

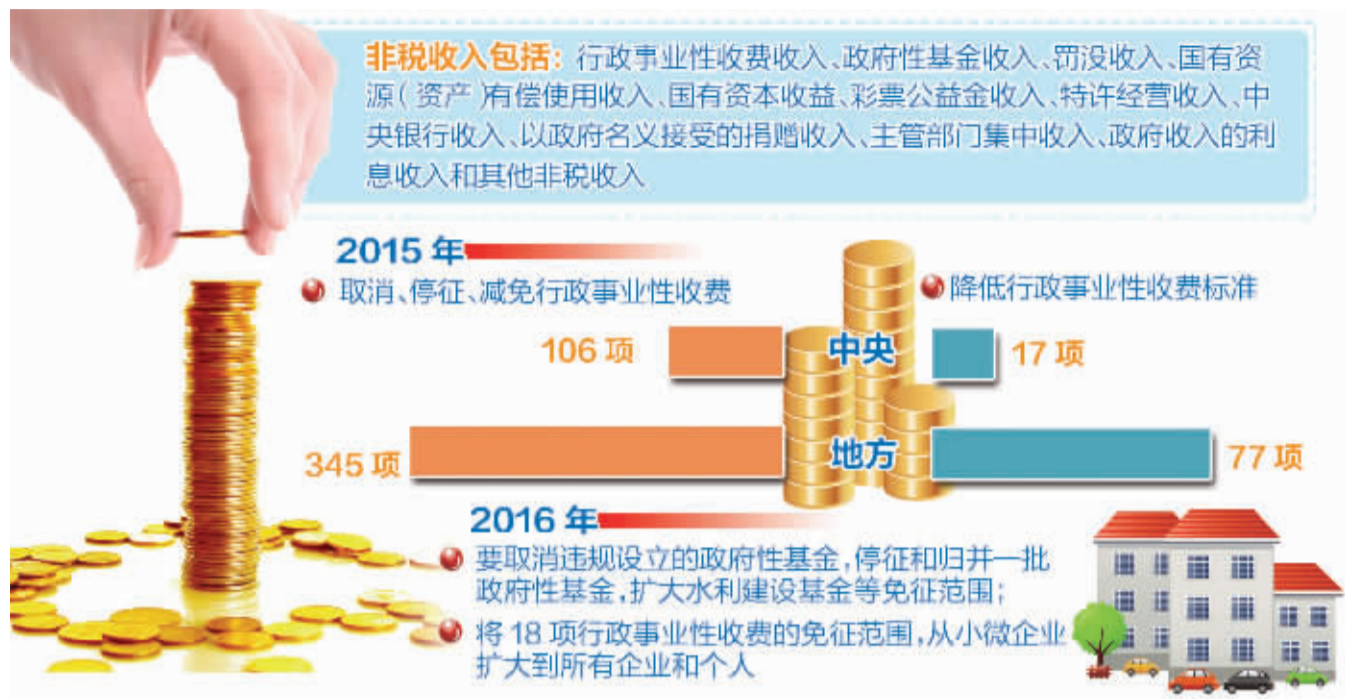
财政部明确政府非税收入纳入财政预算管理——

将非税收入关进制度的笼子

本报记者 曾金华

热点聚焦

非税收入是政府收入的一种形式和重要组成部分,其取得依据相对复杂,仅作为税收的补充形式,通常实行专款专用,管理难度较大。将所有非税收入纳入预算管理,有利于管理的规范化和法治化



日前,财政部发布《政府非税收入管理办法》(以下简称“《办法》”),对非税收入的设立、征收、资金管理等方面作出全面规定,明确应当纳入财政预算管理。

相比税收收入,大多数人对非税收入比较陌生。实际上,政府非税收入不但是国家财政收入的重要组成部分,还与企业和个人密切相关。

财政收入的重要组成部分

财政收入主要由两部分组成,一是作为主体的税收收入,二是非税收入。《办法》对非税收入进行了界定:除税收以外,由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资源(资产)所有者权益等取得的各项收入。

根据《办法》列举,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、国有资产(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和其他非税收入。同时,《办法》明确,非税收入不包括社会保险费、住房公积金(指计入缴存人个人账户部分)。

“非税收入是政府收入的一种形式和重要组成部分,它不是中国特有的,而是在世界各国长期存在的,尤其是体现为政府收费、罚没收入、国有资源有偿使用收入等。”中国财政科学研究院副院长白景明说。非税收入在部分领域中能更加公平有效地调节社会分配关系。与税收相比,非税收入具有一些不同的特征,主要体现为取得依据相对复杂,仅作为税收的补充形式、通常实行专款专用等。

