

017648

海口市税务志



海口市地方史志办公室
海口市税务局



海口市税务志

主 编：韦大振



南海出版公司

HAIKOUSHI SHUIWUAZI

海口市税务志

作 者 海口市税务局 海口市地方史志办公室
责任编辑 吴 健
封面设计 韩 林
出版发行 南海出版公司 电话 (0898)5350227 5352906
社 址 海口市机场路友利园大厦 B 座 3 楼 邮编 570203
经 销 新华书店
排 版 海口书刊照排部
印 刷 海口达雄印刷厂
开 本 850 × 1168 毫米 1/32
印 张 10.8125
字 数 261 千
版 次 1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷
印 数 1 ~ 3000 册
书 号 ISBN 7 - 5442 - 1139 - 8/K · 65
定 价 24.00 元

南海版图书 版权所有 盗版必究

《海口市税务志》编纂委员会

主任：郑琦

副主任：韦大振 肖道仁 王建华 谢贻其

委员：梁森 陈海燕 蒙光若 符惠东

李星熔 陈在史 龙德彪 陈贻培

欧阳辉 黄清 陈世灼 张君快

符致梗 范会坪 何进商

主编：韦大振

总纂：王彤

参编人员：韦大振 梁森 王彤 吴志强

赵凤奎 梁家发

编审：王海云 邢益森

序 言

海口市的税收历史悠久,但历来没有编写税收方面的专业志。今天,在省、市地方志办的指导下,我们组织人力,历时三载,三易其稿,《海口市税务志》终于定稿出版,这是值得庆贺的一件大事好事。

海口市从清末至民国 15 年(1926 年)建市以来,一直是海南的政治、经济、文化中心和交通枢纽,海口市税收工作是海南税收工作的精华,历来中央、省、市三级税收机构均设在海口市。因此,编写《海口市税务志》,具有深远的历史意义和现实意义。

税收自古是衣食之源、立国之本。新中国建立后,税收在“取之于民,用之于民”的社会主义制度下,为巩固无产阶级政权,支持社会主义现代化建设和经济建设起了十分重要的作用。

《海口市税务志》能够以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导,用历史唯物主义和辩证法全面翔实地记述了海口地区从明清以来各个不同历史时期的税收,具体地反映了海口地区各个历史时期税收的时代特点和地方特色,尤其是如实地记述了海口地区解放后税收工作围绕着党和国家的政权建设、经济建设服务,并在社会主义现代化经济建设中充分发挥了税收对各行各业经济建设的调节与杠杆作用,阐明了各个历史阶段在贯彻执行税收政策过程中的成败、得失和经验教训等历史事实,这对指导今后的税务工作和“存史、资治、教化”,具有实用的研究价值和借鉴的意义。

《海口市税务志》经过广泛搜集史料,认真考证、核实而撰写

成书，不失为一部好书。在志书出版之际，特借此向辛勤耕耘、默默奉献的同志们致以衷心的感谢。同时，我也很乐意向社会各界推荐本书。

郑琦

1996年10月1日

凡 例

一、本志以马克思列宁主义、毛泽东思想的辩证唯物主义和历史唯物主义为思想指南，本着“详今略古”的原则，实事求是地、全面地记述海口市税务工作的历史和现状。

二、本志记事的年限，上限原则上应是从民国 15 年（1926 年）建市开始，下限至 1993 年止。但因为海口市设市后尚未修志，因此，在记述中，凡是涉及到税务内容的都给予必要的延伸追溯。

三、本志体例按章、节、目编排，横排纵写，采用现代汉语语文体以第三人称记述。图、表按事归类穿插文中。

四、本志纪年，建国前采用朝代纪年，并括号加注公元纪年，建国后采用公元纪年。

五、本志记述历史朝代的税务机构、官职、地名、人名、专用名称均依当时称谓。专用名称在第一次用全称后简称。如民国 16 年（1927 年）前的中华民国政府简称“民国政府”，民国 17 年（1928 年）起，国民党政府简称“国民政府”；广东省简称“省”，海口市简称“市”，共产党简称“党”，其余以此类推。另外，解放后系指 1950 年 4 月 23 日海口市解放后。

