**淮安市2015-2016年度**

**新型城镇化和城乡一体化综合配套改革**

**（中期评估）**

**第三方评估报告**

**南 京 工 程 咨 询 中 心**

**淮安中达工程投资管理有限公司**

**二〇一七年十月十九日**

目 录

[一、评估简介 1](#_Toc481165174)

[二、重点改革任务实施情况 2](#_Toc481165175)

[三、存在问题及建议 23](#_Toc481165176)

[四、说明 31](#_Toc481165177)

# 一、评估简介

（一）评估背景

为了深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会精神，贯彻落实中央和省委省政府重大决策部署，抢抓新型城镇化和城乡一体化战略机遇，积极开展综合配套改革试点，全面落实江苏省人民政府苏政复【2014】116号《关于淮安市新型城镇化和城乡一体化综合配套改革试点方案的批复》，探索形成推进新型城镇化和城乡发展一体化新路径。根据省政府对淮安市新型城镇化和城乡一体化综合配套改革试点的基本要求，认真开展调研评估，及时研究改革试点中出现的新情况、新问题，积极、稳妥、扎实地做好各项试点工作，促进经济转型升级、社会和谐进步。

（二）评估对象及内容

评估对象：市政府各有关部门及各县区。

评估内容：以江苏省人民政府苏政复【2014】116号《关于淮安市城镇化和城乡一体化综合配套改革试点方案的批复》确定的六项主要改革任务和省政府批复中明确的“创新城乡社会治理”的改革任务为依据细分为子目标（一共231项），然后将各项子目标分解到各相关单位进行全面调研做出评估。

（三）评估期

本次评估为《淮安市新型城镇化和城乡一体化综合配套改革试点方案》中期评估，评估期为：2015年1月至2016年12月止。

（四）评估方法

**1、综合指标体系评价法**

（1）主成分分析法（PCA）：主要对目标进行评估，即将多个指标转化为几个相对独立的综合指标进行评估。

（2）定性分析法：主要对政策措施进行评估，即对各政策和实施中的各层次进行比较分析得出结论。

（3）人工神经网络评估法：主要对部门整体进行评估，即对许多个部门提供的数据、结果（确定权重）分别进行判断。

**2、信息调查法**

（1）材料收集：市政府各职能部门以及各县区提供的相关材料和数据，共计1006份。

（2）现场调研：评估小组到市发改委、公安局、住建局、人社局和涟水县等15个单位调研，重点核对相关数据，了解成功经验和存在的薄弱环节以及改进建议。

（3）部门自查：各部门自查、自测和社会调查表共计31份。

（4）电话调查：共计108次。

（5）问卷调查：收到调查问卷反馈共计38份。

# 二、重点改革任务实施情况

（一）总体推进情况

**1、主要领导亲自挂帅，协调及督查机制全面落实**

**（1）领导重视。**为落实江苏省人民政府苏政复【2014】116号文件，淮安市委、市政府于2015年3月下发《关于成立淮安市新型城镇化工作领导小组和协调小组的通知》（淮办发【2015】25号），成立由市委主要领导挂帅的淮安市新型城镇化领导小组和协调小组，定期检查、研究和督办。领导小组工作例会每半年召开一次，主要负责贯彻落实上级关于新型城镇化工作的指示精神，研究决定新型城镇化工作的主要任务和重大举措，听取新型城镇化工作领导小组办公室工作报告。协调小组例会每季度召开一次，定期协调处理新型城镇化过程中一些重要问题。

**（2）全面部署。**市委、市政府先后下发了《关于加快推进新型城镇化的若干意见》（淮发【2014】37号）、《淮安市新型城镇化与城乡一体化工作方案》（淮办发【2014】124号）、《关于印发<2016年度淮安市新型城镇化工作方案>的通知》（淮办发【2016】67号）等文件。主要职能部门还根据本部门承担的目标、任务制订了相关政策，共计360份（含市委、市政府综合性文件），使新型城镇化和城乡一体化改革试点工作更细化、更具可操作性。

**（3）督查到位**。市委、市政府督查室将新型城镇化工作纳入年度重点督查内容，围绕目标任务，定期组织督查。领导小组办公室对领导小组重大决策、重要工作部署或领导批示、交办的事项，进行专项督查；对涉及面广、情况复杂的事项，组织相关部门进行联合督查。淮安新型城镇化工作领导小组办公室2015、2016年分别下发城镇化工作考核办法，将新型城镇化和城乡一体化改革任务、目标分解到各县区（园）和市直相关部门，并将考核结果纳入全市跨越发展年度目标考核。领导小组每年根据考评结果，按得分高低顺序评选出先进单位，予以表彰和奖励，对工作不力部门予以通报和批评。

**2、“多规合一”试点成果全国领先，空间规划体系初步建立**

**（1）“多规合一”体制机制不断完善。**积极推行“全域规划”，合理安排市县域城镇建设、农田保护、产业集聚、村落分布、生态涵养等各类空间。组织编制《淮安市“多规合一”试点改革方案》，顺利通过国家发改委组织的试点成果专家组评审，在全国率先形成淮安市“多规合一”工作指南，成为探索全国规划编制的重要参照依据。出台《淮安市推进“多规合一”工作方案》，启动了“多规合一”空间信息平台建设前期工作，初步绘制了全市三类空间格局图（其中城镇空间主要明确市区、县城区和重点城镇等），在全国率先探索统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划体系。市城市规划、国土资源管理部门划定都市区城市开发边界（包括禁止边界、弹性边界和门槛边界），在城市用地布局与国土计划指标投放方面开展空间衔接，生态红线区域规划方案已启动新一轮调整，标志着淮安市“多规合一”试点取得阶段性成果。淮安市“多规合一”的思路、方法、路径等均在全国领先，被国家市县“多规合一”改革试点意见吸纳，成为指导全国“多规合一”试点重要样板。

**（2）新型城镇体系初具规模。**出台《淮安市城镇空间发展规划（2014-2030）》，进一步优化“一区两片四轴”城市总体规划，确立“1-3-10-47”新型城镇体系，将市域空间整合划分为28个小城镇发展片区，全市已经按“一主三副多点网络化”的空间布局做了规划，初步形成协调分布、有序分工、优势互补的城镇体系格局。

