

高等财经管理干部院校试用教材

XIANGCAIZHENGGUANLI

乡财政管理

仇高恩 主编

东北财经大学出版社

高等财经管理干部院校试用教材

乡 财 政 管 理



中财 60078034

仇高思 主编

中央财经大学图书馆藏书章

登录号

449944

分类号

F812.2/37

东北财经大学出版社

(辽) 新登字10号

乡 财 政 管 理

仇高恩 主编

东北财经大学出版社出版 (大连黑石礁)

辽宁省新华书店发行 鞍山新华印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 9 3/4 字数: 210 000

1992年6月第1版 1992年6月第1次印刷

责任编辑: 李春明

印数: 1—6 000

ISBN 7-81005-569-0/F·425 定价: 4.90元

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为高等财经管理干部院校试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1991年1月30日

编写说明

本书列入《全国财政系统成人高校统编教材补充规划》，可作为成人高校农业财务专业的核心课，也可作为财政系统干部培训和在职干部自学的教材。本书根据成人教育的特点，既注意到了突出该书的实用性和针对性，又注意到了理论与实际的紧密结合以及理论的系统性、完整性。

我国乡财政是统筹乡社会财力的综合型财政。基于此点，乡财政管理必须涵盖乡财政预算收支管理、预算外收支管理、自筹资金管理，以及乡企业、行政事业和村级财务管理等方面的内容。这是《乡财政管理》一书的总纲。全书共八章，第一章，乡财政概论；第二章，乡财政管理体制；第三章，乡财政收入管理；第四章，乡财政支出管理；第五章，乡财政决策管理；第六章，乡财政计划管理；第七章，乡财政财务管理；第八章，乡财政监督。

本书第一、二章由仇高思编写；第四、六章由刘寒波编写；第三章由仇高思、刘寒波共同编写；第五、七、八章由陈志勇编写。仇高思负责全书总纂。

本书承蒙胡乐亭、许志荣二同志审稿，他们对本书的体系结构，内容等都提出了非常宝贵的意见，在此谨表谢忱。

本书成书仓促，且限于编者水平，错误之处一定不少，诚望专家、同行赐教。

编者

1990年12月

目 录

第一章 乡财政概论

- 第一节 社会主义乡财政的重建及必要性…………… (1)
- 第二节 乡财政的地位…………… (6)
- 第三节 乡财政的职能、作用及特点…………… (13)
- 第四节 乡财政管理的对象、内容、任务和
要求…………… (20)

第二章 乡财政管理体制

- 第一节 乡财政管理体制的意义和建立的原
则…………… (27)
- 第二节 乡财政管理体制的范围与内容…………… (32)
- 第三节 乡财政预算管理体制的形式及选择…………… (36)
- 第四节 乡企事业财务管理体制的形式…………… (42)

第三章 乡财政收入管理

- 第一节 乡财政收入的原则、形式和内容…………… (47)
- 第二节 农业税收管理…………… (52)
- 第三节 乡财政流转税管理…………… (72)
- 第四节 乡财政资源税管理…………… (83)
- 第五节 乡财政所得税管理…………… (88)
- 第六节 乡财政财产、行为税和特定目的税
管理…………… (93)
- 第七节 乡财政债务收入和其他收入的管理…………… (103)
- 第八节 乡财政预算外、自筹资金收入的管理…………… (106)

第四章 乡财政支出管理

- 第一节 乡财政预算支出的原则、形式和内容……(114)
- 第二节 乡财政支农资金的管理……(120)
- 第三节 支农周转金的管理……(141)
- 第四节 乡财政行政和其他事业费支出的管理…(159)
- 第五节 乡财政预算外、自筹资金支出的管理…(165)

第五章 乡财政决策管理

- 第一节 乡财政管理中的决策问题……(172)
- 第二节 乡财政决策的信息系统……(176)
- 第三节 乡财政决策的程序和方法……(185)
- 第四节 乡财政调节……(199)

