

现代乡镇财政管理

杨 旻 编著



中国商业出版社

序

随着农村经济体制改革的不断深入，我国乡镇经济正沿着社会主义轨道不断前进。乡镇财政建设作为农村经济体制改革和财政体制改革的重要组成部分，在改革、开放大潮的推动下，自1983年建立至今，已经走过了十年历程。经过十年的改革和建设，乡镇财政获得了迅速的发展，乡镇财政收入不断增加，为支持国家经济建设和各项事业发展积累了可观的资金，为繁荣农村经济、缓解财政困难、巩固农村基层政权作出了重要的贡献。

展望未来，乡镇财政建设任务十分繁重。加强乡镇财政建设是提高综合国力、走出财政困境的一个重要方面，是完成“八五”计划和“十年”规划财力保证体系的一个重要环节，是发展农村经济、巩固乡镇基层政权、稳定农村社会的关键。我们一定要以战略眼光深化对乡镇财政地位、作用的认识，进一步完善乡镇财政体制，努力加强乡镇财政制度建设，培养造就一支思想好、业务精的乡镇财政队伍，切实完成乡镇财政建设的历史使命。

《现代乡镇财政管理》一书，就是为适应乡镇财政建设发展的客观需要而产生的。作者杨颢同志长期从事乡镇财政管理工作，具有较高的理论水平和丰富的实际工作经验。该书的特点：一是内容广泛，包括乡镇财政、农村税收、企业财务、行政事业单位财务、基本建设投资、财政信用、预算外资金、金库管理等；二是适用性强，适合广大农村经济工作者、乡镇财政干部、农税干部、乡镇企业和行政事业单位财务会计人员的实际需要；三是重点突出，观点鲜明，力求解决疑难问题，为实践服务。此外，还有

语言简洁、通俗易懂、可读性强等特点，不失为广大农村经济工作者、乡镇财政干部、农税征收人员和农村企事业财务会计人员的好读物。它的出版，有助于提高乡镇财政的管理水平。

胡金亮

1993年3月12日

注：胡金亮同志为河南省财政厅副厅长。

目 录

第一章 乡镇财政管理概述	(1)
第一节 乡镇财政管理的概念.....	(1)
第二节 乡镇财政管理的作用.....	(3)
第三节 乡镇财政管理的要求.....	(7)
第二章 乡镇财政管理的任务、原则与方法	(10)
第一节 乡镇财政管理的任务.....	(10)
第二节 乡镇财政管理的原则.....	(14)
第三节 乡镇财政管理的方法.....	(18)
第四节 认真总结乡镇财政管理的经验.....	(20)
第三章 税收管理	(24)
第一节 加强税收管理的必要性.....	(24)
第二节 农村工商税收管理.....	(29)
第三节 农业各税的管理.....	(42)
第四章 乡镇企业财务管理	(52)
第一节 乡镇企业财务管理概述.....	(52)
第二节 乡镇企业固定资金管理.....	(59)
第三节 乡镇企业流动资金管理.....	(66)
第四节 乡镇企业成本管理.....	(76)
第五节 乡镇企业的收入和利润管理.....	(132)
第五章 乡镇行政事业单位财务管理	(157)
第一节 乡镇行政事业单位财务管理的任务.....	(157)
第二节 乡镇行政事业单位的收入管理.....	(161)

第三节	乡镇行政事业单位的支出管理·····	(165)
第四节	乡镇行政事业单位的资金与财务管理·····	(171)
第六章	乡镇基本建设投资管理·····	(181)
第一节	基本建设投资的概念与分类·····	(181)
第二节	乡镇企业基本建设投资管理·····	(186)
第三节	乡镇非生产性基本建设投资管理·····	(196)
第七章	乡镇财政管理体制·····	(200)
第一节	乡镇财政管理体制的意义与内容·····	(200)
第二节	乡镇财政预算管理体制·····	(203)
第三节	乡镇财政的预算编制·····	(210)
第四节	乡镇财政预算的执行·····	(228)
第八章	乡镇财政决算·····	(241)
第一节	乡镇财政决算编制的准备工作·····	(241)
第二节	乡镇财政决算编制的程序和方法·····	(246)
第三节	乡镇财政决算的审查和批准·····	(263)
第九章	乡镇财政国库管理·····	(267)
第一节	乡镇财政国库建立的必要性·····	(267)
第二节	乡镇财政国库的建立原则·····	(269)
第三节	乡镇财政国库的任务·····	(273)
第四节	乡镇财政国库的管理·····	(275)
第十章	乡镇财政信用管理·····	(283)
第一节	乡镇财政信用管理概述·····	(283)
第二节	乡镇财政收支周转金的管理·····	(291)
第三节	债券管理·····	(309)
第十一章	乡镇财政预算外资金管理·····	(312)
第一节	乡镇财政预算外资金管理概述·····	(312)
第二节	乡镇财政预算外资金的收入管理·····	(314)
第三节	乡镇财政预算外资金的支出管理·····	(320)
第四节	乡镇财政预算外资金的预决算管理·····	(327)

