

编者按：近年来，我国非税收入增长迅猛，已成为地方政府正常运转和促进社会经济各项事业发展的重要财源之一。但也面临无序膨胀、管理混乱、运行效率偏低等诸多问题。正税清费、建立科学的非税收入管理体系、规范收缴行为、推进收缴管理制度改革，对于增强财政宏观调控能力、进一步理顺政府分配秩序、从源头上制度上防治腐败，都具有十分重要的意义。

建立科学规范的政府非税收入管理体系

苑广睿 ●

政府非税收入是财政收入的重要组成部分。按照建立健全公共财政体制的要求，不断完善政府非税收入管理法规制度，逐步建立科学规范的政府非税收入管理体系，对于进一步理顺政府分配秩序、增强财政宏观调控能力、促进依法行政，以及从源头上、制度上防治腐败，都具有十分重要的意义。

一、政府非税收入管理制度初步建立

政府非税收入是指除税收和政府债务以外，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资金。政府非税收入管理范围包括：行政事业性收费、政府性基金、国有资源（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、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等。目前，社会保障基金、住房公积金

未纳入政府非税收入管理范围。

随着经济体制改革的不断深化，政府非税收入的发展经历了认识由浅入深、种类由少到多、规模由小变大、管理由粗放到规范的过程。经过多年的探索和实践，逐步建立健全了政府非税收入管理制度。

（一）完善审批制度。为加强政府非税收入管理，促进依法行政，建立健全了政府非税收入的审批制度。行政事业性收费实行中央和省两级审批制度，由国务院或省级政府及其财政、价格部门批准；政府性基金由国务院或财政部审批设立；罚没收入按照法律、法规和规章规定收取；彩票公益金按照国家批准的发行额度、种类及游戏规则向社会筹集等。

（二）实行财政预算或专户管理。由于历史原因，政府非税收入分预算内外两种管理方式。从1996年开始，国家规定预算外资金要逐步纳入财政预算管理，未纳入预算管理的要缴入财政专户，实行“收支两条线”管理。近年来，各级财政部门每年都将一部分预算外资金纳入财政预算管理。目

前，中央批准的行政事业性收费项目约90%已纳入预算管理，其中：政府性基金、罚没收入、土地出让收入已全部纳入预算管理；国有资源（资产）有偿使用收入和国有资本经营收益的一部分纳入预算管理、一部分缴入财政专户管理；彩票公益金等政府非税收入纳入财政专户管理。

（三）采取多种收缴方式。针对政府非税收入项目多、涉及范围广、管理政策不尽一致等情况，按照有利于及时足额征收、降低征收成本的原则，采取了因地制宜、灵活多样的政府非税收入收缴方式。财政部在中央部门和单位实行了政府非税收入收缴改革。大部分地方财政部门推行了“单位开票、银行代收、财政统管”的政府非税收入征管方式；有的地方成立了专门的政府非税收入征收管理机构，负责非税收入的征收管理；有的地方设立了收费大厅或政府办证（服务）中心，由缴款人直接到收费大厅或者办证中心申报和缴费；有的地方将部分政府非税收入委托税务机构代征。

（四）编制综合财政预算。各级财

政部门将政府非税收入纳入部门预算编制范围,通过编制综合财政预算,实现非税收入与税收收入统筹安排。在预算安排上,根据政府非税收入的不同类别和性质,分别实行了基金预算、专项预算和一般预算管理。

(五) 加强监督检查。近年来,财政部及有关部门将政府非税收入作为监督检查的重点,在中央部门和单位开展了政府非税收入专项检查,加大了责任追究力度。地方财政部门根据财政部制定的《行政事业性收费和政府性基金年度稽查暂行办法》,建立了政府非税收入稽查制度,查处各种违规行为。

(六) 建立法规制度。湖南省于2004年颁布了《湖南省政府非税收入管理条例》,成为政府非税收入管理的第一部地方性法规。河南、安徽、陕西、云南、辽宁等省政府先后颁布了政府非税收入管理办法。

