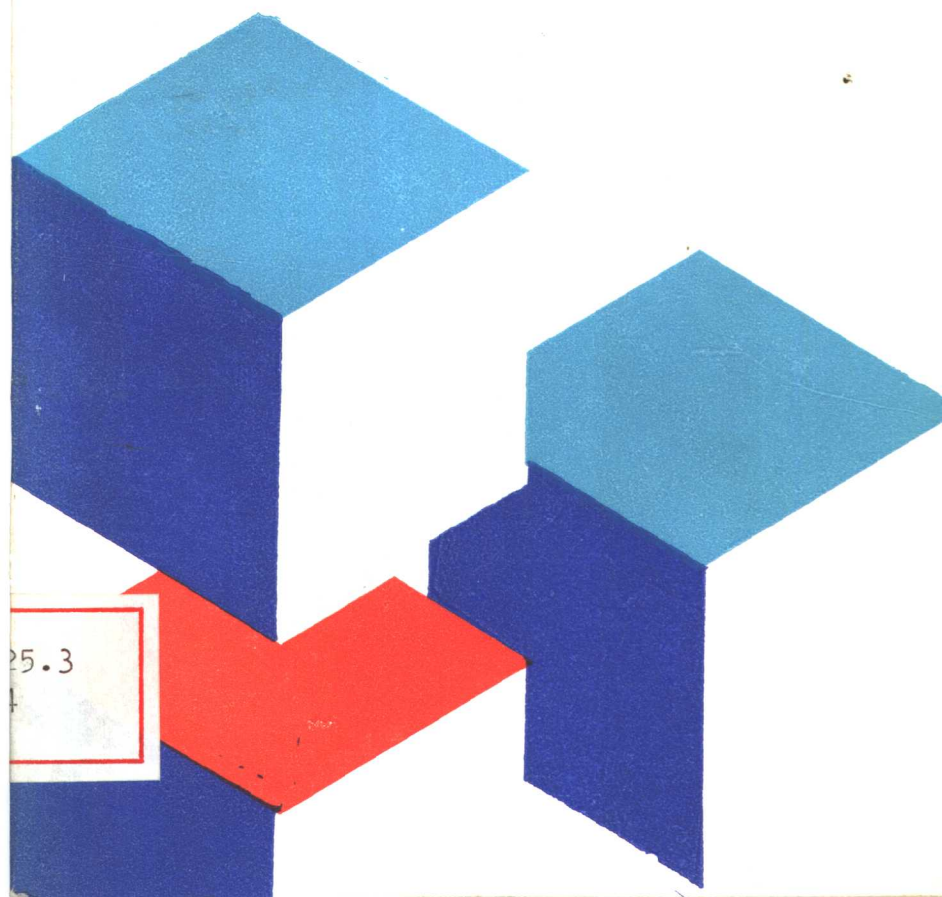


社会主义乡财政

黄宇光 主编



社会主义乡财政

廖仲安 主编

1



社会主义乡财政

黄宇光 主编

经济科学出版社

一九八八年·北京

责任编辑：安 远

封面设计：卜建晨

版式设计：沈玉成

社会主义乡财政

黄宇光 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
北京市平谷县大华山印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 6.5印张 140000字

1988年4月第一版 1988年4月第一次印刷

印数：0001—2400册

统一书号：4312·251 定价：1.30元

ISBN 7-5058-0072-8/F·61

目 录

第一章	社会主义乡财政概述.....	1
第一节	社会主义乡财政的产生和发展.....	1
第二节	社会主义乡财政建立的必要性和任务.....	5
第三节	社会主义乡财政的性质和地位.....	9
第四节	社会主义乡财政的职能与作用.....	11
第二章	乡财政的财务基础和自有资金.....	16
第一节	乡镇企业财务是乡财政的财务基础.....	16
第二节	乡财政自有资金的性质.....	19
第三节	乡自有资金纳入财政管理的意义.....	22
第三章	乡财政收入与支出.....	27
第一节	组织和安排财政收支的原则.....	27
第二节	乡财政收入.....	30
第三节	乡财政支出.....	47
第四章	社会主义乡财政的管理体制.....	53
第一节	乡财政管理体制的性质及其建立的原则.....	53
第二节	乡财政的收支范围和管理体制的方式.....	56
第三节	乡财政机构与完善乡财政体制.....	60
第五章	社会主义乡财政管理.....	63
第一节	乡级地方预算管理.....	63
第二节	行政事业单位财务管理.....	67
第三节	支农资金的管理.....	80
第六章	乡镇企业财务管理.....	87
第一节	乡镇企业和财务管理的意义.....	87
第二节	企业财务管理的任务.....	83

