

# 常州市新型城镇化规划 ( 2021-2035 年 )

## 目 录

序 言 .....	1
第一章 规划基础 .....	2
第一节 主要成就 .....	2
第二节 存在问题 .....	6
第三节 发展形势 .....	9
第二章 总体要求 .....	12
第一节 指导思想 .....	12
第二节 基本原则 .....	12
第三节 发展目标 .....	14
第三章 构建集约紧凑的城镇化格局 .....	17
第一节 全面融入城市群都市圈 .....	17
第二节 优化市域城镇体系布局 .....	20
第三节 提升中心城区发展能级 .....	23
第四节 打造县城补短板强弱项扬优势“溧阳样板” .....	26
第五节 推动小城镇多元特色发展 .....	27
第四章 创新城市人口服务管理 .....	30
第一节 提高农业转移人口融入城市能力 .....	30
第二节 建设开放包容的人才汇聚之城 .....	32
第三节 建设全龄友好城市 .....	34
第四节 完善人口制度供给 .....	36
第五章 高品质建设现代化精致城市 .....	38

第一节 建设富有活力的智造创新城市 .....	38
第二节 建设和谐舒适的美丽宜居城市 .....	41
第三节 建设多元融合的国际开放城市 .....	45
第四节 建设泛在互联的高效智慧城市 .....	47
第五节 建设魅力彰显的时尚人文城市 .....	49
第六章 打造高效能城市治理常州模式 .....	53
第一节 提高城市规划设计建设水平 .....	53
第二节 促进城市高效运营 .....	55
第三节 筑牢城市安全底线 .....	56
第七章 全方位推进城乡深度融合发展 .....	60
第一节 推动城乡要素自由流动 .....	60
第二节 促进城乡产业协同发展 .....	62
第三节 推进城乡公共资源均衡配置 .....	64
第四节 推动城乡居民共同富裕 .....	66
第八章 加强规划实施保障 .....	68
第一节 加强组织协调 .....	68
第二节 注重衔接保障 .....	68
第三节 开展评估监督 .....	69
第四节 推动广泛参与 .....	69

## 序 言

城镇化是人类社会发展的客观趋势，是现代化的必由之路和重要标志。党的十八大以来，习近平总书记关于新型城镇化的重要论述确立了以促进人的城镇化为核心、以提高质量为导向的新型城镇化战略。常州市认真贯彻落实国家和省关于新型城镇化的决策部署要求，不断探索符合常州发展实际和趋势的新型城镇化道路，城镇化质量显著提升。站在开启全面建设社会主义现代化新征程、加快打造“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”的历史新方位，更高质量推进常州新型城镇化，是实现高质量发展、高水平安全、高品质生活、高效能治理的强大引擎，是服务构建新发展格局的重要支撑，是满足人民日益增长美好生活需要的内在要求。

根据《国家新型城镇化规划（2021-2035年）》《江苏省“十四五”新型城镇化规划》《常州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，编制《常州市新型城镇化规划（2021-2035年）》，规划明确今后一个时期全市新型城镇化建设的总体要求、主要目标、空间形态和重点任务，是指导全市新型城镇化高质量发展的宏观性、战略性和基础性规划。规划期为2021-2025年，展望至2035年。

## 第一章 规划基础

### 第一节 主要成就

“十三五”期间，常州市积极实施新型城镇化和城乡发展一体化战略，深入落实全国新型城镇化重点任务，积极突破重大制度改革，《常州市新型城镇化与城乡发展一体化规划（2016-2020年）》确定的主要目标任务顺利完成，全市城镇常住人口规模增加39.65万人，常住人口城镇化率从2015年的71.08%提升到2020年的77.07%，高于全省平均水平3.6个百分点，处在全国领先水平，城镇化发展方式总体出现深层次变革，城镇化质量和水平稳步提高。

农业转移人口市民化成效显著。围绕“出的来”“落的快”“留得住”，在推动农业转移及外来人口市民化工作方面取得了良好成效，2019年常州市受邀在“1亿非户籍人口落户城市”全国现场会上做典型经验交流。先后出台《关于进一步推进户籍制度改革的意见》《常州市户籍准入管理若干规定》等多项政策文件，持续放宽落户门槛，全面实施市域范围内户口通迁。实现居住证制度对流动人口的利益最大化，居住证持有人在常州享受9类14项公共服务。健全以居住证为主要依据的随迁子女义务教育入学政策，在常就读随迁子女享受“同城待遇”。实施“流动人口卫生和计划生育基本公共服务均等化工程”，流动人口基本公共卫生计生服务目标人群覆盖率达到90%以上。

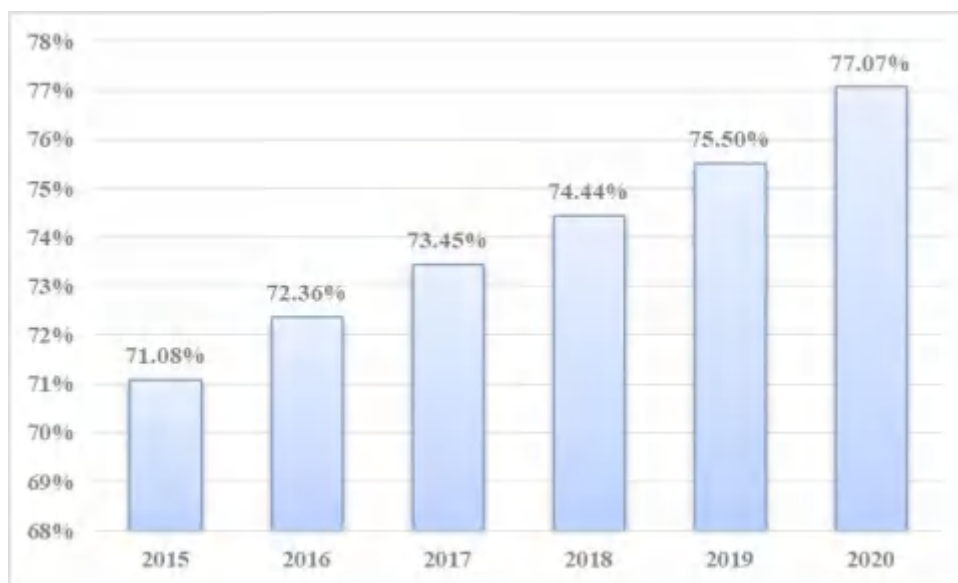


图 1 常州市 2015-2020 年常住人口城镇化率

城市功能品质大幅提升。城市综合竞争力显著增强，人均 GDP 跻身全国十强，位列国家创新型城市第 16 位、全国先进制造业城市第 17 位、中国城市综合经济竞争力第 18 位、中国城市可持续竞争力第 24 位。人居环境质量显著改善，海绵城市、智慧城市等绿色集约先进理念深度融入建设实践，荣获住建部“中国人居环境范例奖”，创成国家森林城市、国家园林城市、全国绿化模范城市，入选江苏美丽宜居城市建设试点。环球恐龙城跻身全国十大热门景区，入选首批国家文化和旅游消费试点城市。“15 分钟便民生活圈”基本建成，养老、医疗、失业三大保险综合覆盖率达到 98% 以上，健康养老“三项融合”机制全国推广。

城市建设管理水平明显提高。溧阳入选全国县城新型城镇化建设示范名单。新城建设与老城更新统筹推进，高铁新城建设、老城厢复兴有序实施，全市棚户区改造建成

8.3 万套左右。交通健康指数位居全国同类城市第一方阵，溧高、常宜高速建成通车，常州机场升级为 4E 级，常泰长江大桥、南沿江城际铁路等项目加快建设，轨道交通 1 号线和 2 号线通车。城域网接入带宽突破 10T，5G 网络基本实现城区及重点乡镇、主要旅游景区连续覆盖，城区主要公共区域 WIFI 覆盖率达 100%。下绣花功夫提升精细化管理水平，全面开展“危污乱散低”出清提升行动，系统推进城市安全发展，蝉联全国综治领域最高奖“长安杯”。

城乡融合发展明显提速。溧阳、金坛作为宁锡常接合片区组成部分被列为首批国家城乡融合发展试验区。城乡居民收入比缩小到 1.87 : 1，是全国收入差距最小的地区之一，位列 2020 中国地级市全面小康指数第 11 位。城乡一体的公共服务供给体系不断完善，试点开展“城市学校牵手农村学校”工程，被选为江苏省整合城乡居民医疗保险制度试点城市，居民医保在全省率先实现城乡统筹，城乡居民养老保险全面合并，实现以大为单位的城乡低保标准一体化，建立了城乡统一的就业失业登记制度、创业服务体系和职业技能培训体系。

体制机制创新纵深推进。加强城镇化建设用地管理创新，推进城镇建设用地增加规模与农业转移人口市民化挂钩，“十三五”期间累计安排挂钩建新指标 4 万亩左右。农村改革走在全国前列，宅基地和碎片化集体建设用地整合利用、集体经营性建设用地入市两项工作经验获全国推广，

武进区农村土地制度“三项改革”成果被新《土地管理法》吸收，并先后办理了全国首笔农民住房财产权抵押贷款、全国首笔农地“三权”组合抵押贷款、全省首笔农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款，雷利电机成为国内首例集体土地利用上市公司案例。积极探索保障房租售转换、产权共有，在我省率先试点了共有产权公租房。

表 1 上一轮新型城镇化规划指标完成情况

类别	指标名称	规划目标	2020 年
总体发展	常住人口城镇化率(%)	75	77.07
	城乡居民收入比	1.8:1	1.87:1
	城乡统筹多规融合规划覆盖率(%)*	100	--
基本公共服务	农民工随迁子女接受义务教育比例(%)	100	100
	有培训愿望的城镇失业人员、进城务工人员、新成长劳动力接受基本职业技能培训覆盖率(%)	100	100
	城乡常住人口基本养老保险覆盖率(%)	> 98	98
	城乡常住人口基本医疗保险覆盖率(%)	> 98	98
	城乡最低生活保障标准并轨覆盖率(%)	100	100
	每千名老人养老床位总数(张/千名老人)	50	50
	“一委一居一站一办”城乡社区服务管理体制覆盖率(%)	100	100
	城市居民公共交通出行分担率(%)	30	23.7
	镇村公共交通开通率(%)	100	100
基础设施	城乡统筹区域供水覆盖率(%)	98	100
	污水达标处理率(%)	100	100
	城乡家庭宽带接入能力(Mbps)	100	> 100
	城乡社区综合服务设施覆盖率(%)	99	100
	城乡生活垃圾无害化处理率(%)	100	100
资源环境	生态红线区占国土面积比例(%)*	> 20.6	--
	城市建成区绿地率(%)	> 40	43.26



类别	指标名称	规划目标	2020年
	林木覆盖率(%)	> 25	26.62
	空气质量达到二级标准的天数比例(%)	> 70	80.3
	地表水好于III类水质的比例(%)	70	84.4
	城镇可再生能源消费比重(%)	6	4.3
	城镇新建绿色建筑占新建建筑比重(%)	90	98.3
	公园绿地“55”覆盖率	100	90.83

注：带\*的指标中，城乡统筹多规融合规划覆盖率指标已取消统计；生态红线区占国土面积比例指标，国家暂未确认统计数据。

## 第二节 存在问题

城市综合承载能力和辐射带动能力有待增强。在长三角区域面临较大竞争压力，与周边部分城市相比，城市品牌形象不够鲜明，城市综合竞争力仍不够强。人口吸引力相对较弱，根据第七次人口普查数据，常州2020-2010年人口年均增长率低于苏州、南京、无锡、宁波、嘉兴等地，同时也低于常州市2010-2000年水平，人口增长趋势逐渐变缓。未来随着城市之间“抢人大战”的持续白热化，人口与人才吸引压力会更加凸显。

