



(京)新登字 038 号

怀柔县财政志

怀柔县财政局编

\*

中国财政经济出版社出版发行

---

(北京东城大佛寺东街 8 号)

怀柔东晓印刷厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开 9.875 印张 235 000 字  
1993 年 3 月第 1 版 1993 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—1500 定价：20 元

ISBN 7—5005—2051—4/F·1941

# 《怀柔县财政志》

## 编纂领导小组及编写人员名单

### 一、编纂领导小组

**组长：**张秉贤  
**成员：**李云陆 于占海 赵玉宽 雷会泉 祝自河  
孙振贤 蔡春桂 范桂华 甄国安 雷淑芹

### 二、编写小组

**顾问：**赵根秋  
**主编：**于占泉  
**撰稿：**于占泉 吕瑞海 孙荣 靳洪河

**特邀编审：**冯宝檀

# 凡 例

一、本志以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持四项基本原则，坚持运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点和方法，坚持实事求是的思想路线。

二、本志横排门类，纵述事实，详近略远，侧重当代。秉笔直书，述而不论，寓褒贬于资料的记叙之中。

三、本志上限追溯到清朝雍正初年（1723年），下限断至1990年。按章、节排列，采取记述体裁，兼用图表。

四、资料来源以历史档案和各单位所提供的资料为主，兼用采访口碑和旧志精华部分。

五、数字使用除必须用汉字表示外，一律用阿拉伯数字表示。新中国建立前纪年用汉字，新中国建立后通用阿拉伯数字年号。

六、职务名称以当时称谓为准；历史地名用历史习惯称谓，并注今名；涉及人名时，直接冠以姓名，免用“同志”。

七、本志运用的主要数字（除财政数字外），以本县“统计”数字为准。

八、1949年中华人民共和国建立前，简称“新中国建立前”；中华人民共和国建立后，简称“新中国建立后”。

# 序 言

盛世修志，是我们中华民族的优良传统。1989年，怀柔县财政收入持续八年稳定增长，全县工农业生产生机勃勃，经济振兴，人民乐业。值此之际，财政局受命编修《怀柔县财政志》。

古人云：“修史之难，莫过于志”。怀柔县有史以来，行政区划隶属关系变化频繁。特别是抗日战争时期，大批资料毁于兵燹。仅存的一部《怀柔县志》是清代康熙辛丑年间纂修的，至今已有270多年。而编写部门专业志还是“事无前例”。新中国建立前，有关怀柔财政的档案资料难以查找；新中国建立后，由于受一些政治运动的影响，个别年份资料也残缺不全。编写《怀柔县财政志》的目的，在于“保存史实，反映现实，服务当代，益于后世”。为使志书能够起到“抚今追昔，利今世而惠及后人”的作用，《财政志》编写组的全体人员深感重任在肩，责无旁贷。故而克服困难，不辞辛苦，到处查阅档案，寻求资料；采访老财政干部，记取口碑，并取得县志办公室和北京市财政局财政志办公室的具体指导，档案馆同志的热情帮助及兄弟部门的大力协助。在现有资料基本核实的基础上，去伪存真，加工整理，编写成书。该书以事记年，重点记述了新中国建立前后200多年怀柔财政的兴衰历程（新中国建立前，因资料所限，只作了简单的阶段性的记述），为后人留下一部晓以价值的财政资料，以利今后做财经工作的同志参考与借鉴。

由于历史年代较长，档案资料不甚完整，加之我们的实践经

验不足，写作水平有限，错误疏漏之处在所难免，敬请领导和同志们批评指正，恳请后人谅解。

张秉贤

1992年10月

## 概 述

财政，是一个经济范畴，同时又是一个历史范畴。财政的产生必须具备一定的经济条件和历史条件，它是随着社会生产力的发展，剩余生产物的出现，阶级和国家的产生而产生的。我国4000多年自有文字记载以来的财政史，经历了奴隶制财政、封建制财政和半封建、半殖民地财政。1949年中华人民共和国成立，从此进入了建立社会主义国家财政的新时期。

