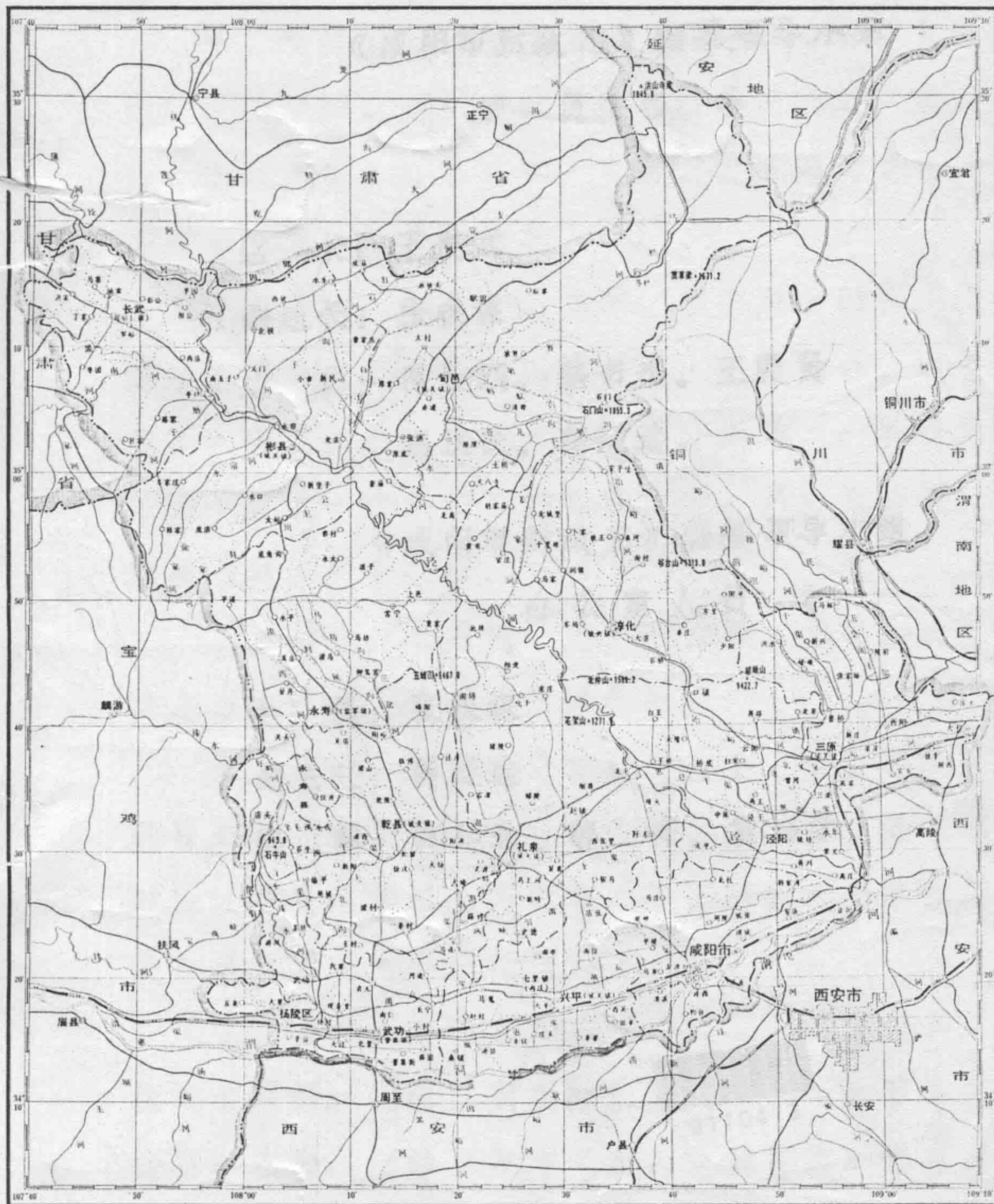


咸阳市财政志

(送审稿)

