江苏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》,编制《江苏省“十四五”新型城镇化规划》。规划主要阐明全面建设社会主义现代化国家开局起步阶段江苏推进新型城镇化发展的总体要求、主要目标、空间形态、重点任务和政策取向,是指导全省新型城镇化高质量发展的宏观性、战略性和基础性规划。

### 一、规划基础

党的十八大以来,江苏认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,大力推进以人为核心、以高质量为导向的新型城镇化战略,组织召开新型城镇化和城乡发展一体化工作会议,在全国率先出台《江苏省新型城镇化与城乡发展一体化规划(2014-2020年)》,引导城镇化发展方式深层次变革,新型城镇化取得重大历史性成就,为高水平全面建成小康社会、“强富美高”新江苏建设提供了有力支撑。

#### (一) 主要成就。

近年来,江苏认真贯彻习近平总书记对江苏工作的重要指示精神特别是“积极稳妥推进新型城镇化”等部署要求,全面落实中央城镇化工作会议精神,积极探索中央要求与江苏特征紧密结合的新型城镇化道路,《江苏省新型城镇化与城乡发展一体化规划(2014-2020年)》确定的主要目标任务顺利完成,以省域为单元的国家新型城镇化综合试点取得显著成效,常住人口城镇化率、户籍人口城镇化率分别达73.44%、67.3%,两者差距持续缩小,居全国前列。

农业转移人口市民化成效明显。户籍制度改革持续深化,南京、苏州调整完善积分落户政策,其他设区市落户限制全面取消,2014-2020年,累计实现883.7万农业转移人口在城镇落户。积极调整放宽户口迁移政策,设区市范围内户口通迁制度全面实施,苏北五市范围内率先实现城镇户口通迁。常住人口居住证制度实现全覆盖,累计发放居住证3240万余张,居全国前列。全面建立以居住证为载体的基本公共服务制度体系,农业转移人口享有更多更好的义务教育、医疗卫生和技能培训等服务,农村劳动力转移就业率达77.7%。“人地钱”挂钩政策优化完善,要素保障基础更加扎实。

### 专栏1 居住证持有人享有基本公共服务清单

基本公共教育（7项）、基本就业创业（9项）、基本社会保险（7项）、基本医疗卫生（19项）、基本社会服务（13项）、基本住房保障（3项）、基本公共文化体育（10项）、基本公共交通（2项）、环境保护基本公共服务（5项）、残疾人基本公共服务（11项）。

城镇化空间格局持续优化。城镇化空间布局不断优化，以都市圈城市群为主体形态、大中小城市和小城镇协调发展的格局基本建立。扬子江城市群贡献了全省75%以上的地区生产总值和90%以上的进出口总额，沿海城镇发展轴正在成为新兴城镇化地区，沿大运河文化带江苏段建成全国先导段示范段样板段。都市圈综合承载能力不断增强，《南京都市圈发展规划》获批国家首个都市圈发展规划，南京首位度提升取得实质进展，宁镇扬、苏锡常一体化有效推进，徐州淮海经济区中心城市地位更加巩固。综合交通运输体系实现历史突破，高铁主骨架基本形成，高铁总里程跃升至全国第三位，沪苏通铁路一期工程、连淮扬镇铁路、盐通高铁、连徐高铁等工程建成通车，支撑和引导产业人口优化布局。

城市功能品质显著提升。城市综合竞争力显著增强，13个设区市均进入全国经济百强城市行列。县域经济先发优势不断巩固，综合实力百强县（市）数量居全国第一，10个县（市、区）纳入国家县城新型城镇化建设示范名单。供水、排水、燃气等市政公用设施全面提档升级，高速光纤覆盖所有城镇，6个设区市开通城市轨道交通。累计改造城镇棚户区129.9万套，近400万居民实现“出棚入楼”，居住质量持续改善。新一代信息技术与城市发展深度融合，13个设区市全部建成数字化管理平台。特色文化品牌加快塑造，中国历史文化名城、国家历史文化名镇、中国历史文化街区和文明城市数量均居全国第一，“水韵江苏”魅力更加彰显。

### 专栏2 国家县城新型城镇化建设示范地区

盱眙县、宝应县、沛县、东海县、沭阳县、建湖县、泗阳县、南通市海门区、泰兴市、溧阳市。

城乡社会建设更加完善。坚持富民导向，着力办好民生实事，解决民生突出问题，基本公共服务常住人口均等化全覆盖扎实推进。建立农村义务教育经费保障机制和市县落实教育经费保障主体责任综合奖补机制，实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带，充分保障全部适龄学生平等接受教育权利。医疗卫生资源配置着力优化，基本公共卫生服务政府补助标准提高到不低于80元/人/年。社会保险覆盖面持续扩大，待遇水平稳步提升，最低生活保障标准率先实现以设区市为单位城乡并轨。公共文化服务网络更加完善，基层综合性文化服务中心实现全覆盖。社会治理系统化、精细化、法治化、智慧化水平明显提升，“大数据+网格化+铁脚板”基层治理模式成为亮点品牌。

城市可持续发展能力不断增强。区域创新能力稳居全国前列，南京创新辐射作用充分发挥，国家创新型城市、创新型县（市）分别达11个和5个。新经济新产业新业态蓬勃发展，带动城镇新增就业年均超过145万人。美丽宜居城市建设强力推进，地级及以上城市空气质量优良天数比率提升到81%，13个设区市及太湖流域县（市、区）基本消除黑臭水体，“中国人居环境奖”“联合国人居奖”城市数量均位居全国第一，国家生态市县、国家生态文明建设示范市县、国家生态园林城市数量居全国前列。

城乡融合发展展开布局。乡村振兴战略深入实施，城乡融合发展体制机制和政策体系初步建立。农民增收步伐加快，城乡居民收入比缩小到2.19:1。城乡要素双向自由流动制度性通道进一步拓宽，武进农村土地制度改革试点产生较大影响，“万企联万村、共走振兴路”行动扎实推进。城乡基本公共服务制度加快接轨，乡村学校建设条件和管理机制持续改善，统一的城乡居民基本养老保险、基本医疗保险和大病保险制度基本建立。累计命名324个江苏省特色田园乡村，“新鱼米之乡”的时代风貌初步展现。宁锡常接合片区获批国家首批城乡融合发展试验区，在建立生态产品价值实现机制、打造城乡产业协同发展平台等方面初步形成经验做法。

在江苏新型城镇化发展取得重要进展的同时，也应清醒地认识到，与全面建设社会主义现代化国家要求

相比，与人民群众美好生活期盼相比，我省城镇化发展不平衡不充分的问题仍然存在，部分领域体制机制障碍尚未完全消除，一些新的矛盾挑战亟待系统应对破解，主要表现在：中心城市综合承载能力、资源配置能力和辐射带动能力有待增强，功能品质存在短板，特色形象不够鲜明，在全国发展大局和全球竞争格局的地位作用仍需巩固提高；都市圈协同发展、融合发展和一体化发展体制机制尚未完全建立，沿海城镇轴等潜力空间支撑作用不够显著，县域经济发展动力和县城公共服务功能仍需强化；非户籍人口在城镇落户吸引力有所下降，农业转移人口融入城市动力和能力还不够强，包容、开放、普惠的环境氛围需要深入营造；城市现代治理体系亟待完善，运行管理效率仍需提升，基层社会治理有待加强；城市风险隐患呈上升趋势，安全健康、绿色发展等领域存在薄弱环节；适应新型城镇化高质量发展要求的体制机制有待集成突破，土地、投融资、城市管理服务等领域改革任务任重道远，新型城乡关系建立仍需付出更大努力。

表1 “十三五”时期新型城镇化主要指标完成情况

类别	指标	规划目标	2020年	完成情况
总体发展水平	常住人口城镇化率(%)	72	73.44	完成
	户籍人口城镇化率(%)	67	67.3	完成
	城乡居民收入比	2.2:1	2.19:1	完成
	城乡统筹规划优化覆盖率(%) <sup>*</sup>	100	—	—
基本公共服务	农民工随迁子女接受义务教育比例(%)	100	100	完成
	城镇失业人员、进城务工人员、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率(%)	100	100	完成
	城镇常住人口基本养老保险覆盖率(%)	98	>98	完成
	城镇常住人口基本医疗保险覆盖率(%)	98	>98	完成
	城乡居民社会养老保险基础养老金水平比较指数(%)	100	100	完成
	城乡居民医疗保险政策范围内报销水平比较指数(%) <sup>*</sup>	100	—	—
	城镇常住人口保障性住房覆盖率(%)	≥23	26.06	完成
	城乡最低生活保障标准并轨覆盖率(%)	100	100	完成
	“一委一居一站一办”城乡社区服务管理体制覆盖率(%) <sup>*</sup>	100	—	—
	百万以上人口城市公共交通占机动出行比例(%)	60	60	完成
	镇村公交覆盖率(%)	100	100	完成
基础设施	城乡统筹区域供水覆盖率(%)	95	100	完成
	城镇污水达标处理率(%)	95	95	完成
	城乡生活垃圾无害化处理率(%)	95	99	完成
	城乡家庭宽带接入能力(Mbps)	≥100	≥100	完成
	城乡社区综合服务设施覆盖率(%)	99	100	完成
类别	指标	规划目标	2020年	完成情况
资源环境	人均城市建设用地(平方米) <sup>*</sup>	≤100	—	—
	生态红线区域占国土面积比例(%) <sup>*</sup>	20	—	—
	城市建成区绿地率(%)	38.9	40	完成
	林木覆盖率(%)	24	24	完成
	空气质量达到二级标准的天数比例(%)	72	81	完成
	地表水好于Ⅲ类水质的比例(%)	66	86.5	完成
	城镇可再生能源消费比重(%)	6	15.8	完成
	城镇绿色建筑占新建建筑比重(%)	90	97	完成
	村庄环境整治达标率(%)	98	>98	完成

注：带\*的指标中，城乡统筹规划优化覆盖率指标已取消统计；城乡居民医疗保险政策范围内报销水平比较指数指标，因新型农村合作医疗保险和城镇居民医疗保险已整合为城乡居民医疗保险，比较指数不再核算；“一委一居一站一办”城乡社区服务管理体制覆盖率，因“一办”即综治办在新一轮机构改革中撤销，该指标不再统计；人均城市建设用地指标和生态红线区域占国土面积比例指标，国家暂未确认统计数据。

(二) 发展趋势。

“十四五”乃至更长一段时期，世界百年未有之大变局加速演变，我国正处于全面建成社会主义现代化

国家新阶段，外部环境和基础条件发生深刻变化，综合判断，江苏城镇化发展总体进入成熟稳定、质量提升阶段，呈现出新趋势新特征。

城镇化主体形态更趋鲜明。技术变革、产业创新、基础设施等因素带来广泛影响，推动城市间经济社会联系更加紧密，大中小城市协同发展的空间组织形态加速形成，城市发展从单打独斗向都市圈、城市群进阶演进。人口、资本、产业、数据等要素资源进一步向城镇化优势地区集中集聚，人口就近就地流动趋势明显增强，都市圈城市群成为支撑城镇化进程的核心动力和代表国家参与国际竞争的重要载体。

人的全面发展充分彰显。伴随都市圈城市群主体形态加速形成，中心城市和县城镇集聚人口能力仍然强劲，成为人民追求个性需求、享有美好生活的主要载体。适应外部环境重大变化、科技革命深刻演进和社会主要矛盾变革，城市产业层次、就业结构和治理方式持续深度调整，全体居民多元职业发展、综合素质提升和价值实现机会得到有效满足，尊重差异、注重公平、鼓励创造的社会氛围更加浓厚。

