

南京市人民政府文件

宁政发〔2021〕30号

市政府关于印发南京市国民经济和 社会发展第十四个五年规划和二〇三五年 远景目标纲要的通知

各区人民政府，市府各委办局，市各直属单位：

《南京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》已经市十六届人大四次会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。



（此件公开发布）

南京市国民经济和社会
发展
第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要

序 言

“十四五”时期，是南京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，认真落实习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神、推动“强富美高”新南京建设再出发的重要时期，是开启社会主义现代化建设新征程、推动高质量发展取得新突破的关键阶段。根据《中共南京市委关于制定南京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的建议》，编制《南京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》。本规划主要阐明“十四五”时期的发展思路、主要目标和重点任务，是市场主体的行为导向，是政府履行职责的重要依据，是全市人民共同奋斗的行动纲领。

目 录

第一篇 扛起“争当表率、争做示范、走在前列”首位担当 奋力建设“强富美高”社会主义现代化新南京	1
第一章 发展基础	1
第二章 机遇挑战	7
第三章 总体要求	9
第一节 指导思想	9
第二节 基本原则	10
第三节 二〇三五年远景目标	11
第四节 “十四五”时期经济社会发展主要目标	12
第二篇 坚持创新驱动发展 提升创新名城建设的全球影响力	16
第四章 建设综合性国家科学中心和科技产业创新中心	16
第一节 实施基础研究领航支撑计划	16
第二节 实施重大创新平台突破计划	17
第三节 实施关键核心技术攻坚计划	19
第五章 培育充满活力的科创森林	20
第一节 提升新型研发机构发展质效	20
第二节 梯次培育科创企业矩阵	21
第三节 激发“高、海、苏、军”双创主体活力	22

第六章	提升创新载体发展能级.....	23
第一节	推动高新园区高质量发展.....	23
第二节	推进城市硅巷内涵式发展.....	24
第三节	布局建设大学创新港.....	25
第七章	厚植人才发展优势.....	25
第一节	实施“紫金山英才计划”.....	26
第二节	完善人才价值实现机制.....	27
第三节	提升人才服务保障水平.....	27
第八章	完善创新生态系统建设.....	28
第一节	加快创新成果落地转化.....	28
第二节	构建创新协同开放格局.....	29
第三节	加快建设知识产权强市.....	29
第四节	完善金融支持创新体系.....	30
第五节	营建多元创新应用场景.....	31
第三篇	提振发展实体经济 优化升级现代产业体系.....	32
第九章	着力建设制造强市.....	32
第一节	提升产业链现代化水平.....	32
第二节	推进支柱产业转型升级.....	34
第三节	培育一批未来产业集群.....	35
第四节	全面夯实产业发展基础.....	37
第十章	推动服务业创新发展.....	38
第一节	推进生产性服务业高价值融合.....	39

第二节	加快生活性服务业品质化升级.....	40
第三节	建设活力充盈服务业功能载体.....	41
第十一章	提升农业现代化发展水平.....	41
第一节	促进都市现代农业高质量发展.....	42
第二节	深化农村一二三产业融合发展.....	44
第三节	强化农业科技创新平台示范引领.....	44
第四节	保障粮食安全和重要农产品供给.....	45
第十二章	积极建设数字南京.....	47
第一节	集聚发展数字经济.....	47
第二节	加快建设数字政府.....	48
第三节	全面构建数字社会.....	49
第四篇	畅通经济高效循环 服务支撑新发展格局.....	51
第十三章	建设国际消费中心城市.....	51
第一节	提升消费供给质量.....	51
第二节	培育促进新型消费.....	52
第三节	营造优质消费环境.....	52
第十四章	强化有效投资带动作用.....	53
第一节	高效益拓展投资空间.....	54
第二节	高水平引进利用外资.....	54
第三节	强化投融资机制保障.....	55
第十五章	构筑高水平对外开放新高地.....	55
第一节	塑造开放发展新优势.....	56

第二节	建设“一带一路”交汇点重要枢纽城市	57
第三节	高水平建设自贸区南京片区	57
第四节	推动经开区创新提升发展	59
第十六章	促进经济要素循环畅通	60
第一节	全方位畅通区域经济大循环	60
第二节	建设国家物流枢纽承载城市	60
第五篇	坚定不移全面深化改革 激发现代化建设动力和活力	
		62
第十七章	激发各类市场主体活力	62
第一节	深化国资国企改革	62
第二节	促进非公有制经济健康发展	63
第十八章	深化要素市场化改革	63
第一节	创新人口管理体制机制	64
第二节	深化土地管理制度改革	64
第三节	推进地方财政金融改革	65
第四节	加快完善现代产权制度	66
第十九章	构建最优营商环境	67
第一节	建立公平公正市场环境	67
第二节	构建全方位立体化法治保障	67
第三节	提升营商环境国际化水平	68
第六篇	着力推动城乡区域协调发展 提升省会城市功能和中心城市首位度	
		69

第二十章	全方位融入长三角高质量一体化	69
第一节	主动服务对接上海发展	69
第二节	建设现代化都市圈典范	70
第三节	聚力推进宁镇扬一体化	71
第四节	推进区域深度交流合作	72
第二十一章	以功能引领市域格局优化	73
第一节	构建国土空间开发保护新格局	73
第二节	强化“一核三极”战略功能引领	74
第三节	提升重点地区的功能承载能力	75
第四节	促进南北区域门户高质量崛起	77
第二十二章	全面提升城市发展品质	79
第一节	加快转变城市发展方式	80
第二节	协同推进新型城市建设	81
第三节	提高城市综合管理水平	82
第二十三章	提高新型城镇化发展质量	83
第一节	强化新城新市镇重要载体支撑	83
第二节	提升农业转移人口市民化水平	85
第三节	健全城乡融合发展的体制机制	86
第二十四章	全面实施乡村振兴战略	87
第一节	增强乡村发展竞争力	87
第二节	推进美丽宜居乡村建设	88
第三节	提升农民获得感幸福感	88

第七篇 发挥“双区”联动优势 推动国家级新区再跨越	90
第二十五章 打造自主创新策源地	90
第二十六章 推进“两城一中心”建设	91
第二十七章 建设美丽古都新主城	92
第二十八章 构建对外开放强支点	93
第八篇 提升“博爱之都”内涵 不断创造人民期盼的高品质生活	94
第二十九章 扩大优质公共服务供给	94
第一节 建立健全基本公共服务体系	94
第二节 创新公共服务提供方式.....	95
第三十章 持续推进富民增收和高质量就业	96
第一节 积极增加居民收入	96
第二节 持续扩大就业容量	97
第三节 充分提高就业质量	98
第三十一章 健全多层次社会保障体系	99
第一节 完善社会保险制度	99
第二节 优化社会救助体系	100
第三节 提高住房保障能力	100
第三十二章 建设现代化教育强市	101
第一节 强化基础教育均衡化发展	101
第二节 增强职业技术教育适应性	103
第三节 推动高等教育优质化提升	103

第四节	建设全民终身学习型社会	104
第三十三章	深入实施健康南京行动	104
第一节	完善公共卫生服务体系.....	104
第二节	提高医疗服务质量水平.....	105
第三节	深化医药卫生体制改革.....	106
第四节	深入实施全民健身战略.....	107
第三十四章	建设全龄友好的“温度城市”	107
第一节	促进人口规模适度增长.....	108
第二节	提升老龄友好服务水平.....	108
第三节	强化儿童友好城市发展.....	109
第四节	促进妇女友好城市建设.....	110
第五节	营造青年友好城市氛围.....	111
第九篇	强化现代基础设施支撑 打造国际性综合交通枢纽	
.....	112
第三十五章	加快建设国际性综合交通枢纽	112
第一节	增强综合交通枢纽能级.....	112
第二节	提升城市交通供给能力.....	114
第三节	建设智慧绿色平安交通.....	116
第三十六章	推动新型数字基础设施建设.....	117
第一节	建设支撑有力的信息基础设施.....	118
第二节	打造安全共享的信息数据中心	118
第三节	推动传统基础设施数字化升级.....	119

第三十七章	强化能源稳定高效供给	119
第一节	促进能源清洁高效利用	120
第二节	推动能源智慧绿色转型	120
第三十八章	提高现代水利水务支撑能力	121
第一节	提升防洪减灾能力	121
第二节	推进民生水利建设	121
第十篇	加快绿色发展转型 推动美丽古都建设展现新图景	
.....	123
第三十九章	筑牢绿色发展优厚本底	123
第一节	优化完善市域生态空间与安全屏障	123
第二节	加强长江生态环境系统性保护修复	124
第三节	打造“紫金山—玄武湖”城市中心公园	125
第四十章	提高绿色低碳发展水平	126
第一节	加强资源集约节约利用	126
第二节	构建绿色低碳生产方式	127
第三节	培育绿色低碳生活方式	128
第四十一章	持续改善生态环境质量	128
第一节	深入打好污染防治攻坚战	129
第二节	系统性防控生态风险	130
第四十二章	深化生态文明制度创新	130
第一节	健全多元环境治理体系	130
第二节	强化生态保护制度建设	131

第三节	促进生态产品价值实现.....	131
第十一篇	突出先进文化引领 提高社会文明程度彰显城市文化特质.....	133
第四十三章	提高社会文明程度.....	133
第一节	巩固共同思想基础.....	133
第二节	提升全民文明素养.....	134
第四十四章	推动文化事业繁荣兴盛.....	135
第一节	提高公共文化服务水平.....	135
第二节	繁荣文化创作生产传播.....	136
第四十五章	加快文化产业发展.....	136
第一节	提升文化产业创新能力.....	137
第二节	加快旅游业提质增效.....	137
第三节	促进文化旅游融合发展.....	138
第四十六章	打响城市文化特质品牌.....	138
第一节	彰显世界历史文化名城魅力.....	139
第二节	深化世界文学之都建设.....	139
第三节	拓展国际和平城市影响.....	140
第四节	提高世界体育名城知名度.....	140
第十二篇	提升安全发展能力 探索超大城市现代化治理新路径.....	142
第四十七章	加强社会主义民主法治建设.....	142
第一节	发展社会主义民主政治.....	142

第二节	全面提升依法治市水平.....	142
第三节	健全协同监督机制.....	144
第四十八章	加强和创新现代社会治理.....	144
第一节	建设社会治理共同体.....	144
第二节	夯实社会治理基层基础.....	145
第三节	推动社会治理模式创新.....	146
第四节	建设社会信用体系示范城市.....	146
第四十九章	建设更高水平的平安南京.....	147
第一节	坚决捍卫政治安全.....	147
第二节	加强公共安全保障.....	147
第三节	健全风险防控机制.....	148
第四节	提升应急管理能力和.....	150
第十三篇	加强规划实施保障 为建设“创新名城、美丽古都”	
	凝聚强大合力.....	152
第五十章	坚持党的全面领导.....	152
第五十一章	健全统一规划体系.....	152
第五十二章	完善规划实施机制.....	153
第五十三章	广泛凝聚社会力量.....	155

第一篇 扛起“争当表率、争做示范、走在前列”首位担当 奋力建设“强富美高”社会主义现代化新南京

第一章 发展基础

“十三五”时期，面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是新冠肺炎疫情严重冲击，全市上下高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，按照省委、省政府部署安排，紧扣“强富美高”总要求和“创新名城、美丽古都”城市愿景，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，深入践行新发展理念，扎实推进供给侧结构性改革，以推动高质量发展为主题，对标找差、创新实干，顺利完成“十三五”规划确定的主要目标和任务，抗击新冠肺炎疫情取得重大战略成果，高水平全面建成小康社会胜利在望，“强富美高”新南京建设的宏伟蓝图展现出越发清晰的现实模样。

城市综合实力显著增强。“一带一路”建设、长江经济带发展、长三角一体化发展等国家重大战略有力实施，南京都市圈一体化发展和宁镇扬一体化建设取得积极进展。全市一般公共预算收入达到 1637.7 亿元，地区生产总值接近 1.5 万亿元，改

革开放以来首次跻身全国前十，人均地区生产总值居全国同类城市前列。

创新名城建设有力推进。实施创新驱动发展“121”战略，成立市委创新委员会，建立高新区管委会总部和“1+N”的管理体系，网络通信与安全紫金山实验室、扬子江生态文明创新中心等重大科技创新平台建成使用，建立全链条科技企业培育体系，新型研发机构总数超过400家，高新技术企业数从2015年的1274家提高到6500余家。实施“生根出访”计划，布局建设29家海外协同创新中心。创新成果不断显现，高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重达到53.4%，全社会研发经费支出占地区生产总值比重和科技进步贡献率分别达到3.38%、66%，每万人发明专利拥有量达到82.86件。南京打造集聚创新资源“强磁场”经验获国务院通报表扬。

经济发展质效持续改善。实体经济根基持续巩固，产业结构不断优化。消费对经济增长主要拉动作用更加明显，社会消费品零售总额达到7203.03亿元。投资活力不断增强，台积电晶圆厂等一批龙头项目落地投产。进出口总额突破5000亿元、实际使用外资规模突破45亿美元、服务贸易进出口达到150亿美元。实施固链强链补链专项行动，培育软件和信息服务、新医药与生命健康、人工智能等八大产业链，形成1个五千亿级、4个千亿级战略性新兴产业集群。上市公司总数达到126家。国家农业高新技术产业示范区和国家现代农业产业科技园成功获

批，农业农村现代化水平走在全省前列。

城乡功能品质不断提升。国家新型城镇化试点任务顺利完成，乡村振兴战略扎实推进，国家级江北新区建设成效明显，主城功能品质进一步提升，紫东地区启动规划建设，河西新城展现现代化国际性城市中心形象，支持六合、高淳高质量发展有力推进，成功获批国家城乡融合发展试验区，户籍人口城镇化率提高到 79%，城市建成区面积达到 840 平方公里，“多心开敞、轴向组团、拥江发展”的都市区空间布局逐步形成。综合交通枢纽地位提升，铁路枢纽总图、禄口国际机场总体规划获批，以南京为中心的“米”字形高铁网加快建设，禄口国际机场实现 T1、T2 双航站楼联合运行，长江南京以下 12.5 米深水航道全线贯通。长江大桥公路桥维修改造工程竣工通车，建成定淮门长江隧道、江心洲长江大桥（南京长江五桥）、地铁 S3 号线 3 条过江通道，形成 10 处 12 条跨江通道体系，主城“井字加外环”快速路网实现闭合，高速公路总里程达到 587 公里。城市轨道交通运营里程增加到 394 公里，创成首批“国家公交都市示范城市”。推动城市重点区域有机更新，安全生产专项整治行动、城市精细化管理专项行动取得积极成效。美丽乡村建设成效显著，农村人居环境大幅改善。

三大攻坚战取得新成果。绿水青山就是金山银山、生态优先绿色发展理念深入人心，获评“国家生态市”“国家森林城市”。以“共抓大保护、不搞大开发”为导向推动长江经济带发展，

把修复长江生态环境摆在压倒性位置，在全国率先出台《长江岸线保护办法》，整治“散乱污”企业 1811 家，拆除干流岸线项目 160 个，全市生态岸线占比提高到 77.9%。持续开展“263”专项行动和污染防治攻坚战，空气质量达到二级标准天数比率 83.1%，细颗粒物（PM2.5）年均浓度下降到 31.3 微克/立方米，国省考断面优Ⅲ比例达到 100%，28 条入江支流水质全部达标，耕地土壤环境质量达标率达到 97.5%。防范化解重大风险，设立民营企业纾困发展基金，金融、房地产、政府债务等重点领域风险得到有效控制。农村低收入人口、经济薄弱村（欠发达村）全部脱贫摘帽，对口帮扶、支援和合作进展明显。

社会文明程度全面提高。积极培育和践行社会主义核心价值观，扎实开展爱国主义教育实践活动，大力弘扬雨花英烈精神，成立雨花台干部学院，群众性精神文明创建富有成效，蝉联“全国文明城市”。民主法治扎实推进，法治政府、法治社会建设水平不断提升。基本建成四级公共文化服务体系，实施牛首山文化旅游区、大报恩寺遗址公园等一批重点文化旅游项目，每万人拥有公共文化设施面积达到 3500 平方米。历史文化保护不断推进，实施近现代建筑保护和利用三年行动计划，推进明城墙保护、整治、开放与联合申遗工作，被国家确定为“海上丝绸之路”申遗城市。举办世界历史文化名城博览会、羽毛球世锦赛、篮球世界杯、世界女排联赛等重大活动，获得国内首个国际和平城市、世界文学之都称号。全国文明城市复查、国

家卫生城市复审顺利通过。荣获双拥模范城“九连冠”。

改革开放不断推向深入。以供给侧结构性改革为主线，持续推进“三去一降一补”。深化“放管服”改革，落实审批服务便民化“40条”，制定优化营商环境两个“100条”和惠企政策“宁10条”，营商环境保持全国前列，出台《南京市社会信用条例》，成为全国首批社会信用体系建设示范城市。江北新区和江宁区入选全省社会主义现代化建设试点，科技体制、财税金融、国有企业等重点领域改革取得积极进展，公立医院综合改革获国务院督查激励。积极参与“一带一路”国际合作，“南京—中亚”“南京—欧洲”班列实现常态运行，中国（江苏）自由贸易试验区南京片区、国家级临空经济示范区、南京港口型（生产服务型）国家物流枢纽快速起步，禄口国际机场年旅客吞吐量突破3000万人次，实现144小时过境免签。南京港集团年集装箱吞吐量达到310万标箱。江宁开发区和南京经济技术开发区综合排名分别提升到全国第6位和第9位。

社会民生事业蓬勃发展。全体居民人均可支配收入突破6万元，与经济增长同步。实施全民创业行动、大学生创业引领计划和青年大学生“宁聚计划”，城镇新增就业142.85万人，城镇登记失业率保持在2%以下。率先在省内实现医疗保险和城乡居民养老保险市级统筹，企业退休人员人均养老金全省第一，低保标准提高到每月945元。优质教育资源均衡布局取得重要进展。新冠肺炎疫情防控取得重大成果，扩建南京市公共卫生

医疗中心，各级各类医疗卫生机构达到 3344 个，人均期望寿命达到 83.59 岁。制定促进房地产市场平稳健康发展长效机制方案，成为中央财政支持住房租赁市场发展首批试点城市，新开工保障房面积 2530 万平方米。平安南京、法治南京建设水平不断提升。民族、宗教、外事、对台事务、港澳、侨务、参事、地方志、档案、科普、仲裁等工作取得新成绩，老龄、妇女、青少年、残疾人、红十字、慈善、关心下一代等事业取得新成效。获评“中国最具幸福感城市”。

专栏 1 “十三五”经济社会发展主要指标完成情况

分类	序号	指标	规划目标	实际完成情况	属性	
经济强	1	地区生产总值（亿元）	14000 左右	14817.95	预期性	
	2	全员劳动生产率（万元）	28	30.5	预期性	
	3	户籍人口城镇化率（%）	79	79	预期性	
	4	全社会研发经费支出占地区生产总值比重（%）	3.2	3.38	预期性	
	5	科技进步贡献率（%）	>65	66	预期性	
	6	每万人发明专利拥有量（件）	45	82.86	预期性	
	7	服务业增加值占地区生产总值比重（%）	>60	62.8	预期性	
	8	高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重（%）	52.5	53.4	预期性	
	9	现代农业发展水平（%）	>90	/	预期性	
百姓富	10	全体居民人均可支配收入（元）	60000 左右 （与经济增速同步）	60606	预期性	
		城镇居民人均可支配收入（元）	—	67553		
		农村居民人均可支配收入（元）	—	29621		
	11	劳动年龄人口平均受教育年限（年）	13	13	约束性	
	12	城镇就	城镇新增就业人数（万人）	[70]	[142.85]	预期性
		业	城镇登记失业率（%）	<4	1.71	
	13	农村贫困人口脱贫（万人）	[7.7] 左右	[7.7]	约束性	
	14	城乡基本养老保险覆盖率（%）	>98	>98	约束性	
15	城镇常住人口保障性住房覆盖率（%）	≥23	23	约束性		
16	基层综合性文化服务中心覆盖率（%）	≥98	100	预期性		

分类	序号	指标	规划目标	实际完成情况	属性	
环境美	17	新增建设用地规模（万亩）	10.2	10.22	约束性	
	18	耕地保有量（万公顷）	≥22.84	23.47	约束性	
	19	万元地区生产总值用水量下降（%）	〔23〕	〔31〕	约束性	
	20	非化石能源占一次能源消费比重（%）	6左右	6.5	约束性	
	21	单位地区生产总值能耗降低（%）	〔18〕	〔>20〕	约束性	
	22	单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%）	〔21.5〕	〔21.5〕	约束性	
	23	主要污染物排放总量减少	二氧化硫（%）	〔20〕	〔24.11〕	约束性
			氮氧化物（%）	〔20〕	〔24.40〕	
			化学需氧量（%）	〔13.57〕	〔13.62〕	
			氨氮（%）	〔13.99〕	〔14.20〕	
	24	空气质量	空气质量达到二级标准天数比率（%）	80	83.1	约束性
			细颗粒物（PM2.5）浓度下降（%）	〔20〕	〔45〕	
	25	地表水质量	地表水省考断面优于Ⅲ类水质比例（%）	59.1	100	约束性
			地表水省考断面劣于Ⅴ类水体比例（%）	0	0	
26	森林增长	森林（林木）覆盖率（%）	30	31.6	约束性	
		林木蓄积量（万立方米）	850	1003		
文明程度高	27	法治建设满意度（%）	≥90	90	预期性	
	28	公众安全感（%）	≥92	≥95	预期性	
	29	每万人拥有社会组织数（个）	17	17	预期性	
	30	城市、农村和谐社区建设达标率（%）	98、96	98、96	预期性	
	31	社会文明程度测评指数	≥90	≥90	预期性	

注：上表〔 〕中为2016年以来累计数。

第二章 机遇挑战

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。当今世界正经历百年未有之大变局，国际力量对比深刻调整，和平与发展仍然是时代主题，人类命运共同体理念深入人心，

同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加。我国已进入新发展阶段，正处在践行新发展理念、构建新发展格局、加快转入高质量发展轨道的关键时期，经济长期向好，人力资源丰富，市场空间广阔，治理效能提升，社会大局稳定，为南京发展提供了良好的环境条件。

中心城市和城市群成为承载发展要素的主要空间形式。南京作为我国东部地区重要中心城市、长三角特大城市，正处在全面转入高质量发展轨道、全面开启现代化建设的关键阶段。特别是，以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局加快构建，有利于南京发挥区位枢纽优势、提升在国家战略中的地位；全国区域经济布局加快优化调整，有利于南京发挥比较优势、打造更高能级的区域增长极；新一轮科技产业革命加速演进、科技强国加快建设，有利于南京发挥创新先发优势，在新一轮城市发展中争先进位。

同时也要看到，南京发展不平衡不充分问题仍然比较突出，主要表现在：科技创新和产业发展有高原无高峰，创新能力还不适应高质量发展要求；“主城强、郊区弱”“中心强、南北弱”的发展格局没有明显改变；制造业结构偏重问题仍然存在，开放型经济发展水平亟待提升；生态环境质量尚未迎来根本性好转，优质公共服务资源供需矛盾仍较突出，公共服务水平与民生期待还有差距；市域治理体系还不完善，城市本质安全水平还需提升。

当前和今后一个时期，要深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，准确把握市情实际和阶段特征，把习近平总书记视察江苏时提出的“争当表率、争做示范、走在前列”重要指示精神，作为现代化建设的总纲领、总命题、总要求。强化首位担当，自觉对标对表，提升目标追求，突出创新实干，以“创新名城、美丽古都”的创造性实践，不断开拓“强富美高”建设新境界，始终沿着习近平总书记指引的方向坚定前行。

第三章 总体要求

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，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，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的总体布局，协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，紧扣“强富美高”总目标，践行“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质

量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，推动“创新名城、美丽古都”展现生动现实模样，为全省全国大局作出更大贡献。

第二节 基本原则

“十四五”时期，南京市经济社会发展须遵循以下原则：

——坚持党的全面领导。深入贯彻习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神，树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，不断提高贯彻新发展理念、服务全国构建新发展格局能力和水平，为实现高质量发展提供根本保证。

——坚持以人民为中心。把让全体市民过上好日子作为一切工作的出发点和落脚点，坚持人民主体地位，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护人民根本利益，激发全市广大群众的积极性、主动性、创造性，促进社会公平，增进民生福祉，提高人民群众获得感、幸福感、安全感。

——坚持新发展理念。把新发展理念贯穿“创新名城、美丽古都”建设全过程和各领域，更加突出创新核心地位，坚定不移实施创新驱动发展战略，增强融入新发展格局核心支撑，

加快推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——坚持深化改革开放。坚定不移推进改革，坚定不移扩大开放，加强市域治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高能级辐射、高品质生活、高效能治理的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，深层次激发内在动力和活力。

——坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，统筹疫情防控和经济社会发展，办好发展安全两件大事，服从和服务全省全国大局，更好发挥各方面积极性，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

——坚持现代化追求。遵从现代化普遍规律，用现代化理念、思路、标准和水平，谋划、推动和衡量工作，牢牢把握中国式现代化的内涵特征，聚焦共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生等方面，积极探索具有中国特色、时代特征、南京特点的现代化建设新路子。

第三节 二〇三五年远景目标

根据党的十九大和十九届五中全会作出的战略安排，二〇

三五年南京经济社会发展远景目标是，建设具有中国特色、时代特征、国际影响的社会主义现代化创新名城：经济实力和创新能力大幅跃升，经济总量和居民人均收入比二〇二〇年增长一倍以上，建成全球知名创新型城市；实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，一批新兴产业具备全球竞争力，建成国际型综合交通枢纽，实现交通运输现代化，成为高水平对外开放新高地，在全国现代化经济体系中的地位显著提升；市域治理体系和治理能力现代化水平居于全省全国前列，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，城市运行安全韧性，法治南京、平安南京建设达到更高水平；市民素养和社会文明程度全面提升，建成文化强市、网络强市、教育强市、人才强市、体育强市、健康中国示范城市，城市软实力、吸引力和美誉度显著增强；全面迈入绿色低碳发展轨道，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，更具美丽古都独特魅力；人的全面发展、人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，优质公共服务供给充分、布局均衡，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小，市民生活更加幸福美好。

第四节 “十四五”时期经济社会发展主要目标

按照二〇三五年远景目标，综合考虑国内外宏观环境、城市竞合趋势和自身条件，今后五年南京经济社会发展的总目标

是，聚力建设具有全球影响力的创新名城、加快形成以创新为第一驱动力的增长方式，聚力建设以人民为中心的美丽古都、探索走出绿色低碳发展新路子，打造富于现代化内涵、推动高质量发展的区域增长极，成为常住人口突破千万、经济总量突破两万亿元的超大城市。具体表现为“四个高”：

