

规范非税收入管理的对策思考

□ 易继元

2004年以来,湖南在全国率先探索和推行非税收入管理工作,不断创新非税收入管理理念、管理制度、管理机制,全省非税收入管理工作取得了突破性进展,基本步入了规范化的轨道。2004—2010年,全省非税收入由338亿元增加到989亿元,年均增长18%,增强了政府宏观调控能力,支持了地方经济建设,在健全公共财政体系、建设两型社会以及构建和谐社会中发挥了重要作用。在取得这些成绩的同时,我们发现,随着非税收入管理工作的深入推进,一些矛盾日益凸显出来,因此,如何迎难而上,并寻求有效途径和办法,构建科学规范的非税收入管理体系,已成为当务之急。

(一)认识上有偏差,增加了规范管理的难度

较之传统预算外资金管理方式,实行非税收入管理的最大突破,就是将财政收入从按资金管理方式分类,转变为按收入形式分类,确立了“所有权属国家,使用权归政府,管理权在财政”的非税收入管理理念,从而进一步明确了非税收入的财政属性,也得到了社会各界的基本认可。然而,随着非税收入被赶进财政“笼子”,并逐步纳入预算“盘子”的步伐加大,新的认识误区又出现了,如“收费侵蚀了税基,应该以税代费”、“非税收入规模大会影响财政收入质量”、“非税收入难以形成政府可用财力,无须纳入预算管理”、“非税收入应确保专款专用,不应实行统筹安排”等

等。其实,矛盾的焦点在于社会各界对非税收入的本质及其作用、非税收入的内涵及其管理范围、非税收入是否应该全部纳入预算管理等尚未达成共识。而共识难以达成的原因主要在于,现阶段的非税收入管理已经触及到一些执收部门和单位的既得利益。要打破现有利益格局势必将导致矛盾升级,必然会加大规范管理的难度。但是,若不能达成共识,不能打破现有利益格局,非税收入管理将会止步不前,公共财政体系建设也将受阻。

(二)制度上有缺失,延缓了规范管理的进度

湖南非税收入管理能够迈入规范化轨道,制度保障功不可没。但现阶段,非税收入管理工作的继续推进愈发艰难,已经明显感觉“放不开手脚”,原因在于制度缺失,特别是法律层面的制度缺失以及制度体系的不健全。

制度建设滞后增加了非税收入管理的阻力。目前,《预算法》、《政府采购法》及《预算法实施条例》等财政法律法规基本没有关于非税收入管理的相关规定;国务院也只是在1996年出台了《关于加强预算外资金管理的决定》,其余基本是规范性文件;尽管全国已有7个省区出台了地方性法规,部分省区出台了地方政府规章,但全国尚未形成一套完整的法律体系;现有管理制度没有覆盖全部非税收入管理范畴,造成部分依靠国有资产(资源)取得的收入仍在财政体外循环,如各类媒体广告、城市户外广告、停车泊位等经营权转让收入等。

制度相互矛盾人为设置了非税收入管理的障碍。《价格法》、《价格管理条例》规定各类有偿服务(或称经营性服务)的收费属于价格范畴,由各级价格主管部门负责管理,但《行政事业性收费项目审批管理暂行办法》、《行政事业性收费标准管理暂行办法》却明确行政事业性收费由财政、价格部门共同审批管理,经营服务收费由价格部门单独审批管理,误将行政事业性收费标准当成价格,从而肢解了财政管理职能,且导致在实际执行过程中,部分利用政府权力或国有资产(资源)所有权等征收或收取的收费(收入)也往往被物价部门定性为经营服务性收费,规避了财政监管,造成了财政收入的流失。《收费许可证管理办法》规定:《收费许可证》是收费单位依法收费的凭证,由各级价格主管部门分别核发,实行审验制度,经审验合格的,由发证机关加盖年度审验章后方可继续使用。实际上,《收费许可证》只是对收费项目、标准的登记和审批,而不是行政许可,不应该称为《收费许可证》。此外,既然行政事业性收费项目和标准由财政、价格部门共同审批,那么《收费许可证》也同样应由财政、价格部门共同管理。

