

我国涉农税收政策存在的问题及完善建议

纪茂利 戴蓬军(博士生导师)

(渤海大学会计学院 辽宁锦州 121013 沈阳农业大学经济管理学院 沈阳 121013)

【摘要】 税收政策在新农村建设中应发挥导向作用。现行涉农税收制度在总体设计上、增值税免税政策上、所得税对新农村建设支持上以及流转税的税收负担和享用不对等上存在着一些问题,本文针对这些问题进行了分析,并提出了相应的解决对策。

【关键词】 新农村建设 税收政策 改革

根据新制度经济学原理可知,制度对经济发展至关重要。土地、劳动和资本等要素,有了设计良好的制度才能得以发挥功能,促进经济发展。制度是一种行为规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为。政策则是在制度框架下对行为规则的细化与执行。制度包含政策,政策体现并执行着制度。在我国社会主义制度下,政策对社会经济发展至关重要。税收政策是政策的重要组成部分,是国家进行宏观调控的重要工具。农村拥有大量土地、充足的劳动力供给,缺少的是人才、资金等要素,应设计科学、合理的税收政策,使农村形成政策“洼地”,引导人才、资金等要素流向农村,促进新农村建设。我国已经取消了针对农业的农业税、农业特产税(除烟叶外),对农民种粮、购置农机具、购置家电等实行直接补贴,但是,税收政策的导向作用还没有充分发挥出来。下面我们在分析涉农税收政策存在的问题的基础上提出相应对策,以求对新农村建设有所裨益。

一、我国涉农税收制度存在的问题

我国现行税制是1994年工商税制改革而形成的分税制,当时税制改革的指导思想是:统一税法、公平税负、合理分权、理顺分配关系、规范分配方式、保障财政收入,建立符合社会主义市场经济要求的税制体系。根据这个指导思想,把税种划分为中央税和地方税以及中央和地方共享税,以此确定中央财政收入和地方财政收入。主要税种收入中央和地方划分情况见表1,其他税种如城市维护建设税、房产税、印花税等为地方税。

表1 主要税种收入中央和地方划分情况

税种	级次		
	中央	省(直辖市)	市或县(县级市)或乡(镇)
增值税	75%	10%	15%
消费税	100%		
营业税		30%	70%
企业所得税	60%	15%	25%
个人所得税	60%	15%	25%

由表1可知,财政收入有向上集中的趋势:税收收入额大的、征收成本低的税种划归为中央税或中央和地方共享税,税收收入额小且征收成本高的小税种税收收入成为县乡财政收入的主要来源。1994年的税制改革,并没有充分考虑农村的发展建设,有关支持农村、农业发展的税收优惠政策只是散见于各相关文件中,而流转税和所得税税制的设计上也存在诸多问题。

1. 增值税的免税政策存在问题。一是农业生产资料免征增值税不彻底。如农机只在批发和零售等流通环节存在免税政策,而在生产环节则无免(退)税措施,这部分税收负担要由农业生产者承担,使农民享受的补贴打了折扣。据估算,2006年农机行业全行业(涉农部分)缴纳的增值税不超过5亿元,免(退)税对财政收入影响不大。二是免税政策稳定性差,朝令夕改,有的免税措施甚至只是为了响应每年的“1号文件”而出台,缺乏政策的严肃性,表现出应急性和盲目性。三是有关免税政策的文件较多,查找起来存在困难。自1994年以来,有关生产资料减免税的文件就多达十几个,仅饲料的减免税规定就存在四个文件,文号有“财税发”和“国税发”,很不系统。

2. 所得税制设计对新农村建设和农村剩余劳动力转移的支持不足。

(1)对投资农业的支持不足。2008年开始执行的企业所得税法及其实施条例,对税收优惠政策进行了进一步细化,对农林牧渔业的税收优惠政策也有了明确规定。但是有关鼓励投资现代农业、鼓励投资农村基础设施建设等的优惠政策却几乎没有。农业是比较利益较低的产业,目前对农业的投资以财政资金为主,国家“鼓励农民和社会力量投资现代农业”,而投资者希望取得高于或相当于投资其他行业的回报。若缺乏税收优惠政策,则在我国农业没有形成规模经营、农业生产手段落后的条件下,要实现回报高于或等于其他行业几乎不可能。

(2)对农村剩余劳动力转移的支持不足。中小企业在农村剩余劳动力转移过程中发挥着重要作用,尤其是我国县域范

围内的中小企业,因为在县域内的中小企业就业符合农民就业离土不离乡的习惯。现行所得税法只保留了原所得税法对乡镇企业的优惠措施,优惠力度小且缺乏针对性,起不到鼓励转移农村剩余劳动力的作用,对企业雇用农民工也没有制定相应的税收优惠政策。

(3)农民工的工资性收入应予以免税。2007年,工资性收入已经占到农民家庭人均纯收入的39%。以后,随着农村劳动力逐渐转移到第二、第三产业中去,农民家庭工资性收入也会逐渐增加。在现行个人所得税法中,对农民从事种植业、养殖业、饲养业、捕捞业取得的所得以及销售农业特产所得不征收个人所得税,鉴于目前城乡收入差距较大,所以对于农民的工资性收入也应暂时免税。

