

中共全南县委办公室文件

全办发〔2022〕11号



中共全南县委办公室 全南县人民政府办公室 关于印发《全南县创新管理体制发展乡镇经济 实施方案（试行）》的通知

各乡（镇）党委、人民政府，城市社区党工委、管委会，县委各部门，县直、驻县各单位，各人民团体：

经县委、县政府研究同意，现将《全南县创新管理体制发展乡镇经济实施方案（试行）》印发给你们，请结合实际，认真抓好贯彻落实。



2022年7月6日

全南县创新管理体制发展乡镇经济 实施方案（试行）

为深入实施乡村振兴战略，促进城乡融合发展，充分调动乡镇发展产业、培植税源、招商引资的主动性和积极性，激发乡镇发展经济的内生动力和活力，根据《中共赣州市委办公室赣州市人民政府办公室印发〈关于创新管理体制加快推进乡镇经济发展的实施意见（试行）〉的通知》（赣市办发〔2022〕3号）精神，结合我县实际，制定本实施方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实中央、省、市经济工作会议精神，按照省、市、县党代会部署要求，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，以推动高质量发展为主题，深入实施“三大战略、八大行动”，更高水平对接融入粤港澳大湾区，着力打造“四地”，加快建设“四区”，积极主动适应我县经济社会发展新要求和人民群众新需要，不断优化资源配置，激活乡镇经济发展活力。

二、总体目标

以“乡镇增财力”为目标，以提高经济质量和效益为重点，到2022年底，乡镇简约精干的组织框架、务实高效的用编用人制度基本形成。逐步培育一批“四上”企业、新型农业经营主体、乡镇旅游景区景点，开展乡镇“一级财政”试点。到2025

年，适应乡镇发展的财政管理模式基本搭建，乡镇事权和财权相匹配的体制机制基本形成。乡村产业得到长足发展，乡镇财力明显增强，乡镇作为乡村经济中心的功能充分发展，基本形成经济活跃、运转有序、保障有力、人民满意的乡镇政府服务管理体制机制。

三、发展路径

（一）发展乡镇工业。把招商引资和发展民营经济作为壮大乡镇经济、促进财税收入增长的突破口，立足乡镇资源和比较优势，做好做足乡镇三产融合文章，在现代农业、基础设施、圩镇建设、产业发展等方面，积极开展招商引资、向上争资争项，鼓励和支持民营经济投资。中心乡镇发展工业经济，培育本土特色工业，打造工业小区、返乡创业园、电子商务产业园等。对一般乡镇，可以探索“飞地”模式，引进招商项目落户到工业园。县级统筹安排建设用地指标给乡镇搭建标准厂房和改造破旧厂房，用于招引环保达标的小微企业。对乡镇招商引资落户工业园区的项目，可以根据企业缴纳税收情况对乡镇实行奖补，或者实行县乡收入分成。一是打造招商载体。各乡（镇）要深入挖掘、盘活现有存量建设用地，打造工业小区、返乡创业园等招商载体。二是充分发挥乡贤资源。开展好“三请三回”招商活动，积极鼓励乡贤返乡创业，提供优质服务。三是突出招商重点。要结合各自资源禀赋，因地制宜，紧紧围绕县内首位产业等招商重点招大引强，引进项目落地。四是保障工作经费。县财政每年预算安排各乡（镇）招商工作经费6万元。（牵

头单位：县商务局、县工信局；责任单位：县财政局、县住建局、县发改委、县自然资源局、县税务局，各乡（镇）人民政府〕

（二）发展商贸和物流产业。结合美丽乡村、新型城镇化建设，从交通、公共服务等基础设施建设方面对小城镇商贸、物流建设给予大力支持，着力打造助力乡镇经济发展的高质量商贸和物流体系。统筹谋划农产品交易市场建设，加快农贸市场建设，形成县、乡层次有序、规模合理的农贸市场网络。助力传统商贸企业转型升级，对商贸流通企业进行数字赋能，加强数字化平台建设。整合物流资源，高效城乡配送，实现统仓共配，促进日用消费品、农资下乡和农产品进城。打通快递物流“最后一公里”，建成数字化智能快递分拨中心，整合县内 50% 以上快递企业集中分拣，实现快递县城、乡（镇）和行政村之间最迟“T+2”送达、发出，逐步实现服务覆盖县内所有行政村。进一步加大农贸市场建设和改造力度，实现每个乡镇都有农贸市场。探索实施供销社现代流通服务工程。〔牵头单位：县商务局、县交通运输局；责任单位：县农业农村局、县市场监管局、县城管局、县供销联社、县邮政分公司，各乡（镇）人民政府〕

