# 国家城乡融合发展试验区广清接合片区广州（片区）实施方案

建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，开展广清接合片区广州（片区）的体制机制、制度政策改革创新，是我市加快推进农业农村现代化，走城乡融合发展之路建设国际大都市重大机遇。2020 年，广州（片区）包括花都、从化、增城三区合计面积 4561 平方公里，常住人口 302 万人、国内生产总值 3131 亿元。在深入分析我市改革发展的基础条件、国家中心城市的优势，以及城乡融合发展和乡村振兴需聚焦突破的体制机制障碍和制度创新的基础上，广州（片区）开展国家明确的 5 项重点改革任务，并结合有关区的优势和特色，增加 3 项改革任务。包括：建立城乡有序流动的人口迁徙制度，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，搭建城中村改造合作平台，搭建城乡产业协同发展平台，建立城乡基础设施一体化发展体制机制，建立生态产品价值实现机制，建立科技成果入乡转化机制。为深入开展各项改革试验工作，进一步明确每项改革任务的试验范围、牵头单位、责任单位，强化区级实施的主体地位，在《国家城乡融合发展试验区广清接合片区实施方案》的框架下，制定本实施方案。

## 一、发展改革基础

多年来，广州（片区）弘扬“敢闯敢试、敢为人先”的改革精神，探索以城带乡、工农互补、城乡统筹的城乡融合发展模式，取得积极成效。

（一）城乡要素合理配置进一步提升。率先开展积分制入户政策，积极优化入户条件，构建以引进人才入户为主，积分制入户和政策性入户为补充的入户政策体系。实施城乡一体化的户籍迁移和登记制度，2017—2020 年，广州（片区）户籍迁入人口 18 万人。通过土地整治整合，促进农村产权流转，广州（片区）实现农村承包地经营权流转 55.25 万亩；增城区积极落实兑现村集体留用地并以多种形式推进盘活利用，近 5 年推进盘活利用约 1438 亩，从化区完成集体资产交易 1941 宗，交易总标金额 9.48 亿元，花都区实现处置闲置用地（物业）交易数十宗。旧村改造取得积极成效，花都区改造建设“狮岭时尚智造产业园”，投资 106 亿元，从化区以旧村改造为抓手，增加政府储备地 80 公顷，壮大村集体经济，保障村民长远发展；增城区开展土地综合整治，腾退原旧村宅基地 1354 亩。金融支持能力不断增强，开展农村产权为抵押物的融资贷款，花都区开展以农村闲置宅基地使用权、土地承包经营权、林权等“三权”作为担保物的抵押贷款业务，以宅基地使用权辅助担保贷款 1.5 亿元；从化区以宅基地使用权作为部分补充抵押物，获得贷款 5670 万元。绿色金融改革创新取得进展，广州（片区）实现绿色信贷余额超 3400 亿元，获批发行各类绿色债券 638 亿元，新增绿色保费收入 488 亿元。广州绿色金融街进驻绿色机构 228 家，注册资本金 136 亿元，年均增加超过 100 家。广州碳排放权交易所碳配额现货交易量累计成交突破 1.39 亿吨，排名全国首位。科技成果转移转化体系和

交易机制初步建立，广州（片区）建成华南（广州）技术转移中心，建立市、区、镇、村四级农业技术推广、科技特派员下乡服务机制，建立科研单位与区“一对一”和“一带多”科技服务模式，开发培训教育在线学习平台，促进农业科技成果转化。

（二）城乡经济取得长足发展。广州（片区）、广清接合片区逐步形成产业梯次衔接、互补互促的格局。广清两市签署高质量发展战略合作协议，强化产业布局统筹，共建广清经济特别合作区“三园一城”，面积超过100平方公里。协同建设大湾区“菜篮子”工程，加强广清双方创业的交流和互动，探索共建孵化载体。推进绿色金融改革创新向清远覆盖。全市不断优化产业空间布局，实施“退二进三”战略，促进制造业、物流基地等向中心城区之外集聚，促进增城开发区、新塘产业集聚区、花都装备制造产业园、从化开发区、从化明珠工业园等产业园区壮大提升，增强产业协同发展先行区的带动力和支撑能力。积极推进现代农业产业园建设，广州（片区）创建省级现代农业产业园13个（全市15个），实现联农带农4万户，1个列入国家现代农业产业园创建管理体系。规划建设乡村振兴重大项目58个。推进建设一批特色小镇。互联网、电商等新业态带动城乡产业发展，苏宁专设从化荔枝等电商销售平台；“京东增城馆”“顺丰增城馆”等电商品牌影响不断扩大。乡村旅游精彩纷呈，广州（片区）创建24个休闲农业与乡村旅游示范点，花都区建成融创等重大文化旅游基地，增城区成功创建全国休闲农业和乡村旅游示范区。

