

JIAOTONG CAIKUAI LILUN YU SHIJIAN

# 交通财会理论与实践

( 2007 年 )

江苏省交通厅财务处      编  
江苏省交通会计学会



南京出版社

JIAOTONG CAIKUAI LILUN YU SHIJIAN

# 交通财会理论与实践

(2007 年)

江苏省交通厅财务处  
江苏省交通会计学会<sup>编</sup>

南京出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

交通财会理论与实践.2007/ 江苏省交通厅财务处,江苏省交通会计学会编.—南京:南京出版社,2007

ISBN 978-7-80718-359-4

I.交… II.①江…②江… III.交通运输业—财务会计—中国—文集 IV.F512.6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 018771 号

书 名: 交通财会理论与实践(2007)

编 者: 江苏省交通厅财务处 江苏省交通会计学会

出版发行: 南京出版社

社址:南京市成贤街 43 号 3 号楼 邮编:210018

网址:<http://www.njchs.com/www.njchs.net>

联系电话:025-83283871(营销) 025-83283883(编务)

电子信箱:[webmaster@njchs.com](mailto:webmaster@njchs.com)

印 刷: 江苏恒飞彩色印刷有限公司

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 14.75

字 数: 396 千

版 次: 2008 年 3 月第 1 版

印 次: 2008 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80718-359-4

定 价: 40.00 元

南京版图书若有印装质量问题可向本社调换

# 前 言

为了总结和交流全省交通系统会计理论的研究成果,鼓励和调动广大交通财会审计人员开展会计审计理论和学术研究的积极性,促进学术研究更好地为财务会计改革和交通事业发展服务,2007 年我们继续编印出版江苏省交通财会论文选——《交通财会理论与实践》。截至 9 月 30 日,共收到各类论文 74 篇,其中连云港市交通局投稿 30 篇,省公路局投稿 13 篇,南京、苏州、宿迁等市也积极投稿。在此,我们谨向广大作者和积极组稿的各单位致以衷心的感谢。

2007 年的交通财会论文选继续围绕交通财会工作的重点,精选了相关文章,并适当照顾到行业、地区、栏目间的平衡。2007 年交通财务工作的重点:一是加强行业管理,不断夯实基础;二是加大融资创新力度,增强资金保障能力;三是创新监管手段和措施,提高财务监管水平;四是吃透政策,联系实际,不断适应财税改革;五是加强经济活动分析,总结推广增收节支的先进经验。我们根据交通财务工作的重点,在该书中汇编了理论研究、投融资管理、企业财务管理、事业财务管理、国有资产管理、会计控制、会

计监督、审计监督、会计电算化、职业道德、经济参考等十一个方面的内容。这些文章论点鲜明,内容丰富,可操作性强,有一定的现实意义和指导作用。从不同的视角,为大家提供了交流平台,有利于提高广大财会工作者的理财水平,增强交通财会审计管理工作的科学性,为实现交通事业全面协调可持续发展服务。

由于水平有限,有不妥之处,敬请读者批评指正。

编 者

2007年9月30日

# 目 录

## ▲ 理论研究

- 非税收管理制度的创新与实践 ..... 刘忠信(3)
- 加强农村公路建设资金监督的思考 ..... 朱学新(19)
- 财政体制改革对省级公路管理机构资金收支管理的影响初探  
..... 吴俊利(24)
- 经营权摊销方式对路桥项目价值的影响 ..... 李玉汉(31)
- 论我国会计监管模式的未来发展  
..... 朱伟康 崔让之 顾祥元 薛飞(40)

## ▲ 投融资管理

- 新形势下公路建设融资及风险控制问题研究  
..... 古成彦 陆留生 俞雪华 朱伟康 蓝瑾馨 施进(49)
- 公路部门筹融资策略谈 ..... 姜凤翼 吴俊利(67)
- 浅析发行公路建设债券作为新融资渠道的可行性  
..... 邱红霞(72)
- 公路建设融资问题的经济学分析  
..... 俞雪华 强菊 陈桂云(78)
- 新形势下的交通基础设施建设投融资问题研究 ..... 侯涛(86)
- 试论县乡村公路建设资金的筹集和使用 ..... 孙泽清(93)
- 加强资金筹集 加快道路建设 ..... 刘云峰(99)