3. 流转税方面,农村存在税收负担和税收享用的不对等性。从形式上看,流转税主要由城市工商企业缴纳,但实际税收负担者却是包括农民在内的广大消费者,他们在购买商品或进行消费时,将包含在价格中的税收一并支付了。我国流转税的纳税人以城市工商企业为主,工商业越发达的地区其税源也越丰富,获得的流转税也越多,因此工商业集中的大中城市获得的流转税就占更高的比例,通过分税制分得较大的份额,并作为城市提供公共产品的财力来源。但是,中央政府、省级特别是大中城市政府获得的流转税收入,并不是全部由城市消费者支付的,其中很大一部分是由农民消费者支付的。对城市居民而言,他们负担的流转税通过获得政府提供的各种服务(包括义务教育、城市基础设施、社会保障、医疗保险等)得到补偿,但农民负担的流转税却主要转移到了城市,并没有形成他们居住地政府的税收收入,无法成为当地政府提供公共产品的财力来源。财富以税收形式向城市转移,形成城市的财政收入,用于城市,即这部分税收取之于农村,用之于城市。根据中国统计年鉴提供的2007年农村居民家庭人均年生活消费支出数据可以推算出,农民作为消费者负担的流转税达到近2000亿元,超过当年农民获得的补贴,占当年中央财政对三农支出的近50%。这笔税收主要集中到中央和大中城市使用,农民并不能享用它们。

二、相应改革思路

1. 充分发挥税收政策的导向作用。从2004年起,我国开始对种粮农民实行直接补贴,深受农民欢迎,这也是国际通行的做法。但在我国目前城乡二元结构体制下,单靠补贴政策支农还存在一些问题:一是虽然农民个人收入增加,但是农村公共产品仍然面临投入不足的问题;二是补贴数额刚性化,很难随着生产资料价格上涨而调整,价格上涨削弱了补贴的力度;三是现实中“谁的土地谁受益”与国家“谁种谁受益”政策相悖。所以,在支持农村发展建设方面,补贴只能是辅助形式,应发挥税收杠杆的积极作用。

在税制的总体设计中,应体现积极的支农、惠农意图。譬如在合理界定各级政府事权的基础上,适当提高县乡税收收入的分成比例,解决农村公共产品供给不足的问题。在当前城乡税制尚不统一的情况下,应将加大涉农税收优惠力度作为我国税制设计的一项基本原则。

2. 完善增值税优惠政策。

(1)农产品生产领域,让农业生产者生产的农产品不包含增值税。根据现行税法规定,购进农业生产者销售的自产农产品免缴增值税,则农民购进的生产资料进项税额无法进行抵扣,全部由农民自己承担。

让农业生产者生产的农产品不包含增值税,此项税收优惠政策可分为两种形式:①向国家税务总局提出申请,对进入农业的生产资料免征增值税,尤其是农业养殖业所使用的生产资料。这种方式操作性较强并且适合我国当前国情,且与现行的税收政策能够很好地衔接,同时也便于对农资生产企业进行监管。具体做法是:第一,对农资应在生产环节免税。即对农资生产企业购进的用于生产农资的原料予以退税,保证生产原料不包含增值税;农资销售时予以免税。第二,对农资批发和零售环节免征增值税。第三,将免征增值税和价格控制相结合,避免免税的好处因为生产资料的价格上涨而被生产、批发、零售企业所截留。第四,进行优惠政策整理。税务部门应会同财政部门等其他相关部门对生产资料的增值税优惠政策进行梳理,以一个具体规定的形式发布,使优惠政策形成系统,稳定下来,体现惠农、支农的思想。②对农民购入生产资料包含的增值税进项税额予以退税。随着农业生产规模化程度、农产品商品化率越来越高,可将农业生产者作为与其他企业一样的纳税人对待,对其购进生产资料的增值税进项税额予以退税。或者可根据“加价补偿假定”,采取销售农产品时提高价格的措施,价差相当于对农民的补偿,同时对农产品销售实行免税政策。

(2)在农产品加工领域实行退税优惠。目前,对农产品加工实行13%的低税率。为鼓励农产品加工企业的发展,可采取对其已纳增值税额给予50%退还的优惠。另外,对农产品加工企业实行彻底的消费型增值税,其购置固定资产的增值税进项税额可在当年全部予以抵扣,不作任何限制。

3. 免征农民工工资性收入和农村个体工商户个人所得税。第一,对农民取得的工资性收入,一律免征个人所得税。第二,对农村个体工商户生产经营所得、劳务报酬所得、财产租赁所得、财产转让所得实行免税的优惠政策。

