

过渡时期和社会主义初级阶段的农村经济与农民负担(1949—1985年)

中国农民负担史

中华人民共和国财政部《中国农民负担史》编辑委员会编著

(第四卷)



435120



中财 B0047454

中国农民负担史

第四卷

过渡时期和社会主义初级阶段的
农村经济与农民负担

(1949—1985年)

中华人民共和国财政部 编著
《中国农民负担史》编辑委员会

(D235/119)

中央财经学院图书馆藏书

总号 435120

中国财经出版社

F329.1/25-4

(京)新登字 038 号

中国农民负担史
第四卷
过渡时期和社会主义初级阶段的
农村经济与农民负担
(1949—1985年)

中华人民共和国财政部 编著
《中国农民负担史》编辑委员会

*

中国财经信托出版社出版
(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京通县西定安印刷厂印刷

蓝地公司激光照排

*

850×1168 毫米—32开 18.125印张 9 插页 435 000字

1994年12月第1版 1994年12月北京第1次印刷

印数 10 500 定价: 15.00元

ISBN 7-5005-2269-X/F·2148

图书出现质量问题,本社负责调换)

《中国农民负担史》
编辑委员会

顾 问 江 杰 平 李成瑞 骆耕漠
主任委员 项怀诚
副主任委员 蒋乐民 吴坤龙 吴建武
官成喜
委 员 (按姓氏笔划排列)
张恩绶 邵 治 汪雁题
李宏略 李文彬 陈靖华
柳国钦 郭书春 顾仲民
执行主编 汪雁题 李宏略

《中国农民负担史》

第四卷撰稿人及协助审稿人名单

主稿 李宏略 汪雁题 柳国钦 李文彬 陈靖华

协助撰稿及资料收集整理

赵之彦 汪义质 张仕振 秦 向 张良萍 贺建军

王兆来 彭国华 李茂海 张永祥 王淑花 李秋鸿

王建凡

协助审稿（参加本卷书稿讨论会的同志，排印时按姓氏笔划排列）

白宝华	张洪栋	王宝瑞	色楞扎布	李清	唐 夔
张玉玺	乔亨盛	李 翔	周景隆	潘中人	王伯仲
李喜林	谢加达	张永奎	徐祖年	杨伯寅	张友娣
钱炳文	方 力	吴玉文	张雅春	俞长继	申国贵
熊志仁	华 桐	梅兴才	雍忠诚	张松龄	<u>萧树生</u>
崔振中	陈桂松	张锦林	刘子文	黄伯勋	杨伊洪
吴清富	江楚屏	邝永志	谭树灿	江贤永	苟忠江
李尚谦	杨锡琬	张幼光	张福熙	张志华	周树明
饶国柱	沈明德	苏先玉	余天心	周万铤	康立人
孙翊刚	王宝成	王 昆	董学诗		

总 序

《中国农民负担史》是一套专史。它着重从国家与农民的关系上，总结处理负担问题的历史经验教训，阐述中国社会各个历史阶段的农民负担演变过程及其发展变化的规律。

农民负担，诸如捐税、贡赋、摊派、劳役、地租、高利贷息、工农产品交换不等价等，都是一定历史条件下一定分配关系的产物。农民，作为社会成员，作为社会的生产者或经营者，要完全摆脱这些负担，是不可能的，也是不符合历史唯物主义观点的。但是，国家对这些负担的处理必须适当，政策要公道，制度要得法，负担要适度；否则，不论在任何社会制度下，都会影响农业生产力的发展，甚至成为爆发社会、政治危机的导火线。

我国是个历史悠久的农业大国，从古至今，处理农民负担问题的正反两方面的经验是比较丰富的。在漫长的旧中国，各种形式的农民负担都是地主、官僚、军阀、资本所有者直接或间接地吮吸农民血汗的罪证，其剥削性是无疑义的。但是，从社会理财的观点考虑，从改革的角度观察，从赋役制度本身看，有许多东西却给后人留下了一份可供借鉴的历史资料。在新中国，从新民主主义革命到社会主义初级阶段，在处理农民负担的问题上，积累的正面经验是主导的。人民政府不仅发动群众，有步骤地消灭了剥削制度，废除了旧社会的苛捐杂税和劳役制度，而且根据中国共产党在各个历史时期提出的总方针、总任务和农村经济发展情况，制定了与之相适应的经济政策和负担政策，建立了一套新