一是主城区功能更加完善。在过去的两年里，全市乡镇由114个撤并为104个，清河、清浦两区顺利合并成立清江浦区，洪泽县撤县设区，实施“纳湖入城”。洪泽区初步建成湖滨新城和新兴产业基地，该区在构建多元化可持续的城镇化投融资机制、创新城乡土地管理制度、创新农业现代化发展体制机制都做了积极探索，区生态红线区域管理居全省第一。清江浦区已经成为城市综合配套功能区，淮安经济技术开发区成为产城融合示范区，淮安区初步形成文化旅游区，淮阴区的区域物流枢纽也初具规模，高铁商务区建设全面启动，淮安市区的综合承载能力不断提升，综合交通网络和交通枢纽正逐步完善，城市基础设施建设不断加快，中心城市的引领作用不断得到强化。

二是县城做大做强。城镇市政公用设施、公共服务设施、产业集聚建设等进一步加快，产业基础进一步夯实，功能品味进一步提升，集聚能力进一步增强。金湖突出高端装备制造和水乡园林城市建设，并在宁淮合作南京都市圈一体化建设中稳步提升，打造生态文明先行示范区，优化生态布局，开展生态红线区域保护工作，实施蓝天工程，智慧金湖建设起步迅速。涟水县以空港和生态宜居城市建设为重点，率先开展“多规合一”编制试点，创新农业现代化发展体制机制，推进公共租赁住房和廉租住房并轨运行，加快培育新生小城镇取得显著成效。盱眙县重点围绕科技产业新城和山水明珠城市加快建设步伐。三是重点中心镇加快发展。小城镇建设已初见成效，盱眙马坝、涟水高沟等十个省级重点中心镇组织实施“十个一”（规划体系、产业园区、商业街区、农贸市场、义务教育学校和优质幼儿园、综合性医院、文体中心、市民公园、垃圾和污水处理系统、便民服务中心）基础设施项目建设，大大提升了重点中心镇的功能。

**（3）美丽乡村建设不断加快。**一是村庄布局不断完善。2016年10月，《淮安市优化镇村面布局规划》通过市规委会审议，全市现有1544个行政村、18580个自然村（其中形成重点村1947个、特色村335个、重点（特色）村236个、一般村16062个）。二是乡村环境明显改善。淮安市加大资金投入，夯实环境基础设施，于2016年1月份圆满通过了省村庄环境整治五年行动计划考核验收，并创建了35个省三星级“康居乡村”，300多万农民受益。三是村级经济快速发展。指导督促村级组织盘活闲置的标准厂房、办公用房、学校、仓库等，提升集体资源利用效率，增加村集体收入。全市实现村级集体经营性收入6.78亿元、村平44万元，同比增长18.6%。争取中央和省级财政投入6820万元，扶持74个村级集体经济发展项目，其中17个村开展农村土地股份合作试点，每个村补助200万元，启动建设村级创业点1264个，覆盖面达85%，累计共为村级集体经济增收2.09亿元。四是现代农业加快培育。新增省级以上龙头企业28家，获批6家国字号农业载体，农产品地理标志证明商标数量全国地级市第一，农业综合机械化和粮食收储现代化水平跃居苏北首位，粮食生产实现十二连增，农业现代化工程发展指数苏北领先。农业、农村经济增长方式逐步向节约型、环保型转变；农业功能、产业链、农产品市场、农村社会服务进一步拓展。农村科技创新、农业安全保障和农村政策法规支持力度也得到进一步提升。

**3、产镇、产城融合试点不断推进，产业支撑能力逐步提升**

**（1）产业布局不断优化。**抓住淮安正处于工业化快速推进和产业结构加快变动的关键阶段，加快推动产业转型升级，努力构建以先进制造业为主导、现代服务业为支撑、高新技术产业为引领、规模高效农业为基础的现代产业体系。“4+2”特色产业优势明显，全市产业结构得到进一步优化，高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重达到26%。依托产业基础和发展现状，合理明晰产业开发边界、开发强度和保护空间，着力构建功能定位清晰、产业提升鲜明、集聚效应明显、联动发展协调的“3园8区24镇”空间格局，形成以淮安经济开发区、工业园区、盐化新材料产业园区为主干、市辖8个县区开发园和24个重点乡镇工业园区为补充的布局体系。以构建现代产业体系作为“产城融合”的支撑点和着力点，全面开展“产城（镇）融合”试点。重点围绕提档升级，统筹产业、城镇基础设施和各类生产生活生态平衡融合的公共服务设施，加速人口和产业集聚，促进园区形态城市化，成为带动城镇发展的支撑平台。

选择淮阴区进行“一区五园”产城融合互动发展试点，以江苏省淮安高新技术产业开发区为主体，辐射和带动5个新型乡镇工业产业园相互促进、联动发展；确定在淮阴区国家农业科技园区核心区及拓展区和清江浦区、淮安区、涟水县、洪泽区、盱眙县、金湖县等7个县区的15个重点镇开展“产镇融合”试点。高沟镇、马坝镇、金湖经济开发新区（银涂镇）等一批省级重点中心镇统筹规划产业、集镇建设、服务功能布局，加快基础设施建设，同步推进镇区建设和产业发展，初步打造成为新型城镇化先行示范区。淮安高新技术产业开发区高端机械装备制造、电子信息和新材料三大产业异军突起，新开工投资120亿元的德科玛图像传感器芯片CIS产业园项目桩基工程已完成，预计2017年3月试产。新开工投资130亿元的时代芯存相变存储器项目，将开启我国第四代存储器先河。

**（2）现代服务业与产城逐步融合。**一是淮安市服务业发展呈现出总量跨越、后劲增强的良好态势，2016年实现服务业增加值1415亿元，同比增长10.4%，其中“4+3”特色服务业增加值增长10.7%，占全市服务业增加值比重超过76%；实现服务业税收206.1亿元，同比增长15.2%，增速位居全省前列。全市200个5000万元以上“4+3”服务业特色产业项目完成投资603.2亿元，较2015年同期增长14.9%，完成年度计划的96.4%。总体上实现了三次产业比重由“二三一”到“三二一”的历史性转变。二是商贸流通等生活性服务业快速发展。根据淮安经济发展情况，制定了《淮安市商贸流通产业发展规划（2016-2020年）》，提出了加强规划组织实施、增强规划制度保障、创新投融资方式和建设模式、减轻企业税费负担、调整招商方向、加大招商力度、发挥行业协会商会作用、建立诚信体系等七条保障措施。截止2016年底，全市已建成各类商品交易市场44个，在重点乡镇建设改造完成并投入使用8条商业街和5个农贸市场，主城区312个居民小区共安装智能快件箱592组，基本实现居民小区全覆盖。三是全域旅游快速发展。积极统筹推动全域旅游融合发展，培育以“两个创建梯队、八大特色小镇、八个美丽村庄”为支撑的县乡村三级全域旅游体系；构筑“一环三重”全域旅游发展格局；打造“品牌+节庆”全域旅游推广体系。金湖县入围首批创建“国家全域旅游示范区”名单；乡村旅游建设纳入科学跨越发展实绩考核，盱眙县成功创成首批江苏省“乡村旅游创新发展示范县（区）”（全省仅4个）；指导盱眙中澳乐博园创建省首批五星级乡村旅游区，香园农庄等7家单位创建省高星级乡村旅游区。中澳乐博园成功获得首批省5星级乡村旅游区创建资格。

