

# 江苏省人民政府办公厅关于印发国家城乡融合发展试验区(江苏宁锡常接合片区)实施方案的通知

苏政办发〔2021〕14号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

《国家城乡融合发展试验区(江苏宁锡常接合片区)实施方案》已经国家发展改革委批准、省人民政府同意,现印发给你们。请结合职能,认真组织实施,支持国家城乡融合发展试验区江苏宁锡常接合片区建设。

江苏省人民政府办公厅

2021年3月3日

## 国家城乡融合发展试验区(江苏宁锡常接合片区)实施方案

按照国家发展改革委等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)要求和省委省政府《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的实施意见》(苏发〔2020〕6号)精神,为高质量推进国家城乡融合发展试验区江苏宁锡常接合片区(以下简称试验区)建设,制定本实施方案。

### 一、发展改革基础

试验区地处长三角一体化发展的核心区、南京都市圈范围,包括南京市溧水区、南京市高淳区、宜兴市、常州市金坛区、溧阳市,国土面积6361平方公里,2019年地区生产总值达5018亿元,常住人口352万人,常住人口城镇化率达63.96%,已具备了推进城乡融合发展的良好基础条件。

生态人文资源优越。丘陵、湖荡、平原交错分布,生物类型多样,山水资源丰富,林木覆盖率超过30%,山体水体面积合计占比接近40%,拥有茅山山脉、宜溧山脉等诸多名山和秦淮河、太湖、长荡湖、石臼湖等重要水系湖泊,建成一批省级以上自然保护区、森林公园、风景名胜区、水利风景区、湿地公园等重要生态空间。试验区历史文化悠久,非物质文化遗产存丰厚,传统手工艺发达,历史文化名村数量接近全省一半,是长三角地区重要的生态屏障和著名旅游胜地。

特色产业蓬勃发展。特色农业竞争力较强,新能源汽车、节能环保、智能电网、生物医药等高新技术产业发展强劲,生态旅游、电子商务等服务业蓬勃发展,初步形成了特色鲜明的绿色产业体系。产业园区类型多样、基础配套完善,拥有宜兴经济技术开发区、南京国家农业高新区、江苏中关村科技产业园等一批国家级省级开发区,以及天目湖、茅山、国际慢城等一批国家级省级旅游度假区,培育建设了溧水空港会展、高淳国瓷、宜兴湖汊茶旅、别桥无人机等一批省级特色小镇,以及高淳国家现代农业产业园和宜兴杨巷、溧阳曹山、溧水洪蓝、金坛上阮等省级农业园区,为城乡产业协同发展提供了重要平台载体。

城乡改革纵深推进。始终把改革作为发展的根本动力,拥有强烈的改革意愿和担当意识,部分地区先后承担了农村承包土地经营权抵押贷款、农村集体经营性建设用地流转、农村集体产权制度、农村综合改革试验、紧密型县域医疗卫生共同体建设、休闲农业与乡村旅游示范、新型城镇化综合试点、生态文明建设、文明城市建设、新时代文明实践中心建设、社会主义现代化建设试点等各类国家级省级改革试点任务,积累了宝贵的改革经验。突出深化农村土地制度改革,农村土地确权登记工作取得重要成果,宜兴建立了集体经营性建设用地使用权出租交易体系、溧阳探索开展跨村宅基地使用权有偿使用试点改革、溧水开展利用集体建设用地建设租赁住房试点、高淳开展闲置农房盘活利用,相关改革取得积极经济社会效应。

科技创新成效初显。持续实施创新驱动发展战略,大力引进高层次科技人才、创新团队,全面推进产学研用合作,一批新成果新业态新产业持续涌现,创新支撑产业转型取得积极进展。突出农业科技引领作用,深化与涉农科研院所合作,建成一批农业新型研发机构和成果转化基地,涉农技术创新与成果转化呈现良性互动。南京国家农业高新区示范效应加快释放,常州国家农业科技园区核心区(金坛)、溧阳现代农业产业园加快建设,一批创新创业平台、龙头企业加快集聚,科技创新动能日益强劲。

农民收入持续提升。试验区大力拓展农民增收渠道,通过完善就业创业扶持、农村资产改革、转移补助、社会保障等制度体系,多措并举增加农民收入。农民人均可支配收入快速增长,从2011年1.36万元增长到2019年2.88万元,高于全国、全省平均水平,提前实现了翻一番目标;城乡居民收入比从2011年2.07下降到2019年1.96,是全国城乡收入差距最小的地区之一。

## 二、总体要求

### (一)指导思想。

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,坚持守住底线防范风险,坚持差异化探索,突出以工促农、以城带乡,突出体制改革和政策创新,以建立集体经营性建设用地入市机制、科技成果入乡转化机制、城乡产业协同平台、生态价值实现机制和农民持续增收机制为试验重点,大胆试大胆闯大胆干,加快构建城乡生产要素双向自由流动新机制,率先建立起城乡融合发展体制机制和政策体系,高质量建设成为城乡融合发展示范区,为全国提供可复制可推广的典型经验。

### (二)主要目标。

到2022年,试验区建设框架全面展开,各类试点任务深入实施,重要领域关键环节改革取得实质性突破。城乡统一建设用地市场制度体系基本建立,

科技支农兴农政策体系日益完善,城乡产业协同发展平台的集成示范效应初步显现,生态资源价值实现机制和路径初步建立,农民持续增收体制机制更加健全,有关领域体制机制改革形成一批重要成果。

到2025年,试验区城乡生产要素双向自由流动的制度性通道基本打通,形成一批可复制可推广的工作经验和体制机制改革措施。城乡统一的建设用地市场全面建成,科技创新成为乡村振兴第一动力,生态产品价值实现能力大幅提高,城乡产业协同发展水平大幅提升,农民收入持续稳定增长,城乡发展差距和居民生活水平差距明显缩小,引领带动示范效应充分释放,成为全国重要的改革品牌。

### 三、试验措施

#### (一)建立集体经营性建设用地入市制度。

##### 1.加快做好入市基础工作。

全面开展集体建设用地摸底调查。以第三次国土调查、年度土地利用现状变更调查、权籍调查、不动产登记资料等成果为依据,全面摸清集体经营性建设用地、闲置农村宅基地、闲置集体公益性建设用地现状。开展标图建库,建立具体地块信息清晰的集体建设用地数据库。开展入市意愿调查,鼓励支持城中村、产业园区和特色小镇等区域内集体经营性建设用地优先入市。〔省自然资源厅负责,以下均需南京市、无锡市、常州市政府及试验区所在区(市)政府落实,不再列出〕

依法完成确权登记。加快集体建设用地确权登记颁证工作,对入市意愿较强区域的地块率先完成登记确权,确保入市地块产权明晰、无权属争议。2021年底前,农村集体建设用地确权登记颁证实现“应登尽登、能发尽发”。(省自然资源厅负责)

推动实现国土空间规划有效管控。推动有入市意愿、条件成熟的镇、村率先编制村庄规划,确保拟入市地块符合规划。允许溧水、高淳、金坛三区行使村庄规划审批权。推动国土空间规划(村庄规划)强化集体经营性建设用地的

布局优化和规模调控,允许农民集体在妥善处理产权和补偿关系后,依法收回农民自愿退出的闲置宅基地、废弃集体公益性建设用地规划为经营性用地,按照规划确定用途入市。支持试验区各区(市)率先出台国土空间规划。(省自然资源厅、省农业农村厅按职责分工负责)

## 2. 建立健全入市规则制度体系。

明确多元化入市途径。依法取得、符合规划的农村集体经营性建设用地,具备开发建设所需基础设施等基本条件的,可直接就地入市。探索开展土地综合整治节余指标异地调整到本行政区城镇开发边界内及产业园区周边,转化为集体经营性建设用地入市。对历史形成的零星分散的存量集体建设用地,允许在依据国土空间规划(村庄规划)统一开展国土空间综合整治、重新划分宗地并调整确定产权归属后,按照程序入市。允许村集体经济组织将集体经营性建设用地作价出资入股产业园区、特色小镇等项目开发建设。(省自然资源厅负责)

规范入市用途。集体经营性建设用地用于符合国家和我省产业政策的项目,优先保障农村一二三产业融合发展、特色小镇、特色田园乡村建设和农村服务业、公益事业项目。允许利用集体经营性建设用地建设租赁住房、人才公寓、旅游度假、养老设施、教育设施等其他配套设施。严禁利用集体经营性建设用地开发商品性住房。(省自然资源厅、省农业农村厅、省发展改革委按职责分工负责)

建立入市土地的价值保障机制。参考土地征收补偿标准、土地使用成本、同类国有土地有偿使用价格、产业政策等因素,确定集体经营性建设用地入市底价,底价不得低于土地取得的各项客观成本费用之和。加快制定集体建设用地的基准地价体系。结合地方实际建立土地入市收益分配机制,合理确定土地增值收益调节金征收比例,规范调节金使用管理,完善农民集体所得入市收益内部分配机制,依法保障农民集体享有的土地财产性收益。(省自然资源厅负责)

建立入市配套支持体系。构建城乡统一的土地市场交易平台,农村集体经营性建设用地使用权纳入现行土地市场交易平台公开交易。探索入市计划指标管理,建立城乡建设用地供应管理联动机制,推动集体经营性建设用地年度入市计划与年度国有建设用地供应计划、土地收储计划、低效用地再开发实施计划同步制定、充分衔接,确保土地市场平稳有序。允许土地储备机构接受集体经济组织委托,开展集体经营性建设用地储备和前期开发工作。(省自然资源厅负责)

建立入市管理制度。严格落实《中华人民共和国土地管理法》有关规定,根据地方工作实际探索建立可操作能实施的入市交易流程,明确入市主体、入市方案、审查报批、公开交易、入市合同、规划许可等各类规则制度。(省自然资源厅负责)

制定入市具体实施方案。将试验区整体纳入省农村集体经营性建设用地入市试点。根据《农村集体经营性建设用地入市试点方案(试行)》(苏自然资发〔2020〕83号)要求,结合以上工作成果,因地制宜编制入市具体实施方案,尽快出台实施并取得实效。(省自然资源厅负责)

### 3. 建立健全入市土地的市场化机制。

建立集体经营性建设用地权益登记制度。建立集体经营性建设用地登记制度。建立集体性建设用地使用权和地上建筑物所有权房地一体的不动产登记制度,推动入市土地依法依规办理不动产登记。建立城乡统一的不动产登记信息管理基础平台,实现不动产审批、交易和登记信息实时互通、共享、依法查询。(省自然资源厅负责)

建立集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。参照国有建设用地二级市场模式,探索建立产权明晰、市场定价、信息集聚、交易安全、监管有效的集体建设用地二级市场。探索开展集体经营性建设用地使用权及地上建筑物所有权分割转让的途径和方式。(省自然资源厅负责)

赋予入市土地抵押担保权能。支持金融机构为通过出让等方式取得的集

体经营性建设用地使用权开办抵押贷款业务,推动金融机构建立抵押品价值动态评估和风险评估预警机制。推动集体经营性建设用地纳入所属企业资产统计,与国有建设用地实现同权同价。支持集体经营性建设用地及其地上的经营性物业探索开展资产证券化业务。(江苏银保监局、省自然资源厅、省地方金融监管局、江苏证监局按职责分工负责)

## (二)建立科技成果入乡转化机制。

### 1.推动开发市场化产业化科技成果。

推动科技创新供需紧密对接。围绕产业升级、农业现代化、生态环保等重点领域,梳理关键技术难题、核心技术瓶颈,定期制定发布科技成果需求目录、重点攻关清单。探索建立招标、揭榜挂帅、“立军令状”、“技术悬赏”等技术创新组织模式,建立新型研发组织方式,推动科技成果创新突破。(省科技厅负责)

支持高校院所开展技术创新。推动高校院所承担试验区技术攻关项目,在科技实施共享、研究经费保障、成果收益分配等方面给予积极支持。完善科研机构和科技创新基地评价考核体系,探索实施第三方评价制度,依据评价结果予以支持。推动职称评定、岗位聘用、补贴奖励等领域改革,大力支持涉农高校院所引导优势资源力量开展粮油、林果茶、渔业等涉农技术领域技术创新。(省教育厅、省科技厅、省人力资源社会保障厅按职责分工负责)

### 2.建立健全科技成果转化激励机制。

提高科研人员科技成果转化收益。进一步完善科研人员科技成果所有权、使用权、收益分配权有关制度,支持高校院所出台科技成果转化收益分配、奖金奖励等具体实施办法,加大收益分配奖励力度。(省科技厅、省教育厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅按职责分工负责)

建立科研人员入乡兼职兼薪和离岗创业制度。支持和鼓励科研人员下乡创新创业。支持和鼓励科研人员入乡兼职创新或在职、离岗创办企业,在厂房租赁、研发试验、项目申报、高新技术企业创建等方面给予大力支持。允许科

研究人员以资金、技术、专利等多种生产要素入股从事农业生产经营活动。推动将科研人员入乡创新创业成效作为职称评审的重要依据。对于已在外省市或大型央企等获得专业技术职称资格的科研人员给予同等待遇。突破编制岗位职数限制,探索涉农科技管理和部门及企事业单位人员的职称应聘尽聘机制。大力推进城市教科文卫体等工作人员定期服务乡村。(省科技厅、省教育厅、省人力资源社会保障厅按职责分工负责)

