

**山西省人民政府**  
**关于印发山西省深入推进以人为本的新型城镇化**  
**战略实施方案（2025—2029年）的通知**

（晋政发〔2024〕20号）

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

现将《山西省深入推进以人为本的新型城镇化战略实施方案（2025—2029年）》印发给你们，请认真贯彻执行。

山西省人民政府

2024年10月25日

（此件有删减）

# 山西省深入推进以人为本的新型城镇化战略 实施方案（2025—2029年）

为全面落实国务院印发的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》（国发〔2024〕17号），更好发挥新型城镇化稳增长、调结构、扩就业、惠民生、促改革、利长远的重要作用，结合我省实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，按照省委十二届八次全会推动高质量发展、深化全方位转型的要求，以满足人民日益增长的美好生活需求为根本目的，以体制机制改革为动力，因势利导、顺势而为，因地制宜、分类施策，全力实施“四大行动”。经过5年的努力，全省以人为本的新型城镇化战略深入实施，常住人口城镇化率接近70%，力争达到全国平均水平，农业转移人口落户城市渠道进一步畅通，县域新型城镇化水平明显提升，县城综合承载能力切实增强，以县城为重要载体的新型城镇化水平明显提高，培育形成现代化太原都市圈，城市品质和安全韧性全面提高，新型城镇化建设取得明显进展。

## 二、实施新一轮农业转移人口市民化行动

巩固全面放开落户限制的改革成果，健全常住地提供基本

公共服务制度，推动城镇基本公共服务均等化，使农业转移人口有能力进得来、有意愿留得下，全面提高以农业转移人口为重点的常住人口市民化质量。

（一）进一步深化户籍制度改革。大力落实放开放宽城市落户条件的各项政策，努力缩小户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距。加快山西实有人口管理信息系统升级改造，推出居住登记“网上办”和证件照片“一拍共享、一照通用”等便民新举措。（责任单位：省公安厅）

（二）扩大城镇基本公共服务覆盖范围。以居住证为主要依据，以公办学校为主，将随迁子女纳入流入地义务教育保障范围，持续提高随迁子女在公办学校的就读比例。加快将随迁子女纳入流入地普惠性学前教育、中等职业教育、高中教育保障范围，切实保障符合条件的随迁子女在当地参加中考和高中阶段学校招生录取，对随迁子女和户籍学生实行混合编班、统一管理、平等对待。将农业转移人口纳入城镇社区卫生服务体系，提供健康教育、妇幼保健、预防接种、疾病防控等公共卫生服务。推进居住证与身份证功能衔接，健全以公民身份号码为标识、与居住年限相挂钩的非户籍人口基本公共服务提供机制，稳步实现基本公共服务由常住地供给、覆盖全部常住人口。（责任单位：省教育厅、省卫健委、省疾控局、省公安厅）

（三）提高农业转移人口就业质量。发挥职业院校（含技工院校）作用，面向农村转移劳动力开展补贴性职业技能培训，

提高农业转移人口在城市的稳定就业能力。因地制宜打造特色劳务品牌。接续开展“春风行动”“百日千万招聘”等“10+N”公共就业服务专项行动。健全劳动合同制度和劳动关系协调机制，落实农民工工资支付保障制度，加强农民工劳动权益保障。（责任单位：省人社厅）

（四）完善多元化住房保障体系。将稳定就业生活的农业转移人口纳入当地住房保障政策范围，通过实物配租公共租赁住房、保障性租赁住房和发放租赁补贴等方式保障农业转移人口住房权益。积极培育发展住房租赁市场，支持采取多种措施通过市场化方式满足农业转移人口住房需求。逐步实现稳定就业的农业转移人口与本地户籍居民在保障房申请条件和审核流程等方面一视同仁。（责任单位：省住建厅）

（五）扩大农业转移人口社会保障覆盖面。全面取消在就业地参保户籍限制，引导农业转移人口按规定参加职工基本养老保险。落实企业职工基本养老保险全国统筹相关政策，更好实现社会保险关系跨地区转移接续。逐步放宽居民在常住地或就业地参加医疗保险的户籍限制，对持居住证参加当地居民医保的，各级财政按当地居民相同标准给予补助。加强医保关系转移接续服务，完善跨地区异地就医直接结算。将符合条件的农业转移人口纳入社会救助范围，为困难群体基本生活提供兜底保障。（责任单位：省人社厅、省民政厅、省财政厅、省医保局）

