



## 乡镇财政基础知识

梁尚敏 李德章 范业蛟 主编

\*

中国财政经济出版社出版发行

(北京东城大佛寺东街8号)

郑州市人民印刷厂印刷

\*

787×1092毫米 32开11.5印张233,000字

1986年11月第1版 1986年11月河南第1次印刷

印数: 1—95,000

统一书号: 4166.824 定价: 简精装2.00元  
平 装1.70元

---

## 序

在一个十亿人口、八亿农民的大国，农村的稳定与繁荣，是整个国民经济良性循环的基础。党的十一届三中全会以来，为了适应农村现实生产力发展水平，推行了以家庭联产承包为中心的责任制，使各种生产要素的潜力得以发挥，基本上解决了长期以来的农民的温饱问题。然而，必须清醒地看到，我国农村开发具有特殊的难度，诸如人均耕地、森林、草场、水域等主要农业资源都低于世界平均水平，而总人口中农村人口的比重却高于世界平均水平的40%，技术装备水平只及城市的十六分之一。因此，从根本上实现农村治穷致富，就必须在物质资料再生产与生产关系再生产两方面采取有效措施加以推进，既要合理地调整生产结构，又要合理地组合生产要素，使现有劳力、土地、矿藏、山林、水面等资源得以充分利用，也要在自愿互利基础上促进新的联合，发展多种形式的合作经济，推进专业化分工和协作。农村经济结构的调整，其实质是调度农村富余劳动力从事多种经营，开拓离土不离乡的扩大再生产，这是发展农村经济的根本途径，而发展乡镇企业和小集镇无疑是战略转移的关键，当前的问题是没有根据生产力发展的不平衡性，对务工、务商与务农收入的差别组织有计划的调节，以至于在某些农业发达，素称“种田如绣花”的地区，出现“闲暇农业”的危险信号。对此，不能不反复强调陈云同志“无农不稳、

无粮则乱”的指导思想，必须在抓好农业生产的前提下，发展多种经营和乡镇企业。

在政社分开之后，乡镇一级政权已成为我国政权体系中的基本环节，它担负着引导和组织有计划的商品经济，实现我国农村现代化、农业现代化的重大任务。随着农村经济形势的发展，特别是在向专业化和社会化发展过程中，这种新生事物的成长，都会遇到困难的。国家和各级政府对这些新情况、新问题和新困难，应及时加以分析研究，采取措施，调整政策，改革各种管理体制，给予必要的支持和扶助。

乡镇政府为了实现乡镇一级政权的政治经济职能，比如国民收入的分配和调节，资金运用的指导，公共设施、基础设施的建设，科学技术的指导与服务，文化、教育、卫生事业的建设与提高，群众生活和社会保障的安排等等，都是离不开财政的。

乡镇财政是国家财政体系的重要组成部分，它体现着国家与农民的分配关系，是农村物质资料再生产与生产关系再生产的重要制约因素，是巩固工农联盟的强有力杠杆。因而它的基本任务是：依据国家政策，管好留给乡镇自主处理的财力；参与乡镇经济与社会发展的总体决策和经营；确保国家对农村的计划调节和技术经济政策的实施；协调国家与农民、农村内部各阶层、各行业之间的利益关系；引导乡镇总财力的流向，指导和监督乡镇企事业单位的财务管理。

乡镇财政管好预算内资金是十分重要的，经验证明，关键是管好、用好资金，提高资金使用效益；当前，需要特别重视的是运用好预算外资金和自筹资金。乡镇财政通过多种渠道采取多种形式集资，因地制宜地搞好基础设施，举办文

化、教育、卫生事业，积极推广科学技术，办好福利事业、发展乡镇企业等，已经成为举足轻重的关键。只要量力而行、讲求实效、负担合理，是完全符合社会主义方向的。正如马克思所肯定的那样：“从一个处于私人地位的生产者身上扣除的一切，又会直接或间接地为处于社会成员地位的这个社会生产者谋福利。”<sup>①</sup>值得注意的是，目前，一些单位不顾乡镇企业和农民的负担能力，乱摊派、乱集资、搞平调则必须禁止。

