B

【同意公开】

长发改议字[2020]22号 签发人：付 军

对市人大十五届四次会议第169号议案的答复

轩景泉代表：

您在市十五届人大四次会议上的议案《关于加快长春现代化都市圈建设，推动城乡融合发展的建议》（第169号）收悉，我委高度重视，第一时间组织力量对议案所提建议进行了认真深入研究，并积极推动相关工作开展。您高度关注城乡融合发展工作，提出以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以国家城乡融合发展试验区为载体，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，以建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度等为重点，兼顾建立城乡有序流动的人口迁徙制度等方面，加快破除制度弊端、补齐政策短板，率先建立起城乡融合发展体制机制和政策体系，探索形成可复制可推广经验模式。我们认为，您的意见建议与国家政策要求和我市实际高度契合，具有极强的指导性和可操作性。为推动城乡融合发展工作取得实效，我市研究起草了《长春市推进国家城乡融合发展试验区建设实施方案》及任务分解表，初步提出了我市推进试验区建设的总体要求、试验任务和保障措施，目前已经通过市政府常务会议审议，拟报市委深改委会议审议后以市委办公厅、市政府办公厅名义印发实施。现将有关情况向您简要报告：

一、关于总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党中央、国务院关于城乡融合发展、乡村振兴以及东北振兴等决策部署，坚持市级统筹多级联动、重点突破强化协同、对标高位改革创新、守住底线防范风险四个原则，重点对标浙江嘉湖片区、山东济青局部片区、陕西西咸接合片区等其他试验区域，充分吸纳各地、各部门改革前沿成果，以建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度、建立农村集体经营性建设用地入市制度、完善农村产权抵押担保权能、搭建城乡产业协同发展平台、健全农民持续增收体制机制等为重点，兼顾建立科技成果入乡转化机制、建立城乡基础设施一体化发展体制机制等方面，加快破除制度弊端、补齐政策短板，率先建立起城乡融合发展体制机制和政策体系，着力打造中国北方城乡生产要素双向自由流动先行区、城乡产业高质量协同发展引领区以及城乡融合发展示范区，有力推动老工业基地全面振兴、全方位振兴。

二、关于试验任务

按照突出重点、兼顾一般、通盘设计的思路，以国家批复的5方面试验重点为核心，以激活土地、资金、技术、人才等要素资源为基础和突破口，拟从6个方面进行探索。其中：九台区在建立农村集体经营性建设用地入市制度、完善农村产权抵押担保权能方面重点试验；双阳区在搭建城乡产业协同发展平台、健全农民持续增收体制机制方面重点试验；长春新区在探索建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度、建立农村集体经营性建设用地入市制度方面重点试验；净月区在建立科技成果入乡转化机制、建立和完善城乡基础设施一体化发展体制机制方面重点试验。在此基础上，各区可结合国家通知要求和本地实际，在其他方面开展广泛试验。

1、探索建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度。一是开展农村产权确权登记颁证，全面推进农村集体产权制度改革，力争2020年上半年基本完成农村集体经营性资产折股量化、注册、登记、证书发放等工作；以九台区、长春新区、净月区等为重点，探索推进宅基地“三权分置”改革；加快推进宅基地和农民房屋等不动产确权及颁证工作，力争2021年完成相关工作。二是探索建立健全农村产权流转及退出工作机制，制定出台相关意见办法，明确宅基地和农房转让、互换、赠与、继承、出租、入股等方式流转的适用范围，设定流转期限、途径和用途；加快农村产权交易体系建设，理顺各级产权交易、服务平台关系，进一步改革和优化管理模式，实行统一规范的信息发布、业务受理、协议订立、第三方鉴（见）证、档案管理、投诉及纠纷受理处置等制度，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；建立健全农村产权交易流程规则，明确工作机构与职责、交易方式、交易程序、交易管理与监督、法律责任等内容，理顺各项工作关系；以九台区、长春新区、净月高新区等为重点，有序推进宅基地入市工作，支持探索采取“留权不留地”、颁发地票期权等方式保留进城农民宅基地资格权。三是建立健全农村产权司法保护体系，支持长春产权交易中心与公证机构合作，构建以承包地经营权、宅基地和农民房屋使用权、集体收益分配权流转公证和承包地农户承包权、宅基地资格权、集体资产股权退出公证为主体，覆盖各类产权流转、退出等活动的公证体系；建立行政与司法联动机制，完善产权流转与退出纠纷调解、仲裁、诉讼、法律援助等司法服务体系，并依法保护农民及各类市场主体合法权益。

