

# 中央政府非税收入管理有待规范

唐桂娥 罗平 雷建辉

**据**不完全统计,2004年,我国中央政府非税收入规模为1627亿元,相当于本级财政收入的11.2%,与大多数市场经济国家中央政府非税收入占本级财政收入不超过10%相比,我国中央政府非税收入占比略显偏高。近期,我们对在鄂中央单位非税收入征缴情况调查中发现,中央单位在非税收入征缴工作中存在一些亟待解决的问题。如一些非税收入与政府提供的产品及服务不对称,运行效率低,甚至有些收费已经蜕变成部门或单位的既得利益,这有碍而不是有益于公民和企业合法权益的实现,有碍而不是有益于社会经济整体效率的提高。因此,很有必要对中央政府非税收入进行及时清理和规范。

## 确立分类原则 进行彻底清理

对现有中央政府非税收入进行一次彻底摸底清理,应对那些有着合法形式的非税收入的合理性与合法性进行实质审查,并针对不同情况区别对待。具体清理原则是:第一,对于与中央政府提供的公共服务紧密相关,名“费”实“税”的非税收入,逐步实行“费改税”,还其税收的本来面目;第二,对那些本质上属于提供私人产品或服务,应该通过市场机制收取的费用,应明确其市场化属性,变“政府收入”为中介收入或其他经营收入,由征收单位自收自支,按税法规定纳税;第三,对于确属必要的收费,应该改革现行的收缴制度,将其纳入政府收入的

总体框架,由财政部门统一管理,并配合相应的部门预算和国库集中收付制度一并实行;第四,对经清理审查已经明显不符合社会主义市场经济和公共财政体制要求,弊大于利的非税收入,应果断停征或取消。

清理现有的中央政府非税收入(主要是行政事业性收费),必然会触及与非税收入有关的部门,尤其是各非税收入征管部门的利益,这些部门可能会产生一些顾虑,一是收费权往往是管理权的直接体现,削弱收费权是否会影响到国家对特定领域和事项的管理?二是部分原有的行政事业性收费如果转为市场化收费,是否会失去对收费行为的控制?三是原有的收费取消后,原本依靠收费来补偿成本

提高信息化水平。推进和完善各项财政管理制度改革,必须建立完备的、结构清晰的政府财政资源数据库,以信息化建设来提供技术支撑。因此,加快“金财工程”建设步伐,建立财、税、库各部门信息共享系统,强化网络基础设施建设,搞好财政信息化培训,推进财政管理现代化,是我们当前迫切需要做好的又一项重要工作。在这方面需要各部门破除门户观念,积极协作

配合。

第四,加大风险防范力度,确保财政资金分配合法合理和使用安全。财政管理体制从某种意义上讲使财政资金分配权、资金调度权和拨款权相对集中,客观上存在一定的风险。因此,必须加大内外部管理制度建设,建立严格的内外部流程控制机制,以防范财政资金分配和使用风险。要不断改革和完善财政资金分配决策机制,

实行集体决策、跟踪反馈和失职追究的制度。要加强基础管理工作,特别要加强凭证和账务管理,严格抽查和对账制度,做到发现问题及时纠正。要提高技术防范能力,充分利用计算机技术发现财政资金管理上的漏洞。在财政部门内部要实行操作与监督相分离的机制,加强对重点部位、重点环节和重点岗位的监督,防止滥用权力现象的发生。●

或经费的单位和部门的经费缺口由谁、通过何种渠道来解决？

我们认为，针对上述问题可以采取不同的解决方法。对于第一个问题，首先管理权不等于收费权，中央政府提供的公共产品和服务的外部性较高，受益面较广且不确定，可以通过税收加以补偿；其次，我们清理中央非税收入的原则是实事求是、区别对待，对有收费必要或通过收费实现管理职能的事项（如各种执照、某些特许使用权、专利的申报和审核等），仍须依法合规收费，不是简单地取消了事。对于第二个问题，我们认为在市场化的前提下，应事先进行适当的制度性安排，防止收费向过度弱化或过度强化的方向转变。如对大学的住宿费，国家应制定分区域的政府指导价或最高限价；对船舶检定或其他强制性专业鉴定的收费，政府应该采取对所有符合资质的机构开放招标的形式，使中标者获得提供服务并相应收取费用的权利，同时制订相应的强制质量标准 and 禁止（限制）分包的规定，以确保中标者提供符合要求的服务。对于第三个问题，一方面要对中央预算单位（包括事业单位）实行全口径的部门预算，将其原有通过收费（一般经过“收支两条线”进行返还）形成的资金来源纳入收入总额，对停止征收后的减收因素加以考虑；另一方面要在清理收费的同时核定其征收成本，准确估计停止征收而减少的成本支出。在此基础上，根据实际情况综合考虑制定相应的财政保障措施，保证收费清理工作的平稳推进。

### 集中设立权限 进行彻底规范

我国现阶段审批收费一般以法律法规为依据，而法律法规依据什么设立收费，并没有严格的界定。加之现有法律法规对收费少有具体规定，而是预留了太多太泛的收费项目口子。如《土地管理法》就规定了土地使用权出

让金、新菜地开发建设基金、土地补偿费、安置补偿费、耕地开垦费、土地复垦费等多项收费；《森林法》规定的有森林生态效益补偿基金、森林植被恢复费等项目；《教育法》规定的有教育附加费等。此外《水法》、《矿产资源法》等诸多法律法规及其相应的实施条例或办法，在界定行政管理权时都分别附带了相应的收费或基金开设权，甚至有些由不同法律法规所规定的征收项目由于缺乏充分的协调而出现交叉、重复或要件缺失（我们在调查中曾发现同一项收费有发改委的立项文件却没有进入财政部非税收入目录的情况）。这种由某些特定行业和专门领域的法律法规来直接设定征收项目是形成我国非税收入项目数量过多、规模增长迅速的主要原因之一。由于依据的模糊和具有征收弹性，实践中一般都是由业务部门向主管部门提出收费

申请，审批机关依据财政拨款支持程度确定，因此弥补经费不足实质上成了设立收费的基本依据。

在对已有的中央非税收入项目进行清理的同时，一定要严格新收入项目的审批程序、权限和标准，提高中央非税收入设立的“门坎”，改变过去那种实质上的收费立法部门化状况，将政府具体办事机构设立中央政府非税收入项目的权力上收。今后新设立的中央政府非税收入项目，在通过财政部和国家发改委联合审批立项后，应报全国人大常委会备案。如有必要，可以考虑取消具体部门对于非税收入立项的动议权，将该权限设在由全国人大预工委、财政部和国家发改委联合组成的专责小组之内。●

（作者单位：财政部驻湖北省财政监察专员办事处）



高枕“有忧”

杨广强 / 图