

# 美国的森林采伐税及其特点

李卫东

(中国林业科学研究院林业科技信息研究所, 北京 100091)

**摘要** 税收制度影响着森林的经营活动, 税收是对林业投资影响最大的因素之一。在美国, 最基本的两种纳税人类型是个体纳税人和团体纳税人。联邦政府和 50 个州对森林资产和与森林有关的收入征收各种形式的税款, 如财产税、生产税、采伐税、所得税、产品税、销售税、遗产税、继承税、赠与税、信贷投资税、资本收益税、道路税、许可证税、存货税、汽油及燃料税等<sup>[1]</sup>。主要涉及各州森林采伐税的概况、主要条款及其特点。讨论美国各州税制之间是如何互相作用的以及分析比较各州森林采伐之间的差异。将有助于我们更好地了解美国现行税收制度对林业的影响, 也有利于我国林业税制建设的借鉴。

**关键词** 采伐税 税率 美国

在美国, 除了森林以外, 还有许多自然资源如石油、天然气和煤炭等均需要征收资源采伐(或称开发)税。为了证实征收税的合理性, 立法机构一般基于两种理由。理由之一最早可追溯到 18 世纪末的重农论者身上。重农论者认为, 任何自然资源均属于所有公民, 如果不通过缴纳资源采伐税来补偿对自然资源构成的损失, 任何人均不允许从自然资源的采伐中获益。理由之二是在利用自然资源的同时, 应对保护自然资源予以鼓励。倡导者认为森林采伐税可在两方面有利于实现保护目的: ①阻止森林资源的不合理或过度消耗; ②为改善森林经营提供潜在的经费来源。对于森林资源的可持续经营和利用来说, 以第二条理由的影响最大。

## 1 森林采伐税概况

美国历史上采伐原始森林时, 通过对大自然的馈赠品进行开发利用, 采伐者的无偿获益似乎顺理成章。但目前美国的情况发生了很大的变化, 除太平洋沿岸的西北部少数地区外, 采伐活动主要集中在次生林中进行。这些林分要达到成熟龄, 需要大笔的经营和保护费用。因此, 次生林的采伐并不意味着大自然的无偿产品, 而要支付大笔的费用投资。这些投资的来源当然由森林资源的采伐者、利用者和受益者来提供, 即通过缴纳森林采伐税的方式实施。美国州与州之间的征税方式不尽相同, 如税收缘由、如何核算和税率大小都存在差异。各州森林采伐税之间的差异主要表现在:

### 1.1 纳税人

各州森林采伐税中对纳税人的定义不尽相同。一些州规定木材采伐者为纳税人, 如亚利桑纳、伊利诺斯、路易斯安那、密西西比、俄勒冈和西弗吉尼亚州等; 另一些州规定木材加工者或运输者为纳税人, 如阿肯色、北卡罗来纳、南卡罗来纳和弗吉尼亚州等; 还有的州规定森林培育者为纳税人, 如新墨西哥州等。大部分州的纳税人为 1 个, 而亚拉巴马和新墨西哥州规定的纳税人为 2 个或 2 个以上。亚拉巴马州规定木材采伐税由采伐者交纳, 同时加工者和运输者 also 需交纳附加税。新墨西哥州规定: ①资源所有者采伐木材交纳资源税; ②资源所有者加工木材交纳加工税; ③由第三方采伐或加工木材交纳使用税。

需要说明的是, 法律上规定的纳税人并不一定是事实上的纳税人, 因为美国国内市场的木材来源于

颁布了木材采伐税和未颁布采伐税的不同的州, 木材价格又受市场行情的影响, 因此, 无论规定谁是纳税人, 税的负担最终将会转嫁到木材种植者身上。

## 1.2 申报与纳税方式

各州税法中, 在采伐税申报和纳税时间上的规定差异很大。按月申报和纳税的州有亚利桑纳、阿肯色、路易斯安那、密西西比和新墨西哥州。这些州的公民纳税意识较强, 因此申报和交款的手续十分简便。

