

X I A M E N (010242) Z H E N G Z H I

廈門財政志

X I A M E N

廈門市財政局 編

C

A I Z H E N G

厦门财政志

厦门市财政局 编

厦门大学出版社

编写委员会

顾问:张维兹 邓子基 何立峰 徐德三 周杰 张波
史元昌 方张川 沈丹 陈洪湛 王绥 邱华炳
主任:洪进益
副主任:黄铁石 张奕清 沈永贵 叶重耕 洪永裕
委员:叶茂伟 严立 林钢强 包南萍 黄金炳 林建造
黄珠龙 吴丽雪 汪旭萍 陈永茂 许秀敏 蔡少娱
廖明哲 吴棋明 周明 吴天河 谢影秋 王南榕 傅承景

编辑部

主编:洪进益
副主编:陈克俭 沈丹 沈永贵 陈明光
成员:叶茂伟 严立 林钢强 林智渊 孙祖宙 王伍权
曾希扬 康继华

封面题签:项怀诚

编写委员会

顾问:张维兹 邓子基 何立峰 徐德三 周杰 张波
史元昌 方张川 沈丹 陈洪湛 王绥 邱华炳
主任:洪进益
副主任:黄铁石 张奕清 沈永贵 叶重耕 洪永裕
委员:叶茂伟 严立 林钢强 包南萍 黄金炳 林建造
黄珠龙 吴丽雪 汪旭萍 陈永茂 许秀敏 蔡少娱
廖明哲 吴棋明 周明 吴天河 谢影秋 王南榕 傅承景

编辑部

主编:洪进益
副主编:陈克俭 沈丹 沈永贵 陈明光
成员:叶茂伟 严立 林钢强 林智渊 孙祖宙 王伍权
曾希扬 康继华

封面题签:项怀诚

序 言

洪进益

盛世修志是中华民族的优良文化传统，源远流长。20世纪80年代以来，在中国共产党的英明领导下，我国人民的社会主义现代化事业取得了辉煌成就，经济繁荣，社会稳定，国家日益昌盛。于是，各地修志蔚然成风。厦门市财政局亦欣然倡言首次编修《厦门财政志》，并于1995年正式成立编委会和编辑部。

与当代其他志书的编纂一样，编修《厦门财政志》旨在“资政、存史、教化”。厦门于明清之际渐成海防重地，其间民族英雄郑成功驻厦演练水师，扬帆渡海，从荷兰侵略者手中收复台湾；施琅将军率师攻占澎湖，威逼台湾，使郑克塽举台归顺清朝，金瓯无阙，皆属令厦门名扬海内的史绩佳话。1840年鸦片战争之后，厦门作为五口通商口岸之一而闻名世界。如今，厦门经济特区更是以改革开放、现代化建设佼佼者的身份而倍受世人瞩目。“经济决定财政，财政影响经济。”抚今追昔，厦门历史兴衰荣枯的每一页，都与财政实力的强弱休戚相关。远者且不说，即以80年代厦门成为经济特区以来而言，正如厦门人民所亲身经历和感受的，经济持续、稳定、快速发展，财政收支也随之逐年快速增长。由于经济的发展，财力的增强，必将促使经济、文化、教育、卫生、科技、城市建设等各项社会事业进一步繁荣，使城市面貌日新月异，人民生活水平稳步提高。

因此，为了系统地、全面地整理并力图实事求是地记述厦门有史以来至1995年的财政活动状况，总结经验教训，给今后厦门市财政工作提供历史借鉴，《厦门财政志》编委会和编辑部历经三年多的时间，考订资料，谋篇布局，斟酌文辞，数易其稿，今天终于将志书付梓刊行，可喜可贺。至于记述详略，编纂得失，见仁见智，唯读者正之教之，幸甚。

是为序。

1999年8月18日

凡 例

一、本志以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，遵循实事求是的原则，全面记述厦门财政的历史和现状。

二、全志除在卷首概述本市财政沿革外，设财政体制、财政收入、财政支出、财政管理四章及附录——鼓浪屿公共租界的财政。按横排门类、纵述史实的结构排列，分为章、节、目 3 个层次。各章之前撰写扼要引言，起提纲挈领作用。另有编后记略述修志过程，并附有本志编纂委员会及编修人员名录。

三、本志上限按各章内容起记于事物发端，详今略古，重点记叙中华人民共和国建立之后。下限截止于 1995 年。

四、本志所称“解放后”，系指 1949 年 10 月 17 日厦门市解放后。

五、本志记述地域范围 1953 年 10 月以前是指厦门岛(含鼓浪屿)。1953 年 10 月同安县辖集美镇划归本市，1957 年 4 月又接收同安县辖灌口区。1958 年海澄县辖的海沧并入本市，同年 11 月同安县从晋江县专区划本市管辖，1970 年 7 月又划归晋江专区，至 1973 年 6 月再划归本市。财政收支的数字及有关资料均按上述区域变动统计。

