



财政干部培训系列丛书

政府非税 收入管理

于国安 / 主编

ZHENG FU FEI SHUI
SHOU RU GUAN LI

13



经济科学出版社

财政干部培训系列丛书

政府非税收收入管理

张玉成 崔永峰 高剑锋 朱厚玉 罗斯维 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府非税收入管理/于国安主编. 北京: 经济科学出版社, 2004. 8

(财政干部培训系列丛书)

ISBN 7-5058-4149-1

I. 政... II. 于... III. 非税收收入-财务管理-中国 IV. F812.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 045856 号

编委会成员名单

主任委员：于国安

副主任委员：宋新生
王 宁

文新三

李国健

张光月

邵泽武

赵明亮

韩 炜

郝书辰

王 沛

冯桂华

任贤德

张向阳

庞敦之

姜 龙

韩成峰

聂培尧

王玉华

李齐云

朱德云

张魁珍

胡乐亭

姜 凝

韩丽华

樊丽明

王慎民

李华忠

张玉成

宋文旭

胡积健

寇尊宪

窦玉明



为适应山东省财政干部教育培训工作的需要，按照“十五”财政干部教育培训规划提出的“实施主体岗位培训、专项培训和技能培训”的要求，山东省财政干部教育培训教材编审委员会于2002年组织编写了《西方财政学》、《经济法律教程》、《社会主义市场经济理论》、《实用英语初级教程》、《公共财政学》、《乡镇财政管理与农村税收》、《计算机应用新编》、《财政改革与发展教程》首套共八本基础理论系列培训教材，较好地满足了山东省财政干部教育培训的需求。为适应中央关于大规模开展干部培训的要求，今年山东省财政厅又组织编写了《政府公共支出管理与改革》等适应公共财政框架建立和各项改革需要的系列培训教材。这套教材由山东省财政厅各业务处室从事主要管理工作的业务骨干主笔编写。教材坚持理论与实践相结合，注重时效性和针对性，知识面广，内容紧跟财政金融体制改革步伐，具有较强的指导意义。

本套教材包括：《政府非税收入管理》、《国有资产运营与监管》、《政府公共支出管理与改革》、《财政投融资管理与实务》、《会计制度建设与会计改革》、《农业税收征管》、《财政监督概论》、《税制与税收制度改革》、《财政干部职业道德与廉洁从政》、《县级财政管

理》、《社会保障制度发展与创新》、《政府采购理论与制度建设》、《财政支持企业改革与发展的理论与实践》、《政府外债管理》、《财政投资评审教程》、《财政教科文管理与改革》、《财政教育培训管理与创新教程》、《“十五”财政教育培训战略与管理》和《理论与实践——财政经济建设管理》等。

为切实保证本套教材质量，山东省财政厅聘请由山东省知名专家、教授组成的专业审稿组，对教材的内容、结构和形式进行了认真修改审定。在此，谨向参与本套教材审稿的各位专家、教授表示衷心的感谢！我们相信，本套教材的出版，将为各级财政部门开展干部教育培训和干部自修学习提供一套较适用的教材。同时，也可为高等财经院校提供教学参考并可作为社会各界人士研究学习之用。

由于我们水平有限，教材中难免有疏漏之处，敬请广大读者批评斧正！

第二届山东省财政干部教育培训教材编审委员会

2004年2月

前 言

政府非税收入是政府财政收入的重要组成部分，是政府参与国民收入分配和再分配的一种重要形式。随着社会经济的不断发展，非税收入已成为各级政府收入的重要组成部分和经济社会发展的重要力量。加强政府非税收入管理，是市场经济条件下理顺政府分配关系、健全公共财政管理职能的客观要求，是深化“收支两条线”管理改革的必然结果，是推进财政改革、建立公共财政体制框架的重要基础，是优化经济发展环境、推进依法行政的需要。

政府非税收入虽然由来已久，但作为一个概念提出来，却是近几年的事情。长期以来，大量的非税收入以“预算外资金”的管理形式存在，游离于财政预算管理体系之外，人为地肢解了财政职能，降低了财政资金的使用效率，并成为经济秩序混乱、滋生腐败的主要根源。近年来，各级财政部门在加强政府非税收入管理，充分发挥政府非税收入作用等方面进行了有益的探索。但是，由于目前各方面对政府非税收入管理认识不尽一致，有关政策界限不够明确，加之体制没有完全理顺、法制尚不健全等原因，政府非税收入管理还存在不尽规范、运行效率较低等问题，非税收入管理中仍然有许多问题有待解决。如何科学界定非税收入管理范围，如何根据不同的非税收入特点实施分类管理，如何改革非税收入征管机制，如何将非税收入管理与预算改革紧密结合起来，如何加强非税收入监督管理，等等，这些都需要我们进行深入细致的研究。

