

人民公社财政与财务管理



5.24

浙江人民出版社

F 825.2
61
0

人民公社财政与财务管理

《人民公社财政与财务管理》编写组

浙江人民出版社

A 820012

人民公社财政与财务管理

《人民公社财政与财务管理》编写组

*

浙江人民出版社出版
(杭州武林路196号)

浙江新华印刷厂印刷
(杭州环城北路天水桥堍)
浙江省新华书店发行

开本 850×1168 1/32 印张5.375 字数128,000

1981年6月第 1 版
1981年6月第1次印刷
印数: 1—45,000

统一书号: 4103·17
定 价: 0.55 元

前 言

本书是大中专财政（经）学校的试用教材，也可作为财政系统干部和公社财政人员的培训和自学的参考书。

本书主要讲述农村人民公社财政管理的基本业务知识。全书共分七章和一个附录。一至三章讲述公社财政的性质、任务、管理体制和怎样办好公社财政；四至五章讲述公社财政的收入和支出管理的内容和要求；六至七章讲述公社财政预、决算管理和社办企业财务管理的内容和要求；附录说明公社财政总预算会计的内容和要求。

本书是在财政部农业财务司主持下，由沈阳市财经学校姜玉梅、湖北省财金学校汪国玮、北京财贸学院郭晓航负责编写，农财司韩连贵参与了编写并负责全书的总纂定稿。在书稿的编写过程中，得到了辽宁、陕西、湖北、江苏、江西、河北、湖南等省财政厅（局）、财经院校的大力支持和帮助。特别是有些领导和专业干部对本书的初稿提出了许多宝贵的意见。对此，我们表示感谢。

本书是在总结各省的实践经验的基础上写成的。由于参加编写的同志政策业务水平有限，书中可能存在许多缺点错误，希望读者多予批评指正，以便进一步充实修改。

财政部农业财会教材编审组

一九八〇年十二月

目 录

第一章	公社财政的性质和任务	(1)
第一节	公社财政的产生及其性质	(1)
第二节	建立公社财政的必要性	(4)
第三节	公社财政的任务	(7)
第四节	公社财政的作用	(9)
第二章	加强公社财政管理,办好公社财政	(12)
第一节	公社财政管理的内容	(12)
第二节	认真贯彻“发展经济,保障供给”的总方针	(13)
第三节	依靠党政领导,坚持群众路线	(18)
第四节	加强公社财政的组织、制度建设	(20)
第三章	公社财政管理体制	(22)
第一节	公社财政管理体制的意义与建立的原则	(22)
第二节	公社财政管理体制的内容与办法	(24)
第四章	公社财政收入	(29)
第一节	公社财政收入的内容与组织收入的原则	(29)
第二节	公社财政的国家预算收入	(32)
第三节	公社财政的地方预算外收入	(48)
第四节	公社财政的社有收入	(50)
第五章	公社财政支出	(53)
第一节	公社财政支出的内容与原则	(53)
第二节	公社财政的国家预算支出	(56)
第三节	公社财政的社有资金支出	(71)
第六章	公社财政预算与决算	(79)
第一节	公社财政预算	(79)

第二节	公社财政预算的执行	(87)
第三节	公社财政决算	(91)
第七章	社办企业财务管理	(111)
第一节	社办企业财务管理的意义和任务	(111)
第二节	社办企业的资金管理	(113)
第三节	社办企业的产品成本管理	(119)
第四节	社办企业的收入与利润的管理	(122)
第五节	社办企业财务计划管理	(124)
附录:	公社财政总预算会计	(127)
	公社财政总预算会计的意义和任务	(127)
	公社财政总预算会计的核算方法	(129)
	公社财政总预算会计的事务处理	(147)
	会计报表	(154)