第三节	资金管理	91
第四节	成本管理	100
第五节	利润管理	102
第七章	社会主义乡财政预算和决算	105
第一节	乡财政预算编制的原则	105
第二节	乡财政预算编制的准备工作	107
第三节	乡财政预算编制的方法	109
第四节	乡财政预算的执行	116
第五节	乡财政决算	125
第八章	社会主义乡财政总会计	133
第一节	乡财政总会计的概念	133
第二节	乡财政总会计的特点	135
第三节	乡财政总会计的任务和作用	137
第九章	社会主义乡财政总会计的基本核算方法	141
第一节	会计科目	142
第二节	记帐方法	144
第三节	会计凭证	148
第四节	会计帐簿	154
第五节	帐务处理程序	165
第六节	主要会计业务的核算	167
第七节	会计报表	184
第八节	会计交接	195
编后记		201

第一章 社会主义乡财政概述

第一节 社会主义乡财政的产生和发展

乡财政，是我国社会主义财政的重要组成部分，是国家基层政权——乡（镇）一级政府为了完成国家和本乡的政治经济任务，对一部分社会产品和国民收入进行分配和再分配的一种手段。建国以来，随着国内政治经济形势的发展和变化，农村基层政权组织也相应的发生变化。农村基层财政经历了一个由乡财政——公社财政——乡财政的曲折发展历程。

国民经济恢复时期和第一个五年计划时期，在全国范围内完成了土地改革，组织互助组和农业生产合作社，取得了社会主义改造的伟大胜利。农村生产关系这一历史性的变革，使农村生产力获得了解放，农业生产获得较大发展，这八年全国粮食产量平均每年递增7%。农副产品商品率有较大提高，农民对农业生产资料 and 消费品的需求日益增加，国营、集体商业和供销企业相继建立，集市贸易也很活跃，市场繁荣，购销两旺。与此同时，各地试点筹建了乡财政，给乡划分了一定的收支范围，相应地给予了一定的财政管理权限。乡财政的建立对促进我国农业合作化运动、农村经济的发展和农民生活的改善起了一定的作用。但由于当时农村经济仍

处于比较落后的状态，县对乡实行的财政管理体制基本上是收支两条线，乡本身几乎没有什么机动财力，可以说是一级不完全的财政。

1958年，随着农村人民公社的建立，使我国农村在生产、分配、交换、消费等方面发生了一系列的新的变化，农村财政工作也发生了很大的改变。最主要的是政社合一以后，原来的乡财政与农业社的财务合并成了公社财政，使人民公社财政既包括公社本身的财务收支，又包含着一部分国家财政收支。1958年12月，国家根据当时的形势发展，作出了关于适应人民公社的形势，改进农村财政贸易管理体制的决定，对公社实行以“财政包干”为中心内容的农村财政管理办法。其基本内容是：把国家在农村中的农业税、工商业税、下放企事业的收入、地方附加和其他收入，统一计算，扣除原来由国家开支的行政费和事业费，由公社按收支差额进行包干。由于当时对领导社会主义集体农业缺乏经验，对农业集体化以后我国农业的主要矛盾缺乏正确的认识，因而没有把工作的重点放在发展社会生产力上，而是进一步改造生产关系，违背客观经济规律，轻率地发动了“大跃进”，犯了瞎指挥、浮夸风和“共产风”的错误。使我国农村经济在50年代末和60年代初遭受了严重的挫折。在这种情况下，原来对公社实行的“财政包干”的体制再也无法维持下去了。

1961年党中央提出了调整国民经济的“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。在财政上由于财权下放较多和财力分散，财政管理偏松，不利于国民经济计划的综合平衡，故相应地采取了加强集中统一的一系列措施。在农村制定了农村人民公社条例草案，即《六十条》。条例明确规定，允许社员经营自留地和家庭工副业生产，开放集市贸易，各地相

继兴办了一些社队企业，农村经济很快得到了恢复，并在以后几年有了新的发展。公社财政根据人民公社“三级所有，队为基础”的管理体制也作了相应的调整，将原来实行的“财政包干”的办法改为“统收统支”的管理办法，明确划分了国家财政收支与公社财务收支的界限。这对于保证完成国家财政收支任务，便于中央和省集中财力更好地贯彻“八字”方针，都起了积极作用。

