

江苏省乡财政干部培训教材

(试 用 本)

江苏省财政厅

《乡财政干部培训教材》编写组

一九八五年十二月

前言

本教材是为了适应建立乡一级财政的需要编写的。可以供乡财政干部培训和自学使用，也可供中等财经专业学校教学参考。

本教材是根据我省乡财政建设的实际情况，在反复讨论修改的基础上形成的。一九八五年六月，省财政厅组织部分同志研究提纲，分工执笔编写，九月份拿出初稿后又组织讨论进行了修改，总编工作于十一月份完成。

参加本教材初稿编写的有朱永生、房民、沈克昌、何焕章、杨瑞荣、姚海如、孙胜平、张德民、茆根林同志；由朱永生、房民同志总纂；曹锡浩、杨汉栋、赵贯一同志参加了讨论和审稿。

由于乡一级财政目前处于初始阶段，许多问题尚待探索，加之我们理论水平有限，实际工作经验也不足，本教材难免有差错之处，欢迎读者批评指正。

编者

一九八五年十二月

目 录

第一章 乡财政的性质与任务.....	(1)
第一节 乡财政的产生及其性质.....	(1)
第二节 建立乡财政的必要性.....	(6)
第三节 乡财政的职能和任务.....	(8)
第四节 乡财政管理体制.....	(11)
第二章 乡财政收入.....	(17)
第一节 乡财政收入的内容与组织收入的原则.....	(17)
第二节 乡财政国家预算收入.....	(19)
第三节 乡财政地方预算外收入.....	(38)
第四节 乡有资金收入.....	(40)
第三章 乡财政支出.....	(42)
第一节 乡财政支出安排的原则.....	(42)
第二节 乡财政国家预算支出.....	(43)
第三节 乡财政地方预算外支出.....	(48)
第四节 乡有资金支出.....	(49)
第四章 财政支农周转金.....	(51)
第一节 建立财政支农周转金的意义和作用.....	(51)
第二节 财政支农周转金的组成和分类.....	(52)
第三节 财政支农周转金的管理.....	(53)
第五章 乡财政预算管理.....	(62)
第一节 乡财政预算的意义和作用.....	(62)

第二节	乡财政预算的编制原则和方法·····	(63)
第三节	乡财政预算的执行·····	(77)
第四节	乡财政决算的编制·····	(84)
第五节	乡财政预算管理与监督·····	(88)
第六章	乡财政总会计·····	(94)
第一节	乡财政总会计的职责和任务·····	(94)
第二节	乡财政总会计的核算方法·····	(96)
第三节	乡财政总会计事务处理·····	(116)
第四节	乡财政总会计结帐和年终清理结算·····	(123)
第五节	乡财政总会计报表·····	(128)
第七章	行政事业财务管理·····	(142)
第一节	行政事业财务管理的任务·····	(142)
第二节	单位预算管理·····	(144)
第三节	收入与支出管理·····	(152)
第四节	资金及财产物资管理·····	(155)
第五节	财务分析与财务监督·····	(158)
第八章	乡办企业财务管理·····	(161)
第一节	乡办企业财务管理的意义与任务·····	(161)
第二节	财务计划管理·····	(163)
第三节	资金筹集和基建投资管理·····	(163)
第四节	资金管理·····	(166)
第五节	劳动报酬管理·····	(172)
第六节	产品成本管理·····	(175)
第七节	收入与利润管理·····	(178)

第一章 乡财政的性质与任务

第一节 乡财政的产生及其性质

一、乡财政的产生及其发展过程

乡财政是我国社会主义经济发展到一定阶段的必然产物。它随着我国农村基层政权的建立而产生，随着社会主义集体经济的发展而发展。

解放后，为了领导农村政治经济工作，国家在农村建立了乡一级政权。有一级政权，就应当有相应的一级财政。因此，随着乡政权的建立，作为其重要组成部分的乡财政便产生了。

三十多年来，国家政治经济形势不断发展变化，农村基层政权经历了乡政府——人民公社——乡政府的过程。与之相适应，农村基层财政也经历了乡财政——人民公社财政——乡财政的过程。

