概　　述

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一

新疆古称西域，自公元前 60 年西汉王朝在乌垒城（今轮台）设立都护府，西域正式纳入祖国版图起，新疆各族人民就成为中华民族大家庭中的成员，新疆财政也成为中国财政的组成部分。由于历史上的各种原因及经济的落后，新疆财政长期无法自立,历代中央政府均给新疆财政补贴。据《后汉书》载“西域岁七千四百八十万”钱的开支，皆由中央政府从内地拨解，并成为当时中央政府财政的一大支出。唐朝著名宰相狄仁杰在一次奏折中说“开守西域,事等石田,费用不支,有损无益,转输靡绝,木予轴殆空”(《旧唐书》(九)第 2890 页,中华书局标点本),也说明西域当时的财政支出主要由中央政府拨解。

清朝治理新疆后，每年从内地拨解白银 200 万两以上（后期增加到 300 万两以上）以保证新疆各地驻军官兵俸饷的发放和各级官府机构的正常运转，这笔钱约相当于当时清朝政府财政总支出的十五分之一。因此，历代中央政府对西域（清朝时始叫新疆）财政方面的巨大支持，是西域财政得以维持的重要基础。

为了增加本地财政收入，减少中央政府的财政负担，中国历代中央政府在治理西域时也曾开征过各类赋税。汉、唐时期，中央政府对来往于西域境内的商人征收商税。史载“税西域胡商以供四镇”“出北道者纳赋轮台”(《新唐书》卷 221,西域传下)另外，唐朝在今新疆东部地区曾推行与内地一致的均田制和租庸调法，向农民群众征收赋税。元朝治理西域后，中央政府在一项命令中说：“至元十六年(1279)五月丙辰，命畏吾界内计亩输税”(《元史》卷 10,世祖纪七),在今哈密地区征收土地税。

清朝统一天山南北各地后，随着中央政府对新疆治理的进一步加强，新疆的财政赋税制度也更进一步完善。乾隆二十四年（1759)清朝平定大、小和卓叛乱后的当年，就大致确定了南疆维吾尔族地区的赋税征收原则和办法。随着新疆经济的恢复和发展，清朝政府对新疆各地的赋税收入和财政支出作出了更为明确的规定：在以汉、回族农民为主的北疆地区，屯田种地的农民根据在官府注册登记的土地亩数向当局交粮，一般是每亩交粮五、六升，多者达九升多。在南疆维吾尔族地区，拥有自己土地的农民,按土地总产量的十分之一作为田赋交给官府(时称“什一制”)租种国家土地的农民把土地总产量的一半作为田赋交给官府（时称“对分制”）。官府征收的这部分粮食时称田赋，主要用以解决各地驻军及其它各类办公人员和他们的家眷的吃粮问题，于新疆财政收入并无太大帮助。因此，在这同时，清朝政府在新疆一些地区还征收部

分税银或税钱。在各主要城镇，官府向商人征收部分商税，其办法是按商人所开设店铺的大小和位置的好坏征税，每月每间铺面征银一钱或三钱不等。据此，在清朝治理新疆前期,每年可征收白银约 10 万两左右。这部分税收银两由各地官府自己支配，主要用于补贴部分生活困难官员士兵及其家眷和其他临时性开支。在南疆一些维吾尔族地区,清朝政府沿袭旧例,还要按人丁抽税,史称“ 正赋 ”。据统计,南疆各地每年共征收丁税约 6.1 万余腾格普尔钱（一腾格普尔钱约合白银一两）。这部分钱主要用以支付维吾尔族各级伯克的养廉钱及各级阿奇木衙门办公费用。同时，清朝政府对中外之间的贸易活动征收少量商税，一般是按交易货物的二十分之一左右征税（1830 年〔道光十年〕以后这部分税收取消)。

总之，我国历代中央政府(1884 年新疆建省前）在政治上对今新疆地区一直采取特殊的治理政策，与之相适应，在财政上对今新疆地区也一直采取特殊的扶持照顾政策，今新疆地区为数不多的赋税收入也全部用于本地区的财政支出。我国历代中央政府的这种作法，不仅在一定程度上减轻了新疆各族群众的经济负担，而更重要的是在今新疆地区这样一个民族宗教比较复杂而社会经济发展又比较落后的边疆地区，保证了各级军政机构的正常运转和广大驻军官兵的正常生活，对这一地区政局的稳定和中国西北边疆地区的安全起了至关重要的作用。

光绪十年(1884)设新疆行省,刘锦棠为首任巡抚,设布政使掌管财政,新疆与内地的行政建制逐步统一，

清政府对新疆的财政补贴逐渐作为一项制度被固定下来，每年由各省和海关协济饷银二三百万两，时被称之为“ 协饷 ”。从新疆建省的光绪十年(1884)到宣统三年(1911)的 27 年中，清政府给新疆的各种财政补贴8 000余万两，约占清政府平均年收入的十三分之一左右，如此巨额的财政补贴，固然使新疆的地方财政得以维持，却又使新疆财政表现出对中央财政的强烈依赖性，形成了“ 协饷为命脉，以本省岁入为补助 ”的局面。当时清政府规定 从光绪十一年(1885)起,每年由各省拨给新疆、伊犁、塔城三处协饷共 336 万两。其中 新疆巡抚藩库 279.7 万两、伊犁将军库 40 万两、塔城参赞大臣库 16.3 万两。专供军队支用,行政经费不敷者,也靠此饷银接济。光绪二十三年(1897)以前，各省关饷大致尚能悉数清解。自光绪三十年（1904)起,内地的协饷数减为 298 万两。其中 新疆巡抚藩库 250 万两,伊犁将军库 34 万两,塔城参赞大臣库 14 万两。后因新疆每年也要分摊“ 庚子赔款 ”40 万两,至宣统年间,岁拨新疆的协饷降到 240 万两，各省给新疆的协饷，自此开始也有短欠。宣统二年(1910)新疆、伊犁、塔城财政合计仅收到 148 万余两。当时新疆财政每年岁入白银不过数十万两，因