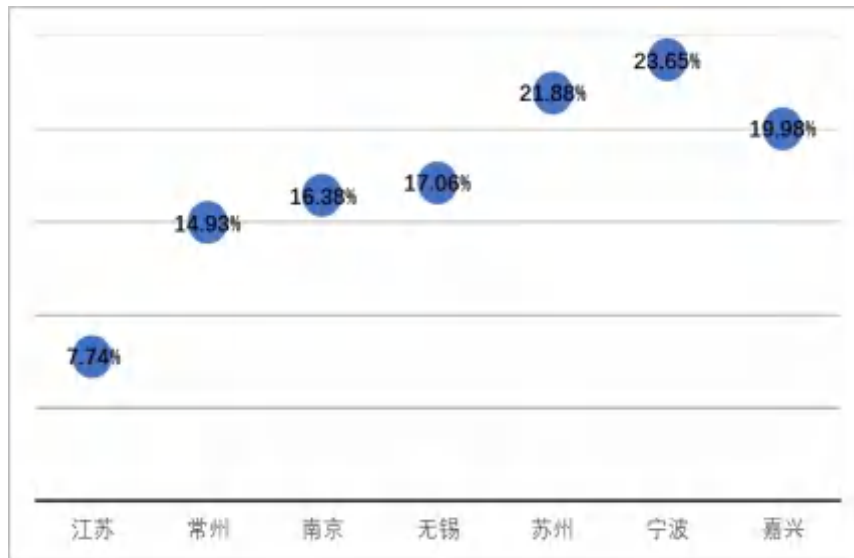


图2 第七次人口普查常州及周边地区常住人口增长率比较

城镇化格局仍需优化。中心城区城镇化进程差异较大，从城镇化率来看，钟楼、天宁城镇化率超过90%，金坛仅为65.8%，常金同城化进程有待加快；从城镇化速度来看，“十三五”期间，新北城镇化率增幅位居全市第一，成为全市吸纳农业转移人口的重点板块。溧阳城镇化率仅为63.1%，与中心城区差距较大，与周边宜兴（66%）、太仓（68%）等县级市相比也有一定增长空间，中心城区对溧阳的带动作用有待增强，公共服务、基础设施、社会治理等领域补短板强弱项工作任重道远。部分乡镇（街道）的城镇化建设缺乏高质量产业支撑和公共服务支撑。以城带乡作用尚未充分发挥，城乡二元结构明显，公共服务、基础设施等资源城乡配置不均衡问题依然突出。



图3 各辖市(区)“十三五”城镇化率变化情况

城市现代化水平与居民安居乐业的需求仍有差距。能够满足中高端人才就业需求的岗位不足，五年新增城镇就业数量低于苏州、无锡、南京等地。公共服务、基础设施、住房等资源配置与人口流动的匹配度仍需提升，目前优质教育、医疗资源主要集中在钟楼、天宁等老城区，新城、产业园区资源配置相对落后。城市风貌特色不鲜明，文化韵味不突出。

表2 2020年常州与周边城市部分指标比较

指标	南京	苏州	无锡	常州
全体居民人均可支配收入(元)	60606	62582	57589	52080
五年新增城镇就业人数(万人)	142.85	85	77.4	63.1
每千人口执业(助理)医师数(人)	4.06	2.9	3.59	3.25
每千名老人养老床位数(张)	45.2	45	45	50
人均公园绿地面积(平方米)	16.09	13.25*	14.95	14.21
人均拥有道路面积(平方米)	25	29.7*	27.6*	25.7
城乡低保标准(元)	945	1045	1060	900

互联网接入用户率	1.77	2.8	1.34	1.45
人均拥有公共图书馆藏量(册)	2.26	2.75	1.29	1.45

注：加\*号的为 2019 年数据

城市治理转型步伐有待加快。治理方式仍然较为传统粗放，治理效率较低且人性化措施不足。依托数字技术推动产业升级、发掘民生需求的手段较少，城市规划、建设、运营的智慧化、精细化水平不够，数字技术嵌入城市治理的应用场景较少。智慧城市、海绵城市等先进理念应用还处在初级阶段。

### 第三节 发展形势

常州城镇化率已远高于全国、全省平均水平，未来城镇化发展速度将呈趋缓态势，城镇化建设从“高速”转向“高质量”阶段，城市人口结构、空间格局、承接载体、群众需求等都将呈现新趋势新特征，人民对美好生活的向往将深刻影响城市发展，推动城市在资源和要素配置上更加突出“以人民为中心”导向。

全省构建“一群两轴三圈”城镇化格局，为常州新型城镇化拓展新空间。城市群、都市圈已成为支撑城镇化进程的核心动力和代表国家参与国际竞争的重要载体，同时资源要素向城市群中心城市“城城流动”的趋势不断增强。江苏新型城镇化规划提出“一群两轴三圈”城镇化格局，明确了常州在全省城镇化格局中的空间定位。随着交通枢纽地位的进

一步凸显，常州长三角中轴枢纽城市地位大幅提升，为常州建设都市圈中心城市、在更广范围集聚高端要素提供了契机。常州要积极融入周边城市群、都市圈发展，构筑城市特色优势和城市标识，提高城市站位和资源配置能力，塑造区域竞合新优势。

全市“532”发展战略深入实施，为常州新型城镇化绘制新图景。“十四五”期间，常州确立了“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”的城市定位，并提出实施“532”发展战略，以“五大中轴”建设全面提升城市发展能级，围绕“三个中心”构筑常州城市特色优势，依托“两个示范区”增强城市功能，为常州新型城镇化建设绘制了总路线图。常州应持续深度调整产业层次、城市发展模式和治理方式，推动城市成为人民追求个性需求、享受美好生活的主要载体，不断提升城市核心竞争力、吸引力和承载力。

居民诉求更加多元，给常州新型城镇化带来新使命。随着全市城镇化率的不断提高，以人为核心的城镇化逐步从以农业转移人口市民化为重心转向关注更广泛的人口需求。现有农村人口进城落户意愿将逐步减弱，未落户常住人口对均等享有城镇基本公共服务的需求更加强烈，新生代农民工将更多通过互联网经济、共享经济等服务业实现就业，中高端人才对住房和收入的期待越来越高。居民对中高端消费、优质教育医疗服务、文化娱乐以及人性化管理的需求更加强烈。营造尊重个体、尊重差异、尊重公平

的城市环境，满足居民多元职业发展、价值实现以及公共服务的需求，成为城镇化建设的重中之重。

资源环境约束趋紧，给常州新型城镇化提出新要求。目前常州建设用地总面积占全市域面积的 25%，开发强度较大，土地利用效率不高，建设模式相对粗放，单位 GDP 占用建设用地规模 15 公顷左右，高于苏州等地。未来能耗压力、资源环境约束不断加大，随着碳中和碳达峰战略的实施，以及居民对美好生活环境的需求日益增强，要求城市发展加速向集约低碳转型。与此同时，数字技术更深度地融入城市发展全过程，正在彻底改变资源要素和社会交往的链接模式，助推城市提高资源配置效率和治理效能，尤其在新冠肺炎疫情冲击下，产生了空前规模的大数据、人工智能社会大实践。

城乡发展广泛深度融合，给常州新型城镇化带来新支撑。随着新型城镇化与农业现代化进程加快，资源在城乡之间流动更加通畅。常州美丽乡村特色鲜明，溧阳、金坛入选国家城乡融合发展试验区，武进入选新一轮宅基地改革试点，给常州在城乡融合发展体制机制创新上带来了机遇，有利于常州优先构建紧凑一体的城乡空间网络和要素双向流动的制度通道，推动引导更多农业人口就地城镇化、缩小城乡发展差距、破解城乡“二元结构”，走出一条城乡全域均衡、健康和可持续发展的城镇化路径。

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实习近平总书记对江苏工作重要讲话指示精神和关于新型城镇化的重要论述，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务新发展格局，以“532”发展战略为统领，以人的城镇化为核心，以提高城镇化质量是关键，以人的全面发展和城市现代化为导向，持续优化城镇化空间布局和形态，加快建设现代化精致城市，推动城市治理体系和治理能力现代化，不断提高城乡深度融合水平，促进具有常州特色的新型城镇化持续健康发展、城市发展能级和知名度美誉度显著提升，为常州“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”建设提供有力支撑，为基本实现社会主义现代化提供强劲持久动力。

### 第二节 基本原则

以人为本、包容共享。坚持把以人为本作为新型城镇化的本质属性，坚持共同富裕方向，营造包容关怀的城市环境，促进人的全面发展和社会公平正义，以更优的供给满足人民需求，用最好的资源服务人民，使全体人民共享

城镇化发展成果，以人的城镇化引领促进人的现代化。

系统集成、改革创新。牢固树立系统观念，更高水平统筹推进新型城镇化各领域工作，着力转变城市发展方式，以“五大中轴”为总体框架，增强城市发展改革、科技、文化三轮驱动，促进城镇功能、产业支撑、要素吸纳、人口集聚联动统一。

增存有序、建管并重。统筹城市规划、建设、管理三大环节，推动城镇化从外延扩张式向内涵提升式转变，同步推动新城建设和老城更新，统筹利用地上地下空间，提高法治化、科学化、精细化、智能化治理能力，让城市发展更加文明、更具活力、更有温度。

开放协同、特色彰显。把扩大开放、区域协同作为提升城市竞争优势的重要路径，全力提升经济国际化水平和城市国际化形象，全方位融入城市群都市圈发展格局，牢固树立常州“三个中心”特色优势，构筑在新发展格局和区域一体化中的城市标识。

优化布局、城乡融合。完善统筹协调的城镇化发展格局，引导各辖市（区）因地制宜、分类施策，加快建设城乡融合发展示范区，推动城乡要素自由流动、平等交换，实现新型城镇化与乡村振兴互促共进，推动全市域城镇化建设协同并进。

绿色低碳、安全高效。把生态和安全理念摆在城镇化发展更加突出的位置，加快推进统筹发展和安全示范区建



设，建立城市建设发展与资源环境平衡匹配机制，坚守安全、环境、土地等底线，保障城市运行秩序。

### 第三节 发展目标

到 2025 年，常住人口城镇化率达到 81%左右，市域城镇化格局更加优化，非户籍人口融入城市取得积极进展，现代化城市功能品质显著提高，城乡治理现代化水平显著提升，城乡融合发展体制机制初步建立，城市综合竞争力明显增强。

长三角中轴枢纽地位更加凸显。城市资源配置能力和综合承载力进一步提升，人口集聚服务进一步增强，交通中轴、创新中轴、产业中轴、生态中轴、文旅中轴等城市内涵更加彰显，城市品牌形象和特色魅力更加突出，在长三角的综合竞争力显著增强。

高品质现代城市形象巩固提升。城市经济活力、服务功能明显增强，人居环境、生活品质和人文魅力大幅提升，人民平等参与、平等发展权利得到进一步保障，富民惠民安民走在全国前列，居民幸福感和归属感显著提升，基本建成长三角产业科技创新中心、现代物流中心和休闲度假中心。

城市治理体系更加精细高效。统筹发展和安全示范区建设成效显著，与城镇化阶段相适应的城市治理机制持续完善，紧凑型开发模式成为主导，城市治理的法治化、科

学化、精细化、智能化水平大幅提升，抵御冲击和应急保障能力显著提高。新型城镇化“人地钱”等体制机制日益健全。

城乡融合发展走在全国前列。城乡融合发展示范区建设卓有成效，城乡发展差距、居民收入和生活水平差距进一步缩小，城乡居民可支配收入比缩小到 1.7 : 1。资源要素双向流动、城乡互促共进的新格局基本形成，城乡统一的人才、资本、技术与土地市场体系初步建立，城乡基础设施一体化和公共服务均等化走在全列。

展望 2035 年，常住人口城镇化率达到 88%左右，城镇化发展方式全面转型、发展质量全面提升，在全国率先基本实现以人为核心的新型城镇化。新型工农城乡关系基本形成，人的全面发展与社会安定和谐在新型城镇化进程中充分彰显，率先建成宜居宜业、智慧高效、安全韧性、绿色低碳的现代城市。

表 3 面向基本现代化的新型城镇化发展主要指标

分类	指标	2025 年目标
城镇化水平	常住人口城镇化率 (%)	81
市民化质量	农民工随迁子女在公办学校接受义务教育比例 (%)	95
	城乡基本养老保险参保缴费率 (%)	90 以上
	城镇常住人口保障性住房覆盖率 (%)	30
	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 (个)	4.8
	接受上门服务的居家老年人数占比 (%)	18

分类	指标	2025年目标
城市功能	研发经费支出占地区生产总值比重(%)	3.5
	高新技术产业产值占规模以上工业产值比重(%)	50
	省级宜居示范居住区数量(个)	27
	建成区垃圾分类达标小区建成率(%)	95
	城市建成区绿化覆盖率(%)	42
	空气质量优良天数比例(%)	80.5
	中心城区绿色出行比例(%)	≥70
	新建民用建筑中绿色建筑比例(%)	100
	千兆宽带用户数(万户)	95
	人均接受文化场馆服务次数(次)	6.5
城市治理	单位地区生产总值建设用地使用面积下降(%)	高于省定目标
	城市管理事件问题自动智能发现率(%)	60
	人均应急避难场所面积(平方米)	1.5
	每万城镇常住人口拥有社区工作者(人)	15
	实行全科服务模式的社区覆盖率(%)	100
城乡融合发展	城乡居民人均可支配收入比	1.7
	县域义务教育学校资源配置校际差异系数(小学/初中)	<0.45/<0.4

