关于构建更加完善的要素市场化配置  
体制机制的实施意见

（征求意见稿）

为贯彻落实《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》、《中共浙江省委浙江省人民政府关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制促进高质量发展的实施意见》精神，深入推进要素市场化配置改革，提高要素配置效率，进一步激发全社会创造力和市场活力，促进经济高质量发展，特制定本实施意见。

一、总体要求

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，按照落实新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的要求，坚持市场主导、政府引导，坚持问题导向、目标导向、结果导向，坚持市场化、法治化、国际化，着力破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍，完善要素市场制度规则，构建市场在资源配置中起决定性作用的体制机制，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平，为我市建设高标准市场体系、助推产业转型升级、推动高质量发展、奋力当好浙江建设“重要窗口”模范生提供有力支撑。

1. 推进土地要素市场化配置改革，提高利用效能

**（一）深化农村宅基地制度改革。**以象山县推进全国宅基地制度改革试点为龙头，积极开展宅基地“三权分置”改革实践探索，努力形成一套成熟严密、行之有效的制度体系，为全市梯度推进提供可复制推广的经验办法。在防范风险、权属清晰和保证农民有稳定住所的前提下，稳妥探索农房抵押贷款和宅基地使用权抵押贷款。建立健全宅基地使用权流转制度，完善出租、入股、合作等多种方式，鼓励社会资本等利用农村闲置宅基地及闲置农房发展乡村产业项目。（牵头单位：市农业农村局；配合单位：市自然资源规划局、市发改委、人行市中心支行、各区县（市）政府）

**（二）深化产业用地市场化配置改革**。大力推广长期租赁、弹性年期出让、先租后让、租让结合、作价出资（入股）等市场供应方式，探索增加混合产业用地供给，推动不同产业用地类型合理转换。完善“点状供地”实施机制，探索“征转分离”“只征不转”的土地审批制度。深入推进“标准地+”集成改革，新批工业用地原则上全部按照“标准地”模式供地。探索建立与产业结构、产业贡献相挂钩的土地出让机制，加快实施土地“带方案出让”机制，探索总部经济项目遴选及用地供应管理试点。（牵头单位：市自然资源规划局；配合单位：市发改委、市经信局、各区县（市）政府）全面推进制造业全域产业治理，探索零星土地归宗连片开发等机制，加快低效工业区块改造提升。建立“三区两线”工业用地空间管控体系，建立工业控制线分级管理制度。（牵头单位：市经信局；配合单位：市自然资源规划局、各区县（市）政府）

**（三）优化存量土地和低效用地盘活机制。**深化“亩均论英雄”改革，建立差别化的用地、用能、财税、信贷等配套机制，提高低效和闲置用地成本。（牵头单位：市经信局；配合单位：市自然资源规划局、市能源局、市税务局、市财政局、人行市中心支行）强化企业节约用地激励机制，完善低效用地再开发增值收益分配机制，鼓励“退二优二”和“退散进集”，促进工业用地有序流转、优化配置。改革土地利用计划方式，兼顾“土地要素跟着项目走”和“节约集约用地”原则，健全“增存挂钩”、项目准入评估等机制，鼓励项目供地优先使用存量建设用地。建立全域土地综合整治与生态修复长效机制，政府专项债券安排适当向收益与融资能自求平衡的项目倾斜。（牵头单位：市自然资源规划局；配合单位：市税务局、市发改委、市财政局、市经信局、各区县（市）政府）

**（四）健全城乡统一的建设用地市场。**稳妥有序推进我市集体经营性建设用地入市改革，适时出台我市实施办法，完善增值收益分配、作价入股等机制。全面推进农村土地征收制度改革，调整征地区片综合地价最低保护标准，建立公共利益征地的相关制度规定。扩大国有土地有偿使用范围，鼓励以出让、租赁等市场化方式供应可划拨的公共服务项目土地。大力支持以国有建设用地使用权作价出资或入股方式供应标准厂房、小微企业园。深入推进土地二级市场建设，完善交易体系，建立统一的市场交易规则，积极推广“土地超市”模式、预告登记转让制度、土地抵押管理机制等建设用地二级市场试点经验。（牵头单位：市自然资源规划局；配合单位：市发改委、各区县（市）政府）

**（五）推进海洋资源和地下空间开发利用。**推进海域立体分层审批，在使用功能不相互排斥的前提下，分层次对同一海域不同的用海空间分别审批，明确各海域使用主体行为。允许海域使用权人在法律许可范围内将海域使用权转让、出租、抵押和作价入股，实现特定海域收益最大化。大力加强城市地下空间开发利用，重点围绕能源、物流、地下国防工程等领域，加快制定配套管理办法，完善分层出让、规划许可、施工许可、登记确权等手续，并选择重点区块开展试点示范。（牵头单位：市自然资源规划局；配合单位：市住建局、市农业农村局、市财政局、市发改委、市人防办、市能源局、市服务业局、各区县（市）政府）

