



磊落

从税30年知行集

春犁



黄柱



暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS



磊落

从税  
80  
年知行集

春犁



黄桂祥  
著



暨南大学出版社  
JINAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

磊落春犁：从税 30 年知行集/黄桂祥著. —广州：暨南大学出版社，2012. 12  
ISBN 978 - 7 - 5668 - 0382 - 5

I. ①磊… II. ①黄… III. ①税收管理—中国—文集 IV. ①F812. 42 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 254366 号

出版发行：暨南大学出版社

---

地 址：中国广州暨南大学

电 话：总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真：(8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编：510630

网 址：<http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

---

排 版：广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷：佛山市浩文彩色印刷有限公司

---

开 本：787mm × 960mm 1/16

印 张：23

字 数：325 千

版 次：2012 年 12 月第 1 版

印 次：2012 年 12 月第 1 次

---

定 价：46.00 元

---

(暨大版图书如有印装质量问题，请与出版社总编室联系调换)



黄桂祥，广东曲江人，先后在乡、县、市、省税务部门工作，现任广东省地方税务局纳税服务处处长；兼任中国国际税收研究会学术委员，广东省政府专家库成员，华南师范大学、广东商学院客座教授，广东省注册税务师协会领导小组成员；2012 年荣获首届“感动广东地税 10 位人物”称号。

# 序

## 平凡中出奇的坚韧者

黄桂祥同志从税 30 年之大作集成《磊落春犁：从税 30 年知行集》即将付梓出版。前几天拜读了书稿，深受感动和启发，为桂祥在平凡的工作中孜孜以求的精神所折服，写下以下文字，以为序。

我和桂祥相识于 20 世纪 90 年代初，至今已逾 20 年时光。当时我刚到广东商学院任教，他正在广东省税务局任事，因时常在一起探讨税务问题，故很快就熟络起来。期间一起参与课题调研，合作编写税制改革宣传资料，共同出版著作。深感桂祥对税收事业的执着追求，并佩服其对税收科研工作的浓厚兴趣和求真精神。2000 年以前，我校与财政部科研所联合培训硕士研究生，桂祥同志积极报名，成为其中一名认真的学习者。现在他是我校财政税务学院的客座教授和财政学科点的硕士研究生合作导师，彼此交情清怡积厚，于公于私甚是理解和信任。当他提出要我为此书作序时，我爽快地答应下来。

可能是时代的包容与造化，也可能是时代的激发，熟悉桂祥的人都知道他有两个明显特点：一是为人热情而有原则。他敏捷有思，不避锋镝勇于承担，大家都喜欢和他走在一起；但又畏其做事“死板”、言语爽直不留情面，似乎是集合多因的矛盾体。的确，作为一个出自基层、不攀不倚而兼有学者气节的公务员，他有着与人不同的阅历背景，他常常思考过去、现在和未来，却选择孤身前行，在艰涩中秉持着 20 世纪 60 年代众多同龄人的共性：传承、忍辱、担当、敬业乐群，却始终清醒不被时势俗化，保持正直向上的珍贵品质，殊属不易。二是勤于耕读。不管多忙，也不管在哪个岗位，他都不忘业

务，尊重知识，不丢“笔头”。这源于他对税收事业的透彻认识，“税务部门主要是政策技术部门，离开专业知识就等于失去灵魂”——他曾在研究生辅导课上认真阐释自己这一观点。尊重专业知识而又勤于笔耕，这对公务员看似是基本要求，但现实中两者结合仍属不易，能写成文章公开发表，且屡屡得奖更为难得。