按季度申报和纳税的州有亚拉巴马、伊利诺斯、北卡罗来纳、南卡罗来纳和弗吉尼亚州。弗吉尼亚州的税法中规定了一些可供选择的申报和纳税办法, 对小型原木加工厂的规定是可按统一的年度税进行交纳。

俄勒冈和西弗吉尼亚州的申报和纳税方式同上述各州略有不同。俄勒冈州税法规定, 森林采伐税的申报和纳税每半年向州税务局提供一次。西弗吉尼亚州规定, 采伐税的申报工作要在每年年底前进行, 申报单提交给州税务局, 而纳税工作全年均可进行。每月纳税款预计超过 1 000 美元的按月交纳, 其余的按季度交纳。

在以下的特定情况下, 北卡罗来纳和南卡罗来纳州允许暂时中止申报和纳税工作, 即立法机构没有从州普通基金向森林采伐基金拨款或者森林采伐基金中的余额超过普通基金获得的数额时(北卡罗来纳州规定的超出限额为 2 倍, 南卡罗来纳州的限额为 4 倍)。

## 1.3 税率

美国森林采伐税普遍采用的有两种税率, 一是为单位材积或单位产品规定一个税款, 按固定税款纳税; 另一种是确定一个比例, 按采伐木材价值的百分比纳税<sup>[2]</sup>。

采取固定税款纳税的州有亚拉巴马、阿肯色、密西西比、北卡罗来纳、俄勒冈、南卡罗来纳和弗吉尼亚等。不同木材和树种的税率也有区别, 多数州的税法上只确定少数几种木材产品的等级, 而亚拉巴马、密西西比和弗吉尼亚州所划分的等级比较详细。阿肯色是唯一依据木材重量而不是木材材积征税的州。

按木材价值百分比纳税的州有亚利桑纳、伊利诺斯、路易斯安那、新墨西哥和西弗吉尼亚等, 各州的税率分别为: 亚利桑纳州纳税 1.5%, 伊利诺斯州纳税 4%, 新墨西哥州(税法 1)纳税 1% 的 1/8, 西弗吉尼亚州纳税 2.5%。路易斯安那和新墨西哥州(税法 2)采用两种税率且同采伐材的最终用途联系起来, 路易斯安那州对用于生产纸浆的木材按立木材积价格的 5% 纳税, 用于其它用途的木材按 2.25% 纳税。新墨西哥州(税法 2)按资源税纳 1% 的 3/4, 按加工税纳 1% 的 3/8。

## 1.4 免税条件

许多州的森林采伐税均有这样的规定, 即森林所有者采伐的木材供自己家庭使用时可以免税, 另外, 还有两种间接免税的规定。俄勒冈州规定, 任何个人都允许每年免税采伐 113.25 m<sup>3</sup>(按干板英尺等于 4.5 m<sup>3</sup> 换算)木材。西弗吉尼亚规定, 潜在纳税人每年可获得 500 美元的税款信贷, 月平均为 41.67 美元。

有些税法还规定, 除了自己使用所采伐的木材外, 还对家庭用的圣诞树和薪材实行免税, 伊利诺斯、北卡罗来纳和南卡罗来纳等州的税法中就包括这些条款。

路易斯安那州对在原始林中采伐的木材实行免税。弗吉尼亚州对州教育部门用于林业教育或实验目的而采伐的木材实行免税<sup>[3]</sup>。

# 2 美国森林采伐税的特点

## 2.1 森林采伐税在实践中不断完善

美国最早的森林采伐税颁布于 19 世纪 20 年代。路易斯安那州于 1922 年颁布的采伐税规定把采伐材分为几个不同等级, 每个等级确定不同的税率。税率由每 4.53 m<sup>3</sup> 次生松树、紫树的 7 美分至柏木的

