

# 1958—1965 年中国农业税政策演变及效果

高其荣

(湖南理工学院 政法系, 湖南 岳阳 414006)

**摘 要:** 1958 年 6 月,《中华人民共和国农业税条例》颁布,统一了全国农村税制,成为农业为国家工业化输送资金的重要保证之一。大跃进期间,中国农业税实行高税率,且由于纳税人不统一、不依率计征、征税漏洞多、地区间负担不均,加重了农民负担。国民经济调整时期,中国降低了农业税,并结合地区实际实行差别税率,一定程度减轻了农民负担,促进了农业生产的恢复和发展。

**关键词:** 农业税; 政策条例; 农民负担; 中国

中图分类号: F329

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2011)05-0068-05

## Evolution and effect of agricultural tax policy of China from 1958 to 1965

GAO Qi-rong

(College of Political Science and Law, Hunan Institute of Science and Technology, Yueyang 414006, China)

**Abstract:** *Regulations of Agricultural Tax Policy of People's Republic of China* was issued in June, 1958, which united rural tax system of the whole country and made it possible for agriculture to supply fund for industry. During the Great Leap Forward period, China brought high agricultural tax rate into effect. As there were many loopholes and the imposition was rather disorder, burden on the peasants was aggravated. During national economy regulation period, China reduced agricultural tax which lightens the burden on the peasants to a certain degree and promotes the recovery and development of agricultural production.

**Key Words:** agricultural tax; policy regulations; peasants' burden; China

2006 年,中国农民终于告别了延续 2600 多年的农业税,这是中国改革开放和经济社会发展的重要成果之一。在新中国成立以来,农业税曾经是国家财政收入和工业化建设资金的重要来源,广大农民为国民经济社会发展特别是工业化作出了重要的贡献。在工业反哺农业的今天,回顾新中国农业税的历史,对于正确认识和把握“两个趋向”、推动城乡共同繁荣仍有重要现实意义。笔者试图对 1958—1965 年中国农业税政策的演变过程及其效果予以考察。

### 一、1958 年农业税条例及实施效果

新中国成立后,各地区曾根据不同情况制定一

些地区性农业税条例,如《新解放区农业税暂行条例》、《东北区农业税暂行条例》、《华北区农业税暂行条例》、《西北老解放区农业税暂行条例》等。虽然这些农业税条例在税制上并不统一,有的采用比例税制,有的采用累进税制,但它们在促进国民经济恢复、推动农业合作化运动发展和支援“一五”计划胜利实现等方面起了重要的作用。随着农业合作化运动的胜利完成和农业生产的恢复和发展,建立在个体经济基础上的各地区各行其是的农业税条例已经不能适应新的农村经济情况,也不能适应国家社会主义建设的需要,制定全国性的统一的农业税法成为一种必然。

1958 年 6 月 3 日,全国人民代表大会常务委员会第 96 次会议通过了《中华人民共和国农业税法

收稿日期: 2011-09-11

**作者简介:** 高其荣(1966—),男,湖南华容人,教授,中共党史博士,主要研究社会主义时期中共党史和中华人民共和国史。

例》(以下简称《条例》)。这是新中国成立后颁布的全国性农业税法,对农业税的纳税人和课税对象、农业收入的计算、农业税的税率、农业税的优待和减免、农业税的征收等作了较为详尽的规定。

关于纳税人和课税对象,《条例》规定:从事农业生产、有农业收入的单位和个人,都是农业税的纳税人。农业收入是指:粮食作物和薯类作物的收入,棉花、麻类、烟叶、油料、糖料和其他经济作物的收入,园艺作物的收入,以及经国务院规定或者批准征收农业税的其他收入。农业收入的计算标准:种植粮食作物的收入,按照粮食作物的常年产量计算;种植薯类作物的收入,按照同等土地种植粮食作物的常年产量计算;种植棉花、麻类、烟叶、油料和糖料作物的收入,参照种植粮食作物的常年产量计算;园艺作物的收入、其他经济作物的收入和经国务院规定或者批准征收农业税的其他收入,由各省、自治区、直辖市人民委员会规定计算标准。

关于税率,《条例》规定,农业税的征收不再实行累进税制,改行比例税制。全国平均税率规定为常年产量的15.5%,各省、自治区、直辖市的平均税率,由国务院根据全国平均税率结合各地区的不同经济情况,分别加以规定;各省、自治区、直辖市人民委员会应当根据国务院规定的平均税率,结合所属各地区的经济情况,分别规定所属自治州的平均税率和所属县、自治县、市的税率;自治州所属县、自治县、市的税率,由自治州人民委员会根据上一级人民委员会所规定的平均税率,结合所属各地区的经济情况,分别加以规定;如果县、自治县、市所属各地区的经济情况悬殊,不宜按照一个税率征收的,县、自治县、市人民委员会可以根据上一级人民委员会所规定的平均税率,分别规定所属地区的税率。县以上人民委员会对所属地区规定的税率,最高不得超过常年产量的25%。省、自治区、直辖市人民委员会为了办理地方性公益事业的需要,经本级人民代表大会通过,可以随同农业税征收地方附加,地方附加一般不得超过纳税人应纳农业税税额的15%;在种植经济作物、园艺作物比较集中而获利又超过种植粮食作物较多的地区,

