

□ 陶 勇

理顺地方政府收费与地方税关系的思考

近几年,随着我国经济体制改革的深入进行,地方经济建设日新月异,地方政府提供公共服务的水平不断提高。在取得巨大成绩的同时,也出现了一些不正常的社会现象,例如,地方政府筹集资金渠道混乱,“费”多于“税”,税费不清,预算外资金膨胀,企业和农民负担沉重等。这给我国的经济建设和社会稳定带来了许多负面影响。因此,规范地方政府筹集资金渠道和行爲,理顺“税”与“费”的关系,具有一定的理论和现实的意义。

一、地方政府收费的现状与特征

目前,在我国地方财政中,“非预算问题”或“第二预算问题”十分突出。它包括二个部分即预算外资金和自筹资金。这些资金一般不纳入预算,不与上级政府分享。

预算外资金一般由省、市级政府和行政机构控制,基本来源于行政事业性收费、各种税收附加和各种地方基金,其中行政事业性收费、地方政府的各项基金构成了预算外资金的绝大部分。行政收费是指“国家机关及其授权单位在行使国家职能时,依法收取的费用,其实质是国家意志和权威的一种经济表现”。事业性收费是指“非盈利性的国家事业单位及类似机构在向社会提供公共服务时,依照有关规定收取的费用,其实质是对服务性劳动的部分补偿”^①。从管理权限来看,行政性收费纯属为行政管理需要设置,管理较多,地市以下的地方政府及职能部门没有设置收费项目和标准的权力。事业性收费的管理权限较松,一般由各地市有关部门根据实际情况拟定项目和标准后,上报省级财政和物价部门批准、审核后即可执行(除国家统一的收费项目外,各地方政府的收费项目都必须报经省级部门审批:从立项上讲是以财政部门为主,物价部门为辅;收费标准则以物价部门为主,财政部门为辅)。

当前,各级地方政府的行政与事业收费项目繁多,收费规模庞大,大项在400项左右,小项则高达几千项。以山东省为例,山东省1994年行政事业性收费与基金收入总量高达120多亿元,相当于财政收入的2/3,从威海、烟台、青岛等几个市的调查情况来看,收费数额占市财政收入均在70%以上^②。从河南省来看,1995年各级政府的收费已达96亿元,而地方税收入仅为70.79亿元。“费”已超过了“税”。从收费的范围来看,行政事业性收费涉及近百个部门,其中主要集中在交通、教育、工商、城建、公安、土地管理、海关、煤、水、电公用事业,企业主管部门等。可谓是无孔不入、遍地开花。

自筹资金与预算外资金在理论上很难加以严格区分。它一般发生在政府层次比较低的县级和乡级,它是以各种方式和各种名目的集资、摊派、收费、配套费、赞助费等形式而筹集起来的收入,既有直接向城市职工、农民、个体户、个人征集的,也有向各类企业征收的收入。这种资

金的筹集方式十分不规范,各地收取标准不一,没有统一的法律形式加以约束和保证。

二、地方政府收费与地方税关系的理论分析

从理论上讲,税和费是两个不同的范畴。税收是政府依靠行政权力强制地、无偿地取得收入的方式。收费是政府部门及其授权单位在行使国家职能时或在提供一些公共产品或公共服务时而收取的费用。

税和费同作为一种分配形式,具有一定的共性。第一,收税和收费的主体为政府及其授权单位。第二,税和费作为政府参与国民收入分配的一种形式,都是以行政权力为依托的,具有一定的行政强制性。两者筹集的资金均为财政性资金。但税和费从性质上也有很大的区别。

第一,税收具有强制性、无偿性、固定性的特征。强制性是指纳税人必须依法纳税,否则受到法律制裁;无偿性是指纳税人交税是一种价值的单方面支付,他并不因此而得到任何补偿,同时,税收的无偿性更强调的是纳税人与他从政府提供的产品和服务中的受益大小并不存在直接对应关系,即纳税多的人未必从政府所提供的产品和服务中得到更多的好处;反过来,少纳税或不纳税的人也未必得到好处较少或不能得到好处。固定性是指征税前,通过法律形式,预先规定征税对象和征税数额之间的比例,不经国家批准不能随意更动。由此可见,税收具有程序性,需要经过严格的立法程序。

