下

非税收入规范化管理与制度创新

施祖麟　徐润华　主编

FEISHUISHOURU GUIFANHUA
GUANLI YU ZHIDU CHUANGXIN

中国言实出版社

非税收入规范化管理与制度创新

主　编　施祖麟
　　徐润华

下　卷

中国言实出版社

目　录

第九篇　非税收入管理改革探索与管理制度创新

第一章　概　论 …… (1063)
第二章　进一步规范政府非税收入管理面临的主要矛盾 …… (1069)
第三章　创新政府非税收入管理模式 …… (1074)
第四章　完善和创新政府非税收入征收制度 …… (1082)
第五章　改革政府非税收入预算与使用制度 …… (1086)
第六章　重新界定政府非税收入管理权限 …… (1090)
第七章　完善法规，健全政府非税收入监督体系 …… (1094)
附　关于推进陕西省政府非税收入管理改革的基本思路
…… 陕西省财政厅课题组(1097)
西安市政府非税收入管理现状的调查与改革思考
…… 陕西省西安市财政局课题组(1104)
对政府非税收入收缴制度改革的探讨 …… 王耀发　于继东(1115)
完善和创新政府非税收入管理之研究 …… 刘国璋(1120)
政府非税收入管理工作存在的问题及建议 …… 陈月红(1125)
创新非税收入管理的思考 …… 刘盛超(1128)
关于加强非税收入管理的思路 …… 叶伟卿　谢才荣(1132)
建制度强规范　创新非税收入管理机制 …… 张跃斌　程淑英(1135)
昌图县加强非税收入管理的实践与思考 …… 石国良(1137)
如何完善政府非税收入管理制度 …… 荣秀萍(1142)
加强非税收入管理　提高政府宏观调控能力 …… 孙　华　朱统民(1146)
完善措施　规范行为不断提高原州区政府非税收入
管理水平 …… 李国安　安　云(1151)
浅议在促进县域经济发展中财政综合工作应扮演的角色
…… 刘采平　张云应(1156)
确立非税收入管理新理念创建新财政收支运行机制 …… 侯章仁(1159)

试论县乡财政面临的困难及对策 …… 邓 浩(1164)
浅议如何完善新时期的非税收入管理制度 …… 陈建华(1172)
谈所得税资产负债表债务法 …… 李翠玲(1175)

第十篇 我国现行非税收入制度改革设想与探索实施

第一章 现行非税收入管理制度 …… (1183)
第一节 行政事业性收费和政府性基金管理制度 …… (1183)
第二节 国有资产资源收益管理制度 …… (1194)
第三节 罚没收入管理制度 …… (1197)
第二章 税费制度改革的必要性 …… (1201)
第三章 税费制度改革的组织实施 …… (1206)
第四章 非税收入制度改革设想与规范化体系的建立 …… (1211)
第一节 非税收入改革的目标、思路和原则 …… (1211)
第二节 构建完善的政府收入体系 …… (1212)
第三节 建立规范化的非税收入征收管理体系 …… (1215)
第四节 规范非税收入管理的配套措施 …… (1218)
第五章 农村税制与税费改革 …… (1220)
第一节 税收理论与税收体系的设计 …… (1220)
第二节 税制改革 …… (1222)
第三节 中国农村税制改革 …… (1226)
第四节 走向城乡统一的税收体系 …… (1230)
第五节 农村税费改革背景 …… (1232)
第六节 农村税费改革试点 …… (1235)
第七节 保障农村税费改革试点顺利进行的措施 …… (1237)
第八节 农村税费改革评价 …… (1240)
第六章 交通和车辆税费改革 …… (1245)
第七章 其他方面的税费改革 …… (1250)
第八章 税费改革的配套改革措施 …… (1252)
第九章 非税收入的征管体制改革 …… (1255)
第一节 推行“票款分离”征管体制改革的理论及意义 …… (1255)
第二节 “票款分离”管理工作实践 …… (1257)
附 非税管理中存在的几个问题及改革思路 …… 聂愿兵 田维海(1278)
葫芦岛市非税收入管理实践与思考 …… 李吉鹏(1284)
推进和深化常熟市非税收入管理的实践与思考 …… 殷新勇(1286)
珠海市政府非税收入管理改革 …… 戴伟辉(1291)

