

耕地占用税征收与管理

刘大宽 彭章华 祁维昌等编著

2.42

武汉工业大学出版社

耕地占用税征收与管理

刘大宽 彭章华 祁维昌等编著

武汉工业大学出版社出版发行
湖北省农科院经作所印刷厂印装

开本: 787×1092 1/32 印张: 6 字数: 135千字

1990年1月第1版 1990年1月第1次印刷

印数: 1—7000册

ISBN 7-5629-0330-1/F·0039

定价: 2.10元

前 言

我国人多地少，耕地后备资源不足，这是我国发展经济，保障人民生活的一个十分尖锐的矛盾。因此，保护耕地是我国必须长期坚持的一项基本国策。如何贯彻这一基本国策，有识之士早就提出，必须多种手段并用，除了建立健全土地管理机构，严格执行土地管理法外，还必须实行有偿占用，运用经济手段保护土地资源，对建设用地单位收取必要的税收。1987年4月1日，建国以来第一个土地税法——《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》由国务院颁布实施。

耕地占用税是一个新税种。税法是国家向纳税义务人征收税款的法律依据，也是调整税收关系的准绳。为了更好地宣传耕地占用税法，提高耕地占用税征收管理工作水平，我们组织编写了《耕地占用税征收与管理》一书，奉献给广大读者。

全书共九章和一个附录，约10万字。系统阐述了耕地占用税的理论、政策和基础知识，介绍了耕地占用税征收工作的程序、内容、方法以及征解会计业务。具有较强的实用性，能指导读者有效地开展工作，对理论教学也有参考价值。

参加本书编写的有刘大宽、彭章华、祁维昌、刘德林、徐绍金、丁四才、吴朝阳、袁光友等同志。高级经济师、《湖北财税》总编陈秦安审稿。由于时间仓促和作者水平所限，书中错误之处在所难免，恳请广大读者批评。

编著者

1989年12月

目 录

第一章 总论

- 第一节 土地的基本特点…………… (1)
- 第二节 耕地的概念和作用…………… (4)
- 第三节 我国耕地的特点及现状…………… (6)
- 第四节 耕地占用税的概念及意义…………… (8)

第二章 耕地占用税征收管理的意义和内容

- 第一节 征收管理的基本概念…………… (11)
- 第二节 征收管理的意义…………… (12)
- 第三节 征收管理的内容…………… (15)
- 第四节 耕地占用税的纳税检查…………… (26)

第三章 耕地占用税纳税人、征收对象及税率

- 第一节 耕地占用税的纳税人…………… (32)
- 第二节 耕地占用税的征收对象…………… (37)
- 第三节 耕地占用税的税率…………… (42)

第四章 耕地占用税的征收

- 第一节 耕地占用税的征收方法…………… (55)
- 第二节 耕地占用税征收管理形式…………… (58)
- 第三节 税款滞纳的处理与尾欠的清理催缴…………… (60)
- 第四节 耕地占用税税款的组织入库和工作程序…………… (64)

第五章 耕地占用税减免及违章处理

第一节	耕地占用税减免的意义和作用·····	(70)
第二节	耕地占用税减免的原则、范围·····	(73)
第三节	耕地占用税减免程序和方法·····	(79)
第四节	耕地占用税的违章处理·····	(82)
第六章	耕地占用税票证管理	
第一节	耕地占用税票证管理的意义和作用·····	(86)
第二节	耕地占用税的票证种类·····	(90)
第三节	耕地占用税票证的管理·····	(95)
第四节	票证帐簿和票证报表·····	(99)
第七章	耕地占用税征解会计	
第一节	耕地占用税征解会计的基本任务 和职责·····	(106)
第二节	耕地占用税征解会计的核算方法·····	(107)
第三节	征解会计的会计事务处理·····	(112)
第四节	耕地占用税会计报表·····	(112)
第八章	农业发展专项资金的使用管理	
第一节	农业发展专项资金的建立·····	(122)
第二节	农业发展专项资金的用途和使用范围·····	(125)
第三节	农业发展专项资金的使用方法·····	(127)
第四节	农业发展专项资金的管理·····	(134)
第九章	国外及我国台湾土地税简介	
	附录·····	(158)

