

我国政府 税外收费的实证分析

□ 杨 斌 胡学勤

从性质上看,一国的财政收入包括税收、利润、公债、收费四种形式,其中规范性的政府税外收费应该只包括管理性收费和惩罚性收费两种类型,但我国目前政府税外收费中大量存在的是不合理不规范的行政性收费的形式,并由此滋生出许多问题。本部分试图弄清政府税外收费总体规模,剖析其现状和问题,并进而提出解决问题的设想和方案。

(一) 政府税外收费的规模

从现行的体制来看,我国财政收入的三大块,即预算内收入、预算外收入和制度外收入(孙谭镇,1995)中都包含有数量不等的政府税外收费。要测算税外收费的总规模就必须加总计算预算内、预算外和制度外收入中税外收费的数额,即:政府税外收费=预算内税外收费+预算外税外收费+制度外税外收费

从预算内收入来看,其收入来源主要包括各项税收、企业上交利润、债务收支净额、税外收费等几大项,其中属于政府税外收费性质的收入是纳入预算的一些基金、附加项目和部分行政事业性收费。目前这部分收入所占比重不高,列在经常性预算中“其他收入”栏,但随着预算体制改革的深化,这部分政府预算内收费的数额近年来已迅速提高并呈上升趋势。根据调查,经常性预算“其他收入”栏中绝大部分项目属于政府收费性质的基金、附加和行政事业性收费,我们可将各年中国财政年鉴中该“其他收入”栏中的数字作为政府预算内收费的数值(见表四第

一栏)。

从预算外收入来看,其主要由地方财政预算外资金和行政事业单位预算外资金组成(1993年以前,还包括国营企业和主管部门的预算外资金,但其显然不属于政府收费的范畴,应予剔除),具体项目则较为复杂。根据典型调查,预算外收入中政府根据财产使用权取得的收入和提供服务的收入,如公房租赁收入、经营性服务纯收入、中小学勤工俭学收入等约为预算外收入总额的9%,剔除这部分收入后的余额即为政府预算外收费(数值见表四第二栏)。

政府收费规模测算的重点和难点在于制度外收费的测算。由于我国政府活动总规模(体现为政府实际总支出),其收入来源既包括了预算内、预算外提供的资金,也包括制度外通过各种收费提供的资金,因此我们可以通过国民收入帐户分析法,推算出政府实际支出的总规模,再扣减预算内和预算外财政收入,就能得到制度外政府收费。政府实际总支出具体又可分为政府购买性支出和政府转移性支出,前者是指政府直接用于购买商品和服务的支出,后者是指政府将收入通过补贴等形式转移给企业和居民所形成的支出。因此政府制度外收费可用下列公式测算:政府实际总支出-预算内收入-预算外收入=制度外收费。即:政府购买性支出+政府转移性支出-预算内收入-预算外收入=制度外收费

首先,来看政府购买性支出的总规模。政府的购买性支出

包括政府消费和政府投资两部分, 政府消费的数据可以直接从统计年鉴中获得。政府消费是指为全社会提供的公共服务的消费支出和免费或以较低价格向居民住户提供的货物和服务的净支出, 机关、事业单位以及社会团体的使用性收费和经营性收费不包括在政府消费额内。因此, 政府消费完全由税收或准税收性质的政府收费来提供。

政府投资的数据则较难获得, 因为投资的资金可能来源于预算内、预算外, 也可能是自筹资金。笔者将其分成两部分来估算, 一部分是国有经济单位和城镇集体经济单位的基本建设投资 and 更新改造投资中主要由政府投资的部分, 包括电力煤气及水的生产和供应业、地质勘查业、水利管理业、邮电通信业、卫生体育和社会福利业、教育文化艺术和广播电影电视业、科学研究和综合技术服务事业、国家机关政党机关和社会团体, 这些行业部门的投资假设全部由政府提供资金; 另外交通运输业如铁路、