而省政当局不得不想方设法增加收入，如复开华税、加收公耗等，然而弥补之数甚少。1910 年正杂各项收入只有 140 余万两，加上协饷共 288 万余两,支出却达 382 万两，收支相抵出超 92 万余两，又不得不靠发行货币来调剂金融和弥补开支。新疆藩司于光绪三十三年(1907)从内地印制银票 100 万张，每票印明凭票兑纹银 1 两。另外又铸造 1 钱和 2 钱的金元，每钱合纹银 3 两。宣统三年(1911)藩司陈际唐又从内地印发纸币 26.7 万两，以弥补庞大的支出。清朝末年，新疆财政已处于穷困的境地。

辛亥革命后，作为新疆财政命脉的“协饷”终于断绝，这对于处于困境中的新疆财政无疑更是雪上加霜。民国 2 年(1913)民国政府决定每年给新疆接济银洋 60 万元，这对于新疆巨额的军政开支，只不过是杯水车薪而已。就这点接济，也由于北洋军阀连年混战而经常中断。因此，时任新疆省都督的杨增新认为“共和肇造，待理百端，财政所关,尤需筹备”;“现在各省停解协饷,来源已竭。行政各费再在需财,非就地筹划，殊难撑支危局。”其解决新疆财政危机的办法只有就地筹款。

在这个思想指导下，民国元年（1912)8 月，杨增新设财政所，作为清理新疆财政的领导机构。由代理迪化知事黄宗海任财政所提调，下分总务、调查、审核、编制四科，总编制 60 多人，以集中人力“逐项梳栉”财政确数、酌定各属公费，以统一全省财政。财政所的设立，拉开了杨增新整顿新疆财政的序幕。自此以后，杨增新采取的经济对策，主要有以下几条:(1)制定赋章。同年 9 月 12 日,新疆颁发征收粮草规则 14 条。民国 2 年(1913),田赋分别为 55 万两、98 万两、180 万两。(2)剔除中饱。派主计专员分赴各地核实征收，把一向作为地方官吏中饱私囊的二五私耗和折色草百斤所征收的银 5 钱，全部提解省库，充裕新疆财政。另从剔除的中饱中，拨出一部分作为办公经费补贴地方官吏。经过厘定，各府、州、县月支公费20 280两，财政增加百万余元（折银 70 余万两）收入。(3)增加税收。正杂各税民国 2 年(1913)为 36 万两，民国 5 年(1916)则增加至 75 万两；正杂各捐民国 2 年(1913)为 18.5 万两,民国 5 年(1916)增至 27 万两。(4）裁军节支。至民国 4 年(1915)新疆省军共 15 个营又 2 个连 伊犁陆军为 1 师建制；喀什新募陆军混成旅。民国元年（1912）陆军费用岁出预算为 1 598 682 元(折银 111 万两)。次年,军费预算急剧增至5 579 534元(折银 387 万两)。民国 3 年(1914)稍有下降,为3 398 586元(折银 236 万两)。经几次裁军,新疆省军和喀什仅留陆军步兵 4 个营，马队 9 个连,炮兵 2 个营 1 个连,步队 2 个队,工程、警察各 1 个队。到民国 5 年(1916),新疆军费开支减少 100 余万两。在裁军的同时，裁减压缩行政经费，改伊犁镇边使为镇守使，改塔城参赞和阿山长官为道尹。塔城设参赞时,岁需协饷 21 万元,经过核减,军政、民政两项经费合计为 8 万余元。阿勒泰于民国

需要全本请访问 www.ertongbook.com

8年(1919)划给新疆省辖治后,军费由新疆负担,中央每年拨民政费 2.7 万元。(5)开渠垦荒。新疆省政府民国 4 年(1915)春季，训令各县开渠垦荒安插游民。民国 7 年(1918) 新疆粮食总产量达到 8 011 175.5 石，比 1915 年的6 608 486 石，增加 1 402 689.5石，三年的增产幅度为 21.2%。(6)签订《伊犁临时通商协定》。第一次世界大战前,沙俄、英国凭借在华不纳税的特权,任意欺压华商,随意操纵市场交易,商贸利权大量流失。第一次世界大战后，新俄地方贸易下降。民国 9 年(1920)5 月,苏俄派代表抵新,要求恢复对新疆的贸易。双方签订的《伊犁临时通商协定》规定 苏俄商人出入境运货，均依照新疆统税章程向中国海关纳税。从而结束了自 1851 年以来,外国人在新疆经商不纳税的历史，挽回了丧失数十年的税权和法权。 (7)发行纸币。

民国 17 年(1928),金树仁上台后,企望通过整顿关税、契税,增加统税、牲税包额,来增加财政收入,但收效甚微。民国 17 年(1928)税收为4 858 621元。到民国 19 年(1930)为6 176 000元；财政支出情况是，民国 17 年(1928) 支出几乎是收入的 5 倍,民国 18 年(1929)超过 5倍,民国 19 年(1930)超过 4 倍,民国 20 年(1931)近 8 倍,民国 21 年(1932)超过 6 倍。省财政厅长朱瑞墀的报告指出，民国 21 年(1932)全省收入为省票 1 200 余万两,折成银元值 120 余万元“岁收之少,为各省所无”。

