

编者按:如果说,实行家庭联产承包责任制,释放出农民前所未有的种田积极性,是农村经济发展的第一次飞跃;乡镇企业异军突起,农民致富奔小康,是第二次飞跃;那么,进入90年代以来,小城镇建设在广大农村蓬勃兴起,带动农村经济全面发展,可以说是又一次飞跃。党的十五届三中全会明确提出“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略”,“要制定和完善促进小城镇健康发展的政策措施”,为小城镇建设指明了方向。本刊编发这一组文章,旨在通过介绍一些地方的经验和做法,推进小城镇建设健康发展。

# 以农兴镇 以镇保农

## ——襄樊市财政积极支持小城镇建设

○ 杨茂云

党的十五届三中全会提出:“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略”,并且要求“制定和完善促进小城镇健康发展的政策措施”。几年来,湖北省襄樊市在加快农村现代化建设的进程中以小城镇为载体,以农业产业化和乡镇企业“二次创业”为支撑,三大战略一起抓,构筑了农村工业化的基石,铺就了农村现代化的道路,承担了农村经济社会再发展的重任,实现着广大农民向往现代文明的梦想。到1998年底,该市小城镇已发展到310个,已有百万农民入住,占全市农民的1/4、小城镇居住人口的八成。他们成为小城镇建设、经营、消费的主体,创造国内生产总值152亿元,占全市国内生产总值的1/3。

### 一、襄樊市财政支持小城镇建设的主要做法

1. 以小城镇为载体,推进农业产业化。襄樊市借助小城镇的区位、交通、通讯和人才技术等方面的优势,实施龙头带动、科技带动、市场带动、外向带动、品牌带动,充分发挥小城镇在农业产业化中的载体和纽带作用,把小城镇建成农业产业化的加工中心、销售中心

和新产品开发中心。全市投资5000多万元,重点扶持发展了300多家面向市场、带动力强、附加值高的龙头企业,年创产值60多亿元,年实现利税5.5亿元。围绕龙头开发生产基地658万亩(含山场、水面),开发名优农副产品200多个,其中21个获得国家和省级名牌。形成了龙头在城镇、基地在农村的产业化生产经营体系。一种是企业通过契约方式,与农民签订合同,农民按合同种植,企业按合同收购,并在种子、饲料供应及技术指导等方面提供服务。另一种情况是以小城镇的专业市场为依托,由专业经销大户与农户签订经销合同,农户按合同生产,经销大户按合同收购,形成种养经销一体化,使一家一户的生产经营走向了大市场。这样的小城镇全市共有23个,形成了一个产业链,带活一个企业群,繁荣一个小城镇,富裕一方老百姓的格局。

2. 以小城镇为载体,开展乡镇企业“二次创业”。针对乡镇企业重复建设、布局分散、机制退化等突出问题,襄樊市以小城镇为载体,以调整结构和机制创新为重点,实施乡镇企业“二次创业”。调整结构主要是优化区域布局,引导乡镇企业逐步向小城镇的工业小

区集中,彻底改变乡镇企业“村村点火、户户冒烟”的传统模式;强化优势产业,引导乡镇企业向农业产业化龙头企业集中,向农副产品精深加工集中,充分利用存量资产,形成发展的新优势。到目前,全市在小城镇兴办工业小区150多个,其中省级小区10个,国家中西部合作示范区1个,70%左右的乡镇工业企业集中在小区,围绕产业化重组资产15亿元。机制创新就是探讨通过乡镇企业产权制度改革,把民营经济的机制优势、乡镇企业的资产存量优势和民间储备的资本优势融为一体,吸引农民进镇承包、租赁、购买乡镇企业的途径。1997年,襄樊市在呢咀镇办试点,该镇18家企业以拍卖、租赁、股份合作等多种形式,公开竞标,置换产权。招标采购者达35人,其中27位是农民。轴承锻件厂净资产28万元,通过五轮竞价,最后以70万元买断。18家企业总负债7542.58万元,改制后由新法人承担的达6020.28万元,其它由银行和主管部门协调解决。可以说,改一个成一个,转一个活一个。当年产值、销售收入分别比上年增长40%和50%。襄樊市及时推广了呢咀的经验,全市有85%的企业进行了改制,盘活资产存量70多亿

元,占总资产的70%以上。同时,在小城镇开辟民营经济小区、营造小气候,放手让农民进镇务工经商,一大批有专长、懂经营、善管理、有资本的农民进入小城镇,产生了能人碰撞效应。1997、1998年两年全市小城镇新增个体工商户8万户,私营企业增加2200户,注册资本增加23亿元,从业人员增加20万。通过“二次创业”,企业发展了,农民进镇了,城镇兴旺了,财政增收了。

