

019197

# 开封市志

开封市地方史志编纂委员会

(财税金融卷)

方志出版社

开封市财政局

开封市农业局

开封市审计局





# 开封市志

(财税金融卷)

开封市地方史志编纂委员会编

方志出版社

## 《开封市志》(财税金融卷)编纂委员会

名誉主任	程志明	胡天意		
主任	张 扬	赵玮洲	王海青	孙富山
副主任	梁 建	李功民	李少华	李文斌
	李世兴	张重阳	王德龙	安振虎
	任风雷	王留豹	刘永先	陈俊伟
	刘文宝	吴治安		
委 员	沈遂双	费献生	孙福宪	赵继鸿
	任建民	霍秀水	王 勇	刘庆伟
	白普选	杨 平	李聪慧	王华平
	李 波	徐炳忠		

总 编 纂 孙富山

副总编纂 吴治安 张秉森

主 编 吴治安 曹景宪 孙月娥 胡东乐

执行主编 孙月娥

副 主 编 沈遂双 任建民 王玉玲 张 楠 马 钢

编 辑 李 欣 胡江华 李辉辉 李 星 周佳训 刘 芳

编撰人员

第 一 章 邵 苏 李 荔 韩荣锦 宋松伟 蒋建军 桂启伟 张 姝  
冯 华 栗现玲 李 鑫 谢 辉 王继生 石英华 习 铭  
李小珂 刘洪春 王 凯 李中华 谢永启 许西杰 郑红梅  
马家卫

第 二 章 王继明 孟锦华 刘文凯 刘 峰 蔡泽培 班书强

第 三 章 王奎明 郝海军 韩西平 尹三友 徐文斌 谢亚萍

第 四 章 郭嘉卿

第 五 章 胡天意 李雪梅 李 真

第 六 章 杨 晓 郭建民 何 澎 杨现民 吴红旗 王 颖 李 伟

闫东方 王胜法 尚保贞 黄 娜 楼波音 翟渊莲 赵为民

徐 芹 杨宏礼 赵秀娥

第 七 章 徐流亚 孟宪合

第 八 章 张清鲜 张广荣

第 九 章 李永康 韩海明

第 十 章 李建军

第 十 一 章 牛洪春

第 十 二 章 蔡合顺

第 十 三 章 李 军 刘瑞姝

第 十 四 章 孙明轶

第 十 五 章 侯饰今 江传清 袁 阳

# 序

经过地方史志工作者的辛勤工作,《开封市志》(财税金融卷)付梓出版了。这是我市地方史志工作中的又一件大事,它凝聚着地方史志工作者和财税金融工作战线同志们的心血和汗水,为《开封市志》增添了新的内容。值此,谨向大家表示热烈的祝贺和亲切的问候。



《开封市志》(财税金融卷)较为详尽地记录了1986年至2004年全市财税金融工作情况,汇集了许多重要的文件、概况、统计、大事记等基本内容及资料,具有以下几个鲜明特点:首先,该卷是在开封市史志编纂委员会主持下编修的首部财税金融专卷,具有较强的权威性;第二,该卷的问世,以其全面、科学、实用等特点,为深入研究全市财税金融工作发展规律提供了翔实的依据;第三,该卷坚持在编写缜密、体例统一、结构完整、内容协调的前提下,突出了开封历史文化名城的地方特色和改革开放的时代特征,不仅是我市财税金融战线同志们和部门工作者必备的工具书,也为关心开封、支持开封发展的朋友们提供了一份具有较高研究价值和收藏价值的“地情书”。

志载百科,史传后人。史志工作是一项承载过去、服务现实、开创未来、光荣神圣的事业。我们衷心希望社会各界关心、理解和支持史志工作,给史志工作人员提供各方面的便利,共同努力编纂出更多的史志成果,推动我市史志事业跃上新水平,为促进全市经济社会持续、快速、协调发展做出新贡献。

中共开封市委常委 常务副市长

A handwritten signature in black ink, appearing to read '程志明'.

二〇〇六年六月

# 第一章 财政

## 第一节 财政管理体制

财政管理体制是确立各级政府之间财政分配关系的基本制度,是经济管理体制的重要组成部分。它的主要内容包括预算收支范围的划分和财政管理权限的界定。从1986年到2004年,开封市财政管理体制经历了多次改革和调整。

### 一、“分级包干”的财政管理体制(1986~1993年)

为适应整个国民经济发展的需要,从1985年起省对地市实行了“划分税种,核定收支,基数上交(或补助),上交递增,补助递减,分级包干”的财政管理体制,简称“分级包干”的财政管理体制。这一体制经过不断调整与完善,逐步理顺了省、地市、县之间的财政分配关系。

#### 1. 省对地、市的财政管理体制

##### (1) 收入范围的划分

根据有关财政管理体制规定,除应划归中央财政的收入外,将全省财政收入划分为省级财政固定收入、地市、县级财政分成收入和地市、县级财政固定收入。

省级财政固定收入:卷烟产品税;金融保险营业税、建筑税(含投资方向调节税);省供销社直属企业缴纳的集体企业所得税、省直属各类国营企业的所得税、调节税、利润、计划亏损补贴;待上划的烟草公司所得税、调节税和统配煤矿所得税、调节税以及有色金属企业产品税70%部分;省财政负担的粮油、棉花、市场用煤价差补贴(1986年改列预算支出);其他收入等。

地市、县级财政分成收入:工商税收(均不含作为中央、省和地市县固定收入部分);地市、县所属各类国营企业的所得税、调节税、利润、计划亏损补贴和承包收入退库;城市维护建设税;农业税;地市、县财政负担的粮油、棉花、市场用煤价差补贴(1986年改列预算支出);其他收入等。

