

济南市人民政府

济政字〔2021〕60号

济南市人民政府 关于印发济南市国家城乡融合发展试验区 实施方案的通知

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

现将《济南市国家城乡融合发展试验区实施方案》印发给你们，请认真组织实施。

济南市人民政府

2021年8月15日

(联系电话：市发展改革委战略规划处，66607109)

(此件公开发布)

济南市国家城乡融合发展试验区实施方案

城乡融合发展是统筹新型城镇化建设、实施乡村振兴战略的重要途径，对缩小城乡差距、提升人民生活水平、推动高质量发展具有重要意义。根据国家、省有关要求，结合我市实际，制定本实施方案。

一、试验基础

我市国家城乡融合发展试验区范围包括市中区、历城区、长清区、章丘区、济南高新区和市南部山区（以下统称六区），总面积 4523 平方公里。近年来，六区城乡发展格局不断优化，新城建设成效明显，城中村、城边村以及老旧小区更新快中向优，城中村设施短板不断补齐，片区配套水平和承载能力大幅提高。乡村振兴战略深入推进，一批城乡融合发展项目加快建设，三涧溪村在乡村振兴工作中走在全国前列。农业转移人口市民化高效推进，落户限制全面放开，人口空间分布更加优化。公共服务承载能力进一步提升，基本公共教育、基本劳动就业创业、基本社会保险、基本医疗卫生、基本社会服务、基本住房保障、基本公共文化体育等领域加快常住人口全覆盖。

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，坚持立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局，坚持以城带乡、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，在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、搭建城中村改造合作平台、搭建城乡产业协同发展平台、建立生态产品价值实现机制等方面开展试验，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，为全国提供城乡融合发展样板和可复制、可推广的典型经验。

（二）试验原则。

——系统谋划，科学布局。稳妥把握改革时序、节奏和步骤，统筹经济社会、农业农村、城乡区域高质量发展，优化生产、生活、生态空间结构，加快构建特色鲜明的城乡融合发展格局，增强区域发展综合承载能力。

——改革创新，重点突破。坚决破除制度弊端，加快补齐政策短板，整体推进试验区产业发展、公共服务、生态保护、基础设施建设，增强改革的协同性、联动性、整体性，为城乡融合发展提供有效制度供给。

——因地制宜，统筹推进。坚持问题导向、目标导向，强化主体意识、责任意识，充分考虑六区城乡融合发展阶段和差异性，分类施策、循序渐进，形成各具特色的城乡融合改革路径和发展模式。

——守住底线，防范风险。始终坚持以人民为中心的发展思想，充分尊重人民群众意愿，守住土地所有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，守住生态保护红线，守住乡村文化根脉，确保各项改革探索封闭运行、风险可控。

（三）试验目标。到2022年，各项试点任务取得阶段性突破，初步建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度、农村集体经营性建设用地入市制度和生态产品价值实现机制，金融服务乡村振兴能力明显提升，基本公共服务均等化水平稳步提高，一批城中村改造、城乡产业协同发展重点项目加快建设。

到2025年，城乡生产要素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，城乡普惠的金融服务体系基本建成，农村产权保护交易制度基本建立，农民持续增收体制机制更加完善，城乡发展差距和居民生活水平差距明显缩小，试验区的引领示范带动效应充分释放，形成一批可复制、可推广的体制机制改革措施和典型经验。

三、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）夯实农村产权制度基础。

1. 全面完成农村确权登记工作。落实试验区内农民宅基地使用权、土地承包经营权、集体收益分配权，规范农村集体经营性资产、不适宜家庭承包的“四荒地”等资源性资产的权益量化与收益分配办法。加快推进试验区内农村房地一体不动产确权登记，指导试验区对历史形成的“一户多宅”或面积超标的，积极探索处理办法，对违法占用的，不予确认宅基地使用权。到2021年年底，完成农村不动产权籍调查，农村宅基地和集体建设用地登记颁证率达到90%以上。（牵头单位：市农业农村局、市自然资源和规划局；完成时限：2021年年底；试点区域：六区全域）