制度缺失延缓了非税收入管理的进度。按照现行税收管理制度等的相关规定,政府非税收入来源中按照国家有关规定需要依法纳税的,应按规定使用税务票据,并将缴纳税款后的非税收入全额上缴国库或财政专

户。但实际工作中，部分行政事业单位的税后收益并未上缴国库或财政专户，财政部门也缺乏有效的监管手段，从而使得这部分收入流失。国务院行政法规对财政票据违法行为列举不全，刑法也缺乏有关财政票据罪量刑依据及惩处的规定，导致财政票据违法违规行为难以明确定罪，严重影响了票据管理工作。

（三）征管上有漏洞，削弱了规范管理的力度

近年来，针对非税收入管理的重点、难点、热点问题，湖南开展了一系列的专项稽查和重点检查。从检查情况看，现有非税收入管理制度并未完全执行到位，非税收入执收“乱作为”与“不作为”仍然存在。主要表现在：极少数单位擅自调整非税收入征收范围或提高征收标准，使用往来票据、自制票据收费或罚款，未严格按照相关规定及时足额缴纳非税收入，体外循环现象时有发生；少数地方和单位通过会议纪要、领导现场办公、批条等方式随意减免非税收入；部分市县截留、拖欠上级分成收入的现象还不同程度存在；随着全省经费保障能力的逐步提高，行政事业性收费、罚没收入等非税收入出现了非正常下降。这些征管上的漏洞，大大削弱了规范非税收入管理的力度。究其原因，一是地方政府财权和事权不匹配。现行分成政策实际上仍是原部门分成政策的沿袭，各级政府和部门都尽量扩大自己的分配份额，导致收入分成过于集中在上级部门，留归地方的分成收入甚至不足以补偿其执收成本，从而加大了地方政府的财政压力，同时也导致了一些地方政府越权减免、隐瞒收入或者先计提地方政府统筹资金再进行分成等现象，变相挤占上级分成收入。二是非税收入执收

工作违法违规成本低。目前，对于执收单位的“乱作为”和“不作为”行为，行政处分处罚难执行，难以起到财政法规的威慑作用。三是非税收入管理工作力度不一，发展不平衡，有些执收单位存在横向攀比或观望心态，致使非税收入执收工作不够规范，从而造成征管上的漏洞。

针对上述问题，突破非税收入管理的制约瓶颈，要在吸收传统管理模式有益成分的基础上，进一步更新管理理念，加快推进立法进程，大胆创新管理体制机制，实现非税收入依法依规征收，全面规范管理的目标。

（一）更新理念，夯实非税收入管理的理论基础

非税收入是一个独特的经济范畴，它介于价格和税收之间，既与价格和税收相联系，又与价格和税收相区别，不能简单用价格范畴或税收范畴统而揽之，片面地将非税收入理解为价格或服务收费，或实行“以税代费”都是不科学的。从长远看，税收与非税收入作为财政收入的不同形式，将最终回到理性的管理轨道，宜税征税、宜费收费。

现阶段，要针对非税收入兼有价格和税收双重性质的特点，遵循交换机制与分配机制原理对非税收入实行规范管理。要根据非税收入取得依据对非税收入实行分类管理，即进一步明确只要是依据政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产和提供特定公共服务或准公共服务取得的收入都要纳入非税收入的管理范畴，将当前难以准确界定的行政事业性收费、事业单位服务性收费、专项收入统称为政府性收费，从而将非税收入分为政府性收费、政府性基金、罚没收入、国有资本经营收益、国有资产资源有偿使用收入、其他收入等。同时，要

