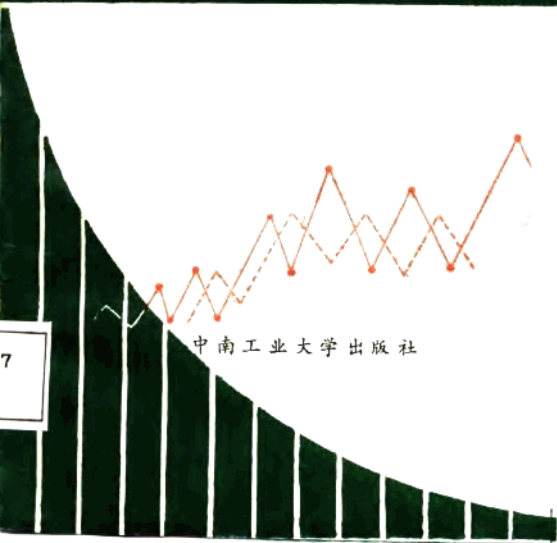


现代乡镇财政学

楊 飏

XIAN DAI XIANG ZHEN CAI ZHENG XUE



前 言

乡镇财政是国家财政体系的一个重要组成部分，它体现着国家与农民的分配关系，是农村物质资料再生产与生产关系的重要制约因素，也是巩固工农联盟的强有力杠杆。

现代乡镇财政学，是一门新型的社会科学，它是随着农村经济体制和财政体制的改革而产生和发展的，是中国财政学的一个分支。

在这本书里，将根据乡镇财政的性质和任务以及发展趋势，从理论和实践的结合上阐述乡镇财政的各项职能及其财务管理诸方面的问题，以揭示乡镇财政的内在矛盾及在聚财、用财、生财过程中的规律性。

撰写此书，曾得到中国著名财政学家许毅教授的具体指导和财政部农财司蒋乐民司长、陈锡钻高级会计师的大力支持，还得到了王和政、向金陵等同志的许多帮助。全书经王淑哲副教授、王广明副教授进行了全面审定，在此一并表示衷心感谢。

由于乡镇财政创建不久，加之作者水平有限，因此书中错误在所难免，请读者批评指正。

编 者

目 录

第一章 概 论	(1)
第一节 乡镇财政学的对象和特点	(1)
第二节 乡镇财政的性质和地位	(6)
第三节 乡镇财政的沿革	(10)
第四节 乡镇财政的任务	(18)
第五节 乡镇财政的职能	(23)
第二章 乡镇财政管理体制	(33)
第一节 乡镇财政管理体制的意义 和建立原则	(33)
第二节 乡镇财政管理体制的内容和方式	(38)
第三节 乡镇财政机构的设置与乡镇 财政管理体制的设想	(44)
第三章 乡镇财政的收支范围	(49)
第一节 组织乡镇财政收支的原则	(49)
第二节 乡镇财政收入的范围和内容	(51)
第三节 乡镇财政的支出范围和内容	(73)
第四章 乡镇财政的预算和决算	(79)
第一节 乡级地方的预算管理	(79)
第二节 乡镇财政预算编制的准备工作	(80)
第三节 乡镇财政预算编制的原则、方法和程序	(83)
第四节 乡镇财政预算的执行	(95)

第五节	乡镇财政决算·····	(102)
第五章	乡镇财政的财务管理·····	(113)
第一节	乡镇行政事业单位的财务管理·····	(113)
第二节	乡镇农业事业财务管理·····	(133)
第三节	乡镇财政支农资金的管理·····	(155)
第六章	乡镇企业的财务管理·····	(170)
第一节	乡镇企业财务管理的意义和任务·····	(170)
第二节	乡镇企业的资金管理·····	(175)
第三节	乡镇企业的工资管理·····	(190)
第四节	乡镇企业成本及费用管理·····	(193)
第五节	乡镇企业收入和利润管理·····	(200)
第七章	乡镇财政总预算会计及基本核算方法·····	(209)
第一节	乡镇财政总预算会计的概念和特点·····	(209)
第二节	乡镇财政总预算会计的任务和作用·····	(214)
第三节	乡镇财政总预算会计的基本核算 方法·····	(218)
第四节	主要会计业务的核算·····	(235)
第五节	会计凭证、会计帐簿及帐务处理程序·····	(270)
第六节	会计报表·····	(286)
第七节	会计交接和会计档案·····	(320)

