

□ 李永革

标本兼治建设项目中不合理的收费问题

目前在建设项目的建设过程中,概算外不合理收费现象十分严重,致使国家建设资金大量外流,建设项目造价不断上升。1984年3月7日国家计委曾发出通知取消了向建设项目收取的110种费用,1991年9月14日国家物价局、财政部在《关于明确从建设项目投资中取费审批权限的通知》中再次明确了向建设项目收费的审批权限,但是由于各方面的原因,一直未能摆脱前清后乱的恶性循环局面。1996年12月23日国家计委、财政部又联合发出《关于取消部分建设项目收费进一步加强建设项目收费管理的通知》,同时取消了48种明显不合理的建设项目收费。为了防止建设项目不合理收费现象再次蔓延,在严格执行上述通知的同时,还应抓紧有关方面的配套改革工作,以尽量减少建设项目中的不合理收费现象,有效地使用建设资金,保证项目按时发挥预期的效益,同时促进建筑业的持续稳定发展。

一 建设项目概算外收费现状及其影响

1996年上半年,国家计委、国家经贸委、国家统计局联合对全国500万元以上的建设项目进行了一次快速调查。调查发现,建设项目概算外收费名目较多,其中不合理的收费占比例很大。全国各种概算外收费项目多达上百种以上,概算外收费项目在10种以上的地区有18个,有的地区多达67种,概算外收费项目主要有支教费、用水押金、精神文明费及各种体育赞助费达10多种,在各种收费单位中,居委会、村委会都可以向建设项目发文收费。不少项目收费数量较大:湖南石门电厂一期工程,被收取的赞助、资助费达131万元;京九铁路阜九段被收取的过路过桥费高达8685万元;四川7062工程被收取的建设用地公路附加费达1650万元。另据国家计委收费管理司的调查资料,房地产企业承担的各种收费一般要占到商品房售价的30%左右,个别大城市达到40~50%,其中存在大量的不合理收费:如上海市从房地产前期开发到办理产权证期间的各项收费共计182项,其中经国务院及国家有关部、委、局批准的仅4项,市政府批准的17项,市政府有关委、办、局批准的71项,区政府批准的7项,无文件的83项。不合理收费对建设项目有许多不良影响,其中最主要的有两个:首先,会使项目超概算、工期延长,影响项目正常效益的发挥。建设项目超概算的原因是多方面的,不合理的收费便是其中之一,据1996年的快速调查资料表明:在填报概算外收费的127个超概算项目中,概算外收费共计17.7亿元,占全部超概算金额的3.2%,个别项目甚至更高:辽宁清河发电厂第三贮灰厂原批概算5000万元,实际需投资8500万元,在超概算的3500万元中,概算外收费达1637万元,占超概算投资的46.8%。我国经济目前正处于起飞时期,国家建设资金十分紧张,大量的不合理收费挤占了建设资金,必然使建设工期拖延,项目投资效益降低。其次,对房地产项目的不合

理收费过多,会抬高住房价格,增加商品房销售的难度,不利于我国住房制度的改革和新经济增长点的培育。

二 建设项目不合理收费问题的产生根源

形成建设项目不合理收费问题的原因是多方面的,我认为:长期以来形成建设项目不合理收费屡禁不止的根源在于我们的收费法制建设相对滞后、财政体制改革进程缓慢以及收费管理制度本身存在着某些问题,具体表现为以下几个方面:

(一)收费约束机制不健全

当前收费约束机制乏力是形成建设项目不合理收费现象普遍蔓延的直接原因,也是我国行政事业收费管理面临的一个突出的问题。到目前为止,我国尚没有出台关于收费管理方面的法律。少数省市虽然颁布了地方性的法规、条例或规章,但是在实际执行中出现了不少问题,一方面这些法规、条例的层次性、权威性较低,对收费行为的约束力差,不足以威慑各种不合理的收费现象。另一方面难以操作:在收费立项方面,虽然国家曾明确了中央和省、自治区、直辖市两级收费项目审批管理制度,但对其具体的分工协作却未作出明确的规定,因此,对某些收费项目立项交叉重叠,互不衔接的情况时有发生,实际工作中十分被动;在收费标准的核定方面,由于在向市场经济体制转轨过程中政府的管理职能不断从微观管理向宏观调控转化,政府行政行为的成本耗费也不断随之变动,收费成本、收费的具体标准就难以确定得公平合理,使实际收费工作中收费标准的灵活性、随意性增加,收多收少收费单位说了算。法规、条例的层次低,操作困难使其实际上形同虚设,加剧了收费秩序混乱的局面,不少单位趁机向建设项目乱设收费项目或提高收费标准,增加了建设项目不合理收费的程度。

