

农业税制亟待完善

○王淑花 项会敏

我国现行农业税制是建立在计划经济体制之上的,有其历史的局限性。虽然随着经济体制改革的不断发展,农业税制也进行了补充和修订,1994年分税制改革以来,农业税收收入一年上一个台阶(含契税和耕地税),1994年完成261亿元,1995年完成315亿元,1996年完成419亿元,1997年完成445亿元,为经济发展做出了贡献。但由于税制本身以及征管方式仍然没有从根本上突破六七十年代的模式,征管工作中的不少问题需要加以改进和完善。

一、当前农业税收征管中存在的一些问题

(一)农业税收起不到应有的调节作用。随着农业生产的发展,农业税调节收入的作用逐渐削弱,农业税长期以来实行稳定负担政策,现行农业税任务是1961年核定的至今没变,农业税实际负担率逐年降低,1996年农业实产量5446亿公斤(粮棉油统一折细粮),而农业计税产量1424亿公斤,只占实产量的26%。随着实际产量的提高,实际负担率逐年下降。1961年实际负担率为9.3%,1978年为4.4%,1996年为2.27%。

(二)农业税负担不平衡。近40年来,我国农业生产发生了很大变化,地区之间农业生产条件的改善和耕地数量和质量变化程度不同,而税收负担额维持不变,造成农业税负越来越不平衡。目前老产粮区负担率为5%左右,

新发展产粮区负担率只有1—2%。

(三)农业税存在有税无地和有地无税问题。这使得部分地区农业税收任务难以完成。从60年代初至今,随着我国经济建设迅速发展,每年大量国家基本建设占地,使计税土地逐年减少。而在一些地区,可开发土地资源较多,新开垦耕地免税到期,大部分也没有负担农业税。尤其在大中城市计税土地减少更加突出,可开发土地有限,上级核定的任务就难以完成。在一些乡村,将减少计税土地应负担的农业税,摊到现在计税土地中,形成了不合理的负担。

(四)各地自行调增调减农业税收任务。在统收统支的财政体制下,农业丰年,收入上交中央,欠年逐级调减任务,因此各地调整农业税的积极性不高。1994年实行分税制以后,农业税划为地方收入,有些地区以各种方式调增当地农业税收任务基数。尤其是一些经济基础薄弱地区,为增加地方经济实力,解决财政困难,以各种方式在增加农业税上出台措施。

(五)农业特产税税制和征管工作中的问题。一是征收不到位,地区之间税负不平衡。1996年全年应征正附税额合计149.44亿元,占农业特产品产值的3.7%,如扣除烟叶部分,实际负担率只有2.37%。同是水果主产区,负担高的地区达6.5%,低的地区只有0.4%;同是茶叶主产区,负担高的地区达16%,低的地区只有1.4%。从总的负

担水平看,农业特产税略高于农业税。

二是两个环节征税操作难度大,不利于税收政策的贯彻执行。1994年税制改革后,农业特产税所列品目共分16个大类。为了使改革顺利进行,实现新老税制的平稳过渡,仍保持原产品税应税品目在收购环节征收的办法。从近几年的征收情况看,执行中各地做法不一。因有的单位既是生产者,又是收购者,为此有些地区采取合并税率一次征收;有些地方在两个环节分别征收;还有些地区委托生产者代征代扣收购环节税款。并且农业特产税征收面对的是千家万户,情况很复杂,计税收入难以确定,征收对象难以掌握。

三是缺乏有效的监督机制,执法偏离税收政策。1994年实行分税制体制后,农业税收成为县乡两级主要财政收入来源,充分调动了县乡政府组织征收农业税收的积极性。但不容忽视的是有些地方靠行政手段征税,收入任务层层加码,指标年年提高;有些地方政府对农业征收机关下达考核指标,完成任务有奖,完不成受罚,征收人员压力很大;有些地方甚至出现了按人头地亩平摊的现象。

二、农业税制改革的基本思路

近年来,一些粮食主产区,如河北、安徽、河南、湖南等省,为解决农民负担过重问题,在一定范围内搞了农村税费改革试点。做法上有所不同,有的是农业税收与三提五统分别计算合并征收,

有的是按上年纯收入计算农业税和三提五统征收额,分别按人头地亩分摊。在征收形式上,有的全部证实,有的证实与征收货币相结合。在征收时间上有的采取一季征收,有的分夏秋两季征收。收上来的税费,采取收入金库,费交乡财政或经营管理站。这些试点取得了一定的效果,农民负担有所控制。但也存在一些问题:一是税费改革没有从制度上突破,只是征收方式的改变,并且混淆了税费政策界限。农业税是根据国家税法规定取得收入的一种手段,它在征收对象、税目、税率、纳税期限和纳税环节等方面都有明确的制度,在征收过程中对征税双方都有要求和约束,如果违反税法,也有相应的处罚措施。费搭税车,影响了税收的法律地位。二是纳税依据不科学,人均收入不是逐户核定,而是以乡或村范围测算的一个平均数,税费征收则要一家一户地缴纳。近年来农户之间收入差距较大,按人头地亩摊下去,非但不能通过征收税费起到调节作用,而是越穷负担越重,显然是不科学的。三是税款收上来后,开具完税凭证时间、税款入库程序都与现行金库条例、预算管理制度及会计核算要求相违背。

