

002544

湖南省怀化市地方志丛书

怀化市财政志

怀化市财政志编纂委员会编

一九九二年八月

《怀化市财政志》编纂委员会

主任：谢仲南

副主任：曾凡瑞 夏继宣 张治斌

委员：曾祥斌 徐印兰 宋书贤

《怀化市财政志》编辑人员

主编：张治斌

编辑：宋书贤 吴均岳

资料员：毛胜之 陈非

审稿：谢仲南 曾凡瑞



《怀化市财政志》编纂委员会

主任：谢仲南

副主任：曾凡瑞 夏继宣 张治斌

委员：曾祥斌 徐印兰 宋书贤

《怀化市财政志》编辑人员

主编：张治斌

编辑：宋书贤 吴均岳

资料员：毛胜之 陈非

审稿：谢仲南 曾凡瑞



序

自一九九〇年四月始，经过编纂人员一年又九个月辛勤的收集、整理、编写，《怀化市财政志》面世了。它以翔实的资料、数据记述了一九四三年怀化建县至一九九〇年财政发展的历史。

短短四十八年，怀化经历了新旧两个完全不同的社会制度。志书综合反映了各个时期的政治、经济状况，记述了政治的兴衰和经济政策的正误给财政带来的影响，揭示了经济决定财政的客观规律，并力求通过对不同政治、经济时期财政体制、政策、制度变化的记述来探求生财、聚财、用财的发展规律。

值得补充一点的是，一九九一年市财政总收入5255万元，总支出5055万元，收支均突破了5千万元大关，登上了新台阶。

本志的编写坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想为指针，坚持实事求是的原则，秉笔直书，忠于史实。做到详略得体、重点突出、内容完整。编写中，承蒙《怀化市志》办公室的指导。编写人员进行了大量的调查研究和资料搜集、整理工作，他们不畏艰辛，日夜操劳，编目几经修改，文字反复推敲，为本志成书作出了贡献。

愿本志成为识古鉴今、启迪后人之作。

谢仲南

一九九二年元月

凡 例

一、宗旨：以马克思主义辩证唯物论和历史唯物论为指导，据实记述怀化财政的历史和现状，为社会主义物质文明和精神文明建设服务。

二、断限：上限一般始于1943年1月建治，个别事物上溯历史发端，下限一般截止1990年，个别重要事项延至搁笔。

三、范围：“怀化市”含1983年撤县并市前的怀化县，镇。

四、计量：1949年10月1日以前，按原通用计量单位记述，1949年10月1日以后，一律采用国家法定计量单位记述。

五、货币：1955年3月1日以前使用的旧人民币一万元，折成现用的新人民币一元计算。

六、资料：来自历史档案、志书、史书、财政决算报表，数据前后不符的地方，另加说明。

七、文体：运用语体文，记述体，概述为纲，大事记为经，专志为纬。

目 录

序	
凡 例	
概 述	(1)
大事记	(9)
第一章 机构 组织	(16)
第一节 财政机构	(16)
一、市(县)财政机构	(16)
二、局机关股室	(17)
三、基层机构	(19)
第二节 党群组织	(24)
一、中国共产党	(24)
二、共青团	(27)
三、工 会	(28)
四、财会珠算协会	(29)
五、函授站	(31)
第二章 财政收入	(32)
第一节 税 收	(40)
一、农业税	(40)
二、工商各税	(59)
第二节 专款收入	(67)
一、城市维护建设税	(67)
二、教育费附加	(67)
三、排污水费	(68)
第三节 国家预算调节基金	(69)

第四节	企业收入	(70)
一、	工业	(71)
二、	商业	(73)
三、	农林	(74)
第五节	其他收入	(79)
第三章	财政支出	(87)
第一节	经济建设费	(87)
一、	基本建设投资	(93)
二、	企业挖潜改造资金	(99)
三、	城市维护费	(100)
四、	农业事业支出	(101)
五、	其他支出	(104)
第二节	文教科学卫生事业费	(105)
一、	文化广播事业费	(111)
二、	教育科学事业费	(112)
三、	卫生体育事业费	(114)
四、	公费医疗	(116)
五、	计划生育事业费	(116)
第三节	社会福利费	(117)
一、	抚恤事业费	(117)
二、	退休、离休费	(120)
三、	社会福利救济事业费	(121)
四、	自然灾害救济费	(122)
五、	价格补贴	(122)
第四节	行政管理费	(129)
一、	行政支出	(130)
二、	公安支出	(133)
三、	司法、检察支出	(140)

