

四川省人民政府
关于印发《四川省深入实施以人为本的新型
城镇化战略五年行动计划实施方案》的通知

川府发〔2025〕7 号

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

现将《四川省深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划实施方案》印发给你们,请认真贯彻执行。

四川省人民政府

2025 年 3 月 4 日

四川省深入实施以人为本的新型城镇化战略 五年行动计划实施方案

为贯彻落实国务院《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》(国发〔2024〕17号),结合我省实际,制定本实施方案。

一、总体要求

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,认真落实省委十二届历次全会安排部署,深入实施“四化同步、城乡融合、五区共兴”发展战略,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,把推进农业转移人口市民化作为首要任务,强化都市圈引领和市县基础支撑,加快新型城镇化步伐,充分释放新型城镇化蕴藏的巨大内需潜力,为全省高质量发展提供强劲动力和坚实支撑。

(一)常住人口城镇化率总量目标。到2028年底,全省常住人口城镇化率超过65%、较2024年提高5个百分点,城镇常住人口每年新增100万左右。

(二)按照“圈群市县”四个层次科学规划人口布局。全面提升成都都市圈同城化发展水平,发展壮大川南、川东北城市群,实现更大范围更高水平人口集聚。到2028年底,成都都市圈城镇常住人口接近2400万,占全省城镇常住人口的45%左右;绵阳、宜

宾—泸州、南充—达州省域经济副中心和区域中心城市乐山常住人口城镇化率提升幅度高于全省平均水平,城镇常住人口 1700 万左右、占全省城镇常住人口的 30% 左右;具备一定人口规模、产业基础较好、城镇化率较低的潜力县(市)县城综合承载能力显著提升,常住人口城镇化率年均提高 1.4 个百分点左右,其余县(市、区)因地制宜加快城镇化进程。

二、坚持把农业转移人口市民化作为主攻方向,促进农业转移人口加快融入城市

稳定 1500 万左右省内转移就业农民工,鼓励和帮助新生代农民工子女进城就学就业,支持和引导老龄农民工留在城镇养老,力争年新增省内农业转移人口 35 万左右;推动 1100 万左右省外输出农民工返川在城镇就业创业和养老,力争年回流农业转移人口 20 万左右;吸引省外人口来川就业安居,力争年新增 30 万人左右。

(一)增强城镇产业吸附农业转移人口能力。大力推动重点产业建圈强链,突出抓好人工智能、高端能源装备、航空航天等“15+N”重点产业链,以产业发展带动城镇人口增长。推动制造业龙头企业依托职业院校(含技工院校)开展定向、定岗、订单式用工培训。积极承接东部沿海地区产业有序转移,川东北、川南、川中等区域着重承接更多劳动密集型产业。扩大养老、托育、家政等生活性服务业就业规模。依托现代农业园区,积极发展农产品精深加工,促进农村人口就近在园区就业。(省发展改革委、经济和信息化厅、教育厅、人力资源社会保障厅、农业农村厅、商务厅按职

责分工负责)

(二)构建以人口和需求变化为导向的公共服务供给体系。突出以人定量、以需定供,分领域分地区编制公共服务人口地图,探索“钱随人走”财力保障机制,促进公共服务资源优化配置。建设以服务“一老一小”为重点、兼顾全年龄段人群需求,集养老扶幼、托育托管、新就业群体服务、就业创业空间、教育培训、卫生健康等功能于一体的社区综合服务中心。实施社会保障卡居民服务“一卡通”工程,完善省级平台,拓展政务服务、交通出行、文化旅游等功能。(省委社会工作部、省发展改革委、教育厅、民政厅、财政厅、人力资源社会保障厅、省卫生健康委按职责分工负责)

(三)多措并举满足安居需要。推动有条件的地区出台全面覆盖农业转移人口的更大力度购房补贴政策。全面推行灵活就业人员参加住房公积金制度,扩大农业转移人口参缴规模。通过新建、改建和收购存量商品房等方式增加保障性住房供应,指导各地制定保障性住房配租条件和标准,为符合条件的农业转移人口提供多层次住房保障。大力推行“房票安置”,加快解决集体土地征收拆迁、山洪地质灾害避险搬迁、城中村改造中涉及群众的住房问题。(住房城乡建设厅、自然资源厅按职责分工负责)

