# 中国非税收入改革及规范化管理研究

来源：网络 作者：繁花落寂 更新时间：2025-02-25

*\" 中国非税收入是政府通过收费、基金、附加、罚款等方式筹集用于履行政府职能的收入。目前我国各级政府存在大量的收费、基金等非税收入，非税收入管理中存在的问题日趋突出，推进非税收入改革已迫在眉睫。 一、中国非税收入的现状、问题及成因 （一）中国...*

\" 中国非税收入是政府通过收费、基金、附加、罚款等方式筹集用于履行政府职能的收入。目前我国各级政府存在大量的收费、基金等非税收入，非税收入管理中存在的问题日趋突出，推进非税收入改革已迫在眉睫。

一、中国非税收入的现状、问题及成因

（一）中国非税收入的历史回顾

我国财政收入由税收收入为主体和非税收入作为必要补充的两种形式组成。现代社会中的各种收费等非税收入是指国家在依照税法征税取得收入之外，各级行政机关、司法机关和代行政府职能的事业单位，在对社会、经济和技术、资源实施管理过程中，依据国家法律、法规和具有法律效力的行政规章的规定以行政事业性收费、基金、集资、罚款等形式无偿地向法人、社会团体和城乡居民个人取得的收入，以及国有企业上交利润等收入。因此，我国非税收入是政府参与国民收入初次分配和再分配的一种形式，属于财政性资金，是国家财政收入的重要组成部分。

在建国以后相当长的历史时期内，我国实行的是高度集中的计划经济体制，在这种体制下，政府统收统支，各行政机关和企事业单位严格按照国家规定进行财务管理，一切收入上缴财政，一切开支依赖拨款。其中，国营企业上缴利润等，纳入财政预算管理，有关部门收取的少量费用，如企业登记费、学杂费等，纳入财政预算外管理。因此，在此期间，对非税收入的管理和收费项目都是比较正规的，基本上不存在“三乱”的现象。改革开放后，传统的大包大揽、统收统支的财政体制逐步打破，本着放权让利、分灶吃饭的原则，财政体制进行了几次改革，对调动中央和地方的积极性、促进国民经济持续、快速发展起到了积极的作用。但随着改革进程的加快，各级政府的财政收支矛盾也日益增大，单靠预算内收入无法满足改革和建设的需要，迫使政府增设预算外收入项目，允许和鼓励行政事业单位积极“创收”，从此拉开了中国大规模收费之幕。这种相互激励的膨胀机制最终导致了“费”名满天飞，“费”额年年涨，“费”满小金库，“费”散国家财力的混乱局面。

（二）中国非税收入的现状与问题

当前，我国非税收入总额庞大。据有关方面提供的资料，1996年全国非税收入总额达6000亿元，比1985年增长9.6倍，平均年增长8.9%，高于同期财政收入3.3个百分点（详见图表一）。其分布情况是：

1.财政预算内的非税收入。主要项目有：第一，国有企业上缴利润（包括国有企业出售和转让产权的收入、股份制企业国家股利收入和其它国有“资产收益）。第二，国家能源交通重点建设基金收入。第三，各种专项收入：如征收排污费收入、教育费附加收入、铁路建设基金收入、电力建设资金专项收入等。第四，基本建设贷款归还收入。第五，事业收入、公产收入。第六，国家预算调节基金收入。第七，罚没收入。第八，行政性收费收入。这部分非税收入由于纳入预算管理，项目、数量及支出管理比较规范。从数量上看，这部分非税收入为736亿元，占当年财政预算收入的9.9%，在整个非税收入中也是小头。

2.财政预算外的非税收入。这部分非税收入主要包括：第一，由国务院或财政部、国家计委批准设立的行政事业性收费和基金。第二，由省级人民政府或省级财政、计划（物价）部门批准设立的行政事业性收费和基金。据统计，中央政府及有关部门设立的收费项目共369项，其中有97项纳入预算管理，272项大部分纳入预算外管理。地方政府及有关部门批准设立收费和基金项目有几千项之多。就全国统计，这部分非税收入总额达3314.7亿元，为当年财政预算收入的45%.

后两个部分构成非税收入的主体，而恰恰是这两个部分的项目繁多、数量庞大、财政管理严重滞后，基本上处于失控状态。

根据我国非税收入的构成与分布的情况，其存在的主要问题：

三是预算内挤预算外，分散了国家财力，削弱了国家宏观调控能力。现行的行政事业性非税收入除少数规费纳入预算内管理外，其他大部分纳入预算外资金管理，是构成预算外资金的主要来源。

近年来，预算外资金以滚雪球之势迅猛膨胀，呈现一种不可遏止的增长惯性。这些巨额资金，长期分散于各地区和部门，游离于预算之外，形成预算外挤预算内，费挤税。如不制止，将危及国家政权的根基，影响税收“内在稳定器”功能在市场经济中的作用发挥。

四是分配无序加剧，“三乱”泛滥。对向企业乱收费、乱罚款和乱摊派中央三令五申，但屡禁不止，愈演愈烈，问题越来越严重，已经成为一种普遍的社会经济现象。主要表现：其一，数量大。从调查情况看，主要由“三乱”引起的有关省市的企业不合理负担，占当地企业实观利润的比例，大致在60%以上，有些地方与实现利润相当，个别地方甚至超过了几倍。其二，项目多。保守一点估计，经常性收费项目已与现行税收种类不相上下。至于非经常性收费项目，有人估计不下千余种乃至几千种。

