

# 重庆市人民政府关于 印发《重庆市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

渝府发〔2025〕4号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

现将《重庆市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。

重庆市人民政府

2025年2月10日

（本文有删减）

# 重庆市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

为全面贯彻落实《国务院关于印发〈深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划〉的通知》（国发〔2024〕17号）精神，结合重庆实际，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，全面落实习近平总书记视察重庆重要讲话重要指示精神，按照市委六届五次、六次全会部署要求，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以体制机制改革为动力，统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，因地制宜、分类施策，健全推进新型城镇化体制机制，加快提高城镇化质量和水平，加快转变中心城区发展方式，促进主城新区新型工业化城镇化深度协同，推动山区库区特色化发展，构建分工合理、功能互补、良性互动的城镇化发展新格局，充分释放城镇化的巨大内需潜力，为奋力谱写中国式现代化重庆篇章提供强劲动力和坚实支撑。

经过5年的努力，农业转移人口市民化质量明显提高，区县

域新型工业化城镇化协调发展明显加快，重庆都市圈区域带动力和国际竞争力明显增强，城市品质和安全韧性水平明显提升，常住人口城镇化率达到 76%，更好支撑全市经济社会高质量发展。

## **二、深入推进新一轮农业转移人口市民化**

（一）深化户籍制度改革。进一步放宽城镇落户限制，允许在本市就业创业满半年的人员落户，全面放开人才落户，推行租房落户，促进在城镇稳定就业、生活的农业转移人口和其他常住人口举家在城镇落户，并与城镇居民在子女义务教育、社保等方面享有同等权利。深化“互联网+”户政服务，融入全国公开统一的户籍管理政务服务平台，拓展户政事项“全程网办”范围，有序扩大户政业务“跨省通办”范围。（责任单位：市公安局、市教委、市人力社保局，各区县政府；所有任务均需区县落实、不再列出）

（二）健全常住地提供基本公共服务制度。按照常住人口规模和服务半径统筹公共服务设施布局，将更多服务资源向社区下沉、向市民身边延伸，打造“15 分钟高品质生活服务圈”。探索公共服务领域事业编制跨区县统筹调配。开展基本公共服务标准实施监测预警，动态调整标准水平。全面推行电子居住证，拓展居住证应用场景和服务范围，有序推进居住证与身份证功能衔接并轨，增加居住证持有人享有的基本公共服务项目。探索符合

实际的农业转移人口认定和统计方法，研究建立基于大数据的人口流动情况监测方法，开展区县城常住人口年度统计。（责任单位：市公安局、市发展改革委、市教委、市人力社保局、市卫生健康委、市民政局、市医保局、市委编办、市统计局、市大数据发展局）

（三）健全就业服务体系。实施“稳岗扩岗”就业容量拓展工程，健全人力资源信息库与就业服务联盟、培训联盟、创业联盟和人力资本联盟联动机制，加快零工市场、夜间经济集聚区等“家门口”就业创业载体建设，城镇新增就业人数每年稳定在65万人。实施“巴渝工匠”终身职业技能培训工程，依托制造业龙头企业、职业院校（含技工院校）建设高技能人才培训基地和技能大师工作室，健全职业技能等级认定机制。完善农民工服务体系，健全与东部地区和周边省市劳务输入输出对接协调机制，打造一批农民工返乡创业载体，保障农民工劳动权益。（责任单位：市人力社保局、团市委）

（四）保障随迁子女在流入地受教育权利。落实“两为主、两纳入”，推广“入学一件事”集成服务，简化随迁子女入学办理流程，保障随迁子女与城市学生享受同等待遇。加大公办学校学位供给力度，持续提高随迁子女在公办学校就读比例。加快将随迁子女纳入流入地普惠性学前教育、中等职业教育等保障范

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，动态调整中小学教师编制。推进优秀校长、教师互派交流轮岗，扩大优质义务教育资源覆盖面。（责任单位：市教委、市人力社保局、市委编办）

