

要正确处理好税与费的关系

潘贤掌

能正确处理好税与费的关系,是直接关系到政府部门能否真正按照市场经济的要求转换职能、国家财政能否真正得以振兴、国民收入分配结构和方式能否真正得以完善的一个重要问题。本文就此谈点个人浅见。

一、要明确税收和费用的涵义,以及两者在政府收入体系中的地位和作用。政府的活动是为企业和居民提供公共服务的,依公共经济学的观点,也即为全社会提供公共产品。政府在提供公共产品的同时,必须寻求一定的收入来源与之相对应。而通过征税和收费是政府取得收入的重要手段。一般来说,税收是政府凭借其政治权力,按照特定的标准,强制地参与国民收入的分配,取得政府收入的一种形式。它具有强制性、固定性和无偿性三个特征。收费则包括两种:一种叫使用费,是对政府所提供的特定公共设施的使用者按照一定的标准收取的费用;另一种叫规费,是政府部门为公民提供某种特定服务或实施行政管理所收取的手续费和工本费。它又分两类:一是行政规费,二是司法规费。在这里,“谁受益,谁支付”是一个重要原则,而且在具体操作上,对形式和特征各异的服务应采用不同的定价和收费原则。

税收和费用这种不同的内涵和特点决定了它们在政府收入体系中具有不同的地位和作用。相对于无偿性、连续性、数量巨大的财政支出而言,税收的连续性、固定性、无偿性和强制性决定了它成为政府取得收入的最佳形式和主要形式;而间断性、分散性的费用,只能充当政府收入机制中的次要形式。在西方发达国家,由于税收征管手段比较先进和税收制度比较完善,税收占政府收入的比重一般都在85%以上;而在发展中国家,由于税收征管手段比较落后和税收制度较不完善,税收流失较为严重,税收占政府收入的比重一般只有75%左右,政府的收入中有很大一部分不得不依赖于各种税外收费,以弥补税

收收入的不足。

二、要明确征税和收费的划分标准,合理界定两者的适用范围。政府是通过征税还是通过收费的手段筹措收入,取决于政府所提供的公共产品的性质。公共产品有纯公共产品和准公共产品之分。纯公共产品是指那些相对于私人产品而言,具有供给上的非排他性和消费上的非竞争性这两大特征的产品,其市场价格难以反映资源应有的配置,如国防、基础研究等等。准公共产品是指非排他性和非竞争性较弱的,介于纯公共产品和私人产品之间的产品,其市场价格相对较易反映资源的配置,如高等教育、医疗卫生、城市公共交通、供气等等。纯公共产品一般由政府公共部门提供,并以税收的形式取得收入;纯全国性公共产品由中央税、纯地方性公共产品由地方税分别加以支付。准公共产品,尤其是那些易进入市场交易的产品,一般由事业公共部门提供,并主要以收费的形式取得收入。尤其是那些受益范围越小的准公共产品,更应该以收费的形式加以提供。中央一级政府提供的通常是全国性的纯或较纯的公共产品,地方各级政府提供的通常是地方性的公共产品和准公共产品,而且级别愈低的地方政府提供的公共产品的受益范围愈有限。因此,中央一级政府基本没有收费,税收(含社会保障税)是其收入的最主要来源(也可能通过发行公债取得收入),而以收费的形式取得收入的通常发生在地方各级政府,且愈是基层的政府,收费收入在政府收入结构中愈举足轻重的作用。为了防止税法的过份复杂和地区差异过大,以及防止税负过重,也不允许各级政府税种林立,而在受益范围较小和较明确的情况下,按照“谁支付,谁受益”的原则进行收费则是基层地方政府办公益事业的可行选择。在西方,不少发达国家在税收占GDP比重过高,引起纳税人不满的情况下,近年来就试图将那些与准地方性公共产品相关的税收

为费的形式。

三、要把所有的政府收支完全归口于财政部门管理，并纳入预算。不论是税，还是费，或是其他别的什么形式的收入，都要由财政部门统一管理。即使出于工作便利的原因，把某些形式的收入，如关税、规费等交由特定的政府职能部门征收，那最多也只能是一种“代收”、“代征”。这样做的好处，就是要切断各个政府职能部门的行政、执法同其经费来源的直接联系，从根本上铲除“以权谋钱、以权换钱”等腐败行为的土壤。与此同时，要把所有的政府收入都纳入预算。这样，有利于各级政府的各项收支都置于该级人民代表大会的监督之下，做到政府收支的公开、透明，不允许有不受监督审查、游离于预算之外的政府收支。

