

# THE EVOLVEMENT OF CHINESE RURAL TAXATION

侯石安 主编

THE EVOLVEMENT OF CHINESE RURAL TAXATION



## 中国农税发展史

湖北人民出版社

# 中国农税发展史

侯石安 主 编  
任巧巧 副主编

湖北人民出版社

# 鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

中国农税发展史/侯石安主编. —武汉:湖北人民出版社,2003.8

ISBN 7—216—03735—9

I. 中…

II. 侯…

III. 农业税—税收管理—经济史—中国

IV. F812.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 066022 号

中国农税发展史

侯石安 主编

出版: 湖北人民出版社  
发行:

地址:武汉市雄楚大街 268 号  
邮编:430070

印刷:荆州印刷厂

经销:湖北省新华书店

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

印张:12.125

字数:245 千字

插页:1

版次:2003 年 8 月第 1 版

印次:2003 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—2 000

定价:25.00 元

书号:ISBN 7—216—03735—9/F·669

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

## 前 言

中国农税制度总是同社会经济发展变化过程紧密联系在一起，中国农税发展史实质上就是一部中国社会经济发展史。

从公元前 21 世纪夏朝贡赋这种税收萌芽形式开始，到公元前 594 年“初税亩”——中国农税制度真正形成，经历了 1500 余年时间，贯穿于中国奴隶社会全过程，伴随着农业的发展、社会大分工和私有制、阶级、国家的出现，在人类社会发展史上起着重要作用。其中，商代、周代实行的“井田助耕制”，有力地促进奴隶社会农业发展和社会进步，对以后农税制度的形成和不断变革产生了极大影响。“初税亩”的出现，在法律上承认了土地私有权的合法地位，标志着中国封建制度的开始和奴隶制度的结束，标志着税收政策的真正开始，在社会发展史、税收史上均具有划时代意义。与以往的贡赋相比，“初税亩”最大的变革是创造了以土地面积为依据向有田人征税的税收制度。

中国农税制度随着社会发展而不断变革。历史上农税制度的重大变革，如唐代“两税法”、明代“一条鞭法”、清代“摊丁入亩”和“火耗归公”，都是社会发展到一定阶段的产物，随着社会发展的需要而产生，随着社会的变化而变革。在漫长的奴隶制社会和封建制社会，农业是人类社会存在与发展的主要生产部门，农税是国家的主要财政收入来源，是国家统治的物质基础。同时，农税作为农民承受的主要负担，直接关系到其生存质量与

发展水平。从社会发展与农税政策变化史上可以看出,社会越稳定,国家越强大,人民越富有,农税政策就越完善,农民负担就越轻,生活水平也就越高,形成农税制度与社会发展的良性循环;当社会动荡时,国家为维系社会稳定,就需动用大量的人力、物力和财力,而这些主要由农业和农民来承担,因而使农民负担越来越重,原有的农税制度也就会遭致破坏。当负担程度达到农民不堪忍受,国家与农民利益冲突达到极限时,又会导致更加严重的社会动荡,甚至国家的灭亡,成为农税制度与社会发展的恶性循环。中国历史上每一次重大农税制度变革无不是社会矛盾的集中体现,是国家统治与社会发展的综合反映。

从财税管理角度看,中国历史上农税制度的重大改革有着许多惊人相似。首先,改革的背景相似,大多是由于原有的财税体制弊病丛生,难以继续执行下去;对农业、农民收费名目繁多,管理失控;地方政府滥用职权,坐收坐支,严重侵蚀国家税基,导致国家财政状况危机日深;农民不堪重负,怨声载道。其次,改革内容相似,基本上是改费为税,统一税制,化繁为简。每次改革,均起到省费便民,规范收费管理,扩大税费,增加国家财政收入的效果。

新中国成立前后,以农业税为主体的农税制度曾为新民主主义革命胜利和社会主义建设作出巨大贡献。在经济建设与社会发展过程中,农税在促进国民经济发展和保障城乡居民生活稳定等方面的作用仍不可估量。尽管目前存在着普遍关注的“三农”问题,但这只是短暂的,是经济结构调整中必然出现的现象。随着国民经济与社会的持续、稳定、健康发展,“三农”问题必将会逐渐得以缓和并最终解决。从2000年开始的农村税费改革,就是在中国农业发展新阶段,国家为根本减轻农民负担,规范农村税费制度,理顺国家、集体、农民三者之间分配关系的

