

基于核心功能适当下沉部分非税收入管理权限改革的思考

秦 裕

河曲县财政事务中心 山西 忻州 036599

摘 要：非税收入作为政府财政收入的重要组成部分，其管理权限合理配置对提升财政管理效能具有重要意义。当前非税收入管理权限过度集中，导致基层自主权不足、管理效率低下、资源配置不合理及监督机制不健全等问题。本文基于非税收入的财政补充、资源配置、宏观调控和社会治理四大核心功能，探讨了适当下沉部分管理权限的必要性，提出科学界定功能、合理划分权限、建立分级分类管理体系、完善监督机制等改革路径。研究表明，通过权限下沉改革，可提升管理效率，增强基层财政自主性，促进财政资源合理配置，为深化财政体制改革、推动经济社会高质量发展提供理论参考和实践指导。

关键词：非税收入；管理权限；权限下沉

非税收入作为现代财政体系的重要组成部分，在提高公共治理水平和改善公共服务提供上起着重要作用，经济社会快速进步以及财税体制变革深入发展之际，非税收入管理碰到不少困难和机遇，现在，非税收入管理权主要由上级部门掌握，造成基层单位执行时缺乏自主性、灵活性差且运转效率低下的情况发生，财政资源分配失衡的现象随之产生，要解决这些问题并改进管理效能，就应当把非税收入管理权限适当下放，并按照它的本质特性展开细致化改革，这样既能改善非税收入管理效率和资源调配成效，又能加强基层财政自主决策水平，进而推动区域经济协调成长和社会整体进步。

一、非税收入的核心功能分析

非税收入是现代财政体系的重要组成要素，它有着财政支撑、资源配置、宏观调控以及社会治理等多种职能，这些功能彼此联系又互相促进，共同塑造了其在国家治理体系中的核心地位，从本质属性角度来说，财政补充功能是其最为突出的特性，主要依靠行政事业性收费、政府性基金以及罚没收入等手段，很好地弥补了税收缺口，满足了公共支出需求，在地方层面上，已经成为基础设施建设和公共服务供给不可或缺的资金来源，就资源配置而言，非税收入凭借价格机制来引导资源流动，进而提升配置效率，一方面，用资源类收费来约束市场主体的行为，另一方面，通过专项收费机制完成特定领域的成本补偿，从而改善资源配置状况，推进经济

和社会可持续发展进程。宏观调控功能主要体现在非税收入作为政府执行经济政策的关键工具，通过调整收费标准及征收范围来影响市场主体的行为模式，从而促使产业结构发生优化升级，在生态环保方面，采用排污费之类的手段可以有效地促使企业做到节能减排，推进绿色发展战略目标的达成，社会治理功能借助收费手段和惩罚措施来约束社会行为，维持公共秩序，像交通违规罚款，市场监管收费等兼具警示与引导效果的做法，目的在于加强公民的社会责任感，以此改善治理水平，这些功能的发挥需要完备的非税收入管理体系，包含科学划分各级政府的职责范围和管理权限，保证其在推动经济社会发展方面起到积极的作用^[1]。

二、适当下沉部分非税收入管理权限的必要性

（一）提升管理效率需求

当前非税收入管理体系有着明显的层级化特征，从政策出台到基层执行牵涉很多级的传导过程，这样既容易出现信息传递失真的情况，也明显拉长了决策反馈的时间长度，在处理突发性或者区域性事件的时候（比如自然灾害过后临时收费调整、针对某些行业的应急支持政策），由于基层单位没有自主决策的权力，很难迅速做出反应并采取针对性举措，这就造成管理上存在滞后现象，进而影响政策效果的充分发挥，拿某个地方举办大型公共活动临时调整停车收费标准来说，如果要经过很多级的审批程序，也许就会错过最佳的干预时机。把一些管理权限合理地地下放，像给市县授权，在省级政策范围内自己制定实施细则，改良征收流程，稍微改动一些非核心收费项目的标准，这样可以削减决策层级，加快执行速度，基层单位直接面对管理对象，手中有详细信息，给予它们一些操作上的自主权，有益于依照实际情