（五）完善农业转移人口多元化住房保障体系。坚持“以需定建”，稳步推进保障性住房建设，将符合条件的农业转移人口纳入保障范围。加快建立租购并举的住房制度，推进收购存量商品房用作保障性住房，重点在农业转移人口较为集中的企业、产业园区周边筹集一批保障性租赁住房。加快推进灵活就业人员参加住房公积金制度试点，支持提取公积金支付房租、公积金贷款购买商品住房或配售型保障性住房。（责任单位：市住房城乡建委、市规划自然资源局）

（六）扩大农业转移人口社会保障覆盖面。实施“社保高质量扩面”专项行动，促进农业转移人口参加基本养老保险、医疗保险，推进跨区域便利转移接续。优化农业转移人口异地就医结算流程，增加异地就医直接结算定点医疗机构数量。推动超龄人员、快递员等群体参加工伤保险，做好灵活就业人员参加失业保险制度试点，健全新就业形态就业人员职业伤害保障机制。推动临时救助与低保、失业保险等制度衔接，完善“救急难”机制，将符合条件的农业转移人口纳入救助范围。（责任单位：市人力

社保局、市医保局、市民政局)

(七) 完善“人地钱挂钩”配套政策。统筹使用中央下达的农业转移人口市民化奖励资金和市级激励引导转移支付资金,重点支持吸纳农业转移人口落户多的区县,加大城镇保障性安居工程等领域中央和市级财政补助资金支持力度。建立新增城镇建设用地指标配置与常住人口增加协调机制,充分考虑常住人口增加规模,统筹年度计划指标,合理安排人口净流入区县义务教育校舍、保障性住房等用地保障。(责任单位:市财政局、市规划自然资源局)

(八) 加强农村权益“维护—盘活—退出”制度设计。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,不得以退出上述权益作为农民进城落户的条件。规范开展农村不动产确权登记颁证工作,稳步开展第二轮农村土地承包到期后再延长30年试点。探索进城落户农民自愿有偿退出宅基地的办法,允许农民合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。构建农村资源资产价格发现、价值实现机制,探索通过资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股、跨镇村组团经营等方式,引入社会资本盘活农村集体经营性资产,完善收益分配办法,探索进城落户农民集体收益分配权自愿有偿退出的路径。(责任单位:市农业农村委、市规划自然资源局)

### 三、深入推进区县新型工业化城镇化协同互促

(九) 分类引导城镇化发展方向。支持主城新区区县围绕“33618”现代制造业集群体系建设，培育引进具有核心竞争力的产业链“链主”企业、龙头企业，在细分领域打造一批专业优势突出、协作配套紧密的产业集群，有效承接中心城区非核心功能设施外溢和优质公共服务资源下沉，提升产业和人口承载能力，全力打造新型城镇化新型工业化主战场，常住人口城镇化率达到70%以上。“一县一策”迭代推进山区库区特色化发展，加快探索“小县大城”发展模式，山区库区各区县因地制宜打造1个优势制造业，联动培育食品及农产品加工、特色轻纺等就业容量大的优势产业集群，因地制宜补齐区县城基础设施和公共服务短板弱项，促进农业转移人口就近城镇化，常住人口城镇化率达到60%以上。（责任单位：市发展改革委、市规划自然资源局、市经济信息委、市农业农村委、市住房城乡建委、市商务委、市政府口岸物流办）

(十) 推动产业园区提档升级。加快园区开发区市场化、集群化、特色化转型和高质量发展，探索推行“开发投资+产业金融+实业运营”市场化模式，建立投资全周期一站式服务机制。支持具备条件的市级开发区“以升促建”，争创国家级开发区。强化重点产业布局规划引导和政策统筹，建立健全以亩均效益为

导向的产业园区综合考核评价体系，聚焦主导产业招大引强、招优引特，因地制宜发展新质生产力。提升园区设施和服务标准化水平，加快建设检验检测等共性技术平台，完善园区生活配套设施，促进职住平衡。新增工业用地全部以“标准地”供应，推行用地审批承诺制，支持企业根据项目实际情况灵活选择长期租赁、先租后让、弹性年期出让等新型供地方式。（责任单位：市发展改革委、市经济信息委、市规划自然资源局、市科技局、市商务委、市住房城乡建委）