——建设高质量发展的全球创新城市。对标国际一流创新城市和地区，深入实施创新驱动发展“121”战略，构筑高质量发展动力系统，创建综合性国家科学中心取得实质性成效，形成一批原创性的重大科研成果；建成科技产业创新中心，形成以高新技术企业为主体、高新技术产业为支撑的现代产业体系，全社会研发经费支出占地区生产总值比例达到4%左右，高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达到54.5%，整体创新能力进入全球创新型城市行列。

——建设高能级辐射的国家中心城市。经济在高质量轨道上实现稳健增长，发展速度继续走在全国同类城市前列，综合实力稳居全国前十强，地区生产总值达到2万亿元以上，年均增长6.5%左右。战略性新兴产业支撑作用更加突出，基本实现交通运输现代化，初步建成国际消费中心城市和全国重要的金融中心、物流中心、商务中心、数据中心，国际要素集聚能力、生产服务功能和开放引领作用明显增强，更好发挥在都市圈、长三角区域的辐射带动作用。

——建设高品质生活的幸福宜居城市。全体居民人均可支

配收入达到 9 万元左右，增速与经济增长同步，教育、医疗、养老、社保、住房、交通、体育等基本公共服务体系现代化、均等化、多元化走在前列。社会主义核心价值观更加深入人心，城市文化软实力进一步增强。长江南京段绿色低碳发展成效明显，市域生态环境质量持续改善，空气质量优良天数比例保持 80%。城市人居品质显著提高，乡村振兴战略高水平推进，城乡融合发展水平明显提升。

——建设高效能治理的安全韧性城市。市域治理和服务更加精准化、精细化，本质安全水平显著提升，建成国家安全发展示范城市。政府治理同社会调节、居民自治良性互动，社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平明显提高，治理效能迈上新台阶，法治建设满意度达到 90%。国家安全和防范化解重大风险体制机制更加健全，平安南京、法治南京建设取得更大成果，市民幸福感安全感进一步提高，公众安全感达到 95%。

专栏 2 “十四五”经济社会发展主要指标

分类	序号	指标	规划目标		属性
			2025 年	年均增速〔累计〕	
全球创新城市 高质量发展的	1	地区生产总值（亿元）	20000 以上	6.5%左右	预期性
	2	研发经费支出占地区生产总值比重（%）	4 左右	—	预期性
	3	每万人口拥有高价值发明专利数（件）	45	—	预期性
	4	高新技术产业产值占规模以上工业产值比重（%）	54.5	—	预期性
	5	劳动年龄人口平均受教育年限（年）	13.2	—	约束性

分类	序号	指标	规划目标		属性
			2025年	年均增速〔累计〕	
国家中心城市 高能级辐射的	6	常住人口城镇化率（%）	85	—	预期性
	7	制造业增加值占比（%）	30	—	预期性
	8	数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重（%）	>10	—	预期性
	9	全员劳动生产率（万元）	34	—	预期性
幸福宜居城市 高品质生活的	10	全体居民人均可支配收入（元）	90000左右	与经济增长同步	预期性
	11	城镇调查失业率（%）	5	—	预期性
	12	人均预期寿命（岁）	>83.5	—	预期性
	13	每千人口拥有执业（助理）医师数（人）	5.5	—	预期性
	14	城乡基本养老保险参保缴费率（%）	90	—	预期性
	15	每千人口拥有0—3岁婴幼儿托位数（个）	4.5左右	—	预期性
	16	接受上门服务的居家老年人数占比（%）	18左右	—	预期性
	17	单位地区生产总值能源消耗降低（%）	完成省下 达指标	—	约束性
	18	单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%）	〔20〕	—	约束性
	19	非化石能源占一次能源消费比重（%）	12	—	约束性
	20	地表水国省考断面水质达到或优于Ⅲ类水体比例（%）	90	—	约束性
21	空气质量达到优良天数比例（%）	80	—	约束性	
安全韧性城市 高效能治理的	22	林木覆盖率（%）	31.6	—	约束性
	23	耕地保有量（万公顷）	完成省下 达指标		约束性
	24	粮食综合生产能力（万吨）	95	—	约束性
	25	生产安全事故起数和死亡人数下降（%）		〔>15〕	约束性
	26	社会文明程度测评指数	90	—	预期性
	27	法治建设满意度（%）	90	—	预期性
	28	公众安全感（%）	95	—	预期性

第二篇 坚持创新驱动发展

提升创新名城建设的全球影响力

第四章 建设综合性国家科学中心和科技创新中心

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，持续推进创新驱动发展“121”战略，实施基础研究领航支撑、重大创新平台突破和关键核心技术攻坚“三大计划”，深入推进苏南国家自主创新示范区建设，成为国家科技自立自强不可或缺的重要力量，在全球创新网络中发挥重要节点作用。

第一节 实施基础研究领航支撑计划

面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，加快原始性引领性科技攻关，促进基础研究与应用研究融通发展，提升创新名城建设的源头创新供给能力。组织实施市级重大科技专项，支持开展重大科技基础和应用基础研究、前沿技术和战略性先导技术研究，加快实现重大原创成果突破。持续建设一批新型研究大学和高水平学科，鼓励在宁高校、科研院所和各类企业联合开展基础研究和应用基础研究，支持麒麟科技城联合中科院建设基础研究创新基地。建立企业、金融机构、社会资本等多渠道投入机制，逐年提高

政府对基础研究和应用基础研究的投入比重。

第二节 实施重大创新平台突破计划

建设标志性重大科技创新基地。推动网络通信与安全紫金山实验室建成国家实验室，围绕未来网络、普适通信、内生安全等领域，开展具有重大引领作用的跨学科、大协同科学研究。推动扬子江生态文明创新中心建成国家技术创新中心，聚焦科学问题、工程技术和生态产业化等领域，形成长江污染防治和生态保护修复技术的重要输出地。

推动重大科技基础设施集群化发展。支持在宁高校、科研院所、各类企业以提升原始创新能力和支撑重大科技突破为目标，瞄准综合交通、生命健康、人工智能、新材料等前沿领域，布局建设一批国家重点实验室和科技基础设施。推动国家重大科技基础设施未来网络试验设施产生更多前沿科技成果；支持作物表型组学研究设施、信息高铁综合试验设施等申报国家重大科技基础设施项目。

建设具有全国影响力的科技产业创新平台。聚焦特色优势产业和未来产业，分类培育一批国家级和省级产业创新中心、技术创新中心和制造业创新中心。支持江北新区创建国家集成电路设计服务产业创新中心，支持未来食品技术创新中心和特种纤维材料技术创新中心创建国家技术创新中心，支持高档数

控机床与成套装备创新中心、高性能膜材料创新中心创建国家制造业创新中心。

专栏 3 重大科技创新平台建设工程

（一）标志性重大科技创新基地

1. 网络通信与安全紫金山实验室：以网络操作系统、毫米波芯片、网络内生安全等技术为主攻方向，解决网络通信与安全领域国家重大战略需求、行业重大科技问题和产业重大瓶颈，服务网络强国建设。

2. 扬子江生态文明创新中心：面向长江经济带高质量发展和生态文明建设重大战略需求，以污染防治与生态修复为核心，建成“政产学研用金”融合的高水平科技创新平台。

（二）重大科技基础设施

3. 未来网络试验设施：建设覆盖全国 40 个左右城市的大规模通用试验设施，为研究未来网络创新体系结构提供简单、高效、低成本的试验验证环境。

4. 作物表型组学研究设施：面向基因型—环境—表型关系深入解析重大科技需求，开发运用模式识别、农业遥感、数据建模、组学分析等新技术，构建高效精准分子设计育种体系。

5. 信息高铁综合试验设施：基于“边网云”自主技术体系，建设高通量云计算平台、智能融合网络平台和超级基站接入平台等重要基础设施，建设体系完备、自主开放、规模应用的综合试验场。

6. 质子源加速器：建设强流质子超导加速器与束流应用科技基础设施，为质子治疗、高性能材料、航天航空设备与器件、大功率微波源等领域研发与产业升级提供支撑。

7. 生物医学大数据基础设施：建设类器官库、生物样本库和医学大数据采集存储开发平台，建成生物医学大数据产业示范基地。

（三）科技产业创新平台

8. 国家集成电路设计服务产业创新中心：围绕集成电路设计、制造全流程 EDA 工具系统等方面，破解制约集成电路产业发展的关键难题。

9. 未来食品技术创新中心：围绕食品智能加工、发酵工程、营养精准设计、食品安全等领域开展研究探索。

10. 特种纤维材料技术创新中心：建设特种纤维材料技术创新平台，围绕特种纤维材料自主可控需求，开展全产业链技术创新。

11. 高档数控机床与成套装备创新中心：围绕关键功能部件核心技术和批量制造技术、建模与仿真技术等共性技术进行研发推广。
12. 高性能膜材料创新中心：建设以高性能膜材料为主的创新产业链，成为国内外有影响力的膜创新中心。
13. 综合交通基础设施实验室：围绕高性能交通基础设施材料、现代化技术等提供理论支撑，突破智慧交通、先进交通装备等关键核心技术，推动建设成为国家重点实验室。
14. 空间天文科学与技术研究中心：建设多波段空间探测技术研发、探测器性能测试、空间环境试验综合平台，推动建设成为国家重点实验室。
15. 江苏应用数学中心：开展重点领域、重大工程和企业发展中的关键数学问题研究。
16. 临床医学研究中心：围绕心血管系统疾病、骨科与运动康复、免疫疾病、消化系统疾病、神经系统疾病、传染性疾病、急危重症等领域，建设一批国家级、部省级培育中心。
17. 国家智能测控产品质量监督检验中心（江苏）：围绕智能控制系统、智能仪器仪表、机器人、智能成套装备等产品，开展设计、研发、中试和生产等全过程服务。

第三节 实施关键核心技术攻坚计划

聚焦重点产业集群、产业链安全和民生保障，加快构建市场经济条件下关键核心技术攻关的新型机制。实施自主创新登峰行动，每年制定八大产业链关键技术攻关清单，增强前瞻技术储备，加快形成一批重大原始创新成果。确立企业在关键核心技术攻关中的主体地位，支持有条件的龙头企业联合高校、科研院所、新型研发机构和行业上下游力量，组建体系化、任务型的创新联盟。建立健全省市联合、军地协同等创新机制，综合运用“揭榜挂帅”、定向委托、招标等科技项目组织管理方

式，提高技术创新的精准化程度和组织化水平。到 2025 年，产业链关键核心技术产品自主化率达到 90%以上。

第五章 培育充满活力的科创森林

实施科创森林成长计划，加强创新主体多元化培育，促进各类创新要素向企业集聚，建立全周期全要素支持体系，推动创新链和产业链有效对接。

第一节 提升新型研发机构发展质效

实施新型研发机构提质增效行动，强化新型研发机构“专业+研发+孵化”功能叠加，加速向技术源头和产业应用“双向拓展”。支持新型研发机构建设公共技术服务平台、工程化研究（试验）平台和概念验证中心，加大新型研发机构孵化企业投资力度，增强孵化培育企业能力。引导领域相近的新型研发机构兼并重组，构建高效运作机制，推动建立现代企业制度，完善以研发投入、技术服务、高企孵化等为主要依据的新型研发机构绩效考核机制。支持高校、科研院所、社会资本参与新型研发机构建设，鼓励人才（团队）持有多数股份设立新型研发机构，鼓励对外股权融资，探索特殊股权结构。到 2025 年，培育 40 家有国际影响力的新型研发机构，累计引进孵化科技企业

达到 2 万家。

第二节 梯次培育科创企业矩阵

促进各类创新要素向企业集聚，形成以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系。支持高新技术企业、创新型领军企业和科技型中小企业与各类创新主体融通创新。

推进高新技术企业跃升工程。完善高新技术企业培育库，优化培育政策，支持科技型中小企业加快成长为高新技术企业，加强分级分类差异化管理。引导扶持高新技术企业加大研发投入，提升自主创新能力。发挥科技中介服务机构作用，加强企业知识产权保护，引导开展高企培育专业性服务。到 2025 年，全市高新技术企业达到 2 万家。

推进创新型领军企业壮大工程。鼓励大中型企业开展并购重组、委托研发和知识产权整合，牵头建设国家级和省级技术中心、产业中心。实施名企培育和上市推进计划，加快培育一批独角兽企业、瞪羚企业、研发类功能型总部企业，成长为核心技术能力突出的创新型领军企业。到 2025 年，独角兽企业累计达到 25 家，科技型上市企业数量达到 130 家。

推进科技型中小企业培育工程。加大对科技型中小企业和初创科技型企业研发支持力度，建立健全支持企业加大研发投入的递增奖励机制。发挥市企业服务中心作用，支持科技型中小企业开展自主品牌建设，增强创新活力和持续竞争力，完善

全程跟踪服务体系。加大对种子期、初创期、成长期企业的金融支持力度。

第三节 激发“高、海、苏、军”双创主体活力

全面提升在宁高校、科研院所创新创业能力。发挥大院大所优势和高端人才牵引作用，推动科教资源优势转化为服务地方经济社会发展的优势。建立在宁高校、科研院所科技成果转化基金和高校—企业协同创新中心，鼓励校校、校所、校企间加强合作，支持高校、科研院所围绕优势细分领域建立特色化众创空间。深入实施“百校对接”计划，探索“校友经济”实施路径方式，推动相关产业化项目和人才回宁发展。

大力集聚海外高层次人才。深化实施海外高层次人才及项目引进计划，重点引进一批急需紧缺的海外留学人才、产业专家和高端创新团队。优化国际社区布局和功能，搭建海外人才来宁发展精准化对接服务平台，在建邺区、紫东地区、江宁区和江北新区布局建设“海智湾”国际人才街区，营造国际化创新创业环境。支持南京企业赴海外设立“人才飞地”，探索“飞地研发”“离岸孵化”等合作模式，构建“研发在外、转化在宁”的协同发展新模式。到 2025 年，建设外国专家工作室 50 个，累计引进海外留学人才 8 万名。

加快建设优秀“苏商”队伍。弘扬新时代企业家精神、“苏

商”精神和工匠精神，激励企业家创新创造，打造“创新型苏商”样本。支持“苏商”企业参与创新名城建设，来宁设立总部和研发、营销、区域等功能性总部。依法维护“苏商”合法权益，支持“苏商”在资政建言、政策研究、国际交流等方面发挥作用。

积极推动军民协同创新。建立健全协同创新机制，支持军工单位与在宁高校、科研院所、企业技术协同攻关和成果转化，建设一批新型研发机构、协同创新中心、公共技术服务平台等载体，探索建立军民创新人才培养交流使用机制，加强军民协同重点区域建设。

第六章 提升创新载体发展能级

以强化创新活力和成效为目标，构筑多层次立体化创新空间，推动创新载体向市场化、专业化、精细化方向发展，形成创新的规模效应和集聚效应。

第一节 推动高新园区高质量发展

深化高新园区改革创新，强化高新区总部统筹管理功能，完善创新资源整合与协调布局机制，推动 15 个高新园区提升发展质量效益和统筹联动水平。发挥服务科技创新创业主阵地作

用，面向全市重大发展战略和产业发展需求，加快引入高校、科研院所等创新资源，培育新型研发机构，孵化科技型创业团队和初创企业，引导创新成果在高新区内部互动共享。加强产业发展统筹，推进各高新园区差异化、特色化发展，做大做强主导产业，优先布局相关重大产业项目，推动形成集聚效应和品牌优势。以市场化为导向推动高新园区深化改革，支持以企业为主体投资建设、托管园区，推进园区人员聘用制度改革，完善统计制度和监测评价指标体系，提升园区运营效率。优化高新园区土地资源配置，提高平均容积率，促进园区紧凑发展。

专栏 4 高新园区特色化发展指引

1. 高水平科技园区：支持南京高新区、江宁高新园、新港高新园产城融合发展，充分利用国家级新区、园区政策支持，攻克一批支撑产业发展的关键核心技术，形成一批自主可控的产品，培育一批在国内国际具较强竞争力的创新型企业 and 产业集群。

2. 城市硅巷园区：推进玄武园、秦淮园、鼓楼园加快城市硅巷建设，以场景创新、科技服务为重点，聚焦产业研发设计、孵化等环节，推动生活居住与创新创业功能复合。

3. 创新集群园区：支持麒麟园、建邺园、栖霞园、雨花台园、江宁园等园区，发挥在宁高校、科研院所和大企业优势，建设创新成果落地转化和推广平台。

4. 产业基地园区：支持浦口园、六合园、溧水园、高淳园等具有空间优势的园区建设产业化基地，围绕数字经济、人工智能、新能源汽车、高端医疗器械、前沿新材料等产业链的关键环节精准招商。

第二节 推进城市硅巷内涵式发展

鼓励改造主城老校区、老厂区和传统街区，加快建设城市

硅巷，打造主城高密度创新综合体。加快集聚知名孵化器、加速器、校友基金和科技中介机构等要素，提高产出效益，增强硅巷创新创业孵化功能。在符合高度控制的要求下，适当提高土地使用效率，增加人才公寓、商业配套等功能，优化配置服务创新群体的公共交流空间，提升硅巷工作和生活环境质量。引入专业运营机构，用市场化手段推动硅巷运营管理创新，建立健全投融资、资金奖励、对接市场服务等机制。到 2025 年，全市硅巷建设面积达到 300 万平方米。

第三节 布局建设大学创新港

围绕全市科技创新战略方向和产业发展需求，深化校地融合发展，依托在宁高校建设 3—5 个具有高水平学科基础的大学创新港，形成“校区、园区、街区、社区”四区融合综合体。支持创新港集聚高质量优势学科、科技研发平台、服务机构和行业龙头企业资源，推动科学研究创新、产业技术攻关、人才培养和国际合作，打造产学研融通新高地，创建成为重要的科技研究中心和成果转化中心。

第七章 厚植人才发展优势

充分发挥人才第一资源作用，建设支撑创新名城高质量发

展的优秀人才队伍，构筑与高质量发展相适应的人才治理体系，推动人才总量实现翻番。

第一节 实施“紫金山英才计划”

扩大科技顶尖专家、产业支撑人才、海外人才、青年人才规模，形成完整的人才梯次结构和培养成长链。实施紫金山英才高峰计划，瞄准“高精尖缺”，着力集聚100名（个）高峰人才（团队）。实施紫金山英才先锋计划，聚焦产业链建设，培育1000名创新型企业企业家，引进3000名高层次创新创业人才，加强海外专家柔性引进，建设数量充足、结构合理、素质优良、具有国际竞争力的双创骨干队伍。实施紫金山英才菁英计划，壮大各行业各领域中青年骨干人才队伍，针对性培养、支持引领性支撑性人才发展。实施紫金山英才宁聚计划，重点支持青年大学生在宁就业创业，到2025年，全市青年大学生创业企业突破10万家，当年新增就业参保大学生达到50万人。

专栏5 紫金山英才计划

计划名称	支持对象	主要内容
紫金山英才高峰计划	“高精尖缺”人才	支持在宁创办科技企业，或引进至本市企业从事重大技术项目攻关。
紫金山英才先锋计划	紧密结合产业链发展的高层次创新创业人才	包含创新型企业企业家培育、高层次创新创业人才引进、海外人才集聚、校地合作创新等工作内容。
紫金山英才菁英计划	各行业领域人才	定期选拔一批文化、技术技能、卫生健康等领域引领性支撑性人才，给予针对性扶持。
紫金山英才宁聚计划	来宁创业就业和留学回宁的青年大学生	提供安居保障、面试补贴、创业扶持、融资配套、失败援助等服务。

第二节 完善人才价值实现机制

优化人才市场评价机制，树立以创新能力、质量、贡献、绩效评价人才的导向，发挥市场、社会组织、专业机构等多元评价主体作用，推进职称评审社会化。完善人才创新激励机制，探索“拨投结合”“拨奖结合”人才资助体系，建立根据发展绩效的长周期稳定扶持机制，鼓励知识产权资本化，设立总规模不低于20亿元的海外人才创新创业基金。强化人才流动保障，降低人才落户门槛，简化外籍人才出入境、居留办理流程，探索跨区域一体化人才共用共享机制，探索高校、科研院所人才兼职创新创业等改革事项，推行科创平台和高校“双聘制”。完善产业人才培养制度，实施科技产业创新人才补短板工程，支持江苏省产业技术研究院大学、南京高等职业教育创新园等培养产业创新人才，建设一批新技术学院和新工科专业，壮大高水平工程师和高技能人才队伍，推动产业工人队伍建设改革。

第三节 提升人才服务保障水平

推广发行“紫金山英才卡”，集成创新创业、子女教育、家属就业、健康医疗等功能，为各类人才提供专属服务，优化人才公共服务环境。实施人才安居保障提速计划，规划建设人才安居社区，试点人才“先租后售、租购并举”的安居模式，降

低创新创业人才安居成本。发挥“生根出访”计划、校地融合等人才交流平台作用，放大南京创新周、紫金山英才发展国际峰会、南京留交会、中华门创将等品牌活动和赛事的聚才效应，设立南京海外形象大使，开通南京人才招引国际频道。在全社会营造尊重劳动、尊重人才、尊重知识、尊重创造的人文环境，完善人才荣誉和奖励制度。

第八章 完善创新生态系统建设

深化科技体制综合改革试点，不断优化创新的制度性供给，全面提升创新创业服务能力，形成具有区域辐射带动力的创新创业环境。

第一节 加快创新成果落地转化

深入推进“两落地一融合”工程，畅通基础研究、应用开发、成果转移与产业化落地各环节。以产业发展需求为导向，推动技术成果端和需求端匹配适用，大幅提高科技成果转移转化成效。建设线上、线下技术产权交易平台，支持高校、科研院所和各类企业建立技术转移专业机构。支持农业、医疗卫生、生态建设等社会公益领域科技成果优先转化应用。建立健全支持科技成果应用和产业化的政策体系，完善试错容错纠错机制，

加大创新产品和服务采购力度，鼓励创新产品“首购首用”。到2025年，技术合同年交易额突破1000亿元。

第二节 构建创新协同开放格局

积极参与国家“一带一路”科技创新合作行动计划，与国际知名高校、实验室、跨国公司等开展国际科技交流与合作，促进高水平科研成果、项目和人才落户南京，支持在宁企业设立境外研发中心。围绕创新大国、关键小国，巩固拓展“生根出访”计划，持续深化与欧美、日本、韩国、以色列等国家和地区的创新合作，支持企业与T20国际绿色智慧城市联盟成员在宁举办高水平国际创新活动。推动海外人才离岸创新创业基地、海外协同创新中心、国际（国别）合作科技园区等建设，建立健全以项目为纽带的稳定合作机制。打造长三角科技创新共同体，共创沿沪宁合综合性国家科学中心示范带，推进宁镇、宁扬产业创新协作。加强与长三角城市、都市圈城市间的技术转移转化合作，鼓励在宁高校、科研院所和企业共同参与长三角大科学计划和大科学工程，支持创新型领军企业、知名研究机构在宁设立分支机构。

第三节 加快建设知识产权强市

实行最严格的知识产权保护制度，完善知识产权法规制度、

政策支持、公共服务和市场监管。充分发挥南京市知识产权保护中心、南京知识产权法庭、南京知识产权仲裁院等作用，推动知识产权法院落户南京，建立打击知识产权违法行为常态化机制，实现知识产权行政确权、公证存证、仲裁、调解、行政执法与司法保护有效衔接。实施知识产权支撑产业高质量发展行动计划，支持产业链龙头企业建设高价值专利培育中心，形成一批高价值专利组合、高知名度商标品牌和核心版权。建设高校知识产权信息服务中心，支持市知识产权运营中心、中高知识产权运营交易平台市场化运作，鼓励市场化知识产权运营机构发展。开展知识产权证券化试点，推动江宁区国家知识产权服务业集聚试验区和江北新区知识产权国际金融创新中心建设，鼓励知识产权运营创新项目先行先试。到 2025 年，率先建成知识产权强市，PCT 专利申请总量累计达到 12000 件。

第四节 完善金融支持创新体系

建立适应创新链需求、覆盖创新全生命周期的金融服务体系，更好支持科技成果转化、企业关键技术研发和科技型中小企业发展壮大。完善信贷支持科技机制，鼓励开展支持科技企业发展的信用贷款、知识产权质押贷款、股权质押贷款等融资服务，创新“宁创贷”支持方式。畅通科技企业市场融资渠道，鼓励利用多层次资本市场直接融资，强化“南京金服平台”对

企业的政策对接、融资服务和信用支撑功能。完善科技创新、新兴产业等政府投资基金的管理运作模式，优化政府基金让利机制，鼓励社会资本设立创业投资、股权投资和天使投资基金，促进新技术产业化规模化应用。完善科技融资担保体系和配套制度，加强科技融资担保产品创新，鼓励保险机构开发首台(套)重大技术装备及关键研发设备的财产保险、专利保险等产品。加快发展和布局金融科技产业，参与长三角区域科创金融改革创新联动。

第五节 营建多元创新应用场景

实施“科技创新+场景应用”行动，制定加快应用场景开发建设行动方案，定期发布政府公共服务、政府需求、企业能力和企业协同“四张清单”。统筹政府资源和市场力量，围绕城市治理、产业发展、民生服务等领域，每年重点开发建设一批应用场景。鼓励企业独立或牵头组建“城市未来场景实验室”，开展新技术新业态新模式融合创新的场景实测，验证商业模式，评估市场前景，促进新产品新技术的落地验证和迭代升级。

第三篇 提振发展实体经济

优化升级现代产业体系

第九章 着力建设制造强市

坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，打好产业基础高级化和产业链现代化攻坚战，加快推动制造业高质量发展，到 2025 年，制造业增加值占比达到 30%。

第一节 提升产业链现代化水平

构建自主可控、安全高效的产业链供应链，深入实施产业链“链长制”，持续推进重点产业补链强链稳链。推动全产业链优化升级，联动长三角城市构建全产业链创新提升区，促进产业链配套区域化、供应链多元化，提升稳定性和竞争力。加强产业链精准招引，集中力量发展标志性重大产业项目，培育一批“链主式”企业，带动产业链垂直整合，营造高粘性、内生型产业生态。实施 8 条重点产业链“125”突破行动，构建“雁阵式”产业集群，到 2025 年，软件和信息服务产业链规模达到万亿元，新医药与生命健康、人工智能 2 条产业链规模达到五千亿元，新能源汽车、集成电路、智能电网、轨道交通、智能制造装备等 5 条产业链整体实力进入全国前列。

软件和信息服务产业。加快弥补信息技术应用创新基础软件短板，推进自主操作系统、数据库、中间件等重点产品攻关。重点发展信创基础软件、高端工业软件，整体实力力争进入全国前三。

