

安徽政府非税收入管理改革 实践与探索

ANHUI ZHENGFU FEISHUI SHOURU GUANLI GAIGE
SHIJIAN YU TANSUO

安徽省非税收入征收管理局 编

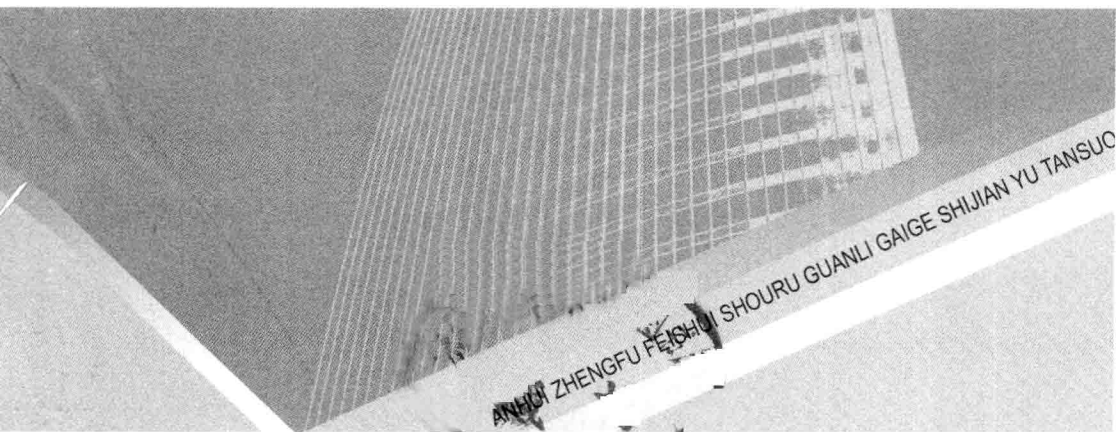


经济科学出版社
Economic Science Press

安徽政府非税收人管理改革 实践与探索

ANHUI ZHENGFU FEISHUI SHOURU GUANLI GAIGE
SHIJIAN YU TANSUO

安徽省非税收人征收管理局 编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

安徽政府非税收入管理改革实践与探索/安徽省非税收入征收管理局编. —北京: 经济科学出版社, 2011. 3
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0465 - 3

I. ①安… II. ①安… III. ①地方政府—非税收收入—财务管理—研究—安徽省 IV. ①F812. 754. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 034009 号

责任编辑: 肖 勇 宋艳波 周 昊

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李 鹏

安徽政府非税收入管理改革实践与探索

安徽省非税收入征收管理局 编

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

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

北京欣舒印务有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 23.5 印张 360000 字

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0465 - 3 定价: 42.00 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 *Qianyan*

政府非税收入是财政收入的组成部分。加强政府非税收入管理，推进政府非税收入管理改革，构建公共财政制度下政府非税收入管理新机制，是健全公共财政体制的重要内容。

按照党中央、国务院以及财政部等有关部门的要求，安徽省于2005年10月正式启动政府非税收入管理改革，成为全国较早实施非税管理改革的省份之一。五年来，在省委、省政府的领导下，全省各级财政部门按照“先省级后市县，先试点后推广”的原则，通过组建征管机构，构建制度体制，开展政策宣传，创建信息平台，加强业务培训，建立代收网络，分层稳步推进，全面建立了“单位开票、银行代收、财政统管”的非税征管新模式，实现了从传统的预算外资金管理体制向全新的政府非税收入管理体制的转变。实践证明，实施政府非税收入管理改革，对于完善公共财政体制、理顺政府分配关系、增强政府宏观调控能力、优化经济社会发展环境等都起到了积极的推动作用。

政府非税收入管理改革是一项全新的工作，

没有现成经验可供借鉴。值此安徽省政府非税收入管理改革五周年之际，我们组织编写了《安徽政府非税收入管理改革实践与探索》一书，一是对政府非税收入的相关政策给予了系统、详细的解读；二是对今后的非税管理工作提出了很多思路和设想；三是对全省各地在非税管理改革当中的一些经验做法进行了总结与提炼，希望能够有助于从事和关心非税管理工作的同志，进一步熟悉改革政策、了解改革实践、把握改革趋势和指导改革工作。

