

主编 朱玉明 汪建国

公共财政下 政府非税收收入管理

GONGGONG CAIZHENG XIA DE ZHENGFU FEISHUISHOURU GUANLI



经济科学出版社

公共财政下的 政府非税收入管理

主 编 朱玉明 汪建国
副主编 周名桀 黎学东 邵 勋

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政下的政府非税收收入管理 / 朱玉明, 汪建国主编. —北京: 经济科学出版社, 2004. 11

ISBN 7-5058-4156-4

I. 公… II. ①朱…②汪… III. 非税收收入-财政管理-中国 IV. F812.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 120829 号

责任编辑: 黄璟莉 路 璐

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

公共财政下的政府非税收收入管理

主 编 朱玉明 汪建国

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 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)

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

690×990 16 开 14.25 印张 200000 字

2004 年 11 月第一版 2004 年 11 月第一次印刷

印数: 0001—3000 册

ISBN 7-5058-4156-4/F·3435 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)

序

加强政府非税收入管理，是理顺政府收入分配关系，建立健全公共财政职能的客观要求；是增强政府调控能力，促进经济健康、稳定和持续发展的需要；也是有效防止各种乱收费，降低不合理社会负担，改善经济发展环境的重要途径。多年来，安徽省各级政府和有关部门十分重视政府非税收入管理，并取得了重要成就，但由于认识和管理体制的偏差，导致“三乱”现象屡禁不止、资金使用效益不高、分配不公等诸多问题，因而适应新形势发展要求的政府非税收入管理体制和运行机制亟待完善。

为加强和改善政府非税收入管理，安徽省各级政府尤其是财政部门进行了不懈的理论和实践探索，《公共财政下的政府非税收入管理》一书的问世，集中地反映了全省财政部门在政府非税收入管理方面的理论、政策研究和实践成果。本书有几个突出特点，一是具有鲜明的时代特征。从建立和完善社会主义市场经济体制这一大背景出发，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，根据党的十六大、十六届三中、四中全会精神，紧紧围绕构建公共财政下政府非税收入

管理体系这一主题开展研究，是一项与时俱进的理论创新。二是具有宽广的视野。以历史的和国际的视角，回顾和总结了我国及安徽省政府非税收入管理的经验和教训，充分借鉴了西方市场经济国家政府非税收入管理的理论和实践成果。三是突出了理论创新和制度创新。在规范分析和实证分析的基础上，紧密结合国情、省情，按照社会主义市场经济发展的要求，提出了政府非税收入管理的新理念、新思路，勾画了政府非税收入管理新体系的基本框架。四是操作性强。本书提出了构建新的政府非税收入管理体制的一系列政策措施，指出了构建政府非税收入管理新体系的基本原则、目标和具体步骤，具有重要的应用价值。可以说，这本书是政府非税收入管理理论和实践探索的最新成果之一，具有重要的理论和实践意义。

开卷有益，《公共财政下的政府非税收入管理》给我们诸多有益的启示。加强和改善政府非税收入管理，首先，要树立公共财政的新理念。政府非税收入是一个新的概念，有关部门和社会各界应认识到政府非税收入“所有权属国家、使用权归政府、管理权在财政”。要通过多种手段和形式，广泛深入地开展政府非税收入管理改革的宣传活动，为加强政府非税收入管理营造良好的社会环境。其次，要不断推进政府非税收入管理体制和机制创新。从实际出发，强化政府非税收入预算管理，将政府非税收入分步纳入财政预算，通过编制综合财政预算，统筹安排政府税收与非税收入。再次，要坚持依法行政。当前政府非税收入管理过程中的许多问题，很大程度上是不依法行政造成的。政府和各部门要着重建立依法行政的有效机制，执收执罚部门要通过法律法规规范行政行为，企业要通过

