

# 中国南方集体林区 林业税费问题与改革



刘金龙 刘金富 张晓静 袁卫国 编著

中国林业出版社

# 中国南方集体林区林业税费问题与改革

刘金龙 刘金富 张晓静 袁卫国 编著

中国林业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国南方集体林区林业税费问题与改革/刘金龙, 刘金富, 张晓静, 袁卫国编著. - 北京: 中国林业出版社, 2002.2

ISBN 7-5038-2995-8

I. 中… II. ①刘…②刘…③张… III. 林业-税制改革-研究-中国  
IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 097734 号

## 中国南方集体林区林业税费问题与改革

---

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail cfphz@public.bta.net.cn 电话 66184477

发行 新华书店北京发行所

印刷 三河市富华印刷包装有限公司

版次 2002 年 8 月第 1 版

印次 2002 年 8 月第 1 次

开本 850mm×1168mm 1/32

印张 4.5

字数 117 千字

印数 1~4 000 册

---

定价 20.00 元

## 序

我国的林业和生态环境建设在 20 世纪发生了历史性的转折。跨入新世纪，林业更是遇到了前所未有的良好发展机遇。新中国成立后，党和政府采取了一系列措施加快造林绿化进程，使我国的森林覆盖率由建国初期的 8.6% 提高到目前的 16.55%，取得了森林面积和森林蓄积双增长的成就，但距离经济和社会发展的要求仍有相当大的差距。我国是世界上少林的国家之一，生态环境和资源仍呈总体恶化趋势，形势十分严峻。在世纪之交的关键时刻，江泽民总书记发出了“再造一个山川秀美的西北地区”的伟大号召，国家实施了天然林资源保护工程、退耕还林还草工程等一系列生态建设战略性工程，林业的作用更加突出，林业肩负的重任更加重大。林业正在由主要是一项产业转向主要是一项社会公益事业，林业部门从专业经济部门转为监督执法部门。我们应该根据新时期对林业的特殊需要，调整好林业建设的布局和林业生产力的布局，调动一切积极因素，加速生态环境建设，实现林业的跨越式发展。

要实现林业跨越式发展的目标，关键是完善制度和政策保障机制。如何调动亿万群众参与植树造林的积极性，在现阶段就是利用物质利益原则，使务林者得其利，植树者得其益。但目前的现状是，投资者的收益由于林业政策的缺陷，尤其是沉重的税费负担而使之少之甚少，特别在南方集体林区，也是我国商品材基地建设的重点林区，扣除层层税费以后，林农和个体经营者经营林木的收益所剩无几，严重挫伤了林木经营者的积极性，必须尽快加以解决。我们各级政府和林业主管部门应该认真贯彻党的十五届六中全会精神和江总书记“三个代表”重要思想，改进我们的工作作风，积极

配合农村税费改革试点工作，加大林业税费调整和改革的力度，探索轻税薄费、重予轻取的有效办法，为国家宏观决策部门提供可行的建议，形成有利于林业发展的良性机制。

长时期以来，林业税费问题一直是受到关注的主要问题之一。各级政府和林业主管部门不断组织调查，许多专家学者也致力于这方面的研究，但研究成果还不系统，使此项工作连续性不强。《中国南方集体林区林业税费问题与改革》这本书在这方面做了有益的探索。他们在对南方集体林区的林业税费问题做了大量细致地调查和研究后，归纳出我国现行的林业税费体系构建时的缺陷所在：一是没有考虑到森林资源价值；二是没有考虑调动每个经营者积极性的问题，加上社会主义初级阶段多种因素的影响，造成了诸多的林业税费问题，即税费名目繁多、负担重，税费征收和使用不规范，乱砍滥伐现象，极大地影响了林业的可持续发展，也将影响到今后我们鼓励发展非公有制林业政策的实施。他们通过吸纳国内外专家、学者的观点，博采众长，提出了解决林业税费过重等问题有参考价值的建议与措施，即结合农村税费改革的进程，下大力气清理整顿违法违规收费，采取相应的配套措施，建立适应社会主义市场经济要求的林业税收体制。这对我们进一步地研究和解决相关问题打下了良好的基础，为加快林业改革的步伐提供了依据，并为从事林业税收、财务工作的同志以及关心林业事业的有识之士提供了了解林业税费问题的资料。