第一章 概 论

第一节 土地的基本特点

我们生活的地球表面，是由陆地和海洋两部分组成的。由于科学技术水平的限制，目前人类生活、劳动、工作、学习等各项社会活动，主要是在陆地上进行。因此，陆地面积的大小，直接制约着人类的生存和发展。我们居住的地球表面面积为5.1亿平方公里，陆地面积约为1.5亿平方公里，只占地球表面面积的29.2%，海洋面积却占70.8%，可见陆地面积是多么有限。而陆地面积又是由土地和内陆水面构成的。说人类生活在陆地上，更确切一点说，应该是生活在土地上。土地不仅给人们提供了居住条件，而且给人们提供了赖以生存的粮食、棉花等农副产品。所以人们常说，土地是人类生活之源、生存之本。

土地是一个自然综合体，它是由土壤、气候、地貌、岩石、植被和水文等因素组成，它是自然界物质运动发展的产物，也是人类过去和现在生产劳动的体现。土地具有六个基本的特点：

一、数量的有限性

地球是一个有限的星球。地球上的陆地和海洋占地球表面面积的比例，总是相对不变的。地球上的任何一个国家、任何一个地方，其土地面积也是相对不变的，人们不能随心

所欲地创造土地，使自己生活的国家和地区的土地增加或减少。土地的这种有限性，决定着人类活动的空间是有限的。

二、位置的固定性

任何一块具体的土地，总是处在一定的地理位置上，不能随便移动。人们不可能将北方的土地移到南方，也不可能将南方的土地移至北方。

三、质量的差异性

由于土地是由土壤、气候、水文等多种因素组成的，而处在不同经纬度和海拔高度上的土地，其气候、水文、土壤等因素是不一样的，这就造成了不同国家、不同地区之间的土地在质量上的差异。这种差异性，决定了各种土地的不同用途。

四、潜力的无限性

虽然土地在数量上是有限的，但在肥力上，它却是可以更生的资源，只要人们合理地利用土地，其肥力不会因为长期利用而减少，却会得到不断地补充而提高，让人们永续利用。随着科学技术水平的提高，人们利用土地的深度和广度也在不断增加。土地利用潜力无限的特点，为合理地利用土地，提高土地生产率开辟了广阔的前景。

五、与自然因素和人类活动的相关性

土地数量具有相对不变性，而土地的质量具有绝对的可变性，这是相互联系的一个对立统一体。土地质量的变化，取决于自然界的影晌和人类社会的活动。例如，生态系统的改变、农业工程的建设、气候条件的变化等等，都会影响土地数量构成的变化，也会引起土地质量的改变。所以土地和自地界以及人类的活动有着密切的关系。人们在从事社会生

产活动中，应当十分注意保护生态环境。

六、不可替代性

土地在人类社会的生存和活动中，能够发挥各种不同的积极作用，这些作用都是其他物质所不能代替的。

首先是土地作为生活场所的不可代替性。土地是人类生存和生活永恒利用的场所。自然界土地的形成和发展，是生命形成和发展的基础，而且正是肥沃的土地哺育了人类的文明，哪里有肥沃的土地，哪里就会哺育出众多的人口，形成发达的经济和文化，可以说土地是人类生命活动的基础，没有土地，就没有人类的生存和发展。

第二，土地作为生产资料的不可代替性。人类赖以生存发展的基础是农业，而农业生产活动作用的主要对象是土地。在农业自然资源的诸要素中，气候资源、生物资源和水资源，都依附于土地资源，或者通过土地资源而发生作用。农业的社会资源，如农业机械、化肥、农药、劳动力，又必须以土地资源为作用对象，全世界至今为止的农业生产活动都离不开土地，土地作为人类进行农业生产活动所必不可少的生产资料是不可代替的。

第三，土地作为农业生产车间的不可代替性。生态系统是由生命的生物部分和无生命的部分所组成。构成这个系统的四个基本要素是：无机环境——光热、气、水和矿物质营养；绿色植物——生产者；绿色植物的消费者——动物；动植物残骸的分解者——微生物。这四个要素，在农业生产过程中以食物链的形式形成了三个车间：第一车间是绿色植物性的第一次生产，第二车间是动物性的第二次生产，第三车间是土壤微生物的生产，微生物在土壤内进行动植物残骸的

分解还原的作用是恢复土壤肥力。这三个车间的生产，都直接或间接地离不开土地。

土地的上述特点，要求人们在使用土地的过程中，要十分珍惜土地，合理地利用每一寸土地。合理利用土地的核心是如何充分发挥各种类型土地的优势，为人类服务。根据土地差异性的特点，可以把土地分成各种不同的类型，包括耕地、林地、草地、荒地、山地等。这不同类型的土地对人类来说，作用是不一样的。特别是耕地，人类赖以生存的粮食、棉花等主要农副产品，全靠它提供。保护好耕地，充分发挥其作用，对人类来说显得特别重要。