探索赋予科技人才农村集体成员收益分配权。支持农村集体经济组织探索人才加入与退出机制,允许符合条件的返乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户。探索实施农村集体经济组织成员资格与户籍脱钩制度,推动依据外来人才贡献、由村集体商议决定给予一定集体收益分配权。因地制宜研究出台农村集体经营经济组织成员的认定办法,探索赋予对村集体有重大贡献的科技人才、乡贤、企业家、退休返乡人员等群体“新村民”资格及相应权能,允许在一定范围内与限制条件下申请宅基地使用权,同步建立相应宅基地退出机制。支持“新村民”充分利用自有宅基地进行翻建改建住宅。(省农业农村厅、省公安厅、省自然资源厅按职责分工负责)

鼓励公益性和经营性农技推广融合。鼓励农技人员在履行好岗位职责的前提下,为家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体提供高质量技术指导服务,开展技术转让、技术入股、技术承包、技术指导等多种形式的增值服务并合理取酬。加大对农业类“科技副总”、省级科技特派员等政策奖励力度。加大政府购买服务和项目建设支持力度,推动公益性农技在更大范围推广利用。(省农业农村厅、省科技厅按职责分工负责)

### 3. 建立科技成果转化的市场化服务机制。

推动科技创新与金融融合发展。发展科技金融,鼓励各类金融机构设立科技金融专营机构,加大对试验区家庭农场、农民合作社等经营主体支持力度。研究设立农业科技企业发展基金。大力集聚发展天使投资、创业投资、科技保险,加快科技成果产业化。加强知识产权质押融资服务。鼓励商业性

金融机构探索开展专利权、注册商标专用权、科技成果所有权等相关无形资产组合融资,进一步拓宽科技型企业融资渠道。(省金融监管局、省科技厅、省发展改革委、人民银行南京分行、江苏银保监局、省知识产权局按职责分工负责)

完善技术创新中介服务体系。大力培育和发展第三方科技中介服务市场,建设一批技术评估、技术经纪、技术咨询、技术交易、技术服务等科技中介服务机构,支持企业、研发机构、高等院校设立技术转移部门。加快科技经理人队伍建设。(省科技厅负责)

#### 4.建设科技成果转化的高质量平台载体。

提升产业园区科技转化服务功能。推动开发区、产业园区建设公共研发平台、中试基地、孵化器等配套实施,吸引集聚各类金融机构、基金公司、中介机构等,增强科技成果转化服务能力。建立健全科技成果常态化路演制度,搭建专业化科技成果路演平台,定期举办专场路演活动,拓宽科技项目融资渠道。(省科技厅负责)

建设多样化科技成果转化载体。深化校地合作,推动设立高校院所专家创新示范基地,建设一批技术联合转移中心。搭建和完善各类基层创新服务平台。推动建设一批国家级、省级“星创天地”,支持发展星创企业。支持试验区有条件的园区建设国家级、省级高新区。支持省科技资源统筹中心金坛等分中心试点建设。加强农村科技服务超市布局建设,构建线上线下科技成果交易平台,推进农村社会化服务体系建设。探索建立科技成果转化导向的考核机制,将科技企业孵化数量等指标纳入考核评价体系。(省科技厅、省教育厅按职责分工负责)

### (三)搭建城乡产业协同发展平台。

#### 1.培育建设城乡产业协同发展先行区。

大力建设高能级产业园区。依托溧水经济技术开发区、江苏南京国家农业高新区、南京高职园、宜兴经济技术开发区、宜兴环保科技工业园、宜兴现代

农业产业园、溧阳现代农业产业园、金坛经济技术开发区、茅山国家旅游度假区、长荡湖旅游度假区等园区,规划建设一批类型多样、功能先进的城乡产业协同发展先行区。推动各类试点任务优先向先行区布局、各类资源要素和支持政策优先向先行区倾斜,切实提升要素集聚、功能服务和产业承载能力。支持产业园区开展去行政化改革试点,进行系统性、整体性职能重构,探索全员聘用制。支持符合条件的地区整合创建国家级省级现代农业产业园、农村产业融合发展示范园、农村产业融合发展先导区、现代农业科技园等农业园区。探索“园区联动镇村发展”模式,支持村集体经济组织开展土地资本要素入股园区、建设标准厂房物业,积极分享园区发展红利。(省科技厅、省农业农村厅、省商务厅、省文化和旅游厅按职责分工负责)

大力建设高水平特色小镇、特色田园乡村。积极推动溧水空港会展小镇、高淳阳江镇潦田坝片区、丁蜀紫砂特色小镇、湖汊茶旅风情小镇、天目湖白茶小镇、蓝城悠然南山特色田园乡村建设,高质量建设融合水平高、带动能力强的城乡产业协同发展先行区。支持创建一批农村一二三产融合水平高、主导产业特色鲜明、富民成效显著的特色小镇,大力发展特色产业,加强规范引导和政策支持,推动特色小镇高质量发展。支持高淳、溧阳等省级特色田园乡村打造省级农村高质量发展样板。推进美丽乡村建设,建设美丽乡村连片示范区。(省发展改革委、省住房城乡建设厅、省农业农村厅按职责分工负责)

## 2. 构建以城带乡、以工促农的现代产业体系。

培育壮大区域特色产业集群。依托现有产业基础,大力建设高淳医疗器械、溧水新能源汽车、溧阳动力电池、金坛新能源装备制造、宜兴线缆和环保装备等地标性产业集群,加快完善服务上海、南京等大城市的产业配套基地和服务体系。充分挖掘农业资源优势,大力发展生态循环农业,率先构建大都市区供给导向的现代农业。(省发展改革委、省工业和信息化厅、省农业农村厅按职责分工负责)

建设一批农村一二三产融合发展典型项目。加快全产业链、全价值链建设,支持龙头企业产业链向农村延伸,大力发展农产品精深加工、物流和交易、电子商务、乡村旅游等产业项目。支持建设“农业+”“科技+”“互联网+”“文旅+”等新业态项目。构建农村一二三产融合发展项目库、优势特色产业清单,加强对项目建设的精准支持。(省发展改革委、省农业农村厅、省科技厅、省工业和信息化厅、省文化和旅游厅按职责分工负责)

### 3. 加大要素支持力度。

深化产业用地市场化配置改革。支持开展全域土地综合整治试点,授权探索实施“点状供地”政策。用好用足设施农用地政策,推动农村产业融合发展。允许溧水、高淳、金坛等市辖区政府享受县(市)级政府同等的土地管理权限。推动不同产业用地类型合理转换,探索增加混合产业用地供给。(省自然资源厅负责)

推进资本要素市场化配置。探索建立县域银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制。组织开展优质企业投融资项目路演,鼓励创投、股权投资等机构在试验区落户。支持试验区内涉农龙头企业发行农村一二三产业融合发展专项债券。支持乡村旅游企业依法合规发行旅游产业专项债券、短期融资券和中期票据等非金融企业融资产品。积极支持符合条件的国家级开发区开发建设主体申请首次公开发行股票并上市。(省地方金融监管局、省发展改革委、江苏银保监局、江苏证监局、人民银行南京分行按职责分工负责)

## (四) 建立生态产品价值实现机制。

### 1. 推动生态资源产业化。

大力发展绿色循环低碳产业。依托山水自然生态环境,大力发展特色生态农业、生态文化旅游、体育休闲、乡村旅游、民宿经济等绿色低碳产业。实施“旅游+”工程,推动区域旅游一体化建设,联合建设国际知名的旅游休闲目的地。严格产业准入门槛,制定更加严格的能耗标准、环保标准、质量标准、技术标准,出台财政补助、税收减免等激励政策,推动产业绿色化改造。(省文化和

旅游厅、省农业农村厅、省发展改革委按职责分工负责)

加快发展新经济新业态。发挥生态环境优美优势,大力引进高端人才和创新要素,积极发展创意经济、楼宇经济、总部经济、信息经济,打造高净值人群和新经济集聚地。加强与国内外知名医疗、养老机构合作,建设一批高端医疗联合体、健康养生基地。(省发展改革委、省人力资源社会保障厅按职责分工负责)

培育发展区域公用品牌。加快提升高淳“国际慢城”、溧水“无想田园”、溧阳天目湖、金坛茅山和宜兴阳羡等旅游品牌知名度和影响力。建立农产品优质优价正向激励机制,培育一批国家地理标志农产品、特色农业品牌。推动丝绸文化、陶瓷文化、禅茶文化等区域特色文化创新发展。探索将生态植入行业产品的有效途径,突出生态品牌引领,促进生态资源价值转化为市场化交易的商品价值。(省发展改革委、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省生态环境厅按职责分工负责)

## 2. 推动生态资源资本化。

开展生态资源价值核算和价格评估。以山水林田湖草等自然资源为主要对象,加快完成生态资源情况调查。开展生态资源价值核算技术方法研究,探索建立健全生态系统生产总值(GEP)的核算框架、规范、指标和标准体系。研究建立生态资源价格形成机制,建立健全生态资源政府公示价格体系,完善要素市场价格异常波动调节机制,定期对主要自然资源价格进行评估和更新。(省自然资源厅、省生态环境厅、省发展改革委按职责分工负责)

推动自然资源统一确权登记。开展自然保护区、江河湖泊、湿地、矿产、森林等自然资源及相关保护工程的确权登记工作,2022年年底基本完成重点区域自然资源确权登记全覆盖。依托全国自然资源登记信息系统,搭建试验区自然资源统一确权登记信息管理平台。探索建立生态资源产权制度,探索灵活多样的产权实现形式。(省自然资源厅、省水利厅按职责分工负责)

建立生态产品交易平台。探索制定生态资源指标及产权交易规则、交易

程序,依托公共资源交易平台构建试验区生态产品交易平台。适时推动建立省级生态产品交易平台,探索建立生态产品跨区域交易机制。(省自然资源厅、省发展改革委、省生态环境厅按职责分工负责)

探索生态资源价值转化途径。探索实行生态权益“总量控制-配额交易”机制,探索建立林木覆盖率、水环境质量、地区环境容量等地方政府指标交易体系,以及碳排放权、排污权、用能权、生态用益权等市场化环境权益交易体系。建立健全林权、水权、矿业权等生态产品产权交易体系。支持探索“生态银行”“绿色银行”等发展模式,推动生态资源一体化管理、开发和运营。推动建立多层次生态补偿机制,加大生态补偿转移支付力度。加快建立政府主导、企业和社会深度参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现机制。支持溧阳在天目湖流域探索省际毗邻地区生态资源跨区域交易机制。(省自然资源厅、省发展改革委、省财政厅按职责分工负责)

### 3.健全生态资源价值实现保障机制。

大力发展绿色金融。率先复制推广全国绿色金融改革创新试验区相关经验做法,建立绿色信贷管理与监管考核制度,加大对绿色企业和项目的信贷支持。支持各类金融机构开发以林权、水权等产品为对象的绿色信贷产品,探索开展碳排放权、排污权和节能环保、清洁生产、清洁能源企业的收费权质押融资创新业务。支持发展自然资源投资基金和绿色发展基金,支持符合条件的企业发行绿色债券或绿色债务融资工具。探索建立“银行+村合作基金+企业+农民”绿色金融合作模式,支持建设“一站式”绿色金融服务平台。探索设立生态产品价格指数保险、绿色产品质量安全保险、绿色企业贷款保证保险等创新产品。依法推行环境污染责任保险制度。(人民银行南京分行、江苏银保监局、省地方金融监管局按职责分工负责)

建立绿色信用体系。建立健全生态环境信用评价与考核机制,建立企业和自然人的生态信用档案、正负面清单和信用评价机制,量化各类主体具体生态环境行为,将破坏生态环境、超过资源环境承载能力等行为纳入失信范围。

对严重失信者建立联合惩戒机制,对违法违规行为的主体责任建立黑名单制度。(省生态环境厅、省发展改革委按职责分工负责)

建立健全绩效考核机制。全面实施绿色发展考核,逐步取消重要生态功能区、源头地区主要经济指标考核,加大对生态资源保护开发利用的考核。探索建立对GEP考核成绩突出地区的财政和政策倾斜机制,配套用于民生项目建设。将生态产品价值实现机制试点工作作为试验区干部考核奖惩的重要内容。全面开展领导干部自然资源资产离任审计,严格落实生态环境损害责任追究问责制度。(省财政厅、省发展改革委、省生态环境厅按职责分工负责)

(五)健全农民持续增收体制机制。

1.推动以高质量就业提升农民工资性收入。

大力提升农民职业技能。加大农民工职业技能培训力度,组织开展大规模、广覆盖、多形式的职业技能培训,提升农业转移人口就业能力。推行“订单式”“定岗式”“定向式”培训,建立健全市场需求导向的农民工职业技能培训制度。探索建立“名牌农校+互联网+职业培训”的精准化技能培训体系,支持创建职业农民教育区域特色品牌。(省人力资源社会保障厅、省发展改革委按职责分工负责)

