

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，走出一条中国特色社会主义现代化新路子。

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，促进城市群间定位错位互补、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产业基地，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，按程序审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，大力发展县城经济。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、置換和登记政策，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，稳健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宾活动，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，支持老旧小区自主更新、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，创造宜居、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乘设施布局，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，推动废土、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、微塑料等新型城市治理。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、房屋安全管理制度、房屋质量安全事故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。加强重要设施、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治理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。健全公共卫生服务体系。

（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，预留防灾减灾弹性空间。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，推动城市建设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。优化城市文化产品供给，创新动漫、影视、数字艺术、创意设计等业态，推动文化与旅游、科技、体育等融合发展。

八、提升城市治理能力水平

（二十一）完善城市治理工作体系。发挥好“一委一办一平台”作用，建立健全城市党委或政府主要负责同志牵头的城市管理统筹协调机制。健全城市管理与市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理等领域权责清晰、协同高效的综合行政执法体制，科学确定执法人员配备比例标准，保障必要工作条件。调动人民群众参与城市治理的积极性、主动性、创造性，探索社区党组织领导下的居委会、业委会、物业服务企业协调运行新模式。完善居民、企业、群团组织、社会组织参与城市治理制度机制，充分发挥志愿服务作用，拓宽新就业群体参与渠道。

（二十二）推动城市治理智慧化精细化。推进城市全域数字化转型。打造集约统一、数据融合、高效协同的城市数字底座，完善城市信息模型（CIM）平台。深化数据资源开发和多场景应用，推动政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”、公共服务“一网通享”。加强城市管理数字化建设。完善网格化治理机制，推进城市小微公共空间改造，整治提升背街小巷、房前屋后环境。

（二十三）加强城市社会治理。坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善党建引领基层社会治理协调机制，推动构建党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与、自治、法治、德治相结合的基层治理体系。用好市民服务热线，完善群众诉求响应办理机制。推动城市管理进社区。加强超社区等特殊区域治理。强化社会治安整体防控，发展壮大群防群治力量。加强社区工作者队伍建设。发挥好村（居）法律顾问队伍作用。健全社会安全稳定风险监测预警体系，提高风险动态监测预警能力。健全社会心理服务体系和危机干预机制，严密防范个人极端事件。

九、加强组织实施

坚持和加强党中央对城市工作的集中统一领导，构建中央统筹、省负总责、城市抓落实的工作格局。树立和践行正确政绩观，建立健全科学的城市发展评价体系，提高领导干部城市工作能力。健全城市规划、建设、治理等领域法律法规和政策制度，增强政策协同性。坚持实事求是，求真务实，坚决反对形式主义、官僚主义，严肃查处违规违纪违法行为。加强城市工作干部队伍素质和能力建设，培养城市规划、建设、治理等各类专业人才，打造城市领域高端智库。各地区各有关部门要加强组织实施，强化协同配合，结合实际抓好本意见贯彻落实。住房城乡建设部、国家发展改革委会同有关部门加强协调指导。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

（新华社北京8月28日电）

决胜“十四五” 打好收官战

在位于山西省临汾市的晋南钢铁集团厂区，一片片光伏板整齐排列在厂区内的太子湖上，水上发电、水下养鱼是这个钢铁厂的降碳利器。

“万亩太子湖光伏项目今年4月底全部并网发电，预计每年可发电约2亿千瓦时，为企业节省电费约1亿元，同时，减少二氧化碳排放15.7万吨。”晋南钢铁能源规划部总经理张立刚说，围绕自发自用和绿色低碳目标，晋南钢铁大力发展光伏项目，深挖节能减排潜力。

打好降碳攻坚战，重点行业节能降碳是关键。在山西，大量的煤、焦、冶、电行业正在全力冲刺降碳目标。

在位于山西省介休市的安泰集团厂区，一片绿色的水池内，水随着特制工具的搅动上下翻滚，水池底部的管道不断送进二氧化碳，配合屋顶的阳光，煤基烟气二氧化碳微藻碳减排不停运行。

“这不仅可实现二氧化碳高效减排，而且可通过固碳、固氮养殖，实现工业废气碳中和、碳减排。”微藻项目负责人安泰集团生物技术开发有限公司总经理张亮说。

“近几年我们实现了从设备数据采集，到云端数据运算，再到可视化洞察与追踪的碳排放数据化管理。”山西安泰控股集团有限公司常务副总经理王凤斌说。

近年来，山西持续践行高碳省份低碳发展战略，降碳工作取得突破性进展。山西有序推动落后煤电机组关停淘汰，推动“三改联动”应改尽改，降低度电煤耗，累计完成煤电机组“三改联动”超7000万千瓦。11个市全部完成国家清洁取暖试点城市改造任务，每年可减少散煤燃烧600万吨以上。

