



行政改革和社会政策的创新

XINGZHENG GAIGE HE SHEHUI ZHENGCE DE CHUANGXIN

黄汉标 陈春声 主编



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

行政改革和社会政策的创新

XINGZHENG GAIGE HE SHEHUI ZHENGCE DE CHUANGXIN

黄汉标 陈春声 主编



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

行政改革和社会政策的创新/黄汉标, 陈春声主编. —广州: 中山大学出版社, 2017. 1

ISBN 978 - 7 - 306 - 05818 - 8

I. ①行… II. ①黄… ②陈… III. ①公共管理—文集 IV. ①D035 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 211927 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 赵 婷

责任编辑: 赵 婷

封面设计: 林绵华

责任校对: 刘丽丽

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 24.25 印张 462 千字

版次印次: 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 60.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

编 委 会

主 编：陈春声 黄汉标

副 主 编：陈康团 李善民

编 委：陈春声 黄汉标 陈康团 李善民

谭 俊 肖 滨 史 超 朱雅婧

执行编辑：史 超 朱雅婧



第1期广东省公务员公共管理德国慕尼黑大学专题研究班开班合影



第1期广东省公务员公共管理德国施拜尔公共行政大学专题研究班开班合影



学员们在慕尼黑的合影



学员们在施拜尔的合影



学员们在慕尼黑大学上课



学员们在施拜尔公共行政大学上课



学员们认真听讲



学员们在学习讨论

目 录

第一部分 政府管理借鉴

政府非税收入管理国际经验与借鉴	姜 波 (1)
税收征管数字化审计模型研究	刘柱棠 (10)
信息化条件下我国政府公共关系的几个问题	王海清 (26)
德国土地管理经验对推进广东快速城镇化地区土地节约 集约利用的思考	邢蓬延 (39)
借鉴德国经验,提高广东航道发展水平	余 冠 (49)
广东省与德国经贸互补性研究	陈沛棋 (56)
德国产业经济政策及其对肇庆高新区的启示	林晓东 (70)
强实体,增后劲:德国经验及对广东的启示	马建强 (81)
德国危机管理的特点和启示	许 善 (90)
珠三角地区转型升级分析评估报告	郑 斌 袁 飏 (97)

第二部分 社会治理创新

从德国第三部门看我国社会组织的发展	曾龙霞 (114)
德国非营利组织的运作模式及对我国事业单位改革探索中 有关问题的启示	郭 晋 (122)
德国社会组织发展现状及对广东省社会组织管理体制改革的 启示	江海鹰 (133)
扶持第三方机构发展,落实食品安全社会共治 ——学习德国有关第三方机构的启示	林淑英 (142)
创新社会管理的若干思考	王一川 (150)
借鉴德国水资源公共管理政策,完善广东农村供水行业 管理	凌 刚 (166)
德国发展步行化城市的启示	吴 东 (178)
治理现代化视野下的国有企业履行社会责任路径的思考 ——德国企业履行社会责任的启示	刘旺先 (186)

中德教育有关问题的比较研究	张建锋 (195)
关于构建自治合作型劳动关系的思考和展望	蔡吉恒 (211)
德国可再生能源发展的经验及其启示	林蓓霞 (219)
浅谈德国绿色建筑发展对广东省发展绿色建筑的启示	卿文峰 (229)
惠州市留学人员统战工作研究	李威进 (239)

第三部分 社会政策研究

德国社会养老保险制度的思考	林惠标 (247)
社会养老保险模式选择的经济学分析	洪颖岚 (255)
德国基本养老保险制度对我国的启示	何 环 (260)
德国文化发展和管理经验对广东加快文化强省建设的 启示	刁定宏 (269)
德国教育模式对中国教育发展的启示	王书生 (279)
德国制造业发展的经验做法及其对广东制造业转型升级的 启示	谢 斌 (286)
珠三角森林城市群建设的实践与探索	陈庆辉 (294)

第四部分 制度与监管体系研究

从德国制造业下的金融体系对比中国金融体系及启示	邓晓云 (303)
中德食品安全法律制度与监管模式比较和启示	彭 浩 (312)
浅论安全生产地方行政立法的权限	梁国斌 (319)
德国公务员制度的发展及其对我国的启示	黄 敏 (327)
质量技术监督行政执法风险及防范 ——借鉴德国规避与防范行政执法风险的经验	钟培敬 (335)
从德国行政法特征谈广东省招标投标制度建设	张 海 (352)
从行业自律走向依法治理 ——德国个人信息保护立法对广东人口信息安全机制 建设的启示	饶贵安 (361)
开拓创新, 落实责任, 力求高效 ——高速公路监理模式改革的研究和探讨	刘永忠 (370)

