

索引号:	000014349/2024-00059	主题分类:	城乡建设、环境保护\城乡建设（含住房）
发文机关:	国务院	成文日期:	2024年07月28日
标 题:	国务院关于印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》的通知		
发文字号:	国发〔2024〕17号	发布日期:	2024年07月31日

国务院关于印发《深入实施以人为本的 新型城镇化战略五年行动计划》的通知

国发〔2024〕17号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

(本文有删减)

深入实施以人为本的新型城镇化战略 五年行动计划

城镇化是现代化的必由之路，是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手。为深入实施以人为本的新型城镇化战略，依据《国家新型城镇化规划（2021—2035年）》，制定本行动计划。

一、总体要求

深入实施以人为本的新型城镇化战略，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，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，着力推动高质量发展，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以体制机制改革为动力，因势利导、顺势而为，因地制宜、分类施策，稳步提高城镇化质量和水平，充分释放新型城镇化蕴藏的巨大内需潜力，持续推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，为中国式现代化提供强劲动力。

和坚实支撑。

——坚持以人为本。把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化首要任务，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，充分尊重人的意愿，调动和发挥好人的积极性主动性创造性，促进人的全面发展和社会公平正义，使全体居民共享现代化发展成果。

——坚持遵循规律。立足我国国情，遵循自然规律、经济规律特别是城市发展规律，统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，提高资源配置效率。

——坚持分类施策。统筹各地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，因地制宜确定城镇化建设重点方向，积极稳妥、扎实推进，不搞齐步走、“一刀切”，形成各具特色的发展路径。

——坚持集约高效。在全国“三区三线”划定成果基础上，有效集聚各类要素，促进城镇发展与产业支撑、就业转移、人口集聚相统一，构建科学合理的城镇化格局，推动城乡融合、区域协调发展。

经过 5 年的努力，农业转移人口落户城市渠道进一步畅通，常住地提供基本公共服务制度进一步健全，协调推进潜力地区新型工业化城镇化明显加快，培育形成一批辐射带动力强的现代化都市圈，城市安全韧性短板得到有效补齐，常住人口城镇化率提升至接近 70%，更好支撑经济社会高质量发展。

二、实施新一轮农业转移人口市民化行动

（一）发展方向

以进城农民工及其随迁家属为重点、兼顾城市间流动人口，进一步拓宽城镇落户渠道，努力缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，推动符合条件的农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等享有同迁入地户籍人口同等权利，逐步使未落户常住人口享有均等化城镇基本公共服务，促进农业转移人口加快融入城市。

（二）重点任务

1. 进一步深化户籍制度改革。放开放宽除个别超大城市外的落户限制，推行以经常居住地登记户口制度。全面落实城区常住人口 300 万以下城市取消落户限制要求，全面放宽城区常住人口 300 万至 500 万城市落户条件。完善城区常住人口 500 万以上超大特大城市积分落户政策，鼓励取消年度落户名额限制。各城市要因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、迁移便利度。

2. 健全常住地提供基本公共服务制度。把握人口流动客观规律，推动相关公共服务随人走。各地区在动态调整基本公共服务配套标准时，要增加常住人口可享有的基本公共服务项目，按照常住人口规模优化基本公共服务设施布局。推进居住证与身份证功能衔接，健全以公民身份号码为标识、与居住年限相挂钩的非户籍人口基本公共服务提供机制，稳步实现基本公共服务由常住地供给、覆盖全部常住人口。

3. 促进农业转移人口在城镇稳定就业。完善农民工等重点群体就业支持体系。实施制造业技能根基工程，重点支持制造业龙头企业、职业院校（含技工院校）面向社会提供培训服务。稳定职业院校面向农业转移人口招生规模，以智能制造等新兴产业和家政服务等行业用工紧缺行业需求为牵引，实施职业教育产教融合赋能提升行动。完善职业技能等级认定机制，提高技能人才待遇。推进就业服务常住人口全覆盖，加强农民工劳动权益保障。

4. 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，加大公办学校学位供给力度，持续提高随迁子女在公办学校就读比例。加快将随迁子女纳入流入地中等职业教育、普惠性学前教育保障范围。优化区域教育资源配置，建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制。依据常住人口规模变化动态调整、统筹优化各地教师等人员力量。

5. 完善农业转移人口多元化住房保障体系。鼓励有条件的城市逐步将稳定就业生活的农业转移人口纳入城市住房保障政策范围。加大农业转移人口经济可承受的小户型保障性租赁住房供给。积极培育发展住房租赁市场，支持采取多种措施通过市场化方式满足农业转移人口住房需求。逐步使租购住房群体享有同等公共服务权利。在具备条件的城市推进保障性住房建设。

