

推进收费管理制度改革

规范政府分配秩序

张昭立

近年来,随着经济体制改革的不断深入和经济建设及社会事业的持续发展,收费、基金作为政府参与社会产品分配和再分配的补充形式,是各级政府和有关部门非税收入的重要来源。据统计,1997年山东省收费、基金数额达239亿元,相当于当年地方财政收入的82%。这部分资金在缓解政府财力不足、发展经济和各项事业发挥了重要的作用。但由于利益驱动的影响,近几年来,收费项目越来越多,三乱现象屡禁不止,对经济建设和政府形象产生了一些负面影响。对此,中央决定实施“费改税”,理顺税费关系,整顿分配秩序,是非常正确的。这里,结合我们山东省的实际情况,就改革收费管理体制,实行“费改税”问题,谈几点看法:

一、提高思想认识,积极稳妥地推进“费改税”

党中央、国务院决定,在全面清理整顿各种收费、基金的基础上,将部分收费项目实行“费改税”。这是新时期社会主义市场经济发展的客观要求,是根治“三乱”,铲除滋生腐败的英明决策。在改革过程中,难免会遇到这样或那样的问题,不能求全责备,以点代面,也不能因噎废食,放弃改革。以改革促发展,以发展保稳定,这是“费改税”的根本。由于这项改革涉及面比较广,会触动方方面面的利益,因此,建议在推行这一改革时,应主要遵循以下四项原则:

一是事权与财权相统一的原则。“费改税”的重点在于规范政府的分配行为,以税收形式替代收费形式。因此,各级政府的利益分配格局的调整,要坚持事权与财权相统一的原则,以调动中央和地方两个积极性。

二是合理负担的原则。“费改税”既要从根本上解决单位和个人负担过重的问题,又要注意基本维持原有的缴纳对象和范围,税率也应同规费标准基本持平。对过去不缴费,通过“费改税”后,需缴税的单位和个人,应通过相应的政策和分配渠道予以补偿。

三是配套运作的原则。“费改税”,不仅仅是征收主体的改变,而且还将打破原有的分配格局。为了使税源稳定,税负公平,补偿到位,应将“费改税”与税制改革同步进行。同时,也要注意合理分流安置现有收费人员。

四是稳步推进的原则。按照社会主义市场经济的要求,方案的设计既要科学合理,又要简捷易行,具有可操作性。同时还要考虑改革与发展的关系,不能因改革而影响发展,也不能因过于考虑发展而不进行改革。应在广泛、深入和细致调查论证的基础上,先易后难,循序渐进,积极稳妥地实施“费改税”。

二、针对不同性质和特点的收费项目,采取不同的改革方式

收费具有分散性和专用性。而就每一项收费来讲,在征收对象、范围以及征收方式和资金管理上,又有其各自的不同特点。因此,在进行收费管理体制改革的,要根据收费项目性质和特点的不同,采取不同的改革方式。

首先,加大不合理规费的清理力度。从中央到地方彻底清理取消一批擅自设立的和不合理的收费项目,即对除省以上政府、财政和物价部门审批的收费项目外,其他部门及地方政府批准设立的收费项目和省及以下批准设立的基金项目坚决予以取消。同时,对现行已经批准的合法收费项目中,一些合法不合理、项目重复和负担过重以及临时解决行政机关公务经费不足和职工工资的不合理的收费基金项目,也要进行相应清理整顿,经费转由同级财政的预算内供给。

其次,对确需保留的规费,进一步加强管理。参照国际惯例和我国具体情况,对行政机关和事业单位征收的公证费、诉讼费、车辆通行费、学费以及全国统一的证照费应继续予以保留,但必须明确范围和标准,并对行政性收费纳入预算内管理,事业性收费纳入财政专户管理。对保留下来的收费项目,可在征收方式方面进行改革,将与征税对



象、范围和计费依据基本相同的收费,从过去的多部门征收,统一改由税务部门征收;对与业务相关的收费可由征费部门同银行联合办公,设立固定的征费厅或收费点,实行“一票通”;对定期征收,有固定场所的收费,可实行“票款分离”,由部门开具收费票据,缴费人到指定的附近银行缴款。通过征收方式的改革,扼制部门和单位乱收、超收等“三乱”现象和资金坐支、挪用问题的发生,确保收费资金及时足额纳入财政管理。