六、对各朝代的历史纪年，均加注公元纪年。中华人民共和国成立后采用公元纪年。各个时期的机构、官职，均沿用当时的称谓。

七、所列统计数字的口径，清代和民国时期以旧志、档案资料为依据；厦门解放后，以市财政决算数字、市财政局已整理的历史资料和市统计局公布的统计资料为准。

八、所用货币名称，按各个历史时期的币制原名记述。厦门解放后，一般按 1955 年 3 月新版人民币币值记述。计量单位一般按《中华人民共和国法定计量单位》的规定编写，个别仍按原资料的记载表述。

九、本志资料来源于厦门市财政局档案资料、文件汇编以及南京第二历史档案馆和省、市、县的档案资料、旧志、有关报刊和专著。解放后志书引用资料一般不注出处。

目 录

序 言	
凡 例	
概 述	(1)

第一章 财政体制

第一节 市级财政体制	(13)
第二节 县、区财政体制	(20)
第三节 乡镇、街道财政体制	(24)
一、乡镇财政体制	(24)
二、街道财政体制	(26)

第二章 财政收入

第一节 工商税收	(33)
一、盐税	(39)
二、厘金、特种营业税	(42)
三、营业税	(43)
四、货物税	(50)
五、统税	(52)
六、商品流通税	(53)
七、工商统一税	(53)
八、工商税	(54)
九、产品税	(54)
十、增值税	(55)
十一、消费税	(56)
十二、所得税	(56)
十三、奖金税	(64)
十四、国营企业工资调节税	(66)
第二节 其他工商各税	(66)
一、城市房地产税	(67)
二、城镇土地使用税(土地税)	(74)

15

三、屠宰税	(75)
四、印花税	(77)
五、车船税	(79)
六、筵席税	(82)
七、文化娱乐税	(83)
八、特种消费行为税	(84)
九、交易税	(84)
十、城市维护建设税	(86)
十一、清代、民国杂捐	(86)
第三节 涉外税收	(93)
一、中外合资经营企业所得税	(94)
二、外国企业所得税	(95)
三、外商投资企业和外国企业所得税	(96)
四、税收优惠	(96)
第四节 企业收入	(100)
一、民国时期企业收入	(101)
二、厦门解放后企业收入	(101)
第五节 农业税收	(115)
一、农业税	(115)
二、农业特产税(农林特产税)	(126)
三、耕地占用税	(134)
四、契税	(136)
第六节 公债和国库券	(141)
第七节 专项收入	(143)
一、排污费	(143)
二、国家能源交通重点建设基金	(144)
三、教育费附加	(144)
四、国家预算调节基金	(145)
第八节 其他收入	(146)
一、公产收入	(147)
二、规费收入	(148)
三、土地使用权有偿出让收入	(151)
四、罚没收入	(152)
五、杂项收入	(153)

第三章 财政支出

第一节 经济建设费	(162)
一、基本建设投资	(166)
二、企业挖潜改造资金	(170)

三、科学技术三项费用	(173)
四、流动资金支出	(176)
五、工业、交通、商业等部门事业费支出	(179)
六、农、林、水利、气象等部门事业费支出	(179)
七、支援农村生产支出	(182)
八、城市维护费支出	(185)
九、简易建筑费	(187)
十、经济建设其他支出	(188)
第二节 文教科学卫生事业费	(190)
一、文化事业费	(191)
二、教育事业费	(196)
三、党政群干部训练事业费	(205)
四、卫生事业费	(205)
五、公费医疗经费	(213)
六、计划生育费	(214)
七、科学事业费	(215)
八、体育事业费	(216)
九、广播电视事业费	(217)
十、文教事业其他支出	(218)
第三节 抚恤和社会福利救济费	(219)
一、抚恤事业费	(222)
二、离休、退休、退职费	(227)
三、社会救济福利事业费	(228)
四、自然灾害救济事业费	(232)
第四节 军事与行政支出	(233)
一、军事支出	(234)
二、行政支出	(235)
三、公、检、法支出	(246)
第五节 财政其他类款支出	(247)
一、民兵事业支出	(247)
二、人民防空经费	(247)
三、支援不发达地区支出	(250)
四、其他部门事业费	(250)
五、财政价格补贴支出	(253)
六、其他支出	(254)

第四章 财政管理

第一节 预决算管理	(259)
一、预算编制	(259)

