

第一部分

农 业 税 篇

农业税负担隐性增长不可忽视

李 玉 柱

为了巩固农业基础地位，促进农业发展，我国的农业税负担历来实行的是轻税政策。建国初期就定得很低，1958年《中华人民共和国农业税条例》颁发后，规定全国平均税率为常年产量的15.5%，1961年后，国家又大幅度地降低了税率。具体到河北省武安市来说，执行的税率为9.41%，大大低于全国平均水平，这无疑极大地鼓励了农民增产的积极性。

随着时代的发展和科技进步，广大农民告别了传统的耕作方式，农业产量有了很大提高，而作为计税依据的常年产量还是解放初期确定的，在这方面国家的轻税政策得到了真正的体现。但可喜的背后也有堪忧的一面：绝大多数乡镇普遍存在非正常计税土地逐年减少，隐性增加农民农业税负担的问题。长此以往，轻则影响农民情绪，重则影响社会安定。从我们调查和掌握的情况看，大部分乡村存在乱占耕地、批非占耕、乡村公路占地、农村规划道路占地、学校和企业摊点占地以及水冲淤积土地等问题，计税土地逐年减少，农业税负担年年有增。

以我市县城镇为例，该镇25个行政村，原有计税土地55877亩（国家批准占地缴纳耕地占用税的已按规定核减），实有计税土地46308亩，减少9569亩。其中，主要占地项目有：村民宅基地（批非占耕）1683亩；学校占地4375亩；乡村公路及田间道路占地1809亩；企业摊点占地1114亩；洪水冲毁1929亩；水库淹没695.5亩；因煤矿开采导致耕地坍塌407亩。由于没有报批手续，未能减少计税土地面积，这部分土地应承担的农业税只

能分摊在耕种的土地中。全镇常年产量为 3 605 651 公斤，应缴农业税正税米 372 252 公斤；按照平均亩产 64.53 公斤、平均税率 10.32% 计算，这些没有耕种的 9 569 亩土地需缴纳农业税正税米 63 724.5 公斤，再以 15% 计算省乡附加额为 9 558.5 公斤，正附税米合计 73 283 公斤，每亩多缴纳农业税 1.58 公斤，增加 21%。这种隐性增长的税负，使农民难以完全享受到国家的有关优惠政策，直接损害了农民的利益。换言之，尽管现在的亩产已远不是几十公斤了，一般亩产在 150 公斤左右，高的可达 350 公斤~400 公斤，这也只是反映农民的负担率比计税的税率降低了，而不是根本上的降低。就武安而言，地理环境为山区和丘陵地带，历史上十年九旱。解放后大搞水利建设，但尚未从根本上改变靠天吃饭的状况。即便水利条件较好的地方，也全是靠深井，一季庄稼需浇三四遍水，仅电费就得交 200 多元，加上犁地费和化肥、种子、农药等费用，不算劳动力就合 400 多元。农民普遍反映种地不合算，因此出现了宁可旱着也不浇地的现象。即使加强管理，夺得增产，也只是高投入的转换，实质是增产不增收。由此可见，把占用或毁没的土地应负担的农业税加在农民头上，显然是不合理的。

为了解决农民负担的隐性增加问题，我们提出如下建议：

1. 核实计税土地面积，真正做到种多少地、纳多少税。像过去查田定产一样，真正把计税土地核实，并重新核定亩产，扭转计税土地常年产量与现实不符的状况。
2. 清查非法占地，妥善解决乡村道路占地和水毁耕地等遗留问题。非法占地的除给予处罚外，能恢复耕种的要恢复耕种；不能恢复的应责令其补办手续，缴纳耕地占用税后，核减计税土地；乡村道路、公路占地应出台政策予以限制；水毁、淤没和因采矿坍塌的土地应据实给予核减。

农业税负畸轻畸重亟待调整

吉祥生 南世合

1958年，第一届全国人民代表大会常务委员会通过颁布《中华人民共和国农业税条例》，统一了全国的农业税制。近40年来，随着农业生产力的发展、自然条件的改变、基础设施的改善、农业科技的推广和应用、经营方式的变化，农业税征收管理手段滞后，致使农业税负出现畸轻畸重的问题。

