

县级财政管理学

王永树

谢显弟

主编

王宁

副主编



中国财政经济出版社

县级财政管理学

王永树 谢显弟 主 编

王 宁 副主编

中国财政经济出版社

责任编辑:胡东海

封面设计:张德林

县 级 财 政 管 理 学

主 编 王永树 谢显弟

副主编 王宁

中国财政经济出版社
北京东城大佛寺东街8号

中国财政经济出版社出版发行
彭水县印刷厂印刷

开本 850×1163 毫米 1/32

印张 20 字数 480 000

1991 年 11 月第一版

1991 年 11 月 彭水第一次印刷

印 数:6000

定 价:10.00 元

LSBN7—5005—1566—9/F·1476

序

去年五月，我随四川省委领导同志去黔江地区调查研究，王永树同志同我谈起他正在编写一本有关县级财政管理的小册子，并邀我为他的这本处女作写一篇序言。我当时未多加思索，单纯从我们之间良好的工作关系及友谊着眼，便欣然应允了。万没有想到，短短一年时间，一部洋洋洒洒 40 万字左右的《县级财政管理学》专著就赫然摆在我的案头。今天，到了真要动笔写序的时候，我除了啧啧赞叹之外，还能说些什么呢？

王永树同志 1980 年毕业于我省财政厅所属的财政学校。读书期间他就是品学皆优的学生，毕业后分配在我省边远山区的彭水县从事财政工作。彭水县的父老乡亲、山山水水哺育他沿着又红又专的方向成长。十多年艰苦平凡的基层工作，不仅熔铸了他忠诚党的财政事业的坚强意志和品格，而且使他积累了丰富的基层财政管理工作的经验。可以说这是他创作《县级财政管理学》的朴素动机和生动素材。因此，本书决不是前人已有论述的照抄照录，而在很大程度上是作者长期实践工作的体会和总结。

县级财政是整个国家财政体系的重要部分，加强县级财政管理，提高县级财政工作的质量，始终是整个财政工作的基础。特别在改革开放的新形势下，县级财政担负的任务日趋繁重，它既要保证国家基层政权的正常运转，又要大力促进工农业生产和各项事业的发展。如何通过经济持续稳定的发展，不断地增加财政收入；如何合理安排支出，支持各项社会事业同经济的协调发展；如何更

好地发挥财政作为综合经济部门的分配、调节、监督的职能,保证国民经济沿着发展社会主义有计划商品经济的改革方向运行;如何坚持以法治财,把整个财政管理工作纳入法制化的轨道,如此等等,这些问题都迫切地要求我们从理论和实践的结合上正确地加以解决。本书的作者正是从自己的体会出发,通过对县级财政各项具体业务工作的分析和解剖,作出了自己的回答。在我看来,无论回答得会面还是不全面,透彻还是不透彻,正确还是不正确,作者勇敢探索的精神,对县级财政管理倾心的关注和热情,都是难能可贵的。

要搞好财政工作是很不容易的,要把这项难度很大的工作总结好更是不容易的。本书不局限于传统的财政学教科书的理论体系,全然从县级财政的实际业务工作出发,理论观点基本上都从财政管理的实践升华得来,所以,本书的内容非常实在,也非常具体。一方面,这形成了本书的一个重要特色,即理论分析同客观实际的紧密结合。不仅是从事财政业务工作的同志,就是从事其他经济工作的同志,读来都有一种亲切感。另一方面,恕我不客气地讲,这也带来了本书的一个主要缺点,有许多叙述过于具体,过于琐细,几乎是从头至尾地描绘具体业务的操作过程。应当说这便在某些方面妨碍了作者对于理论观点的深掘。

