中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见

（2025年8月15日）

城市是现代化建设的重要载体、人民幸福生活的重要空间。我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。为加快城市发展方式转型，推动城市高质量发展，现提出如下意见。

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，全面贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述，贯彻落实中央城市工作会议精神，坚持和加强党的全面领导，认真践行人民城市理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持因地制宜、分类指导，以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标，以推动城市高质量发展为主题，以坚持城市内涵式发展为主线，以推进城市更新为重要抓手，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，牢牢守住城市安全底线，走出一条中国特色城市现代化新路子。

工作中要做到：转变城市发展理念，更加注重以人为本；转变城市发展方式，更加注重集约高效；转变城市发展动力，更加注重特色发展；转变城市工作重心，更加注重治理投入；转变城市工作方法，更加注重统筹协调。

主要目标是：到2030年，现代化人民城市建设取得重要进展，适应城市高质量发展的政策制度不断完善，新旧动能加快转换，人居品质明显提升，绿色转型深入推进，安全基础有力夯实，文化魅力充分彰显，治理水平大幅提高；到2035年，现代化人民城市基本建成。

二、优化现代化城市体系

（一）稳妥有序推动城市群一体化和都市圈同城化发展。发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈，构建布局合理的现代化城市体系。支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区城市群打造世界级城市群，推动成渝地区双城经济圈、长江中游城市群等成为高质量发展增长极，增强中西部和东北的城市群、都市圈对区域协调发展的支撑作用，促进城市间定位错位互补、设施互联互通、治理联动协作。加强城市群内产业链协作，优化城市群之间产业分工和空间联系。发展壮大现代化都市圈，支持有条件的地方推进同城化发展，建立健全同城化发展体制机制，深化经济区与行政区适度分离改革，促进通勤便捷高效、产业梯次配套、公共服务便利共享。

（二）增强超大特大城市综合竞争力。推动超大特大城市按照国家批准明确的功能定位做强做精核心功能，控制超大城市规模，合理有序疏解非核心功能，打造高质量发展主引擎。支持超大特大城市结合实际推进制度创新。支持部分超大特大城市增强对全球高端生产要素的配置能力。支持超大特大城市布局科技创新平台基地，提升原创性、颠覆性科技创新能力。推动有条件的省份培育发展省域副中心城市。

（三）提高中小城市和县城承载能力。推动中小城市结合常住人口变动趋势，动态优化基础设施布局、公共服务供给，按程序稳慎优化行政区划设置。分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，大力发展县域经济。因地制宜发展小城镇。适时调整扩大经济规模大、人口增长快的县级市和特大镇经济社会管理权限。推动人口持续流出的城市和资源型城市转型发展。支持边境城镇增强稳边固边、人口集聚、安全发展能力。统筹规划建设城乡基础设施和公共服务体系，促进城乡融合发展。持续推进农业转移人口市民化。

三、培育壮大城市发展新动能

（四）因城施策增强城市发展动力。立足城市资源禀赋和基础条件，精心培育创新生态，激发创新创业活力。加强原始创新和关键核心技术攻关，强化科技创新与产业创新协同，统筹推进传统产业改造升级、新兴产业培育壮大、未来产业布局建设，因地制宜发展新质生产力。加快建设国际科技创新中心和区域科技创新中心。深入实施国家战略性新兴产业集群发展工程。培育壮大先进制造业集群。发展智能建造，培育现代化建筑产业链，加快推动建筑业转型升级。大力发展生产性服务业，推动生活性服务业补齐短板、提高水平。发展首发经济、银发经济、冰雪经济、低空经济，培育消费新场景。深化国际消费中心城市建设。

（五）激活城市存量资源潜力。全面摸清城市房屋、设施、土地等资产资源底数。改造利用老旧厂房、低效楼宇、闲置传统商业设施等存量房屋，建立与建筑功能转换和混合利用需求相适应的规划调整机制。加强和规范存量城市基础设施资产管理，提高运行效能。优化产权归集、整合、置换和登记政策，盘活利用存量低效用地。

（六）建立可持续的城市建设运营投融资体系。落实地方政府主体责任，统筹财政资金、社会资本和金融等资金渠道。对涉及重大安全和基本民生保障的，中央财政加大专项转移支付支持力度，中央预算内投资予以适当补助。创新财政金融政策工具，吸引和规范社会资金参与，稳慎推进公用事业价格改革。强化中长期信贷供给，发挥债券市场、股票市场融资功能，鼓励保险、信托等机构提供金融服务。加快融资平台改革转型，坚决遏制新增地方政府隐性债务。

