

# 进一步加大收费清理规范力度 助力供给侧结构性改革

国家行政学院 | 冯俏彬

18

中央经济工作会议指出,近期供给侧结构性改革要抓好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大任务。就财政部门而言,深入推进收费清理改革,进一步减税降费,就是以实际行动帮助企业降低成本,推进供给侧结构性改革的现实举措,也是深化财税改革、建立现代财政制度的题中应有之义。

## 对我国收费体系的重新分类

经过数十年的变迁,我国收费的内涵已经变得十分宽广。按2015年国务院《推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》中财政部牵头收费清理的工作安排,收费、政府性基金、具有强制垄断性的经营服务性收费、行业协会的涉企收费等均名列其中,如果考虑到同步展开的与资格资质清理相关的考试考务费,以及还未完全展开的事业性收费,其范围就更加宽大。因此,需要审慎分辨类别,认真研判每一个项目的合理性及其程度,才能提出切实可行的改革建议。

### (一)按政府身份划分

政府作为社会管理者面向特定群体提供特定服务所收取的费用。按其与人权力的紧密程度,可进一步分为以下四类:一是行政性收费,目前,经核定允许收取的全国性及中央部门和单位行政事业性收费为211项,但各级政府另有数量不等、名称不同的本级行政性收

费项目。二是各类中介组织收费,主要集中在与各类行政审批有关的查验、评估、报告年检等方面。三是各类事业性收费,特别是庞大的医疗、教育等事业单位收取的费用。四是与各类职业资格取得有关的培训与考试考务费、职业技能鉴定考试考务费等等。

政府作为公共产权所有者,通过有偿转让、出租各类国有资源、资产所形成的收费。具体包括以下几个方面:一是各级政府有偿转让国有资源形成的收入,如国有土地使用权出让金收入、矿产资源补偿费等。二是公众有偿使用国家大型基础设施、公共资源等形成的收费,前者如铁路建设基金、民航发展基金、国家重大水利工程建设基金等,后者如高速公路通行费、停车费、景点门票费等。

### (二)按收入的性质划分

根据财政学基本原理,所有政府收入不外乎四种形式:税收、使用者付费、国有资本(资源)收入、债务,分别简称为税、费、租、债。以此而论,我国的收费可以分成以下三大类:

“准税收”类。衡量一项收费是不是税的标准,主要是看其是否具备税收之实,即是不是用于那些本应当由税收支持的支出项目,只不过因没有税收之名,故名为“准税收”。上述收费中的行政性收费、政府性基金中文化事业建设费、地方教育附加收入等就属于这样的

“准税收”。

“租”类。在经济学概念中,“租”是指产权主体因出租、出让资产所获得的收入。在我国,特指政府因出租、出让国有资源(资本)所产生的收入。在现行收费体系中,这一类的收费主要集中在政府性基金之中,如土地使用权出让收入、出租收入以及国有企业变现收入等。

“使用者付费”类。所谓使用者付费,是指政府因提供特定服务、面向特定对象收取的费用,具有明确的服务——收费的对称性。在我国,使用者付费的范围十分广阔,除了一般意义上的各类公用事业,如水、电、气、暖等外,医疗、教育等事业性收费,取得各类职业资格资质的培训费、考试考务费、职业技能鉴定费等均包括其中。

## 近年来我国收费清理改革取得的进展与存在问题

2013年以来,为了进一步释放经济社会活力,国务院力推收费清理改革,并取得了明显进展。从中央到地方已取消了数百项收费项目,建立并公布了收费目录清单,加快了涉企收费专项治理,将部分收费和政府性基金纳入一般公共预算等,社会对此的总体评价是好的。但是,由于收费沉痾已久,目前仍存许多问题;更重要的是,一些与收费相关的制度缺陷、体制机制方面的问题正在浮出水面。

行政性收费的合法性存疑。行政性收费主要指各级政府机关在面向公民和社会团体提供服务时所收取的费用，大的如各类监管费、管理费，小的如各类注册费、证照费等，遍布政府日常工作的方方面面。之所以说其合法性存疑，是因为这些收费所涉及的项目多为相关部门的本职工作，这些涉及各社会主体、具有普遍性质的公共服务所需要的成本与费用已经通过税收进行了收取，理论上不应重复再收。