咸阳市财政志编纂办公室编

咸阳市行政区划



一、新修《咸阳市财政志》编纂领导小组

（一）简述财政起源，成员名单，历代财政政策；下限截至1988年，主要记述咸阳财政在国后

组长：王发武

（二）副组长：张根谋

成员：高长润、骆书杰、王庚贤、温汉民、薛廷选。

《咸阳市财政志》编纂领导小组

办公室人员

（三）形式：采用述、志、表、图、录等形式，以志为主。

主任：张根谋

（四）副主任：薛廷选

编辑：薛廷选、郭亮、袁海彦

对因区划变更形成不同时期的咸阳财政，则尊重历史，从实记载，不作任何调整。

（五）资料：本书主资料：本资料：本书主料。统计书册等；民国以来等；民国等等；民国以来资料；古今区划沿革多个区划沿革多个区划沿革有资料。

凡 例

一、断限：上限起至夏代（大约公元前21世纪），简述财政起源，以及重要历史朝代的财政政策；下限截至1988年，主要记述咸阳财政在建国后的变革、发展和现状。

二、体例：本书采用志体。横排财政门类、纵述财政历史发展过程。以横为主，纵横结合。以类系事，事以类从。先分大类，再分小类，一般设章、节两个层次，个别节下内容较多者，再分至目级。层层相辖，先后相因。

三、形式：采用述、志、表、图、录等形式，以志为主，表图为辅、附录作补。

四、范围：以全市总体财政为主，兼及县区。既写财政收支实数，也写政策的变化、管理沿革等。对因区划变革形成不同时期的咸阳财政，则尊重历史，从实记载，不作任何调整。

五、资料：本书主要依据财政历史档案资料、统计书册等；民国以前参考财政历史书籍和旧县志资料；古今区划沿革参考《咸阳市地名志》等有关资料。

前 言

盛世修志，乃中华民族的光荣传统。中国共产党的十一届三中全会以来，国家奉行“改革、开放、搞活”的方针政策，把工作重点转移到经济建设上来。十年改革，使中国社会生产力、人民生活水平发生了根本变化，从而使中国社会进入了一个新的发展时期。为了继承中华民族的光荣传统，发挥地方志“资治、教育、存史”的作用，我们在咸阳市地方志编委会领导下，开展了编纂《咸阳市财政志》工作。

咸阳市是我国古代文化经济发祥地之一，周、秦、汉、唐几个重要朝代的京畿要地。在中国人民推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命斗争中，辖区北部曾是陕甘宁边区革命根据地的关中特区，为中国人民的解放事业发挥过重要作用。建国后，在党和政府的领导下，经过四十年的艰苦奋斗，初步建成了门类齐全的经济体系，粮、棉、油是全省的重要生产基地，机械、电子、纺织等工业在全省占重要地位。在经济发展的基础上，咸阳财政也得到了很大发展。《咸阳市财政志》正是用志体形式，记述咸阳财政的发展历史和现状，对研究咸阳财政的发展规律，总结历史经验教训，指导当前和今后财政工作，开展财政理论研究，保存财政历史资料都有着十分重要的意义。

《咸阳市财政志》编纂工作从1987年5月开始，到1990年6月结束，整个编纂工作经历了搜集资料、撰写初稿、总纂修改、终审定稿等几个阶段，三易其稿，终成此卷。全志分为“机构干部”、“财政收入”、“财政支出”、“财政管理”、“财务管理”、“预算外资金”等六章27节，前加“概述”，后加“附录·大事记”等内容。编写过程中，查阅文卷2000多卷，图书100多本，复印资料300多万字，纂成初稿35万字，修改后定稿18万字。

由于咸阳从古到今区划调整频繁，辖区交错复杂，作为地方专业志的《咸阳市财政志》要从古到今记述在咸阳市这块土地上发生的财政事件，确属不易。因此，本志将建国前的财政历史作为简况列入“概述”。1949年建国后的财政分章节作系统记述，以求详今略古，侧重当代下限延至1988年。建国后辖区辑录范围、数字统计口径，一般依照史实，不作调整。另本市所辖礼泉县、彬县、旬邑县和原咸阳专区所辖的户县、周至县等，1964年前为“醴泉县”、“郿县”、“栒邑县”、“郿县”、“盩厔县”等，本志一律取用现名。

本书在编写过程中，承蒙市志办、本局领导、局各处、科领导和同志们的关心、支持和帮助；得到了省、市、县财政部门、档案部门、统计部门的热情协助；特别是省财政志办谢伯华主任、市志

办张宏杰等为修改工作提供了很好意见。在此谨表示衷心的感谢！

编纂社会主义财政志，是一项新工作，缺乏经验。虽然我们做了大量工作，但由于我市机构变化频繁和“文化大革命”破坏，资料散失严重，加上学习不够，水平有限，缺点错误在所难免，敬请领导、专家和读者多提宝贵意见。

