



周批改 / 著

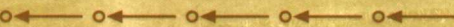
# 中国农村税费制度的 演变和改革

——社会分层角度的研究

Zhongguo Nongcun

SHUIFEI ZHIDU DE

Yanbian He Gaige



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

### 图书在版编目(CIP)数据

中国农村税费制度的演变和改革/周批改著.-北京:  
中国经济出版社, 2006.5

ISBN 7-5017-7538-9

I. 中... II. 周... III. ①农村-税收制度-演变-  
研究-中国 ②农村-税制改革-研究-中国  
IV. F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 041134 号

---

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: [www.economyph.com](http://www.economyph.com)

责任编辑: 张淑玲 (电话: 13910084005)

E-mail: [zsl8838@sina.com](mailto:zsl8838@sina.com)

责任印制: 石星岳

封面设计: 红色方块

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京东光印刷厂

开 本: A5 印 张: 9.75 字 数: 226 千字

版 次: 2006 年 6 月第 1 版 印 次: 2006 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5017-7538-9/F·6088 定 价: 29.50 元

---

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

## 序

2006 年是中国农村建设具有转折意义的关键一年。1 月 1 日, 在新中国实施了近 50 年的《农业税条例》被正式废止, 标志着在中国延续了两千余年的农业税完全退出了历史舞台。改革开放以来关注三农问题的第 8 个中央一号文件也如约而至, 制定了建设社会主义新农村的战略决策; 按照这一战略, 中国经济社会发展的思路 and 重点将有一个大的转变, 建设资金将更多地向农村倾斜, 公共服务的范围将逐步覆盖到整个农村, 从而逐步实现城乡统筹和协调发展。可以说, 农业税的废除和社会主义新农村建设战略的实施, 是中国农村经济社会发展的一个新历史阶段的开端, 也是对广大农村和农民群众几十年来为推动国家工业化和现代化所做出的伟大贡献的回报。

中国许多研究“三农”问题的学者为促成这一历史性转变的发生做出了重要贡献。改革开放以来, 党和政府在制定政策、推动改革的过程中越来越重视科学的社会调查研究工作及其成果。许多三农政策的酝酿和制定, 都不同程度地凝结着中国三农问题研究者的辛劳和汗水。今天, 国家农村政策的这些重大调整和创新, 无疑让所有三农问题研究者感到振奋。然而, 我个人并不认为, 随着国家取消农业税, 以及启动社会主义新农村建设计划,

## 序

中国的“三农”问题将立即成为历史。对学者们来说，这可能恰恰是进一步深化相关问题研究的新的契机和起点。例如，我们需要深化对中国“三农”问题历史的研究，深化对“三农”问题的成因及其已经产生的社会影响的分析；尤其需要进一步探讨取消农业税以后中国“三农”问题的可能变化趋势和新的表现形式，探讨社会主义新农村建设计划在实施过程中可能遇到或引发的其他问题、面临的其他挑战，以及解决问题和应对挑战的政策举措。总之，我们不能停留在已经取得的成就上，而应当在新的形势下把“三农”问题研究推向深入。

农民税费负担沉重，曾经是中国“三农”问题中的核心问题之一。回顾历史，我们可以看到，农民税费负担过重的问题，是与当时的农村税费制度及其演变过程密切相关的。从上世纪90年代以来，学术界关于农民负担问题的研究可谓汗牛充栋，但是，一个普遍存在的问题是，这些研究往往不注意农村社会分化的实际，从而很少注意到负担问题对不同阶层的农民的影响是不同的。与已有研究不同，周批改同志的这本书立足于农村社会分化的现实研究农民负担问题，分析农村税费制度的演变和改革对不同社会阶层的农村人口的不同影响，探讨农村公共财政建设的社会基础。这样一种研究视角、研究方法以及相关研究成果，不仅具有一定的学术价值，而且对社会主义新农村建设具有政策参考价值。

本书运用历史的、比较的和实证的研究方法，围绕农村税费制度与农村社会分层之间的相互关系和相互影响展开论述。作者发现，以往农村税费制度改革的理论不足和现实困惑的主要成因