1966年开始，我国人民经历了持续十年之久的动乱。林彪、“四人帮”反革命阴谋集团推行极“左”路线，严重地破坏了党在农村的各级组织、各项政策和党的优良传统，破坏了集体经济和工农联盟，极大地挫伤了广大农民的生产积极性。只是由于广大农民和干部对他们的倒行逆施进行了抵制，才使我国农业在70年代得以保持一定程度的发展。农村经济的发展，使国家财政来自农村的收入和拨付农村的各项资金均有较大的增长。公社企事业的发展，使社有资金也不断增加。因此，重建公社财政就成为这一时期的客观要求。1970年以后，各地又相继建立公社财政。陕西、湖北、辽宁、吉林、湖南和江西等省先后在全省推广铺开。1977年12月财政部在湖北省召开了十省公社财政工作汇报会议，就做好公社财政的基础工作，加强县财政对公社财政的领导，建立和健全管理体制等进行了讨论，对各地开展公社财政工作起了推动作用。

党的十一届三中全会以来，党在农村的各项政策的贯彻落实，极大地调动了农民的积极性，使我国农村的面貌发生了深刻的变化。具体表现在：农业生产发展速度快，出现了连年、持续、全面、较大幅度的增长；农业结构逐步趋向合理，克服了长期以来单抓粮食生产，忽视林业、牧业、渔业

和多种经营的偏向，出现了各业协调发展的新局面；乡镇企业的兴起和发展，逐步成为农村经济的重要支柱；经济效益显著提高，农民收入增长较快，生活水平有了明显的改善。所有这些变化，标志着我国农村进入一个新的重要的发展阶段。

为了适应农村的改革，发展农村商品经济，把建立乡财政的工作搞好，1983年全国财政厅（局）长会议提出，各省、市、自治区先选择一二个县进行建立乡财政的试点，以便总结经验，研究制定具体办法。1984年全国各省、市、自治区都先后专门就政社分设、建立乡财政等问题进行了研究和探讨，并具体规定了乡财政的职权范围、任务和管理体制。同年财政部又在全国范围内分片召开了农村财政政策问题讨论会，从理论和实践的结合上探讨了建立乡财政的必要性，乡财政的职能和任务，乡财政体制、收支范围、机构的设置等，并提出了许多有价值的意见，为我国乡财政建设提供了理论依据。

1985年4月，财政部颁发了《乡（镇）财政管理试行办法》。对乡财政的管理原则、主要职责范围、收支内容、管理体制、机构设置等，都作了原则性的规定。各省、市、自治区可结合本地区的实际情况，制定实施办法。

中共中央、国务院关于1986年农村工作的部署和全国财政工作会议又重申了建立乡财政的要求。据统计，目前全国已经有4万多个乡建立了乡财政，约占建立乡政权总数的一半。有的省已经普遍建立了乡一级财政，并且取得了较为显著的成效。

第二节 社会主义乡财政建立的必要性和任务

一、建立社会主义乡财政的必要性

建立乡财政是我国农村经济发展的必然要求，也是加强农村基层政权、调动乡政府当家理财的积极性，促进农村商品经济发展的客观需要。

（一）建立乡财政是农村经济发展的必然产物，也是实现我国农村第二步改革的客观需要

党的十一届三中全会以后，随着农村联产承包责任制和其他改革的逐步推开，从根本上改变了束缚农业生产力发展的旧体制，极大地调动了亿万农民的生产积极性，使我国农业生产，特别是乡镇企业得到了迅猛发展。1985年全国农村社会总产值，按现行价格计算，达到了6 195亿元，比1984年增长15.6%，按可比价格计算比1980年增长87.3%。其中农业总产值为3 575亿元，比1984年增长3%，比1980年增长47.8%；而工业、建筑业、交通运输业和商业等的总产值为2 620亿元，比1984年增长37.4%，比1980年增长1.7倍^①。在“六五”期间的前四年，我国粮食、棉花、油料的增长速度，平均年增长速度分别为6.2%、23.3%和13.7%，都高于过去任何一个五年计划时期的年平均增长速度。“六五”期间我国农村经济所取得的突破性的进展，为保障和推动我国经济和社会发展提供了极为重要的物质条件。

生产决定分配，经济决定财政。农村经济的迅速发展，

^① 国家统计局：《关于1985年国民经济和社会发展统计公报》

为国家财政分配和管理提供了客观的经济条件。我国农村经济和财政状况都发生了重大变化，迫切需要在乡建立一级财政，负责农村国民收入的分配和再分配，使我国财政的职能作用渗入到农村商品经济的各个领域。

为了保持工业与农业的均衡发展，从“七五”计划开始，国家财政投入农业的资金也比“六五”期间有较大的增长。国家除适当增加农业基本建设和农业事业费的投资外，还从乡镇企业税收增长部分中每年拿出10亿元用于以工补农，乡镇企业的奖金税划归乡财政掌握，用于发展农业生产。为了使我国农业在“七五”期间有更大的发展，增加农业资金的投入是“七五”期间国家财力分配的重点。这也需要建立乡财政，管好、用好这些资金。

