

# 宿迁市人民政府文件

宿政发〔2025〕21号

## 市政府关于印发宿迁市 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

各县、区人民政府，市各开发区、新区、园区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

《宿迁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》已经市政府六届四十八次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实，具体配套实施规划由市发展和改革委员会印发并牵头实施。



（此件公开发布）

# 宿迁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

为深入贯彻国家和省关于深入实施以人为本的新型城镇化战略决策部署，现结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

立足全域潜力地区发展定位，以“四化”同步集成改革为抓手、以融合发展为主要路径，突出以人为本，把全域城镇化水平提升作为核心任务，持续发挥新型城镇化的支撑带动作用，深挖特色优势、精准分类施策，充分释放我市新型城镇化加速发展后期的巨大内需潜力。

## 二、工作目标

到 2029 年，“1129+N”现代城镇体系更加完善，城乡融合发展体制机制不断健全，区域协同联动进一步深化，常住人口城镇化率提升至接近 70%。农业转移人口落户城市渠道全面畅通，基本公共服务部分领域全面取消户籍限制，以“四化”同步为引领的新型城镇化明显加快，城市开放能级和资源要素吸附力持续增强，城市安全韧性得到有效提升。

## 三、重点任务

### （一）均衡公共服务，推动城乡高质量融合

以基本公共服务均等化为抓手，推进农业转移人口市民化，

加快补齐关键短板，逐步建立由常住地登记户口提供基本公共服务制度，加快人口聚集，提升综合承载力，提高城镇化质量。

1. 持续拓展优质教育资源。统筹完善覆盖市、县（区）、乡镇三级教育设施布局规划，依据人口结构变化动态调整优化区域教育资源配置。推动普通高中优质特色发展，实施高中学位供给工程、县域高中振兴行动，实现 90% 以上的普通高中达到省定三星级及以上办学标准。推进基础教育优质普惠发展，形成公办为主、民办非营利性为辅、营利性为补充的学前教育体系，实施义务教育高质量发展行动计划。全面推进义务教育学校标准化建设，加快城乡义务教育一体化发展，进一步缩小区域、校际差距。推动区域整体性数字化转型实践改革，实现学校整体性数字化赋能教育提质增效。

2. 健全公立医疗服务体系。构建“市级—区（县）级—街道（镇）级—社区（村）级”四级公共卫生服务设施体系。推动市县医院提质，中心城区立足宿迁、辐射苏北，高水平建设国家区域医疗中心，三县建设 1 所二级以上县级公立综合医院。加快基层医疗卫生提标，推进农村区域性医疗卫生中心建设，推动乡镇医院转型发展，开展区域基层服务联合体建设试点，每个县区至少一个医共体达到紧密型标准，建成覆盖全域的“15 分钟健康服务圈”。持续实施引培名医、建设名科、打造名院“三名”工程，优化中医药服务资源供给，推动实现整体医疗服务能力提升。

3. 健全城乡一老一小服务体系。完善养老设施布局，推动

市级康养示范基地、县（区）示范性公办养老服务机构、街道综合性养老服务中心、社区养老服务中心等市县乡村四级各类养老机构建设。建立覆盖城乡的托育服务体系，加强托育服务专业化、标准化、规范化发展，推动普惠托育机构实现县级全覆盖，推进建设“一街道一乡镇一普惠”3岁以下婴幼儿托育服务试点，开展支持社会力量发展普惠托育服务专项行动。

4. 全面提标市政基础设施。提升市政公用设施品质，推进市政公共设施由城市建设向城市郊区乡村和小城市延伸，实施集中居住区“污水零直排”整治提升行动，提高燃气设施覆盖面。推进新型城市基础设施建设，加快实现城区5G网络深度覆盖，提升农业生产区域网络覆盖水平，统筹规划全市传感设施布局。打造全域新能源化城市，加快新能源基础设施建设，加大新能源、清洁能源汽车推广力度。推进特色文体设施建设，以县域为单元推进具备文化标识度和区域影响力的特色文化名片营建，以小城市为单元推动特色文化建设。

