

走出「黄宗宪定律」的历史怪圈

——中国农村税费制度改革理论与实践

杨 舟 赵保佑◎著

 经济科学出版社

走出

“黄宗羲定律”的历史怪圈

——中国农村税费制度改革理论与实践

杨 舟 赵保佑 著

经济科学出版社

责任编辑：卢元孝
责任校对：徐领弟 杨 海
版式设计：代小卫
技术编辑：刘 军

走出“黄宗羲定律”的历史怪圈
——中国农村税费制度改革理论与实践

杨 舟 赵保佑 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北三佳装订厂装订

787×1092 16 开 31 印张 530000 字

2005 年 11 月第一版 2005 年 11 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5282 - 5/F · 4549 定价：88.00 元（精） 82.00 元（简）

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）



杨舟，河南省巩义市人，1982年郑州大学经济系毕业，现任河南省财政厅副厅长兼河南省农村税费改革领导小组办公室副主任，分管农业财政、农村税费改革等工作。已出版《河南财政改革十年》、《当代中国河南卷·财政篇》、《河南年鉴·财政篇》、《河南经济事典》、《商丘与商文化》、《乡镇财政基础知识》和《WTO框架下农业财政支出政策研究》等多部著作。



赵保佑，河南省郑州市上街区人，1981年毕业于郑州大学，1997~2000年就读于清华大学人文学院科技哲学专业研究生，获哲学硕士学位，2003年始读华中农业大学经贸学院区域经济专业博士学位。现任河南省社会科学院副院长、研究员。曾主持完成国家社科规划课题《统筹城乡经济协调发展研究》等课题2项，省级课题10多项，出版有《情报社会学》、《河南特色经济·林州模式》、《抗日根据地财经史稿》、《农业化经营理论与实践》等著作10余部，发表学术论文30余篇。

《走出“黄宗羲定律”的历史怪圈》序

赋税是国家机器的经济基础，赋税制度对国家机器的运转和政权的巩固有着不可或缺的重要作用。我国作为一个历史悠久的农业大国，农业税是一个古老的税种，从春秋时期的鲁宣公 15 年（公元前 594 年）实行“初税亩”算起，到 2006 年就有 2600 年的历史了。在长期的封建社会里，农业税是维系封建统治的重要财政来源，历代统治者在不同时期奉行不同的农业政策，农业税也在税目、税率、种类、收取方式等方面发生相应的变化。但是，纵观我国历史上几次大的赋税制度改革，从隋唐的“租庸调”、“两税法”，到明清的“一条鞭法”、“摊丁入亩”，都有着农民负担日趋加重、社会矛盾日益尖锐的背景；而经过短暂的轻徭薄赋后，封建统治者庞大的开支又导致大量名目繁多的苛捐杂税产生，使农民负担进一步加重。这样周而复始，走进“黄宗羲定律”的怪圈。在整个封建社会中，历代统治者都无法摆脱这一历史怪圈的困扰。

新中国成立后，党在广大农村实行了土地改革，实现了“耕者有其田”，极大地激发了农民的生产积极性；新型的农业税制逐步建立和完善，性质也发生了根本改变，农业税取之于民、用之于民，日益成为国家调控经济社会发展、促进工业化的重要手段。但是农业税制自 1957 年出台后一直未作根本性的修改，1985 年我国农村完成“撤社建乡”改革后乡镇机构和人员不断膨胀，农民负担呈日益加重趋势。特别是在农民增收困难的情况下，一些地方不能正确估计农民的承受能力，出现各种乱收费、乱罚款、乱集资现象，农民负担过重引起的恶性案件和干群冲突时有发生。针对这种情况，中央在上世纪 90 年代初开始从减轻农民负担抓起，出台了一系列治乱减负的文件和措施，也取得了一定成效，但在表面看来农民负担暂时稳定的背后，加重农民负担的机制和动力并没有消除，农民负担重的问题已经成为影响农村发展和稳定的一个大问题。