四、要认识到当前我国“税轻费重”所导致的严重后果及其根源。目前我国的政府部门收入除了预算内的规范性财政收入之外，还有预算外收入、没有纳入预算外管理的制度外收入等非规范性收入。这些非规范性收入基本上是各种各样、形形色色的政府收费，比如行政事业性收费和基金性收费，对农民收取的乡镇统筹和村提留以及各级政府的集资摊派等。据最保守的估计，各种游离于预算之外的非规范性政府收入和预算内的规范性财政收入之比，大约为3:2。这样，政府的非规范收入大大地多于规范性的政府收入，产生了所谓的“税轻费重”的现象。它导致了严重的后果：一是侵蚀了税基，造成国家财政困难，宏观调控能力减弱；二是扰乱了分配的秩序，影响了政府职能的转换和发挥，在一定程度上导致了各种腐败现象的发生；三是加重了企业的负担，干扰了企业的转机换制和经营管理。

我国这种税软费硬、税费严重错位现象的根源在于税收制度和财政管理体制改革的完善。改革开放后，统收统支的财政收入体制被打破，中央开始向各地方、各部门放权让利。但这种放权让利并没有规范化、法制化。相当一段时间，中央只给政策不给钱，由各地各部门相应出台了一系列的收费政策，预算外资金规模由此逐步扩大。1994年的税制改革，主要是在中央与地方之间进行分税，并力图增加中央财政收入，增强中央政府的宏观调控能力。因此，税源广泛、收入稳定的主要税种如增值税、消费税等，都基本上归中央所有，而只将一些税源分散、税额小、不易征管的税种留给了地方，造成地方税收收入

较不稳定，难以满足支出的刚性需要。同时，税收立法权紧紧掌握在中央手里，地方没有权力开征新税或提高税率，因而自然而然地将眼睛盯在了收费上。相对于税收而言，收费是灵活的，权限也基本上掌握在地方手中。现实支出需要与操作上的可行，造成了目前地方政府收费过多、过乱，收费增速大大超过税收增速的局面。

五、要清理、整顿当前的各种收费项目，并在深化分税制财政体制改革的基础上，做到税费合理分流和归位。当前的各种收费项目，既有中央的，又有地方的；既有合理的，又有不合理的。针对这种情况，首先在全国范围内对所有的收费项目进行清理，区分为合理的和不合理的收费。合理的收费项目只有两种：使用费和规费。除了一小部分规费收入外，其余的收费都必须是以提供特定的公共设施或服务为前提。合理的收费标准应与提供特定公共设施或服务所耗用的各种费用、支出相一致。除此之外的各种收费项目都是不合理的，纯属乱收费的项目，都应坚决给予取缔。其次，将合理的且已构成政府部门运转的必要前提的收费项目分成中央和地方收费项目。对于那些属于中央政府各部门合理的收费项目，一般来说都具有中央税收的性质，都可以纳入“费改税”的范围。对于那些在实际工作中，由于政府收入形式尚未规范化，地方尚无税收立法权导致的名费实税的收费项目，应深化分税制财政体制改革，赋予地方政府一定的税收立法权，把这些具有税收性质的收费项目改为税，纳入规范化的税收体系之中。而对于那些不具有税收“三性”，不宜纳入规范性和严肃性很强的税法的收费项目，必须以特定的支出数量和结构决定收费的项目和标准，建立起收费的征收、管理、使用和检查四位一体的综合管理体制，充分发挥收费的作用。也就是说应以法规的形式规范收费的主体、收费范围、收费项目和收费标准。在此基础上，将收费资金纳入财政预算管理，实行专户储存的办法，由财政部门统一安排使用。对于那些受益范围较小、受益对象明确的公益事业，要不要收费，以及收多少费，可由居民民主决定。唯有通过这样的清理和整顿，才能真正做到税费合理分流和归位，发挥好税费各自应有的作用。

(作者单位：厦门大学财政科学研究所)

责任编辑 韦玉