

规范收费管理的若干思考^{*}

徐 清 安

(武汉大学商学院,湖北 武汉 430072)

作者简介 徐清安(1944-),男,湖北公安人,武汉大学商学院工商管理系教授,从事财政与税收研究。

刘 勇(1954-),男,武汉市人,武汉市国家税务局局长。

郑金国(1973-),男,湖北新洲县人,武汉大学商学院工商管理系硕士研究生。

内容提要 近几年,我国行政事业单位不规范收费之严重,令人瞠目结舌,使老百姓不堪负担,民怨沸腾,已危及社会各个方面。不规范收费的泛滥,有其深刻的社会根源和体制根源。税费改革,规范收费,是全国人民的心声,是当前财税改革的重点。改革的取向是经过全面清理,坚决取消乱收费项目,一些必要的有“准税”性质的费应改为税,少数必须保留的费经过立法公布于众,使之规范化、法制化、民主化。

关键词 财税改革重点 规范收费管理 费改税

中图分类号 F 810.43 **文献标识码** A **文章编号** 1000-5374(1999)05-0077-06

目前,我国各级地方政府和行政事业单位,靠一种收入维持其部分职能,这就是政府凭借行政权力向所属地区的单位和个人以各种方式和各种名目的收费。近几年来,各种收费急剧膨胀,已经达到了“三乱”的程度,成了老百姓谈论的热门话题,引起了朱镕基总理的高度重视。中央指出,今年我国财税改革的重点是规范收费管理。本文部分作者在1998年曾参与财政部科研所下达的《规范我国非税收入的财税对策》课题的调查研究,从中深深体会到中央的部署是完全正确的,税费改革,规范收费管理势在必行。

税收是政府收入的基本来源,各国政府概不例外。而近几年来,我国政府收入中,形成了一个既有规范的税收,也有非规范的各项行政性收费的分配格局,出现了税费并存、税费不分现象。虽然征税和收费都是政府参与社会产品分配的形式,但是从

财政学角度上讲,税和费是有严格区别的。

第一,从征收主体来看,税是国家设立的专门机构——财政税务部门征收,而费是各级地方政府或者它所属的事业单位征收(有个别地方的财政税务部门也收费,那是为地方政府代收)。

第二,从用途来看,税收收入一律缴入国库,形成国家的财政收入。税收连同其他财政收入统一用于国家预算支出,以实现国家各项职能的需要。而费除中央下达的基金任务和几项费外,均属地方政府和部门的预算外收入,有的还属预算外之外的收入,即“小金库”收入。这些收入用于地方政府预算外的开支和收费单位的相应补偿。

第三,从分配特征来看,税收具有明显的强制性、无偿性、固定性特征,而且这三大特征必须同时具备,否则不成为税收。而费虽然也具有强制性,但合理的收费一般与受益对象统一,具有有偿性。

第四,从审批程序和管理权限来看,税收的征收依据是税法,税法与其他法律一样,必须经过严格的

* 此文为财政部1998年下达的协作课题《非税收入现状及财税对策》的结题报告中的一部分。

立法程序方可实施。而费的立项则不需经过立法程序。我国税收立法权在中央,而我国目前大多数费都由地方政府立项。

第五,从权威性、规范性来看,税收历史悠久,与国家相联系,有“皇粮国税”之称。税的征收标准是税法预先规定的,具有法律效力,任何单位和个人不得改变。而费的征收额度,一般是由当地政府确定的,有较大的随意性和灵活性。

税费的上述特征,决定了税应该成为我国政府财政收入的基本形式,而各种收费在政府收入体系中只能居于补充的地位。目前,我国地方政府的各种基金和收费急剧增长,呈现出费大于税,“费挤税”之势。从全国收费的情况来看,主要存在如下问题:

一是收费单位多。非税收入的收费主体是政府,由政府立项,由政府审批,但收费的行为人不一定是政府,而是其所属的各个职能部门和事业单位,涉及的部门达100多个。最多的是交通、公安、检察、法院、工商、电信、电力、城管以及文化教育卫生部门。

二是收费种类多。从收费的类型上看,可归为三大类。(1)行政性收费:包括证照费、手续登记费、惩罚性收费、行政管理费等。(2)事业性收费:包括养路费、电话初装费、学校集资费、报名费、卫生防疫费等。(3)各种基金:除中央设立的基金外,各级政府都设有基金,多达600多种。此外,还有一些说不清道不明的乱收费。湖北利川市是一个小小的山区县级市,从上到下行政事业收费竟达2200多项!据说这只是他们统计登记中的一部分。截至1997年,全国行政事业性收费有6400多项,其中属全国性和中央部门的行政事业性收费300多项,其余为地方收费项目。据原国家体改委调查,全国仅地方各级政府及所属部门越权设立的基金和收费项目达3474个,1998年各地电价乱收费的项目就有560项!

