

# 非税收入管理

## 探索与实践

FEISHUISHOURU  
GUANLITANSUOYUSHIJIAN

主编 于国安

# 非税收收入管理探索与实践

主 编 于国安

副主编 王 晶 朱厚玉 刘书亭 谭 梅

编 委 (按姓氏笔画排序)

于丽丽 王晓琳 王 萍 阮绍文

李 鹏 孟晓清 杨创兴 张 静

罗斯维 侯乃弘 袁笑梅 徐 利

顾 玲 高 峰 瞿凤香

经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

非税收入管理探索与实践 / 于国安主编. —北京: 经济科学出版社, 2005. 6

ISBN 7-5058-4952-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 042755 号

责任编辑: 吕萍 周秀霞 于源

责任校对: 杨海 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

**非税收入管理探索与实践**

主编 于国安

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: 100036

总编室电话: (010) 88191217 发行部电话: (010) 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

中国科学院印刷厂印装

760×960 16 开 15.5 印张 240000 字

2005 年 6 月第一版 2005 年 6 月第一次印刷

印数: 0001—7000 册

ISBN 7-5058-4952-2/F·4224 定价: 30.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 前 言

政府非税收入，是除税收以外，由各级政府、国家机关、事业单位、代行职能的社会团体以及其他组织，利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定服务、准公共服务取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金。简而言之，政府非税收入是在国家税收、国家债务之外由政府组织的各项收入。政府非税收入概念是在过去预算外资金概念基础上形成、演变和发展起来的，是随着市场经济体制改革的逐步深入和公共财政框架逐步构建而逐步引入的。以政府非税收入概念代替预算外资金概念，不仅仅是简单的概念更换，而是在管理、范围、形式、方法、手段等方面的新的突破和深刻变革，是全面深化“收支两条线”改革、创新财政管理体系的必然结果，是公共财政改革过程中的一次质的飞跃。在财政改革进入以建立公共财政体制为目标整体推进的新阶段，更新政府非税收入管理理念，科学界定非税收入范围，切实加强和规范政府非税收入管理，积极推进政府非税收入管理机制创新、体制创新和制度创新，既是市场经济条件下理顺政府收入分配关系和建立健全公共财政职能的客观要求，也是增强政府调控能力和提高依法理财水平的必由之路。

近年来，作为政府参与国民收入分配和再分配的一种重要形式，政府非税收入已成为政府财政收入的重要组成部分，在宏观调控中发挥着不可替代的重要作用。但同时由于管理范围不明确，管理机制不健全，管理制度不完善，大量政府非税收

入游离于财政监控之外，削弱了政府调控能力，政府非税收入管理亟待加强和规范。因此，从总结政府非税收入管理实践经验入手，分析新形势，树立新理念，拓展新视野，建立新机制，并把它上升到理论的高度，给予系统、全面、准确地回答，不仅是财政理论需要探索的新课题，也是当前财政管理工作中一个迫切需要研究解决的现实问题。

《非税收入管理探索与实践》一书，坚持理论与实证分析并重，从政府非税收入分类管理的角度，分析了政府非税收入的现状和存在的问题，积极借鉴和吸收了西方发达国家的成功经验以及我国政府非税收入管理改革的探索成果，以国家有关法律、法规、制度为依据，从理论和实践的结合上，提出了加强非税收入管理改革的思路 and 对策，为新形势下加强非税收入管理，提高政府理财水平，做出了探索。但愿本书的出版，对拓展政府非税收入管理思路，加强政府非税收入管理理论研究和政策探讨，推进政府非税收入管理的法制化、规范化和科学化，能起到积极的推动作用。