城市现代化图景着力呈现。城市作为人口和经济重要载体的基本属性进一步发挥，新技术、新产品、新场景、新应用加快向城市集聚，与现代化要求相适应的城市发展方式持续转变，与禀赋特征相匹配的城市功能品质着力完善，与高质量发展相协调的城市治理结构更加优化，一批和谐宜居、健康安全、富有活力、各具特色的现代化城市快速成长，成为展现社会主义现代化建设成效的重要窗口。

绿色低碳成为普遍形态。顺应资源环境约束趋紧，城市建设从增量扩张逐步转向存量优化，规模、布局、形态与生态、资源、环境更加适应匹配，空间治理更趋集约、高效、精细。人与自然和谐共生的本质特征着力彰显，先进绿色技术广泛应用，低碳生产生活方式加快普及，生态文化体系全面构建，城市成为率先践行碳达峰碳中和战略目标的强劲引擎。

城市治理更趋专业精细。把握城市发展的内在规律和城市社会的系统特征，城市治理层级趋于优化，带动管理效率大幅提升。新型基础设施建设、应用和制度协同配合，城市大脑更加灵活睿智，居民生活更加舒适便捷。住房税收调节作用充分发挥，城市运行向精准高效转型。共建共享的社会治理体系全面建立，群体间良性互动与协作网络持续完善，现代公民素质大幅提升，治理方式进一步规范有序。

城乡发展广泛深度融合。城乡融合发展体制机制趋于健全，紧凑一体的城乡空间网络加快形成。畅通城乡要素双向流动的制度改革持续深化，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小，城乡全域向均衡、健康和可持续发展。乡村发展理念持续优化，乡村农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足更加鲜明可感，功能完善、活力兴旺、幸福和谐的美丽田园乡村风貌进一步展现。

## 二、总体要求

### （一）指导思想。

深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实习近平总书记对江苏工作的重要指示要求，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持四化同步，坚持以人民为中心的发展思想，深入践行“争当表率、争做示范、走在前列”光荣使命，以人的城镇化为核心，以城市现代化为导向，以制度性建设为重点，着力增强都市圈城市群能级、引领高质量发展，着力满足人民美好生活需要、创造高品质生活，着力构建现代运营管理体系、实现高效能治理，着力推动城乡深度融合、显著缩小城乡发展差距，努力走出一条具有时代特征、中国特色、江苏特点的新型城镇化道路，为奋力谱写“强富美高”新江苏建设现代化篇章提供强劲持久动力。

### （二）基本原则。

——以人为本，包容共享。坚持把以人民为中心的发展思想贯穿新型城镇化发展始终，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，坚持共同富裕方向，深化社会性流动体制机制改革，营造人文关怀、普惠共享的城市环境，充分保障全体居民平等参与、平等发展的权利，以人的城镇化引领促进人的现代化，加快实现人的全面发展。

——系统思维，四化同步。牢固树立系统观念，更高水平统筹省域全域一体化发展，构建资源要素优化

配置和自由流动机制，加快信息化驱动城镇化，推动城镇化与工业化良性互动、与农业现代化相互协调，促进城镇功能、产业支撑、要素吸纳、人口集聚联动统一，实现新型城镇化与区域协调发展、乡村全面振兴互促共进。

——优化形态，特色彰显。综合区位特征、资源环境和发展潜力，突出都市圈城市群主体形态，进一步发挥中心城市带动作用，联合中小城镇和乡村等功能节点，强化现代基础设施引导支撑，完善优化功能互补、形态各异、集约紧凑的城镇化格局，全面提升融入国家重大战略能力，更加彰显美丽江苏魅力风采。

——内涵发展，品质提升。着力转变城镇化发展方式，把全生命周期理念贯穿城市规划建设管理各环节，扩大多元就业供给，突出特色服务功能，传承历史文化脉络，完善公共政策体系，推进法治化、精细化、智慧化、人性化管理，加快由外延扩张式向内涵提升式转变，让城市发展更具活力、更加文明、更有温度。

——绿色低碳，集约高效。把生态健康理念摆在城镇化发展更加突出的位置，合理确定城市规模、优化空间结构、引导人口密度，全面建立城市建设发展与资源环境平衡匹配机制，普遍推行开发精明有序、资源循环利用、生活低碳转型，加快集聚一批可持续发展的生态价值财富，率先实现环境改善与效率提升、社会进步的统筹推进、相得益彰。

——改革创新，坚守底线。加强顶层设计、前瞻设计和精准设计，以牢牢守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损为底线，积极稳妥推进户籍、土地、投融资等领域集成改革，以技术创新释放经济发展动能，以管理创新增强社会发展韧性，以制度创新提升资源配置效率，打造具有重要影响力的江苏新型城镇化改革发展品牌。

### （三）主要目标。

到2025年，常住人口城镇化率达到75%以上，非户籍人口在城镇落户取得积极进展，“一群两轴三圈”城镇化空间布局更加清晰，城市功能品质显著提高，城镇化地区综合承载力和竞争力明显增强，在创新驱动、宜居友好、区域协同、空间高效等优势领域和重点领域树立典型标杆，巩固强化全国新型城镇化先行省份地位。

——常住人口市民化纵深推进。户籍制度改革全面深化，城市落户限制进一步开放放宽，区域内户口迁移更加高效便捷，到2025年，以经常居住地登记户口制度取得实质性进展。覆盖常住人口的基本公共服务均等化加快推进，更多居民享有较高品质的城市生活。现代人口服务管理制度加快建立，以农业转移人口为重点的常住人口融入城市能力普遍提升。

——城镇化空间格局加快形成。“一群两轴三圈”城镇化空间布局进一步优化，沿海新兴城镇化地区和重要增长极初具形态。都市圈动力源作用更加鲜明，南京都市圈现代化建设水平全国领先，苏锡常都市圈国际化功能和发展质量效益显著提升，徐州都市圈全国影响力和区域竞争力进一步增强。城市公共资源配置更趋合理，大中小城市和小城镇协调发展，县城重要节点功能有力发挥。现代综合立体交通网络初步建成，到2025年，基本实现1日联通全球、半日通达全国、2小时畅行江苏、1小时通勤都市圈。

——现代化城市形态初步显现。让人民生活更美好的现代化城市加快建设，世界城市和国家中心城市积极培育，区域性中心城市和中小城市活力持续迸发。全龄友好城市全面推进，就业创业空间持续拓展，独特人文魅力着力彰显，风险防控能力进一步提高，创新、宜居、绿色、智慧、文明、韧性的城市特征更加鲜明。到2025年，力争培育6个经济总量超万亿、2—3个消费规模超5000亿的城市。

——城市治理现代化水平进一步提升。功能互补、统一衔接的规划体系基本建立，绿色紧凑、集约高效的空间功能导向初步形成。适应城镇化阶段的城市治理机制持续完善，公共资源组织配置效率着力提升。共建共治共享的社会治理新格局加快构建，基层社会治理现代化水平进一步增强，公民素质和社会文明程度达到新的高度。多元可持续的城市投融资机制日益健全，城市发展动力更加强劲。到2025年，农民工随迁子女在公办学校接受义务教育比例提升至87%。

——城乡融合发展制度框架和政策体系全面建立。工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工

农城乡关系初步确立，城乡居民收入增长和经济增长基本同步，城乡品质生活落差进一步缩小，协同发展水平走在全国前列。土地、资本、技术、人才等城乡要素双向自由流动的制度化通道有效打通，城乡统一规划建设管护的基础设施体系、统一制度标准的基本公共服务体系基本形成。城乡产业发展互动融合，农业农村现代化加快实现。到2025年，城乡居民人均可支配收入比缩小至2.15:1。

展望2035年，新型城镇化率先基本实现，城镇化发展方式全面转型、质量全面提升，常住人口城镇化率达到80%左右，人的全面发展与社会安定和谐在新型城镇化进程中充分彰显。城市落户限制全面取消，基本公共服务率先实现常住人口均等化全覆盖，人口集聚服务能力显著增强。以都市圈城市群为主体形态的城镇化格局成熟定型，大中小城市协同发展特色鲜明，对标国际一流水平的世界城市和国家中心城市培育建设取得突破性进展。新型工农城乡关系基本形成，努力建成全国城乡发展差距最小、城乡居民共同富裕的示范省份。

表2 “十四五”时期新型城镇化发展主要指标

类别	指标	2020年现状	2025年目标
城镇化水平	1. 常住人口城镇化率（%）	73.44	>75
	2. 城乡居民人均可支配收入比	2.19	2.15
市民化质量	3. 农民工随迁子女在公办学校接受义务教育比例（%）	85	87
	4. 城乡基本养老保险参保缴费率（%）	86.4	>90
	5. 城镇常住人口保障性住房覆盖率（%）	26.06	28
	6. 每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数（个）	2	4.5左右
	7. 接受上门服务的居家老年人人数占比（%）	14	18左右
城市功能	8. 研发经费支出占地区生产总值比重（%）	2.82	3.2
	9. 高新技术产业产值占规模以上工业产值比重（%）	46.5	48.5
	10. 建成双千兆宽带城市的设区市数量（个）	—	13
	11. 人均接受文化场馆服务次数（次）	4.76	6左右
	12. 地级及以上城市空气质量优良天数比例（%）	81	82左右
	13. 城市建成区绿化覆盖率（%）	40	>40
城市治理	14. 城区人口100万以上的城市中心城区绿色出行比例（%）	—	≥70
	15. 单位地区生产总值建设土地使用面积下降率（%）	[26]	[21]
	16. 实行全科服务模式的社区覆盖率	50	90

注：带[]的指标目标值为五年累计数。

### 三、构建包容关怀的城市环境

围绕提高以农业转移人口为重点的常住人口市民化质量，全面深化户籍制度改革，统筹推进多样性就业空间拓展、多层次公共服务供给和多元化消费需求满足，着力营造开放包容的城市氛围，增强全体居民认同感和归属感。

#### （一）全面深化户籍制度改革。

坚持尊重意愿、存量优先、循序渐进的原则，依时序、按区域、分步骤推进户籍制度改革，推动稳定就业居住的非户籍人口率先在城市落户，引导农业转移人口举家进城定居。有序推进并率先实现省域范围内具备条件的一体化区域户口通迁。进一步降低直系亲属投靠落户门槛。积极推动跨省域都市圈城市群内部户籍准入年限同城化累计互认。全面深化居住证制度，确保有意愿的未落户常住人口全部持有居住证，逐步缩小居住证持有人与户籍人口享有基本公共服务的差距。持续提高户籍管理信息化水平，依托国家户籍、身份证异地办理平台推进全国范围内户口迁移“一站式”办理和居民身份证异地办理。

### 专栏3 户籍制度改革方向

城区常住人口300万以下城市：全面取消落户限制，确保外地与本地农业转移人口进城落户标准一视同仁。

城区常住人口300万—500万的I型大城市：全面放宽落户条件。

城区常住人口500万以上的特大城市：完善积分落户政策，精简积分项目，确保社保缴纳年限和居住年限占主要比例，鼓励取消年度落户名额限制，鼓励中心城区与郊区新区采取差别化落户政策。

#### (二) 促进农业转移人口全面融入城市。

提升农业转移人口职业技能。发挥企业、职业学校、技工院校等作用，持续实施农业转移人口市民化培训行动，促进新生代农民工等农业转移人口在城市稳定就业生活。聚焦先进制造业、现代服务业等社会急需紧缺职业（工种），大力开展就业技能培训、岗前培训、岗位技能提升培训、企业新型学徒制培训和以工代训，支持建设农业转移人口教育培训基地。强化企业在农民工岗位技能培训中的主体作用，建立健全职业技能等级与薪资待遇、岗位晋升挂钩机制，支持农民工按规定参加江苏技能大奖等评选表彰项目。构建与城市需求、自身技能相匹配的农业转移人口创业培训体系，优化政府职业技能培训补贴机制。

