

《农业综合开发 财务管理办法》

学习辅导材料

国家农业综合开发办公室组织编写



中国财政经济出版社

《农业综合开发财务管理办法》 学习辅导材料

国家农业综合开发办公室组织编写

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《农业综合开发财务管理办法》学习辅导材料/国家农业综合开发办公室组织编写. - 北京: 中国财政经济出版社, 2001.3

ISBN 7-5005-5081-2

I. 农… II. 国… III. 农业资源 - 综合开发 - 财务管理 - 学习参考资料 IV. F302.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 13394 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 6.75 印张 156 000 字

2001 年 4 月第 1 版 2001 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—12500 册 定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-5081-2/F·4539

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

为了规范农业综合开发财务行为,提高财务管理水平,财政部新近制定了《农业综合开发财务管理办法》。该办法填补了农业综合开发财务管理制度的空白,是农业综合开发财务管理的一项最基本的制度。它遵循了财务管理的一般规定,又力求体现农业综合开发的特点,具有很强的针对性。为便于各地农业综合开发财务工作者准确地理解和把握、并在实际工作中更好地贯彻执行该办法,国家农业综合开发办公室组织部分同志编写了《〈农业综合开发财务管理办法〉学习辅导材料》。

本辅导材料由王征同志审定,宋志刚同志负责总纂。参加编写的有:李纯湘、祝顺泉、陶传友、樊继红、庄澜鹭、胡秋兰、陆祖才、欧阳如红、王国银、蒋建建等同志。

在本书编写过程中,谭景玉、李荣祥、张秀艳、李逢春、王赵春等同志提出了宝贵意见,在此一并表示感谢。

由于时间仓促,加之编者水平有限,疏漏遗阙,不妥之处,恳请广大读者批评指正。

编写组

2000年12月

目 录

第一讲 总 则	(1)
一、制定《办法》的必要性	(1)
二、制定《办法》遵循的原则	(4)
三、制定《办法》的依据	(5)
四、《办法》的适用范围	(8)
五、财务管理的基本原则	(10)
六、财务管理的主要任务	(13)
七、财务管理机构设置、人员配备及其工作职责	(17)
第二讲 财务计划管理	(20)
一、财务计划的内容	(20)
二、财务计划管理的意义	(21)
三、财务计划的编制原则	(23)
四、财务计划的编制方法和程序	(25)

第三讲 资金筹集	(30)
一、农业综合开发资金的构成	(30)
二、农业综合开发资金的筹集	(31)
三、占用费收入和其他收入管理	(40)
第四讲 资金使用和支出管理	(43)
一、资金使用范围	(43)
二、支出管理	(49)
第五讲 工程成本管理	(56)
一、工程成本的概念	(56)
二、工程成本管理的意义	(58)
三、工程成本管理的任务	(60)
四、工程成本管理的要求	(61)
五、费用的分类和成本开支范围	(64)
六、成本管理内容	(67)
七、项目竣工决算	(77)
第六讲 资产管理	(80)
一、资产管理内容	(80)
二、现金和银行存款管理	(81)
三、应收款项和预付工程款管理	(84)
四、借出有偿资金和委托银行贷款管理	(85)
五、待处理有偿资金管理	(94)

六、材料管理	(97)
七、在建工程管理	(99)
八、竣工工程管理	(99)
第七讲 负债管理	(102)
一、负债的特征与分类	(102)
二、借入有偿资金管理	(104)
三、应付工程款管理	(106)
四、应付质量保证金管理	(107)
五、其他应付款管理	(109)
第八讲 净资产管理	(111)
一、净资产的内容	(111)
二、净资产分类	(111)
三、净资产管理	(112)
第九讲 财务监督	(117)
一、财务监督的必要性	(117)
二、财务监督的主要任务	(118)
三、财务监督的原则	(119)
四、财务监督的形式与方法	(121)
第十讲 财务报告和财务分析	(132)
一、财务报告	(132)
二、财务分析	(142)

