

ZHENG FU FEI SHUI SHOU RU
GUAN LI

政府非税收入管理

李友志 著

人民出版社

HNEGFU FEISHUISHOURU GUANLI

政府非税收收入管理

李友志 著

人民出版社

策划编辑:李春生

责任编辑:李 斌

装帧设计:肖 辉

版式设计:存来禄

图书在版编目(CIP)数据

政府非税收入管理/李友志著 .

-北京:人民出版社,2003.7

ISBN 7-01-003967-4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 049638 号

政府非税收入管理

ZHENG FU FEI SHUI SHOURU CUAN LI

李友志 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

湖南省长沙市雨花区水电印刷厂印刷 新华书店经销

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月长沙第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:8.5

字数:194 千字 印数:1-10000 册

ISBN 7-01-003967-4 定价:23.80 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539



作者简介

李友志 男,汉族,生于 1956 年 5 月,湖南常德市鼎城区人,中共党员,工商管理硕士,高级会计师,湖南大学兼职教授,第十届全国人大代表,现任湖南省财政厅党组书记、厅长。主持完成了国家社会科学基金课题《农村税费改革跟踪研究》,著有《现代彩票》等专著,合著有《市场经济大辞典》、《事业行政单位预算会计》等,在《财政研究》、《中国财政》、《中国经济时报》、《湖南日报》、《时代财会》等国家和省级报刊发表论文四十多篇。

序

长期以来，大量政府非税收入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。因此，随着改革的深化，加强和规范政府非税收入管理，就必然摆到议事日程中来，这不仅是实践“三个代表”重要思想、贯彻党的十六大精神的必然要求，也是深化“收支两条线”改革、优化经济发展环境的重大举措，还是推进财政改革、建立公共财政体制框架的重要基础，更是强化财政职能、提高依法理财水平的客观需要。

政府非税收入是财政收入的重要组成部分，建立政府非税收入的新理念，淡化预算外资金概念，是全面深化“收支两条线”改革的必然结果。可以说，从加强预算外资金管理，到深化“收支两条线”改革，再到规范政府非税收入管理，是在建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体系过程中不断发展、完善和创新财政管理体系的一个思想认识的深化与探索实践的成果。

这本专著是友志同志近年潜心于政府非税收入理论、政策和制度研究所取得的一系列成果的总结。该著作不仅从理论与实践两个层面，全面系统地对政府非税收入管理问题进行了深入的研究，并对加强和规范政府非税收入管理提供了可供借鉴的理论指导。同时，更重要的是它对繁荣我国在政府非税收入管理理论领域的研究，对推动我国政府非税收入管理改革的进程作出了重要

贡献。还值得一提的是，本著作在内容上突破了只就政府非税收入管理作一般性阐述或仅就某一具体问题探讨的狭小范围，从政府非税收入的实践到理论分析再到制度创新，循序渐进，逐步深入，尤其是对政府非税收入管理创新，既充分借鉴和吸收了西方发达国家的成功经验与我国政府非税收入管理改革的探索成果，又紧密结合我国国情，提出了自己创新政府非税收入管理机制的独到见解，可操作性强；而在研究方法上，既有规范研究又不乏实证分析，从而更具有说服力。可以说，这是一部具有重要学术价值的政府非税收入研究专著。因而，本著作无论是广大财政理论研究者还是实践工作者，均值得一读，我也十分乐意为之作序。

“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力”。在全面建设小康社会，开创有中国特色社会主义事业新局面的形势下，作为国家实施宏观经济管理的财政部门，要谋求新发展就必然在财政制度创新上取得新突破，而全面创新政府非税收入管理机制就是其中的重要方面。因此，我们必须坚持以党的十六大精神为指导，解放思想、与时俱进，按照江泽民同志在党的十六大报告中提出的“发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措”的要求，深入调查研究，积极探索加强和规范政府非税收入管理的新途径，使我国政府非税收入管理步入法制化、规范化、科学化轨道。

