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）

新华社北京8月28日电 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。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”。加强城市建设档案管理和数字化建设。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。加强超大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、国家发展改革委要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。

总餐位1.2万余个 可用车位超1万个

服贸会空间服务配套活动多维升级

本报讯（记者 赵鹏）总餐位数达1.2万余个，可用车位总数超过1万个，升级首钢园“两轴-两区-两湖-多中心”夜景观格局……记者获悉，通过空间、服务、配套活动的多维度升级，首钢园服贸会5.0版即将得以精彩呈现。

今年是服贸会举办地址和时间“双固定”元年，首钢园也首次全面承接服贸会功能。2025年服贸会利用首钢园北区近3平方公里区域，让城市、园区、滨河的活力人群有效聚集、互联互通、相互赋能，服贸会核心区展览展示面积超10万平方米。

其中，四高炉作为服贸会的国门会客枢纽，保留工业遗存的醇厚记忆，建构和自然空间的有效对话，精装改造面积近万平方米，高标准打造峰会会场，满足千人以上会议、各类主题论坛及转播等功能需求，彰显环境友好和人文形象，整体打造具有大国气魄的国际场馆。

二烧结风机厂房改造为服贸会新闻中心，总建筑面积超4400平方米，保留其主体框排架钢结构、室内天车等，将新闻办公、工业风貌和自然景观深度融合，为媒体采访报道服贸会提供优质保障，成为工业遗存活化利用的新亮点。

园区会议空间总面积1.81万平方米，同时通过开放绿地、公共空间等形式，实现人与人畅快交流、人与场景融合互动，提升参会体验。

为了优化服务，首钢园运营服务中心系统整合展会区域人流、车流、交通等数据并实现集中调度，AI尚首钢园小程序统一承载场馆、停车、餐饮、商铺、酒店、公交地铁、卫生间、出入口等服务信息，实现服贸会区域“一站式查询、全流程引导”。

结合服贸会应用场景，首钢园入驻的机器人企业将提供迎宾导览、讲解、物资配送、自助餐饮等服务。其中，园区餐饮点位70处，餐位数1.2万余个，供餐形式灵活，餐饮品类丰富，满足用餐需求。通过优化停车场设置，最大程度协调停车场资源，可用车位总数已超过1万个，在重要交通路口设置车辆智能识别系统，增加引导屏等设施，实现智慧引导。展会期间，服贸会还将在古城地铁和P2停车场设摆渡车，在园区开通双层观光巴士，满足快速接驳和游览园区的需求。

升级后的首钢园“两轴-两区-两湖-多中心”夜景观格局，构建出看山水、看历史、看城市的景观眺望点，营造别具一格的服贸会夜间氛围。四高炉炉顶的服贸会LOGO将点亮百米夜空，成为京西视觉新地标。

今年服贸会期间，首钢园内将举办各类配套活动近20场次。其中，中国国际糖果季活动通过多个特色主题活动营造甜蜜艺境，邀请艺术、科技、时尚人士互动参与，塑造品牌与前沿艺术的交流空间，集展览、体验、消费于一体，打造全新的网红打卡地。

全国首个行政复议垂直大模型将亮相服贸会

本报讯（记者 赵鹏）9月10日至14日，2025服贸会将在首钢园举办。作为服贸会的核心亮点之一——北京方案展将在同期展陈。记者从市经信局获悉，全国首个行政复议垂直大模型即将亮相服贸会北京方案展，助力展示北京全球数字经济标杆城市建设成果，向国际推广北京数字服务优秀解决方案。

北京方案展围绕“促进城市精细化治理、服务人民美好生活”这一主线，创新打造“1+1+9”的一体化展示架构，即1个数智化算力底座，1个北京市政务云，联动9大应用方案，全面呈现数字技术赋能城市发展的创新实践，重点突出“示范引领”“沉浸体验”“交易促进”三个特点，通过模拟真实场景，深度还原数字技术应用的标杆价值，推动优秀数字服务“北京方案”走向全国乃至全球。这不仅彰显了北京作为国际科技创新中心的实力，更为全国乃至全球数字经济发展提供了可复制的样板。

作为全国首个行政复议垂直大模型产品，面壁智能基于北京市行政复议实际办案场景，自主研发了全国首个深度融合业务全流程的行政复议垂直大模型。该模型已成功嵌入业务办公平台，覆盖从立案、审案到结案的完整办案流程，具备案件要素提取、事实与理由摘要、立案规则审查、立案文书生成、案件事实时间轴梳理、事实与证据关联、争议焦点分析、审理思路生成和行政复议决定书生成等全流程大模型办案能力。实际应用数据显示，经该大模型辅助的办案环节效率提升超过100%，各项专业能力准确率均超过90%。目前，其已广泛应用于北京市司法局及16区各司法局，成为提升行政复议办案质效的得力助手，为加强法治政府建设提供了重要的科技支撑。

