

# 我国非税收入征管体系之完善

王为民

(江西财经大学公共管理学院 南昌 330013)

**【摘要】**目前我国政府非税收入征收管理方面存在较多问题,规范非税收入征收管理应该从源头抓起,从制度上、征管方式上将非税收入纳入法制化、规范化管理的轨道。

**【关键词】**政府非税收入 征管体系 优化设计 票据管理

## 一、我国非税收入征管现状

目前,我国政府非税收入是政府财力的重要组成部分。在建国以后的相当长时间内,我国实行的是高度集中的统收统支体制,非税收入规模较小,在体制转轨和财政分权的过程中,我国非税收入规模迅速膨胀。但非税收入征管体系仍存在一些问题。

1. 立项规定与标准设定不合理。主要表现为:一是审批程序不规范,缺乏法律依据,现行地方性法规大多数已不适应政府非税收入公共决策的要求。二是存在多头审批现象,这种相互交叉、多头管理的运行机制把收费项目管理与标准管理分开,割裂了收费管理的内在联系;将行政性收费与事业性收费按同一原则进行管理,脱离了客观实际,造成收费确定权由不同部门管理,导致收费项目政出多门。

2. 票据种类多,监管不到位。目前收费票据种类达160多种,票据的使用和管理存在许多不规范的地方,票据核销与监控体系也不完善。一些单位不按票据管理的有关规定使用票据,混用、串开、外借票据,不使用财政部门统一收费票据,或使用自制票据,甚至直接使用白条收费,将收费挂往来科目列收或转作单位收入。票据是非税收入管理的源头环节,票据的不规范使用助长了乱收费现象的滋生和蔓延。

3. 非税收入流失严重。我国非税收入流失的现象主要表现在以下两方面:①国有资产收益流失严重。我国各级各类行政事业性单位占有大量非经营性国有资产,其所带来的收入应为国家所有,但普遍存在谁占有、谁使用的问题。2004年我国国有土地出让金达到7000亿元,国有矿产资源、水利资源的收益每年也有上百亿元,这些资源性国有资产的收益几乎都被部门占有。②特许权收入流失严重。频道、航道等的特许经营权是属于国家的公共产权,但我国并没有据此取得相应的公共产权收入。

## 二、完善我国非税收入征管体系的原则与思路

### (一)完善我国非税收入征管体系的基本原则

1. 总量控制,规模适度原则。在社会主义市场经济条件下,税收是整个财政收入的主体,非税收入只能居次要地位。对那些不能通过税收来解决资金问题的社会公益性和补偿性

事业,通过收费来解决。非税收入只能是在一定范围、一定期限内运用,而且总的规模应逐步压缩,参照国外中等收入发展中国家非税收入的比重,我国的非税收入比重应控制在20%左右为宜。

2. 治乱减负,综合治理原则。按照社会主义市场经济体制的要求,应建立科学、合理的社会经济分配制度,扭转多头参与国民收入分配的格局,形成以税收手段筹集政府公共收入,辅之以少量必要的非税收入的国民收入分配体系,从根本上制止向企业和城乡居民乱收费、乱罚款和乱摊派的“三乱”之风,减轻企业和城乡居民的负担。

3. 预算管理,严格监督原则。各级政府的非税收入都应取得人民代表大会的审议通过,建立统一财政预算下多种预算方式和管理办法的新体系,以保证人民群众对各级政府财政收支的监督和约束。

4. 统筹兼顾,分级管理原则。收费、基金仍然是非税收入不可缺少的部分,伴随着分税制的逐步完善,需要统筹兼顾,协调各级政府间的分配关系,使之各得其所。

5. 科学理财,依法办事原则。科学处理税费关系,集中理财,改变目前财权、财力在部门间过于分散的状况,增强财政的宏观调控能力。

### (二)完善我国非税收入征管体系的总体思路

推进非税收入征收管理改革,应从明确非税收入各管理机构职责入手,健全政府财政职能,合理规范非税收入范围及标准,建立严格的政府非税收入征收管理机制,改进征收方式,坚持综合协调、相互配合、创新制度,形成合理的非税收入征收管理结构和体系。改革非税收入征缴制度,取消各单位财政分户,在“项目总控”、“票据统一”、“缴款方式控制”的前提下,以“单位开票、银行代收、财政统管、政府统筹”为总体思路,形成完整的“收支两条线”的征管体系。

## 三、完善我国非税收入征管体系的对策建议

### (一)建立健全非税收入征管机构

1. 健全组织机构。政府非税收入组织管理体系是强化和规范政府非税收入征收管理的组织保障。各级政府应成立相应的非税收入征收管理机构。具体来讲,应设立国家非税收入

管理局,由财政部直接管辖,主管全国的非税收入监督和管理工作;设立省市县级非税收入征收管理局,由各级政府相应的财政部门直接管辖,负责本行政区域内非税收入的征收管理和监督工作。

**2. 明确各自的职责。**财政部门作为主管机关,应根据国家有关法律、法规,制定政府非税收入管理规定、制度与办法,负责政府非税收入项目的设立与变更、标准的制定与调整,以及政府非税收入票据政策的制定等各项管理工作,在同级政府和上级财政部门的指导下,组织协调政府非税收入管理机构的工作。

