

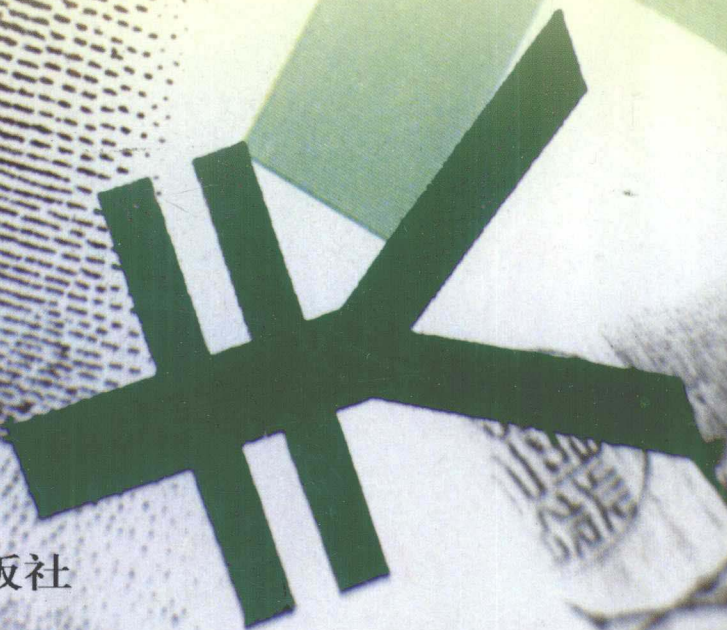


普通高等教育“十一五”国家级规划教材

NONGCUN CAIZHENG YU JINRONG

农村财政与金融

邱成学 主编



东南大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

农村财政与金融

主编 邱成学

参编 (按姓氏笔画排序)

李香允 杜放 邱爽
张松灿 张艳玲 赵树敏
曹秀娟

东南大学出版社

· 南京 ·

内 容 提 要

本书的主要内容分为农村财政、农村金融两篇,共10章。农村财政篇打破按“收、支、平、管”构建“财政”教材体系的惯例,另辟蹊径把其整合为农村财政概述、农村财政管理、农村税收、农税征管和农村财政政策五个“板块”(章);农村金融篇则设置了农村金融概论、农村金融业务、农村融资工具、农业保险和农村涉外金融业务五个“板块”,此举也突破了按“货币、信用、银行”构建“金融”教材体系的惯例。

本书最显著的特色是一改过去本末倒置即以财政、金融的基本理论和基础知识为主体内容,以农村经济与财政、信贷分配“结合部”为辅助内容的农村经济与财政、金融“三要素”、“两结合”教材模式,使农村财政、农村金融真正自成体系,而不是沦为财政、金融的“附庸”,成为真正意义上的教材主体,并使教材成为名副其实的“农村财政与金融”。

本书虽然作为普通高等教育“十一五”国家级规划教材,为农林管理专业“量身定做”,但亦可供本科及高职高专院校的财政、税收、金融、保险等经济管理类专业作为教学用书,更可供农村财政、农村金融领域的实际工作者作为培训教材。编者认为亦可供高等院校(本科)农林类专业作为教学参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

农村财政与金融 / 邱成学主编. —南京:东南大学出版社,2011.2

ISBN 978-7-5641-2580-6

I. ①农… II. ①邱… III. ①农村—财政—基本知识—中国②农村金融—基本知识—中国 IV. ①F812.8.
②F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 262968 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼2号 邮编210096)

出版人:江建中

江苏省新华书店经销 丹阳兴华印刷厂印刷
开本:787mm×1092mm 1/16 印张:26.5 字数:662千字

2011年2月第1版 2011年2月第1次印刷

印数:1—2000册 定价:39.80元

(凡有印装质量问题,可直接向读者服务部调换。电话:025-83792328)

前 言

自2002年8月“全国教育科学‘十五’规划、教育部重点课题项目“职业教育教学改革的研究与实验”子课题——职教《农村财政与金融》四种版本教材的比较研究及体系创新”课题启动以来,我们在教学实践中,对新的教材体系边设计、边撰写、边试用、边修订、边评价,使之日臻完善。到本教材出版为止,一方面适应了提升农村财政与金融教学水平之需要;另一方面促成了课题研究之深入开展。

按照新的教材体系设计、撰写的《农村财政与金融》,其科学性、创新性、实效性主要体现在:在教材体系、章节设置方面有新的突破——农村财政与农村金融成并立之势,两相匹配,更加均衡,对农村财政与金融从理论层面和实证层面都做出了新的科学解释,从而突破了困扰学界多年的农村财政与农村金融不匹配的教学瓶颈,教材名称通过“正名”,根除了“财政”作为属概念与“农村金融”作为种概念不属同级概念,二者用连词“与”相提并论,教材架构有父子同一辈分之嫌的简单形式逻辑错误,得以名正言顺。