（三）城乡基础设施一体化加速。广清交通一体化深入推进，编制实施广清一体化综合交通规划，一批广清重大基础设施一体化项目已列入大湾区互联互通规划。京珠、广乐、广清高速 20 条车道对接清远，加快广清城际、广州经清远至湖南永州省际等铁路项目，广清大道南延线等 10 多个公路项目，广州北江引水工程、滘江蓄滞洪区等水利项目建设进程。推动城乡基础设施项目一体化建设管护，广州（片区）建立市层面整体谋划、专项规划、分事权实施的机制，市、区两级按事权、分类型承担建设资金，推动城乡一体化规划、一张网建设，以中心镇建设为重点加快供水、供电、通信、物流、垃圾污水处理等城区市政基础设施向农村地区延伸，行政村和自然村公路畅通率达 100%。实现城乡环境管理一体化运作，广州（片区）农村生活垃圾普遍实行“户集、村收、镇运、区处理”管理模式。

（四）生态产品价值实现取得突破。广州（片区）自然生态资源丰富，拥有森林面积 2594 平方公里，森林覆盖率 56.86%。建成国家、省、市、区、镇各级森林公园 59 个，其中国家级森林公园 2 个（石门森林公园、流溪河森林公园）、省级 4 个。积极探索生态产品价值实现机制，针对部分流域水环境建立了生态保护补偿机制，围绕减排量交易推进市场化生态产品价值实现。截至 2020 年底，广州（片区）落实生态保护和生态公益林补偿资金 4.51 亿元，从化区获得生态公益林补偿资金 1.53 亿元；依托广州碳排放权交易中心构建生态补偿平台，花都区以 3 万亩生

态公益林开发 PHCER(碳普惠核证减排量),成功交易 13319 吨,成交价约 23 万元;落地首个生态补偿核证自愿减排量产品(STCER),成功实现交易 2220 吨。

## 二、广州(片区)试验任务和措施

### (一)建立城乡有序流动的人口迁徙制度。

改革试验范围:花都区、从化区、增城区。牵头单位:市公安局、发展改革委;配合单位:市教育局、科技局、农业农村局、财政局、人力资源社会保障局、住房城乡建设局、医保局、来穗人员服务管理局、工商联。

健全弹性落户制度。进一步优化入户条件,降低城镇落户门槛,建构分类弹性落户机制,坚持存量优先原则,逐步取消重点人群落户限制。试行以经常居住地登记户口制度。探索试验区广清接合片区内居住证互认。稳步推进农村集体经济组织成员资格认定和权益固化机制,逐步实现村集体成员权益与户籍变动脱钩。深入推进常住人口基本公共服务均等化。建立城乡教育、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制。健全非户籍人口市民化成本分担机制。建立非户籍人口市民化成本测算体系,依托大数据建立试验区常住人口实时化、精准化统计机制,推进建立与非户籍人口紧密相关的资源配置机制,争取国家、省对吸纳非户籍人口更大的支持。深化“人地钱挂钩”配套政策,提高财政转移支付、建设用地规模和指标等与非户籍人口落户数量、常住人口数量的匹配度。建立人才加入乡村制度。探索符合条件的返

乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户制度，以在乡村就业创业带动发展为主要依据允许在乡村落户入籍。鼓励企业家、专家学者、专业人才和离退休机关事业单位人员等“新乡贤”参与乡村振兴，建立乡村振兴人才卡等制度，允许持有人才卡的人员合理享有村民权益。建立健全岗编适度分离、挂职（兼职）和在岗（离岗）创新创业等制度，推动城市科教文卫、法律、管理等人才下乡，其服务经历作为职务晋升、职称评定等的重要依据。探索利用农村闲置宅基地和闲置住宅、农房建设或改造一批农村人才公寓。