第十二章 农村集体经济的财务管理	(330)
第一节 农村集体经济财务管理的对象与任务.....	(330)
第二节 农村集体经济组织财务管理的主要内容.....	(333)
第三节 加强对农村集体经济组织的财务管理.....	(337)
第十三章 乡镇财政管理的基础工作	(342)
第一节 乡镇财政管理基础工作的主要内容与作用...	(342)
第二节 乡镇财政总预算会计.....	(343)
第三节 预算收支核算、会计结帐、往来款项核算和 会计报表.....	(360)
第四节 乡镇行政事业单位预算会计.....	(367)
第十四章 乡镇财政信息与决策管理	(379)
第一节 乡镇财政信息与决策管理的意义.....	(379)
第二节 乡镇财政信息管理.....	(383)
第三节 乡镇财政决策管理.....	(388)
第十五章 乡镇财政的法制建设与财政监督	(393)
第一节 乡镇财政的法制建设.....	(393)
第二节 乡镇财政监督的意义、原则与方法.....	(399)
第三节 乡镇财政监督的对象和内容.....	(403)

第一章 乡镇财政管理概述

第一节 乡镇财政管理的概念

一、乡镇财政管理的含义

乡镇财政管理是社会主义财政管理体系的基本组成部分，是以国家（含地方）的法规、制度、政策为依据，对乡镇财政经济活动所进行的计划、预测、组织、协调、监督和控制。这里所说的财政经济活动主要是指乡镇所有企业、行政、事业单位和农村集体经济组织的财经、财务收支活动，即对这些收支活动进行的管理。这种管理不是单一的运用价值形式的管理，而是综合性、科学性、全面性的系统调控、监督与管理。乡镇财政管理的基本手段有经济手段，如经济杠杆（税收、补贴、价格）、其他物质利益调节手段等；有法律手段，如建立健全乡镇财政、财务管理等法律、法令、制度，加强司法实践活动，查处违章违纪问题等；行政手段，如行政会议、行政命令、作出决议、指示等；现代科学技术手段，如搞好信息与决策，运用现代管理工具微机、计算机，运用系统理论、控制理论。

乡镇财政管理的基本要素构成是：人力、人才、财力、资金、物资、产品、机构与体制、法制与措施以及一些基本原理等。社会主义财政管理就是要通过一定的计划、组织、指挥、调节、监督活动，并使基本要素有机结合，达到既定目标。乡镇财政管理，就是要实现对农村各生产要素的合理配制；人、财、物各尽所用；各行政事业单位财务、企业财务、集体组织财务的收支有条不紊，确保农村经济和各项事业的迅速、健康发展。

乡镇财政管理的基本内容就是搞好对农村工商税收及农业税、农林特产税、耕地占用税、契税、其他收入的管理，乡镇企业财务管理，乡镇行政事业单位的财务管理，乡（镇）、村、组基本建设投资管理，农村集体财务管理，乡镇预算、决算管理，乡镇财政与信息决策管理，财会人员的培训、提高与考核等。

乡镇财政管理的主体是上级、本级财政部门、税务部门以及各单位、各企事业单位财务管理人员，乡镇金库是乡镇财政管理的出纳机关，审计、乡农经站等是乡镇财政的监督与管理部门。上述所有部门、单位、个人都要在各级党委、人民政府的领导下开展乡镇财政管理工作。

