

# 概 述

青岛建置前后，清政府实行统收统支的财政体制，地方没有支出管理权，只负责征解税赋。

德国侵占青岛后，引入了西方资本主义国家的管理方法，在青岛设立了财政、税务、审计机构。总督府财政部对青岛的行政机关、军事机关、官营企事业实施财政管理，税务机关开征税捐，审计署对之施加审计监督。由于德国以长期霸占青岛为目的，财政收支的特点表现为支出远胜于收入，收支不平衡。德国侵占时期，作为新兴工业城市的初创时期，1898~1913 年地方财政收入仅 3 650 万马克，德国国库拨付了 16 200 万马克始得维持。地方财政收入来源于买卖土地的收入（即以低价从青岛农民手中强买土地，然后高价卖给在青投资经营者）、港湾收入、官有企业收入、胶海关进口税二成补助和税捐租收入（田赋、犬税、屠宰检验费、营业特许捐、鸦片烟税等）以及罚没收入。随着青岛经济门类的形成和发展，地方财政收入迅速增长。1898 年，收入主要依靠买卖土地获利和税收，只有 36 万马克；1908 年港口业已建成，胶济铁路也已营运 4 年，胶海关进口税二成补助归于地方，工业初具规模，财政收入已达

144.5 万马克，为 1898 年的 4 倍；1913 年，地方收入已增至 723.5 万马克，比 1898 年增长了 19 倍。德国国库补助，在青岛建设高峰期过后则迅速下降。补助最高的 1905 年达 1 466 万马克，最低的 1911 年为 770 万马克。

这一时期，青岛的财政支出并非全部投入了建设——投资建设已经在取得回报。除了维持殖民政府所必需的巨额支出外，相当大的部分支付了军事费。军事费中甚至包括了德驻华使馆、天津德租界军队的费用以及侵占青岛德军 1900 年参加八国联军侵犯北京的费用。德国侵占时期的军费支出总额高达 4 700 万马克，占国库补助总额的 28.93%。

第一次世界大战爆发后，日本取代了德国在青岛的地位，把青岛变成它的殖民地，把德占时期建立起来的工业均掠为己有。日本侵占青岛后仅一个多月，就掠取了 200 万日元。由于其地位并不稳固，日占殖民当局采取高压政策，建立军事统治，在经济上大肆掠夺搜刮。这一时期，青岛财政有 3 年盈余，4 年支大于收，1921 年收支平衡。日本国库根本不用什么补助，就基本保持了殖民地财政收支的平衡。其财政收入来源大致同德占时期，此外还包括胶济铁路收入等。此期的财政收入增长很快，1915 年仅 485 万日元，1921 年达 2 351 万日元，为 1915 年的 4.85 倍。财政支出主要用于战后恢复，如修复桥涵、道路，打捞沉船，疏浚航道等等。在支出中占重要地位的是军事费、警察费等。

北洋政府统治时期，青岛财政体制发生了很大的变化。

胶济铁路、司法收入划归中央财政；电厂、屠兽场售给商办；盐税划归中央，海关进口税补助停拨，成立了国税、省税机构。由于公产收入和税收均被军阀控制，日本商民又抗缴税捐，地方财政收入锐减，主要为港务、田赋、水厂、房地产收入和地方捐税罚没收入。这一时期，由于政局不稳，财政收入亦不稳定。1922年、1923年银行贷款分别占两年总收入的36.99%、24.49%，1924年，原有财源大批上划，仅有港务、水道、农林收入，以及税租捐费收入等，银行停止贷款，财政收入立时减少，仅为1923年的44.14%。尽管增开苛捐杂税，帐外摊派、发行市公债、省金库券、军债、省军用券等，搜刮民脂民膏，亦是连年赤字。由于财政困难，政府曾长期拖欠行政经费，包括官员、工役的工资。青岛市政建设不多，但军费开支巨大，连出售屠兽场和发电厂的收入亦被军阀掠走。

南京国民政府第一次统治时期，由于国家实现了形式上的统一，青岛政局较为稳定，经济得以发展，财政收入相应增长。1929~1935年，稳定在420~830万元之间。财政收入来源有地方财产收入、地方事业收入、地方行政收入、地方营业收入、胶海关补助收入、税租赋费收入等。这一时期的财政支出，主要是建设投资增大。投资兴建了大港三号码头、小港岸墙和第二浮码头、兰山路礼堂、前海栈桥延伸、水族馆、博物馆、汇泉体育场以及崂山部分景点等。但军事费和公安费仍占主要地位，公安费支出每年约100万元；军事费由青岛财政直接拨付，约占总支出的

