

以非税收入预算管理改革 推进财权统一

■ 刘 薇

作为政府收入分配体系的重要组成部分,非税收入与税收互为补充,是政府的重要财源,在财政收入特别是地方财政收入中占有举足轻重的地位。加强非税收入管理,将其纳入预算内统一管理,对统一财权、增强政府汲取收入的能力、建立适应市场经济的公共财政体制有着重要的意义。

我国在建立公共财政体系、规范政府收入机制方面取得了一定的成绩,但是由于以往重收入组织轻预算管理,资金统筹管理不到位,加之监督约束乏力、法律环境欠缺、综合财政预算没有真正形成,非税收入管理仍然存在一些问题。一是管理机制不完善,尚未建立起科学、规范、完善的非税收入收支管理运行机制。二是管理范围过窄,结构不尽合理。目前非税收入的管理范围主要集中在对行政事业性收费、政府性基金以及罚没收入的管理,对于增收潜力很大的国有资源(资产)有偿使用收入、土地收入、特许权收入等管理还有待加强。三是征收管理不规范,征管效率低下。非税收入征管主体多元化,执收行为欠缺规范,政府非税收入脱离财政监督体外循环问题依然存在,支出缺乏严格管理。四是资金使用效率不高。由于非税收入在管理中没有改变以前沿用的“谁收谁用、多收多用、多罚多返”的管理模式,预算内外“两张皮”的现象仍未得到根本解决,存在“明脱暗挂”的问题。五是法规和监督机制不健全,缺乏约束机制。集中体现在非税收入的政策制定、财务管理、预算编制与执行、会计核算、监督检查等方面。

非税收入管理混乱,一定程度上肢解了财政管理职能,削弱了财政宏观调控,加大了财权统一的难度。财权分散是多年来非税收入扩张的重要原因,而非税收入管理的混乱又加重了财力分散、大量政府性资金体外循环的局面。政府理财对非税收入既摸不清底数,也不能集中使用,各个部门一旦拥有了财权,收费就“自动”地膨胀起来。各部门和基层政府的支出越来越依赖于非税收入,甚至是制度外收入,形成了对非正式财政收入的路径依赖。改变制度惯性需要强大的外力作用,财权的再统一非常艰巨,

以非税收入预算管理改革为突破口,推进财权统一于财政部门是一个必然的选择。

财权统一是建立符合市场经济体制的公共财政的前提。一方面,没有统一的财权,政府很难真正集中力量发展经济和提高公共服务水平;另一方面,现代意义的政府离不开国家预算制度的约束,而完整性是预算管理的一个最基本要求,只要是政府性资金就要全部纳入预算,政府预算必须充分反映以政府为主体的资金收支活动的全貌,现行的预算外收入、制度外收入包括基金收入,都必须纳入政府的预算管理中,实行分类管理,由财政统筹安排支出,并在法律层面加强约束和监管。因此,非税收入的管理应当从过去强调抓组织收入转变到抓统一预算管理,从“怎么收”转变到“谁来管”、“如何用”,参照税收管理,将非税收入的财权统一到财政部门。

(一)创新政府非税收入管理模式。一是统一非税收入的征收管理,将非税收入征收管理权限集中于财政机关,明确代表政府管理一切财政性资金是财政部门的基本职责,强调财政部门是非税收入管理的唯一主体;二是要通过收入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;三是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,强化政府对非税收入的统筹调剂功能;四是要按照“收支两条线”的要求,将非税收入纳入国库集中支付和政府采购体系,对非税收入形成的财力实行统筹安排,适当调剂。

(二)探索实施分类管理。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。政府非税收入一般是按照受益原则取得的,是有偿性的财政资金,其使用具有专门的用途,不同于一般性预算收入。美国在实行完整的预算管理的情况下,根据收入来源分别设置了不同的基金,非税收入筹集的资金大多作为专项基金管理,实行专款专用。韩国和日本对政府非税收入采取事业特别会计、企业特别会计、政府基金等多种方式管理,

