

基层财政建设

冯澍 湛模有 肖正乾 主编

立信会计图书用品社

基层财政建设

主 编 冯 澍 谌模有 肖正乾

副主编 师新杰 陆胡尧 沈萃文

陈应斌

立信会计图书用品社



885109

基层财政建设

主编 冯 颀 范模有 肖正乾

立信会计图书用品社出版发行

(上海中山西路2230号)

邮政编码 200233

江西印刷公司印刷

开本 787×1092毫米 1/32 印张10.75 字数248,000

1991年8月第1版 1991年8月第1次印刷

印数 1—5500

ISBN 7—5429—0098—6/F·0097

定价：6.00元

序

县、乡财政是我国财政体系的基层环节。加强基层财政建设，是我国当前实现治理整顿、深化改革的需要，是摆脱目前财政暂时困境的迫切需要，也是实现中国财政发展战略的重点之一。

1989年，我国县级财政已出现94亿元县，其中2亿元以上的25个，3亿元以上的12个，4亿元以上的2个；上海嘉定县年收入42,510万元，名列榜首，成为全国首富县；江苏无锡县年收入40,548万元，为全国第二位。

与此同时，按现行财政体制计算，1989年上解县达1,056个，上解200亿元；补贴县1,297个，补贴额达166亿元。

随着县城与农村有计划商品经济的日益发展，县、乡级财政愈来愈显示其重要性。目前县级经济已吸引了77%的社会劳动者，创造了占全国一半左右的工农业总产值，县级财政收入已占全国财政收入的27.5%，县级财政支出已占全国财政支出的27.8%。随着广大农村现代化、商品化和县城城市化的发展，县级财源必更趋茂盛，经济日益繁荣。

由冯澍等同志共同编写的《基层财政建设》一书，是根据党在社会主义初级阶段基本路线的要求，运用马克思主义立场、观点、方法，把我国基层财政实践努力上升为理论，集基础研究、应用研究、发展研究于一身，较之已经出版的县、乡财政著作有许多特色和新意。全书共分三篇（业务建设篇，思想建设篇、组织建设篇），共二十章，是财政领域系统阐述基层财政

建设的一朵新花。全书结构严密，层次分明，文笔流畅，理论与实际结合，值得一读。它对基层财政战线的领导和广大财政工作者、财政理论工作者、财经院校广大师生均可作为学习、教学、研究和实际工作的参考读物。

目前我国改革、开放正在进一步深入进行，本书的出版，希望有助于基层财政建设提高一步。如果全国富裕的县、乡更加富裕，需要补贴的县、乡早日摆脱补贴，达到收支平衡，那么，我国的财政将出现崭新的面貌，一个稳固的、略有结余的财政环境将会出现。这将为改革创造更好的条件。

我衷心祝愿《基层财政建设》一书出版，并希望今后有更多的同志来研究我国的基层财政建设。

徐日清

1991年1月5日

于上海社会科学院

目 录

一、业务建设篇

第一章 总论	(1)
第一节 基层财政概述.....	(1)
第二节 基层财政的形成和发展.....	(4)
第三节 基层财政的地位和作用.....	(6)
第四节 基层财政的特点和规律.....	(10)
第二章 基层财政的主要矛盾和基本方针	(17)
第一节 基层财政的主要矛盾.....	(17)
第二节 基层财政的基本方针.....	(22)
第三章 基层财政的发展战略	(30)
第一节 制订基层财政发展战略的依据.....	(31)
第二节 制订基层财政发展战略的指导思想.....	(33)
第三节 制订基层财政发展战略的基本原则.....	(35)
第四节 基层财政发展战略的目标.....	(37)
第五节 实现基层财政发展战略的措施.....	(40)
第四章 基层财政的决策	(44)
第一节 基层财政决策的意义.....	(44)
第二节 基层财政决策的原则和标准.....	(47)
第三节 基层财政决策的要素和种类.....	(49)
第四节 基层财政决策的主要内容.....	(51)
第五节 基层财政决策的基本方法.....	(53)

