

# 0 导 论

## 0.1政府非税收入概念的提出

政府非税收入是近几年才出现的新名词。这一概念的提出引起了学术界与各级管理决策部门的广泛关注。从理论上讲，“税收”与“非税收”是一组专业名词，“非税收”是相对于税收而言的。其之所以引起如此广泛的关注，在于非税收入将替代已使用了二十多年之久的预算外资金这一概念。我国最早在国家正式文件中出现政府非税收入概念是在2001年1月《国务院办公厅转发财政部关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理意见的通知》（国办发〔2001〕9号）中。在这以前，各级政府文件中广泛使用的是预算外资金这一概念。应该说政府非税收入概念的出现，标志着我国在建立公共财政体系、强化财政职能、规范非税收入管理上，取得了一种认识上的突破。

政府非税收入与预算外资金相比较，既有区别又有联系。政府非税收入是按照收入形式对政府财政收入进行分类的结果；预算外资金则不同，它是相对于预算内资金而言的，是按照资金的

文件中实际上使用的是非税收入一词。我们之所以在“非税收入”一词之前上“政府”两个字，是由于非税收入在取得依据上要么是凭借政府的公共权力取的，要么是凭借资产资源的所有权取得的，因此，现行的非税收入概念所包括的资金在性质上属于政府财政性资金，在所有权范畴上，这部分资金应当属于政府资金。

管理方式对政府财政资金进行分类的结果。因此，政府非税收入强调的是通过不同于税收形式所取得的财政收入；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。前者无论是在概念的内涵，还是在外延上，都与后者有本质的区别。我们之所以将这两个概念联系起来，一是因为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。

正是由于政府非税收入与预算外资金这两个概念之间存在内在联系，因此，我们在理解和把握政府非税收入的内涵与外延时，特别是研究当前的政府非税收入问题，创新政府非税收入管理机制时，必需跳出收入形式的老“框框”，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，并切实规范和加强政府非税收入管理。

## 0.2 政府非税收入的内涵与外延

### 0.2.1 政府非税收入的定义

对于政府非税收入内涵的理解有诸多观点。有的人把非税收入当作一种价格或服务费用，认为政府非税收入主要是在一定场所，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，因为收费收入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；也有人根据部分政府非税收入具有强制性、无偿性的特点，认为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，上述看法无论是将非税收入归结为价格性质还是税收性质，都是不全面的。尽管政府非税收入主要由收费收入所组成，但它不等同于收费，政府非税收入不仅包括收费，还包括基金、国有资产资源收益、罚没收入等，收费只是非税收入的一种形式。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。

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比例价的性质，而基金收入又有补充国家财力的继补税的性质。因此，从这个意义上来说，政府非税收入兼有价格与税收的双重性质，应遵循交换机制与分配机制原理来运行。但是，非税收入不是价格，它有其自身独特的非市场的运作方式。非税收入也不是一种特殊的税收，虽然，不可否认，我国现阶段非税收入中确实存在着一些收费、基金项目具有税收的性质，但这正是我国非税收入不规范、有待改革的地方，必须通过“费改税”和政府非税收入管理改革，将这部分具有税收性质的政府非税收入项目改为税收，规范清理后的非税收入将成为与税收具有本质区别的一种财政收入形式。

一般认为，政府非税收入是政府为实现其职能，按照一定规则采取收费、基金等非税方式，由中央和地方分别筹集用于特定专门用途的财政性资金。广义的政府非税收入包括公债收入、国有资产收益、收费、专项基金、罚没收入等；狭义的政府非税收入是指政府为了公共利益而征收的所有非强制性、需偿还的经常性收入，它不包括公债收入，重点是收费、基金、国有资产收益

及其他形式。

为了统一口径，我们基于上面的理解，将政府非税收入定义为除税收、公债收入以外的财政性资金，它是相对于税收收入而言的，是各级政府职能部门、具有行政管理职能的社会团体、行业主管部门（团体）、依法代行政府行政职能的受委托机构，在履行和代行政府职能过程中，依据国家法律法规和具有法律效力的规章以及国有资产（资源）所有权或政府信誉，所收取的行政事业性收费、政府性基金（附加）、罚没收入、国有资产和资源收入、各种专项收入以及其他税收以外的财政性资金。政府非税收入是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式，是一种财政性资金，是财政收入的重要组成部分。从这个意义上来说，政府非税收入等同于财政非税收入。

