

现代农税管理研究

刘正清 曹建辉 编著

XIAN

DAI

NONG

SHU

GUAN

LI

YAN

JIU

人民教育出版社

序

《现代农税管理研究》一书，在纪念毛泽东同志亲自签发的《中华人民共和国农业税条例》实施三十五周年之际出版，对于总结我国农税管理工作经验，探索新形势下的农税管理工作具有深远的现实意义。

农税管理工作是财政管理工作的重要组成部分。农业税收在各个历史时期为国家筹集建设资金，调节农民利益、促进农村经济发展，增强宏观调控能力等方面发挥了重要作用。

党和政府历来重视农税工作。早在革命战争年代，根据地的红色政权就积极发动和鼓励翻身农民踊跃交纳“公粮”。新中国成立后，党和政府更是高度重视，通过最高权力机关和中央人民政府先后颁布了农业各税的一系列法规与条例。改革开放以来，农税管理工作出现了一些新的情况，为适应形势的发展，国家对农税管理工作增编和单独建制等等。这些举措对于加强农税管理工作奠定了良好的基础。但是，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，农村改革的日趋深化，农税管理工作面临新的情况与新问题，值得进一步研究与探讨：比如农业税仍征实物，且税制单一，不适应农村商品经济的发展；一些农产品重复课税、且手续繁琐、造成征纳关系紧张；传统的征管手段和措施的弱化，偷漏欠税越发严重，影响国家预算收支；农税成本高、费用大、效益差，致使农税职能部门的作用发挥受阻。因此，如何适应社

社会主义市场经济的需要，建立一套完整的、科学的农税管理体系，是当前农税工作的重大课题。

刘正清、曹建辉两同志编纂的《现代农税管理研究》一书，正是从农税管理工作实际需要出发，运用现代管理学原理，通过全面总结，反复比较，认真思索而成书的。该书从农税管理机构、管理体制、管理制度，征管模式、税源管理、农税成本、农税效益，农税监督与农税改革等方面进行了专题阐述，具有理论性、实践性和可操作性的特点，对于其中有些问题的研究尚有独到的见解。尽管该书还有不完善、不全面的地方，但作为探讨仍是大有裨益的。它的出版可供从事实际工作和理论研究工作的同志参考。

刘正清

一九九三年七月

目 录

序	张以坤
第一章 概述	(1)
第一节 农税管理的意义	(1)
第二节 我国农税管理工作的趋向	(13)
第三节 建立科学的农税管理体系	(19)
第四节 加快实现农税管理现代化	(27)
第二章 农税管理体制研究	(36)
第一节 农税管理体制的意义与实质	(36)
第二节 农税管理体制的原则	(39)
第三节 现行农税管理体制	(41)
第三章 农税管理制度研究	(46)
第一节 建立农税管理制度的意义	(46)
第二节 农税外部管理制度	(47)
第三节 农税内部管理制度	(58)
第四节 农税宣传工作	(74)
第四章 农税征管模式研究	(78)
第一节 农税征管模式改革的意义	(78)
第二节 税务征管模式借鉴	(79)

第三节	农税征管特点与模式改革原则·····	(85)
第四节	农税征管模式·····	(91)
第五章	农税减免管理研究 ·····	(97)
第一节	农税减免的意义·····	(97)
第二节	农税减免管理的原则·····	(100)
第三节	农税减免的特点与内容·····	(103)
第四节	农税减免管理的基本要求·····	(112)
第五节	农税减免的程序与方法·····	(114)
第六节	农税减免退库的几个问题·····	(120)
第六章	农税成本管理研究 ·····	(125)
第一节	农税成本管理的意义与要求·····	(125)
第二节	农税成本管理的对象与任务·····	(130)
第三节	农税成本的分类与开支范围·····	(133)
第四节	农税成本管理的方法·····	(135)
第五节	降低农税成本的途径·····	(146)
第七章	农税效益管理研究 ·····	(150)
第一节	农税效益管理的客观性·····	(150)
第二节	农税效益的类型·····	(158)
第三节	农税效益的评价·····	(164)
第四节	提高农税效益的途径·····	(176)

第八章 农税税源培植管理研究…………… (186)