**（3）城镇生产、生活和生态空间平衡发展。**全力推进功能混合的板块式布局。淮安生态新城初步形成以低碳生态理念打造城市的主体功能区，形成生产、生活、生态配套相对完善的独立板块，构建新型产城融合发展模式。淮安经济技术开发区以国家级开发区为平台支撑，着力优化园区空间布局、功能布局，加快对外开放载体建设，形成了“五大功能园区、三大国别园区”功能互补、融合发展格局。有序开展生态环境治理，淮安市建立健全大气污染物防治联席会议制度，确定各县区、市相关部门年度目标和重点整治项目，目前全市各县区以省大气办下达的年度大气治理任务共8大类88个项目已基本完成。同时按照“全面保护、综合治理、多措并举、统筹施策”的技术指导思想，对洪泽湖、白马湖等重要湖泊以控源治河清湖为基础, 全面实施清水入湖、退渔还湖、水域整治、生态保护“四大工程”，多层次、多途径对流域点源、面源、入湖河流和湖泊进行治理,防治结合，点源控制并举，工程措施与非工程措施并重，走清水—扩水—净水—活水之路。其中白马湖湖区有效开展了污染防治和生态修复工作，围网、圩田已经清除，渔民上岸实行社会保障，所有湖岸湖口全部清淤一次，湖区净水水面已翻一番，水质主体指标达到Ⅲ类水标准。

**（4）推进主导产业绿色低碳发展。**一是推进主导产业低碳化改造。加快先进制造业资源循环化、产品高端化等低碳化改造，着力推进特钢延伸加工，盐、碱、酸、硝等基础化工产品下游产品的开发，拉长重化工行业产业链，有效提高重化工行业单位能耗的产出量，引领产业规模化、特色化、高端化发展，形成了先进制造业发展格局。2015年，盐化新材料、特钢及装备制造、电子信息、食品四大主导产业实现产值3500亿元，占规模以上工业产值比重达58%。二是加快低碳技术研发和应用。鼓励企业有针对性地通过引进、消化、吸收进行技术设备更新换代，开发关键、共性和前沿节能技术，以节能技改推动企业能效持续提升，促进低碳经济发展。三是淘汰落后产能。先后否决新上总投资366亿元的“两高”项目182个，累计淘汰落后水泥产能104万吨、纺织800万米。淮安市低碳产业比重已经提高到45.9%。

1. **城镇入户门槛切实降低，农业转移人口市民化进程较快**

**（1）户籍制度改革进一步深化。**先后下发《淮安市政府关于进一步推进户籍制度改革的意见》和《淮安市常住户口登记管理规定》配套政策，在合法稳定住所面积、合法稳定住所范围、稳定就业界限、父母投靠子女年龄、人才落户层次、举家落户城镇的条件、户口迁移条件、外来流动人员户籍管理等9个方面予以突破。突出了户口管理就是服务民生、服务经济社会的理念，推动农村迁移城镇落户“零门槛”。对市区落户的农民不设年限、住所条件只要在市区、迁移条件以实际居住为准，对农民举家进城落户的，其在农村原有的土地承包权、宅基地使用权及集体收益分配权可根据农民意愿保持不变，打破了原市政府2010年规定的农民举家进城落户的须退出土地承包权的规定，解除了农民进城落户的后顾之忧。

**（2）人口服务管理工作机制不断创新。**一是2015年淮安市全面实行居住证制度，在全省率先出台《淮安市流动人口居住管理办法（试行）》，明确居住证持有人与淮安市民享受同样的子女教育、就业、社保、医疗、办理机动车证照等12项市民待遇。2015年下半年以来，全市共发放居住证15.1万张。2016年全市外来流动人员办证率超90%，在落实居住证制度规定的各项公共服务措施同时，推出享受本市住房保障、申请办理护照签注等4项新措施，不断丰富居住证载体附加值，逐步实现基本公共服务对常住人口的全覆盖。二是出台《2015年淮安市义务教育阶段学校招生工作意见》，外来务工人员凭合法务工或经商证明等材料，其子女到指定学校就读。据统计，外来务工人员随迁子女接受义务教育比例达到99%。

**（3）农业转移人口市民化激励机制逐步建立。**委托南京农业大学土地管理学院研究农业转移人口市民化成本分摊机制，形成研究成果。组织市财政、国土部门研究创建新型城镇化人钱、人地挂钩政策。2016年户籍人口城镇化率达54.01%；常住人口城镇化率达59.68%，分别比2014年提高5个百分点和18个百分点；常住人口城镇化率比徐州市高出2个百分点。

**5**、**城乡统筹发展，基本公共服务均等化步伐加快**

**（1）优质教育、医疗资源逐步实现均衡化。**建立健全公共服务多元化供给机制，促进基本公共服务在城乡之间、区域之间、群体之间均衡配置。加快推进城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、就业社保、社会治理“六个一体化”，构建“以城带乡、以乡促城、城乡互动”的新型城乡关系，促进城乡协调发展和共同繁荣。在过去的两年里，教育系统实施教育集团化办学和城乡学校结对帮扶，形成城镇学校与农村学校、名校与弱校常态互动、深度合作、互促共进的良好格局。城镇失业人员、进城务工人员、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率100%；农民工随迁子女接受义务教育比例100%。卫生系统深入推进三级医院、二级医院和基层医疗机构帮扶共建，形成促进市区优质医疗卫生资源向县、乡布局的激励机制，提高基本医疗和基本公共卫生服务的可及性。卫计委在全市实施“分级诊疗”，实现首诊60%在基层，90%不出县的目标。文化体育设施也得到长足发展，到2016年底全市建成334个省级标准基层文化服务中心和30 个街道多功能公共运动场，大大丰富城乡居民业余文化生活。

