

新编乡镇财政管理

邢俊英 主编

中国农业科技出版社



新编乡镇财政管理

邢俊英 主编

027961



中央財政金融學院圖書館藏

431199

115 - 8/20/94

中国农业科技出版社

(京)新登字061号

内 容 提 要

自中共中央、国务院1983年作出“随着乡政府的建设，应当建立一级财政”的决定以来，我国乡镇财政建设取得令人瞩目的成绩，已成为我国财政的重要组成部分。为配合国家颁发《乡镇财政管理办法》编写此书。

本书内容包括：乡镇财政基本理论，财政体制，收入与支出，预算和决算，综合财力管理，支农周转金管理，国库管理、监督的内容和方法，乡镇总预算会计等。本书既可作为高等财经院校的教材，又可作为我国乡镇财政人员系统学习的工具书。

新编乡镇财政管理

主 编 邢俊英
责任编辑 尹燕华

中国农业科技出版社出版(北京海淀区白石桥路30号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市燕山联营印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32 印张：7.875 字数：170千字

1994年4月第一版

1994年4月第一次印刷

印数：1—1000册 定价：8.00元

ISBN 7-80026-678-8/F·67

前 言

自中共中央、国务院1983年作出“随着乡政府的建设，应当建立乡一级财政”的决定以来，乡镇财政的建设至今已10个年头，取得了令人瞩目的成绩。乡镇财政已成为国家财政的重要组成部分。

为适应我国乡镇财政的进一步改革，探索和总结乡镇财政的基本理论和实践，搞好乡镇财政管理，我们在总结教学和实践经验的基础上，根据《乡镇财政管理办法》和国家有关规定，编写了《新编乡镇财政管理》一书。

本书供高等财经院校农财专业本科和专修科使用，也可供高等财经院校和农业院校有关专业、乡镇财政干部自学和培训参考。

本书由邢俊英主编。全书共分九章，第一、二、三、四、五、六、七章由邢俊英编写；第八章由于桂芹编写；第九章由林秀香编写。本书借鉴了有关乡镇财政的著述，得到了我院财政系，以及农财教研室的陈守中、康立人二位同志的帮助、指导，在此一并感谢。

本书编写时间仓促，加上编者学识水平有限，书中难免有错误和疏漏之处，诚请广大读者批评指正。

编 者

1993年12月于中央财政金融学院

目 录

第一章 乡镇财政管理概述	(1)
第一节 乡镇财政的建立和发展.....	(1)
第二节 乡镇财政的标志和特点.....	(5)
第三节 乡镇财政的必要性和作用.....	(7)
第四节 乡镇财政的职能和任务.....	(13)
第五节 乡镇财政管理的概念和内容.....	(16)
第二章 乡镇财政管理体制	(23)
第一节 乡镇财政管理体制建立的原则.....	(23)
第二节 乡镇财政管理体制的内容.....	(27)
第三节 乡镇财政管理体制形式.....	(32)
第四节 乡镇财政预算外资金和自筹资金管理体制形式.....	(40)
第五节 确定乡镇财政管理体制应处理好的几个关系.....	(40)
第三章 乡镇财政收入与支出	(45)
第一节 乡镇财政收入.....	(45)
第二节 乡镇财政支出.....	(63)
第四章 乡镇财政预算和决算	(80)
第一节 乡镇财政预算的编制.....	(80)
第二节 乡镇财政预算的执行.....	(88)
第三节 乡镇财政决算.....	(93)

第五章	乡镇综合财力管理	(106)
第一节	乡镇综合财力管理的必要性和方法.....	(106)
第二节	乡镇财政预算内资金管理.....	(112)
第三节	乡镇财政预算外资金管理.....	(132)
第四节	乡镇财政自筹资金管理.....	(136)
第五节	乡镇综合财政信贷计划.....	(138)
第六章	乡镇财政支农周转金管理	(143)
第一节	什么是财政支农资金.....	(143)
第二节	财政支农周转金的建立和发展.....	(145)
第三节	财政支农周转金的概念构成和作用.....	(148)
第四节	乡镇财政支农周转金的来源和使用.....	(151)
第五节	乡镇财政支农周转金的发放和回收.....	(152)
第六节	财政支农周转金占用费.....	(159)
第七节	乡镇财政支农周转金效果考核.....	(161)
第七章	乡镇国库管理	(165)
第一节	国库概述.....	(165)
第二节	乡镇国库建立的必要性和作用.....	(166)
第三节	乡镇国库建立的经验.....	(171)
第四节	乡镇国库的职责和权限.....	(174)
第五节	乡镇国库预算收入的收纳, 划分与退付	(176)
第六节	乡镇国库库款的支拨.....	(178)
第七节	乡镇国库的会计核算.....	(179)
第八章	乡镇财政监督	(206)
第一节	乡镇财政监督的作用.....	(206)
第二节	乡镇财政监督的依据和组织原则.....	(208)
第三节	乡镇财政监督的内容和方法.....	(210)

