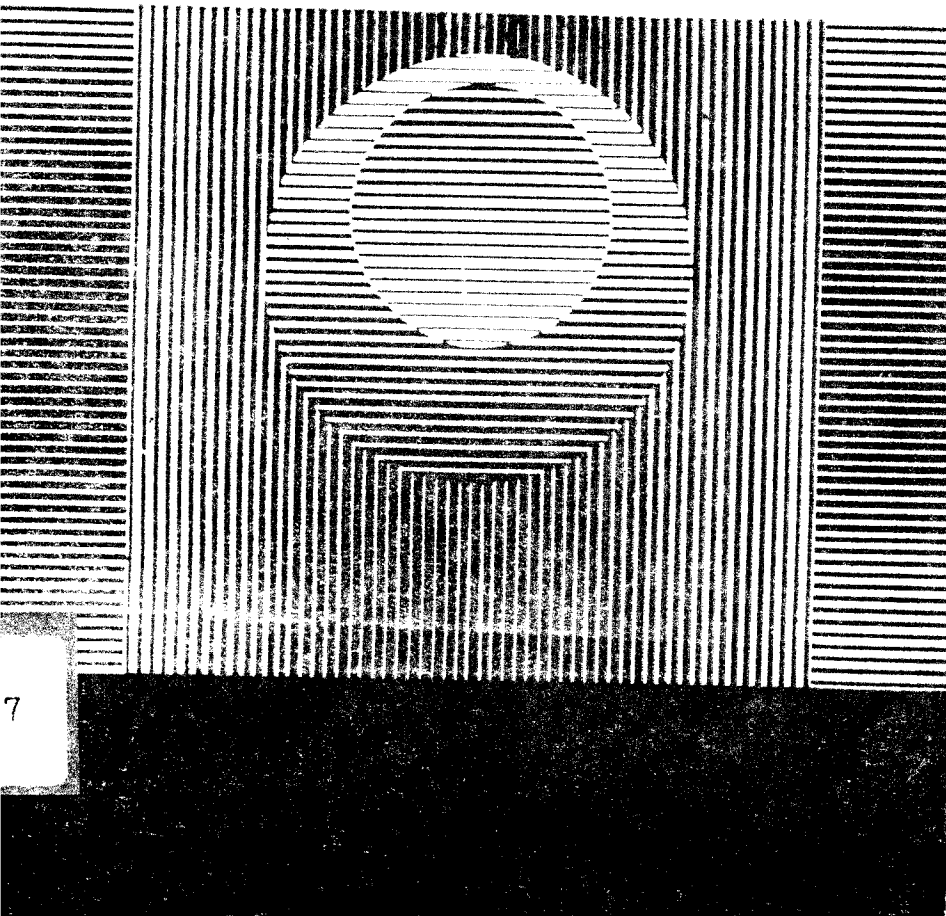


乡 财 政 管 理



中等财经学校（四年制）试用教材

乡 财 政 管 理

乡财政管理编写组 编著

*

中国财经出版社出版

（北京东城大佛寺东街8号）

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县觅子店印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 9.125印张 184 000字

1989年4月第1版 1989年4月北京第1次印刷

印数：1—12 350 定价：1.65 元

ISBN 7-5005-0570-1/F·0526（课）

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（四年制）试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1988年7月6日

前 言

《乡财政管理》是为中等财经学校（四年制）农财专业编写的试用教材，也可供财政系统在职干部培训和自学参考。

本书主要讲述乡（镇）财政管理的基本理论和基本知识，并力求反映乡（镇）财政管理的新经验和新的科研成果。

本书第一、四、六章和附录一由辽宁省财政学校李增信同志编写；第二、三、七章由沈阳财经学院姜玉梅同志编写；第五、八、九章由江苏省淮阴财经学校卫晓雷同志编写。书后的附录二是本书编写组为本书编写的教学大纲。全书由姜玉梅同志总纂。

本书在编写过程中，辽宁省财政厅教育中心、省财政科研所、沈阳市财政局、市财政科研所、辽宁省财经学校、抚顺市财经学校的同志参加了本书大纲和初稿的讨论，提出了许多宝贵意见。在财政部教育司主持下，特邀专家教授和部分财经学校的同志对本书送审稿进行了审定，提出了很好的修改意见，在此一并表示衷心的感谢。