多角度深层次宽领域开展宣传，力求对非税收入的内涵及其管理范围达成广泛的一致。

（二）加快立法，健全非税收入管理的制度保障

加快推进立法进程，健全制度体系，解决无法可依，有法难依等问题是规范非税收入管理的基础保障性工作。从长远看，应建立健全全国统一规范的非税收入法制体系，研究出台政府非税收入管理法，并根据非税收入的不同特点和管理需要，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，为确保非税收入依法征收、规范管理提供法律依据。

现阶段，应把规范非税收入管理纳入预算法修改范围，同时尽快以国务院文件形式下发全面规范非税收入管理的决定，废止1996年国务院《关于加强预算外资金管理的决定》。在调查研究的基础上，抓紧研究拟定《政府非税收入管理条例》，争取国务院尽快审议通过。尽快将财政票据违法行为列入刑法调整的范围，以专门的条款分别对非法印制财政票据，买卖、擅自销毁财政票据，买卖、使用伪造的财政票据，转借、串用、代开财政票据等行为作出刑事惩处规定。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办法，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，从中央到地方，都要加强法制建设，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、各执收单位的职责，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)创新机制,构建非税收入管理的科学体系

要确保制度落到实处,发挥应有的作用,取决于体制机制的运行效果。从长远看,要加快税费改革步伐,建立有利于“两型社会”建设的绿色税费体系。如将环保部门执收的排污费、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,将地方用于城市建设的收费、基金、附加等合并到“城市维护建设税”之中,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。同时,严格界定税费关系,对纳入财政预算管理的非税收入应规定不纳税。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。废止《行政事业性收费许可证》管理文件,按非税收入的财政属性原则,改由财政部门实施《政府性收费登记证》管理。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元化的分散征管模式。在清理、规范分成政策的基础上,建立全国统一的非税收入分成结算体系,将所有非税收入直接汇缴国库,将所有待结算收入通过汇缴结算户结算后再划缴国库或按退付处理。各级政府及其财政部门必须建立健全非税收入应收尽收的保障机制,防止非税收入执收工作中的“乱作为”和“不作为”,确保非税收入依法征



收,应收尽收。

现阶段,应在清理整顿的基础上,由财政部和省财政厅每年统一公布非税收入项目和标准,并建立项目管理库。鉴于非税收入主要是地方财政收入,中央和省财政尽可能不予分成或少分成,向基层倾斜;在部门预算改革尚未到位的情况下,通过合理核定非税收入年度预算与执收成本,对非税收入形成的财力实行统筹安排。对于行政事业单位应纳税的非税收入,可以实行由财政部门代扣代缴后,再将税后收益纳入财政预算管理,逐步将非税收入全部纳入公共财政预算管理体系,形成财政一般预算管理、基金预算管理、国有资本经营预算管理、社会保障预算管理四位一体的管理模式。实行归口管理,除实行企业化管理的事业单位以外,对国家核定编制、财政供给经费的行政事业单位,其利用政府权力或国有资产资源所有权取得的收入,应不再由物价或发展与改革部门作为经营服务性收费审批,而应由财政部门 and 物价或发展与改革部门作为政府性收费共同审批,纳入非税收入管理范畴。同时,从中央到地方各级财政部门都要设

立专门机构,专司非税收入管理,将政策拟定、清理整顿等职能与征收管理、票据管理、收入稽查等职能进行有机整合并实行归口管理。要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。对现有的自收自支事业单位和自收自支人员编制,由编制部门会同财政部门按照规范非税收入管理的要求,予以重新界定;凡核定自收自支的事业单位和自收自支的人员编制应由编制部门会同财政部门共同审批,切实规范自收自支单位非税收入管理。要进一步加强政务中心建设,积极探索归口审批、集中办事、财政开票、统一收费的模式;要建立和健全非税收入执收工作责任制,严格非税收入减免免审批,充分发挥财政、监察、审计、人力资源、物价等部门的职能作用,形成社会监督的强大合力,建立全方位、立体式的监督格局,确保非税收入依法征收,应收尽收,纳入预算,规范管理。□

(作者为湖南省非税收入征收管理局局长)

责任编辑 冉鹏