（十一）强化产业发展人才支撑。加大职业院校（含技工院校）、实训基地建设力度，推动市级优质高职院校与区县中职学校开展合作办学。紧扣主导产业发展方向，优化调整职业院校（含技工院校）专业设置，精准培养产业发展人才。推进学徒制、订单班、现场工程师等人才培养改革，探索校企协同育人新模式。开展助企暖企护航成长专项行动，吸引企业家兴业创业。布局建设一批人才工作服务站，提供安家落户、创业指导、成果转化、人事托管等服务。（责任单位：市教委、市人力社保局、市发展改革委、市工商联）

（十二）创新产业承接合作模式。发挥重庆沿江承接产业转移示范区、市级承接产业转移示范园区带动作用，探索东中西部开放平台对接机制、跨地区产业协作机制，有序承接产业梯度转



移。深化央地合作，争取一批中央企业分支机构在渝落户。持续深化鲁渝东西部协作，深化产业、人才、教育、劳务、消费协作，推动“东产西移”以及“产销市场”精准对接。支持川渝毗邻地区高水平共建产业合作平台，深化重点园区协作互动，联动承接东部地区产业转移，协同补齐产业链、建强创新链、提升价值链。深化区县对口协同发展，推动主城都市区与山区库区资源要素协同配置、产业链供应链合作配套。（责任单位：市发展改革委、市经济信息委、市国资委、市农业农村委、市商务委、市科技局）

（十三）提升潜力地区城镇化水平。以黔江、江津、合川、南川、大足、铜梁、潼南、荣昌、开州、梁平、丰都、垫江、忠县、云阳、秀山 15 个区县为重点，着力实施区县域普通高中发展提升、区县医院综合能力提升等重点任务，加强老旧小区、老化管网改造，提升潜力地区区县城综合承载能力。支持铜梁、梁平、丰都、云阳、秀山开展国家潜力地区城镇化建设试点。深化“强镇带村”改革，完善“百强镇”培育体系，规划布局一批规模较大的中心镇，建设宜居宜业美丽城镇，探索特大镇同人口和经济规模相适应的经济社会管理权改革。（责任单位：市发展改革委、市规划自然资源局、市住房城乡建委、市教委、市卫生健康委）

（十四）加强生产要素投入保障。积极争取中央财政性建设

资金支持，用于区县产业园区设施、职业教育、市政设施等建设。对准公益性项目和经营性项目，鼓励各类金融机构增加中长期贷款投放力度，积极盘活存量资产。依据国土空间规划综合运用增减挂钩等政策工具，提高土地节约集约利用水平。（责任单位：市发展改革委、市财政局、市委金融办、人行重庆市分行、重庆金融监管局、市规划自然资源局）

#### 四、深入推进现代化重庆都市圈建设

（十五）联动建设“1小时通勤圈”。深入实施城市轨道交通成网计划，加快推动轨道交通第四期建设，科学谋划第五期规划项目，力争轨道交通运营里程达到800公里，推进干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”发展。加快完善主城都市区高速公路及国省道干线公路网，构建快速路、主次干路和支路级配合合理的城市道路体系，推进宝山嘉陵江大桥、白市驿隧道等路桥隧项目建设，提速建设两江新区至长寿区快速通道，促进都市圈内外骨架一体互联。（责任单位：市住房城乡建委、市发展改革委、市交通运输委）

（十六）协同培育优质产业圈。推动中心城区聚焦产业引领、科技创新、门户枢纽、综合服务核心功能，加快推进国家重要先进制造业中心、具有全国影响力的科技创新中心、西部金融中心、国际消费中心城市等建设，着力培育战略性新兴产业集群和

生产性服务业集群，逐步疏解劳动密集型制造业、专业市场等非核心功能和设施。支持周边地区围绕落实全市先进制造业发展产业地图，面向成渝地区整车、整机、整装积极发展整零配套，协同培育新能源及新型储能、先进材料等产业集群。深化协同创新，发挥西部（重庆）科学城、两江协同创新区引领带动作用，支持共建高水平创新联合体、科技成果转化平台和中试孵化基地，推进关键共性技术联合攻关，提高科技成果量级和本地转化率。（责任单位：市发展改革委、市科技局、市经济信息委、市商务委、市政府口岸物流办、市委金融办、重庆金融监管局）

