

“费改税”

经济学界如是说

高培勇 主编



经济科学出版社



国防大学 2 065 7227 0

“费改税”

经济学界如是说

高培勇 主编



经济科学出版社

责任编辑：卢元孝
责任校对：董蔚挺
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

费改税：经济学界如是说

高培勇 主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京印刷一厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 11.5 印张 280000 字

1999 年 3 月第一版 1999 年 3 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-1679-9/F·1186 定价：20.00 元

前 言

1. 本书是一本论文集。它基本反映了经济学界在“费改税”问题上的思想轨迹。

2. “费改税”的概念以及类似的提法，数年前便已有之。不过，最初那个时候，人们的主要着眼点，在于治理政府部门的乱收费，寄希望于通过“费改税”来减轻企业和农民的负担。

后来，随着市场化改革的深入和研究视野的拓宽，“费改税”同整个政府收入行为挂起钩来。人们看到，现存政府收费的种种弊端，并非出在政府收费本身。事实上，无论在改革之前的中国，还是在当今的世界，收费都是政府取得收入的形式之一。只不过由于其自身特点，在政府的收入体系中，它属于“配角”，起补充或辅助作用。现存的政府收费与本来意义的政府收费，并非一回事。目前我们称之为政府收费的项目，其大量的，既未经过人民代表大会的审议，又基本不纳入预算，而是由各部门、各地区自立规章，作为自收自支的财源，或归入预算外收入，或进入制度外收入，直接装入各部门、各地区的小金库。因而，它实质是一种非规范性的政府收入来源。“费改税”不是要将本来意义的政府收费改为征税，而是以

“费改税”为途径，将非规范性的政府收入纳入规范化的轨道。到这时，“费改税”便被赋予了规范政府收入机制的特殊意义。

3. 从根本上说来，今天我们所谈论的“费改税”，是为规范政府收入机制而须采取的一个重大改革举措。它已不仅仅是经济学界所关注的研究课题，而且，作为下一步我国财政税收制度改革的内容，已经纳入了中国新一届政府的施政纲领。可以预见，这项改革的目标基本实现之后，我国与市场经济体制相适应的财政税收运行机制，将初步建立起来。

4. 常识告诉我们，对于同样一个事物，不同的人，往往会有不同的认识和评价。经济学领域也是如此。读者可能发现，由于所处背景、观察视角和研究方法的不同，在“费改税”问题上，经济学家们的观点或见解并非完全一致，有些甚至迥然相异。然而，从理论探索的目标来说，观点和见解的差异，可能更有助于我们从多个方面、多个层次，对“费改税”问题作更深入和更全面的思考。这也正是编者将本书定名为《费改税：经济学界如是说》的初衷所在。

5. 期望本书能为读者了解和研究“费改税”有所裨益。更期望本书能对“费改税”的决策和推进有所贡献。

高培勇

1999年元旦于中国人民大学

目 录

市场经济条件下的中国税收与税制·····	高培勇 (1)
一、中国税收的现状与其应有的地位不相称 ·····	(1)
二、中国税收上的问题主要出在国民收入分配 机制不规范上,而非税制本身 ·····	(9)
三、当前面临的政策选择 ·····	(16)
四、基本结论 ·····	(20)
“费改税”相关问题分析及基本对策思路探讨 ·····	贾 康 (22)
一、“费改税”的现实意义、紧迫性和复杂性·····	(22)
二、转轨时期收费膨胀的形成原因 ·····	(23)
三、市场经济国家中税费的大致格局值得借鉴 ·····	(27)
四、我国税费改革基本思路探讨:分流归位 ·····	(32)
苛费猛于虎,“清费立税”刻不容缓 ·····	曾国祥 (35)
一、从企业和农户看“费负”的严重性 ·····	(35)
二、清费立税的改革思路和政策建议 ·····	(38)
税费简论·····	吴俊培 (45)
一、财政收入简要界定 ·····	(45)
二、税收是财政收入的主要形式 ·····	(46)
三、财政性收费的理论依据 ·····	(47)
四、财政性收费的效率定价原则 ·····	(50)
五、关于“费的税化”和“税的费化” ·····	(51)
“费改税”:利益关系调整中一个不轻松的话题·····	张培森 (53)
一、对“费改税”的基本认识 ·····	(53)

