

重庆：完善区域支持政策 推动城乡融合发展

重庆市财政局

城乡融合发展，对于重庆而言，有着特殊的意义。习近平总书记视察重庆时指出，“重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体，协调发展任务繁重”。全市 8.2 万平方公里，农村面积相当于京津沪总和的 2.3 倍；中心城区发展基础较好，以 1/4 的人口创造了 40% 的 GDP；主城新区位于成渝经济圈连接带，正处于高速工业化、城镇化的进程中；渝东北位处三峡库区、渝东南位处武陵山区，两地多为贫困区县、重点生态区县，城镇化率不到 50%，其 GDP 占比不足 1/4、税收占比不足 15%。基于这种城乡二元结构的典型性和代表性，中央赋予重庆城乡统筹综合改革配套试验区的重任。习近平总书记要求重庆“要建立健全城乡一体融合发展的体制机制和政策体系”。对此，重庆认真学习领会、深入贯彻落实，立足“成渝地区双城经济圈”国家战略，提出了“一区两群”（即重庆主城都市区、渝东北三峡库区城镇群和渝东南武陵山区城镇群）的区域发展思路，其中城市提升的主战场在“一区”，乡村振兴的主战场在“两群”，已构建起一系列财政政策体系，围绕基础设施、产业发展、公共服务、生态保护领域，完善机制、加大投入、持续发力，切实推动城乡融合发展。

强化资源统筹，助推基础设施一体化

基础设施一体化是破解城乡地理上二元分割的关键。从重庆体制和财力现状看：主城都市区的重大基础设施建设，由于中心城区、主城新区两大板块体制不一，中心城区主要由市级负责，主城新区主要由区县负责，面临“财力分散、时间错配”等问题。“两群”区县在交通、水利等方面存在诸多短板且土地价值较低、债务空间有限，亟需拓展来源渠道。重庆统筹资源、资产、资金，结合财政事权与支出责任划分改革、转移支

付改革，引导和撬动各方投入，推动城乡基础设施的一体化。

一方面，对于主城都市区，重点是坚持成本共担、收益共享，推动建立跨区域的基础设施共建机制，按照参建里程数等因素进行成本分担和收益划分。考虑该区域发展较快、还款能力强的特点，每年拿出 70% 左右的区县新增债券、70% 左右的交通、城建等补助资金，支持主城都市区提升城市功能。

另一方面，对于“两群”地区（即渝东北和渝东南），重点是坚持量力而行、量体裁衣，在平衡项目需求与财力可能的基础上，加大市级补助力度，铁路、高速公路、通用机场等基础设施建设由市级直接投资；国省干线、农村公路、水利项目等，市级补助 70% 以上。目前，全市农村公路总里程达到 15.5 万公里，有条件的村民小组 100% 通公路，城乡基础设施共建共享、互联互通扎实推进。

注重政策联动，助推产业发展多元化

城乡产业融合发展是破解城乡产业失衡的关键。从重庆产业布局看，中心城区生产要素集中，商贸、金融、信息产业较为突出，主城新区工业产值较高；渝东北三峡库区城镇群背靠长江三峡，生态、农业产业优势较大；渝东南武陵山区城镇群少数民族聚集，文化旅游资源丰富。但从重庆之前的投向与重点看：财政产业政策不够聚焦，与产业升级密切相关的科技研发投入分散；与乡村发展密切相关的生态文旅产业，投资大、周期长，需要财政精算平衡。重庆结合区域产业布局，突出高质量发展，予以分类支持。

一方面，集中力量支持以开发区为主体的创新驱动、产业转型。每年市级财政安排 100 亿元以上，推动

西部(重庆)科学城建设、两江新区协同创新区发展,高标准打造国家高新区、临空示范区、综合保税区等区域。这些区域以全市4%的地域面积创造了36%的全辖税收,集聚辐射作用凸显。

