

中等财经学校教材

# 乡镇财政管理

(修订本)

邱兴和 主编

上海财经大学出版社

中等财经学校教材

# 乡镇财政管理

(修订本)

邱兴和 主编

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇财政管理/邱兴和主编. —2版. —上海:上海财经大学出版社, 2000. 1

ISBN 7-81049-035-4/F·24

I. 乡… II. 邱… III. 乡镇-财政管理-专业学校-教材  
N. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 55897 号

XIANGZHEN CAIZHENG GUANLI

乡 镇 财 政 管 理

(修订本)

邱兴和 主编

责任编辑 麻俊生 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海广灵二小装订厂装订

2000 年 1 月第 2 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 6.5 印张 163 千字

印数 1—3 000 定价:11.00 元

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经  
审阅,我们同意作为中等财经学校教  
材出版。书中不足之处,请读者批评  
指正。

财政部教材编审委员会

1999 年 8 月 18 日

## 再版说明

财政税收、财务会计等财经方面的新法规、新制度、新办法的出台,要求及时修正与之相应的教材。1994年实行分税制财政改革之后,新的财政总预算会计制度也于1998年全面实施。新预算会计制度的执行,标志着我国会计制度与国际会计标准的对接又向前迈进一步。为此,本教材在内容上作了重大修改,在结构上也进行了适当调整。

参加本次教材修正的有湖南省衡阳财会学校邱兴和、王文成,湖北省荆沙财税学校彭贤则,河北省财会学校王文琪,邱兴和任主编。湖南省财经高等专科学校唐庚荣同志在教材审稿时提出了许多宝贵意见。

由于时间仓促和水平有限,书中疏漏和不妥之处,敬请批评指正。

《乡镇财政管理》编写组

1999年7月

## 目 录

|                         |      |
|-------------------------|------|
| 第一章 乡镇财政管理概述 .....      | (1)  |
| 第一节 乡镇财政的建立、演变和发展 ..... | (1)  |
| 第二节 乡镇财政的地位、特点和任务 ..... | (5)  |
| 第三节 乡镇财政管理体制 .....      | (11) |
| 第四节 乡镇国库建设 .....        | (16) |
| 第二章 乡镇财政收入的管理 .....     | (23) |
| 第一节 乡镇财政收入 .....        | (23) |
| 第二节 乡镇财政收入的管理 .....     | (25) |
| 第三节 农村税费制度改革 .....      | (41) |
| 第四节 乡镇财源建设 .....        | (44) |
| 第三章 乡镇财政支出的管理 .....     | (53) |
| 第一节 乡镇财政支出 .....        | (53) |
| 第二节 乡镇财政支出的管理 .....     | (64) |
| 第三节 乡镇财务管理 .....        | (74) |
| 第四节 乡镇财政消赤减债 .....      | (77) |
| 第四章 乡镇财政周转金管理 .....     | (81) |
| 第一节 乡镇财政周转金 .....       | (81) |
| 第二节 乡镇财政周转金的管理 .....    | (84) |
| 第三节 财政周转金效益考核指标体系 ..... | (92) |

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 第五章 乡镇财政预决算管理.....   | (100) |
| 第一节 乡镇财政预算的编制.....   | (100) |
| 第二节 乡镇财政预算的执行.....   | (109) |
| 第三节 乡镇财政决算.....      | (119) |
| 第六章 乡镇财政会计核算.....    | (126) |
| 第一节 乡镇财政各项资产的核算..... | (126) |
| 第二节 乡镇财政负债的核算.....   | (135) |
| 第三节 乡镇财政收入的核算.....   | (140) |
| 第四节 乡镇财政支出的核算.....   | (149) |
| 第五节 乡镇财政周转金的核算.....  | (157) |
| 第六节 乡镇财政净资产的核算.....  | (160) |
| 第七节 乡镇财政会计年终的清理..... | (165) |
| 第八节 乡镇财政会计报表.....    | (171) |
| 附录:乡镇财政会计报表格式 .....  | (183) |
| 参考文献.....            | (200) |

## 第一章 乡镇财政管理概述

### 第一节 乡镇财政的建立、演变和发展

#### 一、乡镇财政的建立

乡镇人民政府是国家在农村的基层政权组织。一级政权要有一级财政,一级财政要有一级预算。乡镇财政是随着乡镇政权的建立而产生的。建国初期,由于经济状况和管理水平的制约,乡政府尚未建立一级财政。我国建立乡镇一级财政始于1956年,但当时的乡镇财政并不健全。健全的乡镇财政应具备下列条件:第一,乡镇财政是实体。乡镇要建立相应的财政机构,要建立乡镇一级预算和国库。第二,乡镇财政应有特殊的分配方式。乡镇财政分配的资金,包括国家预算资金和乡镇自筹资金。乡镇自筹资金分配方式,能确保乡镇政府在所辖地区的经济发展中起主导作用。第三,乡镇财政要有一定的自主权。乡镇财政在完成国家财政收入的前提下,对机动财力应有权从本乡镇实际出发,自行安排支配。

我国乡镇财政成为实体是在1983年以后。1983年10月,中共中央、国务院《关于实行政社分开、建立乡一级政府的通知》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。乡镇财政作为乡镇政府的一个职能部门,主管乡镇一级政府预算。

乡镇财政以税收和利润分成的形式,把农民和乡镇企业职工

为社会劳动创造的那部分产品价值集中起来,形成乡镇一级财政收入,然后有计划地进行再分配,转化为财政支出,用于发展本乡镇经济建设和社会文教卫生等公共福利事业及乡镇政府实现其职能所需要的费用开支。