16

二、决算	(266)
三、清理冻结存款	(276)
四、控制社会集团购买力	(277)
第二节 财务管理	(279)
一、国营企业财务管理	(280)
二、行政事业财务管理	(303)
三、外经企业财务管理	(310)
第三节 预算外资金管理	(316)
一、国民经济恢复时期	(316)
二、“一五”时期	(316)
三、“三五”和调整时期	(317)
四、“文化大革命”时期	(317)
五、成立经济特区时期	(318)
第四节 财政周转金管理	(321)
一、形成阶段	(321)
二、发展阶段(1987—1992年)	(322)
三、规范和完善阶段(1993—1995年)	(322)
第五节 会计管理	(324)
一、制度管理	(324)
二、业务管理	(327)
三、人员管理	(329)
四、注册会计师和会计师事务所管理	(330)
第六节 财政监督	(332)
一、财政监察机构	(332)
二、财政监察工作	(332)
三、税收、财务、物价大检查	(334)
第七节 财政机构	(336)
一、市级财政机构	(336)
二、县、区财政机构	(342)
三、直属事业单位	(345)
四、学术团体	(348)
附录:鼓浪屿公共租界财政	(352)
后记	(357)

概述

清代以前,厦门市的主体——厦门岛,在行政建制上是同安县的一里(基层行政单位),当时除了军事防卫支出外,只有少量的田赋、盐课和渔课的收入。

明末清初,民族英雄郑成功据厦抗清,将厦门改名思明州。郑成功以厦门岛为据点,南征北战,庞大的部队给养来源,靠的就是海外贸易及对海上来往的船只征收“牌饷”,这是近代车船使用牌照税的前驱。

康熙二十二年(1683年),清兵收复台湾后,靖海将军被任命为水师提督,驻节厦门,负责福建全省海防,兼管台湾、澎湖。此后,又以泉州同知分防厦门,是为厦防厅。雍正五年(1727年)兴泉道又移驻厦门,后兼辖永春州,称“兴泉永兵备道”。因此在近代以前厦门较大的财政支出是兵饷、官俸和衙署的建设。

清政府收复台湾后,开放海禁。闽海关厦门关口设于1684年。雍正三年(1725年)后,闽海关税收定额包括正额和盈余额,每年在18万两银左右,其中厦门占10万两银以上,因而有“闽海关第一口岸”之称。康熙二十八年(1689年),施琅建议在厦门开征地税(又称地租,是公有房地产出租的收入)以充兵饷,最初年收入银1968余两,到鸦片战争爆发时,年收入增至2629两。

鸦片战争后,厦门成为五口通商的一个口岸,凭借其区位和经济上的优势,逐渐发展成为闽西南一带货物转运的市场、国际贸易的港埠、华侨出入的口岸,但行政上仍隶属同安县。商业的繁荣和人口的增加,使厦门工商税收不断增长,除关税独占鳌头外,盐税、厘金、茶税以及旧式的营业税,即牙税、当税、炉税等都居全省的前列。但财政支出的主要内容仍是军事支出和俸禄及行政支出。清末,清政府向各省大量摊派战争赔款,当时厦门除开征随粮捐、贾捐、铺捐、膏捐(即鸦片烟膏捐)、酒捐等五项捐外,还有铁路随粮捐(主要为协助建设漳厦铁路之用)、水果捐、商会捐、清洁捐、戏捐、彩票盖印捐等。

1903年,厦门鼓浪屿被帝国主义列强胁迫辟为“公共租界”,成为殖民主义者在中国领土上一块“国中之国”。此后,鼓浪屿的财税大权就由公共租界的工部局所掌握。

中华民国成立后,厦门脱离同安成立思明县,但不久福建即陷入南北军阀混战之中,厦门先后为北洋军阀和海军系势力所统治,他们大都自设有军需局或支应局,任意截留税款,用于扩军备战。直到民国23年(1934年)陈仪出任福建省主席为止,厦门财税混乱状况达到极点。除关税、盐税因由洋人管理较为正规外,其他工商税收均为包办性质。

在民国24年厦门设市前,厦门财政处于最混乱状况,但由于这段时间华侨大量投资于房地产,促使厦门在市政马路建设方面有很大的改观。根据史料记载:“厦门街市窄狭,民居稠密,

架席片薄片蔽日,而又堆积粪土,薰蒸潮湿”^①，“夏季时生瘟疫”^②，被称为“世界最脏的商埠”^③。1929年世界经济总危机前后，华侨因受不景气的影响，返国者日众，但因内地匪氛甚炽，只能逗留厦门。适逢当时银价不断下跌，对侨汇十分有利，就大量汇款回国，在厦门购地建屋，一些富侨还组成兴业公司，在南普陀附近建设大南新村。此外侨商益南公司及华侨银行也从事地产买卖，到1931年为止，估计投资至少已达国币990万余元至1600万元。^④

华侨对房地产业的投资对厦门来说，意义重大，估计光出卖新区地价收入就达1300余万银元^⑤，其中大部分为财政收入。因此有人说，厦门完全是由华侨经济力量孕育而成的。厦门地产投资至少十之六七来自华侨，与市政建设配套的电话公司、电灯公司、自来水公司也是由华侨创办的。由于这些资金的注入，厦门工务局就办起各堤岸马路工程，海军警备司令部也成立了堤工处，积极发展全市路政，使厦门的市政建设“有惊人的进步”。“开元路、厦禾路等相继筑成，此外尚有沿堤道路约二千尺，市外道路两条，而交通顿改旧观矣。”^⑥