王永树同志最近已升任黔江地区财政局局长,成为我省 21 个地市州最年轻的财政一把手。组织上把这样重的担子交给他,无疑是体现了对他的莫大信任和希望。不仅黔江地区,就是我省财政厅也全盼着他能把黔江地区的财政工作做得好上加好。但我在这里,还要补充一点,就是希望他在繁忙的工作之余,不要忘了学习、总结、写作,就象创作这本《县级财政管理学》一样,今后仍然不断有新的著述问世。千万不要因为工作任务重、时间紧,就把自己钻研理论的可贵爱好丢弃了。

本书稿呈交出版社的日期已经很近了,我来不及细读细抠,权且匆匆写下这几句话,算是我对本书的作者们尤其是对王永树同志的祝贺。

李 达 昌

1991年5月17日于四川省财政厅

前 言

县级财政的形成已经有多年的历史了,然而,哪怕是在 10 多年前,研究县级财政管理都会被认为是不可思议的事情,更不用说以此为题撰写一本书了。我国的改革步伐已近过 10 多个年头,在财政体制改革方面,最为稳定并不断深化的领域莫过于分级财政体制的确立,一个由中央、省、地(市)、县四级财政组成的体系正在共同为一个总的目标,同时也为各自的目标而努力。究竟如何把各自的目标和共同的目标统一起来,便是财政理论工作者设计分级财政体制的难题。

高度集中是我国旧财政体制的特点,分级财政意在打破高度集中。改革的实践改变了旧的体制,而理论上则仍显得陈旧,没有适合县级财政相应的发展了的理论作为指导。现有的教材在讨论中央和地方关系时,总是强调各级政府要把全国利益放在首位,地方利益要服从中央利益;中央要兼顾地方利益,调动地方的积极性。这种说法当然不错,但却十分空泛。地方自主权,分级管理仅仅是抽象的。尽管分级财政体制已实行了 10 多年,但县级财政管理仍然是执行上级政策和凭经验办事。正因为这样,反而在实际中难以兼顾中央和上级及地方财政利益。

为了加强县级财政管现,总结出适合分级财政体制下县级财政管理的理论和可供直接操作的科学的财政管理方法,黔江地区财政局在实践中不断探索,得到了四川省行政财贸管理干部学院的大力支持,共同为提高县级财政管理水平,寻找适合县级财政管

理的规律性这个目的,组织实际工作者和理论工作者合作编写了《县级财政管理学》这本书。

本书是在实践需要的呼唤声中问世的。但 10 年实践的历史相对来说毕竟显得太短,在这个基础上总结出来的理论也难免稚嫩,而真正的希望,却在于我们终于迈出了第一步。

· 财政分配是现代经济不可缺少的环节,财政分配的目的在于促进社会经济的稳定与发展。我们已经注意到,我国的财政理论研究已开始从单纯研究财政收入、财政支出、平衡过程,转向研究财政如何推动经济发展,这是适应有计划的商品经济和分级财政体制的一种转变。我们编写的这本书,也是把县级财政管理作为发展县级经济的一种手段来写的,力图使县级财政管理同县级经济融为一体。县级财政管理要为发展县级经济服务,就要求理论与方法具有现实的实用性与可操作性。我们在编写此书时,始终都把这本书的实用性作为追求的目标,无论是理论论述还是管理业务的方法介绍,都密切结合县级经济的实际,以现行的企业体制、财政体制为背景,使读者既能了解县级财政管理的业务内容及方法,又能结合经济体制改革探讨县级财政管理的改革。

本书的绪言、第一章、第二章、第十一章和第十四章由四川省行政财贸管理干部学院讲师谢显弟编写;第九章、第十章由四川省行政财贸管理干部学院讲师张先吉编写;第四章由四川省财政厅预算处处长王宁、副处长王彬等编写;第三章、第五章、第六章、第八章、第十章、第十二章、第十五章、第十六章由黔江地区财政局局长、经济师王永树编写;第七章由万县地区财政局曹玖国编写。王永树、谢显弟担任主编,王宁担任副主编,王永树总纂。

本书在编写过程中得了四川省财政厅、黔江地区行政公署、黔江地区财政局、四川省行政财贸管理干部学院有关领导和同志们及中国财政经济出版社的同志们的大力支持,特别是四川省财政

厅厅长李达昌同志在百忙中挤出时间对全书进行了审阅并作序。
在此表示衷心的感谢。

本书在出版过程中,承蒙四川省彭水苗族土家族自治县财政局、印刷厂的帮助和支持,也一并表示感谢!

