



顾准的上海「税月」

1948年，中共中央从五大老解放区抽调富有城市管理经验的各级干部5.3万名，配备整套班子随军南下，在新解放区进行接管、开辟工作，这就是著名的“南下干部”。

其中，华东局抽调了近2000名财经干部，代号为“青州支队”，接管上海财经各部。

这中间，顾准（南下前任山东省财政厅厅长）带领的青州支队的部分干部负责接管上海财税系统，顾准出任上海市财政局局长兼税务局局长。他提出并实践自己的税收主张，为新中国成立后上海的财税工作作出了突出贡献。



顾准担任上海税务局局长时签署的信函

□施永庆

“南下干部”接管上海税务机构

接管上海的首要任务是让面临崩溃的上海经济迅速恢复稳定。

自1949年2月至9月，上海市军管会财政经济接管委员会完成了对税务机构的初步接管，旧征税机构包括国民政府财政部驻上海直接税局、国民政府财政部驻上海货物税局和上海市财政局地方税部门。这一时期基本沿用国民政府时期的旧机构、旧人员、旧税制和税收程序，清点、验收民国时期旧账，核对纳库数额。1949年10月至1950年1月全国财经统一，再到3月直接税局、货物税局和财政局地方税部门合并办公。

1950年3月至7月，为上海税务机关的过渡时期，市政府成立检查室，设秘书科、案件科、检查组，代行税务机构职权。直到1950年7月上海市人民政府税务局正式成立。为履行统一管理全市税收工作的职能，机构实行首长负责制，将全局划分为市局、区局、稽征组三级。市局为领导全市税收工作的核心机构；区局本质为稽征组织，对市局负责，受市局管辖；稽征组是征收工作的基本业务单位，受上海市人民政府的领导与监督。这一征管体制，基本延用至今天。

至1952年底，国家税务总局裁撤旧税，开征所得税、营业税、地方税等新税种，上海税务机构也根据新增税种对局内设置进行相应变动。

在军管会代表顾准、谢祝柯和朱如言接收上海旧征税机构时，发生了一件让人感叹不已的事。1949年5月27日，原国民党上海政府财政局局长汪维恒以“投诚”形式率员交接。交接时汪维恒私下里告诉顾准，他是1924年入党的中共地下党员。顾准大喜，立即与上海市副市长潘汉年联系确认了身份。在交接仪式上，顾准与汪维恒上演了拥有国民党少将军衔的国民党财政局长向解放军军代表交接的“双簧”，迅速将税务征收工作推向正轨。后者身份解密后，被任命为新上海的直接税局副局长（后改任上海市地政局局长、房地局局长），成为他的亲密战友和得力助手，专门协助顾准开展工作，与之共同撑起了上海这一新中国“半壁江山”的经济命脉。

另外要说的是，在接管上海期间，顾准与李士英（时任上海市公安局局长，南下前任山东省公安总局长）套红署名发布的征税公告最多，前者不停地照章征税，确保新政权所需；后者建立人民公安机关，整顿社会秩序，大力打击各种黑恶势力，确保新政权稳定。巧的是，这两位都是山东南下干部。

多措并举谋税收

上海作为新中国经济中心，当时面临着严峻的形势。一方面要和敌人的封锁、轰炸和社会上猖獗一时的黄金、银元等投机活动作坚决斗争，另一方面要从财政上支持尚未

完成的全国解放事业。陈毅市长语重心长地对顾准说：新中国急需用钱啊！为更好地完成财政税收任务，顾准采取了一系列措施稳定了上海的税收征管局面。

首先是大胆使用原旧政府机关人员。1949年5月至1950年7月，上海市人民政府税务局成立前，顾准按照上海市军事管制委员会“实事求是，稳步前进”的方案要求，接管各项旧征税机构。新局创立之初，最棘手的问题就是人员问题。除了300余名南下军管干部之外，顾准根据中共上海市委关于政府机关妥善安置被裁减旧人员的要求，大胆起用业务能力较强的旧人员589人。这些人员均为原旧机构中能力较强人员，包括被认为是“资产阶级”的执业会计师，他们对税务工作十分精通，从而能迅速打开税务征收局面。

其次，大力组建基层税务组织。1950年7月上海市人民政府税务局正式成立后，顾准大力发展基层税务组织，形成一个相对完备的税务管理和稽征网络。截至1950年底，连续设立了30个区分局和173个稽征组（各分局下设92个稽征组）、1个稽核处和1个稽查队；1951年，稽征组增至189个，并确立了专户分段的管理体制。专户分管，即是后来税务专员的前身。

