

# 第一章 财政管理体制改革的 意义和主要内容

## 第一节 财政管理体制改革的 意义和基本原则

十四大以来，中央纪委不断加大党风廉政建设和反腐败工作的力度。特别是近几年，反腐败工作开始从前些年侧重治标，逐渐转向标本兼治、综合治理，注重从源头上治理腐败的轨道。财政是社会主义市场经济条件下国家管理经济的重要手段，担负着国家财政资金筹集、分配、使用的管理和监督职责，对社会经济秩序负有监督责任。深化财政管理体制改革的改革，加强资金监管，对于从源头上遏制腐败、整顿和规范市场经济秩序具有重要的现实意义。

我国旧的财政管理体制脱胎于计划经济体制。1994年进行的分税制改革取得了巨大成功，规范了中央与地方的收入分配关系。但未触及支出领域，支出管理制度的弊端日益显现。主要表现为财政支出“缺位”和“越位”问题并存，中央与地方政府事权和财政支出范围的

划分不够科学；政府间财政转移支付制度还不规范，财政补助资金的分配和审批存在随意性，下级财政为取得财政补助资金，常常向上级财政“公关”，容易发生腐败行为；存在着名目繁多、数额巨大的政府性收费和基金，这些预算外资金作为财政性资金，很大一部分未纳入国家预算管理，支出缺乏定额标准，监督不力，乱支滥用现象十分严重，助长了贪污、浪费等腐败现象；预算管理不完善，财政国库管理制度不科学，财政监督管理工作不到位，等等。沿循于计划经济的财政管理体制和制度，已不适应社会主义市场经济发展的需要，不利于推进依法理财，不利于党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展，改革势在必行。

从源头上预防和治理腐败，必须深化财政管理体制 改革，完善财政管理制度，强化财政监督制约机制，逐步建立适应社会主义市场经济的公共财政体制。

首先，科学界定政府职能，调整财政供给范围，解决财政“缺位”和“越位”的问题。财政资金要逐步退出一般性、竞争性经营领域，逐步转移到满足政府履行职能和社会公共需要上来，这是社会主义市场经济的要求，也有利于堵塞以权谋私的渠道。

其次，合理划分中央与地方政府间事权，根据事权界定各级财政支出范围，并对收入划分进行必要调整，确保各级政府的财权和事权相一致。在此基础上，进一步改进和完善政府间财政转移支付制度。加大中央对地

方的转移支付，逐步解决地区之间的财力差异问题。同时抓紧清理整顿各种不规范的补助办法，开前门、堵后门，尽量不在预算之外开口子，找“后账”，使用科学规范的资金分配方式，使上级财政对下级财政补助资金的分配工作，在操作上具有科学性、规范性和透明度高的特点，可有效减少财政资金分配中的人为因素和大量审批工作，从制度上杜绝“跑部钱进”的问题。

第三，积极推进各项财政改革，建立科学、规范、公开、透明的财政管理体制和运行机制，实行“收支两条线”管理；编制部门预算，实现预算编制、执行、监督的高度法制化；实施国库集中收付制度，从体制、机制、制度上解决滋生腐败的问题。

## 第二节 财政管理体制改革的 进程和主要内容

1998年以来，财政部门按照党的十五大的总体要求，根据中央的统一部署，针对财政管理中容易滋生腐败的部位和环节，重点抓了“收支两条线”等几项工作，取得了明显的成效。2001年，中央纪委第五次全会又把深化财政管理制度改革，推行部门预算和国库集中收付制度列入反腐败抓源头的工作范围。几年来，财政部认真落实中央纪委历次全会精神，采取一系列具体措施，推动各项源头治理工作不断向深入发展。

落实“收支两条线”规定工作不断深入。财政部根据中央的总体要求，在中央纪委、监察部的有力支持和推动下，坚持不懈地抓“收支两条线”规定的落实，走过了从摸底调查到出台具体政策、从抓少数执法部门到全面实行“收支两条线”管理的过程。会同有关部门先后制定了收费和罚没收入“收支两条线”管理以及银行账户管理等方面的一系列规定。目前，全国所有县以上执收执罚部门对行政事业性收费和罚没收入都实行了“收支两条线”管理，并已向乡（镇）一级延伸。特别是 2002 年，以收支脱钩、收缴分离为核心内容的深化“收支两条线”管理改革迈出了实质性步伐，33 个中央部门率先进行了收支脱钩改革试点，国税系统经费实行了预算制管理。2003 年，明确要求所有政府非税收入都要全额上缴国库或财政专户，将 56 个中央部门和单位的 197 项行政事业性收费纳入财政预算管理，使中央批准的收费项目纳入预算管理的比例达到 90%。加大了治理乱收费工作力度，仅 1998 年至 2002 年财政部会同有关部门取消的收费就达 1740 项，减轻社会负担 1267 亿元。