积极拓宽农民就业渠道。鼓励产业园区、农业龙头企业、各类小微企业以多种形式提供农民工就业岗位,探索实施对企业吸纳农业转移人口就业的奖励政策。完善农民工就业服务窗口,创新线上线下相结合招聘方式,构建信息、指导、招聘和培训等全程一条龙服务平台。(省人力资源社会保障厅、省发展改革委按职责分工负责)

2.推动以多元化创业提升农民经营性收入。

支持发展家庭农场和农民合作社。积极运用财政税收、金融保险、科技人才、产业发展、设施用地、土地流转、贷款贴息等支持政策,培育一批省、市、县(市、区)级的示范农场和合作社。引导有志投身现代农业建设的农村青年、返

乡农民工和大中专毕业生创办领办家庭农场、农民合作社等。支持农民合作社创建农业特色品牌。(省农业农村厅负责)

鼓励支持农民乡村创业。完善城乡公共就业创业服务体系。出台创业优惠政策,强化融资、用地、人才支持,探索建立农民工返乡创业服务机制,支持农民就地就近创业。支持建设一批农民创客平台。简化农家乐、民居民宿等审批流程,引导农民参与乡村旅游、康养养老等新产业、新业态开发运营。鼓励农业龙头企业通过订单生产、资源配套、市场服务等形式,与农户建立紧密协作关系。探索建立应急救灾评价体系和政府支持体系,加大对受新冠肺炎疫情、自然灾害等突发事件影响严重家庭农场、合作社和涉农企业等支持力度。(省农业农村厅、省人力资源社会保障厅按职责分工负责)

### 3. 推动以产权制度改革提升农民财产性收入。

全面深化农村集体产权制度改革。持续深化“政经分开”改革,推动村民委员会和集体经济组织事务分离、账务分开运行。研究推动村集体股份权能非成员继承、退出、股权综合质押等领域改革,赋予集体成员更加完整的财产权利。探索推行农业和农村职业经理人制度,提高村集体资产管理水平。力争2021年年底建立归属清晰、权能完整、保护严格、流转顺畅的农村集体产权制度。(省农业农村厅负责)

发展壮大农村集体经济。引导支持因地制宜发展“股权分红型”“资产租赁型”“产业支撑型”等集体经济。鼓励村集体以土地承包经营权、林权、闲置宅基地入股新型经营主体,引导农村集体经济组织与龙头企业建立互利共赢的产业联合体。支持村集体出资兴建标准厂房、商铺门面、仓储设施、专业市场等物业项目,鼓励村集体经济组织发展休闲旅游、农产品电商、乡村手工业等新业态。建立健全集体经济发展支持政策体系,探索建立村集体征地自留地制度。(省农业农村厅、省自然资源厅按职责分工负责)

创新农户财产增收支持政策。鼓励开展农村宅基地“三权分置”制度改革,适度放活宅基地使用权,允许农户依法取得的闲置宅基地通过出租、入股

等方式在一定范围内流转,探索有条件放活宅基地租赁权的入市流转。探索宅基地上不同功能物业分割登记入市。深化农村金融改革,完善农户信用评价、授信激励机制,支持银行业金融机构开展土地承包经营权抵押贷款业务,在符合有关法律规定的前提下探索开展农民宅基地使用权和农民住房的抵押贷款,提升农户融资增收能力。(省农业农村厅、省自然资源厅、省地方金融监管局、江苏银保监局、人民银行南京分行按职责分工负责)

#### 4. 推动以制度创新提升农民转移性收入。

提升涉农资金使用效率。加强各类涉农财政资金的优化整合,探索推行“大专项+任务清单”管理模式,全面实施各类涉农资金绩效管理。探索涉农财政资金量化为村集体的股金(补贴类、救济类、应急类资金除外),集中投入到相关承接经营主体。(省农业农村厅、省财政厅按职责分工负责)

健全农业生产者补贴制度。在生态敏感地区引导农户逐步退出污染类种养业,通过财政补贴等支持农户发展生态循环农业。进一步健全农民补贴实施管理制度,调整扩大农业生产者补贴覆盖范围,探索建立普惠性农民补贴长效机制。(省农业农村厅、省财政厅按职责分工负责)

#### 5. 推动以社会保障完善提高农民获得感。

稳步提升农村社会保障水平。加快推动农村义务教育高质量均衡发展。深入推进紧密型县域医共体建设,在中心镇建设农村区域性医疗卫生中心,推动符合条件的基层医疗卫生机构转设社区医院,进一步完善县域医疗卫生服务体系。稳步提升农村医保覆盖水平和支付能力,落实大病保险倾斜支付政策,降低困难人员大病保险起付标准。推进农村区域性养老服务中心建设,完善农村多元养老服务体系。依法保障乡村就业人员参加各项社会保险的权利,推动参保农民工基本养老保险关系在城乡、地区之间顺畅转移。允许进城务工人员单独缴纳工伤保险。建立健全缓解相对贫困长效机制,健全社会救助制度,提高社会救助水平。积极发展政策性农业保险,探索发行地方特色农产品保险产品或业务。(省人力资源社会保障厅、省财政厅、省教育厅、省卫生

健康委、省民政厅、省医保局按职责分工负责)

#### 四、政策保障

##### (一)加强财力保障。

支持地方政府将试验区内符合条件的特色小镇等城乡融合发展典型项目纳入专项债券申报范围,并在省下达的地方政府专项债券额度内予以支持。加大省对试验区生态功能保护区、农业转移人口市民化等领域财政转移支付力度。

##### (二)加大金融支持。

深化城乡建设领域专项资金改革,推动省乡村振兴基金加大对城乡融合发展的支持力度。鼓励南京、无锡、常州三市设立城乡融合发展基金,重点引导社会资本培育一批城乡融合发展典型项目。优先支持试验区内符合条件企业发行城乡融合发展典型项目企业债券等公司信用类债券。健全政银企对接机制,加大对试验区内符合条件企业的中长期贷款投放规模和力度。支持符合条件的银行业金融机构设计开发城乡融合发展类产品或业务,实施绿色信贷制度。鼓励和引导各类资本联动参与试验区建设。

##### (三)加强政策集成。

支持试验区各区(市)选择条件成熟的乡镇、载体平台等率先开展试点任务试验,集中力量开展政策突破、先行先试。推动城乡融合发展相关的政策和改革举措率先在试验区落地,支持试验区积极争创农村综合改革、农村金融改革、农村宅基地改革、“两山”实践创新基地、民营企业下乡发展、全域土地综合整治、农村产业融合发展示范园等各类国家级试点,省级改革事项优先在试验区开展。加大新增建设用地指标向试验区倾斜力度。对农村新产业新业态项目用地探索实施“点状供地”。实施以科技成果转化实效为标尺的科技人员岗位聘用和职称评定政策。

##### (四)加强组织推进。

成立省新型城镇化暨城乡融合发展工作领导小组,加强对试验区建设的

统筹领导、协调推进和跟踪督导,推动省有关部门加强工作指导和政策支持,研究解决试验区建设的重大政策、重大需求和重大问题。试验区各区(市)成立由主要领导任组长的领导小组,建立健全考核评价、激励约束、容错纠错等工作机制,鼓励根据试点任务需要设立若干工作专班,扎实推进试验区建设。研究建立城乡融合发展评价标准和监测指标体系,适时开展试验区建设监测评估,评估结果作为相关政策支持和资金奖补分配的重要参考依据。建立改革创新容错纠错机制,给予试验区事权匹配的改革空间。

### (五)争取国家支持。

试验区建设过程中涉及国家事权的改革事项,争取国家允许先行探索或给予授权。争取国家允许开展农村宅基地制度改革、农村各类产权抵押担保融资、国有资产属性的科技成果所有权收益权分配制度创新等改革试验。争取国家允许开展建设用地增减挂钩项目区跨县级行政区域设置,探索开展集体经营性建设用地异地入市。争取国家设立城乡融合发展专项资金、基金。

附件:1.南京市溧水区推动城乡融合发展的试验措施

2.南京市高淳区推动城乡融合发展的试验措施

3.宜兴市推动城乡融合发展的试验措施

4.溧阳市推动城乡融合发展的试验措施

5.常州市金坛区推动城乡融合发展的试验措施

## 附件 1

## 南京市溧水区推动城乡融合发展的试验措施

## 一、农村集体经营性建设用地入市

## (一)做好集体经营性建设用地入市准备。

摸清全区集体经营性建设用地现状。结合土地三调结果,摸清农村宅基地、集体经营性建设用地和集体公益性建设用地现状,形成数据库和图库。完成宅基地和农村集体建设用地使用权确权登记颁证。

先行编制入市地块所在地国土空间规划。重点加强乡镇级国土空间总体规划 and “多规合一”实用性村庄规划对集体经营性建设用地空间保障。探索乡村新产业新业态项目“点状供地”。

## (二)搭建集体经营性建设用地交易机制。

健全集体经营性建设用地入市管理制度。明确入市范围、入市主体、入市方式、入市程序,加快完善入市交易的各项配套制度,健全土地增值收益分配、入市抵押贷款、纠纷解决等实施机制。

建立科学合理收益分配机制。完善集体经营性建设用地入市收益调节金和集体净收益分配机制,考虑土地用途、土地等级、交易方式等因素合理确定土地增值收益调节金征收比例。

## (三)探索集体存量建设用地更新机制。

探索放活宅基地使用权,有序扩大集体建设用地入市规模和范围。对增量宅基地实行集约有奖、对存量宅基地实行退出有偿。探索农村集体经营性建设用地分级入市,盘活宅基地和闲置用房。

探索集体经营性建设用地多样化利用方式。整理集体建设用地腾退出来的用地指标,重点用于支持乡村新产业新业态,探索利用集体经营性建设用地建设人才公寓、养老服务设施、教育配套设施、安居型商品房等。

探索闲置宅基地、废弃集体公益性建设用地向集体经营性建设用地转化

的途径。妥善处理农民集体产权和补偿关系后,依法收回农民自愿退出的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地使用权,按照国土空间规划确定用途入市。

**(四)健全集体经营性建设用地的市场化机制。**

建立集体建设用地不动产统一登记机制。参考国有建设用地不动产登记制度,通过基础制度建设、逐步衔接过渡、统一规范实施,建立统一的不动产登记信息管理基础平台,构建城乡统一的不动产登记制度。

完善集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。构建集体经营性建设用地入市的两级市场制度体系,建立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、分割转让机制。参照国有建设用地使用权抵押登记的有关规定办理农村集体经营性建设用地使用权抵押登记。

**二、建立科技成果入乡转化机制**

**(一)推动开发市场化产业化科技成果。**

迎合市场需求,推动科技创新。开展精准研发,支持新型研发机构面向企业开展技术创新服务,解决关键技术问题,开发新技术、新工艺、新装备及具有高增值效益的新产品。

完善产学研合作机制,促进技术成果转移转化。鼓励企业、科研院所进行交流合作,依托南京国家农业高新区,建立国际农业科技合作创新园区,吸引国外高校、研发机构到溧水进行科技成果转移转化。

**(二)建立健全科技成果转化激励机制。**

建立健全科技成果产权制度,赋予科研人员科技成果所有权。允许将高校院所的职务科技成果所有权赋予成果完成人(团队),试点单位与成果完成人(团队)成为共同所有权人。

鼓励科技人员入乡兼职兼薪、离岗创业、技术入股。鼓励科技人员入乡创办项目。支持农技人员到企业挂职、离岗、在职创业或者以技术参与项目合作。完善职称评定制度,向入乡兼职兼薪或离岗创业的科技人员有所倾斜。

鼓励农村集体经济组织探索科技人才加入机制。探索农村集体经济组织

成员身份与户籍脱钩制度,针对部分对乡村建设和发展做出突出贡献的外来人才,探索由村集体商议决定给予宅基地使用权、集体收益分配权。

探索公益性和经营性农技推广融合发展机制。促进农技推广机构与新型农业经营主体、农业龙头企业和特色产业相融合,提供增值服务。鼓励和支持农技人员在履行好岗位职责的前提下开展经营性农技推广服务并合理取酬。

### (三)建立科技成果转化的市场化服务机制。

促进技术要素与资本要素融合发展。探索通过天使投资、知识产权证券化等方式推动科技成果资本化。对科技型企业自身拥有的专利权、注册商标专用权及科技人员拥有的科技成果所有权等无形资产进行打包组合融资。

建立健全科技中介服务保障机制。加快社会化技术转移机构发展,鼓励中介机构为技术转移提供知识产权、法律咨询、资产评估、技术评价等专业服务。加快科技经理人队伍建设。争取省技术产权交易市场在南京国家农业高新区设立分中心。

### (四)建设科技成果转化的高质量平台载体。

在南京国家农业高新区探索农业科技企业和涉农科研院所建立技术创新市场导向机制。以股权激励为核心,明确支持人才团队持大股,以研发团队为主体打造高校院所、政府基金、企业和社会资本等各方参与的利益共同体。

发挥各类创新载体作用,提升农村科技服务水平。培育“众创空间(星创天地)+孵化器+加速器”全链条孵化载体,孵化科技型创业团队。加强农村科技超市建设,构建线上线下科技成果交易平台。

