

中共汕尾市委员会

汕尾委字〔2020〕8号

中共汕尾市委 汕尾市人民政府 关于印发《汕尾市贯彻落实〈广东省建立健全 城乡融合发展体制机制和政策体系的 若干措施〉的实施意见》的通知

各县（市、区）党委和人民政府，市委各部委办，市直（含驻汕）各单位，市各人民团体：

现将《汕尾市贯彻落实〈广东省建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的若干措施〉的实施意见》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

中共汕尾市委

汕尾市人民政府

2020年7月8日

汕尾市贯彻落实《广东省建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的若干措施》的实施意见

为贯彻落实中央《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》和《广东省建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的若干措施》精神，全面建立城乡融合发展新格局，实现乡村振兴和农业农村现代化，立足我市实际，提出以下实施意见。

一、建立健全有利于城乡空间融合发展的体制机制

(一) 推动形成全面融入“湾+区+带”发展新格局。牢牢把握粤港澳大湾区、深圳建设中国特色社会主义先行示范区“双区驱动效应”，主动接受深圳辐射带动，坚定实施“融湾强带”战略，实行差异化发展策略，推动形成优势互补、区域协调发展的经济布局。提升中心城区首位度，推动市区与海城、红海湾同城化一体化发展，增强中心城区辐射带动能力。构筑珠三角产业辐射东翼的战略支点，打造沿海经济带四个片区，建设沿海经济带靓丽明珠。推动主体功能区建设，开展“五城联创”行动，构建经济布局合理均衡、城乡区域协调发展、资源利用集约高效，生态系统健康稳定的空间发展格局。

(二) 加快融入深圳都市圈。谋划接轨融入深圳先行示范区建设，按照“规划共绘、设施共建、产业共兴、资源共享”的要求，配合编制深圳都市圈发展规划，以深圳都市圈发展规划为引

领，构建协同发展机制，推动与深圳都市圈中心城市同城化发展，推动统一市场建设、基础设施一体高效、公共服务共建、产业专业化分工协作、生态环境共保共治，接轨承接都市圈的辐射带动。

(三)积极推进特色小镇规划建设。充分发挥小城镇上接城市、下引乡村的综合功能。按照特色产业类、科技创新类、历史文化类(综合文旅类)三种主要类型，科学规划建设特色小镇。培育一批专业镇、中心镇、生态乡镇、历史文化名镇，优化提升特色产业，着力完善城镇功能，彰显地方特色文化，切实改善生态环境，建设美丽特色小镇。把特色小镇作为城乡要素融合重要载体，打造集聚特色产业的创新创业生态圈，创建一批城乡融合典型项目，形成示范带动效应。积极构建小镇大产业，扩大就业和集聚人口，促进特色产业提质增效和转型升级，打造产业发展新平台。加快构建特色小镇高端要素集聚平台，建设孵化器、工业设计中心等新型载体，建立知识产权、质量检测、品牌策划、文化创意等综合服务平台，促进纺织、服装、珠宝、五金等传统产业转型升级。

(四)健全村改社区管理机制。深化村改社区基层组织、集体产权管理、公共产品供给等制度改革。明晰和固化集体资产权属，推动农村土地集约节约利用，提高城乡基本公共服务一体化水平。推动村改社区在市政规划、基础设施、社会治理、公共服务、财政供给等方面与城市社区相衔接。引导城市规划区内村庄建成特色社区。妥善解决村改社区历史遗留问题。

(五)科学完善城乡规划制度。科学编制市、县等发展规划

和国土空间规划，统筹安排农田保护、生态涵养、城镇建设、村落分布等空间布局，统筹推进产业发展和基础设施、公共服务等建设，确保“三区三线”精准落地，发挥规划对发展的指导约束作用。支持将国有农场纳入“美丽乡村”“新农村示范区”等建设规划。结合乡村编制规划和实施，逐步建立乡村风貌引导和塑造机制。鼓励城市企（事）业家与城乡居民共同参与乡镇和村庄规划制定。

二、建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制

（六）加快农业转移人口市民化。加大户籍制度改革力度，进一步简化落户手续，全面取消落户限制。逐步扩大居住证附加的公共服务和便利项目，实现居住证持有者在公共服务上与城镇居民同等待遇。统筹基本公共服务资金向吸纳农业转移人口较多地区倾斜，加快实现常住人口基本公共服务全覆盖。在安排城镇新增建设用地指标时，安排一定数量用于承接农业转移人口。

