# 政府收入回归财政问题初探

来源：网络 作者：落花时节 更新时间：2023-12-24

*\" [内容提要]最近几年,提高财政收入占ＧＤＰ比重、实行费改税、规范社会分配秩序和加强财经纪律等问题不仅成为我国财政理论界和实际部门共同探讨的热点问题,也被写进了党的十五大报告,作为“振兴国家财政”的主要内容。但是从目前情况看,上述工作取得...*

\" [内容提要]最近几年,提高财政收入占ＧＤＰ比重、实行费改税、规范社会分配秩序和加强财经纪律等问题不仅成为我国财政理论界和实际部门共同探讨的热点问题,也被写进了党的十五大报告,作为“振兴国家财政”的主要内容。但是从目前情况看,上述工作取得的效果并不明显。这就需要对这几个问题作重新的审视,仔细的分析,另辟蹊径。笔者认为,推行政府收入回归财政是解决上述问题十分有效的办法。为此,本文在对此进行一定的理论阐述和现实分析之后,提出推行政府收入回归财政的若干对策。.

[关键词]政府收入 财政 回归

一、推行政府收入回归财政的理论依据和现实意义

1.推行政府收入回归财政是财政收入的本质体现,也是财政部门应有的职责。众所周知,财政是国家为了实现其职能,以国家为主体,对社会产品所进行的集中性分配和再分配。财政收入则具体指各级政府(包括各职能部门)为了满足国家职能需要,采取法律的、行政的或经济的权力所筹集、占有的一部分社会产品或社会产品价值。由此可见,只要以政府身份所组织的收入都应是财政收入所统计的范畴。也就是说,财政收入与政府收入无论是在内涵上、还是在外延上都是等同的。至于是政府哪个部门以什么形式、什么手段征收,还是政府哪个部门以什么方式进行管理,则是涉及到对财政收入的具体管理分工问题。从我国现行政府收入看,由于多重因素的影响,存在着征收主体多元化、征收形式多元化、管理主体多元化和管理方式多元化等问题。但不论如何,它们都是来自于对ＧＤＰ的初次分配和再分配,在性质上都是财政性资金,而不能由此仅从管理形式上加以判别,将现行财政部门所管理的预算内资金看成是财政收入的全部。此外,财政部门作为政府理财的部门,按照市场经济法制化、规范化和政府职能部门分工要求,就应该作为政府收入唯一的管理部门,统揽政府一切收入,为政府理好财、管好财和用好财,而不应有“政府财政”和“单位财政”之分。实际上,在一般国家财政收入都定义为政府所掌握的全部收入,包括强制性收入、经济性收入和罚没等其他收入,它们基本上都被纳入到政府财政部门预算管理。因此,推行政府收入回归财政是财政收入的本质体现,有助于正确反映财政收入的全貌。 3.推行政府收入回归财政是实行费改税,规范财政收入形式的基本前提。我国实行费改税的主要目的就是要对费进行改革,形成以税收收入为主、收费收入为辅的、法制化的政府财政收入体系,尤其是要通过费改税,治理乱收费、乱罚款、乱摊派行为,规范政府收入机制。那么从当前讨论费改税的思路和对策看,归结起来主要是对政府收入的形式进行改革,在清理收费的基础上,变一部分费为税,但这种改革并没有触及到对收费的管理问题,即没有铲除“三乱”现象产生的根源,由此难以杜绝“三乱”现象的再次发生。按此思路和改革方式进行下去,仅仅停留在对政府收入的形式进行费改税,而不对政府收入的管理方式进行改革,那么在把部分费改为税的同时,不合理的收费还会继续存在,新的收费还会继续产生,“三乱”现象还会继续蔓延,收入客体的税费负担不仅没有减轻,反而还将继续加重。这就是说,只有在规范了政府收入的管理,才能实行费改税。而推行政府收入回归财政,就是规范政府收入管理的具体体现,这也就成为实行费改税的基本前提。

4.推行政府收入回归财政是规范社会分配秩序,理顺分配关系的突破口。改革开放以来,我国国家、单位和个人之间的分配结构和分配方式发生了重大变化,社会分配秩序的混乱和不公愈来愈成为财经领域乃至整个社会生活领域十分引人关注的问题。就尤以政府收入分配秩序和居民收入分配秩序混乱最为突出。其中,政府收入分配秩序的混乱和不公不仅表现在政府部门之间的混乱和不公,而且在整个社会分配中扮演了导向作用,带动和引发整个社会分配秩序的混乱和不公。而产生政府收入分配秩序混乱和不公的最主要因素则是政府各部门依据现行的“收费坐支”的分散管理体制,凭借政府所赋予的行政管理职能,参与收费。行政管理职能的不同,各部门收取的收费数量就不同,各部门的支出也就有很大的区别。在这种体制推导下,各部门为了自身的利益,不惜以行使政府行政管理职能为借口,相互攀比,不合理地加大收费,由此推动着整个社会分配秩序混乱和不公的恶性循环。推行政府收入回归财政以后,割断了单位内部“收支合一”的关系,将为规范社会分配秩序、理顺分配关系找到了突破口。