江苏丹阳全面推进财政集中收付改革

■ 金夕龙 吴敏德 丁 臻 徐立群

为了更好地服务地方经济发展,2007年5月,江苏省丹阳市财政部门选取部分镇(区)进行了乡镇财政集中收付制度改革试点,2008年起,在所有镇(区)全面推行。

丹阳市镇(区)财政集中收付制度改革通过试点、全面推进以及逐步完善三个阶段实施:在试点阶段,确定两个试点镇,从2007年4月下旬开始试点,通过一段时间运作,达到了预期目标。在全面推进阶段,总结两镇成功试点经验,全面推行财政集中收付制度改革。镇(区)财政所业务人员利用一周时间集中进行业务初始化工作,完成了2008年全年指标、一月份分月用款计划的微机录入;完成账务初始化工作,并将一月所有原始凭证按财政集中收付核算要求进行账务处理,生成记账凭证和会计报表。在逐步完善阶段,市财政局完善了业务流程、会计核算办法、岗位职责等有关制度;镇(区)财政所按照市局有关规定对各自问题统一调整;用友软件公司及时解决镇(区)财政所遇到的软件应用问题;市人民银行协同市财政局加强对代理银行业务管理和督促工作,完善代理银行各种业务规范和流程。

通过一年多的运作,丹阳市镇(区)财政集中收付改革取得初步成效。一是深化了部门预算改革。细化部门预算是做好集中收付的前提。实施集中收付后,客观上要求部门预算编制细化,否则将影响预算的执行。镇(区)财政所年初根据部门预算编制各预算单位用款指标;各预算单

位根据指标编制分月用款计划;财政所依照“指标确定资金用途、额度控制资金结存”的要求,从单纯的“资金流”控制转变为“指标流”、“额度流”双控制,实现了工资性支出讲标准、公用经费安排讲定额、项目资金分配讲可能,促进了镇(区)各部门经费平衡、待遇平等、人员稳定。二是增强了政府调控能力。随着单一账户体系的初步建立,原来分散在各部门账户上的资金统一集中到财政集中收付中心的账户上,大大提高了政府调控能力,便于调度更多的资金用于乡镇建设。同时,按指标和计划控制部门支出后,有效控制了部门新增债务。据测算,先期试点的云阳镇每年增加可调控资金600多万元,而先期试点的珥陵镇每年可节省资金近100万元。三是提高了资金使用效率。改革后,实现“三个直达”:通过开设“财政零余额账户”将财政资金直达收款人;通过与代理银行结算、清算,实现了镇(区)非税收入直达财政专户,单位通过转账方式的支出(包括政府采购支出)直达供应商或服务商;所有工资性支出直达个人工资账户,提高了资金使用效率。四是强化了财政监督职能。镇(区)各项支出更加公开、透明,对财政性资金由事后监督改为事前、事中、事后全过程监督,建立了财政支出的监督制约机制,有效防止了腐败现象的发生。

(作者单位:江苏省丹阳市财政局)

责任编辑 刘慧娟

但大多是专款专用。政府非税收入实行专款专用,既符合政府非税收入的筹集原则,又能够建立政府非税收入筹集的激励机制。

(三)创新预算管理方式。要积极探索非税收入按项目安排资金的新型预算管理方式,推动非税收入分配权最终集中于政府财政。财政不但要在年度间对非税收入进行调控,而且在部门、单位间也要进行调度,并积极摸索非税收入在项目间进行调剂的新路子,努力提高非税收入的使用效率。

(四)完善预算执行披露机制。政府的所有预算都应该完整、详细地向公众披露,特别是占地方财政收入比较大的非税收入,在将其纳入部门预算之后要尽快完善非税收入预算披露机制,提高非税收入预算透明度。非税收入预算的透明,有助于规范非税收入管理,增强公众对非税收入的监督,进而有效监督政府各部门的行为,防范财政风险,建立高效的政府运行机制。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 常嘉