

002637

湖南省
郴州地区财政志

郴州地区财政局编

一九九〇年十二月

A122-1

《郴州地区财政志》编纂人员名单

编纂领导小组：

组长：许化桂

成员：易英 江元保 曹武汤 刘星焜

常务负责人 刘星焜

编写小组：

主编：李道珍

编辑：林俊英 黄昊贤 何昌任



序 言

《郴州地区财政志》经过全体修志工作者的共同努力，现在出版了，这是我区财政系统社会主义精神文明建设中的又一硕果。

自鸦片战争（1840年）以来，到中华人民共和国成立，迄今已有148年，还没有一部足以反映郴州地区财政全貌的志书。编纂新的《郴州地区财政志》，是全区财政工作者的共同愿望。我们组织编写本志的目的，是为了汇集材料，总结经验，为社会主义“两个文明”建设，提供有益的历史借鉴和现实依据。

《郴州地区财政志》力图在旧方志理论和实践的基础上，运用历史唯物主义、辩证唯物主义观点，秉着实事求是和详今略古的原则，达到思想性、科学性、资料性的统一。在内容上力图齐全，突出重点，贯通古今，立足当代，以反映我区财政特点；在篇目上采取章、节的结构形式，按照财政统一的完整体系进行叙述，附加图表，增设“概述”统括全书，彰其因果。

《郴州地区财政志》的编纂得到省财政厅、各财政部门的领导、专家学者和各县市财政局修志人员的关心和支持，可以说，这是编志工作实行专门力量和群众实践相结合的尝试，是群策群力的结果，是集体智慧的结晶。值此《郴州地区财政志》出版之际，特致以诚挚的谢意。

由于我们经验不足，水平有限，疏漏错误之处，实难尽免，敬请指正。

许化桂

一九九〇年十二月

编辑说明

一、本志以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导思想，以中共十三大会议精神和中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》为准绳，按照《湖南省地方志行文通则》的规定进行编写。

二、本志遵循“统合古今，详今略古”的原则，上限一般肇于1840年，下限止于1988年，个别史实上溯至清代初期。

三、记事范围以郴州地区现辖九县二市为准。1950年至1982年，地区行政区划包括蓝山、新田、耒阳、酃县，为反映历年财政收支决算原貌，特编按年序财政总决算口径统计表三种，即“财政收支分年分类统计表”、“财政收入分地、县（市）统计表”，“财政支出分地、县（市）统计表”，附于概述之后。

四、币制。清代以银两为本位，民国元年至23年（1912～1934）以银圆为本位，民国24年至36年以法币为本位，民国37年下半年以金圆券为本位，新中国建立后均以人民币为本位，其中1949年10月至1955年2月使用的旧人民币，均换算为新人民币值。

五、本志资料来自各级档案、图书部门的藏籍，历代旧志、文献，以及各专业部门提供的材料，已经校对考证，编纂时一般不另注出处。

六、由于编者的认识和写作水平的局限，辑录的史料也不是完整无缺，纰缪难免，敬请读者批评指正。

目 录

概 述.....	(1)
大事记.....	(23)
第一章 财政收入.....	(37)
第一节 农业税.....	(40)
第二节 工商各税.....	(59)
第三节 企业收入.....	(64)
第四节 公债和国库券.....	(78)
第五节 其他收入.....	(82)
第二章 财政支出.....	(89)
第一节 上解支出.....	(92)
第二节 经济建设支出.....	(95)
第三节 文教科学卫生支出.....	(109)
第四节 抚恤社救支出.....	(124)
第五节 行政管理费.....	(131)
第六节 其他支出.....	(143)
第三章 财政管理.....	(153)
第一节 财政管理体制.....	(153)
第二节 预算管理.....	(165)
第三节 财务管理.....	(186)
第四节 财政监察.....	(199)
第五节 机构沿革.....	(205)
编后记.....	(220)

概 述

(一)

清代的财政采取统收统支的中央集权制，无中央财政和地方财政之分。赋税权力直接由朝廷掌握，地方经费只能在朝廷规定的存留项下拨留使用。州、县只是下收上解，存留坐支，无独立财政。

道光二十至三十年（1840~1850），仍推行康熙、雍正年间“滋生丁口，永不加赋”，“摊丁入地、地丁合一”的办法，郴州地区的地丁，每年基本固定在白银12.6万两左右，农民的赋税负担较轻；矿税则推行乾隆八年（1743）规定的“每出产矿砂100斤，抽税20斤，炼出成品，二八抽收”的限制政策，阻碍了采矿冶金工业的发展。