本书分为农村财政、农村金融两篇,共10章。农村财政篇打破按“收、支、平、管”构建“财政”教材体系的惯例,另辟蹊径把其整合为农村财政概述、农村财政管理、农村税收、农税征管和农村财政政策5个“板块”(章);农村金融篇则设置了农村金融概论、农村金融业务、农村融资工具、农业保险和农村涉外金融业务5个“板块”,此举也突破了按“货币、信用、银行”构建“金融”教材体系的惯例。

本书最显著的特色是一改过去本末倒置即以财政、金融的基本理论和基础知识为主体内容,以农村经济与财政、信贷分配“结合部”为辅助内容的农村经济与财政、金融“三要素”、“两结合”教材模式,使农村财政、农村金融真正自成体系,而不是沦为财政、金融的“附庸”,成为真正意义上的教材主体。

本书力求构造一个以培养学生应职岗位综合能力为核心,以国家颁布的最新法律规范为依据,以能力模块取代三基本正“金字塔”状教学框架。本教材体例更像一个倒置的金字塔,它的塔锥即“两基”被淡化、弱化、简化到最低限度——以够用为度,它的塔顶则是一个以能力体系构造的大平台,被强化到最大限度——编者力所能及的极致。尽管教材依然保留了章、节设置的惯例,但每章、节实质上构成了相对独立的“教学单元”、“教学分单元”。

本书由邱学成任主编,负责全书编审定稿。本书编写人员分工如下:邱学成编写第1章(第1章初稿由杜放教授编写,但杜教授写出初稿即出国,所以邱学成重写了第1章);张松灿编写第2章、第5章;曹秀娟、赵树敏编写第3章、第4章;邱成学、邱爽编写第6章;李香允编写第7章、第8章;张艳玲编写第9章、第10章。

本书在编写过程中参考了大量国内外的相关教材和论著,借鉴了一些有益的说法,在此一并致谢。由于时间和水平所限,难免存在错误和疏漏之处,恳请指正。

编者
2011年1月

目 录

财 政 篇

1 农村财政概述	(1)
1.1 财政与农村财政	(1)
1.1.1 财政概述	(1)
1.1.2 政府收支分类	(2)
1.1.3 农村财政的理论界定	(4)
1.2 农村财政收入	(5)
1.2.1 政府收入分类	(5)
1.2.2 农村财政收入分类	(6)
1.3 农村财政支出	(7)
1.3.1 政府支出分类	(7)
1.3.2 农村财政支出分类	(11)
1.4 财政支农资金	(18)
1.4.1 财政支农资金概述	(18)
1.4.2 财政支农资金的种类	(19)
1.4.3 财政支农资金的发展现状	(22)
1.4.4 当前“三农”及“三农”财政政策方面存在的主要问题	(26)
1.4.5 财政支农的改进措施	(27)
1.4.6 财政支农资金的分配使用	(28)
1.4.7 财政支农资金的管理监督	(29)
1.5 我国的财政与税务机构设置	(29)
1.5.1 财政机构设置	(30)
1.5.2 税务机构设置	(39)
2 农村财政管理	(41)
2.1 财政管理体制概述	(41)
2.1.1 财政管理体制的含义	(41)
2.1.2 财政管理体制的原则	(42)
2.1.3 财政管理体制的类型	(42)
2.1.4 财政管理体制的发展、演变	(42)
2.2 政府预算管理	(43)
2.2.1 政府预算概述	(43)
2.2.2 预算收支范围	(53)
2.2.3 预算编制	(54)
2.2.4 预算执行	(58)

2.2.5	预算调整	(61)
2.2.6	政府决算	(62)
2.3	预算外资金管理	(65)
2.3.1	预算外资金概述	(65)
2.3.2	预算外资金管理的原则与制度	(70)
2.4	乡镇财政管理	(76)
2.4.1	乡镇财政管理的基本任务	(76)
2.4.2	乡镇财政的收支范围	(76)
2.4.3	乡镇财政管理体制	(78)
2.4.4	乡镇财政机构设置和人员编制	(81)
2.4.5	预算法中对乡镇财政的规定	(83)
3	农村税收	(84)
3.1	税收概述	(84)
3.1.1	税收的含义	(84)
3.1.2	税收的特征	(84)
3.1.3	税收的产生和发展	(84)
3.1.4	税与费的区别	(85)
3.1.5	税收的本质	(86)
3.1.6	税收的职能	(86)
3.1.7	税收原则	(86)
3.1.8	国税与地税	(87)
3.2	我国税收制度的要素结构	(87)
3.2.1	税收体系——我国税收制度的模式	(87)
3.2.2	税收制度的构成要素	(87)
3.3	农村税收的种类	(90)
3.3.1	流转税	(90)
3.3.2	所得税	(103)
3.3.3	资源税	(111)
3.3.4	财产税	(119)
3.3.5	行为税	(126)
3.3.6	农业税	(132)
4	农税征管	(136)
4.1	税金计算	(136)
4.1.1	比例税率应纳税额的计算	(136)
4.1.2	累进税率应纳税额的计算	(136)
4.1.3	定额税率应纳税额的计算	(139)
4.2	税收征管	(140)
4.2.1	税收征管概述	(140)

