

# 市政府办公室关于印发 南通市“十四五”新型城镇化规划的通知

通政办发〔2021〕70号

各县（市、区）人民政府，市各直属园区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

《南通市“十四五”新型城镇化规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

南通市人民政府办公室

2021年12月29日

（此件公开发布）

# 南通市“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。“十三五”时期，南通推进实施以人为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，新型城镇化发展水平和质量得到稳步提升。为充分发挥城镇化动力支撑作用，服务构建新发展格局，促进城乡区域协调均衡发展，更好满足人民日益增长的美好生活需要，根据《江苏省“十四五”新型城镇化规划》《南通市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，编制《南通市“十四五”新型城镇化规划》。规划主要阐明在全面建设社会主义现代化国家开局起步阶段南通推进新型城镇化发展的总体要求、主要目标、空间布局、重点任务和政策取向，是指导全市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

### （一）主要成就

党的十八大以来，南通认真贯彻习近平总书记对江苏工作系列重要讲话指示精神，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，以人的城镇化为核心、提高城镇发展质量是关键，根据中央和省要求，结合南通实

际，探索新型城镇化发展道路，顺利完成省确定的新型城镇化主要目标任务，经济总量再上台阶、城镇建设日新月异、交通设施能级提升、产业发展加速集聚，城镇化发展达到较高水平。“七人普”全市常住人口达到772.66万人，比“六人普”增加44.3万人，常住人口首次超过户籍人口，净流入16.61万人。常住人口城镇化率达到70.44%，与“六人普”相比城镇人口比重提升14.64个百分点。

农业转移人口市民化成效显著。持续深化户籍制度改革，全面放开落户条件，全市范围内户口通迁制度全面实施，农村地区居民在城镇就业的可以落户城镇。2014—2020年全市累计转移农业人口120.06万人，全面建立以居住证为载体的基本公共服务制度体系，全市常住人口居住证制度实现全覆盖，累计发放居住证93万余张。

城镇化空间布局不断优化。“一主三副多点”的城镇化空间布局初步形成，海安撤县设市、海门撤市设区、崇川港闸两区合并，城市空间格局进一步优化。南通创新区初显城市新中心形象，濠河风景区整治提升成效明显，五山及滨江片区加快打造“城市客厅”，高铁西站片区、任港湾、五龙汇等片区加快规划建设，苏锡通科技产业园区、南通国际家纺产业园区正式挂牌。综合交通运输体系实现历史突破，沪苏通长江公铁大桥和沪苏通铁路、盐通高铁建成通车，通州湾长江集装箱运输新出海口开工建设，南通新机场选址正式获批，城市轨道交通工程稳步实施。

城市功能品质进一步提升。城市综合实力和竞争力显著增强，2020年，南通跻身“GDP万亿俱乐部”，所辖县（市、区）经济总量全部超千亿，海安市、如皋市、启东市和如东县全部进入全国综合竞争力百强县（市）前五十，海门区纳入国家县城新型城镇化建设示范名单。城市综合配套服务不断完善，供水、排水、燃气等市政公用设施进一步提档升级，新型信息基础设施建设稳步推进，互联网出口均已实现与上海城域网的直达互联，城乡光纤实现全覆盖。全域实现全国文明城市“满堂红”，市区实现全国文明城市“五连冠”。城市治理现代化稳步推进，“有事好商量”协商议事室建设全省示范、全国推广，跻身首批市域社会治理现代化国家级试点城市，市域治理进入核心价值观引领、数字赋能精准治理阶段。

城市民生保障更加完善。脱贫攻坚任务全面完成，基本公共服务标准化实现度超过98%。社会保障体系进一步健全，全市养老保险基本实现法定人群全覆盖，人均月养老金不断调增。就业创业实现新突破，城镇累计新增就业50.7万人。基本公共服务标准化水平稳步提升，教育现代化监测水平位居全省前列，启动主城区初中一体化办学，促进义务教育优质均衡发展。率先在全国建立长期照护保险制度并实现全覆盖，率先在全省实现基本医疗保险市级统筹。公立医院患者满意度居全省前列，获评“健康中国年度标志城市”。

城市生态环境显著改善。污染防治攻坚力度空前，长江大保

护全面推进，岸线整治取得重大进展，长江禁捕退捕要求率先落实，五山及滨江片区成为全国生态修复保护样板，江风海韵的城市气质愈发动人。环保基础设施建设全面加强，生态环境治理能力大幅提升。获批狼山国家森林公园，建成国家生态市、国家园林城市、国家森林城市、全国水生态文明城市。环境质量显著改善，“263”整治成效明显，空气优良率保持全省第一，31个省考以上断面优Ⅲ类比例同比提升幅度居全省第1位，主要入江入海河流控制断面水质全面消除劣Ⅴ类，单位GDP能耗、水耗下降率等指标提前完成“十三五”目标。

城乡融合发展改革起步。乡村振兴战略向纵深推进，启动乡村振兴50个示范村和50个先进村培育，城乡融合发展的体制机制初步形成。多渠道促进农民持续增收，城乡居民收入比进一步缩小到2.01：1，脱贫攻坚任务全面完成。农业农村改革不断深化，启东市开展第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，海门区开展土地流转风险防范改革试验扩面工作。城乡基本公共服务制度加快接轨，全面实施乡村教育提升行动，开展农村订单定向医学生免费培养工作，农村养老服务体系不断健全。累计建成美丽乡村1488个、省市级特色田园乡村25个。

在南通新型城镇化发展取得重要进展的同时，应清醒地看到，对照全面建设社会主义现代化国家的要求，与人民群众对美好生活期盼相比，南通城镇化发展不平衡不充分的问题仍然存在，主要表现在：中心城市首位度不高，综合承载能力、资源配

置能力和辐射带动能力有待增强，功能品质有待提高；城镇空间体系需要进一步完善，产城融合发展水平有待进一步提升；对非户籍人口落户的吸引力不足，农业转移人口融入城市的能力还不强，老龄化问题越发明显，青年和人才友好型城市建设还需进一步强化；城市治理的精细化、智能化程度和效率仍需提高，社会管理创新能力有待加强；在城市安全、健康、绿色发展等领域还有薄弱环节；覆盖所有常住人口的基本公共服务能力还有待提升；适应新型城镇化高质量发展的体制机制有待探索突破，城市发展的土地、资金、生态等要素资源瓶颈制约仍需破解。

## （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，南通城镇化发展总体进入快速发展、质量提升阶段，呈现出新趋势新特征。

以都市圈、城市群为发展形态的城镇化趋势更加明显。城市间经济社会联系更加紧密，大中小城市协同发展、同城化—都市圈—城市群发展趋势更加凸显。产业、资本、信息等要素资源进一步向优势地区集聚，成为主要增长动力源。南通作为长江以北唯一纳入上海“1+8”都市圈的城市，省委、省政府支持南通高起点、大手笔建好江苏开放门户，打造跨江融合、陆海统筹、江海联动的战略枢纽，支持南通建设长三角北翼区域中心城市，将助推南通抢抓都市圈、城市群发展机遇，加快城镇化发展进程。

以人为核心、促进人的全面发展成为新型城镇化发展的重要导向。习近平总书记指出，现代化的本质是人的现代化，要推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量。中心城市、县城集聚人口的能力仍然强劲，成为满足人民美好生活向往的主要载体空间。城市产业层次、就业结构和治理方式持续调整，全体居民多元职业发展、综合素质提升和价值实现机会将得到更有效的满足，尊重差异、注重公平和鼓励创造的社会氛围更加浓厚。

城市现代化发展图景将进一步呈现。城市作为人口和经济重要载体的基本属性进一步发挥，新产品、新技术、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，与资源禀赋特征相匹配的城市功能品质更加完善，与高质量发展相协调的现代城市治理方式更加优化，大中小城市将发展成为展现社会主义现代化建设成效的重要窗口。

城市绿色低碳可持续发展的要求进一步提高。碳达峰、碳中和纳入生态文明建设总体布局，对资源能源利用效率提出更高要求，城市发展从增量扩张转向存量优化，规模、布局、形态与生态、资源、环境将更加匹配，空间治理集约、高效、精细水平不断提升。生态文明理念深刻融入城镇化全领域全过程，绿色技术广泛应用，低碳生产生活方式加快普及，城市绿色发展、循环发展、低碳发展的水平不断提高，人与自然和谐相处的城镇化将呈现更高水平。