财政支出的 74%为军费,内务、交通、教育、建设等项支出,仅占 26%。巨额的军费开支，造成新疆财政亏空。民国 16 年(1927)财政赤字是8 130 847 元，民国 17 年(1928)就增至 23 424 775元,民国 18 年(1929)达 24 939 251元,民国 19 年(1930) 26 031 176元,民国 20 年(1931)42 988 470元,民国 21 年(1932)44 894 522 元。5 年累计亏空达162 278 194元。1931 年，哈密农民爆发反抗金树仁的武装斗争，引甘肃军阀马仲英进疆，新疆局势更加严峻，军费开支日增，金树仁以日夜加班赶印纸币来应付军费开支。一两的纸币已不能应急，只得加印三两和五两一张的新省票和新喀票。使得纸币大幅贬值以至发展到票面价不够印刷成本的地步。据统计，金树仁主政后，印发的纸币约达 1 亿 5 千万两。民国 22 年(1933)1 月至 11 月,省“财政厅未收分文进款”,全部依赖印制钞票来满足宠大的开支,甚至“支出额则以印刷额之多寡为断。”

纸币的贬值引起了物价暴涨。金树仁执政之初，每石(400 市斤)小麦价格由省票的 28～30 两,涨至 55 两 海斗(40 市斤)大米,由 4 两 5 钱涨至 7 两 5 钱至 8 两 海百斤旱磨白面由 9 两涨到 20 两,水磨白面由 7 两涨到 17 两;100 市斤大煤由 1.2 两涨到 2.4 两,100 市斤岚煤由 1 两涨到 1.8 两。到了金树仁政权崩溃前夕,物价“使千两之票不能购一斗之粮，连过去 1 元钱的邮票,也由省票 1.5 两涨至 10 两。

民国 22 年(1933)盛世才主政新疆，新疆战乱尚未平息，甘肃军阀马仲英第二次

率部入新，因战乱农牧业生产遭到严重破环，从而造成新疆财源极度枯竭。当年财政赤字为3 061 400元,民国 23 年(1934)达4 261 200元,民国 24 年(1935)4 171 050 元，民国 25 年(1936)为4 194 000 元，仅四年就累亏15 687 650 元。为维持18 100余名军队官兵和18 000名政府各级官员的供给，省政府只有靠大量印发纸币来应付局面。新疆省制币局日夜加工赶印，墨迹未干就拿出使用，仍不足应付。于是在马仲英攻打迪化时,省政府发行了 10 两面额的省票，不久又发行了 50两面额的省票,到民国 24 年(1935)迪化市面上已出现了3 000两和4 000两面额的省票，省票大幅度贬值，麦子百市斤价格省票12 000两，大米每升价格7 000余两，物价普遍比战乱前上涨二三百倍。商人开始大量囤积货物，人民生活日益困苦。

民国 23 年(1934)4 月中旬，马仲英败走南疆，不久出逃苏联，新疆省境内战事结束。同年秋，盛世才开始着手进行财政的整顿，其主要举措为：(1)聘请苏联专家米哈尔曼为省政府的财政顾问。 (2)成立省财政监察委员会，对全省各机关财务收支进行检查。(3)建立并统一预决算制度。全疆各机关费用，一律订出预算，支出由财政厅核拨,各机关如有结存款项,非经财政厅核准,不得动用。(4)改革旧的流水帐簿，采用新式簿记，收入支出按科目详细登载。(5)取消包税制度，严令恪遵税章税则，改革关税机构，取消关税专员应征关税概归当地税局办理。 (6)民国 24 年(1935)5 月 1 日,颁布惩治贪污条例 12 条。(7)向苏联借款。民国 24 年(1935)5 月 15 日,裕新土产公司经理包尔汉代表新疆省方，与苏联国外贸易银行理事长斯瓦尼孜签订了借款合同，借款金额 500 万金卢布。

经过整顿，新疆财政收入略有好转。民国 22 年(1933)全省税款1 200 余万两省票,民国 24 年(1935)达 61.57亿两省票,民国 25 年(1936)增至 125.89 亿两省票,比民国 24 年(1935)增加了 1 倍多，但收支仍然不平衡。民国 22 年(1933)收入 436.14 万元新币（下同），支出 742.28 万元，赤字 306.14 万元；民国 23 年(1934)收入 672.28 万元,支出1 098.4万元,赤字 426.12 万元;民国 24 年(1935)收入 790.35 万元,支出1 207 455万元,赤字417 105万元;民国 35 年(1936)收入1 032.8万元,支出1 452.2万元,赤字 419.4 万元。由于入不敷出，特别是滥发纸币的情况愈加严重。从民国 22～26 年(1933～1937)的 5年中,省政府共印发 300 万两纸币。30 多架石印机日夜赶印省票，仍感不够使用。滥发纸币的结果是货币贬值。民国 22 年(1933)50 两省票合银元 1 元。到民国 25 年(1936)4 000 两省票折合银元 1 元,民国 27 年(1938)上半年已是5 000两省票折合银元 1 元,5 年之中,货币贬值 100 倍，财政几乎无法维持。

民国 26 年(1937)1 月 20 日，包尔汉又代表裕新土产公司与苏新贸易公司签订 250 万金卢布的借款,以解燃眉之急。同年,7 月 7 日,抗日战争全面爆发。10 月,八路军驻新疆办事处在迪化成立。中共与盛世才正式结成抗日民族统一战线，新疆成为抗战大后方。鉴于干部的缺乏，盛世才邀请中共干部入新，帮助其治理新疆。共产党人毛泽民、高登榜、蒋连穆等应邀来到新疆。与此同时,一些进步人士如杜重远、萨空了、张仲实、沈雁冰等也来到新疆。他们入疆以后,大力宣传抗日主张,积极投身到建设新疆的各项事业之中，使这一时期的政治经济都出现了前所未有的好局面。

