我国政府非税收入管理立法探讨

吴金光

(湖南财政经济学院 长沙 410205)

【摘要】我国全国性政府非税收入管理法律法规的缺失,严重阻碍了政府非税收入管理的进一步规范与统一。从我国目前政府非税收入管理的实践来看,已经具备制定全国性法律法规的条件,基本构想就是在修改《预算法》的前提下,全面总结地方立法的经验,以全国性法规的形式制定一部规范政府非税收入征收、使用、管理程序的程序法。

【关键词】非税收入 立法可行性 程序法

在"非税收入"的概念提出以前,我国一直使用的是"预算外资金"这一概念。作为计划经济的产物,预算外资金尽管在特定时期曾经为调动地方与部门的积极性发挥了重要作用,但同时又为无序膨胀、管理失范、监督弱化、预算肢解等问题的产生埋下了隐患,使得我们不得不进行管理理念与管理方法的创新,"非税收入"这一概念便应运而生。较之于预算外收入,"非税收入"不单纯是概念的转换,而是财政管理理念与方法的创新。"非税收入"在我国理论界与实践界的广泛认可与运用,标志着我国对公共收入体系有了更为深刻的理解,为公共财政体系框架在我国的确立扫清了认识上的障碍,对我国财政管理改革产生了深远的影响。如果说建立分税制财政体制主要是解决中央与地方分配中的"块块"问题,那么,政府非税收入的规范化管理,则成为破解政府各部门利益分配中的"条条"问题的一个关键。

近十年来我国政府非税收入管理实践取得了长足的发展,管理制度日益健全。财政部下发了《关于加强政府非税收入管理的通知》,以湖南为代表的十余个省级地方政府陆续出台了关于政府非税收入管理的地方性法规或地方政府规章,但总体而言,有关非税收入管理的规章制度大多是一些政府部门分散或联合发文的决定、办法和通知,法律级次较低、不易协调,实际贯彻执行难以得到充分保障。而且,在这些政府文件中,基本上都是以"预算外资金"为管理对象,虽然财政部对非税收入的概念和范畴已经做出了规定,但还不够明晰具体,实践中难以界定,政府非税收入管理仍然缺乏一整套立法层次较高的法规制度体系。因此,当前政府非税收入管理的进一步规范与统一,加快政府非税收入立法步伐势在必行。

一、我国政府非税收入立法实践

按照从"预算外资金"概念到"政府非税收入"概念的演变,可以将我国政府非税收入立法大致分为两个阶段:

1. 预算外资金管理立法阶段(1982~2004年)。在这个阶段,我国在预算外资金管理方面的一个重要发展,就是对预算

外资金的概念有了较明确的界定,确立了预算外资金的宏观管理制度。1986年国务院发布的《关于加强预算外资金管理的通知》(国发[1986]44号),首次以较高位阶的法律形式提出了"预算外资金"的概念,并提出了实行银行式的"储存管理"的要求,但对预算外资金性质的认识仍然比较模糊,这并没有从源头上和根本上规范预算外资金管理秩序。1994~1996年,为了加强预算外资金管理,各地方人大纷纷出台地方法规进一步规范预算外资金管理,在肯定预算外资金的所有权和使用权归征收部门和单位不变的情况下,明令要求落实"财政专户储存"管理。1996年国务院发布了《关于加强预算外资金管理的决定》,明确预算外资金是未纳入预算管理的财政资金,财政管理手段由"财政专户储存"变为"财政专户",严格了行政事业性收费基金的审批。此后,各省纷纷修改并出台新的地方性法规,规范预算外资金。

自 1998 年开始,我国在全面清理收费项目和基金的同时,预算外资金管理的方式与手段也发生了较大变化,逐步分批将部分收费项目开始纳入预算内管理,自此开始,预算外资金预算外管理格局被打破,并引发了系列对预算外资金管理新模式的探索与实践。

