

**国家发展改革委关于印发《2021年  
新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的通知**

发改规划〔2021〕493号

中央和国家机关有关部门、直属机构，各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委，全国工商联，中国国家铁路集团有限公司、国家开发银行、中国农业发展银行：

经城镇化工作暨城乡融合发展工作部际联席会议第二次会议审议通过，现将《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》印发你们，请认真贯彻执行。

国家发展改革委

2021年4月8日

**2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务**

2021年是中国共产党成立100周年，是“十四五”规划开局之年，是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年。为贯彻落实党的十九届五中全会精神，推动落实国家“十四五”规划《纲要》有关重要部署，现提出2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务。

## 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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，统筹发展和安全，深入实施以人为核心的新型城镇化战略，促进农业转移人口有序有效融入城市，增强城市群和都市圈承载能力，转变超大特大城市发展方式，提升城市建设与治理现代化水平，推进以县城为重要载体的城镇化建设，加快推进城乡融合发展，为“十四五”开好局起好步提供有力支撑。

## 二、促进农业转移人口有序有效融入城市

协同推进户籍制度改革和城镇基本公共服务常住人口全覆盖，提高农业转移人口市民化质量。

（一）有序放开放宽城市落户限制。各类城市要根据资源环境承载能力和经济社会发展实际需求，合理确定落户条件，坚持存量优先原则，推动进城就业生活5年以上和举家迁徙的农业转移人口、在城镇稳定就业生活的新生代农民工、农村学生升学和参军进城的人口等重点人群便捷落户。城区常住人口300万以下城市落实全面取消落户限制政策，实行积分落户政策的城市确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。城市落户政策要对租购房者同等对待，允许租房常住人口在公共户口落户。城市要整体谋划、周密设计，统筹做好放开放宽落户、人才引进和房地产调控工作。推动具备条件的城市群和都市圈内社保缴纳年限和居住年限累计互认。（公安部、发展改革委等负责）

（二）推动城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口。鼓励在人口集中流入城市扩大义务教育阶段公办学校学位供给，优化事业编制调配、增加教师编制数量。

支持有条件地区将未落户常住人口纳入普惠性学前教育保障范围。简化社保转移接续程序。完成养老保险全国统筹信息系统建设。推进普通门诊费用跨省直接结算。（发展改革委、中央编办、财政部、教育部、人力资源社会保障部、卫生健康委、医保局等负责）

（三）提升农业转移人口技能素质。高质量推进补贴性培训，完成职业技能提升行动方案确定的5000万人次目标。面向农业转移人口特别是新生代农民工，深化实施农民工“春潮行动”“求学圆梦行动”、新生代农民工职业技能提升行动，支持企业开展新型学徒制培训并按规定给予培训补贴。结合疫情防控形势，适时加大农民工稳就业职业技能培训计划力度。结合促进农民工返乡就业创业和承接产业转移，开展针对性创业技能培训。扩大职业院校面向农业转移人口的招生规模。（人力资源社会保障部、教育部等负责）

（四）健全配套政策体系。继续安排中央财政市民化奖励资金。健全城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。依法维护进城落户农民承包地、宅基地、集体资产等权益，支持探索农村“三权”依法自愿有偿退出机制。根据第七次全国人口普查结果，发布县及县以上城镇常住人口数据，研究建立各城市城区常住人口数据统计发布机制，结合大数据技术推进常态化统计发布。（财政部、自然资源部、农业农村部、统计局等负责）

### **三、提升城市群和都市圈承载能力**

增强中心城市对周边地区辐射带动能力，培育发展现代化都市圈，增强城市群人口经济承载能力，形成都市圈引领城市群、城市群带动区域高质量发展的空间动力系统。

（五）健全城市群一体化发展机制。制定京津冀协同发展、粤港澳大湾区建

设、长三角一体化发展“十四五”实施方案。扎实实施成渝地区双城经济圈建设规划纲要。研究编制长江中游、北部湾、关中平原等跨省区城市群实施方案，有序引导省内城市群发展。健全城市群多层次协调机制和成本共担利益共享机制，提高一体化发展水平。（发展改革委等负责）

（六）培育发展现代化都市圈。支持福州、成都、西安等都市圈编制实施发展规划，支持其他有条件中心城市在省级政府指导下牵头编制都市圈发展规划。充分利用既有铁路开行市域（郊）列车，科学有序发展市域（郊）铁路，打通城际“断头路”。推进生态环境共防共治，构建城市间绿色隔离和生态廊道。建立都市圈常态化协商协调机制，探索建立重大突发事件联动响应机制。（发展改革委、生态环境部、交通运输部、国铁集团等负责）

（七）建设轨道上的城市群和都市圈。加快规划建设京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点城市群城际铁路，支持其他有条件城市群合理规划建设城际轨道交通。优化综合交通枢纽布局，建设一体化综合客运枢纽和衔接高效的综合货运枢纽，促进各类交通方式无缝接驳、便捷换乘。推广交通“一卡通”、二维码“一码畅行”。（发展改革委、交通运输部、国铁集团等负责）