第五章 基层财政的收入	(57)
第一节 基层财政收入的意义和来源.....	(57)
第二节 基层财政收入的形式和结构.....	(61)
第三节 基层财政收入的指导原则.....	(67)
第六章 基层财政的支出	(73)
第一节 基层财政支出的意义和分类.....	(73)
第二节 基层财政支出的指导原则.....	(79)
第三节 基层财政支出的增长和控制.....	(82)
第七章 基层财政的预算与决算	(87)
第一节 基层财政预算概论.....	(87)
第二节 基层财政预算的编制.....	(92)
第三节 基层财政预算的执行.....	(100)
第四节 基层财政决算的编制.....	(109)
第八章 基层财政企业财务的科学管理	(115)
第一节 基层财政企业财务管理的意义、原则 和方法.....	(115)
第二节 基层财政对企业固定资金的管理.....	(123)
第三节 基层财政对企业流动资金的管理.....	(130)
第四节 基层财政对企业产品成本的管理.....	(136)
第五节 基层财政对企业纯收入的管理.....	(142)
第九章 基层财政支农资金的科学管理	(149)
第一节 基层财政支农资金的意义和内容.....	(149)
第二节 基层财政支农资金的特点和管理.....	(152)
第十章 基层财政文教资金的科学管理	(160)
第一节 基层财政文教资金的意义和内容.....	(160)
第二节 基层财政文教资金的管理方式与管理制度.....	(167)
第十一章 基层财政行政经费的科学管理	(172)

第一节	基层财政行政经费的意义和内容·····	(172)
第二节	基层财政行政经费的科学管理·····	(175)
第十二章	基层财政预算外资金的科学管理·····	(182)
第一节	预算外资金的性质、特点和作用·····	(182)
第二节	预算外资金的形成和发展·····	(184)
第三节	基层财政预算外资金的范围和运用·····	(186)
第四节	基层财政预算外资金的管理·····	(188)
第十三章	基层财政的监督与评估·····	(194)
第一节	基层财政的监察和廉政建设·····	(194)
第二节	基层财政的监督·····	(198)
第三节	基层财政的审计·····	(201)
第四节	基层财政的评估·····	(204)
第十四章	基层财政的综合平衡·····	(207)
第一节	基层财政收支平衡的含义·····	(207)
第二节	基层财政收支平衡的计算方法·····	(212)
第三节	基层财政结余与财政赤字·····	(213)
第四节	基层财政实现收支平衡的途径·····	(215)
第五节	基层财政收支平衡与国民经济综合平衡·····	(217)

二、思想建设篇

第十五章	基层财政工作的理想与宗旨·····	(222)
第一节	基层财政工作的理想·····	(222)
第二节	基层财政工作的宗旨·····	(223)
第十六章	基层财政的工作作风和职业道德·····	(238)
第一节	基层财政的工作作风·····	(238)

第二节	基层财政的职业道德·····	(244)
第十七章	基层财政的思想政治工作·····	(252)
第一节	思想政治工作在基层财政工作中的地位作用·····	(252)
第二节	思想政治工作在基层财政工作中的规律性·····	(259)

三、组织建设篇

第十八章	基层财政领导班子的构成与指挥·····	(269)
第一节	基层财政领导班子的优化组合·····	(269)
第二节	基层财政领导班子的职责和管理指挥系统·····	(276)
第十九章	基层财政干部的选拔与培训·····	(283)
第一节	基层财政干部的选拔·····	(283)
第二节	基层财政干部的培训·····	(295)
第二十章	基层财政干部的能力锻炼·····	(310)
第一节	基层财政干部的思维分析能力·····	(312)
第二节	基层财政干部的应变创新能力·····	(316)
第三节	基层财政干部的科学管理能力·····	(325)

一、业务建设篇

在改革开放的新形势下，理财思想和理财艺术都有很大发展变化，基层财政工作要想开创新局面，必须加强业务建设，练好基本功，努力掌握生财、聚财和用财之道。

第一章 总 论

第一节 基层财政概述

一、基层财政的概念

（一）基层财政是指县、乡财政。要了解什么是县、乡财政，先得从县、乡的概念说起。县、乡既是地方区域的标志，又是一级政权的名称。我国从周朝（公元前十一世纪）起就有了县、乡的建制。不过那时的县相当于现今的省，郡隶属于县，即所谓“县大郡小”。秦始皇统一中国后，改县隶郡，即“郡大县小”。秦以后，历代政权将县隶属于府或州。民国时隶属于省。新中国成立后，县隶于省或专署（市），乡隶于县。截至1989年底，我国除台湾、香港、澳门外，共有2,348个县（市），8万多个乡镇，分布在960万平方公里的平原、山岭、草原上，管辖着上百万个村民委员会及占全国80%的人口。

