

“预算外资金”淡出与“政府非税收入”的规范管理

<http://www.criifs.org.cn> 2005年12月8日 祁 忠

摘要:预算外资金属于非税收入,过去归政府及事业单位自收自支,存在很多问题。应当以政府非税收入方式纳入统一管理,实行收支两条线,改变乱收费现象,统一票据,健全公共财政制度、增强资源优化配置与高效使用水平。

关键词:预算外资金;非税收入;财政管理体系

以往,政府及相关部门非税收入中的一部分资金被叫作“预算外资金”。这个概念是相对于财政预算内资金而言的,是计划经济体制的产物。其收支无序、管理混乱,引发了诸多问题,有必要对之进

行改革。随着经济体制改革的不断深入和市场经济的发展,以“政府非税收入”概念来替代“预算外资金”概念,加强和规范非税收入管理,已刻不容缓。

## 1 预算外资金的形式、发展和监管历程

我国预算外资金由来已久,新中国建立伊始就存在。它是国家财政资金的一个重要组成部分,是根据国家财政、财务制度规定,不纳入国家预算,由各地区、各部门、各单位自收自支的财政资金,是国

家预算必要的补充财力。

1958年,我国对财政体制进行了较大的改革,财权大幅度下放,财政部明确提出了预算外资金的概念。从此,预算外资金基本上形成了三大块,即分别由地方财政部门、行政事业单位和国营企业管理

的三个部分。1978年,为改变以往过分集中的经济体制,国家采取了一系列简政放权的措施,预算外资金的项目迅速增加、规模迅速扩大。针对预算外资金的膨胀,1993年财政部对预算外资金作了一次大的调整,国有企业折旧基金和税后留用资金不再作为预算外资金管理。因而,预算外资金口径及其范围缩小了。1996年,中央开始对预算外资金进行治理整顿,将13项数额较大的政府性基金(收费)纳入预算,并将地方财政按规定收取的各项费用及附加费纳入预算,不再作为预算外资金管理。国务院《关于加强预算外资金管理的决定》规定,国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能,依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算的各种财政性资金属预算外资金。按照《决定》精神,预算外资金性质发生了根本性的改变,打破了过去“两权”不变的管理模式,即资金所有权和使用权归单位所有;重新明确了预算外资金的三权所属关系,即所有权归国家、调控权归政府、管理权归财政。从“两权不变”到“还钱还权”,是预算外资金管理性质的重大改革,同时也明确了预算外资金的性质和属性。

但是,由于财政法规不够健全,使本来属于财政的预算外资金通过各种渠道合理流失了。预算外资金的来源同国家税收一样,体现政府行为,体现国家意志。而多年来谁收费归谁所有、同时归谁使用的

自主性观念相延成规,自收自支,自行管理,过分强调预算外资金的自主性。这虽然有利于发挥各地区各单位的优势,充分调动其理财的积极性,但在某种程度上也扭曲了预算外资金的本质。正是因为多年来在预算外资金性质上存在模糊认识,使预算外资金管理出现了恶性循环势头。有些单位从少收到多收、由乱收到随意收,把预算外资金完全当成了单位的“小金库”。为此,党中央在反腐败专项斗争中,首先在钱上动手、下大气力,在全国上下开展了清理检查预算外资金工作。从1997年到1999年,财政部会同国家经贸委、计委、审计署、监察部和纠风办联合发布了通知,分三批取消了共437项各种基金(附加、收费)项目;在管理形式上,采取了“财政专户”、“以票管费”、“收支两条线”等管理方式。通过改革,有效地促进了政府职能转变和党风廉政建设,对建立健全公共财政制度、增强财政宏观调控能力起到了积极的作用。

但是,由于预算外资金长期游离于财政预算管理外,目前许多地方人大年初审批的财政预算只有预算内收支、未包括预算外收支。由于缺乏法定的支出监管程序、对预算外资金支出没有过硬的手段,

难以实行严格意义上的监管。而且,随着财政预算改革的不断深化,按照公共财政的分配原则,凡是体现政府职能并且凭借或依靠政府赋予的职权而取得的收入,都应该纳入财政预算管理渠道。根据这一要求,预算外资金将逐步全部纳入预算管理范围,这将使得预算外资金不断萎缩,失去存在的必要。那么,在综合预算框架下,如何重新界定政府的收入组成。就成为一个急需解决的新问题。

## 2 政府非税收入与预算外资金的区别、联系及内涵的质变

为适应新形势下加强财政管理工作、健全公共财政职能的要求,2004年7月,财政部发布了《关于

加强政府非税收入管理的通知》,明确了政府非税收入管理范围:除税收以外,由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金,是政府财政收入的重要组成部分,是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式。按照建立健全公共财政体制的要求,政府非税收入管理范围包括:行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等。社会保障基金、住房公积金不纳入政府非税收入管理范围。这是财政部关于非税收入的权威定义,为各地更好地进行非税收入管理在概念上做出了一个明确的界定。政府非税收入概念的出现,标志着我国在实施财政改革、建立公共财政体系、强化财政职能、规范收入管理上取得了理论和认识上的突破。如何理解政府非税收入,它与以前的预算外资金又有什么区别和联系呢?应该看到,从预算外资金管理到政府非税收入管理,不仅仅是简单的概念置换,而是公共财政改革过程中一次质的飞跃;无论在概念、范围、管理形式、方法、手段等方面,它均赋予了新的内涵,实现了新的突破。首先,政府非税收入是按照政府收入来源形式对政府收入进行分类的结果,强调通过不同于税收形式所取得的财政收入;而预算外资金是按照预算管理方式的不同对政府收入进行分类的结果,强调的是没有纳入国家预算管理。其次,政府非税收入的

