



财政部“十五”规划教材
财政干部教育培训教材

收支两条线 管理制度

马海涛 李燕 石刚 徐焕东 编著



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材

财政干部教育培训教材

“收支两条线”管理制度

马海涛 李 燕
石 刚 徐焕东

编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“收支两条线”管理制度/马海涛等编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.5

财政部“十五”规划教材. 财政干部教育培训教材

ISBN 7-5005-6540-2

I. 收… II. 马… III. 财政管理体制—经济体制改革—中国—干部教育—教材 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 041004 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有, 侵权必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 29 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 84033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 12.5 印张 209 000 字

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 560 定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-6540-2/F·5707

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

近年来，我国的财政改革和财政工作取得了显著成绩，特别是按照党中央、国务院的指示精神实施积极的财政政策，成功地抵御了亚洲金融危机的冲击以及世界经济增长减缓的不利影响，为我国经济保持良好的发展势头作出了重要的贡献。随着国内外经济形势的不断发展变化和经济体制改革的不断深入，财政工作面临着一些新的情况和问题。我国正式加入世界贸易组织将给财政改革与发展带来新的机遇，同时也对财政干部的理论素养、业务水平和领导能力提出了新的要求。在不断引进高素质人才的同时，通过加强对在职干部的教育培训工作，培养和造就一支政治过硬、业务熟练、作风优良的财政干部队伍，已成为当前乃至今后一个时期重要而紧迫的任务。

为了及时更新、丰富财政工作者的理论知识，不断提高各级领导干部驾驭财经工作的本领和能力，财政部干部教育中心组织国内知名专家、教授，编写了本套培训教材。这套教材紧密围绕财税体制改革和财政中心工作，立足于财政干部岗位培训和学习的需要，其内容既包含世界贸易组织相关知识和基本规则，又涵盖了财政工作的具体业务运作，努力做到理论与实践相结合。教材力求在总体

结构上体现完整性和系统性，在具体分册上体现独立性和专业性，比较适合广大财政干部特别是领导干部在实际工作中学习和应用，对财政教育工作者和理论工作者的教学与科研也有参考价值。

希望通过新理论、新观念、新知识的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和业务知识，更好地贯彻执行国家有关政策，积极探索新形势下财政改革的新思路。也希望这套教材能够发挥抛砖引玉的功用，带动财政工作者和科研人员进一步加强对当前财经重大理论和实践问题的研究和探索，树立公共财政观念，实现财政管理制度的创新。

項懷誠

2002年4月18日

目 录

1. “收支两条线”管理制度	(1)
1.1 “收支两条线”管理制度的概念	(1)
1.2 “收支两条线”管理制度的演变	(2)
2. 行政事业性收费存在的必然性及与税收的区别和联系	… (16)
2.1 行政事业性收费存在的必然性	(16)
2.2 行政事业性收费与税收的区别与联系	(17)
3. 实行“收支两条线”管理制度的意义	(20)
3.1 有利于从源头预防和治理腐败	(20)
3.2 有利于依法行政和公正执法	(21)
3.3 有利于整顿财政秩序, 加强财政管理	(21)
3.4 有利于减轻企事业单位和社会的负担, 减少财 源流失, 维护国家与社会稳定	(21)
3.5 有利于改善投资环境, 增强投资者的积极性	… (22)
3.6 有利于强化政府的宏观调控能力	(23)
4. 我国预算外资金管理状况及存在的问题	(24)
4.1 我国预算外资金的产生与发展	(24)
4.2 预算外资金的积极作用与消极作用	(29)
5. 财政分配渠道多元化(税收与收费并存)的形成	(35)
5.1 政府收费的性质和范围	(35)
5.2 税、费并存的合理经济意义	(37)
5.3 政府收费的原则	(40)