之一，就是忽视了农村社会分化的问题。正是由于忽视了农村社会的分化，传统的平摊税费负担的农村税费制度实际上是加重了低收入者的负担，减轻了中高收入者的负担；加重了种粮农户的负担，减轻了非种粮农户的负担。尽管现在农村税费制度已经不复存在，税费征收所导致的农民负担问题已经得到解决，但这项研究仍然具有重要的启示意义：国家今后制定和颁布农村政策，应当充分考虑农村社会已经分化的现实。正是从这样的理论认识出发，作者在本书一开始就提出，当代中国的“三农”问题的核心是农业劳动者的利益问题。无论是减轻农民负担，还是增加农民收入以及其他农村发展政策，都应当把保护农业劳动者的利益放在第一位。对于这一观点，我个人是比较赞同的。而且我感到，国家对于这个问题也已经有所认识。2003年12月，《中央关于促进农民增加收入若干政策的意见》指出，抓住了种粮农民的增收问题，就抓住了农民增收的重点；始终重视维护粮食主产区和种粮农民的利益，始终重视增加农民特别是种粮农民的收入。这份中央文件将种粮的农民与其他农民区别开来，标志着国家开始认识到农民分化对农村政策提出的挑战，是国家农村政策意图增强针对性的重要转变。

本书作者是我在1999-2002年度指导的博士研究生。他的这部著作，是在他的博士学位论文的基础上修改而成的。在撰写论文期间，作者在史籍中爬梳，在实地进行调研，付出了很多心血，使他得以在写作论文的时候确保文献资料比较翔实，经验材料比较可靠，观点较为鲜明，论据较为有力。

如上所述，我认为，中国农村发展问题在一个较长时期内还

序

会继续存在，并且将随着国家整体发展的进程而在不同阶段有不同的内容或表现形式。因此，相关的理论和实践工作者有必要继续关注和研究农村发展问题。周批改同志现在一方面在地方政府担任了一定的行政工作，另一方面在学校里担任了一定的教学工作，这种双重身份或许能够给他继续关注和研究农村发展问题提供一些得天独厚的条件。因此，我祝愿作者在未来的行政实践和理论研究工作中取得更好的成绩。

陆学艺

2006年4月于北京

## 摘 要

本研究从社会分层的角度出发研究农村税费制度的演变和改革,研究的主要问题包括:工业化进程中世界农村税费制度经历了怎样的演变?中国历史上农村税费制度演变和改革的基本规律是什么?改革以来我国农民负担中的基本问题和矛盾是什么?中国减轻农民负担的主要政策和研究成果有哪些?取消农业税对中国农村社会产生怎样的影响?取消农业税后,如何建立农村公共财政制度?围绕着这些问题,研究农村社会分层与税费制度之间的内在联系,探讨从社会分层角度出发的农村公共财政制度建设。

通过长时间的文献搜集、调查研究以及反复的资料分析,本研究得出的基本结论是:农村阶级阶层的分化推动农村税费制度的演变和改革;农村税费制度必须与农村社会分层的态势相适应,否则就会产生农民各阶层负担畸轻畸重的问题。与这一基本观点相联系,本研究还得出如下结论:

1. 工业化进程中农村税费制度演变的总体趋势是向着以所得税为主体的涉农优惠的税收制度发展,这种变迁是由工业化过程中社会阶层力量的变化所推动的。

2. 阶级利益关系的变化是推动中国历史上农村税费制度演变和改革的基本动力。

3. 改革开放以来,中国农村税费制度中的基本矛盾是农民

## 摘要

的分化与平摊税费方式之间的矛盾；农民税费负担中的主要问题是农民各阶层负担畸轻畸重，特别是收入低的农业劳动者负担过重的问题。

4. 我国古代几次重大的将各种农村赋税向土地转移的制度改革，对无地或少地的贫苦农民阶级是有利的，因为那时农民分化的基础是土地占有的多少。在当代农民以职业为基础发生分化的现实下，税费向土地的转移只会加重真正的“农民”（以务农为主要收入来源的农业劳动者）的负担。

5. 农业劳动者的利益是三农问题的核心所在，各种农村发展政策都应该把保护农业劳动者的利益放在第一位。减轻农民负担应优先减轻农业劳动者的负担，增加农民收入应优先增加农业劳动者的收入。

6. 减轻农民负担的关键，不仅在于集中力量减轻农业劳动者的负担，而且还在于建立农村公共事业规范的资金筹集制度。为建立农村公共事业规范的资金筹集制度，需要增加农村高收入阶层的负担。

7. 中国农村税费制度改革的长远目标是要实行城乡一体化的、涉农优惠的税收制度。其实现的条件是二元经济社会结构基本消解和城乡一体化的管理体制基本确立，根本的实现措施是大力推进“三农三化”。

**关键词：**农村；农民；税费；社会分层；农民分化



## ABSTRACT

The dissertation from social classification mainly deals with the following questions: In the process of industrialization, how did the system of rural tax and fee in the world experience their development? What is the basic law of the evolvement and reformation of the rural tax and fee system in China's history? What have been the basic problems and contradictions in China's rural tax and fee system since 1978? What are the main policies and research achievements aimed at reducing the burden of peasants in China? What are the influence of canceling the agriculture tax? What is the reasonably-chosen pattern and direction of reformation in the rural public finance system after canceling of agriculture tax? Centered on these questions, this dissertation reveals the inner link between the peasants' burden system and the rural social classification, and puts forward policy proposals for the reformation of rural public finance system from the angle of social classification.