#### **四、促进大中小城市和小城镇协调发展**

统筹城市布局的规模经济效益和生态健康安全需要，促进城市合理分工、协调联动，优化城镇规模结构。

（八）促进超大特大城市优化发展。推动开发建设方式从规模扩张向内涵提升转变。有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施，以及过度集中的医疗和高等教育等公共服务资源，合理降低开发强度和人口密度。提升市政交通、生态环保和社区等治理能力，有效破解“大城市病”。

在中心城区周边科学发展郊区卫星城，促进多中心、组团式发展，实现产城融合和职住平衡。系统评估排查风险隐患，提高风险防控能力。（发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、公安部、生态环境部、应急管理部等负责）

（九）推进县城补短板强弱项。加快补齐县城公共服务设施、环境基础设施、市政公用设施、产业配套设施短板弱项。加强项目谋划设计，分类设计公益性、准公益性和经营性项目，加快项目前期工作。在债务风险可控前提下，加大中央预算内投资和地方政府专项债券等财政性资金统筹支持力度，有序发行县城新型城镇化建设专项企业债券。健全政银企对接长效机制，协调引导有实力的大型企业承担相关建设任务，吸引开发性政策性和商业性金融机构中长期信贷资金积极投入，利用现有国外优惠贷款渠道予以投入。发挥 120 个县城建设示范地区带动作用，支持在有条件县城建设一批产业转型升级示范园区。结合新型城镇化建设，健全易地扶贫搬迁大型安置区公共设施。（发展改革委、财政部、人民银行、国资委、自然资源部、住房城乡建设部、开发银行、农业发展银行等负责）

（十）强化边境地区城镇功能。全面增强边境城镇承载人口、连接城乡、支撑国防的能力。开展兴边富民行动中心城镇建设试点，改善基础设施和公共服务，提高引产聚人能力。建设沿边抵边公路，发展一批抵边新村和新生抵边城镇，引导边民向沿边抵边公路、边民互市贸易点、抵边聚居点等适度集中。（发展改革委、交通运输部、自然资源部、住房城乡建设部、卫生健康委等负责）

（十一）促进特色小镇规范健康发展。推动《国务院办公厅转发国家发展改革委关于促进特色小镇规范健康发展意见的通知》全面落实落地。统一实行清单管理，以各省份为单元全面建立特色小镇清单，开展动态调整、优胜劣汰。制发特色小镇发展导则，引导树立控制数量、提高质量导向，强化正面引导和分类指

导。统筹典型引路和负面警示，推广新一轮特色小镇建设典型经验，加强监督监管、整改违规行为。（发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、市场监管总局等负责）

## 五、加快建设现代化城市

顺应城市发展新理念新趋势，建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市，推进城市现代化试点示范，使城市成为人民高品质生活的空间。

（十二）着力解决大城市住房突出问题。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，因地制宜、多策并举，稳定地价、房价和预期，促进房地产市场平稳健康发展。加快培育发展住房租赁市场，有效盘活存量住房资源，有力有序扩大租赁住房供给，完善长租房政策，合理调控租金水平。以人口流入多、房价高的城市为重点，扩大保障性租赁住房供给，着力解决困难群体和农业转移人口、新就业大学生等新市民住房问题。单列租赁住房用地计划，探索利用农村集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房，支持将非住宅房屋改建为保障性租赁住房。（住房城乡建设部、自然资源部、发展改革委、财政部等负责）

（十三）建设新型智慧城市。推进市政公用设施智能化升级，改造交通、公安和电气热等重点领域终端系统。建设“城市数据大脑”等数字化智慧化管理平台，推动数据整合共享，提升城市运行管理和应急处置能力。全面推行城市运行“一网通管”，拓展丰富智慧城市应用场景。（发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部、自然资源部等负责）

（十四）建设低碳绿色城市。全面推进生活垃圾分类，加快建设生活垃圾焚烧处理设施，完善医疗废弃物和危险废弃物处置设施。提升污水管网收集能力，推行污水资源化利用，推进污泥无害化处置。加强城市大气质量达标管理，推进

细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）和臭氧（O<sub>3</sub>）协同控制。推动重点城市群消除城区黑臭水体和劣Ⅴ类水体断面。开展爱国卫生运动，推广文明健康生活习惯，加强背街小巷等环境卫生死角整治。控制城市温室气体排放，推动能源清洁低碳安全高效利用，深入推进工业、建筑、交通等领域绿色低碳转型。（发展改革委、住房城乡建设部、生态环境部、卫生健康委等负责）

