

海南省志

财政税务志

海南省地方志办公室 编

海南出版社



海南省志

第十卷

财政税务志

海南省地方志办公室 编

海南出版社

2009·海口



图书在版编目(CIP)数据

海南省志. 财政税务志/海南省地方志办公室编. —
海口: 海南出版社, 2009.4

ISBN 978-7-5443-2987-3

I. 海... II. 海... III. ①海南省—地方志②地方财政—概况—海南省—清代~1990③地方税收—概况—海南省—清代~1990 IV. K296.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 038228 号

HAINANSHENGZHI CAIZHENGSHUIWUZHI

海南省志·财政税务志

编 者: 海南省地方志办公室

责任编辑: 丁桂芳

出版发行: 海南出版社

社 址: 海口市金盘开发区建设三横路 2 号

邮政编码: 570216

编辑电话: 0898-66814232 66830920

网 址: <http://www.hncbs.cn>

印刷装订: 海南金永安印刷有限公司

开 本: 889mm × 1194mm 1/32

字 数: 646 千字

印 张: 25.75

版 次: 2009 年 4 月第 1 版

印 次: 2009 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5443-2987-3

定 价: 160.00 元

海南版图书 版权所有 盗版必究

海南省地方志编纂委员会

主 任：罗保铭

副主任：许 俊

林方略

徐 庄

梁振球

《海南省志》

总 纂：梁振球

副总纂：许达民

徐 冰

符和积



《海南省志·财政税务志》编纂委员会

主 任：陈海波

副 主 任：孙利军 冯大安

编 委：曾德运 刘平治 吕 勇 傅信平

方光荣 苗爱国 李四民

《海南省志·财政税务志》编纂委员会办公室

主 任：李四民

副 主 任：庞革新 杨传喜 梁统兴

成 员：甘 飞 周 俊 李清丽 蔡兴利

陈建海

《海南省志·财政税务志》编辑部

主 编：陈海波

副 主 编：李四民

执行主编：梁统兴

编纂人员：(以姓氏笔画为序)

邢益森 李四民 陈建海 周经若

林志昌 林诗寿 梁统兴 梁利和

黎岛心

评审人员：(以姓氏笔画为序)

马建和	王琼文	方光荣	孙利军
冯大安	刘平治	吕 勇	李养国
李金山	陈海波	陈家传	张晓军
赵云旗	赵全厚	侯月祥	雷晓玲
黎旭东			

审定单位：海南省地方志办公室

参审人员：梁振球 王琼文 符和积 李养国
胡茂松 王君伟 陈 波 陈家传
雷晓玲



目 录

序	(1)
凡例	(1)
概述	(1)
第一编 财政收入	(18)
第一章 农税	(20)
第一节 地丁钱粮	(20)
第二节 田赋	(33)
第三节 农业税	(41)
第二章 工商税收	(71)
第一节 流转税	(74)
第二节 所得税	(124)
第三节 财产税	(148)
第四节 资源税	(153)
第五节 行为税	(165)
第六节 地方杂税	(215)
第三章 预算外收入	(239)
第一节 地方财政部门管理的预算外资金	(241)
第二节 其他单位管理的预算外资金	(248)
第四章 其他收入	(261)
第一节 国营企业收入	(261)

第二节	规费收入	(271)
第三节	两金及教育费附加收入	(275)
第四节	其他杂项收入	(287)
第二编	财政支出	(305)
第一章	经济建设费	(308)
第一节	基本建设支出	(308)
第二节	国营企业投资	(318)
第三节	支援农业支出	(345)
第四节	其他经济建设费	(361)
第二章	教育 文化 卫生事业费	(373)
第一节	教育事业费	(374)
第二节	文化事业费	(387)
第三节	卫生事业费	(391)
第四节	其他事业费	(401)
第三章	抚恤救济费	(411)
第一节	抚恤事业费	(412)
第二节	离休 退休费	(416)
第三节	社会救济福利事业费	(419)
第四章	行政费	(431)
第一节	行政管理费	(432)
第二节	公安安全支出	(453)
第三节	司法检察支出	(460)
第四节	其他支出	(464)
第五章	其他支出	(471)
第一节	其他部门事业费支出	(471)
第二节	价格补贴	(486)
第三节	专款支出	(491)
第四节	上解支出	(502)