第九章	乡镇总预算会计	(214)
第一节	乡镇总预算会计的概念和任务.....	(214)
第二节	乡镇总预算会计的核算方法.....	(215)
第三节	乡镇总预算会计基本业务的核算.....	(225)

第一章 乡镇财政管理概述

第一节 乡镇财政的建立和发展

一、乡镇财政的概念

乡镇财政是乡镇政府为完成国家规定的财政任务和实现其职能的需要，凭借国家政治权力，对乡镇范围内的一部分社会产品和国民收入进行分配和再分配所形成的一种特殊的分配关系。

我国的财政体系由五级组成，即中央级财政、省级财政、设区的市级财政、县级财政、乡镇级财政。乡镇财政是国家财政的一个重要组成部分，是国家财政的基层组织。

二、乡镇财政的建立和发展

建国以来，为适应农村基层政权组织的变化和农村经济的发展，我国乡镇财政经历了一个由乡财政——公社财政——乡(镇)财政的曲折过程。

在我国，早在新民主主义革命时期，随着各地根据地的乡村基层民主政权的建立，为适应革命战争的需要，各根据地的乡村基层民主政府都配备了财粮专管员，管理农村基层各项财政工作，为革命战争提供财力保证。财粮专管员的主要任务就是组织征收公粮和地方行政费支出。乡财粮专管员是我国乡财政的最初形式，当时为支援革命战争，发展农村经济，改善农民生活作出了重要的贡献。

建国以后，1950年实现了全国财政经济的统一，财政上实行高度集中的统收统支，财权、财力主要集中于中央。同时，为与当时的政权机构相适应，实行了中央、大区和省(市)三级财政，大区以下统称地方财政。在农村，许多地方乡一级政府都配备了财粮员，以确保公粮征收，为举办农村公益事业筹集经费。

1953年，国民经济迅速恢复，财政经济形势根本好转，并开始了第一个五年计划建设时期。1954年，我国颁布了第一部《中华人民共和国宪法》，宪法规定：国家设中央、省(市)、县(市)和乡四级政权。各级政权均有审批预决算的权力。这就为我国乡镇一级财政的建立提供了客观性依据。在当时的政治经济形势下各地只普遍建立了县级财政，实行中央、省(市)、县(市)新的三级财政制。随着农村经济的发展，农村的税源增加，用于农村的支出增长，为了更好地组织农村收入和支出，1955年—1957年，一些地方开始了乡财政的试点工作。虽然当时乡财政的发展受农村客观政治经济条件的制约，但对完成国家财政收入(主要是公粮)、促进农村各项公益事业的发展起到了积极作用。

1958年，我国开始了人民公社化运动，农村实行了“政社合一”的政权体制，农村的公社财政也随之产生和发展起来。1958年12月，中央和国务院根据当时农村政治经济形势的变化，发布了《关于改进农村财贸管理体制的决定》，明确规定对人民公社实行“财政包干”，即“两放三统一包”的财政管理办法，出现了人民公社财政的雏型。1962年中央又制定了人民公社条例《六十条》明确规定人民公社为“三级所有，队为基础”的管理体制。与此相适应，公社财政也将“财政包干”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范围，促进了公社财政的建立和发展，从1970年起，各地相继建立了公社财政，发展迅速。截止1981年底，据不完全统计，全国5.8万个公社中有1.8万个公社建立了公社财政，约占公社总数的三分之一。共有公社财政干部5万多人。