其三，秩序乱。有的地方和部门的收费罚款没有一个基本的标准，完全由具体执行人员掌握，收多收少、收与不收弹性大、随意性强。其四，花样新。“三乱”由暗到明，由不合法到合法，由小到大，由“犹抱琵琶半遮面”向理直气壮地转变。其五，使用乱。尽管有关收费规定对收取费用的使用早已明确，但由于各部门费用多属于预算外资金，管理混乱，大部分费用收用不符。

除上述问题外，“三乱”还引发并加剧了社会分配不公，败坏社会风气，滋生消极腐败现象，已经成为我国经济和社会生活中的一大顽症。对非税收入进行彻底的清理整顿和改革已是箭在弦上，不得不发。

（三）中国非税收入存在问题的成因

根据我国非税收入不断扩张的情况与问题，其成因主要有以下几点：

1.政出多门，行政体制改革滞后是非税收入扩张的内因。

按照现行政策规定，行政事业性收费实行中央和省两级管理，按隶属关系分别由国务院和省级物价、财政部门组织实施。其中项目管理以财政部门为主会同物价部门，标准管理以物价部门为主会同财政部门；涉及农民利益的收费要经过农民负担监督部门审查同意；一些数额较大的收费称之为“政府性基金”，由财政部门会同有关部门管理。在一些相关文件中还赋予了地方政府出台审批附加费、建设费、基金的\" 职能。这种相互交叉、多头控制规定的运行机制，在现实经济生活中执行起来漏洞很多：一是把收费项目与标准管理分开，收费管理与“政府基金”分开，人为地割裂了收费管理的内在联系；二是行政性收费与事业性收费按同一原则进行调控，脱离实际；三是管理收费的不同部门，由于所处地位不同。分析处理问题的出发点存在差异，加之对国家机关的法律约束普遍乏力，一些收费在中央得不到批准就往往分散到地方进行审批，在一个部门得不到批准就到另一个部门审批，以一种名目得不到批准就换个名目审批，因而形成非税收入的扩张。

这种政出多门的机制，往往是受行政体制的直接制约，既有行政也有财政。“经济行为根源于更广泛的政治体制之中”。行政体制改革长期滞后，政府行使职能上“缺位”与“越位”并存，一直钳制着政府分配行为。由于政府与市场的分工界定模糊不清，各级政府的事权划而不清，界而不定，政府部门之间职责交叉严重。因而，在体制转轨和政府职能转换过程中，每次体制变动都会衍生出一些靠非税收入“吃饭”的部门，行政机构陷入了精减──膨胀──再精减──再膨胀循环之中。预算内财力无法满足规模庞大的政府日益增长的开支需要，于是非税收入就成了支撑政府运转的一种无奈的选择，从而使非税收入从一开始就埋下了不断扩张的种子。在非税收入权力缺乏约束。规范和监督的情况下，必然导致权力的滥用和非税收入的泛滥。

2.按需取费，财权分割是非税收入扩张的深层原因。

现阶段审批收费的依据缺乏科学的合理的规定，一般说来，审批收费以法律法规为依据，而法律法规依据什么设立收费，并没有严格规定。加之现有法律法规对收费作出具体规定的情况不多，因而在现行政策中，国家机关哪些行为可以收费，哪些行为不能收费，缺乏统一明确的界限，实践中一般由业务部门向主管部门提出收费申请，审批机关依据财政拨款支持程度确定。弥补机关经费不足实质上就成为审批收费的基本依据。经费不足收费补，在一些部门和地方已成为抓管理、搞建设、铺摊子、争机构的通常做法。在具体操作上，财政部门核拨经费又往往与收费挂钩，单位实施后，相应抵扣单位核拨经费，国家机关进一步向市场收费，推动非税收入规模急剧扩张。

按需收费与财权分割、财力分散密切相关。政府理财对非税收入既摸不清底数，也不能集中使用，各个部门一旦拥有了财权，收费就“自动”地膨胀起来。大量资金体外循环，造成政府财力分散。政府收入本应是集中性的收入，但却由于财权的分割而使财政性资金被分散到各部门、单位自收自支。预算集中度降低，根源于财权分割，反过来导致非税收入的扩张。

3.收支挂钩，部门利益人格化是非税收入膨胀的现实原因。

现行收费体制是谁收费、谁使用，收费主体支配收费资金，即收支挂钩。目前，收费资金收支挂钩大致有两种形式：一是差额返还。收费单位将收费资金实行专户储存之后，财政部门扣除10%一30%的比例，分批返还给收费主体，收得越多，返还的越多；二是全额返还。财政部门根据收费单位编制用款计划将专户储存的收费资金分批拨付给收费主体。这种收支挂钩的收费体制与单位利益联系紧密，是现行收费过多过滥、膨胀不止、企业和居民不堪重负的现实原因。