根据财政部发布的统计数据,2015年,我国一般公共预算收入中的非税收入27325亿元、政府性基金预算收入42330亿元、国有资本经营预算收

入2560亿元。

矛盾和问题显现

在实际非税收入管理和运行中,一些矛盾和问题也暴露出来,包括规模偏大、管理政出多门、违规收费和设立基金问题仍然存在等。“非税收入类别多样、性质各异,同时我国从计划经济到市场经济转轨中存在着复杂情况,因此对非税收入管理的难度很大。”中国社科院财经战略研究院研究员张斌表示。

为了加强非税收入管理,在制度建设方面,《彩票管理条例》《政府性基金管理暂行办法》等相继发布。近年来国家加大了收费基金清理和改革力度,比如,2015年对小微企业免征42项行政事业性收费、取消或暂停征收57项中央级行政事业性收费费等。

预算管理问题是非税收入管理工作的主线。在我国财政制度运行中,税收收入全额纳入财政预算管理,已形成比较成熟的预算管理制度体系。非税收入长期以预算外资金存在,游离于预算管理之外。

2010年,财政部发文明确从2011年1月1日起将按预算外资金管理的收入全部纳入预算管理。2014年修订的新《预算法》规定,政府的全部收入和支出都应当纳入预算,预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。《办法》再次明确规定:“非税收入是政府财政收入的重要组成部分,应当纳入财政预算管理。”

实行分类分级管理

“《预算法》和《政府非税收入管理办法》明确了所有非税收入必须纳入预算管理,这就将非税收入关进了制度的笼子里。”白景明说。

《办法》要求,非税收入管理应当

遵循依法、规范、透明、高效的原则。同时规定,非税收入实行分类分级管理,鼓励各地区探索和建立符合本地实际的非税收入管理制度;各级财政部门是非税收入的主管部门。

《办法》还对非税收入的设立和征收管理进行了严格规定,尤其是对设立和征收非税收入管理权限进行明确规定,比如,行政事业性收费按照国务院和省、自治区、直辖市及其财政、价格主管部门的规定设立和征收;政府性基金按照国务院和财政部的规定设立和征收,等等。

同时,《办法》明确,各级财政部门应当加强非税收入执行管理和监督,不得向执收单位下达非税收入指标;对违规设立非税收入项目、扩大征收范围、提高征收标准的,缴纳义务人有权拒绝缴纳

并向有关部门举报。非税收入应当全部上缴国库,任何部门、单位和个人不得截留、占用、挪用、坐支或者拖欠。

张斌认为,这些措施有利于防止各地乱收费、乱设政府性基金和对非税收入的违规使用;从长远看,还应进行相关立法,提高非税收入管理的规范化、法治化。

今年的《政府工作报告》部署,2016年要取消违规设立的政府性基金,停征和归并一批政府性基金,扩大水利建设基金等免征范围;将18项行政事业性收费的免征范围,从小微企业扩大到所有企业和个人。

“通过清理、规范政府性基金和收费,将大大减轻企业和个人负担,规范政府行为,使财政性资金管理纳入到统一规范的轨道。”白景明说。

点评

“清费立税”刻不容缓

振法

当前加强非税收入规范化管理,是深化财税体制改革的重要内容,同时事关积极财政政策效果的实现。

非税收入是政府财政收入的重要组成部分。从游离于预算管理之外,到纳入预算管理,非税收入不断得到规范。但从总体而言,非税收入的管理体系不及税收收入管理完善,规范、透明程度还有待提升。一些地方财政收入中非税收入比重偏高,一些地方还存在“税不够,费来凑”的现象。

在经济下行压力较大的情况下,上述现象加大了企业和个人负担,使“减税降费”的积极财政政策效果打折扣。

近年来,中央下大力气清理规范收费基金,实行普遍性降费措施,减轻企

业、个人负担,激励投资创业,服务实体经济,取得显著效果。在此基础上,应该深化非税收入管理改革,完善政策措施,逐步建立科学、规范、高效的非税收入管理体制和运行机制。

目前非税收入管理制度体系主要是一些分散的行政规章、部门政策等,下一步应加强立法,对非税收入进行更为规范化、体系化管理。明确政府设立、征收收费基金的权限和程序,根治乱收费。此外,应切实落实对非税收入的预算管理,对一些收费进行“清费立税”。

非税收入管理也应加强法治化建设,将其关进制度的笼子。只有同步推进税收与非税收入的规范管理与法制建设,完善的现代财政制度才能早日建成。

唤醒农村沉睡资产 还需综合施策

梁睿

上周四,央行会同相关部门联合印发了《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》。两个办法明确了土地经营承包权和农民住房的财产权利,解决了农民贷款缺少抵押物的难题。这不仅是推进普惠金融的重要举措,也将唤醒农村长期沉睡的土地、住房等资产。但要让“两权”抵押贷款真正发挥效果,还需进一步综合施策。