## 三、搭建城乡产业协同发展平台

### (一)推进现有平台提档升级,打造一批城乡产业协同发展先行区。

支持溧水开发区创建国家级开发区。按照园区“一特三提升”与高质量发展要求,推进园区体制机制、资源配置、服务效能集成改革,全力争创国家级开发区。针对新能源汽车、临空经济、健康产业三大千亿级地标产业,进一步加快新能源汽车全产业链的配套,加快欣旺达等一批龙头项目的建设。进一步

加快临空经济示范区溧水片区建设。围绕空港保税物流中心(B型)的封关运营,南京禄口国际机场T1航站楼的使用,不断深化与南京禄口国际机场的合作,推进嘉地物流等临空项目建设。进一步加快健康产业项目建设,推进江苏省康复医院、南京市颐养中心、恒生药业等定标性项目建设。

推进全区农业园区提档升级。用三年时间实现全区农业园区全部提档升级。白马依托南京国家农业高新区进一步争创国家农村产业融合发展示范园。洪蓝依托傅家边农业园争创国家级现代农业产业园。和凤农业园争创省级农业产业示范园区。东屏、晶桥农业园争创市级A类园区,石湫争创市级B类园区。

加快全区特色小镇建设运营。围绕全区现有的6个特色小镇,加强管理,严格考核,对空港会展小镇、无想·国际创业小镇、石湫影视小镇进一步加大运营绩效的考核力度,强调会展小镇的使用率,创业小镇的孵化率、影视小镇的拍摄率;对东屏新材料小镇、白马农科小镇、晶桥康养小镇,进一步加快小镇基础设施和重点项目的建设力度,加大小镇投资建设的考核力度。

## (二)创新产业平台和发展业态,打通产业融合发展链条。

推进科技赋能农业现代化。依托南京国家农业高新区定期发布农业重大科技需求,形成一批自主创新成果。争取国内权威的食品、农机行业检验鉴定与认证机构、知识产权交易机构在溧水设立分支机构,建立农业科技研发联盟。高标准建设食品产业园,打造省级农产品加工集中区。

推动种植基地规模化标准化建设。建立农产品安全追溯体系,构筑从田头到餐桌全过程一体化质量管理体系。推进绿色有机农产品认证。打造水稻全国绿色食品原料标准化生产基地,争创国家农产品质量安全区。

依托跨境电商平台打通农产品出口通道。依托空港保税物流中心(B型)和机场跨境电商产业园,培育一批农产品跨境电子商务企业。建立农产品跨境电子商务质量标准体系,打造政企联合的农产品公共检测平台。白马会展中心建成农产品贸易和农业对外交流与合作的现代化平台。

(三)打造一批乡村典型项目,推动农文旅产业融合发展。

高标准建设“六大特色田园乡村”。按照“值得看、值得玩、值得吃、值得住”的要求,高水平打造白马红色李巷、洪蓝郭兴庄园、晶桥芝山曹庄、和凤三叶花开、东屏金色庄园、石湫李在凤田园综合体等“六大特色田园乡村”。

争创国家全域旅游示范区。打造一批具有品牌效应的乡村旅游目的地和精品旅游线路。优化提升一批主题民宿,打造成为全省知名的乡村民宿集聚区。加大旅游基础设施投资和建设力度。争创国家全域旅游示范区。

(四)创新发展方式,探索国资平台参与镇街融合发展。

推动区级各国资集团和镇街合作。运用市场化投资方式,一方出项目,一方出资金。城建集团重点投资洪蓝、经开集团重点投资和凤、水务集团重点投资晶桥,通过市场化运作手段,采取资本投资形式,吸引优质项目落户,实现国资集团、镇街、民营企业“三方共赢”。

#### 四、探索生态产品价值实现机制

(一)积极发展多元生态产业。

扩大区域公用品牌使用范围。搭建农产品全产业链数据信息平台。强化“无想田园”区域公用品牌与阿里巴巴等知名电商平台及企业合作。

大力发展健康产业。大力推进产业生态化、生态产业化,提升发展的含金量、含绿量、含新量。加快形成健康城区、南京国家农业高新区、健康特色小镇、健康田园乡村的多层次复合化健康产业发展格局。

(二)推动生态资源价值转化。

探索建立生态系统生产总值(GEP)核算框架和指标体系。开展生态产品价值核算评估试点,摸清生态产品基础底数,制定生态产品目录清单,研究制定出台《溧水区生态产品价值核算技术办法》,开展溧水区GEP核算试点。

开展自然资源资产统一确权登记。完成重要水体、重点国有林区等具有完整生态功能的自然生态空间和全民所有单项自然资源统一确权登记。

探索建立生态产品交易平台。探索制定生态资源指标及产权交易规则、

交易程序,构建溧水区生态产品交易平台,探索建立生态产品跨区域交易机制。

(三)建立健全生态补偿和生态环境损害赔偿制度。

建立健全生态补偿制度。强化生态补偿激励机制,实行补偿资金和保护面积、保护成效“双挂钩”。把饮用水水源地、湿地公园、中小型水库等纳入补偿范围。

开展生态环境损害赔偿制度改革试点。出台《溧水区生态环境损害赔偿实施办法》,对适用实施办法情形的生态环境损害行为,依法追究当事人应承担的生态环境损害责任。

## 五、健全农民持续增收体制机制

(一)完善就业保障服务,提高农民工资性收入。

规范招工用工制度。搭建线上线下相结合的人力资源服务平台,探索实施吸纳农业转移人口就业的鼓励政策,促进劳动力就近就地转移就业。

切实提高农民职业技能培训效能。探索开展“订单式”“定岗式”“定向式”的劳动力培训。推广“互联网+职业培训”,构建“专门机构+多方资源+市场主体”的多元化培育体系。

破除农民工流动和就业障碍。改革完善企业职工基本养老保险关系跨地区转移接续政策,完善医疗保险关系转移接续、异地就医结算机制。

(二)促进产业融合升级,提升农民经营性收入。

完善企业与农民利益的联动机制。积极探索“企业+农户+技术指导+分红+代加代销一条龙”经营模式,推进农户以土地经营权入股企业获得收益。

大力发展农民合作社和家庭农场。加快农民合作社综合社的组建和工商登记工作。鼓励农民合作社围绕农业产业链组建联合社,推广“订单收购+分红”“农民入股+保底收益+按股分红”等模式,做好农民合作社质量提升整县推进试点工作。继续开展“空壳社”专项清理,实行分类处置。

支持农民就近择业回乡创业。加快各类园区建设,为农民创业就业提供平台和载体。鼓励本地农民就近择业,鼓励在外打工农民回乡创业,积极落实

“富民创业担保贷款”等惠民政策。

(三)推动产权制度改革,挖掘农民财产性收入。

完善农村经营性资产的股份合作制改革。完善成员界定和股权设置,做好农村集体经济组织登记赋码工作。引导深化村集体更好地赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。

增强集体经济组织运行活力。积极扶持和引导村居集体以股权投资方式入股区属国资平台建设项目。强化农村经济组织管理人才引进和培育。实行农村集体经济税收优惠政策。

推动农村金融制度创新。完善农村产权权属登记和抵质押登记制度,探索扩大农村有效抵质押物范围,积极开展农村土地承包经营权等抵押贷款业务,逐步推动动产、应收账款、仓单、股权和知识产权等抵(质)押方式。

(四)推动保障政策创新,拓展农民转移性收入。

创新涉农财政性建设资金使用方式。对涉农专项资金定期开展评估,建立调整优化和退出机制。扩大并做好金陵惠农贷业务,落实好贷款贴息等政策。

健全生产者补贴制度。对符合条件各类新型经营主体加大补贴力度。支持保险机构创新地方特色农产品保险、气象指数保险、收入类保险及价格类保险等险种。稳步扩大农业保险地方承保单位个数和扩大地方特色农业保险险种补贴范围。

创新乡村就业人员的社保缴纳方式。进一步延伸经办网络,拓展参保缴费方式。延伸社保经办网络至各镇街,积极拓展线上参保和缴费渠道,充分利用全民参保数据库,精准排查,广泛动员,持续提升断保人员续保率。

附件 2

## 南京市高淳区推动城乡融合发展的试验措施

### 一、建立农村集体经营性建设用地入市制度

全面完成集体建设用地使用权确权登记颁证。摸清集体建设用地情况，以权籍调查、不动产登记资料、入市意愿调查资料为基础，摸清集体建设用地规模、分布。加快完成集体建设用地“房地一体”确权登记、权籍调查，基本建成各级农村不动产登记数据库。

搭建集体经营性建设用地入市交易平台和机制。建立集体经营性建设用地入市交易平台，构建城乡一体化基准地价体系，接入国有建设用地网上交易系统公开交易。健全集体经营性建设用地入市管理制度，明确入市主体，加快制定入市地块的合法确认、入市程序、土地增值收益分配、入市抵押贷款、纠纷解决等具体实施细则。探索多样的集体经营性建设用地入市方式，探索开展整块用地直接入市、异地调整入市、闲置低效用地整治入市等多种入市方式。健全集体经营性建设用地收益分配机制，按照土地用途和入市方式分类确定土地增值收益调节金收取比例。探索“点状”供地方式。推动有入市意愿、条件成熟的镇村率先编制村庄规划。

探索存量集体建设用地挖潜盘活路径。重点探索宅基地收储使用和农房盘活机制，积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”的实现形式和闲置宅基地、废弃集体公益性建设用地向集体经营性建设用地转化的途径，在妥善处理农民集体产权和补偿关系后，按照国土空间规划确定的经营性用途入市。构建集体建设用地综合整治和收储机制，通过农村建设用地综合整治、农用地整理、实施增减挂钩、低效用地再开发等方式推进农村土地高效利用。

完善集体经营性建设用地二级市场管理机制。完善集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，健全集体建设用地使用权转让交易规则、服务和监管体系。建立集体经营性建设用地分割转让机制，对集体建设用地中

实际用于商业服务、工矿仓储等经营性用途的部分,进行分割登记。优化和引导市场服务,鼓励社会中介组织为集体经营性建设用地使用权交易提供推介、咨询、估价、勘测、设计、经纪、融资担保等市场化服务。

构建集体经营性建设用地入市配套金融机制。建立集体经营性建设用地使用权抵押贷款机制。参照国家有关规定办理集体经营性建设用地使用权抵押登记,组建集体经营性建设用地入市金融服务机构,探索推出集体经营性建设用地资产证券化模式。建立抵押贷款业务风险评估和风险共担机制。统筹参与抵押贷款的银行进行全面、动态的风险评估,构建政府、银行、保险公司、担保公司多方合作平台和风险共担机制,设立集体经营性建设用地使用权抵押贷款风险补偿基金。

## 二、建立科技成果入乡转化机制

健全技术创新市场导向机制和产学研用合作机制。建立由市场决定的技术创新项目和经费分配、评价成果机制,建立以研发质量为导向的综合评价机制和根据成果转化产业化效益分级支持的多元支持机制。进一步深化校地合作,支持科技企业与高校、科研机构技术交流,开展技术研发和成果转化合作,共建科技创新平台,出台扶持科技中介服务机构的政策激励措施。积极探索通过天使投资、知识产权证券化、科技保险等方式推动科技成果资本化。鼓励商业银行采用知识产权质押等融资方式提供更多金融产品服务。

建立健全科研成果产权制度,支持赋予科研人员科技成果所有权。鼓励科研院所与职务发明人之间订立合同,对职务科技成果形成的知识产权权属进行约定。鼓励科研院所在职称评聘和相关考核工作中,增设“科技成果转化岗”,把科技成果转化情况作为对应用型学科考核评价的重要指标和学校资源配置的依据之一。

支持人才入乡,构建科研成果转化利益共享机制。鼓励科研人员入乡兼职兼薪和离岗创业。鼓励高层次人才来淳创新创业,创办初期可提供必要的研发和试验场地。鼓励村集体与科研人员建立利益共同体。允许科研人员以多种生产要素入股,与民间资本、村集体经济组织共创企业。探索给予农村集

体资产特别股权,允许在一定范围内申请使用宅基地。

探索公益性和经营性农技推广融合发展机制。鼓励基层农技推广机构与农业龙头企业相融合。根据龙头企业差异化需求,开展技术转让、技术入股、技术承包、技术指导等多种形式的增值服务,联合创建农业科技示范基地。强化基层农技推广机构和基层农技人员与创业主体相融合。农技人员可进入新型农业经营主体,开设培训课程,提供全程化农技服务。允许基层农技人员通过提供增值服务合理取酬。在履行好公益性职能的基础上,探索为新型农业经营主体、专业化服务组织等提供增值服务并获取合理报酬。

强化科技成果入乡转化载体建设。充分发挥科技企业在技术创新方面的引领作用,对省级科技型企业认定给予适当奖励,争取省市财政部门支持。以现代农业园区为载体,探索建设高校院所农技专家创新示范基地。以国家现代农业产业园创建为契机,开展省级农业高新技术产业示范区创建工作。依托南京高职园建设,结合高淳区产业结构调整优化升级和人才需求,推动校企共建产教深度融合实训平台基地,联合开展人才定制培养。加强农村科技社会化服务体系建设,进一步提升科技超市和星创天地服务水平。

