



纵观我国现行的农业税制,基本核心是“地区差别比例税制”,已不适应农村经济发展的要求,亟待改革和完善。

一、存在的主要问题

我国农业税制度,几十年来一直沿用1958年颁布的《中华人民共和国农业税条例》。这一条例把农业税分为两种:一是农业税,主要对粮食和经济作物征税;二是农业特产农业税,主要对茶叶、花卉、药材、橡胶、海淡水养殖、果用瓜以及其他经批准开征的农业特产收入征税。其中有很多不合理因素。

1. 征税对象不合理。按照现行的农业税制,农业税的征税对象是农业收入,因而农业税是一种土地收益税。把农业税定为收益税,就应该按所得额征税,而不是按总收入征税,并且它应该与纳税人取得农业收入的实际情况相吻合。但从我国农业目前的实际情况看,不同作物间的收益差距相当大,有

的作物所得很高,而有的作物所得甚至为负数。而且,近年来,不同作物的成本收益状况还在不断变化中,难以准确核定各种作物的所得额。

2. 税种设置不合理。目前的农业税制将农业税种分为农业税和农业特产税两大部分,这种分类很不科学,实际上是无视同一地块上能生长不同作物的现实,也无视种植结构调整的可能性和必要性,因而,必然与作物种植结构的调整产生矛盾。

3. 税率的确定办法不合理。农业税采取自上而下确定税收任务的方式组织征收,并不按农业收入依率计征,农业税税率失去应有的作用,使农业税成为一种定额税。

4. 合理负担的原则不尽合理。合理负担作为农业税政策的一个重要原则,要求纳税人的负担要与其经济水平相适应。但是,经济水平是一个不断变化的量,影响这一变量的因素很多,也

相当复杂。如果都要按照合理负担的原则来调整,必然会出现税收政策的经常变动。

5. 计税依据不合理。农业税的计税依据是农产品常年产量,主要是以稻谷和小麦作为计税品种。目前常年产量仍沿用1972年的标准,与现实产量相差很大。1996年全国农产品实际产量折细粮为5446亿公斤,而计税产量仅1391亿公斤,只占实际产量的26%。这就出现了农业税的名义税率与实际税率的较大差异,农业税的名义税率失去税率的应有作用,变得毫无意义。按照农业税条例的规定,常年产量3—5年一定,全国平均税率为常年产量的15.5%,但由于常年产量长期固定不变,使农业税的实际负担率逐年下降,1950年为12.3%,1958年为14.3%,1968年为6.7%,1978年为4.9%,1980年为3.5%,1985年后一直保持在3%以下水平,1996年仅为2.3%。

6. 计税价格不规范。1985年以后,农业税改实物征收、实物结算为折征代金征收结算,这就要求每1—3年确定一次农业税的计税价格,计税产量与计税价格的乘积即为每年的农业税征收额。由此看出,农业税的征收额受计税价格的影响较大,每年的农业税征收金额均随计税价格的提高而增加。同时,计税价格的制订主要依据各地粮食市场价格,而不考虑供求关系,即使纳税人卖不出粮食,也必须按此标准纳税。在计税价格的测算方法和手段上,全国没有统一标准,出现相邻产粮省区计税价格差距较大,农民纳税负担水平严重不均的现象,有些地区高低差距达到近50%。

农业特产税是1983年从农业税中分离出来单独征收的,税制上仍属农业税。之后于1989年、1992年、1994年分别进行了调整。现行的农业特产税是1994年全国税制改革中将原农林特产税和原产品税中的农林特水产品部分合并起来的税收。1997年,全国农业特产税收入达170多亿元,已成为一

些地方财政收入的重要来源。现行农业特产税主要存在以下三个问题:

1. 同一应税品种分生产环节和流通环节(收购)同时征收,既不利于征收机关对税源的控制,又容易引起纳税人的不满,在一定程度上还会影响农业特产产品的生产和流通。目前,有园艺产品、水产品、林木产品、贵重食品在生产收购两个环节同时征收。这些产品涉及的面较广,有些是一些地方农业生产结构调整优化的主导产品。这种分生产和收购两环节同时征收的办法,容易使纳税人产生“重复征税”的感觉,有些纳税人为了避免在两个环节同时纳税,往往避开征管人员,或只纳生产环节税收,或只纳收购环节税收,税源容易流失。

2. 按户或按面积均摊税收任务的问题。农业特产税是按实际收入征收的,但多数情况下,生产经营者的实际收入很难掌握,于是,一些地方农税征收机关每年将征收任务划解到基层直至每一农户,实行平摊。这一问题在全国各地普遍存在,一些没有生产经营产品的农户也要承担不应承担的税收,意见很大。