新医药与生命健康产业。围绕创新药物、医疗器械、细胞工程与基因技术、医疗信息化和智能化等重点领域，推动医药、医工、医疗、医信、医体、医养等领域协同发展。

人工智能产业。重点突破人工智能基础软件、算法芯片、处理框架等技术，围绕智能制造和智慧医疗等领域，推动人工智能创新融合应用。

新能源汽车产业。重点推进纯电动、插电式混合动力、燃料电池汽车开发，布局智能网联发展领域，整车制造、电池、电机、电控等领域具备国际先进水平，整车产量力争进入全国前三。

集成电路产业。围绕国产 EDA 设计软件关键核心技术攻关，大力发展高端芯片。引进更高制程工艺晶圆制造线，建设先进工艺晶圆制造、特色工艺集成电路制造基地，发展先进封测业，积极布局第三代半导体材料。

智能电网产业。重点发展特高压直流输电、柔性交直流输电、大电网安全稳定控制、电网调度自动化等领域，强化产业标准制定、应用场景建设和智能电网产品检测平台建设。

轨道交通产业。重点发展多系列城轨车辆产品和延伸运维

服务，在智能通信装备、信息管理系统等领域形成发展新优势，支持拥有自主知识产权的整车、关键核心零配件等产品先试先用，综合实力进入全国前五。

智能制造装备产业。重点发展多关节工业机器人、高档数控机床、增材制造装备、智能控制系统、智能仓储物流装备领域，增强制造装备供给能力。

第二节 推进支柱产业转型升级

深入实施智能制造和绿色制造工程，鼓励采用先进适用技术，加强设备更新和新产品规模化应用，提高汽车、钢铁、石化新材料、电子信息四大支柱产业核心竞争力，推动“两钢两化”转型升级。

汽车产业。加快突破整车、关键零部件等核心技术，形成自主品牌汽车研发创新与制造体系。推动传统燃油汽车产业转型升级，重点发展电机、传动轴总成、万向节等新能源汽车高兼容领域。促进汽车制造业和汽车服务业协调发展。到 2025 年，产业规模达到 2600 亿元左右。

钢铁产业。重点发展汽车、高铁、船舶、电力、油气输送和工程机械等产品用钢，加快发展绿色精品钢和宽厚板等产品。推进梅钢和南钢转型发展，推动不符合区域定位、环境承载要求和安全保障标准的存量过剩产能转移搬迁。到 2025 年，产业

规模达到 900 亿元左右。

石化新材料产业。推动石化产业向精细化、高端化、专业化发展，构建循环发展、绿色低碳、本质安全的现代产业链。加快前沿新材料基础研究与应用创新，提高有机原料、电子化学品等产品和高性能合成材料、功能性材料等新材料占比。支持扬子石化、扬巴公司优化调整产品结构，促进关联产品向产业链后端发展。推动南化公司实施新材料转型工程，金陵石化实施“近零”排放方案。到 2025 年，产业规模达到 3500 亿元左右。

电子信息制造业。重点围绕下一代显示技术，构建以面板和模组制造为基础、行业应用为牵引、网络通信和软件信息为支撑的新型显示产业发展体系。推进卫星导航与定位、传感器、无线传输、数据挖掘和整合等技术在行业中的推广应用，培育以北斗为核心的卫星应用产业集群。发挥行业龙头效应，吸引配套产业集聚，重点发展 5G 智能终端、系统网络设备、配套软件、应用服务等产业，构建 5G 产业体系。到 2025 年，产业规模达到 4000 亿元左右。

第三节 培育一批未来产业集群

立足产业规模优势、配套优势和部分领域先发优势，在未来网络、航空航天、区块链、量子信息、安全应急、脑科学等

前沿领域，率先布局形成一批未来产业集群。未来产业规模年均增长 20%以上。

未来网络。发展物联网搜索引擎、E 级高性能计算、面向物端的边缘计算等技术，构建企业梯次协同发展，物联网与移动互联网、云计算和大数据、卫星应用等新业态融合创新的未来网络产业体系。

航空航天。重点发展航空器整机制造、无人机制造、航空发动机、机载系统、空管和地面设备系统、通航新材料等领域。不断扩大低空经济产业规模，支持低空智联网建设和无人机基地建设，以飞行运营为核心向产业链上下游延伸拓展，打造链条完整的产业集群。

区块链。突破分布式存储、密码学、共识机制、智能合约、跨链技术、代码审计、隐私保护等关键核心技术，推进区块链在政务、金融、供应链管理、司法存证等重点领域的示范应用。

量子信息。开展量子计算、量子精密测量与计量、量子网络、量子通信等新兴技术研发与应用，建立先进科学仪器与设备研发平台，培育全国量子信息产业高地。

安全应急。重点发展高精度灾害监测预警、新型应急指挥通信、特种交通应急保障、事故灾难抢险救援关键装备、智能无人应急救援装备等应急产品，加快形成系列化、成套化应急产品解决方案，推动应急产业向中高端发展。

脑科学。聚焦非线性脑科学与脑成像领域，建设脑科学与

智能技术平台，形成若干大脑及精神类疾病的定量诊断、治疗产品及自主知识产权品牌，加快脑疾病临床新药研发、脑动态图谱和类脑智能等研究。

第四节 全面夯实产业发展基础

实施产业基础再造工程，围绕核心基础零部件及元器件、关键基础材料、先进基础工艺、产业技术基础等“四基”和工业基础软件等，加强产业基础协同攻关。建立压减和新增引导对接机制，完善产业结构调整负面清单。实施重大技术装备赶超工程，完善首台（套）、首批次、首版次等政策。推进关键基础材料升级换代，全面提升基础工艺水平。开展产业基础技术评估，建设一批产业技术基础公共服务平台、检验检测类公共服务平台、产业大数据公共服务平台。加快制造技术软件化进程，推动制造企业和软件企业开展基础软件、高端工业软件和核心嵌入式软件等产品协同攻关。提升质量基础设施水平，实施标准化战略和质量提升行动。

增强工业企业综合竞争力，推进“百企引航”“千企升级”行动计划，聚力培育一批根植南京、引领产业发展的世界级领军企业，建立龙头企业培育库，对入库企业实施“一对一”精准服务。培育具有自主品牌的“单项冠军”企业和专精特新“小巨人”企业，支持建设中小企业信息技术和数字化转型综合性

服务平台。实施规上企业倍增计划，到 2025 年，全市规上工业企业达到 6000 家。

推动建筑业持续健康发展，积极推广装配式建筑，推动绿色建筑品质提升和高星级绿色建筑规模化发展。维护建筑市场秩序，加强工程质量安全监管，实施精品带动战略，推动建筑品质提升。到 2025 年，建筑业总产值达到 6500 亿元以上，建筑业特级资质企业达到 20 家，新开工装配式建筑占新建建筑比例达到 60%以上。

建设制造业重点承载区，市级层面加强产业规划和空间布局统筹，区级层面加强项目准入统筹，促进产业集聚发展。强化经开区制造业主阵地功能。加快建设以工业设计、系统集成、检验检测等为主的都市型工业新载体。加快制造业高质量发展试验区建设，支持建设滨江千亿级先进制造业新高地。支持国防科技工业布局，建设江北新区、江宁、秦淮、玄武等国防科技工业集聚区。推动工业用地提容增效，研究设置工业用地保护线，到 2025 年，全市工业用地总量达到 300 平方公里。

第十章 推动服务业创新发展

聚焦产业转型升级和居民消费升级需要，扩大服务业有效供给，提高服务效率和服务品质，加快构建优质高效、融合发展、充满活力的服务产业新体系，建设国家级服务经济中心。

第一节 推进生产性服务业高价值融合

巩固现代服务业优势，推动生产性服务业专业化、品牌化发展，打造生产服务中心城市。壮大做强金融产业，建设我国东部地区重要金融中心，重点推进总部金融、普惠金融、数字金融、科技金融、文化金融等发展，推动金融资源集聚，提升金融创新活力和开放能级，增强金融业对都市圈和更大区域的辐射带动能力。到 2025 年，金融业增加值达到 2500 亿元以上。培育研发设计、高端商务、现代物流、会展服务、广告创意、检验检测等生产性服务业集群，大力发展电子商务、数字内容、在线服务等新兴服务业。支持建设生产性服务业公共服务平台，引导和加强各平台间服务资源、数据信息互联互通和共建共享，提升生产性服务业发展能级和质效。

推动生产性服务业与先进制造业深度融合，培育覆盖全周期、全要素的现代服务产业链。适应信息技术快速发展和经济服务化深化趋势，积极发展服务型制造，鼓励企业向产业链两端延伸拓展，从产品制造商向系统解决方案提供商转变。发展工业设计、信息技术服务、供应链管理、柔性化定制、智能生产等产业，培育技术转移、检验检测认证、科技咨询、创业孵化等科技创新服务业，为先进制造业提供质量更优、效率更高、成本更低的服务支持，促进单一生产型逐步向“生产+服务”型

转变。

深化服务业综合改革试点，鼓励社会力量扩大多元化多层次服务供给。完善支持服务业发展的政策体系，创新适应服务新业态新模式和产业融合发展需要的土地、财税、金融、价格等政策。建立健全服务质量监管协同处置机制，完善服务质量治理体系。

第二节 加快生活性服务业品质化升级

顺应生活方式改变和消费升级趋势，推动生活性服务业精细化高品质发展。积极培育健康、养老、育幼、体育、家政、物业、教育培训等服务业，促进批发零售、住宿餐饮等传统服务业提档升级，加强公益性基础性服务业供给。研究利用大数据、人工智能等新技术，创新发展“旅游+”“文化+”“健康+”等新业态新模式，拓展生活性服务业增值空间。进一步优化空间布局，强化载体功能和服务内涵，引导构建布局合理、层次分明、功能完备、保障有力的生活性服务业体系，培育一批具有核心竞争力的龙头企业和知名品牌。健全完善服务标准，加快生活性服务业标准化、诚信化、职业化发展。优化生活性服务基础设施布局，提高生活性服务基础设施自动化、智能化和互联互通水平，改造提升城市老旧生活性服务基础设施，推进生活性服务基础设施向农村延伸。

第三节 建设活力充盈服务业功能载体

实施现代服务业集聚区高质量发展示范工程。加强现代服务业集聚区规划建设和管理服务，建设一批产业特色鲜明、高端要素集聚、功能配套完善的省级现代服务业集聚发展示范区，加大对信息服务、科创服务、金融服务、商务服务、教育培训、健康服务、人力资源服务等产业培育力度。发挥平台型、枢纽型服务企业的引领作用，带动创新创业和小微企业发展，共建“平台+模块”产业集群。到 2025 年，新培育 5 家营收超千亿元的现代服务业集聚区。

发展总部经济集聚区，重点建设河西新城、江北新区、南部新城等总部经济集聚区，以河西鱼嘴地区为中心建设超级总部基地。提高总部经济政策竞争力，大力引进世界和中国 500 强企业地区总部，分类引导总部企业招引，主城区加快引进外资总部企业和本土跨国公司总部，新城新区加快引进培育兼具高端制造和总部经济功能的地区总部企业。到 2025 年，全市新增总部企业 200 家以上，新建高端商务楼宇 50 幢以上。

第十一章 提升农业现代化发展水平

深化农业供给侧结构性改革，持续强化农业基础地位，夯

实粮食生产能力，保障重要农产品供给安全，加快构建现代农业产业体系，推动都市现代农业高质量发展，全面提升农业科技创新能力。

第一节 促进都市现代农业高质量发展

做优都市现代农业。发展优质稻米、绿色蔬菜、健康畜禽、特色水产、经济林果和休闲农业产业，发展应时鲜果、茶叶和特色花卉苗木产业，拓展特色产业生态观光、休闲采摘和农事体验功能，重点培育六合蔬菜、高淳蟹虾、溧水“五莓（梅）”、江宁花卉园艺、浦口苗木等特色产业集群，加大高淳固城湖螃蟹和溧水草莓特色农产品优势区建设力度。到 2025 年，建成 10 亿元以上区域优势特色产业 5 个。

优化农业生产结构和区域布局，加强粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设，确保农业产业发展用地。实施藏粮于地、藏粮于技战略，严守耕地红线和永久基本农田控制线，推动粮食生产规模化、连片化、优质化发展，全市粮食生产面积稳定在 200 万亩左右，其中水稻生产面积稳定在 120 万亩左右。加大标准化菜地建设力度，蔬菜播种面积达到 124 万亩。畜禽规模化养殖水平稳步提升，水产养殖面积稳定在 50 万亩左右。

建设种业高地。加强南京地方特色农作物种质资源、畜禽

和水产遗传资源保护，加大地方品种资源的挖掘与利用。打造全国一流的现代种业创新联盟（平台），开展种业科技攻关，组织重大新品种创制和特色品种开发。扶持壮大种业市场主体，支持种业企业做大做强，增强市场竞争力。

强化绿色导向、标准引领和质量安全监管。推进沿江 5 公里化肥、化学农药“两减”和八卦洲“两无化”基地建设。加强农业废弃物资源化利用，加快建立农药包装物、废旧农膜等回收、处理和利用体系。做大做强农业品牌，严格实行产品准入标准，提升“固城湖螃蟹”“南京雨花茶”“茉莉六合”“金陵味稻”“食礼秦淮”等农业品牌知名度和影响力。

培育壮大新型农业经营主体。培育示范家庭农场、农民合作社、产业化龙头企业等新型农业经营主体，鼓励农民合作社围绕农业产业链组建联合社，通过多种形式开展适度规模经营。促进小农户和现代农业发展有机衔接，提升小农户发展现代农业能力。推进高淳、江宁、六合、溧水等省级以上现代农业产业园建设。

专栏 6 推动农业现代化重点行动

1. 科技强农兴农：充分发挥南京国家农业高新技术产业示范区和南京国家现代农业产业科技创新示范园区等平台作用，建设农业科技产学研合作示范基地，建设长三角地区农业科技创新中心。

2. 主导产业提升：稳定粮食生产，提升建设优良食味稻米基地。稳定地产生猪生产能力，提高生猪养殖标准化、自动化、智能化水平。建设水产健康养殖基地、高效精品蔬菜基地、高效特色园艺基地。

3. 基础设施提升：统一规划、集中连片推进高标准农田建设，加强农田水利建

设，加快灌区续建配套改造和骨干灌排工程建设。持续推进粮油作物生产全程机械化，加快特色产业机械化生产示范推广。加快物联网、大数据、人工智能、智慧气象等现代信息技术在农业领域的应用。

4. 农业绿色转型：持续实施化肥减量和农药使用零增长行动。推进农作物秸秆、畜禽粪污等农业废弃物资源化利用，建立健全农药包装废弃物、肥料包装废弃物、废旧农膜等回收处理利用体系。推进水产养殖主产区尾水循环利用或达标排放。

5. 农产品加工提升：支持各类经营主体建设产地分拣包装、冷藏保鲜、仓储运输等设施，加快发展产地初加工。引导支持龙头企业带动农民合作社、家庭农场等建立联结紧密的农业产业化联合体。

第二节 深化农村一二三产业融合发展

引入现代产业发展理念和组织方式，以制度、人才、技术和产业模式创新为动力，构建农村产业融合发展新体系。实施农产品加工提升行动，加快农产品就地加工转化增值，统筹推进初加工、精深加工、综合利用加工和主食加工协调发展。完善农产品流通体系，建设众彩智能冷链仓储分拣中心和全市冷链食品集中监管仓。实施休闲农业和乡村旅游精品工程，加快农业与文化、教育、康养、旅游等产业深度融合，发展高科技农业、创意休闲农业、健康养老服务业等新业态，加快农村电子商务发展，健全农村电商服务体系。

第三节 强化农业科技创新平台示范引领

整合南京农业科教资源，强化科技创新赋能产业链。以国家农业高新技术产业示范区和国家现代农业产业科技创新示范

园区“一区一园”为重点，加快构建南京农业科技创新体系，建成具有国际影响力的现代农业科技创新高地。

国家农业高新技术产业示范区以绿色智慧农业为主题，以生物农业为主导产业，建设国际农业科技合作示范区、长三角农业科技创新策源地、科技振兴乡村样板区，协同推进农产品特色加工、农业智能装备制造、农业科技服务业发展。

国家现代农业产业科技创新示范园区重点发展生物农业、智慧农业、功能农业等产业，建设具备研发、孵化、交易功能的农业科技成果转化公共服务平台，建设世界知名“农业硅谷”。

第四节 保障粮食安全和重要农产品供给

扛稳粮食安全责任。全面落实粮食安全省长责任制下的市长、区长分级负责制，构建粮源稳定、渠道可靠、储备充足、流通高效、结构合理、布局优化、应急有力的粮食安全保障体系。深化粮食收储制度改革，充实地方粮食储备。强化区域粮食产销合作和保障协同，打造长三角粮食保障安全共同体。健全粮食应急保供网络，完善粮食应急保供预案。优化粮食产业和产能布局，实施优质粮食工程。加强粮食仓储物流基础设施建设，构建粮食现代市场体系。规划建设南京粮食历史文化博物馆，开展粮史粮情教育，倡导爱粮节粮风尚。

提升农产品供给安全水平。严格进出口食用农产品检验检

疫监管，对进入全市批发市场、农贸市场销售的食用农产品实施进货查验和快速检测筛查。推进农产品市场高效流通，加快完善三级农产品物流配送体系，推进农产品冷链物流建设。加强农产品批发市场和农产品产地市场建设，提升南京农副产品物流配送中心现代化管理水平，优化完善主城区农贸市场网点布局。加快发展农村电子商务，加强线上线下融合推广。

专栏7 粮食和重要农产品发展指引

1. “米袋子”：以沿江、“两河”（秦淮河、滁河）圩区、“两湖”圩区（石臼湖、固城湖）和重点水利灌区等优势区域为重点，围绕技术集成创新、绿色稳定增产、标准体系构建、智能农机应用、稻米加工产品开发等，提升稻米产业现代化水平。

2. “菜篮子”：江宁区、浦口区、江北新区以应时多品种设施蔬菜为特色，六合区以速生叶菜和根茎类为特色，高淳区以食用菌和早园竹为特色，溧水区以有机蔬菜为特色，栖霞区以芦蒿和水生蔬菜为特色。

3. “肉案子”：重点在江宁区、六合区、浦口区、溧水区、高淳区等建设一批生猪生态健康养殖示范基地，发展标准化规模养殖。

4. “鱼盘子”：高淳区建设以固城湖螃蟹为特色的国家级农业产业示范区，溧水区、浦口区建设虾蟹养殖集聚区，江宁区建设常规品种保供基地，六合区建设稻田综合种养示范区和特色品种优势区。

5. “果篮子”：江北新区以葡萄为主，江宁区以西甜瓜为主，溧水区以“五莓”为主，浦口区以西甜瓜为主，六合区以桃、葡萄为主，高淳区以梨、草莓为主，栖霞区以葡萄为主，发展精品特色水果供应和采摘体验产业。

6. “花园子”：以江宁区湖熟菊花、多肉，汤山月季，台创园兰花；高淳区桤溪油用牡丹，固城、漆桥精品苗木；六合区冶山彩叶苗木，雄州特色花卉；溧水区石湫玫瑰；栖霞区龙潭多肉；浦口区汤泉和雨发精品苗木等产业为重点，建设特色鲜明、品质高端的花木基地。

7. “茶杯子”：以江宁区横溪、江宁，浦口区星甸、老山，六合区平山、冶山，溧水区洪蓝、和凤、晶桥，高淳区桤溪、武家嘴、东坝等园区为重点，拓展茶产业旅游观光功能，挖掘茶文化，使“南京雨花茶”成为全国靓丽名片。

第十二章 积极建设数字南京

实施城市数字化转型行动，推动数字经济和实体经济深度融合，培育数据驱动发展新动能，提升产业发展现代化、政府决策科学化、公共服务便捷化和社会治理精准化水平，建设数字经济名城。

第一节 集聚发展数字经济

推进数字产业化。做强电子信息等传统数字产业，加快发展云计算、区块链等新兴数字产业。积极发展云计算产品、服务和解决方案，促进云计算产业发展和服务能力提升。推进区块链技术在数字金融、智能制造、供应链管理、知识产权服务等重点领域融合应用。支持信息安全风险评估、安全集成、安全审计、监测预警与灾难恢复等信息安全服务发展。鼓励高校、科研院所和骨干企业参与或主导国际开源项目。

推进产业数字化。推动制造业数字化转型，加快推进工业互联网创新发展，突破车联网、视联网、智慧工厂等先导领域，加大企业内网改造、工业互联网平台、企业“上云”、标杆工厂等支持力度，推动工业企业数字化、网络化和智能化转型。推动服务业数字化转型，加快数字技术与服务业融合发展，积极培育数字金融、数字文创、数字贸易等现代服务业新业态。发挥集成应用创新和商业模式创新优势，丰富移动支付、无人零

售、场地短租等新模式。加快数字技术在农业生产经营全过程的广泛应用，实施农业物联网示范工程，加快发展智慧农业，建设数字农业基地。

推进数据价值化。鼓励各类主体积极参与制定数字技术国际国内标准。探索建立统一规范的数据市场化开发利用机制，加快社会数据和公共数据标准化采集、融合、确权、交易和利用。培育数据要素市场，开展数据生产要素统计核算试点，谋划建设大数据交易中心，探索开展大数据交易试点。完善数据产权制度，探索数据产权保护和利用新机制，建立数据隐私保护制度。

第二节 加快建设数字政府

创新数字政务服务品牌，推动政务服务资源有效汇聚、充分共享。完善全市一体化政务服务平台基础设施，推动新一代政务云建设，优化电子政务外网，提升政务服务应用支撑保障体系，升级电子证照、电子印章、统一身份认证、可信账户、支付平台等公共支撑系统，支撑“一网通办”功能实现。建设“宁企通”企业服务系统，推进更多惠企事项可移动端办理，实现企业服务精准化。推进12345政务服务热线智能化改造，加快城市服务应用的整合接入。推动“城市之眼”物联综合感知系统建设，构建汇集城市全景数据的“数据中台”，提升城市

数字化治理能力。构建权威高效的政务数据共享服务体系，建设政务数据资源中心和政务数据供需对接系统，提升数据共享的实时性，提高共享效率。

专栏 8 数字政务服务重点工作

1. 升级政务服务综合管理平台：建设全市一体化政务服务平台“四中心、四系统”，包括市政务数据资源中心（公有云、私有云）、市政务数据安全管理中心、全市政务移动应用管理中心和市一体化平台运营管理中心，“城市之眼”物联综合感知系统、城市运行智能化监测调度综合系统、政务数据供需对接系统和“宁企通”企业服务系统。

2. 做强“不见面审批”服务品牌：持续深化“3550”改革，聚焦企业设立、不动产交易登记、工程建设项目并联审批等重点领域，拓展关联事项，优化办理流程。

3. 实施政务服务“宁满意”工程：建设政务服务事项“一张网”，拓展更多“一件事一次办”场景，实现政务服务“一网通办”。

4. 推进“互联网+监管”系统建设：推进联合监管、信用监管、投诉举报、风险预警及监管方式创新，实现监管数据汇聚和数据共享。

5. 深化公共资源“不见面交易”：推进全程电子化交易，优化“不见面”开标系统，扩大“不见面”开标覆盖面，建设公共资源交易大数据分析和可视化展示系统。

第三节 全面构建数字社会

深化数字技术在教育、文化、社保、体育、养老、住房等社会民生和公共服务领域应用，提升民生服务智能、便捷和高效水平。建设 CIM 城市数字底座，实施城市基础设施数字化改造，初步形成自主智能的城市数字化运行体系。建设完善“我的南京”城市智能门户，进一步拓展“我的南京”APP 在社会保障、民政服务、社区服务以及中小企业服务等领域服务应用。

加强数据和网络空间安全治理，强化网络个人隐私信息保护。

专栏9 智慧民生领域发展重点

1. 智慧教育：整合全市教育管理信息系统，统一管理教育数据。推进“心理健康”云平台建设，建立学生专属心理档案，开发在线测评、心理咨询、危机预警等功能。推进初中学生综合素质评价系统建设。

2. 智慧文旅：推进智慧文旅综合管理与服务平台建设，建设文旅产业基础数据库，汇总景区、酒店、图书馆、博物馆等企业和场馆信息，构建文化旅游地理信息系统。

3. 智慧人社：推动发行第三代社会保障卡，推进电子社保卡签发应用。优化高频事项线上办理流程，精准推送政策信息，实现“智慧助办”。升级人社数据云应用平台，实现数据共享管理、数据服务支撑、服务接口标准化。

4. 智慧健康：发展“互联网+医疗健康”，推进智慧公共卫生信息平台建设。开展养老服务综合信息平台二期建设，构建基于数据智能的智慧养老知识图谱，建设以居家社区服务为重点的信息支撑系统。

5. 智慧食品药品安全：构建集市场准入、动态监管、应急处置于一体的食品药品特种设备安全协同监管执法体系。推进食品安全数据分析平台升级（二期）项目建设，构建长三角区域一体化食品安全信息追溯体系。推进药品及医疗器械经营监管系统建设，实现医疗经营企业分类分级动态化智能化管理。

6. 智慧体育：创新公共体育服务模式，构建智慧体育服务体系。推进“宁体汇”平台服务功能升级，完善南京足球竞赛管理系统。

7. 智慧社区：建立社区治理综合信息资源交互机制，完善社区公共服务基础设施基础信息库，推行线上信息互动、线下保障服务的“互联社区”运行模式。

8. 智慧房产：建设存量房源基础数据库和“人—地—房”基础数据信息库，构建涵盖房地产市场、住房保障、物业管理、房屋安全等各领域全周期的房产大数据监测分析体系。

第四篇 畅通经济高效循环

服务支撑新发展格局

第十三章 建设国际消费中心城市

坚持供给侧结构性改革主线，注重需求侧管理。深入实施扩大内需战略，实施消费环境系统再造行动，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。

第一节 提升消费供给质量

增强“南京制造”对国际国内需求的适配性，提升“南京制造”产品性能、款式设计、工艺水平，推出一批满足个性化、多元化消费需求的产品，加大国际性、品质化、中高端消费品有效供给。引导企业加强品牌战略管理，建立和完善品牌服务体系，提升品牌文化内涵，为优势产品贴上“南京”标签。支持“南京老字号”创新经营，加快研发、设计、生产、品牌营销和售后服务各环节的模式创新，提高对消费者的吸引力和影响力。创新优化“宁满意”消费产品和服务标准，推进制定具有南京特色的各项标准、规范和流程。增创差异化、领先型消费优势，强化对都市圈消费的辐射和引领能力。到2025年，社会消费品零售总额达到10000亿元。