（六）完善农业转移人口市民化配套政策。按照国家安排部署，建立我省新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制。健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制。省级财政在测算均衡性转移支付时，考虑为常住人口提供基本公共服务等支出因素，增强县级政府财政保障能力。统筹中央及省级财力，通过农业转移人口市民化奖励机制，对吸纳农业转移人口落户城镇较多的地区给予财政支持，对跨省落户、省内落户和本市落户实行差异化奖励补助，推进地区间基本公共服务均等化和进城落户农业转移人口与当地户籍居民享受同等基本公共服务“两个均等化”。积极争取中央财政城镇保障性安居工程补助资金，确保省级资金通过现有资金安排渠道适当给予补助，发挥城镇保障性安居工程等领域中央及省级财政补助资金对吸纳农业转移人口较多地区的支持作用。（责任单位：省自然资源厅、省财政厅）

（七）保障进城落户农民合法土地权益。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。稳步推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点，保障进城落户农民土地承包权。探索建立进城落户农民自愿有偿退出宅基地的办法，允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。坚持保障农民土地权益，不得以退出承包地和宅基地作为农民进城落户条件。持续巩固拓展集体产权制度改革成果，多途径发展新型农村集体经济，完善收益分配办法，探索

进城落户农民集体收益分配权自愿有偿退出的途径。（责任单位：省农业农村厅）

### 三、实施县域城镇化水平提升行动

坚持因地制宜、分类施策，以城市融合型县城、专业功能型县城、文旅赋能型县城为重点，以临猗县、泽州县、平遥县、洪洞县、襄汾县、原平市、汾阳市、高平市等县域为潜力地区，协调推进新型工业化城镇化，构建产业升级、就业扩容、人口集聚、城镇发展的良性互动格局。

（八）推动特色产业集群化发展。引导各地区结合区位特点、资源禀赋、产业基础和企业结构，精准定位集群主导产业、规划发展路径，梯次培育一批具有高发展潜力、高品牌影响力和高附加值特征的中小企业特色产业集群。发挥集群内龙头企业带动作用，促进大中小企业融通发展和产业链上下游协同创新。各地区重点发展比较优势明显、就业容量大的农副产品加工、电子产品组装、食品加工等传统产业集群。泽州县、襄汾县、原平市、高平市、洪洞县等具有一定先进制造基础的县域，重点培育壮大高端装备制造产业。汾阳市充分发挥产业基础和市场品牌优势，打造具有全国影响力的白酒产业。临猗县依托现代农业产业示范区，培育壮大果品电商、深加工等优势特色产业。平遥县大力实施文化旅游带动战略，培育旅游康养产业。（责任单位：省工信厅、省发展改革委）

（九）因地制宜培育发展特色专业镇。突出特色化发展，

推动杏花村汾酒、平遥牛肉和推光漆器、泽州铸造、襄汾晋作古典家具等重点专业镇加快完善研发设计、检验检测、电商物流、会展交易等公共服务平台，提升专业镇功能拓展和配套服务能力。构建梯次培育体系，围绕制造业、特优农业和特色轻工（工艺美术），持续培育打造一批产业集聚度高、品牌优势突出、就业富民效应明显的特色专业镇。完善省级重点专业镇遴选认定标准和评价办法，打造专业镇发展标杆。办好中国杏花村国际酒业博览会等展览展会，搭建特色产业招商引资和市场开拓平台。（责任单位：省工信厅）

（十）促进产业园区提级扩能。推进以“1+11”转型综改示范区体系为重点牵引的全省县域内各类开发区提质升级，瞄准1—2个主导产业，培育引进龙头企业，营造良好产业生态。开展国家级质检中心、研发中心创建工作，支持开发区完善智能标准生产设施，推动各类平台建设标准厂房，推动共性技术研发、检验检测认证等设施共享。加强开发区与周边主城区之间各类基础设施互联互通和共建共享，构建适应产业发展和生活居住要求的公共服务体系，促进开发区向城市综合功能区转型。（责任单位：省商务厅、省工信厅、省住建厅、省发展改革委）

（十一）强化县域发展专业人才支撑。支持重点县域优先在产业园区周边布局建设实训基地，推动优质高等职业教育资源下沉县域中职学校，合作开展一体化办学。以特色专业建设

引导职业学校开设与当地主导产业发展相适应的专业，精准培养县域产业发展人才。深化校企合作，推动企业参与制定培养方案和专业教学，鼓励职业院校聘用企业专业人才兼任任教，推广“学历证书+若干职业技能证书”培养模式。建设一批吸引集聚人才的平台，为经认定的高层次人才提供创新创业、生活保障、出入境、交通出行、文旅康养等服务，吸引企业家来晋兴业创业，支持晋商晋才回乡就业创业。（责任单位：省委组织部、省发展改革委、省教育厅、省人社厅、省农业农村厅）

