

引用格式:程子良,孔祥斌,张蕾娜,等. 基于质量、数量和经济发展水平的耕地占用税征收标准研究[J]. 资源科学, 2017, 39(1): 61-73. [Cheng Z L, Kong X B, Zhang L N, et al. Expropriation standards for arable land occupation tax in China based on arable land quality and quantity and economic development level[J]. *Resources Science*, 2017, 39(1): 61-73]. DOI: 10.18402/resci.2017.01.07

基于质量、数量和经济发展水平的 耕地占用税征收标准研究

程子良^{1,2}, 孔祥斌^{1,2}, 张蕾娜^{2,3}, 史婧然^{1,2,4}, 程佳⁵

(1. 中国农业大学资源与环境学院, 北京 100193;

2. 国土资源部农用地质量与监控重点实验室, 北京 100193;

3. 国土资源部土地整治中心, 北京 100035;

4. 上海市青浦区规划和土地管理局, 上海 201700;

5. 浙江省土地整理中心, 杭州 310007)

摘要:耕地质量是决定耕地生产能力高低的关键因素,是国家粮食安全的重要保障。然而,2007年修订的《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》在确定各地税额时仅考虑了耕地数量和经济发展情况,忽略了耕地质量因素,且仅规定了每省的平均税额,过于笼统。基于此,本文将耕地质量纳入征税依据之中,并测算出一套全国县域尺度的耕地占用税征收标准。从耕地质量、数量和经济发展三个角度出发,构建了耕地占用税征收等别指标体系(即耕地质量等别、人均耕地面积等别和城镇土地等别),采取全国农用地分等数据、区域城镇土地等别数据和全国统计数据,进行了相关技术方法验证和县级尺度耕地占用税征收等别和标准的测算。研究结果表明,测算的征收等别结果满足“质量越高越稀缺的资源越应该被保护,经济越发达征收税额应越高”的原则;对比分析测算税额与现行税额后,发现55%的区县的耕地占用税测算结果相对现行税额有所提高,这主要是由于将耕地质量等别纳入指标体系,且权重较大,使得全国不同区县的耕地占用税征收标准有不同程度的提高或降低,并建议各地区在实际执行时,以测算税额为基础,乘以适当的系数进行调整。本研究对于国家确定基于质量的耕地占用税提供理论和方法依据。

关键词:耕地占用税;耕地质量;征收;等别;标准

DOI: 10.18402/resci.2017.01.07

1 引言

耕地占用税是国家为保护现有耕地资源,对占用耕地这一行为征税。作为耕地保护的税收手段,耕地资源占用税自从1987年实施以来,与时俱进,依据耕地资源保护的形式,不断完善和调整,为国家耕地资源数量的保护发挥了巨大的作用。

国务院1987年颁布了《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》^[1](以下简称《条例》),在全国开始征

收耕地占用税。《条例》曾对保护耕地、促进土地资源合理利用起到了积极的作用,但中国经济高速发展,《条例》与不断修改的《土地管理法》等相关法律、法规失去衔接,导致耕地占用税保护耕地的作用日益弱化^[2]。为进一步通过税收手段调节占用耕地、加大保护耕地的力度,2006年,中央1号文件明确提出“提高耕地占用税税率”的要求,同年8月,国务院下发的《国务院关于加强土地调控有关问题的

收稿日期:2016-06-17;修订日期:2016-10-24

基金项目:国家税务总局支持项目:“农用地占用税征收等别及标准测算研究”。

作者简介:程子良,男,安徽岳西人,硕士生,主要研究方向为土地可持续利用。E-mail: tseleung@yeah.net

通讯作者:孔祥斌, E-mail: kxb@cau.edu.cn

通知》^[3]中提出,要提高耕地占用税征收标准,加强征管,严格控制减免税。2007年党的十七大报告^[4]再次强调要严格保护耕地,并提出了建设资源节约型社会的要求。在此背景下,2007年12月6日修订的《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》^[5]公布,并于2008年1月1日起正式施行。该《条例》在原条例规定的税额标准基础上提高了4倍,而且为重点保护基本农田,还规定占用基本农田的适用税额应当在当地适用税额的基础上再提高50%。

1998年修订《土地管理法》之后,耕地占补平衡、土地用途管制等成为实施最严格耕地保护制度的基本制度^[6],在耕地数量保护方面取得了一定的成效,全国第二次土地资源调查成果显示,中国耕地资源保有量面积为1.45亿 hm^2 (21.7亿亩)。但局部地区还仍然存在耕地质量持续恶化的态势^[7-9]。最新的调查成果也表明,中国优质耕地资源减少迅速,仅东南沿海5省就减少水田119.87万 hm^2 (1798万亩),相当于减掉福建省全省的水田面积^[10]。因此,优质耕地资源保护已经成为保障国家粮食安全的关键。为了保障优质耕地资源,2011年以来,国家实施了基于永久基本农田的保护的更加强硬的行政约束手段。与行政控制手段相比,通过税收进行耕地资源保护的方法还停留在基于耕地数量的阶段,因此,亟需研究基于耕地数量、质量和经济发展水平的新的耕地资源占用税征收标准。

耕地质量是决定耕地生产能力高低的关键因素,是国家粮食安全和生态安全的保障^[6],因此耕地质量应成为耕地占用税计税的一大依据^[11],然而关于耕地占用税的研究主要集中在其存在问题(税负滞后于经济发展水平和征税范围不明确等)及宏观改革方向(税率调整和加大宣传力度等)^[12-15],其他研究涉及耕地占用税与耕地数量变化间的动态模拟^[16]及耕地占用税设置的功能定位与调控机制^[17]等。目前还没有与耕地占用税征收标准制订的相关研究。鉴于此,本文拟从耕地质量、数量和经济发展水平三个角度出发,构建耕地占用税征收等别指标体系,对全国县级行政单位的耕地占用税征收等别和标准进行测算,旨在为进一步修订《条例》提供理论依据,并促进耕地资源的优化配置和合理利用与占用,强化税收在耕地占用行为中的调节功能

和保护功能,提高耕地占用税征收标准的公平性和弹性。

2 耕地占用税征收等别指标确定及依据

征收耕地占用税的目的是为了减少占用耕地,保护优质耕地资源,促进土地资源的合理利用。随着国土资源管理从数量管理向数量质量并重管理转变,耕地质量也已日益成为耕地保护的重要内容之一。在中国耕地资源数量稀缺的情况下,耕地质量是决定国家粮食安全的关键因素。将耕地质量作为计税依据可有效避免“同一面积不同质量(其他条件相同)所缴纳的税收相等、优质耕地资源的流失”的情况发生。

此外,国家征税必须考虑公平问题,不同地区的经济发展水平存在差异,其对应的税收额度也应有所不同。经济发展水平是一个地区经济与社会综合发展的表现,作为税率的一大要素,一方面它能反映该地区对税赋的负担能力,另一方面也是该税种发挥作用大小的依据之一。