公社财政随着公社制度的建立而建立。虽然公社制度不适应当时农村生产力的水平，但公社财政的创办对完成国家财政收支任务、促进社办企业的发展 and 农村公益事业的发展发挥了应有的历史作用，由于公社财政是“政社合一”的一级财政，并实行“统收统支”的体制，因而公社财政不可能成为完整的一级财政。

党的十一届三中全会以来，经济体制改革率先在农村全面推行，极大地调动了农民生产的积极性。农业生产迅速发展，乡镇企业异军突起，农村商品经济空前活跃，乡镇在农村的政治经济文化中心地位得到巩固。在这种情况下，中共中央、国务院于1983年10月发出《关于政社分开 建立乡政府的通知》。《通知》明确指出：“随着乡政府建立，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”。为了贯彻这一精神，把建立乡镇财政的工作搞好，同年在全国财政厅（局）长会议上提出，各省、市、自治区先选择一二个县进行建立乡镇财政的试点，以便总结经验，研究制定具体办法。1984年，全国各省、市、自治区都先后专门就政社分开，建立乡镇一级财政等问题，召开专门会议，研究探讨并具体规定了乡镇一级财政的职权范围、任务和管理体制。接着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，就有关农村财政政策问题进行了调查研究，并着重讨论研究了乡镇财政的建设和农业税制的改革，为我国乡镇

财政建设提供了理论依据。多数地区在原公社财政的基础上，相继正式建立了乡镇财政。1985年4月财政部颁发《乡(镇)财政管理试行办法的通知》，详细地规定了乡镇财政的管理原则、主要职责范围、收支内容、管理体制和机构设置等。各省、市、自治区结合本地区的实际情况，制定具体实施办法，把组建乡镇财政的工作纳入了更加完善的轨道。1987年9—10月间，财政部召开了全国乡镇财政工作座谈会，交流了开展建立乡镇财政的工作经验。1991年8月10—14日在陕西省西安市召开了首届全国乡镇财政工作经验交流会，与会代表认真回顾总结了7年来我国乡镇财政建设的成绩和经验，讨论和修订了乡镇财政管理办法。1991年12月26日财政部颁发了《乡镇财政管理办法》，其中对乡镇财政机关的设置、乡镇财政的基本任务、乡镇财政的收支范围、乡镇财政管理体制的确定、乡镇财政资金的管理、乡镇一级国库的设立、乡镇财政总预算会计的核算原则和办法等都做了具体规定，并同时废除了1985年4月12日财政部颁发的《乡镇财政管理试行办法》。1993年5月12日财政部和中国人民银行、中国农业银行、中国工商银行制订了《乡镇国库管理办法(暂行)》，对乡镇国库的设置、职责权限，预算收入的收纳、划分与退付，会计核算方法等均做了具体规定。这些已说明我国乡镇财政建设工作，已完成了由试点到全面铺开的起步阶段，开始步入巩固、完善、提高和发展阶段。截止到1992年底，全国已有96.1%的乡镇建立了乡镇财政，乡镇财政干部达到了24.7万人，并且已有21%的乡镇财政所建立了乡镇国库。

第二节 乡镇财政的标志和特点

一、乡镇财政的标志

乡镇财政是国家财政的一个重要组成部分，乡镇财政的发展经历了曲折的过程，目前，乡镇财政已进入巩固、完善、提高、发展阶段。但由于种种原因，乡镇财政尚未成为真正的一级财政实体，那么，乡镇财政怎样才能算完整的一级财政呢？

一般讲，完整的乡镇一级财政不只是财政资金在乡镇范围内分配，即不只是国家财政在乡镇范围内的推行，它必须使乡镇一级政府在所辖区的经济发展中起到主导作用，也就是说，完整的乡镇一级财政，不仅要负责有关国家财政收支，还要合理筹集乡镇自筹资金，并且有权因地制宜地组织安排本乡镇的财力，使乡镇经济获得发展。乡镇财政的具体标志有以下几个方面：

- (一) 健全的财政机构和必要的工作人员；
- (二) 完整的收支范围和妥当的财政管理体制；
- (三) 完善的预决算制度和总预算会计；
- (四) 严格的财政管理制度；
- (五) 相应的一级国库。