4.2.2	税务管理	(150)
4.2.3	违反税收征管法的法律责任	(162)
4.2.4	税务代理	(165)
4.3	农村税制改革	(167)
4.3.1	30年税制改革经历的三个阶段	(168)
4.3.2	30年税制改革经历的六大变革	(169)
5	农村财政政策	(173)
5.1	财政政策概述	(173)
5.1.1	财政政策的含义和种类	(173)
5.1.2	财政政策的目标、工具、功能	(176)
5.1.3	财政政策的调节方式	(180)
5.1.4	财政政策与货币政策的差异	(180)
5.1.5	财政政策与货币政策的搭配模式	(181)
5.2	财政农业支持	(182)
5.2.1	财政农业支持的相关概念及理论依据	(183)
5.2.2	我国财政农业支持存在的突出问题	(185)
5.2.3	我国财政农业支持的原则	(187)
5.2.4	近年来中央对发展“三农”事业的政策	(188)
5.2.5	财政农业支持的范围及效率	(190)
5.3	农村教育	(192)
5.3.1	农村教育的类型及其经费投入机制	(192)
5.3.2	农村教育综合改革	(195)
5.4	农村公共卫生	(197)
5.4.1	农村公共卫生的基本理论	(197)
5.4.2	农村公共卫生的状况及成因	(198)
5.4.3	建立和完善农村公共卫生服务体系	(199)
5.4.4	建立新型农村合作医疗制度	(201)
5.5	农村社会保障制度	(203)
5.5.1	农村社会保障制度的内涵	(203)
5.5.2	农村社会养老保险	(204)
5.5.3	农村社会救济(助)制度	(206)

金 融 篇

6	农村金融概论	(210)
6.1	金融与农村金融	(210)
6.1.1	金融概述	(210)
6.1.2	农村金融概述	(212)
6.2	农村金融体系	(216)
6.2.1	农业政策性金融	(216)

6.2.2	合作金融	(217)
6.2.3	商业金融	(219)
6.2.4	三者之间的关系	(220)
6.3	中国农村金融的发展历程	(220)
6.3.1	新中国成立初期的大发展时期(1950—1957)	(220)
6.3.2	人民公社化后长达 20 年的大波折时期(1958—1978)	(221)
6.3.3	改革开放后的恢复、改革、攻坚时期(1979—现在)	(222)
6.4	农村货币流通	(227)
6.4.1	农村货币流通的特点	(227)
6.4.2	农村货币流通的衡量与调节	(229)
6.5	农业资金与农业信贷资金	(233)
6.5.1	农业资金的含义和特殊性	(233)
6.5.2	农业信贷资金的含义和作用	(234)
6.6	农村金融机构体系	(235)
6.6.1	农村金融体系中的政策性金融机构——中国农业发展银行	(236)
6.6.2	农村金融体系中的商业性金融机构——中国农业银行	(237)
6.6.3	农村金融体系中的社区性地方金融机构——农村信用社	(241)
6.6.4	农村金融体系中的新军——中国邮政储蓄银行	(246)
6.6.5	试点中的小额贷款组织——小额贷款公司	(248)
6.6.6	试点中的新型农村金融机构——村镇银行、贷款子公司、 农村资金互助社	(252)
7	农村金融业务	(257)
7.1	中国农业银行的农村金融业务	(257)
7.1.1	存款业务	(257)
7.1.2	贷款业务	(262)
7.1.3	中间业务	(266)
7.2	农村信用社业务	(271)
7.2.1	负债业务	(271)
7.2.2	资产业务	(272)
7.2.3	资产负债联合管理	(276)
7.2.4	中间业务	(276)
7.3	农业发展银行业务	(278)
7.3.1	农发行的资金来源业务	(278)
7.3.2	农发行的贷款业务	(278)
7.3.3	农发行的中间业务	(279)
7.4	三类新型农村金融机构的业务	(280)
7.4.1	村镇银行业务	(280)
7.4.2	贷款公司业务	(280)
7.4.3	农村资金互助社业务	(280)

