

陕甘宁边区的税收管理及其历史作用探析

雷志成

(中山火炬职业技术学院,广东 中山 528436)

[摘要]加强税收管理是陕甘宁边区政治经济形势发展的必然要求。为此,边区建立了一套完善的税收管理体系,组建了一套健全统一的税务机构,制定了一套切实可行的税收制度,培养了一支素质过硬的税收队伍。边区的税收管理圆满完成了历史使命,产生了重要的历史作用:是促进边区经济社会发展的有力手段,为抗日战争和中国革命的胜利提供了强大的物质保障,奠定了新中国税收管理体系的坚强基石,是新时期我国税收改革发展的历史明镜。

[关键词]陕甘宁边区;税收管理;历史作用

[中图分类号]K265.1

[文献标识码]A

[文章编号]1674-117X(2013)01-0124-06

Analysis of the tax administration and its historical function in the Shanxi - Gansu - Ningxia Border Region

LEI Zhicheng

(Zhongshan Torch Technological College, Zhongshan, Guangdong, 528436)

Abstract: Strengthening the tax administration was the requirement of the political and economical development in the Shanxi - Gansu - Ningxia Border Region. Therefore, the border region established a well established tax administration system; set up a set of integrated tax organizations; made a practical tax system; cultivated a tax team with strong quality. The tax administration of the border region had successfully completed the mission and played an important historical role: it was a powerful way to promote the economical and social development in the border region; it provided the victory of our country with strong material safeguard; it laid the foundation for the tax administration system of the new China; it was a historical mirror of our country's tax reform and development in the New Age.

Key words: Shanxi - Gansu - Ningxia Border Region; tax administration; historical function

在中国共产党的正确领导下,陕甘宁边区坚持“发展经济,保障供给”的总方针,建立了一套独立健全的税收管理体系,边区的税收在极其艰难的环境下圆满完成了其历史任务。总结边区税收管理经验并探析其历史作用,具有重要的历史价值和现实意义。

一 边区加强税收管理的历史背景

陕甘宁边区是中共中央所在地,是抗日根据地的模范,面临着日本和国民党政府严密的政治、经济、军事封锁甚至大规模的军事进攻。边区的政治任务在保证中共中央安全,发挥模范带头作用,打

收稿日期:2012-12-06

作者简介:雷志成(1977-),男,湖南邵阳人,中山火炬职业技术学院讲师,主要从事马克思主义理论与思想政治教育及中共经济史研究。

破敌人经济封锁,粉碎敌人军事进攻,夺取抗日战争和人民革命的胜利。由于边区特殊的政治地位,这里的党、政、军、学等脱产人员众多,在边区总人口中所占比例很大,因而财政开支庞大,财税支出具有国家性特点。如:1941年边区每百人要养活4个脱产人员,1944年增加到每百人要养活9个脱产人员。1943年仅军务费就占当年财政开支的44%,1944年为45.8%,1945年更高达54%。^{[1]8,69-82}边区在政治上是全国最进步的地区,但同时边区又只是中共领导下的一个地方政权。由于受恶劣自然条件及敌人包围封锁的影响,在经济上是全国比较落后的地区,因而财政来源有限,财税收入具有地方性特点。抗战初期,由于实现了第二次国共合作,国民党政府每月拨给八路军数十万元的军饷及抗日经费;另外,因边区成为民主和抗日的模范,也获得了大量国内外进步人士的捐助。因此,这一时期的边区财政主要依靠外援,并采取了“争取外援,休养民力”的财经政策,边区经济得到了一定发展。但总的来说仍然十分落后,除了粮食、食盐、皮毛之外,其他一切日用品几乎全靠进口。1941年皖南事变后,国民党对边区实行了更为严密的封锁,国民政府停发了八路军的全部军饷,外援完全断绝;再加上连年的自然灾害,边区财政经济陷入极度困难的境地,“我们曾经弄到几乎没有衣穿,没有油吃,没有纸,没有菜,战士没有鞋袜,工作人员在冬天没有被盖”。^[2]为摆脱财政困境,党领导边区确立了“发展经济,保障供给”的财经总方针,广泛开展大生产运动,全面实行精兵简政,加大税收征收管理,从而使边区经济取得较大发展,物质供应得到基本保障,渡过了财政难关。到1945年,甚至还出现了“大公家足用一年,小公家皆有储蓄”的良好局面。解放战争时期,由于边区直接受到了国民党大规模的军事进攻,军费开支急剧增加,经济发展受到严重影响,财政压力空前巨大。边区特殊的政治地位和严峻的经济形势,要求边区财政尤其是作为财政收入最主要来源的税收,必须解决好支出国家性与收入地方性之间的矛盾,完成保证革命战争供给和促进经济发展的双重任务。因此,加强税收管理是边区政治经济形势发展的必然要求。

