

# 法治化：治理乱收费的治本之策

●张 馨

**目**前，我国的乱收费已到了无以复加的地步了，改进和克服这一弊端已是刻不容缓了。笔者认为，治理乱收费实质上是我国政府行为的法治化问题，本文就此谈谈看法。

乱收费问题并不自今日始，而且控制和克服这一弊病的努力也已有相当时日，但收效甚微，这是有其深刻根源的。

之所以产生乱收费现象并且愈益加剧，其原因在于，改革打破了政府高度集中统一的经济管理体制及其配套的行政管理体制，同时在建立新的经济管理体制和行政管理体制上，却没能取得应有的进展。具体来看，是旧的计划性行

政管理系统被打破了，而新的市场性法制管理系统却没能相应建立，从而产生了乱收费这种政府行为严重失衡与紊乱的现象。

在计划经济体制下，中央政府是依靠自上而下的全国统一行政系统，其中包括行政化的企业系统，来对地方政府和各部门各单位实施控制的。如果不考虑计划经济体制统得过死和资源配置低效等弊端，仅就各类政府性质的收入来看，当时中央政府的控制显然是卓有成效，地方政府及其部门、单位采用合法非法手段，争先恐后地自行组织收入的状况大体上是不存在的，“乱收费”一词在当时似乎还没诞生。

然而，在市场取向的经济体制改革过程中，这种以否定地方、部门和机构乃至企业应有的自主

性和独立性，来维系政府总体行为的规范化的控制体系与机制，伴随着地方、部门和单位自主权的愈益增大，伴随着企业独立性的日益增强而逐步解体。当进入建立市场经济体制阶段之时，这种控制和约束系统与机制就更呈现出分崩离析的景况。行政性的经济和财政控制约束系统与机制，是计划经济体制赖以存在和运转的基本条件之一。没能否定中央政府的高度集中统一控制与约束，其实质就是没能否定计划经济体制。因此，经济和财政的行政性控制与约束的消失，就是计划经济体制消失的必然结果。可见，这种状况的出现是完全正常的。

但在这一正常的改革过程中，却出现了“乱收费”这一非正

常的现象。其因何在?

作为现代的统一国家,其政府各个组成部分的活动和行为显然必须处于统一的控制和约束中,才能维系整个国家政权活动的系统性和协调性。然而,不同的经济体制决定着不同的政府行政约束机制。计划经济要求的是行政性的控制,而市场经济要求的则是法治性的控制。经济体制改革打破了政府内部的行政性控制,却又没能建立起相应的法治性控制,就必然导致了政府内部关系的紊乱。

市场经济的活动过程,是各个市场主体独立自主地追求自身利益的过程。市场取向改革赋予了政府内部各组成部分以愈益增大的自主权,使它们成为具有自身相对利益的行为主体。此时地方政府本身的重直接间接财力投入,已成为当地经济发展重要的乃至根本的决定因素。投入是需要财力来源的,于是获取尽可能多的财力以发展本地经济,就成为各级政府构建自身政绩的关键因素。这样,既有利益动因的刺激,又有相应的正常非正常权力作后盾,却没相应的约束规范机制和体系来控制,其必然的合理结果,就只能是政府各组成部份的乱收费问题的严重化。在这里,政府行为显然也表现出是“理性”的“经济人”行为的,但这却是违背市场根本要求的“理性”行为,是必须予以克服和纠正的。

依据“帕金森定律”,政府官僚机构有着天然的不扩张自身规模和权力的冲动与压力。这样,一旦没有强力的约束和控制,政府机构的膨胀就是势所必然的。改革开放前,我国原有的计划性质的行政控制体系,是由中央政府的高度集权而对地方政府和部门实行集中统一的控制,在一定程度上抑制着各级政府及其部门



的膨胀势头。改革开放打破了中央政府的高度集中统一控制,赋予了地方和部门相当的自主权,这就使得计划性质的行政控制办法愈益失效,但又一时难以建立起相应的市场性质的行政控制体系。这样,在各级政府及其部门单位的压力下,行政单位包括相关事业单位的规模膨胀,就是不可避免的。