《政府非税收入管理》一书从政府非税收入的含义、理论依

据和历史沿革入手，分别介绍了行政事业收费和政府性基金、罚没以及国有资产（资源）收入、彩票公益金、社会保障基金、住房公积金等非税收入的管理，阐述了政府税费制度改革和“收支两条线”改革，对市场经济国家非税收入管理也做了比较借鉴。本书主要供全省财政系统干部培训使用，也可作为各类经济管理人員和广大非税收入管理工作人員工作学习的参考。

本书由张玉成、崔永峰、高剑峰、朱厚玉、罗斯维等编著。在编写过程中，山东省财政厅综合处和干部教育中心的有关同志帮助做了大量工作，在此一并致谢。由于水平和时间所限，书中难免有不足之处，敬请广大读者批评指正。

编者

2004年9月10日



第一章 政府非税收入概述	1
第一节 政府非税收入的概念.....	1
第二节 政府非税收入的理论依据.....	7
第三节 我国政府非税收入的分类	13
第四节 我国政府非税收入的地位和作用	15
第五节 我国政府非税收入的历史沿革	18
第二章 行政事业性收费和政府性基金管理	27
第一节 行政事业性收费概述	27
第二节 行政事业性收费项目和标准的管理	33
第三节 行政事业性收费项目简介	41
第四节 政府性基金概述	59
第五节 行政事业性收费和政府性基金的收支管理	72
第六节 行政事业性收费和政府性基金的会计核算	80
第三章 罚没收入管理	92
第一节 罚没收入概述	92
第二节 罚没收入管理	95
第四章 其他政府非税收入管理	102
第一节 国有资产收益管理.....	102
第二节 资源性资产收益管理.....	105
第三节 彩票收入管理.....	113
第四节 社会保障基金管理.....	116

第五章 政府非税收入的收支两条线管理	123
第一节 财政专户管理制度	123
第二节 “收支两条线”管理制度	126
第三节 “票款分离”和“罚缴分离”办法	134
第六章 政府税费制度改革	140
第一节 税费制度改革的必要性	140
第二节 税费制度改革的组织实施	146
第三节 农村税费改革	152
第四节 交通和车辆税费改革	157
第五节 其他方面的税费改革	164
第六节 税费改革的配套改革措施	166
第七章 外国非税收入管理的现状及经验	171
第一节 政府非税收入的发展背景	171
第二节 市场经济国家非税收入构成	172
第三节 政府非税收入负担比较	180
第四节 外国非税收入管理制度	182
附录一：行政事业性收费项目目录	186
附录二：国家公布的政府性基金目录	237

第一章 政府非税收入概述

第一节 政府非税收入的概念

从理论上讲，世界各国的政府收入一般都可分为两大部分，即税收收入和非税收入。税收收入是政府收入的主体，早已为人们所熟悉。在我国，政府非税收入虽然由来已久，但作为一个概念提出来，却是最近几年的事情。既然政府非税收入是一个新名词，因此就需要首先弄清其概念。一般理解，政府非税收入就是除税收以外的所有政府收入，它与税收并行成为政府收入的两大形式，但在实践中，政府非税收入的内容和范围是有特定内涵的，而且是随政府职能的变化而不断变化的。

一、政府非税收入的定义

我国最早在国家正式文件中出现政府非税收入概念，是在 2001 年 1 月《国务院办公厅转发财政部关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理意见的通知》（国办发〔2001〕93 号）中。在这以前，各级政府文件中广泛使用的是预算外资金这一概念。应该说政府非税收入概念的出现，标志着我国在建立公共财政体系、强化财政职能、规范财政管理上，取得了一种认识上的突破。

对政府非税收入的定义，目前我国理论界和实际工作者尚未形成统一的认识。国内有关专家学者从各自研究的角度出发，大致有以下几种表述：

有的认为，政府非税收入有广义和狭义之分。狭义的非税收入是指“政府为了公共利益而征收的所有非强制性、需偿还的经常收入”。广义的非税收入，除上述内容外还有债务收入，以及财政性货币发行即“通货膨胀税”收入等。

