



乡镇财政综编

● 财政部地方预算管理司 编 ●



中国经济出版社

F010.7
10
3

乡镇财政综编

财政部地方预算管理司



中国经济出版社

B 809620

责任编辑：杨 岗

封面设计：白长江

乡镇财政综编

财政部地方预算管理司编

中国经济出版社出版发行
(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

天津新华印刷一厂印刷

787×1092毫米 1/32 14.5印张 319千字

1990年11月第1版 1990年11月第1次印刷

ISBN 7-5017-1033-3/F·669

定价：4.00元

前 言

自从中共中央、国务院1983年作出“随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政”的决定以来，在各级人民政府的重视与支持下，经过各级财政部门的共同努力和有关部门的积极配合，我国乡镇财政体系已经形成。到1989年末，全国90%以上的乡镇已经建立了乡一级财政，全国乡镇财政干部已达22万多人。

建立乡镇财政，对于加强我国农村基层政权建设，发挥乡镇财政增收节支的积极性，完善国家财政管理体制，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

为了帮助广大乡镇财政干部尽快提高政策水平和业务素质，为了探索和总结乡镇财政工作的基本理论和实践经验，我们组织编写了这本《乡镇财政综编》。

编写本书的指导思想是突出了一个“综”字。第一、乡镇财政是国家财政的组成部分，因此，本书既有乡镇财政特点的专门叙述，也有国家财政的基本内容；第二、乡镇财政是国家财政的基层组织，为适应基层财政干部“多面手”的工作要求和文化水平，本书主要讲述预算、财务、会计、国库等必备的财政基础知识，力求使全体乡镇财政干部应知必知；第三、乡镇财政的建立和发展，是同各级财政部门，特别是乡镇财政干部的辛勤劳动分不开的，因此，本书也可以说是综合前人实践经验的结果。

为适应当前乡镇财政工作的需要和乡镇财政干部的现状，本书的基本内容，以实践为主，并穿插了一些基本原理，

着重探索当前乡镇财政建设中的疑点、难点和完善发展乡镇财政带有方向性的问题；有别于各个财政专业学历的系统教材。

本书分五篇二十二章，共30余万字，由我司史绍绂同志主编。具体编写人是：序篇、国库篇以及预算篇的部分章节由史绍绂同志编写；财务篇和预算篇的部分章节由我司张红兵同志编写；会计篇由温州市财税职工专科学校金圣鹤同志编写。我司李增元同志参加了序篇和预算篇部分章节的初稿起草工作。

本书可做乡镇财政干部培训教材之用，也是广大乡镇财政干部的自学参考书，以及关心乡镇财政工作的理论工作者、实际工作者的参考资料。

由于编写时间较仓促，作者水平有限，本书的不足之处，欢迎广大读者批评指正。

财政部地方预算管理司

1990年9月

目 录

第一篇 序 篇

第一章 乡镇基层政权建设·····	3
第一节 基层政权历史沿革·····	3
第二节 加强农村基层政权建设·····	5
第二章 什么是财政·····	10
第一节 财政是怎么产生的·····	10
第二节 社会主义财政的一般概念·····	11
第三节 社会主义财政职能·····	13
第四节 财政分配同生产、交换、消费的关系·····	15
第五节 财政分配同工资、物价、信贷的关系·····	17
第三章 乡镇财政概述·····	25
第一节 乡镇财政沿革·····	25
第二节 乡镇财政的必要性和主要作用·····	29
第三节 乡镇财政的主要特点和基本任务·····	32
第四节 乡镇财政展望·····	36

第二篇 预 算 篇

第四章 国家预算概述·····	43
第一节 什么是国家预算·····	43
第二节 国家预算体系和组成·····	46
第三节 国家预算的任务与作用·····	49
第五章 国家预算收支分类·····	53