(二) 基层财政是我国社会主义国家财政的重要组成部分。它是县、乡政府为了实现其作为一级人民政权的职能，按照财政体制的统一规定，对一部分社会产品或国民收入进行有计划地分配和再分配所形成的一种分配关系。县、乡财政的这一概念是由以下五个要素构成的：第一，主体性要素。县、乡财政的主体是县、乡政府及其从事财政工作的机构和人员。第二，客体性要素。县、乡财政的客体是指县、乡财政的对象和范围。县、乡财政的对象主要是县、乡财政收支，包括预算内和预算外。县、乡财政的活动范围，是由县、乡政府的具体职能范围所决定的。一般来说，包括合理组织和正确处理筹集资财、支拨资财、使用资财及其所发生的经济关系。第三，方法性要素。县、乡财政属于基础财政。业务的实践性、应用性较为鲜明、具体，涉及到经济方法、行政方法以至法制方法，生财、聚财、用财之道和财政决策，要根据县、乡的实际情况灵活运用。第四，目标性要素。县、乡财政的目标从近期来说，具体分为三类：一类是经济发达、财政自理能力较强的县、乡，除承担本地区的财力供给责任外，力争有更大余力提供给中央财政和省（市）财政。二类是经济中等发达、财政自理能力一般的县、乡，力争实现稳定的财政收支平衡、略有结余，对本地区的财力供给逐步递增。三类是经济欠发达、财政不能自理的县、乡，力争在短期内摘掉财政补贴帽子，增强县、乡财政的自给能力。从长远目标来说，通过“三财”之道，实现党和政府提出的共同富裕，从小康水平达到民富国强的战略要求。第五，本质性要素。我国县、乡财政具有社会主义国家财政的一般性质。从国家预算体系看，国家财政是负责运筹全国财力的财政，包括地方财政在内。然而，从事权与财权相一致的原则看，地方财政的具体内容不应当也不可能全部包括在国家财政之内。

据此，县、乡财政的性质和省、市财政一样都为地方财政，与中央财政共同构成国家财政。但由于中央财政在国家财政中的地位十分重要，因而习惯上常把中央财政称为国家财政。

（三）基层财政建设就是指建设具有中国特色的、符合本地区情况的县、乡财政学科体系与财政工作制度。

二、基层财政的内容

基层财政所研究的对象是：第一，关于县、乡财政的基础理论。即最基本的原理、概念和范畴，包括县、乡财政的定义、本质、职能、作用、特点、共有规律和特殊规律，以及县、乡财政与中央财政、省（市）财政、企事业财务的相互关系等等。第二，关于县、乡财政的历史。前面提及我国县、乡的建制，已有几千年的历史。县、乡财政的历史研究包括县、乡财政的重大历史事件和发生、发展过程，以及不同历史时期的特点和规律性；历史上的理财家、名流学派及其理财思想的来龙去脉，揭示它们产生的原因、条件、时代背景和意义。第三，县、乡财政的发展研究。一个县、乡的政治、经济、文化、科技各方面的发展变化，总会反映到县、乡财政中来，而县、乡财政从某种程度上又决定着县、乡经济、政治、文化、科技的活动范围和方向。随着形势的发展，县、乡财政中出现了一些新问题，诸如积累与利用外资的问题，人口问题，技术革命与技术进步问题，农业的资金投入问题，农业和其他各业的发展问题，经济增长速度与县、乡财政收支规模问题，积累与消费问题，以及县、乡财政的发展战略问题，等等。第四，县、乡财政的比较研究。包括纵向性的比较，即对本县本乡不同时期理财观点、政策、制度与实践和特点进行比较研究。横向性的比较，即对不同类型的县、乡财政进行比较研究。这种比较研究，具有促进性、启迪性、开放性、交叉性和综合性的特点，因而，

它是县、乡财政建设的重要内容。第五，县、乡财政的应用研究。主要是把县、乡财政的基本理论运用到实践中去，具有实践性、务实性和综合性的特点。加强县、乡财政的研究，必将推动县、乡财政工作长足发展，结出财源茂盛的丰硕成果。