第一章 概 论

第一节 乡镇财政学的对象和特点

一、乡镇财政学的对象

乡镇财政学是一门以研究乡镇财政分配及其分配关系的规律性为主要对象的新学科。它是以国家行政区域的乡镇为范围，以乡镇财政和乡镇经济建设以及党和国家对农村的方针政策、财经制度为主要内容的一门区域性财政学。在财政学科的体系中，它占有重要地位，是中国财政学分支中的一门综合性的基础理论和应用财政学。

乡镇财政学研究乡镇财政的分配及其分配关系的规律性，主要体现在对乡镇村民和乡镇企业所创造的国民收入的分配上。

乡镇村民和村委会所创造的国民收入，经过初次分配，一部分以税金形式上缴国家，形成国家财政收入；一部分以代管资金（亦称统筹资金）的形式上缴乡镇政府，作为村民的集体福利事业的支出；再一部分以现金和实物形式分配给村民个人所有。

乡镇企业创造的国民收入，经过初次分配，一部分以税金形式上缴国家，形成国家财政收入；一部分以折旧形式提取折旧基金，用于企业更新改造；一部分以利润和管理费形式上缴乡镇人民政府，作为乡镇财政收入（上缴乡镇人民政府的利润和管理费有一定比例，企业还要留成作为扩大再生

产费用，乡镇政府不能全部提走），一部分以工资形式分配给本企业劳动者。

由乡镇财政集中的财政收入，通过乡镇财政预算有计划地进行再分配。其收入主要是国家财政拨款给乡镇的预算内资金、地方财政的预算外资金和乡镇的自筹资金收入，其支出大部分用于乡镇经济建设事业和文化教育事业，一部分用于科学卫生等事业的开支。

所以，乡镇财政学研究的对象，首先是研究乡镇财政分配及其分配关系。

其次是研究乡镇行政区划及在行政区划内的经济建设等。乡镇是一个行政区域的概念，而不是一般的区域概念，这里所说的乡镇，是基层政权，是农村政治、经济、文化和各项事业的组织、领导的政府机关。乡镇财政部门是乡镇人民政府的一个综合职能部门，它与农村党、政、军、民及各项事业都有密切关系。因此，研究乡镇财政，既要研究农村乡镇经济的发展，如何发展生产，培植财源，节约支出；又要研究与乡镇经济发展有关的各个方面，其中包括党和国家对农村的各项方针政策以及农村的经济体制改革等问题。

乡镇财政学的理论和实践的研究，包括下述内容：

第一、乡镇财政学的发展历史。

乡镇财政学具有历史科学的特点，它本身是历史发展的产物，它有其产生、发展和变化的历史过程。因此，对乡镇财政发展史的研究，乃是乡镇财政学不容忽视的一个内容。

第二、乡镇财政的构成与乡镇经济的关系。

乡镇财政，虽说是国家财政的一个组成部分，但与国家财政又有明显的区别。国家财政是由预算内资金、预算外资

金两部分组成，而乡镇财政是由自筹资金、预算内资金、预算外资金这样三个部分组成的，其自筹资金在乡镇财政收入的比重中占主要部分，而上级财政补助只占次要部分。乡镇自筹资金的多少，既能决定乡镇财政是否富裕，又能说明乡镇经济是否发展。在日常的乡镇财政活动中，最直观的矛盾是收和支，也就是聚财和用财的问题。要解决这个问题，使财政收支平衡，就要广辟财源，增加收入，节约支出，从收支两方面做工作。乡镇财政与乡镇经济有一个内在的联系。乡镇财政有一个“积累”、“投资”、“扩大”的过程，乡镇经济也有一个“积累”、“投资”、“扩大”的过程，因而要求对一系列经济活动进行分析。乡镇财政要扩大积累，增加财力，首先要对乡镇各项经济事业进行扶持，想方设法发展农村商品经济，其次要对乡镇的各项经济活动进行分析，并监督其资金的使用，使之充分发挥资金的使用效益，提高资金使用效果。这样，既能增加乡镇财力，又能促进乡镇经济的发展。