第五节 其他支出	(140)
第四章 财政管理	(151)
第一节 财政体制	(151)
一、市(县)财政体制	(151)
二、乡(镇)财政体制	(158)
第二节 预算、决算	(161)
一、预 算	(161)
二、决 算	(167)
第三节 预算外资金管理	(175)
第四节 控制社会集团购买力	(186)
第五节 财务管理	(193)
一、企业财务管理	(193)
二、行政事业财务管理	(209)
三、支农周转金管理	(216)
第六节 债 券	(218)
第七节 财会管理	(225)
第八节 财政监察	(227)

概 述

财政是国家政权的主要组成部分，它担负着一部分产品的分配和再分配，是国民经济的综合反映，对国民经济的发展起着促进和制约作用，民国32年（1943）建县以来，怀化财政经历了民国，中华人民共和国二个不同的历史时期，走过了一条坎坷曲折的路，影响并推动着怀化社会经济的发展。

民国时期，怀化处于官僚、地主、土匪三位一体的统治，财源枯竭，收不抵支，财政本质上是“取之于民，用之于官”，民国32年建县以后，苛捐杂税很多，既有官税，也有匪捐，官来匪去，官去匪来，轮番派粮派款，连农民家火炉坑都要捐款，财政收入主要是税收，民国33年（1944年）县财政收入345.9万元，税收占75%，其中：国税收入占24%，自治课税收入占49%。财政支出359.2万元，大部分用于行政和保安经费，这二项支出，占财政支出的53%。而人民需要的经费支出的比重极小，文教事业费占9%，卫生事业费占0.2%。民国35年（1946）国民政府发动内战，给本来就很紧张的财政增加新的支出，于是加紧搜括民财，怀化县政府将牌照税，房捐，筵席税，使用牌照税均提高二至五倍。为了扩充军备，进行反共反人民战争，县田赋处向全县13个乡（镇）派购军粮7642担。民国37年（1948）将田赋又增加一倍多，由原每元赋率四斗，增加到八斗六升，还加派保安士兵谷捐等，逼得交不起粮款的农民背井离乡，田土荒芜，物资紧缺，物价恶性上涨。县级预算直线上升，1948年预算收入为28.6577亿元，比1943年增长2,728倍；预算支出为62.4058亿元，收支两抵，赤字33.748亿元。县政府呈报省政府要求补助，而省

级财政也相当困难，全赖中央补助度日，中央财政又是靠大量发行纸币维持政局。民国38年（1949）初，怀化物价继续上涨，纸币失信于民，市面上拒用，民间交易，采用以物易物，对公教人员薪饷也改发实物（稻谷）。县预算全县公教警丁薪饷及办公费用，每月需支稻谷1,527担，由于“民穷财尽”，此数无法支付。县财政科长于1949年5月逃之夭夭，事实上民国时期怀化县财政已全面崩溃。

