禹政办〔2022〕3号

禹州市人民政府办公室

关于印发许昌国家城乡融合发展试验区

禹州市实施方案的通知

各乡镇人民政府，各街道办事处，市政府有关部门，各有关单位：

《许昌国家城乡融合发展试验区禹州市实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

2022年2月24日

许昌国家城乡融合发展试验区禹州市

实　施　方　案

为深入贯彻《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，认真落实国家发展改革委等18部委《关于开展国家城乡融合发展试验区工作的通知》（发改规划〔2019〕1947号）要求,高质量推进许昌国家城乡融合发展试验区建设，按照《河南省人民政府办公厅关于印发国家城乡融合发展试验区（河南许昌）实施方案的通知》（豫政办〔2021〕56号）要求，结合禹州市实际，特制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

坚持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、六中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，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、融入新发展格局，坚持农业农村优先发展，以城带乡、以工补农，以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手，以促进城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置为关键，以促进农民增收为中心任务推动共同富裕，围绕建立农村集体经营性建设用地入市机制、建立科技成果入乡转化机制、搭建城乡产业协同发展平台和建立城乡基本公共服务均等化，积极探索符合禹州实际的城乡融合发展新路径，为推进许昌国家城乡融合发展试验区建设工作积累经验。

（二）主要目标

1.到2022年底，城乡融合发展体制机制和政策体系基本建立，重要领域和关键环节改革取得实质性突破。农村集体经营性建设用地入市管理机制、收益分配机制和风险防范机制建立完善，科技成果入乡转化机制进一步健全，科技人才和信息、资金、管理等现代生产要素更多流向乡村，城乡产业协同发展平台更加高效，城乡基本公共服务差距进一步缩小。

2.到2025年，城乡融合发展体制机制和政策体系更加完善。试验区各项改革探索任务全面完成，形成一批可复制可推广的典型经验。人才、土地等生产要素城乡双向自由流动的制度性通道基本打通，城乡统一的建设用地市场全面形成，科技成果入乡转化机制成熟有效，城乡产业协同发展水平大幅提升，城乡基本公共服务均等化达到更高水平，城乡发展和居民生活水平差距明显缩小。

二、试验任务

（一）建立农村集体经营性建设用地入市机制。围绕集体经营性建设用地入市范围、主体、途径、收益分配方式等进行改革探索，建立健全集体经营性建设用地使用权转让、抵押二级市场，构建城乡统一的建设用地市场，实现入市集体建设用地与国有土地同价同权。研究集体经营性建设用地入市操作流程，健全各个环节的相关制度及实施办法。探索完善集体经营性建设用地入市后的转让、出租、抵押二级市场。

**1.明确农村集体经营性建设用地入市范围。**农村集体经营性建设用地入市范围是国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途并经依法登记的集体建设用地。依托第三次全国国土调查成果，健全土地管理档案，全面理清农村集体经济组织的土地资源，稳步推进农村集体经营性建设用地确权、登记、颁证。以进城落户农民依法、自愿、有偿退出使用权的闲置宅基地、废弃工矿及废弃公益性建设用地为主要入市来源，最大限度地盘活农村闲置、低效建设用地。（责任单位：市自然资源和规划局、市农业农村局、各乡镇〔街道〕）

**2.加快编制乡镇国土空间规划。**按照先规划后建设、先审批后入市原则，加快编制乡镇（街道）国土空间规划和村庄规划，建设农村集体土地所有权数据库和管理信息系统，编制农村集体经营性建设用地年度供应计划；探索建立农村集体经营性建设用地储备库，实行动态管理。对于近期拟推进集体建设用地入市的村镇，优先编制控制性详细规划，确保入市地块规划全覆盖。（责任单位：市自然资源和规划局、市农业农村局、各乡镇〔街道〕）

