

苏州市“十四五”新型城镇化规划

2021年12月

目录

第一章规划基础.....	1
第一节主要成就	1
第二节面临形势	5
第二章总体要求.....	7
第一节指导思想	7
第二节基本原则	8
第三节发展目标	9
第三章推进农业转移人口市民化	12
第一节深化户籍制度改革	13
第二节实现基本公共服务常住人口全覆盖	14
第三节推动农业转移人口全面融入城镇	16
第四节健全以人为核心的新型城镇化机制	18
第四章构建城镇化空间新格局	19
第一节优化国土空间布局	19
第二节拓展中心城区辐射力	21
第三节提升副中心内涵发展	24
第四节促进小城镇高质量发展	25
第五节勇立长三角一体化发展潮头	26

第六节 统筹市域联动发展	28
第五章 打造面向未来的城市品牌	29
第一节 建设创新创业城市	29
第二节 建设精致宜居城市	31
第三节 建设人文魅力城市	34
第四节 建设安全韧性城市	38
第五节 建设绿色低碳城市	40
第六节 建设数字智慧城市	42
第六章 促进城乡深度融合发展	43
第一节 注重城乡要素高效配置	44
第二节 构筑优质均衡公共服务体系	46
第三节 提档升级乡村基础设施	48
第四节 协同城乡产业发展	49
第五节 推动城乡共同富裕	51
第七章 提升城乡治理现代化水平	53
第一节 提高城乡规划与建设管理水平	53
第二节 完善城乡智慧治理体系	54
第三节 加强社会治理能力建设	57
第四节 改进城乡治理方式	59
第八章 规划实施保障	61

第一节突出组织领导	61
第二节加大政策保障	62
第三节落实目标责任	62
第四节严格评估考核	62

新型城镇化既是经济社会繁荣健康可持续发展的强劲动力，也是城市全体居民享有更加美好生活的硬核保障。为深入实施以人为核心的新型城镇化战略，根据国家、省新型城镇化工作部署，编制《苏州市“十四五”新型城镇化规划》。本规划着力阐明 2021—2025 年期间全市新型城镇化发展的总体要求、主要目标和重点举措，为苏州建成充分展现“强富美高”新图景的社会主义现代化强市提供牢固支撑。

第一章 规划基础

第一节 主要成就

城镇化空间格局持续优化。以主体功能为导向的国土空间格局逐步重塑，基本形成了经济动能强劲、资源利用高效、生态系统稳定、开发秩序良好的空间布局。生态功能区和重要农产品生产区划定，太湖国家风景名胜区以及“四个百万亩”基本建成，20 个省级以上开发区高质量集约发展成效显著。城镇体系“1450”框架日趋优化，紧凑发展和精明增长全面引领，正成为全国高水平协调发展的样板区。“强镇扩权”改革试点、特色小镇创建积累了许多可推广复制的经验。沪苏同城化、苏锡常都市圈、苏通跨江融合发展共同构筑起融入长三角一体化发展的新版图。

城镇化内涵显著提升。2020 年城乡居民人均可支配收入分别达 7.1 万元、3.76 万元，均位居全国城市第三。基础设

施和公共服务日臻完善，城市现代立体交通枢纽初步建成，文化教育、医疗卫生等设施建设和质量提升基本满足居民的增长需求，城市综合功能和人口承载力持续增强。“十三五”期间全市落户人口 84 万人，年均增长 27.95%，累计发放居住证 1738 万张¹。2020 年常住人口达到 1275 万人，常住人口增量排名全国前列，城镇化率达 81.72%。大市范围内建立了城乡统一的户口登记制度和与居住证挂钩的基本公共服务提供机制，义务教育、医疗卫生、技能培训、社会保障等基本公共服务依规覆盖全市常住人口。

生态文明和文化建设成效巨大。高标准推进生态文明建设，国家级生态保护红线范围占国土面积比重达到 22%以上，“环境美”的生态底色日益鲜明。2020 年长江及 42 条支流水质全部达Ⅲ类及以上，在全省最严格水资源管理考核中名列第一。空气优良天数占比 84%以上，较“十二五”期末提高 14%。先后荣获联合国人居环境奖、李光耀世界城市奖，成为全国首批国家生态文明建设示范市、全国首个“国家生态园林城市群”。“社会文明程度高”的城市名片不断擦亮，全国文明城市创建实现“五连冠”，获评全球首个“世界遗产典范城市”、全球“手工艺与民间艺术之都”，“大运河文化带最精彩的一段”逐步显现。

¹其中，居住证注销数据未作统计。

社会治理智慧高效。“十三五”期间社会综合治理改革取得重要进展，全国社会治安综合治理优秀城市实现“六连冠”，获评首批全国法治政府建设示范市，设立知识产权、破产清退和全国首家地方法院国际商事法庭。数字赋能未来城市建设和治理取得突破，打造整体智治的现代政府和直达基层、直达企业、直达群众各类应用场景，社会新治理体系持续在全国领跑。法治化、市场化、国际化的“苏州最舒心”营商环境经验在全国推广。在全国信用平台和网站建设观摩评比中保持前列，获全国首批社会信用体系建设示范城市。社会治安防控体系不断完善，安全生产形势持续稳定好转，“331”专项行动被国务院和省安全生产督导组列为重大典型经验，公众安全感满意度达98.24%。

城乡融合统筹推进。城乡融合发展体制机制和政策体系初步建立，城乡总体差距显著缩小。2020年城乡收入比为1.89:1，在全国主要城市中居先进水平。坚持实施城乡统筹发展战略，持续推进美丽城镇、特色田园乡村建设，深入推进农业农村现代化和农村综合改革，以城带乡、以工补农的机制不断完善，城乡要素双向流动障碍加速破除，城乡产业融合程度进一步提高，城乡基础设施和公共服务实现高水平均衡，城乡生态环境实现共建共享。人居环境快速改善，“苏州古城保护与更新”项目荣获联合国迪拜国际改善居住环境最佳范例奖。

**表 1 苏州市新型城镇化与城乡发展一体化规划（2014-2020）
主要指标完成情况**

指标	2020 年值	2020 年目标值	完成情况
总体发展水平			
常住人口城镇化率 ² (%)	81.72	80	完成
城乡居民收入之比	1.89:1	<1.9:1	完成
基本公共服务			
城乡公共文化服务覆盖率 (%)	100	100	完成
农民工随迁子女接受义务教育比例 (%)	100	100	完成
城镇常住人口基本养老保险覆盖率 (%)	100	100	完成
城镇常住人口基本医疗保险覆盖率 (%)	100	100	完成
城镇常住人口保障性住房覆盖率 (%)	23	23	完成
城乡最低生活保障标准并轨覆盖率 (%)	100	100	完成
“一委一居一站一办”城乡社区服务管理体制覆盖率 (%)	100	100	完成
公共交通出行分担率 ³ (%)	33.5	35	-
镇村公交覆盖率 (%)	100	100	完成
基础设施建设			
城乡统筹区域供水覆盖率 (%)	100	100	完成
生活污水处理率 (%)	市区 98, 县级市 90.5	市区 98, 县级市 90	完成
城乡生活垃圾无害化处理率 (%)	99	96	完成
城乡家庭宽带接入能力 (Mbps)	≥100	≥100	完成
城乡社区综合服务设施覆盖率 (%)	100	100	完成
资源环境			
人均城市建设用地 (平方米)	100	≤105	完成
国土开发强度 (%)	29.9	30	完成
林木覆盖率 (%)	30.2	25	完成
空气 PM2.5 年均浓度 (μg/m ³)	33	<56	完成
地表水好于Ⅲ类比例 (%)	92	80	完成

²常住人口城镇化率，按全国人口七普数据统计。

³公共交通出行分担率 33.5%为 2019 年数据，此后未再统计。

第二节 面临形势

国际城市化先进经验带来有益启示。一是城市通过抢占全球科技、金融、文化、物流等网络核心节点来占据重要创新地位。二是通过分类构建优势产业价值链，将产业功能区建设成为带动城市发展的增长极和建设全球高端产业中心的主战场，推进产业深度融合化和智能化来提升产业竞争力。三是竞争已逐步从“技术-生产创新”转向“文化-智能创新”和“文化-技术创新”，文化含量、精神特质水平、人口受教育水平、文明程度、休憩舒适度等对城市的知名度和美誉度影响日趋增强。四是让每个居民都过上高品质生活，努力建设经济繁荣、互联互通、机会均等、职住平衡、包容多元、公平公正、绿色清洁的人类居所，成为世界许多著名城市规划建设的共同价值取向。

全国城镇化发展态势产生新的需求。2020年我国常住人口城镇化率63.89%，户籍人口城镇化率为45%。城镇化总体呈现出规模体量大、区域人口承载力和经济发展动能差异明显、半城市化和城乡二元结构并存等特征，解决流动人口市民化问题已然成为当务之急。推进以人为核心的新型城镇化现实意义重大，既是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的重要支撑，也是深化供给侧结构性改革和实施扩大内需战略的关键结合点。

长三角一体化提供重大机遇。长三角城市群已进入更高

质量一体化发展阶段。一是对内深化跨区域合作，共建一体化发展市场体系，率先实现基础设施互联互通、科创产业深度融合、生态环境共保联治、公共服务普惠共享，推动一体化制度创新，为全国其他区域一体化、高质量发展、现代化建设提供示范；二是对外将从产业、创新、生态、文化、开放等各领域携手，建设中国经济全球化战略新空间、重构国家基础性战略性资产，提升参与全球资源配置和竞争能力。

省新型城镇化规划明确发展方向。江苏省在“十四五”规划纲要中，对率先基本实现社会主义现代化，建设“强富美高”新江苏确立了路线图和时间表；在新型城镇化规划中，提出了以人的城镇化为核心，以城市现代化为导向，争创全国新型城镇化示范省份的目标，并对城市环境、城镇化格局、现代城市建设、城市治理体系和治理能力现代化、城乡深度融合发展、城镇化体制机制等领域作出制度安排。苏州市新型城镇化须立足自身特色，扬长避短，为践行“争当表率、争做示范、走在前列”新使命、建设“强富美高”新江苏再创奇迹。

建设社会主义现代化强市提出更高标准。作为“四化同步”之一的新型城镇化，是建设现代化的必由之路。加快信息化驱动城镇化，推动城镇化与工业化良性互动、与农业现代化相互协调，促进城镇功能、产业支撑、要素吸纳、人口集聚联动统一。苏州须加快补齐新型城镇化短板，按照

不同层级市、镇功能优化重塑生产生活生态空间，基本实现幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

同时，应该看到苏州新型城镇化道路面临挑战，主要表现在：一是城市能级偏低，综合创新能力不强，资源配置能力受限；二是城镇化发展不平衡不充分问题依然存在，优质教育、医疗资源过度集中于中心城区，郊区新城、产业开发区、小城镇的公共服务配套滞后；三是资源环境约束趋紧，建设用地奇缺，水环境质量堪忧，生态保护价值实现机制有效性差；四是农村集体产权、土地等改革进展缓慢，城乡一体化的要素市场效率不高、互动阻滞，利用农村资源的发展活力未能充分调动，农业转移人口市民化缺乏全面统筹。