咸丰二年（1852），洪秀全领导太平天国革命席卷江南，清政府为筹集粮饷，扩充军队，镇压太平天国革命运动，于咸丰三年（1853）在郴、桂两州设税务局卡，征收入境粤盐厘金。咸丰六年（1856），正式设立郴州厘金局和宜临厘金局，征收盐、茶、竹、木、百货等厘金，年收白银七、八万两，全部上交朝廷，由此全区赋税开始加重。

光绪二十年（1894）中日战争之后，帝国主义侵略日益扩张，清政府腐败无能，割地赔款接踵而来。清廷采取加征盐厘、契税、米捐、鸦片税等办法，将赔款转嫁于人民，全区赋税日益沉重。宣统年间（1909~1911），全区财政收入平均每年约21.91万两，比鸦片战争爆发前加重50%，其中：地丁漕粮12.84万两，占总收入的59.1%；厘金契税等8.22万两，占37.5%；其他杂项

收入0.75万两，占3.4%。其支出是：净上解朝廷13.5万两，占年收入的62%；用于地方财政开支8.37万两，只占年收入的38%，其中：行政费7.36万两，占地方财政支出的88%；教育支出0.11万两，全是学官经费；驿站、官渡等经费0.24万两；社会救济支出0.02万两；厘金局经费及杂项支出0.64万两。此外，郴、桂两州官办、官商合办、官督商办等采矿、冶金税收利润，由省矿业局管理，数字无考。

(二)

民国时期，郴州地区的财政经历了有财无政、整理财政和全面崩溃三个阶段。

民国元年至17年（1912~1928）处于有财无政阶段。期间，大小军阀拥兵自重，各驻一方，赋税自收自用，全无统一管理。民国元年，全区废除地丁、漕粮，改征田赋，赋额共银18.92万两，比清末增加5.98万两，加重46.2%。民国2年至6年（1913~1917），全区先后开征印花、烟酒、土硝等税；屠捐改征屠宰税；粤盐厘金改征岸税；并带征多种附加，而且一税一局，竞相苛征。接着，原田赋附加转为正税，又增征多种田赋附加。省政当局还滥发纸币，摊派公债，把一部分公债转为田赋附加。这些赋税全由军阀控制，另加名目繁多的派款、借款。民国11年和12年（1922~1923），仅郴县一县支付陈加佑、叶开鑫、唐生智等军队的派款达2.23万元，当时郴县议会呈省长公文中称：“湘军失利，政府徙郴，历时三载，兵屯万众，供应求给，敝赋悉索，民脂民膏，剥削殆尽”，足见全区赋税之重，兵连祸结之苦。

民国17年（1928）元至4月，朱德、陈毅领导湘南起义，宜章、郴县、资兴、永兴、耒阳建立了苏维埃政府财政，实行统筹支配，量入为出的财政体制：清算土豪劣绅官僚地主的财产，以及他们把持的祠堂、庙会、社仓等钱粮；废除苛捐杂税，接管县政府的公产钱粮；向商贾富户捐款或摊派；实行供给制，工作人员的伙食由公家负担，不支薪资。这些措施为以后革命根据地所采用。

民国18年至33年（1929~1944）为整理财政阶段。民国18年，全区各县成立财政局，依照国民政府颁布的《划分国家收入地方收入标准案》和《划分国家支出地方支出标准案》，开始整理财政，厘定收支系统，办理赋税的征收报解和县级财政的全部收支，落实田亩赋额，结束了前17年有财无政的混乱局面。县级财政较清末和民国前期有了相对的独立支配权，但人民的赋税仍日益沉重。民国19年（1930），郴州盐税附加为正税的1.65倍，盐税总额比民国初年增加一倍多。民国21年（1932），全区共征田赋160.11万元，为民国9年的5.64倍，其中附加为正税的4.68倍，保安附加和义勇队附加两项共70.63万元，占附加总额的54%，完全用于内战消耗。但各县财政的教育支出较清末和民国初期大有增加，占总支出的20%以上。

民国26年（1937），县财政局撤销，由县政府第二科管理财政，税收由县税务局征管。

民国27年，湖南第三区行政督察专员公署在郴县成立，其经费向省政府报领，专署不管理地方财政收支。民国26年至30年（1937~1941），全区县财政收入平均每年151.92万元，其中田