在市场经济条件下，其财权相对集中统一，其利益唯一来源于预算经费的供给。可在财权分割的情况下，各部门又多了一条获得利益的渠道，即凭借权力收取各项费用，而且基本不受约束和监督，相当一部分收费收入转化为个人的福利收入。部门利益异化为个人利益的人格代表，从而个人的动机在支配部门的行为，收费的多少与单位的福利水平、个人收入息息相关。为保住和扩大既得利益，各部门竞相行使分配职能，收费规模日益膨胀，有的部门收费达到了登峰造极的地步。一些部门在攀比效应的驱使下，竞相向财政伸手，财政负担非但没有减轻，反而形成政府分配主体多元化，资金管理分散，肢解了财政职能。

4.政府过度分散理财，是非税收入混乱状况的总根源。

现行收费体制是一种多家理财机制，由于政府调控社会物质利益关系不力，整个社会分配关系，包括非税收入的分配难以有序进行。突出表现：一是财政分配职能被肢解。财政不能囊括该由政府收取的所有经济剩余，财政不能提供完整的公共服务，再加上机构编制管理与经费管理脱节。造成依靠收费大量养人（如国土部门，全系统都靠收费保持正常运转）。二是无序分配越来越突出。出现了扭曲的国民收入第三次分配──干扰分配。

按正常的步骤，国民收入分配分两步进行，即初次分配和再分配。目前，还在以权力分配为核心的带有灰色色彩的分配，即第三次分配，而第三次分配的过程恰恰是“政府过度、分散理财、分配无序”借以实现的过程。

二、中国非税收入改革与规范化管理的构想

（一）推进非税收入改革总体思路的选择

1.推进非税收入改革的基本条件已经成熟

按照市场经济国家的经验，一个健全的政府、稳健的财政，总是促进市场有效运行的不可缺少的力量。我国新的一届政府把政府机构改革、职能转换作为走向21世纪的一项重大举措来抓，强调必须建立精简统一、办事高效、运转协调、行为规范的政府管理体制。这为非税收入的整体性改革，提供了基本前提和条件。

分税制财政体制改革正在向纵深发展，建立中央和地方的税收和非税收入体系，调整税、费结构，特别是地方财政中的非税收入结构，具有紧迫性。把非税收入，通过费改税从体制上调整税费结构，壮大中央和地方的财力，推进地方税体系的完善，都已时机成熟。这不仅是中央和地方分酉己关系调整的需要，也是体制内部税制结构调整、非税收入结构调整的要求。

非税收入的改革与振兴国家财政这一总目标直接相联系。它为非税收入改革指明了方向，提供了依据。实践表明，费改税也好，抑费立税也好，都在于调整分配关系，增强中央和地方的调控能力，使财政收支结构合理化，逐步实现财政收支稳定、健全和均衡。

非税收入的改革在己有预算外资金管理的基础上进行，也是一种有利的条件。全国预算外资金的多次清理整顿、多种行政事业性费的取消收缩、政府性专门基金的纳入预算内管理等，都为制止非税收入游离于预算外、制度外、体制外提供了先导。

2.推进非税收入改革的总体思路的选择

国家财政收入采取税收和非税收入两种形式同时并存。对于非税收入的改革，需要从总体上正本清源，还税或费的本来面目。因此，实行“分源而治、分流而治、分类而治、分项而治”，作到理其源、清其流、正其类、定其项，是一种可供选择的思路。这样，大部分名为费实为税收收入，可纳入税收管理，小部分属于费的项目，仍维持收费，纳入预算内或预算外管理。至于各种乱收费、乱集资、乱罚款，则理所当然地在改革中予以废止。通过一系列清理整顿，中国的非税收入体系，大体由两大部分和若干项目构成。

推进非税收入改革，应从理顺分配关系入手，增强中央和地方的财力；健全财政职能，规范收入分配，建立严格的政府非税收入管理体制；减轻农民、企业、居民的不合理负担，保持正常的分配秩序；坚持综合协调、相互配套、创新制度，形成合理的非税收入结构和体系。

针对非税收入交织于预算内、预算外、制度外、体制外的无序状况，尤其是乱收费加重了农民、企业及城市居民的负担，必须在清理整顿中，从源头抓起，凡属名为费实为税的收费项目，纳入税收管理；几属自立名目，擅自收取的收费，一律予以取消；凡属附加收入、政府性基金，应纳入现有税种之\" 内或开征新税；凡属需要保留的规费、罚没收入、国有资产收益等，从项目、范围到标准，严格予以规范。这样，必然大大地削减收费、基金项目，增强税收功能，同时使游离于财政预算管理之外的主要非税收入项目，大部分纳入预算内管理，保留在预算外管理的只是少数经核准的项目。

3.推进非税收入改革的突破口的选择

改革非税收入，包括费改税在内，是一场艰巨的攻坚战。它一方面涉及到部门、单位利益的重新调整，另一方面也是政府行为的重新规范。我们的任务是选唯改革的突破口，把改革的成本降到最低限度，使改革的目标得到全面实现。

从我国非税收入的现状出发，突破口和重点的选择，宜在两条战线同时展开。一是费改税，抓住若干重点项目，如实行燃油税、社会保险税、教育税、土地有偿使用税等改革；另一是规范预算外资金管理的改革，将实属预算内的非税收入，由预算外调整、规范进入预算内管理。当然，每一个重点项目的改革，若干重点部门实行“收支两条线”的改革，都要精心设计、瞻前顾后、先立规矩、后再实施。