一项重大决策。通过3年来的改革试点,农民税费负担大为减轻,农民收入水平明显提高,农业与农村发展出现良好态势。2003年4月中央决定在农村税费改革试点地区,除烟叶外,全面取消农业特产税,这必将对农村税费改革的顺利推行和“三农”问题的全面解决起到重要作用。

为了帮助财政农税工作者全面系统地了解中国农税发展过程,运用史实史料,结合农税工作实际,探讨农税改革方向,我们组织编写了这部《中国农税发展史》一书。这部著作根据中国社会发展进程的不同阶段编写,论述了中国农税的发展过程,剖析了农税与中国社会经济发展的关系,分析了历史上的重大农税制度改革及其对社会经济发展的影响,探讨了当今农税改革的政策取向和具体方案。全书由侯石安任主编并负责第一、六章的编写;任巧巧任副主编并负责第二、三、四、五章的编写。参加编写的还有:周力坚、陶熔、王子军、张志平、李宗友、唐纯清、周家均、邓正坤、洪波。

由于我们对农税发展史的认识和探索仍显不足,书中遗漏、偏颇甚至错误之处难免,恳请读者提出宝贵意见和建议。

编 者

2003年6月

# 目 录

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| 第一章 中国农税的起源 .....          | ( 1 )   |
| 第一节 农税产生的背景与条件 .....       | ( 1 )   |
| 第二节 农税的最早形式 .....          | ( 15 )  |
| 第二章 中国奴隶社会农税制度 .....       | ( 24 )  |
| 第一节 奴隶制社会农税的特征及影响 .....    | ( 24 )  |
| 第二节 奴隶制社会农税制度 .....        | ( 36 )  |
| 第三章 中国封建社会农税制度 .....       | ( 44 )  |
| 第一节 封建社会农税的特征及对社会发展的影响 ..  | ( 44 )  |
| 第二节 封建制社会农税的发展过程 .....     | ( 84 )  |
| 第四章 中国近代农税发展史 .....        | ( 113 ) |
| 第一节 近代社会发展与农税发展变化过程 .....  | ( 113 ) |
| 第二节 清代后期中国农税发展变化过程 .....   | ( 124 ) |
| 第三节 北洋军阀时期农税政策 .....       | ( 144 ) |
| 第四节 国民党政府统治初期的农税政策 .....   | ( 159 ) |
| 第五节 抗日战争时期国民党政府的农税政策 ..... | ( 177 ) |
| 第六节 国民党政府统治后期农税政策 .....    | ( 202 ) |
| 第五章 中国现代农税发展史 .....        | ( 208 ) |
| 第一节 新民主主义革命时期农税政策 .....    | ( 208 ) |
| 第二节 新中国农税政策的形成 .....       | ( 240 ) |
| 第三节 农业税条例的颁布及其意义 .....     | ( 270 ) |

## 中国农税发展史

---

|     |                                 |       |
|-----|---------------------------------|-------|
| 第四节 | 三年困难时期农税税负分析·····               | (280) |
| 第五节 | 国民经济调整时期及“文革”前后的<br>农税政策·····   | (286) |
| 第六节 | 改革开放以来的农税政策·····                | (303) |
| 第六章 | 中国农村税费改革:历史、现状与政策走向·····        | (338) |
| 第一节 | 农民负担问题与历史上农村税费改革·····           | (338) |
| 第二节 | 中国农村税费改革的成效、问题、难点<br>及政策走向····· | (360) |
|     | 主要参考文献·····                     | (379) |



# 第一章 中国农税的起源

## 第一节 农税产生的背景与条件

税收是国家为了实现其职能,凭借政治权力,依法律规定的标准,强制地、无偿地取得财政收入的一种分配形式。税收作为参与社会产品和国民收入再分配所形成的特殊的分配关系,是区别于其他凭借财产权力或劳务关系所实现的对国民收入进行初次分配和再分配的重要标志。