## 二、乡镇财政的演变

新中国成立以来,我国农村基层政权经历了乡镇政府——人民公社——乡镇政府的演变过程。因此农村基层财政也相应地经历了乡镇财政——人民公社财政——乡镇财政的演变。

### (一)建国初期的乡镇财政(1949~1958)

新中国成立初期,农村基层政权的职能不健全,尚未建立乡一级财政。乡政府只设了财粮助理员,负责农业税征收和乡镇行政事业经费开支等管理工作。这一时期的乡镇财政不是实体财政,而是县财政的领报单位。乡镇财政收入统一上缴县财政,作为县财政收入;乡镇财政支出由县财政统一拨付;预算管理权限集中于县财政,与乡镇财政收支不发生联系。为了解决乡镇部分正常经费开支和一些临时性的支出,如农用水利、校舍维修、民办学校经费等,国家允许乡镇对群众征集一定的收入。但这项自筹经费工作,由于缺乏统一的管理方法和严格的财政制度,在执行过程中又强调事业需要过多,考虑群众承受能力太少,因而在一些地方出现了乱摊派的现象,群众对此很有意见。为此,国家决定取消地方附加,严禁任意摊派。为了加强自筹经费管理,明确自筹经费的收支范围和支拨制度,1953年国家制定了乡镇自筹经费管理办法。这个办法实行后,基本克服了乡镇自筹经费管理方面的混乱现象,既减轻了农民的负担,又保证了乡镇必不可少的开支。

1956年,国家对预算管理体制作了较大的调整,进一步扩大了地方财政管理权限,建立了乡镇一级财政。乡镇范围内的农业税及其他税收,由乡镇负责组织征收,上缴县财政。乡镇的优抚救济

等各项专款,列入县级预算。乡镇范围内的农业税附加、公产收入、生产事业收入、学杂费收入、清理收入等五项,列作乡镇财政预算收入;乡镇的行政和教育单位的人头经费、房屋修缮费及小型农田水利、交通电讯等事业费用支出,列入乡镇财政预算支出。乡镇财政还设置一定数额的预备费,用于一些临时性的合理开支。乡镇的年度预算确定后,对收入大于支出或支出大于收入的部分,采取上解县财政或县财政补助的办法。乡镇财政的收入超收或支出结余,乡镇可自行用于农田水利或发展其他事业。

### (二)人民公社财政(1958~1983)

1958年,党中央、国务院根据政治经济形势,决定将乡镇政府改组成人民公社,实行政社合一。人民公社既是乡镇政权机构,又是农村集体经济组织。与此相适应,原来已建立的乡镇财政也改为公社财政。同年12月,中央《关于改进农村财贸管理体制的决定》指出:对人民公社实行“财政包干”的办法。人民公社范围内的农业税、工商各税及其附加和部分国营工商基层企业,下放人民公社管理,税收和利润上缴公社财政,实行收入包干;人民公社的行政经费、中小学经费,列入公社财政预算,实行支出包干。由于收入下放项目较多,包干收入和包干支出相抵后一般都有余额,人民公社向县财政承担的包干上缴任务就是此项余额,收入超收和支出结余,全部留给公社自主支配。实践证明,这种财政管理体制,造成资金过于分散,不利于国家集中力量进行重点建设。1960年,国家将公社财政包干改为固定收入和固定比例分成收入。人民公社用于发展集体经济和举办各项建设事业的资金主要有两项:(1)固定收入,包括公社财政负责管理征收的工商税附加和队办企业缴纳的所得税。(2)固定比例分成收入,包括农业税附加的1/3,社办企业所得税的30%,国营商业零售企业和饮食服务企业实现利润的10%。人民公社的行政经费、中小学经费及农林水等事业费,由县拨公社包干使用。公社的生产性投资和优抚救济,由县专项拨款,

专款专用。这种财政体制的实行,在一定程度上调动了公社组织财政收入和管理支出的积极性,但公社机动财力仍然过多,致使不少地方出现了盲目扩大计划外基建的问题。1961年,国家采取了严格控制基本建设规模的紧急措施,强调预算外资金用于基本建设,必须报经批准,纳入国家计划。同时,对人民公社财政管理体制作了改进:第一,减少公社固定收入和固定比例分成的收入;第二,实行收支两条线的管理办法,公社所属企、事业单位缴纳的税收,国家下放给公社管理的企业所实现的利润,全部上缴国家;公社所需的各项事业行政经费,由国家下拨公社包干使用,结余归公社自主安排。1962年,国家为克服三年自然灾害造成的经济困难,贯彻国民经济“调整、巩固、充实、提高”的八字方针,取消了人民公社作为一级财政的管理体制。除农业税附加给公社一定的分成以外,公社收入全部上缴县财政,公社的支出亦全部向县财政领报。从当时情况看,恢复高度集中的财政管理体制,对增强中央管理调控能力,保证国家财政收支任务的完成,是十分必要的。1970年以后,一些省根据农村经济发展的客观要求,先后恢复了人民公社财政,实行各种不同形式的财政管理体制。1977年12月,财政部在湖北召开了十省公社财政工作汇报会。会上,对公社财政基础工作、公社财政管理体制、公社财政管理机构等问题,进行了讨论和研究。这次会议,有力地推动了全国公社财政的建设。

### (三) 乡镇财政的恢复(1983年以后)

党的十一届三中全会以后,农村普遍推行家庭联产承包责任制,农村经济迅猛发展,商品流通空前活跃。党中央、国务院根据新的政治经济形势,及时作出了实行政社分开,建立乡政府的试点工作。1985年,财政部颁发了《乡镇财政管理试行办法》,明确规定了乡镇财政工作的原则、隶属关系、职责范围、资金来源和组成、支出范围、管理体制和办法,以及组织机构等方面的问题。据统计,到1993年底,全国已建立乡镇财政所46380个,占乡镇总数的

