

郑州市郊区志

财政 金融 税务志

第九册

(征求意见稿)

10

郑州市郊区地方志总编室

一九八六年十二月

第十章 财政

第一节 行政管理

一、机构设置与沿革

1. 局级机构

1948年10月23日郑州解放。11月1日郑县人民民主政府成立，同时成立了财粮科负责全县财粮行政事务及农业税的征收与管理。1951年郑县财粮科分为财政科和粮食品。1958年4月郑县财政科改为郑州市郊区财政科。9月4日更名为郑州市人民政府农村工作办事处财政科。1958年6月28日，财政管理体制改革，郊区财政科与税务局合并，成立郑州市财政局郊区分局。9月20日，又改为郑州市郊区财政局。1961年6月13日，郊区财政局又分为郑州市郊区财政局和郑州市郊区税务局。1962年7月5日，郊区财政局改名为郑州市郊区财政科。企业管理交税务局。公社财务交农林局。1968年2月7日，郊区财政科并入郊区革命委员会财贸办事组。1969年5月，郊区财贸办事组改名为郑州市郊区财税市场管理组。财政、税收、市场管理合署办公。1978年郑州市郊区恢复财政局编制。1985年5月27日，郊区财政局机构设置有预算行财股、预算外资金管理股、企业股、农财股、监察股，

总编制为 16 人。

附：郊区财政局主要领导人员更迭表

机 构 名 称	姓 名	职 务	起 止 时 间
郑县财政科	郭永兴	科长	1948.11 — 1951.3
郑县财政科	何志杰	"	1951.3 — 1952.8
" "	武东周	"	1952.8 — 1953.8
郑州郊区财政科	"	"	1953.8 — 1954.6
郑州市农办处财政科	赵松义	"	1954.6 — 1958.
郑州市郊区财政局	"	局长	1958.6 — 1959.10
" "	王明义	付局长	1959.10 — 1962.7
郑州市郊区财政科	武东周	科长	1962.7 — 1968.2
郑州市郊区财贸办事组	李国臣	组长	1968.2 — 1969.5
郑州市郊区财税市管组	翟树柏	"	1969.5 — 1971.7
" "	徐正保	"	1971.7 — 1975.8
" "	徐素玲	付组长	1975.8 — 1978.7
郑州市郊区财政局	贺帮兴	局长	1978.7 — 1984.5
" "	吴新德	"	1984.6 — 19~

2. 下属机构

1948年全县划分为6个区，区设财粮助理、财粮干事1至2人，具体负责基层财粮管理工作。1956年10月18日，各乡建立财政经济委员会，由9至13人组成，由各乡乡长兼主任，吸收供销、银行、信用社、税务所、粮食管理所等部门参加，掌管乡级财政预决算，农业税收，农产品采购，工商贸易计划等工作。1958年10月6日，在东、西、南、北郊和古荣5个人民公社内设财政部，具体负责全社的财政税收和公产管理工作。1959年11月，郊区各公社财政部改为财政所。1969年5月，郊区革命委员会设财税市场管理组，公社设财税市场管理所，负责各公社财政税收及市场管理工作。1984年9月12日，根据中央国务院《关于实行政社分开建立乡政府的通知》精神，郊区13个乡恢复财政所。乡财政所在业务上受郊区财政局领导，在行政上属乡政府，它既是财政局的一个基层组织，又是乡政府的一个职能机构。

三、方针政策

“发展经济，保障供给”是指导财政经济工作的总方针。

1953年8月26日，中央人民政府政务院在《关于1953年农业税工作的指示》中指出：征收农业税的指标数字，坚决实行“种多少田地，应产多少粮食、依率计征、依法减免，增产不增税”

