

新中国成立前后 中共对上海工商业税征管方法的探索

赵毛晨

〔摘要〕面对新中国成立前后财政压力与税收合理化之间的矛盾，中共中央与上海市税务部门、工商界之间频繁互动，对工商业税的征管方法进行了探索与调适。上海工商业税的征收由自报实缴改采民主评议，再转为自报查账依率计征、自报公议民主评定和定期定额三种方式灵活并施。这一变革过程存在复杂任务与有限能力之间的张力，呈现多元化和阶段性特征。其中不仅体现了中共税政转型中理论联系实际的弹性机制，也彰显了中共所具有的调适性、灵活性和长期执政的潜力。

〔关键词〕工商业税；依率计征；民主评议；顾准

〔中图分类号〕D232 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2022)-02-0064-17

Exploration of CPC Methods of Collecting and Managing the Industrial and Commercial Tax in Shanghai before and after the Founding of New China

Zhao Maochen

Abstract: Faced with the contradiction between financial pressure and tax rationalization in the early days of new China, the CPC Central Committee frequently interacted with the Taxation Department and industrial and commercial circles in Shanghai to explore and adjust the methods for collection and administration of the industry and commercial tax. Collection of the industrial and commercial tax in Shanghai changed from “self-reporting of actual payments” to “democratic appraisals”, and then to simultaneously implementing three flexible methods, including self-reported auditing and rate-based collection, self-reporting and democratic evaluations, and regular quotas based on the democratic evaluations. During this process, characterized by diversification and stages, there were tensions between the complex tasks and the limited capabilities. The flexible mechanism of linking theory with practice in the transformation of administration of the industrial and commercial tax reflected the adaptability, flexibility, and long-term ruling potential of the CPC.

新中国成立前后，中共税收工作的重心由乡村转向城市，开始恢复对城市工商税的征收。当时上海是中国工商业中心，私营工商业最为集中，税收占全国财政收入的比重很大。上海解放伊始，中共对上海税务的接管尤为重视，税收成为其财政建设的重中之重。如何既能争取私营工商业者的合作，消除国民党遗留的税务弊端，又尽可能地合理征税，为巩固政权提供更多的财政支持，成为中共接管上海后亟待解决的重要问题。

上海的工商业税^①，在上海乃至全国的财政中占有重要地位。解放后，中共对上海工商业税的征管进行了探索与调适，以适应不同阶段政治经济形势的发展和工商政策的变化。这一时期工商业税的征管，涉及中央政府、上海市政府、工商界、会计师界乃至工人店员等社会各界群体的利益，关系错综复杂。其中，上海税务部门面临来自中央政府税收任务与工商界减税诉求之双重压力，既

① 新中国成立前后的工商业税，包括工商营业税、工商所得税、摊贩业税和临时商业税。其中，工商营业税和工商所得税的征收对象是固定工商户；摊贩业税的征收对象是从事固定经营或流动经营的摊店小贩；临时商业税的征收对象是经营行为不固定的行商或在外埠销售本业以外商品的固定工商户。

要完成中央政府规定的税收任务，又要争取工商业者的拥护和支持，对工商界的减税诉求予以回应。那么，中央政府及上海税务部门是如何征收工商业税的？上海私营工商业者的态度与反应如何？中共为协调特殊时期税收任务与工商政策的关系作了哪些坚持和调适？这些举措对上海乃至全国产生了何种影响？这些问题值得探讨和深思。

目前，学界关于新中国成立前后中共接管城市的研究成果颇多，但从税收史角度考察城市工商税政接管与变革的研究却寥寥可数。已有成果较多集中于税收政策的宏观论述^①，对于税政的决策、实践过程以及各利益主体之间的互动关系，尤其是央地关系、政商关系对税制的影响，仍缺少针对性的史实研讨与问题揭示。考察新中国成立前后上海工商税政的具体运作与变革，有利于探析中央、地方政府与工商界之间的互动关系，展现税制发展的复杂性及其与社会经济的联系。鉴于此，本文以上海大中型私营工商企业为中心，通过考察其工商业税征管方法的调适及运作过程，揭示转型时期中央政府与地方政府、复杂任务与有限能力之间存在的张力，进而透视新中国成立前后多元的政治面相与税政变革的内在逻辑，凸显中共税政转型中理论联系实际的弹性机制。

一、“政商合作”：自报实缴的试行

新中国成立前后，随着战争及建设经费支出的不断增加，国家财政赤字日趋严重。当时中共既不同于国民党拥有大量美援，又不想大量发行货币造成通货膨胀，同时还要继续支援解放战争和发展生产，“人穷还要造房子”^②。经过多方权衡之后，中共中央决定将开辟税源、增加税收作为走出财政困境的重要办法。1949年8月，中央财政经济委员会主任陈云表示“解放战争还在广大地区进行，作战费和600多万脱产人员的费用，很大部分是依靠发行钞票来解决的”，为解决财政赤字，“目前最要紧的有两件事：一是公粮要征得好；二是税收要整顿好”，逐渐增加城市税收的比重。按7月底物价计算，“华东共收7100亿元，其中上海3500亿元……一个上海顶五个天津”。^③上海税收占全国的比重之大不言而喻。

当时中共的税政理念，一方面受苏联社会主义财税思想的影响，采用高度集中的财税体制，主张税政统一；另一方面主要从自身的革命实践经验中形成和发展而来。1947年，华北解放区的一些城市按资金或盈利征收工商业税，这种形式虽然比较科学，事实上因商人经常虚报或瞒报资金及盈利额，难以调查^④。1948年，济南、石家庄等刚解放的中等城市开始实行民主评议，卓有成效。这一方法既顾及工商户账目不完善的实情，又强调民主协商以减少苛捐杂税，符合中共利用与发展私营工商业的政策，因而受到中央的认可。天津税务局局长王南秋提倡“民主评议、三榜定案”的经

① 主要有陈永发《中共建国初期的工商税收：以天津和上海为中心》，（台北《“中央研究院”近代史研究所集刊》第48期（2005年6月）；〔日〕加岛润《政權交代と上海市財政構造の變動（1945—56年）》，《アジア経済》第48卷第7号（2007年7月）；林美莉《从自报实缴到民主评议——上海工商业税的税政转折（1949—1950）》，谢国兴主编《改革与改造：冷战初期两岸的粮食、土地与工商业变革》，（台北“中央研究院”近代史研究所，2010年）；蒋贤斌、戚桂祥《新中国成立初期关于税收方法的讨论》，《江西社会科学》2010年第9期；刘佐《中共税收政策发展纵览：为中国共产党成立90周年而作》，《中国税务》2011年第7期；蒋贤斌《建国初期几种征税方法的探索与实践》，《中国税务》2011年第5期《“民主评议”的实施与调整：建国初期城市工商业税收方法、政策研究》，《江西师范大学学报》2013年第4期；刘炜《“民主评议”与岁入汲取：一种国家基础权力的强化逻辑》，《开放时代》2017年第6期；蒋贤斌、毛必祥《1946—1949年东北解放区城市工商税收方法的实践与经验》，《江西师范大学学报》2020年第2期；等等。

② 《顾准同志关于税收问题的报告》（1950年5月3日），上海市档案馆藏，档案号A76-1-81-49。

③ 陈云《克服财政经济的严重困难》（1949年8月8日），李海等主编《统一财经为新中国奠基立业：记全国解放前后两次重要的财经会议》，当代中国出版社，2008年，第81、86—87页。

④ 《华北财政经济会议综合报告》（1947年5月），华北解放区财政经济史资料选编编辑组等编《华北解放区财政经济史资料选编》第1辑，中国财政经济出版社，1996年，第283—284页。

验，“交给行户自己去办，自报公议，务求做到公平合理，这是在老解放区行之有效的办法”^①。在逃税现象普遍存在而查账力量还不够的情况下，民主评议是相对适当的稽征方式^②。解放后，中共将税收视为群众动员工作的一部分，对各大中城市的工商业采用民主评议^③的征税方式，即由各纳税户自报所得，再通过讨论和评议，决定纳税户负担的税额。

1949年7月，以顾准为首任局长的上海市直接税局（以下简称“税局”）正式成立。为应对庞大的财政需求，经中央同意，上海决定废除苛捐杂税后暂时沿用旧税制，并对税收方法逐步进行整改^④。税局认为，上海约有16万户商家，范围太大，实施民主评议困难重重，且可能产生两种结果：“一是征税实额低于税法规定的税率，这会使资产阶级占尽便宜；二是征税实额高于税法规定的税率，这就会变成‘摊派’。民主评议首先要我们提出应征税收总额，再层层派下去，这个应征总额怎样定法，实在摸不到底。”民主评议是通过各行业的同业公会将税收总额分到各工商户，上海工商户如此之多，同业公会内有势力的工商业者有可能占便宜而少缴税，不占势力的则可能多纳税而吃亏。鉴于资本家是重要参与者，民主评议“可以保证完成税收任务，可是绝不能使税收成为对资本主义经济成分的限制反限制的斗争的武器”。^⑤