20 世纪 90 年代初开始，我就经常和他一起承担课题，编写教材、开展培训等，他虽学历不高却不畏难题，不讲得失毫无怨言，常常是完成了主题任务后，又延伸了后发课题，感觉总是雷厉风行，消化力很强，在工作和研究中逐步成长起来。1994 年全国实行计划、金融、财税、投资等综合性改革，波澜壮阔。我们置身于税制改革浪潮中，他恰好被抽调到“税改办”工作，除完成收发电文、上传下达的任务外，也和我们院校老师一起学习、解读、培训，共同参与这场广泛、深刻的税改新政之中。在他的动议下，我们合作编写并在香港中华书局正式出版了《中国税制实务指南》一书，成为当年在香港乃至海外华人地区最早出版、发行的中国税改热销书籍。现在回忆起来，许多细节仍历历在目。诸如此类耕读之事还有许多，其中的艰辛与智慧，相信读了这本书的读者都会感同身受。

手上这本书稿归集了他参加税收工作 30 年来的部分论文，厚厚一本，涉及税收领域的方方面面，但又不同于一般的论文汇集，它以实证研究为主，以编年史的方式归属为“税政研论”、“数据兴税”、“征管纵横”、“贵当服务”、“社保新论”5 个专题，外加“临窗小议”精巧斯文，文实论畅，版式连贯。文如其人，志立朝晨。早在大学读书期间，他就在省级专业刊物发表论述性文章，如全书首篇“税收原则论的概述及其意义分析”，一个 20 多岁的年轻人就已关注国家治税理财与恤民固本之事，在同龄人看来枯燥陈旧的故作中，寻找英国工业革命早期亚当·斯密首倡的“平等、确实、便利和最少征收费”的四项税收原则，并与改革开放的中国税收管理联系起来，探讨其现实与普世意义，可窥见其不凡胸怀与宽大视野。尽管早期文章有些单薄稚嫩，但这种放眼中外的视角，对其后来“知行”守道不无影响。

诚然，桂祥秉笔做人的可贵在于创新、超前和身体力行，他始终保持将文案转化为成果的果敢与热情，这在书中俯拾皆是。如“税政研论”中《对居民储蓄存款和债券利息课税》一文，于1993年公开发表在金融刊物上，为此他做了大量原始调研工作，站在运用税收“削富济贫”、调整国民收入分配格局的角度，提出了详细、可供操作的政策建议，6年后（1999年）国家正式恢复征收利息税，应验了他在文中的预期。从利息税的存废之争和演进历程看，这篇文章无疑是超前、中肯的，其成熟的观点和分析方法至今仍有意义；在“数据兴税”中《关于税银库企一体化若干问题的认识》一文，源于他在佛山市地税局工作的实践，详尽回答了在全国首创“税银库企一体化”工程的业务、技术、管理和法律等一系列重大问题，并对未来一体化模式的选择进行了很有见地的探讨，是一篇值得阅读的实证专论；值得提到的是，在“征管纵横”、“社保新论”专题中，有论及税收征管模式、房地产业税收管理和我国社保费征缴体制改革的“热点”、“难点”文章，每一篇都是他直面经济税收运行的精心力作，其超前、敏捷的特征，往往成为全省乃至全国最早探文，难怪一经刊载多得好评获奖。

更难得的是，他不但能文善章、概括纷繁，而且善于立足自身岗位，发挥协同统筹作用，形成使设想落地的执行力。如“税银库企一体化”设想、办税员制度的建议、整合全省纳税服务的思路等，都在他的争取和坚持下将障碍变通途，将争议变统一，将蓝图变现实，一再佐证了不少领导对他敬业爱岗，想干事、能干事、干成事的评誉；我的许多与他共事的学生也常常在私下称赞他的执行力和铁人作风。正是这种诚实无巧的精神使平凡出奇、岁月生辉，这是事业和时代的共同需要！桂祥正值年富力强，尽管他有困难和不足，但完全可以期待他在前期历练与积累的基础上，跨领域地应用专业知识，奉献更多“知行”皆碑的大作。