3.充分发挥农民在小城镇建设中的主体作用。在具体工作中,从承包地转让自主,宅基地依法转换,务工经商税费从优、手续从简,进镇农民与城镇居民享受同等待遇,农民承包、租赁、买断城镇企业优先、优惠,金融重点扶持等6个方面,为小城镇建设创造宽松的外部环境。目前,襄樊市小城镇居住人口80%以上是农民,小城镇的企业80%以上由农民经营,小城镇建设资金投入的80%来源于农民,小城镇商品零售额的80%靠农民实现。1992年以来,全市小城镇建设先后投入资金65亿元,其中农民投资52亿元。1998年,全市小城镇消费品零售额达39亿元,人均消费水平比农村高30%,其中仅在城镇购买商品住房和建住宅的投资就达15.5亿元。小城镇的发展,给农村、农业、农民的地位和作用赋予了新的内涵。农业不再只是生产粮食,农民不再只靠土地创造财富,农村不再停留于自给自足、以食物为主的消费,他们已成为生产、交换、分配、消费整体循环中不可缺少的重要组成部分。

4.在小城镇建设中推进农业现代化。小城镇的发展,带动了农村劳力大转移。襄樊市根据这一有利条件,积极探讨协商转让、大户承包、镇村反租承包等土地流转途径,发展一村一品、一乡一业的专业生产,适时推进土地规模经营、集约经营;实行“农科教”结合,加快农业科技化步伐;发展非农产业,加快农村分工分业步伐;完善小城镇功能,提高进镇农民生活质量,加快农村现代化步伐。全市近百万农民进入小

城镇后,转出耕地80多万亩,占耕地总面积的12.8%;种植20亩以上的农户增加到8万多户,占总户数的1/10;种植面积160多万亩,占耕地总面积的1/4;创产值17亿元,占种植业产值的1/3。专业村由97个增加到317个。也就是说,1/10的农户,用1/4的耕地,创造了1/3的种植业产值。枣阳市兴隆镇由镇农业产业化经营公司,反租土地200亩,多方筹资200多万元,兴建高科技农业示范基地,引进世界先进品种,聘请全国一流的专家作技术指导,实行农民承包,企业化管理,亩平纯收入5—10万元,最高的达到17万元。随着土地逐步集中和农民大量分化,农村分工越来越细,一个环节就是一个增长点。在进入城镇的农民中,80%从事专业生产经营,20%属于农工、农商兼业经营。他们有的成为加工大户、经销大户、运输大户、科技咨询大户,还有的成为饮食服务业老板。人口达10多万的襄阳县双沟镇,有4.5万农民进入城镇,搞农副产品加工的1.4万人,专业经销人员0.5万人,从事货运的2000多人,客运的750人,剩余的绝大部分从事餐饮服务。

5.多方融资,确保投入,促进小城镇有序发展。在投资上,襄樊市按照“谁投资、谁受益”的原则,各级政府负责路、电、水等基础设施建设,产业开发、住宅开发等以农民为主体。在政府投入方面,主要包括:各乡(镇)按建设项目总投资的3%向建设单位和个人收取基础设施配套费,由乡(镇)政府用于改善投资环境;各县(市)统一收取的乡(镇)城市建设维护税,原则上全部返还乡(镇);在城镇收取的市场管理费保证50—70%用于市场建设和留给当地作基础设施投资;市政府从1995年起从城市建设维护税中提取5%用于扶持试点镇的基础设施建设;从城市商业网点配套费中提取6%左右用于小城镇商业网点建设。自1999年以来,市财政每年拿出400万元,重点扶持20个示范乡镇,县(市)区财政按照一定的比例匹配资

金等等,确保小城镇建设对基础设施建设的资金需要,促进了小城镇的有序发展。

## 二、襄樊市小城镇建设对地方财政的促进作用

1.在财政收入规模上,小城镇起到了支撑作用。1994年襄樊市财政收入规模是9.58亿元,乡镇财政收入为2.35亿元,到1998年,全市财政收入达到22.2亿元,310个小城镇提供财政收入6.14亿元。小城镇财政收入占全市财政总收入的比重由1994年的25.1%提高到1998年的27.1%,占县级财政总收入的比重由34.8%提高到47.95%。财政收入达到1000万元以上的小城镇有6个,比1994年增加4个,500万元以上的有19个,增加15个,300万元以上的40个,增加33个,基本消除了财政收入100万元以下的乡镇。

2.在财政收入增幅上,小城镇起到了促进作用。从总体上看,几年来310个小城镇财政收入的增幅一直高于县市财政收入增幅。到1998年,全市小城镇财政收入是1994年的2.04倍,四年翻了一番多,年均递增幅度达到26.74%,比全市财政收入的年均递增幅度高出8个百分点。4年来,全市财政收入总增加额中,36.3%来自小城镇。

3.在财政收支平衡上,小城镇起到了稳定作用。1998年,全市310个小城镇基本实现了收支平衡。其中贡献型小城镇216个,比1994年增加159个,增加2.03倍,贡献总额达到1.64亿元,是1994年的2.4倍,年均递增33.8%,比同期乡镇财政收入递增幅度高4.2个百分点,为全市财政收支平衡作出了积极贡献。1998年310个小城镇财政支出达到1亿元,是1994年的1.71倍,保证了乡镇干部职工工资的兑现,解决了6万多财政供养人员的吃饭问题。

(作者单位:湖北省襄樊市财政局)