第三、乡镇财政的专业研究。

乡镇财政学是财政学的一个分支，它具有许多专业的、具体的财政学内容。例如乡镇财政的体制；乡镇自筹资金的收支、预算内收支和预算外收支；乡镇各行政事业单位的财务管理；农业、林业、水利、气象等部门的财务管理；乡镇企业的财务管理；支农资金的管理；乡镇财政会计制度的设置及核算方法，等等。为了更好地办好乡镇一级财政，充分发挥乡镇财政的职能作用，促进农村经济发展，实现农村现代化，有必要深入广泛地开展这方面的科学研究工作。

总之，乡镇财政学必须在马列主义、毛泽东思想的指导

下，从中国农村的实际情况出发，对乡镇财政的分配及其分配关系以及正在出现或将要出现的诸多问题进行科学的研究，使之成为一门日臻完善的学科。

二、乡镇财政的特点

乡镇财政是乡镇人民政府完成其职能任务的财力保证。乡镇财政部门是国家财政的基层组织。根据我国政体的改革和经济建设的需要，国家实行中央、省（市、自治区）、县（市）、乡（镇）四级财政管理体制。由于乡镇财政资金来源和国家财政有所不同，所以除具有国家财政的特点外，还有其本身的特点。

这些基本特点是：

（一）财政收支的独立性。

乡镇财政的主要收入来源，是靠乡镇企事业单位的上缴利润和管理费，以及通过乡镇人民代表大会批准后向广大农民筹集的部分资金，其次是完成国家下达的预算内外的收入后的超收分成。因此，乡镇财政的财力富裕程度，在很大程度上取决于乡镇企事业单位的生产发展和经济效益。乡镇人民政府要发展乡镇各项建设事业和举办各项公共福利事业，其资金来源就是靠本乡镇的财力，上级的补助只是少量的。根据这一情况，乡镇人民政府要发展乡镇各项事业，就必须利用本地资源，大力发展乡镇企事业，并通过多渠道争取外来资金，扶持乡镇企业，培植财源，增加乡镇财政的财力。从自筹资金、充实财力这点上来看，乡镇财政同国家的其他各级财政相比，最大的特点之一是有其独立性。

（二）收支渠道的多样性。

乡镇财政的收支渠道多。在行政收入方面，既有乡镇自

己组织的自筹收入和代管资金，又有按国家规定的预算内外收入的留成和超收分成，同时还有上级拨给的专款收入。在资金分配上，既有乡镇行政事业单位的经费开支，又有支援农村合作经济和民办公助单位的支出，同时还有乡镇自行安排的一些乡镇事业开支。

（三）群众联系的广泛性。

乡镇财政机构，是国家财政的基层单位，其收支也是国家财政的组成部分。乡镇财政的收支对象不同于国家财政的收支对象。国家财政的收支对象，主要是国营企事业单位、集体经济单位和组织，它主要是通过各级财税部门从各个单位进行征收。但乡镇财政的每一项收支，都同广大农民群众密切相关。特别是在征收农业税、农林特产农业税、耕地占用税和认购国库券工作中，乡镇财政都要从千家万户的农民手中征收，因此，联系农民群众非常广泛。当前，农村实行以家庭承包为主要形式的联产承包责任制以后，财政采取有偿的支农周转金政策，虽说数额不大，但涉及到广大农民群众的生产和生活。在这种情况下，乡镇财政与广大农民的联系更为密切。乡镇财政联系农民群众的这种广泛性，是乡镇财政的另一特征，也是其他国家财政所不及的。

（四）同级财政的差别性。

我国农村幅员广阔，自然条件各不相同，既有人多地少的农作物高产地区，又有人少地多的农作物低产地区，还有很多不发达的丘陵地区和山区，他们之间的经济发展很不平衡，相互之间的负担能力也有大有小。乡镇之间的这种差别，决定了各乡镇财政之间的富裕程度。经济发达的乡镇，其财政收入就好；经济不发达的乡镇，其财政收入就不好，

甚至收不敷出。因此，在确定乡镇财政的收支任务时，要充分考虑到各乡镇间的差别性。

（五）组织财政收入的季节性。

由于农业生产的季节性，也给乡镇财政工作带来较强的季节性。如农林特产农业税的征收，要根据农林特产的季节来组织收入；支农资金的投放，也要不误农时。这些都反映了乡镇财政组织收入的季节性。

