

县乡财政管理

主 编 方荷生 许彦珍
副主编 郭卫民 尤来宗



中国财政经济出版社



中财 B0003379

县乡财政管理

主 编 方荷生 许彦珍

副主编 郭卫民 尤来宗

CD253/02

中国财政经济学院图书馆藏

402170

第 二 卷

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

县乡财政管理

方荷生 许彦珍 主编

※

中国财政经济出版社出版发行

(北京东城大佛寺东街8号)

常熟市白云印刷厂印刷

※

850×1168毫米 32开 8.5印张 200 000字

1992年第1版 1992年北京第1次印刷

印数:1—3000 定价:5.20元

ISBN 7-5005-1571-5/F·1481

前 言

县乡财政是我国财政体系中的重要组成部分，是国家财政的最基层。我国是一个人口众多、以农为本的社会主义国家，县乡人口近9.5亿人，占全国总人口的85%。全国有2353个县（包括县级市），7万多个乡镇。目前财政收入超亿元的县有135个，超千万元的乡镇235个，县乡财政在我国财政管理中占有重要地位。

改革开放以来，我国县乡经济正以经济“小巨人”的姿态，活跃在国民经济的舞台上，县乡经济成为独立性越来越强的经济领域。县乡经济既包括以农为主的农村经济，又包括以工业、商业、建筑业、交通运输业为主的小城镇经济，既有以集体经济为主的乡镇企业，又有全民所有的国营企业，加上各种形式的中外合资企业和私营企业，使县乡经济成为一种具有中国特色的地域经济。开展对县乡财政管理的研究，促进县乡经济的发展，对于缩小城乡差别、工农差别、建设社会主义新农村有着重要意义。

在注重国家财政宏观调控理论研究的同时，应当加强对县乡基层财政的研究。我们本着改革求新的精神，在理论与实践相结合的基础上，对县乡财政管理进行了有益的探讨，力求系统地、完整地阐明县乡财政管理的基本理论、基本知识，如实反映县乡财政工作中的新情况、新问题和新经验，探索和建设一条具有中国特色的县乡财政管理的路子。

参加本书编写的同志大多数都是从事市、县财政领导工作和财政教学的财政专业干部。按照章次顺序是：方荷生第一、二章；吴可立第三章；张凡、郭卫民第四章；周湘娣第五章；柯菊明第六章；尤来宗第七章；徐稚章第八章；许彦珍第九章；解轸章第十

章；朱伟第十一章。全书由方荷生、许彦珍总纂定稿。本书在编写过程中得到了财政部、江苏省财政厅、西安市财政局、苏州市财政局、南通市财政局、徐州市财政局、盐城市财政局、连云港市财政局和四川广安县财政局有关同志的帮助和支持，听取了他们提出的许多宝贵意见，他们是：赵文娟、秦柏生、刘惠人、张葆谦、周厚荣、权太保、季步江、邵桂芳、李小平等同志。特此致谢！限于作者水平有限，错误和不妥之处实难避免，敬请读者指正。

作者

1992年2月

目 录

| | |
|----------------------------------|---------|
| 第一章 县乡财政管理概论 | (1) |
| 第一节 县乡财政管理概述 | (1) |
| 第二节 县乡财政管理的特点和内容 | (7) |
| 第三节 县乡财政管理的任务和作用 | (10) |
| 第二章 县乡财政在我国经济建设中的地位 | (15) |
| 第一节 县乡财政在农村经济建设中的地位 | (15) |
| 第二节 县乡财政和小城镇建设 | (22) |
| 第三章 县乡财政管理体制的设计 | (31) |
| 第一节 县乡财政管理体制的概念及其建立的原 则 | (31) |
| 第二节 县乡财政管理体制的沿革及其发展规律 .. | (35) |
| 第三节 现行县乡财政管理体制的内容和管理办 法 | (42) |
| 第四节 完善县乡财政管理体制的设想 | (49) |
| 第四章 县级财政收支管理 | (54) |
| 第一节 县级财政收入管理 | (54) |
| 第二节 县级财政支出管理 | (67) |
| 第三节 县级财政预算管理 | (78) |
| 第五章 乡镇财政收支管理 | (91) |
| 第一节 乡镇财政收入管理 | (91) |
| 第二节 农业税 | (96) |
| 第三节 乡镇财政支出管理 | (104) |
| 第六章 县乡预算外资金管理 | (115) |

