

河北省财政系统岗位职务培训教材

乡 财 政 管 理

《乡财政管理》编写组 编著

中国经济出版社

责任编辑: 张新安
封面设计: 姜德海

乡财政管理

《乡财政管理》编写组 编著

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

高等教育出版社照排中心照排

各地新华书店经销

通县鑫欣印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 7印张 160千字

1989年10月第1版 1989年10月第1次印刷

印数: 00,001—10,000

ISBN 7-5017-0548-8/F·406

定价: 2.70元

河北省财政系统
岗位职务培训教材编审
委员会成员名单

主任委员：王家林

副主任委员：张增山 齐竹林 张希儒
郭长悟

委员（按姓氏笔划为序）：

王家林	王晓轩	古伍锋	宁金彪
齐竹林	齐守印	吕国欣	李希贤
李荣凯	吴秀英	杜津生	宋德祥
郑立会	张希儒	张增山	徐广俊
郭长悟	裘祖贻	詹树惠	

前 言

随着我国经济体制改革的深入和社会主义现代化经济建设的发展，财政工作在国家建设中的地位和作用日益重要，对财政工作者的要求也越来越高。财政队伍的素质高低，直接关系到能否更好地完成日益繁重的财政任务，也关系到能否通过做好财政工作，更好地促进国民经济的健康发展。因此，尽快提高广大财政工作者的政治和业务素质，加强财政队伍的建设，是当前财政教育工作的紧迫任务。根据国家教委关于《改革和发展成人教育的决定》精神，为适应我省财政系统岗位职务培训的需要，我们组织编写了这套财政系统岗位职务培训教材。

本系列教材由理论工作者、教学工作者和实际工作者共同研究编写。在编写中，坚持以我国社会主义初级阶段的理论为指导，吸收了近年来有关财经管理方面的研究成果和实践中的新经验，紧密结合现行的财政法规和政策，用尽量短的篇幅，较系统地阐述了各学科的基本理论、基本知识和基本技能，并注意理论的系统性、方法的科学性，突出教材的实用性。本系列教材包括：《社会主义政治经济学简明教程》、《财政基础知识》、《会计学基础》、《财经应用文写作》、《国家预算管理》、《工商企业财务管理》、《农业财务管理》、《行政事业财务管理》、《乡财政管理》、《财经改革与管理现代化》（专题讲座）、《财税职业道德》。

《乡财政管理》一书是适应乡财政建设和发展的需要，为加速培养管理人员而编写的。乡财政是国家财政体系的组

成部分，体现着国家和农民的分配关系。由于农村经济在改革过程中发展较快，今后要进一步健康、稳步地发展更离不开乡财政的分配、调节、监督和提供各方面服务，其地位日益重要。本书着重从财政管理的角度来介绍有关乡财政的基础知识和技能，同时也介绍一些正在探索的新问题。

《乡财政管理》参加编写人员：王清秀（导言、第一、九章），裘祖贻（第二章），徐洪杰（第三、六章），王振东（第四、八章），孟战表（第五、七章）。最后由裘祖贻、孟战表同志对全书进行了修改和总纂。经编委会审定，作为全省财政系统岗位职务培训教材。

由于编写时间仓促，加之水平所限，书中不妥之处在所难免，敬请广大读者指正。

河北省财政系统岗位职
务培训教材编审委员会
一九八九年六月

目 录

导言	1
第一章 乡财政管理概论	7
第一节 乡财政管理的概念和性质	7
第二节 乡财政管理的作用和意义	10
第三节 乡财政管理的内容和特点	11
第四节 乡财政管理的原则和要求	17
第五节 乡财政管理的目标和决策	22
第二章 乡财政管理与农村经济	26
第一节 乡财政与农村经济的相互关系	26
第二节 乡财政管理为促进农业生产服务	28
第三节 乡财政管理为促进乡镇企业发展服务	37
第三章 乡财政预算收入及管理	48
第一节 乡财政预算收入的意义、来源和分类	48
第二节 农村工商税收的管理	51
第三节 农牧业税、耕地占用税等收入及管理	63
第四节 其他收入管理	71
第四章 乡财政预算支出及管理	73
第一节 乡财政预算支出的意义	73
第二节 乡财政预算支出的管理	75
第三节 支援农村生产和农林水气事业费及管理	79
第四节 农村文教科学卫生事业费及管理	88
第五节 农村抚恤和社会福利救济事业费及管理	93
第六节 乡财政行政管理费及管理	95
第五章 乡财政管理体制	100