法律法规维护自己的权益，全社会都要增强法制意识。
相信本书的出版，将推动安徽的政府非税收收入管理工作再上一个新台阶。

中共安徽省委常委、常务副省长



二〇〇四年十一月

目 录

第一章	理论探究：公共财政与政府非税收入	(1)
	第一节 我国公共财政目标模式的确立	(1)
	第二节 我国公共收入体系的构成	(9)
	第三节 政府非税收入的概念及其特点	(14)
	第四节 加强政府非税收入管理的重要性	(20)
第二章	收入来源：政府非税收入的取得	(25)
	第一节 政府非税收入取得的依据	(25)
	第二节 政府非税收入的项目和标准确定	(32)
	第三节 政府非税收入的影响因素	(37)
	第四节 政府非税收入的衡量指标	(42)
第三章	制度架构：政府非税收入的管理	(49)
	第一节 政府非税收入的征收管理	(49)
	第二节 政府非税收入的预算管理	(55)
	第三节 政府非税收入的稽查	(59)
	第四节 现行政府非税收入管理的评价	(65)
第四章	制度变迁：政府非税收入的沿革	(75)
	第一节 政府非税收入的形成与发展	(75)
	第二节 政府非税收入管理沿革	(79)
	第三节 近年来政府非税收入管理改革实践	(90)
第五章	个案分析：安徽省政府非税收入规模、 结构和负担情况	(99)
	第一节 安徽省政府非税收入规模	(99)
	第二节 安徽省政府非税收入结构	(109)
	第三节 安徽省政府非税收入负担	(118)

第六章	改革实践：安徽省政府非税收入管理追踪	(124)
	第一节 安徽省政府非税收入管理概况	(124)
	第二节 合肥等六市政府非税收入管理改革	(129)
	第三节 改革的成效与存在的问题	(134)
	第四节 深化改革要着力解决的深层次矛盾	(141)
第七章	涉农收费：政府非税收入与农村税费改革	(146)
	第一节 农村税费改革前的涉农收费	(146)
	第二节 农村税费改革及改革后的涉农收费	(152)
	第三节 深化农村税费改革的政策取向	(158)
第八章	他山之石：国外政府非税收入管理的 比较与借鉴	(163)
	第一节 市场经济国家政府非税收入 管理概览	(163)
	第二节 市场经济国家政府非税收入 管理的比较	(171)
	第三节 国外政府非税收入管理的借鉴	(182)
第九章	制度创新：构建公共财政下的政府非 税收入管理新体系	(187)
	第一节 构建政府非税收入管理新体系的 基本目标	(187)
	第二节 构建政府非税收入管理新体系的 基本思路	(196)
	第三节 构建政府非税收入管理新体系的 主攻方向	(207)
	第四节 构建政府非税收入管理新体系的 信息平台	(210)
	第五节 构建政府非税收入管理新体系的 配套改革	(213)
	主要参考文献	(218)
	后 记	(220)

第一章 理论探究：公共财政与政府非税收入

构建适应社会主义市场经济体制要求的公共财政体制，是党的十六届三中全会《决定》明确的推进我国财政管理体制改革的取向。公共财政管理体制主要包含了公共收入管理体制、公共支出管理体制、公共财政政策管理体制和公共财政监督体制等。政府非税收入是政府公共收入的重要组成部分，全面把握政府非税收入的职能和作用，切实加强政府非税收入管理，不仅是健全公共财政体制的内在要求，也是加强党的执政能力建设的重要保障。

第一节 我国公共财政目标模式的确立

公共财政是市场经济国家通行的财政模式，也是我国财政改革与发展的目标取向。考虑到社会主义初级阶段这一基本国情，我国公共财政建设应该在正确把握公共财政基本内涵的基础上确定合理的适合我国国情的目标模式，通过构建全方位的公共财政体系，加快我国公共财政建设的步伐。

一、公共财政的内涵

从20世纪90年代初开始，我国理论界就对“公共财政”问题展开了热烈的讨论，仁者见仁，智者见智。部分学者认为，财政本来就带有公共性，如果要赋予“公共财政”有别于“财政”的特殊意义，那么可以理解为公共财政是针对我国转轨时期的财政，作为构建社会主义财政体制的一种财政体制的模式而提出