- 第一节 农税税源培植管理的意义…………… (186)
- 第二节 农税税源培植的原则与方法…………… (190)
- 第三节 农税税源管理…………… (191)
- 第四节 农林特产税税源发展基金…………… (204)
- 第五节 农业开发基金…………… (207)

第九章 农税监督研究…………… (212)

- 第一节 农税监督的意义与原则…………… (212)
- 第二节 农税监督的内容…………… (217)
- 第三节 农税社会监督…………… (219)
- 第四节 农税司法监督…………… (223)
- 第五节 农税行政复议…………… (228)
- 第六节 农税内部监督…………… (237)

第十章 农税机构与基层征收机关管理研究…………… (240)

- 第一节 农税机构管理研究…………… (240)
- 第二节 农税基层征收机关管理研究…………… (250)
- 第三节 农税基层征收机关的税政建设…………… (258)

第十一章 农税内部建设与基层工作研究…………… (262)

- 第一节 农税内部建设…………… (262)
- 第二节 农税基础工作研究…………… (270)

第十二章 农税改革研究	(282)
第一节 农税改革的意义	(282)
第二节 农业税改革	(286)
第三节 农林特产税改革	(295)
第四节 耕地占用税改革	(299)
第五节 契税改革	(309)
后记	(320)

第一章 概 述

第一节 农税管理的意义

一、农税管理的概念

什么是农税管理呢？从日常工作来说，农税管理就是基于人们对经济与税收分配运动规律的认识，采取符合客观实际的措施，对农税活动的全过程自觉地进行计划、组织、协调和监督，使农税征收机关和纳税义务人（法人与自然人），在纳税过程中遵循国家规定的政策、制度、法令、法规，以达到实现国家税收职能的目的。这里的计划，是指预测征纳双方的发展趋势，确定其在一定时期内应达到的目标和采取的步骤、方法；组织，是指明确管理职责，合理配备人员，使管理工作诸环节之间建立合理联系；协调，是指引导农税征收机关内部以及征纳双方之间妥善处理管理中出现的矛盾，以达到步调一致；监督，是指检查督促征纳双方遵循国家的政策、制度、法令、法规，及时纠正出现的偏差。

计划、组织、协调、监督四个方面在实际农税管理工作中是一种有机的整体，它们密不可分，相辅相成，构成农税管理的基本内容。

农业税收是国家税收的重要内容之一，它主要包括农业税（牧业税）、农林特产税，耕地占用税和契税，它是国家向一切从事农、林、牧、渔业生产，并取得农、林、牧、渔业

收入的单位和个人，向占用耕地从事非农业生产的单位和个人，以及购买房屋的单位（暂未开征）和个人征收的税收，它是国家直接参与农业收入分配的一种形式，也是国家组织财政收入的一种必不可少的手段。农税的职能作用也只有通过农税管理工作才能实现，其工作成效也必须由农税管理来反映。同样，农税管理是指基于人们对经济和税收分配运动规律的认识，采取符合实际情况的措施，对农业税收的征收、入库、减免、结算、检查等活动的全过程进行计划、组织、协调和监督，使农税征收机关和纳税义务人在征纳过程中遵循国家的政策、制度、法令、法规，以实现农税职能的目的。

二、农税管理的内容

农税管理的具体内容有广义与狭义两之分。就广义而言，它既包括国家农业税收体系的建立、农业税收政策、制度、法令、法规的制定，又包括基层征收机关的征查核管，就狭义而言，仅指基层征收机关日常进行的征查核管工作，从这个角度来看农税管理，可划分为征收管理与核算管理两大内容。

（一）征收管理

农业税收的征收管理，是指农税征收机关为了对纳税单位和个人依法征税而制定的必要的工作制度，据以同纳税义务人建立经常的业务联系，保证对纳税人进行必要的服务与监督，以达到培养和扩大税源的前提下，贯彻农业税收政策，执行农业税收法令，确保税款及时足额入库，完成和超