**（2）城乡基础设施建设不断提速。**加快基础设施向农村延伸，推动水电路气等各类设施城乡联网、共建共享。交通系统两年内新建农村公路1072公里、桥梁165座，镇村公交开通率由2014年30%提升到63%，翻了一番。推进实施城乡供水工程，建立健全城乡垃圾收运处理体系，城乡生活垃圾无害化处理率已达100%。三网融合（广电网、电信网、互联网）稳步推进，城乡家庭宽带接入能力已达100城、50乡。城乡社区综合服务设施覆盖率已达94%。2016年市政府加大新型城镇化公共资源整合力度，推动财政资金、教育资源、医疗资源、项目资源向重点中心镇集聚。对接国家、省重大工程建设、对接鼓励民间投资政策和落实项目滚动发展机制、落实服务推进优惠政策。大力推广运用政府与社会资本合作的PPP模式，扩大城镇基础设施、公共服务领域投资。截止到2016年6月底，全市共有55个项目纳入省PPP项目库，总投资额达640亿元，入库项目数和总投资额分别占全省的14.1%和8.4%，入库项目数列全省第二。其中智慧淮安等7个项目被列为省级示范试点项目。淮安金融中心、涟水机场二期、移动呼叫中心、古淮河西游记文旅区、快速路等中心城市重点建设项目全面实施，一些县区（镇）重点基础项目建设加快推进。

**（3）城乡统筹就业创业制度不断完善。**贯彻落实全民创业支撑战略，围绕创建更高水平创业型城市，实施大学生创业引领、农村创业富民、城镇失业人员创业促进、留学回国人员创新创业等“四项计划”，以促进重点群体创业带动全民创业。下发《关于印发淮安市新型城镇化和城乡一体化就业和社会保障制度实施方案》（淮人社发【2015】200号），把农民就业纳入整个社会就业体系，推动城乡各类基本保险制度全面并轨。在2015年以县为单位全面创成“省级创业型城市”的基础上，2016年又启动实施了“创业型街道（乡镇）、社区（村）和园区”创建以及网络创业认定工作，推动创业政策和创业服务向农民、大学生及电商等群体覆盖。两年来，全市累计完成城乡创业培训5.3万人，大学生创业模拟实训1.1万人，发放创业担保贷款近3亿元，支持成功自主创业36169人，扶持农村劳动力自主创业15499人，引领大学生创业2262人；推荐认定了6个“省级创业示范基地”和57个“省级大学生优秀创业项目”，争取省级资金3793万元；落实创业引导资金7883.25万元，认定了34个市级创业孵化基地、121个市级优秀创业项目和创业典型；组织开展了全市大学生村官创业大赛、“中国创翼”青年创新创业大赛分级赛等一系列主题活动。

**（4）城乡一体的社会保障体系初具规模。**完善住房保障政策体系，多渠道、分层次解决群众住房困难，实现住房保障对象全覆盖。在全省率先建立和启动住房保障申请家庭经济状况联合审查机制，保证住房保障准入退出机制有效运行；建立保障房投资运营机制，建设用地供应实现单列单供。货币化、市场化住房供应体系基本形成，在全省率先提出公共租赁住房，即先租后售，支持符合经济房保障条件的中等偏下收入住房困难、新就业人员和进城务工人员的住房问题。目前全市住房保障体系健全率已达93.15%，位列全省第二位。建立城乡救助体系，城乡居民社会养老保险基础养老金水平比较指数已达100%。阳光慈善网成为全国首家建立的透明、公开、便捷的救助网络，点击率超过2万人次，救助3500人次，受到社会各界好评。市人社局在全省率先实施“万人康乐工程”，受益人员十分广泛。针对下岗、失业等七类特殊困难群体创新实施的“淮安市特困群体助保工程”荣获国际社会保障协会优胜奖。

**6、积极探索土地使用管理制度改革，资源节约利用效果明显**

**（1）农民集体土地承包经营权流转有序推进。**一是农村土地确权登记颁证工作基本完成。出台《全市基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作实施意见》，完善合同和登记簿农户占比达99.86%，颁发经营权证书农户占比达97.07%。金湖县在全省率先完成确权登记颁证，先后被国务院、农业部确定为全国农村土地承包经营权抵押贷款试点县和农村土地承包经营权确权登记颁证成果应用试点县。二是土地经营权抵押贷款工作不断推进。金湖县于2015年6月30日率先发放了全市首笔土地流转承包经营权抵押贷款，金湖农商行向5户土地流转大户发放全市首批真正意义上的土地经营权抵押贷款345万元，土地经营权抵押贷款试点风险补偿金由200万元增加到2000万元，实现县域涉农银行抵押贷款业务全覆盖，累计发放抵押贷款2.3亿元。涟水县、洪泽区也已开展土地经营权抵押贷款工作。三是新型农业经营主体发展势头良好。2016年新增农民专业合作社694个，总量达10126个，国家级、省级示范合作社分别达38个、154个；新培育家庭农场1384个，总量达3664个，经营面积127万亩，占承包合同面积26.3%。新发展土地股份合作社131个、总量达507个，吸纳农户入股土地37万亩；建立土地耕作服务社134个，服务土地42万亩。四是农村产权交易市场延伸拓展。上半年120个涉农乡镇交易平台全部开通，在全省第一家实现乡镇一级市场全覆盖，全面建成省市县乡四级互联互通的交易平台。全市共通过平台成交项目3294笔，成交金额15.64亿元，综合考评全省第三位；淮阴区、淮安区、涟水县、金湖县、盱眙县等五个县区交易额突破2亿元，45个涉农乡镇、街道交易额突破1000万元。全市通过平台交易共产生溢价2635万元，其中农民土地经营权交易溢价1048万元。