当然，由于他们的研究工作偏重于我国南方集体林区，还缺乏国有林区部分；再加上时间限制，研究工作还不深入；解决问题的实际操作性还有欠缺。我们希望，通过他们的研究起到抛砖引玉的作用，让更多的有识之士关注林业税费问题，对国有林区乃至全国的林业税制改革进行深入地研究，就林业税费改革问题提出更多更好地建议。

林业税费体制的改革，是当前林业工作的一项紧迫任务，是深

化林业改革、保障林业可持续发展的重要前提，是保护林农利益、增加林农收入的有效措施，是推进依法治国、促进农村社会进步的重要途径，是保持农村长治久安的根本大计。林业税费的改革是一项十分复杂的工作，涉及各方面的利益，我们林业工作者要做好细致、扎实的工作，进一步解放思想，开拓进取，积极争取各方面的支持；因地制宜，分类决策，通过试点，总结改革经验，有组织、有步骤地推进林业税费改革的进程。

中国林业科学研究院研究员



2002年7月8日

# 目 录

## 序

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| <b>1 中国林业税费概况</b> .....              | (1)  |
| 1.1 林业税费历史沿革 .....                   | (1)  |
| 1.2 建国后林业税费征收概况 .....                | (2)  |
| 1.3 国家规定的林业税收项目 .....                | (6)  |
| 1.4 与林业相关的税种 .....                   | (7)  |
| 1.5 林业规费 .....                       | (8)  |
| 1.6 省级以下地方林业收费 .....                 | (10) |
| <b>2 林业税费体系存在的问题</b> .....           | (12) |
| 2.1 林业税费种类繁多, 负担重, 存在重复征税 .....      | (12) |
| 2.2 地区间税费差异很大, 征收不规范 .....           | (13) |
| 2.3 征收效率低 .....                      | (18) |
| 2.4 林业税费使用上的随意性、不规范 .....            | (19) |
| 2.5 税费政策执行中的问题 .....                 | (21) |
| 2.6 没有形成促进森林可持续经营的林业税费政策 .....       | (21) |
| <b>3 林业税费问题造成的影响</b> .....           | (23) |
| 3.1 林区经济发展和林农收入增长缓慢 .....            | (23) |
| 3.2 林业经营者收入降低了, 影响造林的积极性 .....       | (23) |
| 3.3 偷漏税费现象严重, 扰乱了林产品市场 .....         | (24) |
| 3.4 现有的林业税收弱化了甚至起不到调节木材需求和供给作用 ..... | (24) |
| 3.5 严重制约了林业产业化进程 .....               | (25) |

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| <b>4 产生当前林业税费问题的主要原因</b>             | (26) |
| 4.1 长期以来林业作为产业为国家贡献大                 | (26) |
| 4.2 长期以来, 国家对森林恢复和发展投入不足             | (27) |
| 4.3 林业税收体系形成是基于林业开发和利用自然资源           | (27) |
| 4.4 林业为完成其公共职能, 不断扩大其机构使得其管理成本扩大     | (28) |
| <b>5 中国林业税收理论探讨</b>                  | (29) |
| 5.1 林业税费征收环节分析                       | (29) |
| 5.2 林业税费征缴过程中的角色分析                   | (29) |
| 5.3 市场手段与政府手段                        | (32) |
| 5.4 如何协调政府收入最大化, 促进非公有经济参与和实现森林可持续经营 | (33) |
| 5.5 林业收入的合理分配                        | (34) |
| 5.6 林业税费是采用税还是费                      | (35) |
| 5.7 林业征税的对象                          | (36) |
| 5.8 决定征税的决策者                         | (37) |
| 5.9 林业税收征收体系基本指导原则                   | (37) |
| <b>6 近期我国林业税费体系改革的动向</b>             | (42) |
| 6.1 近期为减轻林业税费负担而采取的行动                | (42) |
| 6.2 我国目前财税制度改革的政策导向                  | (44) |
| 6.3 中国进行林业税费改革的有利条件                  | (46) |
| 6.4 林业税费体系改革的目标                      | (46) |
| 6.5 对林业税制体系改革的认识与建议                  | (47) |
| 6.6 对林业收费体制改革的认识与建议                  | (48) |
| <b>7 林业税费体系改革的难点</b>                 | (54) |
| 7.1 林业的定位                            | (54) |
| 7.2 人员的安置                            | (55) |