乡（镇）财政管理是一门新兴学科，由于编写者水平所限，书中缺点和错误在所难免，恳请读者批评指正。

《乡财政管理》编写组

1988年1月

目 录

第一章 乡（镇）财政管理概述	(1)
第一节 乡（镇）财政的建立与发展.....	(1)
第二节 乡（镇）财政的性质、特点与作 用.....	(5)
第三节 乡（镇）财政管理的任务与要求.....	(11)
第二章 乡（镇）财政管理体制	(16)
第一节 乡（镇）财政管理体制的意义与 内容.....	(16)
第二节 建立乡（镇）财政管理体制的基 本要求与形式.....	(21)
第三章 乡（镇）财政收入与管理	(31)
第一节 乡（镇）财政收入的原则.....	(31)
第二节 乡（镇）财政预算收入.....	(34)
第三节 乡（镇）财政预算外收入.....	(56)
第四节 乡（镇）自筹资金收入.....	(63)
第四章 农（牧）业税	(68)
第一节 农业税的意义和特点.....	(68)
第二节 农业税政策.....	(72)
第三节 农业税税制构成要素.....	(74)
第四节 农业税税额的计算.....	(77)

第五节	农业税的征收管理·····	(81)
第六节	牧业税·····	(85)
第五章	乡(镇)财政支出与管理·····	(89)
第一节	乡(镇)财政支出的原则·····	(89)
第二节	乡(镇)财政预算支出·····	(93)
第三节	乡(镇)财政预算外支出·····	(109)
第四节	乡(镇)自筹资金支出·····	(111)
第六章	财政支农周转金·····	(115)
第一节	财政支农周转金的性质与作用·····	(115)
第二节	财政支农周转金构成内容与分类·····	(119)
第三节	财政支农周转金的发放、回收与 清理·····	(123)
第四节	财政支农周转金的管理·····	(132)
第七章	乡(镇)财政计划的编制与执行·····	(135)
第一节	乡(镇)财政计划编制的原则·····	(135)
第二节	乡(镇)财政计划的编制·····	(139)
第三节	乡(镇)财政计划的执行·····	(146)
第四节	乡(镇)财政决算·····	(154)
第八章	乡(镇)行政事业财务管理·····	(170)
第一节	乡(镇)行政事业财务管理的意 义与任务·····	(170)
第二节	单位预算管理·····	(175)
第三节	收入与支出管理·····	(183)
第四节	资金及财产物资管理·····	(193)
第五节	财务检查和财务监督·····	(197)

第九章 乡（镇）企业财务管理.....(202)

第一节 乡（镇）企业财务管理的意义与
任务.....(202)

第二节 财务计划管理.....(206)

第三节 固定资金、流动资金与专用基金
管理.....(209)

第四节 成本及费用管理.....(217)

第五节 收入和利润管理.....(222)

附录一

乡（镇）财政总会计.....(227)

附录二

《乡财政管理》教学大纲.....(242)

第一章 乡(镇)财政管理概述

第一节 乡(镇)财政的建立与发展

乡(镇)财政是乡(镇)政府为了实现其基层政权的职能,在乡(镇)范围内对一部分社会产品或国民收入进行的分配与再分配。乡(镇)财政是我国社会主义国家财政的重要组成部分,是在中央统一领导下,根据国家政权机构的设置和行政区域的划分而建立的基层财政。我国国家财政级次分包括为中央和地方财政两级。地方财政包括省、直辖市、自治区和市、县(自治州、自治县)以及乡(镇)财政。中央与地方各级财政是为中央和地方各级政权实现其政治经济任务提供必要的财力保证而服务的。乡(镇)财政管理在国家财政管理中处于重要地位,搞好乡(镇)财政管理对于加强国家财政管理有着重要的意义。

乡(镇)财政是我国社会主义经济发展到一定历史阶段的必然产物。它的产生和发展是有其历史演变过程的。建国三十多年来,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,与之相适应农村基层财政也经历了乡(镇)财政——人民公社财政——乡(镇)财政的发展过程。

