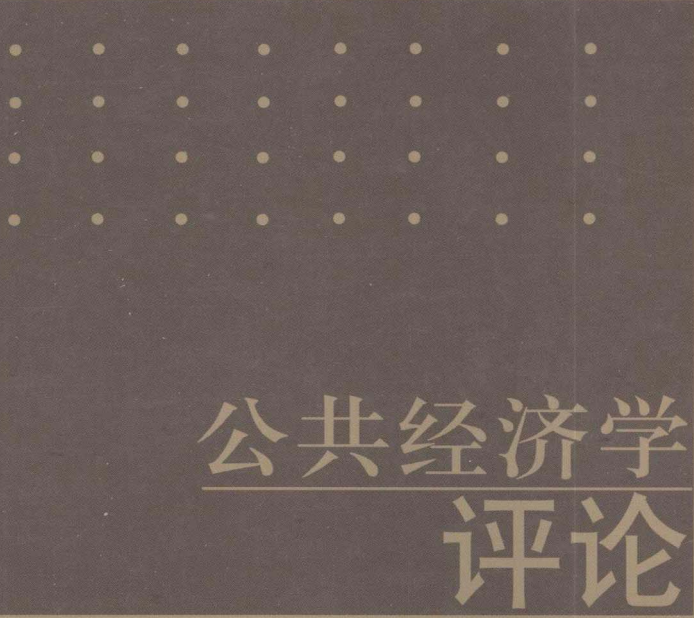


中国财政金融研究哲学社会科学创新基地
中国财政金融政策研究中心
中国人民大学财政金融学院



公共经济学 评论

主 编：郭庆旺
副主编：朱青 岳树民

Vol.1, No.1, 2005

Public Economic Review

中国财政经济出版社

中国财政金融研究哲学社会科学创新基地

中国财政金融政策研究中心

中国人民大学财政金融学院

公共经济学评论

Public Economic Review

Vol. 1, No. 1, 2005

主 编 郭庆旺

副主编 朱 青 岳树民

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济学评论 . Vol. 1, No. 1, 2005/郭庆旺主编 . —北京: 中国财政经济出版社, 2005. 5

ISBN 7 - 5005 - 8140 - 8

I. 公… II. 郭… III. 公共经济学 - 文集 IV. F062.6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 033447 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 15.75 印张 311 000 字

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 32.00 元

ISBN 7 - 5005 - 8140 - 8/F · 7114

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目

录

非税收入规范化管理研究	贾康 刘军民(1)
关于中国税制设计和税制改革理论基础及现实	
依据的论辩	杨 斌(40)
中国税收政策研究	安体富(96)
财政风险：一般理论分析	刘尚希(122)
财政投资的经济增长效应	郭庆旺 赵志耘 贾俊雪(170)
财产税激励与地方经济发展：美国经验和实证	
分析	满张燕云(230)

CONTENTS

On The Normalized Management Of Non – tax Revenue

..... Jia Kang, Liu Junmin (1)

The Debate On The Theoretical Foundation And Realistic Basis

Of China Tax System Design And Reform Yang Bin (40)

On The Tax Policy In China An Tifu (96)

Fiscal Risk: General Theoretical Analysis Liu Shangxi (122)

The Effects Of Fiscal Investment On Economic Growth

..... Guo Qingwang, Zhao Zhiyun, Jia Junxue (170)

Property Tax Incentive And Local Economic Development: American

Experience And Empirical Evidence Joyce Y. Man (230)

非税收入规范化管理研究

贾康 刘军民*

内容提要: 非税收入是政府收入体系的一个组成部分,但其超常规增长和无序膨胀却是我国在体制转轨时期出现的一种特殊现象。本文详细地考察了非税收入的相关理论、国际经验以及目前我国非税管理的现状、存在的问题和相应原因,并在此基础上,提出规范我国非税收入管理的思路和具体措施。

关键词: 非税收入 规范化管理 政府职能

Abstract: Non-tax revenue is a part of government revenue system. But this kind of revenue has expanded at a transnormal speed, which is an abnormal phenomenon during the transition in China. The paper surveys the related theories and international experience about non-tax revenue and it also covers current situation and problems in China, then putting forward the framework and specific methods to normalize non-tax revenue management.