## (二)强化政府非税收入项目与标准管理

**1. 明确非税收入征收范围。**政府非税收入征收范围是征收管理的直接依据和基础,是征收管理首先需要解决的问题。要在严格确定非税收入项目原则、条件的基础上,对非税收入项目进行全面清理,逐项审查,建立项目库。坚决取消不合理、不合法的收费项目,切实减轻企业的负担;对应该纳入而没有纳入非税收入管理的项目要纳入非税收入管理,对所有合法合规的非税收入项目按照部门、单位、管理方式、资金性质和收入项目进行归类合并,统一编码,建立全国非税收入项目库,通过报纸、政府网站向社会公开,接受社会监督。

**2. 规范政府非税收入的立项与审批管理程序。**从政府行政与立法之间的关系来看,政府非税收入的立项与审批权限应提请人大审议、批准。从政府间的关系来看,政府非税收入立项审批权限的配置应与政府非税收入的受益范围和国有资产出资人相适应。即涉及全国范围的项目,应由中央审核与批准,涉及全国性的行政事业性收费、国有资源有偿使用收入应当由财政部会同有关部门实施管理等;地方性的项目,应由地方政府审核批准。政府部门间的职责要根据各部门承担的与政府非税收入项目相关的职责来划分。政府性基金管理是财政部门的职责,就应当由财政部门实施管理,其他政府非税收入项目应当由财政部门会同其他有关部门实施管理。

在批准程序上,财政部门作为政府非税收入的主管机关,应认真做好政府非税收入立项的前期预审、听证和论证工作,控制住源头,然后由政府向人大提交立项申请报告。财政部门有责任和义务向政府和人大提供关于设立项目、制定标准的报告和合理化建议。此外,要按照人大工作的规程,改变现行的随到随批的审批办法,立项实行定期审批。

**3. 完善政府非税收入标准管理。**政府非税收入标准管理是加强政府非税收入征收管理的重要内容。政府非税收入标准管理政策性强,其标准的确定和管理应科学、规范、相对稳定。一是要完善政府非税收入标准确定过程中的公共决策程序,充分发挥听证制度在确定标准中的作用,使广大人民群众的意见能够在决策过程中得到表达和尊重。二是要进一步明确政府非税收入标准管理的职责和权限,改变现行收入标准的制定由物价部门为主、财政部门为辅的管理办法。非税收入与税收收入一样,具有政策性和目的性强的特点,因此应像管理税率一样管理非税收入征收标准,建立由财政部门提出,报政府机关、立法机关审批的管理体制。三是标准确定后,要通

过相应的手段保证执收单位按标准收取,严防执收单位擅自提高收费标准。

## (三)建立非税收入票据管理体系

票据是收费单位行使收费职能和进行会计核算的原始凭证,是财政、审计、税务等部门进行监督和检查的主要依据。票据管理是政府非税收入征收管理的源头,是监督执收单位执行“收支两条线”规定的重要手段。加强非税收入票据管理,可防止单位坐收坐支、收入不入账等违反财经法规的情况发生。

目前,不少收费单位票据管理不严,其非税收入不入账或部分入账,形成大量的账外资金,影响国家的宏观调控和财政的综合平衡。加强票据管理已势在必行,具体而言,主要应规范和统一政府非税收入票据,加强票据的印刷与发行管理、改革票据使用制度、加强票据的稽查管理工作等。

## (四)改进征收方式,加强预算管理

**1. 直接缴库。**根据我国当前的实际情况,对那些征收程序明了、对缴款义务人约束性强、相对稳定的政府非税收入项目,如证照工本费,可采取直接征收的方式。

**2. 现场征收。**对于政府非税收入项目中的一些金额较小的款项,或者不当场收款,将为今后收款造成困难的款项,经同级财政部门批准,可采取由执收单位暂时将款项收存,按同级财政部门的规定及时将款项集中汇缴财政部门在代理银行开设的政府非税收入汇缴账户或国库单一账户。

**3. 委托征收。**根据政府非税收入的来源、数量情况,委托税务等部门随税征收或委托银行设立代收网点代收。对于那些执收单位缺乏征收手段或是直接征收成本较高的政府非税收入项目,采取委托征收方式不失为一种好的选择。

**4. 集中收缴。**对于数额较大、来源稳定、群众反映强烈的行政事业性收费、政府基金、专项收入等,由财政部门非税收入管理机构设立非税收入征收大厅,由缴款义务人根据执收部门开具的缴款通知书,到征收大厅办理缴款手续。

按照政府非税收入项目的特点采用不同的征收方式是加强和完善我国政府非税收入征收方式的出发点。在此基础上,我们才能建立专门的非税收入数据管理系统,确保非税收入征收信息的完整和及时传递,从而把非税收入纳入预算管理。

## (五)规范分成和减免制度

政府非税收入减免制度是把非税收入征收的严肃性与灵活性结合起来的重要措施。规范政府非税收入的减免,一是应按照分级管理的原则,属于哪一级的收入就由哪一级审批减免。二是要将减免权限集中起来,法律、法规规定了减免权归属的部门就由该部门审批减免,否则就应由财政部门负责审批。政府非税收入的减免,必须实行申报制度。需要减免的各单位或个人根据自身具体情况,向执收单位提出申请,说明不能缴纳的具体原因,执收单位按照前述规定进行审批或报同级财政部门审批。非税收入的减免必须严格依照政策执行,按规定的程序报批。

## 主要参考文献

戴柏华.政府非税收入管理探索与实务.北京:中国财政经济出版社,2004