额完成税收任务。征收管理是整个农税管理的核心，其基本责任主要由农税专管员(包括农业税专管员、农林特产税专管员、耕地占用税专管员、契税专管员)承担，同时，还要有乡镇、村组等有关人员的密切配合。征收管理包括稽核税额和征收税款两大部分，所以也称稽征管理。具体工作内容主要是：按照国家制定的税法规定，确定课税对象、纳税义务人(单位或个人)、适用税率、核定税额、办理减税免税、处理违章案件；按照各级农业税收征收机关制定的征收管理制度办理纳税申报、进行纳税鉴定、做好征前辅导，组织税款入库，进行纳税检查以及建立健全资料档案等；另外，还要根据各个时期的任务与要求，运用多种形式，宣传税收的性质、作用、方针政策、法令规定、征收方法、管理制度。

(二) 核算管理

核算管理是农业税收的计划、会计、统计和票证管理，属于农税系统的内部控制制度，也是农税管理的重要组成部分。它担负着农业税收的核算，是组织税收不可缺少的工具，也是税收工作实行科学管理的必要手段。通过一系列核算管理，可以起到“内管外控”的作用，把组织收入的全过程，包括事先预测、事中控制和事后检查，都纳入一整套完整严密的工作制度中，以各种必要的预算、核算和审核的方法，来保证正确地贯彻税收政策，组织税收收入。

1. 计划管理。农业税收计划是国家预算的重要组成部分。农业税收的计划管理即是用农业税收计划来领导、组织和监督各级农税征收机关和征收人员执行农税政策和组织税款入库的过程和手段。通过农业税收计划管理，可以把国家

的税收任务具体化，并调动一切积极因素促使其实现。

2. 统计管理。农业税收的统计管理，是指农税系统根据统一的统计指标体系和工作制度，将税收、税源、税政等各方面的数字资料汇集起来，编成统一的报表，然后根据税收政策和计划管理的需要，系统地整理分析，以提供准确的农业税收统计资料。农业税收统计是管理税收、税源的一个工具，是用数字语言准确反映税收成果、税源变化、税政情况的一种手段。

3. 会计管理。农业税收的会计管理，是指农税机关对农业税收计划执行过程和征收活动过程及其结果，系统地、连续地进行会计核算，并根据核算资料进行分析和检查，以达到保护国家财政收入，指导征收理论，确保完成农业税收计划的目的。

4. 票证管理。农业税收的票证管理，是指农税机关对征收农业税收专用票证的印制、领发、保管、缴销过程的计划、组织与控制。各种票证在填用前都是无价证券，填用以后，既是纳税义务人履行纳税义务的证明，又是农税征解会计的原始凭证和农业税收统计的原始资料，同时又是考核征收人员是否正确贯彻农业税收政策的可靠依据。所以做好农业税收的票证管理，是全面贯彻农业税收政策，完备征收手续，提供纳税的合法凭证和核算依据，防止错、漏、欠税和贪污作弊的必需措施。

三、加强农税管理的意义

征收农业税收是我国实行的一项重要经济政策，也是

单位和个人对国家应尽的义务。同时，农业税收也是我国财政收入的重要来源之一。它体现了国家取之于民、用之于民的社会主义新型分配关系，无论是在革命战争年代，还是社会主义建设时期，都发挥着积极作用。因此，做好农税管理工作，贯彻合理负担政策，对于调动农民生产积极性，调节农村经济，促进农业生产发展，密切城乡关系，巩固工农联盟，加强党与人民的关系，保障房屋产权的合法权益等都具有十分重要的意义。

（一）加强农业税收征管的意义

1. 加强农业税管理的意义

（1）征收农业税国家是积累建设资金的需要。农业税同国家其他税收一样，是国家财政收入的重要来源之一。早在革命战争时期，农业税曾经是国家财政收入的重要来源，当时在整个财政收入中所占的比重，一般在80%以上。这时的农业税是为革命战争服务的。当时是为保证革命根据地得以壮大、巩固和发展。在建国初期，农业税在国家预算收入中的比重，1950年为29.3%，1950~1952年三年平均占18.3%。目前约3%，但这并不是说农业税作为调节农业经济收入 and 为社会主义建设积累资金的手段，就失去了其自身的作用。事实上，农业税收入仍然是国家财政收入的重要部分，尤其在地方财政收入中，农业税收入所占的比重都比较高，有的县农业税收入占县财政收入的30~40%。