第六章 乡财政计划管理

- 第一节 乡财政计划管理的意义和要求……(203)
- 第二节 乡财政预算的编制……(210)
- 第三节 乡财政预算的执行……(227)
- 第四节 乡财政决算……(238)
- 第五节 乡财政预算外资金和自筹资金的
计划管理……(246)

第七章 乡财政财务管理

- 第一节 乡财政企业财务管理……(255)
- 第二节 乡财政行政事业财务管理……(267)
- 第三节 乡财政村级财务管理……(281)

第八章 乡财政监督

- 第一节 乡财政监督的意义和原则……(287)
- 第二节 乡财政监督的内容和方法……(291)
- 第三节 严肃财经纪律, 强化乡财政监督……(297)

第一章 乡财政概论

第一节 社会主义乡财政的重建及必要性

一、乡财政的概念

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，对一部分社会主义产品进行分配和再分配的活动，其实质是反映分配过程中形成的分配关系。

二、社会主义乡财政的重建及必要性

（一）社会主义乡财政的重建

建国以来，我国乡财政的产生与重新建立经历了一个曲折发展的过程。

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，取得了农业的社会主义改造的伟大胜利。农村生产关系的巨大变革，使农村生产力获得了解放，农业生产获得迅速发展。在此期间，部分乡一级政府设置一名专职财粮助理员，负责农业税征收和乡政府事业经费开支等管理工作。与此同时，在部分地区，则试建乡财政，给乡划定一定的收支范围，相应给予一定的财政管理权限。但是，县对乡实行的财政管理体制是高度集中的统收统支体制，乡财政几乎没有什么机动财力，因此，这时的乡财政，

还是一级不完全的财政。

1958年，农村人民公社的建立，改变了乡的行政体制，由人民公社代替了乡政权，随着这一变化，农村财政工作也发生了很大改变——人民公社财政代替了乡财政。公社财政是由原来的乡财政乡农业社的财务合并而成的。因此，公社财政既包括了公社本身的财务收支，又包含有一部分国家财政收支。1958年12月，党中央、国务院颁发了《关于改进农村财贸管理体制的决定》，对公社实行“财政包干”的管理办法。此后的5年，是我国国民经济的严重困难时期，“财政包干”办法难以为继。为便于中央和省集中财力，保证国家财政收支任务的完成，遂又改为“统收统支”的管理办法，并明确划分了国家财政收支与公社财务收支的界限。不过，这样实行统收统支的财政，很难讲它是一级真正的财政。进入70年代以后，随着农村生产力的发展，特别是公社企事业的发展，人民公社集体经济的积累不断增加，国家财政来源于农村的财政收入和拨付公社的各项资金逐年增长，在这种情况下，各地又相继建立了公社财政。1977年12月，财政部召开10省公社财政工作汇报会议，就做好公社财政的基础工作，明确公社财政的任务，进一步加强县财政对公社财政的领导，建立和健全公社财政管理机构和管理体制等问题，进行了研究讨论，会议还总结交流了各地区开展公社财政工作经验。这对各地开展公社财政工作起了推动作用。到1982年底，全国已有26个省、自治区、直辖市建立了公社财政。

党的十一届三中全会以来，我国广大农村进行的经济体制改革，促进了农村商品经济的发展，极大地调动了农民的

积极性。为了适应这一情况，中共中央、国务院于1983年10月发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。通知指出：“随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围”。同年召开全国财政厅（局）长会议，要求各省、直辖市、自治区先选择一、二个县进行建立乡财政的试点工作，以便总结经验，研究制订具体办法。1984年，全国各省、自治区、直辖市都先后专门召开会议，就政社分开，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，会议的重要内容之一是乡财政的建设问题。不少同志理论联系实际，探讨了建立乡财政的必要性，乡财政的职能和任务、收支范围、乡财政管理体制及其机构的设置等，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，有力地推动了在全国范围内建立乡财政的工作。此后，全国多数地区在原公社财政的基础上，相继正式建立了乡财政。1985年4月，财政部颁发《乡（镇）财政管理试行办法的通知》，对乡财政的管理原则、主要职责范围、收支内容、管理体制、组织机构及隶属关系等，都作了原则性的规定。各省、自治区、直辖市可结合本地区的实际情况，制定实施办法。近几年来，随着人民公社的解体和乡政权的建立，也都相应建立了乡财政。不过，这里应该特别提出的是，80年代乡财政的建立，严格地讲应该是重新建立，而不是新建。因为，50年代在我国部分地区建立过乡财政——尽管它们中有相当一部分还算不得一级真正的财政，但是，这并不能因此而否定它是一个历史的存在。

