

乡镇国库 的 理论与实践

栾德方 李晓芳 殷浩 编著

江苏人民出版社

建設乡镇國庫，完善
乡镇一级財政，为振興農
村經濟作出貢獻。

韓國春

一九九〇年十二月

序

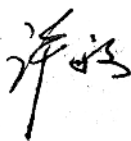
党的十一届三中全会以来，我国的农村经济进入了一个崭新的发展时期。为适应日益进发的农村生产力发展水平，中共中央、国务院在1983年发布了《关于政社分开，建立乡政府的通知》，通知中明确指出：“随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围。”根据这一指示精神，从1984年起，乡一级财政的试点和建立工作在全国迅速展开。到1986年底，全国6.2万个乡镇中，已建立乡镇一级财政的达5.66万个，占乡镇总数91%。从全国看，一个中央、省、市、县、乡（镇）五级财政的新格局已经基本形成。据初步统计，1989年全国乡镇财政组织的预算内收入达439.47亿元。在沿海农村经济较为发达地区，乡镇财政预算内收入已占县级财政收入的60%以上，这充分说明，乡级财政已是我国财政收入来源十分重要的基础，也是我国财政不可缺少的基层环节，它在促进整个农村经济发展中发挥着愈来愈重要的作用。

为进一步发展和完善乡一级财政，近几年来，全国不少地区相继开始了建立乡级国库的试点工作。实践结果已经表明，积极稳妥地开展乡级国库建设，是建立乡一级实体性财政不可少的重要措施，它不仅完善了乡镇一级财政的机构，而且有利于充分发挥乡一级财政的职能作用，调动乡镇政府增收节支的积极性，支持和推进社会主义新农村“两个文明”的建设。

乡一级财政是国家财政体系的重要组成部分，作为真正独立的一级财政，必须设置相应的国库机构，乡镇财政与乡镇国库是

完整的乡一级财政事物的两个方面，缺一不可，可见，乡镇国库是乡镇一级实体性财政的重要标志。如果说乡镇财政的建立是农村生产力水平发展到一定阶段的必然产物，那么，乡镇国库就是乡镇财政发展到一定阶段的必然结果。它是适应农村生产力发展而进行的一项配套性改革，它的出现，也是我国财政发展史上一个新的里程碑！

作为乡镇国库本身由于诞生时间不长，作为一个新事物，需要广大财政、税务、金融工作者在实际工作中不断探索和培育。同时也需要理论工作者从理论上不断总结，逐步形成完整的理论，以便更好地指导实践。由栾德方、李晓芳、殷浩等同志编著的《乡镇国库的理论与实践》，正是基于这个目的，作了一个很好的尝试。它是适应广大乡镇财政建设国库的需要而产生，它为乡镇国库的业务管理尽快走上规范化、程序化、科学化轨道提供了向导，它也是为尽快提高广大农村财税、金融工作者业务素质而奉献的全国第一本系统总结和阐述乡镇国库理论与实践业务管理的书籍。它既可作为自修读物，又可作为培训教材。它的基本特点是融理论于实践为一体，诚乃广大农村金融、财税工作者的良师益友。同时我也希望广大理论工作者与实际工作者继续努力，共同促进这一学科体系不断完善。



1990年12月20日

前 言

我国的农村改革使农村经济步入了一个新的历史发展时期，以适应农村经济发展而重新兴建的乡镇财政，已在改革的浪潮中经受住了新旧体制交替中的撞击和摩擦的考验，正朝着完整的乡一级财政方向发展。作为乡一级实体财政重要标志之一的乡镇国库，近几年发展迅速且势头不可逆转，但实践缺乏强有力的理论指导，已正在引起理论界和实际部门的普遍关注。

《乡镇国库的理论与实践》一书，在广泛、全面搜集资料的基础上，对我国国库产生的历史背景，国库在国民经济建设中的重要地位和作用，建库的条件和基本方法以及乡镇国库的业务管理等方面作了系统地研究和探索，并着重介绍和分析了全国较有影响省份的乡镇国库实践，在此基础上进一步剖析了当前乡镇国库发展中的三大问题，即认识问题，实践中的具体实际问题，以及推进乡镇国库建设的工作策略问题，并对这些问题作了必要的探索，同时初步设计了未来乡镇国库的发展模式，提出了今后乡镇国库建设中需要注意的若干问题。