（三）盘活利用集体资产。因地制宜发展乡镇经济，培育壮大村集体经济，巩固提升农村集体产权制度改革成果，探索新型农村集体经济发展路径，鼓励农村集体经济组织之间进行资源资产联合，农村集体经济组织与农业企业、农民合作社等进行股份合作，多种形式盘活农村集体资产等。通过盘活资产、

延长链条、创新业态、丰富经营项目等途径，创新集体资产经营方式，加快集体经济增长速度。开展集体资产清产核资、明确集体资产所有权、强化农村集体资产财务管理，盘活集体的自然资源和存量资产，建立集体资产台账，实现集体经济稳步发展，保证集体经济增长的可持续性。〔牵头单位：县农业农村局；责任单位：县委组织部、县自然资源局、县乡村振兴局、各乡（镇）人民政府〕

（四）发展特色农业产业。根据乡镇自身特色，发展主导产业，推行“公司+合作社+农户”、订单生产等农业产业化经营模式，培育壮大一批农业龙头企业，通过财政贴息贷款、奖励、用地优惠等措施，扶持农业龙头企业做大做强。以自然之星为引领，推进高山蔬菜产业链式发展，争创全省乃至全国绿色有机农产品示范基地。培育壮大现代牧业、金丰牧业等龙头企业，推动生猪养殖绿色高效发展，争创国家级生猪调出大县。推进中药材、脐橙、油茶、葡萄、肉鸽等特色农业产业提质扩面。推动富硒产业发展，加快建成冷链物流园、粮食应急储备库、蔬菜冷链冷库、蛋鸡养殖等重点项目，力争引进生猪屠宰及肉类深加工全产业链项目，提高农产品附加值。〔牵头单位：县农业农村局；责任单位：县乡村振兴局、县林业局、县供销社、县果茶发展服务中心，各乡（镇）人民政府〕

（五）积极发展乡村旅游。依托全南特色农业、自然生态、客家文化、瑶族文化、红色文化等旅游资源，开发农业观光、客家民俗、瑶族文化、红色文化体验旅游产品，重点推进黄埠

沙坝仔、古家营、瑶山、高车、大曾屋等乡村旅游点建设。进一步提升天龙山景区、雅溪古村、中国（全南）攀岩小镇、鼎龙·十里桃江等核心景区品质，着力打造一二三产业融合发展的特色旅游乡镇。完善停车场、旅游厕所等乡村旅游基础设施和公共服务设施建设。在旅游景区景点布局“全南好礼”旅游商品旗舰店、客家美食旗舰店、购物街，扩大旅游消费。精心打造“全南一桌菜”，推动“全南芳香宴”“醉美全南宴”“瑶乡油浸肉”“全南三鲜猪血”“客家擂茶”“全南磨斋”等名宴名菜、特色小吃向景区延伸，提升游客满意度和体验感。引导广大农民发展旅游民宿、手工艺坊等乡村文化旅游配套产业，不断丰富乡村旅游业态，实现农民和乡村文旅发展有机衔接。〔牵头单位：县文广新旅局；责任单位：县商务局、县农业农村局，各乡（镇）人民政府〕

（六）培育发展新产业新业态。从本地实际出发，在做强优势产业的同时，积极推进新产业的培育和发展，努力探索产业多元发展模式。在一二三产业融合基础上，发展观光农业、体验农业、创意农业、田园综合体、农村电商、农村快递、乡村养老等产业。充分发挥我县农业资源优势，利用“旅游+”“生态+”等模式，推进农、林、牧、渔、教育、文化、康养与旅游业的广度融合。重点发展观光农业、体验农业和创意农业。围绕市场需求和新产业新业态的发展开展培训，加强对农民实用技能培训，注重对农村的主要劳动力进行多领域的技能培训，培养思想新、观念新、技能新的新型职业农民。〔牵头单位：县