楼建伟

2003年3月19日

目 录

0 导论	1
0.1 政府非税收入概念的提出	1
0.2 政府非税收入的内涵与外延	2
0.2.1 政府非税收入的定义	2
0.2.2 政府非税收入的特点	5
0.2.3 政府非税收入的外延	6
0.3 创新政府非税收入管理机制的意义	8
0.4 本书的研究思路与基本框架	12
1 政府非税收入内容及其管理沿革	14
1.1 政府非税收入发展概述	14
1.2 行政事业性收费及管理沿革	17
1.2.1 行政事业性收费的种类	17
1.2.2 行政事业性收费管理沿革	20
1.3 政府性基金及管理沿革	29
1.3.1 政府性基金的种类	29
1.3.2 政府性基金管理沿革	32
1.4 国有资产收益及管理沿革	33
1.4.1 国有资产收益的种类	33
1.4.2 国有资产收益管理沿革	37
1.5 罚没收入及管理沿革	40
1.5.1 罚没收入的种类	40

1.5.2	罚没收入管理沿革	43
2	现行非税收入管理制度	47
2.1	行政事业性收费和政府性基金管理制度	47
2.1.1	项目设立	47
2.1.2	标准确定	49
2.1.3	管理制度	53
2.2	国有资产资源收益管理制度	69
2.2.1	国有资本金的收益分配	70
2.2.2	国有资本金收益的收缴、预算和使用	71
2.2.3	国有资源收益的管理	73
2.3	罚没收入管理制度	74
2.3.1	罚没收入项目设立	74
2.3.2	罚没收入标准确定	75
2.3.3	罚没收入管理制度	76
3	政府非税收入规模、结构、负担分析	81
3.1	政府非税收入及其使用的规模、结构分析	81
3.1.1	政府非税收入及其使用的衡量指标及其影响因素	81
3.1.2	政府非税收入规模分析	84
3.1.3	政府非税收入结构分析	89
3.1.4	政府非税收入与使用分析	95
3.2	政府非税收入负担分析	98
3.2.1	政府非税收入负担的衡量指标	98
3.2.2	政府非税收入宏观负担分析	100
3.2.3	政府非税收入个体（微观）负担分析	102
4	政府非税收入取得分析	104
4.1	政府非税收入取得的依据	104
4.1.1	准公共物品与非税收入的取得	104

4.1.2	外部经济与非税收入的取得	113
4.1.3	国有资产(资源)收益与非税收入的取得	117
4.2	政府非税收入取得的标准	120
4.2.1	收费标准确定方法	120
4.2.2	校正性非税收入的确定方法	130
4.2.3	国有资产(资源)收益的确定方法	133
4.3	政府非税收入的征收管理	133
4.3.1	激励约束机制与政府非税收入征管	134
4.3.2	政府非税收入的征收权力及其征收方式选择	136
4.4	现行政府非税收入取得体系的评价	138
4.4.1	已基本形成了较为完整的收入取得体系	138
4.4.2	当前存在的主要问题	139
5	政府非税收入预算管理及其体制分析	144
5.1	政府非税收入的预算管理	144
5.1.1	政府非税收入预算管理的理论基础	144
5.1.2	政府非税收入预算管理中的基本权利关系	148
5.1.3	政府财政的职责与权限	152
5.1.4	政府财政间的非税收入资金管理权限与收入划分	153
5.2	对现行政府非税收入资金管理的评价	158
5.2.1	政府非税收入资金管理成效显著	158
5.2.2	政府非税收入资金管理存在严重不足	160
6	政府非税收入监督管理分析	164
6.1	政府非税收入与使用监督及其实现机制	164
6.1.1	政府非税收入监督与管理	164
6.1.2	政府非税收入监督的实现机制	166
6.2	政府非税收入与使用监督体系及其制度设计	168
6.2.1	监督体系的基本构成要素	168

