

nongshui
zhengce
guanli

农税政策管理



侯石安



刘大宽



武汉大学出版社

农 税 政 策 管 理

侯石安 刘大宽 主编

武 汉 大 学 出 版 社

1989年·武汉

农 税 政 策 管 理

侯石安 刘大宽 主编

★

武汉大学出版社出版发行

(武昌 珞珈山)

武 船 印 刷 厂 印 刷

★

787×1092毫米 1/32开本 10印张 219千字

1989年11月第1版 1989年11月第1次印刷

印数：1—10 000

ISBN 7-307-00607-3/F·112

定价：3.50元

序

农业税，俗称公粮，从革命战争年代至解放初期，农民称之为爱国公粮，是国家财政的主要收入来源。随着国家政权的巩固，社会主义建设事业的发展，国家财政收入的不断增加，农业税在国家财政收入中，由解放初期的30%下降到10%左右；尽管如此，农业税仍然是我国财政税收中的重要税种，它对政权的巩固、国民经济的稳定发展，广大人民的生活安定，都具有重要作用。

40年来，特别是农村经济的发展，农业税由单一的农业税发展成为包括农林特产税、契税、耕地占用税等四个税目税种。这一政策的形成与发展，是为了促进农业内部产业结构的调整，保护耕地，稳定耕地面积，以保证农业在国民经济中起着稳定大局的作用。

农业税，是国家按照法律规定向从事农业生产和耕地交换者的义务纳税人，无偿地征收一部分产品或货币资金。国家参与这种国民收入的分配与再分配，是依靠政权而制定的农税政策，强制取得的一种收入。农业税是为了社会主义精神文明和物质文明建设的需要积累资金，解决社会公共事业建设的需要，巩固人民民主专政的一项重要工作；并且，负有对生产、分配、交换、流通和消费的调节重任。通过税目、税率、减免税等政策，来鼓励发展生产和交换，特别是粮、棉、油等国计民生的重要物质生产，以保障社会主义建

设和人民生活的需要。

建国以来的经验证明，农业问题始终是我国社会主义建设中的重要问题。党的十一届三中全会，打破了“左”的禁区，农业的改革一马当先，劳动生产力得到了解放，调动了农民生产的积极性，农业经济迅速发展。农业改革的成功，为全面实行城乡经济改革奠定了基础。面对改革的不断深入，农业税的政策和管理方法也在不断地进行修改和补充，逐步形成一套适合我国农村经济发展状况的农税政策和管理制度。《农税政策管理》一书，系统地总结和分析了我国的农税政策的形成与发展，阐述了我国农税征管工作的方法、步骤，是理论与实践的结合，具有较高的研究和实用价值。

农业经济的改革，正在向纵深发展，农业税的政策与征收管理，也必须与改革和发展相适应。近几年来，我国的财经理论界和实际工作者，对现行农税政策，提出过不同的建议。由侯石安、刘大宽主编，王于恒、徐世润等十几位同志编写的《农税政策管理》一书，论理深刻，内容详尽，通俗易懂，对研究我国农税政策，学习农税政策和管理知识，定有较大的启迪。这本专著可以用于大专院校和在职干部培训的教材，也可以供广大实际工作者作业务参考。我相信，《农税政策管理》的出版，将会受到广大读者的喜爱。

廖文田

1989年8月10日

前 言

经济发展需要有足够的财力作推动，国家政权职能的行使需要有一定的财力作保证；国防的稳固需有一定的财力作后盾。这些财力的来源都无不与税收密切相关。税收是国家依法强制征收而取得财政收入的重要手段。税收来源于经济发展，又为经济建设服务。

农税作为国家税收重要组成部分，在我国历史上曾起到过重要作用。随着国民经济的发展，农业产值在国民总产值中的份额在逐渐减少，尽管如此，农税在促进农业经济发展，调节农业中的分配关系，增加国家财政收入，保证国家的安定团结等方面，仍具有极重要的作用。

随着国家税收政策的调整和农村产业结构的变化，原有的以农业税为主体的农税政策也要求不断地进行改革和完善，以适应国民经济总体协调运行，特别是适应农村产业结构的协调发展和农村产业分配关系的改善。因此，在我国现阶段，研究农税政策与农税管理具有重要意义。在此背景下，我们编写了这本《农税政策管理》。