根据1933年《中国工业调查报告》，“厦门共有大小工厂21家，资本仅530万元，工人730人，以肥皂厂、制糖厂、冰及汽水厂为多，产品总值180万余元。各厂动力除厦门电灯公司设有蒸汽透平外，其余均自备柴油引擎发动”^⑦。与此形成鲜明对照的是1933年厦门全市共有酒楼、妓院、赌场、舞厅1000余家，商店6000余家，商店种类以布匹、杂货店为最普遍，另有钱庄68家、汇兑局40家、当铺11家、金银号72家。^⑧当时厦门有不少洋商，其中以日本、台湾浪人占多数，他们多数抗不交税（主要是营业税），“使本国商家因未能与之自由竞争而告失败者迭有所闻”^⑨。所以20世纪30年代厦门财政收支状况带有浓厚的半封建半殖民地的特色。

1937年7月7日抗日战争爆发后，因人口大量疏散内地，商店闭歇，市况萧条，乃至十室九空，房铺税、警捐、车捐、乐户捐四大财源锐减，每月收支相抵不敷10000余元。市财政局特呈请省财政厅准予在年出售土膏（鸦片）7000两项下，每两附加1元，按月由省统收划拨，但未获省财政厅批准，省财政厅只准在特种营业税附加二成。

1938年5月厦门沦陷后，厦门市政府内迁海澄，奉令“不应结束，可留极少数人员办理社会救济、侦查及其他事宜”，月支经费1000元。在沦陷期中，伪厦门特别市政府财政局最大宗的工商税收是房铺税，其次是娱乐税和通行税。同时根据南京汪伪政权的指令，对日侨课税规定了种种优待办法，此时沦陷区厦门财政已完全蜕变为殖民地性质之财政。

1945年8月13日日本宣布无条件投降，10月厦门市政府迁回厦门。根据第三次全国财政会议通过的国家财政与“自治财政”的收支划分系统法，市税源主要有：(1)营业税的50%；(2)遗产税的30%；(3)土地改良物税（房捐）；(4)屠宰税；(5)营业牌照税；(6)使用牌照税；(7)筵席及娱乐税；(8)特别课税。此外还有土地税（田赋）50%和契税附加等。因为国民政府在战时

① 道光朝《厦门志》卷二《街市》。

② 陈文涛《福建近代民生地理志》，福州远东书局1929年版，第35页。

③ 陈佩真等《厦门指南》（1931年）第120页。

④ 陈达《南洋华侨与闽粤社会》，上海书店1990年影印本，第171~175页。

⑤ 同上书，第174页。

⑥ 陈文涛《福建近代民生地理志》，第35~36页。

⑦ 刘大钧《中国工业调查报告》，资源委员会1933年版。

⑧ 《京粤段福建段经济调查报告》，铁道部业务司调查科编（1933年）。

⑨ 董蒙正《中国营业税研究》，正中书局1940年版，第68页。

曾在形式上对财税制度进行了不少的改革,所以战后厦门市所编的岁入岁出预算在科目上较之战前有较大的变化。在岁入科目上划分:(一)税课收入;(二)分配县市国税收入;(三)国税附加收入(契税附加);(四)工程收益费收入;(五)惩罚及赔偿收入;(六)规费收入;(七)信托管理收入;(八)财产权利孳息收入;(九)公有营业之盈余收入;(十)其他收入(公粮收入)。在岁出科目上分:(一)行政支出;(二)教育文化支出;(三)经济及建设支出;(四)卫生支出;(五)社会及救济支出;(六)保安支出;(七)财务支出;(八)公务员退休及协助支出;(九)补助及协助支出;(十)其他支出;(十一)预备金。

光复后的厦门,满目疮痍,百废待举。战前赖以培养税源者一为海陆运输畅达,形成繁荣的经济环境;二为源源不绝的侨汇,支持当地生产与消费。战后,国内外船只出入稀若晨星,福厦公路迟迟没有修复,由嵩屿经龙溪入龙岩的闽西交通线也未接通。工业恢复谈不到,国内贸易也流通不畅,供求失衡,而洋货却如洪水泛滥,乘着战后物资缺乏,物价高涨,外汇汇率不合理,充斥整个厦门市场,造成买办性商业畸形发展,民族工业奄奄一息。这种状况随着内战战火的扩大,通货膨胀的不断加剧而日益严重,反映在财政预算编制上出现两大特点:一是把岁入岁出预算都划分为经常门和临时门两大部分;二是不断追加预算,1946年追加了8次,1947年追加了7次,1948年则因当年8月份币制改革,以金圆券代替法币,使下半年的预算不得不根据300万法币兑换1元金圆券的比率进行换算重新编制。

