



# 关于建立乡财政的几个问题

宫成喜  
赵伯坤

去年，中共中央、国务院《关于实行政社分开建立乡政府的通知》中提出，“随着乡政府的建立，应当建立乡一级的财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围，有关具体事项由财政部规定。”为了贯彻通知的精神，把建立乡财政的工作搞好，去年全国财政厅（局）长会议提出，各省、市、自治区先选择一、二个县进行建立乡财政的试点，以便总结经验，研究制定具体办法。

党的十一届三中全会以来，我国经济体制的改革有了很大的进展，特别是农村的改革，实行了各种形式的联产承包责任制，促进了多种专业户、专业队的迅速发展，使农村呈现一派生气勃勃的大好形势。今年，中央又发出关于农村工作的一号文件，乡镇经济和广大农村的文化、教育、科学技术等事业，也将很快发展。随着农村经济、文化、科教事业的发展 and 乡政权的建立，建立乡一级财政势在必行。乡财政不仅应当成为国家财政的基层环节，也是乡政权的重要组成部分。建立乡财

政，是完善乡政权并使农村财政工作适应形势发展需要的一个重要步骤。乡财政建立后，政权和财权统一起来，可以更好地贯彻国家的财政税收政策，有利于乡政府加强对财政收支的管理，因地制宜地发展各项事业，也有利于调动乡政府增收节支的积极性，完成国家规定的各项财政任务。

目前，建立乡财政的工作正处于试点阶段，各地对这项工作都很重视，并积累了一些经验。为了共同研究探讨这个问题，下面提出我们的几点看法。

## 一、建立乡财政的原则和乡财政的任务

现在国家财政收入中有近百亿元来自农村，国家财政支出中有一百多亿元用之于农村各项建设事业。农村的财政、税收工作不仅面广、量大，而且政策性强，牵动着千家万户。因此，建立乡财政首先要遵循统一领导，分级管理的原则，在贯彻执行统一的财政方针、政策、制度的前提下，按照本地区的财政经济状况，制订适合本地区情况的有关实施细则。其次要正确处理国家与地方的关系，对乡财政的各项支出，要坚持国家和集体共同负担的原则，即国家拨款和当地筹集相结合，由乡财政统一管理，不能靠国家包下来。第三，要明确乡财政的任务，充分发挥乡一级财政的职能作用。

我们认为，乡财政的任务应当是严格执行财政税收政策和财经纪律，管好、用好乡财政的各项资金，支持和促进农村经济的发展。具体地讲：（一）根据国家的有关财政政策，积极组织 and 完成国家规定的各项财政税收任务；向合作经济或地区性合作经济组织筹集资金。

（二）管好乡级财政范围内的各项财政收支，按照合理、节约的原则，用好各项财政支出款项。（三）编造好乡级财政预算，加强预算执行的 analysis，年度终了要编制决算，报乡人民代表大会审查批准并向上级财政部门备案。（四）支持乡办企业、合作经济组织、地区性合作经济组织、农户发展经济，并监督这些企业、经济组织和农户正确执行国家财政法令，及时足

额地向国家交纳各项应交的款项。

## 二、乡财政的管理体制

乡财政采取什么样的管理体制，是乡财政建设的一个重要问题。由于我国农村的地理、资源条件和管理水平差别很大，乡（镇）的规模和财力状况也不同，经济发展又不平衡，因此，目前还不可能提出一个比较完整的全国统一的乡财政管理体制。从各地试点的情况看，现在主要有四种办法：一是“划分收支，收支挂钩，总额分成，超收另定分成比例”；二是“定收定支，收入上交，支出包干下拨，收入超收分成，支出包干留用”；三是“定收定支，收入按类别按不同比例分成，支出按指标控制”；四是收支两条线，乡财政向县财政报帐。以上四种办法，除第一种办法以外，基本上是过渡性质的，还不够完善，应当随着乡（镇）经济的发展，积极创造条件，逐步完善起来。在当前，无论采用哪种办法，都要保证中央、省、县三级财政收入任务的完成，同时也要使乡财政有一定的收入来源。

## 三、建立乡财政的其它几个问题

（一）乡财政机构的设置。从各地试点的情况看，有的乡设立了财政所，有的设立了乡财政组，有的是配备了乡财政管理员。究竟设置什么样的机构为宜，还需要继续摸索，但有三点是必须考虑的：一是乡财政机构要受乡政府和县财政的双重领导，这是由于乡财政既是乡政权的组成部分，而业务上又与县财政有密切的关系所决定的；二是要在精简的原则下确定人员编制，并报上级编委批准；三是要配备具有一定的财政业务工作能力的财政人员，以适应工作发展的需要。当前农村财税工作相当繁重，在建立乡政府的过程中，农村财税工作不仅不能削弱，而且还要进一步加强。对于原有公社财政人员，不论公社编制内的人员，还是属县财政局行政事业编制驻公社工作的人员，都不要随意撤销和调离，以保证农村财政税收任务的完成。

（二）乡财政与税务机构的关系。各地在试点中，乡财政机构的设置有的是财税合一，有的是财税分设，有的只有财政所而无税务所。乡财政建立后，财政机构和税务机构是分设好，还是合设好，也需要在试点中进一步总结经验，目前不必急于统一。财税机构分设的，要加强两个单位之间的配合，有的县一个农村税务所管理几个小乡的税收任务，这样的县，需要找出一条有利于加强乡财政管理的办法来。

（三）库款的解缴和拨付。建立了乡一级财政，本应成立一级总预算，并按照乡一级财政管理的要求设立乡一级金库，办理乡财政的收入解缴和支出拨付。鉴于目前乡一级金库还没有建立起来，因此，库款的解缴和拨付仍可按现行的办法办理。

建立乡财政是完善财政体系的一个重要方面，各级财政部门要积极搞好试点工作，在总结经验的基础上，抓紧制订管理办法，并逐步加以完善，以便把乡财政工作推进到一个新的阶段。

## 蓬溪县建立乡财政效果好

甘亮 郑泽荣

四川省蓬溪县为适应农村经济的发展，加强乡级政权的资金管理，繁荣农村经济，于1978年试建了乡级财政。乡财政建立以来，负责集中管理县财政下拨的各项资金，组织征收农业税、契税，并负责管理罚没收入和乡级自有资金。几年来，全县乡级财政收入平均每年递增8.5%，行政公务费平均每年下降4%，农业税年年在十月底前全面入库，在增收节支方面，取得了好的效果。

第一，调动了乡政府抓财政工作的积极性。蓬溪县在试建乡财政的过程中，财政体制几经改革，目前实行的是“划分收支，收支挂钩，超收分成；支出包干，结余留用”的办法。这个办法，兼顾了三者利