

红色税收

——创建新中国时期中共税收政策的发展

□ 刘 佐

中国共产党领导中国人民创建新中国的28年，大体上可以称为创建新中国时期，并细分为建党和大革命时期、土地革命战争时期、抗日战争时期和解放战争时期4个阶段。这个时期中国共产党税收政策形成和发展的历程，既有对帝国主义、封建主义和官僚资本主义统治下的旧税制的反抗，也有指导革命根据地红色政权新税制建设的实践；既有抗日战争时期合理负担的经验，也有土地革命时期税负失当的教训，从而在解放战争时期形成了比较适当的税收政策，最终为制定新中国的税收政策奠定了比较牢固的基础。

一、建党和大革命时期（1921年7月—1927年7月）

这个时期，中国共产党的税收政策主要体现在三个方面：第一，坚决反对帝国主义通过干涉中国税制特别是关税对中国进行经济侵略和军阀、土豪劣绅通过苛捐杂税剥削人民。第二，合理解决农村的土地和农民的租税负担问题。第三，明确地提出了改革税制的初步主张，主要是废除厘金和其他额外征税，征收累进的所得税。

1921年7月23日至31日召开的中国共产党第一次全国代表大会通过的《中国共产党纲领》（英文译本）中提出：废除资本私有制，没收一切生产资料，如机器、土地、厂房、半成品等，归社会所有。

1922年6月15日中国共产党中央执行委员会发表的《中国共产党对于时局的主张》中提出了奋斗目标，其中包括改正协定关税制；没收军阀官僚的财

产，将他们的田地分给贫苦农民；规定限制租课率的法律；废除厘金和其他额外征税；征收累进的所得税。同年7月16日至23日召开中国共产党第二次全国代表大会通过的《中国共产党第二次全国代表大会宣言》中提出：废除丁税和漕粮等重税，规定全国土地税则；废除厘金和一切额外税则，规定累进率所得税；规定限制田租率的法律。

1923年6月12日至20日召开的中国共产党第三次全国代表大会通过的《中国共产党党纲草案》中提出：取消帝国主义列强与中国所订一切不平等的条约，实行保护税则；废止厘金，征收所得税和遗产税，每年审定租税一次；划一并减轻田赋，革除陋规；制定限制田租的法律，承认佃农协会有议租权。

1926年7月12日发表的《中国共产党对于时局的主张》中提出了各阶级民众共同政纲的最低限度，其中包括收回海关，改协定税制为国定税制；禁止军警拉夫、封船、扣车和强住民房、学校；禁止军用票、滥发纸币和勒派公债、军饷；停止预征钱粮、征收附规和一切苛税杂捐；制定工人最低工资和农民最高税租额的法律。

1927年7月13日，中共中央在《对政局宣言》中提出：将继续绝不妥协地反对帝国主义的斗争，力争废除一切不平等的条约，实行关税自主；继续解放农民的斗争，地主的田地无代价地交与耕种的农民，保护小田主的田地享有权，不没收的田地应当实行极大限度的减租，废除苛捐杂税陋规苛约；为城市小资产阶级的利益而斗争，废除一切直

接、间接的苛捐杂税。

二、土地革命战争时期（1927年8月—1937年7月）

在这个时期，随着中国共产党领导的革命根据地和红色政权的逐步建立与发展，经济、财政和税收工作逐渐受到重视。在税收上，一方面，继续坚决主张取消一切旧政权的苛捐杂税；另一方面，在革命根据地建立了以统一的累进所得税和土地税（即农业税）为核心的新税制，并按照阶级确定税收负担（即劳动者低税负或者免税，剥削者高税负）；同时主张通过发展经济增加财政收入，并通过税收调节和促进经济发展。

