

ZHENGFU FEISHUI SHOURU LANPISHU

政府非税收入蓝皮书

(2021)

云南大学政府非税收入研究院 编



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

ZHENGFU FEISHUI SHOURU LANPISHU

政府非税收入蓝皮书

(2021)

云南大学政府非税收入研究院 编



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府非税收入蓝皮书. 2021 / 云南大学政府非税收入研究院编. -- 昆明: 云南大学出版社, 2023

ISBN 978-7-5482-4762-3

I. ①政… II. ①云… III. ①非税收入—税收管理—研究报告—云南—2021 IV. ①F812.774.043

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第069285号

策划编辑: 朱 军

责任编辑: 石 可

封面设计: 王嫣一

ZHENGFU FEISHUISHOURU LANPISHU

政府非税收入蓝皮书

(2021)

云南大学政府非税收入研究院 编

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明德鲁帕数码图文有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 7.75

字 数: 135千

版 次: 2023年9月第1版

印 次: 2023年9月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-4762-3

定 价: 35.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)

邮 编: 650091

发行电话: 0871-65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

若发现本书有印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-67335884。

主 编 梁双陆

副主编 刘 凤 崔庆波

编委会 梁双陆 刘 凤 崔庆波
何旭波 杨孟禹 徐琰超
薛 凝 袁崇坚 罗薇薇

目 录

| | |
|---------------------------------|------|
| “费改税”与财政收入质量研究 | (1) |
| 一、税费关系理论及经济效应分析 | (1) |
| 二、我国“费改税”改革内容及面临的难点 | (7) |
| 三、财政收入质量评价指标分析 | (11) |
| 四、“费改税”对财政收入质量的影响分析 | (16) |
| 五、进一步完善“费改税”提高财政收入质量的政策建议 | (19) |
| | |
| 非税收入的环境规制效应研究 | |
| ——以洱海保护为例 | (21) |
| 一、洱海保护的基本情况和工具体系 | (22) |
| 二、洱海保护有关的非税收入情况 | (26) |
| 三、洱海保护的关键抓手 | (30) |
| 四、洱海治理保护下的大理财政 | (43) |
| 五、非税收入对洱海保护的效应 | (49) |
| 六、大理州洱海保护的挑战与对策 | (51) |
| | |
| 云南省县域非税负担地区差异与影响因素分析 | (57) |
| 一、引 言 | (57) |
| 二、文献综述 | (58) |
| 三、研究设计 | (60) |

| | |
|---------------------------|------|
| 四、云南省整体和不同区域非税收入负担变动的分布动态 | （64） |
| 五、云南省非税收入负担水平的空间差异及其来源 | （67） |
| 六、云南省县域非税收入负担差异的影响因素分析 | （71） |
| 七、结论与政策建议 | （75） |

新制度经济学视域下公共服务供给制度创新研究

| | |
|---------------------------|------|
| ——以云南省“智慧停车”项目为例 | （79） |
| 一、引言 | （79） |
| 二、文献综述 | （80） |
| 三、新制度经济学视域下公共服务供给制度创新理论分析 | （81） |
| 四、云南省智慧停车服务供给现状 | （84） |
| 五、云南省智慧停车服务供给存在的问题 | （86） |
| 六、智慧停车服务供给制度创新建议 | （88） |
| 七、结语 | （95） |

云南省智慧停车项目的管理制度创新分析

| | |
|-----------------------------|-------|
| ——以云智停车为例 | （98） |
| 一、云南省停车的现实困境：以昆明市为例 | （98） |
| 二、昆明市智慧停车项目管理制度实施 | （100） |
| 三、智慧停车制度比较分析 | （104） |
| 四、昆明市智慧停车项目创新案例分析：以云智停车项目为例 | （108） |
| 五、云南省智慧停车项目管理制度创新推广的实施方案 | （114） |

“费改税”与财政收入质量研究

薛凝*

一、税费关系理论及经济效应分析

(一) 基本概念界定

1. 税收的含义

税收是国家为实现其职能的需要，凭借其政治权力，强制、无偿、固定地参与社会产品分配和再分配的一种形式，是公共收入的主要形式，有如下几层含义：

(1) 税收的主体是国家。税收的征收权力只属于国家，由各级政府负责组织征收，包括中央政府和地方政府。除此之外，其他任何组织和机构都无征税权。

(2) 政府征税凭借的是政治权力。税收的征收，实质上是政府参与社会产品分配和再分配。而社会产品的分配和再分配总是依据一定的权力来进行的。作为公共管理机构的政府凭借国家的政治权力将私人部门占有的一部分社会产品转移到公共部门。