编者

2005年5月

# 目 录

## **理论探讨**

|                    |                  |
|--------------------|------------------|
| 加强非税收入管理 增强财政调控能力  | 于国安 王 晶 朱厚玉等 (3) |
| 加强政府非税收入管理的措施和建议   | 冯延刚 李培红 王 静 (19) |
| 理顺关系 改革和创新非税收入管理模式 | 罗斯维 (26)         |
| 强化源头控制 规范财政票据管理工作  | 王晓琳 (34)         |
| 彩票管理体制与改革          | 侯乃弘 (41)         |

## **国有土地有偿使用收入管理**

|                       |                      |
|-----------------------|----------------------|
| 关于土地资产公司化经营问题的初步探讨    | 刘书亭 袁笑梅 (51)         |
| 国有土地资产经营收益管理中的问题与改革探讨 | 王 竹 曹 斌 (63)         |
| 关于土地收入管理的几点建议         | 李文基 周 波 李 霞 戚海林 (76) |

浅谈国有土地有偿使用收入的征收管理

..... 朱春鸣 房景贤 徐 民 王永亮 (83)

国有土地运营管理中存在的

问题及建议

..... 叶文静 祝卫军 (92)

关于国有土地使用权有偿使用收入征管

情况的调研报告

..... 李玉强 孙波军 (98)

加强土地经营监管 增加非税收入新财源

..... 吕春明 房翠萍 许春江 柳聪明 (107)

适应非税收入管理新要求 进一步完善土地

出让金的征收管理

..... 石丽霞 李保国 (112)

规范土地管理 建立土地市场管理新机制

..... 赵子峰 赵洪波 张桂强 张 伟 (120)

## **国有资产有偿使用收入管理**

国有资产有偿使用收入管理问题及对策

..... 刘大坤 丁国春 (129)

浅谈国有资产有偿使用收入管理改革

..... 王兴龙 王志林 (141)

加强国有资产管理 建立国有资产

有偿使用收入管理制度

..... 高希超 魏 红 袁 文 (146)

国有资产经营现状及几点建议

..... 朱启建 李卫东 杨晓花 (150)

加强城市资产管理 促进城市快速发展

..... 李宝德 张宝玉 刘 红 (159)

## **特许经营权使用收入管理**

- 关于泰山作为世界“双遗产”在其保护区  
范围内实行特许经营问题的调研报告  
..... 赵衍杰 王国强 张庆禹等 (165)
- 世界文化遗产景区门票收入管理实践与思考  
..... 王景奎 陈志成 柏春霞 张晓宁 (175)

## **税费改革**

- 做好六个“减法” 构建农民减负的长效机制  
..... 于国安 王 晶 朱厚玉 李 鹏 (183)
- 加快农村税费配套改革的调查与建议  
..... 王 晶 高剑锋 朱厚玉 谭 梅 李 鹏 (193)
- 山东省房地产业税费负担调查及税费改革的建议  
..... 孟晓清 (202)

## **经验借鉴**

- 湖南省非税收入管理经验及对深化非税收入管理的建议  
..... 李 妍 王伟锋 (217)
- 法国政府非税收入管理考察报告  
..... 山东省财政厅赴法国非税收入考察团 (224)
- 附录 财政部关于加强政府非税收入管理的通知 ..... (231)
- 后记 ..... (238)

# 理论探讨



# 加强非税收入管理 增强财政调控能力

---

政府非税收入是指除税收以外，由各级政府、国家机关、事业单位、代行职能的社会团体以及其他组织，利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定服务、准公共服务取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金。非税收入作为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。在财政改革进入以建立公共财政体制为目标整体推进的新阶段，以科学的理财观为指导，围绕做大蛋糕、优化财政收入结构，认真分析山东省非税收入的现状、存在问题，进一步理清非税收入管理思路，对理顺政府分配关系，优化财政收入结构，增强财政调控能力，促进财政经济协调发展，都具有十分重要的意义。