农村的乱收费更是严重,不少地方流行“头税轻(农业税),二税重(三提五统),三税、四税无底洞(随意摊派)”的顺口溜;许多乡村政权根本不执行对农民的收费不超过人均纯收入5%的标准,有的地方高估农民收入,有的地方按耕地面积收费,一亩地收到400元左右。

三是收费金额大。1979年——1993年,行政事业单位的收费总额从68.66亿元增至1317.86亿元,增长了19.2倍,年均增长率达22.4%。1994年各种收费和基金总额达3843亿元,其中基金收入就达2034亿元;1996年预算外资金达4719亿元,其中基金和行政收费达3000多亿元;1997年行政收

费和基金收入达4200多亿元,占预算收入的45%。发达国家政府收费占财政收入的比例一般都只在10%以内,如同期美国为7%,德国为8.2%。

四是管理混乱。管理上的混乱表现在三个方面:一是立项审批混乱。国家明文规定,行政事业性收费实行中央和省、自治区、直辖市两级审批,实际情况是许多部门和省以下政府都越权立项,下文收费。二是收费标准混乱。政府批准后,执收部门在征收标准上有很大的随意性。如某市工商局年检费规定50元,而很多工商所就收100元,甚至200元、300元不等。三是使用混乱。费的使用原则是专款专用,但在执行中有相当一部分收费挪作他用,坐收坐支,使部分社会资金游离于预算外。有的把行政性收费变成了脱离预算监督脱离审计监督的“第二财政”。

二

非税收入的急剧膨胀造成的危害是多方面的,不仅在经济上,而且在政治思想上都产生了严重影响。

(一)侵蚀了税源,削弱了财政

无论是财政收入,还是预算外的非税收入,都是社会总产品的一部分——公共产品。近几年由于地方政府的非税收入呈急剧上升趋势,对税源构成严重侵蚀,致使国家财政收入占国民收入的比重不断下降,财政收入增长低于国民生产总值的增长。从税费分别占国内生产总值(GDP)的比重来看,我国税收占GDP的比重由1985年的22.8%降到1996年的10.1%。“利改税”头几年,我国税收占财政收入的比例曾经达到90%,而现在只占到60%左右。我国行政收费和基金收入的增长速度大大超过了财政收入的增长速度,如我国中央财政收入1995年比1994年增长11.2%,1996年比1995年增长10.3%,1997年比1996年增长13.3%,而预算外收入平均每年以23%以上的速度增长。1979年预算外收入仅占财政收入的6.2%,1995年达到了61.6%,1995年以后每年以大于财政收入十几个百分点的增长速度上升,1997年各种预算外收费就超过了预算内收入。

我们可以得出这样一个结论,预算外资金的急剧上升,就是行政性收费猛增的结果。行政性收费超常规增长靠什么?决不是靠国民收入的增加,而是以侵蚀税基削弱财政为代价的。如果说以上是宏观分析的结果,那么武汉市工商局调查的五家个体私营企业税费负担情况就从微观上说明了这个问题。这

五家企业有三家税费之比是 1:1.4 以上,有两家分别是 1:3 和 1:5.5。湖北省利川市个体经营户所交的税款平均只占到所交费款的 1/6,企业单位所交税款也只占所交费款的 1/3。据我们调查得知,一些中小型企业普遍费大于税,个体经营户尤为严重。费挤税的直接后果是预算外资金迅猛增长,导致税源萎缩,财政收入增长缓慢,中央财政宏观调控能力减弱。