第二节 培育促进新型消费

鼓励发展流量经济、体验经济、夜间经济、时尚经济、首店经济等新模式。大力推进数字消费，提升线上线下联动消费水平，支持布局远程办公、在线教育、远程医疗、在线娱乐等线上消费，引导商业企业实施数字化转型。培育一批头部直播机构、MCN机构，打造直播电商产业集群，推动直播电商在商贸领域深化应用。提升体验式、服务式、互动式消费比重，促进消费者体验、个性化设计等产业和产品发展。打响“夜之金陵”品牌，拓展消费时间轴，培育一批夜间经济集聚区，培育商旅文体多元融合的特色夜间消费地标，鼓励有条件的文博场所、景区实施夜间开放或延长开放时间。增强时尚产业原创动力，推动南京时尚产业发展集聚，搭建潮牌、特色、轻奢品牌发布平台。加快发展首店经济，积极引进国际国内知名品牌、优质商品，在主要商圈布局一批商业品牌首店、旗舰店。推广绿色消费理念，完善促进绿色消费的政策体系。

第三节 营造优质消费环境

构筑多层次、融合化发展的消费载体平台，促进传统商圈提档升级，培育建设新兴商圈，布局建设国际化核心商圈、高端化商业中心、特色化商业街区。提升消费环境国际化水平，

用好 144 小时过境免签政策，完善出口产品转内销支持体系，积极争取建设大型免税购物中心和进口商品展示交易中心，提高国际消费的便利度。深入推进跨境电子商务综合试验区试点，完善跨境电子商务“一站式”综合服务体系建设。建设消费领域信用体系，推行诚信经营消费，健全线上线下一体化监管机制，强化消费者权益保护，畅通消费者维权通道。强化支持扩大消费的产业政策导向，有效破除制约优质消费产品和服务发展的体制障碍。改善城乡消费物流基础设施条件，促进消费新业态向农村市场拓展。

专栏 10 消费环境系统再造行动

1. 消费载体建设：打造新街口、江北、河西、城南 4 个一级商业中心，构筑特色鲜明的市级商业体系。加快新街口商圈向高端化、品牌化发展，建设升级版“中华第一商圈”。建设夫子庙、老门东、长江路等一批特色商业街区 and 城市商业地标。以便民利民为导向推进社区商业设施建设。

2. 消费供给提优：推进“老字号”振兴计划，鼓励发展新国潮、新国货。引进国际国内一线品牌，形成多元化、多层次的消费品牌体系。利用中国国际进口博览会等开放平台，多渠道扩大特色优质商品供给。加快跨境电子商务发展，进一步扩大品质商品进口。

3. 消费服务提升：加强消费者权益保护，健全守信“红名单”、失信“黑名单”制度，预防消费侵权。强化现代物流供应体系建设，推进供应链管理创新。

4. 消费政策创新：增强金融支持，研究出台创新发展流通、促进扩大消费的财政支持政策。推动汽车等消费品由购买管理向使用管理转变，健全废旧家电等耐用消费品回收处理激励机制。

第十四章 强化有效投资带动作用

持续深化供给侧结构性改革，发挥投资对优化供给结构的

关键性作用，进一步优化投资结构，保持投资合理增长，形成投资规模支撑现代化建设的正向效应，构建与高质量发展相匹配的投资效益增长模式。

第一节 高效益拓展投资空间

坚持补短板与强动能并重，围绕服务重大战略，聚焦新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设，提振对先进制造业、现代服务业和民生保障的有效投资。支持有利于区域一体化发展、江南江北协调发展和城市乡村融合发展的重大基础设施建设。加快补齐城市功能品质、安全发展、民生保障等领域短板，扩大战略性新兴产业投资。促进招商引资，发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制。定期发布南京“机会清单”，收集和发布城市投资需求，主动释放城市公共资源要素。到 2025 年，累计投资规模达到 3 万亿元以上。

第二节 高水平引进利用外资

发挥国内大市场优势，拓展利用外资领域，坚持引资与引智、引技相结合，持续提高外资利用质量和规模，深度融入全球性区域性生产网络。贯彻落实《外商投资法》及实施条例，全面实施

外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，进一步扩大市场准入。围绕现代化经济体系的急需短缺，重点引进对产业链价值链具有提升带动作用的外资龙头项目，实现引资强链、引资补链和引资扩链，提高产业链发展韧性。增强产业生态圈吸引力，加强与跨国公司产业配套和服务协作，实现外资企业本土化发展。“十四五”期间，实际利用外资累计达到 250 亿美元。

第三节 强化投融资机制保障

创新投融资方式，推进国有企业资产证券化，加强与社保资金、保险资金的合作。拓宽公共产品供给渠道，鼓励社会资本采取特许经营、股权投资、公建民营、民办公助等方式参与各类公共服务和基础设施项目建设，规范有序推进政府和社会资本合作（PPP）模式，依法依规开展基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点。建立健全公用事业统一监管体制，整合构筑统一的公共资源交易平台。

第十五章 构筑高水平对外开放新高地

坚定不移扩大对外开放，全方位拓展开放发展潜力空间，培育开放发展新优势，建设更高水平开放型经济。

第一节 塑造开放发展新优势

率先推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，统筹高质量“引进来”和“走出去”，推进投资经营便利、货物高效进出、资金流动顺畅、运输开放便捷、人员自由执业，争创国家外贸转型升级基地和进口贸易促进示范区。支持企业扩大先进技术、关键设备、零部件及紧缺资源性大宗商品进口，鼓励一般消费品进口。指导企业用好中欧全面投资协定（CAI）和区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）政策，构建要素市场化、国际化配置的良好环境，开拓新兴国际市场，塑造产业、贸易、生态等为主导的竞争新优势。“十四五”期间，外贸进出口总值年均增长达到5%。

以建设国际交往中心城市为目标，协调推进国际交流活动提升和国际交往服务体系完善，积极引入外国商务代表处和国际组织机构。更高层次、更宽领域、更大范围深化与日韩、东盟、欧盟等国家和地区的合作，稳固与美国经贸联系和合作关系，深化促进产业合作、技术和人才交流，拓展服务贸易往来。持续推进与重点友城的合作，高品质建设国际友谊公园和友城展览馆，提升市民对友城文化的认同度。继续深化与港澳的务实合作。充分发挥南京在两岸关系发展中的独特作用，利用两岸企业家紫金山峰会、两岸产业协同发展和创新试验区、海峡两岸科工园、台湾农民创业园、台湾青年创业学院等平台载体

作用，持续深化宁台在科技创新、产业合作、人才培养、文化旅游、民生建设等领域的交流交往。

第二节 建设“一带一路”交汇点重要枢纽城市

深化与“一带一路”沿线重点国家和地区经贸合作，承接国家和省级国际经贸交流活动，充分利用金秋经贸洽谈会、全球服务贸易大会等国际经贸合作平台拓展国际市场。支持商贸流通、智能电网、轨道交通等产业在“一带一路”沿线国家有序布局和集聚发展，参与基础设施建设和自然资源开发。深化服务贸易创新试点成果，以旅游、信息、中医药等为重点，开拓“一带一路”沿线服务贸易市场。加强金融机构引进力度，争取一批外资金融项目落户，鼓励引导地方金融机构积极参与“一带一路”建设，提升金融国际化水平。鼓励国内外航空公司新开和增开南京至“一带一路”主要城市国际航线，稳定开行南京至中亚及欧洲方向班列，鼓励港口企业参与“一带一路”重点港口开发建设和运营管理。加快推动安美德中国（南京）智慧城、中阿产能合作示范园、中新南京生态科技岛等国际合作项目建设，争创国家级“一带一路”建设综合改革开放试验区。

第三节 高水平建设自贸区南京片区

加快推动中国（江苏）自由贸易试验区南京片区市场开放、创新开放和制度开放，构筑畅通内外的改革开放新高地，形成更多具有独创性和复制推广价值的制度创新成果。全面接轨国际通行规则，推进制度标准、政府服务、监管体系、公共服务配套衔接，形成与国际接轨的创业和投资环境。积极探索跨境投融资、服务贸易、跨境电商、海外仓等领域改革试点，着眼主导产业发展与未来产业培育，大力发展产业互联网、跨境数字贸易基础设施等开放型经济领域新业态新模式。加快口岸智能化、信息化建设，拓展国际贸易单一窗口功能，提升口岸通关效能，打造国际一流口岸。

充分利用自贸区制度创新优势，探索服务贸易发展新模式、新规则和新标准，聚焦数字、技术、资金、人才等高端要素集聚和跨境流动便利化，积极打造数字化服务贸易中心，深化增值税一般纳税人资格试点，简化非报关货物进出区管理，便利货物流转。支持区内企业开展高技术、高附加值保税检测和全球维修业务，承接境内区外委托加工。充分利用全球服务贸易大会、服务外包合作大会等平台，提升“南京服务”品牌国际影响力。

完善自贸区联动发展机制，塑造“全域自贸”格局。支持南京经开区、江宁开发区、南京高新区、中新南京生态科技岛申建江苏自贸试验区联动发展创新区，推动与南京片区改革赋权共享、制度创新共试、政策措施共用、主导产业共建、创新

业态共育、功能平台共享。协同推动与江苏自贸区苏州片区、连云港片区资源要素共享，加强与上海、浙江自贸区制度创新共建共享，探索自贸区跨省联动新模式。加强与浦东新区、浙江舟山群岛新区、苏州工业园区等联动发展，打造协同发展共同体。

第四节 推动经开区创新提升发展

系统推进经开区开放创新、科技创新、制度创新，打造现代化建设的创新标杆和开放旗帜。鼓励经开区跨区域整合资源、优化布局、联动发展，合力打造横向协同、垂直分工的产业链条。推动南京经开区、江宁开发区在国家级经开区中实现争先进位，支持浦口、六合、溧水、高淳等省级经开区争创国家级经开区。推动南京综合保税区、南京空港保税物流中心（B型）开展跨境电商网购保税进口业务，推进跨境电商 B2B 出口试点工作，优化跨境电商监管措施，促进跨境收支便利化。鼓励经开区参与境外经贸合作和产能合作示范区建设，与知名跨国公司、专业园区开发企业等合作开拓第三方市场。支持符合条件的经开区创建国家外贸转型升级基地和进口贸易促进创新示范区。

第十六章 促进经济要素循环畅通

深化区域合作发展，融入全国统一市场建设，打通制约经济循环的关键环节，实现区域内要素自由流动、市场公平竞争，发展成为服务构建新发展格局的重要节点。

第一节 全方位畅通区域经济大循环

推进长江经济带上中下游协调联动发展，深化与上海、武汉、重庆、成都等中心城市的合作，主动在长江经济带国内国际双循环主动脉建设中肩负更大责任。依托长江黄金水道，搭建区域间产业转移促进服务平台，引导长江经济带地区间产业合作和有序转移。利用技术、资金、管理、市场信息等优势，引领促进长江中上游地区劳动力和自然资源要素释放价值。

增强长三角一体化要素资源统筹配置能力，协同推进制造升级、创新升级和消费升级。发挥创新和产业优势，促进长三角跨区域创新和产业集群发展，完善跨区域经济要素配置协调机制。优化市场一体化合作机制，提升都市圈内要素市场化配置水平，推动区域内部相关政策互通试点，完善区域合作组织运行机制。

第二节 建设国家物流枢纽承载城市

依托港口型、空港型、生产服务型、陆港型、商贸服务型等五类国家物流枢纽承载，加快发展枢纽经济，促进空港、海港、高铁枢纽高效联动。加大国内外航空公司的合作和引进力度，优化完善航线网络布局，推进客货协调发展，巩固空港枢纽地位。加快推进国家临空经济示范区建设，做优临空先导产业、做强航空核心产业、培育前沿未来产业，构建现代临空产业体系。强化南京港江海转运主枢纽港地位，加快港口岸线、物流设施、集疏运交通体系建设，推动港产城融合发展，高水平建设长江国际航运物流服务集聚区，提高海关通关效率，进一步实施贸易便利化措施。巩固高铁枢纽地位，以高端商务商贸、创意创新产业为主导，建设现代服务业集聚区。

推进运输结构调整和组织模式创新，搭建智能物流配送网络和信息共享平台，打通融入区域经济循环的物流通道，构建覆盖都市圈、服务华东、链接全球的物流服务体系。培育具有国际竞争力的现代流通企业，提高专业化、数字化和规模化水平，鼓励有条件的企业跨区域布局仓储物流和加工生产环节。强化应急运输服务功能，畅通区域应急绿色通道，构建平急结合、高效共享、保障有力的应急物流体系。到2025年，全市社会物流总费用占地区生产总值比率降至13%。

第五篇 坚定不移全面深化改革

激发现代化建设动力和活力

第十七章 激发各类市场主体活力

毫不动摇鼓励和发展公有制经济，探索公有制多种实现形式，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，培育更有活力、创造力和竞争力的各类市场主体。

第一节 深化国资国企改革

加快国有经济布局优化和结构调整，引导国有资本投向国计民生、国家安全、国民经济命脉及前瞻性战略性新兴产业等重点领域，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力。引导国有企业做强做精主业，实施内部资源优化整合、骨干企业补链强链、国企上市培育“三大工程”。加快市属国有企业市场化转型，推进开放性重组，强化国有资本收益功能。加快建立各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制，完善与企业市场地位和业绩贡献相匹配、与考核结果紧密挂钩、增量业绩决定增量激励的薪酬分配和长效激励约束机制。提高国资基金管理运作水平，提升综合绩效。深化国有企业混合所有制改革，开展国企与各类社会资本的兼并

重组和战略性组合，探索以产权、版权、核心技术等非货币形式吸纳民营企业出资参与国企项目。支持有条件的混合所有制企业探索建立区别于国有独资、全资公司的治理机制和监管制度。加快推动竞争类企业集团开放性市场化重组，强化国有资本收益功能。

第二节 促进非公有制经济健康发展

优化提升支持民营经济和外资企业发展的市场、政策、法治和社会环境，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面破除制约市场竞争的各类障碍。推动更多领域允许外商独资经营，推动内外资企业竞争中性。

实施民营经济跨越发展行动，降低实体经济企业经营成本和各类负担，依法平等保护民营企业产权和企业家权益，提高民营企业社会地位，推动民营企业大规模涌现、高质量发展。完善民营企业直接融资支持制度和融资增信支持体系，加快破解中小企业融资问题。在经济形势研判、规划计划部署、涉企政策发布等领域，健全政府企业沟通协商制度，完善沟通成果督办和反馈机制，构建亲清政商关系。

第十八章 深化要素市场化改革

建立健全统一开放、竞争有序的要素市场体系，完善要素市场运行机制，实现自由流动、竞争有序，推动要素配置实现效益最大化。

第一节 创新人口管理体制机制

优化人口结构，构建人口与产业结构、城市空间、城市治理、社会建设“五位一体”的联动调控机制。深化户籍制度改革，进一步放宽落户条件和落户政策，加强城市对外来人口的吸引力。实施与苏州在积分落户时，居住和社保缴纳年限累计互认，允许省内其他城市居住和社保缴纳年限纳入落户累计认可，探索与具备条件的都市圈省外城市实施户籍准入年限同城化累计互认。加快推动人口服务管理由户籍人口为主全面转向常住人口为主，建立教育、就业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制。健全财政转移支付同转移人口市民化水平相挂钩，城镇建设用地增加规模同吸纳转移人口落户数量相挂钩的“双挂钩”机制。建立人口管理综合信息系统，推动人口服务管理工作重心下移，探索完善城乡一体化常住人口社区化管理机制。

第二节 深化土地管理制度改革

健全城乡统一的建设用地市场，探索土地使用弹性年期、差别化土地供应、土地资源资产资本一体化运作等土地供应方式。完善农村承包地“三权分置”制度，允许土地经营权入股从事农业产业化经营，建立土地规模经营风险防控机制。推动农村集体经营性建设用地入市机制、价格形成机制、土地增值收益分配机制等方面实现突破，探索兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制。稳慎推进农村宅基地制度改革，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式，完善农村宅基地分配、使用、流转管理制度。完善城市更新、土地整备等土地二次开发利用机制，推进存量用地和低效用地再开发，加强土地资源的集约节约利用。健全土地监察制度和责任追究制度，控停违法建筑，加快推进历史遗留违法建筑处置，坚决遏制新增违法建设。

第三节 推进地方财政金融改革

健全现代财政制度。加强财政资源统筹和中期财政规划管理，完善跨年度预算平衡机制。深化预算管理制度改革，推进财政支出标准化管理，健全公共服务保障标准，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设。强化财政承受能力论证，硬化预算约束，全面实施预算绩效管理，强化责任约束，提升财政资金效率。完善市和区财政事权与支出责任划分，建立分类分档动

态调整分担比例机制，增强基本公共服务保障能力。健全政府债务管理制度，夯实“借用管还”全周期闭环管理。

创新金融产品与服务。加强金融机构对实体经济的贷款支持，提高信用贷款占比。鼓励扩大供应链金融业务规模，支持保险资金参与各类私募股权投资基金，支持政府引导基金与社会资本合作设立产业投资基金。发挥政府性融资担保公司增信作用，强化“南京金服平台”政策对接、融资服务和信用支撑功能，创新“信易贷”产品和服务，支持中小微企业发展。推动地方金融机构做强做精，引导发展非银行金融机构，支持发展民营银行和地方金融组织。

第四节 加快完善现代产权制度

建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，科学界定产权归属，进一步明确产权主体的权利与责任，平等保护各类市场主体产权和合法权益，依法培育和发展各类产权交易市场。优化科技型企业知识产权归属和利益分享机制，开展赋予科技人员职务科技成果所有权或长期使用权试点，加快培育技术转移机构和技术经理人。完善数据产权等新型知识产权权益保护和公平竞争制度，探索数据要素交易机制。

第十九章 构建最优营商环境

以市场化、法治化、国际化为目标，持续优化营商环境，提高市场主体的获得感和满意度，建设营商环境超一流城市。

第一节 建立公平公正市场环境

持续深化“放管服”改革，进一步发挥“宁满意”品牌优势，加大简政放权力度，通过定制化审批等方式优化审批流程，提升审批效率。加强监管能力建设，完善综合监管机制，发挥“互联网+监管”系统作用，健全重大政策事前评估和事后评价制度，对新业态新模式探索“沙盒监管”“触发式监管”。提升政府服务水平，全面实现“一网通办”“数据只提供一次”，深化“先解决问题再说”机制，实现惠企政策精准推送、免申即享，提高市场主体满意度。

第二节 构建全方位立体化法治保障

加快完善营商环境立法体系，充分发挥法治对营商环境的保障促进作用。落实公平竞争审查机制，强化反垄断和防止资本无序扩张。保护市场主体合法权益，严厉打击破坏营商环境犯罪行为。推进多元化纠纷解决机制改革，提供优质高效法治服务，为市场主体提供高效、便捷的纠纷解决途径，探索设立

集约式非诉纠纷化解中心。加强法治宣传教育，引导市场主体合法经营、依法维护自身合法权益，不断增强全社会的法治意识，为营造法治化营商环境提供基础性支撑。

第三节 提升营商环境国际化水平

对标国际通行规则，构建接轨国际的市场规则体系，打造便捷高效的营商环境。依法保护外商合法权益，支持外资企业依法平等参与标准制定工作、依法通过公平竞争参与政府采购活动。加快培育面向境外投资和跨国经营的中介服务机构和中介组织，完善财税、金融、法律、知识产权等企业涉外专业服务体系。构建与更高开放水平相适应的海外利益保护和风险预警防范体系，坚定维护南京市场主体的海外合法权益。

第六篇 着力推动城乡区域协调发展

提升省会城市功能和中心城市首位度

第二十章 全方位融入长三角高质量一体化

落实长三角区域一体化发展国家战略，加快建设在全国具有示范典型意义的现代化都市圈，提升南京战略枢纽地位，争创国家中心城市。

第一节 主动服务对接上海发展

深度融入长三角一体化发展格局，主动服务和支撑上海发挥龙头作用，共同支撑以上海为中心的长三角世界级城市群建设。对接上海科技成果转化和现代金融、研发设计、高端中介服务外溢功能，提升南京在区域及全球体系中的地位。深化对接上交所等全国性金融要素市场，推动江北新区与浦东新区的联动发展，探索建设沪宁人才合作示范区。主动承接中国国际进口博览会溢出效应，办好进博会沪外常年展活动，打造一站式交易服务平台。强化南京港作为上海港最大长江中转口岸地位，加快融入上海国际航运中心建设。

第二节 建设现代化都市圈典范

加快南京都市圈建设，着力培育具有重要影响力的产业创新高地、长江经济带重要的资源配置中心、全国同城化发展样板区和高品质宜居生活圈，提升都市圈整体实力和竞争力。

促进产业链协同发展。充分发挥南京科学研究和各城市产业发展优势，围绕信息技术、汽车、智能装备、生物医药、新材料、节能环保、现代农业等产业，构建基础研究、技术开发、成果转化和产业化一体的全流程创新链。以市场需求和专业化分工为导向，细化都市圈各市产业承接和优化调整目录，加快形成错位分工、交叉渗透、跨界融合的都市圈产业生态系统，保障都市圈产业链完整性和供应链安全性。以实体经济为着力点，推进新兴产业规模化和传统产业高端化，协同打造国际先进制造业基地。

推进统一市场建设。加快人力资源信息共享和服务政策衔接，共建公共就业服务平台，建立人才共同招引和柔性使用机制，推动各城市引才引智服务优势互补、业务平台互联互通。建立技术转移交易联盟，在技术成果、投资需求、技术需求等方面加强信息共享，构建都市圈综合性技术交易市场及专业化技术产权交易平台。加快金融领域协同改革和创新，稳步推进信贷管理一体化，合力强化金融监管和风险控制。建立都市圈共推企业上市的工作联动机制，打造证券市场的“南京都市圈

板块”。

加快同城化建设。加强铁路、公路、航道统筹规划建设，共建轨道上的都市圈，协同建设新一代信息和能源等基础设施网。鼓励教育、卫生领域跨界合作办校（院）、组建联盟、对口支援，推进医疗卫生大数据开放共享，推动公交、医疗、文化等一卡通建设。加快社会保障接轨。推动重要民生设施向都市圈毗邻地区布局。依托都市圈自然资源和特色文化，统筹推进全域旅游和大众旅游发展。完善跨区域生态环境监管机制，推动环保数据共享和环境执法标准统一。

深化跨界合作发展。以宁淮智能制造产业园建设为试点，探索建设跨区域合作发展平台。高质量推进顶山—汊河、浦口—南谏、江宁—博望等跨界一体化发展示范区建设，统筹布局生产生活生态空间。创新都市圈常态化协商、政策协调、成本共担利益共享等协同机制。

第三节 聚力推进宁镇扬一体化

借鉴推广长三角生态绿色一体化发展示范区建设经验，更高质量推进宁镇扬一体化。加快 G312 产业创新走廊建设，推动南京仙林大学城、麒麟科技城与镇江高新区、大学城融合连接，打造引领科技创新、促进产业协同的创新共同体。完善内联外通的交通体系，加快推进仪禄高速、356 省道六合段改扩建工程

和 G312 国道快速化改造，协调解决跨区域公路“断头路”问题，改造扩容“瓶颈路”。推进生态环境协同共治，实施山水林田湖草系统治理，共同打造人水和谐的长江生态走廊。依托水网体系、田园风光、古镇文化、特色景观等资源，大力发展绿色经济，提升区域发展品质度。推动跨区域数据交换共享和利用，提升公共服务共建共享水平。

第四节 推进区域深度交流合作

打造沪宁产业创新带，推进沪宁沿线人才创新走廊建设，联合组织大科学计划、大科学工程和共性技术攻关，打造国内外领先的技术创新、产品研发、成果转化、科技服务等综合型平台。

建设宁杭生态经济带，着力发展文旅健康、现代农业、电子商务、文化创意、专业会展等生态经济，建立健全绿色技术研究应用与生态资源保护开发协同机制，打造长三角绿色发展增长轴和跨省合作示范新样本。

培育宁淮宣黄成长带，围绕休闲养老、文化创意、旅游装备制造、农业科技研发、观光农业等产业分工融合，试点实施区域水源共保、河流综合整治、跨区生态补偿等机制。深化拓展与杭州市、黄山市的文旅产业合作，共筑宁杭黄“魅力发展绿三角”。

做好与新疆伊犁哈萨克自治州伊宁市、特克斯县，西藏拉萨市墨竹工卡县、重庆万州区等地区对口支援工作，支持产业发展，做好规划援助，聚焦完善公共服务配套，深化教育卫生支援，促进民族交往和文化交融。做好与陕西商洛市、青海西宁市等地区对口帮扶工作，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，帮助补齐基础设施和民生短板，守住生态保护红线，夯实产业振兴基础。做好与辽宁鞍山市、淮安市等地区对口合作工作，强化园区共建，促进产业合作转移，提升区域协调发展水平。

第二十一章 以功能引领市域格局优化

落实区域协调发展战略、主体功能区战略，优化国土空间布局，完善城市功能品质，更大力度促进城乡融合发展，加快提升城市综合承载和资源优化配置能力。

第一节 构建国土空间开发保护新格局

坚持“东西南北中”协调并进，逐步构建“南北田园、中部都市、拥江发展、城乡融合”的总体布局。强化市域国土空间规划和用途管控，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，优化城市化地区、农产品生产区和生态功能区三类空间格局。城市化地区，支持高效集聚经

济和人口，实现创新驱动和高质量发展，辐射带动市域经济社会发展，注重控制建设用地总规模，提高空间利用效率。农产品生产区，加大耕地数量质量保护力度，提高农业现代化发展能力，保障粮食供给和安全，坚决制止耕地“非农化”行为，改善乡村人居环境。生态功能区，重点保护生态环境、保障生态系统安全、保护生物多样性，努力促进生态产品价值实现。

第二节 强化“一核三极”战略功能引领

优化城市功能梯度，构建以江南主城区为“主核”、江北新区为“主城拓展极”、紫东地区为“创新引领极”、南部片区为“新兴增长极”的“一核三极”重点功能布局。

江南主城区着力打造引领全市发展的“主核”。以“优空间、强功能、增活力、塑特色”为导向，集聚国际化高端化要素，提升综合服务功能，大力发展都市产业，建设超大城市的核心功能板块。严控老城开发强度，优化基础设施和公共服务配套布局，增加公共绿地和活动空间，打造便捷舒适生活圈。加强山水城林格局塑造与历史文化风貌保护，留住南京特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”。

江北新区着力打造“主城拓展极”。加快布局各类高端制造、生产服务和“研创型”产业，培育完善城市功能，高质量建设产城融合的现代化新主城。深化全省社会主义现代化建设试点

