

省级涉企行政事业“零收费”应慎行

马洪范

为降低实体经济企业税费负担，国发〔2016〕48号文提出扩大行政事业性收费免征范围，清理规范涉企收费，取消减免一批政府性基金，扩大小微企业免征范围。从地方实际情况看，上述措施得到落实，成效也较为显著。然而，有一个突出的问题是，“一刀切”式的清理收费而不加以区分，一味追求所谓涉企“零收费”，会导致财政大包大揽，增加财政支出负担，违背现代财政治理的精神实质。

涉企“零收费”势必增加财政支出负担

截止2017年7月，广东、湖北、北京、辽宁等12个省（区、市）已实现涉企行政事业“零收费”。

比如，某省在减免部分特种设备检验检测、计量检定项目收费等9项涉企行政事业性收费项目，在免征部分政府性基金，减免燃气综合治理服务费、征地劳务费等18项涉企经营服务性收费和中介服务收费项目的基础上，自2016年4月1日起，省级设立的城市园林绿化补偿费、城市绿化用地面积补偿费等

2项全部予以免征；由省环保厅审批且由环保技术中心组织技术评估的建设项目，不再由企业承担评审会专家审查费用，改由省财政承担；不再要求申请人提供建设项目竣工环境保护验收监测报告（表）或调查报告（表），改由省环保厅委托有关机构进行环境保护验收监测或调查，所需经费由财政承担。

再如，某省会城市环保局2016年起取消了建设项目环境影响评估费，该收费属于经营服务性收费项目。为此，市财政需要另行安排专项资金用于开展此项工作，2016年安排360万元，2017年安排450万元。

上述收费项目在清理收费中被取消掉，但相应的服务并没有减少。原本由公益性服务机构（二类公益事业单位）通过收费提供的服务，全部改由财政来承担，由财政来养人养机构，这势必增加财政支出负担，也背离了事业单位改革的精神。

涉企“零收费”违背财政学基本原理

地方政府积极出台政策，停征部分政府性基金或收费，实施涉企收费清

单管理，确实有利于降低实体经济企业成本。但是，有些收费项目是基于使用者付费产生的，收费以提供特定服务为基础，用于弥补提供服务的成本，且收费是有特定对象的。原本通过收费提供的服务，改由通过税收提供，将导致纳税人付费与特定人受益之间的不匹配，形成事实上的不公平。

前不久，杭州市发生了绿城小区保姆纵火案。火灾发生时，相关消防设备打不开，打开之后接上没水，水压达不到，结果未能顺利灭火，导致了惨剧的发生。在这一案例中，杭州绿城小区的消防设施供给及检验检测，不是纯公共产品或服务，它是在特定范围内服务于特定使用对象的一类特殊的公共产品或服务。从财政学原理上讲，解决这一类公共物品或服务的供给问题，最好的方法就是向使用者收费，谁使用谁付费。如果地方政府把消防设施检验检测收费免掉了，提供相关检验检测服务的钱该从哪儿出？如果从税收中安排这笔支出，将会形成纳税人权力与义务的不对等，纳税人付费，但只有特定使用对象受益，这种制度安排，既不公正，也不

可持续。

对此，东部某省财政厅领导明确提出，特种设备检测检验，像电机、电梯等涉及居民安全的特殊设备，不应该零收费。否则，地方政府只能通过增加财政支出，提供相关设备的检测检验服务，但这一做法违背财政学基本原理。

涉企“零收费”涉嫌将经济问题政治化

当前实体经济企业困难，政府要千方百计降成本，地方政府表态我能降的全降，这本来是好事，但把有些应该收的费也免掉了，这就不对了。积极响应党中央、国务院的号召，也需以尊重客观规律为基础。否则，无益于问题的解决，可能还会引发新问题。

现实中，部分实体经济企业遇到困难后诉之政府，希望政府为其托底。在企业看来，政府降成本越多越好，零税收、零收费、高服务保障是最好不过的。更可怕的是，企业慢慢习惯于钝化自身创新改革的发展，将自身利益等诉求全部寄托于政府，反而不利于企业的长远发展。

与此同时，一些地方政府迫于政绩、社会等方面的压力，想方设法迎合企业降成本的各种需要。不合理的成本要降，合理的成本也要降。这样一来，降成本就变成了政府单方面无休止地为企业让利，一方面使本就捉襟见肘的财政收入进一步缩水，另一方面托底带来的财政支出增长给政府带来更大的财政压力，加剧财政风险。

因此，政府需要理性对待企业的诉求，理顺财政持续发展和企业诉求以及减税降费之间的关系，防止民粹主义对政府调控力形成实质性的威胁，同时因地制宜针对各地区行业间发展不平衡问题的矛盾，分别施策，精准发力，提升企业竞争力，才能“找准池塘放好水养对鱼”，更有助于促进实体经济企业持续健康发展。

西方发达国家并没有实现涉企“零收费”

今年7月，美国明尼苏达大学公共事务学院的一个教授来北京访问，他在演讲中提到中国正在建海绵城市，美国在建雨洪设施。美国建雨洪设施的钱从哪里来？如何建设？历史上曾有过三种筹建方式。

第一个是按宅基地的面积大小收取房产税，但是这不公平，因为某社区的雨洪设施只有社区内的特定使用对象可以享用，由所有纳税人付费，形成了事实上的不公平。因此，这一筹建方式很快被停用，第二个筹建方式随之兴起。

第二个方式是地方政府向特定居民或企业收取具有专门用途的雨水费，按照某社区或企业不透水的地面面积的大小收取，某社区或企业全部建成水泥地面，等于把雨水都转移到了公共区域，增加了地方政府的相关公共服务。如果社区或企业自建蓄水或排水设施，地方政府可以适当减免雨水费的收取额度。