(二)增加了纳税人的负担,损害了政府形象

企业和广大公民向国家承担纳税义务之后,他们就有权享有各级政府提供的公共服务,有权使用公共设施。现在的情况是企业和个人承担纳税义务之后,还要承担多如牛毛的行政性收费,这就大大加重了纳税人的负担。现在我国宏观税负不超过 30%,但是随着地方政府各项收费和基金不断出台,纳税人的负担又在原有基础上增加了一倍乃至数倍,企业规模愈小,愈到基层,负担愈重。致使有些企业和个体经营者不堪重负而破产或被迫停业。湖北某县级市就有 600 多个个体经营户因不堪重负注销了营业执照。有的虽然未关门,也是在重负之下艰难维持。

国有企业的情况又怎么样呢?根据原国家体改委对合肥市 8 家国有企业的调查,税外收费有 350 多项,其中未经物价部门核准的收费达 136 项,收费总额达 898.6 万元,占上交利税的 39.3%,企业人均负担各种收费 1083.6 元,相当于他们年均工资的 1/5。据国家经贸委对七省市的调查推算,目前企业的各种不合理负担大体上占实现利润的 20%。

数不清的各项行政事业收费激起了企业、老百姓的强烈不满,正如朱镕基总理说的“不堪负担、民怨沸腾”。像陕西子洲县上万农民状告乡政府的事在全国并非独此一例,使基层政府的形象受到严重损害。

(三)滋长了腐败,浪费了资源

行政性收费过多、过滥必然造成公共分配秩序的混乱和透明度的降低,各种灰色收入增加。一些部门和单位违反有关规定,收费资金该上交预算的不上交,逃避财政监督,坐支挪用,建楼堂馆所、买小汽车、配移动电话、装修豪华办公室、请客送礼、超前高消费,为滋生腐败提供了社会温床。

行政性收费的猛增,增加了地方机动财力。但因宏观调控不力和管理上的漏洞助长了地方政府追求产值速度,追求地方利益,强调本地区经济自成体系,形成“诸侯经济”,其结果是重复建设、盲目建设,

造成资源浪费、成本增加、社会效益低下,削弱了中央政府调控能力,影响了全国统一市场的形成。

三

政府的各项非税收入从产生到逐年增加以至达到“不堪负担、民怨沸腾”的程度,是有一个发展过程的。这里面有历史原因、体制原因、社会原因,也有制度原因和思想原因。从根本上说,是供需矛盾的扩大和体制弊端所致。

(一)政府机构的膨胀。在计划经济体制下,一切由政府包揽,政府机构越设越细、越设越多,从而造成吃“皇粮”的队伍日渐庞大。统计资料表明,早在 1996 年底,我国财政供养人员就已达 3673 万人,比 1978 年增长了 82%,财政供养人口与总人口的比例由 2.1% 上升到 3%。这个比例是美国的 3 倍,比日本大 8 倍。政府机构和人员的增长,造成行政管理费和事业费猛增,财政不堪重负。1990 年——1994 年,全国行政管理费支出年均增长 23%,高于同期财政支出增长速度近 10 个百分点,事业费支出平均增长 19.9%。行政管理费和事业费 1996 年比 1993 年增长了 83.4%,高出同期财政收入增长 69.4% 的 14 个百分点。我国财政负担的 3600 多万人的工资、奖金、医疗、办公费以人均 10000 元计,就是 3600 多亿元,要占财政总收入的一半,这种状况在地方财政特别是市县乡级财政尤为突出。

这么庞大的吃“皇粮”的队伍,仅靠有限的预算内收入,是远远不能满足需求的,只有在预算外寻找“生财之道”。还有些事业单位为了养人而收费,如公路部门很多收费站就是为了养人而设立的。多设收费站就是要多养人,多养人就要多收费,如此恶性循环,致使有些地段收费站林立,司机乘客苦不堪言。

(二)社会需求的扩大。随着经济的快速发展,社会的进步,人口的增长,人们物质文化生活的提高,不仅人们对商品的需求增加了,而且全社会对公益事业和公共设施的需求也扩大了,包括市政、交通、电力、电信、文教卫生等都需要“增容”。而这些设施和部门没有形成市场配置机制,不得不由政府承担,于是就形成了社会公共需求的增长大大超过财政收入增长的局面。就拿农村大量民工和闲杂人员涌进城市来讲,就增加了政府对治安的投入,也大大提高了城市管理成本,增加了对城市公共设施的需求,这是社会需求扩大的一个重要因素。如果说政府机构的膨胀造成财政内部需求的扩大,那么社会需求的扩大就是“外需”的扩大。无论是“内需”的扩大还是