针对实际　强化措施是提高政府非税收入管理水平的
根本途径 …… 韩国校　魏国春(1295)
胶州市政府非税收入管理的做法及体会 …… 宋华玉(1298)
推进非税收入收缴管理制度改革的实践与思考
…… 邓　伟　张继红　黄坤兰(1303)
对璧山县非税收入制度改革实践的思考 …… 钱大学　黄　建(1307)
平度市多项举措加强非税收入改革 …… 侯加强(1310)
规范政府非税收入管理的思路与对策 …… 李培华　于普席　屈宏(1312)
关于非税收入管理的思索 …… 王立江(1315)
强化管理　严格监督切实做好“票款分离”工作 …… 温春丽(1318)
对政府非税收入改革管理工作中的几点思考 …… 李启柱(1320)
以财政改革为依托　不断强化非税收入管理 …… 张志刚(1324)
加强财政业务管理　提高资金使用效率
——霞浦县财政局建立资金管理新模式 …… 张美榕(1327)
磐安县政府非税收入管理存在的问题及对策 …… 施国萍(1329)
菏泽市牡丹区乡镇财政“零户统管”运行情况的调查与思考 …… 崔传斌(1333)
硬措施推进改革　新思路创新管理 …… 黄爱国(1338)
泾源县政府非税收入管理改革的实践与探索 …… 黄　波(1341)
河北省辛集市积极探索非税收入管理方式　自备井取水
实现IC卡智能化管理 …… 王志辉(1346)
关于加强政府非税收入管理工作的几点思考 …… 胡文林(1348)
浅谈加强政府非税收入管理 …… 包民全(1350)

第十一篇　税费改革与税费管理创新

第一章　概　论 …… (1357)
第一节　政府收支规模的界定标准 …… (1357)
第二节　税收和收费的特点及联系 …… (1361)
第三节　规范政府收入的必然要求 …… (1363)
第四节　规范化的政府收入格局 …… (1365)
第五节　政府收入机制的根本变革 …… (1368)
第二章　中国现行政府收入格局 …… (1371)
第一节　中国政府收入格局的现状 …… (1371)
第二节　我国不同级次政府收入格局的状况 …… (1376)
第三节　政府收入不规范的根源、条件及演进过程 …… (1378)
第四节　税轻费重的消极影响和税费改革的必要性 …… (1395)

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

第三章 中国税费改革的基本思路 …… (1401)
第一节 税费改革的基本线索 …… (1401)
第二节 税费改革的目标取向 …… (1404)
第三节 税费改革的内容与具体方案 …… (1409)
第四节 税费改革的阶段性 …… (1420)
第五节 税费改革与整个财政体制改革的配合 …… (1423)
第四章 国外政府收入制度 …… (1429)
第一节 简要界定与现状 …… (1429)
第二节 税收、收费的依存度分析 …… (1432)
第三节 税收、收费格局的动态分析 …… (1437)
第四节 不同级次政府收入中的税费格局及变动态势 …… (1444)
第五节 一些原则性的结论及对我们的启示 …… (1450)
第五章 税费改革在中国的实践 …… (1454)
第一节 中国理论界关于税费改革问题讨论的简要梳理 …… (1454)
第二节 中国税费改革实践的探索 …… (1465)
第三节 中国税费改革的起步 …… (1467)
第四节 税费改革存在的问题及评价 …… (1473)
附 改革收费制度是创优发展环境的重要举措 …… 郭树清(1482)

第十二篇 发达国家政府非税收入管理制度与先进经验借鉴

第一章 国外非税收入管理理论 …… (1487)
第二章 发达国家政府非税收入发展背景 …… (1491)
第三章 市场经济国家非税收入构成 …… (1492)
第四章 政府非税收入规模的国际比较 …… (1500)
第五章 政府非税收入结构比较 …… (1506)
第六章 政府非税收入负担比较 …… (1509)
第七章 政府非税收入制度比较 …… (1511)
第八章 国外政府非税收入管理的经验 …… (1514)

附 录

财政部关于印发《财政监察专员办事处实施中央财政非税收入监督管理暂行办法》的通知 …… (1521)

财政部关于加强政府非税收入管理的通知 …… (1525)
财政部　中国人民银行关于印发《非税收入收入收缴管理制度改革方案》
　的通知 …… (1530)
财政部　国家发展改革委关于发布《行政事业性收费项目审批管理暂行办法》
　的通知 …… (1534)
财政部　国家发展改革委　监察部　审计署关于加强中央部门和单位行政
　事业性收费等收入"收支两条线"管理的通知 …… (1541)
财政部关于加强政府非税收入管理的通知 …… (1544)
加强土地调控　促进节约集约用地
　——财政部有关负责人就规范国有土地使用权出让收支管理相关
　问题答记者问 …… (1549)
财政监察专员办事处实施《中央财政非税收入监督管理暂行办法》…… (1552)
财政违法行为处罚处分条例 …… (1556)

参考文献 …… (1563)

第一章　概　论

一、改革的试点

为了规范非税收入管理，近几年全国各地如河南、四川、湖南、天津等省市地区都进行了非税收入改革试点，采取了一些很好的办法和措施，也取得了很多经验，对我国的政府非税收入管理改革有一定的借鉴意义。其共同做法有：