（2）征收农业税是保证国家掌握一部分劳动产品的需要。我国农业税一直采用征收粮食为主的实物方式，这对于促进社会主义经济的发展，巩固安定团结的政治局面，无疑

发挥着重要作用。农业税采取以征收实物为主的形式，对于保证军需民食，平抑物价，促进生产的发展，都起到了重要作用。大家知道，中国人民在共产党的领与下，曾经靠“小米加步枪”取得了民主革命的胜利。所谓“小米”主要是指农业税。当时军队供养的“小米”就是农业税征收的实物。解放后，国家供应给人民军队和城市居民，以及支援灾区和贫困地区人民的物资和粮食，仍然有相当一部分来源于农业税。从1950~1952年，国家所掌握的全部粮食中，从农业税方面得到的约占43%；另一方面，国家对农民征收粮食、棉花等实物，有利于促进农民为完成国家的农业税任务而积极种植粮棉等作物，以满足社会对农产品的需要。

1985年，将农业税由过去的以实物征收为主改为折征代金。但是，这种改革仍然是以粮食为农业税的计算本位，不能因此而否定农业税的这一特殊作用。退而言之，一旦遇到自然灾害和非常时期，农业税仍将会发挥其他方式难以代替的重要作用。在今天的和平时期，农业税也为国防建设、工业生产和城市居民提供物质保障。此外还要看到，目前我国部分粮食销大于产的省、市自治区仍然实行以粮食征收为主的办法，所以说，农业税是国家掌握粮食、棉花等农产品的重要手段；对于保证社会主义建设的需要，仍然在发挥其重要作用。

(3) 农业税是平衡负担、调节收入、促进农业生产发展的重要经济杠杆。在我国农村经济的发展过程中，农业税作为经济杠杆，始终为调节各种经济成分、不同地区和不同作物之间的差距起着重要作用。在建国之初，根据当时的客观

实际情况，针对富农经济仍然存在的事实，国家在农业税征收上采取了累进税制的办法，这对于削弱、限制和打击富农和地主经济，保护贫雇农的经济利益起了一定的保护作用。同时，国家为了鼓励农民大力发展农业生产，在农业税收制度方面采取了一系列措施，如按正常年景的生产量评定常年产量计征收税，增产不增税，开荒和新种植的茶园等给予了一定时期免税，以及在一定时期内稳定负担的政策，等等。国家经济的宏观控制，起了重要作用。

现阶段，由于农村经济组织对生产资料的占有不同，自然条件不同，土地的多少及肥沃程度不同，劳动生产率不同，经济收入不同，农业税相应地采取不同的计税规定，比如在税率上则根据“收入多的多负担，收入少的少负担”的原则，实行地区差别比例税率。这对经济穷富不同地区的收入起了一定的调节作用。这种调节作用，对于全民所有制的国有农业经济单位，同样是存在的。农业税体现了国家与农民的经济分配关系，体现了在农业生产上的积累与消费的比例关系。认真贯彻国家的农税政策，可以帮助农民正确处理国家、集体、个人三者之间的关系，充分发挥国家宏观调节的作用，有利于社会主义建设，有利于巩固工农联盟。此外，国家通过农业税征收，对不同的农作物确定不同税率进行征税，有意识地调节不同农作物之间的经济收入，有利于农业内部产品结构的调整和农业生产按市场经济要求发展。

2. 加强农林特产税管理的意义

农林特产税，是以农林特产收入为征税对象的一种税。它是农业税的一个组成部分，国家向从事农林特产品生产，取

得农林特产收入的单位和个人单独征收的一种农业税。

(1) 征收农林特产税，有利于调整农村产业结构，促进农村经济结构向合理化方向转变。由于农林特产税采取的减免或其他优惠政策，保护和发展了一些珍贵稀少的农林特产品种。农林特产税与农业税分开征收以后，所增加的那些财政收入全部留给地方，转作发展基金用于扶持农林特产品生产，从而促进农林特产的大力发展。

