

■ 贾小雷 著



法学理念·实践·创新丛书

公共产权收入问题研究

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共产权收入问题研究 / 贾小雷著. — 北京: 中国人民大学出版社, 2014. 4
(法学理念·实践·创新丛书)
ISBN 978-7-300-19164-5

I. ①公… II. ①贾… III. ①收入分配-法律-研究-中国 IV. ①D922.514

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 065544 号

法学理念·实践·创新丛书

北京市社会科学理论著作出版基金资助

公共产权收入问题研究

贾小雷 著

Gonggong Chanquan Shouru Wenti Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

版 次 2014 年 4 月第 1 版

印 张 15.75 插页 1

印 次 2014 年 4 月第 1 次印刷

字 数 250 000

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序 一

产权制度是现代国家制度的基础。它不仅构成国家基本经济制度的核心，也是决定财政制度形态的关键。“以公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展”，这是我国基本经济制度的内涵。这意味着，在我国的社会产权结构中，公共产权是主体。尽管在流量层面，如国民生产总值中民营经济所占比重超过 60%，但在存量层面，如在包括土地、矿产等自然资源的国民财富中，公共的财产依然占主体，或者国有，或者集体所有。从经济学维度来观察，在这种社会产权结构中，大量生产要素是公共的。在分配原则转向与市场经济要求相吻合的按要素贡献分配的原则下，社会中应有大量公共性的要素收入，或归于国家，或归于集体。从传统理论来观察，生产资料公有制，即使在市场经济条件下，也应是有利于分配公平的。而现实的状况却是相反。我国一方面坚持了公有制经济为主体，另一方面却出现了日益严重的分配公平问题。不仅如此，从财政的视角来看，公有制经济也未在财政上充分体现出来，除了地方财政拥有较多的国有土地出让收入等公共产权收入之外，财政整体上是以税收为主的。所有者放弃了大量的要素收入，或用来招商引资，或因资本与公权相勾结，本来应有的公共收入隐性地以各种方式落入了少数人的腰包，使这些人加速成为社会的富裕阶层。“清费立税”一直是 20 世纪 90 年代“费改税”以来坚持的原则，治理乱收费固然是正确的，若转向“唯税论”，无疑会使财政制度变迁与产权制度脱节。按理来说，我国存在“所有者国家”与“税收国家”并立的经济基础，而现实的变化却在向“税收国家”演变。上层建筑的变化与经济基础的存在是背离的，这在财政上得到了明显的映证。在我国现实条件下，这种背离蕴藏着相当大的公共风险——加速贫富分化。

在我国，国家的财政收入被区分为税收收入与非税收入两大类。在理

论研究中,以税收作为国家财政主要来源的国家被称为“税收国家”,税收国家通常是在私有制经济基础上发展而来的,征税权与私人产权之间必须取得某种平衡,宪政与法治原则是税收国家所认可的基本规则。而以国家所有权收益作为国家财政主要来源的国家被称为“所有者国家”,所有者国家是以公有制经济为基础的,生产资料被国家和集体占有,个人仅仅拥有少量的消费资料。在当今世界,没有纯粹的税收国家和所有者国家。经过改革开放,我国走向了混合所有制经济,公所有权与私所有权通过产权的结构化日渐混合运行。源自于公所有权的公共产权收入,是我国非税收入的主要组成部分。公共产权不同于国家的征税权,它是国家基于公共财产所有者的身份通过产权交易或营运而取得的各种收入。

税收具有强制性特征,其之所以如此,是因为税收在本质上是基于国家的征税权而对产权主体财产的依法剥夺。从历史渊源看,税收从来都是针对私有制的产权主体而言的。在计划经济时期,税收日益被淡化,甚至一度被取消,就是缘于当时私有制经济的消失。当公有制经济成为清一色的时候,税收存在的经济基础不复存在,“税收国家”渐渐隐去,“所有者国家”走上前台。这意味着财政的主要来源从强制性的“税收”变为基于财产关系的产权“收益”。我国市场化改革以来,税收日渐成为主要的财政来源,这不是因为税收更加“规范”,而是因为经济基础发生了变化,民营经济得到快速发展,非国有产权日益扩大,国家“征税权”的运用就成为不可避免的事情了。当国家的征税权对象从企业部门向居民家庭部门扩展的时候,往往伴随着国家与个人关系的调整变化,民主与监督的需求就会凸显出来,对征税权的制约也会同时强化。近几年来,我国民众对税收关注度的提升就与此相关联。西学东渐,财政理论也不例外。在财政收入的筹集上,日渐偏好税收,非税的收入形式渐渐地被打入另册,被压缩存在的空间。而我国一个最大的国情是,基本经济制度与国外市场经济国家不同,公共产权广泛存在,其固有的“收益权”一旦隐性地被放弃,那么对分配产生的影响远远超出了市场竞争所带来的“马太效应”。我国当前面临的分配困境与此是密不可分的。

