



## 摆脱“黄宗羲定律”

□ 秦 晖

### 当年的“皇粮国税”问题

1978年,我以“同等学力”资格考取文革后第一届研究生,跟随我国著名农民史专家赵俪生先生学习“土地制度与农民战争史”。我的这门专业属于历史学,而且主要是古代史。从20世纪80年代起,在陕西师范大学任教的我为了研究土改前关中农村问题,每年利用到各县搞函授辅导之机,多次到基层档案馆建档,并接触现实农村。1994年,我从陕西师大调入北京,任教清华大学。从1995年起,我连续几次组织学生对浙、湘、黔、川、陕、桂六省(区)八县(市)的19个村庄(社

区)进行考察,重点调查了224户农家,以问卷统计与个案分析相结合的形式,对不同经济类型与发达程度的农村做了研究。就这样,我的农民学研究,从农民史延伸到现实领域。当初这样做,主要是“今为古用”。研究生涯中形成一个理念,即当代农村、当代中国是传统农村、传统中国的延伸,不了解传统农村,就不可能理解当代农村,反之亦然。但是后来,乡村调查中看到的一些现象使我忘记了“今为古用”的初衷,不由自主地关心起农民与中国改革的未来。税费改革就是我思考的一个问题。

随着“大包干”以后我国家庭农

业的恢复,人民公社时期国家直接从基层组织的公库里获得征、派购粮以汲取“剪刀差”的模式结束,农户由给“公家”干活而向公库领取口粮和其他劳动报酬,变为如传统时代一样自耕自食而反过来向“公家”交纳“皇粮国税”、纳赋当差。传统时代的赋役问题又以“农民负担问题”的形式再现。由此而产生的税费改革最初思路早在20世纪80年代末就已萌芽,90年代前期,河北的魏县、南宫,安徽的太和,湖南的衡东等地就自行做过“并税除费”试点,有的地方当时叫做“公粮制”等等,名目不同,意思一样。



四川巴中巴州区新村 赵建平 摄影

1995年到1997年间,我组织学生进行农村社会调查时,就感觉到税费改革后农民负担出现反复的苗头。比如某县教育费附加合并到正税里了,过了两年学校没钱用,财政拿不出,又出现新的教育收费。农民不满地说,要这样还不如不改,不改的话,你收了我一次教育附加,还能再收“第二教育附加”吗?还有一种情况,这个县做试点,把屠宰税等都平摊合并到正税里,农民说:“猪头税变成了人头税”。可是邻近县还在照样征收屠宰税。于是,试点县的农民就担心地说,过了几年,县官一换,新来的不了解情况,以为便宜了我们,又让交屠宰税了。“到时候,猪头、人头都得交税啦”。另有些地方,90年代后期农民权利意识提高,逐渐开始抵制各种乱收费,征收的工作难度加大了,有人便寄希望于“费改税”。调查中曾经有一个镇领导对我解释并税改革的好处时说:“并税改革的确好,过去那些统筹、摊派什么的,农民就是

不交,你还真没办法。如今一合并成皇粮国税,农民再不交,就是抗税了,我就好派出警察抓人了。”如果并税改革被理解为政府以前收费比较难,现在改成收税,就可以用强制手段,税费改革就容易出麻烦了。