2. 完善农村产权信息化管理。建立试验区农村不动产登记数据库及信息平台，实现农村宅基地、承包地、集体经营性建设用地权益登记标准化、数字化，与市不动产登记信息平台互联互通。推动农村综合产权转让退出服务平台与农村产权流转交易服务平台一体建设，指导各区建立农村综合产权转让退出审批服务中心，办理农村集体经济组织成员进城落户转移“三权”备案、信息发布、继承、转让、退出处置等审批服务事项。提升农村产权交易平台功能，引导包括承包地经营权、宅基地和农民房屋使用权、集体收益分配权在内的农村产权入市交易。（牵头单位：市农业农村局、市

自然资源和规划局；完成时限：2022年年底；试点区域：六区全域）

（二）建立农村宅基地依法自愿有偿退出机制。

1. 科学界定宅基地“三权”内涵。推进以户为单位落实集体经济组织成员宅基地资格权。改变单一以宅基地使用权作为资格权的实现方式，探索允许符合条件的农民申请公共租赁住房 and 换股权、换货币等多种实现形式。对于无后备土地资源提供宅基地的，探索建立资格权与城镇住房保障体系衔接机制，将符合城镇住房保障条件且无法享受宅基地资格权的农户纳入城镇住房保障体系。允许有其他长期稳定居住场所的农民住房财产权用于抵押贷款，保障农民对自有房屋的物股权能。（牵头单位：市农业农村局；配合单位：市住房城乡建设局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

2. 明确宅基地自愿退出条件。宅基地自愿退出农民应以依法享有宅基地为前提，以部分或完全脱离农业生产为基础，在城镇具有稳定收入和稳定住所，自愿退出的宅基地应依法取得宅基地使用权证且权能完整。推进“一户多宅”的多宅部分、非集体经济组织成员通过继承或其他方式取得的宅基地规范有序退出。鼓励引导随子女入城老年人、常年闲置危房所有者等自愿有偿退出。（牵头单位：市农业农村局；完成时限：2021年年底完成政策制定；试点区域：六区全域）

3. 完善宅基地退出使用方式。规范宅基地有偿转让、有偿收回等方式，制定全市统一的宅基地退出程序，引导农村宅基地以多种形式有序退出，盘活农村闲置宅基地资源。允许宅基地以农村集体经济组织自主开发利用、实行增减挂钩等不同方式退出，积极争取全面放开增减挂钩指标跨区县交易。鼓励农村集体经济组织根据退出宅基地不同情况，分别采取直接利用、置换（转让）建设用地指标等方式，实现土地高效利用。支持农村集体经济组织依法依规程序将有偿收回的闲置宅基地及宅基地增减挂钩节余指标用于农村经营性建设项目。（牵头单位：市农业农村局、市自然资源和规划局；完成时限：2021年年底完成政策制定；试点区域：六区全域）

4. 放活宅基地和农民房屋使用权。在满足规划和用途管制前提下，鼓励集体经济组织及成员以自营、出租、入股、联营等方式，将盘活的农村集体建设用地及空闲农房，用于发展休闲农业、乡村旅游、健康养老、乡村民宿等一二三产业融合发展项目。鼓励宅基地连片退出、房屋使用权整村流转，提升开发利用效率。（牵头单位：市农业农村局；配合单位：市自然资源和规划局、市住房城乡建设局；完成时限：2021年年底完成政策制定；试点区域：六区全域）

（三）建立农村土地承包经营权及集体资产股权依法自愿有偿退出机制。

1. 明确自愿退出条件和要求。农村土地承包经营权及集体资产股权自愿退出农户应以依法享有农村土地承包经营权及集体资产股权且权能完整为前提，以部分或完全脱离农业生产为基础，具有稳定收入或一定生活保障。（牵头单位：市农业农村局；完成时限：2021年年底；试点区域：六区全域）

2. 完善土地承包经营权退出使用方式。制定全市统一的农村土地承包经营权退出程序，允许退出全部或部分土地承包经营权。农村集体经济组织对农户自愿退出的土地，可自主统一经营，也可通过承包、租赁、托管、联营、股份合作等方式，由其他主体经营或与其他主体联合经营。探索整体退出、集中使用模式，村集体通过小并大、零拼整的方式将农户退出的承包地集中连片后统一对外出租。（牵头单位：市农业农村局；完成时限：2021年年底；试点区域：六区全域）

