

非税收入管理 改革研究与探索

FEISHUI SHOURU GUANLI GAIGE YANJIU YU TANSUO

—— 张美文 许思茂 段安林 编著 ——



经济科学出版社
Economic Science Press

非税收入管理 改革研究与探索

FEISHUI SHOURU GUANLI GAIGE YANJIU YU TANSUO

—— 张美文 许思茂 段安林 编著 ——



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

非税收入管理改革研究与探索 / 张美文, 许思茂, 段安林编著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 3
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1617 - 5

I. ①非… II. ①张…②许…③段… III. ①非税收收入 - 财政
管理 - 研究 - 海南省②非税收收入 - 财政改革 - 研究 - 海南省
IV. ①F812.766.043

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 030707 号

责任编辑: 柳 敏 李晓杰

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

非税收入管理改革研究与探索

张美文 许思茂 段安林 编著

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

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市德利装订厂装订

710 × 1000 16 开 20 印张 320000 字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1617 - 5 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序言

非税收入是财政收入的重要组成部分，是国家参与国民收入分配的重要形式和实施宏观调控的重要工具。加强和规范非税收入管理改革，是市场经济条件下理顺政府收入分配关系、健全公共财政职能的客观要求。海南省自 2002 年 9 月起，推行以“单位开票、银行代收、财政统管”为主要内容的非税收入收缴管理改革，于 2003 年 8 月在全省各市县全面铺开。通过 9 年多的改革实践，海南省不仅建立了非税收入稳定增长机制，规范了征缴行为，增强了政府宏观调控能力，而且有效预防了腐败现象的发生，优化了经济发展环境，改革取得了突破性进展和显著成效。成绩的取得，主要归结于“三个得益于”：得益于各级领导的高度重视。非税收入管理改革是一项系统工程，触动着方方面面的利益，冲击着传统的理财观念。各级领导特别是海南省委省政府主要领导对非税收入管理

改革的高度重视和大力支持，不仅排除了干扰、消除了阻力，而且鼓舞了信心，是非税收入管理改革得以顺利推进的关键因素。财政部有关领导给予的亲切指导，也是这项改革得以顺利进行的重要推手。得益于各级财政部门的主动担当。全省各级财政部门克服人手少、任务重、困难多、阻力大等多种不利因素的影响，攻坚克难，主动承担起改革任务，体现出“四大意识”（担当意识、责任意识、精品意识、廉政意识），是非税收入管理改革得以顺利推进的重要保障。得益于坚持不懈的开拓创新。海南省各级财政部门勇于开拓进取，敢于在理念、制度、机制上创新，不断取得丰硕的改革成果，在全国做到“六个率先”：率先于2003年在全省各市县全面完成非税收入收缴改革并将改革推进到乡镇；率先实现非税收入数据大集中；率先全面推行非税收入POS机刷卡电子化收缴改革；率先提出构建“四位一体”（收入分析、收入监控、收入评估、收入稽查）的非税收入征管新体系并用其指引非税收入管理改革实践；率先启用电子票号；率先出台非税收入欠缴公告、申报缴纳办法并在媒体上公告曝光欠缴情况。

随着全国非税收入管理改革进程的逐步推进，各种新情况、新问题、新矛盾、新挑战逐步显现。因此，当前和今后一段时期加强对非税收入管理改革的理论研究和探索就显得尤为重要和迫切。从这个角度看，张美文等同志编著的这本《非税收入管理改革研究》恰逢其时。该书理论与实践并重，前瞻性、指导性、可操作性强，填补了海南省非税收入管理改革研究的空白，丰富了我国非税收入管理改革理论建设，对于进一步健全公共财政体系，理顺收入分配关系，将产生积极的重要作用，是一本不可多得的实用教材，值得广大财税工作者和理论研究者学习、研究和借鉴。

该书由理论研究篇、海南实践篇、领导讲话篇、政策制度篇四大部分组成。理论研究篇从海南非税收入管理改革9年多的实践出发，在充分解读非税收入概念、功能、定位和借鉴国外市场

