

刍议政府性基金的规范化

曾福城

(福州大学 法学院,福建 福州 350116)

摘要:政府性基金作为政府非税收入的一种,是一种重要的财政工具,在某些行业,其影响程度远超过了税收。随着我国财政体制改革的不断深入,政府性基金日益规范化,但不可否认政府性基金在运行与监管中仍存在着一些问题,诸如立法不健全、监督缺位等。在对政府性基金进行法律厘清后,结合我国当前政府性基金的现状和问题,对政府性基金的规范化路径提出一些建议。

关键词:政府性基金;规范化;监督

中图分类号:D912.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2016)01-0030-05

一、政府性基金的法律厘清

1. 政府性基金的定义与特征

政府性基金的概念在学界的定义尚未完全统一,财政学界、财税法界以及财政部颁布的文件中都有不同的规定。综合各家观点,所谓的政府性基金,应为政府旨在某政策目的的需要,依据法律法规规定向社会私主体(包括了公民、法人以及其他组织)无偿征收的具有专项用途的一种费用。除了具有成文性、无偿性、国家强制性的特征外,还具有以下明显特征:

(1)目的的特殊性。该特征直接表现在政府性基金在使用上的专款专用。政府性基金设立的初衷便是某种政策目的需要,如城市基础设施配套费旨在对城市公共基础设施建设资金的筹集,并且只可使用在该范围内。

(2)特殊法律关联性。政府性基金的专款专用性体现了缴费义务人与所要实现的政策目的具有特殊关联性,也就是缴费义务人相比起其他纳税人具有更为直接和密切的联系。这也是其他毫无关联主体无需缴纳的缘由所在^[1]。

(3)非对待给付性。政府性基金旨在为某政策目的需要而开征,无意授予负担群体利益。

2. 政府性基金与其他相关概念的比较

(1)政府性基金与税收。政府性基金与税收

都是政府财政的主要收入来源。虽二者在强制征收性以及为实现公共职能的目的上有着相似之处,但在外部特征与使用的范围上二者存在着本质区别:税收强调严格的法定主义,规范性强,而政府性基金的规范性相比更弱;政府性基金必须遵循征收的本意做到专款专用,而税收在使用上便无此要求,而是纳入到政府的预算管理,进行宏观的安排。

(2)政府性基金与行政事业性收费。行政事业性收费是公主体在社会公共服务项目中,为合理的补偿成本而向特定对象收取的费用。行政事业性收费中特定对象便是公共服务项目的直接受益人,目的是公主体为了对公共服务项目的成本给予合理补偿,而政府性基金并不一定对特定对象提供服务,换言之,行政事业性收费具有成本补偿效果,而政府性基金并不具有直接的成本补偿效果^[2]。

(3)政府性基金与受益费。受益费是公主体对使用公共设施的私主体以一定的标准收取的费用,如高速公路使用。政府性基金所课征的对象群体相对特定,不如受益费因涉及公共服务而使得缴纳群体可能非常广泛,同时也非强制性的财政工具。

3. 征收政府性基金的必要性分析

政府性基金自 20 世纪 80 年代为了应对国家

在经济体制改革之初的基础设施落后,以及财政资金不足的现实困境开征以来,如今已成为我国重要的财政收入手段,与税收、国债及行政事业性收费等共同形成了我国政府财政收入的重要来源。其征收具有现实必要性。首先,政府性基金可弥补财政资金的不足,对于大型基础设施建设,一般的以税收为主的财政资金难以满足需要,政府性基金的征收对缓解财政资金的不足起到了有效的缓解;其次,政府性基金的征收可在一定程度上解决政府提供准公共产品的成本问题。准公共产品是公共产品的一种,介于纯公共产品和私人产品之间,这就决定了准公共产品并不完全具有公共产品的两性:非排他性和非竞争性,也就不能与纯公共产品一样通过强制征收的方式进行弥补成本,因而可通过向使用者征收政府性基金来达到解决准公共产品的成本问题;最后,政府性基金的征收也是提高社会资源配置效率和满足社会公平的需要^[3]。