国家以公共财产所有者的身份占有社会财富并广泛参与经济生活的情况,多见于实行社会主义经济制度的国家。公有经济、公共产权在社会主义经济制度中具有崇高的法律地位。然而,从对财政收入的贡献来看,则不尽然。一方面,公共产权收入对财政收入的贡献极为有限;另一方面,

国家对于公共产权收入征集的态度并不像针对私有经济主体的征税一样严格，这与公共产权在全社会财富中的占有状况极不匹配。改革开放 35 年来，国家对于公共产权问题缺乏系统的法律规制，在公共产权的结构化、市场化过程中已经滋生了大量的腐败、权力滥用和国有财产的流失等现象。长期来看，如果这种状况不能得到纠正，社会公正、经济转型及中国特色社会主义制度建设的实践都可能因为公共产权收益被隐性放弃导致的分配问题恶化而毁于一旦，这种潜在风险正在日益显性化。

对于公共产权的收入问题，目前在国内外学术界少有人问津。土地财政已引起社会广为关注，实质上它是公共产权收入的形成与分配问题，但大多研究者只注重表象，与房价关联在一起，将其简单归结为地方政府的一种牟利行为。至于基本经济制度衍生出来的公共产权收入至今仍未纳入理论的视野，即使涉及的诸如土地、矿产、国企等公共产权收入的研究，也是基于政策的考量和局限于某一方面，缺乏着眼于整体的深入的基础性研究。公共产权收入是以公有制经济为特点的中国特色社会主义经济制度中的一个核心问题，许多理念和原理性的问题至今还未解决，摆在读者面前的这本书填补了我国这方面研究的不足，尤其在公共产权收入及其公共性的基础理论与实证研究方面，本书具有一定的开拓性与创新性。

从理论层面看，在比较马克思主义产权理论与新制度经济学产权理论的基础上，本书剖析了公共产权的概念，分析了公共产权的产生、壮大和消亡的内在的“国家理性”，认为在公共（社会）理性不断发育的时代，国家理性必须回应来自社会公众的（公共理性）诉求。为此，需要重新解释和定位公共产权存在的价值、目的和方式，必须证明“社会以国家为媒介对公共产权的占有是为每一个社会成员的自由与发展创造条件的占有”，从而应该用基于公共产权所有者身份所取得的收入回馈民众以彰显公共产权内在的公共性。

本书提出应当在税收之外更加重视公共产权收入在国家财政收入中的地位。公共产权收入与税收收入并立存在的公共性，是有待于深入研究的重大课题。税收是国家占有的社会资源，除了用于当期公共消费的那部分之外，税收用于公共投资同样会形成公共产权。是更多地依靠税收来扩大财政规模，还是应通过税收的使用——公共投资形成的公共产权来取得相应的收入，并不是一个非此即彼的问题，二者可以相容，在不同条件下权衡选择。世界上其他国家的国有化、私有化运动都不是直线式的，而是圆

周式的循环。税收国家、所有者国家,这两者更像是钟摆的两极,现实的运动总是在这两者之间。风险社会的来临,推动财政规模扩大,著名的“瓦格纳定律”对此做了实证描述。从财政规模占国民生产总值的比例来看,在发达国家目前比100年前至少提高了30个百分点。所谓的福利国家,不过是收了更多的税收,将其更多地用在当期的公共消费上。北欧国家近一半的GDP交给了政府,私人产权差不多都是在给国家“打工”。税收强化了私人产权的公共性。而所有者国家意味着税收更多地被用在公共投资上,税收扩大了公共产权,同时也可能弱化税收对私人产权的未来负担。从动态的历史过程来看,财政是不同产权之间的转化器,也是历史存量与当期流量的黏合剂。所有制、产权制度、分配制度、财政制度都是公共性的载体,其作用如何发挥,依特定历史阶段的公共风险而定。

在实践层面,本书结合法学研究中的国家所有权理论,将公共产权区分为国有公产所有权与国有私产所有权,反思了当前国有财产立法当中的不足,并在此基础上,探讨了对应的公共产权收入的取得、分配和管理方面的法律规制思路,提出了进一步完善国有经营资本预算和提高国家财政法治化水平的思路。