公共资源交易制度尚不健全。在现在收费体系中由国有资产(资源)转让、出租、变卖形成的收费，其实质是市场交易行为。多年来，我国各级地方政府都已建立了公共资源交易中心和相应的制度，用以规范公共资源的交易，实现公共资源的价值。但现实地看，无论是从公共资源交易的程序还是交易的结果，都不能完全实现“公开、公平、公正”的要求，公共资源交易中存在大量的设租寻租、暗箱交易的行为，部分公共资源低价流入个人，造成国有资源的大量流失。

公共定价制度付诸阙如。在我国收费体系中，使用者付费项目的比例极

大。相对于行政性收费，这类收费的正当性和必要性都十分显著，是今后收费体系的主力军。目前，这类收费存在的主要问题是公共定价制度不健全。关于公共定价，目前理论研究总体而言比较缺乏，如对于社会公众极为关心的教育、医疗，如何合理确定其价格，少有人说得清楚。规制信息不公开、不透明，涉及使用者付费的多为自然垄断行业，其价格标准需要在公共利益与企业收益之间适当平衡，为此政府部门需要全面掌握相关企业的财务信息，并定期按规定、按程序调整。但是，这在实践中少有做到，结果造成两个方面的不合理，一些项目收费长期处于不合理的低价(如水、电、气价和部分城市的交通价格)，企业只能依靠财政补贴维持，另一些收费又片面随市场起舞，只调增不调减，公众意见极大。

现代财政管理制度未及覆盖。在我国现行体制下，收费所产生的收入都属于财政收入的一个组成部分。这一认识虽然在理论上早已厘清，但在实践上却迟迟无法落到实处。一是“收、支、用、管”集于一体，如政府性基金中的多数项目采用的是所谓“列收列支”的管理

办法，由部门收取、由部门分配、由部门使用，财力部门化十分严重，即使一些项目连续多年出现大额结余，财政部门也很难对其进行统筹。二是一些收费项目还游离于财政管理之外，典型的是各类国有资产收益。三是“收支两条线”未能实质性地全面贯彻。一些收费项目，表面上纳入了“收支两条线”的管理，但在部门的收费总额与当年所获得的预算分配之间仍存在着若明若暗的关系。而这既是财政部门不能下狠心彻底清理收费的原因，也是执收部门不能停止收费的根本原因，当然更是历次收费清理始终处于“剪复生、生复剪”的原因所在。

行政审批制度过多过滥。尽管经过多轮改革，我国现在行政审批制度仍然广泛。这从近期各地陆续公布的权力清单上就可以看出，一级基层政府动辄有上千个审批事项。一般而言，多数行政审批的背后都有收费，这又包括三个层次，一是相关部门自己收的费，二是委托下属机构、事业单位收的费，三是由附着其上的各类中介机构所收取的咨询评估费等。行政权力过于强大，“无所不批”、“批之必有费”，这种权力与收费之



间过于紧密的粘连关系,正是一些不合理收费项目顽固不去、死而复生的制度性根源所在。

### 完善清理收费改革的主要对策建议

综上,我国在收费管理方面的问题,既有理念上的,也有管理上的,但更重要是制度上的。深层次讲,还是政府、市场、社会三者之间的边界不清、政府职能调整不到位,一方面政府仍然对市场、对社会有过多的包办代替,另一方面在政府与市场之间的自然垄断领域内权责不清、社会组织发育不良等。值此经济进入新常态之际,着力推进供给侧结构性改革,为企业减负、为社会松绑,以释放经济社会活力,激发大众创业、万众创新的必要性和迫切性已十分突出,这为更新收费理念、建立健全有关收费制度提供了难得的“时间窗口”。建立健全各类别的收费管理制度,有利于规范政府收入秩序,深化财税体制改革。

