

非税收入管理应规范化

■ 成军

目

前我国政府非税收入的管理尚处在从预算外管理到非税收入管理的转轨时期,各地的改革也处于探索阶段,在非税收入项目与标准的确定、非税收入的收缴、使用、监督等环节仍存在着诸多矛盾,项目较多与范围不完整并存,多元主体与征管不规范并存,预算管理 with 预算外管理并

存,分散管理与监管不完善并存,规模膨胀与功能不到位并存。这些矛盾相互交织,不但降低了非税收入征收的效率,而且造成收支运行约束的缺失,还削弱了政府资金统筹的能力,在一定程度上影响了公共财政职能的发挥。笔者认为,应打破原有预算外管理的“老框框”,以实现非税收入“总量适度、结构合理、

使用规范、功能健全”为目标,推进非税收入规范化管理。

——管理地位明晰化。需要明确非税收入与税收收入同等重要,在公共管理和社会事业发展中的地位不可或缺;明确非税收入是政府部门在行使其职能过程中形成的政府性收入,财政部门是非税收入的惟一征管主体;强化非税收入“所

采取“自上而下”模式 需考虑的问题

OECD 国家为遏制上世纪 90 年代出现的财政危机,纷纷采用了“自上而下”的预算编制模式,主要动机是要通过实施严格的财政纪律实现稳定的公共财政,进而推动经济增长。具体做法是在严格控制总支出水平的同时,将预算权力更多地地下放到支出单位。但各国实践证明,成功实施“自上而下”的预算编制程序需要付出巨大努力,有些问题需要认真考虑。第一,为确保通过财政部门对总支出水平的控制来实现财政稳定性和可持续性,必须制定财政纪律

并严格遵守。如果财政状况恶化,就该对总支出实施更严格的控制。此外,中期预算框架内总支出限额应在整个预算框架期内保持不变,除非立法和有重大事件发生,否则不允许调整,这样财政政策才能更有效地发挥自动稳定器的作用。第二,谨慎的宏观经济预测至关重要。为此,有些国家成立了独立的宏观预测机构,如荷兰的中央规划局,或使用私立部门的预测数据作为预算基线数据,如加拿大。第三,保持管理的灵活性,避免次级(部门或行业)限额数目过多,造成预算资金在类别间调剂时监督负担加大。第四,成功实施“自上而下”模式,需要管理行为和文化的转变。

不论是财政部门还是支出部门,某些根深蒂固的传统不易改变。从财政部门来说,因为对支出部门的某些动机总是持怀疑态度,总是倾向于对部门的内部分配施加影响。而另一方面,支出部门则担心将削减下来的开支用于新项目就会遭到财政部门的反对。因此,实行“自上而下”编制模式,财政部门应从干预部门内部资源分配转向从中期战略角度关注财政管理。而部门应对其内部资源使用的有效性负责。

(作者单位:河北劳动关系学院
河北省财政厅)

责任编辑 王文涛

有权属国家、使用权归政府、管理权在财政”意识,改变非税收入分散征收局面,在自上而下建立起“统一领导、分级管理”非税收入征管体系的基础上将征管权限划归政府非税收入征管机构,并在征管机构与受托代征单位之间建立起完善的激励与约束机制,以保证政府非税收入管理职能的完整性,真正实现统一征收。

——管理过程法制化。非税收入管理制度建设与非税收入规范化管理的要求相距甚远,急需制定全国统一的《非税收入管理法》,各省结合地方实际依法出台《非税收入管理条例》和分类制定非税收入征收管理办法及实施细则,从而形成以非税收入立项制度、征收制度、预算制度、执行制度和监督制度为主要内容的制度规范体系;制定政府非税收入成本性支出管理办法,建立包括非税收入在内的财政资金绩效评价制度,将政府非税收入收支情况纳入各级政府每年向人大提交的财政预决算报告。

——管理方式信息化。借助现代信息技术,推行计算机和网络化管理,是非税收入规范化的一个显著特征。推广财政票据电子化管理,建立起以票证合一的《政府非税收入一般缴款书》为主、专用票据为辅的新型非税收入票据体系;取消单位收入过渡账户,完善非税收入项目库,缩短在途资金滞留时间;在全国范围内建立起完善的计算机信息征缴网络系统,实现对非税收入征缴全过程的动态信息管理,确保每项政府非税收入及时足额入库,实现各级财政部门之间、财政部门与银行、税务、执收执罚单位之间的无障碍信息交换。

——管理内容精细化。完善公共

财政体系和推进财政科学化、精细化管理,是对我国非税收入规范化提出的又一要求。按照非税收入“统一征管、综合预算、国库集中支付”原则,形成一套合理的征收管理机制、科学的支出运行机制和有效的监督约束机制。加大直接征收力度,设立非税收入征收大厅集中征收,普及涉企收费“一票制”;规范减免审批制度,将非税收入减免审批权集中在同级财政部门;强化罚没物资管理,探索筹建罚没物资公务仓制度,完善、细化罚没物资管理办法,实现罚没物资变现入库;实行部门综合预算,逐步将执收执罚单位征收的非税收入全部纳入部门预算,实现政府税收和政府非税收入的统筹安排和使用,从单纯的预算内收支平衡转为对整个政府财力的管理和分配;重点加强对土地、房产、非经营性资产等公共金融资产的监管,保证所有收入上缴国库;建立非税收入统计分析报告制度和绩效评价体系,对非税收入的规模、结构、负担和收支运行情况进行科学测度,对非税收入的管理绩效进行科学评价。

——管理规模合理化。税收收入是财政收入的主体,非税收入是财政收入的补充。针对我国目前非税收入规模过大的现状和非税收入的固有功能,应根据政府职能、财政体制、城市化程度和经济发展水平,合理控制非税收入规模,确定非税收入征收规模和增长速度,达到既不对税收产生挤出效应又弥补税收功能不足的双重功效;调整优化非税收入结构,在正确处理政府行政与经济职能边界基础上,按照分类管理的要求合理确定各类非税收入的组成或结构比例,适当控制政府性收费与基金收入,严格限制罚没规模,逐步扩大国有资源使用收入,并

加强国有资产管理,建立国有资本经营预算。

——管理功能清晰化。我国非税收入管理注重征收、注重资金保障职能,注重执法效应和部门利益,很少关注社会成本,往往就事论事,难以有效发挥非税收入的分配与调节功能,在公众社会中通常有干扰市场秩序的不良形象。在公共财政体系建设进程中,应进一步发挥非税资金的分配与调节职能,按照项目性质实行分类管理,促进经济协调稳定发展与和谐社会建设。对于政府性收费(基金),在公开、公正、透明的基础上,合理控制收费项目数量和收费标准,按照准公共产品成本补偿和非营利原则依法向特定服务对象收取费用,以保证准公共产品的有效提供;对于罚没收入、排污费等体现矫正外部负效应的非税收入,在执收执罚单位所需经费纳入正常预算管理基础上彻底实行收支脱钩,全额上缴国库统筹安排,通过依法行政来有效规范经济主体市场行为和维护经济社会秩序;对于国有资本经营收益,建立国有资本经营预算体系,补偿国有企业改革成本,调整国有经济布局与结构,促进国有经济健康发展;对于国有资源(资产)有偿使用收入,依法实行使用权招标、拍卖,通过市场运作确定合理标准,在保证国有资源有序开发和行政事业单位国有资产有效使用的前提下发挥其经济与社会综合效益;对于彩票公益金收入,增强政府预算统筹能力,弥补社会保障和公众体育等方面政府投入资金的不足,支持社会公益事业发展。

(作者单位: 河北省财政厅)

责任编辑 陈素娥