二、政府非税收入管理存在的主要问题

政府非税收入管理取得了一定成效,但相对于税收管理而言,政府非税收入管理仍比较薄弱,尚未形成一套科学化、规范化的管理体系,与发展社会主义市场经济和建立公共财政体制的要求还存在一定差距,一些长期积累的矛盾亟待解决。

(一) 总体规模偏大。按照市场经济的基本原则,政府主要以税收方式筹集履行公共管理和服务职能所需要的资金,政府非税收入只是政府收入的补充形式。目前,大多数市场经济国家中央(联邦)非税收入、省(州)非税收入分别占本级财政收入的10%和20%左右,而我国中央和地方非税收入分别约占本级财政收入的12%和75%,非税收入尤其是地方政府非税收入规模明显偏大。

(二) 收入结构不尽合理。目前,政

府非税收入约60%来源于行政事业性收费和政府性基金,收费基金所占比例偏大。一方面由于缺乏有效的监督制约机制,仍存在不合法、不合理的乱收费行为;另一方面,一些利用国家资源、国有资产、政府信誉取得的国有资产(资产)有偿使用收入、国有资本经营收益、特许经营收入、政府捐赠收入等非税收入游离于财政管理之外,造成政府财政收入流失。

(三) 管理权限分散。非税收入管理属于政府分配范畴,在市场经济体制中,政府分配均由财政部门集中统一管理。但我国非税收入管理相对分散,一些地方和部门自行行使非税收入分配权。行政事业性收费、国有资产(资产)有偿使用收入、国有资本经营收益等,均由两个或多个部门负责管理;政府性基金按规定应由国务院或财政部审批管理,但在实际执行中越权审批现象时有发生。这些在财政体制之外的分配行为,破坏了政府分配管理的规范性和统一性,干扰了正常的分配秩序。

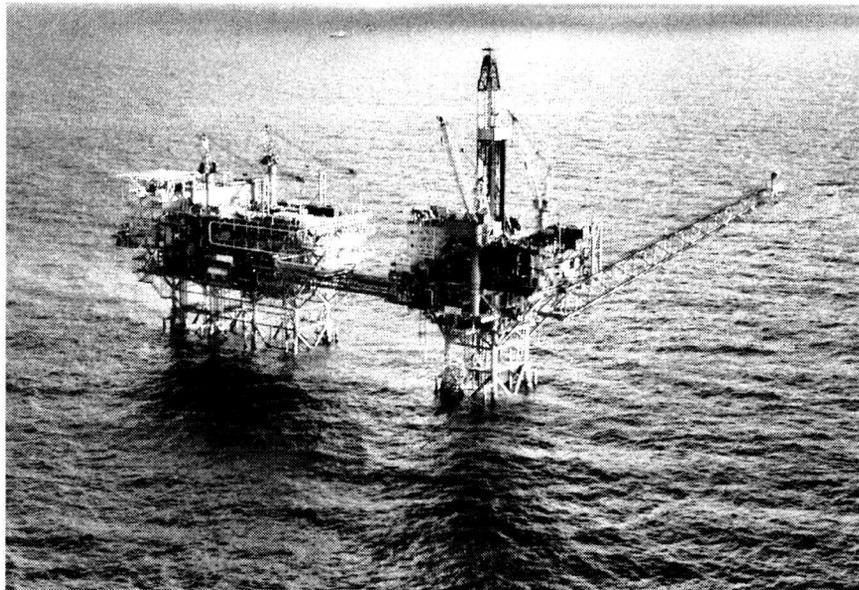
(四) 尚未完全纳入预算管理。由于管理制度尚不完善,一些政府非税收入虽然已上缴财政,但未能纳入预

算,而是在财政专户中作为预算外资金管理,影响了国家财政预算的完整性,不符合公共财政公开、透明、科学、规范的管理原则。

(五) 法制建设相对滞后。与市场经济国家具有比较健全的政府非税收入管理法律相比,我国尚未制定政府非税收入管理方面的专项法律或行政法规,《预算法》及其实施条例也没有对非税收入管理做出具体规定。目前,政府非税收入管理的主要依据是《国务院关于加强预算外资金管理的决定》,不仅法律效力不足,而且其中许多规定已不能适应当前非税收入管理的要求。法律法规依据的缺失,造成政府非税收入管理缺乏足够的约束力和权威性,管理政策和制度难以得到有效落实,各种违规行为屡禁不止。