后记	(379)
----------	-------

第一部分 政府管理借鉴

政府非税收入管理国际经验与借鉴

姜 波

根据国际货币基金组织的统计资料,政府非税收入是各国政府(特别是地方层级政府)财政收入的重要组成部分,是政府税收收入的重要补充。从地方政府对非税收入的依存度来看,发达国家的非税收入一般占政府财政总收入的10%左右,而发展中国家的该比例一般为15%~25%。从总量来看,非税收入在不同国家的增长轨迹波动较大,部分国家还出现了负增长,这表明政府非税收入是一种不稳定的但却又是重要补充的地方性财政收入。可以说,尽管不同国家的政府非税收入存有量的差异,但政府非税收入在政府财政收入中都保持相当的比重却是一个普遍的世界性现象。从世界各国的实践来看,政府非税收入的管理实践意义是非常深远的,即其“可以积极地促进市政服务活动(如服务的水平、质量和可获得性),是一种积极的社会政策工具而不是一种消极的公共支出限制和税收限制计划的消极工具”。

鉴于政府非税收入的公共属性,世界不同国家对其的管理模式既有一些共性特征,如法制化、规范化、公开透明化等,也在具体的管理方面存在一些个性差异,如政府非税收入的征收范围、分权化程度及其征收制度。这里主要运用案例剖析法,探讨了一些代表性国家在政府非税收入方面的主要做法及其管理经验,并在此基础上分析其对加强政府非税收入管理的借鉴意义和参考价值。

一、国外政府非税收入管理的基本模式

(一) 美国政府的非税收入及其管理分析

在美国,政府非税收入占财政收入的比重在不同层级政府之间的分布差异

极大。政府级次与非税收入的依存度呈反向态势，即政府层级越低，政府非税收入的比重就越大。从美国联邦政府层面来分析，2006 年财政收入 24067 亿美元，其中：政府非税收入 1549.18 亿美元，高于财政收入增幅 0.55 个百分点，政府非税收入占财政收入的比重为 6.4%。从地方政府层面来看，以美国旧金山市财政为例，其 2006 年度财政收入为 57.4 亿美元，其中：税收收入 19.3 亿美元，政府间转移 10.7 亿美元，政府非税收入 27.4 亿美元，即政府非税收入占财政收入的比重达到 47.7%，几乎占到财政收入的半壁江山。

从政府非税收入的结构来看，2006 年美国联邦 1549.1 亿美元政府非税收入中，财产性收入 1405.9 亿美元，占 90.8%；行政性收费和罚没收入 139.8 亿美元，占 9.0%；其他政府非税收入 3.37 亿美元，仅占 0.2%。加利福尼亚州 162.6 亿美元政府非税收入中，行政性收费和罚没收入（主要是机动车使用费）52.5 亿美元，所占比重为 32.3%；财产性收入和其他政府非税收入 110.1 亿美元，占 67.7%。旧金山市政府非税收入虽然总量不大，只有 27.4 亿美元，但以行政性收费和罚没收入为主，达 19 亿美元，占 69.3%；其次是财产性收入，为 6.57 亿美元，占 24.0%；其他政府非税收入只有 1.83 亿美元，仅占 6.7%。

1. 美国政府非税收入的主要构成

(1) 管理性收费。即政府对经济主体的某些活动实行管制，并向这些活动的行为主体收取一定费用以弥补政府在监管和执行过程中的部分开支，如建筑许可、下水道安装收费、专业许可收费和驾驶证收费等。

(2) 补偿性收费。主要包括：政府为补偿公益性项目的实施成本，对造成这些不良影响的主体收取的成本补偿费用，如下水道、垃圾收费等；向特定项目的开发者收取的费用，用于开发项目附设的公园、道路、学校和防火设施等的建设。

(3) 商品性收费。主要包括政府在提供水、电的过程中收取的费用，这些费用是消费者在购买政府提供的这些产品时所支付的，因此也常被称作“价格”。商品收费的收入存入专门基金，用于支付生产这一商品的费用。