96.7%。乡镇财政队伍达25万余人,占全国财政系统职工总数的56%。1993年,财政部与中国人民银行制定了《乡镇国库管理办法》(暂行)。至此,我国乡镇财政建设走上了规范化的轨道。

## 三、乡镇财政的发展

1994年,财政部关于《进一步完善和加强分税制条件下乡镇财政建设的通知》下发后,各地按照分税制的要求,结合本地地区的实际情况,大胆实践,积极探索财政体制改革,进一步加强和完善了乡镇财政的建设。分税制财政管理体制,以分权、分税、分机构为主要特征,牵动中央与地方、地方与地方之间利益分配格局,对各级财政的财力、财源结构等方面都会产生深刻影响。实行新的财税体制仍然保护了地方政府发展乡镇经济的积极性。从划分税种看,新税制将地方企业所得税和个人所得税划为地方财政固定收入。这样,乡镇企业越发展,效益越高,地方财政收入就越多。从中央与地方的共享看,国家把增值税、证券交易税和资源税作为共享收入。增值税地方分成比例为25%,乡镇企业越发展,增值税越多,留给地方的数额就越大。大部分的资源税都先留给地方,乡镇资源开发利用越多,留给地方的资源税也就越多。

## 第二节 乡镇财政的地位、特点和任务

### 一、乡镇财政的地位

乡镇财政是我国五级财政中最基层的一级财政。它既是国家财政的重要组成部分,又是国家财政的基础。乡镇财政收入占全国地方财政收入的19.1%,占县级财政收入的47.2%,已成为县级财政的半壁河山。乡镇财政一方面要贯彻国家的财政方针政策,完成国家规定的财政税收任务,是国家预算的基层组织者和执行者,

同时也是国家财政作用于农村经济的实现环节;另一方面,要支持乡镇经济建设和各项事业的发展。乡镇财政在国家财政体系中的基础地位是十分重要的。如果乡镇财政不健全、不稳定,就不利于乡镇财政职能的正常发挥,不利于乡镇经济的发展,进而影响国家财政任务的完成和社会的稳定。乡镇财政是直接为农业经济服务的。农业经济是国民经济的基础。农村是我国粮食生产的主要基地。农业为加工工业提供原料。乡村又是巨大的工业品消费市场。小城镇作为城市与乡村、工业与农业的结合部,对工农业生产的发展有很大的影响。它既是农村经济的延伸,又是城市经济的边缘。对城市经济,它具有吸收能力,对农村经济,它又具有辐射功能。小城镇不但是城乡物资交流的重要场所,而且是乡村工业化的基地。农业经济发展了,乡镇财政就有了可靠的财源。乡镇财力壮大了,又可进一步促进乡镇建设的发展。无农不稳,农业的稳定,是政治、经济和社会稳定的前提,因此,乡镇财政在国民经济和社会发展中又处于重要的战略地位。

## 二、乡镇财政的特点

农业生产的特点、乡镇自然地理资源条件的差别以及乡镇财政的基础地位,决定了乡镇财政具有不同于其他四级财政的特点。

### (一)收入来源的分散性

农业生产既有分散个体劳动的习惯,又有一定规模的分工协作;农业劳动者既有精耕细作的传统经验,又有“科技兴农”的新技术;农业耕作中,大多使用手工工具,同时又使用一定的机械操作。这种生产力发展的状况,决定着乡镇财政收入来源具有分散性的特点。从农村经济组织构成来看,多种所有制并存,有全民所有制的国营经济组织,有集体所有制的合作经济组织,有不同所有制的联营经济组织,还有个体经济组织和中外合资经济组织,从其经济活动的内容来看,有农业经济组织,工业经济组织,商业经济组织,

金融经济组织等;从其经营方式来看,有集体统一经营,有家庭分散经营,还有多层次的联合经营等。再从农村产业结构来看,有第一产业,包括种植业、林业、牧业、渔业;有第二产业,包括工业、建筑业;还有第三产业,包括交通、文教、科学、消费性服务等行业。这种经济结构的现状,也决定着乡镇财政收入来源具有分散性的特点。

### (二)分配方式的特殊性

乡镇预算是国家预算的重要组成部分。我国预算分中央级预算和地方级预算。地方级预算包括省、州(市)、县、乡财政预算。乡镇财政负责管理预算资金和预算外资金。乡镇财政作为乡镇政府的组成部门,还要负责管理属于预算外资金中集体性质的乡镇自筹资金和乡镇统筹资金。乡镇财政管理自筹资金和统筹资金形成了资金分配的特殊方式。这是区别于县以上财政的一个显著特点。

### (三)组织收支的季节性

农业生产具有很强的季节性,乡镇财政必须按农业生产的季节性组织收支。农业税的征收一般要抓夏、秋两季。支农周转金等资金的投放也要适应农时。为了不误农时,乡镇财政必须加强资金调度。

### (四)工作任务的艰巨性

乡镇财政面向广大农村,资金来源多,工作量大。特别是农业四税的征收,直接面向广大农民,联系千家万户,征收有一定难度。我国农村自然资源条件存在很大差异,经济发展和市场培育程度又极不平衡,要缩小贫富差距,任务十分繁重。这就要求广大乡镇干部积极工作,艰苦奋斗,关心群众生活,注意工作方法。