第一节	乡财政管理体制的概念和建立的原则	100
第二节	乡财政管理体制的基本形式	104
第三节	乡财政管理体制改革的新路子	115
第六章	乡财政的预决算编制	119
第一节	乡财政预算编制的意义、内容和程序	119
第二节	乡财政预算的编制方法	121
第三节	乡预算的执行	130
第四节	乡决算的编制	140
第七章	乡预算外资金和自筹资金管理	153
第一节	乡预算外资金管理	153
第二节	乡自筹资金管理	164
第三节	乡预算外资金和自筹资金的决算报告	172
第八章	乡镇企业和农村财务管理	176
第一节	乡镇企业和农村财务管理的意义	176
第二节	乡镇企业财务管理	177
第三节	农村财务工作指导	183
第九章	乡财政监督与审计	188
第一节	乡财政监督的概念和意义	188
第二节	乡财政监督的职能和作用	190
第三节	乡财政监督的种类和特点	192
第四节	乡财政监督的原则和要求	197
第五节	乡财政监督的依据和内容	201
第六节	乡财政监督的方法和程序	205
第七节	乡财政审计	208

导 言

一、乡^①财政的产生与发展

我国乡财政历史久远，可追溯到古代社会，已有几千年的历史了。它是人类社会经济发展的产物，既是一个经济范畴，又是一个历史范畴。

乡财政是生产力发展的结果，剩余产品是它的物质基础。乡财政随着国家的产生而产生，乡政权是它产生的前提。纵观财政产生的历史，不难看出，国家和财政是人类历史发展到一定阶段共同产生的。国家离不开财政，财政离不开国家。古往今来，找不到一个没有财政的国家或没有国家的财政的先例。财政分配只能凭借国家作为后盾和“中介”才有可能实现。而国家只有从财政分配中不断吸取和补充必需的“血液”和“动力”才能获得自身的生存和发展。恩格斯指出，作为原始形态的“捐税体现着表现在经济上的国家存在”（《马克思恩格斯全集》第4卷第342页）。所以马克思主义认为，赋税是政府机器的经济基础，而不是其它任何东西。自乡镇建立以来，统治阶级从未中断通过乡级政权向百姓进行征收赋税的活动。

四千年前，夏代便产生了镇。这时的镇只是用来军事防御。到了西周有了乡，当时已有“布缕之征，粟米之征，力役之征”。乡镇已承担组织财政收入任务。春秋战国时期的

^①本书所指的“乡”，包括民族乡和镇；所指的“县”，包括自治县、县级市和省辖市设乡的区域。

齐国，已明确中央和地方分级管理。但乡财政真正形成于秦朝。秦朝在县以下设置了乡政权，乡置啬夫掌管赋税。“啬夫”是最早乡财政的萌芽。清末年间，乡级财政有了收支核算的雏形。到国民党统治时期，把乡财政管理写进了乡镇自治施行法，有了立法活动。

新中国的乡财政可分为新民主主义的乡财政和社会主义的乡财政。

早在中国共产党领导的土地革命战争、抗日战争和解放战争时期的各个革命根据地政权中，就建立了乡政权，并设有财粮员负责筹集经费、征收公粮和推销公债。这个时期的乡财政也可以叫战时乡财政。其特点：（1）这个时期的革命道路是农村包围城市，财政收入主要来自个体农民的农业税，乡财政是战时财政的重要来源；（2）由于革命根据地处于分割状态，自收自用，乡财政管理是分散的，没有统一制度。但是在人民内部实行合理负担的原则。随着革命战争的节节胜利，财政管理由分散走向集中统一。这个时期的乡财政为保证战时的军事供给、取得革命战争的最后胜利发挥了重要作用，也为社会主义财政奠定了基础。

