

# 上海市人民政府文件

沪府发〔2024〕12号

## 上海市人民政府关于印发 《上海市深入实施以人为本的新型 城镇化战略五年行动计划的实施方案》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

现将《上海市深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划的实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

2024年12月30日

（此件公开发布）

# 上海市深入实施以人为本的新型城镇化 战略五年行动计划的实施方案

为贯彻落实国务院印发的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》，扎实推进我市以人为本的新型城镇化战略，结合实际，制定本实施方案。

## 一、主要目标

到 2028 年底，全市城镇化水平保持全国领先，城镇化质量走在全国前列，率先走出一条以人为本、以质为先、城乡融合、区域协同的超大城市新型城镇化道路。人民城市服务保障水平有力提升，农业转移人口融入城市水平进一步提高，均衡可及、便利共享、提质增效的基本公共服务体系进一步健全。超大城市综合承载能力显著增强，市政公用设施提档升级、环境基础设施提级扩能、公共服务设施提质增效同步推进。中心城市辐射带动作用持续放大，深度融合的通勤圈、产业圈、生活圈更好形成，上海大都市圈引领长三角世界级城市群更高水平参与国际竞争。新型城镇化体制机制加快健全完善，城乡融合发展体制机制和政策体系深化健全，城市功能、产业升级、人口集聚良性互动的机制初步形成，人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体加快构建。

## 二、实施以人为核心提升城镇化质量行动

(一)优化户籍和居住证政策。持续做好人口综合服务和管

理,健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系。完善居住证积分制度,结合经济社会发展需要动态调整积分指标,对居住证持证人在新城、南北转型地区、崇明世界级生态岛等重点区域工作并居住的,给予居住证积分专项加分。赋予重点区域管理机构人才引进重点机构推荐权,推荐额度向重点区域倾斜。支持重点区域制定紧缺急需技能人才职业目录;研究优化在沪稳定居住的城市运行保障服务人员的落户政策。

(二)健全常住地提供基本公共服务制度。优化基本公共服务资源布局,完善家门口服务体系,建立健全按照常住人口配置公共服务资源制度,构建“15分钟社区生活圈”。完善基本公共服务标准体系,结合经济社会发展需要动态调整基本公共服务实施标准,稳步将符合条件的来沪人员纳入基本公共服务保障范围。指导人口集中导入区动态调整优化事业编制资源布局结构,保障基本公共服务发展需要。

(三)完善就业服务体系。面向农业转移人口开展大规模、广覆盖、多形式的职业技能培训,努力提升农业转移人口职业技能、就业创业和融入城市能力。支持各类企业对农业转移人口广泛开展岗位技能提升培训、企业新型学徒制培训等。优化落实定向培训补贴政策,对我市用人单位委托培训实施机构对农民工开展定向培训的,按照培训后学员在我市用人单位就业情况给予定向培训补贴。实施养老护理、家政服务等领域技能人才培养三年行动计划,强化职业培训、完善评价制度、优化补贴政策。持续深入开

展“乐业上海优十”“春风行动”“春暖农民工”系列活动,充分发挥已建成“15分钟就业服务圈”站点作用,不断提升就业服务满意度和精准度。

(四)保障随迁子女受教育权利。健全与学龄人口变化相匹配的教育资源保障机制,保障符合条件的来沪人员随迁子女享受各级各类教育的基本权利。全面实施基础教育扩优提质行动计划,促进义务教育优质均衡,加快扩大优质普通高中教育资源供给,办好每一所家门口学校。

(五)完善多元化住房保障和供应体系。优化“一张床、一间房、一套房”的多层次租赁住房供应体系,不断满足农业转移人口住房需求。鼓励通过收购、转化用途、盘活闲置存量等方式,加大保障性租赁住房建设筹措供应力度。加快发展新时代城市建设者管理者之家,面向从事城市建设、运行和生活服务保障行业的农业转移人口等群体,五年建设筹措新时代城市建设者管理者之家床位12万张以上。不断完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,更好满足刚性住房需求和多样化改善性住房需求。探索推动灵活就业人员参加住房公积金制度。

(六)扩大社会保障覆盖面。落实灵活就业人员参加职工基本养老和医疗保险政策,全面取消在就业地参保的户籍限制。引导农业转移人口按照规定参加企业职工基本保险。有序推进居住证积分达到标准分值人员的配偶和在我市就读的子女等参加城乡居民基本医疗保险政策,稳定和扩大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。

### 三、实施城市综合承载能力提升行动

(一)建设品质宜居城市。全面推进城市更新,到2025年底,全面完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造;到2026年底,全面启动城中村整体改造项目;到2027年底,全面完成小梁薄板房屋改造工作。持续推进农民相对集中居住工作,实现“十四五”期间农民相对集中居住签约项目的建设和交付。打造全龄友好城市,推动完整社区建设,以“一老一小”人群需求为重点,实施社区嵌入式服务设施建设工程,落实推动银发经济高质量发展若干政策举措,推进儿童友好城市建设市域全覆盖,持续推动儿童友好先行实践区和特色实践点建设。着力完善覆盖城乡的综合交通网络体系,推动城镇基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。以市域铁路建设为重点拓宽轨道交通覆盖面,到2028年底,全市轨道交通运营里程突破1000公里。

