

南京市人民政府办公厅文件

宁政办发〔2021〕46号

市政府办公厅关于印发《南京市 “十四五”新型城镇化规划》的通知

各区人民政府，市府各委办局，市各直属单位：

《南京市“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。

南京市人民政府办公厅

2021 年 10 月 13 日

(此件公开发布)

南京市“十四五”新型城镇化规划

推进新型城镇化，是提高城镇化质量和破解城乡二元结构的迫切要求。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，南京全面实施以人为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略，出台《南京市区域城市化规划（2014—2020年）》，加快推进城区现代化、郊区城市化、区域一体化，新型城镇化与区域城市化取得新的进展，为推动“强富美高”新南京建设、加快提升省会城市功能和中心城市首位度、高水平全面建成小康社会提供了有力支撑。当前，南京正站在开启全面建设社会主义现代化国家新征程的崭新起点，为紧扣“强富美高”总目标，践行“争当表率、争做示范、走在前列”的重大使命，促进区域协调融合发展，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“十四五”新型城镇化规划》《南京市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《南京市“十四五”新型城镇化规划》。规划主要明确南京未来推进新型城镇化的总体要求、主要目标、空间格局、重点任务和政策措施，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) 发展基础

南京城镇化发展起步早、基础好，城镇化水平与质量总体呈现稳步提升态势。近年来，南京认真贯彻习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神，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，积极探索新型城镇化发展道路，《南京市区域城市化规划（2014—2020年）》确定的主要目标任务基本顺利完成，常住人口城镇化率达到86.8%，高出全国23个百分点、全省13个百分点，步入城镇化高质量发展阶段。

城镇化空间格局不断优化。国家新型城镇化试点任务顺利完成。多心开敞、轴向组团、拥江发展的市域布局更加凸显。中心城区功能品质进一步提升，国家级江北新区高标准建设成效显著，紫东地区启动规划建设，河西新城展现现代化国际性城市中心形象。主、副城功能格局更趋均衡，副城人口吸纳作用逐步显现。六合、高淳高质量发展有力推进。各镇街围绕发展定位，统筹老集镇整治与新镇区建设，完善镇街市政基础设

施体系，新市镇服务功能得到提升。综合交通枢纽地位提升，铁路枢纽总图、禄口国际机场总体规划获批，以南京为中心的“米”字型高铁网加快建设，禄口国际机场实现 T1、T2 双航站楼联合运行，长江南京以下 12.5 米深水航道全线贯通。形成 10 处 12 条跨江通道体系，主城“井字加外环”快速路网实现闭合，高速公路总里程达到 587 公里。城市轨道交通运营里程增加到 394 公里，创成首批“国家公交都市建设示范城市”。

城镇功能品质不断完善。城市综合实力显著增强，地区生产总值达到 1.48 万亿元，改革开放以来首次跻身全国前十。城乡基础设施更加完善，城乡统筹区域供水实现乡镇全覆盖，城镇污水达标处理率达到 97.7%。城市生活垃圾分类工作全面开展，生活垃圾资源化利用率达到 90%。城市更新持续深入推进，推动城市重点区域有机更新，城市精细化管理专项行动取得积极成效。居住质量持续改善，累计完成棚户区改造项目 443 个，改造面积约 2112 万平方米；累计改造老旧小区 1282 个，改造面积约 3425 万平方米。新一代信息技术与城市发展深度融合，智慧城市建设不断完善。历史文化名城建设取得显著成效。

农业转移人口市民化质量持续提升。户籍制度改革持续深

化，率先实现全市户籍通迁，建立起城乡统一的户口登记制度。居住证制度全面实施，取消积分落户年度指标限制，以居住证为载体的公共服务制度体系不断健全。农业转移人口市民化机制更加健全，就业服务体系进一步完善，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92.23%。公租房保障加快落实，租赁住房建设不断推进，新就业无房职工和外来务工人员住房保障水平稳步提升。2014—2020年，累计实现89.13万非户籍人口在城镇落户，常住人口城镇化水平提升6.3个百分点。“人地钱”挂钩政策持续优化完善，新型城镇化要素保障基础更加扎实。

城乡公共服务更加均衡。基本公共服务均等化扎实推进，实现每个街道都有1所社区卫生服务中心，基层综合性文化服务中心覆盖率达到100%。实施全民创业行动、大学生创业引领计划和青年大学生“宁聚计划”，城镇新增就业142.85万人，城镇登记失业率保持在2%以下。率先在省内实现医疗保险和城乡居民养老保险市级统筹，企业退休人员人均养老金全省第一，低保标准提高到每人每月945元。优质教育资源均衡布局取得重要进展。新冠肺炎疫情防控取得重大成果，扩建南京市公共卫生医疗中

心，各级各类医疗卫生机构达到 3439 个，户籍人口人均期望寿命 83.33 岁。现代社会治理不断创新，城乡社区综合服务中心实现全覆盖，“大数据+网格化+铁脚板”探索实践取得明显成效。

可持续发展水平显著增强。绿水青山就是金山银山、生态优先绿色发展理念深入人心，获评“国家生态市”“国家生态园林城市”“国家森林城市”。把修复长江生态环境摆在压倒性位置，在全国率先出台《长江岸线保护办法》，整治“散乱污”企业 1811 家，拆除干流岸线项目 160 个，全市生态岸线占比提高到 77.9%。持续开展“263”专项行动和污染防治攻坚战，空气质量达到二级标准的天数比例达到 83.1%，细颗粒物（PM_{2.5}）年均浓度下降到 31.3 微克/立方米，地表水国省考断面优于Ⅲ类水质的比例达到 100%，28 条入江支流水质全部达标，耕地土壤环境质量达标率达到 97.5%。美丽古都建设强力推进，人均公园绿地面积达到 16.09 平方米，公园绿地半径覆盖率达到 93%。安全发展理念逐步建立，城市发展韧性不断增强。

城乡融合步伐进一步加快。着力推动农业农村现代化，大力推进乡村一二三产融合，都市型现代农业产业体系加快构建。农业与科技融合的新业态不断涌现，农业科技进步贡献率超

过 70%，农业机械化水平达 90.5%。乡村建设呈现新风貌，美丽乡村建设规划扩展至 11 个片区 3900 平方公里，美丽宜居乡村建设达标率 100%，位居全省前列。着力改善农村贫困家庭住房条件，全市农村贫困家庭存量危房改造全面完成。农村垃圾分类、污水处理、公厕革命等工作有力推进。“四好农村路”加快建设，新改建农村公路 1863 公里、农路桥梁 139 座，江宁、高淳创成国家“四好农村路”示范县（区）。城乡融合发展体制机制逐步健全，溧水区、高淳区纳入国家城乡融合发展试验区江苏“宁锡常接合片区”。农村居民人均可支配收入达到 29621 元，城乡居民收入比缩小到 2.28 : 1。

南京都市圈建设卓有成效。《南京都市圈发展规划》成为国家层面首个函复同意的都市圈规划。都市圈产业发展实力进一步加强，在汽车及零部件、装备制造、信息技术、航运物流等领域形成一批国际竞争力较强的产业集群。创新驱动发展优势进一步凸显，普通高等院校达到 100 所，国家重点实验室、国家工程研究中心等创新平台持续增加。以南京为中心、沿江和京沪两大通道为主干的现代综合运输体系基本形成。都市圈城市空间格局加快构建，城镇体系进一步完备，以南京为中心的

通勤圈、产业圈、生活圈正在形成，一体化和同城化合作不断深化实化，产业人口梯度分布、优势互补、协同发展的空间结构更加清晰，城乡发展协调性稳步提高。多层次务实合作不断深化，成立都市圈城市发展联盟，宁淮智能制造产业园加快建设，江宁—博望、顶山—汊河、浦口—南谯跨界一体化发展示范区启动共建，人员资金往来更加密切。

南京新型城镇化建设在取得显著成效的同时，发展不平衡不充分的问题依然存在，一些领域的体制机制障碍尚未完全消除，短板弱项领域仍需进一步提升。农业转移人口市民化质量有待提高，居住证制度未能根本解决常住人口基本公共服务均等化问题。“主城强、郊区弱”“中心强、南北弱”的发展格局仍需改变，老城功能疏解任务艰巨，新城新区的人口集聚能力仍需加强。城乡人均可支配收入差距有待缩小。生态环境质量尚未迎来根本性好转。优质公共服务资源供需矛盾仍较突出，公共服务供给水平与民生期待还有差距。都市圈协同发展，尤其是近域功能联系尚需强化。市域治理体系仍待优化，城市本质安全水平还需提升。城镇化体制机制亟需深化改革创新，城乡融合发展、要素市场化配置等改革效应尚未充分释放。新型城镇化

建设的政策协同、横向联动机制有待进一步完善。

表 1 规划主要指标完成情况表

类别	指标	规划目标	实际完成情况
总体 发展 水平	常住人口城镇化率 (%) ¹	83	86.8
	城乡居民收入比	2 : 1	2.28 : 1
	城乡统筹规划优化覆盖率 (%)	100	100
基本 公共 服务	外来务工人员随迁子女接受义务教育比例 (%) ²	100	100
	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 (%) ³	100	-
	城镇常住人口基本养老保险覆盖率 (%)	>98	98
	基本医疗保险参保率 (%) ⁴	98.6	98.6
	城乡居民社会养老保险基础养老金水平比较指数 (%)	100	100
	城乡居民医疗保险政策范围内住院费用平均报销比例 (%) ⁵	73	73
	城镇常住人口保障性住房覆盖率 (%)	≥23	23
	城乡最低生活保障标准并轨覆盖率 (%)	100	100
	“一委一居一站一办”城乡社区服务管理体制覆盖率 (%) ⁶	100	-
	百万以上人口城市公共交通占机动出行比例 (%)	60	62.5
	镇村公交覆盖率 (%)	100	100
基础 设施	城乡统筹区域供水覆盖率 (%)	98	100
	城镇污水达标处理率 (%)	95	97.7
	城乡生活垃圾无害化处理率 (%)	95	100
	城乡家庭宽带接入能力 (Mbps)	≥100	165
	城乡社区综合服务设施覆盖率 (%)	99	100
资源 环境	人均城市建设用地 (平方米) ⁷	≤100	-
	生态红线区域占国土面积比例 (%) ⁸	24 左右	-
	城市建成区绿地率 (%)	40 左右	40.52
	林木覆盖率 (%)	30	31.6
	空气质量达到二级标准的天数比例 (%)	90	83.1
	地表水优于Ⅲ类水质的比例 (%)	80	100
	非化石能源消费比重 (%) ⁹	6	7

类别	指标	规划目标	实际完成情况
	城镇绿色建筑占新建建筑比重(%)	90	90
	农村人居环境长效管护行政村占比(%)	≥98	100

注：1.“常住人口城镇化率”指标数据来源于第七次全国人口普查公报。

2. 根据南京市现行随迁子女入学保障政策，保障对象为“外来务工人员”，因此将原规划中的“农民工随迁子女接受义务教育比例”指标修改为“外来务工人员随迁子女接受义务教育比例”。
3. 根据南京市实际，各类政府补贴技能培训是针对有培训意愿且符合相关条件的在宁劳动者开展的，因此原规划中的“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”指标不再统计。
4. 自2019年1月1日起，南京市医疗保险开始实施市级统筹，不再区分城镇人口与农村人口，因此将原规划中的“城镇常住人口基本医疗保险覆盖率”指标修改为“基本医疗保险参保率”。
5. 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，原规划中的“城乡居民医疗保险政策范围内报销水平比较指数”指标不再核算，因此修改为“城乡居民医疗保险政策范围内住院费用平均报销比例”。
6. 因“一办（即综治办）”在新一轮机构改革中撤销，因此原规划中的“一委一居一站一办”城乡社区服务管理体制覆盖率”指标不再统计。
7. 因南京市国土空间规划尚未获批，原规划中的“人均城市建设用地”指标尚未明确。
8. 因南京市国土空间规划尚未获批，原规划中的“生态红线区域占国土面积比例”指标尚未明确。
9. 根据目前统计和指标考核口径，原规划中的“城镇可再生能源消费比重”指标已修改为“非化石能源消费比重”。