（十五）增强城市发展韧性。完善公立医院传染病救治设施，改善疾控基础条件，加强业务用房建设和必要设备配置，补齐县城公共卫生防控救治短板。提高平疫结合能力，确保改建新建的大型公共设施具备短期内改造为方舱医院的条件。统筹推进城市内涝治理和海绵城市建设，改造河道、堤防、水库等防洪设施，重点治理严重易涝积水区段。健全重要应急物资收储调配机制、基本生活用品保障机制。（发展改革委、卫生健康委、住房城乡建设部、水利部、自然资源部、应急管理部、体育总局等负责）

（十六）优化城市交通服务体系。深入建设公交都市，开展绿色出行创建行动，完善定制公交、自行车道和步行道。完善以配建停车场为主、公共停车场为辅、路侧停车位为补充的停车设施体系，健全住宅小区和公共停车场充电设施，开展创新筹资方式支持停车场建设试点。（住房城乡建设部、交通运输部、发展改革委等负责）

（十七）实施城市更新行动。在老城区推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造为主要内容的城市更新行动。加快推进老旧小区改造，2021年新开工改造5.3万个，有条件的可同步开展建筑节能改造。在城市群、都市圈和大城市等经济发展优势地区，探索老旧厂区和大型老旧街区改造。因地制宜将一批城中村改造为城市社区或其他空间。（住房城乡建设部、发展改

革委、自然资源部、商务部、卫生健康委等负责)

## 六、提升城市治理水平

树立全生命期管理理念，完善治理结构、创新治理方式，推动城市治理体系和治理能力现代化。

(十八) 优化城市空间治理。编制完成省市县三级国土空间规划，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。促进城镇建设用地集约高效利用，全面推行增量投放与存量盘活利用相挂钩。适当扩大住宅用地供应比例，提高工业用地利用效率，有序增加蓝绿生态空间。探索推行混合产业用地供给、分层开发、立体开发和以公共交通为导向的开发(TOD)等模式。稳慎把握省会城市管辖范围和市辖区规模调整。落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针，严格限制建设500米以上超高层建筑，严禁建设“丑陋建筑”。划定历史文化保护线，加强文物保护利用。(自然资源部、民政部、住房城乡建设部、文化和旅游部、文物局等负责)

(十九) 加强基层社会治理。根据常住人口规模优化街道社区设置和管辖范围。建设现代社区，以社区综合服务设施为依托，对接社区居民需求、提供便捷优质服务。引导社区社会组织、社会工作服务机构、社区志愿者、驻地企业单位等共同参与社区治理。支持老旧小区引入市场化物业服务或推行社区托管、社会组织代管等方式，提高物业服务质量和标准化水平。(民政部、住房城乡建设部、市场监管总局等负责)

## 七、加快推进城乡融合发展

以县域为基本单元推进城乡融合发展，坚持以工补农、以城带乡，推进城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置，以11个国家城乡融合发展试验区为突



破口，推动体制机制改革和政策举措落实落地。

（二十）促进人才入乡就业创业。鼓励各地制定人才加入乡村制度细则，允许入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并享有相关权益，探索以投资入股、合作等多种方式吸收人才入乡。建立科研人员入乡兼职和离岗创业制度，探索其在涉农企业技术入股、兼职兼薪机制。深入推行科技特派员制度。完善农民工返乡就业创业服务体系。引导工商资本入乡发展，培育一批城乡融合典型项目。

（发展改革委、中央统战部、中央农办、农业农村部、科技部、人力资源社会保障部、全国工商联等负责）

（二十一）深化改革农村土地制度。积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度，出台稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市的指导意见。推动深化农村宅基地制度改革试点地区率先健全宅基地分配、流转、抵押、退出、使用、收益、审批、监管等制度。鼓励农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等方式，盘活农村闲置宅基地和地上房屋。（自然资源部、发展改革委、中央农办、农业农村部等负责）

（二十二）推动公共设施向乡村延伸。统筹规划水气热等市政公用设施，推动向城市郊区乡村和规模较大中心镇延伸。推进城乡道路客运一体化发展，推进公路客运站改建迁建和功能提升。支持城郊承接城市专业市场和物流基地疏解，在县乡村合理布局冷链物流设施、配送投递设施和农贸市场网络，畅通农产品进城和工业品入乡通道。推进义务教育优质均衡发展和城乡一体化，促进义务教育教师“县管校聘”管理改革。实施医师区域注册，推进医师多机构执业，积极发展医疗联合体。依托国家城乡融合发展试验区等开展县域内城乡融合发展试点示范。（发展改革委、中央农办、农业农村部、住房城乡建设部、自然资源部、教

育部、卫生健康委、商务部等负责)

## 八、组织实施

(二十三) 压实地方责任。省级发展改革委要牵头会同省级各有关部门，做好组织调度和任务分解，加大资金和用地等要素保障支持力度。市县级政府要切实推动任务落实、政策落地、项目见效，确保取得实质性进展和成效。

(二十四) 强化部际协同。国家发展改革委依托城镇化工作暨城乡融合发展工作部际联席会议制度，会同各有关部门加强统筹协调和指导督促。各有关部门要细化制定具体措施，并组织调动本系统力量扎实推进。