7.5	利息与利率	(281)
7.5.1	利息	(281)
7.5.2	利率	(282)
8	农村融资工具	(286)
8.1	货币证券——票据	(286)
8.1.1	票据概述	(286)
8.1.2	汇票	(288)
8.1.3	本票	(290)
8.1.4	支票	(292)
8.1.5	票据贴现	(295)
8.2	资本证券——股票、债券、投资基金	(297)
8.2.1	股权证券——股票	(297)
8.2.2	债权证券——债券	(305)
8.2.3	信托契约证券——投资基金	(321)
8.3	证券市场中介机构	(329)
8.3.1	证券经营机构	(329)
8.3.2	证券服务机构	(340)
8.4	证券监管机构	(342)
8.4.1	自律性组织	(342)
8.4.2	政府证券监管机构	(342)
9	农业保险	(344)
9.1	保险概述	(344)
9.1.1	保险的含义及保险体现的经济关系、法律关系	(344)
9.1.2	保险的要素与分类	(345)
9.1.3	保险的功能与原则	(346)
9.1.4	中国保险业的历史、现状与前瞻	(348)
9.2	保险合同	(349)
9.2.1	保险合同的含义与特点	(349)
9.2.2	保险合同的法律关系	(350)
9.2.3	保险合同的订立、变更、转让、无效和终止	(352)
9.2.4	保险合同的解释原则	(354)
9.2.5	保险合同争议处理的方式	(354)
9.3	保险业务流程	(355)
9.3.1	保险展业	(355)
9.3.2	保险承保	(355)
9.3.3	保险理赔	(356)
9.4	农业保险实务	(357)
9.4.1	农业保险概述	(357)

9.4.2	农业保险的主要内容	(361)
9.4.3	我国农业保险的组织形式	(369)
9.4.4	我国农业保险业的发展历程与现状	(373)
10	农村涉外金融业务	(377)
10.1	国际收支	(377)
10.1.1	国际收支的含义	(377)
10.1.2	国际收支平衡表	(378)
10.1.3	国际收支的调节	(380)
10.1.4	国际收支失衡的经济影响	(381)
10.2	外汇与汇率	(387)
10.2.1	外汇的含义与种类	(387)
10.2.2	外汇汇率	(389)
10.2.3	汇率变动的经济分析	(392)
10.2.4	汇率制度与外汇管理	(394)
10.2.5	人民币汇率制度与我国的外汇管理	(396)
10.3	利用外资	(402)
10.3.1	利用外资的意义与原则	(402)
10.3.2	利用外资的形式	(403)
10.3.3	我国农业利用外资现状	(408)
	参考文献	(413)



1 农村财政概述

[学习目标]

知识目标：识记财政的含义、政府收支分类，特别是农村财政的理论界定；理解财政支农的含义、对象和目标，财政支农资金的分配使用；掌握国家如何加强对财政支农资金的管理监督等问题。

技能目标：熟知农村财政收支的分类内容；正确理解财政支农资金的作用、存在的问题；正确把握县级财政、税务机构现行设置及其对农村财税的作用。

能力目标：能正确梳理农村财政收支分类内容在改革前后的发展变化，培养从事农村财税工作如农村集体或农民申请使用财政支农资金的基本能力。

1.1 财政与农村财政

1.1.1 财政概述

1) 财政的含义

财政是以国家为主体，为了实现国家职能的需要，参与社会产品的分配和再分配以及由此而形成的国家与各有关方面之间的分配关系。财政包括财政收入和财政支出两个部分。

人类社会迄今为止，存在三种经济体制形态：自然经济、市场经济和计划经济。相应的，财政也就形成了三种类型：家计财政、公共财政和国家财政。

(1) 家计财政 “家计财政”是指个人的、私人的财政。在自然经济下，主要是君主制或寡头专政，处于“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”（出自《诗·小雅·北山》）的“家天下”状态。整个国家都属私人所有，财政作为国家进行的收支活动很自然地也就具有个人或私人的性质，即“家计”的性质。

(2) 公共财政 “公共财政”最初产生于西欧。市场经济作为一种体制形式在西欧经过了数百年的产生、发展和完善的过程，与之相对应的公共财政，也经历了数百年的产生、发展和完善的过程。公共财政是与市场经济相适应的一种财政类型与模式。为市场提供公共服务，是其区别于其他财政类型的根本性质。

公共财政也是政府进行的分配活动或经济活动，这是它与自然经济和计划经济下的财政所共同具有的性质。但是，公共财政只能为市场提供公共服务，这又使得它不同于只为君主私人服务的自然经济下的财政，或只为“国家”服务的计划经济下的财政。这样，“公共”就