5.4	行政事业性收费的作用	(41)
5.5	财政分配渠道多元化 (税收与收费并存) 的形 成	(42)
5.6	我国收费管理中存在的问题	(48)
5.7	乱收费产生的影响	(51)
6.	“收支两条线”管理的实践与基本经验	(54)
6.1	世界主要国家“税”、“费”管理的做法	(54)
6.2	现阶段我国实施“收支两条线”管理的基本状 况	(65)
6.3	中央与地方实施“收支两条线”管理的有益经 验	(83)
6.4	“收支两条线”管理规定在实施中存在的几个 问题	(87)
7.	“收支两条线”管理制度的改进与完善	(94)
7.1	进一步统一认识, 加强领导, 为改进与完善 “收支两条线”管理奠定思想和政治基础	(94)
7.2	以预算管理制度创新为重点, 加快财政制度建 设步伐, 推动“收支两条线”管理的改进与完 善	(99)
7.3	加强和规范预算外资金管理, 并最终将预算外 资金统一纳入财政预算管理体系	(104)
7.4	积极稳妥地推进税费制度改革, 建立以税收为 主的政府收入机制, 将“收支两条线”管理向 纵深推进	(107)
7.5	加强相关改革与政策措施的配套, 为改进和完 善“收支两条线”管理创造良好条件	(115)
8.	附录	(118)
8.1	政策篇	(118)

8.2 制度篇	(183)
8.3 经验篇	(215)
参考文献	(255)
后 记	(257)

1. “收支两条线”管理制度

1.1 “收支两条线”管理制度 的概念

“收支两条线”管理是指具有执收执罚职能的单位，根据国家法律、法规和规章收取的行政事业性收费（含政府性基金，下同）罚没收入，实行收入与支出两条线管理。即上述行政事业性收费、罚没收入按规定应该全额上缴国库或预算外资金财政专户；同时，执收、执罚单位需要使用资金时，由财政部门根据需要统筹安排核准后，从国库或预算外资金账户拨付。其内容主要包括五个方面：其一，收费主体是履行或代行政府职能的国家机关、事业单位和社会团体。罚没主体是指国家行政机关、司法机关和法律、法规授权的机构；其二，各种收费、罚没项目的设立都必须有法律、法规依据；其三，收费、罚没收入必须全部上缴财政，作为国家财政收入，纳入财政预算管理；其四，收费实行收缴分离，罚没实行罚缴分离，即实行执收、执罚单位开票、银行缴款、财政统管的模式；其五，执收、执罚单位的开支，由财政按批准的计划拨付。

1.2 “收支两条线”管理制度的演变

国家对行政事业性收费和罚没收入实行“收支两条线”管理，是党中央、国务院从源头上预防和治理腐败的一项重要举措，有利于加强财政管理和整顿财经秩序，有利于加强勤政与廉政建设，也是执收、执罚单位公正执法和依法行政的重要保证。由于过去对行政事业性收费缺乏统一、有效的规范和监督，政府执收、执罚的工作存在不少问题，不仅造成财力分散和失控，扰乱了国家正常分配秩序，而且腐蚀了少数党政干部，败坏了党风、政风。为从制度上解决上述问题，使国家机关公正执法、依法行政，党中央、国务院在1993年规定，行政收费和罚没收入实行预算管理（即“收支两条线”，中办发〔1993〕19号文件），具体规定了行政收费、罚没收入的范围以及管理方式。1997年国务院发布了《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》（国务院第235号令）。1998年党中央、国务院发布了《财政部、国家发展计划委员会、监察部、公安部、最高人民检察院、最高人民法院、国家工商行政管理局关于加强公安、检察院、法院和工商行政管理部门行政性收费和罚没收入收支两条线管理工作的规定》（中办发〔1998〕14号文件），规定在中央一级、省一级以及副省级城市、省会城市法院、检察院、公安和工商部门率先实行了“收支两条线”管理。1999年各级公检法、工商部门和中央一级、省一级以及副省级城市和省会城市一级其他执收执罚部门都实行了“收支两条线”管理。1999年由财政部、监察部、国家发展计划委员会、审计署、中国人民银行研究制定了《关于行政事业性收费和罚没收入实行“收支两条线”管理的若干规定》（财综字〔1999〕87号），对“收支两条线”管理作出了更为详细的规定。

1.2.1 1993年底党中央、国务院决定对行政性收费、罚没收入实行预算管理（即“收支两条线”管理），在中办发〔1993〕19号文件中对“收支两条线”管理体制的具体内容作了规定，主要内容是：

（1）明确了行政性收费、罚没收入的范围。行政性收费包括：国家行政机关、司法机关和法律、法规授权的机构依据国家法律、法规行使其管理职能，向公民、法人和其他组织收取的费用。

