

政府非税 收入概论

ZHENG FUF EISHUI SHOURUGAILUN

● 刘寒波 易继元 郭 平等 ○ 编著

政府非税收入是个独特的经济范畴。作为公共收入体系中的重要组成部分，并非中国所独有。

完备的法规制度和严格规范的收支管理，是评价政府非税收入管理水平的基本标准。

CS

湖南人民出版社



政府非税 收入概论

ZHENGFUFEISHUISHOURUGAILUN

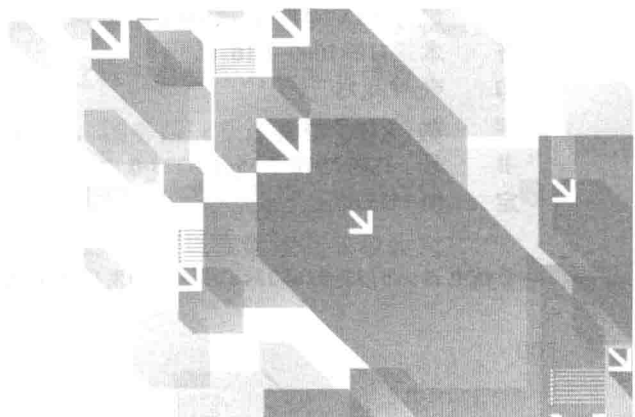
● 刘寒波 易继元 郭 平等 ○ 编著

政府非税收入是个独特的经济范畴。作为公共收入体系中的重要组成部分，并非中国所独有。

完备的法规制度和严格规范的收支管理，是评价政府非税收入管理水平的基本标准。

CS

湖南人民出版社



本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

政府非税收入概论 / 刘寒波著. —长沙：湖南人民出版社，2015.3 重印
ISBN 978-7-5561-0228-0

I. ①政… II. ①刘… III. ①非税收入—税收管理—研究 IV. ①F810.43

中国版本图书馆CIP数据核字（2014）第130681号

政府非税收入概论

编 著 者 刘寒波
责任编辑 洪江水
装帧设计 舒琳媛

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005

印 刷 永清县晔盛亚胶印有限公司
版 次 2015年3月第1版
2015年3月第2次印刷
开 本 710×1000 1/16
印 张 14.75
字 数 210千字
书 号 ISBN 978-7-5561-0228-0
定 价 35.00元



营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）

导 言

政府非税收入（以下简称非税收入）作为政府性收入的重要组成部分，既不是现代的新生事物，也不为中国所独有。可以说，只要存在国家和政府，非税收入必将或多或少存在。新中国成立以来，随着我国经济体制由计划经济向市场经济转型和财政体制的不断完善，我国非税收入管理经历了由自收自支到逐步规范的发展过程。

2000年以前，我国非税收入主要以行政性和事业性收费、政府性基金及附加等形式存在，且大部分作为预算外资金管理。其间，为规范和加强预算外资金管理，中央陆续发文将部分非税收入逐步纳入预算管理。

2000年以来，全国各地相继开展规范非税收入管理探索，历经理念更新、范围界定、立章建制、全面规范四个阶段。2001年7月，湖南率先按照“要逐步淡化预算外资金概念”的要求，在辰溪县进行了以规范政府非税收入管理为目标的改革试点。同年12月，国务院在国办发[2001]93号文件中明确指出，“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。”这标志着我国对规范非税收入管理取得了认识上的新突破。2004年3月，国务院《全面推进依法行政实施纲要的通知》（国发[2004]10号）要求，“清理和规范行政事业性收费等政府非税收入”。自此，全国各地开始积极探索规范非税收入

管理的有效路径。2004年5月，湖南省第十届人大常委会第九次会议审议通过了我国第一部规范非税收入管理的地方性法规——《湖南省非税收入管理条例》。同年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），要求将非税收入逐步纳入预算管理，与税收收入统筹安排。这标志着我国在改变非税收入“谁收谁用、多收多用”这一难以根治的痼疾方面，又向前迈进了一大步。此后，沿着这一思路，全国各地先后出台地方性法规或政府规章，非税收入管理开始迈入法制化、规范化轨道。2008年，第十一届全国人大财经委明确要求，要积极采取措施，努力在2011年实现将非税收入纳入预算管理。2010年6月，财政部决定从2011年1月1日起，将按预算外资金管理的收入（不含教育收费）全部纳入预算管理。自此，预算外资金退出历史舞台。2013年11月，中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》，第一次从国家治理的宏观视角审视非税收入管理工作，使之进入国家法规层面，为进一步规范和加强非税收入管理提供了有力制度保障。