（二）发展态势

“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，我国将加快推动基本实现社会主义现代化，新型城镇化建设的外部环境和基础条件发生了深刻变化。综合判断，南京将进入城镇化发展后期，也是城镇化质量持续提升的重要时期，

呈现出新趋势新特征。

城镇化发展的外部环境发生深刻变化。一方面，随着全世界科技革命、机器换人趋势加剧，经济全球化遭遇倒流逆风、全球产业链供应链重塑，疫情防控进入常态化，城镇化发展的外部环境愈发严峻复杂，不稳定性不确定性明显增加。另一方面，我国已进入立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的关键时期，经济长期向好，人力资源丰富，市场空间广阔，治理效能提升，社会大局稳定，为南京城镇化发展提供了良好的环境条件。

中心城市和城市群成为承载发展要素的主要空间形式。随着产业和人口进一步向优势区域集中，我国正形成以城市群、都市圈、中心城市为主要形态的增长动力源，都市圈、城市群成为代表国家参与国际竞争的重要载体。同时，以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局加速构建，全国区域经济布局不断优化调整，南京区位、交通、科教、产业等优势进一步凸显，将助推南京加快形成高质量发展的区域增长极。

人的全面发展充分体现。南京城镇化步入更高质量发展阶

段，以人民为中心的发展理念深入贯彻，社会全面进步和人的全面发展进程不断加快。特别是“十四五”时期，南京常住人口将突破千万，农业转移人口市民化进程持续推进，户籍制度改革和城镇基本公共服务常住人口全覆盖将基本实现，配套政策体系日趋完善。人民群众追求美好生活的个性化需求凸显，城市产业层次、就业结构和治理方式持续深度调整，全体居民多元化职业发展、综合素质提升和价值实现愿望得到充分满足，尊重差异、注重公平、鼓励创造的社会氛围更加浓厚。

绿色低碳发展成为普遍共识。人与自然和谐共生成为社会主义现代化的重要特征。在资源环境约束进一步趋紧和“碳达峰、碳中和”战略目标要求下，南京将进一步推动绿色低碳发展，加快调整产业结构、能源结构、交通运输结构、用地结构，促进经济社会发展全面绿色转型。城市发展将从增量扩张转向存量优化，城市规模、布局、形态与生态、资源、环境更加适应匹配。

城市治理更趋专业精细。城市综合竞争力将取决于可持续发展能力和现代化治理水平，更加注重以人为本的精准治理，更加注重硬件建设与柔性机制的协调配合，更加注重经济发展

与其他领域的联动互促。新型基础设施应用将更加广泛，城市大脑更加睿智，城乡治理向精明、精致、精细转型。群体间良性互动与协作网络将进一步健全，现代公民素质加快提升，治理方式更加规范有序。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神，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，服务构建新发展格局，紧扣“强富美高”总目标，深入践行“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命。以满足人民美好生活需要为根本目的，全面推进以人为核心、高质量为导向的新型城镇化建设，持续优化城镇化空间布局和形态、引领区域高质量发展，提高农业转移人口市民化质量，提升城市资源配置能力和综合承载能力，加快推进城市治理体系和治理能力现代化，协调推进城乡深度融合发展，走出一条具有时代特征、南京特色的新型城

镇化发展道路，持续走在全国全省新型城镇化建设前列。

（二）基本原则

坚持以人为本、包容共享。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护人民根本利益，以人的城镇化促进人的现代化，激发全市广大群众的积极性、主动性、创造性，促进社会公平，增进民生福祉，营造包容关怀的城市环境，提高人民群众获得感、幸福感、安全感。

坚持系统统筹、安全发展。牢固树立“一体化”意识和“一盘棋”思想，建立健全跨区域、联城乡的区域协调发展新机制，实现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，全面增强新型城镇化工作的系统性、整体性和协同性。强化安全韧性发展意识，提高城市风险防控处置能力，确保人民生命安全和身体健康。

坚持绿色低碳、内涵发展。把新发展理念贯穿新型城镇化建设的全过程和各领域，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，加快形成资源节约、环境友好的空间格局和生产生活方式，

着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。充分发挥南京引领性国家创新型城市的资源优势，突出创新核心地位，坚定不移实施创新驱动发展战略，加快推动质量变革、效率变革、动力变革，持续增强城市发展动力和活力。

坚持区域协同、特色发展。全方位融入区域一体化发展格局，把开放共享、合作共建作为提升城市能级和竞争力的重要路径，不断提高南京都市圈辐射带动能力，着力打造国内大循环、国内国际双循环的战略支点和重要枢纽。聚焦共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生等方面，积极探索新型城镇化发展道路。

坚持机制创新、改革赋能。坚定不移推进改革，破除新型城镇化发展的体制机制弊端，加快改革目标集成、政策集成、效果集成，探索综合性、集成性、引领性改革路径，在重点领域和关键环节取得实质性突破。稳妥把握改革时序节奏，充分考虑区域差异，守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损底线，实现好、维护好、发展好居民尤其是农民权益。

（三）主要目标

到 2025 年，聚力建设具有全球影响力的创新名城和以人民为中心的美丽古都，以“高质量发展的全球创新城市、高能级辐射的国家中心城市、高品质生活的幸福宜居城市、高效能治理的安全韧性城市”建设推动新型城镇化更高质量发展。常住人口城镇化率达到 88%，非户籍人口在城镇落户取得积极进展。“多中心、网络化”的城镇化空间格局更加完善，城乡功能品质显著提高，城乡发展协调性全面增强。加快打造高质量发展的区域增长极，成为常住人口突破千万、经济总量突破两万亿元的超大城市。

——常住人口全面融入城市。持续深化户籍制度改革，现代人口管理服务制度加快建立。基本公共服务均等化取得较大突破，农民工职业技能素质显著提升，常住人口市民化加快推进，城市创业就业环境更加优化。

——城镇化空间格局更加优化。区域发展更加协调，全方位融入长三角高质量一体化，南京都市圈成为国家现代化都市圈的典范。中心城市功能显著增强，“多心开敞、轴向组团”的城镇化空间格局更加巩固。中心城区能级显著增强，郊区公共设施和服务能力大幅提升，公共资源配置更加合理，人口吸引能

力显著增强。高标准建设国际性综合交通枢纽城市和国际标杆型绿色交通示范城市。

——人民城市理念全面落实。聚力建设以人民为中心的美丽古都。生态环境质量持续改善，生态安全格局更加稳固，绿色低碳发展成效明显。城市特色魅力更加彰显，成为中华文化重要枢纽、世界古都杰出代表、具有广泛国际影响力的历史文化名城。“全龄友好”理念更为深入，城镇生活服务设施布局更加优化。城市抗击风险能力明显增强，安全韧性水平大幅提升。

——城市治理现代化水平显著提升。功能互补、统一衔接的规划体系全面建立，“南北田园、中部都市、拥江发展、城乡融合”的空间格局基本形成，“一核三极”的城市功能布局更加完善，市域空间治理体系和治理能力现代化水平居于全国前列。城市智慧化治理水平不断提升。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加强，公民素质和社会文明程度不断提升。

——城乡融合发展体制机制更加健全。城乡工农关系更加融合融通，乡村振兴取得重大进展，农业农村现代化建设走在全国前列。城乡发展差距不断缩小，城乡居民共同享有现代化

的高品质生活，人的全面发展和全市人民共同富裕取得实质性进展。都市现代农业创新力、竞争力和全要素生产率大幅提升，全域美丽乡村更加宜居宜业。土地、资本、技术、人才等城乡要素双向流动更加畅通，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。土地制度改革更加深化，城乡统一的建设用地市场进一步完善。

展望 2035 年，常住人口城镇化率达到 92% 左右，市域城镇常住人口达到 1200 万人。城镇化发展方式全面转型、发展质量全面提升，城市软实力、吸引力和美誉度显著增强，全面迈入绿色低碳发展轨道，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转。市域均衡一体化、城乡融合发展率先实现，人的全面发展在新型城镇化进程中得到充分彰显，新型城镇化建设持续走在全国全省前列。

表 2 “十四五”时期新型城镇化发展主要指标

类别	序号	指标	2025 年目标
城镇化水平	1	常住人口城镇化率 (%)	88
市民化质量	2	外来务工人员随迁子女在公办学校接受义务教育比例 (%)	91
	3	政府补贴性职业技能培训 (万人次)	50
	4	城乡基本养老保险参保缴费率 (%)	90
	5	城镇常住人口保障性住房覆盖率 (%)	28
	6	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 (个)	4.5 左右

类别	序号	指标	2025 年目标
	7	接受上门服务的居家老年人数占比 (%)	18 左右
空间格局	8	轨道交通运营里程 (公里)	560
	9	南京都市圈 1 小时 (县级节点) 通达实现度 (%)	80
城市功能	10	研发经费支出占地区生产总值比重 (%)	4 左右
	11	高新技术产业产值占规模以上工业产值比重 (%)	54.5
	12	人均接受文化场馆服务次数 (次)	7.2
	13	城市空气质量优良天数比例 (%)	80
	14	城市建成区绿化覆盖率 (%)	45.2
	15	绿色交通出行分担率 (%)	75
	16	城市和谐社区建设达标率 (%)	99

三、统筹城乡区域协调发展，形成高质量发展的区域增长极

落实“一带一路”建设、长江经济带发展、长三角一体化发展等国家重大战略，加快建设在全国具有示范典型意义的现代化都市圈，持续优化南京多中心、网络化城镇化空间格局，提升城市综合承载能力。

(一) 深入实施国家重大战略

建设“一带一路”交汇点重要枢纽城市。深化与“一带一路”沿线重点国家和地区经贸合作，支持商贸流通、智能电网、轨道交通等产业在“一带一路”沿线国家和地区有序布局和集聚发展，参与基础设施建设和自然资源开发。深化服务贸易创新试点成果，以旅游、信息、中医药等为重点，开拓“一带一路”沿线服务

贸易市场。鼓励国内外航空公司新开和增开南京至“一带一路”主要城市国际航线，稳定开行南京至中亚及欧洲方向班列，鼓励港口企业参与“一带一路”重点港口开发建设和运营管理。

推进长江经济带上中下游协调联动发展。巩固“承东启西、联通南北、链接海陆”的枢纽地位，实现双向开放与互联互通。深化与上海、武汉、重庆、成都等中心城市的合作，主动在长江经济带国内国际双循环主动脉建设中肩负更大责任。依托长江黄金水道，搭建区域间产业转移促进服务平台，引导长江经济带地区间产业合作和有序转移。利用技术、资金、管理、市场信息等优势，引领促进长江中上游地区劳动力和自然资源要素释放价值。

全方位融入长三角高质量一体化。增强长三角一体化要素资源统筹配置能力，协同推进制造升级、创新升级和消费升级。建设沪宁产业创新带。推进沪宁沿线人才创新走廊建设。联合组织或参与大科学计划、大科学工程和共性技术攻关，打造国内外领先的技术创新、产品研发、成果转化、科技服务等综合型平台。建设宁杭生态经济带。大力发展文旅健康、现代农业、电子商务、文化创意、专业会展等生态经济，建立健全绿色技术研究应用与生态资源保护开发协同机制，以江宁淳化新城、溧水宁杭合作试

验区、高淳高铁枢纽片区为重点，打造绿色发展新样本。培育宁淮宣黄成长带。围绕休闲养老、文化创意、旅游装备制造、农业科技研发、观光农业等产业分工融合，试点实施区域水源共保、河流综合整治、跨区生态补偿等机制。深化拓展与杭州市、黄山市的文旅产业合作，共筑宁杭黄“魅力发展绿三角”。推进宁淮铁路、宁宣铁路、宁杭铁路二通道建设，提升南京南北向辐射能力。加快推进宁淮特别合作区高质量发展。

（二）建设现代化都市圈典范

优化都市圈城镇化空间格局。提升南京中心城市服务能级，强化引领与辐射作用，有序集聚高端商务、创新研发功能，疏解一般制造与生产服务后台环节。优化功能网络，积极推进同城共建、资源统筹与合作发展，重点建设宁镇扬和宁马滁两个同城化片区。提升新城、新市镇综合承载能力，带动城乡融合发展。