(4) 特项收费。这是一种明显的使用者收费形式，这是对那些在公共改良计划中获得资产增值的资产所有者征收的费用，目的在于弥补公共改良的成本，但收取的费率必须与交费财产的增值相关，收入必须存入特定账户，用于专门的改造项目。从发展趋势来看，美国的使用付费所引致的政府非税收入在所有财政收入来源中的比例都不同程度地增加了，并主要源自有关政府职能部门的支出有所增加，因而增加了相关的政府非税收入。

2. 美国政府非税收入管理模式的主要特征

与税收收入的管理相类似,美国所有政府部门的非税收入从立项、征集到使用均实行议会批准等严格的立法程序,所有的政府非税收入除法律规定的以外,都要纳入预算管理,定期向议会报告,接受全民监督。

(1) 收入项目经法定程序确定。每项政府非税收入的项目和标准、控制和开征,要通过议会或选民投票来决定,并对是否要民主投票、谁来投票和多少票数通过都作了具体明确的规定。每项政府非税收入都在相关利益人及其代言人——议员们进行辩论的基础上经过相应的立法程序设立,使单纯的部门行为乃至长官意志受到有效抑制。

(2) 收费标准控制严格,且公开透明度较高。美国法律条款明确规定每项收费水平不能超过政府提供服务或福利的成本,不能超过外溢损失的额度,从而防范了政府收费营利化的不良倾向。在财产评估体系比较成熟的情况下,收费标准具有较高的公开透明性和可控制性。

(3) 收费收入具有专款专用性。收费收入被单项用于提供相关服务或福利的项目,而不适用于一般公共项目。

(4) 收费收入须依法实行预算管理。除法律专门规定者外,所有非税收入都要同税收收入一道纳入财政预算管理。

(二) 加拿大政府的非税收入及其管理分析

从联邦政府来看,2006年加拿大联邦政府195.68亿美元的政府非税收入中,财产性收入162.41亿美元,约占83.0%;行政性收费、罚没收入和其他政府非税收入33.27亿美元,约占17.0%。从省级政府来看,2006年度加拿大卑诗省财政收入为354.8亿美元,其中:税收收入161.3亿美元,政府间转移支付56.8亿美元,政府非税收入136.6亿美元,政府非税收入占地方财政收入的比重达38.5%。与美国相比,加拿大无论联邦政府还是地方政府的非税收入所占比重都较高。

1. 加拿大政府非税收入的主要来源

(1) 政府收费收入。具体包括政府提供特许权、颁发执照和许可证收费,以及提供公共服务的收费收入,等等。

(2) 国有资产经营收益。具体包括从国有企业取得的利润、分红及股权收益,国有资产租赁、出售、出让、转让取得的收入,外汇盈余、贷款利息、银行利息,地方政府进行资本性基础设施投资取得的收入,等等。其中,从国有企业取得收益是三级政府非税收入的重要来源。

(3) 自然资源收入。指来源于对国有资源的勘探、开发和开采而取得的

收入,具体包括渔业和狩猎收入及森林资源收入、矿山资源收入、石油和天然气等收入、水利资源租赁收入、王室土地出租和出售收入,以及沙场、泥煤、采煤、采石场、猎园和野营地的许可证收费、租用费,等等。

(4) 特许经营收入。加拿大各省都制定了酒类控制法或酒类许可法,由专门机构对酒实行垄断经营,收入归省级政府所有。而博彩活动则包括赌博、赛马和彩票等,由博彩公司垄断经营,收入主要归省级政府所有。

2. 加拿大政府非税收入管理模式的主要特点

(1) 依据法律规定,实行分级管理。联邦、省(地区)和地方三级政府各自依据有关法令管理本级非税收入。各级政府筹集非税收入,必须以法律、法规为依据,由各级议会(立法院)批准。

(2) 政府非税收支公开透明,相关的调整和改革措施实行听证协商制度。在设立新的收费项目或修订收费标准之前,通知缴费人就可能出现的问题进行磋商,如对现有的相关收费以及收费设立的环境进行分析,对收费可能产生的正反面影响进行评估,设立答辩程序,阐明对缴费人提出意见和建议的吸收程度及其原因。有关部门和机构未经协商和达成一致意见的,不能实施收费。

