

# 规范县市非税收入管理的思考

黄向前

推进非税收入管理机制创新、规范非税收入收支管理，既是理顺政府收入分配关系和完善公共财政职能的客观要求，也是增强政府调控能力和实现依法理财的必由之路。近年来，湖南省涟源市规范非税收入管理工作取得明显成效，“单位开票、银行代收、财政统管、政府统筹”的非税收入管理新模式运作顺利，乱收滥支现象得到有效遏制，非税收入管理科学化、规范化水平大大提高。但是随着工作的深入推进，许多矛盾和问题也日益凸显，需要努力加以解决。

（一）政府统筹与部门利益的矛盾。非税收入属于国家财政性资金，应由政府调剂使用。而许多部门和单位往往视非税收入为自有资金，“谁收谁用、多收多用、多收多返”的思想根深蒂固。由于非税收入与执收单位的经济利益息息相关，收费侵蚀税基、“费挤税”等现象时有发生。政府对非税收入调剂需要顾及部门利益，难以真正做到统筹安排，不能形成真实完整的综合预算管理体系，从而降低了预算管理对政府非税收入的监管能力。

（二）收入减少与任务递增的矛盾。随着政府职能转变，简政放权不断

推进，非税收入项目逐年减少，部分项目收费标准降低，各项收费逐年减少。2010—2016年，涟源市逐年取消、免征、暂停征收和降标的行政事业性收费110项，每年直接减少各项收费7233万元。2017年继续取消、暂停征收和降标一批行政事业性收费，各项收费还会进一步减少。同时，经济持续低位运行，实体经济特别是煤炭等支柱产业滑入低谷，收入来源急剧减少。但是上级下达收入任务基本采取基数法逐年递增，收入减少与任务递增的矛盾日益突出。为了完成上级收入任务，地方政府除了上解实际征收的收入之外，只能采取预缴、列收列支的办法完成收入任务，收入任务逐年被抬高形成恶性循环，造成地方财政收入质量持续下降。

（三）应收尽收与“跑冒滴漏”的矛盾。执收执罚本应秉着公开、公正、公平的原则规范执行，涟源市也出台了刚性收费标准，但是“跑冒滴漏”现象仍然存在。如市里为了支持招商项目落户和重点企业发展，出台一系列鼓励投资兴业的优惠政策，对相关费用进行了减免；又如目前国家规定的收费和罚款标准弹性较大，执收执罚时存在较大的自由裁量权，个别人员将执

收执罚职能作为谋取私利的工具，得到好处就轻罚或免罚，没有好处就重罚；一些领导违规“打招呼”，出现收“关系费”“人情费”以及违规减、免、缓征现象。此外，一些单位还在非税收入执收过程中随意更改收费项目，改变预算性质，直接导致公共财政预算收入减少。如门面租金收入属于一般预算收入，一些单位将其作为“其他非税收入”开票，将预算收入改变为专储收入。

（四）收支脱钩与“明脱暗挂”的矛盾。长期以来，非税收入管理一直沿用传统的收支挂钩方式，执收执罚单位的经费都是采取非税收入抵支的办法，根据执收执罚的任务完成情况按比例予以返还。差额单位、自收自支单位、超编人员的单位，人员经费和公用经费除了财政部门补助的部分之外，没有其他来源的只能依靠执收执罚弥补收支缺口。如果取消非税收入收支挂钩办法，单位执收积极性将大大降低。上级要求对非税收入管理实行收支脱钩，但是管理机制难以理顺，无法真正实现综合预算管理，收支即使脱钩也是“明脱暗挂”。

解决非税收入收支管理中存在的矛盾和问题，需要在实践中不断探索和完

善,提出以下对策和建议:

(一)分类清理收费项目,规范执收执罚标准。一是加快推进税费改革。结合税费改革,加快推进“费改税”进程,建议将具有长期性、稳定性、普遍性的收费项目向税收过渡,作为税收固定下来,增加政府宏观调控能力。二是继续清理非税收入项目。现行收费和罚款项目多而乱,要继续进行清理,逐步取消已经过时或不太适宜开设的项目。对设立新的项目,建议实行申请、听证、决策、公示制度。三是规范收费和罚款标准。执收执罚标准弹性过大一直被社会广泛诟病。要严格执行刚性收费标准,大力压缩收费和罚款弹性,促进公平公正执收执罚。法律法规和政策规定可实行优惠的,要以政府名义列入清单备查。执收执罚标准上下限差距一般不宜超过两倍,对情况特殊的项目上下限差距也不宜超过三倍。