（二）推进非税收入改革理论的运用

理论是行动的先导。如果说对税收理论的创新，取得了长足的进展，那么对非税收入理论的运用，则处于明显的滞后状态。这是非税收入至今未能理顺，甚至在预算内外、体制内外、制度内外挤进挤出，处于无序状态的重因素。

1.非税收入制度理论的运用。制度是人们社会经济关系和社会经济行为的规范体系。诺贝尔奖金获得者、新制度经济学派代表、美国经济学家道格拉斯·C·诺思在《论制度在市场经济中的作用》中指出：“制度是为人类设计、构造着政治、经济和社会相互关系的一系列约束。制度是由非正式约束（道德约束力、禁忌、习惯、传统和行为准则）和正式的法规（宪法、法令、产权）所组成。”（载《经济和社会体制比较》，1991年第6期）现代市场经济体制的建立，必须有高度发达的制度体系予以保证。按照价值判断标准和利益取向可分为激励制度创新和约束制度创新，表明制度不仅是一种规范、一种限制，而且也是一种激励、一种动力。我国非税收入之所以松弛、混乱和部门权力利益化，与只重激励，缺乏制度约束相关。因此，必须有针对性地实行非税收入的激励制度和约束制度，使两种统一起来，建立健全非税收入的依法执政制度，从制度上保证政府的非税收入严格执法。

2.非税收入体制理论的运用，体制是一种社会经济关系的规范。非税收入在中央和地方之间、企业和居民之间、城市和农村之间，存在着广泛的利益分配关系。要将非税收入体制形成理论，需要包括下列六点：使中央和地方两个积极性都得到充分的调动；为减轻企业负担和农民负担提供体制保障；对税费分流，费改税的调整，形成新的税收体制和非税收入体制；将非税收入作为新财政体制的重要组成部分纳入深化体制改革的轨道；确保非税收入体制统分适度；推进非税收入体制、地方税体制改革的同步发展。

3.非税收入机制理论的运用。非税收入作为一个有机整体，其各生成部分相互联系，彼此制约，交错运行，所形成的内在关联及运作方式，构成非税收入运行机制。它包括非税收入的形成机制、成长机制、调控机制等在内，应剖析其机理，懂得其源流，先发育机制、再疏导机制，从机制上防止非税收入带病运转，减少非税收入内部机制性摩擦，从而保证非税收入机制畅通、体制合理、制度规范。

（三）国外非税收入的现状及其可借鉴的经验

纵观国外非税收入及其治理的经验，一是统一纳入各国财政预算，对税收和非税收入采取有区别的管理模式。它们对非税收入在中央和地方财政收入中的地位和作用，始终给予特别的关注，采取特别预算、专门预算等形式纳入预算体系内进行管理。我国改革非税收入，将大部分纳入财政预算内管理，小部分保留在预算外管理，关键是组成统一的预算管理体系，对预算外资金采取预算管理的方法，保证专款专用，也是同样的道理。二是严格控制收费项目、、收费范围和收费标准，一切均采取先立规矩后实施的办法，使收费及其它非税收入项目都建立在法规规范的基础之上。有些收费定价采取公开、公正、透明的听证会制度，广泛听取社会各方意见，便于严格监督执行。可见，依法治理非税收入，正是它们依据法制保持非税收入活而不乱的重要经验。三是严格征收管理，包括采取多种专门预算管理方式、实施收支两条线的管理等，使非税收入在实施过程中，作到依法行政、管理规范、监督严格，有利于保持正常的分配秩序，防止非税收入流失，制止违纪行为的发生。四是注重非税收入发展变化的新趋势。在科技进步、西方私有化等大变动中，一些原来依靠收税提供公共商品的项目，或者是原来由政府提供的混合商品因转为由私人部门提供（如铁路、电信、电力、航空等部门私有化），大有税敢费的势头，可见，费改税，要因时因地而异，不可绝对化，也不能一哄而起。五是治乱必须令行禁止。各国在非税收入的管理中，一经发现违规行为或乱收费、乱罚款、乱摊派现象，采取重罚方式，令行禁止，直到绳之以法。这样就使非税收入在刚性约束下，严格法律和行政责任。