4. 利用企业所得税优惠政策支持农村发展。

(1)对县域中小企业实施税收优惠。县域中小企业以乡镇企业为主,同时还包括县域内的其他中小企业。县域中小企业在吸收农村剩余劳动力、增加农民收入、推动当地新农村建设等方面发挥着重要作用。尤其在金融危机的影响下,很多农民工返乡就业、创业,中小企业显得越发重要。对县域中小企业可考虑实施如下税收优惠政策:中小企业享受“免二减三”的所得税优惠政策,减免期满后,继续执行乡镇企业按应纳税所得额减征10%的优惠,用于补助乡镇社会性开支的费用;中小企业雇用农村劳动力的支出,在计算应纳税所得额时,可以加计一倍进行费用扣除。

(2)对农村金融的发展提供支持。对农村信用社等金融机构涉农收入在免征营业税的同时,所得税给予“免二减三”优惠。同时,对刚刚兴起的村镇银行、农村金融合作社,应实行完

论国库集中支付制度的“应然”与“实然”

张 弥

(广西大学 南宁 530004)

【摘要】 实施国库集中支付制度的主要目标是政府财政部门保障国家财政资金得到正确和有效使用。实现这一目标的根本途径是使组织结构扁平化,而在现有体制下实现组织结构的扁平化必须进行流程再造。本文通过国库集中支付制度“应然”与“实然”的差距分析,提出了完善国库集中支付制度的相关改革措施。

【关键词】 国库集中支付制度 实然 应然

国库集中支付制度是国库资金的一种支付管理方式,是财政部门通过在代理银行开设的国库单一账户将财政性资金直接支付到商品或劳务提供者账户的支付模式。国库集中支付制度从2001年开始试点到今天的普及,已改变了“重收入,轻支出”的财政运行模式,减少了财政资金支付过程中分散管理的种种弊端,对完善我国公共财政支付体系具有重大意义。但从总体上来看,国库集中支付制度的“实然”与“应然”尚存在很大差距,其要达到或接近作为制度理想目标的“应然”状态,任重道远。

一、国库集中支付制度的“应然”

所谓制度的“应然”,是指通过实施制度而应该达到的某种理想目标和状态。实行国库集中支付制度,意在改变我国公共支出不合理和低效率局面。处于“应然”状态的国库集中支付制度要实现以下主要管理目标:

1. 保证预算单位对财政经费的正确使用,维护预算单位的根本利益。国库集中支付制度能够通过对预算合理性的审查和执行的监控,来保证财政经费的正确使用。从公共管理的

全免税的政策。这能很好地缓解农民和农村资金缺乏的困难,同时也能阻止地下金融组织在农村的蔓延。

(3)有关其他涉农企业的税收优惠政策。农村、农业的发展,离不开城市发展和第二、三产业的带动。为鼓励企业投资于现代农业建设,应实施如下税收优惠政策:企业对农村捐款和无偿投资建设农村公益设施,其支出可在税前全部扣除;在农村投资建设农业特色园区和农业产业化基地,所获投资收益免税;企业和科研院所合资进行农业技术开发的支出、新技术在农业基地推广的费用可在所得税前加计扣除。

5. 增加“三农”支出,缩小“税收剪刀差”。农村流转税的缴纳与享用不对等,实质上是城乡之间的“税收剪刀差”,是由我国长期存在的二元经济形态所造成的,改变这种状况需要一个长期的过程。目前改善现状的办法就是,要认识到“税收剪刀差”的存在,在此基础上增加“三农”财政支出,缩小由此造成的城乡差距。

视角来看,实行国库集中支付制度能规范资金流通环节,纠正预算单位资金使用中的不合法行为,在某种程度上抑制资金使用的随意性,保证预算单位资金的正常使用和供给,保护预算单位的根本利益和广大职工的合法利益,符合科学发展观及建设和谐社会的基本要求。

2. 实现预防和监督的双重有效控制。实行国库集中支付制度是与预算单位性质相适应的,预算单位提供公共服务的职能定位决定了其支出的公开性、透明性及接受公共监督的价值取向。而国库集中支付制度组织结构扁平化和支付过程直接性的特点,使得预防和监督双重控制成为可能,能引导公共支出朝着健康有序的方向发展。

3. 实现财政资金使用效益与效率的最大化。国库集中支付制度的支出管理由“分散”到“集中”,由“体外循环”到“体内循环”,实现了公共支出组织结构的扁平化。依靠科学的管理流程、合理的组织结构和高水平的网络技术,国库集中支付制度实现了规范有序的支出管理,奠定了效益与效率统一的基础。国库集中支付制度通过国库单一账户体系最大限度地集

主要参考文献

1. 卢现祥.西方新制度经济学.北京:中国发展出版社,2003
2. 阳立高,陈四梅.后农业税时代农村公共产品供给体制创新研究.经济体制改革,2007;3
3. 洪银兴.工业和城市反哺农业、农村的路径研究.经济研究,2007;8
4. 国家统计局编.中国统计年鉴2008.北京:中国统计出版社,2008
5. 王朝才,傅志华.“三农问题”财政政策与国际经验借鉴.北京:经济科学出版社,2004
6. 方芸.美国农业税收政策及对我国的启示.涉外税务,2004;3
7. 温铁军.三农问题与世纪反思.北京:生活·读书·新知三联书店,2005