的公平合理，鼓励增产的政策。

1975年5月21日，财政部在《关于做好1975年农业税夏征工作的通知》中指出：农业税要认真贯彻执行“稳定负担，增产不增税”的政策，贯彻“藏粮于民”的方针。

郊区在乡镇财政管理办法中规定：乡镇财政应贯彻“积极发展生产，增加收入，节约支出”的方针。收入要积极的组织，做到应收必收，符合政策，支出应认真掌握，以围绕支援农业生产为中心的原则，保证重点开支。对一般建设事业，应量钱办事，量力而行；对非生产性开支应严格控制，做到财政服从需要，建设根据财力可能，决不能盲目发展。

第二节 财政管理

一、财政管理体制

财政管理体制是财政管理的一项重要制度，它规定了财政分级管理的根本原则，划定了各级政府之间、国家同企事业单位之间在财政管理方面的职责、权力以及财政收支范围。解放以后，郊区财政管理体制，随着国家政治经济的发展和体制的变革，主要经历了“高度集中的统收统支”（1949年～1950年）；“划分收支，分级管理”（1951年～1957年）；“以收定支，五年不变”（1958年）；“收支挂钩，总额分成，一年一变”（

1959年~1970年)；“收支包干，增收分成”(1971年~1973年)；“收入按固定比例留成，支出按指标包干”(1974年~1975年)；“收支挂钩，总额分成和增收分成”(1976年~1979年)；“划分收支，分级包干”(1980年~)等8个阶段。

郊区是郑州市的一个行政区。1953年至1970年郑州市对郊区实行会计报帐管理办法，即收入全部上交市财政，支出由市财政按指标下拨。1971年以后改为一级财政，开始编制预决算。1985年郑州市确定郊区实行“划分收支，基数上解，增收分成，超支不补，节约留用”一定五年不变的财政管理体制。郊区的对乡实行“定收定支，增收分成，超支不补，节约留用”一定三年不变的管理体制；对市直机关实行“支出包干，节约留用，超支不补”的办法；对区属企业实行“税后利润定额包干，超支分成直接上交郊区财政”的办法。这样充分调动了各乡、各单位当家理财的积极性，改变了过去“花钱没计划，没钱伸手要”的不良现象。

二、财政预算收支

1. 预算收入

郑县1949年至1950年实行统收统支的财政管理体制。这一时期国家处于生产恢复时期。为数不多的厂矿企业都收归郑州

市，郑县没有国营企业收入。收入的农业税，工商税全部上交省财政。1951年国家实行“中央、大行政区、省（市）三级”划分收支、分级管理的财政体制。郑县各项财政收入除地方附加、契税、规费、公产、罚款、没收等零星收入归县财政外，其余仍全部上交。1953年3月郑县奉命与郑州市合并，郑县改为郑州市郊区，在财政管理体制上，由县一级财政改为市一级会计报账单位。财政收入全部上交郑州市财政局，支出由市财政局按指标逐项计拨。郊区不作财政收支平衡，此办法一直延续到1970年。随着第一个五年计划的开始和随着工农业生产的发展，郊区财政收入亦相应增加，收入结构也有明显变化。当年财政收入196万元，其中工商税收入73.5万元，占37.5%，而1949年仅占4.8%。

1958年至1960年，郊区财政收入出现了浮夸现象。如1958年全郊财政总收入上报为429.3万元，比1957年的262.3万元增长63%，数字有虚假。1961年~1963年期间，认真执行了中央关于“调整、巩固、充实、提高”的方针，纠正了“大跃进”中财政工作出现的问题，使财政收入得以稳步上升。

1966年“文化大革命”开始后，由于林彪、“四人帮”的干扰破坏，财政收入受到很大损失。如1967年财政收入仅

203.3万元，比1954年的财政收入还低。1971年郑州市郊区实行“超收分成，节支留用”的一级财政管理，郊区开始编制决算。

1979年党的十一届三中全会后随着郊区经济体制的改革和国民经济的日趋繁荣，郊区财政收入稳步持续增长。到1985年财政收入首次突破了千万元大关，比1949年增长11.8倍。

