

建立健全规范的非税收入收缴管理制度

财政部国库司 ●

近年来,我国非税收入增长迅猛,已成为地方政府正常运转和社会经济各项事业快速发展的重要财力保障。但也面临非税收入无序膨胀、管理混乱、运行效率偏低等诸多问题。因此,适应社会主义市场经济要求,加强非税收入收缴管理,规范收缴行为,推进收缴管理制度改革,既是构建公共财政框架的重要内容,也是整顿和规范财经秩序,从源头上、制度上防治腐败的重要举措。

非税收入收缴改革已取得重大进展

根据国务院批准的《财政国库管理制度改革方案》,2002年7月,财政部和中国人民银行联合印发了《预算外资金收入收缴改革管理制度改革方案》和《中央单位预算外资金收入收缴管理改革试点办法》,并选择了证监会等第一批8个中央部门实施非税收入收缴管理制度改革试点,随后,改革力度不断加大,范围不断扩大,目前,有非税收入的中央部门均纳入改革范围,有近50个中央部门已正式实施改革,财政部驻各地财政监察专员办征收的非税收入也实施了收缴管理改革。

地方收缴管理改革迈出较大步伐,截至2006年底,全国有十几个省份通过使用中央非税收入收缴系统进行了

改革,其中,新疆自治区近7000个基层执收单位实施了非税收入收缴改革,通过非税收入收缴系统收缴的资金达到135亿元,占全省非税收入总额的84%;甘肃分五批对省直48个部门及所属159个执收单位组织实施了非税收入收缴改革,改革面已达到65%;其他省份也积极探索了适合本地实际的收缴管理模式。截至目前,36个省(市、自治区、计划单列市)本级、160多个地市、1000多个县(区)、超过18万个执收单位实施了非税收入收缴制度改革。

非税收入收缴改革实施以来,取得了显著成效。

一是非税收入收缴监控机制实现创新。改革以国库单一账户体系为基础,以国库集中收缴制度为资金运作方式,以电子化的动态监控系统为手段,实现了对非税收入运行全面动态监控。通过在信息系统设定项目和标准,有效解决了执收单位乱收费、乱罚款问题,增强了非税收入收缴透明度,基本形成了过去无法实现的事前、事中和事后相结合的监控机制。

二是信息传递实现电子化。改革前,非税收入收缴信息通过纸质报表报送,信息来源粗略,信息延伸半径短,难以做到完整、准确、及时。改革

后,非税收入收缴信息来源于财政部门的财政专户或是执收单位财政汇缴零余额账户的每一笔收缴记录,不仅信息生成机制发生了变化,而且通过信息网络传输,非税收入收缴信息的完整性、准确性、及时性大幅度提高,为财政运行管理和宏观经济调控提供了更为及时可靠的信息基础。

三是财政资金运行效率和效益实现提升。改革前,分散、多重设置银行账户,不仅导致各单位层层占压资金,甚至出现大量的挤占、挪用和坐支问题,而且资金收缴效率较低,影响了财政资金使用效益。改革后,财政资金收缴运行避免了中间环节的层层滞留,大幅度提高了运行效率,并为提高财政资金运行效益提供了必要条件。

非税收入收缴制度需要进一步完善

随着财政管理制度改革不断深入,对非税收入收缴管理方式提出了更高的要求,需要进一步完善现有制度,规范收缴流程。

比如,非税收入预算管理及其分类发生重大变化,需要与之相适应的收缴管理制度。2002年,按照财政部、中国人民银行制定的预算外资金收入收缴管理制度改革和管理办法要求,中央和地方逐步建立起规范的预算外

资金收入收缴管理制度。随着部门预算管理制度改革的实施和“收支两条线”改革的深化,预算外资金逐步纳入预算管理,预算外资金概念已经淡化。从近几年收入收缴改革情况看,通过收入收缴信息系统上缴到国库单一账户体系的财政资金,预算外资金所占比重非常小,而且逐年降低。2004年,《财政部关于加强政府非税收入管理的通知》提出,要深化政府非税收入收缴管理改革。2006年,财政部发布的《政府收支分类改革方案》进一步明确将非税收入作为政府收入中的类级科目,并分设8款。随着预算外资金逐步纳入预算内管理,原有的预算外资金收入收缴管理办法已不能适应当前财政管理制度改革的需要,而与此不相适应的是,政府非税收入收缴还缺乏统一、规范的管理制度,迫切需要制定政府非税收入收缴的管理办法。