Key words: non-tax revenue, normalized management, government's function

非税收入是政府收入体系的一个组成部分,但其超常规增长和无序膨胀却是我国在体制转轨时期出现的一种特殊现象。适应市场经济的要求,加强对非税收入的规范化管理,建立合理的非税收入秩序,是构建公共财政框架的重要内容之一,也是整顿和规范财经秩序,从源头上、制度上防治腐败的重要举措。

* 财政部财政科学研究所。本文在研讨、写作过程中,得到财政部综合司领导的宝贵指导,收费基金处陈怡芳同志对初稿提出了重要修改意见,特此致谢!

一、非税收入的相关理论考察

（一）非税收入的概念和划分

1. 非税收入的概念

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，属于财政资金范畴。广义地说，非税收入是指政府通过合法程序获得的除税收以外的一切收入。具体来看，主要包括行政事业性收费、政府性基金、社会保障缴款、财产经营收入、出售商品及服务收入、罚款和罚没收入、赠与收入、特许收入、主管部门集中收入及其他收入等。

非税收入通常不包括公共债务收入和社会保障缴款。公债的发行严格来说可以不属于政府收入的范畴，因为无论是内债和外债，都是以还本付息和自愿为前提的；而社会保障收入由于其特殊的收支特点和相对独立的运行管理方式，往往通过编制专门的社会保障预算来管理，独立于经常性预算，通常也不划入（经常性）非税收入的范畴。此外，政府间转移收入在我国尽管也划归在本级政府的一般预算收入之列，但从整个政府体系来讲，并不是额外取得的收入，而且大部分转移支付的来源为税收，因此，政府间转移收入通常也不作为非税收入来考虑。因此具体来看，非税收入主要包括以下 5 项内容：

（1）行政事业性收费，主要包括规费（fees）和使用费（user charges）。规费是指政府部门对居民个人和单位提供特定服务或实施特定行政管理而收取的工本费和手续费，主要有行政规费（如证照费、商标注册登记费等）和司法规费（民事诉讼费、刑事诉讼费、商标登记费、律师执照费）；使用费是指政府对公共设施使用者按受益原则和依照一定标准而收取的费用。

（2）政府性基金，是指各级政府及其所属部门根据法律、行政法规的规定，为专项支持某项事业的发展，按照国家规定程序批准而征收的具有专项用途的资金。政府性基金具有典型的非补偿性，政府凭借行政权力强制、无偿征收，与具有特定目的的税收性质相似，具有“准税收”性质。

（3）罚款和罚没收入，是指与违反税收规定无关的罚款和罚没收入，主要包括交通罚款、工商罚款、刑事罚款、法庭罚款、法院裁定罚款以及其他罚款和罚没收入。

（4）公共资产、资源收入，如国有资产经营收益，其形式可以有利润、利息、股息和租金等，还有国有资产转让、处置收入以及国有资源收入（包括有形资源和无形资源收入。有形资源包括国有矿山、森林、土地等收入，无形资源收入如无线电通讯频率占用费等）。

