



陈大杰 吴俊培编著

农村财政

.7

农业出版社

农村经济经营管理丛书

农 村 财 政

陈大杰 吴俊培 编著

* * *

责任编辑 张红宇

农业出版社出版 (北京朝内大街130号)

新华书店北京发行所发行 农业出版社印刷厂印刷

87×1092毫米 32开本 7.25印张 2插页 152千字

1986年10月第1版 1986年10月北京第1次印刷

印数 1—2,000册

统一书号 4144·629 定价 1.20元

出版说明

党的十一届三中全会以来，广大农村实行多种形式的联产承包责任制，促进了农村经济管理体制的全面改革。各级经营管理干部、合作经济经营者、专业户等，为了进一步发展商品生产，加强科学管理，提高经济效益，迫切需要学习经营管理知识。为适应这种新形势，我们编辑出版这套《农村经济经营管理丛书》。内容力求深入浅出，通俗易懂，是较好的自学或培训用参考资料。

这套丛书包括：《经营管理理论入门》、《农村发展规划》、《农业生产责任制》、《农村土地管理与利用》、《农机管理》、《农村科技管理》、《怎样评价农业技术经济效益》、《农村经济合同》、《农村承包合同知识》、《商品经济信息概论》、《商情预测》、《农村企业经营决策》、《农产品运销》、《农产品加工》、《农户经营核算》、《乡镇企业经营管理》、《农村供销社经营管理》、《农村信用社经营管理》、《农村服务业经营管理》、《农村财政》、《农业统计原理》、《农业会计及分析》等分册，将陆续出版。随着形势的发展和应广大读者要求，上述计划还将进一步充实调整。热诚希望读者对搞好这套丛书提出宝贵意见。

1985年4月24日

前 言

为了适应农村经济体制改革的需要，亟需建立农村财政学这一新的学科，专门研究农村的理财之道。陈大杰、吴俊培两同志为创建它作了可喜的新尝试。

《农村财政》是以我国农村经济向商品化、专业化、现代化的转变为条件，较系统地介绍了农村财政中的基本理论，农村理财的基本知识，农村财政管理的基本方法，并就农村财政的进一步改革和发展作了有益的探索。从内容到体系都注意了理论联系实际，吸收了现有财政科研成果，反映了农村财政的一些成功经验，全书具有独自的特色，可供广大农村财政工作者、大中专学校师生作为学习的参考读物，也可以帮助从事农村经济工作的同志，扩大知识面，熟悉农村财政的发展趋势，努力做好农村的各项经济工作。

我国农村正朝着共同富裕的社会主义道路向前发展。农村财政在国家财政体系中占有重要地位。深入研究农村财政经济工作是一项十分重要的任务。《农村财政》的出版为之作出了宝贵的贡献。

湖北财经学院 梁尚敏

1985年6月

目 录

前 言

第一章 农村财政的性质和作用	1
第一节 必须加强农村财政的研究	1
一、什么是农村经济	1
二、农村生产向专业化、商品化、现代化的转变	4
三、农业经济的部门特点和财务特点	10
四、必须加强农村财政的研究	13
五、农村理财传统观念的改变	16
第二节 农村财政的性质和作用	18
一、农村财政的研究对象和范围	18
二、农村财政的性质和任务	19
三、农村财政的特点	21
四、农村财政的职能	23
五、农村财政在地区经济中的地位	25
六、农村财政的作用	28
七、做好农村财政工作应注意的几个问题	30
第二章 农村财政收入	32
第一节 组织农村财政收入的原则	32
一、组织农村财政收入的重要性	32
二、组织农村财政收入的原则	33
三、农村财政收入的形式	37
四、从农村财政收入资金的性质上划分收入的形式	45

第二节 农(牧)业税收收入	46
一、农业税的概念和意义	46
二、农业税的内容	46
三、农林特产税	51
四、牧业税	53
第三节 农村地方各项税收收入	54
一、集体企业所得税	54
二、集市交易税	59
三、牲畜交易税	60
四、屠宰税	61
五、契税	62
第四节 各项税收收入和其他收入	62
一、地方国营企业的所得税和调节税	63
二、产品税	69
三、营业税	71
四、盐税	73
五、增值税	74
六、农村其他收入	78
第五节 农村预算外收入和自筹收入	79
一、预算外收入	79
二、乡(镇)自筹收入	83
第三章 农村财政支出	89
第一节 农村财政支出的构成	89
一、农村财政支出在区域经济中的作用	89
二、农村财政支出的构成	93
三、安排农村财政支出应注意的问题	96
第二节 农村财政支出的内容	99
一、基本建设支出	99
二、支援农村生产支出	106