| | | |
|-------------|---------------------------|--------------|
| 第一节 | 预算外资金概述····· | (115) |
| 第二节 | 县预算外资金管理····· | (121) |
| 第三节 | 乡(镇)预算外资金管理····· | (132) |
| 第四节 | 县乡预算外资金管理的改进办法及设想····· | (139) |
| 第七章 | 县乡财政信用资金管理····· | (145) |
| 第一节 | 财政信用概述····· | (145) |
| 第二节 | 县乡财政信用资金的来源····· | (149) |
| 第三节 | 县乡财政信用资金的运用····· | (153) |
| 第八章 | 财政支农周转金的管理····· | (159) |
| 第一节 | 财政支农周转金的意义和作用····· | (159) |
| 第二节 | 财政支农周转金的组成和投放····· | (164) |
| 第三节 | 财政支农周转金的管理····· | (172) |
| 第九章 | 乡镇企业财务管理····· | (186) |
| 第一节 | 乡镇企业财务管理概述····· | (186) |
| 第二节 | 乡镇企业资金管理····· | (196) |
| 第三节 | 乡镇企业产品成本管理····· | (212) |
| 第四节 | 乡镇企业利润管理····· | (221) |
| 第十章 | 县级财政建设····· | (228) |
| 第一节 | 县级财政建设的意义和基本要求····· | (228) |
| 第二节 | 财政收入亿元县的财政建设····· | (236) |
| 第三节 | 补贴县的财政建设····· | (243) |
| 第十一章 | 县乡财政法制建设与财政监督····· | (247) |
| 第一节 | 县乡财政法制建设····· | (247) |
| 第二节 | 县乡财政监督····· | (254) |

第一章 县乡财政管理概论

第一节 县乡财政管理概述

我国实行“统一领导、分级管理”的行政管理原则，在中央统一领导下，建立了各级地方政权，根据有一级政权，就有一级财政的原则，建立与行政体系相一致的财政体系。我国财政体系分为中央财政和地方财政两大部分，地方财政是国家财政的基础。

一、地方财政体系

地方财政体系包括省（自治区、直辖市）财政、县（县级市、自治县）财政、乡（镇）财政。县、乡两级财政是地方财政的重要组成部分，是国家财政的最基层。依据我国宪法规定，地方政权应“依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”^①地方各级财政是为实现地方政权的职能所进行的各项财政分配活动，是地方政权存在和从事行政管理的物质基础。地方各级财政通过对财政资金的分配和管理，制定适合于地方政治经济需要的财政经济政策、财政制度，促进地方经济和社会事业的发展，增加地方财政

^① 《中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议文件》人民出版社1983年版，第59页。

收入，充实国家财政的基础。

地方各级财政管理是我国社会主义财政管理的重要组成部分，是国家财政管理的基础。地方各级财政在“统一领导、分级管理”的基本原则指导下，正确处理中央财政与地方财政之间、地方财政各级之间的财政分配关系，是加强地方财政建设、完善财政管理体制的重要方面。我们应当看到，由于财政资金的分配体现着经济利益的分配，中央财政与地方财政，以及地方各级财政之间，在根本利益一致的基础上也存在着一定矛盾，如全局与局部的矛盾，各地经济利益之间的矛盾，长远利益与眼前利益的矛盾等，这些矛盾在财政资金的分配中是客观存在的，忽视和回避这些矛盾是不可能做好财政工作的。因此，必须认真贯彻“统一领导、分级管理”的原则，实行分级财政，建立和完善地方财政分配体系，才能正确处理中央集权与地方分权，以及地方各级之间的权责利关系。在处理中央财政与地方财政分权的关系上，要明确中央财政是国家财政的主体。地方财政的分级管理，顺应了我国有计划商品经济发展的需要，进一步完善了我国财政分配体制，使地方财政能按自己相对独立的活动范围和运动规律，进行财政分配活动，提高地方财政管理水平，这对促进地方经济和事业的发展有着重大意义。

地方各级财政管理机构受各级人民政府领导，同时，在政策上、业务上还受中央财政的指导和宏观调控。在管理权限和划分收支范围上，应保证地方有稳定的财政收入来源，地方财政也有权在管理职权范围内制定地方财政政策和法规，使地方各级财政成为能行使职权的地方一级财力管理部门。

随着政治经济体制改革的不断深化和财政管理职能的强化，地方财政体系将日趋完善，地方财政体系中的城市财政、县财政、乡镇财政、民族地区财政、特区财政等形式的分级财政相继出现

并日益完善，为进一步处理好中央财政与地方财政之间的分配关系，地方各级财政之间的分配关系，完善我国财政分配体制创造了条件。当前，我们应在强调加强中央财政宏观控制的同时，注重加快地方财政的建设，尤其是县、乡两级基础财政的建设，搞活县、乡财政，才能保证中央财政宏观调控，省级财政中观调控的有效性和及时性。