有的认为，政府总收入分为经常性收入、资本性收入和赠款收入三类，其中经常性收入包括税收收入和非税收入两种。非税收入是指在税收收入之外，因公共目的得到的不需要归还的补偿性收入，或政府以外的单位自愿、无偿支付给政府的款项。

有的认为，政府非税收入是政府为实现其职能，按照一定规则采取收费、基金等非税方式，由中央和地方分别筹集用于特定专门用途的财政性资金。

虽然上述几种定义在表述上不完全一致，但对政府非税收入的本质理解是一致的。我们认为，根据政府非税收入的本质特征，其定义可作如下表述：政府非税收入是指各级政府为实现特定目的，依据有关法律法规，凭借国家的政治权力或国家对国有资产（资源）的所有权和垄断权，向单位和个人征收的除税收之外的财政收入。严格意义上讲，债务收入不算作政府非税收入。

正确理解政府非税收入的概念，需要重点把握好以下几点：

第一，政府非税收入具有特定的征收主体，即各级政府。具体指国家机关、事业单位、具有行政管理职能的社会团体、企业主管部门（集团）、政府或行政事业单位委托机构。

第二，政府非税收入是政府财力的重要组成部分，必须纳入财政管理体系。政府非税收入的权属主体是各级政府，因此所获资金理应归各级政府所有，绝不是单位或部门的“小金库”。

第三，政府非税收入一般都具有专门用途。政府非税收入的征收目的是为了实现在特定的公共利益，或是补偿政府提供某项服务的成本，或是收回政府某项投资的价值，或是资助某项事业发展，而非一般性地增加财政收入。

第四，政府非税收入必须依法管理。政府非税收入是依据国家法律、法规和规章以及凭借国家对国有资产（资源）的所有权或垄断权而收取的，其项目和标准要依法确定，其资金征集、分配、使用要依法进行。

需要进一步指出的是，政府非税收入与预算外资金是两个不同的概念，两者既有联系又有区别。政府非税收入是按照收入形式对政府财政收入进行分类的结果；预算外资金则不同，它是相对于预算内资金而言的，是按照资金的管理方式对政府财政资金进行分类的结果。因此，政府非税收入强调的是通过不同于税收形式所取得的财政收入；预算外资金强调的

是没有纳入政府预算管理的这部分资金。前者无论是在概念的内涵，还是在外延上，都与后者有本质的区别。

二、政府非税收入的内涵

政府非税收入是对一部分社会产品的再分配活动，就其本质而论是一种政府分配关系，而且不是一般的经济分配，它是以国家为主体的一种特殊分配。我们都知道，在市场经济条件下，一般的经济分配，亦即社会总产品价值形态的分配，大体可以划分为三个层次：第一个层次，是在生产、流通领域里的初次分配，也叫原始分配。这种分配是企业财务活动的主要内容。在这种原始分配中形成的分配关系的重要特点，是以生产资料占有和人们在生产中的地位为前提的。因而，这种分配是一种市场化的分配，带有要素交换的性质，是通过要素的价值来体现的，要素的交换过程是同分配过程结合在一起的。因此，这种经济分配是所有权形态变换，而不是所有权的永久性转移，它是市场经济条件下基础性、主导性的分配形式。第二个层次，是在国民收入已经分配工资、利润、利息、地租的前提下，通常是在生产流通领域之外，不是依生产要素的占有，而是凭借国家权力所进行的带有强制性、无偿性的分配。它是要素所有权的永久性转移。这就是我们所说的再分配。第三个层次，是在初次分配和再分配基础上的更进一步的分配，即信用分配。这种信用分配是以偿还为条件的资金分配形式，它主要是将已经分配但尚未用出或尚未分配出去暂时闲置的资金集中起来，按照有借有还的原则借给生产、流通领域作临时性的资金调剂和短期周转。因而，这种信用分配是资金使用权的暂时让渡，它具有偿还、短期、付息的特点。而政府非税收入既有政府凭借占有生产资料（国有资源）进行的分配，也有依托国家权力进行的分配。可见政府非税收入存在于第一、第二层次的分配之中。但凭借国家权力的分配在政府非税收入分配中居主导地位。因此，政府非税收入分配是以国家为主体的一种特殊分配。与经济分配和信用分配相比较，还有以下几方面的具体差别：（1）分配起源的差别。社会再生产中的一般分配是与人类社会再生产同时存在的，而政府非税收入分配则是国家产生以后才开始出现；（2）分配依据的差别。社会再生产中的一般分配是凭借对生产要素的占有和支配，而政府非税收入虽然有些也是凭借占有生产要素、公共设施等进行的分配，但主要是凭借国家政治权力所进行的分配；（3）分配目的的差别。

