



非税收入 规范化管理研究



齐守印 王朝才 主编

FeiShui ShouRu
GuiFanHua GuanLi YanJiu



经济科学出版社
Economic Science Press

非税收收入规范化管理研究

齐守印 王朝才 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

非税收入规范化管理研究 / 齐守印, 王朝才主编. —北京: 经济科学出版社, 2009. 2

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7922 - 5

I. 非… II. ①齐…②王… III. 非税收收入—财政管理—研究—中国 IV. F812.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 015117 号

责任编辑: 高进水 于庆昭

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

非税收入规范化管理研究

齐守印 王朝才 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

880 × 1230 32 开 8 印张 210000 字

2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7922 - 5 定价: 20.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委会成员

主 编：齐守印 王朝才

副 主 编：段国旭 范亚平 武永义 付国勤
 吕国新 刘启生

编写人员：（以下按姓氏笔画排列）

马洪范 王 康 成 军 朱云飞
孙长杰 张学诞 赵全厚 闻广玉
梁 季 熊圩清

前 言

2004 年财政部发布《关于加强政府非税收入管理的通知》，标志着我国实现了从预算外管理到非税收入管理的转变，从而拉开了我国非税收入改革的大幕。国务院总理温家宝在 2006 年和 2007 年政府工作报告中强调要在加强税收管理的同时规范非税收入管理，在 2008 年政府工作报告中进一步将建立规范的政府非税收入体系列为构建公共财政体系的重要内容。全国人大财经委在《第十一届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2007 年中央和地方预算执行情况与 2008 年中央和地方预算草案的审查结果报告》中提出，努力在 2011 年实现将非税收入纳入预算管理。这是中国官方第一次明确提出的非税收入纳入预算管理时间表，可以说，非税收入改革已步入倒计时阶段。

河北省财政科学与政策研究所牵头，吉林省、陕西省、长春市财政科研所和财政部科学研究所金融研究室、税收研究室共同参与，联合承担了中国财政学会和财政部科学研究所下达的 2007 年全国财政科研协作课题“非税收入规范化管理研究”，旨在推动非税收入的科学管理进程。由经济科学出版社出版的这本书汇集了“非税收入规范化管理研究”的最终研究成果，由总报告、综合篇、调研篇、务实篇和附录五大部分组成。总报告系统地提出我国非税收入规范化的五大标准，即管理地位明晰化、管理过程法制

化、管理方式信息化、管理内容精细化、管理功能清晰化；三大对策，即提升非税收入管理地位、加快非税收入管理机构 and 法规建设，提高非税收入管理水平、完善非税收入管理过程和运行机制，提强非税收入管理能力、优化非税收入规模结构和调控功能；四项配套措施，即将推进非税收入规范化管理同市场经济体制改革结合起来，将推进非税收入规范化管理同分权式政府关系改革结合起来，将推进非税收入规范化管理同行政管理体制改革结合起来，将推进非税收入规范化管理同投融资体制改革结合起来。综合篇由《边界与结构规范：非税收入管理改革研究》、《我国非税收入规范化管理研究》、《政府非税收入管理：国际经验与中国选择》三项分报告组成，从理论依据、国内概述、国外借鉴三大方面为总报告提供了框架支撑。调研篇从剖析各省市非税收入管理中存在的问题为切入点，由省市财政科学研究所提供的四项调研报告组成，为总报告提供了鲜活的素材。务实篇从各省市非税收入管理实际出发，由省市非税收入综合管理部门提供的五项工作方案组成，保证了总报告对策的实用性和可操作性。附录收录了吉林省和陕西省政府的两项规范性文件。

本书在非税收入存在依据、管理理论框架、国外经验借鉴、规范化管理目标等方面进行了创新研究和深入探讨。一是概括非税收入存在的理论依据。主要有四种：政府性收费（基金）基于政府提供准公共产品的成本补偿；罚没收入的取得源于政府作为国家机器而行使的强制性行政权力；国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本经营收入主要基于政府的产权边界；彩票收入和以政府名义接受的捐赠收入依据的则是政府信誉。二是提出非税收入及其管理规范的理论框架。所谓非税收入规范，主要指边界规范与结构规范。边界规范是解决为什么收、收什么的问题，主要针对各项非税

