

# 推进湖南省非税收入规范管理的调研与思考

陈其辉

在全面深化财税体制改革破冰前行、湖南省非税收入规范管理承前启后的重要阶段，笔者对湖南省7市州、37个县市区非税收入管理工作进行了调研，并提出了在新常态下推进非税收入规范管理的一些措施建议。

近年，在非税收入征管改革中通过归口管理、整顿收费、收支脱钩、简化票据种类等一系列手段，基本杜绝了自主收费、超标收费等行为，促进了非税收入“所有权属国家、使用权归政府、管理权在财政”的三权归位。日前，湖南省纳入预算管理的非税收入占其总额的比重已升至95%。但是当前非税收入管理改革依然是老问题和新挑战交织重叠。

(一)顶层设计推进滞后，规范管理徘徊不前。一是与改革预期有差距。现代财政制度、依法治税等新理念的提出，为非税收入管理的再探索提供了新视角，财政部新一轮机构改革对非税收入职能配置做出了适度调整。但是，非税收入内涵外延、依法治费仍很少具体被论及，政出多门、条块分割的管理现状也未能实质性改善，与基层非税收入工作者的改革期望值存有差距。二是法制建设比较滞后。目前，国家层面缺少统一的法律法规指导全国的非税收入管理实践。近年财政部和湖南省相继出台的一些政策，虽偶有涉及非税收入，但层级不高、权威性不够，系统性缺失也十分明显。三是部分规定相互矛盾。事业单位、社会团体依托公共权力和产权取得的收入，按照湖南省的有关规定应作为非税收入管理。但在实际工作中，上述部分收入又被有关部门审批为服务性收费，其中还不乏已清理取消的行政事

业性收费，导致财政收入规避监管，也搅浑了政府与市场的关系。还有的收费项目在预算管理、分成计提等方面出现了自相矛盾的规定，实际执行无所适从。

(二)“九龙治水”火力分散，管理机构面临转型困惑。一是对口难。财政部未设立非税收入专管机构，车头效应难凸显。全国各地机构设置“八仙过海”，如云南是行政机构，湖南是事业单位，广西是内设处室。湖南省市县管理模式“百花齐放”，有的主导政策制定、介入资金拨付；有的与省级模式基本一致；还有的职能严重缩水，仅管票据。二是归口难。财政部非税收入政策制定、收缴结算等职能分布在多司局。地方也仅20余省市设立了专管机构，且功能定位不一，职能强弱不一。湖南省秉承非税收入立项与标准共管，政策制定与执行分立的原则，造成部分收入有政策却难征收、部分收入应当收却无依据。服务性收费由物价部门独管，催生了“这边取消那边新立”等乱象。三是发展难。市县普遍对机构改革感到担忧。湖南省非税收入管理机构去行政化是否会对工作前景和个人前途带来较大影响，非税收入规范管理改革十年成效是否会倒退。时值非税收入管理改革推进的关键期，机构改革与职能重构的矛盾日益凸显。

(三)速度情结挥之不去，管理重点时常摇摆飘移。一是“领导速度”。表现为领导对非税收入增减偏好不一。例如，一些任期即将届满或刚上任的政府领导，对非税收入增长的需求尤其强烈，常不遗余力挖掘收入或下达硬性征收任务；而一些税收底子好的市州，无超收压力，领导更喜好“非税收入少一

点儿”，以体现自己抓经济的政绩。二是“排名速度”。市县各种经济发展指标的通报公示，虽未明确排名秩序，但私下攀比早成常态，导致非税收入与财政收入增收变相捆绑，常常是税收不足非税补，有的不惜采取混库、空转等手段弄虚作假。三是“占比速度”。为谋求政府绩效考核拿“高分”，保持“理想”的税占比，一些市县人为控制一般公共预算非税收入的正常增势，该收不收，应缴不缴，有的还将非税收入以税收缴库。

(四)利益格局固化羁绊，应收尽收仍存瓶颈制约。一是征收管理“本土化”。各省出于不同的征收管理目标诉求，相互间差异大。北上广等发达城市的非税收入规模大，但纳入一般公共预算的占比却在全国末尾徘徊；湖南规模不大，但占比却列全国前三。从湖南省看，有的市县注重做大收入规模，有的偏重改善收入质量；有的执行政策规定比较到位，有的优先考虑本土利益。例如，某市截留河道砂石资源收入省级分成，用于筹备市级风险准备金。二是收入管控“部门化”。非税收入是依法行政的附产品，管理的“部门”色彩浓厚。市县中一些收入规模较大的强势部门，时常制造非税收入政策落实的“真空地带”。省本级“部门化”现象也存在，如某单位对非税收入征管系统与其业务系统的对接久拖不决，把罚没收入缓减免视为“自留地”；某单位分层开设过渡户归集大量非税收入，自立门户搞特殊化。三是约束激励机制“被软化”。《湖南省非税收入管理条例》规定，县级以上人大对非税收入进行监督，但落实难到位。条例还明确，应当对非税收入征

管工作进行考核、评比和奖励,但大都淡化或取消。以往出于应收尽收考虑而施行的“超收返点”等传统激励约束手段,又与新预算法相悖。

当前,推进非税收入管理改革创新要抓牢深化财税体制改革的重要契机,遵循“依法合规、规范统一、量增质优、科技支撑、全程监管”的征管新思路,以深化改革引领规范管理,以规范管理助力深化改革。