经济国家管理经验的基础上，结合海南非税收入规模、结构、政策和征管等现状，存在问题及原因分析，提出了海南乃至全国进一步深化非税收入管理改革的目标原则、总体思路、政策措施和操作建议。海南实践篇主要揽括了近几年来海南省在非税收入管理改革方面的具体做法和经验回顾，包括如何构建非税收入征管体系、如何规范化管理国有资源和财政票据以及如何推行 POS 机刷卡电子化收缴改革，等等。领导讲话篇主要收集了 2002 年以来有关领导在非税收入管理与改革工作会议上的讲话，有对实践经验的总结、存在问题及成因的分析，有对今后工作的总体思路、措施和要求。政策制度篇主要收录了 2002 年以来海南省出台的非税收入管理与改革的主要规范性文件，这些文件有很强的借鉴和指导意义。

“潮平两岸阔，风正一帆悬”。在新形势下、新机遇中、新起点上，海南乃至全国非税收入管理改革工作必将乘势而上，再创辉煌。

是为序。

海南省财政厅厅长



二〇一一年十二月一日于海口

目录

理论研究篇

非税收入管理改革研究

——以海南省为例

1

第一章 导论	3
一、问题的提出	3
二、研究概述	6
三、研究思路及框架	8
四、主要创新和不足	9
第二章 非税收入的概念界定 种类划分及职能作用	11
一、非税收入的概念界定	11
二、非税收入与税收收入的联系与区别	13
三、非税收入的种类划分	15
四、非税收入的职能作用	18

第三章 国际主权债务危机背景下规范非税收入管理的必要性分析	22
一、国外非税收入管理现状及其可借鉴的经验	22
二、基于欧债危机的角度看我国非税收入发展的必要性	26
三、进一步深化非税收入管理改革对建设海南国际旅游岛的重大意义	30
四、从国外市场经济国家非税收入管理经验看我国非税收入的发展趋势	32
第四章 非税收入的历史演进及现状	34
一、我国非税收入的历史演进及现状	34
二、海南省非税收入管理改革进展情况	38
三、海南省非税收入管理现状	44
四、非税收入管理存在的主要问题	54
五、非税收入管理存在问题的成因分析	56
第五章 深化非税收入管理改革的目标和对策	61
一、深化非税收入管理改革的目标	61
二、深化非税收入管理改革的对策和措施	63
参考文献	76

海南实践篇

构建“四位一体”非税收入征管体系 推进财政科学化精细化管理	81
海南国有资源有偿使用收入规范化管理的思考	91
向改革要效率 向创新要质量 ——海南省非税收入管理改革综述	96

海南省加强国有资源有偿使用收入管理	
——摘自财政部综合司综合信息	104
海南省着力推进非税收入科学化精细化管理	
——摘自财政部综合司综合信息	109
海南省“十一五”时期财政票据管理工作回顾及展望	
——摘自财政部综合司综合信息	113
海南省优选小汽车号牌号码拍卖取得实效	118
海南省非税收入管理改革实现“五个转变”	121
POS 机刷卡电子化收缴改革助推海南省非税收入管理科学化精细化 ..	124

领导讲话篇

提高认识 大胆推进 确保非税收入征缴改革顺利实施	
——原海南省委常委、副省长吴昌元在海南省政府非税收入征缴改革工作会议上的讲话	131
在全省政府非税收入征缴改革工作会议上的讲话	
——原海南省财政厅副厅长刘平治	136
深化非税收入征缴改革 铲除腐败土壤	
——原海南省监察厅副厅长傅勤在全省非税收入征缴改革工作会议上的讲话	150
总结提高 扎实工作 不断完善工资统发和非税收入改革	
——原海南省财政厅副厅长刘平治在全省工资统发和非税收入改革经验交流会上的讲话	153
创新制度 结构优化 不断开创非税收入管理新局面	
——原海南省财政厅副厅长刘平治在全省非税收入管理工作会议上的讲话	164