第一节	预算收支分类的原则和方法·····	53
第二节	预算收入分类的主要内容·····	57
第三节	国家预算收支科目·····	63
第六章	国家预算管理体制·····	67
第一节	什么是国家预算管理体制·····	67
第二节	确定预算管理体制的原则·····	68
第三节	制定预算收支划分范围的方法·····	70
第四节	各级预算的管理权限·····	74
第五节	确定地方机动财力·····	76
第七章	乡镇预算管理体制·····	79
第一节	乡镇预算收支范围·····	79
第二节	乡镇预算管理体制形式·····	82
第三节	乡镇预算管理体制关系·····	88
第八章	乡镇财政预算编制与执行·····	93
第一节	乡镇财政预算组成·····	93
第二节	乡镇预算编制的原则要求·····	100
第三节	乡镇总预算的编制准备工作·····	103
第四节	乡镇总预算收支的一般综合匡算方法·····	106
第五节	乡镇预算执行的基本任务·····	109
第六节	乡镇预算执行的计划管理·····	110
第九章	乡镇财政决算编审·····	120
第一节	乡镇财政决算组成和意义·····	120
第二节	乡镇财政决算编制的基本要求·····	122
第三节	乡镇财政决算表格体系及编制方法·····	125
第四节	乡镇财政决算审查和批准·····	142

第三篇 财 务 篇

第十章 事业行政财务管理	148
第一节 什么是事业行政财务管理	148
第二节 事业行政财务的特点和任务	151
第三节 事业行政单位财务管理系统	153
第四节 事业行政单位同国家财政的预算分配关系	155
第五节 定员定额和费用开支标准	159
第六节 单位预算的编制	164
第十一章 乡镇企业财务管理	176
第一节 乡镇企业的地位和作用	176
第二节 乡镇企业的财务关系及其特点	182
第三节 乡镇企业财务管理的主要任务	186
第四节 乡镇企业财务管理的主要方法	189
第五节 乡镇企业财务计划编制方法、要点	194
第六节 乡镇财政服务与监督	228
第十二章 地方财政信用管理	230
第一节 财政信用的一般概念	230
第二节 地方财政信用资金的主要来源和运用方向	231
第三节 地方财政信用的必要性和特点	234
第四节 乡镇财政信用管理要点	237
第十三章 农村合作经济组织财务管理	244
第一节 农村合作经济组织的一般概念	244
第二节 农村合作经济组织的财务管理要点	246

第四篇 会 计 篇

第十四章	会计概述	253
第一节	一般概念	253
第二节	预算会计	259
第三节	企业会计	268
第十五章	乡镇财政总预算会计的基本核算方法	271
第一节	会计科目	271
第二节	帐户和记帐方法	276
第三节	会计凭证	290
第四节	会计帐簿	295
第五节	会计报表	317
第十六章	乡镇财政总预算会计事务处理	321
第一节	收入核算的特殊问题	321
第二节	未设国库的收入核算	322
第三节	乡镇各项收入的核算	328
第四节	拨款和支出的核算	335
第五节	结算业务的核算	341
第六节	支农周转金的核算	346
第七节	其他资金的核算	349
第八节	年终结余的核算	353
第十七章	单位预算会计核算要点	359
第一节	会计科目	359
第二节	会计凭证和帐簿	361
第三节	主要会计事项分录	366
第四节	会计报表	370
第十八章	税收会计核算要点	375

第一节	税款征收入库和报解	375
第二节	会计科目	378
第三节	会计凭证、帐簿、报表和帐务处理	382

第五篇 国库篇

第十九章	国库的一般常识	389
第一节	什么是国库	389
第二节	国库的组成体系	393
第三节	国库的职能任务与作用	395
第二十章	乡镇国库的基本要求	404
第一节	为什么要建立乡镇国库	404
第二节	建立乡镇国库的原则	409
第二十一章	乡镇国库的会计核算方法	416
第一节	会计科目与会计帐簿	416
第二节	会计凭证	418
第三节	会计报表	428
第二十二章	乡镇国库会计事务处理	432
第一节	征收机关与缴库方式	432
第二节	库款收纳	435
第三节	收入划分和留解	442
第四节	收入退库与收入对帐	447
第五节	库款的支拨	452

