

基于国际比较的中国 非税收入的现状与评价

王乔 席卫群*

摘要: 非税收入是政府提供公共物品必要和重要的资金来源之一,是税收收入的有益补充。大量数据表明,由于中国财税体制尚未理清,因此中国非税收入在规模、结构、构成等方面具有特殊性。与其他国家相比,中国非税收入规模要大得多,政府非税收入增长呈现出明显的增长刚性特点;中央非税收入占中央财政收入的比重尽管不高,但地方政府非税收入占同级财政收入的比重很高;在中央和地方非税收入构成中,行政事业性收费、政府基金又是主体。

关键词: 税收收入 非税收入 政府收入

按照市场经济的基本原则和构建公共财政体制的要求,政府主要以税收手段筹集履行公共管理和公共服务所需要的资金,非税收入作为政府提供公共物品的辅助资金来源,是税收收入的有益补充。当前世界上几乎所有的国家都存在政府非税收入,并且这部分收入都是本国财政收入进行宏观调控的一个重要组成部分。在中国的改革演进过程中,非税收入曾长期用“预算外资金”代替,直到2004年财政部《关于加强政府非税收入管理的通知》(财综[2004]53号)对非税收入进行了统一界定:“政府非税收入是指除税收以外,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、准公共服务等而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。”政府非税收入包括行政事业性收费、政府性基金、国有资源和国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接收的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等。

随着中国财政体制的逐步完善,政府收入也在逐步规范。但是由于中央政府在事权、财权方面的分权设计,中国各级政府收入来源实际上呈现出多元化、复杂化格局,事实上构成了一个与税收收入体系相对应的非税收入体系。与其他国家相比,中国的非税收入在规模、结构、构成等方面存在比较明显的特征。

一、非税收入征收的理论依据——公共物品筹资的需要

政府非税收入是与税收收入相对应的一个财政分配概念,是政府收入体系的一个有机组成部分。非税收入的征收是为了满足公共财政的需要,是由于政府根据公共财政要求为提供公共物品所进行的一种筹资方式。因此,非税收入的存在是由公共财政的需要所决定的,有其经济理论依据。公共财政作为政府活动实

* 王乔,江西财经大学公共管理学院,邮政编码:330013,电子信箱:wangqiao@jxufe.com;席卫群,江西财经大学公共管理学院,邮政编码:330013,电子信箱:xiveiqun@163.com。

目前国际上对非税收入的定义与中国略有差异。世界银行认为,经常性非税收入是政府为公共目的而取得的无须偿还的收入,如罚款、管理费、政府财产经营收入等,以及政府以外的单位自愿和无偿地向政府支付的款项等。经常性非税收入不包括政府间拨款、借款、前期贷款收回以及固定资产、股票、土地、无形资产的售卖变现收入,也不包括来自非政府部门的以资本形成为目的的赠与收入。经济合作与发展组织(OECD)界定税收和非税收入以具有对应的报偿性作为标准。根据OECD对税与费的分类,在满足下列条件之一时所征收的公共收入可以认定是税收:(1)政府征收的收入大大超过其提供该类产品或服务的成本;(2)费用的缴纳者并非是直接受益者;(3)政府并不根据所征收的收入份额提供给费用缴纳者任何特殊服务;(4)即使只有付费人受益,但每个付费人并非必须按其所付的份额得到相应比例的收益。

现其职能的最重要手段,实现了政府-市场体系框架中的沟通与联系。一方面,由于市场失灵,政府介入或干预存在着必要性和合理性。但政府干预也存在失灵或缺陷,财政作为政府干预的主要手段,可能产生正效应,也可能产生负效应,需要财政与市场之间的相互补充与完善。另一方面,公共财政发挥作用的核心环节,不是在政府或市场的经济职能之外寻找新的财政职能,而是如何界定各自的最适当领域和最佳的结合方式,最终实现公平与效率的最优结合。为了实现该目的,政府往往通过提供公共物品方式来进行调节,而公共物品的提供需要筹措资金。从公共物品消费特征的角度,可以把公共物品分为纯公共物品与准公共物品,准公共物品分为Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ三类,不同形式的公共物品价格形成机理的不同决定了不同的筹资方式。