政府非税收入定义的要素包括：（1）非税收入的征收主体是各级政府的财政部门及其委托征收的部门、单位；（2）非税收入的征收目的是为了实现在公共利益，其资金使用一般具有特定用途；（3）非税收入的征收依据是国家行使的权力，包括社会行政管理权和资产所有权；（4）非税收入的征收范围一般限定在能够按受益确定特定消费者的公共产品或劳务的项目内，它只能在市场与政府两者之间的规制领域内发挥分配和调节作用；（5）非税收入的征收标准，通常要低于政府提供该种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）要靠税收弥补；（6）非税收入的基本特征是非强制性（规费具有半强制性）和偿还性，政府不能为了收取非税收入而强迫消费者接受其服务或产品，更不能只取得收入而不提供相应的服务；（7）非税收入依法管理，其项目和标准要依法确定、调整、变更以及资金征集和使用要依法进行。

### 0.2.2 政府非税收入的特点

由政府非税收入的定义可以归纳出政府非税收入独有的特征。相对税收的强制性、固定性、无偿性的三大特征，以及预算外资金专用性、分散性、自主性的特点，政府非税收入具有自己的特征：

(1) 灵活性。政府非税收入的灵活性主要表现在以下三个方面：一是形式多种多样。政府非税收入既可以按照受益原则采取收费形式收取，又可以为特定项目筹集资金而采取各种基金形式收取，还可以为校正外部效应而采取罚款形式收取等。二是时间灵活。有的政府非税收入是为了政府某一特定活动的需要，而在特殊条件下出现的过渡性措施，如三峡工程建设基金等有特殊用途的基金收入，一旦完成了既定的目标，就应该“功成身退”，具有明显的阶段性和时效性的特点。三是收取的标准灵活。各地可以根据不同时期本地的实际情况制定不同的征收标准，比如我国幅员辽阔，各地间经济发展和气候条件迥异，各地对污染的承受能力也不同，对污染采用收取排污费这种较为灵活的非税收入方式来调节，作为地方收入由各地自行确定具体的收费标准，可以实现治理各地环境污染和维持社会的可持续发展。因此，政府非税收入在时间、范围、形式、标准等方面都比税收要灵活得多。税收本身具有固定性，税收制度不可能经常变更，税收政策不可能随时进行调整。但是客观情况却是复杂多样不断变化的，在立项、收费的标准制定上的灵活性，决定了政府非税收入广泛适用性，也正因为政府非税收入在设计和调整等方面比税收灵活，所以，在体现国家宏观调控意图时，政府非税收入具有税收所无法替代的特殊调控作用。

(2) 不稳定性。政府非税收入的来源具有不确定和不稳定的特点。由于非税收入是对特定的行为和其他特定的管理对象征收，一旦该行为或该对象消失或剧减，某项非税收入也会随之消失或剧减。例如惩罚性收费收入中的排污费收入就取决于当地的污染状况收取，且随着该地区治污效果的提高而减少。也正由于非税收入的不确定和不稳定的特性，使其难以成为国家财政收入的主要来源，筹集资金也并非是非收取非税收入的主要目的。

(3) 非普遍性。政府非税收入总是和社会管理职能结合在一起，有特定的管理对象和收取对象。对各管理部门来说，其收费对象是一定的范围，相对比较稳定。虽然收费的对象可能存在项目上的重叠和交叉，但不具有普遍性，未发生受管制行为的单位和个人排除在这一管理和征收范围之外。

(4) 资金使用上的特定性。政府非税收入的使用往往与其收入来源联系在一起。如行政事业性费收入往往应用于补偿使用政府提供的公共服务的成本；罚没收入往往用于补偿外部负效果；国有资产与资源收益原则上应用于国有资产的营运和国有资源的开发利用等。

### **0.2.3 政府非税收入的外延**

政府非税收入的外延主要是指政府非税收入的范围以及行使政府非税收入与使用管理职责的管理体系。按照不同的分类标准，可以将政府非税收入划分为不同的类型，各自对应着不同的内容。按照现行预算管理的办法来划分，政府非税收入可以分为预算内非税收入和预算外非税收入；按照取得收入的依据不同，政府非税收入可分为规费和使用费收入、校正性收入和资产资源性收入三大类；按照目前我国政府非税收入的来源和构成情况，

可将政府非税收入分为行政事业性收费、政府性基金、罚没收入、国有资源使（占）用费收入、国有资产收益和其他非税收入；按性质的不同，政府非税收入可以分为强制性非税收入和产权性非税收入。