6.2.2	监督体系的基本架构	170
6.2.3	监督体系的制度规范	172
6.3	现行政府非税收入及其使用监督体系的评价	174
6.3.1	取得的成效	174
6.3.2	现行非税收入监督体系存在的主要问题	178
7	政府非税收入国际比较	183
7.1	政府非税收入规模的国际比较	183
7.1.1	中央（联邦）政府的非税收入规模	184
7.1.2	地方政府的非税收入规模	187
7.2	政府非税收入结构比较	193
7.2.1	中央政府非税收入结构	193
7.2.2	地方政府非税收入结构	194
7.3	政府非税收入负担比较	197
7.4	政府非税收入制度比较	199
7.4.1	政府非税收入范围	199
7.4.2	政府非税收入管理制度	201
7.4.3	政府非税收入发展趋势	203
8	政府非税收入管理改革探索	204
8.1	近几年的改革探索	204
8.1.1	改革的试点	204
8.1.2	改革试点模式比较	207
8.1.3	探索取得的成效及存在的不足	210
8.2	进一步规范政府非税收入管理面临的主要矛盾	213
8.2.1	制约因素	213
8.2.2	进一步规范面临的深层次矛盾	218
9	政府非税收入管理制度创新	222
9.1	创新政府非税收入管理模式	222

9.1.1 模式构建中的基本问题·····	222
9.1.2 模式构建的约束条件·····	227
9.1.3 管理目标模式的架构与目标·····	231
9.2 完善和创新政府非税收入征收制度·····	236
9.2.1 健全组织体系,明确各自职责·····	236
9.2.2 强化政府非税收入项目与标准管理·····	238
9.2.3 严格票据管理制度·····	239
9.2.4 改进政府非税收入征收方式·····	241
9.2.5 规范政府非税收入减免制度·····	242
9.3 改革政府非税收入预算与使用制度·····	243
9.3.1 政府非税收入预算管理改革·····	243
9.3.2 政府非税收入资金管理改革·····	245
9.3.3 政府非税收入资金核算·····	248
9.4 重新界定政府非税收入管理权限·····	249
9.4.1 政府间管理权限划分·····	249
9.4.2 财政部门与其他职能部门职责权限的划分·····	251
9.4.3 财政部门内部非税收入管理权限划分·····	254
9.5 完善法规,健全政府非税收入监督体系·····	255
9.5.1 健全法规,为监督提供制度保障·····	255
9.5.2 以政府预算为中心,健全自动监督体系·····	256
9.5.3 建立和完善自主监督工作机制·····	258
9.6 政府非税收入改革的配套措施·····	259
后 记·····	263

0 导 论

0.1 政府非税收入概念的提出

政府非税收入是近几年才出现的新名词。这一概念的提出引起了学术界与各级管理决策部门的广泛关注。从理论上讲,“税收”与“非税收”是一组专业名词,“非税收”是相对于税收而言的。其之所以引起如此广泛的关注,在于非税收入将替代已使用了二十多年之久的预算外资金这一概念。我国最早在国家正式文件中出现政府非税收入^①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、规范非税收入管理上,取得了一种认识上的突破。

政府非税收入与预算外资金相比较,既有区别又有联系。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

^① 文件中实际上使用的是非税收入一词。我们之所以在“非税收入”一词之前加上“政府”两个字,是由于非税收入在取得依据上要么是凭借政府的公共权力取得的,要么是凭借资产资源的所有权取得的。因此,现行的非税收入概念所包括的资金在性质上属于政府财政性资金,在所有权范畴上,这部分资金应当属于政府资金。

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。我们之所以将这两个概念联系起来，一是因为在使用政府非税收入这一概念的同时，还提出了要淡化预算外资金概念，两者之间事实上存在某种意义上的“替代”关系。二是虽然预算外资金所包含的内容只是政府非税收入这一概念所包含内容的一部分，但却是规范政府非税收入行为，强化政府非税收入管理的核心内容。

正是由于政府非税收入与预算外资金这两个概念之间存在内在联系，因此，我们在理解和把握政府非税收入的内涵与外延时，特别是研究当前的政府非税收入问题，创新政府非税收入管理机制时，必需跳出收入形式的老“框框”，从收入的取得、资金的使用及其监督管理的全方位角度来认识非税收入，并切实规范和加强政府非税收入管理。

0.2 政府非税收入的内涵与外延

0.2.1 政府非税收入的定义

对于政府非税收入内涵的理解有诸多观点。有的人把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。

我们认为,上述看法无论是将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。

政府非税收入中的使用费收入具有受社会公共机构规制的产品比例价的性质,而基金收入又有补充国家财力的继补税的性质。因此,从这个意义上来说,政府非税收入兼有价格与税收的双重性质,应遵循交换机制与分配机制原理来运行。但是,非税收入不是价格,它有其自身独特的非市场的运作方式。非税收入也不是一种特殊的税收,虽然,不可否认,我国现阶段非税收入中确实存在着一些收费、基金项目具有税收的性质,但这正是我国非税收入不规范、有待改革的地方,必须通过“费改税”和政府非税收入管理改革,将这部分具有税收性质的政府非税收入项目改为税收,规范清理后的非税收入将成为与税收具有本质区别的一种财政收入形式。

