



# 秭归小城镇建设的实践与思考

◎周立银 尤红梅

在城镇化建设中，湖北省秭归县积极运用财政政策，吸纳和引导城镇化建设专项资金、三峡移民资金、外商开发资金、农民造城资金和个体私营资金及其它社会性资金，正确投入，合理使用，严格管理，有效开发，使城镇化建设的发展取得了可喜的成效。但在小城镇化发展建设中也暴露出与现行财政政策和财政体制不适应、不协调、不互利的许多问题，亟待通过深化财政体制改革，不断完善财政管理机制来加以解决。本文从我县实际出发，探讨进一步推动小城镇建设发展的财政对策。

## 秭归小城镇化建设方兴未艾

抓住机遇，突出县城建设。秭归县抓住三峡大坝建设和库区移民安置的发展机遇，把原座落在老归州0.5平方公里，仅1.5万人的老县城东迁至三峡大坝之邻。经过五年的浴血奋战，在三峡大坝库区附近的长江南岸茅坪重新建立起一座5.5平方公里5.6万人的新县城。在山区县城中，它具有起点高、规格高、功能全、综合性强、开发性强等有利于经济发展的新特点，深受全县人民的拥护和赞誉。近几年来，秭归县委、县政府根据全县的实际情况，一方面，通过招商引资，引凤筑巢，兴办工业企业，城区经济得到快速发展，全县财政收入稳步上升，2002年

全县财政收入11058万元，比1998年的9566万元增长13.5%；另一方面以争创名优县城为契机，通过倾斜政策、资金投入，使县城建设日新月异，2002年在湖北省获得“楚天杯”名优县城特别奖。

相互联动，加强集镇建设。在以新县城为重点的城镇化建设的辐射带动作用下，全县相互联动，城镇化建设一起发展，整体推进，有力地促进了各个乡镇的集镇建设。经过五年移民搬迁和建设，先后有茅坪镇、屈原镇、郭家坝镇、沙镇溪镇、两河口镇、水田坝乡、泄滩乡建设了具有规模型的新集镇；杨林桥镇、周坪乡、梅家河乡、磨坪乡集镇通过规划改造，集镇面貌焕然一新。沙镇溪镇近几年集镇建设取得丰硕成果，先后获得宜昌市“文明乡镇”、湖北省“文明乡镇”的光荣称号，2001年获得湖北省第二届小城镇建设管理“楚天杯”奖，在全县集镇城镇化建设中起到了率先垂范的作用。

因地制宜，体现特色建设。秭归县位于三峡水电枢纽工程坝区，具有得天独厚的优势，其特色经济大体可分为四种类型。第一是矿产资源型。可以利用丰富的矿产资源发展乡镇城镇化建设。全县有煤炭资源的7个乡镇年产量50万吨；有丰富的钙矿、硅矿资源，是水泥工业和硅炼工业发展取之不竭、用之不尽

的源泉。茅坪镇天然砂石料是很好的建筑材料，特别是三峡库区被淹没之后，它已成为全县和周边地区独一无二的天然砂石建材资源，可以大量开采利用。第二是淡水养殖型。三峡库区135米已经蓄水淹没，可以充分利用长江和溪河的平湖水域优势发展乡镇城镇化建设。迅速开发利用沙镇溪、香溪、九畹溪和泄滩河、嘎溪河、卜庄河水域资源，发展淡水养殖和淡水种植，变溪河沿岸的种植业为水产种植业和养殖业。第三是农业开发型。通过农业产业化建设发展乡镇城镇化建设。全县加大了农业综合开发的力度，狠抓拳头产品，建立了8个脐橙柑桔专业乡(镇)，1个夏橙柑桔专业乡，年产柑桔15万吨，产值达2.25亿元，1个磨芋基地镇和一个黄姜基地乡，面积达5500亩。第四是旅游服务型。抓住旅游服务业高潮到来的良好机遇发展乡镇城镇化建设。高峡出平湖，秭归应变样，在这个发展大好机遇下，瞄准三峡大坝，盯住屈原故里，利用九畹溪漂流，开发泗溪风景区，大力发展屈乡旅游，繁荣二、三产业，形成以旅游业带动其他产业的发展、以旅游促开发、以开发促发展的良性互动的特色经济模式。

强化基础，注重设施建设。以新县城、茅坪镇、沙镇溪镇、郭家坝镇、屈原镇、水田坝乡等为重点的小

城镇狠抓基础设施建设,截至2002年底,秭归县城镇化建设共投入资金86.38亿元,建设新县城和乡镇新集镇8座,完成住宅面积634.7万平方米,公共建筑120.5万平方米,生产性建筑83.42万平方米,新建道路214公里,新建公共厕所135座,新装路灯1868盏,城镇绿化植树3.5万株。使县城和乡镇镇区面貌发生重大变化,展现新姿。

