

云南省 非税收收入管理条例 释义

云南省人大常委会
云南省人民政府法制办公室
云南省财政厅 编

云南出版集团公司

云南人民出版社

云南省 非税收收入管理条例 释义

云南省人大常委会
云南省人民政府法制办公室
云南省财政厅 编

云南出版集团公司

云南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

云南省非税收入管理条例释义 / 云南省人大财经委等编. —昆明: 云南人民出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 222 - 10505 - 8

I. ①云… II. ①云… III. ①非税收入 - 财政管理 - 条例 - 法律解释 - 云南省 IV. ①D927.740.222.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 314552 号

责任编辑: 王 韬

责任印制: 洪中丽

装帧设计: 杨晓东

责任校对: 王 韬

书 名	云南省非税收入管理条例释义
作 者	云南省人大财经委 云南省人大法制委 云南省人民政府法制办公室 云南省财政厅
出 版	云南出版集团公司 云南人民出版社
发 行	云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.ynpph.com.cn
E-mail	rmszbs@public.km.yn.cn
开 本	889 × 1194 1/32
印 张	10.5
字 数	220 千字
版 次	2012 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
排 版	昆明子苇图文设计服务部
印 刷	云南国浩印刷有限公司
书 号	978 - 7 - 222 - 10505 - 8
定 价	25.00 元

目 录

云南省非税收入管理条例释义

云南省非税收入管理条例释义	3
第一章 总则	3
第二章 征收管理	21
第三章 资金管理	50
第四章 票据管理	55
第五章 监督检查	67
第六章 法律责任	76
第七章 附则	84

附 录

云南省非税收入管理条例

(2011年5月26日云南省第十一届人民代表大会常务

委员会第二十三次会议通过) 89

关于《云南省非税收入管理条例(草案)》的说明

(2011年3月28日在云南省第十一届人民代表大会

常务委员会第二十二次会议上) 陈秋生 98



云南省人民代表大会财政经济委员会关于对《云南省 非税收收入管理条例（草案）》审议意见的报告 （2011年3月28日在云南省第十一届人民代表大会 常务委员会第二十二次会议上）	赵新黔 102
云南省人民代表大会法制委员会关于《云南省非税收收入 管理条例（草案）》审议结果的报告 （2011年5月24日在云南省第十一届人民代表大会 常务委员会第二十三次会议上）	蒋 莉 106
云南省人民政府令第165号	109
云南省财政票据管理办法	109
财政部关于加强政府非税收收入管理的通知 （财综〔2004〕53号）	117
云南省人民政府关于加强非税收收入管理工作的意见 （云政发〔2011〕223号）	127
云南省财政厅关于贯彻落实《云南省人民政府关于加强 非税收收入管理工作的意见》的通知 （云财办〔2011〕139号）	131
云南省非税收收入稽查办法 （云财办〔2011〕121号）	136
规范非税收收入管理 不断提高依法理财水平 ——计毅彪就《云南省非税收收入管理条例》颁布施行 有关问题答记者问	145
非税收收入管理知识百问百答	155

