

闽侯县人民政府文件

侯政文〔2021〕65号

闽侯县人民政府印发关于 闽侯县城乡融合发展试验区实施方案的通知

各乡镇人民政府、甘蔗街道办事处，青口投资区、闽侯经济技术开发区管委会，县直有关部门：

《闽侯县城乡融合发展试验区实施方案》已经县政府研究同意，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

闽侯县人民政府

2021年7月23日

（此件主动公开）

闽侯县城乡融合发展试验区实施方案

为深入贯彻落实习近平总书记重要讲话重要指示批示精神，全面落实党中央关于城乡融合发展的决策部署，根据《国家城乡融合发展试验区（福建福州东部片区）实施方案》，结合我县实际，制定本实施方案。

一、总体目标

按照国家改革方案要求，紧紧围绕试验目标，立足福州东部片区国家城乡融合试验区发展需求与发展条件，到2025年，我县试验区建设框架基本建立，各类试点任务有序启动，局部领域关键环节改革取得突破。农业转移人口市民化进程加快，基本实现就地就近城镇化，乡村治理体系基本健全，农村人居环境显著优化，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，城乡基本公共服务差距逐步缩小，城乡基础设施一体化发展机制初步建立，农民持续增收体制机制更加成俗，形成一批可复制可推广的改革创新措施。

二、试验举措

（一）建立城乡有序流动的人口迁徙制度

1. 全面深化户籍制度改革

全面放开城市落户限制，实现福州市外迁入我县落户“零门槛”；全面放开近亲属投靠条件，实现投靠“零门槛”；提供

落户地址多样化选择；允许落户经建设（房地产）主管部门登记备案的租赁的私有住房；放宽企业单位集体户设立条件。推动居住证制度扩面提质，加快推进居住证人口享有与当地户籍人口同等的基本公共服务。

责任单位：县公安局、人社局

2. 强化市民化保障与支持体系

落实支持农业转移人口市民化财政政策、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政策，健全由政府、企业、个人共同参与的市民化成本分担机制。充分发挥公共资源交易平台作用，在维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权的基础上，进一步支持引导其依法转让上述权益。通过多种方式增加学位供给，逐步推进农业转移人口随迁子女以公办学校为主接受义务教育，以普惠性幼儿园为主接受学前教育。完善就业失业登记管理制度，面向农业转移人口全面提供政府补贴职业技能培训服务。不断扩大城镇基本公共服务覆盖面，保障流入我县的农业转移人口平等享受公共教育、医疗卫生、劳动就业、社会保险、住房保障等城镇基本公共服务。

责任单位：县公安局、人社局、教育局、卫健局、民政局、农业农村局、财政局、住建局、资规局

3. 健全人才入乡激励机制

推进人才发展体制机制改革，逐步落实基层专业技术人才

创业扶持、待遇保障等政策措施。建立完善支持返乡创业人员创业资金借贷、办公场所、基础设施、技术指导等方面的优惠和帮扶机制。安排引智下乡专项经费，深化引才引智相关管理制度改革。探索有条件的地方建立村庄人才公寓或专家公寓，为农业科技人才短期性、周期性下乡提供便利。

责任单位：县人社局、财政局、住建局、农业农村局、发改局

4. 完善人才管理服务机制

推进建立城乡人才合作交流机制，鼓励各种形式服务乡村。积极推动人员下乡、技术下乡、设施下乡、服务下乡、项目下乡。推进中小学教师“县管校聘”管理体制改革的，优化城乡教师配置，推进校际、城乡紧密型教育共同体建设。推进紧密型医共体建设扩面提质，深入实施医疗卫生对口帮扶，支持县级医院提升医疗服务能力。深化科技特派员制度，完善选派方式、需求对接、利益分配、政策保障等工作机制，为大学生、返乡农民工、农村致富带头人、乡土人才等提供科技创业服务。引导和支持企业家、党政干部、专家学者、医生教师、规划师、建筑师、律师、技能人才等，通过下乡担任志愿者、投资兴业、行医办学、捐资捐物、法律服务等方式服务乡村。打造一批农村社区“三社联动”典型示范项目。支持农村集体经济组织探索人才加入机制，吸引人才、留住人才。

责任单位：县委组织部，县发改局、卫健局、教育局、农

业农村局

（二）搭建城中村改造合作平台

1. 夯实城中村改造顶层设计

以城市更新品质提升为契机，系统推动城中村空间更新改造，保护特色历史文化。重点解决市政基础设施老化、防灾减灾功能不健全、公共服务缺失等群众反映强烈的突出问题。同步推进房屋安全专项治理，实施城市危房改造、农村房屋建设、工业厂房升级、历史两违处置等工程。在城中村改造过程中积极保障用地，在规划上预留指标，保障土地供应。探索集体土地建设租赁住房试点及建设用地节约集约评价试点工作。