的。更多的学者认同“公共财政”概念在我国存在的合理性，并纷纷对“公共财政”的内涵做出了各种界定，其中有代表性的为以下几种：

1. 为满足社会公共需要而构建的政府收支活动模式或财政运行机制模式，在理论上就被称为“公共财政”。

2. 所谓“公共财政”，指的是国家或政府为市场提供公共服务的分配活动或经济活动，它是与市场经济相适应的一种财政类型和模式。

3. 所谓“公共财政”，就是政府为实现其职能对市场提供公共服务的与预算有关的经济行为。

4. “公共财政”是指为市场或私人部门提供公共服务或公共商品的政府财政。

5. “公共财政”是为公共部门履行职能提供资金保证的财政模式。

6. “公共财政”是市场经济体制下按社会公众的集体意愿提供市场机制无法提供的公共物品和公共服务，以满足社会公共需要的政府收支活动模式或财政运行机制模式。

可以看出，尽管理论界对“公共财政”概念的存在及其内涵的界定有争议性，但对公共财政的“公共性”都表示认同：公共部门（国家或政府），提供公共产品，满足社会公共需要。

我们认为，公共财政是政府提供公共产品以弥补市场失灵和市场缺陷的分配活动。全面理解公共财政的内涵，需要把握以下几点：

第一，公共财政仍然是政府的分配活动。

公共财政的主体是政府，而非国家。因为从严格的意义上讲，政府与国家是不同的概念，国家由政府、土地和居民三要素构成，政府是相对于居民而言的社会公共事务管理机关，是国家的行政代表。

公共财政的主体也不是公共部门。因为公共部门是指一个社会中属于政府所有，并在一定程度上接受政府直接指令的经济实体（机关、事业和企业单位）的总和。按照从事活动的性质，可将公共部门划分为政府部门和公共企业部门，两者存在一定的

区别：政府部门是公共部门中不从事产品或服务的销售，主要依靠税收而不是依靠销售取得收入，免费或部分免费地向社会提供产品或服务单位的总称（也即行政事业单位）。公共企业部门是指公共部门中从事产品或服务的生产和销售，依靠销售取得收入，以盈利为主要目的的单位的总称。显然，公共财政的主体不能包括公共企业部门。

公共财政不会脱离分配属性，也仍然是政府的一项经济行为。也就是说，作为国家财政的一种特殊模式，公共财政并没有违背它的一般属性，它仍然属于分配范畴、经济范畴。

第二，弥补市场失灵和市场缺陷是政府经济行为的根本目的。

市场经济是公共财政赖以存在的基石，或者说，公共财政是与市场经济相适应的一种财政模式。众所周知，市场经济是以市场为基础进行社会资源配置的经济运行方式。它通过价格机制、竞争机制、供求机制和利益机制的共同作用，有效配置社会资源，刺激经济效率的提高，尽管如此，市场机制并非万能的。

一方面，当市场有效运行的条件在现实世界中得不到满足，如在出现垄断、信息不充分、外部效应的情况下以及公共产品的提供方面，依靠市场的资源配置就不能达到帕累托有效状态或实现效率改进，即所谓市场失灵。另一方面，市场机制作用的范围主要限于微观经济中具有排他性和竞争性的私人领域，同时，它作用的着力点主要在于激励微观主体自身利益最大化，但并不考虑由此带来的主体之间利益的均衡和宏观经济效率的损失。而在宏观经济运行领域，市场机制难以有效发挥作用，即所谓市场缺陷，如在调节收入分配不公和经济的周期性波动方面市场机制无能为力。

政府经济行为以效率与公平为根本目标。因此，市场失灵与市场缺陷为政府经济活动提供了可能的空间，与之相应，为政府活动提供财力保障的公共财政的根本目的就在于弥补市场失灵和市场缺陷。

第三，公共财政的核心在于提供公共产品。

既然在市场经济条件下政府的职责是弥补市场失灵和市场缺

陷，政府经济活动的范围就应该体现在以下几个方面：提供纯公共产品、纠正外部效应、治理垄断、解决信息不充分问题、通过宏观调控熨平经济周期波动、制定有关制度缩小收入分配差距。由于这些服务都带有公共产品的属性，与此相应，公共财政的核心自然是提供公共产品。