The basic conclusion of this dissertation comes as following: the classification in rural area drives forward the evolvement and reform of rural tax and fee system; the tax and fee system must fit in with the situation of classification in rural area, otherwise it will produce unbalanced burden to different strata of peasants. Related to

## 摘要

this basic argument, this dissertation still arrive at some other conclusions:

1. In the process of industrialization, the total trend of rural tax and fee system evolvement is to develop towards income-tax-centered, unified between city and village, peasant-favourable tax system. This trend of evolvement is driven forth by social classification in the industrialization.

2. The changes of interest relations between classes were the basic driving force of evolvement and reformation of rural tax and fee system in China's history.

3. Since the reform and open-up, the main problem in Chinese peasants' burden has been that every stratum don't receive the reasonable burden, especially the agricultural labours burden more while getting less. The contradiction between the peasant classification and the average apportion of tax and fees makes the basic contradiction in rural tax and fee system.

4. The major reforms connecting rural taxes and fees with land in China's history were beneficial to those poor peasants who had less or no lands. As at that time, the peasants' classification was based on how much land a peasant owned. However, the peasants' classification is based on occupation in today's reality. To transfer the peasants' taxes and fees to land is only to increase the burden of the real "peasants" (those who get income mainly from land) .

5. The interests of agricultural labourers is the key point in the peasants' problems. Every developing policy should protect the interests of agricultural labourers in the first consideration. The policies on reducing peasants' burden should firstly reduce

agricultural labourers' burden. The policies on increasing peasants' income should firstly increase agricultural labourers' income.

6. Rural public finance system should be constructed and reformed in order to reduce peasants' burden in a long time. In order to construct rural public finance system, the high-income classes in rural area should receive higher tax burden.

7. The long-range object of the rural tax and fee system reform is to realize the rural and urban incorporate, peasant-favourable tax system. The realizing condition is to remove the economical and social structure of dual property, and build up the rural and urban incorporate administrative system. The fundamental approach is to promote forcefully the urbanization of peasants.

#### KEY WORDS:

Village; Peasant; Tax and fee;

Social classification; Peasants' differentiation .

## 目 录

|                              |      |
|------------------------------|------|
| 序 .....                      | (1)  |
| 摘 要 .....                    | (1)  |
| 导 论 .....                    | (1)  |
| 一、研究的问题 .....                | (1)  |
| 二、研究的方法和思路 .....             | (5)  |
| 三、研究特色及主要观点 .....            | (10) |
| 第一章 社会分层与制度变迁的基本理论 .....     | (13) |
| 第一节 社会分层的基本理论 .....          | (13) |
| 一、两种经典理论对阶级阶层的划分 .....       | (13) |
| 二、冲突论与功能论视角中的阶级阶层 .....      | (16) |
| 三、当代中国从阶级研究到阶层研究的转变 .....    | (17) |
| 第二节 制度变迁的基本理论 .....          | (20) |
| 一、制度变迁的动因 .....              | (20) |
| 二、制度变迁的路径 .....              | (22) |
| 三、制度改革失误的原因 .....            | (24) |
| 四、马克思主义的制度变迁理论 .....         | (25) |
| 第三节 农业制度变迁的理论 .....          | (26) |
| 一、工业化进程中的工农关系 .....          | (26) |
| 二、发展中国家的农业压挤与发达国家的农业保护 ..... | (27) |

|                         |      |
|-------------------------|------|
| 三、对农业由压挤转向保护的经济条件 ..... | (29) |
| 四、对农民取和予变迁的政治经济学 .....  | (31) |
| 第四节 税费的基本理论 .....       | (32) |
| 一、税与费的问题 .....          | (32) |
| 二、税收的阶级性 .....          | (35) |
| 三、税收的公平问题 .....         | (36) |
| 四、国外税制的演变和改革 .....      | (38) |

## 第二章 工业化进程中农村税费制度的演变 ..... (45)

### 第一节 中国台湾地区工业化进程中农民收入和

负担政策的演变 ..... (45)