以都市圈同城化带动新型城镇化。提升基础设施互联互通水平。加强航空、铁路、公路、航道统筹规划建设，推动都市圈轨道交通网络化，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，支持发展跨行政区公交模式。协同建设新一代信息、能源和水利等基础设

施，合力保障都市圈能源资源安全。促进产业创新融合协同发展。加快构建应用基础研究、技术开发、成果转化和产业化一体的全流程创新链，形成错位分工、交叉渗透、跨界融合的都市圈产业生态系统，保障都市圈产业链完整性和供应链安全性。协同打造国际先进制造业基地，重点推进园区共建。加快服务业内容、业态和商业模式创新，合力发展现代服务业。积极发展现代都市农业，推进“环南京1小时鲜活农产品流通圈”建设。推进公共服务便利共享。鼓励教育、卫生领域跨界合作办校（院）、组建联盟、对口支援，推进医疗卫生大数据开放共享，推动教育医疗文化等优质服务资源一卡通共享，加快社会保障接轨。推动重要民生设施向都市圈毗邻地区布局。共同保护与传承地方优秀传统文化，共建大运河国家文化公园和大运河文化带，联合打造高品质旅游区和都市圈旅游品牌形象。加强人力资源协作。推动人力资源信息共享和服务政策有效衔接，共建公共就业服务平台，建立人才共同招引和柔性使用机制。

加快跨界地区合作发展。推动宁镇扬在基础设施、创新创业、产业体系、公共服务、生态环境等领域的一体化共建。加强跨界地区在生态保护、空间功能、公共设施、道路交通、基

基础设施、产业布局等方面的合理对接与相互协调。重点推进顶山—汊河、浦口—南谯、江宁—博望跨界一体化发展示范区和宁淮智能制造产业园建设。按时序有侧重推动一批融合发展型、科技创新型、临港共建型、园区联动型、生态经济型跨区域合作发展平台建设。

（三）以功能引领市域格局优化

构筑市域国土空间开发保护新格局。落实区域协调发展战略、主体功能区战略，强化市域国土空间规划和用途管控，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，优化城市化地区、农产品生产区和生态功能区三类空间格局。健全不同功能区差异化协同发展长效机制，推动城乡空间资源有效保护、有序开发。推进市域城镇化空间战略调整与格局优化，优化城乡体系。

强化“一核三极”战略功能引领。江南主城区着力提升服务能级和辐射功能，打造引领全市发展的“主核”。严控老城开发强度，优化基础设施和公共服务设施布局，增加公共绿地和活动空间。加快完善中心体系功能，进一步集聚高能级要素、高品质环境与高等级文化活动。布局建设国际化核心商圈、高端化商业中

心、特色化商业街区，强化新街口地标性商圈辐射能力。加快塑造沿明城墙、沿长江、沿秦淮河、沿历史街巷等“四沿”生态人文魅力空间。江北新区着力发挥“双区”联动优势，打造“主城拓展极”。加快布局各类高端制造、生产服务和“研创型”产业，打造自主创新策源地。培育完善城市功能，打造高品质人居环境。深化全省社会主义现代化建设试点成果，推动科技创新与经济发展深度融合、现代产业和城市功能深度融合，高质量建设产城融合的现代化新主城。紫东地区着力整合各类资源，打造“创新引领极”。加快紫东核心区建设，高效整合南京经开区、仙林大学城和各类园区资源，加快集聚中科院等高端创新要素，强化高质量科技供给，建设紫东科创大走廊。推动文旅产业融合发展，串联紫金山、栖霞山、汤山等文化旅游资源，优化国际化旅游产品供给。南部片区着力发挥枢纽优势，打造“新兴增长极”。推进南京南站等高铁站与禄口机场的快速联通，实现空铁联运。高标准建设国家临空经济示范区，加快构建现代临空产业体系，打造都市圈国际开放枢纽、现代化临空产业高地、航空科技创新样板区、绿色智慧空港新城。实现与宁杭生态经济带、宁淮宣黄成长带的联动发展。

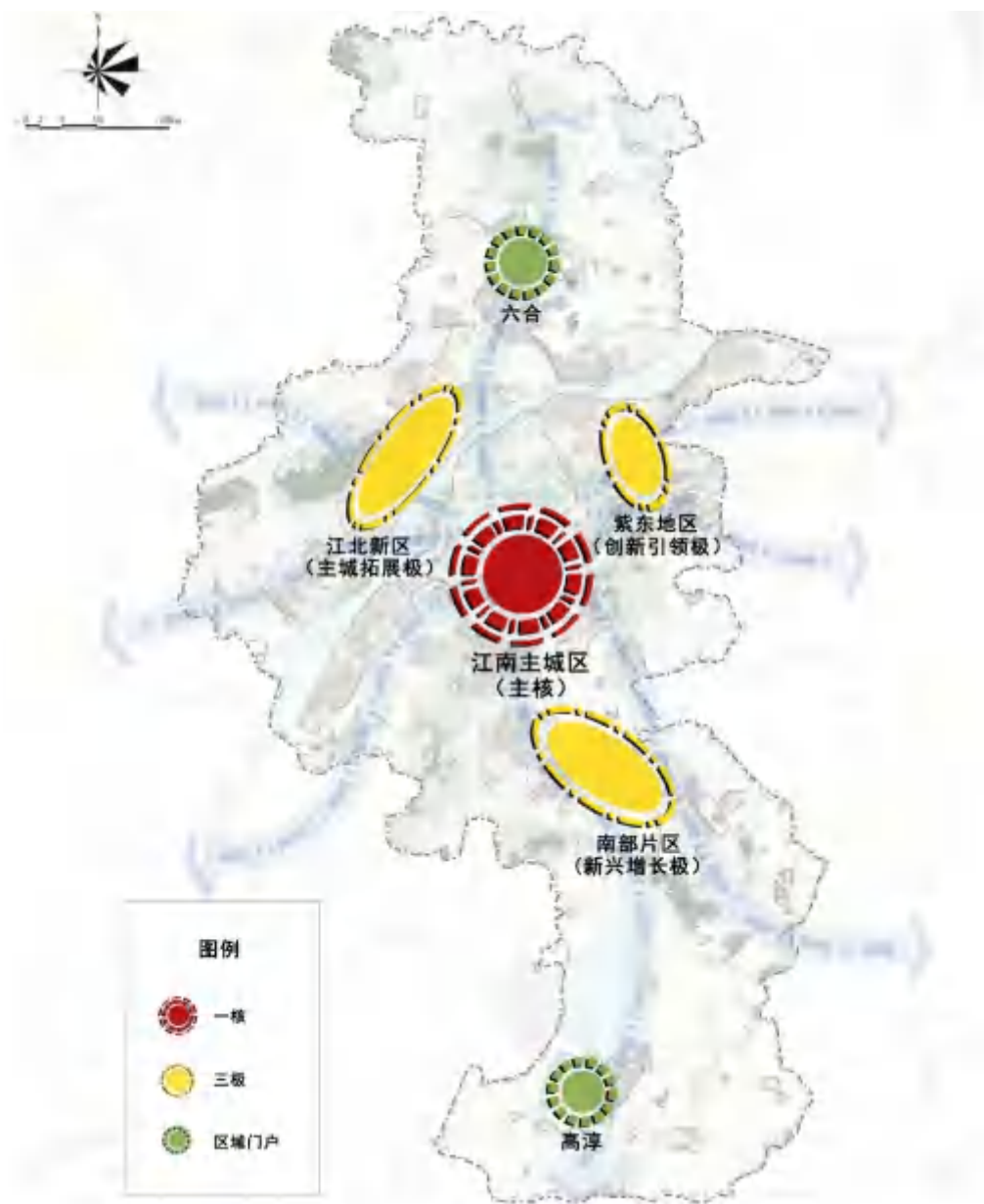


图 1 市域功能格局优化示意图

促进南北区域门户高质量崛起。做优做特六合“北大门”。以六合经开区、六合高新区为牵引，夯实先进制造业基础，建设新能源、节能环保、高端智能装备等产业集群。以雄州副中心、灵岩山片区为重点加快发展创新经济与文旅产业。统筹金牛湖、冶山、竹镇等北部地区生态资源，建设水上运动、文化影视等

文旅产业带。提升辐射苏北、皖北的门户枢纽功能，打造宁淮宣黄成长带重要增长极。做美做靓高淳“南大门”。深化高淳经开区与南京经开区等园区合作伙伴关系，做大医疗器械产业规模。放大国际慢城品牌效应，提升文化影响力。推进退圩还湖、圩区整治开发、农村水系整治等重点工程，持续擦亮生态经济品牌，探索生态产品价值实现新路径，争创国家“两山理论”实践创新基地。协调布局区域性重大基础设施，提升面向安徽的辐射带动力，加强与宣城在绿色经济、生态环境、社会服务、文化旅游等方面的合作交流。

（四）强化新城新市镇载体支撑

建设“产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利”的郊区新城。强化专业分工，优化新城生态生产生活空间。以禄口机场为依托，建设禄口新城、柘塘新城 2 个空港经济型新城；以龙潭港、西坝港为依托，建设龙潭新城、龙袍新城 2 个海港经济型新城；以智能制造为方向，建设桥林新城、板桥新城、滨江新城、淳化新城 4 个智造经济型新城；以生态文旅为方向，建设汤山新城。聚焦产业支撑，打造区域经济发展的重要增长极。加强新城内外产业协同发展，以构建各具特色、协同发展的开放型产业体系为导向，聚焦产业链价值链的关键环节，着力提升新城的经济活力。坚持交通先行，形成链接辐射区域的战略支点。强化新城交通枢纽地位，建设枢纽新城。实施公交优先

战略，建设绿行新城。强化公共服务，提升新城宜居宜业水平。以“15分钟社区服务圈”为平台，构建网络化、无障碍、功能复合的公共活动网络，激发社区空间活力。促进新城住房规划建设与轨道交通建设、就业岗位分布、公共设施配套联动发展，引导人口和住房合理分布。注重安全韧性，提升新城抗击风险能力。坚持前瞻性思维，加快公共服务与基础设施体系建设，完善新城数字基础设施统筹布局与共建共享。

专栏 1 九大新城发展重点任务

1. 禄口新城：建设南京承载国际化功能、展示国际化形象的枢纽门户地区。重点完善新城中心建设，提升公共服务水平。推进禄口和陶吴老集镇更新，提升门户风貌形象。

2. 柘塘新城：建设宁杭生态经济带上的重要节点和临空经济区，形成辐射区域的空港国际城。重点推动临空产业聚集。

3. 龙潭新城：建设南京国际航运中心的核心区。重点依托现代化深水海港发展临港工业，加快区域集疏运体系建设，配套完善临港公共服务设施与居住功能。

4. 龙袍新城：建设南京国际航运中心的重要组成部分和江北新区临港高端制造基地。坚持“公园城市”理念，优化生态生产生活空间布局。

5. 桥林新城：建设江北新区智能制造基地、现代化滨江新城。重点推进地铁小镇、智慧新城、桥林街道融合发展。

6. 板桥新城：建设南京重要的高新技术产业基地。重点引导现有钢铁产业转型发展。

7. 滨江新城：建设南京辐射马鞍山、芜湖等地区的门户地区、南京沿江重要先进制造业基地。

8. 淳化新城：建设宁杭生态经济带上以先进制造业、科研教育为主导功能的重要节点。

9. 汤山新城：建设沪宁城镇发展带上以休闲旅游、会议会展为主导功能的重要节点、宁镇扬休闲旅游服务中心和新经济节点。

分类推进小城镇发展。强化新市镇的城乡链接能力。坚持产业支撑、特色发展、集约发展，合理确定发展规模与空间格局。完善新市镇基础设施与公共服务功能，强化镇区人口集聚能力，提升综合承载力。促进产镇融合，培育区域增长极，增强对农民生活就业的辐射带动能力。提高新市镇规划设计水平。加强对镇域整体的引导与管控，合理保护和利用各类文化遗存、传统街巷、自然基底、空间景观等特色资源，塑造特色风貌。通过省级美丽宜居小城镇建设试点，探索美丽宜居小城镇的建设方法、标准体系和政策机制。规范推进特色小镇建设。以特色产业为核心，吸引人才、技术、资金等高端要素，构建小镇大产业，打造特色产业集群和知名品牌，鼓励支持各区培育创新创意类、健康养老类、现代农业类、历史经典类特色小镇。坚持市场主导，鼓励多元主体参与特色小镇建设。提升公共服务功能。妥善解决重点民生问题，统筹配置公共教育、医疗卫生、文化体育、住房保障、公共交通、市政公用、公共安全、环境保护、政务服务等基本公共服务设施。