在我国，目前政府非税收入的主要范围包括按照国务院和财政部规定，向有关单位、个人收取的政府性基金、附加和专项收入；按照国务院、省级人民政府及其财政、计划（物价）部门批准设立的项目和标准收取的行政事业性收费；执法机关依法收取的罚没收入；主管部门按照国家规定向所属企事业单位收取的管理费、收入分成、上解资金及其他财政性资金；国有资产产权收益及国有资源使用费（含国有资产、资源的投资、出让、转让、租赁、变价收入以及土地、矿场有偿使用费等）；其他非税收入，如以政府名义取得的捐赠收入、非税收入存款利息收入、利用国有资产举办的学校、幼儿园收费等。本书重点介绍和研究的非税收入主要是行政事业性收费、政府性基金、国有资产和资源收益以及罚没收入。

一个完整的政府非税收入管理体系是一个包括收入取得、资金使用及其监管在内的复杂的系统。政府非税收入管理机制的取得系统涵盖了政府非税收入法规确立、委托授权、收入征收三个方面，这个系统需要着力解决好的问题是立项权和执行权的授予以及激励与约束机制的设计。政府非税收入管理机制的资金使用系统紧紧围绕着提高资金使用效率，确保政府非税收入“取之于民、用之于民”目标，从收入分配、资金使用及其管理方面进行制度设计。政府非税收入管理机制的监管系统包括内部监管系统和外部监管系统，这个子系统围绕着建立和健全公众监督和内部制衡机制进行制度设计。

### 0.3 创新政府非税收入管理机制的意义

逐步淡化预算外资金概念，建立政府非税收入新理念，是按照公共财政要求，转换财政职能，强化财政管理，提高财政资金使用效率的必然结果。因此，创新非税收入管理机制，规范和加强非税收入管理具有十分重要的现实意义。

(1) 创新非税收入管理机制，规范和加强非税收入管理，是发展生产力和实践“三个代表”重要思想的必然要求。一种成功的制度创新对社会经济的推动作用是难以估量的。通过创新非税收入管理机制，提高非税收入管理水平，能够促进社会生产力的进一步发展。非税收入与税收一样，应该“取之于民、用之于民”，必须“取之有度、用之有规”，以促进经济发展，最大程度体现人民群众的根本利益。当前非税收入膨胀、分配不公、管理不规范等问题的存在，直接影响经济健康发展，也影响了党和政府在人民群众心中的形象，与“三个代表”重要思想的要求相去甚远。通过创新非税收入管理机制，规范和加强非税收入管理，筹集相当规模的资金并加以合理使用，能够支持地方经济建设，促进社会生产和文化教育事业的发展，从而在一定程度上满足人民群众日益增长的物质文化生活需要，不断实现最广大人民的根本利益。同时，通过创新非税收入管理机制，把非税收入置于财政管理范围，可以从根本上抑制乱收滥支，切实减轻企业和人民的负担。由此可见，创新非税收入管理机制，切实规范和加强非税收入管理，代表着先进社会生产力的发展要求和先进文化的前进方向，体现着广大人民群众的根本利益，是“三个代表”重要思想在财政工作中的具体实践。

(2) 创新非税收入管理机制，规范和加强非税收入管理，是治理和优化经济发展环境的重大举措。首先，随着社会主义市场经济体制的不断完善和现代交通、通讯的快速发展，环境的优劣已成为影响经济发展的重要因素。良好的经济发展环境和规范的市场经济秩序，是加快区域经济发展的重要条件。特别是我国加入 WTO 后，将直接面对经济全球化。如何从深层次提高国际竞争力，保持经济持续、协调、快速发展态势，已经成为新世纪发展进程中的一个重大战略问题。解决这个问题的关键，就是要努力改善经济发展环境。2002 年 4 月，党中央、国务院作出了关于整顿和规范市场经济秩序的决定，并把整顿和规范财经秩序作为其中的一个重要内容。这实际上是改善和优化经济发展环境的一个重大举措。首先，创新非税收入管理机制，规范和加强非税收入管理，可以有效地遏制“三乱”现象，制止自主收费、重复收费、搭车收费、超标收费等行为，为地方经济发展创造一个良好的投资环境和政策环境。其次，创新非税收入管理机制，能够从源头上防治在非税收入征管方面的腐败行为，解决收入情费和只收费不服务等问题，为地方经济发展提供一个稳定的社会政治环境和廉明的行政执法环境。再者，创新非税收入管理机制，加强非税收入管理，将会在很大程度上促进财经秩序的进一步好转，使财政收入得到依法征收、及时上缴、足额入库、有序管理，为财政收入稳定增长创造良好的制度环境。