（一）成立专司政府非税收入的征管机构

为了加强对政府非税收入的征管，在开展政府非税收入管理改革试点的地方都相应地设立了专司政府非税收入征管的专门机构。如四川省财政厅和天津市财政局成立了政府非税收入的专门征收机构，河南省焦作市成立了政府非税收入管理局并作为市财政副局级的二级机构，湖南省的怀化、邵阳、衡阳、长沙、郴州等市成立了副局级的政府非税收入管理局，湘潭、张家界、岳阳等市在财政部门加挂了政府非税收入管理办的牌子。各地非税收入征管机构的主要职责一般为：贯彻落实有关政府非税收入管理的法律、法规和规章制度，负责本级政府非税收入的组织和日常财政监督工作，负责稽查和管理执收执罚单位的政府非税收入及财政票据的管理。

（二）明确了政府非税收入征管范围

如河南省焦作市政府于1999年9月出台的《焦作市非税收入管理暂行办法》，明确规定非税收入的主要范围和内容为：按照国务院和省人民政府及其省以上财政、物价主管部门共同审批的项目、标准收取或提取的各种行政事业性收费收入；经国务院或财政部批准，向企事业单位和个人征收的各种基金、附加收入；以政府信誉募集、筹集的具有特定用途的资金；主管部门按照有关政策规定从所属企事业单位和社会团体集中的管理费及其他资金；执法机关或有关组织根据国家有关法律、法规、规章的授权所收取的罚没收入；乡统筹、村提留资金；国有资产收益；其他收入（行政事业性单位国有资产使用权转让、出租、资产转让及变价收入，以政府及部门名义获得的各种捐赠资金，国家行政机关派驻境外机构的非经营性收入）。湖南省怀化市政府于2002年6月出台的《怀化市非税收入征管细则》则明确非税收入的主要范围是：各种行政事业性收费、专项性收费、基金及附加收入；国有资源和国有资产收益（国有股分红、资源补偿收入、国有土地有偿使用收入、行政事业单位国有资产使用权出让、出租、经营、资产转让及处置收入）；以政府及部门名义获得的各种捐赠收入以及以政府信誉募集的具有特定用途的资金，如彩票收入等；主管部门按照有关规定从所属单位和社会团体集中的管理费及其他资金；上级主管部门安排给单位的分成收入；单位依法执罚的罚没收入；行政事业单位和社会团体的各

种服务性收入;有关政策规定的其他非税收入。

(三)改进了政府非税收入征收方式

在征收方式上,试点地方一般都采取了直接征收和委托代收相结合的方式,在缴款方法上则有委托银行代收和设立专门非税收入征收大厅两种方式。如河南省焦作市实行的是银行代收制,被确定为直接征收的执收单位依据有关法律、法规和规章进行缴费时,由执收单位向执收对象开具焦作市非税收入专用缴款书;执收对象直接到指定的代收银行缴款,凭专用缴款书的回执到执收单位领取有关专用票据。对不适合进行直接征收的执收单位和执罚机关,由政府非税收入征收管理机构委托执收单位方征收。四川省政府非税收入征收采取了与代收银行联网,收入直达财政专户方法。湖南省怀化市则采取了政府非税收入管理机构设立政府非税收入征收大厅直接征收和委托执收单位现场征收两种方式。直接征收则采取由缴款单位或个人持执收单位开具的"缴款通知单"到政府非税收入综合征收大厅缴款,缴款单位或个人持政府非税收入征收大厅缴款票据,到单位办理相关手续。对于现场执收执罚的,则由政府非税收入管理机构委托单位现场征收,就地缴入财政部门在银行开设的财政专户。实行集中征收和委托征收的政府非税收入项目由政府非税收入征收管理机构予以确定。同时该地还对行政事业单位经营服务性收费也实行由政府非税收入征收大厅统一征收,其应缴税金由征收大厅统一代扣代缴。

(四)严格加强票据管理

采取更加科学的管理办法,严格加强票据管理,这是试点地方的共同特点。比如,湖南省怀化市启用了"非税收入专用缴款书",并规定由政府非税收入管理机构统一负责政府非税收入票据的发放、保管、核销和稽查等管理工作,并根据国家和省有关票据的规定制定票据管理办法;四川省财政厅政府非税收入管理处开发了"财政非税收入票据管理软件",实行以票管费,票费同行,票款分离,全部实行电脑开票,计算机管理。