### 三、搭建城乡产业协同发展平台

建立以城乡产业协同发展先行区引领的平台联动机制。探索开发区、南京高职园与周边街镇、乡村发展的联动机制,为农村劳动力转移和培训搭建服务平台,鼓励村级集体利用集体土地、资金、资源等作价入股园区,通过建设标准厂房等形式共同推进园区建设。推进产业园区开展去行政化改革试点,探索全员聘用制。探索“国际慢城”带动全域旅游开发机制,引入大型文旅龙头企业统筹片区运营管理和开发,开展规模化、品牌化运营。积极发挥现代农业产业园平台引领作用,率先打造城乡产业协同发展先行区。支持阳江市濠田坝片区,东坝镇和睦涧片区建设特色田园综合体。以特色田园乡村为载体创建一批城乡融合发展典型项目。

建立乡村一二三产融合发展的产业联动机制。探索完善“电商+农业”的一三产业联动机制,组织农业经营主体对接电商平台,普及直播电商,加大电

子商务人才培养力度。探索以农产品深加工等产业为支撑的一二产业联动机制,支持水产养殖加工销售产业链发展。探索以通航旅游带动景观农业、休闲观光和旅游度假等产业,联动开发一批低空特色旅游项目。

提升城乡产业要素市场化配置能力。争取支持一二三产业融合发展的土地政策,镇街国土空间规划安排不少于10%的建设用地指标,区每年预留不低于5%的新增建设用地指标,用于保障农村一二三产融合发展项目用地。探索建立支持城乡产业融合发展的普惠金融政策。对长期支持乡村振兴的社会资本给予财政支持、贴息政策和配套项目投入。对接省级乡村振兴母基金,设立子基金。探索支持试验区内涉农龙头企业发行债券,探索支持乡村旅游企业依法合规发行债券。

试验探索建立以固城湖螃蟹城为载体的螃蟹产业城乡融合发展平台。建成固城湖螃蟹城,加快构建螃蟹产业价格监测和市场交易信息平台,培育螃蟹产业研发和金融服务团队。探索发布螃蟹产业发展指数。

#### 四、建立生态产品价值实现机制

建立GEP核算框架和指标体系。构建与高淳区全域生态自然和社会经济相匹配的GEP核算框架。建立健全生态资源政府公示价格体系,定期对主要自然资源价格进行评估和更新。创建全国首个县域GEP标准化体系,并通过省质量和标准化研究院认定,形成可复制可推广的经验。建立实施GDP、GEP双考核。将生态建设相关指标纳入全区高质量发展考核指标体系。

探索建立生态产品价值转化机制。建立生态产品交易平台。加快完成自然资源统一确权登记工作,探索制定生态资源指标及产权交易规则、交易程序,依托公共资源交易平台构建高淳区生态产品交易平台。探索生态资源价值转化途径。探索实行生态权益“总量控制-配额交易”机制,以及地方政府指标交易体系、市场化环境权益交易体系和生态产品产权交易体系等。探索“生态银行”等发展模式。打造生态产品质量标准体系。依托“国际慢城”“固城湖”“石臼湖”等,培育生态产品区域公用品牌、建立生态产品标准体系、多渠道提升生态产品附加值。

促进产业生态化、生态产业化。大力发展生态文化旅游、体育休闲、乡村旅游、民宿经济等绿色低碳产业。对于重点扶持的主导产业在土地等要素保障上给予重点倾斜,推动企业加快装备提升、技术改造等,实现绿色技改。加快淘汰高消耗产业中的落后产能,加强废弃物、余热等回收和综合利用。全面开展“两山”实践创新基地建设。系统开展山水林田湖草生态保护修复和污染治理工程,优化城乡生态空间布局,力争用三年左右时间,探索“绿水青山就是金山银山”实践创新基地“高淳样板”。加快推动负氧离子监测,加强大气污染、水污染防治,力争创成“中国天然氧吧”。

建立多方参与的价值实现机制。建立完善自然保护区内自然资源资产特许经营权制度。按照谁修复、谁受益的原则,探索赋予一定期限的自然资源使用权等产权安排,激励社会投资主体从事生态保护修复。出台相关财政补助、落实税收减免等政策。鼓励企业进行生态产品产业化及产品生态化生产,针对基础薄弱、发展潜力大的企业,给予相应的补助,促进地方产业发展。

健全生态金融支持保障机制。探索创设“绿色银行”机制,以生态资产确权与资本化、生态产品核算以及市场交易为基础,推动各类金融机构在生态产品开发方面的合作。建立绿色信贷服务体系,创新推出以生态产品为对象的绿色信贷产品。建立企业和自然人的生态信用档案、正负面清单和信用评价机制,对严重失信者建立联合惩戒机制,对违法违规行为的责任主体建立黑名单制度。探索银行及村合作基金提供资金保障,农民提供人力资源及技术保障的运作模式,鼓励符合条件的企业在生态产品价值实现中发行绿色债券。

### 五、健全农民持续增收体制机制

推进农村集体产权制度改革。探索推行农业和农村职业经理人制度,推动村民委员会和集体经济组织事务分离、账务分开运行。逐步完善农民对集体资产股份的占有、收益、担保和继承权等权利。多渠道壮大农村集体经济,探索以留用地入股各类园区载体的体制机制,探索村集体以土地承包经营权等入股新型经营主体。

推动农村普惠性金融体系建设。完善农村金融体系,争取设立农村金融

改革试点,支持鼓励农村小额贷款公司开展“惠农贷”、“小微贷”、投资、代理保险等涉农综合业务。落实强农惠民补贴政策,推进完善政策性农业保险,持续探索发行螃蟹等特色农产品保险品种或业务。推动创新农户财产增收支持政策。持续探索以农民“承包土地的经营权”等财产为标的的多种新型抵押担保试点,探索多种贷款增信模式。在符合有关法律规定的情况下率先探索开展农民宅基地使用权和农民住房的抵押贷款。

完善企业与农民利益联结机制。推动龙头企业统筹产业发展主体。鼓励和引导龙头企业通过订单等方式与各类经营主体建立互利共赢的紧密型利益联结关系。结合高淳区的螃蟹特色产品,探索龙头企业、合作社、农户之间的利益链接机制。突出抓好农民合作社和家庭农场。建立省、市、区示范家庭农场、合作社联创机制。鼓励农村青年、返乡农民工、基层农技推广人员、农村大中专毕业生和退伍军人等创办家庭农场,加大对信誉良好、经营正常的家庭农场主贷款贴息扶持。大力培育高素质农民。发挥高职园的载体作用,把新型农民培训重点放在螃蟹、早园竹等主导产业及高端花卉、园艺种植等关键领域。

统筹整合涉农资金使用。探索构建涉农资金统筹整合长效机制。根据“同类、同步、同标”的原则与中央、省、市级下拨涉农资金进行衔接,完善行业间的涉农资金分类统筹整合。探索推行“大专项+任务清单”管理模式,对约束性任务和指导性任务实施差别化管理。整合资金保障完成约束性任务,结合实际有重点地实施指导性任务。

完善城乡社会保障体系。探索医保政策倾斜和差别化社保缴纳办法。积极推进医共体建设。将困难人员大病保险起付标准比普通参保患者降低50%,各报销段报销比例比普通参保患者相应提高5个百分点。制定可灵活操作、参保方便简易的社会保险和工伤保险办法。加强农村低保制度与扶贫开发政策衔接。积极开展解决相对贫困长效机制省级试点。健全“临时救助”制度,落实专项救助制度,提高农村特困人员供养标准,完善农村特困供养服务机构托底功能。

## 宜兴市推动城乡融合发展的试验措施

### 一、建立集体经营性建设用地入市制度

夯实农村集体经营性建设用地入市基础。加快推进国土空间规划和其他各类规划编制工作,明确农村集体建设用地各项开发利用指标,合理确定相应比例的工业和商业用地范围,有效盘活利用农村“小、散、乱”的存量低效建设用地。以现有的地籍调查、土地所有权登记资料、入市意愿调查资料为基础,对农村集体经营性建设用地进一步分类汇总,建立全市范围内集体经营性建设用地管理数据库。选择基础较好、具备条件的地区开展改革试点,探索推进农村低效闲置土地转化为集体经营性建设用地的实现机制,积极盘活农村闲置农房、低效乡镇企业和宅基地,优先将盘活用地调整为文旅用地、创新创业用地等。

健全农村集体经营性建设用地入市交易规则。根据省《农村集体经营性建设用地入市试点方案(试行)》要求,搭建集体经营性建设用地二级市场交易平台,为城乡两种所有制土地建立同地同权同价、市场统一的交易机制。建立健全民主化决策机制,入市工作须集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者村民代表的同意后方可进行。依据《宜兴市集体经营性建设用地年租金指导价标准》,构建城乡统一的农村集体经营性建设用地基准地价体系。健全入市配套制度,明确入市主体、入市方式及程序、土地增值收益分配、入市抵押贷款等具体内容。

建立合理公平集体土地增值收益分配机制。进一步探索建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,明确分配比例、实现形式和制度安排。健全土地增值收益内部分配机制,制定经享有农村集体经营性建设用地使用权的权属主体的三分之二以上成员或成员代表认可的土地增值收益分配方案。健全土地增值收益监管机制,在集体经营性建设用地租赁收入实施“村账镇管”的基础上,制定土地增值收益的征收及使用办法,规范收益金及其他税

费的征收、使用和监管。

构建集体经营性建设用地入市配套金融机制。建立集体经营性建设用地使用权抵押贷款机制,参照国有建设用地使用权抵押登记的有关规定,办理农村集体经营性建设用地使用权抵押登记。积极推动集体经营性建设用地入市配套金融服务工作,鼓励引导农发行等政策性银行加强与政府相关部门的联系,针对集体经营性建设用地入市涉及到的土地整治、开发建设和产业运营等不同阶段推出专项融资产品。统筹参与抵押贷款的银行进行全面、动态的风险评估,建立抵押贷款业务风险评估和风险预警机制,有效跟踪检查和监控分析信贷资金使用、借款人信用及担保变化等情况。

## 二、建立科技成果入乡转化机制

创新科技人员入乡激励机制。保障涉农科技人员技术成果的所有权和收益权,积极探索省、市、县三级联动的人才兼职(离岗)转化成果试点工程,涉农科技人员利用宜兴农村集体资产开展职务发明创造、科技成果在宜示范转化等科研活动,科研成果所有权100%归科技人员个人所有。建立乡贤回乡激励机制,支持在外企业家、科技人员回乡就业创业,鼓励宜兴籍普通高校和职业院校毕业生、外出农民工及经商人员回乡创业兴业。认可科技人员已在外省市或大型央企等系统获得的专业技术职称资格,给予与在本省获得职称资格专技人员的同等待遇。探索涉农科技管理和部门及企事业单位专技人员的职称应聘尽聘机制,突破编制岗位职数的限制。探索通过岗编适度分离等方式,推进城市教科文卫体等工作人员定期服务乡村。鼓励涉农科技人员与企业、农民建立利益共同体,将乡村科技特派员服务领域延伸至成果落地、转化、产出全过程。鼓励城市医院医师到基层医疗机构对口帮扶,对帮扶医务人员给予政策支持。探索农村集体资产股权激励、农村宅基地分配等多样化的涉农科技成果转化分配模式,允许涉农科技专家、科技特派员以资金、技术、专利等多种生产要素入股。

完善科技成果入乡转化平台载体。联合省内外高校院所、新型研发机构、

科技型企业,引入企业和社会资本,成立宜兴市科技成果入乡转移中心。邀请专业咨询机构、上市公司、科技型企业、科技镇长团等,建立科技成果预评估专家库,全方位评估入乡科技成果的市场化价值,集中资源支持兼具经济效益和社会效益的项目。优化提升杨巷农业科技服务中心建设,积极争取各级科技资金配套,加强与农业科技类高校院所的合作,组建以研发服务为核心功能的各类创新研发机构,打造国家级现代农业产业园科技成果转化基地。构建具有宜兴农业特色、高效的农村科技服务体系和重要的科技特派员工作平台——“星创陶都”。以地方政府为引导、涉农科技型企业为主体、市场需求为导向,利用线下孵化载体和线上网络平台,聚集创新资源和创业要素,促进农业科技成果转化与产业化。探索建立成果交易及技术服务平台,为宜兴本地企业、合作社、村集体、种植大户提供科技成果转化交易撮合服务、有偿农业技术服务。进一步优化科技超市布局,全力打造具有苏南特色、品牌效应的农村科技服务超市集群。

优化乡村创新创业环境。加大对涉农科技人员初创企业支持力度,建立“容缺登记”机制,由政府聘请第三方服务机构,为初创企业提供财务代账、电商物流、检验检测等一站式保姆创业服务。建立包容审慎的涉农企业执法监管机制,给予新设立的涉农科技人员创业企业一定的包容期,并建立健全相应的容错机制。加大对涉农科技项目的扶持力度,对申报的各级各类涉农科技和人才项目适当降低认定标准,优先支持立项,对省级涉农科技型企业认定给予适当奖励。优化完善对涉农科技企业的金融优惠扶持政策,加大农业科技成果入乡转化资金投入,积极争取农发行、国开行等政策性银行低息贷款,协调省有关部门适当降低“苏科贷”和“锡科贷”准入标准,积极探索“投贷联动”“投保联动”“投债联动”等多种创新模式。