(3) 创新非税收入管理机制，规范和加强非税收入管理，是推进财政改革和建立公共财政体制框架的重要基础。党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》明确提出，要逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架。财政部前任部长项怀诚同志在部省级财政

专题研究班上指出：“预算改革的重点是推进部门预算编制，以部门预算制度为切入点，同时推进国库集中支付制度、政府采购制度、零基预算制度、综合预算制度等各项改革”。部门预算就是由政府各部门编制、财政部门审核、经政府同意并报同级人民代表大会审议通过的、全面反映部门所有收入和支出的预算。非税收入既是财政收入的重要来源，也是部门预算的重要组成部分。要实行真正的部门预算特别是综合财政预算，就必须淡化预算外资金的概念，确立政府非税收入的新理念。对非税收入就要比照税收征管办法，实行统一征收管理，统一编制部门预算，统一进行国库集中支付。相对税收而言，当前对非税收入管理还不够规范，必须尽快健全法制，集中征收，统筹安排，强化管理。这样就可以为实行部门预算和综合财政预算奠定良好基础。同时，规范非税收入管理，将所有财政收入由政府集中征收和管理，是实行政府集中支付和政府采购制度的前提条件。如果不把非税收入纳入财政的统一预算，部门预算改革就难以到位，综合财政预算就是一纸空文，公共财政体制的建立更是无从谈起，政府采购、国库集中支付等其他财政改革也无法取得成功。

因此，创新非税收入管理机制、改革非税收入管理方式与部门预算、国库集中支付核算三者之间是相辅相成、互为依托的。只有把非税收入管好了，才能为我们部门预算改革打下一个坚实的基础，也才能为我们的国库集中支付改革创造一个良好的条件。可以说，创新非税收入管理机制、改革非税收入管理方式是推进部门预算和国库集中支付改革的关键环节和重要内容；与此同时，只有实现真正意义上的部门预算和严格的国库集中支付才能更好的推动非税收入管理改革和“收支两条线”改革的进一步深化。

(4) 创新非税收入管理机制，规范和加强非税收入管理，是促进依法理财强化财政职能的客观需要。财政机关是政府管理财政资金的宏观调控部门。财政收入和财政支出是财政资金运行的两个方面，没有完善、健全的财政收入管理机制，财政资金运行就缺乏稳定可靠的来源，没有完善、健全的财政支出管理制度，财政资源的配置就难以优化，财政资金的良性循环也难以保证。当前，由于对非税收入管理缺乏健全的法制、规范的管理办法，一些部门和单位将非税收入视为“自留地”，作为谋取福利的主要资金来源。有的单位千方百计设立收费项目，想方设法提高收费标准。尽管财政部门对预算外资金实行了财政专户管理和支出用款审批，但仅仅起了一个“中转站”的作用。可以说，这种对非税收入的管理，只治“标”，不治“本”，无法做到依法征收、应收尽收和统筹安排。“各自为政”式的管理方式，是肢解财政职能的主要方面，已经成为强化财政职能的主要障碍。非税收入是各部门、各单位在履行或代行政府职能过程中收取的，其收支活动体现政府行为，反映政府形象。因此，通过规范和加强非税收入管理，不仅能够从一定程度上简化行政审批手续，规范政府收费行为，而且能够进一步提高政府依法行政、依法理财的水平，从而强化财政职能，增强政府宏观调控能力。从市场经济国家来看，几乎所有发达国家都十分重视非税收入管理，并都建立起了十分严格、明确的法律制度规范，是整个财政管理的重要组成部分。从我国财政的发展趋势来看，建立与市场经济管理体制相适应的财政管理体制，客观上更加需要对非税收入实施规范、科学的管理。

