

# 小城镇 大作为

城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在。近年来，山东省各级财政充分发挥职能作用，切实加大投入，以“百镇建设示范行动”为契机，以绿色低碳为主题，以区域协调发展为导向，以人的城镇化为核心，以基本公共服务均等化为目标，探索出了一条健康可持续的新型城镇化发展之路，进而实现了全省经济、社会和生态效益的多方共赢。



# 充分发挥财政职能作用 大力推进新型城镇化发展

□文新三

近年来,山东省各级财政部门充分发挥职能作用,切实加大投入,积极创新措施,形成了多点布局、统筹协调、全面推进的财政政策体系,为新型城镇化发展提供了较好的资金、政策保障。

## 一、以“百镇建设示范行动”为契机,着力加快小城镇发展

小城镇是新型城镇化建设的重要环节。2012年,山东省以小城镇建设为突破口,在全省选择100个镇开展“百镇建设示范行动”。主要通过政府推动、政策扶持、市场运作,推动产业向园区集中、人口向镇区集中、居住向社区集中,努力把示范镇培育成为县域产业成长的新载体、创业发展的新平台、人才集聚的新高地,带动全省小城镇提升建设和发展水平。

(一)扩大示范镇财权。积极探索建立新型财税分配机制,合理划分县、镇收支范围。对地方小税,如城镇土地使用税、契税、印花税等,原则上留给示范镇。同时,加大财政转移支付力度,为小城镇发展提供资金支持。在示范镇辖区内产生的土地出让金净收益、城镇基础设施配套费、社会抚养费等非税收入,现属市以下部分,除国家和省规定有明确用途外,重点用于示范镇。

(二)加强小城镇配套设施建设。2012年,省级设立10亿元小城镇发展专项资金。按照“择优扶持、重点突破,

突出特色、有序推进,省级引导、以奖促建,配套联动、形成合力”的原则,采取切块安排的方式,由示范镇统筹用于工业园区、集中居住区公共配套设施项目,镇区道路交通、供水、污水处理、垃圾处理、供气、供热等基础设施建设,以及社会保障和就业服务平台等建设,优化了示范镇投资环境。同时,落实收费减免优惠政策,对城市规划区内城中村、城边村、经济园区和建制镇驻地农房建设项目中的村民安置房,减免有关行政事业性收费,助推城镇化发展。

(三)强化小城镇产业支撑。从长远看,城镇化发展关键要有强有力的产业支撑,产业发展水平、能量和张力直接影响着城镇的结构、功能和素质。各级财政坚持基础设施建设与产业发展并重原则,不断加大小城镇产业发展的扶持力度。一是建立示范镇产业贷款贴息制度。2013年,省级小城镇发展专项资金规模增加到12亿元。其中,10亿元根据示范镇工作考核评价情况,实行差别化补助方式,统筹用于示范镇公共配套设施等。新增2亿元采取贷款贴息方式,对示范镇内工业企业重点技术改造项目、战略性新兴产业项目、现代服务业项目、现代农业产业化龙头项目且单笔不低于50万元的贷款给予贴息。专项资金实行“政府统一推荐、银行自主审贷”模式,充分发挥银行融资优势和政府组织协调优势,着力提升小城镇优势产业发展水平和层次。二是支持农业产业化龙头企业。农业产业化龙头企业对

于小城镇发展具有重要带动作用。2012年,省级筹集资金1.2亿元,采取“企业申请贷款、部门联合推荐、银行独立审贷,财政予以贴息”的方式,重点支持国家级、省级农业龙头企业开展自主研发、农产品精深加工、生产基地建设和品牌培育,引导龙头企业与农户建立风险共担、利益共享的联结机制。2013年,省财政预算安排1.5亿元,比上年增长3000万元,进一步加大农业产业化龙头企业扶持力度,促进小城镇农产品加工业发展。三是培育农民专业合作社。2012年,省级筹集资金9720万元,支持农民专业合作社提供多种形式的生产经营服务,特别是开展生产加工、仓储保鲜、市场营销等服务,繁荣农村市场,加快小城镇第三产业发展。2013年,省财政安排资金1亿元,与中央资金捆绑使用,支持合作组织做大做强,充分发挥合作组织对城镇化发展的促进作用。