鉴于此,本研究拟选取耕地质量、数量和地方经济发展水平作为耕地占用税税率的构成要素,确定本次耕地占用税征收等别测算选取的指标为:耕地质量等别、人均耕地面积等别和城镇土地等别(图1)。

3 研究方法和数据来源

3.1 研究方法

3.1.1 耕地占用税征收等别测算方法

耕地占用税各征收等别确定过程实质上是一种评价过程,本文从耕地质量、数量和地方经济发

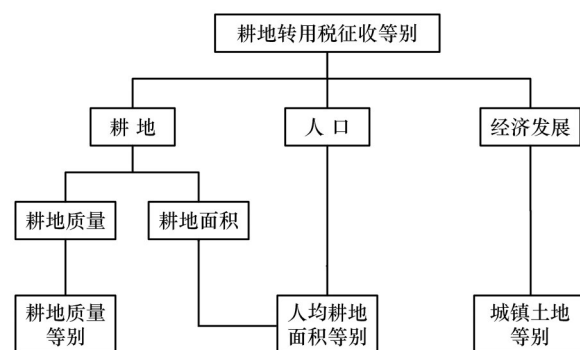


图1 耕地占用税征收等别指标确定

Figure 1 Indicators of classifications for arable land occupation tax

2017年1月

展水平三个角度构建指标体系(指标为:耕地质量等别、人均耕地面积等别和城镇土地等别),并采用多目标线性加权函数法计算得出不同权重组合下(本文共设计了13种权重组合)的评价结果。按照下式计算13种权重组合下全国各县级行政单位的耕地占用税征收等别:

$$S_i = \sum_{k=1}^n W_k \times Y_{ik} \quad (1)$$

式中 S_i 为第 i 个县级行政单位的耕地占用税征收等别; W_k 为第 k 个因素等别的权重; Y_{ik} 为第 i 个县级行政单位第 k 个因素等别; k 为耕地质量等别、人均耕地面积等别及城镇土地等别; n 为因素个数, $n=1, 2, 3$ 。

3.1.2 耕地占用税征收等别对应征收标准测算方法

关于耕地占用税各等别征收标准的测算方法,本文通过不同形式的回归方程拟合全国耕地占用税征收等别和全国现行耕地占用税税额间的关系,再根据拟合结果筛选出科学的回归方程,进而测算各等别征收标准。为了科学测算征收标准,本文建立了4种测算方法(其本质均为回归方程),拟比较不同测算方法的科学性和准确性,结合设置的13种不同权重组合,最终可得到 $4 \times 13 = 52$ 种不同的征收标准,这样可以极大地增加结果对比的可能性,有利于筛选得到最科学和最符合实际的结果。

(1)全国模拟法。以全国各县级行政单位数据为样本,对现行耕地占用税税额与测算出的耕地占用税征收等别进行数学拟合,计算出全国各征收等别的征收标准。具体测算过程:分别选用线性、对数、多项式、乘幂、指数5种数学关系模拟全国各县级行政单位现行耕地占用税税额与测算出的耕地占用税征收等别的数学关系,按照模拟所得数学关系,计算出各征收等别的征收标准。在剔除不符合实际(多项式)的模拟结果后,各按0.25的权重,对各等别征收标准进行累计,得出全国15个等别的耕地占用税征收标准。

(2)分组模拟法。根据全国现行耕地占用税平均税额将全国划分为几个组,以组内所有县级行政单位数据为样本,对现行耕地占用税税额与测算出的耕地占用税征收等别进行数学拟合,计算出组内各征收等别的征收标准,进而综合计算出全国各征

收等别的征收标准。具体测算过程:按《中华人民共和国耕地占用税暂行条例实施细则》规定各省(区、市)耕地占用税平均税额和对全国各省的分组方式,将上海、北京、天津合并为一组,其他各组保持不变,将全国29个省份划分为7个组(表1)。分别选用线性、对数、多项式、乘幂、指数5种数学关系模拟组内各县级行政单位现行耕地占用税税额与测算出的耕地占用税征收等别的数学关系,按照模拟所得数学关系,计算出各征收等别的征收标准。在剔除不符合实际的模拟结果后,选取数学模拟相似系数最高的一组,使其代表该组耕地占用税各等别征收标准。再按照各组在全国的权重(表1),对各等别征收标准进行累计,得出全国耕地占用税15个等别的征收标准。

(3)省级模拟法。以省为单位,以省内所有县级行政单位数据为样本,对现行耕地占用税税额与测算出的耕地占用税征收等别进行数学拟合,计算出省内各征收等别的征收标准,从而综合计算出全国各征收等别的征收标准。具体测算过程:分别采用线性、对数、多项式、乘幂、指数5种数学关系模拟省内各县级行政单位现行耕地占用税税额与测算出的耕地占用税征收等别的数学关系,按照模拟所得数学关系,计算出各征收等别的征收标准。在剔除不符合实际的模拟结果后,选取数学模拟相似系数最高的一组,使其代表该省的耕地占用税各等别

表1 全国各省(区、市)现行耕地占用税平均税额、分组及其权重

Table 1 Current average arable land occupation tax, group and weight in different provinces

省份名称	平均税额 /(元/m ²)	分组	权重
上海市	45.0	A	3/29
北京市	40.0		
天津市	35.0		
江苏、浙江、福建、广东4省	30.0	B	4/29
辽宁、湖北、湖南3省	25.0	C	3/29
河北、安徽、江西、山东、河南、四川、重庆7省	22.5	D	7/29
广西、海南、贵州、云南、陕西5省区	20.0	E	5/29
山西、吉林、黑龙江3省	17.5	F	3/29
内蒙古、西藏、宁夏、新疆4省区	12.5	G	4/29

征收标准。再按照各省在全国的权重(1/29),对各等别征收标准进行累计,得出全国15个等别的耕地占用税征收标准。

(4)等额倒推法。根据全国理论耕地占用税总税额倒推出全国各征收等别的征收标准。具体测算过程:将全国各县级行政单位现行的耕地占用税税额标准与耕地面积相乘,计算出各县级行政单位的理论耕地占用税总税额。再按照耕地占用税征收等别将同一等别的县级行政单位的耕地面积及理论耕地占用税总税额进行汇总,将汇总所得的该等别理论耕地占用税总税额除以该等别耕地总面积,即得到该等别征收标准。依此类推,测算出全国15个等别的耕地占用税征收标准。

3.2 数据来源

本文的行政区划数据来自《中华人民共和国行政区划简册》^[18];耕地质量等别数据来源于2009年12月24日国土资源部发布的中国耕地等别调查与评定成果^[19];耕地面积数据来源于国土资源部地籍司提供的2008年末全国各县级行政单位耕地面积调查变更数据^[20];各县的人口数据来源于《中国区域经济统计年鉴》^[21]、中国知网中国宏观数据挖掘分析系统和《中华人民共和国行政区划简册》^[18];城镇土地等别数据来源于国土资源部2008年12月31日发布的全国土地等别(全国各县、市(区)城镇土地共设了15个等别)^[22];现行耕地占用税税额来源于各省依据2008年1月1日起实施的《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》^[5]制定的本省耕地占用税实施办法(山西省耕地占用税的实施办法未出台,当前执行耕地占用税税额以《山西省耕地占用税实施办法》^[23]中所制定标准的4倍计,故本次测算中山西省的基础数据即为该实际执行数据。甘肃省和青