地市、县级财政固定收入:城市维护建设税;1988年以后又增加了13种小税:工商税收税款滞纳金、补税罚款收入;专项收入以及预算调节基金等。

##### (2) 支出范围的划分。全省财政支出划分为省级财政支出和地市、县级财政支出。

省级财政支出:一是省统一安排专款支出,包括基本建设支出、企业挖潜改造资金、简易建筑费、流动资金等;二是省直属单位的正常经费支出,包括农林水利、文化教育、科学卫生等事业费、民兵事业费、优抚和社会救济费、工交商事业费、行政管理费、公检法司支出、其他支出等;三是对于不宜实行包干的专项支出,包括支援不发达地区发展资金、自然灾害救济费、特大抗旱和防汛补助费以及省集中的支援农村生产组织资金和小农水补助费等,由省统一安排,专案拨款。此外,从1986年开始,各项价格补贴由预算收入改列支出。

地市、县级财政支出:由各级用本级财力安排的各项支出,包括基本建设支出、企业挖潜改造资金、流动资金,支援农村生产支出、城市维护建设费,农林水利、文化教育、科学卫生等事业费,工交商事业费,优抚和社会救济费,行政管理费,公检法司支出、其他支出等。上述收支范围的划分,与第一个五年包干比较,主要有如下变动:一是将10大烟厂以外的小烟厂产品税收归省财政,作为省级财政固定收入;二是将金融、保险营业税和保险公司所得税、调节税(50%部分)以及新开征的建筑税作为省级财政固定收入;三是将待上划收入包括烟草公司和统配煤矿所得税、调节税以及有色金属企业产品税70%部分,暂列为省级财政固定收入,以减少划转时的结算。四是将新开征的资源和地市、县级粮食企业亏损、粮油价差补贴

(按 1983 年财务关系下放时核定的包干基数)作为地市、县级财政分成收入;五是地方企业折旧基金全部留企业,取消“企业上缴折旧基金”收入科目;六是原省与地市“八二”分成的纺织、交通企业收入全部上划省,作为省级财政固定收入;七是新开征的“城市维护建设税”作为地市、县财政固定收入,列在收入基数以外,同时将“城市维护费”支出基数上划,八是在支出方面除上划下 29 项基数性单列支出基数外,支出范围不变。

(3)收支基数和体制上解比例的确定。财政收入基数,以 1983 年的决算收入数为基数,按照新划分的收入范围和第二步利改税后中央、省和地市、县企业利转税、税转利的情况加以调整后确定,其中粮食企业亏损和粮油价差补贴仍按 1983 年包干数作为基数。财政支出基数以 1983 年决算应得财力数为基数,调增调减某些行政事业单位支出项目的上、下划等因素后确定。收支基数确定后,对收大于支、支大于收以及收支平衡的地市,采取了不同的体制分成办法。第一,对收大于支的地市县,实行“核定收支,增长分成”或“上交包干,逐年递增”的办法。第二,对支大于收的地市县,实行“核定收支、定额补助、逐年递减(定比)”的办法,即收入全留,支出基数大于收入基数的差额部分,作为定额补助,补助数额逐年递减。第三,对收支基本平衡的地市、县,收入比基数增长部分从 1985 年起上交 20%。根据上述办法,省财政厅最后核定开封实行“递增包干”体制,递增上解比例 7%。

## 2. 市对县、区的财政管理体制

从 1985 年起,开封市根据中央、省有关财政包干体制精神,市对县、区进行了“划分税种、核定收支、分级包干”的财政管理体制,即核定收支,收入增长部分全留,支出基数大于收入基数的差额部分作为定额补助。这一体制经过 8 年的不断调整与完善,初步理顺了市、县(区)之间的财政分配关系。

## 二、“分税制”财政管理体制(1994~2003 年)

随着社会主义市场经济的发展和体制改革的不断深入,市场在资源配置中的基础性作用不断扩大,原财政体制的弊端日益明显。为适应新形势的发展,1993 年国务院发布《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]85 号),此后省政府于 1994 年下发了《关于省对市地实行分税制财政管理体制的决定》(豫政[1994]8 号),决定实行财政管理体制改革。市政府根据上级文件精神制定了《关于市对县、区实行分税制财政管理体制的决定》(汴政[1994]38 号),决定从 1994 年 1 月 1 日起,市对县、区实行分税制财政管理体制,进一步完善“分级决策、分级负责、分灶吃饭、自求平衡”的财政约束机制。分税制与原体制双轨并行,“存量不动,增量微调,减少震动,平稳过渡”。市级财政在维持各级财力分配格局、保持 1993 年既得利益的基础上,从增量中适量增加一部分,以增加调控能力。

### 1. 市、县、区收入的划分

按照新税种,将全市划分为市、县、区财政固定收入,省与市、县、区,市与有关区固定比例分成收入。

(1)市、县、区财政固定收入包括:增值税 25% 部分(城内 4 个区增值税 25% 部分系指各区所属企业和该辖区内个体工商户按税法规定应交增值税的 25% 部分),营业税(不含金融保险营业税),本级所属企业缴纳的所得税、利润以及计划亏损补贴,个人所得税,证券交易税的 50% 部分,遗产税,外商投资企业和外国企业所得税,城市维护建设税和教育附加(城内 4 区所属企业和个体工商户缴纳的此 2 项收入纳入市本级预算),车船税,房产税,屠宰税,资源税,印花税,农业税,农林特产税,征收的排污费以及契税(其中:城内 4 个区所属单位和个人及市级、市级以上单位及个人缴纳的契税由市财政部门负责征收管理,其收入纳入市本级收入预算,郊区所属单位及个人缴纳的契税由郊区财政部门负责征收管理,其收入纳入郊区财政收入预算),其它收入类(其中:5 个区的公安机关罚没收入、城内 4 区所属单位缴纳的土地出让收入、市属及市级以上单位缴纳的土地出让收入均纳入市本级收入预算)。