### 三、建立城乡产业协同发展平台

以国家级园区为平台打造高质量城乡产业协同发展载体。推动宜兴阳羨生态旅游度假区建设城乡产业协同发展先行区。依托宜兴经济技术开发区的产业基础,培育壮大区域特色产业集群,推动农民向产业工人转变,提高农村

居民收入。在锡宜一体化的战略背景下,宜兴经济技术开发区大力构建集成电路、新能源、新材料三大特色主导产业体系,加快形成融入无锡、服务长三角的地标性产业集群,成为宜兴对外展示的重要窗口和交流平台。宜兴环保科技工业园依托自身的资源禀赋和产业基础,创新实现“环保+”城乡融合示范业态场景,建设城乡环境医院、未来概念水厂、资源化综合利用农业示范项目等一批特色项目,整体形成“资源化中心+智慧农业+智慧环保+培训实践”的新态势,提升乡村禀赋优势和资源价值。

以现代农业园区为平台促进一二三产联动发展。大力推动全市各级各类农业园区一二三产融合发展,依托江苏省宜兴现代农业产业示范园,积极争创国家农村产业融合发展示范园。鼓励由农业龙头企业牵头,组织成立农民合作社和家庭农场等新型农业经营主体,建设合作优质原料基地,大力发展订单农业,整体形成“政府+龙头企业+合作社+家庭农场+农户”有效合作的协同发展格局。提升农产品加工业发展能级,在粮油、蔬菜和其他农产品加工行业建立产销一体化生产经营模式,鼓励社会资本投资冷链运输、精深加工等质量保障和产业提升工程建设,大力开发“功能产品”“延伸产品”,引导市场健康消费,实现生产端与消费端的直接链接,提高农业经营效益。进一步完善生态田园、农耕文化、旅游休闲、乡村民宿等特色产业体系,通过一产提质、二产带动、三产提效的方式,构建现代化农业融合发展创新模式。

以特色小镇为平台建立城乡要素融合的经济体系。湖汶镇、西渚镇聚焦业态和模式创新,坚持产业、文化、旅游和社区功能“四位一体”,积极争创湖汶茶旅风情小镇、西渚云湖茶禅小镇等省级特色小镇。湖汶镇坚持“+旅游”发展理念,构建“茶文化+旅游”“茶农业+旅游”“茶产业+旅游”“茶养生+旅游”“茶会展+旅游”的特色产业体系。西渚镇以大觉寺为核心,加大云湖风景区周边资源整合力度,以生态低碳为建设导向,立足禅意西渚主题定位,建设旅游产业发展集聚区,同步带动白塔村与周边特色村庄发展,共建禅源禅农休闲度假区。

依托乡村典型示范项目推动文旅产业与乡村发展高度融合。振兴乡村建

设,大力发展乡村文旅产业。加大闲置农房盘活力度,利用乡村存量集体建设用地发展乡村旅游、精品民宿等产业。依托美丽乡村环境优势,推动影视、文化、艺术、教育等产业与乡村深度融合,鼓励艺术家、画家、摄影师、音乐人、电影人等专业人才入住,创新乡村业态场景。加大宜兴国际旅游度假区、雅达健康生态产业园、大拈花湾文化旅游康养等重大产业融合类项目发展力度,撬动金融资本和工商资本“上山下乡”。雅达健康生态产业园项目以康养产业为核心,构建生态康养、休闲农业、健康食品等深度融合、互为补充的发展格局。大拈花湾项目以心灵产品、健康产业为核心,提升无锡大灵山旅游经济产业的辐射作用,从就业拉动、农民致富、生态保护、配套服务等领域带动乡村发展。

#### 四、建立生态产品价值实现机制

建立科学的生态产品价值核算机制。适时推动成立市场、社会机构与政府三者合作的生态产品管理平台,对生态产品进行统一的规划利用和经营管理。开展生态产品功能调查。以新一轮国土空间规划为契机,依托全国自然资源登记信息系统,向上争取,将宜兴国土空间规划列为省级生态产品功能调查试点,对全市“山水林田湖草”进行生态产品功能调查,建立生态产品清单数据库,准确掌握生态产品的功能类型、空间分布、数量和质量等资源信息。科学评估生态产品价值,明确核算体系、核算指标、核算方法、核算因子、定价方法等相关内容。考虑选取宜南山区作为试点,根据生态产品的功能属性,科学评估生态产品价值,并将结果纳入到生态产品价值核算数据库。建立生态产品核算结果考核机制。定期核算全市生态产品价值量,探索将生态产品价值总量及其变化、生态产品价值实现率等纳入综合考评体系。

完善规范化生态产品市场交易体系。试点开展生态产品交易。积极争取在宜兴设立江苏省生态产品交易中心(试点),探索开展出让、租赁、买卖等生态资产产权和生态产品交易。建立“一站式”绿色金融服务平台,构建普惠金融、绿色债券、生态基金、生态保险组成的绿色金融服务体系,建立生态补偿收益权质押贷款机制。鼓励企业发行绿色债券,募集资金用于支持生态友好型产业发

展。依托“趵泉绿色基金”，支持基于生态环境保护与修复的生态产品价值实现项目。探索设立生态产品价格指数保险、绿色产品质量安全保险、绿色企业贷款保证保险等创新产品。建立企业和自然人的生态信用档案和信用评价机制，将破坏生态环境、超过资源环境承载能力开发等行为纳入失信范围。探索建立生态信用行为与金融信贷、行政审批、医疗保险等挂钩的联动奖惩机制。

探索多元化生态产品价值实现路径。完善生态补偿机制，扩大和提高生态补偿范围，在宜南山区等地区开展森林保护补偿核算试点工作。探索实行环境权益“总量控制-配额交易”机制，构建排污权、用能权、水权、碳排放等环境配额交易体系，探索环境附加值付费制度。增加生态产品供给能力，通过生态修复、系统治理和综合开发，改善区域生态环境，实现生态产品价值提升和价值“外溢”。加快生态农业发展，大力发展优质水稻、绿色蔬菜、特种水产、名优茶叶、花卉苗木、经济林果等特色农业，加大有机、富硒等生态农产品发展力度，提升品牌效应。提高产业发展“绿色附加值”，针对降低能源消耗和排放的企业，给予一定的激励和补贴。培育生态旅游产业，推动生态优势与文旅、体育、康养等产业有机融合，引导消费者对生态附加值付费。依托乡村优质生态环境，大力发展创意经济、数字经济等新业态。

## 五、健全农民可持续增收机制

加大农村三产融合项目建设引领农民增收。推动东部大拈花湾文化旅游康养、芳桥稻米一二三产业融合发展，西部水墨田园，南部宜兴国际旅游度假区、雅达健康生态产业园、龙隐江南，北部宜兴市省级现代农业产业示范园等全市农业农村重大项目建设，促进农民就近创业就业，提高农民收入。强化招商引资，整合统筹各类涉农资金，进一步加大农业农村领域投资。充分发挥现代农业园区和农产品加工企业的龙头带动作用，优化利益联结机制，创新村企联建、农工联动、三产联盟方式，拉长拉粗农业产业链，扩大农民就业渠道，引导农户自愿以土地经营权等入股农业一二三产融合体，通过利润返还、保底分红、股份合作等多种形式增加收入。

大力推动农民就业创业。完善农民创业扶持机制。鼓励农民使用“直播带货”“地摊经济”等轻资产创业方式,推动“六稳六保”落地生根。探索制定一系列针对农民的创业优惠政策,降低农民创业补贴门槛,简化涉农创业补贴资金的申领流程。加大对农户和来农村创业人士的融资扶持力度,引导各类涉农金融机构建立有效融资扶持平台,合理降低贷款门槛,优化贷款流程,提高审贷效率。加强涉农创业载体建设,加大资金扶持力度。加强与用工企业的对接,切实提升农民工薪资水平。健全农民工劳动权益保护机制,保障工资及时兑付等基本权益。

鼓励农民参与新业态开发。提升农民经营性收入质效。积极鼓励农民参与乡村文化旅游、休闲观光农业、健康养老、智慧农业等新产业新业态的开发经营。制定农村闲置农房与宅基地有效利用政策,完善农家乐、民居民宿等审批办法,简化手续、优化流程、减免费用,为农民增收拓宽途径、创造便利。大力培育新型经营主体,支持农民专业合作社、家庭农场以产品、资金、技术、土地、劳动力等要素开展联合与合作。建设农业综合服务组织,打造农业资源流动平台,推动城市优势资源和生产要素向农村流动,增强农业精准化服务。

多途径壮大农村集体经济。坚持“宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜游则游”的总体思路。推广芳桥街道金兰村“合作农场”,徐舍镇美栖村“借船出海”,杨巷镇英驻村“飞地模式”,万石镇、丁蜀镇“镇村联合发展”等多种行之有效的新模式,抱团发展,开拓村级增收新途径。深化农村集体产权制度改革。推动资源变资产、资金变股金、农民变股东,引导村集体购置优质资产或参与城乡建设,推进闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转化为集体经营性建设用地入市,推动村集体可持续增收。推动村集体与龙头企业建立产业化联合体,采取“保底收益+按股分红”等形式,获取加工销售环节收益。

稳步提升农民转移性收入。加大对农村困难群体的帮扶力度,向无锡及浙江看齐,提高最低生活保障标准,稳步提升城乡居民基本养老保险基础养老金标准、住院门诊结报比例和大病保险政策范围内报销比例。逐步建立起财政收入增长与农民社会保障相适应的转移支付机制。

## 附件4

## 溧阳市推动城乡融合发展的试验措施

## 一、建立农村集体经营性建设用地入市制度

## (一)健全入市前的基础规划和管理机制。

完成新一轮国土空间总体规划和村级土地利用规划编制工作。调整优化村庄用地布局,有效利用农村零星分散的存量建设用地,合理规划相应比例的工业和商业用地。明确农村集体建设用地建设标准,试行土地“带设计方案”出让,允许符合容积率标准的农村多层建筑建设。

完成农村集体建设用地普查和确权工作。建立农村集体建设用地数据库,重点摸清农村集体建设用地闲置现状、闲置原因和入市意愿等情况。优先完成入市意愿较强区域的地块登记确权。

完善农村土地征收制度。研究制定土地征收目录、社会稳定风险评估办法、民主协商、补偿安置、争议调处等配套政策。健全对被征地农民的合理、规范、多元保障机制。建立农村集体建设用地基准地价体系。

规范村集体经济组织管理。明确村级股份经济合作组织为入市主体,完成集体经济组织登记赋码等工作,建立健全集体经济组织管理制度,制定集体经济组织成员资格界定办法,落实溧阳市《关于创新农村集体经济组织人才加入机制的指导意见》。

## (二)建立农村集体经营性建设用地入市通道。

因地制宜探索入市模式。探索直接就地入市和异地入市等多种模式。鼓励农户将闲置宅基地有偿退出。探索以镇为单位,根据规划将农民退出的闲置宅基地进行管控,为农村建设、乡村产业发展等提供土地要素保障。

建立健全集体经营性建设用地入市规则和交易机制。明确集体经营性建设用地使用权的出让及最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等相关规定,明确入市交易流程。将农村集体建设用地纳入溧阳市农村产权交易中心交易范

畴。建立集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场,加快实现使用权抵押贷款、出资入股等金融功能。

健全土地增值收益分配机制。探索建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,研究出台溧阳市农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理细则和村集体内部分配制度。

### (三)建立农村宅基地“三权分置”制度。

落实宅基地所有权。建立宅基地(农房)数据库。以宅基地所有权证为权属证书,建立集体经济组织宅基地所有权登记制度。健全宅基地分配、使用、退出和流转等制度,保障集体成员在宅基地规划和处置等重大事项中的知情权、参与权和监督权。

保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权。探索以户为单位落实集体经济组织成员宅基地资格权,完善宅基地资格权细化到人的确认方式。以宅基地资格权证为权属证书,建立农民宅基地资格权登记制度,加快完成农村房地一体的不动产权籍调查和确权登记发证工作。探索农民房屋财产权保障方式,不以退出宅基地作为农民进城落户条件。探索公共租赁住房 and 换股权、换货币等多种资格权实现形式。探索农户资格权退出和重获办法。

放活宅基地和农民房屋使用权。以宅基地使用权证为权属证书,建立宅基地流转受让人使用权登记制度。宅基地使用权随同地上建筑物一并流转。合理确定宅基地和农民房屋通过转让、互换、赠与、继承、出租等方式流转的适用范围,设定流转期限、途径和用途。允许农户通过出租、入股等方式在非本集体经济组织成员之间进行流转。探索宅基地上不同功能物业分割登记入市。鼓励各类社会资本和经营主体采取租赁、合作、合资等方式利用闲置宅基地开发乡村旅游等新产业新业态。鼓励农民利用闲置宅基地自主创业,也可通过入股、出租、合作、委托经营等方式,获得经营性或财产性收入。

## 二、建立科技成果入乡转化机制

### (一)打通科技人才下乡通道。

创新建立科技人才入乡机制,探索赋予对村集体有重大贡献的科技人才、乡贤、企业家、退休返乡人员等群体“新村民”资格。支持本地涉农企业聘用科技人员申报“科技副总”,完善农村科技特派员制度。允许科技人员以资金、技术、专利等多种生产要素入股从事农业生产经营活动。出台“天目湖英才榜”农业科技人才专项行动计划,支持农业科研人员在职创业、离岗创业、到溧阳农业一线开展科研工作。