在财政收入方面,由于工商业破产,经济濒于崩溃,人民食不果腹,财源枯竭,于是各种苛捐杂税如粪捐、鱼鲜教育附加费等都以“特别税课”的名义死灰复燃,而在法定的工商税收中,民国36年还是营业税居首位,到了解放前夕,屠宰税就跃居榜首了。岁出方面,则以公务员役生活补助费占绝大比重,是一种不折不扣的“吃饭财政”。民国38年10月17日厦门解放,半封建半殖民地的财政制度从此就划上了一个句号。

1949年10月17日厦门解放,厦门市人民政府和厦门市财政局相继成立,从此厦门市财税工作揭开新的一页,发生了根本性的变化。

解放初期,遵照省颁《福建财经工作接管方案》中提出的“一般照旧,个别废除,税区不变,机构保留”的接收与征税原则,由厦门市财政局地方税征收处及福建省税务局厦门分局分别发出公告,立即开征货物税、营业税、屠宰税、印花税等税种。当时厦门市地方财政收入较少,1949年10—12月全市预算内分成收入为12.39万元,支出主要靠省补助,当年省补助大米376878斤,公草959346斤,借粮101449斤。1950年1月,政务院颁发《关于统一全国税政的决定》和《全国税政实施要则》。3月,厦门市财政局地方税征收处和省税务局厦门分局合并成立厦门市税务局,开征货物税、工商业税(包括营业税、所得税、临时商业税、摊贩业税)、盐税(归省盐务处征收)、印花税、屠宰税、存款利息所得税、交易税、城市房地产税、特种消费行为税、使用牌照税等10种。当时厦门市在财政管理体制上不作为一级财政,各项税收由税务部门直接上缴,各项预算支出由省拨款,开支实报实销,实行预算内“收支两条线”的财政管理办法。另外,按省的规定,城市公用事业附加、工商税附加、农业税附加、地方企业收入、规费、契税等列入乡镇财政预决算,以解决地方文教、卫生事业等一些必要的开支。由于统一了财经制度,整顿了税收,改善了劳资关系,加强了金融和贸易管理,工农业生产逐步恢复,国民政府遗留下来的物价剧烈波动的局面得到了控制,1952年全市国内生产总值达2947万元,市级财政收入981.60万元,其中工商各税920.34万元,占财政收入的93.76%;企业收入18.92万元,占财政收入的1.93%。财政支出348.28万元。

1953—1957年,厦门开始进行有计划的经济建设。1953年起,国家预算划分为中央级、省

级和县(市)级三级,厦门市开始实行市一级财政,省对厦门市财政基本实行“划分收支,以支定收,分类分成,一年一变”的管理体制。市级收入包括市属企业收入、地方各税、其他收入、工商营业税、公债收入分成等。在此期间,中央拨款1700万元支持厦门进行集美—高崎、杏林—集美两条海上长堤的建设,总长5.2公里。1957年海堤建成,厦门成为半岛,鹰厦铁路通车,这就为厦门的经济发展创造了有利的交通条件。同时厦门市利用中央留给的修建海堤包干结余款投资于厦门市工业的新建、改建、扩建以及城市公共工程建设,建成了一批轻、化工业企业,形成了初具规模的“后江埭工业区”,初步改变了工业落后的面貌。

“一五”期间厦门财政收入6197.18万元,其中企业收入上升到391.62万元,占财政收入的6.32%;工商各税5263.98万元,占财政收入的84.94%;农业税98.02万元,占财政收入的1.58%。财政支出2539.15万元。

1958年到1965年是厦门财政经济发展波动很大的阶段。1958—1960年,由于开展“大跃进”和工业大干快上,继续扩建、新建了后江埭工业区、杏林工业区,建成了冶金、机械制造、化工、建材及6000千瓦电厂等主要企业,加上省下放部分省属企业,1960年财政收入曾高达8298.98万元,但由于片面发展工业,造成国民经济比例严重失调,财政收支紧张,加上“大跃进”中出现的浮夸风和工作上的失误,厦门市的地方财政收入出现大幅度下降的局面,1961年下降至4922.14万元,1962年又继续下降为4875.78万元。1963—1965年,厦门市贯彻中共中央关于“调整、巩固、充实、提高”的方针,在财政上采取压缩基本建设投资和控制社会集团购买力等措施,在税收上加强征收管理,并积极帮助企业加强经济核算,努力扭亏增盈,到1963年终于扭转财政收入大幅度下滑的局面,重新出现财政收入上升的势头。

