

轻徭薄赋 休养生息

——纪念《农业税条例》发布 35 周年

○ 柳国钦·李秋鸿·唐学军

《中华人民共和国农业税条例》(以下简称《条例》)公布实施已经 35 周年了,这是毛泽东主席生前亲自签署颁布的唯一一部税收法律,表明了毛泽东主席对农村工作的高度重视。早在革命战争年代,结合中国革命农村包围城市的特点,我党就把建立新型的农业税收制度作为财经工作一项根本性的制度建设。在建立革命根据地政权之初,即在扬弃旧田赋的基础上开征了农业税,当时称为公粮。随着根据地和解放区的发展扩大,农业税收制度也逐步完善,到建国初期,形成了新老解放区区域性相对统一的两类税制。我国农村完成土地制度改革和农业合作化后,农村的经济结构发生了历史性的变化,原来个体的农业经济,已经基本上转为集体的农业经济。国民经济的恢复,农业生产的发展,要求重新安排农业税收负担,建立全国统一的农业税收制度。为此,1956年初,财政部开始了《农业税条例》的草拟工作。1958年6月3日,经全国人民代表大会常务委员会通过,由毛泽东主席命令公布。至此,实现了我国农业税制度的统一。确立了农业税收的基本原则,并沿用至今。

正确处理国家(政权)和农民的利益关系是中国革命和建设的重大问题,《农业税条例》是在我党的农村总政策指导下制定的,农业税的基本政策原则,具体体现了毛泽东主席关于农村工作的思想。

一、兼顾的原则

“拿多少”是农业税收的核心问题,合理地兼顾国家和农民的利益,是我党的一贯政策。

1957年春天毛主席在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中指出:“在分配问题上,我们必须兼顾国家利益、集体利益和个人利益。对于国家的税收、合作社的积累、农民的收入这三方面的关系必须处理适当”,兼顾就是既要考虑国家的整体和长远利益,又要照顾农民的局部和眼前利益,要注意防止两种倾向,即毛泽东同志曾严肃批评过的片面强调农民眼前利益,过分减轻民负的“仁政思想”和过分强调国家的需要,加重民负的“竭泽而渔”的思想。建国后各时期,农业税负担水平都是根据当时革命与建设的实际需要和农民生产、生活的实际情况确定的。在国民经济恢复时期,由于抗美援朝战争的需要,国家财政经济又很困难,农民负担还不可能比革命战争年代有所减轻,农业税负担率大约为 13—15%。“一五”时期抗美援朝战争胜利结束,财政经济状况好转,国家决定将农业税大体稳定在 1952 年的征收水平上,年平均征收任务为 170 亿公斤(细粮,下同),负担率为 11.6%,借以休养民力。1958 年后,由于受“高征购”的影响,农业税多征了一点。到 1961 年,根据当时农村生产力被严重破坏的情况,为恢复和发展农业,调动农民的生产积极性,全国的农业税任务调减为 111 亿公斤,比 1957 年减了四成。这个征收任务至今保持稳定,随着农业生产的发展,实际负担率逐年下降。党的十一届三中全会以后,为减轻贫困社队的困难,帮助贫困地区农民休养生息,1979 年—1982 年农业税实行了起征点办法,全国征收额减免 18%。几十年来,农业税负担率除了 1958 年那次调增外,其他年份基本稳定或有所调减,无论是调增还是调减农业

税负担,都是从当时的国家财政经济状况、农民的生产收入情况出发,照顾到国家的需要和农民的实际承受能力,充分体现了国家与农民在根本利益上的一致性。

二、公平合理负担的原则

毛泽东主席曾指出,在合作社的收入中,国家拿多少,以及怎么拿法,都要规定适当。正确解决“怎样拿”的问题,就是要处理好征纳双方以及纳税人之间的关系。由于农村生产关系的变化,解决这一问题的具体做法是不同的,但是都贯彻了公平合理负担的原则。在土地改革之前,农村中还存在地主富农阶级,农业税实行全额累进制,对地主富农适当从重征税,对劳动农民适当从轻征税。这在当时是合理的。而在农业合作化以后,处理劳动农民相互之间的关系,就要采取其他的办法。为贯彻公平合理负担的原则,《条例》作出两条重要的规定,第一,农业税按农业收入计算征收,以体现收入多的多负担,收入少的少负担,没有收入的不负担,这是合理负担政策的核心思想。第二,规定全国一律实行比例税制,并逐级核定地区差别税率,以照顾不同地区的不同的经济情况,不同纳税人的不同收入水平,进一步贯彻合理负担和平衡税负的原则。还规定了对缺乏劳动力或因其他原因纳税困难农户的减免税政策。党的十一届三中全会以后,农林特产生得到恢复和发展,为合理确定不同作物的负担,国务院于1983年决定,对农林特产收入按品目分别核定税率征收农业税。这些规定适应了我国农村不同时期的历史特点,使地区之间、作物之间的农业税负大体平衡,纳税人之间的税收负担公平合理。

三、鼓励增产的原则

鼓励增产,是我国农业税制的鲜明特点,首先体现在稳定负担,增产不增税上面。这样,随着农业生产的发展,征收额的稳定,农业税的实际负担率是逐年下降的。目前,负担率已由五十年代的10%以上降至不到3%,实际上执行的是轻税政策。实践证明,稳定负担对国家和农民