城市精细治理、数字赋能将成为新型城镇化发展的重要保障。习近平总书记指出，一流城市要有一流治理，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。随着新型基础设施建设、应用和机制协同，城市大脑将更加智慧灵活，城市运行将更加精准可靠，居民生活将更为舒适便捷。全面建设数字政府，积极构建数字社会，建设更高水平的数字南通成为推进城市现代化工作的重要导向和抓手。

城乡深度融合发展成为新型城镇化的重要内在要求。习近平总书记指出，要走城乡融合发展之路，向改革要动力，加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。随着城乡融合发展体制机制更加健全，城乡基础设施、公共服务等一体化发展向纵深推进，城乡一体化空间网络加快构建，城乡要素双向流动将更加便捷，城乡融合发展将走向更深层次，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小，城乡全域均衡、健康和可持续发展。乡村振兴与新型城镇化将互为促进，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充分展现。

## **二、总体要求**

### **（一）指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对江苏工作重要指示要求，统筹推进“五位

一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念、服务构建新发展格局，坚持“四化”同步，坚持以人民为中心发展思想，深入践行勇当全省“争当表率、争做示范、走在前列”排头兵新使命新要求，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，着力提高中心城市首位度、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，努力走出一条符合南通实际、具有南通特色的新型城镇化道路，为奋力谱写“强富美高”新南通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，营造开放包容、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，全面提升融入国家重大发展战略能力，更高水平统筹市域一体化发展，更大力度融入上海“1+8”和苏锡常都市圈协同发展，构建资源要素优化配置和自由流动的体制机制，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。

——主城首位，产城融合。综合区域资源禀赋、区位特征和发展潜力，推动空间规划布局优化，彰显发展特色，突出提升中心城市首位度，强化集聚辐射能力，以产城融合理念推动中心城市组团化发展，以中心城市为发展核心，以中小城市、中心镇为辐射节点，以沿江、沿海为主要发展轴，强化现代基础设施引导支撑，完善功能互补、形态各异、集约紧凑的城镇化格局。

——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，完善公共政策体系，优化服务功能，扩大多元就业供给，传承历史文化脉络，推进法治化、精细化、智慧化、人性化管理，加快推动城市发展由外延扩张转向内涵品质提升，让城市发展更加文明、更具活力、更有温度。

——绿色低碳，集约高效。以建设彰显生态之美的低碳花园城市为导向，合理确定城市规模、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，探索生态价值实现路径，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，坚持底线。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，探索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的有效路径，推动打造南通新型城镇化改革发展亮点品牌。

### （三）发展目标

到2025年，常住人口城镇化率力争达到74%，人口净流入趋势更加显著，非户籍人口在城镇落户取得积极进展，“一主三副多组团”市域空间结构更加完善，中心城市首位度和城市功能品质显著提高，城镇综合承载力、竞争力以及城乡发展协调性进一步增强，在创新驱动、产城融合、生态宜居、区域协同、空间高效等领域取得重大进展，“一枢纽五城市”建设取得标志性成就，成为南通新型城镇化建设的亮点品牌。

——常住人口市民化持续推进。户籍制度改革全面深化，市域内户口迁移更加高效便捷，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。

——城镇化空间格局更加优化。全市“一主三副多组团”的空间格局更加优化提升，畅联全国通达世界的现代综合交通枢纽建设取得重大进展，要素集聚力、经济辐射力、文化软实力、城市影响力进一步增强，青年和人才友好型城市建设水平更高，成为跨江融合、陆海统筹、江海联动的战略支点，建成江海相拥的

区域中心城市。城市公共资源配置更加合理，中心城市与县城发展一体化程度更高，县城综合服务功能有力提升，成为产业、人口集聚的重要载体，重点中心镇、特色小城镇连接城乡发展的节点功能充分发挥。

——宜居宜业美丽南通更加彰显。人与自然和谐共生的现代化建设持续推进，生态宜居、文明和谐的江风海韵花园城市风貌彰显，创成国家生态文明建设示范市，人居环境质量明显改善，建成美丽江苏南通样板。张謇企业家精神大力弘扬，江海文化内涵更加丰富，全龄友好的城市功能品质更加完备，就业创业、创新创造的空间持续拓展，宜居宜业幸福城市建设取得重大进展。

——城市治理现代化水平更加提升。功能互补、统一衔接的规划体系全面建立，绿色紧凑、集约高效的空间功能导向基本形成。与城镇化相适应的城市治理机制持续完善，公共资源组织配置效率更加提升。共建共治共享的社会治理新格局普遍形成，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高度。市域社会治理现代化走在前列，数字城市、韧性城市、安全城市基本建成，城市可持续发展能力显著增强。

——城乡融合发展体制机制更加完善。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，城乡居民收入增长与经济增长基本同步，城乡发展差距进一步缩小，城乡居民共同享有现代化高品质生活。土地、资本、技术、人才等城乡要素双向自由流动更加通畅，城乡统一规划建设管护的基础设施

体系、统一制度标准的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。

展望2035年，建成枢纽功能优、产业实力强、城市能级高、制度环境好的江苏开放门户，新型城镇化发展方式全面转型、发展质量全面提升，常住人口城镇化率力争达到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。中心城市发展能级更高，成为长三角北翼区域中心城市，新型工农城乡关系基本形成，共同富裕的特征更加明显，基本公共服务均等化覆盖全部常住人口，率先建成教育强市、人才强市、体育强市和健康南通。

表1：面向基本现代化的新型城镇化发展主要指标

类别	指 标	2020年基数	2025年目标
城镇化水平	1.常住人口城镇化率（%）	70.44	>74
	2.城乡居民人均可支配收入比	2.01	1.98
市民化质量	3.进城务工人员随迁子女在公办学校接受义务教育比例（%）	100	100
	4.城乡基本养老保险参保缴费率（%）	88.55	>90
	5.城镇常住人口保障性住房覆盖率（%）	24.94	28
	6.每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数（个）	2.71	4.5左右
	7.接受上门服务的居家老年人占比（%）	12.49	18左右
城市功能	8.研发经费支出占地区生产总值比重（%）	2.55	>3
	9.高新技术产业产值占规模以上工业产值比重（%）	43.5	47.5
	10.建成双千兆宽带城市	—	建成
	11.人均接受文化场馆服务次数（次）	4.21	6.5左右
	12.城市空气质量优良天数比例（%）	87.7	90
	13.城市建城区绿化覆盖率（%）	43.29	>40
	14.城市中心城区绿色出行比例（%）	62.1	≥70
城市治理	15.人均体育场地面积（㎡）	2.95	3.45
	16.单位地区生产总值建设土地使用面积下降率（%）	—	[21]
	17.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、构建包容发展的城市环境

围绕提高农业转移人口城镇化质量，全面深化户籍制度改革，推动创造更多就业机会，提供多层次公共服务和满足多元化消费需求，着力营造包容发展的城市氛围，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，用好用足我市全面放开落户政策，积极鼓励在我市稳定就业或居住的非户籍人口在城镇落户，稳步引导农业转移人口举家进城定居。有序落实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。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。

#### （二）推进农业转移人口市民化

提升农业转移人口职业技能。健全农业转移人口职业技能培训体系，大力实施农业转移劳动力职业技能提升计划，鼓励校企合作，建设一批农业转移劳动力实训基地。聚焦智能制造、信息技术、医疗照护、家政服务等重点行业，面向新生代农民工等农业转移人口开展大规模职业技能培训，支持中等职业学校建设农业转移人口教育培训基地。支持企业以新招用青年劳动者和

新转岗人员为重点开展新型学徒制培训，将大多数在岗农业转移劳动力由普工提升为新型技工。建立职业技能等级与薪资待遇、岗位晋升挂钩机制，支持进入江苏大工匠和江苏工匠行列。支持农业转移劳动力创业，开展创业培训，以创业带动就业。

保障农业转移人口享有平等基本公共服务。以子女教育、住房保障、社会保险、劳动就业、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，提高服务保障实际享有水平。保障农业转移人口等非户籍人口随迁子女享有平等的教育权益，推动建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策。将农业转移落户人口纳入城镇住房保障体系，确保符合条件的农业转移落户人口与城镇居民同等享有政府提供基本住房保障的权利。切实保障农业转移人口劳动权益，平等参加社会保险并享受相关待遇，严格落实被征地人员社会保障办法，将被征地人员按规定纳入社会保障体系。不断提升农业转移人口基本医疗卫生健康服务水平，将农业转移落户人口纳入我市基层医疗卫生服务体系管理范围，享有同等补助标准的基本公共卫生服务。强化用人单位特别是国有企业社会责任，依法为农业转移人口缴纳社会保险，显著提高企业职工基本养老保险参保缴费率和基本医疗保险参保率。依托用工单位和社区，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，顺利融入城市生活。