附 录	(149)
附录一 农业综合开发财务管理办法	(149)
附录二 关于调整农业综合开发资金若干投入 比例的规定	(162)
附录三 关于在财政预算中安排农业综合开发 事业费的通知	(167)
附录四 农业综合开发事业费使用管理若干规 定	(169)
附录五 农业综合开发财政有偿资金管理暂行 规定	(173)
附录六 国家农业综合开发财政有偿资金委托 贷款试点办法	(180)
附录七 农业综合开发财政有偿资金延期还款 和呆账处理暂行规定	(188)
附录八 事业单位财务规则	(194)

第一讲 总 则

《国家农业综合开发财务管理办法》（以下简称《办法》）第一章共五条，主要明确制定《办法》的依据和适用范围、财务管理的基本原则、主要任务以及执行《办法》的财务管理主体等内容。

一、制定《办法》的必要性

（一）适应事业发展的需要

农业综合开发是政府支持、保护农业发展、改善农业资源利用状况、优化农业结构、提高农业综合生产能力、实现农业持续稳定发展的战略性政策措施。1988 年实施农业综合开发以来，投资力度不断增强。以中央财政为例，1988 年当年投入 8.8 亿元，到 2000 年当年投入达到 56.2 亿元。“十五”期间及今后很长时期内，随着我国综合国力的提高和农业开发任务的增加，投资力度会越来越大。与此相适应，农业综合开发的领域不断扩大。农业综合开发最初的开发重点是实施大面积中低产田改造，开垦

宜农荒地，着力提高粮食产量。后来开发重点调整为在改造中低产田的同时，加大多种经营项目的建设力度，力求把增产和增收结合起来。从 1998 年开始，国家农业综合开发进入新阶段。这一阶段农业综合开发的指导思想发生了变化，即为了适应农业和农村经济新阶段结构调整的要求，由过去以改造中低产田和开垦宜农荒地相结合，转到以改造中低产田为主和保护生态环境上来；由过去以增加主要农产品产量为主，转到发展高产优质高效农业上来。重点建设高产优质粮食生产基地、优质饲料作物生产基地，发展节水灌溉，治理水土流失，建设生态农业。

农业综合开发作为我国农业和农村工作的一部分，将是一项长期的任务。随着我国社会主义市场经济体制的进一步完善和农业综合开发事业的不断发展，必然对财务管理工作提出更高的要求，即实现财务管理的科学化、规范化和制度化。

（二）加强财务管理的需要

首先，制定《办法》是农业综合开发财务制度建设本身的迫切要求。加强财务管理的具体措施要落实到制度上。这几年国家农发办对财务制度建设非常重视，步伐在不断加快。仅 1998 年以来，就先后出台了《农业综合开发有偿资金管理暂行规定》、《国家农业综合开发项目和资金管理暂行办法》、《农业综合开发资金会计制度（试行）》等。无论从财务制度建设的系统性、完整性来看，或是从财务制度层次和内在联系来看，制定财务管理办法都是当

务之急。因此，这次出台《办法》，填补了财务制度建设的一项空白，使农业综合开发财务制度更趋于系统和完整。其次，制定《办法》是加强财务管理的重要手段。农业综合开发资金包括中央财政预算内安排的资金，各级地方财政配套资金，银行贷款，各类自筹资金和社会资金等；农业综合开发项目包括土地治理、多种经营和科技示范三类。客观情况的复杂性，决定了农业综合开发财务管理内容的复杂性和财务管理任务的艰巨性。通过制定《办法》，将财务管理的各项内容，如资金的筹集和使用，资产和负债管理，成本核算等均做出明确规定，为农业综合开发财务活动的合法、规范和有序运行，提供了可靠的依据。

（三）明确财务管理职能的需要

农业综合开发的财务管理，涉及到农业综合开发管理部门和建设单位；管理部门包括财政部门 and 农发机构。财务管理的职能如何在这些部门和单位加以明确的划分，如何才能形成相互配合和相互制约的管理机制，一直是财务管理上的一大难题。过去由于缺乏这方面的规章制度，造成了管理部门与建设单位之间以及部门内部之间职能分工的不合理，产生了推诿扯皮。财务管理上的这一难题，只能通过制定《办法》加以解决，只有从《办法》上对管理部门和建设单位的职能进行分工和界定；在管理部门内部，对财政部门 and 农发机构在财务管理上的职能进行必要的分工和界定，才能做到按章办事。