专栏 2 重点发展的新市镇

1. 建邺区：江心洲
2. 栖霞区：八卦洲
3. 雨花台区：西善桥
4. 江宁区：谷里、吉山、秣陵、横溪、湖熟
5. 浦口区：汤泉、永宁、星甸
6. 六合区：竹镇、马鞍、冶山、金牛湖、程桥、横梁、长芦
7. 溧水区：石湫、东屏、白马、晶桥、和凤
8. 高淳区：阳江、砖墙、漆桥、固城、东坝、桤溪

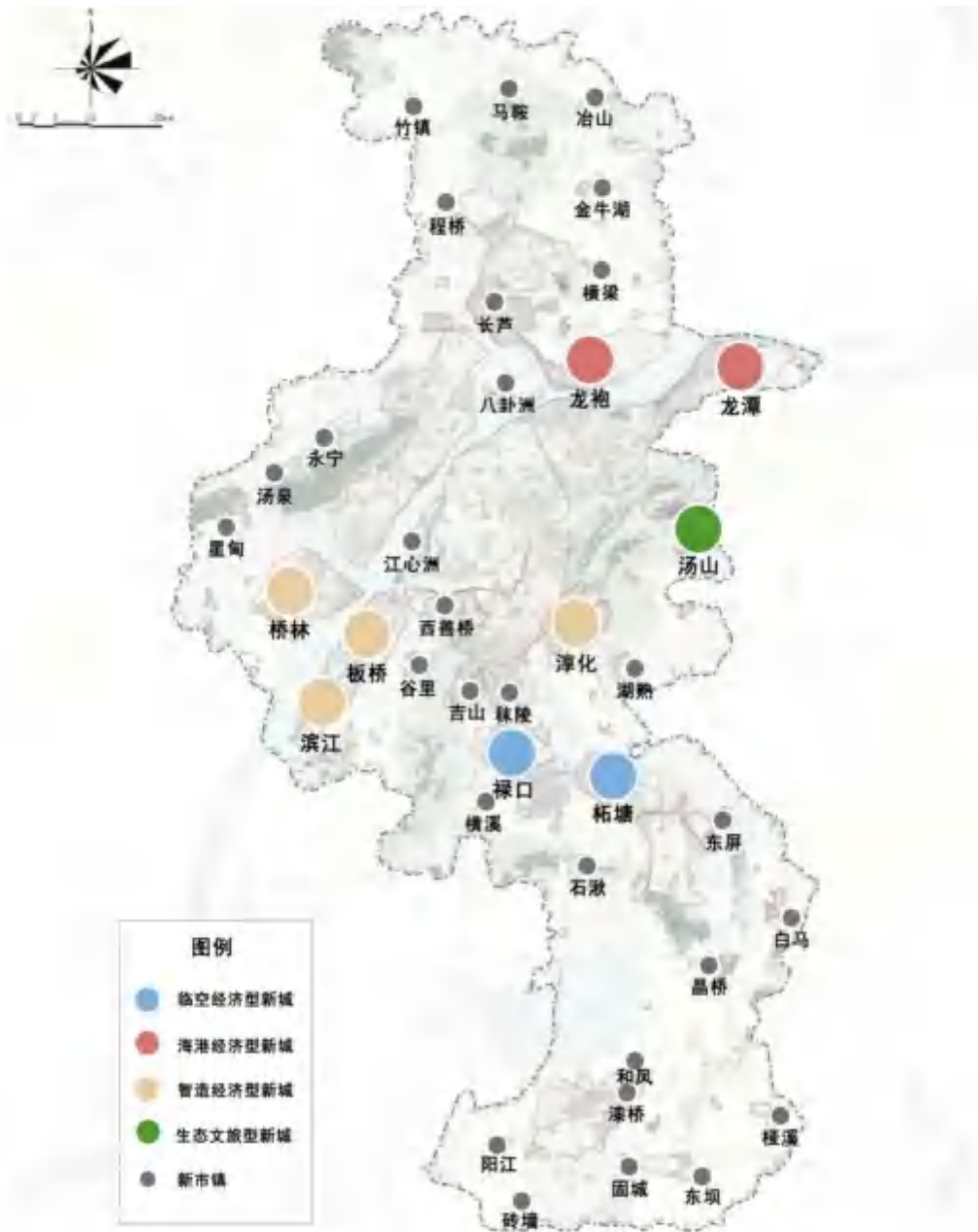


图 2 新城新市镇布局示意图

四、构建包容关怀的城市环境，不断创造人民期盼的高品质生活

以人的城镇化为核心，推进新型城镇化建设。全面深化户籍制度改革，统筹推进多样化就业空间拓展、多层次公共服务

供给与多元化消费需求满足，保障农业转移人口平等分享城市发展成果的权利，建设公平共享、包容关怀的城市，增强全体居民的认同感与归属感。

（一）全面深化户籍制度改革

持续完善户口迁移政策。坚持尊重意愿、因地制宜、存量优先、统筹配套、积极稳妥的原则，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在城市落户。进一步放宽落户条件和落户政策，加强城市对外来人口的吸引力。持续优化人才落户政策，放宽年龄、缴纳社保时限等要求。探索中心城区与郊区新区实施差别化落户政策。实施与苏州在积分落户时，居住和社保缴纳年限累计互认，允许省内其他城市居住和社保缴纳年限纳入落户累计认可，探索与具备条件的都市圈省外城市实施户籍准入年限同城化累计互认。

建立新型户籍管理制度。构建人口与产业结构、城市空间、城市治理、社会建设“五位一体”的联动调控机制。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。推动人口服务管理工作重心下移，探索完善城乡一体化的常住人口社

区化管理机制。

（二）促进农业转移人口全面融入城市

持续推进常住人口基本公共服务全覆盖。推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口，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，提高常住人口享受城镇基本公共服务的便捷度。以子女教育、住房保障、基本医疗、社会保险等为重点，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。推动建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策，保障符合政策规定的随迁子女平等接受教育的权利。保障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。将农业转移落户人口纳入基层医疗卫生服务体系管理范围，享有同等补助标准的国家基本公共卫生服务。深入实施全民参保计划，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、基本医疗保险、工伤保险和失业保险，到2025年城乡基本养老保险参保缴费率达到90%。促进各类医疗保障制度互补衔接，深化个人账户、门诊共济、医保支付方式改革。加快完善社保转移接续、异地就医结算制度。调整优化社会救助政策体系，推进社会救助综合改革和

“温情救助”改革。依托用工单位和居住社区，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的帮扶关怀，鼓励积极参加社区活动，加快融入城市生活。

专栏 3 农业转移人口基本公共服务能力提升工程

教育质量提升工程：科学规划全市教育资源布局，加快基础教育学校建设，有效增加学位供给。贯彻落实“两为主、两纳入”的政策要求，进一步推动建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策，保障符合政策规定的随迁子女平等接受教育的权利。探索建立“市级统筹、重点保障、动态调整、周转使用”的市级中小学教师编制周转池制度，在有条件的地区探索开展新办公办幼儿园人员编制备案制管理试点。到2025年，义务教育阶段随迁子女公办学校接收比例保持在90%以上。

住房保障扩大工程：促进住房保障对象从以户籍家庭为主转向覆盖城镇常住人口。加快完善城镇住房保障体系，实行实物保障与租赁补贴相结合的方式，因地制宜增加公共租赁住房实物供给，稳步扩大租赁补贴保障覆盖面，合理确定住房保障准入标准，并及时动态调整。鼓励和引导市场主体参与人才住房、保障性住房、租赁住房建设运营。大力实施精准保障，重点解决好新市民、青年人特别是从事基本公共服务人员等群体住房困难问题。

医疗服务改善工程：按照属地化原则，自愿就近选择家庭医生团队进行签约，建立电子健康档案，落实全程、连续健康管理服务。加强农业转移人口职业病防治工作，强化对接触职业病危害的农业转移劳动者的职业卫生知识培训、职业健康监护、个体防护用品使用等管理工作。

社会保险覆盖工程：提高社会保险统筹水平和参保率，扩大参保缴费覆盖面。积极探索灵活就业居住证持有人参加基本医疗保险的政策。完善适应新就业形态的社保缴费政策和运行机制。完善城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。完善被征地农民社会保障政策，加强禁捕退捕渔民社会保障。

社会救助优化工程：适应户籍制度改革要求，修订最低生活保障政策，临时救助制度覆盖到所有常住人口，细化认定条件，提高救助时效。加强各类社会救助制度的过渡与衔接，适当放宽相关准入条件，简化申请审核流程。探索市域范围内常住地申请、一城通办，推行“按户保”与“按人保”相结合，落实低保等边缘困难群体救助政策。健全流浪乞讨人员救助管理工作机制。

维护进城落户农民合法权益。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农民进城落户条件，支持进城落户农民依法自愿有偿转让农村权益。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。严格杜绝对农业转移人口等外来人口的各类歧视行为。保障农民工工资支付，充分发挥人民调解职能作用，有效处置劳动关系矛盾纠纷。积极做好农民工法律援助工作，开辟“绿色通道”，优先受理和优先办理农民工讨薪法律援助案件，做到应援优援、应援尽援，切实保障农民工劳动报酬权益。

（三）营造更具吸引力的就业创业环境

持续扩大就业容量。加快制造业转型升级，增加高技术就业岗位。强化金融保险、科技服务、现代物流、贸易咨询等现代服务业的就业吸引力。推动生活性服务业做专做精做优，扩大技能性就业容量。着力发展新技术、新产业、新业态，催生

更多吸纳就业的市场主体，实现产业结构和就业结构互动提升。完善人口与产业联动发展机制，推进职住平衡，构建更为完善的公共资源配置机制和社会治理长效机制。充分发挥民营企业、中小微企业吸纳就业主渠道作用。鼓励支持新就业形态，支持各类小店经济、零工经济、夜间经济发展，稳定拓展社区超市、便利店和社区服务岗位，扩大公益岗位安置。支持灵活用工相关社会保障制度创新。统筹推进农民转移就业和就近就业，做好被征地农民就业安置工作。加强就业形势和失业风险监测预警，有效防范化解规模性、结构性失业风险。

充分提高就业质量。完善职业指导、职业技能培训、职业介绍、创业促进等公共就业服务体系和基础政策。实施全民创业行动和大学生创业引领计划，加大对高校毕业生等重点群体创业扶持力度。实施“春潮行动”和新生代农民工职业技能提升计划，对符合条件的就业重点群体开展职业技能培训，推进政府购买公共培训服务。对具有创业培训意愿和一定创业条件的农村转移人口开展创业培训，加强创业项目开发、富民创业担保贷款及后续扶持等服务。加大援企稳岗力度，继续实施阶段性降低社会保险费率政策。健全完善职业教育培训体系，健全职

业教育培训机构设施，扩大招生规模，提高培训质量，支持农业转移人口接受职业教育。加强公共就业服务体系均等化、标准化、智能化建设，完善城乡一体化公共就业管理和服。落实常住地失业登记制度，做好就业困难人员就业帮扶。到 2025 年，政府补贴性职业技能培训达到 50 万人次。

（四）完善多层次的公共服务体系

构建全覆盖均等化的基本公共服务体系。围绕教育、医疗、住房、养老、文体等重点领域，健全基本公共服务清单动态管理制度，逐步提升基本公共服务保障水平。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，以中心城区、副城、新城为单元配置区级公共服务设施，以社区生活圈为单元配置社区级公共服务设施。优化城镇生活服务布局，加快建设“5 分钟便民生活圈”“15 分钟社区服务圈”。充分考虑对外来人口的基本公共服务保障，弹性预留公共服务设施建设用地，满足城市实际服务人口对公共服务设施的合理需求。提升公共服务供给均衡性，促进基本公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向生活困难群体倾斜，引导优质教育、医疗机构向资源相对薄弱区布局。