## 一、山东省非税收入现状分析

### (一) 非税收入规模分析

1. 非税收入规模不断扩大,与经济发展水平基本适应。几年来,随着经济的发展和分税制财政体制改革的深化,全省非税收入规模逐渐扩大。1998~2003年,全省GDP由7 162.2亿元增长到12 430亿元,年均增长11.7%。同期,全省非税收入<sup>①</sup>由275.98亿元增长到482.38亿元,年均增长12%。非税收入弹性系数(指非税收入增长率与GDP增长率之比)为1.03,即经济增长1%,非税收入增长1.03%。虽然近年来非税收入增长速度快于GDP的增长速度,但考虑到1994年分税制改革带来的财政增收效应、地方财源建设的拉动效应以及体制转轨、征管加强等因素的综合影响,总体上看,全省非税收入与经济发展基本上是同周期的,发展轨迹和趋势也是一致的,非税收入总规模与经济发展水平基本适应。另外,从与其他省市的比较中也可以看出,近几年来,凡是经济发展比较快的省份,非税收入的弹性系数都接近或超过了1。

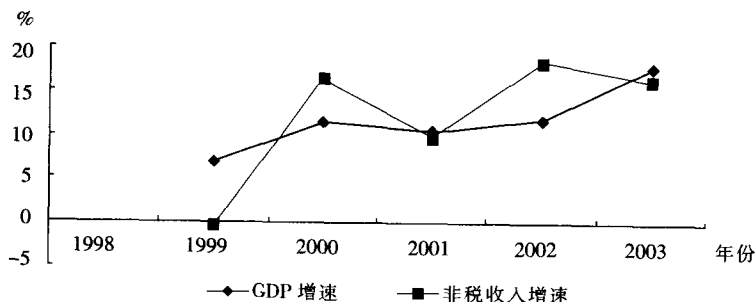


图1 1998~2003年山东省非税收入与GDP增长速度比较分析

<sup>①</sup> 文中的非税收入,是指行政事业性收费、政府性基金、主管部门集中收入、经营性国有资产收益、罚没收入和其他收入之和。

2. 非税收入与财政收入同步增长, 对财政增收拉动作用逐步增强。1998~2003 年, 全省财政收入和税收收入年均分别增长 13.7% 和 13.1%, 财政收入弹性系数 (财政收入增长率与经济增长率之比)、税收收入弹性系数 (税收收入增长率与经济增长率之比) 分别为 1.17 和 1.12, 而非税收入弹性系数为 1.03, 增长速度均低于税收收入、财政收入。全省非税收入比率 (非税收入占 GDP 的比重) 也低于税收比率 (税收占 GDP 的比重), 且其发展都呈现“U”形曲线, 先逐年下降, 再逐步上升, 这说明财政在税收收入和非税收入方面的汲取能力同步提高, 并基本保持稳定。

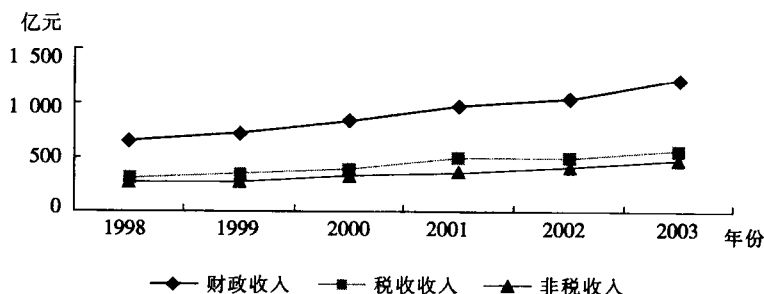


图 2 1998~2003 年非税收入与税收收入、地方财政收入增长比较

3. 山东省非税收入总体负担水平比较适中。与江苏、浙江相比, 山东省非税收入占 GDP 比重在三省中最低。2001 年山东省人均非税收入负担 388.04 元, 比江苏低 259.67 元, 比浙江低 257.38 元。2002 年山东省人均非税收入负担 458.89 元, 比江苏低 252.49 元, 比浙江低 334.98 元 (见表 1)。从财政收入结构看, 2001 年、2002 年, 山东省非税收入为同期税收收入的 72% 和 84%, 均低于江苏省 (91% 和 93%)。

