



规范税费关系推进地方公共财政制度创新

<http://www.firstlight.cn> 2004-05-16

一、当前我国地方政府收费现状

近些年来,由于各级政府机关、部门、权力环节和依托于政府权力的一些单位五花八门的各种收费,使企业和老百姓(特别是农民)不堪重负。基层生活中流传的“一税轻、二税(费)重、三费四费背不动”的民谣就明白无误地反映了这种严峻的现实。地方政府收费的膨胀和混乱,背离了公共财政的目标,妨碍了地方公共财政制度框架的建立。主要问题如下:

(一)收费和基金占政府收入的比重过高

在当今世界,绝大多数国家以税收为政府财政收入的主要来源。但是,从我国近年来实际情况看,税收收入在政府收入中所占的比重过低,而收费、基金、国债收入所占的比重过高。据不完全统计,1996年全国基金、收费收入总额达4000多亿元,相当于同期预算内财政收入的60%以上。从省以下地方政府来看,非税收入比重过大的问题更为突出。在许多地方,政府收费、基金等预算外收入已经大大超过了地方税收收入,甚至超过了地方预算内财政收入。

(二)收费部门和收费项目过多

据不完全统计,到1997年初,国家批准的行政事业收费项目有370项,其中涉及企业的有217项,涉及59个部门和单位。地方收费项目各地情况不一,少则几十项,多则几百项,且名目不一、级次不一。各地区、各部门的诸多收费项目,必然要使它们投入大量的人力、物力、财力,而有限的资金的分割、分散使用又限制了其效益的充分发挥,地区部门之间也难免“苦乐不均”,相互攀比。

(三)收费管理比较混乱

乱收费、乱罚款、自收自支、管理不严的现象普遍存在。例如:超过规定标准收费,超过规定的范围收费,同一部门重复收费,不同部门多头收费,巧立名目收费,搭车收费,甚至强行摊派。在对湖南省临湘市调查的四个行业中,有14个部门的28种收费项目没有按照文件规定的标准收取,随意地提高收费标准;有10个部门超过规定范围收取19个项目的收费,其中包括省政府早已明文废止的项目;有12个部门巧立名目,擅自设立16个收费项目。在一些收费部门,收费管理工作混乱,雇用品行不端的社会闲散人员收费,违反财经制度,擅自截留并滥用收费资金。

二、我国政府收费现状的影响和成因分析

从职能上看,地方政府履行资源配置职能主要就是提供地方公共商品,地方政府往往成为收费的主要主体。合理的政府收费作为政府收入的一部分,有其特殊的功能和作用,在一些公共服务与建设领域存在是必要的。特别是在我国的经济转型时期,由于新的制度建设尚不完善,它的存在是正常的。现行地方政府收费首先是弥补了地方预算内收入的不足,这从地方、尤其是乡镇的公共收入结构中收费所占比重之大可以得出证明。其次,收费保证了地方财政的生产性建设。再次,地方政府靠收费完善了地方社会服务功能,并且通过兴办乡镇企业、扩大就业编制缓解了地方的就业压力。最后,地方政府的收费促进了地方资源的有效开发与环境的有效保护。

虽然收费存在其一定的合理性、有几大“好处”,养活了很多,很讨地方政府的欢心。但现行地方政府收费最主要的特征和最大的问题就是——非规范性,即“乱”。这主要表现在:(1)乱收费违背了公共财政活动的公共决策和公共选择原则;(2)收费的公共服务性不彻底,违背了公共服务的要求;(3)违背了财政活动的计划性、统一性和完整性的准则;(4)地方政府的收费行为以及对支出的管理逐渐游离于财政管理体制,甚至很多收费行为和支出是违法乱纪的。

上述问题的存在,主要根源在经济体制和财政体制方面,归结为以下几点:1.分权式改革激活了原来受压抑的部门、地方局部利益和事权财权化意识。2.“给政策不给钱”——中央政府对地方的特殊“制度”供给,是乱收费屡禁不止的公共分配政策上的根源。3.政府职能转换滞后、越位与缺位并存,是导致乱收费屡禁不止的制度性根源。4.地方税收体系不健全,长期以来没有形成稳定的财政收入增长机制,是造成收费过多过滥的根本原因。

三、规范税费关系、建立地方公共财政的设想和措施

(一)根据纯公共商品的生产费用中税收补偿的原则,取消现有政府收费中用以提供纯公共商品的收费,代之以税收。

首先,对于与税收具有一一对应关系的收费,可以将其并入对应的税种中,具体内容包括:(1)将用于乡镇政府和农村村民自治组织行政开支的“乡统筹”和“村提留”并入农(牧)业税统一征收,相应提高农(牧)业税的征收标准;(2)将用于基础教育的教育费附加、教育事业费附加、地方教育附加、地方教育基金和农村教育事业附加先并入教育费附加,而后再并入所附的各种商品税;(3)取消由政府劳动、人事、民政等部门分别征收的养老保险金、失业保险基金、医疗保险金等各项社会统筹基金,相应开征社会保障