## 0.4 本书的研究思路与基本框架

### (1) 研究思路

作为现代政府财政的重要组成部分，政府非税收入及其使用既涉及到政府、部门和单位职责权限的划分，又与政府履行其职能的过程及方式选择联系在一起，因而变得十分复杂。特别是由于我国尚处于体制转型时期，政府非税收入及其使用无论是在规模上，还是在结构上，都极具争议。一方面，各级政府因政府非税收入已经成为政府行使其职责的重要资金来源，而离不开非税收入；另一方面，企业单位和个人因非税收入项目越来越多和负担不断上升而对此非议很多。为了对此找到一个合理的解释，我们在研究起点上，一是打破了长期以来人们所惯用的按照预算管理方式来分析研究政府非税收入问题的传统，按照收入取得的形式来分析研究政府非税收入问题；二是将政府非税收入的取得与使用、政府非税收入与一般预算收入联系起来进行分析研究，从而突破了长期以来“就收入谈收入”、“谁收谁支、收支挂钩”这一管理思路上的限制。

我们认为，政府非税收入问题的研究，只有将其置于财政体系之中，才能予以全面认识；政府非税收入及其使用只有与政府一般预算资金的筹集及其使用联系起来，尤其是能够对我国建立公共财政体系、健全财政职能、缓解财政困难有所贡献才有意义。有鉴于此，本书在研究方法上采用实证分析与规范分析相结合的方法，在提出有关政府非税收入及其使用理论的基础上，全面检讨了我国政府非税收入及其使用与管理的发展历史和现状，系统地总结了我国近几年来在加强和规范政府非税收入及其使用

管理方面的有益探索，提出了创新政府非税收入管理的新模式。

## (2) 基本框架

既定的研究思路决定了本书的基本架构包括三部分内容，共九章。

第一部分为实证分析篇，由 1~3 章组成。主要是介绍我国政府非税收入的内容及其产生与发展过程（第 1 章）；描述我国现行的政府非税收入管理制度（第 2 章）；分析我国政府非税收入及其使用的规模、结构和宏观与微观负担问题（第 3 章）。

第二部分为规范分析篇，由 4~6 章组成。主要讨论政府取得非税收入的依据、收入标准的确定与征收管理制度的设计，并对我国政府非税收入的取得系统进行评价与分析（第 4 章）；阐述政府非税收入资金管理（预算管理）的相关理论，评价我国规范政府非税收入资金管理所作的努力（第 5 章）；探讨政府非税收入监督体系，分析我国为加强政府非税收入监督所作的工作（第 6 章）。

第三部分为改革创新篇，由 7~9 章组成。主要介绍了世界各国政府非税收入发展情况，比较分析世界各国政府非税收入管理制度（第 7 章）；总结分析近几年来我国为改革政府非税收入管理体制所作的探索（第 8 章）；提出创新政府非税收入管理体制的新思路，形成一套比较完善的加强和规范政府非税收入管理的对策建议（第 9 章）。

# 1 政府非税收入内容及其管理沿革

## 1.1 政府非税收入发展概述

政府非税收入作为一种财政收入形式早在建国初期就已经存在，由于大都采用预算外的方式进行管理，我们主要按照我国预算外资金产生和发展过程介绍政府非税收入发展演变。

建国以来，政府非税收入的发展经过了几次起伏，但总的趋势是发展壮大，特别是改革开放以来，发展十分迅速，增长很快。概括起来讲，政府非税收入的发展主要经历了以下几个阶段：

### 第一阶段：国民经济恢复时期

建国初期，我国实行的是高度集中的财政体制，当时非税收入项目很少、数量很小，主要是机关生产收入、地方附加公粮、工商业税附加和房地产税附加。公用事业附加则由地方因地制宜地确定，全国并没有统一规定。

这一时期，各地区、部门对政府非税收入进行整顿，把民政生产事业、劳动生产事业等以外的机关、部队的生产单位一律作为国营企业收入预算，取消“小公家”。对农村自筹规定了“包、筹、禁”的原则，即把原来的由农村自筹解决的人员开支纳入预算包起来，继续允许地方筹集 7% 以下的农业税附加以解决农村公益开支，禁止在国家规定以外搞自行摊派。经过整顿以

后，1952 年政府非税收入只有 8.91 亿元，占当年预算内收入的 4.2。

#### 第二阶段：第一个五年计划时期

1953 年，我国开始了有计划的经济建设。为适应新形势的需要，中央决定实行“统一领导、分级管理”的财政管理体制，适当扩大地方的机动财力，对企业实行经济核算制，设置企业奖励基金、福利基金和大修理基金，开始形成了由企业管理的专项基金。同时，1953 年全国财政会议研究决定，从 1954 年起把工商税附加列入预算外，用于城市公用事业的维护；公路养路费、中小学校杂费等事业收入，也作为预算外资金管理，各单位的零星杂项收入留给单位自收自支。这一时期，政府非税收入范围扩大了、收入也增加了，1957 年达 26.33 亿元，约占当年预算收入的 8.5%。