## （二）坚持产业强基，推动产城互动融合

以全域潜力地区为发展定位，坚持以产兴城、以城促产、以业聚人，统筹推进产业化和新型城镇化，加快构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动格局。

1. 坚持分类施策，切实提升地标产业识别性。构建支撑力和带动性更强的县域特色产业体系，实施“一县一策”主导产业培育行动，引导支持三县因地制宜发展1个地标性特色优势产

业，沭阳县大力发展绿色家居产业、泗阳县重点提升高端纺织集聚效应、泗洪县加快发展新材料产业。引导三县发展壮大1个特色集聚农业产业，沭阳县加强“沭阳花木”区域公用品牌建设、泗阳县推动食用菌产业提质增效、泗洪县全力打造绿色食品产业基地。前瞻布局中心城区产业，立足土地稀缺、公共服务、基础设施配套吸引力较强的实际，支持引导宿城区发展激光器和激光加工领域产业，宿豫区发展数字经济产业。引导9个小城市明确1个劳动密集型产业作为未来重点发展方向，带动周边群众就近就业。

2. 聚焦转型升级，切实提升园区载体承载功能。聚力打造更强驱动的现代工业载体，按照不同的功能定位、发展阶段和资源禀赋，促进开发区功能拓展与完善，省级以上开发区逐步从侧重规模体量向更加注重产业升级、创新驱动、集约节约转变，“一区多园”10个特色园全面提升承载项目、吸纳就业、支持创业三项能力。聚力打造更优布局的现代农业载体，以十大农产品优势片区为重点，以辐射带动片区产业集聚、人口集聚为导向，精准布点布局现代农业园区，优化食品产业园(农产品加工集中区)空间布局。聚力打造更加集聚的现代服务业载体，提高集聚区集聚化、专业化发展水平，打造具有区域竞争力和影响力的现代服务业地标品牌。

3. 实化产教融合，切实提升新市民创业就业素质能力。突出按需培训，增强进城入镇新市民技能培训，发挥好服务业、制

造业吸纳就业作用，积极培育“一老一小”照护人才，发现和培养一批优秀电商人才，帮助失地农民等群体实现稳定就业。突出前置培训，实施“技能社会”创建行动，围绕“四新经济”发展趋势，创新开展无人机操控等新兴领域技能培训，开展数字技能专项行动。创新产教融合机制，强化地方院校、科研院所与区域龙头企业合作，调整优化专业结构，打造市域产教联合体，深入实施校企双元育人模式改革。

### （三）强化一体统筹，推动区域深度融合

突出“强县大城”发展理念，以协同均衡发展为重点、以现代化交通体系为纽带、以资源要素高效配置为方向，在现有“1129+N”城镇空间体系基础上，构建形成“一核三极、一轴三带、多点支撑”城镇“雁阵形”融合发展新格局。

1. 推动向“心”发展，理顺城镇发展方向。统筹“一核三极”发展布局，建立中心城市“一核”一体化规划机制，突出沭阳县、泗阳县、泗洪县“三极”特色发展，推动三县与中心城市融合发展、功能互补。强化“一轴三带”串联功能，构建城市开放发展“中轴线”“一横两纵发展带”，以两河流域空间为“中轴线”，以宿连航道、宿连高速等干线空间为“北横向带”，以S245、G343等干线空间为“东纵向带”，以淮宿铁路、新扬高速等干线空间为“西纵向带”，沿轴沿带完善基础设施配套，构建要素集聚和互联互通机制。优化“小城市—特色镇—一般镇”的镇村发展体系，增强乡镇支撑联结能力。

