淮北市推进省城乡融合发展试验区

改革实施方案（征求意见稿）

按照安徽省新型城镇化暨城乡融合发展工作领导小组办公室关于《安徽省城乡融合发展试验区改革方案》（皖城融组办〔2020〕7号）要求，为推进淮北市城乡融合发展试验区建设，加快形成可复制可推广的典型经验和体制机制改革举措，特制定本方案。

# 一、总体要求

## （一）指导思想

深入贯彻落实习近平总书记考察安徽重要讲话指示精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推进高质量发展，坚持农业农村优先发展，实施乡村建设行动，提升城市发展质量，以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，围绕省下达重点改革任务，推进“四机制两平台”改革，促进城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，带动城乡经济良性循环，加快形成资源型城市城乡融合发展经验模式。

## （二）基本原则

——坚持整体谋划。树立城乡一盘棋理念，强化统筹谋划和顶层设计，增强改革的系统性、整体性、协同性，强化主体责任意识和主观能动性，着力破除户籍、土地、资本、公共服务等方面的体制机制弊端，为城乡融合发展提供全方位制度供给。

——坚持因地制宜。从市情实际出发，既要探索针对性原创性差异化的改革路径和方式，又要系统谋划、强化协同，推进各项改革相互配套。稳妥把握改革时序、节奏和步骤，尊重基层首创精神，充分发挥地方积极性，分类施策、梯次推进，试点先行、久久为功，形成符合实际、具有淮北特色的改革路径和城乡融合发展模式。

——坚持农民主体。充分尊重农民意愿，切实保护农民权益，调动农民积极性、主动性、创造性，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，不断提升农民获得感、幸福感、安全感。

——坚持守住底线。采取积极稳妥工作方式，确保风险可控，正确处理改革发展稳定关系，守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，守住生态保护红线，守住乡村文化根脉。在试验区守住底线的前提下，宽容改革探索中出现的失误。

## （三）工作目标

到2025年，基本建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度、农村集体经营性建设用地入市制度、城乡基础设施一体化发展体制机制、科技成果入乡转化机制，城中村改造合作平台和城乡产业协同发展平台功能更加齐全，城乡融合发展的体制机制和政策体系基本完善，城乡发展差距和居民生活水平差距明显缩小，形成一批可复制、可推广的典型经验和改革措施。

## 试验区域

淮北市全域。

# 二、改革任务

## （一）建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度

坚持尊重农民意愿，以保障农民宅基地、农村承包地、集体股权合法权益为前提，探索建立农村权益自愿有偿转让退出机制，有效释放农村土地价值。

### 1.夯实农村产权制度基础

推进农村宅基地、集体建设用地及地上建筑物摸底调查和登记颁证，加快农村“房地一体”不动产确权登记。将集体经营性资产、不适宜家庭承包的“四荒地”等资源性资产以股份或份额形式量化到集体经济组织成员。为进城落户农民发放农村集体经济组织成员转移备案证。探索构建“实体交易+信息管理”两位一体、同步实施的工作机制。加快农村不动产、集体资产登记数据库及信息平台与市不动产登记信息管理平台、农村集体资产管理平台和房屋信息管理平台互联互通。建立农村产权交易平台，拓展交易范围和功能，在各县区建立覆盖镇（街道）的农村不动产登记窗口。

### 2.建立农村宅基地自愿有偿退出机制

（1）深化宅基地“三权分置”改革。争取国家改革授权，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。探索建立宅基地资格权与城镇住房保障体系衔接机制，将在原地无法享受宅基地资格权且符合城镇住房保障条件的农户纳入城镇住房保障体系。严格农村宅基地管理，加强对宅基地申请、审批、使用的全程监管。深化杜集区盘活农村闲置住宅和闲置宅基地省级示范试点，最大限度释放农村闲置资源资产活力。

（2）引导宅基地自愿有偿退出。制定统一的宅基地自愿有偿退出程序，引导农民自主创业、自主经营，鼓励进城落户农民、随子女入城老人、常年闲置危房所有者等自愿有偿退出农村宅基地。有序推进村庄布局优化调整，探索采取农村居民点集中安置、镇区住房安置、城区住房安置、货币补偿等多元化补偿安置方式。探索建立农村宅基地收储制度，鼓励利用存量宅基地发展多种经营活动。禁止以各种名义强制农民退出宅基地和强迫农民“上楼”。