一般认为,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。广义的政府非税收入包括公债收入、国有资产收益、收费、专项基金、罚没收入等;狭义的政府非税收入是指政府为了公共利益而征收的所有非强制性、需偿还的经常性收入,它不包括公债收入,重点是收费、基金、国有资产收益

及其他形式。

为了统一口径，我们基于上面的理解，将政府非税收收入定义为除税收、公债收入以外的财政性资金，它是相对于税收收入而言的，是各级政府职能部门、具有行政管理职能的社会团体、行业主管部门（团体）、依法代行政府行政职能的受委托机构，在履行和代行政府职能过程中，依据国家法律法规和具有法律效力的规章以及国有资产（资源）所有权或政府信誉，所收取的行政事业性收费、政府性基金（附加）、罚没收入、国有资产和资源收入、各种专项收入以及其他税收以外的财政性资金。政府非税收收入是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式，是一种财政性资金，是财政收入的重要组成部分。从这个意义上来说，政府非税收收入等同于财政非税收收入。

政府非税收收入定义的要素包括：（1）非税收收入的征收主体是各级政府的财政部门及其委托征收的部门、单位；（2）非税收收入的征收目的是为了实现在公共利益，其资金使用一般具有特定用途；（3）非税收收入的征收依据是国家行使的权力，包括社会行政管理权和资产所有权；（4）非税收收入的征收范围一般限定在能够按受益确定特定消费者的公共产品或劳务的项目内，它只能与市场与政府两者之间的规制领域内发挥分配和调节作用；（5）非税收收入的征收标准，通常要低于政府提供该种产品或劳务的平均成本，平均成本与收费间的差额（实际上是对使用者的补贴）要靠税收弥补；（6）非税收收入的基本特征是非强制性（规费具有半强制性）和偿还性，政府不能为了收取非税收收入而强迫消费者接受其服务或产品，更不能只取得收入而不提供相应的服务；（7）非税收收入依法管理，其项目和标准要依法确定、调整、变更以及资金征集和使用要依法进行。

0.2.2 政府非税收入的特点

由政府非税收入的定义可以归纳出政府非税收入独有的特征。相对税收的强制性、固定性、无偿性的三大特征，以及预算外资金专用性、分散性、自主性的特点，政府非税收入具有自己的特征：

(1) 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收费形式收取，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收费标准，可以实现治理各地环境污染和维持社会的可持续发展。因此，政府非税收入在时间、范围、形式、标准等方面都比税收要灵活得多。税收本身具有固定性，税收制度不可能经常变更，税收政策不可能随时进行调整。但是客观情况却是复杂多样不断变化的，在立项、收费的标准制定上的灵活性，决定了政府非税收入广泛适用性，也正因为政府非税收入在设计和调整等方面比税收灵活，所以，在体现国家宏观调控意图时，政府非税收入具有税收所无法替代的特殊调控作用。

(2) 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。例如惩罚性收费收入中的排污费收入就取决于当地的污染状况收取,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,筹集资金也并非收取非税收入的主要目的。

(3) 非普遍性。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,其收费对象是一定的范围,相对比较稳定。虽然收费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。

(4) 资金使用上的特定性。政府非税收入的使用往往与其收入来源联系在一起。如行政事业性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。

0.2.3 政府非税收入的外延

政府非税收入的外延主要是指政府非税收入的范围以及行使政府非税收入与使用管理职责的管理体系。按照不同的分类标准,可以将政府非税收入划分为不同的类型,各自对应着不同的内容。按照现行预算管理的办法来划分,政府非税收入可以分为预算内非税收入和预算外非税收入;按照取得收入的依据不同,政府非税收入可分为规费和使用费收入、校正性收入和资产资源性收入三大类;按照目前我国政府非税收入的来源和构成情况,