公共产品是具有消费的非竞争性和非排他性的产品，包含有形的物品和无形的服务，包括纯公共产品和准公共产品，这一点在学术界已经得到认可。

由于公共产品的提供处于市场失灵而非市场缺陷，因此，政府不需要完全介入、资金来源也不需要完全来自财政。随着经济发展水平的提高、公共产品筹资和运营模式的完善，越来越多的公共产品可以由市场提供，政府和财政就不需要垄断所有公共产品的提供。

二、我国公共财政建设目标模式的演进

既然公共财政是与市场经济体制相对应的一种财政管理模式，那么，它必须以完善的市场经济体制为基础。正是由于这一体制的约束，西方国家公共财政自 1776 年由英国古典经济学家亚当·斯密在其名著《国富论》中提出已经走过了 200 多年的发展历程。然而在我国，由于市场经济体制提出较晚，公共财政建设问题只是近几年才被作为财政工作的目标，在发展模式演进上经历了由构建公共财政框架到建设公共财政体制的转变。

我国公共财政的提出始于 1998 年。在此之前，我国已于 1992 年正式提出建立社会主义市场经济体制的目标。按照社会主义市场经济体制的要求，我国财政有计划地进行着“脱胎换骨”的大改革。1994 年，税制改革和分税制改革相继实施，初步建立了与市场经济相适应的分级分权的财政管理体制，确保了财政收入的快速增长。在收入改革取得显著成效之后，针对财政支出中突出的“缺位”和“越位”问题，国家将财政改革的重点转到支出上，并将改革的阶段性目标模式定位在公共财政框架上。于是，1998 年 7 月召开的全国财政工作会议首次明确提出：“要按照社会主义市场经济的要求，建立国有资本金预算、政府

公共预算和社会保障预算。”紧接着在1998年12月召开的全国财政工作会议上进一步明确要求：“要转变财政职能，优化支出结构，初步建立公共财政的基本框架。”同时指出：“从总体上讲，调节和优化支出结构，建立公共财政的基本框架，必须符合市场经济的一般规则，财政预算的范围、结构和方法必须与政府职能的范围和方向相适应，要充分体现满足社会公共需要、服从政府职能转变以及我国国情及财力水平相适应的原则。”1999年12月，时任中共中央政治局常委、国务院副总理的李岚清在全国财政工作会议的书面讲话中，又进一步强调要“调整支出结构，建立公共财政。按照市场经济的原则，要下决心将财政资金退出竞争性领域，不能一下子退出来，也要排个时间表，逐步退出，要重点保障公共支出需要，尽快建立起公共财政框架。”为此，此次会议对构建我国公共财政框架进行专门部署，力求以尽快的速度搭起符合社会主义市场经济要求的公共财政基本框架。之后，党的十五届五中全会和国民经济和社会发展“十五”规划纲要都明确提出要建立公共财政框架。此举标志着建设公共财政框架已经引起党和国家乃至社会方方面面的共识，也标志着我国财政开始进入由计划经济条件下传统财政向市场经济条件下公共财政转变的新的发展时期。

之后，为把公共财政建设推向深入，在2002年底召开的全国财政工作会议上，时任国务院总理朱镕基和副总理李岚清都要求加快建立公共财政体制，并将建立公共财政体制写进了党的十六届三中全会的报告，被作为完善社会主义市场经济体制的重要内容。这不仅为我国深化公共财政建设再次指明了前进的方向，也提升了公共财政体制建设在完善社会主义市场经济体制建设中的地位 and 作用。

按照我国公共财政建设新的目标定位，建立比较完善的、符合社会主义市场经济体制要求的公共财政体制主要包括四个方面内容：一是以税收收入为主，以必要的规费收入为辅的公共收入体系；二是以公共支出为重点，包括行政管理、教育、科技、农业、社会保障、扶贫、水利、环保、生态等在内的公共支出体系；三是以保证社会经济稳定、协调、健康发展为目标，综合运