26美分不等;松脂每400磅(约181.44 kg)为10美分。税收款的1/5返回到木材产区,此款最多时可达年20万美元,剩余的款上交到州采伐税基金。阿肯色州于1923年颁布的采伐税规定每4.53 m<sup>3</sup>采伐材(不分材种)均为7美分。税收款的1/3返回到木材产区,2/3上交到普通教育基金。这两项税法的相同之处是:①按季度申报和纳税;②由采伐者负责纳税,但采伐者不是所有者时,采伐者可从税款中扣除相当于使用税的部分。

在1935~1958年间,森林采伐税的立法工作较为普遍,阿肯色、路易斯安那、弗吉尼亚、北卡罗来纳、新墨西哥、密西西比、亚拉巴马和俄勒冈州相继制定了采伐税法。北卡罗来纳、南卡罗来纳、亚利桑那和伊利诺斯州的森林采伐税法是1977年以后颁布的。西弗吉尼亚州于1987年实行了新的森林采伐税以取代原有的营业税和土地使用税。

在随后的几十年内,新的森林税法和管理条例不断颁布,旧的税法也在不断修改。森林采伐税方面的立法、司法和管理条例仍在不断调整之中<sup>[4]</sup>。从工业公司的角度来看,税制对森林经营的作用比其它任何经济制度都更为重要,为了减少在林业系统内不良影响,进一步强调林业投资的独特性,许多传统的税制条款在不断地修改。森林税法的修改与调整已被越来越多的林地所有者接受。许多所有者已经使他们的林业投资和经营决策适应于森林税法规定的财政条款。从投资角度看,偶然的税收变化有可能使已建立起来的林业计划完全失效。这就意味着美国林业税收制度中最重要的问题不在于税率的大小,也不在于税收的种类,而在于税制的相对稳定和完善。

## 2.2 森林采伐税款的分配与使用

过去,由于通过实施森林采伐税所得到的税款最终都以降低立木价值的形式转嫁到森林拥有者身上,另外森林拥有者从征收的税款中又几乎得不到什么好处,所以此类税法和森林保护的关系不易被人们所接受。近些年来,情况有所好转,许多新近颁布的采伐税法规定,将大部分税收重新用于林业。这种方式将税法中规定的职责和受益者均体现在林业部门和森林拥有者身上,因此在政策上是颇具吸引力的。

目前,美国有12个州制定和实施着森林采伐税法,其中新墨西哥州制定了森林采伐税和木材消费税两种税法。不同的州对于税收款的使用分配也有不同,除亚利桑那、路易斯安那、新墨西哥和西弗吉尼亚州外,其它各州都将税款的主要部分用于改善森林经营活动,以促进林业工作的进一步发展。森林税收款的再投资有力地促进了当地林业建设项目的发展。亚拉巴马州的采伐税收要在林务官员的监督下分配使用,至少有85%的税款用于森林保护工作。路易斯安那州税款75%返回到木材采伐区域,25%划入州普通基金。阿肯色州将税收款的3%作为管理费,其余部分全部纳入州林业基金,并由林业委员会管理。密西西比州将80%的采伐税收作为林业奖励基金,其余的资金置于原税收地区。北卡罗来纳州和南卡罗来纳州将全部采伐税收纳入森林基金,弗吉尼亚州至少将50%的税收用来支持林业保护和苗圃计划,其余部分仍由林业部门分配使用。

还有些州的采伐税款用来支持林业系统中的各式各样活动。亚利桑那州将税款的20%用于公共教育,其余的在州政府、县政府和州普通基金之间进行分配。新墨西哥和西弗吉尼亚州规定,除少数管理费外,其余全部归州普通基金。伊利诺斯、密西西比、南卡罗来纳、北卡罗来纳和弗吉尼亚州将部分税款作为向申请并获准的森林经营项目提供的分摊资金(cost-share payments)。亚拉巴马、俄勒冈和弗吉尼亚州将森林防火作为提供资金的又一重点领域。俄勒冈州还对森林法规的研究提供支持。弗吉尼亚州资助林业教育和苗圃工作。由此看来,森林采伐税的实施为改善森林经营水平获得了一笔额外的资金来源,鼓励并促进了森林经营活动。