三、农林水利气象等部门的事业费	108
四、文教科学卫生事业费	117
五、抚恤和社会福利救济费支出	130
六、行政管理费	132
七、预算外和自筹资金支出	133
第四章 农村财政管理体制	137
第一节 我国财政管理体制建立的原则	137
一、财政管理体制的概念	137
二、财政管理体制建立的原则	140
第二节 我国现行的财政管理体制	143
一、我国财政管理体制的演变概况	143
二、现行财政管理体制实行的办法	152
三、现行财政管理体制的特点	156
四、现行财政管理体制测算的举例	156
第三节 农村财政管理体制	157
一、农村财政管理体制的概念	157
二、乡(镇)财政的收入来源和支出范围	159
三、农村财政管理体制的形式	161
第五章 农村财政管理及预算的编制、执行和决算	167
第一节 农村财政管理的必要性	167
一、财政管理的概念	167
二、农村财政管理的必要性	168
三、努力做好农村财政管理工作, 不断提高管理水平	170
第二节 农村财政管理的内容	173
一、直接财政管理	173
二、间接财政管理	178
第三节 农村财政预算的编制、执行和决算	180
一、农村财政预算的编制	181
二、农村财政预算的审查、批准和执行	187

三、农村财政决算·····	194
第六章 乡(镇)财政建设·····	200
第一节 建立乡(镇)财政的必要性和可能性·····	200
一、乡(镇)的历史与现状·····	200
二、乡(镇)财政的历史·····	201
三、怎样才算乡(镇)财政·····	202
四、历史上的乡(镇)财政、公社财政和现在的乡(镇)财政的区别·····	203
五、建立乡(镇)财政的必要性和可能性·····	204
第二节 乡(镇)财政建设·····	207
一、建立乡(镇)财政的条件·····	207
二、乡(镇)财政管理体制的选择·····	209
三、关于自筹资金问题·····	210
四、乡(镇)财政的机构设置和人员配备·····	211
五、乡(镇)财政的职责·····	212
六、乡(镇)财政的作用·····	213
第七章 农村财政的改革·····	215
第一节 农村财政收入的改革·····	215
一、关于农业税制的改革·····	215
二、关于对专业户的征税问题·····	219
三、关于对“联合体”的征税问题·····	220
四、关于农民负担问题·····	222
第二节 农村财政支出的改革·····	223
一、农村财政支出改革的必要性·····	223
二、财政支农资金改革的设想·····	225
第三节 加强县财政的建设·····	226
一、加强县财政建设的意义·····	226
二、适当扩大县财政的权力·····	227

第一章 农村财政的性质和作用

第一节 必须加强农村财政的研究

一、什么是农村经济

农村财政和农村经济有着密切的内在联系，要了解农村财政的重要性，必须了解农村经济的性质特点。

农村是相对于城市的概念，没有城市，也就无所谓农村。农村以从事农业生产为主，并经营一定的工业、商业、交通运输业。它与城市至少有以下几点明显的区别。①农村中对土地的利用以农业生产为主，而城市则以非农业的土地利用为基础。②农村中人口居住密度小，且以农业人口为主，而城市以非农业人口的高度密集的聚居为特点。③农村人口相对稳定，这是因为农村以土地的农业利用为特点，而土地又有不可移动性。城市人口却有流动性的特点。因为城市中并存多种产业和多种职业，文化经济发达，各种各样的人以此作为情报交换中心，这必然导致城市人口以不断的流动形态来保持它相对稳定的人口总量的特点。农村是一个历史的范畴，它在不同的历史时期和不同地区是不相同的。

为了在实践中便于区别，我们采用行政区划的办法来区别农村和城市。因为以行政区域划定的城市更具有典型性。

根据我国宪法规定,我国的行政区域划分如下:全国分为省、自治区、直辖市;省、自治区分为自治州、自治县、市;县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治的地方。并规定,国家在必要时得设立特别行政区。我国在省、直辖市、市、市辖区、县、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府,分别是地方各级国家权力机关和行政机关。民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。目前,我国共有3个直辖市,22个省,5个自治区,领导30个自治州,289个市,2133个县级行政单位。在县以下,截止1984年底,全国共建乡84340多个,民族乡2700多个,建制镇7280多个。所谓农村,是指县(自治县)行政辖区,其下属的镇和乡当然也被纳入农村的范畴。理论界通常把县城和建制镇列入城市的范畴,我们把它们列入农村的范围,主要出于以下考虑。