纯公共物品是指在消费过程中同时具有完全非竞争性和非排他性的各种产品和劳务,如国防、治安、基本产权制度和经济稳定等。其价格形成主要在公共产权市场交易阶段,通过公共选择确立的税制及其相关的税收政策形成其公共价格,个人纳税的多少成为其私人价格。纯公共物品是民众“免费”使用的物品,没有自由市场直接实现的市场价格,只有补偿性的组织价格,补偿的路径是从税收收入总体补偿到公共财政支出的具体补偿,即从总体公共价格(对所有的纯公共物品而言)到具体公共价格(对具体的纯公共物品而言)。因此,公共物品的供给成本直接构成公共物品的价格。纯公共物品的价格形成的特定机理,决定了其筹资方式是采取税收形式。

准公共物品Ⅰ是具有消费的排他性和非竞争性的物品,如水、电、煤气等自然垄断产品,以及俱乐部物品如学校、医院等。它是可由市场竞争经营的公私准公共物品,其价格形成由市场经营价格(私人价格)与政府补偿和规制价格(公共价格)合成。公共性越大,越需要政府提供财政补偿和规制服务,价格形成越表现为公共价格。反之,公共性越小,价格形成越表现为市场经营价格。因此,为了提高公私混合的效率,一个基本原则是公共部分的成本由公共组织承担,私人部分的成本由私人自己承担。属于俱乐部物品的准公共物品Ⅰ的筹资方式主要是收费(即规费)。由于管理性、补偿性和非盈利性的特点,我国这类收费主要为行政性收费和事业性收费。对于属于自然垄断的准公共物品Ⅰ,主要通过使用费来筹资。

准公共物品Ⅱ是指具有消费的非排他性与竞争性的物品,如公共牧场、公海捕鱼、孤儿院和养老院等。因其消费上的非排他性,即不付费也可以消费,在存在“搭便车”的情况下,其价格显然由市场供求来决定。准公共物品Ⅱ如果排除成本不大,可采用颁发许可证的形式,同时收取一定的使用费。收费的高低可以按照该准公共物品Ⅱ利用(消费)的机会成本确定,也可以按照再生该准公共物品Ⅱ的成本(交易成本)的水平来确定。如果排除成本高,则不宜采用颁发许可证制度而应采用分摊成本或税收制度,来补偿准公共物品Ⅱ的供给成本。

准公共物品Ⅲ是指外部性物品,包括正外部性物品(公益品)和负外部性物品(公害品)。其价格形成由外部性物品市场经营价格(私人价格)与政府激励和治理外部性物品的价格(公共价格)合成,这与准公共物品Ⅰ和准公共物品Ⅱ相一致。按照公私对等的价格形成原则,外部性物品的价格形成首先是成本最优补偿问题,包括正外部性内部化的激励支出补偿和负外部性抑制治理的支出补偿。因此,正外部性物品的筹资方式主要采取政府补贴方式,负外部性物品筹资可采取惩罚性收费方式。

通过上述分析,我们可以得出:征收使用费、规费、惩罚性收费以及接收捐款等非税收入形式,是政府提供公共物品的必要和重要的资金来源,是税收收入的有益补充,它们共同构成了政府收入。

二、中国非税收入现状

随着政府职能的逐步完善,公共财政的逐步建立,中国政府收入管理日趋规范,税收收入在政府收入

由于中国政府收入体系在资金管理方面的特点,中国政府收入和财政收入等概念与国际通行的相关概念有一定区别。按照市场经济预算完整性原则,凡是以政府为主体的资金活动都应纳入财政预算,不允许在国家预算规定之外还有任何以政府为主体的资金收支活动。在这一原则下,一国财政收入即为政府收入。但中国现实所用的财政收入概念只是国际上使用政府收入概念的一部分,即中国的财政收入事实上只包括了中国的预算内政府收入,而预算外、制度外收入并没有纳入预算管理,其中预算外非税收入没有纳入政府财政收入的统计中,制度外非税收入也没有在政府官方统计中反映,这样中国财政收入的口径小于国际上通常意义上的财政收入。