罚没收入包括：国家行政机关、司法机关和法律、法规授权的机构依据法律、法规对公民、法人和其他组织实施处罚所取得的罚没款以及没收赃物的折价收入。

在法律、法规之外，任何地方、部门和个人均无权擅自设置收费、罚没项目。各级政府和财政部门要对本级各部门、各单位的收费和罚没情况进行清理，凡越权自行设立的收费、罚没项目都要一律取消。

（2）收费、罚没收入必须全部上缴财政。各级执收、执罚部门和单位要严格执行国家有关收费和罚没项目的规定。收费、罚没收入必须全部上缴财政，绝不允许将收费、罚没收入与本部门的经费划拨和职工的奖金、福利挂钩，严禁搞任何形式的提留、分成和收支挂钩。各级财政部门 and 主管部门不得给执收、执罚单位和个人下达收费、罚没收入指标。

（3）收费、罚没收入纳入预算管理。各种行政性收费收入，应作为国家财政收入，逐步纳入预算管理。所收款项，除国家另有规定的外，应根据执收部门的行政隶属关系，分别作为本级财政的预算收入，上缴同级国库。

有关罚没收入的归属，按财政部的有关规定执行。

（4）执收、执罚单位的经费开支由预算拨款解决。为保证行政、司法机关依法行使职权，各级政府和财政部门对行政、司法机关办公、办案等所需的正常经费要给予保证。绝不允许行政、司法

机关搞创收。在预算安排上对这些部门不得实行“差额管理”或“自收自支管理”。各级政府和财政部门应根据有关部门人员的报酬以及行政管理、办理公务等所需的正常经费和办案等所需的特殊经费（含对办案人员的奖励），合理安排预算拨款，保证其正常工作的开展。

此外，还对收费、罚没收入的预决算草案编制、科目设置、解缴、票据管理、监督检查等作出了规定。

1.2.2 1998年1月起实行了罚款决定与罚款收缴分离。1997年11月国务院发布了第235号令，确定1998年1月起施行罚款决定与罚款收缴分离，以加强对罚款收缴活动的监督，保证罚款及时上缴国库。主要内容是：

（1）除依照行政处罚法的规定可以当场收缴的罚款外，作出罚款决定的行政机关应与收缴罚款的机构分离。

（2）罚款必须全部上缴国库，任何行政机关、组织或者个人不得以任何形式截留、私分或者变相私分罚款。

（3）行政机关作出罚款决定的行政处罚决定书应当载明代收机构的名称、地址和当事人应当缴纳罚款的数额、期限等，并明确对当事人逾期缴纳罚款是否加处罚款。

（4）当事人应当按照行政处罚决定书确定的罚款数额、期限，到指定的代收机构缴纳罚款。代收机构代收罚款，应当向当事人出具罚款收据。

当事人逾期缴纳罚款，行政处罚决定书明确需要加处罚款的，代收机构应当按照行政处罚决定书加收罚款。当事人对加收罚款有异议的，应当先缴纳罚款和加收的罚款，再依法向作出行政处罚决定的行政机关申请复议。

（5）代收机构应当按照代收罚款协议规定的方式、期限，将当事人的姓名或者名称、缴纳罚款的数额、时间等情况书面告知作出行政处罚决定的行政机关。代收机构应当按照行政处罚法和国家有

关规定，将代收的罚款直接上缴国库。

1.2.3 1999 年对加强公安、检察院、法院和工商行政管理部门行政性收费和罚没收入的“收支两条线”管理作出了决定。

为了进一步做好公安、检察院、法院和工商行政管理部门的行政性收费和罚没收入的“收支两条线”管理工作，1998 年中办发 14 号文件发布了《财政部、国家发展计划委员会、监察部、公安部、最高人民检察院、最高人民法院、国家工商行政管理局关于加强公安、检察院、法院和工商行政管理部门行政性收费和罚没收入“收支两条线”管理工作的规定》，规定对公检法、工商部门的行政性收费和罚没收入的“收支两条线”管理提出了一些具体要求，主要是：

(1) 严格行政性收费的立项审批工作。公、检、法、工商部门的行政性收费项目和标准，必须严格按照党中央、国务院的有关规定执行，任何部门和单位不得擅自设立收费项目和提高收费标准。面向企业和农民实施的行政性收费，分别按照《中共中央、国务院关于治理向企业乱收费、乱罚款和各种摊派等问题的决定》、《中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定》和《农民承担费用和劳务管理条例》的规定执行。法院诉讼费的收缴办法由最高人民法院商财政部、国家发展计划委员会后按法定程序修订；诉讼费的管理办法由最高人民法院商财政部修订。公、检、法、工商部门设立或变更行政性收费项目、标准的申请及具体管理办法的制订，统一由本单位财务部门归口负责。