(一)把县城、镇列入农村的范围有利于把握农村经济结构的变化趋势。诚然,县城、镇,甚至农村集镇有城市的基本特点,只要当这些地区的聚居人口达到一定数量规模之后,就质变为城市。而且,原有城市区域的扩大,往往靠县城、镇、农村集镇来分担大城市的压力,从而使它们纳入城市化的范畴。由此可见,县城、镇是城市和农村相互渗透的地方。把县城、镇列入农村的范畴,且有利于农村经济和农村财政的研究。从我国的现实体制看,我国的县城、建制镇领导着广大农业地区,非建制镇属于乡领导,把它们列入农村的范畴是符合实际的。而且我国农村经济正由自给、半自

给经济向商品经济的转化过程之中，离开对县城、镇、农村集镇的统筹考察，不能反映农村经济结构变化的全貌。至于县城、镇、农村集镇的特殊性使它们可以单独形成集镇经济学，那是另外性质的问题。

（二）把县城、镇、农村集镇包含在农村的范畴之中，有利于探求具有中国特色的农村经济的发展规律。我国是个十亿人口、八亿农民的大国。根据我国农村商品经济的发展情况来看，到2000年大约有三亿多农民将从事非农业劳动。根据西方的发展道路来看，大量的农业剩余劳力都涌进城市，造成城市人口的恶性膨胀。这在短期内确也曾给资本主义带来繁荣。但同时又造成许多难治的“城市病”。比如地价高涨，污染严重，公共设施差，犯罪率增加等。经过一番折腾之后，现在又趋向分散。造成这样的曲折是付出了极大代价的。根据我国特点，要使三亿多人口都被原有城市吸收是根本不可能的，在短期内重新形成几百个城市也没有可能。而且借鉴国外的经验，应该考虑避免先集中，后分散的道路。以集镇来吸收大量农村剩余劳力是既现实又有效的道路。农村经济体制的改革已经出现了农民“离土经营”，“离土不离乡”的新形式。这说明，我国的县城、镇、集镇大部分不会也不应发展为现在意义上的城市，而应该形成城市—集镇—乡村体系，形成我国独特的城市郊外化和乡村城市化的发展道路。

所谓农村经济，就是农村地区经济活动和经济关系的总和。农村经济不仅有物质生产部门，而且有非物质生产部门；不仅有农业（种植业）经济，而且有林、牧、副、渔经济；不只是从事农业生产，而且还从事加工工业、商业、交通运

输业等。商品经济是农村经济发展的必由之路，探求农村经济的发展规律是研究农村财政的前提。

二、农村生产向专业化、商品化、现代化的转变

农村生产向专业化、商品化、现代化的转变必须在三个方面作出努力。

（一）要进行农村经济体制的改革。党的十一届三中全会以后，我国率先对农村经济体制进行了改革，主要解决集体内部劳动“大呼隆”，分配“大锅饭”的问题。

新中国成立伊始，小农经济是汪洋大海。集体经济是使小农经济走上社会主义轨道的组织形式。对此，经典作家早已作过原则性的论述。我国农业合作化运动以后，集体经济是农业经济的骨干力量，辅之以有国营经济和个体经济的形式。目前，国营农业在农业经济中的比重仍然很小，据1980年的统计数字，我国农垦系统国营农场的耕地只有6682万亩，占全国耕地面积总数的4.5%。国营农场的职工只有492万人，占全国农业劳动力总数的1.5%。个体农业经济也只是少数。因此，集体经济的状况对农业的发展具有决定性的作用。

把我国个体农业改造成集体经济，其方向是正确的，成绩是主要的。但对于集体农业的形式主要是沿用苏联集体农庄的制度。传统思想认为集体经济必须具备两个特点，其一是集中劳动；其二是“劳动日”制度即工分制。这种形式对农业劳动中的“大呼隆”，农业分配中的“大锅饭”的问题长期得不到完满的解决。实践证明，用这种传统观念来规范集体经济，不符合我国的国情，把集体经济的这两个表现形式