从从根本上减轻农民负担，促进农民增收、农业发展、农村繁荣和稳定，党中央、国务院从现代化建设全局和国家长治久安的大局出发，做出了推进农

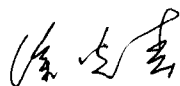
村税费改革试点的重大决策，这是继土地改革、家庭承包之后的又一次意义深远的重大变革。2000年3月，中央下发了《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，正式启动了农村税费改革；2002年将试点范围扩大到20个省区市；2003年又在全国所有省区市全面推开了试点工作；2004年全国人大十届二次会议上，温家宝总理宣布五年内取消农业税。截至目前，全国已有27个省区市决定免征农业税，另有四个省区中的多数市县也免除了农业税。至此，农业税这一在中国历史上绵延了数千年的古老税种行将终结，农民种地缴纳“皇粮国税”的历史将彻底结束，这是具有划时代意义的大事。从明年开始，农村税费改革将进入新的阶段，改革的重点将转向以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制改革为主要内容的综合改革。农村税费改革是我们党践行“三个代表”重要思想和执政为民理念的具体实践，是促进农业发展、农民富裕、农村繁荣的重要部署，是通过赋税制度的改革减轻农民负担的根本措施。随着农村税费改革的不断深化，其影响所及已远远超出一般意义上的减轻农民负担，不仅具有重大的经济意义，而且具有深远的政治意义；不仅使国家、集体与农民之间的分配关系发生历史性重大变化，而且将进一步引发农村上层建筑和农村经济社会各个领域的深刻变革。

河南是农业大省，农村人口多，农业比重大，扎实推进农村税费改革，是统筹城乡发展、从根本上解决“三农”问题的重大举措。2002年以来，河南坚决贯彻落实中央关于农村税费改革的各项政策，采取了一系列有力的措施推进农村税费改革，并对种粮农民实行直接补贴、良种补贴和农机具购置补贴等，使农民负担连年大幅度下降。今年在财政并不宽裕的情况下，下定决心提前全部免征农业税，全省农民减负29.2亿元，使农民实实在在感受到了改革带来的实际利益，又一次从心底里喊出了“共产党万岁！”为巩固农村税费改革的成果，保持农村经济社会发展的好形势，按照中央要求，从河南实际出发，今年9月又对深化和完善乡镇机构改革做出全面部署，着力解决“食之者众”和转变乡镇政府职能这两个根本性问题，并积极推进其他农村综合配套改革，逐步建立税费改革之后更深层次的农村经济和社会管理方面的保障机制。目前，河南的农村税费改革试点工作进展顺利，取得了重要的阶段性成效，农民来自税费方面的负担减轻了，生产积极性空前高涨，粮食总产和小麦产量再创历史新高，农民收入实现了多年来没有的两位数增长，党和政府在广大农民心目中的威信进一步提高，农村经济发展、社会稳定，呈现出良好的发展态势。

当前，我们正处在加快工业化、城镇化和农业现代化的关键时期，正处在

完善社会主义市场经济体制和构建和谐社会的关键时期，在这一时期，如何保持农业持续发展、农民持续增收、农村经济持续繁荣，避免在一些国家曾经出现过的农业萎缩、农村萧条、农民受损情况，对我们是一个极具挑战性的重大课题。党的十六届五中全会把建设社会主义新农村作为我国现代化进程中的重大历史任务。胡锦涛总书记今年8月份在视察河南时发表的重要讲话中明确提出，河南要在促进中部地区崛起中发挥更大作用，在促进中部地区崛起中走在前列，特别强调要做好建设社会主义新农村这篇文章。搞好农村税费改革是建设社会主义新农村的前提和基础，只有巩固农村税费改革成果，走出“黄宗羲定律”的历史怪圈，使广大农民得到永久的、实实在在的利益，才能从根本上调动广大农民的生产积极性，解决好农村发展中一系列深层次的矛盾和问题，才能使农村的经济基础和上层建筑逐步相适应，建设生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村。坚持把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重，进一步深化农村税费改革、减轻农民负担、增加农民收入、繁荣农村经济，必将有力地推进河南工业化、城镇化、农业现代化进程，加快全面建设小康社会、实现中原崛起的伟大历史进程。