---

|                                                   |              |
|---------------------------------------------------|--------------|
| 7.3 林业行政执法权力的约束问题·····                            | (55)         |
| <b>8 林业税费改革的配套措施·····</b>                         | <b>(56)</b>  |
| 8.1 加速林业市场化改革·····                                | (56)         |
| 8.2 修改、完善和健全林业法律·····                             | (57)         |
| 8.3 转变林业行政事业机关的职能·····                            | (57)         |
| 8.4 合理分流和安置现有林业人员·····                            | (58)         |
| 8.5 大幅度下调南方林区重点县的财政包干额度·····                      | (58)         |
| <b>典型调查 ·····</b>                                 | <b>(59)</b>  |
| 典型调查 1: 湖南省怀化市林业税费问题调查 ·····                      | (59)         |
| 典型调查 2: 江西省集体林区林业税费问题调查 ·····                     | (72)         |
| 典型调查 3: 江西省永修县林业税费调查 ·····                        | (89)         |
| 典型调查 4: 湖南省抚育间伐材税费调查 ·····                        | (94)         |
| 典型调查 5: 福建、江西两省林业税费调查 ·····                       | (99)         |
| <b>附录·····</b>                                    | <b>(108)</b> |
| 1 国外一些国家扶持林业发展林业税费政策 ·····                        | (108)        |
| 2 国务院关于对农业特产收入征收农业税的规定 ·····                      | (110)        |
| 3 财政部、国家税务总局关于林业税收问题的通知 ···                       | (113)        |
| 4 财政部、国家税务总局关于国有农口企事业单位征收<br>企业所得税问题的通知 ·····     | (115)        |
| 5 国务院关于调整农林特产税税率的通知 ·····                         | (117)        |
| 6 国家计委、财政部关于林业保护建设费收费标准的<br>通知 ·····              | (119)        |
| 7 林业部关于加强育林基金管理的通知 ·····                          | (120)        |
| 8 财政部、国家税务总局关于“十五”期间对国有森工<br>企业减免原木农业特产税的通知 ····· | (122)        |
| 9 财政部、国家税务总局关于调整农村税费改革试点地<br>区农业特产税若干政策的通知 ·····  | (123)        |
| 10 财政部、国家税务总局关于以三剩物和次小薪材为原料                       |              |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 生产加工的综合利用产品增值税优惠政策的通知 |       |
| .....                 | (125) |
| <b>参考文献</b> .....     | (127) |
| <b>后记</b> .....       | (129) |

# 1 中国林业税费概况

林业税费包含林业税收和林业规费两种。林业税收是指国家财政部门依法对从事林业生产获得的收入中征收一定比率的货币或实物，用于兴办各种社会公益事业，促进社会的全面发展；林业规费是指国家林业主管部门依法对从事林业生产获得的收入中征收一定比率的资金，用于培育、保护和开发森林资源，维持林业再生产，发展林业事业。

## 1.1 林业税费历史沿革

课以山林经营税，在我国已有近 3 000 年历史，其渊源是统治者“天下山泽之利，当归王者”之观念。据史籍记载，山泽之赋是周代九赋之一。公元 782 年唐德宗建中三年规定“天下所出竹、木、茶、漆，皆十一税之”。即竹、木、茶、漆等林产品统一税率为十分之一，这是中国山林税率的最早记载。古代中国统治者对山林收税也是分类的原则。《汉书》记载“永元五年，诏自京师离宫果园上林广成囿，悉以假贫民，恣得采捕，不收其税”。鼓励种植经营竹林、花卉、果园和风景游憩林，实行对游憩林经营的息税政策。到了唐朝，洛阳城成为“花卉之盛，甲于天下”的诗情画意般的游憩境地。