**（2）节约集约利用土地成效明显。**2014年3月，淮安市《新型城镇化土地使用制度改革试点方案》被纳入《江苏省推进节约集约用地工作方案》并得到国土资源部的批复，明确支持淮安开展新型城镇化土地使用制度改革。作为苏北唯一试点城市，这是淮安第一次在土地管理领域获得国家层面政策支持，是淮安加快推进城镇化进程的重大政策机遇。2016年5月出台《关于推进“三统筹三促进”深化新型城镇化土地使用制度改革的指导意见》，探索出“保障发展更加有力，保护资源更加严格，利用资源严格，利用资源更加集约，配置资源更加优化，开发保护更加惠民，人与土地更加和谐”的土地管理新机制，促进节地水平和产出效益“双提升”，努力走出一条耕地保护严、建设占地少、用地效率高的科学发展道路，为江苏土地制度改革提供经验和示范。据统计，到2016年，全市土地开发强度估算达到17% 。一是探索土地功能片区。2016年市编制印发《淮安市功能片区土地利用规划编制技术指南》，涟水县高沟小城市、白马湖生态保护、淮阴国家农业科技园等3个试点功能片区土地利用规划正式批准实施。“以功能片区土地利用为核心、乡村建设用地布局调整、工矿废弃地复垦和适度规模土地综合整治为配套的‘1+3’改革创新体系”的做法在《中国国土资源报》推广。盱眙县“节约集约用地探索新路径”的经验发表在2016年6月23日《新华日报》上。二是推进土地综合整治。盘活退出企业土地8宗326亩；开展同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整，淮阴区刘老庄片区古寨乡土地综合整治试点项目稳步实施。洪泽区出台《建设用地“双减量”试点工作实施方案》，2016年该区复垦43个项目通过验收，建设规模达149.6846公顷，新增农用地149.6846公顷，新增耕地149.6846公顷。三是落实差别化用地政策。开展工业用地弹性出让试点，出台《市政府关于加快推进工业用地供应方式改革试点工作的指导意见》，试行“先租后让”、“弹性出让”工业用地差别化供应制度，淮安工业园区通过弹性出让模式出让土地60亩，出让年期30年，为企业降本430万元。四是探索农村宅基地有偿退出试点。金湖县银涂镇作为农村宅基地有偿退出试点镇，共退出宅基地775户，可实现新增耕地210余亩，新增集镇住户约300户、人口近600人。同时，吕良全镇101户农民自愿申请宅基地有偿退出，可新增耕地面积197.53亩。闵桥镇在全镇范围内认真调查摸底，有愿意退出宅基地农户约120户，复垦后可新增耕地220亩。

**7、生态文明体制建设逐步深入，绿色低碳可持续发展可期**

**（1）生态源头保护制度稳步推进。**一是市委、市政府成立生态文明建设领导小组，研究出台《关于进一步加快推进生态文明建设的实施意见》（淮发【2016】19号），市财政每年安排生态专项资金3000万元。二是根据省统一要求，淮安市开展了绿色发展评估工作。中标单位——江苏省环境科学院对淮安市绿色发展、生态文明水平做了全面评估，对指导淮安经济社会科学健康和可持续发展有着十分重要的意义。2016年12 月淮安市生态文明建设规划（2016-2020）通过部省专家评审。三是对全市自然生态空间进行逐一登记，形成归属清晰、责权明确、监管有效的自然资产产权制度。四是围绕打造江北花园城市，推进中心城市“四河八岸”绿化风光带建设，将城市重点绿地通过人大决议作为永久性公共绿地加以保护。成功跻身全国首批57个生态文明先进示范区行列。淮安市及洪泽区、盱眙县、淮安区、淮阴区通过国家生态市、县（区）验收，金湖县和清江浦区建成国家生态县（区）。

**（2）环境保护和管理体制不断完善。**一是强化水资源管理体制改革和水生态文明制度建设。全面推动水生态文明城市和国家节水型城市创建工作，构建水权制度和水价机制，基本完成取水权确权登记录入工作。开展淮安区省级节水示范区和樱花园省级节水基地建设。落实水资源费调价政策，加强水资源费的征收和管理；《淮安市水生态文明城市建设试点实施方案》成功通过水利部审查并获省政府批复。二是加强生态红线区域保护工作。开展省级生态红线区域优化调整方案申报、现场踏勘、调研会商，组织编制《淮安市生态红线区域保护规划》，推动各县区对省级生态红线区域进行优化调整；积极探索市场化生态补偿机制，研究制定《淮安市生态补偿实施意见》；2016年全市生态红线保护区占国土面积比例为21.14%，接近2020年预定的22%目标。三是积极探索建立排污权有偿使用交易制度。组织4家企业参加排污权拍卖活动，其中盐化工的淮安晨化新材料有限公司拍到了排污权，协调其余3家购买排污权事宜；盱眙光大生物质电厂成功购买到71吨氮氧化物排污权，有效开辟了新上项目排污总量平衡的新渠道。四是积极探索建立和完善生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。五是着力健全环境事件风险防控体系建设，进一步完善全市饮用水源突发环境事件应急预案和环境风险评估，建设污染事故理赔机制和企业环境信用体系。

**（3）国家低碳城市试点不断拓展。**近年来，淮安市秉持绿色低碳发展理念，以构建全社会低碳发展模式为主线，以低碳产业、低碳交通、低碳建筑、低碳能源等建设为重点，大力发展绿色循环经济，开展低碳足迹第三方认证，完成全市25家纳入全国碳交易市场的重点企业2013-2015年度温室气体排放报告，低碳工作取得了明显成效，出台了《关于加快推进淮安市碳汇林建设的实施意见》，对碳汇林建设进行全面部署，为全市低碳城市建设奠定坚实的碳汇基础。突出以森林公园、自然湿地和现代农业园区为载体，加快构建布局合理、物种丰富、特色彰显的城乡绿色生态系统，建成一批万亩碳汇林、万亩荷花荡、万亩湿地保护区、万亩水生蔬菜，实施了矿山生态修复等工程。2014年新增淮安高新技术产业园区和盱眙经济开发区等2家低碳工业示范园区；着力打造低碳示范社区、示范机关、试点乡村等，截止2015年底，已创建28个低碳示范社区、20个低碳试点乡村，低碳示范机关创建工作注重组织保障、监督考核等。编制完成国家低碳城市试点工作实施方案评估报告，并通过国家考核。