公路的建设也是政府投资的重要项目, 但由于其中部分资金由贷款或外资解决, 并非全部由政府投资, 可根据各年国有经济投资中预算内和自筹资金占全部投资的比例折算这一部分公共基础设施实际由政府投资的份额(包括预算内、预算外和其它自筹)。这一部分投资可称之为政府的非盈利性投资。另一部分为政府的盈利性投资, 我们主要估算政府预算内支出中用于盈利性的生产建设投资的数额; 而预算外和制度外收入的绝大部分是用于政府消费或建设水电站、公路、桥梁等基础性设施(其数额已包含在前一部分的估算中), 极少用于生产经营投资, 可以将其忽略不计。政府预算内盈利性投资可以通过加总财政支出中基本建设支出、挖潜改造资金和科技三项费用用于工业、农业、商业和建筑部门的数额, 另外再加上流动资金支出的数额得出, 结果如表一。

表一:

单位: 亿元

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
政府消费	1490.0	1727.0	2033.0	2252.0	2830.0	3492.3	4499.7	5986.2	6690.5	7583.0
政府非盈利性投资	682.84	763.40	732.78	882.12	1091.13	1548.90	2467.07	3583.35	4241.18	5180.65
政府盈利性投资	460.52	494.58	496.33	576.11	555.78	581.98	761.18	717.19	975.19	1091.38
政府购买性总支出	2633.36	2984.98	3262.11	3710.23	4476.91	5623.18	7727.95	10286.74	11907.34	13855.03

资料来源:《中国统计年鉴》1988—1997 各年。

其次, 来看政府转移性支出的总规模。政府的转移性支出虽然最终由居民和企业来消费和投资, 但数额巨大, 属于维持政府运作必不可少的支出项目, 理应计入政府实际支出总规模中。我国政府的转移性支出的实际数可分三部分来测算。第一部分包括在财政预算内开支的企业亏损补贴、价格补贴及抚恤和社会救济费, 这几个项目显然属于政府转移性支出, 数据可直接从统计年鉴中获得。第二部分为国家机关、政党机关和社会团体等政府机构工作人员的工资、津贴、奖金等支出, 这部分支出不全来自于预算内财政拨款, 也可能来自于预算外甚至制度外收费。根据典型调查, 政府机构工作人员的实际收入(含工资、津

贴、奖金等)为统计年鉴中所列工资数的一倍, 用加倍后的数字乘以当年政府工作人员人数即得出其实际工资性收入总额。第三部分为科教文卫等国有经济单位职工工资支出, 我们只计算其由财政预算开支的基本工资部分, 此部分数值可直接将统计年鉴中所列的平均工资和职工人数相乘后获得。至于其工资外的津贴、奖金等收入, 一般由其创收收入中支出, 而这种创收收入属于使用费、服务费的范畴, 与国家政治权力的行使无关, 不能列为本文所说的政府制度外收费的范畴, 因而不能加计。政府转移性支出的测算数据见表二。

表二:

单位: 亿元

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
预算内各项补贴和抚恤社会救济费	708.43	805.05	1022.03	1014.72	951.33	833.05	785.86	775.83	808.12	919.34
政府工作人员实际收入	211.78	279.26	322.12	381.96	430.80	537.60	712.24	1000.36	1126.60	1355.08
科教文卫单位职工工资	247.80	310.46	343.33	393.85	434.19	538.10	625.43	976.88	1111.23	1302.02
政府转移性总支出	1168.01	1394.77	1687.48	1798.53	1816.32	1908.75	2123.53	2753.07	3045.95	3376.44

资料来源:《中国统计年鉴》1988—1997 各年。

最后, 来看政府预算内和预算外收入。从预算内收入来看,

应包括含企业亏损补贴后的财政收入、债务收支差额和银行创

造的信用(即硬赤字,如财政有结余则应扣除这部分结余)。从预算外收入来看,为了避免重复计算,(1)主管部门的预算外资金应剔除在外,以避免与其基础单位重复计算;(2)预算外资金与政府预算内收入中有重叠计算的部分,即应扣除从预算外资