民国 27 年(1938)2 月 18 日,省政府任命毛泽民(化名周彬)为财政厅副厅长兼行厅长职务。毛泽民主持新疆省财政以后,针对财政弊病,确定了‘发展经济、培养税源、增加收入、保障支出、量人为出,争取收支基本平衡’的方针,并采取改组银行、改革币制、健全预算制度,整顿税务,增加收入,大力扶持各项建设,发行建设公债等措施,使新疆的财政状况迅速好转,收入逐年有所增加。民国 27 年(1938)全省财政收入 13 473 878元,民国 28 年(1939)为 14 588 935元,民国 29 年(1940)为19 359 329 元,民国 30 年(1941)为 42 892 309.55元,民国 31 年(1942)则增加到78 283 204 元。财政赤字由原先 40%下降到 25%，这是民国以来新疆省财政最好的一个时期。由于各项建设事业需要大量资金，尽管财政部门作了种种努力，终因底子薄弱，无法消除财政赤字。民国 27～31 年(1938～1942)的 5 年中,财政赤字为 6 773.6万元。

民国 30 年(1941)盛世才逐渐撕下了伪装，由亲苏拥共变为反苏反共，大批共产党人被调离了财政部门。民国 32 年(1943)2～4 月,盛世才下令逮捕了陈潭秋、毛泽民、林基路等共产党人和大批进步人士。5 月，苏联关闭了在新疆的全部贸易机构,6 月财政顾问被撤回,同时在迪化、伊犁、塔城、阿山、焉耆、喀什、和田的顾问、专家、教官、医生,也都全部回国。共产党人和进步人士的被捕,苏联专家的撤走,政治的动荡,致使新疆省财政逐渐转向恶化，社会危机加深。新苏贸易的中断使新疆的棉价暴跌,经济的逆转,使新疆省财政收入逐渐减少,赤字逐渐增加,仅民国 31 年(1942)赤字额就达21 675 654元。

民国 33 年(1944)10 月，吴忠信接任新疆省主席以后，面临的最大问题是经济困窘,虽有中央接济,但多限于军事部分,而地方上的许多支出仍依赖地方税源维持,因而吴忠信决心以培养税源为基本政策。如采取鼓励农业增产，增加税收；改组裕新土产公司,成立新疆省贸易公司 与苏联重开经济合作谈判,共同开发矿业等措施。民国 33 年(1944)三区革命爆发,省政府军事开支增加,以上措施又见效甚微,财政经济持续恶化。同年 11 月 11 日,吴忠信给蒋介石的电报中称 财政困难已达到极点。据同

年 10 月底财政统计，该年不敷之数达国币（法币）37.7 亿元(合新币 7.5 亿元),外加 125 万美元。

为解决财政困难，省政府大量发行纸币。据中央银行迪化分行经理马彦章的报告：民国 33 年(1944)10 月底,新疆已发行新币 30 亿元,“数目相当庞大,不宜再增加，但不发行则无法应付局面”。民国 34 年(1945)夏开始印发 500 元面额的大票。

滥发纸币，造成物价飞涨。民国 34 年(1945)3 月，新疆的物价超过重庆 15 倍至 20 倍。以是月迪化的几种物价同民国 33 年(1944)8 月相比：生炭每市斤从新币(下同)18 元涨到 100 元,涨了 5.5 倍;大米每斗从 80 元涨到 1 800 元,涨了 22.5 倍。物价的飞涨，使一般公教人员简直无法生活下去。民国 34 年(1945)7 月,省政府决定迪化市区的公教人员薪俸自 7 月至 12 月止,照原薪加 17 倍半。民国 35 年(1946)1 月 25 日,省政府第 118 次常委会上又决定:“自本年 1 月起，迪化市区各机关公务人员生活补助费（生活补助费从 1945 年 1 月 27 日决定开始发放）数增 3 000 元,加成数按薪俸 26 倍发给，其他各区亦分别予以调整。”这一事实说明，当时物价飞涨已经到了不可收拾的地步。

民国 35 年(1946)4 月，张治中就任新疆省主席。7 月 1 日,新疆联合省政府正式成立，张治中任主席，卢郁文任省政府委员兼财政厅长。至此新疆又进入暂时的和平时期。7 月 18 日,省政府第二次会议正式通过了称之为‘和平、统一、民主、团结’的施政纲领。这一时期,省政府采取了免税、重定税率、惩治贪污、取消新疆贸易公司、设西北民生实业公司等措施。

民国 36 年(1947)5 月 21 日，国民政府扶植泛突厥主义分子麦斯武德上台。麦斯武德统治下的新疆财政经济更趋恶化，濒临崩溃，金元券完全贬值，形同废纸，抢购风蔓延全疆，政府继续滥印钞票。同年 12 月,发行面额为 2 000 元的省票,民国 37 年(1948) 发行面额 300 万元的省票，相比增加 1 500 倍。由于金元券的泛滥，使许多商店贴出‘歇业’启事,即使是开着铺门的商店,也是货架空空,一盒火柴要卖 100 万元法币，商品的匮乏和物价的飞涨已达极点。政治上的更加动荡和经济上的加速崩溃，使国民政府不得不考虑撤换麦斯武德，由于张治中的力荐，民国 38 年(1949)1 月 9 日，包尔汉任新疆省主席。包尔汉为了摆脱财政上的困境，用发行地方货币，以抵制金元券，但面临国民党政府在全国统治的摇摇欲坠，在外省做官、经商的新疆人纷纷携带大量金元券蜂拥而归，抢购物资，严重冲击了新疆的金融市场，新疆地方货币的面额越来越大。同年 1～5 月,陆续发行 600 万元、3 000 万元、6 亿元和 30 亿元等大面额钞票,5 月 10 日发行了我国货币史上面额空前的 60 亿元的省币。这张纸币在当时