税局虑及上海的特殊实情，在借鉴国民党的税收经验，吸取工商、会计等各界人士的建议后，逐渐形成“自报实缴、依率计征”^⑥的征税主张。他们认为，营业税的征收在税率方面可按财政要求酌量决定，但计算必须以营业额为基础才能使商人心服，这在刚刚解放的上海是完全必要的。当时上海是中国工商业的中心，大厂商多，企业现代化管理程度较高，与北京、天津等城市情况不同，大多数厂商账簿健全，具备自报实缴的条件。上海若采取过去的申报查账方法，既不能完成税收任务，也没有普遍查账的条件；如果采用民主评议，不但商人不习惯，因上海行业复杂、工商户众多，也没有实施全部评议的力量。^⑦

税局主张采用自报实缴方法，与中共对私营工商业的态度和政策密切相关。新中国成立前后，鉴于上海工商业尚未完全恢复，中共秉持“稳步前进”的原则接管上海，以争取和团结工商业者^⑧。1949年11月初，顾准向陈云提出国内战争与建设并行，为争取一切可能的力量加快恢复经济，应承认私人资本主义的地位^⑨。上海市市长陈毅表示，在一段时间内革命还需要利用私有领域

-
- ① 王南秋 《解释人民政府税收政策》，华侨工商界回国观光团编 《新中国工商业家的道路》，群声印书馆，1950年，第72页。
 - ② 更生 《论上海的民主评税》，《上海工商》第1卷第29期（1950年8月15日）。
 - ③ 民主评议的一般程序为：1. 规定某一时期全市工商业应交税总额；2. 由税务局会同市工商业联合会组成的民主评议会，协商后把总额分摊到各行业；3. 各行业的民主评议委员会通过评议，把应交税额分配给各税户。参见陈敏之、顾南九编 《顾准自述》，中国青年出版社，2002年，第150—151页；古维进 《如何民主评议？——天津征收工商业税的经验介绍》，《人民日报》1950年4月22日。
 - ④ 邓子恢 《在华中首届税务会议上讲话》（1949年8月），《税工研究》1949年第18期 《华中抗日根据地和解放区工商税收史料选编》（下），安徽人民出版社，1986年，第123页。
 - ⑤ 陈敏之、顾南九编 《顾准自述》，第151页。
 - ⑥ 依率计征，是指政府决定税目和税率，由工商户自报所得额和营业总额，然后据以征收，对逃税漏税则以查账方式予以防范和杜绝。换言之，要做好依率计征，就要摸清工商业的真实营业额与所得额。参见崔敬伯 《第一次全国直接税务会议的总结报告》（1951年6月29日），《税工研究》第2卷第7期（1951年7月31日）；《崔敬伯财政文丛》（下），中央编译出版社，2015年，第1326页。
 - ⑦ 《上海市直接税局1949年工作总结报告》（1950年2月22日），上海市档案馆藏，档案号B1-2-3711-8。
 - ⑧ 《上海市人民政府工作总结》（1949年5月27日至1950年4月），中共上海市委党史研究室、上海市档案馆合编 《接管上海》上卷（文献资料），中国广播电视出版社，1993年，第109页。
 - ⑨ 《上海市直接税局顾准同志关于物价波动情况给中央首长的报告》（1949年11月5日），上海市档案馆藏，档案号B93-2-1-1。

的积极性，只要有利于国计民生，私有财产应被容许存在和发展^①。时任上海市工商局局长许涤新也认为，按共同纲领规定，凡有利于国计民生的私营经济事业，政府应鼓励其经营的积极性，并扶助其发展^②。由此可见，上海税局的主张符合新中国成立之初团结工商业者的政策。政府机关有人曾将私营工商业比作奶牛，认为挤多了奶，要伤着奶牛；而挤少了奶，又达不到中央一盘棋的需要^③。

为制定公平合理的稽征办法，税局在拟订工商税收法规的过程中多次召开工商界和会计师界座谈会征询意见，呼吁工商界与政府合作办税^④。在制定《上海市营业税稽征暂行办法》时，税局采纳了以严谔声为代表的上海工商界意见，同意废除过去所谓的“简化稽征”办法，豁免1949年5月的营业税，弹性规定税率并核实计税^⑤，以免重蹈国民党因收不到税就提高税率、提高税率反而更收不到税的恶性循环。

1949年6月至1950年2月，上海市营业税采用自报实缴方式征收，取得良好的税收成绩。这一阶段的营业税分三期征收，第一期收入87亿元，第二期211亿元，第三期511亿元，超过了预期目标^⑥。若消除物价、币值变动等因素的实值，上海市1949年下半年的营业税税收高达1月至5月营业税收入实值的9.37倍^⑦。营业税收入明显增加，其征收成本却很低。1949年6月至11月的征收经费总额为6亿元，约占同时期税收总数388亿元的1.55%^⑧。1949年12月2日，时任中共中央华东局书记的饶漱石在汇报华东工作时表示，下半年上海税收收入增加显著^⑨。

尽管上海充分利用自报实缴的优势，“敢放手大胆地去做，同时技术人员较强”，取得了良好成效，但也存在“对营业税征收水准要求差”^⑩、工商户逃税漏税严重和免税比例过高等问题。当时私营工商业者纳税意识较为薄弱，自报实缴常常变成假报虚缴，导致上海逃税漏税现象十分严重。税局曾试图组织查账以阻止逃税，但因上海工商户太多，查账能力范围仅及全部纳税户的5%，无法有效阻止^⑪。不仅如此，当时营业税起征点定得过高，使许多工商户免征或少征，由此出现了免税户申报比例偏高的情况。1949年下半年第一期缴纳住商营业税的纳税户为35421户，未达营业税起征点得以免税的有39740户，免税户占工商户总数的52.87%；第二期纳税户增加到49291户，未达起征点的减至34792户，占工商户总数的41.38%^⑫。事实证明，当时上海工商业逃税现象十分严重。会计制度不健全的较小工商户利用免征点逃税，会计制度健全的较大工商户，则利用隐匿营业额、会计科目、记账技术，或故意使账册不全等办法逃税^⑬。

① 周而复《回忆陈毅同志》，中共上海市委统战部统战工作史料征集组《上海文史资料选集：统战工作史料专辑》（9），上海人民出版社，1990年，第26页。

② 许涤新《从现行工商政策谈私营工商业发展前途——对上海工商联学习会的演讲》，《新中国工商业家的道路》，第73页。

③ 高建国《拆下肋骨当火把——顾准全传》，上海文艺出版社，2000年，第306页。

④ 《税局征询意见》，《文汇报》1949年11月27日；《本市三百余行业代表昨座谈税务问题》，《解放日报》1949年12月27日。

⑤ 《严谔声关于续送涤新、顾震等先生对营业税征收意见的函》（1949年4月11日）、《顾准、汪维恒、王纪华关于制定营业税、所得税稽征办法要点各一份的函》（1949年7月18日），上海市档案馆藏，档案号C48-2-117。

⑥ 参见《上海市直接税局关于税收状况的报告》（1950年1月），上海市档案馆藏，档案号B93-1-32-1。

⑦ 《上海市直接税局关于1949年6—12月份税收统计说明》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B93-1-33-1。

⑧ 《上海市直接税局关于税收状况的报告》（1950年1月），上海市档案馆藏，档案号B93-1-32-1。

⑨ 《饶漱石委员关于华东工作情况的报告》，《人民日报》1949年12月4日。

⑩ 中财委会财政组《对上海营业税征收的几点意见》，《税工研究》第24期（1949年12月）。

⑪ 陆灏《关于上海征收营业税的几个问题》，《人民日报》1950年3月26日。

⑫ 《上海市1949年度第一、二、三期住商营业税未达起征点户纳税户比较表》（1949年7月1日—1950年2月28日），上海市税务局编印《上海税务统计第一辑（1949年6—12月）》（1950年5月），上海市档案馆藏，档案号B97-1-338。

⑬ 侯西夏《上海税收工作的新阶段》，《上海工商》第1卷第20期（1950年5月）。

即便如此，税局受到征税成效的激励，认为采用自报实缴方式顾及了上海解放初期工商业萧条的实情，出现的一些问题也主要是因部分商人政治觉悟不够而逃税，以及一些账目较不完备的小工商业存在计税困难。为求改善，税局建议将来应以自报实缴为主，在特定行业辅以民主评议，从而提高纳税人的政治觉悟。顾准指出，上海工商界整体而言具有相当的政治水准，各业的会计制度也比较健全，从业人员文化水准较高，同时还有健全的职工组织可以依靠，加之税务干部也有相当的查账技能，税户慑于重罚而不敢轻易逃漏税款，因而上海拥有比其他城市更好的征税条件。^①

在全国普遍实行民主评议的大环境下，上海的自报实缴显得过于特殊，不仅与统一税政之策和国家财政任务相抵牾，也造成全国许多工商业者的意见分歧，中央税务部门对此表示反对。1949年10月底，中财委财政组认为，与北京、天津等地相比，上海私营工商业者的税负过轻，究其原因，除工商业税的起征点太高、税率较低外，实行自报实缴、轻税重罚亦为不可忽视的重要因素^②。在他们看来，工商业者的账簿与“资产阶级会计师”的查账结果均不可信，实行民主评议更适合国情，而“在上海市采取自报实缴、轻税重罚的办法，资本家比较欢迎，但也存在着缺点”^③。

