

费改税是增加 地方财力的有效途径

○ 吴邦金 刘定奎 詹祖武 张卫星

在社会主义市场经济体制的逐步建立和加快经济发展的新时期,加强对各种收费的管理,特别是对加重企业和群众负担、扰乱社会分配秩序、助长不正之风、损害党群关系和政府形象的乱收费,如何加以改革和规范,已不仅仅是关系到政府职能转换和净化市场环境的问题。改革和规范收费,不仅有利于完善财税制度,而且是增加地方政府财力的有效途径。

一、乱收费问题非根治不可

(一)“收费热”日益膨胀,收费部门、收费项目多而乱。改革开放以来,在利益的驱动下,一些部门和单位钻国家简政放权、允许行政事业单位收费解决自身经费不足的政策空子,想方设法挤进收费的行列。如今收费单位越来越多,几乎扩大到所有的政府部门,甚至一些部门中的职能部门也直接收取。有的还委托下属单位收取,已经形成了每增加一项新的业务,都要以解决经费不足、发展自身事业为由要求设立收费项目的状况。据有关资料反映,80年代初,全国只有为数很少的税收附加、养路费、中小学杂费、市场管理费以及预算内管理的

规费,年收费收入约100亿元。到1994年,全国省以上批准的行政事业性收费约有3000多项,大小基金约有80余种,收费额已增到2600多个亿。

(二)名目繁多的收费,大量挤占了财政预算内收入,扰乱了正常的经济运行秩序。我国近几年每年收费与基金收入有2600亿元左右,相当于当年国内财政收入的45%。有些地方的收费、基金收入与财政预算内收入相当,甚至超过预算内收入,导致国家财政收入占GDP比重逐年下降。据统计,我国财政收入占GDP比重由1979年28.4%下降到1987年18.4%,进而下降到1995年10.7%,差不多是以一年一个百分点的速度在降低。而另一方面,企业和群众并未感到负担有所减轻。这部分国民收入流到哪里去了?不言而喻有相当部分被收费部门收走了,这不能不说是财政预算内收入的一种挤占。

(三)多而滥的收费还助长了不正之风,为滋生腐败营造了温床,严重损害了党群关系、政府形象。由于对收费部门的权力缺乏有效的监督制约机制,这些权力就出现了商品化、货币化,出现提供

的服务(劳务)与收费不相对称的现象。本来收费一般具有补偿性质,专款专用。但实际情况是乱收费、收费不入帐、专款不专用等现象极其严重。大量的“灰色”“黑色”收入成为这些部门的“小金库”甚至落入个人的腰包,或花在各种不正之风开支上,严重损害了国家和人民的利益。

二、费改税是增加地方财力的最佳选择

费的改革势在必行。就我国情况看,实行费改税是最快捷、最可行的办法。

(一)地方政府财力不足,迫切要求扩大财权,解决地方财政困难。分税制改革,虽然地方税种增多了,地方税收收入随之增加,占全部税收收入的比重也有一定的提高,但从总体看,地方税收收入规模仍然很小。从税制结构看,中央将税收收入小、征收范围广、征管难度大的税制划归地方,虽然有利于调动地方聚财的积极性,但从社会效益和社会成本比较来看,征收成本高,必然减少效益,其直接表现为减少地方财政收入。我国是一个发展中国家,各项基础设施建设需

务,并积极向社会开展捐资活动,才能勉强维持学校的运转。学校教育经费紧张的状况目前尚未得到根本的改变。在这种情况下,对义务教育阶段实行收取杂费的政策短期不会改变,并且杂费的标准还要随着物价的上涨和人民生活水平

的提高以及学校教学条件的变化每年做一些调整。只有在国家经济有了较大发展、国家财政能够保证义务教育经费需求的前提下,才能逐年降低杂费标准,最终取消收费,像现在世界上一些发达国家那样,对义务教育实行完全免费。在

非义务教育阶段,实行收取学费的制度是世界各国通行的作法,即使在多数经济发达国家,也仍在实行收费制度。无疑,在我国对非义务教育阶段实行收取学费的制度将是一项长期的政策。

(责任编辑 王旭)

大力加强,发展经济始终是各级地方政府的中心任务。由此决定我国地方政府在经济管理方面承担的事权要比其他国家政府大得多。加之我国幅员辽阔,地方差别大,发展经济必须充分发挥地方政府的积极性。因此,确定地方税占税收总额的比例时,在借鉴西方发达国家经验的同时,还要充分考虑我国的国情。根据有关资料测算,目前地方预算支出占国家预算支出的60%左右。显然,目前地方财政收入严重不足,难以满足地方财政的需要。从实践看,实行分税制后,中央新增财力中能够用于转移支付的财力非常有限。致使一些地方的财政处于非常困难的境地,有的还不能兑现调整后的工资,甚至不能保证正常的工资发放,影响“吃饭”问题。而另一方面,大量游离于财政之外的各种收费的存在,无疑为地方解决财政困难提供了可用之财。

