

财政与税务部门非税收入 征管职责划转研究

李 贞 张瑞婷

(中央财经大学,北京 102206)

内容提要:非税收入划转税务部门征收工作已取得初步成效,但如何界定“依法保留、适宜划转”的要求?应将哪些非税收入项目划转税务部门?本文通过辩证分析财政、税务两部门征收非税收入的优劣势,提出非税收入征收划转的三条原则,认为非税收入征收划转应当满足“合理、适宜”的原则、符合“六保六稳”工作目标,并对适宜保留财政部门、适宜划转税务部门征收的项目进行具体分析,提出加强非税收入征管的建议。

关键词:非税收入 非税收入征收划转 非税收入征缴系统

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)11-0060-06

一、引言

2018年3月,中共中央发布《深化党和国家机构改革方案》,指出合并省级和省级以下国税地税机构后,税务部门具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责。2018年7月,《国税地税征管体制改革方案》出台,要求按照便民、高效原则,合理确定非税收入征管职责划转到税务部门的范围,对依法保留、适宜划转的非税收入项目成熟一批划转一批,逐步推进。

当前,非税收入划转工作已取得初步进展。2019年1月1日起,由原财政部驻地方财政监察专

员办事处负责征收的国家重大水利工程建设基金、农网还贷资金等11项收入项目划转税务部门征收^①;2020年起,地方政府及有关部门负责征收的国家重大水利工程建设基金,以及向企事业单位和个体经营者征收的水利建设基金,划转至税务部门征收。

各地区在逐步推进非税收入划转工作,但进度差异较大,划转税务部门征收后也出现一些问题,非税收入划转工作并非一蹴而就。为了确保划转工作符合便民、高效原则,探索下一阶段适宜划转的非税收入项目,本文将首先分析财政、税务部门作为非税收入征收机构各自的优势与劣势;第二,提出非税收入征收划转的具体原则;第三,分析具体

[收稿日期]2020-07-13

[作者简介]李贞,财政税务学院教授、中财-中证鹏元地方财政投融资研究所教授,研究方向为财政税收理论与政策;张瑞婷,硕士研究生,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]本文系国家社科基金重大项目“实质性减税降费与经济高质量发展”(项目号:19ZDA070)的阶段性研究成果。

^①详见《关于将国家重大水利工程建设基金等政府非税收入项目划转税务部门征收的通知》(财税〔2018〕147号),此处实现划转的11项非税收入分别为国家重大水利工程建设基金、农网还贷资金、可再生能源发展基金、中央水库移民扶持基金(含大中型水库移民后期扶持基金、三峡水库库区基金、跨省际大中型水库库区基金)、三峡电站水资源费、核电站乏燃料处理处置基金、免税商品特许经营费、油价调控风险准备金、核事故应急准备专项收入,以及国家留成油收入、石油特别收益金。

非税收入项目在财政部门 and 税务部门的征收划分;最后,提出加强非税收入征管的建议。

二、财政、税务部门征收非税收入的优劣势分析

对于非税收入的征收主体,财政部《政府非税收入管理办法》规定:非税收入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(下称执收单位)^①,但非税收入征缴的规范化程度有待进一步加强;税务部门虽然在非税收入征收工作中体现出一定优势,但在划转后也面临诸多困难。为保证非税收入划转的稳步有序开展,本文依据便民、高效原则,从辩证角度出发,分析两机构在非税收入征收中的优势与劣势。

(一) 财政及相关部门征收非税收入的优劣势

1. 优势

财政部门作为组织政府财政收入、安排财政支出的专门机构,对税收收入、非税收入等各类财政资金统一管理,制定科学的使用计划,对非税收入的征管有宏观上的高度和全面的优势。《政府非税收入管理办法》明确规定财政部门为非税收入的主管部门,按管理权限审批设立非税收入,监督管理执收单位的执收行为^②。目前已经构建起财政主管、执收分工的非税收入管理体制:第一,非税收入推行收支两条线管理,各执收单位按照“单位开票、银行代收、财政统管”的模式开展征收工作,实现收缴分离;第二,各执收单位接受财政部门监督,按规定向同级财政部门报送非税收入征缴情况;第三,财政部门通过非税收入票据管理掌握非税收入的缴纳、结转、入库信息,实现“以票控费、以票控收”,规范执收单位的征收行为,在财政部门与执收单位之间形成了宏观管理与具体落实、监督与被监督关