中华人民共和国成立后，1954年颁布的第一部《宪法》，规定了国家设中央、省（自治区、直辖市）、县（不设区的市）和乡四级政权，各级政权均有审批预决算的权力，为建立乡财政提供了法律依据。随着农村经济的繁荣，不少地区建立了乡财政，这是社会主义乡财政的开始。1958年出现了“财政包干体制的公社财政。1962年将包干体制改为“统收统支”，明确了公社财政收支的界限。1983年，中共中央、国务院在《关于实行政社分开建立乡政府的通知》中指出：“随着乡镇政府的建立，应当建立乡镇一级财政和相应

的预决算制度，明确收入来源和开支范围”。自此，在全国范围内迅速开展了乡财政的建设工作。1985年财政部颁发了《乡（镇）财政管理试行办法》，河北等省制定了乡财政管理的地方性法规，使社会主义乡财政走上了正常发展的轨道。公社财政向乡财政转化，不单是形式上的转换，而是发生了质的变化。一是从此成为基层财政的专职机构；二是真正形成了一级财政实体；三是实行了新的管理体制；四是开始试行乡级国库，使乡财政工作纳入了完善化的轨道。

二、乡财政的概念和性质

任何性质的国家财政，都是国家对社会产品的一种分配，都是社会再生产过程中分配环节的一个组成部分，都是国家参与社会产品分配过程中形成的分配关系。在社会主义制度下，乡财政是以乡级政权为权利主体，利用价值形式，强制地、无偿地分配社会产品形成的，是“取之于乡，用之于乡”的社会主义分配关系，是乡政权有计划地参与社会产品分配的杠杆。根据农村经济规律的客观要求，运用税收、利润缴纳、统筹、投资、拨款、补贴、发放周转金等办法，对本乡劳动者创造的社会产品进行分配和再分配。我国的社会主义乡财政不同于历史上的乡财政。它将集中起来的财政资金用于扩大再生产，发展流通，增加消费，并不断对社会再生产发挥调节作用，促进农村经济结构和社会再生产各种比例关系的改善。所以说，它是社会主义的新型财政。它既是国家财政部门基层组织，又是乡级政权的职能部门，对上隶属于县财政，对下直接对象是本乡范围的集体企业事业、个体专业户和千家万户的农民。它按照国家统一的财政税收政策和制度担负着国家的预算内、外收支管理和自筹资金的管理工作，为建设社会主义新农村、发展农村经济、提

高农民生活水平、实现农业现代化服务。

三、乡财政的职能和任务

社会主义乡财政的职能，是其内在功能的外化，是自身性质的客观反映，是财政本身所固有的特征表现。

(一) 分配职能

乡财政活动首先表现为资金分配，它包括资金筹集和资金供应。乡财政通过组织财政收入，把分散在全乡范围内各部门、各经济单位的劳动者为社会劳动而创造的价值集中起来，形成集中性的国家财政资金和乡自筹收入。这是乡财政的首要职能，是乡财政分配和再分配一部分社会产品活动的基点。乡财政供应资金，一方面将全乡范围内筹集的各项财政收入，上缴县财政；一方面接受国家财政各项经费拨款，并安排乡财政自筹资金的使用。乡财政供应资金，是把筹集起来的资金转化为支出，为此，必须按客观经济规律办事，寻求合理的资金分配结构，最大限度地发挥资金使用效果。

(二) 调节职能

乡财政不仅具有分配职能，而且还可以在分配过程中按照党和国家的方针政策、法律法规及财政计划，调节收支矛盾，组织收支平衡，科学运用税收等经济杠杆，配合价格政策，对乡内各经济实体所创造的收入，在分配过程中合理调节。同时，还可以通过自筹资金的收支，调节集体经济内部纯收入，调节乡镇企业的留利水平和工农业劳动者的收入水平。在组织筹集与供应过程中，结合调节，力求实现收支平衡。乡财政收支平衡是保证县级财政收支平衡的基础。

(三) 监督职能

乡财政的这一职能和分配职能密切相连。由于全乡范围内的各行各业、各单位、各经济组织和乡财政发生着密切的

资金来往关系，两方面存有内在的有机联系，因而乡财政能综合地科学地反映各部门的经济活动情况。乡财政又能通过收支、调节活动，采用督促检查、分析等手段，对各部门进行严格的监督。监督必须如实反映情况，反映是为了监督。前者为后者提供方向和线索，后者是前者的深入。乡财政监督是一种行政手段与经济手段相结合的反映监督。