乡镇国库还是一个年轻的事物，在我国系统总结和研究乡镇国库的书还属首本。我们将本书奉献给关心和从事乡镇国库事业的广大读者，希望能够引起更大的关注，对所涉及的诸多问题开展进一步的讨论和深入地研究，以尽快完善这一理论体系。

本书在写作过程中，得到了黑龙江省、辽宁、江西、安徽等省财政厅以及有关市县财政局、人民银行、农业银行的大力支持和帮助；财政理论研究的老前辈许毅同志为本书作了序；财政部副部长项怀诚同志为本书题写了书名；财政部地方预算司司长韩

国春同志为本书题了词；在此一并表示谢忱。

本书由李晓芳主稿，殷浩、方迈同志参加了部分章节的撰稿工作，全书由栾德方同志审稿，由于作者水平所限，书中错误或不当之处在所难免，还望广大读者教正。

作 者

1991 年 4 月于南京

目 录

序

前言

第一篇： 导 论 篇

第一章 国库发展体制概论	(1)
第一节 国库的产生与发展.....	(1)
第二节 我国的国库体制与组织机构.....	(7)
第三节 国库工作的任务与作用.....	(9)
第二章 乡镇财政概述	(14)
第一节 国家财政与国家预算的基本概念.....	(14)
第二节 乡镇财政的性质、特点与职能.....	(17)
第三节 乡镇财政的管理体制.....	(21)
第四节 乡镇财政的收入与支出.....	(28)
第五节 乡镇财政的会计核算与预算管理.....	(35)
第三章 乡镇国库建设概论	(41)
第一节 乡镇财政的发展和乡镇国库的产生.....	(41)
第二节 建立乡级国库的条件和意义.....	(44)
第三节 乡级国库建设的基本方法.....	(53)
第四节 乡级国库建设的基本经验与存在问题.....	(55)

第二篇：原 理 篇

第四章	乡镇国库的组织机构	(59)
第一节	乡级国库的机构设置.....	(59)
第二节	乡级国库的职责和权限.....	(65)
第三节	乡镇国库与乡镇财政、乡税务所的关系...	(69)
第五章	乡镇国库的会计核算方法	(72)
第一节	乡镇国库会计核算的基本要求.....	(72)
第二节	乡镇国库的会计科目与开立的帐户.....	(73)
第三节	乡镇国库的会计凭证与会计帐簿.....	(74)
第四节	乡镇国库的会计报表.....	(82)
第五节	乡镇国库的记帐方法.....	(87)
第六章	乡镇国库预算收入的收纳、划分与退付	(93)
第一节	预算收入的收纳.....	(93)
第二节	预算收入的划分和留解.....	(97)
第三节	预算收入的退库.....	(101)
第七章	乡镇财政的支出原则及其库款支拨的核算 ...	(104)
第一节	乡级财政的支出原则.....	(104)
第二节	库款支拨的原则与方式	(106)
第三节	乡镇国库实拨资金的核算	(108)
第八章	乡级国库报解程序以及对帐制度与会计	
	档案的保管、交接	(118)
第一节	乡级国库预算收入的报解程序	(118)
第二节	乡级国库的对帐制度	(121)

第三节	乡级国库会计档案的保管与交接	(122)
第九章	乡镇国库券的发行与兑付的核算	(125)
第一节	乡镇国库券的推销	(125)
第二节	乡镇国库券发行的核算	(127)
第三节	乡镇国库券兑付的核算	(133)
第四节	国库券贴现业务的核算	(138)
第五节	提前兑付国库券的核算	(141)
第六节	国库券残损、挂失、过户等处理手续	(143)
第十章	乡级国库业务的调查与分析	(147)
第一节	乡级国库业务调查分析的内容	(147)
第二节	乡级国库业务调查分析的原则和方法	(150)

第三篇： 实 践 篇

第十一章	苏南模式	(157)
第一节	昆山市乡级财政预算管理体制	(157)
第二节	昆山市建立乡级国库的组织实施	(161)
第三节	昆山市乡级国库的会计核算	(163)
第四节	乡镇财政会计的业务处理	(179)
第五节	税收计会对乡级国库业务的管理	(183)
第六节	苏南模式优劣评析	(189)
第十二章	苏中模式	(195)
第一节	南通县乡镇经济概貌及其预算体制	(195)
第二节	南通县乡镇国库的管理模式	(198)
第三节	苏中、苏南模式特点比较	(215)
第十三章	苏北模式	(219)