1966年开始的“文化大革命”,对厦门的财政工作造成了严重的损害,财政职能被大大削弱,日常征收管理工作濒于瘫痪,财税收入大量流失,1968年财政收入仅1297.67万元,其中企业收入为-602.75万元,工商税1711.9万元。为此,当年中央对福建省、省对厦门市都只能实行“收支两条线”的财政体制。1969年后,财政收入虽有所增长,但没有完成省下达的收入指标。

1976年粉碎江青反革命集团后,财政经济开始好转。1978年12月,中共中央召开十一届三中全会,实现了全党工作向以经济建设为中心的转移。1980年10月,根据邓小平的倡议,国务院批准在厦门建立经济特区,掀开了改革开放崭新的一页。15年来厦门财政就是以邓小平特区建设思想为指导,努力走出一条基础设施建设先行,财税优惠政策启动,大力鼓励招商引资,以发展工业为主,“科教兴市”为重,以开放促财税改革,以财税改革扩大开放,财政与特区经济相互促进、良性循环的发展路子。

从1980年开始,厦门市围绕交通、能源等薄弱环节,大力实施基础设施先行战略。从1950年算起到特区建设开始的30年间,全市整个基本建设投入才7亿多元,城市规模小,基础设施严重滞后。因此特区建设伊始,就把“筑巢引凤”作为第一着棋。1981年,充分运用中央、福建省支持厦门经济特区的4亿多元,兴建了东渡码头一期工程、通信微波干线、程控电话、高殿水厂一期工程、机场一期工程、旅游码头、道路工程、污水处理等八大工程,拉开了特区基本建设的序幕。此后,市财政预算内资金逐年以较大比例增加投入。随着基础设施建设力度的加大,资金需求量很大,为弥补建设资金的不足,财政部门坚持预算内投入与多渠道筹资相结合,充分利用了预算外资金,利用国外贷款,引导银行贷款、社会资金共同投资基础设施。先后建成了年客运能力达1000万人次的属国家一类机场的高崎国际机场、跻身国家十大港行列的以东渡港为主的厦门港区和先进的信息电信系统,以及厦门大桥、同集路、集灌路、324国道改造等重

点基础设施,形成了便捷的陆海空立体交通体系和现代化的通信网络;建成了嵩屿电厂、九龙江北溪引水工程,保证了水、电的充足供应;成片开发了湖里工业区、火炬高科技开发区、象屿保税区、海沧、杏林、集美台商投资区等重点区域。16年来共投入200多亿元用于基础设施建设,使基础设施与经济发展的关系由滞后制约向基本适应和适度超前转变。1992年,厦门进入了全国首批投资硬环境40优城市行列。

与此同时,厦门实施优惠的财税政策,大力鼓励招商引资,着力构筑产业优势,大力发展外向型经济。特区创建伊始,利用中央赋予的特殊政策,厦门采取一系列的优惠财税措施,吸引外商、台商投资办厂。对外商投资企业,包括中外合资经营企业、中外合作经营企业、外商独资企业及海沧、杏林、集美台商投资区台资企业的所得税,统一按15%的税率征收,并根据生产性和服务性等不同行业给予不同程度的减免。生产性企业实行“两免三减”政策,即从获利年度起,第一、二年免征所得税,第三至五年减半征收。通过实行财税优惠政策,加上城市基础设施日益改善,投资环境日臻完善,对鼓励发展的行业在土地使用方面给予一定优惠,极大地促进了招商引资。1982年5月中港合资的厦新电子有限公司首先在东渡开业,继之中港合资的厦华电子有限公司、新加坡华侨独资的印华地砖厂也在新辟的湖里工业区开业。到1995年,初步形成了电子、机械、化工、电力四大工业支柱行业,使厦门特区经济实力迅速增强。1992年厦门进入了全国大中城市综合实力十强行列,经济结构也得到进一步优化,形成了以工业为主导的产业发展优势。1995年底累计合同利用外资107.21亿美元,有外商投资的企业达2381家,年产值达231.7亿元,占全市工业总产值的70%以上,提供的财政收入占全市财政总收入的25%以上,成为厦门市财政收入的重要来源。在支持外资企业发展的同时,厦门市财税部门积极采取措施,大力发展外向型经济。首先认真落实出口退税政策,支持外贸出口。其次为解决生产经营资金不足的困难,市财政部门累计投放财政周转金12亿元,扶持外贸企业的生产经营。1994年初,厦门市外贸企业由于出口退税滞后等原因,陷入低谷。为帮助外贸企业渡过难关,保持特区经济总量的增长,培植财源,厦门市财政对市属部分外贸企业实行统一上缴利润的办法,并集中利润设立“厦门市外贸出口风险基金”,支持外贸企业建立出口产品基地,开拓多元化国际市场,增加出口创汇。1995年,厦门口岸进出口总额达60.33亿美元,居全国35个大中城市第4位。