### 第三章 构建集约紧凑的城镇化格局

统筹考虑区域、城乡发展，全面融入全省“一群两轴三圈”城镇化空间格局，积极参与现代化都市圈建设，提升中心城市辐射带动功能，优化城镇规模结构，构建疏密有致、分工协作、功能完善的城镇空间格局，努力形成新型城镇化高质量发展的空间动力机制。

#### 第一节 全面融入城市群都市圈

全力融入上海大都市圈。加快承接上海现代产业、科技创新等优质资源，主动融入上海“3+6”新型产业体系<sup>1</sup>并持续强化项目招引，积极承接上海的检验检测认证、信息技术、产业金融等生产服务功能的转移溢出，全面对接上海张江国家综合性科学中心建设，大力支持上海交通大学等沪上高校院所科研机构落户。推动与上海规则对接、标准互认和政策协调，支持新北与黄浦、武进与杨浦、天宁与临港深化合作，打造上海大都市圈西部门户节点。持续加强与上海证券交易所、上海环境能源交易所等深度对接与战略合作。加快与上海公共服务共享，加快科教资源嫁接融合，持续深化与黄浦区“一网通办”，积极探索“一卡通行”等同城化措施。

---

<sup>1</sup> 上海“3+6”新型产业体系：《上海市先进制造业发展“十四五”规划》提出，以集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业为引领，大力发展电子信息、生命健康、汽车、高端装备、先进材料、时尚消费品六大重点产业。

高水平共建苏锡常都市圈。深化都市圈一体化实践，完善政府间定期协调推进合作机制，共同打造国际化大都市区。突出网络化城镇格局优势，强化科创资源统筹服务、产业集群分工协同、1小时通勤圈建设、公共服务统一标准、城乡深度融合等领域示范引领，形成人口经济密集地区资源整合型区域一体化发展模式。推动共建环太湖科创圈，联动创建国家综合性产业创新中心，共建“苏锡常工业互联网联盟”，共谋区域文旅品牌和线路产品，协同打造世界级生态湖区和创新湖区。共建大运河文化带苏锡常段，彰显江南运河文化特色，协同打造江苏“美丽中轴”。完善区域路网体系，加快区域骨干路网建设，构建快速便捷的都市通勤圈。与无锡开展毗邻地区合作共建，支持武进-宜兴、新北-江阴规划建设一批跨界城镇圈，支持天宁区、常州经开区开展“锡常一体化”试点。联合开展太湖治理，协同建设环太湖城乡有机废弃物处理利用示范区。

深度接轨南京都市圈。充分对接南京科教创新资源，发挥常州智造优势，吸引更多大院大所、研发机构、高等院校、高端人才落地，成为南京创新成果产业化转移转化基地、人才就业重要目的地。主动加强与南京知名教育、医疗资源对接，尽快在高端教育、医疗资源的引进和合作方面取得新突破。加强溧阳、金坛与南京的产业对接、科创合作和服务共享力度，提升与南京的开放互动、交通互联、资源互通水平，加快特别合作区建设，全面推进“两溧

合作”，打造宁杭生态经济带副中心城市。扩大与南京都市圈内城市交流合作，支持金坛与句容协同推进茅山旅游一体化开发，推动金坛与丹阳设立丹金融合发展试验区。

增强交通网络支撑能力。全力推进长三角交通中轴建设，提升京沪、沿江两大国家级综合运输通道能力，加快南北复合通道建设，构建“三纵四横”高速铁路网和“三主五辅”铁路客运枢纽、“两纵两横一联”高等级航道网、“三环 19 射”高速公路网、“四环 21 射”快速路网，加快常州奔牛机场华东干线机场建设，主动协作上海海空枢纽，推动与长三角立体化交通全面共建互联，建成“321.5 高品质出行圈”<sup>2</sup>。高标准建设长三角现代物流中心，依托大交通布局“1 核心 3 枢纽 8 中心”，建设奔牛铁路物流基地，打造常州南站、武南、苏浙皖物流枢纽，加强与上海港通关一体化，推广海铁联运、铁水联运、水水中转，壮大高铁货运、冷链物流和全货机物流，建成“123 高效快货物流圈”<sup>3</sup>。

#### 专栏 1 交通基础设施建设工程

**铁路增程联网工程**：苏南沿江城际铁路常州段、常泰铁路常州段、盐泰锡常宜铁路、苏锡常城际铁路常州段、镇宣铁路常州段、新长铁路扩能改造常州段、常州经江阴至张家港铁路、常州经丹阳至镇江至扬州铁路、常州经溧阳至溧水铁路、常州经金坛至句容铁路、常州通江铁路等。

**高速公路加密提升工程**：苏锡常南部高速常州段、常泰高速常州段、丹金高速常州段、金宜高速常州段、溧阳至宁德公路江苏段、靖澄常宜高速常州段、宁常高速先导段、苏锡常南部高速西延、滨江高速、沪武高速公路常州段

<sup>2</sup> “321.5 高品质出行圈”：基本实现全国重要城市 3 小时覆盖、省内 2 小时通达、城市群中心城市 1 小时畅达、市域及周边市县 0.5 小时通勤圈。

<sup>3</sup> “123 高效快货物流圈”：基本实现国内 1 日送达、周边国家 2 日内送达、全球主要城市 3 日内送达。

扩建、锡宜高速公路常州段扩建、常溧高速公路拓宽、长深高速桂庄枢纽至新昌枢纽段等。

**快速公路畅通提升工程：**312国道常州横林至湖塘东、青洋路快速化、中吴大道西延（常金快速通道）、龙江路北延快速化改造、机场路快速化改造二期、239省道快速化改造、241省道快速化改造等。

**干线公路快速畅通工程：**233国道常州段、341省道溧阳段、262省道武进段、沪武高速常州段配套（S232）、357省道常州经开区段、265省道溧阳段、456省道溧阳段、239省道溧阳南段、340省道常州段、240省道金坛段等。

**航空服务提升工程：**常州奔牛国际机场航站区改扩建。

**航道通江达海工程：**芜申线溧阳城区段航道整治、德胜河三级航道整治、魏村枢纽扩容改建、京杭运河（常州段）绿色现代航运综合整治、溧阳港区溧城西作业区码头等。

**枢纽场站一体化建设工程：**江苏南沿江城际铁路金坛综合交通枢纽、江苏南沿江城际铁路武进综合交通枢纽、常州南站枢纽、前黄站枢纽、苏锡常城际铁路西太湖站枢纽、奔牛铁路物流基地、奔牛机场综合交通换乘中心、新长铁路武进站、常州高铁物流基地等。

## 第二节 优化市域城镇体系布局

构建市域城镇空间格局。构建“一主一区、一极三轴”的市域城镇空间结构，“一主”即常州中心城区，“一区”即“两湖”创新区，“一极”即溧阳发展极，“三轴”即东西向长三角中轴、南北向长三角中轴、生态创新轴。依托东西向中轴融入全省沿江城市群、沿运河城镇轴等两大城镇化主要轴带，有效链接南京都市圈、苏锡常都市圈和上海大都市圈，积极培育在全省具有重要节点功能的活力小城市和舒适宜居小城镇。依托南北向中轴推进交通廊道建设、开展跨江融合，成为链接全省沿海城镇轴和沿江城市群的重要枢纽。

依托生态创新轴加快常溧一体化进程，提升中心城区对溧阳的辐射带动作用。



图 4 市域城镇空间格局图

优化市域城镇体系。按照“做强主城、做优县城、做特乡镇”的发展思路，构建“一级中心城-二级中心城-特色镇”的“2188”的市域城镇体系，推动中心城区—县城—特色小镇协调发展。“2”，即一级和二级两个中心城，一级中心城为常州中心城区，包括金坛、武进、新北、天宁、钟楼、经开区的集中建设区，是常州城市综合服务职能的主要承载地区，加快提高集聚区域人流、物流、信息流、资金流等要



素资源的能力，全面辐射带动市域发展；二级中心城为溧阳中心城区，加快提高空间利用效率，提升城市生活及文旅休闲品质，增强青年等城市新移民“驿站”功能。“1”，即两湖创新区小镇集群，是未来引领城市创新发展的战略空间。“88”，即16个城镇圈，包括8个城乡一体化发展城镇圈、8个外围片区发展城镇圈，城乡一体化发展城镇圈着重加强与中心城区的联系，承载城市拓展功能，强化产城融合发展；外围片区发展城镇圈着重强化交通网络支撑，提升发展特色，促进区域协同、城乡统筹。把城镇圈作为乡镇空间组织和资源配置的基本单元，布局区级公共服务设施，鼓励圈内设施和服务的共享互通，提升小城镇发展品质、服务能力和建设标准，推动小城镇建成服务农民就近就地城镇化的区域中心。



图 5 市域城镇体系规划图

### 第三节 提升中心城区发展能级

做强高品质城市主中心。推进老城厢复兴，形成“一环三轴”新格局，加强对历史建筑、风貌街区、工业遗存、名人旧居的保护利用，打造独具特色、充满魅力的常州“城市会客厅”。高标准建设高铁新城，高水平高效率推进“金融商务、区域总部、国际会展、文旅体育、品质生活”五大中心建设，成为带动全市高质量发展的核心增长极，打造跨江融合桥头堡。加快天宁东扩、钟楼西进、常州经开区“东大门”建设，重点推进天宁未来智慧城、钟楼新城、经开区东方新城等三个新城规划建设。

## 专栏 2 城市主中心优化提升工程

### 1. 老城厢复兴工程

重点实施大运河文化带常州段建设工程、大庙弄片区历史风貌改造、前后北岸整治提升、塔寺园一体化、购物中心片区改造、南大街商业复兴、青果巷二期建设等项目。

### 2. 高铁新城规划建设工程

推进星耀城、国际人才广场、领航大厦等重点楼宇，能源母站、能源互联网示范区、智慧交通等重点基础设施，精品酒店、文体中心等重点功能建设。引进各类总部、功能性机构、金融机构，集聚各类优质资源。

### 3. 未来智慧城规划建设工程

重点实施市政道路、安置房建设、功能配套、绿化和景观提升等项目。

### 4. 钟楼新城规划建设工程

重点推进人才社区、邻里中心、功能配套、生态环境等项目建设。

### 5. 东方新城规划建设工程

重点建设总部大楼、文化活动中心、科技金融中心、中央绿轴、人工湖及沿湖景观、地下空间等项目，完善市政配套。

高标准打造“两湖”创新区。坚持“科产城人”融合，以世界眼光、国际标准高起点规划，打造生态之城、秀美之城、科技之城、创新之城、青年之城、未来之城，力争五年成势、十年成形、十五年成城。高品质建设生态绿心，依托优质生态资源，突出创新与科研功能，建设以水绿交融为特色的生态型创新示范核心区。高质量推进环溧湖一体化建设，雕琢街区、建筑形态，勾勒极具冲击力、标识度的滨湖天际线，建成“长三角最美湖湾城”。推动环长荡湖特色化发展，规划建设长荡湖科教城，打造“未来科创城”。引育高端化产业、高能级平台、高层次人才，推进长三角青年创新创业港载体建设，配置国际社区、国际教育、国

际医院等资源，提升数字化、智慧化水平，努力营造与上海、杭州、深圳“无差别”的宜居宜业生态环境。

推进常金同城化发展。持续推动战略、城市、交通、产业、民生“五个接轨”，将金坛建设成为城市西部副中心。加快建设中德（常州）创新产业园，加大德国企业招引力度，打造对德合作平台、苏南国际合作示范区。规划建设中德（常州）生态绿色城，实现与中德（常州）创新产业园、武进及钟楼西部区域联袂发展，打造常州高品质教育、医疗、居住和设计新片区。构筑常金一体快速路主骨架，打造常金同城化地铁、公交网络。推进新型基础设施建设，拓展更多应用场景，高质量“融”进常州市主城区。深化民生事业融合发展，支持中心城区优质中小学（幼儿园）、三级甲等医院到金坛举办、承办和领办新校（园）、新院，扩大金坛医保参保人员在常州市范围内的定点医疗机构范围，探索远程医疗合作新模式。