第三,逐步加快“费改税”改革步伐。在清理整顿的基础上,对缴费单位和个人不直接受益的社会公益性收费、建设性收费、资源(环境)补偿性收费以及农村的“三提五统”等随价格征收或直接依税基征收的,体现政府职能收入数额较大,具有行政管理性质的“准税收”性收费项目,可实施“费改税”,归并到现有的有关税种或开征新的税种。对已逐步适应社会主义市场经济要求,事业单位和社会中介机构征收的,体现经营服务性的收费,推向市场,依法纳税,建立以税收为主附之以少量规费收入的财政分配体系。

三、对道路车辆等收费实行费改税的建议

中央已确定从道路和车辆管理方面的收费开始改革,开征车辆购置税取

代车辆购置附加费;开征燃油税取代养路费、公路客货运附加费、公路运输管理费等。这项改革是整个“费改税”的突破口,是非常必要的。由于燃油税是以燃油为载体,凡是用油的企事业单位和过去不缴纳有关费用的机关用车,都将成为燃油税的承担者。为维护税收政策的统一和改革的顺利实施,当前需处理好以下几个问题:

一是农民负担问题。从事农田作业、农田灌溉、农产品加工的农业机械不上公路行驶,一直不缴纳道路方面的收费。据调查,山东省农业机械总动力1997年达到6764万千瓦,实际消耗燃油总量236.72万吨,燃油费用47.34亿元,征收燃油税后,约增加负担24.3亿元。要解决好这部分机械用油的征税问题,避免因改革增加农民负担,可以采用定额免税办法或退税办法。具体办法,由国务院或省政府确定农业机械每马力免税或退税数额,农民、渔民以乡或镇为单位,按本乡镇农业机械功率总合集中免税或退税给乡镇财政,由乡镇根据每户农民年实际用油,确定给每户农民的补偿数额。实施农村“三提五统”的“费改税”,税率负担低于国家现行规定“三提五统”的收取标准,抵顶农民因缴纳燃油税增加的额外负担,使农民的负担基本持平或有所降低。

二是用油企业的负担问题。首先是渔业捕捞、水产养殖、水产品加工以及航运企业,这些企业过去并不缴纳车辆和道路上的收费,征收燃油税后,其负担将明显增加。据调查,1997年山东省渔业捕捞167万千瓦,加上水产养殖和水产品加工企业年耗油量,全年就达125万吨,增加支出约13亿元。航运企业全省总马力24.34万千瓦,37.73万吨位,耗油20.53万吨,净增支出2.8亿元。解决这些企业的问题,可将目前渔业捕捞和航运企业缴纳的港航事业费、航道管理费、船舶管理费以及海域使用费等相关的费用予以取消或降低收费标准。可以考虑从燃油税中拿出一部分,与铁路机车一样予以补偿。同时,城市公共交通企业的负担也将明显增加。城市公共交通本身就是社会公益事业,国家历来给予财政补贴和政策上的优惠,可采取仍由财政补贴的办法,先征后返,也可在购置城市公共交通工具时降低车辆购置税或予以免征的办法。

三是财政负担问题。目前,行政事业单位拥有车辆很多,而且财政拨款的行政事业单位编制内的车辆免交养路费,也不缴纳客货运附加费。开征燃油税后,这些单位经费净增加支出的负担将转嫁到财政身上,面对地方财政资金供求矛盾,是难以承担的。因此,在征收的燃油税中,作为过渡措施,可划定一部分作为这些单位增加经费支出的来源。

四是中央和地方的分配关系问题。开征燃油税所取代的各项收费、基金项目,只是地方固有利益分配方式的转变,其目的是规范分配制度,不应成为中央或上一级财政集中财力的手段。我国公路及城市道路主要由地方政府承担,因此,按照责权利相统一的原则,为保持政策的连续性,建议将燃油税定为共享税,并合理确定中央和地方分成比例,更好地调动两个积极性。

(作者为山东省财政厅厅长)