

## 『费改税』应注意防范的几个问题

罗光林

今年,我国财税改革的重点,是以清理道路和车辆乱收费为突破口,实行“费改税”。这将是一项利国利民的重大改革。但也应该看到,这项改革涉及到部门经济利益的调整,改革的难度很大。因此,应注意化解可能产生的各种阻力,配套解决相关的各种矛盾,防范可能出现的各种偏差,以保证这项改革取得预期的效果。

## 一、防止不合理收费的合法化

“费改税”的重要目的之一是规范分配秩序,清理不合理的收费,减轻企业和居民的负担。所以,它实际上是在企业和居民总体负担保持不变或略有下降的前提下,对税费负担进行结构性调整。如果现有的各种收费都改为税收,实现了收费的合法化,就不可能真正减轻企业和居民的负担。这就要求“费改税”必须是在认真分析的基础上,所进行的一项包括“规范、清理和保留”等内容在内的重要改革。

所谓“规范”,是指在现有的各种收费中,凡是收费的形式与税收的“三性”特征(强制性、无偿性和固定性)基本相同,且资金的使用完全体现公共产品和服务性质的用途,这种收费应通过归入现有税种或开征新税的办法,进行费改税,实现分配的规范化和征收的合法化。如我国农村的乡镇“五统筹”(教育附加费、民兵训练费、计划生育费、优抚费、道路维修费),都明显体现了公共产品和服务的特征,可以通过并入农业税或设立农业附加税的办法,实现征收的规范化。此外,车辆购置税、燃油税、社会保障税等税种的开征,都将使财政分配秩序得到进一步的规范。

所谓“清理”,主要是指清理各种不合理的乱收费,主要包括:1.不体现公共产品和服务的性质,由政府或部门单位以公共服务为名,违背消费者的意愿所进行的强制性收费,应通过清理,恢复按价格机制,由消费者自愿购买来解决。2.可以由政府介入的公共服务领域,但收费的标准严重超过了服务成本,违背了公共产品的非盈利性目标,也应通过清理,适当减轻消费者的负担。3.本应由企业或农户等经济组织自主决定的公共积累和公共消费,由于政企不分和权力的介入,强迫企业或农户所交纳的有关费用,如农村的“三项提留”等。

所谓“保留”,是指按照国际惯例,政府提供的某些具有“准公共产品”或

“混合产品”性质的特殊服务,为了体现受益多少与付费挂钩的公平原则和成本补偿原则,可以采取“规费”和“使用费”的形式,保留一部分费用形式的财政收入。如各种证照的工本费、手续费以及政府投资提供的公共设施、国有资产的使用费等。

只有在上述规范与清理的基础上进行的费改税,才能收到增加政府税收和减轻企业、居民负担的双重效果。

## 二、防止地方和部门利益的刚性化

“费改税”的实质是进行利益结构的重新调整。它一方面要对过于强化的部门利益进行适当调整,把不适合由部门分散管理的公共事务交由政府集中管理,把分散在部门和单位的预算外财力集中到国家财政上来,从而强化政府财政的宏观调控能力和对社会公共事务的集中管理能力,逐步解决财政职能“缺位”的问题,以便使我国财政逐步向公共财政的框架体系转换。另一方面,从地方财政和中央财政的关系看,凡是“费改税”后资金使用具有明显的受益区域性或地方性特征的,这些原有的收费可以纳入地方税体系,成为地方财政的规范性财源。凡是“费改税”后资金使用具有受益的全国性或区际利益外溢性特征,其事务需要由中央政府统一协调或集中管理的,这些原有的收费应改为中央税或共享税税种。这两方面的利益调整必然会对地方政府和有关部门、单位的既得利益带来一定程度的冲击,因此,既要防止地方政府和部门利益的刚性化倾向,避免使改革走过场,又要注意化解可能出现的各种阻力,使改革稳妥地向前推进。