六、本志使用财政收入的数字系财政年度决算数，使用工商税收收入的数字，因不同时期财政收支体制不同，在 1958 年前和 1984 年后用实际收入数字（包括国、地税收入），其余年限均用财政决算数。

七、本志使用的度量衡单位，如担、斤、两、钱、分、毫、顷、亩、分、石、斗、升、勺、合均为市制，解放后按新的计量单位记述。另外，1955 年 3 月前，人民币为旧币，为了统一单位，将

旧币数折为新币数。

八、本志使用的字体，除有必要时用繁体字外，其余一律使用解放后国务院 1956 年和 1964 年公布的简化字。

九、本志有其他需要说明的事项，在本志的“编后记”中记述。

十、本志所录资料，来源有据，均经核对后载入，为节省篇幅，一律不予注明出处。

13-1

概 述

海口市税收的源流，已有悠久的历史，从西汉元封元年海南置郡县起，琼山海口地区就开始有向朝廷“缴赋纳税”之征，后经魏、晋、南北朝、隋、唐、宋、元朝相继开征税粮、盐课、商税等。明洪武年间，朝廷颁行《赋役全书》，向琼州府县定额派征的赋税，始有记载。

从明初到清代鸦片战争前的 400 多年间，按照新旧《赋役全书》所载的税种税目和科则，琼州府和琼山县在海口地区经征的税收有田赋、盐课、渔课和权税，所征缴的税款年有定额，掌管税收的地方官吏，每年必须按规定上解的数额摊派征收。在明万历年前仍然实行赋役制度，即把地税和力役折征粮米上缴广丰仓，作为官俸和役吏兵食粮饷。从明万历十二年（1584 年）起，海南开始对田赋实行“一条鞭法”，把丁赋和田赋统一折银征收，琼山县各都图共编派官民殷淡卤黎夏税渔课一鞭银（包括鱼油料银、地亩饷连水脚银）19290 两，盐课银 321 两。至于州府县征收的权税，从明洪武初琼州府设税课司至嘉靖十八年（1540 年）裁撤并入琼山县河泊所带征后，琼州府税课司征收的税钞有商税钞和门摊钞，年额 38 两；琼山县河泊所征收的税钞有税契钞、比附钞、海菜钞、茶课引油钞、地利钞、赁房钞、窑冶钞、酒醋钞、户口食盐钞等，年额 243 两。从明宣德四年（1429 年）起，由于人口增多和工商业的发展，工商业税收也发生较大的变化，琼山县河泊所征收的工商各税（包括带征府商税），年额 1196 两，其中商税 75 两，车

13

船、盐税 138 两，槟榔、铺税 282 两，花藤、牛税 120 两，比附、地利、茶课、窑冶、酒税 44 两，户口食盐税 670 两。

从明初朝廷实行轻徭薄赋的税收政策以来，虽在节年之间，遇风灾、遇人丁逃亡者，而有豁免之例，但按核定年额之征缴，所摊派征收余者益官，缺额者加码摊派，故此年久积弊丛生，祸及商民。至明末清初，积弊甚者为田赋和权税，原定之田赋年征数额，因地方豪强侵占田地，穷民之土地买卖变更，使有田者无税，有税者无田，田赋无着落之缺额，摊派在牛只烟户等税项内征缴，而牛税、薪税、渔课、船税、商税等，因经纪人兴衰变更而无着落之额，又摊在地丁米石者等项抵补凑足上解。更甚者自明万历二十六年（1598 年），海口所千户赵承勋为确保上解年定税额和“余羨”，奏请始命爪牙专领税务，征市舶、门摊、商贾铺店税，并“在水路行数十里树旗建厂，视商贾儒者，肆为掠夺，没其全资，负载行李亦被搜索。又立土商名目，于穷乡僻坞，米盐鸡猪，皆令输税，所至数激，民变常率，庇不问诸。所进税或称节省银，或称罚赎，或称额引赢余；又假买办孝顺之名，金银、宝玩、貂皮、名马杂然进奉，帝以为能甚”。即使在灾荒之年，仍为肆意征收。这种横征暴敛之苛政盛行至清初。