课题基金：无

作者简介：秦裕（1977.08-），男，汉族，山西省忻州市人，本科，河曲县财政事务中心，经济师，主要研究方向：非税收入管理。

况灵活改变管理手段, 缩减行政开支, 改善征收效能和服务水平, 进而达成治理精细, 运转高效的意图。

(二) 增强基层财政自主性

基层政府承担着大量与民生直接相关的支出责任, 是公共服务的主要提供者, 但其自有财力往往有限, 对上级转移支付依赖度高, 非税收入作为地方财政的重要补充部分, 管理权限的集中化使得基层在资金使用上缺乏自主权, 难以根据本地实际需求进行统筹安排, 比如, 某县通过出让特许经营权获得一笔较大收入, 若资金使用方向和比例由上级严格限定, 可能无法优先解决本地最紧迫的基础设施短板。部分管理权限的下移, 特别是资金使用方向的决策权在一定范围内可以进行适当下沉, 基层在国家政策和专款专用原则的允许范围内可自主确定非税收入支出重点, 财政自主性与责任意识能够有效增强。基层政府征管加强、收入潜力挖掘的积极性可以主动激发, 财政资源与本地发展目标能够更好匹配, 资金使用效益提升, 形成征管有效、使用有效、管理有效等良性循环的特征^[2]。

(三) 促进财政资源合理配置

我国地域差异显著, 各地经济发展水平、资源禀赋、产业结构及公共服务需求均存在差异, 高度统一的非税收入管理政策难以兼顾地区特殊性, 资源配置可能难以完全与本地状况实现高度化调整。例如行政事业性收费在发达地区与欠发达地区的成本构成、承受能力、服务需求中均不完全重合, 若执行统一标准或减免政策, 欠发达地区财政可能承受过重压力, 发达地区可能政策激励不足, 省级及以下政府依据本地经济社会发展状况、物价水平、群众承受能力等因素对部分项目的具体标准和征收方式等进行调整, 可以更好地因地制宜地调整细化相关方式与内容。差异化管理使财政资源的配置更加切合地方实际, 打破“一刀切”带来的效率损失, 强化非税收入政策在不同区域发挥调控与支撑作用的效率, 助力区域协调发展。这种管理形式在区域和政策的结合中, 避免了资源的不切实际使用, 同时提高了调控作用的发挥, 为区域的协调发展助力。

三、当前非税收入管理权限配置存在的问题

(一) 管理权限过度集中, 基层自主权不足

现行非税收入管理体制存在“头重脚轻”的特征, 重大事项审批权、政策制定权及标准设定权集中于中央与省级层面, 市县及以下单位多承担执行任务, 这种集中的模式使基层陷入“权小责大”的困境。复杂征缴纠纷处理、本地优化服务流程或突发性收费需求变化时, 基层单位往往需要向上请示, 批复等待严重影响及时性

与灵活性, 基层缺乏决策参与权, 实际诉求和本地实际情况难以有效传导至决策层, 部分政策在基层“落地难”, 执行效果不完全, 长此以往, 基层管理的积极性与创造性降低, 整个管理体系适应性与韧性削弱, 治理需求的复杂多变性难以满足^[3]。

(二) 管理效率不高, 资源配置不合理

权限过度集中且管理链条过长, 直接引发效率在管理中降低, 信息在层级传递时易出现延迟或失真, 甚至遗漏, 上级部门难以准确掌握基层动态信息, 政策制定的科学性与针对性大为降低。基层单位执行缺乏自主调整的权限, 面对具体问题时只能机械执行文件内容, 导致“上下无分粗”, 管理精细化水平难以保持, 部分非税收入项目的设立和标准制定脱离实际地方, 征收难度大且成本高, 社会矛盾甚至时引发。比如经济发达地区可以推行的收费项目, 换成欠发达地区可能因群众承受能力的制约而难以有效征收, 这种现象不仅造成管理资源的浪费, 也使非税收入的筹集效能降低, 同时对支持地方发展和改善民生方面的应有作用施加了影响。配置资源的不效率与不合理性在这些实例中具体地存在。