1927年8月7日中共中央政治局紧急会议通过的《最近农民斗争议决案》中提出：没收大地主和中地主的土地，分给佃农和无地的农民；没收一切所谓公产的祠族庙宇等土地，分给无地的农民；小田主减租，租金率由农民协会规定；对于一切新旧军阀政府的税捐实行抗纳，并实行抗租。

同年10月，中国第一个农村革命根据地在江西井冈山建立以后，毛泽东针对当时红色政权建立在分散孤立的农村，当地经济落后，且以自给自足的农业经济为主，人民贫困，红军流动作战，没有固定的后方的情况，提出了主力红军筹款自给（即取之于敌、取之于白区和边缘地区）的方针。对于国民党政府、军阀和土豪劣绅征收的苛捐杂税，力主坚决废除，并代之以统一的累进税。同时提出，在农民分得土地以后，要适当开征土地税。

1928年3月10日中共中央发布的《中央通告第三十七期》中规定：一切土地归苏维埃公有，重新分给农民耕种。土地使用人必须向县苏维埃缴纳10%至15%的国税，其中20%缴国家苏维埃，30%缴省苏维埃，20%补贴乡苏维埃，30%由县苏维埃支配。

同年7月9日中国共产党第六次全国代表大会通过的《政治决议案》中提出：没收地主阶级的一切土地，耕地归农；取消一切政府军阀地方的税捐，实行统一的累进税。

同年12月，毛泽东经过对江西省宁冈、永新两个县的调查，在井冈山主持制定了《土地法》。规定：土地税的基本税率为15%；有特殊情况，经过批准，可以减按10%或者5%的税率征收；如果遇到天灾或者其他特殊情况，经过批准，可以免税。

1931年11月7日中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》中规定：没收一切地主的土地，分配给贫农、中农（1934年该大纲修改时增加了雇农），并以实现土地国有为目的；取消一切苛捐杂税，征收统一的累进税。会议通过的《关于颁布〈中华苏维埃共和国暂行税则〉的决议》中规定：统一累进税对于任何方面都是征收一种税，征收的原则除了将纳税的重担放在剥削阶级身上以外，按照阶级的原则解决，免除被剥削的阶级与最苦的阶层的群众的纳税义务。

中共中央和中国工农红军到达陕北以后，为了发展抗日统一战线，迅速调整了对地主、富农和资本家的税收政策。

1935年12月6日中共中央发布的《党中央关于改变对付富农策略的决定》中规定：在苏区土地革命深入时，应当集中力量消灭地主阶级。对于富农，只没收其出租的土地，取消其高利贷。除了统一的累进税以外，不能加富农以特别的捐款或者征发。当月25日中共中央

政治局通过的《中央关于目前政治形势与党的任务决议》中规定：富农的土地，除了封建剥削部分以外，不问自耕的与雇人耕的，均不没收。乡村中实行平分一切土地时，富农有与贫农、中农分得同等土地的权利。用比较过去宽大的政策对待民族工商业资本家，在双方有利的条件下欢迎他们到苏维埃人民共和国投资，开设工厂和商店，保护他们生命财产的安全，尽可能地减低租税条件，以发展中国的经济。

1936年7月22日中共中央发布的《中央关于土地政策的指示》中规定：在新开创的苏区中，地主的土地没收以后仍然给以耕种份地，富农的土地不再没收。

三、抗日战争时期（1937年7月—1945年8月）

这个时期，中国共产党格外重视经济、财政和税收工作，税收政策与实践也有了新的发展。第一，继续坚持取消苛捐杂税，实行统一的累进税的主张。第二，为了扩大抗日民族统一战线，并配合减租减息等政策的实施，逐步改变了按照阶级成分确定税收负担的原则，提出“居民中除极贫者应予免税外，均需按照财产等第或所得多寡，实施程度不同的累进税制，使大多数人民均能负担抗经费”，适当减轻了地主和资本家的税收负担。同时，继续关注减轻农民的税负问题。第三，通过发展经济，特别是开展广泛的生产运动，精兵简政，增加税收收入，减少财政开支，解决财政困难。此外，以政治动员和政府法令相配合的方法，通过多种渠道和方式筹集抗经费，并逐步取消了打土豪的做法。