(3) 税收是为了满足国家实现其职能需要而征收的。税收是国家机器正常运转的基本保证。国家机器要正常运转，各级政府要提供公共物品和服务并维持自身的存在，都需要一定的人力、物力，而所有这些经费开支的主要来源就是税收。

(4) 税收具有强制性。国家征税表现为私人部门占有社会产品的减少。政

* 薛凝，云南大学经济学院。

府如不实行强制征税，就不可能在社会产品中实行分配和再分配，就不可能占有私人部门的一部分社会产品。政府是以法律形式颁发税收制度来实现强制征收的，无论纳税人是否愿意，只要发生法定的纳税义务，就必须依法照章纳税，否则就会受到法律的制裁。

（5）税收具有无偿性。政府征税后，税款就成为公共收入，为公共部门所有，政府无须任何偿还，也不需要向纳税人付出任何代价，不存在任何等价交换或等价报偿的关系。

（6）税收具有固定性。税收的固定性表现在政府征税的数额以法律的形式预先确定下来，纳税人的纳税义务一旦发生，其所应纳税额的多少就依据法律而固定下来。

2. 公共收费的含义

根据公共财政理论，公共收费可界定为“公共部门在行使公共管理职能中，因提供准公共物品和服务或批准许可使用公共资源，依法向直接受益者收取的部分或全部耗费补偿”，也是公共收入的一种形式，有如下几层含义：

（1）公共收费的主体是公共部门。公共部门是公共收费的征收主体，既包括政府部门，又包括非政府的公共组织。

（2）公共收费凭借的是宪法和法律赋予的公共部门行使公共管理、提供公共物品或服务的职权。根据公共财政理论，完全竞争的市场机制只是一种理论上的理想状态，市场机制在实现资源配置的效率方面会出现“市场失灵”，这就需要政府的经济活动；而政府也不是万能的，在管理社会事务中也会出现失灵，这就需要“第三部门”即非政府的公共组织参与社会管理事务。宪法和法律规定并赋予了包括政府在内的公共部门的存在和其行使公共管理、提供公共物品或服务的职权。公共收费就是凭借公共部门提供准公共物品或服务并批准许可使用公共资源的职权，即公共部门取得公共收费是凭借其提供的准公共物品或服务并批准许可使用公共资源。

（3）公共收费是为了提高公共物品或服务 and 公共资源的适用效率以及补偿提供准公共物品和服务的部分或全部耗费的需要而征收的。根据公共财政理论，公共部门提供的纯公共物品和服务所需用的耗费一般是通过税收来弥补的，这样可以解决“免费搭车”问题；而公共部门提供的准公共物品和服务的部分耗

费一般是通过公共收费收取的使用费来弥补的，其耗费的差额由政府以税收为资金来源对使用者形成补贴，这样可解决带有正的外部效应的物品和服务的供给不足问题，大大提高社会资源的使用效率。公共资源具有消费上的竞争性和收益上的非排他性，因此对公共资源的许可收费可避免公共资源使用的浪费，提高使用效率。公共收费正是基于这些需要而征收的。

(4) 公共收费具有非强制性。公共收费是公共部门依法向直接受益者收取提供准公共物品和服务或批准许可使用公共资源的部分或全部耗费补偿。是否直接受益，是公共收费的一个限制条件，只有直接受益者才交费，没有直接受益者就不交费。而公民有权根据自己的偏好意愿决定是否直接使用该准公共物品和服务或被批准许可使用某种公共资源，也就是说，如果公民愿意直接使用该准公共物品和服务或被批准许可使用某种公共资源，就必须交费；如果不愿意就无须交费。

(5) 公共收费具有有偿性。政府收费是因为提供准公共物品和服务而对特定对象提供服务，以满足其特定需要而收取的提供服务的耗费，因此具有明显的对等补偿性质。公共收费的有偿性表现为受益与支出直接对应，一方面说明交费者在缴纳公共收费的同时能够从公共部门的公共管理性服务中直接得到好处（如使用某种准公共物品或服务）或使自己获得某一生产经营资格并能够从中直接获益（如签证许可收费、商标注册费等）；另一方面也要求公共部门在收取公共收费的同时，必须提供相应的公共管理服务。