## 三、乡镇财政与各方面的分配关系

乡镇财政管理是指乡镇政府根据国家的方针政策,对乡镇范

围内财政资金的筹集、分配、使用和监督。从内容上讲,乡镇财政资金由一般预算资金、基金预算资金和预算外资金三大块组成。乡镇财政在资金筹集、运用、分配和监督过程中,必然引起与各方面的分配关系。

#### (一) 乡镇财政与县财政的分配关系

乡镇财政作为国家财政体系的最基层财政,担负着县财政规定的财政收入和财政拨款任务,因而乡镇财政与县财政之间发生着上缴和下拨财政资金的分配关系。

#### (二) 乡镇财政与乡镇企业之间的分配关系

乡镇财政一方面通过税收和利润形式参与乡镇企业收入的分配,另一方面又对乡镇企业的生产和发展从财力上给予支持,由此形成了乡镇财政与乡镇企业之间的税款征纳、利润上缴和资金下拨的分配关系。

#### (三) 乡镇财政与乡镇事业单位之间的分配关系

乡镇财政对科学、教育、文化、卫生等事业的发展,要投入相适应的资金,同时又从有一定收入的事业单位取得一部分财政收入,由此形成了乡镇财政与各事业单位之间的缴拨款关系。

#### (四) 乡镇财政与个体私营业主之间的分配关系

社会主义市场经济促进了个体、私营经济的大力发展。个体、私营经济在发展过程中,得到政府和财政部门的大力支持,但它们必须依法纳税,由此形成了乡镇财政与个体、私营业主之间税收征纳关系。

乡镇财政与各方面发生的分配关系,是社会主义分配关系的一个重要方面,它体现了统一领导、分级管理的原则,也体现了广大人民的根本利益。

### 四、乡镇财政管理的重要性

乡镇财政管理,对巩固国家政权建设、完善国家财政管理体制

系、发展乡镇市场经济都是极为重要的。

#### (一) 加强乡镇财政管理,是社会主义市场经济发展的需要

市场经济的基本特征是通过市场来配置资源。乡镇财政对资源的配置和乡镇经济的发展有很大的调控作用。它参与乡镇改革设计和宏观经济决策,制定和实施乡镇财政发展战略,研究和掌握财政分配政策。

#### (二) 加强乡镇财政管理是建设乡镇政权的需要

乡镇政府是统一领导、管理全乡镇的政治、经济、文教、卫生等各项工作的权力机构。建立乡镇财政,进一步完善了乡镇政府的职能。政权和财权相统一,事权与财权相一致,使乡镇政府在行使职能和完成各项政治、经济任务时就有了相应的财力和财权。

#### (三) 加强乡镇财政管理,是发展乡镇经济建设的需要

为加速农业现代化建设,必须建立、健全乡镇一级预算管理等财政制度。国家划定财政收支范围和财政管理权限,合理调节利益分配关系,能促使乡镇政府和乡镇财政积极筹集资金,合理分配资金,有效使用资金。这样不仅能确保国家财政收支任务的完成,而且促进了乡镇经济建设事业的全面发展。

### 五、乡镇财政管理的任务

乡镇财政管理包括多方面的工作内容。总的来说就是组织资金筹集和安排资金供应。在筹集和供应资金过程中,调节生产与消费,平衡收入与支出,并对资金实行有效监督。其具体任务是:

#### (一) 调动乡镇政府当家理财的积极性,全面完成国家下达的财政收支任务

乡镇财政管理职能的发挥,加强了乡镇政权的建设,使乡镇政府在财政管理上有了自主权。乡镇财政管理体制界定了乡镇财政的权、责、利,使乡镇政府明确了自身的责任和经济利益。乡镇财政收支任务的完成与乡镇经济发展直接挂钩,这就调动了乡镇政府

当家理财的积极性。乡镇政府必须从切身利益出发,贯彻执行党和国家的方针、政策,遵守国家税收法令和各项财政制度,认真组织收入和支出管理,努力完成国家下达的财政收支任务,积极发展乡镇经济建设事业,提高资金使用效益。

### (二)促进乡镇经济的全面发展,繁荣农村市场经济

改革开放以来,我国农村面貌发生了举世瞩目的变化。农业向“二高一优”发展,乡镇企业方兴未艾,第三产业蓬勃兴起,农工商综合经营,有力地调整了农村生产力结构和产业结构,开创了我国传统农业向现代农业转化、农村自给半自给的封闭型经济向市场经济转化的新局面。农业要实现现代化,还需要加大投入。加大农业投入的根本出路,在于乡镇依靠自力更生,发展生产,增加积累。这就要求各级政府和财政部门,要把扶持农业经济的发展,提高乡镇自筹资金能力作为重点来抓。在分税制财政体制下,乡镇财政的职能也要转轨转型:要从过去的单纯收支型变为经营管理型;要从过去的单纯抓农业、促粮食转变为一业为主、农工商一起抓;要从过去的单纯向上要钱转变为向内要效益、求发展。健全乡镇财政的职能,充分发挥乡镇财政的调控作用,就能推动农业经济的发展,壮大乡镇经济实力,繁荣农村市场经济。

### (三)加强预算管理,建立健全财务制度

随着农村经济的迅猛发展,乡镇财政收支日益扩大,建立健全乡镇一级预算管理等财政财务制度,显得十分必要。乡镇财政要加强对预算内外资金的统一管理,制定明确各项收费范围、标准和支出用途及使用程序的统一管理办法。预算外资金必须纳入财政和监督的范围,否则就会造成管理上的混乱。随意集资摊派,谁收谁用;资金管理权分散,不利于资金整体使用效益的提高。乡镇财政要积极帮助乡镇企、事业单位和各种经济合作组织建立健全各项财务制度,同时还要十分注重财会队伍建设,有计划地培训财务管理人员,不断提高他们的政治、业务素质。

