“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

— 1 —

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

— 2 —

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。

— 3 —

——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

— 4 —

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

— 5 —

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

— 6 —

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和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

— 7 —

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。

— 8 —

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、

水等污染联防联治。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。

— 9 —

（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

— 10 —

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、

— 11 —

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

— 12 —

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

— 13 —

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

— 14 —

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

— 15 —

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制

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

— 16 —

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

— 17 —

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、开放式的孵化器等众创空

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

— 18 —

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（PM2.5）和臭氧（O3）协同控制。加强塑

— 19 —

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）推动历史文化传承和人文城市建设。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

— 20 —

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）提高建设用地利用效率。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、

— 21 —

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，建设城镇建设用地使用权二级市场。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、

— 22 —

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

街道管理体制改革，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

— 23 —

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创新。

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

— 24 —

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

— 25 —

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

— 26 —

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

— 27 —

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

— 28 —

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。

— 29 —