第二节 耕地的概念和作用

耕地是由自然土壤发育而成的，但并非任何自然土壤都可以发展成耕地。能够形成耕地的土地，需要具备可供农作物生长、发育和成熟的自然环境，也就是说要有一定的自然条件。

首先，必须有相对平坦的地形，或者在坡度较大的条件下，能够筑梯田，而又不引起水土流失。超过 25° 的坡地，一般不宜作为耕地。

其次，必须有相当深厚的土壤层，用以贮藏水分、养分，可供作物根系的生长发育。

第三，必须有适宜的温度和水分，能够保证农作物生长发育成熟对热量和水分起码的要求。例如，在干燥的沙漠，或者在严寒的冻土带，不改变缺水和光热条件，就难以开发成耕地。

第四，必须有一定的抗拒自然灾害的能力，而不致因自然灾害，限制农作物的生长发育成熟，造成无收。

第五，必须达到在选择种植最佳农作物后，所获得的劳动产品收益，能够大于劳动投入，取得一定的收益。

具备了上述条件的土地，并不等于就是耕地，只是有了发展成为耕地的可能性。要使这部分土地成为耕地，还必须通过一定的劳动开发和资金投入，即经过开发，才能成为真正的耕地，用来生产农产品。从这个意义上来说，耕地可以分为两种类型，一类是已开垦的耕地，一类是尚未开发利用的后备耕地。

耕地是土地的精华，是进行农业生产的基础。没有耕地就没有种植业，而种植业又是养殖业和加工业的基础。耕地的重要性主要表现在以下几个方面：

（一）耕地是生产植物性食物的基地。俗话说，万物土中生，民以食为天。自从人类社会的发展，使种植业成为农业生产的主要活动以来，人类生活所需要的各种植物性食品，就主要靠耕地来提供。耕地成了源源不断供应人类生活的食物基地。

（二）耕地是生产动物性食品的重要饲料基地。随着社会生产力的发展和人民生活水平的提高，人们的食物消费结构也发生了较大的变化。人们不仅需要植物蛋白，而且还需要大量的动物蛋白。为了满足人们对动物食品的需要，光靠传统的饲养方法显然不行，必须采用现代化的饲养方法。而现代化饲养所需的饲料，大量地来自以耕地为基础的种植业生产出来的玉米等粮食。可以说，没有大规模耕地经营所生产出来的粮食，就没有大规模现代化的畜牧业。所以说，耕

地是生产动物性食品的重要饲料基地。

(三)耕地是重要的工业原料基地。特别是轻纺加工、食品加工和饲料加工工业,其原料大部分来自耕地上生产的农副产品。目前,在我国工业生产中由农业提供的原料约占全部工业原料的40%,约占轻工业原料的70%。

耕地的重要性,要求我们一方面要尽量提高耕地的利用率和生产率。另一方面要求我们切实保护好现有耕地,并陆续开发后备耕地,使耕地的数量保持稳定,质量不断提高。

第三节 我国耕地的特点及现状

我国是个幅员辽阔,耕地资源丰富的国家。国土面积约960万平方公里。其中耕地面积为99.4万平方公里,占国土总面积的10.4%。同时,我国还是一个垦殖历史悠久的国家。早在六、七千年以前,就已开始了耕地的开发、利用。全国最早的耕地统计数字,据《汉书·地理志》记载,公元2年,全国耕地为5.7亿亩,到1949年发展到14.6亿亩,其中水田占23%,旱地占77%;1958年为16.8亿亩,其中水田占24%,旱地占76%。是历史上耕地最多的年份。以后,由于进行大规模地非农业建设以及各种自然灾害的影响,目前我国耕地面积下降为14.9亿亩,其中水田占25.5%,旱地占74.5%。和世界各国比较,我国耕地资源有以下特点:

一、人口发展快,人均耕地少

1949年以来,由于我国人口的迅速发展,人均耕地由1949年的2.1亩减少到现在的1.5亩,人均占有耕地的数量,

大大低于全世界人均4.9亩的水平。国土面积和我国接近的美国，由于人口只有我国的22%，人均耕地高达12.7亩，比我国人均耕地面积多七倍。这说明人口的过猛发展和耕地资源的不足，是我国突出的矛盾。

