

主编 胡乐亭

乡镇财政管理



山东省
乡镇财政人员
培训系列教材

2.7

山东友谊出版社

山东省乡镇财政人员培训系列教材
编审委员会

主 任 张昭立

副主任 胡乐亭 夏 进

委 员 (以姓氏笔划为序)

左 敏 关宗耀 张明堂 李海军

庞敦之 孟繁金 赵明亮 郭惠云

韩 炜

编 审 说 明

经山东省乡镇财政人员培训系列教材编审委员会审定，
本书作为全省乡镇财政人员培训和学习教科书。

山东省乡镇财政人员培
训系列教材编审委员会
1998 年 5 月

编写说明

《乡镇财政管理》是为乡镇财政人员培训编写的教材,也可作为财税工作人员的学习参考书。

本书编写以邓小平理论为指导,贯彻党的十五大精神,比较系统地体现了我国社会主义市场经济体制建立的进程中,乡镇财政管理的新经验,融入了乡镇财政理论研究的新成果,力图使教材体系结构、内容选择上更加科学严谨,更加适合乡镇财政人员培训的需要。

本书由胡乐亭教授主编,黄利明、袁培全任副主编。本书概论由李炳鉴执笔编写。第一篇乡镇财政管理实务由袁培全主持编写,参加执笔编写的有:杨荣华、刘书亭、刘长海、朱司海。第二篇乡镇农业财务管理实务由黄利明主持编写,参加执笔编写的有:刘昌惠、周晓东、杨超、张国君、陶济辉、宋杰、刘洪军、车爱武、牛红、单哲、秦峰奎。胡乐亭对全书进行统编定稿。

本书编写时间较紧,编者水平有限,不妥之处,请读者指正。

编写组

1998年5月

目 录

概 论.....	(1)
第一节 乡镇财政管理的意义.....	(2)
第二节 乡镇财政管理的内容和特点.....	(7)
第三节 乡镇财政管理的任务和要求	(14)
第四节 乡镇财政信息、决策管理	(20)
第五节 乡镇农业财务管理概述	(27)

第一篇 乡镇财政管理实务

第一章 乡镇财政收入的管理	(32)
第一节 乡镇财政收入的构成	(32)
第二节 乡镇财政收入的特点	(35)
第三节 乡镇财政收入的管理	(38)
第二章 乡镇财政支出的管理	(53)
第一节 乡镇财政支出的构成	(53)
第二节 乡镇财政支出管理的原则	(63)
第三节 乡镇财政支出管理的内容	(67)
第三章 乡镇财政管理体制	(77)
第一节 乡镇财政管理体制概述	(77)
第二节 乡镇财政管理体制建立的原则与形式	(82)

第三节	乡镇财政管理体制的完善	(91)
第四章	乡镇财政预决算管理	(99)
第一节	乡镇财政预算的编制	(99)
第二节	乡镇财政预算的执行	(108)
第三节	乡镇财政决算	(118)
第五章	乡镇财源建设	(125)
第一节	乡镇财源建设的意义	(125)
第二节	乡镇财源建设的指导思想	(129)
第三节	乡镇财源建设发展规划	(131)
第四节	乡镇财源建设实施措施	(134)
第五节	乡镇财源建设的成果考核	(137)

第二篇 乡镇农业财务管理实务

第六章	农业事业单位财务管理	(140)
第一节	农业事业单位财务管理概述	(140)
第二节	农业事业单位预算管理	(143)
第三节	农业事业单位收支及结余管理	(146)
第四节	农业事业单位资产及负债管理	(149)
第五节	农业事业单位财务报告、财务分析 与财务监督	(153)
第七章	专项资金的财务管理	(160)
第一节	农业专项资金概述	(160)
第二节	农业专项资金的筹集和使用	(161)
第三节	农业专项资金的管理体系	(162)
第四节	农业专项资金项目的可行性研究	(164)
第五节	农业专项资金项目的立项	(166)