作为集体经济的固定模式也缺乏根据。对集体经济的这种传统概念应予扬弃。

我国集体农业究竟应采取什么形式，不应该从固定模式出发，而应该从我国的国情出发。首先，我国农业劳动生产力水平具有两重性。一方面，我国农业生产力的水平比较低，生产资料还主要靠耕畜和犁、耙等手工工具，水利灌溉也不普及。从农业的分工情况来看，由于长期受“左”的干挠，“以粮为纲”，全面砍光，农业生产的商品率较低，据估计，农业劳动产品的 $\frac{3}{4}$ 是满足农民自给需要的，只有 $\frac{1}{4}$ 的产品才作为商品，专业化生产的程度并不高。从农业生产的管理水平看，农业劳动中有专业化知识的人很少，文盲比例仍然很大，有的生产队还没有健全的会计核算制度，农业管理水平比较低。这就表明，为了适应生产力水平的发展，我国农业仍然适宜于分散劳动。

但是，另一方面，我国农业中已经具有了一部分适合于社会化生产的因素。比如，建国以来，兴修了大量水利工程，农田灌溉面积已扩大到总耕地面积的45.2%，拥有了一些大中型农业机械，并且在相当范围内使用了电力，土地机耕面积达到41.3%；良种、化肥、农药等的运用也有明显进展，病虫害的防治和测报也有所提高。同时，在分工不发达的同时并存多种经营和某些环节的专业化趋势；在文化水平不高的同时并存一部分能工巧匠。这就表明，我国农业生产力水平的现状具有两重性，它一方面要求组织统一的联合劳动，另一方面又要求分散独立地进行劳动。

我国的农业是国民经济的有机组成部分。由于国营经济

奠定了我国计划经济的基础，因此农业生产力，农业劳动应该同城市工业联系起来考察。我国城市工业的现代化生产方式需要农业提供粮食以及其它多种原料，农业是国民经济的基础。因此，不仅对工业，对农业也要进行自觉的、有计划的控制。没有集体经济这个层次，很难做到这一点。陈云同志一再强调，农业搞了生产责任制以后，仍然要坚持计划经济的原则，明确指出：“在我们企业里头，应该是有计划的，产品没有销路，原料从哪里来，都计划好了，才经营得好。”

农业生产是通过控制植物和动物的生长过程来取得产品的一种产业，有其特殊性。对控制生命过程的劳动对象来说，既要水利灌溉、土壤改良、防治病虫害、良种培育、农业经营方向和范围等进行统一规划，又要根据我国现阶段生产力水平，管理水平不高的特点，由劳动者分散地根据生物的不同情况进行独立决策中采取有效措施，更能有利于农业生产。因此从我国农业生产的特点来看，也具有两重性，既要求集中统一，又要求独立的分散劳动。

总之，根据我国农业的特点，一方面要求分散独立的劳动；另方面要求国家和集体对生产过程的统一调节，因此必须找到一种形式，这种形式要把农业中的两种需要有机地统一起来。联产承包责任制是我国集体农业经济的新形式，它把农业生产中这两方面的客观要求有机地统一起来了。

联产承包责任制是三中全会以来出现的一种新形式。它是以集体经济（从生产关系方面看）为基础的分散劳动，是“分”和“统”的结合体。联产承包责任制的核心是“包”。没有“分”就不能“包”，没有“统”也就无所谓“包”，“包”

把“分”和“统”巧妙地联结起来了。

农业实行联产承包责任制以后，农业中的主要生产资料土地仍然归集体所有，承包者只有经营的权利而不能作为私人占有。农业中的大型农业机械、运输工具和水利设施等则适合于社会化生产，也仍然是集体的财产，由集体掌握，或者集中经营或者专业承包。它们不能被分到一家一户，也不能归个人占有或垄断。至于一些小型农具，如牛、马、驴、骡、犁、耙、小船、板车、手扶拖拉机、小型喷雾器等，本来就不是社会化的生产手段，随着集体土地的分散使用，同时也分散使用。