系。在这样的征收体制下,财政部门既能对各类非税收入有效管理,又能深入掌握执收单位的收支情况,便于科学安排预算,有效使用财政资金。此外,从历史经验看,执收单位对各自权限内的非税收入项目范围、标准等情况更加熟悉,对缴费人的信息掌握更加充分,负责征缴的工作人员已经具备较强的业务能力,可以为缴费人提供针对性的服务。

2. 劣势

第一,非税收入的实际征收工作由各执收单位开展,因此呈现征收主体多元化特征。在“多头管理、政出多门”的管理体制下,容易出现同一收费项目征收标准不统一、征收范围随意性较大的问题。第二,非税收入虽纳入国库集中收付体系,实现收缴分离,但仍然存在追求部门利益、将资金按比例返还执收单位的现象,“谁收谁用,多收多返”现象尚未得到根本性改善。第三,财政部门获取非税收入数据的途径为执收单位和银行上报,非税收入数据信息来源分散且时效性较弱。

(二) 税务部门征收非税收入的优劣势

1. 优势

非税收入划转税务部门征收,首先能够解决目前非税收入征收分散化、部门化弊端,改变“税费分离”征收模式,实现税费统管征收。由单一税务部门征收,也有利于非税收入项目征费标准、征收范围的统一,提高非税收入规范化管理水平。其次,从经济效率角度来看,以往的执收部门不再从事非税收入征收工作,进而能够将人力、物力投入本职工作中,提高自身的公共服务水平。此外,税务部门通过金税系统能够掌握企业主体的生产经营情况,对涉企类、与税基相关类的非税收入项目征收具有统计核算优势,既能为缴费单位提供更便利的服务,也能最大程度避免少征、漏征现象,做到非税收入应收尽收,提高非税收入征管效率,为财政可持续性提供有力保障。

^①详见财政部《政府非税收入管理办法》(财税〔2016〕33号)第十一条规定。

^②详见财政部《政府非税收入管理办法》(财税〔2016〕33号)第七条规定。

2. 劣势

第一,目前,不属于非税收入的社会保险费划转税务部门征收,已经出现因业务量剧增带来的诸多问题。伴随划转的非税收入项目逐渐增多,税务部门工作量必然持续显著增长。不仅网上业务量增加,在税务大厅办理业务的纳税人与缴费人数量也会增多;税务大厅的面积有限,增开非税收入缴纳窗口也对税务部门合理有效利用空间带来了挑战。如果保持现有征收人员规模,势必带来税务征收工作的效率下降;如果扩大税务人员数量,会因人员增加带来工资薪酬、培训费用一系列财政支出。第二,非税收入项目种类复杂、涉及部门多,资金分散,征收技术性要求高,划转税务部门后需要税务人员深入了解各非税收入项目征收范围、标准、程序等内容,会有一个较长的过渡期。

从社会保险费划转税务部门后的实际情况,可以预见到非税收入划转后的现实困难:例如,社保部门移交给税务机构的数据与税务系统的数据不匹配,税务部门要花费相当多的时间进行数据的融合与衔接,与社保等相关部门沟通,核定社保受益人的身份等信息。有的地方出现了身份信息不完整的受益人被延迟发放社保资金的情况,引发受益人不满。

三、非税收入征收划转的具体原则

中共中央、国务院对非税收入征收划转税务部门征收提出了“便民、高效、合理、适宜”的基本原则,确定了“依法保留、适宜划转”的基本方向。哪些非税收入的征收应该保留在财政部门、哪些非税收入的征收应该划转到税务部门?在总结前期划转工作推进的基础上,本文认为应遵循三条具体原则:

(一) 费基税基的相关性原则

在选择适宜划转税务部门征收的非税收入项目时,应当考虑费基与税基的相关性。如果缴费人的非税收入缴费基数与其纳税基数密切相关甚至

一致,那么此类项目,可以划转税务部门征收。一方面,缴费人使用同一个基数,可以计算出应缴费金额和应纳税金额,税费一起申报上交,提高了效率。另一方面,税务部门可以充分发挥信息优势,利用税务人员在税源分析、税务稽查等方面的专业经验,避免少征、漏征,保证非税收入及时全额入库。

