

规范

GUIFAN FEISHUI SHOURU
GUANLICHUTAN

李友志 〇主编

非税收入管理初探



规范

非税收入管理初探

GUANFAN FEISHUOSHOURU
GUANLICHUTAN

ISBN 978-7-5438-5771-1



定价：39.00元

规范

GUIFAN FEISHUISHOURU
GUANLICHUTAN



非税收入管理初探

《规范非税收入管理初探》编委会

主 编：李友志

副 主 编：李良田 石建辉 易继元

编委委员：（按姓氏笔画排序）

司 英	田加树	石建辉	刘金山	刘寒波
印铁军	朱碧辉	何小平	李友志	李良田
李容梅	杨光明	杨勇进	肖庆国	肖建忠
陈 栋	陈 辉	陈 蔚	周少武	易继元
赵国平	徐正国	盛忠夏	龚天园	彭善新
戴振谦				

 湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规范非税收入管理初探 / 李友志主编. —长沙: 湖南人民出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5438 - 5771 - 1

I. 规… II. 李… III. 非税收入 - 财务管理 - 研究 - 中国
IV. F812.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 093581 号

规范非税收入管理初探

主 编: 李友志

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 莫金莲 杜小念

装 帧 设 计: 洪 杰

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 湖南湘财印务有限公司

印 次: 2009 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 710 × 1000 1/16

印 张: 19.25

字 数: 243000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 5771 - 1

总 定 价: 39.00 元

营销电话: 0731 - 2226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

为公共财政夯实基础

(代序)

2006年以来，温家宝总理在全国人大会上所作的《政府工作报告》中，均明确提出要加强非税收入管理。作为来自率先在全国开展非税收入管理探索的湖南代表，更觉深受鼓舞、催人奋进。我们要严格按照《政府工作报告》要求，进一步规范非税收入管理，为构建社会主义公共财政体系打好坚实的基础。

《政府工作报告》强调加强非税收入管理，是与加强税收征管同时提出来的，如“大力推进依法治税，强化税收征管，规范政府非税收入管理”，“依法加强税收征管，规范非税收入管理”等。同时，《政府工作报告》对建立规范的非税收入体系也提出了明确要求。如“要加快公共财政体系建设，完善财政转移支付制度，改革预算管理制度，制订全面实施增值税转型方案和措施，建立规范的政府非税收入体系”。

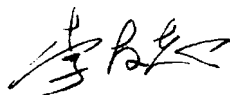
学习《政府工作报告》中关于对非税收入管理的论述，至少有三点感受。一是充分肯定了我国规范非税收入管理所做出的探索和成绩。近年来，湖南率先在全国探索和推行了规范非税收入管理，尽管难度不小，但成效有目共睹：率先开展调研和理论创新，出版了全国第一本专著《政府非税收入管理》，出台了全国第一部地方性法规《湖南省非税收入管理条例》，成

立了全国第一个专门的征收管理机构湖南省非税收入征收管理局等，许多工作走在全国前列。《政府工作报告》对非税收入管理的重视，同时也是对湖南在非税收入规范管理中所做出的探索和成绩的肯定。二是《政府工作报告》高度重视非税收入管理。将规范非税收入管理与“依法加强税收征管”并列提出，说明二者同等重要。首先，它是财政收入的重要组成部分。国际货币基金组织的统计资料显示，美国、法国等发达国家，政府非税收入一般占财政收入的20%左右。湖南乃至全国的比重更高，不能不予以重视。其次，非税收入也和税收一样关系民生福祉。因此，规范非税收入管理的重要意义，已经远远超过了财政工作本身。三是《政府工作报告》要求“建立规范的政府非税收入体系”，这对非税收入管理提出了更高的要求 and 期望，为进一步做好非税收入管理指明了方向。这个“体系”已成为公共财政体系的重要组成部分。它包括政府非税收入的立项、征收和管理等各个环节，涉及对行政事业性收费、罚没收入以及各种基金、其他各类非税收入的管理和规范，可谓责任重大。