(二)“费改税”后将加快税权下放步伐,有利于地方税体系的建立。长期以来,税收立法权的高度集中,已不适应市场经济发展的需要,不利于地方政府对本地区经济的调控。虽然1994年的税制改革对立法权作了进一步调整,但放权范围太小,仍需进一步在大部分立法权集中在中央的前提下,赋予地方更多的权力。通过将部分合理收费改为地方税,有利于促进地方税权的扩大。因为“费改税”的一个重要前提是下放税权。根据地方税属于地方固定收入、由地方安排使用的特点,因地制宜性强。因此,地方政府有权立法,并有权根据本地的实际情况和纳税人负担能力采取调整税率、减税和免税等措施。从某种意义上讲“费改税”后对地方立法权的适当下放是具有促进作用的。而且通过费改税可以优化地方税种的设置,理顺地方税间的关系。特别是随着改革的不断深入,地方主体税种的确立,地方辅助税种的健全,一个完善的地方税体系必将形成,并对社会经济的调节发挥更大的作用。

(三)有些费具有税的性质,容易转化和过渡。费与税有许多相似性,两者

在实践中经常发生相互转化。一种形式是费的税化。比如我国征收的教育费附加,名义上是费,实质上早已变成了税,只不过使用方向受到限制而已;另一种形式是税的费化,将税采取费的形式征收。如车船使用税,其税款主要用于交通基础设施建设等,属于搞好交通设施的主要源泉。但因税负太低,征收的税款远远满足不了交通建设的需要,因而竞相出台了车船购置费、交通管理费、过路过桥费、公路基金、交通基金等。而国外车行万里无阻碍是因为对车船、汽油征税。与国外相比,我国的税已经费化了。因此是能够而且应该将费改成税,还税收本来面目,以利于统一规范管理的时候了。

(四)“费改税”后,地方税务机构有能力组织征收。随着分税制改革的不断深入,地方税体系已基本建立,地方税务机构的征管力量逐步加强,征管水平不断提高,地方税务机构有能力将“费改税”后的征管工作搞好。税和费相比,无论微观上节省征收成本,提高工作效率方面,还是宏观上加大调节力度、减少腐败、强化财政职能等,都具有无可比拟的优越性。

三、“费改税”的基本思路

“费改税”首先应遵循受益原则。凡是受益量确定,受益范围具体,符合有偿原则,应采取收费形式而不宜采取收税形式。反之,费就有改税的必要。其次应遵循效率原则。无论是收费还是收税,都存在着征收成本问题。征收成本不仅包括征收部门花费的成本,还必须包括社会成本。效率原则要求征收成本最小化。在费与税可以相互转化的条件下,应选择征收成本最小者。如我国税的费化就存在相当大的征收成本,是不符合效率原则的。再次,应遵循简化原则。目前,乱收费已成为社会公害,人民群众要求减少收费、规范收费的呼声日益高涨。因此,把某些费归并转化成税既没有增加纳税人负担,又简化了收费的种类、项目,是会得到人民群众支持和拥护的。

值得注意的是,费改税涉及面广,直

接触方方面面利益,而且由于绝大部分收费已各有专项用途,改革难度颇大,不可能一蹴而就,必须在深入调查研究的基础上科学决策,分步实施。一是坚决清理废除不合理的收费基金。对各级政府设置的收费和基金予以清理,对有些部门仗其执法职能或垄断地位而巧立名目的收费或擅自提高标准、扩大范围的收费,坚决予以取消。二是对合理的收费、基金,要区别对待。根据实际情况,对于明显具有税收性质的收费、基金,坚决改为税;对于税收性质不明显、条件不成熟的收费或基金可暂时保留,待条件成熟后再向税的方向改革。需要强调的是,在费改税逐步实施的过程中,财政部门要切实加强对行政事业性收费和基金的管理。这既是扫除费改税部门阻力的前提,又是实行费改税政策之前的必然过渡。同时,在改革的过程中,各级政府特别是中央政府不应再出台新的收费项目。

就目前情况看,可将教育费附加改征统一的教育税。开征此税,对于提高我国国民教育整体水平是很有利的;将养路费、购车费、运输管理费等,并入现行车船使用税。这样既没有增加税种,不至造成税种过多、过滥,又规范了政府收费行为;将排污费、污水处理费、绿化费等统一改征环境保护税。通过开征此税,使企业和个人在生产经营和其它活动中充分考虑环境污染、环境保护等问题,增强环保意识,承担环保义务;将分散在劳动、人事等部门的社会保障统筹基金统一管理,开征社会保障税。这是建立科学的社会保障体制的需要,是克服现行保障筹资不足,管理混乱问题的重要途径。同时,通过设立此税,又能使社会保障基金有稳定、充裕的来源;将土地使用费、土地损失补偿费等合并,纳入现行土地使用税中。在税种划分上,应按照原有收费的归属,由各部委向地方集中的收费部分,划为中央税;由地方政府部门开征的,应划为地方税。否则,地方利益得不到保证,必然会出现增税又加费的局面,与费改税的初衷相悖。

(责任编辑 方震海)