加强乡镇财政建设，是经济体制改革日益深入和农村商品经济发展的需要，也是指导运用社会资金为四化建设服务和乡镇政权建设的需要。搞好乡镇财政工作，首要的是提高财政、税务和财务人员的素质，学会驾驭经济规律的本领。因此，需要广大乡镇财政经济工作者掌握乡镇财政基础知识，不断发现和研究乡镇财政经济的新情况、新问题，推动实践健康发展。

由梁尚敏、李德章、范业骏同志主编的《乡镇财政基础知识》，正是适应加强乡镇财政建设、提高农村财税、财务人员素质的需要，提供的一本基本教材和自修读物。希望广大理论与实际工作者共同努力，促进学科体系的不断完善。



1986年7月

---

①《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第10页。

# 目 录

|                               |        |
|-------------------------------|--------|
| 绪 论                           | ( 1 )  |
| 第一章 乡镇财政在国家财政体系中的地位及其基<br>本任务 | ( 6 )  |
| 第一节 建立具有中国特色的乡镇财政             | ( 6 )  |
| 第二节 乡镇财政是国家财政的基层环节            | ( 14 ) |
| 第三节 新时期乡镇财政的基本任务              | ( 18 ) |
| 第二章 乡镇财政与农村经济结构               | ( 24 ) |
| 第一节 乡镇经济的层次与结构                | ( 24 ) |
| 第二节 乡镇财源的层次与结构                | ( 31 ) |
| 第三节 农村经济结构与乡镇财政结构的关系          | ( 34 ) |
| 第四节 乡镇财政结构合理化的标志              | ( 40 ) |
| 第三章 乡镇财政的资金运动与理财之道            | ( 42 ) |
| 第一节 乡镇财政的资金运动                 | ( 42 ) |
| 第二节 乡镇财政的理财之道                 | ( 47 ) |
| 第三节 乡镇财政的理财新路                 | ( 51 ) |
| 第四章 农村税收及其改革                  | ( 56 ) |
| 第一节 税收概述                      | ( 56 ) |
| 第二节 农村税制的建立与改革                | ( 59 ) |
| 第三节 对流转额课征的税收                 | ( 69 ) |
| 第四节 对收益额课征的税收                 | ( 81 ) |
| 第五节 对财产和行为课征的税收               | ( 92 ) |

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| <b>第五章 乡镇集资与投资预测</b> .....  | ( 102 ) |
| 第一节 乡镇集资.....               | ( 102 ) |
| 第二节 投资预测.....               | ( 107 ) |
| <b>第六章 财政支农周转金的管理</b> ..... | ( 117 ) |
| 第一节 财政支农周转金的特点.....         | ( 117 ) |
| 第二节 财政支农周转金的运转.....         | ( 121 ) |
| 第三节 财政支农周转金的业务处理.....       | ( 124 ) |
| <b>第七章 乡镇企业财务(上)</b> .....  | ( 134 ) |
| 第一节 乡镇企业财务管理的任务和方法.....     | ( 134 ) |
| 第二节 乡镇企业固定资产管理.....         | ( 139 ) |
| 第三节 乡镇企业流动资金管理.....         | ( 147 ) |
| 第四节 乡镇企业劳动报酬和成本管理.....      | ( 159 ) |
| <b>第八章 乡镇企业财务(下)</b> .....  | ( 170 ) |
| 第一节 乡镇企业利润和专用基金管理.....      | ( 170 ) |
| 第二节 乡镇企业基本建设投资管理.....       | ( 177 ) |
| 第三节 乡镇企业财务计划与财务分析.....      | ( 186 ) |
| 第四节 依靠群众管理财务.....           | ( 194 ) |
| <b>第九章 乡镇行政事业财务</b> .....   | ( 197 ) |
| 第一节 乡镇行政事业财务概述.....         | ( 197 ) |
| 第二节 行政事业支出管理.....           | ( 203 ) |
| 第三节 行政事业收入管理.....           | ( 210 ) |
| 第四节 费用开支标准.....             | ( 214 ) |
| 第五节 行政事业单位的资金管理.....        | ( 216 ) |
| 第六节 行政事业单位的财产物资管理.....      | ( 223 ) |
| <b>第十章 乡镇预决算及财力平衡</b> ..... | ( 230 ) |
| 第一节 乡镇预决算制度.....            | ( 230 ) |