## 2.3 森林采伐税的应用前景

从前景分析,美国森林采伐税的应用范围还将不断扩大,因为近年来美国用于州和私有林的联邦投资大幅度减少,投资者难以获得从前的利润水平,那些依靠木材工业作为主要收入和就业渠道的州,除了在林业发展上充当更重要的角色外,另无选择。另外,森林采伐税的实施为开展林业活动而筹措资金方面提供了具吸引力的政策选择,这些林业活动与投资者的收益和成本有密切的联系。

在美国, 通过林业税法的实施和森林税款的缴纳都会不同程度地使森林所有者的收入降低, 减少所有者可从林业生产中获得的净收益。由于实施地以及征收对象的不同, 不仅会使减少净收益的程度不同, 而且对森林经营的影响也会不同。美国林业法规和林业经济部门正在研究林业税制对各州森林经营利润的影响。税制对森林经营所产生的影响主要取决于税率, 而不是税收种类的多少。华盛顿州的税制包含了一个低税率的财产税和一个适中的采伐税。阿肯色州、路易斯安那州和加利福尼亚州均实施了财产税、采伐税和所得税 3 个税种, 但由于各州税收缘由、税款核算和税率大小的不同, 因而造成的影响也不同<sup>[5]</sup>。

在税率相同时, 采伐税对森林经营利润的影响比财产税要小。而所得税减少的经营利润比采伐税要小, 因为所得税是依净收益征税, 而采伐税是依毛收益征税。

### 3 美国森林采伐税的借鉴

#### 3.1 依法治税

在美国森林采伐税的实施特点中, 有些是值得我国借鉴的。美国的税务机构分为联邦政府(中央政府)税务系统、州政府(由 50 个州组成)税务系统和地方政府(8 万个县、镇、市和村组成)税务系统 3 部分, 是个多层次的庞大系统。在税收管理体制上实行分权制度, 联邦、州和县都可以自行立法征税, 每一级政府都有相应的税收管理权限。而我国税法立法的权限和程序上比较混乱, 影响了税法效力的发挥。许多税种是由国务院或地方政府以法规形式颁布试行的, 无明确的试行期限, 致使有的长期试行, 既不修改, 也不立法。还有的以地方政府职能部门的“意见”、“通知”和“纪要”等非规范性文件变更税法的规定, 干扰了税法的实施。因此, 我们还要加强税收法制建设, 健全税收法律、法规的立法程序, 逐步建立起税收立法、司法和执法之间相互独立和制约的机制。税收立法应以明确税务机关与纳税人的权利和义务为宗旨, 双方均须依法纳税和征税。

#### 3.2 取之于林 用之于林

美国的林业税收要受国家经济政策和税收制度的制约。不论怎样修改和调整, 政府总会给林业生产给予必要的税收优惠, 以保证林业的正常发展和保护国家的森林资源。在保证国家税收的前提下, 通过调整税收政策达到不断完善资源管理和合理利用森林资源的目的<sup>[6]</sup>。但在我国, 一些地方无视宪法赋予税法的权威, 不按税法规定的权限、程序办事屡有发生, 他们对税法的实施进行人为的干预, 甚至把依法征税同搞活经济对立起来, 片面强调放宽政策, 用变通方式改变税法规定, 使国家税法无法贯彻实施。现行某些税制的税率过于复杂化, 一些税种重复设置, 各自的职能范围有的交叉重叠, 有的划分不清。湖南资源的 80% ~ 90% 为集体林, 面积 95% 为集体林。据调查, 林农所得平均约 42% 左右, 有的更低。除国家规定的一金两费外, 各级政府还向林农收税, 名目繁多, 复杂的税率结构不权干扰了分配过程, 加重了林农和林业企业的负担, 恶化了企业经营环境, 而且造成了国家财政收入的流失。