保障农业转移人口享有均等基本公共服务。以子女教育、住房保障、社会保险、医疗卫生等为重点，持续推进基本公共服务常住人口均等化全覆盖，切实提高农业转移人口各类服务保障实际享有水平。推动农业转移人口随迁子女入学待遇和升学考试同城化，着力提升随迁子女与本地学生教育融合度。完善以公租房、保障性租赁住房和共有产权房为主体的住房保障体系，加大农业转移人口住房保障力度，优先满足举家迁徙农业转移人口的住房需求。强化用人单位社会责任，依法为农业转移人口缴纳社会保险，稳步提高城镇职工基本养老保险参保缴费率和基本医疗保险参保率。依托用人单位和居住社区，发挥工会、妇联、共青团及社会组织作用，加强对农业转移人口帮扶关怀，鼓励积极参加社区活动，尽快融入城市生活。

### 专栏4 农业转移人口基本公共服务供给能力提升工程

教育质量提升工程。以公办学校为主将农业转移人口随迁子女全部纳入流入地义务教育保障范围，逐步纳入普惠性学前教育、高中教育、中等职业教育保障范围。探索建立以本地学籍、居住年限和连续受教育年限为依据的中高考报名制度。扩大职业院校面向农业转移人口的招生规模，逐步完善通过技能水平测试等方式对农民工进行学历教育学分认定机制。

住房保障覆盖工程。促进保障对象从户籍家庭转向覆盖城镇常住人口，采取实物配租和货币补贴等形式，提高农业转移人口等城市困难群体住房保障水平。稳步推进农业转移人口与本地户籍居民在申请条件和审核流程等方面一视同仁，允许农业转移人口在流入地缴纳和领取住房公积金。支持外来人口集中的开发区建设公寓楼、集体宿舍等，多途径解决外来务工人员住房需求。

医疗服务改善工程。完善公共卫生服务项目，确保农业转移人口享有同等基本公共卫生服务。加强农业转移人口职业健康监管服务。

就业社保强化工程。加强农民工权益保障，健全劳动合同制度和劳动关系协调机制，完善欠薪治理长效机制和劳动争议调解仲裁制度。强化社会保险全民覆盖，推动在城镇就业的农业转移人口持续参加城镇职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、工伤保险和失业保险，促进有意愿、有缴费能力的从事灵活就业和新就业形态的农业转移人口参加城

镇职工基本养老保险和城镇职工基本医疗保险，推进被征地农民应保尽保。加快实现农业转移人口社会保障关系跨地区无障碍转移接续。积极推动异地就医门诊和住院费用直接结算。

养老服务支持工程。强化养老服务兜底保障水平，推动符合条件的城镇常住人口纳入基本养老服务对象范围。

维护进城落户农民合法权益。严格杜绝对农业转移人口等外来人口的各类歧视行为，推动农业转移人口与城镇户籍劳动者享有平等的就业机会和发展机会，保障同工同酬。依法保障进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，不得以退出上述权益作为进城落户条件。稳步完善进城落户农民农村承包地经营权流转和承包权退出机制、农村集体资产收益分配权流转和集体资产股权退出机制、农村宅基地使用权流转和资格权退出机制，支持进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益。

#### (三) 增强就业吸纳能力。



建立城市功能完善、产业优化升级与就业质量提高联动机制，多措并举提供不同门类就业岗位，满足居民差异化就业需求。健全困难人员就业援助制度，扩大公益性岗位安置，拓展社区超市、便利店和社区服务等岗位，兜牢就业底线。加快集聚数字经济、高新技术和高端服务产业，创造更多高质量就业创业机会。鼓励发展创业服务机构，健全创业成果利益分配机制，支持更多创新人才、高校毕业生、退役军人等自主创业，提高创业参与率和创业成功率。推动生活性服务业做专做精做优，扩大技能性就业容量。实施新业态成长计划，有序引导发展适应社会需求的灵活就业、“副业创新”、多点执业等新就业模式，加强非传统就业群体权益保障和柔性监管，营造新职业发展的良好环境。加强重点企业跟踪服务和重点群体分级分类就业服务，提升精准服务效能。

#### （四）完善公共服务供给体系。

实现基本公共服务均等供给。建立健全公共资源配置与实际服务人口需求挂钩制度，深化完善基本公共服务体系。聚焦服务人的全生命周期，科学确定并动态调整基本公共服务清单及标准，完善效能评价。立足财政可能、消费升级及人口结构规模与流动规律，整合盘活各类资源，优化小区—街区—社区的多层次基本公共服务配置体系，补齐服务设施短板，构建15分钟社区服务圈、5分钟便民生活圈。优化基本公共服务供给方式，加强新技术广泛应用，鼓励发展灵活多样的远程服务和在线服务。完善政府购买服务清单制度，拓展社会力量参与渠道，保障合法权益。

强化困难群体兜底服务。实施底线民生保障提升行动，构建困难群体兜底保障和关爱服务体系，完善基本生活救助标准动态调整机制。有序扩大社会救助范围，率先推动社会救助政策常住人口全覆盖。对低收入家庭和支出型困难家庭，根据实际需要给予相应的医疗、住房、教育、就业等专项社会救助或临时救助、慈善救助等必要的救助措施。完善按户保与按人保相结合的最低生活保障制度。运用大数据等手段建立困难群众主动发现和动态调整机制。

塑造高端公共服务品牌。引导城市因地制宜发展特色服务产业，建设一批魅力生活居住区，布局一批时尚街区、艺术空间、休闲载体，塑造有辨识度的中高端服务品牌。放开放宽市场准入，稳妥推动对外开放，引导服务产业规范健康发展，提升“数字+”服务能力，扩大教育医疗、养老育幼、文化体育、旅游娱乐、健康家政等领域高端化、精致化和个性化产品服务供给，满足品质生活需要。完善适应夜间经济发展的出行体系，建设全时段运营城市。支持公共服务跨界融合发展，促进内容、业态和模式创新。

#### （五）推进消费提质扩容。

精准对接消费需求。加快传统文化与地方特色、现代文明融合发展，培育打造南京、苏州、徐州、无锡等国际消费中心城市和扬州等区域消费中心城市，加强中小型消费城市建设。积极开发多元消费市场，构建从衣食住行到身心健康、从出生到终老各阶段各环节的城市消费服务体系。完善生活服务设施，促进基础消费安全可靠发展。多渠道扩大优质特色产品进口，鼓励发展首店经济、首发经济，增加高端消费供给。营造“智能+”消费生态，形成特色消费体验。优化消费载体布局，合理规划打造综合消费平台，拓展新型消费场景，有序建设智慧消费终端，构建多层次商业地标。塑造城市消费品牌，鼓励打造标识化的城市形象定制商品。

优化消费促进机制。全面构建创新激励、包容审慎的消费促进机制，推动消费品行业产业政策从扩大生产向提振消费转型，形成物质消费、服务消费、数字消费、文化消费等协同发展的良好氛围。多措并举增加居民收入，着力降低中低收入群体刚性支出压力，形成合理消费预期。有序取消制约优质高端消费产品和服务发展的行政性规定，推动由购买管理向使用管理转变。完善消费领域信用体系建设，推行诚信经营和诚信消费。强化消费市场监管，健全线上线下一体化监管机制，畅通消费者合理维权通道。引导培育良好的消费习惯，倡导理性消费、健康消费和安全消费。

### 四、优化以都市圈城市群为主体的城镇化格局

全面融入国家发展总体格局和城镇化战略布局，优化“一群两轴三圈”城镇化空间形态，增强都市圈城市群高质量发展的引领作用，提高中心城市综合承载能力，完善县城品质服务功能，进一步健全现代城镇体



系，构筑区域协调均衡发展的空间动力机制、治理机制和效率机制。

（一）优化城镇化空间布局。

优化提升沿江城市群。坚持优势互补、深度融合，持续优化沿江空间和功能布局，深入推进南北畅通、跨江联动，强化宁镇扬、苏锡常和（沪）苏通一体化发展，率先实现城市群与产业集群、创新集群耦合交融，构筑江苏高质量发展的引领典范和服务全国构建新发展格局的战略支撑。完善内外联通的陆海联运网络、航空运输网络和信息通信网络，共同打造领先率先的产业科技创新策源地和高水平改革开放高地，增强全球要素集聚配置能力。统筹产业优化升级和生态环境保护，构建流域综合治理新机制，着力展现水清岸绿的大江风貌现代之美。保护传承弘扬长江文化，强化优质公共服务供给，不断提高人民群众的富裕程度和生活质量，促进山水人城和谐相融。深化长三角世界级城市群协同发展，加强区域交流合作，成为支撑长江经济带和长三角世界级城市群的北翼核心区。

培强壮大沿海城镇轴。把沿海作为实施向海发展战略的核心板块，深化陆海统筹、江海联动和南北贯通，集聚发展海洋经济、生态经济和枢纽经济，强化临港产业集群配套、智能高效和绿色安全发展，打造令人向往的生态风光带、人海和谐的蓝色经济带，构建特色鲜明的区域现代化发展形态，努力建设江苏乃至我国东部地区新的增长极。强化连云港、盐城和南通区域性中心城市品质功能建设，深化重要节点港口与重大基础产业互促共生，打造一批现代临港产业园区、宜居幸福港城和临海魅力小镇，推动中心城区和临海区域融通协作，构建极核引领、节点联动的城镇空间布局。积极策应国家区域重大战略实施，构筑高端开放合作平台和新兴海洋产业创新载体，全面融入长三角区域产业链创新链布局，不断提升开放创新水平。

做特做美沿运河城镇轴。充分彰显运河文化底蕴、绿色价值和景观特色，一体建设高品位的文化长廊、高颜值的生态长廊、高水平的旅游长廊，巩固提升全国大运河文化传承利用保护先导段、示范段和样板段优势，着力打造江苏美丽中轴，成为“水韵江苏”动人图景的集中展现。突出集约发展、绿色发展、特质发展，统筹布局精致中心城市、活力节点城市和舒适宜居小城镇，协同推进文化价值挖掘、生态经济集聚和交通走廊完善，不断创造具有吸引力的产品形态、服务品牌和消费业态，打造江苏乃至长三角地区休闲游憩首选地。加快沿运河、淮河、黄河故道地区城市发展联动，强化运河航运转型提升，进一步联通南北、服务苏中苏北腹地，促进“绿心地带”高质量发展。