边区加强税收管理的关键是根据边区政治经济形势的发展,建立一套完善的税收管理体系。历史证明,边区政府在党的领导下,在继承和借鉴党在土地革命战争时期红色根据地的税收管理成功经验的基础上,克服了政治经济困难,坚持了正确的税收政策,制定了合理的税收制度,培养了一批优秀的税务干部,建立了一套行之有效的税收管理体系。

边区的税收管理体系是对党在土地革命战争时期税收管理体系的继承和发展。主要体现在:一是在税收指导思想方面继承和发展了人民民主税收思想。土地革命时期党的治税思想主要包括对富裕剥削阶级征收重税,对劳苦群众减免税收;税收是国家财政的主要来源,是革命战争的重要保障;税收是促进经济发展的有力手段,是开展对敌斗争的重要工具等。边区的治税思想在借鉴以上思想的基础上,进一步制定了“发展经济、保障供给”的财经工作的总方针。确立了税收必须适应革命战争的需求,税收必须服务于经济社会发展,税收必须坚持公平合理的原则,税收必须坚持减轻民负的方向,税收工作必须坚持走群众路线等一系列新的人民民主税收思想。二是在税收制度方面继承和发展了以累进制为主的人民民主税制。土地革命时期各革命根据地税收的创建,虽然只经历了短短的几年,但却在废除国民党一切苛捐杂税的基础上,开征了农业税、工业税、商业税、关税等税种,开创了人民民主税收的先河。边区的税收制度在这一基础上不断发展,改变了原来各根据地税制不相统一的局面,完善了以统一的累进制为主的新型税制,并在机构设置、营业登记、纳税申报、税收检查、票证管理等方面形成了一系列法规制度,奠定了我国人民民主税制的基础。三是在税收队伍方面继承和发展了人民民主税收干部培养的机制。土地革命时期各根据地建立了一套比较健全的税务干部培养机制,培养和造就了一批优秀的财税干部。边区政府也高度重视税务干部的培养,边区后来的税务人员培养机制在开办财税干部培训学校、定期举办专门的财税培训班、新进税务人员下基层锻炼和安排以老带新等许多方面都带有深深的土地革命时期税务干部培养的烙印。边区后来的一

些重要领导和财税干部也是在土地革命时期的财税实践中锻炼和成长起来的。如中华苏维埃临时中央政府第二任财政部长林伯渠,后来任边区政府主席;中华苏维埃临时中央政府第一任税务局长李六如,在1937年到达延安后任毛泽东办公室秘书、中央财经部副部长。^[3]

二 边区税收管理体系的建立和发展

边区的税收经历了从无到有,从小到大,从分散到统一,从初创到健全的发展历程,在税务机构组建、税收制度建设、税务队伍培养等方面逐渐形成了一套完善的税收管理体系。

(一) 组建了一套健全统一的税务机构

皖南事变前,边区财政主要依靠外援,税收工作不被重视,税务机构的组建处于初创阶段,具有机构简单、人员较少、管理分散等特点。边区最早于1937年秋在三边设立税务局,征收盐税和烟酒税。1940年1月,成立边区税务总局,5月对税务机构的设置进行调整,全边区设总局1个,分局1个,由财政厅管理;征收局6个,分卡和查验处22个,由所在地县政府管理。另外,三五九旅在绥德建立税务局,由军队管理。^{[4]468}