强化特定人群公共服务保障。应对人口发展趋势和结构变化，重点保障老年人、儿童、妇女、青年、残疾人、退役军人等群体公共服务，落实无障碍规划设计理念。提升老年友好城市服务水平。全面完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，强化政府保基本责任，鼓励各区积极发展适度普惠型、品质型、大众化的养老机构，支持社会力量在养老服务体系中发挥主体作用。加快儿童友好城市发展。保障儿童公平受教育权利，加强儿童心理健康教育和服务。普及公共场所儿童友好服务设施，发展一批儿童友好实践基地和研学教育基地。加强3岁以下婴幼儿照护服务，健全普惠安全的公共托育服务体系，到2025年，每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数达到4.5个左右。促进妇女友好城市建设。保障妇女平等获得就学、就业、婚姻财产与参与社会事务等权利，加强女性人才队伍建设。建立完善妇女全生命周期健康管理、服务和保障体系，拓展城乡适龄妇女“两癌”检查覆盖面，提高优生优育服务水平。营造青年友好城市氛围。加大青年创业帮扶，拓宽青年实习就业渠道，激励和支持青年创新创业。积极倡导健康生活方式，加强青年生理心理健康教育和服务。全面落实残疾人就业政策，

支持残疾人自主创业、灵活就业、网络就业。建立适合退役军人就业的岗位需求目录，完善多层次分类别安置体系。

加强高端公共服务供给。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。推动生活性服务业向高品质和多样化升级，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，推进服务业标准化、品牌化建设，支撑城市高品质生活。支持公共服务跨界融合发展，促进内容、业态和模式创新。鼓励发展夜间经济，完善适应夜间经济发展的出行体系，建设全时段运营城市。

创新公共服务提供方式。强化政府在基本公共服务供给保障中的主体地位，推动非基本公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。充分激发市场主体活力，支持专业化、个性化、品质化公共产品和服务发展，鼓励社会力量通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与公共服务供给。在育幼、养老等供需矛盾突出的服务领域，支持社会力量扩大普惠性服务供给。建立健全公办与非办公公共服务机构合作机

制，深化公共服务领域事业单位改革，营造支持公共服务多元化供给的良好市场环境，满足人民群众多样化、多层次的公共服务需求。

（五）建设国际消费中心城市

提升消费供给水平。培育差异化、领先型消费优势，推出一批满足个性化、多元化消费需求的产品，加大国际性、品质化、中高端消费品有效供给，强化对都市圈消费的辐射和引领能力。加快跨境电子商务发展，进一步扩大品质商品进口。引导企业加强品牌战略管理，建立和完善品牌服务体系，提升品牌文化内涵，为优势产品贴上“南京”标签。支持“南京老字号”创新经营，加快研发、设计、生产、品牌营销和售后服务各环节的模式创新，鼓励发展新国潮、新国货。创新优化消费产品和服务标准，推进制定具有南京特色的各项标准、规范和流程。

培育促进新型消费。鼓励发展流量经济、体验经济、夜间经济、时尚经济、首店经济等新型消费模式。大力推进数字消费，提升线上线下联动消费水平，支持布局远程办公、在线教育、远程医疗、在线娱乐等线上消费，引导商业企业实施数字化转型。提升体验式、服务式、互动式消费比重，促进消费者

体验、个性化设计等产业和产品发展。打响“夜之金陵”品牌，培育一批夜间经济集聚区，培育商旅文体多元融合的特色夜间消费地标，鼓励有条件的文化设施、景区实施夜间开放或延长开放时间。

营造优质消费环境。构筑多层次、融合化发展的消费环境，促进传统商圈提档升级，培育建设新兴商圈。提升消费环境国际化、高端化水平，打造新街口、江北、河西、城南4个一级商业中心，建设夫子庙、老门东、长江路等一批特色商业街区 and 城市商业地标。以便民利民为导向推进社区商业设施建设。建设消费领域信用体系，推行诚信经营消费，健全线上线下一体化监管机制，强化消费者权益保护，畅通消费者维权通道。强化支持扩大消费的产业政策导向，有效破除制约优质消费产品和服务发展的体制障碍。改善城乡消费物流基础设施条件，促进消费新业态向农村市场拓展。

五、坚持现代化追求，建设面向未来的新型城市

全面转变城市发展方式，坚持走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展道路，实施幸福宜居品质提升行动，不断提高城市发展的创新开放、智慧宜居、绿色低碳、安全韧性水平，打

造面向未来的新型城市。

（一）坚持创新驱动发展

提升科技创新能力。推进综合性国家科学中心建设，不断提升南京创新首位度。实施基础研究领航支撑计划和关键核心技术攻坚计划，加快形成一批重大原创科技成果。充分发挥南京科教资源优势，积极开展重大科技基础和应用基础研究，提升创新名城建设的源头创新供给能力。聚焦重点产业集群、产业链安全和民生保障，加快构建市场经济条件下关键核心技术攻关的新型机制，制定八大产业链关键技术攻关清单，到2025年，产业链关键核心技术产品自主化率达到90%以上。

提升创新载体发展能级。以市场化为导向深化高新园区改革创新，推进差异化、特色化发展，做大做强主导产业，优先布局相关重大产业项目，推动形成集聚效应和品牌优势。鼓励改造主城老校区、老厂区和传统街区，加快建设城市硅巷，打造主城高密度创新综合体。增强硅巷创新创业孵化功能，优化配置服务创新群体的公共交流空间，提升硅巷工作和生活环境质量。到2025年，全市硅巷建设面积达到300万平方米。深化校地融合发展，依托在宁高校建设3~5个具有高水平学科基础的大学创新港，形

成“校区、园区、街区、社区”四区融合综合体。

专栏 4 高新园区特色化发展指引

1. 高水平科技园区：支持南京高新区、江宁高新园、新港高新园产城融合发展，充分利用国家级新区、园区政策支持，攻克一批支撑产业发展的关键核心技术，形成一批自主可控的产品，培育一批在国内国际具较强竞争力的创新型企业 and 产业集群。

2. 城市硅巷园区：推进玄武园、秦淮园、鼓楼园加快城市硅巷建设，以场景创新、科技服务为重点，聚焦产业研发设计、孵化等环节，推动生活居住与创新创业功能复合。

3. 创新集群园区：支持麒麟园、建邺园、栖霞园、雨花台园、江宁园等园区建设，发挥在宁高校、科研院所和大企业优势，建设创新成果落地转化和推广平台。

4. 产业基地园区：支持浦口园、六合园、溧水园、高淳园等具有空间优势的园区建设产业化基地，围绕数字经济、人工智能、新能源汽车、高端医疗器械、前沿新材料等产业链的关键环节精准招商。

强化产业发展支撑。依托城市能级提升，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。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，深化区域产业创新合作。突出沿沪宁产业创新带示范引领，深入推进苏南国家自主创新示范区建设，加强宁镇、宁扬产业创新协作。

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。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，广泛吸纳中小微企业入驻，打造微型产业创新社区。引导创新创业载体和社区公共空间融合共生，同步提升创业浓度、文化温度和便民程度。

（二）加快绿色低碳发展

持续改善生态环境质量。加强大气污染联防联控联治体系建设，强化多污染物协同控制，提高 VOCs、移动源污染、城市面源污染治理水平，全面消除重污染天气。强化工业、建筑、交通、餐饮等行业污染管控与治理。加强大气污染执法和监测，以江北新材料科技园和周边区域为试点，建设区域大气环境监控预警体系。到 2025 年，空气质量优良天数比例不低于 80%。推进美丽河湖建设，全面落实“河长制”“湖长制”和“断面长制”，加强长江干流、入江支流、城市河道和农村水体污染防治。开展土壤污染状况详查，建立全市土壤环境基础数据库和信息管理平台。建立污染地块名录及其开发利用负面清单，加强污染源监管，防范建设项目新增土壤污染，有序开展建设用地污染地

块的治理与修复。强化农业面源污染防治，完善固体废物综合治理体系。完善环境风险差异化动态管控体系，开展饮用水水源地、重要生态功能区环境风险隐患排查。强化危险废物环境安全全过程闭环管理，提升集中安全处置利用能力。提升突发环境事件风险防控和应急处置能力。

培育绿色生产生活方式。推进节水型城市建设，严格落实水资源有偿使用制度和非居民用水超定额超计划累进加价制度。到2025年，全市用水总量控制在45.82亿立方米以内，单位地区生产总值用水量下降18%。坚持和完善能耗总量和强度“双控”制度，加强高能耗项目管理，探索实施用能预算管理。强化建筑、交通、工业等领域的节能降耗，构建清洁低碳、安全高效智能的能源体系。到2025年，全市能源消耗总量和能耗强度下降幅度控制在省下达的目标范围以内。深入推进企业循环式生产、园区循环化改造、产业循环共生耦合体系建设，创建一批绿色循环发展示范试点。构建绿色产业标准体系，打造绿色制造样板。制定2030年前碳达峰行动方案，建设国家低碳先锋城市，率先打造江北新区碳中和示范区和江心洲、南部新城零碳未来城。引导全社会自觉践行节约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。

开展绿色出行创建行动，实施公交换乘优惠，构建便捷的公共交通网络体系，到 2025 年，全市绿色交通出行分担率达到 75%。提倡绿色居住和绿色办公，推行绿色消费。

加强长江生态环境系统性保护修复。积极创建长江经济带发展绿色示范区，坚持聚焦问题根源、加强协同联动、注重整体推进，全面优化沿江生产空间、生活空间、生态空间布局。统筹考虑水环境、水生态、水资源、水安全、水文化和岸线等多方面的有机联系，改善长江生态环境和水域生态功能，加快建设长江“生态眼”环境监测系统。实行长江干流及洲岛岸线生态修复和开发总量控制，统筹岸线使用和陆域功能，优化提升干流岸线功能的复合使用，更大力度实施防护林带建设、滨江岸线复绿增绿工程。加强滨江特色风貌塑造，推进滨江风光带建设，塑造美丽滨江天际线。发挥典型示范以点带面作用，“一江两岸”地区高标准建设“南京外滩、城市客厅”。严格保护长江水源地和新济洲、绿水湾等重要湿地，优化生态安全屏障。坚决贯彻长江“十年禁渔”部署，提高长江南京段水生生物多样性。健全长江水灾害监测预警、灾害防治、应急救援和水域综合执法体系，推进河道综合治理和堤岸加固，建设安澜长江。

（三）提高幸福宜居品质

优化城市基础设施配置。加快建设城际轨道交通，打造“一小时”通勤圈。加密城市规划交通线网，探索发展中低运量快速有轨公共交通系统，到2025年，轨道交通运营里程达到560公里。加强常规公共交通与轨道接驳功能，提供多样化的“最后一公里”接驳方式，创新建立线上定制公交、点对点通勤公交等公交服务供给方式。有效增加停车服务供给，进一步缓解主城停车难问题。完善过江通道建设，优化城市内部路网，推进新城新区骨架路网建设。滚动实施打通区域待贯通路段专项行动，强化交通拥堵治理，改善道路慢行环境。全面推进排水、供电、供热、燃气、通信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行地下综合管廊模式。

专栏5 基础设施建设重点工程

（一）交通基础设施

1. 轨道交通：推进宁句、宁滁、宁马、宁仪扬等建设，续建5号线、6号线、7号线、4号线二期、9号线一期、10号线二期、1号线北延、2号线西延、宁天线南延，建设3号线三期、11号线一期，开展市域快线18号线建设、16号线、14号线等前期研究。

2. 过江通道：续建建宁西路过江通道、和燕路南段过江通道、仙新路过江通道、龙潭过江通道，推进地铁4号线过江通道、锦文路过江通道、上元门过江通道和宁

仪城际铁路过江通道等建设，做好七乡河过江通道项目储备。

3. 高速公路：续建宁合高速江苏段改扩建、宁马高速公路江苏段改扩建、高淳至宣城高速公路江苏段，推进南京至滁州高速公路江苏段、南京至盐城高速公路、都市圈环线高速公路禄口至全椒段、仪征至禄口机场高速公路、龙潭过江通道南接线等建设，推进南京至广德高速公路江苏段、南京至和县高速公路江苏段等建设。