相关法律法规制度

中华人民共和国预算法

- (1994 年 3 月 22 日第八届全国人民代表大会第二次
会议通过 主席令第 21 号) 187

中华人民共和国行政许可法

- (2003 年 8 月 27 日第十届全国人民代表大会常务
委员会第四次会议通过 主席令第 7 号) 202

中华人民共和国行政处罚法

- (1996 年 3 月 17 日第八届全国人民代表大会第四次
会议通过 主席令第 63 号) 223

中华人民共和国税收征收管理法

- (2001 年 4 月 28 日第九届全国人民代表大会常务
委员会第二十一次会议修订 主席令第 49 号) 237

中华人民共和国国务院令 186 号 258

中华人民共和国预算法实施条例 258

中华人民共和国国务院令 427 号 275

财政违法行为处罚处分条例 275

中华人民共和国国务院令 281 号 286

违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定

- 行政处分暂行规定 286



云南省行政事业性收费管理条例

（1997 年 5 月 28 日云南省第八届人民代表大会常务

委员会第二十八次会议通过） 290

国务院关于印发《全面推进依法行政实施纲要》的通知

（国发〔2004〕10 号） 296

国务院关于加强法治政府建设的意见

（国发〔2010〕33 号） 312

后 记 325

云南省非税收入管理条例

释 义

云南省非税收收入管理条例释义

第一章 总 则

第一条 为了加强非税收收入管理，规范国民收入分配秩序，增强政府宏观调控和公共服务能力，保护缴款人的合法权益，根据有关法律、法规，结合本省实际，制定本条例。

【释义】本条是关于条例立法目的、立法依据的规定。

一、本条例的立法目的

制定本条例的根本目的就是为了加强我省非税收收入管理提供法律保障。非税收收入概念的提出，是在建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制过程中，不断发展、完善和创新财政管理体制的成果，标志着我国在建立公共财政体制、强化财政职能、规范非税收收入管理的认识上，取得了新的突破。非税收收入是财政收入的重要组成部分，是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式。改革开放以来，预算外资金为各级政府特别是基层政府保持正常运转、维护社会稳定、促进地方经济发展，以及在弥补各单位预算安排不足等方面起到了一定的积极作用。但随着财政改革的深入，预算外资金已逐步纳入预算管理，且原有预算内、预算外资金的范畴已不能涵盖全部财政性资



金,相当一部分财政性资金游离财政管理,产生了诸如肢解财政职能,削弱政府宏观调控能力,降低资金使用效率,助长“三乱”和腐败现象等许多弊端。近年来,党中央、国务院高度重视非税收入的规范管理,2001年《国务院办公厅转发财政部关于深化收支两条线改革 进一步加强财政管理意见的通知》(国办发〔2001〕93号)提出“将对非税收入和税收收入收缴制度实施改革”。这是国务院文件第一次使用“非税收入”一词。2004年《国务院关于印发〈全面推进依法行政实施纲要〉的通知》(国发〔2004〕10号)要求“完善集中统一的公共财政体制,逐步实现规范的部门预算,统筹安排和规范使用财政资金,提高财政资金使用效益;清理和规范行政事业性收费等政府非税收入”。这就更加明确地界定了非税收入的资金性质和管理体制。党的十六届三中全会明确提出了“建立公共财政体制”和“实行全口径预算管理”的要求。综上所述,制定本条例对于规范我省非税收入管理,创新非税收入管理机制,具有重大的政治、经济意义和现实必要性。

(一) 加强非税收入管理,是贯彻落实科学发展观,全面建设小康社会的必然要求。

党的十七大明确提出,要深化财政体制改革,完善预算决策和管理制度,加强对财政收支的监督。非税收入与税收收入一样,都是国家财政性资金,必须遵循“取之于民、用之于民”的原则,纳入公共财政进行规范管理,统筹安排,为落实“五个统筹”和全面建设小康社会提供可靠的财力保障。近年来,非税收入增长较快,规模不断扩大,但由于管理滞后,限制了非税收入的资金使用效益,没有发挥应有缓解财政困难的作用。因此,要通过推进非

税收管理的规范化、法制化、科学化，切实增强非税收收入运行的透明度，充分发挥非税收收入调节收入分配、支持事业发展、促进社会进步的作用。在财政改革与管理的创新实践中，贯彻落实科学发展观，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。

（二）加强非税收收入管理，是推进依法行政、建设法治政府的迫切需要。

《国务院关于印发〈全面推进依法行政实施纲要〉的通知》（国发〔2004〕10号）明确要求：要完善依法行政的财政保障机制，完善集中统一的公共财政体制，清理和规范行政事业性收费等政府非税收收入。行政机关不得设立任何形式的“小金库”；严格执行“收支两条线”制度，行政事业性收费和罚没收入必须全部上缴财政，严禁以各种形式返还；行政经费统一由财政纳入预算予以保障，并实行国库集中支付。本条例正是根据我省的实际情况，对上述要求的具体细化和延伸，符合建设法治政府的目标要求。同时，本条例的出台为有效管理非税收收入，整合财政资源，建立和完善公共财政体制提供了重要的法律依据。只有通过规范非税收收入管理，逐步实现规范的部门预算和规范使用财政资金，提高财政资金使用效益，才能从更高层次和更广范围推进依法理财。