清康熙五十五年（1716 年），对田赋征收推行“摊丁入地”制度后至乾隆初年，郡伯于需和琼山县知县杨宗秉奏请部准豁免权税缺额及清理田赋，重新登记田亩，并编定各都图花户田亩应征收的税额，其时，琼山县的田赋编缴地丁银年额 20439 两，本色仓米 1649 石，其中：海口一都地丁银 25 两，仓米 6 斗 9 升；海口二都地丁银 50 两，仓米 4 石 5 斗，其他奇零银 69 两，仓米 11 石 5 斗。盐课编缴年额 360 两，渔课摊在地丁钱银项下征收。各项权税，经过清除积弊，实行存并、增减整顿后，琼州府在琼山、海口地区经征充饷的各项府税，总编缴年额 752 两。另外，从康熙二十四年（1685 年）设粤海关后，海口设置琼海关，初时对货

物出入口征收关钞，后改为常关税。至道光年间，征收的关税也为海口税收的大宗，年额 1224 两。

从乾隆初至鸦片战争前，吏治较严，社会治安较好，人民生活稳定，工农业生产不断发展，商品经济贸易活跃，地方各项工商税收收入不仅上解年额不缺额，而年年有“余羨”，“余羨”之数往往超过了正供（年上缴的正额）。所有的正供和“余羨”都是尽征尽解充饷，地方积弊也较少。可是到道光二十一年（1841年），鸦片战争失败后，腐败的清政府先后同英国等外国侵略者签订了各种不平等条约，割地赔款，使国家主权丧失，领土被占，关税受洋人控制。从光绪二十七年（1901年）中英《辛丑条约》签订后，以关税、常关税、盐税上缴作为分期加息偿付“庚子赔款”。清廷仅有的财政收入，主要靠地方征收上解的田赋和一些府县商税。其时按鸦片战争前所编定的税种和税额征收，已远远不能满足皇室与地方各级机构的行政事业经费和巨额军费支出。因此，地方税收，除了田赋、盐税、关税、厘金、府县商税和杂税、杂捐，按钦定征收的正税外，还征收附加税和办公费、报效费等。为了解决地方事业经费不足，清廷还允许地方自由筹款，自行开征杂项税捐。在贪官污吏横行的清末，商民不堪忍受税、捐、费摊派之负担。其时，海口市的税收，主要有关税、盐税、府县商税、厘金、杂捐杂税等 5 类。从光绪初年至宣统元年（1909年），关税（包括琼海洋关代征 50 里内的常关税）年额由 886 两增至 4306 两；盐税年额由 2160 两增至 22300 两；府县商税年额由 1760 两增至 4800 两，厘金仅猪厘和台炮经费两项年额就达 3668 两；杂税杂捐仅槟榔税年额从 146 两增至 3135 两，契税年额从 66 两增至 1369 两。

清末，海口市各项税收收入的增加，除了人口的增加，商贾集市贸易和进出口商品贸易的发展直接带来税收的增长因素外，最主要是腐败的地方政府和贪官污吏自行征收杂捐杂税和乱筹