第六节	农业专项资金项目的实施及信息反馈·····	(168)
第七节	农业专项资金项目竣工验收及项目资产档案 管理·····	(170)
第八章	农业发展基金财务管理·····	(172)
第一节	农业发展基金的意义·····	(172)
第二节	农业发展基金的来源和使用管理·····	(174)
第九章	水利建设基金财务管理·····	(176)
第一节	水利建设基金概述·····	(176)
第二节	水利建设基金的征收和使用·····	(179)
第三节	水利建设基金的资金管理·····	(183)
第十章	农业综合开发财务管理·····	(189)
第一节	农业综合开发的意义·····	(189)
第二节	农业综合开发概况·····	(190)
第三节	农业综合开发的项目管理·····	(192)
第四节	农业综合开发的资金管理·····	(194)
第五节	财政部门在农业综合开发中的作用 和任务·····	(195)
第十一章	农业利用世界银行贷款的管理·····	(198)
第一节	世界银行概况·····	(198)
第二节	世界银行的贷款业务·····	(200)
第三节	世界银行贷款项目周期·····	(204)
第四节	山东省农业利用世界银行贷款的基 本情况·····	(206)
第五节	加强农业利用世界银行贷款管理的 政策与措施·····	(209)
第六节	农业利用外资的其他形式·····	(212)

第十二章	财政支农周转金财务管理.....	(215)
第一节	财政支农周转金的含义及其形成发展.....	(215)
第二节	财政支农周转金的性质、意义及作用.....	(217)
第三节	财政支农周转金的运行及管理.....	(219)
第四节	财政支农周转金的监督检查.....	(221)
第十三章	村集体财务管理.....	(224)
第一节	村集体财务管理的内容和特征.....	(224)
第二节	村集体固定资产管理.....	(229)
第三节	村集体发包、提留收入管理.....	(232)
第四节	村集体财务报告和财务监督.....	(235)

概 论

乡镇财政是乡镇政权为了实现其职能的需要，对一部分社会产品的价值进行的分配和再分配。具体反映的是乡镇政府在财政分配过程中所形成的国家、集体、企事业单位和居民个人之间的分配关系，体现了我国社会主义财政“取之于民，用之于民”性质，代表了劳动人民的根本利益和共同利益。

乡镇财政与乡镇政府职能有密切联系，是乡镇政府行施各项职能任务的财力保证。它是国家财政管理体系的基础组成部分。社会主义国家既要确保经济建设有一个和平、安定的社会环境，又要有效地组织城乡经济运行，发展生产力和其他各项事业。而乡镇财政的发展和加强乡镇财政管理，则是重要的基础环节。目前，在新世纪即将到来之际，我国社会主义市场经济蓬勃发展，这使乡镇财政既面临着前所未有的有利条件，也面临着严峻的挑战。在这种情况下，乡镇财政管理如何联系本地域的实际，抓住机遇，转变理财思想，积极开拓进取，尽快实现两个具有全局意义的根本性转变，就显得越发重要。所以，新的经济发展形势，要求乡镇财政管理尽快转移到经济体制的转变和经济增长方式的转变上来，抓住世纪之交的历史机遇，使乡镇财政管理无论在管理思想、

管理方式、操作技能和法制化管理等方面，达到一个新水平，以振兴乡镇财政。

第一节 乡镇财政管理的意义

一、乡镇财政管理的涵义

乡镇财政管理是国家财政管理的重要组成部分，它属于经济管理的范畴。要了解乡镇财政管理的涵义，必须首先了解经济管理和财政管理的一般内涵。

（一）经济管理

一般地说，管理是人们为了某种目的的实现而采取相应方式和措施所进行的活动。管理涉及人类社会生活的各个方面，它对社会活动的各方面进行组织、协调和监控，以达到预期的目的或目标。如果人类社会没有管理，人类社会生产和社会生活就没有秩序，人类社会也难以进步和发展。人们常常把社会管理和科技进步并称为推动社会发展的两个车轮，是很有道理的。所以，管理是一个内容十分广泛的概念。

