

平谷小城镇发展现状及对策

○ 刘彩兰

近几年来,北京市平谷区政府坚持“小城镇、大战略”的建设方针,以财政资金为杠杆,全力启动小城镇建设工程。峪口镇1994年被北京市政府纳入第一批10个小城镇进行试点,1999年9月列入国家级综合改革试点镇;马坊镇于1999年列为北京市小城镇建设试点。平谷区对两个试点小城镇严格建设规划,投入大量资金,加强小城镇基础设施建设,不断改善投资环境,现代化小城镇初具规模。

峪口和马坊两个小城镇被列入试点小城镇后,立足于区位优势,以“高标准建镇、工业强镇、农业科技兴镇、环境立镇、商业活镇”为重点,积极推进小城镇建设步伐。几年来,各级财政共投资13761万元,加强水、电、路、暖等基础设施的建设,对街道进行拓宽、改造、绿化和亮化,修建开发区公路,实现了水通、电通、路通、暖通。良好的投资环境和政策,使招商引资更具吸引力。峪口镇仅2001年就引进18家企业入驻,其中,新上生产型项目8家,总投资1.4亿元。招商引资促进了峪口镇的经济发展,2001年,完成工商税收4680万元,比2002年同期增长13.4%,相当于1995年的8倍。马坊镇采取以商招商、委托招商、网上招商等多种形式,进行招商引资,现有注册企业800家,其中生产型企业50家,外来入区户数268户,人口624人。仅2001年,就引进生产型项目12个,谷丰行蔬菜加工厂等5家新上项目先后投入生产,总投资

额3700万元,年实现税收400万元。2001年,实现国内生产总值2.2亿元,工业总产值4亿元,农业总产值1亿元,出口交货额2200万元,完成各种税收4500万元。小城镇的开发建设,带动了二三产业的发展,吸纳了大批农村剩余劳动力,为农民开辟了一条致富路。2001年,峪口镇工业项目和工业大院的建设,安排剩余劳动力就业1500人,从事二三产业劳动力达到4600人,全镇人均收入达到5300元,比上年同期增长15.4%。马坊镇农转非509户,2300人,人均收入4750元,比上年同期增长9.8%。

平谷区小城镇建设已形成规模,取得了一定的成效,但从其整体发展情况看,与北京市城市发展的客观要求还有很大差距,现阶段仍存在着诸多亟待解决的问题,主要体现在以下几方面:

城镇规模小,发育不足。总的看,峪口和马坊只是初步具备了小城镇的雏形,与规模化发展的要求相比,还有较大差距,限制了城镇聚集效应和辐射功能的发挥。按照小城镇规划要求,小城镇人口应在5万左右,而峪口和马坊两个小城镇区人口只有6000人左右,这样的规模,基础设施建设不经济,对人口和企业的聚集效应也比较小。由于城镇规模小,金融、信息、技术等方面的服务水平低,生产要素市场发育不足,城镇功能弱,对区域经济社会发展的拉动力、整合力不强,影响了小城镇功能的提高。

基础设施总量不足,配套功能不全。近几年平谷区虽然加大了对基础设施的投入,但仍然存在基础设施总量不足及不配套的问题,致使小城镇内部商业、生活住宅、办公、生态环境治理等各功能区建设滞后,给招商引资、外来人口入户增加了难度,企业和人口难以集聚,客观上制约了小城镇的发展。

现行政策不适应小城镇发展的需要。现行的土地、户籍、社会保障等政策在一定程度上影响农民向小城镇集中,制约小城镇的发展。在土地使用政策上,手续繁琐,费用高。使用者要到多个部门办理征地手续,征地费用每亩需12万元左右,与其他乡镇征地费用标准一样,没有政策优惠。户籍政策方面,指标卡得太死。农民和外地人进入小城镇门槛太高,每年只给150人的指标,农民进城较难。社会保障体系建设滞后,农民进镇有后顾之忧。