农业农村局；责任单位：县文广新旅局、县林业局、县商务局、县果茶发展服务中心，各乡（镇）人民政府〕

（七）探索适应乡镇经济发展的财政管理模式。按照权责相匹配的原则，合理划分县乡两级政府财政事权和支出责任，落实“权随责走、财随事转”要求，建立健全科学合理、县乡共同发展的财政管理体制，合理界定县、乡两级的事权和支出责任范围，建立健全激励约束机制，优化财政收支结构，提升财政保障能力，由县级政府承担的支出责任，不得转移给乡镇政府承担。对县乡两级共同财政事权的支出责任，根据县乡两级政府的职责范围以及收入划分情况，实行县乡按比例分担。对乡镇经济社会管理权限范围内事权所对应的支出责任，全部划归乡镇，由此产生的财力缺口通过一般性转移支付予以弥补。

〔牵头单位：县财政局；责任单位：县税务局、县行政审批局、各乡（镇）人民政府〕

（八）构建增收分成激励约束机制。按照“谁发展、谁受益”的原则，综合考虑乡镇自然资源、财力水平、地理差异、经济水平等因素，以保“三保”、促发展、激活力为目标，对乡镇实行分类管理，合理划分县、乡（镇）收入范围和财政支出责任。2022年选择城厢镇为试点，实行“核定收支、保障基本、绩效奖补、自求平衡”的激励约束体制，2023-2024年在总结经验的基础上，2025年基本搭建权责结合、事权与财权相匹配乡镇财政体制，充分调动乡镇培植财源、发展经济、增收节支的积极性，规范乡镇财政收支行为，增强乡镇理财治税意识，有

效提升乡镇政府服务能力和水平。〔牵头单位：县财政局；责任单位：县税务局、各乡（镇）人民政府〕

（九）加强乡镇财政管理机构建设。完善乡镇管理职责，明确财政所原有业务由乡镇财经办承接，乡镇从事财政工作人员原则上不少于3人，加强内部岗位约束制衡。县财政局负责对乡镇财政工作进行监督指导、绩效考核，指导乡镇一级制定财政内控制度，并将各类财政资金全部纳入乡镇财政监管范围，加强审计监督，细化资金日常监管工作，确保资金安全高效运转。〔牵头单位：县财政局；责任单位：各乡（镇）人民政府〕

（十）持续扩大乡镇管理权限。按照县级赋权、权责一致的原则，增强赋权的精准性和有效性，进一步推进乡镇治理体系和治理能力现代化，确保赋权事项接得住、用得好。依据《全南县人民政府关于调整赋予城厢镇等9个乡（镇）首批县级审批服务执法权限指导目录的通知》（全府发〔2022〕1号），将直接面向人民群众、量大面广、由乡镇服务管理更方便有效的审批服务执法和经济社会管理权限依法赋予乡镇政府，重点扩大乡镇政府在农业发展、农村经营管理、建设开发、信贷融资、土地管理、安全生产、扶贫济困等方面的管理权限。强化县级和乡镇综合行政执法的良性互动，发挥县级执法部门的执法、指导、监督和兜底作用，建立乡镇执法机构早发现、早报告、早处理的综合执法机制。〔牵头单位：县行政审批局；责任单位：县司法局、县农业农村局、县应急管理局、县住建局、县自然资源局、县生态环境局、县乡村振兴局、县城管局、各乡（镇）〕

人民政府〕

（十一）保障发展用地。新编县、乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡镇经济发展用地。在乡镇国土空间规划和村庄规划中可预留5%的建设用地机动指标，供村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等用地。优先安排乡镇经济发展新增建设用地计划，每年安排不少于5%新增建设用地指标。允许乡镇利用集体建设用地建设人才公寓、公租房等，吸引更多人才支持乡镇经济发展。〔**牵头单位：县自然资源局；责任单位：县农业农村局、各乡（镇）人民政府**〕

（十二）优化资金支持。强化乡村建设资金投入保障。一是优先保障农业农村投入。坚持把农业农村作为一般公共预算优先保障领域，公共财政更大力度向“三农”倾斜，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保投入力度不断增强、总量持续增加，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。提高衔接资金用于村集体产业项目比例，助推村集体经济发展。二是多渠道筹集乡村建设资金。拓宽资金筹集渠道，调整完善土地出让收入使用范围，分阶段逐步提高用于农业农村的投入比例，总体上实现土地出让收益用于农业农村比例逐步提升。推动完善农村金融服务，特别是积极稳妥扩大“产业振兴信贷通”“财政惠农信贷通”等涉农小额信贷规模，发挥财政资金的放大作用，吸引社会资本投入乡村产业发展，激发金融机构服务“三农”的内生动力。争取债券、融