（二）建立乡财政是实现乡政府各项职能的需要

我国宪法规定，国家实行四级政权的行政体制，即中央、省（自治区、直辖市）、县（市）、乡（镇）四级政权。乡政府是国家最基层的一级政权。一般说，有一级政权就应有一级财政，因此，我国应设有中央财政、省财政、县财政和乡财政四级，从而使各级政权真正实现政权与财权相统一。乡财政的建立，改变了我国过去基本上是四级政权三级财政体制的状况。

随着乡政府的建立，乡政府担负着领导和管理全乡政治、经济、文教、卫生等各项事业的职能。乡政府要实现这些职能，就必须掌握有一定的财政资金，并拥有管理这些资金的财政机构，这就需要建立乡财政。使乡财政既作为国家财政的基层组织，保证完成国家财政预算收支任务；又作为乡政府的职能部门，负责本乡范围内财力的分配和调节，为乡政府当家理财。农村建设的资金，除了国家增加投入以

外，主要靠农村自身的积累。乡财政可以在广辟财源的基础上，为乡政权的各项工作服务，尽快地把乡政府所在地建设成为农村基层政治、经济、文化的中心。

（三）建立乡财政是加强乡镇企业、事业单位财务管理和监督的需要。

目前农村较普遍地存在财务管理混乱，帐目不全，资金使用效果差等弊端。很多地区在乡财政建立中，通过清帐理财，清查贪污浪费现象十分严重。在乡镇企业方面，大都由于没有较健全的企业财务管理制度，多头管钱，用钱无计划，随意批条子，侵占挪用，盲目使用，损失很大；有的地区在资金分配和使用上只顾工业，对其他各业过问很少，以致影响了对各项事业的全面协调地发展；也有财政体制上的不健全，对各口事业单位下拨的财政资金仍采取条条下达直拨的办法，形成各口都管钱，都在银行开设帐户，随需随支，甚至挪用。财务管理、资金管理的混乱，必然是资金使用效果差。通过建立乡财政，制订管理制度，加强财务、会计核算，健全财务收支，监督资金合理使用，精打细算，堵塞漏洞，贯彻企业经济核算，对壮大乡财政有着重大作用。此外，对某些有收入的事业单位，随着农村经济的发展，咨询、服务的进一步要求，可以鼓励它向经营性转变，改无偿服务为有偿服务，逐步做到以收抵支，促进事业的发展。

（四）建立乡财政是分配和使用好财政资金，在乡镇范围内进行综合平衡的需要

乡财政资金的来源有其不同的渠道。既有国家财政预算内资金、地方预算外资金，又有乡筹集的自有资金，这些资金都有一定的使用范围。对这些资金的分配和使用，反映着不同的来源和用途。分配是否合理、使用是否得当，直接关

系着农业现代化的建设速度与乡镇各项事业的发展。因此，根据乡经济发展规划，把国家资金与乡自有资金有机结合起来，搞好综合平衡，统筹安排，合理分配。乡财政搞好了，还可以与农村集体经济的力量结合起来，为发展乡镇事业，繁荣农村经济，起重要作用。

（五）建立乡财政是加强财政监督，严肃财政纪律的需要。乡财政的一项重要职责，是加强财政监督，严肃财政纪律，促进乡镇经济发展。监督的目的是为了更好的分配，使各项财政资金更好地发挥使用效果。为此，乡财政部门必须严格按政策、制度办事。收入按政策、支出按计划、追加按程序。同时，监督乡镇所属各部门和企事业单位严格执行财政制度，遵守财经纪律，保护社会主义资财不受侵犯。财政监督可以通过日常工作来进行，督促乡镇企事业单位全面完成各项计划。并通过对经济活动情况的反映进行监督，揭露和反映它们在经营活动中存在的问题，并通过财经纪律检查，帮助企事业单位节约挖潜，改善经营管理。

二、社会主义乡财政的任务

从加强乡政权建设和促进农村经济和各项事业的发展出发，乡财政的主要任务是：

（一）认真贯彻执行党和国家的方针、政策，严格遵守国家税收法令和各项财经制度，遵守财经纪律。

（二）按照国家政策，负责本乡范围内国家预算内收入的组织与管理，负责乡政府各项预算外资金和国家规定的自有资金的筹集、分配的组织管理工作，办理各项收入的编报和结算工作。