## ▲ 企业财务管理

- 浅谈对财务总监的初步认识 ..... 丁浩(107)
- 试论企业财务管理目标与资本结构 ..... 桑靖春(114)
- 现行税收制度下建筑施工企业会计核算办法探讨 ... 史美进(122)
- 浅谈企业应收帐款管理 ..... 林合 陈晓风(132)
- 企业管理是现代经济的无形资源 ..... 李昂(137)

## ▲ 事业财务管理

- 实施预算管理 提升财务管理层次 ..... 徐卫彬(143)
- 浅议政府规范非税收入对公路管理部门的影响 ..... 芦戟(146)
- 浅议事业单位的财务管理 ..... 陈亚军(151)
- 试论事业单位财务风险及防范 ..... 汤永琴(154)
- 实施会计集中核算的体会 ..... 李永水(159)
- 浅谈事业单位财会制度改革后如何搞好出纳工作 ..... 朱锐(164)
- 浅谈航道规费联网征收情况下的票据管理 ..... 陆国新(169)
- 浅谈收费站采购管理 ..... 王建军(174)

## ▲ 国有资产管理

- 对事业单位国有资产管理的思考 ..... 刘红权(183)
- 交通事业单位国有资产管理工作的初探 ..... 陈朝兰 倪虚怀(189)
- 浅谈如何加强行政事业单位国有资产管理 ..... 韦开方(197)
- 加强公路部门的国有资产管理 ..... 胡玥(202)
- 浅谈事业单位固定资产的折旧及其管理 ..... 李永健(206)
- 试论事业单位国有资产管理存在的问题及解决办法  
..... 王敬(214)

## 试论事业单位固定资产管理存在的问题及应对措施

- ..... 孙冉冉(218)
- 浅谈国有资产流失的法律对策 ..... 李桂志(224)

## ▲ 会计控制

### 试论现阶段企业内部会计控制制度存在的问题及对策

- ..... 李杰(237)
- 浅谈企业财务控制存在的主要问题及对策 ..... 宗桂云(242)
- 试论公路建设的成本预测与控制 ..... 顾征 钱松美(247)
- 加强内部会计控制 规范财务会计行为 ..... 周玉华(254)
- 浅析企业内部控制目标的实现途径 ..... 章琳玲(260)
- 浅谈岗位之间的相互牵制对会计工作的作用 ..... 顾筠(265)
- 浅谈事业单位货币资金内部控制 ..... 傅秀丽(269)
- 浅谈普通公路收费站货币资金的内部控制 ..... 黄萍(272)

## ▲ 会计监督

- 高速公路建设项目财务监管和风险控制问题的探讨 朱凌静(281)
- 实施会计监督应处理好的几个关系 ..... 王维学(292)
- 浅析会计信息失真的原因及其预防对策 ..... 刘克果(296)
- 浅谈会计信息质量失真 ..... 安晓丽(305)
- 关于会计信息真实性的思考 ..... 黄坚(309)

## ▲ 审计监督

- 谈谈当前交通内部审计工作存在的问题与对策 ... 财务装备科(321)
- 关于在新财政管理体制下交通内部审计工作的调研报告  
..... 赵宇(327)

|                           |             |
|---------------------------|-------------|
| 浅谈建设项目审计的内容和特点 .....      | 朱华(336)     |
| 浅议基本建设实行跟踪审计中的存在问题及对策 ... | 曹益兰(341)    |
| 略论交通工程跟踪审计 .....          | 孟伟刚 郑军(346) |
| 闯出审计为南京公路发展服务的新路子 .....   | 田原(353)     |
| 强化内部审计 规范工程投资建设 .....     | 孔迎安(356)    |
| 强化交通专项资金审计的几点思考 .....     | 陈颀(362)     |
| 浅析经济责任审计的困难与对策 .....      | 孟伟刚(368)    |
| 浅谈应用软件审计的现实意义 .....       | 孙宏(375)     |
| 浅谈对外部审计的几点认识 .....        | 许红梅(377)    |
| 浅析内审工作中的人际关系 .....        | 陈学强(381)    |