3. 推动农村承包地有序流转。完善农村承包地“三权分置”制度，依法平等保护并进一步放活土地经营权。鼓励农户通过转包、出租、互换、转让等方式流转承包地经营权，支持农村集体经济组织牵头组建土地股份合作社，推进土地托管，探索土地信托。强化流转管理和服务，继续深化农村产权流转交易“三台共建”模式，持续深化农村产权交易市场体系建设，指导各区做好工商资本流转土地经营权风

险防控工作，规范流转行为，增加土地收益，实现农民增收。（牵头单位：市农业农村局；完成时限：2021年年底；试点区域：六区全域）

4. 规范集体资产股权退出处置。积极探索农村集体资产股权有偿退出实现形式，制定全市统一的集体资产股权退出程序，规范实施集体资产收益分配权转让、赠与、继承等行为。集体资产股权退出后，退出成员永久丧失在本村集体经济组织内部的收益分配权利。对成员自愿退出的集体资产股权，农村集体经济组织可根据本组织章程规定，经成员（代表）会议讨论通过，分别采取纳入集体股或量化到本组织成员等方式使用。（牵头单位：市农业农村局；完成时限：2021年年底；试点区域：六区全域）

（四）保障权益退出农民利益。

1. 严禁各类权益关联强制退出。宅基地退出不改变农户土地承包经营权和集体收益分配权，农村集体经济组织不得以退出土地承包经营权和集体收益分配权作为农户退出宅基地的条件。土地承包经营权退出不改变农户宅基地资格权和集体收益分配权，农村集体经济组织不得以退出宅基地资格权和集体收益分配权作为农户退出土地承包经营权的条件。集体资产股权退出不改变成员土地承包经营权和宅基地资格权，农村集体经济组织不得以退出土地承包经营权和宅基地资格权作为农户退出集体资产股权的条件。（牵头单位：

市农业农村局；完成时限：2021年年底完成政策制定；试点区域：六区全域）

2. 完善退出农民权益保障路径。合理设定各类权益补偿标准，或采用政府购买第三方专业评估机构服务的方式开展农民宅基地和房屋使用权、土地承包经营权、集体资产股权的价值评估认定工作。引导六区建立宅基地退出补偿专项基金、承包地退出补偿专项基金及集体资产股权退出补偿专项基金，对符合条件的退出权益农户先行垫付补偿费用，确保补偿资金及时足额到位。（牵头单位：市农业农村局；完成时限：2021年年底完成政策制定，2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

四、建立农村集体经营性建设用地入市制度

（一）加强制度系统设计。

1. 发挥规划引领作用。有序开展有条件、有需求的“多规合一”实用性村庄规划编制工作，注重听取基层意见，调动和发挥农村集体经济组织和镇（街道）的主观能动作用。结合用地现状和发展需要，科学规划农村各类集体土地用途，合理确定集体建设用地规模。（牵头单位：市自然资源和规划局；完成时限：2022年年底；试点区域：六区全域）

2. 建立入市管理制度。逐步建立健全农村集体经营性建设用地入市制度，明确工作程序、标准，指导六区制定入

市工作细则和具体办法。制定农村集体建设用地使用权审批和集体经营性建设用地入市流程，确保项目依法建设。（牵头单位：市自然资源和规划局；配合单位：市住房城乡建设局；完成时限：2021年年底；试点区域：六区全域）

3. 明确入市主体和入市途径。农村集体经济组织为农村集体经营性建设用地入市的责任主体和实施主体，负责经营管理和指导监督等工作，镇（街道）协助其编制集体经营性建设用地入市方案。依法采取租赁（出租）、协议方式出让的集体经营性建设用地入市方案报区政府（管委会）批准。应当实行公开交易的集体经营性建设用地入市方案经区政府（管委会）批准后，纳入全市公共资源交易平台，统一组织土地竞价方式出让。（牵头单位：市自然资源和规划局；完成时限：2021年年底；试点区域：六区全域）

4. 把握入市规模与节奏。农村集体经营性建设用地入市，应纳入年度新增建设用地计划和年度建设用地供地计划，对集体经营性建设用地入市实施总量控制，实现分期分批、时序可控。（牵头单位：市自然资源和规划局；完成时限：2021年年底完成政策制定；试点区域：六区全域）