“外需”的扩大,其负担都落在财政头上,给财政以“内外夹攻”的压力。

(三)分配格局的改变。我国从1979年开始在城市实行经济体制改革试点。1983年开始在全国实行“利改税”。“利改税”是改革国家财政与国有企业之间的分配关系,除改变分配形式外,核心是放权让利。这当然是必要的,也是改革计划经济体制下形成的“统收统支”的财税体制的必由之路。但是在新旧体制的转换过程中,由于其他体制改革的不配套,使“利改税”很难深入下去,结果使财政付出了昂贵的代价,造成财力分散、财政困难。财政体制改革是改革中央政府与地方政府之间的财权、财力分配关系。无论是1980年实行的“划分收支、分级包干”也好,还是1985年实行的“划分税种、核定收支、分级包干”也好,其显著特点是“包干”、“放权”。“包干”就是收支包干,“多收多支、少收少支、自求平衡”。“放权”就是放收费的权。可以这样说,80年代的经济体制改革是以财税体制改革为中心,财税体制的改革又是以下放财权、分散财力为主要内容的。利改税是国家财力向企业、个人倾斜的过程,而80年代的财政体制改革是全国财政收入向地方政府倾斜的过程。当时的情况是企业留利和个人收入节节上升,财政收入占国民收入的比重却逐年下降,财政承担的经济建设支出和公共支出并未减少。也就是说财政“统收”的局面打破了,而“统支”的局面未打破。这就难免给我国财政造成了巨大的困难,尤其是中央财政的困难,以至连年赤字,且数额巨大。

为了缓解财政困难,中央采取了“堤内损失堤外补”的办法,即把预算外资金转为预算内,开征“两金”(能源交通重点建设基金和预算调节基金)就是一例。以后又陆续设立了一些预算外的基金、附加和其他收费项目。中央财政困难用收费的办法解决,地方财政困难怎么办?既然中央与地方已经“分灶吃饭”了,各自的困难由各自想办法。地方政府解决这个矛盾的办法必然就是预算外收费,收费的手段就“因地制宜,各显神通”了,于是就形成了今天这个局面。当然,现在这个局面不是一年两年就形成的,开始各地出台收费项目都还比较谨慎,收费也比较规范,管理也比较严格。后来有些地方出格,其他地方就攀比,这样就逐渐蔓延,收费项目、收费数额逐年增加。

(四)监督机制的软弱。应该说,党中央、国务院对治理乱收费问题一直是重视的。90年代以来,国家采取了一系列的措施。国务院为此成立了纠正行

业不正之风办公室,把收费审批权限逐步上收,每两年要发布取消乱收费项目的文件。这些措施起到了一定的遏制作用,但是没有从根本上解决问题,甚至形成了“治理——膨胀——再治理——再膨胀”的失控状态,其原因就是没有形成一个强有力的监督机制。目前国家尚无健全的法律和严格的制度来约束政府的乱收费行为,交费者也没有一个可利用的法律武器来依法抵制乱收费。由于收费没有法律依据,支出逃避预算监督,于是一些地方政府就无所顾忌,乱收费、乱摊派、乱罚款之风就屡禁不止,愈演愈烈。如果我国有健全的法律法规和严格的管理制度来约束,并严格实行“违法违规者必究”的话,恐怕是不会发展到这个地步的。

四

要规范收费,彻底根治“三乱”,需要综合治理。包括精简政府机构,裁减机关工作人员,完善市场机制,扩大市场对日益增长的社会需求的供应能力,建立健全收费和使用监管机制,强化预算约束。同时对广大干部还要加强“三讲”教育,以提高干部廉洁自律的思想素质。只有这样,才能达到标本兼治的目的。但是,就财税体制上讲,应该积极推行税费改革:

(一)税费归位,有步骤地实行“费改税”