（3）盘活宅基地和农民房屋使用权。支持村集体经济组织统一流转，或将闲置宅基地有偿退出后的闲置住宅由村集体经济组织统一收储，以农村“三变”改革等方式与社会资本合作，成片盘活闲置宅基地和闲置住宅。对“空心化”严重、盘活利用价值较低的地区，结合美丽乡村建设和人居环境整治工程，采取整理、复垦、复绿等方式，对闲置宅基地进行整治。规范开展城乡建设用地增减挂钩，完善审批实施程序、节余指标调剂及收益分配机制。鼓励村集体和农民利用闲置宅基地等农村建设用地，通过招商引资引入社会资本和返乡人才创业进行集中开发，发展休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态，以及农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目。

### 3.建立农村承包地及集体股权自愿有偿退出机制

（1）探索承包地退出利用方式。制定统一的农村承包地经营权退出程序，探索建立农户土地承包经营权市场化退出补偿联动机制，鼓励农村集体以外的市场主体承接经营退出的承包地。每年选择一批产业关联度大、市场竞争力强、辐射带动面广的大户和部分工商企业开展规模流转试点，予以资金和项目倾斜，发挥示范带动作用。鼓励村集体通过小并大、零拼整的方式，连片出租退出承包地。

（2）推动农村承包地有序流转。以家庭农场为主要流转主体，倡导以租赁、互换、转让、托管、土地入股等方式进行流转。鼓励农村集体经济组织、国有企业、社会工商资本牵头组建土地股份合作社，组织土地整理，推进土地托管，探索土地信托。建立完善“乡村调解、县市仲裁、司法保障”的纠纷调处机制，依法有序开展仲裁工作。引导鼓励工商资本进入农村，促进土地规模化经营，实现农民增收。

（3）探索集体资产股权退出机制。积极探索农村集体资产股权有偿退出实现形式，制定统一的集体股权退出办法，规范实施集体资产收益分配权转让、赠与、继承等行为。集体资产股权退出后，退出成员永久丧失在本村集体经济组织内部的收益分配权利。对成员自愿退出的集体资产股权，农村集体经济组织可根据本组织章程规定，经成员（代表）会议讨论通过，纳入集体股或量化到本组织成员。

### 4.保障权益退出的农民利益

严禁各类权益关联强制退出，农户可自愿选择退出“三权”中的任何一项或多项。制定农村权益退出管理办法，合理设定各类权益补偿标准，或采用政府购买第三方专业评估机构服务的方式，开展“三权”价值评估认定工作。健全农村产权流转交易市场，推进农村产权制度交易中心、土地纠纷仲裁机构和农村“三资”委托代理中心建设，提高农村要素资源配置和利用效率。健全权益保障机制，按规定保障退出农户参加并享受医疗保险、养老保险等社会保障待遇。

## （二）建立农村集体经营性建设用地入市制度

健全城乡土地要素市场化配置机制，深化以产出为导向的土地资源配置制度改革，为城乡生产要素双向自由流动注入动力，大幅增加农民财产性收入。

### 1.制定农村集体经营性建设用地入市管理办法

坚持规划引领、用途管制，集体经营性建设用地在符合经济社会发展规划和国土空间规划前提下，可用于工业、商业服务等经营性用途。科学规划农村各类集体土地用途，合理确定各类集体建设用地规模。结合全域土地综合整治、矿山生态修复、采煤塌陷区综合整治、国土空间生态修复、乡村旅游发展等开展村庄规划试点，根据人口流动、产业发展、村庄定位等确定试点村庄建设用地规模，允许在不改变县级国土空间规划主要控制指标情况下，优化调整村庄各类用地布局，盘活农村存量建设用地，腾挪空间用于支持农村产业融合发展和乡村振兴。市级试点村庄数量不少于5个，各县区试点村庄数量不少于2个。探索统一国有建设用地与农村集体经营性建设用地市场交易规则和交易平台，健全一、二级土地市场体系。将农村集体经营性建设用地入市纳入年度建设用地供应计划管理，实施总量控制，实现分期分批、时序可控，建立城乡统一的建设用地市场，加快实现农村集体经营性建设用地和国有土地同等入市、同权同价。

### 2.明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径

探索建立农村集体经营性建设用地入市“负面清单”制度，集体经营性建设用地入市必须符合国土空间规划确定的工业、商业等经营性用途，产权明晰并已依法办理土地所有权登记，具备开发建设所需基础设施配套等基本条件。将集体经营性建设用地地块坐落、四至、权属等信息纳入国土空间规划“一张图”管理，分类明确入市途径。探索在农民集体依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后，在符合国土空间规划、用途管制和依法取得前提下，将存量集体建设用地采取就地入市、异地调整入市等多种方式，按照农村集体经营性建设用地入市。探索集体经营性建设用地整备入市制度，推进集体经营性建设用地使用权和地上建筑物所有权房地一体、分割转让。