（七）提升城市对外开放合作水平。优化城市开放环境和服务，营造国际化城市生活空间。打造国际性综合交通枢纽城市。支持有条件的城市承担重大外事外交活动，吸引有影响力的国际组织落户。结合高质量共建“一带一路”，建设一批国际门户枢纽城市和区域性开放节点城市。加强人居领域国际交流合作，持续提升世界城市日、全球可持续发展城市奖（上海奖）影响力。

四、营造高品质城市生活空间

（八）系统推进“好房子”和完整社区建设。加快构建房地产发展新模式，更好满足群众刚性和多样化改善性住房需求。全链条提升住房设计、建造、维护、服务水平，大力推进安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”建设。实施物业服务质量提升行动。稳步推进城中村和危旧房改造，支持老旧住房自主更新、原拆原建。持续推动城镇老旧小区改造。坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，建设创新型产业社区、商务社区。加快建设完整社区，完善城市社区嵌入式服务设施，构建城市便民生活圈。科学制定实施城市更新专项规划，一体化推进城市体检和城市更新，创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好城市环境，促进产城融合、职住平衡。

（九）完善城市基础设施。优化城市基础设施布局、结构、功能，加强系统集成。高效利用城市地下空间，优化城市空间结构。加快城市地下管线管网建设改造，因地制宜建设地下综合管廊。强化第五代移动通信网络（5G）、千兆光网覆盖，优化算力设施建设布局，推进新型城市基础设施建设。优化城市水资源配置和供水保障管理体系。健全现代化综合交通运输体系，提升城际、城内通勤效率，完善交通枢纽换乘换装设施布局，加强停车位、充电桩等便民设施建设。

（十）提升公共服务优质均衡水平。健全精准高效的就业公共服务体系。完善灵活就业人员、农村进城务工人员、新就业形态人员社保制度。加快适老化、适儿化、无障碍设施建设改造。扩大普惠养老服务供给，促进医养结合。健全普惠育幼服务体系，大力发展托幼一体服务。优化教育资源配置，实施基础教育扩优提质行动计划，推进学习型城市建设。大力实施医疗卫生强基工程，建设紧密型医联体，促进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局。因地制宜发展保障性住房。稳步推进灵活就业人员参加住房公积金制度。加强社会保障和分层分类社会救助，兜牢民生底线。

五、推动城市发展绿色低碳转型

（十一）推进生产领域节能降碳。实施工业能效、水效提升行动，推广绿色低碳先进工艺技术装备。加强高耗能高排放项目管控，推动落后产能有序退出。建立重点产品碳足迹标识认证制度。建立工业园区集中供能体系，推动废水、余热、固废协同处置全覆盖。大力发展绿色建筑，加快新型建材研发应用，推动超低能耗建筑、低碳建筑规模化发展，加大既有建筑节能改造力度。

（十二）践行绿色低碳生活方式。深入实施国家节水行动，全面推进节水型城市建设。推进北方地区冬季清洁取暖。推广节能低碳生活用品，减少一次性消费品和包装用材消耗。持续推进“光盘行动”。深入推进城市生活垃圾分类，推动分类网点与再生资源回收网点衔接融合。优先发展城市公共交通，倡导绿色低碳出行。

（十三）加强城市生态环境治理。强化生态环境分区管控实施。深入实施城市生态修复工程。健全城市公园和绿道网络体系，建设口袋公园，推进绿地开放共享。推动重点城市及周边区域大气污染物协同减排，持续改善空气质量。加强城市噪声污染、餐饮油烟治理。加强抗生素、微塑料等新污染物治理。推进建筑垃圾资源化利用和处置。推动城市生活污水管网全覆盖，巩固城市黑臭水体治理成效，建设幸福河湖、美丽河湖。

六、增强城市安全韧性

（十四）加强房屋和市政基础设施安全管理。建立房屋安全体检、房屋安全管理资金、房屋质量安全保险等房屋全生命周期安全管理制度。严格限制超高层建筑，增强高空消防能力。实施城镇预制板房屋治理改造行动和地震易发区房屋设施加固工程。加强群租房整治。加快城市基础设施生命线安全工程建设。推动重要设施、能源、水源等分布式布局，完善抗灾设防标准，提高安全保障能力。