第一节	徐州市乡级国库会计核算办法	(219)
第二节	丰县乡镇国库	(224)
第三节	苏北模式的基本特点	(229)
第四节	淮阴市泗阳县乡镇国库的特点	(232)
第十四章	东北的乡级国库模式	(233)
第一节	辽宁省乡级国库的业务管理	(233)
第二节	海城市、盖县乡级国库	(238)
第三节	黑龙江省松花江地区 乡级国库的业务管理	(249)
第四节	东北乡级国库业务的特点	(254)
第十五章	华东、华北、西北几省乡级国库概略	(257)
第一节	江西乡级国库的主要实践	(257)
第二节	河北省乡级国库管理概述	(261)
第三节	陕西省礼泉县乡级国库的业务管理	(263)
第四节	安徽省凤阳县乡级国库建设	(265)
第五节	河南省乡镇国库建设概略	(270)

第四篇：展 望 篇

第十六章	乡镇国库建设探索	(271)
第一节	发展中的问题与思考	(271)
第二节	未来乡级国库模式特征	(284)
第三节	乡级国库建设展望与对策	(286)

附 录 篇

附录一：专业银行办理国库业务管理办法 …… (289)

(1989年12月27日中国人民银行、中国工商银行、中国农业银行、
中国银行、中国人民建设银行联合颁发)

附录二：中华人民共和国国家金库条例 …… (292)

(1985年7月27日国务院发布)

附录三：中华人民共和国国家金库条例实施细则 …… (296)

(1989年12月中华人民共和国财政部、中国人民银行制订)

附录四：财政部、人民银行总行关于 乡(镇)级国库工作试点的意见 …… (337)

(1990财预字第20号)

导 论 篇

第一章 国库发展体制概论

国家金库是1985年7月27日国务院发布《中华人民共和国国家金库条例》后修改的名称。新的国库条例发布前称金库，目前一般简称国库。国库是负责办理国家预算收支的总出纳机关，担负着办理和监督国家预算资金收纳、库款支拨以及反映国家预算执行情况等重要任务，是国家预算执行的一项基础工作。认真做好国库管理工作，保证预算资金及时入库，对于国家财政灵活调度资金，实现财政、信贷收支平衡具有重要意义。

第一节 国库的产生与发展

一、国库的起源

国库是人类社会发展到一定历史阶段的产物，它是一定的社会条件和经济条件的必然。随着税收形式的出现，有了公共财富的积聚，就必须有公共财富的库藏之地，国库则应运而生。

在原始社会中，由于生产力极其低下，生产资料只能归氏族公社全体成员所有，生产物只够维持人们最低的生活需要，没有剩余产品，因此大家共同劳动，共同消费。随着人类社会第一次大分工——畜牧业从原始农业中分离出来，以家庭为单位的个体劳动逐渐成为可能，劳动产品和劳动工具开始变成了家庭的私有财产。这时虽然出现了国家权力的萌芽——农村公社，但还不具备产生税收的社会条件。

到了原始社会后期，私有制进一步发展，加剧了贫富分化，阶级逐步产生，社会上开始分裂为奴隶主和奴隶两大对立阶级，部落社会终于发展成了奴隶制国家。奴隶主为了维护自己的统治，必须建立强大的国家政权及其保护者国家军队。为满足大批国家武装人员和管理人员的物质需要，于是就产生了国家依靠公共权力无偿占有一部分社会产品的现象，这就是税收的实质。恩格斯曾经指出：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。”^① 捐税即国家财政的最初形式。

大约公元前11世纪周继殷掌握了奴隶制国家政权。当时周设立六官，其中，天官、地官均有兼管财务的职责，天官中的财务官按其职能专设司会与司书，司会相当于一国的总会计，司书则根据会计资料做出统计。地官中有司徒属官司稼、司门等负责征收农业赋税、货物税等。专司府库之职者，据《礼记·曲礼下》记载：“天子之六府，曰：司土、司木、司水、司草、司器、司货，典司六职。”郑玄注称：“府，主藏六物之税者。此亦殷时制也。”这是我国有文字记载以来最早的财政与国库雏型及其职能作用。