与此同时,我国预算内占GDP比重不断下降,政府预算陷于愈益严重的困难之中。这样,面对着迅速膨胀的行政性支出压

力,我国预算内收入要满足之是愈益吃力的。这就只能是依靠各种预算外和制度外的收费,来满足各种行政性支出的需要。我国目前严重存在的地方和部门乱收费现象,在很大程度上就是为了满足严重超编或过度膨胀的行政事业人员的经费需要。

经济体制的转轨所产生的计划型控制被打破,而市场型控制又没能有效建立的状态,往往导致整个社会经济生活的混乱。乱收费现象就是其典型之一。为此,要克服乱收费现象,是必须具备市场经济这一基本条件的,这就应当加快市场取向的改革,尽快建立和完善市场经济体制。

然而,市场经济对于政府收费行为的控制,又是通过法律制度来完成的,因而法治化又是治理乱收费的治本之策。

在市场经济下,社会只能通过法律制度来约束规范市场主体的行为,这才能既保证市场主体的正常市场活动不受干扰和危害,又能限制和约束它们之间的非正常竞争行为,确保市场的正常运转。这是市场经济之所以为法治经济的根本原因所在。这些,对于企业和个人等市场主体来说是毋庸置疑的,个人的遵纪守法和企业的依法经营,从来就是法治社会的基本表现。

然而,市场经济下除了企业和个人外,还有政府这一特殊的市场主体。之所以说其“特殊”,是因为政府的活动表现为是以非市场的手段,采用税收和规费等形式,从企业和个人获得财政收入,然后政府又以非市场方式既非盈利方式提供费用,并通过市场等价交换的方式,向企业和个人换取所需要的物力和人力,从而最终完成政府为市场提供公共服务即“公共产品”的职责。这与企业和个人仅采用市场等价交换方式开展的活动,是有着根本差异的。这样,市场经济下不仅政府行为也必须法治化,而且有着更大的必要性。

这是因为:(1)政府取得收入的方式和途径不同于企业和个人,是通过非市场交换的方式获得收入的,从根本上看具有强制性。这样,它就可能突破企业和个人只能通过市场交换获得收入的局限性,而有着超常的获得收入的能力。面对着具有政治权力的政府,不具有政治权力的企业和个人,显然是无力依靠市场方式去约束和限制政府收入的,这就需要通过法律方式,才能有效地约束政府的收入行为;(2)政府以自身财力去获得所需物力和人力的过程中,与企业和个人发生的交往,必须严格遵循等价交换方式来进行。否则政府仍然可能依靠自身的政治权力去破坏市场的等价交换,从而危害到市场的

正常运转。这也需要相应的法律来保证和规范该交换过程的正常进行;(3)市场经济是法治经济,但法律的执行和遵守则是通过政府来完成的。如果政府作为执法者而自身不受法律的约束和规范,也就谈不上法律的真正执行了;(4)从市场经济诞生伊始,如何规范和界定政府与市场之间的关系,就成为社会所要处理的关键问题。不受约束的政府权力必然被滥用,市场只有具备从根本上约束和限制政府权力的能力,才能确保自身正常活动不受危害和侵犯,这就只有依靠能够约束和规范政治权力的法律;(5)政府是一个由内部多层次多部门组成的共同体,也需要法律来使之构成有机统一体。否则,政府本身都管不了自己内部的各个组成部份,哪里还谈得上正常有效地履行职责呢?这些都决定了市场经济下政府必须依法行政,政府行为必须法治化。

---

治理乱收费必须以政府收支全面纳入政府预算,以及强化税法的权威性为基础。

要根除政府的乱收费现象,是只能通过政府财政行为的法治化来做到的。市场经济是法治经济,对公民来说是要依法行事,对企业来说是要依法从业,对政府来说是要依法行政,这是通过法