### (二)健全农业科技成果产业化机制。

研究出台促进农业科技成果产业化的专项政策,健全要素保障、收益分配和风险分担机制,彻底打通涉农创新成果产业化全链条。建立健全农业科研成果产权制度,赋予科研人员科技成果所有权。引导农业科技人才服务领域延伸至成果落地、转化、产出的全过程,扩展到生产、流通、市场营销等环节。建设科技成果孵化平台,组建“科技+企业+家庭农场+合作社+专业大户”农业产业化联合体。研究设立溧阳市“农业科技创新创业引导基金”“农业科技成果转化风险补偿专项资金”“农业科技创新创业种子基金”。

### (三)支持农业科技项目建设。

支持溧阳现代农业产业园与科研院校合作筹建水产、优质粮油等农产品研发中心和检测中心。支持天目湖白茶小镇招引全国知名的茶文化科研院校入驻,建设白茶试验基地。支持蓝城悠然南山特色田园乡村与南京农业大学等科研院所共建产学研基地。支持曹山田园综合体建设农业研究院和水产研究院。支持社渚镇联合中国水产科学研究院等专业机构提升青虾育种、养殖技术,打造青虾特色小镇。

## 三、搭建城乡产业协同发展平台

### (一)积极开发农业多种业态和功能。

推进特色农产品精深加工。打造青虾、特色莓果、食用菌、优质稻米等农产品精深加工基地,擦亮溧阳农业“金字招牌”。

推动茶文旅融合发展。实施“茶旅融合”发展行动,高标准推进“溧阳茶

舍”建设,加快培育引进康养度假、乡村慢游、亲子互动、户外运动、商务休闲等乡村旅游新功能。

完善农村电子商务发展体系。深化市、镇、村三级电商服务站点建设,打造“1号优选”区域电商品牌,开展直播带货活动。支持曹山田园综合体等载体建设农村电子商务公共服务中心和快递物流园区。发展农超、农社、农企、农校等产销对接的新型流通业态。

探索发展乡村共享经济。鼓励特色田园乡村、田园综合体等载体发展共享农屋、共享农庄、开心菜园等新业态。运用微众筹农业、自然农法、老种子保护园、我家自留地等新理念新模式,吸引城市资本和经营主体下乡。

#### (二)完善载体品牌联动机制。

提升“溧阳1号公路”品牌影响力。依托“溧阳1号公路”培育高端休闲和现代健康经济,提升沿线绿化、驿站、慢行系统、观景平台、特色基地等建设,将“溧阳1号公路”打造成“生态1号”“旅游1号”“文化1号”“富民1号”。

塑造“溧阳茶舍”特色品牌。放大“紫竹林”“竹马岭”“香云小筑”等网红效应,推动“清风明月,溧阳茶舍”成为溧阳乡村高端休闲的新品牌。每年安排一定财政资金支持全市茶舍整体宣传营销。

实施特色农业品牌提升行动。发展“一镇一业、一村一品”,开展溧阳“十大农产品品牌”“十大特色农产品(食品)”评定活动。建立各级政府农产品代言机制。加强对溧阳“三黑三白”等特色农产品品牌保护。

#### (三)打造城乡产业协同发展先行区。

以现代农业产业园为核心构建区域联动新格局。围绕“资源集聚+绿色农业”主题,以“科技创新+产业集群”为重点,打造集农产品生产、检测、加工、冷链、集散于一体的长三角绿色农业示范区、农业科技创新示范区和农旅融合发展示范区,争创国家现代农业产业园。

以天目湖白茶小镇为载体打造茶旅融合新业态。围绕“茶旅文化+优质农业”主题,以茶旅融合发展为主线,以白茶经济为重点,以“代入式旅游体验”为

策略,构建智慧型体验式乡村经济发展新模式,积极创建全国白茶科研及绿色生产示范基地。

以蓝城悠然南山特色田园乡村为范式建设智慧农业新样板。围绕“产业资本+智慧农业”主题,依托蓝城农业研究院,打造现代农业创新创业平台,努力建成为现代农业的创新高地、人才高地和产业高地。

以曹山田园综合体为抓手塑造精深加工新高地。围绕“三产融合+现代农业”主题,依托省级旅游度假区、省级现代农业产业示范园和曹山未来城项目,大力推动休闲旅游、体育健康、创意设计、山水文化与现代农业融合发展,着力打造华东区域创意农旅新高地。

以青虾养殖全产业链建设为契机探索生态养殖新模式。围绕“新型科技+生态农业”主题,集聚科研机构、企业、金融机构、科技中介等合力建设青虾特色小镇,打造集农业科技、种源繁育、生态养殖、健康食品、绿色物流、市场消费于一体的生态养殖研学基地和生鲜农产品配送中心。

#### 四、建立生态产品价值实现机制

##### (一)建立生态资源价值核算和资产转化机制。

建立自然资源统一确权登记信息管理平台,实现自然资源统一确权登记信息与自然资源交易信息互通共享。将土地使用权、矿业权、生态修复工程等自然资源资产产权交易统一纳入公共资源交易平台。研究完善自然资源及其产品价格形成机制,实现自然资源资产产权平台化、信息化、规范化交易。制定溧阳市生态容量价值核算技术标准、指标体系和评估规范。支持溧阳在天目湖流域探索省际毗邻地区生态资源跨区域交易机制。

##### (二)建立生态资源价格实现和市场交易机制。

健全生态资源价格形成机制,建立溧阳市生态资源政府公示价格体系,定期对主要生态资源价格进行评估和更新。突出以水体环境质量为重点的生态容量精准核算体系建设研究。建立溧阳市生态资源交易平台,将针对不同地域不同特点,建立切合实际需求、标准相对统一的生态资源交易机制。深入开

展各要素指标评估技术研究,逐步建立包括水、土、气等各类生态环境要素在内的生态资源交易机制。

(三)丰富生态资产形式并建立资本转化机制。

深化生态产品交易市场建设,优化以水生态容量为约束性指标的生态产品交易制度设计,探索用能权、碳排放权等更多生态产品价值核算机制,构建多元化生态产品价值实现体系。逐步将企业技改、整治和关停以及社会资本自发开展生态修复所形成的生态贡献值纳入新增生态容量指标范围。积极推动将生态资产纳入流动性资产体系,引导银行、担保、证券、基金等金融机构将生态资产纳入信贷资产和证券资产范畴。探索建立集自然资源管理、开发、运营于一体的“生态银行”,通过对碎片化的生态资源进行收储、整合、优化,结合绿色产业发展和新业态新模式,彻底打通资源变资产、资产变资本的通道。

## 五、健全农民持续增收体制机制

(一)提高农业增收水平。

发展“点绿成金”的生态富民业态。大力发展高效生态农业、乡村旅游和休闲农业。鼓励农民参与乡村旅游开发经营,打造一批精品茶舍和民宿。

建立农业生态补偿机制。重点对“三山两湖”(南山、曹山、瓦屋山、天目湖、长荡湖)等环境保护区、生态功能区的种粮农户每亩土地给予一定的生态补偿资金。以财政补贴引导农户主动发展生态绿色无公害农业。

健全农业产业富民增收机制。多渠道支持农户发展设施农业、经济林果业和农产品加工业。通过农业托管、联耕联种和土地股份合作等形式发展农业适度规模经营,提高农业用地产出率。

完善企业与农户利益联结机制。支持涉农龙头企业通过订单、土地经营权、劳动力、股份、服务等方式与基地农民、家庭农场、农民合作社建立多元化利益联结机制。

(二)引导农民创新创业。

制定实施乡村创客培育计划。出台乡村创业扶持政策,简化农家乐、民居

民宿等审批流程,建设众创空间、孵化器、加速器等双创平台,引导有志投身现代农业建设的各类人才创办领办家庭农场、农民合作社和农业企业。

创新推广电商富民模式。完善江苏金瓜子电子商务产业园功能,促进电子商务与乡村旅游、种养殖等深度融合。支持农民群众利用“三黑三白”等特色农产品在互联网上创业增收。

实施“溧阳茶社”创业富民行动。支持农村集体经济组织及其成员个人可以依法使用村集体经营性建设用地、宅基地(农民住宅)自办茶舍,或者以土地、房屋使用权租赁、入股、联营等方式吸引社会资本开办茶舍。

### (三)拓宽农民就业渠道。

完善农民工就业服务保障机制。鼓励产业园区和各类企业以多种形式提供农民工就业岗位,制定实施相应奖励政策。成立农民工综合服务中心,在行政村设立就业服务窗口。

实施农民素质与农民工技能提升行动。加强现代农民职业培训,着力培养技能服务型职业农民,建立健全终身职业技能培训制度,积极推行“订单式”“定岗式”“定向式”培训,探索建立“名牌农校+互联网+职业培训”的精准化技能培训体系。

### (四)健全脱贫长效机制。

完善特殊贫困群体综合保障制度。开展脱贫攻坚问题大排查并全面完成整改,落实落细低保、医保、养老保险、特困人员救助供养、临时救助等综合社会保障政策。

完善村集体经济发展带动低收入农户增收脱贫机制。开展“领导挂钩、企业联村、干部帮户”活动,落实“第一书记”责任,加强资产性扶持,通过抱团发展、异地入股等方法,拓宽村集体经济增收渠道。

建立健全监测预警和动态帮扶机制。接续打好阳光扶贫、产业扶贫、就业扶贫“组合拳”,做好返贫人口和新发生贫困人口的监测和帮扶,有效防止因病因灾致贫返贫。

## 常州市金坛区推动城乡融合发展的试验措施

### 一、建立农村集体经营性建设用地入市制度

#### (一) 建立城乡统一的建设用地市场。

建立城乡统一的公示地价体系,规范建设用地市场价格体系。加快完成农村存量集体建设用地使用权权属调查和登记发证。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、抵押,实现集体经营性建设用地同权同价、流转顺畅、收益共享的目标,鼓励商业银行开展“农建地”抵押贷款。建立城乡统一的建设用地出让、租赁、转让、抵押、入股等公开交易平台。强化土地一、二级市场联动,加强土地投放总量、结构、时序等的衔接,适时运用财税、金融等手段,加强对土地市场的整体调控。

#### (二) 探索入市范围和方法。

编制国土空间规划,推动有入市意愿、条件成熟的镇村率先编制村庄规划,确保拟入市地块符合规划。对存量集体经营性建设用地分类处置,推动城中村、城边村、村级工业园等可连片开发区域土地依法依规整治入市,园区外分散工矿集体建设用地有序退出。在国土空间规划指导下,复垦村庄内零星、分散的集体经营性建设用地,将节约指标异地调整到城镇开发边界及产业园内部或周边,转化为集体经营性建设用地入市。探索把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地或国有企业有效资产。推动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、依据规划许可按功能可分割转让。探索由土地储备机构开展集体经营性建设用地入市前期开发、管护等工作的机制。

#### (三) 建立集体经营性建设用地入市管理机制。

以镇、村、组三级集体为基础,实现集体经营性建设用地的整体布局和统筹使用,明确经村集体授权后,由镇级(街道)集体经济组织为入市实施主体,

集体经营性建设用地入市出让和用地指标交易收益纳入镇集体“三资”管理。各镇(街道)以集体资产经营公司或联合社的形式组建集体经济组织,履行集体建设用地经营管理职责。

## 二、建立科技成果入乡转化机制

### (一)推进产业科技创新。

推动政企研协同发力,完成河海大学常州新校区建设,吸引更多科研院所来坛设立分支机构,促进资本、技术和人才等创新要素向镇村流动。推动创新创业载体平台建设,精心规划和打造华罗庚产业科技创新中心、生物医药产业园和各镇科技创业园,支持省级华罗庚高新技术产业开发区加快建设。加大与省产研院共建联合创新中心力度,带动产业链上下游企业协同创新。实施高新技术企业三年翻番培育工程,开展科技企业分类评价分级服务,全面落实企业研发管理体系要求,着力推动科技资源、项目、人才和研发机构向科创企业集聚。对与德资企业合作的本地企业进行奖励,催生本地科技创新型民企。

### (二)优化创新创业环境。

加强科技、财税、金融、人才等方面的政策协同,研究出台支持高质量科技型企业加快发展的政策,营造良好的创新生态环境,重点引进高层次产业人才、技能型产业人才,吸引原籍普通高校和职业院校毕业生回乡创业兴业。吸引公共检验检测、科技中介服务、科技成果转移、科技信息服务、知识产权保护等中介服务机构落户金坛,提升科技创新配套服务。参与区域技术合作,积极加入长三角科创圈城市技术转移共同体,推动技术交易市场互联互通。以事业单位改革为契机,争取省科技资源统筹中心金坛分中心试点建设。建立城乡人才合作交流机制,探索通过岗编适度分离等多种方式,推进城市教科文卫体等工作人员定期服务乡村。推动职称评定、工资待遇等向乡村教师、医生倾斜。

