

农村政策与管理  
系列丛书

主编 崔富春

NONGCUN SHUIFEI GAIGE

# 农村税费改革

杨 燕 编著

Nongcun Zhengce yu Guanli  
Xiliecongshu

 中国社会科学出版社

# 总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社

区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

# 目 录

## 第一章 税 收

- 第一节 什么是税收 /1
- 第二节 税收的职能作用 /3
- 第三节 税收制度 /6
- 第四节 税收征管一般程序 /23
- 第五节 我国的税收收入 /37
- 第六节 我国的宏观税负 /43
- 第七节 税务组织机构 /46
- 第八节 收 费 /49
- 第九节 税费的联系与区别 /54
- 第十节 农村税费 /56

## 第二章 农村税费改革的政策

- 第一节 农村税费改革的背景 /61
- 第二节 中央一号文件 /72
- 第三节 农村税费改革的主要政策 /76

## 第三章 农村税费改革历程

- 第一节 农村税费改革在我国现代化进程中的意义 /85

- 第二节 农村税费改革的阶段性目标 /86
- 第三节 新中国农业税制的发展 /87
- 第四节 农村税费改革为什么要取消农业税 /91
- 第五节 取消农业税的意义 /93
- 第六节 为什么要统一城乡税制 /95
- 第七节 “黄宗羲定律” /96

## 第四章 农村税费改革的经验、成效

- 第一节 农村税费改革试点取得的成效 /98
- 第二节 农村税费改革试点积累的经验 /100
- 第三节 农村税费改革的成功标志 /101

## 第五章 农村税费改革的问题

- 第一节 农村税费改革存在的问题 /106
- 第二节 农村税费改革的后续问题 /109
- 第三节 农村税费改革后续问题的解决途径 /113

## 第六章 农村税费改革对基层财税体制的影响

- 第一节 新中国成立以来我国乡镇财政体制的变迁 /117
- 第二节 我国乡镇财政体制的制度缺陷 /121
- 第三节 农村税费改革对乡镇财政支出的影响 /125
- 第四节 乡镇政府改革 /128

## 第七章 农村综合改革

第一节 农村综合改革的具体内容 /130

第二节 农村综合改革的进程 /141

第三节 农村综合改革的关键环节 /143

附录 农村税费改革指导性文件 /152

主要参考文献 /155

# 第一章 税 收

现在有不少人把税和费划分不清，往往把二者混为一谈。其实税和费是两个性质根本不同的概念。本章主要介绍税与费的区别与联系。税是国家凭借政治权力，为实现其职能，按照法律预先规定的标准，强制地、无偿地参与国民收入分配和再分配所形成的特定的分配关系。任何单位和个人，只要是法律规定在纳税范围以内的，都必须履行纳税义务。税务部门所征收的税，属于国家财政收入，具有不必提供有偿服务而强制征收的特点。费是国家授权工商行政管理及公安、交通、民政等部门，为社会提供特定服务而收取的一定数量的费用，如管理费、商标注册费、手续费、工本费等。收取这些费用时，收费人和纳费人之间是有偿对等的关系。如工商行政管理部门收取的市场管理费，目的是用于市场的管理与服务、市场设施修缮等。<sup>①</sup>

## 第一节 什么是税收

### 一、税收的含义

税收是国家为满足社会公共需要，凭借公共权力，按照法律所规定的标准和程序，参与国民收入分配，强制地、无偿地取得财政收入的一种方式。马克思指出：“赋税是政府机器的经济基础，而不是其他任何东西。”“国家存在的经济体现就是捐税。”恩格斯指出：

<sup>①</sup> 刘欣，李莉，中国工会财会，2007，12：36。

“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。”19世纪，美国大法官霍尔姆斯说：“税收是我们为文明社会付出的代价。”这些都说明了税收对于国家经济生活和社会文明的重要作用。