2. 突出向“新”发展，统筹布局产业发展空间。依托城镇发展体系，立足各地比较优势，围绕实现跨区域联动、共建共享目标，以产业发展和生产力布局为主要依据构建市县发展空间格局。依托“中轴线”，打造产业创新廊道、现代服务业活力廊道、人文经济魅力廊道、白酒酿造黄金廊道四个廊道。以“北横向带”为空间范围打造北部开放型经济走廊，加速发展临港、临铁、临空经济，优先布局大宗货运贸易产业。以“东纵向带”为轴线打造东部焕新产业走廊，推动沿线纺织服装、板材家居等传统行业优化布局、调整结构。以“西纵向带”为轴线打造西部战新绿色走廊，形成新型膜材料南北发展联盟、高端装备产业中心、百里湖湾生态文旅沉浸长廊。

3. 强化内外联通，提升全域要素流动水平。建设“好运宿迁”，构建市域一体的综合交通体系，加快形成市域“3060”交通圈、中心城区“3045”通勤圈，县镇村“一刻钟”通达圈。提升物流基础设施互联互通水平，推进重点骨干物流园区集聚发展，加速城乡四级物流网络节点体系建设，到2029年实现物流园区15分钟上高速公路、30分钟联系邻近港口作业区、40分钟联系邻近铁路货运站。打通区域对外大通道，建成宿连高速二期等高速项目，淮宿铁路、合宿铁路等高铁项目，加快推进淮沭新铁路前期工作，深化宁宿铁路、连宿蚌铁路方案研究，到2029年实现中心城区20分钟上高速、20分钟到达高铁站。建设连接东中西、贯通长三角的内河水运大枢纽，推动“四港”联动发展，

加快宿连航道的全线贯通。加强宿迁运输机场规划研究，力争尽快实现“小时达”机场圈目标要求。

4. 放大共建效应，借力推进就地城镇化。发挥南北共建优势，以产业转移、科技成果转化、教育医疗水平提高带动人口回流，推动户籍人口就地市民化。打造转移产业承接地，建立产业协同合作和产业转移联动机制，支持昆沭工业园、吴泗工业园、常泗工业园、张家港宿豫工业园、吴宿工业园分别围绕健康医疗、高端纺织及相关装备制造、机电装备（高性能金属材料）、特色新材料和智能装备、生物医药及大健康等产业探索承接产业链转移新模式。打造科技成果转化地，加快苏宿工业园区苏大天官科创中心建设。推进幼儿师范高等专科学校、宿迁开放大学智能化物流实训基地等社会事业共建项目建设。

#### （四）擦亮生态底色，推动三生全面融合

以绿色、低碳、便捷为导向，统筹好生产、生活、生态三大空间布局，更大力度推动生产结构转型、生活品质提升、生态质量改善，着力打造绿色产业体系更加完善的全域“江苏生态大公园”，擦亮“绿水青山就是金山银山”底色。

1. 突出绿色化高端化，推动生产结构向节能智能转型。加快构建绿色低碳循环产业体系，提升产业绿色化水平，实施绿色低碳转型行动，加快产业节能降碳，大力推动企业设备更新改造，坚决遏制“两高一低”项目盲目发展。推进资源节约集约利用，创新发展碳市场、绿电市场，接续开展节水行动，强化土地节约集约利用。推动数字化绿色化协同转型，深入开展“智改数转网

联”，加快建设新型数字化网络设施体系。

2. 突出低碳化智慧化，推动生活方式向清洁便捷转变。倡导绿色生活方式，开展绿色低碳社会行动示范创建活动，持续提升节能家电市场占有率，打造江苏生态大公园绿色交通都市。提升城乡绿色宜居水平，一体推进可爱城市与和美乡村片区建设，实施绿色生态空间精筑乐享行动，推进农村人居环境整治提升行动。系统化全域推进海绵城市建设，全面完成易涝积水点改造工程。推进绿色智慧城市建设，积极运用新一代信息技术推动政务和数据深度融合，推动数字技术在乡村各领域全面、快速、深度应用。