是市场经济给予市场型财政的根本性质。

为市场提供公共服务,是市场经济对政府及财政提出的根本要求。对于市场经济来说,政府及其财政提供的公共服务是必不可少的,这是市场活动必须具备的“外部条件”。反过来,市场也必须将政府及其财政的活动限制在一定范围和规模内,才能避免政府和财政对市场的危害。因此,“为市场提供公共服务”就成为市场经济下的财政的根本性质。而“为市场提供公共服务”的财政,也就是“公共”财政,从而市场型财政就具有“公共”这一根本性质。

(3) 国家财政 与计划经济相对应的“国家财政”,是作为国家直接配置社会资源的手段,表现为“满足实现国家自身职能的需要”而进行的分配。企业只是国家和政府的行政附属物,个人只是企业或单位的行政附属物,整个社会和国家以政府为中心形成一个大企业,财政则是这个大企业的总财务。企业和个人的活动只能服从与围绕着国家和政府的经济计划来开展,财政也只能服从与围绕着国家的需要而活动——具有“国家”财政的性质。

2) 财政的特征

(1) 财政分配的主体 财政分配的主体是国家,在任何社会形态下都是如此。财政分配以国家存在为前提,由国家来组织进行,国家在财政分配中居于主导地位。这是财政分配区别于其他分配范畴的基本特征,包含了以下三层含义:一是国家是财政分配的前提;二是国家在财政分配中处于主动、支配的地位;三是财政分配是在全社会范围内进行的集中性分配。

(2) 财政分配的对象 从财政分配的实际内容来考察,财政分配的对象是社会产品,主要是剩余产品。

(3) 财政分配的目的 财政分配的目的在于保证国家实现其职能的需要,这种需要属于社会公共需要。所谓社会公共需要,是指向社会提供公共安全、秩序、公民基本权利和经济发展的社会条件等方面的需要。社会公共需要分为三个层次:一是保证执行国家职能的需要(典型的社会公共需要),如国防、外交、普及教育等;二是准社会公共需要,如高等教育、医疗事业;三是大型公共设施,如邮政、民航、电力和城市公共设施等。

社会公共需要具有四个特征:一是提供的公共产品,其效用具有“不可分割性”;二是为满足社会公共需要提供的产品不具有排他性;三是社会成员享用为满足社会公共需要所提供的产品和服务,无需付出代价或只需付出少量的费用;四是其物质来源只能是剩余产品价值的一部分。

1.1.2 政府收支分类

1) 政府收支分类的含义

政府收支分类是对政府收入和支出进行类别和层次划分,以全面、准确、清晰地反映政府收支活动。政府收支分类科目是编制政府预决算、组织预算执行以及预算单位进行会计明细核算的重要依据。

2) 政府收支分类改革

为完整、准确地反映政府收支活动,进一步规范预算管理、强化预算监督,财政部决定自2007年1月1日起全面实施政府收支分类改革。

(1) 改革的重要意义 进行政府收支分类改革,建立一套包括收入分类、支出功能分类和支出经济分类在内的完整规范的政府收支分类体系,一是有利于全面、准确、清晰地反映

市场经济条件下政府的收支活动,合理把握财政调控力度,进一步优化支出结构,提高财政运行效率;二是有利于继续深化部门预算、国库集中收付、政府采购等各项改革,增加预算透明度,强化财政监督,从源头上防止腐败;三是有利于建立与国际接轨的、高效实用的财政统计分析体系,不断推进国际合作与交流。

(2) 改革的指导思想与基本原则

① 改革的指导思想:适应市场经济条件下转变政府职能、建立健全公共财政体系的总体要求,逐步形成一套既适合我国国情又符合国际通行做法的、较为规范合理的政府收支分类体系,为进一步深化财政改革、提高预算透明度、强化预算监督创造有利条件。

② 改革的基本原则:一要有利于公共财政体系的建立;二要有利于预算的公正、公开、细化、透明;三要有利于加强财政经济分析与决策;四要有利于国际比较与交流。

(3) 改革的主要内容 以建立包括收入分类、支出功能分类和支出经济分类在内的政府收支分类体系为目标,改革主要从以下三个方面展开:

① 对政府收入进行统一分类,全面、规范、细致地反映政府各项收入。收入分类全面反映政府收入的来源和性质,不仅包括预算内收入,还包括预算外收入、社会保险基金收入等应属于政府收入范畴的各项收入。从分类方法上看,原收入分类只是各种收入的简单罗列,如各项税收、行政事业性收费、罚没收入等。新的收入分类按照科学标准和国际通行做法将政府收入划分为税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入以及转移性收入等,这为进一步加强收入管理和数据统计分析创造了有利条件。从分类结构上看,原收入分类分设类、款、项三级,改革后分设类、款、项、目四级,多了一个层次。四级科目逐级细化,以满足不同层次的管理需求。