**8、行政管理模式持续创新，城乡社会治理水平实现跃升**

**（1）重点镇行政管理体制改革有序推进。**盱眙县马坝镇创新建立新型城市行政管理模式。按照“精简、统一、效能”的原则，将原有内设机构的职能科学分类，整合归并到新设置的“两办八局”，该镇行政审批服务局和综合执法局在原承接了县级下放的777项权限的基础上又承接了县市场监管局下放的872项权限。原事业单位予以保留，职责与相关办、局整合归并，人员统一使用，分类管理。按照“审批、许可向行政审批服务局集中，监管向综合执法局集中”的宗旨，针对综合执法局硬件、软件以及人员配备等薄软环节，逐一整改。金湖县银涂镇搭建“一办五局一中心”行政管理体制框架，委托行使县级经济社会发展管理权限182项，镇域内实现“一支队伍管执法”。

**（2）城乡社会治理成效显著。**一是加快推进立体化现代化社会治安防控体系建设。市级“六位一体”社会治理服务中心全面投入运行，市本级及涟水县、淮安区顺利通过省技防城验收，全年新增视频监控10000余路。全市所有县区完成技防城建设任务，技防乡镇（街道）建成率、规范化运行率均达100%，重点单位技防建设率达100%，市级整合视频监控系统2.8万台，实现空中视频监控与地面巡防警力的衔接互动。二是加强安全生产、道路交通、消防、危险物品、食品药品管理，全市公共安全管理形势平稳。近年来，淮安市努力构建重预防、抓治本的长效体系，突出抓好全年各项目标任务落实、突出安全生产大检查，狠抓隐患排查治理、突出抓好专项整治行动工作、突出抓好责任追究制度落实。三是进一步完善安全生产责任制考核、行政问责和奖惩制度，严格安全生产“一票否决”和“一岗双责”制度。对发现的问题和隐患实行清单式管理，确保整改到位，从而推动安全生产标准化、安全生产责任体系、诚信体系和隐患排查治理体系建设等工作，进一步夯实安全生产和社会综合治理的基层基础工作，极大地促进了社会稳定和社会和谐。2016年12月9日至10日，中央综治委副主任、中央政法委副秘书长、中央综治办主任陈训秋来淮调研，对淮安市社会治安综合治理工作给予充分肯定。在实地调研洪泽区综治中心、清江浦区综治中心、市居民小区视频监控联网中心、淮安区城东乡关天培路社区综治中心等地时，他认为淮安市的综治工作基础扎实，创新性强，成效显著，无讼村居、两网融合、视频联网、红星警务等工作在全国具有普遍的推广价值。

（二）主要目标进展情况统计

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **指标** | **2014年** | **2016年** | **2020年**  **目标** |
|  | **城镇化水平** |  |  |  |
| 1 | 常住人口城镇化率（%） | 55.1 | 59.68 | 65 |
| 2 | 户籍人口城镇化率（%） | 35.8 | 54.01 | 62 |
| 3 | 城乡居民收入之比 | 2.3∶1 | 2.12:1 | 2.2∶1 |
|  | **基本公共服务** |  |  |  |
| 1 | 农民工随迁子女接受义务教育比例（%） | 98 | 100 | 100 |
| 2 | 城镇失业人员、进城务工人员、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率（%） | 70 | 100 | 100 |
| 3 | 城镇常住人口基本养老保险覆盖率（%） | 91 | 96 | 98 |
| 4 | 城镇常住人口基本医疗保险覆盖率（%） | 92 | 96 | 98 |
| 5 | 城乡居民社会养老保险基础养老金水平比较指数（%） | 100 | 100 | 100 |
|  | **基础设施** |  |  |  |
| 1 | 城镇住房保障体系健全率（%） | 76.01 | 93.15  （已超过） | 90 |
| 2 | 镇村公交覆盖率（%） | 25.2 | 50 | 100 |
| 3 | 城乡生活垃圾无害化处理率（%） | 70 | 100  （已超过） | 95 |
| 4 | 城乡家庭宽带接入能力（Mbps） | 20（城）  8（乡） | 100（城）  50（乡） | 100（城）  50（乡） |
| 5 | 城乡社区综合服务设施覆盖率（%） | 90 | 94 | 99 |
|  | **资源环境** |  |  |  |
| 1 | 人均城市建设用地（平方米） | 130 | 120 | 105 |
| 2 | 生态红线保护区占国土面积比例（%） | 21.06 | 21.14 | 22 |

新型城镇化和城乡一体化各项改革措施的落实，大大推动了全市经济发展和社会和谐。据统计，全市2015年GDP比2014年GDP增长10.3%，2016年比2015年增长9.0%。全市居民人均可支配收入2015年2.0840万元，比2014年增长9.1%；2016年比2015年增长8.5%。城乡居民可支配收入比缩小至2.13：1。2015、2016两年有11万多农民迁入城市，享受城镇居民同等待遇。全市生态文明建设满意率89.8%，提升幅度全省第一。

从主要目标进展情况统计表可以看出，省政府对淮安市确定新型城镇化和城乡一体化综合配套改革的各项目标，如常住人口和户籍人口城镇化率、人均城市建设用地、生态红线保护区、城镇常住人口基本养老保险覆盖率、城镇常住人口基本医疗保险覆盖率等已经达到预期目标，城乡居民社会养老保险基础养老金水平比较指数、农民工随迁子女接受义务教育比例、城镇失业人员、进城务工人员、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率已经达到100%。按照这样的进度，市政府确定2020年的淮安市新型城镇化和城乡一体化综合配套改革试点的目标任务可以实现。

# 三、存在问题及建议

（一）存在问题

**1、关键性试点存在薄弱环节，配套政策体系不够完善**

“多规合一”中有不少环节不衔接，乡村规划管理不能到边，乡镇无规划管理主体资格、队伍不稳定、落实“于法无据”。政府和社会资本合作PPP模式的推广因政策的不完善仍有待进一步探索与实践；在农村集体经营性建设用地流转、推进“三集中”等方面，基层也需要更明确的政策、法律来指导；农业转移人口市民化成本分担机制还处于研究探讨阶段，尚未形成正式指导性文件；闲置资产（如废弃的厂房、搬迁的学校）因政策障碍难以得到充分利用。

**2、少数部门对改革认识存在不足，任务落实不够有力**

少数部门对目标任务没有进一步细化分解，责任落实不到位，缺少强烈的紧迫感和担当意识。一些同志思想上存在“重城轻农”现象，政策宣传指导不到位，基层群众对一些关系切身利益的政策内容不了解。以农村户口落户城镇的相关政策为例，在此次网络随机调查中，就有21%的人员对户籍改革和农转城人口政策不十分清楚；部分社区工作服务宣传不到位，导致一些已在城里定居的农民依旧把户口放在农村，不想迁移到城镇。