### 专栏1：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和职业健康监管服务。

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企业职工基本养老保险、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。提升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土地承包经营权流转和承包权退出、集体资产股权退出机制，支持进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益。

### （三）增强城市就业吸纳能力

坚持以产业兴城、以事业聚才、以环境留人，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，立足提高中心城市综合竞争力，大力发展实体经济，加速发展服务经济，提升数

字经济、枢纽经济发展水平，创造更多高质量就业创业机会，不断增强多层次人口吸纳能力。完善重点群体就业支持体系，健全促进创业带动就业、多渠道灵活就业机制。围绕不同层次群体需求，多措并举提供不同门类就业岗位。健全困难人员就业援助制度，扩大公益性岗位安置，兜牢就业底线。鼓励发展创业服务机构，支持更多高层次创新人才、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。建设小微企业创业创新基地，形成线上与线下、孵化与投资相结合的开放式综合服务载体。完善支持灵活就业的政策服务，有序引导发展适应社会需求的灵活就业、非全日制就业等新就业模式，加快传统产业升级、新兴产业壮大与高端生产服务协同并进，营造鼓励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）加强城镇多层次公共服务供给

推进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。立足财政保障能力、消费升级需求及人口结构规模等因素，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。推动底线民生保障提升，推动居民社会保险和社会救助制度无缝衔接，建立和完善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。对低保边缘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。

提升高端公共服务供给能力。加快构建支撑高端要素资源集聚的优质服务供给体系，引导产业规范健康发展，强化数字技术应用，扩大教育、医疗、养老、文化、体育、旅游、娱乐、家政等领域高端化、品质化和个性化产品服务供给，全面提高城市生活品质。建设高品质生活居住区，打造一批时尚街区、艺术空间、休闲空间，打造城市中高端服务特色品牌。优化夜间消费供给，完善适应夜间经济的交通出行体系，打造全时段运营城市。支持公共服务跨界融合发展，促进内容、业态和模式创新。

#### （五）推进城镇消费提质扩容

积极释放消费潜力。精准对接居民多元消费需求，保障基本消费绿色安全，拓展中高端消费市场，积极推进消费型城市建设，突出城市传统文化与地方特色、现代文明相融合，打造城市消费特色标识品牌。推进幸福产业培育工程，推动衣食住行等实物消

费提升品质，促进文旅休闲、健康养老、教育培训、家政托育等服务消费提质扩容，培育本土零售、餐饮品牌，推动线上线下消费双向融合。发展消费新场景，拓展网络消费、信息消费、夜间消费，鼓励发展体验经济、首店经济、夜间经济、非接触经济、网红经济等各类消费新业态、新模式。提振历史经典产业，保护促进老字号转型发展，推动传统文化与年轻潮流互动融合。积极支持综保区进口商品直销中心增加优质消费品进口。引导培育健康消费习惯。

营造促进消费良好环境。全面构建创新激励、审慎包容的消费促进机制，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，重点降低中低收入群体刚性支出压力，合理引导消费预期。培育引导良好的消费习惯，倡导理性消费、健康消费和安全消费。统筹布局现代商圈、特色街区和商业综合体，推进国际消费中心、特色美食街区、休闲文化广场建设，推动文商体旅深度融合，提振中心城市消费服务功能。优化城市综合性消费载体布局，鼓励新零售业态发展，形成多层次便民服务生活圈。加强农村消费网络建设，推进连锁品牌网点和服务向县城、中心镇延伸。深入推进放心消费创建工作，完善消费领域信用体系建设，持续放大“放心消费，乐享南通”品牌影响力。将“通新消费，美好生活——169扩消费行动”打造成为南通促消费的全国名片和标志性活动，不断推出广大消费者喜闻乐见的大力度促销活动。创新促进文化市场消费机制，

建设一批省级夜间经济文旅消费集聚区，创成国家文化和旅游消费试点城市，积极推进国际消费中心城市建设。

#### **四、优化以中心城市为引领的城镇化格局**

全面融入长三角一体化和上海大都市圈发展格局，全方位融入苏南、全方位对接上海、全方位推进高质量发展，着力提升中心城市发展能级和首位度，明确城镇等级规模结构，强化县城和重点镇支撑作用，优化全域城镇化发展格局。

##### **（一）完善市域城镇化总体布局**

优化市域总体空间格局。加快建立市、县、乡镇全覆盖的“多规合一”国土空间规划体系，坚持一张蓝图绘到底，构建市区、县（市）城区、小城镇和村镇协调联动发展的城镇体系与功能布局。进一步优化城镇化格局、农业生产格局和生态保护格局，促进全市城镇有机聚合、功能优化衔接和适度连片发展。构建“一主三副多组团”市域空间结构，打造江海相拥的区域中心城市，全面提升要素集聚力、经济辐射力、文化软实力、城市影响力，使城市更健康、更安全、更宜居。“一主”（南通主城）：崇川区、开发区；“三副”：通州区、海门区、通州湾示范区；“多组团”：海安市、如皋市、如东县、启东市以县城为中心的新型城镇化组团。推动南通主城、通州副城、海门副城、通州湾副城高质量协同发展，打造轨道交通串联主城和副城、快速通道连接城镇组团、绿色生态片区隔离城镇组团、城市与田园交错的市域空间总体布局。

全面构建跨江融合发展布局。坚持优势互补、深度融合，持续优化沿江沿海发展空间和功能布局，深入推进跨江畅通融合、联动发展，实现沪苏通一体化发展，推动跨江创新协作、产业协同，打造跨江融合发展的引领区。推动苏锡通科技产业园高水平建设南通沪苏跨江融合试验区，打通高效便捷南向通道，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。以上海“1+8”大都市圈空间协同规划编制实施为契机，落实崇明东平—南通海永—南通启隆跨省城镇圈一体化规划，加强与上海城市核心功能协同，大力推进沪苏合作共建南通新机场、通州湾长江集装箱运输新出海口等重大战略性工程，加快打造上海大都市北翼门户城市。

## （二）做大做强中心城市

突出中心城市首位功能。树立精明增长和紧凑城市理念，以城市功能片区组团式联动发展为导向，系统规划生产生活生态空间，向功能完善和效率提升转变。围绕提升中心城市首位度，积极打造区域生产服务中心、资源配置中心和消费文化中心，推动形成以中心城市为核心、辐射和服务全市域高质量发展的动力源。充分考虑资源环境的约束性和未来生产生活方式的前瞻性，科学预判人口规模、密度及流动趋势，按照中心城区300—500万人口规模等级布局主城框架，合理确定城市各副城、各组团发展定位、产业结构和综合服务功能，提高中心城区人口密度、经济密度、建筑密度，推动中心城区及三大副城产业能级、城市能

级和交通能级的全面优化提升。

优化中心城区发展格局。根据人口、土地、资源条件和生态环境承载能力，推动中心城区“一城三片”建设，突出职住平衡、运行高效、联系紧密结构功能，促进新老城交相辉映、主城副城组团协同、产城人融合发展的空间布局。“一城”：南通的金融、商业、行政、科创中心，包括南通创新区、商务区和南通创新区拓展区；“三片”：包括老城片区、空港片区、经济开发区片区。老城片区包括濠河周边地区及五龙汇、任港湾等，是南通国家历史文化名城保护的重点地区、重要产业基地和宜居生活城区，以存量更新为主，推动片区内部提升完善，打造服务城市西北片区的城区副中心；空港片区包括南通新机场、国际家纺产业园区以及南通新机场临空经济区，是承担南通临空产业发展的新兴产城融合片区；经济开发区片区是南通区域共建的综合功能片区，以能达商务区为引领，整合南通经开区、苏锡通园区和海门经开区，集聚片区先进制造功能和综合服务功能，成为南通产城融合发展标杆区域。

### （三）提高县城城镇化质量

强化县城综合服务功能。持续增强县城对县域经济的支撑作用，进一步激发县域经济发展活力，加快中心城区与县城有机融合、联动发展。支持各县（市）立足区位特点、资源禀赋、产业基础等独特优势，培育壮大主导产业，实现产业富民、产业聚人，促进农业转移就地就近市民化。按照县城城区30—50万人口等级