1949年10月1日，中华人民共和国成立，财政回到人民手中，废除旧体制，真正做到“取之于民，用之于民”，经济建设逐年发展，财政收入逐年增加。

一、艰苦创业时期（1949—1957）

1949年11月1日，怀化县人民政府成立，设立了财粮科。而民国时期遗留下来的财政，一无钱，二无粮。面对怀化县群众生活艰苦，土匪猖獗，社会不安定，部队、地方干部急需粮款供应的特点，财粮科主要任务是征粮筹款，保证供给。财粮干部配备后，由县领导带队，深入农村，各区干部全力以赴，发动群众，配合解放军剿匪，利用原乡、保、甲长征借公粮，进度缓慢，群众顾虑土匪报复，有粮不敢报。后来改变策略，直接抓大户，将张家村大地主张化南，芦坪大地主陈祖虞，石门大地主李国钧家属，杨村大地主滕国英，聂家村大地主陈绪武等人召到县里，讲明政策，交待任务，限期完成缴纳公粮任务。这一方法推广到各区乡都从大户抓起，对贫苦农民，则采取缓交或免交政策，深得人心，加快了粮食征借进度。到年底粮食入库347.5万公斤，稻草27万公斤，木柴23万公斤，保证了第二野战军过境部队的供应，（怀化市文史资料第三辑96页）。同时各区干部配合筹款，在农村集市按政策收税，解决行政单位工作人员供给困难。1950

年根据政务院颁布的《全国税政实施要则》，废除了民国时期的苛捐杂税，将民国时期各种税捐简并为11种，减轻了人民负担。县人民政府发出布告，号召农民开垦荒田荒地，谁种谁收，免征农业税，调动了农民生产积极性，全县开垦荒田一万余亩。1951年在财政困难的条件下投资1.8万元，办了电厂、印刷厂、花桥铁厂。1952年继续投资5.2万元，工农业生产开始恢复，税源增加。三年经济恢复时期，财政收入年平均74.7万元，1952年为90.6万元，比1950年增长107%。

1953年至1957年的第一个五年计划时期，怀化县财政围绕党的中心工作，运用税收的调节作用，保护和发展社会主义经济，促进农业合作化和对资本主义工商业的社会主义改造。在农业上贯彻合理负担政策，灾情和社会两项减免了稻谷453万公斤，还拨给互助合作专款2.7万元，促进了农业合作社的大发展。对私改造上，对合作商店和手工业合作社，在税收上从宽从简，对私营工商业则按其影响国计民生的程度，分别采取减轻或加重税收，加速了对私营工商业的社会主义改造。随着社会主义改造基本完成，国民经济中的社会主义成份不断发展壮大，为广辟财源打下了良好的基础。第一个五年计划时期年均收入152.3万元，比三年经济恢复时期年均收入增长103%，1957年财政收入为175万元，比1952年增长94%。1957年收入中来自农业税收入占56.6%，来自工商税收入占39.4%，来自其他收入占4%。

这一时期的财政支出主要用于政权建设，民主改革，恢复和发展工农业生产。1950年只有行政管理费支出，1951年至1952年，文教卫生支出占41.5%，行政管理费支出占18.5%，经济建设费支出占18.3%，优抚救济支出占7%，其他费用占14.7%，第一个五年计划时期财政支出行政管理费上升到43.4%，文教卫生支出略有下降占31.5%，经济建设费支出占15.2%，优抚救济和其他支出占9.9%。

二、徘徊前进时期（1958—1976）

1958年至1976年，经历了“大跃进”，“文化大革命”等政治运动，怀化财政出现不从客观实际出发，不按经济规律办事，财政收入始终徘徊在200万至500万元之间。1958年至1976年的19年中，平均年收入为307万元，经验教训是极其深刻的。

1958年至1960年的“大跃进”期间，工业“大干快上”，商业“大购大销”，农业“大放卫星”，银行大量投放现金。在“浮夸风”影响下，财政提出“多收多支”“大收大支”等不切合实际的口号。国民经济处于困难时期的1960年，财政收入反而比大丰收的1957年增长124%，主要是为了搞好货币回笼，商业部门经营高价商品，交财政利润较多。由于共产风，瞎指挥风，浮夸风和自然灾害的危害，1961年工农业生产大滑坡，财政收入下降到165万元，退到1955年水平。从1961年开始贯彻中央提出的“调整、巩固、充实、提高”的方针，将财政税务机构分设，恢复了基层财税机构并充实了财税人员。财政干部配合人民银行、企业主管部门，对工商企业开展了清仓核资工作，对大跃进中的“一平二调”进行了清理退赔，支付退赔款78.9万元，退赔期票39.5万元，表明县政府决心纠正“共产风”和“一平二调”的错误，稳定了农业生产。经过三年调整，工农业生产逐步恢复，财政收入也随之回升，1965年比1961年增长57%。