规范非税收入管理，工作千头万绪，但最根本的一条，是必须对非税收入实行综合预算。非税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，只有对非税收入实行统一征收管理，统一编制预算，统筹安排支出，才能实现真正意义上的部门预算，财政的职能才是完整的，政府的宏观调控能力才能得到增强，社会的再分配才能公平、公正。否则，综合财政预算编制就名不符实，公共财政体制框架的建立就无从谈起。

在党中央、国务院的高度重视下，湖南省政府非税收入管理必将乘势而上，再上新台阶。

是为序。



2009年5月

第一篇 理论探讨

002 / 关于切实规范和加强非税收入管理的调研报告

李友志 易继元 欧阳煌

013 / 再论加强和规范政府非税收入管理 李友志

021 / 湖南创新和加强非税收入管理的路径选择 李良田

030 / 政府非税收入对建设“两型社会”重要作用的探讨 石建辉

039 / 认真落实科学发展观 全面规范非税收入管理 易继元

046 / 规范非税收入管理应走出三个误区 易继元

050 / 关于规范非税收入管理的思考 易继元

066 / 政府非税收入统计报告体系研究 易继元 易德华 吴山

075 / 也说“可用财力” 陈栋

078 / 以科学发展观指导政府非税收入管理工作 杨光明

082 / 解放思想 进一步促进政府非税收入管理科学发展 杨光明

093 / 税收、非税收入与经济增长关系的实证分析 刘寒波

102 / 关于加强政府非税收入预算管理的思考 盛忠夏 唐云鸿

109 / 继续解放思想 切实规范非税收入管理 曹云辉

113 / 刍议建立规范的非税收入管理体系 刘金山

- 120 / 关于非税收入征管政策问题的探讨 陈辉
- 138 / 关于规范非税收入管理的若干思考
——永州市实施《湖南省非税收入管理条例》的调查
刘尤碧 赵国平
- 145 / 设立非税收入汇缴结算账户是国库集中收缴的现实选择
肖建忠 叶晖
- 153 / 行政事业单位经营服务性收费亟待规范 李春蕊 戴振谦

第二篇 调查研究

- 160 / 关于规范非自然公共资源收益管理的调研与思考
易继元 易德华
- 168 / 关于湖南省本级社会团体收支管理情况的调研报告
陈栋 盛忠夏 唐云鸿
- 175 / 政府非税收入分成及其结算体系调查与研究
易继元 杨光明 印铁军 陈晓梅
- 183 / 关于规范和加强高校非税收入管理的调研报告
陈栋 陈蔚 龚惠妍
- 191 / 关于加强交通规费征稽管理的调研报告
杨光明 李志平
- 197 / 关于省本级捐赠收入管理情况的调研报告
陈栋 盛忠夏 庞力
- 204 / 关于邵阳市非税收入占财政收入比重过高情况的调研报告
徐正国
- 210 / 怀化市非税收入管理调查报告 田加树 傅胜华

第三篇 工作实践

- 218 / 积极探索 全面推进非税收入管理工作 李良田
- 224 / 强化稽查 为规范政府非税收入管理服务 杨光明 李志平
- 233 / 规范国有土地资源收益征管的思考 陈蔚
- 242 / 完善高校非税收入征管体系的思考 司英
- 247 / 规范非税收入票据管理的做法 印铁军
- 253 / 规范非税收入征管 促进两型社会建设 李容梅
- 259 / 非税收入征管工作探析 杨勇进 黄俊军
- 266 / 强化措施 加强征管 不断提高非税收入征收管理水平
周少武 叶学军
- 270 / 经营政府资源 做大财政非税收入蛋糕 何小平
- 275 / 财政票据精细化管理的探讨 龚天园
- 282 / 依法强管理 规范促发展
——湘西自治州非税收入管理工作纪实 彭善新
- 287 / 严征细管强规范 改革创新谋发展 朱碧辉
- 293 / 拓宽思路 创新机制 切实规范非税收入管理 肖庆国
- 297 / 后 记

第 1 篇

理论探讨

编者按：理论是行动的指南，引领着实践的方向。近些年来，一大批理论与实践工作者围绕着非税收入这一课题进行了卓有成效的理论探讨，创新了非税收入管理理论，指导着非税收入管理实践。