20%~30%。因“九·一八”事变东北海军驻泊青岛，从1931年起，每年支付海军经费高达120万元。此期的财政支出虽大，但有平衡弥补措施，作为负担军事费的补偿，胶海关进口税补助部分恢复，地方财政不敷之数，以发行市公债、通过银行贷款抵补。

日本第二次侵占时期，日占当局对全市主要工商业户采取强占、强行购买、强行入股合资等手段予以控制，使青岛民族工商业遭致严重的打击和摧残。伪市政府财政局、统税局均在日本控制之下，两局的顾问均为日本人。地方财政收入的来源，主要是多种税租赋捐费，田赋成为居第一位的收入。太平洋战争爆发后，统制物资增加，大批工厂关闭，地方财政收入更为减少。此期的财政支出以维护日伪反动统治的警察经费为第一位，占1/3强。日占工商业的收入，日本通过胶济铁路、青岛港掠运取得的利润，日军的军费等均未有记载。在这种情况下，财政收支根本无法反映青岛财政的实际。

南京国民政府第二次统治时期，是青岛财政最为混乱的时期。其间，国民党发动内战，隔断了青岛同内地的联系，胶济铁路基本处于阻塞状态，青岛港形同军港。青岛工业大部开工不足，美国剩余物资倾销，青岛顿成“美货”世界，民族工业、家庭手工业经受了空前的劫难。青岛财政收入甚微，1946年起逐年下降。财政收入的主要来源仍为税租捐费，市政府及各局处的经费靠中央拨款。公务人员生活补贴占了财政支出的绝大部分。1945~1948年

的生活补贴费，竟占财政总支出的 65%。南京国民政府以滥发纸币作为主要财政支付手段，法币恶性膨胀，纳税人晚几天交税，财政便会受到损失。财政支出必须当日支付，否则便要追加补偿。

青岛解放后，中国人民解放军军事管制委员会接管了国民党政权的所有企业和财产。此外，解放区迁入市内的公有制企业和中共青岛地下党办企业，组成了青岛实业公司；1950 年接管的美孚石油公司和颐中烟草公司，亦成为国营企业。这些企业缴纳的税金和利润，是解放初期财政收入的主要来源。私营企业和个体劳动者按税法规定缴纳的税金，也是青岛财政收入的一部分。

三年恢复时期，面临国民党留下的一个破烂摊子，青岛财政部门开源节流，聚集资金，使财政收入逐渐增长。1950 年财政收入仅有 139 万元，1952 年则增加到 1 752 万元。其中，1950 年尚有国家补助 51 万元，1952 年则没有补助。财政支出主要用于发展公益福利、救济抚恤事业以及恢复改造工程等。

第一个五年计划期间，青岛市生产建设稳定发展，完成了所有制的社会主义改造，物价稳定，人民生活逐年改善，税捐规费收入增加，企业四项收入已成为财政收入的主要科目。青岛财政收入 5 年间增加 25.79%。财政支出贯彻“量入为出”的方针，收支平衡，略有盈余。

第二个五年计划期间，青岛财政大起大落。“一五”末的 1957 年，青岛财政收入为 3 195 万元，由于“大跃进”、

“大炼钢铁”和浮夸风，1960年就增加到76503万元。冒进带来的恶果和随之而来的三年自然灾害，使青岛经济受到严重损失。1962年财政收入较1960年下降了70%。财政支出下降更多，1962年仅为1960年的23.36%。通过贯彻“调整、充实、巩固、提高”八字方针，青岛经济开始恢复和好转，财政收入逐年上升，从1962年的30759万元上升到1964年的40598万元，支出也逐步增加。

“文化大革命”时期，财政、税务机关受到冲击。在极左思潮的影响下，过份地简并税种，使税收减少，工矿企业生产不正常，企业利润和纳税均受影响。1974年青岛财政收入仅3.7亿元，比1964年下降了0.3亿元。多数企业亏损，地方向中央借钱维持。

中共十一届三中全会后，青岛财政、税务、审计工作在改革开放中不断开拓前进，得到了空前的发展。为适应经济发展需要，1984年财政、税务、审计机构分设，各部门调节、监督职能作用进一步加强。财政方面，从1980年起，国家对省、山东省对青岛市实行了“分灶吃饭”的财政体制，随着改革不断深化，以及青岛市计划单列，青岛地方财政收入有很大提高。为了深化企业财务管理，扩大企业留利，采取了一系列减税让利政策，实行了增提折旧基金，用税前利润归还贷款、在利改税的基础上推行与完善承包经营责任制，扩大了企业自主权。改革行政事业财务制度，全面实行预算包干办法。税务方面，国家实施税制改革。1984年，青岛税务部门根据国家税制改革的部署，