规模配置城市框架，强化生产生活功能配套，进一步推进县城城镇化补短板强弱项，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、产业培育设施提质增效，优化生活品质空间。发挥海门国家级县城新型城镇化建设示范县引领作用，强化县城创新创业、高端商务、现代商贸、金融服务、信息服务、文化创意、旅游休闲功能，率先实现县城城镇化高质量发展。

推动县城特色发展。海安紧密围绕“枢纽海安、物流天下”“产业高地、幸福之城”的战略定位，全力打造江苏东部综合交通枢纽和全省创新驱动发展示范区，建设长三角重要陆港城市；如皋紧扣“陆海江黄金交汇点、沪苏通开放桥头堡”的功能定位，打造产业创新强磁场、开放融合桥头堡、多式联运组合港、历史文化旅游城、生态宜居康养地，打造跨江融合发展样板区；如东充分发挥港口优势、产业优势和空间优势，努力打造全省向海发展战略先导区和全国绿色能源示范城。启东深入实施跨江融合、接轨上海发展战略，跑好对接浦东第一棒，全力打造沪苏一体化融合发展窗口城市。

#### （四）分类推进小城镇建设

做强做优重点中心镇。合理规划布局重点中心镇，加强农村一二三产集聚，提升基础性服务功能，更多吸引农业转移人口，建设城乡融合发展的重要纽带。发挥重点中心镇辐射带动效应，深化省经济发达镇行政管理体制改革，加快交通、产业、公共服

务等基础设施建设投入,推动有条件的重点中心镇发展成为现代小城市。推动洋口镇、长沙镇、吕四港镇、包场镇与通州湾示范区协同发展,港口功能错位互补,实现“大通州湾”地区一体化建设,成为沿海高质量发展的重要增长极。长江镇、五接镇、三厂街道、临江镇、海永镇、启隆镇、寅阳镇注重沿江生态保护与产业绿色增长,推动沿江城镇生态绿色、转型升级发展。平潮镇、白蒲镇、曲塘镇、李堡镇依托交通优势,发展成为内陆重要的产业发展节点。

做精做特小城镇。依托具备交通节点、商贸流通、乡土产业、文化旅游等功能的特色小镇,各有侧重的强化资源配置优势,发展具有鲜明特色的主导产业,突出特色服务,建设一批生态旅游、乡村休闲、历史文化类特色小镇,注重产城人融合,将其打造为经济转型升级、城乡融合发展的重要载体。沿海、沿江资源特色地区择优培育生态旅游类特色小镇,分段集聚建设度假、康养、生态观光旅游设施,完善城镇公共服务功能,推动休闲旅游发展。内陆农业片区重点培育乡村休闲类特色镇,多元发展生态景观、体验参与、旅游度假型农业。依托历史文化资源培育历史文化类名城名镇名村,扶持传统文化产业、手工业发展,树立特色品牌,提高传统文化特色产业附加值,挖掘旅游潜力,发展文化体验、休闲旅游等产业。稳步改善小城镇基础设施和公共服务条件,满足农民就近生产生活需求。

## 五、建设可持续发展的现代城市

全面转变城市发展方式，坚定走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展之路，持续改善功能品质、扩大开放效益、筑牢安全底线，推动城市可持续发展。

### （一）强化科技创新驱动

大力建设沿江科创带。坚持创新在现代化全局中的核心地位，推进区域创新协同化、科技创新产业化、创新体系生态化。以高标准建设沿江科创带统领全市产业创新布局，以建设创新资源富集地、创新人才集聚地、创新平台承载地、高新产业主阵地、长三角沿江创新发展带策源地为目标，加快形成“一核、四区、多园”发展格局。“一核”：南通创新区，突出首位度、显示度，集聚高端科技创新要素，把南通创新区建成城市新中心、科创引领区、人才向往地；“四区”：南通高新区、海安高新区、如皋高新区、市北高新区。重点建设科技创新核心区，支持省级高新区创建国家级高新区，打造区域性的创新战略支点，带动区位相邻、产业互补的开发园区提档升级。到2025年，高新区规上企业中的高新技术企业占比不低于40%，各类创新指标优于地区全域水平；“多园”：南通经济技术开发区、海门经济技术开发区、苏锡通科技产业园区、如东经济开发区、南通国际家纺产业园区、启东经济开发区、通州湾江海联动开发示范区。大力度培育创新型企业，壮大以科技型企业为基础、高新技术企业为主体、科创板上市企业和专精特新“小巨人”企业为标杆的创新梯队，培强存量，做优增量，建设各具特色的创新园区。

提升产业园区核心竞争力。继续深化园区管理体制改革，以国家级、省级以上园区为主体，聚焦产业发展主责主业，强化创新发展、转型升级、要素保障等服务功能集成供给，提高园区对重点产业链的组织承载能力，把园区打造成为最具活力的经济发展主阵地。充分发挥产业要素比较优势，深入融入长三角产业协作，以造链、强链、补链、延链为核心，打造标志性特色产业链，推动特色产业集群发展。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。

构建创新创业活力生态。积极打造青年和人才友好型城市，不断提升江海英才一卡通服务品质，加快营造“如鱼得水、如鸟归林”的一流创新生态，激发全社会创新创业活力。强化科技服务业体系建设，推进“科技服务业金服360工程”，重点引进和培育科技研发、技术转移转化、创新创业孵化、科技创新融资、检验检测认证、知识产权等方面的服务机构，为科技企业创新发展提供全方位支撑。依托省技术产权交易市场（南通中心）和国家技术转移东部中心南通分中心，加速科技成果转化。推动构建全方位、多层次、多渠道科技金融体系，支持科技成果转化、企业关键技术研发和科技型中小企业发展壮大。加大科技金融产品普惠力度，支持有条件的科技型、创新型企业开展直接融资。深

入实施知识产权战略,大力推进国家级和省级知识产权示范工程建设。完善高价值知识产权培育体系,实施知识产权强链补链工程,促进知识产权创造要素向企业集聚,集中力量培育发展一批具有国际竞争优势、自主可控的知识产权密集型产业集群。

#### 专栏2：青年和人才友好型城市建设工程

完善住房、教育、医疗、托育等公共服务配套功能,营造有利于青年人求职创业、成家立业的良好环境,让青年爱上南通、南通成就青年。促进房地产市场平稳健康发展,建立从“一张床”到“一间房”再到“一套房”的多层次住房供给体系。围绕城市轨交站点,打造高品质青年公寓、青年社区,解决青年人留在城市第一站落脚点问题。建立以购房补贴、公共租赁住房 and 限价房为主的保障体系,缓解青年和人才购房压力。加大对“一老一小”的社会化服务支持力度,减轻年轻人养老托幼的压力。放大南通基础教育优势,保障青年和人才享受优质的子女教育。发挥南通体育设施齐全,竞技体育特长优势,营造活跃的乐活环境。全方位加大招才引智力度,打造智能化人力资源市场。深化校企合作模式,探索以赛选才、条线选才、搭台选才等形式,积极打造“江海英才创业周”“通揽英才才汇江海”等系列活动品牌。加快建立与产业发展需求和高素质就业相适应的现代技工教育体系。“十四五”力争吸纳不少于15万来南通就业创业的高校毕业生。

### (二) 扩大双向开放优势

建设江苏开放门户。以“一带一路”建设为统领,在长三角一体化以及长江经济带发展中发挥支点作用,强化区域开放协调联动,加快构建陆海联动、东西互济的开放格局,成为国内国际双循环的关键枢纽、江苏开放型经济新增长极。推动通州湾新出海口海港枢纽和南通新机场空港枢纽高效联动,增强面向国际、国内两个市场的要素资源配置枢纽功能。依托长江黄金水道,放大通州湾新出海口战略优势,以江海联运为纽带,进一步优化航运网络布局,提升资源集聚配置效率,在服务构建新发展格局中发挥更大作用。深化与长江经济带沿线城市协作,推动沿江沿海生产力布局统筹优化调整,共建绿色高端临港产业和港口物流基地,打造长江上中下游协同联动发展的首要承载地。

