

中国水泥协会文件

中水协字[2015]15 号

关于坚决要求取消“散装水泥专项基金”的 复函

国家发改委价格司：

你司 2 月 9 日发来的“关于请研究提供附加费有关情况的函”收悉。中国水泥协会代表广大水泥企业呼吁立即取消“散装水泥专项基金”，现将有关意见陈述如下：

一、散装水泥专项基金多次超期征收

散装水泥专项资金的征收从 1997 年《国务院对进一步加快发展散装水泥意见的批复》文件出台后，1998 年财政部颁布《散装水泥专项资金管理暂行办法》，开始向水泥生产企业征收专项基金，并规定“执行期限暂定为 2 年”。2002 年财政部和国家经贸委下发《散装水泥专项资金征收和使用管理办法》，并规定“征收至 2005 年 12 月 31 日”。2006 年初财政部《财政部关于处理 18 项到期政府性基金政策有关事项的通知》规定含散装水泥专项资金在内的 17 项基金“执行期限延续至 2006 年底”，随后又继续延期……。一个向企业征收至今已近 20 年专项基金，至今还在征收，全世界也只有中国的水泥企业被政府长期征收因产品包装而要上交专门的费用，这对中国的水泥

企业是一种悲哀。

实际上从几次限定“散装水泥专项资金”征收期限，我们就可以看出，这项政策和基金的设立明显的带有一种阶段性的特征，如果再延续“散装水泥专项资金”的征收，这与目前市场经济发展的实际情况以及税费改革的要求显然是相悖的，也违背了国务院一直要求减轻企业负担的精神。

二、专项基金设置不合理，继续征收违背市场经济规律

这项基金起源于 1997 年，在当时的背景下，政府对散装水泥的推广承担着重要责任，因此设立了此项基金。然而随着市场经济体制的不断完善，市场机制已经完全可以保证散装水泥的供应，政府在其中的作用越来越小。一种产品进入市场采用什么包装形式不是生产企业自己说了算的，完全决定于消费者。水泥出厂是散装还是包装也是用户说了算。真正对我国发展散装水泥起决定性作用的是：2004 年商务部会同建设部等有关部门出台的《关于限期禁止在城市城区现场搅拌混凝土的通知》和 2007 年商务部等 6 部门联合下发的《关于在部分城市限期禁止现场搅拌砂浆工作的通知》。这两个通知促进了商品混凝土的发展，也快速提高了散装水泥的使用率。没有市场需求的作用，专项基金再收 50 年也发展不了散装水泥。因为政府收了生产企业和用户的基金费用都转嫁到工程成本里了，最终还是消费者买单。靠收费来推广发展，不是市场经济的做法，散装水泥专项基金继续征收违背市场经济客观规律。

三、收缴与使用不规范，难免滋生腐败

90年代末期，水泥企业基本上都是国有企业。市场上应用散装水泥不普及的时候，国家通过建立散装水泥专项资金来支持国有企业发展散装设备是起到过积极的作用。但市场经济、国企改革之后，尤其是随着散装水泥普及率的提高，商混行业市场化程度很高，这项基金就失去了存在的必要。计划经济为主时期制定的政策，放在现在市场在资源配置中起决定性作用的年代，难免会产生腐败的温床。在实际征收中困难很大，各级散办只好随机办事，对大企业收的多，对小企业收不上来，对国企收得多，民企则收得少，收费可以讨价还价；把国企收来的钱用于扶持私企，把向散装水泥设施完备企业收来的钱，去扶持没有散装水泥设施或设施落后的企业（有悖市场经济优胜劣汰的法则）等等；另外，管理上的混乱，造成了不平等、不公平，广大水泥缴费企业意见很大；近年来各地散办领导在经济上出问题的屡见不鲜，散办将散费用于扶持私企也不再少数。2015年1月，山西朔州市散办主任马爱斌卷款1.8亿元潜逃，朔州12人欲集体跳楼的新闻事件就是典型一例。

四、散装设施已产能严重过剩，无需基金扶持

截止2014年，我国新型干法水泥比重已占到98%以上，水泥企业，包括大型水泥粉磨站的发散能力基本都达到100%，问题是个别维修项目和农村个人建房还是多数使用袋装水泥，这一点即使在国外也存在一定比例的袋装水泥。散装水泥主要用在城市内和大中型工程里。水泥企业实际上是希望多发放散装水泥，因为散装水泥比袋装水泥出厂成本大约要低30元/吨。过高的袋装水泥比例会增加水泥企业的包装设备投资和生产运营费用。正因为这样，专项基金的收取长期

以来遭到了企业的反感和抵制，部分企业也因此遭到地方散装办的执法起诉，加剧了企业与政府间的矛盾。

散装水泥专项基金的历史作用已时过境迁。目前，我国散装水泥设施，不论是生产企业的发散设施，物流领域的储罐和专用车辆，还是应用领域的混凝土搅拌站都已经严重过剩了，散装水泥专项基金继续存在的作用不仅不能推动散装水泥的发展，而是给已经过剩的散装水泥产能雪上加霜。

五、征收专项基金来推散，理由难以成立

当初设立散装水泥基金的一个重要理由是水泥包装采用纸袋，需要消费大量木材。从九十年代末至今，我国水泥包装袋以复膜塑料编织袋为主，约占 80%，包装袋的规格以 50kg 为主，其次是纸袋，主要是广东省、深圳、香港，浙江部分地区使用（主要因出口商要求）。纸塑复合袋比较少，福建省有个别水泥厂使用。