一、富县三个特定时期的农业税税负

陕西省富县农业税基数是1965年土地丈量登记时确定的，当时计税土地38.89万亩，常年产量1192万公斤，税率9%，计征主粮（正附）121.2万公斤，税额31.27万元，农业人口7.69万人，人均负担15.65公斤，亩负担3.15公斤。1978年，农业人口9.65万人，耕地31.34万亩，粮食总产量3059万公斤，农业税主粮121.2万公斤，占总产的3.96%，人均负担12.55公斤，高的18.15公斤，低的5.35公斤，亩负担3.4公斤，高的5.2公斤，低的3.05公斤。1995年，农业人口11.47万人，耕地27.5万亩，粮食总产量6101万公斤，农业税主粮121.2万公斤，占总产量的1.98%，人均负担10.55公斤，亩负担4.4公斤。

二、富县农业税税负实际

1. 粮食产量增加，农税比例降低。党的十一届三中全会以后，农业生产发生了根本的变化，为农业税的征管打下了坚实的基础。1978年农业税主粮占粮食总产量的 3.96%，1995 年农业税主粮占粮食总产量的 1.98%。

2. 事业发展快，占地因素多。1965~1995年的 30 年间耕地减少 11.42 万亩 占土地登记时的 29.4%。年负担农税主粮 5.025 万公斤，税额 5.13 万元。

3. 人口增长，人均负担率降低。1965 年人均负担主粮 15.65 公斤，1985 年 11.65 公斤，1995 年 10.55 公斤，比 1965 年下降了 32.6%。人均负担 5.8 公斤~18.25 公斤。

4. 乡与乡之间的农业税负差别大。1990 年，交道乡粮食总产量 586 万公斤，农业税主粮 15.9 万公斤，占总产量的 2.74%；耕地比原计税减少 41.2%，亩负担 6.05 公斤；人均负担 15.65 公斤。直罗镇粮食总产量 592 万公斤，农业税主粮 9.1 万公斤，占总产量的 1.54%；耕地比原计税减少 31% 亩负担 5.25 公斤；人均负担 10.85 公斤。这两乡之间耕地减少率相差 10.2% 而人均负担却相差 4.8 公斤。

5. 村与村负担的差距大。吉子现村 1995 年耕地比原计税减少 40.3%，亩负担主粮由 4.9 公斤增加到 8.35 公斤 亩净增 3.45 公斤；王家角村 1995 年耕地比原计税减少 22%，亩负担主粮由 4.4 公斤增加到 5.65 公斤，亩净增 1.25 公斤。而这两个村之间耕地减少不同，亩负担量不同，但人均负担量相近。

6. 计税任务增加。以 1965 年确定的计税主粮 121.2 万公斤为基数，随历次粮食价格调整而相应提高，主粮单价 1978 年 0.258 元；1985 年 0.4456 元；1990 年 0.5544 元 税额由 1978 年 31.27 万元增加到 1990 年的 65.94 万元，增长 47.3%。1995 年

主粮单价为 1.02 元；税额 123.6 万元，人均负担 10.8 元，亩负担 4.5 元。

三、农业税负畸轻畸重的突出问题

1. 30 年农业税基数不变。这种政策滞后现象，挫伤了农民种田纳粮的积极性，事实上违背了农业税合理负担的政策。

2. 农税征管办法不规范。在农业税的征管上没有规范的办法，造成长时期的事实上的农业税负不合理，程度不同地影响了农民发展生产的积极性。其次，重任务、轻管理。农业税的上级管理部门只注重农业税预算收入的完成，而忽视了在社会主义市场经济下对农税工作的规范管理和调查研究。

3. 耕地减少，税负不变，无地纳税。1995 年富县耕地为 27.5 万亩，比 1965 年减少 11.42 万亩，主要是西安——延安铁路，西安——包头、兰州——宜川公路，石油开发，退耕还林，自然损失，城乡建房等占用。

4. 农税的重复征收。自 1985 年开征农业特产税以来，原计税土地中的部分耕地现已变为瓜果茶园，既缴纳农业税，又缴特产税，虽然在征收特产税时已扣除农业税，但在现象上仍存在着重复征税问题。