经济管理是人们为了达到既定的经济目标，对社会生产经济过程进行计划、组织、调控和监督的活动。它涉及到人类社会经济活动的各个方面。一般地说，在人类社会里有经济活动，就有经济管理。

经济管理有其社会属性和自然属性。因此，在不同的社会制度下，经济管理的社会性质有所不同。我国社会主义经济管理，是同我国社会主义经济制度相联系的。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义初级阶段的

一项基本经济制度。与此相适应的经济管理，也必然是以市场经济为导向，既有国家统一管理，又有多层次和各部门的分级管理；既有各级政府的宏观管理，又有企事业单位和个体经营者的微观管理。而这些管理无不涉及到生产力和生产关系，经济基础和上层建筑方面的内容。所以，我国社会主义经济管理，包括合理组织生产力，适时调整生产关系，不断完善上层建筑和巩固社会主义经济基础等多方面的内容，它体现着社会主义的属性。同时，从社会再生产总过程来看，经济管理又包括生产管理、流通管理、分配管理和消费管理等方面的内容，而这些管理的有效方式和科学方法使各项经济管理协调进行，以最少的耗费，获得最大的产出和价值增值，这又体现了经济管理的自然属性。

（二）财政管理

财政管理是国家各级政府，对财政分配及财政性资金运动的计划、组织、调控和监督，使其符合国家履行职能的需要所进行的活动。它是国家经济管理的重要组成部分。

财政管理从其不同的职能部门划分，它包括预算管理、税收管理、国有资产管理、国有企业财务管理、基本建设财务管理、行政事业财务管理、国债管理、国家金库管理、财政监察管理，以及预算外资金管理等。上述各项管理相互联系、相互协调、相互促进，共同实现财政管理的任务。从国家财政的不同层次划分，财政管理分为中央财政管理和地方财政管理；而地方财政管理又分为：省（自治区、直辖市）财政管理、设区的市（自治州）财政管理、县（自治区、不设区的市、市辖区）财政管理、乡（民族乡、镇）财政管理。上述多层次的财政管理是在国家统一的方针政策制度下，各司

其职，共同实现财政管理的目标。

（三）乡镇财政管理

乡镇财政管理是乡镇政权按照国家的方针政策和法律法规，对乡镇范围内的财政分配进行计划、组织、调控和监督的活动。

在我国财政管理体系中，乡镇财政管理是基层环节，是财政管理机构的基层单位。加强乡镇财政管理对于乡镇政权建设，完善财政管理体系，开拓财政管理领域，促进乡镇经济发展，增强国家经济实力和财政实力，都具有重要的作用。

二、加强乡镇财政管理的重要性

我国乡镇财政的建立是适应国家政权建设的需要，按照一级政权，一级财政的要求而逐步建立和发展起来的。它担负着乡镇范围内政治、经济、文化、教育和科技等各项事业发展的重任。因此，加强乡镇财政管理，对于保证乡镇政府充分发挥其职能作用就有着十分重要的意义。

（一）加强乡镇财政管理，可以更好地理顺乡镇财政分配关系，调动各方面的积极性

乡镇财政处于乡镇范围内社会产品分配的重要环节。加强财政管理，能够更好地理顺各方面的财政分配关系，使之符合国家在分配问题上的政策要求。乡镇财政资金除一些用于经常性开支以外，还要用于发展乡镇经济和乡镇公益事业。在这些财政资金的运行过程中，乡镇财政可以通过一系列杠杆和措施来引导和制约资金流量和流向，使财政政策管理、财政法制管理和资金效益管理贯穿于其中，会充分调动各方面的积极性。