二、封建时代的国库概况

我国封建社会里，历代国库的设立和名称虽有所不同，但从整体上看，可以划分为两个阶段：一是实物库，二是由银行代理国家金库的货币库。

（一）实物库阶段（公元前11世纪——公元20世纪初）

秦代的中枢官制内“三公九卿”，九卿中的治粟内史掌粮食货币，少府掌税收及制造用具。西汉初年，大体沿用秦制。汉景帝

^①《马克思恩格斯选集》（人民出版社1972年版）第4卷，第187页。

时，改治粟内史改为大农令，武帝时，更名大司农。属官有太仓、均输、平准、都内、籍田五令丞，幹官、铁市两长丞。

在魏晋南北朝时代，中枢官制由“三公”制向“三省”制发展，尚书（台）设六曹尚书，其中度支尚书便是掌管国家财政收支的最高长官。晋代库藏分银各二部，司受银者为中黄左右藏，司受粟者为大司农，属官有太仓令及丞统管仓廩出纳。南朝台省“八座”之一度支尚书，领度支、金部、仓部、起部四曹。北朝度支尚书为尚书省六曹之一，后又有金部、库部等尚书。库藏由太府掌管，如北魏设太府卿，少卿各一人。受粟者、北魏有大司农，北齐有司农寺卿，北周有司农上士等。

隋代以民部（即度支）掌管全国土地、户籍、赋税、财政收支等事务，掌官库藏者仍为金部和仓部。

到了唐代因避李世民之讳改民部称户部，为尚书省六部之一。部下分司办事，户部辖户部（称为“头司”，其他各司为“子司”）、度支部、金部、仓部。金部掌库藏钱帛出纳帐籍的审核及有关度量衡事，仓部掌军储、禄粮、仓廩之事。

宋朝参用唐制，仍于尚书省下设六部。另设三司使，以管盐铁、度支、户部，号曰“计省”，官位仅次于“执政”，被称为“计相”。以后有时分为三使，有时合为一使。这是宋代主管经济、财政的重要部门。《宋史·职官志》称：“天下财赋，内廷诸司，中外库，悉隶‘三司’”。三使之下有副使、判官等。每司又分案办事，如盐铁分为七案，度支分为八案，户部分为五案。这里的户部司，与尚书六部中的户部有别，后者实际无职掌。元丰改制后，户部始有实权，而三司并归户部。在地方官制方面，北宋初，划全国为十五路，宣和四年定为二十六路，南京偏安，嘉定元年为十七路。各路设安抚使，沿边地区设经略安抚使，掌一路兵民之事，并特设转运使，掌一路之财赋，并兼管监察官吏之事。

据《咸淳临安志》和《临安志》记载：三省枢密院和临安分别设有激赏钱库和赡军激赏酒库（亦即钱库）。吴自牧《梦粱录》称：路州均有钱库；成都、临安还有会子局（造钱）。至此，一个完整的、以“三司主财”为核心，分案办事，各路内转运使分掌一路财赋的国家财政网络始告形成。

据顾炎武《日知录》记载：田赋用银始于元。可见这时的国库不仅有实物库，还有金银库。

明朝中央集权加重，不设丞相，取消中书省，皇帝直接统治六部。其国库仍由户部掌管，除下设十三个清吏司外，另有宝钞提举司、印钞局、广盈库、军储仓等直辖机构。明初内库有十二库、里库和外库，分别储藏各种财物，包括金银、缎匹、宝石、齿角、羽毛、布匹、棉花、铜铁、军用品以及粮食等。

清代财政分得更加明细，户部设司达十四司之多。库藏亦有中央和地方之分，中央库藏又分为内府库藏与户部库藏，内府库藏为皇室库，户部库藏为国库。清朝末年，实行新官制，增设了民政部、度支部（户部改）等。各省设承宣布政使司，通称“藩司”为一省民政、财政机构，有布政使等官。

