

多措并举 综合发力 打造镇域经济升级版

□徐 静 李 勇

山东省临沂市坚持“镇域强则县域强，镇域富则全民富”的理念，把镇域作为整体突破县域的重要支撑点，在全省率先实施重点镇优先发展战略，带动了整个镇域经济的发展，使得镇域经济持续“升级”发力，走出了一条以镇域支撑县域的新路子，极大地拉动了全市和县域经济快速发展。2012年，全市157个乡镇共实现公共财政收入103.3亿元，分别占全市、县域公共财政收入的60.8%和66.2%，增长58.6%，分别比全市、县域平均增幅高38.2、24.1个百分点。镇域经济快速发展，成为全市经济发展的重要增长点。

一、加大资金投入，为重点镇优先发展提供资金保障

为充分发挥优先发展重点镇的辐射带动作用，市县两级财政部门多措并举，重点扶持，为重点镇经济社会发展提供了财力支撑。市财政设立了优先发展重点镇专项资金，从2011年起连续3年，每年每镇安排500万元专项资金，县级按照1:1配套，以贷款贴息、以奖代补等方式，扶持重点镇污水处理、垃圾处理、道路建设、园林绿化、供排水等市政公用基础设施和医疗、教育、社

保等公共服务设施建设。同时，为保障12个重点镇享受相同的扶持政策，对未纳入省级示范镇扶持范围的2个乡镇，市财政从2012年起连续3年，每年每镇安排1000万元专项补助资金，用于重点镇基础设施建设。县区财政除设立专项资金外，积极加大财政转移支付力度，为小城镇建设发展提供充足的资金支持。如苍山县在财力紧张的情况下，拿出3000万元支持兰陵镇、开发区工业园及矿坑镇棠林工业园区建设，并将兰陵镇收入的县级分享部分全额返还。

二、研究出台“飞地经济”政策，整体推进镇域经济发展

为解决个别县区(乡镇)位置偏远、基础薄弱、缺资源少资金、无法吸引大项目的难题，临沂市出台了《关于加快飞地经济发展的试行意见》，制定了12条“飞地政策”，鼓励项目引进方将本地无法落户的项目推荐到其他县区或乡镇，实行“飞地安置”，实现了资源互补、互利共赢。

(一)加大用地支持力度。对市内飞地项目所用土地指标，由县区之间协商解决；对列为市级以上重点项目，并且投资额在5亿元以上的新型工业和新兴服务业飞地项目，市里统筹协调一定比例的用地指标；对外地来建设飞地园区

的，市里统筹协调县区、开发区和通过向上争取，解决园区建设用地。

(二)完善财力分享机制。实行“谁招商、谁受益，谁落地、谁受益”的财力分享政策，对县区内部的飞地项目，由县区自行确定分享机制，如沂水县对落户项目实现的地方财政收入由招商引资乡镇和落地乡镇按7:3分享；对跨县区的飞地项目形成的地方级税收，市财政不参与分享，财税收入地方留成部分由引资方和落地地方按协商的比例共同分享。

(三)实施收费优惠政策。对外地来建设飞地园区的，依据有关规定，享受以下收费优惠政策：各级收取的土地管理费等行政事业性收费、政府基金，除按规定上缴中央和省财政部分外，经市、县人民政府批准，属本级管理权限内的非税收入可予减免；各级实行政府定价的经营性服务价格，按照规定价格的30%收取劳务费用；城市基础设施配套费(不含供热、供电、供气、供水管网和城区义务教育建设配套费)减半征收。

一着好棋，全盘皆活。“飞地经济”政策让偏远落后乡镇跳出自己的行政区域，借助外力，发展自己，为镇域经济整体跨越发展奠定了坚实的基础。截至2012年底，全市共有223个工业项目实现县域内飞地转移，项目总投资