范围要比预算外资金广得多,它涵盖了财政收入中除税收以外的所有收入,预算外资金只是政府非税收入中的重要部分。另外,在管理方法上,政府非税收入对基金、国有资源收入、彩票公益金等不同类别的非税收入实行分类管理;在收缴模式上,政府非税收入从提高效率、降低征收成本的原则出发,可以由财政部门直接征收、也可以由财政部门委托的部门和单位征收;而且明确政府非税收入要全部纳入预算管理。所以,正确理解预算外资金和非税收入之间的关系,有助于我们明确非税收入的特性,从而进一步完善和深化政府非税收入的管理。

### 3 预算外资金管理中的难点及现行政府非税收入改革的思路

3.1 现行改革措施滞后,政府调控难以实现。实施部门预算管理体制,是实现政府对预算外资金宏观调控的最有效手段。但由于机构改革滞后、对单位难以按定员定额管理,因此使得政府财政对预算外资金的调控变得软弱无力,单位上缴的收费与其支出安排仍相挂钩,单位收多少用多少的情况很普遍,财政专户成了事实上的过路财政;而且许多收费没有实行收缴分离,仍由单位自收自缴,并通过收入过渡户层层上解主管部门,存在着占压资金的现象。在政府非税收入改革中,应该全面落实政府非税收入“收支两条线”管理,实现收入与使用的实质性分离,进一步强化政府非税收入的预算管理。要抓住部门预算改革的契机,逐步将非税收入全部纳入预算管理,由财政部门实行统一核算、统一管理、统筹安排,增强政府对预算资金的管理功能,逐步解决部门、单位间的分配不公问题,为统一部门和单位的津补贴改革打下基础。同时,为防止实行收支两条线管理后可能出现的执收单位积极性下降、政府非税收入不能应收尽收的倾向,可以适当引入绩效考核评价机制,实现激励与约束相容,提高单位和部门非税收入收缴的积极性和使用的自觉性。

3.2 现行费税政策不完善,部门之间难以协调,对乱收、乱罚、截留、挪用、随意减免经费等违规现象的处罚手段过软。由于收费项目和标准的核定实行分散管理,难以做到项目与标准的有效衔接;对一些涉及省市县分成的收费,有的由主管部门自行确定分成比例,随意性大,分成办法不够规范,加大了管理难度;而且国家对行政事业性收费规定的纳税政策不尽一致,使得财政与税务部门在对一些行政事业性收费是实行财政专户管理还是税务管理以及使用票据问题上难以适从。所以,应考虑将一些来源稳定、收入具有刚性的收费转由税务部门代收,对不体现政府行为、明显具有市场行为的行政事业性收费转为经营服务性收费并依法征税。同时,应尽快以政府名义出台《政府非税收入管理暂行办法》,明确政府非税收入的概念、性质、范围、管理原则及征管办法等,解决政府非税收入管理无法可依、无章可循的问题;待时机成熟再将暂行办法上升为人大通过的《政府非税收入管理条例》,建立健全政府非税收入管理的法律体系。

3.3 现行收费票据种类繁多、收费源头难以控制,其管理消耗过多的人力、物力和财力。在政府非税收入改革中,应该考虑归并收费票据、特别是一些专用票据,统一使用非税收入通用票据;对通用票据确实不能满足非税收入征管特殊需要的,可允许使用专用票据。要强化票据管理,切实从票据这个源头上抓好非税收入的管理,充分利用信息化系统,使得收费的每一张票据都处于财政的监督中。

3.4 在政府非税收入改革中,还应加强宣传、进一步统一思想认识。自改革开放以来,经过20多年的操作运行,预算外资金概念已深入人心;而政府非税收入却是一个较新的概念、社会认同度不高,其涉及面广、政策性强、利益牵动性大。因而加强对它的管理,需要得到各级有关部门的理解、支持、配合。因此在新形势下,必须加大宣传,明确政府非税收入是政府财政总收入的重要组成部分及非税收入“所有权属国家、使用权归政府、管理权在财政”的基本原则;强调规范和加强非税收入

管理的政治经济意义;同时,宣传部门要利用广播、电视、报纸等新闻媒体,广泛深入地开展非税收入管理改革的宣传活动。

政府非税收入改革是一场艰巨的攻坚战。它一方面涉及部门、单位利益的重新调整,另一方面也是

政府行为的重新规范。我们应充分认识做好这项工作的重要性和复杂性,积极探索、勇于创新,不断总结经验、完善政策、健全制度,努力实现政府非税收入管理工作的规范化和法制化。

文章来源: 杭州师范学院学报 (责任编辑: XL)