由于我们水平有限,时间也较仓促,书中不足之处在所难免,希能得到广大读者的指教。

编 者

1991年5月

目 录

绪 言	(1)
第一章 县级经济与县级财政	(7)
第一节 县级经济的现状及运行方式	(7)
第二节 县级经济的特点	(12)
第三节 以县级经济为基础的县级财政	(20)
第二章 县级财政的职能与任务	(24)
第一节 县级财政在国民经济中的地位	(24)
第二节 县级财政的职能	(28)
第三节 县级财政的任务	(33)
第三章 县级财政机构	(37)
第一节 我国财政机构设置的原则及依据	(37)
第二节 县级财政机构的组织形式	(44)
第三节 县级财政职能机构的设置	(47)
第四节 县级财政机构的职责	(50)
第五节 县级财政机构的改革与完善	(56)
第四章 县级财政管理体制	(60)
第一节 地方财政管理体制的演变	(60)
第二节 县级财政管理体制现状	(68)
第三节 县级财政管理体制的改革	(73)
第五章 县级财政预算管理	(78)
第一节 县级财政预算管理的内容	(78)

第二节	县级财政预算的编制·····	(105)
第三节	县级财政预算的执行·····	(110)
第四节	县级财政决算的编制·····	(120)
第五节	县级财政总预算会计管理·····	(127)
第六章	县级财政行政事业财务管理·····	(181)
第一节	县级财政行政事业财务管理体系及特点·····	(182)
第二节	县级财政行政事业财务管理的原则·····	(186)
第三节	县级财政行政事业单位财务管理的内容·····	(188)
第四节	完善县级财政行政事业财务管理基础工 作·····	(238)
第五节	县级财政行政事业单位的预算管理形式·····	(241)
第六节	深化县级财政行政事业财务改革·····	(242)
第七章	县级财政农业财务管理·····	(246)
第一节	县级农业财务管理的内容·····	(246)
第二节	县级农业财务管理的特点·····	(250)
第三节	县级财政用于发展农业的资金·····	(252)
第四节	县级农业事业财务管理·····	(255)
第五节	县级国营农业企业财务管理·····	(261)
第六节	县级财政支农周转金的管理·····	(266)
第七节	县级农业发展基金的管理·····	(276)
第八章	县级财政国营企业财务管理·····	(286)
第一节	县级财政国营企业财务管理的范围及特 点·····	(286)
第二节	县级国营工业企业财务管理·····	(288)
第三节	县级国营商业企业财务管理·····	(307)
第四节	县级财政对国营企业财务管理工作的组 织·····	(320)

第五节	完善企业经营机制的县级国营企业财务改革	(344)
第九章	县级财政综合计划管理	(377)
第一节	县级财政综合计划管理的内容	(377)
第二节	县级预算外资金管理	(380)
第三节	县级财政信用管理	(390)
第四节	县级财力的综合平衡	(397)
第十章	县级财政监督管理	(403)
第一节	县级财政监督管理的意义和任务	(403)
第二节	县级财政监督管理的内容	(406)
第三节	县级财政监督管理的原则和方法	(409)
第四节	县级财政监察工作的组织	(414)
第五节	县级控制社会集团购买力的管理	(438)
第十一章	县级财政税收管理	(456)
第一节	县级财政税收的内容	(456)
第二节	县级财政税收的特点	(459)
第三节	县级财政税收的作用	(461)
第四节	县级工商税收的管理	(463)
第五节	县级农业税的管理	(477)
第十二章	县级财政对乡镇财政的管理	(480)
第一节	乡镇财政管理的必要性	(480)
第二节	乡镇财政机构和人员管理	(481)
第三节	乡镇财政管理体制	(487)
第四节	乡镇财政预决算管理	(491)
第五节	改革和完善乡镇财政管理	(529)
第十三章	县级财政决策管理	(532)
第一节	县级财政决策的基本任务和作用	(532)