除基本沿用原有税法、税种作为税收依据外，顾准还大胆采纳直接税、临时税的税收方法：“自报实交，轻税重罚”。这种税收方法给正在复苏的私营工商业创造了宽松的经营条件，在共产党新的税务人员不熟悉业务的情况下，也可以马上开展工作。如果说“轻税”是红脸，“重罚”就是黑脸。在对待资本家方面，由税务人员到厂家去查账，查出问题后从严从重进行罚款。这一方法在完成中央财经委下达的要求在1950年3月征收“3000亿以上公债和税收”任务时起到了突出作用。

最能显示顾准前瞻性眼光的，是他提出“查账征税”的方法。在之前解放石家庄、济南等大中城市后，税款征收一般采用“民主评议”的方法。即依据税务机关的走访调查，事先估计出税额，再与私营工商户开会协商，通过“民主”的方式确定税额。顾准明确反对在上海实行这种方法，他认为，要是照搬到上海，“可能出现的就是两种结果：一是征税实额低于税法规定的税率，这会使资产阶级资本家占尽便宜；二是征税数额高于税法规定的税率，这就变成了一种不够严谨的‘摊派’……”

顾准从上海大型工商业一般均采用比较健全的现代会计制度的实际出发，采用“自报、查账、店员协税”的方法，后来又成立了由上海立信会计师事务所高级会计出任的“特约查账员”队伍，针对重点商户进行“专户专管”。他将所有税户分为三类：一、账册齐全的工商业大户；二、账册齐全的中小企业；三、没有账册的个体户、夫妻店。第一类由市税务局稽核处专管查账，第二类由区县分局专管查账，第三类则不查账，只收定期定额的工商税。由于新办法科学公正，一出台便受到企业的欢迎。在陈毅的力挺下，

上海全面推行顾准的征税方案，收入激增。

现在看来，顾准诸多的征税方法其实是现代化税收手段的先声，如税源普查、纳税申报、专户专管、重点税源管理、“征管查”三分离、协税护税等，在顾准时代已经展现出雏形，对现代税收管理体制有着直接的影响。

由于政策方法正确，顾准在上海税务系统执政期间，战胜了各种艰难困苦，取得了巨大的成绩。自1949年10月起，上海财政收支便取得了平衡。1950—1952年地方财政收入为50890万元，税收实绩也稳步提高。入库税金不仅为市政府缓解了资金困难，也极大地支持了全国经济建设。据统计报表反映，1950年上海的税收额已占全国税收总额的22%，是全国交税最大户。

税收手段收回著名建筑

顾准还通过税收手段回收了上海原租界地区的著名建筑，展示了新生政权的税收智慧，在税收史上写下了浓重的一笔。

1943年，原上海租界地皮回收后，国民党虽然对租界的外国建筑开征地价税，但畏惧欧美帝国主义，制定税额不但低，还经常减免，这块税收实际上处于流失状态。1949年7月23日，上海市政府发布《1949年下期征收地价税暂行办法》，由土地所有权人负担，税率按临时标准地价7.5‰征收。之后，顾准与汪维恒联手，对租界黄金地段上的外国建筑按新拟标准，对私有土地估价后从重征收地价税。

汪维恒时任上海市地政局局长。在坚持地下斗争、迎接上海解放时，做了大量准备工作。他多方阻止巨额的财政资金流失，为新政权立下了大功。他安全封存了大量的日伪档案，其中一套《征收房捐依据图》标出了上海市区每条街巷，每栋房屋面积、结构的详细图表，数据体量庞大，详细周全，是上海数十年来房屋建筑数据的积累，若丢失，数百名测绘员花几年时间也难以重新制作。汪维恒充分利用自己对上海情况熟悉的长处，在加强土地管理、清理土地积案、进行土地登记、整顿地价方面作了大量工作，为顾准税务决策做出了巨大帮助。

上海滩的外国建筑当时大多是所谓“社会上层”灯红酒绿的豪华场所，由于时局动荡，其“顾客”大都逃奔海外，经营低迷，入不敷出，新规定的出台让外国产权人一时间无法缴纳黄金地段的地价税及巨额滞纳金。为此，驻沪外商纷纷向本国政府告急。英国内阁专门开会研究对策后，却无计可施，承认开征地价税是一个主权国家的自治行为。驻沪外商面对天价税单，只好将各自的豪华建筑折价抵缴欠税，而后悄悄溜走。这些建筑主要有：跑马厅（今人民广场）、跑狗场（今文化广场）、哈同花园（今上海展览馆）、华懋饭店（今锦江饭店）、法国总会（今花园酒店）、沙逊大楼（今和平饭店）等。

就这样，顾准巧妙地以税收手段大长国人志气，这种方法随后很快被推广到各大城市。

编辑:向平 美编:陈明丽

敢于有梦，
勇于追梦
实现中华民族的伟大复兴

“讲文明 树新风”公益广告