当时我觉得这是个问题,并且联想到历史上也有过许多类似现象,于是根据调查情况写了一些文章。

### “黄宗羲定律”的提出

1997年第2期《改革》杂志刊登了我写的《农民负担问题的发展趋势:清华大学学生农村调查报告之研究(四)》,其中我第一次提到“黄宗羲定律”,即历代税赋改革,每改革一次,税就加重一次,而且一次比一次重。明末清初的思想家黄宗羲称之为“积累莫返之害”。我当时认为,税费改革势在必行,而且这种改革从技术角度上讲的确是合理的。“明税轻,暗税重,集资摊派无底洞”,搞历史的知道,中国从来就是这样,这叫“正供有限,而横征无穷”。所以要减轻农民负担,就得从解决收费开始,正税相对来说本来就不多,农民如果只是交税的话,可以说是相当“幸福”的。但是,在传统政治条件下搞税费改革,最麻烦的就是怕跌入“黄宗羲定律”怪圈——农民负担简而复繁、越改越重。古代很多人,包括清代的范清丞、明末清初的黄宗羲、宋代的李心传、唐代的陆贽等很多人表达过这种担忧,反对归并税则。现代一些史学家也注意到这种现象,例如上海师范大学(今华东师范大学)的王家范、谢天佑,在20世纪80年代初《中国农民战争史研究辑刊》上发表的《中国封建社会农业经济结构析》一文中,就提到了黄宗羲对“积累莫返之害”的批判。但是那个时候“大包干”的农村改革尚未铺开,农民为“皇粮国

税”交纳者的问题也未凸显,黄宗羲对“积累莫返之害”的批判作为纯粹的历史问题也只有极少数史学家注意。

过去我们的历史书一般都肯定这种改革,而把反对这类改革的一概视为“保守派”,不予好评。其实这种改革的反对者历来有两种:一种是旧税制下既得利益者的代表。例如旧税制种类繁多,千头万绪,农民不懂上司难查,青吏便得以上下其手,搭车寻租,中饱私囊,他们当然不喜欢简化税则。有的旧税制有许多优免规定,有权有势者可以借此规避负担,转嫁于无权无势者。新税制取消了优免,也会招致这些人的反对。还有一种反对者,如前述的黄宗羲、陆贽等人。他们并不是基于既得利益者的立场,而是的确看到了当时税制的一些深层次问题,并且往往是透过当时税改的一些短期效益,在主流意见一片乐观的气氛下发表冷静的看法,其实相当难能可贵。当然由于那时的历史局限,他们并不能真正解决这些问题,有时还得出反对改革、多一事不如少一事的消极结论,提出问题的深刻与给出答案的浅薄形成鲜明对比。我们今天应当能够超越这些局限。

我国历史悠久,文化遗产博大精深,历史学因此历来是显学。但是历史内容如此丰富、史料如此浩繁也造成一个问题,就是于精力与眼界所限,许多专家只能关注中国历史的某一时段,形成传统中国史中“断代史”研究特别发达的特点,而缺少长时段的通史眼光,容易导致所谓“断代本位主义”。人们往往根据当朝的记载高度评价某次改革一举解决了什么问题,而其实这种问题在以前的朝代中就已经被“解决”过,在以后的朝代中它又重复出现并再次被“解决”。例如取消力役,汉之更赋,唐之丁庸,宋之免役钱,





明之银差、条编，都曾被说成是以赋代役而在历史上解决了力役问题。然而实际上以赋代役后，赋外又生新役的循环一直在重复，直到清末还有“地丁属地，差徭属人”，民国时代还有拉夫派差的。力役取消而又复起，但历代所征收的代役钱，却从没有退还过，农民负担怎么会不重呢？还有由按户口征收转变为按地亩征收，亦即人头税并入土地税，也是重复了多次的。

### “黄宗羲定律”是封建王朝的一个怪圈

黄宗羲是明清之际大儒，在明王朝灭亡后，他痛定思痛，以“天下为公”的儒家信条为武器，不仅对明王朝，而且对整个传统体制都进行了系统反思。其中，他批判了“一条鞭法”，而要求恢复赋税分征。实际上，他的主张远远超出税制本身，涉及到的是传统帝国千年来农民负担问题以及解决方法的根本缺陷。

包括“一条鞭法”在内的历代“并税改革”，连同“易知由单”这样的配套措施，在中国历史上都是屡屡出现。在

专制王朝统治下，统治费用刚性增长，财政安排只能“量出制入”，不能“量入为出”。为克服横征乱派之害，减少税收征收的流失和官吏层层中饱私囊，并税除费，简化税则，就成了主流改革思路。仅在明清两代，就搞过“征一法”、“一串铃”、“地丁合一”等等。目的就是要把从朝廷到基层的明暗正杂诸税“悉并为一条”，“一切总征之”。同时下令，不得再征他费，还发给农民法定税目表“易知由单”，允许农民照单纳税。