第二节	县级财政决策的原则与一般程序·····	(534)
第三节	县级财政决策的方法·····	(538)
第十四章	县级财政调控·····	(559)
第一节	县级财政调控的内容、任务和手段·····	(559)
第二节	县级财政调控的特点及调控手段的运用·····	(569)
第三节	县级财政调控与其他调控手段的配合·····	(574)
第十五章	县级财政信息管理·····	(577)
第一节	县级财政信息的来源及特点·····	(577)
第二节	县级财政信息的运行·····	(582)
第三节	县级财政信息管理工作·····	(587)
第十六章	县级财政机关事务管理·····	(593)
第一节	研究县级财政机关事务管理的必要性·····	(593)
第二节	县级财政机关事务管理的内容·····	(598)
第三节	建立健全责任制,提高管理水平·····	(620)

绪 言

一、有计划的商品经济与县级财政管理

经济体制改革使我国经济发生了很大的变化,改变了传统的经济运行方式。新的经济模式即有计划的商品经济正在形成,旧的经济理论在许多方面已显得比较落后,而新的经济理论又很不完善,不能适应当前经济发展的需要。探索适应有计划的商品经济的理论已成为经济理论工作者的迫切任务。

经济体制改革后,我国经济体制中的一个显著特点就是地方财权扩大,地方政府对经济的影响日益扩大。在地方经济中,县级是一个独立的比较完整的层次,县级财政作为县级政府的理财部门,是县政府实现职能的财力保证,它为县级经济的发展,社会的稳定提供着主要的财力保证。随着经济体制改革的深化,县级财政也应该由旧体制下统收统支模式和供给型财政,向与社会主义有计划的商品经济相适应的分级财政和生产建设型财政转变,并努力通过县级财政的分配活动去影响县级经济,以适应有计划商品经济发展的要求。但是,我国目前的县级财政管理在很大程度上是凭经验进行的,而且缺乏主动性,在县级经济管理中没有发挥其应有的作用,严重地影响了县级财政积极作用的发挥,降低了财政资金的使用效益。究其原因,除管理水平未达到应有的高度外,缺乏县级财政管理理论也是非常重要的原因。长期以来,我国的财政理论研究存在着明显的不平衡,只重视宏观的财政理论研究而忽视基层财政理论的研究。从我国建国以来的经济理论与实践的发展

过程看,这种理论是适应高度集中的财政体制的,因为在统收统支体制下,下级财政没有明确的自我利益和相对独立的经济行为,下级财政只需执行上级财政的决定。但是,在有计划的商品经济条件下情况就不同了,特别是实行分级财政以后,县级政府在发展经济时必须考虑县级利益。县级财政分配也要在完成上级下达的收支任务的基础上尽可能照顾自身的利益,县级利益在一定程度上也会同国家利益产生矛盾,如何在财政分配上协调好各方面利益,必须有相应的理论作为指导。

在研究方法上,我国现有的财政理论大多采用传统规范的研究方式,重视定性研究,忽视实证的研究方式。理论研究比较抽象且难于操作,使基层财政部门的同志常常感到理论脱离实际。《县级财政管理学》是根据我国县级经济和财政的实际,为适应县级财政管理的需要而编写的。

二、分级财政与县级财政管理

“统一领导,分级管理”是我国自建国以来就一直被理论界公认的财政体制的基本原则,然而,在高度集中的财政体制中,分级管理基本上未得到任何体现。经过 10 多年的经济和财政体制改革,我国已基本形成了分级财政管理体制。在分级财政体制下,各级财政在根本利益一致的前提下,又有着各自独立的经济利益。正是这种自身经济利益的客观存在及其被承认,“统一领导、分级管理”的原则才具有了真正的实际意义,这也是分级财政体制能调动各级财政积极性的原因。县级财政作为一级地方财政,同样有其自己独立的经济利益。