第二节 乡镇财政的性质和地位

一、乡镇财政的本质

财政的性质，是指国家对社会产品进行分配和再分配过程中体现出来的一种经济关系。财政既是与国家有内在联系的一种分配，国家通过参与社会产品的分配和再分配，必然在社会各阶级、各阶层之间形成一种有利于统治阶级的分配关系。所以，国家财政性质，具体表现为一定的分配关系。马克思说：“分配关系不过表示生产关系的一个方面。”^①在社会发展的各个历史阶段，由于它们的生产资料所有制的性质不同，所以国家财政的性质也不相同。

乡镇财政，属于国家财政的一个组成部分，因此它的性质也表现为一定的分配关系。在旧社会，我国乡镇财政还未形成完善的一级，它的性质表现为掌握国家政权的剥削阶级对广大农民群众的额外剥削，是一种“取之于民，用之于己”的超经济剥削关系。在社会主义制度下，乡镇财政是国

^①《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第999页。

家财政的一个组成部分。由于自身的各种特征，在体现其性质的分配关系中与国家财政有所区别。

社会主义财政的性质，是社会主义国家为维护和加强社会主义制度下的上层建筑和经济基础，为建立合理的国民经济结构和社会结构，实现以最少劳动耗费而取得最大经济效益，不断满足人民需要，对社会产品和国民收入进行有计划的分配和再分配的。

社会主义乡镇财政的性质，是乡镇人民政府为了实现其职能，完成国家和乡镇的政治经济任务，在对乡镇集体经济及个体经济创造的一部分社会产品和国民收入进行有计划的分配与再分配的过程中，与有关方面发生的经济关系。这种经济关系，按其本质来说，与国家财政一样，体现了“取之于民，用之于民”的社会主义分配关系。

这有三个要点：

（一）社会主义乡镇财政通过自筹收入、上级补助和专项拨款的分配，服务于乡镇的各项事业建设和公共福利设施，它说明乡镇财政范畴不同于生产范畴、流通范畴和消费范畴。就分配范畴来说，乡镇财政分配是乡镇人民政府运用财政分配杠杆来促进农村生产发展和不断地丰富广大农民的物质文化生活。

（二）社会主义乡镇财政，通过对乡镇企事业单位上缴的利润、管理费和其他自筹收入以及上级补助收入、专项拨款进行有计划的分配和再分配，也就是把农民生产出来的剩余产品（货币形态）进行再分配，而分配的目的：一是巩固和发展乡镇农村经济；二是增加公共福利设施；三是兴办文教、科学、卫生事业，不断提高广大农民的文化生活水平，

真正体现乡镇财政“取之于民，用之于民”的宗旨。

（三）社会主义乡镇财政的收入来源，主要从乡镇企事业单位筹集得来的，这样一来，就促使乡镇财政在进行再分配时，首要的是考虑乡镇企事业单位生产的发展，需要扶持生产，培植财源。

二、乡镇财政的地位

乡镇财政部门是乡镇人民政府的重要组成部分，也是乡镇人民政府发展生产、培植财源、节约支出的职能部门，同时又是国家财政的基层单位。

从国家行政区划来看，一个国家可分为城市区域和农村区域两大部分。根据宪法规定，我国现行行政区域划分为：省、市、自治区、直辖市、市辖区、县、乡、民族乡、镇各级人民代表大会和人民政府，分别是地方各级国家权力机关和行政机关。我国共有三个直辖市，二十二个省，五个自治区。县以下，截止1985年底，全国共有建制乡镇88,500多个，其中民族乡2700多个，建制镇800多个。所谓农村，是指县（自治县）行政辖区。其下属的镇和乡当然也纳入农村的范围。因此，农村的概念不同于农业，它实际上是一个社会。从人口上来讲，它有农业人口，也有非农业人口；从产业上来讲，它有第一产业，也有第二产业和第三产业。

从国家财政和乡镇财政的关系来看。国家财政由中央财政和地方财政两部分构成。乡镇财政是地方财政的组成部分，是国家财政的基层单位，县财政是乡镇财政的上级主管部门。因此，乡镇财政直接受县财政的协调和平衡。据统计，1985年，全国农业总产值为4510亿元，扣除村办工业，农业总产值为3575亿元，全国工业总产值为8759亿元，包括

