

## 中国农业税历史评价

<http://www.criifs.org.cn> 2007年9月10日 陈金海

中国是世界上历史悠久的农业大国，农业税是我国历史赋税最早的一个税种。农业税主要是以征收实物到折算税金的税收形式，经过夏朝约公元前21世纪至今4100年的历史演变过程，农业税成为奴隶社会、封建社会和半殖民地半封建社会统治阶级剥削和压迫农民的工具。1949年全国解放以后，国家对农业税征收体制进行了调整和改革，农业税取之于民、用之于民，为支援社会主义建设和国民经济发展作出了重大贡献。目前，在我国跨入21世纪新时代的历程中，为减轻农民负担，为发展农村经济，全国从2006年1月1日起废止农业税条例，全部取消农业税，至此中国农业税成为税史，农业税永载史册。当前，在未来发展过程中，不论如何面对农业税历史沉痛教训和农业税历史发展作用，我们都应该坚持历史唯物主义观点，实事求是的为农业税历史作出评价。

### 一、农业税的历史起源

我国在约公元前21世纪至公元前16世纪，就出现了早期的贡赋制度。夏、商、周分别实行的贡、助、彻三法，就是我国农业税的雏型。《春秋·左传》记载，夏禹向众多诸侯贡赋：“禹会诸侯于涂山，执玉帛者万国，远方图物，贡金九牧，铸鼎象物，百物而为之备”，即夏禹同众多邦国诸侯涂山相会，很多诸侯向夏禹纳贡，连夏禹铸鼎用的金也是贡纳的。夏规定耕之土地纳贡，“任土作贡”（《尚书·禹贡》），“夏后氏五十而贡”，“贡者数岁之，中以为常”（《孟子·滕文公篇》），不论丰年歉年，一统纳贡。凡纳贡者为奴隶，他们从事生产劳动，倍受奴隶主贵族的奴役和剥削。这些矛盾和斗争，始终影响夏朝的政治、经济和文化的发展。

商朝取代夏朝，开始出现“井田制”，以划地为区，区分私田公田，奴隶助耕公田纳贡后，不论是私田或公田，耕其土地收获物向王室赋贡。到了商末，这种庄园式的农业经营方式，激发了奴隶主贵族之间剧烈争地的矛盾，大批奴隶成为自由民，到处流浪寻找新的生活出路，自然地摆脱奴隶主贵族的压迫和剥夺，由此开始了由奴隶制经济向封建制经济的转化。

周朝是我国奴隶制社会的末期王朝，社会生产力比商朝有较大的发展，但由于助耕制度下私田收益较大，公田收益减少，影响了王室贵族的助赋收入，所以又把公田分给奴隶耕种，在赋税上由“助法”改为“彻法”，即“民耕百亩者，彻取十亩以为赋”。彻法按土地数量进行课征，是“通力合作，计亩均收，比率民得其九，公取其一”的什一实物赋税政策。

### 二、农业税的历史教训

公元前221年，秦始皇兼并“六国”，统一中国。至此，在中国封建社会建立起一个多民族统一的中央集权的封建大国，统并了文字、货币、交通和度量衡制，也统一了财政赋税制度。秦朝赋税开始仿效春秋时期鲁国的“初税亩”，实行“初租禾”，应按田亩征税。《汉书·食货志》记载秦

代“田租、口赋二十倍于古，力役、屯戍比之重三十多倍”。秦朝统治者横征暴敛，繁重徭役，加以严刑残酷，激起了陈胜、吴广揭竿起义，导致推翻了秦王朝的暴政统治。

西汉初期采取安抚办法，实行减轻田租的轻税政策，规定十五税一。自汉高祖几代皇帝相继推行休养生息，田租减为三十税一，使之有效地促进农业生产，相应稳定了封建社会秩序。东汉末期，又把田租与户赋两者结合时分时并，演变而形成租庸制度。汉代从西汉王朝建立到东汉王朝的灭亡，由于封建朝政腐败，宦官专横，皇家豪族残酷盘剥，田租增加，更赋至重，民无生存，终于公元184年爆发黄巾起义，威胁封建统治阶级。

历史曹魏实行田租户调制，西晋实行课田户调制，南北朝实行均田租调制，隋朝沿袭南北朝的均田租调制，力图耕者的受田额，以便攫取租调、劳役和兵役。直至唐朝，田赋又有了新的变化。