（十七）共建共享便利生活圈。推动建立都市圈职业教育联盟，培育基础教育发展共同体（教共体）。深化城市医疗集团建设试点工作，支持医联体建设和开展在线诊疗。持续深化政务事项“川渝通办”，支持住房公积金互认互贷，加强人力资源信息共享和服务政策有效衔接。健全重大灾害和公共卫生事件联防联控机制，加强应急救援协同保障。（责任单位：市教委、市卫生健康委、市人力社保局、市医保局、市住房城乡建委、市应急管理局）

（十八）加快推进区域市场一体化。实施全国统一的市场准入负面清单，深化川渝市场准入“异地同标”，推进企业跨省迁移登记攻关试点，打造川渝迁移服务新模式。健全跨区域市场监

管一体化协作机制，以食品药品、知识产权等为重点，加强监管标准衔接和行政执法协作。推动要素跨区域配置，在川渝高竹新区试行建设用地指标统筹管理，壮大西部数据交易中心，依托知识产权机构探索建立知识产权市场化定价交易机制，促进技术成果、投资需求等信息对接共享。（责任单位：市发展改革委、市市场监管局、市能源局、市大数据发展局、市知识产权局、市药监局）

（十九）支持广安加快融入重庆都市圈。健全广安全面融入重庆都市圈推进机制，推动规划统一编制、项目统筹布局、政策协同制定。开展广安至渝北铁路、合川至广安至长寿高速公路、渝广同城大道等交通基础设施前期研究。深化合川武胜共建产业园、合川岳池医药健康产业园建设。支持广安与重庆中心城区优质学校、医院合作开展办学办医。深化经济区与行政区适度分离改革，高水平建设川渝高竹新区、合广长协同发展示范区，探索招商引资、项目审批、市场监管等经济管理权限与行政区范围适度分离。推动政务数据互联互通，建立渝广毗邻地区政务数据供需对接机制。（责任单位：市发展改革委、市大数据发展局、市交通运输委、市经济信息委、市教委、市卫生健康委、市市场监管局）

（二十）健全重庆都市圈同城化发展机制。支持毗邻区县、

毗邻合作平台试行土地收储和出让统一管理机制。建立跨行政区域财政协同投入机制，健全互利共赢的税收分享和征管协调机制，推进税收征管一体化。利用地方政府专项债券等资金支持符合条件的都市圈建设项目，支持将符合条件的都市圈产业协作配套项目优先纳入市级重点项目名单。（责任单位：市发展改革委、市规划自然资源局、市财政局、市统计局）

### **五、深入推进城市更新和安全韧性水平提升**

（二十一）一体化推进城市更新功能品质提升。全市域开展城市体检，编制城市更新专项规划，探索小区、街区、厂区、校区集中连片更新，推进好房子、好小区、好社区、好城区“四好”建设，提升城市风貌、人居环境、基础设施、产业业态。加快推进城市危旧房改造，切实保障群众居住安全。以基础设施改造及小区内公共部位维修为重点，因地制宜实施小区环境及配套设施改造建设、建筑节能改造等，加强小区无障碍环境建设和适老化、适童化改造，加快完成2000年年底前建成的需改造的城镇老旧小区改造任务。建立城镇老旧小区改造可持续长效管理机制，探索引入专业物业服务、社区物业中心、居民自治等管理模式。结合现代社区规划建设，打造生活创业消费新场景。推动老旧街区、老旧厂区功能转换、业态升级、活力提升。加强城市历史文化保护传承。（责任单位：市住房城乡建委、市城市管理局、市规划

自然资源局、市经济信息委、市应急管理局、市民政局)