饷、乱摊派盘剥搜括民财的结果。

二

民国初年，由于广东粤桂军阀互相割据，各自为政，税收制度极为混乱。海南从民国 2 年（1913 年）起至民国 13 年（1924 年），先后被龙济光、邓本殷等军阀盘踞数十年之久。其中龙济光治粤期间，海口市的税收，除沿旧制和税、厘并征外，还开征一些杂捐或税后附加。各税的稽征，多为招商承包，所征收的税款，按民国 2 年国地税划分的范围解留，除盐税、关税、常关税由洋人征收作为偿付外债担保外，属于国税的上解北洋国民政府，属于地方税的留作地方军政费开支。民国 5 年（1916 年），桂系军阀占据广东，龙济光率残部移驻海南，抗命中央，至民国 7 年（1918）被护法军驱逐出琼的 3 年间，海口市区的税收由驻军自收自支。龙军毫无纪律，除了到处包烟庇赌，奸淫虏掠外，各项税收，随意摊派，强征豪夺，海口商民怨声载道。龙济光被逐，粤军旅长邓本殷踞琼，任琼崖善后处长，又各自为政，更加变本加厉地以“就地筹饷，支持孙中山国民政府护法”为名，卖官纵赌贩毒，开征新税，大力搜括民财。除了按国民政府规定的国地税目税额征收外，还征收国地税的附加捐和专款。所征收的附加捐和专款，有些比正额还多一至二倍。杂捐杂税多如牛毛，税目达 200 多种。各项税收的稽征，大部分税种招商承包，其他杂捐杂税由地方县市警团学等机关自由抽收。

民国 14 年（1925 年），孙中山在广州成立国民政府，当年平定了广东各地叛军和大小军阀，全省政权统一，各种税收制度也基本统一。民国 15 年（1926 年）12 月海口独立设市后，为了筹粮筹饷支持北伐战争，按中央财政部划分的国税、省税和县（市）税则执行。属于国税、省税的，由中央、省分别设置专门

机构征收或招商承包上缴；属于市税的，除了裁撤邓本殷治琼时擅自开征的税捐名目外，按原征收的杂税杂捐和国税、省税附加由市财政局和市各警、团、学等机关团体抽收。从民国14年～民国18年（1925～1929年），除了海南关税（包括洋关税）和盐税每年约上缴大洋50万元作为抵偿外债外，驻海口国税和省税机构征收的国税、省税每年分别上缴大洋180万元和65万元，海口市警、团、学等机关团体抽收的杂税杂捐和附加，每年约征收70万元大洋。

民国20年（1931年）至民国25年（1936年），陈济棠主政广东期间，海口改市为镇，重隶琼山县。其时，海口的社会治安、财政金融较稳定，商贾贸易活跃，税收按照中央政府规定国地税分别征收，其中国税中的遗产税、营业税、印花税、土地税，实行中央和地方分成，使地方市县的税捐收入大幅度增加。仅民国21年（1932年）征收花捐附加和烟税、鞭炮捐就达大洋5.6万元。

海口市从民国26年（1937年）至民国28年（1939年）2月，日军侵占海口前，人心动乱，商贾贸易萧条，税收收入锐减。日军侵占海口后，于民国31年（1942年）初，将海口重改设市，成立海口市政府，隶广东省政府，但海口市的税收支配权操在日军手中，由市政府派员照征旧税外，还新开征了通行税、过境税、临时特税等。日军侵略海口期间，不仅市民税负增加，而且禁止法币通行，大量发行伪钞和流通日本军用票，市民备受盘剥抢掠之苦。

抗日战争胜利后，从民国35年（1946年）起，中央取消了战时非常措施，将各项统税合并为货物税，恢复中央、省、县（市）三级财政的税收体制，划分税种，先后恢复和建立了相应的国、地、市税收的征管机构，实行垂直领导，采取税务人员考试、评职称任用人员的人事管理的制度，颁发了各类税种的条例，建立了合理负担的关、盐、货、直、地的税收体系，税收制度开始