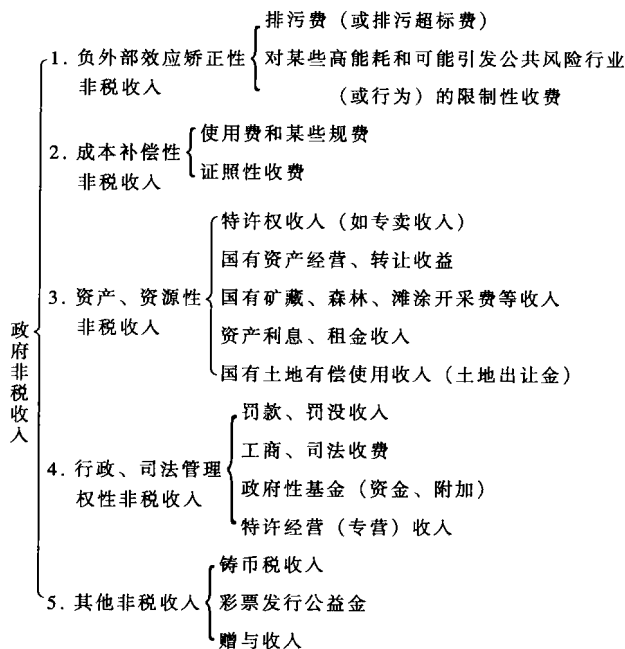


图1 政府非税收入分类构成

（5）其他非税收入，如政府的受赠收入、彩票发行公益金、铸币税收入（我国目前尚没有集中）、财政性货币发行所产生的“通货膨胀税”收入（是一种隐形收入）等。

长期以来，我国一直使用“预算外资金”的概念和口径。在国家正式文件里，最早出现“非税收入”一词是在《财政部、中国人民银行关于印发财政国库管理制度改革试点方案的通知》即财库〔2001〕24号文件中。其后，《关于2002年中央和地方预算执行情况及2003年中央和地方预算草案的报告》提出要“切实加强各种非税收入的征收管理”。2003年5月发布的《财政部、国家发展和改革委员会、监察部、审计署关于加强中央部门和单位行政事业性收费等收入“收支两条线”管理的通知》的（财综〔2003〕29号）文件中，第一次对“非税收入”概念提出了一个较明确的界定：“中央部门和单位按照国家有关规定收取或取得的行政事业性收费、政府性基金、罚款和罚没收入、彩票公益金和发行费、国有资产经营收益、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入等属于政府非税收入。”尽管该文件只提及了中央部门和单位的非税收入，但对于地方来说，也可参照此定义界定。

2. 非税收入的分类

根据以上非税收入的范围，我们试对非税收入按其不同性质大致划分为五大类：负外部效益矫正性、成本补偿性、资产资源性、行政司法管理（管辖

权)性非税收入以及其他非税收入,具体见图1所示。当然,这种分类并不十分严格,会存在一定程度的交叉,例如某些行政事业性收费可能具有成本补偿性,同时也是政府行使某种行政司法管理权而取得收入,大多数规费就典型地属于这种性质。而特许收入,既可以认为是政府的无形资产收入(即特许权力),划为资产资源性收入,但同时又可列为行政管理性收入,因为从某种意义上讲,正是因为政府首先具有了公共管理职能(行政管辖权),才使其代表公众获取某种(公共)资产资源的收益成为可能。

3. 国际组织关于非税收入的定义和政府收入体系的划分

国际上通常将政府收入分为经常性收入、资本收入和赠与收入三大类,其中,经常性收入又分为税收收入和非税收入。因此,国外非税收入通常是政府经常性收入中的一个概念。这与我国将赠与收入和财产变现收入等归为非税收入的范畴有所不同。

世界银行^①认为,经常性非税收入是政府为公共目的而取得的无需偿还的收入,如罚款、管理费、政府财产经营收入和政府以外的单位自愿和无偿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、前期贷款收回和固定资产、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征收是否具有对应的报偿性作为标准,但是在实践中,税与费的差别并不容易辨清,其原因在于如何界定所谓的“报偿性”。根据OECD对税收分类所作的界定,在满足以下条件时,征收可以被视为是无偿的:(1)费大大超过了该项公共服务的提供成本;(2)费的缴纳者并非利益的获得者;(3)政府并不根据取得的征收额来提供相应的具体服务;(4)尽管只有付费的人受益,但每个人所得到的利益并不必然同自己所支付的金额成比例。如果一种收入形式满足以上条件之一,那么这种收入从性质上说就应该是税,而不应该是费。

IMF的政府财政统计体系(GFS, *Government Finance Statistics*)是目前世界上运用最为广泛的政府收入统计体系,它涵盖世界上149个国家,将政府收入按照相同的口径进行统计和比较。在IMF的政府财政统计分类里,政府收入被划分为经常性收入、资本收入和赠与收入三大类。其中,经常性收入包括税收收入和非税收入。但无论政府以哪种形式取得收入,都纳入预算管理,即政府收入也就是财政收入。IMF关于非税收入的定义与世界银行的定义基本一致,即非税收入是指政府在税收之外取得的收入,它包括因公共目的而获得的不需要归还的补偿性收入和非政府单位自愿和无偿向政府支付的款项,具