总体而言,本书对于我国公共产权和国家所有权的相关学术研究和法治实践具有重要的参考价值,值得一读。从我国全面深化改革,发展混合所有制经济的背景来看,产权制度还是一个新课题,尤其是公共产权领域的很多问题还有待深入研究,例如公共产权制度与国家治理的关系、中央与地方的产权制度、政府资产负债表与产权界定等。作为贾小雷同志的合作导师,我希望他以此为起点,再接再厉,拿出更多、更好的研究成果。

是为序。

刘尚希

2014年4月12日

序 二

自有国家开始,公共财产及其使用、管理就是公共治理和法制的-一个重要课题,随着国家治理的发展演进,其内容和形式也不断地变化、进步。作者对公共产权收入及其法律规制进行的研究,在国内并不多见,这既是以公有制为主导的中国社会经济制度中的一个核心问题,对于国家治理能力的提升具有重要意义,又涉及法学与经济学等学科,有一定的研究难度,不乏相当的理论价值。

在当代高度社会化条件下,包括西方社会在内,国家无不以所有者的身份占有社会财富并广泛参与经济生活,而这对于社会主义国家尤为普遍和重要。然而,我国刚刚走出农业及宗法社会,适应现代化要求的公共管理和法治尚未形成,实践中国家对公共产权缺乏宪政和民主之下的系统法律规制,围绕公共产权取得收入的过程滋生了腐败、权力滥用和国有财产流失等现象,如果这些行为不能制度性地得到遏制,经济转型、社会公正及中国特色社会主义的实践都可能因为公权力主导的收入分配不公而受到损害。我国财政学和经济法学对此的研究很不充分,许多理念和原理性的问题还未解决,本书填补了我国公共产权问题研究领域的不足,也有利于丰富并完善财政学和经济法学研究。

从理论层面看,本书在比较马克思主义产权理论与新制度经济学产权理论的基础上,提炼出了公共产权的概念,分析了公共产权产生、壮大和消亡内在的国家理性,认为在公共(社会)理性不断发育的时代,国家理性必须回应来自社会公众的(公共理性)诉求。为此,需要重新解释和定位公共产权存在的价值、目的和方式,证明“社会以国家为媒介对公共产权的占有是为每一个社会成员的自由与发展创造条件的占有”,从而应该用基于公共产权所有者身份取得的收入回馈社会,以彰显公共产权内在的

公共性。本书提出,应当在税收之外更加重视公共产权收入在国家财政收入中的重要性。在实践层面,本书结合法学研究中的国家所有权理论,在将公共产权区分为国有公产所有权与国有私产所有权的基础上,提出了对应的公共收入的取得、分配和管理方面的法律规制思路,反思了当前国有财产法之不足,提出应进一步完善国有经营资本预算、国家财政信息公开制度和国家财政法治化水平。

在作者看来,在中国乃至世界经济发展的轨迹中,政治与经济的相互制约关系仍是一个有价值的研究视角。虽然传统的政治经济学分析方法在当前似乎显得不入主流,但是政治经济学理论的一系列重大观点经过历史检验,无疑是正确的,比如马克思主义关于政治与经济之辩证关系的观点。社会发展的原动力固然是经济结构,但社会政治结构及资源在政治参与者间的分配,也会极大地影响社会经济的运作。改变原有所得分配及政治权力的外生力量,也可能使制度产生变化。作者比较好地把握了经济与政治的互动,以此对公共产权展开研究。

总体而言,本书对于我国公共产权和国家所有权的相关学术和法治实践具有比较重要的价值,当然关于该领域的很多研究还有待进一步深入。希望作者以此为起点,再接再厉。

史际春

2014年4月7日

目 录

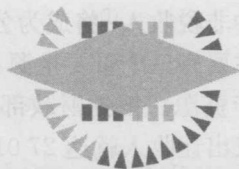
导言:	当前研究公共产权收入问题的意义	1
第一章	公共收入问题的多维观察	4
	1.1 依收入来源的分类	4
	1.1.1 租税收入	6
	1.1.2 非租税收入	7
	1.2 公共收入的权力形态分类	10
	1.2.1 征税权	11
	1.2.2 公法上的举债权	13
	1.2.3 公共财产所有权	14
	1.2.4 经济规制权	16
	1.3 国家财政形态之转变	18
	1.3.1 所有者国家	18
	1.3.2 租税国家	19
	1.3.3 企业者国家	19
	1.3.4 福利(公债)国家	20
	1.4 当前我国国家财政收入的图像解析	21
第二章	马克思主义产权理论与西方产权理论的对峙或交集	25
	2.1 马克思主义产权理论与新制度经济学产权理论的比较	26
	2.1.1 马克思主义产权理论概述	26
	2.1.2 西方产权理论概述	29
	2.1.3 两种产权理论的交集与分歧	31
	2.2 马克思主义所有制及产权理论的误读与重新解读	33