第一章 公社财政的性质和任务

第一节 公社财政的产生及其性质

一、公社财政的产生

公社财政，是农村人民公社为了完成国家和公社的政治经济任务，对一部分社会产品进行分配与再分配的一种手段。它具有筹集资金、供应资金、调节平衡和监督资金运动的职能。

公社财政的前身是乡财政。它是在原乡人民政府财政的基础上演变而成的，是随着人民公社制度的建立和人民公社集体经济的发展壮大，逐步建立和发展起来的。

我国农村从农业生产合作社到人民公社的重大变革，必然在生产、分配、交换、消费等方面发生一系列的变化，也必然引起基层财政工作的变化。过去作为国家财政基层组织的乡财政，已经胜利地完成了它的历史使命，而被纳入人民公社的范围。中共中央和国务院根据当时的形势，于一九五八年十二月发布了“关于改进农村财贸管理体制的决定”，对公社实行以“财政包干”为中心内容的农村财政管理办法。这实际上已是公社财政的雏型。但是由于当时的人民公社制度刚刚建立，公社体制尚不稳定（有的以大队为核算单位，也有的以公社为核算单位），公社集体经济还不发展，因此，对公社实行财政包干的管理办法的条件还很不成熟。一九六一年中央制定了农村人民公社条例“六十条”，明确规定了人民公社为“三级所有，队为基础”的管理体制。根据当时形势的要求，对公社财政体制也相应地进行了调

整，将公社“财政包干”的办法改为“统收统支”的管理办法，明确划清了国家财政收支与公社财政收支的界限。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“调整、巩固、充实、提高”方针和巩固人民公社制度，都起到了积极的促进作用。

随着农村人民公社制度的健全和巩固，特别是公社集体经济的发展壮大，国家财政来自农村的收入和拨付公社的各项资金日益增加；随着公社企事业迅速发展，社有资金不断增长，建立公社财政机构，进一步加强公社的财政、财务管理，就成为客观的迫切需要。一九七〇年以来，各地相继建立了公社财政。一九七七年十二月，财政部在湖北省黄陂县召开了十省公社财政工作汇报会议，总结交流了各地区开展公社财政工作的经验，讨论了公社财政管理体制和组织机构设置问题，明确了公社财政的性质和任务。这次会议，对全国各地区开展公社财政工作起了推动作用。

二、公社财政的性质

现阶段，农村人民公社是劳动群众集体所有，农林牧副渔五业并举，农工商相结合的社会主义经济组织。同时，人民公社也是我国基层政权组织和集体经济的领导机构。人民公社这种以生产资料社会主义劳动群众集体所有制为基础的性质和公社无产阶级基层政权的性质，决定了公社财政的性质。它既体现为无产阶级和劳动人民的利益服务的阶级性质，又体现公社集体经济内部的社会主义分配关系。

公社财政是国家财政的基层组织，和国家财政有着本质的联系。它必须按照国家统一的财政税收政策，组织国家财政收入；按照国家统一的财政制度和财经纪律，管理与监督公社财政资金的使用。同时，公社财政又要参与组织管理公社集体经济财务，

通过公社财政预算有计划地筹集资金、供应资金和平衡资金，直接参与公社集体经济的分配与再分配。公社财政是怎样参与分配与再分配的呢？

农村人民公社的生产大队和生产队所创造的国民收入，经过初次分配，一部分以税金形式上缴国家，形成国家财政收入；一部分以公积金形式用于扩大再生产（其中一部分公积金上交公社形成公社财政收入部分）；一部分以公益金的形式，作为社员集体福利基金；一部分以现金和实物形式分配给社员个人。

社办企业创造的国民收入，经过初次分配，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缴公社，作为公社财政收入（有些公社规定企业可提留一定比例的利润，作为企业的留成资金）；一部分以工资形式分配给本企业劳动者。

公社财政集中的财政收入，通过公社财政预算有计划地进行再分配。其收入主要是国家财政拨款给社队的资金和公社集体所有制经济提供的内部积累；其支出大部分用于公社集体经济建设事业的开支，特别是支援农业生产建设和社办企业的扩大再生产；一部分用于公社集体文教科学卫生福利等事业的开支。

从公社财政的分配与再分配的过程中可以看出，公社财政的性质，就是农村人民公社为了实现其职能，完成国家和公社的政治经济任务，对公社集体经济创造的一部分社会产品和国民收入，进行有计划地分配与再分配的过程中，与有关方面发生的经济关系。这种经济关系，按其本质来说，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。所以，公社财政也具有社会主义国家财政的人民性、生产建设性和计划性的基本特征。它是为建设社会主义新农村，发展壮大公社