这五个方面是相互联系的整体，缺少任何一个方面都不能成为完整的一级财政。

二、乡镇财政的特点

乡镇财政是国家财政的组成部分，是国家财政的最基层单位。它既有相对的独立性，又有从属于上级财政的特点。乡镇财政和县以上财政相比，具有以下特点：

（一）乡镇财政差异大，不统一

我国幅源辽阔，各地经济基础，自然条件相差悬殊，就乡镇来说，其自身的各种条件相差甚远。因此各地乡镇经济千差万别，发展的具体形式和方向及规模也各不相同，要因地制宜地发展乡镇经济，就必须建立各有特色的乡镇财政。不同的乡镇，乡镇经济发展快慢不一，其乡镇财政收支范围和规模也不尽相同，乡镇财政管理体制的形式，分成比例，也多种多样，并没有统一的模式。

（二）乡镇财政担负着双重任务，属于综合型财政

乡镇财政担负着双重任务，既担负着有关国家财政预算收支的组织管理工作，又担负着乡镇自筹资金的组织管理工作。具体地说，既要完成县级财政部门核定的国家预算的收支任务，又要根据本乡镇经济发展的情况，有计划地组织本级自筹资金的收支，还要帮助乡镇企业改善经营管理，加强经济核算，以增收节支，为国家提供更多的积累。因此，乡镇财政可称为综合型财政。

（三）乡镇财政涉及面广

乡镇财政是一个新事物，政策性强，涉及面广，它不仅涉及县、乡（镇）两级财政、分配的关系。还涉及和乡镇所属的企业、事业单位、农村合作经济组织、以及乡村广大农民的经济利益关系，乡镇财政成为连接城市与农村的中枢环节。

（四）乡镇财政收支的多渠道性

乡镇财政收入数量少，但财源零星分散，来源渠道多，既有国家的预算内收入、预算外收入，又有上级财政部门的专项拨款，还有乡镇自筹收入。这些收入都有一定的使用范围，反映着不同的用途，从而带来了支出的多渠道性。

（五）乡镇财政工作季节性强

乡镇财政工作和县以上财政工作所不同的是，它面向广大农村，面向农业生产，而农业生产具有很强的季节性，这相应地给乡镇财政工作带来了较强的季节性，例如，农业税集中在夏秋两季征收等。

第三节 乡镇财政的必要性和作用

一、乡镇财政建立的必要性

建国以后，我国的乡镇财政经历了一个由乡财政——公社财政——乡财政的曲折过程，这些变化，并不是偶然的，而是有其一定的客观必然性，主要是与当时农村经济的发展和财力状况以及政权体制的改革相适应的。从另一方面说，乡镇财政的建立和发展也促进了农村经济的发展，巩固了农村基层政权组织。下面从不同的角度分述乡镇财政建立的必要性。

（一）建立乡镇财政是农村经济发展的必然产物

在过去相当长的一个时期内，由于农村政治经济政策的失误，造成了我国农业生产长期发展缓慢，农业生产结构单一化，主要以种植粮食为主，农民生活水平低下。党的十一届三中全会以来，随着党在农村的各项改革措施和经济政策（如推行家庭联产承包责任制，提高农副产品的收购价格，实行轻税政策等）的贯彻执行，极大地调动了农民生产的积极性，农业生产得到迅速恢复和发展，乡镇企业异军突起，成为国民经济中一支不可忽视的重要力量。于是，农业生产结构趋于合理，由单一的粮食生产转变为多种经营，农林牧副渔全面发展，从而使农业从自然经济转向大规模的商品经

济，从传统农业转向现代化农业。

经济决定财政，农村商品经济的迅速发展，使农村各种集体经济组织和农民个人的收入均有很大增长，农村税源扩大，涉及农村的税种增多，同时国家对农业的投资也在逐年增加。这就客观上要求建立乡镇一级财政，通过发挥其职能作用，对农村的一部分社会产品和国民收入进行分配和再分配，以保证国家财力的综合平衡，从而维护正常的经济秩序。

（二）建立乡镇财政是加速农村经济发展的客观需要

经济决定财政，财政又影响经济。农业是国民经济的基础，农业的迅速发展需要大量资金做保证。根据中国的国情，农村经济的发展应以自力更生为主，但国家财政的支援也是必不可少的。在这种情况下，势必需要建立乡镇财政，通过广开财源，为农村经济的发展广泛地筹集和供应资金，从而加速农业的发展。农业发展了，又可带动国民经济其它行业的发展，最终能促进国民经济协调、稳定、均衡发展。

