

荆门小城镇建设的实践与财政对策

○ 吴兴德 黄其明 贺庭汉

县域经济发展重点要加快小城镇建设。没有农村经济的城镇化，就没有农民生活水平的小康化。当前，湖北省荆门市小城镇建设正处于发展的加速阶段，财政部门必须在土地制度，财税制度、社会保障制度，城市建设投融资体制等方面进行配套改革和创新，促进县域小城镇健康发展。

小城镇建设不仅是农村商品经济运行的枢纽和中心，也是农民达到小康生活水平的必然表现形式，然而，由于各地经济发展条件的差异较大，更多地方的建制镇达不到城镇功能的要求。以荆门市为例，全市52个乡镇，设立建制镇50个，从建制镇设立来看，基本上全市城镇化，城镇普及率达到97%以上。但大部分建制镇的城镇人口数量少，集聚速度慢，城镇化水平低。我们选择了荆门市5个综合改革试点镇做了抽样调查，从统计的数据来看，全市城镇化水平达到32.51%，低于湖北省城镇化水平10个百分点，低于全国城镇化水平6个百分点。但从抽样调查的统计分析，我们也发现一个可喜的现象，按国际城镇化进程经验来看，当城镇化水平达到30%的临界值时，将进入加速城镇化的阶段，全市的城镇化水平高于这个临界值2.51个百分点。就是说，现在是加速发展荆门小城镇进程的良好契机，这既是提高农民小康生活水平的要求，也是经济发展客观规律的反映，抓住机遇，克服困难，围绕市委、市政府提出的“兴工富市”的战略目标，加快建设一批中心城镇或称“第二县城”，推动县域经济发展。当然，小城镇建设也是一项长期的系统工程。小城镇地处城乡结合部，在发展基础、政策环境以及交通、技术等方面有其固有缺陷。这些问题归纳起来主要表现在以下几个方面：

（一）发展环境不优，阻滞城镇发

展。发展小城镇要有相适应的配套政策。国家虽然对小城镇建设作出了战略决策，出台了许多相关政策，但大多为纲领性、指导性文件，缺乏具体的支持政策与扶持项目。目前影响小城镇建设与发展的政策性障碍还比较多。一是户籍制度对农民进城有种种限制。一方面，门槛较高，农民取得城镇户口有较多条件限制。按照现行法律规定，农民进城落户必须放弃承包土地而且不予补偿，对此，农民顾虑较多，害怕缺乏生活来源；另一方面，农民进城务工与正式的城镇居民在国民待遇上也不平等，不利于人口的合理流动。二是社会保障制度不健全。目前，国家的社会保障制度还没有覆盖到农村，城镇因财力有限，在社会保障方面难以与大中城市甚至县级城市相比。三是投资环境方面缺乏各种优惠政策，不利于乡镇企业的发展。四是财政体制不活，镇级财政缺乏自主权，收支矛盾比较突出，财政“越位”与“缺位”的问题普遍存在。

（二）投融资机制不活，制约城镇发展。小城镇建设需要大量的资金投入，镇级财政难以承受。近6年来，宋河镇用于小城镇基础设施建设的资金已达1.2亿元，主要采取政府投资一块，农民、工商业者集资一块的办法解决，这样一来，不仅加重了农民、城镇居民和个体工商业者的负担，而且高额的政府投资，繁衍和产生了大量债务。农村税费改革后，地方财力大幅减少，仅宋河镇就减少预算内外财力400万元，而且镇级债务沉重，全镇镇级债务已达1000万元。今后很难有更多的资金用于城镇基础设施建设，严重削弱了小城镇建设的发展后劲。

（三）环保意识不强，延缓城镇发展。在县域小城镇建设中，由于受利益驱动、资金技术有限以及工业企业和城镇建设起点较低等因素的

制约,重发展、轻环境的问题比较突出。如宋河镇目前还没有一家有规模的污水处理厂,生活、工业污水基本没有处理就直接排放。企业对城区的污染较为严重。该镇楚天钼盐厂是中南地区最大的钼酸盐加工厂,同时也是重点污染企业。企业座落在镇东面,整天浓烟滚滚,遮天蔽日,严重地影响了居民的日常生活。目前已成为该镇的主要污染源,对该镇的持续健康发展影响较大。