2. 政府非税收入管理立法阶段(2004年至今)。尽管"非税收入"于2001年12月已在国家文件中出现,并于2003年被政府文件定义。但立法实践开始于2004年。2004年7月,财政部出台了《关于加强非税收入管理的通知》。同年,湖南颁布了我国第一部关于规范政府非税收入管理的地方性法规——《湖南政府非税收入管理条例》。随后,安徽、广西、浙江、河南、内蒙、新疆等10余个省份先后出台了地方法规和政府规章(见下表),非税收入管理法律制度开始建立。

从法律层次与形式来看,有些省份(如湖南、广西、甘肃、内蒙、云南、浙江、青海、新疆等)是通过地方立法机关制定地方法规,有些省份(如海南、湖北、辽宁、安徽、河南等)是通过地方政府制定地方规章;从内容来看,总体来说,均在界定非税收入范围的基础上,从项目、执收、资金管理、票据管理、资金使用与监督等方面作出了规定。

表 1 我国省级地方政府非税收入立法的基本情况

省份	立法时间	立法部门	法律形式
湖南	2004年	省级人民代表大会常务委员会	地方法规
河南	2004年	省级人民政府	政府规章
安徽	2005年	省级人民政府	政府规章
海南	2006年	省级人民政府	政府规章
湖北	2006年	省级人民政府	政府规章
广西	2007年	省级人民代表大会常务委员会	地方法规
辽宁	2007年	省级人民政府	政府规章
内蒙	2008年	省级人民代表大会常务委员会	地方法规
新疆	2008年	省级人民代表大会常务委员会	地方法规
甘肃	2009年	省级人民代表大会常务委员会	地方法规
青海	2009年	省级人民代表大会常务委员会	地方法规
浙江	2010年	省级人民代表大会常务委员会	地方法规
云南	2011年	省级人民代表大会常务委员会	地方法规

3. 对我国政府非税收入立法的基本认识。

(1)《预算法》与规范政府非税收入管理的要求脱节。在我国,《预算法》是统领财政收支管理行为的最基本的法律。确保预算的统一完整性,既是加强和规范政府非税收入管理的出发点,又是深化推进政府非税收入管理改革的落建点。根据这一要求,政府性收入,无论以何种形式出现,及何种依据取得,都必须纳入预算管理,实施全口径预算。然而,实施于1995年的《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》),只对预算收入和预算支出做出了范围的界定,并没有将全口径预算管理在立法层面进行确认,显然已经无法适应理论与实践发展的需要。我国的《预算法》如果不跟进政府非税收入管理改革实践的步伐,不仅"预算外资金"的影子将挥之不去,财政资金资金被"肢解"的局面难以彻底改变,而且会严重阻碍非税收入管理改革的进程。

(2)国家层面立法与地方立法存在明显的不协调。我国政 府非税收入管理立法具有典型的地方立法先行特征, 也就是 说,我国地方性法规是在缺乏上位法的前提下出台的,这是对 全国性法律制度缺失的一种有效弥补手段。在国家层面,规范 非税收入管理的最高层次的法规至今仍然是 1996 年国务院 颁布的《关于加强预算外资金管理的决定》(国发[1996]29 号)。这一局面的负面影响,一是由于预算外资金管理与非税 收入管理理念的差异,形成了中央与地方两套不同的法律规 范。就预算外资金管理而言,强调的是资金的管理形式,而非 税收入管理强调的是收入形式,两类法律规定的方式和内容 存在根本性差异,严重弱化了高层次法律的指导作用。二是由 于缺乏统一的、高效力的法律,造成地方非税收入管理制度的 不统一,地方各自为政的现象难以解决。三是地方政府在长期 非税收入管理改革实践中所得到的一些共识性经验与做法难 以通过法律加以确认,同时在实践中遇到的一些法律空档也 难以得到弥补。