---

|                  |                      |                |
|------------------|----------------------|----------------|
| 第二节              | 乡镇预算外资金管理·····       | ( 245 )        |
| 第三节              | 乡镇财力综合平衡·····        | ( 251 )        |
| <b>第十一章</b>      | <b>乡镇财政管理体制·····</b> | <b>( 258 )</b> |
| 第一节              | 乡镇财政管理体制的建立与发展·····  | ( 258 )        |
| 第二节              | 建立乡镇财政管理体制的原则·····   | ( 265 )        |
| 第三节              | 乡镇财政管理体制的内容·····     | ( 267 )        |
| 第四节              | 乡镇财政管理体制改革的设想·····   | ( 269 )        |
| <b>第十二章</b>      | <b>乡镇预算会计核算·····</b> | <b>( 272 )</b> |
| 第一节              | 乡镇总预算会计的特点和任务·····   | ( 272 )        |
| 第二节              | 记帐方法和会计科目、凭证与帐簿····· | ( 274 )        |
| 第三节              | 预算收支的核算·····         | ( 284 )        |
| 第四节              | 预算外资金核算与其他核算业务·····  | ( 287 )        |
| 第五节              | 会计结帐、结算和报表·····      | ( 292 )        |
| 第六节              | 乡镇行政事业单位预算会计·····    | ( 318 )        |
| <b>第十三章</b>      | <b>乡镇财政信息管理·····</b> | <b>( 322 )</b> |
| 第一节              | 信息是一种重要的资源和财源·····   | ( 322 )        |
| 第二节              | 乡镇财政信息的有效管理·····     | ( 326 )        |
| <b>第十四章</b>      | <b>乡镇财政决策管理·····</b> | <b>( 334 )</b> |
| 第一节              | 决策是乡镇财政管理的核心·····    | ( 334 )        |
| 第二节              | 乡镇财政决策的原则与方法·····    | ( 339 )        |
| 第三节              | 乡镇财政投资决策·····        | ( 341 )        |
| 第四节              | 乡镇财政调节·····          | ( 353 )        |
| <b>后 记</b> ····· |                      | <b>( 356 )</b> |

## 绪 论

### 农村商品经 济发展与乡 镇财政建设

我国农村经济在成功地进行了以联产承包责任制为中心的第一步改革的基础上，正沿着有计划地发展社会主义商品经济的轨道迈进。农村商品经济的发展规模不断扩大，农村商品经济的横向联系渐趋加强，商品流通的渠道日益增多，农民按市场需求进行生产的主动性大大增强，全国农林牧副渔全面发展，农工商运综合经营的蓝图，业已展现在我们面前。

为了更有效地振兴农村商品经济，改变农村面貌，必须鼓励农民根据自愿互利原则发展多种形式的合作和联合经营；必须根据国家计划指导下，扩大农业生产的市场调节范围；必须发展乡镇企业，调整农村产业结构；必须加速农业技术改造和农村智力开发，适当增加国家对农业的投资。实践证明，这是我国发展农村商品经济，提高农业生产力水平的必由之路。

乡镇财政建设作为国家财政体制的改革与完善，必将在振兴农村商品经济中发挥重大的作用。作为国家财政体系的基层环节，乡镇财政必须立足于搞活农村商品经济，使之向专业化、商品化、现代化转变。乡镇财政一方面要充分估计自然条件、市场需求，按照自然规律、经济规律办事，广开乡