首先,“两权”如何估值还需进一步明确。“两权”估值过低,农民不愿意;“两权”估值过高,则金融机构有风险。农村“两权”由于交易不活跃,缺少流动性,导致估值困难。有些金融机构对于农民住房仅按建材成本给予估值,导致抵押贷款额度过低,挫伤了农民积极性。要确定“两权”公允价格,需试点地区积极发展“两权”交易市场,解决流动性难题,让“两权”财产属性真正显现出来:一方面农民能得到合理的抵押贷款额度;另一方面,金融机构能及时处置抵押物,顺利收回贷款。如此,“两权”抵押贷款才能顺利推进。

其次是“两权”抵押贷款的利率水平确定。其一,难以参考农村信用贷款利率。作为有财产担保的贷款,其利率水平自然应比无抵押的信用贷款低,但抵押贷款亦具有周期长、风险高的特点,一旦出风险,其带来的损失要远超过农村信用贷款,同时处置抵押品亦费时费力耗成本,贷款定价如何覆盖成本,需要金融机构有足够的智慧。其二,难以参考厂房、居民商品房等抵押贷款利率。工业企业、居民一般具有稳定的现金流,能够支持按期还本付息,因而银行在定价上相对容易。而农业生产面临着周期性、抵御自然灾害能力差等诸多风险,支持还本付息的现金流并不稳定,同样需要金融机构细加甄别。两个办法中明确由银行业金融机构合理自主确定利率水平。有权有利更有责,金融机构需在试点实践中摸索行之有效的利率定价方式,使“两权”抵押贷款利率既惠及农民,又兼顾自身发展。

第三,“两权”抵押贷款是新生事物,大量金融机构既缺乏农村网点,又缺少农村信贷经验,直接降低了农民“两权”抵押贷款的可获得性。这就需要政府涉农部门、保险公司、担保机构、村集体、合作社等第三方机构发挥好农村“两权”抵押贷款的桥梁和纽带作用。从浙江宁波等地的试点经验看,金融机构与村集体、合作社等三方机构紧密合作,是提高农民“两权”抵押贷款可获得性的有效方式。

土地、住房是农民最重要的资产,也是发展农业生产的重要物质基础。据测算,目前我国这两项资产价值高达上百万亿元,即使通过“两权”抵押贷款仅唤醒这其中十分之一的资产,就能为进一步推进农业现代化,增加农民收入注入巨大的金融活水。当然,要把好事办好,还须有关部门和机构综合施策,久久为功。

一线传真

项目信贷规模优先匹配、不设上限

新疆银行业助力“一带一路”建设

本报记者 常艳军 乔文江

新疆作为向西开放的桥头堡和丝绸之路经济带的重要节点,在“一带一路”建设中具有重要的战略地位。

“新疆银行业以推进新疆建设丝绸之路经济带核心区为重点,支持‘一带一路’建设。”新疆银监局局长王俊寿在日前举行的银监会银行业例行新闻发布会上说,新疆银行业服务重点交通和能源通道建设,推动基础设施互联互通;以服务跨境贸易投资为重点,推动国际产能合作;服务开发区和跨境经济合作区建设,支持重要节点和区域发展。

数据显示,截至2015年末,新疆银行业支持区内铁路、公路、航空建设项目信贷余额995.48亿元;支持企业向“一带一路”沿线国家投资、跨境进出口贸易、承接境外基础设施建设等余额达327.87亿元。同时,新疆银行业积极助推喀什、霍尔果斯经济开发区加快发展,向喀什经济开发区提供信贷35.28亿元,同比增长15%,霍尔果斯合作中心贷款余额为182.5亿元。

王俊寿说,新疆银行业将通过实施差异化政策、综合化服务、多元化融资,满足企业的多元金融需求,服务“一带一路”建设。政策层面,从授信政策、信贷规模、资源配置等方面实施差异化政策,对“一带一路”项目信贷规模单独申请,优先匹配,不设上限;服务层面,创新供应链金融、应收账款资产证券化等金融工具和品种,为“一带一路”相关项目企业提供综合化、“一揽子”金融服务;在资金层面开辟多元化融资渠道,通过进口信用证、外汇专项贷款、贸易融资等支持新疆本土企业与“一带一路”沿线国家的进口贸易,支持中资企业境外直接投资、股权投资、海外并购等投资经营活动。