由于分级财政是以承认各级财政的利益为前提,通过责、权、利相结合调动各级财政积极性的一种体制,各级财政都有一定的管理本级财政的自主权。县级财政的自主权主要体现在管理好本

县财政资金,努力实现超收,以增加县级机动财力。县级财政要实现增收节支,只有通过自身的努力,加强本级财政的管理,才能提高财政资金的使用效益,实现财政平衡。在分级财政体制下研究县级财政管理,实际上也是完善分级财政的一项基础工作。

县级财政状况比较集中地反映了县级经济状况,县级财政收支也会对县级经济产生重要的影响。从我国目前的情况看,大部分县处于经济落后的状态,全国 2000 多个大小县中,约有 2/3 的县长期靠财政补贴过日子,不能实现财政收支的自我平衡,从而影响了全国财政的平衡。要改变县级财政困难的局面,就必须通过财政工作去促进经济的发展,要搞好财政工作就必须对县级财政进行科学的管理,充分发挥财政对经济的调节、监督与控制等作用,实现县级经济的稳定和增长。这样,才能保证省级和中央财政平衡的实现,这也是分级财政的内在要求。

三、县级财政管理学的研究对象

县级财政管理以县级财政活动为研究对象,包括县级财政收支及各项具体的业务活动。县级财政管理指县级财政活动的组织、指挥、协调等一系列工作,如财政机构的设置,职能任务的确定,组织收入和安排支出过程中对社会经济的调节和监督等。研究县级财政管理,是为了探讨县级财政管理活动在县级社会经济发展中的作用,总结县级财政管理的规律和方法,以促使提高县级财政管理水平。

县级财政活动要同社会经济生活的各个方面发生密切的联系,并受到许多非财政因素的影响,如经济体制的变化,经济状况的好坏,甚至行政体制等,都会对县级财政管理产生直接的影响。研究县级财政管理必须把财政活动置于客观现实之中,充分考虑到各种非财政因素对县级财政活动的影响,探讨可行的县级

财政管理理论和方法,总结县级财政资金运动的客观规律以及受其他因素影响而产生的变化。经济是财政的基础,决定着财政状况。研究县级财政管理一定要密切联系县级经济,并适应县级经济的特点,为发展县级经济服务,县级财政管理的根本任务也就是要促进县级经济的稳定与增长。把县级财政放到县级经济中来研究,就不同于过去的财政理论以单纯的财政收支活动为研究对象。

县级政府是国家政权设在县级的机构,是国家职能的实现者,县级财政是县政府领导下的理财部门,其活动是围绕县政府的各项政治、经济职能而进行的,县级政府的职能也就成了决定县级财政活动方向的因素。县级财政一方面为县政府实现各项职能提供财力保障,同时也从财力上制约着县政府职能的实现,从财力上制约着县政府的活动范围。因此,县级财政活动和县级政府活动之间的相互关系,也是县级财政管理研究的对象之一。

四、县级财政管理学的内容

本书的内容可分为以下三个部分:

1. 县级财政的基本理论。本部分以社会主义财政学理论和县级经济理论为基础,以现行经济体制和财政体制为背景,结合我国县级经济的特点,分析了县级经济与县级财政的关系,根据县级经济运行的特点来探讨县级财政的特点,提出了县级财政的职能与任务,为财政管理提供理论依据。

2. 县级财政业务管理部分。本部分对县级财政的机构设置、信息整理、机关文档、岗位职责和体制内容,各项具体的管理业务作了比较详细的介绍,从各项业务的内容、特点到管理程序都有明确的介绍,使读者能够全面地了解各项具体的财政业务工作,县级财政工作者能直接根据本书提供的现论和方法进行县级财政管理操