（七）建立城市人才入乡激励机制。落地落实《汕尾市红海扬帆人才计划》，及时兑现新引进人才优惠待遇。吸引各类人才返乡创业，鼓励农村集体经济组织探索人才加入机制。开展人才系列活动，加强对人才政治引领吸纳，大力推进“人才驿站”、“头雁工程”，集聚急需紧缺人才。建立城乡人才合作交流机制，深入推行科技特派员制度，组织科技特派员与企业、合作社等开展科技精准帮扶结对，引导科技成果向贫困乡村地区转移转化。推行重点人才精准服务机制，从教育、医疗、住房、社保、子女入学等方面对重点人才提供精准服务，让人才引得进留得住用得好。

(八) 积极稳妥推进农村土地制度改革。落实第二轮土地承包到期后再延长三十年政策。推进不规范农村集体经济合同清理工作,进一步放活农村承包地经营权,鼓励开展承包地整治整合,推动农业适度规模经营。加大各级财政奖补力度,健全流转服务体系,支持新型经营主体承接,全面推动农村承包土地经营权规范有序流转。鼓励探索农村承包地“三权分置”具体实现形式,对长年抛荒地不予发放耕地地力保护补贴。加强宅基地管理,积极鼓励农村集体经济组织对农村旧住宅、废弃宅基地、空心村等闲置建设用地拆旧复垦,支持农村以合法的宅基地使用权及农房财产权入股组建农民专业合作社。推进农村集体经营性建设用地入市。稳慎改革农村宅基地制度,全面开展宅基地及地上房屋权籍调查,推进房地一体宅基地使用权确权登记颁证。

(九) 健全财政和金融保障机制。加大财政资金投入,大力支持城乡融合发展平台及载体建设。加强一般公共预算投入保障,提高土地出让收入用于农业农村比例。降低农户和新型农业经营主体的融资成本,健全农村金融风险缓释机制,加快完善“三农”融资担保体系。充分发挥好各银行、农村信用社涉农资金担保作用,强化担保融资增信功能。依法合规开展集体林权、承包地经营权、土地收益保证等抵质押贷款业务,创新开展动产等抵质押融资业务。探索通过市场化方式设立市级城乡融合发展基金,通过基金管理的市场化运作,建设一批城乡融合示范项目。

(十) 建立工商资本下乡促进机制。加强工商资本租赁农地监管,实行工商资本租赁农地分级备案制度和风险保障金制度。

鼓励工商资本与村集体和农户建立起紧密的利益联结机制。支持社会资本进入特色农产品开发，以及设施蔬菜、畜牧养殖等大宗农产品生产经营领域。把现代农业产业园、农旅综合体、森林公园等打造成社会资本入乡的重要载体和平台。优化政策环境，吸引各类社会资本进入养老、卫生等乡村生活性服务业。实施汕尾“百企帮百村”下乡行动，引导企业和企业家参与乡村振兴，鼓励企业帮扶整村建设美丽宜居乡村。根据省的部署，总结、提升深汕特别合作区帮扶模式。

三、建立健全有利于城乡基本公共服务均等化和基础设施一体化的体制机制

(十一)健全城乡基本公共服务均等化机制。创新对口帮扶体制机制，推动民生事业帮扶建设。加快补齐农村公共服务短板，结合城乡人口分布和流动趋势，合理配置教育、医疗、公共文化等资源。优先发展农村教育事业，建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制，推进县域内城乡义务教育学校教职工编制标准统一，落实县域中小学生学习教师工资收入稳步增长机制。实行中小学校教师“县管校聘”、县域内校长教师交流轮岗，实现优质教育资源在城乡间共享，推行“校车进村”，加快教育信息化发展。开展“五医联动”改革，积极推进县域医共体建设，加快改善乡镇卫生院和村卫生站医疗设施条件。全面建立分级诊疗制度，实行差别化医保支付政策。推动基层医务人员职称评定和工资待遇与基层服务贡献挂钩。建立乡村文化保护利用机制，推动本地优秀文化遗产和红色革命遗址的保护，建立

