

# 辽宁省非税收入管理的

## 实践与思考

○ 鲁 昕

一般认为，非税收入是指除税收之外的各种财政性资金收入。从经济范畴上看，它的本质与税收是相同的，都是对政府提供公共产品和劳务的成本补偿。从我国现实情况看，非税收入则可具体理解为国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能及自身事业发展，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的财政性资金。从80年代中后期开始，辽宁省在非税收入管理上进行了较为深入的理论研究和实践，并研究提出了准预算管理理论，在全省范围内对非税收入进行了规范化、制度化、法制化管理，形成了全省加强预算外财力管理，落实预算外财力“收支两条线”的基本思路。“九五”时期，全省纳入财政专户管理的非税收入总额为670.2亿元，相当于同期地方财政一般预算收入总额的52.4%。全省纳入专户管理的非税收入支出总额为624亿元，其中行政事业费支出302.6亿元，占支出总额的48.5%，经济建设支出174.3亿元，占支出总额的27.9%，一定程度上缓解了财政预算财力紧张的矛盾，在全省经济建设和社会各项事业发展中发挥了积极的作用。但也存在以下问题：

**1. 部门利益刚性化，“收支两条线”管理难以落实。**由于部门小团体利益的旧观念一直制约着非税收入管理的规范化，一些部门仍将非税收入视为部门所有，以种种理由拒不执行“收支两条线”管理的有关规定。据统计，2000年省本级应纳而未纳入财政专户管理的

资金为29.1亿元，占全省应纳入专户管理资金总额的19.61%，占省本级的35.78%。一些部门即使将资金上缴财政专户，也是立即要求财政部门办理划拨手续，资金管理没有摆脱“来五去五”的粗放管理模式，也没有真正实现经费支出按进度、专项支出按计划的管理目标。

**2. 消费性支出比重过高，非税收入的经济建设贡献率下降。**从纳入专户管理的非税收入支出结构看，“九五”时期，行政事业费支出所占比重呈逐年上升趋势，由1996年的40.6%上升到2000年的62.4%，增加21.8个百分点，若加上其他支出，则这一比例更高。同时，真正用于经济建设的支出却逐年下降，其占总支出的比重由1996年的30.3%下降到了2000年的21.1%，降低了10.2个百分点。尤其是行政事业性收费用于消费性支出比例更高，以2000年为例，当年全省支出总额为107.3亿元，其中用于行政事业费支出71.6亿元，比例高达66.7%，而用于基本建设和城市维护支出总额仅为16.5亿元，占15.4%。

**3. 资金统筹比例过低，政府财力管理分散。**由于辽宁省非税收支管理的重点尚未实现从收入管理向支出管理的根本转变，对支出统管方面仅仅采取政府按一定比例集中财力的做法，而且政府集中调剂资金比例偏低，可支配财力规模过小，削弱了政府宏观调控能力。“九五”时期，全省政府调剂资金总额为44.7亿元，仅占纳入专户管理的收入总额的6.67%，其中2000年全省政府集中

资金12.7亿元，占全省纳入专户管理收入的8.2%（省本级集中0.82亿元，占省本级纳入专户管理收入的3.9%）。此外，政府集中比例“一刀切”的做法已不适应社会主义市场经济体制下政府现代理财理念的要求，也易导致分配不公和部门之间的苦乐不均。

**4. 坐收坐支现象屡禁不止，违法违纪现象时有发生。**一些单位无视预算外资金实施“收支两条线”管理有关规定，隐瞒收入、坐收坐支、挪用资金、私设“小金库”等现象非常严重。一方面扰乱了经济秩序，另一方面助长了腐败和经济犯罪。据统计，1999年省直某部门所属单位21个账户的账外非税收入达0.9亿元；2000年某单位直接坐支的预算外资金达0.6亿元。

**5. 征缴方式相对滞后和全方位管理的机制尚不完善，制约了收入规模的扩大。**随着社会主义市场经济体制的逐步建立，社会成员间的利益关系不断调整，而辽宁省现有的非税收入征管手段和传统的工作方式已不适应新形势的要求，除大连等少数市外，省本级和绝大多数市还没有实施“票款分离”的征管方式，微机网络化征管系统尚未建立，一定程度上影响了“收支两条线”管理规定的落实和收入规模的扩大。