- 一、工业化前期的土地改革与农民积极性的高涨 ... (46)
- 二、工业化起步阶段农业培养工业与压挤政策 ..... (48)
- 三、工业化起飞阶段农民收入偏低与优惠政策 ..... (53)
- 四、工业化转型阶段农民收入的分化与补贴政策 ... (59)
- 五、台湾工业化进程中农民收入和负担政策  
演变的总结 ..... (67)

### 第二节 美国涉农优惠的税收制度 ..... (69)

- 一、美国联邦政府的税收及涉农优惠制度 ..... (70)
- 二、美国州政府的税收及涉农优惠制度 ..... (72)
- 三、美国地方政府的税收及涉农优惠制度 ..... (74)
- 四、美国农民税负分布的特点 ..... (75)

### 第三节 工业化进程中农村税费制度

演变的普遍模式 ..... (78)

- 一、从隐蔽压挤到涉农优惠的税收制度 ..... (78)
- 二、从以土地税为主到以所得税为主 ..... (80)

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| 三、从以农业收入为主到以非农收入为主 .....            | (81) |
| 四、收费的规范化和使用者付费原则 .....              | (83) |
| 五、从农村税收到全国统一的税收体系 .....             | (85) |
| 第四节 农村税费制度演变的原因：社会分层<br>角度的解释 ..... | (86) |

### 第三章 中国农村税费制度的历史演变 .....

(89)

#### 第一节 中国古代度人而税、度地而税的演变

|                |      |
|----------------|------|
| 与阶级利益的调整 ..... | (89) |
|----------------|------|

|                        |      |
|------------------------|------|
| 一、度人而税有利于地主阶级的发展 ..... | (90) |
|------------------------|------|

|                           |      |
|---------------------------|------|
| 二、度地而税的改革是保护农民阶级的努力 ..... | (92) |
|---------------------------|------|

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 三、赋税向土地沉淀促进农民阶级的人身自由 ..... | (95) |
|----------------------------|------|

#### 第二节 新民主主义革命时期度阶级

|               |      |
|---------------|------|
| 而别的税费政策 ..... | (96) |
|---------------|------|

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| 一、土地革命时期打击封建剥削、<br>保护贫苦农民的税费政策 ..... | (97) |
|--------------------------------------|------|

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 二、抗日战争时期农村各阶级的合理负担 ..... | (100) |
|--------------------------|-------|

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 三、解放战争与土地改革时期农村<br>各阶级的合理负担 ..... | (103) |
|-----------------------------------|-------|

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 四、度阶级而税的重大意义和存在的问题 ..... | (105) |
|--------------------------|-------|

#### 第三节 土改后合作社、单干户区别征税的政策 .....

(112)

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 一、社员与单干户的区分成为农村社会分层的标志 .. | (112) |
|---------------------------|-------|

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 二、合作社、单干户区别征税 ..... | (114) |
|---------------------|-------|

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 三、农村税收对合作社的扶持 ..... | (117) |
|---------------------|-------|

#### 第四节 人民公社时期的集体收益分配 .....

(119)

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 一、人民公社化与统一社员阶级的形成 ..... | (119) |
|-------------------------|-------|

|                                        |              |
|----------------------------------------|--------------|
| 二、集体的收益分配 .....                        | (121)        |
| 三、集体收益分配方式的历史意义 .....                  | (123)        |
| 四、集体收益分配方式实施中的问题 .....                 | (125)        |
| <b>第四章 改革以来农民的分化与平摊税费的方式 .....</b>     | <b>(129)</b> |
| 第一节 改革以来农村税费负担的主要内容 .....              | (130)        |
| 一、农业税与农业特产税 .....                      | (130)        |
| 二、村提留和乡统筹 .....                        | (132)        |
| 三、其他农村税费负担 .....                       | (134)        |
| 第二节 平摊税费的方式：落后的直接税 .....               | (136)        |
| 一、家庭承包制与平摊税费方式的形成 .....                | (137)        |
| 二、平摊税费的方式与集体收益分配方式的比较 .....            | (138)        |
| 三、平摊税费的方式与现代税制相背离 .....                | (140)        |
| 第三节 农民的分化：改革以来农村经济<br>社会的重大结构性变化 ..... | (143)        |
| 一、改革开放的政策与农民的分化 .....                  | (143)        |
| 二、农民分化的特点及阶层划分 .....                   | (145)        |
| 三、农民分化的社会影响 .....                      | (148)        |
| 第四节 农民负担中的基本矛盾：平摊税费的方式<br>与农民的分化 ..... | (150)        |
| 一、职业分化较低的中西部地区，农民收入低负担重 .....          | (151)        |
| 二、农民收入分化愈大，低收入农户税费负担愈重 .....           | (154)        |
| 三、以农为主的农户收入低，负担重 .....                 | (156)        |
| 第五节 实地研究：湖南蓑村与枫林村调查 .....              | (159)        |
| 一、调查研究的有关说明 .....                      | (159)        |
| 二、蓑村、枫林村农民的分化与农民的负担 .....              | (161)        |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 三、蓄村和枫林村调查的总结 ..... | (165) |
|---------------------|-------|