中国政府非税收入体系主要包括预算内非税收入、预算外非税收入和体制外非税收入。预算内非税收入包括部分行政事业性经常性收入,国有资产出租、出让获得的资本性收入。预算外非税收入主要来源于行政事业性收费、税收附加、专项资金和专项收入。体制外非税收入是指游离于财政预算内、外管理的政府非税收入,往往没有严格按照法定程序经政府或有关部门的正式批准,而由政府及其所属机构凭借行政权力或垄断地位取得的收入。为了尽可能保留数据的可靠性,文中所指的非税收入都不包括制度外非税收入。

中的比重逐年提高,非税收入与税收收入的比值由 1978 年的 1.85:1 下降到 2006 年的 0.30:1,但非税收入仍然是重要的政府收入之一。中国政府收入状况通过表 1 可略见一斑。

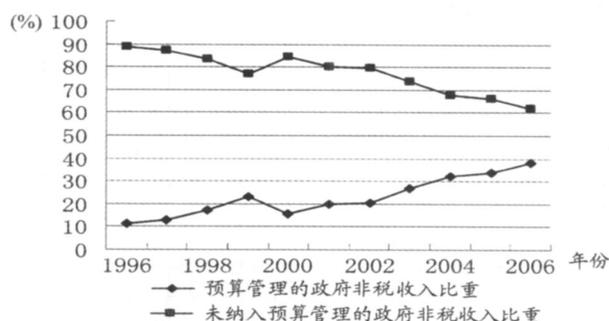
表 1 中国政府收入情况表

年份	预算内财政收入 (亿元)	预算外资金 (亿元)	财政性资金 (亿元)	税收收入 (亿元)	非税收入 (亿元)	非税收入:税收收入
1978	1 132.26	347.11	1 479.37	519.28	960.09	1.85:1
1985	2 004.82	1 530.03	3 534.85	2 040.79	1 494.06	0.73:1
1990	2 937.10	2 708.64	5 645.74	2 821.86	2 823.88	1.00:1
1993	4 348.95	1 432.54	5 781.49	4 255.30	1 526.19	0.36:1
1995	6 242.20	2 406.50	8 648.70	6 038.04	2 610.66	0.43:1
1996	7 407.99	3 893.34	11 301.33	6 909.82	4 391.51	0.63:1
1997	8 651.14	2 826.00	11 477.14	8 234.04	3 243.1	0.39:1
1998	9 875.95	3 082.29	12 958.24	9 262.80	3 695.44	0.40:1
1999	11 444.08	3 385.17	14 829.25	10 682.58	4 146.67	0.39:1
2000	13 395.23	3 826.43	17 221.66	12 581.51	4 640.15	0.36:1
2001	16 384.04	4 300.00	20 684.04	15 301.38	5 384.66	0.35:1
2002	18 903.64	4 479.00	23 382.64	17 636.45	5 646.19	0.32:1
2003	21 715.25	4 566.80	26 282.05	20 017.31	6 264.74	0.31:1
2004	26 396.47	4 699.18	31 095.65	24 165.68	6 929.97	0.29:1
2005	31 649.29	5 544.16	37 193.45	28 778.54	8 414.91	0.29:1
2006	38 760.20	6 407.88	45 168.08	34 809.72	10 358.36	0.30:1

注:(1)财政性资金是财政收入(不含债务收入)与预算外资金的合并数,因此,表中并未涵盖全部财政性资金,即那些既未纳入预算内也未纳入预算外的非税收入。(2)1993-1995年和1996年的预算外资金收入范围分别有所调整,1997年起,预算外资金中不包括纳入预算内管理的政府性基金,与以前各年不可比,从2004年起,预算外资金收入为财政预算外专户收入。(3)非税收入=财政性资金-税收收入=预算内财政收入+预算外资金-税收收入。这里的非税收入不包括体制外非税收入。

资料来源:根据《中国财政年鉴》(2007)和《中国统计年鉴》(2008)有关数据计算得出。

在非税收入中,未纳入预算管理的非税收入占整个非税收入的比重一直居高不下,1996-2006年间都超过了60%,1996年最高到88.66%。不过随着中国对非税收入管理的加强,尤其是2004年预算外资金纳入专户管理以来,未纳入预算管理的政府非税收入比重逐年下降,与之相对应的预算内非税收入占整个非税收入的比重逐年提高。不过图1反映中国政府非税收入管理还不够规范,大部分非税收入还未纳入预算管理。