2. 预算支出

郊区财政支出，主要用于经济建设和文化建设，逐步提高人民群众的物质文化生活水平。解放初期，国家实行“统收统支”的财政管理体制，财政收入上交，支出由上级审核下拨。1949年至1952年，财政支出实行实物供给制。其用途主要是行政机关经费开支，文教、卫生事业和农林水利建设开支。1953年以后，国家由供给财政转为建设财政。随着国民经济的发展和财力的充裕，郊区财政用于经济建设和文教、卫生事业的经费开支逐年都有所增加。1971年，郑州市对郊区实行“超收分成，节支留用”的一级财政管理。党的十一届三中全会以后，郊区财政贯彻了“调整、改革、整顿、提高”和“对外开放、对内搞活”等一系列政策方针，财政收入稳步增长，财政支出也相应增多，1979年财政支出首次突破千万元大关。1980年至1985年，第六个五年计划期间，郊区财政总支出为5,560.2万元，每年平均支出为

1, 113.04万元。1985年郊区财政支出为1, 487.9万元, 是1949年财政支出的33倍。(附表在下一页)

三、财政预决算编制

财政预算和决算编制, 是按照一定程序报经上级批准的财政收支制度。编制收支预算是遵照“一要吃饭、二要建设”的原则, 量入为出, 积极可靠, 留有余地、不打赤字; 编制决算做到及时、正确、完整、实事求是, 不弄虚作假。

1. 预算编制

解放初期, 郑县地方财政以“支前”为中心, 所收公粮和各项收入主要用于供应前线。县区行政经费及县立中、小学等事业费, 由省逐级下拨县财粮科。县财粮科每半年造一次收支预算, 报请专署批准。县财粮科在批准数内拟定具体开支计划。1951年5月19日, 中南区颁布“县地方财政暂行办法”, 郑县财政科按照该办法每年向专署编造预算。在专署批准后, 由县财政分月拨给各部门自行掌握。1953年, 郑县改为郑州市郊区, 在财政管理体制上由县一级财政改为市一级会计报帐单位, 本单位不作财政预算, 此办法一直延续到1970年。1971年郊区财政开始编造收支预算和决算。预算编制是发展生产, 增加收入, 节约开支, 留有余地和收支平衡的思想指导下, 先由各有关收支单位根据自己的收

支情况编造预算(草案)，交财政科初审，财政科汇总后交财委审查并提交郊区人民代表大会讨论通过，最后交上级财政部门批准实施。

在预算执行过程中，还不断根据情况变化，按照预算科目流动、动支预备费、预算追加和追减及超收分成和支出结余等原则进行必要的调整。

2、决算编制：

财政决算编制，是从执行预算的行政、事业、企业单位开始，自下而上逐级审核汇总后编制而成的，决算基础数字来自各有关部门和单位。1953年以前，郑县财政决算编制，是由县财政供给的部门和单位，按照规定向县财政科办理决算报清帐目。县财政科再按照规定的报表汇总后上报郑州专署财政科报销。县财政科每月向专署作收支库存报告表及决算，年终编造全年收支决算及收支库存对照表逐级上报。1953年至1970年，郊区由一级财政改为会计报帐单位，郊区财政按季分月向郑州市财政局报销郊区各部门、各单位的开支帐目，年终按照规定编造全年收支决算及收支库存情况对照表上报郑州市财政局。

1971年郊区实行一级财政，郊区财政有了固定的税收和各项地方收入，又有上级调剂的补助收入和结余收入。支出上将过去直接向郑州市财政局报销部分列为郊区财政预算支出。郊区各行

政、企业、事业单位的收支由郊区财政局直接进行预算管理，年终编造全年收支决算及收支库存对照表逐级上报。郊区财政决算是按照收支决算、反映人员、机构和事业成果的基础数字、上报财政根据当年预算执行的特点和决算分析须要而制定的附表等情况编制而成的。