怀柔县，始建于明洪武元年（1368年），清代属直隶。民国十七年（1928年）七月，省政府成立，直隶改名河北，怀柔县继由河北省所辖。抗日战争时期，为适应对敌斗争的需要，怀柔县先后划分为滦（平）昌（平）怀（柔）、昌（平）延（庆）、丰（宁）滦（平）密（云）、滦昌怀顺（义）和怀顺联合县。1945年8月，抗日战争胜利后，怀柔县单独建县。1958年10月，怀柔县划归北京市，是北京市远郊区县之一。

1990年底，怀柔县总面积2557平方公里，总人口254570人，其中农业人口208708人，非农业人口45862人。县城位于北京市东北部，距市中心约50公里。县境南北长128公里，东西宽30公里，东与密云县相接，西与延庆县相邻，南与昌平、顺义两县毗连，西北、北、东北又分别与河北省的赤城、丰宁、滦平三县交界。万里长城横贯境内，把县境自然分成南北两部分，南部多为平原，北部多为山地，山区面积占全县总面积的88.7%。受地理条件影响，远在清代，怀柔县就是一个收不抵支的县；日伪统治

时期，更是地瘠民贫，入不敷出。

1948年12月，怀柔县全境得到解放。1949年1月，县政府从农村迁到县城正式行使职权，从此，怀柔县政权建设开始了新的一页。怀柔县人民在中国共产党的领导下，开始建设社会主义的新国家。1950年至1952年是新中国成立后的国民经济恢复时期，也是怀柔县地方财政的雏型时期。怀柔县当时在河北省政府及通县专署的领导下，积极开展征粮征税，努力完成财政收入任务，为国民经济的恢复做出了贡献。1949年至1952年平均每年财政收入完成58.74万元，财政支出每年73.65万元（折新人民币）。财政收入是以农业税和工商各税为主，其中农业税收入占总收入的54.2%，工商各税占40.5%；财政支出主要是人员供给和行政经费。

1953年我国开始执行第一个社会主义建设五年计划。中央决定，改变原来中央、大行政区和省（市）三级财政为中央（大行政区）、省（市专署）与县（市）三级财政（乡一级预算列入县一级财政），县级财政变成了一级真正的财政实体，正式建立了预决算制度。在“统一领导，分级管理”的财政体制下，县财政收入出现了两大类：一是固定收入，二是调节收入。其调节收入的确定，视县里的开支大小提出不同的比例归县里所有。当年提留不足，上级财政还可以给予一定的补助收入。1953年至1957年，平均每年财政收入56万元。在国家展开经济建设的形势下，逐步形成了公私合营商业和私人商业并存的局面，工业也有了一定程度的发展。财政收入内容发生了明显的变化，工商税收的比重上升到占总收入的55%，农业税收入比重相应下降。财政支出每年平均102.7万元，支出的重点是用于发展社会文化教育卫生事业。社会文教费类支出占财政总支出的52.4%。

1958年到1960年，在“大跃进”的口号推动下，全党全民大

炼钢铁，放松了轻工业和农业生产的发展，破坏了国民经济的综合平衡。“浮夸风”“共产风”应运而起，工业报喜，商业报忧，财政搞空收空支。财政收入由1957年的89万元猛增到1960年的552.9万元，增长了5倍多，财政支出也大幅度上升，由1957年的135.5万元上升到1960年的367.6万元，增长了1.7倍。

1961年至1962年，贯彻中央“调整、巩固、充实、提高”的方针，大力压缩基本建设，对工业企业进行清仓查库，财政调整了虚收虚支等。1961年财政收支恢复到正常水平。1962年出现了财政收入高于支出的好形势，收入实现435.8万元，支出269.5万元，扭转了怀柔县历史以来收不抵支的局面。三年调整时期，由于国民经济得到了恢复，财政收支基本稳定。