（二）能源基础设施

1. 完善电网建设工程：加快江宁谷里 220KV 输变电工程，江宁高新园方山南部丽泽路南延等五条道路电力管孔预埋工程、一期工业电力管孔预埋工程，江宁开发区腾讯华东云计算基地项目 220 千伏新建变电站，江宁开发区 500 千伏东峰、东廻线迁改工程及其配套工程等建设。

2. 能源储运基础设施建设工程：加快龙潭街道三江口以东片区供热管网，江宁高新园药谷路 DN200 天然气管道工程、福英路 DN200 天然气管道工程，六合龙袍高中天然气调压站、龙袍新城专线（润玉水苑—G328）、G328（机场路—仪征）管线、S501（G328—江北沿江公路）管线、江宁滨江 LNG 应急调峰储配站及配套管线二期等建设。

（三）水务基础设施

1. 长江八卦洲堤防加固防渗：八卦洲洲堤 26.2 公里堤防加固及防渗。

2. 秦淮河干流防洪能力提升：完成秦淮河干流河道清淤，干流江宁段、武定门闸下段堤防加固改造。

3. 秦淮东河一期工程：新开河道（含隧洞）9.3 公里，拓浚九乡河江宁段 4.625 公里、栖霞段河道 0.585 公里，新建大庄节制闸，加固改建 44 座公铁桥梁。

（四）市政基础设施

1. 海绵城市：推进江心洲生态科技岛和丁家庄保障房两个试点片区的海绵试点项目建设。针对江心洲科创中心、江岛新天地及丁家庄保障房片区多个小区及公共建筑，全面采用绿色屋顶、透水铺装、雨水调蓄设施等，增加雨水利用率。

2. 地下综合管廊：推进“两环六射”干线管廊建设；推进紫东核心区、江北新区、南部新城重点片区管廊建设；桥林新城、足球小镇等 16 个适建片区结合道路、地铁等相关工程同步建设综合管廊；推进老城区缆线管廊建设。

有序推进城市更新。适应城市居民对优美环境、健康生活、文化休闲等方面的需求，加快推进功能设施陈旧老化、人居环境较差、人文生态保护不足、安全风险隐患较多的老城区更新改造，复兴老旧空间，提升功能品质，释放发展活力。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。积极推进危旧房、棚户区等居住类地段更新，实施“宜居住区”工程，加快既有住宅增设电梯、适老化改造、物业管理水平提升等工作，完善老旧小区市政配套、环境卫生、公共服务等设施体系，提高住宅小区综合治理水平，推动一批老城公共空间“微更新”，鼓励有条件地区打造多场景复合的“未来社区”。完善城市更新工作机制，设立城市更新推进机构，鼓励政府、居民、社会多方力量参与改造。

专栏 6 城市更新分区引导

1. 老城片区：重点开展历史地段更新和保留提升类居住用地改造。保留街区传统居住功能及原有建筑风貌特色，通过拆除违法建设、完善基础设施、环境改造、功能置换等方式，提高人居环境、彰显古都风貌。

2. 下关滨江片区、河西片区、孝陵卫片区和东山片区：重点针对保留提升类居住用地进行改造。在保留主体居住功能的基础上，通过拆除违建搭建、美化绿化环

境、公共空间微更新、适老化设施建设和建筑立面出新等工作，提升居住品质

3. 桥北片区和江浦片区：针对片区内危破老旧住宅片区，改善居民居住条件，完善城市服务设施和功能配套，实现片区整体更新。

4. 大厂片区和金陵石化片区：重点推进老工业区转型升级，以产城融合为重点，通过集中成片开发，引导土地多用途复合利用，实现产业与城市功能融合发展。

5. 铁北—红山片区：重点推动老工业区转型升级，盘活存量低效用地，推动产业结构升级。针对工业片区内混杂的城中村、老旧小区及危旧房，完善公共服务功能和环境景观。

6. 雨花—两桥片区和板桥片区：结合老工业区转型升级，推动片区“生态修复、城市修补”，强化区域服务功能，实现产城融合。推动“两桥”片区产业转型升级，加速布局战略性新兴产业、工业旅游和文化创意产业。

提高城市住房保障水平。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，基本建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度，促进房地产市场平稳健康发展。深化住房租赁试点建设，探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房，完善长租房政策，扩大保障性租赁住房供给。有效增加保障性住房供给，鼓励和引导市场主体参与人才住房、保障性住房建设运营，重点解决好新市民、青年人特别是从事基本公共服务人员等群体住房困难问题。到2025年，城镇常住人口保障性住房覆盖率不低于28%。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。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。

（四）彰显城市特色魅力

开展公园城市建设。加快构建以自然保护区为主体，风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园为基础的自然保护地体系，稳固“一带两片、两环六楔”的市域生态骨架。持续开展市域生态修复和环境污染治理，推进矿山宕口整治复绿，深入开展河道、湖泊等城市水生态环境整治修复。推动“紫金山—玄武湖”城市中心公园建设，实施幕府山、牛首山、栖霞山等景区品质提升工程，高水平打造汤山、青龙山等一批郊野公园，结合江苏省“公园+”行动，植入多元化功能。持续推动老城添绿、新区建绿，优化城市公园绿地布局，密织城市绿道网络，精心打造一批口袋公园、社区公园等小微公共活动空间。完善儿童娱乐空间和儿童活动设施，积极创建儿童友好公园。到2025年，城市建成区绿化覆盖率达到45.2%，公园绿地半径覆盖率达93.5%。

加强优质文化服务供给。开展文化惠民“百千万”工程，鼓励和支持文化馆、图书馆、博物馆、美术馆、方志馆等公益性文化设施向社会免费开放，基本形成覆盖城乡的全民阅读推广服务体系。深化“博物馆之城”创建，推进中国第二历史档案馆新馆、城墙博物馆、南京大运河文化博物馆、南京市博物馆新馆等重大工程建设。建设

南京少儿图书馆等重大文化设施和城市音乐厅、跑道公园等标志性公共文化空间，加快布局“梧桐语”城市文化客厅，打造特色文化记忆标识。创新公共文化产品和服务供给方式，发展“数字+”“网络+”公共文化服务，推动公共文化数字资源覆盖各类终端用户。统筹全域文旅资源，形成一批具有代表性的南京文化旅游重点项目，深化建设国家文化和旅游消费示范城市。

彰显城市特色文化魅力。充分利用南京城市资源禀赋和独特品牌，擦亮“世界历史文化名城”“世界文学之都”“国际和平城市”和“世界体育名城”四张名片，大力彰显城市特色文化魅力。统筹保护和利用历史文化资源，实施“文化彰显”工程，按照城市整体格局风貌、历史地段、古镇古村、文物古迹和非物质文化遗产五个层次，串联整合六朝文化、明清文化、民国文化、红色文化等宝贵资源，塑造历史文化与现代文明交相辉映的都市风范。整合开发城市文学资源，打造氛围浓厚的“书香南京”，以文学为纽带提升城市国际知名度。注重和平文化物质遗存的保护和标识，深入开展和平价值传播，持续拓展国际和平城市影响力。充分发挥奥运城市的品牌效应，引进高水平国际赛事，举办体育文化交流活动，提升南京体育国际影响力。推动体教融合发

展，建设培育一批体育特色示范学校和高水平职业体育俱乐部。

（五）提升安全韧性水平

夯实城市安全基础。科学规划和建设城市生命线工程，确保城市水、电、气、热、交通等基础设施供给安全可靠，提高城市基础设施安全配置标准、建设质量和管理水平，积极推广城市安全科技创新应用，适度超前加强生命线工程的抗险设计与智慧管控。加快推进重点区域地下综合管廊建设，加强城市消防安全、防洪排涝、供水排水等基础设施建设。推进江心洲生态科技岛和丁家庄保障房海绵试点项目建设，加强紫东核心区、江北新区核心区、红花—机场片区、下关滨江商务区、雨花台区足球小镇片区、栖霞山片区、六合龙袍新城、溧水高铁新城片区、高淳高职园片区等区域海绵城市建设，提升城市内涝治理能力和水平。到2025年，新建项目海绵城市建设达标率达到100%，基本实现城市建成区40%以上的面积达到海绵城市建设要求。

健全风险防控机制。树牢安全发展理念，全面提升城市本质安全水平。科学制定城市安全相关规划，全面梳理城市安全风险清单。持续实施安全生产专项整治行动，加强各类生产经营单位全员、全过程、全方位安全管理。加强地方金融监管与

金融风险监测预警，推进与重点关联领域的协同监管，筑牢金融安全防线。实施食品安全攻坚行动，强化全链条监管整治，建设国家食品安全示范城市。建立健全生物安全风险防控体系，定期开展生物安全风险评估，强化生物安全资源监管，提高检测预警和防御能力，从源头检测和遏制生物威胁。完善网络安全监测预警、态势感知、信息通报、应急响应工作体系，着力提升关键信息基础设施防护能力。完善社会治安防控体系，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。

保障公共卫生安全。完善突发公共卫生事件监测预警处置机制，加强公共卫生和医疗机构协同，形成平战结合的重大疫情救治能力和保障体系。加快推进市公共卫生医疗中心扩建工程、市疾控中心改扩建工程，分级分层分流建立城市传染病救治网络，提升艾滋病、血吸虫病、结核病等各类传染病的预防、控制、处置和救治能力。加快建设三级病原微生物实验室。加强疾控人才队伍建设，缩小城乡公共卫生服务差距。建立突发公共卫生事件应急资源储备和采购供应机制，提高应急资源的配置效率。整治城市环境卫生死角，补齐公共卫生短板。深入

开展公共卫生知识宣传教育。

提升应急管理能力和加强预案动态调整机制，健全横向到边、纵向到底的应急预案体系。完善国防动员体制机制，稳步提升人防综合防护体系建设。提升全民安全素质和应急意识，构建突发事件应急救援联动机制。统筹规划建设储备基础设施，统一高效调配粮食、能源、医疗器械等重要战略物资，积极调动民间储备能力。全面提升气象、水文、地质、地震等多灾种和灾害链综合监测、风险识别、预警预报、精准治理水平，增强重点领域和场所的安全保障能力。加强应急避难场所建设，打造专业化与社会化相结合的应急救援和消防救援队伍，推进防灾减灾知识宣传和普及教育，积极创建全国综合减灾示范社区。

（六）扩大开放交往功能

高质量开展国际经济贸易。持续拓展国际经贸往来，积极承接国家和省级国际经贸交流活动，充分开拓国际市场。充分发挥中国（江苏）自由贸易试验区南京片区牵引集成作用，布局建设联动创新发展区。加快建立与国际通行规则相衔接的开放制度体系，推进商品和要素开放向规则和制度开放转变。推动西坝港向多功能、综合型现代物流贸易服务聚集区转型升级，

完善口岸开放体系，大力发展临港产业。推动国家级、省级经开区争先进位，鼓励经开区参与境外经贸合作和产能合作示范区建设，支持符合条件的经开区创建国家外贸转型升级基地和进口贸易促进创新示范区。建设中国（南京）跨境电子商务综合试验区，培育跨境电商产业园，推动南京综合保税区、南京空港保税物流中心（B型）开展跨境电商网购保税进口业务。

深化国际交流合作。以建设国际交往中心城市为目标，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。全面扩大国际交流与国际服务，积极引入外国商务代表处和国际组织机构。更高层次、更宽领域、更大范围深化与日韩、东盟、欧盟等国家和地区的合作，稳固与美国的合作关系，深化促进产业合作、技术和人才交流。持续推进与重点友城的合作，高品质建设国际友谊公园和友城展览馆。继续深化与港澳的务实合作。持续深化宁台在科技创新、产业合作、人才培养、文化旅游、民生建设等领域的交流交往。加快接轨国际人才评价机制，推动重点领域国际标准和国际职业资格互认，提高国际人才综合服务水平，创建高水平国际社区。