3. 农业特产税应税品种往往与农业税的应税品种交替种植,因而出现农业税与农业特产税重复征税的问题。同一块耕地,农户有时种植粮食,有时改种特产品,这是正常的。但要弄清每一农户每年或每季种植何种农产品,却是很困难的。这就必然出现种植特产品时既要缴纳农业税,又要缴纳特产税现象。尽管税收条例中规定缴纳农业特产税的耕地可以抵扣当年的农业税任务,但操作起来难以做到。大多数情况下,每年每户的农业税任务是固定的,即使改变了原有耕地的生产品种,也必须完成当年的农业税任务,而改变后的特产品必须缴纳特产税。

二、改革的设想

农业税牵涉面广,税、费及农民负担问题一直未得到很好的解决。为适

应农村经济发展和国家税收整体改革的需要,农业税制的改革势在必行。考虑到农业税收的复杂性,新的税制宜在原有税制基础上作适当调整。但改动不宜过大,要使纳税人容易接受,不致于产生大幅增税的错觉。具体设想是:

1. 将现有的农业税正税、地方附加、乡统筹合并一起,建立统一的农业税。这是针对当前农村税费混征,农民负担过重而设计,目的是从税制上规范农民负担,切断向农民乱摊派的口子,并实行税费分离,形成农业税和村提留两条线征收,村以上的行政事业费由财政支出,不再向农民另行征收。在农业税中,正税仍划解入库形成中央财政预算收入,新的地方附加和乡统筹部分形成地方财政预算收入,乡统筹部分留在乡镇财政用于乡镇行政事业费,新的地方附加部分仍按原有分配比例,乡级3%,县级5%,地级2%,省级5%。据测算,新的农业税实际负担率,将由现在的2.3%提高到7%左右。实行这种办法,以现行税制为基础,不增设新的税种,不扩大征收范围,符合积极稳妥原则和规范税费征收、简化税制的原则。表面看来,实际负担率由2.3%提高到7%左右,税负提高幅度较大,但同时取消了统筹,规范了村提留比例,农民总的负担不仅不会增加,反而会整体有些下调,尤其是使统筹费固定下来,切断了随意征收的缺口,使农民负担保持在一定的水平上,不致反复。

有人提出这种方案会将应由农村非农业人员承担的统筹费转嫁给农业生产者承担。我们认为这种担忧是没有必要的。首先,农业税、统筹费均是向从事农业生产并有农业收入的单位和个人征收的,既然是从事非农业,甚至离开农村外出工作,也就没有理由承担应由农业生产者承担的税费。其次,绝大多数从事非农业的人员仍然保留原有的承包耕地面积,特别是近几年来非农业工作和收入的不稳定性,这些暂时离开农业的人员仍将自己所承包的耕地视为现在和将来赖以生

存与发展的重要保障,决不会轻易失去。多数情况下是由家庭其他成员继续耕种或暂时转包给他人,很少是撂荒。显然,原有的耕地面积和种植面积没有发生变化,农业税和乡统筹的计税依据也没有发生变动,对转包者而言,只是纳税人发生了变化;对家庭其他成员耕种而言,更是没有变化。

2. 着力解决农业税中存在的问题,包括:(1)核实计税面积,解决“有税无地,有地无税”的问题,贯彻公平税负原则。(2)核定常年产量,规范计税价格。常年产量宜3—5年评定一次,减小计税产量与实际产量的差异,使农业税收的征收与农业生产状况保持一致,充分发挥税收的调节作用。计税价格的确定需充分考虑到当年农产品的市场销售情况、生产成本高低、价格波动值、政府对大宗农产品购销政策的变化、财政收支状况等。建议采取科学核算办法,通过对样本数据的详尽分析,测算出各省级的计税价格。计税价格的最终确定应由财政部及国家税务总局来进行,而不是各地自行确定。(3)设计新的适用税率,体现税制的统一性和严肃性,较好地贯彻公平税负原则。根据近来全国农业税征收额与计税面积、常年产量、计税价格的关系,适用税率宜定在5%—7%之间。具体由各省、市、区根据情况确定。

3. 将农业特产税独立于农业税外,并对其进行修改。农业特产税是对农业特产品征收的农业税,但从其税制来看,又与农业税制相差甚远,实际上是一相对独立的税种。自1983年独立开征以来,农业特产税在调整农业产业结构,调节种养业收入水平,增加财政收入等方面发挥了重要作用。因此,农业特产税应成为一个独立的税种。针对农业特产税分生产和收购两个环节重复征税和平摊税负问题,建议取消在生产环节的征收,保留在收购环节征收,生产环节仍然征收农业税。

(作者单位:中南财经大学农经系)