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第五章 农村税费制度改革的已有研究与政策发展 ..... | (169) |
|------------------------------|-------|

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 第一节 农民负担问题原因的已有研究 ..... | (169) |
|-------------------------|-------|

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 一、农业农民的特点 ..... | (170) |
|-----------------|-------|

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 二、农业税收和村提留乡统筹中的问题 ..... | (171) |
|-------------------------|-------|

|                  |       |
|------------------|-------|
| 三、基层政府中的问题 ..... | (173) |
|------------------|-------|

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 四、城乡二元结构的不公平 ..... | (174) |
|--------------------|-------|

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 五、相关制度的缺陷 ..... | (176) |
|-----------------|-------|

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第二节 农村税费制度改革思路的已有研究 ..... | (178) |
|---------------------------|-------|

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 一、改革遵循的原则 ..... | (178) |
|-----------------|-------|

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 二、改革的配套措施 ..... | (179) |
|-----------------|-------|

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 三、农业税制的改革 ..... | (181) |
|-----------------|-------|

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 四、“费改税”问题 ..... | (182) |
|-----------------|-------|

|              |       |
|--------------|-------|
| 五、减免税费 ..... | (184) |
|--------------|-------|

|                |       |
|----------------|-------|
| 六、统一城乡税制 ..... | (185) |
|----------------|-------|

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 第三节 从治理、费改税到减免农业税<br>的政策发展 ..... | (186) |
|----------------------------------|-------|

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 一、治理农民不合理负担 ..... | (187) |
|-------------------|-------|

|                |       |
|----------------|-------|
| 二、农村税费改革 ..... | (189) |
|----------------|-------|

|                  |       |
|------------------|-------|
| 三、减免农业税的改革 ..... | (196) |
|------------------|-------|

|                                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| 第四节 取消农业税对中国乡村社会<br>发展影响的已有研究 ..... | (199) |
|-------------------------------------|-------|

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 一、取消农业税对农民收入和负担的影响 ..... | (200) |
|--------------------------|-------|

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 二、取消农业税对农业发展的影响 ..... | (201) |
|-----------------------|-------|

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 三、取消农业税对农村土地问题的影响 ..... | (202) |
|-------------------------|-------|



|                                                         |              |
|---------------------------------------------------------|--------------|
| 四、取消农业税对农村公共产品供给的影响 .....                               | (203)        |
| 五、取消农业税对农村财政的影响 .....                                   | (205)        |
| 六、取消农业税对农村基层组织建设的影響 .....                               | (207)        |
| 七、取消农业税对中国乡村社会发展影响<br>已有研究的总结 .....                     | (209)        |
| <b>第六章 重新认识农民与重构农村公共资金的筹集机制 ...</b>                     | <b>(211)</b> |
| 第一节 已有研究和政策忽视了农民分化问题 .....                              | (211)        |
| 第二节 把保护农业劳动者的利益放在解决<br>“三农”问题的第一位 .....                 | (214)        |
| 第三节 增加高收入阶层负担，构建农村公共资金<br>筹集新机制 .....                   | (218)        |
| 第四节 促进“三农三化”，建立覆盖城乡的<br>公共财政制度 .....                    | (222)        |
| <b>附录 1 中国台湾地区工业化进程中农民收入和负担<br/>    相关政策及背景简表 .....</b> | <b>(226)</b> |
| <b>附录 2 从治理、费改税到减免农业税的政策文件 .....</b>                    | <b>(228)</b> |
| <b>附录 3 枫林村农民负担问题的调查报告 .....</b>                        | <b>(240)</b> |
| <b>附录 4 蓄村农民负担问题的调查报告 .....</b>                         | <b>(253)</b> |
| <b>附录 5 关于实施农村发展税的说明 .....</b>                          | <b>(271)</b> |
| <b>主要参考文献 .....</b>                                     | <b>(278)</b> |
| <b>后 记 .....</b>                                        | <b>(289)</b> |