型的农村税收制度，当然，在某些问题上也有失误。所有这些经验，不论是古代的、近代的或现代的，也不论是正面的或反面的，都是我国宝贵的文化遗产和社会精神财富。古语说：“殷鉴不远，在夏后氏之世”；“前车覆，后车戒”；“前事不忘，后事之师”。我们在实际工作中，必须高度重视历史经验的研究。

马克思在《〈政治经济学批判〉导言》中指出政治经济学的研究方法有两条道路：“在第一条道路上，完整的表象蒸发为抽象的规定；在第二条道路上，抽象的规定在思维行程中导致具体的再现。”^① 我们认为，这同样是历史学研究方法的两条道路。我国历史学者在第一条道路上已经走出很远，他们按照原始社会、奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会、新民主主义社会和社会主义社会的历史发展阶段写成了好几部古代史、近代史和现代史；尽管在历史分期方面依然“聚讼纷纭”，就是在许多重大历史事件方面也是“莫衷一是”，但他们的成就是无可怀疑的。相形之下，专史的研究还是一个比较薄弱的环节。但是，我们相信，有相当多的同志正在冲上第二条道路，在不久的将来，一定会取得丰硕的成就。就我们面言，编纂《中国农民负担史》这套专史是一项开拓性的工作，困难是不少的。但是，我们觉得财政部编纂这套专史是义不容辞、责无旁贷的。

编写这套专史，必须坚持历史唯物主义的观点，坚持实事求是的态度。同时，必须对农民怀有深厚的阶级感情，也就是心目中要有农民。在旧中国，各种负担的实质是剥削。我们写旧中国的农民负担，要批判地叙述，反映农民的悲惨处境；但也不能一概否定，对历史上带有民主性、进步性、改革性的东西，象轻徭薄赋、抑制豪强、休养生息、改革赋役制度等有利于发展经济的

① 《马克思恩格斯选集》第二卷，103页。

政策措施也要加以肯定。正如毛泽东讲的，中国现时的新政治新经济是从古代的旧政治旧经济发展而来的。因此，我们必须尊重自己的历史，决不能割断历史，要给历史以一定的科学地位。但是，绝不能无批判地兼收并蓄，要把古代统治阶级的一切腐朽的东西和多少带有民主性、进步性的东西区别开来。对于今天有益的东西，要有批判地继承，做到古为今用。写新中国的农民负担则有所不同。新中国各种负担的实质是农民对中国革命、对“四化”建设的伟大贡献，我们应当热情歌颂，大书特书农民对国家对社会的贡献。同时，对于处理农民负担问题出现的缺点和错误，也必须实事求是揭露，不避讳，不掩过。总之，要用可靠的史料，据实直言，为世人为后代留下一套科学的信史。

“中国一切政党的政策及其实践在中国人民中所表现的作用的好坏、大小，归根到底，看它对于中国人民的生产力的发展是否有帮助及其帮助之大小，看它是束缚生产力的，还是解放生产力的。”^①因此，本书围绕农民负担这一主题，对农业生产发展状况及当时影响、制约农业生产力的主要因素，包括政治、军事、土地制度等方面的因素，也择要作了一些分析。这不是多余的笔墨。因为孤立地去分析农民负担问题，政策的社会效应就反映不出来，总结经验教训的目的也难以达到。

本书共分四卷编写：第一卷写中国封建社会的赋役制度与农民负担；第二卷写中国半殖民地半封建社会的赋役制度与农民负担；第三卷写中国新民主主义革命时期革命根据地的农民负担；第四卷写过渡时期和社会主义初级阶段的农村经济与农民负担。

社会主义中国的历史还在发展。我们总结的历史经验教训，只

^① 毛泽东：《论联合政府》（1945年4月24日）。《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1966年横排版，第1028页。

能当作往前行进的跳板，不是一成不变的。我们不要重复过去的错误，也不能为成功的经验所束缚。我们期望更多的实际工作者和专家学者，都来关心农民负担问题，把中国农民负担史的研究，推向新的境界。

这套专史是中华人民共和国财政部组织编写的。谨以此书献给中国八亿勤劳勇敢的农民，献给从事财政税收和农村工作的实际工作者、教学工作者、理论工作者，献给国内外关心或对中国农民负担问题感兴趣的朋友们。