镇财路，广辟乡镇财源，广聚乡镇财力，为国家作出应有的贡献；另一方面要正确处理乡镇财政分配关系，帮助农民治穷致富，完善乡镇财政体制，为农村经济改革提供可靠的条件。可见，从农村的生产力和生产关系的发展，经济基础与上层建筑的相互适应出发，乡镇财政建设，在我国经历了长期的酝酿之后，业已进入了一个新的历史时期。

农村产业结构  
调整与乡镇  
财政的开拓

农村产业结构是农村各产业部门按照一定方式实现的基本比例构成。一定历史阶段上的合理的农村产业结构，总是受到现实生产方式的制约。实现对自然资源、人力、物力、财力资源和信息资源的最优利用，合理地调整农村产业结构，决不意味着放松粮食生产，也不能把发展林牧渔业，发展农村工业、建筑、运输、服务业与发展农业对立起来。我国农村人口占总人口的80%，农村劳动力占社会总劳动力的70%左右，其中从事农业的约占85%，富余劳动力已达一亿上下，这表明农业劳动力转向非农产业，主要是从事二、三产业已是一种不可阻挡的客观趋势。按照农村各业产值构成分析，农业占农村各业产值、种植业占农业产值、粮食占种植业产值，平均保持60—70%的比重。原有农村产业结构的调整，特别是把优良的传统技术与现代技术相结合，把社会效益与生态效益相统一，这是一项严峻的任务，也是农村第二步改革的重大课题。

乡镇财政面临农村产业结构的变化，有许多规律性的东西，需要重新认识。农村产业结构决定着乡镇财政的发展，反过来，乡镇财政也影响和制约农村产业结构的调整，这是

经济与财政、生产结构与分配结构相互关系的辩证统一。

我国农村经历了产业结构严重不合理的困扰，走了一条农村只搞农业、单纯强化粮食生产的窄路，结果农民收入低、就业困难，城乡差距悬殊，农村商品经济没有得到应有的发展。党的十一届三中全会以来，农村经济体制改革的新突破，围绕正确处理无农不稳、无工不富、无商不活的关系，在继续抓好粮食生产，积极发展多种经营的同时，把增强二、三产业作为调整结构的重点，重视流通、交通、教育的开发，以工补农，以副养农，以工业、副业支持种植业，以经济作物支持粮食作物的局面开始形成，农村产业结构的新领域正在开拓。在新形势下，乡镇财政一是要促进农村产业结构调整的实现，通过壮大乡镇财力为农村产业结构的调整提供良好的物质技术基础；二是要充分运用自身的分配功能，调节乡镇经济活动，在搞活微观的同时，使之符合宏观控制的要求。

理顺农村分配  
关系，树立新  
的理财观念

广大农村由封闭型的旧体制，经过改革，向开放型的新体制过渡，国家采取了一系列措施。这些措施包括：改革农产品统派购制度为合同定购制度；进一步放开和调整农副产品价格；鼓励农民根据自愿互利原则发展多种形式的合作和联合经营；实行谁投资、谁经营、谁得益的原则，鼓励农民兴办乡镇企业、农业基础设施和商品储运设施，促进农副产品特产商品基地和出口基地的建设；适当增加国家财政对农业的投资，帮助贫困边远地区改变面貌等，使国家、集体与个人的生产和分配关系发生了一系列新的变化。这一切都是

理顺农村分配关系的需要，是促进城乡关系同步改革的一种客观必然。而乡镇财政是国家推进农村生产力和生产关系不断发展的强有力的工具。

我国农村在打破了集体所有制必须集体经营、集体劳动、集体分配的旧模式之后，把家庭经营引入合作经济，形成了基本生产资料公有和部分生产资料私有相结合、计划指导和自主经营相结合的新体制。我们坚持合作制，坚持勤劳致富，坚持共同富裕的道路，根据我国农村的实际，允许一部分人和一部分地区先富起来，使农民从少数富、部分富发展到多数富、共同富，真正实现全体农民走向富裕。