2、建立农村集体经营性建设用地入市制度。一是健全完善集体经营性建设用地入市体制机制，制定或修订《集体经营性入市工作实施方案》、《入市交易管理办法》、《地价评估管理办法》、《集体建设用地登记管理办法》、《集体经营性建设用地使用权招标、拍卖、挂牌出让规则》、《农村集体经济组织内部土地收益分配及使用监管办法》等文件，健全入市规则、打通入市渠道，规范市场行为和收益分配；加快编制“多规合一”的实用性乡村规划，合理确定集体经营性建设用地入市的规模、结构、性质、形态等，逐步实现试验区内乡村规划全覆盖；建立集体经营性建设用地入市与乡村产业发展、项目建设联动机制，支持各区探索乡村规划空白区域集体经营性建设用地入市“负面清单”制度，支持探索“点状供地”和“混合用地”，提升集体经营性建设用地入市质量效益。三是放活已入市集体经营性建设用地权能，落实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、分割转让有关政策，建立全市统一的集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，并加强相关金融产品和业务服务开发推广，保障已入市集体经营性建设用地投资入股、抵押融资等土地的金融功能。

3、完善农村产权抵押担保权能。一是健全完善农村产权抵押担保工作机制，依法合规推进农村集体经营性建设用地使用权、集体林权等抵押融资以及承包地经营权、集体资产股权等担保融资，探索开展农民住房财产权、宅基地使用权抵押贷款工作；健全完善涉农资产产权评估体系，培育优质权威评估机构，引导和规范涉农产权融资行为；建立健全抵押登记服务体系，明确范围、流程等事项，推动长春农村产权交易中心争取省里授权，或以吉林省农村产权交易市场为载体，积极开展抵押登记业务。二是健全完善农村产权抵押担保融资保障机制，完善农业担保业务体系，引导域内农业信贷融资担保机构依法依规开展承包地经营权、集体资产股权等担保融资，鼓励开展多种形式的农业担保融资服务；探索健全完善农村产权抵押融资风险补偿机制，合理分担金融机构抵押担保融资风险；创新抵押担保融资模式，健全完善农村产权抵押融资、土地收益保证贷款等模式，支持以组合“打包”抵押的方式将多种农村产权进行综合评估、抵押，提高授信额度，增加资金供给。三是健全完善农村产权抵押融资信息系统，解决抵押登记信息不对称、风险补偿难落实、农村产权抵押物难处置等问题；推动将农村产权抵押资产纳入农村产权流转交易市场交易品种体系，拓宽银行处置变现农村产权抵押融资呆坏账渠道；积极研究拓宽银行处置变现农村产权抵押融资呆坏账渠道；成立或完善县（市）区级物权公司；大力发展涉农产业引导基金。