同时,现行非税收入收缴制度也

较多,一定程度上还存在操作不规范、收缴过程不透明问题,缺乏事前、事中控制,同时存在延压非税收入现象,非税收入难以及时、足额入库。在收入退付方面,程序繁杂,操作难度较大。在信息管理方面,信息反馈机制尚不健全,难以满足财政运行管理和宏观经济调控的要求。

创新非税收入收缴管理制度

实现非税收入收缴管理制度创新,要按照统一规范、运行高效、监督有力的目标要求,遵循规范管理、方便操作、有利于监督、有利于信息反馈、有利于制度衔接的原则,创新银行账户管理体系、收缴程序、票据管理、收入退付等方面的制度,为进一步扩大改革范围、深化改革级次、完善收缴程序打下坚实的制度基础。

1. 银行账户管理

非税收入收缴银行账户由国库单

于主管部门与所属执收单位进行收缴信息与账户核对,易于为主管和执收单位所接受,而且由于资金同行之间汇划,节减了银行汇划手续费,降低了改革成本。该账户资金当日清零,保证了财政资金及时、足额上缴财政。非税收入收缴管理制度应继续保留财政汇缴专户的功能。同时,适应非税收入退付管理需要,可为财政汇缴专户增加退付功能,也就是财政汇缴专户除了向国库单一账户体系划款,还可为缴款人办理退付业务,这将拓宽财政汇缴专户功能,进一步完善和发展国库单一账户体系。

2. 收缴方式

预算外资金收入收缴改革对资金的收缴程序采取了两种方式,分别是直接收缴和集中汇缴。改革的成效证明,这两种方式以新的收缴账户体系为依托,以现代化的信息系统为支持,以规范的票据使用为载体,保证了财政资金的及时、足额上缴,改变了原有缴库方式下执收单位资金沉淀量大,缴库周期长,容易被占压、挪用的问题。新的收缴制度应沿用预算外资金收入收缴改革设计的收缴方式。

直接收缴是指由缴款人在规定期限内持执收单位开具的缴款书,将应缴款项直接缴入财政专户、财政汇缴专户或国库单一账户。集中汇缴是指执收单位收取缴款人的应缴款项并按收入项目汇总后,集中缴入中央财政专户或中央财政汇缴专户的收缴方式。集中汇缴虽然是由执收单位汇总后缴入财政,但与原有的收缴方式有根本区别,执收单位的收入过渡户已取消,资金无法滞留在单位。同时通过强化收缴票据管理,可及时掌握执收单位的收缴情况。集中汇缴程序主要适用于需当场执收同时不便于现场开具缴款书的情况。采取何种收缴方式,取决于财政财务管理的需要。财政部门可结合非税收入征缴特点,同时考虑支

■ 链接

非税收入是政府参与国民收入初次分配和再分配的一种形式,是政府收入体系重要组成部分,是指除税收以外,由各级政府、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政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金。目前,政府非税收入包括行政事业性收费收入、政府性基金收入、专项收入、罚没收入、国有资源(资产)有偿使用收入、国有资本经营收入、彩票资金收入以及其他收入等。

需完善。在票据使用管理方面,票据的名称和格式没有统一,除非税收入一般缴款书外,一些单位还使用财政部监制的其他定额发票,票据种类繁多;票据管理方式没有统一,票据领购、保管、使用、核销等环节,没有统一规范的管理制度,这些增加了收缴监管难度。在具体收缴操作方面,过渡性措施

一账户、财政专户和财政汇缴专户构成,其中,财政汇缴专户由财政部门为执收单位或下级财政部门在代理银行开设,主要用于记录和反映政府非税收入的收缴活动,实行日终零余额管理。根据预算外资金收入收缴改革经验,财政部门为执收单位开设财政汇缴专户既方便执收单位使用,又有利

出、分成、信息反馈等方面管理需要,按照方便缴款、有利于监管、有利于信息反馈的原则确定各执收单位每一项非税收入的收缴方式。

考虑到传统缴库方式中的就地缴库方式具有方便、快捷的优点,尤其是在中央地方分成非税收入收缴方面,就地缴库可以实现不同政府级次分成收入的划解入库,大大简化了分成收入的收缴程序,因此,就地缴库应作为直接缴款的一种特殊方式,主要适用于偶尔发生的、没有明确规定执收单位的、执收单位对信息反馈要求不高的、涉及多级政府间分成且通过非税收入收缴系统实施难度较大的非税收入。为了使收缴办法统一规范,需要对就地缴库方式的票据使用、收缴流程等进行完善。