可以说，经过十多年的艰辛探索，非税收入管理工作已经步入规范化轨道，基本实现了规范管理的初级目标，现正朝着科学化的目标向前迈进。党的十八届三中全会把财政工作的重要性提升到国家治理的基础和重要支柱高度，并对财税体制改革提出了明确要求。规范非税收入管理作为财政工作以及财税体制改革的重要组成部分，加快改革步伐和加大管理力度已是大势所趋。可以说，非税收入管理未来发展方向就是要认真总结我国十多年探索的实践成果，参考税收管理的一些成熟模式，学习借鉴国外有益经验，着力在加快非税收入管理法制建设、优化非税收入征管秩序、强化非税收入预算管理等方面下工夫，走出一条具有中国特色、适应现代财政制度的非税收入管理新途径。

一是加快推进非税收入法制建设。既是推进依法行政、建设法治政

府的重要举措，又是履行职责、建设人民满意政府的必然要求。与国外及我国税收管理相比较，我国非税收入管理仅以地方性法规、政府规章的形式加以规范，缺乏全国统一的法律法规，降低了规范管理标准。加快非税收入法制建设，重点是要加快推进国家层面的法律法规建设，强化顶层设计，为规范非税收入管理提供尚方宝剑。全国各地也要结合本地实际，积极研究制定地方性管理法规，建立适应各地经济社会发展的非税收入管理模式等，推动非税收入管理法制化进程。通过中央和地方的共同努力，形成一套完备的非税收入管理法制体系，加快实现非税收入管理法制化，在社会营造非税收入依法征收的良好氛围。

二是进一步规范非税收入管理。非税收入收什么、收多少、怎么收、如何管，直接影响人民群众的切身利益，也在一定程度上体现了政务服务的水平和能力。建立健全科学的管理机制，优化非税收入征管秩序对于规范非税收入管理至关重要。要实现管理职能集约化，把非税收入项目审批和收费标准制定、政策拟定、票据管理等分散履行的职能进行整合，实行归口管理；要实现项目管理标准化，坚决取消不利于市场经济发展、不符合科学发展观要求的非税收入项目，进一步理顺税费、价费关系，构建结构优化、科学合理的价、税、费体系；要实现收缴结算电子化，大力推进非税收入数据大集中建设，加快“票据电子化”改革实施进度等，促使非税收入服务群众更加高效便捷；要实现监督管理立体化，进一步完善人大监督、政府监督和社会监督相结合的监督检查机制，构筑全方位、全过程的立体监督格局，真正做到非税收入管理有法必依、违法必究。

三是强化非税收入预算管理。将所有政府性收支全部纳入预算管理，把政府的每一分钱都纳入财政监管，这不仅是深化财税体制改革的重要内容，而且是依法治国、依法理财的一个重要举措，有助于促进财政收支的规范化、科学化管理，提高财政资金的使用效益。和税收一

样，非税收入也是政府收入体系的一个有机组成部分，是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式，应当全额纳入预算管理，实行统筹安排。各级政府及其财政部门要站在统揽所有政府收支，实现所有财政收入统一征收，所有财政支出统筹安排的高度，进一步加强非税收入预算管理，把所有非税收入剔除执收成本后形成的财力纳入财政统筹安排，提高财政资金的整合力度和使用效益，增强政府宏观调控能力，努力实现公共服务均等化。

导 言

第1章 概 述

第一节 政府非税收入的定义 / 001

- 一、政府非税收入的概念 / 001
- 二、政府非税收入的特点 / 004

第二节 政府非税收入的分类与性质 / 006

- 一、政府非税收入的分类 / 006
- 二、政府非税收入的性质 / 009

第三节 政府非税收入的职能与作用 / 014

- 一、政府非税收入的职能 / 014
- 二、政府非税收入的作用 / 016

第四节 政府非税收入的规模与结构 / 018

- 一、政府非税收入的衡量指标及其影响因素 / 018
- 二、政府非税收入的规模 / 021
- 三、政府非税收入结构 / 023

第五节 政府非税收入管理体制 / 024

- 一、政府非税收入管理体制的概念与内容 / 024
- 二、政府非税收入管理体制的原则 / 027
- 三、我国政府非税收入管理机构的设置与权责划分 / 030