金中收取已计入预算内财政收入中的能源交通重点建设基金和国家预算调节基金(其数额见表三第四、五栏)。

将政府的总支出减去经调整后的预算内和预算外收入后可以得到政府制度外收费的大体数额(见表三第六栏)。

表三: 单位:亿元

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
政府购买性总支出	2633.36	2984.98	3262.11	3710.23	4476.91	5623.18	7727.95	10286.74	11907.34	13855.03
政府转移性总支出	1168.01	1394.77	1687.48	1798.53	1816.32	1908.75	2123.53	2753.07	3045.95	3576.44
政府总支出	3801.37	4379.75	4949.59	5500.76	6293.23	7531.93	9851.48	13039.81	14953.29	17431.44
减调整后的预算内收入	2745.10	3076.33	3566.69	3840.63	4077.02	4396.04	5362.44	6260.21	7236.77	8357.64
减调整后的预算外收入	389.84	471.72	521.98	609.11	725.40	949.07	1374.68	1808.30	2360.95	3094.09*
制度外收费	666.43	831.70	860.92	1051.02	1490.81	2186.87	3141.36	4971.30	5365.57	5979.71

资料来源:《中国统计年鉴》1988—1997和年。

* 1996年调整后预算外收入数据根据1994、1995年平均比上年递增31.05%推算。

将预算内政府收费、政府的预算外收费和政府的制度外收费三者的数额相加,即得到我国目前政府的税外收费的总量规模(见表四)。

表四: 单位:亿元

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
政府预算内收费*	143.04	118.67	120.84	201.75	161.72	102.82	182.38	193.40	293.81	430.06
政府预算外收费	366.75	443.97	505.07	580.15	696.85	888.46	1303.61	1694.90	2189.92	2815.62
政府制度外收费	666.43	831.70	860.92	1051.02	1490.81	2186.87	3141.36	4971.30	5365.57	5979.71
政府税外收费总额	1176.22	1394.34	1486.83	1832.92	2349.38	3178.15	4627.35	6859.60	7849.30	9225.39
含政府非预算收费	1033.18	1275.67	1365.99	1631.17	2187.66	3076.33	4444.97	6666.20	7555.49	8795.33

资料来源:《中国统计年鉴》1988—1997各年。

* 资料来源:《中国财政年鉴》1992—1997各年,其中1988—1991年数据根据1992—1996年数据推算。

(二) 我国政府税外收费的现状、问题及成因

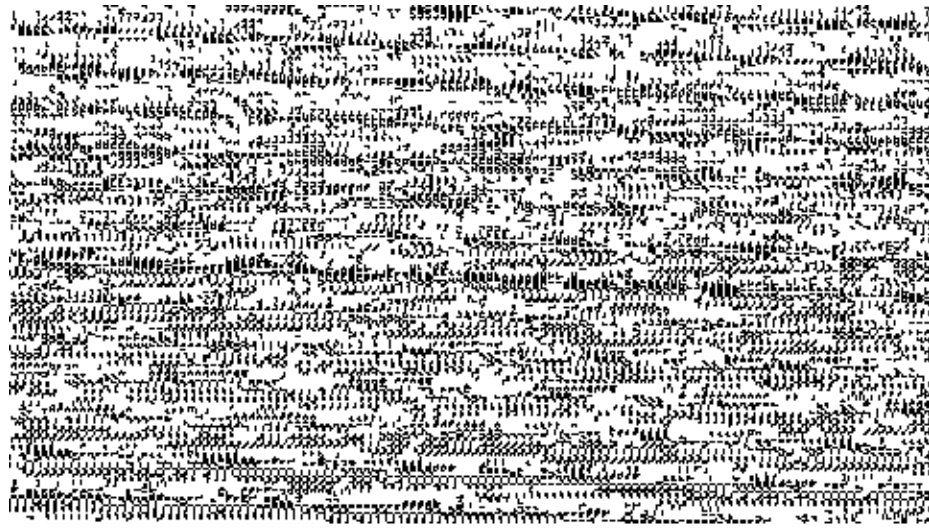
按照前一部分的规模测算,包括合理政府收费在内的我国政府税外非预算收费1994—1996年分别为6666.20亿、7555.49亿和8795.33亿,比当年预算内财政收入5382.99亿、6343.37亿和7355.61亿(加计企业亏损补贴)还多1300亿元左右,数额惊人。

除规模庞大外,税外收费的管理也存在诸多问题。首先,收费部门和收费项目众多,多头收费、重复收费现象严重。工商、公安、城建、交通、教育、卫生等单位都是收费主体,每一个行政事业单位基本上都有收费,在部门内部,收费项目也是层出不穷,花样翻新,有的甚至将服务项目进行分解,然后收费。即使是同一种性质的收费,有时也存在多个单位征收的现象,在建筑开发、车辆营运中尤为严重,在商品的鉴证检测中也存在较为严重的重复检测收费的现象。