中国最早出现的税收实质上就是农业税。农业税最早可追溯到夏朝的“贡”,但比较完善的农业税是春秋战国时期鲁国的“初税亩”,它是按土地亩数征收的一种税,后来发展为田赋。中国农税的起源与农业的出现、社会大分工及私有制、阶级、国家的产生紧密相连。

### 一、农业的出现是农业税产生的物质基础

大量的考古遗迹证明,在新石器时代已经普遍出现了农业。由于各个地区条件不同,农业出现的年代有早有晚。考古学研究结果认为,亚洲西部是世界最古的农业发源地。公元前9000年的萨威·克米·沙尼达遗址还没有种植谷物,而是收割野

生谷物。公元前 8000 ~ 7000 年的遗址上的发现可以推测这时已出现原始农耕,种植少量的植物。叙利亚的穆雷必特方丘(Tell Mureybit)遗址属于公元前 8000 年,发现栽培的小麦。公元前 6750 年的贾尔摩遗址发现的大麦和小麦也提供了农业起源的确凿证据。中国新石器时代早期的磁山、裴李岗遗址发现谷物加工工具,证实公元前 5000 多年中国已有原始农业;浙江余姚河姆渡遗址的大量稻谷和精制骨耜的发现,说明公元前 5000 多年中国的原始农业已经有了初步发展。中美洲、墨西哥地区在公元前 5000 年就开始种植玉米和少量的南瓜、胡椒等类<sup>①</sup>。

农业是在原始人居住区出现的,不同居住区培植出农作物各有特色。最明显的例证是在美洲被发现之前,早已居住在那里的印第安人已单独发明了农业。并且在人工灌溉的园圃里种植玉米;而在 15 世纪末以前,东大陆还没有这种重要的农作物。新石器时代安第斯高原地区的印第安人培植了玉米和许多品种的马铃薯。玉米和马铃薯都是由西大陆传播到东大陆的。随着生产力的发展,不同地区的交往便利了,人们之间的经济文化联系日益密切,相互交流和影响,促进了各个地区农业的发展。

中国是世界上农业发达最早的国家之一。古代有许多关于发明农业生产的传说。“古之人民皆食禽兽肉,至于神农,人民众多,禽兽不足,于是神农因天之时,分地之利,制耒耜,教民耕作,神而化之,使民宜之,故谓之神农也。”<sup>②</sup> 传说中的神农氏时代就是指原始社会的农业初期阶段,神农氏“斫木为耜,揉木为耒”的记载,<sup>③</sup> 反映了原始人类已经会制作和使用耒、耜这些古

① 林耀华主编:《原始社会史》,中华书局,1984 年版,第 229 页。

② 《白虎通义》。

③ 《周易·系辞下》。

老农具了。不过,最原始的农具不是耒耜,而是尖头木棒。由于木器易于腐烂,很难从地下考古发掘出来。但是可从近现代的一些民族中沿袭使用的木棒工具中找到。新中国成立前,南方的一些少数民族地区,尽管已经有了从外面输入的铁制农具,但木棍和竹棍仍然是其主要农具之一,用以点种玉米。几千年前的最原始的农具大抵与此类似,原始人是用石器工具把木棒砍削出尖端或用火烧出尖端来。用烧火加工木器可以大大增加木器的硬度,台湾省高山族在 100 多年前还“将坚木炙火为耒耜代农器”。<sup>①</sup> 尖头木棒的使用也在农业生产中不断改进,有的木棒较短,掘土时要弯腰;云南有的少数民族地区用竹棍,利用竹子的较坚实根部削出尖端,把竹棍的长度增加到 1.6~1.7 米,人们在坡地上播种时,面向坡下掘洞,使用起来比较得力。从尖头木棒发展而成古耒,把尖头木棒延长到可以立着身子把持程度,同时,在近尖端处添加一根供脚踩的短横木,便成为耒。掘土时利用脚踩的力量,把尖端刺入土中,利用杠杆原理,翻掘土壤,效率比尖头木棒高,且省力。耒的上端有曲柄便于手扶,《说文解字》说耒是手耕曲木。考古遗址不只一次地发现了使用木耒和双齿木耒所留下的痕迹。耜是从耒发展而成的,在耒下接插一叶形平板,可以增加掘土面,比耒进一步,原始的耜是用石木或骨制成。河南省浙川下集、临汝大张和内蒙古林西等遗址都出土了石耜。由于石耜比较笨重,所以古人发明了木耜,考古遗址也发现了使用木耜掘土留下的工具痕迹。浙江余姚河姆渡遗址出土的骨耜,都经过精制,仅最下层就出土 76 件,是当时人们普遍使用的农具。