**3、部门之间缺乏沟通，协同联动机制尚不完善**

受部门条线分割的影响，部门之间信息共享和协调存在一定困难。“多规合一”空间信息平台已建立，由于部门间缺少信息交流与共建，各部门对“多规合一”的认识和落实在业务操作层面上依旧存在较大差异，一些规划在建和非建设用地分类不统一，加大了规划审批实施的困难。扬尘问题，由于一些职能部门之间缺乏协调，治理难度大，治理效果差。还有一些市政府确定的牵头部门未发挥“牵头”作用，部门间缺乏及时沟通与交流，部分改革任务划分不明确，工作开展滞后。

**4、城镇建设投融资方式单一，城镇化发展面临瓶颈制约**

城镇建设融资方式过于倚重传统的银行信贷手段，仅凭信贷融资难以满足农村城镇化进程中对金融产品的多样化需求，抑制了城镇化进程的推进。金融在支持城镇建设方面仍处于零星、散乱和自发状况，支持力度非常有限。上级部门对下级部门财政支持力度仍显不足，改革工作难以如期开展，如重点中心镇建设就缺少专项资金，主要靠自筹或整合其它资金影响了建设进度。

**5、重点中心镇行政管理体制改革步伐不快，综合执法机制滞后**

除马坝和银涂两个“扩权强镇”试点外，其他8个省级重点中心镇行政管理体制改革相对滞后，行政审批、执法权未下放，乡镇办事效率受影响，工作开展进程受阻，对于一些重大工程项目，审批流程过于繁琐，行政许可较难通过。究其原因，一是中心镇仍在建设中，规

模较小；二是各类人才不足；三是中心城镇体制机制改革处于试点阶段，还需要完善；四是部分县级部门放权力度不够。

1. 工作建议

2017年是实施《淮安市“十三五”规划纲要》十分关键的一年，是淮安市推进供给侧结构性改革的深化之年，也是实施《淮安市新型城镇化和城乡发展一体化规划》的重要时间节点。全市新型城镇化综合改革的推进，要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，适应把握引领经济发展新常态，牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，紧抓“人的城镇化”这个核心和提高城镇化质量这个关键，在决定新型城镇化发展的关键性改革上如民生、创新和竞争力问题上取得新突破，更好地融入江苏沿海开发、沿江开发和南京“都市圈”，为持续扩大内需、促进经济平稳增长、提质增效作出更大贡献。

**1、抓住全局性改革，完善“多规合一”推进机制**

深入推进国家“多规合一”改革试点，加快形成“多规合一”的空间规划体系和规划管理体系；以《淮安市国民经济和社会发展第十三个五年总体规划纲要》为统领，按照“一张规划蓝图、一个数据平台、一个审批平台、一套管理机制”的要求，以数字淮安地理空间框架为载体，搭建“多规合一”的数据平台。以深化审批制度改革为抓手，打造“多规合一”审批平台；利用“多规合一”空间信息技术平台严格管控项目落地。对符合空间管制要求的项目，开通绿色通道，加快项目审批进度，力争早日开工建设、投产达效。对不符合红线和边界控制要求的项目，从招商环节起实施“一票否决”；全面落实主体功能区制度，优化城市空间布局。推动各类主体功能区合理配置城镇、农业、生态三类空间，强化对生产力布局和资源环境利用的空间引导与约束，形成协调一致的城镇规划与土地利用规划。加快推进城市开发边界、永久基本农田红线和生态红线划定，探索划定淮安都市区、涟水、金湖、盱眙三个县城区和10个省级重点中心镇的近远期开发边界，形成“三区三线”空间管控体系。

建立健全规划管理机制，实事求是解决规划人员编制问题，建立片区派驻机构和乡镇规划服务机构。

1. **注重政策落实，加快推进农业转移人口市民化**

一是加大农业转移人口政策服务力度。《关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》不能“印发了事”，要按照文件精神一家一户地多做个性化的工作，使农民了解农业转移人口市民化一系列激励政策，促进本地更多的农业人口到城镇落户。对照已发布的常住户口登记管理规定，制度配套的各类户口迁移表格，力求全省统一，为规范户口登记，更好地服务基层和人民群众提供统一便捷的服务措施和规范体系。

二是抓紧建立农业转移人口市民化成本分担机制。研究制定人钱、人地挂钩政策，调动各县区政府就地吸纳农业转移人口的积极性。

三是完善制度，坚持督查。市财政、教育、公安等各职能部门密切配合，兑现政策，进一步完善人口管理制度，切实提高居住证含金量，认真落实随迁子女在流入地接受中等职业教育免学费和平等接受学前教育政策，努力实现基本公共服务常住人口全覆盖，增强中小城市对外来人口的吸引力和归属感。同时开展制度性的检查督查，确保各项改革措施有效执行。督促有关县区足额保证居住证制作经费，让这项惠民制度可持续执行下去。

**3、拓宽投融资渠道，解决城镇化发展瓶颈**

一是放宽准入。加快研究制定《淮安市投融资体制改革实施意见》，根据经营性、准经营性和非经营性项目不同特点，开展政府和社会资本合作；放宽准入条件，广泛吸引社会资本参与城市基础设施和市政公用设施建设和运营。加快城镇基础设施多元化投融资体制改革，深入推进政府与社会资本PPP合作的融资模式，建立市县PPP工作协调机制，打造政府与社会资本交流对接平台，推进实施一批可复制的示范项目。

二是优化资金投入。整合各类重点中心镇建设补助资金，采取市、县、镇三级联动的方式设立淮安市新型城镇化建设发展引导基金。采取参股方式运作、与社会资本合作设立子基金或以增资方式参股已成立的股权投资基金等方式，撬动社会资本参与重点中心镇建设，放大财政资金的杠杆效应。

三是争取上级支持。新型城镇化和城乡一体化建设需要大量资金投入，除了依靠自身力量加大本地经济发展促进创收，增加财政收入外，还要尽可能地争取省、市政府的支持。加强与省级对口部门衔接，全力做好江苏省国家新型城镇化综合试点县、镇的项目配套资金争取工作。