二、乡镇财政管理的特点

乡镇财政管理与县、市、省、中央财政管理相比，乡镇财政管理具有以下明显特点：

（一）乡镇财政管理政策性强、直接接触群众和单位，与“千家万户”相联系

农村各税的收取要深入各村各户和各个乡镇企业，要与家家户户打交道。乡镇财政工作者是农村各税的直接征收人，要向群众宣传党和国家的方针政策、税收法规等；农业各项支出（支农周转金、农业发展基金等）也要支到千家万户。这需要乡镇财政工作者深入农户调查，了解实际情况，实行有重点的扶持，确保财政信用资金能够发挥使用效益，按时收回本息。这里面既要讲究政策性、灵活性，又要讲究艺术性、开拓性。因此，乡镇财政管理工作的群众性、政策性、艰巨性比其他各级财政管理所不能比拟的。

（二）乡镇财政管理工作头绪多，与上级多口管理（职能部门）相联系，使管理复杂、繁重和具有综合性

县（市）财政部门设置多个职能股室，诸如预算股、综合股、行财股、农财股、农税股、工交股、会管股、办公室、科研室等等。这些职能股室都要归口向乡镇财政部门下达具体管理任务，

上级其他部门、乡镇人民政府也要领导乡财政，并安排任务，“上面千条线，下面一根针”，什么工作都要通过乡镇财政去贯彻执行；同时，乡镇人民政府各部门也要与乡镇财政发生平行交往关系，而乡财政、税务所只有几个人，不可能归口设置机构，只能全面担负乡镇财政管理的各项任务。因此，乡镇财政管理具有综合性、复杂性和工作的多头性。

（三）乡镇财政管理工作反映不太灵敏，干预效果差

乡镇财政没有法规、制度、政策制定权，有的乡镇甚至没有一级财力支配权，税收、价格、利息率等经济杠杆不能很好利用，只能根据上级指示、法规、制度、政策进行管理，而不能因地制宜，建立高效的管理机制。乡镇财政一般信息不太灵，各项制度、法规、改革措施、各地经验材料拿到手晚，学习不及时，影响及时、准确、科学地进行乡镇财政管理。同时，由于没有强有力的调控、执法手段和权力，乡镇财政对农村的非正常经济活动也难以进行有效的干预。

（四）乡镇财政管理需要高水平开拓型及政策水平强的财税工作人员

乡镇财政管理任务的艰巨性、综合性，必然决定乡镇财政管理人员要具有高水平。农村基层工作的艰苦性，又使大批财税专业毕业生望而生畏，很少有人愿意到基层去，因此导致基层人才缺乏，所以乡镇财政管理最重要的一项基础工作就是要重视现有人才培养、提高，同时也要注意吸收外来（分配、派遣、招收）人才，加强乡镇财政管理队伍建设，适应新形势下乡镇财政管理工作的需要。

第二节 乡镇财政管理的作用

乡镇财政管理的一系列作用是由它在社会主义财政管理中的地位和农村经济在国民经济中的地位所决定的，要阐述乡镇财政

管理对于农村经济和社会发展的作用，必须首先考察乡镇财政管理所处的地位。

（一）乡镇财政管理是社会主义财政管理的基础环节

我国社会主义财政管理包括省级财政管理、地市级财政管理（尽管尚未形成独立的一级预算，但财政管理体系是存在的）、县（市）级财政管理和乡（镇）财政管理。尽管乡镇财政管理处在最基层，但它却是整个财政管理体系的基础环节。各级财政的预算收入（在农村的部分）需要乡镇财政进行组织、收取、划解、上缴，其预算对农村的各项支出需要通过乡镇财政来实现，即由乡镇财政正确安排、使用、直接拨付；国家（含各级人民政府、各级财政部门等）的财政、财务法规、政策、制度、措施要通过乡镇财政向各企业、事业、行政单位、农村集体及经营者个人认真贯彻、落实。同时，农村经济发展中，财政与财务收支上出现的各种新事物、新矛盾等又需要乡镇财政及时向上级反映，起到上通下达的作用。可见，乡镇财政管理所处的地位是基础地位。如果忽视它的基础地位，可有可无地看待乡镇财政管理，那么乡镇财政管理就难以搞好，农村财政经济秩序就很难得到根本治理，社会主义财政管理体系就会出现一个薄弱环节，整个财政管理也失去了最基础的环节。

