

耿建华 陈忠明 主编

乡镇财政

鹭江出版社

乡 镇 财 政

耿建华 陈忠明 主编

*

鹭江出版社出版、发行

(厦门市莲花北路观远里19号)

福建省集美财经学校印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张28.125插2页297千字

1987年6月第1版

1987年6月第1次印刷

印数：1—10,000

ISBN 7 - 80533 - 019 - 0/F.2

书号：4422.10 定价：2.80元

前 言

党的十一届三中全会以来，我国农村经济体制实行了成功的改革，农村经济飞跃发展；与此同时，也加强了乡镇政权建设。这一新形势，对农村财政工作提出了许多新课题，其中主要问题之一是四级政权三级财政的体制不适应农村新形势的要求。1984年以来，各地根据党中央1983年1号文件的精神，进行了建立乡镇一级财政的探索和实践。在实践中一个突出的问题，就是建立乡镇一级财政，必须培养一支政治上较强，并有一定业务能力的干部队伍。要培养干部，提高干部的业务素质，就需要有一本系统地介绍乡镇财政基本理论和基本知识的读物。为了满足这一要求，我们在福建省财政厅的指导下，编写了这本书，供各地作为培训干部的教材和广大乡财干部自学的读物。

本书共分六编三十一章。第一编财政基础知识，第二编乡镇财政预算基础知识，第三编税收基础知识，第四编乡镇预算会计，第五编行政事业财务，第六编乡镇企业财务管理。乡镇财政是一级财政，基本上包含了整个财政的内容，由于篇幅所限，在基本理论的阐述上，不可能太深太广；在基本知识的介绍上，不可能面面俱到。只是作为一本入门的基础读物编写的。

本书由集美财政专科学校组织编写采用集体讨论，个人

执笔编写的方法。第一、二两编由柯细辉同志编写；第三编第十一、十二、十五三章由耿建华同志编写，第十三、十四、十六三章由黄衍电同志编写；第四、五两编由尹俊丰同志编写；第六编由陈忠明同志编写。全书由耿建华、陈忠明两同志修改、总纂；最后由福建省财政厅王占吉同志审定。

在编写过程中，福建省财政厅张延锥、李从顺、朱启芳、吴兰茹同志，对本书初稿进行了审阅；并邀请厦门市财政局孙以忠、陈联益同志，漳州市财政局胡文安同志，三明市财政局陈由美同志，龙岩地区财政局林春峰、林信春同志，龙岩财校吴美吉同志，对本书初稿进行讨论。他们都提出了宝贵的修改意见，在此表示感谢。

由于我们水平有限，书中错误与不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

编者

1987年3月

目 录

第一编 乡镇财政基础知识	(1)
第一章 乡镇财政的性质、任务和作用	(1)
第一节 乡镇财政的建立及其性质.....	(1)
第二节 建立乡镇财政的必要性.....	(5)
第三节 乡镇财政的任务和作用.....	(7)
第二章 加强乡镇财政管理,建设好乡镇财政	(12)
第一节 乡镇财政管理的意义、内容和原则.....	(12)
第二节 讲厚生财、聚财、用财之道,促进 农村经济的发展.....	(18)
第三节 依靠党政领导,坚持群众路线.....	(23)
第四节 加强乡镇财政的组织、制度建设.....	(24)
第三章 乡镇财政管理体制	(27)
第一节 乡镇财政管理体制的意义和建立的 原则.....	(27)
第二节 乡镇财政管理体制的内容与办法.....	(31)
第四章 乡镇财政收入	(38)
第一节 乡镇财政收入的意义、内容和组织 财政收入的原则.....	(38)
第二节 乡镇财政的预算收入.....	(42)
第三节 乡镇财政的预算外收入.....	(43)
第四节 乡镇的自筹资金收入.....	(46)