只能买 14.7 粒大米。到 5 月底,累计发行额达到 2万 8 千 8 百万亿元。新疆的物价上涨指数为全国之冠。纸币信誉更是丧失殆尽。

通货膨胀与物价飞涨的恶性循环，使预算无法把握，物价往往在一夜之间飞涨数倍，或数十倍不等，其中尤以米面的涨价为奇，所以年度预算仅是一种财政业务上的点缀品，往往到年终或不到年终就等于零。如此现象不仅使预算难以掌握执行，而且也无法编制预算。为减轻市场上大量发行货币的压力，1949 年 5 月 20 日,在包尔汉的支持下,令新疆商业银行改革币制,发行兑现的银元券,拒绝使用金元券,企图稳定金融市场，但是金元券仍然不断冲击新疆市场。5 月中旬，中央银行给迪化分行空运一批巨额金元券抵至哈密，省府秘书长刘孟纯指示财政厅发表声明：因新疆币制改革，只使用银元券，不使用金元券，中央政府在新疆机关的费用，一律用银元硬币支付。中央银行只得将金元券原封运回。

二

1949 年 9 月 25 日新疆和平解放。12 月，中央人民政府政务院任命辛兰亭为新疆人民政府财政厅第一任厅长，正式接管了新疆省财政工作。从此，新疆财政事业揭开了新的一页。1950～1985 年，新疆的财政工作大致分为六个时期。

一、国民经济恢复时期(1950～1952)

1950～1952 年是国民经济恢复时期，新疆省财政经历了整编财政机构、统一财政收支、建立财政管理制度、支持恢复经济、促进生产发展的过程。

1949 年新疆解放时，经济基础薄弱，只有十几个设备简陋的小手工业工厂，连圆钉、火柴等最普通的日用品也不能自给,全靠外地运来,农牧业生产也十分落后,全年工农业总产值只有 6.8 亿元。市场萧条,物资奇缺,物价飞涨,人民生活极端贫困。全年财政收入 7 000 多万元，只能靠滥发钞票解决财政赤字。财政管理混乱，基本没有预算管理制度。财政机构不健全，人员素质低。

1950 年 2 月，省人民政府成立后，新疆省财政工作正式进入新中国财政的发展轨道。1950 年 3 月,新疆省财政厅根据政务院《关于统一国家财政经济工作的决定》以及西北军政委员会《关于贯彻政务院统一国家财政经济工作的决定》精神，开展了整顿收入、节约支出、稳定物价、统一财政制度工作。为解决部队及旧公教人员约 25 万人的吃饭问题，省财政厅会同各地部队，在省人民政府的领导下，开展了大规模的

借粮工作,除在北疆借粮 3 万石外,还用茶、布及现款购粮 8 万石。按照中央提出的“三个人的饭,五个人匀着吃”的分配政策,这些筹集来的粮食,重点保证了军队的供给。并且对国民党起义部队和旧公教人员采取“包下来、三不变(工资不变、职务不变、待遇不变)”的办法,用实物保证其供给,保持了新疆政局和社会的稳定。与此同时,采取了发行人民币,停止其他货币流通及增调物资进疆等措施,成立省税务局,从简化税种、税目和征收办法入手,整顿各种税收。使税收由 1950 年的 2 218 万元,增加到 1952 年的 2 360 万元。其中工商税收占总收入的 40%以上。

二、第一个五年计划时期(1953~1957)

1953 年国民经济第一个五年计划(以下简称“一五”)开始,新疆的经济建设进入有计划发展时期。1955 年,新疆维吾尔自治区成立后,全区各项建设事业有了较快的发展。这一时期的财政工作主要是贯彻党的过渡时期的总路线,执行中央关于巩固国防、重点进行经济建设、适当提高人民物质文化生活水平的方针,一方面,通过税收政策保护和促进公有制经济的发展,逐步实现对工业、农业和资本主义工商业的社会主义改造;另一方面,在发展生产的基础上,不断积累资金,逐步扩大对工农牧业生产和文化教育事业的投资,完成供给型财政向建设型财政的转变。这一时期,新疆各项税收政策不断完善,税收征管工作进一步加强。

1. 农牧业税一直贯彻执行稳定负担、增产不增税的政策。1957 年,新疆的农业生产稳步增长,粮食总产量增长 9.4%,农业税收占财政总收入的比重却由 22.3%下降到 7.2%。农业税征收执行调节各阶层收入的累进税制,并对农业生产合作社、个体农户和社员自留地分别采取不同的征收办法,在南北疆,视不同情况,执行不同的税率。牧业税的征收,贯彻牧轻于农、保护和发展畜牧业的政策,1957 年与 1952 年相比,牲畜年末存栏头数增长 34%,全区牧民牧业税实际负担不到 2%。工商税收在执行国家统一政策的基础上结合新疆特点,对公有制企业和私营企业实行“区别对待、繁简不同”的征收办法,推动对资本主义工商业的社会主义改造,使私营企业按国家控制的程度和社会主义改造的要求逐步向国营企业待遇转变。在税收负担上,贯彻工轻于商,生产资料轻于消费资料,日用品轻于奢侈品,有益于国计民生的私营商业轻于无益于国计民生的私营商业的政策。“一五”时期,全区工商盐税收入 4.74 亿元,占同期财政收入的 54.8%。在全部财政收入中,全民所有制经济和集体所有制经济缴纳的部分,由 1952 年占 44.17%,上升到 1957 年的 93.4%。

