

# 中华人民共和国耕地占用税法

## (征求意见稿)

### 第一条【总括】

为了合理利用土地资源，加强土地管理，保护耕地，制定本法。

### 第二条【征税对象和纳税人】

占用耕地建房或者从事非农业建设的单位或者个人，为耕地占用税的纳税人，应当依照本法规定缴纳耕地占用税。

### 第三条【概念解释】

本法所称耕地，是指用于种植农作物的土地。

本法所称建房，包括建设建筑物和构筑物，建设农田水利设施除外。

本法所称单位，包括企业、事业单位、社会团体、国家机关、部队以及其他单位；所称个人，包括个体工商户、农村承包经营户以及其他个人。

### 第四条【计税依据和应纳税额计算公式】

耕地占用税以纳税人实际占用的耕地面积为计税依据，按照规定的适用税额一次性征收。

应纳税额计算公式为：实际占用的耕地面积（平方米）×适用税额。

### 第五条【税额幅度】

耕地占用税的税额幅度如下：

（一）人均耕地不超过 1 亩的地区（以县级行政区为单位，下同），每平方米为 10 元至 50 元；

（二）人均耕地超过 1 亩但不超过 2 亩的地区，每平方米为 8 元至 40 元；

（三）人均耕地超过 2 亩但不超过 3 亩的地区，每平方米为 6 元至 30 元；

（四）人均耕地超过 3 亩的地区，每平方米为 5 元至 25 元。

### 第六条【适用税额确定程序】

国务院根据人均耕地面积和经济发展情况规定各省、自治区、直辖市耕地占用税的平均税额。

各省、自治区、直辖市耕地占用税适用税额的平均水平不得低于国务院规定的本地区平均税额。

各地耕地占用税适用税额由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会在本法第五条规定的税额幅度内确定，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

### **第七条【适用税额特殊规定】**

经济特区、经济技术开发区和经济发达且人均耕地特别少的地区，适用税额可以适当提高，但是提高的部分最高不得超过本法第六条第三款规定的当地适用税额的 50%。

占用基本农田的，适用税额应当在本法第六条第三款和本条第一款规定的当地适用税额的基础上提高 50%。占用基本农田以外的优质耕地，适用税额可以适当提高，但是提高的部分最高不得超过本法第六条第三款和本条第一款规定的当地适用税额的 50%。

本条第一款、第二款的适用税额的确定办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会决定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

### **第八条【公共公益设施减免税】**

下列情形免征或者减征耕地占用税：

（一）军事设施、学校、幼儿园、社会福利机构、医疗机构占用耕地免征耕地占用税；

（二）铁路线路、公路线路、飞机场跑道、停机坪、港口、航道、水利工程占用耕地，可以免征或者减征耕地占用税，具体办法由国务院规定；

（三）国务院可以根据国民经济和社会发展的需要规定其他免征或者减征耕地占用税情形，报全国人民代表大会常务委员会备案。

### **第九条【农村居民建房减免】**

农村居民在规定标准内占用耕地新建自用住宅，按照当地适用税额减半征收耕地占用税。

农村居民经批准搬迁或者经批准的整体搬迁，原宅基地恢复耕种，凡新建住宅占用耕地不超过原宅基地面积的，免征耕地占用税；超过原宅基地面积的，对超过部分按照当地适用税额减半征收耕地占用税。

农村烈士家属、残疾军人以及生活困难的农村居民，在规定用地标准以内新建住宅缴纳耕地占用税确有困难的，可以免征或者减征耕地占用税，具体办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会规定。