（二）拓展土地入市方式。

1. 推进集体经营性建设用地就地入市或异地调整入市。鼓励引导城边村和重点镇（街道）集体土地直接入市，用于城市建设和产业发展。鼓励城边村和远郊村合作，在城边村

进行开发建设和产业培育，共享土地开发收益，保障村集体长期收益。（牵头单位：市自然资源和规划局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

2. 引导集体经营性建设用地多种形式入市。农村集体经营性建设用地一般采取出让、租赁（出租）、作价出资（入股）等有偿方式入市，土地使用年限参照同类同用途的国有建设用地执行。鼓励以租赁（出租）方式使用土地，产业用地可采取长期租赁、先租后让、租让结合方式使用土地。探索集体经营性建设用地整備入市制度，集体经济组织牵头负责，对于小块零散、利用效率不高并与产业发展、重大项目供地相关的土地，以收购或托管方式进行整合清理后统一入市。（牵头单位：市自然资源和规划局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

（三）完善价值评估分配制度。

1. 完善价值评估体系。开展农村集体建设用地和农用地基准地价制定工作，探索建立城乡统一的农村集体建设用地基准地价体系。建立健全覆盖城乡的地价体系，集体经营性建设用地入市的价格，由集体经济组织委托有资质的评估中介机构进行地价评估，逐步实现集体土地与国有土地的同地、同权、同价。依法入市的集体经营性建设用地享有与国有建设用地同等的转让、出租和抵押权能。（牵头单位：市自然资源和规划局；完成时限：2022年取得阶段性进展；

试点区域：六区全域)

2. 完善入市收益分配制度。农村集体经济组织通过出让、租赁（出租）、作价出资（入股）等有偿方式取得的农村集体经营性建设用地入市收益，入市主体应向区政府（管委会）缴纳土地增值收益调节金或按相关规定向区政府（管委会）缴纳土地增值税。村集体获得的一次性收益和日常经营性收益，归村集体所有，由村集体根据入市方式和成员股权配置等合理分配。根据“基准地价”“规划用途”“入市方式”的差异，制定实施土地收益管理办法，明确政府、集体和个人收益分配比例关系，实现土地收益在国家、集体、个人和市场主体之间的合理共享。（牵头单位：市农业农村局、市财政局；配合单位：市自然资源和规划局；完成时限：2021年年底完成政策制定，2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域)

五、搭建城中村改造合作平台

（一）创新城中村改造激励机制。完善利用社会资金参与城中村改造土地熟化的运作机制和办法，适当增加社会资金投资回报。探索城中村改造市场化运作方式，允许集体经济组织委托市场主体实施或采用合作改造等方式进行城中村改造，激发市场主体参与改造的积极性。对改造难度特别大的城中村，探索利用集体经营性建设用地入市推进城中村改造。鼓励工商资本在城中村改造保障房建设和运营管理中发

挥积极作用。探索构建工商资本参与城中村改造的服务和监管平台，为市场主体有效参与城中村改造提供政策和专业性服务。建立健全市场化运作方式和监管机制，确保城中村改造依法依规、各方主体合法权益得到有效保障。（牵头单位：市住房城乡建设局；配合单位：市自然资源和规划局、市财政局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：市中区、历城区、章丘区）

（二）探索多元化改造模式。对于具备整体拆除重建条件、确有改造必要的城中村按照多村整合、整体策划、连片改造、分步实施的思路，适度超前开展规划策划，科学确定土地开发强度，鼓励通过村庄整合有效压缩用地规模，切实提高土地集约节约利用水平。对于不具备全面改造条件的城中村，通过局部拆建、加建扩建、功能改变、整治修缮、完善配套基础设施与公共服务设施等方式增加公共空间与配套设施，提升城市品质，改善人居环境。（牵头单位：市住房城乡建设局；配合单位：市自然资源和规划局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：市中区、历城区、章丘区）

（三）加大政策支持保障力度。城中村改造项目按照有关规定免收行政事业性收费。对于改造项目任务重的区，加大政策支持力度。鼓励金融机构改善金融服务，加强与融资担保机构的业务合作，通过多种方式对城中村改造项目予以