《农税政策管理》以财政部门农税机构所管理的主要业务为研究范围，包括农业税、农林特产农业税、牧业税和耕地占用税的各项政策及管理。在农税政策方面，主要阐述农税政策的起源与发展，农业税、农林特产税、牧业税、耕地

占用税的基本政策和制度，并对农税政策的进一步改革与完善提出了大胆的构想。在农税管理方面，主要阐述农税管理体制，农税征收管理，农税计划、统计、会计管理，提出了尽快建立健全农税管理体制，加强农税管理机构建设，努力提高农税干部管理水平的必要性及根本途径。通过《农税政策管理》的学习和研究，对我国目前农税政策和管理的现状及其发展趋势将会有有一个较全面的了解，对于明确农税政策，提高农税管理效果有一定的帮助。

《农税政策管理》是集体智慧的结晶，她凝结着农税理论和实际工作者的心血。参加写作的有：王于恒、王彩云、王银坤、王福民、刘大宽、刘炳亮、刘友荣、向克林、向求刚、朱银保、吴秉宏、罗官贤、罗道森、张火发、张同春、侯石安、徐世润、梁书才、梁万宗、曾琳、魏明察。

欧阳旭初教授、袁伯涛副教授、刘先凡老师审阅、修改了初稿，并提出许多宝贵意见。在本书写作和出版过程中，还得到陈桐生、王光远、张莹、梅迎春等同志的大力协助，在此一并致谢。

农税政策管理是一门待建的、重要的学科。由于各方面的参考资料有限，加上我们水平不高，编写时间仓促，难免出现错误，诚恳希望关心和爱护本书的同志批评指正。

编 者

1989年8月

目 录

序

前言

第一章 绪 论	(1)
第一节 农税政策管理的研究范围和意义	(1)
第二节 农税政策管理的特点和内容	(4)
第三节 农税政策的建立原则	(7)
第四节 农税制度的构成	(12)
第二章 农业税政策的起源与发展	(17)
第一节 农业税政策的起源	(17)
第二节 农业税政策的发展过程	(21)
第三章 农业税基本政策	(43)
第一节 轻税政策	(43)
第二节 稳定负担政策	(47)
第三节 合理负担政策	(50)
第四节 鼓励增产政策	(54)
第五节 保护耕地政策	(57)
第四章 农业税征收制度	(62)
第一节 农业税征收的意义和特点	(62)
第二节 农业税征收制度	(68)
第三节 农业税的计算与缴纳	(76)

第四节	农业税的减免政策	(78)
第五章	农林特产农业税	(32)
第一节	农林特产农业税的意义与原则	(82)
第二节	农林特产税计税收入和征税范围	(85)
第三节	农林特产税的税率和税额的计算	(87)
第四节	农林特产税的征收与减免	(90)
第六章	牧业税	(95)
第一节	牧业税的意义及政策原则	(95)
第二节	牧业税征收制度	(97)
第七章	农业税的征收管理	(103)
第一节	农业税征收管理的内容	(103)
第二节	农业税征收管理的原则	(107)
第三节	农业税征收管理的特点	(110)
第四节	农业税征收方法	(111)
第五节	农业税纳税原则和纳税期限	(112)
第八章	农业税税制改革	(115)
第一节	现行农业税制的弊病	(115)
第二节	农业税税制改革的原则	(118)
第三节	改革农业税制的几个基本理论问题	(119)
第四节	农业税制改革的基本思路	(122)
第九章	农业税政策检查	(126)
第一节	农业税政策检查的重要性	(126)
第二节	农业税政策检查的方法	(127)
第三节	农业税政策中的主要问题	(130)
第四节	处理问题的几项原则	(134)
第十章	耕地占用税	(139)
第一节	耕地占用税的作用和特点	(139)
第二节	耕地占用税的纳税人、征税对象 和征税范围	(142)