第五章 乡镇财政支出·····	(51)
第一节 乡镇财政支出的意义、内容和原则·····	(51)
第二节 乡镇财政的预算支出·····	(54)
第三节 乡镇财政的预算外支出·····	(65)
第四节 乡镇财政的自筹资金支出·····	(66)
第二编 乡镇财政预算·····	(76)
第六章 国家预算概论·····	(76)
第一节 国家预算的意义·····	(76)
第二节 国家预算的性质、特征·····	(79)
第三节 我国国家预算的职能、作用·····	(82)
第七章 乡镇预算管理体制·····	(86)
第一节 乡镇预算管理体制的原则·····	(86)
第二节 乡镇预算管理体制的办法·····	(89)
第八章 乡镇预算收入的设计·····	(96)
第一节 国家预算收入概述·····	(96)
第二节 乡镇财政预算收入的设计·····	(98)
第三节 乡镇财政预算外收入的设计·····	(109)
第四节 乡镇自筹资金收入的设计·····	(111)
第九章 乡镇预算支出的设计·····	(118)
第一节 国家预算支出的概述·····	(118)
第二节 乡镇财政预算支出的设计·····	(120)
第三节 乡镇财政的预算外支出和自筹资金支出的设计·····	(131)
第十章 乡镇财政预算的编制和执行·····	(136)
第一节 乡镇财政预算的编制·····	(136)

第二节	乡镇财政预算的执行·····	(142)
第三编	国家税收基础知识·····	(147)
第十一章	社会主义税收概述·····	(147)
第一节	税收的一般概念·····	(147)
第二节	社会主义税收与资本主义税收的本 质区别·····	(149)
第三节	社会主义税收的职能·····	(153)
第四节	社会主义税收的作用·····	(156)
第十二章	税收法律制度·····	(162)
第一节	税收法律制度的概念·····	(162)
第二节	税法构成的基本要素·····	(163)
第三节	税收管理体制·····	(169)
第十三章	对流转额征税的法律制度·····	(173)
第一节	产品税·····	(173)
第二节	增值税·····	(177)
第三节	营业税·····	(189)
第十四章	对所得征税的法律制度·····	(193)
第一节	集体企业所得税·····	(193)
第二节	城乡个体工商业户所得税·····	(203)
第三节	个人收入调节税·····	(205)
第四节	集体企业奖金税·····	(210)
第五节	国家能源交通重点建设基金·····	(213)
第十五章	地方税法律制度·····	(218)
第一节	地方税的意义·····	(218)
第二节	屠宰税·····	(219)
第三节	牲畜交易税·····	(220)

第四节	集市交易税·····	(221)
第五节	城市维护建设税·····	(223)
第六节	车船使用税·····	(223)
第七节	房产税·····	(227)
第八节	建筑税·····	(229)
第九节	教育费附加·····	(234)
第十六章	农业税和契税·····	(236)
第一节	农业税概念和立法精神·····	(236)
第二节	农业税法律制度的主要内容·····	(238)
第三节	农林特产税·····	(244)
第四节	契税·····	(247)
第四编	乡镇预算会计·····	(251)
第十七章	乡镇预算会计的意义和任务·····	(251)
第一节	乡镇预算会计的意义·····	(251)
第二节	乡镇预算会计核算的任务·····	(256)
第十八章	乡镇预算会计的核算原理·····	(258)
第一节	会计科目·····	(258)
第二节	记帐方法·····	(260)
第三节	会计凭证·····	(264)
第四节	会计帐簿·····	(267)
第十九章	乡镇总预算会计的核算·····	(274)
第一节	乡镇总预算会计的科目、凭证和帐簿 ·····	(274)
第二节	预算收入的核算·····	(284)
第三节	预算拨款和预算支出的核算·····	(292)
第四节	预算外资金的核算·····	(296)

第五节	乡镇自有资金的核算·····	(298)
第六节	年终转帐的核算·····	(300)
第二十章	乡镇单位预算会计的核算·····	(303)
第一节	全额预算单位的会计核算·····	(303)
第二节	差额预算单位的会计核算·····	(316)
第二十一章	乡镇预算会计报表、会计 交接和档案管理·····	(327)
第一节	乡镇预算会计报表的编制原则·····	(327)
第二节	乡镇预算会计报表的编制方法·····	(328)
第三节	会计交接和会计档案·····	(333)
第五篇	行政事业财务 ·····	(347)
第二十二章	行政事业财务的概述·····	(347)
第一节	行政事业财务的一般概念·····	(347)
第二节	行政事业财务的基本任务和原则·····	(348)
第三节	行政事业财务的内容·····	(352)
第二十三章	定员定额和费用开支 标准的管理·····	(355)
第一节	定员定额管理·····	(355)
第二节	费用开支标准管理·····	(357)
第二十四章	单位预算·····	(359)
第一节	单位预算的意义·····	(359)
第二节	行政事业单位预算管理的形式·····	(360)
第三节	编制单位预算的要求和方法·····	(362)
第四节	单位预算编制举例·····	(364)
第二十五章	乡镇行政事业收入 和支出的管理·····	(373)