前言

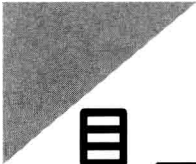
本书编写过程中得到了安徽省财政厅领导的高度关注，以及省直有关部门、省财政厅相关处室和各县市财政部门的大力支持，在此，一并表示衷心的感谢！因水平所限，书中难免有疏漏和不妥之处，特别是有些做法与思考还有待于实践的进一步验证，恳请广大读者批评和指正。

2

“国以财立，政以财治，业以财先”。当前，安徽省正迎来建设皖江城市带承接转移示范区和国家技术创新工程试点省带来的重大战略机遇，这对财政工作提出了新的更高的要求。希望全省各级非税征管部门以此书的出版为契机，继续发扬勇于探索创新的精神，站在新起点，面对新情况，开展新研究，进一步深化政府非税收入管理改革，大力推进非税管理科学化、精细化，为促进全面转型、加速崛起、兴皖富民作出新的更大的贡献！

编者

2010年11月



目 录

安徽政府非税收入管理改革实践与探索

管 理 篇

第一讲 安徽非税收入管理改革三十年	(3)
一、管理理念逐步走向科学化	(3)
二、管理工作逐步走向规范化	(9)
三、管理手段逐步走向信息化	(15)
第二讲 政府非税收入政策管理	(18)
一、政府非税收入政策的地位与功能	(18)
二、政府非税收入政策的主要内容	(20)
三、政府非税收入政策管理中存在的问题与思考	(29)
第三讲 政府非税收入预算管理	(34)
一、非税收入预算管理方式	(34)
二、非税收入预算管理制度	(34)
三、非税收入的预算编制管理	(40)
四、非税收入预算执行管理	(42)
五、非税收入预算监督管理	(44)

六、加强对非税收收入预算的执行分析 (45)

七、以科学化、精细化管理为契机深化

 非税收收入预算管理 (47)

第四讲 政府非税收收入收缴管理 (50)

一、政府非税收收入收缴管理的地位和作用 (50)

二、市场经济国家政府非税收收入收缴管理的
 通行做法及特点 (53)

三、安徽省政府非税收收入收缴管理改革的
 主要做法与成效 (57)

四、安徽省政府非税收收入收缴管理
 有关问题的思考 (62)

第五讲 政府非税收收入票据管理 (68)

一、非税收收入票据管理的依据和作用 (68)

二、非税收收入票据的发展历程 (70)

三、非税收收入票据管理的主要内容 (73)

四、非税收收入票据管理中需要关注的问题 (76)

五、做好非税票据管理的几点思考 (78)

第六讲 政府非税收收入会计核算 (80)

一、非税收收入会计核算的概述 (80)

二、非税收收入会计核算的内容 (81)

三、非税收收入会计核算的要求 (85)

四、目前非税收收入会计核算存在的主要问题 (88)

五、进一步做好非税收收入会计核算工作的思考 (89)

第七讲 政府非税收收入监督检查 (92)

一、非税收收入监督检查的地位与作用 (92)

二、监督检查的主体与依据 (93)

三、非税收入监督检查的范围与内容	(95)
四、非税收入监督检查的方式、方法与程序	(97)
五、违规问题的主要表现形式	(99)
六、进一步加强非税收入监督检查的思考与探索	(101)
第八讲 政府非税收入信息化建设	(105)
一、推进非税收入信息系统建设的现实意义	(105)
二、非税收入管理信息系统的主要架构和功能特点	(108)
三、非税信息系统建设的基本思路和总体目标	(110)
四、安徽省非税信息系统建设现状及成效	(111)

实 践 篇

健全管理机制 推进非税改革

..... 安徽省人民政府办公厅 (117)