资料来源:根据表 1 有关数据计算得出。

图 1 中国非税收入构成

三、非税收入规模、构成的国内外比较

(一)非税收入占经常性收入比重的比较

由于大部分市场经济国家政府的主要职能之一是提供公共产品以纠正市场失灵,因此政府非税收入比重一般不高。但随着税制改革,税率持续大幅度降低,非税收入在很多国家有所扩大。

1. 总体规模比较

由于文中中国非税收入数据都未包括制度外非税收入,因此实际非税收入规模和构成与其他国家相比要比文中所分析的更大。

从税收收入占国内生产总值 (GDP)的比重和非税收入占 GDP的比重看,高收入国家和地区的税收收入与非税收入之比一般在 3:1 或 2:1 之间,高收入国家非税收入比重差异很大,法国、挪威比重较高,分别达 21.41%和 21.85%,但澳大利亚只有 2.41%。自 20 世纪 80 年代以来以美国为首的发达国家纷纷进行税制改革,大规模减税。为了应付财政支出的需要,非税收入规模呈扩大趋势,占 GDP的比重逐步提高,但是总体上非税收入都纳入了国家财政预算,成为财政收入。发展中国家的这一比重差别也较大,有的很高,如中等偏下国家中,伊朗为 26.22%;有的很低,如菲律宾为 1.91%,玻利维亚为 0.67%。表 2 根据 49 个国家情况汇总,反映了不同发展类型国家 2006 年税收负担和非税收入负担状况。

表 2 不同类型国家税收负担和非税收入负担情况调查表

收入水平类别及国家数	宏观税负 (占 GDP%)			非税收入宏观负担 (占 GDP%)			总体负担 (占 GDP%)		
	平均	最低	最高	平均	最低	最高	平均	最低	最高
低收入国家 (6 个)	9.87	2.29	15.54	1.86	0.21	3.93	11.73	2.50	18.24
中等偏下收入国家 (11 个)	15.61	1.76	23.84	8.20	0.67	26.22	23.81	14.15	38.75
中等偏上收入国家 (10 个)	17.04	3.98	27.86	7.24	2.41	16.00	24.28	6.39	34.35
高收入国家 (22 个)	23.95	11.89	37.08	13.44	2.41	21.85	37.39	19.02	51.82

注: (1)中等偏下收入国家不包括中国。(2)由于世界银行数据未提供直接的非税收入指标,表中非税收入是根据世界银行数据中各国财政收入指标减去非税收入得出,其中财政收入不包括捐赠收入,这意味着非税收入指标包括借款等收入。如果能够剔除这些收入,则非税收入占 GDP比重要比计算出的数据低。

资料来源:根据商务部网站《2006 年世界银行数据》编制 (<http://www.economicdata.mofcom.gov.cn>)。

与同类型的发展中国家相比,中国的非税收入规模处于中等偏上水平。根据有关统计资料,改革开放以来,中国政府的非税收入一直保持着稳定的增长速度,平均增长率大约为 20%。期间虽然在结构上有几次大的调整 (1993 年和 1997 年),但即使这样,按可比口径计算平均增长速度也超过 10%。据不完全统计,如果按可比口径计算,中国政府非税收入在改革后几十年无一年份为负增长,表现出相当明显的增长刚性。从表 3 可以发现,1995 - 2006 年期间中国的政府非税收入占 GDP 比重,每年都高于 4%,1996 年甚至为 6.17%。不过与税收收入占 GDP 的比例逐年上升趋势相比,非税收入占 GDP 的比例变化相对较小,处于较为稳定的状态 (参见表 3)。