	2.2.1 现代语境下“公有制”与资本主义“私有制”的关系	34
	2.2.2 马克思关于“私有制”、“公有制”以及“个人所有制”问题的重新解读	36
	2.2.3 当代西方学者关于产权的定义同马克思主义产权理论中产权定义的联系	38
	2.3 产权的二重性：事实产权与法律产权的逻辑关系	40
	2.3.1 当代西方学者关于产权的定义	40
	2.3.2 马克思主义关于产权二重性的论述	42
	2.3.3 事实产权与法权的关系	44
第三章	产权体系的结构化及公共产权的内涵与外延	46
	导语：产权与所有权的关系	46
	3.1 产权的结构或类型的划分	48
	3.1.1 产权的横向划分	49
	3.1.2 产权的权能划分	50
	3.1.3 不同权能与不同主体动态结合的产权划分	51
	3.2 产权与国家关系的思考	52
	3.2.1 如何理解作为产权界定者的国家	52
	3.2.2 国家构造的产权形态的种类及其理解	56
	3.2.3 中国现实背景下产权结构的划分	57
	3.3 理论研究中对公共产权概念的使用及辨析	60
	3.3.1 结合产权主体的“排他”与“联合”性质的辨析	60
	3.3.2 结合资源、服务和产品的公共利用程度与占有关系的辨析	62
	3.3.3 结合公共收入与公共产权关系的辨析	63
	3.3.4 结合抽象层面产权公有化程度的辨析	64
第四章	基于产权的公共性对公共产权的把握——法律层面国家财产权的“公”与“私”	68
	4.1 对于联合体产权的理解及其同公共产权抑或产权公共性的关联	69

4.1.1	“联合体型产权”主体的应然面貌	69
4.1.2	“联合体型产权”主体或可把握的实然面目 及其论争	70
4.1.3	透过国家所有制对于公共产权或曰产权 公共性的把握	73
4.1.4	国外国有财产的类型及对于理解我国公共 产权问题的启示	75
4.1.5	我国国有财产的类型	78
4.2	公共产权收入研究问题的转向：基于国有产权公 与私的视角	79
4.2.1	我国国有产权暨国家财产所有权的 权利性质	81
4.2.2	当前我国国有财产法的立法理念	83
4.2.3	基于国有财产分类的角度对公共产权概念 的剥离	85
4.3	公共产权或产权的公共化的逻辑	89
4.4	基于公、私视角的我国国有财产体系的划分 及其法律规制	94
4.4.1	《宪法》和《物权法》所规定的国有自然 资源类财产可区分为国有私产（物）与 国有自然公产（物）	95
4.4.2	行政用途、事业用途和公益公立机构的国有 公物应属于国有公产（物）	97
4.4.3	经营性国有资产应属于国有私产（物）	98
第五章	国有公产的公共性及收入分类问题研究	102
5.1	国有公产使用收费的正当性	103
5.2	国有公产使用或服务的相关收入分类	104
5.2.1	行政规费——使用行政公产的成本或 对价给付	106
5.2.2	使用费——消耗国有公用公产的成本或 对价给付	106
5.2.3	公益公立机构的收费——以高等学校为例	109