（二）农村经济在国民经济中的基础作用决定了乡镇财政管理的重要地位

农村经济是包括农业、乡镇企业和其他经济形式或产业在内的相互联系、相互补充、有机运行的总和。农业是人所共知的国民经济的基础，也是财政收入的基础。直接来自农业的财政收入占全部财政收入的比重约3%，间接来自农业的财政收入比例就更大一些；乡镇企业及其他农村集体企业近几年发展很快，所上交的税收占全部财政收入的比重已逐年上升。对于农村经济，只有通过加强乡镇财政管理，落实党和国家的各项农村税收政策、财政制度，促使各经济单位切实遵守财经纪律与财税法规，才能实现

财务收支活动的规范化、制度化、科学化，才能保证农业和乡镇企业的健康发展。只有农村经济稳定发展了，国民经济的发展才能建立在稳固可靠的基础上。由此可见，乡镇财政管理不仅是农村经济发展的重要条件，而且是整个国民经济发展的基本条件。

（三）乡镇财政管理是促进我国农村经济由自然半自然经济向商品经济转化的加速器

乡镇财政管理不仅仅是一般的财政资金收支活动，而是一种生财、聚财、用财的科学理财活动，是一项开拓性、创造性的经济管理工作，其根本目的就在于通过加强乡镇财政管理，实现农村财政经济的振兴和广大农民的共同富裕。我们在乡镇财政管理工作中，只有摆脱就财政论财政、就收支论收支的传统观念的束缚，充分发挥乡镇财政组织、计划、调节、监督、控制经济发展的固有职能，主动参与乡镇经济和社会发展的规划与决策，正确安排和调节农村各项财力，搞好全乡（镇）范围内的社会产品的分配和再分配，才能真正推动农村经济的转轨变型，向专业化、商品化、现代化转变，才能称其为一级财政管理。

加强乡镇财政管理的作用是显而易见的，也是多方面的，这是阐述乡镇财政管理的地位时已部分得到反映，下面具体考察它的重要作用。

第一，通过经常性财政管理与监督，保证党和国家经济政策、财政法规、财经纪律在农村及乡镇各部门、各企事业单位的贯彻执行，从方针、政策、制度、计划等方面确保农村经济建设和社会发展的顺利进行。

一般来说，乡镇人民政府及财税部门不是制定农村经济政策、财政法规、财经纪律的主体，而是贯彻执行者，并通过管理与日常监督，督促各企事业单位、农村集体经济组织和其他有关方面贯彻落实，对于在执行过程中遇到的各种矛盾要及时解决，对违反财政法规的现象要认真查处，对先进经验要予以总结推广，以保证农村各项财力的正确运用，各种经费的正常周转，各种资金

的良性循环。

第二，通过日常业务管理，确保乡镇财政总预算的全面、正确执行。

在财政收入方面，要积极涵养农村财源，认真组织各项收入，保证预算收入任务的顺利完成；在具体执行中，要依据财政管理法规，该收的钱必须收齐，不该收的一分不要，注意堵塞收入漏洞。在财政支出方面，根据乡镇财政总预算，合理分配财力，及时拨付资金，注意发挥资金的使用效果，并力争处理好服务与监督的关系。在乡镇财政的整个收入过程中，还要通过日常管理，坚持量入为出，解决收支矛盾，不断组织新的平衡，并做到合理分配、统筹兼顾，理顺农村各种分配关系。

第三，通过乡镇财政管理，实施对乡镇企业财务、农村集体经济组织（村、组财务）、乡镇事业行政单位财务的管理、监督与服务，实现农村各项财务管理的规范化、科学化。

无论是乡镇企业财务，还是农村村组财务，目前都程度不同地存在着资金不清、凭证不清、成本不清、帐实不符，以及收支混乱、管理松弛、铺张浪费、违反财经纪律的问题。对此，乡镇财政必须行使管理职能，加强对乡镇企业财务的管理和对农村村组财务的服务与监督，帮助他们建立健全财务管理制度，搞好财务管理的基础工作，分期分批培训财务管理人员，提高财会人员的政治与业务素质。这是提高乡镇企业财务和农村村组财务管理水平的根本途径。