表 3 中国税收收入和政府非税收入负担表

年份	GDP (亿元)	税收收入 (亿元)	政府非税收入 (亿元)	税收负担率 (%)	政府非税收入负担率 (%)	政府总收入负担率 (%)
1995	60 793.7	6 038.04	2 610.66	9.93	4.30	14.23
1996	71 176	6 909.82	4 391.51	9.71	6.17	15.88
1997	78 973	8 234.04	3 243.1	10.43	4.11	14.54
1998	64 402.3	9 262.80	3 695.44	14.38	5.74	20.12
1999	89 677.1	10 682.58	4 146.67	11.91	4.62	16.53
2000	99 214.6	12 581.50	4 640.15	12.68	4.68	17.36
2001	109 655.2	15 291.50	5 384.66	13.95	4.91	18.86
2002	120 332.7	17 636.45	5 646.19	14.66	4.69	19.35
2003	135 822.8	20 017.31	6 264.74	14.74	4.61	19.35
2004	159 878.3	24 165.68	6 929.97	15.12	4.33	19.45
2005	183 217.5	28 778.54	8 414.91	15.17	4.60	19.77
2006	211 923.5	34 809.72	10 358.36	16.43	4.89	21.32

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2008)有关数据计算得出。

2 中央非税收入占经常性收入比重的比较

从表 4 可以发现,各国中央政府非税收入规模存在较大差异。多数发达国家的非税收入占中央政府经常收入的比重不超过 10%,美国比重最低,只有 3.19%,转型国家比重基本上为 10%左右。俄罗斯 2006 年只有 1.3%;从地区看,亚洲和拉美等发展中国家非税收入占中央财政经常收入的比重一般要超过 10%,如印度、韩国、委内瑞拉、墨西哥等国家,其中委内瑞拉 2005 年达 42.91%。

在中国,1998 - 2006 年间,中央非税收入占财政性资金比重呈现这样一个特点:比重逐步提高,2001 年达到最高点,然后逐渐回落,2004 年为低点后又有所回升,但总体上中央非税收入在中央收入中的比重不高,其中 2001 年最高,也仅为 6.62%,2007 年非税收入与税收收入的比值仅为 0.07:1,与多数经济发达国家水平相当。见表 5。

表 4 主要市场经济国家中央政府非税收入规模比较

	货币单位	政府非税收入总额	经常性收入总额	政府非税收入总额占经常性收入总额比重 (%)		货币单位	政府非税收入总额	经常性收入总额	政府非税收入总额占经常性收入总额比重 (%)
美国 (2006)	亿美元	715	22 384	3.19	韩国 (2005)	亿韩元	306 380	1 885 710	16.25
加拿大 (2005)	亿加元	157	2 703	5.81	澳大利亚 (2006)	亿澳元	246	2 698	9.12
德国 (2006)	亿欧元	296	6 579	4.50	南非 (2006)	亿兰特	383	5 506	6.96
英国 (2006)	亿英镑	202*	5 003	4.04	墨西哥 (2000)	亿比索	849	8 106	10.47
法国 (2006)	亿欧元	443	7 781	5.69	阿根廷 (2004)	亿比索	43	814	5.28
意大利 (2006)	亿欧元	221	5 504	4.02	委内瑞拉 (2005)	亿博利瓦	368 761	859 412	42.91
西班牙 (2006)	亿欧元	184	2 700	6.81	俄罗斯 (2005)	亿卢布	868	67 098	1.30
荷兰 (2006)	亿欧元	194	2 231	8.70	波兰 (2006)	亿兹罗提	334	3 460	9.65
印度 (2004)	亿卢比	7 506	39 414	19.04	罗马尼亚 (1999)	亿列伊	195 010	1 651 850	11.81

注: *是 2005 年数据。

资料来源:《国际经济统计年鉴》(2009)。

表 5 中国中央非税收入与中央税收收入状况

年份	预算内财政收入 (亿元)	预算外资金 (亿元)	财政性资金 (亿元)	税收收入 (亿元)	非税收入 (亿元)	非税收入: 税收收入	非税收入占财政性资金比重 (%)
1998	4 892.00	164.15	5 056.15	4 824.35	231.8	0.05 : 1	4.58
1999	5 849.21	230.45	6 079.66	5 747.65	332.01	0.06 : 1	5.46
2000	6 869.20	247.63	7 236.83	6 892.70	344.13	0.05 : 1	4.76
2001	8 582.70	347.00	8 929.70	8 338.60	591.10	0.07 : 1	6.62
2002	10 388.64	440.00	10 828.64	10 230.29	598.35	0.06 : 1	5.53
2003	11 865.27	379.37	12 244.64	11 604.04	640.60	0.056 : 1	5.23
2004	14 503.10	350.69	14 853.79	14 166.09	687.70	0.05 : 1	4.63
2005	16 548.53	402.58	16 951.11	16 051.81	899.30	0.056 : 1	5.31
2006	20 456.62	467.1	20 923.72	19 576.14	1 347.58	0.07 : 1	6.44