（三）分配、核定本乡行政、事业单位预算，并审核、

拨付这些单位的支出用款，管好、用好国家下拨的各项财政资金和乡自有资金，及时发放与按时收回支农周转金。加强对各项资金的检查、监督和指导，充分发挥资金的使用效果。

（四）协助乡镇企业、事业单位建立和健全各项财务会计制度，研究生财、聚财、用财之道。搞好经营管理和经济核算，促进乡镇经济不断发展。

（五）加强预算执行的检查分析，办理财政预算、决算，报经乡人民代表大会审查，并报上一级政府批准。

（六）帮助各种经济合作组织，搞好经济核算，为他们提供经济信息，大力支持乡镇发展商品生产。

（七）加强对本乡内各项社会集资和收费的管理工作，制止各种不合理的摊派，以减轻农民负担。

（八）做好国库券的推销工作。

（九）搞好经济调查，定期开展财政经济情况分析。

（十）努力完成上级交给的有关专项业务。

第三节 社会主义乡财政的性质和地位

一、社会主义乡财政的性质

乡财政是伴随着乡政府的建立而设置的国家基层财政组织，同时又是乡政府的职能部门。乡财政作为参与农村国民收入分配与再分配的一种方式，与国家财政具有同样的特点和性质。这种分配最主要的特点是凭借其政治权力进行的，它的性质则是由这种分配关系的性质所决定的。

乡财政是怎样参与农村国民收入的分配和再分配的呢？

乡财政参与农村社会产品的初次分配可以分为三个层

次：一是以各种税收和 税收附加的形式，如农业税、产品税、增值税、营业税、屠宰税、牲畜交易税、集市交易税和农业税附加、工商税附加等，对经营农林牧副渔各业的集体经济组织和农民个人所创造的国民收入的分配；二是对乡镇企业的税后利润按规定标准进行提成；三是以乡统筹费的形式对集体经济组织和农民纯收入的分配。乡财政通过上述分配，形成了预算收入、预算外收入和自有资金收入。

由乡财政集中的上述财政收入，通过统筹安排，一部分用于本乡范围内的经济事业的开支，一部用于满足本乡科学、文化、教育、卫生保健等事业的开支。这就是乡财政的再分配。

从乡财政分配与再分配的过程我们可以清楚地看出，乡财政的实质，就是乡政权为了实现其职能，完成国家和乡政府的政治经济任务，把农民所创造的国民收入的一部分集中起来，形成乡财政收入，然后转化为支出，有计划地用于本乡发展各项建设事业和农民的生活福利事业的需要。这一筹集资金、供应资金、调节和平衡资金过程与农民及集体经济组织发生一定的经济关系。这种经济关系，就其性质来说，与国家财政一样，体现了“取之于民，用之于民”的社会主义分配关系，构成我国社会主义生产关系的重要组成部分。因而社会主义乡财政同样具有社会主义国家财政所固有的人民性、生产性和计划性的优点。

二、社会主义乡财政的地位

乡财政的地位，是由乡政权组织的地位和乡财政在乡政权中的重要性所决定的。

首先，乡财政为实现乡政权的职能，完成其任务提供财

力保证。其次，乡财政同广大农民的利益直接关联，因此，政策性很强。乡财政作为国家参与农村国民收入分配的主要手段，关系到党在农村的经济政策，特别是农民的负担政策的正确执行。国家对农业的投资，如支农资金的分配和使用，要由乡财政来具体落实。第三，农业作为国民经济的基础，是我国国民经济发展的起点。多年的实践表明：要使我国社会主义事业得到更快的发展，要使我国广大人民群众的物质文化生活水平得到进一步的提高，要使国民经济向新的、更高水平上发展，必须首先抓农村经济的全面发展。作为社会再生产中处于分配环节的乡财政，对促进农业和各项事业的发展负有十分重要的任务。最后，乡财政负责组织的财政收入，在全国财政收入中所占的比重将日益提高。国家用于发展农村的各项支出，主要通过乡财政去完成和管理。因此，乡财政在整个国家财政中的作用，就其重要性来说并不低于城市财政。

由于乡财政在参与农村国民收入分配中，直接关系到党和国家分配政策的落实，关系到农民的切身利益，以及它在建设社会主义新农村和在国家财政收支中的重要性，决定了它既是国家财政体系中的重要组成部分，又有别于县财政而具有相对独立的重要地位。

第四节 社会主义乡财政的职能与作用

乡政府为实现其职能，巩固和加强农村的基层政权，促进农村的经济建设和各项事业的发展，并在此基础上，为国家开辟财源，必须建立乡级财政，为乡政府统管财力。

乡政府通过乡财政参与本乡社会产品和国民收入的分配