

中国非税收入 管理系统研究



南京大学出版社

014057048

F812.43

10

中国非税收人管理系统研究

刘忠信 著



南京大学出版社



北航

C1742346

F812.43

10

图书在版编目(CIP)数据

中国非税收管理系统研究 / 刘忠信著. —南京:
南京大学出版社, 2014.6

ISBN 978 - 7 - 305 - 13298 - 8

I. ①中… II. ①刘… III. ①非税收收入—财政管理—研究—中国 IV. ①F812.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 111099 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣

书 名 中国非税收管理系统研究
著 者 刘忠信
责任编辑 高 彬 贾 舒 编辑热线 025 - 83685411

照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司
开 本 890×1240 1/32 印张 7.25 字数 182 千
版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 305 - 13298 - 8
定 价 24.00 元

网址: <http://www.njupco.com>
官方微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信号: njupress
销售咨询热线: (025)83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

作者简介

刘忠信,1962年10月生,江苏东台人。管理学博士,高级会计师,高级经济师。曾在江苏省财政厅、新疆阿勒泰地区财政局和江苏省交通运输厅工作。现任海南省交通投资控股有限公司总经理。长期从事财政经济政策研究、财政管理和交通财务管理工作。在《财政研究》《江海学刊》《中国财经报》等报刊上发表财经类文章30多篇。主持财经类研究课题11项。获江苏省哲学社会科学优秀成果奖2次,财政部、中国财政学会优秀成果奖、征文奖4次,江苏省财科研成果一等奖1次,江苏省财政厅征文一等奖1次。

摘 要

中国非税收入种类多、总量大、征收主体多。改革开放以来,随着经济和社会事业的快速发展,非税收入总体上步入稳定增长阶段,成为各级政府财力的重要来源。经过多年的努力,在非税收入管理方面取得了很多成果,但是在管理制度和技术上仍然存在若干不足。随着公共财政体系的逐步建立以及“非税收入”概念的应用,许多学者、专家和实际工作者也从不同的角度对非税收入进行学术研究和探讨。但对非税收入管理的系统特性及非税收入管理系统及各子系统之间的关系研究甚少,对应用新的非税收入收缴代理银行模式,探索创造非税收入的新途径,揭示非税收入形成与发展的规律和特点,研究各类非税收入的特殊性不够,对非税收入管理中借鉴税收管理经验也缺乏研究。

为此,作者对中国非税收入管理进行了全方位的系统探索,并研究了在林业非税收入管理中的应用。

首先,提出了指导非税收入管理工作的八项原则,其中,第一次提出非税收入的系统管理原则、有利于调动各方面积极性的原则、公开透明原则;研究了非税收入的功能、作用和效应。

其次,基于新制度经济学的理论,对非税收入管理制度的变迁进行了研究,分析了非税收入正式制度和非正式制度构成框架及实施机制、路径依赖、制度变迁的动力过程及方式;总结了非税收入管理的四种既有模式,指出了非税收入管理中存在的问题及危害。

第三,通过对全国及江苏、安徽两省非税收入数据的收集整理

理,分析了中国非税收入规模、结构及变动的特点;提出衡量非税收入负担的指标,分析了影响非税收入负担的因素和实际负担情况。

第四,在总结、研究税收制度、政策、体制和征管经验的基础上,得到对非税收入管理的启示;阐述需明确合理划分中央与地方非税收入的原则和依据;提出现阶段中国的非税收入政策可以确立为“依法设立、分类管理、统一票据、合理负担、控制规模”;提出加快费改税办法;提出建立规范的非税收入委托征收管理方式。

第五,在总结国外非税收入管理经验的基础上,得出对中国非税收入管理的启示:严格界定税收与非税收入,控制非税收入规模和增速,降低非税收入依存度;提出积极研究可创造的非税收入来源:现实的途径——增加博彩种类和兴办博览会等各种会展,未来可能的途径——国家控制的赌场。

第六,用系统的思想和方法研究构建了非税收入管理的总框架,剖析了非税收入目标子系统、制度子系统和技术子系统的内容、结构与运行机理;运用多目标抉择方法确定了非税收入技术子系统的信息管理模式——信息大集中模式。