支持。支持各区在全区范围内统筹改造成本，对仍无法平衡的项目，探索采用与其他国有建设用地捆绑开发等方式。对“双增双减”有关禁止区与限制区范围和政策进行优化调整，推动城中村加快改造。对受“双增双减”政策影响，或因用地和规划条件限制无法实现资金平衡的项目，可通过适当调整保障房政策、政府补助、异地安置、打捆开发等方式进行统筹平衡。（牵头单位：市住房城乡建设局；配合单位：市财政局、人民银行济南分行营业管理部、市地方金融监管局、市自然资源和规划局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：市中区、历城区、章丘区）

六、搭建城乡产业协同发展平台

（一）打造城乡融合发展试验先行区。在各试验区分别划定一定区域，建设城乡融合发展试验先行区及先行试点项目。允许所在区在体制机制上开展创新探索，精准提供政策和服务配套，推动城乡生产要素跨界流动和高效配置，贯通城乡产业融合发展全链条。国土空间规划批复前，在试验先行区范围内需实施的城乡融合发展重点项目在符合土地利用总体规划前提下实行“一事一议”，审议通过的可先行启动规划编制，并与国土空间规划做好衔接，同步探索建立审批绿色通道。在试验先行区适当放宽集体经营性建设用地用途管制，探索村集体自建或参股建设自持为主的租赁性住房。（牵头单位：市自然资源和规划局、市发展改革委；完成时

限：2022年取得阶段性进展；试点区域：市中区泛大涧沟片区，历城区港沟街道、彩石街道、唐王街道，长清区五峰山街道、万德街道、马山镇、双泉镇，章丘区三涧溪片区、埠村—曹范片区，济南高新区遥墙街道，市南部山区仲宫街道、柳埠街道、西营街道)

(二) 打造特色小镇。建立特色小镇服务支撑、典型引领、规范纠偏机制，加强产业导入、要素配置和服务功能，打造一批产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”的特色小镇。优化供地用地模式，推动实施点状供地、混合供地和建筑复合利用等多元化方式，合理安排建设用地，区县核补指标优先保障特色小镇建设。研究制定支持特色小镇发展的政策措施，加快完善基础设施和公共服务设施配套，把特色小镇打造成农民进镇创业、城乡融合发展、产城人文共建、传承特色文化的示范载体。(牵头单位：市住房城乡建设局、市发展改革委；配合单位：市自然资源和规划局；完成时限：2021年年底完成政策制定，2022年取得阶段性进展；试点区域：历城区、长清区、章丘区、济南高新区)

(三) 建设镇村高标准工业厂房。坚持集约化和绿色化发展方向，鼓励镇村利用集体经营性建设用地，探索建设高标准工业厂房，提高土地节约集约利用水平，重点发展符合市场需求、发挥当地资源禀赋和比较优势的特色产业，推动

农村生产方式、要素资源及富余劳动力由松散化向组织化转变。建设标准、办理流程和补助政策参照《济南市人民政府办公厅关于加快工业标准厂房建设的实施意见》（济政办发〔2019〕10号）执行。（牵头单位：市工业和信息化局；配合单位：市自然资源和规划局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：历城区、长清区、章丘区、济南高新区）

（四）全面推进农业园区建设。深入实施农业特色产业振兴工程，坚持“精品园—示范区—产业基地”统筹推进，建设一批设施先进、装备精良的产业核心基地。以规模化种养基地为依托，以产业化龙头企业为带动，推进“生产+加工+科技+营销”一体融合发展，推动创建省级以上现代农业产业园。依法依规办理建设用地手续的，可以使用一般耕地建设农业园区必须配套的加工、研发、展销等设施。坚持产业园区拉动、工商资本推动、新型主体联动，争取更多“国字号”“省字号”高端平台在我市试点示范，形成乡村振兴示范区、产业园、产业强镇、“一村一品”示范镇等多元发展格局。（牵头单位：市农业农村局；配合单位：市自然资源和规划局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：历城区、长清区、章丘区、济南高新区）