二、县、乡财政的关系

1989年，我国有2353个县，七万多个乡、镇，平均每个县30个乡、镇，县、乡人口近9.5亿人，1989年县、乡财政收入770亿元，大体相当于该年全国财政收入的（不含国外借款）22.5%，占地方财政收入的41.8%。县、乡财政支出845亿元，占全国财政支出的27.8%。全国2353个县中，上解县1056个，上解收入200亿元，补贴县1297个，补贴支出166亿元。1991年财政收入超亿元的县有135个，其中超2亿元的县25个，超3亿元的县12个，超4亿元的县4个。财政收入超千万元的乡镇有235个。这些亿元县、千万元乡镇大都集中在我国东南部沿海地区。

县财政、乡（镇）财政是我国地方财政体系的重要组成部分，是国家财政的最基层。从我国目前情况来看，县、乡两级财政虽然在财政管理的职权、范围等方面有所不同，但县、乡财政的性质、特点和职能以及在地区中的地位和作用基本上是相同的，目标是一致的。尤其是在农村经济和小城镇建设方面，县、乡财政所发挥的作用是相同的。县、乡两级财政在行政关系上、分配关系上、业务关系上都十分密切。因此，在对乡财政的发展进行单独研究和总结的同时，有必要对县、乡两级财政从总体上进行研究和探讨，找出两者的共同之处，加以归纳、总结、提高，认真处理好县、乡两级财政的分配关系。

从我国政权组织结构上来看，县、乡地方政府担负着县、乡区域范围内的经济建设和行政管理的主要任务，是县、乡区域范围内的经济建设和城镇建设的组织者和领导者。省一级政府的方针、政策都是通过县、乡政府下达贯彻，直到广大农村、千家万户。所以，县、乡政权自古以来就是我国政权组织和行政管理的基层政权组织；县政府、乡政府所在地县城（城镇）是历史上所形成的周围农村地区的政治经济文化中心，是农村现代文明的传播中心。县级财政与城乡经济有不可分割的密切联系，农村经济正向商品经济和小城镇经济转化，离开对县级（城镇）经济的统筹考察和研究，就不可能正确地反映出农村经济结构变化的全貌；从县、乡财政管理来看，县财政是我国财政的基础，乡财政是最基层。县级财政是乡财政的上级领导部门，县财政又是省级财政的方针、政策、措施的贯彻执行部门，具有承上启下的作用。

目前，在全国各地乡财政机构设置、人员配备等方面发展不平衡，县财政仍然担负着乡财政许多实质性的业务工作，另外乡财政也离不开县财政的支持和业务指导。县级财政总预算是国家预算的主要组成部分，而乡财政预算目前尚处于建立和完善之中，其预算的编制、执行、调整和决算大都由县财政进行。所以，县、乡财政有着不可分割的密切联系。

三、县乡财政的发展现状

现阶段必须加强县、乡经济和县、乡财政建设的研究，抓好县、乡财政工作，对于增加县级财力，巩固和发展国家财政基础，对于增强我国财力和综合国力，缓解当前财政困难具有重大意义。建立以县、乡财政为我国基础财政，以农村经济建设和小城镇建设为目标的具有中国特色的地方经济体系，是我国经济发展的重大战略决策。

县乡财政既是国家财政的有机组成部分，又是国家财政的重要基础。搞好财政工作，必须从基础抓起，把基础工作抓好。当前，对县级财政要抓“两手”，即一手抓财政收入超亿元县，一手抓扶贫县、补贴县，抓好这两手，对于改善我国财政状况，走出财政困境具有重大意义。

1991年，我国财政收入超亿元的县有135个，位居前十位的县（包括县级市）依次是：上海市嘉定县、广东顺德县、江苏无锡县、上海市川沙县、浙江肖山市、广东南海县、江苏常熟市、江苏江阴市、上海市上海县、江苏武进县。这些县的财政收入均在3.4亿元以上，最多的上海市嘉定县财政收入达4.4亿元。财政收入亿元县最多的是江苏省，达24个。按财政体制计算，亿元县上解额占全国上解县上解额的50%左右。目前，全国财政收入达5000万至1亿元之间的县近250个，随着改革开放的深入，经济进一步的发展，每年都会有大批县跨入亿元县的行列。

1989年全国有补贴县1297个，占县级预算单位总数的55%。财政补贴县财政收入177亿元，占县级财政收入的23%，财政支出354亿元，占县级财政支出的42%。补贴县分布在28个省、自治区。补贴县中财政收入在100万元以下的有78个。经过各地的扶持，一些补贴县的财政自给能力有所提高，减少了财政补贴支出。