（二）银行经理的货币库阶段（公元20世纪初）

户部银行是清政府最早设立的近代金融机构。1904年筹设于北京。官商各半、次年正式成立。除经营一般银行业务外，并有发行纸币、代理部库等特权。清末为整理财政，筹办预算，建立公库制度，于1908年将户部银行改为大清银行，同时拟定大清银行则例二十四条，确定该行为国家银行，准许经理国库事务及公家一切款项，并代国家经理公债及各种证券。从此，国家中央银行经理国库制度开始形成。

1910年资政院提议统一国库办法，并订立了“统一国库章程”，其要点是：（1）国库分为总库、分库、支库。总库设于京师、分库设于各省、支库设于地方；（2）国库由度支大臣管

理，其保管出纳则由大清银行负责；（3）国库收支各款，均须汇总于总库。

太平天国为圣库制度。根据太平天国《天朝田亩制度》中，“人无私财”的精神，凡参加革命者都将家产折卖归公，衣食等所需由圣库开支；军中一切缴获，也一律归天朝圣库。圣库制度初行于军中，建都南京后，实行公产制度，设立总管全国财富的天朝圣库。派典圣库、典买办、典油盐等职官负责供应全军生活所需。

三、现代金库概略

1912年，北洋军阀政府先后颁行金库（当时称国库为金库）暂行章程及金库条例草案，明确中国银行代理国库。1914年，交通银行修改章程，除原有经理“四政”（轮、路、电、邮）以外，也代理国库。南京国民政府建立后，1928年11月1日成立中央银行，享有发行纸币、代理国库、经理公债、管理外汇等特权，负责国库出纳事宜。

1938年6月9日，国民党政府为加强本身财政力量，公布“公库法”，将原由各机关自行管理的财政收支统一管理。1939年10月正式实行。在中央政府设国库，地方政府分别设省库、市库和县库。规定国家全部岁入岁出都由公库统一收支，国库事务由中央银行代理；地方各级公库事务由该上级政府公库主管机关核准的银行代理，在未设银行的地方，指定邮政机关代理。

新民主主义革命时期，1931年中央工农民主政府成立后由当地的国家银行代理国库。1932年下半年临时中央政府人民委员会通过了《国库暂行条例》，规定一切收入必须交国库，一切支出必须凭财政部支付命令动用国库款。1935年冬，党中央在陕北开始设立苏维埃国库。1937年苏维埃政府改为陕甘宁边区政府，苏维埃国库也改名为边区金库。1944年边区银行成立金库组织，下设分库、支库。革命战争年代的金库工作，对保障革命战争的胜

利起到了应有的历史作用。

四、新中国成立后的国库发展

中华人民共和国成立以后，由于接管国民党的破烂摊子，国家面临着通货膨胀、物价上涨、市场混乱的严重局面，党和国家采取了一系列统一财政管理、力争财政收支平衡、稳定市场物价的有力措施。在争取国家财政经济状况根本好转的斗争中，党和国家十分重视国家金库的工作，把迅速建立国库作为统一国家财政经济管理的重要措施之一来抓。1950年3月3日政务院即公布了《中央金库条例》，规定中央人民政府设中央总金库，各级地方政府设立分、支金库，各级金库均由中国人民银行代理。同年，《中国人民银行组织条例》把经理国库、执行国家预算出纳业务列为其主要任务之一。1983年国务院关于《中国人民银行行使中央银行职能的决定》，再次明确，代理国库是其主要职责之一。

为适应四个现代化建设和经济体制改革以及财政预算管理的需要，1985年7月27日国务院又发布了《中华人民共和国国家金库条例》。简称“国库条例”。为什么要改“金库”为“国库”？有三个理由：一是“国库”更能反映“国家的金库”、“十一亿人民金库”这个性质，它不是那一个部门的金库，更不是那个单位的小金库，这个名称可以给人们一个确切的概念，以增强国库工作的严肃性和责任感。二是世界上许多国家，不论是自设国库制或委托国库制，一般都把国家财政资金的出纳机关称为国库。三是将“金库”改为“国库”还便于同银行的现金出纳库相区别，有利于执行中的理解和掌握。同时，新的条例对国库工作从思想、组织、业务等方面提出了更高的要求，再次明确组织管理国库工作是人民银行的一项重要职责。条例规定，国库机构按照财政体制设立，原则上有一级财政设立一级金库。中央设总库，省、自治区、直辖市设分库，省辖市、自治州设中心支库，县及相当于县的市、