(五)加强了非税收入资金管理

河南省焦作市按照支出的不同用途安排政府非税收入的支出,对纳入预算管理的政府非税收入的使用,按预算安排执行;对经批准的各项基金、附加等收入,专款专用;未纳入预算的政府非税收入,由政府统筹调剂一定比例后,安排使用。湖南省怀化市采取了由财政部门根据收入的专用性、补偿性、过渡性等进行初次分配,然后按照部门预算的要求和财政收支平衡情况进行统筹安排,各单位用款由财政根据单位的收入完成情况和政府审批的年度支出预算,分支出性质和用途拨付。

二、改革试点模式比较

(一)中央模式

其具体的管理方式是,行政事业性收费、政府性基金项目设立和标准核定以及非税收入管理政策的制定由财政综合部门负责;收费票据的发放和监管由财政票据监管中心负责;政府非税收入的核算和决算由财政国库部门负责;政府非税收入收支计划由财政各部门预算管理部门编制,财政预算部门负责审定。这实质是一种从收入、票

据管理、标准制定、预算编制和预决算再到支出管理相分离的分散管理模式。由于这种管理模式是2000年国家机构改革后由财政部建立的，因此又称之为中央管理模式。目前，很多省份也是按照这种管理模式管理政府非税收入的。这种模式的优点在于政府非税收入集中到了财政部门的一个职能部门管理，便于按照部门预算的要求核定支出，有利于节约财政资金，提供资金的使用效率，而且分散管理有利于各个部门相互监督，提高资金的使用透明度。其弊端在于：一是各个管理环节相互脱节，在财政内部，制定政策的部门对政策执行情况并不一定十分了解，也不清楚单位所有政府非税收入是否已及时足额上缴国库的财政专户，无法及时对出现的问题加以解决；负责政府非税收入核算和决算的部门对政府非税收入的来源不清楚，无法对政府非税收入增减变化情况作出准确分析；负责部门预算编制的部门，在核定政府非税收入收入计划时，难以衡量各执收部门上报的收入是否符合实际，容易出现执收部门虚报收入的问题。二是政府非税收入征收监缴管理职能缺位。在财政部门内部没有一个职能部门具有政府非税收入征收监缴的职能，执收部门出现应收不收、应缴不缴的问题得不到及时发现和解决，容易造成政府非税收入流失。

（二）四川模式

即目前财政部主张推广的“单位开票、银行代收、财政统管”模式。2001年，为加强财政部门对政府非税收入的监督管理，四川省率先在省本级近1000个单位启动了政府非税收入征管系统。目前，经过实践已经在全省范围内逐步推开。具体的监管工作由新设立的政府非税收入管理处负责。该系统主要以财政部门制订的政府非税收入缴款凭证为监控目标，实现了政府非税收入从单位开票、银行代收到资金缴入财政专户的全过程监控，具体的管理方式是在收入方面，各执收部门按照财政部门提供的非税收入管理软件，按规定的收费标准开出非税收入缴款凭证，并及时将收入信息通过网络传给代收银行，委托代收银行对已缴存资金经审核汇总后每天将收入信息传给四个收入归集银行。收入归集银行在规定的时间内，将收入及时划转到财政专户。政府非税收入管理处对收到的各项收入逐项与单位审核无误后，由国库处按实收金额记账。支出方面，由厅内各部门预算管理处，按照具体的支出定额编制部门预算，经审核批准后执行。四川省实行政府非税收入征管系统后，征管效果明显。其主要优点是确保了政府非税收入的应收尽收，加大了财政部门的对政府非税收入的监督力度。但也存在一些问题，主要有与实际工作需要还有一定的差距，并没有实现真正意义上的政府非税收入统一监督管理。同时，在财政部门内部，由于某些工作环节衔接不够好，导致政府非税收入不能及时入库，在一定程度上影响了资金的拨付使用工作。而且，其征收管理主要通过计算机网络进行，对财政部门的硬件设施和执收人员的业务素质提出了新的要求。

（三）湖南模式

其主要特点一是在政策上高度重视，2002年湖南省人民政府颁布了《关于深化收支两条线改革切实加强和规范非税收入管理的通知》（湘政发[2002]第19号），该文件明确提出由财政部门加强和规范政府非税收入的管理；二是在部分市县成立了专门的政府非税收入征收管理机构，在省财政则由财政综合部门统一筹划政府非税收入管理，负责政