## ▲ 会计电算化

|                           |          |
|---------------------------|----------|
| 对公路行业财务信息系统集成化建设的研究 ..... | 王佩琴(391) |
| 浅谈会计电算化的现状及发展趋势 .....     | 徐海玲(401) |
| 浅议网络时代的财务管理 .....         | 辛文平(408) |
| 浅谈电算化条件下会计档案管理 .....      | 夏兴时(414) |

## ▲ 职业道德

|                        |          |
|------------------------|----------|
| 浅谈加强会计职业道德建设 .....     | 朱海兵(421) |
| 中小事业单位会计人员应具备的素质 ..... | 徐继军(427) |
| 浅谈加强会计人员职业道德建设问题 ..... | 王娟(431)  |

## ▲ 经济参考

|                                 |                  |
|---------------------------------|------------------|
| 对我国会计师事务所审计收费影响因素的实证分析<br>..... | 王冬梅 李映辉 刘忠信(441) |
| 期货会计的国际比较及对我国的启示 .....          | 王冬梅 刘忠信(453)     |



# 理论研究



# 非税收人管理制度的创新与实践

刘忠信

〔关键词〕 非税收人 管理 改革

〔摘 要〕 非税收人管理改革是近年来财政改革的又一项重要内容,对行政事业单位财务管理工作有重要而深远的影响。本文简述了非税收人的基本概念和特点,联系实际,阐述了非税收人管理改革的必要性,提出了非税收人管理制度创新的目标和内容,介绍了改革的最新进展情况和市场经济国家非税收人管理概况及启示,指明了非税收人管理改革的方向。

上世纪 90 年代末,我国已有学者进行非税收人方面的研究。最早出现“政府非税收人”概念的国家正式文件是 2003 年 5 月财政部财综[2003]29 号文。2004 年财政部印发了《关于加强政府非税收人管理的通知》(财综[2004]53 号)。国发[2005]9 号提出了“改革和完善非税收人收缴管理制度,逐步实行全口径预算管理”的要求。自 2005 年 2 月 1 日起施行的《财政违法行为处罚处分条例》第 33 条也使用了“非税收人”的概念。

## 一、非税收人的定义、范围和特点

### 1. 非税收人的定义。

非税收人是指税收以外,由政府及其部门或受政府委托授权的事业单位或社会团体等依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产,或为满足社会公共需要或准公共需要提供特定公共服务或准公共服务取得的资金收入,其性质属财政性资金,是政府财政收入的重要组成部分,包括行政事业性收费、政府性基金(社

会保障基金、住房公积金除外)、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、政府主管部门集中的收入以及政府财政资金产生的利息收入等。全称“政府非税收收入”,简称“非税收收入”或“非税”,也有的学者称之为“准税收”、“财政非税收收入”。

### 2. 非税收收入的特点。

与税收的强制性、无偿性和固定性特点相比,非税收收入具有灵活性、不稳定性、非普遍性、复杂性和使用上的特殊性等特点。非税收收入可以转换为税收收入,如拟出台的燃油税方案就是拟将交通的公路养路费、公路客货运附加费、公路运输管理费、航道养护费等通过开征燃油税取代。

税收主要由税务部门征收管理,而非税收收入由财政部门征收或委托征收,由财政部门管理。

### 3. 几个概念的区别。

#### (1) 非税收收入与预算外资金的区别。

非税收收入是按照收入形式对政府收入进行分类的结果,预算外资金是相对于预算内资金而言的,是按照资金管理方式对政府财政资金进行分类的结果。因此,政府非税收收入强调的是通过不同于税收形式所取得的财政收入,预算外资金强调的是没有纳入政府预算管理的这部分资金。

