

中国税费改革的 现状与对策

◎ 邓联繁 著

中国民主法制出版社

中国税费改革的 现状与对策

◎ 邓联繁 著

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国税费改革的现状与对策/邓联繁著, —北京: 中国民主法制出版社, 2001. 5

ISBN 7-80078-554-8

I. 中… II. 邓… III. 税制改革-研究-中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 19634 号

书名/中国税费改革的现状与对策

作者/邓联繁 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100054)

电话/63292534 (发行部) 63056977 (编辑部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850×1168 毫米

印张/7.75 字数/198 千字

版本/2001 年 4 月第 1 版 2001 年 4 月第 1 次印刷

印刷/河北保定市印刷厂

书号/ISBN 7-80078-554-8/D·447

定价/18.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

把
收
费
纳
入
法
制
的
轨
道

董辅初
千禧年十月

为人民争权利，
为社会伸正义，
为国家升法治！

郑延峰
2000.10.14.

序

在较长一段时期,中国社会一直为“三乱”所困所累,多方人士为之殚精竭虑,然痼疾积重难消。税费改革,作为专项综合治理“乱收费”的国家行为,其价值内蕴、机理分析、流程设计、突破方案乃至配套措施都具有一定的积极意义,但这些环环相扣的要素只有从新颖合理、深入全面的视角予以理论化、系统化和可操作化,才能切实发挥其应有作用,否则,任何呼号与谏言只能算是盲人摸象、隔靴搔痒,既耗资源又费心力。正是基于这样的认识,我才觉得摆在面前的这部《中国税费改革的现状与对策》可称得上是一部力作,确而言之,即一部较早较全面地从法学视角论述税费改革的力作。

众所周知,在当今中国,“依法治×”已成为一种社会时尚,因而选择这样一种“时尚”命题作为系统理论研究的对象,无疑具有趋时赶骛的嫌疑。那么,是作者不明白这一点?还是另有其他原因?通览全书,我觉得,“依法治理乱收费”这一命题的确具有其内在依据,如作者在本书前两章对“依法治理乱收费的两大先导”与“依法治理乱收费的理论根据”进行的阐述就很能说明问题。又如乱收费的根源究竟何在?通过作者全面而深入的分析,我们逐渐豁然开朗。虽然有人主张学术应该同政治保持距离,但刻意远离政治的学术,或者说不愿甚至不屑于面对政治的所谓纯粹学术,恐怕很难说有多大的生命力。因此,用一种普通大众耳熟能详的表达方式,去探讨现实政治中颇为棘手的问题,未必都俗不可耐,其间蕴含的可能是一座挖掘不尽的宝藏。

就我个人而言,有些认识也想借此说说。首先,从法学视角思考一项宏大的社会改革工程,是否可能?我们知道,法学与经济学、社会学不同,它关涉的首先是既存世界,一种由价值、规则及秩序构成的“现在时态”——对过去的检讨和对将来的建构显然缺乏学术传统的支持和资源的保障,而这种缺乏既有观念上的困惑也有方法上的局限。这一状况决定了对税费改革的法学思考不可能是纯粹的,它必须糅合经济学、政治学、社会学等其他学科的观念与方法。从本书来看,作者的确就此进行了积极努力。

其次,税费改革的推动力量主要是在国家还是社会?本书认为,依法治费机制主要应当遵循三项原则:法治原则、注重程序原则和系统原则。透过该书的阐述,我觉得,作者的观点倾向于将国家与社会两种力量结合起来,以国家力量为主。尽管我们不能否认这种认识的合理性,但从长远的趋势来看,单纯寄望于国家通过立法执法来促成公民知法守法,从而实现制度创新的想法似乎过于简单。然而在现实中,国家的力量又不可忽视,因为中国的改革毕竟是“自上而下”的国家推进。从这个意义上看,作者的用心可谓良苦。

再次,关于税费改革的配套问题。毫无疑问,任何一项社会改革工程都是一个系统,都需要配套,但如此认为可能导致一个悖论,那就是改革像团乱麻,互缠互绕,彼此纠葛,“剪不断理还乱”。然而事实并非如此。因为任何一项改革的配套措施都应当是有侧重的保障,而非“大而全”式的“滴水不漏”。就本书而言,作者敏锐地抓住了四个核心问题:依法治费与政府机构改革、依法治费与分税制财政改革、依法治费与政府采购制度及依法治费与税收体制改革。我相信,这样一种改革思路在实践中是可行的,也是值得进一步探讨和完善的。