6. 扩大农业转移人口社会保障覆盖面。健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度，全面取消在就业地参保户籍限制，完善社保关系转移接续政策。引导农业转移人口按规定参加职工基本养老和医疗保险。全面落实持居住证参加城乡居民基本医疗保险政策，增加异地就医直接结算定点医疗机构数量。深入推进新就业形态人员职业伤害保障试点。将符合条件的农业转移人口纳入社会救助范围，为困难群体基本生活提供兜底保障。

（三）政策措施

1. 完善农业转移人口市民化激励政策。进一步推动转移支付、要素配置等与农业转移人口市民化挂钩。完善中央财政农业转移人口市民化奖励资金制度，人口净流入省份可结合实际建立健全省对下农业转移人口市民化奖励机制。落实中央财政性建设资金向吸纳农业转移人口落户数量较多城市倾斜政策，发挥城镇保障性安居工程等领域中央和省级财政补助资金对吸纳农业转移人口较多城市的支持作用。建立新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制，合理安排人口净流入城市义务教育校舍、保障性住房等用地指标。城市政府要加强对农业转移人口的权益保护和人文关怀。

2. 健全进城落户农民农村权益维护政策。规范开展农村不动产确权登记颁证工作。保障进城落户农民合法土地权益，依法维护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农民进城落户的条件，探索建立自愿有偿退出的办法。

三、实施潜力地区城镇化水平提升行动

（一）发展方向

以冀中南、皖北、鲁西南、豫东南、湘西南、粤西、川东等城镇化潜力较大的集中片区为重点，兼顾其他城镇化率低且人口规模大的县（市、区），在协调推进新型工业化城镇化方面加快突破，构建产业梯度布局、人口就近就业、大中小城市协调发展的良性互动格局。

（二）重点任务

1. 培育特色优势产业集群。依托各地区资源禀赋和产业基础，培育引进具有生态主导力和核心竞争力的产业链“链主”和龙头企业，带动上下游专精特新企业集聚，打造专业优势突出、协作配套紧密的产业集群。引导劳动力丰富和区位优势地区发挥要素成本优势，实施消费品工业“增品种、提品质、创品牌”专项行动，优化升级食品加工、轻工纺织等就业容量大的传统产业集群。引导工业基础良好地区深入实施先进制造业集群发展专项行动，培育新能源、新材料、高端装备、基础软件和工业软件等战略性新兴产业集群。引导资源能源富集地区促进能源化工、大数据等产业集群高端化绿色化发展。省级政府要“一县一策”明确主导产业发展方向和培育要求，引导重大产业项目在潜力地区集群布局。

2. 促进产业园区提级扩能。推动同质低效产业园区整合升级，构建高水平专业化产业服务支撑平台。建立健全以亩均效益为重要考量的产业园区综合考核评价体系，将评价结果作为扩区、调区、升级的重要依据。新增工业用地全部以“标准地”供应，推行用地审批承诺制，推广弹性出让、先租后让等灵活供地方式。提升园区设施和服务标准化水平，加强水电路气信等

基础设施和标准厂房、共性技术平台建设，建立投资全周期一站式服务机制，鼓励引入专业化运营主体。

3. 强化产业发展人才支撑。加大潜力地区职业院校（含技工院校）、实训基地建设力度，优先在产业园区周边布局。对接主导产业发展需要，动态调整职业院校专业设置，推动优质高等职业教育资源下沉县域中学校、合作开展一体化办学。创新校企合作育人方式，推动企业参与制定培养方案和专业教学，鼓励职业院校聘用企业专业人才兼任任教，推广“学历证书+若干职业技能证书”培养模式。营造稳定公开透明可预期的发展环境，吸引企业家兴业创业。便利人才跨区域流动，推动职业资格、职业技能等级等全国互认，为急需紧缺人才提供户籍办理、子女入学、创业投资等“一站式”服务。

4. 增强城镇综合承载能力。推动有条件省份培育发展省域副中心城市，有效分担省会城市非核心功能。推动节点城市提升产业和人口承载能力，围绕主导产业发展生产性服务业，加强高等院校和高水平三级医院规划布局，辐射带动市域人口集聚。推进以县城为重要载体的城镇化建设，加快补齐县城基础设施和公共服务短板，实施县域普通高中发展提升、县医院综合能力提升等重点任务，加强规模较大的中心镇建设，促进农业转移人口就近城镇化，深化赋予特大镇同人口和经济规模相适应的经济社会管理权改革。引导人口持续减少的县（市、区）转型发展，促进人口和公共服务资源适度集中。以县域为基本单元推进城乡融合发展，推动城镇基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖，促进县乡村功能衔接互补。