于海峰

2012年12月9日

（作者系广东商学院副校长，教授、博士生导师）

## 自序

### 故将胸中磊落事 写作卅载知与行

20 世纪 80 年代初，17 岁的我考入曲江县财税局，后经上大学、入党提干、选调省城，从乡村到城市，从基层到机关，似乎高飞远离了泥土。其实落地生根，再怎么飞，我骨子里、气韵里也不离草根之本。草根出身，干的就是力气活。尽管在机关坐班，但伏案牍劳亦如使牛犁耙，少一点力气都纸墨不张、泥土不翻。几十年了，我算弄明白一个道理，所谓比涵养、比水平，实际是比耐性、比体力，比爹妈给的身子骨，别人都睡着了我还能干，就可能多挣一分。同读一本书，哪有多少捷径、智慧可言。

一个进城拼力气的人，要将过去 30 年的零散文稿结集出版，不说自谦的话，内心还是惶恐有余的。“文章千古事”，能著述成册者，就不是一般的农民工体力活了，而是得了营养栽培，又经修剪而得的果实。尽管书中每一篇文章都是用心而为，都是用体力、汗水拼出来的，但恰如稼穡杂存虫虻，谈不上什么佳作，更谈不上什么创造性，敝帚自珍而已。当然也不会要求二三十年前没有电脑、没有网络、更没有搜索工具，用复写纸复写出来的文章能让年轻一代接受。时代在发展，读者素质在提高，应当有新的更符合当下人阅读的东西。但是不管时代怎样变迁、社会如何转型，总有一些相同出处和相通心愿把不同读者联系起来。

30 多年过去“弹指一挥间”。尽管岗位职责经常变动，但我对税收与社会、现状和未来的思考不曾停止，在公务繁忙之余，习惯把有关“闻思修”记录下来，林林总总近百万字，算是勤耕乐种没有忘本。在出版社编辑好友

的“蛊惑”下，我整理出了其中数十篇已经发表的文稿，以专题形式结合编年史体例结集成册，大致分为税政研论、数据兴税、征管纵横、贵当服务、社保新论、临窗小议6个专题。其中有些文章是十几、二十年前得广东改革开放的先机，我不避微身大胆站在基层和纳税人的角度，就相关房地产业税收、证券、利息课税、社保费征缴、税银库企一体化等进行实证研究，提出了一些完善税收政策、减轻基层负担的可操作对策措施，这在当时国内税收研究领域算是有前瞻意义的。更重要的是上述研究成果大部分已转化为政策或规范性文本，成为影响经济税收的直接因素，实现了为文为谋为谏的价值，力气活换来了文字功。当然，书中有不少文稿囿于当时条件和个人见地，今天看来确有这样那样的不足，但对于身处改革开放、建立市场经济、中华民族复兴激荡历程的亲历者和见证者而言，这些多少“沾边”的文字自有其存续的意义，故在选收时，除少数略有修饰以便阅读外都不作改动，是真实的个人史料记录，也以此表达我对过去时光的诚意和接受现在与未来对我“知行”的拷问。

整理这本书的另一个初衷是为耕读生活注脚。每一个人都是一个世界，但在社会或体制墙垣面前个体世界往往弱小无助，唯有读书写字才可自由自己，并在展放中找到精神家园。尽管苦累相伴，前方迷茫，但其中苦撑的人都知道，唯有珍惜和把握这份自由，才能内向自己、外取能量，蕴含抒怀的生命力，才能修持笃性，把勤勉当习惯，满山草木文字香。

本书取名为“磊落春犁：从税30年知行集”，所谓磊落，即从税数十年，我遵天命不敢怠慢藏私，始终俯仰天地，兢兢业业，靠力气吃饭；春犁则是经常呈现我脑海的一幅童年画面，粤岭青色，耕牛奋蹄，人烟阡陌；而知与行，是我的人生信条，耕读自勉，知行合一，有为有位，人生在不懈努力中升华。

是为自序。

黄桂祥  
2012年11月

# 目 录

|                  |     |
|------------------|-----|
| 序：平凡中出奇的坚韧者（于海峰） | 001 |
|------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 自序：故将胸中磊落事 写作卅载知与行 | 001 |
|--------------------|-----|