《中国农民负担史》编辑委员会

1987年12月

序^①

《中国农民负担史》第四卷即将出版了。本书编辑委员会的负责同志要我写一个序言。作为本书的顾问，特别是作为一个亲身参加了抗日战争时期、解放战争时期、新中国恢复经济和第一个五年计划时期农业税工作的老战士，我是乐于从命的。

这部书共有四卷，是200万字的鸿篇巨制。其内容，上至二千多年前的封建时代初期，下至新中国第六个五年计划的完成，时间跨度是很长的。这样的著作，对于追寻农民负担发展的轨迹，汲取历史上正反面的经验，特别是总结新中国农民负担史的丰富经验，以利于今后农民负担政策和农业税征收制度的改革和发展，是具有重要意义的。另一方面，这部著作作为一部专业史，具有重要的学术价值。在中央各部门中，编印专业史料汇集的所在多有，但写成系统的史学专著的，可说是凤毛麟角。这部著作是对我国史学的一个贡献。这要感谢财政部领导的重视与关怀，感谢农业税局（司）同志们特别是从事编写的和提供资料的同志们

^① 李成瑞同志系我国著名经济学家，原任国家统计局局长。他在革命战争时期的晋察冀根据地就从事财政工作，主管农业税收；建国初至五十年代中期任中央财政部的晋察冀根据地就从事财政工作，主管农业税收；建国初至五十年代中期任中央财政部的农业税司副司长，后任李先念副总理秘书、国务院财贸办公室财经组副组长。他具有丰富的实践经验和渊博的学识，发表过许多财经问题论著，是我国财经战线上的老同志、老专家。1980年财政部决定撰写本书稿时，聘请他为编委会顾问。1992年9月下旬，他兴致勃勃地参加了本书第四卷的定稿讨论会。会上，他作了极为精彩的学术报告，并对本书第四卷的修改提出了宝贵的意见。本文是他按照当时报告的部分内容，特意撰写的。

的辛勤劳动。没有他们历时十载的坚韧不拔的努力，这部著作是难以问世的。

在我国革命战争时期和社会主义建设时期，广大农民都作出了重大的贡献。中国共产党在改革土地制度，发展农业生产等政策的基础上，兼顾农民的长远利益与眼前利益，创造性地解决了农民负担这一重大政策问题。在长期革命战争中，农业税是农村革命根据地财政收入和军队供给的主要来源，特别是在解放战争中，中国共产党及其领导的人民解放军依靠经济落后的解放区的“农援”，战胜了依靠世界上最强大的帝国主义的“美援”的国民党反动派，创造了中外战争史和财经史的奇迹。新中国成立后，全国亿万农民在生产发展的基础上，通过缴纳农业税和其他渠道，积极地支援了国民经济的恢复和社会主义建设，作出了新的重大贡献。

为什么在革命和建设的各个时期中，农业税等工作能取得这样重要的成就？原因是很多的。最根本的是党代表着包括农民在内的广大人民的利益，党领导农民翻身解放，发展生产，走向富裕，从而为农业税征收打下了可靠的政治和经济基础。就农业税工作本身来说，主要是由于贯彻了以下几条原则：一是从各个时期农村经济的不同情况出发，及时地灵活地制定和变更税收制度和征收办法。农业税可说是土生土长，最富中国特色的一种税收制度。二是服务于各个历史时期党的总任务、总路线，恰当地确定农民负担的方针政策 and 征收方案，贯彻了“发展经济，保障供给”、“军民兼顾、公私兼顾”、“公平合理、鼓励生产”、“取之于民、用之于民”等一系列正确方针。三是广大农业税干部坚持了扎实深入、调查研究、艰苦朴素和紧紧依靠农民群众的工作作风。中国农村是分散的、经济是相当落后的，生活条件是比较艰苦的。在这样的环境中锻炼出的这种良好作风，使党和政府制定

的征收办法能够贯彻落实。我认为，以上三条，可以说是农业税工作通过长期实践形成的优良传统。

历史在发展，时代在前进。党的十一届三中全会以来，实行改革开放，社会主义建设进入了新的历史时期。最近胜利结束的党的十四次全国代表大会，进一步明确了我国的现代化建设以有中国特色的社会主义理论为指导，以社会主义市场经济为经济体制改革的目标。农业生产要走向市场，要积极发展高产优质高效的农业。如何建立社会主义市场经济条件下的农村税收制度，这一重大的历史性新课题已经摆在我们面前。