### 专栏3 各市辖区“十四五”新型城镇化重点引导

**钟楼、天宁：**合理控制开发强度，着重开展存量优化，统筹小区、社区和街区改造提升，实施老城厢复兴工程，依托未来智慧城、钟楼新城等规划建设，促进区域内人口相对均衡布局。

**新北：**顺应城市快速扩张、人口迅速增长的趋势，加快产业导入，补齐公共服务短板。融入海绵城市、智慧城市等理念，推进综合管廊、地上地下空间统筹规划、一体设计。提升高铁新城引领带动作用。

**武进：**加快城市西进战略，推进“两湖”创新区建设，全力提升环溧湖地区产业、人口、资源集聚水平，打造城市新名片。推动旧城更新改造，优化城区功能品质。

**金坛：**持续推进与主城区“五个接轨”，提升城市规划水平、建设品质、治理能力，推进“两湖”创新区建设，推动更多乡镇建设成为主城区周边的新市镇或

卫星城，加快城乡融合发展，促进更多农业人口就近就地城镇化，打造成为常州未来提升城镇化增量的重点板块。

#### 第四节 打造县城补短板强弱项扬优势“溧阳样板”

建设长三角生态创新示范城市。放大溧阳生态优势，大力发展先进制造、高端休闲、现代健康和新型智慧“四大经济”，推动产业培育与深度城镇化协同互动，推动城市人口集聚、能级提升。高水平建设公园城市示范区，构建“一路两廊”为核心的公园城市框架，打响天目湖、溧阳1号公路等核心品牌，打造国家全域旅游示范区、国际生态旅游目的地。深入推进“融宁接杭”，依托宁杭生态经济带，吸引宁杭科创、产业、人才、服务等优质资源落户。打造溧阳区域协作示范区，推进“一地六县”产业合作区、苏皖合作示范区建设，推进溧阳-郎溪产业园、基金小镇等项目，推动区域合作机制创新和共建共享。加快常溧一体化进程，推动交通基础设施一体化规划与统筹建设，推进常溧医疗、教育和社会保障等基本公共服务便利共享。

深入推进国家县城新型城镇化建设示范。立足溧阳实际和发展急需，推动县城公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效，引导常州更多优质公共服务资源向县城下沉，全面增强服务能力，优化生活品质空间，打造全国县城新型城镇化标杆。积极谋划一批具有示范性和引领性的建设

项目，统筹协调资金、土地等要素保障，分类别、高质量推进项目建设，切实增强人民群众的获得感、幸福感。

#### 专栏4 溧阳县城新型城镇化示范补短板、强弱项建设重点

推动公共服务设施提标扩面，健全医疗卫生设施、教育设施、养老托育设施、文旅体育设施、社会福利设施、应急救援设施，加快实施溧阳市医疗健康中心、江苏省人民医院溧阳分院传染病病区、溧阳市妇女儿童健康中心建设和医疗物资储备库、公办幼儿园新建和改扩建、中小学校舍改造提升、特困人员服务保障中心、全市文旅设施提档升级、社区综合服务设施提标改造、市应急指挥中心等一批重大工程。

推进产业培育设施提质增效，完善产业平台配套设施、智能标准生产设施、技术研发转化设施、便企政务服务设施、冷链物流设施、农贸市场，加快实施江苏中关村国家级高新区创建、中科院物理所长三角研究中心、智能化标准厂房建设、省级产业创新中心、奥体商务（政务服务）中心、江苏苏浙皖冷链物流中心、江苏苏浙皖农产品交易中心等一批重大工程。

推进环境卫生设施提级扩能，完善垃圾无害化资源化处理设施、污水集中处理设施、县城公共厕所，加快实施垃圾无害化综合处理、污水处理专项提升、公厕提升等一批重大工程。

推进市政公用设施提档升级，完善市政交通设施、市政管网设施、配送投资设施、县城智慧设施、老旧小区改造，加快实施综合立体交通网建设、旅游公路提升、城市应急水源、“川气东送”、分拨中转公共配送中心、智慧城市、省级宜居示范居住区等一批重大工程。

## 第五节 推动小城镇多元特色发展

按照“集聚集约、彰显特色、提升功能、组团发展”的总体要求，结合全市重大产业载体、区域性交通枢纽、特色小镇等建设，打造一批综合型、先进制造型、文化旅游型、商贸物流型、现代农业型等特色小城镇，引导小城镇在发展过程中塑造比较优势、彰显区域特色。推动城镇建设与城镇能级相结合、与资源特色相结合、与服务“三农”相

结合，稳步改善公共服务设施和基础设施条件，不断优化人居环境，满足农民就近生活需求，建成服务农民的区域中心，带动农业现代化和农民就近城镇化。支持孟河、邹区、薛埠等人口规模较大、经济发展潜力大、服务功能较完善、规划管理水平较高的城镇按照小城市建设目标进行培育，创新建设管理模式，加大资金、技术、人才、政策、基础设施建设等方面倾斜力度，探索赋予部分县级经济社会管理权限，打造成为服务全市产业经济发展、集聚人口的功能节点。支持横林、直溪、雪堰、天目湖、奔牛等产业特色突出的城镇，依托本地或周边市级以上产业载体，承担全市特色产业集聚功能。

表 4 小城镇特色发展引导

类别	发展引导	包含乡镇
<b>综合型</b>	突出 1-2 个主导产业，依托产业园区形成特色鲜明的块状经济，高标准推进城镇基础设施、公共服务设施、城乡生态宜居环境建设。	孟河镇、儒林镇、薛埠镇、南渡镇、社渚镇、上兴镇、邹区镇、郑陆镇、湟里镇
<b>先进制造型</b>	按照特色小镇建设理念，按照专精特新发展思路，建设专业化工业园区或集聚区，重点打造一个特色主导产业，打响“横林地板”“洛阳机电”“西夏墅刀具”“直溪光伏”等特色品牌。	横林镇、横山桥镇、洛阳镇、礼嘉镇、前黄镇、西夏墅镇、直溪镇、朱林镇、别桥镇、埭头镇

类别	发展引导	包含乡镇
<b>文化旅游型</b>	充分挖掘湖、山、林、村、食等生态文旅资源，提供高能级、精品化的旅游服务功能，推动景区、镇区融合发展，打造魅力休闲旅游度假目的地。	雪堰镇、天目湖镇、上黄镇、竹箦镇、戴埠镇、郑陆镇、孟河镇
<b>商贸物流型</b>	支持嘉泽镇苗木一二三产融合发展，壮大以家庭园艺为主的花木电商产业；支持奔牛镇依托奔牛港发展现代物流产业。	嘉泽镇、奔牛镇
<b>现代农业型</b>	推动现代农业规模化、智慧化、品牌化发展，推动一二三产融合发展。	指前镇



## 第四章 创新城市人口服务管理

坚持以人为本，建立健全覆盖全生命周期的现代人口服务管理制度，提高全体常住人口市民化质量，着力营造开放包容的城市氛围，提升人力资本水平和人的全面发展能力，增强居民认同感和归属感，让每一位有梦想、有抱负、有追求的居民都能实现自身价值、成就精彩人生。

### 第一节 提高农业转移人口融入城市能力

保障农业转移人口享有平等基本公共服务。以居住证为载体，实施农业转移人口基本公共服务供给能力提升工程，切实提高各类服务保障实际享有水平，保障农业转移人口与城镇户籍人口享有同等的基本公共服务。加大教育投入，继续推进农业转移人口随迁子女入学待遇和升学考试同城化，实现95%的农民工随迁子女在公办学校就读，充分保障随迁子女与本地学生融合发展。提高农业转移人口基本医疗卫生健康服务水平，推动人均经费适时增长，持续扩大基本公共卫生服务流动人口覆盖率。加大农业转移人口住房保障力度，优先满足举家迁徙农业转移人口的住房需求，多渠道解决外来人口租房需求，增加保障性租赁住房供给，落实租赁房屋落户，继续开展环卫系统外来务工人员公租房保障工作。推进符合条件的农业转移人口实现“应保尽保、应就尽就”，加快实现农业转移人口社会保

障关系跨地区无障碍转移接续，稳步提高城镇职工基本养老保险参保缴费率和基本医疗保险参保率。发挥工会、妇联、共青团及社会组织作用，依托用人单位和居住社区，完善农业转移人口社会参与机制，推动农业转移人口尽快融入城市生活。

提升农业转移人口就业技能。发挥企业、职业学校、技工院校等作用，实施农业转移人口市民化培训和新生代农民工职业技能提升专项行动，为农业转移人口提供全方位公共就业服务，促进高校毕业生、新生代农民工等农业转移人口在城市稳定就业生活。聚焦社会急需紧缺职业（工种），探索建立“名牌农校+互联网+职业培训”的精准化技能培训体系，对有创业意愿和培训愿望并具备一定创业条件的农村转移就业劳动者开展创业培训，构建与城市需求、自身技能相匹配的农业转移人口就业创业培训体系。建设农业转移人口教育培训基地。优化政府职业技能培训补贴机制，适时调整职业技能培训补贴工种目录。

维护进城落户农民合法权益。杜绝对农业转移人口等外来人口的各类歧视行为，推动农业转移人口与城镇户籍劳动者享有平等的就业机会和发展机会。维护进城务工人员劳动报酬权益，完善进城务工人员工资支付制度，有效处置劳动关系矛盾纠纷。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索农村人口“三权”与户口变动脱钩，尊重农业转移人口自主定居落户意愿，不得

以退出上述权益作为进城落户条件。稳步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机制，建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度，持续推进被征地农民即征即保刚性进保，探索农村宅基地退出与城镇住房保障的联动机制。

## 第二节 建设开放包容的人才汇聚之城

集聚海内外优秀人才。深入实施龙城英才计划升级版，深化人才发展体制机制改革，探索新型引才机制和方式，积极打造长三角人才集聚新高地。扩大特色产业“人才特区”试点，建立“人才链”工作推进机制，鼓励顶尖人才和学科团队“一人一策”“一事一议”，探索开通高精尖缺人才“绿色通道”。抢抓海外人才加速回归“窗口期”，畅通海外人才招引通道，争取国内外专业资格互认、外籍高层次人才出入境便利化等政策先行先试。构建“政务服务+创业服务+生活服务”人才服务链，深化高层次人才配偶就业、子女入托入学绿色通道等优惠政策，提供教育医疗、养老育幼、文化体育、旅游娱乐、健康家政等领域高端化、精致化和个性化产品服务供给，为各类人才在常工作生活提供更优环境。

推动更多青年人才扎根常州。办好“名城名校合作行、创新创业赢未来”活动，提高在常院校毕业生留常率，积极

吸引国内外名校毕业生落户常州，打造年轻人创新创业最向往的城市。加强青年科技人才联盟建设，广泛吸收优秀高层次青年人才，完善青年科技人才服务卡普惠功能。推进青年人才“生活居住双资助”，建设10万套以上人才公寓，逐步提高青年博士硕士以及高校本科生购房补贴标准。大力实施青年优先发展促进工程，加快建设长三角青年创新创业港，打造一批24小时青年创新生态社区，构建有利于提升青年发展能力的学习、交流空间，提升青年对常州发展的参与度和贡献力。到2025年，在常院校毕业生留常就业率提高到50%以上，引进高校毕业生30万名以上。

建设“龙城工匠”队伍。实施“技能龙城”建设行动和高技能领军人才倍增计划，拓展产业工人职业发展机会，提升产业工人工资待遇和社会地位，培育更多更高水平的“大国工匠”“江苏大工匠”“技能状元”和“龙城工匠”。擦亮“职教名城”金字招牌，深化国家产教融合试点，推进校企双制、工学一体培养模式，建设国家产教融合示范城市。推进苏锡常都市圈职业教育改革，探索城市群职业教育发展新模式，打造职业教育高质量发展样板。

#### 专栏5 国家产教融合试点城市建设重点

加快推动“职教名城”向“产教名城”迈进，引导应用型本科高校和职业院校聚焦“253”先进制造业产业集群与战略性新兴产业，组建产业学院，加快各级各类产教融合载体、网络学习平台建设。全面推行现代学徒制和企业新型学徒制，重点建设一批中职学校现代学徒制示范项目，加快推进常州产教融合创新实训基地、常州科教城产教融合创新园区等建设。提升职业教育服务产业发展

能力，推进职业院校向城市新区和产业园区集聚，加快建设职教综合体。“十四五”期间，培育 2-3 个在全国具有较高知名度和影响力的产教融合（集团）联盟，获批 1-2 家国家产教融合型企业、建成 2-3 个技术水平国内一流、产学研一体的区域公共实训基地，建立 4-5 个世界技能大赛中国实训基地，建成 25 个省级中小学职业体验中心。

### 第三节 建设全龄友好城市

积极应对人口老龄化。健全老年人社会优待制度体系，建设老年友好型城市，打造“常有颐养”名片，实现基本养老触手可及、优质养老全面推进、老有所乐老有所为。构建养老、医疗、护理、康复、临终关怀等相互衔接的医养服务模式，完善社区居家养老服务中心功能，鼓励组建医养联合体，推动基层医疗卫生机构增设康复、护理和安宁疗护床位，推进家庭病床建设。开展养老机构精细化服务提升行动，支持建设普惠旅居养老服务机构，推进金坛茅山颐园医养小镇、武进泰康颐养中心等项目建设。推进住宅和服务设施的适老化改造，开展“一户一案”老年人家庭适老化改造，打造一批示范性老年友好型社区。激发银发人才，大力发展老年教育，积极开发更多适合老龄劳动力的就业岗位。鼓励发展银发经济，繁荣老年消费市场，全方位满足老年人生活和发展需求。