合并税费产生一个很大问题。税费合并前，存在各种各样名目的税费，有了这些名目，新的巧立名目往往空间比较小。税费合并后，各种名目没有了，恰好为后来人新立名目创造了条件。用不了多长时间，人们就“忘了”正税已经包括了从前的杂派。一旦杂用不足，便会重出加派。比如说，官府常向农民派工，即所谓劳役。劳役经常干扰农时，农民深受劳役之苦，陈胜、吴广以及隋末农民起义都是因为劳役太多而起。官府为此进行改革，把劳役并到正税里，在正税里多征一大笔钱，

一般在财政上叫“代役税”或“免役税”。理论上说，国家有了这笔费用，就可以雇人干活，农民就不用出劳役了。但实际上，传统中国官僚太多，开支大，经常出现财政危机，一旦有了财政危机，官府拿不出钱来雇人，农民又要出劳役。官府已经征收了农民免役税，又没把这笔费用还给农民，这就无形中增加了农民的负担。

就这样，历史上每搞一次并税改制，就会催生出一大杂派高潮。这也是专制王朝时代的一个怪圈。实际上，在传统中国，主要矛盾不是农民没有土地，而是有土地也种不了，因为各种各样的赋税和杂派迫使农民不得不弃田流亡。因此，农民负担问题，历史上一一直是造成社会动荡的原因。

### 从“并”到“免”： 农村税费改革的突破

到了2000年，税费改革全面推广时，我在《中国经济时报》发表了《并税式改革与黄宗羲定律》。文章发表后，引起有关部门的重视。时任国务院副总理的温家宝同志在2000年年底，也就是中央在安徽召开农村税费改革试点总结会议前夕，在《并税式改革与黄宗羲定律》一文上做了批示，指出“要跳出‘黄宗羲定律’，农村税费改革就必须坚持‘减轻、规范、稳定’的原则，控制税赋的绝对额，长期稳定不变；就必须在财政上厉行‘量入为出’而杜绝‘量出制入’。”

历史上财政收支有两种思路：一种是量入为出，可以从农民那里拿多少钱，就办多少事，不铺大摊子。另一种是量出制入，官府需要多少就向农民征多少，所欲所求无止境，征收也就控制不住了。

在农村税费改革试点总结会议上，温家宝提出乡镇政治体制改革，这

是从源头上解决问题。实际上,传统中国出现的这些问题,归根结底都是政治体制造成的。农民没有真正的公民权,没有“无代表,不纳税”的机制。所以,解决的根本途径还是政治体制改革。在当时的方案中,首先是实行社区开支与社区民主、村民自治挂钩,“一事一议”,凡是在农村社区使用的费用,一定要由农民讨论,真正实现“民之所用,民之所议,民之所定,民之所出”。当然,这只是社区的开支,社区以上的乡镇财政、县财政用“直接民主”的办法搞“一事一议”很难做到,需要发展代议制。乡镇政治体制改革后,不要设那么庞大的机构、用那么多人了。再就是国家应当下决心解决农村义务教育问题,中央财政、至少是省财政应当承担义务教育的责任。

当然,更进一步的做法是彻底正名,既然“并税除费”难保不重蹈历史覆辙,讨论中不少人就提出干脆取消农业税。反正它占国家收入的比重不大,收税成本又很高。但我当时认为,也不必特别规定农民不缴税,交税不仅是公民义务,同时也包含“纳税人权利”。问题是税制要公平,不能有身份性歧视。其实只要对城乡一视同仁,统一征收所得税,免征额以上该交多少就是多少,免征额以下不分城乡都免交,按当时公布的全国农民人均年收入折合月计还不足免征额,大多数农民是不用交所得税的。