第二章总体要求

第一节指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，高水平满足人民美好生活需要，多维度创造高品质生活。加快推进以人为核心的新型城镇化建设，专注高质量导向，持续优化城镇化空间布局和形态，提高农

业转移人口市民化质量，提升城市资源优化配置能力和综合承载能力，力促城市产业创新转型，推动城市治理体系和治理能力现代化，立体推进城乡深度融合。充分发挥长三角世界级城市群重要中心城市功能，积极放大沪苏同城效应，协同上海做强扮靓区域之核、全球主要节点城市。按照“创新之城、开放之城、人文之城、生态之城、宜居之城、善治之城”总目标，将苏州打造成为向世界展示社会主义现代化“最美窗口”，建成更具品质、更具温度、更多出彩机会、共同富裕的人民城市，率先探索具有中国特色、江苏特征、苏州印记的新型城镇化道路，打造新型城镇化发展最美样板区。

第二节 基本原则

以人为本，包容共享。践行“人民城市人民建，人民城市为人民”理念，谱写“城市，让生活更美好”新篇章，高质量实现人的全面发展。保障全体居民平等参与、平等发展的权利，增强获得感、安全感、归属感，以人的城镇化引领促进人的现代化。

优化形态，彰显特色。综合考量区位特征、资源环境和发展潜力，突出都市圈主体形态，发挥中心城市带动作用，联动中小城镇和乡村，优化功能互补、形态各异、集约紧凑的城镇化新格局，提升融入长三角一体化战略能力，展现“江南文化”“东方水城”魅力风采，努力构建国内大循环的强动力源、国内国际双循环的主链接点。

内涵发展，提升品质。推动城镇化由“粗放式”外延扩张向“精细化”内涵提升转变，把全生命周期理念贯穿城市规划建设管理各环节。以新基建为着力点，完善基础设施和公共服务功能，美化布局形态，注重特色风貌，扩大多元就业供给，传承历史文化脉络，推进法治化、精细化、智慧化、人性化管理，让城市发展更加科学、更具活力、更有温度。

绿色低碳，集约高效。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，把绿色低碳循环发展贯穿于城镇化全过程。建立健全城市建设与资源环境承载力匹配机制，普遍促进开发精明有序、资源循环利用、生活低碳转型，倡导绿色发展，使城镇化成为率先践行碳达峰碳中和战略目标的强大引擎。

深化改革，数字赋能。以体制改革和试点突破为总策略，促进城乡资源要素优化配置和自由流动，深刻把握新型城镇化发展的阶段特征，既注重新城区的建设与发展，也抓好老城区的有机更新与转型提升，推动数字化改造和智能化转型，提高新型城镇化整体智治水平。

第三节 发展目标

围绕苏州建成社会主义现代化强市的总体要求，全面实施以人为本、品质提升和面向现代化的新型城镇化战略，聚焦人本核心，提升城镇化内涵质量；构建特大城市运行模式，优化城镇化形态格局；聚焦未来城市现代化功能，打造未来城市品牌；推进城乡均衡融合，创新城镇化发展机制；健全

治理体系，提高治理效能。到 2025 年，力争全市常住人口突破 1400 万，服务人口 1800 万左右⁴，出入户流程自由顺畅，多中心网络化空间布局更加完善，城市功能品质显著提高，城乡发展协调性全面增强，努力建设成为全国新型城镇化发展示范区。“十四五”期末实现五个方面的具体目标：

城镇化质量和水平稳步提升。全面深化户籍制度改革，积分入户政策更加完善，区域内户口迁移和外来流动人口入籍更加高效便捷。农业转移人口市民化质量全面提升，教育、医疗、住房等基本公共服务体系实现城镇常住人口更高水平的全覆盖。农业转移人口全方位融入城市能力不断提高，就业更加充分稳定，社会保障更加丰富全面。产业开发区逐步向新城建设目标迈进，实现产城融合。常住人口城镇化率达到 84%以上。

城镇化空间格局更趋优化。以主体功能区分工协作为主导，形成“一核多心网络化”的城镇化空间格局，中心城区在统筹资源配置和辐射带动中发挥主导作用，发展质量效益达到发达国家和地区水平。城市公共基础设施短板逐步补齐，现代立体综合交通网络更加完善，水电气、通讯、物流配送可感满意度明显上升。深度融入长三角一体化发展，增强都市区的综合竞争力。

⁴2020 年，全市常住人口为 1274.8 万人，据市公安局统计的全市服务人口为 1591.6 万人。2025 年两者为预期数。

美丽宜居城市率先基本建成。建设“美丽苏州”⁵，成为对标国际一流水平的区域关键功能性中心城市。全龄友好的城市功能品质更加完备，创业环境更加优越，特色人文魅力充分彰显，风险防控能力大幅提高，人居环境质量明显改善，创新、宜居、绿色、智慧、文明、韧性成为城市普遍特征。

城市治理走在全国前列。城市服务功能显著增强，人居环境和生活品质持续优化，城市治理数字化、智慧化、现代化水平持续提高。共建共治共享的社会治理新格局普遍形成，社区管理与服务水平再上新台阶，公民素质和社会文明程度得到极大提升。按照功能互补、绿色集约、现代美观、文脉传承、配置高效、安全适用、社会参与等原则，统筹开展城市规划设计、建设管理、运营维护和形象展示。

城乡融合发展深度拓展。在缩小城乡发展差距上继续走在全国前列，城乡居民人均可支配收入比缩小到 1.85:1 以内，城乡居民共同享有现代化的高品质生活。土地、资本、技术、人才等城乡要素双向自由流动的制度性通道基本打通，城乡统一规划建设管护的基础设施体系、统一制度标准的基本公共服务体系率先形成。城乡产业发展互动融合，城乡居民共同富裕和新型城镇化成果共建共享。

⁵苏州已制定建设总体规划（2021-2035）。

表 2 苏州市“十四五”新型城镇化发展主要指标

	序号	指标名称	单位	2020 年现状	2025 年目标
城镇化水平	1	常住人口城镇化率	%	81.72	84
	2	农民工随迁子女在公办学校接受义务教育比例 ⁶	%	75	90 以上
	3	城镇常住人口保障性住房覆盖率	%	23	≥28
	4	城乡居民人均可支配收入比	-	1.89	<1.85
	5	常住人口人均地区生产总值	万元	15.8	21
公共服务质量	6	人均接受文化场馆服务次数	次数	5.6	7
	7	接受上门服务的居家老年人占比	%	18.3	20
	8	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数	个	2.1	4.5
	9	实行全科服务模式的社区覆盖率	%	100	保持
城市内涵	10	研发经费支出占地区生产总值比重	%	3.78	4 以上
	11	高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重	%	51	55
	12	建成“双千兆”宽带城市	-	-	2023 年前完成
	13	单位 GDP 建设用地使用面积	公顷/亿元	13.61	13
	14	生态保护红线区域占国土面积比例	%	22.37	保持
	15	轻轨交通里程	公里	216	353
绿色宜居	16	空气质量优良天数比率	%	84.4	86
	17	地表水优于 III 类比例	%	92.0	92.5
	18	政务服务事项“一网通办”率	%	50	90

第三章推进农业转移人口市民化

以更优质的公共服务、更均衡的资源供给、更平等的就

⁶含政府购买服务项目。

业创业选择保障人的全面发展，持续深化户籍制度改革，推进基本公共服务常住人口全覆盖，推动农业转移人口全面融入城镇。

第一节 深化户籍制度改革

健全户籍管理制度。调整完善积分落户政策，精简积分项目，逐步取消年度落户名额限制，增强城市人口资源吸附力。坚持存量优先原则，优先畅通重点群体落户渠道，推动进城就业生活5年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的新生代农民工、农村学生升学和参军进城的人口等重点人群便捷落户。统筹推进普通劳动力和人才精英就业创业落户，延续人口红利助力发展期。

加强流动人口精细化管理服务。完善以居住证为主要依据的义务教育、就医结算、职业技能培训、保障性住房等制度，逐步拓展居住证持有人可享有基本公共服务范围、提高服务标准。探索与居住年限和社保缴纳情况相挂钩的紧缺优质公共服务梯度供给制度。积极探索打通各类涉及身份信息的政府数据系统，加快推进电子居住证，简化市域内居住证转换办理手续。积极联动长三角城市群积分累计互认制度，落实跨省户口迁移一站式办理。

提高人口发展统筹能力。完善面向全人群、覆盖全生命周期的人口政策。引导生育水平适度提高并保持合理区间，推动人口发展向调控总量、优化结构和强化素质转变，抢抓

人才红利机遇，构建更加注重“一老一小”友好型社会。以产业和公共服务配套建设为指引，推动新增人口向新城、新区集聚。完善全市人口基础数据库建设，促进部门间数据共享，监测和评估人口变动情况及趋势影响，加强人口安全风险防控。

第二节 实现基本公共服务常住人口全覆盖

探索公共资源配置与常住人口需求联动机制。科学确定并动态调整基本公共服务清单及标准，完善效能评价。立足财政可能、消费升级及人口结构规模与流动规律，整合盘活各类资源，优化小区-街区-社区的多层次基本公共服务配置体系，补齐服务设施短板。加强新技术广泛应用，鼓励发展灵活多样的远程服务和在线服务。完善政府购买服务清单制度，拓展社会力量参与渠道。实施兜底民生保障提升行动，健全困难群体兜底保障和关爱服务体系，完善最低生活保障标准动态调整机制。有序扩大社会救助范围，推动医疗、住房、教育、就业等专项社会救助向低保边缘家庭等低收入群体延伸，实现基本公共服务均等供给。

构建普惠高质量服务供给体系。引导服务业规范健康发展，提升“数字+”服务能力，扩大教育、医疗、养老、育幼、文化、体育、旅游、娱乐、家政等领域高端化、品质化和个性化产品服务供给。鼓励因地制宜集聚发展特色服务产业，建设一批高品质生活居住区，布局一批时尚街区、艺术

空间、休闲空间，打造城市中高端服务品牌。优化夜间消费供给，完善适应夜间经济的交通出行体系，打造全时段运营城市。

实施新苏州人融入本地工程。完善随迁子女就近就读政策，让符合条件的随迁子女“应入尽入”，注重本地特质技能培育，基本实现“幼有所学，学有所教”。健全与经济社会发展水平相适应的基本养老、医疗保障体系，做到常住人口“应保尽保”。支持外来人口集中的开发区建设公寓楼、集体宿舍等，探索符合准入条件的外来务工人员纳入住房优先保障对象。通过成立共治议事会、搭建多种类型的交流平台、开办社区大学等方式，为外来人员提供优质、普惠的社会公共服务，引导外来人员参与社区治理。逐步扩大“同城待遇”范畴，消除区域、阶层歧视性障碍。