(525)	第三节	耕地占用税的计税标准·····	(144)
(525)	第四节	耕地占用税的征收·····	(146)
(525)	第五节	耕地占用税的减免政策·····	(149)
	第六节	耕地占用税征管工作的改革与完善·····	(152)
	第十一章	农税管理基础·····	(159)
	第一节	农税管理的概念和内容·····	(159)
	第二节	农税管理的作用和原则·····	(164)
	第三节	农税征纳双方的权利和义务·····	(168)
	第十二章	农税管理的组织·····	(173)
	第一节	农税管理机构的设置·····	(173)
	第二节	农税管理体制·····	(176)
	第三节	农税干部管理·····	(180)
	第四节	农税管理的基本方法·····	(186)
	第十三章	农税计划管理·····	(190)
	第一节	农税计划管理的作用和原则·····	(190)
	第二节	农税计划的编制·····	(195)
	第三节	农税计划的检查分析·····	(223)
	第十四章	农税统计管理·····	(233)
	第一节	农税统计管理的作用和要求·····	(233)
	第二节	农税统计管理的特点、内容和步骤·····	(236)
	第三节	农税统计资料的整理和汇总·····	(239)
	第四节	农税统计图表·····	(244)
	第十五章	农税会计管理·····	(252)
	第一节	农税会计管理的作用、特点和基本任务·····	(252)
	第二节	农税会计的核算办法·····	(257)
	第三节	农税会计凭证和帐簿·····	(267)
	第四节	农税会计报表·····	(276)
	第十六章	农税票证管理·····	(288)
	第一节	票证管理的作用与原则·····	(288)