5. 农业税任务的转嫁问题。一是原外省迁入的部分农民早已回归原籍，使土地荒芜；二是退耕还林还牧；三是自然损失耕地；四是基本建设占地，这些耕地的农业税任务均转嫁他人或在灾歉减免中抵消。

四、调整农业税负畸轻畸重的办法

农业税负调整，应坚持稳定负担的原则，实行“以地分类、按类分等、以等定产、按产计征”的办法。解决农业税负轻与重的

问题的宗旨是：核实计税基础数字、分类对待、比例税率、公平合理、均衡负担。

1. 调整农业税负的依据和方法。在农业税原任务不变、坚持促进生产的前提下，以县为单位，进行辖区负担不合理的调整，是能够解决本辖区的税负不公问题的。

(1) 农业税计税依据是耕地，在计税面积上按实有耕地核实。首先，应对土地进行实地丈量定等；其次，按土地等级计定课税额。

(2) 农业税计税产量的确定。依调整前三年的平均粮食产量（按同口径折计），对粮食作物和经济作物的产量要制定相应折合率。

(3) 农业税计征税率的确定。在一个地（县）原农业税任务不变的前提下，依照测定的常年产量，确定一个比例税率。

2. 调整税负不容忽视的问题。科学确定地域差别税率。尽管农业税负到了非调整不可的地步，但是，要在坚持稳定负担的前提下进行。调整税负既要考虑稳定财政收入，又要考虑农民的承受能力，切不可一个模式一刀切。特别要注意对老、少、边地区的照顾，对处在经济不发达、生产形式落后、自然条件差、农民尚未解决温饱问题的乡村，可以考虑给予一定期限的减免，促进他们尽快摆脱贫穷，解决自身生产、生活问题，为建立纳税基础创造条件。在税负调整上可坚持“以稳为主”的原则，万万不可再增加税负，致使农民对调整税负失望，影响农业生产的发展。

3. 调整税负管理权限。农业税收政策性强，涉及千家万户农民利益，必须慎重对待，细致工作，确保实效。在实施调负中，原则上应上级指导下级调整税负工作，在税负调整中，应坚持以县为单位进行工作。在新税负审批中，实行自下而上地测定、呈报、审批、落实，以乡为单位测定出调负后的可负担量，报县政府研究审定，县政府权衡后，上报地（市），地（市）审批后下达各县（区），再由县（区）核定各乡（镇）农税任务，由乡（镇）再下

达各村（户），逐级把新税负任务落到实处。

4. 农业税负期应与国民经济计划衔接。在一期终了时再根据农业生产、耕地变动，对税收负担作必要的调整，基点放在稳定负担上。从分税制角度考虑，在财权、事权相互统一的前提下进行地域调整，根据稳定、增减有别的实际，坚持科学、合理的原则，定期调整农业税负，有利于调动农民发展生产的积极性，更好地缴纳农业税。

总之，调整农业税负畸轻畸重工作，应实行“依稳为主、依地为据；实事求是、规范作业”的办法。农税管理部门要适应农税特点，在工作中，做好调查研究，逐步建立具有我国农业特色、科学规范的农业税收征管体系，为国家稳定农业性财政收入创造良好的基础。

农业税灾情减免 存在的问题及其对策

陈 林 生

为认真贯彻执行农业税减免政策，用好农业税减免资金，妥善安排好灾区受灾群众生活，调动群众生产自救积极性，夺取灾年丰收，江西省樟树市财政局于 3 月下旬对全市上年度农业税灾情减免款进行了检查，总结了经验，发现了问题。

樟树市地处赣江两岸，有人口 52.7 万人，耕地面积 58 951 公顷，其中水田 44 344 公顷。境内有三江五河流穿，易旱易涝，自然灾害每年都要给农业生产带来不同程度的损失，给农民生活带来较大困难。为此，樟树市委、市政府十分重视农业税灾情减免工作，认真贯彻农业税减免政策。1998 年年终决算及时将上级分配的农业税减免款 60 万元正税，从财政预算内收入中退库，并视各地灾情迅速将减免正税和 10%附加共 66 万元分配下达到了各乡（镇），绝大部分乡（镇）在春节前后造好了减免清册，发放到了受灾农户中，全市减免工作在 3 月底基本完成，极大地调动了群众抗灾夺丰收的积极性。但是，从检查情况来看，还存在一些不容忽视的问题：