(四)保障随迁子女享受更优质教育。合理新增公办学校学位供给,逐步提高义务教育阶段随迁子女在公办学校就读比例。将随迁子女纳入流入地普惠性学前教育保障范围。结合学龄人口流动变化趋势,优化调整基础教育学校布局,实行中小学教师编制

动态调整,统筹调配区域优质教师资源。(教育厅、财政厅按职责分工负责)

(五)扩大农业转移人口社会保障覆盖面。对未参保农民工实施精准政策宣传,出台连续参加基本医疗保险激励政策,做好农民工参加基本医疗保险工作,扩大农民工参加基本养老保险规模。优化异地就医结算流程,持续将符合条件的定点医疗机构纳入异地就医直接结算范围,到 2028 年底,全省异地就医定点医疗机构开通数量达到协议定点医疗机构数量的 90% 以上。(人力资源社会保障厅、省医保局按职责分工负责)

(六)深化户籍制度改革。优化完善成都市中心城区积分入户和条件入户政策,进一步提高居住和缴纳社保年限在积分中的比重,其他城市和县城全面取消落户限制。加快推进居民身份证、居住证功能衔接并轨,以公民身份号码为唯一标识,推动部门间人口信息资源互联共享,逐步减少与城镇户籍挂钩的基本公共服务项目数量。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。(省发展改革委、公安厅、农业农村厅按职责分工负责)

完善“人地钱挂钩”激励政策,提高各地推进农业转移人口市民化积极性。强化新增建设用地年度计划指标统筹管理,保障人口净流入城市义务教育校舍、保障性住房用地。结合中央财政农业转移人口市民化奖励资金情况,合理安排省级财政配套资金,加大对吸纳农业转移人口较多地区的支持力度。(财政厅、自然资源

厅按职责分工负责)

三、着力提升县城集聚人口功能,加快推进以县城为重要载体的城镇化建设

按照国家明确的城镇化潜力地区标准,根据第七次全国人口普查数据,以县域常住人口规模大于 40 万、常住人口城镇化率低于全国平均水平、主体功能定位非重点生态功能区的县(市)为重点,兼顾符合标准的市辖区,强化县域产业集聚和县城功能提升,在协调推进新型工业化、城镇化方面加快突破。

(一)坚定以新型工业化带动新型城镇化。结合县域百亿主导产业培育,“一县一策”明确潜力县(市)主导产业发展方向和培育要求。引导工业基础良好的县(市)参与打造省级先进制造业集群,开展产业新赛道争先竞速行动,培育发展新一代信息技术、生物医药、智能网联新能源汽车等战略性新兴产业集群。引导劳动力丰富和区位便利的县(市)壮大就业容量大的农产品加工、特色轻纺等劳动密集型产业规模。引导资源能源富集的县(市)加强优势资源就地转化利用,推动能源化工、大数据等产业高端化绿色化发展。到 2028 年底,在县域新增培育专精特新企业超 300 家、国省中小企业特色产业集群超 50 个。〔省发展改革委(省数据局)、经济和信息化厅按职责分工负责〕

(二)在县城集中布局公共服务促进人口集聚。实施一批补短板、强弱项民生项目,促进优质资源扩容下沉,打造“城市 15 分钟公共服务圈”和农村适度半径公共服务体系。拓展县级养老机构功能、建设一批区域养老服务中心,鼓励开展村级互助性养老服

务,健全县乡村三级养老服务网络。支持人口密集县城新建或改扩建公办幼儿园、发展托幼一体化服务,逐步提高公办托位比例。提升县级医院(含中医院)综合能力,支持达到条件的人口大县创建三级医院,以人员下沉为重点推进紧密型县域医共体建设,增强中心乡镇卫生院服务能力。逐步改善人口净流入县城义务教育阶段学校办学条件,开展县域普通高中发展提升行动。对接主导产业发展需要,优化调整职业学校(含技工院校)专业设置,打造一批现代产业学院和产教融合实训基地。(省发展改革委、教育厅、民政厅、人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅、省卫生健康委、省中医药局按职责分工负责)