（二）建立农村集体经营性建设用地入市制度。

改革试验范围：花都区、从化区、增城区。牵头单位：市规划和自然资源局；配合单位：市住房城乡建设局、工业和信息化局、农业农村局、地方金融监管局，人民银行广州分行营业管理部，广东银保监局，国开行广东分行，农发行广东分行营业部。

建立碎片化土地置换、连片整治整合制度。依托集体土地整备平台，对集体经营性建设用地碎片化土地置换、整合和整理开发，统一招商。推进集体经营性建设用地就地入市或异地调整入市，探索建立有偿收回的闲置宅基地、废弃或低效的公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市的机制。探索不同产业用地类型合理转型机制，增加混合产业用地供地。建立健全入市制度体系。制定入市配套文件，完善出让、出租、作价出资（入股）、转让、抵押等配套制度，逐步实现集体经营性建设用地与国有土

地同等入市、同权同价。推进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。建立集体经营性建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。完善城乡基准地价、标定地价的制定和发布制度，逐步形成与市场价格挂钩动态调整机制。以增加村民和村集体收入为导向，建立健全集体建设用土地增值收益分配机制。建立健全入市监管服务机制。

（三）完善农村产权抵押担保权能。

改革试验范围：花都区、从化区、增城区。牵头单位：市地方金融监管局，人民银行广州分行营业管理部，市农业农村局、规划和自然资源局；配合单位：市国资委、林业园林局，广东银保监局，广东证监局，国开行广东分行，农发行广东分行营业部，农行广州分行，邮储银行广东省分行，广州银行，广州农商行。

健全农村金融服务体系。加强农村信用环境建设，完善农户个人信用信息档案，促进农村地区信用、信贷联动。积极探索依托农民专业合作社、供销合作社等培育发展新型农村合作金融组织，规范稳妥开展农村集体经济组织、农民专业合作社等各类组织的内部信用合作。鼓励金融机构加大再贷款、再贴现运用，支持广州（片区）城乡融合发展典型项目涉农小微、民营等各类企业融资。推动金融机构完善农村产权抵质押信贷管理机制，创新专属信贷产品和融资模式，加大金融资源倾斜力度。拓宽农村产权抵质押物范围。推进完善农村各类资产资源确权颁证，探索和推广农村动产质押、应收账款质押，农机具抵押、活体畜禽抵押，

以及农业设施、碳汇出让收益等抵质押融资模式。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。探索宅基地使用权和农民住房财产权抵押贷款。建立健全农村产权抵押担保配套制度。建立农村产权抵质押物价值评估、流转交易、处置、风险分担等全流程配套制度。完善产权交易平台建设，完善信息集成、共享等机制。健全政府性农业融资担保机制。积极争取省支持，探索建立省市联合担保机制，推动政府资源强化担保增信支持。推动农村产权抵质押融资纳入风险补偿专项资金支持范围，健全金融机构与政府共担的损失风险分担体系。加强政银保担合作，创新农村产权抵押融资的保险创新产品。

（四）搭建城中村改造合作平台。

改革试验范围：花都区、从化区、增城区。牵头单位：市住房城乡建设局、规划和自然资源局；配合单位：市工业和信息化局、生态环境局、农业农村局、国资委、城市管理综合执法局、工商联。

完善历史遗留问题解决机制。推进没有合法手续的历史遗留建设用地和地上建筑分类处理，对符合“三旧”改造条件的历史用地和违章建筑，立足改革，创新适当的方式，允许对其作一定处理后，按现状建设用地分类完善用地手续。创新社会资本参与改造的激励机制。鼓励集体经济组织与社会资本合作改造，支持集体和国有建设用地混合改造，健全村企合作改造收益分配机