落实科学发展观 加强和规范国有资源收入管理	
——海南省财政厅副厅长唐卓贤在全省国有资源有偿使用收入管理 座谈会上的讲话	176
大力推进财政科学化精细化管理 开创非税收入管理新局面	
——海南省财政厅副厅长麦正华在全省非税收入管理工作 会议上的讲话	188
齐心协力 科学管理 不断提高土地出让收入征管水平	
——海南省财政厅副厅长麦正华在全省土地出让收入征管工作 座谈会暨业务培训班上的讲话	201
解放思想 开拓创新 推进非税收入管理工作科学发展	
——海南省财政厅副厅长张美文在全省非税收入科学化精细化管理 座谈会暨业务培训班上的讲话	209
锐意改革 主动担当 努力开创财政票据管理工作新局面	
——海南省财政厅副厅长张美文在全省财政票据管理工作座谈会暨 业务培训班上的讲话	222

政策制度篇

海南经济特区机动车辆通行附加费征收管理条例	237
海南省非税收入管理办法	245
海南省非税收入实行银行代收管理办法	249
海南省政府性非税收入稽查办法	256
海南省举报违反非税收入管理行为的奖励暂行办法	262
海南省省本级非税收入超收奖励暂行办法	265
海南省非税收入一般缴款书管理暂行办法	268
海南省财政票据检查工作规范	275
海南省罚没物品处理暂行办法	284
海南省罚没收入管理暂行办法	287

海南省暂扣款待结案款管理暂行办法·····	290
海南省行政事业性收费项目审批管理暂行办法·····	292
海南省非税收入欠缴公告管理暂行办法·····	301
海南省非税收入缓减免管理暂行办法·····	303
海南省非税收入申报缴纳管理暂行办法·····	306

理 论 研 究 篇

非税收入管理改革研究^{*}

——以海南省为例

在我国,“非税收入”一词是2001年《财政部 中国人民银行关于印发财政国库管理制度改革试点方案的通知》(财库[2001]24号)中首次出现,到2004年财政部《关于加强政府非税收入管理的通知》(财综[2004]53号)中正式提出非税收入的概念并得到广泛认可和运用以来,已历经了10多年的历程。非税收入也同税收收入一样,成为了政府财政收入的重要组成部分,其在经济社会发展中的重要地位也逐步显现。从全国情况看,2010年非税收入已经突破5万亿元,相当于同期税收收入的70%以上;从海南省情况看,2008~2010年连续三年非税收入都超过同期税收收入。^①但随着经济社会的不断发展和非税收入规模的不断增大,在非税收入管理进程中,难免会出现这样那样的问题。比如,从实践上讲,在非税收入发展的进程中存在制度建设相对滞后、结构不尽合理、管理不够规范等问题;从理论认知上讲,存在理论界对非税收入规模过大的忧虑,认为非税收入在财政收入中的比重过高会影响财政收入的质量,对税收收入的主体地位构成严峻挑战等问题。

本课题组正是在全国非税收入迈上新台阶、海南省非税收入实现新跨越的背景下,选题研究非税收入管理改革,试图从理论上对非税收入概念、功能定位、存在问题和未来发展趋势等问题进行深入分析,探究未来海南乃至全国非税收入规范、法制、健康、科学发展之路。