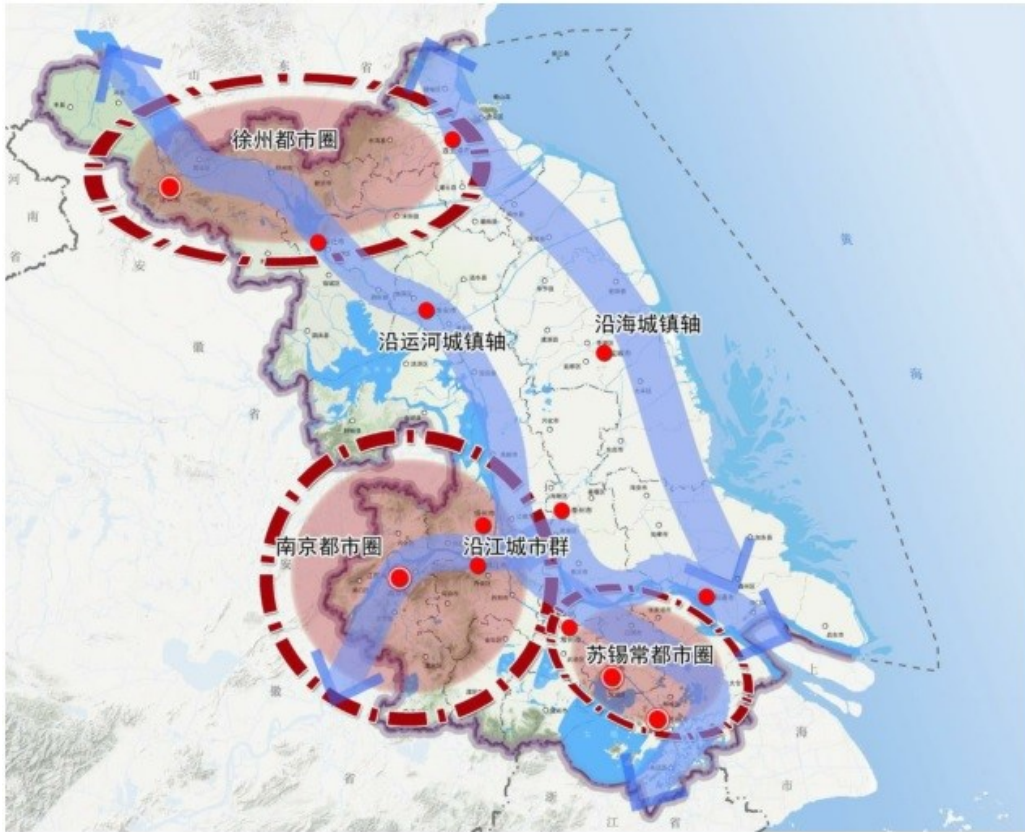


图1 城镇化空间布局示意图

(二) 建设现代化都市圈。

建设南京都市圈跨区域现代化都市圈典范。发挥南京龙头带动作用，优化创新名城路径，彰显魅力古都特色，增强区域性创新服务和公共服务功能，带动都市圈整体能级和国际竞争力提升，成为长三角强劲活跃增长极的有力支撑。探索构建南京特大城市与大中小城市优势互补、协同发展的体制机制，推动基础设施互联互通、科创产业深度融合、投融资协同、生态环境共保共治、公共服务普惠共享，着力在同城镇化建设水平上走在前列。集成整合重大基础设施、高端开放平台和一流营商环境，协同打造全球产业技术创新网络的重要节点和高新技术产业培育策源地，在双向开放合作中提升服务长江经济带发展能力。

塑造苏锡常都市圈开放创新标识。深化苏锡常都市圈一体化建设实践，加强区域联通，优化营商环境，完善治理体系，打造接轨上海、辐射江北、联系周边的国际化大都市区，支持泰州跨江融合参与共建，提升江阴—靖江跨江融合发展水平。突出网络化城镇格局优势，强化科创资源统筹服务、产业集群分工协同、1小时通勤圈建设、公共服务统一标准、城乡深度融合等领域示范引领，形成人口经济密集地区资源整合型区域一体化发展模式。构建生态容量扩张与开发效率提高、绿色产业壮大、能源结构优化联动机制，打造太湖流域治理等一批生态文明标志工程。进一步提升汇聚全球创新资源、参与国际产业合作竞争和本地优势产能海外布局能力，巩固增强开放高地整体优势。

增强徐州都市圈综合竞争力。着力提升徐州淮海经济区中心城市发展能级，推进老工业基地和资源型城市全面振兴转型，构建现代城市治理体系，彰显山水城市魅力，引领徐州都市圈建设成为策应京津冀协同发展、长三角区域一体化发展、“一带一路”建设的新兴增长极。加强徐州与连云港联动发展，深化连云港海港、徐州国际陆港、淮安空港现代物流“金三角”建设，畅通优势产业链重要资源供给和关键产品中转，巩固发展国家陆桥通道。培育共建共享的国际竞争合作优势，引导布局新的产业协同和开放创新载体。创新省际接壤地区协同发展长效机制，围绕产业绿色转型、环境联动治理、双向开放通道建设等形成实施路径，共筑全域联动、发展认同的社会心态，服务国内大循环不断迈上高水平。

推动临沪地区参与上海大都市圈建设。推动苏州、无锡、常州等临沪城市对接上海服务功能提升及管理模式输出，打造上海配套功能拓展区和非大都市核心功能疏解承接地。支持南通高水平建设沪苏跨江融合试

验区，打通高效便捷的南向通道，加快产业、贸易和物流联动发展，构建江海联动新引擎和开放型经济新增长极。推动上海科创资源与临沪地区实体经济嫁接融合，引导前沿技术成果率先转移转化，联合打造生物医药、集成电路、人工智能、新能源汽车等世界级产业集群，强化沿沪宁产业创新带东部支撑。共建上海虹桥国际开放枢纽北向拓展带，重点打造中央商务协作区、国际贸易协同发展区和综合交通枢纽功能拓展区。

健全都市圈同城化发展机制。创新跨行政区经济管理模式，支持联合出台区域性地方性法规、规章规划和政策文件，探索建立税收分享和经济统计分成机制。引导不同城市科学确定功能定位，共建特色鲜明的区域经济循环，增强跨行政区产业链抗风险能力。打破地域分割、行政垄断和市场壁垒，构建城市间重大战略、重大事项和重大项目会商衔接机制，营造统一开放、标准互认、要素集聚的发展环境。鼓励市场主体组建产业创新联盟、开展跨区兼并重组、构建业务协同平台，在优质公共服务供给、生态环境保护修复、基础设施投入建设等方面积极作为。引导社会组织常态化交流合作，打造具有影响力的服务联盟品牌。广泛开展民间交流合作，形成同城一体、互助关爱的社会氛围。

### 专栏5 现代化都市圈建设工程

便捷高效的通勤圈建设工程。完善以轨道交通为骨干的都市圈交通网络，合理增加城际铁路站点设置，实现交通运营管理“一张网”，建设1小时通勤圈。大力发展市域（郊）铁路，纳入城市公共交通系统统一运营。探索中心城市轨道交通适当向周边城市（镇）延伸。南京都市圈重点建设推进宁淮铁路、扬镇宁马铁路、宁宣铁路等项目；苏锡常都市圈重点建设推进苏锡常城际铁路、苏淀沪铁路、如通苏湖铁路等项目；徐州都市圈重点建设推进淮新铁路、徐菏城际铁路、徐枣城际铁路等项目。

配套协作的产业圈培育工程。围绕中心城市功能定位和主导产业，形成梯次分布、链式配套、紧密协作的优势产业布局。支持中心城市中心城区“退二进三”，重点集聚发展总部经济、金融服务、研发中心、商务会展等，推动一般性制造业向周边梯度转移。推动中心城区周边区域“退低进高”，构建与中心城区产学研紧密协作关系，着力提高先进制造业附加值。加快外围地区“退散进集”，发展配套产业集群，协同提高产业链优势和韧性。

包容普惠的生活圈共享工程。全面实施不受行政区划和户籍身份限制的公共服务政策，推行居民公共服务一卡通。统筹共建教育培训、医疗卫生、健康养老等联合体，共同举办大型国际体育赛事和区域品牌会议会展，引导中心城市城市综合体、文化服务设施、高等院校分校、科研机构分支等向城际区域布局。协同打造生鲜生产加工仓储基地、区际配送中心和重要物资储备基地，形成1小时物流配送圈。建立完善区域联防联控和应急协调机制，探索跨行政区开展能源、通讯、传染病及急病救治、交通故障处理等应急救援服务。结合城际生态缓冲带、环城绿带等，布局郊野公园、拓展基地、亲子场馆、康养基地和特色民宿等。共建水源保护地。

#### （三）促进大中小城市和小城镇协调发展。

壮大中心城市发展能级。发挥中心城市在要素聚合、规模经济、业态成长等方面优势，打造区域生产服务中心、资源配置中心和消费文化中心，加强与周边城市（镇）一体发展，构建引领、辐射和服务区域高质量发展的动力源。坚持各扬所长，聚焦服务国家意图和战略使命，强化城市专业化功能板块提质增效，支持塑造创新经济、枢纽经济、生态经济、消费经济、开放经济等具有独特优势的城市品牌。进一步提升南京重要区域中心城市能级，对标国家中心城市，增强金融、文化、科创等服务功能的国际话语权，提高全球资源配置能力，实现更高质量发展。

提高县城新型城镇化质量。持续增强县城对县域经济的支撑作用，壮大强县富民主导产业，精准布局新型研发机构和公共技术服务平台，以产业集聚带动人口集聚。深化县城新型城镇化补短板强弱项，统筹推动县城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，优化生活品质空间。引导县城就近接受都市圈中心城市辐射，加强与重要枢纽城市的交通信息联系，进一步分享服务功能，提升资源获取能力。发挥国家级县城新型城镇化建设示范县引领作用，统筹顶层设计、项目建设与制度创新，完善政策支持体系，率先实现城镇化高质量发展。

### 专栏6 县城新型城镇化分类推进工程

苏南地区。支持县城打造全国县域经济高质量发展集聚高地，完善高等教育、时尚消费、文化体育、健康养老等功能，优化人居环境，提升品位形象。

苏北苏中地区。推进县城新型工业化和新型城镇化深度融合，引导县域特色经济及农村二三产业在县城集聚，补齐医疗机构、职业教育、物流配送等短板，提升公共服务供给配置能力。

打造特色精品小城镇。立足不同小城镇资源禀赋，坚持顺应规律、分类引导，形成主导功能鲜明的小城镇空间布局，把乡镇建成服务农民的区域中心。鼓励大中城市周边的小城镇发展成为新市镇或卫星城，营造同城一体的制度环境。合理规划布局重点中心镇，建立健全动态遴选及调整机制，支持有条件的重点中心镇发展成为现代新型小城市。依托小城镇先进制造、交通节点、商贸流通、文化旅游等不同禀赋，强化特色化资源配置，打造专业服务镇。稳步改善一般小城镇基础设施和公共服务条件，满足农民就近生活需求。有序开展乡镇撤并，加强被撤并乡镇服务管理，注重传统文化保护传承。规范高质量发展特色小镇，努力打造特色产业先行、要素集中集聚、服务功能鲜明的新增长点。

#### （四）强化现代综合立体交通网络支撑。

发挥铁公水空管综合集成优势，提升战略性、骨干性和复合性通道能力，完善优质高效运输服务体系，加快推进交通运输现代化，更好服务国家战略，支撑和引领省域城镇化空间布局。完善综合运输大通道，协同推进工程建设和运输服务优化，密切与重要都市圈城市群交通联系，增强对外通达能力。统筹高速铁路网、高速公路网、航空运输网和过江通道规划建设，打造省域一体化、多层次、快速化交通圈，实现设区市高铁全覆盖，满足90%左右县（市）高铁出行需求。提升都市圈城市群内部城市交通运输效能，加快轨道交通“四网融合”，推进高速公路瓶颈路段扩容，强化干线公路与城市道路功能融合，支持发展城际公交、跨江公交、毗邻公交等跨行政区公交模式。依托重要交通节点布局枢纽经济区，加强多种交通方式有效衔接，实现基础设施与城市功能、产业发展协同配套。