责任单位：县住建局、文旅局、资规局

2. 探索多种形式改造模式

鼓励采取土地功能混合利用模式实施城中村改造项目。支持试验区优先作为棚户区域城中村改造“三变”改革（资源变资产、资金变股金、农民变股东）试点，推进由有经营性资产的村（居）主导，成立集体经济合作组织，探索“社会资本+平台公司+集体经济合作组织”“社会资本+集体经济合作组织”“平台公司+集体经济合作组织”等股份合作制改革。鼓励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。搭建乡村资本运作平台，通过投资公司签订合作发展计划，推动多种社会资本参与实施城中村改造。健全完善集体资产收益分配制度，积极赋予并落实集体成员的

集体资产收益分配权益，探索建立集体资产股份有偿退出机制，明确有偿退出的范围、条件和程序。

责任单位：县住建局、农业农村局、资规局、财政局、金融办

3. 拓展多元投融资渠道

支持项目实施主体依法依规使用政府购买服务合同向金融机构融资。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，鼓励社会资本参与实施棚户区城中村改造。加大对试验区城乡人居环境改善等重点领域信贷支持力度。

责任单位：县财政局、金融办、住建局、资规局、发改局

（三）搭建城乡产业协同发展平台

1. 强化载体平台支撑

打造城乡产业协同发展先行区。以工业园区标准化建设为抓手，高标准建设青口投资区、闽侯经开区。围绕建设中国东南汽车城、推进兰圃汽配工业园、东台新材料工业园、市政基础设施建设。进一步改造提升经开区现有产业，推进建设鸿尾高端建材产业园。推进建设旗山湖三创园、海盛磐基科学城、福州软件园闽侯分园、福州大学新校区，打造中国东南科学城。努力培育农业产业强镇和“一村一品”特色产业专业村，重点培育一批带动能力强的农民专业合作社示范社。实施美丽乡村建设行动计划，建设一批具有“特色村”“重点村”“精品村”，打

造美丽乡村景观带和示范片区。探索开展供销合作社综合服务试点，推动农村电子商务发展，为家庭农场、农民合作社等提供多样化生产性服务，持续提升农产品产业链和附加值。支持符合条件的涉农企业上市挂牌融资、加大力度开展上市后备企业培育服务。鼓励符合条件的园区申报国家或省级新型工业化产业示范基地。

责任单位：县发改局、工信局、住建局、农业农村局、文旅局、商务局、财政局、金融办、供销社

2. 优化空间要素保障

保障农业发展用地。统筹安排农村产业融合发展用地，支持农村新产业新业态和产业融合发展。支持提升特色小镇、特色小城镇、美丽乡村休闲农业、乡村旅游项目建设的用地需求。各地编制土地利用年度计划时，安排至少5%新增建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。促进土地集约节约利用，积极开展零星分散耕地、永久基本农田周边农用地的整合提升，有序实施空心村、空心房等农村建设用地复垦，提高农村土地利用效率。农业园区、旅游项目中，属于永久性设施建设用地的，依法按照建设用地管理；属于自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地的，按照现用途管理。

责任单位：县资规局

3. 创新信贷支持手段

健全财政投入保障机制。坚持政府引导、企业主体、市场

化运作，因地制宜推出项目融资模式，提供综合金融服务。加快建立多层次农村保险体系，保障特色产业发展、完善小城镇联结城乡功能，鼓励打造集聚特色产业的创新创业生态圈。统筹各级财政投入乡村振兴战略的资金，积极扶持现代特色农业发展。创新农村金融服务机制。健全涉农项目银企对接长效机制，完善涉农重大项目融资需求信息库。规范发展村级担保合作社、互助担保基金，支持发展农村信用共同体融资。优化农村金融服务信用环境，开展农户经济信息建档、信用等级评定工作，健全农村信用评价机制。鼓励社会资本投资适合产业化、规模化、集约化的农业领域，发展智慧农业、循环农业、休闲旅游等方面的综合经营。创新投融资体制机制，规范政府和社会资本合作(PPP)，细化完善分业运作机制。探索丰富农村集体经营性建设用地使用权、集体林权、承包地经营权、集体资产股权、农民住房财产权、宅基地使用权等抵押担保方式。