地方附加的比例可以超过15%,但不得超过30%。

关于农业税的征收,《条例》规定,农业税的征收,以主粮为标准,以市斤为单位,通过货币计算,以实物缴纳,鼓励农民缴纳好粮。<sup>[1]354-361</sup>

为落实《条例》,1958年6月,国务院把1958年的全国常年产量定为2704.2亿斤(比1957年定的常年产量2397.2亿斤提高了12.8%,相当于1957年实际产量的78.4%),以此确定1958年农业税总量为419.15亿斤(不包括地方附加)。6月6日,国务院对各省、自治区、直辖市的农业税平均税率作出规定:黑龙江省为19%,吉林省为18.5%,辽宁省为18%,上海市为17%,内蒙古和江苏、浙江、湖北、湖南、四川省为16%,江西和广东省为15.5%,北京市和河北、山西、山东、安徽、福建、河南省为15%,陕西、贵州、云南省和广西为14%,甘肃省和宁夏为13.5%,新疆为13%,西藏地区征收农业税的办法由西藏自治区筹备委员会自行规定。<sup>[2]610</sup>各省、自治区和直辖市根据国务院规定的平均税率为所属地区拟订了不同的税率。在同一地区之内,不同纳税人适用同一税率。有很多县、市按照不同经济类型又划分为若干种地区,分别规定税率;或者以乡为单位规定差别税率;也有许多县、市所属地区经济情况差别不大而通用一个税率。<sup>[3]175</sup>《条例》适应了中国农业从个体经济到集体经济的转变,适当简化了农业税征收环节,统一了全国农村税制,成为农业为国家工业化输送建设资金的重要保证之一。

## 二、大跃进时农业税政策的错乱及后果

1958年12月20日,中共中央和国务院作出《关于适应人民公社的形势改进农村财政贸易管理体制的决定》,认为农村人民公社化的实现,使得“以商品流通为征税环节的工商税收制度,基本上不再适用了,税收和利润实行分别征收和提缴的办法不再必要了,国家的乡镇财政工作也必须同公社的财务工作合而为一”,决定对农村财政贸易管理体制进行改革,不再由国家征收专门的农业税,实行公社财政包干,即将“国家在农村中的农业税、工商业税、下放企业事业的收入、地方附加和其他收入,

统一计算,扣除原来由国家开支的行政费和事业费……,由公社按收支差额包干上缴”。《决定》规定,在规定上缴数额和比例的时候,既要注意保证国家的收入,又要适当照顾公社的负担能力;在公社同公社之间,也要照顾各公社的不同经济情况,做到负担的大体平衡,原则上富区比穷区多负担一些,经济作物区比粮食作物区多负担一些,工商副业多的地区比工商副业少的地区多负担一些。<sup>[1]666-668</sup>这一改革并非要取消农业税,而是将征收农业税的权力下放给公社,它与1956年以来中央提出的改进体制、向地方分权的要求相一致,可以说是当时“权力下放”的表现之一。

实践很快证明了这一改革尝试行不通。由于农业税是以实物(粮食)缴纳,是国家掌握粮食的重要手段,如果把农业税下放到公社,由公社实行财政包干,国家就可能失去对粮食的有效控制。随着1959年后中国粮食形势越来越紧张,1959年5月,不得不重新恢复由国家征收农业税。实际上,在整个大跃进时期,并没有真正实行农业税的下移。在整个人民公社时期,中国一直没有解决粮食问题,农业税也一直牢牢地控制在国家手中。

大跃进时期,中国农业税征收工作较为混乱。主要表现在:第一,农业税纳税人不统一。有的规定为人民公社,有的规定为管理区或生产大队,有的规定为生产队,还有的笼统规定人民公社为基本核算单位。第二,不依率计征。有的地区采取逐级分配任务的办法,不按规定的税率征税。有的地区认为吃饭不要钱,该减免的没有减免,该照顾的没照顾,特别是对灾歉减免掌握偏紧,对重灾区减免照顾不够。如湖南常德县1952年查田时有耕地163万亩,由于兴修水利、修公路、建工厂使耕地减为134.6万亩,另有3830亩低洼田7年来未收获过粮食,1958年却依然按照1952年田亩数计征农业税。<sup>[4]333</sup>有的地区不该减免的却减免了,如规定对于国家兴办的项目占地免税,公社、生产队自办的项目占地不免;对于大、中型项目占地免税,而小型项目占地不免;对于工矿、交通、大兴水利工程占地免税,而一般农田水利工程项目不免;还有的地方对基建占地一律免税。第三,计税面积变