皖南事变后,外援完全断绝,边区财政被迫走上了自力更生的道路,税收工作受到重视,机构逐渐健全,人员配置充实,管理实现统一。1941年10月,边区政府颁发了《陕甘宁边区各级税务机关组织规程》,对各级税务机关的设立、隶属关系、职责分工、人员配置等进行详细规定。边区税务机构开始实行四级建制与垂直管理,即边区设税务总局,受财政厅领导,负责全边区税收工作;分区设税务分局,县(市)设税务局和税务所,受上级税务机构领导及当地行政长官监督,负责当地税收工作。1941年7月,原隶属部队管理的税务机构也全部移交税务总局管理。^{[5]237-239}至1941年8月,边区共有税局135个,税所102个,税务人员400多人。^[6]

解放战争时期,边区税务机构基本沿用抗战时期的四级建制和垂直管理,并根据战争形势不断调整和完善。1946年6月,边区将税务机构人员精简为310人,同时将税务分局改为中心县局。1947年3月以后,边区大部分被敌占领,税收陷入停顿或

半停顿状态,税务机构及人员大幅精简,敌占区、无收入地区及作用不大的税务所一律取消,县局只保留1-2人,中心局只保留3人。^{[4]114-115}1948年3月以后,随着战局的好转,原有的税务机构先后得到恢复。1949年,西北各省、市相继解放,边区根据形势对税务机构进行了调整,改四级建制为五级建制,即边区设税务总局,省(市)设税务局,分区设税务局,县(市)设税务局和税务所。1950年1月,边区税务总局正式改为西北区税务管理局,成为中央人民政府领导下的地方税务组织。^{[4]494}

(二) 制定了一套切实可行的税收制度

边区的税收制度经历了从初创到健全到发展到新老区完全统一的历史进程,其包含农业税和工商税两大税制。

在农业税制方面,为保证抗战的粮食供应,边区于1937年9月颁布了《陕甘宁边区政府救国公粮征收条例》及《陕甘宁边区政府征收救国公粮附则》,对救国公粮的征收机关、纳税对象、纳税标准、征收办法及保管分配等作了具体规定。^[7]1941年以前,边区救国公粮基本上都是依据或参照这一条例征收。1941年后,边区政府每年都根据实情颁布年度救国公粮征收条例。以救国公粮的形式征收农业税,由于每年征收总数不一,且没有准确的固定税率,因此,容易发生摊派现象,导致负担不合理。为解决这一问题,边区于1943年和1944年先后在延安、庆阳等县试行农业统一累进税,并于1944年6月颁布了《陕甘宁边区农业统一累进税试行条例》及《陕甘宁边区农业统一累进税试行细则》。^[8]但是因干部文化水平关系,以及该税制本身尚欠简便,未能普遍推广,1943年后,农业税主要以公粮形式征收。解放战争时期,边区农村的经济情况发生了改变,老解放区开展了全面土地改革,废除了封建半封建的土地制度,但新解放区仍然保留原来封建性质的土地制度。针对这种实际情况,边区在新解放区仍然实行农业累进税制,并于1949年6月颁布了《陕甘宁边区新区征收公粮暂行办法》;在老解放区改累进税制为有免征额的比例税制,并于1949年7月颁发了《陕甘宁边区农业税暂行条例》,对农业税的计算标准、免征点、征收与减征、组织与领导等作出了具体规定。^[9]新的农业税

制明白易懂、简便易行、负担合理,激发了农民的生产热情,促进了农业生产的发展,保证了战争时期的粮食供给。

在工商税制方面,1941年以前处于初创阶段,1941年颁布了真正意义上的完整工商税收制度,之后经过1941、1942、1944、1946、1949年五次大修订,边区的工商税制逐步健全并走向完善。