日前,河南安阳县永胜玻璃烤花有限责任公司车间内工人在对酒瓶贴花。今年以来,该县银行业共对包括永胜玻璃烤花在内的172家中小企业发放贷款4.3亿元。 王建安摄

浙江尝鲜政策性银行“牵手”商业银行合作模式

“批发资金转贷”惠及中小企业

本报记者 郭子源

政策性低成本资金进入小微企业有了“新通道”。《经济日报》记者获悉,浙江省银行业已率先开展了相关探索,“政策性银行+商业银行”合作模式初现。中国进出口银行已下发文件,将浙江省分行作为“批发资金转贷”的全国首家试点。目前已分别向浙商银行、安吉农商行发放了1亿元、2亿元两笔转贷款,并与浙商银行签署了总额10亿元的合作框架协议。

国务院日前印发的《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》提出,鼓励开发性政策性银行以“批发资金转贷”形式与其他银行业金融机构合作,降低小微企业贷款成本。

浙江省银监局相关负责人表示,开发性政策性银行发挥资金量大、资金成本低的优势,通常以基准下浮15%到20%的利率水平将资金贷给商业银行,属于同业授信范畴,商业银行再将其转贷给小微企业。

“浙江试点的转贷协议明确规定,商业银行转贷给小微企业的利率不能高于政策性银行利率的100%。”上述负责人说。在首批试点中,浙商银行从进出口银行浙江省分行获得的资金成本是

3.25%,转贷给企业的一年期加权平均利率是5.76%,低于当前贷款市场价格。

商业银行获得资金后,又如何给小微企业发放贷款?浙商银行小企业信贷中心相关负责人表示,协议中有明确规定,要确保“支小”不跑偏。“具体来看,我们重点将贷款发放给单户授信金额较小、原则上在500万元及以下的小微企业,尤其是从事进出口生产、贸易型的小微企业,以及为进出口企业提供相关配套产品服务的中小微企业。”

“当然,进出口银行也对接受转贷资金的商业银行提出了相关资质要求。”进出口银行浙江省分行相关负责人表示,“转贷行”必须涉农支小经验丰富,风险控制良好,不良率低于全省平均水平。

在风险管理方面,进出口银行对“转贷行”进行贷后管理和日常监督检查,“转贷行”负责对实际放款企业进行贷后管理和回收处置,二者共同对转贷款的流向和使用情况进行跟踪。

作为一种新的贷款模式,促使政策性银行与商业银行联合的逻辑是什么?

“将开发性政策性银行的资金成本优势与商业银行的服务优势结合起来,打通、拓宽政策性资金进入小微企业的

渠道,达到银行和企业共赢。”浙江省银监局相关负责人表示。

具体来看,与商业银行相比,开发性政策性银行的劣势在于下面的“腿”少。也就是说,各地方分支机构不足、人员少,但其在资金量、资金成本、评级等方面具有比较优势。

相应地,对于以小微企业为主要授信对象的商业银行来说,其优势在于服务经验丰富,掌握小微企业信息更全面,但不足之处是,资金成本相对较高。随着利率市场化深入推进,这些银行短期内吸储成本增加,如果能拓宽贷款资金渠道,降低资金成本,则有助于调动其积极性,更好地发挥其支农支小作用。

“进出口银行在外经贸金融服务领域具有专业优势,浙商银行选择与其合作,也是希望推动对小微客户,尤其是出口型小微企业的服务质量和效率。”浙商银行小企业信贷中心相关负责人表示,通过转贷模式,也有助于双方在小微企业客户准入、培育、完善跟踪管理长效机制等方面进一步开展探索。

转贷款并非新鲜事物,进出口银行此前已有多次办理外国政府转贷款的实操和经验。此次与境内商业银行合作开

展小微业务,既有监管层的推动因素,也与转贷款“可批量、易复制、易推广”的特性有关。

据悉,浙商银行下一步将继续加大与进出口银行的合作,增加浙江省内各县市的试点。目前,义乌、绍兴等地区已基本准备就绪。值得关注的是,浙商银行也正在与浙江省外分行所在地的进出口银行接洽,准备将批发资金转贷模式复制到全国。

“截至目前,浙商银行通过上述模式已支持24户小微企业,金额1亿元,以杭州、嘉兴、湖州地区客户为主,今后希望能大幅提升小微企业客户的覆盖范围。”浙商银行小企业信贷中心相关负责人表示。

那么,深入推广批发资金转贷模式还需要进一步解决哪些问题?

最受关注的莫过于风险如何分担。从当前的尝试看,贷款风险由转贷行来承担,即商业银行按照自营贷款的标准进行独立审查。

浙江银监局相关负责人表示,正在考虑引入以政府出资为主的融资担保机构或基金,与政策性银行和商业银行共担小微贷款风险,起到增信作用。