乡镇财政分配大致可分为三个层次：第一，是通过税收、拨款、投资、补贴等财政手段，来调节生产和分配的关系；第二，在乡镇集中性财政资金的分配使用上，可统筹兼顾国家、集体、行政事业单位和个体生产经营者之间的利益关系；第三，在乡镇企事业单位内部收益分配上，乡镇财政可以通过财政监督管理，使其遵循党和国家的分配政策。

对上述不同层次的分配领域，乡镇财政有些是可以直接参与，有些可以间接调控，有些可以监督指导。所以，加强乡镇财政管理可以更好地理顺财政分配关系，及时地解决财政分配过程中的种种矛盾，正确处理各种分配比例关系，这对充分调动生产劳动者的积极性和提高劳动生产率是十分有益的。

（二）加强乡镇财政管理，对于乡镇积极开辟财源和综合实力的提高有促进作用

我国自改革开放以来，商品经济的发展，带动了农村经济的商品化和产业化进程，使乡镇财源不再囿于农业和种植业，第二产业和第三产业也有了长足的发展，成为乡镇财力和财政收入的重要源泉。同时科技进步和人们消费倾向、消费结构的变化，又进一步推动了产业经济结构的变革。因此，加强和改善财政管理就要善于谋求新的财源，支持乡镇新兴产业，改善经营管理。通过财政性资金的筹集和分配使用，合理地配置资源，充分利用人力、物力和财力，发展乡镇经济，加快乡镇现代化进程。这样，乡镇财政管理的改善，提高了财力产出水平，促进了经济发展，乡镇财政也会更充裕，这对于乡镇综合实力的提高具有战略意义。

（三）改善乡镇财政管理，遵循客观规律办事，可以引导

乡镇经济社会全面进步

乡镇经济不但要受经济规律的制约，同时在很大程度上要受自然规律的制约。尤其是乡镇农业经济，它是以国土资源和其他自然资源为依托，通过动植物的生长过程来获取物质财富。因此，农业产业在市场经济条件下，既要遵循市场经济规律，又要遵循动植物再生产规律、自然条件与农业生产相互影响规律、农村生态平衡规律等。而改善乡镇财政管理，就是要按照客观经济规律的要求，自觉地指导和调控乡镇财经行为，使乡镇经济和社会进步全面发展的一项综合性组织工作。因此，在理财方面就要联系本地实际，更新理财观念，既要挖掘财源潜力，合理开发利用；又要保护好自然资源、再生资源和人力资源，使乡镇财政管理深入到经济社会生活的各个领域。

（四）加强乡镇财政管理，严肃财经纪律，讲究经济效益，保证更好地完成乡镇财政任务

加强乡镇财政管理的目的就是要乡镇行政事业单位和生产经营单位，认真贯彻党的方针政策，执行国家法律法规，严肃财经纪律，促进增收节支，充分发挥资金使用效益，以保证乡镇财政预算的圆满实现。因此，在乡镇财政管理中要坚持收入按政策，支出按预算；在乡镇财政资金的使用中，要讲究少花钱，多办事，办好事，把有限的财政资金用于乡镇经济最为需要的方面去，力求获得最大效益。

同时，乡镇财政管理与乡镇财务管理有密切联系，各项财务管理是财政管理的基础。因此，在乡镇财务管理中，严肃财经纪律，整顿财务会计工作秩序，纠正帐实不符、制度不严、收益分配不公的违纪现象，制止贪污浪费、防止乡镇

公有财产的流失，这不仅是搞好乡镇财政管理的基础，对于目前我国还有很大部分乡镇生产力低、经济文化落后、区域经济发展不平衡，人民生活还不富裕的现实状况，更具有重要的现实意义。