解放初期，农村基层政权组织还不健全，农村生产力水平比较低，社会主义集体经济没有形成，不可能也没有必要在乡政权内设立财政机构。根据当时的需要，只在乡设一名财粮助理员，负责农业税征收和乡行政事业经费开支等管理工作，这是我国最早的农村基层财政管理形式。农业合作化以后，乡村经济有了恢复和发展，并开始有了集体经济积累。在这种情况下，有些地区试点组建了乡财政机构，这种初级形式的乡财政，对我国农业合作化运动曾起了促进作用。

一九五八年，我国农村在农业合作化运动进一步发展的基础上成立了人民公社，乡财政也随之纳入公社范畴。中共中央、

国务院根据当时的形势，发布了《关于改进农村财贸管理体制的决定》，对公社实行以“财政包干”为中心的农村财政管理办法。一九六一年，中共中央制定了农村人民公社条例“六十条”，公社财政根据条例要求，对管理体制又作了相应调整，改“财政包干”为“统收统支”，这对于保证完成国家财政收支任务，集中财力更好地贯彻“调整、巩固、充实、提高”的方针发挥了积极作用。七十年代以后，随着农村生产力的提高，特别是社队工业的兴起，公社集体经济迅速发展壮大，集体经济积累越来越多，国家财政来自农村的收入和拨付给公社的各项资金逐年增加，建立公社财政，加强公社财政、财务管理，已成为农村经济发展的迫切需要。根据这一情况，财政部于一九七七年十二月专门召开会议研究公社财政问题，并对公社财政的任务作了规定，公社财政建设在全国范围内有了较大的发展。

一九八二年底，全国农村实行政社分设，建立乡政府。中共中央，国务院于一九八三年十月下达了中发（1983）35号文件，文件中指出：“随着乡政权的建立，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度，划分收入来源和开支范围”，这样，公社财政又过渡为乡财政。根据中央的要求，一九八五年四月，财政部颁发了“乡镇财政管理试行的办法”，对乡财政收支范围、管理体制和机构设置等问题作了规定。乡财政建设又有了新的发展，全国乡财政机构陆续建立并在管理体制上逐步得到了完善，开始向一级财政过渡。

与全国情况一样，我省乡财政也经历了这样一个发展过程。尤其是近十年来，这项工作有了较快的发展，大致可以分为三个阶段。

第一阶段是从一九七六年至一九八二年的公社财政时期。

一九七六年，根据省委关于试办公社财政的精神，我省一些县进行了公社财政试点。在总结试点经验的基础上，经省政府批准，于一九八〇年在全省建立了公社财政。按照省政府有关文件精神，各地选配了人员，建立了机构，到一九八二年底，全省百分之九十七点三的公社建立了财政所，公社财政人员达到五千六百余人。这个时期，随着生产责任制的推行和农村经济的发展，公社财政的管理范围不断扩大，由原来比较单一管理国家拨给公社的支农资金、行政经费开支和农业税征收逐步扩大到负责农村国库券推销与组织入库，国拨资金、支农周转金管理、社队企业财务指导与监督等工作。公社财政在促进农村经济发展和搞好农村财政工作中发挥了积极的作用，尤其是通过建立预决算，在加强社有资金的管理上做出了比较明显的成绩，较好地改变了以往资金管理混乱的状况，得到各级党政领导的重视和支持。这个期间的公社财政工作也为以后乡财政的进一步发展打下了基础。

第二阶段是一九八三年公社财政过渡为乡财政时期。这个期间，乡财政曾受过一次较大的挫折。由于农村政社分设初期有关部门认识不一致，许多地方公社财政机构被撤销了，人员被抽走了，工作一度处于瘫痪状态。在省委、省政府的关怀下，这种情况很快得到了扭转。一九八三年六月，省委常委在听取全省农村工作座谈会汇报时，同意在农村体制改革中保留乡财政所，并且指出：政社分设后，乡一级财政的任务是繁重的，各级党委和政府要加强领导，支持其开展工作，为发展乡村各项建设事业作出贡献。省委、省政府办公厅以苏办发(1983)44号文件转发了省财政厅《关于在农村体制改革中保留和加强乡财政所的请示报告》。这样，经过半年多的整顿，全省百分之九十九点二的乡镇又恢复和建立了财政所，乡财政工作人员达到