二、制定《办法》遵循的原则

1. 政策性原则。制定《办法》必须体现党和国家关于农业综合开发的方针政策。党和国家关于农业综合开发的方针政策是依据一定的历史背景，从农村实际出发，按照客观规律的要求所制定的，是组织农业综合开发工作的依据。一方面，《办法》要充分体现党和国家关于农业综合开发的方针政策；另一方面，通过《办法》的制定和执行，保障党和国家关于农业综合开发方针政策的顺利实施。

2. 科学性原则。科学性是《办法》得以顺利实施的前提和基础。《办法》的规定必须符合我国农业综合开发财务会计工作的实际，体现地区之间的差别，体现对绝大多数地区的适应性。

3. 可行性原则。《办法》的各项规定应该是农业综合开发资金管理部门和建设单位在现有条件下能够做到，或者经过努力能够做到的基本要求。如果各项规定不符合实际，则起不到促进农业综合开发财务管理工作水平不断提高的作用，也会使基层难以执行党和国家关于农业综合开发的方针政策。

4. 规范性原则。即《办法》的各项规定应当规范、合理，以便于实际操作。不能似是而非、模棱两可。

5. 稳定性原则。随着农业综合开发领域的不断开拓，

财务管理内容也是不断发生变化的。但《办法》制定后，则要保持相对稳定，发挥长期的作用，即基本的规定和原则不能经常修改。在这种情况下，《办法》要保持相对稳定，就要有一定的前瞻性，要反映财务管理的新变化。为此，《办法》对有偿资金委托贷款、县级财政报账、成本核算、贷款贴息等内容均作出了规定。

三、制定《办法》的依据

《办法》第一条规定：为了适应社会主义市场经济发展需要，规范农业综合开发财务行为，提高农业综合开发财务管理水平和资金使用效益，结合财政体制、财务会计制度的要求以及国家农业综合开发资金和项目管理的有关政策，特制定本办法。

1. 依据财政体制改革要求和财务会计制度基本准则。农业综合开发财务管理与财政体制联系密切，因此，《办法》的制定结合了财政体制改革的需要，符合公共财政的要求，对用于农业基础设施建设的财政无偿资金按支出进行管理，并实行县级财政报账制度。

《办法》的制定，依据“企业财务通则”和“企业会计准则”、“事业单位财务规则”和“事业单位会计准则”改革的一般要求，确定财务管理原则和方法。它不仅为农业综合开发财务管理制度的改革确定了方向，而且规定了农业综合开发财务管理制度的改革内容。

《办法》参照《农业事业单位财务制度》、《基本建设单位财务管理若干规定》和《国有建设单位会计制度》等相关制度，设计了基本框架，具有相对独立性，主要包括资金筹集和支出管理、工程成本管理等内容。这些财务活动必须遵循上述规则，但又不能简单地套用事业单位财务规则或建设单位财务的有关规定。

2. 符合农业综合开发财务管理的特点。农业综合开发财务管理，贯穿于资金筹集、使用、监督等全过程，有以下几个特点：（1）管理机制的多样性。农业综合开发财务管理既涉及到财政部门，又涉及到农发部门。（2）财务计划的严肃性。资金筹措和项目用款的计划性很强，财务计划一经确定，不得随意调整。（3）筹措资金的广泛性。农业综合开发资金来源渠道多，资金性质也不一样，有拨款也有贷款，有现金也有实物。（4）投资范围的多样性。农业综合开发项目支出范围较广，既涉及到土地治理项目、多种经营项目、农业高新技术示范项目，又涉及到水利措施、农业措施、林业措施、科技推广措施等。财务管理上的这些特点，在财务制度中得到了较为充分的反映。

3. 考虑国家农业综合开发有关政策。这里需要考虑两方面关系：一是《办法》与国家有关方针政策的关系。由于农业综合开发是政府行为，其财务政策必须符合国家有关农业综合开发的方针政策，尤其财政资金管理方面的内容，必须紧紧围绕财政改革的精神，重点做好部门预算和国库集中拨付工作，保证农业综合开发资金及时足额到位；二是《办法》与现行有关制度的关系。《办法》的制