1941年以前由于边区财政主要依靠外援,税收工作不被重视,没有形成完整统一的工商税制,只是对部分货物税的征收做了基本的税法规定。

1941年后,外援完全断绝,财政陷入困境,税收工作被高度重视,工商税制不断健全。1941年1月,边区政府制定了货物税、商业税(营业税)两种税务条例,但因内容不够完善、货物价格上涨等原因,导致实际执行过程中各地税局不能统一。因此,边区政府于同年10月修订颁发了《陕甘宁边区货物税修正暂行条例》及《陕甘宁边区营业税修正暂行条例》。并依据货物税条例制定了《陕甘宁边区货物税修正暂行条例施行细则》《陕甘宁边区货物估价委员会组织章程》《陕甘宁边区货物税免税减税暂行办法》等具体操作规则和办法;依据营业税条例制定了《陕甘宁边区营业税修正暂行条例施行细则》《陕甘宁边区税务机关发给烟酒牌照手续暨征费办法》《陕甘宁边区牲畜买卖手续费征收办法》《陕甘宁边区斗佣征收暂行办法》等具体执行办法。^[10]这次修订的税收制度奠定了边区工商税的基础,其基本原则在后来边区工商税制的几次修订中都一直被保留沿用。1942年10月,边区对货物税和营业税进行第二次修订,对税率进行了部分调整,并补充了部分规章制度。1944年7月,边区对货物税和营业税进行第三次修订。此次修订体现了以下变化:一是扩大征收范围,适当提高了税率;二是更适合于保护边区生产,促进边区经济发展;三是增强群众观点,加强纳税管理。

抗战胜利后,为适应新的政治经济形势,1946年12月,边区对货物税和营业税进行第四次修订。本次修订内容主要有:一是重新制订了《陕甘宁边区货物税税率表》;^{[4]111}二是为了刺激工商业发展,降低了营业税税率;三是扩大并规范了营业税的减免范围,使负担更加公平合理。随着西北战场的节

节胜利,新解放区不断扩大,为统一新老解放区的税收,边区于1949年7月对营业税,10月对货物税进行第五次修订,并于10月颁布了《陕甘宁边区印花税暂行条例》。^{[4]143-148}此次修订主要体现在:一是新老解放区实行统一税制;二是为保护工商业的发展,适当调整税率及减免范围和标准;三是将营业税的征收期由半年一征改为按季征收;四是在老解放区新开征印花税。

(三)培养了一支素质过硬的税收队伍

边区在健全税务机构,完善税收制度的同时,十分重视税务队伍的建设,造就了一支思想政治素质过硬,税收业务能力突出,具备艰苦奋斗和勇于牺牲精神的税收干部队伍。边区税收队伍的建设主要从以下几方面着手进行。

第一,充实干部数量,提升干部质量。1941年后,随着税收工作的不断加强,各级税务人员得到充实,干部数量迅速增加,但素质相对较低。1941年初,全区共有税务干部170人左右,8月份增至400余人,年底达到520人,其中文盲占60%以上。^{[5]275-276}因此,在稳定税务干部数量的基础上提升干部的素质,便成为当时边区税收工作的当务之急。为此,边区政府一方面从当时边区的主要学校调进一批知识分子进入税收队伍并任职重要岗位;另一方面大力加强对税务人员的培训工作。从1942年开始,税务干部经过几次精简,虽然数量有所减少,但素质却显著提高。到1943年10月,税务干部中文盲约占30%,小学程度者占55%,中学及大学程度者已占15%。^{[5]277}这样一来,税收干部数量不断充实,解放战争时期,边区税务干部的素质得到进一步提升,基本满足税收工作的需求。

第二,建立干部管理机构,健全干部管理制度。边区对各级税务干部实行垂直管理,由专门机构或专门人员负责。1941年4月,边区在税务总局内设立干部科,专门负责“办理审查、配备、教育、奖惩各级干部事宜”。^{[5]40}1942年10月精兵简政后,取消了专职干部科,指定由秘书室负责干部管理工作。各区、市、县税务局中也都指定专人办理此项工作。在加强干部管理机构建设的同时,边区制定了一系列针对税收干部管理的规章制度,主要有《陕甘宁边区税务人员移交规则》《陕甘宁边区税务人员奖