第一篇 序 篇

第一章 乡镇基层政权建设

第一节 基层政权历史沿革

基层政权是我国人民民主专政政权的基础组织。一系列政治的、经济的、文化的等工作任务，要通过基层政权来完成。在艰苦卓绝的革命战争年代，中国共产党领导中国人民，以人民军队为骨干，依靠广大人民群众建立农村革命根据地，进行人民战争。走农村包围城市，最后夺取全国胜利的道路。各个革命根据地普遍建立了村乡基层民主政权。那时的村乡基层民主政权，在党的领导下，组织、发动和团结几亿农民支援人民革命战争，打击日伪顽敌和国民党反动派，发展经济，改善人民生活，为夺取新民主主义革命的彻底胜利，做出了巨大的历史贡献。

中华人民共和国成立后，在党的路线、方针、政策指引下，我国乡村基层政权组织，在领导广大农民进行土地改革、清匪反霸、组织发展农业生产、推进农村合作化事业、改善农民的物质、文化生活等方面，继续发挥着我国乡村基层政权组织的职能作用。

正当我国开始转入大规模社会主义建设的时候，农村基层政权建设受到了“左”倾错误的影响。1958年，我国农村普遍建立了人民公社，实行了政社合一的基层政权体制。实践证明，这种“一大二公”的体制，不但超越了我国农村生产力发展的水平，严重阻碍了农村经济发展，而且也极大地削弱了农村基层政权工作。特别在“十年动乱”中，“四人

帮”肆意践踏社会主义民主，否定社会主义法制，使农村人民民主政权建设工作遭到了极其严重的破坏。

党的十一届三中全会以来，党和国家完成了指导思想上的拨乱反正，确立了开创社会主义现代化新局面的正确纲领，制定了社会主义初级阶段的一系列改革开放的路线、方针和政策。在广大农村，实行以家庭联产承包责任制为主要形式的农村经济体制改革，极大地调动了我国八亿农民劳动致富、共同致富的生产积极性，农村的社会主义物质文明和精神文明建设，呈现出前所未有的欣欣向荣景象。在此基础上，我国1982年“宪法”规定，建立乡、民族乡、镇一级人民政府。1982年10月，中共中央、国务院根据“宪法”的规定，及时发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。“通知”指出：“随着农村经济体制的改革，现行农村政社合一体制显得很不适应。宪法已明确规定在农村建立乡政府，政社必须相应分开”。“通知”要求：“政社分开、建立乡政府的工作要与选举乡人民代表大会代表的工作结合进行，大体上在1984年底以前完成。”

根据我国“宪法”和中共中央、国务院“通知”，在党中央、国务院和地方各级党委、政府领导下，各级民政部门进行了大量的改变政社合一体制，建立乡政府的工作。从1981年开始试点，到1984年6月，全国29个省、自治区、直辖市在2,172个县、自治县、市、市辖区的43,084个公社开展了建乡工作（约占全国公社总数的80%），共计建立75,870个乡、540,110个村民委员会。建乡的基础是，广东、云南两省以大队建乡，其余省、自治区、直辖市基本上以原有公社为基础建乡，有的省在公社下面设管理区的，以管理区建乡。在建乡的同时，还新设了2,912个镇。到1984年底，各地已按党中

央、国务院“通知”要求，全部完成了建乡工作。后来经过一些调整，据民政部1989年末统计，全国共有乡46,477个，建制镇12,600个。另有村民委员会970,851个。

政社分开，建立乡镇政府，是适应我国农村经济发展，在上层建筑领域内进行的一项重要改革，是巩固人民民主专政的一项重要措施。建乡的实践证明，中央关于政社分开，建立乡镇政府的决策是非常及时的、正确的。首先是，加强和改善了党的领导，初步克服了党不管党，政不管政，党政不分的状况，促进了农村基层党组织的思想和组织建设；其次，加强了基层政权建设，发挥了基层政权的职能作用，进一步密切了人民政府同人民群众的联系，促进了社会治安和社会风气的好转；再次，扩大和保障了农村集体经济组织和农民群众的经济自治权，促进了农村经济的发展；又次，按照干部革命化、年轻化、知识化和专业化的要求，配备了乡村领导班子，提高了干部素质，精简了干部。