(2) 征收农林特产税，有利于稳定农业生产，特别是粮食生产稳步发展。

(3) 积累建设资金，促进农村经济发展。

3. 加强牧业税管理的意义

牧业税是国家对牧区、半牧区畜牧养性，从事畜牧业生产的单位和个人征收的一种税。它是国家参与牧业收入分配，取得财政收入的一种手段，还是调节牧业收入水平，发展牧业经济的一项重要经济政策。

畜牧业是农业的重要组成部分，是国民经济的一个重要生产部门。我国牧区大部分处于边疆，从事畜牧业生产的基本上是少数民族。因此，在分配问题上处理好国家同牧民、牧民与牧民之间的关系，既是个财政经济问题，又是个民族问题，征收牧业税具有重要意义。牧业税可以为国家提供财政收入，是国家从农业方面积累资金的重要形式；同时，牧业税可以调节牧业经济 and 不同纳税人之间的收入，从而促进牧业经济的发展。

4. 加强耕地占用税管理的意义

耕地占用税是国家凭借政权和法律手段，对占用耕地建

房或从事非农业建设的单位和个人所征收的一种税。它是国家运用经济杠杆这一手段，强化土地管理，限制非农业建设乱占滥用耕地，保护耕地资源，有利于农业生产稳定发展的重要措施。

(1) 开征耕地占用税是加强土地管理、保护农用土地资源的重要经济手段。土地是人类赖以生存和发展的生产资料，是发展农业生产的最基本的条件。我国现有耕地面积只有14.9亿亩，仅占国土面积的10.4%，人均耕地仅1.5亩，只相当于世界平均水平5.5亩的27%。而我国人口仍在不断膨胀，据1990年6月第四次人口普查结果，我国人口占世界人口的23%，从而形成人口增加和耕地面积减少的严峻形势。统计资料表明，建国以来，我国共减少耕地2.2亿亩，如此发展下去，势必危及社会经济的发展。因此，借助税收杠杆调节农村经济运行、使之符合国家计划指导的要求，约束滥占乱用耕地的现象。国家通过耕地占用税的征收，在一定程度上可以运用经济手段限制用地单位少占或不占用耕地，促进农村产业结构的合理调整，促进国家土地管理政策的落实。

(2) 开征耕地占用税，有利于促进农用土地资源的开发，增强农业后劲。在控制耕地面积减少的同时，国家还必须采取措施开发土地资源。我国现有的耕地80%以上是种植粮食作物，近30年内，我国耕地面积以每年平均817万亩的速度减少，减少的绝大部分是“粮田”和“良田”。因此，耕地必须切实加以保护，这是一个方面。另一个方面，要保证今后农业生产稳定发展，增加农业后劲，实现粮食再上新台阶

阶，从生产资料要素来讲，除保护好现有农用地土地资源外，还必须开垦宜农荒地，开发利用滩涂、草场，改造整治中低产田，改善农田灌溉条件，加强农田基本建设，不断提高土地质量，作为耕地减少的补偿措施，这些都需要增加资金投入。从我国经济发展和财政状况看，国家预算虽然每年安排相当数目的支农资金，但供需矛盾还很突出，仍不能保证这方面的需要。而国家对必不可少的非农业建设占用耕地征收耕地占用税，把这部分收入建立农业发展专项基金。业的发展，包括对土地的开发，实行专款专用。因此耕地占用税的用于农征收是取之于耕地，用之于耕地。中央和地方积累了这部分资金，就可以集中财力有计划地开垦土地和改良现有耕地，开发扩大农用地土地资源，弥补因非农业建设占用耕地带来的耕地面积减少。

(3) 开征耕地占用税，有利于开辟财源，增加财政收入。1987年耕地占用税开征时，国家根据当年全国非农业建设占用耕地计划面积数预计，则全国可征收耕地占用税79亿元（后因实际占用耕地面积减少和其它主客观原因而未达到这一计划数）。因此，耕用占用税开征后，对于开辟财源，增加财政收入，具有积极意义。

5. 加强契税管理的意义

契税是对土地、房屋等不动产在产权发生转移变动时，就当事人所立的契约向产权承受人征收的一种税。

我国宪法规定，国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权，并允许房屋的买卖和转让。按照