第三编 财税管理	(511)
第一章 财政体制和预决算制度	(511)
第一节 财政管理体制	(512)
第二节 预算	(537)
第三节 决算	(545)
第四节 金库	(550)
第二章 会计管理	(557)
第一节 预算会计	(558)
第二节 征收征解会计	(561)
第三节 企业会计	(564)
第三章 税收管理	(568)
第一节 工商税征收管理	(568)
第二节 农业税征收管理	(584)
第四章 财务管理和财税监督	(588)
第一节 地方国营企业财务管理	(588)
第二节 行政事业财务管理	(605)
第三节 抚恤和社会救济费管理	(624)
第四节 预算外资金管理	(629)
第五节 其他财务管理	(636)
第六节 财税监督	(644)
第五章 机构设置	(658)
第一节 解放前财政税务机构	(658)
第二节 解放后财政税务机构	(664)
第三节 其他	(676)
第四编 琼崖革命根据地财政税收	(686)
第一章 财政税收收入	(688)
第一节 捐献	(688)
第二节 工商税	(691)

第三节	公营经济收入	(697)
第四节	其他收入	(700)
第二章	财政支出和财政税务管理	(705)
第一节	军政经费	(705)
第二节	建设经费	(709)
第三节	其他经费支出	(710)
第四节	财政税务管理	(711)
附录:		(720)
一、大事记		(720)
二、有关统计表格		(759)
三、重要文件辑存		(777)
编后记		(786)



概 述

(一)

琼州府清代和明代一样,实行的是统收统支的财政管理体制,财权归于朝廷。清廷在琼州府的财政收入主要是地丁钱粮的赋税收入,支出主要是军费和政费的支出。

清初琼州府沿袭明代万历年间实行的赋税征收制度,在“一条鞭法”的基础上,按照明代万历年间的赋额和科则进行征收管理,同时豁除了明末天启、崇祯时浮收的附加。但将丁赋从“一条鞭法”中划分出来,单独征收丁赋,计征办法是按丁派赋。赋率的多寡,各州县不一,最多为会同县,每丁 1.326 两,最少为定安县,每丁 0.362 两。屯丁同民丁例,黎丁统一为每丁 0.01 两。清代琼州府人丁的计征有其特点,归顺朝廷的黎族百姓,愿交纳赋税,不归顺朝廷的黎族百姓不交纳赋税。黎族归顺朝廷的人丁常有变化,除了自然增减和人为逃匿之外,黎人的人丁变化是造成计税丁口不准的重要因素之一。清顺治九年(1652 年)的统计,琼州府的成丁有 50799 人,至以康熙五十年(1711 年)的丁口为常额时,琼州府的成丁为 100059 人。清廷规定以这一年的丁口数作为常额来计征丁银,以后滋生人丁永不加赋,根除了地方在人丁统计上的种种弊端。虽然丁数已有常额,但有些州县的丁数年久变减,致使所收丁银不足成数,从而影响了朝廷的正常收入。康熙五十五年(1716 年),广东率先实行摊丁入地,将原额丁银摊入田亩进行征收。琼州府原额丁银 11220 两,是根据田亩所应征的米数来进行摊派计征

的,也就是地赋和丁赋合一计算,同时征收。每亩除了征收地丁银外,还要征收一定的民米。民米有征实物的,称本色米,有折价纳银的,称折色米。折色米计入地赋内统一按规定征解,本色米就近纳入府州县仓,以作兵食。