一九九〇年五月十五日

第四节 抚恤和社会救济支出	106
第五节 其他支出	108
前言	1
概述	1
第一章 机构干部	15
第一节 市级财政机构	15
第二节 县级财政机构	25
第三节 干部教育	28
第二章 财政收入	31
第一节 农业税收入	38
第二节 工商各税收入	69
第三节 企业收入	71
第四节 其他收入	76
第五节 国债、国库券	78
第六节 国家能源交通重点建设基金	84
第三章 财政支出	86
第一节 经济建设支出	93
第二节 文化教育科学卫生事业费支出	99
第三节 行政管理费支出	105

第四节	抚恤和社会救济支出	106
第五节	其他支出	108
第六节	上解和补贴	110
第四章	财政管理	112
第一节	财政体制	112
第二节	预算、决算	143
第三节	会计管理	158
第四节	社会集团购买力控制	165
第五节	生产资金管理	177
第六节	支农资金管理	183
第五章	财务管理	191
第一节	企业财务管理	191
第二节	行政事业财务管理	241
第三节	农业财务管理	250
第六章	预算外资金	258
第一节	预算外收入	258
第二节	预算外支出	262
第三节	预算外资金管理	266
附 录	咸阳财政四十年大事记	275

概 述

财政是国家借助政治权力参与与社会产品和国民收入分配和再分配的行政和经济活动。它随着国家的产生而产生，随着经济的发展而发展。从中央到地方各级行政机构中设立的财政机关是行使这种权力的职能部门。咸阳地方财政是国家财政的一部分，其发展变革是随着国家政治经济形势的发展、国家财政的发展、以及咸阳地区政治经济形势的发展而发展的。

我国财政的历史是从夏代（大约公元前二十一世纪）开始的。据《尚书·禹贡》记载：“禹别九州、随山浚州、任土作贡。”这就是说夏禹当时将全国分为九个州，按照地形高低疏浚、河流，依据土壤的肥瘠程度、分为上、中、下各三等，向奴隶征收田赋。咸阳当时处于九州之雍州，必行此制。到了商朝，咸阳辖区先后有豳、程、毕四个封国。周武王建都镐京（今长安县附近），封其弟姬高于咸阳，称毕国。平王东迁洛阳后，因秦襄公护驾有功，将岐丰之地赐与秦。从此，咸阳便成了东周时一大诸侯国秦国的统治区。孟子曰：“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻，其实者什一也。”由此看来，“贡”、“助”、“彻”法大概是奴隶社会财税制度和取得财政收入的主要形式。奴隶社会夏唐周三代的国家财政支出主要用于军事支出、祭祀支出、王室支出和俸禄支出。

极少部分用于发展生产，防止水患等方面。

秦简公七年（公元前408年），秦国实行“初租禾”的制度，对私田一律征收租税，开始承认私田的合法性。秦孝公三年（公元前359年）商鞅变法，实行奖励军功，废除井田制和重农抑商政策，使经济得到发展，国库收入比较充裕。秦始皇在公元前221年兼并六国，统一中原，集权于中央，建立秦朝，都于咸阳。在统一文字、统一交通、统一度量衡、统一货币的同时，也统一了财政赋税制度。当时全国分为三十六郡，咸阳处于京畿要地，由内史直接管辖，称内史郡。秦代的财政收入主要是田赋，田赋又分为田租、口赋、力役三种形式。田租按亩计征，缴纳实物；口赋即可缴纳实物，也可交纳货币；力役则按人头计算。秦代的财政支出浩繁，修长城、筑阿房宫，出兵北击匈奴，劳民伤财，田租、口赋、盐铁之利二十倍于古。农民的赋敛十分苛重，激起了农民反抗，加速了秦王朝的灭亡。

刘邦建立西汉，都于长安。汉武帝太初元年（公元前104年），咸阳为右扶风，左冯翊的辖区。汉初刘邦接受秦亡教训，把田赋规定为什五税一，已较秦时减轻。文景时田租减为三十税一，其后十几年，曾全部免除。景帝二年，又明令租三十税一。以后到了昭帝（公元前87年）宣帝（公元74年）的时候，霍光辅政，实行了“轻徭薄赋、与民休息”政策，数免口赋（人丁税）更赋（力役税），

• 《汉书》，中华书局，1962年版第233页。

减省漕运、徭役。汉代后期的租税一直采用三十税一的制度。

三国时，关中共曹魏辖区。曹操实行屯田制，鼓励军垦、安置农垦，既有利于人民生活，又解决了战时财政困难。西晋实行占田、课田、和户调制度。北魏实行均田制。隋又在均田制的基础上，实行以“床”（一夫一妻为一床）为单位征收租税，曾减轻人民负担。