其一，结存未减。时至检查日止，有 4 个乡镇账上结存减免资金共 66 014 元。有的乡上年减免资金虽然下达了分配通知，但资金未拨付，待今年减免时一并拨付。

其二，过头减免。据全市 21 个乡镇抽查 28 个村委 46 户受灾减免户，就有 29 户超过农业税任务减免。

其三，手续不清。农业税减免清册，有的不是受灾农户本人

盖章签字，而是代签字。且减免款到户情况，未在群众中宣布或张贴公布。

其四，抵扣欠款。有的地方没有把减免款直接发放到受灾户手中，而是抵扣“两金两费”或其他欠款。有的受灾农户对得到了多少农业税减免款不太清楚。

其五，挪用资金。有的乡（镇）拿下拨的农业税减免资金，用于复堤堵口。

因此，为确保农业税灾情减免款能够及时发放到受灾农民手中，使减免政策落到实处，市财政局提出以下改进措施：

一、大力宣传，鼓励生产自救

要在农村和广大群众中，大力宣传对灾区实行农业税减免，是党和政府对受灾农民的关怀，必须按政策减免到纳税人。大力宣传凡符合农业税减免条件的，要采取“先征后退”的办法，不要等待减免，互相攀比观望，影响入库。为了鼓励群众生产自救，对因积极抗灾而减轻了灾歉程度的，在核定农业税灾情减免时，应给予适当的鼓励和照顾；对不积极抗灾而扩大灾歉程度的，其扩大部分不予减免，坚持按税收政策办事。

二、深入调查，认真核实灾情

为做好农业税减免落实工作，各乡（镇）要在遭受自然灾害之后，认真统计灾情，并如实写出受灾情况和抗灾措施的报告上报。市里要组织调查组，深入到各灾区进行调查，核实农户受灾情况，歉收程度，并编制灾情登记表，为农业税减免提供依据。

三、贯彻政策，坚持依法减免

在认真核实灾情的基础上，依照农业税减免政策“轻灾少减、灾重多减、特重全免”的减免原则，并与减轻农民负担工作结合起来，做到公正减免，防止平均摊派、平均照顾的办法。要按照纳税农户的耕地常年产量和灾后实际产量的对比，计算出歉收成数，按规定减免，即：歉收二成以下者不予减免，歉收二成以上不到六成者，减征依率计征税额的二成到七成，歉收六成以上者，可给予免征全部农业税。

四、兑现到户，落实减免政策

农业税减免款，按受灾农户的受灾程度确定以后，要张贴公布，做到受灾程度公开、减免金额公开，接受群众监督。然后由各村委会如实编造农业税减免清册，并由受灾户签章，待减免款拨下来即及时发放到减免群众手中，在 3 月份以前如数兑现到户。乡（镇）和村委会在发放农业税减免时，不得抵还群众欠款或抵扣“两金两费”，任何单位和个人都不得以任何理由截留或挪用减免款，违者要追究有关人员的责任。

农业税征管改革的几点思考

方 健

随着市场经济的发展，农村产业结构的变化，当前农村实行了家庭经营为主体的农业生产责任制，土地承包到户，多劳多得，有力地调动了农民生产的积极性。但是，由于农业基础薄弱，自然经济条件的差异，耕作水平的高低不等造成较大的收益差距，税收作为重要的经济杠杆和取得财政收入的重要手段，在实际操作中捉襟见肘。