在全面免征农业税、国家与农民的分配关系发生根本性变化、深化和完善乡镇机构改革的关键时期，河南省税改办组织编写了《走出“黄宗羲定律”的历史怪圈》一书，很有意义。该书全面系统地介绍了我国农业税从产生到取消、国家与农民分配关系变革、农村税费改革和社会主义新农村建设等内容，并介绍了国外农业财税政策的基本情况，内容丰富，资料翔实，具有很强说服力，从历史与现实、理论与实践、国内与国外的结合上，深刻地说明了，只要我们牢固树立执政为民的思想，坚定不移推进改革，“黄宗羲定律”终将成为历史，不复再演，共产党人一定能够走出这个历史怪圈。相信这本书的出版会影响和带动更多的人更加关注农村税费改革和“三农”问题的破解。衷心希望各级领导干部和广大理论工作者在科学发展观的指导下，进一步加强对农村发展问题的探索和研究，以新理论推动新实践，以新突破推动新发展，为加快社会主义新农村建设、加快我国现代化进程做出新贡献。



2005年11月

（作者为中共河南省委书记、省人大常委会主任）

前 言

西方古典政治经济学体系的奠基者亚当·斯密说，财政乃“邦国之本”；马克思、恩格斯曾指出，“赋税是国家机器的经济基础”。可见，赋税制度对国家机器的运转和政权的巩固发展是不可缺少的。

作为人类生产的历史起点，农业是人类基本生活资料的主要来源，也是工业及其他部门生产原料的重要来源。我国是一个历史悠久的农业大国，农业是主要的社会生产部门，农民是社会成员中的绝大多数。在长期的封建社会里，农业税是维系封建统治的重要财政来源，农民种地向国家缴纳“皇粮国税”是天经地义的。从春秋战国时期鲁国的“初税亩”到清朝的“摊丁入亩”，在封建地主土地所有制的确立、巩固、削弱、调整的过程中，历代统治者在不同阶段奉行不同的农业政策，农业税也在税目、税率、种类、收取方式等方面发生相应的改变。我国历史上几次大的赋税制度改革，从隋唐的“租庸调”、“两税法”，到明清的“一条鞭法”、“摊丁入亩”，每一次税费改革农民负担在下降一段时间后又都会涨到一个比改革前更高的水平。结果是改革一次，赋税增加一回，从而使历史上的税制改革陷入愈改税愈重的恶性循环的怪圈。这种现象是我国明末大儒黄宗羲首先剖析和概括的，并指出它具有“积累莫返之害”，当代学者、清华大学教授秦晖把这一现象称之为“黄宗羲定律”。在中国整个封建社会中，历代王朝统治者都无法摆脱这一历史怪圈的困扰。

新中国的建立使农业税的性质发生了根本变化，它取之于民，用之于民，日益成为国家调控经济社会发展、促进工业化水平提高的一个重要杠杆。实践证明，农民通过税收等形式为国家政权的巩固和工业化建设，做出了不可磨灭的贡献。但是，农业税制自1958年出台后一直未作根本性的修改，在计税土地、公平税负、收入调控诸方面累积下来不少问题。特别是1985年农村完成了“撤社建乡”的体制改革之后，国家建立了庞大的乡镇基层政权以及更为庞大的村组组织，实行了“划分税种、核定收支、分级包干”的财政包干政