**（六）优化国土空间资源统一管理制度。**制定出台国土空间用途管制办法。以“多规合一”为基础，推进用地用林用海“多审合一、多证合一”改革。积极融入全国性的建设用地、补充耕地指标的跨区域交易，完善指标调剂交易制度。完善城乡基准地价体系，全面实施城镇标定地价公示制度。深入开展不动产全生命周期“一码管地”。加快建设应用市域空间治理数字化平台，形成国土空间规划“一张图”，建设三维立体时空数据库，加强数据发布、共享和应用。推动建立自然资源和规划的统一调查、监测及分析评价制度。（牵头单位：市自然资源规划局；配合单位：市农业农村局、市财政局、市发改委、市大数据局、各区县（市）政府）

三、推进劳动力要素市场化配置改革，畅通流动渠道

**（一）深化户籍制度改革**。放开放宽落户限制，试行以经常居住地登记户口制度，全面落实租赁住房落户政策。建立基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动未落户常住人口逐步享有与户籍人口同等的城镇基本公共服务。（牵头单位：市公安局；配合单位：市人力社保局、市教育局、市农业农村局、市住建局、市民政局、市自然资源规划局、市卫生健康委、市发改委、市医保局、市流动人口管理办）

**（二）畅通劳动力和人才社会性流动渠道。**拓宽高校、科研院所与企业人才流动通道，支持和鼓励事业单位科研人员创新创业。畅通民营企业、社会组织人员进入党政机关、国有企事业单位渠道。完善劳动保障机制，支持企业开展劳务外包、员工共享等用工模式创新。优化国有企业市场化选人用人机制，深化职业经理人制度，全面推行经理层任期制和契约化管理，建立健全市场化激励约束机制。建设一批人力资源产业园，建立产学研用多方联动的应用型人才培养机制，推动人力资源服务业高质量发展。（牵头单位：市人力社保局；配合单位：市委组织部（市委人才办）、市国资委、市教育局）

**（三）加大海内外人才引进力度。**探索制定与宁波经济社会高质量发展需求相适应的“高精尖缺”人才认定标准，为符合条件的外籍人才办理“R”字签证。通过全职聘用、“双聘双挂”等多种形式，大力引进海内外高层次创业创新人才和团队项目。鼓励持有永久居留身份证的外籍人才以自有知识产权、专有技术等非货币财产作价出资创办科技型企业。推进外籍人才签证便利化，简化外籍人才在宁波工作、出入境、停居留等手续。（牵头单位：市委组织部（市委人才办）；配合单位：市人力社保局、市科技局、市公安局）

**（四）深化人才评价制度改革。**畅通职称申报渠道，进一步打破户籍、地域、身份、档案、人事关系等制约，凡在我市工作的各类专业技术人才均可申评职称。深化职称制度改革，探索企业人才职称社会化评价，建立完善新职业、新工种职称评定标准，推动我市行业龙头、“单项冠军”企业建立体现行业特色的工程系列中级职称自主评价机制，扩大人才企业自主评价覆盖率。完善技能人才多元化评价机制，健全评价体系，推动建立以市场为导向、以企业等用人单位为主体、以职业技能等级认定为主要方式的技能人才评价制度。研究建立市场化人才评价能力的监测和培育机制。参与构建面向长三角区域人才的协同管理机制，推动区域人才资格互认。（牵头单位：市人力社保局；配合单位：市教育局、市委组织部（市委人才办））

四、推进资本要素市场化配置改革，提升服务能力

**（一）创新区域资金供给方式。**发展供应链金融、科技金融、绿色金融等流动资金贷款模式，探索拓展无还本续贷业务范围，提升制造业中长期贷款、小微企业信用贷款比重。强化市、区县（市）联动，深化政府、银行和担保机构之间的合作，健全完善政策性融资担保体系。推动实施“凤凰行动”宁波计划升级版，推动符合条件的企业进入市股权交易中心挂牌。健全股权投资基金、创业投资基金和天使投资基金发展机制，充分发挥政府性投资基金引导作用，全力支持大众创业、万众创新。健全企业发债融资机制，支持符合条件的企业发行银行间市场债务融资工具、交易所公司债和企业债。（牵头单位：市地方金融监管局；配合单位：人行市中心支行、宁波银保监局、宁波证监局、市发改委、市财政局、市国资委、市科技局）