对税收的内涵可以从以下几个方面理解：

1. 国家征税的目的是为了满足社会成员获得公共产品的需要。
2. 国家征税凭借的是公共权力（政治权力）。税收征收的主体只能是代表社会全体成员行使公共权力的政府，其他任何社会组织或个人无权征税。与公共权力相对应的必然是政府管理社会和为民众提供公共产品的义务。
3. 税收是国家筹集财政收入的主要方式。
4. 税收必须借助法律形式进行。

## 二、税收的特征

税收作为政府筹集财政收入的一种规范形式，具有区别于其他财政收入形式的特点。税收的特征可以概括为强制性、无偿性和固定性。

### （一）税收的强制性

税收的强制性是指国家凭借其公共权力以法律、法令形式对税收征纳双方的权利（权力）与义务进行制约，既不是由纳税主体按照个人意志自愿缴纳，也不是按照征税主体随意征税，而是依据法律进行征税。我国宪法明确规定我国公民有依照法律纳税的义务，纳税人必须依法纳税，否则就要受到法律的制裁。税收的强制性主要体现在征税过程中。

### （二）税收的无偿性

税收的无偿性是指国家征税后，税款一律纳入国家财政预算，由财政统一分配，而不直接向具体纳税人返还或支付报酬。税收的无偿性是对个体纳税人而言，其享有的公共利益与其缴纳的税款并非一对一的对等。但就纳税人的整体而言，则是对等。政府使用税

款的目的是向社会全体成员，包括具体纳税人，提供社会需要的公共产品和公共服务。因此，税收的无偿性表现为个体的无偿性、整体的有偿性。

### （三）税收的固定性

税收的固定性指国家征税预先规定了统一的征税标准，包括纳税人、课税对象、税率、纳税期限、纳税地点等。这些标准一经确定，在一定时期内是相对稳定的。

税收的固定性包括两层含义：第一，税收征收总量的有限性。由于预先规定了征税的标准，政府在一定时期内的征税数量就要以此为限，从而保证税收在国民经济总量中的适当比例。第二，税收征收具体操作的确定性。即税法确定了课税对象及征收比例或数额，具有相对稳定、连续的特点。既要求纳税人必须按税法规定的标准缴纳税额，也要求税务机关只能按税法规定的标准对纳税人征税，不能任意降低或提高。当然，税收的固定性是相对于某一个时期而言的。国家可以根据经济和社会发展的需要适时地修订税法，但这与税收整体的相对固定性并不矛盾。

税收的三个特征是统一的整体，相互联系，缺一不可。无偿性是税收这种特殊分配手段本质的体现；强制性是实现税收无偿征收的保证；固定性是无偿性和强制性的必然要求。三者相互配合，保证了政府财政收入的稳定。

## 第二节 税收的职能作用

### 一、税收的职能作用

税收的职能指税收所具有的内在功能，税收作用则是税收职能在一定条件下的具体体现。税收的职能作用主要表现在以下三个方面：

### （一）税收是财政收入的主要来源

组织财政收入是税收的基本职能。税收具有强制性、无偿性、固定性的特点，筹集财政收入稳定可靠。税收的这种特点，使其成为世界各国政府组织财政收入的基本形式。

### （二）税收是调控经济运行的重要手段

经济决定税收，税收反作用于经济。这既反映了经济是税收的来源，也体现了税收对经济的调控作用。税收作为经济杠杆，通过增税与减免税等手段影响社会成员的经济利益，引导企业、个人的经济行为，对资源配置和社会经济发展产生影响，从而达到调控宏观经济运行的目的。政府运用税收手段，既可以调节宏观经济总量，也可以调节经济结构。

### （三）税收是调节收入分配的重要工具

从总体来说，税收作为国家参与国民收入分配最主要、最规范的形式，规范政府、企业和个人之间的分配关系。从不同税种的功能来看，在分配领域发挥着不同的作用。如个人所得税实行超额累进税率，具有高收入者适用高税率、低收入者适用低税率或不征税的特点，有助于调节个人收入分配，促进社会公平。消费税对特定的消费品征税，能达到调节收入分配和引导消费的目的。