(2)省与市、县区及市与有关区的固定比例分成收入包括:土地使用税、耕地占用税、土地增值税、固定资产投资方向调节税。以上 4 税省分成 50% 就地交入省金库,下余 50% 部分按以下办法纳入市、省、区收入预算。

土地使用税:分别纳入市、县、区各级财政收入预算。

耕地占用税:市属及市级以上单位按规定在5县和郊区征地所交耕地占用税的20%纳入市本级财政收入预算,下余30%部分及县、区所属单位缴纳的50%部分纳入县及郊区财政收入预算。

土地增值税和固定资产投资方向调节税:5个县的50%部分纳入县级收入预算;5个区属单位缴纳的市、区财政各分成25%,分别纳入市、区级财政收入预算。区属以上单位缴纳的纳入市、区级财政收入预算。

## 2. 市与县、区事权和支出的划分

根据市与县、区政府事权的划分,市本级财政主要承担市直机关运转所需经费,协调县、区发展以及事关全市经济和社会发展的重点项目的建设支出,市本级直接管理的事业发展支出。具体包括:自筹基建、企业挖潜改造、科技三项费用、支农支出、城市维护费、行政管理费和各项事业费、抚恤和各项社会救济费、公检法司支出、价格补贴支出、支援不发达地区支出、其他支出以及环保补助资金、教育附加等专项支出。

县、区财政主要承担县、区政权机关运转所需经费以及本地区经济、事业发展支出。具体包括:自筹基建、企业挖潜改造、科技三项费用、支农支出、城市维护费、行政管理费和各项事业费、抚恤和社会救济费、公安(5个区当年本级财力不安排)检法司支出、价格补贴支出、其他支出、环保补助支出、教育附加支出(5个区当年本级财力不安排)等专项支出。

## 3. 税收返还基数的核定和收入增量的分配

省对市、县、区财政的税收返还以1993年为基期年,按各级上划中央的消费税和增值税的75%减去中央和省下划收入后的净额核定税收返还基数,全额返还。如果1994年以后净上划收入达不到1993年基数的,相应扣减税收返还基数。为了增加调剂财力的能力,对中央返还的税收增量,省按1:0.15的系数返还市、县、区。实行分税制后,省财政核定全市中央税收返还基数为24268万元,其中市本级为16085万元;县级5057万元;区级3126万元。

## 4. 新老财政管理体制的衔接

城内四区的原增收分成体制改为递增上解体制,即以1993年决算增收上交数加减原体制基数上解与基数补助后的净额为递增上交基数,从1994年每年递增5%上交市财政。

为建立激励机制,开封市对5个县从上1994年起实行补助递减,每年递减5%,对郊区不再补助。

## 5. 体制上解(或补助)及其他政策变化情况

体制上解(或补助):实行分税制财政体制后,开封市对省厅的原体制上解基数4581万元继续上解,原体制的递增上解4053万元予以照顾不再上解。1994年递增上解率由7.4%降为5%,1995年降为3%,从1996年起,不再递增上交,后因省对困难县照顾,补助兰考、杞县、通许和开封县1170万元,同时调减市本级原体制上解基数,并将其他各项基数性上解或补助合并为一个体制结算数,到1997年开封市上解基数变为3033万元;1999年省财政又将一些固定的补助项目进行了合并,到1999年开封市上解基数变为2517万元,全部由市本级承担。

其他政策变化:第一、配合分税制财政体制改革,国家还出台了配套改革和其他政策措施,根据建立现代企业制度的要求,结合税制改革,合理调整和规范国家与企业的利润分配关系,从1994年1月1日起将国有企业所得税税率统一降到33%,取消各种包税的做法;将部分行政性收费项目纳入预算管理;建立地方税收征管体系,分设中央税务机构和地方税务机构;建立税收返还制度;改进预算编制办法等。第二、1996年起国家对国有资产的收益收缴进行了规范,列入政府收入预算。第三、继1994年财政部决定将行政性收费纳入预算管理后,2002年开封市根据《财政部中国人民银行关于公安等部门收费收入纳入预算管理的通知》精神,对公安、法院、环保、计生等部门收费收入纳入预算管理。第四、财政部、国家税务总局和中国人民银行规定,代扣、代收和代征税款手续费纳入预算管理。第五、从2002年起全国开始实行农村税费改革,当年农业税率调整为7%,并取消了“三提五统”(三提:提取村干部报酬、五保户供养经费、村级办公经费;五统:义务教育支出、民兵训练费、乡村道路建设费、计划生育经费、优抚费)等对农民的收费项目。2004年全省农业税率降低3个百分点,2005年完全取消了农业税,并通过转移支付的形式将减少的农业税收入补助县乡。



根据中央和省的精神,通过财政管理体制的调整和改革,适应了当时的经济发展形势,理顺了开封市财政收入和分配关系,促进了经济的发展。

### 三、2004 年度财政管理体制改革

#### 1. 省与市财政体制调整:

为了适应市场经济的需要,从 2004 年起,省政府重新调整了省与市财政管理体制,打破按企业隶属关系划分收入的做法实行按税种划分收入,省市按比例共享。这次体制调整的主要内容是:省级金融保险营业税、个人利息所得税、省级企业所得税(除重点企业、特殊行业、跨省经营集中纳税企业和跨市经营企业外)、省级土地增值税、城镇土地使用税和耕地占用税全部下划市县。除耕地占用税外,其他省级下划收入以 2003 年为基数,市县定额上交省级;耕地占用税按 1994~2003 年 10 年平均数作为下划基数,市县定额上交省级;市县诉讼费不再上解省级。今后对市县营业税、企业所得税和个人所得税比 2003 年收入基数(包括市县完成的收入基数和省级下划的收入基数)增加部分,省级分成 20%;对这三个税种低于 2003 年收入基数的,省将相应调减收入基数。取消开封市财政体制上解。