在县、乡财政工作制度建设方面，主要是：关于优化县、乡财政预、决算结构的制度；关于县、乡财政建设的有效形式和管理方法；关于县、乡财税队伍建设的制度；关于政治思想工作的制度；关于县、乡财政法制建设的制度，等等。

第二节 基层财政的形成和发展

财权是政权的组成部分。有一级政权就应有一级财政。纵观中外的基层财政，其形成与发展，无一不同国家政权组织形态密切相关。但由于各自的国情、国体、政体不同，因而，存在着四大类型的基层财政：一是中央集中调控下的基层财政，即所谓“集权制”国家的县、乡财政。中央政府拥有全部的经济职能，财权亦集中于中央，县、乡财政只是中央财政的分支，它包括在国家财政预算之中，没有或者很少有独立自主的税收立法权，因而是一种没有实质性主权的地方性基层财政。如日本的基层财政。二是联邦组织型国家政权下的基层财政，即“分权制”国家的县、乡财政。中央政府与县、乡政府各有宪法所赋予的职能，财权亦分属于中央政府和县、乡政府，即中央与县、乡各有其独立财政。如美国的基层财政。三是中央集权下的条块分工型的基层财政。即介于集权制国家财政和分权制国家财政之间的一种财政组织形式，外国财政学专家称之为“均权制”基层财政。如安格鲁·斯堪的纳维亚国家的基层财政。四是封建割据型的基层财政。即国家政权在名义上的中央统治

下，地方政权为封疆藩王、封建军阀所割据，在财政上各自为政，基层财政实际上脱离了中央的控制。

纵观我国从古至今的县、乡财政，除分权制县、乡财政将在“一国两制”下出现外，一般来说，经过封建割据制县、乡财政，发展到中央集权制县、乡财政（时间最长），再发展到均权制县、乡财政，最终形成建设型县、乡财政。新中国成立后，1949年到1953年国家财政分为中央级财政、大行政区级财政和省（市）级财政三级制。中央级财政称中央财政，大行政区以下的财政，均称地方财政。1953年，我国进入第一个五年计划建设时期，开始进行大规模经济建设，财政状况也已经好转。在新的形势下，不仅要加强中央的统一领导和统一计划，而且要充分发挥地方的积极性。随着大行政区机构的改变和撤销，国家财政的组织体系也作了相应的改变。为了适应县（市）一级工作发展的需要，成立了县（市）一级财政。全国划分为中央、省（市）和县（市）三级财政，组成完整的国家财政体系。1957年随着工农业生产和整个国民经济的恢复与发展，有的地区开始试点筹组乡（镇）级财政。1958年，人民公社化改变了乡（镇）的行政体系，乡（镇）政府改组为人民公社，由此，乡（镇）财政纳入了人民公社范畴。进入七十年代后，随着农村生产力的发展，特别是社、队企业的兴起，人民公社集体经济积累越来越多，国家财政来源于农村的财政收入和拨付给农村人民公社支援农业生产的资金也逐年增加。基于这种情况，财政部于1977年12月召开了十省公社财政工作会议，总结交流了各地区开展公社财政管理的经验，讨论研究了公社财政管理体制与组织机构设置等方面的问题，并对人民公社财政的方针任务作出了明确的规定。到1982年底，全国二十六个省、自治区、直辖市在近二千个县（市）建立了公社财政。中国共产党十一届三中全会以后，为

了适应我国经济建设的需要,1983年10月,中共中央、国务院在“关于实行政社分开建立乡政府的通知”中明确提出:“随着乡政府的建立,应当建立乡一级的财政和相应的预算制度,明确收入来源和开支范围。”截至1989年底止,全国共有乡财政近87,820个(其中:乡建制为84,340个,民族乡2,700个,镇建制780个)。至此,我国国家财政进入新阶段,在中央统一领导下,形成中央、省(自治区、直辖市、计划单列城市)、市(自治州)、县(市、自治县、市辖区)、乡(镇)五级财政。