第七,在研究中国非税收入管理系统总体框架的基础上,重点研究了中国非税收入管理制度子系统内的各个组成部分。研究了非税收入项目、标准的确定和票据管理方式,分析了非税收入管理与预算管理的关系;研究了非税收入征管方式和解缴方式,设计出代理银行非税收入收缴流程;运用 AHP 法(层次分析法)选择了新的代理银行模式:在所有具备条件的银行各设一个财政专户,每家银行都开通所有网点代收非税收入,征收各个单位、各种类型的非税收入;构建了中国《非税收入管理法》的框架;提出将非税收入收缴信息管理系统与审计、监察部门、减轻企业负担部门联接,以全方位实时监控;构建了非税收入绩效评价体系,主要包括非税收入绩效评价主体和内容、原则和依据、指标体系构建、绩

效评价结果及其应用。

最后,分析了江苏省林业非税收入项目设立的制度和权限、林业政府性基金和行政事业性收费的构成、变化和征管现状,并与福建省林业基金、行政事业性收费项目和征收情况进行了比较;研究了江苏省两项林业基金的支出和包含林业行政事业性收费的一般预算支出;提出进行林业非税收入管理的制度创新和技术创新。

研究非税收入管理系统既有重要的现实意义,也有重要的理论意义:首先,对非税收入管理改革实践有指导作用;其次,有利于管理好非税收入,促进经济和社会发展,改善人民生活;再次,有助于提高财政管理工作水平,充分发挥财政职能;第四,丰富和发展了财政学和公共经济学。

目 录

摘 要	1
第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
一、问题的提出	1
二、研究的意义	3
第二节 国内外的相关研究	3
一、关于非税收入分类的研究	3
二、关于非税收入原则的研究	7
三、关于非税收入管理中存在问题的研究	7
四、关于非税收入管理目标的研究	9
五、关于非税收入管理模式的研究	10
第三节 对国内外相关研究的评论	11
一、现有研究的不足	11
二、今后研究的动态	11
三、本书研究的方向	12
第四节 本书研究框架	12
一、主要研究内容	12
二、研究方法与技术路线	15
第二章 非税收入理论研究	17
第一节 非税收入的界定及其与相关收入的比较	17

一、广义和狭义的非税收入	17
二、非税收入与税收收入主要特点的比较	21
三、相关收入的比较研究	25
第二节 非税收入原则研究	27
一、适度原则	28
二、便利原则	29
三、系统原则	29
四、绩效原则	30
五、统筹兼顾原则	32
六、资金安全原则	33
七、法治原则	34
八、公开透明原则	34
第三节 非税收入的功能和作用研究	35
一、非税收入的功能	35
二、非税收入的作用	38
第三章 中国非税收入的形成与制度变迁研究	41
第一节 非税收入的形成研究	41
一、预算外资金发展历程	41
二、各类非税收入的形成	45
第二节 基于新制度经济学理论的非税收入管理制度变迁 研究	58
一、非税收入正式制度和非正式制度及实施机制	58
二、非税收入制度变迁机理与路径依赖	62
三、非税收入制度变迁动力过程及方式	64
第四章 中国非税收入的现状分析	69
第一节 非税收入管理模式	69

一、模式一	69
二、模式二	70
三、模式三	70
四、模式四	71
第二节 中国非税收入规模和结构	72
一、非税收入规模	72
二、非税收入结构	79
第三节 非税收入负担研究	87
一、非税收入负担的形成	87
二、衡量非税收入负担的指标	88
三、影响非税收入负担的因素	89
四、非税收入实际负担情况	90
第四节 非税收入管理中的问题	92
一、非税收入管理制度方面	93
二、非税收入管理技术方面	94
三、非税收入监督管理方面	95
四、问题的成因及危害	99
第五章 税收管理对非税收入管理的启示	100
第一节 税收制度对非税收入管理的启示	100
一、税收制度内容、构成要素和类型	100
二、分税制对非税收入管理的启示	101
第二节 税收政策对非税收入管理的启示	104
一、中国现行的税收基本政策	104
二、税收政策对制定非税收入政策的启示	105
三、税收优惠对非税收入管理的启示	107
第三节 税收体制和征管经验对非税收入管理的启示	108
一、税收体制和税收征管经验的研究	108