在唐朝前期实行“均田制”，向自耕农征收地租和赋役合一的租庸调法。租主要是缴纳粮食，庸是劳役，调是各地以户缴纳特产。即田有租，身有庸，户有调。到唐朝中期，耕农户除了在均田制下租庸调正课负担外，还承受其他各种摊派和盘剥，由于耕农者不堪重赋，引发农民大量逃亡，均田制受到破坏，租庸调法无法征收赋税。唐朝为了维护封建统治者的赋税收入，于公元780年废止租庸调法一切杂税和杂役，统一实行两税法，即“居人之税”和“田亩之税”。“两税法”是我国历史赋税政策的一次变革，把“以丁为本”改为以资产为主，把田、户、口税和杂税并到两税征收，不分入户贵贱，均按贫富等级征税。“两税法”制度颁布实施，对稳定封建皇权和发展封建经济起到了维护作用，并对后世税制产生深远的影响。从唐代中期到经历五代十国、宋、辽、金、元直至明朝封建统治者，都是实行“两税法”的基本税制。

明朝于公元1581年开始实行“一条鞭法”，实行赋税役合一，每亩计税、以银缴纳、简化手续。一是把明初以来分别课税的田赋和力役合一，编为一条，并入夏秋两税一起征收，故称“一条鞭”，也叫一条编；二是州县所需力役，从征收两税中出钱雇佣；三是加派岁贡方物和缴纳京库各作年需及留给地方备作供用的费用，也并入一条鞭内征收；四是税以田地课税对象，包括对盐、茶、酒、矿、商等课税，都以银折纳。明代推行一条鞭法，由田有赋、由人有役转变为税役合一，由人丁服役转变为按田地征收物税或银税，由实物缴纳转变为缴纳货币，这是逐渐走向近代税制的开始。明朝一条鞭法，还规定官府可用税钱雇佣，从此引发手工业佣工，并把手工业雇佣工人诱向商品资本，开始出现了封建社会内部的资本主义萌芽。明朝为了巩固封建皇权，按照一条鞭法，实行人役转税，名义上是减轻赋税，时而促进了粮食农作物的增产和手工业发展，实际上是把各种负担和课税转嫁给农民，农民苛捐税负更加沉重。

清初赋税制度沿袭明代一条鞭法，长期以来形成了占有土地和赋税繁重不均的矛盾。清雍正继位皇帝鉴于明末赋役不均和赋税繁重引起农民起义的教训，于公元1723年推行“摊丁入亩”政策。摊丁入亩的具体规定，就是把一个县域内丁役银钱总额，分别摊入到该县域内每亩田地中去，只征收田地赋税，不再按人口征收。摊丁入亩从制度上简化了交纳赋税程序和减轻了赋税原则，并取消了赋税的双重标准，同时废除了人口赋役制度。但在一定程度上改变了赋役不均的情况，把农民负担一部分赋税转摊到地主户上，并且相应减轻了农民的负担，这在历史赋役制度上又是一次重大变革。实行摊丁入亩，有效地限制了官僚和地主绅士的免役特权，安定了农民生产情绪，促进了农业生产发展。但是，由于推行摊丁入亩，也激化了农民与官僚和地主的阶级矛盾。中国在漫长的封建社会里，封建统治者一是凭借土地私有权力而对耕田者而进行地租以超级的经济剥削，二是凭借封建王朝政治权力强加农民负担苛重的赋税和力役，三是利用掌握财产和商业资本通过高利贷的剥

夺，充分反映封建官僚和地主阶级与农民阶级的矛盾和斗争，农民负担赋税和人役的性质也逐渐演变为半殖民半封建的性质。

清朝后期，由于西方帝国列强对中国进行武装侵略，加之官僚残酷剥削农民和镇压农民起义年年混战，清政府集权削弱，地方割据势力发展。从1840年中英鸦片战争开始，中国大片土地遭受侵略和沦陷，由封建社会进入了半殖民地半封建的近代社会。在此社会背景下，清政府官僚和地主阶级不断加重对农耕者和贫民剥削的手段，继续增加田赋以外的各项附加负担。第一次鸦片战争之后，除帝国主义入侵占有土地之外，“田之归富者，大约十分之五六”，即官僚和地主阶级占有大量的土地，而占70%大多数人没有土地，佃户与无地户占有较大的比重，形成了无地户农民帮工垦耕、佃户农民租地耕种、有地者官僚地主雇佣农民垦耕的农业生产方式，广大无地农民为了维持生活，被迫付出更高的代价，忍受官僚地主阶级高额地租和劳役的剥削。

晚清政府虽然在统一的田赋制度下，随着经济动荡，国家内忧外患，朝政财力空虚，田赋恶性膨胀，名目繁多的地租、田赋附加、厘金和差徭等各种苛捐杂税。当时全国地租率是“租取其半，平分其粮”，都是农民统赋的农业税。同时，农民还以少量的农副产品交换生活必需品要通过市场才能实现，而厘金课及百物，即对所产物品抽税，开始捐之厘金逐步变成税收，这种厘金课征大多数取之于农民。设立厘金，是从农业税即田赋附加演变为正式开征的商业性税收。至此农民负担粮银，繁重如故。