## 三、防止公共服务水平或质量的下降

实行“费改税”后,部门的经济利益会受到一定程度地抑制,原来由部门以收费形式分散提供的公共服务,改为由政府以收税形式集中提供社会公共服务。对这类部门和单位在实行机构改革、人员分流和制度规范的前提下,应

# 外国专家谈我国 预算外资金管理

○ 李颖

改革开放以来,我国财政经济管理体制改革取得的伟大成就为世界所瞩目。为了进一步深化改革,实现公平与效率的统一,财政部就如何加强预算外资金管理问题向亚洲开发银行申请了一个技援项目。根据项目协议,亚行聘请了理查德·艾科士、威廉姆·康普仁、魏兰和白苏珊等四位美国专家,通过对我国预算外资金管理情况进行实地考察,在财政部的大力协助下写出了《中国预算外收入和支出研究》的专题报告,并在预算外资金管理国际研讨会上与国内专家、学者和财政部门的同志进行了探讨。尽管众说纷纭,但就迫切需要加强预算外资金管理达成共识。

## 一、对我国预算外资金管理现状的评价

国际专家们认为,中央和地方财政的收支规模和构成是中国经济政策的主要问题之一。1978—1995年间,虽然按

不变价格计算的GNP年均增长率高达9.8%,但预算收入实际年均增长只有3.2%。预算外收入迅速膨胀,已成为单位和部门的重要财源。1996年国务院关于加强预算外资金管理的决定,使预算外资金管理方式发生了重大变化。但许多预算外资金项目的征收对象存在严重交叉,征收目的与缴纳行为之间有时并没有直接联系。从省一级预算外资金构成看,税收附加是最主要的收入项目,其他收费都是以使用费形式出现。大约有30%的预算外收入用于固定资产投资,5.3%用于城市维护与建设,30%以上用于行政管理和社会支出。来源于行政管理费和社会性收费的预算外资金大大超过用于这些方面的支出,说明此类预算外收入拥有相当大的结余,且用于其他用途了。虽然,1994年分税制改革将一部分收入从地方财政划归中央财政,但支出职责并未作出相应调整,地方

财政仍置于严重的支出压力之下。由于正常财政体制下的收入来源不足,地方政府及其下属机构不得不越权设立了一些未经批准的收费项目,擅自提高收费标准来满足其支出需要。它们不将预算外资金存入财政专户或拖延入户时间,擅自从专户提取资金,随意提高支出标准等问题,使预算外资金这种“隐性预算”成为各级政府实现其职能的主要收入来源。

这种过分依赖预算外收入的状况削弱了财政管理的公平和效率,产生了许多问题,应引起关注。

首先,预算外资金不仅仅是一些特殊行业或机构的收入来源,而且已成为维持一些政府支出的重要收入渠道。如公用设施附加用于城市基础设施建设,既不利于公用设施经营效率的提高,也有损于投资计划。

其次,省及其以下政府对预算外资

该充分保障其人员经费和业务经费的正常供给,并规范政府财政部门和社会公共服务部门之间的权利义务关系。同时政府对费改税所涉及到的公共服务领域的经费投入要有相应增加,保证有关公共服务的水平或质量。

## 四、防止乱收费现象的重新反弹

实行“费改税”以后,如果某些地

方、部门和单位,又按照“上有政策,下有对策”的惯性,花样翻新地重开乱收费的口子,就会使企业和居民再次陷入不堪重负的困境,也会使改革陷入恶性循环的怪圈。因此,为了防止这种情况的出现,配套进行“拆庙”和减人的改革,从根源上消除部门利益扩张及乱收费的内在压力和动力是非常关键的问

题。同时,必须进行政府行政管理体制改革,建立廉洁高效的政府管理机构体系和依法治国的制度约束体系,重塑法律应有的威严和加强中央政府必要的权威,使我国的分配秩序逐步走上良性循环的轨道。

(作者单位:郑州大学商学院)