海省没有各县级行政单位的具体税额,故本次测算过程中没有选用这两个省的数据)。

4 耕地占用税征收等别测算

4.1 数据标准化

耕地质量等别和城镇土地等别数据为无量纲,均为15个等别,故仅需对人均耕地面积等别进行无量纲化和标准化处理。

耕地质量等别:测算过程中按照面积加权的方法得到全国各县级行政单位耕地质量等别;城镇土地等别:测算过程中直接采用;人均耕地面积等别:按“人均耕地面积=耕地面积/人口”计算全国各县级行政单位人均耕地面积。

关于人均耕地面积等别,由于2008年开始实施的《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》仅规定了各省的平均税额,具体到各省下辖的区县的征收标准均由省级层面参与制定,不同省区在根据人均耕地面积来划分耕地占用税征收标准时存在差异。而本研究是从国家层面出发来制定耕地占用税标准,所以对于人均耕地面积等别的划分方式需要在全国范围内保证一致。经专家讨论后决定,本着“低于全国人均耕地面积的地区更需要严格管理”的原则,以2008年末全国人均耕地面积1.375亩/人为界,低于1.375亩/人的等分为10个等,高于1.375亩/人的以1.5倍、2倍、3倍、4倍划分为5个等,依据该划分标准(表2),将全国各县级行政单位人均耕地面积划分为15个等别。

4.2 耕地占用税征收等别指标权重的设定

耕地占用税设立的目的是为了保护耕地,合理利用土地,而当耕地的占用无可避免时,尽可能保护高质量耕地是唯一的,也是最佳的选择。基于此,本研究将耕地质量视为最重要的指标,并确定

表2 中国人均耕地面积等别划分标准

Table 2 Classification for the area of arable land per capita in China

等别	1	2	3	4	5	6	7	8
间距	<0.137 5	0.137 5	0.275 0	0.412 5	0.550 0	0.687 5	0.825 0	0.962 5
(亩/人)		~0.275 0	~0.412 5	~0.550 0	~0.687 5	~0.825 0	~0.962 5	~1.100 0
等别	9	10	11	12	13	14	15	
间距	1.100 0	1.237 5	1.375 0	2.063 0	2.750 0	4.125 0	>5.500 0	
(亩/人)	~1.237 5	~1.375 0	~2.063 0	~2.750 0	~4.125 0	~5.500 0		

注:15亩=1hm²。

2017年1月

在将耕地质量等别权重分别设定为0.4、0.5、0.6、0.7、0.8,将城镇等与人均耕地面积的权重比例分别设为均等和不均等情况,共设计了13种耕地占用税因素权重组合方式(表3)。通过对该13种权重对应的耕地占用税征收等别及标准进行测算,从而筛选出最佳权重对应的结果。

4.3 耕地占用税征收等别初步测算结果筛选与分析

经测算得到13种权重组合下全国耕地占用税征收等别的结果。

考虑到全国各县、市(区)城镇土地等别已作为新增建设用地土地有偿使用费征收等别,且已为全

国各地接受,故本次耕地占用税征收等别与城镇土地等别的差异应尽可能的小,从而使耕地占用税征收等别能控制住全国土地资源紧缺地区。鉴于此,根据测算结果,对13种权重组合的耕地占用税征收等别与城镇土地等别、耕地质量等别吻合程度分别进行统计(图2和图3)。

对耕地占用税征收等别与城镇土地等别进行比较:当耕地质量权重在0.4~0.8时二者间的吻合度很好,其中,征收等别与城镇土地等别差异在3个等别内的县级行政单位个数占全国的67%~91%;而当耕地质量权重一定时,城镇土地等别的权重是决定

表3 耕地占用税各指标权重组合

Table 3 Different weight combinations of arable land occupation tax													
权重组合													
指标	组合1	组合2	组合3	组合4	组合5	组合6	组合7	组合8	组合9	组合10	组合11	组合12	组合13
耕地质量等别	0.40	0.40	0.40	0.50	0.50	0.50	0.60	0.60	0.60	0.70	0.70	0.70	0.80
人均耕地面积等别	0.20	0.30	0.40	0.20	0.25	0.30	0.10	0.20	0.30	0.10	0.15	0.20	0.10
城镇土地等别	0.40	0.30	0.20	0.30	0.25	0.20	0.30	0.20	0.10	0.20	0.15	0.10	0.10
权重合计	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

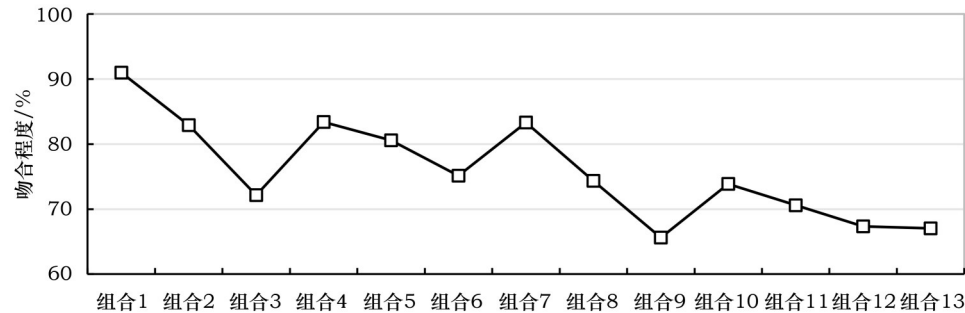


图2 13种权重组合的耕地占用税征收等别与城镇土地等别差异在3个等别内的区县数量占比

Figure 2 The degree of consistence between expropriation classification for arable land occupation tax and classification for urban land of 13 types of weight combinations

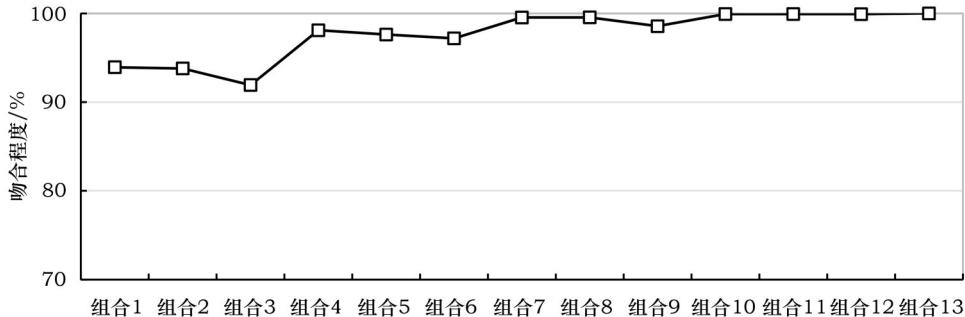


图3 13种权重组合的耕地占用税征收等别与耕地质量等别差异在3个等别内的区县数量占比

Figure 3 The degree for consistence between expropriation classification for arable land occupation tax and classification for arable land quality of 13 types of weight combinations