有序推进便民生活圈试点建设。以满足居民日常生活基本消费和品质消费为目标，以多业态集聚形成的社区商圈，按大约一刻钟步行为服务半径，着力提高服务便利化、标准化、智慧化、品质化水平。重点对城镇老旧小区、新建居住区、城乡结合部小区加强商业网点布局，通过标准化改造提升环境卫生和服务质量。支持与社区居民日常生活密切相关的便利店、综合超市、菜市场、生鲜超市（菜店）、早餐店、美容美发、洗染店、药店、照相文印店、家政服务点、维修点、再生资源回收点、邮政快递综合服务点、前置仓等，在

安全、合法的前提下采取“一点（店）多用”、服务叠加等方式发展微利业态。鼓励发展特色餐饮、运动健身、保健养生、新式书店、教育培训、休闲娱乐、老年康护、婴幼儿托管等品质提升类业态，促进商文旅融合，拓展社交化、特色化功能。依托智慧社区信息系统，构建城市便民化生活圈智慧服务平台（小程序或 APP）。鼓励“一点（店）多能”，搭载代扣代缴、代收代发、上门服务、租赁等项目，推广专业化托管、连锁经营、农超对接、店仓配一体化等成熟模式，引导差异化、特色化经营。支持有条件的物业服务企业向生活领域延伸业务。

第三节 推动农业转移人口全面融入城镇

提升农业转移人口劳动力素质。加强农业转移人口技能和文化培训，统筹发挥企业、职业学校、技工院校等作用，将职业技能培训和市民化培训贯穿于农业转移人口职业生涯的全过程，常态更新和增强就业创业技能，促进其在城市稳定就业、安心生活。聚焦产业发展和居民生活需求，特别是医疗照护、家政服务等重点行业工种，面向新生代农民工等农业转移人口开展职业技能培训，支持中等职业教育学校建设农业转移人口教育培训基地。完善职业培训补贴和生活费补贴机制，支持企业对转移农民开展岗前培训、新型学徒制培训和职业技能提升培训。

兜底农业转移人口社会保障。优化离土农民社会保障办

法，将被征地农民依规纳入社会保障体系。统一规范城乡各类居民的社会保险信息系统，完善城乡一体、多险统一、便捷高效的社保经办服务运行机制，加强城乡以及地区之间社会保险关系转移衔接，使农业转移人口平等参加养老、医疗、失业、工伤、生育保险并享受相应待遇。开展统筹城乡住房保障制度的改革试点，完善住房保障体系，加大农业转移人口住房保障力度，探索集体土地建设租赁住房试点，加强保障性租赁住房供给，优先满足举家迁徙农业转移人口的住房需求。不断完善进城落户农民农村承包地经营权流转和承包权退出、农村集体资产收益分配权流转和集体资产股权退出、农村宅基地使用权流转和资格权退出等政策机制。

改善农业转移人口社会参与机制。提高各级党代会代表、人大代表、政协委员中农业转移人口比例。积极引导农业转移人口参加党组织、工会、妇联及其他社团组织。丰富农业转移人口社会参与渠道，充分发挥各类群团组织的沟通联系作用，鼓励和引导以农业转移人口为服务对象的社会组织发展，及时反映农业转移人口的利益诉求。加强人文关怀和心理疏导，提高农业转移人口城市社会认同感和归属感。充分发挥社区的社会融合功能，加强农业转移人口与城市居民的生活交流，平等参与社区治理、社区服务和文体健康活动。

第四节健全以人为核心的新型城镇化机制

落实“人地挂钩”政策。建立常住人口常态化统计机制，科学确定城市吸纳农业转移人口规模，推动资源要素在市域内合理配置和有序流动。统筹新增计划指标、批而未供土地、增减挂钩节余指标、存量建设用地等，做好农业转移人口市民化相关用地服务保障工作。完善城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策，推动常住人口增长规模与城镇建设用地规模及公共服务设施用地保障相匹配。

健全“人钱挂钩”机制。统筹安排财政资金投入、政府投资、地方政府债券发行，加大对符合规划和产业政策的城市补短板项目的支持力度。继续加强义务教育经费保障，保障随迁子女受教育权利。有效用好支持农业转移人口市民化政策资金，合理确定各级政府在教育、医疗卫生、社会保障、生态环境等领域的事权和财政责任，落实好专项财政转移支付与常住人口挂钩机制。

搭建“人业挂钩”桥梁。打造“就在苏州”就业创业公共服务品牌，实现供求匹配的全方位服务。健全完善创业政策体系，营造苏州创业最优生态。开放线上失业登记入口，实现失业人员基本信息、求职意愿和就业服务跨地区共享，建立登记失业人员定期联系和分类分级制度，及时推出职业介绍、相关政策和培训项目。根据劳动密集型行业特点调整产业结构，延伸上下游产业链，实现就业岗位平稳转换。创

新农业发展方式，实行组织化、专业化、市场化、规模化生产经营模式，扩大新型农民和职业农民队伍。加大生活服务业劳动岗位的开发力度，针对性扶持家政、养老、托幼、快递、培训、咨询、售后等行业发展。创建共享办公、微型企业与中小企业创业孵化及加速器、灵活工作等空间，提供更多就业创业载体。构建社群帮扶机制，实施分类精准帮扶，助力农业转移人口及其随迁家属快速适应城市生产生活。

第四章构建城镇化空间新格局

以长三角一体化和上海大都市圈发展为引领，确立苏州中心城市地位，提升城市能级和综合承载力，加快推动县城内涵发展，促进中小城镇特色化发展，构建多中心组团式网络化特大城市空间新格局，加强空间资源统筹，促进城镇空间控量提效、生态空间扩量提质、农业空间保量保质，让生产生活生态功能既符合有机协调统一的客观规律，又满足集约高效文明的现代化需求。

第一节优化国土空间布局

构筑多中心组团式网络化空间格局。遵循特大城市新发展阶段空间演化规律，延续均衡型城镇化格局优势，加快主体功能区全域重塑，扬长补短，构建“1+4+N”（苏州市区、4个县级市、若干个镇）多中心、网络化均衡型城镇化格局。强化中心城区产业创新、人文荟萃、资源组织、枢纽建构、

要素流通、生态宜居等功能，提高中心城区的引导力、辐射力和带动力。加快副中心内涵升级，拓展产业“专精特新”渠道，加大产城融合力度，改善人居环境，提高区域人口承载力。促进小城镇分工发展和功能强化，形成协调联动、相互依托、良性竞合的城镇网络。以环太湖生态创新圈、苏沪发展轴、通苏嘉发展轴、长江绿色发展带为依托，引导网络化格局均衡、高效发展。引导城镇空间分层构造、功能交错和集约布局。

强化现代综合立体交通网支撑。规划建设民用运输机场，构建快捷联系的机场集疏运通道。加快推进“丰字形国铁网+一环四射城际铁路”格局建设，推进苏淀沪城际铁路、苏虞张线市域（郊）铁路建设，以网络化铁路通道提升连通能力。建设全国性综合交通枢纽城市，推动苏州北站与上海虹桥站联合打造全国性高铁枢纽，助力虹桥国际开放枢纽建设。深度融入长三角生态绿色一体化发展示范区，将苏州南站高质量打造为一体化示范区重要门户高铁枢纽。加快太仓站综合客运枢纽改造，打造成为跨江融合、沪苏同城的临沪综合枢纽。支持各枢纽强化站城融合，打造服务枢纽、创新枢纽，建设流量经济、创新经济、生态经济相互叠加的长三角枢纽网络。到 2025 年，基本建成轨道上的苏州，形成干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通多层次、优衔接、高品质的网络化轨道交通系统，建成一批多种轨道

交通一体接、高效换乘的综合交通枢纽，城市轨道交通占公共交通出行比例不断提高。继续完善高速公路网络布局和过江通道建设，完善一体畅联的普通干线路网，加快推进跨域、市域重要连接道路建设，形成广覆深达公路网。建设海铁联运“一带一路”物流门户港、长江中下游内河游轮母港，形成长三角水上休闲旅游网络，构建畅通高效水运网，打造港口型国家物流枢纽承载城市。依托轨道和高快速路双快系统强化市域连通能力，打造45分钟市域交通圈。

筑牢城市生态涵养基础。以太湖、长江、江南运河、南部水乡湖荡区为主体，连通湖泊、河流、湿地、山体、森林、农田等生态廊道和斑块，加强耕地和永久基本农田保护，划定并严守生态保护红线，构建自然保护地体系，保护水网纵横、蓝绿交织的江南水乡生态和农业基底，筑牢特大城市生态涵养新屏障。加大国土综合整治和生态修复力度，强化生态空间的质量提升和文化、休闲、游憩、教育、康养等多元化功能，满足人们不断增长的生态服务和环境健康需求。

第二节 拓展中心城区辐射力

提高中心城区创新、人口、产业、文化、基础设施与公共服务集聚程度，推动优质教育、医疗等公共服务资源合理布局，增强中心城区综合实力，优化“一城五片、十字聚心”空间结构，促进各板块融合发展，强化中心城区核心集聚与辐射功能，放大城市发展主引擎综合效应。

汇聚创新之源。狠抓太湖科学城、独墅湖高教区、长三角国际研发社区等为核心的创新功能区建设，全力支持“一区两中心”⁷等高等级创新平台建设，全面拓展环中环科技创新走廊、沿太湖科技研发创新带、沿江接沪科技产业创新带为主体的“一环两带”⁸科技创新格局。持之以恒优化创新环境，围绕创新创意阶层集聚需求，在艺术、美食、夜生活、轻便步行、多样化空间和文化宽容度等方面持续投入、精心打磨，进一步增强中心城区科创产业和创新创意人才集聚的显示度。支持打造以虹桥国际开放枢纽北向拓展带和自贸区苏州片区为引领的开放策源功能区网络，以开放促创新，提高城市发展活力和国际影响力。

夯实增长之基。发挥市区各板块优势特色，聚焦新产品、新技术、新业态、新模式，大力培植产业增长新势力。支持苏州工业园区全力集聚高端要素，建设世界一流高科技园区、自由贸易试验区和面向未来的苏州城市新中心；支持苏州高新区打造创新资源最集聚、创新生态最活跃、创新协同最高效的产业科创主阵地，以南京大学苏州校区为依托，高起点建设太湖科学城和西部科技生态城；支持吴江区厚植民营经济优势，擦亮“乐居吴江”品牌，以苏州南站为核心，高质量建设南部综合科创高铁新城，在长三角生态绿色一体化发展示范区建设中走在前列；支持吴中区“产业强区、创

⁷即国家生物技术创新中心、国家第三代半导体技术创新中心、国家新一代智能创新发展试验区。

⁸苏州市“十四五”规划纲要明确

新引领”发展战略，坚决扛起“为太湖增添更多美丽色彩”的使命担当，以太湖生态岛为金名片，加速形成“生态+创新”鲜明底色，成为践行“两山”理念的先行范例；支持相城区努力实现“后发先至”，打造苏州市域新中心，建成长三角乃至全国数字化发展第一区，以苏州北站为基点，推进中日（苏州）地方发展合作示范区、虹桥国际开放枢纽支点建设，奋力争当长三角一体化创新发展先导区；支持姑苏区做优行政和文商旅中心，做强教育医疗高地、科技创意高地，做精苏式生活典范，持续高水平建设国家历史文化名城保护示范区。