(二) 收缴便利原则

《国税地税征管体制改革方案》指出,推进非税收入划转税务部门的根本目的在于维护纳税人与缴费人的合法权益,降低纳税与缴费成本,从源头上解决“两头跑”、“两头查”等问题,在选择适宜划转的非税收入项目时,要以“便民、利民、为民”为出发点,有利于缴费人简便快捷的缴费。

我国非税收入属地化管理特征显著,各级政府对非税收入设立、开征具有较大权限,各地非税收入项目种类和范围不尽相同。推进非税收入划转税务部门既是中央、也是各地方需要贯彻执行的重要工作。从地方政府划转的非税收入项目来看,各地对“合理、适宜”划转要求的解读不同,确定划转的项目类别不同,导致划转项目数量和进度差异,随意性较强。划转项目的确定与划转工作的开展主要依赖财政部门、税务部门、执收单位以及上级部门的协调,容易导致缴费人便利性下降。

(三) 非税收入项目的“准税收”原则

按照《政府非税收入管理办法》规定,我国非税收入包括行政事业性收费收入、政府性基金收入、罚没收入、国有资源(资产)有偿使用收入、国有资本收益、彩票公益金收入、特许经营收入、中央银行收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入、政府收入的利息收入、其他非税收入等12大类收入。具体非税收入项目则呈现种类多,管理复杂的特点。对其中征收对象相对普遍,本质上具有“准税收”性质的项目,可以划转税务部门征收。特别是正在“费改税”进程中的非税收入,划转后能够保证征收标准的确定统一,提高征管效率。

四、非税收入征收划转项目的具体分析

在国内外形势稳中有变、疫情防控常态化背景下,中央提出“六稳六保”方针,确定了稳中求进的工作总基调。“六稳”与“六保”将经济发展指标拆分细化至家庭、企业、政府等国民经济主体,着眼于生产秩序恢复与民生保障的目标。非税收入划转工作基于非税收入规范化管理水平的提高,整合税收征管业务,其初衷是便民、高效,为纳税人和缴费人提供更便捷的服务,其要求是保证社会经济秩序稳定。因此非税收入项目是否划转、如何划转、划转后如何征收等问题关系到方方面面。结合“保居民就业、保基本民生、保市场主体”的要求,基于对财政、税务部门征收非税收入的优劣势分析,本文对具体非税收入项目在财政和税务部门间具体划分提出如下建议:

(一)适宜划转税务部门征收的非税收入项目

1.部分政府性基金

政府性基金项目实行专款专用,主要为社会提供准公共产品,部分适宜划转,但应分批有序推进。

第一,残疾人就业保障金应加快划转进程。从征收依据看,税务部门对企业纳税人的信息掌握比较全面。残疾人就业保障金基于企业的职工人数、职工工资计算,划转税务部门征收后可以有效改善此类收入的漏缴问题,如广东省将残疾人就业保障金划转税务部门征收后,企业按规定申报的金额实现较大提升;从便民角度看,此类非税收入缴纳人主要为企业,具备纳税人与缴费人双重身份,在税务部门同时办理税款缴纳和费用上缴业务能够避免“跑两次”或者“办两次”的麻烦,降低了时间和人工成本。

第二,基于中央水库移民扶持基金已经自2019年起划入税务部门征收,地方水库移民扶持基金也可以划转税务部门征收,在推进工作中可以借鉴中央水库移民扶持基金的经验,保障划转工作的顺利

进行。船舶油污损害赔偿基金、废弃电器电子产品处理基金可以结合核电站燃料处理处置基金的划转经验,纳入划转进程。

第三,文化事业建设费、国家电影事业发展专项资金等文化影视类政府性基金稳步划转税务部门。原因有两点。第一,从国家政策出发,随着人民的物质生活得到保障,日益增长的美好生活需要不断提高,对文化、影视等丰富精神生活的产品产生了更多需求。而我国电影行业发展受到疫情影响,还未恢复正常秩序。因此,为贯彻落实“六稳六保”政策,保障居民的精神文化需要,国家出台了多项政策支持电影等行业的发展,减免征收文化事业建设费、国家电影事业发展专项资金。在此期间,缴费人无需缴费或缴费很少,使税务部门有较充足的时间为征收此类非税收入做好准备,为划转工作的交接过渡提供了较长的缓冲期。第二,计费方式上,文化事业建设费以缴费人的销售额为计费依据,国家电影事业发展专项资金以电影票房收入为计费依据,与税务部门对这些行业征收的税种的计税基数高度相关,划入税务部门征收,符合费基税基的相关性原则。