第一节	乡镇行政事业收入的管理·····	(373)
第一节	乡镇行政事业收入的管理·····	(373)
第二节	乡镇行政事业支出的管理·····	(375)
第二十六章	乡镇预算外资金管理·····	(379)
第一节	乡镇预算外资金管理的要求·····	(379)
第二节	乡镇预算外资金管理的方式·····	(380)
第六篇	乡镇企业财务管理 ·····	(382)
第二十七章	乡镇企业财务管理概述·····	(382)
第一节	乡镇企业财务管理的意义·····	(382)
第二节	乡镇企业的资金及资金运动·····	(384)
第三节	乡镇企业财务管理的任务·····	(389)
第二十八章	乡镇企业资金的管理·····	(393)
第一节	乡镇企业固定资金的管理·····	(393)
第二节	乡镇企业流动资金的管理·····	(401)
第三节	乡镇企业专用基金的管理·····	(409)
第二十九章	乡镇企业成本的管理·····	(412)
第一节	乡镇企业成本管理的意义·····	(412)
第二节	乡镇企业编制产品成本计划·····	(417)
第三节	乡镇企业成本核算管理·····	(421)
第三十章	乡镇企业利润的管理·····	(427)
第一节	乡镇企业利润总额的组成·····	(427)
第二节	乡镇企业利润计划的编制·····	(430)
第三节	乡镇企业利润的日常管理·····	(434)
第三十一章	乡镇企业财务收支管理·····	(436)
第一节	年度财务收支计划的编制·····	(436)
第二节	月度财务收支计划的编制·····	(438)

第一编 乡镇财政基础知识

第一章 乡镇财政的性质、任务和作用

第一节 乡镇财政的建立及其性质

一、乡镇财政的建立

财政是一个分配问题，是人类社会发展到一定历史阶段，随着国家的产生而产生的一种分配。这种分配与一般的社会产品分配不同，它是以国家为主体，按照国家规定的法律和制度进行的分配，体现了国家的意志，具有强制性、无偿性的特征。财政分配的对象是一部分社会产品，财政分配的目的在于保证实现国家职能的物质需要。所以，一般地说，财政是国家为了实现其职能，以国家为主体对一部分社会产品进行的一种分配和再分配。

乡镇财政，是乡镇政府为了完成国家和乡镇的政治经济任务，对一部分社会产品进行分配和再分配的一种形式。它同国家财政一样，具有筹集资金、供应资金、调节和监督的职能。

乡镇财政的前身是农村人民公社财政。它是随着乡镇政权机构的建立和农村集体经济的发展壮大，逐步建立和发展

起来的。早在50年代初期，农村以乡镇建立基层政权，每乡设有财粮干事，负责征收公粮、管理公产租金。人民公社化后，虽然没有正式的财政机构，但实际上执行着财政职能。随着农村经济的发展，一方面农村的各项税收和社队企业上交的利润逐年增加，国家财政支农资金和有关部门下拨的各项经费逐步增多，资金支出的项目越来越复杂，有的公社一年的收支资金总额相当于50年代初期全县的年收支水平。另一方面，由于社队企业的管理水平较低，不少企业帐目不清，财务混乱，影响了企业的经济效益。为了加强对公社一级的财政、财务管理和监督，从1970年起各地相继建立了农村人民公社的财政管理机构。

