

打造非税收入管理新理念

○ 范世权 于京东

政府非税收入概念是基于两大背景提出来的，一是政府收入中除税收以外的收入所占比重不断提高；二是实行部门综合预算改革以后，预算外资金的概念开始逐渐淡出，如何在综合预算框架下，重新界定政府收入形式，成为一个迫切需要解决的基本财政问题。这两大背景均是改革的结果，因此，政府非税收入概念的提出应当是财政改革的必然产物。

笼统地讲，政府非税收入就是除税收以外的所有政府收入，它与税收行为并称为政府收入的两大形式。具体地讲，政府非税收入是指政府为实现特定目的，在法律规定的框架内，依据省级以上政府确定的项目和标准向单位和个人征收的，或者凭借国有资产(资源)资金投入、国家赋予的垄断职能、政府信誉收取或提取的除税收以外的财政性资金。这个表述包含了如下三个要点：一是政府非税收入的权属主体是政府，即非税收入是财政性资金，应纳入财政管理体系；二是政府非税收入的征收理由是明确的，或是补偿政府提供某项服务的成本，或是收回政府某项投资的价值，或是资助某项事业发展，并不是单纯地一般性地增加财政收入，这是非税收入与税收的主要区别；

三是政府非税收入的征收，必须以法律法规为依据，由省级以上政府决定。

从预算外资金管理到非税收入管理不仅仅是简单的概念变换，而是公共财政改革过程中的一次质的飞跃。非税收入理念的确立是打造公共财政收入框架的基础，是建立公共财政支出管理新机制的前提。加强非税收入管理是公共财政改革的重要内容，而且与部门综合预算、国库集中支付制度改革密切相关，直接影响着公共财政改革的总体进程。

我国自启动以构建公共财政新机制为目标的新一轮财政改革以来，政府非税收入管理得到了不断的加强。但由于目前政府非税收入管理制度不健全、政策不完善以及财政部门内部认识不一致、职能较分散，影响了政府非税收入管理水平的进一步提高，在一定程度上制约了公共财政改革的深化。目前政府非税收入管理中存在的问题，主要体现在如下几个方面：

非财政部门参与非税收入政策的制定，财政职能被肢解。按现行制度规定，非税收入政策制定和调整的权力并未统一在政府财政部门，如非税收入中的行政事业性收费政策由财政与物价部门联合制

定，而且由于行政事业性收费的许可证由物价部门发放，行政事业性收费标准被纳入价格管理范畴，使财政部门在实际工作中经常处于被动地位。此外，一些部门绕开财政部门擅自出台行政性收费项目、调整收费标准以及将行政事业性收费转为经营性收费等不规范的行为并不鲜见。随着公共财政改革的深入，现行的非税收入政策制定的分工格局就显得愈加不合理。政府非税收入政策与税收政策性质相同，共同构成政府的财政收入政策，财政部门以外的部门参与财政收入政策制定是对财政职能的肢解，破坏了政府财权的统一。

征收管理分散，财政部门征管职能弱化。按现行制度，非税收入征收工作不像税收统一到税务部门管理，而是分散在各职能部门。各部门非税收入征收计划的拟定和对征收管理的重视程度往往取决于部门经费保障情况。反观财政内部，对政策制定、项目和标准审批、预决算审批与执行、报表体系、会计核算、票据管理、征管稽查等非税收入管理职责的分工存在着严重的交叉，造成政出多门，缺少责任主体，形成“人人管，人人不管”的局面，没有一个处室能对非税收入管理交上一份完整的答卷，导致财

政部门非税收入征管职能趋于弱化。

征收成本核定流于形式，政府非税收入所有权旁落。征收成本核定既是编制部门综合预算的关键，又是保证政府非税收入“应收尽收”的手段。征收成本核定后，其余收入均应纳入政府统筹管理。更进一步讲，核定征收成本是财政部门管理非税收入的一个重要杠杆。在实际操作中，财政系统内部熟悉非税收入政策、项目特点的处室不能负责此项工作，结果是财政对各执收部门征收的非税收入除按一定比例统一进行沉淀外，其余部分仍由执收部门安排。这样实质上反映了非税收入“来五去五”模式未从根本上改变，政府的非税收入所有权未在实践中落实，政府对非税收入的统筹调剂也就不可能到位。