#### 2. 市与县区财政体制调整:

为充分调动市县(区)两级政府发展经济、培植财源的积极性,理顺市与县(区)财政分配关系,促进财权事权的统一,逐步增强市级宏观管理和调控能力,根据《国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题意见的通知》(国发[2002]26 号)和《河南省人民政府关于调整省与市财政管理体制的通知》(豫政[2004]3 号)精神,市政府决定改革现行的市县(区)财政管理体制,从 2004 年 1 月 1 日起对市县(区)实行新的分税制财政管理体制。根据开封市实际情况,市政府先后下达了《开封市人民政府关于调整市与县区财政管理体制的通知》(汴政[2004]14 号)和《开封市人民政府关于市区分税制财政管理体制改革的决定》(汴[2004]61 号)文件,对县、区实行了不同的财政管理体制改革。

##### (1)市对县级财政体制调整:

A、省级下划的金融保险营业税、个人利息所得税、省级企业所得税、省级土地增值税、城镇土地使用税和耕地占用税,按照属地征收原则,全部下划到县级财政;县级固定资产投资方向调节税清欠收入全部作为县级收入;各县法院诉讼费收入不再上解。

B、除耕地占用税外,其他省级下划收入以 2003 年为基数,各县定额上解省级;耕地占用税按 1994~2003 年 10 年平均数作为下划基数,各县定额上解省级。

C、体制调整后县级增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税及车船使用和牌照税,以 2003 年收入为基数(包括市县完成的收入基数和省级下划的收入基数),比基数增加部分,市财政集中 30%,除上解省厅部分外,其余全部用于安排县级重点项目配套资金。

D、今后各县增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税及车船使用和牌照税完成数,低于 2003 年收入基数的,市将相应调减其收入基数。

E、其他市与县收入划分和税收返还计算办法仍按现行体制执行。

##### (2)市对区级财政体制调整:

为了扩大区级财政理财空间,改变过去按企业所有制性质和隶属关系划分财政收入的作法,建立以共同利益为纽带、共享收入为主体、属地分税为基础的收入分配机制,制止拉税、挖税现象继续发生,市政府决定进行市区分税制财政管理体制改革,其主要内容是:

A、财政收入范围的划分:按照分税制的基本原则,将市与区收入划分为市级固定收入、市与区共享收入、区级固定收入和其他各项收入。

市级固定收入包括将中央和省垂直企业及特种行业、市级大型企业及具有宏观调控职能以及支出相应在市级的收入列为市级固定收入;市级以上重点企业的各种税收(中央、省级收入除外),包括邮政、通

信、电力、金融、保险、证券、石油、烟草、盐业等行业及其他市级重点企业,以及上述企业的全资子公司及控股公司的全部地方税收。金融保险业营业税,个人利息所得税,契税,城市维护建设税(郊区和开发区除外),教育费附加收入(郊区除外),市财政统发工资的全供行政事业单位缴纳的个人所得税。市级及市级以上投资的重大项目的各种税费(中央、省级收入除外)。市级审计、财政监督部门查补的各项收入,税务稽查部门查补的市级收入。

市、区共享收入包括:依照现行的行政区划,按照属地原则和税务部门现行征管范围划分收入范围,除中央、省级收入和市级固定收入外,各区属地内的增值税、营业税(不含金融保险业营业税)、个人所得税(不滑个人利息所得税)、企业所得税、资源税、房产税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、土地增值税、印花税、车船使用和牌照税等地方税收为市、区共享收入,市与区各分享 50%,郊区和开发区所属单位缴纳的城市维护建设税市与区各分享 50%。

区级固定收入包括:将适合区级财政加强征管的税种作为区级固定收入。包括市区共享收入中区级留成 50% 部分、农业税、耕地占用税、郊区所属单位缴纳的教育费附加收入。

其他各项收入包括:包括国有资产经营收益、国有企业计划亏损补贴、行政性收费收入、罚没收入、专项收入、其他收入等,仍然沿用分级管理的办法。其中教育费附加收入、城市水资源费收入和矿产资源补偿费收入等专项收入(不含郊区),及各区公安机关的罚没收入和行政性收费收入均纳入市级收入预算。

基金收入仍然沿用现行管理办法纳入市级收入预算。其中除开发区所属单位缴纳的土地有偿使用收入缴入区级财政外,其他土地有偿使用收入一律纳入市级收入预算。

对建筑安装、房地产业缴纳的税款,按照以下原则纳税:外地来汴企业,按项目所在地纳税,其税收市与项目所在辖区五五分成;区属固定企业,在本辖区范围内开发的项目,其税收市与所在辖区五五分成;如属跨区开发的项目,应缴纳的营业税除市级分成 50% 外,原始税务登记所在地与项目所在地各分成 25%,其他税种缴入原始税务登记所在地。

#### B、财政支出范围的划分:

市级支出:根据市与区政府事权的划分,市级财政主要承担市直机关运转所需经费,协调市区发展以及事关全市经济和社会全局的重点项目建设支出,市级直接管理的事业发展支出。其具体包括:行政管理费和各项事业费、公检法司支出、行政事业单位离退休经费;抚恤和社会救济费,社会保障补助支出,市统筹基本建设支出,市属企业挖潜改造支出,科技三项费用,支农支出,城市维护费,政策性补贴支出;支援不发达地区支出,环境保护支出,水资源费支出,教育费附加支出等专项支出;其他支出;基金支出等。

区级支出:区级财政主要承担区级政权机关运转所需经费以及本区域经济、事业发展支出。其体包括:行政管理费和各项事业费、检法司支出、行政事业单位离退休经费;抚恤和社会救济费,社会保障补助支出;自筹基本建设支出,区属企业挖潜改造支出,科技三项费用,支农支出,城市维护费,政策性补贴支出,环境保护支出、水资源费支出、教育费附加支出等专项支出;其他支出;基金支出等。