### 3.合理分配农村集体经营性建设用地入市收益

建立公平合理的入市增值收益分配机制，统筹考虑土地用途、土地等级、交易方式和区域经济社会发展水平等因素，制定土地增值收益调节金管理办法，合理确定调节金征收比例，纳入县区地方预算管理。在试验期内淮北市级财政不参与调节金分成，调节金主要用于乡村振兴和城乡融合发展。明确再转让收益分配形式，将农村集体经营性建设用地使用权收益作为集体资产，集体经济组织按一定比例计提公积金或公益金，主要用于发展壮大集体经济和公益性支出。

### 4.创新农村集体经营性建设用地使用方式

推行农村集体经营性建设用地弹性年期出让和先租后让制度，合理确定首段年期和分段年期安排，实行有条件出让。探索工业项目和农业产业融合项目“标准地”改革，以土地产出为导向，按照规范化、透明化流程，以出让农村集体经营性建设用地使用权方式盘活土地。推动土地标准出让、标准施建、标准监管等，缩短取得土地使用权后项目开工周期。允许在村庄规划中预留一定比例建设用地机动指标，依法灵活确定地块面积，组合不同用途和面积地块搭配供应，推动不同产业用地类型合理转换。鼓励农村集体组织与社会资本合作，多元化复合利用集体经营性建设用地。对废弃矿区中的集体建设用地进行修复，依法登记转变为工业、商业等经营性用途后，通过出让、出租用于发展相关产业。县区优先使用本级现有补充耕地指标，保障本区域内重大基础设施项目用地需要，确不能保障的，在市域范围内调剂解决。对省级以上重大基础设施项目，积极争取在省交易平台购买补充耕地指标。符合跨省域补充耕地国家统筹落实耕地占补平衡的重大基础设施项目，申请国家统筹。探索与农业发展银行等政策性银行合作开展乡村低效闲散土地综合整治。支持鼓励商业银行等金融机构为入市土地提供金融服务。

## （三）建立城乡基础设施一体化发展体制机制

补强城乡基础设施建设短板，统筹推动城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，实现城乡一体化协调发展。

### 1.推进城乡统一规划布局

坚持理清规划关系，统一规划体系，完善规划管理，提高规划质量，按照市发展规划战略导向，编制《淮北市国土空间总体规划（2020-2035年）》，构建多规合一的国土空间规划体系。开展新型城镇化、新型基础设施、市政基础设施、交通基础设施、水利基础设施、教育、卫生医疗等专项规划编制，优化重大科技创新平台、经济外部性明显的重点产业等重大生产力和基础设施布局。综合考虑村庄演变规律、集聚特点和现状分布，保护乡土风貌和村庄特色，因地制宜编制村庄规划。

### 2.推进城乡基础设施统一建设

加快推动水、电、路、气、冷链物流、公共交通等基础设施建设向周边乡镇、矿区、农村延伸和覆盖，推动城乡联网、共建共享，实现城乡基本公共服务均等化。促进向周边矿区及村镇延伸。大力实施农村电网改造升级工程。完善乡村入组入户道路，提高农村公路网络通达性。结合淮北西站建设，谋划一批连接市区和淮北西站的主干道路。推动城区既有铁路专用线利用改造工作。加快建设数字乡村，推动信息网络等新型基础设施在农村布局，推进5G网络建设，实现乡镇5G网络全覆盖。加快推进农村综合防灾设施建设，加强暴雨洪涝、地震和地质灾害防治。加快垃圾污水处理设施向农村延伸，加强黑臭水体日常运行管理，实施行政村环境连片整治。

### 3.推进城乡基础设施统一管护

探索城乡基础设施统一管护有效运行模式，健全有利于基础设施长期发挥效益的体制机制。创新政府支持方式，对农村各项基础设施建设、管理和运行，采取以奖代补、先建后补等方式，充分发挥政府投资撬动作用。明确乡村基础设施产权归属，由产权所有者建立管护制度，落实管护责任。以政府购买服务等方式引入专业化企业，提高管护市场化程度。推进城市基础设施建设运营运营管理改革，建立独立核算、自主经营的企业化管理模式，更好行使城乡基础设施管护责任。