(641)	第二节 农税票证的分类	(292)
(641)	第三节 票证帐簿和报表	(299)
(641)	第四节 票证管理的内容	(305)
(651)	第一章 票证管理的基本原则	第一章
(651)	第一节 票证管理的意义	第一章
(651)	第二节 票证管理的任务	第二章
(651)	第三节 票证管理的组织	第三章
(651)	第四节 票证管理的制度	第四章
(651)	第五节 票证管理的措施	第五章
(651)	第六节 票证管理的总结	第六章
(651)	第七节 票证管理的考核	第七章
(651)	第八节 票证管理的奖惩	第八章
(651)	第九节 票证管理的其他	第九章
(651)	第十节 票证管理的附录	第十章
(651)	第十一节 票证管理的参考文献	第十一章
(651)	第十二节 票证管理的其他	第十二章
(651)	第十三节 票证管理的其他	第十三章
(651)	第十四节 票证管理的其他	第十四章
(651)	第十五节 票证管理的其他	第十五章
(651)	第十六节 票证管理的其他	第十六章
(651)	第十七节 票证管理的其他	第十七章
(651)	第十八节 票证管理的其他	第十八章
(651)	第十九节 票证管理的其他	第十九章
(651)	第二十节 票证管理的其他	第二十章
(651)	第二十一节 票证管理的其他	第二十一章
(651)	第二十二节 票证管理的其他	第二十二章
(651)	第二十三节 票证管理的其他	第二十三章
(651)	第二十四节 票证管理的其他	第二十四章
(651)	第二十五节 票证管理的其他	第二十五章
(651)	第二十六节 票证管理的其他	第二十六章
(651)	第二十七节 票证管理的其他	第二十七章
(651)	第二十八节 票证管理的其他	第二十八章
(651)	第二十九节 票证管理的其他	第二十九章
(651)	第三十节 票证管理的其他	第三十章
(651)	第三十一节 票证管理的其他	第三十一章
(651)	第三十二节 票证管理的其他	第三十二章
(651)	第三十三节 票证管理的其他	第三十三章
(651)	第三十四节 票证管理的其他	第三十四章
(651)	第三十五节 票证管理的其他	第三十五章
(651)	第三十六节 票证管理的其他	第三十六章
(651)	第三十七节 票证管理的其他	第三十七章
(651)	第三十八节 票证管理的其他	第三十八章
(651)	第三十九节 票证管理的其他	第三十九章
(651)	第四十节 票证管理的其他	第四十章
(651)	第四十一节 票证管理的其他	第四十一章
(651)	第四十二节 票证管理的其他	第四十二章
(651)	第四十三节 票证管理的其他	第四十三章
(651)	第四十四节 票证管理的其他	第四十四章
(651)	第四十五节 票证管理的其他	第四十五章
(651)	第四十六节 票证管理的其他	第四十六章
(651)	第四十七节 票证管理的其他	第四十七章
(651)	第四十八节 票证管理的其他	第四十八章
(651)	第四十九节 票证管理的其他	第四十九章
(651)	第五十节 票证管理的其他	第五十章
(651)	第五十一节 票证管理的其他	第五十一章
(651)	第五十二节 票证管理的其他	第五十二章
(651)	第五十三节 票证管理的其他	第五十三章
(651)	第五十四节 票证管理的其他	第五十四章
(651)	第五十五节 票证管理的其他	第五十五章
(651)	第五十六节 票证管理的其他	第五十六章
(651)	第五十七节 票证管理的其他	第五十七章
(651)	第五十八节 票证管理的其他	第五十八章
(651)	第五十九节 票证管理的其他	第五十九章
(651)	第六十节 票证管理的其他	第六十章
(651)	第六十一节 票证管理的其他	第六十一章
(651)	第六十二节 票证管理的其他	第六十二章
(651)	第六十三节 票证管理的其他	第六十三章
(651)	第六十四节 票证管理的其他	第六十四章
(651)	第六十五节 票证管理的其他	第六十五章
(651)	第六十六节 票证管理的其他	第六十六章
(651)	第六十七节 票证管理的其他	第六十七章
(651)	第六十八节 票证管理的其他	第六十八章
(651)	第六十九节 票证管理的其他	第六十九章
(651)	第七十节 票证管理的其他	第七十章
(651)	第七十一节 票证管理的其他	第七十一章
(651)	第七十二节 票证管理的其他	第七十二章
(651)	第七十三节 票证管理的其他	第七十三章
(651)	第七十四节 票证管理的其他	第七十四章
(651)	第七十五节 票证管理的其他	第七十五章
(651)	第七十六节 票证管理的其他	第七十六章
(651)	第七十七节 票证管理的其他	第七十七章
(651)	第七十八节 票证管理的其他	第七十八章
(651)	第七十九节 票证管理的其他	第七十九章
(651)	第八十节 票证管理的其他	第八十章
(651)	第八十一节 票证管理的其他	第八十一章
(651)	第八十二节 票证管理的其他	第八十二章
(651)	第八十三节 票证管理的其他	第八十三章
(651)	第八十四节 票证管理的其他	第八十四章
(651)	第八十五节 票证管理的其他	第八十五章
(651)	第八十六节 票证管理的其他	第八十六章
(651)	第八十七节 票证管理的其他	第八十七章
(651)	第八十八节 票证管理的其他	第八十八章
(651)	第八十九节 票证管理的其他	第八十九章
(651)	第九十节 票证管理的其他	第九十章
(651)	第九十一节 票证管理的其他	第九十一章
(651)	第九十二节 票证管理的其他	第九十二章
(651)	第九十三节 票证管理的其他	第九十三章
(651)	第九十四节 票证管理的其他	第九十四章
(651)	第九十五节 票证管理的其他	第九十五章
(651)	第九十六节 票证管理的其他	第九十六章
(651)	第九十七节 票证管理的其他	第九十七章
(651)	第九十八节 票证管理的其他	第九十八章
(651)	第九十九节 票证管理的其他	第九十九章
(651)	第一百节 票证管理的其他	第一百章

第一章 绪 论

第一节 农税政策管理的 研究范围和意义

一、农税政策管理的研究范围

农税政策管理，以财政部门所属的农税机关所管理的各种税收为研究范围，包括农业税、农林特产农业税、牧业税和耕地占用税的各种政策以及与之相配套的各种管理方法。

随着农村经济的发展变化，国家对农村的各项财政经济制度也在不断地进行调整改革。从税收政策看，以前的以农业税为主的农税政策与管理已不适应农村经济发展的要求，需要作较大的改变。特别是在我国现阶段，农业基础薄弱，农业生产后劲不足，国家财政资金紧张，对农业的投入极为有限。以粮食为中心的农产品生产面临种种危机：自然灾害日益频繁，人为地破坏耕地和大量占用耕地现象日趋严重，农业基础设施年久失修，抗灾能力日益下降，旱涝保收面积逐年减少。税收作为重要的经济杠杆和取得财政收入的重要手段，在这种情况下，需要发挥其应有的功能。