社会再生产中的一般分配的目的,是为了满足人类生存与社会再生产正常进行的需要,而政府非税收入分配的目的,则是为了满足政府为社会提供公共产品的需要;(4)分配的主体差别。社会再生产中一般分配的主体,是各个不同的经济人,包括企业单位和个人,而政府非税收入分配的主体是政府。虽然政府非税收入分配与一般经济分配有不同之处,但它是社会分配体系的有机组成部分,它反映了取之于民、用之于民的一种社会关系;是社会成员之间根本利益一致基础上,整体利益与局部利益之间、目前利益与长远利益之间的分配关系。从政府非税收入分配现象背后揭示出它反映的是一种分配关系,其性质与同一社会中再生产的一般分配关系性质相同。因此,政府非税收入本质是一种以国家为主体的特殊分配关系。

目前我国理论界对政府非税收入的内涵有多种理解。有的人把政府非税收入当作一种价格或服务费用,认为政府非税收入主要是在一定场所,利用一定的设备、工具、服务性劳动,为消费者提供某种服务所收取的费用,因为收费收入具有明显的价值补偿性,所以应该把政府非税收入纳入价格体系;也有人根据部分政府非税收入具有强制性、无偿性的特点,认为政府非税收入是一种特别的税收,针对目前我国收费项目过多、管理混乱、“费”挤“税”的不正常现象,他们主张“以税代费”,取消一切收费。

上述看法无论是将政府非税收入归结为价格性质还是税收性质,都是不全面的。尽管政府非税收入主要由收费收入所组成,但它不等同于收费,政府非税收入不仅包括收费,还包括基金、国有资产(资源)收益、罚没收入等,收费只是非税收入的一种形式。因此,政府非税收入是个独特的经济范畴,是不能由价格范畴或税收范畴统而揽之的,它介于价格和税收之间,既与价格和税收相联系,又与价格和税收相区别。从理论上讲,税收、价格、收费是三个既相互联系又相互区别的经济范畴。比较三者的联系与区别,可以使我们更好地理解政府非税收入的内涵。

严格意义上的税收发生在分配领域,是国家依据政治权力从社会产品分配过程中取得财政收入的一种手段。税收具有无偿性、强制性和固定性的特点,税收在运作过程中的主要依据是国家已经制定和颁布的税法,税法是规范税收行为的基本依据,征纳双方都必须按税法的规范进行操作,任何一方违反税法都可称作“违法”。

严格意义上的价格发生在交换领域,具有有偿性、自愿性和波动性的特点。在市场经济条件下,价格信号是企业进行生产经营决策的基本依

据,企业根据市场价格信号决定生产何种产品和生产多少这样的产品。政府部门在向社会提供公共产品时,也关注市场信息,但是政府部门更多的是根据市场机制的缺陷来决定提供何种及多少公共产品。可见,政府部门在向社会提供公共产品时,并不依据市场价格信号,而是依据市场缺陷。因此政府非税收入同市场价格之间并不存在着绝对的联系。

严格意义上的收费,则介于税收和价格之间,是政府有关部门向某种特定对象提供公共产品时所收取的补偿费用。政府收费凭借的是政府向特定对象所提供的公共产品的数量规模,因而可以认为政府收费具有自愿、有偿的特点。所谓自愿,即部分社会成员自愿接受政府所提供的需收费的公共产品;所谓有偿,即政府所确定的收费标准是政府有关部门所提供的公共产品的数量规模,故政府收费可谓之公共产品的“准价格”。又因其以行政机关的强制性为后盾,又可谓之“准税收”。收费的这种机理表明了它有类似于税收之处,但不等同于税收,因为其中夹杂着价格的某些补偿因素;有类似于价格之处,但又不等同于价格,因为其中渗透着税收的某些分配痕迹。这种“准价格”与“准税收”的高度融合,便形成了收费的特殊对称性。它既是特定的服务提供与特定的费用收取的对称,又是特定的接受服务与特定的缴纳费用的对称。微观上体现了权利与义务相一致的原则,宏观上体现了政府干预市场和市场调节的结合。