#### C、体制结算数及其他结算事项的核定与考核:

体制结算数的确定。根据上述收支划分原则和范围,各区上划收入以 2001~2003 年 3 年税收收入平均数为基数,市级下划收入以 2003 年为基期年,区级上划和市级下划收入相抵后,计算市与区收入划转数额,结合原体制下市对区的各项体制结算数,计算确定新的财政体制结算数,今后年度按此定额结算。

中央“两税”(增值税、消费税)税收返还基数的确定与考核。各区中央税收返还基数以 2003 年决算数为准。各区新体制口径“两税”收入基数按 2003 年各区上划中央“两税”决算数,加上上划、下划“两税”因素后核定。若当年“两税”上划收入数达不到新核定的收入基数,则相应扣减税收返还基数。

企业所得税和个人所得税收入基数的确定与考核。新体制口径所得税收入基数的核定,仍按照开封市财政局开财预[2002]39 号文件执行,如完不成所得税收入基数,则永久性扣减。各区税收返还基数按 2003 年决算数核定。

地税部门增量上解的结算。各区上解基数按照 2003 年决算中地税增量上解数核定。2003 年地税收入基数依据新体制口径核定的各区共享收入基数中的地税收入为准,凡次年地税收入增长部分按 4% 的

提取比例计算。

#### D、建立激励调节机制和转移支付制度

为进一步调节区域间财政经济增长的不平衡性,调动区级增收节支的积极性,同时逐步增强市级宏观调控能力,促进社会公共服务水平的普遍提高,建立激励调节机制和转移支付制度。

建立激励调节机制:各区共享税收收入基数,以各区 2003 年财政决算收入数为基期年,按照市区分税制财政体制规定的收入范围和共享比例进行核定。各区承担的市区共享税收收入必须完成基数。对共享收入实际完成数少于新体制基数部分,相应扣减区财力;对共享收入实际完成数达到新体制基数但低于上年完成数部分,按区共享收入下降额的 30% 上解市级;对共享收入实际完成数高于上年完成数部分,市与区实行增量分成,其中当年实际增长率在 10% 以内(含 10%)的区级共享收入增量部分,市分成 20%,区分成 80%。超过 10% 的增量部分,市分成 10%,区分成 90%。

转移支付制度为:转移支付制度是分税制财政管理体制的重要组成部分。市级将通过激励调节机制取得的财力(扣除上解省厅增量)和上级财力补助作为转移支付资金的来源,根据区级收入努力程度、人均财力以及公共支出水平等因素,以转移支付的方式缩小各区之间的财力差异,促进各区社会公共服务水平的不断提高。

#### E、优惠政策

市财政规定,除中央统一制定的优惠政策外,各区不得自行出台税收优惠政策。中央出台的税收优惠政策,按照财政收入级次分级负担。为推动市区经济发展,市委、市政府制定的优惠政策按分税管理原则由市、区分别兑现。各项政策性退税退库涉及市区共享收入的,统一由市财政审批。

为加快开发区建设和发展,对 2004~2006 年 3 年内开发区共享收入的增量部分,除按照省政府豫政〔2004〕3 号文件规定上解省财政营业税、企业所得税和个人所得税等 3 项税收增量的 20% 部分外,其余增量部分市级不再集中。但开发区当年共享收入完成数低于市核定的新体制口径共享收入基数的,相应扣减市对开发区财政体制补助。

通过市与县区财政管理体制改革,调动了市、县、区组织收入的积极性,全市各级政府形成了发展经济的合力,挖税、拉税现象得到了有效遏止,当年全市财政收入实现了高速稳定增长。2004 年全市财政收入完成 113257 万元,首次突破 10 亿元大关,按可比口径比上年增长 32.3%,其中市本级增长 25.9%,县级增长 38.4%,区级增长 30.9%,市、县、区实现了高速同步增长,体制调整效应初步得到显现。

此外,2004 年中央还调整了出口退税政策。国务院决定从 2004 年起以 2003 年出口退税实退指标为基数,对超基数部分的应退税额由中央和地方按 75:25 的比例共同负担。对 2003 年以前欠退税数仍由中央财政负责偿还。同时还适当降低出口退税率,调整后平均退税率由 15% 降低到 12% 左右。

## 第二节 机构

1986 年 1 月至 1997 年 9 月,开封市财政局内设机构 15 个:办公室、工交企业财务管理科、行政事业财务管理科、预算科、预算外资金管理科、财政监督科、控制社会集团购买力办公室、政工科、技术改造资金管理科、中央企业财政驻厂员科、法制科、老干部科、债券科、外经财务管理科和开封市国有资产管理局(下设 3 科 1 室:办公室、工交企业国有资产管理科、行政事业国有资产管理科、农业文教行政国有资产管理科)。另外局属事业单位有 9 个:开封市财政局仓库、开封市财政局财政科学研究所、开封会计师事务所、河南省中华会计函授学校开封分校、开封市国债服务部、开封市技术改造资金管理处、开封市农业发展资金管理处、开封市预算外资金管理处和开封市评估师事务所。

1997 年公务员制度改革,市委、市政府核定开封市财政局内设科室 16 个:办公室、人事教育科、预算科、工业交通科、商贸金融科、农业科、涉外经济贸易科、税政与条法科、农业税管理科、会计事务管理科、行政事业科、社会保障科、财政监督科、基本建设科、综合与改革科、老干部科和政府采购办公室。

2003 年机构改革,市委、市政府核定开封市财政局机关内设机构 20 个:办公室、人事教育科、综合科、



预算科、国库科、行政政法科、教科文科、经济建设科、农业科、社会保障科、政府采购办公室、税政与条法科、企业科、金融贸易科、农业税管理科、债务科、会计科、统计评价科、财税监督科和老干部工作科。