完善，使历年来税收混乱状况变为有法可依、有章可循的良好秩序。但从1947年后，又把主要税种划归国税，并不断重新修订税法和扩大征收范围，再三提高税率，横征暴敛筹集内战经费，加重了人民的负担。海口市的各项税收，不仅国税的主要税种之税率成倍地增加，省税虽限征收营业税和契税附加，但增设了“特别课税”，准许市县自辟税源，自定税目征收，摊派上缴。因此，市区各级政府部门（包括区公所、警察局、保安团以及官吏强豪等），也自由抽收各项税捐和杂费。如牛猪捐、鸡鸭捐、铺店捐、保甲捐、壮丁费、购枪费、调查户口费、放哨费等苛捐杂税多如牛毛，美其名谓之“筹饷”。

在3年内战期间，海口市（包括琼山县）各项工商税收入，每年有账可查上缴国库的国税款73.8亿元国币，省税（仅营业税和契税附加）58.9亿元，县市税169.2亿元。还有地方各机关团体自由抽收的杂费杂捐对商民的层层盘剥。至民国38年（1949年）7月，国民政府由于军费支出浩大，加倍征收的税款仍不敷其用，大量发行新纸币——金圆券，造成通货膨胀，坑害人民，使货币贬值成为废纸，当市场交易拒收纸币后，又恢复使用银元（光洋）、铜仙和镍币。所征的各项税收强迫商民缴实物或银元，无钱无物交纳者被拉去为军队当挑夫。在国民党政权将要崩溃前夕，城乡商民的税负十分的繁重，生活困苦。

三

解放后，国家税收废除了国民党各种苛捐杂税，统一税政，施行新税制，减轻人民的负担，而且在税收收入的分配上和政策上实行“取之于民，用之于民”的新制度。各级政府财税部门征收的税款，全部用于人民政府必须的行政经费和社会主义事业的各项建设等支出。

1950~1952年，国民经济恢复时期的税收工作首先废除旧税制，执行新税制，按新规定的税种税目征收税款入库，支持新建立的人民政权正常运转和抗美援朝战争。1950年6月，海口市人民政府成立后，立即派得力干部接管了旧的税收机构，并成立海口市人民政府税务局，抽调干部充实税收队伍，开展税收征管工作。通过发动群众护税纳税和结合“三反”运动（反贪污、反浪费、反官僚主义），开展打击私商偷税漏税行为，海口市税收成为海南区财政收入的大户，促进了税收收入的增加，加速了海口市国民经济的好转。1951年全市工商税收入422万元，1952年增至510万元，占海南的财政总收入的40%以上，有力地支持地方政权建设，为国家财政收支平衡，稳定财政金融和物价，沟通城乡经济和物资交流，安定人民生活做出贡献，从而确定了国家税收为人民服务的观点，新的税收体制也走上了正轨。

1953~1957年，国家开始实行中央、省、县（市）三级财政管理体制和国家经济第一个五年计划，国家经济性质开始由资本主义向社会主义过渡，对资本主义工商业实行限制和改造的政策。海口市税收工作，一是按照国家税制修正的要求开始试行商品流通税的征收，将特种消费行为税改征文化娱乐税；二是运用税收职能为国家对农业、手工业和资本主义工商业改造的过渡服务。也就是利用税收的调节作用，对资本主义工商业、私有企业和小商小贩按“区别对待，繁简不同”的原则，对不同行业、不同产品以不同的税率征税，从资本上节制，促进改造，使私有制工商业逐步过渡到社会主义公有制工商业。另一方面对国有企业和集体合作企业以及郊区农业合作社，从税收减免的优惠政策上给予照顾和支持，促其发展壮大。这一时期，海口市的税收年收入增长幅度不大，但1956年完成对资本主义工商业改造后，地方国营经济和集体经济所占的比例已从1953年的35%增至80%以上，大部分私营企业已基本上加入了国营或集体企业、公私合营企业，个

别私营企业和部分小商小贩仍然存在，其经济成份比例不到20%。1957年工商业税收收入占市财政总收入已下降为75%，表明了社会主义公有制的经济开始发展壮大，税收征管的主要对象也由资本主义工商业转为社会主义工商业。

