

着力构建科学规范的非税收入管理体系

■ 李友志

非税收入是政府财政收入的组成部分,且大都以“费”的形式出现。当前,人们不仅在认识上存在“以费挤税”、“重税轻费”的思想,而且在实际工作中也存在片面强调“费改税”,肯定“税”而否定“费”的现象。然而,与税收一样,非税收入也是一种历史悠久的财政收入形式。在市场经济条件下,非税收入与税收作为两个不同的分配范畴,在财经领域发挥着各自的功能,不能简单地相互替代。

非税收入(主要指政府性基金及附加)与税收一样,具有取得财政收入,维持相应的公共产出的职能,但二者在财政收入中的比重及地位有很大差别。税收的征收基础是收入,因而在市场经济中将始终处于财政收入的主体地位,而非税收入则只能居于从属地位。但是,如果把非税收入的作用仅仅归结为“弥补财政收入的不足”则太片面,非税收入与财政收入“足”与“不足”没有直接的关系。即使财政出现巨额盈余,非税收入也有存在的必要性。这关系着社会公平和公共资源的合理配置,而不仅是财政收

支平衡问题。如罚没收入设立的主要目的不是获取收入,收取的量也并非越大越好,其主要起到一种惩戒和威慑作用;部分政府性收费能使外部不经济内部化,从而起到矫正负的外部经济效益、维护良好的市场经济环境的作用;国有资产资源收入是政府代表国家行使资产资源所有权取得的收益,是国家权益的一种表现,有利于资产资源的有效利用和保值增值以及生态环境的保护。可见,与税收相比,非税收入的主要目的并不在于筹集财政收入,其大多是依法行政的副产品,是政府代表国家进行特殊管理、增进社会福利和降低筹资成本、抑制对某些准公共物品过度消费而采取的一种经济手段,能够增进社会福利和提高经济效率,从而有效弥补税收的不足。同时,地方政府直接服务于公众,并提供公民日常生活所需的基本公共产品和服务,如教育、医疗、公共道路和桥梁等,这些公共产品和服务具有地方性,外溢少,如果一律采用税收手段予以保障则有失公平和效率。此时,利用非税收入手段予以保

障则更具优势,更能体现“谁受益谁付费”的原则,并且,随着政府间权责的更加明晰,这种优势将会更加明显。因此,从这种意义上说,非税收入必将长期存在。

经过多年改革探索,我国已建立了一套基本完备的税收管理体系,保证了税收职能的正常发挥。但是,我国非税收入管理才刚刚起步。尽管经过近几年的努力,非税收入“所有权属国家,使用权归政府,管理权在财政”的管理理念逐步深入人心。但其管理体系还不够健全,还存在诸如立法层次较低、管理职能尚未完全理顺、部分非税收入资金脱离人大监督等问题,在一定程度上制约了公共财政体系的构建,影响了宏观调控水平的充分发挥。因此,为了完善公共财政体系,提高宏观调控水平,给非税收入管理“补课”刻不容缓,构成公共财政收入的非税收入不能成为短腿,尤其在规范管理方面,更应该加大力度,着力构建科学规范的非税收入管理体系。

(一) 正税清费,把非税收入控制

在政策允许的范围和合理的额度内。对非税收入进行全面、系统的清理整顿,避免“头痛医头、脚痛医脚”,建立科学的非税收入项目库,把非税收入控制在政策允许的范围和合理的额度内。一是加强收费清理整顿,建立有利于“两型社会”建设的非税收入体系。应按照非税收入管理的范围,区分不同项目实施分类管理。首先,要做好“减”法。根据有关法律法规,全面清理并取消不合理不合法的收费项目,严格控制新增项目审批,控制收费基金规模,减轻企业和社会负担。如取消用地管理费和城市拆迁管理费以及土地交易服务费等,严格限制土地领域非税收入的缓减免行为,做到政策外减免为零。同时,也要做好“加”法。按照建设“两型社会”的要求,依照现行法律法规,设立新的收费项目和确定合理的收费标准。要在调查研究的基础上,出台相关法规和规章,开征自然资源和非自然资源有偿使用费,收取国有资产(资源)有偿使用或占用费。二是加快税费改革步伐,建立绿色税费体系。如将环保部门执收的排污(废水、废气、废渣、噪声)费以及污水处理费等改为“环境保护税”;将某些政府性基金和附加收入纳入现有税种或开征新税。如将地方用于城市建设的收费、基金、附加等并入“城市建设维护税”;将分散在劳动、民政、人事、卫生等部门的社会保障基金(专项资金)改为统一征收“社会保障税”等。三是加大规范管理力度,建立有利于科学发展的非税收入管理机制。对应该保留、必然存在的非税收入要加大管理力度。如国有资产(资源)有偿使用或者出租、出售等都要实行听证制度或招投标,所取得的非税收入全部纳入财政管理,确保国有资产(资源)不流失,并能保值增值。