5.推行政府收入回归财政是加强财政监督、治理腐败的有力举措。近几年来,我国违法违纪人员越来越多,贪污腐败数目越来越大,问题的严重性也越来越深,尽管查处的力度在逐年加大,但仍在继续蔓延,贪污腐败问题已成了一个普遍性的社会问题。究其根源,不难看出,贪污腐败问题主要集中在国有单位。这些单位一方面拥有自己的收入来源,另一方面,也缺乏强有力的外部监督,单位财务收支的合理合法基本上取决于单位领导的道德水平和法制意识。在市场经济利益驱动和社会风气的影响下,就很难阻止违法违纪现象的发生。那么就财政而言,强化财政财务监督应是财政的一项基本职能,从某种意义上讲,按照市场经济法制化的要求,财政监督职能比财政其他职能更为重要。它是财政其他职能得以实现的必要条件和基本保证。推行政府收入回归财政以后,单位收入划归财政管理,单位支出由财政审核拨款和监督,这就强化了财政的监督职能,堵住了贪污腐败问题产生的根源。因而,推行政府收入回归财政就成为加强财政监督职能、治理腐败的一条有力举措。

二、推行政府收入回归财政的主要对策

推行政府收入回归财政,简言之,就是针对我国政府收入管理混乱产生的根源,从现实需要和可能出发,将所有的政府收入全部纳入到财政预算管理,单位支出由财政审核拨付和监督。按照这一总体想法,我国应采取切实可行的对策和措施:

1.推行政府收入目录公告和项目解释制度,规范政府收入项目管理。当前我国政府收入混乱的最主要表现就是非税收入名目繁多,收取数额随意性强。在农村,部分税收收入也存在混乱问题。产生这个问题的最主要因素就是许多地方政府及有关部门违反我国政府收入立项的具体规定,擅自越级批准设立收取项目、扩大收取范围或更改收取标准。对于收入客体来说,由\" 于对政府收入政策和有关法律法规的不了解,对于不合法的收入行为,难以设别,也不能学会拿起法律武器维护自身的利益。推行政府收入目录公告和项目解释制度后,把政府收入的批准机关、收取项目、收取范围和具体收入标准,收入客体的权利和义务,举报和行政复议等内容通过编制《政府收入目录公告和项目解释》手册,并在收取政府收入时让收入客体了解或发到收入客体手中。这样做至少有两点好处:一是使收入客体明确了政府收入的批准机关和具体的收入目录、收取范围及收取标准。不在批准机关批准和目录公布范围之内的所有其他政府收入均是乱收费项目。这就自然地清理了乱收费项目。二是使收入客体明确了自己应承担的义务范围和标准。对于超义务范围和标准,收入客体不仅可以拒缴,还可以根据《政府收入目录公告和项目解释》手册上公布的举报电话进行举报,也可以根据《行政复议法》进行行政诉讼。这也就治理了政府收入的随意性,规范了政府收入行为,也维护了收入客体的正当权益。

2.推行许可证和票款相对分离制度,规范执收执罚行为。在规范了政府收入项目管理以后,票据管理则成为规范政府收入的另一重要举措。为防止有些单位执收执罚的政府收入不入账或少入账行为的发生,也应采取相关措施。一是要推行政府收入许可证和票据登记制度。要像增值税票据管理那样,任何具有执收执罚政府收入的单位都要从财政部门那里取得政府收入许可证,方可行使政府赋予的职责,并要领用省级财政、税务部门印制的政府收入专用票据。财政部门要对所有具有执收执罚政府收入的单位实行编码登记制度,对单位领用的票据也要登记起止号数,到年底对单位上缴的政府收入与票据上反映的总数进行核对,以保证账据相实。二是要推行票款相对分离制度。对于罚款之类的政府收入,一律实行票款分离。执罚部门只开票据,不收款。被罚单位和个人持被罚单到指定的银行办理缴款手续后,到执罚部门办理被罚手续。对于收税、收费之类的政府收入,考虑到政府应为收入客体提供便利,降低收入客体成本,可实行票据相对分离制度。单位上缴政府收入要实行票款分离,将政府收入额直接划到指定的银行后,凭银行回单到执收单位办理手续。个人上缴政府收入可根据实际情况,实行票款分离或票款合一。