律形式来确保治理乱收费的顺利完成的基本保证。

政府行为法治化,是社会公众真正获得民主权利的保证,而政府财政行为的法治化,则是确保这点得以实现的根本手段。一部市场经济的发展史,可以说是社会公众逐步获得政治民主的发展史。对此,只要人们不存在偏见是都会承认的。但是,我国理论界至今为止几乎没有注意到,市场经济的发展史同时也是一部人们直接承担财政负担,直接为政府提供财源,从而从根本上决定和监督政府财政活动的历史。社会公众与政府财政关系的这种变化,则是社会公众获得民主的直接体现和保证。这是以政府预算的产生和发展为基本手段的。

众所周知,在西欧市场经济产生过程中,新兴资产阶级曾以税收为武器,即以同意或拒绝纳税为手段,而逐步剥夺了封建君主的财政权,为资产阶级夺取政权作出了重大贡献。此后,不管是封建君主的政府还是资产阶级的政府,都受到了私人资本通过议会及国家预算制度的直接制约与决定,都表现出税款的使用是由个人根本支配和决定的。西方私人资本掌握了税收的根本决定权和支配权,就根本决定和支配了国家及其财政活动,确保了国家行为和活动必须符合、维护和促进私人资本的利益。其后随着社会经济的发展,西方社会的劳动

者也逐步加入到纳税人行列中来,也在一定程度上获得了以纳税人身份在国家生活中发出自己声音的权利。这是西方国家之所以能够建立起资产阶级民主制度的直接经济根源。尽管这种民主感对于劳动者来说具有虚幻性,但它毕竟有助于提高人们纳税的积极性和主动性,产生了西方社会公民积极纳税的现象。这对于我国税收活动来说,显然是富有启示性的。

我国的社会主义制度为全体人民成为国家真正的主人提供了根本条件,但如果社会成员不能在政府收入上掌握自己的命运,不能对政府收入的征取和使用提出自己的根本要求,具有根本的决定能力,则“主人”身份仅仅停留在法律条文和政治口号上,社会主义民主并未实现。人民大众仍然难以真正支配和把握自己的命运。因此,对于乱收费的治理,其首要的工作就是将政府的一切收支,除少数特殊的例外,全都纳入各级政府预算之内。

由于政府预算依据一定的政治程序通过,并具有法律效力,因而将政府收支纳入政府预算,就意味着政府的财政活动是直接处于法律的约束控制下。而各级人大对本级政府预算的审议、批准和监督执行,则又体现出市场对政府财政活动的根本决定作用。这样,基本取消目前各级政府拥有的预算外和制度外财力,将

其纳入本级政府预算内,是我国政府财政行为法治化和治理乱收费的关键条件之一。鉴于我国的政府预算制度早已具备了应有的法律形式,目前亟需加强的是其法治内容,是对政府预算的法律权威性的尊重和遵守。

此外,治理乱收费需要政府税收行为法治化相配合。在讨论如何费改税时,人们总是着眼于税收的法律性和规范性,似乎只要费一改成税,立即就可以解决“乱”这一问题了。其实不然,因为我国的税收本身也是处于相当的混乱之中的。比如在现实的税收工作中存在的大量“协商”办税现象,为保证税收任务的完成,或将下年税款提前到当年预交,或将当年税款推迟到次年缴交;又如在种种因素的作用下,各种乱减免税和偷税漏税现象比比皆是,等等现象不一而足。

这样,治理乱收费,仅寄希望于将费改税是远不够的。税收是市场经济下财政主要的和基本的收入形式,税收没能法治化,则政府的整个财政行为是不可能法治化的。即使人们的费改税设想完全得到实现,所有的税收性质的收费全部改成了征税,但治标不治本,问题依旧。由于税法没能得到严格执行,其必然产生的乱收税问题,对于市场的危害程度是难保一定就轻于乱收费的。因此,治理乱收费还必须以强化税法的法律权威为基础。

