

粮食收购发票惠农政策异化:问题剖析与治理路径

——基于粮食企业实操监管视角

史成刚

江苏建湖粮食产业发展有限公司, 中国·江苏 建湖 224700

【摘要】农产品收购发票兼具税收凭证与惠农政策工具双重属性,是国家让利于农的重要制度安排。然而,其“自开自抵”运作模式缺乏有效外部制约,致使政策红利在田间粮食收割至国有粮库入库前的流通环节被层层截留,种粮农户难以切实获益。粮食经纪人、粮商与部分收购企业形成利益共同体,以行业“惯例”对抗监管,虚开骗税风险持续积聚。本文立足粮食购销企业实操监管视角,系统梳理政策传导断裂、发票管理失序、行业集体失范、信息壁垒森严及刑事风险积聚等核心问题,深入剖析制度设计缺陷、利益格局固化、信息共享缺失与认知偏差等多重根源,并从制度堵漏、技术赋能、协同共治、宣传引导与法律震慑五个维度系统施策,提出治理路径,以期和政策优化与制度完善提供有益参考。

【关键词】农产品收购发票;惠农政策;自开自抵;政策异化;协同治理

1 问题的提出

农产品收购发票允许收购企业自行开具并用于抵扣进项税额,其政策初衷在于借助税收杠杆降低企业成本,激励企业提高粮食收购价格,从而将政策红利传导至粮食生产者,实现“藏粮于地、惠农于民”的战略目标。据此制度设计,收购发票同时承载税收征管凭证与惠农政策载体的双重功能,是国家通过税收工具实施农业扶持的关键制度安排。

然而,实践表明,“自开自抵”模式存在显著制度漏洞。由于缺乏第三方核验机制与交易真实性验证手段,粮食经纪人与粮商通过冒用种粮人身份,低价收购高价转售等手段违规套利。政策红利不仅未能有效惠及种粮农户,反而经由抵扣通道逆向输送至中间环节,形成“国家让利、中间截留、农户空转”的异化格局。这不仅损害税收公平,也侵蚀惠农政策的群众信任基础。既有研究多聚焦征管技术层面,较少从政策执行的操作逻辑揭示异化机理。本文基于粮食企业一线监管经验,系统剖析问题表现、生成根源与治理路径,以期完善相关制度提供有益参考。

2 政策异化的主要问题

2.1 政策红利传导断裂,农户利益受损

税收减免形成的政策收益,本应通过提高收购价格的市场机制传导至农户,但在实际操作中,该传导机制在起点即告断裂。粮食经纪人、个体粮商等中间环节凭借其对市场

信息的垄断和对农户销售渠道的掌控,公然截留了本应归属于农户的价格空间,种粮农户不仅未能享受到政策红利,反而面临压级压价与恶意扣杂等不公待遇。

具体而言,粮食经纪人利用种粮农户信息闭塞、销售渠道单一、储存能力不足的议价劣势,以“代卖”“代销”为名,在田间粮食收割后压低基准价格,同时人为放大杂质、水分等扣量标准,双重挤压农户收益。而粮库等终端收购方则须严格执行国家依质论价的收购政策,本身并无压价的空间与动力。其最终结果是,国家让渡的税收利益逆向输送给中间商,形成“国家让利给企业、企业配合经纪人、经纪人盘剥农户”的逆向调节效应。

2.2 发票管理流于形式,“自开自抵”沦为套利工具

“自开自抵”模式基于对纳税人诚信的假设,但缺乏有效外部制约。粮食企业在收购过程中侧重解决“卖粮难”和“打白条”等问题,对售粮人身份核实较为粗放,既无足够动力,也缺乏有效手段确保每一笔交易均对应实际种粮农户。粮食经纪人利用此漏洞,通过冒充种粮农户虚增粮食数量、伪造自产证明、实施资金回流等手段,将商贸环节的税负通过粮库抵扣通道转嫁出去,实现“无本套利”。典型操作模式为:粮食经纪人以低价从散户处收购粮食后,并不以自身名义销售并开票纳税,而是冒用或借用农户身份将粮食售予粮库,粮库依据经纪人提供的身份信息按质论价并开具收购发票用于抵扣,经纪人则从中赚取高额购销价差。在这一链条中,经纪人获取了大部分政