化大,造成征税漏洞多。由于公社内部体制变化频繁,先由小社并大社,后又将大社化小社,基本核算单位也由最初的公社下放到生产大队,导致农村土地归属变动频繁,计算农业税计税面积成为农业税征收的难题,重复计税和漏税的发生难以避免。第四,地区之间负担不平衡。一般地区的负担重了,粮食高产地区的负担更重一些,比如黑龙江省,按照1958年农业税条例规定,全省平均税率为19%,加上地方附加在内平均税率高达22.3%。浙江的杭嘉湖地区、广东的珠江三角洲、四川的成都坝子以及湖南的滨湖地区等都有类似情况。<sup>[5]492</sup>湖南全省1958年的农业税率平均为16%,而常德滨湖8个县的农业税率平均高达20.76%,其中南县、华容、沅江3县更是达到了26%以上。<sup>[4]333</sup>

大跃进时期实行高税率,农民负担明显加重。由于“浮夸风”导致高估产,高估产导致高税率。1958年中国粮食实际产量仅比1957年增产2.5%,而农业税的计划征收额高达428亿斤(包括地方附加,下同),比1957年的实际征收额增加了7%,比1956年增加了16.7%,与1958年的农业实际产量比较,农业税的实际负担率达到了12.5%,人均负担比1957年增加12.5%,亩均负担比1957年增加16.3%。1959年中国农业实际产量比1958年下降13.3%,而农业税实征额只减少了0.8%,农业税实际负担上升到了14.3%。1960年中国农业进一步减产,实际产量仅相当于1959年的81%,农业税实征额降到347亿斤,比1958年减少22%,但农业税的实际负担率仍然高达13.8%。<sup>[6]229-230</sup>

### 三、调整时期农业税政策的调适及成效

大跃进运动和人民公社化运动使中国出现了新中国成立以来最为严重的农业形势:农村生产力遭到严重破坏;农业总产值特别是粮食产量连年下降;农民生活水平下降,饥荒蔓延。从1960年11月开始,党和国家不得不对整个国民经济进行调整。在国民经济调整过程中,为了适应农业连年受灾产量下降的情况,大力支援农业的恢复和发展,进一步调动广大农民的生产积极性,中共中央和国务院决定对农业税负担进行调整。1961年6月17

日，财政部党组向中央提出了《关于调整农业税负担的报告》，决定：

(1)调低农业税的实际负担率。规定，农业税正税和地方附加的实际税额占农业实际收入的比例，全国平均不超过10%；其中地方附加相当正税的比例由过去的15%~30%，一律降为不超过10%。据此，1961年农业税的征收额安排为细粮240亿斤左右，约占全年包产产量2620亿斤的9.14%，其中正税217.6亿斤，地方附加21.8亿斤。这一征收额比1952年减少148亿斤，比1957年减少153亿斤，比“一五”期间年平均征收额373亿斤减少137亿斤，比1960年减少98亿斤。中央还规定，“全国按照这一征收水平，稳定三年不变，增产不增税。”

(2)仍然实行差别税率。规定：在人均耕地多、收入多的地方，负担可以略高一些；反之，就略低一些。以生产大队为单位最高负担率(包括地方附加在内)不得超过农业实际收入的13%。遇有特大自然灾害，经中央批准，可适当核减征收任务。

(3)将减免落到实处。各种基本建设占地，凡是确实不能再耕种的，经县人民委员会核准，应当从计税产量中扣除。社员自留地一律免征农业税。农业税灾歉减免和社会减免办法，由各省、市、自治区因地制宜地加以解决。<sup>[5]493-494</sup>

中共中央完全同意财政部党组的意见，并于6月23日批转了这一报告，指出：“调整农业税负担，是当前正确处理国家同农民关系的一个重要方面。农业税的征收额已经减下来了，但要真正做到公平合理，有利于鼓励农民增产的积极性，还需要做很多工作。”要求“各省、市、自治区党委根据报告中所提的各项原则，切实把粮食高产区负担偏重问题以及其他问题，逐县逐社逐队地解决好”。<sup>[5]491</sup>

1962年3月中央决定农业税征收任务增加7%的机动数作为对少数特大灾歉地区的减免之用，并且把实际负担率从最高不超过13%提高到15%。<sup>[7]131</sup>按照当年农业税正税计算，机动数增加了约15亿斤。虽然农业税实际负担率最高达到了15%，但由于国家所定常年产量和大跃进时期相比已经大幅度降低，所定农业税总额也随之大幅度降低，加之只有少数收入水平高的丰收队才能达到15%的