#### 专栏 6 “常有颐养”重点工程

**家庭养老床位建设工程。**在全市范围普及推广家庭养老床位，健全家庭养老床位的设置标准和上门照护服务标准。鼓励服务质量高、连锁化品牌化经营的养老机构参与并负责家庭养老床位的建设。

**居家适老化改造优化工程。**完善居家适老化改造制度规范，由居室空间改造为主转向空间改造和服务赋能相结合，为失能失智老年人提供专业的安全管理服务。

**社区居家整合照护工程。**搭建1个平台：社区整合照护服务平台，实现老年人个案管理、第三方评估、支付结算三大主要功能。构建2大支撑：区域内社区居家服务能力支撑，整合1家社区卫生院和1家4A级以上的长期照护（医养结合）机构；医护康养一体化支撑，推广社区照护模式。提供N项服务，包括养老服务顾问、居家养老上门服务、家庭养老床位、家庭病床、日间照料、时间银行、认知症社区专科照护等。

争创儿童友好城市建设示范。实施公办托育服务能力建设项目和普惠托育服务专项行动，支持发展普惠性婴幼儿照护机构，鼓励在工作场所为职工提供托育服务，加快推进天宁区婴幼儿照护服务试点，支持其他辖市（区）开展规范化的婴幼儿照护服务机构示范点建设，探索发展家庭育儿共享平台、家庭托育点等托育服务新模式新业态，争创全国婴幼儿照护服务示范城市。拓展全市儿童友好空间，支持儿童劳动教育、灾难教育、社会实践、科技体验、素质拓展等校外活动场所设施建设，支持城市公共空间和公共设施适儿化改造，打造一批儿童友好示范社区。完善未成年人保护机制，建立健全整体性儿童福利服务体系，建设未成年人心理健康服务体系。到2025年，全市城镇社区全部建有婴幼儿照护服务设施。

健全家庭发展支持体系。完善以家庭为单位的税收、抚育赡养、教育住房、生活保障等政策，顺应老龄化、少子化、国际化的发展趋势，增强多元化公共服务供给，基

本公共服务对各类家庭实现全覆盖。全力构建育儿友好型社会，依法实施三孩生育政策及配套支持措施，多渠道降低生育、养育、教育成本。以建设文明家庭、实施科学家教、传承优良家风为重点，构建覆盖城乡的家庭教育指导服务体系，探索开展社区家庭教育支持行动。加大对残疾人家庭、贫困家庭、老年空巢家庭、单亲家庭等帮扶支持力度。提升城市无障碍环境水平，强化无障碍环境规划建设和管理，构建出行、信息交流、社会服务等全方位无障碍环境。

#### 第四节 完善人口制度供给

建立健全新型户籍管理制度。全面放宽市辖区落户条件，全面取消溧阳落户限制，完善面向重点外来人群的市民化政策体系，引导人口向中心城区、重点城镇集聚。按照以人为本、存量优先、合理有序的原则，推动稳定就业居住的非户籍人口率先在常州落户，进一步降低直系亲属投靠落户门槛。优先推进已经在城镇就业、进城时间长等存量农业转移人口落户，合理引导农业转移人口落户城镇的预期和选择，让有意愿、有能力在常州落户的农业转移人口应落尽落。推动与长三角城市户口通迁，探索社保缴纳年限和居住年限累计互认。简化户籍迁移手续，依托国家户籍、身份证异地办理平台推进全国范围内户口迁移“一站式”办理和居民身份证异地办理。全面深化居住证制度，

确保有意愿的未落户常住人口全部持有居住证，健全与居住年限、参加社会保险年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，率先实现居住证持有人与户籍人口享有同等的基本公共服务，提高居住证“含金量”。

加强人口精准服务。完善流动人口服务管理政策措施，建立健全家庭为单位、社区为基础的人口服务管理制度，构建城市人口与产业质效、城镇空间、城乡治理、社会建设有机统一的联动调控机制。建立人口预测预报制度，实施人口动态监测，加强流动人口、农业转移人口统计工作。完善人口基础信息库，逐步实现人口信息资源共享交换和综合开发利用。推行“互联网+流动人口服务管理”，探索打通各类涉及身份信息的政府数据系统，以居民身份证号码为关联，实现居住证、市民卡等电子证照的多证合一，提高人口服务管理水平。

加大“人地钱”挂钩政策激励力度。健全完善农业转移人口市民化财政奖励机制，对吸纳农业转移人口落户较多的辖市（区）加大支持力度，对财政困难地区给予倾斜，对提供基本公共服务较好的地区给予奖励，同时引导农业转移人口在我市合理流动。加大新增建设用地计划指标与吸纳落户数量挂钩力度，推动辖市（区）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，保障新市民群体民生事业和基础设施等合理用地需求。



## 第五章 高品质建设现代化精致城市

坚持人民城市为人民，全面转变城市发展方式，坚定走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展之路，持续增强城市发展活力、改善城市功能品质，培育有温度、有气韵、有魅力的城市品格，打造面向未来的现代城市，让人民享有更高品质的城市生活。

### 第一节 建设富有活力的智造创新城市

增强城市产业发展活力。强化现代产业对城市发展的支撑能力，打造长三角产业中轴，加快建设国际化智造名城，实现产业升级和城市功能互促并进，筑牢城市发展的内生活力。着力打造具有常州特色的地标性产业集群，加快实施十大先进制造业集群壮大工程，精心培育八大高成长性产业链，到2025年，培育2-3个产值超三千亿的地标产业，支撑工业规模总量早日突破两万亿元，培育一批具有全国乃至全球影响力的先进制造业集群。擦亮常州智能制造金字招牌，支持国家级智能制造装备战新产业集群发展，重点推广工业互联网和能源互联网“两张网”，争创新能源等国家级集群。依托中心城区能级提升，集聚发展现代物流、总部经济、工业设计、金融科技等高端服务业，增强全产业链组织能力。培育更多具有产业链控制力和地方根植性的“链主型”企业，吸引更多产业高端要素和核心配套

环节、终端环节在常州集聚发展，不断提升常州资源配置能力。

提升产业带动就业能力。建立城市功能完善、产业优化升级与就业质量提高联动机制，多措并举提供不同门类就业岗位，满足居民差异化就业需求。加大大企业、大项目招引力度，增强对高素质人才的吸引力，扩大专精特新民营企业和生活性服务业的就业容量。充分发挥新业态就业“蓄水池”作用，实施新业态成长计划，支持发展在线配送、移动出行、网络零售、网红经济、自媒体等新就业形态。加快集聚数字经济、未来产业和高端服务产业，创造更多高质量就业创业机会。增强养老、托幼、心理疏导和社会工作等社区服务业的吸纳就业能力，适度提升公益性岗位待遇水平，吸纳更多劳动者就业。

建设更高能级的创新载体平台。充分发挥创新载体平台集聚高端资源要素的功能，加快打造长三角创新中轴、建设长三角特色鲜明的产业科技创新中心，把创新打造成为支撑城市发展的“最硬核力量”。实施创新园区提升工程，加快壮大科教城创新之核，建好东部“科创走廊”，推动常州高新区、武进高新区建成国家级创新型园区，引导高新区与经开区打造协同互补的创新共同体，实现每个辖市（区）建成“一个省级以上高新区+一个省级以上经开区”，打造融入全国全球创新网络的前沿窗口。瞄准数字化制造技术、智能制造与机器人技术、高端新材料等三大领域，

高标准打造龙城实验室，到 2025 年创成省重点实验室。围绕十大先进制造业集群和未来产业创新需求，争取打造省级以上重大科技创新平台 120 家以上，争创国家级产业创新中心、制造业创新中心。积极开展“科创中国”试点，争创国家级科技创新载体 2 家以上。

构筑多元创业创新空间。顺应创新创业回归都市和创新人群年轻化趋势，推动城市创新创业与功能布局融合互动，积极构建创新、产业、文化、商务、金融等功能融合发展的城市功能区，打造更多功能复合化、尺度人性化的创新街区和小微创新空间。结合城市更新和工业用地转型，鼓励发展规模适宜的嵌入式创新空间，支持利用老工业遗存、高校存量土地、文化创意街区等建设双创载体，鼓励共享办公、市场化创客空间建设，建设一批科创综合体，构建“创业+生活”一体化的科创社区，同步提升创业浓度、文化温度和便民程度，让创新创业人才更好地融入城市发展。重点加快长三角青年创新创业港和中以科创学院建设，实施双创载体示范工程，打造“一区一示范载体”。

#### 专栏 7 创新创业载体平台建设重点工程

**科创平台建设工程。**加快建设龙城实验室、长三角青年创新创业港、中以科创学院等重大载体，积极建设新型研发机构、企业研发机构，引导国内行业龙头企业、知名高校院所在常建设 20 家以上新型研发机构，引导全市骨干企业建设 30 家以上企业研究院。

**双创载体示范工程。**建设溧阳江苏中关村科技产业城、金坛新一代移动通信孵化中心、武进中国（常州）数字城市与智能建造科创园、新北碳纤维及复合材料科创港、天宁云智造先导中心、钟楼新光源产业园、经开区常州轨道交通创新中心等载体。

提升产城融合发展水平。实施混合型、紧凑型开发，优化城市用地供给结构，提高各类用地规划和供应的科学性与精准性，推动全市产业布局与公共服务设施布局、商业设施布局有机配套，促进就业空间和商业服务空间有机融合，打造15分钟职住平衡圈。依托各辖市（区）产业基础和发展定位，合理配置制造业、服务业和研发用地，引导重大项目科学布局，推广“工业上楼”模式，保障新兴产业发展空间。结合城市功能提升推进开发园区转型，鼓励发展研发服务、都市工业，增强居住和生活功能，打造职住平衡的产业社区，促进更多开发园区向城市综合功能区转型，更好发挥开发园区对推动新型城镇化的积极作用。在新城建设中动态调整商住和工业用地比例，避免单一功能开发。

## 第二节 建设和谐舒适的美丽宜居城市

加快推进城市更新。坚持地上地下统筹、建设管理并举，开展老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城市门户地区、历史风貌区等改造和更新，推进老旧楼宇改造、既有住宅加装电梯，积极扩建新建停车场、充电桩，推动老城厢、大运河沿线打造成为全省城市更新改造示范片区。鼓励小规模、渐进式有机更新和微改造，将社区治理能力建设融入改造过程，鼓励居民参与城市更新。坚持保护与开

发并重，保持城市建筑风格和文化印记，将城市更新过程转化为城市文脉继承、延续和发展的过程。加强城市更新管理创新，制定城市更新负面清单，在功能调整、用地分类、运作程序、利益共享等方面强化政策创新，探索“城市有机更新单元”划定管理，争取建立规划、建设、文保、消防、绿化等联审机制。探索建立可持续回报的利益平衡机制，整合现有资金来源设立“城市更新专项资金”，鼓励金融机构设立针对城市更新的金融产品。

#### 专栏 8 城市更新改造工程

**片区改造。**推动市三院周边、北广场周边、新闸、花园公交枢纽等片区综合改造，完善公共配套设施，提升城市功能，提高居住品质。

**老旧小区改造。**按照基础类、完善类、提升类等 3 大类型，因地制宜开展老旧小区改造。“十四五”期间，全面完成 271 个老旧小区、1517 万平方米改造任务，旧改小区“省级宜居示范居住区”创成率不低于 10%。

**“大板房”治理。**消除“大板房”安全隐患，红庙头、董头村等 3 个“大板房”异地置换房建设项目竣工交付使用。

**既有住宅加装电梯。**推进符合条件的既有住宅加装电梯，适应老龄化需求，累计完成 600 台左右。

**老旧厂区改造。**立足老工业城市更新改造需求和新发展实际，实施“工业遗产+”工程，通过空间重塑、功能再造、文化注入与商业创新，开展老旧厂房、厂区活化利用，打造一批特色双创空间、新型产业空间、文化创意空间和休闲旅游场地，吸引更多“创客、游客、商务客”，将“工业锈带”改造为“生活秀带”，将常州市建成全国工业遗产保护利用典范城市。“十四五”期间，力争新增 1-2 个国家工业遗产项目。

**老旧街区改造。**结合服务功能提升、小微空间改造、城市家具优化、全龄友好环境塑造，实施全要素规划建设管理，打造高品质的街区环境，引导商业步行街、文化街、古城古街按照市民消费升级载体，推进武进区、常州经开区“美丽街道”整体塑造，各辖市（区）每年打造一批“一路一特色”的精品街道。