**3.规范入市途径和流程。**允许符合国土空间规划、用途管制和依法取得的农村集体经营性建设用地直接入市。零星分散的农村集体经营性建设用地，复垦后可通过土地增减挂钩在本市范围内调整入市。农村集体经营性建设用地交易原则上以招标、拍卖、挂牌等方式确定土地使用权人，区分村农民集体所有、村内集体经济组织农民集体所有、乡镇（街道）农民集体所有等多种入市主体，由所有权人直接实施入市或委托其他入市主体代为实施入市，即土地所有权人可以通过出让、出租等方式将符合规划并经依法登记的农村集体经营性建设用地交由单位或个人在一定年限内有偿使用。允许通过出让等方式取得的农村集体经营性建设用地使用权在使用期限内转让、互换、赠与、抵押。（责任单位：市自然资源和规划局、各乡镇〔街道〕）

**4.健全入市交易机制。**参照国有建设用地交易规则，结合我市实际，制定农村经营性建设用地交易管理办法，形成城乡统一的建设用地交易规则体系。制定和备案发布集体建设用地基准地价。依托许昌市土地二级市场交易平台，参照国有建设用地使用权招拍挂制度，建立公开交易制度，与许昌试验区形成统一的市场交易规则。建立健全农村集体经营性建设用地使用权转让、出租和抵押二级市场。积极培育农村经营性建设用地市场交易中介组织，为入市交易提供地价评估、交易代理等服务。（责任单位：市自然资源和规划局、各乡镇〔街道〕）

**5.建立土地入市增值收益和分配使用机制。**制定入市土地增值收益分配办法，合理确定政府、集体和个人收益分配比例。建立土地入市收益公示公开制度，确保农民集体、成员个人分享到土地入市带来的增值收益。强化集体经营性建设用地使用、流转和交易监测监管，确保土地使用权人严格按照国土空间规划等确定的用途使用土地。探索通过留存土地增值收益调节金等方式，防范和化解集体经营性建设用地入市潜在风险。（责任单位：市财政局、市自然资源和规划局、市农业农村局、各乡镇〔街道〕）

（二）建立科技成果入乡转化机制。围绕完善科技成果入乡转化政策，结合本地特色种植业和优势产业，实施龙头企业改造升级和转型发展专项行动，融合多方科技力量，加快建设一批创新发展科研平台，培育引进一批科技型创新型高端人才，着力延伸一批具有地域特色驰名品牌的产业链，探索科技成果入乡转化的新路径、新机制、新模式，打造科技成果入乡转化示范基地。

**1.完善农业科技创新机制。**围绕粮食、中医药、蔬菜、三粉加工等农业产业化集群，加快发展新技术、新成果、新品种，建立入乡转化科技成果筛选机制。实施重大涉农科技专项，培育发展农业高新技术和科技型中小企业。鼓励企业与高校院所或行业龙头企业等加强产学研用合作，参与组建产业技术创新战略联盟，引进外部创新资源，开展技术联合攻关。加快农业科技社会化服务体系建设，推进5G、物联网、云计算等高新技术在农业领域应用。（责任单位：市科技发展中心、市农业农村局、市科技和工业信息化局、各乡镇〔街道〕）

**2.完善科技成果推广机制。**依托许昌市科技成果入乡转化综合服务平台，线上线下相结合，加快科技成果征集、筛选、发布、交易与落地。建设高层次的众创空间体系，促进科技型企业积极参与科技成果入乡转化。健全市农机推广中心、乡镇农机推广区域站、村科技示范主体和科技示范户三级科技服务网络，推动专家下沉、服务落地、技术到人、指导到位。建设农业科技转化示范基地，打造农业科技成果培育转移、转化创新高地。（责任单位：市科技发展中心、市农业农村局、各乡镇〔街道〕）

**3.构建科技人才下乡机制。**大力实施创新创业人才（团队）和高层次人才引进工程，加大乡村本土人才培养力度，培养一批能工巧匠、创新创业带头人。完善科技特派员制度化、常态化工作机制，定期选派科技特派员带技术、成果、项目到基层一线，开展科技入乡服务，强化农业科技的推广应用和现场指导，实现科技特派员乡镇全覆盖。（责任单位：市科技发展中心、市农业农村局、各乡镇〔街道〕）