	5.2.4 几点附带的说明	112
	5.3 国有公产使用收费的基本原则——成本填补原则	113
	5.4 国有公产取得收入的用途及归属	115
	5.5 国有公产使用费的征收依据——法律保留原则	117
第六章	国有私产的公共性及其收入分类研究（一）	
	——国家专有自然资源等取得收入的问题研究	120
	6.1 国家专有自然资源收费的正当性	121
	6.2 使用国家专有自然资源的收费的性质及分类	123
	6.2.1 国家以国有自然资源所有者身份出让财产使用权取得的收入——使用自然资源的收费	124
	6.2.2 特许权收入（以矿产资源为例）	125
	6.2.3 资源维持补偿费收入	127
	6.2.4 基于行政管理权收取的行政规费收入	128
	6.3 国家专有自然资源使用收费的基本原则	129
	6.3.1 收益原则	129
	6.3.2 补偿原则	130
	6.3.3 诱导原则	131
	6.4 国家专有自然资源有偿使用的法律规制	132
第七章	国有私产的公共性及其收入分类研究（二）	
	——经营性国有财产等的收益问题研究	134
	7.1 国有企业类型的划分	134
	7.2 公共企业及其收入问题研究	137
	7.2.1 法国工商业公务活动及收入问题	138
	7.2.2 韩国的公企业及收入问题	143
	7.2.3 美国政府公司及其收入问题	148
	7.3 我国公共企业及其经营收入问题	154
	7.3.1 国有企业的概念	155
	7.3.2 我国的国有企业与公共企业	159
	7.3.3 我国公共企业的特征及法律规制	160
	7.3.4 我国公共企业的管理模式及收入问题	162
	7.4 经营性国有企业及其收入问题研究	167
	7.4.1 国有独资企业、国有独资公司经营收益	

	分配问题	168
	7.4.2 国有控股、参股公司的经营收益分配的 相关问题	172
	7.4.3 确定国有资产收益上缴水平的基本观点	173
	7.4.4 国家取得国有企业利润分配的归属	175
	7.5 国家作为出资者行使股东职能的实践及其对我国的 启示	177
	7.5.1 法国的经验——国家参股局	178
	7.5.2 中国的情况——以国资委收益管理局 为线索	182
	7.5.3 金融等特种行业的国有资本经营预算 收入问题	187
	7.6 小 结	193
第八章	产权、公共收入及财政公共性问题的反思	195
	8.1 我国国家财政面目的再思考	196
	8.1.1 国家营利活动与私经济主体的经济 基本权利	197
	8.1.2 税收收入和所有者收益侧面的国家 收入行为	199
	8.1.3 补强所有者国家合理性的理念和 制度安排	203
	8.2 国家运用财政工具的理性及限度	206
	8.2.1 国家理性层面	206
	8.2.2 财政工具的理性层面	208
	8.3 公共产权收入在中央与地方之间的分享机制	212
	8.3.1 国家专有自然资源出让收益或收入的归属	212
	8.3.2 经营性国有资本所有者收益的归属	220
	结语	222
	参考文献	223
	后记	231
	致谢	235



导言：当前研究公共产权收入问题的意义

近几年来，作为公共收入^①重要组成部分的税收收入增长很快，明显超过了 GDP 的增速，对此现象社会各界不断口诛笔伐，减税、降低税收增长速度的声音不绝于耳。然而处于改革深水区阶段的财政增收要求也很具刚性，因此以官方与部分研究者的观点看，适度地扩大财政收入的规模仍是现阶段的必然选择。^② 既然增税已经成为应尽量回避的话题，除了深挖税收潜力、适当调整与完善税收制度以外，财政增收的

① 公共收入，又称财政收入，一般是指公共部门为履行其职能而筹集的一切资金的总和。

② 参见财政部财政科学研究所：《优化公共收入结构：财政增收的重要途径之一》，载《经济研究参考》，2005（49）。笔者认为，此类观点虽然基本上可以成立，然而鉴于当前我国财政的透明度较低，对中央政府及地方政府的各部门的预算情况老百姓无法真正了解，因此类似的观点在实践中很难得到社会的认同。即便中央政府的各部门和各级地方政府近年来陆续公布“三公”等项目支出，然而社会各界对政府的不信任情况长期存在，除了对类似的公示情况表达不信任以外，还引发了更广泛的对政府公共财政的质疑，因此在我国财政民主化与透明化的制度建设缺少实质进展的前提下，这个观点的辩解力比较弱。总体看近期的财政公开除在我国少数个别“试验”区引发了正面评价以外，总体上没有取得政府预期的效果。当然，政府取信于民需要一个长期的过程，有关政府部门也切不可有“不如不公开”的心态，因为为人民服务是政府不断强调的、证明其合法性的理由。

重点就必须转向,由此各种非税收入^①将成为公共收入增长的焦点。

目前我国的非税收入主要有三个重要来源:其一,国家出让自然资源取得的收入,如土地、矿产资源。根据财政部公布的2011年财政收支情况,其中仅国有土地使用权出让收入就达27 010.66亿元(相比较于2010年全国土地出让金29 109.94亿元还出现了下降)。^②其二,国有资本进入市场经营产生的收益。我国国有经济成分在国家经济中占据控制性地位,国有经济在经济生活中的主导作用极为明显。据财政部于2012年1月公布的数据显示,2011年全年,中国国有及国有控股企业(简称国有企业),累计实现利润22 556.8亿元,国有企业累计实现净利润16 932.6亿元。^③税费方面,2011年全年国有企业应交税费29 934亿元,已交税费29 670.9亿元。^④将上述两项加总,国有企业所缴纳的税费与实现的利润约占全国财政收入的五成还多。^⑤其三,国家作为社会公共管理者依托其管理的国有财产取得的行政收费性收入。^⑥