(二)建设韧性安全城市。开展安全生产治本攻坚“十大行动”。实施城市生命线安全工程,开展老化管道更新改造试点,以廊体标准化为方向推进综合管廊建设运营,深入实施架空线入地和杆箱整治,五年完成供水管道改造700公里、排水管道改造800公里,全面完成2900公里既有市政道路和街坊老旧燃气管道改造。统筹规划全市“平急两用”公共基础设施布局,健全完善平急转换机制。系统化全域推进海绵城市建设,到2028年底,全市建成区面积64%达到海绵城市建设要求。强化源头防范,聚焦危化

品、燃气、电动自行车、农村自建房等重点领域，强化安全监管和隐患整治；建立房屋体检等制度；到 2028 年底，试点社区体检数量不少于 300 个。

**（三）建设绿色生态城市。** 加快打造公园城市，推动绿色空间开放、共享、融合。持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，细颗粒物年均浓度力争不高于 28 微克/立方米，重要水体水质优良比例保持在 95% 左右，受污染耕地和重点建设用地安全利用率保持 100%。推动全市碳普惠体系常态化运行，全市煤炭消费占一次能源消费比重保持在 30% 以下，碳排放强度稳步下降。全面推行建筑“光伏+”应用，完成既有建筑节能改造 4000 万平方米以上，新建国家机关办公建筑、大型公共建筑全面按照绿色建筑三星级标准建设。加快建设绿色交通体系，全市公交车全部实现新能源化（城市应急车型除外）、巡游出租车基本实现新能源化，高速公路服务区快充站实现全覆盖。深入推进崇明世界级生态岛建设。

**（四）建设数字智慧城市。** 全面推进城市数字化转型，在区块链、隐私计算、数据空间、物联网等领域集中突破一批关键技术，在教育、医疗、文旅、交通等领域迭代推出一批数字场景，加快建设具有世界影响力的国际数字之都。加强数字政府建设，全面推进政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”、智慧城市“人民共建”，夯实城市治理数字底座，建设基层治理数字化平台，打造“智慧好办”政务服务品牌，探索形成引领全国的超大城市数字治理新模式。前瞻布局数字新基建，加快构建国家级区块链网络上海枢纽，

初步建成全球双万兆城市。

#### **四、实施城镇体系优化引领产城融合行动**

(一)发挥新型城镇化战略承载区示范作用。围绕推进“五个中心”建设,打造一批国家战略承载区,支持浦东新区将12个街道打造为“精品城区”,24个镇开发边界以内区域打造为“现代城镇”,开发边界以外区域打造为“美丽乡村”;支持虹桥国际开放枢纽、临港新片区提升双向赋能水平,成为引领周边共建共享城镇化发展成果的高原高峰。打造一批科技创新承载区,推动张江科学城加快从“园区”向“城区”转型,树立“科产城”融合发展标杆,示范引领张江高新区“一区22园”联动发展;支持“大零号湾”科技创新策源功能区、紫竹高新区等重要创新源产学研深度融合,助力上海加快建设创新型城市。

(二)增强主城区辐射带动能力。围绕提升上海在全球服务网络中的能级和地位,实施高端专业服务机构集聚专项行动,在主城区打造各具特色的专业服务业集聚区,在相关区试点推行“专业服务券”,推动专业服务业国际化发展。围绕提升国际消费中心城市能级,实施商圈能级提升行动,打造特色化、差异化全球新品首发地示范区,每年新增各类品牌首店800家以上。推动主城区与新城、新市镇、乡村功能衔接互补,持续放大中心辐射作用。

(三)着力推动新城发力和南北转型。注重产城融合、功能导入,持续提升新城产业竞争力、功能承载力和人才吸引力,加快把新城打造成为独立综合性节点城市。突出产业引领,深化实施产

业发展市区协同机制,明确新城主导产业定位和细分赛道布局,围绕主导产业集聚生产性服务业特别是工业服务业,培育和引入一批创新能力强的设计创新中心、具有全球服务能力的检验检测认证机构、拥有国际视野的知识产权服务机构,厚植新城产业生态。突出功能支撑,适度前瞻布局优质公共服务资源,统筹资源加快优质基础教育学校建设,探索高标准建设“未来学校”,完善产教融合工作机制,推动市级医院在新城布局重点专科、优势专科,着力提升公共服务能级;远近结合推动交通基础设施建设,编制落实综合交通专项规划,完善交通体系和规划布局,提高新城交通成网成体系水平。突出支点撬动,着力构建以新城为中心的城乡区域发展体系,牵引带动城乡融合发展。深化南北转型,推动吴淞创新城、上海湾区高新技术产业开发区等南北转型重点区域功能集聚、品质开发。