## 第一编 税政研论

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 税收原则论的概述及其意义分析        | 002 |
| 完善营业税几个现行政策问题         | 009 |
| 对居民储蓄存款和债券利息课税        |     |
| ——一项有利于调整国民收入分配格局的措施  | 014 |
| 税收让渡理论研究              | 022 |
| 要避免税制设计上的误区           | 043 |
| 关于税法通则立法问题的几点认识       | 045 |
| 社会主义新农村建设有关问题与税收政策研究  | 053 |
| 鼓励兼顾规范 完善企业跨境并购重组税收政策 | 086 |

## 第二编 数据兴税

|                  |     |
|------------------|-----|
| 关于税银库企一体化若干问题的认识 | 102 |
| 数字化税收征管问题研究      | 112 |

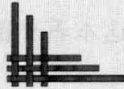
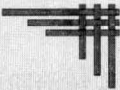
|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 以数据管税为主题 创新业务流程和机构职能的研究               | 125 |
| 以制度创新推动信息化持续发展                        | 141 |
| <br><b>第三编 征管纵横</b>                   |     |
| 曲江县税收征管改革情况调查和改进的建议                   | 146 |
| 税收征管改革的困境与出路                          | 151 |
| 广东省企业办税员制度的改革设想                       | 159 |
| 期货市场及其税收问题初探                          | 163 |
| 当前房地产业税收管理若干问题与建议                     | 172 |
| “稳征”时期的快思维                            | 178 |
| 转轨时期我国税收征收成本特点的多视角分析<br>——以南方某省数据分析为例 | 180 |
| 金融危机中组织收入和优化服务的意见与建议                  | 192 |
| 社会经济转型时期税收征管模式特征、挑战及展望                | 196 |
| <br><b>第四编 贵当服务</b>                   |     |
| 纳税人关注的热点问题与工作思考                       | 212 |
| 整合全省地税纳税服务资源的五个思路                     | 223 |
| 广东地税 12366 建设模式的意见和建议                 | 231 |
| 先行先试，推动珠三角地区一体化纳税服务                   | 237 |
| 明确目标 统一规范 努力推进办税服务厅建设                 | 240 |
| 优化机构职能 创新服务方式 不断提高纳税人满意度              | 249 |
| 用心沟通 服务为民<br>——纳税服务平台建设与咨询投诉热点问题分析    | 254 |
| <br><b>第五编 社保新论</b>                   |     |
| 我国过渡时期社保费征缴管理体制调研报告                   | 282 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 新农村建设中社会保障和农业保险两大问题的财税对策 | 311 |
| 中国农民工相关的社会保障问题           | 326 |
| <b>第六编 临窗小议</b>          |     |
| 持桨两边渡 奋力看十年              | 334 |
| 带好队 收好税 服好务              | 336 |
| 锻造先进性的地税精神               | 338 |
| 靠管理和落实推进新时期各项改革          | 340 |
| “两税合并”我们看到了什么            | 342 |
| 物价牵着税收走                  | 344 |
| 解放思想 融入大局                | 346 |
| 济通百旺 敬业乐群                |     |
| ——与佛山地税共勉                | 350 |
| <b>后 记</b>               | 353 |

# 第一编 税政研论



每一轮税制改革都在新的社会条件下体现一定的社会价值取向，但不论是所得税改革、流转税改革或者是整个财税体制改革，都必须遵循税收管理的规律，摆正税收收入功能与调节功能的位置，避免追求多目标而导致思路左右摇摆，从而脱离实际，导致税制过分复杂化。



## 税收原则论的概述及其意义分析<sup>\*</sup>

税收制度体现统治阶级的意志，规定国家与纳税人之间的征纳关系。因此，它的建立需要遵循一定的指导原则。尽管西方资产阶级经济学家（如 17 世纪英国古典学派的威廉·配第等）早已提出不少税收原则理论，但是，资本主义国家税制的建立，一直把古典经济学创始人亚当·斯密所倡言的租税四原则奉为法度。后来，社会政策学派的杰出代表瓦格纳又提出了税收十大原则。这为资本主义国家制定财政税收政策提供了理论依据。