深化非税改革 强化财务监管

..... 安徽省质量技术监督局 (121)

合肥市创新“1+7”模式实现市区非税收入管理

信息系统联动 合肥市非税收入征收管理局 (127)

加强非税收入征管的主要做法与设想

..... 肥东县非税收入征收管理局 许先翠 (131)

正本清源 规范管理 创新机制 聚财增效

——涡阳县非税收入管理问题初探

..... 涡阳县财政局 王少军 (136)

关于进一步规范开发园区行政事业性收费

减免优惠政策的调研报告 淮南市财政局 朱绍明 (145)

全椒县基本建设行政事业性收费“一表制”情况介绍

..... 全椒县非税收收入征收管理局 (152)

实行征管“四统一”改革 全面规范非税收收入征管工作

..... 六安市财政局 (156)

规范其他非税收收入征管的思考

..... 金寨县非税收收入征收管理局 (160)

关于霍山县罚没款物管理情况调研报告

..... 霍山县非税收收入征收管理局 蔡永银 (164)

加强非税科学征收 服务经济社会发展

..... 马鞍山市非税收收入征收管理局 丁维利 (170)

论加强和规范政府非税收收入管理

..... 芜湖市财政局 周庆华 (174)

芜湖市非税收收入征缴方式介绍

..... 芜湖市税费征管局 (182)

浅议规范政府非税收收入管理

..... 广德县非税收收入征收管理局 陈慧平 (184)

创新非税征管方式 优化投资环境

——池州市实施基本建设和投资项目“一费清”

..... 池州市非税收收入征收管理局 (189)

非税收收入成本核算中存在的问题及思考

..... 东至县非税收收入征收管理局 (197)

非税管理与预算管理的矛盾探究

..... 安庆市财政局 陈旺松 (202)

花开四朵 一网多用

——太湖县非税征管信息化建设介绍

..... 太湖县非税收收入征收管理局 (208)

全力推进科学化、精细化管理 促进非税工作再上新台阶

——宿松县非税管理改革介绍

..... 宿松县非税收入征收管理局 (211)

推进政府非税收入精细化征管应建立与完善五大体系

..... 潜山县非税收入征收管理局 操家海 (218)

关于“推进科学征管、服务安徽跨越发展”的调研报告

..... 安徽省非税收入征收管理局 (225)

美国、加拿大政府非税收入管理考察报告

..... 安徽省财政厅政府非税收入管理考察团 (237)

构建公开体系 打造阳光非税

——安徽省非税局“两公开”示范点建设情况介绍

..... 安徽省非税收入征收管理局 (249)

政策法规篇

[1] 财政部关于加强政府非税收入管理的通知

(财综〔2004〕53号) (259)

[2] 财政部 中国人民银行关于将按预算外资金管理的全国性及
中央部门和单位行政事业性收费纳入预算管理的通知

(财综〔2009〕79号) (267)

[3] 财政部关于深化地方非税收入收缴管理改革的指导意见

(财库〔2009〕1号) (277)

[4] 安徽省政府非税收入管理暂行办法

(安徽省人民政府令第184号) (281)

[5] 安徽省行政事业单位国有资产管理暂行办法 (安徽省人民政府令第214号)	(288)
[6] 关于印发《安徽省政府非税收入收缴管理暂行办法》的通知 (财综[2005]858号)	(298)
[7] 关于印发《安徽省政府非税收入票据管理暂行办法》的通知 (财综[2005]876号)	(305)
[8] 关于印发《安徽省政府非税收入汇缴结算户核算 暂行办法》的通知 (财综[2005]877号)	(313)
[9] 关于印发《安徽省政府非税收入监督检查暂行办法》的通知 (财监[2008]39号)	(326)
[10] 关于印发《安徽省省级行政事业单位国有资产收入 管理暂行办法》的通知 (财资[2010]750号)	(336)
[11] 关于印发《安徽省省级行政事业单位国有资产处置 管理暂行办法》的通知 (财资[2009]392号)	(341)
[12] 关于印发《安徽省省属企业国有资本收益收取管理 暂行办法》的通知 (财资[2008]892号)	(349)
[13] 关于印发《进一步加强省级有关执纪执法单位没收 违法所得财物财政管理暂行规定》的通知 (财政法[2009]375号)	(360)
[14] 关于编报非税收入收缴执行情况报告的通知 (财非税[2009]219号)	(365)