惩规则》《陕甘宁边区税务人员待遇及抚恤办法》等。^{[5]245,249,267}这样就从组织上和制度上保证了税务干部工作的正常进行。

第三,加大干部培训力度,提高思想业务素质。边区政府十分重视对税务干部的培训工作,以提高干部的政治思想水平与政策业务素质。培训的形式通常有三种:一是举办各种短期培训班,有计划有目的地培训在职干部;二是召开各种干部培训会,学习有关规定,统一思想认识,提高业务水平;三是规定严格的日常学习制度,要求干部每天都要对税收政策和税收法规学习一定时间。培训的内容主要包含思想教育、政策教育、业务教育三方面,且思想教育所占比例较大。如:在1943年绥德分局举办的税务干部培训班的课程计分中,思想教育占40%,政策教育和业务教育各占30%。^{[4]481}

三 边区税收管理的历史作用

边区的税收圆满地完成了历史使命,是促进边区经济社会发展的有力手段,为抗日战争和中国革命的胜利提供了强大的物质保障,奠定了新中国税收管理体系的坚强基石,是新时期我国税收改革发展的历史明镜。

(一)是促进边区经济社会发展的有力手段

边区正确处理了税收与经济的关系,确立“发展经济,保障供给”的财税总方针,制定了一系列保护和促进边区经济社会发展的税收政策。主要体现在:一是对农业生产给予税收鼓励。为了鼓励植棉,边区对新推广植棉地免征三年公粮。^[11]为奖励移民开荒种地,规定凡自愿移入边区居住并从事劳动生产的难民或贫民,“免纳二至五年之土地税”,“三年以内各种农产品及其副业之收入免征农业税”。^{[1]195}另外,边区在历次颁发的农业税条例中都有对因灾歉收地区的减免规定。免税政策调动了农民的生产积极性,极大地促进了边区农业的发展。如边区棉花的自给由1939年的1%上升到1944年的85%以上。^[12]二是对工业给予税收减免,对有利国计民生的工矿手工业以及军工、交通、国营企业、合作等事业的营业税依范围分别减免。税收减免政策直接推动了边区工业的发展,到解放战争胜利前,边区主要生活日用品已能全部自给,

有些产品已有出口。三是对商业和物质贸易实行税收保护,规定对边区必需品的进口采取低税和免税政策,对非必需品的进口则采取高税或限制进口政策,对边富余产品的出口则采取轻税或免税政策。这种政策有效地打破了敌人的封锁,较好地促进了边区商业的发展。可见,边区较好地运用了税收手段促进了边区经济社会的发展。

(二)为我国革命的胜利提供了强大的物质保障

陕甘宁边区是各革命根据地的总后方和中共中央所在地,党、政、军、学等脱产人员众多,财政开支压力巨大。因此,如何确保中共中央和边区的供给,便成为边区税收的根本任务。边区成立初期,坚持“争取外援,休养民力”的财税方针,财政收入主要依靠外援,税收所占比例不大。1937-1940年的财政收入中外援所占比例为平均72.33%,税收所占比例平均为16.16%。^{[13]75-77}1941年皖南事变以后,边区受到严密封锁,军饷完全停发,外援完全断绝,自然灾害不断,财政极度困难。为解决财政困境,边区在“发展经济、保障供给”总方针的指导下,采取了一系列措施:一是通过开展“大生产运动”来力争丰衣足食;二是通过加强税收建设来增加财政收入;三是通过实施“精兵简政”来减少财政支出。1941年后,税收成为边区财政的主要来源,1941-1945年,边区财政收入中税收所占比例平均为57.48%。^{[13]77-80}解放战争时期,战争由原来的游击战向大规模的运动战转变,军事需求不断加大,财政供给压力增加。为此,边区进一步加强了税收管理,税收收入不断增加,为革命战争提供了强大的物质保障。1946年,边区财政收入中税收所占比例高达99.63%。^{[4]77-80}