1937年8月25日中共中央政治局扩大会议通过的《中国共产党抗日救国十大纲领》中提出：战时的财政政策以有钱出钱和没收汉奸财产作抗经费为原则；改良人民生活，废除苛捐杂税，减租减息。

1938年10月12日至14日，毛泽东在中国共产党中央委员会扩大的第六次全体会议上所作的题为《论新阶段》的报告中提出：用政治动员和政府法令相配合，征募救国公债、救国公粮，并发动人民自动捐助经费和粮食，供给军队，以充实财政收入。

1940年9月18日中共中央发布的《关于统累税问题的指示》中规定：在民族统一战线政策下，虽然捐税应当由富有者多负担一些，但是要富有者完全负担或者负担过重也不好。累进税应当照顾极贫苦的工人和农民，规定对最低限度的收入者予以应有的免征，但是免征者不应超过人口的10%到20%。

同年12月25日，毛泽东为中共中央起草的党内指示中关于税收政策的规定是：必须按照收入多少规定纳税多少。一切有收入的人民，除了对最贫苦者应当规定免税以外，80%以上的居民，不论工人、农民，都需要负担国家赋税，不应当将负担完全放在地主、资本家身上。税收的方法，在我们定出新的更适宜的方法以前，不妨利用国民党的老方法而酌量改良。关税政策应当与发展农工商业的基本方针相适合。指示中还批评了土地革命后期对资产阶级实行的过左的税收政策。

1941年11月17日，毛泽东在中共中央政治局会议讨论边区的财政、经济计划草案时提出：财政、经济方针必须实行两大原则，一是精兵简政，调整人员；二是扩大收支，发展事业。

1942年12月，毛泽东在边区高级干部会议期间，为会议写的题为《经济问题与财政问题》的书面报告中提出：发展经济，保障供给，是我们的经济工作和财政工作的总方针。在公私关系上，就是“公私兼顾”或者“军民兼顾”……财政政策的好坏固然足以影响经济，但是决定财政的却是经济。未有经济无基础而可以解决财政困难的，未有经济不发展而可以使财政充裕的。边

区的财政问题是由人民的赋税和军队与工作人员自己的生产来解决的。我们的自给经济愈发展，我们加在人民身上的赋税就可以愈减轻。

1943年10月1日中共中央机关报《解放日报》刊登的《中共中央政治局关于减租、生产、拥政爱民及宣传十大政策的指示》中指出：县区党政工作人员在财政经济问题上，应当以90%的精力帮助农民增加生产，然后以10%的精力从农民取得税收。对前者用了苦功，对后者便轻而易举。在生产运动中，不注重发展经济，只片面地在开支问题上打算盘的保守的单纯的财政观点，是错误的。不注重组织党政军群众和人民群众的广大劳动力，以开展群众生产运动，只片面地注意少数政府人员忙于收粮收税弄钱弄饭的观点，是错误的。不知用全力帮助群众发展生产，只知向群众要粮要款的观点（国民党观点），是错误的。

1945年4月24日，毛泽东在中国共产党第七次全国代表大会上所作的政治报告中再次提出：取消苛捐杂税，实行统一的累进税；减租减息，适当保证佃权。

四、解放战争时期（1945年8月—1949年9月）

这个时期，中国共产党的主要精力集中在政治和军事问题方面，即领导全党、全军和全国人民推翻国民党政府的统治，建立新中国。为了保障革命战争的需要和人民政权的建设，更加重视经济、财政和税收工作，税收政策进一步完善。第一，继续强调精兵简政，减轻民负。第二，在总结以往经验的基础上比较系统地提出了发展生产，保障供给；军民兼顾，公私兼顾；集中领导，分散经营等基本原则。第三，确定了新解放区的税收政策，即可以暂时利用旧政权的税务机构和税法征税，并加以控制和改造。第四，开始考虑新中国的税制建设问题，并最终科学地确定了新中国的税收政策。此外，彻底否定了打土