六、提升城市治理水平，探索超大城市现代化治理新路径

坚持人民城市人民建、人民城市为人民，立足城市发展目标定位，进一步完善规划体系，强化规划编制、审批、实施、监督各个环节，推动全民共商共建共治共享，全面提升城市治理能力，构建适应超大城市的现代治理体系。

（一）强化规划引领作用

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，加强中长期谋划和制度设计，着力建设具有全球影响力的创新名城和美丽古都。强化规划战略引领作用，立足发展基础和资源环境本底条件，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，前瞻布局未来生产生活生态空间。以发展规划为统领、国土空间规划为基础、专项规划和区域规划为支撑，形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。强化规划实施监督检查，依法严肃查处各类违反规划的行为，严格规划修编调整程序，维护规划权威性。

（二）加强城市空间治理

推动城市布局向均衡协同转变。以精明增长和紧凑城市理

念为指导，系统规划生产生活生态空间。适应老城、中心城区、新城等不同城镇空间需求，引导人口和功能设施合理布局。产业园区加快布局建设服务功能载体，打造更多的邻里单元，促进产城融合。加强弹性适应，建立健全空间重塑和留白制度，为城市长远发展预留空间。

推动城市开发向增存并重转变。推进中心城区低效用地再开发，充分运用市场机制促进存量土地扩容增效，鼓励土地混合使用开发。优化土地利用结构，全面推行计划指标分配与批而未供和闲置土地处置相挂钩，实行奖惩制度。建立健全城市地下空间开发利用协调机制，合理利用屋顶空间，推动地上地下空间分层、立体开发。

促进城市用地向集约高效转变。坚持底线约束、内涵发展，合理确定城市总体开发强度。优化建设用地计划指标管理，坚持土地要素跟着项目走，推动建设用地资源向重点项目倾斜。加强计划动态管理和批后实施监管。积极推广节地型、紧凑型高效开发模式，探索与土地产出强度相挂钩的激励政策。探索建立建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。

（三）促进城市高效运营

加快建设智慧政府。创新数字政务服务品牌，推动政务服务资源有效汇聚、充分共享。完善全市一体化政务服务平台基础设施，推动新一代政务云建设，优化电子政务外网，提升政务服务应用支撑保障体系，推进“一网通办”功能实现。建设“宁企通”企业服务系统，推进更多惠企事项可移动端办理，实现企业服务精准化。推进12345政务服务热线智能化改造，加快城市服务应用的整合接入。推动“城市之眼”物联综合感知系统建设，构建汇集城市全景数据的“数据中台”，提升城市数字化治理能力。构建权威高效的政务数据共享服务体系，建设政务数据资源中心和政务数据供需对接系统，提升数据共享效率。

大力推动智慧民生建设。深化数字技术在教育、文化、社保、体育、养老、住房等社会民生和公共服务领域的应用，提升民生服务智能、便捷和高效水平。建设CIM城市数字底座，实施城市基础设施数字化改造，初步形成自主智能的城市数字化运行体系。建设完善“我的南京”城市智能门户，进一步拓展“我的南京”APP在社会保障、民政服务、社区服务以及中小企业服务等领域的服务应用。加强数据和网络空间安全治理，强化网络个人隐私信息保护。

创新城市经营模式。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，依托盘活低效闲置用地和不动产、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合理平衡。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、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。

（四）提升社会治理水平

加快建设社会治理共同体。坚持党委领导、党建引领，完善集约高效的政府负责体制和治理体制，依法引导规范社会事务和社会生活。发挥人民群众主体作用，鼓励通过各种方式参与社会治理。积极培育公益性、服务性、互助性社会组织，支持行业协会商会类社会组织发展，建立健全人民团体、社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众的制度体系。依法保障群众知情权、参与权、表达权和监督权，畅通规范新社会阶层人士、社会工作者和志愿者等参与社会治理的渠道。

健全“大数据+网格化+铁脚板”治理机制。完善“大数据”赋

能服务体系，推动 5G、大数据、区块链等前沿科技与社会治理深度融合，实现社会治理数据“一中心”汇聚、“一平台”共享、“集成化”应用。完善“网格化”联动共治体系，推动“网格+警格”“网格+应急格”等多网合一，形成“闭环式”处置流程。科学实施智能安防小区建设，实现安防数据与治理数据深度融合、高效应用。完善“铁脚板”力量组织体系，推进南京网格学院、南京市域社会治理现代化研究院建设，深入落实“政法网格员”等制度，健全联系服务群众机制，畅通群众诉求渠道。

强化社区的自主治理能力。加快推进全国市域社会治理现代化试点城市建设，健全城乡社区治理和服务机制，加快推动治理资源下沉到社区。深化“三社联动”，构建公共服务圈、群众自治圈、社会共治圈，开展全国社区治理和服务创新试验区建设。推动社区综合服务设施现代化，探索建立分级分类评估机制。培育壮大社区专业人才和社区工作者队伍，加强社区工作者职业化建设，强化社区治理服务的基础支撑。

深入推进乡村善治工程。坚持自治、法治、德治相结合，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，积极开展乡村治理体系示范村镇建设。扎实推进农村基层党组织“标准化+规范化”

建设，实现农村社区网格化治理全覆盖。强化乡村干部队伍建设，提升基层干部队伍履责能力。健全村民自治机制，完善事关村（居）民切身利益的议事协商机制。吸纳返乡大学生、退伍军人等优秀人才到基层一线任职，引导社会组织、社会工作者、志愿者以及社会精英、现代乡贤等参与乡村服务管理。

七、加快城乡要素双向流动，促进城乡深度融合发展

进一步健全城乡融合发展体制机制，加快城乡要素合理有序自由流动，促进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，全面缩小城乡发展差距，实现城乡居民共同富裕。全力建设溧水、高淳国家城乡融合发展试验区，积极探索改革，为全省全国提供示范经验。

（一）加快城乡要素合理有序自由流动

深入推进农村土地制度改革。保持农村土地承包关系稳定并长久不变，落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策。完善农村承包地“三权分置”制度，在依法保护集体所有权和农户承包权前提下，平等保护并进一步放活土地经营权。规范土地流转，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。完成农村集体建设用地使用权确权登记颁证，依法

依规开展农村集体经营性建设用地直接入市，推动农村集体经营性建设用地在入市机制、价格形成机制和土地增值收益分配机制等方面实现突破。加强农村宅基地管理，积极探索落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权、适度放活宅基地和农民房屋使用权的具体路径和办法，探索开展闲置宅基地复垦试点。在符合规划、用途管制和尊重农民意愿前提下，探索优化村庄用地布局，盘活利用农村零星分散建设用地。完善农村土地征收制度，维护被征地农民合法权益。

多渠道加大财政金融支持力度。严格落实国家政策要求，到 2025 年，土地出让收益用于农业农村比例达到 50%以上。推动在省下达的政府债务限额内，申请发行地方政府债券用于符合条件的城乡融合公益性资本支出项目建设。强化中小金融机构支农主力军作用，推动农村中小银行机构将新增可贷资金主要用于服务当地发展。推广农村土地承包经营权抵押贷款业务，推动集体经营性建设用地使用权、集体资产股份等依法依规予以抵押。推动实现已入市集体土地与国有土地在资本市场同地同权。稳妥开展林权抵押贷款，探索开展圈舍和活体畜禽抵押、养殖厂抵押贷款和订单融资。完善落实农业融资担保支持政策，

鼓励融资担保机构积极开展涉农担保业务。探索农业保险保单质押贷款、农户信用保证保险贷款等银保产品，推广“政银保”合作融资模式。加快完善农业保险制度，推进农业保险扩面、增品、提标，支持保险机构开发地方特色险种。健全农村金融风险监测、预警和防范机制。

促进工商资本有序下乡。推动为城市工商资本下乡开通“绿色通道”，支持引导工商资本投资适合产业化规模化集约化经营的农业领域。探索社会力量进入乡村生活性服务业的方式。鼓励通过市场化方式设立城乡融合发展基金，争取培育一批国家城乡融合典型项目。支持龙头企业加强与开发性和政策性金融机构合作，推动城乡融合发展重大项目落地。支持搭建利用市场化资金的城中村改造合作平台。探索建立工商资本下乡“负面清单”制度、工商资本租赁农地监管和风险防范机制。

推动科技成果入乡转化。实施科教兴农行动，推动农业重大技术协同创新，构建现代农业产业技术体系。整合南京农业科教资源，以国家农业高新技术产业示范区和国家现代农业产业科技创新示范园“一区一园”为重点，加快构建南京农业科技创新体系，建成具有国际影响力的现代农业科技创新高地。发挥

好“星创天地”孵化培育功能和农村科技服务平台作用。

鼓励和引导城市各类人才入乡。加强基层党建工作，完善“村第一书记”等政策，支持赴村挂职干部推进乡村振兴。深入实施乡土人才“三带”行动计划和市中青年拔尖人才项目，最大限度把乡土人才资源转化成乡村发展新优势。实施高校毕业生基层成长计划，引导高校毕业生和教科文卫等人才资源向农村流动。实施“定制村干”培育工程，依托涉农院校开展订单式农村基层管理人才培养。推动职称评定、工资待遇等政策向基层一线倾斜，培养更多有文化、懂技术、善经营、会管理的高素质乡土人才。鼓励农村集体经济组织创新人才加入机制，探索符合条件的返乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户政策，培养留得住、扎下根的乡村人才队伍。

推动生态产品保护性开发与价值实现。完善与耕地地力提升和责任落实相挂钩的保护机制。探索开展生态产品价值核算，鼓励建立生态产品价值实现机制。完善排污权交易市场机制，重点培育和发展市场主导的二级交易市场。按照国家部署，稳步推进自然资源资产产权制度改革。探索研究自然资源价格形成机制，逐步建立自然资源政府公示价格体系。逐步在全市涉

农板块推广“绿色银行”建设行动，实现经济效益、生态效益、景观效益的有机统一。

（二）推进城乡公共资源均衡配置

推进城乡基础设施一体化运行。合理区分公益性和经济性属性，完善乡村基础设施分级分类投入建设机制，支持有条件的地区将城乡基础设施项目整体打包、一体化开发建设。加强城乡道路联通，推进道路客运一体化建设，到2025年，镇村（行政村）公交开通率100%。加快形成高效可达的乡村物流配送和便利经济的设施体系。全面加强数字乡村建设，推动新型数字基础设施向乡村延伸，提升乡村自然资源管理、住房、公共服务、社区治理等方面的数字化水平。统筹规划城乡污染物收运处置体系，因地制宜推进农村改厕、生活垃圾分类处理和污水治理。到2025年，城镇生活污水达标处理率提高到98%、农村生活垃圾分类集中处理率提高到90%。健全城乡基础设施“市区镇村”四级统一管护运行机制，推动城乡道路、河湖治理工程等公益性设施管护和运行投入纳入财政预算。

促进城乡基本公共服务均衡共享。推动城乡教育资源均衡配置和教育机会平等。完善结对帮扶体系，开设城乡结对网上“互动

课堂”，鼓励城乡学校开展“校际结对”或“集团化办学”。建好乡村小规模学校，优先保障留守儿童需求。落实义务教育教师“区管校聘”，做好乡村教师专项奖励。建立以区为主、市域调剂、动态调整的编制管理机制，开展公办幼儿园人员编制备案制管理试点。实施健康乡村行动，加大对乡村公共卫生服务体系的投入和政策保障力度。全面建立分级诊疗制度，推动基本医疗保险支付政策向基层倾斜。加快推进农村区域性医疗卫生中心、紧密型医共体建设，因地制宜建立完善全民健身服务体系，健全突发公共卫生事件城乡联防联控机制和应急管理体系。完善公共文化服务体系，推动文化资源向基层和农村倾斜。提高社区综合公共文化服务设施的供给水平和综合使用率，加快农家书屋建设。

（三）促进城乡产业协同发展

推动农村一二三产融合发展。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。引入现代产业发展理念和组织方式，以制度、人才、技术和产业模式创新为动力，构建农村产业融合发展新体系。实施农产品加工提升行动，加快农产品就地加工转化增值，统筹推进初加工、精深加工、综合利用加工和主食加工协调发展。完善农产