(6) 公共收费具有规范性。公共收费是公共部门在行使公共管理职能中征收的，虽以提供准公共物品和服务为前提，但公共管理行为具有垄断性，在公共收费征收标准上由公共部门控制，公民个人无能为力，这就要求公共收费也必须由国家以法律形式规范下来，减少公共部门的随意性，以保护公民的基本权利。同时，公共收费是为了提高公共物品或服务 and 公共资源的适用效率以及补偿提供准公共物品和服务的部分或全部耗费的需要而征收的，公民享有该公共管理服务，就必须按照一定的规范来缴纳公共收费，这也要求公共收费也必须由国家以法律形式规范下来，使公共管理服务的直接使用者按照法律规定缴纳公共收费，实现公共管理的法制化。

（二）税费的比较分析

1. 公共收费与税收的相同点

（1）公共收费与税收都是公共收入的有效形式，都是参与社会产品分配和再分配的形式。

（2）公共收费与税收的存在方式都是由法律形式给予确定的，具有一定的规范性和强制性。

（3）公共收费与税收都是以国家行使管理职能为前提的。

（4）公共收费与税收的征收数量与范围都有一定的“规制”。

2. 公共收费与税收的不同点

（1）征收主体不同。公共收费主体是公共部门，包括政府部门，又包括非政府的公共组织。而税收的主体是国家，由各级政府负责组织征收。

（2）凭借权力不同。公共收费凭借的是宪法和法律所赋予的公共部门行使公共管理、提供公共物品或服务的职权。公共部门取得公共收费是凭借其提供的准公共物品和服务或批准许可使用公共资源。政府征税凭借的是政治权力，无偿地将私人部门占有的一部分社会品转移到公共部门。

（3）征收目的不同。公共收费是为了提高公共物品、服务和公共资源的使用效率以及补偿提供准公共物品和服务的部分或全部耗费的需要而征收的。税收是为了满足国家实现其职能需要而征收的，是国家机器运转的基本保证。征收目的不同决定了国家大部分公共收入是由税收形式提供的，公共收费形式只能是税收形式的有益补充。

（4）形式特征不同。公共收费具有自愿性、有偿性和规范性特征。而税收具有强制性、无偿性和固定性的特征。

（5）使用方向不同。公共收费是公共部门在管理社会经济活动中，为满足社会准公共需求，提供特定公共产品和服务而设立的。税收是政府为满足社会纯公共需求，筹集一般公共产品和服务所需资金以及政府自身存在而设立的。

（6）适用范围不同。由于公共收费具有直接受益的特点，所以其范围具有较大的局限性，主要适用于消费与受益有一定程度的准公共产品和服务。而税收具有形式上的强制性、无偿性、固定性，而且按照法定标准和程序普遍征收，

因此，在为政府提供公共产品和服务的筹资中，税收的适用范围大于收费。

(7) 收费规模不同。税收是政府财政收入中规范性、稳定性程度最高的收入形式，是财政收入的主要来源。而收费具有资源有偿直接受益的特点，其适用范围受到很大限制，因而公共收费收入只是财政收入的补充。

(8) 收费立项的灵活性和税收立法的相对稳定性的差别。由于公共收费是就部分公共管理项目、对特定的受益对象收取的，公共收费的立项权一般要下放给中央政府或地方政府，收费标准也要由中央政府或地方政府制定，因此，收费的立法层次较低，且在范围、标准、时间等方面表现出较大灵活性。而税收则因普遍课征、影响广泛，国家一般采用正式立法的形式，由中央立法部门立法，所立法律具有相对稳定性。

(三) 税费的经济效应分析

1. 税收的经济效应

(1) 政府运用税收方式取得财政资金来提供纯粹公共物品或服务，符合公共收入支付能力原则，有利于社会公平。税收能够按照纳税人的收入水平等负担能力来筹集公共物品或服务所需资金，使那些低收入水平的人们同样可以享用其必需的公共物品或服务，从而维护了政府提供纯粹公共物品或服务的社会公平。

(2) 政府运用税收方式取得财政资金来提供纯粹公共物品或服务，比通过公共收费方式取得资金更有效率。这主要是因为纯粹公共物品或服务同时具有三个特性，因而采取排斥性的公共收费所引发的交易费用要比税收征管所引发的交易费用高得多。

(3) 政府运用强制性的税收方式取得财政资金提供纯粹公共物品或服务，可以有效排除“免费搭车”的可能性，提高公共资源的配置效率。

(4) 政府运用税收方式取得财政资金对准公共物品或服务进行财政补贴，可实现正的外部效应内在化，实现社会资源配置最优化。由于正的外部效应的存在，准公共物品或服务在没有政府介入进行财政补贴时，其产量和消费量是不足的。由政府运用税收方式取得财政资金给具有正的外部效应的准公共物品或服务财政补贴，并辅以公共收费收取使用费，从而实现正的外部效益内在化，