府非税收入管理的制定及对执行情况进行监督；三是采用通过大厅集中征缴与银行代收的方式，对政策性强、数额较大、适合集中收取并有制约手段的政府非税收入，由财政部门设立征收大厅集中征缴，对一些零散且数额较小的政府非税收入则通过委托征收进行。这种模式的优点在于，一是加快了政府非税收入上缴财政速度；二是强化了资金管理，减少了部门单位减免审批的随意性，保证了政府非税收入的应收尽收；三是建立了缴款者、主管部门、财政相互监督的制约机制，增加了政府非税收入的透明度；四是建立了行政事业性收费的统计分析和评价制度，增强了政府非税收入工作的前瞻性、主动性和协调性；五是重视非税收入全方位的改革，包括收入制度、使用制度以及配套措施的改革。这在全国改革中动作是最大的，取得的效果也是较为明显的，形成了一套较为完善的政府非税收入管理措施。采取这种模式同时也需要注意一些问题，一是征收机构最好与政策制订部门合二为一；二是需要注意如何简化办事程序，提高工作效率；三是要处理财政增收与提高主管部门积极性的问题。还有地方财政部门在执行中还存在一些问题，如对经营服务性收费，本来不属于非税收入范围，但一些地方部门也把它列入了征收范围。

（四）传统模式

目前，我国的许多省份还沿用原有的非税收入管理模式，即仍然采用由财政综合部门实行项目审批、票据发放、资金专户储存的模式。纳入预算内的基金和收费主要通过财政专户解交。这种模式的优点在于财政综合部门已有多年的非税收入管理经验，熟悉各项收费、基金管理政策，形成了实践证明是行之有效的管理体系。同时，非税收入的管理也是在此基础上发展起来的，它有审批和调整政府非税收入项目的职能，能够从源头全面了解政府非税收入项目的增减变动情况，及时把握和监管部门和单位政府非税收入征收情况，对于应缴入预算管理的各项政府非税收入，通过财政专户进行归集后再定期缴入国库，避免设立预算内外两大套机构分别管理，浪费财力、物力和人力。但是这种模式与中央模式有不一致的方面，在实际执行中容易受到中央政策的影响而导致管理模式的不稳定。

综合分析以上几种模式，如果把四川模式的现代化管理手段与湖南模式的财政全面管理改革结合起来，既可以对政府非税收入从收费立项审批、票据使用到资金入库的全过程进行管理，又可以提高财政部门的管理效率，提高对政府非税收入的管理水平。

三、探索取得的成效及存在的不足

从几个省市政府非税收入管理改革我们可以看出，他们共同的经验和成效有以下几个方面：

一是对财政收入有一个正确的认定，即把财政收入划为税收收入与非税收入，即财政收入不仅包括国税收入、地税收入、农税收入还包括政府非税收入，并明确界定了政府非税收入的征收范围。

二是对除税收外的一切财政性资金都纳入了政府非税收入的管理范畴，理顺了财政职能，增强了政府的宏观调控能力。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

三是取消了单位的执收权，设立了政府非税收入征收大厅负责征收或委托银行代收，不仅增强了执收的透明度，也从源头上抑制了腐败。

四是将“收支两条线”管理改革引向了深入，强化了政府非税收入与使用的脱钩，加强了对政府非税收入使用的管理。

但我国目前所进行的一些探索也还存在一些问题和不足，主要有以下几个方面。

（一）缺乏一个统一的全国模式和统一的全国性法规，无法形成全国性的规模效应

由于政府非税收入管理是一个全新的财政理念，没有统一的框架体系，而且目前各地的试点也是结合自身的需要和特点出发，因此虽然形成了各自的特色，但都无法推向全国，形成一个统一的模式，所以到目前为止，相对于税收征管体系的完整性，政府非税收入征管没有过硬的法律手段，现有的法规还是1996年的国务院国发(1996)29号文件及国务院第281号令，严格讲还没有一个统一、完整的全国性的法规。如江苏省和浙江省仍是采用财政综合部门实行项目审批、票据发放、资金专户储存的模式，这是因为财政综合部门具有多年的非税收入管理经验，熟悉各项基金、收费管理政策，而且可以免于成立新的机构，而四川省则采用了单位开票、银行代收、财政征管的模式。

（二）没有彻底解决好激励与约束机制问题

建立有效的激励与制约机制是规范政府非税收入管理的重要手段，可是从目前所进行的改革试点看，并没有彻底解决这一问题。一方面，为了调动执收单位的征收积极性，财政部门需要给执收部门一定的激励，目前对非税收入的管理主要是采取“收支两条线”的管理方式，应缴预算的上缴国库，不缴预算的上缴财政专户，而实行财政专户的政府非税收入，基本上全额拨给执收单位，即使部分地方对政府非税收入按一定比例征收统筹资金，但其余仍拨给执收单位，基本维持“谁收谁用”的分配格局。由于预算安排紧张，这样，“收费大户”与“清水衙门”形成极大的收入反差，部门之间、单位之间苦乐不均现象严重：一方面，无收费无罚款来源、全靠财政预算安排经费的单位，资金较为紧张；另一方面有收费、有罚款来源的单位花钱大方、职工待遇等各方面都较其他单位好。有些地区采用基数法，给予单位一定的征收任务，对完成任务的单位及主要负责人通报表扬并且年终给予奖励，并优先拨付预算资金，对执行不好的单位在预算拨付上给予一定的限制，取得了较好的激励效果，但也还存在一些问题：一方面，基数的测定非常困难，基数过低影响财政收入，基数过高则会导致单位为了完成任务而采取一些非常规方法；另一方面对于奖励的数额很难确定，多了会影响单位间的收入平衡，少了又无法发挥激励机制的有效性以调动部门征收的积极性。另外，一些部门由于客观原因而无法完成任务，而仍对其在预算拨付上采取限制，无疑会影响其发挥应有的职能。