除了一些行政性收费以外,收费(收取使用费)的特点与税收相反,一般来说首先是以自愿为前提的,例如政府制定了过桥费的价格,通过或不通过此座桥,完全取决于消费者的意愿,但如果要享受此项服务的话,就必须缴费,具有一定的行政强制性,即“谁受益,谁负担”。收费也是有偿的,消费者的支付与受益成正比关系,支付越多,受益就越多。税收具有固定性、规范性、程序性的特征,收费(特别是一些事业性收费)则不具有固定性,其立项和收费的标准具有很大的灵活性;税收的立法权、管理权较为集中,收费的立项权、管理权较为分散。

第二,税收和收费的范围、征收对象和使用方向也不一样。收费范围适用于政府提供的私人产品或具有排斥性的准公共产品,或者说,如果政府部门提供的产品和服务能够进行销售的话,那么就可以通过收费方式来弥补其提供成本,一般来说,收费最适用于对公共事业(如高等教育、医疗、煤、水、电、公有住房等)的开支,收费对象是某些特定行政管理和享受某些产品和服务的直接受益者。税收则是政府提供公共产品或公共服务的主要资金来源,这些公共产品或服务具有外部效益(如基础教育)或具有非竞争性和非排斥性的特征,它们的受益者是全体居民,因此税收的征收对象具有普遍性,向税法规定范围内的所有纳税人普遍征收。可见,税收的补偿范围要大于收费。就使用方向来看,收费除了一小部分上缴国家财政统筹使用外,一般是满足特定行为的支出需要如地方的道路建设、社会福利等;税收收入由国家统筹使用,用于一般性的财政支出,满足共同需要。

总之,收费作为一种分配形式,其存在是必需的,也是合理的,但收费的范围是有限的,只能是政府部门取得收入的一种辅助形式,因为政府部门提供的产品和服务大多不能销售或不适宜销售的,例如,我们就不能对路灯、交通控制、国防等进行收费,其提供成本只能通过税收来弥补。

三、地方政府收费的经济影响

税和费作为地方政府筹集资金的两条重要渠道,虽然两者存在着一定的差异,但在现实中

也存在着相互补充的关系,合理的收费将对整个社会和经济产生积极的影响和作用。

一般来说,在财政资金供需矛盾十分突出的情况下,收费可以减轻政府税收的压力,改变地方政府对中央政府财政的过度依赖,减轻财政负担。

与收税相比,收费的立项和标准具有较大的灵活性,能使政府通过收费弥补财力不足,提高地方公共服务水平和质量,极大地促进了地方教育、文化、医疗、交通、卫生环境、通讯等事业的发展。收费是以政府提供某种产品和服务为前提,根据受益大小和服务成本来收费,“谁受益、谁负担”,交纳者的支付与受益直接对应性,易被收费对象所接受,满足了人民的消费需求。

通过收费可以消除“负外部效应”带来的效率损失,如果政府制定的收费价格恰好等于其边际外部成本的话,就可以使外部成本内部化,从而提高资源配置的效率。另外,通过收税与收费方式的结合,可以更好地提供和适度消费公共产品,因为收费可以减轻公共产品在消费过程中,由于“免费搭车”而造成的“拥挤”状况。

我们已分析了税和费的区别和联系,两者不能相互替代,相互混淆,人为地加以合并。但在当前的地方政府中,“费”多于“税”,税费不清、“以费代税”的现象十分严重,这势必会带来许多负面影响。

首先,“以费代税”会破坏正常的财政分配关系,加速正规财政制度的衰落。收费除了一小部分“规费收入”上缴国家财政统筹使用外,其主要部分为地方收入,不与上级政府分享,地方政府就会把资金从征税部门转移到非征税部门,建立脱离中央政府控制的准税收制度^③,挤占了中央财政收入。

其次,现行的许多收费是在现有税收上的加收,和正式的税收制度具有相同的税基,正式税制中主要依靠工业的特征也是许多地方收费的特征,特别在地方政府资金短缺和产权不明晰的情况下,往往很难抵制企业这个资金富矿的诱惑,扩大了对企业的收费,使企业负担进一步加重^④。同时,由于许多收费与税收在同一税基(工业)上,会进一步扩大各地区之间的差异。在贫困地区,市场经济成份较小,工业不发达,在预算资金十分短缺的情况下,则没有多少预算外资金或自筹资金来弥补预算之不足,使得贫富地区之间的公共服务提供水平的差距进一步扩大。