### 4.推进融入徐州都市圈基础设施一体化建设

主动对接徐州综合交通规划，加快建成S25徐淮阜高速公路淮北宿州段、淮徐快速通道，加快推进淮北至徐州城际公交开通，积极对接徐州谋划淮北轨道交通项目，推进苏皖豫周边地区轻轨连接，积极谋划淮北至徐州观音机场高速公路项目，并成为G30南部复线一部分。加大与徐州淮海国际陆港对接，多通道开展多式联运项目合作。共建教育、医疗、文化等方面更高水平的基础公共服务体系，探索以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”，实现两地居民在交通出行、旅游观光、医疗教育等方面拥有“同城待遇”。实现公积金互认互贷。

## （四）建立科技成果入乡转化机制。

鼓励和支持高校院校和科研院所在我市设立技术转移机构，实施科技特派员制度。落实科研人员入乡兼职兼薪，支持从高校、科研院所选认的科技特派员，经所在单位同意，到企业和其他社会组织等兼职从事科研活动，并取得合法报酬。依法对职务科技成果完成人和为成果转化作出重要贡献的其他人员给予奖励，以技术转让或者许可方式转化的，从取得的净收入中提取不低于70%的比例。以科技成果作价投资实施转化的，从取得的股份或者出资比例中提取不低于70%的比例。支持从高校、科研院所专业技术人员中选认的科技特派员，经所在单位同意、主管部门批准，并向同级党委组织部门和人社部门报备后，离岗创新创业，期限不超过3年，期满后创办企业尚未实现盈利的可以申请延长1次，延长期限不超过3年。离岗期间保留原单位人事关系，岗位等级聘用时间和工作时间连续计算，专业技术职称和岗位等级与原单位其他人员享有同等机会。期满后，返回原单位的科技特派员按离岗时原聘职务安排工作，不返回原单位的科技特派员按规定解除聘用合同。

## （五）搭建城中村改造合作平台

探索在政府引导下工商资本与农民集体合作共赢模式，统筹推进城中村改造，改善村（居）民生产生活条件，健全集体经济持续发展长效机制，补齐全市高质量发展短板。

### 1.统筹规划城中村改造

按照“多村整合、整体策划、连片改造、分步实施”的思路，统筹编制城中村改造规划和年度计划。鼓励通过金融产品创新支持城中村改造。对资金难以平衡的城中村改造项目，以成本和收益基本平衡为原则合理确定容积率、适当调整配建保障房政策，通过政府补助、异地安置、打捆开发等方式统筹平衡，或在镇（街道）调剂土地平衡。镇（街道）内难以平衡的，在县区范围内调剂解决。鼓励采取土地功能混合利用模式实施城中村改造项目。

### 2.探索多种形式改造模式

实施灵活多样改造形式，对具备整体拆除重建条件、具有改造必要的城中村实施全面改造，促进城中村改造片区与城市周边区域有机融合。对不具备全面改造条件的城中村，通过局部拆建、加建扩建、功能改变、整治修缮、完善配套基础设施与公共服务设施等方式，增加公共空间与配套设施，提升空间品质，改善人居环境。探索多元合作改造模式，鼓励县区搭建以国有企业为主的城中村改造平台单独进行，或联合社会工商资本成立合资公司，实施城中村改造项目土地一级开发整理和安置房屋建设。鼓励在政府引导下，原土地使用权人、农村集体经济组织和社会资本合作进行城中村改造，鼓励有条件的村集体自主实施城中村改造，完善社会资本参与城中村改造土地熟化运作机制和办法，适当增加社会资金投资回报。

### 3.壮大城中村改造后的集体经济

在保障城中村村民优先安置和资金平衡前提下，鼓励村集体留足经济发展用地，建设专业市场、标准厂房、商业门面、仓储中心，增加经营性资产。深入实施扶持壮大村级集体经济“百村示范”工程，促进农村集体经济提档升级。鼓励村集体以合资联营、投资入股和就业参与等方式，与各类新型经营主体合作，打造由企业带动村级集体经济的试验点。鼓励社会资本和专业机构参与村级园区建设改造和运营，引进龙头企业，延伸产业链条，发展农产品深加工等劳动密集型产业和商贸、旅游等服务业，充分吸纳周边村民就地就近就业。

## （六）搭建城乡产业协同发展平台

坚持土地规模化、组织企业化、技术现代化、经营市场化、服务专业化，推进农村一二三产业融合发展，培育乡村经济新业态新模式，建立跨区域产业功能区协同共建机制，促进城乡生产要素跨界流动和高效配置。