都是有利的。从农民来说,增产的部分可以全部自行支配,增加收入,发展生产,改善生活;从国家而言,虽然在一定时期直接从农业取得的收入不能因增产而增加,但是随着农业生产的不断发展,保障了农产品的供给,有利于以农产品为原料的轻工业的迅速增长和市场的繁荣,为国家建设资金的积累提供了广阔而丰富的源泉。鼓励增产还体现在农业税的计税标准上。农业税以常年产量为计税依据,《条例》规定:“常年产量评定以后,在五年以内,因勤劳耕作、改善经营而提高单位面积产量的,常年产量不予提高;因怠于耕作而降低单位面积产量的,常年产量不予降低”。这样,有利于农民精耕细作,提高单位面积产量,也有利于农业采用新的技术措施,进行技术改造,起到鼓励先进,鞭策后进的作用。此外,《条例》中还有许多鼓励增产的条款,比如,对开荒的收入在一定年限内免税,以鼓励扩大耕地面积;对兴修水利的优待办法,以鼓励改善生产条件等等。鼓励增产的原则是“发展经济,保障供给”的财经工作总方针在农业税收工作的具体体现,对农业生产的发展,开壁财源起到了积极作用。

四、统一税制与因地制宜相结合的原则

我国地域辽阔,各地自然条件、经济条件 and 生产水平差异很大。考虑到这一特点,在制定《条例》时,贯彻了统一税制与因地制宜相结合的原则,即对涉及负担总体水平和基本税制的问题作出全国统一规定,其他问题则在中央确定的原则下授权地方确定。例如,在《条例》中规定全国一律实行比例税制,国务院分别规定各省、自治区、直辖市的税率,而对省级以下的地区差别税率,则授权各地县级以上人民政府自上而下地逐级规定;对粮、棉、油等主要应征收入统一以常年产量作为计税标准,而对收入情况较复杂的园艺作物及其他经济作物的计税标准,又由各省、自治区、直辖市政府规定;《条例》规定了地方附加的最高比例以控制负担总额,地方附加的具体比例则由省级政府规定;在优待减免方面,除了《条例》统一规定之外,还授予

财 政 改 革

实行分税制财政体制的探索

○ 陈万里 张 蓉

地方一些条例照顾不到的局部性的临时减免权。这些规定使《条例》在基本税制统一的前提下,具有广泛的适用性,使之便于操作执行。

五、简便征收,方便群众的原则

根据农业生产季节性强和农业税征收部分实物的特点,农业税的征收形式及具体环节是本着简便征收、方便群众的原则规定的。农业税以粮食为计算本位,原则上以交纳实物为主,这对于国家掌握粮食,保证军需民食,稳定物价,发展经济都有重要作用。为了方便群众交纳,在考虑到国家需要的同时,也照顾到了纳税人的实际情况,《条例》规定,对于交纳粮食有困难的纳税人,如城郊菜区、水产养殖区、其他经济作物集中产区的农民,可以改征其他农产品或折征代金,这样既有利于农业税的征收,又方便群众交纳。在征收时间上,《条例》规定,农业税可以一季征收,也可以两季征收,但征收必须在农作物收获之后,做到不误农时,不扰农事,改变了旧中国田赋征收的扰民政策。在规定纳税人的义务运送里程时,对交通不便的山区给予适当的照顾。对于交纳粮食超过义务运送里程的还按当地一般的运价发给运费,尽可能地减少农民的负担。

35年来,我国的农业税收工作取得了很大成绩,在贯彻党和政府的农村经济政策,促进农业生产发展,正确处理国家、集体、农民之间的利益关系,以及保证国家掌握必要的粮食和积累资金等方面,都发挥了积极作用。但是,我国现行农业税制是在过去自给半自给的农村经济基础上确立的,虽然做了一些局部改革,仍不能完全适应目前发展社会主义市场经济形势的需要。因此,要正确贯彻党的十四大确定的方针政策,不断研究农村新情况,解放思想,实事求是,勇于创新,大胆吸收一切有益的经验,进一步改进和完善农业税收制度。

35年来的农村税收工作实践也使我们深切体会到:毛泽东思想,尤其是毛主席对中国农村工作的论述对我们搞好新时期的农税工作,仍具有现实的指导意义。在纪念毛泽东同志诞

为了加快财政体制改革的步伐,按照财政部的统一部署,重庆市从1992年开始实行分税制财政体制试点。一年多来的实践证明,分税制是一种比较稳定、规范、科学的财政体制。它有利于处理好中央与地方财力的分配关系,强化财政职能,促进社会主义市场经济的建立和国民经济既快又好地发展。但是,现行试点的分税体制是一种过渡办法,需要进一步完善,探索实行彻底分税体制的路子。

重庆市实行分税制财政体制是按照“统一领导,分级管理”以及合理核定收支基数,保存量、分增量,既要有利于集中中央财政收入,又要保护地方利益的原则,在收入的划分上,将各种财政收入按预算项目划分为中央财政固定收入33项;地方财政固定收入34项;中央与地方财政共享收入为产品税、增值税、营业税、工商统一税、资源税5项,实行中央与地方“五五”分享;不纳入分税体制范围,仍按现行办法实行固定比例分成和专项收入13项。在支出的划分上,按预算项目,中央财政支出19项;地方财政支出14项;由中央财政统一管理的专项支出5项,仍实行专案拨款,不列入分税体制范围。收支

辰100周年的日子里,重读毛主席签发的《中华人民共和国农业税条例》,广大农业税干部和工作人员更加怀念毛主席,我们要进一步把农业税收工作搞好,为建设有中国特色的社会主义伟大事业,作出新的贡献。