新制度同时应考虑电子化缴款方式。在信息技术日趋成熟的情况下,为方便缴款人,应广泛采用电子化缴款方式,接受缴款人用银行卡缴款,即在执收单位安装POS机,缴款人可以通过POS机刷卡缴款,减少缴款人在执收单位和代理银行间的来回奔波。而且通过POS机缴款,缴款信息可以立即通过网络传输,大大提高了信息传递的及时性、准确性和完整性。一些省份的试点情况表明,POS机缴款深受欢迎。

3. 票据管理

票据是整个收缴过程中最初环节的信息载体,其信息的真实性、可靠性、规范性对规范收入收缴具有重要意义。收缴改革对票据管理的基本要求是,统一非税收入票据种类,规范票据的管理使用,即各单位必须按照财务隶属关系使用财政部门政府非税收入票据,中央单位使用财政部统一监(印)制的政府非税收入票据,地方单位使用省级财政部门统一监(印)制的政府非税收入票据。统一的非税收入票据应包括三类票据。

一是《非税收入一般缴款书(甲种)》。由实行直接收缴方式的执收单位在收款和上缴时使用;实行集中汇缴的执收单位办理上缴时也可以使用,办理收款时,除财政部门特别规定使用其他票据外,也应使用。在集中汇缴情况下,加强执收单位向缴款人收款环节的票据使用管理非常关键。在传统的预算外资金收入收缴改革集中汇缴程序下,由执收单位先使用原财政票据向缴款人收取款项,然后每日汇总填制《非税收入一般缴款书》向中央财政汇缴专户办理缴款。在单位执收环节,由于使用原财政票据种类较多,有行政事业性收费票据、基金票据或其他专用票据等,而且财政部门难以通过系统有效监控票据的领用、开具、核销等过程,容易出现利用票据违规收取收入的情况,造成各种财政票据使用的失控。如果在最初的收款环节出现这种情况,后面系统建设、非税票据管理的环节再完善也难以有效发挥作用。因此,应在最初收款环节加强政府非税收入票据管理。

二是《非税收入一般缴款书(乙种)》。适用于非税收入直接上缴国库单一账户的方式,由目前使用的《一般缴款书》演变而来。

三是非税收入专用收据。非税收入专用收据是指《非税收入一般缴款书(甲种、乙种)》以外,适用于特殊部门行政事业性收费、政府性基金等中央非税收入收缴的专用票据。目前,财政票据种类繁多,每一种政府非税收入使用的票据不尽一致,既不利于财政监管,缴款人也难以识别合法票据与非法票据。除某些收缴具有特殊性的行政事业性收费、政府性基金项目暂可保留其目前所使用的相应票据外,本着规范、统一财政票据的原则,以《非税收入一般缴款书(甲种、乙种)》替代其他各种财政票据符合非税收入管理方向。从预算外资金收入收

缴改革的情况看,《非税收入一般缴款书(甲种)》基本满足了缴款人及执收单位的各种要求,今后应进一步研究《非税收入一般缴款书(甲种)》及《非税收入一般缴款书(乙种)》的一般适用性,条件成熟一个,替换一种专用票据。法律、法规另有规定的除外。

4. 收入退付

政府非税收入收缴款项退付问题是收入收缴中面临的普遍问题,不同程度上涉及到各执收单位和缴款人,是政府非税收入收缴难点问题,也制约非税收入收缴改革的深化。按照方便执收单位办理退付、有利于财政部门加强监督的原则,应采取从财政汇缴专户直接办理退付的方式。缴款人退付申请由执收单位负责审核,执收单位严格审核后,据实填写《非税收入退付书》,送财政汇缴专户开户行办理退付。将审核职责交由执收单位负责,主要是执收单位作为与缴款人有直接关系的部门,对缴款人缴款情况、申请办理退付原因以及应办理退付金额最为了解和掌握,也最有利审核缴款人申请退付的真实性。因此,将退付审核职能赋予执收单位既方便了缴款人办理退付,不需经长时间的层层审批,而且最有利于监督。

为防止出现非税收入虚假退付问题,应从退付机制及信息系统方面进行控制。如要求执收单位在开具非税收入退付书上加盖经办人、财务负责人以及单位负责人的印章,增加控制环节,同时便于发现问题后追究责任,从机制上防范虚假退付问题。同时,财政汇缴专户的开户银行在办理退付时,应通过系统自动审核,系统按照申请退付金额小于(等于)当时开具票据缴款金额的标准进行审核。财政部门可通过动态监控系统,随时掌握退付办理情况,一旦发现可疑情况,立即组织监督检查。●

责任编辑 赵 军