林业作为一个综合性的多功能产业部门，其林木果品特产早就列为历代统治者的征课对象。自秦以下，林木税收屡兴屡废，其准则是以废为兴，以弃为取。到明代，计征木材税的形式有原木、柴炭和果品等实物，对植木种桑农户和贩木行商也有柴炭折银、变卖

积木、果木纳钞和山场税金等计征林木货币税。林木税率分比例税率和定额税率两类，木材税率为 6.7% ~ 20%， “果树每十株岁纳钞一百贯”。

到近代鸦片战争后，军阀混战，封建帮会林立，帝国主义分割，中国失去了统一的森林经营及木材等林产品交易权，各种山林苛捐杂税多如牛毛，没有统一税率，木材价格可比性较少。1946 年下半年，国民党政府对收复区几种货物规定一定的税率，其中茶的税率定为售价的 10%，烟叶为 50%，火柴为 20%，估计林木税率为售价的 10% ~ 20%，但税外费是税率的若干倍，林业及林产品经营劳动者收入甚微。

## 1.2 建国后林业税费征收概况

新中国建立以来，国家着手统一税政，建立新税制，对林产品实行统一征税制度，并调整税目、税率，简化税种，废除苛捐杂税，体现国家奖励、遵循限制和合理负担政策的原则。经过多次的税制调整，到 1982 年以前，国家实行的是计划经济体制下的税费政策，林业基本上是实行农业税率，其额度统一按国家年度下达的税收计划数量上缴。这一阶段，对以试验为目的的林场、苗圃、种植防护林、荒山荒地造林、国有林区等，免征农业税；对经济林实行定期免税或减税政策。目的是鼓励森林采伐，鼓励开垦荒地，鼓励经济林上山，鼓励林业多种经营。

1983 年和 1984 年期间实行第二次利改税后，中央和地方财政实行“分灶”吃饭，地方税收权力扩大，各种林业税费开始多了起来，各地开始征收农业特产税。1983 年 11 月 12 日国务院颁发的《关于农林特产收入征收农业税的若干规定》，将木竹、苗木纳入特产税征收范围，并规定税率为 5% ~ 10%。但全国绝大多数地方对林木给予了减免税照顾，林业税率较低。1988 年我国实行流转税、

所得税为主体的复合税制，实行多税种、多层次、多环节调节的税制结构。1989年3月13日国务院颁发的《关于进一步做好农林特产税征收工作的通知》，规定了对原木计征8%的特产税。由于特产税是地方税种，与地方直接利益有关，至1993年全国缴纳的农林特产税的林产品达80多种，范围之广，品种之多，是建国以来没有的。这样，林业企业缴纳的税费约16种左右，对木材税费主要在收购、销售、实现利润三个环节征收（表1）。

表1 林业企业税费缴纳名目表

| 序列 | 税费名目                                                           | 征收办法                                      |
|----|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1  | 原木产品税                                                          | 木材收购价的10%或自产自销价的10%                       |
| 2  | 营业税                                                            | 购销价的3%、调拨批发价的1%、木材进销差的10%                 |
| 3  | 农林特产税                                                          | 林价的8.0%和0.8%附加                            |
| 4  | 城市维护建设税                                                        | 产品税、营业税的5%~7%                             |
| 5  | 教育费附加                                                          | 产品税、营业额的1%                                |
| 6  | 所得税                                                            | 森工企业利润的5%                                 |
| 7  | 育林基金                                                           | 木材收购价的15%，1988年改为12%                      |
| 8  | 更改基金                                                           | 木材收购价的10%，1988年改为8%                       |
| 9  | 市场管理费                                                          | 成交额的0.6‰                                  |
| 10 | 林政管理费                                                          | 每立方米1.5元                                  |
| 11 | 检尺费                                                            | 每立方米1.5元                                  |
| 12 | 林区管理建设费                                                        | 杉木10元/m <sup>3</sup> ，松木5元/m <sup>3</sup> |
| 13 | 护林防火费                                                          | 2元/m <sup>3</sup>                         |
| 14 | 森林资源补偿费<br>乡镇生产管理费<br>林区建设开发基金<br>迹地更新费<br>采伐证发放手续费<br>乡村道路建设费 | 不统一                                       |