李渊建立唐朝，都于长安。唐太宗贞观元年（公元627年）和唐玄宗开元二十一年（公元733年）分两次分别把全国划分为十道和十五道。道下设府州、府州下设县。咸阳当时属关内道的京兆府和邠州，泾州辖区。唐初的财政制度主要是均田制的基础上的租、庸、调法。即：“每丁每年向国家交纳粟二石，叫作租。随乡土所产，每年交纳绢二丈、绵三两，或交纳布二丈五尺，麻三斤，叫作调。此外，每丁每年要服役二十天，如果不服徭役，每天折纳绢三尺或布三尺七寸半，叫作庸”。*到了唐中期、唐德宗建中元年（公元780年），采用杨炎建议，实行“两税法”：不分主户和客户，都要分夏秋两季，交纳按资产和田亩征收的赋税。此外，唐朝的税种还有盐税、酒税、茶税等，中后期还有不少的杂征苛敛。唐代的财政支出主要用于皇室和各级统治官府的费用、军事支出和俸禄支出等。支出十分浩繁，人民负担苛重，苦不堪言。

北宋时，设在本市辖区内的有永兴军路所属的京兆府、耀州、邠州、醴州的十四个县。宋代的财政收入主要按民田和官田征收的

*李培浩《中国古代史纲》（下）40页，北京大学出版社

田赋（田赋既有正税，又有附加。按户筹摊派的徭役和工商杂税（主要包括盐、茶、酒税、关市税等）。财政支出主要用于官禄支出、军事支出和建设支出等方面。

元代，改革政区体制。全国在中书行省下设路、府、州、县四级政权机构。咸阳辖区属奉元路及其所属的耀州、乾州、省直属的邠州州治和部分县的地域。元代一般民户的赋税和差役十分沉重。田赋有秋粮和科差。秋粮又分丁税和地税。官府规定：丁多地少的纳丁税，地多丁少的纳地税。田赋之外，还有盐税、商税、和额外课税。元代还有许多科差徭役，用以无偿剥夺和占有人民的劳动。

明代，改元中书行省为布政使司、下设府州县政权机构。咸阳属西安府及其所领的乾州、邠州版域。明代的田赋，沿用唐宋两税的名称，称为夏税和秋粮。夏税不超过八月，秋粮不超过次年二月。以土地所产实物为主，另有丝、绵、麻等作为田赋附加。田赋之外另有徭役。明中叶神宗万历元年（1573年），张居正改革财政，实行“一条鞭法”，即：赋役合一，按亩计税，以银交纳，简化手续。明代后期，还十分重视盐税、矿税、及工商杂税的开征。

清代，分全国为二十三省，省下设道、府、州、县四级管理。咸阳市辖区属西安府、乾州、邠州的辖地。康熙五十一年（1712年）颁布“盛世滋生人口，永不加赋”[•]，稳定了农民负担。雍正

• 《清史稿》十三，中华书局1976年版，第3546页。

初年，在全国推行 丁入地，地丁合一 的办法，即把丁税徭役并入田亩征收。这在当时来讲，不失为一种先进的办法，比较彻底地废除了绅襟豪右的免役特权。清初的杂赋还有关税、盐课、矿税、机织税、茶课、当税、契税等。清中期，除地丁银外，还有火耗、平余等额外的加征。清代后期的财政，由于帝国主义的侵入，逐渐走向半封建半殖民地化，债台高垒，赔款巨增，加派繁冗，杂税苛重，人民处于水深火热之中，生活十分贫苦。

辛亥革命胜利后，中华民国建立。全国在省下设道、县两级，1913年以后，咸阳辖区属关中道。1933年，撤销道制，省直接管县。1935年至1940年，陕西省设十个行政督察专员公署，咸阳市辖区各县分属第十、第二、第七、第九等四个行政督察专员公署。国民政府的财政收入主要是赋税和债务两大来源。税收主要有田赋（正税和附加）、关税、烟酒税、印花税、契税、厘金等。国民党政府在南京成立后，于1927年公布了划分国家收支和地方收支标准，并决定于1928年11月施行。根据规定，属于地方的收入，税收方面有田赋、契税、营业税、房捐及船捐五项。此外还列有地方财产、事业行政、营业纯益、补助款、借款等收入。支出方面有党务费、行政费、司法费、公安费、财务费、教育文化费、实业费、交通费、卫生费、建设费、债务费等多项。民国二十三年（1934年），陕西省整理田赋，取消杂项，划一征