要使政府收费行为规范化,关键是“费改税”,这是税费改革的重点。“费改税”从财政体制改革的进程上看是有连续性的。80年代我们进行了“利改税”,将大量的国有企业利润上交形式改为征收所得税,这在理论上是一个突破,在实践上也是成功的。虽然这次改革有些过头,对以所有权为基础的利润分配形式进行了否定,造成新的税利不分,但在后来实行税利分流和1994年的税制改革中得到了纠正和完善。但是近20年来逐步形成的政府各种收费体制一直没有进行改革,只是受到了价格体制、企业财务管理体制、行政财务管理体制的改革和历次清理整顿预算外资金的影响。因此,实行“费改税”,是财税体制改革的深化,是市场经济的需要。实行费改税,首先是要对现有各种收费进行清理,将税费归位,分清合理收费和乱收费,对合理收费项目,特别是一些带有准税性质的收费和基金性质的收费应改为税。

费改税是一项很复杂的工作,必须有步骤地进行。国务院决定以治理交通道路、汽车收费问题为突破口实施费改税工作,以燃油税和车辆购置税取代这些部门征收的除了像汽车驾驶执照工本费、事故

车辆拖车服务费等合理费用以外的一切不合理收费。这将有利于合理筹集、分配公路建设和维护资金,制止公路管理领域乱收费行为,还有利于提高管理效率和资金使用效率。对资源类、环保类、公用设施类及特许使用权类收费,具有长期性,对规范性要求很高,都必须以政府权力为依托强制征收,宜采取与税收一样的固定形式。这几类的收费,目前主要的问题是:重复征收、谁收谁用、收费标准也不统一,改成税后,则可以按税制要求规范化。

目前,我国对矿产资源使用的收费是双重的,既收矿产资源补偿费,由地矿部门使用,又收矿产资源税作为地方财政收入。通过“费改税”则可以统一征收矿产资源税,核定合理的税率,所征收入在地方与中央财政之间合理分配,财政根据需要拨付地矿部门使用。

在城市建设领域,有城市维护建设税,财政部又批准了城市公用事业附加,一些地方还出台了不少由不同部门使用的诸如市政建设附加费、供水、供电、机动车增容费等等。通过“费改税”可以将这些收费统一起来,设置统一的城市维护建设税,税率浮动幅度大一些,增加地方实施的灵活性,作为地方税种,收入进地方财政预算,由地方政府统筹使用。

采取税收形式统一了的收费领域,不得再出现重复的收费。农村的“三提五统”负担也应并入农业税,以解决农村税费关系不清,分配关系不顺,农村负担过重的问题。

“费改税”也不能急于求成,要全面调查、摸底、测算,成熟一个,出台一个。要注意各方面利益关系的调整。“费改税”的指导思想是治乱减负,是理顺分配关系,而不是抢权夺利。通过“费改税”要使企业或个人的负担有所减轻;“费改税”后,原由费用支撑的合理职能要有正常的财政收入来保障;要形成中央与地方之间、部门与部门之间的合理利益格局。

(二)规范管理,全面推进收费体制改革

经过全面清理,一部分费改为税后,必然有一部分合理的收费需要保留,但是对收费管理体制要进行全面改革。一是通过法律、制度明确公共收费立项的依据。在明确各级政府的公共管理或公共服务职能的基础上,明确规定应该保留的收费项目,没有法规依据的公共服务一律不得立项收费。二是要明确公共收费的管理是政府有偿服务的定价管理,国务院要明确其主管部门(最好是物价管理部门),避免在宏观管理层次上部门之间职责不分。有关部门依据法律向国务院规定的主管部门申请收费立项,主

管部门依法审批并备案,制定收费标准。收费标准以政府提供有偿服务的成本或受益主体的受益量为基础,经过服务单位和一些受益主体讨论后,由主管部门明文规定。政府部门不得以获得超额利润为目的进行收费。三是明确公共收费是财政收入的组成部分。一切收费资金必须纳入预算进行管理,财政部门在资金使用上要严格把关。公共收费收入“收支两条线”管理要落到实处,所有的收费都要进入预算规划;行政规费类的收入要全部上缴财政部门,政府公共行政管理所需要的资金由财政全额拨付;其他公共收费在预算内列收列支,财政部门在核定这些部门的支出总水平的基础上,对总支出大于收费资金的差额部分进行拨款补贴。四是将一些能够由市场中介机构承担的服务从政府公共职能中分离出去,竞争性的服务,其价格由市场竞争决定;垄断性的服务,其价格由价格管理部门根据服务成本加正常盈利的原则制定并监督执行。五是随着管理手段的提高以及公共事业管理体制的改革,逐步取消对城市公共用水、气、电、热以及居民住房等受益主体明确、受益量明确、收费操作性强的公益性事业单位的财政补贴,减轻国家财政负担。