### 专栏7 综合运输通道能力提升工程

强化沿江通道。着力推进沿江两岸高铁建设和高速公路扩容，建设复合型过江通道，有效串联沿线重要城镇，提升长江经济带资源配置效率。

畅通沿海通道。规划沿海高铁，谋划新建临海高速公路，加快推进通州湾新出海口建设，完善21世纪海上丝绸之路的海洋运输廊道。

巩固陆桥通道。加快以徐州为中心的城际铁路规划建设，合力建设“一带一路”新亚欧陆海联运通道标杆示范，提升中欧（亚）班列与沿线产业协同发展能力，建设丝绸之路经济带东西双向跨境物流大走廊。

扩能京沪（沪宁）通道。完善城际铁路布局，实施一批高速公路重点路段改扩建工程，促进长三角与京津冀发展联动。

构筑京沪辅助通道。推动实施京沪高铁辅助通道江苏段，实施京杭运河绿色现代航运示范工程，进一步完善中轴通道，增强苏中苏北腹地融入国家战略能力。

## 五、建设面向未来的现代城市

全面转变城市发展方式，坚定走内涵式、创新型、绿色化的高质量发展之路，持续优化功能品质、提升开放能级、彰显现代特征，着力培育有温度、有气韵、有魅力的城市气质，实现个体价值需求与城市环境设施、社会文化氛围的互动协调，打造面向未来的现代城市。

#### （一）聚力创新经济功能。

强化特色产业支撑。立足城市发展基础、地理区位和名品特色，推动产业差异定位、错位竞争和集群发展，形成产业结构调整与空间布局优化、经济职能演变协同机制。依托中心城市能级提升，突出高端服务引领，集聚拓展总部经济，培育壮大数字经济，打造战略性新兴产业和未来产业的创新引擎，增强产业链供应链组织能力。引导支持中小城市夯实产业基础，鼓励引进产业创新资源，加快专业服务发展，建设具有竞争力的先进制造业和新兴产业基地，筑牢实体经济根基。发挥中心城市、平台企业和优势项目作用，推动创新能力共享、促进数据资源对接、强化供应链协同，形成相邻区域联动协作、区域内部节点支撑的产业集聚模

式。

优化产业创新布局。构建省域全域产业创新发展格局，提升南京创新首位度、支持建设综合性科学中心，推动苏锡常都市圈联动创建综合性产业创新中心，引导徐州等中心城市加快布局专业型产业创新基地，支持有条件的城市打造新兴产业创新发展策源地。深化区域产业创新合作，突出沿沪宁产业创新带示范引领，鼓励苏南国家自主创新示范区等重大平台探索差异化创新发展路径，共建太湖湾科技创新圈，支持宁镇、宁扬加强产业创新协作。推动城市产业发展、创新创造与功能布局融合互动，打造集成科技、商务、金融、文化等复合功能的创新街区，有序布局市场化、特色化、专业化众创平台，引导有条件的社区公共空间承载创新创业功能。鼓励特色小镇、文旅综合体等新型载体开展集成创新和特色创新，打造微型产业创新社区。

提升园区核心竞争力。把园区作为城市经济的核心载体，树牢现代园区主攻方向，围绕构建特色产业集群、创新集群，推动要素加快集聚、资源优化配置、管理体制创新，实现产业转型、创新生态、人才服务、生态价值等多重功能的高度耦合。突出产业高端化、数字化、绿色化发展导向，完善创新孵化、研发设计、检验检测、金融服务等专业功能平台，推动创新链、人才链、资金链、政策链融合贯通，大力提升土地产出率、资源循环利用率和智能制造普及率，构建先进技术和优质要素汇聚高地。建立健全市场化运营模式，鼓励与所在行政区共建共享公共服务，激活发展动力。加强资源整合利用，推行“开发区+功能园区”“一区多园”等模式，支持跨区域共建优势产业链。

营造创新创业生态。统筹城市创新要素、企业产业需求和研发平台载体，支持行业龙头企业和科技型企业发挥市场空间、集成创新、组织平台的优势，加强与高校院所、中介服务、行业组织等沟通联系，构建以市场为导向、大中小企业和各类主体融通、产学研深度融合的创新生态。优化布局创新创业公共服务平台，培育壮大科技成果评估、经纪和运营专业力量。建立精准、开放、柔性的引才育才机制，提高人才实际贡献度。全面加强知识产权保护，促进知识产权高效运用。建立覆盖创新全过程各环节的科技金融服务体系，加快完善政府性融资担保体系建设，提高金融服务产业创新质效，实现金融布局与城市能级协同提升。深化科技管理体制变革，建立健全产权清晰的创新成果共享机制、科学适度的风险保障机制和公平严肃的信用约束机制。营造尊重知识、崇尚创新、支持探索、宽容失败的城市创新创业氛围。

#### （二）提升舒适宜居功能。

有序推进城市更新。适应城市发展，对接居民需求，加快推进功能设施陈旧老化、人文生态保护不足、安全风险隐患较多、人居环境体验较差的存量片区更新改造，提升功能品位、盘活沉睡资产、增进民生福祉。突出系统规划设计，注重连片改造提升，强化存量资源整合，加强负面清单管理，防止盲目大拆大建，形成和谐整体风貌。统筹设施改造、环境治理和服务管理提升，切实保障公共利益，增进社会文明。树立城区即景区的更新思维，坚持保护与开发并重，努力将城市更新过程转化为城市文脉继承、延续和发展的过程。推动公共设施适老化适幼化改造，健全无障碍设施。构建可持续的城市更新改造实践路径，形成政府、市场与居民共建共享的长效机制。

#### 专栏8 城市更新工程

老旧小区改造工程：全面推进城镇老旧小区改造，加强水电气通信、生活污水收集、垃圾分类、排水设施等市政配套基础设施改造提升，着重完善出行、停车、充电、寄递、安全、网络宽带等功能配套，开展适老化改造，加强物业管理覆盖，推动老旧小区综合整治与街区整体塑造联动提升。“十四五”时期，基本完成2000年底前建成的需改造城镇老旧小区任务。

老旧街区改造工程：因地制宜实施老旧街区规划改造，统筹街景塑造、业态填充、设施更新，加强惠民公共空间布局，注重历史文脉传承发展，有序发展适宜产业，重点打造一批具有地域符号的特色示范街区，强化背街小巷环境整治和管理服务。

老旧厂区改造工程：全面推进与城区功能偏离的老旧厂区改造升级，通过转换用地性质、转变空间功能等方式，培育新业态，打造新场景，将“工业锈带”改造为“生活秀带”、创意创新空间、新型产业空间或文旅休闲场地，“十四五”时期，基本完成大城市老旧厂区改造。

提高住房宜居水平。统筹住房发展的经济功能和民生功能，构建多层次住房供应保障体系。合理规划设



计城市住区，加强与城市功能板块协同联动，促进居民便捷出行和便利生活，建设美丽宜居住区。坚持住房建设质量导向，实施建筑装修一体化、住宅部品标准化、运行维护智能化的成品住房开发模式。践行美好环境与幸福生活共同缔造理念，加快住宅小区物业服务管理全覆盖，实现物业服务与社区治理、居民自治的良性互动。引导专业化机构化租赁企业规范发展，盘活存量房源和闲置用房发展长期租赁住房，扩大优质稳定住房供给。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，稳妥实施“一城一策”，加强房地产金融审慎管理，促进房地产市场平稳健康发展。改革完善住房公积金制度。

#### 专栏9 美丽宜居住区建设工程

既有居住区改善提升工程。优化居住区公共环境和服务配套，推动适老化设施建设，鼓励开展物业管理省级示范项目创建，提高物业管理标准化、规范化水平，打造一批宜居住区。  
新建居住区建设提标工程。合理安排居住区建筑道路、生态绿地、配套设施和公共活动空间，大力发展绿色节能住宅，全面推行物业管理服务，建立公众参与居住区治理机制，打造安全健康、设施完善、治理有序的完整居住社区。

完善市政公用设施。优化城市道路网络功能和级配结构，促进城市干道与干线公路有效衔接，共筑区域快速畅通交通体系。树立窄马路、密路网、微循环的城市道路布局理念，持续推进城市步道和自行车道合理改造与建设，提高行人过街设施安全便利水平。科学研究确定城市公共交通模式，完善线网、站点和运能相互配套的公共交通系统，优化多种交通方式衔接的城市交通换乘枢纽（中心）布局。完善停车位供给，补齐配建停车场短板，合理布局公共停车场，规范发展占道停车位，鼓励引导政府机关、公共机构、企事业单位和有条件的住宅小区内部停车位错时共享。构建适度超前、车桩相随的城乡公共充电网络，有序布局城市供氢管网和加氢站网络。强化地下市政基础设施，有序推进排水、供电、供热、燃气、通信、有线电视等地下管线建设改造，优先在新城新区、各类园区和成片开发区域推进地下综合管廊建设。推动建设城市供暖设施。加大居住小区和公共区域智能末端配送设施覆盖力度，拓展集成寄递、售货、回收等多种功能。

#### （三）增强智慧服务功能。

前瞻布局数字基础设施。协同推进5G网络和千兆光网超前部署建设，丰富应用场景，提升用户体验，到2023年，设区市基本建成双千兆宽带城市。鼓励前瞻研究布局6G。全面发展物联网，将物联网感知设施和通信系统纳入城市公共基础设施统一规划建设，健全完善开放、协同、共享的物联网发展生态系统，打造具有影响的产业互联网平台，构建美好数字生活新图景。推动智慧城市与智能网联汽车协同发展，建设国内领先的车路协同“车城网”。优化省域数据中心布局，支持长江以北地区城市因地制宜建设绿色高效大数据中心，协同构建云计算中心和边缘计算中心。推进供水、排水、燃气等市政公用设施智能化和感知化改造，增强安全性能，提升运行效率。

深化智慧城市应用实践。加快部署城市数据大脑，构建城市数字资源体系，建立城市公共设施数字档案，提升运行管理、辅助决策、风险预警和应急响应能力。依托城市信息模型（CIM），绘制完整的“智慧城市运行图”，实时掌控城市运行态势，探索建设数字孪生城市。完善数据确权、开放和安全保障机制，制定公共数据开放标准和开放目录，提高数据资源可获得性。大力推进“互联网+”“人工智能+”，增强交通、教育、医疗、文化、社保、养老等精准服务、高效服务、智能服务供给。加快远程办公、在线教育、远程医疗、在线娱乐、无人驾驶等智慧化服务与硬件建设同步推进，形成融合共享、全纳优质、灵活适应的应用场景。统筹智慧家庭、智慧楼宇、智慧社区建设，提升一体化效能。规范持续健康发展平台经济，更好满足居民高品质服务需要。加强新兴技术的宣传、培训与覆盖，兑现全民数字红利。支持扬子江城市群率先打造标准统一、接口联通的智慧城市群。

#### （四）突出文化引领功能。

激发现代人文基因。坚持“以文化人”“以文化城”，以社会主义核心价值观为引领，培育崇尚科学、务实创新、阳光诚信的道德风尚，充分彰显新时代江苏精神、江苏价值、江苏力量。依托城市地域环境、文化传统、时代特征等差异化基因，塑造现代城市精神，构建特色文化标识，鼓励多元文化尊重、理解与交融。完善城市文明公约制度，健全正向激励与反向惩戒机制，塑造尊重规则的公共意识。推进家庭教育、学

校教育、社会教育同向同行，打造一批居民道德实践养成特色品牌，培育现代公民素养。推动志愿服务制度化 and 常态化，引导居民增进团结友善与关爱奉献，依托分享经济发展一批互助式服务项目。培育现代文化业态，推进“文化+”产业融合发展，实现文化资源多次开发，激活多重效益。