三、中国非税收入改革与规范化管理的对策

我国非税收入面临改革管理体制、划分管理权限、明确收费范围、界定收费标准、强化依法征管等一系列重大改革任务，即要有近期的治标举措，也应提出今后可行的治本对策。

（一）非税收入改革的理性思考

非税收入是由不同类别、项目组成的，它的形成经历了由小到大、由预算内挤向预算外、制度外、体制外的变化；它的规模经历了费挤税、费大于税及衍生出“三乱”的变化。它的负面效应已经远远地超过其积极作用（如直接冲击税收、加重各负担、减低资源配置效率、滋生腐败、破坏分配秩序等）。为恢复非税收入的本来面目，强调“定性、定位、定量”的理性思考有助于正本清源，充分发挥非税收入的作用。所谓定性，就是要界定税、费、价的区别，税是政府为提供公共服务，而以国家政治权力向法人或居民的强制性征收，而费是政府为提供个别的、特定的服务而对指定对象收取的费用，是服务对象自愿要求服务的付费。这种服务的特点是必须依据政府的权力才能实现，而且是因政府进行社会管理的需要而进行，是行政事业单位进行经营性服务的收费，不属于政府进行社会管理的需要。因此，从总体上说，凡属提供公共服务所需的财力，应通过行政事业性收费来筹集全部或部分财力；凡属经营性服务所需的财力，应通过市场以价格的形式取得补偿。应明确非税收入的主体是政府，非税收入属于政府行为，非税收入的目的是实现政府的社会经济管理职能，非税收入的实质属于财政性资金。非税收入与税收有明显的区别，如收取的依据不同、服务的范围和对象不同、收入使用\" 方向不同、形成过程不同、分配的方式不同等。当然，非税收入作为政府收入分配体系的组成部分，并不是税收的对立物，而是互为补充，是以政府为主体的再分配形式，具有明显的专用性、补偿性、公益性、服务性等特征，同时反映出经常性与不稳定性并存、公益性与补偿性并存、集中性与分散性并存。而所谓定位，主要是摆正非税收入在财政体系中的地位和作用，正确地认识其在社会主义市场经济体制下的发展趋势，作到总体把握、分别界定，各就其位。实际上，非税收入是我国财政收入的有机组成部分，是税收收入的不可缺少的补充形式，它在地方财政中越来越占有举足轻重的地位。非税收入同时又是政府一项具有很大潜力的财源，它直接影响财源结构和财政收支结构的合理化。此外，非税收入是发展社会公益事业，加强客观调控的重要手段，其所处地位在改革中进一步显露出来，离开它，政府的许多目标不易实现。所以，非税收入至少具有五大作用：优化资源配置和价值补偿；发展社会公共事业和提高公益服务水平；调节各经济利益主体行为；规范分配渠道和理顺分配关系；制止收入流失和增加财政收入。至于定量，就非税收入而论，由于项目众多，它们设置的目的、范围、标准及管理方式不同，有些可以定量，有些则不宜定量（如罚没收入），而只能根据历史经验数据推算。据此，可采取下列方法，从量上规范非税收入：

第一，对于全部用于某些准公共项目的非税收入，按照公共产品有效供给的两个收入条件确定收取标准：一是效率的总和边际条件，即公共产品对各消费者的边际价值和等于其供给的边际成本；二是成本分配的个人边际条件，即个人按其从消费公共产品取得的边际利益支付“边际”付价。

第二，对于在提供公共服务过程中的局部补偿性收费，如规费收入，应按市场定价的工本、手续费收取，不能变相涨价或附带乱收费。

第三，对于调节外部经济的收费，外部效应在市场机制下不一定产生资源的有效配置，政府模拟市场机制干预使之向帕累托效率收缩，也是提供一种特殊的公共服务。但政府的强制征收仅限于把私人边际成本提高到社会边际成本的水平，以实现其外部效应的内在化。

第四，对于违反国家法律法规等公共管理行为强制征收的罚没收入，其罚款标准和没收规定是法定的，其中罚款标准一般参照历史数据及违规慑需要确定。

第五，对于多种资源性付费收入，可根据市场价格、利率、租金、成本等因素合理确定。例如土地出让金实际上是地租的资本化，即地租除以利率；财政性资金贷款收入，按利息公式计算；国有住房房改收入由房租或建造成木决定。

第六，对于所有者权益等产权性非税收入，诸如小企业出售收入、国有企业上交利润、国家参股控股公司分派股秘红利等，分别由企业市场价值、经营状况和董事会决议确定。

所有非税收入，在实行分类、分项，区别其性质、目的、范围的基础上，定量的重要内容之一是科学地确定提取标准、费率、禁止擅自提高收取标准、任意扩大收取范围、制止向农民、企业加重负担。

（二）非税收入改革的指导思想

非税收入改革中，坚持正确指导思想，主要体现下述几点：

1.树立立足长远观点。要摆正眼前利益与长远利益的关系，解决好急功近利的思想倾向和短期行为，在聚财上下功夫，理顺分配渠道与分配关系，积极稳妥地推进非税收入的改革。

2.树立全局观点。要将非税收入改革置于国家财政经济发展的全局来衡量，摆正政府与市场、政府与企业、中央与地方的整体与局部关系，摒弃那种狭隘的地方保护主义、本位主义和分散主义的倾向，据此引导非税收入改革纳入市场经济快速发展的轨道。

3.树立效益观点。分配结构优化，分配秩序良好，实现效益最大化是非税收入改革的核心内容。通过改革，要促进传统的粗放型经济增长方式向集约型经济增长方式转变，促进提高财政收入的“两个比重”，最大限度地保证财力的集中，以满足政府实施公共管理和提供公共服务的资金需要。

4.树立调控观点。当前在非税收入改革中，不能只停留在浅层问题的解决上，要标本兼治，把它不断引向深入。通过改革聚财形式，尽可能做到合理负担，减轻社会负担，增强国家调控能力，合理地配置资源，维护公平与社会稳定。