收入的取得依据；结构规范是解决怎么收、收多少的问题，主要针对各项非税收入的规模构成。非税收入管理规范则包括非税收入从标准界定、组织征收到支出使用、监督管理的全过程，主要分为收入过程规范、使用过程规范和监督规范。三是总结国外非税收入管理规范经验。在分析国外从非税收入项目和标准确定到收缴、使用、监督全过程管理基础上，提出发达市场经济国家非税收入规范管理的三个共同特点：（1）法制化管理程度很高。从收费项目和收费标准的确定到非税收入的使用都有一个严格的法律程序。（2）非税收入预算统管。所有非税收入都纳入了财政预算进行统一管理。即使某项收费规定了使用方向，也要参照预算内资金来管理，以确保资金的使用效率。（3）管理过程民主化。围绕公开、公平、公正的原则，这些国家开征一个收费项目，都要广泛征求意见，邀请缴费人参与论证。四是较好地处理了理论与实践相结合问题。在非税收入存在的理论依据、非税收入及其管理规范理论、国外经验与国内对比、我国非税收入规范化管理目标对策与配套体系等方面进行了系统的描述和创新。

推进非税收入规范化管理，不单纯是财政问题，还涉及政府职能转变和行政管理体制改革，是一个复杂的系统工程，具有长期性、艰巨性。可以说，我国非税收入规范化管理改革才刚刚起步，非税收入规范化管理的研究任重而道远，本书所提出的理论概念、改革框架和具体措施还需要在实践中加以检验并在执行中加以完善。本书观点不当之处，希望读者提出批评或改进意见。期望通过社会各界共同努力，进一步推进我国公共财政体系的建设与完善。

编著者

2008 年 9 月

目 录

总 报 告

推进我国非税收入规范化管理研究.....	3
----------------------	---

综 合 篇

边界与结构规范：非税收入管理改革研究	49
我国非税收入规范化管理研究	69
政府非税收入管理：国际经验与中国选择	79

调 研 篇

吉林省非税收入规范化管理研究.....	101
陕西省非税收入规范化管理研究.....	115
规范、协调、有效：河北省非税收入管理的改革方向.....	126
试论长春市非税收入管理改革与构建和谐社会.....	147

务实篇

关于吉林省行政事业单位“收费养人”问题的研究	161
长春市非税收入收缴管理改革回顾与成效	167
河北省规范政府非税收入管理研究	175
完善河北省非税收入征收管理的策略选择	201
陕西省政府非税收入规范化管理研究	211

附录

陕西省政府非税收入管理暂行办法	229
吉林省规范政府非税收入管理办法	239

总报告

推进我国非税收入规范化管理研究

摘要：非税收入作为与税收收入相对应的一个概念，由我国“预算外资金”管理改革演变而来。这种由“预算外资金”到“非税收入”的转变，标志着我国政府收入由按照资金性质分类管理转变为按照收入形式进行分类管理，体现了规范政府收入机制和健全公共财政体系的内在要求。本研究以准公共物品的有效提供为依据，以国外非税收入规范管理经验为参照，分析我国非税收入管理现状及实现规范化管理亟待解决的主要问题，提出非税收入管理地位明晰化、管理过程法制化、管理方式信息化、管理内容精细化、管理功能清晰化的规范方向和一系列措施建议，旨在为新形势下理顺政府收入分配关系、健全公共财政职能、增强政府宏观调控能力提供决策参考。

关键词：准公共物品 非税收入 规范化管理

非税收入作为税收收入的必要补充，是政府提供特定公共服务和准公共物品的主要收入来源，尤其在促进地方经济社会发展中占有重要地位。2004 年以来，各省市按照国家加强非税收入管理的要求，在加强非税收入征管、实行部门综合预算、健全监督管理制度等方面进行了有益尝试，非税收入“收支两条线”改革不断深化，“收缴分离、罚缴分离、票款分离”管理模式得到广泛应用，在一定程度上对规范政府收入分配秩序、提高财政预算管理水平和

净化社会经济发展环境起到了积极作用。党的十七大提出当前财政改革的主要任务是完善与社会主义市场经济发展相适应的公共财政体系。作为完善公共财政体系的重要方面,推进非税收入规范化管理,构建有利于科学发展、社会和谐的非税收入管理新体系,既是推进财政改革与发展的客观需要,又是促进政府部门职能转变、实现资源有效配置、加强政府宏观调控的必然要求。