策，在各级政府和部门之间形成了明确的利益关系，致使数万个乡镇（即块块）都具有独立的利益和增收欲望，协同有追求地方工业化和现代化的强烈要求。使拥有国家权力又掌握着农村经济发展各个领域的部门（即条条），也成为既有垄断权力又追求利益的行为主体。于是农民负担开始出现问题，农业税税负虽然不重，但农民的税外负担却迅速膨胀，各种名义的收费和摊派铺天盖地地压在农民头上。国家虽采取了一系列减轻农民负担的政策措施，但都没能起到遏制农民负担继续增加的势头，更没有起到治本作用，甚至出现了越减越重的“黄宗羲定律”现象，致使农民负担问题成为影响农村社会稳定的问题。

随着社会主义市场经济的发展，我国已经进入工业化的中期阶段，传统农业在国民经济中所占份额大大下降。总体已进入“以城带乡、以工补农”的发展阶段。因此，在“三个代表”重要思想指导下，党中央、国务院审时度势，顺应经济社会发展规律，决定在全国进行农村税费改革，以彻底减轻农民负担为突破口，以促进农民增收为目的，规范国家与农民分配关系，实现城乡经济社会协调发展。

从2000年3月2日中共中央、国务院决定率先在安徽全省进行农村税费改革试点开始，到2002年3月，国务院决定将试点扩大到20个省（自治区、直辖市）。从2004年1月1日，中共中央发布“一号文件”，提出逐步降低农业税税率一个百分点，同时取消除烟叶外的农业特产税开始，到2005年全国27个省（自治区、直辖市）全部免征或基本免征农业税。党中央、国务院原定在2008年全部取消农业税的目标提前三年实现。这一里程碑式的德政之举，为解决困扰我国经济发展和现代化建设中的农业、农村、农民问题打开了突破口。2004年3月6日，温家宝总理在与参加两会的湖北代表团一起审议政府工作报告时曾经指出：“我们共产党人一定要走出‘黄宗羲定律’的历史怪圈。”今天看来，这一目标已经初步实现。在今后几年的工作中，随着乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制等综合配套改革的全面开展，农村税费改革成果将得到巩固，国家与农民的分配关系将得到制度保障，彻底走出“黄宗羲定律”的历史怪圈将指日可待。

我们选择农村税费改革问题作为研究对象。通过回顾中国农村土地制度和税赋制度演变发展的历史轨迹，揭示农民赋役负担变化的规律，观察农民经济生活翻天覆地的改善过程，跟踪当代中国农村税费改革的伟大实践，探讨党和政府领导中国农民走出历史怪圈的理论内涵，展望13亿人民共同迈向全面小

康和现代化的美好憧憬。我们感到具有重要的政策意义和理论价值。

当前，中国的社会主义现代化建设虽已取得重大进展，但中国仍是一个农民占主体的大国，传统农业仍具不可替代的战略地位。因此，正确处理国家与农民的分配关系，始终是党和政府宏观决策及现代化发展进程中面临的一个重大问题。农村税费改革表面是减轻农民负担，是对农村分配关系的调整，本质上是为适应农村生产力的发展，对生产关系与上层建筑进行的重大调整，也是中国共产党人实践“三个代表”重要思想的具体体现。农村税费改革的意义，远远超出了税费制度自身的范围，它不仅为解决目前十分紧迫的“三农”问题打开了突破口，而且为打破城乡二元结构、统筹城乡经济社会协调发展创造了良好的制度环境。随着农村改革的深化，它将日益演变为一个渐进性的综合制度变迁过程。这个过程是与我国农业现代化和新型工业化进展的要求相适应的。

全国范围的农村税费改革还没有结束，综合配套改革方兴未艾。我们的研究虽然借鉴和吸纳了许多相关的研究成果，但只能是部分地观察了这一伟大实践的历史轨迹，本研究成果只能是人们对这场改革进一步进行理论总结的引玉之砖。相信改革的发展和制度的创新，共产党人一定能够领导中国农民彻底走出“黄宗羲定律”的历史怪圈，走向全面小康社会，走向社会主义现代化。