（三）对政府非税收入的范围还没有形成共识

主要是对政府非税收入范围界定不清，有一些具体的项目处理还有差异，如一些地区把经营服务性收入纳入政府非税收入管理的范畴，还有的对单位代管资金以及集资收入等的处理各地区不尽相同。

（四）大部分地区的改革都没有涉及到政府非税收入的使用问题

政府非税收入管理是包括政府非税收入取得、政府非税收入预算、政府非税收入使用、政府非税收入监督在内的一个完整系统，然而现阶段的改革由于都是从加强征收的角度出发，对政府非税收入的使用包括范围、数量及资金拨付等支出问题则很少涉及，这样的政府非税收入改革显然有待进一步完善。

此外，政府非税收入涉及面广，花费了大量人力、物力，征收成本偏高；资金使用效率低下，一部分政府非税收入用于了提高职工福利待遇和生活工作条件；收费养人的现象依然突出。这些“老”、“大”、“难”问题并没有随着政府非税收入管理的加强而得到根治。

第二章　进一步规范政府非税收入管理面临的主要矛盾

一、制约因素

党的十一届三中全会以来，我国各级各部门在履行和代行政府职能的过程中，收取或提取的各种各样的政府非税收入不断增加，这些收入对缓解财政困难，促进经济和社会事业发展起到了重要作用，但也出现了不少问题。对此，各级党委政府十分重视，采取措施来加强对行政事业性收费和政府性基金立项、标准的审批，严格财政票据管理，并进行行政事业性收费和罚没收入"收支两条线"管理改革的探索。但由于受传统观念及管理体制等诸多因素的制约，我国政府非税收入规范化管理上还存在许多问题，也面临许多困难，主要表现在：

（一）思想认识转变的困难

由于我国政府非税收入主要表现为"收费"和"罚没收入"两种形式，且大部分政府非税收入没有纳入预算管理，因此许多部门、单位领导同志对政府非税收入的财政属性缺乏足够认识，甚至认为政府非税收入的使用权和所有权应归部门所有，把政府非税收入视为单位自有资金，似乎政府非税收入不是正规的财政资金，政府无须调控，财政无须管理，致使财政部门对政府非税收入管理常感到无能为力。如在非税收入的管理上，国务院在1996年下发的《关于加强非税收入管理的决定》中规定："非税收入是国家财政性资金不是部门和单位自有资金，必须纳入财政管理。"然而，由于非税收入设立的初衷就是用于弥补部门、单位和各级政府预算内资金不足或专门用于某项事业，具有很强的部门、单位和地方属性，致使无论是领导还是财会人员难以走出政府非税收入是自有资金的误区。同时社会上往往把政府非税收入与"三乱"联系在一起，认为抓政府非税收入管理就难免出现乱收费、乱罚款、乱摊派现象；也有的认为政府非税收入不能有效增加政府可用财力，花大力气加强政府非税收入管理得不偿失；还有的认为加强政府非税收入管理的根本目的是为了大量增加财政收入，一味强调政府非税收入的超收问题，有的甚至下达政府非税收入征收计划任务；而在政府非税收入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。

（二）对政府非税收入管理的思想不统一，执收行为不规范性，征收随意性大

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或多或少都存在收费项目或罚没收入，甚至在同一个单位里既有行政性收费，又有事业性收费，还有经营性收费，单位和个人要办成一件事，在涉及每个部门和环节几乎都要过收费关，而且程序较多，手续复杂。票据使用也很不统一、不规范，各执收

单位使用的票据有财政部门监制的收费(基金)票据、罚没票据,有单位内部往来结算票据,有税务部门的发票,还有上级主管部门印刷的收据等,开白条收费现象时有发生,有的甚至只收费,连白条也不打。对政府非税收入的征收随意性较大,有的收"人情费",搞随意减免,有的又收"过头费"随意提高标准。同时,在现行收费(基金)项目中除了按合法程序设立的中央和省级行政性收费、政府性基金外,既有省以下政府和部门越权批准或擅自出台的收费项目以及提高的收费标准,包括带有强制性的"经营性收费"、搭车收费,也有以抵押金、捐赠、保险金名目收费或以罚代管,还有剥离行政管理职能,分解收费(基金)项目,变相提价及双重收费等。