### 参 考 文 献

- 1 关百钧, 魏宝麟主编. 世界林业发展概论. 北京: 中国林业出版社, 1994. 8.
- 2 Clifford A Hickman. Timber Severance Taxes: Current Status and Changing Role, *Forest Products Journal*, 1989, 39(10).
- 3 Clifford A Hickman. The Status of Timber Severance Tax Legislation in the United States. Report of the IUFRO Working Party S4.08-03.
- 4 William C Siegel, Clifford A Hickman. Taxes and the Southern Forest, Proceedings of the policy and program Conference on "The South's Fourth Forest: Alternatives for the Future", USDA Forest Service: 101 ~ 121.
- 5 Greene J L. State Tax Systems and Their Effects on Nonindustrial Private Forest Owners. Proceedings of the 1994

Society of American Foresters/Canadian Institute of Forestry Convention, 1995.

6 陈琳. 森林税收及其对森林经营的影响. 世界林业发展趋势, 1989. 12.

## The Forest Harvesting Taxes in US and their Characters

Li Weidong

**Abstracts** The general situation, main provisions and their characters of forest harvesting taxes in states of US are described. The mutual effect among taxes system in various states are discussed and the differences among different forest harvesting practices in various states are compared.

Mr. Li Weidong, an associate research fellow, is the deputy director of Institute of Scientific and Technological Information, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, P. R. China.

(上接 80 页)

用, 森林评价和监督受到了优先考虑。林业机构应该将充足的财力分配给评价与监督, 并且如果有必要, 还应给予额外的基金资助。由于决策者很少关注这个问题, 进行提高这方面意识的活动在许多情况下都将是非常必要的。

在发展中国家, 缺乏森林调查财力的情况更糟, 因此提高必要的能力是至关重要的。尽管在亚区和地区水平上建立的网络系统和调查中心部分地解决了这个问题, 但仍不能排除向捐赠团体寻求赞助的需要。

仅仅确定森林可持续经营的指标是不够的; 同时也要在各种规划水平上, 包括国家水平上依据不断发展的原则对这些指标进行评价。为了使这些指标与调查相联系以及在必要时使调查结合新的参数, 森林调查应评价尽可能多的指标。对世界森林资源的更佳了解和监控要求调查中所用的概念和分类必须具有国际统一性, 这一点必须立即实行。进而, 这种统一将推动具有同等重要性的可持续森林经营指标的统一。

### 2.2 林业与农业交叉的更佳管理

为了增进对森林和农业交叉的了解, 各种水平上的林业调查都应把目标放在: 使调查尽可能包括所有以丛生或行生方式生长在农业和畜牧业地区的树木。另外一个技术优先领域是: 对农林系统中林业树种的生物多样性地位和发展, 以及促进那些致力于保持或增加这种多样性的实践的研

究。

但是农用林业的未来研究重点看起来将更多地存在于社会经济领域, 并且必须特别考虑前人有关降低风险和多样化产品需求的研究。尤其是, 林业研究者和实践者应该支持农学家在生产用于燃料、服务和工业等领域的木材方面所作的努力, 这样有助于降低对现有森林的压力。

### 2.3 更多的森林团体参与到城市生活水平的提高中

在所有国家中, 最重要的领域之一就是废水的利用: 使其灌溉城市和城郊的树木和人工林应该是许多地方努力和发展的目标, 在这里林木的作用就像是一种绿色的过滤器。此外, 由于城镇当局主要负责城镇及其周边地区的管理, 城镇间的结对儿体现了一种林业行动的国际框架, 这一点在南、北半球结合中尤为明显。

### 2.4 森林和森林经营对缓和“温室效应”的更大贡献

森林经营在增加碳固定和减少空气碳排放方面的调节作用表明, 人们对森林生态系统生物量状况及其随时间的演变过程有了更深入的了解。这是一个需要发展林木研究和森林调查的领域。FAO 有关这一主题的最近出版物 (FAO, 1997b) 对此是一大贡献, 人们希望今后能够陆续出版。

尽管在大多数情况下碳固定并不是森林经营的主要目标, 但经营计划和实践仍应作相应调整

(下转 67 页)