在深入落实“收支两条线”规定的基础上，部门预算改革进一步深化和完善，初步建立了适合我国国情的部门预算基本框架：一是中央各部门按照预算内外资金统管的要求，将部门所有收支统一纳入了部门预算管理；二是行政管理和比照公务员管理的事业单位按照基

本支出和项目支出编制了部门预算；三是细化了预算编制内容，并实行了定员定额办法；四是提前了预算编制时间，预算编制期延长到 9 个月，预算编制的科学性和准确性进一步增强；五是进一步扩大了报送全国人大审批的部门预算范围，中央本级已达到 26 个部门。绝大部分省、区、市在省直部门和地市政法和行政执法部门试编了部门预算。部门预算改变了过去预算编制“粗、软、散、慢、缺”的状况，财政部门按核定的定员、定额标准审核确定部门各项支出，并全部在预算中得到反映，为消除腐败滋生的土壤创造了重要条件。

改进财政资金缴拨方式，实行国库集中收付制度。一是集中支付改革试点工作进展顺利。到 2003 年底，实行集中支付改革的中央试点部门达到 82 个，地方试点省份达到 26 个。二是收入收缴制度改革迈出重要步伐。35 个中央部门和 8 个省份实施了国库集中收缴制度改革试点。三是积极推进国库管理信息系统建设，加强对财政资金收支活动的全过程监控，及时发现和纠正了存在的问题，提高了财政资金使用效益。国库管理制度改革，提高了预算收支的透明度，保障了财政资金安全有效的运行，从源头上预防了腐败，增强了政府调控能力。

以上各项改革，对于促进依法理财、加强财政资金监管、增加财政工作透明度，对于从制度上、源头上治理腐败、加强党风廉政建设具有重大意义，进一步推动

了全社会源头治腐工作的深入开展。

财政管理制度改革尽管取得了明显成效，但还面临一些问题。改革是对权力的规范和对利益关系的重新调整，触及原有利益格局，各部门可自由支配的财力大大减少，而且使用越来越公开、透明，部门的权力包括财政部门本身的权力受到了制约和监督，其推行难免存在阻力；深化财政改革是个渐进的过程，有关政策措施尚未完全到位，有关制度、措施、办法还不够完善，如个别中央部门和地方政法、行政执法部门还没有编制真正意义上的综合财政预算，预算外资金收支没有彻底脱钩，基本支出定额还不够规范、科学等等。这些都需要进一步改进和完善；相关改革不同步，制约了财政改革的进程和效果。在行政管理体制改革未最后到位的情况下，部门之间职责重叠，财政部门对国家财力的管理和分配尚不能做到高度集中，致使有限资金难以做到统筹安排，造成部门预算缺乏其完整性和科学依据。这些问题的解决，有赖于进一步转变观念、提高思想认识，有赖于财政改革及各项相关改革的进一步深化，有赖于全社会对改革的支持和推动。

## 第二章 “收支两条线” 管理改革

### 第一节 “收支两条线” 管理的 概念及重要意义

#### 一、“收支两条线”及相关概念

“收支两条线”是广大财政财务工作者对财政部分收支活动的形象比喻和概括，是对财政部分收支活动具体实践的科学总结。所谓“收支两条线”，是指国家机关、事业单位、社会团体以及政府授权的其他经济组织，按照国家有关规定依法取得政府非税收入，收入全额缴入国库或者财政专户，支出通过编制预算由财政部门统筹安排，并通过国库或者财政专户拨付资金。

政府非税收入主要是指除税收以外由国家机关、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利、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务和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。按照建立健全公共财政体制的要求，政府非税收入管理范

围包括：行政事业性收费、政府性基金、罚没收入、彩票公益金、国有资产有偿使用收入、国有资源有偿使用收入、主管部门集中收入、以政府名义接受的捐赠收入、政府财政资金利息收入等。