第二章 政府性收费

第一节 政府性收费概述 / 033

- 一、政府性收费的基本概念 / 033
- 二、政府性收费的特点 / 034
- 三、政府性收费的分类 / 035

第二节 公共物品与政府性收费 / 036

- 一、公共物品与私人物品 / 036
- 二、公共物品成本补偿方式选择 / 037
- 三、费与税的边界 / 039
- 四、公共物品成本的构成及其对收费的影响 / 040
- 五、收费的局限性 / 042

第三节 政府性收费的标准 / 043

- 一、政府性收费标准的确定原则 / 043
- 二、政府性收费标准的确定方法 / 044
- 三、政府性收费标准确定方法的适用范围 / 050

第四节 政府性收费的立项与征收管理 / 050

- 一、政府性收费的立项与审批 / 050
- 二、政府性收费的征收主体 / 051
- 三、政府性收费的征收方式 / 053
- 四、政府性收费的目录管理、收费许可、公示与缴费登记 / 054
- 五、政府性收费的收入收缴 / 056
- 六、政府性收费的监督检查与违规处罚 / 057

第三章 政府性基金

第一节 政府性基金概述 / 060

- 一、政府性基金的概念 / 060
- 二、政府性基金的特点 / 062
- 三、政府性基金的种类 / 063
- 四、政府性基金的范围 / 064
- 五、政府性基金的性质 / 066
- 六、政府性基金的法律问题 / 067

第二节 政府性基金的收费标准 / 068

- 一、政府性基金收费标准的确定原则 / 068
- 二、政府性基金收费标准的确定方法 / 070
- 三、政府性基金收费标准的形式 / 072

第三节 政府性基金的设立与收缴 / 073

- 一、政府性基金项目的设立与审批 / 073
- 二、政府性基金的征收管理 / 074

第四章 罚没收入

第一节 罚没收入概述 / 079

- 一、罚没收入的基本概念 / 079
- 二、罚没收入的种类 / 080

第二节 外部效应与罚没收入 / 082

- 一、负外部效应及其矫正 / 082
- 二、福利损失与罚没收入 / 083

第三节 罚没收入的标准 / 085

- 一、罚没收入标准的确定基础 / 085
- 二、确定罚没收入的基本方法 / 085
- 三、罚没收入的形式 / 087

第四节 罚没收入的立项与收缴管理 / 088

- 一、罚没收入项目的设立 / 088
- 二、罚没收入的分级管理权限 / 089
- 三、罚没收入的收缴方式 / 090
- 四、罚没收入收缴管理的原则 / 091
- 五、罚没收入的收缴管理制度 / 093

第五章 政府财产性收入

第一节 政府财产性收入概述 / 097

- 一、政府财产性收入概念 / 097
- 二、政府财产性收入的分类与范围 / 098

第二节 所有者权益与政府财产性收入 / 102

- 一、所有权及其权能结构 / 102
- 二、国有财产的产权及其财产性收入 / 103

第三节 政府财产性收入的取得方式 / 106

- 一、产权拍卖 / 106
- 二、租金收入 / 109
- 三、利润上缴 / 110
- 四、其他收入形式 / 111

第四节 政府财产性收入的收缴管理 / 112

- 一、经营性国有资产收入收缴管理 / 112
- 二、非经营性国有资产收入收缴管理 / 113
- 三、国有资源收入收缴管理 / 114
- 四、加强政府财产性收入的收缴管理 / 117