投资机制不健全,融资渠道少。虽然平谷区小城镇的投融资体制呈现出多样化的特点,但总的说来政府部门的投资仍然是最主要的,国家、企业、个人三者之间尚未形成互促互动,投资共担,利益均分的投资机制。农民、企业及外来投资者只注重自身经营项目建设,而不关心基础设施建设和维护,区、镇两级政府受财力制约,对小城镇建设中基础设施、服务设施、福利设施等投入不足,这是制约小城镇发展的重要因素。

现行的财政管理体制制约着小

城镇的发展。现行的财政体制，使财政收入的大部分上缴上级财政，按比例作为镇级留成基数，超基数20%部分，镇级占小头，区级留大头，超的越多，缴的越多，且与其他乡镇留成比例相同，自身预算内资金不足，无法满足城镇基础设施建设和各项事业开支的需要，严重影响着小城镇持续健康发展的能力。

小城镇的机构设置不适应城镇管理的要求和发展需要。小城镇大部分机构设置与乡镇政府基本没有区别，如：物业、市政、居民管理部门等都没有单独设置，没能按照城市管理的要求来设置机构，不利于提高小城镇的管理水平。

推进小城镇的发展，政策、体制都有待于调整和完善，要从多方面入手，如户籍制度改革、机构设置、投资体制、社会保障等方面，追寻问题的根源，在此仅从财政的角度提出几点建议：在资金投向上，一要在继续加大基础设施建设投入的同时，重视服务性、功能性的设施建设，比如，商业区、娱乐设施、住宅区建设等。二要注重生态环境建设，如：污水处理、垃圾治理等工程。有了好的投资环境，才能吸引更多的企业和农民到小城镇投资和入户，也才能进一步扩大小城镇的规模。三要优先扶持能够吸纳大批农村剩余劳动力和进镇居民的二、三产业，大力培育主导产业和特色产业，尤其是农产品加工业。

在资金的筹集上，拓宽融资渠道，改变只由政府单一投资机制。针对小城镇资金不足的问题，可以借鉴和运用“经营城市”的理念，充分运用市场经济手段，对构成小城镇空间和功能载体的自然资本(如土地)和人力资本(如路、桥)及其相关资本进行重组、运作，最大限度地盘活存量，引进增量，广泛吸纳社会资金进行城镇建设。如，转让街道冠名权、广告经营权等。也可以建立国家、企业、个人三者互促互动，投资共担，利益均分的投资机制，调动各方的积极性。实现投资机制的多元化和市场化，丰富和扩展“经营城市”理念内涵。

在财政体制上，调整财政收入分配关系，适当提高小城镇财政收入的留成比例。现行的财政体制，财政收入的乡镇留成比例是一样的，小城镇与其他乡镇比较没有优越性。小城镇要发展建设，需要大量的资金，应制定一些倾斜政策，适当提高小城镇财政收入的留成比例，或至少在超收部分留成比例上向小城镇倾斜，以有别于其他乡镇，这样有利于小城镇聚集资金，加快发展建设步伐。

(作者单位：北京市平谷区财政局)



湖北省仙桃市张沟镇双碾子村地处湖区，这里交通闭塞，土地贫瘠，曾是镇里有名的贫困村。1997年，该村集体负债高达78万元，农民纯收入不到1000元。农业效益的偏低，致使大量农民外出务工经商，全村撂荒地最多时达890亩，占全村耕地面积的25%。1998年以来，在财政部门的大力扶持下，该村选准致富路子，大力发展养鳊业，村级经济由此得到了迅猛发展。2000年底，该村不仅还清了所有外债，而且积累资金8万多元，农民纯收入一举突破5000元大关，率先进入了小康生活水平。

双碾子村凭的什么“法宝”一夜致富的呢？群众众口一词道出了其中玄机：靠的是财政扶持得力，发的是财政支农之“财”！

1998年，双碾子村作为一个“负债高，发展慢”的“困难村”，被仙桃市委、市政府指定为市财政局驻