该差异大小的关键因素,它随着城镇土地等别权重的增大而增大(图2)。这说明此时的耕地占用税征收等别能较好地体现出城镇土地等别分布状况,反映中国各县级行政单位间的经济发展差异情况,将耕地质量纳入耕地占用税税率制定总体上没有打破该分布规律,其权重的选择满足要求。

对耕地占用税征收等别与耕地质量等别进行比较:当耕地质量权重为0.4~0.8时,二者间吻合度非常好,其中,征收等别与耕地质量等别差异在3个等别内的县级行政单位个数最低也近94%(图3),这说明此时的耕地占用税征收等别很好地体现出全国各县级行政单位的耕地质量等别分布状况。

从初步测算出的耕地占用税征收等别结果看,征收等别与城镇土地等别、耕地质量等别吻合程度均较高。本研究又以权重组合1、组合4、组合7为例,以各耕地占用税等别中县级行政单位个数与城镇土地等别中县级行政单位个数进行了进一步对比分析(图4)。从城镇土地等别统计曲线可看出,城镇土地等别越低,其等别中的县级行政单位个数越多,全国80%的县级行政单位分布在10~15等,尤以13~15等最多。而权重组合1、组合4、组合7的耕地占用税征收等别中全国县级行政单位的个数分布较为分散,以6~14等为主。

经分析后认为,一般情况下的统计曲线应当符合正态或偏正态分布规律,而从图4可以看出,权重组合1、组合4、组合7的统计曲线符合偏正态分布规律,而城镇土地等别统计曲线不符合该规律。因此耕地占用税征收等别不能以城镇土地等别来代替。

从测算结果与城镇土地等别和耕地质量等别的吻合度的比较看,权重组合1、组合4或组合7下的征收等别与城镇土地等别和耕地质量等别的吻合程度最高。鉴于此,在下一节测算征收标准时仅考虑组合1、组合4、组合7这三种权重组合。

由于全国各县级行政单位的耕地质量等别、城镇土地等别及人均耕地面积等别不具有重合性,故13种权重组合下所测算的耕地占用税征收等别均没有出现1等和2等,显然不能满足实际征收的需求。故对权重组合1、组合4、组合7的征收等别结果进行等间距拆分,将征收等别划分为15等,1等征收等别最高,15等最低,进而得出征收等别测算结果空间分布(图5)。

5 耕地占用税各等别征收标准测算

5.1 耕地占用税各等别征收标准测算初步结果以及分析

按照权重组合1、组合4、组合7,分别用四种方法进行了测算,测算结果见表4。分别对在权重组合1、组合4、组合7下用不同方法计算出的各征收等别的征收标准进行对比,见图6(见68页)。

图6(见68页)显示,等额倒推法计算出的耕地占用税各等别征收标准非依次降低,不符合常规,故放弃该方法的测算结果。表4显示权重组合1、组合4、组合7下的分组模拟法、省级模拟法和等额倒推法测算的结果,1等地区的征收标准均低于现行税额的最高标准(50元/m²),15等地区的征收标准均高于现行税额的最低标准(8元/m²),计算出的征收标准在(22~30)元/m²,高出的幅度大,均提高了约2~3倍。这在一定程度上缩小了等别间征收标准

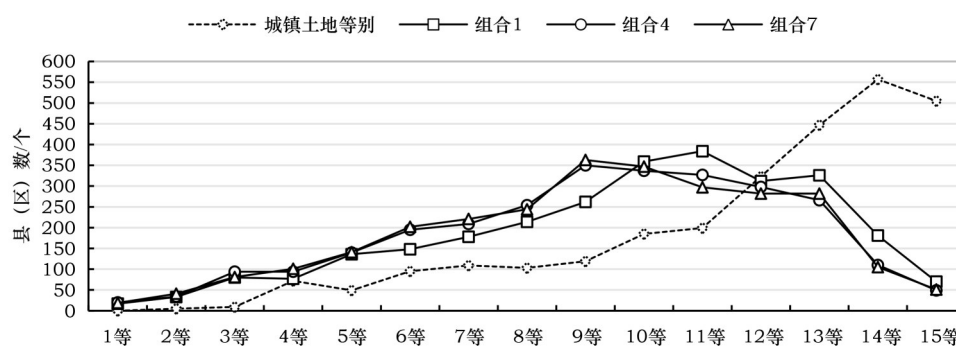


图4 各等别中县级行政单位个数分布

Figure 4 The amount of administrations on the county level in different classifications

2017年1月

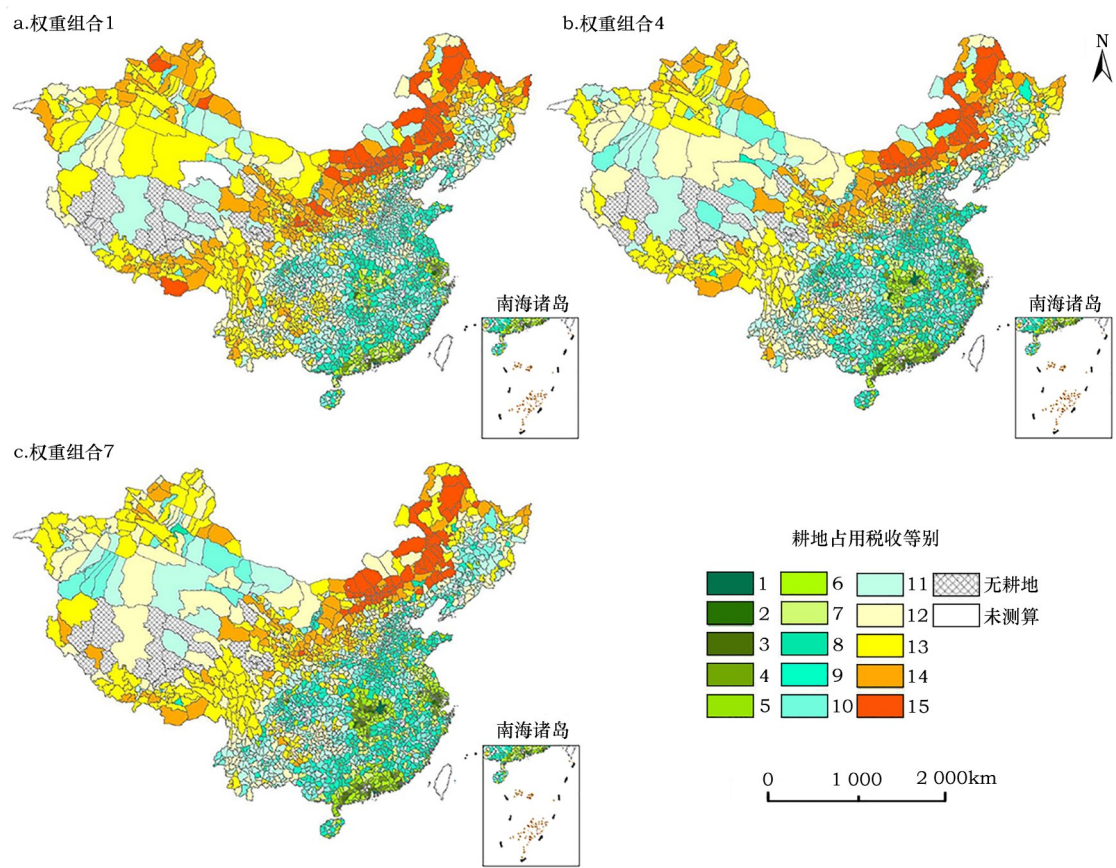


图5 权重组合1、组合4、组合7下全国各县级行政单位征收等别测算结果

Figure 5 Corresponding expropriation classifications of weight combination 1,4 and 7 in different counties in China