1966年至1976年“文化大革命”十年动乱时期，财政工作一度陷入瘫痪，1966年“文化大革命”开始，来势很猛，工厂停工停产闹革命，党政机关受到冲击，1968年县财政局被撤销，财政干部拉出机关，去“五七干校”搞“斗、批、改”，财政收入受影响，企业收入11年中有5年出现负数，最突出的是1975年负119万元，本级财政有四个年头支大于收。由于开展了增产节约

运动，严格控制社会集团购买力，压缩非生产性支出，以及省地给予适当补助，财政收支才得以保持平衡。

1958年至1976年，本级财政支出年均为328万元，多于财政收入21万元。在财政支出中，经济建设费占49.7%，文教卫生费占25.1%，行政管理费占20.5%，优抚救济费占3.6%，其他费用占1.1%。从支出结构看，重点放在经济建设上，其次是发展文教卫生事业，基本上适合于国民经济发展的要求。

三、稳定上升时期（1977—1985）

1976年10月，粉碎了江青反革命集团，宣告“文化大革命”结束，党的工作重点开始转移到抓经济建设上来。在中共十一届三中全会的方针指导下，财政通过一系列的调整、改革，财政收入稳定上升，1977年至1985，年均收入达1205万元，比1958年至1976年，年平均收入增长292%，1985年收入达1991万元，比1976年增长246%。

1977年怀化社会秩序恢复正常，工农业生产得到恢复和发展。1980年财政收入突破1000万元大关，并年年上升。为了适应经济体制改革的需要，在财政体制、企业财务、税收政策、支出管理等方面进行一系列改革。在财政体制上，省财政对怀化市先后实行“收支挂勾、增收分成”和“划分收支、分级包干、分灶吃饭，一定五年”的财政体制，1985年起实行“定额上交、递增包干、超收全留”的财政体制。1984年根据省委5号文件精神，为了加强乡（镇）财政管理，按行政区划建立了32个乡（镇）财政所。1985年市财政对乡（镇）财政实行“定收定支、收入上交、超收分成、短收分担、支出下拨、节余留用、一年一定”的财政管理体制。在企业财务管理上推行了企业基金、利润留成等办法，1981年对国营企业实行“利润包干，超收分成，亏损不

补”，和“亏损包干，超亏不补，减亏分成”的经济承包法。1983年对国营企业（除煤炭、农机四户）全面实行了第一步利改税，1984年实行了第二步利改税，把国家与企业之间的分配关系用税法形式固定下来。在农业上，1979年对农业税实行200公斤起征点的政策，1980年执行稳定农业税负政策，一定三年不变。1983年随着农村普遍实行家庭联产承包责任制，农业税收采用“基数在队，任务到户，减免到户”的办法。此外，还对行政事业单位实行了预算包干办法，对一部分财政资金实行了有偿周转使用的办法，建立了支农周转金。这些改革，调动了部门、单位、乡（镇）发展生产和增收节支的积极性，也促进了财政收支的增长。

财政支出，按照“保证重点，兼顾一般”的原则，逐步增加对文教、科学、卫生事业投入。1977年至1985年，总支出中，文教、科学卫生支出占36.3%，经济建设费有所减少，占33.2%，行政管理费占20.5%，优抚救济费占4.3%，价格补贴占0.9%，其他支出占4.8%，1985年文、科、卫支出比1976年增长4.1倍，支出结构基本合理。

四、兴旺发达时期（1986—1990）

1986年至1990年是国民经济第七个五年计划建设时期，在中央关于实行“改革”、“开放”方针指引下，对行政事业财务，企业财务以及预算外资金管理，作进一步深化改革。对市属行政事业单位实行“预算包干，节余留用，超支不补，有奖有罚”的办法，1988年1月1日起，进一步加强工资基金管理，一个单位只准在一家银行开户支取工资，对未经编委同意调进的人员，不增加工资基金，财政不予拨款。1986年10月开始对市属部分事业、行政单位的预算外资金实行“专户储存，财政代管”。1987年8