## 第三节 乡镇财政管理体制

乡镇财政管理体制是指县市与乡镇之间财力分配、管理权责的制度。因此,财政管理体制是财政管理的一项基本制度,是财政工作的行为规范。

乡镇财政管理体制,从内容上讲,包括预算管理体制、税收管理体制和财务管理体制,乡镇预算管理体制处于主导地位。从构成上讲,包括纵横两个方面。从纵向方面来看,就是要正确处理县乡两级之间财力分配关系。县与乡镇财力的分配,既要保证县级财政有稳定的收入来源,便于集中部分财力用于全县经济建设和事业发展,又要划给乡镇财政一定的收入来源,便于乡镇建设、发展生产。从横向方面来看,就是要正确处理乡镇财政与乡镇企、事业单位及个体、私营业主之间的分配关系。

### 一、乡镇财政预算管理体制形式

乡镇财政管理体制的核心是划分收支。县乡财政收支的划分主要是解决以下几个问题:第一,要确定收入上解或支出补助的办法。划分乡镇预算收支范围之后,每个乡镇的预算收入和预算支出不可能完全相等。对于收入大于支出的乡镇或支出大于收入的乡镇,需要通过县与乡镇之间收入上解或者支出补助来进行调剂。第二,要核定收支基数,即以什么数字为基础,来计算划归乡镇的预算收支数目。第三,要适度处理超收、短收、超支、结余。年度预算执行的结果与核定的收支基数比较,往往出现超收、短收、超支、结余。因此,必须明确权、责、利和财务处理办法。第四,要明确规定某种管理体制的执行期限,即一年一定,还是一定几年。上述几个问题的不同结合,构成不同的预算管理形式。

乡镇财政预算管理体制一般有以下五种形式:

第一种形式：统收统支的体制形式。乡镇财政的预算收入，上缴县财政；乡镇的预算支出也全部由县财政拨付，实行收支两条线，乡镇的预算收支不挂钩。乡镇如有超收，则按一定比例超收分成。这种体制形式没有形成乡镇一级独立的总预算。就其实质来说，乡镇财政只是县财政的预算领报单位。这种体制形式，没有划分乡镇预算收支的范围，也很少体现权、责、利相结合的原则。财政收支的结果与乡镇的经济利益挂钩不紧，很难充分调动乡镇政府理财的积极性。因此，它的适用性不强。目前，只有少数经济条件差、管理水平跟不上或其他条件不成熟的乡镇财政暂时采用这种体制形式。

第二种形式：定收定支、收支挂钩、总额分成的体制形式。定收定支是指由县财政部门对乡镇财政核定收支指标。收支挂钩是指乡镇财政负责组织的收入和乡镇财政的支出挂钩。乡镇组织收入多，可以多安排支出；反之，乡镇组织收入少，安排的支出也要减少。如果支出有结余，全部留给乡镇；支出超支，也要由乡镇自负。总额分成是指根据乡镇支出总额占财政收入总额计算一个比例，作为乡镇财政总额分成比例。例如，县财政对某乡镇核定收入基数为600万元，支出基数为300万元，总额分成比例定为50%。年度预算执行结果，乡镇实际完成财政收入620万元，按核定的收入分成比例计算，乡镇财政实得分成收入310万元。其超收分成的10万元可由乡镇自主安排使用。这种体制形式，一般适用于经济条件和财政工作基础较好、收大于支的乡镇。

第三种形式：定收定支、收入上缴、超收分成或增长分成，支出下拨、超支不补、结余留用的体制形式。“收入上缴，支出下拨”，是指乡镇财政所组织的预算收入按规定上缴给县级财政；所需预算支出由县级财政核定后下拨，超支不补，结余留用。超收分成是指乡镇财政超额完成县级财政核定的收入任务，其超收部分按规定比例分成留给乡镇。例如，县财政核定某乡镇预算收入为300万

元，收大于支50万元上缴县财政。超收分成比例定为40%上缴县财政，60%留归乡财政。年度预算执行结果，乡镇完成财政预算收入320万元。按确定超收分成比例计算，应上缴县财政8万元，留给乡镇分成收入为12万元。其超收分成的资金可由乡镇自己安排使用。增长分成是指乡镇财政当年决算收入比上年决算收入有增长，增长部分按一定比例留给乡镇财政。例如，某乡镇上年决算收入为300万元，本年决算收入为330万元。年初核定的增长分成爲县财政40%，乡镇财政60%。因此，这个乡镇应得增长分成收入18万元。这种体制形式把财政收入任务完成好坏与乡镇经济利益发生了联系，在一定程度上体现了权、责、利的结合，有利于调动乡镇政府管理收支的积极性。但收支不挂钩，乡镇不承担平衡收支的责任，说明这还不是一种十分完整的财政管理体制。

第四种形式：定收定支、收支包干的体制形式。县财政根据乡镇各项财政收入来源和各项财政支出，结合过去几年收支情况和当年收支计划，按照规定的办法，核定乡镇财政收支包干基数。收支基数核定后，确定上解或补助数额。收大于支的差额部分，上缴县财政；支大于收的差额部分，由县财政补助。预算收入增长部分，全部留给乡镇财政。对经济基础较好、管理水平较高的乡镇，也可实行“定收定支、收支挂钩、递增包干”的管理形式。它要求乡镇在划定的财政收支范围内，在保证预算收入按基数和递增比例上缴的前提下，多收可以多支，少收则相应压减支出，自求平衡。实行这种体制，乡镇财政的权、责、利结合较紧，在乡镇政府看来，既有动力，又要承担一定的风险。在分级财政管理体制下，推行这种体制形式，具有积极的意义。