中华民国分北洋军阀政府和国民政府两个统治时期，他在近代史上体现出半殖民地半封建社会和垄断资本主义的性质。北洋军阀统治时期，地主阶级占全国耕地的50%，富农阶级占18%，实行地租制约占60%，地主富农绝大部分土地出租给无地或少有土地农民耕种。国民政府统治时期，地主富农占地达75%，而90%的雇农、贫农和中农只占地约20%，这说明大部分农民很少有土地或没有土地。民国时期农民负担的赋税，基本上是沿袭清末后期赋税征收形式进行的，赋税主要分为地租、田赋、兵役和力役以及其他苛捐杂税。到民国中后时期，按税种把关税、盐税、货物税和直接税等划分为国民政府收入，把田赋、契税和营业税等划属地方收入。

民国税收主要来源于地租收入，地租又分实物地租、货币地租和劳役地租等，全国各地亩均地租占全部收获的50%以上。1936年《中国农村经济论文集》说：“昔日地主所收租谷为二分之一，演至今日，人口日繁，佃农增多，地主乃大事压迫”，佃农所承受的地租负担有增无减。民国征收田赋规定：“实征田赋之后，耕地租赁契约改征实物仍不敷交粮者，得以加地租”，把田赋转移到佃农身上，从而加重了农民的赋税负担。1931年日本发动“九一八”事变，武装侵略中国，日本殖民主义者以各种手段在东北掠夺占领土地约有2210万亩，把侵占中国的土地和房屋转租给中国农民，然后坐收地租，致使农民生产的粮食和赋税被大批剥夺。东北沦丧，给中国造成惨重的经济损失。

### 三、农业税的历史作用

我国农业税历史演变为现行的税收制度是从井冈山革命根据地创立时期逐步建立起来的。

第二次国内革命战争时期，湘赣边区人民在中国共产党领导下，开展打土豪、分田地的斗争，实行了土地革命。1928年制订《湘赣边区土地法》规定：土地税依据生产情况分为三种，第一种是15%，第二种是10%，第三种是5%。实行三种方法，以第一种为主体，如遇特殊情况，经高级苏维埃核准分别适用第二、三种。如遇自然灾害或其他特殊情况时，呈报高级苏维埃核准免纳土地税。



《湘赣边区土地法》是我国近代史上第一个由人民自己制订新型的农业税法。1931年颁布《中华苏维埃暂行税则》，废除了民国军阀的一切田赋、丁粮、厘金以及苛捐杂税等，实行统一的累进税。《税则》规定：农民分得土地后，按照全家每年主要收获，以全家人口平均收获，核定出每人每年收获数量与生活支出标准，再向每人征收的最低数额比例的累进税。同时，还规定了征税范围和优待红军家属、工人、雇农、贫农、灾民以及鼓励改良耕地和种籽、开垦荒地等增产措施的减免税办法。1933年又对农业税制进行了调整，颁布了《农业税暂行税则》和《土地税征税细则》，至此全国各根据地的税收政策和税收制度逐步趋于统一。

1937年爆发抗日战争，根据抗日民族统一战线总政策和根据地经济情况，并结合土地革命时期苏区的经验，逐步建立了抗日时期的税收制度。抗战时期，由于形势紧迫，采取了一些临时性措施，制定《救国公粮征收条例》、《公平负担办法》、《战时合理负担办法》等，都体现了“有钱出钱”的合理负担精神。随着形势的发展，晋察冀边区、晋冀鲁豫边区、晋绥边区、陕甘宁边区等先后公布统一的累进税制度，各地在农业税征收的计算上都采用了常年产量作为计算土地收入的标准。

解放战争时期，各解放区根据党中央“华北财经会议决定”，制定了适用本地农村经济情况的公粮征收制度。一是按田亩产量累进征收，二是按田地等级定额征收，三是按收入统一累进征收，四是按农副业收入累进计算，五是按农业所得额累进征收，六是经民主评议后征收等。

新民主主义革命时期，在中国共产党领导下的革命根据地和新老解放区，制定了一系列减轻农民负担的农业赋税政策，推进了农民休养生息，促进了农业生产发展，广大农民积极交纳农业税，为土地革命、抗日战争和解放战争提供物质和资金，为解放全中国起到了决定性的作用。

全国解放初期，中央人民政府制定《新解放区农业税暂行条例》实行全额累进税制。土地改革以后，根据农村经济变化情况，改为实行差距较小的全额累进税制。1958年6月，第一届全国人大常委会通过《中华人民共和国农业税条例》，《条例》共设6章32条，明确农业税的纳税人、征税范围、适用税率、征收管理、优待和减免税等各方面的规定，全国统一实行分地区的比例税制。从1983年，又实行“基数在组、任务到户、按户缴纳结算”的办法，由征收粮食为主，改为折征代金等。以后随着粮食产量提高，农民交纳农业税负担逐年下降。