（十五）强化重点行业领域安全生产管理。严格落实安全生产责任制，坚持党政同责，坚持管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，督促生产经营单位落实安全生产主体责任。以危险化学品、特种设备、建筑施工、城镇燃气、道路交通以及消防安全等为重点，分级、智能、精准管控重大风险源，常态化推进安全生产隐患排查整治和从业人员安全培训。建立企业安全生产信用评价制度，注重评价结果运用。

（十六）提高城市公共卫生防控救治水平。推进国家区域公共卫生中心建设。加强国家重大传染病防治基地、国家紧急医学救援基地和传染病定点医院防治能力建设，构建分级分层分流救治体系。加强应急医疗物资储备。推进多部门、跨城市协同，强化公共卫生应急管理和联防联控。健全精神卫生服务体系。

（十七）增强城市综合防灾减灾救灾能力。构建城市安全风险谱系，健全常态化风险隐患监测预警、排查整治机制。优化城市防灾减灾空间格局，增加生态屏障、隔离疏散通道，预留防灾救灾弹性空间。健全洪涝联排联调机制，提升城市排水防涝能力。统筹利用地上地下空间，加强“平急两用”公共基础设施建设，构建总量充足、布局合理的应急避难场所体系。科学制定巨灾应急预案。加强应急指挥、处置和救援体系建设，推进应急抢险救灾装备及物资前置储备。

七、促进城市文化繁荣发展

（十八）推动城市历史文化保护利用传承。加强对城市独特的历史文脉、人文地理、自然景观保护，完善城乡历史文化保护传承体系。健全城市文化遗产普查调查制度，开展老城及其历史街区专项调查。建立以居民为主体的保护实施机制。推动历史文化名城、街区整体保护，活化利用不可移动文物、历史建筑、工业遗产，依托历史文化街区和历史地段，结合实际开展文化展示、特色商业、休闲体验等。加强文物资源保护管理利用和非物质文化遗产保护利用传承。

（十九）塑造城市特色风貌。植根中华优秀传统文化，建设崇德向善的文明城市，彰显中国气质、中国风范。强化城市规划的管控和引导作用，推动实现功能复合、密度适中、高低错落、蓝绿交织。完善城市风貌管理制度，提升审美品位。落实“适用、经济、绿色、美观”建筑方针，加强建筑设计管理，推动城市建筑更好体现中华美学和时代风尚。不得大规模迁移砍伐树木、滥建文化地标、随意更改老地名。

（二十）丰富城市精神文化生活。大力弘扬社会主义核心价值观，推动形成与现代化人民城市相适应的思想观念、文明风尚、行为规范，提高市民文明素质，塑造彰显文化底蕴和独特气质的城市精神。创新拓展新型公共文化空间，根据实际需要完善城市文化设施。 （下转第六版）

五年来，全市各级工会组织聚力服务大局、服务职工，培育出100多个思政引领品牌，推广产改成果80多项，“五型”共享职工之家覆盖职工50多万人——

忠诚履职担当 竭诚惠工暖心

昨日，烟台市工会第二十次代表大会开幕。记者在会上获悉，过去五年，全市各级工会组织锚定万亿城市目标，聚力服务大局、服务职工，锐意创新、担当进取，团结动员广大职工踊跃投身经济社会高质量发展主战场，为烟台迈入万亿城市贡献了工会智慧和力量。

五年来，各级工会广泛开展“繁星工程”品牌创建活动，培育出“红色公交”“思政长廊”等100多个思政引领品牌；探索新形势下工会组织管理体系，调整14个直属工会，新成立8个市直工会联合会、产业工会，实现对16条主导产业链匹配覆盖，“点线面”组织架构更加清晰科学，服务经济发展路径更加顺畅；锚定产改目标任务，科学推出班组建设“塔基工程”等一批创新举措，推广改革成果80多项，一大批优秀产业工人持续涌现；新建心理服务站、工会驿站、工会妈妈小屋等阵地1000余个，累计服务职工90余万人次，66个站点获评全国、省级示范站点。

健全源头参与、排查预警等机制，确保百人以上企业厂务公开建制率动态保持在**95%以上**，培育**41个**省级以上厂务公开民主管理工作先进单位。畅通12351职工服务热线，累计受理职工来信、网上信访**2600余件次**，职工满意度达**98%以上**。