加快现代社区培育。实施城乡社区建设工程，优化小区-街区-社区的多层次基本公共服务配置体系，完善社区养老托育、医疗卫生、文化体育、物流配送、便民商超、家政物业等服务网络和线上平台，营造更有温度和归属感的社区空间，提升社区交通微循环，构建完善“15分钟社区生活圈”“5分钟便民生活圈”。优化社区综合服务中心功能，加快推进社区综合服务设施标准化建设，实现城市社区综合服务设施全覆盖。加快镇（街道）社会工作服务站建设，构建功能齐全、运行规范、服务专业的社会工作服务网络。强化社区空间改造、文化创意与居民互动有机融合，构建一社区一文化品牌。“十四五”期间，改造提升、新建100个社区综合服务中心。

#### 专栏9 15分钟社区生活圈

以SOD（公共服务设施引导）开发模式为导向，按照步行15分钟可达的空间范围，完善教育、文化、医疗、养老、托育、体育、休闲及就业创业等服务功能，制定完善全市社区公共服务标准化配置清单，加快社区文化活动中心、社区图书馆、社区卫生院、综合为老服务中心等设施建设。打造小尺度广场公园、居民社交空间，提高社区公共空间规模和密度，完善通勤步道、休闲步道等社区交通网络，提供全年龄段学习成长环境，打造全时段运营的城市社区，形成宜居、宜业、宜学、宜游的社区生活圈。

着力打造生态绿城。持续放大“一江一河四湖五山”自然资源禀赋优势，打造长三角生态中轴，创成国家生态园林城市，让绿色成为城市发展最鲜明的底色。构建通江达

湖、山水环绕的绿色空间，深入开展生态安全缓冲区建设和国土绿化行动，加快打造沿江生态优先绿色发展样板区、大运河高品质生态提升区、太湖生态保护引领区，推进太湖、长荡湖综合治理，打造长三角有影响力的国家森林公园与国家湿地公园。大力建设口袋公园，支持各地组团打造美丽风景线，让更多市民出门见园、开窗见绿，打造“10分钟公园绿地服务圈”。深入推进城镇污水处理提质增效“333”行动计划，基本消除建成区劣Ⅴ类河道，加强PM2.5和臭氧协同控制，全面消除重污染天气，实现天更蓝、地更绿、水更清、城市更美丽。

#### 专栏 10 生态绿城深化工程

**生态源保护。**实施茅山、瓦屋山、南山、小黄山、竺山和横山等生态保护红线区及自然保护地森林抚育、林相改造、宕口修复等生态提升项目。

**城乡公园绿地。**提升道路绿化、公园绿地景观品质及林荫覆盖率，建设龙游河生态绿道等100条绿化景观路、新改扩建徐湖滢公园等5000亩绿地及100个口袋公园和35处立体绿化。

**生态绿道。**实施延陵东路两侧绿化提升等20余项生态绿岛工程。

推进低碳城市建设。以“零碳城市”为引领，深化国家低碳城市试点，制定碳达峰行动方案和碳达峰试点城市建设方案。建立完善企业碳排放数据库、碳信用体系、碳资产管理体系和外贸企业碳服务体系，打造碳管理体系示范城市。放大新能源、能源互联网等领域发展优势，开展能源低碳试点，推进高铁新城能源互联网示范区、钟楼近零碳城市示范区建设。加大绿色金融创新，加快打造全国碳市

场能力建设（上海）中心常州基地，逐步扩大碳基金发行规模。全面实行排污许可制，深化跨省市排污权、用水权、用能权、碳排放权交易合作。率先探索构建零碳城市建设发展模式，打响绿色建筑品牌，支持绿建区打造长三角建筑科技创新中心。弘扬绿色文化，推动绿色出行、绿色居住、绿色消费，推广新能源汽车使用，支持溧阳打造“电动中国”示范区。

### 第三节 建设多元融合的国际开放城市

打响国际合作特色品牌。围绕服务构建双循环发展格局，打造高质量对外开放城市，成为国内国际双循环相互促进的重要战略链接。全方位建设国际产能合作示范城市，积极抢抓 RCEP 协定机遇，用好中国（江苏）自贸试验区联动创新区，持续提升开放能级，办好江苏-德国合作交流大会，促进“一带一路”建设与创新中轴、产业中轴建设有机结合，推动更多的“常州智造”企业和产品走出去。高水平建设中以、中德、中瑞、中欧等国际合作园区，深耕对应国别，创新合作模式，围绕全市十大产业集群进行产业链招商，提升与对应国别的双向投资水平和产学研合作水平，打造国别招商高地，将国际合作园区打造成为常州对外开放的重要窗口和特色品牌。

专栏 11 国际合作园区“十四五”发展重点



**中以常州创新园。**积极落实《中以常州创新园共建计划》，高起点建设江苏省中以产业技术研究院、以色列江苏中心等创新平台，完善启航中以产业基金，打造国际化创新创业生态，推动 30 个以色列项目申报“共建计划”，促成 30 个中以技术合作项目，将中以常州创新园打造成“一带一路”国际科技创新合作典范。

**中德（常州）创新产业园。**突出“科技+制造”，加快建设德企孵化中心与德国离岸孵化中心，打造德国生态小镇，运营江苏“中德企业合作交流中心”平台，建成中德高技能人才考核认证基地。到 2025 年，德语区企业达到 100 家。

**中瑞（常州）国际合作产业园。**主动对接瑞士及德语国家优势产业，重点发展装备制造产业、碳纤维及复合材料、生物医药及医疗器械以及生产性服务业，办好“瑞士创新日”等合作交流活动，引进高品质欧美项目 30 个以上。

**中欧（常州）检验检测认证国际合作产业园。**加快园区三期和科学仪器分园建设，大力引进检验检测认证上下游服务机构，构建全领域、全链条服务体系，争创国家级和省级技术标准创新基地。

**中日韩（江苏）产业合作示范园区。**搭建生命健康及智能科技产业平台，引进日本、韩国等亚太地区优质项目 30 个以上。

**中德常州创新园。**建好中德产业技术创新与合作中心，重点打造弗劳恩霍夫创新基地、卡尔斯鲁厄技术转移中心等平台，引进培育国际化孵化器 2 家以上，引进海外研发机构 3 家，推动本地企业建立海外研发机构 4 家。

**中欧（常州）绿色创新园。**加强与芬兰、荷兰等欧洲国家在绿色建筑、节能、循环经济、零碳技术、新能源等领域的国际合作，大力培育绿色建筑研发设计等生产性服务业，推动绿建先进技术在常州建筑、工业等领域加快运用。

**完善城市国际化功能。**营造国际化商务、居家和休闲环境，统筹做好全市国际社区、国际医院、国际学校、国际餐饮等规划布局，全面增强国际交往能力，加强国际形象推广，提升常州国际影响力。支持武进、新北、金坛引进建设国际化教育机构。探索引进具有国际知名度的医疗机构来常开设国际医院，“十四五”期间力争建成 1-2 所国际医院。加快建设一批国际社区，高标准规划建设中德生态绿

色城，建设成为高层次国际创业、创新、生活街区。结合国际合作园区建设，特色化打造金坛德国美食文化一条街、以色列风情美食街等特色餐饮街区。完善国际化旅游商务环境，培育面向境外投资和跨国经营的中介服务机构，完善多语种支持、应急救援等便利化服务，优化全市外币兑换点、外卡消费支付终端等设施布局，提升国际游客和商务人士出行体验和消费便利度。

#### 第四节 建设泛在互联的高效智慧城市

前瞻布局新型数字基础设施。实施 5G 网络建设发展工程，基本建成覆盖全市、深度应用的 5G 网络。加快光纤网络扩容，全面推进“千兆到户、万兆到楼、100G 到核心”光网建设。推进 IPv6 规模部署和示范应用，前瞻研究布局 6G、量子通信网络，支持有条件的企业开展基于国家未来网络重大基础设施（CENI）关键技术攻关和通用设备研制。将物联网感知设施和通信系统纳入城市公共基础设施统一规划建设，推进交通、能源、水利、环保、应急等领域联网化改造，加快各类传感器在市政设施的重点部署，搭建城市“神经网络”。积极布局车联网（智能网联汽车）基础设施和服务平台，推进新一代国家交通控制网（常州）试点工程建设，加快天宁区自动驾驶公交线示范运营。加快常州数据中心建设，支持钟楼集聚区域数据中心，打造区域算力中心。

全面推进数字社会建设。建设“城市大脑”，探索构建“智慧城市运行图”，嵌入集成公共服务、智慧城管、交通管理、环境保护、应急指挥、社区治理等功能，形成统一的城市运行视图和协同运行体系，实现“一屏观天下、一网管全城”。持续提升“江苏政务服务 APP·常州”“我的常州”等平台功能，突出教育、卫生、公安高频应用接入，打造面向所有用户的“数字管家”。大力实施数字惠民工程，着力打造数字生活服务体系，围绕群众衣、食、住、行等生活需求，加强数字商圈建设，完善智慧出行和数字缴费服务，让群众充分享受到数字化发展红利。

#### 专栏 12 数字社会建设重点领域及任务

**智慧人社。**构建全市统一的人员、单位和社保卡基础信息库，建立社会保障业务资源数据库，搭建智慧人社应用服务平台。

**智慧教育。**巩固“千兆进校、百兆进班”，推进“三通两平台”建设，推进实现教育信息化基础工程的提速增质，建成教育大数据应用平台，以大数据引领教育管理科学化，提高教育数字服务水平。

**智慧医疗。**以常州市区域全民健康信息平台、常州智慧健康云为基础，构建以“健康医疗大数据中心”为核心的智慧医疗系统，实现医疗数据互通共享。探索“互联网+医疗”健康服务新模式，进一步建设健康医疗大数据（东部）中心、健康医疗大数据融合应用平台，推进线上医疗服务发展和互联网医院建设。

**智慧养老。**推广“互联网+养老服务”典型应用和老年人家庭智能化适老化改造，搭建市、区两级综合智慧养老服务平台，构建智慧养老应用场景。

**智慧文化。**持续推进“文旅常州云”建设，打造智慧文化数据中心，搭建智慧文化云服务平台，提供文化一张图服务，加快图书馆、博物馆等文化场馆的数字化建设。

**智慧社区。**提高便捷多元的智慧社区服务，搭建统一社区管理服务平台，推进社区数据资源整合共享和智慧化应用，实现“一个平台，多个出口”，打通服务“最后一公里”。

**智慧交通。**实施“大数据+网络化+路长制”，建设综合交通信息智慧平台和信号控制中台，提高信号灯联网率，减少交通拥堵。在全市范围实现精确的交通基础数据采集、实时有效的道路交通监控、人性化的交通出行及诱导服务。

提升政务服务数字化水平。升级优化常州市统一政务云平台，推进各辖市（区）、各部门非涉密政务信息系统向常州政务数字云平台迁移。健全全市“互联网+政务服务”体系，拓展网上办事广度和深度，加快人证核验、电子印章、电子证照、电子档案和统一公共支付等系统建设与应用，推动行政审批和公共服务事项“一网通办”。

## 第五节 建设魅力彰显的时尚人文城市

弘扬魅力龙城文化风韵。充分彰显常州“吴地古韵、江南雅韵、中国风韵”三大文化担当，弘扬传统文化、红色文化、江南文化、工商文化等历史文脉，建设古韵与新风交融的世界历史文化名城。加快大运河文化带常州段建设，打造“运河十景”，串起青果巷、南市河、篔簹巷等文化遗存，扩大“常走大运”品牌影响力。深入推进城市记忆工程，打响具有全国影响力的历史名人纪念馆、江南古典园林群落，推动焦溪古镇融入江南水乡古镇体系开展联合申遗，积极谋划大观楼、止园等历史经典建筑复建，推动金坛刻纸、乱针绣等非物质文化遗产传承发展。加强城市历史建筑管理，适时推动历史地段升级为历史文化街区。

专栏 13 文化保护传承利用重点工程

**大运河文化带常州段建设工程。**纺织博览园、大运河凤凰驿文化长廊、大运河丁堰段工业旅游、大运河生态廊道文旅景观提升、大运河“三江口”千亩湿地、大运河水上游，打造沿运河亲水观景休憩空间、全域文旅乐享空间、山水秀丽绿色空间。

**中吴文脉赓续弘扬工程。**焦溪古镇申遗保护、青果巷二期建设、春秋淹城遗址公园改造提升、溧阳市建设国家历史文化名城、三星村遗址保护公园、常州博物馆分馆新建。

**红色资源传承利用保护工程。**组织“常州三杰”城市红色基因传承弘扬行动，开展群众性革命传统教育；开展革命文物普查，建立数据库；编制红色旅游精品线路等。

展示现代化城市精神。提升常州文化传播力，讲好城市精彩故事，构筑城市战略品牌，培育勇毅坚韧、开拓创新、多元开放、谦逊重礼的常州城市形象和气质，持续打响“常州，教我如何不想她”城市标识，让常州成为近悦远来的文化会客厅和旅游首选地。弘扬新时代“常州精神”，营造对新常州人包容开放的社会环境，营造公平、宽容的城市氛围，不断凝聚共同理想、价值追求和文化认同。强化城市发展文明支撑，发挥社会主义核心价值观引领风尚和凝心聚力的作用，实现社会文明测评指数全国领先，争创全国文明典范城市。

