

中央非税收入就地缴库的 若干设想

○ 龚伯勇

做好非税收入的监管工作，既是保障中央财政收入的客观要求，也是反腐倡廉的治本措施，也有利于财政部驻各地专员办抓住机遇，趁势而上，加快职能调整。对非税收入加强监管，必须将尚未纳入预算管理的项目尽快纳入预算管理，实行就地缴库，从而减少中间环节，实现中央财政统管。

目前中央非税收入就地缴库项目，主要是工交部门基金收入(如三峡工程建设基金、民航机场建设管理费、烟草税后专营利润)和农业部门基金收入(库区建设基金)，其他的项目如行政性收费收入、罚没收入、专项收入等则金额相对较小。按照征收机关不同，分为两类：一是由财政部驻各地专员办就地开票征收收入库项目，包括三峡工程建设基金、民航机场管理建设费、旅游发展基金、烟草税后专营利润、碘盐基金、库区维护建设基金等；二是由主管部门或单位开票征收收入库项目，包括中央执法机关执罚收入、排污费、矿产资源补偿费、新增建设用地土地有偿使用费、动用国家储备粮油上交差价收入等项目。目前由专员办开票征收的中央非税项目，就地缴库情况较好，能在财政部有关文件规定的时限内及时解缴国库。其他由主管部门和单位开票征收收入库项目，普遍存在解缴中央国库或汇缴主管部门不及时、不足额和票

据使用不规范等问题，有些单位是按月上缴，有些是按季上缴，有些甚至按年上缴，个别单位还滞留延压中央非税收入。之所以这样，一是非税收入法律上的刚性不强，目前由主管部门汇缴的方式使非税收入的财政属性不明确，上级主管部门工作力度如何直接影响上缴状况。二是有些非税收入项目使用地方财政部门的票据，地方财政部门要求纳入地方预算外财政专户，使中央非税收入中转环节明显延长，并因此出现少缴或迟缴的情况。三是中央财政监督手段的缺位。以新增建设用地土地有偿使用费的征收为例，有关收缴使用管理办法明确规定：国务院或省级土地行政主管部门根据加盖银行收讫章的一般缴款书办理新增建设用地手续。未按规定缴纳土地有偿使用费的，不予办理新增建设用地手续。但在实际操作中，由于专员办游离于有偿使用费的收缴流程之外，无法起到应有的监督作用。大部分新增建设用地在没有缴纳有偿使用费的情况下，依然得以审核通过。

为有效构建中央收入保障机制，建议财政部进一步加强对中央非税收入的就地缴库工作力度，赋予专员办必要的监管手段，逐步建立以票据管理为中心，以账户监控为关键，以信息管理系统为支撑，以必要的前置审核为补充的中央非税

收入就地缴库体系，真正做到非税收入政府所有、财政管理。

1. 授权专员办负责中央非税收入票据的就地发放、核销等管理工作。一是通过专员办发放核销中央非税收入票据。凡涉及中央非税收入的票据，既包括京外中央执收执罚部门和单位执收执罚项目，也包括地方政府部门和单位代征的中央非税收入项目和中央与地方分成项目，均由财政部统一印制，并通过专员办就地统一发放、监销，改变目前由财政部票据管理中心通过主管部门管理和由地方财政部门管理中央非税收入票据等做法。二是建立票据购领、核销登记制度，实施日常动态监控。各地专员办设置票据结报手册，及时反映各执收、执法单位票据的购领、使用、结存等情况，防止票据管理的随意性和不规范性，并由专员办通过票据这个中心环节就地实施日常动态监控，促使中央非税收入执收执罚单位应收尽收。

2. 授权专员办负责对中央非税收入银行账户的审核监控。目前大部分中央非税收入项目通过地方财政部门的预算外资金专户中转或通过单位资金账户收纳解缴，中间环节多、时间长，财政部和专员办对这两种解缴方式都难以进行审核监控，无法及时掌握收入收缴、入库和结存资金的情况。考虑到非税收入过渡户是财政性资金银行账户，应

该由财政部门来开设和管理，因此建议财政部尽快将中央非税收入纳入预算，并实施就地缴库的方式，避免中间环节的违规问题产生；同时对尚未纳入预算的中央非税收入项目，由财政部选择商业银行开设中央财政非税收入结算账户，统一收纳解缴中央非税收入，并通过各地专员办对开户银行和执收执罚部门和单位进行监管，掌握有关账户资金收纳、上缴、结存情况。通过银行账户监控非税收入，可有效防止该账户与执收执罚部门和单位其他账户混同使用的情况，使收支两条线管理做得更为深入彻底。

3. 抓紧建立非税收入信息管理系统。结合“金财工程”的建设，尽快实现中央非税收入管理的网络化、智能化、移动化，专员办与非税收入执收执罚部门和单位、开户银行、国库联网，将项目、票据、账户和收入征缴、入库全过程纳入管理系统，提高管理的效率与效能，以解决在管理中央非税收入中人少事多的矛盾，为收入征缴管理规范化、科学化提供技术基础。

4. 对中央非税收入征缴设置财政事前、事中监督手段。借鉴一些与行政许可有关税种征收管理的成功经验，将非税收入入库情况作为有关审核事项的前置条件，必将有效防止非税收入征缴不力的情况发生，同时，这种制度安排管理成本较低，操作简便易行。建议财政部授权专员办事先审核，将非税收入入库作为有关审核事项的前置条件，这样，专员办的事前、事中监督能完全融入有关审核工作，成为中央非税收入征缴入库的控制环节。如为加强新增建设用地土地有偿使用费收缴，可将专员办收到用地单位缴款的“一般缴款书”作为国土部门办理新增建设用地手续的必备条件。

(作者单位：浙江大学)

低水平重复建设的倾向 为何不断加剧

○徐学慎

近年来，随着钢铁、建材、有色金属、汽车、纺织等行业快速增长，盲目投资、低水平重复建设的现象十分严重。2000年至今，房地产投资以每年20%以上的速度增长，大大超过同期全部投资及GDP增速；在汽车行业中，全国目前23个省、区、市建有轿车整车生产线，地区产业结构趋同化严重。京、津、沪、苏、浙、闽、川等地集成电路项目已建成20多条生产线，其竞争已到白热化程度。我国中部和东部地区的工业结构相似率为93.5%，西部与中部地区为97.9%。同时，许多高附加值、高技术含量的产品却严重依赖进口，比如纺织业每年要花90亿美元进口高档面料，海尔冰箱所用塑料、桑塔纳轿车所用冷轧板等，都依赖进口。再如去年，我国钢材产量超过1.9亿吨，已连续7年位居世界第一，可是由于品种不能满足需求，小型材、中厚板、彩涂板、硅钢片等仍需大量进口。

重复建设造成低水平生产能力过剩，投资效益下降。从固定资产投资的运行效益看，固定资产投资效果系数下降较大。效果系数是一定时期内国内生产总值增加额与固定资产投资额的比值，反映了单位固定资产投资所拉动的国内生产总值增加额。2002年，全社会固定资产投资效果系数为15元/百元，比2001年的17.4元/百元、2000年的22.3元/百元分别下降13.8%和32.7%。重复建设越严重，投资的浪费就越大，造成产业结构失调也越严重，给各方面造成的损失也就越大。这已成为当前经济工作中的突出矛盾。

盲目投资、低水平重复建设是我国经济发展中存在的老问题，我们一直讲要克服纠正这种现象，可事实上不仅没有减少，反而不断加剧。究其原因何在？