收。二十八年（1939年）地方附加增至一倍。民国三十年（1941年），法币恶性膨胀，粮价飞涨，田赋改征实物。三十一年（1942年），食盐实行专卖，并开征食盐附加税，后又糖、酒和火柴实行专卖。同时，又大量发行公债、发行货币，搞通货膨胀。抗战胜利后，国民党又发动内战，苛捐杂税巨增，债务累累，纸币发行失控，使物价飞涨，民不聊生，经济逐渐走向全面崩溃。

1949年10月1日，中华人民共和国成立。1950年1月，陕西省人民政府成立。5月，将陕甘宁边区咸阳分区行政督察专员公署改组为陕西省咸阳专区专员公署，领辖咸阳等13县。

1953年元月撤销专署。建国初期，国家财政实行“统收统支”政策，财政收入的主要来源为农业税、工商税收、企业收入和其它杂项收入。农业税占收入的50%左右。随着商品经济的发展，工商税收和企业收入占财政收入的比重越来越大。解放后，国家对农民征收的农业税（过去叫田赋），采取公平合理、稳定负担、鼓励增产（增产不增税）的方针政策，按亩常年产量（一定多年不变）和比例税率（咸阳地区平均税率一直稳定在10%左右）计征，有灾有难酌情减免。从而使农业税占整个财政收入的比重不断下降。

1953年至1960年，咸阳专署撤销。这一时期，国家财政实行中央、省（市）、县三级，县为一级财政。财政体制实行

“划分收支，分级管理”和“收支下放，总额分成”办法，给县财政划分了一定的收支范围和财政管理权限。这一时期，县级财政收入中农业税占41%，工商各税占50%，企业收入占7%。

1961年9月，复设咸阳专员公署，辖14县、市。专署和县、市各为一级财政。专署对县财政有领导权和监督权，对县(市)收支指标有分配调剂权。从1961年到1965年，国民经济度过三年困难，进入三年调整时期，国民经济逐渐恢复了生机。全专区工农业总产值由2.99亿元增加到4.99亿元，净增2亿元，平均增长速度为13.6%，财政收入由5252万元增加到6484万元，净增1232万元，平均每年增长速度为5.4%。收入中工商各税收入占的比重由63%升到71%，农业税收入从29.6%降为27.3%。

1966年开始，在我国历史上发生了历时十年的“文化大革命”运动。这一时期，一切工作的重点是搞“革命”和搞“阶级斗争”。经济工作要为“革命·斗争”让路。咸阳和全国一样，政治经济形势十分混乱，给财政经济工作带来不可弥补的损失。1967年2月，咸阳“群众组织”夺了财政局的领导权。1968年全区工农业总产值由“文革”前的1965年的4.99亿元降为3.91亿元。财政收入急转直下，1966年降为3387万元，1967年又降到3093万元，1968年再降至2293万元，只相当

于1965年收入的35%，平均每年下降速度为29.3%。在这种情况下，国家预算无法编制，预算收支指标无法落实，财政管理体制也不得不采取非常时期的非常办法，即“收归收、支归支、收支分别算帐”的收支两条线办法。

1969年到1976年，咸阳财政收入在连续三年大滑坡的情况下，各级财税经济部门，实行节约闹革命，开展增产节约运动，逐渐重视增收节支工作，采取了一些措施，做了一定的工作。开始扭转了收入下降局面，出现了持续增长的势头。1969年财政收入3422万元。1971年省上将1966年划归西安市管理的咸阳市重新划归咸阳地区，财政收入增加到10505万元，1972年，省上又将12户大中型企业下放咸阳地区管理，同时，省对咸阳地区财政实行“超收分成”体制，调动了各级财税部门大力组织收入的积极性，使财政收入猛增到16032万元。1974年到1975年，省对咸阳地区试行“收入按固定比例留成，超收另定分成比例”的体制，特别是1975年，在毛泽东的支持下，邓小平主持中央日常工作，对财政经济工作进行全面整顿。财政部门从上到下建立健全企业财务机构，恢复财政驻厂员制度；同时省在咸阳地区周至县马召公社试建公社财政取得经验，向全省推广，加强了基层财政工作。财政经济出现新的好转。1975年工农业总产值达到12.25亿元，财政收入达到十年“文革”中的最高点