成果，推动科技创新与经济发展深度融合，现代产业和城市功能深度融合。

紫东地区着力打造“创新引领极”。高效整合南京经开区、仙林大学城和各类园区资源，加快集聚中科院等高端创新要素，强化高质量科技供给，建设紫东科创大走廊。推动文旅产业融合发展，串联紫金山、栖霞山、汤山等文化旅游资源，优化国际化旅游产品供给。积极参与区域合作，打造融入长三角一体化和引领宁镇扬一体化的“创新之城、文旅之城、产业之城、生态之城”。

南部片区着力打造“新兴增长极”。推进南京南站等高铁站与禄口机场的快速联通，实现空铁联运。高标准建设国家临空经济示范区，围绕航空货运、航空制造、跨境电商等产业引进培育一批龙头企业，提升国际经贸和会展服务等功能。实现与宁杭生态经济带、宁淮宣黄成长带的联动发展。

第三节 提升重点地区的功能承载能力

展示标志片区新形象。推动河西地区建设具有全国和全球影响的现代化国际性城市中心，提升金融服务业集聚度，积极推进数字经济产业发展，打造总部经济、开放型经济发展高地，建设中央活力区。推动江北核心区展示现代化新主城形象，坚持产城融合理念，建设低碳城市、海绵城市、韧性城市。推动

紫东核心区建设“数字之城”，整合板块空间，完善综合服务配套，加快培育科技研发、教育医疗、高端商务等功能。推动南部新城打造现代化主城新中心，充分利用大校场机场搬迁释放的空间，发展总部经济、文化创意、健康休闲等产业。推动鼓楼滨江注入高端发展要素，加速长江国际航运物流服务集聚区建设，形成航运管理机构、航运领军与配套服务企业集群。

激发转型片区新活力。推动铁北—燕子矶片区更新升级，加强居住商业、医疗教育、休闲文旅等配套，建设生态宜居的南京北部新城。推动马群片区品质优化，加大老旧小区整治和宜居街区建设力度，持续完善城市功能、增强城市魅力。推动新港、新尧片区转型升级，完善生活服务功能、优化产业空间布局，提升物流、商务、商贸等生产性服务业发展水平。推动板桥片区“生态修复、城市修补”，结合梅钢转型升级，强化区域服务功能，打造辐射皖江城市带的重要节点。推动铁心桥—西善桥“两桥”地区产城融合，加速布局战略性数字新兴产业，建设工业旅游及文化创意产业集聚区。推动高新一大厂片区城市再造，结合传统企业和重化企业转型升级，建设科技产业服务基地和工业文化旅游特色区。推动百家湖片区功能复合，促进产业功能转型、产业空间整合与高效再利用，塑造精品化城市风貌。

培育潜力片区新动能。推动禄口—柘塘片区依托国家临空经济示范区建设，大力发展临空经济与装备制造、航空物流、

高端会展等产业，持续提升对外开放水平。推动南京北站枢纽经济区打造江北门户枢纽，加快培育商务、商贸和消费服务业，建设多元功能的综合城区，实现“站—产—城”融合。推动龙潭新城依托现代化深水海港发展临港工业，加快区域集疏运体系建设，配套完善临港公共服务设施与居住功能。推动浦口城南中心提升城市建设品质，统筹整合产业、生态、景观等资源，打造多元活力的现代化滨江城区。推动浦口桥林和江宁滨江夯实先进制造业、港口物流业发展基础，建设具有较强区域辐射带动力的沿江先进制造业基地和现代化滨江新城。

绘制魅力片区新画卷。推动中新南京生态科技岛形成绿色低碳产业集群，塑造生态文明建设新样本。推动八卦洲建成长江“绿心”，重点发展现代农业和旅游业，展示沿江连贯的绿色生态界面。推动汤山新城联动园博园，全面完善现代服务、文化休旅和养生度假功能，在长三角市场打响生态旅游品牌。推动浦口老山—珍珠泉片区建设国家级旅游度假区和长三角旅游“微度假”目的地。推动溧水东屏地区建设宁杭生态经济带发展先导区，打造生态优先、绿色发展的高铁生态智慧未来城。

第四节 促进南北区域门户高质量崛起

做优做特六合“北大门”。加快推进雄州中心区马营、灵岩山等片区开发建设，加快发展创新经济和文旅产业。高品质建

设龙袍新城，按照“公园城市”理念，优化布局生态生产生活空间，建成南京东部地区南北大走廊重要连接点、宁镇扬一体化对扬州方向辐射传导区。以六合经开区、六合高新区为牵引，夯实工业基础，建设新能源、节能环保、高端智能装备等产业集群。统筹金牛湖、冶山、竹镇等北部地区生态资源，建设水上运动、文化影视等文旅产业带。提升辐射苏北、皖北的门户枢纽功能，打造宁淮宣黄成长带重要增长极。

做美做靓高淳“南大门”。深化高淳经开区与南京经开区等园区伙伴合作关系，做大医疗器械产业规模，2025年建成千亿级产业基地。放大国际慢城品牌效应，提升文化影响力。推进退圩还湖、圩区整治开发、农村水系整治等重点工程，持续擦亮生态经济品牌，探索生态产品价值实现新路径，争创国家“两山理论”实践创新基地。协调推进宁宣城际铁路、宁杭高铁二通道、宁宣高速、宁广高速等重大基础设施。提升面向安徽的辐射带动力，与宣城在绿色经济、生态环境、社会服务、文化旅游等方面加强合作交流。

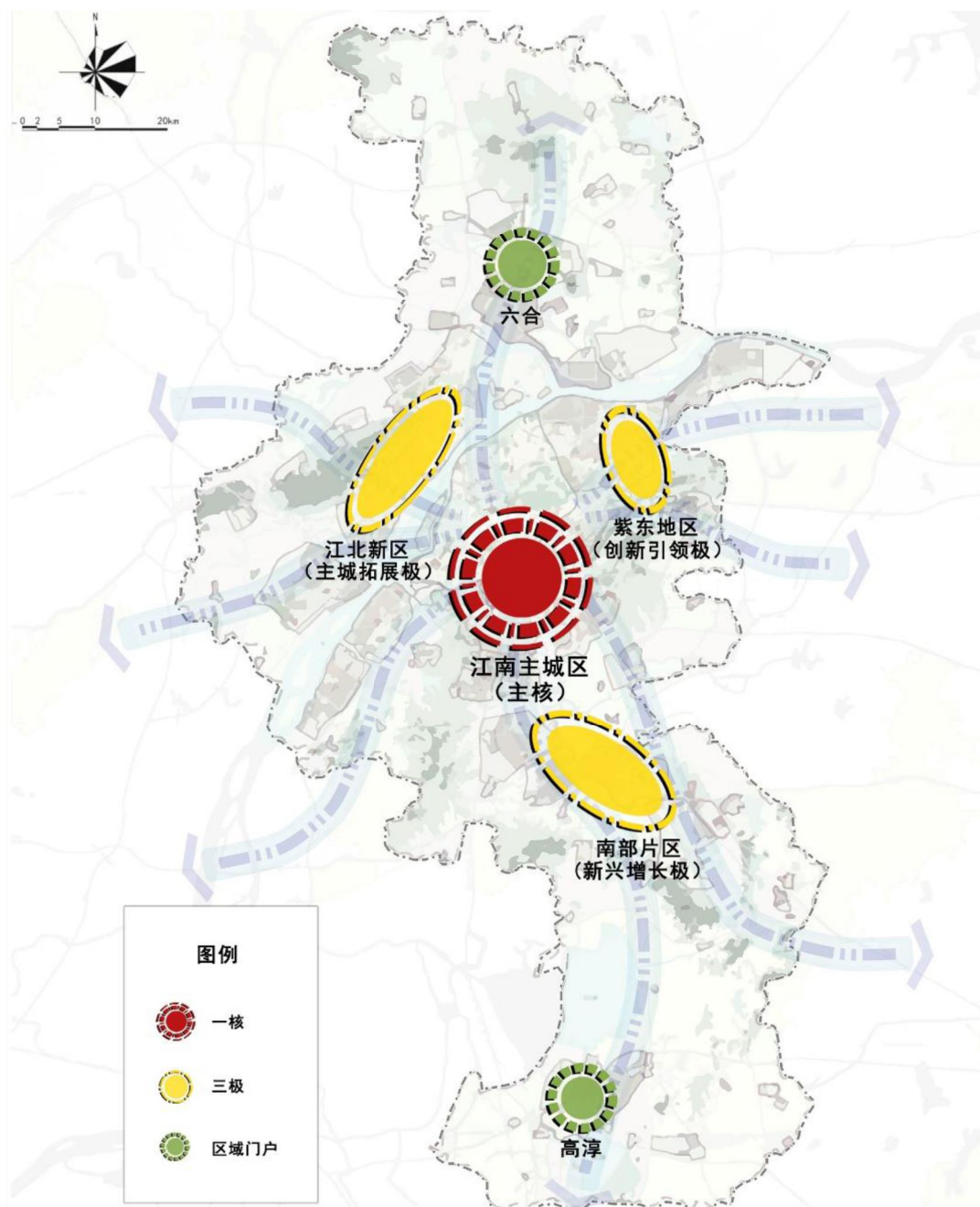


图 1 市域功能格局优化示意图

第二十二章 全面提升城市发展品质

坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”理念，打造高品质精致城市，更好展示美丽古都风貌，不断满足人民群众对

美好生活向往的需要。

第一节 加快转变城市发展方式

推动城市布局由主城集聚向市域协同转变。推动城市多中心发展，建设产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城。合理控制老城人口密度、有序疏解老城非核心功能，进一步提升创新浓度、经济密度和生产服务功能。统筹推进优质教育、医疗等资源向外围地区布局，引导人口向新城新区集聚。

推动城市空间由增量扩张向增存并重转变。推进中心城区低效用地再利用，大力外迁区域性专业市场、区域性物流基地，推动工业用地、仓储用地等二次开发，鼓励土地混合使用开发。提高工业用地利用效率，推动城镇开发边界外和乡村地区工业用地向产业园区集中。

推动城市建设由水平延展向立体复合转变。加强低空和地下空间的开发利用、规范化管理，分层分类分期有序开发城市立体空间资源。推进江北新区核心区、紫东核心区、南部新城等区域地下综合管廊建设，加快海绵城市、防洪排涝、供水排水等基础设施建设。

推动城市开发由刚性思维向弹性思维转变。建立健全空间重塑和留白制度，为城市长远发展预留高质量发展空间。注重

城市开发建设过程中的土地供需平衡，在部分地区做好“战略留白”“绿色留白”。

专栏 11 地下空间开发重点指引

类型	建设重点	主要地区
一级重点地区	鼓励地下公共设施规模化、多元化、一体化、高强度开发，建立通达舒适的地下公共步行系统，形成网络化的地下城	新街口—鼓楼中心、南站—红花机场中心、河西中心、江北中心
二级重点地区	鼓励地下空间较高强度、连片发展，建立主次分明的地下公共连通通道，形成功能复合的地下商业街区	湖南路、下关滨江、夫子庙、燕子矶新城、红山—黑墨营、南京北站、石头河、雄州中心、三桥中心、东山片区中心、仙林片区中心
三级重点地区	形成以点状地下综合体为主的地下公共空间	主城：晓庄、丁家庄、迈皋桥、中央门、南京站、龙江、江东、中华门、光华路、安德门、西善桥等 江北新区：六合火车站、六合老城中心、龙池、大厂、十村、卸甲甸、高新站、泰冯路站、桥北地区、隧道片中心等 仙林片区：红枫、白象、青龙、栖霞广厅、仙鹤、兴智路、栖霞商务区、新尧等 东山片区：诚信大道站、上元大街站、胜太西路站、上坊站（科学园）等

第二节 协同推进新型城市建设

实施幸福宜居品质提升行动，建设宜居、韧性、智慧、绿色、人文城市，创建国家现代化试点城市。实施“宜居住区”工程，加快既有住宅增设电梯、适老化改造、物业管理水平提升等工作，完善老旧小区市政配套、环境卫生、公共服务等设施体系，提高住宅小区综合治理水平，推动一批老城公共空间

“微更新”，鼓励有条件地区打造多场景复合的“未来社区”。实施“风险防控”工程，全面梳理城市治理风险清单，健全信息互通、资源共享、协调联动的风险防控工作体系。持续实施安全生产专项整治行动，提升城市安全韧性，保障人民生命财产安全。实施“云上建管”工程，建设城市楼宇、公共空间、地下管网等“一张图”城市管理基础信息数据库和覆盖市、区、街镇三级的数字化管理平台，提高城市建设管理的数字化影像化水平。实施“城绿相融”工程，建设公园城市，升级城市绿地、城市公园、湿地公园和森林公园，持续推动老城添绿、新区建绿。实施“文化彰显”工程，按照名城整体格局风貌、历史地段、古镇古村、文物古迹和非物质文化遗产五个层次，串联整合历史文化资源，塑造历史文化与现代文明交相辉映的都市风范。

第三节 提高城市综合管理水平

坚持党建引领、重心下移、科技赋能，不断提升城市治理的科学化精细化智能化水平。提升城乡规划建设水平，强化城市设计，明确开放空间、视廊控制及建筑风格色彩等方面要求，建设精品城市地标。针对影响城市形象的建筑破旧、环境脏乱、配套缺乏、交通拥堵等问题，深入实施城市综合整治行动，提升城市人居环境。大力开展老城有机更新，完善城市更新工作

机制，设立城市更新推进机构，鼓励政府、居民、社会多方力量参与改造。完善“街镇吹哨、部门报到”的基层管理机制，推动城市管理融入社区网格化服务，落实区、街镇、村居属地主体责任，加强执法能力建设。

专栏 12 城市综合整治重点任务

1. 老旧小区和棚户区改造：完成全市棚户区改造 600 万平方米以上，改造老旧小区达到 600 个，改善群众居住环境，盘活城市低效用地。
2. 市容景观美化：结合市民反映集中的环境问题，深入推进市容顽症治理，美化户外广告和店招标牌。提升景观亮化设施建设水平，推动夜经济、夜旅游发展。
3. 环境卫生提升：建立健全生活垃圾全程分类体系，垃圾分类集中处理率达到 90%，生活垃圾焚烧处理能力达到 12000 吨/日，实现原生生活垃圾零填埋。
4. 综合交通整治：重点解决东郊小镇、板桥、桥北等地区人流量较大、群众反映较为强烈的居住区交通拥堵问题，实施交通拥堵“微创”改造，打通跨行政区、跨板块“断头路”。
5. 小区物业服务提升：缩小城郊之间、新老住宅区之间物业管理差距。完善物业管理纠纷解决机制，健全物业企业及从业人员信用管理制度。强化基层党组织对业主大会、业委会、物业管理委员会的指导和监督。

第二十三章 提高新型城镇化发展质量

在全市城镇化水平总体进入稳定阶段的新背景下，深入实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，缩小城乡发展差距，加快城乡等值化进程。

第一节 强化新城新市镇重要载体支撑

建设一批产业特色鲜明、区域辐射功能较强的郊区新城，

引导全市重大功能性项目、重大基础设施优先向新城布局，发挥新城集聚人口、带动新型城镇化的重要作用。建设禄口、柘塘等临空经济型新城，服务国家临空经济示范区建设。建设龙潭、龙袍等海港经济型新城，服务国家港口型（生产服务型）物流枢纽建设。建设桥林、滨江、板桥、淳化等智造经济型新城，培育壮大高端制造基地。建设汤山等生态文旅型新城，优化生态环境，彰显人居特色风貌。

加速推动新市镇特色化发展，差异化补齐公共配套短板，增强集聚辐射功能，发挥服务乡村、联结城乡的能力。促进主城周边的湖熟、秣陵、吉山、谷里、西善桥、江心洲、八卦洲等新市镇积极承接中心城区功能转移，提升文化、教育、医疗等设施等级。引导汤泉、永宁、星甸、横梁、金牛湖、长芦、程桥、横溪、石湫、东屏、阳江、漆桥等新市镇与新城协同发展，强化特色产业功能，完善公共服务与交通设施配置。引导竹镇、马鞍、冶山、白马、晶桥、和凤、桡溪、砖墙、东坝、固城等远郊新市镇突出现代农业服务、生态经济等产业功能，满足周边农村居民的基本公共服务和就业需求。

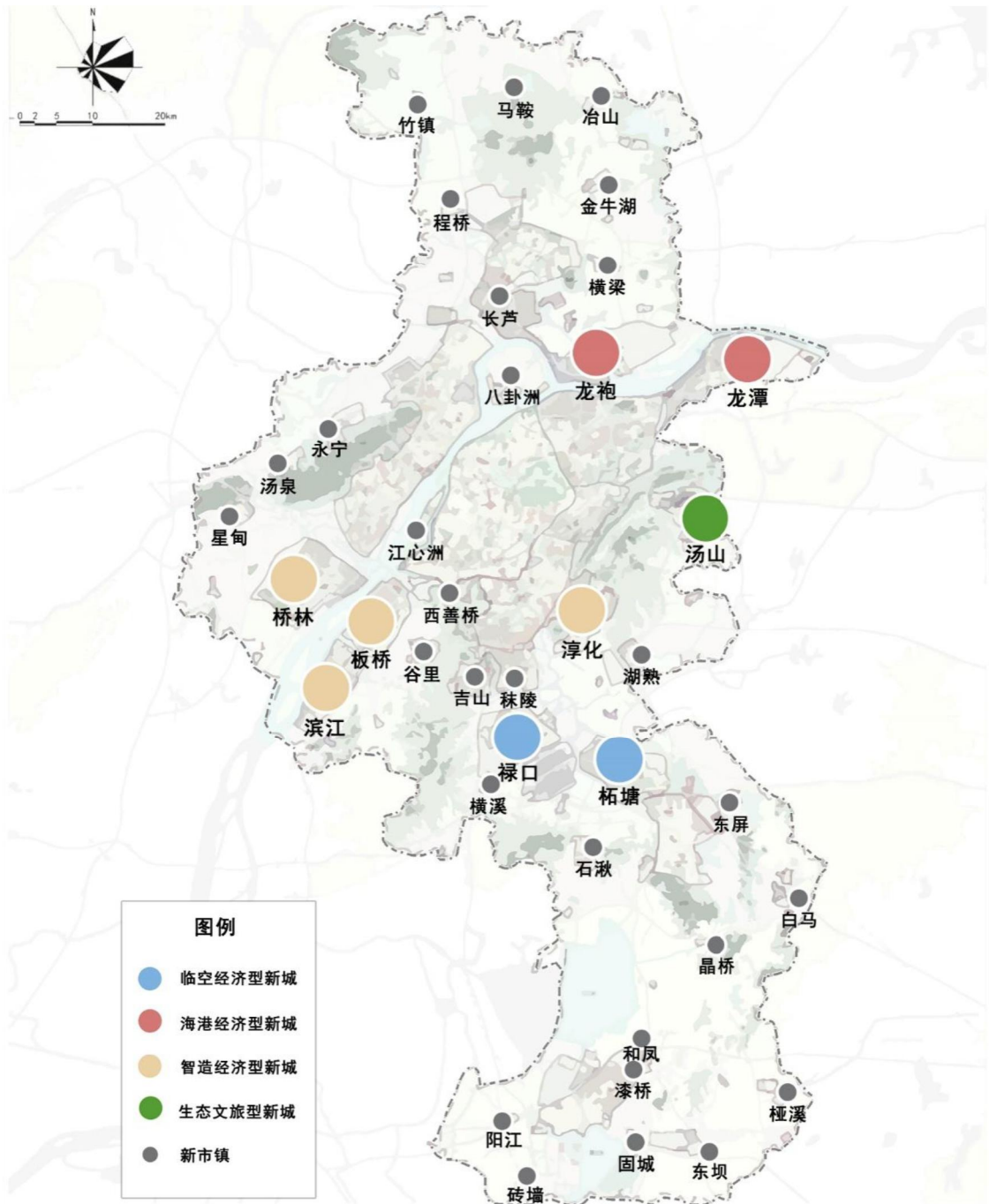


图2 新城新市镇布局示意图

第二节 提升农业转移人口市民化水平

建立健全农业转移人口市民化支持政策，加大“人地钱挂

钩”配套政策的激励力度，提高有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口进城落户积极性。坚决保障农民土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，引导进城落户农民依法自愿有偿转让权益。完善居住证制度，扩充居住证享受的公共服务项目，完善基本公共服务项目清单，强化农业转移人口的服务支撑，加快实现城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口。依托全民参保计划，根据政策规定推进稳定就业的农业转移人口实现“应保尽保”。

第三节 健全城乡融合发展的体制机制

突出以工促农、以城带乡，打通城乡生产要素双向自由流动的通道。加快培育城乡产业协同发展平台，发挥市级以上现代农业科技园区孵化功能和农村科技服务作用，鼓励引导城市人才、资本、科技、金融等要素入乡，推动农村劳动力就地就业和城镇化。加快城乡基本公共服务均等化步伐，推动城乡合作办学，提升乡村学校办学质量，加强村卫生室功能与社区卫生服务中心服务同质化对接，加大农村养老设施建设力度。积极推进溧水、高淳建设国家城乡融合发展试验区，围绕建立农村集体经营性建设用地入市机制、科技成果入乡转化机制、城乡产业协同发展平台、生态产品价值实现机制和农民持续增收机制等方面开展改革探索。

第二十四章 全面实施乡村振兴战略

坚持农业农村优先发展，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，全面提升农村生产生活生态发展水平，加快农业农村现代化。

第一节 增强乡村发展竞争力

适应农村现代产业发展需求，规划乡村经济发展片区，促进不同类型产业集聚发展。发展新型农村集体经济，巩固农村集体资产清产核资成果，完善集体经济组织的治理结构，深化经营性资产股份合作制改革。稳步推进村级集体经济组织与村民委员会分账管理改革，维护集体经济组织及其成员的合法权益。培育农业农村新产业，探索发展定制农业、创意农业、认养农业、云农场、农业农村会展服务等新经济新业态，加快物联网、大数据、云计算、人工智能等新技术融入农业，建设数字乡村。探索农村发展重点项目“点状”供地制度化。深度整合乡村全域资源要素，增加乡村生态产品和服务供给，推动旅游农业、教育科普、文化体验、健康养老等产业深度融合，打造乡村旅游优质产品、乡村养生健康产品和乡村文化创意设计商品。

第二节 推进美丽宜居乡村建设

统筹城镇和村庄规划建设，加快实施涉农街镇基础设施改造提升，增强产业配套和社区服务功能，优化村庄布局，分类指引发展。提高集约化发展水平，明确基础设施与公共服务设施用地规模与管控要求，盘活存量建设用地。推进居住品质提升改造，提升农房建设质量和特色。推进基本公共服务均等化，补齐乡村水、电、路、气、通信、广电、物流等基础设施短板，创新管护机制，增加品质提升型公共设施配套。持续推进农村人居环境整治提升，强化乡村生态建设，推动农业废弃物资源化利用，实施河湖水系综合整治，因地制宜推进农村改厕、生活垃圾分类处理和污水治理，打造长三角最洁净美丽乡村。保护传统村落和乡村风貌，挖掘传承乡村特色文化。到 2025 年，累计建成美丽宜居乡村 3000 个左右。

第三节 提升农民获得感幸福感

以共同富裕为目标，维护农民根本权利，提升农民建设乡村的积极性、主动性和创造性。建立健全乡村人才培育培养的教育体系和政策体系，加强农民素质培训和职业技能培训，每年培训高素质农民 8000 人次。实施乡村创业促进行动，鼓励各类人才下乡返乡创新创业，培育一批本土创业明星。进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，建立健全防止返贫长效机制，增强内生发展能力，

深化推进“第一书记”驻村制度。健全农村社会保障和救助制度。推进平安乡村建设，推进乡村网格化社会治理机制创新，加强行政中心镇街服务功能，建成服务农民的区域中心。

专栏 13 乡村振兴十大行动

1. 都市型现代农业提质增效行动：加快推进农业由增产导向转向提质导向，加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，全面推动农业高质量发展。

2. 乡村特色产业提升行动：探索发展定制农业、创意农业、认养农业、云农场、农业农村会展服务等新经济，加快农村电子商务发展。

3. 美丽宜居乡村建设行动：强化规划引领，统筹农村生产生活生态，大力建设美丽乡村示范村，培育特色田园乡村，保护传统村落和传统建筑群组，全面完成农村人居环境整治。

4. 乡风文明提升行动：弘扬和践行社会主义核心价值观，大力加强农村思想道德和公共文化建设和，传承发展农村优秀传统文化，推进移风易俗，推动丧葬习俗改革，实施文明村镇创建、农村文明家庭建设。

5. 农村善治推进行动：以乡村平安建设、法治建设为重点，坚持自治、法治、德治相结合，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，实现农村社区网格化治理全覆盖。

6. 农村基础设施和公共服务建设行动：推动城镇基础设施向农村延伸，公共服务向农村覆盖。加快农村公路提档升级、农村饮水安全巩固提升，加快农村信息物流基础设施建设、农家书屋建设，改造升级村级配电网。优先发展农村教育事业，实施健康乡村建设，提升农村养老服务能力。

7. 农民增收行动：紧紧围绕农业提质增效强基础、农民就业创业拓渠道、农村社会保障固基本，加快构建农民增收长效机制。

8. 脱贫攻坚成果巩固行动：保持帮扶政策总体稳定，接续推进脱贫地区发展。健全防止返贫监测帮扶机制，加强扶贫项目资金资产管理。

9. 乡村人才振兴行动：鼓励人才下乡返乡创新创业，培养一批带领技艺传承、带强产业发展、带动群众致富的乡村人才，加强对乡村人才的持续培训。

10. 农村基层党建创新提质行动：充分发挥农村基层党组织领导核心作用，以提升组织力为重点，突出政治功能，进一步加强农村基层党建工作。

第七篇 发挥“双区”联动优势

推动国家级新区再跨越

发挥国家级新区、自由贸易试验区“双区”联动优势，加快“三区一平台”建设，积极培育新动能、激发新活力、塑造新优势，高质量建设产城融合的现代化新主城。

第二十五章 打造自主创新策源地

建设创新名城重要承载区。加强科技创新前瞻谋划和资源共享，争取建设一批国家和省重大科技创新平台。建设新区主导产业协同服务创新平台和工程数据中心，大力发展研创型产业，提升剑桥大学—南京科技创新中心等新型研发机构能级，发展集成电路设计服务产业创新中心、国家健康医疗大数据（东部）中心、中欧创新中心等创新中心。鼓励高校、科研院所优先在新区设立分支机构、科研中心或研发机构等，加快实施南大江北国际科教创新区、“中国气象谷”和南工大科技园等校地合作项目。

深度链接国际创新网络。积极对接全球创新资源，鼓励企业和科研机构参与国际创新，深化与顶尖科研机构和重大创新功能型平台合作。探索有利于人才、资本、信息、技术等创新要素跨境流动和区域融通的政策举措，探索放宽海外留学人员