加快枢纽型城市建设。围绕国家重大战略实施和区域一体化发展布局，加快推动南通新机场空铁枢纽、轨道交通、过江通道等重大基础设施建设，加快构建联通江海、辐射周边的“三横五纵”干线航道网络，精准补齐短板、强化节点贯通，形成公铁空、江海河高效联运的立体化、一体化交通网络。打造内循环支点，构建内外联通、高效安全的物流网络，大力培育现代流通企业，建设全国性邮政快递枢纽城市。加强LNG、粮食等战略物资循环支点建设，发展一批专业市场交易服务平台。

### 专栏3：枢纽型城市建设工程

加快开工建设南通新机场，成为上海国际航空枢纽的重要组成部分、国家重要的区域性航空枢纽、跨江融合发展的新动力源。完善高速铁路网，深化“四网融合”，推进北沿江高铁等加快开工建设。推进都市圈城际铁路建设，规划研究沪通城际铁路、沪崇启铁路，争取尽早开工。启动南通市域（郊）铁路规划建设，开工建设机场快线和江海快线。升级货运铁路系统，加快建设通海港区至通州湾港区铁路专用线一期工程、洋口港区至吕四港区铁路联络线工程。建设通沪、张皋、海太过江通道，力争开工建设苏通第二过江通道；规划研究崇海、沪崇启城际、临永通道。建成洋口港至南通高速公路洋口港至如东城区段、沪陕高速平潮至广陵（南通段）扩建、南通至无锡高速公路海门至通州段，加快研究并争取开工建设通常高速、通沪高速，构建“三环五射”高速路网。加强内河水运与其他运输方式一体化衔接，构建联通江海、辐射周边的“三横五纵”干线航道网络。

融入世界经济循环。建设公平公正、透明可预期的国际一流营商环境。坚持引资与引技、引智并举，加快服务业扩大开放，大力发展总部经济，进一步提升投资促进和服务水平，不断提升利用外资质量和效益。引导外资参与建设自主可控产业体系，招引更多处在科技前沿、引领未来产业的重大外资项目，招引更多补短板、优结构、强链条的外资项目。发挥生产性服务业在引资中的动力作用，大力发展基于互联网、物联网技术的大数据产业、创意设计等智能产业，优化引进与高端制造业配套的金融、商贸

物流、知识与信息服务、国际市场服务等相关的现代生产性服务业，打造服务先进制造业的全产业链。以跨境电子商务综合试验区建设为重点，统筹推进载体平台建设、市场主体培育、业态模式融合、贸易便利提升、发展环境优化，大力发展数字贸易、跨境电商等新业态新模式。

加强城市国际交流。参与构建法规、规章、信用、公约共同作用的城市规则，并在此框架下扩大城市国际交流合作。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。积极吸引海外人才回通，对顶尖人才给予专门鼓励政策。积极举办或争取承办具有国际影响力的品牌展会、体育赛事和艺术活动，打造城市国际文化交流特色品牌。积极营造国际化商务、居家和休闲环境，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。进一步加强国际友城间合作，扩大民间交流交往。

### （三）提升城市品质能级

建设美丽宜居城市。以环境优美、人文醇美、建设精美为内涵，以推动美丽宜居城市系统建设、美丽宜居地区集成改善、美丽宜居城市共同创建为途径，创建美丽宜居城市。加强城市污染治理，持续改善市容环境，加强城市绿化美化，让绿色成为城市的鲜亮底色。五山地区滨江片区有序嵌入文旅功能，彰显城市特色和历史文化底蕴，进一步做优做美城市客厅。重塑濠河片区特

色风貌，推进环濠河博物馆群整体提升。加强城区沿湖绿化、景观、健身、文化等复合功能建设，适度建设创业创新载体平台、高品质住宅及高端商娱配套，使之成为城市精品片区和“双创”策源地。唐闸古镇加快规划建设张謇企业家学院新校区，高质量推进近代工业遗存保护利用。

优化宜人居住环境。有序推进城市更新，确保2000年底前建成的需改造的城镇老旧小区应改尽改。着力改善老旧小区整体环境，不断完善小区消防、道路、停车、充电、管网、智能化等基础设施，补齐老旧小区在卫生防疫、养老托幼、社区服务、消防设施、物业管理等方面的短板。稳步推进破旧片区城市更新，强化主城区破旧片区城市更新指挥部总调度作用，在改造内容、标准、流程上形成一批示范，让老城区焕发新活力，促进新老城区交相辉映。加大保障性安居工程建设力度，按照“房等人”“应保尽保”的目标要求，细化安置房建设年度目标计划，利用3—5年时间完成新开工棚改不少于2.7万套，让动迁群众尽快住上优质满意安置房。优化完善物业管理服务，按照小区的不同类别，逐一制定标准方案，推动物业服务品质进一步提高。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，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。

营造优秀城市文化。依托江风海韵兼具的自然生态禀赋，进一步丰富和提升城市内涵，促进现代文化与传统文化创新发展、本土文化与外来文化和谐共生。把社会主义核心价值观融入国民

教育和文化创作之中，大力培育和践行社会主义核心价值观，光大崇文重教优良传统，大力弘扬张謇企业家精神，激发创造创新活力。实施文化传承工程，加强江海文化、青墩文化、长寿文化、“近代第一城”等特色文化的研究、挖掘和阐发。积极推动唐闸片区整体保护开发，加强寺街、西南营等历史文化街区、蓝印花布等非物质文化遗产和名城名镇名村的保护利用。大力提升公共文体服务供给，实施文体惠民工程，进一步丰富公共文化生活空间。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。鼓励城市文化多样化发展，扩大对外文化交流和文化贸易，塑造多元、开放、包容的现代城市文化品格。完善全民健身公共服务体系，规划建设奥体中心，完善区级公共体育设施，促进群众体育和竞技体育协调发展，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，打造体育强市。

完善市政公用设施。推进区域供水主力水厂及配套管网建设，加强城镇水源地保护，确保城镇供水安全。建设安全可靠、技术先进、管理规范的新型配电网络体系。加快城市清洁能源供应设施建设，完善燃气输配、储备和供应保障系统。合理布局城市停车场和立体车库。加快地下综合管廊建设，统筹电力、通信、给排水、供热、燃气等地下管网建设。加强城镇污水处理及再生利用设施建设，推进雨污分流改造和污泥无害化处置。优先考虑

自然力量排水，建设自然积存、自然渗透、自然净化的“海绵城市”。提高城镇生活垃圾无害化处理能力。加强无障碍环境建设。

#### （四）强化城市数字赋能

加快数字基础设施建设。积极开展物联网建设，打造泛在的感知基础网络，满足全市大容量、安全高效的物联感知需求。全面提升光纤宽带网络、移动宽带网络的基础设施综合服务能力，加快建设无处不在、全面覆盖、高速稳定、安全可靠的5G通信网络。完善IPv6骨干网互联互通、IPv6互联网出入口扩容，提供IPv6访问通道，推动电子政务外网IPv6改造。探索5G应用创新，构建产学研深度融合、开放共享的5G新生态。

深化智慧城市应用实践。打造全国领先的“城市大脑”“智慧中枢”，推动城市数据资源汇聚融合和运行态势全域感知，构建完整的“智慧城市运行一张图”，全面支撑城市日常运行、管理、决策和应急指挥。支持建设基于信息化、智能化社会管理与服务的新型智慧社区（街区），进一步加快新型智慧城市建设向基层延伸。积极探索在交通、旅游、教育、医疗、能源等领域提供民生信息服务，扩大信息化成果惠及面。深入推进数字乡村建设行动，构建涉农信息的普惠服务机制，推动人居环境监测、就业创业指导、远程医疗、远程教育等民生应用普及，着力提升农民生活数字化服务水平。

促进数据资源一体化发展。强化全市数据资源的统一管理，深入推进数字资源汇聚和安全管理，推动各县（市、区）、市直

各部门依职权采集和使用数据。明确各部门数据管理的权限与流程、数据共享开放的边界与方式、数据质量的标准与要求等科学统筹全市数据中心的建设需求，优化市域数据中心布局，加强数据中心资源利用率及能源效率监管，推进全市数据中心一体化绿色化发展。实现与长三角其他城市广泛的跨域协作，推动数据资产共享共用，引导大数据产业链落户发展。支持风电、海洋资源丰富的地区因地制宜建设绿色、高效的大数据中心，构建云计算中心和边缘计算中心。