本书作者是我的学生,同时也是武汉大学比较宪法研究中心的研究人员,在研究中心力倡研究重大现实问题的宗旨鼓舞下,选择“依法治费”这一颇具意义的课题,在非常艰苦的条件下积极进

取,努力拼搏,终于完成这一极有价值的论著,我由衷地感到高兴。
借此希望作者在新的起点上继续加倍努力。

兹为序。

中国宪法学研究会副会长
武汉大学教授、博士生导师 周叶中

目 录

序	周叶中(1)
---	--------

第一章 依法治理乱收费的宏观建构

第一节 先导之一:界定收费的机理	(1)
------------------	-----

一、收费涵义之分析	(2)
-----------	-----

1. 收费的定义	(2)
----------	-----

2. 收费的特殊对称性	(3)
-------------	-----

3. 从无偿性透视收费与税收	(4)
----------------	-----

4. 从规制透视收费与价格	(6)
---------------	-----

二、收费依据之解说	(7)
-----------	-----

1. 公共物品与收费范围	(8)
--------------	-----

2. 公共物品与收费功能	(10)
--------------	------

三、收费系统之考察	(12)
-----------	------

1. 收费的结构	(12)
----------	------

2. 收费的分类	(14)
----------	------

第二节 先导之二:探究乱收费的根源	(17)
-------------------	------

一、利益分配关系及机制不规范,为乱收费提供了	
------------------------	--

宏观可能	(17)
------	------

1. 对利益分配权的规定是宪法不可或缺的内容	(20)
------------------------	------

2. 利益分配决定权集中于议会	(20)
-----------------	------

二、收费管理制度软化乏力,为乱收费提供了现实	
------------------------	--

可能·····	(20)
1. 体系不全·····	(20)
2. 政出多门·····	(21)
3. 收支挂钩·····	(22)
4. 预算约束乏力·····	(23)
三、“泛本位利益”的形成及其膨胀,作为内驱力	
刺激了乱收费·····	(24)
1. 不科学的政绩考核制度·····	(25)
2. 拜金主义·····	(26)
3. 权力寻租·····	(27)
4. 权力蜕变·····	(28)
四、行政事业经费急剧膨胀,作为外驱力加剧了	
乱收费·····	(28)
1. 政府职能转变滞后·····	(29)
2. 机构急剧膨胀·····	(30)
3. 人员严重超编·····	(30)
4. 刚性支出不断攀升·····	(31)
五、制度和体制变迁,客观上对乱收费起了推波	
助澜的作用·····	(32)
1. 在改革高度集中的计划经济体制过程中,	
矫枉过正,使财力过度分散·····	(32)
2. 以“分权”为主要特征的改革开放,刺激了地方政府	
追求资本原始积累和实现现代化的强烈愿意·····	(33)
3. 频繁变化的财政管理体制使地方政府顾虑	
重重,设法规避·····	(34)
第三节 理论依据:市场经济是法治经济·····	(35)
一、社会主义市场经济是权利型经济·····	(36)
二、社会主义市场经济是正义型经济·····	(38)
三、社会主义市场经济是秩序型经济·····	(41)