### (三)完善涉农科技政策。

健全农业科研产权制度,赋予科研人员科技成果所有权,建立主要由市场决定涉农技术创新项目评价和经费分配机制。推行科技特派员制度,健全科

研究人员入乡兼职兼薪和离岗创业机制,鼓励科技人员以资金、技术、专利等多种生产要素入股,与涉农企业、农民建立利益共同体。明确镇(街道)农技推广机构为公益一类全额拨款事业单位,允许农技人员提供技术承包、技术转让、技术咨询等增值服务,并合理取酬。通过购买服务,鼓励社会力量参与公益性农技推广与培训服务。

### 三、搭建城乡产业协同发展平台

#### (一)构建“两区多园”的城乡制造业分工体系。

研究出台金坛区构建“两区多园”城乡产业平台的管理办法,金坛经济开发区、华罗庚高新技术产业开发区作为制造业布局的核心区,实施重点开发。各镇实施点状集聚开发,打造特色配套产业园,与经济开发区、高新技术产业开发区形成“两区多园”的产业链协同发展,并作为城乡产业协同发展先行区。积极推进资源要素向园区集中,建设用地指标主要供给园区,推动其他镇村工业用地减量化。积极向上争取享受县(市)级政府同等的土地管理权限,开展“点状供地”政策。推进人员编制资源向各类园区平台集中,提高收入水平,吸引高素质人才。推行“园区联动镇村发展”模式,探索村集体经济组织以土地、资本要素入股园区,提升园区对镇、村辐射带动能力。

#### (二)打造城乡各具特色的园区集聚平台。

以共建优势产业链为方向,金坛经济开发区重点发展新能源汽车及关键零部件、智能制造、生物技术和新医药等产业,强化与南京溧水和江宁、常州溧阳、湖州等新能源汽车产业基地分工协作,创建国家级经济技术开发区。华罗庚高新技术产业开发区重点打造新一代移动通信产业基地,直溪镇结合光伏建设省级特色小镇。薛埠镇作为对接南京都市圈门户,发展数据中心、汽车智能驾驶等新基建,打造西部经济重镇。其他各镇产业园要提升承接优质项目的能力,促进产镇融合。围绕项目国际化,加快建设中德(常州)创新产业园,探索产业园保税仓库建设,适时推动中韩、中日产业园建设,形成苏南有特色的国际合作产业园区。围绕产城融合,规划建设中德(常州)生态绿色城,实现

与中德(常州)创新产业园、武进及钟楼西部区域联袂发展,打造常州高品质教育、医疗、居住和设计新片区。开展产业用地更新,对一些工业地块,在不改变用地性质的前提下,通过提高容积率、增加厂房数量来增加产业空间,并允许分割转让。

### (三)积极推动一二三产业融合发展。

分类指导实施三产融合发展工程,滨湖新城依托优美的生态环境,集聚整合科技创新资源,着力发展总部经济、楼宇经济等高端业态。指前镇结合一二三产业融合试点,创建农业特色小镇,以此为基础加快指前镇全域美丽乡村建设。结合特色农业发展,探索农用无人机等相关产业发展。鼓励省级特色田园乡村打造省级农村高质量发展的样板。高质量推进现代农业产业园区建设,依托“两水一茶”,创建国家现代农业产业园、国家农业科技园区和省级农业高新区。打破镇村行政壁垒,实施农业连片开发,建好“智能化渔场”“黄金软米大农场”“茅山茶海”“美丽牧场”等一批重大项目。加大支持力度,实行用地需求分级保障制度,制定农村一二三产融合发展项目清单,用地指标优先保障重点项目建设。实施农产品品牌培育工程,打造一批国家地理标志农产品,推动河蟹、家禽等单一品种农业优势特色产业年产值迈上20亿元台阶。鼓励农业龙头企业股改上市,发行债券。

### (四)强化生态文化旅游科技融合发展。

大力推进省级全域旅游示范区建设,加快茅山国家级旅游度假区、茅山闲养小镇、东方盐湖城国家5A级景区、茅山宝盛园国家4A级景区创建。加强与上海、南京都市圈城市合作互动,将金坛打造成长三角知名生态旅游休闲地、长三角首席道养休闲度假目的地。

以茅山和长荡湖两个旅游度假区建设城乡产业协同发展先行区。深入推进“旅游+”产业融合,打造一批休闲观光特色村庄和精品线路。茅山旅游度假区与薛埠开展区镇产业协作,共同发展文旅、康养产业。围绕东方盐湖城、茅山颐园·江南医院,结合金坛道教文化、茶文化等,引进一批有影响力的健康养

生标志性项目,探索景区、乡村养老等新型模式,构建茅山高端健康养老服务体系。引导花谷奇缘、一号农场、茅山宝盛园积极开发特色科普教育、亲子体验类旅游产品。长荡湖注重生态保护和修复,依托河海大学,建设长三角科教资源集聚区。探索发展工业旅游,指导波仕曼开展省级工业旅游区建设。

#### 四、建立生态产品价值实现机制

##### (一)探索建立生态资源价值核算体系。

以金坛区域范围内的山水林田湖草等自然资源为主要对象,探索建立一套与金坛自然资源和社会经济发展相匹配的GEP核算体系。树立“绿色GDP”的理念,进一步优化核算体系。在不动产统一登记基础上,对山水林田湖草等自然资源进行梳理,明晰可用于交易的产权,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源产权制度。以生态产品价值核算办法出台和自然资源产权制度建立等工作为基础,逐步探索建立山水林田湖草等自然资源从资源到资本再到资源的生态资源转化机制。

##### (二)建立生态资源市场交易机制。

探索建立区域生态资源交易机制,生态产品政府采购优先,推行工业企业资源集约利用综合评价体系,促进生产者对自然资源约束性有偿使用。各镇配置土地、能耗、排污等指标,进行横向生态补偿。探索建立金坛区生态产品交易平台,将土地使用权、林权、矿业权等自然资源产权交易统一纳入生态产品交易平台。逐步完善覆盖山水林田湖草等主要自然资源生态产品交易机制。

##### (三)实现生态资产多元化和生态资源资本转化。

在完善生态资源交易体系的基础上,探索建立将排污权、用能权、水权、碳排放等权益的初始配额与生态资源价值核算挂钩的机制。探索建立产业绿色化改造激励机制,出台激励政策,对降低能耗和排放的企业给予一定的补贴。培育生态产品区域品牌,支持提供生态经济的企业发行绿色债券。建立企业生态信用档案,将破坏生态环境、超过资源环境承载能力开发等行为纳入失信范围。探索对山水林田湖草等自然资源使用权进行产权赋予,引导社会资本

参与经营。

## 五、健全农民持续增收体制机制

### (一)实施新型农业经营体系构建工程。

推进全国农民合作社质量提升整县推进试点,开展争创市级百家示范农场和百家示范合作社活动。搭建区域性新型农业经营主体服务联盟,促进新型农业经营主体集聚资源、优势互补,发展服务城镇居民的乡村产业、乡土产业,开发经营休闲农业、乡村旅游、创意农业等。分层次分类别开展重点培育,加快培育一批“市内有权威、省内有影响”的农业精英人才,加强新型经营主体带头人及基层农技推广人员知识更新培训,培训培育新型职业农民。

### (二)大力发展壮大村集体经济。

实施村集体增收行动,巩固上一轮低收入村增收成果,培育一批乡村振兴示范村。增强“活血”功能,引导支持农村集体经济组织盘活现有资产资源,积极开辟资产租赁、土地入股企业、农业综合开发、生产服务、联合发展等途径,壮大集体经济。提升“输血”质量,鼓励整合集体积累资金、政府帮扶资金等,通过入股或参与农业龙头企业、村村合作、村企联手共建、扶贫开发等多种形式发展集体经济。激发“造血”热情,积极探索激励村干部发展村级集体经济和服务村域产业发展机制,激发基层干部干事创业的积极性。

### (三)整体推进农村集体产权制度改革。

巩固完善农村集体资产清产核资工作成果,建立健全农村集体资产监管制度。全面开展农村集体经济组织成员身份确认、折股量化、健全集体经济组织和登记赋码等股份合作制改革工作。全面开展运用江苏省农村集体经济组织信息管理系统,实现农村集体经济组织名称、标牌、登记证书及管理系统“四统一”。探索农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权有效实现形式。有条件的镇(街道),可以实行村民委员会和集体经济组织事务分离、账务分开。

## 六、建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度

(一)稳步推进农村承包土地制度改革。

贯彻落实中共中央、国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见精神,巩固完善农村基本经营制度。深化农村土地所有权承包权经营权“三权分置”改革,进一步规范土地流转程序,引导土地承包经营权向农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体流转;继续抓好承包土地经营权入股、履约保证保险等改革试点。加快建立土地承包经营权信息管理平台,探索承包经营权证的动态维护、变更登记、抵押登记、注销登记等试点。加强土地承包经营纠纷调处能力建设,妥善调处土地承包经营纠纷,维护农村社会稳定。鼓励土地经营权入股从事农业产业化经营,入股收益实施农民保底分红。

(二)稳妥推进农村宅基地管理与改革工作。

贯彻落实新修订的土地管理法和国家、省市有关政策文件,建立职责清晰、协作顺畅的部门分工协作机制和区级主导、镇级主责、村级主体的宅基地管理机制。研究制定加强宅基地管理意见,加快完成房地一体的宅基地确权登记颁证,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革管理机制。探索农村宅基地有偿退出机制,开展闲置宅基地和闲置农房盘活利用。探索超标宅基地和一户多宅等的有偿使用。支持进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地。

(三)开展土地征收制度改革。

明确界定公共利益用地范围,探索制定土地征收目录。规范土地征收程序,全面公开土地征收信息,与被征地的所有权人和使用权人签订征地补偿安置协议、房屋征收补偿协议后,补偿费用和被征地农民社会保障费用资金落实到位后,依法依规开展土地征收报批相关工作。完善对被征地农民公平、合理、多元保障机制,建立农村宅基地及地上房屋补偿标准动态调整机制,被征地农民全部纳入城乡社会保障体系,探索留股安置,增强被征地农民的获得感、幸福感。

(四)开展全域土地综合整治和复合利用。

以朱林镇部级全域土地综合整治试点为契机,争取自然资源部金坛全域土地综合整治试点,以乡镇为单元编制村庄规划,整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复。整治区域内涉及永久基本农田调整的,在规划中编制调整方案,确保新增永久基本农田面积原则上不少于调整面积的5%。鼓励农业生产和村庄建设等用地复合利用,拓展土地使用功能。在充分保障农民宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下,发挥国有企业示范引导作用,探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,按照规划要求和用地标准,改造建设民宿民俗、创意办公、休闲农业、乡村旅游等农业农村体验活动场所。积极探索在农村地区利用集体建设用地建设公共租赁房,作为乡镇产业园的配套,也可拓宽集体经济组织和农民增收渠道。

## 七、建立城乡基础设施一体化发展体制机制

### (一)建立城乡基础设施一体化规划机制。

以全区为整体,统筹规划城乡基础设施,统筹布局道路、供水、供电、信息、广播电视、防洪和垃圾污水处理等设施。推动金坛交通融入长三角一体化发展,加快形成“两高铁、五高速、三快速、两航道、一个综合客运枢纽、一个通用机场”立体综合交通运输网络,更好对接常州城市西进、两湖地区发展战略。在阜溧高速(丹金段)、金杭高速(金宜段)、常金快速路(S340改线)建设基础上,加快规划建设连镇铁路南延、宁句线、苏锡常都市快线、常泰铁路接入金坛等重大项目。推动金坛内部城乡路网一体规划设计,畅通城乡交通运输连接,使各镇20分钟连接主城区,15分钟连接高速。探索发展“四好农村路+”模式,推进乡村道路基础设施与产业园建设、文化旅游发展、美丽乡村协调互促。统筹规划重要市政公用设施,推动向城市郊区乡村和规模较大中心镇延伸。开展管网提升工程,推动农村区域供水全覆盖,鼓励天然气从城区向乡村延伸。强化农村生活垃圾收集处理,有序推进农村生活垃圾就地分类减量和资源回收利用。积极开展农村生活污水治理,因地制宜选择集中处置或分散处置,临近城镇的乡村积极推进城镇污水处理设施和服务向农村延伸,边远农村地区

建立分散式农村污水处理设施。加强城乡公共安全视频监控规划、建设和联网应用,统一技术规范、基础数据和数据开放标准。

(二)健全城乡基础设施一体化建设机制。

明确镇村基础设施的公共产品定位,构建事权清晰、权责一致的城乡基础设施一体化建设机制。健全分级分类投入机制,对镇村道路、水利、公交和邮政等公益性强、经济性差的设施,建设投入以政府为主;对镇村垃圾污水处理和农贸市场等有一定经济收益的设施,政府加大投入力度,积极引入社会资本;对镇村供电、电信和物流等经营性为主的设施,建设投入以企业为主。探索将城乡基础设施项目整体打包,实行一体化开发建设。发挥财政资金杠杆作用,引导工商资本和社会资本投向农业农村,探索在农业农村基础设施建设中运用PPP模式。推动区管国有公司参与城乡基础设施建设,建立健全投入与分配机制。

(三)建立城乡基础设施一体化管护机制。

合理确定城乡基础设施统一管护运行模式,健全有利于基础设施长期发挥效益的体制机制。对城乡道路等公益性设施,管护和运行投入纳入一般公共预算。明确镇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事业单位改革,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。