充分发挥税收对农村经济的调节作用，首要的是政策和管理。在政策上，需要有相应的税收制度、政策法令、法

规，对不利于农村经济发展的各种行为，如掠夺经营，滥占乱用耕地等进行约束；对有利于农村经济发展的生产经营活动，给予鼓励和支持。在管理上，加强税收的征收管理，严格征收制度，建立一套系统的、科学的管理方法，保证税收的合理性和完整性，从而保证财政收入的稳定可靠，为国家增加对农业的投入奠定坚实的物质基础。在这一指导思想下，财政部门所属的农税机构，在机构设置、征收管理和税收制度等方面，都要作较大改善或调整。

（一）要加强农税管理机构的力量，提高农税机构的地位和作用

现阶段，农税机构从中央到地方都已成为相对独立的管理机构，中央设置农税总局，负责全国的农税征收管理，即宏观管理；地方各级分别设置农税处、科、股、室，负责地方各级的农税征收管理。从发展趋势看，农税机构所管理的范围将日益扩大，税源日益增多。因此，其地位和作用也将逐渐提高。

（二）农税征收制度需要进一步改革和完善

以前所开设的税种，在征收范围、税目税率等方面，都已不适应经济发展的需要，必须进行调整。如农林特产农业税，以前参照农业税的计税标准征收，不利于贯彻平衡负担、合理负担的原则，也不利于农村产业结构的调整和协调发展。对于目前农业发展速度缓慢，农业后劲不足，耕地被大量占用等问题，除了实施必要的行政手段外，还必须通过行之有效的经济手段加以解决，其中重要的杠杆就是税收杠杆，对滥占耕地，征收较高税额，以约束这种不利于农业稳定发展的行为。征收的耕地占用税收入用于增强农业后劲，建立农业发展基金和土地开发基金，为农业走上稳定发展之

路提供一定的资金保障。

(三) 提高农税管理人员的素质，强化农税管理人员和纳税人的法制观念

税收政策的贯彻实施，与管理密切相关。在干部管理上，现阶段，我国农税征管人员的素质亟待提高，在税收基础知识、管理知识、法律知识等方面都得进行强化学习训练，改变农税征管人员只是简单收税的传统观念，不断提高农税干部的素质。在税收业务管理上，需建立一套完整的、科学的管理体系，建立健全农税计划管理、统计管理、会计管理和票证管理。

二、农税政策管理的意义

农税政策管理以发展农村经济，增强农业后劲，增加财政收入，提高农税管理水平为根本目的，以税法为依据。因此，农税政策管理研究对我国现阶段农税工作和农业发展，都具有重要意义。主要表现在：

(一) 有利于明确农税政策，加强对农税工作的管理

我国农税政策管理的特点之一就是具有广泛性和复杂性，牵涉到全国各地以至千家万户的根本利益，加上我国地大人多，社会经济结构有很大差异，在农税政策上很难做到统一、合理。这就给农税工作带来一定的困难。加上有些地方农税干部素质较差，本身对农税政策的理解认识不够，很容易出现问题。通过强化农税政策管理，特别是对农税管理体制和农税人员的管理，可以在一定程度上提高农税工作的效率，减少工作失误或偏差。

(二) 有利于纠正违法行为，保证财政收入的稳定可靠

农税政策管理的基本依据是税法。在此基础上，对农税

政策进行较全面、系统、详细地论述，使农税征管人员和纳税人对政策清楚明白。同时，通过加强农税管理，一方面可以提高纳税人纳税的自觉性；另一方面，可以提高农税征管人员征税的积极性、可靠性，在征税时，努力做好税法的宣传解释工作，并对违反税法的行为，按章进行严肃处理。