相传烈山氏的儿子“能殖百谷百蔬”,烈山氏指的是烧山种

<sup>①</sup> 《续修台湾府志》卷十四,番社风俗。

田的人。在原始农业阶段,人们已经开始种植许多品种的谷物和蔬菜。公元前 8000 ~ 7000 年,西亚已经种植大麦和小麦。中国是世界上最早栽培水稻的起源地之一,浙江余姚河姆渡出土遗址证明,早在 5000 多年前就有栽培稻。河姆渡遗址发现的稻谷是栽培稻的籼亚种中晚水稻,当时人们已将一些禾本科植物培育为栽培作物。仰韶文化遗址发现粟粒,是世界上最早的粟作物。中美洲在公元前 5000 前就有玉米、豆类和南瓜,秘鲁在公元前 2000 多年种植南瓜和棉花。

人类发明农业经过了长期的艰苦探索过程。关于神农“尝百草之滋味,水泉之甘苦,令民知所避就,当此之时,一日而遇七十毒”的传说<sup>①</sup>,反映了原始时代人类同自然界艰苦奋斗的精神。早期人类从事采集、狩猎和捕鱼的生产活动,随着工具、武器的改善,不仅可以经常获得所需食物和其他生活资料,而且还能积存一些食物,以备困难季节的需要。居住生活也保持相对稳定,不再像以前到处游荡。相对的定居也为栽培植物创造了条件。原始社会劳动分工出现后,采集是妇女的专业。由于狩猎不是很可靠,时常不能保证食物的供给,因而采集活动就成为生活的主要来源。妇女们在采集野生植物过程中,通过长期观察,逐渐认识了植物开花结果季节,了解植物生长规律,经过反复观察实践,终于有了人工栽培植物。因此,农业是从采集业发展而来的,妇女是农业的发明者。

从近代一些民族的复杂采集经济活动中可看到从采集到农业的过渡。有些民族采集野生稻或其他野生植物的活动具有明显的计划性和组织性,表明他们在长期的劳动实践中逐渐熟悉了野生植物生长、成熟规律,并能适时地采集其果实。澳大利亚

---

<sup>①</sup> 《淮南子·修务训》。

人和大洋洲的美拉尼亚人定期采集野生块根、块茎类植物的根，并对此进行专门加工，保存起来作为全年的食物。澳大利亚人还会为野生谷物除草。北美印第安人每年在一定的季节采集野生水稻。安第斯高原的印第安人采集各种野生的马铃薯作为食物，在长期采集过程中熟悉了野生马铃薯的 60 多个品种，并选择了其中优良的品种进行栽培繁殖。原始人类在若干万年的采集活动中，经历了无数次成功与失败的经验教训，终于将野生植物驯化为田间栽培作物，开始了农耕生活。

农业的发明是妇女的功绩，不仅因为妇女是主要的采集者和初期农业的发明者，而且还因为初期农业主要是由妇女们承担、组织领导的。北美印第安人，如易洛魁人、祖尼人、亥达沙人，非洲东南部的许多部落，以及新几内亚的巴拿罗人等，在农业活动中就是以妇女为中心，由妇女们选出一个年长而精力充沛的管理人领导农耕活动，而这个管理人还可选择 1~2 人作为助手。随着锄耕农业的发展，特别是发展到犁耕农业阶段，男子就成为农业方面的主要劳动者了。

原始农业采取火耕方法，古代“焚林而田”<sup>①</sup>，烧山种地，也就是火耕，或称为刀耕火种。每年春天，人们就砍倒一片树林，晒干以后放火焚烧，灰烬作为天然肥料，就地种植谷物。播种时，男人走在前面，用尖木棍或树桠作成的木手锄刨出小穴，妇女们跟在后面丢下种子，填平小穴，然后等待收成。从火耕发展到耜耕，人们耕种技术向前大大推进了一步，不再用尖木棍或树桠刨土，而是用来耜翻土，或许有了人工施肥。