村办工业产值为9694亿元。随着农村经济体制的改革和各项事业的发展，特别是随着县办企业和乡镇企业的不断发展，农村乡镇财政的收支，必将越来越多，它在国家财政收支中所占的比重，也必将越来越大。有的县目前乡镇企业上交的税利已占全县总收入的80%以上。

从经济基础看，乡镇财政是当地社会再生产过程的中介。它是以国家政权和乡镇政权为主体的特殊分配关系。财政资金分配的规模、比例和速度，直接影响生产建设的规模、结构和速度，财政资金的分配结构，影响再生产的比例关系和发展速度。当然，这不是说“分配决定论”，而只是说财政分配对生产、交换、消费都起着重要的作用。我们必须重视这种作用。乡镇财政又是当地社会产品和国民收入分配的主导。因为，乡镇财政的分配是由国家政权和基层政权直接组织的，它对工资分配、价格分配、信贷分配等起着制约作用。当然，其他分配形式也对乡镇财政分配有影响，也起制约作用。但是，在各种分配中，起主导作用的，还是乡镇财政分配。因此，充分地发挥乡镇财政分配的主导作用，加强同其他分配形式的统筹配合，这是整个分配能动地作用于乡镇经济的关键，是把乡镇经济搞活的中心环节。

从上层建筑看，乡镇财政是乡镇政权的支柱，又是实现政治路线的保证。国家政权包括基层政权，象一座巍然耸立的大厦，由党、政、军、民支柱支撑着。其中，党是领导一切的核心力量，但是，如果没有财政的支持，国家政权和基层的乡镇政权就不能巩固。党的政治路线决定财政的方向，财政从属于政治路线，服从于政治路线，但是，如果没有一定财力的支持，任何政治路线的贯彻实现都是不可能的。列

宁指出：“任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才能产生。”在我国，要搞好农村社会经济结构的改革，促进农村商品生产的发展，单纯依靠农民自身的物质力量，是不可能完成这一伟大的历史性转变的，只有切实加强国家对农村的物质支持和技术支持才行。乡镇财政是国家财政体系的基层环节，支持和帮助农村商品经济的发展，是它应有的职责。因此，乡镇财政在搞好农村社会经济结构的改革，促进农村商品生产发展，以及逐步实现农村四个现代化等方面，都占有重要地位。

第三节 乡镇财政的沿革

一、乡镇财政的产生

财政，是国家参与一部分产品的分配和维护统治阶级利益的一种工具。它是一个历史范畴，是社会发展到一定历史阶段的产物。财政的产生和发展，同社会生产力的发展，同阶级、国家的产生有着密切的联系。

在原始公社制度下，生产水平低下，氏族公社的成员共同占有生产资料，共同劳动，社会产品平均分配。当时，没有剥削，没有阶级，没有压迫。

到原始公社末期，由于社会生产力的发展，出现了剩余产品。氏族酋长凭借权力个人占有生产资料形成财产的差别。个体家庭成为社会的经济单位，氏族公社彻底瓦解。于是，人类社会逐渐向私有制过渡，产生两个根本对立的阶级——奴隶主和奴隶。统治阶级的压迫，必然引起被统治阶级的反抗。奴隶主为巩固统治地位，就需要掌握一种拥有暴力

的工具，这就产生了奴隶制国家。列宁指出：“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。”^①“国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关……。”^②国家为了维持它的存在和执行国家的职能，就要建立专门的统治机构，要有一批脱离生产的专职人员参加管理，这就需要消费一定的物质资料。国家本身并不从事生产，它的物质需要，只能依靠国家的权力，从社会产品的分配中把一部分产品强制地据为己有，以满足国家消费的需要。这样在分配领域中就发生了变化，除去社会物质生产领域进行分配外，又出现了由国家依靠行政权力对社会产品的分配。这种分配的最初形式是徭役、纳贡、捐税。恩格斯指出：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前氏族社会完全没有的。”^③捐税是财政的最初形式，是最早出现的财政范畴。国家依靠捐税满足各方面的物质需要，这就出现了最早形态的财政收支。管理财政收支，就需要有专门的管理人员，于是相应地设置了国家财政机构。财政就是在这样的历史条件下产生的。随着社会的发展，统治阶级为了进一步巩固自己的统治地位，使自己享有至高无上的权力，在国家政权建设上，也日臻完善。到了春秋战国时期，特别是秦始皇建立起中央集权的封建国家后，国家政权的建设进一步加强。秦皇朝为了巩固自己的统治地位和集中权力，在中央集权下面，又设立了郡、县两级政权，并设有分掌郡、县财政