4、搭建城乡产业协同发展平台。一是加快城乡产业协同发展先行区建设，积极支持九台区创建城乡产业协同发展先行区，在改革创新、平台培育、产业发展、项目建设、富民增收等方面实现率先突破；支持双阳区、长春新区、净月高新区加快探索城乡产业协同发展有效路径模式，打造城乡产业协同发展示范典型。二是加快城乡融合产业平台培育建设，推进特色产业小镇高质量发展，保障鹿乡梅花鹿小镇、波泥河苗木花卉小镇等特色产业小镇土地供应，并防止出现圈占土地、闲置浪费、房地产化等问题；加快卡伦、奢岭、双营、新湖等特色小城镇建设，以优化产业发展“软环境”和“硬环境”为基础，同步完善生活服务、社会事业等功能配套，有效提升特色小城镇产业发展质量水平；加快美丽乡村建设，推动30个左右村屯实现“一村一品一业”内涵发展、特色发展、高质量发展；加快培育特色农业园区，支持净月区、双阳区共同建设乡村旅游试验区、绿色农业种植及体验区，双阳区建设吉林省梅花鹿产业园、九台区建设土们岭马鞍山田园综合体；支持农博园建设国际综合性农业博览、展示和交易平台，有效辐射带动区域农业生产、服务、科创产业发展。三是大力发展涉农产业，大力发展涉农双创经济，大力发展绿色食品及农产品深加工产业，进一步延长壮大涉农产业链条，加强龙头企业和新型农业经营主体培育，重点谋划和推进中韩国际合作示范区北药园、龙嘉食品工业园、皓月肉牛创新中心及30个标准化养殖基地等项目。四是探索城乡产业融合发展新模式，积极探索和推广标准厂房、“公司+”、“合作社+”、“院所+”协作经济、新型产业用地（M0）制度、“管委会+专业化运营公司”管理运营机制等新模式，为产业发展提供有力支撑。

5、健全农民持续增收体制机制。一是增加农民财产性收入，加快推进农村集体经营性资产股份合作制改革，盘活农村经营性资产和闲置不动产，探索建立健全资产入股、流转、转让等方面政策体系，有效搞活农村经济，增加农村集体经济组织和农民收入。二是增加农民经营性收入，推进教育培训、认定评价、政策扶持“三位一体”新型职业农民教育培训工程；促进农民合作社和家庭农场高质量发展，深入开展农民合作社规范提升行动，全力实施家庭农场培育计划，积极引导家庭农场组建或加入农民合作社，引导农民合作社、家庭农场、龙头企业、社会化服务组织开展合作，促进不同经营主体优势互补、联合发展。三是增加农民工资性收入，按照“六有”标准，完善基层公共就业服务体系，丰富服务内容，打造“农村半小时就业服务圈”；落实农民工与城镇职工平等就业、同工同酬制度，支持农民工自愿参加失业保险，确保参保农民工与城镇失业人员享受同等失业保险待遇；健全农民工输出输入地劳务对接机制，深入开展“春风行动”，切实增加农民工就业机会，保障农民工合法权益。

6、推进其他领域改革创新。一是建立科技成果入乡转化机制，谋划依托长春农博园和长春产权交易中心筹建全国农业科技成果转移服务中心长春分中心；谋划依托双阳区等区域创建省级和国家级农业科技园区；谋划建设空港国际现代农业科技示范区；支持高校院所提升科技成果入乡转化能力，集中吉林省农业大学、吉林省农业科学院等涉农高校、科研院所相关科研力量，依托长春农博园等平台和重点乡镇农业产业园区（功能区），集成示范和转化应用一批先进适用成果；探索科技人员入乡任职挂职等科技人员支农新举措，落实科研人员兼职兼薪、离岗创业、技术入股政策，推进落实科研人员职务科技成果所有权或长期使用权相关政策，激发科研人员创新活力。二是建立城乡基础设施一体化发展体制机制，按照适度超前、综合配套、集约利用的原则，依据国土空间规划，统筹布局道路、供水、供电、供气、垃圾处理、污水处理、公共交通、通信网络等设施，推动逐步实现城乡基础设施制度并轨、标准统一以及一体化规划；以净月区为先导，推动城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，构建分级分类投入机制；以净月区和中韩国际合作示范区为重点，保护和挖掘乡村特色风貌，妥善处理拆旧建新与村落保护之间的关系，创新征拆和城镇建设模式，留住文化根脉和乡愁记忆；高标准开展农村人居环境整治工作，创新开展小城镇环境综合整治工作，稳步提高小城镇供水、供热、供气等普及率，打造美丽宜居生活环境；探索推进乡（镇）村公园建设。