新开垦的荒地，一般在第一年都得到较好的收成，耕种 3~4 年后，土壤变得贫瘠，就不能再种下去了。最初，人们任它荒

<sup>①</sup> 《淮南子·本经训》。

弃,另垦新地,即“原始生荒耕作制”,这种耕作制是与火耕的农业生产方式相适应的。随着生产力水平提高,要求增加土地产出量和土地利用率。人们在实践中发现,连续耕种的土地,经过若干年抛荒,地力逐渐恢复了,还可以重新开辟耕种,于是采取休耕办法,在几块地上轮流倒换种植,即“熟荒耕作制”。采取这种办法,人们就可以不必经常流动,能够较长期地定居下来,从而有利于农业的发展。

农业是一个生物生长、自然环境、人类劳动三者相结合的复杂、有机系统。农业这一系统的特点给农业生产者提供了得天独厚的有利条件。人们凭借农业生产对象——动植物所具有的生命力,加上无偿的自然力协同作用,即使在农业生产力水平极低、投入很少的条件下,也能获得农产品的产出。尽管产出的数量十分有限,但毕竟使人类在远古时期得以生存、繁衍,社会得以发展,正如恩格斯所讲:“农业是整个古代世界的决定性的生产部门,现在它更是这样了。”<sup>①</sup>

农业的出现并不断发展,为农业税的产生奠定了物质基础,为今后成为农业税的征税对象提供了条件。显然,没有农业的出现和发展,也就没有剩余农产品的形成,也就谈不上税收这种分配形式。只有农业的出现并不断发展,才使农业、农产品成为后来阶级、国家的课税客体,成为真正意义上的税源。

## 二、社会大分工为农税产生提供了充分条件

人类社会发展到原始社会中期以后,随着劳动工具的逐步改进,发生了人类社会的第一次大分工——畜牧业从农业中分

---

<sup>①</sup> 恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,人民出版社,1977年版,第146页。

离出来,即游牧部落逐渐从野蛮人群中分离出来。这次分工出现了交换以及牧草的栽培与谷物的种植,而当畜牧业出现,牲畜可以驯养之后,照顾畜群就可以成为个体家庭劳动。在农业中,当木器、骨器工具出现后,个体家庭也能够承担耕种的劳动了。于是,原来以大氏族或部落为单位的集体大生产逐渐成为以家庭为单位的个体生产所代替。

动物的驯养、繁殖也是新石器时代的特征之一。原始时代的人们把野生动物驯养为家畜并加以繁殖,需要相对的定居和一定的食物贮备为前提。这在游荡的狩猎生活方式下是很难做到的。在一些畜牧民族中,最早的农业是为了提供牲畜饲料而产生的,如居住在亚洲的古代畜牧民(闪米特人和雅利安人),为了使牲畜在漫长的寒冬中有足够的饲料,必须种植牧草,栽培谷物,由此有了农业<sup>①</sup>。另外一种情况是,许多民族继承祖先的采集、狩猎生活,由采集经济过渡到园艺农耕。由于条件不同,有的民族先有农业,而有的民族则先有畜牧业。但总的看来,原始农业的出现先于畜牧业,而畜牧业的发展又促进了农业的进步,特别是犁耕农业需要牲畜作为牵引力。

但是,畜牧业的发展需要有一系列的必要条件,只有在适当的地理地貌和气候条件下,在适宜地区才有可能。首先需要有可以驯化的牲畜;其次,需要有适宜的牧场。正因为如此,在哥伦布以前的整个美洲,除畜养骆马和羊驼的秘鲁外,在古代的整个大洋洲以及澳大利亚都没能使畜牧业发展起来。农业部落饲养牲畜,由于条件限制,仅为一种副业。只有条件适宜的地区,特别是在草原地带,有许多部落原本就以狩猎为主,之后也转向畜牧业,才发展成为主要经济部门,有的部落甚至将已有的农业