实现社会资源配置最优化。

2. 公共收费的经济效应

（1）公共收费可以为政府筹集一部分公共收入，符合公共收入受益原则，有利于效率的发挥。公共收费适用于那些消费上具有可排他性或排他成本较低的准公共物品或服务，因此可根据消费者使用该物品的个人效用将部分成本费用分配给其消费者，按照“谁受益，谁付款的原则”，受益多者多交费，受益少者少交费，不受益者不交费，这样既可以筹集一部分公共收入，弥补准公共物品或服务的部分成本费用，又利于效率的发挥。

（2）公共收费有助于提高公共设施的使用效率。由于准公共物品具有外部边际效益，因此，准公共物品的社会边际效益由该准公共物品所带来的私人边际效益和其所带来的外部边际效益两部分构成。政府运用税收方式取得财政资金对具有正的外部效应的准公共物品或服务给予和外部边际效益相当的财政补贴，而私人边际效益采取公共收费方式由直接使用者付费，可实现社会边际效益与社会边际成本相等，准公共物品供求达到均衡，实现资源配置最优。因此，准公共物品的生产和消费，由直接消费者和全体纳税人共同付费，直接消费者支付与其消费该准公共物品所获得的私人边际效益相当的使用费，全体纳税人为准公共物品支付与其因该准公共物品的消费而获得的外部边际效益相当的税收（以政府财政补贴形式表现），是最具有效率的。

（3）公共收费有助于避免经常发生在政府等公共部门所提供的公共设施上的拥挤问题。根据经济效率原则，某项经济资源的边际消费成本不为零时，就有必要按消费边际成本向消费者收费。否则，用免费方式提供，使人们对该经济资源过度消费，将降低该资源的使用效益，损坏社会资源配置最优化。具有拥挤性的公共物品，由于存在拥挤点，在拥挤点之后进行消费，其边际消费成本就大于零，因此采取公共收费，可缓解拥挤性问题，促进人们对这些物品的最佳使用。

（4）公共收费有助于降低对经济制度的扭曲程度。由于大部分的税收都会造成对市场价格体系的扭曲，从而产生税收的超额负担。而公共收费是根据边际成本定价原则制定的收费标准，不会造成对市场的扭曲，因此对适合公共收费的准公共物品或服务进行公共收费来替代部分税收，可以降低税收的超额负

担，降低对经济制度的扭曲程度。

(5) 公共收费有助于提高公共资源的配置效率，使公共资源的配置结构与居民的公共需求相适应。公共部门提供的准公共物品或服务在通过公共收费的方式筹集资金时，有偿收费的多少在一定程度上类似于市场机制上的价格信号。例如，在自愿有偿的公共收费原则下，某个收费项目的公共收费的增加，意味着公民对该项公共物品或服务需求的增加。因此，公共收费的多寡在一定程度上是公民对公共物品或服务需求多少的信号，这有助于政府等公共部门据此及时了解公民的需求状况，提高公共资源的配置效率。

(6) 公共收费有助于规范社会秩序，保障公众利益。政府作为社会的组织者和管理者，必须运用行政职权，许可一部分符合条件的被管理者可以作为某些行为，或限制另一部分不符合条件的被管理者不得作为某些行为，以此来达到规范和维护社会秩序、保障公众利益和公共安全的目的。政府行政许可职能的行使一般采取许可证、执照证书等形式，其间往往伴有公共收费行为（规费）。

二、我国“费改税”改革内容及面临的难点

(一) “费改税”的主要内容

1. 农村税费改革

2000—2006年的农村税费改革始于2000年3月国务院下发的《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，该通知中决定先在安徽全省进行试点，试点内容主要包括“三个取消，一个逐步取消，两个调整和一项改革”。2003年，各地根据国务院统一部署，全面推进农村税费改革试点工作，取得积极成效。2004年，农村税费改革依据3种模式运行：一是8省市全部免征农村税；二是12个省份的农业税税率降低3个百分点征收；三是11个省份的农业税税率降低1个百分点征收。2005年农业税费改革进一步提速，原计划于2008年全面取消农业税提前到2006年完成，农民除承担农业生产中的要素投入成本支出外，不再需要向政府交纳其他税费负担。