联产承包责任制促进了农村商品经济的发展，使农村中出现了各种承包专业户和自营专业户，这是自给、半自给经济转向商品经济的必然产物。专业户的产生带来了各种新经济联合体以及各种技术服务组织互相联系结合。这种在专业生产发展基础上的新经济联合体以及各种技术服务组织的产生，代表了农村发展的前景。新经济联合体是在农村生产专业化与集约化的基础上，把农村生产按专业化要求的重新组织。这些联合体是农业同农产品加工工业、储存和销售以及同有关的服务业、运输业、科学技术在经济上、工艺上和组织上的有机结合。但具体形式可以是农业生产过程的联合，也可以包括有关销售商业的联合，也可以是包括交通运输的联合，可以是本地区的联合，也可以是跨地区的联合，可以是同一所有制内部的联合，也可以是不同所有制之间的联合。这种联合体的优点是：第一，可以减少生产、加工、销售过程中不必要的环节。产供销的联合可以建立统一的工艺体系，

消除农产品生产和工业加工在生产阶段上的分离，可以使农副产品就地取材，就地加工，减少损失，提高产品的质量和数量，有利于综合利用资源，保持生态平衡，可以大力发展农村基础设施，实现农村城镇化，有利于缩小城乡差别。第二，联合体有利于农业内部的比例关系和农工商之间的比例关系趋于协调，有利于农村经济结构的合理化。第三，可以提高生产资料的利用率，做到合理地有效地利用土地资源、物质资源、原料资源、技术设备和运输工具等。第四，能在很大程度上解决农业生产和工业生产的季节性差异。由于农业生产和工业生产的淡旺季不同，可以在农业、工业生产中交替使用劳力，保持一年四季有节奏地生产和组织生产过程。农村经济体制的改革大大加速了农村经济的发展，同时也迫切需要产生与此相适应的理财方式。

（二）要对农村的产业结构进行改革，就是要使农村中单纯的农业结构转变为农工商协调发展的结构。农村经济结构以农业为主，但随着生产力水平的提高，经济结构的变化呈现一定的规律性。三十多年来我国农村经济结构变化情况见表1—1。

上表说明，农业（种植业）的比重有下降的趋势，其它部门有上升趋势，社队企业（现为乡镇企业）发展则更快。要使农村经济结构合理化，关键在于使农村产业结构合理化。农村产业结构的变化，是把统一在家庭进行的各种生产不断分解，逐个分解为社会独立的生产部门，使产业结构由自给、半自给经济向商品经济转化，由家庭向社会转化。所以农村产业结构的变化取决于农村商品经济的发展。

表 1—1 农村总产值构成

单位：%

年份	农业 (种植业)	林业	牧业	渔业	副业	在副业中 队办工业	备 注 (选取年代说明)
1949	82.5	0.6	12.4	0.2	4.3		解放初期
1952	83.1	0.7	11.5	0.3	4.4		恢复时期结束
1957	80.6	1.7	12.9	0.5	4.3		“一五”结束
1960	80.2	3.4	6.0	2.7	7.7		困难时期
1965	75.8	2.0	14.0	1.7	6.5		“文革”前一年
1970	74.7	2.2	12.9	1.5	8.7		北方地区农业工作会议召开
1971	75.1	2.5	14.8	1.4	6.2	3.6	开始统计队办工业
1976	69.3	3.3	13.9	1.5	12.0	9.1	粉碎“四人帮”
1978	67.8	3.0	13.2	1.4	14.6	11.7	党的十一届三中全会召开
1980	63.7	4.2	15.3	1.7	15.1	11.2	党的十二大提出翻番起点
1982	62.7	4.1	15.5	1.7	16.0	11.6	

注：①1949—1970按1957年不变价格计算。

②1971—1979按1970年不变价格计算。

③1980年以后按1980年不变价格计算。

④本表以各类总产值为100。

资料来源：《经济研究参考资料》1985年1月12日第4页。

农村经济结构合理化的标准是什么？①要充分发挥农村的优势。我国农村幅员辽阔，各地的自然资源和经济资源的差别很大，因此各地农村经济结构合理化的标准是不同的。但都应以是否充分运用了当地的资源和有利条件为衡量标准。②要使农村各经济部门之间合比例。农村经济是一个相对独立的经济体系，只有使农林牧副渔之间，产供销之间，农业、加工业、服务业之间按比例协调发展，才能加快农村经济的发展步伐。③要保证整体效益和局部效益的统一，宏观效益和微观效益的统一。经济效益高不高是衡量农村经济结构是否合理的重要标志。不能只顾形式，不讲实效，只顾农工商的全面发展，不顾投入产出的关系。