3. 突出价值化产品化，推动生态底色向发展成色转化。持续推进生态产业化，明确区域生态产品公用品牌等地方标准，培育更多具有地域特色的“绿富同兴”项目。深化全域生态产品价值实现机制试点建设，更好发挥楚光能源集团等国企平台作用，探索碳排放权、用能权等资源环境要素市场化交易行为，持续加大绿色金融服务力度。推进生态产业数字化，实施农业数字化整市推进试点，建成运行市级农业农村大数据平台，推进“数商兴农”行动。

#### **四、健全推进新型城镇化体制机制**

（一）落实现代人口服务管理机制。持续优化户口迁移政策，促进在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。推进电子居住证改革，实现电子居住证在基本公共服务领域的应用。

（二）深化要素保障机制。完善以公租房、保障性租赁住房、

棚改安置房、共有产权房为主的多元住房保障体系，建立健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。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，不以退出上述权益作为农民进城落户的条件，探索健全集体经营性建设用地入市、宅基地退出补偿等农村建设用地管理路径。

（三）完善城镇稳定就业机制。完善职业技能等级认定机制，引导企业灵活运用传统考核、技能竞赛、业绩评审等多种方式开展人才自主评价，建立技能水平与薪酬等级挂钩制度。加强农民工法律援助。推进新就业形态人员职业伤害保障试点。

（四）健全城镇化金融支持机制。建立全市新型城镇化建设动态储备项目库，积极申报中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债券及其他城镇建设中央财政性资金。支持符合条件的项目开展市场化融资，鼓励金融机构加大制造业中长期贷款投放力度。统筹财政专项资金，支持符合条件的项目建设。

（五）建立城镇化任务推进管理机制。建立市级统筹、县（区）落实的新型城镇化推进工作机制。支持指导国家城镇化潜力试点地区制定试点方案，加快培育劳动密集型产业，带动农业转移人口向城镇集聚。定期开展实施效果评估，切实推动目标任务落地见效。

- 附件：1. 宿迁市新型城镇化评价指标体系  
2. 宿迁市“一核三极、一轴三带”区域城镇融合发展体系

## 附件 1

## 宿迁市新型城镇化评价指标体系

序号	类别	指标名称	单位	2024 年完成情况		2029 目标	
				总量	增长	总量	增长
1	综合 质效	常住人口城镇化率	%	65.6	0.6	70 左右	0.8 左右
2		城乡居民人均可支配收入比	—	1.54	—	1.51 左右	—
3		常住人口人均地区生产总值	元	96447	6.8	130000	6.5 左右
4		基本公共服务综合指数①	—	90.11 (2023 年 数据)	—	92 左右	—
5	人口 市民化	城镇新增就业人数	万人	5.15	—	3.4	—
6		随迁子女就地入学率	%	100	—	100	—
7		城镇常住人口保障性住房覆盖率	%	29.21 (2023 年 数据)	3.47	完成省定目标	
8	布局 优化	中心城区服务业占 GDP 比重②	%	53.3	—	50 以上	—
9		县域经济总量占比	%	64.9	—	65.5 左右	—
10		9 个小城市 GDP 增速	%	539.59 亿元	12.89	721.21 亿元	7
11	产业 协同	“三群四链”综合产值	亿元	1064.5 亿元	11.5	1800 亿元	8
12		优势主导产业集群发展水平③	%	3591.65 亿元	4.7	6000 亿元	10
13		潜力突破产业集群发展水平④	%	38.5 (2023 年 数据)	0.2	42	0.5 左右
14		服务业增加值增速	%	2352.18 亿元	6.7	3000 亿元	7 左右
15		网络零售额增速	%	852 亿元	27.2	1300 亿元	8 以上

