

规范基层政府非税收入管理四步走

陈丽敏 郭亚●

全面清理和规范非税收入，坚决取消不合理和不合法的非税收入项目，加强非税收入征管，促进财政收入稳定增长是2007年财政工作的一项重要内容。但目前地方各级政府存在大量非税收入，不仅弱化了公共财政职能，而且在非税收入管理和使用上也存在许多不合理因素，迫切需要规范管理。

一是基金收费项目繁多，缴款单位难以准确把握。非税收入项目多，多就多在行政事业性收费和政府性基金上。目前县级行政事业单位征收管理的非税收入大约230项，其中行政事业性收费210项。每项收费和基金都有各自不同的征收对象、范围、标准、减免优惠政策以及使用管理办法。多数缴款单位或个人对自己的业务应该缴什么、缴多少、怎么缴不了解，就连一些征收单位和人员也很难准确熟练地掌握，更不利于接受缴款单位和社会公众的有效监督。

二是专用票据种类过多，票据管理难以做到规范。目前，省级财政部门管理使用的财政票据约160多种，县级

约110多种。票据管理基本上采用手工管理方式，手工开票，差错率高，票据的涂改、撕毁、串用、转借、代开、丢失、自制等现象时有发生。特别是一些民营学校、医院等非公立机构和民间社团组织以“自主”、“改制”等各种名义和借口，拒不接受行业主管部门的指导、监督和管理，财政票据难以在这些领域使用，常常自制票据甚至白条。

三是“三资”领域管理缺位，收入流失难以有效控制。目前，国有资源有偿使用收入被主管部门侵占或丧失的情况比较严重；国有资产有偿使用收入特别是行政事业单位固定资产、无形资产出租、出售、出让、转让收入的应收未收、应管未管情况普遍存在；国有资本经营收益出资人没有分享。这三项收入大多没有及时、足额地缴入国库或财政专户，更没有纳入部门预算管理范畴，造成收入流失和资金脱离监控现象严重。

四是非税收入多头征管，财政分配难以公正合理。目前，非税收入只有极少数项目由财政部门直接征收，更多的是由相关部门征收，部门征管使

部分单位形成了根深蒂固的非税收入为“部门所有，单位处置”的观念，财政部门按照规定对一些没有特殊规定用途的非税收入结余进行适当调剂时常常阻力重重。非税收入已成为部门单位物质经济条件和造成不同单位职工福利收入差异的主要因素。

五是征收主体利益驱动，“三乱”现象难以彻底根除。非税收入与单位、个人的利益息息相关，少数部门、单位从小团体利益出发，在非税收入收缴管理上自定标准、项目，擅自处置，对国家已明确取消或降低收费标准的一些项目采取变通方式继续征收。因此，乱收费、乱摊派、乱罚款现象仍时有发生，加重了企业和社会的负担，影响了政府、部门、单位与企业、公众的关系，破坏了经济发展的软环境。

六是人头经费大量挤占非税收入难以规范。在实际运行中非税收入经费化现象严重。由于执收单位和主管部门人员大量超编，大部分非税收入被挤占挪用于人员支出，办事的钱更多地转向了养人，背离了非税收入用于办事的宗旨，财政部门难以对非税收

人进行规范有效的监督、检查、管理。

根据财政部加强非税收入管理的要求,针对目前县级管理中存在的困难和问题等实际情况,我们认为实施收缴管理改革,规范县级非税收入管理宜采取“四步走”工作方案:

第一步,建立完善管理机构,清查摸底。财政部门应尽快建立或完善非税收入管理机构,根据非税收入“国家所有、政府调控、财政管理”的三权归位原则,将非税收入纳入部门预算体系,纳入公共财政管理,按统一的政策、标准统筹安排各部门、单位的工资性支出和津补贴支出,避免分配不公、贫富不均。同时,尽快取消标准低、金额小、成本高和没有实质性用途的基金收费项目,归并重组相近项目,取消或尽量减少主管部门对下级的直接集中收入和直接补助收入。在此基础上探索一条政府非税收入以非税收入收缴大厅直接征收为主,主管部门及使用单位登门协助征收为辅的路子,以更好地达到降低成本、公平分配和规范管理等目的。根据这一管理目标要求,应全面清理辖区的现行收费项目,区分其行政性收费、事业性收费和经营性收费的不同性质,取消不合法的收费项目,严格新增项目审批,全面清理辖区内的政府性基金项目,取消不适用和停止执行的项目;全面清理辖区内可能存在的国有资源有偿使用收入,全面清查行政事业单位固定资产和无形资产等,加大国有资源有偿使用收入的管理力度。同时,全面清理各单位正在使用的各类财政票据。通过认真清理、核实各单位经常性非税收

入情况后,汇编《县级部门单位经常性非税收入项目及代码目录》,向社会公开,做好收缴系统的非税收入项目维护的准备工作。

第二步,建立收缴系统。在清理财政票据、清理非税收入项目的基础上,根据汇编的《县级部门单位经常性非税收入项目及代码目录》和相对应的财政票据,做好收缴系统的各项维护和试运行工作。在上级统一要求的时间内强制运行非税收入收缴系统,实行非税收入“单位开票、银行代收、财政监管、实时入库(或专户)”的征收方式,将非税收入直接缴入国库或财政专户。

第三步,开展业务培训。改革后的财政票据以电脑票据为主,实现了对票据从入库、发放、认证、核销、退票、废止的全程管理,可以随时查询每种票据任何一个号码的当前状态及走向和统计每种票据的入库、发放、库存的数量。票据使用管理的电脑化,需要对各单位的票据管理和使用人员特别是财政部门的票据管理人员进行系统的票据使用和计算机管理等业务知识培训。同时,按照财政部“金财工程”的要求,非税收入收缴系统实行大集中管理模式,即上一级政府非税收入管理系统对本级和下级非税收入信息全面监控,财政按照统一的收费项目进行数据汇总、分析。这样,制度外和系统外擅自设立的项目无法编码进库,其票据无法使用,管理系统也拒绝执行制度外和系统外征收的收入。因此,既要做好执收单位业务管理子系统的培训工作,又要做好上下级财政部门

之间以及执收部门、主管部门、金融部门、财政部门之间收缴信息联网的相关培训工作。

第四步,加强制度建设。一是制定行政事业单位经营性国有资产有偿使用收入管理办法,将国有资产出租、出售、出让、转让等取得收入纳入非税收入管理,将其支出纳入单位预算管理,以保证行政事业单位非经营性国有资产的安全和经营性资产的保值增值。二是制定公共资源有偿使用收入的征收管理办法,加强对广播电视机构的广告收入、户外广告经营权收入、出租汽车和公交线路等城市公共客运经营权有偿出让收入、道路桥梁隧道公园广场等城市资源开发权、使用权、冠名权、特许权经营收入、城市道路停车位收入以及土地出让等收入的征收管理,确保公共资源收入应收尽收和规范使用。三是制定适合当地实际的行政事业性收费和政府性基金管理办法,从项目、标准、许可、公示、减免、年审、票据、督查以及资金管理等方面予以规范。四是制定政府非税收入成本性支出管理办法,规范支出管理,提高非税收入资金的使用效益。五是制定非税收入征收考核和纳入预算的管理办法,严格执行行政事业性收费、政府性基金的征收范围、征收标准、减免规定,严格控制“三乱”,避免资产收入、资源收入、资本收益的流失,达到奖励规范、处罚违纪、优化结构、提高质量,促进非税收入合理增长的目的。●

(作者单位:江苏省泗洪县地方税务局

泗洪县财政局)

责任编辑 戴开成