资资金用于乡村建设行动项目。三是积极激活民间资本。充分发挥财政资金的引导作用，因地制宜推行一事一议、以奖代补、先建后补、贷款贴息等，探索在农业农村领域有稳定收益的公益性项目推广 PPP 模式的实施路径和机制。对农村集体经济进行股改，引进社会资本共同参与村集体经济建设，解决资金不足问题。进一步完善争资争项的激励政策，鼓励乡镇多渠道多层次引进、争取项目资金。制定《关于进一步规范我县补充耕地项目管理的实施意见》，明确在乡镇实施补充耕地项目按新增耕地指标地类分别给予所在乡（镇）人民政府 500-35000 元/亩补助。〔牵头单位：县财政局；责任单位：县发改委、县自然资源局、县税务局、各乡（镇）人民政府〕

（十三）强化金融支持。鼓励和引导金融机构在产品和服务创新、信贷资源配置等方面对乡村发展项目予以倾斜。发挥政府资金的引导和杠杆作用，支持“财政惠农信贷通”“农业产业振兴信贷通”等支持农业市场经营主体发展，支持县级法人银行探索开发“乡镇经济发展信贷通”等创新产品，积极扶持乡村经济发展。扩大农业大灾险、农业特色保险覆盖面，为水稻、生猪、大棚蔬菜、脐橙、淡水养殖、中药材、油茶等乡镇主导优势农业产业投保，降低农业产业发展风险。〔牵头单位：县金融服务中心；责任单位：县财政局、人民银行全南支行、赣州银保监分局全南监管组、县农业农村局、各乡（镇）人民政府〕

（十四）优化干部队伍建设。持续实施“凝心、强基、赋

能”主题大培训，加强对乡镇领导班子成员的经济能力培训，把习近平新时代中国特色社会主义经济思想、市场经济学等内容纳入乡镇领导班子成员各类培训班内容。优化乡镇机关工作人员绩效考核，用好公务员职级晋升和事业单位管理人员职级晋升制度，指标政策向乡镇机关经济工作人员予以倾斜。赋予乡镇更大的人事权，落实艰苦边远地区县乡事业单位公开招聘政策，畅通村级集体经济组织负责人进入乡镇事业单位通道。县直单位派驻乡镇的机构编制、职数范围内人员的任免、交流、聘用、考核、奖惩等，需事先征求乡镇党委意见。自2022年起，三年内逐年减少乡镇缺额编制。严格规范借调人员使用管理，确保乡镇干部队伍健全稳定。建立县直单位干部到乡镇挂职锻炼制度。选派退出领导岗位干部担任乡村振兴指导员。〔牵头单位：县委组织部；责任单位：县财政局、县人社局、县农业农村局、各乡（镇）人民政府〕

四、工作保障

（一）加强组织领导。成立县发展乡镇经济工作领导小组，由县政府常务副县长任组长、分管县领导任常务副组长，县农业农村局主要负责同志任副组长。县委组织部分管负责同志，县商务局、县工信局、县住建局、县发改委、县自然资源局、县税务局、县交通运输局、县市场监管局、县供销社、县乡村振兴局、县林业局、县果茶发展服务中心、县文广新旅局、县财政局、县行政审批局、县司法局、县应急管理局、县生态环境局、县城管局、县金融服务中心、县人社局等单位负责人

为成员。领导小组办公室设在县农业农村局，由县农业农村局分管负责同志担任办公室主任，县乡村振兴局分管负责同志担任办公室副主任。各乡（镇）要建立健全相应组织领导机构和协调推进机制，因地制宜制定切实可行的发展实施方案，明确年度和阶段目标，整合资源，抓好落实，建立发展乡镇经济工作台账，把发展乡镇经济提上重要日程，县级各牵头单位要加强工作指导，推动各项政策措施落地落实。

（二）强化部门配合。各有关部门要进一步统一思想，提高站位，切实增强发展乡镇经济工作的责任感和使命感。要广泛参与，形成合力，围绕目标，狠抓落实，强力推进各项工作稳步高效开展，确保乡镇经济发展工作顺利实施。各有关部门要紧密协作，为发展乡镇经济提供有力的支撑和服务。其它涉农部门要把发展乡镇经济作为重要职责，在资金和项目上给予大力扶持。