2.水资源费

水资源费正在实施“费改税”。水资源税改革试点于2016年在河北省实施,2017年12月份试点扩大到包括北京、天津在内的9个省市。2020年9月1日实施的《资源税法》明确将试点征收水资源税,其中规定,征收水资源税的,停止征收水资源费。

水资源费未来的趋势是全面纳入资源税,作为其中的应税项目。与之相适应,现在还在征收水资源费的地区,水资源费的征收工作可以划转税务部门。

(二)适宜保留在财政部门的非税收入项目

1.行政事业性收费

绝大部分行政事业性收费可以保持目前财政主管、执收分工体制。原因如下:第一,我国行政事

业性收费主要包含相关部门履行管理职能和提供特定服务两类费用,征收对象分散、收入零星特征显著,主要由各个执收单位征收。依据目前公示的行政事业性收费目录清单,全国性及中央部门和单位行政事业性收费包含外交、公安、民政等 24 个部门和单位开设的 48 类项目,除此外还包含专业技术人员职业资格和职称、职业技能鉴定和教育考试共计 102 项考试考务费。各省设立的行政事业性收费项目数量则更多,如果划转则将带给税务部门较大的业务压力。第二,依托现代支付手段与信息技术,非税收入征缴方式创新,便利性大幅提高。互联网技术在政务服务领域的运用,手机银行、微信、支付宝等支付手段为执收单位收缴资金提供了更加便捷的途径,改变了缴费人在银行柜台使用现金解缴、银行转账的传统缴纳方式。

2. 部分政府性基金

计费基数与计税基数关系不大的政府性基金,仍由财政部门征管。例如:铁路建设基金、民航发展基金、旅游发展基金、港口建设费等。从计费依据看,民航发展基金根据航线出行人次定额征收,旅游发展基金则按照规定按人次从民航发展基金中定额提取,港口建设费以进出口货物重量或集装箱尺寸为依据,与税收的计税依据相关性较弱;从征收方式看,港口建设费、铁路建设基金由运输企业代收后汇交相关主管部门,民航发展基金和旅游发展基金也在乘客支付航线交通费用时收取,在实践中对税务征收机构的依赖程度低。

3. 国有资本经营收入

国有资本经营收入是社会主义公有制下,我国区别于资本主义市场经济的鲜明特征,由各类国有企业上缴利润、股利股息、产权转让、清算等收入构成,国有资产监督管理委员会负责实际管理工作。在收入性质层面,国有资本经营收入是国家凭借对国有

资产所有权征收,与凭借公共权力强制征收的税收收入存在根本性区别;在支出目的层面,国有资本经营收入用于国有资本的增值与再投资,税收则主要满足社会公共需要,两者的使用目的不同。国有资本经营收入应该区别于税收收入进行管理,不宜划入税务部门征收。

五、深化非税收入征管改革的建议

改革开放以来,社会各界普遍“重税轻费”,在税制体系、税收征管、税收立法等方面实现了全面提升。但非税收入的法制建设、征管体系相对滞后。随着非税收入规模不断扩大,尤其在结构性减税与普惠性减税政策不断推行的背景下,非税收入对财政收入的支撑作用日益增强。根据财政部公布数据,2019 年全国一般公共预算收入中,税收收入 157992 亿元,同比增长 1.02%,非税收入 32390 亿元,同比增长 20.18%,成为拉动一般公共预算收入增长的主要动力;全国政府性基金预算收入 84516 亿元,相当于全国税收收入的 53.49%;国有资本经营预算收入 3960 亿元,同比增长达到 36.55%^①,国有企业上缴利润的提高成为平衡财政收支、弥补财政缺口、减轻财政压力的保障。

我国非税收入纳入一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算管理,从绝对数额看,三本预算的非税收入总额约为财政收入的 40%,资金规模庞大;从构成项目看,非税收入共计 12 大类,每一类项目下设多类小项,各项目的计费标准不一,征收工作的技术性强,征管难度大于各类税收收入,提高非税收入管理水平迫在眉睫。

(一) 建设非税收入征缴工程

面对非税收入如此庞大的体量、复杂的征管难度,建议借鉴税收管理的经验,考虑建设全国性“非税收入征缴工程”,与“金税工程”并驾齐驱,共同构成中国财政收入的“两驾马车”。金税系统的着力点是税收征管(最初的重点是增值税),不是非税征