① 财政部2004年发布的《关于加强政府非税收入管理的通知》明确,政府非税收入管理范围包括:行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、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。另可参考《非税收入与税收收入的比较——论加强非税收入管理》一文(见湖南非税收入网:<http://www.hnfs.gov.cn/Info.aspx?ModelId=1&Id=3284>):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。包括:政府性基金收入、专项收入、彩票资金收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入、其他收入。共8类1 500多小项。

② 《关于2011年中央和地方预算执行情况与2012年中央和地方预算草案的报告》,见财政部网站:http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201203/t20120316_635884.html,访问时间:2012年3月。

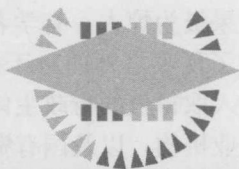
③ 参见《告诉你真实的国有企业》,载《经济日报》,2012-05-11。

④ 参见《2011年中国国有企业实现利润22 556.8亿元》;见新华网:http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-01/19/c_111452517.htm。

⑤ 根据财政部公布的2011年财政收支情况:2011年全国财政收入103 740亿元,财政收入中的税收收入89 720亿元,非税收入14 020亿元。参见《财政部公布2011年财政收支情况》,见搜狐财经网:<http://business.sohu.com/20120120/n332755544.shtml>,访问时间:2012年3月。必须指出的是,目前仍有相当多的非税收入没有纳入预算管理。

⑥ 由于此类行政事业性收费在我国包括的内容极为繁杂,后文有关章节将对其进行具体分类研究。

非税收入汲取财富的效果极为惊人，有学者认为其规模不亚于国家税收收入，其总体上已经形成了税收之外的对于社会财富的有序转移机制。然而非税收入散落于具有收入取得权的行政主体、掌握国家自然资源的各级政府部门、政府设立的事业机构，以及国有资本经营主体之中，这些收入的聚集与形成的过程相对隐蔽，因此社会公众往往难以从整体上把握其存在。但更为关键的是，由于非税收入本质上不同于国家税收活动对于私经济主体财富的直接剥夺，因而它往往不像税收那样容易引发社会的关注；但它往往又表现为基于一些特定的意识形态之下的、以公共利益为名的对社会公共财富的占有，以及国家基于公共权力所参与的社会财富分配活动，作为全体社会财富名义上所有者的每一个公民，理应对此有所知晓。然而，由于非税收入长期缺乏法律规制，这些收入从哪里来，到哪里去却始终处于模糊的状态。由于非税收入的不规范运行，其在现实中已经滋生了大量的腐败、权力滥用和国有财产的流失等现象，社会财富与资源利益分配的潜规则已经严重制约了社会经济的总体效率，这不但不利于形成规范的国家公共收入结构，而且从长期看，如果这些行为不能得到纠正，社会公正、经济转型及中国特色社会主义建设的实践，都可能因为这种公权力主导下的财富分配不公而有毁于一旦的危险。



第一章 公共收入问题的多维观察

政府作为公共团体，需要为满足人民的公共需求取得财物，而财物的来源主要系于人民的供给。在商品经济活动大规模出现以前，政府公共收入多以实物与劳务的形式确定，但自货币出现以后，渐渐改变为以货币形式征集收入。公共收入分类的方法，根据所适用的标准而有所不同，有以时期为标准者，分为经常收入与临时收入；有以权力为标准者，分为公权收入及私权收入；有采用收入性质者，分为公经济收入和私经济收入；有根据来源者，分为直接收入、间接收入及预期收入。各家所依据的标准不同，因此分类的情况悬殊。^① 本书只择其一二论之。

1.1 依收入来源的分类

早在 16 世纪，法国学者博丹曾将公共收入的来源分为七种：（1）公有地产；（2）掠夺财物；（3）赠与；（4）征服地之贡物；（5）公共贸易；（6）关税；（7）租税收入。在博丹的分类中，第二、第三、第四各项，在

^① 参见何廉、李锐：《财政学》，88 页，北京，商务印书馆，2011。