了六千余人。

第三阶段是一九八四年以来对乡财政管理体制进行改革时期，这个时期是各地把乡财政建成一级财政的时期。实行政社分设，建立乡政府以后，由于县乡财政没有“分灶吃饭”，乡政府管理财政工作的积极性仍然受到影响，乡财政进一步发挥职能作用也受到限制。为此，根据中共中央、国务院中发（1983）35号文件精神，从一九八四年开始，全省对乡财政的管理体制进行了改革。通过划分收支范围，实行“分灶吃饭”的体制管理办法，使乡财政真正成为一级财政。这项工作全省是分两步走的：

第一步于一九八四年先在全省一百七十八个乡镇进行了试点。为了保证试点顺利进行，省财政厅在一九八三年底全省农业财务工作会议和一九八四年初全省财政局长会议上作了部署。要求每个县都要选择几个乡试点，每个省辖市都要选择一个县作为重点。省还确定丰县、武进、吴县为重点。一九八四年六月，省财政厅召开会议，座谈了三个重点县的试点方案，对试点中出现的问题进行了研究，并采取了相应的措施。由于各级领导的重视和全省财政部门的努力，一九八四年的乡财政体制试点取得了成功。一是调动了乡政府当家理财的积极性，乡财政收入大幅度上升，全省试点乡财政收入比上年增长百分之十三点八；二是加强了乡级支出管理和监督，一百七十八个试点乡有一百七十五个财政支出情况良好；三是乡的各项资金得到了统筹安排，乡财政根据规定把国家资金和乡有资金统筹安排使用，分别设帐核算，提高了资金使用效益；四是推动了支农工作的开展，促进了农村经济和各项社会事业的发展，各试点乡积极支持乡镇企业和农户发展生产，并从乡有资金中安排七百多万元支持农村文化、教育、卫生等社会事业建设；五

是控制了摊派，减轻了农民负担，据丰县全县二十五个试点乡统计，农民负担比上年下降了百分之三十。

第二步从一九八五年初开始，将体制改革工作在全省推开。同年三月，省政府以苏政发（1985）46号文件批转了省财政厅《关于在全省建立乡（镇）一级财政的报告》，对建立乡一级财政的指导思想、乡财政的任务、管理体制、机构人员等问题进一步作了规定。五月份，省财政厅在全省财政工作会议上对全面展开这项工作作了部署。十月，省财政厅又召开会议，对各地乡财政建设中的情况和问题进行了交流和座谈讨论。这样，全省乡财政建设取得了新的进展。至一九八五年底，全省六十四个县（市）中有五十五个全面建立了乡一级财政，实行一级财政管理的乡（镇）一千七百四十九个，占全省乡（镇）总数的百分之八十五点二。乡财政机构全部建立，配备的工作人员达到七千三百余人，平均每个财政所三点五人。

二、乡财政的性质

乡财政的性质是由乡政权的性质决定的。乡政府是国家的基层政权，是乡范围内经济文化建设的组织者和领导者，是全乡人民物质利益的代表。因此，乡财政既代表国家财政在乡范围内行使职权，是国家财政的基层组织；又代表乡政府管理财政工作，是乡政府的职能部门。它是建立在农村集体经济为主的社会主义公有制基础上的社会主义财政。就其本质来说，它既体现了为人民利益服务的阶级性质，又体现了乡集体经济内部的社会主义分配关系。

在实际工作中，乡财政一方面要根据国家统一的财政方针和政策，组织乡范围内的各项财政收入，并按照国家有关法令，为乡集体经济和各项事业的发展合理地筹集资金；另一方

面要通过预算，将国家资金和乡自筹资金有计划地统筹安排用于农村经济和各项事业建设以及行政管理等方面。因而它同样具有社会主义国家财政的人民性、生产建设性和计划性的基本特征。它是为完成党和国家各个时期的政治经济任务，为发展农村经济和各项事业，不断提高人民的物质文化生活水平，加快农业现代化建设服务的。