党的十一届三中全会以来，在农村进行了经济体制改革，实行了各种形式的联产承包责任制，促进了农村商品经济的迅速发展。近几年来，国家财政来自农村的收入和拨付给农村的各项资金日益增多，农村乡镇办企事业迅速发展，使得乡镇自筹资金不断增长。我国农村生产关系的重大变革和生产力的发展，必然引起基层财政工作的变化。特别是在1983年中共中央发出了《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》后，全国各地普遍撤消了原政社合一的农村人民公社，建立了基层政权机构——乡镇人民政府。农村经济和文化教育、科学技术等事业的发展进入了一个新的发展时期。为了保证乡镇政府完成国家赋予的政治经济任务的资金需要，进一步加强乡镇的财政、财务管理，建立乡镇财政机构就成为客观的迫切需要。《通知》明确提出：“随着乡政府的建立，应当建立乡镇一级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和支出范围”。从1983年下半年起，各省、

市都先后进行了乡一级财政的试点，在总结经验的基础上，1984年下半年全国在普遍建立乡镇政权的同时，也建立了乡镇财政，可见，乡镇财政是随着我国农村经济的发展和基层政权的发展变化而建立起来的。

二、乡镇财政的性质

现阶段，乡镇政府既是建立在劳动群众集体所有制基础之上的基层政权组织，又是农、林、牧、付、渔并举、农工商相结合的社会主义经济组织和文化、教育、卫生事业的领导机构。乡镇政权的这种性质，决定了乡镇财政的性质。乡镇财政既是国家财政的组成部分，又是乡镇人民政府的一个职能部门，同国家有着本质的联系。它必须按照国家统一的财政税收政策，组织国家财政收入；按照国家和乡镇的需要安排财政支出；还要按照国家的财政制度和财政纪律，管理与监督财政资金的使用。同时，乡镇财政又要负责筹集、分配、管理乡镇自筹资金的收入与支出。它既体现为国家与劳动人民根本利益一致的分配关系，又体现乡镇集体经济内部的分配关系。为了保证乡镇政治经济任务的实现，乡镇财政直接参与了乡镇集体经济、个体经济和居民个人创造的社会产品的分配和再分配，其分配过程是：

乡镇、村的农业生产组织所创造的国民收入，经过初次分配，一部分作为劳动者的劳动报酬；另一部分作为生产组织的纯收入。农业生产组织的纯收入一部分以公积金形式用于扩大再生产和以公益金形式用于集体福利，一部分以税金形式上缴国家财政，形成国家财政收入。

乡镇企业创造的社会产品，经过初次分配，首先由乡镇

企业提留一部分作为补偿基金，除了折旧基金的一部分要按一定比例由乡镇财政集中调剂使用外，其余的留归企业按规定用于简单再生产。乡镇企业创造的国民收入分为两部分，一部分以工资形式分配给本企业的劳动者，一部分为企业纯收入。乡镇企业的纯收入，一部分以税金形式上缴国家，形成国家财政收入；一部分以利润形式上交乡镇，作为乡镇自筹资金；还有一部分留归企业，用于企业的发展生产、职工福利和职工奖励。

乡镇财政参与个体经济和居民个人创造的社会产品的分配，也是以税金形式上缴国家，形成国家财政收入。

乡镇财政集中的财政收入，通过乡镇财政预算有计划地进行再分配。属于集中到国家的财政收入，乡镇财政要按照财政体制规定完成上缴任务，并相应地安排用于农业生产和行政、文教、卫生等方面的开支。属于集中到乡镇的自筹资金收入部分用于乡镇集体经济的扩大再生产，特别是用于发展乡镇企业和扶持贫困乡村，一部分用于发展农村文教、卫生保健等事业。

从乡镇财政的分配和再分配过程中可以看出，乡镇财政的性质，就是乡镇政府为了实现其职能，完成国家赋予乡镇政权的政治经济任务，对乡镇集体经济创造的国民收入，进行有计划的分配和再分配所形成的一种分配关系。它既有国家财政分配的职能，又有乡镇集体经济内部的分配职能。这种分配关系就其本质来说，与国家财政一样，体现了“取之于民，用之于民”的新型的社会主义分配关系，它是为建设现代化的农业，发展壮大农村集体经济，提高人民的物质文化生活水平服务的。