二、税收体制和征管经验对非税收入管理的启示	109
第六章 国外非税收入管理的经验与启示	113
第一节 国外非税收入管理状况与经验总结	113
一、国外非税收入类别	113
二、国外非税收入依存度	116
三、国外非税收入分级情况	117
四、国外非税收入管理动向与经验	118
第二节 国外非税收入管理经验的启示	122
一、严格界定税收与非税收入	123
二、控制非税收入规模和增速	123
三、降低非税收入依存度	124
四、研究非税收入调控措施	124
第七章 中国非税收入管理系统总体框架的构建	129
第一节 非税收入管理目标子系统	129
一、目标子系统的构成	130
二、目标子系统的内部关系	131
第二节 非税收入管理制度子系统	131
一、制度子系统的构成	131
二、制度子系统的内部关系	133
第三节 非税收入管理技术子系统	133
一、技术子系统的构成	134
二、技术子系统的作用	134
三、技术子系统中的数据管理模式	135
第四节 非税收入管理系统总体结构与运行机理	138
一、制度与技术子系统的关系	138
二、制度和技术子系统的互动	139

三、制度、技术与目标子系统的关系	139
四、制度和技术子系统建设成效	140
第八章 中国非税收入管理制度子系统研究	143
第一节 合法合理:非税收入项目和标准确立研究	143
一、非税收入项目的确定	143
二、非税收入标准的确定	143
第二节 以票控收:非税收入的票据管理研究	148
一、使用电子化非税收入票据	149
二、健全非税收入票据管理制度	150
第三节 解缴便捷:非税收入征管方式研究	150
一、单位开票银行代收财政统管	150
二、直接解缴或集中汇缴	151
三、银行非税收入收缴流程设计	153
四、运用多目标抉择方法确定代理银行模式	153
第四节 综合预算:非税收入的预算管理研究	161
一、非税收入管理与部门预算管理相结合	161
二、非税收入管理与部门预算管理的关系	162
三、非税收入管理对部门预算改革的作用	162
第五节 健全法制:非税收入法制建设研究	163
一、修订《预算法》	164
二、构建中国《非税收入征管法》框架	164
三、制定分类管理条例完善若干制度	165
四、对非税收入的全方位审计监督	166
第六节 集中征管:非税收入管理机构设置研究	167
一、设立专门机构	167
二、加强队伍建设	168
第七节 高效管理:非税收入绩效评价体系研究	169

一、绩效评价理论与经验的总结	169
二、非税收入绩效评价主体和内容	180
三、非税收入绩效评价原则和依据	181
四、非税收入绩效评价方法和程序	182
五、非税收入绩效评价指标体系构建	184
六、非税收入绩效评价结果	186
第九章 非税收入管理系统应用研究:以江苏林业为例	187
第一节 江苏省林业非税收入的项目管理状况分析	187
一、林业非税收入项目设立的制度和权限	187
二、林业政府性基金和行政事业性收费构成与变化	188
三、实行林业收费公示制度	191
第二节 江苏省林业非税收入征管状况分析	191
一、林业政府性基金	191
二、林业行政事业性收费	192
三、林业非税收入管理基本规范	194
四、与福建省林业基金和行政事业性收费项目和征收的 比较	194
第三节 江苏省林业预算支出情况	196
一、两项林业基金的支出	196
二、林业一般预算支出	197
第四节 江苏省林业非税收入管理的存在问题及对策研究 	199
一、林业非税收入管理存在的问题	199
二、林业非税收入管理的制度创新	199
三、林业非税收入管理的技术创新	202
总结与展望	204
一、本书所做的工作	204

二、本书的创新之处	206
三、研究展望	207
参考文献	209
后 记	214

第一章 绪 论

第一节 研究背景

一、问题的提出

1. 非税收入是政府财政收入的重要来源和组成部分

非税收入总量大,比重高,极其重要。据统计,2004年,中国非税收入规模大约为10 523亿元,相当于同期全国财政收入的39.8%。中央非税收入1 627亿元,占本级财政收入的11.2%,省级以下各级非税收入为8 896亿元,占本级财政收入的74.85%。2006年,中国非税收入规模大约16 206.7亿元,其中,中央级2 408.21亿元,地方13 978.5亿元。2006年地方非税收入占全国非税收入的85.1%。2007年地方非税收入占全国非税收入的84.7%。总量和比重如此巨大的非税收入,给经济和社会发展发展提供了必要的公共产品或准公共产品,对经济和社会发展影响大。