**4、扩大重点中心镇自主权，加快特色小镇建设**

一是扩大重点中心镇自主权。围绕县域副中心、现代小城市目标定位，以片区规划为引领，以推进“三集中”为方法，以土地使用制度改革为支撑，重点扶持10个重点中心镇建设。优先支持重点中心镇行政区划调整，加快优质教育资源和优质医疗资源整合工作，推动市、县与重点中心镇组建教育集团、区域医疗联合体，促进人才双向流动，优化基层资源配置，提升基层服务能力和水平；启动高沟、车桥等省级重点中心镇以“扩权强镇”为主要内容的行政管理体制综合改革试点，赋予部分县级管理权限，建设成为全市新型城镇化的先行区、综合配套改革的试验区、城乡统筹发展的示范区。在条件具备的前提下放权，提高审批、执法效率，加快改革工作进展。

二是加快特色小镇创建步伐。2016年下半年起全市大力开展特色小镇建设，2017年各县（区）从全市规划建设的32个具有明确产业定位、文化内涵、旅游特色和一定社区功能的特色小镇中，各遴选一个特色小镇先期进行重点培育。培育创建特色小镇是产（镇）融合发展的新载体，是新型城镇化的重要目标之一，也是产业转型升级的生动体现。特色小镇建设要求做到“一镇一特”，如经营金融、互联网、旅游，或教育、文化、医疗、养老，或各种不同专业加工等，要从各镇经济社会发展实际出发，依据特色资源优势和发展潜力，保持鲜明的地域行色、产业特色、乡土文化特色、生态特色和旅游特色，完善市政基础设施和公共服务设施，防止“千镇一面”。淮安特色小镇建设立足于存量资源整合，坚持改革创新、规划先行、合理布局、市场主导、政策护航、集约打造。

**5、深化对新型城镇化的认识，强化多方协同**

强化协同，强化联动，一切以“新型城镇化和城乡一体化配套改革”为大局，服从配套改革，服务配套改革。在新型城镇化改革上，谁不出力，谁设障碍，就坚决动谁的“手术”。建议政府建立健全协同联动机制，只要涉及两个部门以上的相关工作都要实行协同联动，统一认识、统一标准、统一落实、统一督查。

推进新型城镇化和城乡一体化配套改革，还要推进思想工作，不断深化认识。淮安市新型城镇化和城乡一体化配套改革试点已经推进两年，取得了不菲的成绩，但离预定的目标和人民群众的要求还有很大差距。根据省政府确定的目标，还有三年时间，要抓住这次评估的契机，在全市进行一次再动员、再部署、再落实。各级政府必须加大宣传力度，进一步明确新型城镇化和城乡一体化配套改革的意义，把新型城镇化配套改革政策和今后三年的任务目标、措施落实到各地、到机关、到街道、到乡、到村、到户、到人，调动全市人民和各行各业投身新型城镇化和城乡一体化综合配套改革的积极性，投身深化改革的伟大洪流。

**6、明确各部门责任，强化实施督查**

新型城镇化和城乡一体化配套改革是造福淮安人民的重大举措，是各级党委、政府义不容辞的领导责任。市委、市政府要细化分解、推进、落实各地、各有关部门承担的改革工作，各地、各部门要将确定的目标分解到职能处室，处室要责任到人，跟踪督促检查，确保新型城镇化和城乡一体化工作整体推进。

发挥市新型城镇化领导和协调小组职能作用，及时会办解决试点中出现的若干具体问题。完善新型城镇化考核办法，将影响新型城镇化发展的关键性举措，纳入2017—2020年市直部门新型城镇化工作考核目标，压实工作责任，加大考核力度，同时将考核结果向全社会公示，接受广大人民群众的监督，强化跟进指导。市各有关职能部门，特别是牵头部门要靠前指挥，深入一线调查研究，对基层创新的试点经验，及时总结推广运用。对试点过程中出现的问题，认真分析研究，拿出解决办法、处理意见或者及时向市委市政府提出相关对策与建议。

**7、根据上级要求和淮安实际，适时调整相关政策**

对一些已经发生变化和不大符合实际情况的目标条款进行完善。如生态红线保护区稳定在国土面积的22%调整为21%。商务系统开展的“万村千乡市场工程”因电子商务的普及必须进行转型调整。“学前教育改革发展示范区建设”和“江苏省义务教育优质均衡改革发展示范区建设”两项任务，因省教育厅2015 年停止创建评估验收而停止。创省级公共文化服务体系示范市工作，根据目前淮安市实际情况还不具备条件。农村集体经营性建设用地入市工作和集体经营性建设用地租赁、入股试点，此两项国土资源部批复全国33家试点地区，江苏省只有常州武进区为试点，淮安市无法开展此项工作。2020年农村适度规模经营比重要达到80%以上，而苏统【2015】63号文件《关于修订完善<江苏省农业基本现代化指标体系（试行）>的通知》中明确提到“取消指标‘新型农业经营主体规模经营比重’”。户籍人口城镇化率省里原定淮安市2020年目标为62%，根据淮安市目前的户籍人口实际情况，2016年户籍人口城镇化率54.01%，按照国家和省每年不超过1个百分点的要求，到2020年很难达到。建议市政府向上级反映对该目标予以调整。

# 四、说明

（一）评估报告局限性

由于本次评估调研工作面广量大，评估周期两年，涉及21个部门和各县区，资料收集和现场调研略显不足，评估工作难免有不准确的地方。

（二）评估报告声明

1、我们在实施淮安市新型城镇化和城乡一体化综合配套改革试点评估工作中，遵循了相关法律法规和评估准则，恪守独立、客观和公正的原则，根据我们在执业过程中收集的资料，评估报告陈述的内容是客观的，并对评估结论合理性承担相应的法律责任。

2、评估对象涉及的资料由相关部门提供并经其签章确认，所提供资料的真实性、合法性、完整性由相关方负责，恰当使用评估报告是委托方和相关当事方的责任。

3、第三方与评估报告中的评估对象没有现存或者预期的利益关系，与相关当事方没有现存或者预期的利益关系，对相关当事方不存在偏见。

4、我们出具的评估报告，没有以预先设定的标准作为评估结论。

5、我们依照江苏省政府办公厅2015年12月27日颁发的《江苏省人民政府办公厅关于开展重大政策举措第三方评估的实施意见》进行分析，形成意见和结论，撰写本评估报告。

**附件： ①评估汇总表**

**②网上问卷调查数据反馈汇总**

**③各部门提供的相关材料**

**南 京 工 程 咨 询 中 心**

**淮安中达工程投资管理有限公司**

**二〇一七年四月十九日**