

西安市灞桥区人民政府办公室文件

灞政办发〔2021〕42号

西安市灞桥区人民政府办公室 关于印发灞桥区建立健全城乡融合发展 体制机制和政策体系实施方案的通知

各街道办事处，各园区管委会，区政府各部门，各直属机构，灞河新区各部门：

《灞桥区建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系实施方案》已经区政府研究同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

西安市灞桥区人民政府办公室

2021年10月20日

灞桥区建立健全城乡融合发展体制机制和 政策体系实施方案

为贯彻落实中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》（中发〔2019〕12号），根据市委、市政府《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的实施方案》（市字〔2021〕36号）精神，结合我区实际，制定实施方案如下。

一、总体要求和目标

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，紧扣习近平总书记来陕考察重要讲话精神，贯彻落实“五个扎实”和“五项要求”，立足城乡深度融合发展，以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，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，以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手，加快构建工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

——到2022年，城乡融合发展体制机制初步建立，城乡要素自由流动制度性通道初步打通，城乡落户限制逐步消除，基本公共服务均等化水平稳步提高。

——到2025年，城乡融合发展体制机制逐步完善，城乡规划建设一体化基本确立，村庄规划全覆盖。农民增收体制机制更

加完善，农民收入增速高于城镇居民 1 个百分点，城乡发展差距和居民生活水平差距逐步缩小，成为西安市城乡融合示范区。

——到 2035 年，城乡融合发展体制机制基本完善，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小，城乡有序流动的人口迁徙制度基本建立。城乡统一建设用地市场全面形成，城乡普惠金融服务体系全面建成，基本公共服务均等化基本实现，乡村治理体系更加完善，农业农村现代化基本实现。

——到本世纪中叶，城乡融合发展体制机制成熟定型，城乡全面融合、乡村全面振兴、全体人民共同富裕基本实现。

二、深化重点领域改革，建立健全城乡要素合理配置机制

（一）健全农业转移人口市民化机制。对有意愿进城落户的农民，按照依法、自愿、有偿原则，保证其在农村的“三权”权益不受侵害。深化户籍制度改革，合理确定落户条件，推动已在城镇就业的农业转移人口落户。探索实行农业转移人口“宜城则城、宜乡则乡”的落户政策。探索建立常住地登记户口制度，推动基本公共服务常住人口全覆盖，确保有意愿的未落户常住人口全部持有居住证，逐步扩大居住证附加的公共服务和便利项目。全面落实支持农业转移人口市民化的财政政策、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的实施细则。（责任单位：公安灞桥分局、区财政局、资源规划灞桥分局）

（二）建立城市人才入乡激励机制。鼓励灞桥籍大学生、外出务工人员、投资者回村创办、领办符合乡村振兴方向的企业（或

新型经营主体)，并给予政策、资金扶持和贷款支持。探索通过岗编适度分离、在岗学历教育、落实基层人才职称评定等多种方式，引导各类人才入乡就业创业。实施好“三秦工匠”计划、“三支一扶”、大学生志愿服务西部计划及特岗教师计划等，引进具有休闲乡村旅游、民宿、农产品销售、农家乐、电商等乡村振兴所需的专业技能或专业素人才队伍。聘任新分配的选调生和优秀年轻干部担任村支部书记助理、村委会主任助理，参与村级事务，强化实践锻炼。常态化开展向脱贫村、软弱涣散村选派第一书记工作。（责任单位：区人社局、区农业农村局等）

（三）推动农村土地制度改革。完善农村承包地“三权分置”制度，在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下，推动土地经营权有序流转，积极培育发展家庭农场、合作社、龙头企业，社会化服务组织和农业产业化联合体，发展多种形式适度规模经营。农村房地一体宅基地和集体建设用地基本实现“应登尽登”。按照国家统一部署，全面推开农村土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革，在政策法律允许的范围内先行先试。在白鹿原、洪庆山、霸陵坡开展盘活利用农村闲置宅基地和闲置农房建设共享民宿试点示范工程，加快建立城乡统一的建设用地市场。（责任单位：资源规划灞桥分局、区农业农村局、区文旅体育局）

（四）完善乡村金融服务体系。完善农业保险制度，推动政策性保险扩面提标增品，积极开展农业保险创新试点。依法依规

开展集体经营性建设用地使用权、集体资产股份抵押试点。大力推动信用评级结果转化运用，鼓励涉农金融机构创新金融产品和服务，更好满足乡村振兴多样化融资需求。健全守信联合激励和失信联合惩戒机制，优化农村金融生态环境。充分发挥财政杠杆作用，撬动更多金融和社会资本投向乡村。（责任单位：区财政局、区农业农村局、区税务局）