关于切实规范和加强 非税收入管理的调研报告

李友志 易继元 欧阳煌

非税收入是相对于税收而言的。在市场经济条件下，无论中外，非税收入都是政府财政收入的重要组成部分。它对于平衡财政收支，增强政府宏观调控能力，促进经济和社会事业发展起到了重要作用。改革开放以来，在非税收入管理方面，以加强预算外资金和罚没收入管理为重点，开展了许多有益的探索，并取得了一定成效。但是，非税收入管理不规范、“三权”不到位、法制不健全等问题仍然未从根本上得到解决，在一定程度上影响了政府职能正常发挥和财政经济的健康运行。我们深深感到，按照社会主义市场经济和公共财政的基本要求，切实规范和加强非税收入管理，尽快建立统一完整的国家预算，已成为增强政府宏观调控能力，进一步推进财政改革，健全财政经济运行机制的必然选择和当务之急。

一、当前非税收入及其管理现状

非税收入是指各级政府部门及其所属单位，在履行或代行政府

职能过程中,依据有关法律法规收取或提取的各项政府性收入。按现行财政管理体制规定,我国非税收入主要包括:行政事业性收费、政府性基金、专项收入、罚没收入、乡(镇)自筹统筹资金、主管部门集中收入、国有资源使(占)用费收入、其他收入等。根据资料分析,改革开放以来,特别是实行分税制财政体制以后,非税收入具有总量大、增长快、来源广、管理形式多样和占财政收入比重高的特点。

从总量来看,2000年湖南省非税收入总额为220.77亿元,相当于同期地方财政收入177.04亿元的1.25倍,为同期地方各项税收收入125.16亿元的1.76倍;从增幅来看,1998—2000年湖南省非税收入分别比上年增长15.25%、9.22%、13.22%,比同期地方财政收入增幅(9.92%、6.21%、6.33%)分别高5.33、3.01、6.89个百分点,比同期各项税收增幅(4.70%、4.55%、6.73%)高10.55、4.67、6.46个百分点;从构成来看,2000年湖南省非税收入中行政事业性收费、政府性基金(附加)、罚没收入和乡镇自筹统筹资金四大项为162.26亿元,约占全部非税收入的73%,其中,行政事业性收费和政府性基金(附加)为120.57亿元,约占全部非税收入的54%;从管理方式来看,湖南省非税收入主要采取纳入财政预算管理和实行预算外财政专户管理两种形式,2000年湖南省纳入财政预算管理的非税收入达58.39亿元,占全部非税收入的26.45%,列入预算外专户管理的非税收入达162.38亿元,占全部非税收入的73.55%;从预算级次来看,2000年省级非税收入54.8亿元,相当于省本级财政收入25.56亿元的214%;市州县级非税收入165.97亿元,相当于市州县地方财政收入151.48亿元的109.57%,有的县市非税收入相当于同级地方财政收入的200%左右。

近些年,湖南省在非税收入管理特别是预算外资金管理方面,按照“所有权属国家,使用权属政府,管理权属财政”的原则,积

极推行了收费征管体制改革和综合财政预算改革，加强了财政专户和“收支两条线”管理，为规范管理、治理环境和推进反腐倡廉发挥了较好的作用。但随着财政改革的不断深化和社会主义市场经济体制的逐步建立与完善，现行预算外资金乃至整个非税收入管理办法，从理论到实践都已不适应当前形势发展的新要求，其存在的突出问题可概括为以下五个方面。

（一）思想认识不统一

由于非税收入主要表现为“收费”和“罚没”两种形式，且大部非税收入没有纳入财政预算管理，因而，一些部门、单位甚至领导同志，对非税收入的财政属性缺乏足够认识。认为非税收入的所有权和使用权应归部门所有，把预算外资金视为单位自有资金，似乎非税收入不是正规的财政收入，政府不必调控，财政无须管理。政府财政部门在非税收入管理和调控上，也感到无能为力。同时，社会上往往把非税收入与“三乱”联系在一起，认为抓非税收入就难免出现乱收费、乱罚款、乱摊派现象；也有的认为非税收入不能有效增加政府可用财力，花大力气加强非税收入管理得不偿失；还有的认为加强非税收入管理的根本目的是为了大量地增加财政收入，一味强调非税收入的超收问题，有的甚至下达非税收入征收计划任务。在管理上有的要么放任不管，一放就乱，有的收支挂钩，多收乱罚。这是导致各级各部门放松对非税收入管理的思想根源。