①列宁，《国家与革命》第7页，人民出版社1964年9月第7版。

②列宁，《国家与革命》第8页，人民出版社1964年9月第7版。

③《马克思恩格斯全集》第21卷，第195页。

的官吏和郡、县两级财政。县以下设乡，而且在乡一级政权中已有专门分掌财政收入的官吏。《睡虎地秦墓竹简·封诊式》中有“乡某爰书”和“丞某告某乡主”的记载。“乡某”是指“某乡主”，“乡主”就是一乡的负责人，相当于后来的“乡长”。这说明当时的秦国已经有了乡一级的行政设置。

另据《汉书·百官公卿表》记述秦的地方官制“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老，有秩、啬夫、游徼。三老掌教化。啬夫职听讼，收赋税。游徼徼循禁贼盗。”可见当时秦朝的乡一级建制已经比较齐全了，设有分管不同职责的官吏，即：有管一乡政教风化的“三老”，有管一乡狱讼和征收赋税的“啬夫”，有管捕盗的“游徼”。秦朝在乡一级设有“啬夫”一职官吏，专门掌管赋税的征收，这虽然不能称是完全的一级财政，但至少可以明确三点：第一，秦朝分一级政权已经有了专门负责收取赋税的官吏；第二，已经开始在乡一级行政政权上组织财政收入；第三，有一级政权，就基本上有一级财政。尽管当时的乡一级财政还很不完善，尚处于萌芽状态之中。

综上所述，我国乡镇财政的产生，大致起源于战国时期的秦国，距现在已有二千六百多年的历史。

二、乡镇财政的沿革

秦朝结束了西周以来诸侯割据的局面，建立起中央集权的封建国家，并设置了郡、县、乡各级地方政权，对乡级政权委派了征收赋税的官吏啬夫，出现了乡镇财政的萌芽。继秦朝之后建立起来的西汉，吸取了秦朝赋税徭役过重的教训，采取轻徭薄赋的财政政策，鼓励生产和土地开垦，促

进了小农经济的发展，巩固了封建地主阶级的统治。到了唐朝，封建中央政权进一步集中，财政收支也日趋集中。全国的全部财政收入和支出，均由封建国家统一掌握。地方财政开支统由中央在租税征收下留拨一部分以供地方之用，并无特定的地方税专供地方开支之用。唐代全部租税分为“供京”（即解送中央），“留使”（即留交节度使支用的）与“留州”（即留作本州支用的）三项。留使与留州都是中央留供地方的经费，在收支系统上系归中央统一掌握的。作为县以下的乡，租税要全部上解，所需经费由州县在自己的开支总数额内下拨一部分。北宋开国后，朝廷收回了地方的兵权、民权、财权，剥夺了镇将干涉地方政权。地方政权的层次，在州县下面设乡里一级政权，同时配备有专门征收赋税的官吏。但赋税、田租的收入全部上交中央。到了明清时期，也就是封建社会的后期，中国社会慢慢向半封建半殖民地社会过渡，作为县下面的基层政权乡，对农民征收的田租、赋税任务越来越重，苛捐杂税也越来越多。特别是清朝政府被推翻后，军阀连年混战，人民生活在水深火热之中。特别是在抗日战争结束后，国民政府为了满足全面内战的需要，通过乡政府和保、甲长，迫不及待地向农民进一步加强掠夺，苛捐杂税越来越多。各地摊派搜刮更是严重。据《新时代》周刊记者在湘北农村调查，一个持有一张身份证的乡民，就需负担自卫捐、碉堡建筑费、壮丁费、自卫壮丁费、自卫壮丁枪支费、自卫壮丁给养费、乡公所办公费、保家办公费、修架电线费、门牌费、身份证费、伤兵给养费等捐费十余种。到这个时候，乡镇一级财政有了一个雏型。作为县以下的乡公所一级的地方政权，其经费开支，除县里拨补一