## 二、以绿色低碳为主题,积极推动城镇化可持续发展

李克强总理反复强调:“我们要实现的新型城镇化,必然是生态文明的城镇化。”为打造绿色低碳新型城镇化体系,省财政积极优化支出结构,多方筹集资金,努力加大投入,实现城乡生态共保,积极营造宜居宜业的城镇环境。

(一)大力支持城镇污水处理配套设施建设。山东省抓住国家实施城镇污水处理配套管网建设奖励的政策机遇,科学规划实施,将淮河流域、海河流域、环

渤海地区80个县城(不包括区)和60个重点镇纳入国家集中支持范围。2012年统筹安排资金13.60亿元,根据各县(镇)污水管网建设任务量,支持市县加强污水管网建设,改善城镇基础设施条件。在积极争取中央支持的同时,省级也加大投入。2013年,省级污水垃圾处理专项资金规模达到1.5亿元,采取以奖代补、贷款贴息方式,重点支持列入《“十二五”山东省城镇污水处理及再生水利用设施建设规划》中的新建扩建城镇污水处理、再生水利用、污泥处置和升级改造等项目,以及列入《“十二五”山东省城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》中的城镇垃圾处理、城乡生活垃圾收集运输、餐厨垃圾收集和处理等项目,加快推进城镇污水垃圾处理设施建设。

(二)大力支持建筑节能与绿色建筑发展。建筑是城市功能的主要载体,既为城乡居民提供生活、工作基本场所,也是能源消耗的重点领域。深入推进建筑节能,大力发展绿色建筑,对推进城镇化绿色低碳健康发展有着重要意义。“十二五”以来,山东省级累计筹集资金16亿元,支持既有居住建筑供热计量及节能改造。截至2012年底,全省已完成既有建筑节能改造面积5000多万平方米。同时,抓住国家实施可再生能源建筑应用的契机,筹集资金10亿元,在烟台、威海等8个市和沂水、垦利等24个县开展可再生能源建筑应用示范,累计推广4000万平方米。2013年,省财政又会同住建部门研究制定了绿色建筑发展财政扶持政策,在中央财政奖励基础上(二星级绿色建筑每平方米奖励45元、三星级80元),省级财政对一星级绿色建筑再奖励15元、二星级30元、三星级50元。同时,研究出台绿色生态示范城区财政奖励政策,对省级绿色生态示范城区奖励1000万元,并根据规划建设水平、绿色建筑建设规模、能力建设

情况等因素,相应调增奖励金额。

### 三、以区域协调发展为导向,促进区域经济与城镇化发展的良性互动

区域经济发展是城镇化建设的必然结果。省财政按照分类扶持、协调推进的原则,不断健全区域扶持政策体系,大力实施重点区域带动战略,促进区域经济增长与城镇化发展的良性互动。

(一)支持东部率先发展。主要支持实施“一蓝一黄”两大国家发展战略。紧紧围绕发展规划、突出支持重点,省级设立蓝黄两区建设资金,2012年安排专项资金28亿元,拉动社会总投资近800亿元,支持了289个重点项目建设,着力培育海洋生物、海洋装备制造、海洋渔业及水产品精深加工等5大海洋产业,高效生态农业、石油装备制造等5大高效生态产业,以及规划确定重大基础设施、特色园区、科技创新平台建设。同时,采取补助、奖励、贴息等多种方式,千方百计吸引社会资金加大对两区投入。比如,安排1亿元参股设立蓝色产业基金,首期拟募集资金80亿元。2013年,继续安排28亿元,支持两区重点园区建设、重大基础设施项目和优势产业。同时,经过积极争取,从2012年起山东省被国家列为首批海洋经济创新发展区域建设示范省,加快构建以海洋生物产业为重点的海洋经济创新体系。

