

《关于惩治贪污浪费行为》是中国共产党历史上第一部反贪污量刑标准法令。上述纲要、条例、法令保障了中国共产党历史上第一次大规模的反腐倡廉运动有章可循、有法可依，避免了量刑不当和反腐运动扩大化的问题，保障了苏区惩腐肃贪运动的健康开展。惩腐肃贪斗争不仅纯洁了革命队伍、震慑了腐败分子，也使苏区群众更加扬眉吐气，斗志旺盛。

三、启示与思考

一是反腐败斗争必须严惩小官巨贪。村苏维埃政府主席谢步升小官巨贪案件启示我们，“官小胆大，权力集中”的贪腐小官好比“苍蝇”，虽小但整日“飞”在群众身边，让群众深受其害，腐蚀党的执政根基，“硕鼠虽小，其害如虎”。所以，反腐败斗争必须坚持“老虎”、“苍蝇”一起打，查处大案要案的同时，必须严厉惩治小官巨贪。

二是反腐败斗争必须发挥群众作用。依靠人民群众揭发谢步升、唐仁达等苏区贪腐案件的历史启示我们，人民群众对腐败看得最清楚、对腐败最痛恨、反腐决心最彻底、反腐态度最明确、反腐立场最坚定。因此，反腐败斗争必须依靠人民群众，必须切实解决群众反映强烈的热点、焦点和难点问题，以实际效果取信于民，充分发挥人民群众的积极作用。

三是反腐败斗争必须重视制度建设。不能否定包括道德在内的非正式制度在反腐败斗争中的作用，但《关于惩治贪污浪费行为》和苏区惩腐肃贪运动的历史启示我们，必须从源头上预防和惩治腐败；必须建立、维系和执行一套正式制度，提高反腐制度的执行力；必须坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力。

（作者单位：中共北京市委党史研究室 北京 100044）

20世纪50年代初

我国税制立法的进程及思考

田侠

新中国成立初期，中国共产党面临繁重的社会改革、抗美援朝、恢复遭受严重破坏的国民经济等重大历史任务，国家财政支出浩大，面临入不敷出的困难。同时，由于老区农民负担重、新区农业税收尚未步入正轨和城市税收难以掌控的状况，税收收入增长缓慢。为拓宽税源，1950年1月30日，中央人民政府政务院发布《关于统一全国税政的决定》的通告，并附发了《全国税政实施要则》《工商业税暂行条例》《货物税暂行条例》，实行全国统一的多种税、多次征的复合税制。全国税收立法权由中央人民政府政务院统一行使，任何地区或部门都不得变更、自定。这一税制为新中国成立之初革命战争供给、生产恢复与发展发挥了巨大的保障与推动作用。但随着经济的发展，复合税制的消极作用日益显露出来，主要是各税重复，零星分散，手续繁琐，税制改革日益呈现其迫切性和重要性。

一、修正旧税制

旧税制制定时，国家对还很薄弱的国营和合作社经济作了优惠的特殊规定，即对国营商业和合作社商业内部调拨不征税。后来，这一征税方式造成一些私营企业采取产销直接见面的方法以偷逃批发环节营业税，造成税收流失。到1952年下半年，为迎接国家大规模经济建设，财政亟需增加税收。针对“五反”运动中发现的私营企业偷税漏税现象，要求漏税的私营企业补交税款，偷税的要罚。但这一措施又从另一方面使一些私营企业产生消极情绪，甚至怠工或躺倒不干。如果再过多增加税收，私营企业将面临倒闭的危险，财政支出的困难也将更大。

为保护税源，1952年9月，财政部准备修正税制，并针对这个问题召开了各大区财政部长会议和第四次全国税务会议。根据几次会议讨论的意见，提出修正税制的具体方案。12月26日，政务院第164次政务会议批准了这个方案。这一修正方案主要考虑两点：一是合作社的发展，不能单靠优待，主要应靠改善其经营，加强经济核算制。因此，取消合作社的许多优待，使其和国营企业、私营企业在纳税上待遇一样。二是改变国营商业部门依靠国家贷款收购等优待规定，使国营企业、合作社和私营企业在纳税待遇上一样。如此，督促国营企业和合作社加强经营管理，谋求发展。随后，财经部门又向工商联负责人及工商界知名人士征求意见。31日，《人民日报》刊登《关于税制若干修正及实行日期的通告》，并发表了题为《努力推行修正了的税制》的社论和《全国工商联筹委会拥护修正税制》的报道。

二、新税制颁布实施后引起的主要问题及其调整

修正的税制公布后，在社会上引起强烈反响。1953年元旦刚过，关于新税制的疑问便铺天盖地而来，有些人认为新税制不应该在国营企业和私营企业之间划等号。如果这样，社会主义的国营企业就不能得到鼓励发展，而资本家的企业从新税制中得到了鼓励会更加得意忘形，形成实现社会主义的障碍。更有人提出，新税制公私一律纳税，不是一个

税制问题，而是牵扯到我们党提倡什么，反对什么的问题。山东分局联名给中央写信，提出新税制执行后引起了物价波动、抢购商品、私商观望、思想混乱等。北京市委也写信给中央，反映北京的商店出现了抢购风潮。1月15日，毛泽东关注询问新税制局势。新税制主要存在两个方面的问题。

一是简单变更纳税环节，造成税收流失。当时批发商中私商经营的比重还很大，而把在流通环节难以收上来的工业品的批发营业税转移到工厂征，批发商得以免税，这就打击了国营商业和一些内地工业；税制执行过程中，由于私营商业往往是批发兼零售，两者难以划分，加上工厂出厂价没有及时调整，也在一定程度上让私营批发商逃税漏税。