(三)加快补齐县城基础设施短板。开展县城精修细补专项体检,对存在安全隐患的燃气、供排水等市政管网进行更新改造。完善县城慢行交通系统,打通“断头路”、拓宽“瓶颈路”,合理加密与中心城市间快速公路通道。推进配建停车场、路侧停车设施升级改造,有效保障县城基本停车需求。深入推进县域商业建设行动,建设农产品仓储保鲜冷链物流设施,发展县城物流(配送)中心。(住房城乡建设厅、农业农村厅、商务厅按职责分工负责)

(四)促进产业园区提级扩能。依托国家级或省级开发区,按照“一县一开发区”原则,采取“一区多园”模式,推进开发区整合优化。推动符合条件但未设立开发区的县(市)因地制宜培育建设开发区。(省发展改革委、经济和信息化厅、商务厅按职责分工负责)

吸引社会资本参与,强化资金多元投入保障。省级财政统筹

相关资金支持潜力地区发展建设。用好“技改贷”“设备更新贷”等政银(担)信贷产品,支持金融机构加大对潜力地区制造业中长期贷款投放力度。实施县城城镇化建设融资提升行动,支持县城基础设施和产业配套设施建设。(省发展改革委、经济和信息化厅、财政厅、人民银行四川省分行、四川金融监管局按职责分工负责)

四、高质量建设成都都市圈,打造新型城镇化标杆

推动成都高质量发展,发挥德阳、眉山、资阳比较优势,共享成都发展环境和发展资源,加快形成中心至外围梯次分布、链式配套、紧密协作的产业布局,构建极核引领、轴带串联、多点支撑的网络化都市圈空间发展格局。

(一)推动成都超大城市转型发展。深化践行新发展理念的公园城市示范区建设,聚焦打造“三中心一基地”,做大做强做优城市核心能级,全面提升参与国内外经济循环水平,加快建设具有全球影响力和美誉度的社会主义现代化国际大都市。推动城市多中心、组团式、网络化布局,发挥成都高新区高质量发展“主引擎”、四川天府新区科技创新策源“主阵地”和成都东部新区成渝相向发展“桥头堡”作用,推动市域结对联动发展。持续实施“幸福美好生活十大工程”,促进优质公共服务资源扩容和区域均衡布局。深化“智慧蓉城+微网实格”联动治理体系建设,建立健全城市生命体健康感知处置优化体系,提升智治众治善治效能。(省发展改革委、经济和信息化厅、科技厅、自然资源厅、住房城乡建设厅、商务厅按职责分工负责)

(二)强化德眉资服务配套和产业承接能力。推进研发在成都、转化生产在德眉资的产业合作模式,共建成德临港经济产业带、成眉高新技术产业带、成资临空经济产业带,打造天府大道科创走廊、成资协同开放走廊。动态更新都市圈产业链全景图,联合发布都市圈工业企业供需清单,分年度建立都市圈制造业协同发展目标体系。推行“线上科创通+线下科创岛”服务模式,建立成德眉资科学基础设施联盟,创新成德眉资科创基金运营模式。(省发展改革委、经济和信息化厅、科技厅、省同城化办公室按职责分工负责)

(三)推动基础设施互联互通。聚焦成都都市圈城际通勤效率提升,加快建设市域(郊)铁路成都至德阳线、至眉山线,实施成都铁路枢纽环线改造公交化二期工程,尽早开工建设成都外环铁路。优化城市轨道交通和市域(郊)铁路发车频次,促进轨道交通、城市公交有机衔接。稳步推进成都放射线高速公路扩容改造,加快推进成都东西轴线及延长线等快速通道建设,动态实施城际未贯通公路和瓶颈路段改造项目,加快畅通经济干线和物流通道上的卡点堵点。优化毗邻地区公共交通跨市运营管理模式,实现公共交通一卡互通、一码通行。加强交通运输跨区域执法协作。(省发展改革委、交通运输厅、省同城化办公室按职责分工负责)

(四)推进公共服务共建共享。深化中小学教育合作。培育组建市域产教联合体或行业产教融合共同体。推动在蓉综合实力较强的三级医院与德眉资医疗机构建立医联体,逐步实现二级及以上公立医疗机构检查检验结果数字化互认。深化政务服务跨区