要解决好这个新课题，就要发扬农业税工作的优良传统。这就是说，要深入地调查农村经济的新情况；要认真研究如何把党的“十四大”确定的方针政策与新的情况很好地结合起来；要保持和发展扎实深入和紧紧依靠群众等优良作风。除此之外，还要强调提高改革开放意识。要解放思想，实事求是，勇于创新；要大胆吸收和消化外国特别是市场经济发达国家的有益经验。应当看到，我们过去的经验是很宝贵的，但又有其历史的局限性。革命战争时期乃至新中国建立初期农业税工作的经验，尽管很丰富，但只能说是小农经济条件下的经验。从第一个五年计划到现在的经验，也只是农业集体化和包产到户条件下的经验。而所有这些经验，都是自然经济或商品经济不发达的情况下的经验。我们要汲取其中有益的东西，又不能为它所局限。必须大胆而又稳步地创新、改革，才能制定出适合新的历史条件的农村税收制度，并且按照依法治税的精神加以贯彻施行。

对农民负担的调查研究，当然不能限于农村税收制度本身。我认为，还需要调查以下三方面的问题：一是许多地方反映的农民负担过重问题，究竟哪些是合理的？哪些是不合理的？如何加以整顿和减轻？如何把农民全部负担纳入法治轨道？二是许多农民

反映，农业生产成本过高的问题和农产品价格不尽合理的问题，究竟农业生产成本过高的原因何在？如何才能降低生产成本（这涉及到农业生产资料企业的效率和效益问题）？三是我国社会主义土地公有制（城市土地国有、农村土地集体所有）的实现问题。这种公有制在过去的经济管理体制下，只有法律条文，没有从经济和财政上加以实现。在社会主义市场经济条件下有必要和可能加以实现。但如何加以实现？特别是由于政府对交通和公共设施的大量投资而创造的大量级差地租，如何收归国家和集体所有，从而避免和减少土地级差收益不合理地大量流失，并促进交通和公共设施资金的良性循环？西方国家在土地私有制的条件下尚且通过征收“土地增值税”等办法，实行“涨价归公”，把级差地租大部收归国家，成为政府财政收入的主要来源之一，我们应该怎么办？所有这些都是比较复杂的问题，但也是必须认真加以研究解决的问题。

《中国农民负担史》编委会为了保证和提高本书第四卷的质量，在几经修改之后，又于1992年11月在福建漳州市东山县召开了本卷书稿的研讨会。在这次会上，大家议论较多的一个问题是对新中国建立初期查田定产的评价问题：究竟对这项工作的成绩应如何看待？在查田定产中是否犯了错误？我作为当时中央财政部农业税司的负责人，根据大家的要求，介绍了当时的一些有关情况。“查田定产，依率计征，依法减免”，是政务院1952年提出的农业税工作总方针（见中央人民政府政务院《关于1952年农业税收工作的指示》）。政务院还明确指出：“为了稳定农民负担，使农民安心生产，就必须实行查田定产，依率计征，依法减免，而查实田亩，核定产量又是贯彻依率计征，依法减免的基础。各大行政区人民政府（军政委员会）应依照《农业税查田定产工作实施纲要》，继续指导所属各省（市）人民政府有领导、有计划地全

部完成查田定产工作”（同上文件）。在各级人民政府的领导下，在财政部门的具体指导下，广大农业税工作者认真地执行了国务院的上述指示。这是农业税工作的一项重大改革。过去，在长期的革命战争时期和建国头一两年的农业税征收工作中，虽然也调查了田亩面积和农作物产量，但限于当时条件，主要还是采取参照大概的数据和历史征收额，自上而下逐级分配征收任务、民主评议的办法（即所谓“甩坨子”）。现在全国解放，政令统一，有必要也有可能认真地查清田亩，核实常年产量，把传统的自上而下分配任务为主的办法，改变为自下而上依法征税的办法。在查田定产的过程中，不少地区过去不大真实的田亩面积和产量逐步接近真实，因而增加了负担。尽管对负担增加幅度较大的地区进行了一些照顾（当时叫作“提产照顾”），但仍有一些农民和干部产生了不满和误解。有些同志认为查田定产脱离了土地改革的成果（分田册簿）和农民计算田亩的习惯，做法上不妥当。实际上，查田定产是参考了土地改革的成果的，但各地上改都是按当地农民的习惯田亩，而这种习惯田亩的单位名称和它所代表的面积大小千差万别。有的地方以亩为单位，有的地方以垧为单位；以亩为单位的有大亩、有小亩；还有许多地方讲几石田、几斗田、几工田、几牛田；如此等等。还有，土地改革是以乡为单位分配土地的，它的成果不可能为乡与乡乃至县与县税负的平衡提供依据。这样的资料是无法作为依率计征、依法减免的根据的。因此，不可能用各地土改的分田册簿来代替统一的查田定产。本来，在农业税工作由分配任务为主过渡到依法治税的重大变革中，对某些问题发生一些认识上的误解和分歧是自然的，正常的。问题在于当时个人野心正在急剧膨胀的高岗、饶漱石在1953年夏季财经会议上，把这个误解和分歧，同其他问题扯在一起，也作为制造党内纠纷的材料之一。在1953年12月中央政治局会议和1954年2月