(二)加强法制建设,建立完备的非税收入法律法规体系。一要健全上位法。应尽快修订预算法及其实施细则,定义政府非税收入,修改和增加关于规范非税收入管理、实行统筹安排等方面的相关条款。同时应出台《政府非税收入管理法》,明确规范非税收入管理的相关事项。二要制定专门法规。根据《政府非税收入管理法》和非税收入的不同特点及管理需要,分类制定《政府性收费管理条例》、《政府性基金管理条例》、《罚没收入管理条例》、《国有资产资源有偿使用收入管理条例》等法规。三要完善具体规章制度。地方政府特别是省级政府,应尽快出台本省区的非税收入管理条例,以及非税收入收缴管理、退付管理、票据管理、资金管理等相关配套办法。总之,通过从中央到地方加强法制建设,形成一套完备的非税收入管理的法律法规体系,明晰非税收入概念、范围、类别,明确其管理主体、权限以及政府各部门、各执法单位的职责,对非税收入项目管理、征收管理、票据管理、监督检查、法律责任等作出明确规定,从而确保非税收入管理规范运作。

(三)改变分散管理现状,提高非税收入管理效率。一是改变行政事业性收费项目和收费标准由财政、物价部门交叉管理的现状,将项目审批和收费标准制定职能配置给财政部门,由财政部门根据税收与非税收入结构比例,按照成本补偿和非营利原则,综合考虑经济社会承受能力、协调发展等因素,实行立项审批、标准制定、资金使用一体化管理。二是根据“国家所有、政府使用、财政管理”的原则,明确财政部门征收和管理主体地位及执收单位受托代征职责,逐步改变非税收入主体多、征收分散的现状。可在广泛推行财政开票、集中收费征管模式的基础上,逐步推广征收大厅模式,扩大财

政直接征收范围。三是整合非税收入征管职能,将政策制定、清理整顿等职能与征收管理、票据管理、稽查职能实行有机整合并实行归口管理。同时完善财政内部非税收入管理主体和各管理机构间的沟通机制,做到各管理环节紧密衔接、信息共享、相互协调,提高管理效率。

(四)全面规范管理,完善有利于科学发展的管理机制。一是加快非税收入纳入财政预算管理的步伐,尽快将所有非税收入实行统一管理,统筹安排。逐步完善非税收入预算编制方法,通过核定执收成本,加大统筹安排力度,将非税收入全额纳入预算同建立预算单位正常经费保障机制联动,打消预算单位顾虑。二是结合“金财工程”,建立和完善全国统一的非税收入征缴信息系统。以“金财”管理系统为依托,通过银行代收和相关软件的不断完善,将项目管理、票据管理、账户管理和数据统计分析纳入统一的信息管理系统,实现非税收入信息规范化、科学化、智能化、网络化、精细化管理。三是严格非税收入票据管理。严格管理印制、购领、使用、保管、核销及监督各环节,力求票据与项目、收入、稽查相结合。严格界定税务票据与财政票据的使用范围,明确规定所有行政事业单位只能领购和使用财政票据,应交税金由财政部门代扣代缴。四是建立非税收入应收尽收的保障机制。尽快推行非税收入执收责任制,通过明确工作目标、考核内容以及奖励、处罚办法等,进一步完善非税收入征管激励与约束机制,严格实行奖优惩劣,有效防止乱作为和不作为,确保非税收入依法征收、应收尽收。^[4]

(作者为湖南省省长助理、财政厅厅长)

责任编辑 冉 鹏