(二)推动中西部地区提速发展。重点支持“一圈一带”。其中,“一圈”是指省会城市群经济圈,2012年,省级安排资金10亿元,集中扶持圈内25个财政困难县重点项目建设。通过省级集中投入,带动市县跟进投入6亿元,拉动社会投资450多亿元,扶持215个对县域经济发展具有较强辐射带动作用的大项目、好项目,增强了域内财政困难县“造血”功能,促进了省会城市经济圈加快发展。2012年经济圈实现地方公共财政

收入1193.2亿元,比上年增长16%。其中,25个困难县实现收入241.8亿元,增长23.1%,高于全省平均增幅5.4个百分点。2013年,省级继续安排10亿元,大力支持省会城市群经济圈基础设施建设和重大产业项目建设。“一带”指的是山东西部新的经济隆起带。今年,省级新设西部经济发展资金10亿元,主要支持西部欠发达地区基础设施及重点园区建设。同时,还将结合实施中原经济发展规划、突破菏泽及沂蒙老区享受中部地区投资补助政策,在财力安排上加大倾斜力度,给予重点扶持,不断提升区域、城乡一体化发展。

(三)整体提升县域经济发展水平。2012年以来,省财政认真落实省委、省政府《关于推动县域科学发展整体提升综合实力的意见》,全面落实扶持政策。其中,对各市县上缴省级的营业税、企业所得税和个人所得税,比上年增长超过15%以上部分,省级予以全额返还,努力形成经济发展成效越大、质量越高、地方得利越多的分配格局,从利益导向上调动各方面科学发展的积极性。对各地出口退税地方负担增长15%以内部分,省级承担1/4;增长15%以上部分,省级承担1/2,以减轻地方财政退税压力,促进外向型经济发展。执行上述政策,仅2012年省级就安排10.5亿元,其中三税返还8.7亿元,负担出口退税1.8亿元,从整体上提升了县域经济发展水平。

### 四、以人的城镇化为核心,加快农村富余劳动力转移

实现农村富余劳动力转移,是加快城镇化建设、提高城镇化率的重要途径。省委、省政府提出到2017年全省城镇化水平要达到56%以上,每年需要转移富余劳动力120万人。围绕实现这一目标,省财政不断加大投入,以支持搞好农民培训为切入点,积极为农村富余劳动力转移创造条件。

(一)支持农村转移就业劳动者职业技能培训。2009年以来,山东省启动提高就业与创业能力培训项目,计划用5年时间对200万农村进城务工人员实施转移就业能力和技能提升培训。截至2012年底,省财政累计拨付资金2.9亿元,培训160万人。与此同时,积极落实农村劳动者转移就业职业介绍补贴和职业技能鉴定补贴政策,鼓励其参加职业技能鉴定,拓展农村劳动者就业渠道。

(二)支持公共就业服务体系建设。近年来,全省各级财政投入资金近10亿元,支持省、市、县、乡四级人力资源市场服务平台建设,形成了遍及城乡、布局合理、辐射力强、运行规范的实体化公共就业服务体系,促进了城乡劳动者自由有序流动。

(三)实施农民培训“阳光工程”。2012年,省级筹集农民培训专项资金1.16亿元,按照“符合产业发展需要、满足农民实际需求、区别不同培训对象、不断提高培训质量”的工作思路,支持实施农村劳动力培训“阳光工程”、新型农民科技培训工程和新型农民创业培训工程,全年共培训各类农村人才22.41万人,着力增强中小型农产品加工企业和农民专业合作社负责人创业本领,为城镇化建设输出高素质的人才。2013年,省财政预算安排7400万元,继续与中央资金捆绑使用,支持实施农民培训“三大工程”,进一步提升农民转移就业的能力,鼓励更多的农民能够从农业生产中解放出来。