（三）有利于增加对农业的投入，增强农业后劲，保证农业稳定发展

农税收入的分配主要用于农业。用耕地占用税收入建立的农业发展基金和农林特产农业税新增加的收入大部分用于农业生产，加上其他对农业的投入，将对农业的发展起到很大的作用。在目前中央财政较为困难的情况下，农税收入对农业的发展具有极重要的意义。

（四）有利于充分发挥税收对农村经济的调节作用

通过加强农税政策管理，可以根据国民经济发展的需要，对需要发展的生产项目，采取较优惠的农税政策，如目前的农产品生产，以鼓励其发展；对不利于经济发展的项目，采取较严厉的农税政策，如占用耕地建房或建设社会效益差的其他产业或生产项目，以限制其发展。这样，有利于整个农村经济按照国民经济发展的需要，协调发展。

第二节 农税政策管理的特点和内容

农税政策管理是一个历史的、财政税收管理的范畴，是国家在一定时期内财政经济政策的重要组成部分，是正确处理国民收入分配关系，特别是在农业中的分配关系的重要依据之一。

一、农税政策管理的特点

农税政策管理以法律为依据，具有强制性特点。税收政策一旦确定，任何纳税人就得无偿地、自觉地向有关税务机关或财政机关纳税。任何偷税、漏税、抗税行为，都是违法的。

农税制度是农税政策的具体体现。农税制度就是国家依照法律强制地、无偿地对那些从事农业生产、有农业收入的单位和个人，以及占用耕地的单位和个人征收税收的一项长期的、稳定制度。农税政策是对农税制度的总概括。

农税政策管理随着农业的不断发展而变化，因此，农税政策管理是一动态概念，它必须根据不同的发展时期，不同地区的具体情况和国民经济发展需要，进行不断改革和完善。现行的农税政策及其管理方法是在以我国1958年的《农业税条例》的基础上，不断完善而形成的。随着农村经济的发展，特别是农村经济体制的改革，在农税征收政策、税率、税目、征收范围、管理方法等方面都作了较大程度的调整。

农税政策及管理在一定时期内又要保持相对稳定。这是因为，农业受自然因素的影响很大，加上农业的比较利益低，这就决定了农户的收入水平难以迅速提高。农业税是农税制度中的主要税种，农业收入又是农业税计税依据，如果农税政策经常变更，丰年多征收，歉收年按常年征收，就会损害农户生产的积极性，不仅不利于发展生产，而且会导致农户与政府的关系紧张。农税政策的主要目的之一就是鼓励发展生产。根据农业的特点和现状，农业税政策一般规定五年不变。这一特点，就使得农户不断增加对农业的投入，大

力发展生产。

农税政策与管理，从整体出发，照顾大多数纳税人的利益。农税税负是衡量一个税收政策合理与否的重要依据。农税税负以农村经济总体发展为依据，参考各不同的区域的社会经济条件，确定均衡负担政策。即农业收入多的多纳税，收入少的少纳税；比较利益低的产业或作物，为鼓励其发展，规定较低的税率，如粮食作物等；比较利益高的产业或作物，如经济作物，规定了较高的税率。基本上做到在同等劳动耗费条件下，通过农业税和其他一系列调节手段，使得不同的生产经营者获得的纯收益（扣除税款外）大体接近相等，以鼓励广大农户生产经营的积极性。并在同等条件下，开展竞争，不断繁荣市场。

农税收入来自于农业税（包括农林特产税和牧业税）、耕地占用税收入。农税收入分配贯彻“取之于农业，用之于农业”政策，即农税收入来自于农业中，通过国家财政的统一分配，又投到农业中。这一政策的目的是为了增强农业后劲，尽最大可能促进农业发展。基于此，农税政策的根本目的是为了发展农业本身。农税政策这一目的，还需与广大农户作深入细致的宣传解释工作，以保证税收政策的贯彻实施。

农税政策与农业财政政策、银行信贷政策、价格政策及其他一系列地方政策的联系十分紧密。农税政策的制订与执行，都要参考这些政策。只有相互联系，相互配合，才能保证农税政策的合理性和完整性。

二、农税政策管理的内容

农税政策的制定与贯彻执行，需要有各种有效的管理手