其次,乱收费现象屡禁不止。其主要表现有:(1)超越权限,擅自审批或自立收费项目进行收费。(2)扩大收费范围,提

高收费标准,或代理收费时搭车收费。(3)将国家机关职责范围内的公务活动变无偿为有偿。(4)利用办实体、搞创收,把一部分行政职能转移、分解到下属从事第三产业的经济实体,进行有偿服务。(5)利用职权,强买强卖,强行服务。(6)只收费不服务,公开敲诈勒索。近年来,从中央到地方都逐步认识到规范和改革政府收费制度的重要性和紧迫性,纷纷采取措施加强税外收费管理,治理纠正乱收费行为,取得了一定的成效。但由于体制和其他方面的原因,乱收费现象仍时有反潮,层出不穷。

庞大的税外收费规模以及重复收费乱收费的现象导致了极其严重的不良后果。从经济方面看,首先,收费过多,“弱税强费”,容易造成政府财力分散。这实际上是一个恶性循环:税外收费过多→税款流失、财政困难→行政事业性单位经费不足→税外收费的程度和规模加剧。政府预算内财力不足将直接导致财政职能弱化、财政资金缺位,削弱政府的宏观调控能力,影响国民经济发展目标的实现。正如朱镕基总理所说,费大于税,财政缺钱,影响科教兴国方针的贯彻。其次,造成纳税费者的负担不均,影响公平和效率的实现。承受能力较弱的农民和国有



位违法收费、乱收费的动因。这一利益包括三个方面：其一，地方政府和部门单位可能通过收费和集资“上项目、办实事”，以促进地区和部门的经济增长，显示单位领导者的“政绩”。其二，部门和单位的收费越多，职工的福利待遇就越好，工资奖金也越多，领导者既可以得到职工的拥护，自身也可以得到好处。其三，高收费、乱收费形式的收费收入即可以给某些人贪污挪用、中饱私囊创造条件，也可以为单位和个人的交际应酬、腐败行贿提供方便。因此，各地各部门竞相收费集资，攀比成风，致使乱收费行为屡禁不止。

税外收费一系列问题根源则在于法制和民主的不健全，各收费监管部门分工不协作、监管不力、惩处不严。首

企业税外收费负担过重，实际税（费）负远远高于名义税负。再次，造成地区和部门间收入不平衡。收费单位的福利待遇普遍高于不收费单位，各收费单位之间的收入也不相同，攀比收费。而地区间收费收入的不同则不但会影响该地区的经济发展，也会导致转移支付规模和流向的错误确定。最后，不规范的收费必然造成不规范的使用，导致消费和投资的双膨胀，诱发通货膨胀。相当一部分收费用于修建楼堂馆所或提高本单位职工的福利待遇，而国家对其却难以控管。

从政治方面看，首先，过多的税外收费扰乱了分配秩序，影响了廉政建设，不利于社会的稳定。各种收费不但加重了企业和群众负担，产生了不确定的收入再分配效应；而且极易导致贪污、挪用、挥霍等腐败现象的发生，引起人民群众的强烈不满，影响社会的稳定。其次，非预算收费收入的存在会给政府精简机构，转变职能造成困难，财政拨款的消减并不能使过于庞大的政府和准政府机构“消肿”。最后，收费的繁多和混乱，也会影响投资环境，造成居民投资意愿和数额的下降，特别是影响外商来华投资的积极性。

政府税外收费规模过大、管理混乱问题有其产生的深层次原因：

从客观方面看，改革后，社会财富的分配向个人倾斜，企业和个人获得了更多的利益，而政府的职能却没有转变，甚至由于体制改革的原因需要增加某些支出。财政一方面减收，另一方面又增支，陷入了严重的困境，这一困境迫使上级政府向下级政府、财政部门向其他部门转移事权，同时允许下级政府、非财政部门进行收费和集资活动，从而造成了多头收费和重复收费。另外在较长的时期内规定预算外收费资金“三权不变”（所有权、使用权、管理权不变），也使得未收费单位产生收费的愿望，收费单位产生高收费乱收费的愿望，最终导致了乱收费现象的爆发。