（二）重新建立社会主义乡财政的必要性

我国社会主义乡财政的重建，不是人们主观意志的结果，而是有其深刻的客观必然性。

1. 社会主义乡财政的重建是乡级政权实现其职能的需要。1954年颁布的第一部《中华人民共和国宪法》规定，国家设中央、省（市）、县（市）和乡四级政权。国家财政级次的划分，是由国家政权结构和行政区划所决定的。由此，按照国家政权机构的设置，原则上是一级政权有相应的一级财政。长期以来，我国基本上是四级政权三级财政。50年代，我国部分地区曾试建乡财政，70年代亦曾试建公社财政，但就其实质来讲，它们还根本算不上一级真正的完全的财政，这种状况影响了基层政权职能作用的发挥。80年代，乡政府为了行使自己的职能，完成所承担的政治经济任务，就必须有相应的财权和财力。只有这样把事权和财权结合起来，才能巩固建设乡政权，才能完善和加强乡政权的职能，促进农村经济和各项事业的发展。

2. 社会主义乡财政的重建是农村经济形势发展的需要。党的十一届三中全会以后，全党工作重点已转移到了社会主义现代化建设上。由于党和国家的各项农村经济政策的贯彻落实，极大地调动了亿万农民生产的积极性，农业生产有了很大的发展。我国农村正由过去单一的、自给半自给经济向着商品经济转化，从传统农业向现代化农业转化，特别是以家庭经营形式为主要特征的联产承包责任制的出现，乡镇企业的迅速发展，使得农村在生产、交换、分配、消费等方面都发生了一系列重大变化，小集镇逐步成为农村区域性的经济文化中心，农村已由农、林、牧、副、渔各业生产的领

域，发展为包括经济，社会、科技、文教等各个领域的综合体。上述变化为国家财政分配和管理提供了客观的经济条件，重新建立乡财政就是一件势在必行、顺理成章的事。

3. 社会主义乡财政的重建是分配使用好财政资金，在乡范围内搞好综合平衡的需要。随着农村商品经济的迅速发展，同时，地方财政中来自农村的财政收入逐年增加，财政收支范围的不断扩大，既有本级的收入，也有上级的拨款；既有本级安排的支出，也有管理上级专项支出的任务。从资金来源看，既有国家预算内资金、地方预算外资金，又有一部分自筹资金。而这些资金的范围又不同，对这些资金的分配和使用，反映着不同的来源和用途。乡财政的重新建立，首先，可以加强基层财政管理，分配使用好财政资金。其次，它可以根据乡经济发展规划，把国家资金与乡自筹资金有机结合起来，统筹安排，合理分配，更好地协调积累与消费的比例关系，坚持量入为出和收支平衡的原则，搞好综合平衡，促进农业现代化的建设速度和农村各项事业的发展。

4. 重建乡财政是加强财政监督，严肃财经纪律的需要。社会主义乡财政重建之前，在农村普遍存在财务管理混乱，帐目不全的现象，这就使一些单位和个人有机可乘，大肆违反财经纪律。如有些单位从本位主义出发，偷漏税收，截留利润，转移国家资金，有的超越国家规定权限，擅自决定减税免税，任意提高留利比例和各项专用基金比例；有的以“改革、搞活”为借口，把国家的财产、资金转为集体所有，化大公为小公，化公为私；有的地区在资金分配和使用上只顾工业，以致影响其他各项事业的全面协调的发展；还有财政体制上的问题，对各项事业单位下拨的财政资金仍