进行了工商税制改革，建立健全了所得税制度，改革和完善流转税制度，开辟了一些新税种，恢复了一些老税种，建立健全了涉外税收制度。至 1990 年已初步确立了以流转税和所得税为主体，其他各税相配合的多税种、多环节、多层次的复合税制。审计方面，至 1987 年青州市基本形成了以国家审计为主导，以内部审计为基础，以社会审计为重要组成部分的审计体系，审计工作在政府部门、财政金融机构、国有企业事业单位、基建投资、农业资金和利用外资等方面逐步展开。

随着青州市国民经济的发展，青岛财政整体实力不断扩大。1990 年与 1978 年相比，财政收入由 13.07 亿元增加到 22.78 亿元，增长了 74.3%，地方财政支出由 1.94 亿元增加到 11.64 亿元，增长 5 倍。这一时期，青岛财政用于市政建设的支出大大超过财政收入的增长。胶州湾轮渡、308 国道青岛段、民航机场、引黄济青工程、黄岛电厂、煤制气工程、除氟改水、杭州路立交桥、人民路立交桥、山东路立交桥、青岛大学、青岛师专、青岛体育馆、青州市市立医院、青岛儿童医院等都是在这一时期投资兴建或扩建的。1978~1990 年财政用于文教、卫生、科学事业等方面的支出达 17.15 亿元，年均递增 13.65%。1979~1990 年各项与人民生活有关的价格补贴为 30.9 亿元，年均递增 33.9%；财政支农资金拨款 3.6 亿元；以财政投入为导向，集资集劳 6.5 亿元，改善了农业基本条件。通过减免农业税，发放支农周转金，推动了农村实行家庭联产承包责任

制，减轻了农民负担，扶持了乡镇企业发展，增加了农副产品的产出能力，农民生活得到提高，基本上解决了温饱问题。

# 第 一 篇

# 财 政

# 第一章 财政体制与管理机构

## 第一节 财政体制

青岛建置初期，属中央集权式的财政管理体制。德国侵占青岛时期，青岛财政是德属殖民地财政。1898年，德占当局编制了青岛历史上第一个财政预算和决算，青岛为德国的一级财政预算单位，实行统收统支的财政管理体制。日本第一次侵占时期，1914~1918年，地方财政与军方收入统算，军、政预算合一；1918~1922年，民政与军方预算分离，实行统收统支的管理体制。北洋政府统治时期，青岛为中央政府的一级地方财政。财税制度沿用德、日侵占时期旧制，未与中央和山东省政府的财政政策衔接。胶济铁路、邮政、电信等大型企业、事业单位归北洋政府各部管理，收支与地方脱钩，废除胶海关拨付青岛的补助费；青岛仅对小型的官营企业、事业单位实施统收统支、田赋分成的政策。南京国民政府第一次统治时期，青岛市亦为一级地方财政。执行1928年颁行的《划分国家收入、地方收入标准案》、《划分国家支出、地方支出标准案》及1934年颁行的《省县收入标准》，实行统收统支。日本第二次侵占

时期，青岛财政又沦为殖民地财政。青岛市大型官办企业、事业单位均为日占当局直接管理和控制，或由日本人经营，所有收入归日占当局支配。地方财政收入靠征收中国人及除日本国外的侨民的捐税、临时性摊派。南京国民政府第二次统治时期，市财政恢复战前体制。1946年，青岛实行两级预算，后改为三级预算。1948年起改为中央差额补助。

中华人民共和国建立后，为了扭转财政经济的困难局面，财政管理权限和财力都集中在中央，实行“高度集中、统收统支”的财政体制，青岛财政为华东区的统收统支单位。1951年，实行中央、大行政区、省三级财政，山东省为一级财政单位，青岛市为山东省的收支单位。1953年，国家开始大规模的经济建设，财政体制适应经济形势的需要，进行了重大的变革，实行“划分收支、分类分成、分级管理”的体制，取消了大行政区一级财政，建立了中央、省（市）、县（市）三级管理体制。青岛市时为一级财政，所辖崂山设县后成为县级财政，青岛有了市、县两级财政。1955年后，青岛财政体制历年均略有变化，在保证国家集中主要财力进行重点建设的前提下，仍实行划分收支、分级管理的财政体制。1958年，为增强地方财政自主发展的能力，国务院决定把在青岛的大部分（约占87%）中央企业下放青岛市统一管理；未下放的中央直属企业利润，青岛市参与20%的分成；青岛财政入不敷出时，由中央弥补（即提高企业收入的地方分成比例，增加地方在调剂分成中的比率，拨专款补助）。这种体制，称为“以收定支，五年