特色文化资源的挖掘利用机制，促进传统工艺振兴。完善城乡居民基本医疗保险、大病保险和基本养老保险制度，做好医疗救助工作。健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系，加强农村社会福利服务中心建设和改造，全面实施特困人员救助供养制度，健全最低生活保障标准和特困人员供养标准动态调整机制。

（十二）建立城乡基础设施一体化规划建设和运行管护机制。统筹规划城乡基础设施和重要市政公用设施。衔接各类专项规划，合理确定城乡供水、污水和垃圾处理、道路、电力、通讯、防灾、广播电视等设施的用地位置、规模和建设标准，推进多规合一。推动落实标准化视频监控体系。建立农村生活垃圾收运和污水处置体系，全域开展农村人居环境整治，推进“千村示范、万村整治”行动。深入推进“四好农村路”建设，完善农村公路等公益性设施建设养护机制，将农村公路养护资金及管理机构运行经费和人员支出纳入一般公共预算，分级分类投入及管护。加快农村供水等乡村基础设施产权制度改革，逐步推进城乡供水一体化管理模式。

四、建立健全有利于乡村经济多元化发展的体制机制

（十三）构建农村一二三产业融合发展体系。大力发展农产品加工、电子商务、休闲农业、田园综合体、乡村旅游、森林康养、文化创意、乡村共享等新产业新业态。积极发展“一村一品、一镇一业”，争取创建省级“一村一品”示范村镇。推进农产品电子商务发展，加快建设一批名特优新农产品电子商务示范试点，发展农业农村电子商务类产业，打造一批旅游特色村、特色

民宿。实施乡村旅游提质升级行动，重点推动旅游扶贫重点村、省级新农村连片示范村、旅游特色小镇提档升级。培育发展城乡产业协同发展先行区，推动城乡要素跨界配置和产业有机融合，形成“4+1+1”县域平台发展大格局，打造一批“万亩千亿”产业大平台。充分考虑乡村新产业新业态用地需求，探索实施点状供地和“农业+”混合供地。发挥农业垦区作用，促进垦区与当地融合发展。

（十四）探索生态产品价值实现机制。科学核算生态产品价值，将生态资源价值纳入经济核算体系。探索开展生态产品交易，建立健全生态产品交易制度。加快自然资源资产有偿使用制度改革，探索开展水权交易试点，提高水资源利用的效率与效益。探索开展政府采购生态产品，探索建立根据生态产品质量和价值确定财政转移支付额度、横向生态补偿额度的体制机制。

五、建立健全有利于乡村治理的体制机制

（十五）构建新时代基层善治体系。进一步加强农村基层党组织规范化建设，科学合理设置基层党组织，深入实施“头雁”工程，大力推动村党组织书记、村委会主任、村集体经济组织或农民合作组织负责人三个职务“一肩挑”。深入开展机关干部“返乡走亲”，镇街干部“驻村连心”、基层党员“联户交心”活动，加强驻村第一书记选派管理工作。完善协商议事制度，建立多元治理机制，落实“四议两公开”制度，推广村（社区）党群议事会制度，建立党组织领导、村（居）委会组织群众广泛参与、社会组织联动的合理有序的协商议事制度体系。健全以财政投入为

主、稳定的村级组织运转经费保障机制。加强农村纪检监察工作，充分发挥基层党组织监督作用，推动基层干部廉洁公平地为群众办实事好事。深入推进农村扫黑除恶专项斗争，推动全面从严治党向基层延伸。构建“民情地图”，完善镇村组三级基层治理网格架构，有效解决基层社会治理难题。

（十六）积极探索发展农村集体经济有效途径。深化农村集体经营性资产股份合作制改革，建立健全农村集体经济组织成员登记备案机制。探索利用各类闲置的房产和设施、集体建设用地等，发展相关产业，确保集体资产保值增值和农民收益。鼓励采取确权确地、确权确份额、确地和确份额相结合等确权模式，量化集体资产，实现“资源变资产、资金变股金、农民变股东”。探索发展壮大集体经济有效形式，鼓励以土地股份合作、混合经营等方式壮大村级集体经济，扩增农民财产性收益。加强村产业基础设施建设，打造农产品基地，积极融合多产业、多功能，以产业发展提升村庄集体经济收入。加强农村产权流转管理服务平台建设，建立健全农村集体经济组织运作机制。