第二节 乡镇财政管理的内容和特点

一、乡镇财政管理的内容

乡镇财政管理的内容十分广泛，这是由乡镇财政分配内容的丰富性所决定的。从乡镇财政管理采取什么样的方式或手段方面来看，一般地说，它主要包括以下几个方面：

（一）乡镇财政的计划管理

在我国社会主义市场经济体制下，国家对国民经济和社会发展的管理，仍然需要通过国民经济和社会发展计划来组织实施。财政预算本身就是一个具有法律效力的财政收支计划，与国民经济和社会发展计划有着密切联系；同时，保证政府运行的需要，也应有严密的计划安排。这就决定了财政分配要实行计划管理，以保证各级财政分配按照客观经济规律的要求和国家的方针政策进行。

乡镇财政计划管理是国家财政计划管理的组成部分。由于乡镇财政是一级相对独立的财政，因此，它在计划管理上与其他级次的财政计划管理在原则要求、内容和形式上基本一致；但是乡镇财政计划管理还包括一部分乡镇自筹资金。因此，它的计划管理内容更为广泛。乡镇自筹资金的来源、筹集方式、筹集数量、使用方向、用途，都要经过乡镇人民代

表大会审议，由乡镇人民政府执行，由乡镇财政职能部门和用款单位具体管理和使用。这部分资金取之于乡镇，用之于乡镇。但是国家财政为了保证乡镇自筹资金的合理性和正确使用，也必须纳入乡镇财政计划管理的范围。

（二）乡镇财政法制管理

法制的含义很广，它是法律、法令、规章等的总称，既包括经立法机关审议批准的宪法和各项法律、法令、决议等；又包括各级行政机关制定的各项条例、制度、规章和办法，以及一切在一定范围内具有约束力的行政法规。法制包括制定和执行两个方面，是大家共同遵守的行为规范。

乡镇财政法制是合理调整乡镇财政分配关系，正确组织财政收支活动，保证乡镇财政分配有序进行的行为规范。它是国家财政法制的组成部分。

在乡镇财政管理中，为了维护乡镇财政管理工作秩序，巩固和壮大社会主义经济基础，保障乡镇市场经济的健康发展，必须对乡镇财经实行法制化管理。自我国改革开放以来，由于政治经济形势的不断发展和变化，国家在财政法制建设上先后制定了一系列财政管理方面的法律、法规，已经形成了比较完备的财政管理法制体系。这是加强乡镇财政法制管理的主要依据。其基本内容如下：

1. 国家预算法

预算法是国家预算管理的基本法，是统管国家预算管理的纲领性法规，这是具体确定和调整国家各级权力机关、各级行政管理机关、各部门、各单位、中央和地方、各级预算管理机构和执行机关之间，所发生的预算关系的总体法律规范。它所包括的内容相当广泛。概括地说，主要有以下几个

方面：

(1) 各级权力机关之间，权力机关与行政机关之间，政府各部门之间关于预算权限划分的关系；

(2) 财政机关与预算单位之间的预算关系；

(3) 财政系统内部在预算编制、执行、决算管理、监督、检查等各环节中发生的预算关系；财政机关与国家银行之间的预算关系等。

由于预算法所涉及的内容和范围相当广泛，它在财政法律、法规中又有十分重要的地位，所以它是乡镇财政管理的重要法律依据之一。

2. 财政管理体制

财政管理体制是国家在中央与地方，地方各级政权之间，国家与企事业单位之间，划分财政收支范围和管理职责、权限的一项根本制度。其实质是在财政管理中，正确处理各责任主体之间的权责利关系。

财政管理体制是经济管理体制的重要组成部分，它属于上层建筑范畴，对经济基础有重要的反作用。这项制度的确立，涉及到能否正确处理中央和地方，以及各级地方之间财政分配关系的问题，和能否调动各级积极性的问题。如果财政管理体制确立得当，就为合理筹集财政资金和分配使用财政资金创造了条件，就会对国民经济的健康发展和社会进步起到积极促进作用。如果财政管理体制不能适应政治经济形势发展变化的需要，就会出现诸多影响经济发展和社会进步的问题。目前，我国实行分税制财政管理体制，其目的是在市场经济体制条件下，正确处理财政分配关系，调动各方面的积极性，更好地完成财政任务。