在非税收收入概念正式使用之前,我国曾长期使用预算外资金概念。预算外资金是相对于预算内资金而言的,是按照资金管理方式对政府财政资金进行分类的结果,非税收收入是相对于税收而言的,是按照收入形式对政府收入进行分类的结果。因此,预算外资金强调的是没有纳入政府预算管理的这部分资金,非税收收入强调的是通过不同于税收形式所取得的财政收入。预算外资金只是非税收收入这一概念所包含内容的一部分,却是规范政府非税收收入行为、强化非税收收入管理的核心内容。在非税收收入中预算外资金约占63%。

## (2)行政事业性收费与经营服务性收费的区别。

两者在项目、范围、标准、票据、稽查管理等方面均不同。经营服务性收费(如水费、电费、煤气费、交通费、电讯费)不纳入非税收入管理范围。但两者可以转换。经财政部和省、自治区、直辖市财政部门会同同级价格主管部门批准可将行政事业性收费转为经营服务性收费。

## (3)非税收入与制度外收入(收费)的区别。

非税收入特别是其中的行政事业性收费收入是经省级以上政府批准取得的收入。制度外收入(收费)即未经省级以上政府批准,市、县、乡镇自行设立的收费,不符合行政审批和行政许可的规定。制度外收入(收费)是不规范的收入。

# 二、非税收入管理的基本情况和改革的必要性

## 1.非税收入管理的基本情况。

### (1)非税收入基本情况。

非税收入种类多、总量大、增长快,是各级政府收入的重要组成部分。2006 年,全国非税收入规模为 16206.71 亿元,相当于同期全国财政收入的 41.16%。江苏省非税收入规模从 1996 年的 255.02 亿元增长到 2006 年的 1243 亿元(不含上缴中央部分),年均增长约 17.15%。非税收入管理制度是规范非税收入立项、标准确定、征收、使用和监督管理的一系列规则。

以江苏省的政府性基金和行政事业性收费为例,2006 年,全省公布保留的政府性基金项目 16 项,行政事业性收费项目 408 项(其中属中央收入项目 211 项,江苏省收入项目 97 项。江苏省项目中,省级 56 项,市县 40 项,省级与地方收入共享 101 项)。仅政府性基金和行政事业性收费两项涉及省级 66 个部门和单位。

### (2)非税收入的作用。

各级政府运用非税收入为经济建设、各项社会事业发展和改善人民生活条件,办成了许多大事、要事,也为缓解财政压力、平衡

预算发挥了积极作用。如公路、航道、机场建设的资金主要来源于非税收收入,教育投入、水利建设、城市基础设施的资金中很大的部分也来源于非税收收入。

### (3)非税收管理中存在的问题。

在加强非税收管理,建立健全监督管理制度等方面进行了有益探索,取得了许多成就,但是还存在法制不健全、体制不完善、管理透明度不高、监督处罚不力等问题。这些问题可概括为“五多五不利”和“一个滞后”。

一是“三乱”现象多,不利于优化经济发展的软环境建设。少数地方、部门、单位在非税收收缴管理上擅自处置,自定标准、自定项目,乱收费、乱摊派、乱罚款,加重了企业和社会负担,影响了政府、部门、单位与企业和社会公众的关系。二是票据种类多,不利于对非税收收入信息的全面监控。仅江苏省票据种类就达 160 种,年用量达 4 亿张。票据管理基本上采用人工管理方式,手段落后、差错率高,难以管透管彻底。三是征收主体多,不利于政府的宏观调控。非税收收入多头管理,各行其事。少数部门、单位存在非税收收入“部门所有,单位处置”的思想。未能从根本上实现非税收收入“国家所有、政府调控、财政管理”的三权归位。四是非税收收入的真空多,不利于部门预算编制的完整。存在应收未收、应管未管两缺位和空白点。特别是国有资产有偿使用收益(如部门、单位利用房屋、车辆等固定资产和场地租赁转让收入),不但底数不清,而且绝大部分未纳入部门预算管理。据《中国统计年鉴》统计,至 2004 年底,全国国有资产总量为 11.58 亿元。《中国财经报》2005 年 7 月 26 日报道,这些资产中约有 7.7 万亿元为国有企业的经营性资产,其余 4 万多亿的资产是由政府行政事业单位使用的,近十年以 17% 的速度增长。不小的房产(以及部分车辆、设备)实际转为经营资产,由此产生一系列管理真空,不少税源流失、资产流失,违法乱纪和贪污腐败也与此有关。五是少数部门、单位额外收入多,不利于收入分配的公平合理。有无非税收收入成为部门、单位物质经济条件差异的主要因