非税支出核定不科学，部门预算无法实现公平目标。为管严政府财力，“基本支出按标准、项目支出按可能”是部门预算编制的原则，而且对具体支出财政部门也均作了可操作性的规定。在部门综合预算背景下，这些原则和规定自然涵盖了非税支出，也就是说在基本支出和项目支出方面，非税支出已有章可循。但由于目前非税收入征收成本核定流于形式，采取按一定比例沉淀的做法，直接导致了财政对整个非税支出核定不实，最终结果是目前的部门预算核定不够科学，部门间苦乐不均现象不能彻底解决。

针对以上问题，按照公共财政改革的要求，为全面提升非税收入管理水平，特提出如下建议：

统一政府非税收入管理职责，重塑财政部门主体地位。要改变目前非财政部门参与非税收入政策制定的现状，将非税收入政策制定权集中到财政部门，维护政府财权的统一。行政事业性收费转为经营性收费必须由财政部门直接认定，防

止政府非税收入流失。尽快出台《政府非税收入管理条例》，通过立法明确财政部门是政府非税收入的征管主体。在财政内部，整合力量，尽量避免相互扯皮，将非税收入政策、收入预算、结缴专户、票据、稽查等征管职责尽量统一归并到财政内部一个处室，由其统一代行财政非税收入管理主体职责，发挥类似税务部门税收征管的职能。财政系统内部的各级收费局(处)应尽快转变职能，变收费局(处)为非税收入管理局(处)，同时要处理好与财政内部相关职能处室的关系，具备条件的应与相关职能处室合并，对内一套人马，对外两块牌子，形成合力，提高效率。

加强政府非税收入专户管理，全面掌握政府非税收入规模。为加强财政部门对非税收入收缴的监控力度，财政非税收入管理部门要设置本级非税收入专户，相应取消部门的财政收入过渡户，部门所有收入均统一纳入财政非税收入专户，便于财政部门监控非税收入完成进度和部门全部收入情况。其中按规定不纳入财政管理的收入可根据部门和单位需要，由财政部门设立的代管户直接拨付部门和单位。一方面，可实现真正意义上的财政部门的统一集中收缴，另一方面，财政部门可以全面掌握部门和单位的收入情况，对编好部门预算至关重要。对纳入财政管理的收入要根据非税收入管理方式，直接将资金划入财政专户或国库，为实行国库集中支付提供条件，同时也形成了财政部门内部落实“收支两条线”管理的机制。此外政府间非税收入的上解下拨均应通过各级财政非税收入专户执行，改变财政资金体外循环，避免各级财政虚增收入，保证各级政府非税收入“应收尽收”和资金安全。

推进收缴管理制度改革，规范

非税收入收缴秩序。要以建立公共财政收入新机制为目标，加快推进非税收入收缴管理制度改革。全面推行“单位开票，银行代收，财政统管”的收缴分离管理模式，使用交款凭证与发票合二为一的非税收入缴款书，实现资金收缴与票据开具相分离，堵塞征收环节上的漏洞。全面启动非税收入网络化管理信息系统，实行执收(罚罚)单位、代收银行和财政等监管部门微机联网，实现项目管理、收缴管理和法规管理信息化。建立健全非税收入项目目录制度，每年定期向社会公布项目目录，便于社会监督，从源头上治理“三乱”。

提高预算编制质量，推进“收支两条线”向纵深发展。一是建立科学的非税收入测算机制。财政非税收入征管部门要在掌握非税收入政策、项目、标准、范围及其变化的前提下，对本级非税收入进行科学的测算，制定出切合实际的预算任务，在预算编制环节上实现政府非税收入“应收尽收”。二是建立严格的非税支出管理制度。要建立起“收支脱钩、政府统筹、综合预算、绩效考评”非税支出管理制度，以配合和推进财政预算制度改革。三是建立公平的征收成本核定机制。所有政府非税收入的征收成本均由财政非税收入征管处室核定，执行统一的标准，同时财政部门通过核定征收成本，激励执收单位组织收入的积极性，鼓励政府非税收入合理增长，在预算执行环节上实现政府“应收尽收”的目标。征收成本统一核定后，可作为部门的项目支出，直接汇入部门预算，以保证部门预算的公平性。四是加强对非税收入的日常监督稽查力度，及时发现和纠正非税收入收支管理中存在的问题，确保“收支两条线”规定落到实处。

(作者单位：辽宁省财政厅)