引进直接落户审批机制，推进中国北欧创新合作示范园等国别化创新园区建设，加快建设长三角离岸数据中心。支持新区企业到海外设立研发机构和创新孵化基地，设立一批海外“飞地”创新中心。

第二十六章 推进“两城一中心”建设

建设芯片之城。抢抓“数字时代”新机遇，以产业技术研发园、南京智能制造产业园、浦口经开区为主要载体，发展具有国际影响力的千亿级集成电路产业集群。构建具有根植性的集成电路产业生态网络，促进人工智能、5G、IPv6、智能网联汽车、智能制造系统等新兴产业发展，推进信息技术应用创新产业新高地建设。

建设基因之城。以南京生物医药谷、国际健康城、新材料科技园为主要载体，发展新药研发及生产、高端医疗器械、健康服务、第三方检测等产业，前瞻布局基因技术、细胞治疗、脑科学等前沿领域，建设前沿医疗服务中心、综合健康服务中心和精准医疗创新和服务高地。支持国际健康城建设医疗特区，在进口医疗器械、诊断试剂和药品定点试用、简化审批方面先行先试。

建设新金融中心。以扬子江国际基金街区为核心，聚焦科技金融、自贸金融、数字金融、绿色金融、民生金融，加快发

展区块链金融、数字货币等金融科技应用，创新知识产权证券化等金融新模式新机制，提升金融服务实体经济能力，支持创建国家绿色金融改革创新试验区。

第二十七章 建设美丽古都新主城

提升现代城市品质。强化与浦口、六合联动发展，完善一体化发展体制机制和政策体系，实现深度融合发展。优化江北核心区、大厂片区和三桥片区“带状组团”空间结构，构建高效紧凑、功能复合、山水相融的城市功能布局。完善核心区市政路网配套，优化交通组织，建设“小街区、密路网”先行区。加快中央商务区地下空间综合利用和综合管廊示范区建设。推进“城市智能体”建设，加快5G、物联网、人工智能等新型基础设施建设，全面提升城市精细化管理水平。

彰显美丽城市特质。推进滨江风光带建设，高品质打造定山、绿水湾城市客厅，加快扬子江数字金融港等建设，塑造美丽滨江天际线。发挥老山生态功能，依托“青龙绿带”贯通城市绿廊，构筑山水相依、山城相融的生态格局。深化历史文化空间整体性保护和当代创新利用，加强六合文庙、定山寺等遗址的保护和修复，加快浦口老火车站历史风貌街区保护利用，推动大厂老工业基地改造升级。

强化幸福城市本质。健全便捷畅达的综合交通体系，加快

过江通道、城市轨道交通、城市路网建设。完善文化休闲娱乐等配套设施建设。高水平推进长三角区域医疗中心建设，完成鼓楼医院江北国际医院二期、中大医院新院区建设及省肿瘤医院迁建，提升医疗服务国际化水平，构建全生命周期健康服务体系。推进学前教育、基础教育等均衡化供给，深化国际化特色办学，逐步建成服务创新型产业发展的人才供给体系。

第二十八章 构建对外开放强支点

全面加强开放平台和开放能力建设，充分发挥自贸区南京片区牵引集成作用，加快建立与国际通行规则相衔接的开放制度体系，推进商品和要素开放向规则和制度开放转变。推动西坝港向多功能、综合型现代物流贸易服务聚集区转型升级，完善口岸开放体系，大力发展临港产业。推进中国（南京）跨境电子商务综合试验区建设，培育跨境电商产业园。加快推进法治园区建设，积极构建自贸区国际化商事法治体系，引进律所、仲裁、公证等境内外高质量法律服务机构，设立国际商事法律服务中心。创建高水平国际社区，加快接轨国际人才评价机制，推动重点领域国际标准和国际职业资格互认，提高国际人才综合服务水平。

第八篇 提升“博爱之都”内涵 不断创造人民期盼的高品质生活

第二十九章 扩大优质公共服务供给

坚持以人民为中心的工作导向，健全覆盖城乡、优质均衡的基本公共服务体系，提高公共服务共建能力和共享水平，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

第一节 建立健全基本公共服务体系

坚持尽力而为、量力而行，围绕幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、住有所居、老有所养、弱有所扶和优军服务保障、文体服务保障“七有两保障”等领域，健全基本公共服务清单动态管理制度，逐步提升基本公共服务保障水平。推动城乡区域间标准水平有效衔接，按照常住人口规模和服务半径统筹基本公共服务设施布局 and 共建共享，促进基本公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向生活困难群体倾斜，引导优质教育、医疗机构向资源相对薄弱区布局。优化城镇生活服务布局，加快建设“5分钟便民生活圈”“10分钟公园绿地服务圈”“15分钟社区服务圈”。

专栏 14 公共服务补短板强弱项重点任务

1. 教育领域：推进中小学项目建设，推进市属高中外扩和区属高中提升工程，深入推进义务教育集团化办学，完善学前教育管理体制和政策保障体系，扩大城乡婴幼儿照护服务有效供给。

2. 医疗卫生领域：完善公共卫生体制机制，建设全市应急医疗防护救治物资基地；建设国家级区域传染病医疗中心，提升重大疫情救治能力；加强基层医疗设备和床位建设，提升区级医院服务水平。

3. 社会保障领域：逐步提高低保标准，稳步提高城乡居民基本医疗保险筹资和财政补助标准；完善城乡居民养老保险制度，提高最低缴费档次；完善社区（村）“残疾人之家”服务功能，建设残疾人综合服务平台。

4. 民政保障领域：推进残疾人服务福利工作；强化殡葬基本公共服务属性，扩大殡葬服务供给，完善公益性骨灰堂配套服务设施，探索城市殡葬公共服务设施建设新路径；增加养老服务供给，提升养老服务机构质量。

5. 就业和收入分配领域：建立防止返贫长效机制；强化基层公共就业创业服务能力保障，开展职业技能提升行动；落实支持高校毕业生在宁就业创业举措；加强农民工工资清欠工作。

6. 公共文化服务领域：推进城市空间、城市记忆的影像化数据化建设；加大展览馆、博物馆、美术馆、公共体育设施等免费开放力度；加强公共图书馆布局建设；加快大学生、社区、文化科技等频道建设，推动 4K 超高清频道开办。

第二节 创新公共服务提供方式

强化政府在本基本公共服务供给保障中的主体地位，推动非基本公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。充分激发市场主体活力，支持专业化、个性化、品质化公共产品和服务发展，鼓励社会力量通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与公共服务供给。在育幼、养老等供需矛盾突出的服务领域，支持社会力量扩大普惠性服务供给，保障平

等享有优惠政策。建立健全公办与非办公公共服务机构合作机制，深化公共服务领域事业单位改革，营造支持公共服务多元化供给的良好市场环境，满足人民群众多样化、多层次的公共服务需求。

第三十章 持续推进富民增收和高质量就业

全面构建经济发展、就业充分和收入增长的联动机制，不断激发劳动者的积极性、主动性、创造性，保持居民收入增速高于经济发展增速。到 2025 年，新增城镇就业 130 万人以上。

第一节 积极增加居民收入

实施中等收入群体壮大行动，以技能人才、新型职业农民、科研人员、小微创业者、企业经营管理人员等为主体，稳定并扩大中等收入群体。健全工资正常增长和支付保障机制，强化工资性收入与企业效益协同，稳步增加居民工资性收入。鼓励和支持民营经济发展特别是中小微企业发展，健全生产要素由市场按贡献决定报酬机制，增加居民经营性收入。推动农民收入持续增长，支持初始创业、特色创业、集群创业，畅通农村资产资源资本化运营渠道。

坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，提高劳动者报

酬在初次分配中的比重，提高实体经济企业、中小微企业收益在初次分配中的比重。完善二次分配制度，加大税收、社会保障、转移支付等调节力度和精准性，合理调节过高收入，提高低收入群体收入。完善第三次分配制度，支持慈善等社会公益事业发展。

第二节 持续扩大就业容量

完善就业优先政策。将更加充分更高质量就业作为经济社会发展的优先目标，加强就业政策与财税、产业、教育、人才、社保等政策的相互衔接。实施全民创业行动和大学生创业引领计划，支持灵活用工相关社会保障制度创新。构建常态化援企稳岗帮扶机制，贯彻落实国家失业保险稳岗返还政策。发挥政府投资项目在扩大就业方面的示范带动作用，建立重大政策、重大项目建设带动就业影响评估机制。加强就业形势和失业风险监测预警，有效防范化解规模性、结构性失业风险。有效防止和纠正就业歧视，积极营造公平就业环境。

积极开发更多就业岗位。充分发挥民营企业、中小微企业吸纳就业主渠道作用，着力发展新技术、新产业、新业态，催生更多吸纳就业的市场主体，实现产业结构和就业结构互动提升。鼓励支持新就业形态，支持各类小店经济、零工经济、夜间经济发展，稳定拓展社区超市、便利店和社区服务岗位，扩

大公益岗位安置。

完善高校毕业生、农民工、退役军人、残疾人等重点人群就业支持体系。千方百计帮助高校毕业生就业创业，深入推进高校毕业生就业创业促进、基层成长、青年见习等计划，精准实施离校未就业高校毕业生实名登记和跟踪服务。统筹推进农民转移就业和就近就业，做好被征地农民就业安置工作。建立适合退役军人就业的岗位需求目录，完善多层次分类别安置体系。全面落实残疾人就业政策，支持残疾人自主创业、灵活就业、网络就业。

第三节 充分提高就业质量

加强职业能力建设。完善职业指导、职业技能培训、职业介绍、创业促进等公共就业服务体系建设和基础政策。实施职业技能提升行动计划，建设一批高技能人才培训基地、公共实训基地、创业培训（实训）基地，推行终身职业技能培训制度，提高产业工人技能素质。推进企业新型学徒制，创新技师研修、名师带徒等高技能人才成长机制，完善技术技能评价制度与技术工人晋升激励机制。

构建和谐劳动关系。健全政府、工会、企业共同参与的劳动关系协商协调机制，加强区域性、行业性协调劳动关系三方委员会建设。推进“智慧仲裁”服务模式，建立多方联动的劳

动人事争议多元化预防调处机制，提升执法维权效能。鼓励开展劳动关系和谐企业创建活动，依法保障农民工、灵活就业和新型就业群体合法权益。

第三十一章 健全多层次社会保障体系

坚持应保尽保原则，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的社会保障体系，织密扎牢社会保障安全网。

第一节 完善社会保险制度

深入实施全民参保计划，完善适应新就业形态的社保缴费政策和运行机制。统筹推进养老保险制度改革，大力推进年金制度，规范推动养老保险发展。建立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。完善失业保险制度，开展失业保险支持技能提升，加强工伤预防和工伤康复工作，实现工伤保险“三位一体”制度建设平衡发展。完善被征地农民社会保障政策，加强禁捕退捕渔民社会保障。完善基本医疗保险市级统筹制度，构建以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的医疗保障制度体系。促进各类医疗保障制度互补衔接，深化个人账户、门诊共济、医保支付方式改革。加快完善社保转移

接续、异地就医结算制度。到 2025 年，城乡基本养老保险参保缴费率达到 90%。

第二节 优化社会救助体系

深化社会救助体制改革，完善以基本生活救助、专项社会救助、急难救助为主体，社会力量参与为补充，城乡统筹、政策衔接、分层分类的社会救助制度体系。完善最低生活保障制度，健全特困人员救助供养认定办法、低收入家庭和支出型贫困家庭认定办法，推动医疗、住房、教育、就业等专项社会救助向低收入家庭和支出型贫困家庭延伸。提升残疾人之家质量水平，完善残疾人托养服务体系，形成寄宿制托养、日间照料、居家服务多元一体的残疾人托养服务格局。开展困境儿童精准排查和政策保障，建立健全“主动发现、精准保障”机制。健全流浪乞讨人员救助管理工作机制。积极发展服务类社会救助、慈善救助，提升社会救助领域志愿服务水平。

第三节 提高住房保障能力

坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，基本建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度，促进房地产市场平稳健康发展。深化住房租赁试点建设，鼓励实物配租和租赁

补贴并举，加大新建商品住房项目配建租赁住房力度。探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房，完善长租房政策，扩大保障性租赁住房供给。有效增加保障性住房供给，科学设置保障条件及保障标准，促进住房保障对象从以户籍家庭为主转向覆盖城镇常住人口，确保城镇中等偏下收入住房困难家庭实现应保尽保。鼓励和引导市场主体参与人才住房、保障性住房建设运营，重点解决好新市民、青年人特别是从事基本公共服务人员等群体住房困难问题。到 2025 年，城镇常住人口保障性住房覆盖率不低于 31%。

第三十二章 建设现代化教育强市

以为党育人、为国育才为目标，统筹教育公平、教育质量和人口素质提升，构建政府、学校、家庭、社会协同育人体系，办好人民满意的教育。

第一节 强化基础教育均衡化发展

引导学前教育普惠优质发展，提高各级各类幼儿园办园质量，鼓励依托社会资本等多渠道扩大普惠性学前教育供给。提升义务教育标准化办学水平，大力发展素质教育，全面提高育人质量。通过集团化办学、名校办分校、名校托管弱校、兼并

撤并等方式，持续推进优质教育资源合理调配和布局。与南京大学加快共建“南京教育高质量发展创新示范区”。加强普高教育资源供给，扩大优质高中教育资源覆盖率。持续提升农村教育质量，完善城乡学校帮扶机制，积极推动城乡教育资源均衡发展，多渠道助力乡村教师发展。支持和规范民办教育发展，强化校外教育辅导机构管理。保障农业转移人口随迁子女、农村留守儿童、家庭经济困难学生等享受基本公共教育服务。到2025年，新建幼儿园、中小学数量分别达到100所和60所以上，公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿占比达到85%以上，新增公办基础教育学位10万个以上。

专栏 15 教育强基六大工程

1. 基础教育资源建设工程：完善生源预警机制，实施基础设施教育资源建设全过程监测，动态反馈教育规划编制，确保教育资源按时足额供给。
2. 基础教育优质发展工程：通过集团化办学、名校办分校、名校托管弱校、兼并撤并等方式最大化利用优质教育资源，推动向薄弱片区辐射、向资源洼地投入。
3. 中小学“五育并举”发展工程：推动立德树人成效作为评价学校办学水平和教育教学质量的根本标准，加强爱国主义教育，加强思政课和学科德育建设；完善学生体质健康监测体系，推动青少年体质健康状况和防控近视工作成效纳入市对区评价考核体系；健全美育机制，提高学生审美和人文素养；构建学校、家庭、社会相结合的劳动教育体系；改革教育质量评价体系，纠正唯分数、唯升学倾向。
4. 教师队伍“四有好老师”建设工程：拓宽特殊紧缺学科教师招聘渠道，加强“四有”好教师团队建设，培养一批教育家型名教师、名校校长、名专家；推进义务教育学校教师“区管校聘”管理改革，探索优质教师资源共享机制；加强师德师风建设，推动更多优秀教师典型树立，严格查处失范行为。
5. 智慧教育融合创新工程：建设“互联网+教育”平台，推进智慧校园建设。进一步提升师生信息素养，支持信息技术与教育教学深度融合。
6. 教育治理系统优化工程：建立健全教育治理的法治体系，完善教育主管部门和学

校权责清单；探索建立现代学校制度，优化学校内部治理结构，提升学校内部治理能力。

第二节 增强职业技术教育适应性

加强全市职业教育资源统筹规划，促进市区两级职业教育提档升级，建设一批引领改革、支撑发展、体现中国特色、达到世界水平的高等职业学校、骨干专业和专业学院。创新职业教育办学模式，支持产教融合、校企合作、校地合作，积极开展中外合作办学，探索开展主城区中等职业学校收归市管试点。提高职业学校办学水平，支持南京工业职业技术大学开展本科职业教育试点，依托南京高等职业教育创新创业园，建设若干具有辐射引领作用的高水平专业化产教融合实训基地。

第三节 推动高等教育优质化提升

支持在宁高校加快世界一流大学和一流学科建设，健全学科专业特色发展引导机制，推动校地融合发展。支持中国科学院大学南京学院、重庆大学南京研究（生）院等发展，鼓励国内外高校在宁举办合作办学项目。支持南京晓庄学院和金陵科技学院等市属高校内涵式特色化发展，加快推动重点学科、重点实验室、科技创新团队、人才培养创新基地等项目建设，办好高质量的研究生教育。扩大高校与基础教育校地合作，共享优质资源，共探培养模式，共育拔尖创新人才。

第四节 建设全民终身学习型社会

构建服务全民终身学习的教育体系。探索建立“市民终身学习卡”“学分银行”制度，健全社区大学、社区学院、社区教育中心和居民学校四级社区教育网络，推动终身学习数字化平台建设，发挥互联网和人工智能优势，提升终身教育数字化服务能力。深入开展成人教育工作，完善以开放大学为主导的社会教育网络，推动线上教育、函授、开放教育等继续教育渠道融合发展。建立开放有序的社会培训市场，促进社会培训产业健康发展，满足市民多样化培训需求。

第三十三章 深入实施健康南京行动

把保障人民健康放在优先发展的战略位置，关注生命全周期、维护健康全过程，构建适应新形势的卫生健康体系，加快形成有利于健康的生活方式、生产方式、经济社会发展模式和治理模式，建设全国重要的卫生健康高地。

第一节 完善公共卫生服务体系

完善突发公共卫生事件监测预警处置机制，深化公共卫生和医疗机构协同机制，提升完善平战结合的重大疫情救治能力

和保障体系，全面提高应对突发公共卫生事件能力。加快推进市公共卫生医疗中心扩建工程、市疾控中心改扩建工程，建立分级分层分流的传染病救治网络，提升艾滋病、血吸虫病、结核病等各类传染病的预防、控制、处置和救治能力。加快建设三级病原微生物实验室（P3实验室）。加强疾控人才队伍建设，缩小城乡公共卫生服务差距，提升街镇社区卫生服务中心、卫生院基本医疗服务能力。建立突发公共卫生事件应急资源储备和采购供应机制，提高应急资源的配置效率。

第二节 提高医疗服务质量水平

推动优质医疗资源提质扩容和区域均衡布局，构建以区域医疗中心为龙头、专科医疗机构为支撑、基层医疗卫生机构为网底的优质高效医疗服务体系，提高区域内就诊率。严格控制老城区医疗机构建设规模，推动优质医疗资源向新城新区布局，实现“新五区”三甲医院全覆盖，推进疾控中心、妇幼保健院和康复医院建设。完善基层医疗卫生服务体系，统筹推进社区卫生服务中心和乡镇卫生院转设为社区医院，依托中心乡镇和中心卫生院建设农村区域性医疗卫生中心，深入开展基层特色科室建设。大力发展智慧医疗。积极推进国家医学中心、国家区域医疗中心和国家临床医学研究中心建设，打造一批国家临床重点专科，支持鼓楼医院创建国家重点实验室。坚持中西医

并重和优势互补，建立符合中医药特点的服务体系、服务模式、人才培养模式，推动中医药现代化。加强各类中医院和国医堂等特色中医药服务机构建设，建设覆盖城乡、分工明确、功能互补、密切协作的中医医疗服务网络，发挥中医药在治未病中的主导作用。推动中药材质量提升，推进中医药科研创新和产业发展，鼓励中医药开放发展。

专栏 16 医疗设施重点发展工程

1. 省市共建类：市公共卫生医疗中心二期、中大医院江北院区、省肿瘤医院江北院区、省康复医院（溧水）、省人民医院浦口分院（三期）、省妇幼保健院总部（雨花台区）等项目。

2. 市级类：市妇幼保健院丁家庄院区、市中西医结合医院专科病房楼、南京儿童医院河西院区二期、鼓楼医院江北院区二期、鼓楼医院紫东医院、市中西医结合医院麒麟院区、市第一医院（心血管病医院）河西院区改造等项目。

3. 区级类：玄武医院复建项目、栖霞区医院异地新建、江宁区中医院门诊综合楼、六合区人民医院新病房楼、溧水区精神病防治院异地改扩建等项目。

4. 社会资本类：南京国际医院项目、南京明基医院二期、梅山医院改扩建等项目。

5. 公共卫生单位类：市疾病预防控制中心、江北新区妇女儿童健康中心、江宁区妇幼保健院等项目。

第三节 深化医药卫生体制改革

坚持基本医疗卫生事业公益属性，以公立医疗机构为主导、非公立医疗机构为补充，扩大医疗服务资源供给。深化分级诊疗制度改革，构建合理有序就医格局。高质量推进现代医院管理制度、医疗服务多元化监管、社区医院、安宁疗护、医共体、医联体和诊所发展等多项国家级试点工作，形成一批可复制推

广的“南京经验”。持续优化医疗服务价格结构，健全价格科学确定、动态调整机制。深化药品和医用耗材治理改革，全面推进集中采购、集中结算，推动更大范围、更多医用耗材实质性降价。全面推行多元复合医保支付方式改革，建立管用高效的医保支付机制。

第四节 深入实施全民健身战略

完善全民健身活动体系，持续增加全民健身设施建设投入，鼓励利用既有设施改造及合理利用公园绿地、市政用地等建设体育设施。办好“元旦健身长跑”“全民健身日”等全民健身活动，鼓励举办趣味性强、群众喜闻乐见的体育活动。促进体教融合发展，建设一批体育特色示范校，推动业余训练体制机制创新。推动国家体育消费试点城市建设，推进体医融合、体旅融合，引导和支持市场主体、社会组织提供多元公共体育服务和产品，促进健身休闲运动产业快速发展。推广国民体质监测及数据采集利用，加强体质融合研究，鼓励医学康复运动、康复专门机构的设立。强化慢性病筛查和早期发现，开展重点癌症早诊早治。到 2025 年，人均预期寿命达到 83.5 岁以上。

第三十四章 建设全龄友好的“温度城市”

把握人口发展趋势，统筹人口规划、政策和服务管理，积

极应对人口老龄化，切实保障各类群体合法权益，促进人口结构优化、社会融合与素质提升。

第一节 促进人口规模适度增长

实施科学合理、开放包容的人口政策，推进经济社会政策与人口政策有效衔接，促进人口规模适度增长、结构持续优化。引导城乡人口合理有序流动，提升新城新区人口集聚能力，形成与超大城市发展相匹配的人口分布格局。完善人口与产业联动发展机制，推进职住平衡，构建更为完善的公共资源配置机制和社会治理长效机制。强化人力资本投入，提高劳动力素质、劳动参与率和劳动生产率。强化人口数据开发和开放利用，建立人口预测预报制度，开展重大决策人口影响评估。

健全家庭发展支持体系。加强家庭教育指导服务中心建设，建立完善覆盖城乡的家庭教育指导服务体系。完善婚姻家庭纠纷预防化解机制，预防和制止家庭暴力，加强困难家庭、失独家庭的救助和服务。实施科学家教，传承优良家风，建设有利于健康成长的家庭环境。加快发展家政服务业。

第二节 提升老龄友好服务水平

全面完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服

务体系，推动老年人生活品质 and 生命质量持续提升。健全基本养老服务体系。强化政府保基本责任，鼓励各区积极发展适度普惠型、品质型、大众化的养老机构，加强闲置空间统筹利用，满足老年人多样化养老服务需求。鼓励和支持社会力量在养老服务体系中发挥主体作用。积极发展民办养老和护理机构，优化社区医养结合服务网络布局，推进医疗卫生服务向家庭延伸，鼓励具有医疗资质的养老机构为失能、半失能、失智老年人提供集中或居家医养结合服务，完善养老服务综合监管制度。推动养老事业和养老产业协同发展。推动医疗机构与养老机构邻近或整合设置，鼓励组建医养联合体。探索建立长期护理保险制度，优化长期照护服务项目和标准，着力解决失能失智老人护理难题。推进老有所为。实施“银发生辉”工程，鼓励老年人才参与创新创业、知识传播、技能传授、科研咨询、志愿服务等活动，凝聚更多“银发人才”发挥余热、服务社会。保障老年人合法权益。充分保障老年人在运用智能技术方面的基本需求，提供更多智能化适老产品和服务，弥合“数字鸿沟”。优化应对人口老龄化的法治环境，完善老年人关爱服务体系，做好特殊困难老年人兜底保障。到2025年，接受上门服务的居家老年人数占比达到18%左右。

第三节 强化儿童友好城市发展

优化儿童发展环境，切实保障儿童合法权益。完善儿童健康服务体系，健全儿科医生培养与引进机制，预防和控制儿童疾病，减少儿童死亡率和出生缺陷发生率。保障儿童公平受教育权利，加强儿童心理健康教育和服务，发展0—3岁婴幼儿照护服务，健全普惠安全的公共托育服务体系。在公共场所普及提升儿童友好的服务设施，发展一批儿童友好实践基地和研学教育基地。推进构建适度普惠的儿童福利体系，完善儿童监护制度，加强对困境儿童、留守儿童、残疾儿童的救助干预，到2025年，残疾儿童少年义务教育入学率达到99%以上。

第四节 促进妇女友好城市建设

坚持男女平等基本国策，保障妇女平等获得就学、就业、婚姻财产与参与社会事务等权利。优化妇女发展环境，完善落实法规政策性别平等评估机制，消除性别歧视和偏见，促进妇女全面发展。建立完善妇女享有全生命周期健康管理、服务和保障体系，拓展城乡适龄妇女“两癌”检查覆盖面。提高优生优育服务水平，加强妇幼保健和生命救助，保障妇女依法享有产假和生育津贴。加强女性人才队伍建设，促进女大学生、农村留守妇女、残疾妇女等重点群体就业，提升妇女参与经济建设和民主管理水平。严厉打击侵害妇女人身权利的违法行为。

第五节 营造青年友好城市氛围

强化青年思想政治引领，凝聚青年共识，提升青年对南京的认同度和归属感。加大青年创业帮扶，拓宽青年实习就业渠道，激励和支持青年创新创业。积极倡导健康生活方式，加强青年生理心理健康教育和服务。丰富青年社交场景，形成多元参与、共建共享的朋友圈。加强青年志愿服务，积极培养提升城市美誉度和显示度的实践者和传播者。塑造城市国际化形象，发展青年中外合作交流平台。