征收标准，所以农村的实际税负水平仍远低于大跃进时期。随后中央又对一些省、区核减征收指标共计8亿斤。1962年正税指标定为222亿斤，地方附加为14亿斤，共236亿斤。1962年9月，中共八届十中全会通过《关于进一步巩固人民公社集体经济、发展农业生产的决定》，明确规定：“除了国家正式规定的税收任务(包概正税和附加税)以外，不准各级机构自行加税，自行摊派。”<sup>[8]606</sup>

1961—1962年，中国农业税在实际征收中，均比原定的指标又有较大幅度的减少。在扣除了因灾减免的税额后，1961年实际征收210亿斤，比原定的240亿斤减少30亿斤，降幅为12.5%；1962年实际征收222亿斤，比原定的236亿斤减少14亿斤，降幅为5.9%。<sup>[9]200</sup>具体到各省、区，虽然减税的比例并不一致，但都明显减少了农业税的征收额。江西省1961年全省农业税比1960年减少了40%；<sup>[10]211</sup>河南省根据中央的规定，将农业税从1959年的11.6%降为1961年的10%，地方附加由15%~30%降为10%，降幅在17.5%以上。<sup>[11]142</sup>江苏省由大跃进时期(三年平均)的15.82%降至1961年的10.28%，1962—1965年虽略有上升，但也控制在10.95%的水平(《江苏省志·财政志》，上，江苏古籍出版社1996年版，第99-100页)。整个60年代初期，中国农民农业税负担大体上只相当于新中国成立初期的水平。

据统计(表1)<sup>[2]1006</sup>，1961年全国生产队共负担税收26.4亿元，不仅比大跃进时期要低得多，也比1957年的36.2亿元要低27.07%；生产队的税收负担占可分配总收入的比重由1957年的9.8%减为1961年的6.4%；平均每个农村人口负担的税金由1957年的6.7元减为1961年的4.9元。1963年，农村税负也只有7.1%。

表1 20世纪60年代初期农村税负水平统计

年份	1957	1961	1962	1963
生产队负担税收/亿元	36.2	26.4	27.5	29.1
占生产队可支配收入的%	9.8	6.4	6.5	7.1
平均每个农村人口负担税金/元	6.7	4.9	4.9	5.1

1964年6月，为增加农村社会主义教育运动所

需经费,国务院决定提高农业税附加占正税的比例,由原来的最高不超过10%,提高到最高不超过15%。原来附加比例不到10%的地区,一律加5%,原来附加比例高于10%的地区,应当少加。<sup>[7][137]</sup>但由于农业生产的逐渐恢复,所以农民的实际负担率并没有较大的增加。这一年,农民的农业税实际负担率为7.7%,仍低于1957年的水平,远低于大跃进时期的水平。

1965年,鉴于农业生产已经基本恢复,当时有人提出适当提高农业税,周恩来总理坚决不同意增加农业税,他说:“我活着的时候,你们不能增加农业税负担,将来我死了以后,你们也不能随意打农民的主意。”<sup>[12]</sup>这样,在整个国民经济调整时期以至“文革”时期,中国的农业税总体上一直维持在一个较低的水平。

降低农业税是国民经济调整时期国家对农民实行休养生息政策的重要组成部分,它和减少粮食征购量一起,一定程度地减轻了生产队和农民的负担,提高了农民发展生产的积极性,促进了农业生产的恢复和发展。

#### 参考文献:

- [1] 中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第11册[M]. 北京: 中央文献出版社, 1995.
- [2] 中国社会科学院, 中央档案馆. 1958-1965 中华人民共和国经济档案资料选编: 农业卷[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2011.
- [3] 许建文. 当代中国农业政策史稿[M]. 北京: 中国农业出版社, 2007.
- [4] 中国社会科学院, 中央档案馆. 1958-1965 中华人民共和国经济档案资料选编: 综合卷[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2011.
- [5] 中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第14册[M]. 北京: 中央文献出版社, 1997.
- [6] 财政部本书编写组. 中国农民负担史: 第4卷[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1994.
- [7] 国家税务总局农业税征收管理局. 中华人民共和国农业税收文件汇编[M]. 北京: 中国税务出版社, 2001.
- [8] 中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第15册[M]. 北京: 中央文献出版社, 1997.
- [9] 陈如龙. 当代中国财政: 上册, 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- [10] 危仁晟. 当代江西简史[M]. 北京: 当代中国出版社, 2002.
- [11] 胡梯云, 侯志英. 当代河南简史[M]. 北京: 当代中国出版社, 1999.
- [12] 财政部. 伟大转折时刻忆总理——纪念周恩来同志诞辰八十一周年[J]. 红旗, 1979(3): 19.

责任编辑: 曾凡盛