四、社会主义市场经济是竞争型经济·····	(44)
-----------------------	------

五、社会主义市场经济是开放型经济·····	(46)
-----------------------	------

第二章 依法治理乱收费的机制设计

第一节 设计依法治理乱收费机制的基本原则 ·····	(49)
----------------------------	------

一、法治原则·····	(49)
-------------	------

1. 健全收费立法,实现“有法可依”·····	(49)
-------------------------	------

2. 有法可依,执法必严,违法必究 ·····	(53)
-------------------------	------

二、注重程序原则·····	(53)
---------------	------

1. 建立和完善收费听证制度 ·····	(55)
----------------------	------

2. 建立和完善收费公开制度 ·····	(56)
----------------------	------

三、系统原则·····	(57)
-------------	------

1. 依法治理乱收费的基础机制 ·····	(57)
-----------------------	------

2. 依法治理乱收费的重点机制 ·····	(58)
-----------------------	------

第二节 依法治理乱收费的核心机制 ·····	(59)
------------------------	------

一、规范收费管理权限·····	(59)
-----------------	------

1. 收费管理权限的变迁 ·····	(59)
--------------------	------

2. 收费管理权限的规范 ·····	(61)
--------------------	------

二、规范收费项目管理·····	(63)
-----------------	------

1. 收费项目管理制度的弊端及其突出问题 ·····	(63)
----------------------------	------

2. 收费项目管理制度创新 ·····	(64)
---------------------	------

三、规范收费标准管理·····	(65)
-----------------	------

1. 收费标准管理制度的弊端及其突出问题 ·····	(65)
----------------------------	------

2. 收费标准管理制度创新 ·····	(66)
---------------------	------

四、规范收费资金管理·····	(67)
-----------------	------

1. 规范预算内收费资金管理 ·····	(68)
----------------------	------

2. 改革预算外资金管理制度 ·····	(69)
----------------------	------

3. 大力整顿非预算收费资金 ·····	(70)
----------------------	------

第三节 依法治理乱收费的保障机制	(70)
一、保障救济机构地位的独立性	(72)
二、协调相关法律的有关内容	(73)
三、提高救济的标准	(73)
四、强化权力机关对抽象行政行为的救济	(74)
五、强化行政主体对抽象行政行为的救济	(75)
六、关于将抽象行政行为纳入行政诉讼受案 范围	(77)

第三章 依法治理乱收费的最佳切入点(一)

第一节 税费改革的基本选择	(80)
一、税费改革的目标选择	(81)
二、税费改革的格局选择	(82)
1. 收费现象具有普遍性	(82)
2. 收费对税收具有有益的补充性	(83)
3. 结论:税费并存是税费改革不容置疑的 格局选择	(84)
三、收费归位的措施选择	(85)
1. 清	(85)
2. 消	(86)
3. 转	(88)
4. 改	(89)
5. 留	(90)
四、税费改革的方案选择	(91)
1. “费改税拟案”违背了税收的基本原理	(91)
2. “费改税拟案”违背了税制改革的规律	(92)
3. 结论:税费改革方案是清费立税和优化税制 的有机结合	(93)

五、税费改革亟待走出四大误区·····	(93)
1. 改革实质不是所谓的“地位之争”或“权力之争”···	(93)
2. 改革道路不是先地方后中央和先农村后城市·····	(94)
3. 改革重点是税费分流归位和规范收费机制 的有机结合·····	(95)
4. 改革层面是多样性和统一性的有机结合·····	(96)
第二节 对三个“费改税”项目的思考·····	(97)
一、关于开征燃油税·····	(97)
1. 燃油税的法律依据·····	(97)
2. 燃油税的税种设计·····	(100)
3. 燃油税的免征与补偿·····	(104)
二、关于开征社会保障税·····	(107)
1. 从加入 WTO 看开征社会保障税的紧迫性·····	(108)
2. 下岗职工问题不应困扰社会保障税的出台·····	(111)
3. 社会保障税的税种设计·····	(112)
三、关于开征教育税·····	(115)
1. 开征教育税·····	(115)
2. 开征文化教育税·····	(117)
3. 对以上两种思路的评析·····	(119)

第四章 依法治理乱收费的最佳切入点(二)

——农村税费改革

第一节 农民负担与农村税费改革·····	(121)
一、农民负担的涵义·····	(122)
二、农民负担的现状·····	(123)
1. 农民负担重·····	(123)
2. “头税轻、二税重、三税无底洞”·····	(124)

3. 农民隐性负担重·····	(124)
4. 农民负担苦乐不均·····	(125)
三、农业税制落后是农民负担重的最重要原因·····	(126)
1. 农业税严重老化,调控能力弱化·····	(127)
2. 两税并行,弊端重重·····	(127)
3. 农业特产税税率设计不科学·····	(128)
4. 征管落后,征收成本高昂·····	(129)
5. 年年加码,偏离税收轨道·····	(129)
四、减轻农民负担是农村税费改革的一个基本目标·····	(130)
第二节 农村税费改革的历程及评价 ·····	(134)
一、公粮制·····	(134)
1. 公粮制的基本内容·····	(135)
2. 公粮制的优点及成效·····	(136)
3. 公粮制的缺点与弊端·····	(137)
二、税费合一·····	(138)
1. 魏县税费合一的主要做法·····	(138)
2. 税费合一的成效与弊端·····	(139)
3. 部分学者不赞同税费合一·····	(140)
三、费改税·····	(141)
1. 武冈费改税征收的基本内容·····	(141)
2. 武冈费改税支出管理的主要内容·····	(142)
3. 武冈费改税的特点及成效·····	(142)
4. 费改税模式的局限及弊端·····	(143)
四、安徽 2000 年农村税费改革·····	(145)
1. 改革的主要内容·····	(145)
2. 改革的特点及成效·····	(146)
3. 改革还有待完善·····	(148)