三、关于保障措施

拟从加强组织领导、加强项目支撑、加强保障扶持、加强协调联动、加强督导考核、加强风险防控6个方面予以保障支持。

1、加强组织领导。成立由市委、市政府主要领导任组长，市政府常务副市长任常务副组长、相关副市长任副组长，市直相关部门和相关县区、开发区党政负责人为成员的推进国家城乡融合发展试验区建设领导小组。各部门、各县区参照成立相关领导小组，健全工作机制，统筹推进本领域、本地区工作开展和落实。

2、强化项目支撑。突出项目的基础性作用，围绕城乡融合发展试验区各项重点任务，加强项目谋划和组织实施，围绕促进一二三产业融合、农村经济和生活环境改善、经济发展质量提升，由市本级和各区分别推出一批城乡融合发展典型项目，力争实现试验区发展目标、主要任务、重点改革等各项工作落实“项目化”，保障城乡融合发展试验各项任务扎实有序实施。

3、加强保障扶持。建立财政支持机制，由各级财政部门根据本级财力状况，结合各项工作开展实际需要，给予必要的工作经费支持；结合涉农资金整合工作，加大对城乡融合发展试验区涉农项目支持力度；鼓励各地结合实际设立城乡融合发展专项资金，用于保障城乡融合发展日常工作开展和产业扶持发展。建立政策保障机制，对农民自愿有偿退出农村权益、集体经营性建设用地入市等政策性强、突破性大的相关改革举措，由市本级积极帮助各区争取、协调和办理；对集体经营性建设用地二级市场、农村产权交易平台等重大平台，由市本级统筹或协调建设与完善；对城乡融合试验区内重大平台类和基础设施类项目，探索实行市区共建，推动形成最大工作合力。

4、加强协调联动。建立定期对接机制，深入开展“大对接”活动，进一步吃透改革精神，推动建立并实时完善任务清单、措施清单、项目清单、政策清单、问题清单“五张清单”，确保倒排工期、挂图作战。建立定期调度机制，实行市级领导季度调度、各成员单位月报送制度，保障各项任务时序进度。建立定期通报机制，由市发改委定期向市委、市政府主要领导报告试验区建设情况，并抄报各成员单位。建立定期会商机制，对试验区建设过程中存在和面临的问题进行集中会商和研究破解。

5、加强督导考核。建立考核督导机制，将城乡融合发展试验区建设有关工作纳入全面深化改革督查体系；由试验区建设领导小组办公室对各项任务阶段性完成情况进行考核评价并形成报告提报市委、市政府主要领导。建立总结评估机制，适时开展总结评估，试验区建设进入工作深化、收尾总结阶段后，聘请高水平专业机构，对试验区建设成效，特别是存在问题短板进行全面评估，用于指导后续工作开展。

6、加强风险防控。建立风险评估机制，对试验区建设需要出台的重大配套政策，由责任单位履行专家评审、风险评估等程序，科学系统评估政策出台风险，并制定相应预案，确保各项工作顺利推进。建立法制保障机制，适时制定完善相关地方法规，促进相关试点经验措施落地实施。建立权益保障机制，确保进城落户农民平等享受城镇公共服务和福利待遇。建立容错免责机制，对党员干部在试验区建设中因先行先试、敢于担当而出现的失误、过失、过错与偏差行为实行免责。建立舆论引导机制，加大改革试点政策解读和经验宣传力度，营造良好舆论氛围。

下一步，我委将积极推动将《长春市推进国家城乡融合发展试验区建设实施方案》、《长春市推进国家城乡融合发展试验区建设实施方案任务分解表》以及各区配套方案提交市委深改委会议审议并印发实施，抓好各项工作落实和推进实施；结合“大对接”活动，加强与省发改委和国家发改委沟通协调，进一步摸清工作安排，吃透改革精神，并争取政策、资金和项目支持；会同有关部门，加强工作谋划，按照宜快则快、宜慢则慢的原则，尽快启动相关工作，力争在重点领域、重点环节取得一批突破性、标志性进展，确保试验区建设初步取得实效。

再次感谢您对长春市城乡融合发展及各项工作的关注和支持！

长春市发展和改革委员会

2020年6月8日

联系人：熊贵生 联系电话：88777167

长春市发展和改革委员会办公室 2020年6月8日印发