传承优秀传统文化。加强历史文脉挖掘和整理，在城市建设与更新中进一步彰显长江文化、江海文化、大运河文化和吴文化、楚汉文化、金陵文化、淮扬文化等时代价值和独特魅力，支持大运河沿线城市打造文物和文化资源保护传承高地。加强历史文化名城保护发展，推进历史文化街区保护修缮和当代复兴，合理保护、开放、利用文物建筑和历史建筑，优化布局传统工艺、老字号和工业遗产等展示空间，更好发挥社会效益。保护性传承城市非物质文化遗产，实施非物质文化遗产代表性传承人记录工程，打造一批非遗创意基地和非遗旅游体验基地。

提升文体服务供给。健全城乡基本公共文化服务标准体系和清单管理制度，完善需求分析、评估反馈和动态调整机制，创新实施文化惠民工程，实现供需精准对接。坚持统筹配置、严格预留、功能优先、经济适用原则，合理规划建设和改造提升城市图书馆、科技馆、博物馆、广播电视塔等重大文化设施，全面提高基层综合性文化服务中心使用效能，优化布局一批小而美的特色公共文化服务空间。系统挖掘城市文化底蕴、内涵和价值，优化布局文创街区、艺术街区、公共阅读设施群、剧场群等空间载体，统筹城市景区旅游、工业旅游和研学旅游，构建文化旅游全域发展格局。推进公共文化设施免费开放、错时开放，鼓励延时开放和提供夜间主题服务。加强全民健身场地设施建设，合理布局打造公共体育场、体育公园、健身步道和社会足球场地，进一步提高城市社区和学校体育设施向社会开放程度。

#### （五）注重绿色生态功能。

提升人居环境质量。扎实推进生态园林城市建设，优化实施城市“增绿添园”，合理布局绿廊、绿环等结构性绿地，织补拓展中小型绿地，增强绿地建设品质和综合服务功能，完善城市“公园绿地十分钟服务圈”。深化河道、湖泊、滨海地带、世遗湿地等城市水生态环境整治修复，大力推行生态护岸，保护滨水空间，促进水体自然联通和质量改善，确保城市水域面积不减少、功能不衰退，到2025年，县以上城市建成区基本消除劣V类水体。强化多污染物协同控制和区域协作防治，全面消除重污染天气。加强生活污水、固体废弃物、危险废物处理处置等环境基础设施建设运行和监测监管，全面推进生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输和分类处理。建设城市间生态缓冲带，保留城市间生态安全距离。

推进产业绿色化发展。严格产业准入门槛，积极发展节能环保、资源循环利用、清洁生产、环境服务等绿色产业。深化企业循环式生产、园区循环化改造、产业循环型组合，推进能源梯级和循环使用，建设一批绿色循环发展示范区，创建一批绿色产业示范基地。构建以新能源为主体的城市能源系统，加快可再生能源就近就地并网消纳，推动互联网与分布式能源、先进电网、储能技术深度融合，强化能源安全清洁与智慧高效供应。发展“城市矿产”，建设资源循环利用基地和大宗固体废弃物综合利用基地，实现建筑垃圾、餐厨废弃物等无害化处置及资源化利用。稳步构建再生水循环利用体系。推动绿色建材发展、采集和应用，着力推广装配式建筑和装配式装修，加快既有建筑节能绿色改造，新建建筑稳步实现超低能耗、近零能耗标准。率先探索构建零碳城市建设发展模式，综合应用节能减排系统集成技术，打造一批近零碳园区、厂区、社区和特色小镇标杆示范。

倡导绿色生活方式。构建绿色生态文化体系，开展绿色生活创建行动，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。持续深入开展爱国卫生运动，不断提高居民健康素养。完善绿色交通技术创新与服务体系，积极建设“公交都市”，提升慢行系统魅力，实现绿色出行。推行绿色办公，加大绿色办公设备采购力度，引导循环再生办公用品使用，在政府采购领域率先全面践行绿色消费。鼓励使用高效照明产品、节能家电、节水器具、绿色家居等产品，发挥旗帜型绿色消费者示范带动作用。健全绿色产品标准、认证与标识体系，引导企业加强产品服务过程低碳管理。扎实推进塑料污染全链条治理和过度包装治理，严格限制一次性餐具、塑料购物袋等发放使用。支持镇江等国家低碳试点城市建设。

#### （六）扩大开放交往功能。



完善枢纽城市布局。立足城市区位特征、资源禀赋和发展定位，打造高效集成、联动支撑、功能各异的多层次枢纽城市群空间布局。积极建设南京国际枢纽城市，加快空港、海港和高铁港联动发展，完善宜居、宜创、宜业、宜游功能，塑造包容开放的人文精神，着力构建各类资源要素的集聚点和交汇地，全面扩大国际交往与国际服务，推动扬州、镇江融入南京枢纽布局。加快苏州、无锡与南通共建全国性综合交通枢纽城市群，推进新型基础设施布局建设与全域应用，强化跨江城际快速交通联系，协同打造江海组合强港，积极发展创新经济、临空经济和供应链物流，支持与上海共建国际性综合交通枢纽。建设徐州—连云港—淮安国家综合性物流枢纽，支持宿迁融入建设，培育提升双向开放能力，带动特色产业发展和高端人才集聚。引导常州、泰州和盐城有针对性地建设基础设施平台、产业创新平台和区域服务平台，增强要素集散功能。

#### 专栏10 国际门户枢纽培育工程

优化提升南京区域航空枢纽功能，支持苏南硕放国际机场建设区域性枢纽机场，加快淮安航空货运枢纽建设。规划建设南通新机场，成为上海国际航空枢纽重要组成部分。推动扬州泰州国际机场打造旅游航空枢纽。依托陆海新通道，建设连云港国际枢纽海港。推动中欧、中亚班列提质增效、可持续发展，支持徐州建设集结中心示范工程。加快推进通州湾新出海口建设，打造联结全球的江海转运综合枢纽。支持苏州建设具有较强国际运输服务功能的铁路枢纽场站。

融入世界经济循环。加强制度标准、政务服务、监管体系、公共服务配套衔接，形成与国际接轨的创业创新环境。发挥产业生态优势，扩大与跨国公司产业配套和服务协作，融入全球产业链、供应链、价值链体系。积极发展服务贸易，推进服务贸易数字化，成为城市国际化的重要引擎。构筑中国（江苏）自由贸易试验区建设与城市功能提升、高端要素集聚、实体经济做强协同机制，布局联动创新发展区。实施本土跨国企业培育计划，打造一批混合所有制或民营国际化产业集团标杆。

强化国际交流交往。构建法规、规章、信用、公约共同作用的城市规则。建立健全与国际接轨的人才培养开发、流动配置和管理服务机制，完善普惠适用的权益保障、国际融通的职称认定、链接需求的便捷服务体系。畅通海外人才回流通道，鼓励顶尖人才“一人一策”“一事一议”。支持独立或联合承办具有国际影响力的品牌展会、体育赛事和艺术活动，精心打造国际文化交流品牌。营造国际化商务、居家和休闲环境，鼓励建设国际化商务载体、创意街区、邻里中心，合理布局国际学校、国际医院、国际社区等功能平台，健全国际化标识体系。完善国际友城合作机制，围绕政府、高校、企业等多个层面深化各领域务实合作，扩大民间交流交往。

#### 六、推动城市治理体系和治理能力现代化

树立全生命周期理念，创新城市规划、建设、管理和运营机制，协同发挥政府、市场、社会等各方力量，率先构建空间治理、社会治理、风险治理统筹衔接的现代治理体系，实现效率、安全、公平和可持续发展。

##### （一）加强城市空间治理。

提高城市规划水平。坚持尊重城市发展规律，优化发展理念，找准优势特色，树立系统思维，加强中长期谋划。发挥发展规划战略引领作用，强化资源环境本底约束，前瞻适应未来生产生活方式，科学预判人口规模、密度和流动趋势，合理确定城市目标定位、规模体量、产业结构和功能板块。强化国土空间规划的基础作用，严格生态和农业空间底线约束，保障合理开发建设空间，科学增加规划弹性。提高专项规划的针对性和可操作性。坚持一张蓝图绘到底，加强城市建设与规划愿景同向一致。强化规划实施监督检查，严格规划修编调整程序。

优化城市空间功能。树立紧凑城市理念，坚持底线约束、内涵发展、弹性适应，系统规划生产生活生态空间，向功能完善和效率提升转变。合理控制老城区开发强度，统筹小区、社区和街区改造提升，建设更多有温度的口袋公园、社区公园等公共活动空间，完善便民服务设施，延续传统文化记忆。加强中心城区与其他区域快速交通联系，着力提升高端商务、现代商贸、信息服务、创意创新等功能，有序疏解一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施。统筹新城新区规划建设，推进各类功能科学衔接和混合嵌

套，实现产城融合与职住平衡，更好服务城市定位。健全城乡接合部整治提升长效机制，全面推行社区化管理，着力改善居民生活出行条件，有序布局都市工业和美丽经济，实现与城区协调发展。探索构建分层开发和立体开发模式，规范利用屋顶空间，安全开发地下空间。

### 专栏11 城市建设用地集约高效利用行动

合理确定城市总体开发强度，优化建设用地用途结构，严格空间秩序管控，防止城市边界无序蔓延。实施建设用地提效工程，充分运用市场化机制推进城镇低效用地再开发，全面推行城镇建设用地增量投放与存量盘活利用挂钩机制。扩大国有土地有偿使用范围。建立工业用地产出效率激励机制，鼓励以长期租赁、租让结合、先租后让、弹性出让等方式配置工业用地，提升工业用地容积率。探索构建城市不同功能板块差异化土地管理机制，探索设定新城新区的空间开发利用效率指标，完善开发园区与土地产出强度相挂钩的激励政策。

营造城市特色风貌。健全城市设计制度体系，科学规划城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性，强化对重点区域、重点地段的空间形态、高度体量、风貌特色、交通组织等控制引导，打造更多城市亮点和建筑精品。贯彻落实“适用、经济、绿色、美观”新时期建筑方针，统筹老城新城、新旧空间的建筑风格、景观绿化和色彩管理，优化城市天际线，形成和谐一体的城市风貌。实施百姓身边的微改造、微添绿、微休憩工程，加强传统街坊格局和空间肌理延续，开展城市记忆场所活化，形成富有烟火气、具有人情味、拥有价值性的城市魅力空间。开展地标建筑、文娱设施、景观小品、标识系统等精细化设计，打造更多优美怡人的好去处和打卡地。务实塑造城市国际化形象，优化建筑风貌管理，防止贪大求洋。

#### （二）促进城市高效运营。

提高城市运行效率。统筹数字经济、数字政府和数字社会建设，持续深化政府治理的流程再造、部门协同和数据共享，推动城市运行更顺畅。充分运用先进适用技术，扩容提升城市政务云平台，优化完善政务服务平台，持续推进政务服务标准化、规范化、便利化，实现政务服务就近能办、异地可办、区域通办、全程网办。围绕平安法治江苏、信用江苏、环境资源、智慧交通、智慧应急等领域，优化一体化“互联网+监管”平台，加快构建基于大数据的新型监管机制，提高事前预防、事中监管和事后处置能力。丰富完善“大数据+网格化+铁脚板”治理机制，深化城市精细治理。

创新城市经营模式。转变城市过度依赖土地财政的发展模式，建立与城市建设运营周期匹配的财务平衡体制机制。充分挖掘城市自然资源、社会资源和文化资源，依托盘活低效闲置不动产、公私合作建设基础设施和公用事业项目、推行无形资产商业化运作等方式，实现城市投入与产出的动态平衡。培育引进市政公用设施专业化投资运营团队和城市综合开发运营商，探索高效、经济和适用的一站式全程服务和一揽子解决方案，实现城市资源价值再造。广泛吸纳战略规划、现代金融、科技创新、社会建设等领域高素质管理人才，提升专业治理水平。