精雕文化之核。强化苏州“江南文化”核心地位，建设世界遗产典范城市，全面保护古城“水陆并行、河街相邻”的双棋盘城市空间格局和小桥流水、粉墙黛瓦的传统风貌，建设大运河文化带“最精彩的一段”，推动古城有机更新和不可移动文物以及非物质文化遗产保护传承利用，系统打造古城-古镇-古村联动的文化宜居功能区网络，推动文化资源“创新转化”，培育“文化+”新业态新模式，强化数字赋能文化产业，继续强化“世界遗产城市”“园林之都”“艺术圣地”“江南文化”“苏工苏作”等品牌优势，打造“国际文化旅游目的地”，进一步提升中心城区文化辐射力。

第三节提升副中心内涵发展

强化四个县级副中心发展功能。昆山争当建设社会主义现代化建设标杆城市，探索包容性精明增长模式，打造产业科创新高地、临沪对台桥头堡、现代治理样板区、江南美丽宜居四大功能矩阵；张家港争创建设中国特色社会主义现代化县域示范区，打造长江经济带和长三角地区的“临港转型示范区、综合枢纽辐射区、美丽幸福引领区、文明城市策源地”。常熟构建集约高效的空间美图、建设功能完备的时尚美城、壮大绿色发展创新美业、打造安全环保的清新美景、推出非凡体验的精品美游、彰显小城大爱的文明美德的“六美集大美，幸福新常熟”发展格局。太仓打造“现代田园城、幸福金太仓”城市品牌，高质量建设“临沪科创产业高地、沿江现代物贸基地、现代田园城市样板、中德合作城市典范”。

推进县城新型城镇化补短板扬优势。提标扩面建设公共服务设施，加强医疗卫生、教育、养老托育、文旅体育、社会福利、社区建设、综合服务、应急物质储备保障能力；提质增效建设产业培育设施，加强产业平台配套、冷链物流、农贸市场保障能力；提级扩能建设环境卫生设施，加强垃圾减量化无害化资源化处理、污水集中处理、公共厕所保障能力；提档升级建设市政公用设施，加强市政交通、市政管网、配送投递、智慧化改造、更新改造老旧小区保障能力。

第四节促进小城镇高质量发展

强化小城镇功能升级。鼓励小城镇积极主动嵌入区域产业链、价值链和供应链，成为区域双循环格局不可或缺的支撑。深入实施环境综合整治、功能服务提质、生活品质提升、产业统筹联动等美丽城镇建设行动，统筹推进城镇村三级联动发展，引导建设面向社区、功能复合、便民惠民的邻里中心，构建舒适便捷、全域覆盖、层级叠加的5/15/30分钟生活圈体系，强化小城镇作为城乡融合发展组织中心和服务中心的功能。探索小城市培育试点，深化推进强镇扩权改革、大部制改革、兼并扩容、社区化建设等，支持试点镇的产业和基础设施、社会事业、生态环境项目优先纳入苏州市重点项目，不断完善试点镇城市功能，着力打造一批现代新型小城市。

引导小城镇特色化发展。深入挖掘小城镇地域特色、产业特色和优势资源，加强文化遗产保护和传承发展，强化地方历史记忆和乡土意象，引导小城镇宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜特则特，分类施策，针对性强化长板与特色，打造一批特色镇和专业镇。加快创建特色小镇，进一步夯实产城融合的基础。突出民生为本，进一步提升被撤并镇发展质量，采取措施引导过渡，自然完成兴衰更替。因地制宜，分类指导，各有侧重对小城镇基础设施进行分批改造。

第五节 勇立长三角一体化发展潮头

聚焦沪苏同城化。全力服务构建“双循环”新发展格局，主动落实长三角一体化发展国家战略，高标准建设虹桥国际开放枢纽北向拓展带、长三角一体化创新发展先导区和长三角生态绿色一体化发展示范区，全面对接上海“五个中心”⁹建设，与上海共建国际性枢纽集群，建设联动上海的现代物流服务基地和供应链组织中心。支持昆山、太仓、相城和苏州工业园区等参与虹桥国际开放枢纽建设。加快机场、港口航道、铁路、公路以及邻接地区地面衔接，设立高铁苏州北站塘河动车所，研究建设苏州北-上海虹桥 15 分钟高速城铁专线，构建沪苏 1 小时紧密通勤圈。以长江、太湖、淀山湖流域和重要生态廊道共保为核心，推动生态环境一体化建设。以共建 G60 科创走廊¹⁰等为着力点，积极推动科技创新平台、人才和成果开放共享，共同承担国家创新战略和功能。衔接上海自贸区、张江科学城等国家对外开放和自主创新试验平台，探索飞地扩区、合作运营等政策和品牌共享机制。充分发挥苏州制造业优势，构筑与上海协同发展的产业模式，共同打造世界级产业集群。统筹供水、电力、燃气、防洪、污水、垃圾处理等设施布局和资源配置，实现市政设施和综合防灾深度一体化。探索与上海医疗、教育、文化、体

⁹《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》中明确，上海建设国际经济、金融、贸易、航运、科技创新等五个中心。

¹⁰G60 科创走廊包括：上海、嘉兴、杭州、金华、苏州、湖州、宣城、芜湖、合肥 9 个城市，覆盖面积约 7.62 万平方公里。

育、养老等公共服务共建共享机制。推动文化体系融合，共同推动上海至太湖水乡古镇群保护与建设，打造世界级水乡古镇带、淀山湖和阳澄湖环湖美丽风景区。合力推进长三角生态绿色一体化发展示范区建设，鼓励创建各类同城化试验区，支持各个领域的同城化试验试点探索。

共建苏锡常都市圈。以长江、太湖生态联保共治为核心，创建长三角绿色生态标杆区，携手保护和传承太湖文化，引领世界级沿江绿色发展带以及太湖世界级湖区，共建环太湖科创带。加快推进三市轨道交通系统对接，加紧长江港口岸线和内河航道整合协同，加密边界地区和跨江跨湖快速通道，推动公交系统无缝对接，实现交通一体化。以教育、医疗、养老、社会保障等公共服务领域一体化对接为抓手，增强群众对一体化支持基础。推动产业体系协同，在生物医药、集成电路、机械装备、汽车零部件、新材料等多个领域共建一批拥有世界影响力的先进制造业集群，共建全球产业创新、先进制造基地和数字经济创新高地。以大运河文化遗产联动协作保护为核心，加强古城、古镇、古村保护与开发协作联动，共建吴韵江南人居典范区。

加强与长三角其他区域协调发展。深化对苏中苏北辐射带动，在产业、人才、生态、文化等众多领域建立全方位的高质量协同机制。加强苏宿、苏滁、苏盐、苏通等合作产业园区建设，推动科技创新平台、人才和成果开放共享。密切

与浙皖连接协作，加强与嘉兴、湖州协同，共同治理和保护太湖水环境，合力推进环太湖和江南水乡带历史文化遗产和风貌保护，协作建设沪苏湖高铁、如通苏湖城铁，加强道路网衔接，统筹水上和沿湖通用机场布局，推进G60科创走廊产业合作示范园区建设，加强产业协作，统筹旅游资源开发。积极与杭州、合肥为代表的长三角其它不同等级不同类型城市建立更多、更深、更广连接，在产业发展、科技创新、人才流动、文化交流、法制保障等更多领域探索合作联动。

第六节 统筹市域联动发展

完善规划编制、政策设计、行政管理、产业发展、重大基础设施、公共服务、生态环境、社会治理、应急管理等方面市域统筹协调机制，围绕重大规划共统、科技创新共促、产业地标共创、基础设施共建、城市品牌共塑、公共服务共享等领域，谋划实施一批重大项目、重要平台和重点改革，促进资源要素自由流动。优化苏相合作区发展体制机制，加快独墅湖开放创新协同发展示范区进程，推进苏州工业园区与常熟、张家港等合作园区建设。推动全市范围内教育、医疗、养老、体育等优质资源整合共享、纵向流动、跨区延伸，努力实现全市各项社保政策统一规范、经办服务统一高效、信息数据互通共享、基金运行平稳有序。

第五章 打造面向未来的城市品牌

坚定走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展之路，强化数智赋能，推动城市功能品质现代化国际化，促进城市更加宜居智慧健康安全，提高人口与资源环境承载能力，打造面向未来的城市品牌。

第一节 建设创新创业城市

打造高等级创新载体平台网络。聚焦产业转型发展、创新未来需求，搭建一批国家实验室（超级计算中心）、国家重大科技基础设施、国家技术创新中心、国家产业创新中心、国家制造业创新中心等科技创新平台，加快建设国家新一代人工智能创新发展试验区、国家生物药技术创新中心、国家第三代半导体技术创新中心。争创国家级数字金融产业集聚区、车联网先导区、数字交通示范区、智能网联汽车先进制造业集群、区块链发展先导区、能源互联网产业集聚区以及国家新型工业化产业示范基地（工业互联网）。加快推进小微企业数字征信实验区、央行数字人民币、金融科技创新监管“三项试点”，吸引更多持牌金融机构、科技公司将创新试点放在苏州；立足“一带一路”倡议和长三角一体化国家战略，抢抓 RCEP（区域全面经济伙伴关系协定）签署机遇，对照 CPTPP（全面与进步跨太平洋伙伴关系协定）条款，充分发挥中新、中日、中德、中韩和对台开放合作优势，积极拓展

在非洲、东南亚和我国中西部地区各类合作园区创新合作深度，与全球、全国和长三角地区创新网络开展更多层次、更大范围、更高水平的合作，推进创新制度标准、监管体系、公共服务配套等方面与国际通用标准衔接，加快锻造苏州高端科创资源的“新长板”。

建设创新人才高地。努力以人才高地策应产业高地建设，以高层次人才引领助推高质量发展。深化人才发展体制机制改革，破除人才引进、培养、使用、评价、流动、激励等方面的体制机制障碍，力图构建更加完善的人才政策架构，吸引更多创新创业人才集聚。深化教育体制机制改革，扩大高等教育规模，提高各级各类学校办学水平，加大人才培养力度。兼顾多样性创新创业人群诉求，切实优化住房、教育、医疗、文化等配套服务，让各类人才在苏州工作和生活更舒心。强化舆论引导，营造开放包容的创新创业文化氛围，增强城市对创新创业人才吸引力。

畅通创新成果产业化路径。努力解决基础研究“最先一公里”和成果转化、市场应用“最后一公里”有机衔接问题，推动原创性、引领性的科技成果实现产业化。推动科技体制和知识产权管理体制改革，进一步完善科研管理制度、改革科研评价机制、创新参与机制和分配制度等，深入推进“校地双聘制”，调动高校院所科研人员创新创业积极性。提升孵化器、加速器等创新创业载体在促进创新人才、资金、技