^①数据来源:财政部《关于 2019 年中央和地方预算执行情况与 2020 年中央和地方预算草案的报告——2020 年 5 月 22 日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》。

管,非税收入的复杂性和多样性要远大于税收收入。例如,中国有18个税种,全国普遍适用,由全国人大立法制定或国务院制定,没有地方立法的税种。而非税收入的具体种类不仅远大于18个,而且中央和地方有各自不同的非税收入种类体系。

国家从1994年开始建设“金税工程”,工程项目经过20余年的发展完善,已更新至三期系统,有效地遏制了偷漏税现象,也以电子政务的方式提高了纳税服务质量。国家提出非税收入划转税务机构征收,很大程度是基于金税系统强大的征收能力和大数据。如果非税收入有同样强大的征缴系统,则大部分不需要划转税务部门征收。因此,建立起非税收入征缴平台对于提高非税收入管理水平、保障各类非税收入及时足额征收的重要性不言而喻。目前,部分地方已经开始建立非税收入征缴平台,虽然取得了一定的成效,但系统仍存在缺陷,而且各地进度不一,亟需建设全国统一的非税收入征缴平台,建立非税收入的大数据,在减税和经济下行的压力下,寻求非税收入作为财政收入新的增长点。

非税收入征缴系统的构建可以考虑以下两个方面:第一,非税收入电子化征缴系统。伴随信息时代和数字经济发展潮流,征缴系统需支持微信、支付宝等现代化支付手段,为缴费人提供便捷的服务,同时减少手工操作,提高收缴效率,保证代理银行及时结算、足额入库。第二,非税收入电子票据系统。不同时间、不同地点的非税收入缴纳信息能够进行实时更新,便于财政部门“以票控收”、动态监控,进一步提高非税收入管理水平;也便于税务部门在征收非税收入后开具电子票据,缴费人能够凭借电子票据在执收单位办理业务。

全国性非税收入征缴工程既有助于缴费人便利缴费,又能够保证非税收入收缴分离,提高收缴信息与资金入库的同步性,为财政部门实时监控每一笔征缴业务提供了可能,实现建立财政部门统一管理、执收单位科学分工的非税收入征管体制。

(二)加强非税收入法律体系建设

税收和非税收入法律相互独立,立法主体与法律效力应该保证一致。我国通过《中华人民共和国税收征收管理法》对税收进行规范管理,而非税收入征管依据仅为部门规章层次的《政府非税收入管理办法》,管理领域尚且存在较大的法律空白。因此,需通过完善非税收入法律体系,为非税收入管理提供法制化保障。首先,加快全国人大对非税收入征管的立法进程,规范非税收入项目内容、征收标准、监管细则;其次,为税务部门征收非税收入提供法律依据,制定非税收入委托代征相关法规;最后,合理划分财政部门与税务部门的征收权限,明确财政部门、税务部门、执收单位三方职责。

参考文献:

- [1] 范子英,赵仁杰.以非税收入划转改革推动国家治理现代化[J].学习与探索,2020(5):107-115+2.
- [2] 贾博.非税收入划转与国家治理[J].税务研究,2019(6):110-114.
- [3] 刘尚希.论非税收入的几个基本理论问题[J].湖南财政经济学院学报,2013,29(3):125-131.
- [4] 朱青,胡静.论税务部门征收非税收入的重要意义[J].税务研究,2018(8):5-7.
- [5] 高佳敏.非税收入征管的制度困境与现实进路[J].财政监督,2018(1):78-82.
- [6] 彭放放.财政票据管理现状及解决对策[J].管理观察,2019(14):127-128.
- [7] 任向峰.政府非税收入管理探析[J].知识经济,2019(18):5+7.
- [8] 马奎升.提高税务部门非税收入征收能力的思考[J].税务研究,2020(3):138-141.
- [9] 吴卫兵,徐荣凯,周鹏.新形势下政府非税收入征收管理问题与思考[J].西部财会,2019(12):14-16.
- [10] 金根.用高质量发展写好“六保六稳”答卷[N].苏州日报,2020-05-26(A06).
- [11] 王长林.金税工程二十年:实践、影响和启示[J].电子政务,2015(6):104-110.

【责任编辑 张经纬】