(三)征收范围不明确,征管主体多元化造成征管困难

我国的政府非税收入发展迅速,规模不断扩大,但时至今日,对非税收入仍没有一个准确而统一的定义,其范围也不明确,在管理上造成了很多漏洞。一方面将预算内政府非税收入作为非税收入管理,违背了财政预算的统一性和完整性原则。另一方面,一些应该纳入财政专户管理的非税收入,如国有资产租赁、抵押、变价收入等,却游离于财政监督管理之外。在收费项目的设立上有的依据明显不足,哪些部门可以收费,没有严格的规定。

从征收主体上看,存在财政直接征收与部门征收并存。由于政府非税收入的所有权、使用权和管理权未真正归位,因此,政府非税收入目前仍由各级执收执罚单位分散征收,尽管国家对各级收费和罚款定有严格的范围和标准,并实行了"收支两条线"管理,但这仅是把"收"与"支"分离,而不是"收"与"支"脱钩,从而使得具有专门性用途的政府非税收入仍和部门利益紧密相连,形成事实上的分配主体多元化,进而肢解财政分配职能。

从管理主体来看,存在职能交叉、多头管理。按照现行政策规定,在非税收入中占主要地位的行政事业性收费项目由财政部门会同物价部门审批,收费标准由物价部门会同财政部门审批,收费项目管理和收费标准管理脱节,人为地割裂了收费管理的内在联系。在财政内部,政府非税收入管理又被划分成几大块,分别由综合、预算、行政政法、农税、社保、文教、基建等职能部门管理。政府非税收入的这种多元化管理格局,不仅分散了管理力量,同时,由于各个管理部门所处的位置不同,分析处理问题的出发点存在差异,致使征管政策不统一,在监管的方式和力度上各行其是,不便于从全局的高度加强对政府非税收入的规范管理。

因此,这种多方征收、多家使用、"多头"管理的格局,不仅肢解了政府非税收入管理职能,而且造成管理脱节、收入流失、分配失控、监督失灵,同时也大大增加了政府非税收入的管理成本,降低了管理效益。

(四)资金统筹不到位,分配秩序混乱,资金使用界定困难

政府非税收入的"小头"实行了预算管理,"大头"进行财政专户管理,特别是上缴财政专户的事业性收费等政府非税收入仍然是谁收谁用,财政对这些资金的审批流于形式,这导致政府非税收入资金统筹不到位,分配秩序混乱。以行政事业性收费为例,它早已突破了"规费"或"使用费"的外延,由单一收费演化为收费、集资、"借款"(只借不还)、"捐资"(准税收性质)、"抵押金"(只押不退)、基金等多种形式并存的征收体系,而且往

往多个征收主体同时采用多种征收方式对同一缴纳主体重复征收，以致企业和人民群众不堪负担，影响了党群关系，损害了政府形象，破坏了社会凝聚力。从非税分配的利益归属来看，非税收入的实际支出掌握在部门单位手中，很大程度上政府非税收入实质上就等于是部门单位的收入，仍以行政事业性收费为例，行政事业性收费实质上是行政事业单位依法履行国家赋予的行政管理和事业任务的职责的“副产品”，收费收入的所有权应属于国家，使用权属于政府，管理权属于财政。但中国的收费制度长期实行谁收费、谁所有、谁享有的制度，即使实行了“收支两条线”管理后，收费主体对收费资金的所有权和使用权事实上也没有改变。从政府非税收入的使用来看，支出极不规范，滥支现象比较普遍。有的用来建办公楼、宿舍，有的用来做职工干部的工资、津贴、补助，有的甚至滥发奖金、物品。特别是一些专项资金，很多没有用于专项建设，比如，国土资源部门收取的“矿产资源补偿费”，林业部门收取的“育林基金”，环保部门收取的“排污费”等，有很大一部分被挪作人员经费。

（五）监督机制不健全，政府非税收支“软”约束

目前，政府非税收入从立项、定标、征收、票据管理和资金使用各个管理环节，没有一套完整、统一、规范、系统的法律法规，虽然有一些地方性法规，但由于监督机制不健全，使得有章不循或有章难循。同时，政府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，财政部门在政府非税收入的管理上处于被动状态，特别是对政府非税收入管理中的违规行为缺乏强有力的法规约束。如在政府非税收入征收上，由于是先由资金使用单位征收，然后再上缴国库或财政专户。这种征管模式下，财政无法对政府非税收入的征收过程进行有效的监督，为随意减免、多收超支、坐收坐支以及私设小金库等行为提供了条件。而在非税收入使用上，由于“谁收谁支”模式没有根本改变，综合预算、部门预算没有彻底落实，即使纳入预算，也不是真正完整的部门预算，从而带来了“多收多支、多罚多用”，加之支出安排没有真正落实到项目，使预算约束和监督成为一句空活。