术、市场、服务连接上的功能。进一步强化产学研对接，强化创新链与产业链同时布局、精准对接、深度融合，促进更多科技成果转化为现实生产力。

加大创业支持。增强青年人才来苏工作、落户便利度，简化落户和居留流程，完善人才乐居政策，确保优秀青创项目落地，吸引国际人才来苏就业创业。完善公共创业服务体系，强化中小企业服务平台建设，大力发展众创空间和创业孵化基地，推进精准高效的创业服务。实施更加普惠的创业政策，深化商事制度改革，提升创办企业便利化程度，积极推出支持创新创业的用地政策、金融政策，逐步推动外地户籍创业人员与本地户籍人员同等享受创业扶持政策 and 政府补贴性技能培训，营造“最舒心”创业环境。

第二节 建设精致宜居城市

有序实施城市更新。采取综合整治、功能调整、拆除重建等多种更新模式，逐步实现城镇空间布局优化、产业功能转型升级、居住环境改善提升、公共配套修补完善，城镇基础设施支撑能力和安全保障能力明显改善。强化姑苏区、高新区狮山、园区湖西、相城元和、吴中长桥、吴江松陵以及县级市重点镇、省级以上开发区等重要功能片区更新改造，完善城市功能、提升资源配置质量、修复生态活力。实施低效产业用地存量更新，维持工业或生产性研发功能，提高土地利用效率。推动产业用地复合利用，合理布局“工业邻里

中心”。以满足居民生活需要、提高居民生活品质为导向，因地制宜分类实施老旧小区、城中村有机更新，消除安全隐患，补充城市公共服务和基础设施体系，改善居民生活环境。加强苏州古城及老城区，甪直、木渎、同里、黎里、盛泽等老镇区综合提升，延续和传承历史文化，活化历史文化空间。

完善城市公共交通体系。继续深化公交都市发展，推广全域公交，发展毗邻公交、旅游公交，打造公交主导的完整绿色出行链。共同打造虹桥国际开放枢纽综合交通枢纽功能拓展区，构建以轨道交通（含中运量）为骨架，常规公交为网络、公共自行车及慢行延伸，共享交通和出租车为补充的城市公共交通体系。引入TOD¹¹开发模式，加强地上地下一体化建设。推动城际铁路公交化运行，推动市域轨道多网运营合一。支持巴士管家探索综合运输服务平台建设，构建旅客联程运输的产品体系，实现“公铁联运”“空巴通”联程、“运游融合”出行和“跨城+市内”无缝接驳，提高一体化交通智能服务水平。规划建设城市步道系统和非机动车交通体系，打造城市慢行交通系统，推动与公共交通系统的融合发展。

优化住房保障供应体系。优化城市用地供给结构，适当扩大住宅用地比例，满足常住人口住房用地需求。统筹住房发展的经济功能和民生功能，构建多层次住房供应保障体

¹¹TOD，公共交通导向发展。

系。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，形成符合市情、购租并举、供需平衡的住房保障体系。切实解决中低收入家庭住房困难，特别关注年轻人、新市民住房需求，规范发展公租房、长租房、廉租房，精准强化对环卫、公交等行业住房保障，逐步扩大覆盖面。开展保障性租赁住房试点，鼓励社会力量参与，调整租赁产品结构，提供更多的“小面积、低租金、广覆盖”的政策性租赁住房。引导专业化机构化租赁企业发展，盘活存量房源和闲置用房发展长期租赁住房，扩大优质稳定住房供给。

营造宜居生活环境。推进基本公共服务均等化、标准化、普惠化、便捷化，提高优质医疗和教育资源供给能力及覆盖水平，优化多层次社会保障体系。引入市场机制，扩大政府购买服务规模，实现供给主体和方式多元化。建设更有温度的宜居之城，持续推动教育、医疗等公共服务均等化优质化，提升普高招生占比，倍增三甲医院数量。合理规划设计城市住宅区，加强与城市功能板块联通，促进居民便捷出行和便利生活。坚持住房建设质量导向，实施建筑装修一体化、住宅部品标准化、运行维护智能化的成品住房开发模式。推进住宅小区物业服务管理全覆盖，完善配套服务，实现与社区治理、居民自治的良性互动。着力开展美好环境与幸福生活共同缔造活动，推进“城市未来社区”建设。

建设健康城市。把健康融入所有政策，强化公共卫生服

务和保障能力。强化常态化疫情防控长效机制，构建平急结合、科学高效、功能完善的公共卫生体系。提升公共卫生应急与处置能力，建设突发公共事件卫生应急指挥中心，建设重大疫情救治基地，基本建成国内一流的公共卫生安全城市和健康城市示范市。加大心理健康服务网站、心理自助平台等建设力度。实施职业健康保护行动，完善职业病监测与职业健康风险评估，提升职业病预防、诊治和康复能力。建立以健康查体、重点人群筛查和医院机会性筛查为主要途径的重点慢性病筛查与早诊早治机制，构建基层医疗卫生机构、医院和疾病预防控制机构“三位一体”防治管融合服务体系。营造全民健身人人参与的浓厚氛围，提高市民全民健身参与度。鼓励社会各界举办各类体育赛事，开展特色品牌健身项目创建活动。健全覆盖全市的居民健康素养和生活方式监测体系，重点提高农村地区健康素养水平。到 2025 年，健康促进政策体系更加完善，健康公平基本实现，健康生活方式基本普及，全民健康素养水平大幅提升，人均预期寿命持续提高。

第三节 建设人文魅力城市

系统建设“全龄友好型”城市。建设妇女、儿童、青年、老年友好型城市。构建全龄宜居的社会环境，加大对居住、出行、休憩等全龄友好型公共空间建设。在城市建设与治理中引入妇女、儿童、青年、老年等各群体视角，推出一批贴

近不同人群生活需求的城市公共设施建设实项目。大力发展银发经济，加快养老事业和养老产业协同发展。探索建立政府、市场和社会公益力量共同参与的多层次养老服务供给机制，发展普惠性养老、互助性养老，鼓励家庭积极承担赡养老人义务，加快建设居家、社区、机构相协调，医养、康养相结合的满足多元化需求的养老服务体系，探索建立具有苏州特色的城乡养老模式。建设儿童友好型城市，规划建设一批婴幼儿托育照看机构、社区儿童公园、儿童运动中心。建立健全未成年人关爱保护体系，推动儿童福利体系由补缺型向适度普惠转型。建设青年友好型城市，提升实施“姑苏人才”工程，多层次培养青年人才，优化重点产业、重点技术领域和功能平台的人才引进和结构，建设适合青年人居住的时尚社区和公共服务设施。发展妇女事业，确保妇女合法权益不受侵害，营造全社会关爱妇女群体的温馨氛围。

塑造独特城市风貌。加快构建以现有历史文化资源为基础、以城市共同体价值为引领、以国际化文化平台为载体的现代文化标志传播体系，办好中国昆剧艺术节、中国苏州评弹艺术节、中国苏州江南文化艺术·国际旅游节、中国苏州文化创意设计产业交易博览会、中国刺绣文化艺术节、戏曲百戏（昆山）盛典、中国（张家港）长江文化艺术节、常熟虞山文化旅游节等各类文化活动；打造“文化艺术之城”“文明品质之城”“时尚创意之城”，打响“四季苏州·最是江

南”整体品牌。加强古城、古镇、古村落以及传统民居的原真性保护，使历史古迹、风景名胜与周边环境协调一致、形态风格整体统一，为古今辉映的“东方水城”底色再添光彩。在维护自然流域水系和地理风貌主体稳定以及环境保护改善的基础上，扩大农业、养殖、生态著名品牌影响力，丰富“鱼米之乡”的时代内涵。

建设文化强市。依托城市地域环境、文化传统、时代特征等差异化基因，挖掘苏州“历史文化名城”“江南水乡”“人间天堂”等固有江南文化资源，打造一批具有苏州特色、苏州标识、苏州内涵的江南文化品牌项目，建设更富魅力的人文之城。做好昆曲、评弹、苏工苏作等保护传承，推动与中国歌舞剧院等专业团队合作，精心打造“运河十景”。加快实施文化产业倍增计划，建设全国数字文化产业集聚区和引领区，全面打响“江南文化”品牌。融入长三角文化产业一体化建设，打造元和塘国家级文化产业示范园区，重点发展动漫游戏、创意设计、影视创制、演艺娱乐等“X”个优势领域，促进文化产业与体育、旅游、会展、传媒、商贸等“N”个相关领域融合发展，强化文化、数字技术科技和产业之间的“上云，用数，赋智”，以及雕筑成数字文化产业，构建具有园区特色的“2XN”文化产业体系。规划建设苏州市大剧院、苏州国际文化体育艺术中心、苏州美术馆等专业载体，将文化元素 IP、文化脉络融入苏州全域城镇建设与规

划之中，让文化的继承、传播和创造共同凝结为城市的文脉魂魄，全面提升苏州在“江南文化”话语体系中的首位度和辐射力。

激活苏州双世界遗产溢出效应。以“世界遗产典范城市”为极核，延续江南城脉，全面保护古城风貌，实现历史文化街区、古建老宅、历史文物有机串联。维护和传承历史文化名城的城市肌理与传统街巷特色，积极推进传统建筑和古建筑的保护更新与修缮利用，重塑城市文化中“江南文化”符号，恢复和焕发传统建筑、古建筑的历史文化价值与功能。以苏州大运河文化遗产为生态文化经济聚合链，精心编织美丽的大运河文化带，建设一批有生命力的地标项目和标志景观，着力构建大运河国家文化公园“水韵古城”“水乡古镇”两大核心品牌。充分发掘世界自然与文化双重遗产价值，全域培育现代文化业态，实施“文化+”产业融合发展，激活文化遗产多重溢出效益。

加强优质文体服务供给。鼓励多元文化尊重、理解与交融，完善城市文明公约制度，塑造尊重规则的公共意识。创新实施文化惠民工程，合理规划建设和改造提升城市图书馆、科技馆、博物馆等重大文化设施。全面提高基层综合性文化服务中心覆盖范围和使用效能，优化建设文创街区、艺术街区、公共阅读设施群、江南小剧场等一批小而美的特色公共文化服务空间载体。加强全民健身场地设施建设，合理

布局公共体育场、体育公园、健身步道和社会足球场地，进一步提高城市社区和学校体育设施向社会开放程度。推进公共文化设施免费开放、延时开放、错时开放，鼓励开展夜间主题服务。

第四节 建设安全韧性城市

健全城市风险治理机制。落实国务院安全发展示范城市评价要求，对标城市安全源头治理、风险防控、监督管理、保障能力、应急救援和安全状况等指标，创建安全发展示范城市。加强应对风险的韧性能力建设，健全完善常态化风险治理机制。完善政府及其部门责任制清单，建立健全统一指挥、分类监管、分级负责的安全生产责任体系。推动企业落实安全风险主体责任，建立安全生产自我约束内生机制。积极推行城市“体检”，探索建立城市“体检”工作制度。完善公共卫生服务和重大疫情预警、救治、应急处置机制。

注重新型风险防控体系建设。强化新型公共卫生风险防控能力，完善疾病预防控制体系和重大疫情防控救治体系，提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平。构建新型网络安全体系，推进数字基建中同步规划、建设和运行相对应的网络安全基础设施，研判防范新一轮科技革命可能引发的安全隐患、观念冲击和风险传导。完善农业新型风险防控体系，保障“菜篮子”“米袋子”稳定安全。防范环境风险，提升环境应急处置能力。建立健全生物科技管理体制机制，