从主观方面看，部门和小团体利益是诱使地方政府收费单

位违法收费的动因。这一利益包括三个方面：其一，地方政府和部门单位可能通过收费和集资“上项目、办实事”，以促进地区和部门的经济增长，显示单位领导者的“政绩”。其二，部门和单位的收费越多，职工的福利待遇就越好，工资奖金也越多，领导者既可以得到职工的拥护，自身也可以得到好处。其三，高收费、乱收费形式的收费收入即可以给某些人贪污挪用、中饱私囊创造条件，也可以为单位和个人的交际应酬、腐败行贿提供方便。因此，各地各部门竞相收费集资，攀比成风，致使乱收费行为屡禁不止。

税外收费一系列问题根源则在于法制和民主的不健全，各收费监管部门分工不协作、监管不力、惩处不严。首先，有关政府收费的法律法规不健全、层次较低，造成无法可依，征收单位可以自行其事，而审批监管单位无所适从。其次，民主和法制观念不强。普通群众和征收、监管部门都缺乏政府收费应该通过民主程序，由人大决定的意识；也缺乏依法征收、依法管理和依法惩处的意识，造成有法不依、有法难依的局面。最后，各监管部门监管不力、处罚轻微也使乱收费的部门和单位有恃无恐。审计、监察以及财政、物价部门对行政事业单位的监督一般都流于形式，即使查到违法违规资金也只是没收了事，处罚轻微，违规者的预期受罚成本极低。

（三）完善我国政府收费制度的对策

我国财政收入分配体制改革的目标应该是建立以税收收入为主体，政府收费、利润（租金）、债务收入为辅助的收入分配体系，同时将所有财政收支活动都纳入财政预算统筹安排，保证预算的完整性。而要实现这一目标，必须在合理界定税、利、费、租的内涵和范围的基础上，根据政府收费的性质、分类和原则，逐步地渐进地改革和完善我国的政府收费制度。其基本原则是对现行政府税外收费项目划分为三大块：对合理的管理性收费和惩罚性收费，重新进行项目认定和收费标准界定后继续保留征收；对带有准税收性质的不规范的税外收费项目，转化为规范性的税收，由国税局征收；对不合理的乱收费性质的税外收费项目则应坚决予以取消。但必须认识到，规范政府收费的过程是长期的艰巨的，不可能一蹴而就。首先，即使有政府收费的基本理论作依据，界定具体收费项目是否合理仍是一个非常复杂的问题；其次，清理规范之后仍可能不断产生和出现新的更隐蔽的乱收费项目，出现回潮和反弹；最后，规范和改革政府税外收费势必涉及到众多部门和单位的利益，有相当的阻力。因此，这一规范过程必须分阶段分步骤进行，循序渐进，标本兼治，才能

最终建立规范合理的政府收费体制。

从治标上看,主要对多头收费和乱收费现象进行治理,并从管理制度上消除乱收费的诱因和可能性,其具体做法有:

1. 根据政府收费的直接对应原则,对现行税外收费进行科学分类,取缔不合理收费,将合理收费划分管理性收费和惩罚性收费,严格审批。管理性收费中除保留必要的证照单簿费和审批鉴证费外,对登记注册费和行业管理费应尽量取消或逐步消除;各种惩罚性收费的收入则应全部上交财政,不搞各种形式的提留分成。

同时,对保留下来的合理的政府收费项目,应根据成本补偿原则,以管理及校正的直接成本为上限,考虑该项活动正负外部效应的大小确定合理的收费标准。

2. 根据比较效率原则,将部分收费转化为中央税或地方税。我国目前政府税外收费中相当一部分是准税收性质的收费项目,具有强制性、固定性、无偿性,数额巨大、长年征收,具有转化为税收的可能性和便利性,将其并入现行税种或设立新税是解决乱收费重复收费问题的有效手段,也有利于提高财政效率。

按照发展中低收入国家的一般水平来测算,在进行了上述两项改革及税制改革之后,我国中央政府的税收收入应至少占其财政收入的85%以上,其政府收费收入则不应超过其财政收入的10%。而全国税收收入的整体规模以达到GDP的20%为宜。