今年5月，在娄烦县吕梁山腹地，一排排风力发电机高耸在崇山峻岭之中，山西省最大规模的300兆瓦风光电项目顺利并网发电，为山西省经济社会发展注入绿色电能。

一方面着力推动非化石能源消费提升，另一方面深入实施能源领域节能降碳行动，山西正在通过能源结构的改变从根本上扭转碳排放高企的态势。

在山西省晋城市，高平米山新能源重卡充电站等13个工业园区重卡充电站项目正在抓紧建设，国网晋城供电公司发展策划部专责张国栋说，晋城市今年将新建2000个以上公共充电桩，实现物流园区、工业园区电动重卡充电站全覆盖。

晋城市的充电桩建设是山西能源消费格局变化的一个缩影，也是山西持之以恒发展新能源替代进行降碳的有力尝试，通过改变传统高碳消费习惯，低碳消费为结构性降碳提供了现实基础。

在物流领域，为推进节能降碳，山西决定对氢能货车高速公路通行费实施全额补贴；正在建设的山西太原武宿零碳机场项目通过采用太阳能和中深层地热能等可再生能源并提升能效，帮助太原武宿国际机场实现年度二氧化碳净排放；在山西省定襄县的法兰专业镇，通过全行业碳账户碳足迹管理，定襄法兰行业实现年减排二氧化碳约2.9万吨……打好降碳攻坚战，山西在行动。

新华社记者 王劲玉

（据新华社太原8月28日电）

“全民国防教育月”活动 9月集中组织开展

据新华社北京8月28日电 近日，中央宣传部、中央网信办、教育部、文化和旅游部、退役军人事务部、国务院国资委、广电总局、体育总局、中央军委国防动员部、全国总工会、共青团中央、全国妇联等12部门联合印发通知，要求在9月集中组织开展“全民国防教育月”活动。

通知强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于加强全民国防教育的重要论述，培育和践行社会主义核心价值观，高扬爱国主义主旋律，以“弘扬抗战精神 共筑国防长城”为主题，在全社会广泛开展群众性国防教育活动，引导广大干部群众更加坚定自觉地关心国防、热爱国防、建设国防、保卫国防，为全面推进强国强军事业凝聚强大正能量。

通知提出，要围绕纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利80周年，深入开展群众性活动，通过组织缅怀祭扫、参观主题展览等，传承红色基因，赓续红色血脉。广泛开展国防教育普法宣传、先进人物学习宣传、红色故事讲解员巡回宣讲等活动，推动国防教育深入普及。开展青少年国防教育活动，举办国防教育系列赛事，鼓励军工央企、基层部队和学校结对共建，开展国防教育授课、军事科普等活动。推出一批国防教育主题文艺作品，制播《国防公开课》专题节目，开展国防教育主题电影公益展映、图文和视频作品征集等活动。深化军营开放，组织干部群众参观军事场馆、感受军营生活、体验军事训练。创新开展网上宣传，增强国防教育吸引力感染力。

大学生应征入伍 可享这些优待政策

新华社北京8月28日电（记者 王春涛）应记者提问，国防部新闻发言人张晓刚28日在国防部例行记者会上介绍了今年大学生应征入伍优待政策。

张晓刚说，今年是习近平主席回信勉励南开大学新入伍大学生8周年，一批批优秀大学生响应号召携笔从戎，为国防和军队现代化建设挥洒热血青春。大学生作为当前新兵征集的主体，有3个方面优待政策。

一是家庭尊崇荣光，地方政府每年为其发放义务兵家庭优待金，县级退役军人事务部门为家庭悬挂光荣牌。

二是个人成才发展，大学新生或在校生可以报考军校，符合相关条件的全日制本科以上毕业生可以直接提干，师级以上部队优秀大学生士兵还可以保送入学；各类大学生士兵都有选改为军士的机会，分期晋级，长期服役。

三是复学就业优待，已被高校录取的大学新生可以保留入学资格，大学在校生保留学籍，退役后2年内允许入学或者复学；大学生入伍享受学费补偿、国家助学贷款代偿、学费减免，退役后在专升本、考研、公务员招录、军队文职人员招聘等方面享受加分或优先待遇。

入围门槛增至270.23亿元，资产总额共计51.15万亿元，361家企业的营业收入较上年增长……8月28日，全国工商联发布“2025中国民营企业500强”榜单和《2025中国民营企业500强调研分析报告》。

从一个个数据和指标中，我们能读出一年来民营经济

和民营企业怎样的成长与发展态势？——整体规模持续提升，经营效益持续向好。

此次民营企业500强入围门槛增至270.23亿；营业收入总额达43.05万亿元；户均营业收入861.02亿元，较上年增长2.72%；净利润合计1.80万亿元，户均净利润36.05亿元，增长6.48%……

从营业收入超过千亿元的企业较上年增加8家，到资产总额超过千亿元的企业较上年增加8家，在数据增量中，我们能感受到，民营企业多措并举、降本增效，彰显韧性与生机。

伴随营商环境不断优化，广大民营企业专心志做做强做优做大企业，整体保持稳中有进、稳中向好的态势。

——发展方式持续转变，创新活力持续增强。从分析报告看，民营企业500强越来越“新”。

新材料、新能源、新一代信息技术、高端装备制造、新能源汽车……处处有民营企业500强