累计培育省市级全员创新企业、创新工作室**246家**，一线职工推广应用创新成果**万余项**，创效**100多亿元**。大力提升工友创业效能，培育省市级工友创业园**270家**，扶持**4000多人**成功创业，带动近**10万人次**就业。“鲁菜师傅”劳务品牌喜获第五届“中国创翼”创业创新大赛**一等奖**。

直属工会勇于争先、多点开花，获得省级以上奖励**380多项**。推广改革成果**80多项**，一大批优秀产业工人持续涌现。评选推荐**19名**“全国劳动模范和先进工作者”、**87名**“山东省劳动模范和先进工作者”、**200名**“烟台市劳动模范和先进工作者”，**318个**集体和个人获省级以上五一劳动奖，获奖人数**连年增长**。**1名**职工入选“大国工匠”培育名单，实现零的突破，连续七年培育出**9名**“齐鲁大工匠”，总量和覆盖面均居全省**首位**。

思政品牌深入人心 培育100多个思政引领品牌

五年来，各级工会始终坚持把牢正确政治方向，广大职工听党话、跟党走的政治信念更加坚定不移。

广泛开展“繁星工程”品牌创建活动，培育出“红色公交”“思政长廊”等100多个思政引领品牌，思想教育寓教于乐，广大职工群众听得懂、悟得深、记得住。

教育阵地上，“光荣传统——胶东根据地工运陈列馆”建成投用，成为首批“全国职工爱国主义教育基地”。培育全国职工书屋示范点54个、市级优秀职工书屋175个，各类厂史馆、道德讲堂等教育阵地拓展延伸到厂矿、车间、班组，覆盖广泛。

大力弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神，组建劳模工匠“百人宣讲团”进社区、进企业、进院校，每年带动各级开展宣讲2000多场，覆盖职工百万余人次。我市劳模工匠在全国宣讲大赛中勇夺金奖，连续两年在全省百姓宣讲中夺得一等奖，广大职工以劳模工匠为榜样，更加自觉投身万亿城市建设。

以“中国梦·劳动美”为主题，广泛开展庆祝中国共产党成立100周年、庆祝中华全国总工会成立100周年等主题活动，两次承办全国职工主题阅读活动，举办全市近年来规模最大的职工系列体育比赛，常态化开展“情系职工——文化送基层”“我从一线来 登台展风采”等活动，带动基层开展文化体育活动万余场，充分激发广大职工奋进热情。

“点线面”管理体制更加高效 实现对16条主导产业链匹配覆盖

五年来，各级工会始终坚持建机制夯基础，“点线面”管理体制更加完善高效。

探索新形势下工会组织管理体系，着重从基层工作调度和服务方面，科学理顺直属工会、产业工会和区市工会关系，坚持“点”上直属工会示范引领，“线”上产业工会联动提升，“面”上区市工会协调推进，“点线面”工会组织相互衔接、工作一体推进。

明确具体管理服务部室，调整14个直属工会，新成立8个市直工会联合会、产业工会，实现对16条主导产业链匹配覆盖，“点线面”组织架构更加清晰科学，服务经济发展路径更加顺畅。

坚持系统发力，整合优势资源，形成了支持“点线面”全面提升的系列制度政策。首次召开市直属工会和产业（系统）工会专题会议，广泛征求基层工会建议，围绕工作指导、人员配备、资金支持、服务事项等重点，制定产业工会和直属工会联系点制度，配齐产业工会专职工作人员，公布服务实事项目，为“点线面”更好服务大局打下坚实制度基础。

直属工会勇于争先、多点开花，获得省级以上奖励380多项，在“‘中国—中亚五国’职工谈”主题座谈会上作典型发言。产业工会抢抓大好机遇，乘势而上、创新突破，中国机械冶金建材工会、中国金融工会、中国能源化学地质工会等，先后在烟举办现场会或活动30多场次。“县级工会加强年”专项行动全面提升区市工会服务效能，全省现场会在我市召开，5家区市工会在各自区市年度考核中获第一等次。