2002年后市财政局新成立3个事业单位：开封市政府采购中心、开封市契税征收所、开封市财政国库支付中心。

2004年开封市财政局职工基本情况表(一)

项目	总计	性别		民族		文化程度									
		男	女	汉	其他	研究生	大学本科	大学专科	中专	高中			初中及以下		
										人数	其中35岁以下	其中36岁至45岁	人数	其中35岁以下	其中36岁至45岁
合计	144	93	51	138	6	7	40	86	4	4		2	3		
局级	14	13	1	14		2	2	10							
科级	75	46	29	74	1	4	24	43	3	1		1			
一般干部	41	23	18	38	3	1	12	28							
工勤人员	14	11	3	12	2		2	5	1	3		1	3		

2004年开封市财政局职工基本情况表(二)

项目	总计	政治面貌				年龄									
		党员	团员	民主党派	其它	25岁及以下	26岁至30岁	31岁至30岁	36岁至40岁	41岁至45岁	46岁至50岁	51岁至54岁	55岁至59岁		60岁以上
													人数	其中:女	
合计	144	75	13	4	52	8	17	24	27	22	20	19	7		
局级	14	14							2	3	2	3	4		
科级	75	45		3	27		5	11	16	15	12	13	3		
一般干部	41	11	11	1	18	6	12	13	6	2	1	1			
工勤人员	14	5	2		7	2			3	2	5	2			

2004年开封市财政局职工基本情况表(三)

项目	总计	参加工作时间							
		1949年9月以前	1949年10月至1957年	1958年至1965年	1966年至1970年	1971年至1980年	1981年至1990年	1991年至2000年	2001年以后
合计	144			3	11	35	48	40	7
局级	14				5	3	6		
科级	75			3	5	24	29	13	1
一般干部	41					3	7	25	6
工勤人员	14				1	5	6	2	

开封市财政局主要领导任职时间一览表  
(1986~2004年)

姓名	职务	任职时间
赵经	党组书记、局长	1986~1993-12
李尊启	副局长	1986~1993-12
	党组副书记	1991-01~1992-12
	党组书记	1992-12~1993-12
吴其增	副局长、党组成员	1986~1994-09
张耀堂	副局长、党组成员	1988-02~1992-12
	局长、副书记	1992-12~1993-12
	局长、书记	1993-12~2003-03
刘铁山	副局长、党组成员	1991-05~1996-06
李好学	副局长、党组成员	1986~1998-04
李振江	副局长、党组成员	1993-12~今
沈遂双	副局长、党组成员	1997-11~今
孙国强	副局长、党组成员	1998-08~今
吴林	纪检组长、党组成员	1999-09~2003-11
张扬	党组书记、局长	2003-03~今
刘铁山	副局长、党组成员	1999-01~今
吴林	副局长、党组成员	2003-11~2004-05
李新民	副局长、党组成员	2003-11~今
赵凯	副局长、党组成员	2003-11~今
丁先建	纪检组长、党组成员	2003-11~今
郭明礼	技改处长、党组成员	2003-11~今

### 第三节 财政收入

1986~2004年近二十年间,开封市财政收入总体呈增长态势,但受开封市经济发展缓慢影响,增幅偏低,财政收入水平长期徘徊,其中个别年份受国家政策调整和宏观经济影响出现下降,只是近两年财政收入才有了突飞猛进的变化,一般预算收入于2004年首次突破10亿元大关。另外,构成开封市财政收入的工商税收、企业收入、农业税收、其他收入四部分所占比重在此期间变化较大。

#### 一、1986~1991年

1986~1990年间,开封市经济形势在实行多种形式承包经营责任制的情况下,尽管遭遇了电力不足、原材料缺口大、建设资金短缺、农业自然灾害严重等情况,但经过全市上下共同努力,财政收入大体稳步增长。1988年度开封市在财政困难的情况下达到了收支平衡,略有结余。1985年财政一般预算收入为20809万元,1990年达到32289万元,5年间的年平均增幅为9.18%。其中:工商税收为28040万元,平均增幅为4.67%;农业税收为1763万元,平均增幅为10.34%。

1989年全国大范围出现了“抢购风潮”，受此影响，开封市经济发展也出现了不稳定，财政收入有所波动。1990年开封市的财政一般预算收入为32289万元，较1989年度的35192万元下降了8.24%。

这5年的收入结构中，工商税收、农业税收、企业收入（至1997年该项收入主要包括：企业所得税、国有企业上交利润、国有企业计划亏损补贴和企业调节税）和“其他收入”所占比重分别为：85.49%、5.19%、4.13%。

这一时期，财政收入的主要来源是工商税收，农业税逐步增长，而企业收入由于受企业利润减少、所得税率下调、调节税取消等因素影响，逐步减少。

## 二、1991~1995年

这5年间，财政一般预算收入大体处于增长态势，由于1994年度实行了分税制财政管理体制，重新调整了省与市、市与县（区）的收入分配机制，直接影响到当年开封市的财政收入。这5年间开封市财政一般预算收入为201840万元，1995年当年达到43957万元，以1990年一般预算收入32289万元为基数，5年间的年平均增幅为6.36%。其中：农业税收为4625万元，平均增幅为21.28%；企业收入为5402万元，平均增幅为77.22%；其他收入为10883万元，平均增幅为37.97%。但工商税收仅为23047万元，平均递减了3.85%，主要是受1994年分税制财政体制改革的形响。

1991~1993年仍沿用以前的财政体制，3年内财政一般预算收入总额为127037万元，1993年当年达到50527万元。以1990年财政一般预算收入32289万元的为基数，3年的年平均增幅为16.1%。