定还要与现行制度相衔接。《农业综合开发项目和资金管理暂行办法》是我们制定《办法》的基础,《办法》要对近年来财政部下发的有关资金管理方面的内容进行归纳和规范,为农业综合开发财务管理逐步走上规范化、制度化的轨道奠定良好基础。如有偿资金管理方面的内容,《办法》主要依据《农业综合开发有偿资金管理暂行规定》、《农业综合开发财政有偿资金延期还款和呆账处理规定》和《国家农业综合开发财政有偿资金委托贷款试点办法》对其财务行为进行规范,从其来源和使用方面都作出了明确的规定。

4. 针对财务管理中出现的问题进行规范。这几年反映在资金管理上问题确实不少,例如,地方配套资金不到位问题,自筹资金管理不严问题,大量套取现金和白条入账问题,任意扩大资金使用范围问题,挪用资金问题,有偿资金回收难问题等。为解决财务管理中出现的问题,《办法》作了有针对性的规定。如规定财政资金及纳入项目计划的其他资金不得用于修建水泥路、柏油路、观光亭、培训中心、职工食堂和宿舍等;不得用于购置高档分析化验设备和办公设备等;防止项目资金被挤占挪用,前期工作费由建设单位按财政投资总额的 2% 加以控制使用,从地方财政配套资金中列支、按实际支出数计入工程成本,不得重复计提等。

四、《办法》的适用范围

《办法》第二条规定，本办法适用于农业综合开发管理部门和建设单位的财务活动。这一条明确了财务管理主体和适用范围。

（一）适用于农业综合开发管理部门和建设单位两个主体

1. 农业综合开发管理部门。农业综合开发管理部门主要是指县及县级以上农业综合开发机构和财政部门。财政部门是农业综合开发资金管理部门，农业综合开发机构是农业综合开发项目管理部门，负责项目筛选、计划编制、组织实施、竣工验收、建后管护工作；财政部门负责筹集资金、办理资金拨借手续、有偿资金回收和偿还、财务监督、参与项目的评估论证等。财政部门加强对资金的管理，有效调控农业综合开发资金的合理使用及项目实施进度。

2. 农业综合开发建设单位。农业综合开发建设单位必须同时具备三个条件：（1）必须是最初申报项目的单位；（2）必须是组织实施项目工程的单位；（3）必须是实行独立工程预决算的单位。其职能包括三个方面：一是根据上级下达的项目计划批复，具体实施农业综合开发项目工程建设；二是加强工程成本管理，确认费用发生的额度

和工程成本的形成，努力挖掘降低成本的潜力、节约资金，提高工程成本管理水平；三是强化资产管理。项目工程竣工后，建设单位要会同管理部门及时办理资产移交工作，落实管护资金来源，做好资产移交和管护工作。

（二）适用于两个阶段的财务活动

1. 农业综合开发管理部门的财务活动。如果财政部门与农业综合开发机构合并设立的，那么具有项目管理活动和财务管理活动双重管理职能，其机构内要设立项目管理部门和资金管理部门。各部门既要相互支持配合，又要彼此监督制约；如果财政部门与农业综合开发机构分开设立的，那么农业综合开发机构具有项目管理活动职能，财政部门具有财务管理活动职能。财政部门与农业综合开发机构之间必须明确划分职责范围，实行项目管理与资金管理的有机结合。

2. 农业综合开发建设单位的财务活动。项目建设单位负责选择施工单位主体，对项目的设计进行审查，对项目任务实施进行具体部署和检查指导。施工单位要及时将项目进展情况以书面形式报告项目建设单位。项目建设单位要不定期到项目工地进行检查指导，并及时深入细致地检查资金使用情况，根据项目进度、质量等情况提出意见和建议，确保项目按计划实施。工程竣工后，项目建设单位要配合管理部门及时进行验收，办理产权移交手续，建立健全项目管护办法和制度，并协调资产接收单位做好管护工作。