打造长三角休闲度假中心。加快国家全域旅游示范区建设，串联整合长江国际黄金旅游带、大运河文化带、宁杭生态旅游带、环太湖生态文化旅游圈等，重点打造老城厢-古运河、西太湖-长荡湖、曹山-茅山、天目湖-南山、新龙-小黄山等文旅组团，打造全域全天候全季节旅游目的

地，持续提升常州文旅在长三角的集聚辐射功能。全面优化提升“乐园之都”“闲逸山水”“美丽乡村”“食美常州”等核心文旅IP，推动天目湖、太湖湾、茅山旅游度假区提档升级，加快曹山未来城、中沙文旅中心月亮船等重大文旅项目建设；实施“大恐龙园”东进战略，推动环球恐龙城、淹城春秋乐园、环球动漫嬉戏谷等集群化发展，打造国内领先的主题公园龙头标杆。培育乡村、康养、研学等复合型旅游业态，打造以“三杰故里·红色名城”为核心标识的红色旅游集群，依托百年工商遗存建设工业旅游发展“常州样板”。

#### 专栏 14 打造休闲度假中心重点工程

**旅游度假区提档升级工程。**推进环球恐龙城东方侏罗纪旅游度假区建设、太湖湾国家级旅游度假区和春秋淹城遗址公园提升，支持曹山旅游度假区、茅山旅游度假区创建国家级等。

**文旅产品融合创新工程。**推进环球融创曹山未来城、瓦屋山低碳城、环大溪文旅开发、再生医学健康管理中心、悠然南山特色田园乡村、中德富尔达康颐社区（一期）、西太湖国际医疗旅游先行区、季子文商旅农综合体—舜山康养小镇、焦溪古镇申遗保护、碧桂园文商旅综合体、殷村乡村研学旅游提升、高端品牌酒店培育、现代文创产业发展等项目。

**文旅品牌塑造传播工程。**塑造红色名城、食美常州等城市品牌建设，加强城市形象联动宣介，组织中国国际动漫艺术周等节庆活动，举办中国羽毛球公开赛、中国网球巡回赛常州公开赛、CBA 篮球赛等体育品牌赛事。

**文旅公共服务提质增效工程。**建设常州智慧文旅综合服务平台，优化提升智慧平台“常享游”，全面推广“常州礼遇”服务标准。

激发城市消费活力。加快补齐服务消费短板，大力发展新型消费服务，扩大多样化消费体验服务，全面有效释放消费潜力，增强消费的区域吸引力，全力打造区域消费

中心城市。优化全市消费平台载体布局，着力打造老城厢城市“第一商圈”、通江路—环球港、环球恐龙城、经开区核心区、武进花园街、金坛金沙老城、溧阳平陵中路等一批高品质综合商圈，重点打造南大街、三堡街、西瀛里、汉江路、太湖路、大渡河路、大庙弄等特色商业街（步行街），支持南大街古运河步行街争创省级高品位步行街。大力发展夜经济，创建一批国家级、省级夜间消费集聚区，全力打造全国知名的“龙城夜未央”常州夜间经济品牌。促进文旅休闲、健康养老、家政幼托、教育培训等服务消费提质扩容，争创国家文化和旅游消费示范城市。培育壮大在线教育、互联网健康医疗服务、在线文娱、智慧旅游、智慧体育等业态，发展体验经济、首店经济、无接触式消费等新模式。

## 第六章 打造高效能城市治理常州模式

以统筹发展和安全示范区建设为引领，创新城市规划、建设、管理和运营机制，加快提升数字化治理水平，构建空间治理、社会治理、城市治理统筹衔接的现代治理体系，实现效率、公平和可持续发展。

### 第一节 提高城市规划设计建设水平

强化城市规划引导。把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳的理念融入城市规划设计全过程，尊重城市发展规律、彰显常州城市特色。强化资源环境本底约束，落实主体功能区战略，合理确定城市开发边界，严格生态和农业空间底线约束，探索城乡规划“留白”机制，为未来发展预留空间。按照产、城、人、文“四位一体”的理念，统筹规划布局城市空间功能，规划建设更多尺度人性化、功能混合化、结构紧凑化、形象国际化的城市空间。根据发展实际动态更新中心城区详细性规划，加强两湖创新区、高架环线地区、大运河常州段核心区等重点区域规划设计，推动市区、城郊和周边乡村统筹规划。推进“立体化”城市建设，一体化统筹开发重要轨道交通站点、商业综合体、公共建筑等地下空间。

雕琢城市美丽风貌。积极推进精美城市建设，在城市规划设计建设过程中强化空间立体性、平面协调性、风貌



整体性、文脉延续性，彰显城市风貌与魅力。健全城市设计制度体系，统筹全市建筑风格、绿化景观，把控简洁典雅的城市色彩，优化城市天际线，形成和谐一体的城市风貌。围绕历史地标、文化地标、重要公共建筑、门户地区标志性建筑等规划建设更多城市亮点和建筑精品，设计一批城市眺望点，打造一批高颜值“城市家具”，塑造更多城市打卡地。强化新开发地块设计管控和形态塑造，打造成为城市现代化形象的重要展示窗口。实施百姓身边的微改造、微添绿、微休憩工程，构筑更多“街区可漫步”“建筑可阅读”的城市公共魅力空间。

完善市政基础设施体系。实施市政基础设施提质创优工程，健全城市基础设施运维长效机制，统筹布局建设地下综合管廊。创建国家绿色出行城市，推进实施轨道交通1号线南北延线、2号线东西延线、5号线、6号线一期等工程，优化调整BRT网络，加强共享交通投放，优化城市慢行网络和盲道系统建设，开展公交车站、公交车无障碍设施改造。完善城市停车位供给，推动单位内部停车开放共享，规范道路和临街建筑退红线区域停车泊位设置和管理，公共停车泊位基本接入“智慧停车管理平台”，“十四五”期间新增公共停车泊位5万个以上，有效破解停车难问题。顺应新能源汽车发展趋势，健全公共充电网络，根据发展需要有序布局城市供氢管网和加氢站网络。完成省级海绵城市建设试点，推动全域开展海绵城市建设，将海绵城市建

设要求落实到城市所有新建项目中去，加快推进“海绵”城市战略“融城入区”。

## 第二节 促进城市高效运营

创新城市经营模式。建立与城市建设运营周期匹配的财务平衡体制机制，推进社会资本与政府合作建设基础设施和公用事业项目，探索城市无形资产商业化运作，盘活城市低效闲置用地和不动产，实现城市投入与产出的动态平衡。加快城市投融资体制改革，拓展新型城镇化建设投融资渠道，争取基础设施 REITs 试点，支持符合条件的企业发行农村产业融合发展专项债券、县城新型城镇化建设专项债券等企业债券。全面推进地方融资平台公司市场化转型，打造竞争力强的基础设施和公共服务投资运营主体。探索引进市政设施专业化投资运营团队，支持重点板块、产业园区引进综合开发运营商，对城市公共空间、公共资源和公共项目实行全流程“管理+服务+运营”模式。

用绣花功夫推进城市精细化管理。完善城市管理长效机制，实施城市管理升级工程，开展市容市貌、环境卫生、园林绿化、道路交通、工地管理等专项整治，制定完善城市管理标准体系，推动城市管理市场化、专业化改革。引入社会力量参与城市管理，探索政府、市场、社区共同参与的“路管会”“弄管会”等管理模式，培养“百姓城管”。实施智慧城管工程，加快打造全国领先的城市综合服务管

理平台，推进卫星遥感智能普查、无人机智能巡查、视频智能化分析、违法行为智能感知预警、大数据统计分析研判等智能化手段应用。依托常州市大数据城市治理重点实验室等载体，推动智慧城管建设技术攻关。

推动城市治理向基层下沉。促进更多资源、服务、管理下沉到基层，提升基层治理实效，争创首批“全国市域社会治理现代化试点合格城市”。严格社区事务准入制度，减少基层社区不必要的隐形负担。引导市民深度参与城市综合治理，构建社区自治共治共同体，推广“院落自治”“楼宇自治”等“微自治”模式。大力实施“一心两智”工程<sup>4</sup>，完善“大数据+网格化+铁脚板”治理机制，推行“一门受理、一站服务、全科社工”服务模式。实施大学生社工计划，培育壮大社区专业人才和社区工作者队伍，完善社区激励评价机制，让社区成为优秀人才发展的优质平台。创新物业管理服务新模式，实现物业服务与社区治理、居民自治的良性互动。

### 第三节 筑牢城市安全底线

提升城市安全保障水平。统筹推进“六横六纵六保障”公共安全体系建设，把安全发展贯穿城镇化建设和发展的各领域和全过程，践行城市安全发展理念、破解城市风险防控难题、实现城市长治久安。以安全发展示范城市创建为

---

<sup>4</sup>“一心两智”工程：推动市域社会治理现代化指挥中心实战化运行，建设“城市智慧脑”智能分析系统，开发“网格智能针”基层应用平台。

抓手，在加强城市安全源头治理、健全城市安全防控机制、提升城市安全管理效能、强化城市安全保障能力等方面加强探索创新，建立涵盖重点行业领域和重点场所的城市风险信息化管控平台，实施城市安全风险动态监测预警和分级分类监管，实现社会信息全汇聚、城市运行全监管、风险隐患全掌控，提升城市运行风险源头防范、感知预警、快速响应等能力，推动城市治理体系和治理能力现代化。全面提升社会公众安全素质和技能，深入开展综合减灾示范社区建设。

#### 专栏 15 公共安全体系建设重点工程

**安全风险防控工程。**开展自然灾害综合风险普查、危化品使用专项治理、工业企业风险管控能力提升等重点工作。

**隐患排查治理工程。**开展城镇燃气安全提升、既有建筑安全隐患排查整治、出租房屋居住安全管理，推进住宅小区电动自行车集中停放和充电设施建设，强化养老机构消防安全管理标准化建设。

**城市安全强基工程。**全面排查整治“危污乱散低”企业，提升公路基础设施安全保障能力、地铁运营应急救援能力、强对流天气监测预警服务能力。

**社会安全保障工程。**完善立体化智能化治安防控体系，加强校园“三防”建设，强化国家农产品质量安全市建设，开展“阳光餐饮”工程。

**应急能力提升工程。**完善应急救援体系，加强镇（街道）应急管理队伍建设，发展安全应急产业，建设溧阳应急安全产业园、金坛应急救援产业园。

**全民安全教育工程。**开展安全发展理念宣传，强化中小学安全教育，建设全国安全教育示范区。提升全民自救互救能力，开展全民自救互救技能培训 30 万人次。

实施公共卫生防控体系建设行动。建立稳定的公共卫生事业投入机制，统筹谋划医疗卫生资源布局，着力提升公共卫生预防和服务能力。强化市区两级疾病预防控制中

心能力建设，加强病原体鉴别、分子生物学分析、职业卫生和中毒等重点实验室建设，推动三级综合医院全部建立符合生物安全二级及以上标准的临床检验实验室。构建四级公共卫生监测预警网络，提高新发突发传染病、不明原因疾病早发现预警能力，推进重大疫情常态化精准防控。实施全民自救互救素养提升工程，多形式推进群众自救互救体验设施建设，在人群密集的公共场所配备 AED 等自救互救设备和急救药品，开展群众自救互救知识与技能培训，提升居民自救互救能力。

完善应急防控救援体系。构建横向到边、纵向到底、衔接有序、管理规范、注重实效的全市应急预案体系，突出基层和企业应急预案建设，科学编制预案配套工作手册和事件行动方案等文件，提升预案的针对性、有效性和实用性。加强应急指挥体系建设，建立突发事件应急指挥工作机制，实现预案联动、队伍联动、信息联动、物资联动、防范处置联动。强化应急管理队伍建设，建强 27 类专业应急救援队伍，依托共青团、红十字会、志愿者协会、基层社区等组织，建立形式多样的应急志愿者队伍。夯实应急保障物质基础，推进应急救援基地建设，优化自然灾害类、安全生产类等应急救援基地布局。加快建立和完善应急物资储备体系，健全物资政府采购、收储轮换、调剂调用、物流配送工作机制。建立和完善航空、铁路、公路、水运等应急运力协调机制，加强交通应急抢险能力建