#### **第十条【优惠管理】**

依照本法第八条规定免征或者减征耕地占用税后，纳税人改变原占地用途，不再属于免征或者减征耕地占用税情形的，应当按照当地适用税额补缴耕地占用税。

#### **第十一条【纳税义务发生时间和纳税期限】**

纳税人自收到土地管理部门农用地转用批复文件之日起 30 日内申报缴纳耕地占用税。

单独选址项目占用耕地的，纳税人自收到土地管理部门建设用地批准书之日起 30 日内申报缴纳耕地占用税。

未经批准占用耕地的，纳税人应当自实际占用耕地之日起 30 日内申报缴纳耕地占用税。

#### **第十二条【征管规定】**

耕地占用税由税务机关负责征收。

#### **第十三条【临时占地及其他占地】**

纳税人临时占用耕地，应当依照本法的规定缴纳耕地占用税。纳税人在批准临时占用耕地期满之日起 1 年内恢复所占用耕地原状的，全额退还已经缴纳的耕地占用税。

因污染、取土、采矿塌陷等损毁耕地的，比照临时占用耕地的情况，由造成损毁的单位或者个人缴纳耕地占用税。纳税人自损毁耕地之日起 3 年内恢复所损毁耕地原状的，全额退还已经缴纳的耕地占用税。

#### **第十四条【其他农用地】**

占用园地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面以及养殖滩涂等其他农用地建房或者从事非农业建设的，比照本法的规定征收耕地占用税，

适用税额可以适当低于当地占用耕地的适用税额，具体由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会确定，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

建设直接为农业生产服务的生产设施占用前款规定的农用地的，不征收耕地占用税。

#### **第十五条【相关部门职责】**

县级以上地方人民政府土地、农业、林业、草原、渔业、水利、环保等有关行政主管部门应当向税务机关提供耕地、其他农用地及占地有关信息，协助税务机关加强耕地占用税征收管理。

土地管理部门应当在向纳税人发放农用地转用批复文件或者建设用地批准书的同时，通知同级税务机关。土地管理部门应当在核查耕地占用税纳税或者免税证明后，办理供应建设用地手续。

#### **第十六条【与征管法衔接】**

耕地占用税的征收管理，依照本法和《中华人民共和国税收征收管理法》的规定执行。

#### **第十七条【实施条例和实施办法】**

国务院根据本法制定实施条例。

省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会可以根据本法及其实施条例制定实施办法，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

#### **第十八条【施行时间】**

本法自年月日起施行。2007年12月1日国务院发布的《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》同时废止。

# 关于《中华人民共和国耕地占用税法 (征求意见稿)》的说明

按照党的十八届三中全会提出的落实税收法定原则的要求，以及第十二届全国人大常委会税收立法规划总体部署，财政部、国家税务总局联合起草了《中华人民共和国耕地占用税法（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）及其说明。现将有关情况说明如下：

## 一、制定本法的必要性和可行性

1987年4月1日，国务院发布了《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》，决定对占用耕地建房或者从事非农业建设的单位或者个人征收耕地占用税。2007年，国务院对耕地占用税暂行条例进行了修订，新条例（以下简称《条例》）自2008年1月1日起施行。《条例》统一了内外资企业税收政策，提高了税额标准，缩小了减免范围，加大了耕地占用税征收力度。经过多年的改革与完善，耕地占用税制度已经比较健全，运行比较平稳，将《条例》上升为法律的条件和时机已经成熟。

制定耕地占用税法，是贯彻落实税收法定原则的重要步骤，有利于进一步完善耕地占用税制度，增强其权威性和执法刚性，有利于进一步发挥税收调节作用，促进土地资源合理利用，加强土地管理，实施最严格的耕地保护制度，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

## 二、制定本法的指导思想和基本原则

### （一）指导思想。

贯彻党的十八届三中全会关于落实税收法定原则和十三五规划关于坚持最严格的耕地保护制度的要求，结合实际情况，完善耕地占用税法律制度，从严保护耕地，促进农业可持续发展，保障国家粮食安全。