上海工商业税的征收问题也引起了毛泽东的关注。1949年11月1日，上海市委在给中央的电报中建议全国应统一税收方法、税率及制度，认为“在天津之合并征收所得税及营业税，似非合理，更依照‘付税能力’强定工商业税，亦不科学，对工商业均有严重不良影响”^④，肯定了上海的营业税法是参酌实际情况制定。4日，毛泽东将电报转给时任中财委副主任的薄一波，要求其收集和研究的上海税收办法。

中财委遂着手调查上海的税收情况，并于同月对上海和天津的工商业税征收办法进行了分析比较，指出自报实缴和民主评议两种方式在推行过程中各有优缺点。城市工商业税究竟适合采用何种办法征收，应根据当时的政治社会背景和实施的主客观条件确定。从各方面的反映看，自报实缴存在以下问题：一是自报实缴、轻税重罚办法自属公平，不过需有相当条件才能做到；二是商人造假账在解放前已成普遍现象，一时尚不能完全取缔，让其自报实缴自然也成为问题；三是上海工商户众多，税务干部较少，而需要改造者又比较多，检查工作和技术能否使商人服从也需要研究；四是1949年6月至8月的营业税税率低，起征点高，免征户多，失去与其他城市的平衡，所以各地商人纷纷要求采用自报实缴办法。相较而言，对于民主评议的反馈有：一是北京和天津的绝大多数商人表示赞成；二是民主评议办法的估计性较强，未掌握各户真实营业额时很难达到公平合理；三是民主评议可使税负公平合理，减少漏税户；四是在新解放区的过渡期间，商人觉悟尚未提高，会计制度尚未健全，民主评议是保证任务、适当平衡负担的唯一办法。^⑤

中财委并未直接否定自报实缴之法，而是提议“今后应来自报公议与查账核定结合，加强调查，逐步做到依法计税”^⑥。为统一全国税政，平衡财政收支，1949年11月先后召开的华东区税务会议和首届全国税务会议，都对上海的税收工作和自报实缴的办法作了检讨，并批评上海的税收负

① 《上海市直接税局关于税收状况的报告》（1950年1月），上海市档案馆藏，档案号B93-1-32-1。

② 中财委会财政组《对上海营业税征收的几点意见》，《税工研究》第24期（1949年12月）。

③ 《政务院财经委员会副主任兼财政部长薄一波在首届全国税务会议上的报告》（1949年11月24日），国家税务总局办公厅编《全国税务工作会议主要领导讲话汇编（1949—1994）》，中国税务出版社，1995年，第2页。

④ 《关于收集和研究的上海税收办法的批语》（1949年11月4日），《建国以来毛泽东文稿》第1册，中央文献出版社，1987年，第121页。

⑤ 中财委会财政组《对上海营业税征收的几点意见》，《税工研究》第24期（1949年12月）。

⑥ 《致刘少奇并中共中央》（1949年12月8日），薄一波著作编写组编《薄一波书信集》（上），中共党史出版社，2009年，第117页。

担太轻，负担面太窄，明确提出了上海的税收任务^①。会议还提出，应在城市工商业税方面多想办法，“目前一切主张轻税的思想是错误的”^②，要纠正片面“仁政”与单纯财政的观点，防止“强调局部特殊，不顾整体的地方观点”。采取自报实缴者不能满足于商人自报，对不实者应配合评议，特别是对新解放的城市，因在情况生疏、群众组织不强的状态下单用此法比较危险，民主评议虽不够科学，但在条件不具备时可暂时采用。^③会后中央财政部决定，征收办法采用自报实缴与典型查账、民主评议并重，强调“自报实缴、轻税重罚是不妥当的，满足于民主评议，不向自报查账计税前进也是不妥当的”^④。1950年1月6日，陈云同薄一波联名给毛泽东及中共中央的报告再次强调，征税方法对税收有决定影响，上海是自报实缴、轻税重罚，北京、天津是自报公议、民主评定，“上海收得少，中外资本家较满意，京、津收得多，中外资本家颇多不满”，二者都有缺点，今后一律采取自报实缴与民主评议相结合，“既能增多收入，又能够堵住资本家的嘴”^⑤。

鉴于中央的规定以及自报实缴存在的问题，上海税局一面批判主张轻税的“仁政”思想，一面强调税务人员贪污中饱和工商业者逃税漏税现象严重，寻求对症下药。税局在拟定1950年度征税计划时，提出以自报实缴为主、民主评议为辅的征收方式。其中对于账册不齐全的小工商业采取民主评议方法，评定其分级定额税，并鼓励其建立较完备的账册以便自报实缴。1950年1月15日，上海市政府修订《上海市营业税稽征暂行办法》，内容包括取消起征点，扩大征税范围；扩充对工商各业营业总收入额的计算；提高税率，较之原税率增加30%至100%；调整罚则，逾期缴纳税款的滞纳金由2%提高至3%；实行以自报实缴为主，辅以民主评议，并于开征1949年第三期营业税时施行^⑥。

为了贯彻财政与生产兼顾的原则，1950年1月27日，政务院颁布的《工商业税暂行条例》调整了税收方法。按其规定，有健全会计制度且经税务机关审定的工商户，采用自报实缴方式，配合查账，按营业额及所得额依率计征；其余则按民主评议方式，依据税率及计算标准、调查资料评定计征；对于查账与评议均有困难的小工商户，则斟酌实际情况，采用在民主评议基础上的定期定额征税办法^⑦。2月1日，上海市政府公布征收工商业税条例，拟从3月起按《工商业税暂行条例》的施行细则及其办法征收工商业税^⑧。事实上，因政府财税人员经验不足，征管力量较弱，工商界对新中国税务亦缺乏了解，按各行业不同情况灵活运用三种征收方法的条件尚不够成熟。为保证完成税收任务，平衡国家财政收支，2月的全国财政会议决定主要采用民主评议之法，解决某些大城市严重的逃税漏税问题，并要求上海根据中央规定进一步增加税收。

税收任务的增加，与当时国内战争尚未完全结束，经济恢复工作仍在进行，政府财政赤字庞大，以及防止国民党“反攻”的紧张局势密切相关。1950年3月，由于上海需要将以往欠缴中央的税款一并补齐，税收任务增至5000亿元^⑨。但是，上海经济因多年战争已呈萧条之相，解放后又

① 《上海市直接税局1949年工作总结报告》（1950年2月22日），上海市档案馆藏，档案号B1-2-3711-8。

② 《在全国税务工作会议上的讲话》（1949年12月8日），《陈云文集》第2卷，中央文献出版社，2005年，第42页。

③ 《陕甘宁边区税务总局关于首届全国税务会议的传达报告》（1950年1月20日），陕甘宁革命根据地工商税收史编写组、陕西省档案馆《陕甘宁革命根据地工商税收史料选编》第9册，陕西人民出版社，1987年，第444、452页。

④ 薄一波等《第一次全国税务会议的总结报告》（1949年12月15日），财政部税务总局编《中华人民共和国财政史料》第4辑（工商税收），中国财政经济出版社，1987年，第43页。

⑤ 《今后应多在城市税收方面打主意》（1950年1月6日），《陈云文集》第2卷，第56—57页。

⑥ 《营业税稽征办法修正，营业额不论多寡都应纳税》，《解放日报》1950年1月16日。

⑦ 《政务院颁布工商业税暂行条例》，《人民日报》1950年2月1日。

⑧ 《上海市人民政府征收工商业税条例》（1950年2月1日），上海市档案馆藏，档案号B1-1-1192。

⑨ 朱如言等《上海税务机构的接管和改造》，中国人民政治协商会议上海市委员会文史资料工作委员会编《上海文史资料选辑》第87辑，上海人民出版社，1979年，第264页；中国社会科学院、中央档案馆编《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·财政卷》，经济管理出版社，1995年，第244页。

遭封锁和轰炸影响，艰困益甚。大轰炸后，上海工商业受到严重破坏，工业生产降低了一成至六成不等，而商业活动的萎缩尤甚于工业^①，工厂商店停业增多，劳资纠纷严重^②。金融业方面，自1950年2月6日至4月27日，私营行庄倒闭停业达64家，其中银行41家、钱庄23家，尚能维持业务的又有30%至40%的放款成为呆账，这种“倒风”仍有继续的可能^③。上海整个局面较为紧张，完成缴税任务实在困难，税局建议陈毅市长向中央据实汇报，请求酌情减少税收任务。

面对来自中央政府的税收任务与工商界减税诉求的双重压力，税局也考虑过实行民主评议。但民主评议必须提早准备，权衡再三，税局对上海私营工商业实行全额征税与欠税重罚双管齐下的办法，即组织税局人员进行查账，一旦查出问题就从严解释税法，从重课处罚金。对于中央下达的高税收指标，顾准表示接受，理解中财委、财政部也是“巧妇难为无米之炊”，但同时也充满了矛盾和忧虑，称自己要在税收任务与对资政策之间“夹扁头”了^④。他认为免税户申报比例之所以过高，主要在于商家降低资本额或营业额以图逃税漏税，税局对此须以不断查报、处罚作为因应。刘少奇曾通过庄文恭暗示顾准，此次税收带有“非常征税”性质，“注意不要过分损害私营工业，商业可以多要一些”^⑤。税局宣布，不再像2月份以前那样对欠税予以通融和照顾，此次对于一切税户将严格依法进行全额征税与欠税重罚。重罚之策的实施，逐渐降低了免税户比例。上海解放前夕，全市实际纳税户仅占工商户的45%，其余不是拖欠滞纳就是享受免税待遇，而后者占绝大多数。税局在合理负担的号召下，扩大营业税的课征范围，加强对纳税户的核查，税源因而有所扩大。1949年上海第一期营业税征收时，免税户占工商户总数的52.87%，到第三期时免税率已降至16.68%^⑥。在许多工商户歇业停产、产销大幅下降的情况下，3月实收税款仍达5801亿余元，如期超额完成原定税收任务5083亿元的114.1%，税负显然有点重^⑦。