责任单位：县财政局、金融办、农业农村局、林业局、资规局、发改局

(四) 建立生态产品价值实现机制

1. 推动生态资源产业化

推进生态产品市场化改革试点建设。探索具有生态价值的产业发展新路径。发展绿色种植、绿色养殖等高效生态循环农业。加快产业绿色化改造和转型升级，发展垃圾发电、生物质发电和生物天然气等节能环保产业，推动循环经济发展。引进

大型生态高科技公司，发展新能源新材料等产业。谋划乡村节庆和名优农产品等特色资源禀赋，发展温泉养生等乡村旅游产品。

责任单位：闽侯生态环境局，县资规局、农业农村局、林业局、文旅局、发改局

2. 推动生态资源资本化

积极对接福州市生态环境局开展生态系统价值核算。探索建立生态产品目录清单，推进生态系统生产总值核算（GEP）和经济生态生产总值（GEEP）核算，不断完善指标体系、技术规范 and 核算流程，进一步摸清生态系统“家底”。探索开展自然资源调查监测，建立生态产品货币化价值评估机制，编制自然资源资产负债表。建立生态产品价值考核制度，逐步形成自然资源资产政府公示价格体系。探索 GEEP 核算“进规划、进决策、进考核、进项目”的管理制度和模式。完善生态产品交易体系。研究制定生态产品政府采购目录。探索碳排放权、排污权、用能权、生态用益权等市场化环境权益交易体系，建立排污数据实时查询系统和排污权抵押贷款政策。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。推动温室气体清单编制和重点企业碳核查，分解落实碳排放控制目标，逐步建立重点企业碳排放控制指标分解和考核体系，加速助力碳达峰和碳中和目标。

责任单位：闽侯生态环境局，县资规局、金融办、林业局

3. 健全生态资源价值实现保障机制

创新绿色金融体系。积极推动绿色金融创新，鼓励金融机构加大绿色信贷发放力度，探索建立财政贴息、助保金等绿色信贷扶持机制，大力发展绿色租赁、绿色信托，支持设立各类绿色发展基金并实行市场化运作。推广“福林贷”模式，建立资源高效利用制度。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。将生态产品价值实现机制试点工作纳入干部自然资源资产离任审计内容，进一步引导处理好经济发展和生态保护的关系。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。

责任单位：县资规局、闽侯生态环境局、财政局、金融办、林业局、审计局

（五）建立城乡基础设施一体化发展体制机制

1. 统一城乡基础设施规划

科学划定“三区三线”，坚持多规合一、城乡一体，立足资源禀赋，统筹生产、生活、生态空间，优化城乡功能布局 and 空间结构，实现城乡国土空间规划全域覆盖、推进全要素和分区分类管控。进一步明确乡村基础设施的公共产品定位，健全分级分类投入机制，构建事权清晰、权责一致的城乡基础设施一

体化建设机制。认真落实先规划、后许可、再建设的要求，严格按照规划组织实施。支持探索开展“多规合一”实用性村庄规划编制工作。

责任单位：县资规局、农业农村局

2. 统一城乡基础设施建设

加快推进交通建设工程，推进滨江大道、环山大道和中心大道等战略通道建设，推进“四好农村路”高质量发展，加密交通路网建设，开展城乡交通一体化示范创建工作，提档升级乡村道路，打通“断头路”。支持推进城际铁路 F1 快线、地铁 8 号线等轨道交通项目规划建设。推动公交线路向乡镇延伸，逐步发展镇村公交，完善“村村通”运行机制，实现城乡客运一体化运营。推进城乡供水一体化规划建设，实施农村饮水安全工程和安全提升改造工程，统筹推进农村集中供水设施及配套管网建设，加强城镇供水水厂制水工艺改造。统筹开展人居环境整治工程。推进城乡生活垃圾治理、垃圾转运站、污水收集、污水提升泵站、污水处理厂、公共厕所等一体化规划与建设。全面开展防洪排涝工程，加强项目管护，将项目纳入所在乡镇、县河长办重点监控对象。积极推进农村能源改造工程。大力推进管道燃气向乡镇拓展，进一步推进农村电网改造升级工程。加快数字基础设施建设，加快完善宽带普遍服务工程，提升光纤宽带接入能力；推动基于标识解析服务的产品追溯、供应链管理。