(2) 加强票据管理，严格执行罚款决定与罚款收缴相分离的规定。各级公、检、法、工商部门的各项收费、罚款一律使用中央或省级财政部门统一印制或监制的票据，否则视同非法收费和罚款。收费、罚款票据由执收执罚单位的财务部门统一向财政部门领取。各项行政罚款，要坚决贯彻执行《中华人民共和国行政处罚法》和国务院《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》的规定，凡国家规定

罚款决定与罚款收缴相分离的，要由当事人持行政处罚决定书到财政部门委托的代收机构缴纳罚款；按法律规定可以当场收缴罚款的，也必须向当事人出具省、自治区、直辖市财政部门统一制发的罚款收据，不得使用其他收据。法院、检察院对当事人所处的罚款要比照上述办法执行。公、检、法、工商部门的其他罚没财物管理，要严格按照国家有关规定执行。

(3) 加强行政性收费和罚没收入上缴国库和财政预算外资金专户的工作。各执收、执罚单位要严格按照批准的收费项目、罚没款项和上缴渠道，将收取的行政性收费和罚没收入按规定及时、足额分别缴入国库或财政预算外资金专户，做到应缴尽缴。按规定上缴上级主管部门的，上级主管部门要及时将集中的款项缴入同级国库或财政预算外资金专户。各级财政部门负责对本级公、检、法、工商部门解缴行政性收费收入和罚没收入的监缴工作。地方各级公、检、法、工商部门应缴国库或财政预算外资金专户的行政性收费收入和罚没收入，凡属于执收、执罚单位就地解缴入库的，由财政部驻各地财政监察专员办事机构就地监缴；凡采取逐级汇缴，由主管部门集中解缴中央国库的，由财政部监缴，财政部驻各地财政监察专员办事机构对汇缴情况进行监督。各级财政部门要进一步建立和完善有关收入的缴库（含财政预算外资金专户）制度、缴库单分送制度，认真履行监督、检查职责，根据公、检、法、工商部门行政性收费和罚没收入的执收、执罚和解缴情况，加强催缴和监缴，并建立稽查机制，堵塞漏洞，做到应收尽收。行政性收费和罚没收入的具体监缴办法由财政部商有关部门另行制定。

(4) 完善预算核定办法。各级公、检、法、工商部门的业务支出，由财政部门根据各单位业务支出范围、办案经费开支范围和有关装备项目及标准，按照预算内外资金结合使用的原则，统一核定。在核定预算时，按照“零基预算”的要求，对编制内人员经费要优先予以保证；对公、检、法部门的公用经费，按照高于当地一

般行政机关一倍以上的标准安排；对工商行政管理部门正常运转所需的公用经费，按照高于当地一般行政机关的标准妥善安排解决；对办案、装备和基础设施经费，根据工作任务专项予以安排；对自筹基本建设支出，从严控制，在优先保证人员和公用经费的前提下予以安排。各地要切实加强对财政专项经费的管理，专款专用，严禁挪作他用。

(5) 加强支出管理。公、检、法、工商部门的全部财务收支活动都由单位财务部门统一归口管理，在银行设立统一账户。各部门的具体执收、执罚单位不得设立账户，否则视同“小金库”处理。各单位财务部门对财政部门核拨的经费（包括从财政预算外资金专户核拨的经费）要切实加强支出管理，建立健全管理制度，严格执行国家规定的开支范围和开支标准，对违反财经纪律和财务制度规定的开支一律不得支付。不得将财政预算外资金专户核拨的经费转作单位“小金库”或用于国家规定以外的开支。对支出管理的薄弱环节，如人员、车辆、会议、电话等项目要切实采取有效措施，实施重点管理和控制，坚决杜绝铺张浪费行为。要深化支出管理改革，提高基础设施、信息、设备的综合利用率，提高资金使用效益。