#### （三）提升城市社会治理。

创新社区治理。推动城市治理重心向基层下沉，深化“三社联动”，打造现代和谐社区，成为城市社会治理的关键载体。建立健全党组织领导、社区居委会为主体、业主委员会和物业企业密切协同，社会组织、驻地企事业单位与社区居民、志愿者等积极参与的社区治理共同体，构建区（县）职能部门、街道（乡镇）在城市社区治理方面的权责清单制度。完善全要素网格化服务管理，打造社区服务综合设施，配套建设“社区大脑”，提高智慧服务水平。强化空间改造、文化创意与居民互动有机融合，广泛深入开展志愿者服务活动，构建一社区一文化品牌。实施“大学生社工”计划，培育壮大社区专业人才和社区工作者队伍，促进社区工作者职业体系建设提质扩面。探索打造市级统管统聘、适应社区特点的医师、律师、心理咨询师、人民调解员、村居法律顾问队伍。协同推进社区放权赋能与减负增效，严格落实社区事务准入制度，增强社区统筹调配资源的服务能力。

防范化解城市社会矛盾。推广新时代“枫桥经验”，加强信息沟通、危机管理和舆论引导，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道。深入推进基层平安创建活动，广泛开展矛盾纠纷大排查。推动社区全面建立常态化协商议事机制，打造“虚拟社区”等面向不同群体的沟通平台。健全人民调解、行政调解

和司法调解联动机制，加快推进智慧调解，建立健全矛盾纠纷调处化解最多跑一地模式。深化公共法律服务实体、热线和网络平台建设，加大推广融合力度，扩大法律援助覆盖面。完善便捷高效信访渠道。健全社会心理服务体系和危机干预机制，培育健康向上的社会心态。

#### （四）筑牢城市安全底线。

提升风险防控能力。树牢城市安全发展理念，构建全领域风险防控组织协调机制，增强抗御自然风险和各种突发事件能力。开展安全风险辨识、评估、监测、管控，强化风险传导精准动态监测，定期发布城市安全风险报告。完善既有设施、建筑及空间的安全诊断和改造升级机制。加强开敞地带和空间柔性安排，适当增加空间冗余度，构建城市有机疏散格局。统筹交通物流、供电供水、信息通讯等生命线工程防护建设，适度超前强化抗险设计与智慧管控。

筑牢公共卫生防线。完善公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制，全面提高重大突发公共卫生事件应对能力。加强疾病预防控制机构建设，提高监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测等能力，改善提升基层社区医院疾病防控条件。健全分级分层分流的重大疫情救治机制，支持有条件的城市建设区域重大疫情救治基地。完善平战结合的医疗救治体系，确保新建改建的大型公共设施具备短期内改造为方舱医院的条件。常态化整治环境卫生死角，补齐公共卫生源头短板。支持泰州等建设大健康产业集聚发展示范区，提升公共卫生服务能力。

完善应急管理机制。健全应急预案体系，建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制。迭代升级突发事件预警信息发布平台，加强应急广播等信息发布渠道建设和及时传播。坚持地上地下空间相结合，合理规划布局应急避难、灾害避难等场所，改善体育场馆等公共建筑和设施的应急避难功能。构建24小时联通的区域应急“绿色通道”。健全重要物资收储、轮换、调拨机制和统计制度，统筹实物储备和协议储备，推进企业储备和家庭储备。加强综合应急救援力量建设，支持有条件的企业建立专业化公益组织与志愿服务应急队伍。深入开展防灾减灾知识宣传和普及教育，健全防灾减灾演习机制，提高居民自救互救能力。

#### 专栏12 韧性城市建设工程

防洪内涝治理工程。统筹海绵城市全域建设和城市防洪排涝设施建设，加强河湖系统治理，提升改造城市蓄滞洪区、堤防、护岸、河道、排洪工程、排水管网、泵站、雨水收集设施和应急抢险设施，筑牢防洪安全屏障。到2025年，全部消除城市严重易涝积水区段，建成排水防涝体系。

公共卫生防治工程。建设生物安全三级（P3）水平的实验室，13个设区市至少各建成一个达到生物安全二级水平的实验室。到2025年，力争实现设区市三级传染病医院全覆盖、所有县（市、涉农区）具备传染病救治能力。

公共安全保障工程。加强治安防控体系建设，在人员密集重点场所、公共交通工具配备安全员和安保设施，强化安全巡查和科技防控。加强产业园区等重点区域安全生产管理，深入推进危险化学品、煤矿、非煤矿山、消防、道路运输、交通运输和渔业船舶、城市建设、危险废物等重点行业领域专项整治。

应急物资储备工程。依托国家物流枢纽承载城市，建设综合性国家储备基地和一批应急物资储备库。充实完善城市救灾物资储备品种规模，突出药品和医疗防护物资储备。建立政府和企业储备仓储资源信息库。优化应急物资末端配送网络。

### 七、推进城乡深度融合发展

适应城镇化发展规律和乡村建设规律，进一步健全开放、包容、可持续的城乡深度融合发展制度体系，加快城乡要素配置合理化、城乡公共服务均等化、城乡产业发展协同化、城乡居民收入均衡化，在缩小城乡差距、共享城乡品质生活上进一步走在全国前列。

#### （一）加快城乡要素合理有序自由流动。

深化农村土地制度改革。加快消除土地二级市场制度性瓶颈，建立城乡统一的建设用地市场。依法依规开展集体经营性建设用地直接入市，逐步完善农村集体经营性建设用地就地入市、调整入市和集中整治等入市制度，建立公平合理的入市增值收益分配机制。健全农村宅基地分配、使用、流转管理制度，完善宅基地

“三权”分置实现形式。平等保护并进一步放活土地经营权，允许土地经营权入股从事农业产业化经营，建立土地规模经营风险防控机制。完善农村土地征收制度，建立被征地农民和农民集体权益保障与利益分享机制。健全农村产权交易市场，推动农村土地产权流转交易公开公正规范运行。将城乡建设用地增减挂钩指标交易范围扩大至全省域。

完善支持乡村发展投融资机制。鼓励各级财政加大城乡融合发展及相关项目建设支持力度，撬动更多社会资本、金融资本参与农业农村建设发展。强化农村中小金融机构支农主力军定位，引导中小银行业金融机构创新金融产品，推动农商行回归服务三农本源，鼓励开发性银行和政策性银行加大对城乡融合项目中长期信贷支持以及对适度规模经营主体的小额信贷支持。支持市县申请发行用于城乡融合公益性项目的政府债券。建立健全农业融资担保体系，拓展政策性农业融资担保业务。完善贷款贴息、直接融资奖补等政策，鼓励工商资本投资适合产业化规模化集约化经营的农业领域。建立工商资本下乡负面清单制度及工商资本租赁农地风险防范机制。

加快科技成果入乡转化。围绕农业现代化、种质资源、生态环保等重点领域，建立新型研发组织方式，加速科技成果转化突破。加大政府购买服务和项目建设支持力度，积极发展推广一批适应农业农村需求的公益性农技项目。完善赋予科研人员涉农科技成果所有权、使用权、收益分配权等制度。鼓励公益性和经营性农技推广融合，允许农技人员通过提供增值服务合理取酬。深化校地合作，建设一批技术联合转移中心。加强农村科技服务超市布局建设，打造线上线下科技成果交易平台，完善农村社会化服务体系。深化科技特派员制度，壮大涉农科技人才队伍。

鼓励和引导人才向乡村流动。完善财税、金融、社会保障等支持政策，鼓励村集体经济组织创新股份转让、赋予“新村民”资格及相应权能等多种方式，吸引各类人才返乡就业创业。实施乡贤回归工程，引导乡贤参与乡村经济发展和社会治理。实施新时代优秀青年下乡计划，推进“定制村干”培育工程，搭建乡村“青创联盟”，支持返乡青年竞聘乡村振兴职业经理人。完善城乡人才交流合作机制，建立城市教科文卫体等人才定期服务乡村激励机制。实施职业农民培育工程，依托涉农院校开展“订单式”农业农村实用人才培养，加快形成现代新农人群体。

## （二）推进城乡公共资源均衡配置。

深化城乡基本公共服务普惠共享。加快发展城乡教育联合体，鼓励城乡学校开展“学校联盟”或“集团化办学”，积极发展名师空中课堂等线上教育，推进义务教育教师“县管校聘”，实施县域内校长教师交流轮岗。支持有条件的职业技术学校利用农村闲置校舍等教育资源兴办服务当地三农发展的职业教育。深化紧密型县域医共体建设，支持远程诊疗、互联网健康咨询广泛应用，推行基层卫生人才“县管乡用”制度，推动职称评定和工资待遇向乡村医生倾斜。统筹城乡文化基础设施资源，促进农村电影演出、公共阅读、文体活动等服务供给提质增效。建立健全城乡统一的社会保障制度，提高农村居民待遇保障的获得感。

推进城乡公共基础设施统一运行。坚持先建机制、后建工程，统筹合理规划城乡公共基础设施和市政公用设施，构建市县域整体建设管护格局。加强乡村路网与交通主骨架高效衔接，构建全域公交网络体系，规划建设乡村特色旅游线路。构建从水源地到水龙头的城乡一体供水保障工程体系，持续提升农村供水水质、水量保证率和集约化水平。统筹城乡天然气管道建设，实现燃气管网向农村延伸。统筹规划城乡污染物收运处置体系，率先实现城乡生活垃圾收运处理体系全覆盖，大幅提升农村生活污水治理率。加强城乡流通资源优化配置与模式创新，推动交通运输、邮政快递、商贸供销等融合发展，形成高效可达的乡村物流配送和便利经济的设施网络体系。健全分级分类建设投入机制，推动城乡道路等公益性设施管护和运行投入纳入一般公共预算，鼓励以政府购买服务等方式引入专业化管护企业。

加强城乡数字一体化建设。实施数字乡村战略，构建城乡一体的新型数字基础设施，完善电信普遍服务补偿机制，深入推进乡村网络设施建设升级，推动千兆网络全覆盖。建立城乡重要资源全域地理信息“一张图”。构建农村数字化生产生活场景，在智慧教育、智慧养老、智慧医疗等领域先行突破。加大城市生产管理、流通商贸、行业监管、公共服务、社区治理等数字化应用手段与技术向乡村倾斜力度，努力消除城乡数

字鸿沟。

(三) 促进城乡产业协同发展。

坚守耕地保护、农民权益和生态环境底线，因地制宜将乡村打造成城市的地标产业链协同区、绿色农产品供给地、生态人文后花园，加快构建城乡命运共同体。坚持把保障粮食和重要副食品有效供给作为首要任务，统筹耕地数量保护和质量提升。培育壮大乡村优势特色产业，发展生态农业、精品农业和科技农业，城乡协同构建全程可追溯的绿色安全食品供应链。引入现代产业发展理念和组织方式，支持城乡结对、村企挂钩，鼓励发展订单农业、观光农业、农业生产性服务业等新产业新业态，构建乡村产业融合发展新体系。依托自然生态资源，积极发展文化旅游、康养休闲、民宿经济等绿色低碳产业，建设一批新经济空间，推动生态资源产业化。建立乡村文化保护利用机制，着力打造苏派民居，创新传统工艺振兴模式，形成镇村联动的文旅特色产业品牌。实施“互联网+”农产品出村进城工程，促进与城市市场高效衔接。规划建设类型多样、功能先进的城乡产业协同发展平台，提升要素集聚、功能服务和产业承载能力。