**4.建立科技成果下乡激励机制。**鼓励企业对引进人才实施股权和分红激励，支持科研人员以入乡兼职、技术承包等形式提供增值服务并合理取酬。建立离岗人员保护机制，支持科研人员到企业挂职和兼职、在职创办企业、离岗创业。加大科技成果入乡转化激励力度，允许高校、科研院所自主决定科技成果入乡转化方式，探索赋予科研人员科技成果所有权和处置权。（责任单位：市科技发展中心、市财政局、各乡镇〔街道〕）

（三）搭建城乡产业协同发展平台。围绕促进城乡生产要素跨界流动和高效配置，围绕新型建材、环保装备和铸造、中医药等产业，积极发展新业态新模式，培育一批百亿级产业集群。优化提升各类产业园区、示范基地，打造集聚特色产业的创新创业生态圈。以特色资源为依托，优化整合文化旅游资源，建设一批示范项目。

**1.推进开发区高质量发展。**发挥开发区经济建设主阵地、主战场、主引擎作用，加快产业转型升级，深化开发区管理体制改革，强化简政放权赋能，将开发区打造成为县域产业高质量发展和新型城镇化建设的重要支撑。围绕做强开发区主导产业，实施一批带动力强的重大项目，着力培育装备制造、医药健康、先进无机非金属材料产业集群发展。（责任单位：市产业集聚区管委会、市科技和工业信息化局）

**2.构建特色产业园区体系。**做大做强中药材、畜产品、三粉制品等优势特色产业，实施农产品加工业提升工程，推进农产品加工业向园区集中，建设贸工农一体、一二三产业融合发展的农产品加工园区。整合循环农业、创意农业、农事体验，打造田园综合体。通过科技集成、主体集合、产业集群，强化园区科技研发、检验检测、仓储物流等服务功能，提升产业园区要素集聚能力。（责任单位：市产业集聚区管委会、市农业农村局、市科技发展中心、市市场监管局、市商务局）

**3.建设一批产城融合度高的产业强镇。**吸引资本聚镇、能人入镇、技术进镇，力争到2025年神垕镇镇区人口超8万、产值超千亿。发挥褚河街道连接城乡、服务农村的节点功能，推动人口和要素资源集中。支持特色村镇挖掘生态资源优势和历史文化内涵，依托钧瓷文化、生态旅游文化，打造神垕古镇、磨街、鸠山等旅游精品区，建设“一乡一业”、“一村一品”示范村镇。（责任单位：市文化广电和旅游局、市农业农村局、褚河街道、神垕镇、鸠山镇、磨街乡）

**4.积极培育发展涉农市场主体。**实施涉农企业培育计划，聚焦中药材、三粉等特色优势产业，培育一批产业关联度大、带动能力强的龙头企业。发挥生态和医药资源优势，通过“内生外引”，创新服务模式，引进知名企业和带动性强的产业项目，培育健康产业骨干企业。大力培育农业经营主体，积极发展农业合作社、家庭农场和种养殖大户等新兴业态，探索多种土地规模化经营模式。（责任单位：市农业农村局、市商务局、市卫健委、各乡镇〔街道〕）

（四）建立城乡基本公共服务均等化发展体制机制。围绕群众关切的教育、医疗、社保等热点、难点、痛点、堵点问题，加快补齐农村基本公共服务短板，推动基本公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，加快建立全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。

**1.健全公共教育资源均衡配置机制。**扩大优质普惠学前教育资源供给，推进义务教育优质均衡发展城乡一体化。深化集团化办学改革，推广“名校+新校”“强校+弱校”等中小学办学模式。整合涉教资金，扩大公办教育资源配置和寄宿制学校建设规模。实施中小学教师“县管校聘”制度，教师编制统一调配使用，推行校长教师轮岗制度，有序推动教师资源全域合理流动和优质教师的均衡配置。提高乡村教师待遇，在职称评定、住房、评奖评优等方面给予倾斜，完善名师薪金等级挂钩政策体系。推行“互联网+教育”模式，促进优质教育资源城乡共享。（责任单位：市教体局、市财政局、市人社局、各乡镇〔街道〕）