税局无奈之下推行的重罚之策，使上海工商界与政府之间的对立情绪更加严重，甚至导致自报实缴失去了部分赖以运作的群众基础。上海工商业者通过工商联、协商会议等反对重罚拖欠之举。1950年三四月，上海大量商店关门，失业人数剧增，“人心浮动，匪特乘机活动，市面上发生了吃白食、分厂、分店、抢糕饼、打警察、聚众请愿和捣乱会场”等事件^⑧，工商业者惶惶不安，“补税增税的款子收不上来，资本家赖账的、哭穷的、自杀的、假自杀的都有”^⑨。在公债与税收的双重压力下，大企业家刘鸿生致信陈毅诉苦，称“公债买了十几万份，要缴款，还要纳税、补税，还要发工资。存货销不出去，资金周转不动”，实在难以维持，表示要将企业“全部交给国家”^⑩。上海棉纱公会副主席刘靖基等认为最严重的是税收技术问题，“征税期限太短促，往往使工商界因不及申报而逾期罚款，造成了普遍反感”，“甚至有在税则中未明确规定要缴税，忽然到第三或第四次查账时说要缴了，以致滞纳金不胜负担，且付得冤枉”。^⑪结果，重罚举措因负面影响太大，持续不到一个月就停止了。

① 《中共上海市委政策研究室关于最近上海工商业情况和资产阶级态度的调查材料》（1950年5月18日），上海市档案馆藏，档案号A4-1-14。

② 参见《上海私营工商业停业增多》，《内部参考》第145号（1950年5月17日）。

③ 《上海商业金融业停工歇业情况（上海情况特辑）》，《内部参考》第147号（1950年5月19日）。

④ 高建国《拆下肋骨当火把——顾准全传》，第306—307页。

⑤ 陈敏之、顾南九编《顾准自述》，第157—158页。

⑥ 《上海市直接税局关于税收状况的报告》（1950年1月），上海市档案馆藏，档案号B93-1-32-1。

⑦ 《上海市的财政税收》，解放日报社编委会编《上海解放一年》，解放日报社，1950年，第54页。

⑧ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》（上），中共中央党校出版社，1997年，第98页。

⑨ 孙业礼、熊亮华《共和国经济风云中的陈云》，中央文献出版社，1996年，第46—47页。

⑩ 何晓鲁、铁竹伟《一个人和一个城市》，人民出版社，1983年，第236—237页。

⑪ 《上海棉纱公会副主席刘靖基等不满税收方法》，《内部参考》第146号（1950年5月18日）。

二、“大家办税”：民主评议的实践

上海解放初期，因生产经营、会计制度、企业管理等方面的基础优于全国大多数城市，税务部门对大中型企业的营业税采取自报查账、依率计征的办法。对会计制度较为健全的现代企业来说，这种以营业额大、利润高的多征，营业额小、利润低的少征，没有营利的不征为原则的做法，体现了合理负担的税政精神。^① 上海的自报实缴虽取得一定成效，但并不意味着民主评议方式的失败。基于上海工商纳税户多、不易全面掌控的现实，自1950年3月起，上海工商业税除公营企业仍按自报实缴方式计征外，其他工商企业皆采用民主评议办法征税，从而结束了上海解放后实行了8个月的自报实缴制。在逃税漏税现象严重和大部分中小工商户账册不全的形势下，为弥补自报实缴技术上的缺点，改行民主评议是必要的。中共中央认为，民主评议是税务记录不完整地区征税的好办法，天津等大多数城市都属于这类地区，但“民主评议究属一种过渡办法，将来仍以查账核税为依归”^②。

中央曾派人到上海检查税收问题，认为上海在抗战前的税收占全国的60%以上，而当时仅占全国税收的20%多一点，虑及封锁和轰炸的影响，上海工商业者的税负已大大减少，并不算重^③，税款没有收足，要求上海一律按民主评议征收。但是，上海税局并不主张全部搞民主评议，认为有些产业应保留自报查账的方式，由税局直接控制、严密查账，不列入评议范围^④，提议“对2000余大户集中市局管理，实行自报查账，依率计征；对108000多中小户，在典型调查的基础上按行业实行民主评议；对其他32000户采取定期定额征收”^⑤。最后，上海市委根据上海市工商户较多、涉及面广、管理水平和负担能力不尽相同的特点，同意税局提出的建议方案。1950年3月1日，税局制定《上海市征收工商业税之临时规定》^⑥，对会计制度健全、经税务机关审定认可者，采用自报查账、依率计征方法；不符合条件者采用自报公议、民主评定方法，结合调查资料依率计征；小型工商户在民主评议的基础上，采用定期定额方法计征^⑦。

1950年3月，上海军管会将直接税局、货物税局和财政局的地方税捐部门合并组建上海市人民政府税务局，统一管理全市的工商税收工作。18日，针对迫切的财政需求，中财委再次调整税政。各大税区随后分头召开会议，拟订辖区内各地的税收任务。为响应国家的财政要求，4月初华东军政委员会检查上海税务工作的会议进一步明确了税收方法与任务，提出1950年开征75亿斤大米的任务数，其中上海应承担56%即42亿斤的份额，同时还指出上海采用的所得税征收方法和特约查账员制度存在问题^⑧，检查结果显示工商户逃税及假账现象都很严重。上海市政务公开批评税局办税不力，自1949年上海解放至年底的半年多时间，因没有正确掌握征收工商业税的方法，错误地采用“自报实缴，轻税重罚”的方式收税，以致产生工商户严重的逃税漏税现象，造成国家财政收

① 朱如言《回忆顾准》，陈敏之、丁东编《顾准寻思录》，作家出版社，1998年，第320页。

② 《上海市人民政府关于上海市1950年营业部分及所得部分工商业税合并征收办法》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B1-1-1192-22。

③ 薄一波《税收在我们国家工作中的作用》，《人民日报》1950年3月22日。

④ 《上海市直接税局关于1950年3、4两月征收工商业税的部署材料》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B93-1-39-26。

⑤ 朱如言《回忆顾准》，陈敏之、丁东编《顾准寻思录》，第322页。

⑥ 《上海市政府对直接税局关于征收工商业税临时规定的指示》（1950年3月28日），上海市档案馆藏，档案号B1-1-1192-13。

⑦ 《上海市人民政府关于在工商业税暂行条例施行细则未公布前上海市征收工商业税临时规定拟请备查的报告》（1950年3月9日），上海市档案馆藏，档案号B1-1-1192-8、B93-1-44-4。

⑧ 《关于工商业税处1949年营利事业所得税民主评议部分总结》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B93-2-38-5。

人损失^①，“上海领导机关已严重注意及此，市人民政府已指令税局采取适当步骤，予以改正”^②，为实现国家财政概算的应收税收目标，必须加强民主评议部分，并就各行各业情况提出具体的任务数目^③。

为推行民主评议，中央财政部曾考虑进行人事调整，将财政部税务总局副局长兼天津市税务局局长王南秋调到上海担任税务局局长，顾准专任上海财政局局长兼华东财政部副部长。但华东局和上海市委部分负责人认为阵前易将并不可取，主张仍由顾准继续负责上海税收工作，王南秋任华东区税务管理局局长。^④对此人事主张，薄一波没有公开反对，只是再三强调民主评议的既定方针^⑤。

基于统一全国税政的需求以及自报实缴所产生的问题，4月25日，上海市政府在《关于上海市1950年营业部分及所得部分的工商业税实行合并征收的布告》中宣布，除公营企业仍按自报实缴方式报缴外，其他工商企业应纳工商业税自1950年3月起一律按民主评议方式计征，且每三个月评议征收一次^⑥。同时规定要简化手续，将1950年的营业税和所得税合并征收，由工商户自行报请参加各该同业公会民主评议委员会，按照民主评议核定的营业额征纳^⑦。由于事实上不能确切调查每一个工商户的营业额后再规定各区各业的纳税总额，因而只能根据过去纳税统计及季节关系，考虑上海的经济情况与各区各业的特殊情况，制定每一期营业税纳库总额及各区各业分担税额，再进行评议，确定每一纳税户应纳税额^⑧。自此，上海工商税政发生了重大转变。

在当时的条件下，工商业税改为以民主评议征收有其合理性，这是过渡时期杜绝逃税漏税的有效办法。自报实缴、依率计征方法确有超前性，尽管比较科学，但并不完全符合新中国刚刚成立时的国情。实行自报实缴，既无法克服因物价高涨而引起的税款损失，也无法走出因纳税户过多而难以严密查账以防止逃税的困境。^⑨民主评议虽有不足，但从国家治理的层面看，是巩固政权和经济社会建设的最佳选择。