此外，按照“宪法”规定，建立了村民委员会，制定了村规民约，加强了农村社会治安的综合治理，举办公共事务和公益事业，为群众办了大量好事，深受群众欢迎。

第二节 加强农村基层政权建设

我国“宪法”第三十六条规定，乡、民族乡、镇的人民政府行使下列职权：

一、执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决议和命令，发布决议和命令；

二、领导本级人民代表大会代表的选举；

三、召集本级人民代表大会会议；

四、管理本行政区域内经济、文化建设和民政、公安等工作；

五、保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；

六、保障农村集体经济组织应有的自主权；

七、保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯；

八、保障妇女同男子有平等的政治权利、劳动权利、同工同酬和其他权利；

九、办理上级人民政府交办的其他事项。

为了使乡镇政府更好地履行“宪法”赋予的职权，进一步巩固和发展建立乡镇政府的改革成果，1986年9月，中共中央、国务院又及时发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》。《通知》针对这项改革的时间不长，与此相关的一系列配套改革措施还没有跟上去的情况，规定了真正地把农村基层政权建设成为密切联系群众，全心全意为人民服务，并且能够有效地领导和管理本级行政区域的政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的一级政权的政权建设原则。《通知》还针对七个主要问题指明了加强农村基层政权建设、深化农村体制改革的方向。即明确党政分工，理顺党政关系；实行政企分开，促进农村经济进一步发展；简政放权，健全和完善乡镇政府的职能；切实搞好乡镇政权自身建设；努力提高干部素质，认真改进工作作风；搞好村（居）民委员会的建设；加强对农村基层政权建设工作的领导。

乡镇财政是为实现乡镇政权的职能服务的。财权和事权的统一，是建立乡镇财政的一个重要前提。乡镇政府的事权

不完善，政权的职能就难以充分发挥；该由乡镇管的事，乡镇政府管不着，管不了，财权仍然统在上面，乡镇财政也就不可能建成真正的一级财政，归根到底，对于加强农村基层政权建设是不利的。这里我们着重讲一讲《通知》中有关简政放权，健全和完善乡镇政府职能的问题。

全国普遍建立乡镇政府之后，一个比较突出的问题是，县级许多部门，对在乡镇设置的分支机构统得过多过死。乡镇政府难以统一组织和管理本级行政区域内的各项工作。这些分支机构，虽然吃住在乡镇，但人、财、物三权都在上边，乡镇政府“看得见，管不着，无权组织协调这些分支机构共同围绕当地经济开展系列化服务，县级部门工作很难同乡镇政府的工作和农民的要求合起拍来。这种条块分割的管理体制，阻碍着乡镇政府依照宪法行使一级政权的职权，影响乡镇政权职能的充分发挥，必须逐步地进行深化改革。改革的基本原则就是简政放权。简政放权的核心是把县级主管部门在乡镇设立的分支机构的事权尽量下放给乡镇政府统一管理。就是说，多数可以下放的机构和职权要下放给乡镇，少数必须由县集中统一领导的机构，仍然由县里集中统一管理。上级主管部门要积极支持简政放权工作。

几年来，各地根据中共中央、国务院关于简政放权的原则要求，进行了大量的工作，取得了显著的进展。下面我们以山东省莱芜市为例，简介一下他们简政放权的一些作法。

山东省莱芜市是省委、省政府贯彻落实中央“通知”的试点单位。他们对简政放权工作提出“四调动”、“四促进”的指导思想。即调动市直属部门的积极性，调动乡镇政府的积极性，调动下放机构的积极性，调动干部职工的积极性；促进改革，促进联合，促进服务，促进发展。贯彻“积极、慎