(二)财政经费总供求严重失衡

长期以来财政经费总供给与总需求严重失衡是形成建设项目乃至各行各业收费混乱的一个重要原因。由于机构改革不彻底,致使财政供养的部门、人员有增无减,经费开支不断增加。据对县级财政的有关调查资料显示:我国目前由县级财政供养的机构大都在 50 个左右,有些县甚至在 80 个左右;人员超编现象十分严重,对河北省武威县的调查资料表明,该县 1986 年编制为 995 人,而当时实际上是 1202 人,到 1993 年在职人数增至 1616 人,超编率达 62.41%;贵州省 10 年来吃财政饭的人平均每年增加 200 人。另一方面从全国范围来看,财政收入相对减少也影响了财政经费总供求的平衡,据 1996 年《中国统计年鉴》的有关资料计算:从 1986 年到 1995 年,我国 GDP 增长了 4.71 倍,而同期财政收入仅增长了 1.94 倍。然而,即使在这种情况下,财政支出的增长幅度仍较大,1986~1995 年全国财政支出增长了 2.09 倍,其中社会文教经费支出增长了 2.62 倍,行政管理经费支出增长了 3.53 倍,均大于同期财政收入的增长幅度,在这种情况下财政能得以正常运转,很大程度上得益于乱收费。事实上,当财政收支不平衡、经费开支过大,要求财政增拨经费而财政又无经费可拨时,乱收费就很容易被作为一种转嫁财政困难的手段,尤其在财政掌握收费立项权的情况下更是如此。这样势必形成财政需求缺口越大、收费项目就越多越乱的局面。由此看来,机构膨胀及财政收支失衡问题的解决程度就决定着乱收费问题的治理程度,进而决定着建设项目不合理收费问题的治理程度。

(三)利益分配不合理

现行收费管理体制中对收费收入的管理权和使用权不分是诱发建设项目不合理收费不断增加的一个原始动因。行政管理单位对建设项目进行的合理收费是在国家法律、法规赋予其行

使管理职能的基础上产生的,因而收费收入的所有权只能属于国家,政府有权使用收费收入,并由财政代理国家进行管理。收费单位使用收费资金只能根据自身行使行政管理职能的需要,按照政府规定的用途和额度以财政经费预算拨款的方式进行。也就是说,收费单位的收费收入额度与其使用收费收入的额度不能有正相关关系。从现行的对收费收入实行收支两条线的管理办法来看,实际上是收费单位对收费收入既有所有权,又有使用权。目前收费收入收支两条线管理办法在形式上大体可分为两种:一是财政部门将专户存储的收费资金按一定比例返还给收费单位,收费单位收得越多,得到的返还资金也就越多;另一种办法是财政部门根据收费单位上报的资金使用计划,分批将收费资金划拨给收费单位。收支两条线只是在形式上由财政管理收费资金,并没有改变收费单位多收可以多得的实质,无形中构成了不合理收费的一个动力。同时,由于多收可以多得,带来部门单位间利益上的差异,原来收费规模悬殊的部门单位之间,为了避免因此而带来的利益分配上的悬殊,开始相互攀比、竞相收费:有收费项目的部门想方设法开辟新业务,增设收费项目,或者提高收费标准,无收费项目的部门千方百计争取财政立项进行收费。不少上级管理部门也以收费多少作为考评下级单位的指标,鼓励靠收费搞创收,或者干脆参与下级单位收费分成。这样一来,本来合理有序的收费秩序变得混乱起来,收费规模开始急剧膨胀,对建设项目的不合理收费也随之增加。

三 根治建设项目不合理收费的建议

(一)加快立法,依法治费。加快收费立法,依法治费,首先要严格执行国家物价局、财政部《关于明确从建设项目投资中取费审批权限的通知》,对建设项目收费项目和标准的审批应以中央为主、地方为辅,各省、自治区、直辖市人民政府在中央确定的收费项目之外设置的建设项目收费项目和标准,应报国家物价局、财政部审批。对于关系国计民生的国家重点建设项目,无论在哪个地区建设,建议由中央确定有关收费项目及标准,以确保国家建设资金的有效使用,如因重点工程的建设给地方造成损失或其他不便的,由中央有关部门和地方协商补偿解决,各地不得擅自要求以收费的形式补偿。各地方的建设项目,实行以中央为主、地方为辅的收费项目审批制度。对建设项目的资源性、专项性收费应逐步由国家统一随税征收,管理性收费的收取应有国家有关法律为依据。其次,要营造知法守法的环境,对建设项目的收费项目要定期向社会公布。目前,有法不知道、知法不执行的现象仍较为普遍,对于合理的收费项目要让收费单位知道,也要让被收费单位知道。对于未经授权机构批准的收费项目和标准,项目建设单位有权举报、抵制。最后,要加大对违法收费行为的处罚力度,各级监督检查机构要对乱收费单位进行经济制裁,并通过新闻媒介公开向社会曝光。不仅要没收其违法收费收入,而且要按一定的比例给予罚款,使乱收费单位不能从违法收费中获取任何经济利益。同时,对违法收费单位的行政长官和直接责任人,应以贪污腐败论罪。