**专栏13 城乡产业协同发展平台建设工程**

支持南京国家农业高新技术产业示范区和南京国家现代农业产业科技创新示范区等重大载体建设城乡产业协同发展先行区。依托高水平特色小镇和特色田园乡村，建设多功能有机结合的空间实体，促进农村一二三产业融合发展，带动富民增收。支持符合条件的地区整合创建国家级省级现代农业产业园、农村产业融合发展先导区、现代农业科技园等农业园区。探索“园区联动镇村发展”模式，支持村集体经济组织开展土地资本要素入股园区、建设标准厂房物业，分享园区发展红利。深化“百企建百园”等创新实践。

(四) 实现城乡居民共同富裕。

拓展农民增收渠道。实施农民收入十年倍增计划，深入推进产业富民、就业富民、创业富民，加快构建农民增收长效机制。完善农业转移人口工资性收入增长机制，鼓励产业园区、农业龙头企业、小微企业以多种形式提供就业岗位，加强乡村公益性岗位开发，引导农村劳动力转移就业和就地就近就业。健全农民经营性收入增长机制，完善新型经营主体与农民利益联结机制，引导农户自愿以承包地经营权等入股企业。建立农民工返乡创业服务机制，建设一批农民创客平台。构建农民财产性收入增长机制，深化农村集体产权制度改革，推动以折股量化形式让农村集体经济组织成员长期分享资产经营收益。丰富创新集体经济发展形态，开辟资产租赁、企业股份、农业开发、生产服务等多种路径，促进村级集体经济发展壮大。

完善困难群体精准帮扶机制。建立健全农村低收入人口等困难群体及时发现、跟踪监测和快速响应机制，推进强村富民帮促行动向支出型困难家庭延伸。统筹开发式与保障式帮扶政策，建立完善困难群体分层分类帮扶机制。鼓励农民积极参与乡村旅游、传统手工等产业，加快低收入人口就业增收。加强帮扶项目资产管理和监督，促进保值增值和长期稳定发挥效益。持续完善区域对口帮扶协作长效机制，深化建设南北共建园区，拓展居民增收路径。

**专栏14 创新城乡融合发展实践路径**

坚持试点先行、重点突破，构建创新激励、授权赋能、包容审慎的保障体系，全力支持宁锡常接合片区国家城乡融合发展试验区围绕建立集体经营性建设用地入市机制、科技成果入乡转化机制、城乡产业协同平台、生态产品价值实现机制和农民持续增收机制等试验任务，强化制度集成改革，率先建立起城乡融合发展体制机制和政策体系，形成一批在全国范围具有影响力、推广性的典型经验和创新成果。鼓励宁锡常接合片区兼顾改革基础和发展亟需，强化主观能动性，有针对性地在完善农村产权抵押担保权能、建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度、建立城乡基础设施一体化发展体制机制、建立城乡基本公共服务均等化发展体制机制等方面开展积极探索，放大改革系统叠加效应，创造城乡融合发展新的更大优势。适时选择有一定基础的县（市、区）设立省级城乡融合发展试验区，形成梯级引导、协同并进的改革创新合力，带动全省城乡融合发展走在全国前列。

八、建立健全城镇化高质量发展体制机制

聚焦以人为核心的新型城镇化高质量发展，坚持目标导向、问题导向和结果导向，加强改革整体设计、系统集成与重点突破，全力破除影响城镇化提质增效的体制机制障碍，激发支撑服务社会主义现代化建设的

强劲动能。

（一）创新现代人口服务管理制度。

实施积极的人口政策。深入完善“人地钱”挂钩机制，扩大省级财政农业转移人口奖励资金规模，建立财政性建设资金对吸纳农业转移人口较多城市基础设施投资的补助机制，增加人口净流入较多地区或吸纳农业转移人口落户较多地区的建设用地规模和年度建设用地供给总量。探索建立教师、医生等公共服务领域编制额与人口流动挂钩调整机制，增加人口流入地区编制定额。引导中心城市分类制定人才落户激励政策，发挥好各级各类产业载体吸纳人口就业、提供发展机会的主阵地作用，构建有利于一线创新创业人才和技能型人才稳定落户的专项政策措施和特色服务体系。推动大城市特别是特大城市统筹兼顾放宽落户、引进人才与房地产调控工作，避免虚抬城市运营成本、生活成本和商务成本。

完善人口服务管理制度。以“一老一小”为重点，建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系。进一步消除城乡区域间户籍壁垒，促进人口有序流动、合理分布与社会融合。建立健全社区为基础的人口服务管理制度，建强网格员队伍，促进传统服务方式与智能化服务创新高效协同。实施公共资源按常住人口配套。推行以家庭迁移为导向的市民化政策设计，完善家庭为单位的税收、抚育赡养、教育住房、生活保障等政策。加强和完善人口统计调查制度，构建人口综合信息系统，实施人口动态监测，逐步建立城市市域、市区、城区常住人口常态化统计发布机制。

（二）深化土地管理制度改革。

强化空间发展统筹协调，建立与生产力布局相适应的建设用地指标分配机制，完善重大项目用地供应管理制度，保障县城新型城镇化建设项目合理用地需求。优化建设用地计划管理方式，增强管理灵活性。推动土地储备创新转型发展，促进土地资产合理配置和高效利用。深入推进省承接国家委托用地审批权改革试点。优化城市用地供给结构，适当增加住宅用地比例，有序扩大城市公益类和民生类设施用地供应保障，严禁侵占挪用居住生活配套设施用地。推动城市土地复合开发利用，建立用途合理转化机制，探索增加混合产业用地供给。

（三）构建可持续投融资机制。

加快投融资体制改革，优化资金投入结构方式，建立健全多元持续、经济适用的城镇化建设资金保障机制。综合考虑项目投资建设运营周期，科学组合公益性、准公益性、经营性项目，合理设计投融资方案，建立项目综合收益平衡机制。审慎论证项目建设可行性，加强财政可承受能力论证，完善投资前评估和投资绩效评价机制。支持有条件的地方发行政府债券、永续债券，引导保险资金、社保基金加大投入力度，鼓励开发性政策性和商业性金融机构加大中长期贷款投放规模和力度，支持地方政府与金融机构合作建立新型城镇化发展投资基金。支持符合条件的企业发行农村产业融合发展专项债券、县城新型城镇化建设专项债券等企业债券。滚动建立民间投资项目储备库，规范有序推进政府和社会资本合作（PPP），建立市场化的金融资本与工商资本联动投入机制，稳妥推进基础设施不动产投资信托基金（REITs）等模式，引导社会资本参与城市开发建设运营。深化预算管理制度改革，优化支出结构，提高使用效率。将政府举债融资全面纳入预算监管，建立健全城市政府信用评级和投融资风险定价机制，完善地方政府债务风险评估和预警机制，切实防范债务风险。

（四）强化生态环境治理机制。

坚持源头严防、过程严管、风险严控，构建激励约束并重的现代环境治理机制，推动城镇化绿色循环低碳发展，以制度创新和先行实践彰显美丽江苏风采。完善陆海统筹、天地一体的生态环境监测网络，推进空气、水、土壤污染协同防控和联动治理。坚持“谁污染、谁治理”“谁受益、谁补偿”原则，加强企业环境治理责任制度建设，完善环保信用评价制度，推广环境污染第三方治理。严格落实生态环境损害赔偿制度，建立健全环境损害责任终身追究制。建立健全用水权、排污权、用能权、碳排放权等交易体系，完善市场主体节约资源保护环境的内生动力机制。完善自然资源价格形成机制，充分反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和环境损害成本、兼顾社会承受能力，抑制不合理资源消费。建立政府主导、企业和社会各界参



与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现机制，率先开展生态产品价值核算，推行政府公共生态产品采购、自然资源约束性有偿使用、消费者对生态环境附加值付费、生态资源发展权转移、生态产品市场权益交易等多种方式。推动长江、太湖、运河等重点流域沿线地区协同发展，建立岸线资源与腹地产业同步优化机制。深化生物资源和生态平衡研究，建立健全生物安全风险防控和治理体系。发挥政府奖补、贴息等财政资金效应，拓展绿色信贷、绿色债券、绿色保险等绿色金融空间，支持有条件的城市设立绿色发展基金。

#### （五）改革城市建设管理体制。

优化城市行政资源配置。按照城市管理服务职能需求，进一步完善行政管理创新和行政成本降低的新型城市行政管理模式。推进城市及街道、镇优化机构设置，加强扁平化管理，灵活人员编制配备，探索市直管街道、市辖区直管社区。推进行政执法权限和资源配置力量向基层延伸和下沉。科学配备和动态调整人员编制，优先满足服务群众领域的用编需求。健全城市管理综合执法机制，促进公开、公正和文明执法。推行街巷长制，强化公共空间治理。促进城市中心城区与所辖县（市）资源统筹，形成发展合力。

优化行政区划设置。围绕服务重大战略实施，完善城镇规模结构，构建适应现代治理要求的行政区划管理制度。合理调整现有市辖区，严格限制将距离主城区较远、与主城区发展融合度不高且经济联系较弱的县（市）改区。推进新区、开发区等功能区与行政区融合发展，支持发展能级快速提升、社会治理高效有序、服务功能较为完善的功能区纳入或有序设置为市辖区。支持县城人口规模较大、经济基础较好、处于城镇化空间布局重要节点或承担特殊功能的县改为县级市，探索推动镇区常住人口20万以上的非县级政府驻地特大镇设市。完善乡镇街道设置标准，推动城镇化水平较高的乡镇改设街道，统筹街道分设撤并。

### 九、加强规划实施保障

#### （一）加强组织协调。

全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚决贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，把党的领导贯穿新型城镇化发展各领域全过程。省有关部门按照职责分工，加强统筹指导、分工协作和跟踪督导，协调解决城镇化发展的重大问题，围绕关键领域组织编制专项行动方案。各设区市要建立健全工作机制，研究制定符合本地实际的城镇化发展规划和政策措施，主动加强城市间联系沟通，合力推进跨区域重大事项。规划实施中的重大事项和重大调整及时报省委、省政府审定。

#### （二）注重衔接支撑。

完善统一规划体系，其他相关专项规划要加强与本规划的衔接协调。推动人口、产业、就业、投资、消费、土地、财政等方面政策协同，在常住人口市民化、都市圈建设、现代城市发展、公共资源配置、社会治理体系、城乡融合发展、基础设施配套等领域强化政策集成。围绕城市更新、清洁能源、智慧家庭、下一代出行、安全保障等领域，制定发布重大关键技术清单，深化产学研协同攻关，推出一批系统集成服务应用成果。尊重基层群众首创精神，鼓励探索创新、先行先试，指导各类试点地区开展交流借鉴，先进经验率先在省域范围复制推广。

#### （三）开展评估监督。

坚持政府自我评估和社会第三方评估相结合，建立健全动态监测—中期评估—总结评估的全过程规划评估体系，确保主要目标和重点任务顺利实施。细化分解规划目标任务，适时开展专项督查，自觉接受人大、政协、审计和社会监督。建立健全新型城镇化统计监测体系。研究制定城市发展评价指标体系，引领城市高质量发展。充分运用先进技术和大数据资源，提高分析评价的客观性、科学性和精准性。

#### （四）推动广泛参与。

健全政府与企业、社会的沟通交流机制，拓宽社会各界参与新型城镇化的渠道，动员、鼓励、激发市场主体、社会力量和人民群众合力推进规划实施。发挥各类新闻媒体和网络作用，广泛宣传新型城镇化发展的政策措施，及时总结和报道改革试验中的经验典型。加强城镇化智库建设，积极开展城镇化国际交流合作。