在上述基础上,再来考虑具体的治理乱收费问题,应该说费改税是治理乱收费的主要形式和手段。

乱收费问题暂且不考虑其产生的各种弊端,仅就其本身的内容、项目和数额规模等来看,就已经是一个严重的问题了,就足够被冠之以“乱”字了。这样,治理乱收费的基本内容,就应当是对各类收费和基金进行治理与规范。对此,存在着几种基本思路:一是主张基本维持现状,即只将少量的收费和基金转为税收,其余的通过加强收费和基金的规范管理,来克服现存的“乱”状态;二是主张税利分流,即将收费和基金中具有税收实质的那部份转入税收,取消不合理征收的那部份,而保留合理的那部份;三是主张费改税,即取消不合理的收费和基金,而将其余的大部分转入税收,只留少量必不可少的收费和基金。

就第一种思路来看,公开持这种主张的并不多,但私底下则不少。基本维持现状,实质上等于承认目前的收费和基金状况基本上是合理的。然而,面对着杂乱无序弊端丛生的收费现实和强烈的舆论抨击,要公开主张这种观点是困难的,也是难以启齿的,人们之所以心里主张这种思路,其基本上依据在于,目前我国各地经

济的发展,很大程度上是依靠地方和部门直接间接的财力投入促成的,而各类收费和基金又是这些投资的主要财力来源,从而治理乱收费可能大大延缓我国的经济增长速度。

这种疑虑有一定道理,但根本上则是错误的。这是因为,以政府财力投入作为发展经济的主要来源,是典型的计划经济做法。市场经济下是以各类资本,其中包括国有资本、私人资本以及其他资本为经济发展的原动力的。这样,目前政府的财力投入仍是经济发展主要动力,一方面是计划经济影响犹存的典型表现,是政府直接介入和干预微观经济活动的经济依据;另一方面在社会资源为既定量的前提下,政府多取走了财力,就减少了由市场直接支配的财力,从而直接危害着市场的发展能力。这对于我国经济的市场化改革可能产生致命的影响。

因此,治理压缩各类收费和基金,是有着清除计划经济对我国经济的残存影响,解除计划经济运行方式对我国经济发展的束缚,将大量的社会资源和要素转归市场机制支配的深刻内涵的。这对于我国市场取向改革的深化及最终完成,将是具有深远意义的。

第二种思路与第三种思路的基本差异,就在于地方政府等的

合理收入的主要部份,是以费用和基金还是以税收为主要形式的问题。由于税利分流所引起的利益震动较小,所遇到的地方政府和部门机构的抵制也将较轻,从而可行性也较大。但这种形式也有着根本的缺陷,因而只能作为权宜之计在现阶段采用,而在一定时期后则应进一步过渡到费改税上去。

之所以要以税收为地方政府主要的和基本的收入形式,其根本原因在于:(1)税收是依据正式的税收立法征收的,而收费和基金则往往是仅凭某级政府乃至某个部门的规章制度确立的,其法律的权威程度无法与税收相比拟。“治乱世用重典”,加强法律性才可能取得治理乱收费的真正效果,避免走过场的现象发生;(2)税收以正式立法为依据,市场通过政治程序和立法过程对其具有较强的直接约束、限制和监督能力,而收费和基金则有着较强的随意性,市场难以对之形成真正的约束。这样,以税收方式治理乱收费问题,最终形成的新税收制度将是符合市场的根本要求的。反之,依靠规范收费和基金来治理乱收费,是很难保证市场的根本利益得到尊重的;(3)税收是公共产品的“价格”,它与政府的公共服务之间体现出很强的利益对应关系,是典型的市场经济下

的政府收入形式,而各种费用和基金只是政府次要的收入形式;(4)由于收费和基金的相当部份是地方政府征收的,这就直接涉及到中央财政与地方财政的关系问题。市场型的财政体制改革根本目标,要求地方拥有一定的独立财源,但这一问题在1994年的分税制改革中没有获得解决,现行的地方税制尚无力承担起这一职责。为此,这次治理乱收费就应结合着财政体制的进一步改革来考虑,建立起与市场经济要求相适应的地方税制度,这就应主要采用税收形式。

总之,治理乱收费的关键在于政府行为法治化,而其中又以财政行为法治化,包括尊重政府预算的法律性和依法治税为基础,通过税收形式来解决主要问题。以笔者之见,这就是“费改税的出路在税费之外”的根本涵义所在。 ⑩

作者单位:厦门大学财经系博导