② 建立支出功能分类体系,更加清晰地反映政府各项职能活动。支出功能分类不再按基本建设费、行政费、事业费等经费性质设置科目,而是根据政府管理和部门预算的要求,统一按支出功能设置类、款、项三级科目,分别为 17 类、170 多款、800 多项。类级科目综合政府职能活动,如国防、外交、教育、科学技术、社会保障和就业、环境保护等;款级科目为完成某项政府职能所进行的某一方面的工作,如“教育”类下的“普通教育”;项级科目为完成某一方面的工作所发生的具体支出事项,如“水利”款下的“抗旱”、“水土保持”等。新的支出功能科目能够清楚地反映政府支出的内容和方向,可有效解决原支出预算“外行看不懂、内行说不清”的问题。

③ 建立支出经济分类体系,全面、规范、明晰地反映政府各项支出的具体用途。按照简便、实用的原则,支出经济分类科目设类、款两级,分别为 12 类和 90 多款。类级科目具体包括工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、转移性支出、基本建设支出等。款级科目是对类级科目的细化,主要体现部门预算编制和预算单位财务管理等有关方面的具体要求。如基本建设支出进一步细分为房屋建筑物购建、专用设备购置、大型修缮等。全面、明细的支出经济分类是进行政府预算管理、部门财务管理以及政府统计分析的重要手段。

改革后的政府收支分类体系由“收入分类”、“支出功能分类”、“支出经济分类”三部分构成。

3) 政府收支分类体系涵盖范围

政府收支分类不仅涵盖了原政府预算收支科目中的一般预算、基金预算和债务预算收支,而且还纳入了社会保险基金收支和财政专户管理的预算外收支,从而形成了完整的政府

收支概念。

由于此次政府收支分类改革并不改变现有预算管理方式,因此各级财政部门仍然要用新的政府收支分类科目继续分别编制政府一般预算、政府性基金预算和预算外收支预算等。与此同时,各级财政部门也可用新科目进行全部政府收支的统计汇总。

4) 政府收支分类在财政管理中的具体运用

(1) 编制和汇总预决算 各地区、各部门、各单位的预决算收支都要按照政府收支分类统一规定的科目填报汇总。

(2) 办理预算缴、拨款 各单位和个人都要按照政府收支分类科目填制专用凭证,办理缴、拨款,进行对账和结算。

(3) 组织会计核算 各级财政总会计、各单位预算会计的收支明细账,都要按政府收支分类科目进行核算。

(4) 报告预算执行情况 各地区、各部门、各单位都要按照政府收支分类科目,定期汇编总预算和单位预算收支执行情况表,以便各级人大、政府、社会公众及时了解预算收支执行情况。

(5) 进行财务考核分析 行政事业单位可以综合运用支出功能分类和支出经济分类,对既定的行政事业计划任务和单位预算进行分析比较、绩效考核。

(6) 进行财政收支统计 政府财政收支数据只有按统一的政府收支分类科目进行归集、整理,才可与有关历史数据、国际数据进行合理的对比分析。

5) 政府收支分类改革是否改变现行的预算管理方式

新的政府收支分类体系为预算管理方式的改进和完善创造了更为有利的条件。但是,此次政府收支分类改革并不改变现有预算管理方式。考虑到管理的需要和工作方便,在统一的政府收支分类的基础上,又拆分出了一般预算收支科目、基金预算收支科目、债务预算收支科目。这样,各级财政部门既可用新的政府收支分类科目继续分别编制政府一般预算、政府性基金预算等,也可用新科目进行全部政府收支预算的统计汇总。新科目的具体使用,可依照中央和地方各级预决算编制的有关要求进行。

6) 新旧科目数据如何进行对比分析

改革前后科目名称、口径发生了较大变化,如新科目中的“教育支出”,除包括原“教育事业费”之外,还包括教育基本建设支出、教育行政费支出以及其他用于教育方面的支出。为保证2007年改革后与上年有关预算、执行数据的可比性,各级财政部门要对2006年的预算及其分月执行数按新科目进行数据转换,以实现新旧科目的衔接和可比。但改革后新科目数据与以前年度的旧科目数据之间不宜再进行直接比较。

1.1.3 农村财政的理论界定

农村是个相对于城市而言的地域或社区概念。从理论上说,凡城市以外的区域都是农村。具体来说,农村社区包括大的比较分散的农村居民点(村、屯),也包括比较集中的大大小小的各种类型的农村集镇(建制镇)。县城(县级市)是一个县(市)的政治、经济、文化中心,既具有城市的某些特点,又不乏农村的某些特色,是城市、农村经济的结合部、混合体,它在国民经济中处在承上启下、沟通城乡并且总揽农村经济大局的“龙头”地位。考虑到县作为一级政府领导农村、服务社会的职能,将其归属于农村范围,以作为划分农村财政的一个前提概念。这样,我们就可将农村财政界定为县、乡两级政府的理财活动。