品流通体系，建设众彩智能冷链仓储分拣中心和全市冷链食品集中监管仓。探索美丽乡村的特色化差异化发展方式，扎实推进特色田园乡村建设。实施休闲农业和乡村旅游精品工程，加快农业与文化、教育、康养、旅游等产业深度融合，发展高科技农业、创意休闲农业、健康养老服务业等新业态，加快农村电子商务发展，健全农村电商服务体系。

建设城乡产业协同发展平台。发挥溧水国家农业高新技术产业示范区、浦口国家现代农业产业科技创新示范园等辐射带动作用，推进各类现代农业产业园区提档升级。完善小城镇联结城乡的功能，高质量建设一批特色小镇、重点中心镇，提升产业和公共服务承载功能。探索“园区联动镇村发展”模式，支持村集体经济组织分享园区发展红利。

（四）扎实推进城乡居民共同富裕

提高农民工资性和转移性收入。加快建立城乡一体化的人力资源市场，完善城乡均等的公共就业创业服务体系，实现城乡居民同工同酬同待遇。将工匠精神培育融入基础教育，鼓励企业联合职业学校、高等学校共同组建职业教育集团。实施新生代农民工职业技能培训、高素质农民培训工程。健全农民补

贴实施管理制度，探索建立普惠性农民补贴长效机制。

提高农民经营性收入。加快建立农产品优质优价正向激励机制，支持发展绿色、有机和地理标志农产品。完善农业企业与农户利益联结机制，引导农户自愿以土地经营权等入股企业、共建产业化联合体。实施新型农业经营主体培育工程，发展壮大家庭农场、农民专业合作社、农业综合服务商和基层供销社。推进农业区域性综合服务平台建设，提高农民增产增收能力。

提高农民财产性收入。鼓励在法律和政策范围内探索盘活利用闲置宅基地和农房，增加农民财产性收入。支持发展农村集体经济，巩固农村集体资产清产核资成果，深化经营性资产股份合作制改革。稳步推进村级集体经济组织与村民委员会分账管理改革，维护集体经济组织及其成员的合法权益。完善农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及担保、继承等权能。

（五）建设国家城乡融合发展试验区

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，大力支持溧水、高淳两区建设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，推进两区高质量发展，为全省全国提供可复制可推广的典型经验。鼓励溧水、高淳国家城乡融合发展试验区兼顾改革基础和发展亟需，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，放大改革叠加效应，创造城乡融合发展新的更大优势。

专栏 7 溧水、高淳国家城乡融合发展试验区建设重点任务

1. 建立农村集体经营性建设用地入市制度。加快完成集体建设用地使用权确权登记颁证。建立集体经营性建设用地入市交易平台，接入国有建设用地网上交易系统公开交易。探索开展农村集体经营性建设用地就地入市、异地调整入市和集中整治入市等多样化的入市机制。完善入市收益调节金和集体净收益分配机制，综合考虑土地用途、入市方式等因素合理确定土地增值收益调节金征收比例。探索宅基地和农房盘活、闲置宅基地和废弃集体公益性建设用地向集体经营性建设用地转化等存量更新机制，推进农村土地高效利用。完善集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，建立集体建设用地不动产统一登记机制和集体经营性建设用地入市配套金融机制。

2. 建立科技成果入乡转化机制。推动科技成果市场化、产业化，健全技术创新市场导向机制和产学研用合作机制，探索以天使投资、知识产权证券化等方式推动科技成果资本化，鼓励企业与科研院所交流合作，支持科技中介服务机构发展。建立健全科技成果转化激励机制，支持赋予科研人员科技成果所有权，鼓励科技人员

入乡兼职兼薪和离岗创业。探索公益性、经营性农技推广融合发展机制，促进农技推广机构与新型农业经营主体、农业龙头企业和特色产业相融合，提供增值服务，支持基层农技人员通过提供增值服务合理取酬。以溧水国家农业高新技术产业示范区和高淳国家现代农业产业园为引领，加强科技成果入乡转化载体建设。

3. 搭建城乡产业协同发展平台。加快打造一批城乡产业协同发展先行区，支持溧水开发区创建国家级开发区、溧水白马镇创建国家农村产业融合发展示范园，推进高淳开发区村集体资金入股建设标准厂房试点和产业园区去行政化改革试点，推进现有农业园区提档升级。溧水区高标准建设6个特色小镇和“六大特色田园乡村”，争创国家全域旅游示范区。积极探索农村一二三产融合发展机制，科技赋能提升农业现代化水平，培育特色、优势农产品，探索以“电商+农业”“旅游+农业”等方式带动产业发展。提升城乡产业用地、资金市场化配置能力，高淳区镇街国土空间规划预留农村一二三产融合发展用地指标，溧水区探索国资平台参与镇街融合发展。

4. 建立生态产品价值实现机制。开展生态产品价值核算评估试点，建立健全GEP核算框架和指标体系，形成可复制可推广的经验。加快完成自然资源统一确权登记工作，搭建溧水区、高淳区生态产品交易平台，探索制定生态资源指标及产权交易规则、交易程序。溧水区探索建立健全生态补偿和生态环境损害赔偿制度，实行生态补偿资金和保护面积、保护成效“双挂钩”。高淳区建立完善自然保护地内自然资源资产特许经营权制度，激励社会主体参与生态保护修复；探索建立“绿色银行”、绿色信贷服务体系和多元主体合作等方式，健全生态金融支持保障机制。因地制宜发展健康、生态旅游等绿色产业，促进产业生态化和生态产业化，培育高淳“国际慢城”“固城湖”等生态产品区域公用品牌，扩大溧水“无想田园”品牌使用范围。

5. 健全农民持续增收体制机制。持续推进农村集体产权制度改革，逐步完善农民对集体资产股份的占有、收益、担保和继承等权利，多渠道壮大农村集体经济，高淳区探索留用地、土地承包经营权等入股体制机制。推进农村金融制度改革，开展农村土地承包经营权等抵押贷款业务，探索扩大农村有效抵押物范围。高淳区争取设立农村金融改革试点，支持鼓励农村小额贷款公司开展“三农”、小微、股权投资等涉农业务。探索龙头企业、合作社、农户之间的利益链接机制，大力发展家庭农场，积极培育高素质农民，支持各类人员回乡创业。统筹整合涉农专项资金，探

索推行“大专项 + 任务清单”的管理模式，建立健全定期评估、调整优化和退出机制。完善医保、社保、低保和各类补贴制度，创新社保缴纳方式，健全城乡社会保障体系，持续提升农民收入水平，推动城乡共同富裕。

八、建立健全体制机制，提高新型城镇化发展质量

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，全力破除城镇化提质增效的体制机制障碍，积极探索符合时代要求和发展趋势的城镇化制度体系，为城镇化高质量发展夯实制度支撑。

（一）创新人口管理服务制度

实施积极的人口政策。推进经济社会政策与人口政策有效衔接，促进人口规模适度增长、结构持续优化。健全完善“人地钱”挂钩机制，对吸纳农业转移人口进城落户人数较多的地区加大支持力度，适度增加吸纳非户籍人口落户数量较多地区的年度建设用地供给总量，规范开展城乡建设用地增减挂钩指标交易。探索建立教师、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。系统制定各类人才落户激励政策，降低人才落户门槛，发挥好各级各类产业载体吸纳人口就业、提供成长机会的主阵地作用，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。

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。推动公共资源按常住人口规模配置。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，逐步建立常住人口常态化统计发布机制。

（二）深化土地管理制度改革

健全城乡统一的建设用地市场，探索土地使用弹性年期、差别化土地供应、土地资源资产资本一体化运作等土地供应方式。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，优先保障重点地区和重大项目用地需求。有序扩大城市混合产业用地、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。完善城市更新、土地整备等土地二次开发利用机制，促进土地资产合理配置和高效利用。

健全土地监察制度和责任追究制度，控停违法建筑，加快推进历史遗留违法建筑处置，坚决遏制新增违法建设。

（三）健全城镇化建设资金保障机制

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。建立政府信用评级机制，健全政府投融资风险定价机制。健全政府债务管理制度，切实防范债务风险。

创新投融资方式。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，提高信用贷款占比。发挥政府性融资担保增信作用，强化“南京金服平台”政策对接、融资服务和信用支撑功能，创新“信易贷”产品和服务。推进国有企业资产证券化，加强与社保资金、保险资金的合作。拓宽公共产品供给渠道，鼓励社会资本采取特许经营、股权投资、公建民营、民办公助等方式参与各类公共服务和基础设施项目建设，规范有序推进政府和社会资本合作（PPP）模式，依法依规开展基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点。建立健全公用事业统一监管体制，整合构筑统一的公共资源交易平台。

（四）构建生态环境治理机制

健全多元环境治理体系。完善生态环境领域地方性法规，健全生态环境目标评价考核、绩效考核和责任追究制度。加强企业环境治理责任制度建设，严格执行重点排污企业环境信息强制公开制度。开展产业园区生态环境政策集成改革试点，构建以排污许可证为核心的固定污染源监管制度体系。完善环境治理社会监督机制，深化公开透明的环境信用评价体系。

强化生态保护制度建设。推进“三线一单”成果实施应用，在区域开发建设、重大项目推进中，严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，建立生态环境准入清单管控体系。深化资源税、环境税改革，落实生态环境保护税收优惠政策，健全水权、排污权，探索用能权等交易市场机制，完善“政府补贴+第三方治理+税收优惠”联动机制。严格监督问责，跟踪环境违法问题整改，加强生态环境司法力量建设，完善环境行政执法监督机制。鼓励商业银行开发专门的绿色金融产品。

推进区域生态共保联治。推动南京都市圈共建“一带三片”区域生态格局，强化生态空间协同保护和修复。合力严管生态保护红线，共保共建自然保护地和跨界重要生态功能区。共同改善区域环境质量，推进空气、水、土壤污染协同防控和联动

治理，共育绿色低碳发展方式。健全跨区域生态环境监管机制，完善陆海统筹、天地一体的生态环境监测网络，促进监测数据集成共享。健全环境风险协同应对机制，建立风险源管控清单，对污染排放重点企业和地区开展环境风险评估，加快共建应急管理体系。探索建立跨区域生态补偿和环境损害赔偿机制。

（五）完善新型城市管理模式

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。推进行政执法权限和资源配置力量向基层延伸和下沉，支持基层创造性开展工作。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。

完善行政区划管理制度。围绕服务国家和省重大战略实施，完善城镇规模结构，构建适应现代化治理要求的行政区划管理制度。推进新区、开发区等功能区与行政区融合发展。

九、加强规划实施保障，为新型城镇化建设凝聚强大合力

（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。进一步完善全市推进新型城镇化工作领导机制，统筹研究和制定相关政策，协调解决城镇化发展中的重大问题，督促落实重大事项。各有关部门按照职能分工，研究制定具体实施方案。建立规划实施的协调机制，压实各级各部门责任，加大工作目标考核和督查力度，确保新型城镇化各项工作落实到位。

（二）注重政策引导

完善统一规划体系，本规划要落实国民经济和社会发展规划的要求，其他相关专项规划要加强与本规划的衔接协调。加强部门间政策制定和实施的协调配合，推动人口、土地、财政、金融、产权、就业、社保、住房、生态环境、社会治理等方面的政策和改革举措形成合力、落到实处。建立以城镇化发展质量为导向的指标体系，重点设置城市国际化、创新能力、经济发展、市民化质量、现代化治理水平等指标。

（三）实施监测评估

坚持政府自我评估和社会第三方评估相结合，完善规划动态评估、跟踪、预警机制，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。充分运用信息技术和大数据资源，提高规划评估的客观性、科学性和精准性。加强规划执行监督，保障规划严格落实。严格规划动态调整和修订机制。

（四）强化公众参与

健全政府与企业、社会的沟通交流机制，拓宽社会各界广泛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积极参与和推进规划实施，营造规划实施的良好氛围。发挥新闻媒体和网络作用，创新和丰富宣传形式，广泛宣传新型城镇化发展的政策措施，及时总结和宣传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。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，
市检察院，南京警备区。

南京市人民政府办公厅

2021年10月14日印发