（五）建立健全工商资本下乡激励机制。开展市级农业产业化联合体示范创建工作，带动合作社、家庭农场和种养

大户协同开展农业生产经营活动。各区统筹整合涉农资金，落实有关扶持政策，对示范性农业产业化联合体给予奖励。推动农村集体经济组织规范运营管理，鼓励村集体以合资联营、投资入股和就业参与等方式，加强与各类新型农业经营主体合作。通过以奖代补、农机补贴等措施，支持建设产地预冷、分拣包装、仓储保鲜等设施；对新上农产品初加工项目，给予不超过实际投资额40%的建设补助。开展休闲农业和乡村旅游示范创建工作，丰富乡村旅游业态和产品，加大旅游商品的研发和推介力度。（牵头单位：市农业农村局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：历城区、长清区、章丘区、济南高新区）

七、建立生态产品价值实现机制

（一）夯实生态产品价值实现制度基础。

1. 健全自然资源资产产权制度和资源有偿使用制度。开展自然资源统一确权登记，清晰界定自然资源资产的所有权主体。完善土地、水、矿产资源有偿使用制度，推动自然资源资产所有权和使用权分离，适度扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能。（牵头单位：市自然资源和规划局；配合单位：市水务局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：历城区、章丘区、市南部山区）

2. 完善生态文明建设财政奖补机制和生态补偿制度。把环境治理成效与生态补偿制度挂钩，探索建立根据生态产

质量和价值确定财政转移支付额度和生态补偿额度制度。坚持激励约束并重，聚焦生态环境重点领域，制定完善差别化的生态补偿政策。（牵头单位：市财政局；配合单位：市生态环境局、市园林和林业绿化局、市发展改革委；完成时限：2022年取得阶段性进展；区域：全市）

3. 实行生态环境损害赔偿制度。加强与行政执法、司法等部门联动，构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度，健全配套制度、评估方法和实施机制。（牵头单位：市生态环境局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

4. 落实生态信用制度。按照《山东省企业环境信用评价办法》，全面落实企业环境行为信用评价制度，及时公开行政处罚信息和企业环境行政许可信息。将环境信用信息纳入全国信用信息共享交换平台、企业信用信息公示系统和市公共信用信息系统。（牵头单位：市生态环境局；配合单位：市发展改革委；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

（二）建立生态产品价值评估应用支撑体系。

1. 科学核算生态产品价值。以生态产品产出能力为基础，科学评估各类生态产品的潜在价值量，在做好社会调查和统计报表的基础上，根据核算区域实际编制目录清单，构

建生态资源价值评价体系。（牵头单位：市发展改革委；完成时限：2021年完成市南部山区生态系统生产总值核算，2023年完成试验区域生态系统生产总值核算；试点区域：历城区、章丘区、市南部山区）

2. 建立区域性碳排放服务中心。建立政府引导、市场主导、企业参与、金融机构支撑的区域性碳排放服务体系，逐步建立全国碳市场黄河流域综合服务平台，增强黄河流域政企间交流合作，提升济南碳排放服务影响力。（牵头单位：济南产业发展投资集团有限公司、市生态环境局；完成时限：2021年年底；试点区域：历城区、章丘区、市南部山区）

3. 创新绿色金融模式。支持金融机构创新金融产品和服务方式，探索生态产品抵押和质押贷款等绿色金融业务，优先支持绿色、低碳、循环经济的授信申请，更好满足绿色中小微企业的融资需求。（牵头单位：人民银行济南分行营业管理部；配合单位：市地方金融监管局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

（三）创新生态价值产业实现路径。

1. 创新发展绿色农业。大力发展绿色种植、绿色养殖等高效生态循环农业，推进农业绿色化、优质化、特色化发展。保护发展农业品牌，培育一批农产品区域品牌和企业品牌。推动农业与旅游、教育、文化、健康养生等产业功能互

补和深度融合，打造“经济+社会+生态”复合型农业。（牵头单位：市农业农村局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

2. 大力发展生态适应型工业。积极稳妥腾退化解落后过剩产能，加快传统产业转型升级。积极发展节能环保产业，提升“城市矿产”资源开发利用水平，推动循环经济发展。（牵头单位：市工业和信息化局、市发展改革委；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：市中区、历城区、长清区、章丘区、济南高新区）