从表 1 中可以看到, 林业企业主要木材税费有原木产品税 (按木材收购价的 10% 或自产自销价的 10% 缴交)、营业税 (按购销价的 3%、调拨批发价的 1%、木材进销差的 10% 缴纳)、农林特产税 (林价的 8.0% 和 0.8% 附加), 城市维护建设税 (按产品税、营业税的 5%~7% 缴交), 教育费附加 (按产品税、营业税额的 1% 计征), 所得税 (森工企业利润的 5%); 各项收费有育林基金 (按木材收购价的 15%, 1988 年改为 12%), 更改基金 (按木材收购价的 10%, 1988 年改为 8% 计征), 市场管理费 (按成交额的 0.6%) 林政管理费 (按 1.5 元/m<sup>3</sup> 交纳), 检尺费 (按 1.5 元/m<sup>3</sup> 缴纳), 林区管理建设费 (杉木 10 元/m<sup>3</sup>, 松木 5 元/m<sup>3</sup> 交纳), 护林防火费 (按 2 元/m<sup>3</sup> 交纳), 还有森林资源补偿费、乡镇生产管理费、林区建设开发基金、迹地更新费、采伐证发放手续费、乡村道路建设费等。这一阶段, 木材税费各地也不尽相同, 并且存在同一环节重复征税的现象, 如对原木的征税, 就是把自产自销原木的生产者同时视为木材收购者 (如同视农民是种粮者又是粮食收购者一般), 既要按一定的销售收入缴纳 10% 的产品税, 又要缴纳林产品 8% 的特产税。江西、福建省等南方集体林区木材经营销售中各种税费率达 40% 左右, 个别地区高达 70% 之多; 森工企业的木材经营成本和利润只在 13% 左右。林木培育者 (林农) 的木材销售净收益只占到木材销价的 5%~10% 左右, 木材“寻租”现象严重。

1993~1994 年我国进行了大规模的工商税制改革, 旨在统一税法、公平税赋、简化税制、合理分权、理顺分配关系, 保障财政收入, 建立符合市场经济要求的税制体系。此时, 国家规定的林业税收只有农业特产税一种, 分别在生产环节和收购环节各计征 8%, 地方征收 10% 的附加, 即原木计征的农业特产税率为 17.6%, 分别由生产者和销售者缴纳。但加上地方政府的财政、工商部门, 以及林业主管部门制订的林业税费, 则明显增多。据国家

林业局联合调查组对福建、江西两省集体林区的林业税费问题的调查,林业收费涉及到中央、省、地、县、乡五级,涉及到财政、国税、地税、林业、工商等部门,出现的税费名目达 44 种(表 2,详见典型调查 5)。

表 2 福建、江西两省各级林业税费名目表

| 征收类别         | 主要税费名称                                                                                                                             |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 财税部门<br>统一征收 | 农业特产税、增值税、所得税、营业税、城建税、教育费附加、基础设施建设附加、社会事业发展费、防洪及保安费、农村教育费、劳务税、个人所得税、民办教师统筹金、堤防维护费等                                                 |
| 林业规费         | 育林基金、维简费、林业保护建设费、森林植物检疫费、森林资源补偿费、森工企业管理费、林业养路费、迹地更新费、更新造林预留费、森林病虫害防治专项费、野生动植物资源保护管理费、义务植树绿化费、自然保护区管理费、护林防火费、检疫代办费、工本费、运输费、木材销售咨询费等 |
| 乡村返利和管理      | 乡村提留及分利、农村债务事业附加、乡镇管理费等                                                                                                            |
| 其他部门收费       | 物价调节基金、土地使用税、能源基金、国有资产占用费、工商管理税费、市场管理费、印花税等                                                                                        |