表4 耕地占用税各征收等别对应征收标准测算结果

Table 4 Corresponding measured expropriation standards of different classifications for arable land occupation tax		(元/m ²)														
测算方法		1等	2等	3等	4等	5等	6等	7等	8等	9等	10等	11等	12等	13等	14等	15等
权重组合1	全国模拟法	55	46	41	37	34	32	29	27	26	24	22	21	20	18	17
	分组模拟法	37	36	35	34	34	33	32	32	31	31	30	30	29	29	28
	省级模拟法	49	46	44	42	40	38	37	35	34	32	31	30	29	27	26
	等额倒推法	44	46	42	40	37	33	29	27	26	24	22	21	18	18	26
权重组合4	全国模拟法	53	44	39	36	33	30	28	26	25	23	22	20	19	18	16
	分组模拟法	40	38	36	35	34	34	33	33	32	32	31	31	30	30	30
	省级模拟法	38	36	34	33	32	31	30	29	29	28	27	27	26	26	25
	等额倒推法	44	46	40	39	33	30	27	26	25	23	22	18	15	14	28
权重组合7	全国模拟法	52	43	39	35	33	30	28	26	25	23	22	20	19	18	17
	分组模拟法	33	32	31	29	29	28	27	26	25	24	24	23	23	22	22
	省级模拟法	46	42	39	37	36	34	33	32	31	30	29	28	27	27	26
	等额倒推法	43	42	37	34	31	28	26	26	24	23	21	19	17	19	28

的差异性,为(0~3)元/m²间,其结果将导致全国各等别征收标准趋于平均化,难以体现等别间征收标准的差异,故放弃该三种方法的测算结果。

权重组合1、组合4、组合7下全国模拟法计算

出的结果较科学,1等地区的征收标准在(52~55)元/m²,略高于现行税额的最高标准(50元/m²),15等地区的征收标准在(16~17)元/m²,也高于现行税额的最低标准(8元/m²),提高了1倍。

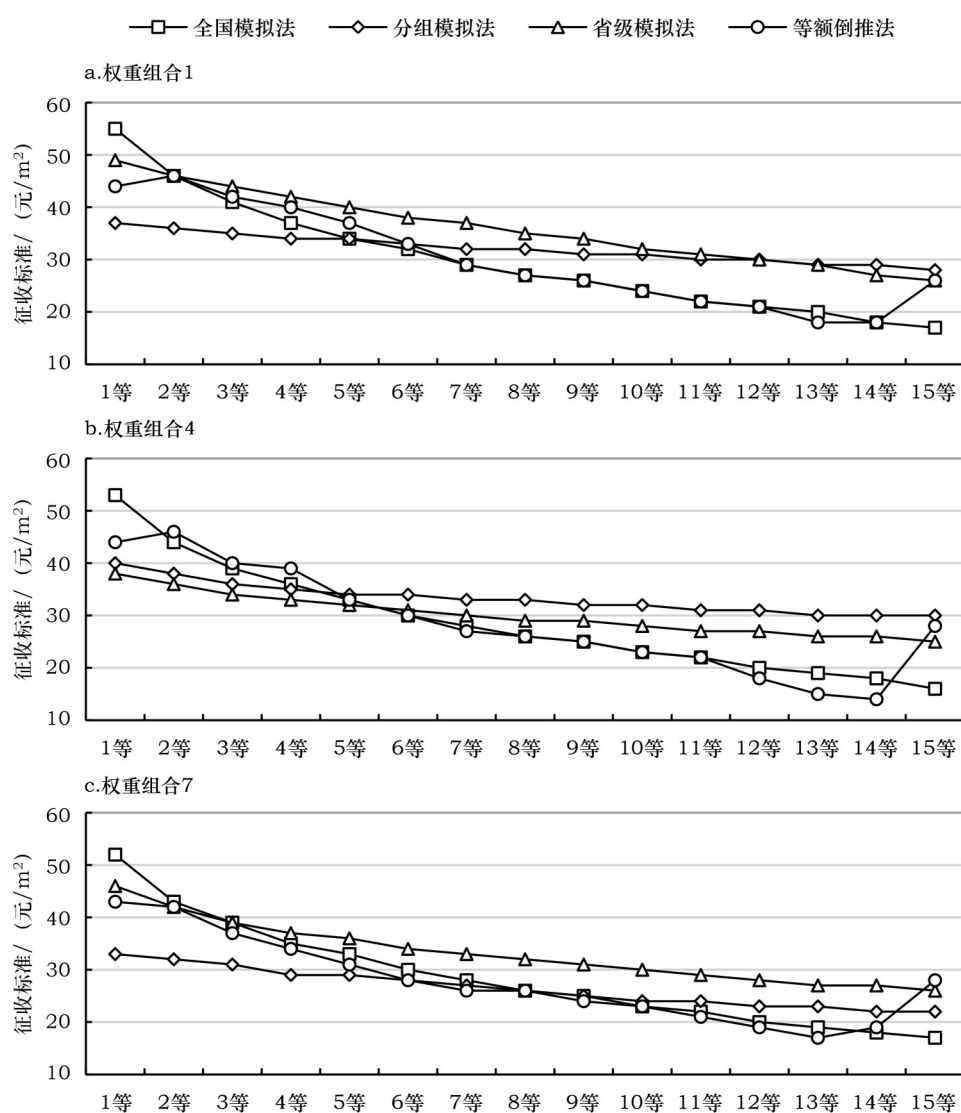


图6 权重组合1、组合4、组合7下四种方法测算的征收等别和标准对比

Figure 6 Comparisons among expropriation classifications and standards of four methods in weight combination 1, 4 and 7

5.2 征收标准建议

根据图6可看出,所有测算结果中,测算税额随征收等别的升高而增加,全国模拟法相邻等别间税额差异较大,区分度较好,故选用全国模拟法测算的结果。

因权重组合1、组合4、组合7下全国模拟法测算的结果很接近,经财政部、国家税务总局、国土资源部及相关专家研究,认为选取耕地质量等别因素权重为0.5的权重组合4较合理,而权重组合1中耕地质量等别因素权重偏低,权重组合7中耕地质量等别因素权重偏高。