(三)痛下决心,取消管理类收费和基金类收费

所谓管理类收费,是指政府在从事公共服务与管理中对被管理者和服务对象收取的费用。公共服务不收费,是现代法制国家的一条基本原则。对于政府从事公共服务与管理职能,财政一定要提供必要的经费保证,堵住“为了弥补经费不足”而收费的借口。对这一类的经费支出要在精简机构、减人增效的基础上,由财政根据需要重新核定支出水平,拨足财政资金,政府不得再收取管理费和服务费。在政府公共职能的实现中,财政养不起的人也是在现有的财力格局下财政不应该养的人,这也是预算约束的意义所在。

基金是一个财政范畴,指的是规定了特定使用方向的资金,其来源可以是税收收入(通过财政拨款转入)、捐赠、收费等等。基金是运用资金的方式,税收、收费、接受捐赠等是集中资金的方式。财政部门给基金的定义是“……为了专项事业或特定产业的发展需要,……征收的具有专门用途的资金”,这里没有明确是通过税收手段还是通过收费手段来征收基金。由于对政府征集基金的手段规定不明确,因而加剧了这类收费的泛滥。费税改革中要对基金分类进行处理:一切地方政府批准的基金类收费都应该取消;国务院及其有关部门批准的基金实际上是规

定了使用方向的税收,应该转为税收附加、临时税收或正税。

(四)健全规章制度,完善监督机制

在法制社会,一项改革措施的出台,必须要有法律依据。改革成果的巩固,也需要具有法律效力的规章制度来保证,否则改革就要失败。规范收费管理的各项改革,将涉及到经济利益的调整,分配格局的改变,必然会遇到各种阻力。因此,建立和健全相关的法律制度以保证这项改革的成功就显得特别重要。可喜的是中央正在起草《国家机关收费管理暂行条例》,这将是进行这项改革的法律依据,同时也是巩固这项改革成果的法律保证。这项改革是符合广大人民群众的根本利益的,人民群众是拥护的。因此,要充分发挥民主,增强收费管理透明度,要定期公布取消的收费项目,也要定期公布有法可依的收费项

目。各地要采取行政首长负责制的办法,统计各种收费项目,上报收费管理部门和财政部门备案。其中没有法律依据的收费作为过渡性收费,分类处理,逐步取消或转为税收。凡是没有上报登记的收费项目均是非法收费,任何单位或个人都可以举报,一经查出,立即取消,并严肃查处有关责任人。要实行听证会制度,今后凡是地方政府要新增有明确受益范围、受益主体的收费项目,必须在一定范围内召开听证会,大多数受益对象同意方可上报,没有召开听证会论证的收费,审批部门不得审批。无论是费还是税,都要以法律为依据征收,纳入预算管理,收支分家,群众监督,使之规范化、法制化、民主化。

(责任编辑 邹惠卿)

Surveys on Standardization of Charging Management

Xu Qingan

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, China)

Author: Xu Qingan (1944-), Professor, Wuhan University Business School, majoring in finance and taxation.

Liu Yong (1954-), male, Head of Wuhan State Tax Bureau.

Zhen Jinguo (1973-), male, Graduate, Wuhan University Business School, majoring in finance.

Abstract: In recent years, the problem that the fees collected by Chinese administrative authorities are not standardized has become very serious and made people dumb-founded. People are over-burdened by these fees and they complain a lot about it. It has already become a social problem and affected many fields in the society. Actually, the overflow of unstandardized fee-collecting has its profound root in society and system. Changing fees to taxes and standardizing fee-collecting are the voices of the people throughout the country. And they are also the key points in recent reforms of finance and taxation. The aim of these reforms is to eliminate those unreasonable fees through rectification in an all-round way. Those necessary fees which have the nature of taxes should be changed to taxes. Some fees which must be retained should be made known to the public through legislation. Thus the fee-collecting can become open, standard and legal.

Keywords: key points in reforms of finance and taxation; standardize the management of collecting fees; change fees to taxes