目前，全国已有90%以上的乡镇建立了乡镇财政，乡镇财政干部达到20多万人。由于各地的经济发展不平衡的制约，乡镇财政发展也是极不平衡的，1989年全国平均每个乡镇预算内财政收入只有61万元的水平，财政收入超千万元的乡镇有235个。许多财政收入超亿元县都是农村乡镇经济迅速发展而形成的，以农村乡镇经济发展较快的江苏为例，1991年江苏省农村工农业总产值（按现价计算）超亿元的乡镇已达555个，最高的吴江盛泽镇达

16.88 亿元。这些亿元乡镇经济的基本特征是：

1. 经济发展快，贡献较大。1991 年亿元乡镇实现农村社会总产值 1532 亿元，占全省农村社会总产值的 66.3%，上交国家税金 39.52 亿元，占全省农村上交国家税金的 65%。这就是说占全省乡镇总数四分之一的亿元乡镇创造了占全省农村三分之二的社会总产值和税金。

2. 以乡镇工业为主，农副工协调发展。1991 年亿元乡镇实现工业总产值 1183 亿元，占亿元乡镇实现的社会总产值的 77.3%。亿元乡镇拿出 8.49 亿元支援农业生产，平均每个乡镇 153 万元。使农副工协调发展。

3. 物质基础雄厚，发展后劲较足。1991 年亿元乡镇的乡镇企业拥有固定资产达 314.81 亿元，占江苏省乡镇企业拥有固定资产的 75.8%，平均每个乡镇拥有固定资产 5672 万元。许多乡镇企业拥有国内先进的技术装备。

4. 对外开放，外向型经济发展迅速。1991 年亿元乡镇出口产品总额达 133 亿元，占全省乡镇企业出口产品总额的 88.7%。555 个亿元乡镇中，有 565 个产品出口，平均一乡一品出口。目前，在经济开放的大气候下，引进外资的热潮正在亿元乡镇兴起，以出口创汇为主的三资企业与日俱增，出现了迅速发展外向型经济的好势头。

5. 经济效益较好，多数乡镇达到小康水平。1991 年亿元乡镇的企业实现利税总额 75.75 亿元，占全省乡镇企业实现利税总额的 86.1%。亿元乡镇 1991 年农民人均纯收入达 1044.8 元，比全省平均水平高 303 元。许多亿元乡镇已基本达到小康水平。

第二节 县乡财政管理的特点和内容

一、县、乡财政管理的特点

县、乡财政是国家财政的重要组成部分，是国家财政管理的基层环节。县、乡财政在一定范围内，通过对一部分社会产品或国民收入进行分配和再分配，来促进地方经济建设和社会事业的发展。县、乡财政除了具有财政的一般特征之外，还具有自身的一些特点，认识县、乡财政管理的特点，对搞好县、乡财政工作具有积极意义。县、乡财政管理具有以下几个特点：

(一) 县、乡财政管理具有县、乡经济综合性和开放性的特点

县、乡经济决定县、乡财政。县、乡经济的综合性、开放性决定了县、乡财政具有综合性和开放性的特点。县、乡经济是以农业为主体的综合经济。种植业、林业、畜牧业、渔业、养殖业等第一产业，构成了农村经济的主体。农业是我国整个国民经济的基础，为社会提供必不可少的生活资料和工业原料，也是县、乡财政收入的主要来源。除农业之外，县、乡经济还包括从事加工生产、商业服务、交通运输等经济部门和行业，即第二、第三产业，它们也构成了县、乡财政收入的重要来源。由于县、乡经济面广、行业多、生产经营分散，国家利用价格形式进行市场调控。因此，农村经济具有一定的开放性，这有利于农村商品经济的发展，也使县、乡财政管理具有开放性的特点。县、乡财政应利用县、乡经济的综合性、开放性的特点，实行全方位开放，努力发展外向型经济，在发展第一产业的基础上，大力发展第二、第三产业，大搞多种经营和土地综合开发经营，利用多种资金来源渠道，努力增加投入，开展横向经济联合，促进商品生产的发展，才