基于以上分析,得出最终的全国各县级行政单

位耕地占用税征收等别及其对应征收标准(表5和图7),为使征收标准更科学,建议在实际执行时,以测算出来的征收标准为基础,根据具体情况(基本农田的重要性等),乘以适当的系数(表5)。

5.3 测算结果科学性分析

对不同征收等别的各省县级行政单位数量的分布情况(图8)进行分析,总体而言,测算等别最高地区为上海、广东、江苏、北京和浙江等地区。等别最低地区为黑龙江、新疆、宁夏、青海、甘肃、内蒙古和西藏等地区。东部与中部地区的税额等别差异不大,以5-10等为主。根据对各省总体征收等别高低的原因分析(表6,见第70页),该测算结果满足

2017年1月

表5 耕地占用税各征收等别最终征收标准测算结果

Table 5 Final measured expropriation standards of different classifications for arable land occupation tax															(元/m ²)
征收等别	1等	2等	3等	4等	5等	6等	7等	8等	9等	10等	11等	12等	13等	14等	15等
1倍征收标准	53	44	39	36	33	30	28	26	25	23	22	20	19	18	16
1.5倍征收标准	80	66	59	54	50	45	42	39	38	35	33	30	29	27	24
2.0倍征收标准	106	88	78	72	66	60	56	52	50	46	44	40	38	36	32
2.25倍征收标准	119	99	88	81	74	68	63	59	56	52	50	45	43	41	36
2.5倍征收标准	133	110	98	90	83	75	70	65	63	58	55	50	48	45	40
3.0倍征收标准	159	132	117	108	99	90	84	78	75	69	66	60	57	54	48
4.0倍征收标准	212	176	156	144	132	120	112	104	100	92	88	80	76	72	64

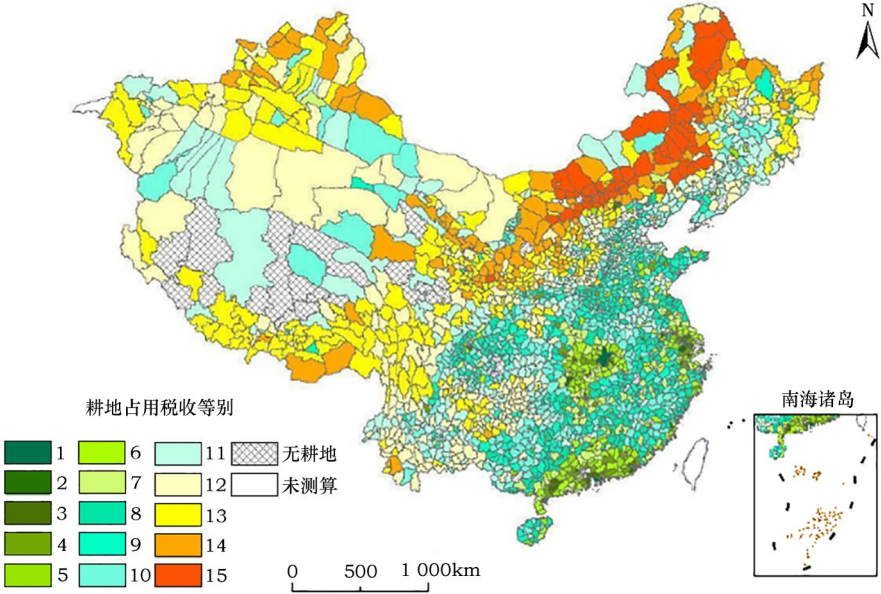


图7 全国各县级行政单位征收等别最终结果

Figure 7 Final expropriation classifications in different counties in China

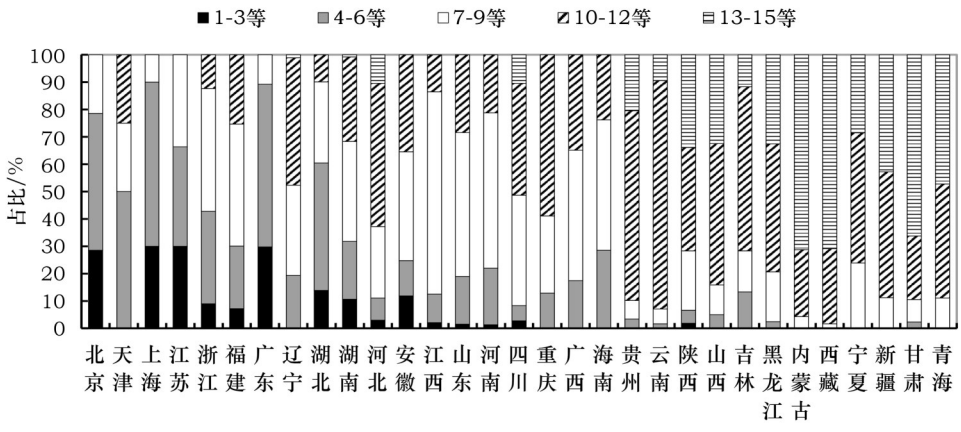


图8 各省耕地占用税征收等别的县级行政单位数量占比

Figure 8 Distribution of quantities for counties in different provinces of expropriation classifications

“质量越高越稀缺的资源越应该被保护,经济越发达征收税额应越高”的原则。

5.4 测算结果和现行税额的对比分析

将测算出的全国耕地占用税标准分别与现行

表6 各省总体征收等别高低的原因
Table 6 Reasons of high or low general expropriation classifications in different provinces

地区	质量	数量(稀缺性)	经济发展水平	征收等别
上海、广东、江苏	高	高	高	高
北京、浙江	一般	高	高	高
湖北、湖南、河南	高	一般	一般	较高
天津	一般	高	一般	较高
福建	一般	较高	较高	较高
安徽	较高	较高	较高	一般
山东	一般	一般	一般	一般
江西、广西	一般	一般	低	一般
海南、河北	一般	一般	较低	一般
四川、重庆	较低	较高	低	一般
辽宁	较低	低	一般	一般
吉林	较低	低	较低	较低
陕西、山西、贵州、云南	较低	较低	低	较低
黑龙江、新疆	较低	低	低	低
宁夏	低	较低	低	低
青海、甘肃、内蒙古、西藏	低	低	低	低

注:表中高、较高、一般、较低、低分别对应1-3等、4-6等、7-9等、10-12等、13-15等。

税额比较(图9)。结果显示,55%的区县的耕地占用税测算的征收标准较现行税额有所提高,说明测算结果对全国各地区的现行耕地占用税税额进行了较大调整。

对于北京、天津、浙江和福建地区多数区县的测算标准较现行税额有所下降,这是由于现行耕地占用税制订时强调了这些地区的经济发展水平和耕地数量(稀缺性),而在这次耕地占用税测算时,

考虑了耕地质量等别,且权重较大,弱化了经济因素和耕地数量因素,造成测算标准较现行税额有所降低;其他地区在本次耕地占用税制定中随着耕地质量等别指标的引入,耕地占用税征收标准有所提高或降低。