琼州府在顺治后期至光绪三十一年(1905年)将本色米全部折价缴纳前,地丁钱粮收入的年额正款,和道光时的相差无几,即地丁银年额 78488 两,本色米 9977 石,折色米 3231 石。其中地丁赋的年额计算,是包括渔课、盐课、税契等其他杂税在内的,但这些外赋,年额合计不大,清末 13 州县计有 1 万两左右。光绪三十一年后税米全部折价纳银,年额正款 18324 两。

民负方面,清代地丁钱粮的正额不算太重,但真正使人民喘不过气来的是繁杂的附加和永不休止的捐杂。按清廷的规定,银的缴纳同时要带征各种附加,如火耗、补平、补纹等名目。单火耗一项,就统一规定为每完纳纹银 1 两,带征耗银 0.169 两,按琼州府地丁银正额 78488 两计算,就得带征纹银 13264.472 两,共计 91752.472 两。而纳米同时要带纳各种附加,鼠耗、船耗、雀耗等,每纳民米 1 石,同时带征耗米 0.169 石,琼州府纳米年额为本色米 9977.658 石,折色米 3231.318 石,屯米 3073.212 石,共计 16282.188 石,共带征耗米 2751.6897 石。

除了按规定交纳的附加外,还有大量的私规和杂费,家丁厘头、差役饭食、串票钱等等,民间完银 1 两,总共要纳银 2 两上下。

琼州府地丁钱粮的实际收入情况,在清咸丰之前,采取“官垫民欠”的办法,保证年额年清。同治以后,民欠太多,官垫不了,便同意列支欠数,年额收入绝大多数州县未能完成,多者八九成,少者六七成。

琼州府赋税的解运和存留,均按朝廷规定办理,解运银约占全部收入的 70%。

清廷在琼州府的钱粮支出,主要是军费和政费的支出,其后期

还有各种办事机构的经费开支。

琼州府的政费支出,有雷琼道和琼州府各级文职员吏,如道台、知府、同知、经历、学正、教授、教谕、训导、知州、知县、县丞、巡检以及道、府、县衙门杂役的年俸、养廉及工食、饩廩等项支出。此外,府县尚有祀典、孤贫口粮、饩廩、乡饮酒礼、时宪书价、拜表进笏等支出数额甚微。

琼州镇军费的支出,有总兵、副将、参将、游击、都司、守备、千总、把总等武职官员的年俸和养廉银支出,年额 14000 两上下。还有兵饷马料以及官兵恤赏、公费等项支出,年额 78000 两上下,两项共计 92000 两上下。

文武两项合支年额在 119800 两上下。

琼州府地丁银的年收额总共只有 9 万两左右,而政费和军费两项的支出就有 11 万两左右,年收不足年支。

清代琼州府所收的民米,除了极小一部分用作囚粮和孤贫口粮外,全部用作兵食。琼州府所收之米,包括民、屯米的正额和附加(耗米),年额约 16200 石。其中折色米 3121 石,本色米 13051 石,加上本色耗米(每石加收 0.169 石)2205 石,共征本色米 15256 石,而兵米额支为 19141 石,尚缺米 3885 石,如将折色米 3121 石及其折色耗米 546 石,共 3667 石,也填入此数,则民米收支差额不大。然而兵米额支稳定而民米征收往往不足成数。如有不敷,由布政司筹饷解道凑发。

标营俸饷,由布政司拨定,咨雷琼道按月核支。兵米由各标营赴就近县仓支领,册报布政司粮道核销。

清初,在外大小文官按品给俸,不给恩俸,不支禄米,除岁支俸银外,尚有薪菜、烛炭、心红、纸张、案衣、修宅、杂物等项银,按品级大小,各给银数多少有差。顺治九年(1652 年),裁去各州县修宅、杂物银。十三年(1656 年),除俸银和心红、纸张银仍照旧发放外,其余薪菜、烛炭等项均裁撤。雍正七年(1729 年)加征火耗银后,在

外各官按品加给养廉银,所有原定补贴全部取消。府、州、县官员的年俸中,有各种扣款,如扣荒、均平、罚俸等,大多数官员实领数比年额数少。各官养廉银奉文赴省请领,俸银和各衙门公费,包括杂役、饭食、典恤等活动费都在各州县存留银项下动支。