豪的做法，同时逐步改变了土地政策。

1945年9月2日中共中央发布的《中央关于新解放城市工作的指示》中规定：对于税收，除去其苛杂部分以外，一般的暂时照旧征收。1949年1月26日，中共中央发出《关于绥蒙税收问题的通报》，将绥蒙区党委关于绥远解放以前伪政府的税收情况和解放以后新政府的征税办法通报各地党的领导机关，以供解决新解放城市的税收问题参考。

1945年12月15日毛泽东为中共中央起草的党内指示《1946年解放区工作的方针》中规定：为着应付最近时期的紧张工作而增重了的财政负担，在1946年必须有计划、有步骤地转到正常状态。人民负担太重者必须酌量减轻。各地脱离生产人员必须不超过当地财力负担所许可的限度，以利持久。发展生产，保障供给，集中领导，分散经营，军民兼顾，公私兼顾，生产和节约并重等项原则，仍然是解决财经问题的适当的原则。

1947年2月1日毛泽东为中共中央起草的党内指示《迎接中国革命的新高潮》中规定：各地必须作长期打算，努力生产，厉行节约，并在此基础上正确地解决财政问题。第一项原则是发展生产，保障供给。第二项原则是军民兼顾，公私兼顾。第三项原则是集中领导，分散经营。

同年9月13日中国共产党全国土地会议通过的《中国土地法大纲》中规定：除了划归政府管理者以外，乡村中一切地主的土地和公地由乡村农会接收，连同乡村中其他一切土地，按照乡村全部人口，不分男女老幼，统一平均分配，在土地数量上抽多补少，质量上抽肥补瘦，使全乡村人民均获得同等的土地，并归个人所有。

同年10月24日中共中央发布的《中央批准华北财经会议决议及对各地财经工作的指示》中规定：必须认清，只有增加解放区内部的财富，才是积极开辟财源、保障长期战争需要的根本环

节。财政金融贸易机关，在执行政策上，应当把扶助和保护国民经济的发展当作自己最基本的任务。

1949年3月5日，毛泽东在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上提出：在取得全国胜利的局面下，党的工作重心必须由乡村移到城市。城市工作必须以生产建设为中心。在革命胜利以后一个相当长的时期以内，还需要尽可能地利用城乡私人资本主义的积极性，以利于国民经济的发展。同时，对资本主义要从活动范围、税收政策、市场价格和劳动条件等方面加以限制，按照各地区、各行业和各个时期的具体情况，采取恰如其分的、有伸缩性的限制政策。

同年3月20日中共中央发布的《关于财政经济工作及后方勤务工作若干问题的规定》中规定：关于财政经济工作的统一问题，应当在分区经营的基础上，在可能与必须的条件下，有重点、有步骤地走向统一。各老解放区的关税、盐税、统税，应当有步骤地分别由中央统一管理；农业税和其他税目、税率，应当报告中央，以便在必要的时候调整。新解放区的税收，应当由各解放区根据中央规定的方针自行实施，待秩序安定以后再送中央审核。

同年9月29日，毛泽东主持制定具有临时宪法性质的历史性文献——《中国人民政治协商会议共同纲领》，并由中国人民政治协商会议第一届全体会议通过。纲领的第四十条中规定了新中国的税收政策：“国家的税收政策，应以保障革命战争的供给、照顾生产的恢复和发展及国家建设的需要为原则，简化税制，实行合理负担。”从而以近似立法的形式科学地确定了新中国的税收政策，可以说这是二十多年来中国共产党税收政策与实践的结晶，是新中国税制建设的指南。

（作者为国家税务总局税收科学研究所所所长）

责任编辑 陈素娥