3. 加快培育生态旅游产业。依托自然生态环境和人文生态系统，围绕休闲养生、户外运动、自驾露营、健身康养、民俗体验等业态，打造特色生态旅游产品。充分挖掘泉水文化、乡村民俗、古城风貌等特色资源，打造“泉城人家”旅游民宿品牌。（牵头单位：市文化和旅游局；配合单位：市体育局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：市中区、历城区、长清区、章丘区、市南部山区）

（四）聚焦南部山区保护发展。

1. 探索“森林生态银行”模式。对市南部山区林业资源潜在价值量进行评估，鼓励将碎片化森林资源经营权和使用权集中流转至“生态银行”，通过科学抚育、集约经营、发展林下经济等措施，转换成权属清晰、集中连片的优质“资产包”，实现规模化、专业化和产业化开发运营。（牵头

单位：市南部山区管委会、市自然资源和规划局；配合单位：市园林和林业绿化局、济南产业发展投资集团有限公司；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：市南部山区)

2. 开展林业碳汇交易。发挥政府牵头和引导作用，明确开发对象，积极争取国家部委支持，通过 VCS（国际核证减排标准）、CCER（国家核证自愿减排量）等方式开展林业碳汇交易。（牵头单位：市南部山区管委会、济南产业发展投资集团有限公司；配合单位：市园林和林业绿化局；完成时限：2021年年底；试点区域：市南部山区)

3. 推进生态优势转化。实施市南部山区黑臭水体治理、山川河道整治、污水管网建设等项目，以生态文明建设调节基金作为可行性缺口补助，吸引社会资本跟进投入。积极创建国家级“两山”实践创新基地。（牵头单位：市南部山区管委会；配合单位：市财政局、市水务局、市生态环境局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：市南部山区)

八、完善配套政策

(一) 建立土地要素和财政投入保障机制。允许试验区在保证永久基本农田数量不变、质量有提高的前提下，依法依规根据村庄规划和土地利用现状对永久基本农田地块进行调整整合。探索推进点状供地，依据规划推进实施点状用地

项目。点状用地按单个项目一次性组织供地，可区分国有和集体土地，采取划拨、出让、出租、联营合作、入股等方式供应，或实行长期租赁、先租后让、弹性年期等差别化供地模式。按照“土地要素跟着项目走”的要求，新增建设用地计划指标优先支持保障成熟度高、达到供地条件的农村新产业新业态、产业融合发展等乡村产业用地需求，保障点状供地项目建设用地需求。强化财政投入保障，建立健全“三农”财政投入稳定增长机制，优化支出结构，深入推进涉农资金统筹整合。（牵头单位：市自然资源和规划局；配合单位：市财政局、市农业农村局；完成时限：2021年年底完成政策制定，2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

（二）健全乡村金融服务体系。搭建城乡融合发展投融资服务平台，利用好地方政府专项债券，加强政策性金融机构合作，支持试验区城乡融合发展典型项目。推动农村集体资产股权质押贷款试点增量扩面，拓宽农村集体经济组织及其成员集体股权融资渠道。鼓励金融机构开展农村承包土地经营权、农村集体资产股权和农民住房财产权抵（质）押贷款业务，建立土地经营权抵押贷款“项目池”承接机制，创新推出“三权”直接抵（质）押贷款、“三权”十多种经营权组合抵（质）押等模式。防范和化解农村金融风险，杜绝村集体新增不良债务，营造良好的农村金融生态环境。（牵

头单位：人民银行济南分行营业管理部；配合单位：市农业农村局、市财政局、市地方金融监管局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

（三）建立城乡基础设施一体化发展体制机制。推动城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护，统筹布局道路、供水、排水、供电、通讯、广播电视和污水垃圾处理等设施，统筹规划重要市政公用设施，推动向城市近郊和规模较大中心镇延伸。健全分级分类投入机制，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。（牵头单位：市住房城乡建设局；配合单位：市自然资源和规划局、市交通运输局、市农业农村局、市水务局、市城管局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

（四）建立基本公共服务普惠共享体制机制。推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化，开展以游戏为基本活动的幼儿园课程改革，推动保教质量提高。深化城乡医疗卫生体制改革，高标准建设满足居民健康需求的基层医疗卫生机构，全面实现村卫生室房屋产权公有，建设紧密型县域医疗卫生共同体。健全社会保障待遇动态调整机制，推动城乡居民社会保障待遇水平稳步提高。构建现代公共文化服务体系，进一步健全完善市、区、镇（街道）、村（社区）四级公共文化服务网络。完善居民基本医疗保险和居民大病保险