构建严密的生物安全体系，保障和促进生物技术健康发展。防范化解重大金融风险，开展政府债务、中小商业银行、地产等风险防控体系建设，加强金融监管，建立健全金融系统性风险、区域性风险的早期预警和化解机制。

加强公共安全保障体系建设。全面强化城市网络安全、信息安全，完善个人隐私数据保护体系，提升城市“数字韧性”。推进新一轮“雪亮工程”建设，提升治安防控立体化智能化水平。建设自然灾害综合应用系统，联通地震、消防、林水等部门，对地震、地质灾害、气象灾害、水旱灾害、森林火灾实现综合监测预警，建成空天地一体、应急处置可视化指挥调度系统。加快海绵城市建设，增强公园和绿地系统的城市海绵体功能等，打造安全可持续的城市水循环系统。

强化应急管理体系建设。坚持预防为主、防抗救结合，完善事前防范、事中响应、事后恢复并重的应急管理体系。强化重点行业领域专业应急队伍和基层应急能力建设，加快建设应急救援基地，健全应急救援联动机制，深化区域应急救援协作。完善公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制，全面提高重大突发公共卫生事件应对能力。健全分级分层分流的重大疫情救治机制，支持有条件的县级市建设区域重大疫情救治基地。完善国防动员体制机制，推进国防动员体系与应急管理体系高效衔接。健全物资储备体系，建立各级应急救灾物资储备中心。健全公民安全教育体系，

提升全民安全素质和应急意识，完善突发事件社会协同防范应对体系。

第五节 建设绿色低碳城市

推动实现碳中和目标。结合“去降补”任务，启动制定碳达峰和碳中和目标实施方案，明确时间表、路线图。合理分解各地区碳排放强度和总量指标，科学构建符合市情、可操作的碳排放强度和总量双控格局。加大低碳发展财政扶持力度，支持低碳能力建设、低碳重点工程补助奖励、低碳新技术推广等应用，大力发展能源互联网等新兴产业。积极对接全国碳排放市场建设，完成重点排放核查、清缴等工作，健全碳排放配额市场调节和抵消机制。开展温室气体排放清单编制，实施市级温室气体清单编制常态化、规范化。持续提升车辆清洁能源化比例，大力发展新能源，积极落实国家碳达峰、碳中和目标任务。

严守生态环境底线。深入打好污染防治攻坚战，建设更美底色的生态之城。抓好长江大保护，持续打好蓝天、碧水、净土保卫战，推进太湖生态岛、特色田园乡村等建设。落实国家重点用能单位“百千万”行动，大幅降低重点行业和企业能耗。顺应全球气候变化协议¹²大势，针对性调整能源结构，加快形成煤、气、油和可再生能源等互为补充的能源结构。大力开展“低散小”“散乱污”企业综合整治行动，坚

¹²即《巴黎协定》。

决遏制农业面源污染，绝对保障水源地和供水安全，把节能减排降耗作为刚性管控要求，严厉打击破坏环境违法犯罪行为，坚定沿着长江经济带高质量发展的绿色路径走到底。

推进生产生活方式绿色化。统筹经济社会发展和环境保护、生态建设，探索和引进 EOD¹³ 开发方式，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。开展绿色创新企业培育行动，强化绿色制造关键核心技术攻关，实施一批绿色技术研发重大项目和示范工程，培育一批绿色技术创新龙头企业和绿色工厂，争创一批国家级绿色产业示范基地和省级绿色产业发展示范区。倡导绿色出行，完善绿色交通技术创新与服务体系，全面建设“公交都市”，提升慢行系统魅力。建设绿色低碳居住社区，鼓励购买绿色建筑住宅。加快绿色细胞工程建设，广泛开展绿色机关、绿色学校、绿色医院、绿色饭店、绿色社区、绿色家庭等创建活动，推动生态文明进单位、进学校、进社区、进家庭。

打造城乡绿色融合空间。推动生物多样性保护与山水林田湖草系统治理，优化碳汇空间格局，推进生态绿道和绿色游憩空间等建设，建立通风廊道分级分区管控体系，构建环境友好型城市生态系统。同时在乡土自然基础上建设低碳乡村。保护富有传统意境的田园乡村景观格局，实现村庄与周边自然环境有机融合，加强基础设施配套建设绿色化，推动

¹³EOD，以环境质量改善为基础的开发模式。

农村生活垃圾减量化资源化。统筹生活污水、固体废弃物、危险废物、医疗废物处理处置等环境基础设施建设运行和监测监管，全面推进生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输和分类无害化资源化处理。

第六节 建设数字智慧城市

增强数字基础设施支撑。以实现全域互联、智能感知、数据开放、融合应用为目标，完善 5G、IPv6 网络、NB-IoT（窄带物联网）等信息网络基础设施。加快部署城市数据大脑，构建城市数字资源体系，因地制宜优化市域数据中心布局，统筹行业数据资源共享平台、多种应用场景技术能力与检验检测、开源平台等大数据基础设施，重点引培一批云平台 and 大数据、网络安全检测、智能终端检测等平台，提升运行管理、辅助决策、风险预警和应急响应能力。完善数据确权、开放和安全保障机制，制定公共数据开放标准和开放目录，提高数据资源可获得性。绘制完整的“智慧城市运行图”，探索建设数字孪生城市。建设国内领先的车路协同车联网和智慧道路。加强市政公共设施数字化升级，推进供水、排水、燃气等市政公用设施智慧化建设改造，提升运行效率和安全性。

推动数字产业化。加快发展数据清洗加工、数据分析挖掘、数据展示服务及数据安全等技术产品和解决方案。支持人脸识别、图像识别、视频跟踪、视频监测、语音识别、智

能交互等视觉、听觉相关人工智能技术和产品。着力发展云计算、大数据、移动互联网、物联网等新兴领域关键软件产品和解决方案，支持企业开发虚拟现实、增强现实等软件产品，加快布局发展高端工业软件、工业互联网。大力发展信息安全、数据安全相关软件产品。

加快产业数字化。重点发展“数字+”与“智能+”制造、商贸、文旅、商务、物流、教育、研发设计、交通、家庭、社区、医疗健康、政务、影音、出版、动漫、文学等新业态，增强精准服务、高效服务、智能服务供给，加快智慧化服务与硬件建设同步推进。统筹智慧家庭、智慧楼宇、智慧社区建设，提升一体化效能。

提升政府数字化水平。强化政府部门内部的数据治理能力和部门之间的数据资源共享水平，推动政府大数据开发利用；以数据驱动政务业务流程的数字化重构和管理服务模式的智能化再造，建设透明高效、精准治理、智能善惠、可信可靠的新型电子政务，打造数字政府典范。

第六章促进城乡深度融合发展

围绕城乡发展要素流动和配置机制、城乡基础设施一体化发展体制机制、城乡基本公共服务均等化发展机制、城乡产业协同平台建设和农民持续增收机制等重点任务，强化制度集成改革，形成改革创新合力，构建新时代乡村振兴与新型城镇化双轮驱动的城乡发展新格局，率先建立起城乡融合

发展体制机制和政策体系，在缩小城乡差距、共享城乡品质生活上走在全国前列。

第一节 注重城乡要素高效配置

深化农村土地制度改革。打通土地要素市场化配置堵点，使土地制度适应新发展格局下城乡融合发展的要求。全面开展农村集体经营性建设用地入市工作，建立健全城乡统一的建设用地市场，实现“同地、同权、同价、同责”。允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，利用自有住宅或其他条件依法从事乡村休闲、旅游、养老等产业。鼓励和支持农民集体经济组织依法使用建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同兴办相关企业和建设租赁性住房。探索城镇开发边界外农村一二三产业融合发展项目用地的灵活点状供地模式。积极开展土地经营权抵押贷款试点，充分激活土地承包经营权经济属性。改革城乡建设用地增减挂钩管理办法，实施“三优三保”行动升级版，按需推进村庄规划编制，进一步盘活农村存量建设用地，优先保障乡村产业发展、乡村建设用地。统筹增量存量规划空间，乡级国土空间规划可安排不少于 10% 的建设用地指标，用于有效保障公共基础设施补短板项目用地。各市（区）单列不少于 5% 的新增建设用地计划用于乡村振兴项目用地。

完善乡村发展投融资机制。积极争取国家城乡融合发展基金，鼓励各级财政设立城乡融合发展专项资金支持城乡融合发展及相关项目建设，发挥乡村振兴投资基金作用，撬动更多社会资本、金融资本参与农业农村建设发展。强化金融支农政策手段，推广农村承包地经营权抵押贷款，鼓励工商资本参与乡村产业发展和基础设施建设；推动农村信用社和农商行回归服务三农，引导中小银行和地方银行创新金融产品，鼓励开发性银行和政策性银行加大对城乡融合项目中长期信贷支持。支持市县申请发行用于城乡融合公益性项目的政府债券。推进农业保险扩面、增品、提标，支持保险机构开发地方特色险种。完善融资贷款和配套设施建设补助等政策，鼓励工商资本投资适合产业化规模化集约化经营的农业领域。建立工商资本下乡负面清单制度及工商资本租赁农地风险防范机制。规范政府性债务管理，将政府举债融资全面纳入预算监管，严控新增债务。加强审计监督和督查问责，健全地方政府性债务风险评估和预警机制。

鼓励和引导人才向乡村流动。完善财税、金融、社会保障等支持政策，鼓励村集体经济组织创新股份转让、赋予“新村民”资格及相应权能等多种方式，吸引各类人才返乡就业创业。实施乡贤回归工程，完善乡贤回乡服务保障和政策激励机制，引导乡贤参与乡村经济发展和社会治理。实施新时代优秀青年下乡计划，推进“定制村干”培育工程，搭建乡

村“青创联盟”，支持返乡青年竞聘乡村振兴职业经理人。鼓励青年人才返乡入乡创业，完善乡贤回乡激励机制。建设一批返乡创业园，打造一批农创客基地。建立城乡人才交流合作机制，通过岗编适度分离等多种方式，推动城市教科文卫体等人才定期服务乡村。实施职业农民培育工程，推动农业从业人员职业化，依托涉农院校开展“订单式”农业农村实用人才培养，加快形成现代新农人群体。

第二节 构筑优质均衡公共服务体系

推动优质医疗资源向乡村延伸。高水平深化推进医联体和县域医共体建设，推动城市优质医疗资源向县域下沉。以建设分级诊疗、医疗联合体为方向，推进紧密型医联体建设试点，持续推进苏州特色的专科专病医联体建设。完善“一老一小”健康服务体系。加快构建贯通健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护和安宁疗护的全链条老年健康服务体系。健全妇幼保健网络体系，扩大婴幼儿照护普惠性服务供给。打造优势鲜明的中医药服务体系，建设中医特色重点医院和中西医结合“旗舰”医院，促进中医药传承创新。建设强大的公共卫生安全体系。持续推动本地医疗卫生机构和名医工作室“走出去”，与长三角地区特别是上海的优质医疗资源对接合作，加快推进复旦大学附属中山医院长三角合作医院等项目建设，提高办医质量。