行政事业性收费是指国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体和其他组织根据法律、行政法规、地方性法规的有关规定，依照国务院规定程序批准，在向社会提供特定服务的过程中，按照成本补偿和非盈利原则向特定服务对象收取的费用。这部分收费是对政府提供特定公共产品或准公共产品的合理补偿，由于受益对象和受益范围比较明显，又具有较强的排他性特征，因此，其费用不宜由全体纳税人承担，而应当由受益对象采取适当付费的方式承担。从市场经济国家通行做法以及建立健全我国公共财政体制来看，这部分收费作为税收收入的必要补充，将在相当长时间内存在。同时，按照《行政许可法》的有关规定，实施行政事业性收费中的行政许可收费，必须具有法律、行政法规依据，否则，一律不得收费。

政府性基金是指各级人民政府及其所属部门根据法律、行政法规规定，为支持某项公共事业发展，向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金。政府性基金是我国政府在财力不足的情况下采取的一种临时性筹资措施，在性质上属于准税收，这种筹资措施不太规范，今后应当随着公共财政体制的健全和完

善，逐步加以限制直至取消。

罚没收入指国家机关和具有政府管理职能的事业单位依据法律、法规和规章规定，对违反规定依法实施经济处罚、没收财物取得的收入。

彩票公益金是指按照国家规定发行彩票取得销售收入扣除返奖奖金、发行经费后的净收入。

国有资源有偿使用收入包括土地出让金收入、新增建设用地有偿使用费、海域使用金、探矿权和采矿权使用费及价款收入、场地和矿区使用费收入以及利用其他国有资源取得的收入等。

国有资产有偿使用收入包括国家机关、党团组织的固定资产和无形资产出租、出售、出让、转让、变卖等取得的收入，以及经费完全由财政供给的事业单位、社会团体以及其他组织的固定资产和无形资产出租、出售、出让、转让、投资、参股等取得的收入。国有资本经营收益包括国有资本分享的企业税后利润，国有股股利、红利、股息，企业国有产权（股权）出售、拍卖、转让收益和依法由国有资本享有的其他收益。

以政府名义接受的捐赠收入指以国家机关、政府举办学校、具有政府职能的事业单位或者行业组织、党团组织、工会、妇联等名义接受的非定向性货币捐赠收入，不含实物捐赠收入和定向性捐赠收入，也不包括以社会团体（经民政部门批准的）、各类企业、个人或者其他民间组织名义接受的捐赠收入。

主管部门集中收入主要指政府有关主管部门集中所属事业单位收入。

政府财政资金利息收入指政府税收和非税收入产生的利息收入。

## 二、“收支两条线”管理内涵

“收支两条线”管理始于 1990 年，经过十多年的实践，其管理内涵得到了充实、完善和发展。归纳起来，“收支两条线”包括了以下几层含义：

1. 收入必须依法取得。首先，收入来源必须合法。其中：行政事业性收费项目必须经过国务院或者省、自治区、直辖市人民政府及其所属财政、价格主管部门的批准；行政事业性收费标准必须由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府及其所属价格、财政主管部门核定。从 2004 年 7 月 1 日起，行政许可收费必须依据法律、行政法规规定审批，法律、行政法规没有规定的行政许可一律不得收费。政府性基金必须具有法律、行政法规依据，并按照规定程序报经财政部或者国务院批准。彩票公益金按照国务院批准的彩票发行额度向社会依法筹集。国有资产有偿使用收入必须按照法律、行政法规规定执行。国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益必须按照同级财政部门规定执行。罚没收入必须严格依据法律、法规和规章规定收取。主管部门集中收入必须经同级财政部门批准。未经同级财政部门批准，主

管部门不得违反规定随意集中所属事业单位收入。以政府名义接受的捐赠收入，必须坚持自愿原则，不得强行摊派。政府财政收入产生的利息必须严格按照中国人民银行规定的利率结算和计息。其次，取得收入必须出具相应凭证。如，实施行政事业性收费必须持有《收费许可证》 罚款必须持有《罚没许可证》 做到亮证收费或罚款。收取行政事业性收费、政府性基金、捐赠收入等必须按照财务隶属关系分别使用中央和省两级财政部门统一印制的票据。罚没收入必须按规定使用中央和省级财政部门统一印制的票据。政府非税收入来源中按照国家规定需要依法纳税的，应按税务部门的规定使用税务发票。