行政复议垂直大模型产品的此次亮相，主要得益于面壁智能深耕法治领域垂直大模型的创新实践，展现了中国AI企业的创新实力和落地能力。

据了解，面壁智能自成立以来，坚持以“高效”为第一性原理，专注于打造在同等参数规模下性能更优、成本更低的高效大模型，推动AI大模型技术实用化落地。

七夕佳节北京艺术中心相约昆曲《西厢记》

本报讯（记者 关一文）今天是七夕佳节，北京艺术中心特邀北方昆曲剧院在音乐厅上演北方昆曲剧院《西厢记》经典选段昆曲赏听会，以婉转曲韵、细腻演绎，带您走进张生与崔莺莺的唯美爱情故事。

曲始《听琴》，张生抚琴寄意，莺莺帘内偷听，音中有情，弦外生思，一段“凤求凰”，欲语还休；继而《传书》登场，红娘往返传情，莺莺羞情难掩，纸短情长，未言已动心；再至《赖简》，月下跳墙，粉壁私约，莺莺半嗔半喜，红娘巧言促成，情愫终得相通；终以《佳期》收束，佳期如梦，情至深处，言虽已尽，意未曾终。

折折皆戏，字字藏情。曲辞清雅婉转，身段灵动悠然，于一颦一笑、一唱一叹之间，道尽东方情意的含蓄与深婉。

北方昆曲剧院坐落于首都北京，是长江以北唯一的专业昆曲艺术表演团体，于1957年6月22日建院，现任院长为中国戏剧家协会副主席、梅花奖获得者、一级演员、著名昆曲表演艺术家杨凤一。

剧院秉承“保护、继承、革新、发展”的方针，培养人才、出人出戏，其中昆曲《红楼梦》荣获第十四届“文华大奖”；2021年荣获“全国文旅系统先进集体”称号；2021年荣获“首都文化和旅游紫禁杯”先进集体。2022年荣获第十届北京惠民文化消费季贡献力金榜。

作为中华优秀传统文化的传播者，剧院先后出访美国、日本、芬兰、俄罗斯、意大利、法国、德国、西班牙、中国香港、中国澳门等国家和地区，受到海内外各界人士的高度称赞。2024年8月荣获第77届爱丁堡边缘艺术节最佳剧作奖，是中国昆曲作品70年来首次在世界著名艺术节上斩获大奖，为中国昆曲的国际传播谱写了浓墨重彩的一笔。

京滨城际铁路天津机场盾构隧道安全贯通

本报讯（记者 张群琛 通讯员 林凤 王晓婧）昨天上午，随着“京滨创新号”盾构机破洞而出，由京津冀城际铁路投资有限公司主导投资建设、中铁十四局施工的京滨城际铁路天津机场2号盾构隧道完成盾构掘进，实现顺利贯通。这标志着京滨城际铁路天津机场盾构隧道全部安全贯通。

据京津冀铁路公司天津工程指挥部隧道专业高级工程师王金胜介绍，天津机场2号盾构隧道是全线重点控制工程，全长8663米，设计为单洞双线，其中盾构段长7510米，分两个区间段组织建设，采用两台开挖直径达13.8米的超大直径盾构机“京滨协同号”和“京滨创新号”施工，是目前天津最大直径的泥水平衡盾构机。其中，第1区间全长2628米，由“京滨协同号”负责掘进，已于2024年12月底实现安全贯通。第2区间全长4882米，由“京滨创新号”负责掘进，于2024年6月始发，历时15个月完成掘进任务。

中铁十四局京滨项目部工程师林尚月介绍，盾构隧道主要在富水软弱地层超浅埋始发、接收，且下穿机场、高压线、高速公路、河流等多处风险源，水文地质条件复杂，施工限制因素多，技术难度大。下穿蓟汕高速时，地表沉降严格控制在3毫米以内，确保安全无感化穿越。

为攻克施工难题，中铁十四局项目团队充分利用多年来大盾构施工经验，加强技术攻关和自主创新，为隧道装备配置、智能建造提供技术保障。施工过程中，应用刀盘刀具检测系统、开挖仓可视化系统、盾构隧道智能掘进控制技术等多项先进技术，实时监控和掌握设备运行状态，实时采集盾构关键参数，为风险精准预控和参数精细调控提供科学依据。同时创新应用自主研发的同步注双液浆技术，有效填充管片壁后间隙，提升管片稳定性，确保隧道成型质量。此外，还应用盾构隧道全预制拼装、盾构浆渣绿色处理等成套技术，确保隧道安全、高效、绿色建造。