**（二）深化国家级金融创新平台建设。**提升普惠金融改革试验区发展能级，优化数字普惠金融平台，围绕小微企业、农户等特色金融需求，构建全面覆盖的市场化普惠金融服务体系。打造“升级版”国家保险创新综合试验区，积极引进各类创新型、专业型、特色型保险机构落户，推动机构加快保险创新，深化建设全国数字健康保险交易示范性平台，完善保险市场体系。鼓励保险机构开发“保险+服务”的保险产品，在提供风险保障的同时，积极提供事故预防服务。（牵头单位：市地方金融监管局；配合单位：人行市中心支行、宁波银保监局）

**（三）深化自由贸易试验区金融领域改革创新。**高水平推进跨境人民币结算便利化，推进油气、化工品、有色金属等大宗商品贸易人民币结算业务发展，推进新型国际能源贸易金融服务中心建设。积极开展本外币合一账户试点，利用自贸区金融开放政策，设计多币种、数字化的实时交易结算方式。探索开展数字人民币应用试点，依托商业银行和第三方支付公司加强对数字钱包的优化、测试和推广，在零售场景内率先试用数字人民币消费。（牵头单位：人行市中心支行；配合单位：市地方金融监管局、宁波银保监局）

**（四）健全金融安全维护和风险管控机制。**强化市、区县（市）两级联动，建立健全金融风险归口监测、定期会商、信息共享、违约处置等机制。动态管理民营企业发债需求清单，加强企业债务风险预警和应对帮扶。积极参与长三角区域金融风险防控协同体系建设。（牵头单位：市地方金融监管局；配合单位：人行市中心支行、宁波银保监局、市发改委、宁波证监局，各区县（市）政府）

五、推进技术要素市场化配置改革，促进成果转移转化

**（一）深化科技成果产权制度改革。**创新职务科技成果转化收益分配制度和产权激励模式，提高科技人员成果转移转化收益分享比例，推动宁波大学等高校院所开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点。（牵头单位：市科技局；配合单位：市财政局、市市场监管局、市中级人民法院）强化知识产权保护和运用，建成“一站式”综合服务和保护平台，加强风险预警和执法，支持重点领域知识产权市场化运营。围绕新兴产业，不断谋划扩展中国（宁波）知识产权保护中心专利预审确权产业领域，缩短授权时间。（牵头单位：市市场监管局；配合单位：市中级人民法院）

**（二）完善科技创新资源配置方式。**优化实施“科技创新2025”重大专项，完善重点科研项目企业全流程参与机制，组织和推荐符合条件、有实力的创新主体申请承担国家重大科技项目，通过择优委托、揭榜挂帅等方式推进关键核心技术攻坚。开展科技项目经费使用“包干制”改革试点，赋予科研人员更大的人财物自主支配权和技术路线决策权。依托宁波科技大市场和线上数据平台，常态化开展科技成果征集、发布和路演对接活动，建立市场化社会化评价制度。（牵头单位：市科技局；配合单位：市经信局、市人力社保局、市财政局）

**（三）推进高水平创新平台建设。**鼓励科研院所、行业龙头企业、高校和地方政府等联合建设新型研发机构，开展合作机制、模式和管理创新试点。壮大企业技术创新主体，支持企业建设各类研发机构，对满足条件的，在职称评审、人才培养等方面享受科研事业单位同等待遇。建立以企业为主体的科技成果转化中试熟化基地，积极引导产业创新综合服务体、新型研发机构发挥中试熟化基地作用。集中力量建设甬江科创大走廊，推动甬江实验室创建省实验室，围绕新材料、工业互联网、关键核心基础件等领域，争创国家重点实验室、技术创新中心等国家级创新平台。积极参与长三角科技创新共同体建设。（牵头单位：市科技局；配合单位：市经信局、市人力社保局、甬江科创大走廊指挥部）

**（四）建立健全科技成果转移转化机制。**打造宁波科技大市场3.0升级版，通过协议定价、挂牌交易、拍卖等市场化方式确定科技成果价格。加强高校、科研院所技术转移体系建设，落实专门机构、专业队伍、工作经费，科研人员在科技成果转化中的绩效，可作为其职称（职务）评聘、岗位聘用的重要依据。大力发展科技创新服务业，加快技术转移服务机构组织化、专业化、市场化发展，将技术经纪人纳入人才培养体系，设立技术转移专业岗位和晋升通道，鼓励和支持高校、科研院所委托第三方服务机构开展技术转移服务。鼓励市场主体发起设立科技成果转化基金，支持天使投资引导基金联合研究院共同发起组建天使子基金，引导现有政府投资基金投向科技成果转化优质项目。（牵头单位：市科技局；配合单位：市教育局、市经信局、市人力社保局、市委组织部（市委人才办）、市财政局）