2. 收入必须全额上缴国库或财政专户，其涵义包括：一是按照国家规定依法取得的政府非税收入属于财政资金，不是部门和单位的自有资金，因此，必须全额上缴国库或者财政专户，有关部门和单位不得截留、坐支或者挪用；二是全面实行罚缴分离和推行政府非税收入收缴分离，除法律、法规规定可以当场收缴罚款外，其他罚款实行罚款决定与罚款收缴相分离制度，即由当事人持行政处罚决定书到财政部门指定的银行缴纳罚款；三是政府非税收入除经同级财政部门批准由执收部门和单位集中汇缴以外，其他收入均实行直接缴库或者“单位开票、银行代收、财政统管”的征收管理方式；四是政府非税收入来源中按照国家规定需要依法纳税

的，按照财政部门规定将缴纳税款后的政府非税收入全额上缴国库或财政专户。

3. 单位账户开设必须符合国家规定：单位开设账户须经同级财政部门的批准；必须取得中国人民银行核发的开户许可证；必须严格账户管理。按照 2002 年《财政部、中国人民银行、监察部、审计署关于印发中央预算单位银行账户管理暂行办法的通知》的规定，中央预算单位应在国有、国家控股银行或者经批准允许为其开户的商业银行开立银行账户。中央预算单位开立银行账户必须向财政部提交“开立银行账户申请报告”，并经财政部批准。中央预算单位经批准可开立以下账户：（1）基本存款账户。用于办理本单位预算内、预算外、自筹以及往来等资金的日常结算和现金收付等业务。（2）基本建设资金专用存款账户。用于核算本单位使用的各种基建资金。（3）预算收入汇缴专用存款账户。用于预算内、外资金的收缴。该账户资金只能按规定及时上缴中央国库或者中央财政专户，不得用于本单位支出。中央预算单位按有关规定收取的预算内、外资金，有特殊利息处理要求的，可单独开设收入专户。实行预算外资金收入收缴改革试点单位，可开设中央财政汇缴专户。（4）售房收入、住房维修基金及其利息、个人公积金、购房补贴专用存款账户。用于核算职工按住房制度改革政策规定缴纳的购房款等资金。（5）党费、工会经费专用存款账户。（6）外汇账户或者外汇人民币

限额账户。

4. 单位财务收支由财务部门统一归口管理。涉及行政事业性收费、政府性基金、罚没收入等有关事务，包括申请立项、调整收费标准、购领票据、账户开设、收入收缴、支出拨付、预决算编制，以及与之相关的其他财务收支活动，统一由部门和单位的财务机构归口管理。

5. 部门和单位支出由财政部门统筹安排。第一，部门和单位的支出与其依法取得的有关收入不得挂钩。第二，部门和单位支出按照财政部门批复的预算和规定用途安排使用。第三，要实现“收归收、支归支、收支脱钩”的管理目标，以及财政收支活动的规范化管理。第四，财政部门按照批复的预算及时核拨部门和单位所需要的资金。

在“收支两条线”管理内涵中，依法取得收入，收入全额上缴国库或者财政专户，支出由财政部门统筹安排，是核心管理内容。

### 三、“收支两条线”管理的重要意义

1990 年以来，党中央和国务院一直非常重视“收支两条线”管理工作，每年都将其作为促进依法行政和公正执法，整顿财政分配秩序，从源头上预防和治理腐败的一项重要措施，因此具有十分重大的意义。

1. 有利于从源头上治理腐败。实行“收支两条线”

管理，执收单位所有非税收入项目和标准都必须严格依照国家规定执行，并按照规定使用省级以上财政部门统一印制的票据，收入按照财政部门规定全额上缴国库或财政专户，实行“收支脱钩”管理，可以从源头上预防和治理乱收费，有利于促进依法行政和公正执法，从制度上铲除滋生腐败的土壤。

2. 有利于理顺政府收入分配秩序。实行“收支两条线”管理，一方面可以有效解决大量财政性资金体外循环的问题，进一步提高财政资金管理的透明度；另一方面，执收部门和单位支出列入部门预算，由财政部门按照批复的预算予以核拨，可以彻底改变执收部门和单位收入与支出相挂钩的状况，有利于解决由于收费与执收部门和单位利益挂钩带来的分配不公问题，进一步规范政府收入分配行为，理顺政府收入分配秩序。