四、预算管理

在预算执行上1951年10月郑县财政科针对当时会计业务生疏，专款滥用，帐目混乱等情况，及时制订了财政开支规定，建立了预、决算制度，保证预算财政的顺利进行。

1956年3月10日，郑州市财政科对所属乡级财政采取“全额管理，差额补助”的办法，即收入多于支出的乡，将差额定时定额交市财政；收入少于支出的乡，市财政按差额定时定额予以补助。收支预算确定以后，如无特殊灾情即不再补助。在预算执行中，如收入超收，支出有结余时，准许乡镇多办一些有关发展农业生产或架桥修路的建设事业。

1960年4月18日，郊区财政局制定出乡级财政预算管理
办法。其办法为：

（一）乡级财政收入：

1. 各乡财政所所征收的工商统一税，按正税总额1%全部留

给各乡。

2. 农业税附加收入，各乡财政所所征收的农业附加税，按正税5%留给各乡，（全郊为15%，省提5%，郊区提5%，公社提5%）。

3. 各乡商业部门实现的商业零售利润，按10%留给各乡（企业留成后）。

4. 农产品收购，超计划完成部分利润收入，按90%留给各乡，10%作为公社商业人员奖金。

（二）乡级三项财政支出，采取“支出包干按月领取发放”的办法：

1. 干部工资，原由国家供给的干部工资，按实有人数实报实销。

2. 干部补助工资，按每月实发工资总额3%发给单位集体掌握使用。

3. 公用经费，按年初实有编制人数，每人每年70元（包括办公费、水电费、旅差费、取暖费、自行车修补费）全部分配到乡按月领取。

（三）国家补助的生产投资和优抚费，由区财政拨款，专款专用。

（四）留成时间和收支办法

1. 留时间：工商税附加和商业零售利润按月划拨。农业税附加按夏秋两季结算后划拨各乡。农产品统计划利润年终结算后划拨。

2. 收支办法：郊区对各乡财政采取“收入上交，支出下拨，收支两条线和支出包干，超过不补，结余留用”的预算管理办法。各乡财政所征收的各项财政收入，全部由银行营业所限期解交，解交后，各乡留成收入和应拨行政经费，由财政局按月或按期及时划拨各乡。

1960年3月8日，郊区财政局对区直各单位采取“支出包干”的办法。年初一次计算，全年指标包给单位自行掌握。超支不补，节余不收，特殊情况另行编造预算。年终工资按实际编制内的实有人数确定，公用费和业务费，各单位按年初分配数开展业务、公疗费和福利费由人事部门和卫生部门掌握。

1974年3月8日，郊区财税组提出了加强财政管理的4条意见，即：

1. 加强财政管理，大力组织收入，按照政策应收的税款、利润应及时足额组织入库。

2. 在支出方面，继续贯彻执行“指标各战线掌握，财政部门监督使用，在保证人员工资等正常经费开支外，村区则情况平衡使用，包干指标不准超支”。

3. 加强财政管理, 严格按开支制度办事。会议费、差旅费、修缮费等经费, 单位编造临时用款计划, 经财政部门审查, 财委批准方予拨款。

4. 严格控制人员编制, 凡新招人员一律报组织部批准方能招收, 否则不予拨款。凡从企、事业单位调入行政单位者, 必须到组织部办理手续, 持调令转移工资关系, 否则不予拨款。

五、财务管理

财务工作又分为行政事业财务、企业财务和农业财务三种。

1. 行政事业财务

解放初期, 国家实行“统收统支”的财政管理体制。县级地方财政为省级总预算的单位预算, 其行政事业经费开支均由省制定制度, 规定开支范围和供给标准。1949年6月21日, 河南省财政会议决定; 凡区级以上部队、机关人员、马匹的经常和临时费及事业费均由省财政支出。凡举办县、市范围以内之分管事业, 社会救济及乡、村、镇、街级之行政等经常和临时费用, 均由县、市地方财政支出。县级行政、事业单位人员供给按省有关规定, 由单位会计月初造预算报郑县财政科, 财政科按人员发放款物。

1960年4月郊区人民政府根据上级有关规定, 对各行行政事业经费单位的干部工资、干部补助工资(按实发工资总额的3%)