^① 世界银行,《世界发展报告2000/2001》, <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch12b.pdf>。

体包括经营和资产收益、罚款收入、收费等。

表 1 国际货币基金组织的政府收入分类表

1	收入		
11	税收	12	社会缴款【政府财政统计】
111	对所得、利润和资本收益征收的税收	121	社会保障缴款
1111	由个人缴纳	1211	雇员缴款
1112	由公司和其他企业缴纳	1212	雇主缴款
1113	不可分配	1213	自营职业者或无业人员缴款
112	对工资和劳动力征收的税收	1214	不可分配的缴款
113	对财产征收的税收	122	其他社会缴款
1131	对不动产征收的经常性税收	1221	雇员缴款
1132	对净财富征收的经常性税收	1222	雇主缴款
1133	遗产、继承和赠与税	1223	估算的缴款
1134	对金融和资本交易征收的税收		
1135	对财产征收的其他非经常性税收	13	赠与
1136	对财产征收的其他经常性税收	131	来自外国政府
114	对商品和服务征收的税收	1311	经常性
1141	对商品和服务征收的普通税收	1312	资本性
11411	增值税	132	来自国际组织
11412	销售税	1321	经常性
11413	流转税及对商品和服务征收的其他普通税收入	1322	资本性
1142	特种消费税	133	来自其他广义政府单位
1143	财政专营利润	1331	经常性
1144	对特定服务征收的税收	1332	资本性
1145	对使用商品和允许使用商品或从事活动征收的税		
11451	机动车税	14	其他收入
11452	对使用商品或从事活动征收的其他税收	141	财产收入【政府财政统计】
1146	对商品和服务征收的其他税收	1411	利息【政府财政统计】
115	对国际贸易和交易征收的税收	1412	股息
1151	关税和其他进口税	1413	准公司收入提取
1152	对出口征收的税收	1414	归保单持有者的财产收入
1153	出口或进口专营利润	1415	租金
1154			
1154	汇兑利润	142	出售商品和服务
1155	汇兑税	1421	市场基层单位的出售
1156	对国际贸易和交易征收的其他税收	1422	管理费
116	其他税收	1423	非市场基层单位的偶然出售
1161	仅由企业缴纳	1424	估算的商品和服务的出售
1162	由非企业缴纳或不可识别	143	罚金、罚款和罚没收入
		144	除赠与外的其他转移
		145	杂项和未列明的收入

资料来源：IMF《2001 政府财政统计手册》。

（二）非税收入与税收的比较

非税收入是与税收收入相对应的概念，与税收既有共同点又有区别。两者的相同点是，它们都是政府参与社会产品分配和再分配的一种形式；收入的归属都是国家（政府）；都是凭借行政权力或垄断地位取得收入，体现政府行为；征收对象都是法人、社会团体和城乡居民个人；征收主体都是政府机关或者代行政府职能的某些行政事业单位。两者的区别：一是立法层级和政策制定机关不同。税收由全国人大立法、依法征收，非税收入则主要由各职能部门、各级政府立项征收，因此，税收的立法权限相对集中且层次高，而非税收入的立法权限（或政策制定权限）比较分散且层次低。二是立法和政策制定的程序不同。税收的立法或制定程序非常规范和严格，“提出立法方案、审议、表决通过和公布”四道程序缺一不可，而非税收入则不然，政府或几个甚至一个职能部门，就可以立项征收。三是征收机关不同。尽管两者的征收主体都是政府，但具体执行机关不同。税收由各级税务机关和海关征收，具体征收主体固定；非税收入则由政府的有关行政机关和事业单位收取，具体征收主体多元且不固定，新生或派生征收主体的可能性非常大。四是运作和管理方式不同。税收的运作管理比较规范、科学，实行征、管、查三分离，且收入全部纳入财政预算管理，管理形式单一；而非税收入的执行人员往往“身兼数职”，集征、管、查于一身，且管理形式较复杂，我国转轨时期有纳入财政预算内管理的，还有一部分是部门和单位自收自支的。五是分配方式不同。税收具有无偿性，税收交纳与享受公共服务并不具有直接对应关系；而大部分非税收入应以征收部门付出某些服务为前提，对应关系较明显。