责任单位：县交通局、工信局、发改局、水利局、住建局、供电公司

3. 统一城乡基础设施管理

创新多元投入机制，多渠道融资，支持金融机构因地制宜开展对养老服务、轨道交通、租赁住房等城乡基础设施建设领域的信贷业务。鼓励探索通过投贷联动及同业合作，推动城乡融合发展金融业务创新转型取得突破性实质性进展。政府以鼓励引导为主，对普惠性资金进行整合，集中用于村公益事业、公共设施建设、村集体经济发展等项目。健全管护机制，加快建立有制度、有标准、有队伍、有经费、有督查的公共基础设施管护长效机制。完善农村污水治理、生活垃圾收运处理、道路修护、绿化养护、公共设施维护“五位一体”的管护机制。探索公共基础设施管护资金财政补贴与农户缴费合理分担机制。

责任单位：县财政局、金融办、民政局、住建局、水利局、农业农村局

（六）建立城乡基本公共服务均等化发展体制机制

1. 促进城乡教育资源均衡配置

优先发展农村教育事业，推进城乡教育公益普惠发展。深化教师“县管校聘”工作，建立“编制周转池”，打通用编进人渠道。优化乡村学校教师编制配置，统筹调剂编制，优先用于乡村学校补充紧缺学科教师。完善乡村教师支持政策，适当

提高农村教师的工资水平，持续改善乡村教师工作环境，职称评聘向乡村教师倾斜，建好建强乡村教师队伍。深化与驻地高校、教育集团公司联合办学、委托办学模式，创新城乡教师交流管理模式，促进优质教育资源共享。

责任单位：县委编办，县教育局、人社局、财政局

2. 提升乡村医疗卫生服务能力

加强公共卫生能力建设，优化医疗卫生资源投入结构，强化县乡村传染病防控三级网络建设。完善医共体建设，深化与驻地医科院校共建合作，探索推进县医院与甘蔗街道社区卫生服务中心、白沙中心卫生院、竹岐卫生院的融合管理，推进优质医疗资源下沉。研究推动乡村医生“乡聘村用”，通过稳步提高待遇等措施增强乡村岗位吸引力，积极引进优秀卫生技术人员，提升基层卫生人才队伍整体素质。

责任单位：县委编办，闽侯医保局，县卫健局、人社局、财政局

3. 提升城乡养老服务能力

加快建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的多层次养老服务体系。推进居家养老服务照料中心及农村幸福院建设，实现居家养老服务站全覆盖，增强养老服务供给能力。

责任单位：县民政局、财政局，各乡镇（街道）

4. 完善城乡统一的社会保险制度

完善城乡统一的居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度和社会救助制度。扩大城乡居民基本养老和医疗保险覆盖面，逐步提高基础养老金标准和城乡居民基本医疗保险补助标准。统一城乡低保标准，健全低保标准动态调整机制，加强集中供养服务保障，推进农村社会保障从广覆盖向高质量发展。

责任单位：县人社局、民政局、闽侯医保局、财政局

（七）健全农民持续增收体制机制

1. 巩固提升农村集体产权制度改革成果

加快推进新型农村集体经济组织建设，探索明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系；创新农村集体经济运行机制，探索通过资源开发型、物业租赁型、资产盘活型、乡村旅游型、农业生产型、联合发展型等多种形式发展集体经济；全面加强农村集体资产管理，规范集体资产股权管理，切实维护集体成员的监督管理权。

责任单位：县农业农村局、资规局，各乡镇（街道）

2. 促进农民持续增收

继续引导农民专业合作社和家庭农场规范化经营，培育提升各级农民专业合作社示范社、家庭农场示范场建设水平。继续推进新型职业农民素质提升工程，大力开展就业技能培训、岗位技能培训和创业创新培训，提升农业转移人口就业能力。推动农民工与城镇职工平等就业，健全农民工输出输入地劳务对接机制。

责任单位：县农业农村局、人社局

三、保障措施

（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）强化组织保障。成立县政府主要领导任组长，县直相关部门、各乡镇主要领导为成员的城乡融合发展工作领导小组，负责全县城乡融合发展试验区工作的统筹规划和指导。

（三）加大政策扶持。积极争取国家和省、市相关部门在政策、项目、资金等方面的支持。建立健全财政投入保障机制，探索建立农业、土地等各项资金统筹整合长效机制。撬动更多金融资本和社会资本投入城乡融合发展，鼓励金融机构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，支持整体打包立项的城乡联动建设项目融资。

（四）完善考核机制。建立与城乡融合发展改革相适应的部门、乡镇（街道）、园区绩效考核机制，全面完善考核、加强激励，确保各项改革措施有序实施、顺利推进、高效完成。

附件：闽侯县城乡融合发展试验区第一批具体试验举措情况表

抄送：县委各部门，县人大、县政协办公室，各人民团体。

闽侯县人民政府办公室

2021年7月23日印发