### 现行财政体制制约小城镇化建设的发展

秭归县在各乡镇设置了财政经营管理所,属于乡镇政府一级财政,隶属于乡镇政府管理。目前,乡镇财政管理体制还存在着与小城镇化建设不相适应的矛盾和问题,突出表现在以下三个方面。

乡镇政府财权与事权不统一。尽管乡镇实行了分税制财政管理体制,但乡镇财政运作方式仍然是包干体制,实行的是统收统支的办法。一方面乡镇财政的预算和决算权不在乡镇政府,在县级,由县级政府决定。乡镇每年上缴的利税基数,一般确定较大,乡镇很难超额完成任务;另一方面虽然新分了税种,但对于乡镇来说,国家规定的留给地方的部分国税,基本上都留在县里。地税本属于地方税种,留归地方使用,但乡镇把所收地税全部交到了县级财政后,得到的返还部分相当有限。因此造成了乡镇财权和事权相分离,财权在上级,而事权在乡镇,政策和政府计划难以落实,缺乏办事的自主权。乡镇的发展急需大量基本建设资金,政府缺乏财政引导性资金投入,就难以加快乡镇小城镇化建设。

财税关系未理顺。乡镇财经所隶属于乡镇政府管理,而国税所、地税所则是垂直管理,且跨乡镇跨区域设置,这种情况造成了乡镇财税功能的不统一性、不完整性,增加了财政和税务部门之间的协调和联系

的难度,加大了税收征收难度和成本,不利于乡镇财政工作职责的全面履行和实施。

预算外资金管理欠规范。在乡镇三种财政性资金管理,预算内资金管理是严格规范的,而预算外资金和自筹资金管理比较松弛混乱。有的地方自筹资金和预算外资金甚至还未纳入财政管理,仍然是单位和部门的小金库,管理混乱,成为滋生腐败的温床。当预算内资金缺口较大时,往往就在这两部分资金上动脑筋、想办法、做文章,乱摊派、乱收费,加重了农民负担。

### 创新财政体制推进小城镇化建设

秭归是一个贫困县,积极推进小城镇化建设的发展,不仅是解决“三农”问题的有效途径,又是促进全县经济发展的重要战略,更是全县人民脱贫致富奔小康的必由之路。从秭归的实际出发,推进小城镇化建设发展,必须改革和创新财政体制,为小城镇化建设的健康发展创造良好的体制环境。

明确划分乡镇事权范围,扩大财政管理权限。根据中央提出的政府事权改革的基本精神,相应扩大县乡(镇)两级政府的事权范围,乡镇政府将成为真正的实体政府。按照事权与财权相统一的要求,在乡镇事权的扩大过程中,财权必须相应扩大,与事权相应的财权应无条件地下放给乡镇财经所,在预算法规定的范围内,扩大乡镇一级财政聚财、理财的自主权,充分发挥财政的重要职能作用。

完善分税制财政体制,合理划分县、乡(镇)财税的分配比例。在完善分税制的过程中,最重要的就是要把预算权还给乡镇,并明确县乡(镇)两级的分配比例。对财政收入较低而入不敷出的乡镇,上级财政要加大财政补贴和转移支付的力度,确保贫困乡镇的正常运转和各项事

业的健康发展。

调整乡镇机构设置,尽快理顺财税关系。在有的乡镇,财政与税务部门合并办公作过一些尝试,实践证明有利于协调税收关系,有利于税收征收入库,有利于税收征管执法。税收职能的完整性,是逐步建立乡镇实体财政的重要保障。因此,乡镇财政和税务机构合并设置,合署办公,益处甚多。

发挥财政对投(融)资的牵引作用,鼓励和引导社会资金对小城镇化建设的投资。要大胆运用市场机制,坚持财政投入、农民参与建镇、大力招商引资等,多方筹措城建资金。城镇基础设施和公用设施应坚持“谁投资、谁管理、谁受益”的原则,实行有偿使用办法,允许投资者以一定的方式回收投资。乡镇政府要逐步建立多形式、多元化、多类型、多渠道的小城镇建设投(融)资体制。要重点加大对城镇干道、绿化、城镇防洪、消防、灾害和环境监测系统等方面的财政性投资;建立城镇土地出让金用途分解机制,扩大城镇市政设施建设资金渠道;改革城镇供水、供气、供热、供电、环境卫生、公共娱乐等公用产品和服务业的价格形成的收费机制;对公共产品和服务业采取特许权经营,组织建设新型的投资——经营——回收机制。

合理确定财政资金使用范围,加强财政资金的严格管理。在乡镇财政资金的具体管理中,自筹资金往往游离于财政之外,管理比较混乱,严重制约了乡镇财政职能作用的发挥。因此,要把自筹资金纳入预算外资金管理的范围,严格管理。县在乡镇的派驻机构的各项政策性收费应当留在乡镇,统一纳入乡镇财政管理,捆绑使用,发挥其更大的作用和效益。

(作者单位:湖北省秭归县沙镇溪镇财经所)