二、进行“费改税”的指导思想和原则	(60)
三、近期实施“费改税”的可行方案	(61)
四、中长期“费改税”目标与进一步完善税 制目标的结合	(69)
五、实施“费改税”必备的配套政策措施及建议	(74)
改革税小费大的不合理分配格局 王诚尧	(78)
一、税小费大的不合理收入分配格局现状	(78)
二、税小费大的收入分配格局成因和存在的严重矛盾 ...	(82)
三、大力推进税、费分流归位的整顿改革	(89)
“费改税”应当成为下一步税制改革的突破口	刘 佐 (96)
一、基金、收费占政府收入的比重过高	(97)
二、收费部门和收费项目过多	(98)
三、收费管理比较混乱	(99)
四、收费失控，纳税人负担沉重	(99)
五、干扰分配秩序，侵占财政收入	(100)
六、“费改税”可以取得利国利民的综合效益	(101)
“费改税”研究要着重探索治本之策 何振一	(104)
一、从清源入手才能根治乱收费顽症	(104)
二、综合改革是治本的必由之路	(106)
法治化：治理乱收费的治本之策	张 馨 (111)
一、乱收费有其深刻的根源	(111)
二、对政府收费行为的控制，要通过法律制度完成	(113)
三、政府财政行为法治化，是治理乱收费的基础所在 ...	(115)
四、“费改税”是治理乱收费的主要形式和手段	(117)
明租、正税、除费是国有企业制度改革的 根本出路	刘福垣 (120)
一、明确改革的主要对象和本质内容	(120)
二、明租是全民资产所有权实化的战略措施	(122)

三、正税除费是理顺政府和企业关系的根本·····	(124)
关于税费改革的四点看法 ·····	邓力平 (128)
一、税费改革的本质是“税费归位” ·····	(128)
二、“费改税”是“税费归位”在我国当前 特定条件下的表现形式·····	(130)
三、应把“税费归位”与积极的财政政策结合起来·····	(132)
四、借鉴西方国家税费实践,搞好“税费归位” 改革工作·····	(135)
论税收与政府收费的合理定位 ·····	马国强 (140)
一、税收与收费是政府收入的两种必要形式·····	(140)
二、税收“缺位”导致收费“越位”与收费失控·····	(142)
三、“费改税”与“规范费”的具体设想 ·····	(144)
四、“费改税”与“规范费”的配套措施 ·····	(147)
要正确认识“费改税”的改革 ·····	靳东升 (151)
一、收费管理现状·····	(151)
二、收费中存在的主要问题·····	(154)
三、关于税费关系的认识·····	(155)
四、“费改税”的基本设想 ·····	(157)
“税”与“费”关系简论 ·····	刘尚希 (162)
一、对“费”这种政府收入形式的理论思考·····	(162)
二、费与税并驾齐驱于现代经济生活之中, 完全“以税代费”是不现实的·····	(165)
三、需要注意的几个问题·····	(168)
 中国农村统筹资金制度改革方案研究	
——兼论农村“费改税” ·····	苏 明 (170)
一、问题的提出:为什么要改革农村统筹资金制度·····	(170)
二、个案分析:当前地方农村统筹资金制度改革 试点的情况和特征·····	(174)

三、改革设想：重构中国农村统筹资金制度 的总体思路和方案设计·····	(180)
论农村“费改税”与农民负担问题 ·····	阎 坤 (191)
一、改革农村公共分配制度的必要性·····	(191)
二、“费改税”是完善农村公共分配关系的最佳选择 ···	(195)
三、农村公共分配制度的彻底改革是消除 弊端的惟一途径·····	(198)
借鉴国际经验 规范我国税费运行机制的基本构想 ·····	刘佩兰 (203)
一、国际上不同国家税费运用的基本情况及特点·····	(203)
二、我国税费运用的现状分析·····	(205)
三、规范税费运行机制的必要性和可行性·····	(210)
四、收费资金改革的目标、总体思路、原则及步骤·····	(213)
五、改革的突破口和分步实施建议·····	(216)
关于“费改税”的基本思路 ·····	高培勇 (219)
一、界定概念：“费改税”的内涵与外延 ·····	(219)
二、统一认识：从宏观层次看待“费改税” ·····	(220)
三、改革目标：建立与市场经济相适应的 规范化的政府收入机制·····	(222)
四、分步到位：采取积极而稳妥的政策措施·····	(224)
中国政府收费制度改革的四大难点 ·····	白景明 (227)
一、难点之一：究竟如何界定政府收费·····	(227)
二、难点之二：究竟收费改革会不会大幅度 减少政府收入·····	(230)
三、难点之三：究竟如何划分收费立项权·····	(232)
四、难点之四：究竟如何进行“费改税” ·····	(233)
地方政府收费的制度分析 ·····	许建国 (235)
一、国外税费分流的理论分析·····	(235)