表 1 苏、鲁、浙三省非税收入与税收收入 GDP 比较 单位: 亿元

|              | 2001 年   |          |        | 2002 年    |           |        |
|--------------|----------|----------|--------|-----------|-----------|--------|
|              | 苏        | 鲁        | 浙      | 苏         | 鲁         | 浙      |
| 非税收入         | 476.39   | 350.83   | 297.73 | 523.22    | 414.88    | 366.21 |
| 税收收入         | 523.84   | 488.34   | 532.30 | 565.30    | 495.03    | 561.39 |
| GDP          | 9 514.60 | 9 438.31 | 6 700  | 10 636.30 | 10 552.06 | 7 670  |
| 人均非税负担 (元)   | 647.71   | 388.04   | 645.42 | 711.38    | 458.89    | 793.87 |
| 非税收入占 GDP 比重 | 5.01     | 3.72     | 4.44   | 4.92      | 3.93      | 4.77   |

4. 非税收入支出规模逐渐扩大, 已成为支持经济社会改革发展的重要力量。1998~2003 年, 山东省政府非税收入支出规模一直呈稳步上升趋势, 在地方财政调控中发挥了积极作用。如公路通行费、水资源费等都已成为公路和水利建设的主要资金来源, 初步测算, 所提供的资金量占整个建设资金量的一半左右, 有的达到 60% 以上。工商管理、交警、国土资源等部门的主要支出也来自非税收入, 这些资金在事业发展中发挥了不可替代的作用。近年来, 虽然非税收入支出占一般预算财政支出的比重呈不断下降的趋势 (见图 3), 从 1998 年的 48.77% 下滑到 2003 年的 25.44%, 年平均下降 12.3%, 但仍起着举足轻重的作用。

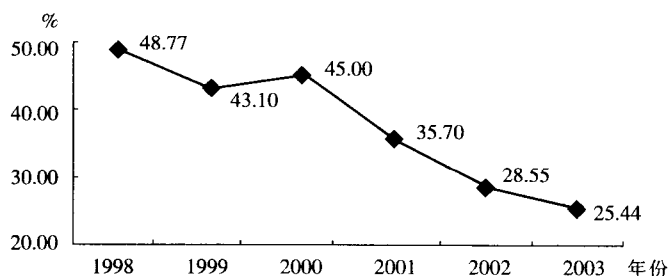


图 3 山东省政府非税收入支出占财政支出比重对比图

## (二) 非税收入结构分析

1. 纳入预算管理的比重不断上升。目前, 非税收入主要有纳入预算管理和专户管理两种形式。近年来, 中央逐渐加大了非税收入预算管理改革力度。1996 年, 国务院将 13 项政府性基金纳入预算管理, 此后陆续将绝大多数政府性基金纳入预算管理, 相当部分行政事业性收费也纳入预算管理。仅 2003 年中央就一次性将中央和地方所属教育、人事、交通等部门和单位的 76 项收费纳入预算管理。山东省纳入预算管理的政府非税收入比重不断上升, 从 1998 年的 99.94 亿元增长到 2003 年的 197.84 亿元, 占非税收入总量的比重上升了近 14 个百分点 (见表 2)。

表2 山东省纳入与未纳入预算管理的政府非税收入结构 单位: 亿元

| 年份   | 合 计    |        | 纳入预算管理的非税收入 |        | 未纳入预算管理的非税收入 |        |
|------|--------|--------|-------------|--------|--------------|--------|
|      | 金额     | 比重 (%) | 金额          | 比重 (%) | 金额           | 比重 (%) |
| 1998 | 275.98 | 100    | 99.94       | 36.21  | 176.04       | 63.79  |
| 1999 | 275.04 | 100    | 75.46       | 27.43  | 199.59       | 72.57  |
| 2000 | 320.06 | 100    | 96.15       | 30.04  | 223.91       | 69.96  |
| 2001 | 350.83 | 100    | 107.55      | 30.65  | 243.29       | 69.35  |
| 2002 | 414.88 | 100    | 156.1       | 37.63  | 258.78       | 62.37  |
| 2003 | 482.38 | 100    | 197.84      | 41.01  | 284.54       | 58.99  |