4. 政府性基金的性质判定

学界对于政府性基金的性质众说纷纭,诸如认为政府性基金是一种准税收,亦或是一种使用费。其中最具有权威性的判定当属朱柏铭教授的观点,朱教授认为对于政府性基金的性质认定不可一概而论,应根据政府性基金项目的不同而区分对待,进行逐一分析,并认为是特别课征、使用费、准税收、国营企业收入、捐赠收入和公有财产收入的杂合体^[4]。朱教授的观点对于厘清政府性基金的性质具有重要意义。

二、政府性基金的现实考察

1990年之前,全国政府性基金曾多达约500多项,然而其中仅仅只有40多项是依法经批准设立的。政府性基金在本质上是对私主体财产权的剥夺和限制,甚至在某些行业,政府性基金的影响远超税收,一项政府性基金征收方式的变化就足以对一家大型企业产生颠覆性的影响。在经历了三次大规模的清理整顿后,2012年全国政府性基金项目有30项,而各地政府性基金项目仍多达500多项,至2014年财政部发布的《全国政府性基金目录清单》中已只有25项,但全国各地各类政府性基金项目数量仍然巨大,根据其名称的不同,大致可以分为基金、资金、附加和专项收费4种。

1. 政府性基金的设立

政府性基金的设立,即政府性基金的产生方式。根据我国现有法律法规的规定,政府性基金的设立必须遵循“特定目的原则”,为了某特定事业的发展需要而由各级政府及其所属部门依照行政审批程序设立,其中财政部主要负责审查与批准,最终将审核意见书面上报国务院。

政府性基金的强制无偿取得,是公主体对私主体财产权的一种侵占,非严格依据法定条件而不可为。而依照《政府性基金管理暂行办法》的规定,政府性基金是经由行政申请审批程序而开征的,并非经法定设定。同时,政府性基金设立所依据的规范性文件普遍存在法律位阶整体不高现象,缺乏系统的“顶层设计”,绝大部分均为部委文件,效力范围小。现实中,还存在大量经批准的政府性基金项目,以主要副食品价格调节基金为代表的各类价格调节基金就是突出的代表。非法征收的政府性基金项目至今未能得到有效纠正。

此外,设立程序不透明,带有浓厚的行政权力色彩,《政府性基金管理暂行办法》只对设立做出粗放的规定,对审批的具体标准和程序并未规定,设立过程中缺乏缴纳义务主体的参与,有的政府性基金的设立可谓是完全由政府部门主导,只有公权力参与其中。

2. 政府性基金的征收

征收制度中,最为核心的当属征收主体与征收程序。目前实践中,未形成统一的征收主体,依据各基金的不同,征收主体也不同,主要有以下几类:税务机关、行业行政主管部门、专设机构以及财政部驻各地专员办几类。如残疾人就业保障金于2002年后开始由地税部门代征,森林植被恢复费由林业主管部门收取,散装水泥专项资金由行政主管部门委托征收,核电站乏燃料处理处置基金由财政部驻各地的财政检察专员办事处征收。由于征收主体未统一,在具体的实践操作中,委托征收现象严重,如随意委托于事业单位、相关的国企单位等,极易发生乱设、乱征,甚至存在一些隐性基金,增加了监管的难度与成本。

各政府性基金的征收主体的不同,其征收程序也分为税收征收程序与非税收收入征收程序。其中财税部门通常采用税收征收程序,行政主管部门则采用地方自行确定的征收程序。非税征收程序由个别行政主管单位自行确定,更是造成征收方式和征收标准的随意性过大,具体征收行为