（五）完善财政投入保障机制。创新财政资金投入方式，不断扩大贴息贷款、小额贷款、信用担保和贷款补贴、资金配套等投入方式的比重，灵活运用多种手段，增强财政支农资金的聚焦效应。积极探索政府、金融、企业多方合作模式，引导商业性金融机构增加对现代农业的信贷投放规模，鼓励企业以独资、合资、股份制、股份合作制以及购买服务和公共产品等多种形式参与农业农村建设。严格执行中央有关土地出让收入使用范围的政策。依法依规、有序有效推进涉农资金整合。（责任单位：区财政局）

三、坚持整体谋划重点突破，建立城乡规划建设一体化机制

（六）健全城乡一体化规划机制。按照“两园两带五片区”要求，推进城乡空间布局、产业发展、基础设施、公共服务等一体化规划的要求编制国土空间规划，加快划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，形成一张底图，推进部门信息共享，实行严格管控。健全规划民主参与决策机制。按照美丽宜居乡村要求，探索实施驻村规划师制，科学确定村庄布局和规模，完善村庄布局规划和村庄规划。（责任单位：区发

改委、资源规划灞桥分局、生态环境灞桥分局、区住建局、区农业农村局)

(七)建设城乡基础设施一体化发展机制。全面推进乡村建设行动,鼓励社会资本参与投融资和设施建设。对于城乡基础设施项目整体打包,一体化建设。建立由产权所有者负责的城乡基础设施运营长效机制,鼓励政府购买服务提高管护市场化程度,推动统一管护。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财政预算。(责任单位:区财政局、区住建局、区交通局、区农业农村局)

(八)建立城乡生态环境一体化治理机制。统筹市政公用设施建设,促进城区公共基础设施向周围农村延伸。加快白鹿原水生态中心建设,积极推动城乡垃圾污水统一规划、建设、运营和管理。持续开展村庄清洁行动,扎实有效推进农村生活垃圾、污水、厕所、村庄风貌提升等九项工程,建设美丽宜居现代乡村。(责任单位:生态环境灞桥分局、区住建局、区城管局、区农业农村局、区秦岭保护执法局、纺织城开发建设公司)

四、坚持农业农村优先发展,建立城乡基本公共服务共享机制

(九)完善城乡教育资源均衡配置机制。围绕“一个目标”、强化“三项保障”、推进“四项举措”,着力促进教育公平和提高教育质量,扩大优质教育资源供给。坚持规划引领,编制《2020-2035 中小学幼儿园布局专项规划》,加大学校建设,持续改善城乡义务教育学校办学条件。推进城乡义务教育信息化建

设，全面实现中小学“宽带网络校校通、优质资源班班通、网络学习空间人人通”。按照“总量控制、统筹调配、按需设岗、竞聘上岗合同管理”原则，积极落实教师“区管校聘”管理改革。结合我区实际，根据生源变化和教育改革需要，建立区内公办学校编制的总量控制、动态调整机制，定期核定各学校教师编制，对于小规模学校按照班师比核定编制。落实优秀教师、骨干教师到农村学校、新优质成长学校任教和考核制度。推行“名校+”教育联合体内名校对口帮扶制度和教师校长交流轮岗制度。（责任单位：区教育局、区财政局、区人社局）

（十）健全乡村医疗卫生服务体系。认真落实一般诊疗费、基本公共卫生服务经费、基本药物补偿等政策，逐步提高乡村医生待遇。完善人才激励机制，落实职称晋升和倾斜政策，鼓励执业（助理）医师和取得执业（助理）医师资格的医学院校毕业生到村卫生室工作，并纳入社区卫生服务中心管理。鼓励三甲医院与区属医院组建医联体，建立巡回医疗和远程医疗机制，实行对口帮扶。全面建立分级诊疗制度，构建覆盖全区各类医疗机构的远程医疗服务体系，探索基于第三方的远程医疗运营服务，为医联体建设和分级诊疗制度的落实提供技术支撑。建立医疗保险的正向导向机制，实行差别化医保支付政策。（责任单位：区卫生健康局、区医疗保障局、区人社局、区财政局）

（十一）建立城乡统一社会保险制度和救助体系。坚持尽力而为，量力而行，建立和完善物价和居民收入变动相统一的城乡

居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，不断提高保障水平。建立健全低收入家庭主动发现和动态调整机制，推进低保制度城乡统筹，实现在动态水平下的应保尽保。明确救助对象、确定救助标准，建立困难农民重特大疾病救助工作机制。健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。统一城乡居民赔偿标准，改革人身损害赔偿制度，告别同命不同价。（责任单位：区民政局、区财政局、区人社局、区卫生健康局、区医疗保障局）