不变”，实际上只实行了一年。

1959~1970 年，山东省对青岛实行“收支总额分成”，由地方包干使用，超收可以留成，结余由地方自行安排使用。实行这一体制后，青岛的分成比例分别为：1959 年 5%，1960 年、1961 年 12%，1962 年 7.35%，1963 年 6.13%，1964 年 5%，1967 年、1968 年 7%。

1970 年，中央企业、事业单位再次下放，地方财政收支范围相应扩大。山东省革命委员会对青岛市实行“定收定支，保证上缴，超缴分成，结余留用”的财政管理体制。青岛市财政年度收支预算向山东省提出建议数，由省综合平衡后，核定下达。按照山东省核定的收入和支出总额，收入大于支出的部分包干上缴，支出大于收入的部分，由省按差额包干给予补贴；年终收入超收时，超收部分按规定比例上交。山东省核定的预算收支计划，一般不作调整，在执行中收入部分和支出结余额，以及短收或超支，由青岛市自行处理。山东省核定的收入分成比例为，1971 年 20%，1972 年、1973 年 15%。但是，由于“文化大革命”的影响，生产经营情况恶化，包干基数太紧，青岛财政收不抵支，包干流于形式。1974~1975 年，实行“收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干”的财政体制。1976 年，国民经济陷入崩溃的边缘，经济形势十分严峻，青岛企业多数亏损，财政困难。青岛实行收支不挂钩的“收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干”的体制，山东省核给青岛财政收入固定留成比例为 0.3%。

1978年，试行“增收分成、收支分成、收支挂钩”的财政体制，山东省核定青岛市增收分成的比例为8%。

中共十一届三中全会以后，对经济体制进行全面改革，财政体制作为改革的突破口，提到了先行的地位。

1980年开始，实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制。这是建国以来，较为全面的一次重大改革，其主要特点是：由过去的“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”；财力分配从中央到地方由过去的“条条为主”改为“块块为主”；划分收支和分级包干由过去的一年一定改为五年不变；财权和事权，权利和责任比较明确，调动了各级政府当家理财的积极性，推动了经济的发展。在执行这一体制中，山东省于1981年和1982年又分别分配青岛市承担上缴中央借调任务2560万元和1095万元，共计3655万元，1982年，财政部调整对山东省的财政管理体制，实行“总额分成、分级包干”的财政体制。山东省对青岛市实行了“总额分成、加增长分档分成”的财政体制。具体形式为：按中央规定的划分收支范围，基本上将中央与地方共享收入和地方固定收入并在一起，作为对青岛市的总额分成范围；在总额分成的基础上，按不同的增长幅度确定了不同的留成比例；核定了青岛市收入基数、支出基数，总额分成比例调整为11.7%。这一财政体制执行到1986年。其中有两处较大的调整，1985年烟草企业上划，分成比例调整为14.2%；1986年，财政部考虑到青岛市财政困难，增加了青岛市支出基数，分成比例由14.2%调整为17.94%。

1986年10月国务院批准青岛市在国家计划中实行单列，赋予省一级的经济管理权限，并同意在青岛进行经济体制综合改革试点。财政部于1987年6月下发了《关于青岛市财政计划单列有关问题的通知》，决定从1987年1月1日起对青岛市实行财政计划单列。计划单列主要有四个方面：一是财政收支计划由财政部直接核定下达；二是收支范围扩大，享受省一级财政税收管理权限，并直接参加全国有关会议，执行国家有关财经政策；三是分成比例略有提高，临时性专款财政部直接分配给青岛市，各项固定比例分成资金直接执行财政部下达的办法，年终与财政部直接结算；四是金库单列，国家分配的资金及调度资金由中央金库直接划转青岛市，疏通了资金渠道。