1994~1995年，因实行分税制财政管理体制，增值税75%上划中央，消费税100%上划中央，地方税收入口径发生了重大变化。开封市1994年财政一般预算收入完成30846万元，与换算后的1993年可比口径收入30815万元基本持平；1995年一般预算收入完成43957万元，较上年增长42.5%。

## 三、1996~2000年

1996~2000年的5年间，国民经济逐步进入恢复性增长阶段，国有企业改革力度加大，市场经济逐步完善。开封市分税制财政管理体制正常运行，财政一般预算收入稳定增长。5年间全市财政一般预算收入完成347740万元，其中2000年当年收入数为82588万元，以1995年一般预算收入43957万元为基数，5年的平均增幅为13.44%。其中：工商税收为40678万元，平均增幅为12.03%；农业税收为8018万元，平均增幅为11.63%；其他收入为33225万元，平均增幅为25.01%。由于市场竞争激烈，开封市缺乏大的支柱企业，加上现有企业经营状况不好，使企业收入（1988年度以后主要包括国有资产经营收益、国有企业计划亏损补贴）年均下降34.19%。从1997年起，土地收益收入列入“基金收入”又减少了一般预算收入总量。

一般预算收入合计中，收入结构较上一个“五年”又发生了较大变化：工商税收、农业税收、企业收入和其他收入在总收入中所占的比重分别为：48.15%、10.69%、4.03%、37.13%。其中工商税收、企业收入在总收入中所占的比重，较上一个“五年”分别减少了26.89%和0.43%。而农业税收和“其他收入”分别较上一个“五年”增加了3.43%、23.89%。

这一时期，财政收入结构发生变化的主要原因是国家政策性因素，即将大部分原在预算外财政专户管理的行政性收费等非税收入纳入预算管理，且非税收入的增长幅度大于财政收入和各项工商税收的增长幅度，使得财政收入结构中工商税收的比重大幅度下降，其他收入比重快速增长，而农业税收仍在平稳增长，企业收入继续下降。

## 四、2001~2004年

2001~2004年间，开封市国有企业改革继续进行，开封市财政收入大体呈增长态势。开封市的经济发展在2002年处于低迷期，财政收入较上年度有所下降，到2003年度进入经济发展的恢复期，虽然受到非典型性肺炎流行（下文简称“非典”）和黄河滩区洪涝灾害的影响，但经过全市上下共同努力，财政收入仍



呈增长态势。2004年度省政府进行了省与市财政管理体制改革,增加了市、县收入规模,同时市与县区也进行了分税制财政体制的调整,市本级将大部分企业下划到区级管理,调动了市、县(区)共同组织收入的积极性。此外,地方所得税收入也发生了变化:2002年度中央与地方的所得税收入分成比例为5:5,从2003年起调整为6:4。2004年开封市财政一般预算收入首次突破10亿元大关,达到113257万元,以2000年一般预算收入82588万元为基数,4年间年平均增幅为8.21%。其中:工商税收为59571万元,平均增幅为10.01%;农业税收为18450万元,平均增幅为23.16%;企业收入为2947万元,平均增幅为44.98%。而其他收入则为32289万元,平均增幅为-0.71%。

这4年间一般预算收入结构较上一个“五年”又有了较大变化:工商税收、农业收入、企业收入和其他收入在总收入中所占的比重分别为:54.1%、18.64%、2.03%、25.23%。其中工商税收、农业收入在总收入中所占的比重,较上一个“五年”分别又增加了5.95%和7.96%。而企业收入和其他收入分别较上一个“五年”减少了2.01%、11.89%。

这一时期,财政收入构成发生变化的原因,一是各级财政部门大力夯实财政收入基础,挤“水分”,非税收入等其他收入所占比重有所下降,工商税收有所回升;二是农业税所占比重达到最高点。从2004年起,根据国家政策农业税税率下降了3个百分点,税率从7%调整为4%。

开封市1986~2004年度财政收入情况表

单位:万元

年份	一般 预算 收入	其中							
		工商 税收	占一般预算 收入的比重 (%)	农业税	占一般预算 收入的比重 (%)	企业 收入	占一般预算 收入的比重 (%)	其他 收入	占一般预算 收入的比重 (%)
1986	22962	19620	85.45	848	3.69	1863	8.11	631	2.75
1987	25840	22232	86.04	1225	4.74	1689	6.54	694	2.69
1988	30992	26167	84.43	1605	5.18	2336	7.54	884	2.85
1989	35192	29852	84.83	2201	6.25	1452	4.13	1687	4.79
1990	32289	28040	86.84	1763	5.46	309	0.96	2177	6.74
五年小计	147275	125911	85.49	7642	5.19	7649	5.19	6073	4.12
1991	36005	30537	84.81	1899	5.27	98	0.27	3471	9.64
1992	40505	35436	87.49	2177	5.37	-553		3445	8.51
1993	50527	43192	85.48	2165	4.28	412	0.82	4758	9.42
三年小计	127037	109165	85.93	6241	4.91	-43	(0.03)	11674	9.19
1994	30846	19268	62.47	3806	12.34	3645	11.28	4127	13.38
1995	43957	23047	52.43	4625	10.52	5402	12.29	15010	20.07
五年小计	201840	151480	75.05	14672	7.27	9004	4.46	26684	13.22
1996	58574	26902	45.93	6720	11.47	6217	10.61	18735	31.99
1997	62889	27592	43.87	7067	11.24	7083	11.26	21147	33.63
1998	67823	34588	51.00	7527	11.10	-448		26156	38.57
1999	75866	37684	49.67	7853	10.35	523	0.69	29806	39.29
2000	82588	40678	49.25	8018	9.71	667	0.81	33225	40.23

(续上表)