亟待规范,如有的地方政府因招商引资的需要,擅自对政府性基金进行减免^[5]。

3. 政府性基金的使用

在政府性基金的使用上,各基金在遵循专款专用的原则下,各自又依据专门基金立法在基金的使用范围、具体使用原则上有着不同。如国家电影事业发展专项资金采用了无偿与有偿相结合的方式使用。但由于对基金的使用法律规制不完备,缺乏统一的立法规定,各种规定散见于各专门的立法规定当中,有的甚至没有具体规定,仅在实践中摸索践行,使得使用单位的自由裁量权过大,基金使用效率不高。

4. 政府性基金的监督

监督机制应涉及政府性基金的方方面面。当前,我国的政府性基金的监督主要集中在征收使用上,具体表现为预算监督和审计监督。2014 年修订的《预算法》中对政府性基金的预算给出了明确定义,要求按项目进行编制,并以收定支。在《政府性基金管理暂行办法》中对基金预算编制主体、编制原则以及预算程序做出了专门性规定。因此,逐步形成了以《预算法》为基础,其他法律法规补充完善的预算监督模式。早在 1996 年的《国务院关于加强预算外资金管理的决定》便对政府性基金的审计监督做出规定,可见我国对其审计监督的重视程度。2004 年的《财政部关于加强政府非税收入管理的通知》又再次进行了强调和明确。

但现今有关政府性基金的监督并没有专门统一的立法,采用的是一种行政监督的模式,相关法律依据位阶低,并主要集中在预算监督和审计监督两方面,监督体系不健全、不完善,缺乏对基金设立的监督。对现有的监督规范也主要采取的是概括性的规定,细致详尽的监督规则缺失。监督机制上,缺少外部监督,公众参与政府性基金的监督可能性微乎其微。

三、政府性基金的规范化路径

1. 规范化的理论依据

(1)公共财政理论。公共财政是为了满足社会公共需要而进行的收支活动,其核心在于满足社会公共的需要。公共财政体系中最为核心的便是财政职能理论,其中对于财政职能最为权威性的观点当属马斯格雷夫的资源配置、收入分配和宏观经济稳定。为了实现这三职能的有效发挥,

须对当前存在缺陷尚不完善的公共财政体制进行变革。在十八届四中全会提出全面推进依法治国,以促进国家治理体系和治理能力现代化之后,公共财政体制变革势在必行。

(2)设立法定与授权明确原则。设立法定要求政府性基金必须由法律(狭义)明确加以规定,而非行政立法,授权明确指授权行政机关制定相关制度时,需符合立法体制有关授权立法的基本规定,明确授权的目的、依据以及内容,禁止“空白授权”。

(3)财政民主原则。财政民主,即公主体以民主程序、民主方式来规范分配使用财政收入,对于实现政府行为的法治具有重要意义。政府性基金作为财政收入的一种,必然应遵循财政民主原则。财政民主原则所追求实现的目标之一就是公共性,实践中,公权力的运行缺乏有效的民主规制,财政活动偏离公共利益现象常有发生,随意性的财政活动极大的损害了社会公共利益,必须引入民主机制,贯彻财政民主原则。

2. 规范化的政策背景

(1)财政体制改革。党的十八届三中全会以来,我国的政治、经济体制改革全面深化,其中财政体制改革便是其中重点。财政体制的改革要求必须完善立法、改革税制,构建和完善新的财政体制。对不规范、不合法政府性基金的清理与整顿便是当下财政体制改革中的重要一环。

(2)市场经济的法制化建设。市场经济的法制化是我国全面推进依法治国在经济体制方面的重要体现,而政府性基金的规范化、法制化又是市场经济法制化的重要内容。政府性基金基于特定的政策目的而设立,一定程度上,每一项基金的使用都关乎我国的社会经济发展。实现政府性基金的规范化、法制化将有利于进一步推动我国经济的健康发展。

(3)政府职能转变。我国当前政府职能正朝着从人治政府向法治政府、管制政府向服务政府以及封闭政府向透明政府的转变。政府职能的转变使得政府职能不断向社会公共服务项目扩展,政府性基金的专款专用性,满足特定政策目的上的功用,能弥补税收手段在特定经济领域的不足和缺陷,对我国的社会公共服务项目有着重要的支撑性作用,有利于更好的实现政府职能在特定领域的发挥。