第四，乡镇财政管理的作用还表现在灵活运用税收、投资、补贴、财政信息等经济杠杆，调节农村社会再生产活动，调节农村生产消费和生活消费，调节农村产业结构与产品结构。比如，可以通过合理安排使用“支农周转金”和“农业发展基金”做到重点扶持、重点发展，照顾一般，开辟重点财源，不断培养新财源；从财力上保证农村经济结构的合理布局和及时调整。

第三节 乡镇财政管理的要求

一、按客观经济规律办事

首先，乡镇财政管理必须遵循社会主义基本经济规律的要求，以提高广大农民群众的物质文化生活水平为根本出发点。从这一目标出发，来理顺理财思路，开辟理财之道，为广大农民探讨治穷致富之路。这就要求乡镇财政管理不能就财政论财政，只取不予，当“甩手掌柜”。

其次，乡镇财政管理必须遵循社会主义市场经济的要求，对乡镇财力、物力、人力进行合理的分配和配置，自觉搞好乡镇财政收支的平衡和乡镇综合财力的统一平衡，尤其是在编制乡镇预算时，一定要统筹兼顾，保证重点，正确处理各项收入之间与支出之间的关系。

其三，乡镇财政管理还要遵循国家、农村集体、农民个人三者收入兼顾的分配规律。坚持三者收入的兼顾分配，目的在于充分调动各方面增加生产、开辟财源、提高效益的积极性，乡镇财政管理就要通过一系列管理措施，运用各种经济杠杆来实现三者利益的兼顾，来调动农村各产业、各企业、各个劳动者的收入水平。

此外，乡镇财政管理还要自觉运用按劳分配规律、资金流通过程规律、价值规律、财力分配综合平衡规律、财力分配的责权利有机结合统一规律。

二、按党的政策和法规、制度办事

乡镇财政管理不能凭想当然，不能以任何个人意志为依据，而只能从实际出发，因地制宜地贯彻党的各项政策，执行各项法规和制度。国家的法规、法令和各级政府、各级财政部门制定的规章制度是实施乡镇财政管理的基本规范或准则。如我们在编制乡镇预算、企事业财务计划，确定各项收支定额、收支项目、收

支标准，组织财税大检查，开展正常财务收支业务时，必须严格按各项法规和规章制度办事，而不能自行其是，按主观意愿进行盲目管理。

三、要依靠党政领导和群众的支持

乡镇财政管理是一项涉及到各个方面的关系，触及到千家万户的复杂而又细致的工作，诸如：农村各税的征收与减免，支农周转金支出项目的确定、农业发展基金的安排使用，预算外资金的收支管理，乡镇财政总预算的编制、执行与调整、违反财经法纪的处理等等。这些工作的开展必须依靠乡镇党委、政府的领导和支持，依靠广大农民群众和企业事业职工干部的支持和帮助，并吸收他们参加管理。没有乡镇党委、政府的领导和支持，财政管理中遇到的各种矛盾、各种问题就不容易得到解决，财政管理措施就难以得到实施；如果没有群众的支持和参加，就听不到群众的呼声和建议，得不到群众的经常监督，也就不能实现民主理财。因此，乡镇财政管理必须上靠党政领导，下靠广大群众支持。

四、要处理好原则性与灵活性的关系

在乡镇财政管理工作中，处理一切问题必须具有原则性，也就是说，要以实际情况为根据，以现行政策、法规、制度为准则，进行乡镇财政、财务的管理与监督，这对于解决实际经济生活中有法不依、有章不循、违犯政策、放任自流的问题是十分必要的，也是一切社会主义经济管理活动所必须注意的问题。没有原则性的管理不仅是错误的非规范行为，而且达不到管理目的，甚至使财政经济秩序更混乱，是党和国家所不许可的。但是，加强乡镇财政管理，不等于管死农村经济、管死各项财力，重走高度集中、统得过死的老路，而必须十分重视管理的灵活性、创造性、开拓性问题，也就是说，要因地制宜地灵活执行党和国家的农村各项经济政策以及各级政府、主管部门的各项规章制度；创造性地实施上级的各项管理措施和各项计划；开拓性地进行农村各项经济