**（五）融入全球创新网络。**依托自贸试验区投资贸易便利化改革，在创新要素跨境流动、跨境研发、创新创业资本跨境合作等方面开展先行先试。支持企业建立海外研发中心，鼓励本土机构和科学家参与全球科技创新合作，与“一带一路”沿线国家（地区）共建联合实验室和研发基地。（牵头单位：市科技局；配合单位：市教育局、市委组织部（市委人才办）、市财政局、市商务局（市自贸办））

六、加快数据要素市场培育，提升开发利用水平

**（一）深入推进公共数据立法和共享。**加快推动数字政府建设，完善一体化政务云平台、公共数据库、视频资源共享平台，建设城市大脑和市大数据中心平台。加快数据领域立法，推动制定《宁波城市大脑建设与应用促进条例》等法律法规，探索建立公共数据负面清单制度，争取在数据要素市场培育、公共数据管理应用等方面先行先试。创新政务等公共数据政府授权运营机制，探索建立公共数据“授权运营、开发利用、增值收益”的市场化机制，积极争取国家、省公共数据资源授权。（牵头单位：市大数据局；配合单位：市市场监管局、市经信局、市司法局）

**（二）加快社会数据和公共数据融合应用。**围绕农业、工业、交通、教育、安防、城市管理、公共资源交易等重点领域，加快构建企业、行业协会、社会组织等多方参与的多源数据采集体系，探索数据采集标准。以数字化改革为引领，利用大数据、人工智能、区块链等新技术，推动社会数据和公共数据融合应用，拓展“城市大脑”场景化多业务协同应用，改善公共治理方式，打造数字化社会治理新模式。积极培育数据服务组织和研究机构，引进培育一批数据驱动型企业。（牵头单位：市委改革办；配合单位：市大数据局、市经信局、市农业农村局、市交通局、市教育局、市卫生健康委）

**（三）强化数字赋能实体经济。**培育数字经济新产业、新业态、新模式。加快推进“工业大脑”项目建设，积极打造“未来工厂”，支持开展重点行业数据采集、汇集和应用。充分整合利用全国港航物流等数据，积极探索油品能源数据、国际贸易、跨境电商等特色行业数据开发利用模式，做大做强“海上丝路航运大数据中心”，争取成为国家级专业应用中心和“一带一路”重要建设成果。谋划争取大数据中心国家枢纽节点和国家超算中心宁波分中心建设，为大科学研究以及长三角工业互联网、智能制造、金融服务、港航物流等产业发展的超级计算提供服务和支撑。探索培育数据要素市场，推动设立数据和数据产品交易中心，促进数据服务贸易。（牵头单位：市经信局；配合单位：市科技局、市发改委、市大数据局、市服务业局）

**（四）加强数据要素安全保障。**构建数据安全风险预警与防控体系，建立重大公共安全事件数据应急采集和应急管理机制，全面实施政务信息化项目网络安全审查，研究制定个人信息保护制度规范。建立公共数据安全监管体系，探索制定数据的分类分级安全保护、公共数据开放安全评估、重要数据出境审查评估等办法。推进“区块链”等前沿技术在数据要素交易流通中的试点应用，提高数据的安全监管和防护能力。（牵头单位：市委网信办；配合单位：市公安局、市大数据局、市应急管理局、市商务局、市市场监管局）

七、保障措施

**（一）加强组织领导。**各地各单位要充分认识完善要素市场化配置的重要性，按照党中央国务院、省委省政府和市委市政府决策部署，结合我市实际，扎实推进要素市场化配置改革工作。建立土地、劳动力、资本、技术、数据等五大要素牵头负责制，相关职能部门要强化工作责任、完善工作机制，及时制定出台配套政策措施，确保改革任务落到实处。

**（二）营造良好改革环境。**持续深化“放管服”改革，深入开展“最多跑一次”改革，全面实施市场准入负面清单制度，落实公平竞争审查制度，加快清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，打破行政性垄断，防止市场垄断，确保各类市场主体依法平等使用各类生产要素。

**（三）健全容错纠错机制。**建立健全科学有效的容错纠错机制，从制度上消除改革人员后顾之忧，激发干部干事改革热情。严格区分错误性质，规范容错的操作程序，重视排除杂音干扰，为敢干的人“开绿灯”，为敢闯的人“兜住底”，弘扬敢想、敢干、敢担当的正能量。

**（四）推动改革稳步实施。**加强统筹协调、综合指导、督查检查，总结推广，及时推动解决重大问题，确保各项改革任务按照既定路线图、时间表稳步实施、圆满成功。认真研究改革中出现的新情况新问题，对不符合要素市场化配置改革的相关文件或政策措施，按程序抓紧推动调整完善。积极向国家争取要素市场化配置综合改革试点，为全国全省创新要素市场化配置体制机制建设提供经验和做法。