（三）加强非税收收入管理，是规范国民收入分配秩序，增强政府宏观调控和公共服务能力的重要举措。

财政历来是政府对经济社会发展实施宏观调控的重要手段。从世界各国的情况来看，发达国家都非常重视非税收收入管理，并建立起严格和明确的法律制度规范，将其作为整个财政管理的重要组成部分。只有从体制、机制上规范非税收收入管



理，才能真正实现非税收收入的财政属性定位，才能依法对非税收收入实行统一征管、统筹安排。这既有助于理顺收入分配关系、增强政府宏观调控能力，也能从制度上为解决部门、单位之间分配不公和苦乐不均现象提供有效保证。

（四）加强非税收收入管理，是深化财政改革，建立和完善公共财政体制框架的重要基础。

当前，开展的部门预算、国库集中支付、政府采购等各项财政改革，是构建与发展社会主义市场经济相适应的公共财政体制框架的重要内容。非税收收入既是财政收入的重要来源，也是部门预算的重要组成部分。要实行真正意义的部门预算，就必须淡化预算外资金概念，将所有非税收收入纳入财政管理，统一编制预算，统一征收管理，统一安排支出，做到收缴分离、收支脱钩。否则，部门预算改革就难以真正到位，甚至影响公共财政体制的建立与完善。

（五）加强非税收收入管理，是优化经济发展环境，从源头上预防和治理腐败的重要举措。

我省经济发展需要进一步优化经济发展环境，大力整顿规范收费秩序，从体制机制上切断个人收入与部门权力、占有资源之间的不恰当联系，更好地促使一些部门把精力从争权、争钱、争物，转到集中精力做好本职工作，提高服务水平和办事效率上来，有效遏制“三乱”现象，为地方经济发展创造良好的环境。通过规范非税收收入管理，强化财政全过程监督，还能有效防止征收或收取非税收收入中的“暗箱”操作，遏制执收过程中的不正之风，增强非税收收入管理的透明度，从源头上预防和治理腐败，加强党风廉政建设，改善执收单位形象，树立党和政府的威信，也有利于保护缴款人的合法权益。

据统计,2010 年全省非税收入完成 684.3 亿元,比上年增长 42.4%;2011 年全省非税收入完成 1334.7 亿元,比上年增长 95%。非税收入的快速增长,增强了政府宏观调控能力和公共服务能力,但管理中也面临一些难题:“收支两条线”管理原则难以完全落实,一些单位将非税收入视为自有资金;在征收管理、票据管理、资金使用、监督检查等方面缺乏统一、规范、系统的法规制度,现行的预算外资金管理制度和单项收费管理规定已难以为非税收入管理监督提供法律保障;监管制度不统一、不协调、手段单一导致部分非税收入仍游离于财政监管之外,成为“小金库”的重要资金来源,滋生了腐败。因此,在非税收入管理的专门法律、行政法规尚未出台的情况下,制定具有云南省特色的地方性法规是非常迫切和必要的。

二、本条例的立法依据

本条例根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国税收征收管理法》、《财政违法行为处罚处分条例》、《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》等相关法律、法规,同时也紧密结合了云南省非税收入管理的实际。从立法权来说,本条例是一个地方自主性立法,是我省第一部有关非税收入管理的法规。

第二条 本省行政区域内非税收入的征收管理、资金管理、票据管理及其监督检查等活动,适用本条例。

【释义】本条是关于条例适用范围和调整对象的规定。



一、关于条例的适用范围

法律的调整范围是指法律调整和规范的社会关系，每部法律都有其特定的调整对象和所要解决的问题。立法首先规定调整范围和对象的意义在于使该法所要解决的问题和所要规范的社会关系成为明确、有限的目标，以防止范围无限扩大或不确定而无法解决问题。