税。其次，对于税收没有一一对应关系的收费，可按照来源与运用大体平衡的原则，在详细测算的基础上，一方面，采取提高税率的办法，将其分摊到现有的主体税种中；另一方面，以由此增加的税收为来源，将原来由这些收费解决的人员经费、设备经费和办公经费统一纳入预算管理，并保证满足各职能部门执行职能的需要。

(二)根据准公共商品的生产费用一部分由税收补偿，一部分由收费补偿的准则，对现行用于补偿准公共商品生产费用的收费依据收益性进行分类排队，将受益范围不确定和受益程度不明显的准公共商品的收费，改为税收。具体内容包括：(1)将现行交通部门征收的养路费、运输管理费、车辆购置附加费、客货运附加费加以合并，开征具有商品税性质并体现个别收益关系的燃油税，在成品油价外征收；(2)将城镇建设费、市政设施配套费、城市公用事业附加、城市绿化费、城市排水设备有偿使用费的河道养护费、河道工程修建维护费的非客运附加费、旅游发展基金列入作为商品税附加并具有局部受益关系的城市维护建设税；(3)将矿产资源补偿费、水资源费、城市水资源费的渔业资源增殖保护费、林业保护管理费、林地补偿费、无线电管理费等并入资源税。

(三)对用于受益范围确定、受益程度明显的公共产品的收费，仍然保留，但要规范收费体系和收费标准。同时，必须严格收费立项审批管理、收费标准管理、收费票据管理和加强监督检查，同时将各种收费纳入财政管理，即把收入纳入财政预算、支出由财政按计划核拨，实现收支两条线。从收费体系来看，政府的合理收费主要应归入以下四个：(1)特许金。即由于享有政府准予的权利而付的费用，主要是各种注册费，也包括排污费。这种收费具有规制效应，有利于维持社会经济秩序。(2)规费。由于利用政府提供的劳务所付的费用，包括司法规费和行政规费，如诉讼费、证照费等。(3)使用费。由于利用国有资产和政府提供公共设施所付的费用。包括国有土地使用权有偿出让和转让收取的出让金，对一些稀缺国有资源收取的使用费以及过路费和过桥费、城市占道费、机场建设费等。(4)工程受益费。即在特定地区为满足新建公共设施的资金需要而由该地区居民所支付的费用。从收费标准来看，一般的说，除特许金之外，政府的各种收费都应以弥补成本为准则，严禁超过弥补成本的限度，提高收费标准。

(四)将现有收费中一些不具有公共商品生产费用性质的收费改为市场定价并将其推向市场，由市场调节。这些收费的具体内容包括勘察设计收费、咨询服务收费、鉴定费等等。在把这些收费转为市场定价的同时，随着政府职能的转变和政府机构的改革，把从事这些活动的机构从政府机关和事业单位中剥离出来，成为独立的经济实体。今后，政府各部门不应再继续从事有偿性和中介性的服务活动。

(五)坚决取缔那些不符合国家收费审批管理规定，由地方、部门越权设立的收费和基金项目，坚决停止那些国家已经明令停止征收的收费和基金项目。

我国的税费改革不仅是政府收入体制的改革，而且是一项综合性的改革，需要一系列的配套条件，才能保证改革的成功。主要包括：(1)转变政府职能，加快政府机构改革步伐，理顺政府机构、公共事业机构和国有公共服务企业的关系，从根本上铲掉乱收费、乱集资、乱摊派之源，使“费改税”建立在可靠的基础之上。(2)完善分税制，协调中央与地方财政关系，逐步扩大地方政府对地方税收的征税权限，与收费、基金改革相配合，研究改进地方税收体系，适当扩大地方政府的征税权限，使地方有正常渠道提高自有收入。(3)加紧建立规范的中央对地方的财政转移支付制度，提高中央财政在各级政府和各地区之间的制衡能力。

同时，“费改税”的政府收费制度改革，必须与规范地方公共支出相结合。公共收入和公共支出体系是建立公共财政制度的两个主要部分，缺一不可。按公共财政要求实施的“费改税”，虽然从收入分配形式上规范了公共收入的来源，但是并没有解决目前政府公共支出上存在的问题，如财政支出需求压力，规模不断膨胀，财政支出结构不合理，收支矛盾日益加剧；财政支出管理手段落后，财政资金使用效益不高。在这种情况下，如果不按建立地方公共支出体系的要求，同时实行政府职能的转化，优化支出结构，规范公共支出，就会使“费改税”达不到预期的目的。首先，要明确地方公共支出的范围和内容。依照公共财政的基本原则，财政的主要职能是弥补市场失灵，凡是市场能解决的，财政就要退出；市场不能解决或者不能解决好的，财政就应介入。其次，要缩减靠收费支撑的机构和人员。第三，要强化公共支出管理。在公共支出预算的编制中，要逐步推行零基预算法；在公共支出的执行过程中，对转化为实物的财政支出要实现公共采购制度。公共采购也称政府采购，是西方发达国家公共支出管理中普遍采用的一种制度，是各级政府为开展日常政务活动的需要，或为提供公共服务，以公开招标为主要方式，为财政开支单位统一购买商品的行为。实行公共采购可降低采购成本，节约财政资金，规范公共支出行为。

[存档文本](#)