第二节 建立乡财政的必要性

一、建立乡财政，是完善乡政权的需要

农村实行政社分设以后，乡政府成为全乡政治经济的枢纽。它要搞好行政管理工作，组织和领导全乡经济和各项事业建设，必须有相应的财力保证。但是，以往由于县对乡在财政管理上实行“统收统支”体制，乡政府没有相应的财权，因而其管理财政工作的主动性和积极性受到影响，行使职权受到一定限制。因此，只有对乡实行一级财政管理，把财权与事权统一起来，才能完善乡一级政权，调动乡政府当家理财、增收节支的积极性，改变过去那种“收多收少向上交，开支不够向上要”的状况；也才能使全乡经济和各项事业建设在乡政府统一领导和统一计划下得以更快的发展。

二、建立乡财政，是加强农村基层财政管理的需要

党的十一届三中全会以来，农村商品经济迅猛发展，乡镇集体经济积累不断增长，农村财政收支逐年增加。据统计，一九八四年，我省农村财政收入近十六亿元，占同期全省财政收入的百分之二十以上；国家财政用于农村的各项支出约十四亿元，占同期全省财政支出的百分之三十左右。乡镇当年集中的集体资金超过四亿元。不少乡镇一年的资金收支总量，相当于

五十年代初一个县一年的资金收支总量。国家和集体在乡范围内有这么大的资金收支量，没有一个健全的理财机构进行管理，显然是不行的。近几年来，农村财政管理工作还出现了一些新情况。农村实行经济承包责任制以后，财政工作的对象发生了变化，农业税的征收，国库券的推销，支农资金的发放和管理，都面向着“千家万户”，工作量比以往大大增加。在这种情况下，不靠乡财政这条“腿”把农村财政工作任务承担起来，显然也是不行的。

但是，从以往情况看，由于乡财政机构和管理体制不适应，农村财政管理十分薄弱。乡一级财政收入的组织、催缴入库、督促检查等工作没有很好地做起来，收入计划的完成没有保证。国家用于农村的各项资金，由县主管部门条条下拨以后，缺乏统一管理和监督，被挪用、浪费的现象时有发生。正如一些同志说的：“县里管得着，看着，乡里看得着，管不着”。乡集体资金的使用由于不集中、无计划和监督不力，损失、浪费也相应严重。不少乡“寅吃卯粮”，出现了“百万富翁、借债过冬”的不正常现象。因此，只有加强乡财政建设，才能从根本上改变这种状况，对国家资金和集体资金的收支实行有效的管理和监督，从而保证收入任务的完成，提高资金使用效果。

三、建立乡财政，是促进农村经济和各项事业发展，加速农业现代化建设的需要

当前，我国农业正在向大规模商品生产和现代化生产转化，农村要办的事很多，需要的资金量很大。解决农村发展资金问题，靠国家财政给予一定的扶持是必要的，更主要的是要靠农村在发展经济的基础上不断扩大自身的积累。乡财政的建立，正适应了这一需要。首先，它可以以国家财政为依托，直接对

农村经济和各项事业建设给予扶持；其次，它可以代表乡政府，牵头把农村集资工作搞好，通过各种渠道、多种形式动员社会资金参加乡镇建设；第三，它可以发挥其联系面广，信息灵敏的特点，积极从信息提供、经营管理和疏理流通渠道等方面参与乡镇决策，为农村商品生产提供产前、产中和产后服务；第四，它还可以运用本身的职能，协调积累和消费的比例关系，调节生产结构，对经济和事业的发展进行宏观控制和计划指导，同时搞活微观，以促进经济和事业建设的健康发展。

第三节 乡财政的职能和任务

一、乡财政的职能

乡财政具有筹集资金、供应资金、调节平衡和财政监督四个职能。由于它必须参与乡范围内社会产品的分配，为农村经济和各项事业的发展服务，因而具有筹集资金和供应资金的职能；在参与本乡社会产品分配的过程中，它通过资金的收支，调整分配关系及资金分配比例，调整生产结构，因而具有调节职能；它还要在筹集资金、供应资金以及发挥调节职能的过程中，对本乡各项经济活动进行财政监督，因而又具有监督资金运动的职能。