二、进一步规范面临的深层次矛盾

上述种种困难的存在，其原因是多方面的，概括起来有：

（一）政出多门、行政体制改革滞后是内在根源

如按照现行政策规定，行政事业性收费实行中央和省级两级管理，按隶属关系分别由国务院和省级物价、财政部门组织实施。其中项目管理以财政部门为主会同物价部门，标准管理以物价部门为主会同财政部门；涉及企业农民利益的重点收费项目需报经国务院或省、自治区、直辖市人民政府同意；政府性基金则由财政部门会同有关部门管理。在一些相关文件中还赋予了地方政府出台审批附加费、建设费的职能。这种相互交叉、多头控制规定的运行机制，在现实经济生活中执行起来漏洞很多：一是把收费项目与标准管理分开，收费管理与政府性基金分开，人为地割裂了收费管理的内在联系；二是行政性收费与事业性收费按同一原则进行调控，脱离实际；三是管理收费的不同部门，由于所处地位不同、分析处理问题的出发点存在差异，加之对国家的法律约束普遍乏力，一些

在中央得不到批准的收费项目就往往分散到地方进行审批，在一个部门得不到批准就到另一个部门审批，以一种名目得不到批准就换个名目审批，因而形成政府非税收入的扩张。

这种政出多门的机制，往往是受行政体制的直接制约。“经济行为根源于更广泛的政治体制之中”。行政体制改革长期滞后，政府行使职能上“缺位”与“越位”并存，一直制约着政府分配行为。由于政府与市场的分工界定模糊不清，各级政府的事权划而不清，界而不定，政府部门之间职责交叉严重。因而，在体制转轨和政府职能转换过程中，每次体制变动都会衍生出一些靠收费“吃饭”的部门，行政机构陷入了精简—膨胀—再精简—再膨胀的恶性循环之中。预算内财力无法满足政府规模庞大的日益增长的开支需要，于是政府非税收入就成了支撑政府运转的一种无奈选择，从而使收费一开始就埋下了不断扩张的种子。在非税收入权力缺乏约束、规范和监督的情况下，必然导致权力的滥用和政府非税收入的泛滥。

（二）按需取费，财权分割是直接原因

现阶段审批收费的依据缺乏科学的合理的规定。一般来说，审批收费以法律法规为依据，而法律法规依据什么设立收费，并没有严格规定，加之现有法律法规对收费作出具体规定的情况不多，因而在现行制度中，国家机关哪些行为可以收费，哪些行为不可以收费，缺乏统一明确的界限。实践中一般由业务部门向主管部门提出收费申请，审批机关依据财政拨款支持程度确定。弥补机关经费不足实质上就成为审批收费的基本依据，经费不足来补，在一些部门和地方已成为抓管理、搞建设、铺摊子、争机构的通常做法。在具体操作上，财政部门核拨经费又往往与收费挂钩，收费资金相应抵扣单位核拨经费，国家机关进一步向市场收费，推动政府非税收入规模急剧扩张。

而财权分割体现在两个方面：纵向的地方放权和横向的各个部门放权。1994 年分税制财政体制改革基本解决了纵向放权的“失度”，但横向的“失度”依然没有改变，因而使财权的横向分割变得日益严重。财权分割造成的严重后果是：财政部门对非税收入既摸不清家底，又不能集中使用，各个部门一旦拥有财权，创收的积极性就自动膨胀起来，大量资金体外循环，造成政府财力分散。

（三）收支挂钩，部门利益人格化是现实原因

在市场经济条件下，存在众多利益主体是正常的。问题是利益的取得方式和手段是否合乎规则。政府各部门作为利益主体，在财权集中的情况下，其利益惟一来源于预算经费的供给。可在财权分割的条件下，由于收支挂钩，各部门又多了一条获取利益的渠道。谁收费（基金）、谁罚款就由谁使用，执收执罚主体支配收入，即收支挂钩。行政性收费和政府性基金纳入预算管理用于专项用途后，基本上用于执收单位事业发展或弥补经费不足，事业性收费纳入财政专户返还单位，而罚没收入则是“名不符实”，按比例返还执收执罚单位，弥补经费不足已经是一个公开的秘密，即使“明”不挂，但“暗”在挂，从而使得个人动机在支配部门行为。收费罚款的多少与单位的福利水平、个人收入息息相关，多收多花，少收少花，这既是非税收入膨胀的原始动力，也是现实的动因。它诱使没有收费项目的地方、部门和单位千方百计的开设一些新的“业务”，争取主动；而已有项目的地

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com