

对政府收费改革的思考

■ 徐永寰

上世纪80年代以来,经过治理乱收费、费改税、收支两条线等改革,政府收费得到了合理的调整,其管理规范程度也有了很大提高,但仍存在诸多问题,要通过改革加以解决。近期应着重从财政管理实际出发,走一条渐进式的调整路径,以财政国库管理制度改革为契机,以政府收费的国库集中收缴改革为切入点,将政府收费收入集中到财政部门控制,做到“心中有数”,然后结合财税体制改革,扩大税收收入的保障范围,逐步缩小政府收费的规模,还原政府收费合理的项目结构,在此基础上,逐步提高政府收费管理的法制化水平。

通过收缴改革将政府收费管起来

当前,我国政府收费项目繁多,很多收费脱离了财政部门的监管。改革的切入点应放在将政府收费资金重新收归到财政部门“集中”管理上。可以先不去理会某些收费项目的合理与否,而是通过一种有效的机制,将职能部门的收费全部收到财政来,做到“心中有数”,也才能对政府收费收入的全局和细节有准确地把握,然后再慢慢地分析研究处理措施。

政府收费资金管理权的收回要依靠机制保障。“收支两条线”改革

已经在这方面迈出了重要的一步,国库集中收缴是将政府收费收入收归到财政部门控制的一种非常有效的措施,政府收费由缴款人直接缴入财政部门控制的账户,或者由执收单位收取后当日缴入财政部门控制的账户,这样就保证了执收单位只负责征收工作,失去了对资金的控制权,资金从离开缴款人之后将直接进入财政部门的控制范围,可以从根本上消除一些主管部门和单位自行控制政府收费收入,自收自支、坐收坐支等违法违纪问题。

逐步调整政府收费的规模与结构

针对目前我国政府收费项目过多、过滥状况,应该重新构建政府收费的项目结构体系。将具有税收性质的政府收费转化为税收,这种转化不是“对应式”的“费改税”,而是以“税进费退”为整体思路,它包括三种情况:

其一,取消部分收费项目。为了用于提供纯公共产品而设立的政府收费项目应逐步取消,通过税制完善增加的税收收入提供资金支持。如为提高全民族素质的基础教育公共产品而相应收取的城市教育费附加等,城市建设有关的收费、基金、附加等,都应该取消,通过正常的一般性税收收入来

保障支出。

其二,部分收费改为税收,即对有利于完善税制的予以“费改税”。目前较为可行的是,将交通部门征收的养路费、车辆通行费、运输管理费、公路建设基金等改为征收统一的燃油税;将分散在劳动、民政、人事、卫生等部门的社会保障基金改为社会保障税统一征收;将环保部门征收的超标排污费、污水处理费等可合并改征环境保护税。

其三,保留规范的收费项目。规范的政府收费要根据政府收费的原理设置,不能单纯为了筹集收入就设立收费项目,政府收费主要包括使用费、拥挤费、矫正费、产权费等类型。当前我国政府收费中的很多管理性项目应逐步削减,注重增加使用费形式的政府收费,发挥其提供准公共产品的效率作用。另外,过去我们忽视了一些自然资源和国有资产的产权收费,今后要重视矿产、土地、海域等国有产权性政府收费,发挥其促进资产合理有效使用、保护矿产土地等国有资源的目的是,同时,获得应有的国有资产收益。

同时,政府要按照市场经济发展的要求转变职能,建立政企分离、政事分开的管理运行机制,把一些应由社会承担的公益事业转变为市场的经营主体,尽可能减少或取消这些部门

的“创收”政策，取消各类纯粹用于养人目的政府收费。

不断加强政府收费的法制化管理

无论是税收还是政府收费，都是政府筹资的方式，都是以政府为主体的行为，政府具有的强制力必然会在其中有所体现，如果不加法律约束，任何一种筹资方式都会出现混乱。由于政府收费分散在政府职能部门的活动中，比税收具有更大的分散性和隐蔽性，监督的难度更大，更需要加强法制化管理。