再次,现行收费制定不合理,政出多门,重复收费,多头分配,并且在收费中掺杂着乱收费、乱集资、乱摊派,乱罚款,税费不清的不正常现象,严重扰乱了分配秩序,加重了广大企业和人民的负担,损害了政府形象,败坏了党风和社会风气,引起了人民群众的强烈不满。特别是在有些农村基层政府,乡镇政府和村干部有意混淆税费,向农民强加繁重的税收负担,用农民的血汗钱大吃大喝,甚至出国考察、旅游,造成有的地方农民不堪忍受沉重的收费负担而绝望自杀的事件。乱收费、税费不清问题不加以解决的话,那后果是不堪设想的。

四、理顺地方政府收费与地方税关系的政策取向

(一)进一步完善地方税制。

地方政府收费泛滥的一个重要原因就是地方预算内资金短缺,不能满足地方政府在改革过程中职能扩大以及提高地方公共服务水平的资金需要,因此地方“正门不通走旁门”,把目光转向收费。而地方预算内资金短缺的一个重要原因,就是我国地方税制不完善,税权高度集中,地方政府税源贫瘠,主体税种不明确;没有税收的开征权和改变税率的权力,但却有收费的权力,导致地方收费规模的不断膨胀,“费”超过了“税”。规范地方政府收费行为,必须要加快地方

税的改革。

地方税改革的目标取向包括:合理划分税权,赋予地方适度的税收立法权、征收管理权、政策调整权等;合理配置税种,优化地方税的税制结构,确立地方税的主体税种,把地方税真正建成一个集流转税、所得税、财产税和行为税于一体,有利于调节经济,有利于公平竞争,税源稳定、税种完整并相对独立的税收体系。根据我国的经济发展水平和当前的税制结构,可以考虑把财产税、城乡维护建设税、营业税、土地税等作为地方的主体税种。

(二)规范地方政府收费行为,把一部分收费纳入政府统一的税收分配。

实际上,收费已成为地方政府不可缺少的一种收入形式,收费的存在具有一定的合理性,关键在于规范收费行为。根据财政理论和国外的经验,坚持“以财政税收分配为主,收费分配为辅”的原则,对现行的收费进行清理整顿。

一是将部分收费转为税收。目前的一部分收费中,有一部分实为税收。例如农村教育附加费,它是对城市房屋建设按建筑面积大小来征收的,其收费范围涉及到公共事业(教育)的非使用者,并且这些资金又被用于一般性社会事业的开支(用于对农村教育),它们是“税”而非“收费”,建议将其改为教育税。对农民收取的“三提五统”费可并入农业税统一征收;土地管理部门征收的某些费用,可并入土地使用税中;现有的对交通、车辆征收的各种费用,可并入车船使用税或燃油税中征收;对开发项目收取的某些费用,可转入固定资产投资方向调节税;等等。将一些实为税收的费,规范为税,并由税务部门集中征管,不仅可以提高其权威性,而且可以减少征收管理中的不规范现象,大大节省了征收成本。

二是对现行收费清理整顿,合理的保留,不合理的坚决取缔。就行政性收费而言,它是国家机关及其授权单位在行使国家管理职能时的各种收费,它往往是与一种特定利益、免除一种特定义务、证明一种权利、身份以及消除“负外部效应”等相联系的。例如护照费、商标登记费、商品检验费、执照费、罚金等,这部分收费是必要的,但必须严禁利用行政权力乱收费和重复收费。对于公用事业(住房、通讯、道路等)的收费是十分必要的,为地方政府筹集资金提供了较大的空间。从我国现实来看,财政对公用事业的扶持比重较大,个人缴费的比例较小,没有充分发挥市场定价的作用。今后,应给予地方政府在确定按全部成本收取使用费的权力,经营性事业单位要逐渐从预算和预算外中剥离出去,实行自收自支、自行管理,完全推向市场。

除了必要的行政事业性收费外,不合理的收费、集资、摊派坚决予以取缔。建立一个征收、管理、使用、检查的收费执法监督体制,以期达到收费的法制化、规范化和效益最大化的目的。

注:

①参见赵振东等:《收费理论与收费管理》,中国物价出版社。

②参见李齐云等:《规范地方政府收费与完善地方税体系研究》,《财贸经济》1997年第3期。

③④参见黄佩华:《财政改革及省以下财政》,载于《社会经济体制比较》1993年。

(作者系上海财经大学财政系讲师,单位邮编为200433)