政策，提升筹资标准和待遇保障水平。加强市级财政统筹，促进市域内农业转移人口市民化待遇基本统一。（牵头单位：市教育局、市卫生健康委；配合单位：市人力资源社会保障局、市文化和旅游局、市医保局、市财政局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

（五）建立健全农民增收机制。优化完善促进农民工工资性收入增长的环境，加大农民技能培训支持力度，加快乡村产业培育，扩大就业岗位，切实提高农民的工资性收入。完善财政、信贷、用地等政策，降低农业成本，提高农业收入，有序推进土地经营权入股发展农业产业化经营试点，健全农民经营性收入增长机制。落实年度农村集体资产清查制度，巩固完善农村集体产权制度改革，对集体经营性资产等以股份或者份额形式量化到本集体成员、确权到户，提高农民财产性收入。加强对农民生产生活的公共财力保障，增加农民转移性收入。（牵头单位：市农业农村局；配合单位：市人力资源社会保障局、市财政局、人民银行济南分行营业管理部；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

（六）建立科技成果入乡转化机制。依托济南科技成果转化“1+6+N”平台，加快推进科技成果入乡转化。鼓励科研人员到乡村兼职和离岗创业，探索其在涉农企业技术入股、兼职兼薪机制。建立高校、科研院所所有利于涉农科研成

果转化推广的激励机制与利益分享机制，探索公益性和经营性农技推广融合发展机制，允许农技人员通过提供增值服务合理取酬。（牵头单位：市科技局；配合单位：市农业农村局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：六区全域）

（七）完善城边村融合发展配套政策。对符合条件的城边村，纳入中心城区规划范围，对改造难度大的城边村探索一定比例的集体经营性建设用地入市用于建设租赁性住房，激发市场主体或社会资本参与改造项目的积极性。支持各区在全区范围内统筹改造成本，对仍无法平衡的项目，探索与国有建设用地捆绑开发。以实际提高土地利用效率为出发点，允许一定比例拆旧区用于安置房或保障房建设，通过村庄整合和连片复垦，增加符合要求的耕地实际面积。对受生态保护等政策限制的村庄，所在村民及村集体享受生态补偿政策，推动整体搬迁。（牵头单位：市自然资源和规划局、市住房城乡建设局；配合单位：市农业农村局；完成时限：2022年取得阶段性进展；试点区域：市中区、历城区、市南部山区）

九、保障措施

（一）健全组织领导机制。在市城镇化暨城乡融合发展工作领导小组指导下，争取改革授权，整合政策资源，形成工作合力，解决重大需求、重大项目和亟需解决的突出问

题。领导小组办公室负责做好上下衔接和协调调度，确保城乡融合发展的各项政策和工作落地落实。各区分别明确工作推进机制，创新推进本区域城乡融合发展工作。有关部门（单位）要围绕试验任务，研究制定具体实施细则。

（二）完善工作推进机制。建立“工作专班化、任务属地化、试点项目化”工作推进机制。领导小组办公室负责组建工作专班，具体指导六区开展试验任务。六区作为试验主体，负责各项任务的具体实施工作。把项目作为推进城乡融合发展的重要抓手，每年谋划实施一批具有带动示范作用的工程项目。

（三）建立调度考核机制。加强对政策措施和重大项目实施情况的跟踪监测，进行年度总结评估，强化动态管理，确保方案实施效果。及时总结复制好的试验措施在全市推广，并向省、国家报告。建立完善城乡融合发展综合考核体系，对成效突出的区（功能区）给予政策倾斜，对工作不力的依法依规予以通报、约谈或问责。

（四）健全风险防控机制。对重大发展改革举措和政策，及时开展事前咨询论证和事后跟踪评估。注意发现和解决改革过程中的苗头性、倾向性问题，及时防范化解各类风险。健全改革创新容错纠错机制，激发和保护干部开展改革试验工作的积极性，全面营造改革创新、担当作为、干事创业的良好氛围。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委，市工商联。

济南市人民政府办公厅

2021年8月15日印发