3. 有利于规范执收单位银行账户管理。实行“收支两条线”管理，取消执收单位所有收入过渡户，可以改变过去执收单位银行账户设置过多过滥的状况，防止产生“小金库”。这不仅有利于规范执收单位银行账户管理，而且有效杜绝了执收单位发生截留挪用、坐收坐支财政资金等违纪行为，更好地确保非税收入及时上缴财政专户或国库。

4. 有利于提高财政资金运行效率。实行“收支两条线”管理，政府非税收入按照规定分别上缴国库或财政专户，可以杜绝征收环节上的“跑、冒、滴、漏”行

为，有利于保证财政资金的安全。同时，也有利于加快财政资金缴拨速度，缓解国库资金周转压力，进一步提高财政资金运行效率。

5. 有利于促进公共财政体系建设。实行“收支两条线”管理，通过编制综合财政预算，可以全面客观地反映财政资金收支状况，有利于预算内外资金统筹安排，为提高部门预算编制和执行质量、推进国库收付制度改革、政府采购管理制度改革创造了有利条件，有利于促进公共财政体系建设。

## 第二节 “收支两条线”管理制度历史回顾

1990年以来，“收支两条线”管理制度的变革大致可以划分为四个阶段。

### 一、20世纪90年代初期——提出“收支两条线”管理概念

改革开放以后，随着经济体制改革的不断深入和政府职能的转变，社会分配格局发生了很大变化，行政事业性收费和政府性基金规模越来越大。由于缺乏财政管理和监督，乱收费、乱罚款和各种摊派（以下简称“三乱”）问题比较突出，收费、罚款和集资等财务管理混乱，违纪违法现象时有发生。为从源头上治理“三乱”，

建立健全收费、罚款和集资财务管理，1990年，中共中央、国务院发布了《关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》。该《决定》规定：对行政事业性收费，要按照资金性质分别纳入财政预算或预算外管理。罚没收入上交财政，取消各种形式的罚没收入提留分成办法；执法部门所需办案和业务经费，列入财政支出预算。对集资的资金，实行“收支两条线”管理。用于基本建设的，要统一存入当地财政在建设银行开的预算外资金专户，由财政部门和建设银行监督使用。各项收支都要入账，纳入单位财务管理，并按规定及时解缴国库或存入财政专户。这是党中央、国务院首次在有关文件中提出“收支两条线”一词。尽管当时文件规定只涉及集资资金，但实际上管理范围已包括了行政事业性收费、政府性基金和罚款。其内涵主要有两个方面：一是行政事业性收费、政府性基金、集资和罚款等各项收支都要纳入单位财务管理。二是行政事业性收费、政府性基金、集资和罚款等各项收入要按规定解缴国库或存入财政专户。

1993年，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发财政部关于治理乱收费的规定》的通知》规定：各级财政部门要加强行政事业性收费的财务管理，收费资金原则上要实行“收支两条线”。行政性收费要逐步纳入各级财政预算内管理；尚未纳入预算内管理的行政性收费、专项收费及事业性收费要执行预算外资金管理

办法，实行财政专户储存，收入上交财政部门在银行开设的预算外资金专户，支出由用款单位编制计划，经财政部门审核后按计划拨给。同年，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发财政部 关于对行政性收费、罚没收入实行预算管理的规定 的通知》进一步明确：各级执收、执罚部门和单位要严格执行国家有关收费和罚没项目的规定。收费、罚没收入必须全部上缴财政，绝不允许将收费、罚没收入与本部门的经费划拨和职工的奖金、福利挂钩，严禁搞任何形式的提留、分成和收支挂钩。各级财政部门 and 主管部门不得给执收、执罚单位和个人下达收费、罚没收入指标。上述有关规定，不仅明确了行政性收费要逐步纳入预算管理，罚没收入必须全部上缴国库，而且明确了行政性收费、罚没收入不得与部门收支相挂钩，也不得下达收入指标，同时还“收支两条线”内涵进一步延伸到有关支出管理上。按照上述规定，自 1994 年 1 月 1 日起，财政部将 83 项行政性收费纳入预算管理，各地区、各部门罚没收入均按规定全额上缴国库，并对部分执收执罚单位取消了行政性收费、罚没收入与单位收支挂钩的做法。

## 二、20 世纪 90 年代中期——扩展“收支两条线”管理内容

1996 年，国务院《关于加强预算外资金管理的决定》规定：预算外资金是国家财政性资金，不是部门和