设。

#### 专栏 16 打造城市韧性空间

利用地下空间、体育场馆、公园绿地等公共场所，建设中心、固定及紧急三级避难场所，加快建设青枫公园、淹城公园、金坛体育馆及周边公园绿地等10处中心避难所，实现就地避难、就近避难、步行避难。推动人防工程与城市基础设施建设融合发展，实现军民兼用。

## 第七章 全方位推进城乡深度融合发展

以城乡融合发展示范区建设为引领，健全城乡融合发展体制机制，以城乡要素配置合理化、制度供给均等化、发展机会平等化、品质生活共享化为目标，探索城乡融合发展新路径，实现新型城镇化与乡村振兴相得益彰、互促共进，形成“各美其美”“美美与共”的融合发展新格局。

### 第一节 推动城乡要素自由流动

深化农村土地制度改革。健全农村宅基地分配、使用、流转管理制度，完善农村宅基地用地建房联审联办制度，推进武进、溧阳新一轮农村宅基地制度改革试点，加快新北闲置农房盘活利用省农村改革试验区建设。继续推动农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款，缓解农村经营主体融资担保难题。完成农村土地承包经营权不动产统一确权登记，推广新北区“农村土地承包经营权管理平台”试点经验，探索农村土地承包经营权确权后的常态化管理，开展第二轮土地承包到期后再延长30年工作试点。平等保护并进一步放活土地经营权，引导土地承包经营权向集体领办的农民专业合作社、家庭农场（联盟）流转，继续开展承包土地经营权入股、抵押融资、履约保证保险等改革试点。

健全城乡人才交流共享机制。深化实施“百名精英人才

培养”“龙城英才乡土人才”“乡土人才三带”等行动计划，开展“智汇乡村”主题系列招才引智活动，统筹推动教育、医卫、文化、科技等领域人才下乡，加强乡村教师、基层医卫人员、农业科技特派员等队伍建设。允许科研人员以资金、技术、专利等多种生产要素入股从事农业生产经营活动，支持农业科研人员在职创业、离岗创业、到农业一线开展科研工作。支持各类人才返乡入乡创业，建设一批返乡创业园。鼓励新乡贤能人参与集体经济组织建设和村级事务管理，探索实行挂职“村官”和乡镇长助理等制度。探索赋予对村集体有重大贡献的科技人才、乡贤、企业家、退休返乡人员等群体“新村民”资格。推动职称评定和工资待遇向乡村人才倾斜，全面建立乡土人才职称评审制度。

推动科技成果入乡转化。制定农业科技成果产业化专项政策，健全要素保障、收益分配和风险分担机制，彻底打通涉农创新成果产业化全链条，实施一批农业科技计划项目。建立健全农业科研成果产权制度，赋予科研人员科技成果所有权。开展农业产学研，组织农业科技专题走访、专题沙龙、一对一合作对接等特色活动，推进国家、省级农业科技园区等农业科技发展重大平台载体建设，支持企业、研发机构、高等院校设立技术转移部门，组建“科技+企业+家庭农场+合作社+专业大户”农业产业化联合体。建立科技成果转化市场化服务机制，探索公益性和经营性农技服务融合发展机制，大力培育和发展第三方科技中介



服务市场，培育壮大覆盖全过程农业科技服务业。研究设立农业科技企业发展基金。

促进工商资本入乡。制定完善农业农村投资指南和工商资本下乡负面清单，健全财政、基金、银行、保险、担保“五位一体”的财政金融协同支农机制和多元投入保障制度。完善涉农资金统筹整合长效机制，提升常州市农业产业发展投资基金、常州市乡村产业基金等基金投资运作效率和水平，撬动更多社会资本和金融资本参与。设立城乡融合发展基金，鼓励发行城乡融合发展典型项目企业债券等公司信用类债券，支持涉农龙头企业发行农村一二三产业融合发展专项债券，重点引导社会资本培育一批城乡融合发展典型项目。支持符合条件的银行机构开发城乡融合发展类产品或业务，实施绿色信贷制度，建立健全农业融资担保体系，加大对家庭农场、种养大户、农民专业合作社、小微农业企业等新型农业经营主体支持力度。

## 第二节 促进城乡产业协同发展

支持乡村经济多元化发展。实施现代农业“310”提升行动，推进高标准农田、高标准蔬菜基地、高标准鱼池等建设，重点发展高效种植、设施园艺、规模养殖、特种水产等特色优势农业，强化粮食和“菜篮子”市场保供，打造城乡协同全程可追溯的绿色安全食品供应链。推动农村一二三产业深度融合发展，积极发展农产品加工业、现代农业生

产性服务业、休闲农业和乡村旅游等，支持武进、溧阳、新北国家农村产业融合发展先导区建设。积极发展智慧农业、创意农业、会展农业、共享农业等新业态，大力发展中央厨房、直供直销、直播带货等新型经营方式。做大做强农业产业化龙头企业，加快农业企业股改上市，开展家庭农场、农民专业合作社示范提质行动，探索建立高素质农民职业资格证书制度。“十四五”期间，培育百家示范型家庭农场、百家示范型农民专业合作社。

搭建城乡产业协同发展平台。以现代农业产业园为核心，以城乡要素跨界配置和产业有机融合为关键，通过产业延伸、科技渗透、功能拓展、区域联动等多种途径，推动建设特色小镇、特色田园乡村、田园综合体等多功能有机结合的空间实体。提升农业产业园建设水平，整合创建国家级和省级现代农业产业园、农村产业融合发展先导区、现代农业科技园等农业园区，依托溧阳现代农业产业园、金坛经济技术开发区等率先建设城乡产业协同发展先行区。探索“园区联动镇村发展”模式，支持村集体经济组织开展土地资本要素入股园区、建设标准厂房物业。实施产业兴村强镇行动，争创一批全国一村一品示范村镇、农业产业强镇。实施美丽乡村示范项目深度开发经营，加快发展“美丽经济”，推动乡村旅游点融入全市旅游格局联动发展。“十四五”期间，创成10个达到省级现代农业产业示范园标准的园区，建成常州国家农业科技园区、争创1个国家

现代农业产业园，培育 60 个左右省级特色田园乡村。

建立健全生态产品价值实现机制。推动自然资源产权制度改革，建立健全政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现机制，争创生态产品价值实现试点。积极开展生态产品价值核算，完善多元化生态补偿机制，推行政府公共生态产品采购、自然资源约束性有偿使用、消费者对生态环境附加值付费、生态资源发展权转移、生态产品市场权益交易等多种方式，提档升级特色生态产品价值实现。积极发展生态农业、文化旅游、康养休闲、民宿经济等“点绿成金”的生态富民业态，推动生态资源产业化，打造具有地方特色的生态产品价值增值案例。打通生态产品供需对接渠道，助推用水权、排污权、碳排放权等生态资源交易平台建设，引导生态产品市场化经营开发，推动溧阳在天目湖流域探索省际毗邻地区生态资源跨区域交易机制。探索设立生态银行、绿色银行，发行生态经济专项债券、绿色企业债券，加大对生态产品经营开发主体的支持力度。

### 第三节 推进城乡公共资源均衡配置

推动城乡基本公共服务普惠共享。实施“城乡学校携手共进计划”，推动城乡学校集团化办学全覆盖，推进城区学校校长、教师到农村学校或城区薄弱学校任职任教。推进紧密型县域医共体、专科共建型医联体建设，支持远程诊

疗、互联网健康咨询等“互联网+医疗”服务模式，强化农村区域性医疗卫生中心、村卫生室和家庭医生工作室建设，实现全专融合型家庭医生团队乡村全覆盖。引导探索城乡养老机构挂钩帮扶，推进农村特困人员供养设施升级改造，延伸居家社区养老服务功能，打造成为区域性养老服务中心，依托网格单位探索设立“睦邻点”。健全统一的城乡居民社会保障制度，做好城乡社会保险关系转移接续，落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，缩小城乡社会保障差距。

推动城乡基础设施一体化发展。统筹城乡基础设施一体化规划、建设和管护，推进城市供水、供气、排水和照明等基础设施向农村地区进一步延伸覆盖，完善乡村基础设施分级分类建设投入机制，鼓励以政府购买服务等方式引入专业化市场化管护模式。推动乡村路网与交通主骨架高效衔接，加强城乡公交线路与主要景点、产业园区、高铁站、轨道站、机场的有效衔接，构建全域公交网络体系。推动城镇污水设施和管网向人口相对集中的乡村地区延伸，因地制宜开展其他村庄污水处理。健全乡村物流基础设施和配送网络体系，加强城乡流通资源优化配置与模式创新。构建城乡一体的新型数字基础设施，实施“光网乡村”提升工程，全面推进数字乡村建设，推动城市生产管理、流通商贸、行业监管、公共服务、社区治理等数字化应用手段向乡村覆盖。

#### 第四节 推动城乡居民共同富裕

促进农民持续增收。完善农民工资性收入增长机制，开展“万企联万村、共走富裕路”行动，鼓励开发更多农民工就业岗位，探索实施对企业吸纳农业转移人口就业的奖励政策，组织开展“春风行动”“就业招聘进乡镇”“村企对接”等公益性招聘，加强乡村公益性岗位开发，为农村劳动力提供更多就地就近转移就业机会。鼓励农民积极参与农旅融合等经营模式，完善新型经营主体与农民利益联结机制，统筹提高农业效益和农民经营性收入。开展创业培训“进乡村”活动，建立农民工返乡创业服务机制，支持农民自主创业。健全农村低收入人口监测预警机制，统筹开发式与保障式帮扶政策，实施新一轮茅山老区“百千万”帮扶工程，完善经济薄弱地区发展和农村低收入群体增收长效机制。

壮大新型农村集体经济。深化“三资三化”提升行动，推进农村集体资产清产核资，完善提升农村产权交易市场体系，健全农村集体“三资”管理监督和收益分配制度。深化农村集体产权制度改革和“政经分离”，探索农村集体资产股权有偿退出、抵押、担保和继承等权能实现，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。丰富创新集体经济发展形态，开辟资产租赁、土地入股、企业参股、农业开发、生产服务等多种路径，鼓励开展运营机制创新、产权权能拓展、成立联合体等多方面探索，

促进村级集体经济发展壮大。探索建立村集体征地自留地制度。

专栏 17 加快推进国家城乡融合发展试验区建设

支持溧阳、金坛围绕建立集体经营性建设用地入市机制、科技成果入乡转化机制、城乡产业协同平台、生态产品价值实现机制和农民持续增收机制等试验任务，强化制度集成改革，率先建立起城乡融合发展体制机制和政策体系，形成一批在全国范围具有影响力、推广性的典型经验和创新成果。有针对性地在完善农村产权抵押担保权能、建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度、建立城乡基础设施一体化发展体制机制、建立城乡基本公共服务均等化发展体制机制等方面开展积极探索，放大改革系统叠加效应，创造城乡融合发展新的更大优势。积极创建省级城乡融合发展试验区，形成梯级引导、协同并进的改革创新合力，带动全市城乡融合发展走在全国前列。

## 第八章 加强规划实施保障

### 第一节 加强组织协调

坚持和加强党的领导，把党的领导贯穿新型城镇化发展各领域全过程。成立由市领导挂帅、市级有关部门协同、上下联动的新型城镇化工作领导小组，加强统筹指导、分工协作和跟踪督导，协调解决城镇化发展的重大问题。市有关部门按照职责分工，明确重点任务，落实相关政策。各辖市（区）建立健全相应的领导机制和工作机制，研究制定符合本地实际的城镇化发展规划和政策措施。

### 第二节 注重衔接保障

依据发展规划适时调整本规划确定的发展导向、主要目标和关键举措。深化政策研究储备，健全人口、产业、就业、投资、消费、土地、财政等方面政策配套体系，加强部门间政策协调。鼓励探索创新、先行先试，推动各类试点地区开展交流借鉴，先进经验率先在全市范围复制推广，着力形成一批改革创新品牌。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。

### 第三节 开展评估监督

加强城镇化统计工作，规范统计口径、统计标准和统计制度方法。健全新型城镇化建设指标体系监测和综合评价办法，坚持政府自我评估和社会第三方评估相结合，建立健全定期监测、年度总结评估、终期评估等跟踪监督机制，确保主要目标和重点任务顺利实施。加强规划执行监督，自觉接受人大、政协、审计和社会监督。充分运用信息技术和大数据资源，提高分析评价的客观性、科学性和精准性。

### 第四节 推动广泛参与

发挥各类新闻媒体和网络作用，广泛宣传新型城镇化发展的政策措施，及时总结和报道改革试验中的经验与典型，营造全社会推进新型城镇化发展的良好氛围。健全政府与企业、社会的沟通交流机制，拓宽社会各界广泛参与新型城镇化的渠道，动员、鼓励、激发市场主体、社会力量和人民群众积极参与、推进规划实施。