### 1.统筹城乡产业协同发展布局

依托新城新区和经济强镇（街道）建设，各县区规划建设1-2个城乡产业协同发展先行区，编制城乡产业协同发展先行区建设实施方案。在先行区内重点打造一批农村产业融合发展示范园和先导区，着力建设一批三生融合特色小镇，优化提升一批特色小城镇。允许城乡产业协同发展先行区在国土空间规划过渡期内，按照国土空间用途管制要求，对城乡融合发展重点项目“一事一议”，先行启动规划建设，探索建立规划建设协调共进机制和绿色通道，适当放宽集体经营性建设用地管制，允许村集体自行或参股建设租赁性住房。建立先行区存量土地盘活重大项目库，逐年确定项目支持资金和配套政策。各县区城乡建设用地增减挂钩用地指标向城乡产业协同发展先行区倾斜。

### 2.探索产业功能区协同共建机制

各开发区积极开展产业功能区建设，构建“两级政府、三级管理、专业高效”的功能区发展管理机制。探索产业功能区综合开发运营模式创新，推行“国有企业+专业性企业”合作开发模式，采取“整体开发建设、内部封闭运行”方式运营。统筹生产圈和生活圈，坚持“一个产业功能区就是若干新型城市社区”理念，将产业社区打造成为产城一体的城市公共空间，精准布局建设差异化标准厂房、专业楼宇、新型基础设施等生产配套设施，抓好高品质科创空间和核心区建设，建成一批创新功能性平台。合理配置人才公寓、医院、学校等公共服务设施。稳妥推进“村改居”，加快建设与产业功能区主导产业相适应的生态产业居住区。

### 3.完善工商资本投资激励机制

对批准创建的现代农业产业园、田园综合体、省级特色小镇等产业融合发展项目，给予政策奖补。通过农机补贴等措施，支持建设产地预冷、分拣包装、仓储保险等设施。引进社会资本采取PPP等模式参与产业园区建设，支持各镇大力发展农村产业融合发展示范园，促进全产业链发展。

### 4.打造段园城乡产业协同发展先行区

充分发挥段园区位优势，通过统一规划、建设、管理推动率先融合发展，积极共建（徐州-淮北）段园产业园区，主动参与装备与智能制造、新能源、新材料、节能环保等产业分工协作，推动新型建材、食品加工等产业互补发展，形成与徐州产业链相加、价值链相乘、供应链相通的特色产业集群，实现与徐州产业协同发展。做大做强段园葡萄采摘节，培育打造段园葡萄小镇，大力发展休闲农业、乡村旅游、森林康养等新产业新业态，吸引徐州及周边人群到段园投资、消费。

# 三、组织实施

**（一）加强党的领导。**确保党在试验区改革中始终总揽全局、协调各方，充分发挥城乡基层党组织的战斗堡垒作用，实现组织共建、资源共享、机制衔接、功能优化，为城乡融合发展提供坚强政治保证和组织保证。

**（二）加强协同配合。**在淮北市新型城镇化暨城乡融合发展工作领导小组领导下，市有关单位和各县区政府要加强分工协作，凝聚改革合力，压实主体责任，强化政策协同，为改革试验提供激励性政策保障，以钉钉子精神抓好落实。市发展改革委要统筹协调省级城乡融合发展试验区重大事项，加强引导，加大对先进典型的宣传推介力度。

**（三）加强政策集成。**要充分利用现有相关资金渠道，争取国家和省政策资金支持，推动城乡要素融合、服务融合、设施融合、产业融合等领域创新政策试点。市有关部门要围绕人口、土地、资金和产权等试点任务，研究制定配套政策措施。健全改革创新容错纠错机制，给予各县区事权匹配的政策创新和探索空间。各县区政府要整合利用涉及新型城镇化和“三农”领域的各项政策，强化资金保障，土地利用年度计划安排至少5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地。

**（四）加强项目支撑。**建立城乡融合发展重点项目库，实行动态调整、分类管理，倒排工期、挂图作战，畅通项目服务“绿色通道”。利用政府专项债券、企业债券和国家、省城乡融合发展基金，推动整体打包立项的城乡联动建设项目融资和城乡融合发展典型项目建设。

**（五）加强督导评估。**建立试验区监测评估机制，实行动态监测、督导调度和年度评估。加强舆论宣传，及时总结提炼可复制的典型经验并加以宣传推广，条件成熟时形成制度，巩固改革成果。