亚当·斯密于 1776 年出版的《国民财富的性质和原因研究》（简称《国富论》），在西方被视为与马克思的《资本论》、凯恩斯的《就业利息和货币通论》齐名的三根政治经济学理论的擎天柱。在《国富论》这本著作的第五篇中，亚当·斯密列举了四项税收原则：

（1）平等的原则。臣民应尽其力资助政府，即尽可能依其在国家保护之下所获得收入的比例作出分担。所谓赋税的平等与不平等，就看对这种原则是尊重还是忽视。

（2）确实的原则。各人应纳的税收不得任意变更，交纳的方式、依据以及应纳多少，均须使纳税人与其他每一个人易于明白了解，以免税吏借机加重赋税或借词敲诈勒索。

---

<sup>\*</sup> 本文载 1986 年《广东税务增刊》。

(3) 便利的原则。各税须于纳税人最便利的时期以最便利的交纳方法进行征收。

(4) 最少征收费原则。一切赋税须使人民所付出的尽可能等于国家所收取的，即征收费用应该最少。

可见，这是简明、温和的财政原则，税收中各有关经济和社会的原则并未得到充实与发展。亚当·斯密生逢英国的工业革命早期，当时的欧洲，社会契约说思潮、利己主义及自由放任经济学说风靡一时。《国富论》亦顺乎时代思潮，以经济自由主义为指导思想，从经济领域和财政领域出发，反对封建制度，反对重商主义经济和财政政策，成功地从理论上为资本主义的发展铺平了道路。他认为君主、官吏、军人等的劳动是非生产性劳动，政府的支出应当缩减，财政收支应当平衡，不应当敛取过多的收入。所以，从整体来说他的税收四原则又是消极的。其中，平等原则坚持税收要按个人收入“各尽其力”比例分配，成为后世财政学者的负担能力说和比例税制的依据。后三项原则皆为税务行政的具体内容和要求，旨在便民恤民，防止贪污渎职，避免朝令夕改。这在当时成了各国财政法规的典范。在后世，对各国的税务实践也有深远的影响。

我们在追寻西方税收原则论的历史沿革时，有必要对 19 世纪末 20 世纪初德国社会政策学派的首倡者瓦格纳对税收规定的十大原则给予重新分析。瓦格纳为了有效地服务于当时德国的俾斯麦政府，在广泛研究前人主张的基础上，提出了他的以社会政策为核心的税收十大原则：①税收收入要充分。②税收要有弹性。这两项属于财政原则。瓦格纳认为应把税收的这两项原则置于一切租税理论的诸原则及实践对租税的要求上。原因是随着文明的建设发展，国家职能不断扩大，经费不断膨胀，这就必须依靠开拓充分而又富有弹性的税收来弥补解决。③保护税本，培养税源。④慎选税种，不妨害经济。⑤以国民所得为税源，不侵蚀资本。这三项属于税收的国民经济原则。这是对其半个世纪以前，古典经济学代表西斯蒙弟提出过的观点予以重新肯定。⑥课征普遍。⑦负担平等。这两项属税收的社会正义原则，瓦格纳尤其推崇

这两个原则，尽管他曾声称，税收的财政原则是第一位的，应置于其他原则之上。但当讲到税收的社会正义原则时，他又说：这个原则有时是凌于财政原则之上的。他认为要实现税收的社会正义原则，做到不偏不倚，就必须对一切有收入的纳税人实行普遍课征，而不能只对某一部分纳税人或某一部分收入课税。同时，为了适应不同经济支付能力而进行平等课税，还必须使税率因时因地而有所不同。⑧课税的数额和方法要确实。⑨要便利纳税人。⑩征收费最少。这三项都是税务的行政原则，和亚当·斯密所说的一样。