在我国五级财政框架中,县乡级属于基层政权。县域国民经济是国民经济中最基本的子系统,是我国政治经济生活、社会生活、文化生活的支撑点,起着承上启下的重要作用。

把农村财政作为特定领域经济学、财政学的一个分支来研究,是由农村、农业、农民问题的特殊性决定的。首先,从总体来看,农村经济以农业为基础产业,而农业作为弱势产业还需要政府财政的反哺和扶持;其次,与城市经济相比,农村社区的国民收入及人均收入水平还有较大的差距,尤其是老、少、边、穷地区,还需要在各级政府的支持和帮助下解决温饱问题;第三,农村经济的所有制形式仍以集体合作制经济为主(家庭联产承包只是经营方式的改变)和农村经济商品化程度较低的特点也都需要政府财政给予特殊的安排和支援。进入 21 世纪,新一代中国领导人选择农村税费改革作为解决改革、发展中首要的“三农”问题的战略突破口,无疑是最具权威性的实证。在充分肯定农村税费改革取得了巨大成效的同时,农村税费改革中存在的问题也日益显现,诸如县、乡两级财政收支矛盾日趋尖锐、基础教育投入存在缺口、农业资金投入不足、农村社会保障压力不断加大等,无不需要加强对农村财政问题的研究。但由于我国现行的政府预算管理体制实行中央与地方五个级次的分级预、决算制度,而不是城乡分离的政府预算管理体制,上述城市财政和农村财政就只能是一种理论经济学、规范经济学意义上的相对划分,在实际、实证层面上尚不具备对其单独立法进而进行独立操作的条件。因此,对农村财政体系运作的分析、阐释,我们只能侧重于县、乡两级政府的理财活动,而不可能将其从赖以生存的五级财政体制的有机整体中硬性剥离或割裂出来,这样只会造成支离破碎而难以窥其“全豹”。从社会发展的大趋势、大背景来看,随着“三大差别”的逐渐消弭,城乡二元经济的格局将渐趋一元化、一体化。农村财政的理念必将淡化、淡出直至消失。基于这种考虑,既然“肢解”的办法已被证明并不足取,因此,本书尝试采取了一种不同于以往“农村财政金融”类教材的这种有侧重、不剥离的新的表述方式,即将农村财政作为政府财政的有机构成而不是纯粹意义上的个体来阐释,以免造成似是而非的误导。这是尊重客观实际的唯一选择,因为,目前我们还找不出比此更切合实际、更科学的方法。

1.2 农村财政收入

1.2.1 政府收入分类

1) 政府收入分类的含义

政府收入是预算年度内通过一定的形式和程序,有计划地筹措到的归国家支配的资金,是国家参与国民收入分配的主要形式,是国家实现职能的财力保障。政府收入分类即将各类政府收入按其性质进行归类和层次划分,以便全面、准确、明晰地反映政府收入的总量、结构及来源情况。

2) 现行收入分类科目的主要内容

收入分类主要反映政府收入的来源和性质。根据目前我国政府收入构成情况,结合国际通行的分类方法,将政府收入分为类、款、项、目四级。其中,类、款两级科目设置情况如下:

(1) 税收收入 分设 21 款:增值税、消费税、营业税、企业所得税、企业所得税退税、个人所得税、资源税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使

用税、土地增值税、车船税、船舶吨税、车辆购置税、关税、耕地占用税、契税、烟叶税、其他税收收入。

(2) 社会保险基金收入 分设 6 款: 基本养老保险基金收入、失业保险基金收入、基本医疗保险基金收入、工伤保险基金收入、生育保险基金收入、其他社会保险基金收入。

(3) 非税收入 分设 8 款: 政府性基金收入、专项收入、彩票资金收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入、其他收入。

(4) 贷款转贷回收本金收入 分设 4 款: 国内贷款回收本金收入、国外贷款回收本金收入、国内转贷回收本金收入、国外转贷回收本金收入。

(5) 债务收入 分设 2 款: 国内债务收入、国外债务收入。

(6) 转移性收入 分设 8 款: 返还性收入、财力性转移支付收入、专项转移支付收入、政府性基金转移收入、彩票公益金转移收入、预算外转移收入、上年结余收入、调入资金。

3) 现行收入分类的主要特点

(1) 从涵盖范围看,改革后的收入分类全面反映政府收入的来源和性质,不仅包括预算内收入,还包括预算外收入、社会保险基金收入等应属于政府收入范畴的各项收入。

(2) 从分类方法看,原收入分类只是各种收入的简单罗列,如各项税收、行政事业性收费、罚没收入等。新的收入分类按照科学标准和国际通行做法将政府收入划分为税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入以及转移性收入等,这为进一步加强收入管理和数据统计分析创造了有利条件。