采取条条下达直拨的办法，形成各自都管线，都在银行开设帐户等等。财务管理和资金管理的混乱，必然导致一些违法乱纪行为的产生。这不但严重影响国家财政收入，损害国家利益，而且影响到资金使用效果，干扰改革开放，败坏社会风气。重建乡财政，可以克服以上种种弊端。乡财政的重要职责，就是加强财政监督，严肃财经纪律，促进农村经济的发展。乡财政通过制定管理制度，加强财务、会计核算，加强监督检查，堵塞漏洞，发现问题及时处理，就可以维护国家财经纪律，保证国家政策法令的贯彻执行，促进农村经济的发展。

第二节 乡财政的地位

乡财政作为我国社会主义财政体系中的重要组成部分，参与农村国民收入的分配和再分配，从而对农村社会再生产乃至整个社会再生产诸环节都有着重要的制约作用。这是乡财政的一个重要的基本理论问题。

一、乡财政在我国社会主义财政体系中的地位

我国国家财政的组成是与我国国家政权的分级管理和行政区域的划分密切联系在一起的。原则上，凡是有一级政权都有一级财政，一般来讲，我国政权共分为中央、省（直辖市、自治区）、县（市、自治县）和乡（镇）四级，与此相适应，国家财政也分为四级，它们是：中央财政、省（直辖市、自治区）财政、县（市、自治县）财政和乡（镇）财政。它们共同构成我国社会主义财政体系。乡财政是我国社会主义财政体系中最基层环节和必不可少的有机组成部分，

在财政体系中占重要地位。

1. 乡财政是连接国家财政和农村经济的纽带。乡财政作为国家财政体系中的一个组成部分，是连接国家财政与农村经济之间的纽带。这主要表现在：一方面，乡财政部门担负着相当一部分国家财政收入的组织任务，并且乡财政部门还直接负责农（牧）业税、农林特产税等几项农村税收的征收管理工作；另一方面，乡财政部门担负着大部分支农资金的安排和促进农村各项事业发展等重要的国家财政支出任务，并且随着农村经济不断发展壮大，乡财政在这方面的地位还将不断增强。

2. 乡财政与城市财政相互补充、相互交流，共同促进城乡社会经济的繁荣。按地域关系划分，我国财政可分为城市财政和农村财政（主要由乡财政组成）。城市财政主要为城市社会经济发展服务，农村财政，特别是乡财政，主要为农村社会经济发展服务。城市是我国先进生产方式的集中地，是我国社会经济发展的骨干力量。农村居住着我国80%以上的人口，担负着为城市发展提供必要消费品种和相当部分工业原材料的任务，同时也是城市工业品特别是消费品的主要市场。因此，城市和农村是相互制约、相互依托、紧密联系在一起的。处理好城乡之间的关系是加速发展我国国民经济的必要条件，其中处理好城市财政和乡财政之间的关系，使之密切配合、相互补充，是处理好城乡关系的主要内容之一。所以，从这一角度上来说，乡财政在整个国家财政体系中的地位，是一个必不可少的有机组成部分。

3. 乡财政是国家农村财政政策、制度和纪律的具体执行者。为了促进农村社会经济的发展，贯彻落实党和国家在

农村的路线、方针和政策，国家财政都会相应制定出一些政策、制度和纪律，如农村税收政策、预算制度和财经纪律等等。这些政策、制度和纪律的真正贯彻执行，虽然是各级财政部门的共同任务，但乡财政在其中占显著的地位。因为乡财政是处在农村经济活动第一线的具体领导者和组织者，最了解农村生产发展的实际情况，与广大农民的利益也有直接的密切联系。这一方面表明乡财政能更好地领会国家财政政策、制度和纪律的精神实质，能够把它们迅速地真正贯彻到实处，另一方面表明乡财政部门能迅速地了解和发现财政政策、制度和纪律执行中存在的问题，能为财政决策部门重新进行决策提供可靠的信息，这对于减少由于政策和制度的失误所造成的损失具有十分重大的意义。因此，从这一意义上讲，乡财政对贯彻执行国家的财政政策、制度和纪律也居于十分重要的地位。