专栏4：数字技术应用场景示范导向	
应用场景	发展方向
人工智能、区块链等创新生态	在智慧城市、产业、交通、医疗等各领域，加快示范场景应用，建设集约高效、经济适用、智能绿色、安全可靠的融合基础设施体系。
新一代车联网应用	以崇川区为主阵地，加快建设省级车联网先导区。推动同济科技园建成江北首个以5G+车路协同为特色的车联网示范园区，打造全国领先的车联网应用高地。
智慧交通运输	打造智慧公路、智慧航道、智慧港口、智慧机场、智慧停车、智慧安检等新亮点。积极发展“互联网+高效物流”，推动多式联运“一站式”“一单制”货物运输，实施交通、口岸等部门数据高效交换共享。
智慧能源	推动电力物联网建设，完善城市电能“一张网”。加大工业园区、重点工业企业供能设施一体化建设力度，构建高效洁净、无缝互补的智慧能源系统，依托智能电网完善推广风电并网技术。推进公用和专用充电桩等新能源终端设施建设。
智慧教育	优化升级南通教育城域网，实现市、县、校三级教育网络安全高速互联互通。推进智慧校园建设。推动县（市、区）公共服务平台与“慧学南通”公共服务平台无缝对接，启动“人工智能+教育”试点，推进5G、人工智能在智慧教室、在线学习平台、教学管理等领域创新应用。
智慧健康	加快疾病预防控制、监测预警、疫情防控处置和医疗保障等领域信息化建设。打造高效集成应急指挥和多点触发监测预警系统。围绕全民健康信息平台建设，实现省市直属三级医疗机构和上海市跨域数据互联互通和业务协同。
智慧社会治理	创新社会治理工作的“线上模式”，提升社会治理的精细化、智能化水平。推进全市智能感知体系建设应用，推动政务信息基础设施集约化、平台化和一体化建设，实施政务云融合工程，构建全市统一的政务云管理服务体系。
智慧警务	全面实施智慧警务“通达计划”，强化智能泛在感知网、公安“数据云”、移动警务、基础安全建设，构建智慧应用新生态。升级“政务+公安”大数据双网双中心，推动信息规范采集、数据精准赋能、部门联动治理。
智慧建筑发展	加强信息技术与传统建筑产业的深度融合和应用，打造智慧建筑产业全产业链，搭建智慧建筑产业生态体系。构建智慧市政园林体系，推动地下管线建设、运行和应急智慧化，推进地下管线综合管理信息系统与数字化城市管理系统融合。

### （五）塑造美丽南通品牌

优化“三沿”生态空间。沿江打造高品质的生态风光带，高质量建好“面朝长江、鸟语花香”的长江口绿色生态门户。高起点保护修复长江南通段生态环境，更大力度“腾笼换鸟”“砸笼换绿”“开笼引凤”，打造市区滨江地区岸线整治与生态修复示范段。一体化推进启隆、海永生态保护修复，与上海共建崇明世界级生态岛。沿海聚焦绿色产业集聚带、滨海特色城镇带和美丽生态风光带建设，重点打造启东“缤纷百里”最美海岸和通州湾“海上城市客厅”，加大滨海湿地、海湾等生态系统保护力度，规划建设纵贯南北的海滨景观大道。沿河打造高品质生态廊道，建成“水清岸绿、宜居宜游”的高质量水美城镇带，重点突出“五横五纵”骨干河道流域治理，打造美丽水网，加强江海河沿线绿化及河口生态修复治理，城镇发展区打造高品质滨水环境，营造水岸绿化生态圈。

强化污染防治攻坚。聚焦PM<sub>2.5</sub>与臭氧协同控制，大力推进氮氧化物和挥发性有机物协同减排，开展扬尘整治“654”和柴油货车污染治理“410”专项行动，完善重污染天气应急管制措施。持续抓好国省考重点断面治理，全面实施区域治水工程，确保中心城区100平方公里内主要河道达到Ⅲ类水质，各县（市、区）全面完成先行试点区建设任务，打造更多干净的河、流动的河、美丽的河。强化农用地分类管理，开展受污染地块土壤修复，建立更新污染地块名录，推动实现受污染耕地安全利用率

93%以上、重点建设用地安全利用率完成省下达任务，打赢净土保卫战。补齐环境基础设施和监测监控能力短板，保持环境执法高压态势，常态化开展无人机航测、走航车监测，健全市级生态环境监测监控网络，完成市级生态环境监测监控大数据平台建设，以铁腕执法监管换取群众满意。

推进城市绿色发展。以绿色建筑、绿色能源、绿色交通为方向，构建资源节约和环境友好型社会。扩大城镇绿地规模，均衡布局休憩绿地。科学编制碳排放达峰行动方案，重点推动纺织印染、装备制造、电子信息等行业绿色发展。实施绿色建筑行动计划，完善绿色建筑监管体系，加快建筑节能改造。加快建设可再生能源体系，推动分布式太阳能、风能、生物质能、地热能多元化、规模化应用，提高新能源和可再生能源利用比例。推进公交站台建设，新建（改建）的城市主干道港湾式公交站台设置率达到100%，推进公交路权优先，建设更多公交专用道及公交信号优先交叉口，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。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。

## 六、推进市域治理体系与治理能力现代化

发挥市域社会治理现代化国家试点优势，树立全生命周期管理理念，统筹推进规划引领、社会治理、城市运营、风险防控和相关环节配套，不断完善城市治理结构，提高城市运营和资源配置效率，市域社会治理现代化走在全国前列。

### （一）加强城市空间治理

提高城市规划水平。全面倡导以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳规划理念。健全全市“三线一单”生态环境分区管控体系，加强“三线一单”与空间规划等衔接应用。充分评估资源环境承载能力和国土空间开发适宜性，科学确立城镇功能定位，优化空间结构和形态，合理设置开发强度，筑牢生态底线。统筹规划城镇空间功能布局，促进城镇用地功能适度混合，合理设定不同功能区土地开发利用的规范性要求，建立健全城镇地下空间开发利用协调机制。发挥规划战略引领作用，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。全面推行规划批前公示和批后公开，保障人民群众对规划编制的知情权和建议权。

强化规划实施管理。发挥国土空间规划的基础性作用，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间

格局。提高专项规划的针对性和可操作性。注重城市建设与规划愿景同向一致，强化规划实施监督检查，依法严肃查处各类违反规划行为，维护规划权威性，严格规划修编调整程序。运用信息化手段，增强对城市各类规划管控的技术支撑。加强对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控。

营造城市特色风貌。坚持自然价值、文化内涵和视觉审美的统一，塑造滨水见绿、开敞有序的城市空间轴线和景观廊道。延续老城区传统空间肌理、建筑风格、形态特征，保留城市记忆，彰显国家历史文化名城魅力。统筹老城新城建筑风格、景观绿化和色彩管理，形成和谐一体的城市风貌。重视百姓身边的微改造、微添绿、微休憩、微服务工程，推动城市记忆场所场景化、生活化，形成富有烟火气、具有人情味的街区社区，提升群众幸福感。推动城市各功能区文娱设施、景观小品、标识系统等精细化设计，形成更多宜业、宜居、宜乐、宜游的好去处和打卡地。

#### 专栏5：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，完善开发园区考核与土地产出强度相挂钩的激励政策。

## （二）推动城市高效运营

提高城市运行效率。统筹数字经济、数字政府和数字社会发展，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，扩容提升政务云、电子政务外网的承载能力和运行效能，优化完善政务服务一体化平台，持续推进不见面审批（服务）业务流程标准化、规范化、便利化，全面实现政务服务就近能办、异地可办、区域通办、全程网办。围绕信用南通、环境治理、交通城管、防震减灾、医疗应急等领域，优化市域治理现代化指挥平台，加快构建基于大数据的新型城市运营监管机制，提高事前预防、事中监管和事后处置能力。

提升城市精细管理水平。首批创成全国市域社会治理现代化试点合格城市，完善拓展“大数据+网格化+铁脚板”治理机制，切实发挥三级区域治理指挥平台优势，强化数据共享、预警预判、联动指挥、行政问效四大功能，提高数据推送质量，实现指令精准落地。以绣花功夫深入开展城市环境综合整治，建立健全垃圾分类长效管理机制，探索推广环卫市场化改革；深入化解“停车难”问题，全面建成以配建停车设施为主、路外公共停车设施为辅、路内停车为补充的城市停车系统，将信息技术深度运用于停车管理，全社会停车资源高效一体化利用。进一步建立健全违法建设治理工作机制，完善市一区/县一街/镇治违拆违组织架构与考核奖惩机制，全面推进治违控违长效机制的落实。有序推动以三级指挥中心为主平台、网格化为主基础、市域社会治理现代化为主引擎的管理服务体系建设。统筹推进城市信息化建设，构建完善智慧城市综合运行体系。