推动城乡教育优质均衡发展。全面巩固、提升义务教育

基本均衡发展成果，进一步缩小义务教育城乡、校际差距，整体提高义务教育标准化建设水平和教育质量。以公办园为示范、普惠园为主体，加快乡镇幼儿园扩容建设。推动以招收随迁子女为主的民办学校提档升级和规范管理。加快发展城乡教育联合体，鼓励城乡学校开展“学校联盟”或“集团化办学”，通过组团式教育帮扶等方式，推进跨层级、跨县域的优质教育资源流动共享。推进义务教育教师“县管校聘”，积极发展名师空中课堂等线上教育，实现城乡结对学校管理共进、教学共研、资源共享、信息互通。

完善城乡统一的养老服务体系。完善城乡居家养老服务模式，为特困、低保、低保边缘家庭中的失能、失智及高龄老年人提供基本养老服务补贴。全面拓宽城乡社区养老服务中心覆盖面，加快区域性养老服务中心建设，有序推进养老机构“公建民营”，鼓励“民建民营”。加强养老护理人员队伍建设，积极打造一批“15分钟”城乡养老服务示范圈。加大困难群体帮扶力度，对低保对象、特困供养人员等困难群体，按最低标准代缴城乡居民基本养老保险费；构建覆盖全域的智慧养老平台，打造面向个人、市场主体、养老从业人员和政务人员的综合性养老应用，搭建苏州养老服务大数据中心；开发适老生活用品市场，持续推动充分兼顾老年人需要的智慧社会建设，创建“示范性老年友好社区”。

提升城乡公共文体服务供给能力。打造新型文旅商业消

费聚集区、完善县级公共图书馆文化馆博物馆、改善游客服务中心等旅游配套设施、建设体育公园和城市公园等；充实乡镇公共文化设施，提升公共图书馆、乡镇综合文化站、农家书屋等公共文化设施功能，按需求足时免费开放。定期举办公益性讲座、电影放映、图片展览、图书销售等公益性流动文化活动。推进农村文化礼堂、乡镇体育馆建设。因地制宜创新打造一批优质的多样化品质化公共文化空间，鼓励社会力量参与公共文化服务体系建设。

第三节 提档升级乡村基础设施

推进城乡交通畅联。创新城乡交通基础设施一体化投入和管护机制，推动城乡道路等公益性设施管护和运行投入纳入一般公共预算，鼓励以政府购买服务等方式引入专业化管护企业。高品质建设和管理“四好农村路”，统筹提升停车场、充电桩等交通基础设施，推动建、管、养、运水平国内领先。推进城乡公交一体化发展，推广“互联网+共享出行”模式，创新发展“定制公交”等乡村旅游客运服务。推动交邮融合发展，促进邮政快递行业向高质量、高品质转型升级。

推进数字乡村新基建。推动乡村生产生活基础设施数字化改造，推进乡村智慧水利、智慧交通等建设。建立乡村重要资源天空地一体化全域地理信息“一张图”，全面推进乡村“山水林田湖草”等资源、农村住房、人居环境等领域数

字化管理。推进实现农村高速光纤网络、4G 升级 5G 网络、数字电视网络全覆盖和村庄集中公共区域 Wi-Fi 重点覆盖，基本实现光纤到村，农村普遍接入能力达到 1000 兆位（1Gbps）。推动物联网、智慧村务、智慧医疗、智慧教育和智慧旅游等建设。在线为民服务、村民在线议事、乡村精准管控、村务在线监管、乡村电商服务等领域率先突破。

升级乡村其它基础设施网络。对规划保留村庄，完善供电、供水、供气、互联网等布局和运维质量，升级抗灾防灾设施。坚持城乡同质标准，落实县级统管责任，推进农村供水管网升级改造。加快推进城乡一体化天然气管网布局建设，推广应用清洁能源，优化农村能源供给结构。加强城乡流通资源优化配置与模式创新，形成高效可达的乡村物流配送和便利经济的设施布设体系。统筹推进城乡一体化垃圾收运体系建设，不断提档升级农村公厕。

第四节 协同城乡产业发展

建立新产业新业态培育机制。构建农村一二三产业融合发展体系，依托“互联网+”和“双创”推动农业生产经营模式转变，健全乡村旅游、休闲农业、民宿经济、农耕文化体验、健康养老等新业态培育机制，研究加大对农村电子商务的支持力度，实现城乡生产与消费多层次对接。适应居民消费升级趋势，制定便利市场准入、加强事中事后监管政策，制定相关标准，引导乡村新产业改善服务环境、提升品质。

在年度新增建设用地计划指标中安排一定比例支持乡村新产业新业态发展，探索实行混合用地等方式。严格农业设施用地管理，满足合理需求。

搭建城乡产业协同发展平台。培育发展城乡产业协同发展先行区，推动城乡要素跨界配置和产业有机融合。把特色小镇作为城乡要素融合的重要载体，打造集聚特色产业的创新创业生态圈。把农业园区作为重要的平台，优化提升各类农业园区。完善小城镇连接城乡的功能，承接一定的产业和公共服务。探索开展面向特大新型农村社区和特大村的“由村到城”的新型城镇化道路。创建一批城乡融合典型项目。通过市场化方式建立城乡融合发展基金，引导社会资本，重点培育一批国家层面的城乡融合典型项目，形成示范带动效应。

持续发展集体经济。坚持市场导向，推动集体经济高质量发展，探索农村集体资产运营新机制，试点开展农村集体资产市场化、职业化运营模式，通过委托管理、组建平台公司、股份制、租赁等形式参与乡村产业融合发展。支持各地建立职业经理人制度。鼓励各地以镇（街道）为单位推动村级集体经济抱团异地发展，在城镇规划区、各类开发区等优势地段开发建设农贸市场、城镇综合体、科技产业园等经营性项目，到 2025 年镇级统筹发展村级集体经济项目占比达 70%以上。鼓励集体经济组织创办休闲观光农业和乡村旅游

合作社，或与社会资本联办休闲观光农业、乡村旅游产业和农村服务业，支持农村集体经济组织以出租、联营、入股等方式盘活利用空闲农房及宅基地。支持各地将成熟的农村公共服务配套项目纳入政府定点采购范围，着力拓宽村级集体经济增收渠道。到 2025 年，村均年可支配收入达到 1200 万元。

第五节 推动城乡共同富裕

完善农业转移人口工资性收入增长机制。鼓励产业园区、农业龙头企业、小微企业以多种形式提供就业岗位，加强乡村公益性岗位开发，引导农村劳动力转移就业和就地就近转移就业。建立农民财产性收入增长机制，深化农村集体产权制度改革，推动以折股量化形式让农村集体经济组织成员长期分享资产经营收益。引导农村集体经济组织开辟资产租赁、企业股份、农业开发、生产服务等多种路径，丰富创新集体经济发展形态，提高农村集体经济收入。

聚焦农民增收。因地制宜发展村镇主导产业、培育新兴产业、挖掘优势产业，增强产业经济对区域共同富裕的带动作用。促进农业农村现代化发展，推动科技要素融入农村农业。深化集体经济转型升级，紧抓农村电商、直播带货等新业态发展机遇。深化农村集体产权制度改革，将农村集体资产所有权确权到集体经济组织成员。持续深化农村改革，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，完善盘活农

村存量建设用地政策。支持龙头企业与农民共建产业化联合体，让农民分享加工销售环节收益。完善企业与农民利益联结机制，促进小农户和现代农业发展有机衔接。

持续巩固提升集体经济相对薄弱村和帮扶弱势群体。按照“标准再提高、重点再聚焦、内涵再丰富、底线再筑牢”的总体要求，重点强化保障民生支出等帮扶，进一步减少相对薄弱、缩小收入差距、促进共同富裕。积极创新帮扶方式和途径，因地制宜制定差别化帮扶方案，增强相对薄弱村脱贫转化内生动力。到 2022 年底，全市 50 个市级集体经济相对薄弱村集体经济年可支配收入达 400 万元且人均达 1200 元。扩围升级“阳光惠民”监管系统平台，建立惠民资金长效监管机制。着力完善城乡居民平等就业和充分就业制度，重点关注低收入家庭的充分就业，单列考核指标。加大精准帮扶力度，全面推进“一户一档一策”精准帮扶机制。健全低收入农户人群保障机制，推进低收入农户同步基本实现现代化，稳步提高低保标准，多种途径提高低收入人群收入水平。加大岗位开发特别是公益性岗位采集力度，重点做好困难家庭子女就业帮扶，确保有就业愿望的困难家庭子女 100% 推荐就业。加快精准救助资源管理、经济状况核对等大数据平台的建设和完善，进一步优化救助申请流程、简化申办材料、完善工作机制。

第七章提升城乡治理现代化水平

建设更为和谐的善治之城，以数字化治理为核心，提高城乡规划与建设管理水平，加快 5G、工业互联网等新型基础设施建设，探索创新“一网通用”“一网通办”“一网统管”，完善“大数据+网格化+铁脚板”的社会治理机制，提高公共安全服务保障能力，筑牢城市安全底线。

第一节提高城乡规划与建设管理水平

完善市域规划体系。统筹规划城市空间功能布局，把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳理念融入城市规划全过程。建立以市级发展规划为统领、空间规划为基础、专项规划和区域规划为支撑的市级规划体系。加强城市硬件设施与软件环境配套设计，落实“小尺度、精细化、多功能”街区空间规划理念。建立健全规划横向纵向传导机制，统筹划定“三区三线”，确定重大交通设施、市政基础设施、公共服务设施布局，明确约束性指标和预期性指标，实现规划“一张图”、实施“一盘棋”、监督“一张网”、保障“一股绳”。

提高城市建设管理水平。加强对城市的空间立体性、平面协调性、平原水乡风貌整体性、历史文脉延续性等方面的规划和管控，彰显苏州文化特色和建筑风格。运用城市设计手段，提高标志性构筑物外观审美标准，打造更多市容市貌

的特色、亮点和精品。统筹小区、社区和街区改造提升，开展美丽街区整体塑造、宜居住区综合整治和美丽宜居小城镇建设试点，合理规划“三线入地”、科学确定更新单元的规模与构成，探索传统街坊型老旧小区改造新模式，实施百姓身边的微改造、微添绿、微休憩工程，规划完善居住配套功能，探索物业管理与城市管理有机融合。完善市政设施体系，统筹道路、交通设施、绿化景观综合整治提升以及 5G 通信等新型设施建设，探索市政设施智能应用。探索健全“15 分钟社区服务圈、10 分钟公园绿地服务圈、10 分钟体育健身圈、5 分钟便民生活圈”等建设新路径。积极构建生活垃圾分类“大分流、细分类”苏州模式，引导“三定一督”长效机制全面铺开，加快生活垃圾焚烧、建筑垃圾、厨余垃圾等固废终端处置设施建设。科学规划城市地下空间，结合轨道交通、人防设施需求，综合开发与利用地下空间及地铁上盖，构建层次化、骨架化、网络化的综合管廊系统，推进地下综合管廊的规划、建设和维护的全生命周期动态管理。