3. 规范化的具体措施

(1)正本清源,缩减政府性基金的规模。实践中,对于那些非政府性基金以及随意滥用政府性基金名称的项目,必须进行正本清源,剥离非政府性基金项目,严格控制政府性基金的数量和规模,避免因规模过大,加重私主体的沉重负担,造成监管不易,并公开相关数据信息,引入社会公众的监督。

为了坚决贯彻“正税清费”的政策,达到进一步简政放权、规范市场秩序的目的,必须依法将有税收性质的基金项目并入到相应税种当中,这就涉及到部分政府性基金的转换。

政府性基金依照性质的不同可划分为不同类别,其中准税收类政府性基金、部分的使用费政府性基金与税收具有极大的相似性,如征收的强制性、无偿性、稳定性等,因此,可依法将其转化为税收^[6]。如核电站废燃料处理处置基金、废弃电器电子产品处理基金等可将其转化为环境税进行征收;森林植被恢复费、育林基金等可将其转化为资源税进行征收。

此外,为有效控制政府性基金的规模,应遵守按期审核原则,通过对基金项目定期进行审核评估,以判断基金项目的开征与使用是否应当继续。政府性基金的设立初衷是为了政策目的需要,支持某事业的发展,随着社会经济的发展,项目目标已经完成,相关的事对基金的需求性不再明显,依赖性减低时,应当适时予以废止。

(2)加强规范化管理。为坚持财政法定主义理论要求,需以完善的法律法规体系对政府性基金进行规范。其必须有法律设定方可征收,并由国务院出台专门的基金行政管理法规,统一对政府性基金进行监管,逐步构建起完善的政府性基金管理法律体系。

①设立制度的规范化。政府性基金的设立首先必须遵循设立法定与授权明确原则,如需授权政府机关制定政府性基金的相关制度,需符合立法体制有关授权立法的基本规定,并明确授权的目的、内容;其次,应当符合比例原则^[7]。通过对公益与私益之间的利益衡量,对政府性基金的征收手段与其征收目的的相符性进行判定,政府性基金须在缴纳义务人的可承担范围之内;再者,对已经设立的政府性基金应当定期进行审查,根据情况的变化及时决定政府性基金的变更与废止。

在设立过程中,构建起三方参与机制,即通过社会群体、政府以及专家学者共同参与完成,这是对正当程序约束与技术性要求的体现。基金的征收涉及到对私主体财产权益,对此,可依据各基金项目的不同,灵活采取社会群体的参与形式。如人大代表立法,立法听证会、通过互联网征集意见稿等。制度设立的专业性,决定了相关专家学者参与的必要性,专家学者包括但不应局限于财政学专家、财政法学专家以及与基金项目相关领域内的专家。

②征收管理的规范化。政府性基金的征收管理是征收主体与被征收主体发生权力义务关系的重要环节,征收管理的规范程度关乎基金目的的实现程度。为了防止由于没有专门统一的征收主体而造成的多重委托的现象,梳理清楚基金的征收主体,是征收管理规范化的第一步,可确定政府性基金开征的申请主体为省级政府和国务院部门,国务院作为政府性基金开征的唯一审批主体,由财政部设立专员办事处作为统一的征收主体,方便进行统一监管。

面对我国尚无一部专门的政府性基金征收管理法律的现实,须尽快制定《政府性基金征收管理法》或《政府性基金征收管理暂行条例》,对政府性基金进行统一管理,使得基金的征收“有法可依”,以防止不同规范性文件间的效力冲突。

③使用管理的规范化。使用管理的规范化关系着基金的使用方向,最终反映特定的政策目的的实现效果。通过制定出台政府性基金征收管理的高位阶的行政法规,对基金的使用范围、使用主体、使用程序等内容进行明确规定,弥补当前《政府性基金管理暂行办法》仅在基金预算问题上做出规定的局面。