（三）非税收入与预算外资金的比较

长期以来，我国并没有“非税收入”这个概念和口径，各级政府文件中广泛使用的都是预算外资金这一概念。从“预算外资金”到“非税收入”的转变，标志着我国在建立公共财政体系、规范政府收入机制上认识的深化。

非税收入与预算外资金相比，既有区别又有联系。非税收入是按照收入形式对政府收入进行的分类；预算外资金则是对政府收入按照资金管理方式进行的分类。现在提非税收入概念，表明随着预算管理制度改革（部门预算和综合预算的实施）和政府收入机制的规范，可以逐渐淡化预算外资金概念。目前非税收入的主体还是预算外资金，但有相当一部分非税收入已经被纳入预算内管理，今后的改革目标是要随着部门预算和综合预算的深入推进，将预算外资金全部纳入预算管理。因此在现阶段，非税收入的范围要大于预算外资金。

（四）非税收入的统计口径

1. 预算内的非税收入

从政府收支决算表看，预算内的非税收入主要包括：教育费附加收入、排污费和城市水资源费收入、矿产资源补偿费收入、专项收入和其他收入。从1996年起，国家已将养路费、车辆购置附加费、铁路建设基金、电力建设基金、三峡工程建设基金、新菜地开发基金、公路建设基金、民航基础设施建设基金、农村教育事业附加费、邮电附加、港口建设费、市话初装基金、民航机场管理建设费等13项数额较大的政府性基金和收费纳入财政预算管理。从发展趋势来看，随着政府收入机制的规范化、预算管理的强化和非税收入改革的推进，预算内非税收入的数量将会由于预算外资金的转入而大幅度增加。

2. 预算外非税收入

财政预算外的非税收入主要包括：第一，由国务院或财政部、原国家计委批准设立的没有纳入预算内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）部门批准设立的没有纳入预算管理的行政事业性收费和基金；第三，由主管部门集中的没有纳入预算管理的资金（如证监会和保监会收取的证券、保险行业的监管费）；第四，以政府名义接受的捐赠收入；第五，国有资产、公共资源等的租金性质收入。

在1993年之前，预算外非税收入包括三部分：地方政府预算外资金、行政事业单位预算外资金和国有企业及其主管部门预算外资金。1993年对预算外资金的范围作了重大调整，国有企业税后留利和专项基金不再纳入预算外资金。这一改革符合体制改革和公共财政发展趋势，也使得预算外资金规模曾一度缩小，但自此之后，“乱收费，乱摊派，乱罚款”现象有增无减，预算外资金增速甚快，1996年便达到乃至超过1992年的水平。而且由于缺乏制度制约，资金使用效率低下，造成社会分配不公和浪费、腐败等问题。1997年将13项基金和附加纳入预算内管理，减缓了预算外资金绝对规模的增长，但1998年又显著上升，其绝对规模从1997年的2826亿元增加到3082亿元。总体而言，预算外收入增长速度，除调整统计口径的年度外，基本上都快于同期预算内收入增长速度。

3. 制度外收入

至于既未纳入预算内又未纳入预算外的政府收费和集资，即制度外的待清理的非税收入，严格地说是没有严格按照法定程序经政府或有关部门正式批准，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。国内有学者

(卢洪友, 1998) 把制度外收入概括为以下五个方面: 制度外基金、制度外收费、制度外集资摊派、制度外罚没和“小金库”。

从性质上来说, 这一块收入不属于政府合法非税收入的范畴, 一经发现, 应该坚决予以取缔。它较大部分隐蔽地集中在地方政府各部门手中, 尤其是在县、乡两级政府的手中。根据有关乡镇财政调查材料进行估算, 我国中部地区乡镇政府的自筹资金(通过收费或集资)占其政府财力的 1/3 以上。据保守估计, 1994 年各级政府的制度外财政收入平均相当于地方预算内收入的 30%, 占全部地方公共收入的 23.1% (樊纲, 1996)。