三、政府非税收入的特点

(一) 有偿性

这一特点同税收的无偿性形成明显区别。非税收入征纳双方有着直接、明确、具体的目的,就如同人们持币到市场购买货物一样,企业或个人向政府缴纳非税收入是为了获得相应的服务或利益;而政府向企业或个人征收非税收入,也须为其提供相应的服务或利益。非税收入的支付者在付费和获取利益之间是直接相连和对等的,而税收在缴纳税款后,并不能马上得到直接对等的利益。非税收入处于税收方式和市场方式的中间。税收方式解决纯公共产品的资金供应,市场方式解决私人产品的资金补偿,在二者中间的混合公共产品(包括一部分特殊的纯公共产品)的资金供应,由非税收入承担更有效率和更加公平。

（二）非普遍性

非税收入的征收范围远不如税收那样广泛，征收对象也同样不像税收那样普遍，只是享受了政府提供的服务，或是获得了相应利益的人或企业才须缴纳非税收入。更主要的是，非税收入的使用，只是使部分特定的对象受益，而非全民无差别地享受。如果某项政府支出是使全民无差别地受益，那么，就应该采取税收的方式筹集该项支出所需资金，而不应该采取非税方式。政府非税收入总是和社会管理职能结合在一起，有特定的管理对象和收取对象。对各管理部门来说，其政府非税收入对象有一定的范围，相对比较稳定。虽然政府非税收入的对象可能存在项目上的重叠和交叉，但不具有普遍性，未发生受管制行为的单位和个人排除在这一管理和征收范围之外。

（三）自主性

从政府征收方面说，政府可以根据某一时期、某一领域的特定目的设立非税收入，尽管要经过规定的程序审批，不过其主张总是由政府提出。而且政府可以针对不同的服务种类，分别定价，以高于、等于或低于其服务成本的水平设定政府非税收入标准，以实现政府配置资源、调节消费的意图；根据某个时期某项事业发展的需要设立基金，支持该项事业的发展，以及在适当的时候取消该项基金。从缴纳方来说，尽管政府有了非税收入的项目，但要否缴费，完全由居民或企业自己说了算，比如居民或企业决定不结婚或不生产，那么政府就不能向其征收结婚登记证工本费和生产许可证费。当然，政府非税收入也有行政规制性，居民或企业一旦发生了政府非税收入项目的行为，就必须付费。

（四）灵活性

政府非税收入的灵活性主要表现在以下三个方面：一是形式多种多样。政府非税收入既可以按照受益原则采取政府非税收入形式收取，又可以为特定项目筹集资金而采取各种基金形式收取，还可以为校正外部效应而采取罚款形式收取等。二是时间灵活。有的政府非税收入是为了政府某一特定活动的需要，而在特殊条件下出现的过渡性措施，如三峡工程建设基金等有特殊用途的基金收入，一旦完成了既定的目标，就应该“功成身退”，具有明显的阶段性和时效性的特点。三是收取的标准灵活。各地

方可以根据不同时期本地的实际情况制定不同的征收标准，比如我国幅员辽阔，各地间经济发展和气候条件迥异，各地对污染的承受能力也不同，对污染采用收取排污费这种较为灵活的非税收入方式来调节，作为地方收入由各地自行确定具体的政府非税收入标准，可以实现治理各地环境污染和维持社会的可持续发展。

（五）专用性

政府非税收入的使用往往与其收入来源联系在一起。这是非税收入区别于税收收入的最大特点。目前我国大部分非税收入具有其专项用途，一般要求专款专用。如行政事业性收费收入往往应用于补偿使用政府提供的公共服务的成本；罚没收入往往用于补偿外部负效果；国有资产与资源收益原则上应用于国有资产的营运和国有资源的开发利用等。

（六）不稳定性

政府非税收入的来源具有不确定和不稳定的特点。由于非税收入是对特定的行为和其他特定的管理对象征收，一旦该行为或该对象消失或剧减，某项非税收入也会随之消失或剧减。例如惩罚性政府非税收入中的排污费收入就取决于当地的污染状况，且随着该地区治污效果的提高而减少。也正由于非税收入的不确定和不稳定的特性，使其难以成为国家财政收入的主要来源。

第二节 政府非税收入的理论依据

既然政府已有了税收收入，为什么还要有非税收入？政府非税收入的取得既与政府提供公共服务的性质、特征与方式密切相关，也与政府对经济过程的干预方式紧密联系在一起。

一、公共产品的提供与非税收入的取得

现代经济学理论将社会产品分为三大类：私人产品、纯公共产品、准公共产品。按照政府与市场的分工，市场负责提供私人产品，政府负责提供公共产品和部分准公共产品。私人产品的提供采用市场价格方式，纯公