^{*} 本研究系海南省哲学社会科学2011年规划课题(HNSK11-102),在海南省社科联支持下完成。

^① 财政部国库司:《情况反映》,2011年第6期,第2页。

第一章 导 论

一、问题的提出

从非税收入概念的演变路径看，非税收入概念的提出是将非税收入纳入法制化规范化管理轨道的重大突破。2000年前后，理论界和一些地方政府的财政部门已经开始使用非税收入的概念，伴随着预算外收入收缴管理改革工作的日益深化，非税收入的概念才逐渐被中央政府所采纳，并逐步提上管理日程。2001年3月，在全国性的文件《财政部 中国人民银行关于印发财政国库管理制度改革试点方案的通知》（财库〔2001〕24号）中，首次出现“非税收入”的提法。2001年12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），明确指出“预算外资金收入收缴制度改革是实施财政收入收缴制度改革的第一步。今后，还将对纳入预算管理的其他非税收入和税收收入收缴制度实施改革。”2002年7月，《财政部 中国人民银行关于印发〈中央单位预算外资金收入收缴管理改革试点办法〉的通知》（财库〔2002〕38号），将收入收缴改革中使用的财政票据命名为《非税收入一般缴款书》，这是中央层面以“非税收入”的名义加强财政收入管理迈出的探索性的第一步。2003年12月，财政部综合司在海南省海口市召开部分省市非税收入管理座谈会，对非税收入管理改革进行了交流和探讨。2004年7月，财政部印发《关于加强政府非税收入管理的通知》（财综〔2004〕53号），正式明确提

出了非税收入的概念，并对其内涵和范围进行了初步界定。财政部财综〔2004〕53号文件的出台，对于我国加强和规范非税收入管理具有历史性的里程碑意义。

从以上分析可以看出，非税收入概念的提出，从预算管理方式看，是相对于预算外资金概念而言，是在我国已经使用多年的预算外资金概念的基础上逐步演变形成，并伴随着市场经济体制改革的深化和公共财政框架的建立而逐步发展起来的；从财政收入取得的方式看，是相对于税收收入概念而言，和税收收入构成统一完整的财政收入。这一概念的提出，有利于淡化预算外资金的概念，对财政收入形成一个统一、科学、合理的范畴，是我国建立公共财政体系，强化财政职能在思想认识上和理论上取得的重大突破。此前，我国对财政性资金划分为预算内和预算外管理，是我国在特定时期和背景下采取的特殊政策措施，它对于调动地方的积极性，推动我国经济社会的快速发展曾发挥过巨大的作用。进入20世纪90年代中后期，特别是21世纪以来，我国的经济的发展已经进入到一个全新的阶段，因此与社会经济相关的各项工作的指导思想和发展思路都需要进行相应的调整，尤其是财政管理工作，更要与时俱进地适应新时期的新要求。就预算管理方式而言，淡化预算外资金的概念，摒弃预算内外双轨制管理体制，实行财政资金全额预算管理自然是大势所趋，非税收入概念也正是在这一时期顺势而出的。

当前非税收入管理发展进程中碰到的新情况新问题新矛盾，需要我们对其进行深入研究并加以解决。总体来说，一是到目前为止，非税收入概念从正式确立、使用已7年有余，但是，由于非税收入与预算外资金间“剪不断、理还乱”的复杂关系，在工作实践中，仍旧有相当一部分地方、部门和单位将非税收入等同于预算外资金，甚至部分学者也难以清楚地解释二者的联系和区别，对于非税收入的未来发展趋势更是“云里雾里”，非税收入的运行模式由此受到预算外资金管理时期运行思路的严重影响，并导致其在规模、结构等方面存在诸多误解：比如，认为非税收入规模过大或者占财政收入比例过高将影响财政收入的质量，对税收收入的主体地位构成严峻挑战，进而削弱财政的调控能力，等等。二是还存在非税收入项目结构不合理的问题。收费、基金等非税收入项目设置不尽合理，该严格控制好的项目没有控制好，该大力发展的项目没有发展好。比如，行政事业性收费、政府性