赋附加63.24万元，占41.6%；工商税收25.36万元，占16.7%；省级补助41.69万元，占27.6%。同期，年平财政支出149.26万元，其中行政管理费87.32万元，占58.5%；教育支出及卫生费37.42万元，占25.1%。从收支情况表明，县财政不能自给，需省补助四分之一以上。

民国30年（1941），国民政府鉴于物价飞涨，法币不断贬值，军需粮秣毫无保证，决定田赋由征收货币改为征收实物。除征粮外，还采取征购、征借、带征等办法加征实物。民国31年（1942），省财政并入国家财政体系，县财政列入自治财政体系。

民国32年（1943），对县财政进行整顿，重新办理土地陈报，整理税捐，调整财政收支。民国33年，日本侵略者占据粤汉铁路全线，全区处于战争状态，整理财政无法全部实现。

民国34年（1945），全区财政进入通货膨胀、全面崩溃阶段，是年8月抗战胜利，全区免征田赋一年，但法币开始大贬值，人民遭通货膨胀之冲击，并未得到休养生息。

民国35年至38年（1946~1949），国民党发动大规模内战，军费巨增，于是，一面滥发纸币，一面加征赋税。民国35年，每元赋额征实、征借共征稻谷1.08石，全区共征稻谷105.6万担；同年夏季，郴县征营业税300万元，秋季增至1750万元，并开征了警捐、妓捐等苛捐杂税。民国36年，每元赋额还带征“一次性捐献”二斗。除田赋征实外，乡保经费还用征实办法，向人民摊派市捐。民国37年8月，各地粮价比战前上涨300万倍以上，全区县财政收支达到以百亿计算，法币如同废纸。于是，国民政府实

行币制改革，发行金圆券，但通货膨胀仍无法遏止，不到半年，金圆券又成废纸，为人民所拒用。嘉禾、临武、桂东等县的税收，还保不住税收人员的生活费，税捐征收处只好撤销。民国38年（1949），全区人民在中共地下党组织及其地方武装领导下，开展“抗征兵、抗征粮、抗征税”的斗争。10月，郴州地区解放，国民政府的财政经济，以全面崩溃而告终。

（三）

1949年10月，郴县专署与中共郴县地委建立后，随即成立财粮委员会和财粮科，为支援解放军消灭盘踞在区内的国民党残余部队和土匪，进军两广，积极开展征粮工作，10月至12月三个月共征粮食6100万市斤，柴草4200万市斤。

1950年至1952年的国民经济恢复时期，全区执行政务院颁布的《全国税政实施要则》和《国家关于财政经济工作的规定》，废除了民国时期的苛捐杂税，实行高度集中，统收统支的财政体制，地、县财政收入全额上交，支出由省下拨，仅有部份农业税、工商税附加留给县级财政掌握，用于地方教育、卫生等支出。三年中，全区财政收入4123万元，其中直接上交国家3532.2万元，地方财政收入590.8万元。财政收入中，农业税占68%；工商各税29%；其他收入3%。地方财政支出615.6万元，其中行政管理费占35.3%；文教卫生费占32.2%；经济建设费占18%。实现了全区财政经济的基本好转。

1953年建立县一级财政，按照国家预算、决算制度管理财政收支。对农业税实行稳定负担、增产不增税政策，在1952年查田

定产的基础上，核定年征稻谷1.46亿市斤。工商税收方面，实行“公私区别对待，繁简不同”的税收政策，保护和发展的社会主义经济，限制和改造了资本主义经济，因此私营工商业税负较重。

1955年，随着国家财政经济状况的好转，国家机关工作人员全部由供给制改为工资制，全区行政事业单位职工1.18万人，每月增加工资18.4万元。

第一个五年计划时期，全区直接上解的财政收入7056万元，地方财政收入3443万元，合计收入10499万元，与国民经济恢复时期相比较，农业税比重由68%下降到39%，工商各税比重由29%上升到55%。地方财政支出5653万元，其中：行政管理费占36.5%，文教卫生支出占37.5%，经济建设支出占16%，因全区尚未开展大规模的经济建设，支出结构变化不大。