七届四中全会上，揭露和批判了高饶的反党分裂活动。不久，毛泽东主席和周恩来总理对1953年夏季财经会议的问题也作了澄清。关于高岗、饶漱石进行反党分裂活动的基本情况，在中共中央党史研究室著的《中国共产党的七十年》（中共党史出版社1991年出版）和薄一波同志著的《若干重大决策与事件的回顾（上册）》（中共中央党校出版社1991年出版）的有关章节中已经讲清楚了。这就是当时的实际情况。因此，今天完全不必再为1953年夏季财经会议和当时的有关文件的提法所困扰，大家可以按照事实的本来面目评价过去的查田定产工作。经过会议讨论，大家取得了一致认识。本书的执行主编汪雁题同志在会议总结发言中，根据大家的意见，明确肯定了查田定产在各级人民政府领导下所取得的重要成就，它为依率计征、依法减免提供了较好的基础，从而实现了农业税工作中依法治税的重大改革；同时为以后稳定农民负担、鼓励农民增产打下了较好的基础。当然，查田定产工作中也有一些缺点，但这是前进中的缺点，而且后来也注意作了纠正。从1952年到现在四十年来农业税仍以当时查田定产的结果为基础进行征收，并未发现大的问题。这一历史的检验证明了它的成绩和正确性。会议对这一问题的深入讨论，为本卷客观地记述和评价这一重要史实提供了更为扎实的基础。

这次《中国农民负担史》第四卷书稿研讨会，不仅是一次重要的学术会议，而且是农业税战线上老战士和新战士的一次大聚会。许多老同志已是白发苍苍了。大家回忆当年分散在太行山、长白山、大别山、大巴山等等偏僻农村里同农民兄弟一起，共同完成征粮送粮的动人情景，令人怀念，令人赞叹。几十年后，大家聚首于东海之滨，在正在开发、欣欣向荣的东山岛上共同总结历史经验，令人欣慰，令人振奋。在这里，近处是碧绿的农田和一幢幢拔地而起的农民新式小楼，远望是浩瀚无际的大海上冉冉升

起的一轮红日。我们的祖国多么美好！我们一定要站在自己的岗位上，为伟大祖国的光辉前途贡献出更大的力量！

李成瑞

1992年11月10日

第四卷 目 录

导 言	(1)
第一章 大军南下前后的征粮、支前热潮	(9)
第一节 大军南下前后的形势	(9)
一、解放战争势如破竹	(9)
二、迫切需要解决“小米”问题	(10)
第二节 老解放区的征粮工作和战勤动员	(12)
一、基本上沿用 1948 年的征粮办法	(12)
二、征粮任务超额完成	(15)
三、大批民工南下支前	(17)
第三节 新解放区的粮赋征收	(19)
一、过渡性的六种征粮办法	(19)
二、新解放区征粮工作特点	(23)
三、新区征粮的成绩与缺点	(28)
第四节 1949 年农民负担分析	(31)
一、老区主要是公粮负担，新区还有地租负担 和高利贷剥削	(31)
二、老区公粮负担虽然较重，但比 1948 年有 减轻	(33)
三、新解放区农业税征收的重点是地主富农	(34)
第二章 建国后逐步统一税制	(39)
第一节 国民经济恢复时期的农民负担政策	(39)
一、“边抗边稳边建”形势下农业税收负担的调 整	(40)