管 理 篇

第一讲

安徽非税收入管理改革三十年

安徽省非税收入征收管理局

改革开放的三十年，是安徽政治、经济、社会事业全面发展的三十年，是安徽财政不断壮大、不断跨越的三十年，也是安徽非税管理改革逐步深化和规范的三十年。

三十年来，在历届党委、政府的正确领导下，在各级人大、政协的关心支持下，在有关部门单位和社会各界的理解配合下，安徽省各级财政部门顺应形势发展需要，始终坚持以“解放思想”为先导，以“促进发展”为目的，以“规范管理”为主线，锐意改革，开拓进取，不断明晰管理理念，创新管理方式，提高管理水平，使安徽省政府非税管理工作逐步走上了科学化、规范化、信息化的轨道。

一、管理理念逐步走向科学化

政府非税收入的管理理念是就非税收入管理在一系列根本问题上的理性认识，它是政府非税收入管理工作的先导与灵魂，既从根本上影响并制约着政府非税收入管理水平的高低，也是衡量与评判政府非税收入管理水平高低的主要标尺。可以说，科学管理理念的逐步形成，是三十年非税管理改革的重大成就。其集中体现在以下三个方面，并将随实践不断得以完善、丰富和发展。

（一）初步形成了公共财政体制下的非税管理理念

公共财政体制下的非税管理理念，是指在公共财政体制下，对于政府非税收收入的内涵、性质、归属、范畴、地位与功能等一系列基本属性问题上的理性认识与界定。政府非税收收入的基本属性是所有涉及政府非税收收入工作的一个最基本的核心问题，社会各界一直对此存有争议。公共财政体制下，不仅要求站在政府公共收入的角度对政府非税收收入的基本属性进行定位，而且要求把长期以来处于分散状态的各种形式的政府非税收收入，纳入到整个国民收入分配的体系中去统一命名、归集和管理。但是在过去很长一段时期，政府非税收收入是“谁收取、谁所有、谁使用”，由于缺乏财政有效的监管，政府非税收收入在其发展过程中日益暴露出诸多矛盾与问题，私设小金库，乱收乱支，相互攀比，分配不公，等等。随着这些矛盾与问题的出现、积累与凸显，引起了人们对政府非税收收入属性问题的重新审视与思考，也引起了决策层的高度关注。在理论研究与实践工作的共同推动下，国家相继下发了一系列文件，不断从政策层面对政府非税收收入的属性表述与界定等问题进行修正与完善，从而使得政府非税收收入管理理念日见清晰与明朗起来。主要体现在三个方面：

1. 政府非税收收入的概念得以科学使用。在政府非税收收入的初步形成与发展时期，政府非税收收入并没有一个统一的概念，而是以各自的形式独立存在。此后很长一段时期一直沿用“预算外资金”这一概念。直到2001年，财政部、中国人民银行联合下发了《关于印发财政部国库管理制度改革试点方案的通知》，第一次提出“政府非税收收入”概念，并很快为人们所接受和使用。2005年，安徽省政府第184号令《安徽省政府非税收收入管理暂行办法》的颁布，以政府规章的形式，开始在安徽省明确使用“政府非税收收入”。这一概念的提出与使用，较之与简单从财政预算内外这一管理方式角度提出的“预算外资金”而言，大大前进了一步，它不仅在管理范围上比预算外资金涵盖更加全面，而且从政府公共收入体系这一更高层次、更加宏观的角度对各类政府非税收收入进行命名和归集，使得政府非税收收入与税收收入在政府公共收入这