(3) 分类制定收费标准。加拿大联邦《财政管理法》规定使用者收费不能超过成本。对政府提供的货物、服务、信息产品和公共设施等收费,按照低于成本、费用核定收费标准;对公共财产的销售、出租或许可等收费,按照市场价值确定收费标准;对用于商业投资的权利和特许权,按照销售价格或市场价格的一定比率确定收费标准,如天然气生产特许权使用费为天然气销售价格的10%,石油生产特许权使用费为石油销售价格或市场价格的5%~12%。

(4) 政府集中统管收支,纳入财政预算管理。《财政管理法》规定,联邦政府部门和机构所有收费必须按照国库部的规定,统一缴存到出纳总署(Receiver General)的“综合收入基金”(the Consolidated Fund)账户中,原则上由政府统一安排使用,不与执收部门和机构的支出相挂钩。执收部门和机构的相关支出,必须列入部门或单位预算,并事先获得国库部和议会的批准。

(5) 建立收支审查制度,加强公众监督。一是审计机构审计。加拿大审计机构独立于政府和议会,由总审计长负责,每年对政府各部门和机构预算执行情况进行审计,并进行成本效益分析,对审计中发现的问题予以公布并进行处罚。二是国库监督委员会监督检查。国库部和省及地方政府的收费检查委员会通过审计、项目评审和特别调查,对部门年度业务计划、收费标准进行检查,对不合理的收费标准提出调整建议,并督促有关部门和机构严格执行规定的收费政策。三是议会审查。政府每年向议会报告政府财政收支预算时,必须

包括有关收费的具体内容,接受议会的审查。政府《公共会计》、部门和单位《年度报告》详细反映收费收支情况。四是公众监督。议会讨论重要法案,要通过电视直播,部分公民可以到现场旁听,使公众能够了解法律的制定过程,接受公众监督。政府部门决定实施某项政策时,也要通过媒体向社会做好宣传解释工作。

(6) 采取多种收缴方式,严格收缴管理程序。联邦非税收入主要由加拿大海关和收入总局负责征收,省级和地方非税收入有多种收缴形式。如阿尔伯达省的卡尔格里市规定了五种缴款渠道,包括:①预先授权支付办法,即通过消费者自动银行予以自动划转;②由金融机构代办缴付;③通过电话委托缴付;④通过邮寄付款;⑤直接向征收机构缴纳。加拿大建立了发达的计算机信息网络系统,可以对非税收入收缴进行全过程的管理和监控,确保收入足额入库。

(三) 澳大利亚政府的非税收入及其管理分析

在澳大利亚,联邦政府非税收入约占国家中央政府经常收入的10%左右;州(省邦)占30%左右;地方政府占35%左右。澳大利亚在通过严格的法律程序确定政府收费项目后,主要以“成本补偿”为原则确定收费标准。政府的非税收入全部上缴财政,纳入预算管理,收费机构的收入全部计入政府统一账户,收费机构的相关支出由财政部门通过预算统筹安排。

1. 澳大利亚政府非税收入的主要来源

(1) 公共物品和服务销售收入。即政府及所属机构向社会提供公共物品和服务收取的费用,如销售数据资料收费(统计局、气象局向某一产业或企业提供特殊服务或数据资料时收取)、管理费用(如证照收费、办理移民手续收费、服务酬金、企业注册费、旅客检查费和进口服务费)等。

(2) 利息收入。主要是联邦政府借给各州政府或有关金融机构款项获取的利息收入。此外,还包括住房合同利息、银行存款利息、对外贷款和借款利息及交易利息等。

(3) 分红收入。主要来自一些国有金融公司的经营利润。

(4) 其他政府非税收入。主要包括外汇交易纯收益、国有资产出售收入、高等教育(学生)贷款利息收入、货币发行溢价收入、债务减免收入、各类罚款和捐赠收入等。

2. 澳大利亚政府非税收入管理模式的主要特点

(1) 收费项目依法设立。澳大利亚政府的收费审批权集中在联邦和州两级,收费机构若要设立新的收费项目,必须按照机构的隶属关系,向联邦政府

国库部或州政府国库部提出申请。属于中央政府机构的收费，经联邦政府国库部审核并报总理内阁讨论通过后，再报国会审议，并以联邦法律形式颁布实施；属于州或地方政府机构的收费，经州政府国库部门审核报州议会审议通过后，以州法律的形式颁布实施。