公用经费（每人每年10元），采取定额支出包干，按月领取的办法。同年8月，郊区对行政事业经费管理作出6条规定：

①机关办公费、郊委、郊人委每人每月4元，区直各局每人每月3元，按此标准每人节约20%。各乡包干公用经费每人每月4·5元，按此标准节约15%。节约款由财政局在拨款时直接扣除。

②差旅费，今后各单位要建立严格核算制度。凡出差每次在10元以下者由各单位领导批准，每次在10至20元以内者需报财政局审查批准，在20元以上者需报郊人委批准。今后凡不符合以上手续者，财政局不予拨款报销。

③各种会议经费应按批准的人数、天数先拨款70%，下余款待会议结束再作结算，但不准超过原批准计划。

④各单位凡属非生产性的购置（如桌、椅、床、柜）今后应停止购买。特殊情况经财政局审查、交人委批准后方可拨款购买。

⑤招待外宾和各地参观团、现场会，一律不得以公用经费看戏、看电影、请客送礼、买烟、送锦旗等。

⑥各单位的业务费开支，根据全年分配指标统一压缩10%。

1981年，郑州市对郊区财政实行“划分收入，分灶吃饭”的包干办法。年初根据市分配的包干基数，对行政单位的经费使用采取如下措施：

①改变行政经费管理办法，由统支改为定额包干。

②严格报批手续，对非生产性物资的购买要从严掌握，不经批准购买的物资财政不予报销。

③对郊区的小汽车进行登记摸底核实，对油费和小修费用采取包干管理的办法。

④对个人占用公家的家具进行清理，实行公物还家。对家属住房收费提出新的管理办法。

1983年元月，郊区人民政府对区属各行政、事业单位业务费、会议费实行了“全年包干，一次定死，超支不补，节约归己”，取消一次一报告的办法；在使用上采取如上半年使用超过50%以上者，停发下半年节约奖，全年节约时补发下半年节约奖。全年超支时，扣发下年度的上半年节约奖；业务费、会议费分别由各主管财务部门统管，政府各局、委、办以及各临时机构（地方志办、政法办等），统由政府办公室具体管理，由一位副区长审批。郊委各部、办统由郊委办公室具体管理，由主管机关的副书记审批；会议费的开支标准，按上级有关规定执行，属政府的政府开支，属郊委的郊委开支，属于事业费的事业费开支，各花各的钱，严格杜绝互相挤占。

2. 企业财务：

（1）工业企业：

解放初期，郊区工业企业很少，未纳入预算管理。从1953年至1957年期间，郑州市对郊区所有国营企业实现的利润，除留给企业20%作为发展生产费用外，其余80%上交市财政。企业提取的新旧基金和固定资金变价收入也全部上交市财政。1975年，根据省财政局（75）第224号文件规定，郊区财政对地方“五小”企业（小化肥、小农机、小五金、小水电、小水磨）实现的利润，按规定40%上交财政，60%留归企业用于设备更新改造。对企业的福利基金按11%提取，基本折旧基金按3~6%提取，大修基金按40%提取，其余上交财政。1982年，郊区财政局对区属企业实现的利润（税后），实行“定额包干，超收分成”直接上交郊区财政的办法。对完成包干任务的企业，可以按照规定和主管部门核定的比例提取留成（或奖金）。对上半年实现时间过半，上交任务过半的企业可以预提一半，余下的待年度任务完成后提；如完不成年度上交任务的不得提取任何奖金。包干之外的超额部分，根据各单位的具体情况，分别采取20~40%的比例分成办法上交财政，企业留成部分可用于职工奖金（奖金总额不得突破标准工资总额的两个月，个别的也不得突破两个半月，并由主管部门批准）集体福利设施或作为生产发展基金。对区属企业按规定提取的更新改造资金，采取部分统管的办法，即40%上交郊区财政，60%留给企业用于设备购置和更新改造，或用于集体福利设施。