序号	类别	指标名称	单位	2024 年完成情况		2029 目标	
				总量	增长	总量	增长
16	城乡融合	四好农村路通达率	%	100	—	100	—
17		城镇供水管网漏损率	%	7.58	-0.08	5.5	-2
18		城市生活污水集中收集率	%	63	5	85	5
19		生活垃圾无害化处理率	%	100	—	100	—
20		电动化城镇建设水平 <sup>⑤</sup>	—	100	—	250 左右	—

注：①为综合性指标，依据每年江苏省基本公共服务体系建设监测统计报告测算，目前包含 13 个重点领域、44 个数量指标，根据各指标的当年实际完成情况计算水平指数（占 40%）、各指标与上年数据相比计算发展指数（占 60%）。

②包括宿城区、宿豫区及四个功能区。

③为新能源、高端纺织、绿色食品、新材料等四个优势主导产业集群。

④为战略性新兴产业产值占工业总产值比重、增速。

⑤为综合性指标，包含全域可再生能源发电量占全社会发电量比，公共领域新增及更新车辆中新能源汽车比重，新增公共充电桩与公共领域新能源汽车推广数量比例，工业厂房和农村居民屋顶总面积安装光伏发电占比等 5 项子指标，各占 20%。

## 附件 2

### 宿迁市“一核三极、一轴三带”区域城镇融合发展体系

一核三极 一轴三带	重大 基础设施	涉及县区	涉及街道、乡镇
一核	中心城区快速路	宿豫区、宿城区、宿迁经济技术开发区、市湖滨新区、苏州宿迁工业园区、市洋河新区	街道：井头街道、豫新街道、顺河街道、下相街道、陆集街道、支口街道、河滨街道、幸福街道、双庄街道、古城街道、项里街道、古楚街道、黄河街道、三棵树街道、洋北街道、晓店街道 乡镇：蔡集镇、耿车镇
三极	沭阳县（区域副中心城市）、泗阳县、泗洪县		
一轴	京杭大运河、徐宿淮盐铁路、G633、G2513、S325、S347	泗阳县、宿豫区、宿城区、宿迁经济技术开发区、市湖滨新区、市洋河新区	街道：众兴街道、城厢街道、支口街道、河滨街道、幸福街道、豫新街道、项里街道、黄河街道、古城街道、双庄街道、下相街道、洋北街道、古楚街道、三棵树街道 小城市：新袁镇 其他乡镇：临河镇、三庄镇、李口镇、皂河镇、王官集镇、中扬镇、大兴镇、仰化镇、南蔡乡、屠园镇
三带	横向带	宿连航道、连宿蚌铁路（规划建设）、宿连高速（一期）、S324—S245—S326	沭阳县、泗洪县、宿豫区、市湖滨新区 街道：井头街道、沭城街道、南湖街道、十字街道、章集街道 小城市：来龙镇、马厂镇、高墟镇 其他乡镇：新庄镇、韩山镇、悦来镇、关庙镇、刘集镇、龙庙镇、西圩乡、青伊湖镇、吴集镇、华冲镇、沂涛镇

一核三极 一轴三带		重大 基础设施	涉及县区	涉及街道、乡镇
三 带	东 纵 向 带	S245—G343	沭阳县、泗阳县、泗洪县	街道：众兴街道、城厢街道、大楼街道、青阳街道 小城市：贤官镇、王集镇、界集镇 其他乡镇：桑墟镇、扎下镇、耿圩镇、陇集镇、庙头镇、朱湖镇
	西 纵 向 带	潍宿铁路—合宿铁路（规划建设）—宁宿铁路（规划建设）、新扬高速、G235	泗洪县、宿豫区、宿城区、宿迁经济技术开发区	街道：洋北街道、三棵树街道、陆集街道、重岗街道 小城市：双沟镇、龙河镇 其他乡镇：埠子镇、梅花镇、曹集乡、陈集镇、金锁镇、车门乡、瑶沟乡、石集乡、魏营镇、归仁镇

抄送：市委各部委办，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，市法院，市检察院，宿迁军分区。

宿迁市人民政府办公室

2025年3月4日印发