二、垦殖指数低，缺乏后备资源

全世界宜农耕地，包括耕地和后备耕地，约占陆地面积的25%，其中有后备资源14%左右。而我国绝大部分宜农耕地已经开发，耕地后备资源很少，即使全部开发，最多也只占国土面积的15%。这就从根本上限制了耕地面积的进一步扩大。

三、耕地质量差，分布不均衡

全国现有耕地有1/3是存在各种障碍因素的低产田。在5亿亩宜农荒地中，质量较好的只有1.5亿亩左右，质量较差的3.5亿亩左右（包括盐碱地、沼泽地、红、黄壤山丘、高寒地、干旱地和沿海滩涂等）。这些后备耕地大多地处边远，交通不便，能够开发成耕地的估计只有1亿亩左右。

在耕地的分布上也很不平衡，东部季风区只占国土总面积的45%，却占有全国95%的人口和90%的耕地。西北干旱区占国土总面积的30%，却只有10%的耕地和4%的人口，青藏高原区占国土面积25%，耕地和人口各占0.8%。

尽管我国耕地的后备资源相当不足，要用占世界6.8%的耕地，养活占世界21.8%的人口，但是，我们对保护耕地的重要性认识不足。建房和其它非农业建设乱占滥用耕地现象仍然十分严重，每年约减少几百万亩之多，使本来就存在的人多地少的矛盾，越发显得突出。如不采取切实可行的措

施，耕地危机的出现就不可避免。这将会危及整个中华民族的生存与发展。因此，保护耕地，迫在眉睫。

第四节 耕地占用税的概念及意义

从我国国情出发，为了有效地保护好现有的耕地资源。1987年4月1日，国务院发布了《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》，决定在全国范围内开征耕地占用税。

所谓耕地占用税，是国家对占用耕地建房或者从事其它非农业建设的单位和个人征收的一种税。作为整个国家税收的一个组成部分，耕地占用税在性质上同我国其它税收一样，都是取之于民、用之于民，体现的是国家与纳税人在根本利益一致基础上的整体与局部、长远与眼前利益矛盾的一种收入分配关系。它具有一般税收的共同特征，即强制性、无偿性和固定性。但它作为一个独立的税种，又具有不同于其它各税的特点：

首先，耕地占用税征税的对象有特殊性。即对特定的行为征税，这种特定的行为是指占用耕地建房，或者从事其它非农业建设。如果占用耕地挖渔池发展水产养殖业、种草发展畜牧业，植树发展林业等农业建设，虽然同样发生了占用耕地的行为，则不属于征税的对象。

其次，耕地占用税的纳税人是不固定的。在中华人民共和国境内，不管是国营、集体、还是个人；不管是行政单位、事业单位还是企业单位，也不论是工人、农民、干部，还是知识分子，只要有占用耕地建房或者从事其它非农业建设的行为，就成为耕地占用税的纳税义务人。

第三，耕地占用税的税制比较灵活。这种灵活性主要表现在两个方面，一是国务院对税率没有定死，而是规定了一个适用的税率范围；二是税率的选择幅度比较大，在同一个档次内，是低适用税率和最高适用税率相差悬殊。

第四，税收的用途非常明确。耕地占用税税收，只能用于建立土地开发建设基金，增加对农业的投入，而不能用于任何其它方面，不存在预算分配的问题。其它税收虽然总的都是取之于民、用之于民，进行四化建设，但具体用于哪一个方面，必须通过预算集中后，由预算根据建设的需要，按照轻重缓急统一分配。

开征耕地占用税，是党中央国务院为保护耕地，合理利用土地，增强我国农业发展后劲，而采取的一项战略措施，具有十分重要的意义。

一、通过开征耕地占用税，可以利用税收的经济手段，限制建设单位和个人滥占乱用耕地，尽量节约用地。长期以来，由于我们国家对占用耕地没有一个补偿办法，占用耕地建设单位不付出任何代价。因此，在人们的心目中，根本不存在节约用地的概念，形成了一个少占不如多占的风气。占地越多越好，出现了竞相圈地、划界的局面，有的地圈了几年也不用，任其荒芜，浪费了大量的耕地。开征耕地占用税后，建设用地单位占地就必须付出代价，地占的越多，税款交的也越多。用经济的手段迫使用地单位尽量少占土地。而且，条例规定对单位或者个人，获准征用或者占用耕地超过两年不使用的，按规定税额加征两倍以上耕地占用税。这就有效地控制了占而不用的现象，达到了节约用地的目的。