（十二）切实增强县城综合承载能力。支持平遥县、汾阳市、原平市等县（市）主动融入太原市产业分工和商业循环，建设与省会城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。围绕主导产业布局发展生产性服务业，提升县城产业承载能力。加快补齐县城基础设施和公共服务短板，优化市政交通设施，完善市政管网设施，实施县级综合医院（含中医院）提标改造、县域普通高中振兴计划等重点工程，加快城镇学校扩容增位，提升县城人口承载能力。（责任单位：省住建厅、省发展改革委、省交通厅、省教育厅、省卫健委）

（十三）以城带乡促进城乡融合发展。完善县乡村产业空间布局，加快城乡实体经济、科技创新、现代金融协同体系建设，促进一、二、三产业融合发展。发展城乡教育联合体，推动教师资源向乡村倾斜。深化县域医疗卫生一体化改革，推动县级医院与乡镇卫生院建立紧密型县域医疗卫生共同体。（责任



单位：省农业农村厅、省发展改革委、省教育厅、省卫健委）

（十四）优化集约高效用地政策。推动零散工业用地向园区集聚，加大力度盘活存量土地和低效用地。深化拓展“标准地”改革，持续推进“增存挂钩”机制，鼓励采用长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期供应等方式供应产业用地。审慎稳妥开展农村集体经营性建设用地入市试点工作。探索对产业链关联项目涉及的多宗土地实行整体供应。（责任单位：省自然资源厅）

（十五）健全多元可持续的投融资政策。加强项目谋划，积极争取中央财政性建设资金支持，用于县城产业园区设施、职业教育、市政设施等建设。加大省级财政对产粮大县公共服务的支持力度。省级财政统筹财力性补助资金加强对县（市）转移支付，支持县域发展建设。按照国家规定合理扩大政府专项债券支持范围，用好专项债券用作项目资本金的支持政策。规范实施政府和社会资本合作新机制，助力县域城镇化发展。鼓励省级政府投资基金、保险资金及其他社会资本参与县城建设。（责任单位：省财政厅、省地方金融管理局、省发展改革委）

（十六）健全产业跨区域新布局激励机制。建立重点产业领域制度规则和重大政策沟通协调机制，推动潜力县城与中心城市、城市主城区加强产业对接协调，依托现有各类开发区（园区），创新飞地经济、托管运营等产业合作模式。鼓励国有企业向重点县城、潜力地区倾斜布局。（责任单位：省发展改革委、

省工信厅、省商务厅、省财政厅、省生态环境厅、省国资委)

#### 四、实施现代化太原都市圈培育行动

高标准培育太原都市圈，发挥太原市中心驱动和辐射带动作用，加强都市圈内县城组团式发展，推动通勤便捷高效、产业深度协作、生活便利共享、要素自由流动，共同形成支撑全省高质量发展的动力源系统。

(十七) 优化太原都市圈发展格局。支持太原市建设国家区域中心城市，率先推动太原市、榆次区、太谷区在规划管理、公共服务等方面加速同城化，打造太原榆次太谷发展核。加快推进太忻一体化经济区和山西转型综改示范区建设，率先形成以先进制造业为支撑、现代服务业为主体的现代产业体系，支撑太原都市圈经济总量和综合实力稳步提升。推动交(城)汾(阳)文(水)孝(义)、忻(府)定(襄)原(平)、平(遥)介(休)祁(县)灵(石)、盂(县)平(定)寿(阳)昔(阳)、离(石)柳(林)中(阳)方(山)等城镇组团生产要素协同配置、产业链协同互补、基础设施互联互通和公共服务共建共享。(责任单位: 省发展改革委、山西转型综改示范区管委会, 太原市、忻州市、吕梁市、晋中市、阳泉市人民政府)

(十八) 共建便捷高效通勤圈。加快推进雄忻高铁、太绥高铁等项目建设。启动太原轨道交通3号线一期工程、1号线二期工程。推动国道108公路改扩建、青银二广高速联络线、太旧高速改扩建等项目建设，全面畅通都市圈内各类未贯通公路