税收还具有监督经济活动的作用。税收涉及社会生产、流通、分配、消费各个领域，能够综合反映国家经济运行的质量和效率。既可以通过税收收入的增减及税源的变化，及时掌握宏观经济的发展变化趋势，也可以在税收征管活动中了解微观经济状况，发现并纠正纳税人在生产经营及财务管理中存在的问题，从而促进国民经济持续健康发展。

此外，由于税收管辖权是国家主权的组成部分，是国家权益的重要体现，所以在对外交往中，税收还具有维护国家权益的重要作用。

## 二、税收取之于民，用之于民

从各国政府的税收实践看，税收具有“返还”的性质，最终还是要通过国家财政预算，提供社会公共产品和服务等方式用之于纳税人。我国社会主义制度下，国家、集体和个人之间的根本利益是一致的，税收的本质是“取之于民，用之于民”。

按照国家税收法律规定，纳税人履行纳税义务，及时、足额缴纳各项税款，这是纳税人享有国家提供公共产品和公共服务的前提和基础。国家通过税收筹集财政收入，通过预算安排用于财政支出，进行交通、水利等基础设施和城市公共建设，支持农村和地区协调发展，用于环境保护和生态建设，促进教育、科学、文化、卫生等社会事业发展，用于社会保障和社会福利，用于政府行政管理，进行国防建设，维护社会治安，保障国家安全，促进经济社会发展，满足人民群众日益增长的物质文化等方面的需要。以 2007 年为例，全国财政总收入累计完成 51304.03 亿元，比上年同期增长 32.4%。中央财政支出总计 29557.49 亿元，其中用于“三农”的各项支出合计 4318 亿元，增加 801 亿元，增长 23%；用于教育支出 1076.35 亿元，增长 76%；用于医疗卫生支出 664.31 亿元，增长 296.8%；用于社会保障和就业支出 2303.16 亿元，增长 13.7%；用于环境保护和生态建设支出 383.7 亿元；用于廉租住房制度建设支出 51 亿元；中央财政对地方（主要是中西部地区）的财力性转移支付达到 7092.9 亿元，增加 1933.2 亿元，其中一般性转移支付 2505 亿元。在中央财政加大以上各项支出的同时，各级地方财政也相应加大投入和支出。

2003~2007 年，全国财政用于教育、医疗卫生、社会保障、文化体育等方面的支出，累计达到 2.43 万亿元、6294 亿元、1.95 万亿元和 3104 亿元，分别比上一个五年增长 1.26 倍、1.27 倍、1.41

倍和 1.3 倍。中央财政用于“三农”的支出累计达到 1.6 万亿元。

中国是一个有 13 亿人口的发展中大国，社会经济发展不平衡的矛盾比较突出。按照党的十七大战略部署，必须深入贯彻落实科学发展观，统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹社会经济发展、统筹人和自然的和谐发展，正确处理经济和税收、需要与可能的关系，合理确定税收参与国民收入分配的比重，充分发挥税收筹集资金、调控经济、调节分配的职能作用，增强政府提供公共服务的能力，努力推进基本公共服务的均等化，全面建设小康社会，积极构建社会主义和谐社会。

### 第三节 税收制度

#### 一、税收制度设计原则

我国税收制度设计遵循以下原则：

##### （一）财政原则

税收的基本职能是筹集财政收入。为国家财政需要提供稳定的收入来源，是建立税收制度的基本准则。坚持税收的财政原则要量力而行，兼顾需要和可能，既考虑到国家的财政需要，又考虑到纳税人的负担能力。

##### （二）效率原则

政府设计税收制度时应讲求效率。一方面，要有利于优化资源配置，促进经济行为的合理化和社会经济效率的提高，或者对经济效率的不利影响最小；另一方面，在税收征收和缴纳过程中，耗费成本要最小。