一、乡（镇）财政的建立和发展

建国初期，由于农村基层政权还不健全，社会主义集体经济尚未形成，当时乡（镇）政府只设一名财政助理员，负责农业税征收和乡（镇）行政事业经费开支等管理工作。这是我国建国初期的基层财政管理形式，与当时的政治经济形势是相适应的。随着工农业生产和整个国民经济的恢复和发展，农村集体经济也有了很大的发展。1958年，人民公社化改变了乡（镇）的行政体制，乡（镇）政府改组为人民公社。1958年12月，中共中央、国务院根据当时的农村财政工作情况，颁发了《关于改进农村财贸管理体制的决定》，由此乡（镇）财政随之纳入了人民公社范畴，有的地区还建立了乡（镇）财政。

进入七十年代以后，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，全国已有二十六个省、自治区、直辖市建立了公社财政。

近几年来，我国逐步改革了农村人民公社管理体制。1983年10月，党中央、国务院颁发了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》后，全国普遍建立了乡（镇）基层政权组

织。随着乡（镇）政府的建立，乡（镇）一级财政也相应建立健全起来，使乡（镇）财政管理工作进入了一个新阶段。

二、乡（镇）财政建立的必要性

乡（镇）财政是我国社会主义财政的重要组成部分。建立乡（镇）财政不仅进一步完善了乡（镇）政权，使政权与财权统一起来，而且为更好地贯彻国家的财政税收政策，加强乡（镇）财政收支管理，完成国家规定的各项财政任务，促进农村集体经济发展，起了重要作用。乡（镇）财政的建立是我国经济体制改革的需要，也是适应农村经济发展和加强农村基层财政管理的客观要求。

（一）建立乡（镇）财政是政治经济形势发展的需要

党的十一届三中全会以后，全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来。党的十二大坚持和发展了十一届三中全会的路线，提出了全面开创社会主义现代化建设新局面的纲领，使我国社会主义建设取得了巨大成就，国家面貌发生了深刻的变化。党的十三大又进一步明确指出，我国正处于社会主义初级阶段，其根本任务是发展生产力。农业是国民经济的基础，是关系我国建设和改革全局的极端重要的问题。农业的稳定增长和农村产业结构的改善，是整个国民经济长期稳定发展的基础。乡（镇）财政是国家财政在乡（镇）范围内参与国民收入分配的总枢纽，建立乡（镇）财政对于合理调整农村产业结构，积极发展农村商品经济，促进农业和农村集体经济的繁荣和发展，加快农业建设步伐，不断提高农民的物质和文化生活水平具有重要的作用。目前，农村经

济体制改革已经引向深入，农村产业结构正在合理调整，以家庭经营为主的多种形式的联产承包责任制不断得到巩固与完善，农、林、牧、副、渔各业和乡（镇）企业蓬勃发展，前景十分广阔，建立乡（镇）财政是十分必要的。

（二）建立乡（镇）财政是巩固乡（镇）政权和保证完成国家财政收支任务的需要

乡（镇）政府是我国基层政权组织。在我国社会主义初级阶段，它担负着领导和组织本地区经济文化建设的职能，这就要求必须有一定的财力予以保证。建立乡（镇）财政，可以把政权与财权统一起来，使乡（镇）政府有责有权，权责分明，调动乡（镇）政府关心本地区经济建设事业发展的积极性，更好地完成其所担负的政治经济任务。

由于国家预算来自农村的各项收入和用于支援农业生产发展的支出也日益增加，也需要建立与农村经济发展相适应的财政机构，建立、健全乡（镇）一级预算管理等财政制度，加强农村财政的计划管理和监督，积极筹集资金，合理分配、有效使用资金，确保国家财政收支任务的完成，促进乡（镇）各项经济建设事业的发展。

（三）建立乡（镇）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

我国经济体制改革，首先在农村全面推行了联产承包责任制，促进了农业生产的迅速发展，农村经济开始向发达的商品经济转变。这种形势不仅迫切要求疏通城乡流通渠道，而且农民对工业品、科学技术和文化教育的需求也不断增长。大力发展乡（镇）经济建设和文教卫生事业，所需资金

主要靠农民自力更生、发展生产来解决；同时，在国家财力可能的情况下，国家也拨付一定数量的资金给予必要的支援。乡（镇）财政的建立，正是适应乡（镇）经济发展的客观需要。首先，它可以统筹安排资金，保证乡（镇）重点建设项目的需要，避免资金分散、浪费，从而提高资金的使用效果。其次，它可以代表乡（镇）政府搞好农村资金的筹集工作，通过各种渠道和形式动员社会资金用于农村经济文化事业的发展。再次，通过其职能的发挥，能够更好地协调积累与消费的比例关系，坚持量入为出和收支平衡的原则，使乡（镇）经济有计划按比例地发展，加速农业现代化建设。