还有一点就是，乡镇财政的建立可为乡镇企业的发展提供有效的服务，而乡镇企业的发展，也必然进一步推动农业的发展。农业的现代化要求以工补农，以工建农。当前，以工补农，以工建农的资金来源，主要靠乡镇财政通过行使其分配职能对乡镇企业的税后利润进行合理的分配而获得，并对其合理安排使用，促进农业内部各业的全面发展。

（三）建立乡镇财政是巩固乡镇政权，实现其职能的需要

乡镇政权是国家政权的基层组织，它随着农村政治经济形势的变化而建立起来，担负着组织管理本级的政治经济任务的职能。乡镇政府要实现其职能，加强政权建设，就必须

拥有相应的财权、财力，并建立相应的一级财政以筹集资金、分配资金、调节使用资金和管理资金，这就迫切需要建立乡镇一级财政，使乡镇财政既作为国家财政的基层组织，保证国家财政收支任务的完成；又作为乡镇政府的职能部门，负责本乡镇范围内财力的分配和调节，为乡镇政府当家理财。为实现乡镇政权的职能提供财力保证。

(四) 建立乡镇财政是加强农村基层财政管理和监督的需要

随着农村经济的发展，乡镇财政收支范围不断扩大，数额不断增长。同时，农村各种税收的征收，财政支农周转金的发放和国库券的认购等，都涉及到千家万户和各种经济组织。特别是随着乡镇企业的发展，乡镇自筹资金的不断增长，机动财力不断扩大，客观上要求建立并完善乡镇财政、加强财政管理。

面对这些新变化，迫切需要建立乡镇一级财政，一方面加强农村税源的控制，做好农村税收中的征管工作，保证国家财政收入的完成，并合理地筹集乡镇自筹资金；另一方面加强农村基层财务管理，提高资金的使用效益，促进农村经济的发展。

二、乡镇财政的作用

乡镇财政作为改革的新事物，自1984年试点建立以来，至今已10个年头。10年来，乡镇财政工作在各级政府领导和财政部门的重视下，发展很快，它不仅在搞活农村经济中发挥了不可替代的作用，而且对县级经济的发展和县级财政平衡也有着举足轻重的作用。乡镇财政已成为国家财政的一个重要组成部分，它显示着越来越强的活力和积极作用。乡镇财政的作用具体表现在以下几个方面：

（一）完善了乡镇政权的职能，加强了农村基层政权的建设

建立乡镇财政，是加强乡镇政权建设的一个重要内容。过去基层乡镇虽有一级政权，但无一级财权，长期以来政权和财权处于分离状态，乡镇政权的职能得不到完善，农村基层政权组织得不到巩固和发展，建立乡镇财政以后，乡镇政府有了自己的财权和财力，实现了“乡政府当家，乡镇财政管家”，乡镇政府在实现其政治职能和经济职能方面的积极作用得到充分发展，农村基层政权建设得到了加强。例如，截止1992年底，全国乡镇财政收入达660亿元，其中预算内收入472亿元，占全国地方财政收入的19.5%，财政收入超百万元的乡镇已达12958个。再如1990年，江苏省乡镇财政预算内收入已占省级财政收入的32.33%；广东省乡镇财政收入已占县财政收入的55%，并且还出现了超亿元的乡镇。由此看出，乡镇财政已成为地方财政的重要基础。随着乡镇财政的不断壮大，乡镇政府将轻而易举地担负起贯彻执行党和国家在农村的财经方针政策，完成国家预算收支的任务，加强乡镇财政资金的管理，促进乡镇经济建设事业的发展。

（二）调动了乡镇政府增收节支，当家理财的积极性

乡镇财政建立之前，乡镇政府只当家不理财，往往对国家预算收支任务完成与否关心很少。而要求对乡镇企业减免税很多，乡镇财政建立以后，划分了财政收支范围，实行了适当的预算管理体制，使乡镇政府的责、权、利结合起来，乡镇财政收支完成好坏与乡镇经济利益密切相联，从而调动了乡镇政府增收节支，当家理财的积极性，使乡镇财政收入连年增长。例如1990年，广东省乡镇财政预算内收入比上年增长18.5%，高于广东省财政收入增长17.2%和县财政收入