

试析工商系统非税收入征缴问题

刘 军

(财政部驻湖北省财政监察专员办事处 武汉 430070)

【摘要】工商系统非税收入是我国非税收入的重要组成部分,目前其征缴及经费保障问题日益引起社会的普遍关注。本文以中部某省为例从工商系统非税收入管理的实践经验出发,分析了工商系统非税收入征缴存在的问题及原因,同时结合实践提出了相应的对策。

【关键词】工商 非税收入 征缴

一、工商系统非税收入的征缴情况

1. 工商系统机构设置与人员编制情况。工商部门是承担市场准入、市场监管和行政执法职能的行政机关。本文以我国中部某省为例进行说明,该省工商系统现有县市以上工商局122个,基层工商所755个,局属事业单位339个。除该省省会A市外,全省工商系统现有供养人员26864人。该省A市工商局在行政、人事、财务上独立于该省工商局,只在业务上受该省工商局指导。A市工商局内设10个职能处(室),3个直属分局。按照区划设置,A市工商局下设15个分局,共有165个工商行政管理所。A市工商行政管理系统现有供养人员4751人。

2. 工商系统行政经费保障模式。该省工商系统实行垂直管理以来,非税收入全额纳入省级财政预算管理,其经费来源主要有两个渠道:一是省财政在部门预算中给予工商部门一定的定额拨款;二是省财政等额返拨工商系统的行政事业性收费和罚没收入。以2006年为例,这一年是全省工商系统经费保障最好的一年,总支出9.64亿元。其中:省财政拨款1.95亿元,占比约20%;省财政等额返拨非税收入7.69亿元,约占80%。可见,非税收入是该省工商系统经费的主要来源。

3. 非税收入征缴规模。工商部门向其特定服务对象提供准公共服务后,收取适当的费用,以弥补工商服务成本是符合国际惯例的。工商部门实行省垂直管理体制以来,全省工商系统的非税收入按规定全额上缴省财政厅并纳入部门收入预算。2006年,该省工商系统(除A市)共征收9项政府非税收入项目,即市场管理费、个体管理费、企业登记费、外资登记费、个体工商户登记费、合同文本费、罚没收入、广告登记费、利息收入,金额共74186万元。其中,涉及中央分成收入的有3项,即:内资企业登记费,中央分成比例为20%;外资企业登记费,中央分成比例为40%;个体工商户登记费,中央分成比例为10%。

2006年,该省A市工商系统共征收政府非税收入项目7项(与省工商系统相比,没有广告登记费和利息收入),金额共20784万元。其中涉及的中央分成收入也为上述3项,共643

万元,占非税收入总额的3.09%。

4. 非税收入结构分析。笔者通过对比2006年该省与A市的工商系统非税收入结构认为,A市工商系统非税收入呈现“一低两高”的特点:“一低”是指个体工商户管理费占非税收入总额的比例较该省低20个百分点。“两高”是指A市的市场管理费占非税收入总额的比例较该省高14个百分点,A市的企业登记费占非税收入总额的比例较该省高8个百分点。造成上述状况的主要原因是A市经济实力强,大中型企业、大型专业市场以及新办企业数量明显较省内其他市县多。

二、非税收入征缴中存在的问题

1. 拖欠中央非税收入。截至2007年9月底,该省工商行政管理系统累计拖欠应上缴中央非税收入2373万元,是2006年应上缴中央收入的2.36倍,且大部分欠款已被挪用。这些欠款的去向:一是1998年工商行政管理系统实行垂直管理以前,各市县由当地财政部门负责管理工商行政管理系统非税收入,形成欠款820多万元,省工商局无力催缴;二是工商行政管理系统历史债务沉重,挪用了中央非税收入。省以下工商行政管理系统实行垂直管理前,各地建市场、办公楼和办管脱钩时补偿分流人员形成债务1.5亿元,人均负债5600多元,年利息支出数百万元,还债压力大,不得已挪用了中央分成非税收入。

2. 滞留非税收入。主要表现在:一是对预算外收入户的未达账项采取不及时记账处理的方法,滞留非税收入。2006年12月31日,该省B市工商局“预算外收入户”银行对账单反映未达账项17.07万元,经核实,上述资金为该局注册分局收取的企业注册登记费,但该局没有及时入账,直至2007年1月才记账处理,系人为调节2006年的非税收入征缴进度。二是上缴不及时,具体体现为全年按月不定期上缴、按年一次上缴等方式。如:2006年省工商局分别在5月、8月、10月、11月、12月,不定期向国家工商行政管理总局上缴中央非税收入1459.26万元;再如,2006年省工商局注册分局累计收到非税收入826.93万元,在当年12月,一次将本级全年收入上缴820万元。

3. 截留非税收入。主要表现在将非税收入截留用于单位经费开支。具体表现在:其一,截留非税收入资金利息。据查,B市工商局累计收到收入汇缴户2006年的利息1.58万元、2007年1~9月的利息0.11万元,但该局未作收入上缴,直接作经费开支。另外,该省C市工商局累计收到收入汇缴户2006年的利息0.29万元,2007年1~9月的利息0.23万元,截至2007年9月30日仍未作收入上缴,直接作经费开支。上述做法明显违反了有关规定。其二,“坐收坐支”企业注册登记费。截至2007年9月30日,B市工商局累计收到注册登记工本费(是企业注册登记费的一部分)3.06万元,其中2006年收取1.4万元,2007年1~9月收取1.66万元。B市工商局将收到的工本费通过“其他收入”核算,未缴入收入汇缴户。至2007年9月30日,上述工本费仍未上缴,直接作经费开支,其中涉及中央非税收入0.61万元。