第二节 乡（镇）财政的性质、特点与作用

一、乡（镇）财政的性质

乡（镇）财政的性质是由我国社会主义生产资料公有制的性质决定的。乡（镇）财政代表国家参与乡（镇）范围内一部分社会产品分配，必然与各个方面发生分配关系。这种分配关系是社会主义经济关系的一个重要方面，它体现着广大人民的根本利益，现就其内容具体分述如下。

（一）乡（镇）财政与县财政之间的关系

乡（镇）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缴拨和结算关系。

（二）乡（镇）财政与乡（镇）企、事业之间的关系

乡（镇）财政不仅要通过税收形式参与乡（镇）企业的社会产品或国民收入的分配，而且还以利润上缴的形式参与其社会产品或国民收入的初次分配。同时，乡（镇）财政对乡（镇）企业的经济发展又从财力上给予大力支持，因而形成了乡（镇）财政与乡（镇）企业之间的税款征纳关系和缴款、拨款关系。

乡（镇）发展科学、教育、文化等各项事业，需要一定数量的资金。这些资金的来源是依靠乡（镇）财政予以保证的。有些事业单位有一定的收入，当其收入大于支出时，必须上缴财政。因此，乡（镇）财政与各事业单位之间形成了拨款和缴款关系。

（三）乡（镇）财政与专业户及个体经济之间的关系

农村经济体制的改革后，实行了以家庭经营为主的多种形式的承包责任制，出现了大量的农、林、牧、副、渔各专业户。同时，随着农村商品经济的发展，个体工商业户和其他个体户也日益增多。这些专业户、个体工商户以及服务、修配等个体户，都有向国家缴纳税款的义务，因而形成了乡（镇）财政与专业户以及个体经济之间的税收征纳关系。

乡（镇）财政分配关系是国家财政分配关系的一个重要方面。因为乡（镇）财政既是乡（镇）级政权的组成部分，又是我国社会主义财政的基层组织。它在乡（镇）人民政府领导下，既负责国家财政收支的组织管理工作，又担负着乡（镇）人民政府自筹资金的筹集和分配的组织管理工作，它是为建设社会主义新农村，发展乡（镇）经济和科技、文化、教育、卫生等各项事业，提高农民和城镇居民的物质和文化

生活水平服务的。因此，乡（镇）财政的性质与我国社会主义财政的性质一样是取之于民、用之于民的，乡（镇）财政同样具有人民性、计划性和生产建设性。

二、乡（镇）财政的特点

乡（镇）政府是国家政权的基层机构，乡（镇）财政机构是乡（镇）人民政府的职能部门，也是国家财政部门的基层组织。在党和政府的领导下，乡（镇）财政部门要认真贯彻执行党和国家的各项方针、政策和财政法规，通过对社会产品或国民收入的分配和再分配，来促进乡（镇）经济 and 建设文化事业的发展。

乡（镇）财政所在地域是农村或城镇，由于经济发展的特点及其地域性上的差别等特殊性的存在，决定着乡（镇）财政具有自身的特点。

（一）乡（镇）财政担负着双重任务

乡（镇）财政作为国家的一级财政，不仅要完成国家规定的财政任务，即组织财政收入和办理财政拨款（包括预算内资金和预算外资金），而且还要分配和使用集体性资金，即自筹资金。这两种资金的性质、要求均不同，这是乡（镇）财政区别于县以上财政的一个显著特点。

（二）乡（镇）财政收支范围小、零星、分散

乡（镇）财政收入除国家规定的固定收入和财政拨款外，还有乡（镇）自己组织的收入。这些收入几乎全部来源于农、林、牧、副、渔各业以及乡（镇）企业。由于我国农业生产水平还比较低，地区之间经济差别较大，因此，乡

(镇) 财政收支范围较小, 收支数额也很零星、分散, 不如县以上财政那样集中。镇的收入大部分来源于镇企业、事业, 目前发展很不平衡, 收支规模也是不大的。

(三) 乡(镇) 财政分配的基础差别比较大

我国农村幅员辽阔, 自然条件不相同, 既有人多地少的农作物高产地区; 又有人少地多的农作物低产地区; 还有很多的牧区和山区。从乡(镇) 企、事业来看, 有的地区自然资源条件好, 发展快, 产值高; 有的地区由于各方面原因, 企事业发展慢, 产值低。这种经济发展上的不平衡性, 决定了乡(镇) 财政分配的基础差别比较大。