（二）收费行为不规范

主要表现在执收执罚的部门多、环节多、项目多、标准乱。凡是拥有行政管理职权的部门和单位，一般或多或少存在收费项目或罚没收入，在同一个单位既有行政性收费，又有事业性收费，还有经营服务性收费；单位和个人要办成一件事，在涉及的每个部门、每个环节几乎都要过“交费关”，而且程序较多，手续复杂；一些部门和单位甚至将某些管理职能置于下属事业单位或团体协会，从而增加收费环节，或将一些已取消的行政事业性收费擅自转为经营服

务性收费；在现有收费项目中，除了按合法程序设立的中央和省级行政事业性收费、政府性基金项目外，还有省以下政府和部门越权批准或擅自出台的收费项目，包括带有强制性的“经营服务性收费”，搭车收费等等。这是造成非税收入增长过快的主要原因。

（三）征管主体不明确

由于非税收入的所有权、使用权和管理权未真正归位，因此，非税收入目前仍由各个执收执罚单位分散征收，尽管国家和政府对各项收费和罚款规定有严格的范围和标准，并实行了“收支两条线”管理，但乱收、乱罚、乱支的现象依然存在。财政机关没有一个统一归口的部门专司非税收入管理，执收单位也没有专门的征收人员，非税收入征管的执法主体不明确。这种多方征收、多家使用、“多头”管理的格局，肢解了非税收入管理职能，分散了非税收入征管力量，从而造成管理脱节，收入流失，分配失控，监督失灵。同时，也大大增加了非税收入的管理成本，降低了管理效益。这是当前非税收入管理不够规范的重要因素。

（四）资金统筹不到位

目前，对收费和罚款的管理，主要是采取“收支两条线”的管理方式，行政性收费和罚没收入等上缴国库，纳入预算管理，事业性收费等预算外收入上交财政专户。特别是实行财政专户管理的非税收入，仍然是谁收谁用，财政部门对这部分资金使用的审批流于形式。加上传统的“重预算内轻预算外”的习惯势力影响，使得非税收入难以全额进入预算“笼子”，资金统筹安排和使用没有真正到位。在非税收入的使用上，由于非税收入尚未真正纳入规范的财政预算管理，基本上仍维持“谁收谁用、多收多用、多罚多返”的分配格局。这是部门预算和财政综合预算改革难以到位的主要障碍。

（五）监督机制不健全

目前，非税收入从立项、定标、征收、票据管理到资金使用各个管理环节，尚没有一套完整、统一、规范、系统的法律法规，使

得无法可依；行政事业性收费和罚没收入虽有一些地方性规章，但由于监督不严，使得有章不循或有章难循。同时，非税收入征管和支出安排存在较大的随意性，缺乏健全的监督机制，造成各级财政之间的管理模式不一样，不同地方之间的管理办法不一致，财政部门在非税收入的管理上处于被动状态，特别是对非税收入管理中的违规行为缺乏强有力的法规约束。这是非税收入征收管理上存在的难点问题，也是改革中需要重点研究的关键所在。

二、进一步规范和加强非税收入管理的重大意义

随着改革开放的深入开展，湖南省非税收入已成为地方政府的一项重要财力，在支持地方经济建设，促进社会各项事业发展等方面，发挥着重要作用。同时，经过几年来的治理整顿和“收支两条线”管理措施的基本落实，非税收入的规范化管理也已具备了一定的基础。但必须清醒地看到，非税收入增长过快，资金量过大，特别是有相当大的部分非税收入游离于财政管理之外，相对削弱了各级政府的调控能力和财政的管理职能。从讲政治的高度和改革与发展的大局来看，进一步规范和加强非税收入管理，具有十分重要的政治经济意义。