二、国外税费分流的实践标准·····	(238)
三、我国地方政府的收费现状及影响·····	(239)
四、地方政府非规范收费的制度分析·····	(242)
五、对我国地方非规范收费的治理·····	(246)
政府税外收费的理论研究与实证分析 ····· 杨 斌	(249)
一、政府收费理论·····	(249)
二、我国税外收费的实证分析·····	(258)
非税财政收入研究 ····· 卢洪友	(272)
一、非税财政收入的定义·····	(272)
二、中国非税财政收入的现状·····	(274)
三、中国非税财政收入的问题及原因·····	(280)
四、几点建议·····	(284)
关于使用费的若干基本问题 ····· 郭庆旺	(288)
一、使用费与税收的区别·····	(288)
二、使用费的优缺点·····	(290)
三、效率使用费的一般原则·····	(292)
四、使用费的构成·····	(294)
五、使用费的制度设计：公共定价·····	(298)
六、我国目前“费改税”的实质·····	(299)
论我国公共收费制度的重构 ····· 马海涛	(303)
一、公共收费规范性分析·····	(304)
二、我国公共收费现存问题及其体制性原因·····	(309)
三、我国公共收费制度的重构思路·····	(313)
税费关系及其规范化的若干问题 ····· 岳树民	(319)
一、规范性税费关系的基本描述·····	(319)
二、我国目前税费关系及其存在问题·····	(320)
三、税费关系不规范对市场经济运行的危害·····	(325)
四、规范税费关系的基本思路·····	(326)
五、“费改税”的难点及其思考 ·····	(329)

以财政为主体的政府资源配置

——“税”、“费”改革的基本思路	温来成 (333)
一、众多公共权力机构介入分配领域对 财政运行的冲击	(333)
二、政府资源配置格局分析	(337)
三、规范税费改革的基本思路	(341)
附录：关于甘肃省行政事业性收费问题的 调查报告	刘新陆等 (348)

市场经济条件下的 中国税收与税制*

中国人民大学教授 高培勇博士

一、中国税收的现状与其应有的地位不相称

1994 年税制改革以后,我国的税收形势很好,每年的税收增长额都达近千亿元(1994 年为 871.58 亿元,1995 年为 911.16 亿元,1996 年为 863.31 亿元)。不仅实现了与 GDP 的同步增长,而且略大于 GDP 的增长速度。但是,国家的财政困难依旧,且还有不断加剧的趋势。严峻的财政形势要求我们进一步挖掘潜力,实现国家税收更大幅度的增长。与此同时,我们也听到了另外一种声音,这就是抱怨税负重。有人甚至将国有企业的现时困难同税负问题联系起来,并由此引发了对 1994 年后所实行的这套新税制的怀疑。

从宏观层次上看,税收不是多了,而是少了。站在微观的立场上说,税负不是轻了,而是重了。这不能不说是一对难解的矛

* 本文系作者 1997 年 4 月 16 日在中南海为国务院及各部委办领导同志作税法专题讲座的报告稿。在报告的形成过程中,项怀诚部长、杨崇春副局长、卢仁法副局长、张伟主任、杨遂州副主任、陈杰司长、王秀司长、吴新联副司长、刘佐副所长和孟繁华总编辑等提出了许多建设性意见,在此谨致谢意。

盾。如此的矛盾现象之所以会出现，其可能的答案在于：人们口中讨论的虽是同一件事情，但视野所及却并非同一个范围。

看起来，在当前，很有必要对我国税收的现状与其应有的作用和地位是否相称，作一番认真的检讨。在检讨的基础上，统一认识。

显而易见，一国税收的作用和地位怎样，不能仅看其绝对额的多少或增长幅度的大小，而要看它在经济社会生活中的相对重要程度。这又集中表现在税收收入占 GDP 的比重上。税收是作为政府收入的一种来源而存在的，政府收入占 GDP 的比重，就包括了税收收入占 GDP 的比重。我们的考察可以首先放在税收收入占政府收入的比重上。

（一）中外税收地位的比较

首先要指出这样一个事实：在现时的中国，财政收入（税收收入）不等于政府收入。

在国外，当你想了解财政收入有多少时，人们往往会告诉你，政府收入是多少。这是因为，政府收入都是要纳入预算的，也都是要拿到国会或议会去讨论审议的。纳入预算并交由立法机关审议、通过的政府收入，就是我们所说的财政收入。所以，在国外的经济文献中，政府收入与财政收入往往是一回事。而且，一般只有政府收入的概念。