资料来源:根据《中国财政年鉴》(2007)和《中国统计年鉴》(2008)有关数据计算得出。

3. 地方非税收入占经常性收入比重的比较

一般各国地方政府非税收入的比重要比中央非税收入的比重高,无论是联邦制还是中央集权制国家都存在此特点。比如,美国等联邦制国家,地方政府非税收入在整个 20 世纪 90 年代大约占到本级财政收入的 30%左右;加拿大非税收入约占国家财政收入的 16.8%,占地方财政收入的 27.5%。韩国实行的是集权型分税制,税收收入主要集中在中央,约占 79%,地方仅占 21%。因此,韩国政府特别是地方政府拥有大量的非税收入,地方政府的非税收入约占财政总收入的 50%。日本各级政府也实行类似韩国政府的预算管理制度,在地方政府的一般预算收入中非税收入占 28%,特别会计预算全部来自非税收入,总体上非税收入约占地方政府收入的 70%。与这些国家相比,中国地方政府非税收入占税收收入和非税收入占财政性资金比重很高。2000 年分别达到 76%和 56.96%,自 2000 年后比重有所下降,但 2006 年仍分别为 59%和 37.17%,高于其他国家。表 6 较清楚地反映了中国地方非税收入的情况。

表 6 中国地方非税收入与地方税收收入状况

年份	预算内财政收入 (亿元)	预算外资金 (亿元)	财政性资金 (亿元)	税收收入 (亿元)	非税收入 (亿元)	非税收入: 税收收入	非税收入占财政性资金比重 (%)
1998	4 984.00	2 918.14	7 902.14	4438.50	3463.64	0.78 : 1	43.83
1999	5 594.87	3 154.72	8 749.59	4 934.93	3 714.66	0.75 : 1	42.46
2000	6 406.10	3 578.79	9 984.89	5 688.90	5 688.90	0.76 : 1	56.96
2001	7 803.30	3 953.00	11 756.3	6 962.76	4 793.54	0.69 : 1	40.77
2002	8 515.00	4 039.00	12 554	7 406.16	5 147.84	0.70 : 1	41.01
2003	9 849.98	4 187.43	14 037.41	8 413.27	5 624.14	0.67 : 1	40.07
2004	11 893.37	4 348.49	16 241.86	9 999.59	6 242.27	0.62 : 1	38.43
2005	15 100.76	5 141.58	20 242.34	12 726.73	7 515.61	0.59 : 1	37.13
2006	18 303.58	5 940.77	24 244.35	15 233.58	9 010.77	0.59 : 1	37.17

资料来源:根据《中国财政年鉴》(2007)和《中国统计年鉴》(2008)有关数据计算得出。

(二)非税收入构成比较

1. 中央政府非税收入结构比较

很多国家每年非税收入结构大体较稳定,从中央非税收入结构看,主要是经营收入、管理费、收费及非产业和非经常性销售收入。美国的经常性非税收入主要是预算内非税收入(即规费等服务性收入、罚款罚没收入、赠与收入、经营许可收入、司法收入及存款收入等)和预算外财产性非税收入(即利息收入、专营和租金收入、资源财产销售收入、贷款和投资变现收入以及外汇交易盈余等)。2002年,美国政府的总收入为22 862亿美元,其中预算内收入为18 533亿美元。其当年预算内非税收入为340.5亿美元,预算外财产性非税收入690.1亿美元,二者分别相当于预算内收入的1.84%和3.72%,两项合计的非税收入占中央政府当年经常性收入的比重约为5.6%。