制。因地制宜通过出让、租赁、合作经营等方式，盘活闲置村集体物业和宅基地，发展特色民宿、创意产业、乡村旅游等业态。通过土地综合整治，结合拆旧复垦、土地储备、村经济发展留用地兑现等方式，统筹推进广州（片区）土地成片连片改造。对单一改造主体归宗改造项目在完善用地手续、税费征收等方面，视同政府土地收储办理。建立村级工业园、商贸物业改造提升机制，推进大型优质国企参与旧村庄改造土地一二级开发+运营联动模式；探索企业在政府监督下参与土地一级开发，并通过协议出让方式将融资用地底价供地给参与土地整理、基础设施建设的企业，并负责后续运营招商。健全微改造审批协作机制。优化微改造项目行政审批流程，完善微改造项目用能、用水等配套政策。健全发展壮大集体经济配套机制。优先将城中（郊）村纳入“三旧”改造范围，鼓励通过土地出让金分成、物业置换、产权置换等方式高效开发农村集体经济发展留用地，健全村集体和成员收益分配机制。

（五）搭建城乡产业协同发展平台。

改革试验范围：花都区、从化区、增城区。牵头单位：市农业农村局、发展改革委；配合单位：市科技局、工业和信息化局、财政局、规划和自然资源局、生态环境局、商务局、文化广电旅游局、国资委、市场监管局、地方金融监管局、协作办，人民银行广州分行营业管理部，广州供电局。

建设城乡产业协同发展先行区。支持花都区北部“四镇”（狮

岭镇、花山镇、梯面镇、花东镇）、增城开发区、从化经济开发区等区域率先打造城乡产业协同发展先行区。高标准建设广清经济特别合作区。在合作区内实施广州开发区政策和机制，重点推进广清产业园、广佛产业园、广清空港现代物流产业新城、省公共卫生应急物资产业园等一批广清产业协作平台建设，完善利益共享机制。加快粤港澳大湾区北部生态文化旅游合作区建设。加强区域旅游联盟协作，联合开展旅游市场营销推广，发挥区域田园、山林、湖泊、温泉、文化等资源优势，依托花都融创、香港赛马会从化马场（穗港赛马经济圈）、增城白水寨等重大文旅项目，构建多元化生态旅游产品体系。着力打造广州北站商务区、跨境电商国际枢纽港、穗北生态经济总部集聚区、从化智慧新城、广州荔湖新城城乡融合示范片区等重点平台。优化先行区各产业支撑平台和载体。在先行区内培育壮大花卉产业园、荔枝产业园以及其他特色农业产业园等一批省级现代农业产业园，积极创建国家级现代农业产业园。推动特色小镇健康发展，增强要素集聚和产业发展功能，推进一批设计创意、电商贸易、休闲旅游、民族文化等特色小镇建设，并将特色小镇打造成为招商载体。创新美丽乡村建设机制，推进农村人居环境整治，建设精美农村。深入实施新型农业经营主体高质量发展行动，突出抓好农民合作社和家庭农场发展。

创新产业协同发展机制。发挥广州中心城区辐射带动作用，推动中心城区与试验区产业梯次转移、联动协同发展。不断拓展

镇区建设空间，支持产业向中心镇、重点镇、中心村集聚，提升镇区教育、医疗、养老等公共服务水平，增强中心镇（重点镇）对乡村带动辐射能力。依托广州国家中心城市科技、市场、体制的“辐射源”优势，培育壮大新业态、新模式，着力加强“星创天地”和农业科技园建设。加强产业项目用地保障。争取广州（片区）以乡镇为基本实施单元开展全域土地综合整治，通过村庄规划优化提升，整体开展农用地、建设用地整理和乡村生态保护修复；争取支持，允许优化永久基本农田布局，推进整治验收后腾退节余的建设用地指标在广州（片区）乃至整个试验区范围内流转。落实区、镇（街）级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地规模，重点保障乡村产业发展用地及其他发展用地；革除各类制度性障碍，确保实现乡村振兴新增建设用地如期用足每年不少于10%的新增建设用地规模，并优先保障广州（片区）城乡产业协同发展项目用地。加快推行点状供地。探索试验区内城市之间农用地、基本农田跨区域（市域）优化机制，拓展以货币补偿、收益共享等方式异地购买指标。