第二节 完善城乡智慧治理体系

深化“互联网+公共服务”。深化“放管服”改革。深入推进“不见面审批（服务）”，将政务服务事项（法律法规另有规定或涉及国家秘密等除外）全部纳入平台办理，全面提升政务服务规范化、便利化水平。实施医疗健康信息惠民行动，建立健全全民健康信息平台，构建统一标准的医疗

卫生信息系统和居民电子健康档案、电子病历数据库；完善居民医疗、预防保健、健康管理、养老服务一体化信息服务体系；发展便携式医疗智能终端可穿戴设备等新型应用以及远程医疗、定制化健康管理等新型服务。全面提升教育信息化基础支撑能力，推动国家智慧教育示范区和智慧校园建设，构建网络化、数字化、个性化、终身化教育体系；探索和创新数字教育资源供给模式，运用“专家课堂”“名师课堂”和名校网络课等在线教育手段持续扩大优质教育资源覆盖范围，不断缩小区域、城乡等教育资源差距。加快构建人力资源和社会保障“一卡通”应用，发展线上线下相结合的社会保障民生服务模式，实现窗口服务、线上服务和社会化服务协同联动；建设公共就业服务信息系统和就业创业服务平台，推动就业创业服务深入开展。加快交通运输综合数据中心建设，打造全面覆盖、泛在互联的智能交通感知网络，完善公共出行综合信息服务体系；打通多式联运信息通道，加强交通物流协作，不断提升寄递渠道安全监管能力和信息服务水平。

深化数字化城管平台建设。推广网格化管控模式，优化城乡管理运行机制，加快建设综合执法、智慧调度、市政环卫设施管理、城市景观照明等业务应用，实现城市管理的协同化、高效化和智慧化。加快建设覆盖食品、药品、医疗器械、特种设备的协同监管执法体系，完善市场准入、质量检

测、风险管控、应急处置等功能，推进产品追溯、诚信管理、风险监测预警、应急指挥等系统建设，构建基层综合服务管理平台，发展面向市政、养老和病患陪护等信息服务体系。推进网上信访受理工作，畅通群众权益协调和保险渠道，为社会风险防控和矛盾化解目标提供支撑。加快推动环境智慧治理，加大对重点污染源在线监督力度，提升大气、水、土壤等生态环境污染治理和处置能力，构建多方参与的生态环境监管体系。

加快推进“数字政府”建设。打造永远在线的“数字苏州”，助力国家智能社会治理综合实验基地建设，到2025年全市数字政府一体化建设基本完成，政务网IPv6覆盖率85%、电子证照覆盖率70%、“互联网+监管”监管行为事项覆盖率95%、“一网统管”城管事项覆盖率100%，政府履职实现数字化、平台化、现代化，数“智”政府、舒“心”苏州成为全国标杆。“一网通用”共性支撑和能力供给明显强化；“一网通办”“一网统管”的需求牵引和业务驱动作用持续发挥，业务数据和技术实现深度融合；政府在市场监督、社会治理、公共服务、生态环保等领域的履职能力大幅度提升。政务数据流通体系建设取得重大进展，公共数据开放目录基本建立，以数据为核心要素的创新生态系统良好运转。各板块政务信息资源共享、外网安全、政务运维、项目管理平台纵横对接完成。全面提升智能感知、计算处理、实战应

用能力，积极建设线上线下相结合、打防管控一体化的网络社会综合防控体系，加快构建安全统一的智能化应急指挥体系，加强气象信息、防震减灾、安全生产、应急广播等信息服务系统建设，加强应对自然灾害和突发公共事件的应急响应能力。

第三节 加强社会治理能力建设

坚持党建引领社会治理创新。坚持党对基层治理的全面领导，把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面，建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。推进社会主义政治建设，推动基层群众自治制度的苏州实践，完善党建引领城乡基层治理的体制机制。加强乡镇（街道）、村（社区）党组织对基层各类组织和各项工作的统一领导，积极推行村（社区）党组织书记通过法定程序担任村（居）民委员会主任、村（社区）“两委”班子成员交叉任职。构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇（街道）管理体制。完善党建引领的社会参与制度，统筹基层党组织和群团组织资源配置，支持群团组织承担公共服务职能。

加强“法治苏州”建设。建设高效的法治实施体系，推进法治服务标准化、规范化、便利化。深化行政执法体制改革，全面推行阳光执法，推行“区块链+公证”在行政执法全过程记录中的应用；全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。严格落实重大

行政决策程序规定，健全重大行政决策目录管理、网上运行、跟踪反馈、事后评价、责任追究等制度。全面落实市县镇三级重大项目依法决策机制，严格履行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等程序。加大全民普法力度，深化法治文化建设，打造苏州法治文化特色品牌。推进政法服务多元供给，构建覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系。建设严密的法治监督体系，创新监测评价方式，实行“法治苏州”监测评价全覆盖。充分运用大数据、云计算、人工智能等现代科技手段，全面建设“数字法治”“智慧法治”，推进“法治苏州”建设的数据化、网络化、智能化。

强化社区服务供给效能。推广社区服务综合体建设，鼓励和支持各地建设一批集综合受理、居家养老、三社联动、议事协商、文教娱乐等功能于一体的城乡社区服务综合体，突出地域特色、乡土特色和社区特色，覆盖社区全人群，打造居民家门口的“百姓会所”。优化“全科社工”服务模式，建立健全专业社工人才培养、岗位开放、行业监管等机制，优先将社区事务、养老助残、社工服务、公益服务、心理疏导、社区矫正、慈善救济、社会救助、法律援助等纳入政府购买服务，加强流程监管和绩效评估。

提升基层治理能力和水平。依法赋予乡镇（街道）综合管理权、统筹协调权和应急处置权，强化其对涉及本区域重

大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权。规范乡镇（街道）政务服务、公共服务、公共安全等事项，优化乡镇（街道）政务服务流程，全面推进一窗式受理、一站式办理。完善基层民主协商制度，探索建立社会公众列席乡镇（街道）有关会议制度。强化乡镇（街道）属地责任和相应职权，构建多方参与的社会动员响应体系。健全城乡社区“网格化”管理体系；开展网格化服务管理标准化建设，推动“多网合一”“一网统管”。加大基层治理人才队伍建设，组建社会建设治理智库，建立专业化、职业化的基层社会治理队伍。推进基层法治和德治建设，深化“天堂经纬”品牌，充分挖掘“苏城善治”文化，打造“红色管家”基层治理样本，争创市域社会治理现代化试点示范城市。

第四节改进城乡治理方式

深化治理体制机制改革创新。加快构建符合现代网络时代经济社会跨界融合新趋势、新要求的现代治理新体制、新机制，建立健全多部门参与的平安苏州建设协调机制，科学构建上下贯通、纵横结合、协调有力的工作体系。借鉴新时代“枫桥经验”，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，健全各类调解组织，建立人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，积极探索完善非诉讼纠纷解决机制。加强各类社会矛盾处置，健全社会矛盾排查预警机制、跨区域和跨领域矛盾风险联动处置机制、矛盾纠纷多元化解机制、

非诉讼纠纷解决机制。

构建多元主体协同治理体系。深化“政社互动”和“五社联动”，明确政府、市场与社会的职能分工和权力边界，细化责任清单，创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制。完善以社区党组织为引领的社会协同、民主协商、公众参与的城乡基层治理体系。构建多元协商机制，激发社会主体参与活力，加大基层共治宣传培训，开发提升共治技术支撑和平台支持，不断推进基层治理向市场放权、向社会放权。健全工作事项进社区准入制度，持续推进社区减负增效。加强市级统筹治理和县级因地制宜实施，打造“一县一品”治理特色，构建市县联动并进治理模式。

加强文化治理引导。充分发挥文化的社会治理功能，加强对地方文化网络的认同、接纳、利用和协同作用，探索优秀传统文化推动基层社会治理创新的新路径。加强全域社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，不断加强和完善社会矛盾预防化解体系。发挥家庭家教家风在基层社会治理中的作用，将家庭建设纳入基层社会治理评价与考评体系。全面弘扬诚实守信文化，塑造城市信用品牌建设，完善公共信用信息社会开放共享机制，加强行业信用自律，创新信用产品和服务，提升信用惠民便企水平。

探索“源头心防”体系建设。加强社会心理服务体系建

设，探索将社会心理服务纳入城乡基本公共服务体系，建立健全社会心理服务疏导、危机干预机制。建立“条块结合、以块为主、纵向到底、横向到边”的社会心理服务网络，搭建基层心理服务平台。建立心理健康知识传播机制，提高居民心理健康自我管理能力和提升社会心理服务能力。建立完善城乡社会心理危机干预和援助平台，建立健全城乡重点人群心理预测预警预防机制，提高社会治理问题的源头控制效果。

推动社会治理智慧化。统筹推进智慧城市、智慧社区基础设施、系统平台和应用终端建设，强化系统集成、数据融合和网络安全保障。构建数据库共建共享机制，推进政府数据与社会数据融合，建成对内一体化政务信息系统和对外一体化信息资源共享平台。深入推进“大数据+网格化+铁脚板”社会治理，加快建成大市范围协同的“互联网+监管”体系；健全基层智慧治理标准体系，推广智能感知等技术。探索智能网络治理新模式，通过直播等新媒体调动群众参与社会治理的积极性，构建社会治理智慧化合力。

第八章规划实施保障

第一节突出组织领导

各地各部门要提高政治站位，充分认识新型城镇化工作的现实意义，对有关重点规划、重大政策，棘手问题和关键

事项定期开展专题研究部署，动态指导，严格监督，高效协调。市（县）、区（开发区）负责制订本地区新型城镇化发展目标和重点任务，落实责任分工，有序推进新型城镇化中基础设施补短板项目建设，合力解决规划实施过程中跨区域的重大事项。

第二节加大政策保障

建立健全农业转移人口市民化、多元化投融资机制改革、产城融合及园区转型、土地管理制度改革、社会治理能力建设、城乡统筹建设等领域的新政策，形成相互衔接、务实管用的新型城镇化政策体系。加大对新型城镇化重大平台、重大工程、重大项目的倾斜保障，建立健全改革容错机制，激励各地更好落实推进相关工作。

第三节落实目标责任

各市、区（开发区）要围绕规划制定新型城镇化年度实施方案，细化分解年度工作任务、具体举措、节点安排和责任分工，实行重点工作清单化管理、体系化推进。及时储备和更新城镇化重大项目库，做到“规划一批、储备一批、建成一批”。建立重大项目建设目标责任制，明确责任单位、时间表和路线图，狠抓工作落实，确保重大项目如期完成。

第四节严格评估考核

建立健全动态监测—中期评估—总结评估的全过程规

划评估体系，确保主要目标和重点任务顺利实施。突出考核“指挥棒”作用，建立健全新型城镇化工作考核评价体系，精准开展年度绩效考核和督查激励。强化考核结果应用，建立考核结果与奖惩挂钩机制。