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）提升城市社会治理水平

强化基层社会治理。健全基层社会治理体系，推动城市治理重心向基层下移，发挥各类社会治理主体的作用，打造城市社会治理的关键载体，改善城市“微治理”。强化社区网格化治理，创新“网格+党建”“网格+警格”“网格+矛盾调解”等模式，常态化走访民情、了解需求、排查矛盾、发现隐患，并将收集的信息录入系统，实现地域、人员、工作全覆盖；加强网格员队伍建设，提升专业化处置能力，健全激励机制，更好发挥前哨作用和服务功能。将党的组织建到网格，使党的领导有效覆盖网格化治理各方面，进一步提升基层治理效能。推进综治中心建设，整合力量资源，推动“多中心”集成创新为“一中心”，即以综治中心为统揽，将人民来访接待中心、矛盾纠纷多元化解中心、诉讼服务中心、非诉讼服务中心、网格化服务管理中心、为民服务

中心等，成建制入驻“综治中心”，同时吸收法律咨询、心理服务、行业性专业调委会、公共管理等相关部门（组织）力量进驻，实现群众信访和纠纷化解“只进一扇门”“最多跑一地”。探索部门与社区“双向挂职”，理顺条块关系，激发基层工作活力，为社区治理赋能增效。

防范化解城市社会矛盾。全面推广新时代“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。强化矛盾纠纷源头预防，把矛盾纠纷源头发现及其预警研判工作纳入社会稳定风险评估体系建设，作为抓稳定风险评估机制和调解层级管理机制建设的重要基础；健全矛盾纠纷源头排查机制，把“走出去、沉下去”主动排查发现矛盾和就地调处解决纠纷作为一线调解组织的工作常态，完善流动调解、巡回调解、“随手调”等贴近群众、贴近矛盾源头的工作机制；健全矛盾纠纷常态调处机制，按照层级管理、“谁主管、谁负责”和就近就快的原则，对排查受理的突出矛盾和问题，依照分析研判明确的调解措施和责任，即刻组织调处化解，努力实现第一时间、第一地点调处化解矛盾纠纷，防止新产生的矛盾纠纷激化。

#### （四）筑牢城市安全底线

健全城市风险治理机制。加强应对风险的韧性能力建设，健全和完善常态化隐患排查和风险治理机制。积极推行城市“体检”，探索建立城市“体检”工作制度。完善公共卫生服务和重

大疫情预警、救治、应急处置机制，建立可溯源冷链产品供应体系，提升疫情防控精密智控能力。有序推进首次自然灾害综合风险普查，全面落实工业企业安全生产风险报告制度。建设安全系统，全面推进国家级和省级安全发展示范城市创建工作。全面强化城市网络安全、信息安全，完善个人隐私数据保护体系，提升城市“数字韧性”。

完善应急管理体系。完善城市应急管理组织指挥体系，健全完善城市应急预案体系，加快建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制。综合协调推进城市防灾减灾应急避难场所建设，坚持地上地下空间相结合，合理规划布局应急避难场所，强化学校、体育场馆、公园绿地、民防工程等公共建筑和设施的应急避难功能。健全重要物资收储、清查、调配机制，统筹实物储备和产能储备，健全应急物流体系。加强应急救援力量建设，支持有条件的企业牵头建立专业化公益组织与志愿服务应急队伍，推进常态化实战化应急预案演练。开展应急安全体验馆建设，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。

提升风险防控能力。充分利用各种社会力量和资源，构建多灾种结合、全社会参与的综合风险治理模式。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，确保城市在各种突发事件与潜在压力应对修复中保持有效运转。综合协调各部门各行业开展城市安全隐患和风险传导精准动态监测，定期发布城市安

全风险白皮书。

#### 专栏6：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。到2025年，力争建成南通市公共卫生临床医学中心，并有一个达到生物安全三级水平的P3实验室，所有县（市、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、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。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、深入推动城乡融合发展

进一步健全开放、包容、可持续的城乡深度融合制度体系，推进城乡公共资源优化配置、生产要素自由流动，完善均衡公平的城乡公共服务和社会保障体系，着力推动乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴与组织振兴，全面缩小城乡发展差距。

### （一）促进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。依法依规稳步推进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。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。

畅通城乡人口双向流动通道。全面放开城镇落户限制，推进农业转移人口市民化，切实保障进城落户农村人口合法权益，维护好其土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权。以居住证为载体，逐步扩大公共服务范围、提高服务标准，让外来人口共享幸福安全、宜居宜业的高品质城镇生活。实施“人地钱”挂钩机制，进一步完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口挂钩政策，调动各级党委、政府落实主体责任的积极性、主动性。鼓励本地外出各类人才返乡创业兴业，支持返乡青年竞聘乡村振兴职业经理人。

推动科技成果入乡转化。采取“大专项+任务清单”的方式引导县（市、区）政府调整投入方向和资金规模，向科技扶贫等重点工作倾斜，因地制宜开展现代农业科技攻关、生态保护修复、科技精准扶贫产业基地建设、创新创业载体建设、支持农业科技成果应用示范等工作。以提升农业科技战略规划能力为重点，深入开展科技成果入乡转化政策研究，引导涉农高校和科研院所紧贴市场需求，开展技术创新与成果转化活动，提高农业科技成果转化效率。依托涉农科研平台和公共服务平台，培育和壮大农业领域技术转移转化示范机构，推动科技成果与产业、企业需求有效对接，推动农业农村科技成果转化和应用。

完善乡村发展投融资机制。支持市、县（市、区）政府申请

一般债券用于乡村振兴领域的纯公益性项目建设，依法运用再贷款、再贴现工具，加大乡村振兴领域信贷投放力度，探索政策性保险和商业险保险联动的农业混合保险机制，搭建政企合作、企民合作、产权交易、信息发布、投融资等平台。加强乡村信用环境建设，推动农村信用社和农商行回归服务三农本源，引导中小银行和地方银行创新金融产品，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。引导工商资本与村集体合作，壮大村级集体经济。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。

## （二）推进城乡公共资源均衡配置

优化城乡教育资源布局。推动优质教育资源向小城镇和农村拓展，加大农村中小学、幼儿园建设力度。制定名师派遣、教师招聘和教师培养计划，建立并完善名师资源培养和输出的长效机制，优化激励机制，鼓励骨干教师在校内采取长短期相结合、专兼职相结合的方式跨校承担教学任务。全面巩固义务教育基本均衡发展成果，进一步缩小义务教育城乡、校际差距，整体提高义务教育标准化建设水平和教育质量。建立健全“互联网+义务教育”城乡学校结对帮扶机制，探索和形成技术赋能城乡教育优质均衡发展的“南通样板”。

推进城乡医疗资源均衡配置。深化紧密型县域医共体建设，统筹建立城市优质医疗资源下沉长效促进机制。推进远程诊疗、远程心电、远程影像、互联网健康咨询在农村广泛应用，全面实

施卫生人才强基工程，推行基层卫生人才“县管乡用”制度。推动基层特色科室及其孵化中心建设，密切上下联动，共同提高基层特色科室医疗服务能力，加强甲级村卫生室创建工作，提升基层首诊率和家庭医生签约服务内涵质量，为分级诊疗制度建设打好坚实基础。

推动基础设施统一运行。统筹规划城乡基础设施和市政公用设施，形成市县镇村整体建设管护格局。加强乡村路网与交通主骨架高效衔接，规划建设乡村产业路、旅游路。构建从源头到水龙头的城乡一体供水保障工程体系。推动城乡天然气管道联通。加快完善乡村物流配送和便利经济的设施布设体系。统筹规划城乡污染物收运处置体系。构建城乡一体的新型数字基础设施，全面构建农村数字化生活场景，在智慧教育、智慧养老、智慧医疗等领域先行突破，努力消除城乡数字鸿沟。

深化城乡公共文化服务普惠共享。推动重点文化惠民工程资源整合，不断提高文化惠民工程覆盖面和实施效果。探索建立城乡公共文化资源双向流动机制，深入推进县级文化馆、图书馆总分馆建设，增加服务内容、互通服务频次，盘活上下贯通的总分馆体系。优化布局基层公共文化服务网络，发展城乡流动文化服务。持续打造惠民活动、艺术培训、展览展示等公共文化服务品牌，组织开展“戏曲进乡村”等送文化下基层活动，推动基本公共文化服务融入城乡居民生活，灵活精准开展供需对接和绩效动态评价，实现“政府端菜”与“群众点菜”相结合。创新实施文