集体经济，提高社员物质文化生活水平，加快实现农业现代化服务的。

第二节 建立公社财政的必要性

一、建立公社财政，是加强基层财政管理，保证完成国家财政收支任务的需要

党的十一届三中全会，决定全党全国工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来，并明确指出：目前全党必须集中主要精力把我国农业尽快搞上去。只有迅速发展农业集体经济，加快农业现代化建设，才能保证我国四个现代化的实现。近几年来，在党中央的正确领导下，财政部门坚持贯彻以农业为基础的指导思想，切实加强了对农业的支援。国家支援农业的各项资金逐年增加，国家来自农村人民公社的财政收入也不断增长。县级财政来自农村人民公社的收入和用于农村人民公社的支出，都占全县财政收支的一半左右。国家在公社有这么多的财政收支，公社没有一个财政机构来统一管理，显然是不行的。

过去县级财政部门在公社没有设立财政机构，有些公社连财政助理员也没有，有的公社虽有财政助理员，但却干着公社的其它工作。公社范围的财税，由上级派人来征收，公社临时配合，收多少算多少；平时对组织收入、催缴入库、督促检查等工作没有很好做，因而，收入计划的完成没有保障。公社的各项财政支出，一般由县主管部门下达指标，分月拨款。县里下达的支出指标和公社各项事业发展规划结合不起来，公社集体经济发展计划，得不到充分的财力保证。对于县里拨来的各项资金，分别由公社各事业部门的助理员掌握使用，资金使用效果缺乏财政监督，国家财政资金在使用中被挪用、浪费等现象时有发生。这种

情况，公社是看得见，管不着；县财政部门是管得着，看不见，形成县社财政工作脱节，对完成国家财政收支任务极为不利。县级财政要完成国家财政收支任务，只有把国家在农村的财政收支任务落实到公社，使县财政与公社财政紧密地结合起来，切实加强公社管委会对公社财政工作的领导，发挥公社财政的管理与监督作用，是非常必要的。

公社社有资金过去分散在各企事业单位，公社没有综合管理财政、财务的部门，很难做到统一计划、综合平衡、合理调度，普遍存在资金分散、平均分配、盲目使用、铺张浪费和侵占挪用等现象；不能把国家资金与社有资金有机结合、统筹安排，严重地影响了公社集体经济的积累，影响公社因地制宜地兴办各种建设事业，不能发挥公社集体经济领导机构的职能作用。为了迅速改变这种状况，加强基层财务管理，使公社的事权与财权统一起来，以适应社会主义现代化建设的需要，迫切要求建立公社财政。各地建立公社财政后的实际情况，完全说明了这一点。公社建立财政机构以后，一般都担负了国家在公社的财政收支任务；根据统一领导，分级管理的原则，实行了公社预决算制度；对公社各项财政收支，结合公社发展规划，加强了财政的计划管理和监督检查，改变了县、社财政工作脱节现象，使资金分配更为合理，资金使用的效果更符合要求。凡是公社财政搞得好的地区，一般都能完成和超额完成财政收入任务，而且连年超收节支，不断扩大公社积累，有力地促进社会主义现代化建设事业的发展。

二、建立公社财政，是促进农业集体经济发展，加快实现农业现代化的需要

建设现代化农业需要大量的资金。这些资金需要从国家和集体两个方面来解决。国家对农业的投资和对农业事业费、支援社队的支出，虽然逐年有所增加，但是国家所能够提供的资金与客

观需要比较，差距仍然很大。解决农业现代化建设所需要的资金，主要还是要靠公社自力更生，发展生产，增加资金积累。各级财政部门都必须把大力扶持集体经济的发展，提高社队自筹资金的能力，作为一项重要任务来抓。过去财政部门在公社没有建立机构，与公社只是一般的工作联系，帮助发展社队企业与多种经营，停留在口头上多，见实效少。有很大一部分社队企业的技术设备差、供产销不稳定、管理水平低、财务混乱，严重地影响了社队企业的巩固和发展。为了迅速扭转这种状况，有必要建立公社财政，以便加强社队企业财务管理，建立健全规章制度；贯彻经济核算制，讲究经济效益；扬长避短，发挥优势，把经济搞活；提高盈利水平，增加公社积累，以利于加快农业现代化的进程。