可见, 长期以来, 我国非税收入“小头”在预算内, “大头”在预算外甚至制度外。非税收入改革和规范化管理的任务艰巨。

(五) 政府职能与非税收入

1. 取得非税收入的理论依据

非税收入根据其所属类型的不同, 其取得的理论依据各不相同。因此, 需要在理论上廓清各自的分配范围。

(1) 准公共物品分配效率最大化理论。公共物品有纯公共物品和准(混合)公共物品之分, 前者在消费上具有非排他性和非竞争性, 而且存在效用的不可分割性, 如作为纯公共物品的生态保护、社会治安等。后者则具有公共物品和私人物品的双重性, 其非竞争性和非排他性相对较弱。由于公共物品具有可共同消费的特点, 许多人不付费也能消费, 导致“免费搭车”现象。如果要采取排斥措施, 往往技术上做不到, 或者虽能做到, 但排斥成本高昂。而非税收入则是政府提高公共物品效率的重要途径, 可以减少“免费搭乘”现象。比如, 准公共物品如公路、高等教育等若完全由政府以税收方式筹资然后免费提供, 易导致过度消费, 造成消费拥挤, 降低分配效率; 而如果完全由市场提供, 则又会造成商品供给量低于社会效率水平, 导致社会福利损失。以收费方式提供, 虽然要承担一定的排他成本(如设立收费站、围墙等), 但可有效限制消费量, 避免拥挤状态和拥挤成本, 从而促使这类物品的分配效率和社会福利实现最大化。

在实践中, 准公共物品分配效率最大化理论的运用范围是: 容易发生拥挤的公共运输、高速公路及其他基础设施; 集中供水、供暖、供气的公用事业(这一部分目前在我国已基本转为经营服务性收费); 高等教育、特殊医疗服务等。这类行政收费也可叫做“准入性收费”或“拥挤性收费”。采取收费的机制实际上是在准公共产品的生产和消费方面适度引入市场机制, 以便能够较好地显示消费者的真实偏好, 有效地组织收入, 从而有助于提高公共决策水平和实现准公共产品的有效供给。由于准公共产品的外溢程度和纯公共产品相比是有

限的,存在市场介入的可能,所以准公共产品的提供还需要考虑如何充分发挥市场机制对消费需求的揭示功能。

公共收费也有助于公共部门灵活、便利地履行社会职能和实施一些必要调控。对于那些具有较强区域性或时效性的公共服务,如某些社区公共事务、一次性公共服务、个别污染行为的治理和高峰时期道路交通拥挤现象的缓解等等,可以通过收费机制,实现有效的规制和必要的筛选。

(2)“负外部效应”矫正论。在经济社会里,外部效应可分为正外部效应和负外部效应,前者指的是交易双方之外的第三者可在未在价格中反映的收益;后者是指交易双方之外的第三者可在未在价格中反映的成本费用。由于外部效应的产权往往难以界定,损益的范围和大小也很难确定,因此受“外部效应”影响的主体很难因受害而向生产“负外部效应”者索赔,这样,客观上诱发“负外部效应”生产者过度地从事这类活动,使“负外部效应”进一步加剧,而由此产生的治理成本却要由社会来承担,造成明显的不公平和社会福利损失。因此,在“负外部效应”的领域,市场机制失去调节作用,政府就应该承担起矫正外部效应的责任。政府用于矫正外部效应的措施一般有两类:即矫正负外部效应的税收和收费与矫正正外部效应的财政补贴。由于负外部效应带来的社会成本难以估算,因此应根据消除或减轻负外部效应所需的治理成本来确定税率或收费的标准,实现谁污染谁治理的公平分配原则。在治理负外部效应的效果上,收费明显优于税收,这类收费具有某种“惩戒性”,能使生产者自觉减少“负外部效应”的产生。按照社会治理“负外部效应”的所需成本来核定收费标准,可以有效地修正社会成本与微观(个体)成本的差距,使生产者负担真实的活动成本。因此,旨在矫正“负外部效应”的行政收费也可以称为“矫正性收费”。