那么什么叫农业税呢?它似乎既不是所得税(没有免征额),也不是营业税或增值税(不区分自耕自食部分),更不是地租(我们现在并不讲土地国有制,也没有契约化的租佃关系),好像也不能说是资产税(法律并不承认土地是农民的私产)。其实它就是过去所谓的“皇粮国税”,是与农民的“身份”相联系义务。如今是公民

时代而不是臣民时代,不要再专门向农民征收那种“身份性贡赋”了。

### 取消农业税: 摆脱“黄宗羲定律”仍需努力

后来最高层终于下决心取消了农业税,到2006年农业税条例正式废止。这无疑是一大进步,海内外舆论给予了很高的评价。并且,税费改革后,由于国家财政尤其是中央财政对农村投入的增加,义务教育经费和“新农合”经费逐渐落实,对农网改造、广播电视“村村通”工程和道路、水利等基础设施的财政支持也逐年加大,乡村公共服务投入中农民付费的比例下降而财政转移支付的比例上升,加上种粮补贴、农机补贴等政策的出台,从财政角度讲,农民获得了切切实实的好处,税费改革后这几年对农民“多予少取”的承诺还是做到了的。

关于工农业商品价格变动的剪刀差问题,经过几十年市场化改革,大部分农业投资品与供农消费品的供给都已形成了竞争机制,与过去相比,垄断性高价更难形成;而对燃油等垄断性产品又实行了向农用倾斜的价格政策,因此,国家通过垄断价格向农民征收“暗税”的传统做法也在我国经济现实中基本淡出。当然,今天仍然存在工农业商品比价不利于农民的情况,但那更多地是因为工农业生产率提高幅度的差别(亦即“极小农”经济的竞争力问题)造成的,已经不是过去所说的“剪刀差”了。

因此,税费改革以来“三农”政策的进步是应该肯定的。至少就涉农税赋而言,这几年并未出现“黄宗羲定律”的现象。

但是我们对已经取得的成就应该有个清醒的认识。税费改革后许多评论认为中国从此摆脱了“黄宗羲定律”,

告别了“皇粮国税”,是几千年来未有的一大进步。然而我认为,现阶段这样说恐怕还太早。

因为这几年农村政策的进步,主要还是出于党和政府的亲农善意,表现为税源从农业转移到非农领域,并且实行了对农村的转移支付。但基本的赋税征收机制与过去的“皇粮国税”还没有太大的差别。在“制约征税、监督用税”两个基本方面,现行做法与现代公共财政的要求还有不小的距离。因此在肯定善意的同时,要看到这种进步的局限性。另外,历史上的“黄宗羲定律”周期很长,几年时间远不足以结论。如前所述,税费改革原来遵循的是“并税除费”的思路,因为“税”比“费”要容易规范得多,并税除费可以在一个时期大大减少无名横征中饱私囊之弊,减轻农民的总负担。但如果纳税人对征税者并无制约,一旦财政入不敷出,“量出制入”的规则发生作用,新“费”之出早晚难免,而已并入正税的旧费则往往被“遗忘”,于是便出现新费叠加旧费的“定律”怪圈。为了跳出这种怪圈,国家干脆连税都免了,这决心不可谓不大。但基层财政失去税源后,许多原先以“税”支付的公共服务如果不是国家财政包下来,就会纷纷改以收“费”方式提供。这样税费改革就有可能转回到与初衷相悖的原点,由“并税除费”开始,以“免税收费”终结。这几年没有出现这种情况,或者说局部出现了但尚能得到遏制,就是因为国家财政包了下来。但公共服务的需求并非常数,随着社会的发展会不断增加,而我国财政尤其是中央财政高速增长的状态很难一直持续。一旦将来财政状况发生变化,包不下来了,“造费运动”会不会大起呢?■

(作者为清华大学教授)

责任编辑 张蕊