2. 公路交通税费改革

1994年，我国提出开征燃油税并开始在海南省实行燃油附加费试点。海南率先将公路养护费、道路通行费、过桥费和公路运输管理费“四费合一”，改为只征收机动车辆燃油附加费。1998年，《中华人民共和国公路法》的颁发与实施从法律上为征收燃油税创造了条件。2001年国务院决定分步实施燃油税改革方案：先行开征车辆购置税取代车辆购置附加费；再根据国际市场原油价格变动情况，择机出台燃油税，取代公路养路费等交通维护和建设方面的部分收费。2008年国务院下发《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》，公路交通税费改革正式开始。通知规定从2009年1月起在全国范围内实施燃油税费改革，取消公路养路费等6项收费和政府还贷二级公路收费，采取提高现行成品油税额方式依法筹措交通建设资金，使交通建设的投融资方式和资金管理方式发生根本变化。

3. 2018年环境保护费改税

国务院于1982年颁布实施了《征收排污费暂行办法》。第十二届全国人大常委会于2016年12月25日颁布了《中华人民共和国环境保护税法》，并于2018年1月1日正式实施，“环保费改税”正式落地。开征环保税，首次全面规定了环保税纳税人、征收对象和纳税范围等改革要素，依照法律对大气污染、污水污染、固体废物污染和噪声污染等4类污染进行征税；逐步取消污水、废气等排污费，取消海洋工程污水排污费，5月份正式废除了排污收费制度。

4. 水资源费改税

2016年，《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》提出，要完善水资源有偿使用制度，严格水源费征收管理，推进水资源税改革试点。随后，财政部等三部委印发《水资源税改革试点暂行办法》，在河北省开展水资源税试点工作。2017年财政部等三部委印发《扩大水资源税改革试点实施办法》，将试点范围拓展至10个省份。2019年通过的《资源税法》也纳入了水资源“费改税”的衔接条款。总体而言，水资源税的征收贯彻了保障公民基本用水需要以及推进水资源节约和保护的立法目的。对于涉及基本民生服务、保障居民基本用水需求的，不征、免征或从低确定税额；对于涉及发展、

娱乐功能等非基本生存需求的，应当设定不同的税额，引导纳税人减少地下水开采、加强水资源循环利用等。

（二）“费改税”的复杂性及其改革后面临的难点

1. “费改税”的复杂性

“税”与“费”及合理收费与不合理收费范围的界定和实际操作是复杂的。从现代公共产品理论看，收费与税收的关系有一个主从关系。政府应以收税为主，收费只是补充，但收费也有独特的不可替代的地位和作用，不可偏废。

（1）“税”与“费”两种方式的选择。在政府筹集收入（特别是地方政府筹集收入）时如何选择税或费的方式？在市场经济条件下，政府筹集收入的行为也应考虑效益原则；收税和收费都要发生一定的成本，这就存在一个成本收益比较问题；政府应当选择成本更省的方式；问题在于纯粹公共品与准公共品的边界不是一目了然的，并随市场、技术、管理体制等因素的变化而变化，有时难以清晰划开，当情况变化时，还有必要变换收税或收费的方式。

（2）“费改税”必将涉及中央、地方、部门现有利益格局的调整。“费改税”必然牵扯到沿袭多年的既得利益格局的变化和调整。现实生活中，凡涉及既得利益的改革举措，都会遇到相当大的阻力。过去多次清理整顿之所以效果有限，关键在于没有触及和隔断收费与地方政府、部门、单位的利益联系。要根本改变收费混乱状况，必须打破现有体制和利益格局。因此“费改税”涉及我国政府职能、行政体制、决策体制、法制建设、财税制度、财力分配管理体制和税收征管等多项改革，是一项关系各方面利益重大调整的系统工程，自然会加大其复杂性。

（3）需要根据政府职能的定位确定收费的范围。市场经济条件下政府职能的定位和如何根据政府职能确定财政供给范围，是长久以来改革中急需解决的重要课题，这个基本问题如不明确，就会造成政府管理行为边界不清，进而造成哪些该收费、哪些不该收费的界限不清。乱收费造成的政府收入机制不规范，其深层次的原因就在于政府、企业关系没有按市场经济的要求理顺，即政府职能转变没有到位。因此政府收费体制的改革应结合政府职能的转变和政府机构改革同步进行。