基金和罚没收入等强制性取得的非税收入是国家多年来着力强调要花大力气清理整顿、严格控制的重点非税收入项目，但其在历年的非税收入项目结构中的比重一直居高不下，存在应减不减、违规征收等问题；国有资源和国有资产有偿使用收入等是国家十分重视的具有很大增长潜力的非税收入项目，却存在应收未收、流失严重等问题，在非税收入项目结构中的份额却近乎可以忽略不计。这种现象的存在，不仅影响了非税收入规模的质量，而且扰乱了正常的社会经济秩序，影响了政府财政职能的发挥。三是存在管理不规范的问题。第一，强制性取得的非税收入应纳入税费改革的范畴，实行“费改税”，有利于政府统筹使用，强化税收功能。但是实际情况却并非如此：很多强制性取得的非税收入，比如散装水泥专项基金收入，虽然具有税收的性质，但是在最终用途方面，并未纳入政府统筹，而是具有谁收谁用、以费养人的特征，名为基金实为收费，换汤不换药，严重影响了市场经济秩序和政府公信力。第二，非强制性取得的非税收入，比如资源性非税收入，由于法律法规不健全，执收单位执法意识不强等原因，存在应收不收的情况。第三，就管理而言，非税收入的管理体系和征管机制也还没有健全，管理不规范，在税费改革方面，“雷声大，雨点小”的现象仍然存在。因此，如何进一步强化和规范非税收入管理，研究探索出一条适应国情的非税收入管理模式，创新非税收入征管机制，推进非税收入管理改革的进展，已经成为摆在现实工作中和学术研究中的一个亟待解决的重要课题。如何深入研究探索上述问题的源头，彻底解决非税收入管理过程中存在的深层次问题，正是本课题研究的逻辑起点；通过理论与实践相结合的研究方式，深入对非税收入管理改革的研究，进而合理控制强制性取得的非税收入规模，优化非税收入内部项目结构，进一步规范非税收入管理，推进我说乃至我国非税收入管理改革工作深入，是本课题研究的最终的追求所在。

深入研究非税收入管理改革有利于充实现有非税收入理论和指导非税收入实践发展。一是理论发展需要。第一，现行非税收入理论研究并未从概念结构上理顺非税收入，对非税收入的内涵存在误解。比如，非税收入并非简单的费，在收入规模上，也并非简单的控制规模越小越好。这些问题的存在，是因为对非税收入概念的内涵理解不够、认识不够所致。这就需要我们对非税收入概念的内涵进行重新分类界定，明确什么是非税收入，什么样的

非税收入结构才能有利于经济社会的发展。第二,从非税收入存在的理论依据看,现有的非税收入理论研究基本归结为:行政事业性收费收入取得的依据是成本补偿理论、罚没收入取得的依据是负外部性理论、资源性收入取得的依据是国有产权理论以及其他非税收入取得的依据是社会发展的需要。实际上,从本质上看,非税收入与税收收入一样,都属于财政收入,体现的都是一种分配关系,是国家组织财政收入的主要形式和工具,具有维护国家政权的作用,具有一种天然属性。二是现实工作需要。第一,有助于现实生活中,社会群众、执收单位和财政部门真正理解非税收入概念,接受非税收入概念,而不仅仅理解其为一种预算外资金的简单概念替代。第二,从政府职能部门看,一方面,有利于理顺执收单位权力归属。强制性执收的非税收入,除行政事业性收费收入、罚没收入等具有补偿特征的非税收入外,应归税务部门征收;资源性的非税收入,应由财政部门开票,执收单位征收。另一方面,有利于提高政府宏观调控能力和保证各项社会经济事业发展;有利于“收支两条线”的严格执行;有利于加大税费改革力度,深化财税体制改革。

二、研究概述

非税收入的概念提出后,吸引了不少学者和实践工作者的关注,相关的研究文献近年来也并不少见。在关于非税收入管理的研究中,比较具有代表性的观点和实践有:一是财政部部长谢旭人2009年在全国财政工作会议上提出,要进一步强化“收支两条线”管理,建立健全非税收入收缴管理制度,全面规范非税收入管理。二是国家税务总局局长肖捷2007年指出“非税收入的规范管理,对进一步强化财政职能,合理分配收入,优化经济环境,加强廉政建设,都起到了十分重要的作用”^①。三是财政部副部长王军2005年在湖南长沙召开的政府非税收入管理国际研讨会暨全国非税收入管理工作会议上指出,与发达国家相比,发展中国家一方面在政府收支中更多

^① 易继元:《敢为人先》,湖南人民出版社2009年版,第18页。