(二)简政放权,精简机构。政府机构臃肿、冗员过多是导致建设项目不合理收费的重要原因,因而治理不合理收费客观上要求精简机构,裁减冗员,使政府从一些具体的、繁琐的管理事务中退出来。这样一方面有利于在市场经济条件下尽快转变政府职能,另一方面也可以避免机构林立对建设项目及其它企业滋生许多多余的、有害的干预活动,并使一些企图利用政府干预获得经济租金的“寻租者”自愿离开政府机构。对于我国现有政府机构中一部分专为集权体制或计划体制而设计的机构或分工过细、职能过繁的机构,尤其是那些只收费、不管理的机构,应坚决分流人员,去除机构;对一些以收费为主要经费来源的行政事业单位要进行严格审查,进

行机构精简或合并;对于那些随着社会的发展不再具备行政事业单位性质的机构,要坚决按照企业的模式运转,真正做到因事设人,而不是因人设事、以费养人。在精简机构的基础上大力推行公务员制度,提高政府机构人员的素质和办事效率,减少人头费开支。被精简的人员作为下岗人员,由社会保障部门妥善安置其工作生活,不再以其它形式保留在政府系统内,也不得到其它企事业单位去任职。同时,理顺并逐步取消财政经费包干办法,对行政事业单位经费实行全额拨款,按规定拨足经费,不留缺口,保证其实现职能有足够的经费,不必靠收费养人、收费办事。国家对行政事业单位的收支应实行统一管理,即无论是财政拨款还是单位自己取得的收入都要纳入预算管理,实行统一核算、统筹安排,并由国家统一解决行政事业单位工作人员的福利待遇,改变目前不少单位利用收费资金私设“小金库”,改善本单位工作人员福利待遇的作法,抑制行政事业单位的收费冲动。

(三)合理分离利益。要将收费收入与收费单位的经济利益分离开来,使收费单位不直接掌管收费资金,削弱其收费的积极性。这可以从收费资金的收入和支出两个方面加以控制。在收入方面,由收费单位向建设、施工单位开具国家统一印制的收费专用发票,建设、施工单位在指定的期限内到财政部门指定的缴费处缴费,缴费后向收费单位出示由缴费处盖章的发票回单联。这样,收费单位只负责开票和查验发票回单,缴费处负责见票收款。规定一定时间由收费单位和缴费处查对一次帐目,缴费处定期将收费资金上交财政部门。缴费处可以是银行,也可以是财政部门指定的其他金融机构。收费资金的支出由财政部门统一纳入预算管理,统筹使用。各行政事业单位的经费由财政部门在财政能承受的范围内统一核拨,核拨数额根据各部门的实际需要确定。这样,各收费单位行使收费行为只是为了体现其职能的需要,不可能存在别的目的,各收费单位之间也就不会因利益驱动而竞相收费。由此根除建设项目不合理收费的动因,规范收费秩序。

(四)减少建设项目审批、报建手续。建设项目从立项到竣工,经历的各种手续越多、拖延的时间越长,产生不合理收费的机会就越多。因而,从项目建设过程本身而言,要减少建设项目不合理收费,还必须减少一些不必要的办事手续,提高办事效率。目前,各地管理投资项目的机构从计委、经贸委到公安局、环保局一般都在10个以上,项目审批报建时每个机构都要经过,手续繁多。这些机构中有些在管理项目审批报建方面是必需的,有些是没有必要设置的,或者说在项目审批报建过程中其职能是完全可以被代替、简化的。办事机构设置过多,不仅对项目建设的影响、干预多,而且常常在项目建设遇到具体困难和问题需要解决时,机构间互相推诿,形成对建设项目谁都管、谁都管不了的局面。因此,有必要对项目管理机构进行精简,精简后只保留少数几个必需的机构,由这几个机构负责办理项目审批、报建的所有手续。这样,既可以减少不必要的过程,提高办事效率,又有利于对项目进行管理,缩短建设工期,并使不合理收费行为无可乘之机,从而减少建设项目不合理收费。

参考资料:

1. 罗国三等:《在建项目快速调查报告》,《中国投资与建设》1996年第12期。
2. 课题组:《县级财政危机及其对策》,《财政研究》1996年第5期。
3. 胡家勇:《我国政府规模的系统分析》,《经济研究》1996年第2期。
4. 曹长庆:《对行政事业性收费改革的思考》,《价格理论与实践》1997年第4期。

(作者单位:上海财经大学财政系;邮编:200083)