（一）规范和加强非税收入管理，是实践“三个代表”重要思想的必然要求

非税收入与税收收入一样，应该“取之于民、用之于民”，必须“取之有度、用之有规”，以最大限度体现人民群众的根本利益。当前非税收入膨胀、分配不公、管理不规范等问题的存在，直接影响党和政府在人民群众中的形象，也与“三个代表”重要思想的要求相差甚远。因此，通过进一步规范和加强非税收入管理，能够筹集相当规模的财政资金，支持地方经济建设，促进社会生产和文化教育等社会事业的发展，从而在一定程度上满足人民群众日益增长的

物质文化生活需要，不断实现最广大人民的根本利益。同时，通过规范收费行为，把非税收入置于财政管理范畴之内，可以从根本上抑制乱收滥支，切实减轻企业和人民负担。湖南省辰溪县非税收入改革试点证明，规范和加强非税收入管理，不仅能够有效控制非税收入规模的过快膨胀，从源头上防治非税收入管理中的不正之风，而且能集中部分财力支持基础设施建设和文化公益事业发展。再次，通过创新非税收入管理机制，提高非税收入管理水平，能够促进社会生产力的进一步发展。由此可见，切实规范和加强非税收入管理，代表着先进社会生产力的发展要求和先进文化的前进方向，体现着广大人民群众的根本利益，是“三个代表”重要思想在财政工作中的具体实践。

（二）规范和加强非税收入管理，是治理和优化经济发展环境的重大举措

随着社会主义市场经济体制的不断完善和现代交通、通信的快速发展，影响经济发展的决定性因素，已经由政策差异、时空距离等转向环境的优劣。良好的经济发展环境和规范的市场经济秩序，是加快区域经济发展的重要条件。特别是我国加入 WTO 后，将直接面对经济全球化。如何从深层次提高国际竞争力，保持经济持续、协调、快速发展态势，已成为新世纪发展进程中的一个重大战略性问题。解决这个问题的关键，就是要努力改善经济发展环境。2001 年 4 月，党中央、国务院作出了关于整顿和规范市场经济秩序的决定，并把整顿和规范财经秩序作为其中的一个重要内容。这实际上是改善和优化经济发展环境的一个重大举措。首先，通过规范和加强非税收入管理，可以有效地遏制“三乱”现象，制止自主收费、重复收费、搭车收费、超标收费等行为，为地方经济发展创造一个良好的投资环境和政策环境。其次，通过规范收费行为，能够从源头上防治在非税收入征管方面的腐败行为，解决收入人情费和只收费不服务等问题，为地方经济发展提供一个稳定的社会政治环境和廉

明的行政执法环境。再次，通过加强非税收入管理，将会从很大程度上促进财经秩序的进一步好转，使财政收入得到依法征收、及时上交、足额入库、有序管理，为财政收入稳定增长创造良好的外部环境。

（三）规范和加强非税收入管理，是推进财政改革和建立公共财政体制框架的重要基础

非税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。要实行真正的部门预算特别是综合财政预算，就必须取消预算外资金，确立非税收入的新理念，比照税收征管办法，对非税收入实行统一征收管理，统一安排支出，统一编制部门预算和国家预算。相对税收而言，当前对非税收入管理还不够规范，必须尽快健全法制，集中征收，统筹安排，强化管理。这样就可以为实行部门预算和综合财政预算奠定良好基础。同时，规范非税收入管理也是实行国库集中支付和政府采购制度的前提条件，因此如果不把非税收入纳入财政的统一预算，部门预算改革将难以到位，综合财政预算编制就是一纸空文，公共财政体制的建立更无从谈起，政府采购、国库集中支付等其他财政改革也无法到位。

（四）规范和加强非税收入管理，是促进依法理财，强化财政职能的客观需要

财政机关是政府管理财政资金的宏观调控部门。财政收入和财政支出是财政资金运行的两个方面，没有完善、健全的财政收入管理机制，财政资金运行就缺乏稳定可靠的来源，没有完善、健全的财政支出管理制度，财政资源的配置就难以优化，财政资金的良性循环也难以保证。当前，由于对非税收入管理缺乏健全的法规、规范的管理办法，一些部门和单位将非税收入视为“自留地”，作为谋取福利的主要资金来源。有的单位千方百计设立收费项目，想方设法提高收费标准。尽管财政部门对预算外资金实行了财政专户管理和支出用款审批，但仅仅起了一个“过水丘”和“中转站”的作