要解决当前农业税制中存在的问题,必须深化改革。通过改革农业税制,减费增税,用税收手段来规范农村中国家、集体和农民个人之间的分配关系,进一步解决农村乱收费和农民负担过重的问题。具体设想如下:

(一)提高农业税负担水平,增加农业税收入,将农业税实际负担率由1996年的2.3%提高到5%左右。全国农业税纳粮任务由111亿公斤,提高到270亿公斤,调增任务按现行价格计算,折金额450亿元,比1997年实征正附税合计增加约250亿元。

1. 计税依据。重新核定计税产量,为留有一定余地,按前三年平均实产量的90%,将计税产量由1400亿公斤提高到4500亿公斤,按平均6.7%的税率计算,农业税依率计征税额定为300亿

公斤,按现行农业税价格计算,金额可达到500亿元,全国留10%约50亿元减免机动。

2. 税率。实行地区差别比例税率,幅度宜定在低限5%左右,高限定为8%左右,在这一幅度内,由各省确定当地税率。这主要是考虑我国地域辽阔,地方经济发展不平衡,以及财政状况有很大差别。高限主要限制地方随意提高税负,低限限制富庶地区有税不征,通过纳税体现国家与农民的分配关系,使地区之间农民负担水平不要拉得过大。

3. 农业税征收。分夏秋两季征收,根据两季产量各地确定每季征收的比例。农民自愿一季缴清的,也可以一次征收。要坚持在农产品收获季节征收,农业税完税凭证开到农户。

4. 取消农业税附加。1958年农业税条例规定,为了办理地方性公益事业的需要,可以随同农业税征收地方附加,附加比例一般不得超过正税的15%。当时全国实行的是统收统支的财政体制,收入全部上交中央,支出由中央统一安排,为给地方一定灵活性,征收的附加属预算外管理,主要用于农村修桥补路、中小学教室维修和办有线广播等支出。附加收入支出全部由财政负责管理。1994年实行分税制财政体制,农业税全部划归地方收入,取消地方附加,增加的收入全部纳入预算管理,便于地方财政统筹安排,同时也简化了征收划解手续。

5. 仍保留粮食计算本位。各地计税主粮品种,根据粮食品种结构重新确定。主要考虑:一是粮食价格是衡量其他农产品价格、收益的标尺,是农产品代表产品。二是保留粮食计算本位,不因农产品价格提高而财政收入相对减少。更重要的一条,农业税是国家掌握粮食的一种手段,各地政府根据粮食供求状况确定证实还是征收代金。征收实物采取实物征收,货币结算,农民交好粮的不吃亏,交差粮的不占便宜。一旦政府确定征收实物,粮食部门必须接

收,并且按规定的粮价与农民结算,同时根据农业税征收机关提供的税收任务通知单扣缴税款,这样减少农业税实物征收、实物结算中粮食部门与农户以及农业税征收机关的矛盾。

(二)农业特产税降低名义税率,提高征收率。11个在收购环节征税的品目中,对9个既在生产环节征税、又在收购环节征税的品目,应合并在生产环节征收。对于牲畜产品,在牧区征了牧业税的,不再征收特产税。考虑到生产环节的实际税负水平,应当适当降低农业特产税税率。农产品生产受自然条件影响大,生产费用高,获利低,风险大,与工业产品税收负担水平相比较,农产品的收益情况和负担能力相对较低。另外,征收农业特产税主要目的是调节农业生产内部农作物的种植结构,促进粮食生产稳定发展,农业特产税的税率应当高于粮食作物。对大宗产品,税率宜定在5—10%(不含烟叶),个别收益高的产品也可高于10%。在降低税率的基础上,要完善征管制度,加强征收管理,严格控制税源,提高征收率,缩小农业特产税实际税负与名义税率的差距。1996年征税范围的农业特产品产值为4038.15亿元(基本不含牧业产值),留有一定的余地,按3500亿元计算,实际税负由3.7%提高到8%(含烟叶),可征到280亿元,比1997年增加收入130亿元。

按上述方案,农业税增加250亿元,农业特产税增加130亿元,共计380亿元,两税总征收额可达730亿元(占1997年农业增加值13674亿元的5.34%)。对于增加的收入明确用于由国家县乡财政负担的计划生育、乡村道路建设、教育经费、优抚和民兵训练等政府行为支出。同时取消乡级五项统筹费。对于村提留的公积金、公益金和管理费,是村级集体经济组织内部的事情,不应由财政包下来,可在国家限额比例内进行收取,村级组织公开帐目和办事制度,建立健全有效的监督机制。(作者单位:国家税务总局)