第九篇 强化现代基础设施支撑

打造国际性综合交通枢纽

第三十五章 加快建设国际性综合交通枢纽

完善多层次交通网络布局，扩大优质增量供给，优化存量资源配置，构建全球联通、区域贯通、城市畅通的综合交通系统。

第一节 增强综合交通枢纽能级

提升区域航空枢纽功能。建设“航空+高铁”的快速交通运输服务体系，实施禄口国际机场三期工程，加快引入宁宣铁路、扬镇宁马铁路和市域快线 18 号线。完善航空物流网络，建成空港大通关基地，建设中国邮政国际货邮综合核心口岸，打造国际货邮核心枢纽。促进民航、通用航空融合发展，推进六合马鞍机场启动民用功能前期研究工作，建设高淳通用机场。到 2025 年，禄口国际机场客运吞吐量达到 5000 万人次以上，货邮吞吐量达到 60 万吨，飞机起降达到 40 万架次，通航国家和地区数达到 45 个。

做强区域性航运物流中心。发挥长江南京以下 12.5 米深水航道效应，全面建设南京港口型（生产服务型）国家物流枢纽，

提升 5 万吨级深水泊位占比，加快龙潭、西坝、铜井、七坝港区集疏运体系建设。加快建设南京长江国际航运物流服务集聚区，深化通关一体化改革，培育和引进高端航运服务，规划建设龙潭公铁水多式联运中心，增强龙潭港对长江中上游集装箱中转能力。到 2025 年，港口集装箱货物吞吐量达到 400 万标箱，基本形成统筹全省、辐射区域航运资源的港航运营中心、航运服务中心和区域航运数据中心。

巩固全国铁路枢纽地位。建成南京北站和六合西站，基本形成南京站、南京南站、南京北站、禄口机场站等四站客运枢纽联动格局。加快推进宁淮铁路、南沿江铁路、北沿江铁路（含宁合客专）、宁芜铁路复线等工程建设，新建宁宣铁路、扬镇宁马铁路，规划建设宁滁蚌亳铁路、宁杭铁路二通道，开展超级高铁廊道和站点规划研究，加快完善直连全国的“米”字形高速铁路网。实施铁路物流基地建设工程，建成尧化门铁路物流中心，建设江宁镇南站等货场。推动干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路和城市轨道“四网融合”。

优化高速公路网络布局。加快建设都市圈环线高速公路禄口至全椒段、仪征至禄口机场高速公路，缓解过境交通压力。提升高速公路对外辐射能力，建设高淳至宣城高速公路江苏段、南京至滁州高速公路江苏段、南京至盐城高速公路等项目，推进南京至广德高速公路江苏段、南京至黄山高速公路江苏段、南京至和县高速公路江苏段等项目前期研究。扩容改造容量趋

于饱和的省际通道，完成宁合高速公路江苏段改扩建、宁马高速公路江苏段改扩建工程。深化收费公路制度改革，探索高速公路差异化收费。

第二节 提升城市交通供给能力

完善快速轨道交通网。加快都市圈轨道交通网络化，建设宁句、宁滁、宁马、宁仪扬等城际轨道交通，打造“一小时”通勤圈。加密城市轨道交通线网，续建5号线、6号线、7号线、4号线二期、9号线一期、10号线二期、1号线北延、2号线西延、宁天线南延等线路，建设3号线三期、11号线一期，加快市域快线18号线、16号线、14号线等前期研究。探索发展中低运量快速有轨公共交通系统。到2025年，轨道交通新建线路里程达到180公里，运营里程达到550公里。

优化公共交通网。以轨道交通为骨架，推进常规公共交通与城市轨道交通融合发展。加强常规公交线路与轨道接驳功能，提高轨道站点周边公交线网密度，增加微循环公交线路，提供多样化的“最后一公里”接驳方式。建立线上定制公交服务系统，推广通勤班车、商务班车等公共交通，加开点对点通勤公共交通线路，提高公共交通出行效率。实施公交路权优先工程，完善建设公交专用道系统。加强静态交通的规划建设管理，增加“P+R”停车设施布局，以停车矛盾突出区域为重点，推动

公共停车场规划建设。加快充电桩布局建设，提高公共停车场可充电停车位配比。

健全市域道路交通体系。加快过江通道建设，推进建宁西路、和燕路南段、仙新路、锦文路等项目建设，加快七乡河、汉中西路等过江通道前期研究。优化主城区内部路网，完成横江大道、扬子江大道、红山路—和燕路等快速化改造工程。按照“窄马路、密路网”理念优化城市路网，滚动实施打通区域待贯通路段专项行动，进一步打通断头路、畅通微循环，拓宽瓶颈路段，治理重点拥堵节点。完善慢行交通系统，构建“15分钟生活圈”。深化“四好农村路”建设，完成新改建农村公路 1300 公里、农路桥梁 47 座。

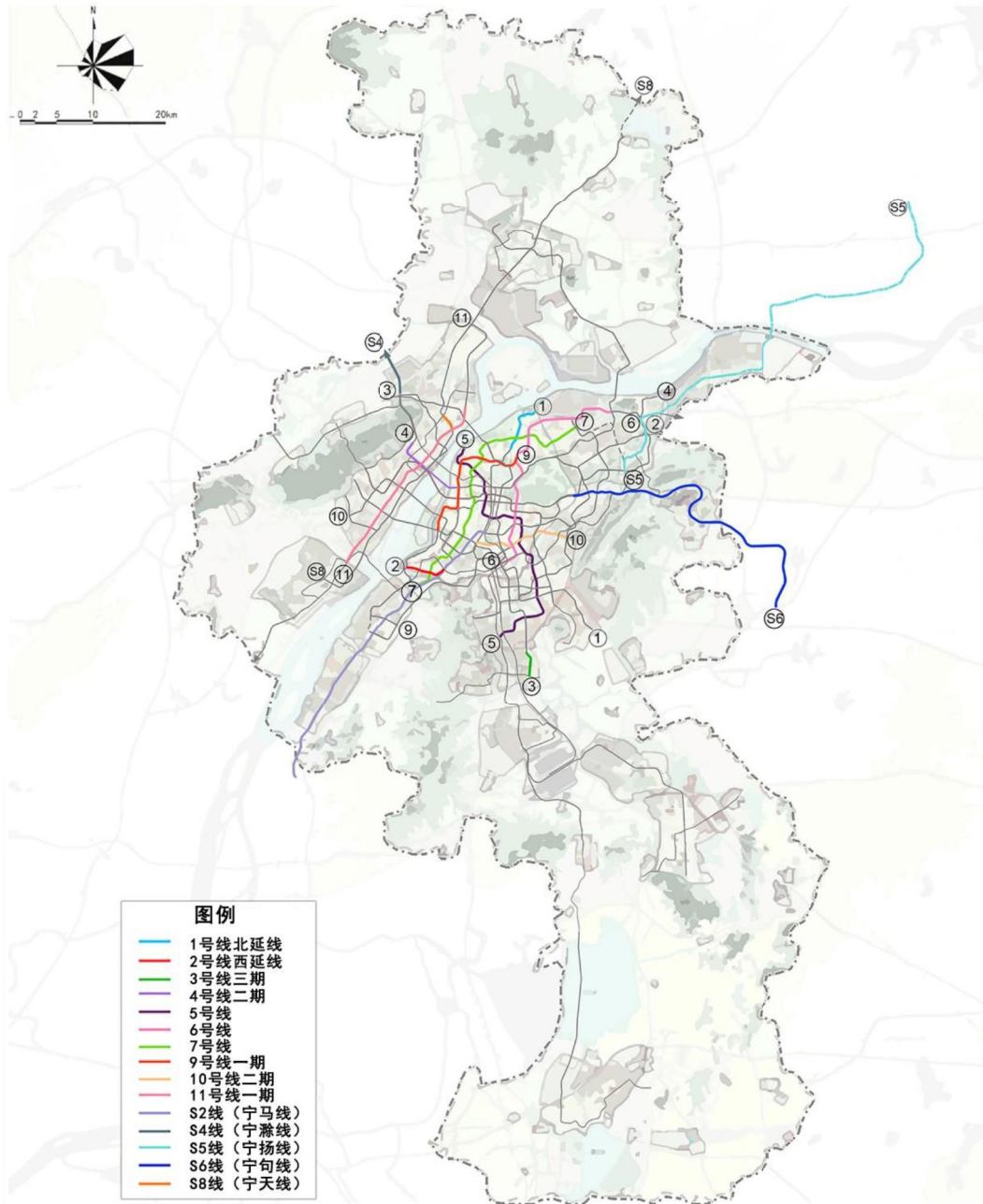


图 3 轨道交通布局图

第三节 建设智慧绿色平安交通

加强 5G、大数据、人工智能等在交通领域的应用，建设智慧公路、智慧港口、智慧机场。探索车路协同、无人驾驶、响

应式公交等应用，建设江心洲新型公交都市先导区。提高绿色交通发展水平，推动新能源和清洁能源车辆在公交、城市配送等领域的应用，加快建设新能源汽车充电桩设施。提升交通运输本质安全，强化交通应急管理体系和能力建设。到 2025 年，新能源城市公共交通工具占比不低于 89%。

专栏 17 交通基础设施建设重点工程

1. 航空机场：推进禄口国际机场三期工程，推进高淳通用机场建设，推进六合马鞍机场启动民用功能前期研究工作。
2. 铁路建设：推进宁淮铁路、南沿江铁路、北沿江铁路、宁宣铁路、扬镇宁马铁路、宁芜铁路复线工程等建设，规划建设宁滁蚌亳铁路、宁杭铁路二通道。
3. 港口航道：续建秦淮河（溧水石臼湖—江宁彭福段）航道整治、龙潭港区疏港路北延工程，推进秦淮河（江宁彭福—长江口门段）航道整治等建设，力争启动龙潭港区六期和七期建设，推进驷马山干渠航道、水阳江航道整治前期研究。
4. 轨道交通：推进宁句、宁滁、宁马、宁仪扬等建设，续建 5 号线、6 号线、7 号线、4 号线二期、9 号线一期、10 号线二期、1 号线北延、2 号线西延、宁天线南延，建设 3 号线三期、11 号线一期，开展市域快线 18 号线建设、16 号线、14 号线等前期研究。
5. 过江通道：续建建宁西路过江通道、和燕路南段过江通道、仙新路过江通道、龙潭过江通道，推进地铁 4 号线过江通道、锦文路过江通道、上元门过江通道和宁仪城际铁路过江通道等建设，做好七乡河过江通道项目储备。
6. 高速公路：续建宁合高速江苏段改扩建、宁马高速公路江苏段改扩建、高淳至宣城高速公路江苏段，推进南京至滁州高速公路江苏段、南京至盐城高速公路、都市圈环线高速公路禄口至全椒段、仪征至禄口机场高速公路、龙潭过江通道南接线等建设，推进南京至广德高速公路江苏段、南京至黄山高速公路江苏段、南京至和县高速公路江苏段等前期工作。

第三十六章 推动新型数字基础设施建设

坚持科技引领、应用驱动，加快部署新型数字基础设施、

创新基础设施和融合基础设施，增强经济发展新支撑和新动能。

第一节 建设支撑有力的信息基础设施

加快 5G 网络建设，实现城区室外全覆盖、重点区域深度覆盖，实现 5G 与各类垂直行业融合和商务应用。建设工业互联网企业外网标杆网络，加快工业互联网标识解析国家顶级节点（南京灾备节点）建设，构建具有全国影响力的工业互联网标识解析体系。建设省级工业互联网大数据中心，构建若干行业领先的工业互联网平台。依托国家下一代互联网（IPv6）工程技术中心南京创新中心，推进 IPv6 规模部署和试点示范。开展传统网络升级，扩容升级骨干网、城域网和接入网，提高千兆光纤入户比率。建设国家（南京）新型互联网交换中心，提升南京国家级互联网骨干直联点辐射力和影响力，促进网络资源开放共享。

第二节 打造安全共享的信息数据中心

加快布局新一代数字基础设施，建设华东区域数据中心和超级中试中心，打造全球信息服务重要节点。发展基于国产计算芯片的超算中心，推进南京算力资源纳入国家超算网格，实现超算中心跨地区高效互联互通。推动数据资源与产业转型、

政府治理、城市管理、民生服务等深度融合，建设政府数据汇聚平台。在保障信息安全的前提下，有序推动政府数据开放共享，引导行业协会、科研机构、社会组织等主动开放数据，建立市级信息资源共享开放与绩效评价制度。

第三节 推动传统基础设施数字化升级

利用 5G 等新一代信息技术，增强传统基础设施创新发展动能，推动能源、水利、市政等传统基础设施数字化升级。开展电力设备故障智能感知与诊断、综合能源的自治协同与多元服务及应用。完善燃气管线智能化管理系统，实现管网及其附属设施空间位置、基本属性快速查询。构建“天地一体化”水务综合监测体系，实现对水资源、河湖水域岸线、水生态环境等涉水信息的动态监测感知。推动智慧管网（廊）等市政基础设施建设，建设支撑管网、管廊等市政设施智能检修设备的综合运营平台。

第三十七章 强化能源稳定高效供给

推动能源领域供给侧结构性改革，提升能源综合效率，构建绿色低碳现代能源供给体系，为经济和社会绿色发展提供有力支撑。

第一节 促进能源清洁高效利用

加快产业优化升级，严控高污染高耗能行业发展，鼓励低能耗产业发展，实施清洁能源产业化工程。加快 LNG 储配站、天然气管道等基础能源项目建设进度，有序提高天然气占比，发展太阳能、生物质能、风能等清洁能源，不断扩大可再生资源利用规模。完善现代能源运储配网络，优化电网主网架和跨区域输电通道，增强特高压直流交流跨区域送电能力，提升电网安全供给水平。优化原油及成品油管道布局。建设装备先进、绿色高效的现代煤炭物流体系。

第二节 推动能源智慧绿色转型

建立以电为核心的综合能源系统，实现地区之间、不同能源种类之间及供能设备之间互联互通，降低用能成本。提高煤炭清洁高效利用水平，推动到期燃煤机组关停。加快能源科技创新步伐，积极推动能源互联网示范应用，建设智能电厂，布局新能源微电网，推进储能技术示范项目建设，支持有条件的工商业用户、配售电公司配置本质安全、经济适用的储能系统。以氢能源应用场景为重点，探索加氢站建设以及氢能在物流运输、交通客运等领域的发展应用。

第三十八章 提高现代水利水务支撑能力

统筹推进流域、区域、城市防洪减灾，持续改善河湖水环境，优化完善水资源配置，推动水利智能化提升，实现水利治理体系和能力现代化。

第一节 提升防洪减灾能力

进一步巩固长江干堤防洪能力、稳定长江南京段河势，推进秦淮东河建设，完成水阳江、句容河、新桥河、二千河、新禹河、胥河等骨干河道防洪治理。提升河道水环境，做好主城区暗涵整治和雨水管网疏通，连通区域水系，打通水系断点和堵点，实现活水畅流。推进城市排涝泵站更新改造和积淹水片区整治。做好水土保持工作。

第二节 推进民生水利建设

开展生活污水处理提质增效行动，加强污水源头管控，完善污水主通道和管网系统，新建扩建污水处理厂，实现建成区污水管网和自然村污水处理设施全覆盖。实施秦淮新河补水泵站扩建、固城湖补水泵站等区域引调水工程，推进城市水厂和供水管网的新建改造，完善互联互通管道建设，全面完成主城、江北以及江宁应急水源系统建设。开展大中型灌区现代化改造，

推进再生水利用工程建设。

第十篇 加快绿色发展转型

推动美丽古都建设展现新图景

第三十九章 筑牢绿色发展优厚本底

坚持以习近平生态文明思想引领经济社会发展全面转型，优化生态空间，保障生态安全，强化长江生态保护修复，提升生态系统质量和稳定性，打造新老并进协调美、锐意创新活力美、古今交融人文美、绿色宜居生态美、开放包容气度美、安定文明和谐美的“六美”南京。

第一节 优化完善市域生态空间与安全屏障

推进山水林田湖草生态保护和修复，科学划定并严格管控生态保护红线和生态空间管控区域，加强自然保护区，森林公园、地质公园、湿地公园等自然公园，饮用水源保护区、种质资源保护区等重点生态地区建设，着力构建自然保护地体系，守住自然生态安全边界。稳固“一带两片、两环六楔”的市域生态骨架，构建秦淮河、滁河水系廊道及高速公路沿线绿化防护生态廊道，加快矿山宕口生态修复和植被恢复。开展国土绿化行动，提升生态系统碳汇能力。推进“绿色银行”行动，以全域生态大贯通促进城市空间与生态空间融合共生。到2025年，

自然湿地保护率保持在 68.6%，林木覆盖率保持在 31.6%。

专栏 18 “一带两片、两环六楔”市域生态骨架

1. “一带”：长江绿色生态带，由长江及其洲岛、湿地和两侧带状绿地构成，形成市域绿色空间网络的主轴。

2. “两片”：结合南北田园乡村地区建设两片生态保护区，以生态保护和郊野休闲功能为主，是南京市主要的生态基底和斑块。

3. “两环”：绕城公路环及绕越高速公路环。绕城公路环由江南的明外郭—秦淮新河、绕城公路绿环、江北的三桥生态廊道、老山森林公园、龙王山公园及八卦洲省级湿地公园组成；绕越高速公路环由绕越高速公路绿环和老山北部公路三环绿地组成。

4. “六楔”：6 条由外围向城镇内部楔入的绿色廊道，以郊野公园和绿色开敞空间为主，联系外部山水生态空间与城镇内部结构性绿地，是城市重要的通风廊道。

第二节 加强长江生态环境系统性保护修复

积极创建长江经济带发展绿色示范区，坚持聚焦问题根源、加强协同联动、注重整体推进，全面优化沿江生产空间、生活空间、生态空间布局。统筹考虑水环境、水生态、水资源、水安全、水文化和岸线等多方面的有机联系，改善长江生态环境和水域生态功能，加快建设长江“生态眼”环境监测系统。实行长江干流及洲岛岸线生态修复和开发总量控制，统筹岸线使用和陆域功能，优化提升干流岸线功能的复合使用，更大力度实施防护林带建设、滨江岸线复绿增绿工程。发挥典型示范以点带面作用，“一江两岸”地区高标准建设“南京外滩、城市客厅”。严格保护长江水源地和新济洲、绿水湾等重要湿地，优化

生态安全屏障。坚决贯彻长江“十年禁渔”部署，实施“拯救江豚行动”，提高长江南京段水生生物多样性。健全长江水灾害监测预警、灾害防治、应急救援和水域联合执法体系，推进河道综合治理和堤岸加固，建设安澜长江。

专栏 19 南京外滩九大城市客厅

1. 河西鱼嘴城市客厅：将“青春扬子江”与江豚主题相结合，建设江豚互动广场和活力运动水岸，打造南京国际形象和生态文明相融合的重要窗口。
2. 欢乐滨江城市客厅：打造集观景、演出、休闲、游憩等多功能于一体的滨江活动广场，搭建交流娱乐舞台。
3. 绿博园城市客厅：以绿博园为生态背景，强化河西文体轴与滨江的联系，与江苏大剧院联动打造生态、绿色、活力的时尚文化客厅。
4. 宝船遗址公园城市客厅：集合宝船文化遗产、滨江公园、渡江胜利纪念碑和纪念馆资源，打造国家级航海文化和红色文化展示平台。
5. 下关滨江商务区城市客厅：盘活近代历史文化资源，建设连接中山码头、大马路、老江口等文化遗产的平台，重现 20 世纪初下关商埠风貌。
6. 上元门城市客厅：挖掘金陵船厂工业遗产，形成历史特色鲜明的创意园区。
7. 幕燕风貌区城市客厅：重现“燕矶夕照、永济江流”金陵盛景，依托山水人文资源，打造宜居宜游的城市客厅典范。
8. 江北新区定山城市客厅：依托江北核心区资源，建设形成江北新区重要的新城门户、智慧客厅。
9. 绿水湾城市客厅：结合江北青奥体育公园，打造纵览江景的滨江公园和弘扬青奥精神的生态客厅。

第三节 打造“紫金山—玄武湖”城市中心公园

整合紫金山、玄武湖资源，建设服务市民的共享空间和品质卓越的世界级旅游目的地。整体保护紫金山、玄武湖的生态环境资源，保持生态系统原真性，充分保护和挖掘一山一湖的

生态价值、人文价值、旅游价值，展现南京山水城林交融的独有风貌。注重功能优化，完善旅游服务、人文展示、观光休闲、餐饮购物、交通集散等功能配置。加强公园内部与周边区域的融合发展，构建蓝绿交织、自然和谐的全域公园体系。

第四十章 提高绿色低碳发展水平

树牢绿色发展导向，坚持内涵式、集约型发展路径，不断降低生产生活过程中的资源能源消耗强度，加快绿色低碳循环经济发展，形成绿色生活方式，建设资源节约型和环境友好型社会。

第一节 加强资源集约节约利用

强化土地集约节约利用，提升建设用地效率效益。有序开展农村建设用地复垦，强化耕地数量和质量占补平衡，到 2025 年，耕地保有量不低于国土空间规划确定的约束性目标任务。

深入实施节水政策措施，严格落实水资源有偿使用制度和非居民用水超定额超计划累进加价制度。构建重点用水户监控管理体系，实现市、区重点用水户三级用水总量有效控制。推进节水型城市和载体建设，建设海绵城市，实现雨水有效控制。到 2025 年，全市用水总量控制在 45.82 亿立方米以内，单位地

区生产总值用水量下降 18%。

坚持和完善能耗总量和强度“双控”制度，加强高能耗项目管理，探索实施用能预算管理。提升天然气保供能力和安全供气统调互供互补能力。推进清洁能源产业化，合理推进生物质、风能资源利用。到 2025 年，全市能源消费总量和能耗强度下降幅度控制在省下达的目标范围以内，非化石能源占一次能源消费比重达到 12%。

第二节 构建绿色低碳生产方式

发展循环经济，深入推进企业循环式生产、园区循环化改造、产业循环共生耦合体系建设，创建一批绿色循环发展示范试点。构建绿色产业标准体系，打造绿色制造样板，鼓励企业开展“绿色厂区”升级改造，淘汰落后过剩产能，加快传统行业工艺、技术和装备绿色化改造提升。围绕垃圾分类、工业固废综合利用、建筑垃圾资源化综合利用和水资源综合利用等领域，促进生产过程废弃物和资源循环利用，实施一批循环经济工程项目。持续压减煤炭消费总量，实施清洁能源产业化工程，推动“无废城市”试点。

加快低碳转型，启动碳峰值管理和碳中和发展研究，制定 2030 年前碳达峰行动方案，强化碳排放总量、强度“双控”和峰值目标管理，开展国家低碳城市试点，率先打造碳中和示范

区和江心洲、南部新城零碳未来城。深化与 C40 城市气候领导联盟等国际组织的合作，在推动城市绿色低碳发展上加强经验互鉴、资源共享。积极参与碳市场建设，加强应对气候变化基础统计和温室气体排放统计核算。

第三节 培育绿色低碳生活方式

引导全社会自觉践行节约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。开展绿色出行创建行动，实施公交换乘优惠，构建便捷的公共交通网络体系，到 2025 年，全市绿色出行比例达到 75%。提倡绿色居住和绿色办公，合理控制夏季空调和冬季取暖室内温度，推行“无纸化办公”，率先推动政府办公建筑节能监管体系建设，实行能耗统计与能源审计制度。推行绿色消费，出台快递业、共享经济等新业态的规范标准，推进塑料污染治理工作。

第四十一章 持续改善生态环境质量

深入打好污染防治攻坚战，继续开展大气、水、土壤等污染防治行动，有效防控重大环境风险，实现减污降碳协同效应，推动生态环境质量持续改善。

第一节 深入打好污染防治攻坚战

加强大气污染联防联控联治体系建设，强化多污染物协同控制，提高 VOCs、移动源污染、城市面源污染治理水平，强化工业污染全过程控制，实现全行业全要素达标排放，强化臭氧、挥发性有机物等大气污染执法和监测，以江北新材料科技园和周边区域为试点，建设区域大气环境监控预警体系。加快国三营运柴油货车淘汰更新，全面实施机动车国六排放第二阶段标准，强化机动车、非道路移动机械排放达标监管，推广使用新能源车。加强餐饮油烟污染防治，加强餐饮业执法检查。落实城市道路和施工工地扬尘管控。到 2025 年，空气质量优良天数比例不低于 80%，细颗粒物（PM_{2.5}）浓度年均值优于省定目标。

推进美丽河湖建设，全面落实“河长制”“湖长制”和“断面长制”，加强长江干流、入江支流、城市河道和农村水体污染防治。加大水质监测和预警，建成应急备用水源地，确保饮用水水源安全。巩固提升水环境整治成效，强化河湖生态修复治理。推动城镇污水管网全覆盖和城区截流设施功能改造。到 2025 年，主要江河湖库水功能区水质明显改善，地表水国省考断面水质达到或优于Ⅲ类水体比例达到 90%。

开展土壤污染状况详查，建立全市土壤环境基础数据库和信息管理平台。建立污染地块名录及其开发利用负面清单，加强污染源监管，防范建设项目新增土壤污染，有序开展建设用

地污染地块的治理与修复。强化农业面源污染防治，推进化肥农药减量化，完善固体废物综合治理体系。到 2025 年，土壤环境质量持续改善，受污染耕地和污染地块安全利用率达到 93%。

第二节 系统性防控生态风险

完善环境风险差异化动态管控体系，开展饮用水水源地、重要生态功能区环境风险隐患排查。强化危险废物环境安全全过程闭环管理，提升集中安全处置利用能力。提升突发环境事件风险防控和应急处置能力，建设预警监控平台，完善全市突发环境事件各类应急预案。增强社会化应急救援队伍能力，提升企业环境风险应急管控的专业化水平。

第四十二章 深化生态文明制度创新

健全各方参与的多元环境治理体系，建立生态产品价值实现机制，着力构建系统完善、运行有效的生态文明制度体系。

第一节 健全多元环境治理体系

完善生态环境领域地方性法律法规，健全生态环境目标评价考核、绩效考核和责任追究制度。加强企业环境治理责任制度建设，严格执行重点排污企业环境信息强制公开制度。开展

产业园区生态环境政策集成改革试点，构建以排污许可证为核心的固定污染源监管制度体系。完善环境治理社会监督机制，深化公开透明的环境信用评价体系。

第二节 强化生态保护制度建设

推进“三线一单”成果实施应用，在区域开发建设、重大项目推进中，严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，建立生态环境准入清单管控体系。深化资源税、环境税改革，落实生态环境保护税收优惠政策，健全水权、排污权，探索用能权等交易市场机制，完善“政府补贴+第三方治理+税收优惠”联动机制。严格监督问责，跟踪环境违法问题整改，加强生态环境司法力量建设，完善环境行政执法监督机制。鼓励商业银行开发专门的绿色金融产品。

第三节 促进生态产品价值实现

建立健全生态补偿和生态环境损害赔偿制度。建立生态产品交易平台，加快完成森林、山岭、荒地等全要素自然资源资产统一确权登记。打造生态产品质量标准体系，探索生态资源价值转化途径和生态权益“总量控制—配额交易”机制。完善生态产品价值核算评估方法，以高淳为试点探索建立生态系统