二、通过耕地占用税的开征，可以利用税收经济杠杆来

调节建设单位合理地利用土地，保护耕地。前面已经讲过，土地分为耕地、林地、山地、荒地等各种类型，不同类型的土地用途、作用也不一样。所谓因地制宜就是根据土地的类型充分发挥各种土地的作用，合理地利用土地。耕地占用税未开征以前，人们往往喜欢占用耕地、好地从事非农业建设。因为这些土地经过人类劳动改造，它的基本条件比其它土地的条件要优越，利用它从事非农业建设，无论从工程量，还是投资成本等各方面都要节省。开征耕地占用税后，占用耕地从事非农业建设的成本就增加了，建设用地单位在工程既可利用荒地又可以利用耕地的情况下，在经济利益的引导下，只得放弃占用耕地、好地，转而去利用荒地、劣等地。这就达到了合理利用土地，保护耕地的目的。

三，通过耕地占用税的开征，可以利用税收的方式，筹集土地开发建设基金，增加农业投入。我们都知道，税收的一个重要职能，就是为国家筹集建设资金。从1985年以来，我国农业连续四年出现了徘徊，粮食产量一直没有能突破8000亿斤大关。一个重要原因就是农业投入不足，开征耕地占用税后，国家每年可以筹集约几十亿元的农业土地开发建设基金。国家将这部分资金首先用来开垦宜农荒地，扩大耕地面积，弥补因非农业建设占用而减少的耕地。其次，用来改造现有中低产田，提高单位面积产量，这样就可以使我国农业，特别是粮食生产尽快结束徘徊局面，稳定农业这一国民经济的基础，从而促进整个国民经济的发展。

第二章 耕地占用税征收管理的 意义和内容

第一节 征收管理的基本概念

税收的征收管理是国家财政管理和财政监督的重要组成部分。它是国家行使税收权力，指导纳税人正确履行纳税义务，对日常税收活动进行有计划的组织、管理、监督、检查的基本措施。征收管理包括管理、检查、征收三个环节。管理是指税收的组织、指导和日常管理工作，是检查和征收的前提条件。检查主要是检查征纳双方有无违反税法规定的行为，是实现征收的关键。征收是保证税款及时足额地缴入国库，是管理、检查的归宿和终结。这三个环节各有其不同的作用，但又互相联系，共同构成一个有机的整体。只有通过管理、检查、征收三个方面的科学化、制度化、法律化，税收的职能作用才能全面地发挥出来。耕地占用税的征收管理，既反映了整个税收征收管理的共性，同时又体现了耕地占用税这个税种的个性。

耕地占用税的征收管理是财政部门依据耕地占用税的基本法规和制度对纳税人履行纳税义务所进行的服务、监督、检查和管理总和。它是财政部门，尤其是基层财政部门的基础性工作。

征收管理是一门动态科学，它是随着征收管理对象的变异而发生变化的，对于不同的税种，应有着不同的管理方法。耕地占用税与产品税、营业税等流转税有其不同的特点。耕地占用税是对建房或从事其他非农业建设占用耕地而征的税，这是它与别的税种不同的东西，也是它最基本最本质的特征。它的特征决定了它的征管办法有其自身的特点，也就是说，我们必须按照耕地占用税本身所固有的运动规模来管理耕地占用税。

总之，我们要经过大胆地探索，不断地发展完善，建设起一个由健全的征法规，严密的征管制度，规范的征管规程，现代化的征管手段，严密的监控网络和训练有素的征管干部队伍等各要素之间最佳结合的完整的耕地占用税征管体系，建立起耕地占用税征管工作的新观念，新的规范，新的组织和新的机制。只有这样，才能保证耕地占用税的税收政策和制度的贯彻执行，才能保证税款及时足额地征收起来。因此，加强耕地占用税的征收管理，显得十分重要。

第二节 征收管理的意义

耕地占用税征收管理的意义在于通过做好征收管理工作，以充分发挥耕地占用税这个税种本身所固有的职能，主要表现在以下几个方面：

一、运用税收杠杆，保护耕地资源

耕地占用税是以保护土地资源为宗旨的税。土地是一种人类赖以生存的宝贵资源，耕地是农业生产最基本的生产资料。我国虽然幅员辽阔，但人均耕地面积较少，保护土地资