(3) 从分类结构看,原收入分类分设类、款、项三级,改革后分设类、款、项、目四级,多了一个层次。四级科目逐级细化,以满足不同层次的管理需要。

4) 新旧收入分类的主要区别

(1) 新的收入分类对所有政府收入按性质进行统一分类,使政府收入分类形式更趋规范。

(2) 新的收入分类拓宽了收入涵盖范围,将社会保险基金和预算外收入纳入政府收入分类范围,使收入分类更加完整。

(3) 新的收入分类对类款层次进行了调整,增加了一些汇总统计科目,如税收收入、非税收入,更便于财政收支统计和分析。

(4) 利用新的政府收入分类科目,不仅可以分别编制一般收入预算、政府基金收入预算、预算外资金收入预算等,而且可以进行全部政府收入预算的汇总统计。

1.2.2 农村财政收入分类

农村财政收入是指县、乡两级政府财政职能部门组织的收入活动。由于我国目前尚无此层面的权威统计数据,所以编者这里引入涵盖了农村财政收入但比农村财政收入外延更宽泛的地方财政收入概念。地方财政收入是指地方财政年度收入,包括地方本级收入、中央税收返还和转移支付;或者说地方财政收入是中央财政收入的对称,由省(自治区、直辖市)、设区的市(自治州)、县(自治县、不设区的市、市辖区)、乡(民族乡、镇)四级的财政收入组成。

1) 从结构内容角度看,地方本级财政收入包括地方财政收入、政府性基金收入和社保基金收入

(1) 地方财政收入 包括增值税 25%部分、企业所得税 40%部分、个人所得税 40%部

分、营业税、城市维护建设税、土地使用税、房产税、土地增值税、车船税、印花税、契税等税收收入,以及排污费、教育费附加、行政事业性收费、罚没收入、国有企业计划亏损补贴、其他收入等非税收入。

(2) 政府性基金收入 政府性基金是指为支持某项公益事业发展,各级政府及其所属部门依照法律法规的规定,向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金,主要包括地方教育附加、文化事业建设费、地方水利建设基金、残疾人就业保障金和土地出让金等收入。

(3) 社保基金收入 主要指基本养老保险基金收入、基本医疗保险基金收入、工伤保险基金收入、失业保险基金收入、生育保险基金收入等五险收入。

2) 从预算管理角度看,地方本级财政收入包括地方财政预算收入和预算外收入

(1) 地方财政预算收入的内容 主要是地方所属企业收入和各项税收收入。各项税收收入包括营业税(不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的营业税)、地方企业所得税、个人所得税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、土地增值税、城市维护建设税(不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的部分)、房产税、车船税、印花税、农业税(其中农业特产税、牧业税已于 2006 年取消)、耕地占用税、契税、烟叶税(2006 年开征)、增值税(25%)、证券交易印花税的 3%部分(2002 年以来的地方分成比例)和海洋石油资源税以外的其他资源税。另外,从 2002 年 1 月 1 日起,我国所得税(个人所得税、企业所得税)收入分配方式又有重大改革,2002 年所得税收入中央分享 50%,地方分享 50%,以后逐年调整分配比例,目前中央分享 60%,地方分享 40%,使用时要注意区分口径变化。地方财政预算收入还包括中央财政的调剂收入、补贴拨款收入及其他收入。

(2) 地方财政预算外收入的内容 主要有各项税收附加,城市公用事业收入,文化、体育、卫生及农、林、牧、水等事业单位的事业收入,市场管理收入及物资变价收入等。

需要指出的是,1994 年分税制以后的地方财政收入与以前实行总额分成财政体制下的地方财政收入在内容和范围上有一定差别。

为了缓解地方政府的财政支出压力,自 2009 年起,中央级外商投资企业场地使用费收入,中央财政不再集中,由地方财政部门依法收取、安排使用。

中央级外商投资企业场地使用费收入是指中央部门所属企业及中央管理企业与外商合营创办的中外合资、合作经营企业缴纳的场地使用费,中央部门所属企业及中央管理企业与地方企业共同创办的中外合资、合作经营企业缴纳的场地使用费分成部分。

财政部要求各省、市、自治区财政厅,外商投资企业是否缴纳场地使用费,应依据相关规定执行。应缴纳场地使用费的,地方各级财政部门应加强外商投资企业场地使用费征收管理,确保财政收入的及时、足额入库。

1.3 农村财政支出

1.3.1 政府支出分类

政府支出分类采用功能和经济两种分类标准。支出功能分类和支出经济分类从不同侧面以不同方式反映政府支出活动,有利于全面、完整、明晰地反映政府资金的使用情况。支出功能分类反映政府职能活动,说明政府的钱到底干了什么事,如办学校、修水利等;支出经