**2.健全城乡医疗卫生服务体系。**完善公共卫生服务体系，提升突发公共卫生事件应对能力，改造提升县级医院、乡镇卫生院、村卫生室。加快紧密型县域医疗卫生共同体建设，实行医保总额预算管理，完善分级诊疗制度，大力实施“互联网+医疗”，逐步实现医疗卫生共同体内部医疗质量均等化。强化“农村订单定向医学生”等基层医生培养工作，加强以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设。完善现行医疗卫生机构人员编制管理办法，确保医疗卫生机构人力资源充足，使用合理。放宽基层医务人员职称评定条件，适当提升乡镇卫生院专业技术中高级岗位结构比例。提高乡村医生补助标准，探索试行乡村医生“乡聘村用”。鼓励医疗专家开展下乡巡回服务。（责任单位：市卫健委、市医疗保障局、市教体局、各乡镇〔街道〕）

**3.构建城乡公共文化服务体系。**积极推进乡镇（街道）志书（史书）编修，鼓励村（社区）编史修志，实现读志用志常态化。加快推动公共文化传承市场化载体建设，构建现代文化配送体系，建立健全符合新时代特征的文化传播激励机制。在文化服务队伍中引入社会力量，以政府购买服务的方式引导文化类社团承担乡村公共文化服务任务。加快农村公共文化基础设施建设，完善公共文化服务功能，实现乡村两级综合文化服务中心全面达标。深入实施文化惠民工程，提升公共文化服务效能。进一步加大文物保护和综合开发利用力度，有序推进瓦店遗址考古发掘探源工程实施。（责任单位：市文化广电和旅游局、市地方史志编纂室、各乡镇〔街道〕）

**4.完善城乡一体的就业和社会保障体系**。实施就业创业促进计划，定期开展有针对性的城乡劳动力职业技能培训。积极创建返乡创业示范县、示范园区，建设返乡创业孵化实训基地，完善孵化服务，促进农村转移劳动力就近就业创业。健全基本医疗保险省内异地就医医疗费用直接结算机制，优化社会保险关系转移接续流程。加快推进城乡居民基本养老保险并轨。完善社会救助体系，保障困难群众基本生活。完善农村养老服务体系，加快农村幸福院、社区老年人日间照料中心等养老服务设施建设，实现养老服务设施所有行政村全覆盖。探索敬老院“公建民营”模式，提高养老服务质量。将派出所、警务室和警务工作站建设纳入公共服务中心体系，同步规划、同步建设、同步运行。（责任单位：市人社局、市医疗保障局、市民政局、市自然资源和规划局、市公安局、各乡镇〔街道〕）

三、保障措施

（一）加强组织领导。充分发挥市城镇化工作暨城乡融合发展工作领导小组的领导带动作用，成立工作专班，扎实做好试验区改革探索工作。市有关部门要对照职责分工，充分发挥职能作用，深入推进城乡融合发展工作。建立健全上下一体、横向协同联动的工作组织机构。率先在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、搭建城乡产业协同发展平台和城乡基本公共服务均等化等方面取得实质性突破。

（二）完善支持政策。积极争取中央预算内资金和国家城乡融合发展基金支持。加大财政转移支付和专项债券支持力度。引导金融机构扩大在城乡融合发展领域的中长期贷款投放规模。通过人才引进、挂职交流、项目合作等方式，培育和引进一批新型城镇化和乡村振兴领域的领军人才、高层次创新人才和团队。有关部门要进一步加大对改革政策的研究学习和汇报对接，及时掌握政策动向，用好各类政策手段，各职能部门完善制定配套政策，加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，推动试验区改革工作全面推进。

（三）强化项目支撑。坚持“项目为王”的鲜明导向，围绕城乡融合发展的薄弱环节和关键领域，以完善基础设施条件、保障民生、加强生态环境建设、建设产业协同发展平台为重点，分领域谋划储备重大项目。创新政府性资金投入方式，优先支持带动能力强和实施条件成熟的城乡融合发展项目，引导社会资本投入支持城乡融合发展。

（四）加强监测评估。加强对城乡融合发展工作的动态监测，及时总结经验教训，做好纠错和调整工作。建立相关容错机制，在发展中规范、在规范中发展。定期总结提炼经验，积极探索符合禹州实际的城乡融合发展新路径。

 禹州市人民政府办公室 　　　 　　　　 2022年2月24日印发