5.树立依法治财观点。要把非税收入管理寓于政府经济管理之中，要切实加强检查监督和打击、惩治的力度。应与转变政府职能、加强法治建设、立法与执法、执法与管理紧密相结合，使非税收入管理真正走上规范化、法制化、现代化的轨道。

（三）非税收入改革的基本原则

在我国的非税收入中，合理的和不合理的，合法的和不合法的混杂在一起，给非税收入改革带来难度，为此非税收入改革必须遵循以下原则：

2.治乱减负、综合治理原则。按照社会主义市场经济体制的要求，应建立科学、合理的补会经济分配制度、扭转多头参与国民收入分配的格局，形成以税收手段筹集政府公共收入，辅之以少量必要的非税收入，这样一种国民收入分配体系，从根本上制止向企业和城乡居民乱收费，乱罚款和乱摊派的“三乱”之风，减轻企业和城乡居民的额外负担。

3.预算管理，严格监督原则。各级政府的财力，不论是采取税收，还是采取非税收入方式聚集的资金，都应通过财政预算，并取得入民代表大会的审议通过，建立统一财政预算下多种预算方式和管理办法的新体系，以保证人民群众对各级政府财政收支的监督和约束。

4.统筹兼顾，分级管理原则。目前的分税制财政体制尚处于过渡性质，地方税收体系建设尚未真正建立起来，费改税只能是成熟一个改一个。因此非税收入包括收费、基金仍然是不可缺少的，需要统筹兼顾，伴随着分税制的逐步完善，妥善解决各级政府间分配关系，使之各得其所。

5.科学理财，依法办事原则。科学处理税费关系，实现以税聚财，集中理财，改变目前财权，财力在部门间过于分散的状况，增强财政宏观调控能力。非税收入的改革与管理，必须以法律为依据，对非税收入的设立、运用。管理都必须经过全国或省人民代表大会或其常务理事会批准，以一定的法律程序规范分配秩序。

（四）非税收入改革的举措

首先，现有的行政事业性收费和基金中，大部分是凭借政府权力、行政管理职能或社会管理职能收取的，与税收性质相同，则应加大“费改税”的步伐，逐步以税收的形式征收管理，取代名目繁多的收费和基金，切断收费与部门的利益联系，由政府对收费、基金进行重新分配，从根本上规范分配渠道，埋顺分配关系。

其次，对一部分行政事业单位，依照国家政策规定实施的收费和经国务院或财政部批准，以单独征收或以产品加价、价外附加等形式向企业、事业单位或个人筹集建立的具有特定用途的一部分专项基金，由于存在范围广、期限长、数额大、来源稳定、标准易定，具有税收性质的也可改为税收，不宜再以费或基金的形式出现。这类项目有行政管理性收费、公共工程性收费、经济建设性基金等。

其三，对一些由政府部门或事业单位向社会提供有效服务，并按国家规定所收取的费用项目，经国务院、财政部或省（市）自治区批准可以保留下来。如证照性收\" 费包括车辆牌照费、身份证工本费、生产（营业）许可证工本费等；公共事业性收费包括医疗收费、卫生防疫费等；专项事业发展基金包括电影事业发展基金、出版发展专项基金、精神文明建设基金、育林基金等。

按照上述要求，对现有非税收入区别不同类别和不同情况，采取“一清、二转、三改、四留”的改革方法。即在对现有收费进行全面清理整顿的基础上，取消不合法、不合理收费项目，降低不合理收费标准；将现有收费中一些不再体现政府职能，可以通过市场形成的收费，转为经营性收费，依法照章征税；将一部分体现政府职能、具有税收特征且便于税收征管的收费，改为相应的税收，纳入政府税收体系；对现有收费中符合国际惯例，确需保留的少量规费，以及有偿使用国有资源的收费，继续予以保留，并实行－规范化管理。

（五）费改税的初步设想

对那些具有税收性质的收费和基金，逐步改为税收，其初步设想如下：

1.燃油税。设立燃油税，对用汽油、柴油等作动力的车辆、船泊从油品价格上征收一定比例的税，取消养路费和江河航道养护费等。鉴于目前一些地区引进国外资金或利用银行贷款建桥修路，收费还贷（借），不失为在资金有限的情况下加快发展一种好办法，可在一定时期内，经国务院或财政部批准，对大型项目暂时保留车辆过路过桥特别通行费等。燃油税由国家税务部门征收作为中央和地方共享收入，专项用于交通建设，财政监督使用。

2.教育税。改变目前的收费办法，开征教育税，由地方税务部门征收，专项用于教育事业，不准教育费挪作他用。

3.资源税。目前，资源管理方面的行政性收费多达几十种收费，而且是由多个部门征收使用，有相当一部分用于养人，对资源的开发利用不利。为此，可将多种收费纳入资源税管理范围，由国家税务部门征收，作为中央、地方共享收入，由财政管理，用于资源管理开支，接受审计部门监督。

4.环境保护税。在社会生产和经济生活中，环境污染问题日益突出，严重影响到社会经济的持续发展，威胁到人类的生存。为此，可设置环境保护税，按有污染的单位所造成的污染程度，征收环境保护税，由国家税务部门征收，作为中央与地方共享收入，由财政部门拨款，环保部门进行具体管理，用于环境保护开支，财政、审计部门监督使用。