乡镇财政在理顺农村分配关系中，必然会遇到一些新情况，取得一些新经验，这些新情况、新经验往往是与老眼光、旧思想相冲突的，为此，我们必须以新思想、新观念来深化对乡镇理财的认识，大胆地废除某些过时的传统理财思想和因循守旧的守财观念，树立与有计划的商品经济相适应的新的理财观念。诸如乡镇财源、财力的系统、层次、结构观念；乡镇财政资金、资源的投入产出观念；乡镇财政发展的战略观念；乡镇财政综合决策与平衡的观念；乡镇财政的控制与调节观念等等。

总结乡镇财政  
经验，做好乡  
镇财政工作

乡镇财政是促进农村“两个文明”建设的重要杠杆，这一杠杆作用的发挥直接受乡镇财政管理水平的制约，而乡镇财政管理水平的提高，一方面需要在实践中作出大胆而又细致的探索，另一方面又需要系统地总结乡镇财政的经验，逐步形成理性认识，并使这两者达到较为圆满的结合。否则，

乡镇财政管理活动，将失去正确的理论指导，而脱离理论指导的财政管理活动必然带有盲目性。

乡镇财政基础知识是研究乡镇理财的一门基础学问。作为对乡镇财政的基本认识，它必须回到乡镇财政实践中去接受检验，并得以创造性地运用和发展，进而掌握乡镇理财的规律性，指明理财的方向。可以预料，随着农村经济体制改革第二步的全面展开，乡镇财政的地位将日益突出；逐步提高乡镇财政管理水平，不断开拓乡镇理财新路，学好乡镇财政基础知识，将在我国财政建设中，产生深远的影响。

# 第一章 乡镇财政在国家财政体系中的地位及其基本任务

## 第一节 建立具有中国特色的乡镇财政

为什么要建  
立乡镇财政

乡镇财政是乡镇政府凭借其权力参与国民收入分配的特定方式，它体现了国家、集体和农民之间的分配关系。乡镇财政作为国家财政体系的重要组成部分，与国家职能有着密切的联系。社会主义国家既要确保经济建设有一个和平、安定的社会环境，又要有效地组织城乡经济的运行和管理，发展社会生产力。这就要求建立起社会集中性的财力保障，由国家凭借其权力无偿地取得一部分社会产品（主要是国民收入），通过财力分配，调节经济与社会的发展。

乡镇财政的恢复和发展，是农村商品经济蓬勃兴起的必然结果。目前，农村多层次经济结构正进行调整，农工商一体化经营空前发展，开放式农产品流通体系基本形成，市场机制的作用得以广泛发挥，各种专业户、联合体不断涌现，农民生活水平稳步提高，等等，都说明农村生产、分配、流通、消费各环节都发生了深刻变化，客观上要求加强总体调节、

协调、引导和控制，这正是乡镇财政得以恢复的根本原因。

首先，建立乡镇财政是实现农村经济“两个转化”的需要。世界范围内经济发展早已雄辩地证明，没有单纯依靠人力、畜力、自然力就能大幅度、长期稳步地提高农业劳动生产率的，也没有农产品商品率只有三分之一左右就可以实现农村致富的，更没有一个国家80%的人口搞饭吃，能够全面实现民富与国富并举的。因此，当务之急是实现“两个转化”，即实现我国传统农业向现代化农业转化，实现自给半自给的封闭型经济向社会化商品生产转化。根据试点县的经验，要达到这一目标，每亩需200元投资，全国普遍实现农业现代化，就需要3万亿元的直接财力投入。同时，富余的劳动力需要开辟新的生财领域，按照本世纪末农业人口缩减为3亿的目标，每年需要安排2,000万劳动者离土经营，年投资达200—300亿元，如果把希望寄托在国家投资和统包上，等待掉下来一个现代化，那只会使农村经济发展落伍。如果主要依靠乡镇自身的力量，实现开拓财源，产出财力，合理筹集和分配资金，通过乡镇财政卓有成效地经营管理，使每个乡镇每年聚集财力增长50万元，则总额就接近国家年度财政收入的四分之一，其集腋成裘、积铢累寸的效果则不可等闲视之。