目

录

▶▶ 历史篇 ◀◀

第一章 中国封建社会的农业税制和“黄宗羲定律”	3
第一节 土地制度与农业政策	3
一、井田制及其瓦解	3
二、秦汉时期的土地制度与农业政策	6
三、魏晋到隋唐时期的土地制度与农业政策	12
四、宋元明清时期的土地制度与农业政策	21
第二节 农业税制的演变与农民负担	27
一、春秋战国时期农业税制的变革	27
二、秦汉时期的农业税制	31
三、魏晋南北朝时期的租调制	33
四、隋至唐前期的租庸调制	36
五、两税法	37
六、从一条鞭法到摊丁入亩	43
第三节 “黄宗羲定律”	48
一、黄宗羲其人	49
二、“黄宗羲定律”的内容	49
三、“黄宗羲定律”形成的原因	53

第二章 半殖民地半封建社会的农业税制和农民负担	55
第一节 土地制度和农业政策	55
一、清代后期的土地制度和农业政策	55
二、北洋政府时期的土地制度和农业政策	61
三、国民政府时期的土地制度和农业政策	64
第二节 农业税制和农民负担	70
一、农业税制	70
二、农民负担	75
第三节 农民生产和农民生活	85
一、农民生产状况	85
二、农民消费状况	89
第三章 革命根据地的农业税制和农民负担	93
第一节 土地制度的变革	93
一、苏维埃区域的土地革命	93
二、抗日根据地的减租减息	102
三、解放区的土地改革	108
第二节 农业税制和农民负担	113
一、土地革命战争时期	113
二、抗日战争到解放战争时期	122
第三节 农业生产和农民生活	131
一、土地革命战争时期	131
二、抗日战争到解放战争时期	135

►► 当 代 篇 ◀◀

第四章 新中国农业税的建立与完善	141
第一节 过渡时期的农村土地政策	141
一、“耕者有其田”：农村生产力的第一次解放	142
二、互助组的土地入股	143
三、土地私有向集体所有过渡	145

四、高级社土地等生产资料归公有·····	147
第二节 新中国农业税的建立·····	148
一、新中国农业税的初步建立·····	148
二、新、老解放区农业税的统一·····	151
三、国家公粮的统一征收与管理·····	154
四、改进农业税收，促进农业合作化·····	155
第三节 农业税制度的逐步完善·····	157
一、健全农业税制度·····	158
二、查田定产·····	161
三、统一农业税税率·····	163
四、对农林特产的征税办法·····	164
五、合理负担、鼓励增产的征税原则·····	165
第四节 农业税制度的建立·····	168
一、纳税人·····	169
二、税率和计税方法·····	169
三、免税和减税·····	170
四、纳税期限和地点·····	171
五、农业税地方附加·····	172
 第五章 人民公社时期的农税工作与农民生活·····	173
第一节 “政社合一”的计划经济体制·····	173
一、“大跃进”和人民公社化运动·····	173
二、高度集中的计划经济体制·····	175
三、“大跃进”及其严重后果·····	178
第二节 人民公社时期农村土地政策的变化·····	180
一、困难时期土地所有权下放生产队·····	180
二、形势好转，限制自留地用途·····	183
三、“文化大革命”期间取消自留地·····	183
四、学大寨再刮“过渡风”·····	184
第三节 人民公社时期的农税工作·····	185
一、以财政包干代替农村税收·····	185
二、淡化税收作用·····	186