第三节 深化农村税费改革的基本设想	(149)
一、关于农业税和农业特产税	(149)
1. 保留农业税并进行改革,分解农业特产税	(150)
2. 以农业所得税取代农业税和农业特产税	(150)
3. 取消农业税和农业特产税	(150)
二、关于三提五统	(152)
三、关于其他负担	(154)
四、深化农村税费改革要做好四个结合	(154)
1. 农村税费改革要与乡镇机构改革相结合	(154)
2. 农村税费改革要与完善乡镇财政体制相结合	(155)
3. 农村税费改革要与健全农民负担监督机制 相结合	(156)
4. 农村税费改革要与增加农民收入相结合	(156)

第五章 依法治理乱收费的配套改革

第一节 依法治理乱收费与政府机构改革	(158)
一、政府机构改革的涵义	(158)
二、加快政府职能转变	(159)
三、加快行政编制立法	(162)
1. 加快行政编制立法的意义	(163)
2. 加强行政编制立法的三种思路及其选择	(163)
3. 行政编制立法必须注意的两个基本问题	(164)
四、深化政府机构改革的四条途径	(165)
1. 改革片面强调上下对口的病态格局	(165)
2. 全面改革,整体推进	(166)
3. 改革人事体制,完善公务员制度	(167)
4. 依法规范,依法巩固	(168)

第二节 依法治理乱收费与分税制财政改革	(169)
一、加强财政体制的法治建设	(170)
1. 以法律形式规范政府间的事权划分	(170)
2. 以法律形式规范转移支付制度	(171)
3. 用法律形式规范政府间的分税制度	(172)
二、科学划分中央与地方的事权	(173)
1. 中央与地方事权范围不清的两大表现	(173)
2. 规范中央与地方事权划分的三大立足点	(174)
3. 规范中央与地方事权划分的四种方案	(175)
三、完善地方税体系	(176)
1. 现行地方税体系的主要问题	(176)
2. 合理划分中央与地方的税收管理权限	(177)
3. 优化地方税结构	(178)
四、完善转移支付制度	(179)
1. 目标转型	(180)
2. 方向转型	(180)
3. 模式转型	(181)
4. 技术转型	(181)
第三节 依法治理乱收费与政府采购制度	(182)
一、政府采购制度对于财政支出的意义	(184)
1. 节约支出资金,实现规模效益	(184)
2. 提高支出效率,减少支出浪费	(185)
3. 改善支出质量,抑制消费攀比	(186)
4. 融入市场机制,实现支出的科学性	(186)
5. 减少腐败现象,实现支出的规范性	(187)
6. 强化支出控制力度,实现支出控制的刚性	(188)
7. 优化支出结构,促进国内工业的发展	(188)
二、建立和完善政府采购制度须走出三大误区	(190)
三、我国政府采购之立法构想	(193)

1.《招标投标法》的出台不影响《政府采购法》 的出台·····	(193)
2.我国政府采购立法体系之构想·····	(194)
四、我国政府采购之模式选择·····	(196)
1.就体系而言,以商品采购为主, 以服务采购为辅·····	(196)
2.就形式而言,以集中采购为主, 以分散采购为辅·····	(196)
3.就方法而言,以招标采购为主, 以非招标采购为辅·····	(197)
五、我国政府采购管理体制之构建·····	(198)
1.明确主管机构及其职责·····	(198)
2.集中采购实行职能分离制度·····	(199)
3.分散采购实行采购卡制度·····	(201)
4.对供应商实行资格准入制度·····	(202)
5.完善仲裁机制与监督机制·····	(202)
六、建立与政府采购制度相适应的财会制度·····	(203)
1.改革现行总预算会计制度·····	(203)
2.改革现行单位预算会计核算制度·····	(204)
3.完善现行国家金库制度·····	(204)
第四节 依法治理乱收费与税收体制改革·····	(204)
一、健全税收立法·····	(205)
1.加快制定税收基本法·····	(206)
2.规范税收立法权限的横向划分·····	(206)
3.完善《税收征收管理法》·····	(207)
二、优化税制结构·····	(208)
1.现代各国税制结构的特点及发展趋势·····	(208)
2.优化税制结构的宏观选择·····	(210)
3.优化税制结构的具体方案·····	(211)