按照散办机构宣传时讲，“每推广使用一万吨散装水泥，节约的包装纸折合优质木材 330 立方米”，以减少纸袋而节约木材的理由至今仍是推散的理由之一。实际上 2000 年之后水泥包装已改用可消解的玻纤编制袋。现在的做法是水泥只要包装就收费。

理由之二：“散装水泥在生产过程中严格控制水泥质量，在运输过程中采用专用运输工具从生产厂（或中转站）直接送用户，流通渠道正规明确，杜绝掺假或以次充好，从而保证了质量。保证了混凝土质量和工程质量。”这样的理由更欠妥。水泥生产过程中的质量控制不是以生产散装水泥和袋装水泥来分别控制的，水泥的标准就一个，只按品种和标号控制，没有散装和袋装之别。用什么车辆运输也不能

决定产品的掺假和次品，保证不了混凝土的质量，更保证不了工程质量。因为混凝土产品出厂是有单独的质量检验标准，与使用散装水泥和袋装水泥的形式没有关系。商混站使用散装水泥是为了降低成本和储存、使用方便，与混凝土质量和工程质量也没关系。上述推散理由有点“关公战秦琼”的味道。

六、专项基金收支不透明，无法接受社会监督

虽然收费期限已过许多地方照收不误，各地收取方式有些差异，但大体是“每个企业每年交 30 万元”。过去是要求水泥企业提高发散能力，现在企业发散能力都 100%了，他还是要收，企业也无奈。每年收取的费用是怎么使用的？谁来监督？由于主管部门不公布专项基金的用途明细，所以我们也无法知晓。

2005 年，中国水泥协会应全体会员的要求，向财政部提出取消散装水泥基金的诉求，并由协会领导和企业代表多次向政府主管部门交涉，但企业和协会的要求都不能被政府部门采纳。企业与地方政府散办收费的矛盾逐年加剧，甚至走向司法程序，损坏了政府形象。

2015 年 1 月，中国水泥协会代表广大水泥企业向商务部致函，依据《中华人民共和国政府信息公开条例》、《政府性基金管理暂行办法》的有关规定，参照交通部发布的《全国公路收费情况公报》向全社会公开了全国收费公路的里程规模、建设投资以及收支情况的前例，请求商务部公布：“十一五”期间及 2011 年~2013 年“全国散装水泥专项资金”的收取和使用情况，但商务部复函婉言推辞，让协会向各地方主管部门了解，不承担主管部门的职责。中国水泥协会强烈呼吁，要求主管部门像交通部公示全国公路收费与使用情况一样，

将全国散装水泥专项基金的使用情况向社会公开，接受缴费单位和社会的监督。

七、专项基金用途违背初衷，主要用于养人

按照 2002 年财综 23 号文《散装水泥专项资金征收和使用管理办法》规定：散装水泥专项资金使用范围包括：（一）新建、改建和扩建散装水泥、预拌混凝土、预拌砂浆专用设施；（二）购置和维修散装水泥、预拌混凝土、预拌砂浆设备；（三）散装水泥、预拌混凝土、预拌砂浆建设项目贷款贴息；（四）散装水泥、预拌混凝土、预拌砂浆科研、新技术开发、示范与推广；（五）发展散装水泥宣传；（六）代征手续费；（七）经地方同经财政部门批准与发展散装水泥有关的其他开支。其中（一）、（二）、（三）和（四）开支合计，不得少于当年散装水泥专项资金支出总额的 90%。

但是据了解，实际上各地“当年散装水泥专项资金支出总额的 90%”的要求从来就没有达到过，倒是散办机构的“人头费”超过支出总额的 50%以上，据了解全国有 1100 多个机构，近万名工作人员。散装水泥专项基金的继续征收造成国家资源的浪费。每年动用上万人力和宝贵的行政资源，打着推广散装水泥，建设节约型社会的大旗，收取数亿资金，用于没有效益的投入，用于养人和办公经费，这是对社会资源的极大浪费。

八、广大水泥企业强烈要求取消散费，减轻负担

早在 2005、2006 年，中国水泥协会就分别在长春和大连召开过两次企业座谈会，听取国内所有大企业对于取消散装水泥专项资金的意见，并就散装水泥情况走访企业，写出了专门的调研报告。中国水泥

协会曾分别给财政部和国家发改委提交了要求取消散装水泥专项资金报告，协会组织企业代表两次去财政部与分管部门领导交涉。但因财政部下属的一个研究所受散办的委托提交了一份继续收取费用的报告，最终，还是要向企业征收。为此，所有水泥企业代表和行业协会对政府主管部门无视水泥企业的合理诉求感到十分失望。

在现代社会经济中，要正确认识和处理政府与市场之间的关系，充分发挥两者在资源配置方面的特点和优势，政府调控市场，市场引导企业。“散装水泥专项基金”没有继续征收的理由了，再继续征收不仅是不合理的，也是违法的。任何产品都有包装，你不能为每一个包装产品都设专项基金来收费，那是不是太可笑了。我们的建议是要尽快取消“散装水泥专项基金”，停止继续收费，并尽快公开近 10 年来收费的使用情况；维护水泥企业的合法权益，这是我们中国水泥协会的职能所在。



抄报：乔龙德会长、国务院减负办、财政部、商务部