细化到各个具体的政府性基金的单行立法时,这些单行立法须明确指出该基金的使用主体和使用范围,避免因立法规定的含糊造成基金使用的不确定,及各使用单位过度的自由裁量权。同时,在这些单行立法中必须明确对政府性基金使用的问责制度。

虽说政府性基金具有专款专用性,但实践中并没有真正做到专款专用,违规挪作他用、使用效率低下现象普遍。对此,应严格遵守政府性基金的使用原则,在基金的管理理念和管理方式上进行变革。现有实践中的专款专用账户便是一条有效措施,但还远远不够。必须将政府性基金的使

用纳入到预算控制管理体系之中,接受预算监督,进而实现基金特定使用的目标。同时为防止使用效率低下问题,应转变政府性基金“谁收谁用、多收多用”的错误观念,通过绩效评价制度,即依照特定的绩效评价标准,对政府性基金的使用效果进行多方面的考察和评价,以达到逐步提高基金的使用效率^[8]。

④监督管理的规范化。政府性基金的监督管理贯穿于基金的全过程,是一种将权力关进制度的笼子中,防止权力滥用的约束机制^[9]。针对当前政府性基金监督管理上的问题,应制定专门的监督立法,并在立法层级上予以保证,专门性法律出台后,通过其他规范性文件的颁布实施对政府性基金的监督制度进行全面的规范细化,从而形

成一系列有效的监督管理法律体系。

对于监督机制上民主性缺乏、公权力监督色彩过于浓厚的问题,应在不断继续完善健全公主体内部自身监督的同时,构建起外部监督,拓宽社会公众参与到政府性基金监督活动中来的可能性。外部监督不应仅仅局限于基金的某个部分、某个环节中,除了在设立环节构建起三方参与机制,其他环节当中同样需要三方的共同参与,共同监督,发挥政府监督的主导性作用的同时,其他方的监督可有效的防止政府公主体的独断式行为。

此外,加强政府性基金的公开制度建设,对公开范围、公开方式、公开对象、公开时间等做出规定,使得基金的收入、支出以及具体去向暴露在阳光之下。

参考文献:

- [1] 熊伟. 专款专用的政府性基金及其预算特质[J]. 交大法学, 2012(1): 62 - 73.
- [2] 黄茂荣. 法学方法与现代税法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 12.
- [3] 万正君. 政府性基金征收法律制度研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2013: 14 - 16.
- [4] 朱柏铭. 厘定“政府性基金”的性质[J]. 行政事业资产与财务, 2012(2): 8 - 13.
- [5] 陈融. 我国政府性基金法律问题探讨[J]. 政治与法律, 2013(1): 93 - 101.
- [6] 冯俏彬, 郑朝阳. 规范我国政府性基金的运行管理研究[J]. 财经科学, 2013(4): 120 - 124.
- [7] 陈发源. 我国政府性基金设立制度研究[D]. 合肥: 安徽大学, 2012: 34 - 39.
- [8] 李维国. 规范吉林省政府性基金管理研究[J]. 绿色财会, 2011(1): 11 - 12.
- [9] 张果. 政府性基金管理理论浅析[J]. 中国管理信息化, 2014(15): 73 - 75.

Research on the Normalization for the Governmental Funds

ZENG Fucheng

(Law School, Fuzhou University, Fuzhou Fujian 350116, China)

Abstract: Governmental fund is a kind of government non-tax revenue, and is also an important financial instrument. In some industry sectors, the influence degree on government funds even more than the tax. With the promotion of financial system reform, the operation of governmental funds has become more and more standardized, Nonetheless, problems still exist in the operation of governmental funds. Such as the legislation is not perfect and lack of supervision and so on. After defining governmental funds in a legal way, combing on the status quo and problems of governmental funds in our country, this paper put forward the path of normalization for the governmental funds.

Keywords: government funds; normalization; supervision

(责任编辑: 沈建新)