二、乡财政在农村国民收入分配中的地位

乡财政在农村国民收入分配中的地位是一个十分重要的问题，是我们认识和分析乡财政在农村社会再生产中的地位的前提。

（一）乡财政参与农村国民收入分配和再分配

乡财政参与农村国民收入的初次分配的形式是：第一，通过税收形式强制地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进行分配；第二，以上交利润和管理费的形式参与乡村企业税后利润的分配；第三，以自筹的形式对乡村企业和农民的纯收入进行分配。乡财政通过上述形式取得的收入，形成乡财政预算收入、预算外收入和自筹资金收入。然后一方面将这些资金用于社会扩大再生产和

非生产性基本建设等方面，形成积累资金；另一方面还将这些资金的很大部分用于农村文教科卫和行政、管理等方面，形成消费基金。

可见，乡财政同农村国民收入的分配和再分配都有密切的关系。

（二）乡财政在农村国民收入分配中居于关键地位

为了保证农村经济的协调发展和广大农民生活水平的提高，最大限度地促进社会主义农村经济和各项事业的发展，乡政府必须根据客观经济规律的要求，在全乡范围内有计划地组织社会再生产，安排农村国民收入的分配。为此，乡政府通过乡财政分配活动，直接参与相当部分的农村国民收入的分配，正确安排农村国民收入中的积累和消费及其内部的比例关系，影响和制约着农村信贷分配、价格分配、乡村企业财务、劳务分配等一系列分配杠杆的活动。

1. 从乡财政分配广度方面看，乡财政具有涉及面广的特点。它可以参与农村社会总产品分配和再分配的各个方面，涉及农村商品生产领域和非商品生产领域，使广大农民和农村各企事业单位都直接或间接地与之发生关系。正因为这样，农村国民收入的分配和再分配的状况必然会反映到乡财政上来，为乡政府调节和控制农村国民收入的分配活动提供信息，对农村国民收入的分配起着调节、控制和制约的重要作用。

2. 从乡财政分配的数量方面来看，乡财政每年掌握和控制的预算资金、预算外资金和自筹资金要占当年农村国民收入的相当大部分。尽管乡财政控制的这部分资金并没占到农村国民收入的大部分，但这部分资金是在全乡范围内集中

分配的，较之于农村国民收入的其他部分，具有相对的集中性和固定性的特点，因此对于农村国民收入分配中各种比例关系的形成，发生更大的影响。

3. 从乡财政分配对农村国民收入分配中积累和消费比例关系的形式来看，我国农村生产力水平普遍低下，农村生产的收益水平不高，农村国民收入中纯收入所占的比重相当低，作为主要是参与社会纯收入分配和再分配的财政分配，乡财政自然就集中了农村国民收入中的大部分的纯收入。乡财政支出不是用于积累性支出，就是用于消费性支出，而二者的比例，对于农村国民经济中最终形成积累和消费的比例起着重大制约作用。

4. 从乡财政分配与农村国民收入的其他分配形式的相互关系来看，参与农村国民收入分配的形式除财政以外，还有价格分配、农村信贷分配、工资分配和乡村企业财务分配等形式。价格的升降、工资的调整，以及农村信贷和乡村企业财务分配的变化，最终都直接或间接地反映到乡财政上来，并受乡财政分配的制约。因为，这几种分配都会对乡财政的收支产生影响。所以乡财政的承受能力就成为制约其他分配形式变化方向和幅度的重要因素。

三、乡财政分配同其他分配形式之间的关系

（一）乡财政分配同工资分配的关系

农村的工资分配主要表现在乡村企业劳动者和农村事业行政单位职工的工资分配两个方面。乡财政分配与农村工资分配之间的关系也就表现为乡财政分配与乡村企业劳动者工资分配、乡财政分配与乡事业行政单位职工工资分配之间的关系。