2. 非税收入管理改革正在积极推进

在中国,“非税收入”概念的定义、使用,是近十年开始的。非税收入管理改革也是近些年启动的,方兴未艾。江苏、四川、海南、新疆、湖南、河南、山东、安徽等省区的非税收入管理改革实践证明,解决原来在非税收入管理中存在的问题,实现改革目标的最佳路径是实行非税收入管理制度系统与技术系统的创新。各省市区陆续出台了文件,在非税收入管理制度方面进行了创建、完善和创

新,应用了非税收入收缴管理技术系统。在总结基层改革经验的基础上,财政部于2004年7月出台了关于加强非税收入管理的通知,划定了非税收入的边界,提出了分类规范管理的要求,明确了分成管理和票据管理政策,指出了非税收入收缴管理改革的方向。但是,非税收入管理方面需要研究解决的问题很多,如,在非税收入管理制度方面:管理法规、制度不完备;征收主体过多;价格听证会制度不完善。在非税收入管理技术方面:征收手段落后;代理银行的选择范围偏窄;非税收入收缴管理技术系统繁多。在非税收入监督管理方面:“三乱”现象依旧存在;票据种类多数量大;部分非税收入应收未收,应管未管;对非税收入征管使用缺少有效监管和绩效考评。

现在,非税收入管理的内外外部环境有利于改革创新。一是建立公共财政体系、全面深化财政体制改革自身有此需求;二是各级政府及职能部门日益重视、积极推进。

3. 非税收入管理的理论研究需要全面深入

随着非税收入管理改革的推进,对非税收入管理的理论研究也在逐步开展,但是,还不全面、不深入。① 需要用系统的思想和方法来研究非税收入的管理。与税收管理一样,非税收入管理也是一项系统工程,包括目标子系统、制度子系统和技术子系统。要对非税收入管理制度子系统和技术子系统进行全面创新。② 需要对非税收入管理的绩效评价体系和评价方法进行研究、设计和使用,以提高政府管理效能和财政收支绩效。③ 要探索创造非税收入的新途径。④ 不仅对预算外资金进行研究,而且需要对中国非税收入形成与发展以及不同时期的规律和特点进行揭示。⑤ 不仅对非税收入共性的、一般性的特点进行研究,而且需要对非税收入各类别的个性、特殊性进行研究,以利于分类有效管理。⑥ 需要在非税收入管理中对丰富的税收管理经验进行研究和借鉴。

二、研究的意义

研究非税收收入管理系统既有重要的现实意义,也有重要的理论意义。

首先,研究非税收收入管理系统,目的在于指导非税收收入管理改革实践。通过依法理财,源头治腐,铲除非税收收入管理中滋生腐败的温床和土壤;加强政府对非税收收支监管,切实治理“三乱”、减轻企业和社会负担。管好非税收收入也有利于改善政府形象,提高政府威信。

其次,研究非税收收入管理系统,管理好非税收收入,有利于促进经济和社会发展,改善人民生活。非税收收入来自于百姓,来自于企业,来自于社会方方面面。政府及其部门规范有序地征管使用非税收收入,才能按照为民宗旨,办好富民发展之事,实现经济财政发展总目标和总任务。

再次,研究非税收收入管理系统,管理好非税收收入,才能进一步提高财政管理工作水平,充分发挥财政职能。规范管理非税收收入是财政其他各项改革取得成功的基础。通过非税收收入管理的制度和技术系统建设,整合部门预算、国库集中收付、政府采购等各项改革的优势,形成配套的系统的财政管理体系。

第四,研究非税收收入管理系统,改革非税收收入管理,也是财政学和公共经济学发展的需要。这项研究的深入,将进一步丰富和发展财政学和公共经济学的内容,有利于全面认识财政。对非税收收入管理系统进行充分的研究,财政学的内容才是全面的。

第二节 国内外的相关研究

一、关于非税收收入分类的研究

非税收收入分类的研究,影响着对非税收收入管理对象、范围的界