和瓶颈路段。（责任单位：省交通厅、省发展改革委、省住建厅，太原市、忻州市、吕梁市、晋中市、阳泉市人民政府）

（十九）共筑协同优质产业圈。聚焦先进制造重点领域，培育“总部+制造基地”“总装+配套”“研发+转化”模式，强化太原市与周边地区原材料与精深加工环节、原料供应与关键零部件生产深度协作。推进智慧城市合作建设，推进城市领域数字化转型。有机整合旅游资源，联合打造生态文旅康养产业廊带。加快推进“晋创谷”建设，布局建设一批省级以上重点实验室、技术创新中心、中试基地，加快创新成果转移转化。（责任单位：省发展改革委、省工信厅、省数据局、省文旅厅、省科技厅，太原市、忻州市、吕梁市、晋中市、阳泉市人民政府）

（二十）共创便利共享生活圈。探索建立都市圈教师合作培养机制，深化中小学教师“县管校聘”管理改革，促进优质教学资源区域共享。发挥太原国家级区域医疗中心资源优势，组建形成都市圈医疗合作平台、医疗联合体，打造紧密型县域医共体，扩大都市圈异地就医定点医疗机构范围。简化医保关系转移接续程序，实现跨区域医保缴费年限互认。推动住房公积金异地业务协同。扩大“跨市通办”事项范围，分类推进教育、医疗、社保等领域公共服务便利共享。健全重大灾害和公共事件联防联控机制，加强应急救援协同保障。（责任单位：省教育厅、省卫健委、省人社厅、省医保局、省住建厅、省审批服务管理局、省应急厅）

（二十一）加快市场一体化建设。落实市场准入负面清单制度，开展准入壁垒排查清理，加快实现都市圈内涉企审批流程标准化和信息互联互通。强化食品安全、知识产权、客货运输等领域监管，建立完善跨区域联动响应和协同监管机制。率先推动都市圈要素市场一体化，建立健全统一规范、信息共享的招投标和公共资源交易平台体系，构建城乡统一的建设用地市场，加强技术和数据市场培育，加快实现公共资源交易平台共享项目信息。（责任单位：省审批服务管理局、省市场监管局、省交通厅、省自然资源厅、省数据局）

（二十二）引领带动山西中部城市群高质量发展。深化太原都市圈与周边地区跨区域产业链上下游分工协作，搭建产业协作供需对接平台，联动发展“飞地经济”。建立健全产业链上下游信息沟通共享机制，支持链主企业跨区域合作和中小企业参与产业链分工协作。支持都市圈内省级及以上开发区制造企业向周边城市产业链上下游企业延伸服务链条，推动一批高质量的合作项目落地。（责任单位：省发展改革委、省工信厅、山西转型综改示范区管委会，太原市、忻州市、吕梁市、晋中市、阳泉市人民政府）

（二十三）建立健全都市圈同城化推进机制。推动规划统一编制、项目统筹布局、政策协同制定。持续推动营商环境改革攻坚，执行行政审批、许可、备案等政务服务事项的标准化实施规范，率先破除准入准营壁垒。推行产业用地“标准地”

出让，对都市圈内先进制造业、基础设施等重大项目建设用地指标优先保障。利用地方政府专项债券等资金支持符合条件的都市圈建设项目，将都市圈产业协作配套项目整体纳入省级重大项目清单。（责任单位：省发展改革委、省审批服务管理局、省自然资源厅、省财政厅，太原市、忻州市、吕梁市、晋中市、阳泉市人民政府）

## 五、实施城市更新和宜居韧性智慧城市建设行动

深入实施城市更新行动，聚焦切实提升人民生活品质、事关人民生命财产安全的基础设施领域，加快补齐短板，转变城市发展方式，提升城市服务功能，改善人居环境，建设宜居、韧性、智慧城市。

（二十四）加快推进老旧小区改造。扎实推进城镇老旧小区改造，因地制宜实施小区环境及配套设施改造建设，补齐供水、排水、供电、道路、供气、供热、消防等基础设施短板，因地制宜完善卫生服务、便民市场、社区服务场所等公共服务配套设施。推进社区嵌入式服务设施建设，支持在社区综合服务设施开辟空间用于“一老一小”服务。因地制宜实施小区环境及配套设施改造建设、建筑节能改造等，节能改造部分能效应达到现行标准规定。（责任单位：省住建厅、省发展改革委）

（二十五）大力推进“三大工程”。加大配售型保障性住房建设和供给。加快发展配租型保障性住房，解决新市民、青年人等群体阶段性住房困难。采取拆除新建、整治提升、拆整结

合等多种方式，推进城中村改造，切实改善居住条件和生态条件。推进太原市、大同市“平急两用”公共基础设施建设，加速建设一批具有隔离功能的旅居设施，逐步完善一批医疗应急服务点，布局建设一批具备快速中转能力的城郊大仓基地，提升城市应对突发公共事件能力。（责任单位：省住建厅、省发展改革委，各市人民政府）