用各种财政政策和手段的公共财政调控体系；四是以规章制度和现代科技为手段的公共财政管理体系。

三、加快我国公共财政建设的具体途径

尽管我国公共财政建设起步较晚，但是建设成效却令世人瞩目。这几年，根据党中央、国务院的战略部署，我国财政先后推出了所得税分享改革、农村税费改革、部门预算改革、国库集中收付制度改革、政府采购制度改革、“收支两条线”管理制度改革、出口退税制度改革等一系列重大举措，谱写了财政改革与发展的新的历史篇章，初步建立起了适应社会主义市场经济发展要求的公共财政框架，显著增强了国家财政实力和宏观调控能力，促进了国民经济和社会各项事业的全面发展。然而，与中央提出的到 2010 年建立起比较完善的社会主义市场经济体制的目标要求相比，我国公共财政建设任务十分艰巨。目前，我国财政职能向公共财政转换还没有到位，尤其是多数地方政府仍将发展经济、开辟财源作为政府的首要职责，把公共服务作为第二位职责，导致财政还没有从它“越位”的领域完全退出，而“缺位”的领域则进入不足；中央和地方的分配关系还未完全理顺，“分税制”体制不健全，规范的转移支付制度正在建立之中，能够用于公共服务均等化的资金十分有限，造成基层政府财政工资发放困难，义务教育等基本公共服务的资金缺口很大；现行税制和政府非税收入制度不规范、不统一，滞后于市场经济的发育和对外开放的新形势，既影响了市场配置资源功能的发挥，也对各级财政收入增长带来不同程度的影响；财政的自动稳定器功能发挥不够，特别是我国的社会保障制度与已经确定的“社会统筹和个人账户相结合”的制度目标还有较大距离，财政通过社会保障收支来充分发挥稳定器作用，还缺乏税收收入制度的保证。

为了保证与中央确定的到 2010 年建立起比较完善的社会主义市场经济体制目标保持一致，我国财政必须加快公共财政体制建设步伐，确保在未来的几年时间里，基本完成财政职能的根本性转变，完成适应社会主义市场经济的公共财政体制的构建。为

此，今后将主要从以下八个方面着手进行改革和调整。

一是深化税制改革，调整和完善税制体系。要按照“统一税法、公平税负、优化税制、合理分权”的原则，继续改革和完善税收制度。当前，要适时推出改革开放以来的第三次大的税制改革，通过将生产型增值税逐步转变为消费型增值税，增值税逐步取代营业税，统一内外资企业所得税，完善个人所得税，开征不动产税、遗产与赠予税，扩大和完善财产税制，调整和完善进口税制和出口退税制度，逐步取消农业税制度，基本统一城乡税制，建立和完善地方税体系等改革措施，提高直接税在全部税收中的比重，形成所得税和流转税双重主体的税制体系。同时，应当以公平为基本原则，以有利于提高经济主体自主能力、税收增长的可持续为目的，以宽税基、低税率、少优惠、强征管为目标，在征管水平提高的基础上，适当降低目前的名义税率，逐步调整、改革、完善税制和税收征管制度。

二是稳步推进税费改革，建立规范的政府非税收入体系。要在继续巩固、完善、提高农村税费改革成果的同时，将税费改革由农村拓展到城市，实施城乡统筹的税费改革。其改革的目标要按照《行政许可法》等法律法规的规定，加大行政审批制度改革力度，进一步清理整顿行政事业性收费和政府性基金，逐步建立功能合理、结构优化、征管规范、负担均衡的政府非税收入体系。

三是继续完善分税制和转移支付制度，规范政府间的分配关系。要在 1994 年分税制改革的基础上，根据经济发展和宏观经济调控的新形势需要，进一步明确划分各级政府的事权，并使之稳定和规范化。要根据所得税分享改革以后出现的新变化，需要进一步完善地方税制体系，特别应赋予地方政府对地方税种的部分税收立法权和征税权（小税种给予税收立法权，大税种给予部分征税权）。抓紧建立规范的转移支付制度，进一步扩大规范的转移支付规模，转移支付的重点应该集中向中西部地区倾斜，向农村的公共服务倾斜。适时修改《预算法》，将政府间合理的事权划分、调整后的分税体制通过法律确定下来，并要规定有关内容调整和变动的法律程序。