（4）实现“费改税”必须研究的两个法制问题。其一，赋予省一级地方政府一定的税收立法权。地方政府作为一级政府，承担着一定的事权，需要一定的政府支出，需要足够的收入予以支持。地方政府大宗、稳定的税源不足，并且没有设税权。在这种收入格局下，地方政府作为“理性经纪人”，会充分利用中央政府未建立起对地方收费有效监督约束机制的漏洞，自然而然地选择依赖大规模收费筹集收入。想要使“费改税”改革得以成功，从中长期看赋予地方政府一定的税收立法权是必要的，是配套措施之一。其二，强化依法管费。要将现行多个部门、多个层次审批收费的局面逐步改为依法设定收费。在限定政府机关收费范围的前提下，经人民代表大会审议通过法律法规设定收费，透明度高、权威性强，可以较有效地避免行政审批的随意性和盲目性，提高收费的合理性。

（5）费改税也具有一系列管理和技术操作上的难度。例如，将公路养路费纳入规范的税收分配渠道之中，不仅有利于消除收费的弊端，而且燃油税属于源头控制税，较易防止税源流失，降低征收成本。但是，开征燃油税面临复杂的界定工作，由此而产生的连带问题的处理难度并不低。如许多燃油并不用于公路，例如飞机、轮船、农用机械、军用设备等等，开征燃油税对这部分用油的税收征管如何掌握难度较高；另外开征燃油税，必然推动燃油价格上涨，由此而产生的生产成本上升和农民因费用加大导致负担增加的问题也需妥善解决。还有，由于地区经济发展的不平衡，燃油税的税源会较多地集中于经济发达地区，情在此况下如何支持老、少、边、穷地区的公路建设和发展也需一并考虑。仅公路养路费改燃油税一例就明显反映了“费改税”的复杂性和工作的难度，必须引起足够的重视。

2. “费改税”改革后期面临的具体难点

（1）“费改税”后的资金分配使用。首先，资金如何在地区间进行公平分配是费改税的一大改革难点。“费改税”后，各地方政府收费都是针对具体项目开征，收费具有专款专用的特点，并由财政部门一并管理，难以满足以前的开支需求，影响到政府部门提供服务的质量。其次，“费改税”后的税收收入公平分配是一个问题，这涉及中央与地方间的利益分配地区与地区间的分配，以及部门与部门间的利益分配等，例如燃油费改革，由燃油费改成燃油税

不能增加中央的收入，但是却削弱了地方政府使用资金的权力，触及了地方政府的利益。而在各个地区间，如对于地广人稀的西藏，它的公路修缮需要大笔费用，但征收的燃油费少，满足不了日常修缮的需要，然而北京比西藏道路面积小，但是人口密度大、车辆多，它征收的燃油费却可以满足道路的修缮。

(2) 关于地方政府税收立法权。“费改税”进入后期阶段，是否应该给予地方政府立法权成为改革的难点之一。我国目前收费项目繁多，涉及的改革部门也多，清理整顿现有的收费项目是一项巨大的工程。由于我国国家的税收立法权由中央掌控，对于全国各地统一的收费项目也许可以直接改为税收，但是对于各地各式各样具有地方特色的项目则比较难办。所以全部的收费项目由中央统一立法解决基本不可能。以资源税的改革为例，改革内容中有一项规定，省级政府可以对未纳入《资源税税目税率幅度表》中的其他矿产品根据实际情况自主确定税目和税率，但仍需要在财政部等部门备案。从上述规定可以看出，地方政府没有立法权，但是面对大量需要整顿的收费，相应的对策是中央授予一定的权力给省级人民政府，由省级人民政府出台因地制宜的政策。随着资源税等税费改革的推进，地方政府是否应该具有立法权，若是直接由地方政府立法，会不会出现管束能力不强，滋生官员贪污腐败等问题，这些都是我们需要考虑的。

(3) 收费征管难度加大。“费改税”改革要面临能否对改革后的项目进行有效监管的问题。第一，在20世纪90年代后期，多地地方政府为了加快经济发展速度在全国各地大肆招商引资，多地经济主体变成了地方政府。由政府部门主导的收费具有更强的约束力，所以“费改税”后可能出现征管难的问题。第二，“费改税”后新增的税收种类大部分为地方税，然而大部分地方税税源过小明显不适合纳入征收范围，如果征收就会导致税收成本增加，征管难度加大。第三，收费若直接改为税收，必然要修订新的具有针对性的征收规定，并且大部分收费无法与现有的税收种类一一对应，势必要开征新税，这样一来，税制可能会变得更为复杂化，征管难度进一步加大。

三、财政收入质量评价指标分析

财政收入是政府为满足履行自身职能、实施公共政策和提供公共物品与服