素,有则富裕,无则清贫,导致收入分配不公;支出项目变异,由办事更多转向养人,部门、单位职工福利性支出大量挤占非税收入,背离了非税收入用来办事的宗旨。

“一个滞后”,即法制建设滞后。目前,非税收入从立项、征收、票据、资金管理等各个环节,缺乏系统、规范、统一的法律法规,使得非税收入管理的法律依据不足,不利于严肃查处各种违法违纪问题。

上述这些问题的存在,社会反响强烈,亟须通过改革认真解决。

## 2. 非税收入收缴管理改革的必要性。

推进非税收入管理制度改革是建立和谐社会的需要。

推进非税收入管理制度改革是政府部门坚持依法行政、依法理财、落实源头治腐责任的需要。

推进非税收入管理制度改革是建立和完善公共财政体系的需要。

管理好非税收入是充分发挥财政职能(资源配置、收入分配、调控经济、监督管理)的重要基础。

通过这项改革,整合部门预算、国库集中收付、政府采购等改革的优势,形成配套的财政管理制度体系,以提高财政性资金的整体使用效益。同时也是为真正意义上的机关干部职工福利性收入“阳光工程”打好基础。

## 三、非税收入管理改革的目标和内容

以江苏省为例。2005 年 8 月 25 日,江苏省政府常务会议听取了全省非税收入管理现状及改革意见的汇报。会议确定了这项改革的总体目标、内容、工作步骤。2005 年 12 月 5 日省委常委会听取了专门汇报。省委、省政府领导高度关注,专门作了指示。2006 年江苏省将这项改革列为省政府重点任务之一。2007 年继续列为省政府重点任务。《江苏省“十一五”规划纲要》的第十一章对此作

了详细的阐述。

### 1. 江苏省非税收入管理改革的目标。

规范非税收入收缴管理制度, 将非税收入纳入公共财政整体管理范围, 加大对行政事业单位国有资源(资产)出租、出售、出让、转让等取得收入的管理力度, 确保非税收入应收尽收。监控非税收入的使用, 努力提高部门预算的编制和执行质量。进一步完善以税收收入为主、非税收入为辅的政府财政收入体系和管理制度。

### 2. 江苏省非税收入管理改革的内容。

一是改革传统的人工开票方式, 以计算机管理替代人工管理; 改革“单位开票、单位收费”办法。实行非税收入“单位开票、银行代收, 实时入库(或专户)”的征缴方式。将非税收入直接缴入国库或财政专户。

二是在依法清理和减少行政事业性收费的基础上, 对一些增收潜力较大的项目加强管理, 特别加强部分行政部门和事业单位国有资源(资产)有偿使用收入的征管工作。

三是将非税收入收缴制度改革与部门预算制度改革、政府收支分类改革结合起来, 编制综合财政预算, 实行非税收入全额上解、支出统筹安排。在部门预算编制中, 统筹安排税收和非税收入, 统一政策、统一标准, 避免分配不公、贫富不均, 实行国库集中支付制度。在保证非税收入专款专用的同时, 对一些没有特殊规定用途的非税收入结余, 适当进行调剂。现阶段主要是开展非税收入收缴管理改革。

### 3. 非税收入收缴管理改革的相关工作。

首先, 做好“三个清理”。全面清理收费项目, 严格新增项目审批。全面清理收费票据, 归并票据种类, 实现收费票据与收费项目的对应统一。全面清理省直各行政事业单位国有产权的经营性门面、设备设施、住房, 统一进行登记造册, 并对其有偿使用收入实施“阳光操作”。

其次, 完善“三项制度”。严格减免审批, 建立奖罚机制。建立健