1958年，“大跃进”，大办人民公社，实行“两放、三统、一包”的农村公社财贸体制（下放人员和资金；统一政策、统一计划、统一流动资金管理；包财政上交任务），公社成立财政科。时，“浮夸风”盛行，财政收入盲目地放“卫星”。1959年，专署建立一级财政，负责平衡全区财政收支。在收入高指标、支出大敞口，财政管理制度被打乱的情况下，全区财政只能是“假平衡，真赤字”。1958~1960年，地方财政收入共16238万元，其中企业收入9094万元，占总收入的56%，有4000万元是虚假利润，为以后国营企业清产核资所证实；工商各税4879万元，只占30%。同期，地方财政支出11478万元，预算调拨净上解4101万元。决算反映是“收支平衡，略有节余”，实际是企业虚假利润

掩盖了赤字3300万元。地方财政支出中，经济建设费占64.9%，文教科学卫生支出只占15.6%，行政管理费为15.1%，支出结构比例失调。

1961年，全区开始对财政经济工作进行调整，关、停、并、转了部份国营工业，下放了部份职工，农业税率由14.5%降低到10%，以促进农业生产的恢复；同时压缩基建投资，严格控制社会集团购买力；并采取冻结部份存款，清理小钱柜等措施，从多方面增收节支。同年，财政退赔“大跃进”平调集体和个人财物797万元，占当年总支出的21.9%。大炼钢铁的亏损也得到解决，除省拨补亏损532万元外，专署也拨补52万元。1962年，对国营企业清产核资，清仓损失达4001.5万元。

1963年至1965年区内继续调整收支结构，狠抓企业扭亏增盈，农业税率平均稳定在12%。这一时期，全区财政收入各项比重是：工商各税占64.3%，农业税占18.7%，企业收入占15%，其他收入占2%。财政支出各项比重是：经济建设支出占36.3%，文教科学卫生支出占26.6%，行政管理费占20.9%，抚恤社救及其他支出占16.2%。收支结构趋向合理，除预算调拨净上解3462万元外，1965年底净结余253.3万元。

1966年至1976年“文化大革命”中，全区财政出现大的曲折：一是财政收入有五年下降（1966~1968年，1974年、1976年），有七年没有完成国家下达的收入计划（1966~1969、1974、1976年），共短收9048万元。企业停工停产，收入太差是不能完成任务的主要原因。1968年，企业收入发生赤字40万元，全区88户工交企业有57户发生亏损。1976年，企业收入由上年的2646万元

陡降到660万元。二是财政支出比例严重失调。1966~1970年“三五”时期,经济建设支出占总支出的46%,1971~1975年“四五”时期上升到58%;文教科学卫生支出的比重,则由“三五”的25%下降到“四五”时期的23%。由于基本建设投资失控,浪费严重,如全区同时兴建五个县属铁厂,耗资1234万元,折腾七、八年,结果全部停产。农林水利支出1968年为773万元,此后逐年加大,1976年达2781万元,比1968年增加2.6倍。“文革”十年,全区兴建了一批大、中型水库和其他水利工程,为发展农业生产起了较大的作用,但一些水利工程投资大、质量差、效益小,有的甚至报废,如桂东沙田水电站初建期间,不弄清水文资料就盲目施工,后来三个梯级电站两处停建,浪费资金数百万元。三是工商税制过分简化,致使税收促进生产、调节经济的杠杆作用无从发挥。四是财政税收管理制度被砸烂。1969~1971年,撤销了地、县财税机构,财税干部大批下放劳动,各项规章制度被视为“管、卡、压”,严重干扰和破坏了财税工作的正常进行。

1978年12月中共十一届三中全会后,全区财政工作执行调整、整顿、改革的方针,进入了新的发展时期。

在财政体制上,从1980年起,行署对各县市实行“划分收支,分级包干,分灶吃饭,一定五年”的办法,并在实践中不断完善。1985年撤销地区一级财政后,省将郴州地区11县市划分为三类,第一类对郴州、资兴两市和宜章县实行“基数分成和超基数分成各定比例”;第二类对桂阳、永兴、郴县、汝城四县实行“定额上交,递增包干,超收全留”;第三类对安仁、桂东、嘉禾、临

武四县实行“定额补贴，超支不补”的办法。1987年，对宜章改为“定额上交，递增包干”。1988年，郴州地区定为改革开放试验区、恢复地区一级财政，省对地区实行“定额补贴，一定三年”，并给了十条财政税收优惠政策。地区把郴州、资兴两市的总额分成改为“定额上交，递增包干”。1985年对乡镇财政实行“定收定支，收入上交、超收分成、短收分担，支出下拨，超支不补，一年一定”的办法。这些改革，把责、权、利三者有机地结合起来，以充分发挥各级理财的积极性。