(6) 加强监督检查工作。各级财政、计划（物价）、纪检监察部门要会同公、检、法、工商部门对现有收费项目和收费标准进行专项清理整顿。对越权设立收费项目，擅自提高收费标准的，要按照国家有关规定予以纠正。对清理整顿后的收费项目，要向社会公布，接受群众监督。要定期对行政性收费和罚没收入实行“收支两条线”管理的执行情况进行专项检查。对不按规定上缴国库或财政预算外资金专户的，同级财政部门相应核减其预算经费。对检查中发现的违法违纪问题，必须严格依法、依纪处理。凡法律、法规或行政规章规定应当给予行政处罚的，必须处罚；对违法违纪问题负有责任的领导人员和直接责任人员，按照有关党纪政纪规定予以严

肃处理；情节严重构成犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。

1.2.4 1998 年对政法机关不再从事经商活动和实行“收支两条线”管理后财政经费保障问题作出了规定。

为了政企分离，理顺经济秩序，公正执法，党中央、国务院 1998 年决定政法机关不再从事商业活动，所办的经营性企业一律彻底脱钩，国家财政要对政法机关履行其职能所必需的经费给予保证。中办发〔1998〕30 号文件发布了《财政部关于政法机关不再从事经商活动和实行“收支两条线”管理后财政经费保障的若干意见》，意见指出：政法机关不再从事经商活动和实行“收支两条线”管理后，其履行职能所必需的经费要给予保障，并随着经济发展和财政收入的增长，逐步加大对政法机关的经费投入。财政部门在安排政法机关预算时，要按照预算内外资金结合使用的原则统筹核定，不得与政法机关行政性收费和罚没收入挂钩。中央财政在对地方的一般性转移支付中，已经考虑了地方政法机关经费的因素，省级人民政府在中央财政对地方的一般性转移支付资金中，要安排必要的经费，用于补充政法机关的经费支出。对政法机关经费予以必要保证的具体要求是：

(1) 人员经费，按照“从优待警”的原则，建立工资发放责任制。对政法机关编制内人员，按照国家（或省级）有关规定，其应享受的基本工资、补助工资、岗位津贴等政策性经费，必须按时、足额发放；同时，根据当地财力，在实行医疗保险制度改革、住房制度改革后，妥善安排好政法机关工作人员的基本医疗保险、住房补贴等经费，进一步改善政法机关工作人员的生活条件。

(2) 行政经费，按照高于当地一般行政机关一倍以上的标准予以安排。经济条件好的地区，也可高于该标准予以安排。

(3) 业务（办案）经费，根据工作任务予以安排。对大案、要案所需办案经费实行专项报批，专项安排。

(4) 装备经费，根据工作需要和财力可能制定装备标准，逐步

配备到位。对与办案密切相关的通讯、刑事侦察器材、技术侦察设备、法医设备、交通工具、个人防护器材等设备，要尽力予以解决；对现有装备，要制定更新计划，逐年予以落实；对装备所需的维护、维修和消耗费用，要列入年度经费预算，保证其正常运转和业务工作需要。

(5) 基础设施经费，纳入社会发展计划，实行统一规划和管理。要严格执行基础设施建立项审批程序，对已按审批权限报经有关主管部门批准立项的项目，要保证其建设资金足额到位。要有计划地安排基础设施维修经费，逐步解决部分地区政法机关基础设施简陋、破旧等问题。

(6) 中央和省级财政要根据需要和有关政策，增加对贫困地区政法机关专项补助经费。

(7) 加强政法机关的经费管理，提高资金使用效益。认真落实财政部颁布的《行政单位财务规则》，坚决贯彻执行“收支两条线”管理的有关规定，切实加强政法机关财务管理。各级财政部门要按照预算内外资金结合使用的要求，统一核定和管理政法机关的各项经费收支预算，加强对政法机关财务工作的业务指导、管理和监督。各级政法机关要按照规定，将收取的行政性收费和罚没收入及时、足额交入国库和财政预算外资金专户。对于政法机关的全部财务收支活动，必须由本单位财务部门统一归口管理，建立健全管理制度，严格执行国家的开支范围和标准，制止和纠正违反财经纪律和财务制度的行为。要对经费支出管理的薄弱环节实行重点管理和控制，坚决杜绝铺张浪费行为；优化资源配置，避免重复建设；加强政法机关人员编制管理，减轻国家财政负担；继续发扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良传统。

(8) 进一步增强服务观念，提高工作效率，确保政法机关各项经费的及时、足额拨付。

1.2.5 1999 年财政部对工商行政管理部门实行“收支两条