（一）筹集资金的职能

筹集资金的职能也是乡财政的首要职能，它是乡财政分配活动的起点。资金的筹集受经济发展水平的制约，要依靠生产的发展，经营管理的改善，纯收入的增加来实现，只有在这种情况下，才能积累更多的建设资金。因此，乡财政必须积极协助和促进各经济单位提高经营管理水平，加强经济核算，厉行增产节约，有计划地把乡范围内社会产品的一部分价值集中起

来，形成国家财政收入和乡有资金收入。

（二）供应资金的职能

把筹集起来的资金进行合理的安排，以满足农村经济建设和人民生活的需要，就是乡财政供应资金的职能。供应资金首先要受到筹集资金数额的制约，因此要量力而行，有多少钱办多少事，坚持做到收支平衡，略有结余；其次，在支出的安排上，要注意积累和消费的比例关系保持协调；第三，要充分发挥资金使用效果，少花钱，多办事，办好事，杜绝铺张浪费。

（三）调节职能

调节职能是指乡财政在参与本乡社会产品的分配过程中，通过调节分配关系，改变财政资金的使用方向以及调整投资比例等，促使经济和事业的发展适应国家计划的要求。乡财政要按国家财政、税收政策，在上级规定的职权范围内通过调整分配比例、财政拨款、补贴等手段，调节本乡农、副、工等各业的生产规模和速度，使之协调发展；调节集体经济收入，正确处理国家、集体、个人三者利益关系；调节积累与消费的关系，促进经济发展的良性循环。

（四）监督职能

监督职能是乡财政在发挥筹集资金、供应资金以及调节职能的过程中，对本乡范围内经济活动的各个方面进行综合反映和制约，包括日常管理工作中通过督促、检查和财政制裁等形式进行的监督。通过各种收支计划的编制、审查以及财政收支活动，了解、反映、检查本乡各企业、事业、行政单位在经济活动中是否按照党的方针、政策以及财政制度办事，从而帮助和督促它们执行国家财经法规，正确、及时、足额地组织收入，合理、节约地安排支出，加强经济核算，提高资金使用效果。

乡财政的四种职能是相互联系、彼此制约、相辅相成的。筹集资金是供应资金的前提，供应资金是筹集资金的目的，调节、监督是为了合理地筹集资金，有效地使用资金。

二、乡财政的任务

乡财政的任务是其职能的体现。乡财政必须贯彻“发展经济、保障供给”的方针，严格执行国家在农村的各项财政、税收政策，积极组织收入，合理安排支出，提高资金使用效益，维护财经纪律，支持和促进农村经济和各项事业的发展，为不断提高全乡人民的物质文化生活水平服务。具体地讲，乡财政的任务主要有以下几个方面：

（一）按照政策规定，积极完成国家财政收入和各项集资任务，为农村经济和各项事业的发展筹集资金。

（二）统一管理国家用于农村的各项资金及乡有资金，搞好综合平衡，按照合理、节约的原则，用好、用活资金，提高资金使用效益。

（三）指导和帮助乡镇企业、事业单位搞好财务管理，协助有关部门对乡镇企业、事业单位的财务人员进行业务辅导和培训。

（四）加强财政监督，严格按财政制度办事，维护财经纪律，贯彻合理负担的原则，防止及纠正各部门、各单位向乡镇企业和农民乱摊滥派。

（五）编制乡财政预决算，加强预决算分析，向乡人民代表大会作预决算报告，按时向上级财政部门报送报表及有关资料。

第四节 乡财政管理体制

一、什么是乡财政管理体制

乡财政管理体制，是为适应乡的经济结构和政权组织形式，在乡与县以及乡与有关企事业单位之间建立的、划分财政、财务管理权限、责任和资金支配范围的一项重要制度。它是乡经济管理体制的重要组成部分，也是国家财政管理体制的组成部分。

预算管理体制是乡财政管理体制的核心，它规定着乡与县之间在财政收支划分和管理方面的权限，在乡财政管理体制中占主导地位。乡财政管理体制还包括税收管理体制、乡企事业单位财务管理体制等。