3.推行单位财务单一和收支分离制度,规范单位财务运作。应该肯定,我国于1997年和1998年相继颁布实施的行政、事业单位会计制度,标志着我国已建立起一套与社会主义市场经济体制相适应的行政、事业单位会计体系和核算方法。这对规范行政、事业单位会计秩序,促进行政、事业单位会计水平的提高起到了积极作用。但是也要看到,现行行政、事业单位财务仍不尽规范。许多单位财务分设,资金管理存在许多漏洞。尤其是单位执收执罚的政府收入,坐支现象比较严重。鉴于此,我国应该采取有力措施,首先要推行单位财务单一制度。把分布于单位内部各职能部门的所有财务集中到单位财务部门中去,严禁单位多部门、多头开户,搞帐外帐,资金体外循环,把政府收入作为单位和部门的“小金库”,随意支用。银行部门作为行政事业单位的开户行,也要给予有力配合,加强开户管理。对于非单位财务部门开立的银行帐号一律取消。其次,对于有政府收入的单位,要实行政府收入与单位支出分离制度。这就需要根据政府收入的内涵,对单位财务制度进行改革。考虑到政府收入票据相对分离的实际,可以保留单位现行开设的“预算外资金收入汇缴专用存款帐户”,但要将其改为“政府收入汇缴专用存款帐户”,以正确反映该帐户所登记的内容。帐户贷方反映单位的执收和国有资本经营等政府收入。帐户借方反映单位上缴财政国库的支出。该账户月末无余额。取消现行单位开设的“预算外资金支出专用存款账户”。单位支出由财政部门重新核定,从财政预算拨款中安排。这样就割断了政府收入与单位支出的联系,也规范了单位财务运作。

4.推行单一的财政预算管理制度,统筹安排政府财力。政府收入上缴财政以后,政府收入的管理和财力分配问题便成为政府收入回归财政能否顺利实现的先决条件。从保持预算的完整性、统一性和我国已经在尝试实行综合财政预算管理的实践,应将现行的预算内收支计划和预算外收支计划合二为一,推行单一的财政预算管理制度,把所有的政府收入和支出通过一份报表集中反映,向人大定期汇报,接受人大监督。这就需要财政部门至少要做好两项工作:一是要做好政府收入的年度预算安排工作,提高政府收入的征收率。对于税收收入和税收性的附加收入预算安排,可根据财政与经济发展的内在关系,利用回归分析的方法,建立两者的数量关系。对于政府其他收入的预算安排,要根据事业发展情况,由财政部门与执收执罚单位共同拿出收入计划,报政府和人大审定。二是要合理安排预算支出,保证单位正常财力需要。整个政府收入要统一安排。人员经费预算按照所在单位编制内实有人数和制定的统一标准支出进行编制;公用经费预算按照不同行业单位工作性质制订分行业的标准支出进行具体测算;专项经费预算按照事业发展具体确定,不搞一刀切。在整个预算支出次序上,要优先安排人员经费和公用经费,专项经费安排要优先考虑执收执罚单位,以调动其积极性。在预算编制的方法上,要采用零基预算法、部门预算法并成立预算编制决策和听证委员会,力求预算安排公开、公正和公平。

5.推行公共会计委派制度,加强财政财务监督。为切实保障执收执罚单位规范政府收入和财务运行,财政部门应加强财政财务监督。这是由于具有政府职能的行政事业单位的收入和支出都是财政性资金。政府收入上缴财政,支出由财政拨款或补助,并由财政部门对其收支实行监督是财政部门应有的职责。借鉴西方的经验,对行政事业单位财政性资金收支实行财政财务监督最为有效的方式是大力推行公共会计委派制。公共会计是区别于企业会计,对行政、事业等财政公共支出部门会计人员的统称。其职责是专门核算政府收入和政府公共支出,并代表财政部门对财政性资金的运行实施监督职能。从某种意义上讲,公共会计实施财政财务监督职能比具体核算职能更为重要。从我国实际看,推行公共会计需要搞好四个方面工作:一是公共会计应由财政部门实行直接委派的方式。为保证公共会计的独立性和公正性,公共会计必须由财政部门直接选派和管理,其人事关系、工资关系均放在财政部门,以确保公共会计履行职责。二是认真选好公共会计人员。财政部门可通过对现有的行政事业单位会计进行重新资格认定或公开招考等方式把那些政治素质好、具有公共会计从业水平的同志选拔上来。对没有被任用的原行政事业单位会计由所在单位重新调整工作岗位。三是要明确划分公共会计人员的职责。公共会计既要具体负责所在单位财务收支工作,也要承担对单位财务收支进行财政审核的职责。为使这一职责真正落到实处,必须按照“收支决策人与收支执行人相分离”的原则。即公共会计不参与所在单位财务收支的决策,但有权对单位财务收支不符合财务法规、制度的决定提出个人意见,请示更正,严重的有权中断办理财务收支手续。如果单位决策人作出强制执行的书面指令,公共会计可以执行,但责任由决策人承担。对于重大的问题,公共会计应及时报请财政部门。四是加强对公共会计的管理和监督。财政部门要对公共会计实行定期流动制。公共会计委派期限不宜过长,宜在2-3年。期满后要进行轮换。同时,财政部门要加强对公共会计的考核。公共会计应定期向财政部门进行述职报告。财政部门也要对公共会计执业情况进行抽查。如果在考核和抽查中发现公共会计没有认真履行职责,则应从重处理,以督促其依法履行职责。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！