（二十六）提高城市防洪排涝能力。推进“海绵城市”建设，稳妥推进雨污分流改造，加强雨水管网、泵站建设改造和排涝通道系统整治。大力开展河道、湖塘、排洪沟、道路边沟等整治工程，确保与城市管网系统排水能力相匹配。结合城市更新行动，加快实施城市易涝积水点整治。（责任单位：省住建厅、省水利厅）

（二十七）实施城市生命线安全工程。加强老旧管线改造升级，加快供热、供水、排水、燃气等城市生命线系统建设。深入开展城市管道和设施普查，有序改造材质落后、使用年限较长、不符合标准的城市燃气、供排水、供热等老化管道和设施。推进地下管网、桥梁隧道、窨井盖等城市生命线工程配套物联智能感知设施部署和联网检测。加强各市应急备用水源工程谋划建设，持续优化城市水源结构。完善城市次干路、支路建设，打通城市“断头路”，形成级配合理的路网系统。（责任单位：省住建厅）

（二十八）提升防灾减灾和公共卫生防控救治能力。组织

实施自然灾害综合风险调查与评估，统筹加强自然灾害监测预警，加强地质灾害综合防治体系建设。合理规划布局应急避难场所，统筹利用学校、公园绿地、广场、文体场馆等公共设施和场地空间建设应急避难场所。全面加强省市县三级重大疫情防控救治能力建设，健全完善反应迅速、运转高效、保障有力的疾病预防控制体系，强化传染病定点医院救治能力。（责任单位：省应急厅、省卫健委、省疾控局、省住建厅）

（二十九）大力建设运行高效的智慧城市。加快建设城市共性数字支撑底座，着力构建城市运行和治理智能中枢，深入实施“双千兆”网络协同发展行动，深化5G网络规模化部署和移动物联网建设。加快城市市政基础设施智能化改造，推动城市信息模型（CIM）和数字孪生技术在城市运行管理中的应用。加快推动市政公用、市容环卫、园林绿化、城管执法等城市运行数据整合共享和业务协同，完善业务指导、监督检查、监测预警、分析研判和综合评价等功能，全面提升城市运行“一网统管”能力。（责任单位：省通信管理局、省数据局、省工信厅、省发展改革委、省住建厅）

（三十）促进城市清洁低碳绿色发展。加快建立城市生活垃圾分类处理系统，提高垃圾减量化、资源化、无害化处理水平。协同联动加强大气污染治理，建立高效快速的重污染天气应急响应指挥调度机制，基本消除重污染天气。（责任单位：省住建厅、省生态环境厅）

（三十一）建设魅力彰显的人文城市。加强历史文化街区、历史建筑保护，持续做好历史文化街区保护评估工作。深度挖掘城市现代文化特质，发展形成各具特色的城市文化标识，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区。（责任单位：省文旅厅、省住建厅）

（三十二）加大多元化资金支持力度。统筹用好并积极争取中央财政性建设资金，加快实施符合条件的城市更新、城市排水防涝、“平急两用”公共基础设施建设等项目。积极争取中央财政城镇保障性安居工程补助资金，对符合条件的保障性住房、城中村改造项目予以支持。引导更多金融和社会资本参与城市更新和城市韧性提升。支持符合条件的城市更新项目发行基础设施领域不动产投资信托基金。（责任单位：省财政厅、省地方金融管理局、省发展改革委、省住建厅）

（三十三）构建城市高效治理新体系。加强基层群众性自治组织规范化建设、基层群众自治机制建设，健全居民参与社会治理的组织形式和制度化渠道。完善社会力量参与基层社会治理激励政策，创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社区慈善资源联动机制，建立多元主体共建共治共享的现代城市治理格局。（责任单位：省委社会工作部、省民政厅）

## **六、保障措施**

按照中央指导、省负总责、市县抓落实的总体要求，各部门要切实履行职责，加强联动，科学整合各方面资源，强化政



策协同性，研究制定出台人口、用地、投融资、产业、就业创业、教育、医疗、住房保障、生态环境等方面配套政策，协同推进新型城镇化建设；加强对各地区新型城镇化建设日常监测和评估，实行动态监测、中期评估、总结评估相结合的全过程评估制度，及时掌握城镇化过程中出现的各种问题，确保主要目标和重点任务顺利完成。各市县要结合实际明确相关重点任务，确保各项目标任务如期实现。重大事项及时向省委、省人民政府请示报告。