一、农业税政策有待法制化、规范化

1. 农业中许多经济活动的经济关系由于缺乏法制规定，界定不明，纠纷很多。例如：农户和农业企业的合法权益受到损害；各级政府对农业的投资时多时少，很不规范等等。

2. 一些农业经济政策立项、出台困难，这是由于调查研究不够，针对性不强，各个部门的权益之争导致坚持不下去等等。

3. 农业经济法规的制定、监督、执行以及宣传教育方面都不能适应农村形势发展的需要，这也是当前农业经济法规执行过程中出现有法不依、执法不严的重要原因。

二、农业税税负的调整与农民负担合理化

1. 因大量的基建占地、开荒垦殖及自然的变迁，计税土地与实有耕地不符，存在有地不征、无地照征的现象。

2. 作物间负担不平衡，以及由于土地改良、技术进步导致农作物产量不同程度地提高，使常年产量与农业实际产量不符，农民农业税的实际负担下降。

3. 由于农村经济状况和土地的情况发生了根本性变化，致使乡镇与乡镇之间、村组与村组之间、农户与农户之间农业税负担存在畸轻畸重的现象。

三、农业税政策落实难

由于分配任务本身存在的问题，使税负不能平衡，加之在实际工作中，因实际形成的实物量难以掌握，使农业税成了依率酌征和以田地、人头摊派的一种收入，特别是任务分配到村组后，各地根据自身的状况，在抓征收的过程中，难免会出现税收政策不到位，税收负担不平均的问题。

四、农业税与耕地占用税界定失详

1. 大量的基建占地、开荒垦殖及自然的变迁，使在册计征的土地与现有土地数量及公布的土地数量不符，存在有地不征、无地照征的现象。

2. 存在重复征税的现象，单位或个人在农业税计税的耕地上种植农特产品，普遍存在缴了农业税，又缴农业特产税的现象。

有鉴于此，笔者认为：

一是继续贯彻执行农业税“稳定负担、合理负担”的原则。重新确定土地数量，依据土地自然条件的不同、肥沃程度的不同、劳动生产的不同计算常年产量，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，实行地区差别税率，使实际负担与负担能力相一致。

二是继续执行农业税免征优待政策。农业税免征优待政策包

括灾情减免和社会减免等，可以考虑实行有起征点的地区差别比例税制，以照顾贫困地区，平衡经济发达与欠发达地区农税的负担。

三是抓好部门之间的协调配合。农税税收中有很大部分是由纳税户上交的粮食、油料和棉花组成，在兑付现款时，粮食部门应优先安排兑现资金，不得拖欠或“打白条”，银行部门在税款进入专户后要及时上解金库，不得违规占压，从而促使税收足额入库。

四是坚决杜绝不合理摊派。随着农村承包制的实行，农村出现了以家庭为经营单位的生产组织形式，一些原来由集体出面经营或承包的事业转移到各个农户，于是，摊派的出现一发而不可遏止，摊派的项目少则十几项，多则二三十项，占农业总收入的10%左右，为此，必须制定有关政策和法令，做到有法必依，有令必行，并制定有关惩罚办法等。

五是抓好农业税的政策宣传力度。通过办墙报、刷写标语、印发小册子、广播等多种形式，加大宣传农业税各项方针、政策的力度，靠宣传开道打基础，提高群众纳税意识。同时，可以以县为单位办试点，建立农业税收咨询中心，促使广大纳税人办理纳税登记和主动申报纳税。

六是不断完善农业税收征管措施和方法。针对农业税税种的情况，坚持户缴村结、户缴户结的方针，并紧紧依靠乡（镇）、村（办）各级领导力量，建立乡、村两级征收网络，运用行政手段和经济手段，保证农业税公粮入库，做到“征收、管理、结算”“三到户”，同时，建立农业税收、税源的台账登记制度，掌握税源并汇编成系列完备的资料。

农业税征收的历史变化和 policy

陆巧良

(一)

从 1958 年 6 月 3 日《中华人民共和国农业税条例》颁布实施以来,在 40 多年的农业税征收过程中,发生了以下重大历史性变化:

1. 农业税的纳税主体发生了变化。从 1958 年的农业税条例中可看出,当时的纳税人主要是农业生产合作社,它是个组织,是个集体概念;而现在的纳税主体主要是广大农村中的农户。这使农业税从征收面来看无疑是扩大了十倍、百倍,从而造成了征收不及时、不全面的尴尬局面。

2. 农业税的纳税计量单位发生了变化。农业税条例中农业税的纳税对象是“常年产量”征收的是实物而现在征收的是现金,纳税计量单位发生了变化,这是随着包产到户,实行家庭联产承包责任制后的产物。但由于国家对粮食收购价格的不稳定,且实行订购和议购两种价格,使得有些乡镇想恢复实物征收,让农户对农业税有稳定感且易收些,但也带来了运输费的承担问题、粮食质量的问题以及订、议两种价格折算差额承担的问题。

