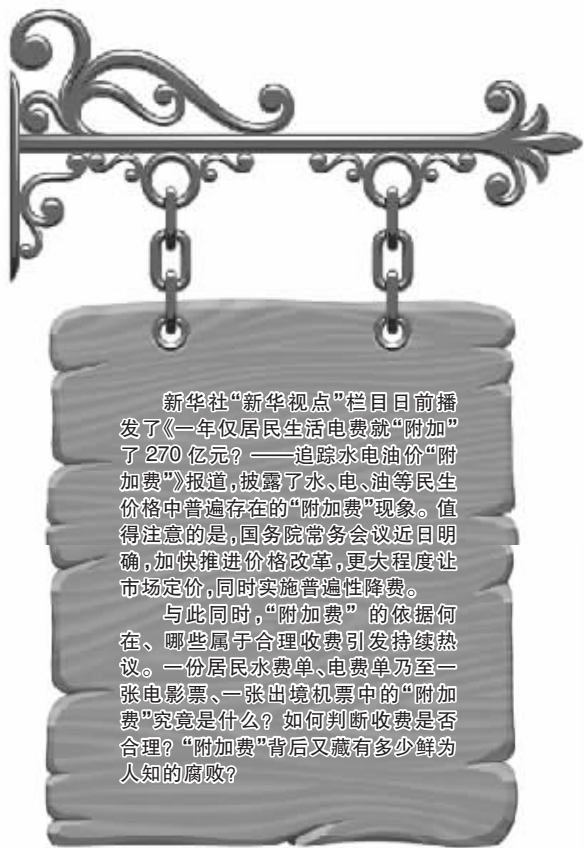


“附加费”哪些该收 哪些不该收

——民生“附加费”追踪



新华社“新华视点”栏目日前播发了《一年仅居民生活电费就“附加”了 270 亿元？——追踪水电油价“附加费”》报道，披露了水、电、油等民生价格中普遍存在的“附加费”现象。值得注意的是，国务院常务会议近日明确，加快推进价格改革，更大程度让市场定价，同时实施普遍性降费。

与此同时，“附加费”的依据何在、哪些属于合理收费引发持续热议。一份居民水费单、电费单乃至一张电影票、一张出境机票中的“附加费”究竟是什么？如何判断收费是否合理？“附加费”背后又藏有多少鲜为人知的腐败？



新华社发 蒋跃新 作

“附加费”背后暗藏腐败

“需要明确的是，改革方向是收费的合理化、法定化、透明化。有些收费是合理的，但收的钱要有效果，减少公共财政浪费。”刘尚希认为，“附加费”中目前确实存在很多问题。“很多都是部门规章收费，地方的问题更加严重。”

在现实中，以“补充公共服务投入”为初衷的附加费用，却仅靠一纸“红头文件”征收，造成了诸多收取、使用、监督的不规范。刘尚希认为，目前“附加费”中很多是不透明的。一是规则不透明，到底收了哪些不透明，决定程序不透明；二是收了钱怎样用也不透明，合理收的“附加费”也成了糊涂账；三是一些收费还没有全部纳入预算监管。

记者调查了解到，从收取依据、收费方式、资金使用三大环节来看，“附加费”存在不少寻租腐败的空间，一些价格领域甚至出现“收费立起来，干部倒下去”的现象：

“附加费”日常管理混乱，滋生寻租空间。以一度居民生活电价中 1 分至 2 分钱不等的“城市公用事业附加”为例，其收取后多用于路灯、公共照明等开支。

有些地方在使用中并未执行收支两条线管理，收支均由“照明办”“路灯办”等一手掌控。一些地方采购的路灯价格高、质量差，甚至屡屡出现超标采购豪华路灯等现象。例如，曾任宁波市路灯管理所所长的徐胜富，就利用负责路灯管理、分管城市公共照明设施建设养护之便渔利。

靠一纸“红头文件”开征、宣称用于重大工程的专项基金，却频频挖出“窝案”。检察机关就曾查明，吉林省引松入长工程办公室财务处原处长等 3 人，虚列借款、重复结算、虚列利息支出，使“附加费”形成的政府性基金使用效率低下，3 人均因犯受贿罪获刑。

“代征”“返还”“抵扣”等收费方式有争议，居民缴纳的“附加费”还被不法分子截留。“像是电价里的一些收费基金，每年年初都会给企业下发一个预算任务，如果完成可以返还给企业 5%。”东南沿海某地级市城建部门负责人坦言，这样的收费方式无疑使“截留空间很大”。2013 年，广东省南海市某自来水管理站经理李毅强等 4 人就被查出截留 1200 多万元污水处理费，并贪污巨款产生的利息。

依据何在？谁在征收？ 电影票价里包含的“附加费”