(四)保障进城务工农民工随迁子女平等接受义务教育。近年来,各级财政积极采取措施,保障进城务工农民工随迁子女平等接受义务教育,促进农业人口市民化。一是全部免除杂费。对农民工随迁子女在城市义务教育阶段学校就读的,与所在城市义务教育阶段学生享受同等政策,全部免除杂费。二是减免教育收费。全面取消义务教育阶段农民工随迁子女借读费,做到各项收费政策

与当地学生一视同仁,为农民工随迁子女入学创造良好环境。城市义务教育学校按照就近入学的原则,积极接纳农民工子女就读。三是改善办学条件。各级财政积极筹集资金,改善接收农民工随迁子女学校的办学条件,提高教育质量。

## 五、以基本公共服务均等化为目标,全面优化城镇发展环境

坚持统筹城乡发展,完善县乡基本财力保障机制,不断加大对城乡教育、社保投入力度,努力实现城乡基本公共服务均等化,营造有利于城乡和谐发展的良好环境。

(一)提高县乡财政保障水平。从2010年起,山东省在全国率先建立了县级基本财力保障机制,帮助财政困难县消化财力缺口,提高县乡财政保障能力。其中,2012年省级新增财力补助21.2亿元,帮助52个困难县消化县级基本财力缺口99亿元,足额完成财政部核定的财力缺口消化任务。按财政供养人员计算,2012年52个财政困难县人均财力达到7.2万元,比上年提高1.3万元,基层财政“保工资、保运转、保民生”能力明显增强,全省基本公共服务均等化水平进一步提高。

(二)提升教育发展质量。2012年,全省实现教育支出1317亿元,增长25.7%,占财政支出的比重达到22.3%,不含中央教育转移支付达到21.1%,超额完成国家核定20%的目标任务,各阶段教育经费保障政策得到较好落实。两年化解高校银行债务127亿元,超额完成化债任务,高校银行贷款负债率由133%降至33%。2013年,各级财政进一步加大教育投入,扩大免费教科书发放范围,加大学前教育和中小学校舍安全工程投入,改善农村中小学就餐条件,实施农村中小学“两热一暖一改”工程;支持中职学校规范化和师资培训,扩大中等职业教育免学费范围,完善中

职学校助学金制度;支持高校骨干学科和特色专业建设,实施高等教育名校建设工程,落实山东大学、中国海洋大学及山东财经大学省部共建协议,进一步完善城乡教育经费保障机制,提升城乡教育发展质量。

(三)健全社会保障体系。2012年,全省实现社会保障和就业支出590.6亿元,增长17.8%,城乡居民社会养老保险基础养老金标准提高到每人每月不低于60元,企业退休人员养老金、城乡低保标准进一步提高,城镇新增就业和农村劳动力转移就业连续9年双过百万。2013年,各级财政继续加大社会保障投入,大力支持公共就业服务体系建设 and 省级社会保险信息系统升级改造,实施大学生创业引领计划、高校毕业生到村任职、技能扶贫和“金蓝领”工程。足额筹集资金,确保城乡居民社会养老保险基础养老金发放,并将东、中、西部地区农村低保标准分别提高到2500元、2200元和2000元。省级新增10亿元,大力支持社会养老服务体系建设,不断完善覆盖城乡的社会保障体系。

(四)深化医药卫生体制改革。2012年,全省实现医疗卫生支出424.9亿元,增长17.9%,医药卫生体制改革不断深化,城乡医疗保险政府补助标准继续提高,县级公立医院改革试点和新农合大病保险工作顺利启动。2013年,各级财政进一步加大医疗卫生投入,将新农合及城镇居民基本医疗保险人均补助标准由240元提高到280元,将人均基本公共卫生服务经费标准由25元提高到30元,将新生儿疾病免费筛查纳入重大公共卫生服务项目,并对预防接种异常反应给予补偿。同时,全面实施国家基本药物制度,深入推进医疗保险制度改革,继续支持医疗卫生机构事业发展、全科医师培养、食品药品安全监测及执法能力建设等。

(作者为山东省财政厅副厅长)

责任编辑 李艳芝