3. 农业税的征收体系发生了变化。在家庭联产承包责任制实行前,农村组织体系相当健全,农业税的征收体系从生产队、大队、公社逐级到县,农业税的征解也就自成体系。但以后随着承包到户,实行家庭联产承包责任制后,农村经济体制、结构、机

构改革的逐步深入，生产队撤销了，大队成了行政村，我市（江苏江阴市）农村机构改革后行政村村干部只有 3 到 5 人，一般只有 3 人，这就造成了征收体系的彻底瓦解，乡（镇）农业税的征收人员，也就是只有乡（镇）财政所农税员 1 人，而要面对全乡（镇）的千万农户，以展开工作。

4. 农业税的税票结算单位发生了变化。家庭联产承包责任制实行以前，农业税的税票结算是以大队为单位的，一张税票，再由大队分解到农户。之后逐步实行直接以农户为单位开具税票，增加了透明度，杜绝了中间加重负担的问题出现，但工作量大大增加，这就对广大农税员、财政所的税票管理提出了高标准、严要求。

5. 随着口粮田和责任田划分、规模经营的出现，使农业税征收工作量发生了变化。口粮田、责任田的划分，产生了责任田的规模经营，使责任田农业税相对集中。因为有订购粮任务，农业税集中且征收容易，口粮田农业税因无订购任务而无代收环节，农税员只能上门征收才能落实，但因征收面过于分散，一个农税员要面对几千甚至上万户农户难以使农业税及时解缴国库。

6. 农业税的实际负担发生了变化。在 1987 年 4 月耕地占用税开征前，因各种需要占用的农业税计税土地，基本上不能核减。另外在耕税开征后，由于耕地的征用成本很高，占而不报、批少占多、占耕报非现象十分严重，出现有税无田，这就使农业税的实际负担面积变少。据查，一般乡（镇）农业税造册数与实际面积相差 20%~30%，少二至三成，从而使实际负担增加，而名义负担并没有变化。当然也有企业占用是由企业负担的。但随着企业的改制，土地的所有权是乡（镇）政府，企业只有使用权，缴了租金，就不缴农业税，农业税就由镇政府从上缴的租金中支付，形成了农业税由政府缴纳而不符税法的现象，其中也有部分是“压废”、“挖废”由政府负担的。据查 我市有一个镇由政府每年支付的农业税达 3.5 万元。

7. 农业税的法律主体发生了变化。农业税的法律主体由原来的主要是农业生产合作社改变为现在的每个农户，从数量上大大增加了，这就使发生了欠税、抗税等问题后具体执法程序繁多，一时来不及应付，只好听之任之。因为财政所是个双重性的组织，行政上属乡（镇）政府，业务上隶属上级财政部门，它不是上级财政部门的派出机构，又不是个独立组织，在法律上不是个执法主体，处理、处罚权属于上级财政部门，如果执法，从程序上看，上级财政部门工作量太大。

8. 农业税的征收环节发生了变化。农业税的征收环节由原来单一的在粮站售粮环节上代收代缴，变为由粮站代收代缴、企业代收代缴、行政村代收代缴和上门直接征收四种环节，而随着订购粮任务的逐步减少，保护价的逐步取消，农村企业的改制，将变为主要由上门征收这一环节上，很不利于税收征收的及时性。

9. 农业税的征收成本发生了变化。农业税由原来的 90% 以上由粮站代收代缴变为直接上门征收，一方面由于农村组织改革的深化，使原有的农业税征收体系完全瓦解；另一方面由于重建征收网络需支付大量征收经费，使得农业税的征收成本大大增加。近年来，我市各镇的征收经费都为赤字，都从镇有资金中弥补解决。

（二）

以上这些变化对于农业税的征收带来一系列不利因素，我认为应采取以下措施：

1. 修订现行农业税条例。由于现行的农业税条例已实施 40 多年，而农村原有生产模式已大大发生了变化，生产关系发生了根本性变化，因此迫切需要进行修订，加以完善，以适应形势的需要。

2. 成立农税所，使其成为直接的执法主体。从组织机构上着手，成立相应的独立机构，职能才能发生作用，以现有财政所中