澳大利亚中央政府税收入主要来源于国有公司的分红收入(但近年有下降趋势,且不稳定);其次是来自公共物品和服务销售收入、利息收入;再次是来自外汇交易纯收益、国有资产出售收入、高等教育(学生)贷款利益收入、货币发行溢价收入、债务减免收入、各类罚款、捐赠收入和罚没收入等其他非税收入。在2000-2001财年,澳大利亚中央政府取得的非税收入为148亿澳元,其中国有公司的分红收入约为50亿澳元,占31%;公共物品和服务销售收入约为40亿澳元,占25%;各项利息收入约为10亿澳元,占7%;其他非税收入总和约为60亿澳元,占37%。

韩国的非税收入可分为五大类:经营和财产收入,管理费、使用费及服务性收费,罚没收入,政府雇员养老金和福利基金缴款,其他政府非税收入。2005年,韩国中央政府非税收入总额为1 306 380亿韩元,占该年度韩国中央政府的经常性收入总额的16.25%。

中国中央非税收入主要有行政事业性收费、政府性基金、国有企业和主管部门收入、彩票公益金等,由于数据缺乏,难以全面反映中国中央非税收入的结构,下面仅以不全面的政府非税收入项目构成表7来说明。

表7 中国政府非税收入项目构成表(亿元)

年份	行政事业性收费	政府性基金	国有资源有偿使用收入	国有企业和主管部门收入	彩票公益金	罚没收入	以政府名义接受的捐赠	其他非税收入
1996	3 395.75	-	-	-	21.98	-	-	-
1997	2 414.32	-	-	-	14.38	-	-	-
1998	1 981.92	478.41	-	54.67	27.18	-	-	323.42
1999	2 354.28	396.51	-	50.11	42.56	-	-	310.15
2000	2 654.54	383.51	-	59.22	51.69	-	-	464.15
2001	3 090	380	-	60	86.72	-	-	512.56
2002	3 238	376	-	72	135	-	-	716
2003	3 335.74	287.1	-	52.3	140.49	-	-	890.22
2004	3 208.42	351.29	-	64.12	133.2	-	-	3 010.58
2005	3 858.19	359.29	-	47.84	-	-	-	3 793.73
2006	4 216.8	376.49	-	44.91	-	-	-	5 231.74

注:(1)行政事业性收费和政府性基金数据从预算外资金收入项目中得到;其他非税收入=财政收入中的其他收入+预算外资金其他收入。(2)由于数据缺乏,国有资源有偿使用收入、罚没收入和以政府名义接受的捐赠没有统计数据。(3)数据来源于《中国统计年鉴》(2008)。

2. 地方政府非税收入构成比较

由于各国情况不同,每个国家的地方政府非税收入构成都有差异,很难找出共性,但是一般都是由各地行使的政府职能和财政分配等因素决定。英国地方政府非税收入主要是经营和财产收入,其次是管理费、非产业和非经常性销售收入以及罚没收入。美国州政府的非税收入主要是经营和财产收入,州以下政府非税收入主要是管理费和收费。澳大利亚的维多利亚州,2000-2001财年,政府总收入为233.7亿澳元,政府非税收入为46.8亿澳元,占州政府总收入的20%,其中,公共物品和服务销售收入约占州政府非税收入的41%,州政府控股公司获得的投资收益占31%,规费和罚款约占8%,其他收入如政府部门固定资产处置收入等占20%。

中国省及省级政府以下非税收入差异也很大,以浙江省为例,2005年浙江省预算外资金总收入464.27亿元,比上年增长17.4%,增加68.87亿元。其中行政事业性收费收入251.72亿元,政府性基金收入140.93亿元,国有资源有偿使用收入20.03亿元,国有资产有偿使用收入4.05亿元,国有资本经营收益16.32亿元,彩票资金收入7.74亿元,罚没收入0.99亿元,主管部门的集中收入3.29亿元,以政府名义接受的捐赠收入8.68亿元,其他收入10.52亿元。

(下转第60页)

30. Lucas, Robert E., 1988 "On the Mechanics of Economic Development" Journal of Economics, Volume 56, Issues 10 - 11, October, pp. 3 - 42

31. Levine, R. and Zervos, Y., 1998 "Financial Development and Economic Growth: View of Agenda" Journal of Economic Literature, Volume 35, Issue 5, October, pp. 688 - 726

32. Perez, S. J., 2002 "Monetary Policy Does Matter: Control Casualty and Superexogeneity Exogeneity" Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Volume 64, Issue 6, July, pp. 473 - 480

33. Engle, Robert F. and Hendry, David F., 1993 "Testing Superexogeneity and Invariance in Regression Models" Journal of Econometrics, Volume 56, Issues 1 - 2, March, pp. 119 - 139.