#### 第三阶段：“大跃进”时期

1958 年开始，经济体制变革，大批企业下放，与此相适应，财政体制也进行了改革。国营企业开始实行利润留成制度，预算外资金大幅度增加。当时，各地区、各部门单独管理的政府非税收入有工商税附加、城市公用事业附加、养路费、育林基金、勤工俭学收入、企业利润留成、企业大修理基金、县（市）以自筹资金兴办的企业收入、劳改企业收入等。1960 年预算外资金收入为 117.78 亿元，占当年预算收入的 20.6%。

#### 第四阶段：调整时期

“大跃进”中，在国家与企业的关系上给了企业一定自主权，这是必要的尝试，但由于当时指导思想上“左”的错误，存在着“高指标”、“瞎指挥”、“共产风”的问题。在财政管理上，也相当突出地存在着管理偏松、资金使用混乱和财力分散等问题。整

个国民经济出现了严重的比例失调，为此，中央提出了“调整、巩固、充实、提高”的方针。在财政管理上，也采取了许多集中财权、财力的措施，对各地区、各部门和单位的政府非税收入，采取有的纳入预算、有的减少数额、全面加强管理。通过这种“纳、减、管”的办法，不仅取消了一些不合理的非税收入项目，取消了企业利润留成办法，还清理了预算外企业，划清了预算内、外资金界限，调整了财力分配。同时，从管理上也建立了一些制度，将地方管理的政府非税收入收支作为整个国家预算的组成部分，逐级上报。这一时期政府非税收入资金数额大为减少，由1960年的117.78亿元，减少为1963年的51.85亿元，仅占当年预算收入的15%，虽然随后略有回升，但到1965年也仅占当年预算收入的16%。

#### 第五阶段：“文化大革命”时期

这一时期，由于政治上的动乱，国民经济遭受严重破坏，经济秩序混乱，预算管理也经常变化，时收时放。这主要表现在两个方面：一是1967年以前，企业折旧基金全部上交财政，从1967年开始，企业折旧基金留给企业用于固定资产和设备更新改造；二是从1970年开始，县办五小企业在两三年内将实现利润的60%纳入预算，40%留县财政，列入预算外。有几年还实行了财政包干，扩大了地方单位的收支范围和管理权限。政府非税收入出现了较快增长的局面，1976年达到275.32亿元，为当年国家财政预算收入的35.5%。

#### 第六阶段：党的十一届三中全会以来的改革开放时期

十一届三中全会后，党的工作重点转移到经济建设上来，我国社会主义建设进入了一个新时期。政治上稳定，经济上实行改革、开放、搞活，国家对国有企业先后实行企业基金、利润留

成、第一步和第二步利改税、企业承包经营责任制等改革措施，扩大企业自主权，逐步推广现代企业制度，使企业财力大大增加；同时，采取若干专项措施，如开征煤炭开发基金和电力开发基金，开征教育事业费附加和教育费附加等，支持国民经济中急需兴办和发展的事业；积极推行事业单位企业化管理，鼓励事业单位有偿服务，走以事业养事业的路子，同时对行政事业单位实行经费包干、结余留用办法。另外，各级财政在改革过程中下放财权，把直接管理的政府非税收入也下放给企业单位。到上世纪80年代中期，政府非税收入项目由建国初期的十几项增加到百余项，资金总量也迅速增长。20世纪90年代以来，国家逐步加强对政府非税收入的管理，加大对政府非税收入的整顿力度，将部分原在预算外的政府非税收入项目逐步纳入预算内管理，具体管理方法上则逐步推行“收支两条线”的管理方法，以加强政府非税收入的征收和提高资金的使用效率。

## 1.2 行政事业性收费及管理沿革

### 1.2.1 行政事业性收费的种类

#### (1) 行政事业性收费的概念

行政事业性收费是国家行政机关以及其他单位在依法行使其职权的过程中，按照法律、行政法规等规定，向公民、法人和其他组织实施管理或提供服务收取的费用，它是国家财政性资金，是财政收入重要组成部份。行政事业性收费的内容为：第一，收费主体是国家行政事业单位或国家法律法规授权单位；第二，收费依据是国家法律、行政法规规定的项目和标准；第三，收费对