月对市属各行政事业单位，事业性质的公司、场、站的预算外资金实行全面管理，并对集中管理的资金，制定了融通管理办法，对投资少、见效快的项目择优扶持，变死钱为活钱，“放水养鱼”，培植财源，支持企业发展生产。1990年累计储存金额2086万元，融通资金525万元，创经济效益86万元，创税利20余万元，解决了52个企业燃眉之急。1988年对38户国营工商企业推行厂长（经理）负责制，承包经营责任制，资产抵押承包制，按“包死基数，确保上交，超收多留，欠收自补”的原则，以1987年实现利润为基数，定上交任务。工资总额与经济效益挂勾浮动。1986年开征了农林特产税，开征的品种有水果、茶叶、药材、苗木、楠竹、成鱼等。对农业进一步完善家庭联产承包责任制，稳定农业税负，调动农民种田积极性。“七五”时期工农业生产迅速发展，1990年工农业总产值4.16亿元，比1985年增长77%，这五年财政年平均收入3,564万元，比1977—1985年平均年收入增长1.95倍，连闯年收入2000万、3000万、4000万元大关，1990年财政收入4591.2万元，比1985年增长1.3倍。1986年至1990年财政共支出1.8646亿元，经济建设费支出占20.9%，文教卫生费支出占36.2%，行政管理费支出占17.3%，优抚救济费支出占4%，价格补贴支出占13.9%，其他支出占7.7%，这一时期支出增长最快的是价格补贴，1990年比1985年增长5.2倍，其次是文教卫生事业费支出增长1.3倍，经济建设费支出增长1倍。

怀化市财政工作，在市（县）委和政府领导下，全体财税干部积极工作，认真贯彻党的方针、政策，坚持为人民聚财、理财、用财，艰苦奋斗，克服各种困难，作出了好的成绩，财政收入从1950年的43.7万元，上升到1990年的4591万元，增长104倍，四十二年累计完成财政收入3.551亿元，累计完成财政支出3.676亿元，四十二年中，有四十年收支平衡，略有节余，有二年出现赤字，1989年决算赤字285.1万元，省财政审查决算批复中弥补106

万元，减少上交29.2万元，实际赤字149.9万元，1990年决算累计赤字575.3万元，省财政审查决算批复中弥补60万元，返回多上交耕地占用税0.5万元，实际累计赤字514.8万元，1953年至1990年38年中，上级财政补助收入1.3456亿元，同期上解支出1.2883亿元，收支相抵，上级财政净补助怀化市（县）财政573万元。

大事记

民国32年（1943）1月1日，建怀化县，并设立财政科，民国35年5月，首任科长白桂章。

同年，芷江县划来田赋4876两，辰溪县划来田赋725两，黔阳县划来田赋424两，组成怀化县田赋税收6025两。

民国33年（1944），征购公粮，改为征借公粮，不发价款。

民国35年（1946），怀化县被湖南省政府确定为贫瘠县，拨得补助款1.4亿元（系贬值法币）。

同年10月30日，怀化县税捐征收处榆树湾分处发布金字25号函，将牌照税，使用牌照税，房捐税提高二至五倍。

民国37年（1948）3月15日，恢复公务人员薪给报酬所得税，规定了起征点与税率。

同年，由于内战扩大，物价恶性上涨，怀化县预算赤字达33.75亿元，6月7日，县长刘佛林，电请湖南省政府主席，汇拨下半年度补助款7.77亿元，应付困难，省政府分文未拨。

同年12月16日，根据省府民计财三字第1779号代电，怀化县公教人员，警、丁、伙待遇改发实物（稻谷），最高的县长每月支谷八石，最低的公丁每月支谷一石一斗。

民国38年（1949）5月，财政科长李绍楷借下乡为名，一去不回，逃之夭夭。

同年5月20日，怀化县举行第一次扩大县政会议，参加会议的有各部门头头83人，研究讨论19项议案，主要是如何解决财政困难，驻军给养和员工生活无法维持等问题。

同年10月5日，旧县政府停止工作。