<sup>①</sup> 林耀华主编:原始社会史,中华书局,1984版,第235页。

放弃,逐渐过渡到专门从事畜牧业。人类社会第一次社会大分工便是在畜牧业发展的基础上产生的。

畜牧业的出现不仅丰富和扩大了人类的食物来源,而且有些牲畜,如牛、马等还被用作耕种牵引力和运输工具。这些也是农业部落在发展农业过程中所必需的;同时,畜牧部落饲养牲畜也需农作物作为饲料,专门从事畜牧业生产的成员需要从农业中获得农产品,这样,便产生了以交换为目的的农业和畜牧业生产,而交换的前提是各部落成员必须在满足自身需要外还有剩余产品。

牛、羊等食草家畜的出现是人类饲养业的重大发现,标志着游牧生活的开始。据考古发现,青铜时代分布于黑海北岸的上古冢文化和西伯利亚西南部的米努辛斯克文化,起初都是定居的锄耕农业和畜牧业相结合的经济,以农作物黍作为牲畜的饲料。后来,畜牧业逐渐排挤了农业,发展成为游牧养羊业,及至更高阶段,形成牧民们带着天幕,赶着羊群,逐水草而居的游牧生活。在自然条件更适宜于驯养牲畜的地方,如西亚、中亚和中国北方草原地区的氏族部落,由狩猎、牲畜驯养,逐渐发展成为游牧业,且成为他们的主要经济部门。当地有着水草丰美的广阔牧场,使得驯养的牲畜逐渐形成畜群,部落成员逐步走向游牧生活,形成游牧部落。游牧部落的形成和从事其他生产活动的氏族部落中分离出来,标志着人类社会第一次劳动大分工的产生。

中国古代的匈奴族兴起于漠南黄河河套地区和阴山(今内蒙古狼山、大青山)一带,这里沃野千里,“草木茂盛,多禽兽”<sup>①</sup>,宜于狩猎和畜牧。在匈奴族的早期历史中,狩猎原是经济生活

<sup>①</sup> 《汉书》卷九四,《匈奴传·下》。



的主要内容,后来匈奴人利用有利的自然条件,发展畜牧业,逐步取代狩猎而成为主要生产部门,成为“逐水草迁徙”的游牧部落。畜群是他们的主要财富,既是生产资料,又是生活资料。由于生产生活的需要,匈奴人十分重视和汉人互通“关市”,用牲畜和皮毛换取汉人的农产品和手工业品。游牧的匈奴人和农耕的汉人之间频繁的交流正是社会分工的反映。

新石器时代末期至金石并用时代,和农业、畜牧业发展相适应,父系氏族公社时期的手工业同样取得重大进步,特别是金属器物的制造和使用,改进了其他生产部门的劳动生产率,促进了生产的发展,随着手工业发展的日趋复杂化、专业化,一批专业人员逐渐形成,手工业便从农业中分离出来,出现了第二次社会大分工。

首先是制陶业的发展。由于制陶工艺日益专门化,技术性越来越强,过去制陶属于民族的普遍性生产活动,此时逐渐为少数富有制陶经验的家庭所掌握,氏族村落中的公共窑场逐渐减少乃至消失,分散的、靠近住房的单个陶窑渐次出现,这就为个体家庭专业经济的发展准备了有利条件,从而使制陶业从一般农业生产中分离出来,成为专业化的手工业生产部门。在世界史范围内,处于这一时期的各部落有的达到了制陶工艺的较高水平——轮制陶器,有的则仍保持手制的工艺。在向阶级社会过渡的早期王国时期的埃及,制陶工艺比较发达,人们除了烧制大量的粘土器皿外,还烧制一种特殊材料的器皿,即埃瓷器,这种瓷器在选料和烧制方面已经达到较高水平。在金石并用时代的中亚和西亚之间,包括伊朗、伊拉克、叙利亚、巴勒斯坦、小亚细亚等地区,均出现陶轮生产。那马兹加高丘的陶器工艺也达到相当高度,以陶轮制造器皿,绘上山羊和鸟的图形,并有阶梯形图案装饰。巴基斯坦西部的俾路支地区的兹霍布河谷和其他