至于罚款与罚没收入,则是政府在实施社会经济管理职能中取得的一项收入副产品。政府依据公共权力,为了社会整体利益而对少数个人或单位实施经济性惩戒,这时收取罚款与罚没收入不应当是政府社会经济管理的主要目标和出发点。

(3)受益者负担理论。在行政管理过程中,行政主体如就特定事务发生特别支出会使部分社会成员得到特别收益,因此应该根据收益大小和服务成本,由直接的受益者承担由特别活动引起的特别支出,这便是“谁受益谁负担”理论,也可叫做“行政特别支出补偿”理论。受益负担理论是现行行政收费制度的主要支撑点之一,与前述两种行政收费理论相比较,它有两大特点:存在于行政主体向特别相对人提供“准私人产品”的领域,如自来水、管道煤气供给,这些产品的消费不会产生巨大的“效应外溢”,向受益者收费还有利于资源节约;与行政主体特定的行政职能密切联系,但收费本身并不是该行政职能的主要内容,而是“附带性”的,如许可证费、注册登记费,行政机关的主体行政行为分别是行政许可行为和注册登记行为,收费并不是该行政行为的必要

内容,其存在理由是遵循“谁受益谁负担”理论,避免“免费相送”产生的显失公平后果。行政特别支出补偿理论运用于行政主体向特别的相对人提供特定服务并使其受益的领域。

(4) 国有资源产权界定理论。公共资源如土地、草原、矿产、河流、海洋渔场、自然能源、电磁波谱等为社会共有,在我国,它们归国家所有,由国家进行合理配置,交有关主体占有、使用和经营。国有资源的使用产权如果不加以确立和建立资源收费制度,社会主体就会对国有资源进行掠夺性破坏,任何人都从“共有的池塘”里滥捕鱼类,在“共有的森林”里滥伐树木。而界定产权的最好方式就是建立资源有偿使用制度,即费用征收制度,这样一则可以使国有资源产权规范清晰,使产权主体能自觉合理地使用资源,避免资源的浪费;二则可以使国家在保护和再生国有资源方面的投资得到充足的经费保障。此类收费适用于国家所有并经行政程序进行合理配置以便实现最大使用效益的公共资源(主要是自然资源)。

2. 合理的税收与非税收入结构界定的依据

(1) 生产费用(或边际提供成本)。在不同的行业,商品生产成本的变动趋势是不一致的。然而,税收制度是法定的,具有固定性特征,而收费费率则可以根据生产成本和市场供求关系的变化进行灵活调整。因此,一般说来,边际成本基本保持不变的公共产品和服务,宜采取税收制度;边际成本递增或递减的公共物品或准公共物品和服务,宜采取收费等制度来提供。

对某一具体的准公共物品的生产成本或费用,应当在多大范围和程度上用税收来补偿,在多大范围和程度上采取收费等非税收入的形式来补偿,主要取决于两个因素:一是受益程度,一般地说,受益范围不确定、受益差异不明显的准公共物品的提供主要用税收来补偿,而受益范围确定、受益差异较明显的准公共物品的提供则主要通过收费来补偿;二是生产成本和交易成本的高低,就生产成本而言,边际生产成本大体保持不变的准公共物品的生产费用,应主要通过稳定性较强的税收来补偿,边际生产成本递增或递减的准公共物品的生产费用,主要采取灵活性较强的收费来补偿。就交易成本而言,征收成本较低的准公共物品的生产费用,可主要通过税收来补偿,征收成本较高的的准公共物品的生产费用,应主要通过收费来补偿。

(2) 管理费用。税收制度的管理费用主要包括立法费用和征管费用;收费制度的管理费用主要是为实施排斥性而引发的费用和征管费用。如果某公共物品或服务的供给采取税收方式而引发的费用比采取收费方式而引发的费用更高,就应该采取收费方式;反之,则应采取税收方式。