生产总值（GEP）核算框架和指标。支持探索“生态银行”发展模式，推动生态资源一体化管理、开发和运营。

第十一篇 突出先进文化引领

提高社会文明程度彰显城市文化特质

第四十三章 提高社会文明程度

牢牢把握社会主义先进文化前进方向，用社会主义核心价值观凝心聚力，推动形成适应新时代要求的思想观念、精神面貌、文明风尚、行为规范。

第一节 巩固共同思想基础

严格落实意识形态工作责任制，坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育，推进马克思主义理论研究和建设工程，推进党的创新理论时代化、大众化。把社会主义核心价值观要求融入社会主义法治建设和社会治理，打造一批社会主义核心价值观示范基地，培育和深化中国特色社会主义价值认同。深入开展南京党史基础研究，加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育。弘扬以理想信念为主要内容的雨花英烈精神，发挥雨花台干部学院党性教育重要阵地作用，把红色资源利用好，把红色传统发扬好，把红色基因传承好。加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，加强以劳动创造幸福为主体

的宣传教育，完善青少年理想信念教育齐抓共管机制，推动理想信念教育常态化、制度化。实施爱国主义教育基地数字化工程，推进中华民族文化基因库（一期）雨花台红色基因库、南京大屠杀档案资料数据库等项目建设。

坚持党管媒体原则，完善坚持正确导向的舆论引导工作机制，推动媒体深度融合。加快融合平台建设，做强媒体文化服务，打造新型主流媒体，用好区级融媒体中心，建设全媒体传播矩阵。突出重大主题、重要节点，开展系列大型主题新闻采访报道，推出富有思想含量的拳头新闻产品。加强网络文明文化建设，完善网络综合治理体系，营造清朗网络空间。

第二节 提升全民文明素养

培育塑造适应现代化要求的城市精神，倡导科学人文精神，弘扬创新文化，提高居民认同感和归属感。深入实施公民道德建设工程，大力推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设。构建多层次常态化先进典型选树机制，持续在科技创新、教育卫生、基层治理等领域广泛开展“最美人物”评选。充分发挥新时代文明实践中心阵地作用，积极开展理论宣讲、科技科普、健康促进等活动，提高市民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质。

深入实施《南京市社会信用条例》《南京市文明行为促进条

例》和《南京市志愿服务条例》，持续开展全民公益行动，加强诚信社会建设和“志愿之城”建设。巩固全国文明城市创建成果，扩大文明家庭、文明校园覆盖面和参与度。深入开展群众性精神文明创建活动，解决群众反映突出的不文明问题。

第四十四章 推动文化事业繁荣兴盛

坚持“百花齐放、百家争鸣”的基本方针，以文化供给侧结构性改革为抓手，激发城市文化创新创造活力，让人民享有更加充实、更为丰富、更高质量的精神文化生活。

第一节 提高公共文化服务水平

完善公共文化服务体系，优化公共文化设施布局，提高市民参与文化活动的便利性。加快大型社区文化设施建设，推动文化资源向基层和农村倾斜，提高社区综合公共文化服务设施的服务水平和综合使用率，促进公共文化服务均衡发展。开展文化惠民“百千万”工程，鼓励和支持文化馆、图书馆、博物馆、美术馆、方志馆等公益性文化设施向社会免费开放，基本形成覆盖城乡的全民阅读推广服务体系。深化“博物馆之城”创建，推进中国第二历史档案馆新馆、城墙博物馆、南京大运河文化博物馆、南京博物馆新馆等重大工程建设。建设南京少

儿图书馆等重大文化设施和城市音乐厅、跑道公园等标志性公共文化空间，加快布局“梧桐语”城市文化客厅，打造特色文化记忆标识。创新公共文化产品和服务供给方式，发展“数字+”“网络+”公共文化服务，推动公共文化数字资源覆盖各类终端用户。

第二节 繁荣文化创作生产传播

全力构筑文艺精品创作高地，以全国和省、市“五个一工程”奖、全国常设性文艺类奖项、南京文学艺术奖等为引领，推出大型音乐套曲《雨花组歌》、杂技剧《桥·家》等一批价值鲜明、思想深刻的精品力作。推出《南京记忆》《雨花英烈》等城市文化传承作品，实施红色文化出版工程和《金陵全书》数字化出版工程。规划建设一批公共文艺空间，策划开展沉浸式、融入式文化体验项目，精心打造“遇见夜金陵”“南京戏剧节”等系列活动。以第30届梅花奖在宁颁奖为契机，举办“梅绽金陵”戏曲展演季，打造一批小剧场、“梅花”戏剧角。提升专业文艺活动品牌品质，持续放大南京文化艺术节、森林音乐会、国际艺术博览会、咪豆音乐节、一首歌温暖一座城等品牌效益。

第四十五章 加快文化产业发展

坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，健全现代文化产业体系和市场体系，推进文化与科技、创意、旅游、金融深度融合发展，更好满足人民群众文化需求。

第一节 提升文化产业创新能力

健全文化产业支持体系，积极发展文化创意、电子竞技、影视动漫、网络视听等新兴业态。建设国家文化和科技融合示范基地，推动区域性版权交易基地、电影产业园区、网络视听产业园区、短视频（直播）载体发展。引导老城隍庙、环南艺、长江路等创意文化产业功能区向区域协同、产城融合和综合功能转变。促进文化消费提档升级，搭建数字化、网络化、智能化文化消费平台，推出云上博物馆、线上展览、音乐云现场等新消费模式，促进线上消费、智慧消费。扩大中国（南京）文化科技融合成果展览交易会、南京（国际）动漫创投大会、创意设计周、“蓝星球”科幻电影周等特色展会平台影响力。到 2025 年，新增 2—3 个国家级文化产业园区。

第二节 加快旅游业提质增效

加强区域旅游品牌和服务整合，推动全域旅游深度发展，创建国家全域旅游示范城市。推进观光类旅游产品转型升级，

重点建设休闲度假类旅游项目，大力发展工业旅游、康养旅游、低空旅游、房车露营等新型旅游产品。着力推进栖霞山文化休闲旅游度假区、江苏园博园、欢乐滨江、老山生态旅游体验园等重点旅游项目建设。提升旅游服务质量，增强游客满意度。到 2025 年，新增 1 个国家 5A 级旅游景区，1 个国家级旅游度假区。

第三节 促进文化旅游融合发展

深化建设国家文化和旅游消费示范城市，坚持以文塑旅、以旅彰文，统筹全域文旅资源，打造独具魅力、别样精彩的文旅体验。实施世界文旅目的地建设行动，深化文化内涵挖掘和主题提炼，推动“一山两水一城墙”传统文旅产品迭代升级，建设一批彰显古都文化底蕴的世界级旅游景区、度假区和国家级旅游休闲街区。开发精品文旅线路，丰富特色文旅产品，发展研学旅游、文博旅游、文学旅游、红色旅游等文旅新业态。依托精品影视文化产品，拓展深度人文体验项目。

第四十六章 打响城市文化特质品牌

充分利用南京城市资源禀赋和独特品牌，擦亮“世界历史文化名城”“世界文学之都”“国际和平城市”和“世界体育名城”四张名片，讲好中国故事的南京篇章。

第一节 彰显世界历史文化名城魅力

统筹保护和利用历史文化资源，保护“襟江带湖、龙蟠虎踞”的山水环境和“依山就水、环套并置”的都城格局。加快建设长江文化带、大运河文化带和夫子庙秦淮河历史风光带。加强老城南古民居的保护利用和中华门片区整体保护展示，做好颐和路、长江路、百子亭、评事街等历史文化片区保护利用工作。深入开展文化遗产保护工作，实施石头城遗址公园、明城墙砖官窑场遗址公园、明故宫遗址标识展示等工程，强化非物质文化遗产系统性保护。优化不可移动文物、历史建筑等保护利用和非物质文化遗产保护传承机制，推进中国明清城墙申报世界文化遗产。实施城市文化传承影像工程，推进历史人文资源影像化数字化建设，做好传统文化活化传承，深化“我们的节日”南京行动。加强城市文化展示，将南京历史文化名城博览会打造成为“一带一路”原创文化交流的标志性会展平台。

第二节 深化世界文学之都建设

打造中国文学创作高地，吸引国际文创人才与资源集聚南京，为创新名城建设注入更多文化活力。面向世界精心制作和翻译一批城市历史文化、民俗风情、时代发展等学术和文艺作品，搭建中外文学交流平台，办好国际文学交流品牌活动，扩

大在世界重要国家和地区的影响力。实施文学创作繁荣工程，促进文学创作健康发展，推进文学作品的影视转化和版权交易。整合开发城市文学资源，建设新型阅读空间和文学传播场所，打造氛围浓厚的“书香南京”。实施“文学之都”南京系列出版工程，策划开展“驻地作家计划”“文学作品翻译计划”等系列行动，以文学为纽带提升城市国际知名度。

第三节 拓展国际和平城市影响

注重和平文化物质遗存的保护和标识，办好史实海外展，加强与国内外研究机构交流研讨，以国家公祭仪式、南京和平论坛等重大活动为契机，深入开展和平价值传播。规划建设南京国际和平中心（南京国际和平博物馆），展示南京和平建设、中国和平发展以及构建人类命运共同体等内容。发挥南京大屠杀史与国际和平研究院、和平学教席、在宁高校和科研院所作用，持续做好南京大屠杀史实研究、史料外译和对外传播，融入国际和平学研究话语体系。

第四节 提高世界体育名城知名度

充分发挥奥运城市的品牌效应，推进世界体育名城建设。加强与重点国家和地区的联系，推动与国际体育组织的交流合

作，引进高水平国际赛事，举办体育文化交流活动。办好世界田联室内田径锦标赛、国际排联女排世界锦标赛、国际羽联世界锦标赛等世界顶级赛事，积极申办国际单项体育组织主办的、具有重大国际影响力的体育赛事，提升南京体育国际影响力。推动体教融合发展，促进业余训练体制机制创新，建设一批体育特色示范校，培育一批竞技水平高、社会影响力大的职业体育俱乐部，吸引更多高水平职业体育俱乐部落户南京。优化运动项目布局，加强后备力量培养，振兴篮球、足球、排球“三大球”，保持羽毛球等优势项目的领先水平。推进足球改革发展，建设国家级足球青训基地，规划建设一座可以承接国际 A 级足球赛事的专业足球场。

第十二篇 提升安全发展能力

探索超大城市现代化治理新路径

第四十七章 加强社会主义民主法治建设

以习近平法治思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治市相统一，不断提升法治南京、法治政府、法治社会一体建设水平，切实保障社会公平正义和人民权利。

第一节 发展社会主义民主政治

支持及保证人民代表大会及其常委会依法行使职权，强化人大代表与人民群众的联系。加强协商民主制度建设，健全人民政协建言资政、凝聚共识双向发力机制。完善大统战工作格局，巩固和发展南京最广泛的爱国统一战线，发挥民主党派、工商联和无党派人士作用，全面落实党的知识分子、新的社会阶层人士、民族、宗教、侨务等政策，切实做好对台、对港澳工作，巩固和发展大团结大联合局面。充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用，不断提高联系群众、服务群众、凝聚群众的实效。

第二节 全面提升依法治市水平

加强立法能力建设。创新和完善新时代立法体制机制，坚持

科学立法、民主立法、依法立法，立改废释并举，健全立法项目立项、起草、论证、协调、审议、评估机制。在教育、医疗卫生、食品安全、慈善救助和弱势群体等方面加强立法保障。拓宽公众参与立法的有效渠道，适时引进第三方咨询、起草、评估机制。

深入推进法治政府建设。坚持依宪行政、依法行政，依法全面履行政府职能，推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，构建全覆盖的责任制度和监督制度。坚持民主决策、科学决策、依法决策，严格落实重大行政决策程序，完善合法性审查制度。深化行政执法体制改革，坚持严格规范公正文明执法，加大食品安全、市场监管、公共卫生、安全生产、资源环境和城市管理等重点领域执法力度，完善协同高效的行政执法体系。

深化司法体制改革。全面落实司法责任制，完善权责明晰、权责统一、监管有力、运转有序的审判权检察权运行体系。加大司法公开力度，探索全流程可视化、信息化监管模式，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制。深化诉讼制度和律师制度改革，构建统一规范的司法行政执行体系。加强对司法活动的监督，不断提升各类执法司法人员岗位素质能力。

建设法治社会。扎实推进宪法、民法典等法律的学习、实施、监督和效果评估。广泛开展全民普法行动，创新法治宣传教育方式，健全媒体公益普法制度，打造一批市民群众喜闻乐见的优质普法品牌活动，使“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”成为全体市民的自觉行为。降低法律援

助门槛，扩大法律援助范围，加强公共法律服务实体平台、热线平台、网络平台等基础设施建设，构筑覆盖全业务、全时空的高品质公共法律服务体系。

第三节 健全协同监督机制

健全以党内监督为主导，人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、统计监督、群众监督、舆论监督相互协调、共同推进的机制。完善政府内部层级监督，推动常态化长效化。充分发挥审计监督职能，实现审计全覆盖。发挥社会监督和舆论监督作用，完善行政机关违法行政行为投诉举报登记制度，畅通网络、报刊、广播、电视等媒体监督渠道，建立健全覆盖全网的舆情监测、收集、研判、处置机制。

第四十八章 加强和创新现代社会治理

完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，提升超大城市社会治理现代化水平，营造有机、协调、良性的社会运行生态。

第一节 建设社会治理共同体

健全多元主体治理参与机制。坚持党委领导、党建引领，

完善集约高效的政府负责体制和治理体制，依法引导和规范社会事务和社会生活。发挥人民群众主体作用，鼓励通过各种方式参与社会治理。积极培育公益性、服务性、互助性社会组织，支持行业协会商会类社会组织发展，建立健全人民团体、社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众的制度体系。依法保障群众知情权、参与权、表达权和监督权，畅通规范新社会阶层人士、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。

第二节 夯实社会治理基层基础

围绕治理体制、工作布局和治理方式现代化，加快推进全国市域社会治理现代化试点城市建设。健全城乡社区治理和服务机制，加快推动治理资源下沉到社区。深化“三社联动”，构建公共服务圈、群众自治圈、社会共治圈，开展全国社区治理和服务创新试验区建设。推动社区综合服务设施现代化，探索建立分级分类评估机制，加强社区工作者职业化建设，强化社区治理服务的基础支撑。深入推进乡村善治工程，引导社会组织、社会工作者、志愿者以及社会精英、现代乡贤等参与乡村服务管理，完善事关村（居）民切身利益的议事协商机制，开展乡村治理体系示范村镇建设。

第三节 推动社会治理模式创新

深入落实“大数据+网格化+铁脚板”治理机制要求，推进城市智能化、精细化治理。完善“大数据”赋能服务体系，推动5G、大数据、区块链等前沿科技与市域社会治理深度融合，实现社会治理数据“一中心”汇聚、“一平台”共享、“集成化”应用。完善“网格化”联动共治体系，推动“网格+警格”“网格+应急格”等多网合一，形成“闭环式”处置流程。科学实施智能安防小区建设，实现安防数据与治理数据深度融合、高效应用。完善“铁脚板”力量组织体系，加快建设南京网格学院、南京市域社会治理现代化研究院，深入落实“政法网格员”等制度，构建联系服务群众机制，畅通群众诉求渠道。

第四节 建设社会信用体系示范城市

发挥全国社会信用体系建设示范城市的示范引领作用，深化社会信用体系建设。建立健全信用制度与标准体系，持续推进政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信建设，完善园区、乡村信用建设。深入推进信用信息共享、公示和应用，提升平台自动化对接能力，强化公共信用信息系统支撑功能。健全以信用为基础的新型监管机制，提升信用监管数字化水平，规范实施联合奖惩和信用修复。开展多层次信用惠民便企服务，增

强信用服务实体经济能力。发展信用服务产业，培育和规范信用服务市场。探索建立满足社会信用体系建设需要的机构体系。

第四十九章 建设更高水平的平安南京

坚持以人民安全为宗旨，率先探索安全发展制度体系，切实提升本质安全水平，建设基础更牢、水平更高、群众更满意的平安南京。

第一节 坚决捍卫政治安全

坚持总体国家安全观，实施国家安全战略，坚持以政治安全为核心，健全维护国家政治安全工作和责任体系，坚决捍卫中国共产党的长期执政地位、捍卫人民民主专政的国家政权、捍卫中国特色社会主义制度、捍卫宪法的权威和尊严。完善政治安全领域工作协调机制，及时发现、有效防控、全力化解各类政治安全风险。依法严密防范、严厉打击敌对势力各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动和宗教极端活动。大力开展国家安全宣传教育，增强全民国家安全意识，持续净化网上政治生态，共筑国家安全防线。

第二节 加强公共安全保障

坚持安全发展理念，科学制定城市安全相关规划。加强城市基础及安全设施建设，加强基础设施建设运营过程的安全监督管理，提高安全配置标准、建设质量和管理水平，严格落实安全防范措施。健全金融风险防控体系，加强与房地产重点关联领域协同监管。提升专业化打击水平，长效推进扫黑除恶专项斗争，依法严厉打击各类违法犯罪。

健全城市安全责任体系，全面落实各级党委和政府对本地区安全生产工作的领导责任。明确和落实各相关部门安全监管职责，加强不同行业部门沟通协作。严格落实各类生产经营单位安全生产和职业健康主体责任，加强全员、全过程、全方位安全管理。加强城市安全监管信息化建设，提高安全自动监测和防控能力，完善社会治安防控体系，推进新一代雪亮技防工程建设。深入推进城市生命线工程建设，积极推广城市安全科技创新应用。建设具有南京特色的安全文化教育体验基地。坚持和发展新时代“枫桥经验”，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善信访制度，完善各类调解联动工作体系，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。健全社会心理服务体系和危机干预机制。

第三节 健全风险防控机制

全力保障经济安全。加强地方金融监管与金融风险监测预

警，推进与重点关联领域的协同监管，筑牢金融安全防线。密切跟踪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，前瞻实施研判防范。加强地方粮食储备和应急保供。

落实食品安全战略。实施食品安全攻坚行动，强化全链条监管整治，加大智慧监管、检验检测、追溯体系等投入保障，提升监管能力和监管效率，严惩食品安全违法犯罪行为。落实企业主体责任，健全各方参与机制，强化动态管理，建设国家食品安全示范城市。

提高生物安全治理能力。建立健全生物安全风险防控体系，定期开展生物安全风险评估，强化生物安全资源监管，提高检测预警和防御能力，从源头检测和遏制生物威胁。深化生物资源和生态平衡研究，推动生物安全领域基础研究和关键核心技术突破，加强高级别生物安全实验室体系建设和运行管理，培养、储备一批复合型生物安全人才，促进生物科技健康发展。

强化网络安全保护。完善网络安全监测预警、态势感知、信息通报、应急响应工作体系，着力提升关键信息基础设施防护能力。加强重要数据资源和个人信息安全保护。推动关键核心技术创新突破，加强自主可控安全产品替代使用，推动网络安全产业发展。大力宣传普及网络安全知识技能，营造浓厚社会氛围，增强全民网络安全意识，夯实网络安全工作的基础。

第四节 提升应急管理能力

完善应急管理体系建设。加快建设现代化韧性城市，科学规划重大生命线工程，构筑有效预防和应对突发事件的空间体系。加强预案动态调整机制，健全横向到边、纵向到底的应急预案体系。完善国防动员体制机制，稳步提升人防综合防护体系建设，推进人防与国防动员体系、应急管理体系高效衔接。提升全民安全素质和应急意识，构建突发事件应急救援联动机制。

健全物资储备体系。优化物资储备品种规模和结构布局，统筹规划建设储备基础设施，构建统一高效的物资储备体系，实现粮食、能源、医疗器械、矿产等重要战略物资的集中管理、统一调拨、统一配送。加快储备管理信息化，实现应急物资信息共享、业务协同。坚持政府储备与民间储备相结合，推广协议储备、依托企业代储、生产能力储备和家庭储备等多元储备方式，推动物资储备流程标准化。

提升防灾减灾救灾抗灾能力。全面提升气象、水文、地质、地震等多灾种和灾害链综合监测、风险识别、预警预报、精准治理水平，增强重点领域和场所的安全保障能力。完善灾害事故信息发布制度。加强应急避难场所建设，打造专业化与社会化相结合的应急救援和消防救援队伍，加快灾后恢复生产、重建损毁房屋和设施。推进防灾减灾知识宣传和普及教育，积极

创建全国综合减灾示范社区。

专栏 20 平安南京保障行动

1. 安全生产保障：实施安全生产负面清单管理，加大道路交通、消防安全、建筑施工、危险化学品等事故多发易发领域的隐患排查。强化重点时段安全生产监管工作，推进火灾隐患综合治理，建设城市“5分钟消防圈”。

2. 食品药品安全保障：建设国家食品安全示范城市，健全食品安全全程追溯体系。加强药品动态监管和风险控制，建立药品质量定期抽验、监督检查和不良反应记录备案制度，加大对网络销售药品等新业态的监管力度。

3. 社会治安保障：建设市反恐（应急联动）指挥中心，长效推进扫黑除恶专项斗争，依法严厉打击各类违法犯罪，建立立体化社会治安防控体系。推行社区矫正执法标准化管理。持续加强禁毒工作。

4. 市政设施安全保障：运用物联网、大数据等手段，建设市政设施运行数据库。加强桥梁、水库、市政管线等重大设施安全隐患排查，实施消隐行动，科学规划建设排水系统。

5. 网络安全保障：加强水电气热、能源、交通等领域控制系统和政务、金融、社保、通信、医疗等信息系统的安全防护，完善网络安全监测监管、风险评估、监督管理、应急处置预案等环节，增强关键信息基础设施、重要信息系统、关键数据资源及服务的安全保障能力。

6. 生物安全保障：制定生物安全相关的地方法规和规章制度，构建生物安全法律法规体系，健全生物安全评估和决策机制，建设生物安全防护三级实验室。

7. 有效预防和化解社会矛盾：加强源头预防，健全重大决策社会稳定风险评估机制。建立重大突发性事件分级应急预案制度、涉法涉诉信访依法终结制度、网络舆情研判导控服务机制、群体性事件应急处置机制。加快行业性、专业性人民调解组织建设。

第十三篇 加强规划实施保障

为建设“创新名城、美丽古都”凝聚强大合力

坚持党对规划工作的集中统一领导，健全规划实施保障机制，强化宏观政策协调协同，形成全社会推动规划实施的强大合力，万众一心，众志成城，将“十四五”规划美好蓝图转为发展实效。

第五十章 坚持党的全面领导

深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚决贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，进一步树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”，健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导贯穿到规划实施的各领域和全过程，提高广大干部适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定水平和专业化能力，为规划实施提供坚强保证。

第五十一章 健全统一规划体系

强化市级发展规划统领作用。全面建立以发展规划为统领、空间规划为基础、专项规划和区域规划为支撑的规划体系。突出市级发展规划的战略性和政策性，聚焦事关长远发

展的重大战略、具有全局影响的重大政策、支撑高质量发展的重大工程项目，为各类规划系统落实市级决策部署和战略安排提供遵循。发挥市级发展规划统筹重大战略和重大举措时空安排功能，提出重大生产力布局、空间战略格局和空间结构优化方向，为国土空间规划留出接口。根据市级发展规划明确的主攻领域和重点区域，为制定市级专项规划、区域规划提供依据。

加强规划衔接协调。健全目录清单、编制备案、衔接协调等规划管理制度，规范规划编制方案，全面履行前期研究、拟定草案、征求意见、衔接论证、审核批准、规划发布等编制程序。构建纵向衔接、横向协调的规划衔接机制，确保市级空间规划、专项规划、区域规划等各级各类规划与本规划在主要目标、发展方向、总体布局、重大政策、重大工程、风险防控等方面协调一致。

第五十二章 完善规划实施机制

加强规划实施评估考核。规划确定的约束性指标以及重大工程项目、重大政策和重要改革任务，要明确责任主体和进度要求，确保如期完成。将本规划确定的主要指标分解纳入年度计划指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，合理确定年度工作重点。坚持政府自我评估与社会第三方评估相结合，健全年度监测分析—中期评估—总结评估的全过程动态规划评

估体系，把监测评估结果作为改进政府工作和绩效考核的重要依据。加强规划执行监督，自觉接受人大、审计和社会监督，保障规划严格落实。需要对本规划进行调整时，由市政府提出调整方案，报告市人民代表大会常务委员会批准。

加强政策协同保障。完善重大发展战略和中长期经济社会发展规划制度，健全以发展规划为战略导向的政策协同体系。按照本规划目标任务、结合经济发展形势，合理确定重大生产力布局，制定就业、产业、投资、消费、区域等公共政策。优化重大项目投资领域和区域布局，保持投资规模稳步较快增长。组织实施好一批关系全局和长远发展的重大项目。坚持公共财政服从和服务于公共政策，加强中期财政规划和年度预算与本规划实施的衔接协调，财政资金优先投向本规划确定的重大任务和重大工程项目，依据本规划制定重大工程项目清单，对清单内工程项目简化审批核准程序，优先保障规划选址、土地供应和财政资金需求。

专栏 21 重大工程项目

“十四五”时期重大战略性、功能性、支撑性项目预计总投资 2.48 万亿元左右，其中：

1. 建设高质量发展的全球创新城市：重点包括创新名城建设工程、制造强市建设工程、农业现代化提升工程等项目，预计投资额 0.8 万亿元左右。
2. 建设高能级辐射的国家中心城市：重点包括国际消费中心城市建设工程、国际综合交通枢纽建设工程、国家物流枢纽承载城市建设工程、城市更新提升工程等项目，预计投资额 1.14 万亿元左右。
3. 建设高品质生活的幸福宜居城市：重点包括绿色转型发展工程、现代教育强

市建设工程、健康南京建设工程、文旅示范项目建设工程、住房保障工程、老龄友好服务工程等项目，预计投资额 0.52 万亿元左右。

4. 建设高效能治理的安全韧性城市：重点包含现代化社会治理筑基工程等项目，预计投资额 0.02 万亿元左右。

第五十三章 广泛凝聚社会力量

推行规划政务信息公开，健全政府与企业、社会的信息沟通和交流机制，鼓励市场主体、社会力量和人民群众广泛参与规划编制实施全过程，紧扣群众关心的重要事项，通过落实实事、解决难事，让民生有改善、群众得实惠。创新和丰富宣传形式，及时报道规划实施新做法新成效，营造良好舆论环境。加强对外宣传，形成更广泛、更深入、更全面推进社会主义现代化建设的强大动力和活力。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，
市检察院，南京警备区。

南京市人民政府办公厅

2021年3月29日印发