为适应特区外向型经济迅猛发展的需要,不断深化财税体制的改革。首先是理顺国家和企业的分配关系,扩大企业财力,并采取多种形式搞活企业。1981年起厦门市开始在市属国营企业中实行经济责任制试点,逐步推广,并实行固定资金和流动资金有偿占用。1983年、1984年厦门市又对市属国营企业进行第一步和第二步利改税改革,企业利润改为税利并存形式上缴。1988年厦门市在全国率先实行“税利分流”改革,对特区内资企业一律按15%的所得税率征收所得税,并改“税前还贷”为“税后还贷”,取消调节税。与此同时,全面推行了企业工资总额与经济效益挂钩的办法,进一步完善了企业承包经营责任制,调动了企业生产经营积极性。1988年国有企业工业产值比1987年增长14%,企业利润总额比1987年增长25%。同时,企业留利不断增加,1988年企业留利占利润总额的70%左右,1992年增加到79%,大大增强了企业自我积累、自我发展的能力。进入90年代以来,厦门市加强企业改革力度,把企业改革同改组改制和加强企业管理结合起来。1993年在市属国有企业实行四放开,即工资、奖金、补贴、津贴放开,并在全市实施了财务会计改革,推行《企业财务通则》和《企业会计准则》以及各行业的财务会计制度,推进企业转换经营机制,建立现代企业制度,先后组织65家企业通过易地搬迁、易地改造、股份制、“嫁接”外资、减员增效、加强质量成本管理等途径,使老企业焕发青春活力。同

时通过优势企业兼并劣势企业,进行债务重组和结构调整,到1995年底,共促进110家企业联合兼并。此外,对国家“拨改贷”形成的债务,区别情况,改贷款为投资,转增企业国有资本金。其次是改革财政管理体制,促进经济发展,扩大地方财力。1982年以前,厦门市的财政体制基本上是统收统支和以支定收总额分成的模式,这种模式不能充分调动地方生财、聚财、理财、用财的积极性。有鉴于此,1982年福建省对厦门市实行“划分收支,核定基数,递增上缴,一定三年”的大包干财政体制,超收节支留市,超支短收不补,从而极大地调动了地方增加财政收入的积极性。厦门经济特区扩大到全岛后,经国务院批准,从1985年至1990年将递增上缴改为定额上缴。1988年国务院批准厦门市从1989年起实行计划全面单列,福建省对厦门市财政实行“单列不脱钩”。从1994年起,中央实行新的分税制财政体制,福建省政府同意厦门市财政正式实行单列,直接与中央财政发生结算关系,把税收收入按中央税制改革划分为中央税、地方税,以及中央与地方共享税,这是财政体制一次具有里程碑意义的重大改革。厦门市对各区、县也相应实施了分税制的财政体制。1995年厦门市各项工商税收入16.533亿元(包括中央实行新的分税制后原列地方收入上缴中央的“两税”),比1981年增长11倍。农业税收,除1979年恢复征收契税外,1987年开征耕地占用税。1994年税制改革中,原产品税中的应税农林牧渔产品与原农林特产税合并,统一征收农业特产税。此后农业特产税收入成倍增长。1995年农业特产税收入高达1682万元,超过农业税收入近2倍。1995年农业四税收入7057万元,比1981年增长40倍。1981—1995年农业四税共收入2.37亿元,占全市财政收入的1.82%。

在用财上,厦门突出“科教兴市”的战略,加大对科教文卫事业的投入力度,努力把厦门办成“教育之城”。1981—1995年,科教文卫累计投入22.995亿元,占同期财政支出的19.95%,特别是1991—1995年,科教文卫总支出达16.928亿元,占同期财政支出总数的21.40%,是1950—1980年31年间支出总和的3.25倍,高于同期财政收入的增长幅度。其中投入科学事业费6420万元,年均递增32.49%,支持了科技事业的发展,促进了科技成果转化为生产力;投入教育事业费11.41亿元,年均递增27.91%,有力地支持了九年义务教育制度的实施,建成了一批中小学校和更新添置了教学设备,极大地改善了县区办学的教学条件。此外,1994—1995年厦门市还投入厦门大学共建经费2000万元、厦大工学院共建经费1000万元,集美大学共建经费800万元,每年补助厦门大学等部属高校及省属大中专院校2566万元,大力支持了厦门大学等高校的发展,保证厦门大学顺利通过国家教委“211工程”的预审,促进了教育兴市战略的实施。1950—1995年全市卫生事业费累计投入4.85亿元,年均递增25.58%,占同期财政总支出的4%。

厦门地方财政还拨出专款,建立支农周转金,大力发展“菜篮子”工程,支持蔬菜、猪肉、牛奶等副食品的生产和供应,平抑物价。同时采取优惠政策,加大对农业的投入,改善农田水利设施,发展高产、优质、创汇农业,并积极扶持水产养殖及名优特水果基地建设。