二是“公私一律平等纳税”一定程度上脱离了社会实际问题。首先，在过渡时期，国营商业和私营商业性质不同，当时国营商业的全部利润要上缴，私营商业只向国家缴所得税。这就决定了国营商业不仅是国家经济主体，而且发挥着重要的维持生产、稳定市场的作用。“对国营商业、合作社商业和私营商业提出‘公私一律’，看起来好像是很公平合理，实际上是不公平的，因此，‘公私一律’的提法是错误的”。对国营商业、合作社商业和私营商业简单提出“公私一律”，尚不能切合征税对象实际状况。其次，新税制急于出台，太过于匆忙。为了赶在元旦前一天公布实施新税制，以便在春节前一个半月的旺季多收些税，没有完全顾及到税收工作的复杂情况。最后，修正税制中将公私关系简单概括为“公私一律平等纳税”，在社会上造成了原来没有预料到的物价上涨和思想混乱。

为解决新税制带来的新问题，中央进一步调整新税制。1953年3月10日，中共中央发出《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定（草案）》，对税收从立法机制上予以进一步明确。6月至8月，中央召开全国财经会议，中心问题是讨论和解决新税制方案。在贯彻中央“保证税收，简化税制”的政策下，对原工商税制作了比较符合实际的调整。即秉持公私企业区别对待，简繁不同的原则，对合作社经济实行多项减免税政策，以壮大社会主义经

《陈云文选》第2卷，人民出版社1995年版，第199页。

济力量,改造私营经济。调整后的税制贯彻了过渡时期总路线,对发展国民经济、进一步扶助合作经济、改造私营经济和保证国家财政收入起到积极作用。

三、新税制立法进程的几点思考

立法是现代国家管理的重大政治活动,是国家权力存在和行使的法的根据,涉及到国家政治生活和社会生活的各个方面。中国共产党执政后,在立法活动中起到关键的领导作用。新中国成立初期,旧法废除,新法数量极少,立法程序、立法范围、立法权限、立法主体及相互关系等尚未确立,新税制问题在很大程度上缘于立法条件的局限。但反观过去,新税制立法进程至少促使我们进行如下思考:

一是充分认识税法的重要性及其在法律体系中的重要地位。税收是国家财政收入的主要来源和权力保障,关乎每一位纳税人的切身利益。税收的强制性、无偿性和固定性等特点决定了税制决策的全局性和经济利益主体对税收立法的敏感性。正如法国空想社会主义者圣西门讲道:“在任何一个国家里,规定财产的法 and 使财产受到尊重的法都是根本法;社会的存在取决于所有权的保存,因而需要有规定所有权的法律;规定国家预算的法律,是一切法律中最重要的法律。”税收作为维系国家公共服务得以正常运行的经济保障,税收立法则是一项普遍性的法律,在国家法律体系中居于基础法的重要地位。所以,税收立法及税制改革要充分考虑到复杂的政治社会条件及其对国家经济社会可能产生的重大影响。

二是科学界定立法权限,落实税收法定原则。新中国成立初期的新税制问题,促使以毛泽东为核心的党中央领导集体充分认识到税法于国计民生的重大意义。1954年第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《宪法》第102条规定:“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”确立了税收法定原则。改革开放初期,考虑到税收立法面临的错综复杂情况,全国人大及其常委会依据《宪法》第89条关于全国人大及其常委会可以授予国务院其他职权的规定,于1985年出台《全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》,授权国务院可以根据

《宪法》,在同相关法律和全国人民代表大会及其常务委员会有关决定的基本原则不相抵触的前提下,制定暂行的税收规定或者条例。随着社会主义市场经济的发展和中国特色社会主义法律体系的逐步形成,我国税收制度基本建立并日趋完善。党的十八届三中全会将“落实税收法定原则”列为一项重要改革任务。2015年3月15日,第十二届全国人民代表大会第三次会议审议通过《中华人民共和国立法法修正案(草案)》。其中一个重要内容就是对税收法定原则作出明确规定,“以后凡是开征新税的,要由全国人大及其常委会制定税收法律;凡是要对现行税收条例进行修改的,一般都要上升为法律;其他的税收条例,要区别轻重缓急,逐步地上升为法律”。将税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度,列为只能制定法律的事项,更加明确了全国人大常委会的税收专属立法权。这是我国税收立法史上具有里程碑式的改革,使税收立法走向更加成熟的状态。

三是强化党领导立法。基于税收在经济社会中的重要地位和作用,面对新中国成立初期复杂的经济、政治形势,要充分发挥中国共产党对税收立法的领导作用。即在党的领导下,广泛征求意见,明确立法权限,将国家的财政需要同经济社会的要求与立法活动联系起来,使税收立法体现党的领导与人民意志的一致性。以毛泽东为核心的党中央吸取新税制修订过程中的经验教训,从执政的角度逐步意识到党必须重视立法、领导立法,并为1954年《宪法》的制定及关于国家基本政权机构的设置作了准备,为党领导立法基本格局的形成奠定了基础。党的十八届四中全会提出的“加强党对立法工作的领导,完善党对立法工作中重大问题决策的程序”,正是对党领导立法命题的最新阐释。

(作者单位:中共北京市委党史研究室 北京100044)

《圣西门选集》第2卷,商务印书馆1985年版,第191-193页。

2015年3月4日,十二届全国人大三次会议举行新闻发布会,大会新闻发言人傅莹回答中外记者的提问。