域通办,推动更多事项“同城化无差别”受理。(教育厅、省卫生健康委、省政务服务和资源交易服务中心、省同城化办公室按职责分工负责)

(五)带动省内城市群联动发展。发挥成都主导作用,增强都市圈辐射功能,探索“总部+基地”“设计+转化”等区域利益分享模式,推动成都平原、川南、川东北城市群错位联动,以差异化发展带动全域共兴。健全绵阳、宜宾—泸州、南充—达州等省域经济副中心和乐山区域中心城市建设机制,增强产业人口承载能力,加快打造带动区域高质量发展的增长极。(省发展改革委、经济和信息化厅、财政厅、商务厅按职责分工负责)

完善成德眉资同城化发展机制,以都市圈为空间单元推进经济区与行政区适度分离改革。健全都市圈高质量发展评价指标体系,编制实施新一轮成都都市圈发展规划。建立都市圈联合招商引资项目跨市域流转机制,落实跨区域合作项目和共建园区财税利益分享协议,制定统计分算办法。探索市域内县级登记机关跨县(市、区)办理一照多址。建立重点领域动态项目库,将符合条件的都市圈产业协作配套项目按程序申报纳入省重点项目名单,支持都市圈符合条件的项目申报发行地方政府专项债券。(省发展改革委、财政厅、省市场监管局、省统计局、省经济合作局、省同城化办公室按职责分工负责)

五、改善城市人居环境,构筑高品质宜居生活空间

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,实施城市更新和安全韧性提升行动,加强城市基础设施建设,

打造宜居、韧性、智慧城市。

(一)推进城镇老旧小区改造。推进2000年底前建成的需改造老旧小区应改尽改。根据国家支持政策,结合各地实际和居民意愿,有序推进2001年至2005年底前建成的老旧小区实施改造。因地制宜推进无障碍环境建设和适老化适儿化改造,补齐小区配套设施和服务短板。(省发展改革委、财政厅、住房城乡建设厅按职责分工负责)

(二)加快“三大工程”建设。结合各地实际需要稳步推进配售型保障性住房建设和供给,制定完善市县级配售型保障性住房管理办法。合理确定各地城中村改造空间单元范围,综合利用拆除新建、整治提升、拆整结合等方式实施城中村改造。推进成都、泸州“平急两用”公共基础设施建设。(省发展改革委、住房城乡建设厅、省卫生健康委、应急管理厅按职责分工负责)

(三)补齐城市安全韧性短板。因地制宜推进地下综合管廊建设,加快燃气、供水、排水等老旧管网更新改造。“一点一策”开展城市易涝积水点整治,到2028年底,城市建成区65%以上面积达到海绵城市建设要求。开展城市基础设施生命线风险评估,建设城市基础设施生命线监测平台。(省发展改革委、财政厅、住房城乡建设厅按职责分工负责)

(四)推进绿色智慧城市建设。推动地级及以上城市建立分类投放、收集、运输、处理的生活垃圾分类处理系统。完善城市公园体系和绿道网络,到2028年,公园绿化活动场地服务半径覆盖率达到86%。实施城市基础设施数字化改造,强化城市数据底座

和智能中枢建设。开展“满格天府”专项行动,加快推动重点场景网络深度覆盖。〔省发展改革委(省数据局)、住房城乡建设厅、四川通信管理局按职责分工负责〕

统筹用好各类资金,加强城市建设要素保障。对接中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债券等投向,做好项目储备和前期工作,争取更多符合条件的城市建设项目得到支持。发挥城中村改造专项借款作用,引导金融机构加大对城中村改造项目的支持力度。出台城市更新实施意见,加快城市更新地方立法进程。(省发展改革委、财政厅、住房城乡建设厅、人民银行四川省分行按职责分工负责)

六、完善推进机制

省新型城镇化暨城乡融合发展工作领导小组加强统筹,组织制定年度重点任务,协调解决重点难点问题,推动各项任务落地落实。省直有关部门(单位)按照职责分工抓好贯彻落实,注重相关专项规划、重大项目、重点政策与本方案的衔接。各市县要因地制宜细化工作目标、政策举措和项目清单,扎实推进新型城镇化战略落地实施。