2. 行政事业性收费和政府性基金一直居于主体单位。从1998~2003年山东省非税收入项目结构看(见表3), 各类非税收入年度间虽然有升有降, 但总体保持相对稳定, 行政事业性收费和政府性基金始终占绝对主体地位。1998~2003年, 两者之和占非税收入比重基本都在90%左右。此外, 经营性国有资产收益近年有所增长, 主要是国有资产管理体制改革不断深化, 运营力度加大的结果。

表3 山东省非税收入各项目及占非税收入比重 单位: 亿元

| 年份   | 项 目    | 行政事业性收费 | 政府性基金  | 主管部门集中收入 | 经营性国有资产收益 | 罚没收入  | 其他    |
|------|--------|---------|--------|----------|-----------|-------|-------|
| 1998 | 金额     | 143.81  | 108.31 | 2.08     | 1.22      | 10.45 | 10.11 |
|      | 比重 (%) | 52.11   | 39.25  | 0.75     | 0.44      | 3.79  | 3.66  |
| 1999 | 金额     | 173.5   | 78.35  | 2.44     | 2.51      | 12.38 | 5.86  |
|      | 比重 (%) | 63.08   | 28.49  | 0.89     | 0.91      | 4.50  | 2.13  |
| 2000 | 金额     | 204.12  | 88.5   | 2.42     | 3.34      | 15.24 | 6.42  |
|      | 比重 (%) | 63.78   | 27.65  | 0.76     | 1.04      | 4.76  | 2.01  |
| 2001 | 金额     | 231     | 83.92  | 3.08     | 5.48      | 20.08 | 7.27  |
|      | 比重 (%) | 65.84   | 23.92  | 0.88     | 1.56      | 5.72  | 2.07  |
| 2002 | 金额     | 277.16  | 93.93  | 3.71     | 9.99      | 23.19 | 6.9   |
|      | 比重 (%) | 66.81   | 22.64  | 0.89     | 2.41      | 5.59  | 1.66  |
| 2003 | 金额     | 329.44  | 94.84  | 4.57     | 20.75     | 25.15 | 7.62  |
|      | 比重 (%) | 68.30   | 19.66  | 0.95     | 4.30      | 5.21  | 1.58  |

3. 部门非税收入结构呈现明显不均衡性。非税收入在部门间分布比较集中, 仅交通一个部门的政府非税收入就占整个政府非税收入的1/4还多, 而工业、教育、卫生、公检法和城建五部门年收入之和已占总收

入的 70% 以上（见图 4）。非税收入的部门结构既与有关职能部门承担的职责及履行职责的特殊性有关，但也有一些不合理的因素。比如，2003 年教育部门行政事业性收费 77 亿元，比 1998 年增加 58.85 亿元，年均增长 33.5%。将来，随着政府职能转变和管理的逐步规范，政府非税收入的部门结构将出现新的变化。