##### （三）公平原则

税收公平原则有横向公平和纵向公平两层含义。横向公平，即

相同经济条件的纳税人承担等量税收。纵向公平，即不同纳税能力的纳税人承担不同的税收，即纳税能力强者多纳税；纳税能力弱者少纳税；无纳税能力者不纳税。

#### （四）适度原则

在税收制度设计中，社会整体税收负担的确定，要充分考虑国民经济发展状况和纳税人负担能力，既能基本满足国家的财政需要，又不能使税负太重，影响到经济发展与人民生活。

## 二、税收制度的法律级次

目前，中国有权制定税收法律法规和政策的国家机关主要有全国人民代表大会及其常务委员会、国务院、财政部、国家税务总局、海关总署、国务院关税税则委员会等。

（一）全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律和有关规范性文件

《中华人民共和国宪法》规定，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。《中华人民共和国立法法》第8条规定，税收事项属于基本制度，只能由全国人民代表大会及其常务委员会通过制定法律方式确立。税收法律在中华人民共和国主权范围内普遍适用，具有最高法律效力。目前，由全国人民代表大会及其常务委员会制定的税收实体法有两部：《中华人民共和国个人所得税法》和《中华人民共和国企业所得税法》。税收程序法有一部：《中华人民共和国税收征收管理法》。

全国人民代表大会及其常务委员会作出的规范性决议、决定以及全国人民代表大会常务委员会的法律解释，同其制定的法律具有同等法律效力。比如，1993年12月全国人民代表大会常务委员会审议通过的《关于外商投资企业和外国企业适用增值税、消费税、营业税等税收暂行条例的决定》，等等。

## （二）国务院制定的行政法规和有关规范性文件

我国现行税法绝大部分都是国务院制定的行政法规和规范性文件。归纳起来，可以分为以下几种类型：

1. 税收的基本制度。全国人大及其常委会尚未制定法律的，授权国务院制定行政法规。比如，现行增值税、消费税、营业税、车辆购置税、土地增值税、房产税、城镇土地使用税、耕地占用税、契税、资源税、车船税、船舶吨税、印花税、城市维护建设税、烟叶税、关税等诸多税种，都是国务院制定的税收条例。

2. 法律实施条例或细则。全国人大及其常委会制定的个人所得税法、企业所得税法、税收征管法，国务院相应制定实施条例或实施细则。

3. 税收的非基本制度。国务院根据实际工作需要制定的规范性文件，包括国务院或者国务院办公厅发布的通知、决定等。比如，2006年5月国务院办公厅转发财政部、建设部等部门《关于调整住房供应结构，稳定住房价格意见的通知》中有关房地产交易营业税政策的规定。

4. 对税收行政法规具体规定所作的解释。比如，2004年2月国务院办公厅对《中华人民共和国城市维护建设税暂行条例》第五条解释的复函（国办函〔2004〕23号）。

5. 国务院所属部门发布的，经国务院批准的规范性文件，视同国务院文件。比如，2006年3月财政部、国家税务总局经国务院批准发布的《关于调整和完善消费税政策的通知》。

## （三）国务院财税主管部门制定的规章和规范性文件

国务院财税主管部门，主要是财政部、国家税务总局、海关总署和国务院关税税则委员会。它们根据法律和国务院行政法规或者规范性文件的要求，在本部门权限范围内发布的有关税收事项的规章和规范性文件，包括命令、通知、公告、通告、批复、意见、函

等文件形式。

具体为，一是根据行政法规的授权，制定行政法规的实施细则。二是对税收法律或者行政法规在具体适用过程中，为进一步明确界限或者补充内容以及如何具体运用作出的解释。三是在部门权限范围内发布对税收政策和税收征管具体事项作出规定的规章和规范性文件。

（四）地方人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规和有关规范性文件

省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会和省、自治区人民政府所在地的市以及经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会，可以制定地方性法规。但根据《中华人民共和国税收征收管理法》规定，只有经由税收法律和税收行政法规授权，地方各级人民代表大会及其常务委员会才有权制定地方性税收法规。

（五）地方人民政府制定的地方政府规章和有关规范性文件

省、自治区、直辖市人民政府，以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，可以根据法律和国务院行政法规，制定规章。