一是要确定政府收费的适用范围，也就是确定哪些领域或活动可以采取政府收费的方式来筹集资金，形成明确的审批原则。政府收费不能被随意使用，没有正常的财政拨款更不能成为审批政府收费的理由。对于政府向社会提供公共产品或服务，已有税收为其提供基本保障，一般不应再对受益者收取各种强制性政府收费，把收费、基金限制在严格的特定范围内，各部门、单位不得借此乱收费“创收”。

二是政府收费必须由国家权力机关审批。对数额较大、用于提供全国性公共产品的收费应由全国人大审批；只涉及地方、提供地方非开放性公共产品的收费可由地方立法机构审批，同时中央保留一定的调控干预权。为了保障政府收费的灵活性，立法机构可以只审批政府收费项目，对于收费的标准，由立法机构确定政府收费标准的确定原则，由财政部门结合实际情况审批确定政府收费的具体标准。

三是强化政府收费的监督。收入项目和标准要透明，收费收入及其使用情况必须定期披露，立法机构和公

众均有权质询，以强化对政府收费管理者的监督约束。

改进政府收费预算管理机制

由于对政府收费认识的局限性和政府收费特定的产生方式，导致了收费管理部门的多元化和管理模式多样化。从目前的现状来看，主要有纳入预算管理、预算外管理、制度外管理等几种模式。下一步改革的重点应是预算外管理和制度外管理的资金。

预算外管理的资金目前在整个政府收费中占主要地位。存在的主要问题有两方面，一是收费后长期存放在执收单位的收入过渡户中，执收单位在申请用款前才将收入上缴财政，然后快速将资金申请拨回本单位账户，资金由执收单位长时间控制。二是预算外资金大部分仍实行完全的收支挂钩管理，一些部门和单位在利益机制的驱动下，扩大行使收费权限。

制度外收入更是完全脱离财政部门的管理，资金收取和使用都较为隐蔽，更容易发生各种违规行为。另外，还有一部分收费仍由职能部门管理，也可看做制度外收入，但这部分资金的管理相对于其他的制度外收入要相对规范一些。政府职能部门管理的收费收入主要是一些相对独立和特殊的资金，包括社会保障资金、城市住房基金、国有资产经营公司收取的国有资产占用费等。这部分资金除部分省市外，还停留在由职能主管部门征收、使用和管理的状态。目前这部分收入规模越来越大，所发挥的作用越显突出，分别由劳动保障、民政、房改、国有资产授权管理部门征收、管理，在财政预算管理体系之外分散运行，游离于财政的监督管理。这种不规范的管理方式，在一定程度上造成了资金管理的混乱，不利于财政宏观调控，

也难以全面、便捷、准确地反映社会保障制度、住房制度和国企改革工作的全貌。

针对目前政府收费存在的问题，当务之急是建立统一的财政体系。即将预算外资金以及预算制度之外的政府部门的各种收费，全部纳入财政管理，建立完整统一的财政体系。改变原来财政预算统收统支的方式，取消预算外范畴及其管理办法，建立财政预算内多种预算方式和管理办法的新体系，将所有的政府收入完全归于财政部门管理，将收费使用权和收费所有权相分离，最终实现政府各项职能的支出都必须采用财政预算的方式，一切履行政府职能的收支全部纳入该体系，经过法律程序由人民代表大会审批、通过。

实际上，政府收费收入纳入预算管理，并不等于一定要将其作为普通的一般预算管理，将其用于所有的财政支出项目，这也与政府收费筹集的原理不符。财政部门只要能够掌控政府收费的资金管理权，完全可以考虑对其分别实行不同的预算管理办法。如罚没收入、国有资产(资源)有偿使用收入等，收入征收后，支出统一由财政预算安排，收入征收与特定支出补偿没有直接对应关系，可以将其作为一般预算收入管理。还有一部分可实行专项预算管理，收入征收后全额上缴财政，支出根据职能部门的工作需要安排，主要实行专款专用的方式，财政对其资金实行总体调控，可以抽调收费盈余用于其他方面或者通过其他收入来补充其支出的不足，对于政府收费收入中的使用费性质的收费，大多可考虑采取这种预算管理方式。

(作者单位：财政部国库司)

责任编辑 赵军