（三）政策措施

1. 健全产业跨区域新布局激励机制。完善产业在国内梯度有序转移的协作机制，推动潜力地区与发达地区加强产业对接协调，创新飞地经济、托管运营等产业合作模式，健全产值指标等利益共享机制。完善跨省份产能布局等量或按比例置换机制，建立排污权等指标随项目按比例转移机制。便利企业跨区域流动，推行经营主体迁移跨省通办。加强考核引导，支持国有企业向潜力地区倾斜布局。

2. 强化土地节约集约利用。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园区集聚，加大力度盘活存量土地和低效用地。支持在潜力地区依据国土空间规划综合运用增减挂钩等政策工具，提高土地节约集约利用水平，支持新型工业化城镇化重点项目建设。完善不同主体功能区的差异化自然资源管理政策。鼓励将潜力地区建设项目按程序纳入省级重大项目清单，探索对产业链关联项目涉及的多宗土地实行整体供应。

3. 加强资金多元投入保障。中央财政性建设资金支持潜力地区园区设施、职业教育、市政设施等建设，设置专门额度支持产粮大县基础教育、医疗卫生、养老托育等公共服务能力提升。完善中央财政县级基本财力保障机制，省级财政可统筹相关资金支持潜力地区发展建设。加大对潜力地区的制造业中长期贷款投放力度。充分发挥各类金融机构作用，支持潜力地区新型工业化城镇化项目建设。研究综合运用财政、土地、金融、产业等政策，支持潜力地区提升城镇化发展水平。

四、实施现代化都市圈培育行动

（一）发展方向

加快转变超大特大城市发展方式，依托中心城市辐射带动周边市县共同发展，培育一批同城化程度高的现代化都市圈，推动通勤便捷高效、产业梯次配套、生活便利共享，引导大小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。

（二）重点任务

1. 提升城际通勤效率。稳步推进都市圈轨道交通网络建设。充分利用干线铁路提供城际列车服务，优先利用既有有线网资源开行市域（郊）列车，沿通勤客流主廊道有序新建市域（郊）铁路，推动小编组、公交化运营。探索中心城市轨道交通向周边城镇延伸，鼓励采用大站直达等停靠方式。推动干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”发展，实

现“零距离”换乘和一体化服务。加快建设都市圈公路环线通道，全面畅通都市圈内各类未贯通公路和瓶颈路段。

2. 强化产业分工协作。超大特大城市要聚焦核心功能定位，有序疏解一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等非核心功能，增强全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领能力。周边中小城市要发挥比较优势、主动承接功能转移，形成以先进制造为主的产业结构，与超大特大城市开展“总部+基地”、“研发+生产”、“生产+服务”等协作，构建中心至外围梯次分布、链式配套的产业格局。加强都市圈创新链产业链资金链人才链深度融合发展，围绕产业升级主攻方向，共建一批高水平创新联合体、科技成果转化平台和中试孵化基地。

3. 加快市场一体化建设。推动准入标准一体化，加快实现都市圈内涉企审批流程标准化和信息互联共享，清理经营主体迁址变更登记障碍。推动市场监管一体化，以食品药品、知识产权、客货运输等为重点，加强监管标准衔接和执法协作。推动要素市场一体化，加快实现公共资源交易平台共享项目信息、互认经营主体、互通电子服务。

4. 推进公共服务共建共享。超大特大城市要有序疏解过度集中的高等教育和优质医疗资源，支持与周边城市开展优质中小学、三级医院等多模式合作办学办医，推动跨城市医院检查结果互认。推动住房公积金异地业务协同。推动政务数据互联互通，联合制定同城化无差别受理事项清单，加快实现高频政务事项跨城市“一网通办”。健全重大灾害和公共事件联防联控机制，加强应急救援协同保障。

（三）政策措施

发挥国家发展规划的统领作用、国土空间规划的基础作用，加快推动都市圈发展规划落地实施，建立健全省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的都市圈同城化推进机制，推动规划统一编制、项目统筹布局、政策协同制定。利用地方政府专项债券等资金支持符合条件的都市圈建设项目，将都市圈产业协作配套项目整体纳入省级重大项目清单。

五、实施城市更新和安全韧性提升行动

（一）发展方向

以人口规模大密度高的中心城区和影响面广的关键领域为重点，深入实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，特别是抓好城市地下管网等“里子”工程建设，加快补齐城市安全韧性短板，打造宜居、韧性、智慧城市。