第五种形式：分税制财政管理体制形式。根据国务院关于实行分税制财政管理体制的决定，县对乡镇的财政体制原则上比照地、州、市对县的办法办理。一方面要维护县、乡财政的既得利益；另一方面要适当调整收支范围，解决以下四个问题：第一，划分收入范

围。将地方收入划分为县(市)与乡镇的固定收入和共享收入。乡镇固定收入一般为:乡镇范围内的集体企业所得税、个人所得税、印花税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、房产税、车船使用税、补税罚款、契税、农业特产税、其他收入;县与乡共享收入一般为:增值税25%部分、营业税、资源税、屠宰税、农业税。第二,划分支出范围。第三,收支基数的确立。第四,上解和税收返还的确定。有的地方把分税制下的乡镇财政体制概括为:划分税种,核定收支,总额包干,定额补助(上解),超收全留(分成),短收自负,超支不补。分税制财政体制,增强了中央财政宏观调控能力,各收各的税,各办各的事,有利于调动各级财政增收节支的积极性,符合发展社会主义市场经济的客观要求。

我国农村经济差别大,财政收入很不平衡。县、乡要根据国家财政改革的要求和乡镇经济发展状况,合理划分收支,确定财政管理体制形式。对经济比较发达的乡镇,收支挂钩后,收大于支的部分递增上解,收入增长部分实行比例分成。对经济发展水平中等的乡镇,一般采用减少共享收入、扩大固定收入的办法,以增加乡镇财政收入来源。收支挂钩后实行总额上缴或递增上缴,超收部分则实行全留或分成。对经济欠发达的贫困乡镇,因收入少,一般收不抵支。县财政应从体制上给予照顾,从政策上给予倾斜,尽量扩大乡镇固定收入,收支挂钩后实行差补递增或差补递减。

## 二、乡镇财政财务管理体制的内容

乡镇财政对乡镇企业、事业单位的财力分配,表现为财务管理。

财务管理是乡镇财政管理的基础。乡镇财政对企业的财务管理,主要是处理财政、企业、职工个人三者之间的分配关系,解决好乡镇企业税后利润的分配。乡镇企业上缴的利润是乡镇财政自筹资金的主要来源。税后利润分配的形式有定比上缴、超利润分成、

利润包干。乡镇财政对事业单位财务管理,一般采用差额预算包干和自收自支等预算管理方法。对有的事业单位,还可实行企业化管理。乡镇财政的预算安排,有的采用“零基法”。人头经费按上年决算人数和现行供给标准从实计算,公用经费的安排既考虑节约的原则,又考虑工作正常运转所需最低限度费用,综合确定人均开支定额。对全额拨款的事业单位,预算安排一般采用基数增长、包干使用的办法。

## 三、乡镇财政的机构设置

乡镇财政机构的设置,要根据不同地区的经济发展水平来确定。既要符合分税制财政体制改革的需要,又要适应乡镇财政的工作任务。乡财政机构设置的模式有以下三种:第一种模式是“一乡三所”。经济比较发达的地区,税收征管任务重,可分设乡财政所、乡国税所和乡地税所。第二种模式是“一乡二所”。经济发展水平中等的地区,可分设乡财政所和乡地税所。也可将财政所和地税所合署办公,一套人马,两块牌子,乡镇财政所所长兼地税所所长。第三种模式是“一乡一所”。经济欠发达的地区,可试行财税合一,设立财税所。财税所内部分设若干组。税收征管组负责征收农业四税及其他;预算组负责乡镇财政管理的各项支出;财务组负责乡镇企、事业单位的财务管理和指导监督。

## 四、乡镇财政管理体制的改革

乡镇财政管理体制是国家财政管理体制的基础。在坚持统一领导、分级管理原则的前提下,目前,各地区对乡镇财政管理体制正在作进一步的改革。乡镇财政管理体制的改革,应注意以下几个共同关心的问题。

第一个问题,要允许多种形式存在。各地根据不同的经济发展状况和财政管理水平,在实践的基础上总结了乡镇财政管理体制

的多种形式。这些形式各有利弊,都是可行的。不能简单地实行某一种形式,要允许多种形式存在。有比较才能有鉴别。这样,就可以充分发挥各地的积极性和创造性。

第二个问题,要保持相对稳定,财政管理体制随着政治经济形势的发展而改进。但是,在一定时期内,财政管理体制要保持相对稳定。因为在短时期内很难评价一个体制实行的效果。如果一年一变,不利于乡镇统筹安排生产建设事业。实践证明,在体制实行的期限上,一定几年的做法比较符合客观实际。

第三个问题,要同经济体制的改革配套进行。乡镇财政管理体制与税收管理体制、财务管理体制有着内在的联系,同计划、价格、物资管理体制也关系密切。因此,在改革乡镇财政管理体制时,必须关注财政经济管理体制的改革进展情况,主动接轨。这样,有利于乡镇财政管理体制的贯彻实施。

第四个问题,要十分重视“权、责、利”相结合。乡镇财政管理体制的改革,要十分重视“权、责、利”相结合。“权、责、利”结合起来了,就能从根本上打破财政经济体制方面长期存在“吃大锅饭”的弊端。国家、集体、个人三者的积极性调动起来了,就能促使乡镇财政既管好国家预算内资金,又管好预算外资金和乡镇企、事业单位财务。