能增加财政收入。

(二) 县、乡财政管理具有鲜明的地方性和区域性

县、乡经济是相对独立的完整的经济体系，具有鲜明的地方性和区域性。县、乡经济大都根据各地不同的经济特点，发挥地区经济的优势，而形成具有地方特色的区域经济，或称“地区经济模式”，如苏南模式、温州模式、佛山模式、耿东模式、阜阳模式等。县、乡经济不要求建立门类齐全的国民经济体系，但必须建立具有一定平衡协调关系的两大类经济：一类是以农业为主体包括工业、建筑业在内的物质生产部门；一类是为城乡居民生活提供服务和从事商品流通的非物质生产部门，如商业服务业、交通运输业、行政管理、文化教育卫生等部门。县、乡财政管理应当在此基础上，充分发挥本地区经济优势，建立具有地方特色的经济体系和支柱产业，才能开发县、乡经济的优势财源。

(三) 县、乡财政管理具有县、乡经济的多样性和分散性

县、乡经济的多样性、分散性，主要表现在县、乡经济中多种经济成分和多种经营方式并存，各种经济活动分布于广大城乡。在县、乡经济中，既有县办全民所有制的地方国营企业，也有集体企业；既有大量从事个体生产的专业户和农业劳动者，也有村办、乡办的乡镇企业；既有国内投资办的企业，也有外资和中外合资办的企业。县、乡经济存在全民、集体、个体、外资等不同的经济成分和多种经营方式，同时又有众多的农业经营者分散在广大农村，使县、乡财政管理具有多样性、分散性的特点。县、乡财政收入也主要来自广大农村地区的集体企业（包括乡镇企业）和农业个体经营者；财政支出，尤其是财政支农支出，也面对千家万户，政策性强，分布面广。县、乡财政的多样性、分散性，使县、乡财政管理的难度比较大。

二、县、乡财政管理的内容

县、乡财政管理的内容同省（自治区）财政管理的内容基本上是一致的，主要区别在于县、乡财政管理的范围和权限不同。县、乡财政管理的主要内容是：

编制县、乡两级预算，力求做到预算平衡，略有结余；

审查所属各部门、各单位的财务计划和单位预算，编制乡镇财政预算，汇编县总预算草案，报经同级人民政府和人民代表大会审查批准，并上报省（自治区）财政；

执行县、乡预算，指导下属单位预算的执行；

正确贯彻各项财政政策，大力组织财政收入，合理分配和有效使用财政资金；

编制县、乡财政决算，审查所属各部门、各单位的会计报表和决算。汇编县、乡财政决算草案，报同级人民政府和人民代表大会审查批准，并上报省（自治区）财政；

根据国家和上级有关政策法令、规章制度、指示文件，制定具体的实施办法，经批准后贯彻执行。

县、乡财政负责监督所属部门、单位的财务计划和单位预算的执行，检查其贯彻执行财政政策、法令、条例、指标和制度，以及遵守财经纪律的情况；

县、乡财政负责指导和监督预算外资金的使用，实行计划管理，坚持收支平衡；

县、乡财政要为发展县、乡商品经济，发挥地方经济优势，促进地区间横向经济联系，及时有效地提供各种经济信息；

加强县、乡财政干部队伍建设，多形式、多渠道开展对财政干部的培训，提高县、乡财政管理干部的素质，实现财政管理的科学化、现代化。

第三节 县、乡财政管理的任务和作用

一、县、乡财政管理的任务

县、乡财政是为实现县、乡两级财政的职能所进行各项财政分配活动，为地方经济建设和社会事业的发展，为县、乡政府行使政权提供财力保证。同时，一部分县、乡财政也担负着为国家提供财政资金的任务。县、乡财政管理的基本任务主要有以下几个方面：

(一) 为县、乡政府实现国家政治经济任务提供财力保证

县、乡政权是国家政权的基础，是国家基层政权组织，其主要任务是保证党和国家在地方的政治经济战略目标的实现。党和国家在不同时期的政治经济任务主要通过地方各级政权来贯彻执行。任何政权的存在及其政治经济任务的实现，没有一定的财力保证和支持是不可能做到的。县、乡财政为县、乡政府完成党和国家的政治经济任务提供了财力保证。因此，为县、乡政府行使政权、完成党和国家的政治经济发展战略目标提供财政支持，是县、乡财政的首要任务。

(二) 组织财政收入，合理分配、使用财政资金

县、乡财政是国家财政的基础，财政收支方面的大量工作都是由县、乡财政来完成和实现的。县、乡财政承担着既为地方经济建设和事业发展，为实现县、乡政权的职能筹集财政资金，又为省（自治区）财政和中央财政筹集财政资金的双重任务。从目前我国县、乡财政状况来看，财政收入极不平衡，全国财政收入超亿元的县有135个，占全国县数的5.7%，大部分县、乡财政的自给率低，全国有1297个县财政不能自给，占全国县数的55%，