

# 规范分配关系 缓解乡镇财政困难

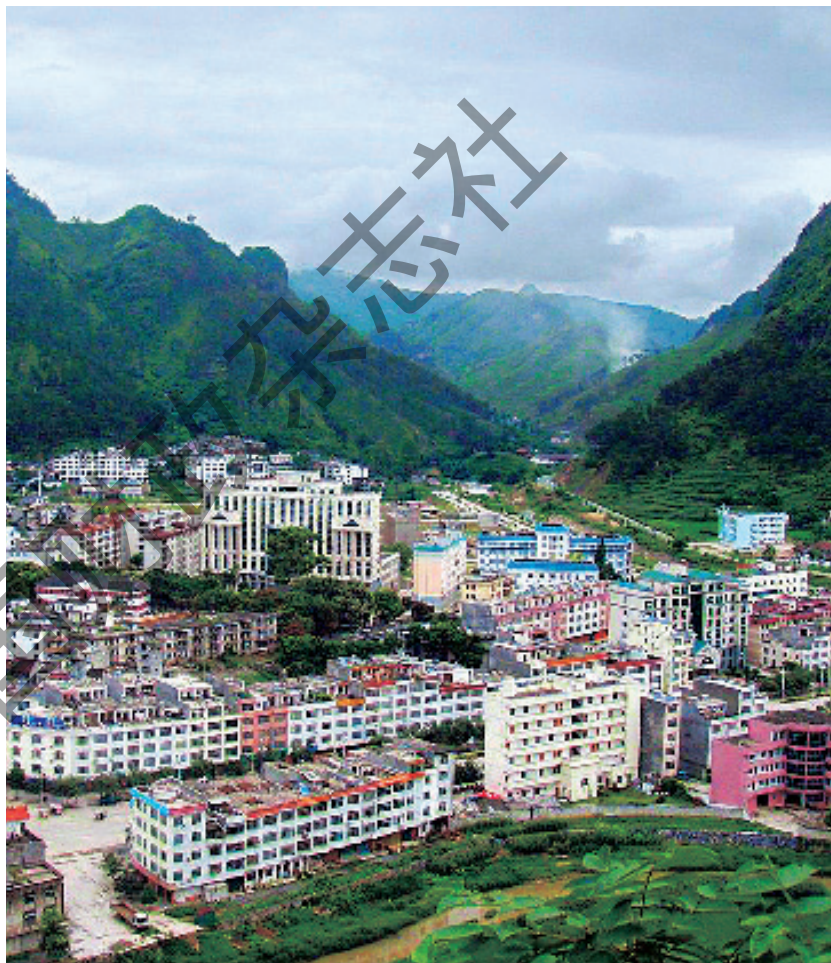
——广西灵川县乡镇财政管理体制改革运行实践

□ 袁国华 李顺明 蒋晓辉 唐晓刚

灵川县位于广西东北部，目前共辖6个镇、3个乡、2个民族乡。2000年以来，由于县乡财政收支结构发生较大变化，县委、县政府根据地方经济发展及变动的趋势，从健全和完善乡镇财政管理体制的角度出发，制定并实施了“核定收支，超收分成，超支不补，结余留用，三年一定”的乡镇财政管理体制改革方案，以便理顺县乡两级财政的分配关系，调动各乡镇当家理财的积极性，促进全县经济持续、健康发展。

1. 合理划分县、乡财政收入。按照税种和收入属地的原则以及收入的隶属关系划分县、乡财政收入。除重新核定的县直行政、事业、企业单位缴纳的工商税收及企业所得税（地方所得部分）归县财政外，其余各乡镇区域范围内的国有企业、集体企业、外商企业、私营企业、个体工商户及其他单位和个人缴纳的相关税费、其他收入等按属地分别划归管辖乡镇。并在税收分成上鼓励各乡镇招商引资和培植新财源。

2. 科学制定乡镇财政支出范围和标准。按照乡镇政府履行主要职能的需要，明确乡镇财政支出范围主要包括：本乡镇范围内的党政机关和事业单位人员支出；正常运转支出；加强社会管理以及提供公共服务、促进经济和社会事业发展所需支出等。为实现“保工资发放、保



机构运转、保重点支出、保社会稳定”的改革目标，支出根据“人员经费按政策、公用经费按标准、专项资金按项目”的原则确定。为鼓励乡镇加强税收收入库管理，确保应收尽收，县财政根据各乡镇在改革周期第一年核定的财政收入任务数按不同档次确定税收征收经费：在标准范围

以下的安排固定税收经费；超过标准范围的则根据任务数设定级距，分别按不同比例增加征收经费。

3. 合理制定上解和补助办法，调整乡镇财力差距，促进县域内各乡镇经济和社会事业均衡发展。在合理核定收支基数的基础上，收入大于支出的乡镇实行体制上解，支

出大于收入的乡镇实行体制补助。对于享受体制补助的乡镇,如当年财力超过核定的收入基数,超收部分50%留作当年使用、50%用于消化历年赤字,在消化完历年赤字后,超收部分财力与上解乡镇一样实行同比例超收上解。享受补助且没有历年赤字的乡镇,当年财力超过支出基数时,超基数部分按比例上解县财政。对于体制上解的乡镇,当年超收收入按固定比例上解县财政。