二、我国政府非税收入管理立法的可行性

从目前的现状来看,我国加强政府非税收入管理的立法,

尤其是加快国家层面立法的步伐,既具必要性,也具有可行性,立法的条件已经成熟。

1. 观念上的共识。大量使用非税收手段为政府提供公共服务融资,是我国公共财政体系区别于世界上许多国家,特别是发达国家公共财政体系的重要特征之一。政府提供特定公共服务和准公共物品的责任,决定了政府非税收入必须与税收一道同时作为政府融资手段。目前,部分人对政府非税收入手段运用持否定态度,主要根源于我国在非税收入管理上的混乱。大量体制转型时期的非税收入项目,由于选择了不适当的预算管理体制,催生出了强大的以部门或单位主代表的利益集团,使得这部分应该取消的项目成为改革政府非税收入管理体制和建立公共财政体系的"拦路虎"。再加上我国高度分权且不平衡的财政体制也对政府非税收入也产生了重要影响,并导致了一系列严重问题。

我国政府非税收入管理中出现诸多问题的关键性因素应 当是政府非税收入管理体制上的缺陷,把阻碍政府职能转换 与公共财政体系建立的原因归结为政府不恰当地选择了非税 收这一公共服务的融资方式,这是不科学的,是理解上的本末 倒置。因此,针对我国政府非税收入管理上的问题,不应该从 理论上否认政府非税收入融资手段存在的必要性以及政府非 税收入手段对经济调节的作用,而是应该管理上推动其走上 规范化轨道,改变政府非税收入处于长期的无序状态、易变状 态的局面。这无疑必须借助法律手段,加快非税收入的法制建 设。对于这一点,理论上已逐渐清晰,实践中也得到证明,为政 府非税收入立法创造了前提。此外,在非税收入范围的界定、 非税收入的征收管理、非税收入的资金管理与使用、非税收入 票据管理、非税收入监督检查等方面,共识远远大于分歧,全 国性法律法规的内容轮廓已经较为清晰。

2. 实践中的立法经验。针对政府非税收入,目前各省、自治区、直辖市已经出台了地方性法规或地方政府规章。通过多年的运行,政府非税收入无序化状况得到相当程度的遏制,管理成效十分明显,说明了地方立法符合政府非税收入管理的需要,其促进作用已经得到了实践的验证。目前,地方政府在实践中探索出来的管理模式、管理制度以及管理方法,为政府非税收入法制化道路扫清了许多障碍。目前非税收入的地方立法有些凌乱和不协调,这是由于各个地方政府非税收入的具体发展情况不同,有的地方立法先行,并不能成为用于说明立法条件不成熟的理由。进一步讲,这种局面的克服,正呼唤全国性法律的出台。在关于政府非税收入的法律、行政法规及部门规章出台之后,先出台的地方立法文件与法律、行政法规及部门规章之间的冲突可以依据《立法法》关于效力认定的规定予以解决。

三、我国政府非税收入管理立法的设想

1. 修改我国的《预算法》。完善政府非税收入管理立法,首当其冲的就是要扫清法律障碍,实现法律间的统一性与协调性。我国政府非税收入管理立法取向而言,现行《预算法》已经过时,必须先对其予以修改。单从非税收入管理的方面而言,应从如下几个方面对《预算法》进行补充和修正:一是明确

不同高管激励方式对研发投资的影响

——来自民营上市公司的经验证据

黄淙淙

(中南财经政法大学会计学院 武汉 430073)

【摘要】本文以 2007~2010 年在董事会报告中披露研发支出的 101 家深市中小板民营上市公司为研究样本,分析了三种高管激励方式对企业研发投资的影响。研究发现:第一,短期货币薪酬激励与企业研发投资不具有显著的相关关系;第二,高管持股有助于企业开展研发投资活动;第三,实施股权激励显著地提升了企业研发投资的积极性。本文的研究结论对我国企业薪酬制度改革有重要的参考价值。