另一方面,联动激发“两群”产业发展的活力,通过市级集团联手运作,解决市场化融资和风险防范问题;通过主城都市区与“两群”区县结对,建立产业协作横向转移支付,实现资源、市场、资本等对接,发挥“一区”对“两群”的产业带动作用。

优化体制设计, 助推公共服务均等化

推动基本公共服务均等化是逐步破除城乡居民待遇差别的关键。结合重庆直辖的“扁平化”管理,全市在工资、教育、社保、就业等政策上,从市级到区县是基本统一的(即同城同待遇)。但从重庆基本公共服务的群体特点看:全市100万财政供养人员,125万低保、特困和优抚对象,加之60岁以上户籍老龄人口占比21%,老龄化程度位居全国第六,要实现基本公共服务的均等化、普惠制,财政面临不小的压力。重庆着力平衡好公平与效率、均衡与有度的关系,建立全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务保障体系。

一是在收入划分上,针对不同发展阶段,实施差异化的财政体制,对主城都市区,市级参与主体税收的分成,其中中心城区分成比例更高(贡献市级税收的90%);对“两群”区县所有地方级收入实行全留制度,市级不参与收入分成。

二是在支出责任上,充分考虑城乡统筹的财力需要,对义务教育公用经费、困难学生补助、基本养老保险等基本公共服务领域,市级对中心城区、主城新区、“两群”区县分别按照20%、50%、80%的比例进行分担。

三是在转移支付上,建立“三保”重点关注区县动态名录,在前端开展压力评估,锁定重点区县,13个“三保”重点关注区县中有12个国家级贫困区县(目前均已脱贫摘帽),8个库区区县,4个民族区县;在中端突出激励约束,差异分配补助,每年将中央新增财力性转移支付的80%安排用于“三保”定向补助;在后端一竿子插到底,严防兑现风险,目前有18个区县约

300亿元资金纳入“三保”工资专户管理。

四是在乡镇运行保障上,全市90%的乡镇财政体制为“部门预算制”或“收入分成与托底保障相结合”,有力支撑了乡镇社会事业的发展。

发挥杠杆效应, 助推生态保护协同化

推动生态保护是破解城乡生态价值要素壁垒的关键。重庆是长江上游重要的生态屏障,近年来不断加大财政投入,每年用于生态保护的支出在200亿元以上。但对照中央要求,要落实好“两山论”和“共抓大保护、不搞大开发”方针,发挥在长江经济带绿色发展中的示范作用,仍有一些关键环节急需破题:主城都市区的关键在于,如何做好生态项目与资源的匹配和平衡;“两群”区县的关键在于,如何将自身生态优势转化为现实价值。

一方面,对于主城都市区,坚持统筹平衡,针对“两江四岸”和“广阳岛生态示范”建设,探索健全支持生态保护项目的融资体制,研究完善“以资产换资金、时间换空间”的市场化方式,并辅之以加大转移支付和债券资金倾斜,支持生态项目建设。

另一方面,对于“两群”区县,强化激励约束,将转移支付分配与禁止开发区面积、生态保护红线、森林面积、空气质量等生态环保指标相结合,建立奖惩挂钩机制,并将90%以上的重点生态功能区转移支付投向“两群”区县。与此同时,落实横向补偿机制,探索建立了城乡多元横向补偿体系,在流域横向生态补偿、森林面积指标交易等方面形成了联动。通过上述举措,形成了城乡生态效益共享、生态责任共担的统筹机制,人居环境明显改善。

总体来看,正是由于落实好了财政部在城乡统筹发展方面的一系列政策设计,并实事求是地结合了城乡二元结构特点,重庆区域财政政策在推动城乡融合发展上取得了预期效果。但城乡融合发展是一个大课题,未来力争在“优化人口市民化成本分担、提高公共服务供给数量质量、引导要素双向流动”等方面取得突破,实现共绘城乡各美其美、美美与共的发展格局。□

责任编辑 雷艳