6 结论

本文从耕地质量、数量和经济发展水平出发构建了耕地占用税征收等别测算指标体系,并运用全国模拟法、分组模拟法、省级模拟法和等额倒推法测算全国县级行政单位的耕地占用税各征收等别对应的征收标准。主要结论如下:

(1)从耕地质量、数量和经济发展三个角度出发,构建了耕地占用税征收等别指标体系(即耕地质量等别、人均耕地面积等别和城镇土地等别)。在国土资源管理从数量管理向数量质量并重管理的背景下,基于现行耕地占用税对耕地数量 and 经济发展水平的考虑,将耕地质量纳入耕地占用税征收等别指标体系,这对进一步保护优质耕地资源具有重要意义。

(2)测算的15个耕地占用税征收等别结果在耕地质量、数量和经济发展水平上表现出高度一致性,满足“质量越高越稀缺的资源越应该被保护,经济越发达征收税额应越高”的原则。征收等别最高的地区为上海、广东、江苏、北京和浙江等地区。等别最低的地区为黑龙江、新疆、宁夏、青海、甘肃、内蒙古和西藏等地区。东部与中部地区的税额等别以5-10等为主,差异较小。

(3)测算的征收标准相对全国现行耕地占用税

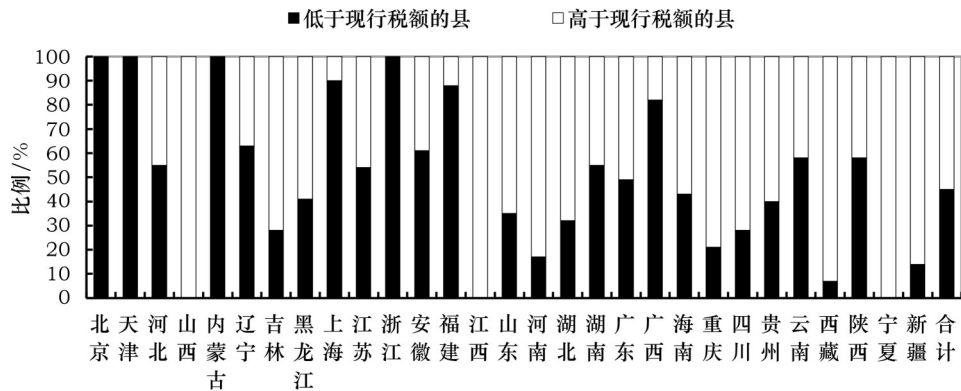


图9 各地区测算税额与现行税额对比

Figure 9 Comparison between measured expropriation standards and current taxes in different regions

2017年1月

税额有较大调整。在确定耕地征收等别的基础上,利用现行税额等数据,测算全国县级行政单位的耕地占用税15个征收等别对应的征收标准,并建议各地区在实际执行时,以测算税额为基础,依据基本农田的重要性等具体情况,采取系数方法进行修正。分析发现,55%的区县的耕地占用税测算结果较现行税额有所提高。由于将耕地质量等别纳入指标体系,且权重较大,使得全国各地区的耕地占用税征收标准有不同程度的提高或降低。

7 讨论

在本文的研究中,重点突出了耕地质量对于占用税的调整方法,在一定程度上弱化了部分地区(指北京、天津等地区的测算标准较现行税额降低的情况)发达水平和耕地资源紧缺性特征。因此,在实践中,还要依据区域实际情况(如基本农田的面积等),制定相关的修正系数,以达到通过耕地占用税保护耕地质量的目标。

参考文献(References):

- [1] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国耕地占用税暂行条例[1987年][EB/OL]. (1987-04-01)[2016-06-17]. <http://www.tdzyw.com/2012/0831/19539.html>. [The State Council of the People's Republic of China. The Arable Land Occupation Tax Tentative Regulations of the People's Republic of China[EB/OL]. (1987-04-01)[2016-06-17]. <http://www.tdzyw.com/2012/0831/19539.html>.]
- [2] 中国网. 财政部、国家税务总局解读新耕地占用税条例相关规定[EB/OL]. (2008-02-20)[2016-06-17]. http://www.china.com.cn/policy/txt/2008-02/20/content_10218197.htm. [China Net. Interpretation on Arable Land Occupation Tax Regulations from Ministry of Finance and State Administration of Taxation[EB/OL]. (2008-02-20)[2016-06-17]. http://www.china.com.cn/policy/txt/2008-02/20/content_10218197.htm.]
- [3] 中华人民共和国国务院. 国务院关于加强土地调控有关问题的通知[EB/OL]. (2006-09-05)[2016-06-17]. http://www.gov.cn/zwgg/2006-09/05/content_378186.htm. [The State Council of the People's Republic of China. Announcement Concerning Issues of Strengthening Land Regulation[EB/OL]. (2006-09-05)[2016-06-17]. http://www.gov.cn/zwgg/2006-09/05/content_378186.htm.]
- [4] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2007-10-15)[2016-06-17]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm. [Hu J. T. Holding the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Striving for New Victory of the Comprehensive Construction Well-off Society: Report on the 17th National Congress of Communist Party of China[EB/OL]. (2007-10-15)[2016-06-17]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm.]
- [5] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国耕地占用税暂行条例[2008年][EB/OL]. (2007-12-06)[2016-06-17]. http://www.gov.cn/zwgg/2007-12/06/content_826778.htm. [The State Council of the People's Republic of China. The Arable Land Occupation Tax Tentative Regulations of the People's Republic of China[EB/OL]. (2007-12-06)[2016-06-17]. http://www.gov.cn/zwgg/2007-12/06/content_826778.htm.]
- [6] 刘彦随, 乔陆印. 中国新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新[J]. 经济地理, 2014, 34(4): 1-6. [Liu Y S, Qiao L Y. Innovation system and policy of arable land conservation under the new-type urbanization in China[J]. *Economic Geography*, 2014, 34(4): 1-6.]
- [7] Wang Z, Wang L M, Xu R N, et al. GIS and RS based assessment of cultivated land quality of Shandong province[J]. *Procedia Environmental Sciences*, 2012, 12(4): 823-830.
- [8] 陈印军, 肖碧林, 方琳娜, 等. 中国耕地质量状况分析[J]. 中国农业科学, 2011, 44(17): 3557-3564. [Chen Y J, Xiao B L, Fang L N, et al. The quality analysis of cultivated land in China[J]. *Scientia Agricultura Sinica*, 2011, 44(17): 3557-3564.]
- [9] 王静, 黄晓宇, 郑振源, 等. 提高耕地质量对保障粮食安全更为重要[J]. 中国土地科学, 2011, 25(5): 35-38. [Wang J, Huang X Y, Zheng Z Y, et al. Improving the quality of cultivated land is more important for food security[J]. *China Land Science*, 2011, 25(5): 35-38.]
- [10] 国土资源部. 五千万亩耕地中重度污染, 京津沪耕地枯竭[EB/OL]. (2013-12-31)[2016-06-17]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/mtsy/difang/201312/t20131231_1299012.htm. [Ministry of Land and Resources. 33.35 Billions Arable Land Were Polluted Heavily, Arable Land in Beijing, Tianjin and Shanghai Are Running Short[EB/OL]. (2013-12-31)[2016-06-17]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/mtsy/difang/201312/t20131231_1299012.htm.]
- [11] 彭茹燕, 张慧. 完善耕地占用税势在必行[J]. 中国土地, 2012, (11): 41-42. [Peng R Y, Zhang H. It is imperative to perfect arable land occupation tax policy[J]. *China Land*, 2012, (11): 41-42.]
- [12] 胡必坚. 耕地占用“实化”与耕地保护“虚化”——以耕地占用税制度变迁为视角[J]. 现代经济探讨, 2013, (9): 49-52. [Hu B J. Arable land occupation realification and arable land protection virtualization[J]. *Modern Economic Research*, 2013, (9): 49-52.]