## 第四节 乡镇国库建设

### 一、国库的含义

国库即国家金库,是国家财政资金收支的出纳机关,是国家财政体系的重要组成部分。它担负着国家预算资金的收纳、支拨、监督和反映国家预算执行情况的基本任务。我国的国库体制为委托金库制,由中国人民银行具体经理国库。国家金库业务为什么由银行代理呢?因为银行机构遍及城乡,收缴税款方便,资金调度灵活,有利

于国库资金的管理,又有利于降低银行成本,发挥国库的监督作用。

乡镇一级由于没有人民银行的分支机构,由人民银行县支行委托中国农业银行或中国工商银行设在乡镇的营业所、办事处代理乡镇国库。在无银行基层办事机构的乡镇,亦可委托农村信用社代理。

乡镇国库一般不单独设置工作机构,不单独配备专职人员,国库业务由农行营业所或信用社会计人员兼办。乡镇国库的主任一般由代理国库业务的专业银行的营业所、办事处或农村信用社负责人兼任。

### 二、建立乡镇国库的重要性

乡镇国库是随着乡镇财政的建立而产生的,是乡镇财政发展到一定阶段的产物。我国的国库机构按照财政管理体制设立,原则上一级财政设立一级国库。分税制财政体制确立后,为了保证乡镇预算管理体制的顺利实施,使乡镇预算收入就地入库,划分和留解,直接办理国家预算支出,充分发挥乡镇有效监督和使用资金的作用,乡镇国库建设得到了进一步的重视。

#### (一)建立乡镇国库有利于健全和完善乡镇财政职能

财政管理体制明确了乡镇的财权和事权,为了强化财政管理体制的实际功能,应建立乡镇国库与之配套。财政部、中国人民银行共同制定的《乡镇国库管理办法(暂行)》第四条、第五条规定:乡镇国库库款的支配权属同级财政机关。其他任何单位无权动用乡镇国库存款,也无权冻结乡镇财政存款账户。如果不设立乡镇国库,乡镇财政对资金就没有支配权。这样,不利于从根本上调动乡镇政府增收节支的积极性。乡镇财政配置乡镇社会资金和公平收入分配的职能也得不到充分发挥。同时,建立乡镇国库,是健全和完善乡镇财政职能的一项重要配套措施。

#### (二)建立乡镇国库有利于乡镇财政加强预算管理

乡镇国库建立后,乡镇财政可以及时掌握预算收支任务的完

成情况;乡镇组织收入能够及时分解留用;乡镇财政根据库款的情况进行合理调度,可以及时地办理各项预算支出,有利于乡镇财政预算的顺利执行。

乡镇国库建立后,加强乡镇财政、税务和国库间的联系,财政、国库密切协作,分析预算收入中存在的问题,找出薄弱的环节,采取可行的措施,进一步加强征收管理,更有效地组织财政收入;分析预算收支业务,既可保证预算收入的安全和完整,又可以避免违反政策规定支用库款现象的发生,有效地监督乡镇收支预算的执行。

### (三)建立乡镇国库,有利于乡镇政府当家理财

乡镇国库通过办理预算收支业务,能及时提供乡镇预算收支执行情况。乡镇预算收入由国库按照规定办理分成、留解,当年的超增收财力,随时留用;当年减收,随时就地减少财力。预算收支执行情况,对乡镇政府来说,有时是动力,有时也是压力。为了平衡预算,乡镇政府必须立足于发展经济,保障供给,实现真正意义上的当家理财。

## 三、乡镇国库的职责

乡镇国库是国家金库的最基层国库。它的职责是:

### (一)办理预算收入的收纳、划分和留解

乡镇国库要准确及时地收纳乡镇各级财政收入。按国家规定的预算级次和县对乡镇确定的预算收支范围、分成留解比例,正确办理县乡镇级财政库款的划分解。属于上级财政的预算收入,应按照规定,将库款上划到上级国库;属于乡镇财政的预算收入,就及时划入乡镇财政库款的有关账户。

### (二)协助组织各项财政收入及时入库

乡镇国库处在预算收入执行第一线,应积极协助乡镇财政、税务等征收机关组织各项财政收入及时入库。对逾期缴款的单位和

个人,应根据有关规定和征收凭证核收滞纳金。同时,要协助财政机关扣收应缴预算收入。

### (三)开立账户,办理财政库款的支拨

为各级财政机关开立账户是国库的一项职责。乡镇国库可为乡镇财政设立“地方预算收入待报解户”、“乡镇财政库款户”和“预算外存款户”。乡镇国库库款的支拨,凭乡镇财政机关填发的拨款凭证以转账方式办理,不准支付现金。

### (四)办理财政库款的退付

乡镇预算收入缴库后,资金的支配权属于财政,任何单位和个人不得随意冲退,对于有正当理由要求退付的预算收入,必须按财政制度规定的审批程序,经有权机关审查批准后,乡镇国库方可办理退付手续。

### (五)进行会计账务核算

乡镇国库应按照国家金库制度的有关规定,开展国库业务,对乡镇财政收支进行会计核算,按期向同级财政、税务等征收机关和县支库报送会计报表并核对账户。

### (六)办理国库交办的与乡镇国库相关的其他工作

## 四、乡镇国库的权限

乡镇国库要认真贯彻执行国家的方针政策和财政制度,正确执行国库制度和预算管理规定。乡镇国库的权限有:

1. 监督检查乡镇征收机关所收的预算收入是否按规定及时足额缴库,发现拖延或违章不缴的,应及时查究处理,并向上级机关报告。

2. 对于乡镇擅自更改上级财政机关规定的收入划分办法和分成留解比例的,有权拒绝执行。

3. 对乡镇财政机关、征收机关违反国家规定,要求办理退库的,有权拒绝执行。

4. 监督乡镇财政存款的开户和财政库款的支拨,对违反财政制度的,有权拒绝执行。

5. 对任何单位和个人强令办理违反国家条例规定的事项,有权拒绝执行。

6. 对不符合规定的缴库和退库凭证或填写不准确不完整的凭证,有权拒绝受理。

### 五、乡镇国库报表

乡镇国库报表按时间划分,可分为日报、月报和年报。

#### (一) 乡镇国库日报表

乡镇国库日报表,分为预算收入日报表、分成收入计算日报表和财政库存日报表三种。

1. 预算收入日报表(表1-1)。预算收入日报表是乡镇国库收纳、划分、解解库款的基础报表。一般有中央级预算收入日报表、省级预算收入日报表、市(地)级预算收入日报表、县(市)级预算收入日报表和乡镇预算收入日报表五种。

表1-1 乡镇预算收入日报表  
1999年6月6日 6月份入库 第 号

| 代 号    | 科目名称        | 税单张数 | 本日收入(元) |
|--------|-------------|------|---------|
| 0101   | 国内增值税率(25%) |      | 15 000  |
| 010102 | 集体企业增值税     |      | 15 000  |
| 03     | 营业税         | 2    | 31 000  |
| 0304   | 一般营业税       | 2    | 31 000  |
| 2501   | 屠宰税         | 1    | 8 000   |
| 3301   | 农业税         | 1    | 50 000  |
| 3101   | 农业特产税       | 1    | 60 000  |
|        | 合 计         | 7    | 164 000 |

××乡国库(公章) 财税部门(公章) 复核 制表

预算收入日报表一般一式7份,其中乡镇财政所、国税所、地税所各一份,上报县支库、县财政局、县国税局、县地税局各一份。财政和征收机关据以检查收入的征收入库情况。

2. 分成收入计算日报表(表1-2)。分成收入计算日报表,是计算县级财政与乡镇财政之间每日分成收入留解的报表。乡镇国库收纳的中央、省、市、县级预算收入,要全额上解。乡镇财政不参加分成。因此,乡镇国库只需编制乡镇预算收入的分成收入计算日报表,按县财政规定的留解比例办理县、乡镇财政之间收入分成。

分成收入计算日报表一式四份,乡镇国库、乡镇财政各一份,上报县支库、县财政局各一份。

表1-2 乡镇分成收入计算日报表  
1999年6月6日 6月份入库 第 号

| 项 目     | 本日收入(元) | 本年累计(元) |
|---------|---------|---------|
| 收入总额    | 164 000 | (略)     |
| 50%县级分成 | 82 000  | (略)     |
| 50%乡级分成 | 82 000  | (略)     |
|         |         |         |

××乡国库(公章) 复核 制表

3. 财政库存日报表(表1-3)。财政库存日报表是乡镇国库向乡镇财政所报告核对财政预算库存数额的报表,根据地方库款和财政预算外存款账编制。

表 1-3

乡镇财政库存日报表

1999 年 6 月 6 日

6 月份入库

第 号

| 项 目   | 余额(元)   | 备 注 |
|-------|---------|-----|
| 昨日库存  | 126 000 |     |
| 本日共收  | 164 000 |     |
| 本日共付  | 120 000 |     |
| 本日库存  | 70 000  |     |
| 预算外存款 |         |     |
|       |         |     |

××乡国库(公章)

复核

制表

## (二) 乡镇国库月报表

乡镇国库月报表,一般只编报预算收入月报表。预算收入月报表是预算收入日报表的定期综合,按照预算级次,预算科目分列本年累计数。乡镇国库在编制月报表时,为保证财税、库存数字准确一致,要主动与乡镇财政和征收机关对账,并共同签章。

## (三) 乡镇国库年度决算表

乡镇国库年度决算表根据预算收入登记簿编制,是乡镇国库一年来收纳、划分、解解国家预算收入的总结。它与决算证明书一并上报。

## 复习思考题

1. 简述财政与政府的关系。
2. 简述乡镇财政在财政体系中的地位和作用。
3. 建立乡镇财政的必备条件有哪些?
4. 乡镇财政管理体制的形式及改革方向是什么?
5. 简述财政、税务、国库的关系。

• 22 •

## 第二章 乡镇财政收入的管理

## 第一节 乡镇财政收入

乡镇财政收入是乡镇财政按照国家的方针政策要求,运用一定的收入形式集中起来的货币资金。它是为了实现国家和乡镇政府职能,完成乡镇一级政府政治、经济任务的财力保证。大力组织乡镇财政收入,完成乡镇财政收入任务,具有重要的政治、经济意义。

乡镇财政收入主要由乡镇财政一般预算收入、乡镇财政基金预算收入和乡镇预算外收入三大部分构成。

## 一、乡镇财政一般预算收入

乡镇财政预算收入是指乡镇财政参与乡镇范围内社会产品分配与再分配过程中通过乡镇预算集中的货币资金。它是乡镇财政收入的主体,由乡镇财税部门具体征收和管理,主要来自乡镇范围内各经济组织、事业单位和个人的缴款。

乡镇财政一般预算收入主要包括以下几类:

## (一) 工商税收类

属于乡镇财政一般预算收入的工商税收主要包括增值税、营业税、个人所得税、企业所得税、遗产税、土地增值税、外商投资企业和外国企业所得税、城市维护建设税、车船税、房产税、屠宰税、资源税、土地使用税、印花税、固定资产投资方向调节税、工商税收

• 23 •