第六章 政府债务

第一节 政府债务概述 / 120

- 一、债务 / 120
- 二、政府债务 / 120
- 三、政府债务的分类 / 121

第二节 政府债务规模与结构 / 124

- 一、政府债务规模的衡量指标 / 124
- 二、我国政府债务的构成及其规模 / 125

第三节 政府债务的管理 / 129

- 一、政府债务管理的定义 / 129
- 二、政府债务管理的原则 / 130
- 三、政府债务管理的具体内容 / 130

第四节 地方政府债券管理体系构建 / 135

- 一、政府债券融资是必然工具选择 / 135
- 二、地方政府债券管理模式选择 / 138
- 三、政府债券制度设计 / 139

四、政府债券风险管理 / 146

五、政府债务项目管理 / 152

第七章 社保基金

第一节 社保基金概述 / 154

一、社保基金的概念 / 154

二、社保基金的特点 / 154

三、社保基金的分类 / 155

第二节 社保基金筹集 / 158

一、社保基金的来源 / 159

二、社保基金的筹集模式 / 160

第三节 社保基金给付 / 163

一、社保基金的给付原则 / 163

二、社保基金的给付方式 / 164

三、不同种类社保基金的给付 / 165

第四节 社保基金投资运营 / 166

一、社保基金投资运营的概念及必要性 / 166

二、社保基金投资运营的基本原则与监管 / 167

三、社保基金投资运营管理 / 168

第五节 社保基金财政管理 / 171

一、财政参与社保基金管理的必要性 / 172

二、社保基金管理模式 / 174

三、社会保险基金预算管理 / 177

四、社保基金收支管理 / 180

第八章 政府非税收入预算管理

第一节 政府非税收入预算管理的基本权利关系 / 185

一、政府非税收入与预算管理 / 185

二、政府非税收入资金管理权限的横向配置 / 186

三、政府非税收入资金管理权限的纵向配置 / 188

第二节 政府非税收入预算管理的原则与方式 / 190

- 一、政府非税收入预算管理的原则 / 190
- 二、政府非税收入纳入预算管理的方式 / 192
- 二、纳入预算管理的政府非税收入 / 193

第三节 政府非税收入预算过程管理 / 198

- 一、政府非税收入的预算编制与审查批准 / 198
- 二、政府非税收入预算的执行 / 201
- 三、政府非税收入决算 / 207

第九章 政府非税收入的稽查、核算和票据管理

第一节 政府非税收入的稽查 / 209

- 一、非税收入稽查的原则 / 209
- 二、非税收入稽查的范围和内容 / 210
- 三、非税收入稽查的方式和程序 / 212

第二节 政府非税收入的结（核）算 / 215

- 一、设立非税收入汇缴结算户的必要性 / 215
- 二、非税收入汇缴结算户的会计核算 / 216
- 三、非税收入汇缴结算户会计核算的特别要求 / 219

第三节 政府非税收入的票据管理与监督 / 221

- 一、票据管理的原则 / 221
- 二、非税收入票据的种类、适用范围和内容 / 222
- 三、非税收入票据的印制 / 222
- 四、非税收入票据的购领与发放 / 223
- 五、非税收入票据的保管与使用 / 225
- 六、非税收入票据监督检查及责罚 / 226

后 记 / 228

第1章 概述

第一节 政府非税收入的定义

一、政府非税收入的概念

（一）政府非税收入概念的提出

政府非税收入是近十几年才出现的名词。这一概念的提出引起了学术界和各级管理决策部门的广泛关注。从理论上讲，“税收”与“非税收”是一组相对应的专业名词，有“税收”，当然就存在“非税收”。因此，“政府非税收入”作为一个专业名词在理论上并没有多大争议，之所以引起广泛关注，在于非税收入将替代“预算外资金”这一已使用了20多年的概念。从“预算外资金”到“非税收入”的转变，标志着在建立公共财政体系的过程中，我们在强化政府财政职能、规范非税收入管理和完善公共收入体系方面，取得了思想认识和财政实践上的新突破。

非税收入与预算外资金相比，两者在范围上虽然都是指政府性收入，但它们是两个不同的概念：首先，两者是按照不同的分类标准得出的收入形式，非税收入是按照收入形式对政府收入进行分类的结果；预算外资金则不同，它是对政府收入按照资金管理方式进行分类的结果。