一、非税收入存在的理论依据及其管理规范

(一) 非税收入存在的理论依据

政府征收非税收入的依据比较复杂,概括起来主要有四种,即准公共物品、政府行政权、政府产权和政府信誉。其中,政府性收费(基金)基于政府提供准公共物品的成本补偿;罚没收入的取得源于政府作为国家机器而行使的强制性行政权力;国有资源(资产)有偿使用收入、国有资本经营收入主要基于政府的产权边界;彩票收入和以政府名义接受的捐赠收入依据的则是政府信誉。

1. 政府性收费(基金)与准公共物品的成本补偿

(1) 准公共物品的有效提供方式——政府的混合融资。公共经济理论认为,从人类的个人性和社会性相区别的角度,人类需要可划分为个人需要和公共需要,用以满足人类需要的物品也相应划分为个人物品和公共物品两大部类,生产物品的部门相应地划分为民间经济和公共经济两大部门。^① 民间经济部门通过经济市场上相互交换物品的价格进行价值补偿,以实现再生产循环;而公共经济

^① 齐守印:《中国公共经济体制改革与公共经济学论纲》,人民出版社2002年版。

部门则需要由公共经济组织通过向消费公共物品的社会成员个人按照公认的规则征集产品或税费实现再生产循环,而且每个社会成员贡献的份额与其消费的份额并非均等——这是由公共物品消费上的非排他性和非竞争性决定的。^①现实生活中,政府提供的大多数产品具有部分公共物品的特征,被称为准公共物品。如果准公共物品完全以税收方式由政府供应,即准公共物品的生产费用由所有社会成员共同负担,就不仅会侵犯未消费或少消费公共物品的成员利益,而且还会剥夺消费这部分公共物品的社会成员根据自己偏好选择准公共物品种类和规模的权利,降低社会经济效益。在经济学的意义上,准公共物品的市场均衡条件为私人边际收益与公共边际收益之和等于私人边际成本与公共边际成本之和。正是由于准公共物品的市场特征,政府处于既不能将其完全交于市场提供,又不能完全通过税收融资无偿提供的两难选择之中。若实现准公共物品的有效供应及配置效率最大化,政府供应必须采用免费供应和收费供应相结合的方式,除采用税收手段外还以收费等非税方式加以保障。可见,政府性收费(基金)的存在依据在于准公共物品理论,政府性收费(基金)的出现从理论上破解了准公共物品有效供给的难题。同时,政府性收费(基金)的规模及类型还取决于准公共物品的定价原则及结构形态,即政府提供准公共物品的范围决定政府性收费的边界,政府提供准公共物品的类别决定政府性收费(基金)的结构。

(2) 准公共物品提供的价格边界决定了政府性收费(基金)的不同规模。对竞争性较弱、政府鼓励消费但又要避免过度无效使用的准公共物品,如公园、博物馆及办理证照簿卡等,一般采取政府定价远低于其平均供应成本的低价收费方式,收费规模较小,只收取少量手续费、工本费或管理费;对存有一定竞争性,较易产生拥挤效应,政府支持但并不特别鼓励消费的准公共物品,如公共住

^① 齐守印:《中国公共经济体制改革与公共经济学论纲》,人民出版社2002年版。

宅、教育文化、体育卫生等，一般采取政府定价等于或略低于平均成本的保本收费方式；对产品的竞争性较强，且在技术上容易实现排他的准公共物品，如居民用水、用电等公共资源，为限制过量消费，保证资源节约使用，政府一般采取定价略高于平均成本的收费方式。^①

(3) 准公共物品提供的结构形态决定了政府性收费（基金）的不同类型。对政府提供的体现政府管理职能的某些特定公共服务，如证照办理、度量衡鉴定、司法的审判、执行、诉讼等，需要向消费者收取一定的手续费和工本费，即政府规费；对政府提供的体现某种市场交易性质的准公共物品，如文化娱乐设施、自来水供应、高速公路等，需要向消费者收取使用费；对政府提供的体现某种资源（资产）所有权的准公共物品，如土地、矿产、河流等公共资源及频道占用、矿产资源探矿等专有权，要对占有、使用和经营这些资源（资产）的特定公民或团体，征收公共资源（资产）占用费。

(4) 准公共物品提供的层次范围决定了各级次政府性收费（基金）的不同比重。公共物品除了价格边界和结构形态分类外，还可按其层次范围分为全国性公共物品和地方性公共物品，分别由中央与地方政府提供，某些公共物品还存在提供物品的公共经济责权在各级政府间的纵向配置问题。^② 由于公共物品自身特点及税收无偿性特征，中央政府所提供的公共物品大多属于纯公共物品，如外交、国防、计划生育、环境保护等，因此税收成为中央政府的主要收入来源，政府性收费所占比重不大。地方政府主要提供准公共物品，并通过收费实现成本补偿。由于地方政府更接近消费者，能够了解居民的真实意愿，便于实行成本效益分析，收费也具有可行性，因此，地方政府以非税方式组织的收入占有很大比重，并随着