瓦格纳所提出的是资本主义从自由竞争时期进入垄断时期社会矛盾激化中的一个多中心的税收原则，被一些资产阶级学者看作是集前人税收原则理论的大成。其实，他只不过是突出了所谓的社会正义原则作为当时德国社会政策的税收理论核心。他认为：现有的国民经济是建立在以私有制为基础的私有经济组织之上，而由自由契约统之以发展的。他主张用税收来对此加以矫正，实现自由经济社会中的公平。这种主张是资产阶级伪善的表现，不过在提倡税收的社会正义原则时，他能提到使税率因时因地而有所不同，以适合种类不同的税收需要，从而尽可能地实现各项原则，这对我们推行适应多种经济成分的复合税制不无帮助。

这里还值得提出的是关于税收稳定原则的一项基础理论，即凯恩斯学派的“税收自动稳定器”作用。一直以来，这个理论得到广泛的传播，有些国家更据之以制定政策措施，采用增税或减税的办法，使之有助于就业和物价的稳定。特别是美国政府，20 世纪 60 年代后开始积极运用增减税的措施，人为地调节总需求量，即当需要刺激增加总需求量时便减税；而当需要抑制总需求量，对付通货膨胀时，则增加税收。进入 70 年代中期以来，通货膨胀日益严重，而美国历届政府财税政策的重心始终是以减税为手段刺激经济、医治萧条的。然而其效果如何呢？正如美国凯恩斯学派著名人物萨缪尔森所承认的那样，“内在稳定器的作用在于减少经济制度的任何波动的一部分，它不能百分百地消除波动”，更不能指望它成为挽救危机的手段。

综上所述，两百多年来的众多资产阶级学者——从亚当·斯密、瓦格纳

到当代各学者，虽然所处时代社会经济情况和立场观点不同，但关于税收原则的立论，基本上都是环绕着财政收入、国民经济和社会政策三大方面进行的：①如何保证财政收入的充裕；②如何兼顾国民经济的发展；③如何防止税收引起阶级矛盾的激化，以确保统治阶级的最大利益和统治秩序的安定。此外，还有税务行政原则，就是保证多征而少支，给予纳税人以方便的论述。

#### 第一，关于税收的财政原则。

税收的目的在于保证国家职能的实现，但要满足财政收入，税收应具备充分的收入和有随需要的多少或增或减的弹性两个条件。这就使资产阶级政府懂得从收入充足和有弹性两者着眼，在选择税制方面由最简单的直接税制进到商品课税的间接税制，再进到所得税的直接税制；在确定税率方面，由比例课征进到累进课征，又由较低的累进税率进到较高的累进税率，以开拓广大而富有弹性的收入来源，满足其对内镇压、对外扩张的需要。这便是税收财政原则下充裕和弹性两个附属原则的理论实质——无非是一些使资产阶级政府聚敛有方、“拔鹅毛而不让鹅叫”的道理。但是就一般的税收而言，不论其服务的社会性质如何，其表象都是国家不付任何报酬而向纳税人取得收入的工具。因此，这个原则的有益成分，也是我们需要的。

至于确实、便利和节约的原则，如上所述，它首先由亚当·斯密所提出，旨在指导税务行政的具体工作（便民恤民、防止贪污和朝令夕改）。发展到当代，确实的原则已要求要有法律规定作保证。“确切与合法”作为一个指导资产阶级国家税务行政工作的原则，姑且不论其对资产阶级国家有多少实际效益，仅从理论上说也有助于我们发现自己不足的意义。

对于节约（最少征收费）的原则，当代资产阶级经济学家也作出了许多深层的解释，比如把这一原则发展到与税收效率相结合上，认为税务行政费和纳税人因履行纳税义务而增加的额外负担，是当前税务行政中的重要问题。美国 1979 年的联邦税务行政费用为 20 亿美元，而 1975 年个人与公司所得税纳税人的“奉行费用”已超过 50 亿美元之多。就是理财成绩较好的英国，也由于所得税的规定过于复杂和雇员超编，不仅使大多数群众不知基本税率是