其次，建设乡镇财政是合理使用乡镇财力实现综合平衡的需要。长期以来，国家用于扶持农村经济发展的资金，直接由县以上财政部门商同主管部门安排，这对于统筹农村各部门各地区的协调发展起到了积极的作用。但不能忽视的是，农村基层单位对于资金的分配和使用缺乏严格的财政管理和监督，致使一些地方出现支农资金运转“一拨、二转、三不

管”，“周转金，不周转”等反常现象。部门之间也存在相互掣肘的矛盾，乡镇无力调剂资金余缺，有限的资金未能形成最大合力。随着乡镇经济发展，乡镇财力日益增大，1984年全国农民人均纯收入309.8元，比1978年增加176元，近五年期间有57.4%的农户由低收入水平上升到中等或上等水平，同年农村居民储蓄存款达421.8亿元，比上年增长31.4%。资金分流迫切需要乡镇财政进行引导、调节和管理，确保其正常运行和有效地使用。这样，不仅可以缓解财力供给与需求矛盾，而且促使乡镇决策建立在综合财力平衡和制约的基础上。

再次，建立乡镇财政是加强乡镇经济核算，严肃财经纪律，理顺分配关系的迫切要求。乡镇经济核算作为科学分配的基础，以乡镇财务和农民收支正确核算为前提，它涉及面广，基础工作千差万别，核算形式各具特色，综合治理的难度较大。目前，相当部分乡镇财政帐表不全，帐实不符，制度不严，标准不一，有些农民收益核算更是“弹性数据”，可变性太大，使利益分配失去切实可靠的依据。这就要求国家把乡镇财政、财务管理和监督抓起来，并引导农民善于进行经济核算，进而利用财税杠杆和法律手段，辅之以必要的行政干预，调节利益分配关系，完善农村经济调节体系。

最后，建设乡镇财政是加强乡镇政权建设的需要。一级政权建立一级财政，是事权与财权统一的规律性在财政体系上的客观要求。农村实行政社分设，是适应城乡经济全面放开搞活的新形势，强化乡镇政府组织其经济、文化建设和进行社会主义政权建设的客观需要。针对这一新情况，乡镇财政必须新的起点上迈步，充分发挥其集中财力的保障和调

节作用。过去乡镇政府花钱靠上级，没有因地制宜地开拓财源，挖掘潜力，使我们延误了效益产出的时间，这是一项很深刻的教训。

### 乡镇财政的特点

乡镇财政建设必须从中国农村的经济和社会发展的实际情况出发，大力发展农村商品经济，改变农村落后面貌，使所有乡镇的生财、聚财、用财走一条充满生机和活力的新道，为乡镇建设和改善人民生活服务。它的主要特征是：

一、乡镇财政建立在社会主义集体所有制结构基础上，体现社会主义的分配关系，为完善社会主义生产关系服务。我国农村多种经济成分并存，特别是实行联产承包责任制以来，集体经营与个体经营结合的形式有很大发展，作为农村公有制基本形式的集体经济和合作经济仍占主导地位。大型生产资料，如土地、水库、山林等所有权仍属集体所有，农村经济活动不仅受价值规律影响，而且要受社会主义基本经济规律的制约，受国家计划的指导。这样，我国的乡镇财政，就根本区别于资本主义国家的基层财政。它是作为社会主义经济的内在环节发挥作用，以促进社会主义农村集体经济的发展，为活跃城乡经济增添后劲。

二、乡镇财政是与我国有计划的商品经济相适应的。大力发展农村商品经济是我国一项长期任务，公有制条件下的商品经济不是放任自流、盲目竞争，而是要在计划指导下协调、稳步地发展。这就要求国民经济在大的方面管住，确保国民经济发展的正确方向，以及结构的合理和平衡，小的方面放开搞活，使各个商品生产者具有生产经营自主权，以充