三、三年困难时期农税负担的调整·····	188
四、农村社会主义教育运动农税负担的提高·····	191
五、“文化大革命”期间的农税工作·····	192
第四节 人民公社时期的农民收入和农民生活·····	193
一、农村经济总收入及其构成·····	194
二、农民收入·····	195
三、农民生活·····	199
第六章 新时期农村税收改革与调整·····	204
第一节 “包产到户”：农村生产力的第二次解放·····	204
一、“包产到户”的推进过程·····	204
二、“包产到户”及其历史地位·····	207
三、新时期农民与国家的新型关系·····	210
第二节 新时期的农地制度和农村政策·····	212
一、家庭承包经营中农民土地政策的演变·····	212
二、20 世纪 90 年代以来对农民土地政策的新探索·····	213
三、农村所有制改革与统购派购制度的改革·····	216
第三节 新时期农业税收的改革和调整·····	219
一、农业税的改进与调整·····	219
二、农林特产税的征收与改进·····	224
三、农业税的减免与照顾·····	226
第四节 新时期农民收入和农民生活·····	229
一、改革开放以来农民收入变动态势·····	229
二、改革开放以来的农民生活·····	232
三、农民收入增长缓慢对经济发展的负面影响·····	234
第七章 农民负担问题与税费改革的背景分析·····	237
第一节 农民负担问题分析·····	237
一、农民负担与农民负担问题的历史背景·····	237
二、20 世纪 90 年代后农民负担过重的主要表现·····	245
第二节 减轻农民负担工作的进展与成效·····	251
一、减轻农民负担工作的简要回顾·····	251

二、难以走出“黄宗羲定律”的深层原因	253
第三节 城乡收入差距的现状与扩大原因	258
一、改革开放后城乡收入差距的现状	258
二、城乡居民收入差距扩大的原因	262
第四节 城乡二元结构强度过大对社会的影响	271
一、二元结构强度过大影响经济协调发展	271
二、城乡二元结构强度过大影响社会协调发展	272
三、二元结构强度过大影响社会稳定发展和现代化进程	274

►► 实 践 篇 ◀◀

第八章 农村税费制度改革的艰难探索	279
第一节 农村税费改革的难点分析	280
一、农业税负制度的利弊	280
二、“一事一议”制度的问题	284
三、制约农村税费制度改革的难点	285
第二节 农村税费改革的基础和条件	288
一、农村税费改革的社会基础	288
二、农村税费改革的经济条件	291
三、免征农业税的现实可行性	292
第三节 2000 年以前农村税费改革的艰难探索	294
一、四个不同的改革模式	295
二、不同模式的异同点	298
三、早期农村税费制度改革的经验与争论	300
四、早期农村税费制度改革的问题和缺陷	302
五、早期税费制度改革的启示	307
第九章 全国农村税费改革试点的实践与成效	311
第一节 全国农村税费改革总体情况	311
一、全国农村税费改革总体进程	311
二、农村税费改革的主要内容	313

第二节 率先进行的安徽农村税费改革	316
一、改革的主要政策措施	317
二、改革的重点	319
三、农村税费改革的有关配套措施	321
四、取得的成效	323
第三节 独具特色的浙江农村税费改革	324
一、改革的主要内容	324
二、农村税费改革的特点和成效	327
第四节 综合推进的湖北农村税费改革	329
一、推进乡镇体制的综合配套改革	329
二、探索建立“以县为主”的新型农村义务教育管理体制	331
三、建立“三改联动”的新型国有农场管理体制	332
第十章 稳步推进的河南农村税费改革	334
第一节 温县、西华县农村税费改革试点情况	334
一、西华县农村税费改革试点情况	334
二、温县农村税费改革试点情况	337
三、西华县、温县农村税费改革的经验	343
第二节 河南农村税费改革的主要内容	345
一、农村税费改革的指导思想	345
二、农村税费改革的主要内容	345
第三节 河南农村税费改革政策的主要特点	349
一、在全国率先取消了除烟叶以外的农业特产税	349
二、农业税征收代金	350
三、农业税改由农业税征收机关直接征收	350
四、建立“即征即退”、“即征即补”和“抵顶机制”， 维护农民合法利益	351
五、构建发展农村公益事业的财政政策	353
六、以县为单位，建立村级经费保障管理机制	354
七、建立“财政补贴、民政办理、五保户受益”的新型 农村五保户供养体制	355
第四节 河南农村税费改革的主要做法	356