

# 非税收入管理制度改革历程回顾与展望

中国财政科学研究院公共收入研究中心 | 许文

我国非税收入管理制度改革与财政国库管理制度改革联系紧密。2001年实施的财政国库管理制度改革首次正式提出“非税收入”概念，并将非税收入收缴管理作为改革的重要组成部分。现代财政国库管理制度的建立，为规范政府非税收入管理建立了有效的执行机制，并直接推动了整个非税收入管理制度改革。目前，我国已经初步建立了与现代财政制度相适应的非税收入管理制度。

## 非税收入管理制度改革历程回顾

### （一）预算外资金管理阶段（1949—2000年）

一是预算外资金分散管理阶段（1949—1985年）。新中国成立初期，我国政府预算外资金项目很少，资金规模也不大。同时国家财政统收统支，实行高度集中的财政管理体制。但在下放财权的几次调整中，预算外资金规模逐渐增加。1978年改革开放后，在放权让利思想的指导下，中央政府进一步扩大了地方政府和企业的自主权，逐步调整了中央与地方、国家与企业之间的关系，预算外资金的项目和规模不断扩大。预算外资金由地方财政部门、行政事业单位和国营企业及其主管部门三个部分分散收缴管理。

二是预算外资金清理整顿、调整、规范管理阶段（1986—2000年）。随着经济体制改革的不断深化，预算外资金有了很大增长。由于管理制度不健全，在资金管理和使用方面出现了违规乱收费、化预算内收入为预算外收入、乱上计划外项目等问题。为加强对预算外资金的管理，1986年国务院颁布《关于加强预算外资金管理的通知》，明确提出“对于事业、行政单位管理的预算外资金，原则上采取由财政部门专户储存、计划管理、财政审批、银行监督的方式”。同时于1987

年、1990年、1993年和1996年多次发文，针对乱收费、乱罚款、各种摊派及预算外资金问题进行了清理整顿。1993年《企业会计准则》和《企业财务通则》实施后，国营企业的折旧基金和税后留用资金不再作为预算外资金管理，预算外资金口径及其管理范围相应缩小。1993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》明确：各种行政性收费收入应作为国家财政收入，逐步纳入预算管理。1996年，国务院发布《关于加强预算外资金管理的决定》，明确预算外资金是未纳入预算管理的财政性资金，必须纳入财政管理，并将部分收费和基金项目纳入预算管理。财政部也相应制定了《预算外资金管理实施办法》。1999年，财政部等五部门联合下发《关于行政事业性收费和罚没收入实行“收支两条线”管理的若干规定》，提出对行政事业性收费和罚没收入实行“单位开票、银行代收、财政统管”的管理制度。此阶段主要围绕预算外资金调整和规范化管理主线，明确预算外资金属于财政性资金，将一些来源比较稳定、数额较大的收入纳入预算管理，将没有纳入预算管理的预算外资金纳入财政专户，实行“收支两条线”管理。

### （二）非税收入及其管理制度确立和发展阶段（2001年至今）

一是非税收入及其管理制度确立阶段（2001—2012年）。2001年《财政国库管理制度改革试点方案》发布，要求从根本上改变我国传统的预算执行管理方式，建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代财政国库管理制度。文件在集中汇缴程序、建立收入管理系统的要求中首次使用了“非税收入”的概念，以此为标志非税收入开始

取代预算外资金成为财政管理中的重要概念。随着财政国库管理制度改革的实施,政府非税收入收缴改革也于2002年7月正式开始试点。2002年《预算外资金收入收缴管理制度改革方案》提出改革预算外资金收入收缴管理制度,包括财政部门设立预算外资金财政专户,规范收入收缴程序,健全票据管理体系;充分运用现代信息技术加强对收缴的监督管理等。2002年《关于将部分行政事业性收费纳入预算管理的通知》规定将部分行政事业性收费收入全额上缴国库,支出通过预算安排,不再作为预算外资金管理。2004年,财政部发布《关于加强政府非税收入管理的通知》,首次界定了非税收入概念,并从明确政府非税收入管理范围、分类规范管理政府非税收入、完善政府非税收入分成管理政策、深化政府非税收入收缴管理改革、加强政府非税收入票据管理、强化政府非税收入预算管理、健全政府非税收入监督检查机制和加快政府非税收入管理法制建设步伐八个方面,对加强非税收入管理提出了要求。非税收入收缴管理改革不断深化,2006年《关于加强非税收入收缴管理有关事宜的通知》要求进一步规范非税收入收缴流程等,2009年《关于深化地方非税收入收缴管理改革的指导意见》提出全面推进非税收入收缴管理改革、规范和完善非税收入收缴方式、健全非税收入收缴管理制度等。对非税收入实行全面预算管理的步伐也在加快,在2010年《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》和2012年《关于进一步做好将预算外资金纳入预算管理工作的通知》发布后,预算外资金最终成为历史。在此阶段,根据财政国库管理制度改革要求进行预算外资金收缴管理改革,非税收入概念被逐步确定和认可,非税收入管理范围得到明确。通过实行全口径预算管理,健全完善非税收入收缴管理制度,基本建立了非税收入管理新体制。

二是非税收入管理深化改革阶段(2013年至今)。在非税收入管理制度改革和建设的基础上,2016年财政部发布了《政府非税收入管理办法》,对非税收入的管理范围、设立、征收、票据、资金和监督管理等方面进行了规定。这是非税收入管理法制建设上的重要

一步,非税收入管理在真正意义上有了统一的法律依据。随着地方非税收入管理法规建设的逐步完成,中央与地方的非税收入管理法律制度体系初步形成。非税收入收缴管理改革也在加快推进,2017年财政部发布《关于加快推进地方政府非税收入收缴电子化管理工作的通知》,提出加快推进收缴电子化管理工作,争取在“十三五”期间全面实现政府非税收入收缴电子化管理。《关于中央预算单位2018年预算执行管理有关问题的通知》要求深入推进非税收入收缴工作。截至2019年6月30日,107个中央部门、22个省级、56个地市、334个县区已全面实施收缴电子化管理。此外,按照2018年《国税地税征管体制改革方案》《社保费和非税收入征管职责划转工作方案》等要求,自2019年1月1日起由税务部门统一征收各项社会保险费和先行划转的非税收入。随着征管职能划转工作的开展,非税收入在征缴管理方面还将面临进一步改革。

### 对非税收入管理制度改革的展望

#### (一)推动非税收入管理立法,提高立法级次

作为财政收入的重要组成部分,非税收入法定与税收法定同样属于财政法定的基本内涵。针对现行《政府非税收入管理办法》属于部门规章、立法层级较低等问题,应加快推进非税收入管理的立法进程,建立健全非税收入管理法律制度,对非税项目的设立、审批、清理、征管、收缴和监督等管理事项进行全方位规范,并协调好与其他非税收入相关法律法规的关系,为进一步加强和规范政府非税收入管理提供法律基础。

#### (二)结合征管职能的合理划转,构建非税收入征缴体制机制

非税收入征管职能划转给税务部门,对我国非税收入征缴模式带来了新的挑战。应根据不同非税收入项目的特点,按照科学、高效、便民等原则要求,合理确定非税收入征管职能的划转范围,做好财政、税务和其他管理部门之间的职责划分,实现相关部门间及时高效的信息交换和协作,构建起职责清晰、流程顺畅、征管收缴规范、协作有力、便民高效的非税收入征缴体制机制。