（六）建立城乡基础设施一体化发展体制机制。

改革试验范围：花都区。牵头单位：市发展改革委；配合单位：市教育局、工业和信息化局、财政局、规划和自然资源局、住房城乡建设局、交通运输局、水务局、农业农村局、商务局、文化广电旅游局、卫生健康委、应急管理局、城市管理综合执法局、供销总社，广州供电局。

建立一体化规划建设机制。建立广清两市、市区两级从基础设施规划研究到实施全过程共同谋划衔接机制，推动广清两市城乡基础设施规划、建设标准有效衔接。以促进乡村提质发展、挖掘乡村资源对中心城区功能互补、功能替代为导向，先行支持花都区城乡道路、供水、供电、通信、物流、垃圾污水处理等基础设施建设，推动市政公用设施向城郊村、中心村延伸和衔接，创新形成有效机制，带动广州（片区）与中心城区各类基础设施互联互通水平。支持花都区推进 5G、人工智能、物联网、工业互联网以及大数据中心等新型基础设施的布局建设。将广从城际（广州北站至从化站）列入建设实施计划，加快推进肇庆至佛冈至从化城际轨道、清远至从化至增城至东莞至深圳城际轨道的研究建设，实现广州（片区）与深圳等珠江东岸主要城市轨道连接成网。健全分级分类投入机制。争取国家、省对枢纽型、支撑性重大基础设施更大的投入和支持，完善市、区共同事权的基础设施项目投资分担机制。明确乡村基础设施的公共产品定位，探索建立设施建设、管护费用财政补贴、村集体补偿或农户缴费等合理分摊机制。支持城乡基础设施项目整体打包、一体化开发。创新城乡垃圾污水一体处理设施建设、经营模式。探索开展基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点。完善城乡基础设施一体化管护机制。明确城乡基础设施产权归属，由产权所有者建立管护制度，健全高效的分类管护机制。通过政府购买服务等方式引入专业化企业，提高非经营性、准经营性设施管护市场化程

度。建立“政府主导、社会参与、农民受益、分类施策”管护制度和管护费用多方投入机制。原则上，对公益性设施的管护和运行费用纳入一般公共财政预算。

（七）建立生态产品价值实现机制。

改革试验范围：从化区。牵头单位：市发展改革委、规划和自然资源局；配合单位：市财政局、生态环境局、水务局、统计局、地方金融监管局、城市管理综合执法局、林业园林局。

建立健全工作推进机制。依托市生态文明体制改革专项小组、市环保工作领导小组等机制，建立健全生态产品价值实现的全流程工作机制。探索建立生态产品统计和价值核算体系。从化区建立生态产品名录，开展生态产品统计，建立生态产品指标体系、核算标准和方法。完善生态产品价格形成机制。探索建立自然资源资产政府公示价格体系，健全完善生态农产品、文旅等生态产品的市场形成定价机制。建立生态产品价值实现路径。完善财政转移支付和横向生态补偿机制，依托生态产品质量和价值完善财政转移支付和横向生态补偿机制。进一步提升生态公益林补偿标准。引导政府优先采购绿色、节能产品，完善绿色发展财政奖补机制。探索实行自然生态资源资产有偿使用和合理的初始权分配制度，开展水权等环境资源权益交易。依托广州市绿色金融改革创新试验区完善绿色金融体系，创新推广绿色金融产品。建立生态产品价值提升机制。建设穗北生态经济总部集聚区，打造生态设计小镇等平台、“生态从化”等区域公用生态产品系列品