正当财政收入呈现自给有余的好势头，暴发了史无前例的“无产阶级文化大革命”。“造反派”夺权，各条战线管理秩序混乱，财政各项规章制度遭到破坏，多数企业收入不正常。1967年财政收入下跌到276.3万元，比1962年减少36.6%，重新陷入了收不抵支的困境。“文化大革命”期间，在极左路线的干扰下，财政形势始终没有明显好转。

1976年10月，“四人帮”被彻底粉碎，持续了十年之久的“文化大革命”宣告结束，党和国家从此进入了新的历史时期。1978年12月，党的十一届三中全会召开，从根本上冲破了长期“左”倾错误的严重束缚，重新确立了马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线，把党的工作重点和全国人民的注意力转移到社会主义的现代化建设上来。随着各条战线的全面拨乱反正，改革创新的深入发展，各个工作领域获得了生机勃勃的创造力量，迅速摆脱了十年内乱带来的严重创伤，财政经济从此走上了健康发展的轨道。1978年，财政收入首次突破1000万元大关，达到1287万元。1976年至1980年每年平均财政收入1048.7万元，财政支

出 1584 万元，上级财政补贴 540 万元左右。

1982 年党中央召开了第十二次全国代表大会，全面总结了历史经验，从中国的实际出发，把马克思主义的普遍真理同我国的具体情况结合起来，走自己的路，建设有中国特色的社会主义。在新的历史时期的总任务是：团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明，高度民主的社会主义国家。从 1981 年到本世纪末的 20 年，力争使全国工农业的年总产值翻两番。根据中央指示精神，为实现本世纪的奋斗目标，怀柔县在农村普遍推行了多种形式的联产承包生产责任制，在坚持发展粮食生产的同时，大力开展多种经营，发展商品经济。对国营和县直集体企业，逐步实行了权、责、利紧密结合的多种形式的承包经营管理制度，充分发挥现有企业的潜力，调动企业的生产积极性，扩大产值，增加利润，提高效益。工业企业逐步形成了怀柔县经济的一大支柱。1986 年市对县实行第二次财政“包干”，对 1981 年确定的包干基数重新进行了核定，对调动县级增收的积极性又有了进一步的推动。1982 年至 1990 年财政收入连续九年稳定增长，从 1981 年的 1130 万元增长到 1990 年的 6386 万元，平均每年递增 21.2%，财政支出每年平均 5053 万元，支持了全县各业生产的发展，改善了人民的物质文化生活，繁荣了城乡经济。1990 年怀柔县国民收入总值达到 4.6 亿元（现行价格），比 1980 年增长 4.8 倍。工农业总产值达到 12.2 亿元（1990 年不变价格），比 1980 年增长 8.4 倍，比 1949 年增长 151.5 倍，农民人均收入 1234 元，比 1980 年增加 3.75 倍。财政收入 6386 万元（不包括上级财政补助），财政支出 10935 万元。1990 年财政收支分别是 1949 年的 160 倍和 181 倍，年平均递增速度分别为 13.2% 和 13.5%。

1949 年至 1990 年怀柔县财政决算总收入共为 42506.47 万

元(不包括上级补助收入),其中主要收入中工商各税收入占总收入的82.9%,农业税收入占总收入的6.7%,企业收入占总收入的7%;财政总支出为67947.52万元,其中主要支出中经济建设支出占总支出的33.5%,社会文教卫生支出占总支出的32.5%,行政管理费支出占总支出的9.7%。

回顾新中国建立42年来,财政工作走过的道路是曲折的,但是取得的成绩也是显著的。充分揭示了“经济决定财政、财政影响经济”这一辩证关系。财政收入是依靠发展国民经济来增加的。财政支出坚持了“量力而行,量入为出”和“一要吃饭,二要建设”的原则。合理安排预算资金,正确处理国家、集体和个人之间的分配关系,重点保证了经济建设和教育、文化、科学、卫生事业的发展。特别是党的十一届三中全会以来,坚决贯彻执行了党的路线、方针、政策,积极支持国民经济的调整、改革,促进了工农业生产的发展和经济效益的提高。为振兴怀柔县经济,改善人民物质文化生活做出了一定的贡献。财政收支,按照不同时期财政管理体制的规定,加强了管理,除个别年度外,历年财政决算均保持了收支平衡,略有结余。