深化产改隆起人才高地 推广改革成果80多项

五年来，各级工会始终坚持融入中心服务大局，广大职工投身万亿城市建设的热情更加高涨、饱满。

锚定产改目标任务，转变思路、精准施策，科学推出班组建设“塔基工程”等一批创新举措，推广改革成果80多项，一大批优秀产业工人持续涌现。评选推荐19名“全国劳动模范和先进工作者”、87名“山东省劳动模范和先进工作者”、200名“烟台市劳动模范和先进工作者”，318个集体和个人获省级以上五一劳动奖，获奖人数连年增长。1名职工入选“大国工匠”培育名单，实现零的突破，连续七年培育出9名“齐鲁大工匠”，总量和覆盖面均居全省首位。全国首家产改“智库基地”落户我市，首家地市出版发行《产改进行时：新时代烟台产业工人队伍建设改革实践》。

紧跟省市重点工程项目建设步伐，与重大项目建设推进中心、工信、住建等部门，联合开展“冲刺万亿城市”系列劳动竞赛，常态化组织到城市建设指挥部、重点企业建设工地、偏远海岛、市政环卫等现场慰问，开展“送清凉”“送温暖”“送文化”“送安全”等活动280多批次，实现竞赛组织、走访慰问与项目建设同向发力。

聚焦主导产业延链补链强链，积极对接产业链办公室，找准数字经济、智能制造等新兴产业所需人才，成功举办全国智能制造行业职业技能竞赛、全省数字赋能高质量发展创新大赛等省级以上大赛40余项，28人勇夺全国一等奖，120多人荣获全省一等奖，3.6万余人次实现技能晋升，参赛人数和获奖人数均创新高，产业发展急需人才得到有效补充。

聚力推动企业转型升级，创建“跨产业”“跨企业”“跨工种”职工创新联盟，建立全省首家大企业创新创效联盟和职工创新创效基地，累计培育省市级全员创新企业、创新工作室246家，一线职工推广应用创新成果万余项，创效100多亿元。

大力提升工友创业效能，培育省市级工友创业园270家，扶持4000多人成功创业，带动近10万人次就业。“鲁菜师傅”劳务品牌喜获第五届“中国创翼”创业创新大赛一等奖。

服务职工更加精准暖心 创新建设“五型”共享职工之家

五年来，各级工会始终坚持聚焦主责主业，服务职工群众的举措更加精准暖心。

健全源头参与、排查预警等机制，确保百人以上企业厂务公开建制率动态保持在95%以上，培育41个省级以上厂务公开民主管理工作先进单位。畅通12351职工服务热线，累计受理职工来信、网上信访2600余件次，职工满意度达98%以上。开展“尊法守法·携手筑梦”公益法律服务活动1000余场次，深入650余家企业开展劳动用工“法治体检”，稳步推进“一函两书”工作，化解各类诉求1.2万余件次，实现劳动争议源头发现、源头化解。

探索“工会+”联动机制，与人社局等部门率先在全省开展劳动人事争议联合调解，广泛开展“协商+调解”提质增效行动，累计调解劳动争议7200余件次。

帮扶服务用心用情，积极筹集5700余万元，实现建档困难职工救助全覆盖。全国首创职工补充医保，累计参保116万人次、理赔4600万余元。“齐鲁工惠”APP·烟台站累计发起普惠活动7200余场，惠及500万人次，普惠额度2.73亿元，荣获全国“十佳”平台，实现历史突破。

精心策划“会聚良缘 爱在山海 遇见幸福”职工联谊品牌，为6万余名职工牵线搭桥。创新打造“爱工·汇”服务品牌，年开展活动300余场次，服务职工1万人次以上。做强“惠工快车”新就业形态服务品牌，覆盖新就业形态群体15.3万人，在全省率先成立新就业形态劳动者法律服务站，常态化开展“爱心餐”、移动体检等暖“新”行动。

创新建设“五型”共享职工之家，覆盖职工50多万人，入选全国总工会创新案例。新建心理服务站、工会驿站、工会妈妈小屋等阵地1000余个，累计服务职工90余万人次，66个站点获评全国、省级示范站点。

突出工人文化宫公益性、服务性方向，坚持把舞台给职工、让职工当主角，不断提升服务能力和阵地效能，市区两级工人文化宫上下联动、资源共享、优势互补，开展活动6000余场，惠及职工700多万人次，2家入选“省级标准化工人文化宫”。创新“工会+社会基地”职工疗休养模式，规范提升30多家疗休养基地，为劳模工匠、一线职工等8万多人次提供舒心疗休养服务。

拓展海员服务领域和渠道，打造以全国“海员之家”为龙头的阵地体系，服务海员职工9000余人次，助力提升“仙境海岸 品重烟台”美誉度。

钟嘉琳