我国现时使用的财政收入概念，只是国外所使用的政府收入概念的一个部分。如果以政府收入的概念为统计口径，目前我国可以列入其中的，至少有这样几个类别：第一，预算内收入。预算内收入就是每年财政部长向全国人民代表大会做预算报告时所公布的政府收入，也就是我们所说的财政收入。按照 1996 年的统计数字，预算内收入占 GDP 的比重为 10.9%；第二，预算外收入。预算外收入是计划经济年代沿袭下来的一个经济范畴，本来是作为预算内收入的补充性财源来使用的。除了十年动乱时期预算外

收入的规模较大(1976年,曾相当于预算内收入的35.5%)之外,其余的年份,一般在15%~20%左右。但是,70年代末以来,随着以放权让利为主调的改革进程,预算外收入的规模出现了急剧扩张。到90年代初,预算外收入已经和预算内收入大体持平。1993年,我们对统计口径作了一下调整,国有企业所掌握的专项基金和税后留利不再计入预算外收入的范围。现在所说的预算外收入,只包括财政部门 and 行政事业单位所掌管的预算外资金两个部分。即使就这个口径而论,1996年,预算外收入也要占到GDP的6%~7%;第三,制度外收入。如果将预算内收入称作“依法而征”的收入,将预算外收入称作“依规而收”的收入(尽管放在预算外,但征收管理以国务院、国家计委和财政部等部门颁发的行政性文件为依据),制度外收入则是由各部门、各地区“自立规章、自收自支”的收入。这部分收入的渠道较乱,很难得到精确的统计数字。根据1996年的有关数据推算,制度外收入至少要占到GDP的5%。除此之外,还有大约占到GDP的4%的财政收入退库和占到GDP的3%的债务收入,可以算作政府收入的第四类和第五类。上述几类收入相加,目前我国政府收入在GDP中的占比,实际已达到30%左右。其中,税收收入在政府收入中的占比,仅为1/3多一点(1996年,全国各项税收占GDP的比重为10.2%)。

再来看一下世界各国税收在政府收入中的占比情况。根据国际货币基金组织《政府财政统计(1995)》所提供的数字,各国中央政府税收占中央政府收入(含债务收入)的比重数字分别为:美国80.35%(1994),加拿大73.42%(1992),法国81.05%(1994),德国87.0%(1993),英国79.76%(1993),意大利75.04%(1994),韩国85.06%(1995),印度尼西亚87.19%(1991),菲律宾81.53%(1993),阿根廷83.79%(1990)。可以看出,国际上的通行情况是,无论发达国家还是发展中国家,税收收入往往都要占到政府收入的绝大比重。特别在中央财政一级,税收收入的占比更大。

相比之下，我国税收在政府收入中的占比是明显偏低的。

（二）税收在世界范围内倍受重视

事实上，税收在世界范围内是倍受重视的。特别是在市场经济发育水平较高、实行市场经济制度历史较长的国家，不仅立法机关和历届政府都把税制建设和税收立法列入重要的议事日程，普通百姓亦出自本身利益的考虑而关注税制的一举一动。

更有意思的一个情况是，这些年，西方世界对税收的重视已上升到对税制优化理论研究的重视。1996年的诺贝尔经济学奖便授予了两位对税制优化理论的研究做出奠基性贡献的经济学家——英国剑桥大学教授詹姆斯·莫里斯(James Mirrilees)和美国哥伦比亚大学教授威廉·维克里(William Vickrey)。在诺贝尔经济学奖27年的历史中，由两位主要研究税收理论的经济学家分享诺贝尔奖，这还是第一次。它表明，税收理论研究已经在西方经济学的发展史上占据了重要地位。

那么，税收为什么会受到如此的重视？并且，为什么对税收的重视程度又同市场经济的发育水平正相关呢？这是必须做出解答的问题。

（三）税收是市场经济下政府财政收入的基本来源

税收之所以成为市场经济条件下政府财政收入的基本来源，是由政府财政支出和税收本身两个方面的性质所决定的。

无论哪一种形式的财政收入，从根本上说来，都是用于满足财政支出的需要的。财政支出的性质，自然决定和制约着与其对应的财政收入的性质。改革以来，伴随着市场化的进程，我国财政支出的格局发生了翻天覆地的变化。其中，最为显著的是，基本建设支出的占比，由1979年的40.4%一路下滑至1996年的9.6% [=885.88亿元/(7914.38亿元+1314.3亿元)]。这说明，我国的财政支出格局已经越来越带有“公共财政”的性质。那么，