明确本条例的适用范围，是本条例最基本最重要，也是最核心的内容，它直接涉及本条例的管理力度。因此，凡本省所属国家机关、事业单位、社会团体以及其他组织所征收或收取的非税收入，都适用本条例。条例所称“本省”是财政管理中属地原则和属人原则的有机结合，而不是完全的地域概念。它既包括本省行政区域范围内与预算收支相关的部门和单位，同时在本省行政区域以外的部门和单位（与本省各级非税收入管理相关）也可能属于本省非税收入征收管理的对象和范围，如本省驻外机构和中央驻滇单位取得的属于地方的非税收入。

二、关于条例的调整对象

任何法律都有其调整的对象，即法律关系。法律关系是指法律主体之间关于法律客体的权利义务关系，法律关系只能体现为权利义务关系，所以法律关系只能是法律主体之间的。本条例调整对象包括非税收入的征收管理、资金管理、票据管理和监督检查四个方面。在非税收入管理中，征收管理是首要环节，资金管理是核心所在，以票管收是重要手段，人大、政府以及有关部门的监督是有力保障。

征收管理是非税收入管理的源头。征收是非税收入管理的首要环节。没有征收就没有非税收入，更没有非税收入的管理活动。因此，征收管理是非税收入管理的基础和

源头，是本条例需要明确的首个调整对象。

资金管理是非税收收入管理的核心。资金管理是国家对资金来源和资金使用进行计划、控制、监督、考核等各项工作的总称，是财务管理的重要组成部分。非税收收入资金是财政资金，必须纳入财务管理。非税收收入资金管理包括在非税收收入的征收、退付、上缴、分享、使用等环节的管理。没有资金管理就没有资金的计划、控制、监督、考核，将导致资金管理无序或者失控，产生腐败。因此，资金管理是非税收收入管理核心和关键，是本条例必须明确的另一个调整对象。

票据管理是非税收收入管理重要手段。财政票据是收费主体向收费客体提供的交费凭证，也是单位财务收支的法定凭证和会计核算的原始凭证，更是财政、审计等部门进行检查监督的重要依据。非税收收入票据是财政票据的重要组成部分，是财政部门或者执收单位为缴款人开具的由财政部门统一印制的收款凭证。它不仅是非税收收入征管的重要环节，也是非税收收入源头控制的重要手段。加强票据管理，以票管收是非税收收入管理的必要手段。当前，我省非税收收入在财政收入中占有相当大的比重，并且几乎涉及到社会生活的所有领域。因此，非税收收入票据管理要率先发挥对非税收收入征管工作的规范作用，积极引导和规范执收单位的收支行为。要建立起以财政票据的细化管理为基础，网络化管理为依托的科学运行体系，不断适应当前财政体制改革和非税收收入管理工作的需要。因此，票据管理是非税收收入管理的重要手段和关键环节，是本条例必须明确的调整对象。

监督检查是有力保障。监督检查是指有权机关、组织依照法定职权，对相对方遵守法律、法规、规章，执行行政命令、决定的情况进行检查、了解、监督的行为。非税



收入监督检查是非税收收入管理的一项重要内容，包括人大、政府以及有关部门的监督检查，还包括社会监督。没有监督检查，就没有非税收收入管理的保障。因此，监督检查也是本条例必须明确的调整对象。

第三条 本条例所称非税收收入，是指除税收以外，由人民政府、其他国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法行使政府权力，利用政府信誉、国有资源、国有资产或者提供特定公共服务取得的财政资金。包括：

- （一）政府性基金收入；
- （二）专项收入；
- （三）行政事业性收费收入；
- （四）罚没收入；
- （五）国有资本经营收入；
- （六）国有资源（资产）有偿使用收入；
- （七）其他非税收收入。

前款规定的收入属于应当纳税范围的，依法纳税后按照非税收收入管理。

【释义】 本条是关于非税收收入概念和范围的界定。

一、非税收收入的概念

现行法律和行政法规中，均没有对非税收收入的概念作出过规定。当前可供参考的是《财政部关于加强政府非税收收入管理的通知》（财综〔2004〕53号）文件规定，其明确为政府非税收收入是指除税收以外，由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法