① 曾建华：《现代西方财政学》，厦门大学出版社 2004 年版。

② 齐守印：《中国公共经济体制改革与公共经济学论纲》，人民出版社 2002 年版。

政府级次的降低,非税收收入在本级财政收入中所占的比重也应越来越高。

(5) 准公共物品提供的时空相对性决定了政府性收费(基金)方式的演变。产品的竞争性、排他性与技术水平、经济发展等因素密切相关,随着这些因素的变化,准公共物品在性质上和内容上也不断变化,相应的政府筹资的方式也随之变动。一是科技水平的提高改变了某些产品的排他性与竞争性,使原来的纯公共物品转化为准公共物品,非税收收入方式发生演变。如无线电视到有线电视的转变,使这一公共物品的提供方式由无偿转为有偿。二是经济发展与收入水平的提高会使人们追求更高的生活质量而改变某些准公共物品的消费方式。如随着住房条件的改善,更多人从公共洗浴转向家庭洗浴,政府对公共洗浴的经费补助自然减少并最终取消。三是随着国家财力的增强,政府提高了公共物品供给能力,同时以转移支付方式缩小人们消费准公共物品的数量区别,从而使若干准公共物品变为纯公共物品。如现在一些福利国家已在全国范围内推行全民免费高等教育和免费医疗,政府的筹资方式即由收费融资转变为税收融资。四是政府和公众的公共选择可以改变某些准公共物品的供应范围,影响非税收收入的方式。^① 以上这些影响因素都具有动态性,从当今准公共物品范围总的变化趋势看,发达国家准公共物品的范围在缩小,发展中国家准公共物品的范围在扩大。正是这种准公共物品范围的差异,致使发达国家的财政收入以税收收入为主,而发展中国家的非税收收入普遍存在,且在政府收入中占有相当比重。

2. 罚没收入与解决负外部性的强制性行政权力

罚没收入指国家执法机关依据国家法规、规章,对违法者实

^① 周自强:《公共物品概念的延伸及其政策含义》,载于《经济学动态》2005年第9期。

施行行政处罚所取得的罚没款和没收物品的折价收入。罚没收入的取得依据在于政府作为国家机器行使的具有强制性的行政权力，这种强制性权力的使用目的在于纠正市场主体及社会成员行为的负外部性。所谓外部性指经济主体（厂商或居民户）的经济活动对他人和社会造成非市场化的影响，这种影响又不能使市场主体得到相应的补偿或给予其他社会成员相应的赔偿，它分为使他人受益的正外部性和使他人受损的负外部性。正外部性的存在，使市场主体的活动水平低于社会所需要的最优水平；负外部性的存在，使市场主体的活动水平高于社会所需要的水平，并给其他经济主体带来损失。显然，无论是外部经济还是外部不经济，都表明市场机制失效，资源没有实现最优配置，需要政府干预。政府消除外部性的方法有多种，可以是明晰产权，依据科斯定理使经济主体自发交易，也可以促进相关企业合并使外部性“内部化”，还可通过制定标准或法规进行直接管制，但这些方法或由于交易成本太大，产权难以界定，或者由于执行效率太低，难以有效管制，其适用性存在很大局限。现实生活中，政府解决外部性问题更普遍、更有效的手段是采用经济刺激手段，即以补贴方式弥补正外部性，以罚没方式校正负外部性。显然，这种干预的依据是政府所具有的强制性行政权力。政府以行政手段，通过罚没方式对产生负外部性的经济主体施加影响，使其边际私人成本等同或相当于边际社会成本，以有效抑制负外部性产出或行为，实现社会资源配置的优化。因此，政府征收罚没收入的理论依据在于消除现实存在而市场体系又无法独立解决的负外部性问题，政府征收罚没收入的现实依据则在于政府作为国家机器所专有的强制性行政权力。外部效应存在的理论边界与政府行政权力的现实边界共同决定了罚没收入的标准与范围，罚没收入的标准界定与取得依据既不能超出外部效应所存在的区间范围，也不能突破法律所赋予的政府行政权力边界。