化惠民工程，提升公共文化服务参与率、知晓率和获得感。

### （三）促进城乡产业融合发展

搭建农村三次产业融合发展体系。发掘农业农村新功能、新价值，培育农村新产业新业态，着力推进农村一二三产业融合发展，建强如皋国家农村产业融合发展试点示范县和如东国家农村产业融合发展示范园。提升农产品加工集中区建设水平，打造一批50亿元级的省级农产品加工集中区和10亿元级的市级农产品加工集中区。推动现代农业、乡村旅游、民俗体验、自驾营地、房车露营地、主题民宿、乡村精品酒店等多层次、多业态的乡村特色旅游产品建设，打响“江海风情、人文风貌、田园风光”特色旅游品牌，形成一批乡村旅游精品景观线路。推进移动互联网、物联网、云计算、大数据等信息技术向农业生产、加工、经营、流通、服务等领域的应用和渗透，促进互联网与农业深度融合，助力农产品网络营销。

促进城乡产业协同发展。顺应城镇化发展大趋势，树立城乡一盘棋理念，突出以工促农、以城带乡，构建促进城乡规划布局、要素配置、产业发展相互融合和协同发展的体制机制。优化乡村基层营商环境，强化政策支持，稳定政策预期，引导好、服务好、保护好工商资本下乡的积极性。将乡镇及广大农村因地制宜打造成城市产业发展协同区、绿色农产品供给地、生态人文后花园，积极构建城乡发展共同体。推动乡村优势特色产业与城市初加工、精深加工产业相衔接，协同构建全程可追溯的绿色安全食品

供应链。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。

推进城乡服务业一体化发展。大力实施被撤并乡镇综合改造工程，补好城乡均衡发展短板。提升城乡交通运输服务均等化，加快推进城乡客运一体化，加快三级客运网络衔接融合，探索镇村公交旅游服务功能。以争创国家农村物流服务品牌为抓手，强化农村物流服务体系建设，深入实施“快递进村”工程，建设便捷高效的“工业品下乡”和“农产品进城”双向流通渠道。创新服务模式，完善农村物流与“互联网+”、邮政快递、电商物流融合。

#### 专栏7：城乡产业协同发展平台建设工程

加快建设如皋市国家绿色农业发展先行区、如东县国家农村产业融合发展示范园和海门区国家农村产业融合发展示范园，支持海安市国家级农产品冷链物流基地建设。提升外向型农业发展水平，推动农业企业走出去。加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）扎实推进城乡居民共同富裕

完善农民增收长效机制。深入推进产业富民、就业富民、创业富民，切实提升农民就业质量、农民创业能力和农业经营效益，加快构建农民增收长效机制。建立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。探索建立乡村振兴产业专项基金，完善涉农保险、信贷等金融支持体系。推广“双联双助”帮

扶活动，实施村企对接，建立农民创业创新基地。建设一批农村创业创新园区（基地）。统筹开发式与保障式帮扶政策，建立乡村困难群体分类帮扶机制。

大力发展农村集体经济。深入推进农村集体产权制度改革，积极发展多种形式股份合作。引导农村集体经济组织开辟资产租赁、企业股份、农业开发、生产服务等多种途径，提高农村集体经济收入。创新集体资产运营机制，提高集体经济市场化运营水平，完善农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权能。

实施美丽乡村建设行动。优化镇村空间布局，明确村庄分类，统筹各类基础设施和公共服务设施配置，保护永久基本农田和生态红线内地块，促进土地节约集约利用。实用性村庄规划编制实现全覆盖，做到农房建设有依据、村庄整治有安排，村庄功能布局逐步优化，强化传统村落保护利用。统筹乡村发展空间，集聚生产空间，引导乡村产业集约高效发展。优化乡村生活空间，合理确定乡村生活设施用地位置、规模和建设标准。加强农业农村基础设施建设，发展乡村公共服务，有序推进农民群众住房条件改善，开展农村人居环境整治五年提升行动，推进美丽宜居乡村建设。到2025年，建成特色田园乡村100个，美丽宜居乡村1000个，乡村振兴示范村100个，先进村250个。

## **八、创新城镇化发展体制机制**

聚焦以人为核心的新型城镇化全过程，统筹推进人口管理、

土地管理、财税金融、生态环境等重点领域和关键环节改革，创新管理体制、完善工作机制，全力破除城镇化提质增效的体制机制障碍，激发支撑服务现代化建设的强劲动能。

### （一）创新人口管理制度

实施积极的人口政策。完善“人地钱”挂钩机制，对人口净流入较多或吸纳农业转移人口落户较多城市功能片区给予更多资金、用地、公共服务配套等支持。建立教师、医生等公共服务领域编制定额与人口流动挂钩调整机制，增加人口流入地区编制定额。进一步系统研究制定各类人才落户激励政策，构建有利于一线创新创业人才和技能人才稳定落户的专项政策措施和特色服务体系。统筹兼顾放开落户、引进人才与房地产调控工作，防止城市运营成本、生活成本和商务成本的不合理提高。深化计生服务管理改革，开展生育意愿调查和一对夫妻可以生育三个子女政策评估工作，深入实施好全面三孩政策。增强生育保险保障功能，完善妇幼健康等保障体系，合理配置妇幼健康服务资源，促进妇幼健康服务机构标准化建设。加强生育全程基本医疗保健服务，稳定与经济社会发展相匹配的生育水平，降低出生人口性别比。

完善人口服务管理制度。强化“一老一小”服务体系建设。进一步消除城乡区域间户籍壁垒，促进人口有序流动、合理分布和社会融合。建立健全以社区为基础的人口服务管理制度，加强网格员队伍建设，促进传统服务方式与智能化服务创新高效协

同。加强以家庭迁移为导向的市民化政策设计，完善以家庭为单位的税收、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，加快构建人口综合信息系统，实施人口动态监测，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，保障新型城镇化重点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。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）建立可持续投融资机制

加快投融资体制改革，优化资金投入结构方式，严防地方债务风险，建立健全多元持续、经济适用的城镇化建设资金保障机制；争取发行超长期城市政府债券、永续债券，引导保险基金、社保基金加大投入力度；加大政银企对接，规范有序推进政府和社会资本合作，引导社会资本参与城市开发建设运营；规范政府性债务管理，将政府举债融资全面纳入预算监管，严控新增债务，切实防范地方隐性债务风险；引导开发性、政策性金融机构结合各自职能定位加大支持力度，引导保险资金发挥长期投资优势，

积极助力新型城镇化建设。着力形成政府和市场协同发力的投融资主体多元化格局，确保政府在新型城镇化领域的投资聚焦重点、精准发力，更好履行弥补市场失灵的有限职能；探索编制具有法定约束力的城市建设投融资规划，充分发挥规划约束和引导作用，明确政府投资范围，强化政府投资约束；以市场化运作为核心，推动各级政府及其融资平台公司之间建立公开透明、清晰明确的权责利关系，逐步将后者从地方政府的融资主体转型成政府授权的公共资源利用主体、公共项目实施主体和公共利益实现主体；支持鼓励民间资本强强联合、优势互补，通过组建投标联合体等方式参与投资规模大的城市基础设施项目，实现施工、融资、运营等各种优势互补，充分发挥各类社会资本的专业能力和优势。

#### （四）完善生态环境治理机制

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南通风采。持续推进海安省级生态环境政策集成改革试点，加快建设生态环境损害赔偿制度实践引领区，加强生态环境信用体系建设，积极推广环境污染第三方治理。加强企业环境治理责任制度建设，完善环保信用评价制度。建立市场化运作、可持续的生态产品价值实现机制，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、生态产品市场权益交易等多种方式。

## （五）推进城市建设管理体制改革

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。支持如东县改市。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。推进城市及街道、乡镇优化机构设置，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，推动严格规范公正文明执法。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。

## 九、加强规划实施保障

### （一）强化组织协调

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。市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。各县（市、区）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市委、市政府审定。

## （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、城镇体系建设、中心城市发展、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，先进经验率先在全市域范围复制推广。

## （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，加强规划动态监测，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。建立健全新型城镇化统计监测体系。探索运用先进技术和大数据资源，提高城镇化发展水平分析评价的客观性、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。