管理、各项经济决策；学会运用各种管理手段（如经济的、行政的、法律的、现代科学技术的）和各种经济杠杆（税收的、价格的、补贴的、财政信用的），引导、管理和调控乡级各项资金的收支运行。社会主义经济管理中的“管而不死，活而不乱”的原则，对乡镇财政管理也是适用的。要实现乡镇财政管理的“管而不死，活而不乱”，就必须把原则性和灵活性有机结合，这是搞好乡镇财政管理工作的基本要求。

第二章 乡镇财政管理的任务、原则与方法

第一节 乡镇财政管理的任务

我国农村经济的迅速发展，使乡镇财政管理的任务日益繁重。乡镇财政要通过对农村社会产品或国民收入的分配，合理有效地利用农村的人力、财力和物力，优化资源配置，调整农村经济结构，保证乡镇经济和农村各项事业的发展。这是乡镇财政管理义不容辞的根本任务。具体地讲，有以下几点：

一、大力发展农村商品经济，搞好乡镇财政收入与支出的组织管理及其他资金的筹集、使用和调控，保证国家预算（含乡级预算）收支任务的完成。

管好乡镇财政的收支，大力培植财源和组织财政收入，筹集更多的财政资金是乡镇财政管理的首要任务。每年县级财政根据国家计划和国家财政下达的任务，都要向乡镇财政下达具体的收入任务。因此，乡镇财政要切实保证完成和及时、足额地解缴国库，同时还要多方面组织乡镇财政本级收入，力争超额完成任务，以壮大乡镇财力，发展乡镇各项事业。

为乡镇财政提供财力的主要是乡镇企业、农村集体经济组织、专业户、承包户及工商业个体户等提供的各类税款。因此，为了大力组织乡镇财政收入，必须积极开辟新财源。党的十一届三中全会以来，农村发生了巨大的变化，经济迅速发展，消费结构和消费水平较之以往大为改观，财源也相应地发生了变化。一些过去的支柱财源被新的骨干财源所代替，农业、种植业、第二产业、

第三产业并驾齐驱。单一的财源结构也已被多种经济成分并存的财源结构所代替。随着科技进入经济,会有更多的新财源被发现。因此,乡镇财政要积极开发新财源,保护好老财源,采取“将欲取之,必先予之”的理财之道,而绝不能“杀鸡取卵”。同时,乡镇财政管理要对工、商、建、运、服务业和各种商品生产大力扶持,这也是培植财源、涵养财源的重要途径;还要大力宣传国家财税政策、法令、制度和规定,杜绝税收中的“跑、冒、滴、漏”现象,防止违反财经纪律的事件发生。

二、统筹安排,管好用好各项资金,合理分配收益,理顺乡镇财政关系,提高乡镇财政资金的使用效益。

乡镇财政各项资金支出包括国家财政预算支出、地方财政预算支出和乡镇预算资金支出及自有资金支出。无论是国家财政支出还是乡镇财政支出或筹集的款项,都要在乡镇财政的严格管理和监督下,精打细算,统筹兼顾,合理安排,节约使用上级下拨的各项行政事业经费,乡镇财政要监督乡镇各行政事业单位正确使用,坚持节约留用,超支不补;对于发展生产和兴办公共事业的乡镇组织安排的支出如支农周转金,乡镇财政要加强预、决算管理,严格各项审批手续,做到项目与资金配套,投入与产出成最优比例。

乡镇财政管理是宏观和微观相结合的接触点。乡镇财政通过对乡镇收益的分配,一方面确保国家宏观政策的实施,另一方面要考虑本级财力的可能程度,正确处理各种利益关系,如国家与集体、国家与农民、乡镇工业与农业、种植业与养殖业、农业与其他行业。当前,乡镇财政突出的矛盾是求大于供,新增国民收入被新增人口的消费相抵后能够用于扩大再生产的财力非常缺乏,其次是务工与务农、经济作物与粮食作物的收益差距扩大,地区之间的经济发展水平相差悬殊。因此,乡镇财政管理通过对收益的分配与再分配,通过补贴、扶植、倾斜等资金或产业政策达到合理分配收益,实现共同富裕和全面发展。