- [13] 宁凌玥. 耕地占用税、契税征管优化问题研究—以河南省为例[J]. 前沿, 2013, (7): 102–104. [Ning L Y. Research on issues of improving arable land occupation tax and deed tax policy—taking Henan province as case[J]. *Forward Position*, 2013, (7): 102–104.]
- [14] 藏波, 吕萍. 耕地占用税制度与耕地保护: 一个合约理论的解释[J]. 税务研究, 2015, (9): 92–98. [Zang B, Lv P. Arable land occupation tax institution and arable land protection: An explanation from the perspective of contract theory[J]. *Taxation Research*, 2015, (9): 92–98.]
- [15] 张启珍. 谈加强耕地占用税征收管理对保护耕地的作用[J]. 中国国土资源经济, 2004, 17(11): 12–13. [Zhang Q Z. Discussions on how strengthening levy and management of arable land occupation tax influence arable land protection[J]. *Natural Resource Economics of China*, 2004, 17(11): 12–13.]
- [16] 游和远, 吴次芳, 林宁, 等. 耕地占用税与耕地数量变化的动态模拟及政策启示—浙江省的实证研究[J]. 中国土地科学, 2009, 23(11): 38–44. [You H Y, Wu C F, Lin N, et al. Dynamic simulation and policy implications of the relationship between cultivated land use tax and cultivated land quantity change: An empirical study on Zhejiang province[J]. *China Land Science*, 2009, 23(11): 38–44.]
- [17] 赵婕, 金晓斌, 唐健, 等. 耕地占用税设置的功能定位与调控机制分析[J]. 国土资源科技管理, 2011, 28(2): 102–108. [Zhao J, Jin X B, Tang J, et al. Analysis of function orientation and regulation mechanism of farmland occupation tax[J]. *Scientific and Technological Management of Land and Resources*, 2011, 28(2): 102–108.]
- [18] 中华人民共和国民政部. 中华人民共和国行政区划简册(2009)[M]. 北京: 中国社会出版社, 2009. [Ministry of Civil Affairs of the People's Republic of China. Administrative Division of the People's Republic of China[M]. Beijing: Chinese Society Publishing House, 2009.]
- [19] 吕苑鹏. 国土资源部发布中国耕地质量等级调查与评定成果[EB/OL]. (2009–12–25)[2016–06–17]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200912/t20091225_130937.htm. [Lv Y J. Ministry of Land and Resources Published Investigating and Evaluating Results of Standards of Arable Land Quality in China[EB/OL]. (2009–12–25)[2016–06–17]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200912/t20091225_130937.htm.]
- [20] 国土资源部. 国土资源部办公厅关于开展2008年度全国城镇地籍调查数据汇总工作的通知[EB/OL]. (2008–08–20)[2016–06–17]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/zytz/200808/t20080820_109449.htm. [Ministry of Land and Resources. Announcement of Carrying out Data Summarization of Township Land Investigation of China in 2008[EB/OL]. (2008–08–20)[2016–06–17]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/zytz/200808/t20080820_109449.htm.]
- [21] 国家统计局. 中国区域经济统计年鉴(2009)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2009. [National Bureau of Statistics of the People's Republic of China. China's Regional Economic Statistical Yearbook[M]. Beijing: China Statistical Publishing House, 2009.]
- [22] 国土资源部. 国土资源部关于调整部分地区土地等别的通知[EB/OL]. (2009–01–08)[2016–06–17]. http://www.mlr.gov.cn/sy_2633/gd1/200901/t20090108_683807.htm. [Ministry of Land and Resources. Announcement of Adjusting Land Classification of Some Areas in China[EB/OL]. (2009–01–08)[2016–06–17]. http://www.mlr.gov.cn/sy_2633/gd1/200901/t20090108_683807.htm.]
- [23] 山西省人民政府. 山西省耕地占用税实施办法[EB/OL]. (2010–08–04)[2016–06–17]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=331144. [The People's Government of Shanxi Province. Implementation Method of Arable Land Occupation Tax in Shanxi Province[EB/OL]. (2010–08–04)[2016–06–17]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=331144.]

Expropriation standards for arable land occupation tax in China based on arable land quality and quantity and economic development level

CHENG Ziliang^{1,2}, KONG Xiangbin^{1,2}, ZHANG Leina^{2,3}, SHI Jingran^{1,2,4}, CHENG Jia⁵

(1. College of Resources and Environment, China Agricultural University, Beijing 100193, China;

2. Key Laboratory of Agricultural Land Quality and Monitoring of Ministry of Land and Resources, Beijing 100193, China;

3. Land Consolidation and Rehabilitation Center of Ministry of Land and Resources, Beijing 100035, China;

4. Bureau of Planning and Land Management of Qingpu District, Shanghai 201700, China;

5. Land Consolidation and Rehabilitation Center of Zhejiang Province, Hangzhou 310007, China)

Abstract: Arable land quality greatly determines its productivity and guarantees national food security. The Provisional Regulations on Arable Land Occupation Tax in China were revised in 2007 and considered arable land quantity and economic development unilaterally. However, the regulations ignored arable land quality when deciding tax in different regions, and it only roughly established average expropriation standards for arable land occupation tax at a provincial scale. Here, we measured a new series of standard expropriation for arable land occupation tax at a county scale considering arable land quality. From the perspective of arable land quality and quantity and economic development, we built an indicator system of expropriation standards for arable land occupation tax (including classification for arable land quality, classification for the area of arable land per capita, and classification for urban land), verified related methods and measured expropriation classifications and standards for arable land occupation tax at a county scale based on gradation results of national farmland, regional urban land classifications and national statistics. We analyzed distribution characteristics of measured expropriation classifications and found that the result satisfied the principles: scarce resources with higher quality must be better protected, and comparatively developed areas must be expropriated tax more heavily. We compared measured expropriation standards and current taxes and found that 55% of county measurement results were higher than current taxes, mainly because we introduced classification for arable land quality as an indicator which had a high weight, leading to increases or reductions to varying degrees of expropriation standard for arable land occupation tax. We suggest that different regions could multiply tax by a coefficient based on actual situations. This research provides theoretical and methodological bases for deciding arable land occupation tax based on arable land quality.

Key words: arable land occupation tax; arable land quality; expropriation; classifications; standards