(一)积极推进非税收入制度体系建设。一是稳步推进国家层面立法进程。近期,建议财政部在尽快推出非税收入征收管理办法和收缴管理办法的基础上,提请国务院制订《关于加强非税收入管理的决定》;远期,应出台法律法规,从依法治费的角度理顺非税收入立项定标、征管边界、机构职能等核心事项。湖南省要谋划好非税收入管理条例的修订工作,将实践中已较成熟的经验做法纳入地方性法规规范畴。二是抓紧制定两个目录清单。一方面,在开展非税收入和服务性收费清理规范的基础上,对保留的非税收入项目和政府定价的服务性收费实行目录管理,尤其要明确事业单位、社会团体依托政府权力、信誉和国有资源、资产取得的服务性收费纳入非税收入管理,并建立健全各类项目设立或取消的听证、评估等制度,依法规范“有进有出”。另一方面,在清理整顿非税收入优惠政策的基础上,以政府名义制定且向社会公布非税收入缓减免清单,并实行动态管理。法律法规明确可缓减免的,列入清单,符合条件的实行备案制;清单之外确因特殊原因需缓减免的,由财政归口报政府审议。三是加快完善资源有偿使用政策体系。依据《湖南省国有资源有偿使用收入管理办法》,制定城市公共空间、服务以及专营、专卖等新兴领域的单项征管办法,修订广告收入、矿产资源等已有的政策文件,将市场配置资源、政府管控资源、财政全流程监

督资源使用等新理念纳入其中,进一步挖掘以资源收入为新增长点的收入红利,确保资源开发利用可持续。四是修订省对市县考核办法。构建以管理规范、收入质量改善、经济社会环境优化为导向,可量化评分的综合考核指标体系,重点考核不作为和乱作为;要根据市县经济社会发展特点和由此形成的资源禀赋结构、财政收入结构等特征,探索分类设置不同考核目标值的可行性,摒弃“一把尺子量到底”。

(二)积极推进非税收入管理信息化。一是逐步扩容财政直接征收。市县要施行“直接征收为常态、委托征收为例外”的新型征收模式,争取用三到五年的时间基本实现所有单位、所有项目全覆盖;省本级要对费源稳定、便于集中缴纳非税收入实行财政直接征收,争取由现在的单类、少数项目覆盖到所有资源、资产领域。二是加快电子化收缴进程。加大非税收入网银收缴在教育、交通等民生部门的推广力度,并研究移动终端等新型收缴载体的推广可行性;加快建立以“空心票据”(即未套印固定票样格式的“空白”无实物票据)为载体、以电子票号为流转标识的非税收入征管全流程电子化。三是实施非税收入电子退付。通过对非税收入征管系统退付模块的功能升级和优化,实现非税收入退付申报、审核、流转、退款、反馈等业务流程的电子化;推行退付款项的网银支付,实现资金的“快进快出”,从根本上提升退付效率、降低行政成本。四是启动“数据大集中”建设。依托“大数据”理念,实现基础数据同步更新、分成收入自动结算、收入报表自动生成,打通辐射省市县乃至乡镇的纵向信息化通道,并且实现电子政务平台、执收部门业务系统、非税收入征管系统和金融机构业务系统的横向整合和对接融合,将监管“手臂”由事后延伸至事中、事前并贯穿征管全流程。

(三)积极推进非税收入预算管理。

一是积极参与落实全口径预算管理。提请财政部加快取消财政专户管理方式,实现非税收入预算体系的“双变单”。各级非税收入管理机构要充分认识非税收入横跨四本预算的重要性,切实增强参与本级全口径预算管理的积极性和能动性,落实政府全部收入和支出纳入预算的管理要求,尤其要加大对游离在财政监管之外的“隐性收入”的监管力度。二是改进非税收入预算编制工作。各级要确定与经济发展水平相适应、与财政政策相衔接的非税收入年度目标责任区间,并据此积极稳妥、科学合理地编制年度非税收入预算,实现收入预算由约束性向预期性转变,严禁将收入预算视为征收任务。有条件的地方可按照中期财政规划要求,试编非税收入收支三年滚动计划。三是推进非税收入成本管理。以成本管理为切入点,建立符合新预算法要求的激励约束和应收尽收保障机制。省本级以资源收入、政府性基金为突破口,核实、核准两类收入的执收成本,破除比例安排征管经费的定势思维;各级要强化成本核定的成果应用,在部门预算中单列科目或单列来源直观反映执收成本,优先、足额保障单位的执收成本后,当年非税收入(不含超收部分)剔除成本有结余的,既可视单位执收规范程度等因素安排给单位使用,也可由财政统筹,根除收多少退多少用多少的传统观念。四是加强非税收入支出管理。非税收入支出安排,一方面要通盘考虑非税收入成本补偿特性和专款专用的基本特征,满足执收单位经费保障和事业发展的双重需要;另一方面要加强政府统筹安排非税收入的力度,实现资金使用效益的最大化。要严格落实新预算法关于超收的规定,硬化非税收入支出预算约束,不得随意开新增非税收入支出的口子。

(作者为湖南省非税收入征收管理局局长)

责任编辑 黄悦