牌，多渠道提升生态产品附加值。建立生态产品标准，完善生态产品质量追溯体系。探索建立生态领域信用体系。

（八）建立科技成果入乡转化机制。

改革试验范围：增城区。牵头单位：市科技局；配合单位：市人力资源社会保障局、农业农村局，华南农业大学，省农科院。

设立技术转移机构。发挥广州科教资源优势，以高等院校、科研机构和相关企业等为依托设立或共建分支机构并开展科技转移转化服务活动，支持广州国家现代农业产业科技创新中心在增城区设立相关机构。构建科技成果快速转化通道。充分利用国家、省市重大科技成果项目库，推动技术转移转化服务开放共享，支持科技成果在试验区转移转化落地。创新“政研企村”互动合作机制，打造科技成果转化应用快捷通道。健全科研人员服务乡村制度。深化高等院校、科研机构与区结对合作，培育壮大入乡服务技术人才队伍，健全服务政府、服务产业、服务企业、服务农村的综合型人才培养机制。探索公益性和经营性农技推广融合发展机制，鼓励科研人员通过提供增值服务合理取酬。完善科技人员到乡村生产经营主体兼职兼薪、离岗创业制度。探索赋予科技人员职务科技成果所有权和长期使用权试点。鼓励科技人员领办创办专业合作社、企业等生产经营主体，以技术、资金、信息等形式入股服务乡村的经营主体。

**三、市支持事项**

将城乡融合发展体制机制改革试验与推进新型城镇化战略

重点任务、深化要素市场化配置改革、建设大湾区核心引擎城市、打造全省乡村振兴的示范表率、实施广清一体化发展提质升级等工作有机统一起来，叠加政策红利、工作力度、城乡发展潜能等优势，着力争取国家、省的大力支持（争取支持政策事项见附件），更要立足于市先试验探索，出台可操作、见实效的改革创新政策。第一批市级支持政策如下：

（一）出台分类条件弹性落户政策（牵头单位：市发展改革委）。

（二）以促进试验区城乡人口有序流动为重点，推进实施市人口信息化平台与省级人口信息化平台数据共享（牵头单位：市发展改革委、公安局）。

（三）支持广清接合片区居住证互认及常住人口公共服务均等化（牵头单位：市公安局、来穗人员服务管理局、发展改革委）。

（四）建立乡村振兴人才卡制度，促进“新乡贤”落户进村（牵头单位：市农业农村局、公安局、人力资源社会保障局）。

（五）推动金融机构建立完善农村产权抵质押担保工作配套制度，规范操作流程，简化相关手续，重点支持开展集体经营性建设用地经营权（租赁权）、农村集体土地经营权（流转权）抵押融资试点（牵头单位：市地方金融监管局、人民银行广州分行营业管理部、市农业农村局）。

（六）出台支持政策，对支持城乡融合发展的金融机构，在再贴现再贷款额度、考核指标等方面予以倾斜（牵头单位：市地

方金融监管局、人民银行广州分行营业管理部）。

（七）适当加大支持广州（片区）用于基础设施建设的地方政府新增债券额度（牵头单位：市财政局、发展改革委）。

（八）出台引入社会资本在公益性集体建设用地上兴建学校、医院、养老院等公益性机构支持政策（牵头单位：市规划和自然资源局、教育局、卫生健康委、民政局）。

（九）允许对用于置换土地的安置厂房，不设定限制可出让面积的比例，探索开发商可自主决定部分或全部出让（牵头单位：市规划和自然资源局、住房城乡建设局）。

（十）探索通过规划修改、土地置换、“三旧”图斑补录等途径整合“三旧”连片改造土地整合方案作为用地依据（牵头单位：市规划和自然资源局、住房城乡建设局、农业农村局）。

（十一）支持“新基建”、高端产业、公共服务等领域项目优先落户广州（片区）（牵头单位：市发展改革委、科技局、工业和信息化局）。

（十二）分批组织城乡融合发展典型项目发行企业债券等公司信用类债券（牵头单位：市发展改革委、财政局、地方金融监管局、人民银行广州分行营业管理部）。

（十三）编制实施粤港澳大湾区北部生态文化旅游合作区建设方案，加快旅游交易、生态文旅融合等项目建设（牵头单位：市文化广电旅游局）。

（十四）完善广州（片区）三区基础设施项目市、区共同分

担机制，适当扩大适应项目范围、提高市级资金分担比例（牵头单位：市财政局）。

（十五）探索提升广州（片区）特别是从化区生态保护补偿标准（牵头单位：市生态环境局、财政局、规划和自然资源局、林业园林局）。

（十六）制定工作规划和指引，在增城区率先探索通过提前审批修建性详细规划推进科技成果入乡转化项目进行“点状”供地（牵头单位：市规划和自然资源局、科技局）。

（十七）出台支持措施，引入专项金融产品，推进科技成果入乡转化（牵头单位：市地方金融监管局、科技局）。