(二)

民国时期琼崖的财政管理体制不同于清代。清代收入除关税外,其余各种财政收入大都以府州县经办,按照规定起运存留,其支出由指定专项收入核拨或坐支。而民国财政收入则按照不同的收入科目设立机构分别进行征收,除田赋收入仍由各县经征外,其余国税、省税有专门机构办理,分别入库,而不经县衙累总统计。其支出则按具体科目分别由中央款、省款或县款拨付。这是其收支管理体制的大略情况。

民国时期的财政收入主要科目有关税、田赋、各种工商税收和县级征收的地方各税。工商税收入,在琼崖财政收入中所占的比重越来越大,民国政府在琼州府统治期间,财政税收的地方管理体制变动不定。县地方自行征收的各种苛捐杂税与国库收入无关。据统计,中央在琼崖的关税收入,琼海关最高年度是民国 26 年(1937 年),有 1923098 元。

民国时期琼崖的财政支出,分为中央款支出、省款支出和县地方款支出。由中央款支出的有:行政费、司法费、财政费、军事费、经济建设费;由省款支出的有:拨助各县警学经费、交通费、行政费、财政费;由县地方款支出的有:各局经费、警卫经费、文化教育卫生费和其他补助费。各项经费支出手续很不统一,有持财政厅支付命令向分金库领取者;有坐支后仅列批呈报财政厅者。各县地方财政管理委员会成立后,县地方财政的支出,均须报经县长批

准,然后由财政管理委员会支付。

民国元年,政府令将清末以田赋征收为名的各种杂费和私规归入正赋,美其名曰化私为公。同时将清末计入田赋中征解的非农税项目如房宅税、契税、渔课、盐课等划出来,另设科目进行征收,重新核定各县田赋的征解年额。

民国2年、6年、12年北京政府曾3次颁布国家地方收支标准,但海南都没有认真执行。县各自为政,任意抽收税捐,甚至学校、团体也各自征税。

民国16年(1927年),琼崖的中央税收入科目计有:琼海洋关税、常关税、内地税、烟草税、落地税、酒税、煤油特税、盐税、盐课、印花税、防务经费、禁烟税、邮包厘费等13种,共计收入大洋2341919元;而中央支出共计1914789元;省税收入中有田赋、牛皮捐、猪捐、棉布税、洋纸税、煤油贩卖营业税、农产品杂项专税、赌博税、彩票税等,共计收入818579元,而省财政的支出为172251元;县地方税收入303665元,支出是487842元,入不敷出。

民国17年,陈铭枢任南区善后委员时,曾致力整顿琼崖财税。自民国19年度起,实行经民国17年7月全国财政会议公布的国家地方收支标准。

民国19年6月起实行丁米统征制度,免除串票费和化零为整,并将田赋征收所得总数的20%留县作为地方经费,其余80%全数解省。经过多次折腾,满以为从此田赋征收弊端可以根除,可是未久,各县的田亩附加又复泛起,多寡由各县自行决定,税率不一,省财政厅无力制止。实行丁米统征后,琼崖田赋的年额为420362元。

民国20~28年陈济棠执政广东期间,琼崖财政管理体制相对稳定。归中央收入的工商税有:海关税、常关税、洋关税、内地税、盐税、印花税、禁烟税、烟税、酒税、防务经费、邮包厘费、煤油特税共12种;归省收入的有:田赋钱粮、契税、台炮经费、地税(落地杂税)、糖类捐、商府税、牛皮屠牛捐、屠猪捐、槟榔出口捐、生猪出口

捐、进口洋布匹头厘费、船税、取缔肥田料费、权度检验费、十字有奖义会(一种赌博)、海防附加共 16 种;归县地方收入的有:花筵捐、筵席附加捐、花妓捐、海防附加、土戏捐、鸦片烟税附加、屠捐附加、防务费附加、谷米出口捐、糖寮捐、酒饼捐、盐田经费等。此外,还有国税和省税的附加收入以及县自行征收的杂捐杂税收入。