这一时期,财政收入增长速度高于国民经济的增长速度,财政支出结构趋向合

需要全本请访问 www.ertongbook.com

理。财政支出重点开始投向经济文化建设事业，取得了明显的经济效益和社会效益。

五年间，自治区财政用于经济建设方面的支出 3.07 亿元，占同期财政支出的 32.9%，由 1952 年占当年支出的 16.5%提高到 1957 年的 38.7%。从 1956 年开始，自治区财政用于经济建设方面的投资绝对数，开始大于行政管理费。 1952 年行政管理费占总支出的 60.6%，1957 年下降为 27.4%。这一时期，投入地方国营工业企业的基本建设投资（包括中央和地方，下同） 4.07 亿元，工业基本建设新增固定资产 5.15 亿元。在基本建设投资总额中，用于大中型项目的投资有 6 千多万元，集中建成了十月拖拉机厂、八一钢铁厂、乌鲁木齐苇湖梁发电厂、和田缫丝厂、七一纺织厂、苇湖梁煤矿等国营大中型骨干企业，以及一大批皮革、原盐、陶瓷、饮料、酒等轻工企业和农副产品加工企业。这些企业的建成和投产，使自治区 1957 年的工业总值比 1952 年增加 1.5 倍，预算内各类企业的收入增加 20 倍还多。自治区财政还投资用于交通、运输、邮电业的基本建设资金 1.19 亿元，新建公路干线 5 900 多公里。这些都为自治区的经济发展奠定了一个比较扎实的基础。

这一时期，自治区财政支援农业生产投资的主要方向是支持农业合作化的实现和稳步发展农村生产力。用于农业的基本建设投资占基本建设投资总额近三分之一，相继建成了乌鲁木齐机耕站等一批大型机耕站和拖拉机站，推广各类半机械化农具 11.6 万部件，新开垦耕地面积 600 多万亩。全自治区粮、棉、油的产量都提前一年完成“一五”计划规定的指标。

1957 年，自治区拨付社会文教经费 6 847 万元，比 1952 年增加 5.5 倍。与 1952 年相比，全区高等院校增加 12 所，小学增加 477 所，学龄前儿童入学率由 33.6%提高到 50.4%。新建了新疆医学院和新疆护士学校。各类医疗卫生机构从 150 个增加到 853 个，新建了乌鲁木齐人民剧场和人民电影院等文化娱乐场所。

1952 年，中央财政对新疆实行统收统支的管理体制，1953 年，随着全国三级财政体系的建立，新疆财政改为中央财政管理。 1954 年，根据《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》的规定，新疆建立 4 个民族自治州和 6 个民族自治县，并成立相应的财政机构。自治区财政根据党和国家的民族区域自治政策，对自治州、自治县财政分别给予了多项照顾，以支持和促进少数民族地区的经济发展。

三、“大跃进”和政策调整时期（1958～1963）

1958～1960 年，在全国“大跃进”的形势下，财政经济工作受高指标、浮夸风、共产风等“左”倾思想的影响，收支失控，管理松弛，急于求成的思想进一步膨胀。1958

年原预算安排收入比上年增长 10%,除去不可比因素,只增长 4.6%。但执行中,在“立大志、插红旗、苦战半年、商业赶新会、粮食超顺德、财政赶曲江、银行超安国、改变落后面貌、跃居先进行列”的脱离客观实际的思想指导下,收入指标两次向上调整,完成数比上年决算数增长 43.9%。1959 年强调‘多收入、多支出、更多地收入、更多地支出、更多地建设’,使收入预算一增再增,当年决算收入完成 5.4 亿元,在上年高速度增长的基础上又增长了 63%,收入的增长速度超过以往任何一年。1960 年的收入预算在连续两年大幅度增长的情况下,仍然安排了 7.2 亿元,后又追加到 8 亿元。执行结果,收入完成数比预算减少四分之一。客观上,农业局部受灾减产,使依靠农业为原料的轻工业没有完成生产计划,影响了一部分收入;主观上,连续三年强调高速度,制定高收入指标,缺乏实事求是的客观依据,导致不切实际的指标落空。

财政收入的高指标,带来支出规模的急剧扩大。1958 年,自治区财政支出 4.5 亿元,比上年增长一倍。1959 年,支出又比上年增长 52%。1960 年,由于收入没有完成计划,使支出总规模受到一定限制,但各项支出仍保持了较快的增长速度。1958～1960 年的三年,自治区财政用于基本建设的投资共 12.3 亿元。与此同时,各部门、各单位把历年的结余、奖励、公共积累、福利费、党团费、工会会费都拿出来用于兴办工业、大炼钢铁。自治区的工业总产值 1958 年超过年计划的 55%,1959 年比上年增长近一倍。这种超越经济发展规律,盲目追求产值的资金投入,结果使国民经济比例失调、经济效益差、损失浪费严重。如新疆八一钢铁厂 1959～1961 年连续亏损,亏损额达到 3 476 万元。这三年,自治区财政用于支援农业的投资比‘一五’时增加 2.3 倍,但由于大炼钢铁占用过多的劳动力,没能很好地发挥农牧民生产积极性,农牧业生产收益不大。1958～1960 年,自治区财政支出共完成 21 亿元,年均增长 1.1 倍。其中,用于生产性的支出占同期财政支出的四分之三以上,形成了重生产、轻消费的支出结构。

财政管理方面,农村财贸体制实行‘两放、三统、一包’的方法,把国家在农村的财政、银行、商业、粮食、兽医站、农业技术推广站等部门的人员和资产下放给人民公社,人民公社的财政收支不再按原有项目分别上缴国家和由国家支拨。由于农村财务管理制度尚不健全,使得农村信贷资金、商业粮食基金等财政开支管理不严,没有收到预期的效果。随着工商税制的改革,在城市下放了一部分工商税收管理权限,如:工商税收的某些加成征收权和属于一些局部性的减免权交专区、自治州、县管理;对某些纳税义务的减免或加成征收措施交县、市掌握等。对企业进一步扩大了财权,实行了企业利润留成办法,企业的固定资产变价收入不再上缴财政、企业大修理基金不再专

户储存、大修理的折旧提存率也由企业主管部门自行决定等。在执行上述政策措施时，只是强调了放权，而未建立起相应配套的管理制度，使企业经营出现了不计成本、不讲核算、不问盈亏、生产数字上得快、产品质量无保证、成本高、品种单一、积压严重等现象。