在税收方面，1980年以来，逐步将简化税制改革为复合税制。1983年和1984年分别实行了国营企业第一步和第二步利改税，把国营企业实现利润应交国家部分，用所得税法令固定下来，打破了过去有利则交、无利报损，盈亏与企业无关的“大锅饭”局面。

在行政、事业费的管理上，改变了年终结余上交财政的作法。1980年起，实行“指标包干，超支不补，结余留用，一年一定”的办法。近三年来，事业单位开展有偿服务和多种经营，使事业部门由只讲社会效益的“福利事业型”转变为社会效益和经济效益相统一的“服务经营型”，从而发挥了行政事业单位增收节支的积极性。

1976年全区财政收入9630.6万元，1988年增至46902.8万元（包括直解省库的卷烟、电力等税，以与1976年同口径），平均年递增14.1%。财政支出1976年为7711.4万元，1988年增至30213.6万元，平均年递增12.05%，低于财政收入的递增速度。由于财政收入有较大的增长，地方财政支出除保证了正常经费外，还有效解

决了落实政策、调整工资、物价补贴、发展教育卫生事业和工农业生产、上交省和中央等所需的资金。

1949~1988年，全区财政总收入31.74亿元，其中：农业税3.48亿元（未包括直接上解的农业税0.63亿元），占10.97%；工商税收22.67亿元（未包括直接上解的工商各税11.26亿元），占71.42%；企业收入5.15亿元，占16.22%；其他收入0.44亿元，占1.39%。地方财政支出累计27.87亿元，其中：经济建设费10.59亿元，占37.99%；文教科学卫生费8.83亿元，占31.69%，行政管理费4.78亿元，占17.16%；抚恤社救费1.23亿元，占4.4%；其他支出2.44亿元，占8.76%。不仅保证了全区地方财政的自给，还净上解省和中央17.29亿元。

但近几年来全区财政仍处于紧张状态，地方财力不足的矛盾比较突出。1988年全区净结余为赤字758.3万元，其中四个赤字县市累计赤字1209.2万元。工业企业大部份无资金扩大再生产；行政事业单位的经费除保证工资外，也无改善工作条件和发展事业的资金。其主要原因是：

第一、工业企业经济效益太差。1982年黄沙坪矿等三个大型冶金企业上收后，当年工业收入发生赤字623万元。1983年虽有好转，但亏损户仍占总户数的20%以上，安仁、永兴、嘉禾三县工业收入累计均为赤字。国营企业实行利改税后，减税、让利、以利还贷有增无减，工业企业利润上交率由1983年的45.7%，逐步下降到1988年的10.11%。郴州地区是“有色金属之乡”和煤炭的重要产地，但有色冶金企业只能生产矿砂，不生产产值大、税率高的冶炼产品。国内销售的金属矿砂长期免税，1984年10月

才开征3%的产品税，全区年收入不过五六百万元。煤炭由于长期亏损，采取降低税率或减税、免税进行照顾，原煤产量增加，税收反而减少。

第二、税收减、免失之过宽。1986年，全区批准减、免工商各税5264万元，以利还贷1980万元（包括省、地、县三级税务局批准数，下同）合计占入库税额的21.8%；1987年批准的减、免和以利还贷9280万元，占入库税额的22.23%。1988年郴州地区划为改革开放试验区后，更放宽了减免范围，并将大部分批准权限下放到地、县税务局，全年批准减、免税7277万元，以税还贷4863万元，合计占入库税额的27.58%。这几年税收任务仍能超额完成，有一半以上是物价上涨因素。由于税收减免过多，相对的削减了地方超收分成的机动财力。

第三、净上解过多。1983~1988年，全区净上解工商各税10.26亿元、中央借款0.278亿元、能源基金0.936亿元，合计占同期财政收入的40%以上。除此之外，上级还把一批盈利较大的企业如黄沙坪铅锌矿，郴州烟厂等收上去，把一批微利或亏损企业下放到地、县，进而加重了全区企业亏损，贡献超过了地区财力的负荷。

第四、工商各税收入不平衡。卷烟和烤烟税收，占全区税收总额的70%，其他高税率产品不多，一旦烤烟减产，卷烟生产势必同时下降，财政收入任务难保完成。

第五、偷税、漏税严重。财税大检查发现，企业偷税漏税面超过50%，个体户达80%以上，无证商贩和集市税收是收多少算多少。其原因除制度不严、税收征管工作跟不上经济发展的形势