在我国超过 4 亿户家庭的缴费单上，每一度电费中有少则三分、多则四五分的各种附加基金，每一立方米水费里也有至少 1 块钱的污水处理费；甚至在每一张少则二三十、多则近百元的电影票中，还有占票价 5% 的“电影事业发展专项资金”；乘坐国际和地区航班出境，每次每位旅客还要随票价缴纳 20 元的“旅游发展基金”……

事实上，各种“附加费”中既有合法合规的收费，也有需要清理规范的收费。那么，“附加费”的依据是什么呢？

什么是“附加费”？多数属“基本价格+附加公共收费”价格体系的一部分。

1987 年出台的《中华人民共和国价格管理条例》中，曾经明确了“价格”包括“各类商品的价格”和“各种经营性服务和收费标准”。“水电油等价格中的附加收费，从性质来看是政府性基金或行政事业性收费，属于非税收入。”厦门大学中国能源研究中心主任林伯强说。

据介绍，“附加费”不是单独缴纳的法定税费，而是附加在基本价格中收取。财政部财政科学研究所所长刘尚希介绍，长期以来，“附加费”形成的基金收费属于政府行为。在财政投入有限的历史背景下，这些计划性的收费对于公共建设的确有一定贡献。

“附加费”谁在征收？政府部门确定项目，企业代征，有的甚至成上市公司“收入”。

上海市流通经济研究所所长汪亮介绍，近年来，随着供电、供水等公用事业市场化，各地普遍存在一些本应“取之于民、用之于民”的附加费用，正通过种种手段用来补贴企业。

比如，根据旅游发展基金管理暂行办法，旅游发展基金是从乘坐国际和地区航班出境的中外旅客缴纳的机场管理建设费（现改征为民航发展基金）中提取，提取数额为每次每位旅客 20 元。2013 年，仅北京首都机场获得的民航发展基金收入就有 10.6 亿元。“电价、水价中的部分‘附加费’也通过申报，最终补贴了供水、供电企业。”汪亮说。

哪些“附加费”亟须清理规范？部分收费“法定性较差”，“标准只增不降”

事实上，还有不少“附加费”是公共财力不足、或有重大项目期间的“集资性收费”，除部分全国性收费有法可依外，更多是地方性文件确定收取。吉林省长春市的水价中，为了实施引松入长工程项目，至少从 1997 年起就含了一笔“引松基金”，当初文件解释是“为了能够按期偿还世界银行的贷款”。虽然此前该工程已宣布竣工，但在长春市发改委今年 7 月发布的水价听证方案中，“引松基金”仍然存在。

“价内收费”不利于透明征收 专家呼吁加快行政收费立法

多位权威专家认为，“附加费”征收多、收费乱，是部分政府性收费缺乏法律依据、甚至沦为部门“小金库”的一个缩影。

北京大学法学院教授王磊认为，目前，我国电、油、水等公共品的收费标准，以及包含在水价电价当中的一些附加费用标准，都是由各级发改委价格部门确定的。中国政法大学财税法研究中心主任施正文进一步指出，实际操作中，各地对“附加费”的收费标准还有较大的自由裁量权，各种收费名目繁多，征收中政企不分，存在较大的漏洞。

最高人民检察院反贪污贿赂总局负责人日前透露，根据中央反腐败整体部署，反贪总局依法立案查办了一批国家发改委工作人员利用职权受贿犯罪案件，其中发改委价格司领导班子多数涉嫌职务犯罪。“被查处的那些人大多既是宏观政策的制定者，又是具体项目的审批者，可以直接决定和掌握许多企业的利益得失。”相关负责人表示。

专家认为，只有从根本上改革价格体系、补贴机制，才能真正为“附加费”争议释疑。来自相关主管部门的一项数据显示，早在 2005 年，全国行政事业性收

费总额就达 4000 多亿元，加上各种基金征收总额，人头均摊约为一年 500 元。早在上世纪就发布的“第一批取消的各种基金(附加、收费)项目”中，一些曾被取消的收费依然在收取。

施正文认为，“附加费”暗含在民生资源价格中，虽然容易征收，但从法律要求看并不合理，模糊了公众知情权。“有必要逐步将各种‘附加费’由价内征收，改为以价外征收为主，公众可以对照财政部门的收费目录加以核实，真正做到公开透明。”

据介绍，截至目前，我国全国性的行政收费法规也尚未建立。王磊等专家表示，尽管改革难度不小，但从民众征收的每一分钱都应当有严格的监督，这些钱的使用还要有收支两条线等规定，防止越权立项、坐收坐支等现象。“行政收费法的立法工作也需要再提上议程。”

“一部分不合理的收费需要取消，一部分实施费改税，并经过严格的法律程序予以确定，还有一部分的确需要保留的收费要强化制度规范，做到公开透明。”施正文说。

(本报均据新华社电 记者 韩洁)