4. 挪用非税收入。2002年10月24日,B市某区法院执行庭根据判决从B市工商局收入汇缴户中扣款12.7万元,偿还B市工商局某分局拖欠某资产管理公司的借款。对于借款事项B市工商局一直作为银行未达账项,未做账务处理。2007年8月31日,该局从经费支出户挪用了12.7万元,作为还款转到收入汇缴户。

5. 自行减免非税收入。B市工商局未经批准任意减免行政性收费2.94万元,其中涉及中央级收入1.18万元。如2005年10月,该局批准某旅游开发有限公司设立,应收外资企业注册费4.4万元,实际收取注册费2万元,未经批准自行减免企业注册费2.4万元。

6. 经费支出户与非税收入汇缴户资金“串户”。主要表现在三个方面:一是非税收入资金存入经费账户,通过经费账户上缴非税收入。如2006年8月,省工商局收到A市工商局上缴的2005年中央分成非税收入645.2万元,存入省工商局经费账户。2006年12月,省工商局通过经费账户将此笔非税收入上缴国家工商行政管理总局。二是动用经费户资金垫缴非税收入。B市工商局从经费支出户转账到收入汇缴户,2006年累计金额70.77万元。2007年3月16日,B市工商局又从经费支出户转账到收入汇缴户,金额100万元。三是收入汇缴账户核算其他性质资金。如:2006年C市工商局通过该账户核算“其他收入”38.41万元,2007年1~9月以相同方式核算“其他收入”35.25万元。

三、非税收入征缴存在问题的原因

1. 工商系统经费保障程度偏低是导致非税收入滞留、挪用等违规行为发生的制度性根源。该省工商系统实行垂直管理以来,其经费来源主要有省财政在部门预算中给予工商部门的定额拨款与省财政等额返拨工商系统的行政事业性收费和罚没收入。2006年是全省工商系统有史以来经费保障最好的一年,总支出9.64亿元,实际上,该省工商系统仍然是“以收定支”,以非税收入的收缴规模确定其支出规模,非税收入是该省工商系统经费的主要来源。该省工商局对各市、县工商部门下达征缴计划,各市工商局按计划上缴非税收入。

近年来,由于中央和省陆续出台了非税收入减免政策,据

统计,该省(除A市)工商系统执行的减免政策达13项之多,近3年共减免3亿元。再加上近年市场形势发生变化,消费者针对个体户的购买行为持续减少,导致个体工商户的收入减少,这种现象在大中城市表现尤为突出,从而影响了个体工商户管理费的征收。

2. 现行经费保障的模式不利于工商管理机关公正行使市场监管和行政执法职权,这是非税收入征收违规情况频发的重要原因。该省工商系统的经费保障长期处于比较困难的状况,为了生存和发展,基层工商部门在收费上耗费大量精力,重收费、轻管理,重处罚、轻规范成为普遍的倾向。同时,收费的利益驱动影响了工商部门的公正执法。

3. 地方政府的干预是造成违规减免非税收入现象的主要原因。据了解,地方政府干预工商部门执法,造成违规减免工商收费的现象时有发生。这主要是因为地方工商部门经费保障不足,部分经费(如职工医疗费)有赖于地方财政的补充支持,因此必须听命于政府。此外,地方工商部门虽然实行了管理体制变革,归上级垂直管理,但由于部分工作人员的认识未能转变,仍然习惯屈从于地方政府。

4. 层层汇缴的非税收入收缴方式,为非税收入的滞留、挪用、核算串户提供了可能。该省工商系统的非税收入的收缴层次有以下几个,即基层工商所-工商分局-县级工商局-市级工商局-省级工商局-国家工商行政管理总局。由于工商收费存在大量的现金收费,且采取层层汇缴的方式,一笔行政性收费至少需要1个月(最多1年以上)才能汇缴至中央。在这种层层汇缴的收缴模式下,全省各级工商部门存在大量待解的非税收入沉淀资金,既影响了资金周转效率,也容易诱使工商部门挪用非税收入。

四、解决问题的政策建议

1. 完善工商行政管理系统预算管理体制。根据工商部门履行职责的实际需要和省级财政财力,合理安排经费,制定科学、合理的“定员定额”标准,编制比较规范的部门预算,为工商部门开展综合管理和行政执法工作提供财力保障。

2. 推行工商行政管理系统政府非税收入收缴制度改革。选择部分工商部门的非税收入项目纳入收缴制度改革的范围,利用收缴信息系统,通过开设非税汇缴“零余额”汇缴户,每日清零,提高非税收入资金的上缴效率,彻底杜绝资金滞留现象。

3. 落实非税收入征缴政策。提高工商部门执行非税收入征缴政策的自觉性,加强工商行政管理系统有关人员对非税收入相关管理政策的学习与培训,提高他们执行政策、落实政策的水平。

4. 加强外部监督。建议中央和地方各级财政监督及审计部门进一步加大对工商行政管理系统非税收入征缴情况的监督检查力度,规范政府非税收入征缴行为,促使其提高政府非税收入管理水平。

主要参考文献

龚经海.非税收入与政府收支分类改革.财政与管理,2006;10