资突破456亿元。

三、搭建政府融资平台，增强城镇承载力和经济发展潜力

投融资渠道少、资金缺口大，始终是重点镇建设的制约因素。组建政府投融资平台是重点镇引进市场机制、破解政府融资瓶颈、加快推进基础设施建设的重要平台和有效渠道。近年来，临沂市坚持“政府推动、市场主导、社会参与”的模式，加快推进投融资平台建设和金融机构设立，创新金融服务方式，积极开拓投融资渠道，进一步加快推进重点镇建设。一是依法成立小城镇建设投融资公司，充实公司资本金，完善治理结构，并通过引进民间投资等市场化途径，促进投资主体多元化，以承担有稳定经营收入的公益性项目融资任务，并通过对项目的建设投资管理，依靠自身收益偿还债务。二是除法律、法规明确规定外，放宽对民间资本投资城镇基础设施、公用设施的限制，按照“谁投资、谁受益”的原则，鼓励以公有民营、民办公助、股份制等多种形式，吸引私人资本、社会资本、境外资本参与小城镇基础设施、公共设施和功能区的建设和运营。三是加大对小城镇信贷支持力度，鼓励金融机构在小城镇设立分支机构。根据小城镇经济发展要求，大力支持村镇银行、

农村资金互助社的发展，积极发展小额贷款公司，构建政策性金融、商业金融、社区互助金融相结合的金融体系。

目前，全市12个重点镇均设立了政府投融资平台，市场化运作灵活高效。如兰陵镇设立全省首家由省国资委批复的镇级国有独资投资公司——临沂兰陵建设投资有限责任公司，注册资本金5000万元，首次出资额为1000万元，由镇政府作为出资人，镇财政以现金方式出资。公司主要承担有稳定经营性收入项目和公益性项目的投融资任务，并经政府委托（授权），负责国有资产的管理经营和保值增值，致力发展成为集投资、融资和资产运营为一体的政府投融资平台，目前兰陵建设投资有限责任公司已成功运作资金1.6亿元。

四、创新财政体制，增强小城镇自我发展能力

临沂市坚持把调整完善重点镇财政管理体制作为激发镇域经济发展的着力点，在充分调查研究基础上，结合重点镇经济和财力状况，建立了稳定、规范、有利于小城镇长远发展的财政体制，不断增强小城镇可支配镇级财力和自我发展能力。

（一）对于县级重点镇，实施四项返还政策。一是除上缴中央和省级外，县级财政对重点镇范围内实现的地方财政收入全额返还。二是从2012年起，对在重点镇行政区域内实现的城市维护建设税、耕地占用税、契税、教育费附加、地方教育附加、残疾人就业保障金等县级收入全额返还。三是对城市基础设施建设配套费、排污费、社会抚养费、水利建设基金、公安交通罚款、违法建设处罚款等非税收入，除上缴中央和省级收入外，其他非税收入上缴后返还。四是重点镇内实现的土地出让收入，按规定扣除成本费用和计提各项资金后的收益，全部返还。

（二）对于区级重点镇，实行三项奖

补政策。一是从2012年起3年内，以重点镇前三年上缴市区两级工商税收增量的平均数为基数，实行定额补助，补助资金统一由市财政直接下达补助重点镇，各区承担部分按现行财政体制年终结算上解，专项用于重点镇建设和发展。二是对重点镇范围内实现的非税收入，除上缴中央和省级部分外，其他非税收入，按规定用途用于重点镇相关支出。三是镇域内实现的土地出让收入，按规定扣除成本费用和计提各项资金后的收益，全部返还。

通过建构合理的财政管理体制和合理的财权划分，增强了小城镇的镇级可支配财力，进一步调动了小城镇政府当家理财、发展经济、培育财源的积极性。2012年全市重点镇基础设施建设投资38.5亿元，其中镇级投入12亿元，成为投资建设的重要部分。

五、加强考核激励，充分调动乡镇比学赶超的积极性

为充分调动全市上下干事创业的积极性，加快推进县域和镇域经济科学跨越发展，临沂市积极探索建立考核奖惩机制，不断增强镇域发展的内生动力。具体考核办法是：按照乡镇（街道）地方财政收入总量、增幅、工商税收占比三个指标5:4:1的比例，采用功效系数法，各项指标的权重为50%，分为重点镇、城关镇和其他乡镇三个类别，对镇域经济发展进行考核。根据考核结果，对于获得一等奖的镇，市财政按照每个镇15万元标准给予奖励；获得二等奖的镇，按照每个镇10万元标准给予奖励。

2012年，全市共兑现奖励资金620万元，有效调动了乡镇加快发展的积极性、主动性，财政收入增长的势头非常好。2012年，全市157个乡镇在全省增幅排名中，有115个实现进位，有107个提升10个位次以上。

（作者单位：山东省临沂市财政局）
责任编辑 李永佩