【关键词】货币薪酬 高管持股 股权激励 研发投资

后金融危机时代,我国经济面临三个主要问题:保持经济增长、稳定物价水平和调整经济结构,其中调整经济结构的核心是引导企业技术创新。世界银行 2009 年 5 月发布的报告《中国:促进以企业为主体的创新》显示,民营企业对我国创新体系的建设至关重要。我国政府已将引导民营企业技术创新,调整经济结构作为当前经济政策的核心之一。

所有权与经营权的分离是现代企业的基本特征,由此就 产生了委托代理问题,如何协调所有者与管理者的利益一直 是公司财务研究中的重要课题。自 Jensen 和 Meckling (1976) 提出通过激励方式来减少管理者机会主义行为以来,如何建立有效的激励机制来降低代理成本成为公司治理的核心。管理者激励方式主要包括货币薪酬、高管持股以及以股票期权为主的股权激励,其中货币薪酬属于短期激励,高管持股和股权激励属于长期激励。

本文正是基于高管激励的视角来研究民营企业研发投资 问题,我们力求用深市中小板民营上市公司的数据对这一问

预算的统一性与完整性,在法律上清晰界定非税收入的内涵和外延,确立全口径预算管理的理念;二是采用按收入取得方式的预算收入分类标准,构建政府收入体系的管理模式,确立包括税收和非税收入在内的政府收入统管制度;三是明确非税收入预算管理权限划分的基本原则与框架。

2. 政府非税收入征管法为"程序法"性质。根据法律规定 内容的不同,可将法律划分为程序法和实体法。实体法是指规 定具体权利义务内容或者法律保护的具体情况的法律, 而程 序法则是规定以保证权利和职权得以实现或行使, 义务和责 任得以履行的有关程序为主要内容的法律。就目前情况来看, 结合税收法制建设的经验, 政府非税收入征收和管理事项的 稳定性较强,可以在全国范围内施行统一的规范,因此,在国 家层面上,适宜对关于征收和管理的程序进行规范,以程序法 的形式出现,而不应该是实体法。其立法的目的应明确为确保 政府非税收入征收和管理活动严格遵循程序; 其规范的对象 是关于政府非税收入征收、使用、管理的若干事项;其内容应 具体包括政府非税收入的界定和范围、政府非税收入的主管 机关、政府非税收入的征收程序、政府非税收入的管理事项 (资金管理、票据管理、收入使用管理等)、政府非税收入的法 律责任等。至于设计具体征收制度与征收标准等实体法方面 的内容,由于地区的差异,可以由各个不同省市根据自己的情 况,因地制宜地制定地方性法规。

3. 采用全国性专门法规的形式。按照表现形式或效力等级的不同,政府非税收入的立法,可能选择的形式有法律、法规或规章,既可以由全国人民代表大会或其常委会制定《政府非税收入管理法》,也可以由国务院制定《政府非税收入管理条例》,还可以由财政部制定《政府非税收入管理办法》,至于具体采用何种形式,不仅应根据规制内容的不同进行选择,还应考虑具体的立法需要和立法环境。从我国目前政府非税收入管理的实际情况来看,笔者认为适宜采用法规的形式,也就是由国务院制定全国性的《政府非税收入管理条例》,通过一段时期的运行在总结经验的情况下,再上升为法律。尽管这与我国税收管理立法不相对称,但并不是表明税收与非税收入的地位层次问题,也不是表明在公共财政收入体系中的比重差异问题,而主要是考虑到我们对非税收入管理改革还有一个探索的过程。

【注】本文受教育部人文社会科学研究青年基金项目(编号:11YJC790207)及湖南财政经济学院院级重点学科建设项目资助。

主要参考文献

- 1. 李友志.政府非税收入管理.北京:人民出版社,2003
- 2. 于国安.政府非税收入管理.北京:经济科学出版社,2004
- 3. 徐瑞娥.加强政府非税收入管理的研究. 经济研究参考, 2005,63