1958年，掀起“大跃进”运动，海口市撤乡并社，大炼钢铁，大搞深翻生产放“卫星”。由于人民公社建立，国家经济性质以公有制为主体的经济制度之确立，不适应形势的税制也进行改革，将商品流通税、货物税、营业税和印花税合为工商统一税征收，工商所得税作为单独税种，继续对集体企业和私营企业征收改革后，除地方税不变外，对工商企业只征工商统一税和工商所得税。税种的减少和简化纳税手续，在一定程度上削弱了税收对经济发展的调节作用。从这一年起，国家立足大灭资本主义经济，大力发展社会主义公有制经济，国家的财政收入和积累由过去主要靠税收收入变为靠企业上缴利润和税收收入。因此，地方税务部门的工作职能，除了实行税收专责征管外，坚持税收三大观点（政治观点、生产观点、群众观点），把工作的重点转移到支工支农，发展生产，培养财源来增加财政收入。1958年，“大跃进”开始后，海口市大部分的税收干部下放到工农业生产第一线，同时在企业中推行“税利合一”和“三自”纳税制度。在3年大跃进期间，虽然全市工商税收超额完成任务，税收年平均收入比1957年增长24%，但实际上是刮“一平二调”共产风的结果。1960年11月，中央发出关于纠正“共产风、浮夸风、命令风、干部特殊风和生产瞎指挥风”的决定后，从1961年起，农村生产体制改革，城乡经济贸易开始活跃，市税务局机构得到恢复，并充实了基层征管人员，加强政治思想工作，开展比、学、赶、帮运动抓收入。各项征收制度恢复后，税收工作开始走上正轨。可是好景不长，1966年爆发了“文化大革命”运动，税收工作又受到冲击，领导干部靠边站，一般干部有些积极参加“红卫兵”的造反活动，大部分

仍忠于守职，坚持征税抓收入。1968年，机构大精简，税收干部再次下放劳动，税收机构与财政、工商合并。至1972年开展农业学大寨、工业学大庆、各行各业支工支农、大批资本主义、大干社会主义的路线教育运动后，下放的税收干部才陆续归队。从1973年起，恢复了工商企业和郊区农村税收专责管理制度，税收工作的宗旨仍然执行“发展经济、保障供给”的方针。税收征管员在完成税收专管工作外，还要担负起支工支农、发展生产、开辟财源、增加国家财政收入的任务。“文化大革命”后，通过政治运动和生产运动的形式，千方百计地从多方面堵住资本主义经济，发展壮大社会主义公有制经济，改善人民生活水平，可是从1958~1978年党的十一届三中全会前，经济建设发展缓慢，人民的生活仍处于穷困状况。这20年间，虽然海口市的税收收入和财政总收入前后对比翻了两番，但是，从1975年至1983年，全市工商税收仍停留在年收入2000万元左右，市财政总收入增长的幅度不大，市政建设发展不起来。由此证明，发展社会主义经济，按照固封自守的政策和依靠政治运动搞经济建设，无法把社会主义经济搞上去，社会主义税收无法发挥其杠杆作用。1981年，市税务局从市财政局分立后，立即充实人员，扩大税收干部队伍，恢复和健全各项税收征管制度，然后按不同业务范围增设科、室和各区分局，加强了税收的专责管理。

1983年，中央给予海南优惠政策后，海口市各种经济实体像雨后春笋不断出现，国营、集体、私营、个体、“三资”企业不断发展壮大，纳税成份、对象增大，征管范围扩大，原单一的税制和征管办法已不适应新的经济形势。因此，在贯彻执行对国营大中型企业实行利改税和对工商税制进行全面改革中，一是积极为企业服务，对国营、集体企业，积极鼓励引进先进技术改造旧设备，进口给予减税免税和减税还贷的照顾，支持企业扩大再生产，侧重扶助企业生产拳头产品出口创汇增加税利；对“三资”企