5.社会保障税。目前，我国设立了职工养老保险基金、失业保险基金、残疾人就业保障金、职工工伤保险基金。但是，这些基金分别由劳动、人事、民政等部门征收管理，弊端较多，可以通过开征社会保障税取代上述各项基金，统一由国家税务部门征收，作为中央和地方共享收入，纳入国家预算，由财政部门按预算拨款，有关部门具体管理使用，审计部门监督，做到取之得当，用之合理。

6.特别项目建设税。为了加快基础产业建设，中央和地方政府采取开征专项基金的方式筹集资金用于大江大河治理、农业开发、电力、铁路和高速公路建设等方面，这是一分必要的。为了使这些专项基金凭借政府权力稳定取得，可以考虑开征特别项目建设税，这项税收应由国务院批准，由国家税务部门征收，作为中央和地方共享收入，纳入国家和地方预算，专款用于基础产业建设，由财政监督使用。对于这项税收必须严格控制，按照国务院的统一规定，各省、市、自治区不能任意加征税款，防止加重企业和农民的负担。

7.在广大农村除继续开征农业税外，可考虑设置乡村公益事业税。目前我国农村普遍实行的“三提五统”即，村提取公积金、公益金和管理费；统筹乡村教育费、计划生育费、优抚费、民兵训练费和乡村道路建设费等，这些费主要用于乡村民办公助事业、农村福利事业和社会管理开支。这类收入具有强制性、长期稳定性，可以改为乡村公益事业税，由地方税务部门征收，纳入地方预算管理，专项用于乡村公益事业。

为了减轻农民负担，在农村除按国家规定征取农业税和乡村公益事业税外，农民有权拒绝缴纳各种收费。按照中央提出农民负担不得超过上年人均纯收入5%的规定，达到公平税负，乡村公益事业税可根据农民上年收入情况，分层次确定三类村：即人均纯收入高于全乡平均水平的村，与全乡平均水平持平的村，低于全乡平均水平的村。对不同的村，确定不同的税负，做到税负大体公平。

（六）对非税收入实行规范化管理的对策

实行费改税后，继续保留的收费大体包括四类：一是政府向法人或城乡居民实施特定管理和提供特殊服务收取的各种证照费、注册费，如企业注册登记费、护照费、婚姻证书工本费等；二是政府机关为维护国家主权而实施的收费，如海关监管手续费、外交部门的签证费等；三是政府机关或政府授权机构，按照使用者付费原则，向国有资源使用者收取的管理费，如矿产开发管理费、城市道路占用挖掘费等；四是一些带有惩罚性质的收费，如超标排污费、海洋废物倾倒和海洋石油勘探开发超标排污费等。另外，还有少量暂不宜取消或规定征收期限未满，且难以实行“费改税”的政府性基金，如三峡工程建设基金、水利建设基金、民航机场管理建设费等，经国务院批准后，在一定时期内可继续征收。对这些保留的收费，实行规范化管理的对策如下：

1.建立目录管理制度。对保留的少量规费，由财政部重新审查（重要的报国务院审批）发布，实行收费目录管理和收费公告制度，接受社会监督。

2.改革征收管理办法。一些收入数额较大，便于税务部门征收的收费，由税务部门负责征收；一些零星分散、政府机关在办理公务活动中才巨应收取的费用，由有关主管机关在办理公务时一并征收；一些不便于税务部门征收，且数额又较大、管理行为与缴费环节可以相对分离的收费，实行票款分离，由银行统一代收。

3.统一审批管理权限，集中管理。政府性收费项目和标准的制定，应当结合财政预算内资金的供给情况，并考虑社会经济的承受能力，从严控制，实行立项审批、标准制定、资金管理一体化，中央和省两级管理，具体管理工作由财政部门负责，重要的报国务院或省（市）自治区人民政府批准。其中，管理性收费、资源性收费、全国性的证照收费、成本补偿收费、公共事业收费以及涉及中央和其他地区利益的地方性收费实行中央一级审批；国家法规已明确的收费，具体征收管理办法由财政部会同有关部门制定；地方性的证照收费，成本补偿收费及用于公共事业的收费等由省级审批。非政府行为收费中属于公益事业的非盈利性收费，其项目标准和具体征收办法统一由省（市）自治区人民政府制定；属于纯经营收费和自愿集资、捐赠建立的基金，完全推向市场，由物价部门或人民银行监督。上述管理权限应以法的形式确定下来。

4.统一票据管理制度，强化源头管理，收费票据是预算外资金管理的重要手段。对现行票据应加强管理，统一规范并扩大票据覆盖面，增加票据种类，强化收费稽查工作，充分发挥收费票据的源头控管作用，监督单位收取的费款及时足额上缴财政专户，制止各种乱收费行为。

5.统一财政专户，实施“收支两条线”管理。财政对非税收入实行专户管理，首先要对单位银行帐户进行清理，取消多头开户，确立收支专户。一个单位原则上只能开立一个收入专户，一个支出专户。收入专户除财政划解外只能收、不能支、支出专户除财政核拔支出外，只能支、不能收。通过专户管理，可以保证各项收入全额缴入财政专户，直接监督全部支出使用情况，提高资金使用效益。