从 1961 年起，自治区开始对国民经济各部门进行调整。自治区财政积极支持这次调整，认真执行“当年平衡，略有回笼”的方针，预算安排坚持上下一本账，不打赤字预算，不提前动用超收，支出十个钱先花九个的原则，压缩了收支规模。预算执行中坚持“收入按政策、支出按计划、追加按程序”的原则，取得了明显效果。1961 年和 1962 年的财政收入分别比上年减少 46%和 18%，财政支出分别比上年压缩了 59%和 44%。财政收入合理下降，消除了虚假，支出规模得到了控制。

在征收管理方面，调整了税收结构，充实了征收力量，恢复和健全了征收管理制度，清查收缴了前几年漏欠的税款。对工矿企业恢复了企业利润监缴工作，使应缴的收入及时收缴入库。在农牧区进一步贯彻减轻农牧民负担的政策，改进农牧业税征收办法，调整公私合营牧场的税率。根据农牧业受灾情况，减免了部分受灾地区农牧税的征收额。

支出管理方面，紧缩节俭，保证必需。重点压缩生产建设性投资、缩短基本建设战线。中央从资金调度方面也加强了控制，对自治区基本建设投资和钢、铁、铜、铝的补助实行专案拨款、专款专用办法。自治区将各地区、各部门安排的小型基本建设项目也包括在国家批准的投资额内，不再实行银行贷款办法。并规定不准挪用流动资金和预算外资金搞计划外建设，要求把基本建设投资包干落到实处。1962 年，自治区财政用于基本建设的资金投入仅为 1960 年的 13.8%，占当年财政总支出的 14.4%，有效地控制了基本建设规模。与此同时，新疆财政为贯彻落实《农村人民公社工作条例》（简称农业六十条）把支援农村集体经济的发展放在首位。保证拨付了国家计划内的水利投资、直接服务于农业的工业投资、农具价格补贴和农业科学研究所需的费用开支。1962 年与 1960 年相比，财政用于支援农业的支出，由占同期财政支出的 5.7%上升到 11.9%。资金的分配和使用也比以往合理，浪费减少。为更好地扶植农业生产，自治区财政还提前拨付了 1963 年小型农田水利补助费和农业基本建设投资。随着各项事业规模的调整和压缩，经过财政与计划、人事、银行、商业等各部门的共同努力，1962 年底全区冻结清理了机关团体在银行的结余存款和各类专项存款共5 400万元。又对社会集团购买采取了限额、凭证、定点的办法。1961 年和 1962 年，社会集团购买分别比上年压缩 35.5%和 18%。对行政事业费支出除了停止修缮、购置及其他

商品性开支外，主要是配合精简机构加强定员定额管理，以控制工资基金的增长。1962 年，全民所有制各部门职工人数比上年压缩 13.2%，职工工资总额比上年减少 10%,行政管理费开支由连续三年每年6 000多万元,下降到 1962 年的4 900万元。

各级财政结合贯彻“工业七十条”(即《国营工业企业工作条例(草案)》),取消了利润留成制度，恢复了提取企业奖金办法，参与了企业调整和清产核资、清仓查库工作。推行了计划亏损弥补办法，核定了流动资金。使财政初步摸清了企业的家底，发挥了物资的潜力，促进了企业扭转亏损。1962 年，清仓核实超储积压物资7 400万元，核定的企业流动资金比上年压缩 11%，全区地方国营企业亏损比上年减少 36%。

采取上述措施，对控制货币投放，稳定市场供应、保证生产顺利进行，平衡财政预算起了重要的作用。1962 年，自治区在极其困难的条件下完成财政收入 2.84 亿元，支出完成 2.19 亿元，实现了当年平衡略有结余。为自治区国民经济的稳定发展和财政经济状况的全面好转打下了良好的基础。

四、国民经济调整和发展时期(1964～1965)

这一时期财政工作的主要特点是及时地纠正了“大跃进”造成的失误，工农业生产得到恢复和发展，总产值稳步回升，1966 年为 42 亿元,比 1962 年增长 58.8%,年均递增 15.6%。各项建设事业的经济效益均达到中华人民共和国成立后的最高水平。各种商品的库存和供应量增加，市场供应好转，社会商品零售额 1966 年为 13.1 亿元,比 1962 年增长 19.5%。各族人民的生活有了明显改善。

这一时期，遵照毛泽东同志关于新疆的“生产要一年比一年发展，经济要一年比一年繁荣,人民生活要一年比一年改善”的指示,自治区财政采取多种措施,巩固和发展了前两年经济调整的成果，在促进生产的同时，努力开辟财源，使自治区的财政收入从 1963 年开始稳定增长,到 1966 年共完成 17.4 亿元,年均收入 4.35 亿元,年均递增 16.3%。财政收入的增长速度与工农业生产的增长速度相适应。在财政收入中，工商税收完成 7.57 亿元，占同期财政收入的 43.6%,较第二个国民经济建设五年计划(以下简称“二五”)时期有所增加;企业收入共完成 6.84 亿元,占同期财政收入的 39.3%,较“二五”时期有所减少。企业收入的基本来源主要是全民所有制企业收入。四年间，全民所有制工业企业上缴的收入 3.1 亿元,超过了“二五”时期五年的收入。在财政收入连年增长，全区粮食产量增加的情况下，而农业税和牧业税的负担率却由“二五”时期的 11.1%和 2.47%下降到 10%和 1.9%,均低于全国两项税收的平均负担水平。广大农牧民从发展生产和减轻负担中增加了收入，改善了生活。