34. Simon, H. A., 1953. "Casual Ordering and Identifiability" Reprint in Chapter 1 of Simon, H. A., Volume 30, Issue 5, February, pp. 27 - 31.

35. Yang, Yung Y. and Yi, Myung Hoon, 2008 "Does Financial Development Cause Economic Growth?" Journal of Policy Modeling, Volume 30, Issue 5, September - October, pp. 827 - 840.

(责任编辑:邢宏洋)

(上接第 52 页)

四、评价

通过比较可以发现,与其他国家相比,中国的非税收入无论在总量上还是结构上都有比较明显的特点:

1. 与同类型发展水平国家相比,中国的非税收入规模处于中等偏上水平,中国政府非税收入增长呈现出明显增长刚性的特点。中国政府非税收入在改革后几十年均为正增长,政府非税收入占 GDP 比重较高。

2. 与其他国家相比,中国中央非税收入在中央收入中的比重不高,2001 年最高,也仅为 6.62%,非税收入与税收收入比值仅为 0.07:1,与多数传统市场经济发达国家水平相当。但中国地方政府非税收入占同级财政收入的比重很高。大多数省份政府非税收入约占本级财政收入的 75%,一些地方的非税收入规模可能还更高。

3. 大多数国家中央非税收入结构主要是经营收入、管理费、收费及非产业和非经常性销售收入组成,地方非税收入则由各地行使的政府职能和财政分配等因素决定。在中国中央非税收入构成中,行政事业性收费占据主导地位,政府基金也不可小视。地方非税收入构成虽然差异很大,但以预算外管理为主,其中行政事业性收费和政府基金是主体。

中国非税收入呈现这些特点,有其体制原因。中国虽然自 2004 年起开始加强和规范非税收入的管理,但是与其他国家,尤其是与经济发达国家相比,在非税收入的项目管理、收费标准、预算管理、财务管理、政策制定等方面都存在很大差距。从其根源上分析,这与中国财政体制分配不规范有很大关系。在 1994 年分税制财政体制改革之前,中国的中央财政收入严重偏低,1994 年财税体制改革的目标之一就是适当增加中央的财力,希望经过几年的时间,达到把中央财政收入占财政收入比重提高到 60%、财政收入占 GDP 比重提高到 20% 的目标。但是随着改革进程的加快,各级政府的财政收支矛盾日益突出,再加上中央对地方的转移支付滞后,单靠预算内收入无法满足改革和建设的需要。为了解决中央、地方在财权、事权分配关系上的划分问题,迫使政府非税收入管理采取预算内、外管理,并默许一部分体制外政府非税资金存在,通过这种方式来解决各级部门和地方政府收不抵支的状况。这种做法不仅导致中国非税收入规模过大,尤其地方政府非税收入占本级预算内财政收入比重,以及占财政性资金比重居高不下;而且数据上难以统计,非税收入的征收随意性普遍存在。

参考文献:

1. 安徽省财政厅课题组:《国外政府非税收入管理的比较与借鉴》,载《经济研究参考》,2004(91)。
2. 贾康 主编:《税费改革研究文集》,北京,经济科学出版社,2000。
3. 卢洪友:《非税财政收入研究》,载《经济研究》,1998(6)。
4. 王乔、席卫群:《非税收入管理问题研究》,北京,中国税务出版社,2008。
5. 伍世安:《公共事业与税费政策》,北京,中国财经出版社,2002。
6. 于国安:《非税收入管理探索与实践》,北京,经济科学出版社,2005。

(责任编辑:王红霞)