实践证明，公社财政建立后，成为公社的一个综合性的职能部门，在公社党政统一领导下，协同各有关部门，根据公社经济建设规划，统筹安排人力、物力、财力，因地制宜地有计划有步骤地发展社队企业，开展多种经营，促进了公社集体经济的发展。

三、建立公社财政，是贯彻勤俭办社方针，发展农村各项事业的需要

勤俭办社，是农村人民公社的根本方针。贯彻勤俭办社的方针，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，公社的事业部门很多，各项事业费开支也很复杂。要贯彻勤俭办社方针，必须建立公社财政，事实证明了这一点。在公社财政建立前，公社各事业单位根据县主管部门下达的指标，分别向县里领报事业经费。上级拨给的各项事业费，往往与公社事业费的需要对不上口径，致使公社各项事业发展受到一定影响。公社对各单位事业费与专项资金的使用，也缺乏统一管理与监督。因此，各项事业费不能更好地合理节约使用。建立公社财政后，有了专门机构，可以根据公社事业发展计划，合理分配

和节约使用资金，充分发挥各项事业费的使用效果。

随着公社集体经济的持续发展，对农村文化、教育、科学技术、卫生保健等事业提出了新的要求，而国家财政资金的增长是有限度的，往往不能满足公社各项事业的实际需要。这就要求公社财政部门把上级财政部门拨给的事业费和社有资金结合起来，综合平衡，统筹安排，保证公社有计划地发展各项事业。

第三节 公社财政的任务

公社财政的职能与任务是密切联系着的。公社财政的任务是筹集资金、供应资金、调节平衡与管理监督资金运动这些职能的具体体现。公社财政工作要贯彻执行“发展经济，保障供给”这个总方针，为建设现代化的、高度民主、高度文明的社会主义强国，为发展集体经济和提高社员生活水平服务。现在具体讲一讲公社财政的任务。

一、积极组织国家财政收入，管好用好国拨资金

组织国家财政收入是公社财政工作的一项重要任务。公社财政部门在上级财政部门 and 公社管委会的双重领导下，按照国家财政、税收政策，积极地组织国家财政收入，及时足额解交国库，保证完成或超额完成国家在农村的各项财政税收任务。

公社财政部门要贯彻自力更生，勤俭办社的方针，认真管好用好各项国拨资金，把支农资金使用的重点放在商品粮、经济作物基地建设和迅速改变穷队面貌上，并积极促进农村人民公社的科学技术、文教卫生等事业的发展，促使农业现代化建设加快步伐，全面完成国家财政在农村的各项收支任务。

二、组织和管理社办企事业财务，管好用好社有资金

公社所属企业、事业单位的财务，是公社财政的基础。社办

企业的利润，是公社财政收入的主要来源。为了壮大公社集体经济，不断增加公社积累，公社财政部门对社办企、事业单位的财务必须加强领导和管理。

公社财政部门对社办企、事业单位财务的管理，要坚持社会主义方向，帮助它们建立健全各项财务规章制度，加强经济核算，改善经营管理，使其增产增收，为公社提供更多的资金积累。公社财政部门对社有资金，要加强计划管理，统筹安排，促进公社经济建设和各项事业的发展。公社财政部门对国家补助的事业费和社有资金安排的事业费，要按计划及时拨付，实行审批和领报制度，并帮助事业单位贯彻厉行节约的原则，严格各项开支标准，加强事业单位的财务管理。此外，公社财政部门还要积极配合主管部门帮助生产大队、生产队做好财务管理工作。

三、统筹安排各项资金，搞好综合平衡

公社财政资金来源的渠道有：国家财政预算内资金，地方预算外资金和公社社有资金，它们都有一定的使用范围。对这些资金的分配和使用是否合理，直接关系到农业现代化的建设速度与公社各项事业的发展。因此，对这些资金进行统筹安排，综合平衡，也是公社财政的一项重要工作。

公社财政部门对这些资金要严格划清渠道，统一管理，分别立帐，全面反映；同时又要根据公社集体经济发展规划，把国拨资金与社有资金有机地结合起来，搞好综合平衡，根据需要与可能进行统筹安排，合理分配。