### （二）基本原则。

1、平稳过渡。从实际执行情况来看，现行耕地占用税税制要素基本合理，征管制度比较健全，不需要进行大的改革，宜保持现行税制框架和税负水平基本不变，平转上升为法律。

2、适当授权。考虑到我国地区之间经济发展水平和耕地数量、质量差异较大，在中央统一税政、从严保护耕地的前提下，赋予地方一定的管理权限。

3、强化征管。完善耕地占用税的征管办法，加强部门配合，健全各项配套措施，堵塞征管漏洞，提高征管效率。

### 三、主要内容

《征求意见稿》共 18 条，基本延续了现行《条例》的规定，同时根据经济社会发展变化和税收征管实际对一些具体条款规定进行了适当调整，并吸收了《条例》实施细则的相关规定。

#### （一）关于征税对象和纳税人。

《征求意见稿》延续了《条例》对征税对象和纳税人的规定，明确占用耕地建房或者从事非农业建设的单位或者个人，应当缴纳耕地占用税。同时，为使征税对象和纳税人更加明确，《征求意见稿》沿用《条例》实施细则中的规定，增加了关于“建房”的解释条款：一方面，考虑到耕地占用税中的“建房”是一个特定概念，包括建设建筑物和构筑物，为体现与“建房”一般概念的区别，《征求意见稿》专门做出了规定。另一方面，由于农田水利用地属于农业用地的一部分，不属于建设用地，不需要办理农用地转用手续，考虑到其特殊性，《征求意见稿》中将农田水利设施占用耕地“建房”排除在征税范围之外。

#### （二）关于计税依据。

《征求意见稿》延续了《条例》规定，明确耕地占用税以纳税人实际占用的耕地面积为计税依据，按照规定的适用税额一次性征收。同时，为便于理解，增加了计税公式。

#### （三）关于税率。

为了保持企业税负基本稳定，《征求意见稿》维持了《条例》关于税率的基本规定：根据人均耕地亩数规定 4 档定额税额幅度；同时，为了协调政策，避免毗邻地区税额标准过于悬殊，《征求意见稿》沿用了现行做法，明确由国务院根据人均耕地面积和经济发展情况确定各省、自治区、直辖市平均税额。《征求意见稿》遵循税收法定原则，明确各地适用税额由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会在规定的税

额幅度内确定，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

此外，《征求意见稿》在保留基本农田和经济特区、经济技术开发区和经济发达且人均耕地特别少的地区的适用税额可适当提高的基础上，增加了“占用基本农田以外的优质耕地，适用税额可以适当提高，但是提高的部分最高不得超过本法第六条第三款和本条规定的当地适用税额的50%”，作为保护基本农田的补充。主要考虑：优质耕地是重要、稀缺的耕地资源，一般情况下，优质耕地应优先划入基本农田进行保护，但在实际工作中也存在部分优质耕地未划入基本农田的情况。而且，在批次用地中一些地方通过调整土地利用总体规划，将部分优质耕地由基本农田划为非基本农田。另外，现行税额标准的确定主要考虑人均耕地面积和经济发展程度，对耕地质量因素考虑不够。在目前实行耕地数量、质量、生态并重保护的大背景下，有必要在税法中体现对优质耕地的保护，在一定程度上遏制耕地“占优补劣”的现象。优质耕地可依据国土资源部开展的全国耕地质量等别调查与评定成果进行认定。以上提高适用税额的确定办法，由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会决定，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

#### （四）关于税收优惠。

根据从严保护耕地的原则，《征求意见稿》基本延续了《条例》的优惠政策，只增加了个别关系国计民生、公益性较强的减免税项目，并进一步明确了减免权限和相关管理规定。一是将《条例》中免税的“养老院”改为“社会福利机构”，“医院”改为“医疗机构”。除养老院之外的为残疾人、孤儿、弃婴等提供养护、托管服务社会福利机构具有相同的公益性和社会效益，应当与养老院享受同等税收待遇；除医院之外的妇幼保健院、疾病防治机构、急救中心、村卫生室等医疗机构更具有公益性，应与医院享受同等税收待遇。二是增加了对水利工程的减免税。2011年中央一号文件提出要“完善水利工程耕地占用税政策”。水利工程具有明显的公益性特点，应与铁路线路、公路线路等公共交通运输基础设施建设享受同等税收优惠政策。三是规定对国务院的授权条款。考虑到税法的稳定性和国家税收政策的相对灵活性，《征求意见稿》将《条例》第九条对铁路线路、公路线路等“减按每平方米2元的税额征收耕地占用