(四)城镇功能开发不够,吸纳能力有限。小城镇作为连接城乡的“节点”,其区位优势表现为“传递”与“消化”两个方面。“传递”就是把城市的辐射作用接收下来再辐射给周边的农户。同时,把周边的农户带动和吸引过来,形成合力以支撑城市的发展。“消化”就是既要消化大中城市的信息、技术、资金等,转化为农村先进生产力;又将农产品或经过初级加工后的农产品向城市输送,促进大中城市的发展。同时,对农村剩余劳动力进行转移和消化,这是小城镇发展的潜力所在。从荆门市小城镇建设现状来看,“传递”和“消化”功能没有得到很好地发挥。一是流通不活。表现为市场建设档次差,流通机制不活,市场对农产品的吸引力不强,吞吐量小,产、销矛盾比较突出。二是农产品加工业不发达。表现为企业少、没有形成规模,缺乏深加工的技术与能力,农产品转化能力弱。90%的农产品没有经过加工转化,以原材料或初级产品出售,不仅打不开市场销售局面,而且附加值低,不利于农民增收。三是对信息、技术的消化、辐射作用有限,“中转站”的作用没有得到发挥。主要原因是人们的思想观念还比较落后,科技素质较低,缺乏信息、技术转化的载体。四是对农村剩余劳动力的吸附能力有限。主要原因是市场小、企业少,

城镇居民收入水平不高,因此,既留不住技术、资金,也留不住人才。

(五)管理水平不高,达不到规模化发展要求。表现为城镇建设缺乏长远规划,短期行为比较浓厚,上面“推一推”,下面“动一动”的问题比较突出,同时也没有将小城镇建设纳入法制化轨道;管理水平不高,处于“为管而管”、“粗放式”的管理状态,而且受部门利益的影响,服务就是收费,管理就是罚款的问题突出。对现代城镇管理的理念和机制研究不深,缺乏新的思维和经验,在管理上跟不上形势发展的需要。

加快县域经济发展,推进城镇化,财政部门要站在统筹城乡经济社会发展的高度,支持小城镇建设。从思想观念上根本转变即由过去的农村支持城市、农业支援工业逐步转变为城市反哺农村、工业反哺农业。要富裕农村,必须减少农民,走小城镇发展道路。因此,各级财政部门要采取积极的政策予以大力扶持。

(一)建立和完善小城镇分税制财政管理体制。分税制财政体制要适应小城镇建设的需要。城镇财政要将资金用于小城镇建设,推动小城镇建设快速发展。农村税费改革后,镇级财政更为困难。因此,各级财政部门要树立“放权”、“让利”的思想,科学划分小城镇与县市(区)的事权分工范围,按照事权与财权相统一的原则,合理划分收入范围,给镇级财政更多的自主权。一是要建立合理的镇级财政管理体制。将目前各乡镇实行的“核定收支,超收不补,结余留用”的财政体制,改为“核定收支,增量留镇,一定十年”的财政体制,增强镇级财政发展后劲。二是在收入上适当提高小城镇建设的聚财功能。具体来讲:设立小城镇建设专项资金。对纳入综合改革试点镇予以重点扶持,镇级城建税原则上应全部用于小城镇基础设施建设

投入。扩大镇级增值税、消费税、营业税以及所得税的共享比例。加大对城镇土地使用税、耕地占用税、土地出让金、电力附加等专项资金的征缴力度,实行定额返还、专款专用。研究按销售收入的1%开征乡镇企业及私营企业等非国有企业“公共事业附加”,对行政事业单位各种收费可按资金总额的5%开征“事业附加费”,为小城镇建设提供财力保障。

(二)积极构建小城镇公共财政管理体系。小城镇财政要为满足“社会公共需要”原则提供资金保障。镇级财政在保工资发放、保机构运转的同时,要合理安排好建设资金,特别是要着力解决好当前镇级财政在支出上存在的“越位”与“缺位”问题。财政性资金要退出经营性、生产领域,重点满足小城镇发展与建设中各类公共基础设施建设的支出需要。要大力推行部门预算改革。按照《预算法》的要求,对小城镇所辖各单位实行部门预算,对预算内外财力综合统筹,解决小城镇预算编制不科学、随意性大,甚至无预算的状况,节约更多的资金支持小城镇建设。要让公共财政的“阳光”逐步照耀到农村,体现在小城镇建设发展速度上。