财政计划单列后，1987~1990年间，青岛市财政管理体制经财政部核批又作过了两次大的调整：第一次是1988年1月，中央确定调整财政管理体制向分税制过渡。调整的中心内容：一是将1986年借调的地方资金，按向各地借调数，调减各地的支出基数；二是以1987年决算为基数，把13种地方小税转作地方固定收入。通过这次调整，青岛市的总额分成比例由21.59%下调为18.02%。第二次是1988年6月，国务院为进一步调动上解比例大的省、市增加收入的积极性，促进财政收入增长，决定调整省、单列市的财政管理体制。在此期间青岛市积极向财政部反映，要求将1985年上划的烟草工商税收，调整下划给青岛市，得到了财政部同意。这次调整的中心内容有：一是将烟草工

商税收原上划时调减青岛市总额分成比例，再如数调增青岛市的总额分成比例。同时，中央针对青岛市财力困难情况给予适当照顾，重新确定青岛市的总额分成比例为 16%；二是提高青岛市增长分成比例，进一步调动青岛市增收的积极性。

## 第二节 管理机构

青岛建置初期，不设财税官职，由即墨县知县总管。德国侵占青岛时期，胶澳总督府民政厅下设财政部，另单设地亩局和鸦片局，两局均为敛财机构。日本第一次侵占青岛时期，守备军司令部的民政部下设财政部。

北洋政府统治青岛时期，初设财政审查委员会，后改为财政局，内设三科两委。一科下设总务股、金库股、计核股。二科下设租税股、捐税股、营业税征收处、屠宰税征收处。三科下设房地股、登记股和测绘股。两委为私有地评议委员会和营业税评议委员会。1924年5月1日，财政局改为财政科，下设总务、审计、稽征、房地四股，当年又增设清丈、出纳两股和清理官产处。此时，中央和山东省在青岛设有大量直属税收机构，军税、军债、军队摊派和征借均不通过青岛财政。地方各税仍由青岛财政局（科）负责征收。南京国民政府第一次统治青岛时期，设财政局。

日本第二次侵占青岛时期，日伪政权下设财政局，初期隶属华北伪政权，后来属南京汪伪政权，因青岛为直辖市，不受山东省伪政权管辖。南京国民政府第二次统治青岛期间，设财政局。

青岛解放后，中国人民解放军青岛市军事管制委员会财粮部接管了青岛市财政局，成立青岛市人民政府财政局，设有秘书、人事、会审、地方税（后划给地方税务局）、房地产等科，其中会审科下设会计股和审计股。后经过几次改编、整编和调整，至 1952 年 9 月财政局设秘书、计划、检查、行政财务管理、工程建设财务管理、文教卫生单位财务管理、会计、经济管理、机关企业财务管理等科和仓库科，共 108 人。此时，市财政局领导市粮食局、市保险公司、市物资总仓库和交通银行，并增设人事、监察两科，撤销机关企业财务管理科，工程建设财务管理科改称经建科。又以公股代表名义领导国货公司和信托公司。1953 年，崂山建立县级财政。1958 年，农村人民公社化，形成政社合一的独立核算实体，农村人民公社内设财政助理员。1958 年 10 月，青岛市财政局、税务局、建设银行（含交通银行）、人民保险公司（不含国外业务）合并，仍称财政局。设预算、企财、行财、税政一、税政二、计会、建行、保险、农财、秘书、人事等科室。1961 年 1 月市财政局、市税务局分别设立，1966 年 3 月两局合并。区人民委员会内设财政科，但不是一级财政。“文化大革命”期间，1968 年 11 月 17 日，市财政局被撤销，财税工作由市革命委员会财贸组

负责，各区财政机构仅留少数人工作。1970年3月20日，恢复财政局原建制。

1979年，青岛市财政局下设办公室、组织科、宣传科、团委、知青办、基建科、预算科、财税一科、财税二科、行政事业科、农业财务科、监察科及青岛市财会干部学校；各县（区）设财政局，乡（镇）设财政助理员；市内五区各设财政分局。1984年1月1日，财政局、税务局再次分设。市财政局设预算科、行政事业科、文教卫生科、农财科、企财科、预算外科、组织科、宣传科、办公室、财政研究室和团委。同年恢复设立财政驻厂员管理处。领导青岛财政学校，财政学会、会计学会和会计师事务所也陆续成立。各县（区）和市内五区分别成立财政局。1987年1月，青岛市实行财政计划单列，财政局内设机构科改处。1987年底，青岛市所辖159个乡镇全部建立了乡（镇）一级财政，均设财政所。1989年8月，青岛市财政局兼称国有资产管理局，一套机构挂两个牌子，局内设综合处。