3. 逐步将政府收费纳入财政预算管理。从长期来看,所有的财政收入都应该纳入预算管理,保持预算的完整性。从短期来看,实现这一目标有困难,但仍应明确收费资金的所有权归国家、管理权归财政。可先将数额较大未转化为税收的收费(基金)项目纳入预算管理,收入全部上缴财政,收支脱钩,收费单位的经费由财政拨款,与收费额的多少没有关系;其他合理合法的收费纳入预算外资金管理,采用“财政专户存储,收支两条线”的管理办法,取消收费单位的过渡性帐户,禁止比例上缴和余额上缴,收入全部存入财政部门的专户,专款专用。

4. 完善收费征收方式和各项管理制度。根据便利和节省的管理原则,针对具体的收费项目和情况,选择收费总成本(包括征收、奉行、社会及寻租成本)最低的征收方式进行征收,由部门分散征收,逐步改为税务部门直接收税(及少数带有税收性质的基金、附加)、财政部门委托收费和派驻收费站收费等多种形式。

继续实行行之有效的收费管理制度,健全财政部门 and 收费单位的财务制度。现行收费管理制度包括明码标价制度、收费许可证制度、专用票据制度和年审制度仍应继续坚持,财政和收费单位都要加强对收费资金的财务管理,严格列收列支,防止混库和滥用。

从治本的措施来看,应在转变政府职能,提高全民的民主和法制意识以及加强监管和惩处力度几方面做文章,具体设想如下:

1. 精简政府机构,转变政府职能,减少政府对微观经济活动的干预。调整和撤销直接管理经济的专业部门,加强宏观调控和执法监管部门;调整国家工作人员的存量,控制其增量,对不胜任、不能发挥能力和特长的国家公务人员实行分流,建设高素质的专业化行政管理干部队伍。这样做可以从收支两方面防止乱收费现象的反弹和扩散。从支出方面看,政府的行政总开支减少,职能性部门的经费得到保障,用收费手段来弥补行政经费的意愿降低。从收入方面看,政府部门的减少使得可能并且有权收费的部门减少,可以缓解和消除多头收费、重复收费的现象。

2. 建立新的政府绩效考核办法。改变单纯以经济增长、社会事业为依据考核和提拔干部的做法,以消除各级政府和部门单位通过收费获取收入进行固定资产投资或盲目进行城市建设及达标升级活动的冲动。即使仍以经济增长速度、城市建设及社会公益事业的发展作为考核干部的重要指标,也要追问其资金来源,考查其使用效益。实行资金来源的“一票否决制”,即不管其实际效果如何,如果资金来源不合法、不规范,属于乱收费、乱集资、乱摊派性质,则有关干部、有关领导一律不得提拔,甚至予以免职。

3. 提高全民的民主和法制意识,收费立法,促进收费决策科学民主化。建议尽快出台《收费管理法》,并制订相应的实施细则和配套的法律规章,以作为合法收费的依据。规定政府收费只能由人大立项和确定标准(使用性收费可由物价部门确定标准),以提高决策的民主性和科学性。

同时,增强收费程序的透明性,加强和提倡收费的舆论监督和社会监督。鼓励群众举报,对举报正确者给予重奖并为举报人保密,严惩打击迫害举报人的行为。

4. 协调各收费监管部门的工作,加强收费的政府监督力度,严厉惩处违法收费行为。财政、物价、银行、审计和监察等部门应提高对乱收费危害性的认识,密切配合,多方监督,做到监督检查的制度化、经常化,以便及时发现并纠正乱收费的行为和苗头。

同时政府要加大对违法收费行为的打击力度。不但要没收乱收费单位的违法收费收入,而且对违法单位和个人都要处以高额罚款,追究单位领导的行政和刑事责任并将其违法收费行为公开曝光,从各方面提高收费单位和收费者违法收费的预期处罚成本,使其不敢越雷池半步。

只有真正做到以上几点,才能从根本上杜绝乱收费现象的发生和蔓延,建立起规范性的政府收费制度,实现财政分配体系规范、法制、公平、效率和良性循环的目标。

(作者:杨斌系厦门大学财金系博导、教授,
胡学勤系厦门大学财金系博士生)

摄影 林海涵
责任编辑 陈灿奎