年份	一般 预算 收入	其中							
		工商 税收	占一般预算 收入的比重 (%)	农业税	占一般预算 收入的比重 (%)	企业 收入	占一般预算 收入的比重 (%)	其他 收入	占一般预算 收入的比重 (%)
五年小计	347740	167444	48.15	37185	10.69	14042	4.04	129069	37.12
2001	76558	45919	59.98	6298	8.23	2949	3.85	21392	27.94
2002	76451	40855	53.44	20776	27.18	45	0.06	14775	19.33
2003	87501	45045	51.48	20431	23.35	1232	1.41	20793	23.76
2004	113257	59571	52.60	18450	16.29	2947	2.60	32289	28.51
四年小计	353767	191390	54.10	65955	18.64	7173	2.03	29249	25.23
合计	1050622	636225	60.56	12554	11.94	37868	3.60	251075	23.90

注:①1997年以前的企业收入包括:企业所得税、国有企业上交利润、国有企业计划亏损补贴、企业调节税。

②1998年以后的企业收入包括:国有资产经营收益、国有企业计划亏损补贴。

③文中第3个五年小计是从1991年~1995年数字。

#### 第四节 财政支出

多年来,开封市财政比较困难,财政支出水平偏低。为了保证社会稳定和政府机构的正常运转,按照市委、市政府的要求,在财政支出中开封市财政局始终坚持“一要吃饭,二要建设”的原则,统筹安排,量入为出。在财政收入稳步增长和上级转移支付逐步加大的同时,开封市财政支出逐年增长,对促进开封市社会大局的稳定和各项事业的发展,发挥了积极作用。

##### 一、1986~1990年

这5年间,开封市财政支出总额为163361万元,以1985年财政支出21128万元为基期,到1990年开封市财政支出规模达到37415万元,5年间平均递增12.11%。支出项目分为基本建设支出、企业挖潜改造和科技三项费用、支农支出、城市维护费、文教卫生支出、抚恤和救济支出、行政管理费支出和其他支出等。由于开封市是老省会城市及原开封地区专署所在地,财政供养人员较多,行政管理费支出较大,5年共支出23701万元,占财政支出总额的比重为14.51%;财政对文化教育的投入也比较多,支出总额为48976万元,占财政支出总额的比重为29.98%。另外,由于开封是历史古都,城市各种现代化基础设施落后,改造难度大,投入资金较多,5年间城市维护支出为12414万元,占财政支出总额的7.59%。

##### 二、1991~1995年

这一时期,随着财政收入的增长、可支配财力的增加和社会各项事业的发展,开封市财政总支出为282171万元,较上一个“五年”的支出总量增加了118810万元,增长72.73%。以1990年财政支出37415万元为基期,到1995年财政支出规模达到76513万元,5年间平均年递增15.38%。支出结构没有发生太大变化。其中文教卫生支出达到97090万元,较上个“五年”本项支出合计48976万元增加了48114万元,增长98.24%,占财政支出总额的34.4%;行政管理支出达52562万元,较上个“五年”本项支出合计23701万元增加了28861万元,增长121.77%,占财政支出总额的18.63%;城市维护支出达到16403万元,较上个“五年”本项支出合计12414万元增加了3989万元,增长32.13%,占财政支出总额的5.81%。总体上,人员支出占财政支出的比重偏高,事业发展经费严重不足,城建资金缺口较大。

### 三、1996~2000年

这5年间,开封市财政总支出为591295万元,较上一个“五年”增加309124万元,增长了109.55%,以1995年财政总支出76513万元为基期,到2000年财政总支出达到151837万元,5年间平均年递增14.69%。这“五年”的财政总支出中,文教卫生支出、行政管理支出和城市维护费所占比重仍然较高,分别达到27.45%、17.29%和3.48%。与上一个“五年”的支出相比,文教卫生支出总量由97090万元增加到162357万元,增长67.22%,年平均增幅为8.66%;行政管理支出由52562万元增加到102248万元,增长94.53%,年平均增幅为7.94%;城市维护支出总量由16403万元增加到20568万元,增长25.39%,年平均增幅为2.86%;另外支出增长较快的还有基本建设支出总量由1977万元增加到2829万元,增长43.1%,年平均增幅为9.84%;抚恤救济支出总量由10002万元增加到18674万元,增长86.7%,年平均增幅为14.93%等。

### 四、2001~2004年

2001~2004年间,开封市财政总支出为954630万元,以2000年财政总支出151837万元为基数,到2004年财政支出达到302786万元,4年内平均年增幅为18.83%。支出项目中,按照国家及省要求,教育支出要高于财政经常性收入增长,并要求对农村中小学教师按国家规定标准及时足额发放工资,不准发生新的拖欠,因此各级财政加大了对教育事业特别是对农村教育事业的投入。4年间“文教卫生”支出总量达到246622万元,较上个“五年”的支出合计162357万元多84265万元,以2000年为基期年,4年平均年增幅为17.5%。文教卫生支出占总财政支出的比重继续保持稳定,为25.83%。行政管理费支出方面,由于进行行政机构改革,实行了“三定”方案,事业单位与挂靠的行政机关脱钩等,虽然在2001~2004年间国家出台了一些调资政策,本项支出在总量上每年均有增加,以2000年为基期年,4年平均年增幅为15.42%,但增幅低于总支出增幅,在财政支出中所占的比重在逐步下降。这4年行政管理经费的支出合计为134402万元,占总财政支出954630万元的比重由上个“五年”中的17.29%降为14.08%。同时按照公共财政的要求,近年来财政逐步加大了对社会保障及农村经济发展和公益事业的投入,随着开封市社会保障体系不断完善,社会统筹和低保范围的不断扩大,开封市财政支出中的“社会保障补助支出”无论在总量上还是在比重上均有增加,2001~2004年间社保支出总数为107454万元,在财政总支出中的比重达11.26%。各项支农支出大幅增加,4年共计支出44329万元,年平均增长59.30%,在财政支出中的比重达4.64%,比上个“五年”提高2.8个百分点。