建立和完善乡财政管理体制，不仅可以调动乡政府以及乡企事业单位的积极性，促进乡各项经济计划的完成，为加速农业现代化建设服务，而且可以保证乡财政在县财政的领导下，更好地贯彻执行国家在农村的各项财政、税收政策，正确地组织收入、合理地安排支出，为完成国家财政任务服务。

二、乡财政管理体制的建立原则

正确处理乡财政与县财政之间收支管理的集权和分权关系，是建立和完善乡财政管理体制的关键。必须坚持“统一领导、分级管理”的基本原则。

（一）坚持统一领导

乡财政要在上级财政的领导下，坚持按国家统一制定的政策、计划和规章制度办事，摆正国家与乡、全局与局部的关系。

1、必须贯彻执行国家的财政经济方针和政策。对国家规

定的预算管理体制办法、税收政策等，必须坚决执行，不得另立章程，各行其是。在执行中如遇有不符本地实际的情况，应向上级财政部门反映，但在上级财政部门未修改之前，必须遵照执行。

2、必须执行国家统一计划，服从国家的宏观控制。乡财政计划中的预算内、地方预算外收支计划是国家财政计划的组成部分。乡财政要根据上级下达的收支任务，努力增收节支，确保国家财政计划的完成。在计划执行过程中，如因特殊情况，需要调整计划，必须报上级财政部门批准后方可执行。

随着农村经济的发展，乡财政自有资金的收支数额越来越多，乡有资金将成为乡财力的重要来源。乡财政乡有资金收支计划虽然不纳入国家预算，但要受国家计划的指导，尤其是安排基本建设投资和消费基金支出，不能失去控制。

乡财政还要积极完成国家下达的各项集资任务，服从全局需要，集中财力保证国家重点建设。

3、必须执行国家和上级财政规定的各项规章制度。严格按照上级统一制定的财政制度办事，自觉维护和遵守财经纪律。在执行过程中对有些规章制度认为需要改进的，可向上级财政部门提出意见，但在上级财政部门未修改之前，仍要按原规章制度执行。

（二）坚持分级管理

要按照责、权、利结合的原则，给予乡财政分级管理权限，以充分调动其促进发展农村经济和组织财政收入的积极性。分级管理权限，首先要体现乡财政对国家的责任，认真贯彻国家有关财政、税收政策，完成国家下达给乡的财政任务；其次要规定乡财政有权根据上级有关政策，从本乡经济发展需要出发，对国家用于乡村的各项资金和乡自有资金进行合理分配，

并对资金使用权情况进行监督、管理；乡财政超额完成国家财政收入和节约支出，还应给予适当的分成或奖励。

具体来说，乡财政的分级管理权限，主要有以下三点：

1、有权在国家计划指导下，对本乡范围内的国家预算资金、地方预算外资金和乡有资金统筹安排使用。国家预算资金，除上级规定的专款之外，在核定的总额之内，允许乡财政在有关项目之间进行适当调剂，以充分发挥资金使用效果。

2、有权支配和使用本级机动财力和乡有资金。

3、有权根据上级财政部门制定的财政规章制度，结合本乡实际情况，制订具体执行办法和实施细则，使财政规章制度得以更好的贯彻执行。

三、乡财政的收支范围

划分乡财政的收支范围，是建立和完善乡财政管理体制的重要内容。要根据国家政治、经济形势，财政方针政策和实际情况，合理地进行划分，做到有利于调动县、乡两个方面的积极性。

（一）要坚持事权与财权的统一，促进县、乡企事业的发展

划分乡财政收支范围，一般应根据县、乡的职权范围和企、事业的隶属关系进行。凡属县级职权范围和隶属于县级管理的企事业的收支，原则上划为县级的收支范围；凡属乡职权范围和隶属于乡的企事业的收支，原则上划为乡的收支范围。通过收支范围的划分，使县、乡财政收支的安排，能够同其所属企事业的发展计划紧密结合起来，以利于促进县、乡企事业的发展。

（二）要统筹兼顾，正确处理好县、乡财政关系

在划分乡财政收支范围时，要注意统筹兼顾。既要保证县