六、建立健全有利于农民收入持续增长的体制机制

（十七）促进农民收入稳定增长。完善企业与农民利益联结机制，引导农户自愿以土地经营权等入股企业，通过利润返还、保底分红、股份合作等多种形式，拓宽农民增收渠道，促进农民收入持续增长。健全城乡均等的公共就业创业服务制度，努力增加就业岗位和创业机会。促进小农户和现代农业发展有机衔接，推动农业提质增效转型升级，建立农产品优质优价正向激励机

制，提高农民经营性收入。深化农村土地股份制改革，盘活农村各类资源，鼓励将农村集体经营性资产以股份或份额形式量化到本集体成员，增加农民财产性收入。完善涉农补贴政策，探索建立普惠性农民补贴长效机制。健全稳定可持续的脱贫长效机制，改进帮扶方式方法，开展扶贫扶志行动，更多采用生产奖补、劳务补助等机制，推动贫困群众脱贫致富。

（十八）健全稳定可持续的脱贫长效机制。落实脱贫攻坚责任制，强化市、县（区）抓落实、镇（街道）推进和实施的工作机制。坚持精准扶贫、精准脱贫方略，切实解决“两不愁三保障”突出问题，确保脱贫质量。深入推进产业就业扶贫，建立防止脱贫人口再返贫的长效机制，夯实稳定脱贫基础。加大对相对贫困人口中、低收入群体、困难地区的支持力度，推动农村低保制度和扶贫开发政策有效衔接。

七、完善工作机制

各地各部门要深刻认识建立健全城乡融合发展体制机制的重要意义，完善协调机制，强化分工合作。市有关部门要深入贯彻落实新型城镇化战略和乡村振兴战略，加强统筹协调和跟踪督促，有力有效有序推进各项任务落实。各地党委和政府要负起主体责任，认真抓好落实。结合本地实际，着力探索城乡融合发展体制机制政策路径和形式，积极争取纳入省级城乡融合发展试点，确保国家和省确定的任务和出台的相关政策落到实处。

附件：重点工作任务分工表

附件

重点工作任务分工表

序号	具体任务	责任单位
1	推动形成全面融入“湾+区+带”发展新格局。	各相关职能部门，相关县（市、区）
2	加快融入深圳都市圈。	市发展改革局、市财政局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市农业农村局，相关县（市、区）
3	积极推进特色小镇规划建设。	市发展改革局、市工业和信息化局、市住房城乡建设局、市科技局、市文化广电旅游体育局、市市场监管局
4	健全村改社区管理机制。	市委农办、市委组织部、市民政局、市财政局
5	科学完善城乡规划制度。	市自然资源局、市发展改革局、市农业农村局、市住房城乡建设局
6	加快农业转移人口市民化。	市公安局、市发展改革局、市财政局、市自然资源局
7	建立城市人才入乡激励机制。	市委组织部，市科技局、市人力资源社会保障局
8	积极稳妥推进农村土地制度改革。	市农业农村局、市自然资源局、市财政局
9	健全财政和金融保障机制。	市财政局、市金融工作局、人民银行汕尾市中心支行
10	建立工商资本入乡促进机制。	市发展改革局、市农业农村局、市财政局、市工商联

11	健全城乡基本公共服务均等化机制。	市发展改革局、市财政局、市教育局、市卫健局、市民政局、市人力资源社会保障局、市医保局、市文化广电旅游体育局、市妇联，各县（市、区）
12	建立城乡基础设施一体化规划建设 and 运行管护机制。	市发展改革局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市交通局、市财政局、市水务局，各县（市、区）
13	构建农村一二三产业融合发展体系。	市农业农村局、市工业和信息化局、市商务局、市发展改革局、市文化广电旅游体育局、市自然资源局、市农垦局，各县（市、区）
14	探索生态产品价值实现机制。	市自然资源局、市发展改革局、市财政局、市生态环境局、市水务局、市统计局
15	构建新时代基层善治体系。	市委组织部、市纪委监委、市委政法委、市民政局、市农业农村局、市财政局
16	积极探索发展农村集体经济有效途径。	市农业农村局、市财政局
17	促进农民收入稳定增长。	市农业农村局、市财政局、市人力资源社会保障局、市自然资源局，各县（市、区）
18	健全稳定可持续的脱贫长效机制。	市农业农村局、各县（市、区）