第三节 基层财政的地位和作用

一、基层财政的地位

如前所述,县、乡财政是相对独立的一级财政,是国家财政的重要组成部分。对国家财政来说它是基层财政。县、乡财政收入占全国财政收入四分之一以上。年财政收入达到一亿元的县已有二百多个,少数县年财政收入已突破四亿元。在全国2,348个县(市)中,自给能力强、不需要国家财政补贴的县达1,050个,占45%。随着社会主义建设事业的发展,特别是改革、开放、治理、整顿等有效措施的深入贯彻,和县办企业、乡镇企业经济效益的不断提高及农业的丰产丰收,县、乡财政的收支,必将越来越大,它在国家财政收支中所占的比重,也必将越来越大。县、乡财政在国家财政以至国民经济中的地位,可以从以下三个方面说明:第一,在整个国家财政体系中,县、乡财政居于基础地位。它不象中央财政那样只有下级财政而无上级财政。同时,由于县、乡财政所辐射的区域是广大农村,而农业又是国民经济的基础。所以说,县、乡财政的基础地位是极其重要的。第二,在实现党的宏伟目标中,县、乡财

政处于“强农富民”的战略地位。党的十二次代表大会提出了从1981年到本世纪末，全国工农业总产值翻两番、人民物质文化生活达到小康水平的伟大目标。实现这一目标的重点是农村经济翻两番。而农村经济的发展，要靠县、乡财政的支持。因为县、乡财政处于农村积累资金和分配资金的第一线，较之其他层次的财政，更为直接地担负着“强农富民”的重任。第三，在社会主义政权建设中，县、乡财政居于财力保证的支柱地位。从一般意义上说，任何政权的存在和发展，都离不开财政的支持。它“过去和现在都是一切社会的、政治的和智力的继续发展的基础”。^①从特殊意义上说，县、乡级政权建设关系到党的领导加强和社会主义方向的坚持，在“一个中心，两个基本点”的路线指导下，要实现全国安定团结、生动活泼的政治局面，就需要县、乡财政这根支柱的支持。

二、基础财政的作用

基层财政在国家财政中的地位，决定了它在发挥作用的范围、内容方面，既有国家财政的一般性作用，也有作为基础财政的特殊性作用，具体表现在以下几个方面：

（一）有利于调动基层政权当家理财的积极性

1. 可以更好地从实际出发，因地制宜地执行中央、省、市制订的各项财政政策、法规和财政管理要求，也可以更好地从实际出发，因地制宜地加强对县、乡企业的指导和管理，更好地调动县、乡两级政权当家理财的积极性。

2. 可以强化马克思主义的理财思想，促使基层财政从习惯于按行政区域和城乡分割办事转向按有计划的商品经济规律组织理财活动，把城镇乡村、工农业紧紧联系在一起，互促共

^① 《马克思恩格斯选集》第三卷，第233页。

进，从而，使基层财政真正由“出纳型”转变为“经营管理型”。

3. 可以更好地根据实际情况，扬长避短，分清主次，有效地培养和开发资源，使经济效益、社会效益和生态效益不断提高。

（二）有利于发挥基层财政对农村经济的支持

1. 可以为农业现代化的发展积累资金。基层财政是我国农业现代化发展所需资金的原始积累库。它不仅担负着国家财政支援农业资金的积聚和分配的任务，同时还担负着乡镇企业支援农业资金的积聚和分配任务。据统计，近几年来，乡镇企业用于农田基本建设的资金约76亿元，用于购买农业机械的资金约66亿元，用于支援穷队的资金约30亿元。总额近200亿元，等于国家财政支农拨款的2.7倍。更为重要的是基层财政工作的立足点，不仅要放在“支农、养农”上，而且要放在为实现农业技术革命而积累资金的大计上。农业技术革命的广阔前景在于把物理、化学、生物学以及各种科学技术成就综合运用于土地的开发利用上，在于充分利用太阳能和风力等。县、乡财政在支援农业技术革命方面可提供雄厚的财源。

2. 可以统筹安排各项资金，提高资金使用效果。随着农村经济的发展，县、乡财政资金来源渠道增多，既有国家资金，又有预算外资金，还有乡镇自筹资金。这些资金，性质不同，用途各异。这就需要加强统筹安排和综合平衡，提高各类资金的使用效果。基层财政是县、乡人民政府的职能部门，它可以采取有效措施，控制资金的流量和流向，确保各项资金按规定的用途使用，使基层政权的建设与决策建立在综合财力平衡的基础上。

（三）有利于“强农富民”和农村城市化的发展

马克思曾经指出，现代的历史是乡村城市化，而不象古代那样城市乡村化。就我国情况来说，乡村城市化的基本内容是