一层次得到统一并且共同构成政府公共收入的两大体系，从而标志着安徽省在建立公共财政体系、强化财政职能、规范政府非税收入管理上取得了一种认识上的质的突破。

2. 政府非税收入的属性得以科学界定。2004年，财政部下发的财综〔2004〕53号《关于加强政府非税收入管理的通知》和2005年安徽省政府第184号令对政府非税收入的内涵和属性给予了明确：“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、国有资源、国有资产或提供特定公共服务、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，是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形式。”如果说政府非税收入概念的提出是对政府非税收入理性认识的第一次重大突破，那么这一关于政府非税收入内涵与属性的规定不仅是对这一理性突破的进一步巩固与深化，更是从政策层面上对政府非税收入的诸多具体属性问题作了明确的界定，从而在全省范围内统一了人们的思想认识，具有十分重要的现实意义。一是明确了政府非税收入的性质是国家财政资金；二是明确了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”；三是明确了借以取得政府非税收入的根据和途径是“利用政府权力、政府信誉、国有资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务”；四是明确了取得政府非税收入的行为过程必须是“依法”进行；五是从地位上进一步将政府非税收入与税收收入相区别并与之共同构成政府财政收入的两大体系；六是明确了政府非税收入的功能是“政府参与国民收入分配和再分配的一种形式”；七是明确了政府非税收入的作用是“用于满足社会公共需要或准公共需要”。

3. 政府非税收入的范畴得以科学明确。单纯就理论上而言，凡不属于税收收入的其他各项财政收入，都应该纳入政府非税收入体系。但是由于种种因素的影响和制约，包括财政改革在内的社会经济各项事业的改革是一个循序渐进的过程，很多问题在实践操作过程中都很难一步到位，政府非税收入管理改革同样如此。从历史沿革来看，在政府非税收入的初步形成时期，由于没有一个统一的概念，根本谈不上范畴的界

定。随着预算外资金概念的产生,其管理范畴也相应提出。但由于预算外资金是基于资金的管理方式所形成的,与基于资金收入形式所提出的政府非税收入范畴大相径庭。2003年,财政部、国家发改委、监察部、审计署联合下发的《关于加强中央部门和单位行政事业性收费等收入“收支两条线”管理的通知》第一次对政府非税收入作了范畴上的界定。2004年的财政部53号文件再次明确了政府非税收入的管理范围。据此,2005年的省政府第184号令明确规定安徽省政府非税收入的管理范围包括“行政事业性收费、政府性基金、国有资源和国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入和其他政府非税收入”共七大类。2006年,根据财政部、国家税务总局、中国人民银行《关于做好政府收入分类改革工作的通知》,增加了“专项收入”类政府非税收入,将政府非税收入范畴在七大类的基础上扩充为八大类。2009年财政部《关于印发2009年政府收支分类科目的通知》将彩票资金收入中的彩票公益金并入政府性基金,彩票发行费并入其他收入。

(二) 初步形成了科学发展观指导下的非税管理理念

科学发展观在提出构建社会主义和谐社会奋斗目标的同时,也阐述了社会发展必须遵循的科学规律。作为社会上层建筑其中的一个子系统,随着科学发展观的逐步形成,政府非税收入管理在其长期的实践当中也逐步形成了一些与之相适应的管理理念。

1. 增强调控能力,促进经济社会全面发展。政府非税收入与社会经济相伴相随、密不可分。政府非税收入来源于社会经济的发展,同时又服务于社会经济的发展。改革开放三十年来,随着经济和社会发展,政府非税收入的规模不断扩大。2009年,安徽省政府非税收入已达910.1亿元,比1983年增加894亿元,增长了近56倍。政府非税收入的壮大,不仅有效缓解了财政困难,弥补了各级政府机关和事业单位预算内经费的不足,而且为经济建设和社会事业发展提供了强大的财力支持,有力地支持了一大批能源、交通、农业、水利、城建等重点基础设施建设,促进了教育、体育、医疗卫生、广播电视及民政福利等事业的