（二）重点任务

1. 推进城镇老旧小区改造。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及小区内公共部位维修为重点，扎实推进 2000 年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务，有序实施城镇房屋建筑更新改造和加固工程。因地制宜实施小区环境及配套设施改造建设、建筑节能改造等。以“一老一小”人群需求为重点，推进社区嵌入式服务设施建设，加强无障碍环境建设和适老化改造，提高社区公共服务水平。

2. 加快推进保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造。加大保障性住房建设和供给，加快解决工薪收入群体住房困难，稳定工薪收入群体住房预期。采取拆除新建、整治提升、拆整结合等多种方式，推进城中村改造，切实消除安全风险隐患，改善居住条件和生态环境。推进“平急两用”公共基础设施建设，在超大特大城市辖区内的山区县（区），打造一批具有隔离功能的旅游居住设施，升级一批医疗应急服务点，新建或改扩建一批城郊大仓基地，提升城市应对突发公共事件能力。

3. 加强城市洪涝治理。加快构建“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城市排水防涝工程体系，加强雨水管网和泵站建设改造，开展排涝通道系统整治，稳妥推进雨污分流改造和海绵城市建设。按时全面完成以京津冀为重点的华北地区和吉林、黑龙江灾后恢复重建工作，体系化提升防灾减灾救灾能力。

4. 实施城市生命线安全工程。加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级。加快城市燃气管道等老化更新改造，推动完善城市燃气、供热等发展规划及年度计划，深入开展城市管道

和设施普查，有序改造材质落后、使用年限较长、不符合标准的城市燃气、供排水、供热等老化管道和设施，加快消除安全隐患，同步加强物联感知设施部署和联网监测。加强城市应急备用水源建设和管网互通。强化城市道路交通运行基础，构建级配合理、功能完善、顺畅通达的路网体系。推进社会治安防控体系现代化。

5. 推进绿色智慧城市建设。加快建立地级及以上城市生活垃圾分类处理系统，推广绿色建材、清洁取暖和分布式光伏应用。加快居住区充电设施建设，推动公共停车场、具备条件的加油（气）站在确保安全的前提下配建快充、换电和加氢设施，开展公共领域车辆全面电动化试点。积极推进“千兆城市”建设，加快实现第五代移动通信（5G）网络城区连续覆盖和重点场所深度覆盖，推动北斗应用融入城市建设管理。推进基于数字化、网络化、智能化的新型城市基础设施建设。

（三）政策措施

深化城市建设、运营、治理体制改革，加快转变城市发展方式。推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系。加大中央财政性建设资金对符合条件的保障性租赁住房、城镇老旧小区改造、城市燃气管道等老化更新改造、城市排水防涝、超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设等项目的支持力度。中央财政城镇保障性安居工程补助资金对符合条件的保障性住房、城中村改造项目予以积极支持。地方政府专项债券支持符合条件的保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造项目。采取特许经营模式，规范实施政府和社会资本合作新机制。有效发挥城中村改造专项借款作用。支持符合条件的城市更新项目发行基础设施领域不动产投资信托基金。建立可持续的城市更新模式和政策法规，落实相关税费优惠减免政策。研究完善城市更新的土地和规划政策，允许土地用途兼容、建筑功能混合。

六、组织实施

（一）坚持加强党的全面领导。在党中央集中统一领导下，健全推进新型城镇化体制机制，加强统筹协调，把党的领导贯彻到推进新型城镇化建设各领域全过程，将党的政治优势、

组织优势、密切联系群众优势转化为推进新型城镇化建设的强大动力和坚强保障，确保党中央关于推进以人为本的新型城镇化战略各项部署落实到位。

（二）完善实施推进机制。按照中央指导、省负总责、市县抓落实的总体要求，加强多部门协同，统筹推进任务落实、协调解决难点问题。有关部门要依据本行动计划，建立健全支持新型城镇化的财政、金融、土地等政策。省级政府要落实主体责任，完善新型城镇化推进工作机制，结合实际制定本省份实施方案。各市县要因地制宜细化政策举措和项目清单，切实推动目标任务落地见效。

（三）加强监测评估。要夯实城镇人口统计基础，定期科学开展城乡划分代码调整，研究建立基于大数据的人口流动情况监测方法，探索开展城市城区常住人口年度统计。各部门要加强对各地区工作进展的监督监测，定期开展政策实施效果分析评估。重大事项及时向党中央、国务院请示报告。