4. 推行机动补贴办法,增强乡镇工作活力。为进一步增强乡镇工作的活力,给乡镇留有相应的财力活动空间,以便应对经济社会发展中支出变化的趋势,县财政在安排各乡镇法定支出的基础上,确定了相应财力作为机动补贴。机动财力作为动态指标一年一算,并按照当年财政收入任务数完成情况来计算,如不能完成当年财政收入的,则按未完成比例双倍倒扣当年机动财力。为确保各乡镇在完成当年年初任务后都能享受机动财力,县财政在年终决算时将体制补助收入列入乡镇财力。具体办法是,年收入在核定标准以下的实行固定补贴,超过标准的确定级距,按不同比例计提增加机动财力。

运行实践证明,灵川县乡镇财政管理体制的改革达到了预期目标,并为推进经济和各项社会事业的科学发展提供了强有力的财力保障。

一是县域经济实力逐年增强。据统计,2005年、2009年和2010年,灵川县地区生产总值分别为40.13亿元、65.14亿元和72.08亿元,平均年增长11.2%。产业结构不断优化,三次产业结构由2005年的32.3 : 40.8 : 26.9调整为2010年的25.4 : 45.7 : 28.9,第二产业、

第三产业在国民经济中的地位不断提升,为增强县域综合财力奠定了基础。财政收入由2001年的1.2亿元增长到2005年的3.01亿元、2009年的6.13亿元和2010年的8.03亿元,保证了县乡政府机构正常运转,推进了经济发展和各项社会事业建设。

二是充分调动了各乡镇抓经济、谋发展的积极性。目前各乡镇大力发展农业经济,壮大农业龙头企业,促进农村产业化经营,形成了优质粮、柑桔、百香果、葡萄等9个万亩农业示范基地,全县907个自然村初步形成“一村一品”生产格局。各乡镇在工业和第三产业方面也作出了积极的努力。如定江镇利用八里街工业园区的平台,大力发展新材料、电子信息、光机电一体化、生物工程等四大支柱产业;大圩镇利用旅游资源丰富的优势,开发了古东瀑布(国家4A景区)、明清古镇、蝴蝶泉旅游中心、漓江金满园休闲度假中心等旅游区;潭下镇则提出了“招商、亲商、富商、安商”的口号,不断改善投资环境,加大招商力度,加强服务工作,形成了“白云”、“金山”、“金鸡”三个工业园区,涉及化工、冶炼、橡胶、铸造、旅游等10多个行业,等等。各乡镇产业的发展,不仅壮大了自身财源,也增强了财政综合实力。灵川镇财政收入由2000年的1341万元增长到2010年的1.2亿元;大圩镇由2000年的406万元增长到2010年的2800多万元;潭下镇由2000年的755万元增长到2010年的2700多万元,并消化了109万元的财政赤字;其他各乡镇的财政收入也均有不同程度的增长。

三是人民群众生活水平和质

量逐年提高,全县各项社会事业稳步发展。乡镇财政管理体制的改革运行以来,县级财政逐步加大了对乡镇财政转移支付的力度,缓解乡镇财政压力,乡镇财政公共服务能力和水平不断增强,各乡镇之间的基本公共服务逐步趋于均等化。如截至2010年底,全县建成公路915.9公里,路网密度每百平方公里达到40.5公里,实现了“乡乡通公路,村村通公路”,甚至相当部分自然村也通上了公路,大大缓解了出行难的问题。农田水利设施也得到明显的改善。这些工作的落实,推进了灵川城乡经济的健康发展,使城乡居民收入逐年增长。据统计,2010年城镇居民人均可支配收入18585元,农民人均纯收入5692元,分别比“十五”期末增长92.09%和70.46%。各乡镇还致力于开展民生工作和建设各项社会事业,乡(镇)财政用于社保、教育、文化、体育、医疗卫生等方面的投入持续增长。农村义务教育全面普及;村级文化站体系初步建成;城乡社会救助全面开展,保障了城乡困难群众的基本生活;城乡公共卫生服务体系建设进展顺利,县、乡、村三级卫生网络进一步完善,新农合的参合率由2006年的72%扩大到2010年的96%,农民“看病难、看病贵”和因病致贫、因病返贫问题得以逐步缓解。各乡镇社会事业的发展,不仅为灵川县获得“全国先进文化县”、“全国基层低保规范化建设先进单位”等荣誉称号奠定基础,还为建设“富裕灵川”、“和谐灵川”、“安宁灵川”创造了良好的环境。

(作者单位:广西灵川县人民政府  
广西灵川县财政局)

责任编辑 韩璐