三、加强政府非税收入管理的基本思路

政府非税收入管理中存在的问题,是由于多方面原因长期积累形成的。从长远看,应通过深化经济体制改革和行政体制改革,切实转变政府职能,进一步建立健全法规制度等,从体制、机制、法制上解决政府非税收入管理



存在的深层次矛盾和问题，逐步建立与公共财政制度相适应的政府非税收入管理体系以及科学、规范、有序、高效的运行机制。从近期看，应当积极借鉴国外有益管理经验，结合我国实际，对政府非税收入管理做出科学的制度设计和合理的政策安排。

(一) 科学界定政府非税收入基本范畴，实施分类规范管理

按照建立健全公共财政体制的要求，政府非税收入应包括以下几部分。

1. 行政事业性收费和政府性基金。行政事业性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，受益对象和受益范围比较明显，具有较强的排他性特征，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的要求来看，行政事业性收费作为税收收入的必要补充，将在相当长时间内存在。但目前我国收费总体规模偏大，税费关系不够合理，同时各种乱收费、乱罚款和乱摊派问题仍然存在。因此，应当按照收费管理改革的要求，继续清理取消不合法、不合理的收费项目，将不体现政府公共管理和公共服务职能的收费转为经营服务性收费，并积极推进税费改革。政府性基金在性质上属于准税收，随着公共财政体制的健全和完善，应逐步加以限制和规范。

2. 彩票公益金。彩票公益金属于彩民捐赠收入，具有较强的公益性，其资金性质决定了应当用于发展社会公益事业，而不能混同于一般性财政资金用于满足普遍性的公共需要。从有利于提高彩票筹集资金效率角度看，应当借鉴发达国家彩票管理经验，将其纳入政府非税收入管理，建立收入与支出的良性互动机制，专款专用、专项管理，并随着彩票发行规模的扩大，不断扩大使用领域，以满足各项社会

公益事业发展的需要。

3. 国有资源(资产)有偿使用收入和国有资本经营收益。国有资源有偿使用收入包括土地、海域、矿产、森林、水、旅游、无线电频率等资源有偿使用取得的收入，还有出租汽车经营权、公共交通线路经营权、汽车号牌使用权、户外广告经营权、停车泊位使用权等城市公共资源有偿出让取得的收入。国有资产有偿使用收入包括国家机关、事业单位、党团组织的固定资产和无形资产出租、出售、出让、转让等取得的收入。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。为充分体现和维护国家作为所有者或出资人的权益，从长远和规范角度看，上述收入都应当纳入政府非税收入管理范围。

4. 专营(卖)收入。专营(卖)收入指国家依法特许企业、组织或个人垄断经营某种产品或服务而获得的收入，主要包括：烟草专卖收入、酒类产品销售收入、免税商品专营收入、货币发行收入、印钞造币收入、纪念邮票(纪念币)发行收入、食盐批发专营收入等。借鉴国际通行做法，应逐步将条件成熟的专营(卖)收入纳入政府非税收入管理。

5. 其他政府非税收入。包括罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等。罚没收入应严格按照法律、法规和规章规定收取，并全额上缴国库。捐赠收入应进一步明确管理政策，将国家机关、事业单位、社会团体、党团组织等以政府名义接受的捐赠收入，全部纳入政府非税收入管理。主管部门集中收入应当纳入财政预算管理，随着事业单位体制改革及主管部门与事业单位财务脱钩，逐步取消主管部门集中收入。

(二) 纳入财政部门统一管理，合理确立分级管理权限

从市场经济国家对政府非税收入的管理经验来看，财政部门作为政府资金管理职能部门，理应代表政府统一管理非税收入。政府非税收入归口由财政部门统一管理，有利于统一政府收入管理政策，协调税收与非税收入的关系，增强政府宏观调控能力。结合我国政府非税收入管理实际，应当进一步明确各级财政部门在政府非税收入方面的管理职责。