事实上，顾准也意识到了自报实缴的不足。1950年4月，他在汇报财税工作时表示，因查账人员太少，无法进行大规模的查账工作，未能有效制止逃税，实缴的纳税人吃了亏，逃税而未被查获的人则占了便宜^⑩。“当时的税务机构根本没有改造，还是国民党统治时期的烂摊子，店员群众还未发动，逃税漏税还很严重，这一套办法充其量只能作为过渡时期的临时办法。”^⑪财政部5月4日的复函也认为，上海工商户众多，情况复杂，建议将自报实缴与民主评议结合，以民主评议作为过渡尚有必要，在执行中可“随时注意研究改进，过渡的时间愈短愈好”^⑫。尽管民主评议被认为只求

① 陆灏 《关于上海征收营业税的几个问题》，《人民日报》1950年3月26日。

② 《本市直接税局采用错误征税方法，产生严重逃税现象，市政府已指令税局改正》，《解放日报》1950年3月28日。

③ 《关于公营企业征税工作总结报告及1949年营利事业所得税民主评议部分的工作总结》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B93-2-38。

④ 《华东区军政委员会财政经济委员会公布令》（1950年1月27日），董坚志编 《人民公文》，会文堂书局，1951年，第29页。

⑤ 高建国 《拆下肋骨当火把——顾准全传》，第301、314页。

⑥ 《上海市直接税局关于固定工商业自1950年3月份起应参加民主评议的公告》（1950年5月17日），上海市档案馆藏，档案号B93-1-39-1 《上海市人民政府关于上海市1950年营业部分及所得部分的工商业税实行合并征收的布告》（1950年4月25日），上海市档案馆藏，档案号B1-1-1192-17。

⑦ 顾准 《税收政策》（1950年8月29日），《上海工商》第1卷第32期（1950年9月15日）。

⑧ 《顾准关于上海市财政及税务工作的报告》（1950年4月29日），上海市档案馆藏，档案号B1-2-3711-94。

⑨ 《顾准关于上海市财政及税务工作的报告》（1950年4月29日），上海市档案馆藏，档案号B1-2-3711-94。

⑩ 《顾准关于上海市财政及税务工作的报告》（1950年4月29日），上海市档案馆藏，档案号B1-2-3711-94。

⑪ 陈敏之、顾南九编 《顾准自述》，第152页。

⑫ 《财政部郭波同志关于上海税收工作问题给上海市直接税局顾准同志的复函》（1950年5月4日），上海市档案馆藏，档案号B93-2-1-15。

达成税收任务、不完全符合科学税政原理,但确实部分地区取得较好成效。因此,民主评议以摆脱旧政权行政桎梏、走出新政权税政实务经验的崭新姿态,受到中共中央的期许和重视。

民主评议得以顺利进行的关键,在于争取到工商业者的合作。税务局因未能系统调查上海工商界实际情况,对工商界负担能力缺乏计算依据,经过3月初严查重罚的查账催税,与工商界的关系变得较为紧张,担心工商业者在民主评议时进行对抗。他们估计,工商界在评议中可能产生的阻力约有十种:1.大家不开口,评不下去;2.远离任务;3.强调有账可查,以示对抗;4.对抗不成来哀求苦告;5.拒绝开会;6.乱挤一阵,大挤小,小挤大;7.集体对抗;8.旧社会比较有威望的人带头对抗;9.到处大喊大叫;10.争取职工同情,或是威胁职工闭店,造成职工同政府对抗^①。面对一旦处理失当可能引爆的反弹声浪,税务局担心民主评议无法顺利进行。

为缓和与工商界的关系,1950年3月至5月,陈毅先后6次向中央反映上海工商业面临的困难,希望延期上缴公债和税款,引起了毛泽东、刘少奇、陈云等中央领导同志的重视。中共中央从4月开始调整工商业税收政策,在上海一边继续征税,一边听取工商业者意见,并适当纠正罚款过重的做法。4月和5月,中央分给上海的税收指标较3月减少了1000亿元。5月1日,刘少奇提出对上海应特别照顾,强调要调整公私关系。随后中财委对上海逐步采取了“公债尾欠缓交,工业原料补税缓办,私营纺织业进口原棉予以免税优待”等缓解措施,但并未降低上海6月份上缴的税额。^②陈毅5月10日再次向中央反映,税收问题在上海暂时表现出政策与任务不协调的现象,请求降低税收任务。对此,毛泽东肯定了上海加速恢复经济的方针,但减税要求需待研究后再予答复。最终,中财委同意上海1950年6月份的税收从4000亿元减为3000亿元左右。^③第二次全国税务会议承认上海私营工商业的税负较重,同意降低约1/5的税额^④。

1950年3月至5月,上海开始征收当年第一期工商业税。除了200多家公营和公私合营企业仍是自报缴税外,其余工商各业的营业税一律按民主评议的方式报缴。为便于掌握和较严密地控制税源,税务局实行分区分业评议。上海市工商业庞大复杂,不同性质的行业有300多种,纳税总数多达10万余户,公平合理地规定各区各业应纳税额必须精密计算和审议,所以民主评议的开展需要有关部门相互协作,实现“大家办税”^⑤。

工商业税的评议,首先由上海税务机关开展全市工商业的普查,掌控纳税单位,确定业别;然后由上海市工商联会同各业同业公会及职工会推举代表,组织评议委员会;最后在上海市协商委员会的领导下,按照分业或分区分业评议的原则,分别评定各工商户各期应纳税额^⑥。民主评议以上海市的20个行政区为单位,各区党委参与配合,每区配备6名干部和协助人员若干。这120名税务干部由税务局90人、工商联10人、工商局20人组合而成,各区派1人参加该区的工作团队。鉴于约有3万工商户未参加同业公会,上海税务局希望借这次评议建立组织,使评议工作得以顺利进行。

上海区域广大,业别太多,组织评议相当复杂,由市财委、税务局、工商局、总工会和工商联共同组成的上海市工商业税民主评议委员会(以下简称“民评会”)于1950年5月应运而生,直接负责上海市工商业税的民主评议工作。民评会有委员337人,其中96%为各同业公会的负责人,为纳税人和税务部门合作协税创造了条件。常委有盛丕华、宋季文、荣毅仁、经叔平、车懋章、王志

① 《上海市直接税局关于1950年3、4两月征收工商业税的部署材料》(1950年),上海市档案馆藏,档案号B93-1-39-26。

② 何晓鲁、铁竹伟《一个人和一个城市》,第242、250页。

③ 《关于华东公粮、税收过重问题》(1950年6月1日),《陈云文集》第2卷,第129页。

④ 荣毅仁等《上海工商界代表出席全国税务会议经过》,《上海工商》第1卷第26期(1950年7月15日)。

⑤ 《上海市直接税局1949年工作总结报告》(1950年2月22日),上海市档案馆藏,档案号B1-2-3711-8。

⑥ 《上海市人民政府关于上海市1950年营业部分及所得部分的工商业税实行合并征收的决定》(1950年4月25日),上海市档案馆藏,档案号B1-1-1192-15。

莘、胡子婴、严谔声、朱如言等，均具有一定代表性与号召力。民评会下设复议委员会、分业评议委员会及办公室，负责各业工商业税的民主评议。在上海市协商委员会的领导下，按分业或分区分业评议的原则，分别评定各工商户每期的应纳税额。

民评会在工商户自报的基础上，进行行业公议和民主评定。首期评议任务是评定3月至5月的营业税和1月至5月的估征所得税。营业税按评定的营业额依率计征，所得税通过典型调查，与各行业协会协商标准纯益率，按纯益率计算各户所得额和所得税额^①。这一期民评会共评议271个行业112946户，评定营业额75006亿元、应缴营业税额1646亿元，评定1月至5月估征所得税款1350亿元^②。民主评议包括回避、推算、揭露资料、光荣保证、比评等方法，具体表现为“1、由上而下根据典型调查资料提出平均漏报百分比与分会代表协商补报该业总额，确定总额后，再各开大会评定。2、由下而上掌握部分资料、积极分子或者业内矛盾，分组评定。3、上下并进的方式，先由下而上地把业内分组或分区评议的各组展开互查互评，求得该业让步。评定的自报营业额再进行典型抽查，求得该业自报营业额中的漏报率由上而下的比例增加。4、通过光荣保证把老实户与不老实户区别开来，再召开评委小组长联席会议，评定每户之营业额，如呢绒商业等。5、控制计算定额征收”。^③由此可见，这次民主评议是在工商户自报实际营业额的基础上依率计征，并非硬性摊派。

第一期工商业税的民主评议工作，使政府与纳税人的关系在倡导调整公私关系的氛围中有了一定改善，扩大了纳税负担面，加深了工商业者对国家税收政策及税法地了解，相对完成了税收任务。上海实行三个月的民主评议后，一般纳税户的负担虽比南京等城市增加不多，但仍要比自报营业额和所得额时增加二成左右^④。民主评议受到上海部分工商业者的欢迎。民主评议的主体是工商联和各业同业公会，税务局处于监督地位。“这种民主评议，既使资产阶级在应交税额上得到照顾，又使它们的阶级组织——工商联和各业同业公会操持税收大权，他们自然竭诚拥护。”^⑤