现在又过渡到第三个筹建方式，就是辖区居民或企业缴费，政府收取后统筹该辖区的雨洪设施与其他基础设施开发，把雨洪设施和整个社区或城区的发展更紧密的结合起来，最大限度地提升整体公共服务的水平和质量。

迄今为止，美国等西方发达国家并没有提出涉企“零收费”的理论，也从未实施涉企“零收费”的政策。

收费是公共服务型政府不可或缺的治理工具

总结国际国内的实践经验，我们可以得出一个明确的结论：收费是公共服务型政府不可或缺的治理工具。乱收费必须予以彻底取缔，但合理的收费是不能无原则的取消，而是应该实行科学规范管理。

收费是基层政府财政收入的重要

组成部分。在不同级次的政府中，收费占据着不同的地位和作用，越是基层政府对政府收费的依赖程度越大。无论是在我国，还是在美国等发达国家，中央财政收入中收费的占比都很低（我国约为10%左右），而市县财政收入中收费的占比很高，几乎是“半壁江山”。从理论上讲，这是公共服务供给体制安排的必然结果，因为绝大多数的公共产品或服务都是由地方政府（特别是县乡两级政府）提供的。随着我国政府由经济建设型政府逐步转向公共服务型政府，相关收费的规模还将有所增加，而不是降低甚至全部消亡。公共服务收费构成了地方政府履行职能的重要物质基础。

换个角度看，收费与地方经济发展水平呈正相关关系。越是经济发达的地区，收费规模越高。从全国看，浙江、广东、山东、江苏四省的收费规模远高于其他所有省市的总和。据山东省财政厅测算，在1998—2008十年间，山东省政府非税收入总规模与经济发展水平基本适应，非税收入增长率与GDP增长率的比值为1.03，非税收入增长率与税收收入增长率的比值是1.12。因此，政府收费有其存在与发展的合理空间，与乱收费不是一个概念，不能一味压缩和盲目取消。

而且，政府收费随着经济社会发展而不断推陈出新。过去，家庭轿车未普及，城市停车费收入寥寥无几。当前，汽车进入千家万户，无论是大城市，还是小县城，城市停车费收入规模大幅快速增长。再如，国库集中收付制度改革使得原来闲置在各单位账户中的资金，集中到中国人民银行的国库账户中来，为国库现金管理运作创造了条件。财政部只是将数千亿元央行国库的活期存款改变成商业银行定期存款（1个月、3个月、6个月或1年），即已获得数百亿的利息收入，这是新时期政府非税收入的一种形式。

与税收收入不同,政府收费分散在政府各部门之间,特别集中在公路、水利、工商、交通、国土资源、城建、工业、教育、卫生、公检法等部门。众多的收费征管主体,繁杂的收费项目,覆盖面广泛的征缴对象等客观事实表明,如何规范和约束各项收费征管行为,是一件非常困难的事情。如果管理失当,极有可能导致民怨沸腾,将经济问题衍化为社会问题,带来更加严重、更加复杂的影响。这是科学规范管理各类收费必须予以解决的关键性问题。

完善降费政策的几点建议

收费政策是影响实体经济企业成本的一个重要因素,也是决定公共产品或服务供给的一个现实要素。治本之策在于厘定收费性质归属,分类科学规范管理。

对于具有公共产品一般特征的收

费,如环境治理类收费、教育费附加等,完全可以通过税收为其筹集资金,这样不但可以提高一般公共预算收入与政府性基金收入的统筹使用能力,还能避免公共利益部门化,提高财政资金使用效率。

对于确需保留的收费,如进出口环节收费,实行严格规范的管理。全面落实国家《港口收费计费办法》,通过“减项、并项、降费”,降低航运企业和进出口企业的负担。制定进出口环节收费目录清单,推进进出口环节服务市场化改革,放开竞争性服务和收费,降低企业进出口流通成本。

对于失去存在理由的收费,如残疾人就业保障金和水利建设基金,建议及早取消。无论从企业缴纳的角度来看,还是从征收部门的征管角度来看,这两类基金都存在诸多困难。残疾人是全社会最弱势的一个群体,残疾人保障理应

是公共财政优先保障的一个领域,适合于通过税收而非收费来筹资。水利建设基金因按照销售收入的一定比例缴纳,对于流转额高的贸易企业(如钢铁企业)非常不利,而且水利建设应纳入国家财政预算,不应再立名目收费。

对于管理方式不当的收费,比如环境保证金、中介机构收费,建议改进管理方法。环境保证金按照“企业所有、政府监管、专款专用”的原则管理,导致企业资金占用问题严重,建议允许企业采用银行保函的方式来替代现金方式缴纳保证金。随着“放管服”改革的推进,有些原来由政府收费的服务项目转移到中介机构提供,部分中介机构搭载和依附权力,收取远高于成本或市场价的中介费用,迫切需要通过完善对中介机构的监管、收费信息公开等予以根治。

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 喻胜强

喜迎十九大

郭代模

九州翘首,
四海注目,
十月金秋!
盼京都盛会,
精英携手;
共襄伟业,
高瞻远谋。
一带一路,
山高水长,
欲乘长风踏浪游。
齐奋进,
聚天下民心,
稳主沉浮!

江山美不胜收,
引无数英雄共追求。
看韶山日出,
东方红透;
改革潮涌,
砥柱中流;
初心不忘,
长征永续,
圆梦中国惊宇宙!
喜神州,
展中国特色,
旗耀千秋!