在国民经济恢复时期，农民交纳农业税负担比例由15%降至12%。农民在保证国家需要的同时，农民交税后粮食余额逐年增加，给恢复农村经济创造了比较有利的条件。但在，也存在农业税负担比例不够稳定问题，如1949年征收农业税124亿公斤，1950年135亿公斤，1951年181亿公斤，1952年179亿公斤，逐年有所增加。农业税征收比例不稳定，主要是为了支援朝鲜反外侵略，增加了军事费用支出。农业税征收额虽然在增加，但粮食产量也在逐年增高，这也为增加农业税提供了条件。此时，全国刚解放不久，对农村经济情况了解不够，年初核定税率依据产量数字偏低，到秋季实行“查田评产”，与税册上登记的田产和常年产量增加数字较大，应征税额有所增加。农业税负担不稳定，农民无法预测自己应缴纳的税额，不便于事先安排生产和生活，因而不能更好地鼓励农民积极发展生产。后来，根据可能条件，稳定了农业税负担。从1953年到1957年依次是172亿公斤、186亿公斤、192亿公斤、184亿公斤、200亿公斤，分别占实际产量的11%至12%，这5年内农业税征收额基本上是稳定的。由于农业税负担基本稳定，在农业生产条件提高的情况下，就使农业税负担占农业收入的比例有所下降。这说明第一个五年计划期间正确执行了稳定农民负担、增产不增税的政策，对促进农村经济发展，巩固工农联盟，起到了积极的作用。

党的十一届三中全会以来，农村实行联产承包责任制，是建国以来农村经济体制的重大改革。农业税负担占农业总产量比例逐年下降，由1957年的11.6%下降到1978年的4.4%，直至下降到1989年的2.7%，从1989年以来比例一直徘徊在2.3%至2.6%之间。由于农业税负担比例下降，有效地推进了农业生产发展，增加了农民的收入，促进了农村经济的繁荣。特别在后十几年以来，农村经济发生了结构性的变化，各地出台一系列相关政策，误导向农民收取费用，相应增加了农民税外负担，形成了“一税轻、二费重”的情况，给农村经济发展带来一定的影响。针对农村问题，国家采取有效措施，大力推进农村经济体制改革和农村税费制度改革，进行政策调整、体制结构和产业结构的调整，千方百计增加农民收入，为振兴农村经济，为推进大规模的社会主义新农村建设，营造一个良好的发展环境。

回顾农业税历史，农业税是国家形成的产物，税收是由社会制度的性质所决定的。它在奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建和资本主义社会生产资料私有体制下，税收体现出官僚地主和农民的矛盾以及剥削与被剥削的关系，税收成为剥削阶级盘剥农民的工具。全国解放以后，在以社会主义生产资料公有体制下，国家通过农业税筹集财政资金，大力支援农村经济建设。据农业税史有关资料统计测算，全国从1949年至2005年，累计征收农业税税额8087亿公斤，折算农业税正税3704亿元，为国家提供财政收入来源。而国家用于投入支援农业和“三农”资金达21000多亿元，其中2005年投入超出3000亿元，超过向农民征收农业税的4倍。这充分体现取之于民、用之于民，用来满足人民日益增长的物质和文化需要；体现出为人民利益服务；体现出为投资国家经济建设和发展的需要。

农业税历史经过几千年以来的变革，特别在中国近代半殖民地半封建社会里，农民遭受封建主义、官僚资本主义和帝国主义势力的压迫、剥削和掠夺，农业税的历史，又是农民负担的血泪史。新中国农业税收，是在社会主义体制下用之于民的税收，广大农民积极行动和交纳农业税，为全国各民族的解放事业，为创建中华人民共和国，为支援社会主义经济建设，做出了最伟大的贡献。当今，在国民经济快速发展和国家财政收入快速增长的新形势下，国家全部取消农业税，给农民提供休养生息和生产条件，随之发展第一产业。开发第一产业又为拉动第二、三产业提供更大的发展机遇，这就给国家增加更多的财政收入源泉，从而揭示出农业税历史性的作用。我们深信，在未来十一五规划中，国家逐步推行新一轮税收制度改革，这是由于国家税收渊源于农业税，从农业税历史演变到现代新型的税收制度，农业税虽然被取消，但农业税仍然为国家经济建设发挥着潜在的作用。

#### 参考文献：

- (1)《农业税收基础知识》.中国物资出版社1992版.
- (2)《中国财政年鉴》.中国财政杂志社编辑出版2003版.
- (3)《中国农民负担史》.中国财政经济出版社第三卷.

联系电话：13033709708

0376--6699020

文章来源：读者来稿      （责任编辑： wx）