第二节 建立乡镇财政的必要性

随着乡镇政权的建立，之所以需要建立乡镇财政，除了由于实现乡镇政权职能的需要以外，同时也是由于社会主义农业经济制度和客观经济规律所决定的。

一、建立乡镇财政，是建设和巩固农村基层政权的需要

我国财政的分级，是同国家政权结构和行政体制相一致的。原则上有一级政权，就应有一级财政。宪法规定，我国的政权结构和行政区域分为四级：即中央、省（直辖市、自治区）、县（市、市辖区）和乡镇。乡镇政府是我国农村的基层政权，它统一领导、管理着全乡的经济、文教、卫生、计划生育、社会救济、财经等各方面的工作。为了保证乡镇政府完成政治经济任务，客观上要求乡镇要有相应的财政资金和管理财政资金的机构，由国家划给一定的财政收支范围和财政管理权限。这样才能使政权和财权统一起来，使乡镇政府在行使职能完成各项政治经济任务时有相应的财力和财权。

二、建立乡镇财政，是加强基层财政管理，保证完成国家财政收支任务的需要

随着农村经济的不断发展，国家财政每年来自乡镇的财政收入不断增长。特别是农村实行生产责任制后，农业税的征收对象面广、户多、情况复杂，一个乡镇的纳税人由过去的几十个生产队变成了千家万户，工作量成倍增长，靠一个农财干部很难胜任这样繁重的工作。乡镇的各项财政支出，

过去由县主管部门下达指标，由于没有专门的机构掌握使用，资金使用缺乏财政监督，资金管理比较混乱，造成下面看得见管不着，上面管得着看不见，使财政管理上下脱节，对完成国家财政收支任务极为不利。因此，只有把国家在农村的收支落实到乡镇，使县财政下达的收支指标同乡镇的经济发展及各项事业的发展结合起来，才能使乡镇的经济事业发展计划得到充分的财力保证，而这在客观上就要求建立乡镇财政机构。

三、建立乡镇财政，是促进农业经济发展，加快实现农业现代化的需要

建设现代化的农业，需要大量的资金，这些资金需要从国家和集体两方面解决。国家支援农业的资金，虽然逐年有所增加，但是国家所能提供的资金与客观需要比较，差距仍很大。解决农业现代化建设的资金，主要还是靠乡镇自力更生，发展生产，增加积累。这就要求通过各级财政部门把扶持农业经济的发展，提高乡镇自筹资金的能力，作为重要任务来抓。这样也有必要建立乡镇财政，协同有关部门根据乡镇经济建设规划，统筹安排人力、物力、财力，因地制宜地发展乡镇经济。乡镇财政还可以通过收支活动加强乡镇企业财务管理，贯彻经济责任制，讲求经济效益，扬长避短，发挥优势，把经济搞活，以利于加快农业现代化进程。

四、建立乡镇财政，是贯彻勤俭办事业的方针，发展农村各项事业的需要

贯彻勤俭办事业的方针，就是要合理分配与节约使用资金，少花钱，多办事，把事办好。但是，乡镇的事业部门很多，各项事业费开支也很复杂。在还没建立乡镇财政之前，乡镇事业单位是根据县主管部门下达的指标，分别向县里领

报事业费。上级拨给的各项事业费，经常与乡镇事业费的需要对不上口径，不能很好地合理节约使用，缺乏统一的管理与监督，使得各项事业的发展受到一定影响。建立乡镇财政后，有了专门机构，才能够根据乡镇事业发展规划合理分配和节约使用资金，充分发挥各项事业费的效果。

第三节 乡镇财政的任务和作用

一、乡镇财政的任务

乡镇财政的任务与财政的性质有着密切的联系，它是财政本质的具体体现，是为实现乡镇政权的职能服务的。它的主要任务是：

（一）认真贯彻党和国家的方针、政策，促进商品生产发展，扩大商品流通，积极开辟财源，支持乡镇物质文明和精神文明建设。

乡镇财政必须大力帮助乡村在抓好粮食生产的同时，充分利用当地资源，因地制宜地大力发展多种经营和乡镇企业，积极配合其他部门从资金上、工作上、政策上扶持乡村的商品生产和商品流通，不断开辟新的财源，支持“两个”文明建设。

（二）按照国家政策规定，积极组织国家财政收入，管好用好财政支出，全面完成国家财政收支任务。

组织国家财政收入是乡镇财政工作的一项重要任务。乡镇财政要按照国家政策和财政管理体制的规定，负责征收农业税、特产税，协助或接受上级税务机关、财政机关的委