四、加强财政监督，维护财经纪律

加强财政监督，维护财经纪律，是促进公社集体经济发展，认真贯彻党和国家的方针、政策的一个重要方面，也是公社财政部门的一项重要职责。监督的目的是为了更好地分配和使用各项

财政资金，使各项资金都能按照党和国家的方针政策和公社集体经济发展计划，发挥使用效果。为了达到这一目的，公社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，监督公社所属各部门和企、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。

公社财政部门应督促公社企、事业单位全面完成各项计划，对其经济活动情况进行监督，揭露和反映它们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；对一切贪污盗窃、投机倒把、违法乱纪和铺张浪费等现象，作坚决斗争。

第四节 公社财政的作用

公社财政是一项新工作。几年来，全国多数省建立公社财政的实践证明，它的方向是对的，效果是好的。它改变了原来的条块脱节，使条块结合起来，调动了县社财政的积极性。它在管好用好国家资金，加强社有资金的管理，发展集体经济等方面都发挥了积极的作用。具体表现在：

一、有利于调动公社增收节支的积极性，全面完成国家财政收支任务

建立公社财政，把财政收支任务落实到公社，使公社管委会增强了责任感，更加关心财政工作，经常听取财政部门的汇报，研究财政工作中的问题，统一布置收支任务，使完成国家财政收支任务有了组织上的保证。公社统一管理国家在公社的各项支出，可以改变以往资金管理松弛、“以拨代报”、“以领代报”的错误作法，防止截留、侵占、挪用和摊派平调等现象，并可把社有资金、国拨资金、银行贷款三方面资金结合起来，统筹安

排，合理使用，充分发挥资金的使用效果。凡是建立公社财政的地区，一般都能完成和超额完成国家财政计划，绝大部分公社年年超收，支出略有结余，社有资金也逐年增长，有力地促进了公社各项建设事业的发展。

二、有利于促进社队企业的发展，为农业现代化积累资金

建立公社财政，对于加强社有资金的管理，促进社队企业与多种经营的发展，提高社办企业财务管理水平，增加积累，壮大集体经济，都起到了重要作用。

公社财政部门，认真贯彻“发展经济，保障供给”总方针，想发展社队企业所想，急壮大集体经济所急，积极帮助社队本着经济合理的原则，利用本地资源，发展企业与多种经营，从而提高了社队的积累水平。

在促进社队企业和多种经营发展的同时，公社财政部门还配合公社主管部门帮助企业加强财务管理，建立、健全财务管理制度，坚持用经济办法管理经济，开展班组核算，讲求经济效果。并抓好对企业财会人员的培训辅导工作，不断提高企业财务管理水平，使大部分企业降低了成本，增加了盈利，为农业现代化建设积累了更多的资金。

三、有利于发展农村文教科学卫生事业，提高社员的文化生活水平

在发展生产的基础上，逐步提高社员的文化生活水平，是党的一贯方针。公社要发展文教科学卫生事业，不断提高社员的文化生活水平，就需要有更多的资金和物资。但是，在一定时期内公社可以分配的资金是有限度的，用于发展生产的资金多了，用在消费上的资金就少了。这就要求公社财政对本公社范围内的资金进行合理的分配，既要保证公社生产建设的发展，又要

使社员生活有所改善。所以公社财政在安排公社生产建设和逐步提高社员物质文化生活水平方面的作用，也是十分显著的。

建立公社财政后，把国拨的各项事业费与社有资金安排的事业费，统筹管理，合理安排，就更有利于促进农村文教科学卫生事业的发展，不断提高社员的物质文化生活水平。在实践中，各地公社财政部门在这方面也创造了一些较好的经验。例如有些地区公社财政，对国拨的各项事业费实行“专款专用，计划包干，结余留用，互不挤占”的办法，对于促进文教科学卫生和社会救济、福利事业的发展，取得了良好的效果。有的地区公社财政每年都从社有资金中，安排一定数量的事业费，增办学校、合作医疗、广播文化、抚恤救济和各种福利事业。这一切，对于提高社员的物质文化生活水平，都起着重要的作用。