6.统一预算编审制度，合理安排使用费款。对非税收入和支出必须由财政部部门统一编制、审批年度预决算，合理安排收费资金，监督单位按预算使用，改变行政事业性收费分\" 散、失控的局面。实现预算内、外和制度外资金统一协调，综合平衡，提高资金使用的整体效益，提高财政对资金的宏观调控力度，保证经济建设和各项事业发展的资金需要。

7.统一调整税收政策，分类管理。按照现行的税收政策，对纳税人随价格向对方收取的价外费用，包括手续费、基金、集资费、代收款项、代垫款项及其他各种性质的价外收费，均应按规定征收营业税或增值税；对按规定应纳入预算管理的政府性基金，凡是通过价外形成的，应在缴纳流转税后再纳入预算。除此之外，凡经中央及省级财政部门批准纳入预算管理或财政专户管理的行政事业性收费、基金，无论是行政单位收取的，还是由事业单位收取的，均不征收营业税；未纳入预算管理或财政专户管理的，一律照章征收营业税。对于中央批准纳入预算管理或财政专户管理的行政事业性收费、基金，财政部、国家税务总局已下发两批不征收营业税的收费、基金项目名单；经省（市）自治区批准纳入预算管理或财政专户管理的行政事业性收费，也应尽快下发不征收营业税的收费项目名单，未列入名单的一律照章征收营业税。

8.统一收费管理制度，依法管理。从收费管理的法制建设入手，健全法规制度，以法规来明确所有收费项目的审批、收费标准的制定、收费票据的使用、收费资金的征收分配、收费行为的监督检查，使收费征收管理行为的每个环节都处于法律法规的严密约束之下，形成依法收费和依法治费的法制化管理局面。

（七）非税收入改革相关配套措施

1.同深化和完善分税制财政体制改革同步进行。我国从1994年实行分税制财政体制以来，虽然调动了各级政府理财积极性，财政收入年年都有较大幅度的增长，但是这次改革还不彻底，体制本身也不规范，带有明显的过渡性，这就决定了中央与地方、地方各级之间事权范围还难以一下子完全界定清楚，加之体制本身还存在一些亟待解决的问题。因此，在这种情况下，深化非税收入改革及规范管理作为财政体制改革的组成部分，也必须伴随着深化财政体制改革及规范化管理同步进行，并不断完善。

2.同建立地方税收体系和加强税收征管同步进行。深化和完善税制的一个重要前提条件就是地方应该分享地方税立法权，建立比较科学、合理的地方税收体系。自从新税制实施以来，中央集中主要税种的立法权是完全必要的，但是，对一个拥有12亿多人口的大国，经济发展水平、产业结构、资源条件、税源状况各不相同，甚至相差很远，由中央统一地方税种立法，不可能照顾千差万别的各地实情，不利于各地解决自己的实际问题，费改税就难以实施，规范非税收入也就难以顺利进行。因此，按照事权与财权相一致的原则，适当下放税收管理权限，赋予省级一定的地方税目、税率调整和减免权力（包括增设新税种，改革调整老税种）。同时，要进一步加强税收征管工作，解决税收“缺位”而导致收费“越位”的问题。建议国务院、财政部和税务总局尽快把一些地方税的立法权放给省、市、自治区人民政府一级，让其自行确定自己的立法税种和征收管理，以便各地因地制宜地建立和完善地方税体系和征管体系，促进地方经济的发展。

3.同转变政府职能，保证政府承担事务的财力供应同步进行。在我国“三乱”之所以屡禁不止是多种原因造成的，其中一个重要原因就是政府应当办的事没有足够的财力作保证。因此，从政府的角度讲，应转变职能，政府应于、必须干的事坚决干好，政府不应干和可干可不干的事尽量报向市场。在政府职能转变中，政府不应再从事经营性产业和竞争性行业的投资，重点保证社会公共需要、基础设施建设需要和社会经济的长远发展。凡是政府应办的事就是财政应干的，各级财政部门要千方百计地保证政府职责范围内应办事的资金供应。这样，才能从根本解决客观需求和财力不足的矛盾，也是根治“三乱”根本所在。

4.同加快机构改革的步伐，合理分流安置现有收费人员结合起来。近几年来，有些机构一成立，就明确用收费来解决经费开支，每增加一个机构，总是出台新的收费项目，形成“收费──养人──增收──增机构──增人员”的怪圈，导致机构、人员膨胀。因此规范非税收入必须同机构改革同步进行，对现有收费人员应结合机构改革妥善安置。对进入公务员序列的，经费由各级财政负担，对一些收费项目转为经营性收费的，由经营单位自行负担；对符合离退休条件的，由离退休人员所在单位负担或通过社会保障途径加以解决。

5.做好非税收入改革宣传的解释工作。中国非税收入改革牵涉面广，政策性强，既涉及现有各方面利益格局的调整，又涉及有关人员的分注流和安置，关系到社会的稳定和发展，要在统一认识的同时，向社会各界做好宣传解释工作，使之得到各方面的广泛理解和支持，确保非税收入改革顺利进行。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找