四是适应政府职能转变的需要，推进财政职能的转换。要进一步调整和优化财政支出结构，规范公共财政支出范围，逐步退出一般竞争性领域，逐步减少对企业的经营性发展项目、应用性研究项目以及可以利用社会资金发展的事业的投资，加大对农业、科技、教育、卫生、公共安全、社会保障、基础设施建设等公共需要的保障力度。要对事业单位经费的供给和管理体制进行改革，在医疗、高等教育领域引入市场机制，控制事业经费的不合理过快增长。

五是在试点的基础上，进一步完善和深化财政支出管理改革。借鉴国际经验，结合我国国情，改革预算编制方法，将按支出功能编制的预算，改为全面反映部门所有收入和支出的部门预算；改革资金缴拨方式，将以多重账户为基础的分散收付制度，改为以国库单一账户为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代国库管理制度；遵循公开、公平、公正、有效及符合公共利益等基本原则，进一步完善政府采购制度，规范政府采购行为，扩大政府采购范围，提高政府采购比重。

六是改革政府非税收入管理体制。按照“分步实施、整体推进”的原则，力求将预算外收入全部上缴国库，收支在部门预算中按预测和实际需要及有关标准统一安排，由财政部门平衡、审核，并对预算外收入的收缴方式进行改革，实行收缴分离管理，逐步将预算外资金全部纳入预算管理。

七是建立公共财政的调控体系。建设公共财政并不意味着放弃宏观调控，而是调控方式的转换，从某种意义上讲还是宏观调控的加强。公共财政的“公共性”明确了财政资金应介入的范围，使财政调控更有针对性。对于市场能够提供的，宏观调控应在于尽可能创造接近完全竞争市场的市场氛围，如治理垄断、解决信息不充分、通过税收、政府规制和补贴等措施纠正外部效应等；对于市场不能提供的，政府直接提供。要根据国家宏观经济形势的变化，适时转换调控方式和手段，在保证公共支出需要的同时，加大对经济发展（特别是农村经济发展）、环境治理、城市建设和各项改革的支持力度；进一步规范和完善中央与地方财政管理体制，健全转移支付制度；推进财政预算管理制度改革，

克服以前的预算编制随意性、时间仓促性和预算与实际工作“两张皮”等弊病；重点推进支出管理改革，调整财政支出结构，提高社会保障支出占财政总支出的比重，增强社会保障能力；依法合理调整收入分配，促进社会稳定。

八是完善公共财政的监督体系。建立健全财政监督约束机制，研究制定《财政监督法》以及完善各项财政、预算、税收和国有资产管理法律法规，初步建立适应社会主义市场经济需要的财税法律框架和财政监督法律体系，把财政监督工作纳入法制化轨道，使财政监督工作真正做到有法可依，依法办事；创新监督方式，改变单一的事后检查型的监督方式，采取事前预警、事中监管、事后评价、跟踪反馈等多种监督方法，形成日常监督与专项监督并存的新格局；建立灵敏的财政监督信息反馈系统，对带有倾向性、普遍性的问题，及时向有关部门提出合理化的意见或建议，有针对性地完善有关法律政策，保证国民经济在法制的规范下健康运行；财政监督内容从偏重微观监督向强化宏观监督转变，应从过去对企事业单位的财务检查转向对预算执行情况、财政收入的征管情况、政府采购、转移支付以及财税政策的执行情况和财政运行状态进行反映和监控。

第二节 我国公共收入体系的构成

公共收入体系是公共财政体制框架中的重要一环，公共收入体系的构建对公共财政建设起着至关重要的作用。

一、公共收入的概念

公共收入是指政府为满足社会共同需要，运用各种手段（如政治手段、经济手段）而筹集的收入。

从统计口径上看，“公共收入”等同于“国家收入”和“政府收入”。但“公共收入”是随着财政改革的目标确定为“公共财政”而被提出的，这一概念的提出包含这一种理念的转变。它揭示了政府收入的内在属性和本质，即由国家出面筹集的收入是