（六）非税收入在整个政府收入体系中的地位与作用

界定税、费、价的区别十分重要。税是政府为提供公共服务，凭借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，一般是服务对象自愿要求服务而引发的付费。这种服务的特点是必须依据政府的权力才能实现，并且是政府进行社会管理的需要。市场价格则是提供经营性服务的收费，不属于政府进行社会管理的需要。因此，从总体上说，提供公共服务所需的财力，应通过税收和行政事业性收费来筹集财力；而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，非税收入收取属于政府行为，非税收入的目的是实现政府的社会经济管理职能，非税收入的本质属于财政性资金。但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、收入形成过程不同、分配的方式不同以及使用方向不同等。当然，非税收入作为政府收入分配体系的组成部分，并不是税收的直接对立物，而是互为补充的，都是以政府为主体的再分配形式。现实生活中，非税收入是我国财政收入的有机组成部分，是税收收入不可缺少的补充，在地方财政中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，直接影响财源结构和财政收支结构。此外，非税收入也可以成为发展社会公益事业，加强宏观调控的重要手段。

如掌握合理，非税收入可以具有以下作用：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；弥补税收的不足；减少收入流失和增强财政实力。

二、非税收入的国际比较与借鉴

（一）国际比较

1. 一般发达国家政府收入结构概况

一般情况下，在西方市场经济国家中，预算内的税收（“正税”），是以法律为依托的、规范的政府收入来源。同时，各级政府也可通过一定的法律程序决定开征一些规费、收费。

从表2和表3反映的情况可知，绝大多数市场经济比较发达和体制比较完善国家中央政府非税收入占经常性收入的比重相对较低，而经济发展水平和市场化程度较低的国家，非税收入所占的比重较高。

表 2 某些经济较发达国家中央政府非税收入占经常性收入总额的比重

	货币单位	非税收入总额	经常性收入总额	占比
美国 (2000 年)	亿美元	1315	21093	6.23%
加拿大 (2000 年)	亿加元	195	2251	8.66%
德国 (1998 年)	亿马克	1894	11829	16.01%
英国 (1999 年)	亿英镑	159	3246	4.90%
法国 (1997 年)	亿法郎	2089	33978	6.15%
意大利 (1998 年)	亿里拉	152430	8861050	1.72%
西班牙 (1997 年)	亿比塞塔	15018	235389	6.38%
荷兰 (1997 年)	亿荷兰盾	213	3237	6.58%
日本 (1993 年)	亿日元	154290	992770	15.54%
韩国 (1997 年)	亿韩元	123060	907400	13.56%
澳大利亚 (1998 年)	亿澳元	90	1400	6.43%
南非 (2000 年)	亿兰特	125	2384	5.24%
墨西哥 (1999 年)	亿比索	711	6341	11.21%
阿根廷 (2000 年)	亿比索	35	403	8.68%
巴西 (1998 年)	亿雷亚尔	386	2272	16.99%
俄罗斯 (2000 年)	亿卢布	2731	17955	15.21%
波兰 (2000 年)	亿兹罗提	208	2127	9.78%
罗马尼亚 (1999 年)	亿列伊	195010	1651850	11.81%

资料来源：国际货币基金组织《政府财政统计年鉴》2001 年，转引自《世界经济年鉴》2002 年。

表 3 部分亚洲、太平洋国家税收与非税收入占全国财政收入的比重

国家	财政年度	税收收入 (%)	非税收入 (%)
1. 孟加拉国	1995—1996	79	21
2. 塞浦路斯	1995	83.52	16.48
3. 印度	1995—1996	65.43	34.57
4. 印度尼西亚	1996—1997	64.3	35.7
5. 约旦	1995	54.1	45.9
6. 马来西亚	1996	81	19
7. 尼泊尔	1994—1995	80	20
8. 新西兰	1996—1997	93.9	6.1
9. 巴基斯坦	1995—1996	79.9	20.1
10. 巴布亚新几内亚	1995	83.5	16.5
11. 泰国	1997 (estimated)	90.3	9.7
12. 也门	1993	61	39

资料来源：根据亚洲最高审计机构组织 (ASOSA I, Asian Organization of Supreme Audit Institutions) 的 “Government Revenues – Accountability and Audit” 报告整理而得。网址：<http://www.asosai.org/researchprojects/index4.htm>。