(四) 乡(镇) 财政直接面向农村千家万户, 群众性强

乡(镇) 财政工作直接面向农村, 接触群众。例如, 农业税的征收和结算面向农村千家万户, 财政支援农业生产的支出安排、组织认购国库券等工作, 也涉及农村千家万户。这些工作都与群众的切身利益紧密相联, 关系到广大群众的生产和生活。因此, 联系面广、群众性强是乡(镇) 财政工作的一个特点。

(五) 乡(镇) 财政收支季节性强

农业生产季节性是很强的, 相应给乡(镇) 财政工作也带来了季节性。这就要求乡(镇) 财政部门组织收入要适应农时, 安排支出要不误农时。例如, 征收农业税时间比较集中, 支农资金的投放必须按农业生产季节性的客观要求适时分配。这些都反映了乡(镇) 财政的特点。

乡(镇) 财政的特点说明了乡(镇) 财政的一般规律性, 只有认识和掌握它的规律性, 才能把乡(镇) 财政工作

做好。

三、乡（镇）财政的作用

乡（镇）财政是国家财政的基层组织，具有分配、调节和监督职能。但是，由于乡（镇）财政有着自身的特点，因此，它在发挥作用的范围、内容方面也有不同于国家财政的特殊性。乡（镇）财政的作用具体表现在以下几个方面。

（一）调动乡（镇）政府当家理财的积极性，确保国家财政收支任务的完成

乡（镇）财政建设是国家财政建设的一部分，乡（镇）财政收支任务完成的好坏，对国家财政状况有着很大的影响。建立（镇）财政，实行新的财政管理体制，明确乡（镇）财政的收支范围，落实财政收支任务，在财力分配上给予乡（镇）相应的自主权，就会使乡（镇）政府对乡（镇）财政工作的领导得到加强，更加关心财政收支任务的完成情况。一方面，大力支持乡（镇）企业发展生产，积极组织收入，努力增产增收；另一方面，在保证各项事业计划完成的前提下，精打细算、厉行节约，确保国家财政收支任务的完成，使乡（镇）财政不断增加机动财力，改变了过去当家不理财、吃“大锅饭”的状况。

（二）支持和促进农村经济建设和文化事业的发展

党的十一届三中全会以来，我国农村经济在成功地进行以联产承包责任制为中心的改革基础上，不断深化改革，沿着有计划地发展社会主义商品经济的轨道运行，当前，我国农业和农村经济正在由自然经济、半自然经济向高度发

达的商品经济转变。在这样一个历史阶段，乡（镇）财政应当广开财路和财源，积极支持和鼓励农民实行多种形式的合作和联合，扩大农业生产，发展乡（镇）企业和科学、技术、文化、教育等项事业。乡（镇）财政通过正确处理与各方面的分配关系，必将促进农村产业结构合理调整的实现，从而增强乡（镇）财力，为发展农村经济提供良好的物质基础。同时，乡（镇）财政运用自身的分配功能，调节乡（镇）经济活动，做到以工补农、以副养农、以工副业支持种植业、以经济作物支持粮食作物生产，促进农业经济的全面发展。

（三）加强农村合作经济和乡（镇）企、事业单位的财务管理与监督

目前，农村合作经济、乡（镇）企、事业发展很快。但是，合作经济组织和乡（镇）企、事业单位的财务管理水平却很低，经济核算的基础工作也比较薄弱。例如，帐表不全、帐实不符、制度不严、标准不一等现象比较普遍；贪污盗窃、损公肥私的事情也屡有发生。还有一些地方乱收费、乱罚款、乱摊派，严重地损害了农民和企、事业单位的利益。建立乡（镇）财政后，可以在乡（镇）政府的领导下，加强对各种经济组织的财务监督和检查，协助有关单位建立、健全各项规章制度，加强经济核算，改善经营管理，根治产品质量差、物质消耗高、经济效益低的问题。此外，对于那些违犯财经纪律的现象，可以及时检查处理，以促进各项经济建设事业稳步健康地发展。

（四）统筹安排各项资金，提高资金使用效果

建立乡（镇）财政后，乡（镇）财政资金来源渠道增