展望未来,任重道远。在“八五”计划最后一年,北京市将取消对怀柔县的财政补贴。怀柔县财政今后的收支任务更艰巨,工作更繁重。

# 目 录

凡 例	(1)
序 言	(1~2)
概 述	(1~5)
<b>第一章 财政体制</b>	(1)
第一节 清代及民国财政体制	(1)
第二节 抗日战争和解放战争时期财政体制	(2)
第三节 新中国财政体制	(3)
<b>第二章 财政收入</b>	(7)
第一节 清代财政收入	(7)
第二节 民国财政收入	(8)
第三节 新中国财政收入	(21)
<b>第三章 财政支出</b>	(95)
第一节 清代财政支出	(95)
第二节 民国财政支出	(97)
第三节 新中国财政支出	(99)
<b>第四章 预算外资金</b>	(169)
第一节 预算外资金的建立和发展	(169)
第二节 预算外资金管理	(172)
<b>第五章 财政信用</b>	(176)
第一节 人民胜利折实公债	(176)
第二节 经济建设公债	(177)

第三节	国库券	(179)
第四节	保值公债	(180)
<b>第六章</b>	<b>财政管理</b>	(182)
第一节	预算管理	(182)
第二节	企业财务管理	(185)
第三节	控制社会集团购买力	(222)
第四节	会计管理	(234)
<b>第七章</b>	<b>财政监督</b>	(242)
第一节	财政监察	(242)
第二节	财政纪律检查	(246)
<b>第八章</b>	<b>乡财政</b>	(252)
第一节	乡财政建立前的概况	(252)
第二节	乡(镇)一级财政的建立	(253)
第三节	乡财政管理体制	(255)
第四节	乡财政的预算和决算	(257)
<b>第九章</b>	<b>财政机构</b>	(262)
第一节	清代及民国财政机构	(262)
第二节	抗日战争和解放战争时期的财政机构	(263)
第三节	新中国财政机构	(263)
<b>大事记</b>		(273)
<b>编后记</b>		(303)

# 第一章 财政体制

财政体制，是处理财政分配关系中的集权和分权问题。集权和分权在不同的社会制度里，有着不同的本质和内容。在生产资料私有制的阶级社会里，无论是集权，还是分权，其实质都是为维护封建地主阶级的统治和剥削劳动人民服务的，是运用国家权力压榨劳动人民的一种手段。新中国建立后的财政体制，是划分中央和地方之间，国家和企业之间的权限和责任，以及划分财政预算收支范围的一项重要制度。集权和分权的中心问题，都是以发展生产和改善人民的物质文化生活为出发点。

## 第一节 清代及民国财政体制

清代财政体制，一直是奉行中央集权制度。财政无中央和地方之分，一切收入归中央，一切地方支出按中央规定在税收项下拨留支用。地方兴办公益事业，一般由地方绅商捐助。光绪二十三年后，逐步由集权走向地方分权，每年由中央核定收支数额为地方收支依据。

民国建立初期，北京政府先后拟定《厘定国家和地方税章程草案》及《国家和地方费用标准案》，从此才有地方财政之议。但由于政局动荡，军阀混战，所定章程流于形式。

民国十五年（1926年），国民党召开第二次全国代表大会，提出关于财政决议案，要求“国民政府须将国家及地方各种税项之

收入及支出，详细划分清楚”。民国十七年（1928年）国民政府召开第一次财政会议，明确划分了国家、地方收支系统及标准。国家、地方收支标准为：

国家收入：盐税、海关税、内地税、常关税、烟酒税、卷烟税、煤油税；厘金及一切类似厘金之通税、邮包税、印花税、交易所税、公司之商标注册税、渔业税、所得税、遗产税、国家财产收入、国有营业收入、中央行政收入等 17 项。