根据中国现行体制，税收立法权，无论中央税、中央地方共享税还是地方税，立法权都集中在中央，地方只能根据中央的授权制定税收法规、规章或者规范性文件。比如，城镇土地使用税和车船税暂行条例规定，税额标准由省、自治区、直辖市人民政府在规定幅度内确定。

此外，民族区域自治法第 35 条规定，在民族自治地方，自治机关（省级人民代表大会和省级人民政府）在国家统一审批减免税项目之外，对属于地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的，可以实行减税或者免税，自治州、自治县决定减税或者免税，须报省或者自治区人民政府批准。

### （六）省级以下税务机关制定的规范性文件

这是指省级或者省级以下税务机关在其权限范围内制定的适用于其管辖区域内的具体税收规定。通常是有关税收征管的规定，在特定区域内生效。这些规范性文件的制定依据，往往是税收法律、行政法规和规章的规定或者上级税务机关的文件要求。

### （七）中国政府与外国政府签订的税收协定

税收协定是两个以上的主权国家，为了协调相互之间在处理跨国纳税人征税事务和其他涉税事项，依据国际关系准则，签订的协议或条约。税收协定属于国际法中“条约法”的范畴，是划分国际税收管辖权的重要法律依据，对当事国具有同国内法效力相当的法律约束力。中国自 20 世纪 80 年代初开始对外谈签税收协定，至 2007 年底，已对外谈签了 89 个税收协定。其中，86 个已经生效执行，与香港和澳门两个特别行政区也签署了税收安排。这些协定和安排在避免双重征税，吸引外资，促进“走出去”战略的实施以及维护国家税收权益等方面发挥着重要作用。

《中华人民共和国税收征收管理法》规定，中华人民共和国同外国缔结的有关税收的条约、协定同本法有不同规定的，依照条约、协定的规定办理。

目前，中央人民政府不在特别行政区征税，特别行政区实行独立税收制度，参照原在香港、澳门实行的税收政策，自行立法规定税种、税率、税收宽免和其他税务事项。立法会是特别行政区的立法机关，它制定的税收法律在特别行政区内具有最高法律效力。特别行政区法律须报全国人民代表大会常务委员会备案，但备案不影响生效。

## 三、现行税收制度

改革开放以来，经过几次较大的改革，我国税收制度日臻完善。

改革开放初期的税制改革是以适应对外开放需要，建立涉外税收制度为突破口的。后来，又先后分两步实施国营企业“利改税”改革，把国家与企业的分配关系以税收的形式固定下来。1994年，国家实施了新中国成立以来，规模最大、范围最广、成效最显著、影响最深远的一次税制改革。这次改革围绕建立社会主义市场经济体制的目标，积极构建适应社会主义市场经济体制要求的税制体系。2003年以来，按照科学发展观的要求和十六届三中全会的部署，围绕完善社会主义市场经济体制和全面建设小康社会的目标，分步实施了税制改革和出口退税机制改革。几经变革，目前，中国共有增值税、消费税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、城镇土地使用税、房产税、城市房地产税、城市维护建设税、耕地占用税、土地增值税、车辆购置税、车船税、印花税、契税、烟叶税、关税、船舶吨税、固定资产投资方向调节税等20个税种。其中，17个税种由税务部门负责征收。关税和船舶吨税由海关部门征收。另外，进口货物的增值税、消费税由海关部门代征。固定资产投资方向调节税由国务院决定，从2000年起暂停征收。农业税由国务院决定于2005年12月29日停止征收。农业特产税由国务院决定，于2006年2月17日停止征收。

### （一）增值税

对在我国境内销售货物或者提供加工、修理、修配劳务以及进口货物的单位和个人征收。增值税纳税人分为一般纳税人和小规模纳税人。对一般纳税人，就其销售（或进口）货物或者提供加工、修理、修配劳务的增加值征税，基本税率为17%，低税率为13%，出口货物为0%（国务院另有规定的除外）；对小规模纳税人，实行简易办法计算应纳税额，征收率一般为6%，从事货物批发或零售等税法列举项目的征收率为4%。增值税的纳税期限一般为1个月，纳税人应在次月的1~10日的征期内申报纳税。