民国 24 年(1935 年)开始,琼崖各县实行田赋改征临时地税,按各县呈报的田亩数和评定的地价的 1% 进行征税,当年收入大洋 420466 元。各县根据省定的等级提支征收经费,一等县月支 3580 元,二等 2068 元,三等 1553 元,其规定常有变更。

民国 25 年(1936 年)贯彻财政收支系统法,规定县的捐费有 24 类。民国 25 年至 31 年逐步开征统税、营业税、所得税等新税种,并分批裁撤厘金、府县商税等苛捐杂税和“筹饷”、“禁烟”等不良税种。整顿县税捐后,除市场租、码头租列入财产收入,卫生清洁费改列入规费外,其余县税捐全部裁撤,而另开征屠宰税、营业牌照税、车船使用牌照税、行为取缔税(筵席税和娱乐税)、房捐、警捐等 6 种地方税捐作为县的收入。

抗日战争时期,国民政府采取非常措施,实行战时税制。其主要内容:一是开征新税,二是增加旧税,三是对重点货物实行专卖和改征实物。

民国 27 年(1938 年)田赋改征国币,由于币制贬值,临时地税加倍征收。抗日战争期间,田赋归中央接管,国统区实行粮食征购、征借和征实制度。抗日战争胜利后,于民国 35 年(1946 年)广东全省完成田赋整编,琼崖当年收入公粮 642449 石,积谷 19492 石,罚息 7018 石,折合国币 235890 万元。1947 年恢复战前的地税制度并征土地增值税。工商税分别不同的税种,采取不同的征管方法:中央税设国税稽征机构直接征收,省税由省财政厅委托各县政府代征代解,或招商承办;县地方税由县政府派员征收或招商承包。

民国 28 年(1939 年)2 月至 4 月,琼崖沦陷,国民政府的机关工作人员全部退入山区。琼崖的国统区范围不断缩小,最后活动范围只限白沙、琼中等较小的山区,国民政府的一切财税制度无法实行,其经费开支和生活供给均依靠向人民硬派强征钱粮来维持,财政税收制度已名存实亡。沦陷区范围不断扩大,沿海各县先后成立了日伪政府。日本侵略者除用刀枪强迫人民交纳各种财物外,还通过日伪政府利用国民政府的税收项目,随意增加税率进行征敛钱财,并滥制军票,对琼崖资源进行疯狂掠夺。革命根据地则采取“打没”和生产自救等措施,增加财力,同时发动民众和华侨捐赠。由于战争原因,琼崖财税在此期间的有关资料没有保存。

民国 34 年(1945 年)8 月,抗日战争胜利结束。次年,国民政府对税收进行了全面整理和修订,取消了非常措施,公布以关、盐、货、直、地各税法 and 条例,设置相应的税务机构,实行以大宗税源控制为主的稽征管理制度。同年,恢复中央、省、县三级财政体制,规定大宗税收收入归中央,而地方以特别课税项目征收的杂项税就越来越多。

民国 36 年(1947 年)度开始恢复省级财政,但大部分的收入仍集中在中央,划给琼崖各县的收入只有营业税的 50%,土地税(田赋)50%和契税全部,同时同意县开征地方税捐,以宽筹地方自治经费,而原来由省拨款支出的保安费,也改由县地方自行承担。解放战争期间,国统区通货恶性膨胀,财政预算数字变成无用的一纸空文。

民国 36 年(1947 年)至 1950 年 4 月,国民政府曾在海口、琼山、三亚等地恢复和增设盐税机构和国税管理机构,进行稽征各税,但由于内战的影响,琼崖工农业生产处于落后状态,税收收入大为减少,财政吃紧,造成货币继续贬值,物价迅猛飞涨。尤其是从大陆败退到琼崖的国民党军队 10 余万之众,向琼崖人民摊派抽收的各种名目繁多的苛捐杂税达百多种。