从辽宁的实际出发，当前完善非税收入管理应从以下几方面入手：

**（一）摸清家底，稳步推行部门综合预算**

通过“地毯式”清理检查,摸清非税收入家底,对非税收入实行分门别类管理,使之与预算内资金管理相衔接。按照“全额管理、明确定额、核定收支、超收奖励、短收自负、比例统筹、综合平衡”的预算管理方式,统一编制综合财政预算。凡是具有非税收入的单位,要将其所有非税收入全部纳入综合预算编制范围,全部反映部门各项财政性资金收支情况,统筹安排,集中分配,建立统一完善的政府收支预算体系。一是编制项目收入预算。根据国家收入政策的变化(有无取消和增加项目等),结合以前年度的实际收入情况,对非税收入项目当年收入计划逐项进行编制,并落实到单位和项目,保证完成全年的收入计划。二是编制单位收支预算。对自收自支单位,收入上要将非税收入项目的全年收入扣除政府统筹部分,作为单位的核拨非税收入预算数;支出上要确定标准和定额,并结合资金的规定用途进行编制。对差额补助单位,要将所有收入列出一个大计划,综合安排单位的经费支出。以上两类预算都应实行“人员经费按实际、公用经费按定额、专项经费建立项目库”的管理方式。三是合理安排预算支出次序。由于非税收入具有不确定性,各单位的人员经费、公用经费、经费类专项等要尽可能地用预算内资金足额安排,非税收入主要用于生产建设和其他事业发展专项,以真正贯彻“一是吃饭,二要建设”和最大限度统筹资金的理财原则。

## (二)加强非税收入收缴管理,提高征管水平

1.推行“票款分离”的缴款方式。按照“单位开票,银行收款,财政统管”的原则,采用缴款人到银行网点缴款的直收方式和收缴单位到银行缴款的代收方式,各部门、各单位将所有非税收入都直接缴入财政专户,这是国家“收支两条线”管理规定的完善和延伸,是实现非税收入规范化、科学化管理的重要手段。

2.加强单位账户管理。实行“票款分离”的缴款方式后,每个单位只能开设一个经费支出专用存款账户,用于核算财政部门从国库或财政专户中核拨的款项和单位其他往来款项,包括财政拨入经费、其他收入及经费支出、拨出经费等。如确实需要保留收入汇缴专户,则必须经财政部门批准,严防截留、坐支非税收入和账外账、“小金库”等违纪现象的发生。财政部门要建立单位账户档案,作为“收支两条线”监督检查的依据。

3.构建票据管理体系。加强票据管理是治理乱收费和监督执收单位是否认真执行“收支两条线”管理规定的关键环节。为此,必须构建规范、高效的收费票据领购、核销管理体系,统一政府非税收入缴款凭证,一方面可以减轻执收单位的收费成本,提高执收单位开票、记账、对账的工作效率;另一方面通过票据统一代码管理,使票据号码进入微机网络,执收单位或缴款人通过银行代收的每笔收费业务,财政微机网络都将自动生成一个凭证号码,使票据始终处于财政的有效监督之下。

4.全面推行微机网络化管理。通过开发非税收入管理软件,用科学的管理手段,实现非税收入从票据领购到自动核销、单位开票到自动建账、银行代收到传送记账信息、财政部门处理信息到分类管理、财政按部门和项目记账到部门和执收单位与财政对账等环节的一系列工作的微机网络化管理,实现财政与银行、财政与收缴单位、财政内部和财政部门上下级之间的微机联网。财政部门通过信息网络化管理,全面监控非税收入的收缴情况,审核部门非税收入用款计划、拨款进度,提高管理质量和工作效率。

5.建立全省非税收入月度分析制度。随时考核收入进度和预算完成情况。对收入进度落后的单位,及时发现,及时查找原因,采取措施改进。

## (三)规范非税支出行为,增强政

## 府调控能力

1.加强非税收入支出管理。一方面纳入财政专户管理的非税收入应比照预算资金管理方式,通过指标文的形式批准支出,另一方面非税收入的支出管理还应与其他资金的支出管理方式有所区别和侧重。一是资金的支付需根据收入进度进行,以收定支。没有按期完成收入计划的单位,财政部门要缓拨或取消其支出预算。二是注重资金用途的审核,确保资金的使用符合规定的用途。三是严格按已确定的统筹比例扣除应统筹部分。四是要强调服务意识,已批准的人员经费和公用经费要逐月按时拨付,对合规的专项拨款申请必须在规定时限内完成审核和办理支出手续。

2.资金统筹“一项一率”。逐项审核非税收入资金的来源、规模、用途和单位的收支情况,改变目前统筹比例“一刀切”的做法,逐项确定合理的统筹比例,在保证单位非税收入项目规定用途所必需的基本支出前提下,最大限度地对非税收入进行统筹,增强政府宏观调控能力。

## (四)理顺资金划拨体制,完善制度建设

一是实行上解下拨的财政管理体制。目前,许多由政府或主管部门集中、分成的非税收入上解下拨业务通过业务部门内部直接执行,既不利于资金的规范管理,也不利于资金收支的财政监管。应逐步理顺为通过财政部门上解下拨的规范管理方式。二是完善非税收入管理的规章制度建设。随着财政改革的不断深入,现有的非税收入管理制度已经难以满足实际管理的需要,经济形势的发展也将不断对规范非税收入管理提出新的要求,为此,要针对目前非税收入管理中存在的问题,加紧研究制定符合实际又切实可行的管理办法,实现非税收入管理的规范化、制度化、法制化和科学化。

(作者为辽宁省财政厅厅长)