策红利，粮库获得了稳定的粮源与抵扣凭证，各方各取所需，形成了一个精密运转的灰色套利闭环。

2.3 行业抱团对抗监管，集体失范加剧

近年来，随着税务核查力度加大，个别违规行为已逐渐演变为区域性的行业集体失范现象。粮食经纪人与部分收粮企业通过长期业务往来形成了稳固的利益共同体，在面临外部监管压力时，转而采取协同行动共同应对：其一，利用舆论造势，将正常的税务核查曲解为“阻碍粮食收购”“损害农民利益”的行政干预，向监管部门施加社会压力；其二，捆绑农户利益，散布“核查导致粮库停收”等不实言论，诱导不明真相的农户拒绝配合调查取证；其三，通过多种渠道进行利益游说，将违规开具发票的行为包装为“行业惯例”与“通行做法”，试图消解监管行为的正当性。这种抱团对抗的格局使得个案违规获得了虚假的“集体正当性”外衣，监管核查工作面临较大的社会维稳压力与舆情风险，而“法不责众”的侥幸心理则进一步助长了违规行为的滋生蔓延。

2.4 部门信息壁垒森严，跨域协同失效

农产品收购发票的真实性核查，需要税务、农业、自然资源、粮食行政、村集体组织等多部门数据交叉验证。然而，当前涉农数据资源高度分割，土地确权数据归口自然资源部门，种植补贴与耕地地力保护数据归口农业农村部门，粮食收购数据归粮食部门，而农户基础身份信息则分散于公安户籍系统和村级自治组织。税务部门在开展发票核查时，长期依赖企业单方提供的过磅单、入库单、付款记录等内部“孤证”资料，缺乏获取第三方权威数据的制度化渠道与法律授权。面对动辄成百上千的售粮散户群体，逐户上门核查几乎成为不可能完成的任务。粮食经纪人和粮商正是利用了部门间的信息鸿沟，编造虚假交易资料、伪造村委证明，使得税务稽查的取证成本极高、执法效率偏低，严重制约了监管效能。

3 问题生成的深层根源

3.1 制度根源：“前端放任、后端追补”的先天缺陷

农产品收购发票政策在设计之初，便存在“重效率、轻监管”的结构性缺陷。收购环节缺乏与农户直接交易的强制留痕和交叉验证机制，粮食经纪人收购行为游离于监管体系之外，既无备案要求，也无信息报送义务，形成监管盲区。税收优惠直接赋予收购方，却缺少“红利必须传

导农户”的法律约束和效果追踪机制。这种“只管给予好处、不问实际效果”的设计，使政策在起点即存在异化空间，违规链条形成后追查取证困难。

3.2 利益根源：流通环节利益共同体固化

粮食经纪人、民营粮商与部分收购企业通过长期业务往来，形成稳定的灰色利益网络：粮食经纪人赚取购销价差，粮库获取抵扣利益，民营粮商多重获益。这一格局产生强大的行为惯性，严格核查将压缩各方收益，促使相关主体从“单干违规”转向“集体合谋对抗”，构成阻碍政策纠偏的既得利益壁垒。

3.3 信息根源：涉农数据孤岛导致核查能力不对等

税务部门在开展发票真实性核查时，既无权限实时调取土地确权、种植补贴等关键行政数据进行比对，又面临散户交易数量庞大、地点分散的物理核查难度。加之各部门数据标准不一、信息系统接口不通、常态化共享机制严重缺失，使得税务稽查长期处于“信息盲区”之中。而粮食经纪人和粮商则充分利用了这一信息不对称优势，通过编造虚假交易资料、伪造身份证明等手段蒙混过关，极大地增加了执法的取证成本与认定难度。

3.4 认知根源：农户政策认知缺位与基层治理薄弱

广大种粮农户对“自产农产品免税销售”与“商贸流通环节依法纳税”之间的税收规则差异缺乏基本认知，亦不了解自身身份信息被冒用、借用后可能产生的法律后果与税务风险。在粮食经纪人和部分基层干部的误导性宣传下，种粮农户出于“怕得罪收购方”“担心明年卖粮难”的求稳心理，往往拒绝配合税务部门的核查取证工作，使得监管核查失去了最基础的群众支撑。这折射出惠农政策在基层的宣传解读、权益保障等配套服务方面尚存在较大短板。

4 治理的对策路径

4.1 完善制度设计，堵塞操作漏洞

破解政策异化困局，首要之举在于从制度源头扎紧篱笆。应稳步改革“自开自抵”的单方操作模式，引入多方参与的第三方核验或交易确认机制。大力推广应用“支付即开票”的智慧税务模式，实现交易完成后由系统自动触发生成发票，最大限度压缩人为操控空间。在开票规范方面，应细化要求，实行逐笔逐次开具，注明售粮人详细身份信息、种植地点、联系方式并经本人签字确认；大额交

易须通过银行转账或第三方支付渠道结算并注明款项用途。严格企业自开票资格管理,由“按需申请”转为“依资格申请”,根据企业经营规模、纳税信用等级和内控管理水平实行动态授信额度管理。