(二十二) 加快“三大工程”建设。坚持“新建、转化与收购”相结合,科学编制保障性住房建设计划,加大保障性住房建设和供给。加快推进城中村改造,以房屋和消防安全隐患较多、配套设施落后的城中村为重点,采取拆除新建、整治提升、拆整结合等多种方式,有效消除安全风险隐患,持续改善居住条件和生活环境。结合旅游景区、物流枢纽、高速服务区等打造一批“平急两用”公共基础设施,建设一批具有隔离功能的旅游居住设施,逐步完善一批医疗应急服务点,布局建设一批具备快速中转能力的城郊大仓基地,提升城市应对突发公共卫生事件能力。(责任单位:市住房城乡建委、市发展改革委、市卫生健康委、市规划自然资源局、市交通运输委)

(二十三) 提高城市防洪排涝能力。完善堤线布置和河流护岸工程,降低外洪入城风险。系统化推进海绵城市建设,加强雨水源头减排。加快排水管网全覆盖排查,整治消除雨污错接混接、老旧破损点位,加快城市易涝积水点综合整治,提速雨污分流和清污分流改造。整治排涝通道系统,开展河道、湖塘、排洪沟、道路边沟等整治工程,提高行洪排涝能力。(责任单位:市住房城乡建委、市水利局)

(二十四) 实施城市生命线安全工程。深入开展国家老化管

道更新改造试点，统筹推进地下综合管廊建设，开展城市管道和设施普查，有序改造材质落后、使用年限较长、不符合标准的城市燃气、供排水等老化管道和设施。加强城市应急备用水源建设和管网互通，提升供水保障能力。加大城市生命线感知建设，建立市级综合管廊智慧管理平台，推进桥梁隧道等城市生命线工程物联智能感知设施部署和联网检测，完善“水电气讯路桥隧轨”安全运行保障机制。（责任单位：市住房城乡建委、市城市管理局、市交通运输委、市经济信息委）

（二十五）推进绿色智慧城市建设。强化垃圾分类收运处置体系建设，深入开展国家城镇生活污水处理能力试点，推广绿色建材和装配式建筑，推进光伏在城镇建筑及市政公用设施中分布式、一体化应用。优化公共充换电设施建设布局，加快在城际高速公路服务区建设快（超）充和换电基础设施，在具备条件的公共停车场与加油（气）站加装充电基础设施，推动公共交通工具和物流配送、市政环卫等车辆电动化。实施“畅连山城信号升格”行动，加快千兆光网建设和万兆光网试点，推动北斗规模化应用。迭代一体化智能化公共数据平台，建成“物联、数联、智联”三位一体感知网络，加强城市运行智能监测预警，提升“市、区县、镇街”三级数字化城市运行和治理中心贯通实战能力。（责任单位：市住房城乡建委、市城市管理局、市经济信息委、重庆通信

管理局、市大数据发展局、市能源局)

(二十六) 强化城市建设资金和政策保障。积极争取中央财政性建设资金、中央财政城镇保障性安居工程补助资金、超长期特别国债、地方政府专项债券、城中村改造专项借款等资金，对符合条件的保障性住房建设、城镇老旧小区改造、城中村改造、老化管网更新改造、城市排水防涝、“平急两用”公共基础设施建设项目予以支持。支持符合条件的城市更新项目采取 REITs、打捆包装等方式，引导更多社会资本参与城市建设，强化专业化运营。建立可持续的城市更新模式和政策法规，建立健全“城市体检+城市更新”一体化工作机制，有序推进城市更新立法。允许土地用途兼容、建筑功能混合，探索制定存量建设用地用途转换正负面清单。(责任单位：市发展改革委、市财政局、市规划自然资源局、市住房城乡建委、市城市管理局、人行重庆市分行)

## 六、完善实施推进机制

健全工作机制，强化跨部门高效协同、市和区县高效联动，制定年度重点任务、协调解决有关重大问题、总结推广典型经验，统筹推进本方案各项任务落地落实。区县政府要切实承担主体责任，统筹抓好“硬投资”和“软建设”，因地制宜细化政策举措和项目清单，谋划储备改革事项，分年度滚动实施。聚焦解决潜力地区产业支撑能力不足问题、推动老化管道更新改造、提高城



镇生活污水处理能力，抓好国家赋予的试点任务，联动推进“小县大城”“强镇带村”等市级试点工作，支持有条件的区县走在前列、率先突破，打造一批“西部领先、全国进位和重庆辨识度”的标志性成果。