不过，并非所有工商业者对民主评议都表示认可。由于舆论宣传较偏重于完成税收任务，在主客观上都造成上海征税气氛的高度紧张。在上海决定以民主评议方式征收工商业税前后，工商界尤其是中小工商业者对民主评议充满了疑惧，担忧发生税收任务超过税率的情况^⑥。第一期民主评议也出现了一些问题，例如估征所得税引起了工商业者的普遍不满。他们认为所得税应该有所得才征税，而1950年上半年并无所得，不应征税。^⑦这一期工商户欠税严重与此关系很大。部分纳税户因担忧税负过重，停业观望，甚至拆店分家、化整为零转为摊贩，或改做行商以图逃避，这使得一般住商更加不安^⑧。截至1950年4月中旬，上海私营工厂资方出走138人，商号资方出走115人^⑨，主要原因即为资方对公债、税收负担存在顾虑而持消极态度。部分工商业者担心过重的负担会影响企业经营，害怕税负不公，甚至误解民主评议就是摊派。他们认为上海实行民主评议，没有天津“挤高”税点的情况，几乎都是由一两位工商界有威信人士在行业会议上提出各户应摊税额，再由

① 《上海市工商业税民主评议委员会关于上海市1950年3至5月份工商业税民主评议工作的总结》（1951年4月30日），上海市档案馆藏，档案号B95-1-1-12。

② 《上海财政税务志》编纂委员会编《上海财政税务志》，上海社会科学院出版社，1995年，第13页。

③ 《上海市工商业税民主评议委员会关于上海市1950年3至5月份工商业税民主评议工作的总结》（1951年4月30日），上海市档案馆藏，档案号B95-1-1-12。

④ 《内部参考》第175期（1950年7月10日）。

⑤ 陈敏之、顾南九编《顾准自述》，第163—164页。

⑥ 荣毅仁等《上海工商界代表出席全国税务会议经过》，《上海工商》第1卷第26期（1950年7月15日）。

⑦ 《上海市人民政府关于第二次全国税务会议上海的税务工作及反映的报告》（1950年10月17日），上海市档案馆藏，档案号B1-2-3711-48。

⑧ 《上海市税务局关于民主评议的部署》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B97-1-254-98。

⑨ 《上海私营工商业停业增多》，《内部参考》第145号（1950年5月17日）。

其他同行表示同意，因同业之间很少有人愿意检举，对邻近同业的业务情况也未必十分了解，这个办法的随意性太强。^① 还有工商业者认为，民主评议固然很好，但不如自报实缴科学，在贯彻落实方面也存在细节问题^②。民主评议期间，税务干部、评税委员和评议组织也存在许多偏向，容易发生“以小挤大、以大挤小、畸轻畸重”，“工业重于商业、旧户排斥新户以及漏税、逃税、抗税”等现象^③。通过工商联及同业公会选出的部分评议委员在评议中也起了不好的作用，大户操纵业内营业额，许多行业存在顾虑，持观望态度，开哑巴会，几经评议仍没有结果。例如橡胶业在评议时就有人公开称“税局怕拖，我们只要拖下去，钱就少出了，要钱就要命。”税务局指责这些是利用合法行动进行捣乱和破坏的行为。^④ 加之税务繁重，时间紧迫，税务干部却极其有限，根本无法全面评议，行政疏失在所难免^⑤。

在上海工商业者看来，民主评议虽克服了实行自报实缴的许多困难，却不能杜绝逃税漏税和实现合理负担。民主评议实施后，各行业中“留后手”和“打埋伏”的情况十分普遍。^⑥ 他们认为民主评议过程复杂，令人望而却步，而且国营企业既然都能按旧章自报查账，为何拥有同样健全会计制度的私营工商业者不能一体对待，况且每三个月民主评议一次，实在不堪其扰。此外，采用民主评议将否认上海现代企业过去所建立的会计制度，把诚实和不诚实的纳税户一体对待，结果诚实的纳税户不愿吃亏，竟也以多报少。工商界部分人士表示同意上海暂时改用民主评议征税，但“对于会计健全的工商业，不应因噎废食令其开倒车”^⑦，仍应采用自报实缴办法，对会计不甚健全者则采用民主评议办法，促使其健全会计制度。对此，税务局表示，工商户在民主评议后，应自动建立账册及发票制度，一般的小型工商户短期内做不到这一点，政府只能定额定期征税，但他们还是应该学习使用简单账册和发票技术。

为力求依法办事、依率计征，消除工商业者对民主评议的诸多疑虑，民评会成立复议委员会，并推举刘鸿生、徐永祚、王纪华为固定委员。1950年8月29日，民评会决定，如果有个别纳税户认为第一期3月至5月评定的税额有失公允，可于9月5日前依照规定提请复议^⑧。经过税务局和工商联的动员之后，以刘鸿生为代表的上海工商业者决定与政府合作，参与民评会，拥护和配合新税务。刘鸿生表示“改用民主评议，大家把纳税的数目摊开来比一比”^⑨，扩大纳税面，并由税局与各业公会协作进行普查，如此工商业税的负担就较为公平了。得到刘鸿生等工商纳税大户的支持后，上海税务部门认为，在中央决定转变报缴方法后，民主评议1949年所得税“实际上是今后大规模的营业税民主评议的实地演习”，于是“通过工商联、同业公会召开大会进行宣传解释，动员并公告各行各业，号召中小单位账册不全的纳税户按其性质，无论加入公会与否，一律登记，以便分别民主评议”^⑩。因担心查账之后可能会被罚款，许多原先被列为自报缴税的行业也要求参加评

① 《陆坤元、祝明铨、李勃等关于保证税收任务的建议的提案》（1951年2月），上海市档案馆藏，档案号C48-2-289-67。

② 《上海市人民政府税务局关于抄送工商界对府税字第29号公告的反映和疑虑的材料》（1950年9月），上海市档案馆藏，档案号B1-1-1192-44。

③ 《调整税收的两大原则》，《人民日报》1950年7月12日；更生《论上海的民主评税》，《上海工商》第1卷第29期（1950年8月15日）。

④ 《上海市直接税局关于民主评议所得税的报告》（1950年5月17日），上海市档案馆藏，档案号B93-1-39-22。

⑤ 《上海市直接税局关于上海市1950年营业部分及所得部分的工商实行合并征收办法的公告》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B93-1-36。

⑥ 更生《论上海的民主评税》，《上海工商》第1卷第29期（1950年8月15日）。

⑦ 荣毅仁等《上海工商界代表出席全国税务会议经过》，《上海工商》第1卷第26期（1950年7月15日）。

⑧ 《上海市工商业税民主评议委员会关于第一期民主评议工作将结束，如有意见请于1950年9月5日前依照规定提请复议的公告》（1950年8月30日），上海市档案馆藏，档案号B95-1-6-10。

⑨ 《刘鸿生在上海市工商业税民主评议委员会成立大会致词》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B95-1-7。

⑩ 《关于工商业税处1949年营利事业所得税民主评议部分总结》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B93-2-38-5。

议。税务部门对于原列为自报实缴却主动要求参加民主评议的纳税户，采取顺势而为的办法，一律应允，要求这些税户先自行缴纳部分税款，再参加复评。

三、“三法并施”：征税技术的调适

需要指出的是，民主评议在上海的实施，仍是依据税法办事，并非任意的硬性摊派。民主评议方式，实际上评议的不是分数和税额，而是营业额，再由政府根据营业额按税率及计算标准，参用调查资料，评定计征^①。由工商界自己组织评议会，各行业都有代表参加，负责根据营业情况相互评议应纳税额^②。换言之，民主评议在上海的实施，是由接管初期“大家办税”阶段逐步走向全面“查账核税”的过渡办法。

理论联系实际，于实践中求真知，是中共一以贯之的工作作风。1950年6月，薄一波指出，过去工商税务存在税局对税法条文解释不一致、纳税手续不够简化、执行税负政策畸轻畸重、个别地区民主评议时曾出现负担不公等现象^③，这些是普遍实行民主评议产生的流弊。在总结实践经验的基础上，中央财经部门对征税方法再次作出调整。除临商税和摊贩税外，根据工商户的账册和会计制度的健全与否，分别采用自报查账依率计征、自报公议民主评定，以及在自报公议、民主评定基础上的定期定额三种方法^④。这与1950年3月至5月除国营单位自报查账、其余均采用民主评议的方式，有着明显不同。

为了从税收上调整公私关系，按照中央规定，上海市第二期民主评议6月至8月营业税时改为综合采用三种稽征方法，并加强宣传和群众工作。具体而言，民评会选定2001户符合条件的私营工商业大户实行自报查账征收；对确无记账能力、参加民主评议有困难的小型工商户，计43个行业25557户，在第二期民主评议后改按定期定额征收。1950年6月30日，上海市副市长潘汉年指出“改工商业税的自报实缴为民主评议，以上海工商范围的广大和复杂，自报实缴固已发生偷漏和不公，民主评议要能严守政策而又合理完成任务也非易事”^⑤。为杜绝偷税漏税又能兼顾完成任务，税务局、协商会、工商联将上海市工商户分成34组，建立三级评议会。税务局先进行纳税户的普查，接着由各组进行各业典型调查，再由各业自报营业额后分配任务，逐级评议，以期促使较大工商户健全会计制度，逐渐回到查账计征。