更新收费理念,推动行政零收费。行政性收费的理论基础是缺失的,并不具备收取的正当性。已流传了三十多年的行政性收费理由,如“社会可承受”、“两个特定”、“财政困难”等,现在都已不复存在了。相反,建设规范的市场经济秩序和良好的营商环境以及进一步扩大对内对外开放,都需要一个更加规范、更加法治的良好政府。应结合行政审批制度改革,深化收费清理改革。一是要树立“不收费为正常,收费为特殊”的理念,明晰税收是政府提供公共产品和公共服务的价格,在政府相关部门履行其职责时,如无特殊情况,不应再在税外收费。二是继续推进行政审批制度改革,削除各类收费滋生的制度性根源。行政审批过多是当前收费项目多、散、乱的主要原因,必须继续推进行政审批制度改革,从根本上削除收费产生的制度性根源。三是渐次推进“行政零

收费”。要在对行政性收费进行清理的基础上,推广借鉴上海、深圳等地的经验,全面取消政府提供普遍性服务的收费。四是作为配套,取消行政性收费后所形成的财政支出缺口,要通过正常的预算安排予以解决。

进一步深化与规范公共资源交易制度,将具有“租”性质的收费收入纳入一般公共预算管理。目前,我国公共资源交易制度已初步建立,各地都有公共资源交易中心。但公共资源交易的程序、方法还应进一步规范,“公开、公平、公正”的程度有待进一步提高。从管理上看,国有资源收益、部分国有企业改制、上交等形成的收入等,都属于我国国有资源(产)制度下的特殊收益,归全民所有,应采取措施剥离管理部门与此类收益之间的利益连动关系,适时将其并入一般公共预算。

建立、完善公共定价机制,建立针对“使用者付费”项目的规范管理制度。现有收费体系中的各类使用者付费项目,量大面广,情况复杂,但本质上是公共定价机制问题与信息公开的问题。目前,这方面的定价机制非常不完善,在成本核查、信息公开、审计、问责等方面,有很多需要改进之处。一是要加强对公共定价各类技术方法的研究。二是建立收费与成本之间随时间、余额甚至物价变化而动态调整的机制。三是要通过一系列制度建设保证相关信息真实可靠、公开透明,切实增强社会公信力。另外,针对众多事业单位、行业协会、中介组织所提供的服务收费,短期主要应从打破垄断、增强竞争方面着手,以形成合理的服务价格与优质的服务质量,长期而言则涉及到事业单位改革和社会组织发展等重大改革问题。

明晰国家重大工程项目的成本补偿机制。在政府性基金中,有一部分具有“价格”性质的收入,所占的资金比重较大,又多与水、电等民生产品有关,社

会关注度极高。形式上看,这类政府性基金是加价收入,实质上是国家层面重大基础设施建设项目的成本补偿问题。长期以来,我国类似于南水北调、民航、铁路等重大建设工程项目的资金来源主要是财政支出和银行贷款,缺口部分通过设施投入使用后的加价收入进行弥补。项目建成后的营运、管理、维护等日常支出,既有来自价格收入部分、也有国家财政补贴的部分,相互之间的数量关系比较含混,难以明白表述。究其实质而言,是财务管理不健全所致。努力的方向是要明晰国家重大建设工程项目的成本补偿机制。如建设成本要将国家投资之外的贷款或债务部分作为收费定价的“天花板”因素,建立债务与价格之间准确的数量关系并定期进行调整,由此可望建立一个收费与成本之间随时间、余额甚至物价变化而动态调整的机制。针对重大建设项目建成后的营运、维护部分的支出,要按实际发生计入成本,据实定价,明白公示。与此同时,还要通过一系列制度建设,保证成本信息的真实可靠、公开透明。

深化财税改革,破除“收、支、用、管”一体化机制。通过近二十年的公共财政改革,现代财政管理的理念、原则、方法已经深入人心,应当将这些要求全面覆盖到各类收费收入之上,以规范财政收支秩序,提高财政管理质量。一是将收费、政府性基金等授权税务部门收取,财政部门按需安排预算,相关部门只负责“管”和“用”,制度性地分离“收钱的”、“分钱的”和“用钱的”,形成相互制衡的体制机制。二是实质性地贯彻“收支两条线”,执收部门依法收费,财政部门据实安排支出,彻底削除收费收入与预算分配之间的联系。三是全面落实预算法的有关要求,所有的政府收入和支出都要纳入预算。四是做好财政信息公开,加强财政监督。□

责任编辑 李燕