(2) 以“成本补偿”为原则确定收费标准。澳大利亚有关法律规定，制定政府性收费标准应以“成本补偿”为原则，不能以营利为目的。因此，政府对所提供的公共服务成本测算非常严格，以使其制定的收费标准，既能满足政府补偿成本的需要，又能使社会公众普遍接受。

(3) 非税收入统一纳入预算管理。澳大利亚政府非税收入全部上缴财政，纳入预算管理，收费机构的收入全部计入政府收入统一账户，收费机构的相关支出由财政部门通过预算统筹安排。同时，为保证收费机构尽职尽责地完成收费任务，财政部门安排预算支出时，根据收费机构上年收入情况适当增加支出预算，但增加的预算不会超过该机构收入增长的部分。

二、国外政府非税收入管理的借鉴与启示

通过对国外政府非税收入管理的综合考察，我们可得出的有益借鉴和启示主要有以下几点。

(一) 加强政府非税收入管理的法制建设

市场经济国家政府一般将“费”界定在提供准公共产品的领域，主要包括反垄断的规制性收费、反欺诈的规范性收费、非营利组织的补偿性收费、消除负外部效应的惩罚性收费、消除拥挤的准入性收费和发展公共物品生产的集资性收费。出台任何政府非税收入项目都有严格的法律依据，收费项目和标准的变动必须经过严格的法律或行政审议程序。立法层次一般集中在中央（或联邦）和省（或州）两级。对于社会公益事业的收入和支出的预算和决算，同样要经过政府审查和批准，并对其财务情况进行审议和监督。我们应当加快收费管理的制度化和法制化建设，明确政府非税收入的概念、性质、范围、管理原则、管理部门、管理权限、预决算编制及监督检查等内容，使各级政府收费管理有章可循。

(二) 合理界定政府非税收入范围

要按照市场经济体制下建立健全公共财政体制的要求，厘清政府非税收入管理范围，将体现政府行为或利用国有资产获取的收益纳入政府非税收入管

理。继续清理整顿行政事业性收费和政府性基金，取消不合法、不合理的收费项目，将不体现政府行为的收费转为经营服务性收费，将一些具有税收特征的收费、基金改为税收，进一步规范政府非税收入管理。

（三）科学制定政府非税收入收费标准

国外的政府非税收入一般依照两个原则确定其收费标准。一是对私人成本进行社会调整，包括将社会认为过高的私人成本降下来，如反垄断的限制性收费；将社会认为过低的私人成本提上去，如消除“负外部效应”的惩罚性收费和消除拥挤的准入性收费；将社会认为含混的私人成本明晰平均化，如反欺诈的规范性收费。二是将社会成本向私人分摊，包括对社会成本的私人分解，如为发展公共物品生产的集资性收费；对社会成本的私人补偿，如非营利组织的补偿性收费。

这些国家收费标准的确定有一个共同特点，就是按低于平均成本的边际成本收费。例如，澳大利亚制定政府性收费标准以“成本补偿”为原则，不以营利为目的。联邦政府国库部将成本核算和市场调查任务委托给下属的一个研究机构（生产力委员会），由其对收费机构提出的收费标准议案进行调查和核实，并向国库部提供政策建议。政府对所提供的公共服务成本测算非常严格，以使其制定的标准，既能满足政府成本补偿要求，又能使社会普遍接受。再如，加拿大联邦《财政管理法》规定使用者收费不能超过成本。根据这一规定，加拿大国库部要求联邦政府部门和机构实施收费，其标准的制定必须遵循合理的开支和定价原则。为此，国库部制定了专门的成本、费用计算公式，供联邦政府部门和机构制定收费标准时参考，并规定特许权收费标准按市场价值确定，其他兼有公共和私人混合受益特性的服务，其收费标准应当按照低于全部成本费用来确定，等等。

（四）建立严格的政府非税收入征管制度

由于政府非税收入项目较多，征收范围不尽一致，在具体征收方式上，不宜局限于一种征收模式。征收方式应当灵活多样，尽可能方便缴款人，降低征收成本，确保收入及时。同时，建立健全政府非税收入征收管理信息系统。

（五）强化政府非税收入的预算管理

在预算管理上实行综合财政预算，将政府非税收入与税收统筹安排使用，落实收支脱钩，避免分配不公、苦乐不均。国外政府非税收入作为政府收入来源的一部分，全部纳入了政府预算，统一管理。国外预算编制分类很细，但在