怎样看待这个变化呢？

就大的方面说，这是符合市场经济发展规律的一个变化。因为，市场经济与计划经济的根本区别就在于，资源的配置主要依赖于市场，政府的任务则是拾遗补阙。凡是可以通过市场解决或通过市场可以解决得更好的事项，政府就不去介入。凡是不能通过市场解决或通过市场解决得不能令人满意的事项，政府才必须涉足。具体而言，在市场经济条件下，政府的职能事项，大体可以概括为提供公共物品或服务、调节收入分配和促进经济的持续稳定发展三个方面。只要稍加分析，便不难发现，政府用于履行这三个方面职能而花费的财政支出，具有一个共同性质：它们都是处于“满足社会的公共需要”这一层次的。它们通常只有投入，没有产出（或几乎没有产出）。这就意味着，用于弥补市场经济条件下的财政支出的资金，基本上是“有去无回”的。

政府的哪一种财政收入形式能够和财政支出的这种性质相对应呢？政府的财政收入形式，按大类说，主要有三块儿：税收、国债和收费。我们不妨做一下比较分析。

先说税收。税收的性质（或说税收的形式特征）通常被概括为“三性”：第一，强制性。它表明，税收是政府依据法律强制征收的，纳税人只要有了应纳税的收入，发生了应纳税的行为，就必须依照税法的规定如数把该缴的税缴上来。所以，政府通过税收所组织的收入的量，是稳定可靠的。第二，无偿性。它表明，政府通过税收所取得的收入，既不需要偿还，也不需要支付任何代价。所以，税收收入的利用，一般不会给政府带来“额外负担”。第三，数额的相对固定性。它表明，政府在征税之前，要以法律形式预先确定征税对象与征税数额之间的数量比例。除非变动税法。否则，在经济发展水平一定的前提下，政府通过税收组织的收入，便是一个既定不变的量。可以看到，能够给政府带来稳定可靠的收入，并且，可无偿使用、征收比例既定的税收，同市场经济条件下的政府财政支出的性质恰恰是一种对应关系。正因为

如此，它可以且应当成为政府财政收入的主要形式。

国债和收费就不是这样了。比如国债，它的性质是自愿性、有偿性和灵活性。自愿性表明，国债的发行要建立在认购者自愿承受的基础上。认购者买与不买或购买多少，完全听凭其个人或单位的意愿而定。所以，政府通过举债取得的财政收入的量，就不那么稳定可靠。有偿性表明，通过发行国债取得的财政收入，不仅到期要作为债务偿还，而且要按认购者持有时间长短加付利息。所以，国债的利用，肯定要给政府带来“额外的负担”。灵活性表明，国债的发行额度一般无规范化的法律规定，而基本由政府根据财政收支的状况灵活加以确定。所以，以国债形式取得的财政收入，对于政府是一个可以灵活调节的量。

再看收费。需要回答这样一个问题：什么是政府收费？收费和税收的区别究竟在哪里？政府收费是以交换或提供直接服务为基础的收入形式。收费同税收的根本区别在于，前者以交换或提供直接服务为基础，后者则以政治权力为基础。世界上几乎所有国家的政府部门都有收费。不过，从总体上说，在市场经济条件下，规范化的政府收费只有两类：一是规费（fees），另一是使用费（user charges）。规费是政府部门对公民个人提供特定服务或实施特定行政管理而收取的工本费和手续费。如行政规费（护照费、商标登记费、律师执照费等）和司法规费（民事诉讼费、刑事诉讼费、结婚登记费等）。使用费是政府对公共设施的使用者按一定标准收取的费用。如高速公路通行费、桥梁通行费、汽车驾驶执照费。可以看出，无论规费，还是使用费，都不能成为市场经济条件下的政府支出的主要收入来源，而只能在政府收入体系中居补充或辅助地位。这是因为，规费的收取：（1）须限定在政府部门提供或实施的特定服务或行政管理的领域，其收取范围狭窄。（2）要限定在工本费和手续费的额度内，其收取标准不高。使用费的收取：（1）须以公共设施为依托，不是所有的公共物品或服务都可收取使用费。（2）要贯彻受益原则，谁使用谁交费，不