（十二）建立健全乡村治理机制。强化农村基层党组织领导作用，全面推行党支部书记通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人制度。完善农村重要事项、重大问题民主决策机制，全面落实“四议两公开”。进一步完善村账街管，加强对农村经济组织的审计监督。学习借鉴“枫桥经验”，健全乡村矛盾纠纷多元化调处化解和社会治安综合治理机制，形成共建共治共享的社会治理格局。大力推进农村社会治安防控体系建设，广泛开展基层平安创建活动，推进高水平平安乡村建设。加大财政投入，完善城乡公共文化服务体系。打造一门式办理、一站式服务、线上线下结合的农村片区化中心社区，完善网格化管理体系和乡村便民服务体系。加大农村优质文化产品和服务供给，推动基层文化惠民工程扩大覆盖面、增强实效性。健全支持开展群众性文化活动机制，鼓励社会力量参与公共文化服务体系建设。（责任单位：区民政局、区农业农村局、区文旅

体育局)

五、深化农业供给侧结构性改革，建立城乡产业协同发展机制

(十三) 完善农业支持保护制度。落实永久基本农田特殊保护制度。健全现代农业产业体系，大力发展樱桃、葡萄等特色产业，加快构建“2+N”特色现代农业产业发展体系。认真实施绿色食品、有机农产品和地理标志农产品的认证和证后监管工作。新增农业补贴重点向专业大户、家庭农场和农民专业合作社倾斜。各类涉农建设资金应支持符合条件的农业产业化规模化项目建设。建立公益性和经营性农技推广融合发展机制。(责任单位：区农业农村局、区财政局、区科技工信局、资源规划灞桥分局)

(十四) 建立新业态培育机制。依托“互联网+”、“旅游+”和“双创”推动农业生产经营模式转变，建设集创意农业、智慧农业、休闲农业以及乡村旅游为一体的田园综合体，推进农村一二三产融合发展。深化金融、财税、用地等扶持政策，支持电子商务、民宿、运动康养等新业态培育。(责任单位：区农业农村局、区财政局、区投资商务局、区文旅体育局)

(十五) 搭建城乡产业协同发展平台。结合特色农产品优势区创建，提升各类现代农业产业园区发展水平，引导园区创新经营机制，推动“一带一路”农业国际化合作。依托白鹿原区位条件和功能需求创建“灞桥区都市农业现代化园区”，以现代农业产业园和乡村振兴示范村为载体，推进农村产业融合发展示范园建设。(责任单位：区农业农村局)

（十六）完善区域经济发展机制。优化营商环境，鼓励发展民营经济，激发区域经济发展活力。加强园区协作，共同探索“飞地经济”，支持白鹿原管委会与曲江新区共同合作开发白鹿原。（责任单位：白鹿原管委会、区科技工信局）

（十七）探索城市更新发展机制。依托我区在迎“十四运”城市更新上的示范带动作用，先行先试，大胆探索，形成城乡融合发展新模式。积极探索迎“十四运”绕城高速周边城市更新区域拆迁过渡政策，创新城中村规划、审批、建设模式，推动城中村改造平稳健康发展。（责任单位：区域棚改中心）

六、拓展增收渠道，健全农民持续增收机制

（十八）完善农民工资性和经营性收入增长机制。规范招工用人制度，消除农民工就业歧视，保障农民工合法权益，促进农民工与城镇职工平等就业。完善财税、信贷、保险、用地等政策，引导和鼓励发展家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体。实施现代农民能力提升工程，开展农民工职业技能提升行动。完善“农户+合作社”“农户+公司”利益共享机制。（责任单位：区人社局、区农业农村局）

（十九）建立农民财产性收入增长和转移性收入保障机制。完善农村产权交易规则制度，健全交易配套服务体系，积极推进农村集体产权制度改革试点，推动“资源变资产、资金变股金、农民变股东”等集体经济发展形式，实现农民集体财产收入有效增长。有序开展经营性资产股份合作制改革，加快将农村集体经

营性资产以股份或份额形式量化到本集体成员，赋予农民对集体资产股份的占有、收益等多种权能。加快农村集体资产管理体系建设，创新运行机制，加大相关政策支持力度。（责任单位：区农业农村局）

（二十）建立健全稳定脱贫长效机制。扎实做好脱贫攻坚与乡村振兴战略政策的衔接，制定出台《灞桥区财政衔接乡村振兴补助资金管理办法》，坚持“四不摘”政策，继续巩固“两不愁三保障”脱贫攻坚成果，健全防止返贫动态监测和精准帮扶机制。发挥产业扶贫的根本性作用，持续做强地区特色产业，增强贫困地区自我发展能力。（责任单位：区乡村振兴局、区农业农村局）

七、加强组织领导，建立城乡融合发展工作推进机制

（二十一）完善城乡融合发展领导和分工协作机制。建立城乡融合发展工作协同推进机制，加强城乡融合发展工作组织协调。各部门要切实提高政治站位，围绕本实施方案和任务分工，制定细化配套改革措施，推动城乡统筹规划、产业融合发展、要素合理流动、资源均衡配置、公共服务均等。整合力量、扭住关键，以钉钉子精神抓好落实。