(二)科学核定收入计划,真实反映征收进度。按照十八届三中全会决定关于“建立跨年度预算平衡机制”的要求,新预算法对各级政府建立跨年度预算平衡机制作出了原则性规定,将收入预算由约束性转向预期性,以解决现行预算执行中片面追求预算平衡带来的“顺周期”问题,为科学核定收入计划提供了法律依据。一是按实核定收入计划。建议改变过去传统的基数法,根据前三年非税收入实际完成的平均数为基础,综合考虑政策性增减因素,按实核定年度非税收入计划,减轻县市收入压力,提高收入质量。二是及时落实取消和调整项目。认真落实国家和湖南省取消和调整的项目,及时查处举报案件,减轻群众负担,优化经济环境,既要应收尽收,又不能乱收滥收。三是积极探索非税收入直达国库。新预算法明确要求财政专户(包括非税收入收缴财政专户等4类专户)收入纳入国库管理,条件成熟时可探索将非税收入视同税收收入一并征收,

实现非税收入资金的及时清算和直缴入库,国库将各代收银行清算的非税收入资金按收入项目和预算科目、级次等要素自动进行收纳、分成、报解和入库。

(三)优化非税收入征管机制,提高征管效率。一是健全征管责任机制。建立健全非税收入执收责任机制和征管工作考核办法,强化征收责任,防止应收不收、该罚不罚,减少“跑冒滴漏”。二是完善激励机制。在法律法规和政策允许的范围内,要保障执收执罚人员的合法权益和工作待遇,提高其执收执罚的积极性。三是强化“以票管收”机制。认真做好票据领购和核销工作,对票据实行动态管理,真正实现“票款同步、以票管收”。四是落实征管稽查机制。严密监控随意减、免、缓征行为以及变更收费项目的行为。加强罚没物品管理,对贵重物品要拍照留存,定期将罚没物品公开拍卖,力争实现可变现值最大化。加大对门面租金、捐赠收入等的监督,减少非税收入流失。五是升级电子化征管机制。逐步扩大财政部门直接征收范围,升级完善非税收缴管理信息系统,尽快实现非税收入申报、审核、流转、退款等业务流程的电子化,提高征管效率。六是规范执收执罚机制。政府要加强督促和协调,各级领导和执收执罚人员要加强自身约束,不得擅自减、免、缓征非税收入。纪检监察部门要为执收执罚部门保驾护航,消除执收执罚阻力。

(四)推行综合预算改革,彻底实现收支脱钩。一是推行经费供养方式改革。目前单位经费的财政供养方式有全额、差额、自收自支三种,超编人员、差额和自收自支单位预算经费不足的部分需要依靠执收执罚来弥补,这也是收支难以脱钩的关键所在。要坚持以编制定人员,以编制内人员定预算,坚决杜绝超编进人。要建立统一规范的财政经费供给方式,建议从上到下逐步将差额、自收自支过渡为全额方式,落实单位和

人员经费保障,解决其后顾之忧,为彻底实现收支脱钩扫清体制机制障碍。二是深化综合预算改革。逐步摒弃传统的“收支挂钩”预算方式,实行政府税收收入和非税收入统筹安排,实现全口径预算管理。建议参照税收征管办法,可按照略高于税收征管经费的标准提取非税收入征管经费,用于执收成本、弥补单位经费不足和偿还债务,其余部分由政府合理统筹使用。三是实行非税收入分类预算改革。在对非税收入依法征收的基础上,按照各自用途特征进行分类预算管理。对土地、水域、矿权等国有资源有偿使用收入,除按规定计提各项基金、补偿收缴成本和手续费支出外,其余纳入统筹安排;对专项收入和政府性基金等具有专门用途的非税收入,在保证专款专用的前提下,实行专项预算与统筹调剂相结合;对国有资本经营收益,应纳入国有资本经营预算管理;对其他一般非税收入,彻底实行收支脱钩,统筹调剂。

(五)加强财政法制建设,依法规范非税收入管理。一是尽快立法。建议有关部门尽快出台非税收入管理相关法律,对非税收入设立、范围、征收、汇缴、划解、监督、稽查、票据使用、预算管理等内容以法律形式确定下来,为规范非税收入管理提供法律保障。二是继续修法。对有收费和罚款条款的法律要进行清理修订,大力压缩收费和罚款弹性,缩小执收执罚标准上下限差距。确实需要优惠的也要细化具体条件,建立清单备查和公示制度。三是严格执法。按照依法理财的要求,认真落实新预算法和《湖南省非税收入管理条例》,严格执法,规范执收,细化收支项目,科学编制非税收入综合预算,严格执行非税收入预算管理,使非税收入逐步进入规范化管理轨道。□

(作者单位:湖南省涟源市财政局)

责任编辑 黄悦