4.2 强化技术赋能,构建数字化监管体系

依托现代信息技术,搭建全国统一的农产品收购数字化监管平台。整合税务、农业农村、自然资源、公安等部门数据资源,运用大数据分析技术构建涵盖“产能评估—收购监控—发票开具—资金流向”的全链条风险识别能力。核定企业开票上限,推动全流程线上交易,实现闭环管理。依托金税工程系统,有效引入种粮人身份信息库、粮食收购“一卡通”实名支付体系和银行结算数据端,推进“支付即开票”的自动化管控,对接粮食行政管理系统,对售粮对象、发票信息、交易数量、资金流向进行跨系统动态监控。全面运用“区域种植面积—正常亩产区间—申报开票金额”关联分析模型开展常态化风险核查,结合实地测量、库存盘点等手段,交叉验证企业产能与销售数据的匹配度。

4.3 深化跨部门协同,打破信息壁垒

推动建立由地方政府主导、多部门参与的涉农信息常态化共享机制。对接人口信息系统核查售粮人身份;共享土地确权、种植补贴数据核实自产能力;共享企业登记信息防范空壳企业虚开。积极推动国家层面出台《粮食经纪人管理办法》,明确行业监管牵头部门,建立粮食经纪人强制备案登记和信用承诺制度;引导符合条件的粮食经纪人依法注册为个体工商户或个人独资企业,纳入规范化税收管理。

4.4 加强政策宣传与农户权益保障

行业主管部门、行业协会应深入田间地头,开展“滴灌式”“案例式”政策辅导,通过剖析典型违法案例,向农户和粮食经纪人清晰阐明虚开发票的法律红线与严重后果。督促粮食经纪人、收粮企业健全粮食收购台账制度,逐笔记录交易双方信息、数量、价格,确保每一笔业务全流程可追溯。开发农户端应用程序,让种粮农户实时查询个人种植信息和可销售额度,知晓自身权益。同时,设立便捷举报渠道,鼓励举报冒用身份行为,并切实保护举报人合法权益。

4.5 加大执法力度,形成法律震慑

税务部门应统筹开展农产品收购行业专项整治与常态化稽查工作,对高风险企业实施穿透式核查,从个案查办延伸

到行业“类案治理”,重大案件公开曝光,发挥警示作用。制定粮食行业涉税风险防控指引与岗位权责清单,建立内部追溯与考核问责机制,对监管缺位、失职渎职行为严肃追责。出台行业专项操作指引,明确粮食经纪人代卖、跨区域调运等特殊业务场景下的开票标准和操作规范;对历史遗留问题区分主观恶意与客观不规范,实现精准执法。

4.6 夯实具体操作规范,确保制度落地

粮食购销企业须在实操层面严格区分不同售粮主体的开票条件与流程:对普通农户,应要求其提供身份证、银行卡、土地承包经营权证、村委会出具的自产农产品证明及无法人身份证明;对承包大户,须补充提供土地流转合同及租金支付凭证、农资购买使用记录;对家庭农场和农民专业合作社,应要求其提供自产农产品销售专用发票及营业执照等证照;对粮食经纪人和个体粮商,则应严格要求其以自身名义依法开具发票并申报纳税。严格执行“单户售粮数量与土地承包面积、种植品种、正常亩产相匹配”的核验标准,对跨区域交售行为实行更严格的交易背景审查,确保各项制度规定能够真正执行到位、落地见效。

总之,农产品收购发票惠农政策的异化,本质上是制度设计未能有效回应复杂市场环境中各主体行为逻辑变化的产物。当税收优惠缺乏有效的传导监督,“自开自抵”的便利性缺乏实质核验,制度善意便在利益驱动下消解。破解此困局,须从制度堵漏、技术赋能、协同共治、宣传引导、法律震慑等多维发力,构建“事前有预防、事中有监控、事后有追溯”的全链条治理体系。唯有通过系统性的制度重构与治理升级,引导粮食企业规范合规行为,方能从根本上遏制违规套利,让税收惠农政策真正惠及广大种粮农户,筑牢粮食安全与乡村振兴的制度根基。

参考文献:

- [1]国家税务总局.农产品增值税进项税额核定扣除试点实施办法[Z].2012.
- [2]国务院.粮食流通管理条例(修订)[Z].2021.
- [3]国家粮食和物资储备局.关于切实加强粮食收购监管的通知[Z].2023.

作者简介:

史成刚(1967.3—),男,汉族,大学本科,江苏建湖,高级会计师,会计学专业,从事财务管理工作。