四、学好乡财政管理的重要意义

乡财政管理研究的对象，是乡财政管理的概念和性质，地位和作用，原则和要求，内容和形式，理论和方法，等等。是以乡财政预算内资金、预算外资金和自筹资金的管理为主要线索写成的一门教材。是一门按照财政分配规律研究乡财政分配组织工作的学问。乡财政管理，既是一门管理科学，又是一门管理艺术。

要学好这门管理知识，首先要发挥主观能动性。乡财政建立不久，不少工作人员刚刚步入财政行列，对书中的概念和理论比较生疏，学习中会遇到不少困难，但只要有契而不舍的精神，刻苦研究、积极思考，敢于对书中的概念及分析层次提出质疑，彻底弄通弄懂，才能把书本知识化为实际工作的能力。

其次，要理论联系实际。理论的目的不只在于解释现象，更重要的是揭示其内在的规律。因此，必须把理论与乡情结合，把知识与业务结合。农村经济的大舞台为乡财政工作铺设了一个广天阔地。只有把学到的知识用于实际，才能演出有声有色的剧目；只有在实际工作中运用知识，才能加深对知识的理解；只有不断解决新问题，才能把前人的知识化为自己的真知灼见。所以，在学习过程中，多作调查研究，深刻认识乡财政管理与农村经济的关系，清楚地了解乡

情，在实践中学习，在实践中探索，在实践中前进。

其三，学习与乡财政管理有关的知识。乡财政联系面广而复杂，除了学好财政基础知识外，还要学习政治经济学、会计学、工商企业财务管理、农业财务管理等知识。现代财政学对于资源配置、管理技术和方法均予涉及，因而还要有一定的自然科学知识，尤其是数学知识，这是搞好乡财政不可缺少的，否则就难适应农村经济发展的要求。

第一章 乡财政管理概论

第一节 乡财政管理的概念和性质

随着社会生产力的发展，生产关系的不断变革，为国家理财已成为一门内容丰富、综合性很强的学问。乡财政管理就是一门优化生财、聚财、用财之道的科学。

在人类社会里，有经济活动就有经济管理。经济管理，是人们对社会生产总过程的经济活动进行计划、组织、控制、调节、监督、以达到既定目标的活动。没有这种管理，经济秩序就会混乱，经济活动就无法进行。经济管理涉及到生产力、生产关系和上层建筑三个内容。因此，经济管理既有生产力的自然属性，又有生产关系和上层建筑的社会属性。这就决定了我国的经济管理，包括合理组织生产力，适时调整生产关系，不断完善上层建筑等多方面的内容。从社会再生产总过程来看，经济管理包括生产管理、流通管理、分配管理、消费管理，只有这几方面的管理协调进行，才能适应社会经济不断发展的要求。

财政是国家对社会产品所进行的分配。在我国社会主义国民收入分配的各种形式中，财政是主要分配形式和渠道。它与国计民生的各个方面，与国家机器的运转及职能的实现，无不具有密切的关系，它是制约一国、一地的社会经济稳定发展的关键。财政管理，是进行财政分配的组织工作。因此，它是国民经济管理中一项极其重要的管理活动，正在为迅速发展社会生产力，早日实现社会主义四个现代化建设发挥着巨大的作用。

乡财政是我国四级财政体制的基础层次，在社会总产品分配中同样具有特殊重要作用。在初次分配中，乡财政不仅通过各种税收形式参与分配，为国家集中收入，而且还要负责指导农业和乡镇企业的生产经营和财务活动。在社会产品的再分配中，乡财政除了配合中央和各级财政利用价格、税收、信贷等杠杆进行再分配的调节外，还可以通过发展乡镇企业，鼓励农业生产，以及自筹资金等形式参与社会总产品的再分配。乡财政通过参与社会总产品的再分配，能够协调各方面的利益关系，调整农村经济结构，支持农村经济、文化和各项事业的发展。乡财政管理，是乡政府在本行政区域内，对财政资金运动的计划、组织、控制和监督，使其符合国家履行职能需要的活动。所以，乡财政管理是国家财政管理环节上一个重要组成部分。乡财政管理好坏，对本地区乃至国家财政都有影响。