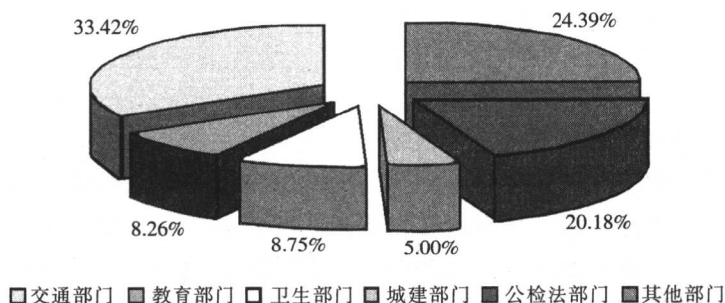


图 4 2003 年山东省政府非税收入部门结构图

4. 区域非税收入规模与经济发展水平呈正相关关系。即经济发展水平越高，非税收入规模越大；经济发展水平越低，非税收入规模越小。山东省实现的政府非税收入（不含省本级实现的政府非税收入），主要集中在青岛、济南、烟台、潍坊、临沂、威海、泰安 7 市（见表 4），其收入规模每年都占全省的 67% 以上。而西部的聊城、德州、滨州、菏泽 4 市还不足 13%，比不上青岛一个市的收入。主要是经济欠发达地区，居民负担能力较低，地方政府筹集政府非税收入的来源也有限。

表 4

山东省分市地政府非税收入情况

单位：%

| 比重<br>市地 | 年份 | 2001  | 2002  | 2003  |
|----------|----|-------|-------|-------|
| 青岛       |    | 14.98 | 23.45 | 19.21 |
| 济南       |    | 11.68 | 10.76 | 13.09 |
| 潍坊       |    | 10.42 | 8.33  | 7.21  |
| 烟台       |    | 8.56  | 6.60  | 7.68  |

续表

| 比 重<br>市 地 | 年 份 | 2001   | 2002   | 2003   |
|------------|-----|--------|--------|--------|
| 临沂         |     | 8.63   | 7.77   | 7.91   |
| 威海         |     | 6.54   | 6.60   | 7.38   |
| 泰安         |     | 6.46   | 4.38   | 5.03   |
| 淄博         |     | 4.75   | 4.44   | 5.05   |
| 济宁         |     | 4.31   | 4.31   | 4.79   |
| 枣庄         |     | 3.55   | 3.51   | 3.45   |
| 东营         |     | 3.68   | 2.84   | 2.93   |
| 日照         |     | 3.03   | 3.25   | 3.41   |
| 莱芜         |     | 1.01   | 0.87   | 0.73   |
| 德州         |     | 1.13   | 1.94   | 0.51   |
| 聊城         |     | 3.90   | 3.72   | 4.04   |
| 滨州         |     | 3.69   | 3.84   | 3.94   |
| 菏泽         |     | 3.67   | 3.40   | 3.64   |
| 合计         |     | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

5. 非税收入支出中消费性支出比重增高, 经济建设贡献率下降。山东省政府非税收入支出主要包括行政事业费支出、基本建设支出、城市维护支出和其他支出等。其中行政事业费支出比重最高。1998~2003年, 分别占当年总支出的 50.1%、54.2%、57.7%、68.8%、65.2%、88.2%, 说明“养人”特征明显, 大部分用于弥补人员工资、业务经费

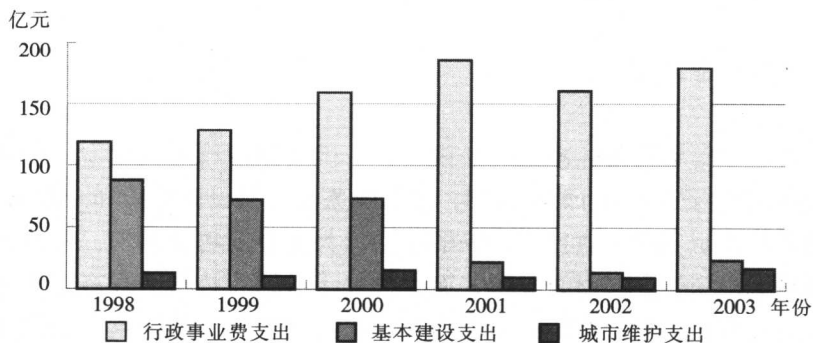


图5 1998~2003年非税收入支出统计