(三)奠定了新中国税收管理体系的坚强基石

边区的税收在性质和内容上属于新民主主义税收,但在领导阶级、主要政策和具体执行等多方面都蕴含着浓厚的社会主义气息。建国后我国社会主义税收在税务机构、税收制度和税务干部等诸多方面直接由边区税收体系过渡而来,边区税收为新中国税收体系的建立奠定了坚强基石。边区税收在完善的过程中,造就了一支思想政治过硬、懂得税收管理的干部队伍。他们经受过战火和艰苦

生活的锻炼,具备艰苦奋斗的精神;他们懂得人民税收的理论,积累了丰富的税收经验。建国后,这批干部中的许多优秀分子成为我国社会主义初期税收建设的领导干部和骨干力量。据统计,解放后,在中央和各大区的税收机关中,由原陕甘宁边区的税务干部担任正副局长的有财政部税务总局的李予昂、华东税务管理局的王南秋、中南税务管理局的林锦章、西南税务管理局的罗东明、西北税务管理局的石子珍、天津市税务局的李舟行等。^{[4]96}另外,西北区省、市一级税务局的正副局长,全部出自于边区的税务干部队伍。

(四)是新时期我国税收改革发展的历史明镜

边区的税收在其发展历程中积累了丰富的管理经验,创造了一系列精辟的税收政策,形成了许多重要的税收思想。如:坚持“发展经济,保障供给”的总方针;坚持“取之于民,用之于民”的税收政策;精兵简政和厉行节约的思想;税收工作必须为无产阶级政治服务,必须坚持走群众路线,必须合理调节各阶级和阶层的收入,必须坚持艰苦奋斗的精神等。这些经验、政策、思想无疑都是一面面珍贵的历史明镜,必将为我国新时期税收事业的改革与发展提供有益的历史借鉴和宝贵的思想指导。

综上所述,我们可以清晰地看出,在中国共产党的正确领导下,陕甘宁边区根据政治经济形势的变化,逐步建立起一套比较健全的税收管理体系,使得边区的税收在极其艰难的条件下不仅保证了抗日和中国革命战争的供给,而且促进了边区经济社会的发展,也为新中国社会主义税收体系的建立奠定了坚实的基础。当前,我国税收所面临的国内外政治经济形势同样十分严峻,因此,进一步挖掘

边区税收的管理思想和成功经验及某些教训,用于指导我国今天的财税改革和经济建设具有重要的现实意义,值得我们继续探索和研究。

参考文献:

- [1] 抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编:第6编[M]. 西安:陕西人民出版社,1981.
- [2] 毛泽东选集:3卷[M]. 北京:人民出版社,1991:892.
- [3] 中华苏维埃共和国税收史[M]. 南昌:江西人民出版社,2010:253.
- [4] 中国革命根据地工商税收史长编:陕甘宁边区部分[M]. 北京:中国财政经济出版社,1989.
- [5] 陕甘宁革命根据地工商税收史料选编:2册[M]. 西安:陕西人民出版社,1985.
- [6] 陕甘宁革命根据地工商税收史料选编:5册[M]. 西安:陕西人民出版社,1987:516.
- [7] 新中国农业税史料丛编:2册[M]. 北京:中国财政经济出版社,1987:12-14.
- [8] 陕甘宁边区政府文件选编:8辑[M]. 北京:档案出版社,1988:218,223.
- [9] 陕甘宁革命根据地史料选辑:3辑[M]. 兰州:甘肃人民出版社,1983:416-420.
- [10] 陕甘宁革命根据地史料选辑:2辑[M]. 兰州:甘肃人民出版社,1982:202-264.
- [11] 抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编:2编[M]. 西安:陕西人民出版社,1981:610.
- [12] 阎庆生. 抗战时期陕甘宁边区的推广植棉[J]. 甘肃高师学报,1998(2).
- [13] 陕甘宁革命根据地工商税收史料选编:7册[M]. 陕西:陕西人民出版社,1987.

责任编辑:骆晓会