

非税收入管理存在的问题及改进建议

孙 芑 张 娟

当前,与税收收入相比,无论是征收管理还是支出管理,非税收入还存在许多亟待解决的问题。主要表现在:

部分收入脱离财政监管。部门和单位取得的非税收入,应全额上缴财政,实行收支两条线管理。但一些部门和单位受部门利益影响,不能及时将所取得的非税收入向财政部门如实申报,甚至故意隐瞒不报、坐收坐支。在这类流失收入中,利用国有资源(资产)取得的经营服务性收入(如技术咨询和服务收入、房屋出租收入等)、主管部门集中收入等问题比较突出。

非税征收存在管理空白。目前,除行政事业性收费、政府性基金、罚没收入等非税收入的征收管理较为规范外,其他非税收入管理较为薄弱。特别是国有资源和国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益等非税收入,由于管理条件不成熟或缺乏具体操作办法,大部分仍处于财政管理“真空”地带。例如,机关、事业单位固定资产(包括各种楼堂馆所)出租、出让、经营收入,国有资本分享的企业税后利润,国有股股利、红利、股息等,虽然财政部53号文件明确规定为非税收入,但绝大部分仍游离于财政管理之外。

支出安排尚未打破部门界限。目前,大部分地区对非税收入实行按一定比例统筹,其余返回单位使用的支出管理政策。特别是政府性基金(包括专项收入),按规定是为支持某项公共事业发展征收的具有专项用途的财政资金,其支出管理的特殊性在于具有固定用途,并不意味着具有固定

的使用部门。但在实际支出管理中,政府性基金往往成为执收部门的专项收入,由部门单独使用,造成一方面执收部门因收入规模较大,支出苦于无项目安排,资金使用效益低下;另一方面,同一管理领域的其他非执收部门却因资金短缺,有关工作难以开展,只能等待财政拨款解决。

制度规定较为粗放滞后。目前,我国在非税收入立项审批、标准制定、征收管理、票据监管和资金使用等各个管理环节,还没有一套完整、统一的法律法规,大部分地区处于自我摸索状态,管理模式各不相同;已出台的一些管理文件,也多存在政策缺乏科学性、可操作性不强等问题,有的甚至互相矛盾,给实际管理带来困难。

造成上述问题的原因很多,诸如一些部门和单位甚至是财政部门内部,仍存在非税收入“部门所有”的传统观念,对非税收入管理政策理解不透,领会不深,管理理念存在误区。为维护既得利益,一些部门和单位对非税收入管理存在抵触情绪;面对部门和单位阻力,一些财政部门内部也存在畏难和退缩思想。受原有管理体制影响,财政内部分工普遍缺乏合理衔接,监管职能相互削弱;同时,一些地区财政监管手段较为落后,非税收入征收管理仍主要依靠文件规定和事后检查,未能实现信息化管理。

针对上述问题,除应加大宣传力度,彻底更新“部门所有”的传统观念外,具体应做好如下几个方面的工作:

一是结合目前正在开展的行政事业单位资产清理工作和国有资本经营预算工作,探索具有可操作性的国有资源和国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益等非税收入征收管理办法,按规定将非税收入全部纳入财政管理范围。

二是逐部门、逐单位、逐项目清理非税收入,切实掌握费源,对收入规模做到心中有数;特别是对存在“预算拨款”、“非税收入”以外收入的部门和单位,重点开展监督检查工作,在摸清收入来源的基础上,按照非税收入的界定标准逐项鉴别资金性质,属于非税收入的全部纳入财政管理。

三是实现非税收入信息化管理,通过开发和应用非税收入管理软件系统,实现非税收入政策管理、项目管理、征收管理和票据管理的有机结合;通过建立非税收入管理网站,向社会公开非税收入项目库、政策信息库,实现“阳光财政”,使非税收入管理处于整个社会的监督之下。

四是打破部门和单位的支出安排界限,对于没有规定专项用途的行政事业性收费等收入,除核定必要的征收成本外,可作为预算财力统筹用于社会保障等政府重点支出;对于具有规定专项用途的政府性基金等收入,在符合规定用途的前提下,要统一考虑同一管理领域的支出需要,统筹安排,提高非税收入资金使用效益。

(作者单位:辽宁省财政厅 辽宁省供水局)

责任编辑 赵 军