当然,省与省之间的税负名目不尽相同,但大多是地县乡级地方政府部门规定的收费,而且收费名目有越演越烈之势。如江西省分宜县在原有收费基础上,1999 年又制订了世行还贷收费项目,按销售木材 30 元/m<sup>3</sup> 计征。现行林业税费政策采取以基价为标准征收,不分林木采伐类型,造成实际木材价格与基价的不吻合和营林性采伐与主伐等矛盾。从调查的情况看,各种税费额占销售价的 45% 以上。如福建省将乐县这个特例,1998 年销售木材的税费占到销价的 76.5%;江西省靖安县销售毛竹的税费占销价的 60%。各种税费拿走了木材销价的大部分,林农所得甚微。林农造林、育林和采伐销售木材收入很少,实际上只是采运木材的工资,造林、抚育管理的投入得不到回报,严重挫伤了林农的造林积极性,并带

来乱砍滥伐和偷税逃费。

### 1.3 国家规定的林业税收项目

根据 1994 年 1 月 30 日国务院发布的《国务院关于对农业特产收入征收农业税的规定》，将林木收入包括原木、原竹、生漆、天然橡胶、天然树脂、木本油料等作为烟叶、园艺、水产、林木、牲畜、食用菌、贵重食品等七类产品之一，征收农业特产税，税率分别是 8% 或 10%（表 3）。农业特产税的纳税义务人为在中华人民共和国境内生产农业特产品的单位和个人，即所有从事农业特产品生产的集体经济组织、合作经济组织、企业、行政事业单位、部队、团体、学校、寺庙、经营承包户和其他个人和收购农业特产品的单位和个人。收购农业特产品的单位和个人可以规定为生产农业特产品的扣缴义务人，扣缴义务人从收购所支付的金额中代扣、代缴农业特产税。计税依据为其实际收入，并以人民币计算。农业特产税实际收入，由当地征收机关按照农业特产品实际产量和国家规定的收购价格或者市场收购价格计算核定。与此同时，制订了相关的补充规定，如生产和收购原木、原竹的单位和个人均按税率表的第一行税率 8% 执行；生产和收购其他应税产品的单位和个人，按税率表的第二、三行税率执行。

表 3 林木产品税目税率表

| 林木产品种类  | 税率（%） |
|---------|-------|
| 原木、原竹   | 8     |
| 生漆、天然树脂 | 10    |
| 天然橡胶    | 8     |

下列情形，农业特产税可减免：①农业科研机构和农业院校进行科学试验所取得的农业特产收入，在试验期内准予免税；②对在新开发的荒山、荒地、滩涂、水面上生产农业特产品的，自有收入

时起 1~3 年内准予免税；③对老革命根据地、少数民族地区、边远地区、贫困地区及其他地区中温饱问题尚未解决的贫困农户，纳税确有困难的，准予免税；④对因自然灾害造成农业特产品歉收的，酌情准予减税、免税；⑤农业特产品税的减税、免税，由纳税人提出申请，经县（市）财政机关审核，报上级财政机关批准后执行。

农业特产品税的纳税义务发生时间为农业特产品收获、出售的当天。纳税人应当自纳税义务发生之日起 30 日内，向当地征收机关纳税，具体纳税期限由征收机关确定。农业特产品税在农业特产品生产地缴纳。税款由收购单位和个人缴纳或代扣代缴、代收代缴的，在收购地缴纳农业特产税。是否征收税额 10% 以内的地方附加，由各地自定。

## 1.4 与林业相关的税种

### 1. 增值税

由国税部门按木、竹及其制品销售价的一定比例（木、竹 13%，加工产品 17%）征收，并按收购成本的 10% 或购货发票所载明的税额抵扣进项税额。小规模纳税人的税费为 6%，1998 年调整为 4%。

### 2. 企业所得税和外商投资企业和外国企业所得税

企业按应纳税所得额的 33% 缴纳所得税。林业站所得免缴所得税；林业企业营林收入免缴所得税；林业企业使用“三剩物（采伐剩余物、制材剩余物和加工剩余物）”生产林产品的所得减缴所得税，税率为 5%。外商投资企业除《税法》规定享受免税、减税待遇期满后，经企业申请，国务院税务主管部门批准，在以后的 10 年内可以继续按应纳税额减征 15%~30% 的企业所得税。

### 3. 教育费附加