(三) 监督机制不健全, 管理透明度不足

尽管建立了财政、多维度的审计与纪检监察体系虽在非税收入管理领域存在, 但监督的有效性仍待强化, 上级监督多偏重合规性检查, 对资金使用效益、管理效率与服务提升的关注相对不足。信息不透明的特征, 使社会监督和公众参与渠道有限, 难以形成外部压力, 权限的集中化令决策过程封闭化, 基层单位执行时虽自由裁量空间小, 但缺乏有效的监督体系, 仍可能存在变相收费、截留挪用等风险, 形成“上有政策、下有对策”的现象^[4]。非税收入在征收依据、标准、流程及资金使用情况的公开存在不充分与不及时现象, 公众难以获取具体相关信息, 知情权与监督权难以保障。薄弱的监督机制与透明度不足并存在, 管理风险增加, 政府公信力也同时降低, 公开、公平、公正的财政管理环境的构建同样难以进行。

四、基于核心功能的管理权限下沉改革路径

(一) 科学界定非税收入的核心功能, 合理划分管理权限

科学界定非税收入的核心功能是合理划分管理权限的依据, 非税收入类型和特点存在明显分型, 其在资源配置、公共服务补偿、经济稳定调节和政府行为规范等具体方面的作用应明确, 比如城市基础设施配套费、水资源费等具有地方特点和受益范围的非税收入项目, 将管理权限下移基层, 基层可依据当地的实际情况完成管

理和使用,使这些收入更好地对地方资源配置与公共服务补偿发挥应功能。涉及全国性或跨区域利益的非税收入项目,如关税、车辆购置税等,上级部门应继续集中管理,以确保国家宏观政策的统一性与协调性,划分管理权限时,需要充分考虑基层的承受能力和管理水平,权限下沉过多应避免,以减少基层管理的混乱,同时,权限调整机制的建立健全也应依据经济社会发展和财政体制改革的需要,适时进行优化和调整。

(二) 建立分级分类的管理体系,提高管理效能

实现管理权限下移,建立分层次分类的非税收入管理体系具有保障性,对于非税收入的性质、规模和影响范围等特征,可将其进行类别化处理并分级施管。上级部门处理规模较大、影响范围广的项目时,制定统一政策与标准;基层部门对规模较小且地方特色的部分具体征管和管理,在明确各级职责权限时,协调机制也避免出现真空化管理与重复性的现象,对非税收入的权限和管理进行阶段性的分层次强化处理。非税收入的征管方面,上级部门制定政策与规范,基层部门负责具体征收并定期汇报情况。分级分类管理体系的建立,使非税收入管理的专业化水平和效能提高,精细化与科学化管理也能够实现。

(三) 完善监督机制,增强管理透明度

确保非税收入管理权限下移后规范运行的关键点,落在监督机制的完善,内部与外部监督相结合的体系建立要求强化对非税收入征收、使用和管理的全过程监管^[5]。财政、审计等部门应对日常检查与专项审计进行强化,及时对管理中的问题做发现和纠正处理,人大、政协、社会公众和媒体监督作用的充分发挥,拓宽监督渠

道可提高效果,社会公开非税收入的征收、使用情况要定期进行,接受质询与监督;对违规行为的举报进行鼓励也建立奖励制度。同时非税收入管理人员的培训教育也需强化,业务水平与廉洁自律意识要提高,这是防止违规行为出现的保障。监督机制完善后透明度增强,非税收入管理权限下沉之后的运行就可规范且有序,财政资金的安全与有效使用也能够保障。

结束语

非税收入管理权限的适当下移,是与经济社会发展需求密切适应的改革内容,对提升管理效率、增强基层财政自主性都存在密切的助力,科学界定非税收入功能,合理划分管理权限,分级分类建立相关管理体系,完善监督机制,这些行为可以解决管理中存在的各种问题,实现管理优化的目标。非税收入管理权限下沉的改革工程相当系统且要求在实践中进行探索和完善,各级部门需要通过沟通协调和配合共同推进改革,为地方经济社会健康发展提供财政保障。

参考文献:

- [1]康颖,刘幸,杨敏念,等.税费联动,优化非税收入管理[N].中国税务报,2025-08-11(A03).
- [2]杨先明,张胜利,李波.财政制度弹性、非税收入增长与地方政府能力[J].南开经济研究,2025,(06):122-139.
- [3]李月华.税收征收效率与非税收入管理优化研究[J].乡镇企业导报,2025,(11):51-53.
- [4]尹永雪.地方财政收入结构中非税收入占比变化趋势及驱动因素研究[J].商讯,2025,(12):177-179.
- [5]解洪涛,王嘉庆,庄佳强.非税收入管理权下沉:问题、理论依据与改革路径[J].财政科学,2025,(05):85-93.