(三)加大对镇级财源建设的扶持力度。一是在资金上予以扶持,各级财政部门都应拿出一定的资金来重点帮助乡镇企业进行技术改造、技术创新和技术进步,增强其市场竞争能力。二是在项目上予以支持。国家在制定重大产业政策、确定重大建设项目时,要对镇级进行倾斜,支持乡镇企业的发展。三是要进一步放宽农民从业限制。要适当简化农民工经商的手续。

(四)建立多元化的投资融资体系。加快小城镇建设要有更为宽松的投资环境。财政资金投入必不可少,仅靠财政资金也只能是杯水车



打造京津绿色屏障

——河北省围场县财政完善农发资金管理加快生态农业工程建设

○ 刘柏华

自1990年以来,河北省围场县先后完成四期坝上生态农业工程建设,共完成资金投入10890.83万元,其中市以上投资6188.3万元,县级配套626万元,吸附社会投资4076.53万元,目前已完成水利、林业、牧业、科技、良繁、仪器购置六大类41个项目建设,取得了显著的生态和经济效益。1997年围场县被定为全国生态建设示范县,1999年被河北省命名为“河北省蔬菜之乡”、“农业产业化示范县”、被国家命名为“全国绿化百佳县”,2002年被列入“国家级生态示范县”。

坝上生态农业开发建设实践证明,使用和管理好农发资金,对推进工程建设起着至关重要的作用。几年来,围场县财政部门不断推进和完善农发资金管理机制,把坝上生

态农业工程资金管理作为保证坝上生态农业工程正常进行的关键环节,通过“三个转变”、“三个加强”,使坝上生态农业工程资金管理得到全面加强。

第一、转变过去层层拨款的传统划拨资金方式为工程资金财政集中支付管理。过去坝上生态农业工程资金实行财政——农开办——项目乡镇——项目实施单位及个人层层拨款的方式拨付工程资金,这种多部门、环节多的资金划拨方式虽然能够调动起各部门积极性,但却往往使项目资金运转迟缓,延误工期,甚至出现“层层剥皮”,影响工程质量,造成“胡子工程”、“烂尾工程”的不良后果。为彻底解决上述问题,杜绝违纪现象的发生,县财政部门积极探索,主动出击,递次改进。

一是在财政部门 and 农发部门分别设工程资金专户,将资金由财政专户按工程进度拨至农发专户,由农发部门实行以物代拨的方式,按工程设计要求,将物资直接调配给项目实施单位,减少资金拨付环节。二是取消农发账户,将坝上生态农业开发资金纳入财政集中支付管理,形成工程资金由财政专户直接向物资供应商和施工单位及个人付款的“直通”方式。

第二、转变过去部门分散采购为政府采购管理。2000年,围场县成立政府采购中心,开始把坝上生态农业工程纳入政府采购范围,认真贯彻落实《政府采购法》,对坝上生态农业工程发包及物资采购实行公开招标。具体运作方式是由政府采购中心接受农发管理部门委

薪,建立起多元化的融投资体系才是根本出路。一是中央、省、市、县各级财政每年都应拿出一定数量的资金,作为小城镇建设专项资金,统筹安排,重点支持小城镇公共设施和公益事业建设。对一些功能齐全、带动性强的小城镇,中央、省、市还可采取贴息配套奖励办法,促使小城镇加大对基础设施的投入力度,加快建设步伐。二是要加快农村金融改革,搞活农村投融资机制,对

农民进城发展经济实行积极的货币政策。三是建立多元化的融资机制。按照“谁投资、谁受益”的原则,除了动员农民开展多种形式的劳务、资金投入外,要动员社会各方面的力量进行水、电、路的综合开发。四是搞好招商引资工作,积极引进外地的技术和资金。

(五)建立和完善小城镇居民保障体系。重点是要做好“两个扩大、一个突出”工作。一是要扩大小城镇

居民最低生活保障线的范围。让小城镇居民成为保障对象,解除后顾之忧。二是要扩大失业人员保障金的发放范围。小城镇失业人员同县级以上城镇失业人员一样享受保障待遇。三是突出抓好再就业工作这一重点。要千方百计通过培训、提供就业渠道等方式,提高小城镇居民的就业能力,努力提高就业率。

(作者单位:湖北省荆门市财政局)