与第一期自上而下的评议方法不同，第二期民主评议可分为自报、互查、抽查、评议四个步骤，评议方法是扩大业内互查及评后查账，即由业内组成查账组，邀请本业职工代表参加，广泛开展业内互查。业内互查的方式因各业情况不同而不同，但多数行业采用逐户实地调查，也有少数行业将各会员账册拿到分会集中轮流检查。根据互查掌握的资料开展评议，若认为有设置假账逃税行为的，仍可进行评后查账，以督促工商户从实自报和从实评定。业内互查的组织，原则上是由分评会与该业职工会代表混合组成查账队，包括资方和劳方。每一个行业成立一个查账队，负责人由劳资双方共同推荐，一般由资方担任队长，劳方担任副队长。根据各行业不同情况分成若干查账小组，每一小组均有职工代表参加。

评议的具体方法，大致有抛资料法、回避法、启发法、分业分级法、比评与刺激并用法、具结保证法、控制计算法、审查法、资料暗示法、投票法、将功赎罪法等^⑥。这些方法均按照不同情况，

① 更生 《论上海的民主评税》，《上海工商》第1卷第29期（1950年8月15日）。

② 侯西夏 《工商业应怎样纳税》，《上海工商》第1卷第18期（1950年4月25日）。

③ 薄一波 《关于调整税收问题》（1950年6月15日），《人民日报》1950年6月22日。

④ 《调整税收的两大原则》，《人民日报》1950年7月12日。

⑤ 潘汉年 《上海市工作报告》（1950年6月30日），《人民日报》1950年8月12日。

⑥ 《上海市工商业税民主评议委员会关于第二期工商业税民主评议工作的总结》（1950年），上海市档案馆藏，档案号B95-1-1-65。

在一定条件下灵活运用以达到预期效果。评议时，税务局先通过工商联及同业公会选定评议委员，由同业公会按区编成小组，由民评会指定小组长。民主评议主要采用“分区分业”的步骤，一般先计算出具体任务数目，将任务交给该业税评委员研究通过后，再召开小组会议和召集大会，以累进税率的方式和小户较轻、大户较重的原则，评定各户应纳税额。^①第二期民主评议因遵循依率计征的原则，与初期相比，改为先缴后评，工商业者对此的反映有了改善^②。

8月11日，上海市政府规定6月起除按定期定额征收的小工商户外，其余工商户只按期征收营业税，不再合并估征所得税，征收方式改为自报查账依率计征、自报公议民主评定和定期定额三种^③。这三种方法根据工商户规模大小和会计制度健全与否灵活运用。19日，薄一波向潘汉年和许涤新强调，工商业税应采取三种方法并用征收，其中民主评议仍须占重要地位，至于查账征收和定期定额部分可以适当扩大^④。9月，上海执行中央调整税收的政策，再次改变工商业税稽征办法，对私营工商业中经改善会计制度、具备查账计税条件的重点行业和大公司企业，通过逐户核定，实行自报查账的征税方式。通过建账建制，自报查账户逐渐增多。根据新办法，工商户依据账簿报缴营业税额，先缴后评，如果评议的结果多于来自行报缴的数额，税局补征其差额。若这个差额超过了评定税额的30%，工商户补缴差额并加收滞纳金。^⑤不过，随着通货膨胀的形势逐渐好转，税务局采纳荣毅仁的提议，将罚款从每天3%降为0.1%。此外，税务局只要发现工商户有逃税漏税嫌疑，即应该对其查账。^⑥

在征管策略方面，税务局为强化稽征组织，提议上海的民主评议要分区进行，建立划区专责管理制。上海经历大轰炸和通货膨胀等磨难后，经济渐趋平稳。1950年春，财政部税务总局派人研究旅顺、大连实行划区专责管理和建账建票制度的经验。5月，苏联市政工作专家团访问上海，其中列宁格勒州的财政厅厅长阿尔希波夫告诉顾准，苏联城市税收工作的组织方法是实行专户专管，即一个财政工作人员专管若干税户的财税管理模式。“像上海这样的大城市，不用专户专管的方法，不能根本解决问题。”基于此，税务局借鉴当时旅大区的专户专管制度，提出在上海实行“专管、查账、店员协税”的征税方法，即安排每位税务人员专管一定数目的税户，负责这些税户的查账工作，同时组织“店员协税”。^⑦

“专管”的具体办法是，上海全市在各区设置税务分局，由上海市税务局专管大户，区分局管理中小户。为了强化稽征组织，在税务人员的指导下，所有中小户均按行业和地段组成纳税小组，由区分局的稽征组指派专人负责若干工商户的纳税事宜。“专管制”主要依靠分区专管的税务干部“打硬仗”，并运用光荣保证书等方式，实际上放弃了原有的同业公会系统。7月25日，上海市委扩大会议讨论下期工商税征收方式时决定“1、民评在今后相当长时间内仍是上海的主要征税方法，必须老老实实搞民评。2、民评后可以抽查，但不罚款。3、民评以同业系统为主，但可以进行建区准备。4、专管区制最好不要过早地提出，因为上海目前条件不适宜。”^⑧对此，薄一波表示完全赞

① 《上海市工商业纳税户调查委员会关于分区、分业民主评议工作的总结》（1950年），上海市档案馆藏，档案号 B95-1-2-1。

② 《上海市人民政府关于第二次全国税务会议上海的税务工作及反映的报告》（1950年10月17日），上海市档案馆藏，档案号 B1-2-3711-48。

③ 《上海市人民政府关于今后工商业税征收方法补充规定的布告》（1950年8月11日），上海市档案馆藏，档案号 B1-1-1192-40 《上海市人民政府关于1950年工商业税征收补充规定的公告》（1950年8月13日），上海市档案馆藏，档案号 B97-1-276-1。

④ 《致潘汉年、许涤新》（1950年8月19日），《薄一波书信集》（上），第144页。

⑤ 华庄 《税收工作又提高一步》，《上海工商》第1卷第30、31期合刊（1950年9月5日）。

⑥ 顾准 《税收政策》（1950年8月29日），《上海工商》第1卷第32期（1950年9月15日）。

⑦ 陈敏之、顾南九编 《顾准自述》，第154—155页。

⑧ 《上海市税局表面接受民主评议，实际仍搞“专管制”，《内部参考》第229号（1950年9月22日）。

同，认为专管的准备工作，即上海建区计划尚可试行，民主评议以分行业进行为主，对于工商户数量太多的行业，“亦可先经过分区评议，再按行业总评”^①，二者相辅而行。他建议上海建区后应逐渐扩大工商业税的查账征收范围，以便更好地掌握税源，为将来的专管制创造条件。

至1950年九十月份，稽征组和上海市税务局稽核处等专管税户的基层组织已普遍建成，开始初步实施“专管、查账、店员协税”的办法。上海解放后已建立20个市区和10个郊区的区委和区人民政府，在区人民政府下建立区税务局自然可行。随后上海逐步建立区分局，许多工作由集中于市局转向区分局。税务局决定采取下列措施：“一、账册齐全的工商业大户，由市税务局稽核处实行‘专管、查账’。二、账册齐全的中小型工商业户，由区县分局进行‘专管、查账’。三、没有齐全账簿的夫妻小店，如烟纸店，则不查账，也不分营业税、所得税，只收一种定期定额征收的工商税，由区县分局进行专管。”^②上海市由此建立起市局、区局、稽征组三级税务管理体制。过去税务局曾在市内设置几处派出机构，此时在各区普遍设立30个税务分局，全权管理辖内不属于大户范围的全部私营工商业。这些税务分局辖有96个稽征组，每个稽征组管理1000个左右的纳税人。这些工商户按街道和行业分成约10个纳税小组，由稽征组至少派一人专管，纳税小组的组长由专管人员指定，负责督促小组其他成员完成纳税义务。^③

划区专责管理制对于组织纳税人共同办税、掌握税源及了解工商动态等起了很大作用。从制度史的角度看，上海税务局通过“专管”，不但将城市税务制度的触角伸展到区级，也下伸到即将成立的基层组织——街道办事处和居民委员会。那些国民党政府不能有效管理的中小户私营工商业者都被组织起来了。^④由于这一方法具有较强的合理性和可操作性，上海乃至全国逐步进行推广。除之后稽征组改为税务所外，这种方法一直沿用至今。

税务局还通过市委和市总工会，动员工人店员协助政府整顿税收、检举偷税漏税，并亲自宣传人民税收的意义。团结工商界协商办税是中共税务工作中统一战线政策的主要表现。鉴于工商业税的征税面比较广，仅靠税务干部从事稽征易陷于孤军奋战与工作被动，依靠职工店员协助政府征税，则是依靠工人阶级保护国家税收政策的具体实践^⑤。早在1950年5月，民评会评定第二期营业税时，上海店员工会就已组织协助税务委员会，并发动各业职工4000余人参加业内互查。之后在对1950年所得税年终汇算清缴时，又发动职工协助盘点存货。9月至11月，第三期民评会对营业税进行评议时，将其改为市民评会，负责掌握情况，指导分民评会工作，即由纳税人按月报缴，先缴后评，业内互查和审核评定工作放到行业分民评会具体办理。这次民主评议正值抗美援朝运动期间，上海工商界和各区纳税互助组纷纷签订爱国公约，并掀起了“集体缴税”的高潮，提出“不欠税、不逃税、不虚报、不偷漏”^⑥，进一步推动评议工作的开展。第四期的民主评议主要由各分评会负责评议1950年12月至1951年3月的营业税，在职工的配合下有组织地开展业内普查和宣传动员，结合爱国公约精神，提高群众纳税意识，教育落后分子，号召从实申报，做到公平合理。若发现有逃税漏税行为，税务部门依照公约和税法给予严厉批评和处理。