在不同的社会制度下，经济管理的性质也不同。我国的乡财政，是建立在生产资料公有制基础上，以社会主义国家为主体的财政。它取之于乡多种经济实体的积累，用之于乡经济文化事业的发展，增进社会福利，是与人民群众利益一致的新型财政分配关系。社会主义乡财政的性质，决定了乡财政管理的性质。社会主义乡财政管理，是为人民的利益、为社会主义建设事业服务的工具。由于我国仍处于社会主义初级阶段，社会主义经济制度是以公有制为主体的多种经济成份并存的经济制度。与之相适应的经济管理是多元化的、多层次的。乡财政管理因之也是多元化、多层次的。既有宏观管理，又有微观管理。它不仅对国家财政负责管理，还兼对集体、个体经济的财务管理、经济核算进行帮助、指导和监督。

乡财政管理的主体是乡政府的财政部门，乡财政管理的客体是乡财政的收入和支出，即乡财政管理的对象。乡财政收入，是乡政权在参与国民收入分配和再分配过程中，通过乡预算集中的资金，是一部分社会产品的价值。作为乡财政支出相对应的范畴，是财政分配的第一阶段。主要来源是农、林、牧、副、渔各业的生产经营者，即乡镇国营、集体、联营户和农户等经济实体单位上缴的乡镇收入。乡财政支出，是乡财政部门将上级财政拨给的预算资金，确定留成的预算内、预算外、乡自筹资金进行统一分配，用于完成乡政府各项政治、经济、文化任务的开支。它作为乡财政收入相对应的范畴，是财政分配的第二阶段。

有人认为，乡财政管理是乡政府筹款和用款的学问，是一门理财技术和方法，是一门管理收支的科学。但是，我们不能狭义地理解乡财政管理就是收收支支和一般的点钱记账。乡财政管理是一项综合性极强的工作，其视野要宽，范围要广，办法要新，目标要准。要在优化生财、聚财、用财上下功夫。加强乡财政管理，不仅仅使乡财政内部有秩序地开展工作，还要把着眼点放在完善国家财政管理体系，提高乡财政在农村经济中的宏观调控能力，开拓国家财政管理领域，保证乡政权履行其职能，促进农村经济、文化和福利事业持续、协调、稳定发展，为增强国家和乡镇的经济实力和财力，早日实现农业现代化建设服务。

从乡财政管理的对象不难看出，乡财政涉及的面广、政策性强，要想做好乡财政管理工作，一是充分认识经济规律，包括社会主义的基本经济规律、有计划按比例发展规律，按劳分配规律、价值规律、竞争规律等。二是充分认识财政分配规律。三是认真掌握党的方针政策和财经法规。四

是掌握乡财政管理的规律。所以，比较完整地讲，社会主义乡财政管理，是指乡财政部门在认识了社会主义社会中的经济规律和财政分配规律的基础上，根据党和国家的方针政策、法律法规，对财政分配的组织工作，即对全乡财政资金运动的计划、组织、控制和监督，以保证乡政府履行其职能的需要。

第二节 乡财政管理的作用和意义

乡财政管理的必要性，是乡财政在国民经济中的重要地位和作用决定的。乡财政管理的好坏，直接影响着本乡财政乃至县财政任务的完成。因此，搞好乡财政管理，有着重要的意义。

一、搞好乡财政管理，是实现乡政权职能的需要

乡政府担负着领导生产、管理经济、发展全乡各项事业的职责。全乡经济建设管理得好坏，关系到农村经济发展和人民群众生活的大问题。乡财政管理是乡政府经济管理的一个极为重要的方面。乡政府要实现其职能，就必须统一事权和财权，不断加强财政管理，合理地集中资金，有效地使用资金，切实保证基层政权的需要。所以说，加强乡财政管理是实现乡政权职能作用的重要工具。

二、搞好乡财政管理，是适应农村形势发展的需要

农村实行经济体制改革后，乡财政收支范围不断扩大，工作日益繁重，只有加强基层财政管理，才能适应错综复杂的工作局面。自农村实行各种联产承包责任制以来，农业开始由自给、半自给经济向商品经济转化，由传统农业向现代化农业转化。专业分工和商品经济的迅速发展，也要求乡财政管理不断加强，为其提供有效的服务。