（三）强化考核激励。把乡镇经济发展情况纳入乡镇领导班子和党政正职年度考核内容，作为评价和使用干部的重要依据，将县直单位和乡镇推动乡镇经济发展情况纳入乡村振兴、高质量考核等重要内容，实行分类考核，没有完成年度考核任务的乡镇，进行全县通报并约谈乡镇党政主要领导。

- 附件：1. 乡镇经济发展指标考核目标安排表
2. 乡镇经济考核相关指标说明

附件 1

乡镇经济发展指标考核目标安排表

乡(镇)		1. “四上”企业 年新增 个数	2. 市级 及以上 农业龙 头企业 新增个 数	3. 市级及 以上示范 新型农业 经营主体 或基地年 新增个数	4. 美丽 乡村建 设相关 荣誉年 新增个 数	5. 存量 用地所 得建设 用地指 标预留 比例	6. 县级 探索实 行“一级 财政”的 乡镇个 数	7. 县级 “一级 财政”试 点乡镇 税收分 成情况
一 类	城厢镇	1	1	3	2	每年不 低于5%	不少于1 个	按照功 效系数 法评分
	金龙镇	1	1	3	2			
	南迳镇	1	1	3	2			
	陂头镇	1	1	3	2			
二 类	大吉山镇	1	1	2	1			
	龙源坝镇	1	1	2	1			
三 类	中寨乡	1	1	1	1			
	社迳乡	1	1	1	1			
	龙下乡	1	1	1	1			

注：以上为 2022—2025 年度考核指标，指标 1 按照每个乡镇 1 个设置目标任务数，指标 2 按照每个乡镇 1 个设置目标任务数，指标 3 按照一类乡镇每个乡镇 3 个、二类乡镇每个乡镇 2 个、三类乡镇每个乡镇 1 个设置目标任务数，(城市社区不纳入)，指标 4 按照一类乡镇每个乡镇 2 个、二三类乡镇每个乡镇 1 个设置目标任务数(城市社区不纳入)。

附件 2

乡镇经济考核相关指标说明

1. “四上”企业：指经县级以上统计部门或主管部门确认的规模以上工业企业（年营收 2000 万元以上）、资质等级以上建筑业企业、限额以上批零住餐企业（批发业年营收 2000 万元以上、零售业年营收 500 万元以上、住宿和餐饮业年营收 200 万元以上）、规模以上服务业企业（年营收 500 万元以上）以及房地产开发企业。

2. 市级及以上农业龙头企业：指以农产品加工或流通为主，通过各种利益联结机制与农户相联系，带动农户进入市场，使农产品生产、加工、销售有机结合、相互促进，在规模和经营指标上达到规定标准并经市级以上政府有关部门认定的企业，市级、省级、国家级以权重比 1：2：4 计入个数。

3. 市级及以上示范新型农业经营主体或基地：指市级以上党委或政府及部门评定的示范家庭农场、示范农民专业合作社、田园综合体、农业农村改革示范点、赣州市富硒产业示范基地、赣南脐橙标准化果园等，市级、省级、国家级以权重比 1：2：4 计入个数。

4. 美丽乡村建设相关荣誉：指市级以上主管部门评定的中国最美休闲乡村、全国休闲农业与乡村旅游精品企业（园区）、全国乡村治理示范村镇、中国传统村落、全国“一村一品”示

范村镇、全国（全省）乡村旅游重点村、国家 A 级旅游景区、省 A 级乡村旅游点、全域美丽乡镇、星级民宿等，市级、省级、国家级以权重比 1：2：4 计入个数。

5. **建设用地指标年预留比例**：指县级每年为辖区乡镇经济发展预留的可用建设用地指标，原则上预留不低于 5% 的建设用地规划指标，重点保障农村产业融合发展用地。

6. **县级探索实行“一级财政”的乡镇个数**：指辖区内开展“一级财政”试点乡镇的个数不少于 1 个。

7. **县级“一级财政”试点乡镇税收分成情况**：指对试点乡镇税收分成总量和增幅按功效系数法计算，总量、增幅各占 40% 和 60% 权重。

中共全南县委办公室

2022年7月6日印发