地方收入：田赋、契税、牙税、当税、屠宰税、内地渔业税、营业税、市地税、所得税、所得税之附加、船税、房税、地方财产收入、地方营业收入、地方行政收入等 12 项。

在权限划分上，确定中央财政部为筹发军政各费之枢纽。正式实行预算制度，由国民政府中央设立预算委员会，以审定财政部所报收支预算，划分国家、省、县行政经费及地方自治经费等领导权。

国家、地方财政收支系统划分以后，地方财政体制虽已确定，但地方又有省与县之别，上述划分收支，仅以中央与省为主体，一般县实际为省的附庸。

## 第二节 抗日战争和解放战争时期 财政体制

### 一、1938 年至 1940 年，各抗日部队的“临时筹摊”体制

抗日民主政府建立及其联合县建制的初期，县级财政工作的全部内容，即“保障军需”。当时县以下的基层政权组织尚未建立，各抗日部队的“军需问题”，只能由各部队采取“走到哪里，吃到

哪里”的临时筹摊的办法来解决。

## 二、1941年至1946年，抗日根据地的“统收统支”体制

随着抗日力量的发展壮大，县以下的区、村两级基层抗日政权普遍建立。各根据地的抗日政府根据本地区的军政需要，先行计算出本年度所应征集的粮款等数目，然后按统一的标准分区分村予以统收，并将所征集来的粮款等作统一保管，统一安排使用。实行这种“统收统支”体制，不仅给根据地带来较为稳定的财政收入，而且还避免了各地负担的不平衡。

## 三、1946年至1949年9月，解放战争时期基本上“自收自支，适当上解”的分级管理体制

从抗日战争胜利后到新中国建立前的这段时间里，财政仍为战时财政。县级财政不但负担本地区作战部队的开支，而且还有一定的上解支出任务。为迎接战争胜利的到来，从物资上给以充分准备。

# 第三节 新中国财政体制

## 一、1949年至1952年，建国初期“统一领导、分级负责”的地方财政管理体制

中华人民共和国的成立，标志着我国战时供给型财政的结束和和平时生产型财政的开始。1950年中央人民政府政务院先后发布了《关于统一国家财政经济》的决定。一是统一财政收支，财政管理权限集中在中央，一切财政收支项目，收支程序，税收制度，供给标准，行政人员编制等，均由中央统一规定。二是

财力集中在中央，公粮、关税、盐税、货物税、工商业税、国营企业收入等均属中央财政收入，一律解缴中央金库。地方税收和其它零星收入归地方财政收入，用于地方财政支出。各级政府的财政支出，均由中央统一审核，逐级拨付。三是各项财政收支，除地方附加外，全部纳入统一的国家预算。1951年3月，中央人民政府政务院又发布了《关于1951年财政收支系统划分的决定》。决定提出：“自1951年起，国家的财政收支系统采取统一领导、分级负责的方针，将中央、大行政区和省（市）的财政分为三级管理，专署及县（市）的财政列为省财政内（中央级财政称中央财政，行政区以下均为地方财政）。在这种管理体制下，不论是收入，还是开支，都受省级财政的直接控制，县里则是收多少缴多少，支多少要多少，机动性很小。作为县级财政收入的主要部分农业税收和工商税收都是全部上缴，只剩下农业税附加、工商税附加和契税附加留作县里机动使用。其财政开支标准完全由上级财政规定。

## 二、1953年至1958年的“统一领导、分级管理”县级财政体制

1953年国家开始执行第一个社会主义建设五年计划。为了使供给财政转入建设财政，特别是为了有利于调动地方财政管理和地方建设的积极性，中央决定，改变原来中央、大行政区和省（市）三级财政为中央（大行政区）、省（市专署）与县（市）三级财政体制（乡一级预算列入县一级财政）。从此，县级财政变成了一级真正的财政实体，开始建立了预决算制度。这种新的财政管理体制，使县财政收入出现两大类：一是固定收入。包括屠宰税、交易税、城市房地产税、契税、特种消费行为税、车船使用牌照税，地方国营企业利润留成和基本折旧基金、固定资产变价