协税的办法得到了中央的认可。1951年4月，中央财政部工作团到上海检查税收工作后，要求

① 《致潘汉年、许涤新》（1950年8月19日），《薄一波书信集》（上），第144页。

② 高建国 《拆下肋骨当火把——顾准全传》，第302页。

③ 罗银胜 《顾准传》，团结出版社，1998年，第246页。

④ 陈永发 《中共建国初期的工商税收：以天津和上海为中心》，（台北《“中央研究院”近代史研究所集刊》第48期（2005年6月）。

⑤ 崔敬伯 《第一次全国直接税务会议的总结报告》（1951年6月29日），《税工研究》第2卷第7期（1951年7月31日）。

⑥ 《上海市税务局王纪华局长在人民广播电台发表关于工商业税新税法的特点》（1951年3月21日），上海市档案馆藏，档案号B97-1-280。

上海调整民主评议办法，将过去交由各个同业公会评议的办法，改为交由各个纳税互助组进行评议，同时吸收店员职工参加。然而，在上海市税务局根据该指示起草办法并提交有关方面讨论时，工商业联合会中有些私营企业表示坚决反对，称这个办法未经他们同意就不能实行^①。究其原因，是店员职工参与民主评议，使他们逃税漏税的行为变得更加困难或不可能了。5月，上海店员工会根据全国总工会筹备委员会的指示，积极建立协税机构。

1951年，上海市普遍建立了协税组织，拥有协税干事23000多人，形成了一支遍及各行各业的职工协税队伍。在职工协税组织普遍建立后的前4个月，店员检举逃税的书面和口头资料有1622份，动员纳税户补报税款的有1420人次。同年上半年征收估征所得税时，协税组织协助核算存货价格，在66个行业中发现半数以上的纳税户申报商品价格与市价不符，进行了纠正。正因为职工积极参与，纳税户不敢漏盘漏报，增加了税款。在上海第五期民主评议时，有1000余名职工参加查账，仅棉布业141户中就查出104户的逃税行为。1951年底发动职工盘点存货达36000余人。^②

1952年八九月间，在上海市委决定“全党办税，群众协税”后，上海市各级工会组织在市总工会的支持下，进一步整顿基层协税组织，共产生81511名协税干事，组成10522个协税小组。整顿后的协税组织，在营业税的民主评议中积极提供信息，协助做好评税工作和催缴欠税。在私营工商业者开展所得税自查补报时，协税组织配合税务部门审查营业额，反映企业偷税漏税情况。在年终盘存中，全市15万名职工参加了这项工作。之后，为改进协税工作，上海市总工会改“协税”为“护税”，确定护税工作统一由各级工会领导，明确职工“只护税，不征收”和主要就厂、就店进行护税，使护税与搞好生产经营密切结合起来，在制止逃税漏税行为中继续发挥作用。

顾准回忆认为，作为调整税收的一种措施，从1950年四五月起，上海工商业税开始采用民主评议方法，以民主评议法征收营业税大约不超过三期6个月，专户专管在后两期已全面实施，民主评议越到后来越流于形式。^③9月至10月，在得到上海市政府的支持并征得毛泽东、陈云的认可后，税务局公开表示停止民主评议^④。事实上，民主评议并非如顾准所说早早结束，在1952年7月他被撤职后，上海部分工商业税仍是通过民主评议的方式计征。9月，为改进民主评议工作，上海市建立了工商业税民主评议委员会、区工商业税民主评议委员会和按行业或地段组成的民主评议小组三级组织，取消原来的分业评议委员会，健全了民评工作的程序。1956年7月，财政部副部长吴波在工商座谈会上宣布，今后征税一律停止采用民主评议办法，对合营企业和合作社一律采用查账征收办法，对小商小贩采用定期定额征收，同时在所得税上放宽对企业开支的计算标准^⑤。同年10月31日，上海市工商业税民主评议委员会召集全体委员会，认为民评会已没有具体工作，名存实亡，上海的民主评议才真正结束。^⑥

四、结 语

新中国成立前后，中共对上海工商业税的征管方法进行了不懈探索与调适，体现了适当税负、利益兼顾的治税思想。上海税务部门既要完成中央政府规定的税收任务，又要积极争取工商业者的支持，对工商界的减税诉求予以回应。由此，如何处理好财政压力与税收合理化之间的矛盾，成为

① 顾准 《坚决打退上海资产阶级对国家税收的猖狂进攻》，《人民日报》1952年2月18日。

② 朱如言 《回忆顾准》，陈敏之、丁东编 《顾准寻思录》，第321页。

③ 陈敏之、顾南九编 《顾准自述》，第160页。

④ 高建国 《拆下肋骨当火把——顾准全传》，第301—303页。

⑤ 吴波 《关于税务和公债问题》（1956年7月），《当前私营工商业改造的政策问题》，人民出版社，1956年，第67页。

⑥ 《上海市工商业税民主评议委员会关于结束市、区两级民评会组织问题的报告》（1956年11月12日），上海市档案馆藏，档案号B95-1-4 《上海市工商业税民主评议委员会关于结束市、区两级民评会组织问题的请示、报告及上海市人民委员会的批复》（1956年11月14日），上海市档案馆藏，档案号B6-1-34。

中共中央及上海税务部门面临的难题。各方在税收问题上的不同诉求，形塑了复杂多变的央地关系和政商关系，也影响着税制的构建与税务的运作。在上海工商税收政策的制定和推行过程中，中共中央、上海市政府与上海工商业者既相互合作，又时有冲突。在中共中央的领导下，上海税务部门通过对征税方法的不断调整，使三方之间达成一种巧妙的平衡，税政得以顺利推行。

上海解放后，税务部门对工商户实行自报实缴、依率计征的征税方法，既收到一定成效，也产生了诸多问题。营业税的自报实缴及较高的免税点，导致上海工商户逃税漏税十分严重，税收负担面狭小，结果税收损失严重，税负分担不均。中央对上海税务工作进行了批评，认为民主评议可能更符合巩固政权与统一税政的需求。鉴于自报实缴存在的缺陷，加之中财委的要求，1950年3月至5月上海工商业税全部通过民主评议征收。对此，上海工商业者议论纷纷，反应不一。在总结以往实践经验的基础上，自1950年6月起，中央政府再次调整税收方法，分别采用自报查账依率计征、自报公议民主评定以及在民主评定基础上的定期定额三种方式征收。值得注意的是，中共对上海工商业税征管办法的探索并未结束。受苏联模式的启发，了解到群众协税的作用，上海开始实行“专管、查账、店员协税”的策略征收工商业税。这一征管办法得到中共中央及上海市委的认可。

税收制度和政策的演变从来不是孤立的、断裂的，而是具有历史的承续性。从纵向或长时段来看，每一时期的税收制度和政策都是对过去税制的承袭与改革，同时又为之后税制的构建与推行提供经验。从横向来看，每一时期的税政均受到当时政治、经济等因素的制约，有其制定和实施的局限。“租税体系的塑形，是要受政治和经济两大条件的支配的，政治和经济有了变革，租税体系也必随着变革。”^①随着政策影响的逐渐累积，政治经济和社会构造发生重大变化时，就会产生对新税政的需求。当税收政策不再符合历史客观要求，无法适应新形势的需要，则要进行新一轮税政的革新与重塑。

如何构建与政治经济发展水平相适应的税制和征管模式，是税收治理现代化乃至国家治理现代化进程中的关键一环。新中国成立前后是政治经济的重要转型期，中共尚在积累管理城市税收的经验，处于实践中摸索前行的进路上，很难有完美的征税方式。上海工商业税的征管方法由自报实缴走向民主评议，再到三法并施的革新，前者既是基于百废待兴的上海实情，又有对过去经验的承续；后两者蕴含了革命根据地时期中共税收征管实践的经验，又有充分依靠群众、公平民主的考量。这一过程体现了税收制度的承续与转型。征税方法的孰优孰劣、适合与否，只有在不断的探索与实践之中才能得到答案。中共对如何管理城市工商业税的探索与调适，反映了其税政根据不同阶段的时势实情、紧贴群众需求而不断调整，兼容并包，而不偏枯一路。税政阶段性与连续性的统一，正是理解中共政治经济政策与现实发展道路相结合的锁钥。这不仅体现了中共税制变革中理论联系实际弹性机制，也彰显了中共所具有的调适性、灵活性和长期执政的潜力。

(本文作者 中国社会科学院近代史研究所博士后流动站研究人员)
(责任编辑 乔 君)

^① 崔敬伯 《新财政体系中的货物税》，《人民日报》1949年11月24日。