税”修改为“可以免征或者减征耕地占用税，具体办法由国务院规定”，同时增加一项“国务院可以根据国民经济和社会发展的需要规定其他免征或者减征耕地占用税情形，报全国人民代表大会常务委员会备案”。四是延续了《条例》对农村居民新建住宅减半征税的规定，并根据《条例》实施细则的规定，增加了“在规定标准内”、“自用”两个条件。五是吸收了《条例》实施细则中对农村居民搬迁给予减免税优惠的规定，并将“经批准的整体搬迁”纳入优惠范围。六是根据中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚的决定》精神，不再区分鳏寡孤独以及老、少、边、穷地区，将《条例》中对农村居民中的特定人群的减免税优惠范围，扩大到生活困难的农村居民。同时，考虑到各地农村居民生活困难标准等情况差别较大，不再统一设定批准程序，改由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会制定具体办法。

#### （五）关于纳税义务发生时间和纳税期限。

《征求意见稿》维持了《条例》中纳税期限为30天的规定。为了更明确、具体，《征求意见稿》将纳税义务发生时间由纳税人收到土地管理部门通知办理耕地占用手续之日，修改为纳税人收到土地管理部门农用地转用批复文件之日；同时，考虑到单独选址项目用地程序具有特殊性，规定单独选址项目占用耕地的纳税义务发生时间为纳税人收到土地管理部门建设用地批准书之日。此外，根据《条例》实施细则的相关规定，明确未经批准占用耕地的，纳税人应当自实际占用耕地之日起30日内申报缴纳耕地占用税。

#### （六）关于征收机关。

考虑到西藏、宁夏等省份或地区未单独设置地方税务局，为表述更准确，《征求意见稿》将《条例》“耕地占用税由地方税务机关负责征收”的表述，改为“耕地占用税由税务机关负责征收”。

#### （七）关于部门配合。

耕地占用税征管与农用地转用审批程序联系紧密，对土地、农业、林业等有关行政主管部门协助税务机关征税作出明确规定，有利于强化税收征管，堵塞税收漏洞。因此，《征求意见稿》增加了县级以上地方人民政府土地、农业、林业等有关行政主管部门协税义务的规定，并明确



土地管理部门应当在核查耕地占用税纳税或者免税证明后，办理供应建设用地手续。

#### （八）其他。

一是关于临时占地。为了促进临时占用耕地的单位、个人及时对所占耕地进行复垦，《征求意见稿》延续了《条例》对临时占地实行“先征后退”的办法，并根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》相关规定，进一步明确了恢复耕地原状的期限为“批准临时占用耕地期满之日起1年内”。同时，为加强对损毁耕地的税收调节，《征求意见稿》沿用了《条例》实施细则中关于“因污染、取土、采矿塌陷等损毁耕地”比照临时占用耕地征收耕地占用税的规定，并增加“自损毁耕地之日起3年内”为退还税款的条件。

二是关于其他农用地比照耕地征税。耕地以外的园地、林地、草地等其他农用地也是重要的农业资源，应作为保护的對象。同时，考虑到上述其他农用地在农业生产中地位和重要性与耕地有所区别，而且在地区间的分布差异较大，《征求意见稿》延续了《条例》体例，规定对其他农用地比照耕地征收耕地占用税，并授权省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会确定适用税额，适用税额可以适当低于当地占用耕地的适用税额。