地方财政还在财政预算中设立专项物价补贴资金,以保障人民群众的生活水平。积极参与社会保障制度的各项改革,1984年成立企业退休基金管理所,实行全市市属国有企业退休基金统筹。1994年以来,相继参与职工养老、失业、工伤等社会保险暂行规定的研究制定,强化社会保险基金的集中统一管理监督,使社会保障制度基本形成。全市职工社会保障体系和居民最低生活保障线的建立和完善,减轻了企业负担,是深化国有企业改革,建立现代企业制度的重要配套内容,是经济发展的“稳定器”。

1981—1995年,已缴入金库的中央、省、市三级在厦门市的财政收入共177.67亿元,其中“六五”时期(1981—1985年)24.11亿元,“八五”时期(1991—1995年)达105.476亿元,比“六

五”时期增长3倍多。这15年在厦门市入库的三级财政总收入中,中央级占13.52%,省级占19.80%,市级占66.68%。其中“六五”时期中央占31.86%,省级占39.59%,市级占28.55%;“八五”时期中央占9.70%,省级占11.76%(因1994年后市财政与中央财政直接结报,原省财政由市财政上解的收入通过中央财政返还省),市级占78.54%。15年来,厦门累计对中央和省上解41.552亿元,而中央、省对厦门市的各项补助收入为27.065亿元,上解支出大于补助数14.487亿元。

创办经济特区,实施改革开放,使厦门市经济财政出现了巨大的变化。截至1995年,全市实现国内生产总值250亿元,经济总量规模比1980年增长39倍,年均增长27.66%。在此基础上财政收支持续稳定增长。自1981年建设特区以来,财政收入年均递增18.75%,1990年首次突破10亿元大关。1995年厦门市财政总收入(老口径包括上交中央两税,通过补助收入返还市财政10.063亿元)达31.689亿元,比1980年的1.833亿元增加29.856亿元,增长16倍,15年市级财政收入累计达130.198亿元,加上1994年、1995年中央返还“两税”列补助收入19.80亿元则达150亿元,是前31年累计收入额的7.24倍。1995年全市财政支出达25.4亿元,比1980年的0.5亿元增加24.9亿元,增长49倍。15年财政支出累计达115.197亿元,是前31年累计支出额的21倍。自1981年建设特区以来,财政支出年均递增30.39%。这一时期是中华人民共和国建国以来厦门财政发展最快,也是发展最好的时期。

解放后的厦门财政较之解放前,无论从社会性质、总量规模和收支构成来看,都发生了翻天覆地的变化。明清至民国时期,厦门财政都是封建、半封建半殖民地性质的掠夺型财政。明清时期,财政集权于中央,没有预决算制度,财政收入以田赋、盐课、厘金等为主,支出则以军事防卫费和行政费中的官俸支出为主,经济建设和文教卫生支出则微乎其微。当时洋商享有协定关税和交纳子口半税后免纳内地厘金等特权。民国24年厦门设市后才有了预算制度,当年财政收支规模不过70余万元(法币),四大财源为警捐、房铺税、车捐和乐户捐,财政支出则以警察保安费和行政费为主,建设费只占1.2%。当时以日民为主的浪人均抗不交税,鼓浪屿则自1903年起辟为公共租界,由工部局负责征税。1945年8月抗日战争胜利后,由于国民党政府违反民意,发动全面内战,导致通货恶性膨胀,厦门财政预决算制度都流于形式。解放前夕厦门财政经济濒于崩溃,城市税收靠的是屠宰税,支出则以公务员役生活补助费为主。

1949年10月厦门解放,半封建半殖民地掠夺型财政被“取之于民、用之于民”的社会主义公共财政所取代。解放初期,由于接收的是一个民穷财尽的财政经济烂摊子,1950年财政收入不过626.35万元,1995年跃升为31.689亿元(包括中央“两税”返还列补助收入10.063亿元),增长约505倍,同时建立了以流转税和所得税为复合主体的现代工商税体系。1950—1995年的46年间,累计厦门市财政总收入170.705亿元(包括中央“两税”返还列补助收入19.797亿元),收入平均年递增率为19.2%(以1950年为基年计算,下同),上解58.667亿元,扣除中央、省补助收入净上解29.478亿,占财政收入的19.53%(其中1950—1980年净上解占财政收入72.38%、1981—1995年占11.13%)。1950年财政支出不过164.98万元,1995年跃升为25.416亿元,增长约1540倍,其中经济建设费和教科文卫事业费支出占总支出的比重超过60%。1950—1995年累计财政支出120.698亿元,平均年递增21.9%。厦门市从一个解放前瘟疫肆虐、“世界最脏的商埠”发展为国家卫生城市、国家园林城市、国家环保模范城市,并正朝着社会主义现代化、国际港口风景城市的方向迈进,人民生活也从温饱型向小康型转变。“财政为庶政之母”,厦门财税部门为今日厦门市的辉煌成就作出了应有的贡献。