1. 行政事业性收费项目和标准统一归口中央和省两级财政部门负责审批管理。坚持以法律、法规为依据，建立规范的收费审批制度，严禁越权审批设立收费项目。同时，增强收费管理的科学性和透明度，进一步完善收费公示、监督检查和违规处罚制度。

2. 政府性基金仍由中央财政部门统一负责管理。重要的政府性基金由财政部报请国务院审批。继续清理整顿政府性基金，取消越权设立的基金项目，切实规范基金管理制度。

3. 彩票公益金由中央和省两级财政部门分级负责管理。2005年以来，彩票公益金在中央和地方之间按50:50进行分配。目前，我国彩票业仍处于起步发展阶段，市场潜力较大。应通过建立健全法规制度，深化彩票管理体制改革，加强彩票市场监管，优化市场结构，丰富游戏品种，降低销售成本，实现彩票销量较快增长和彩票公益金收入进一步增加。

4. 国有资源有偿使用收入由中央和省两级财政部门会同有关部门负责管理。应进一步完善国有资源有偿使用制度，拓宽管理范围和领域，加强征收管理，确保有关收入应收尽收，促进资源节约、集约利用和环境保护。

5. 专营(卖)属于国家行为，专营(卖)收入应集中由财政部门统一管理。同时，应统筹兼顾各方面的利益，

妥善处理中央与地方之间的分配关系。

6. 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、财政资金利息收入由同级财政部门负责管理。目前，国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益有相当一部分尚未上缴财政，而留在部门和单位自主安排使用，今后应结合建立和完善国有资产管理体制和国有资本经营预算制度的要求，逐步将这部分收入纳入政府非税收入管理范围，及时足额上缴同级国库。在罚没收入、捐赠收入方面，应建立规范的管理制度，将取得的收入全部纳入财政预算，实行“收支两条线”管理。主管部门集中收入应统一上缴国库，有关支出纳入部门预算，进行统筹安排。

(三) 按照深化公共财政体制改革的要求，建立和完善政府非税收入管理制度

1. 完善预算管理制度，强化综合财政预算管理。政府非税收入是财政收入的重要组成部分，应将政府非税收入纳入综合财政预算编制范围，与税收收入有机结合、统筹安排使用。目前，应分期分批将预算外管理的非税收入纳入财政预算管理，逐步取消预算外资金。

2. 深化征管方式改革，完善收缴管理制度。按照政府非税收入的征管特点，着力推行“单位开票、银行代收、财政监督、以票管收”的收缴分离制度，建立健全以对执收行为的财政审核监督、财政票据的核发审验和监销、银行账户的收缴、存储、清算为主要内容的征管体系，确保政府非税收入及时足额上缴国库或财政专户。继续深化中央部门和单位非税收入收缴改革，完善收缴管理制度。建立统一、科学、高效的政府非税收入管理信息系统，降低征收成本，提高政策的透明度以及征管水平和效率。

3. 健全监督机制，加大对违规违纪行为的查处力度。建立多层次的监督管理制度。自觉接受人大、审计监督，加大对违规违纪行为查处力度。对非税收入监督检查中发现的问题，除要依法给予经济处罚外，还要依法追究有关责任人的法律和行政责任，并将有关处理情况向社会公布。

4. 构建法规体系，实现政府非税收入管理法制化。尽快制定《政府性基金管理办法》、《罚没和扣押财物管理办法》、《捐赠收入管理办法》、《彩票管理条例》和《海域使用金管理条例》等非税收入管理专项性法规。在此基础上，研究制定《政府非税收入管理条例》，明确政府非税收入的管理范围、审批权限、资金解缴、预决算编制、监督检查、法律责任等，构建政府非税收入管理的法规体系，实现政府非税收入管理的规范化、法制化。●

(作者为财政部综合司副司长)

责任编辑 王文涛

图片新闻

财政部干部职工为灾区人民“送温暖、献爱心”



2007年我国一些地区遭遇了严重的自然灾害，严冬将至，灾区群众生活面临很大困难。为此，财政部机关干部响应国家机关工委号召，发起“送温暖、献爱心”捐助活动，积极向贫困地区人民群众捐款捐物。●

PHOTO NEWS