因此，政府非税收入这一概念强调的是通过不同于税收形式所取得的财政收入。其次，政府非税收入的范围比预算外基金的范围更广、内容更完整，政府非税收入这一概念能够全面准确地反映政府活动的范围，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。再次，“预算外资金”是在我国体制转型过程中使用的一个概念。这一特定历史条件决定了其会随着我国体制改革的不断深化而消亡，具体地说，就是随着部门预算和综合预算的深入推进，所谓的预算外资金（政府非税收入）将被全面纳入预算管理。我们之所以将这两个概念联系起来，一是因为政府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。

随着构建公共财政体系和现代财政制度的深入，特别是随着政府预算改革的不断推进，将包括非税收入在内的全部财政资金纳入预算管理已经成为改革的必然要求，将财政资金再人为地划分为预算外资金和预算内资金已不恰当。因此，我们在理解和把握政府非税收入的概念时，特别是研究当前的政府非税收入问题时，需要从收入的取得、资金的使用及其监督管理的全方位角度来认识非税收入，这样，才能更好地理解切实规范和加强政府非税收入管理的理论与现实意义。

（二）政府非税收入的定义

1. 国际上对非税收入的界定

世界银行认为，非税收入是政府为公共目的而取得的不需要偿还的收入。具体包括罚款、管理费、财产经营收入及政府外的单位和个人自愿、无偿地向政府支付的款项等。不包括政府间拨款、借款、收回的贷款和资产（土地、股票、固定资产和无形资产）变现收入以及以资本形成为目的的非政府部门赠予收入。国际基金组织认为非税收入是政府在税收以外取得的收入，具体包括经营和资产收益、罚款收入和收费等。

2. 我国关于非税收入的不同认识

关于政府非税收入的概念，有诸多观点，学术界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；也有人认为政府非税收入主要是行政事业性收费和政府性基金收入，由于政府收费和基金收入与税收一样具有强制性、无偿性的特点，所以，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，虽然政府非税收入主要由收费收入所组成，但它不同于收费，政府非税收入不仅包括使用收费，还包括政府性基金、国有资产资源收益、管理性收费等。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者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。如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”价格的性质，财产性收入具有资产价格的性质，而非税收入中的政府性基金收入又有补充国家财力的继补税的性质。

3. 本书的定义

本书从狭义和广义两个方面来给出政府非税收入的定义。狭义的非税收入是指除税收以外，由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务取得的财政性资金，是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式，其所有权属国家，使用权归政府，管理权在财政，是一种财政性资金，是政府财政收入的重要组成部分。政府非税收入管理范围主要包括行政事业性收费、政府性基金、彩票公益金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入、政府财政资金产生的利息收入等。广义的非税收入则还包括社

保基金和政府债务收入等^①。在现实生活中，人们理解的非税收入大都属于狭义的非税收入，本书为了区别狭义与广义两个层次的不同概念，将社保基金与政府债务收入分别作为单独章节予以介绍。

从政府非税收入的定义可以看出，它包括以下几个方面的要素：

- （1）政府非税收入的征收主体是各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织；
- （2）非税收入的征收依据是国家行使的公权力、提供的社会公共服务和财产（资产）所有权及国家信誉等；
- （3）非税收入的征收范围包括行政事业性收费、政府性基金、彩票公益金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入、政府财政资金产生的利息收入、社保基金和政府债务收入等；
- （4）非税收入的征收目的是为了实现公共利益、促进社会公平与合理负担，其资金使用一般具有特定用途；
- （5）非税收入的征收标准，是由政府按照成本补偿或个人边际收益等来确定，通常要低于政府提供该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）由财政来弥补；
- （6）非税收入的基本特征是非强制性（政府性基金具有半强制性），政府不会为了收取非税收入而强迫消费者接受其服务或产品，更不会只收取非税收入而不提供服务；
- （7）非税收入必须依法征收和管理，其项目和标准要依法律程序确定、调整与变更，资金的征集和使用要依法进行。

二、政府非税收入的特点

从政府非税收入的构成可以看出，相对税收的强制性、固定性、无偿性的三大特征，政府非税收入独有的特征，主要包括以下几个方面：

^① 本书将社保基金和政府债务收入分别在第六章和第七章中进行专门介绍，在其余章节中，除特别说明外，所用非税收入概念与人们习惯上理解的非税收入并无区别，即属于狭义概念的政府非税收入。