



规范我国非税收入的若干建议

■ 李 阳

政府非税收入是指除税收以外,由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金。其范围包括:行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等(但是社会保障基金、住房公积金不纳入政府非税收入管理范围)。非税收入具有专用性、财政性、分散性、预算外性等特点。

非税收入是财政收入的重要组成部分,由于过去将其定义为预算外资金,导致其长期游离于财政预算管理体系之外。地方政府预算外收入的多少,决定了当地政府对经济发展的裁量权,也决定了地方部门的物质利益。这种管理制度上的缺陷,导致非税收入流失严重,支出铺张浪费,人为地肢解了财政职能,降低了资金使用效率,使社会负担加重,甚至滋生出腐败问题。

造成非税收入无效率的根源主要有:一是非税收入的征收不规范。主要是非税收入征收立项、审批不规范。另外,征管主体不明确,征收行为不规范。二是大部分非税收入未纳入财政预算管理体系。目前对非税收入主要采取“收支两条线”的管理方式,未真正触及征收部门的利益,仍然是“谁收谁用,多收多用、多罚多返”,加上传统的“重预算内轻预算外”的思想,

非税收入难以全额进入预算管理范围。三是对非税收入的支出使用没有有效的监督机制。首先,从立项、定标、征收、票据管理到资金使用,目前都没有一套完整、统一、规范、系统的法律法规。同时,非税收入征管和使用安排存在较大的随意性,各级财政的管理模式不一样,不同地方的管理办法不一致,财政部门在非税收入的管理上处于被动状态,特别是对非税收入使用管理中的违规行为缺乏强有力的法规约束。

鉴于非税收入目前所存在的问题以及给经济社会造成的负面影响,规范非税收入已成为我国财政改革工作的重点。

一是要突破以往非税收入即预算外资金、征收和使用归各部门的老旧观念。要淡化预算外资金概念,尽快以非税收入概念统一到公共财政中,树立“所有权属国家,使用权归政府,管理权在财政”的理念。紧紧把握非税收入也属于财政收入的属性,坚持非税收入是财政收入重要组成部分的观点。

二是要树立全局观念,从财政改革与经济发展的全局来考虑非税收入管理改革,摒弃狭隘的地方保护主义、本位主义和分散主义。

三是完善宏观调控的方式和手段,注重完善政府的经济调控、市场监管和公共服务职能,减少和规范行政审批,通过改革规范非税收入管理,减轻社会负担,优化经济发展环境。

四是要创新、完善非税收入的征收和使用管理模式。改革现行分散征收、自主使用的非税收入管理办法,建立征收、

预算、使用分离的管理模式。关键是要统一非税收入的征收管理,将非税收入征收管理的职责权限集中于财政机关或者专门的非税收入征收管理机构,强调财政部门是非税收入管理的唯一主体,改变长期以来非税收入“谁收谁用谁管”的传统作法,达到强化非税收入征收管理的目的。统一征收直接缴入国库或财政专户等途径,将非税收入纳入部门预算统一管理,增强非税收入使用上的透明度,充分发挥政府预算在非税收入资金调控与管理中的作用。

五是要将非税收入与税收收入一同纳入财政收入预算,在财政支出管理上实行统筹安排,这样才能强化政府对非税收入的统筹调剂功能,实现其财政职能。按照政事分开原则,实现非税收入使用上的分类管理,改进行政部门和事业单位的预算管理方法,真正做到非税收入的征收与使用分离。

六是要完善相关的法律法规,加大非税收入征收使用管理的透明度,加强监督。要尽快对现存的非税收入的征收进行规范和清理,同时通过法律程序明确今后开征非税收入的完整的法定程序,实现依法管理非税收入。

非税收入的规范和改革不是朝夕可就之事,只有从根本上改变现有利益分配格局,才能消除利用非税收入进行权力寻租的可能性,才能真正发挥非税收入在调节市场缺陷和促进经济社会发展中的作用。

(作者单位:中国人民大学财政金融学院)

责任编辑 刘 莹