(四)分类推进新市镇发展。支持毗邻主城区的镇提升综合配套服务功能,打造与主城区功能相融的现代城镇。支持毗邻重点开发园区的镇提升专业配套服务功能,建立健全促进区镇联动、产镇融合的体制机制,吸引产业链上下游就近集聚。支持位于远郊的镇提升城乡统筹服务功能,依托现代农业、生态风光、历史文化等不同资源禀赋升级改造,促进镇容镇貌改善和镇级实力提升。研究分类支持撤制镇发展,研究完善规划撤并村实施机制。重点聚焦承载重大战略任务、位于主要廊道节点或具备良好基础条件的镇,因镇施策、一镇一策,推动全域土地综合整治试点、“沪派江



南”风貌保护传承试点、“五好两宜”和美乡村试点、特色产业园区和特色小镇认定等政策资源与要素资源倾斜叠加,打造以点带面、连城带乡的重要节点和新增长点,吸引人口就近城镇化。

## **五、实施上海大都市圈引领长三角一体化发展行动**

(一)织密畅联通达的通勤圈。完善省际重大交通基础设施项目协同推进机制,建立年度重点建设项目清单,加快建设沪渝蓉铁路(上海经南京至合肥段)、沪通铁路二期等项目。持续优化完善上海、苏州轨道交通 11 号线运营衔接。加强干线铁路、城际铁路、市域铁路、城市轨道交通网络基础设施等标准跨区域衔接,推进长三角轨道交通信息互联、票务互认、安检互信、支付互容、管理互通。提升省际公路通达能力,形成便捷通达的公路网络。

(二)打造协同发展的产业圈。强化科技领军企业出题、跨区域“揭榜挂帅”的联合攻关机制,深入实施长三角科技创新共同体联合攻关计划。深化长三角国家技术创新中心体系布局,建设国际先进技术应用推进中心(浦东),推动科技成果跨区域转化。支持上海技术交易所建立长三角技术权益登记中心,探索科技成果市场化评价机制。强化产业跨区域协作,推进智能网联汽车测试牌照和测试结果互认互通,加强氢能基础设施协同布局,探索开展低空飞行应用场景试点,加快推进全国一体化算力网络长三角国家枢纽节点建设。加快市场一体化建设,推动准入标准一体化、市场监管一体化和要素市场一体化。深化“信用长三角”平台建设,加强区域信用信息共享使用和专项信用报告互认。开展长三角地

区检测认证服务产业优化升级行动,统一开展区域检验检测能力验证。

(三)完善便利共享的生活圈。推进长三角数据共享交换体系建设,创新跨省“一件事”集成服务和“服务码”运用,深化电子证照应用场景建设。促进长三角银发经济产业协同发展,探索推动老年人异地享受长期护理保险、养老服务补贴等待遇,协同推进长三角康养项目合作。支持深化长三角社会保障卡居民服务“一卡通”应用,推动在交通出行、旅游观光、文化体验等方面率先实现“同城待遇”。推进长三角文化体育和旅游深度融合发展,联合开展精品活动赛事,打造长三角文旅品牌。强化跨界区域生态环境共保联治,做好生态环境突发事件应急处置联动。

(四)率先打造长三角生态绿色一体化发展示范区样板间。促进产业协同发展,建立健全统筹协调的科技创新和产业创新融合发展机制,加快示范区跨省域高新技术产业开发区建设,探索跨省合作园区建立利益共享机制。促进交通互联互通,依托市域铁路示范区线等项目,推动“轨道上的示范区”起势成型。促进生活便利共享,结合示范区共建共享公共服务项目清单,探索建立基本公共服务领域跨区结算制度,推出社会保障卡居民服务“一卡通”同城待遇用卡场景,加快推动文化产业和旅游产业高质量融合发展;深化生态环境一体化制度创新,形成区域联动、分工协作、成果共享的示范区生态环境共保联治格局。

## 六、组织实施

(一)形成工作合力。在市区域高质量发展领导小组领导下,建立完善新型城镇化推进工作机制,统筹提升全市推进新型城镇化的治理效能。市级部门要加强对新型城镇化建设的要素保障,切实推进目标任务落地见效。市、区两级要加强协同,支持区區结对合作,探索构建中心城区与郊区协调发展的动力机制。各区要结合实际,制定本区新型城镇化支持政策和项目清单,总结提炼工作经验和做法,形成具有超大城市特点的新型城镇化建设样本。

(二)强化要素协同。完善各区年度建设用地指标配置,合理安排人口净流入地区土地指标。深化实施“智造空间”“工业上楼”“产业融合管理要求(M0)”等产业用地新模式,积极盘活低效产业用地。深化农村土地制度改革,用活用好农村承包地“三权分置”、农村集体经营性建设用地入市、闲置宅基地房屋盘活利用等政策,有力有效保障乡村振兴用地需求;稳慎推进农村承包地经营权有序流转和宅基地使用权有偿退出,切实维护进城镇落户农民权益。统筹利用各类资金政策向新型城镇化建设任务和吸纳农业转移人口数量较多地区倾斜,加大对农业转移人口市民化的支持力度。健全多元可持续的投融资机制,引导社会资本积极参与新型城镇化建设项目,提升新型城镇化金融服务质效。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2024年12月30日印发

---