这一时期财政支出按照“以农业为基础，工业为主导”的发展国民经济的总方针安排的。优先解决吃、穿、用所需的资金，经济建设投资的重点是支援农业，其他各项经济建设投资侧重填平补齐、成龙配套。四年间，全区财政支出共完成 16.7 亿元，平均每年支出 4.17 亿元，年均递增 23%。经济建设投资过热的势头得到调整，国民经济趋于正常发展。

由于自治区财政注重了支援农业的资金投入，从 1963 年开始，自治区的农业生产摆脱了徘徊不前的状况，农业总产值比上年增长 29.2%，粮食产量增长 31.5%. 1963～1965 年，新疆不仅未从外省调入粮食，还调出粮食 22.6 万吨及相当数量的牲畜，支援了兄弟省区的建设。自治区财政支援农业的资金采取集中使用的办法，不平均分配，并且根据农业生产的季节、地域特点，不违农时，及时拨付，专款专用，充分发挥了资金的使用效果。如 1961～1965 年，自治区财政将支援农业生产支出总额的六分之一投入昌吉回族自治州，用于兴修水利工程，建设拖拉机站、种子站、大搞农田基本建设等。其中，用于该州的水利建设投资占全疆水利建设投资的三分之一，迅速建立了一批骨干水利工程。这个州 1966 年与 1961 年相比，耕地面积扩大了 97 万亩，有效灌溉面积增加 100 万亩，粮食产量达到 7.5 亿斤，增长 2.8 倍。仅 1964 年就向国家提供商品粮 2 亿斤，可供乌鲁木齐市人口吃一年，到 1966 年，昌吉州已成为自治区重点商品粮生产基地之一，彻底改变了新疆南粮北调的局面，并且腾出运粮车 2 000 多辆，缓解了全疆运输力量紧张的状况。

1964～1966 年，新疆试行了国务院颁发的民族地区财政管理体制，即在明确划分收支范围的基础上，实行‘核定收支、总额计算、多余上缴、不足补助、一年一定’的管理办法。按照新疆支出大于收入的情况，收入全留地方，不足抵补支出的部分，由中央财政拨款补助。补助的数额，按每年核定预算指标一年一定。实行这一体制，中央对新疆有四点特殊照顾 第一，自治区财政预算的超收和结余，中央不参与分成，全部划归自治区安排使用。第二，中央在计算对新疆的补助数额时，按上年经济建设费、社会文教事业费、行政管理费及其他事业费（不包括基本建设拨款和流动资金）的支出决算数，再加 5% 的民族机动资金。第三，中央拨给新疆一定数额的民族地区补助费，作为民族地区的一些特殊开支的专款。第四，自治区的总预备费按支出总额的 5% 预留，比一般省市高出 2%。新疆在执行民族地区财政管理体制时期，正确地执行了中央赋予的‘预算调剂权’‘机动财力使用权’‘结合实际制定具体实施办法’等职权，采取多种措施，狠抓了收入的完成和支出的节约，收到良好的效果。1963～1966 年的四年中，财政预算执行结果有三年做到地方财政收大于支，略有结余。成为新中国成

立后自治区财政情况最好的时期之一。

1950～1966 年的十七年，新疆的工农牧业生产稳定增长，财政状况也比较好。财政收入年均递增 21.8%。其中有六年即：1952、1954、1957、1962、1964、1966 年自治区地方财政收入大于支出。十七年自治区财政自给率为 88.6%。

五、“文化大革命”时期(1966～1976)

1966～1976 年的“文化大革命”的十年间，自治区工农业总产值年均增长只有 0.13%。农业生产徘徊不前，粮食产量下降。1970～1976 年的七年间，新疆从外省调入粮食 82 万多吨，由粮食调出地区，变为粮食调入地区。工业生产持续下滑，绝大多数企业处于瘫痪和半瘫痪状态。产品质量差，利润水平低，浪费惊人，亏损严重。市场供应再度陷入紧张状态。地方财政连续多年减收，没有完成计划，这十年是新疆财政经济状况最困难的时期。

这一时期，自治区财政收入共完成 23.32 亿元，年均收入 2.02 亿元，年平均递减 10%。1967 年，自治区财政收入仅为上年的 56%。1971 年，中央将利润收入较多的石油企业下放自治区管理，给地方净增加企业收入 5 000 多万元，使当年财政收入达 4.14 亿元，成为这十年中最多的一年。但是由于“文化大革命”的影响，生产停滞不前，经济效益差，自治区财政收入仍未能改变持续下降的局面。1974 年财政收入完成 1.39 亿元，比 1971 年减少近 70%。1975 年新疆生产建设兵团财务下划地方管理，其亏损指标 2.43 亿元同时下划，使自治区财政负担更加沉重。1975 年自治区财政收入只有 1 亿元，1966～1976 年的十年，自治区每百元工农业总产值实现的收入是 6.43 元，仅是‘文化大革命’前十七年同类指标的 39.565%。其中，收入最低的 1975 年只有 2.55 元。

税务机构大多撤并，税务人员被精简下放。在税收工作濒于取消和废除的境地的条件下，全区各级财税干部仍尽最大的努力把该收的税款收缴入库，使工商各税收入比较稳定并有所增长。十年共完成工商税收 19.98 亿元，占同期财政收入的 85.8%。这对保证自治区在这一时期的正常支出，起到了重要作用。但由于企业收入减少，财政收入也大幅减少。十年中，有五年自治区财政弥补企业亏损金额大于企业上缴的利润，亏损退库达 7.24 亿元，相当于这五年地方财政收入的总和。到 1976 年，全区预算内各类企业实际亏损额高达 3.23 亿元。

1967～1976 年，自治区财政支出共完成 66.2 亿元，年均支出 6.6 亿元，年均递增 6.7%。其中，用于基本建设的投资 27 亿元，占同期财政支出的 40.8%，年均支出

需要全本请访问 www.ertongbook.com