

试论预算管理制度——关于收入分类中“非税收收入”分类的问题

<http://www.criifs.org.cn> 2007年5月25日 政珍

政府收支分类改革将于2007年1月1日起全面实施，这次政府收支分类改革是建国以来预算管理方面意义最为深远的一次制度创新。在这次改革中，对政府收入进行了科学系统的结构和层次划分，这次分类扩展了涵盖范围、整合了科目结构、细化了反映内容。大的分类框架和涵盖范围在国际通行的做法基础上，结合我国政府收入管理的实际情况，按照收入形式，将政府收入分为税收收入、社会保险基金收入、非税收收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入、转移收入六大类。其中，非税收收入的分法是值得我们好好思索的一个问题。

一、非税收收入分法不科学

这种分类当中，明显存在着一个逻辑错误：税收收入和非税收收入就能涵盖所有的收入了，为什么还有其他的收入分类呢？

1. 非税收收入的分法不符合国际惯例。国际上一般按收入形式和收入来源来对财政收入进行分类。财政收入按收入形式来分，分为税收收入、企业收入、国债收入、规费及其他收入；按财政收入来源分类，包括两种不同的亚种：一是以财政收入来源中的所有制结构为标准，将财政收入分为国有经济收入、个体经济收入等；中外合营经济收入、私营经济或外商独资经济收入、个体经济收入等；二是以财政收入来源中的部门结构为标准，将财政收入分为工业部门和农业部门收入，轻工业部门和重工业部门收入，生产部门和流通部门收入，第一产业部门、第二产业部门和第三产业部门收入等。按收入形式分，国际惯例中没有非税收收入的分法。

2. 不符合财政收入的分类标准。从政策学角度来讲，财政收入分类应该同时采用两个不同的标准：一是以财政收入的形式为标准，主要反映财政收入过程中不同的征集方式以及通过各种方式取得的收入在总收入中所占的比重；二是以财政收入的来源为标准，主要体现作为一定量的货币收入从何取得，并反映各种来源的经济性质及其变化。而我们只有在按是否是税收收入分类时，才分为税收收入和非税收收入。如果是按收入形式分类，也分出税收收入这一类，那就采用的双重分类标准。采用双重标准进行分类，这是分类学上的大忌。

3. 非税收收入的分法含意不清，不便于理解。非税收收入从字面上理解，应该理解为“除税收之外的所有收入”，而新的政府收支分类中的非税收收入只包括了部分非税收收入，这便让人很费解，同时很容易混淆。到底哪些应该归入非税收收入，哪些不该归入非税收收入呢，让人感觉无法说出一个归入的理由。要强行从制度上归入，而不从科学的分类方法上归入，总会使人产生一种被强迫的感觉，也不便于非专业人士甚至是专业人士进行理解。

二、如何进行分类改革

有人认为，目前财政部门已经广泛使用非税收收入这个概念，已经有了明确的内涵，但是，既然是进行改革，就要摒弃缺陷、弥补缺陷，就要彻底地改掉这些不科学的分类。再说，虽然财政部门熟悉这个内涵，但是，更多的人不熟悉、不理解。改革要做到与国际通行做法接轨，要做到越来越科学，要做到越来越明晰，所以，不能按收入形式这种标准来分类时，也分出非税收收入这一类。

1. 分类要与国际接轨。这次改革的目标就是要逐步形成一套既适合我国国情、又符合国际通行做法的较为规范合理的政府收支分类体系，为进一步深化财政改革、提高预算透明度、强化财政监督创造有利条件。非税收收入的分法肯定不符合国际通行做法，当然，也不是我国的具体国情，虽然我们有非税收收入的说法，但是，它并不代表一定要这样分类。我们以前所说的非税收收入，其含义也就是除了其他几类收入之外的收入。在新的收支分类中，非税收收入表述的实质其实就是其他收入。

2. 分类要科学。我们是进行改革，改革当然是要越来越走向科学化，要符合分类学，要遵循单一的分类标准。同一层次的分类中，不能再有税收收入、非税收收入的同时，还包括其他的类别，如果还有其他类别，就不再是单一的分类标准了。不是单一的分类标准，我们就无法进行科学的分类定义，也无法准确地去理解分类内容。

3. 分类要明晰。分类是为了便于人们进行记忆和理解，而不是使人理解起来模糊不清。税收收入和非税收收入从意义上理解，就包括了所有的收入，这时如果我们还有其他的收入，比如债务收入、转移收入等，就无法让人明白到底什么是非税收收入了。明晰的分类要求有一套完整而又层次分明的分类体系，税收收入和非税收收入已经是一个完整的层次了，此时再加上其他分类，就有层次不分明之嫌疑。

把握了上以几点，就可以进行更好的分类改革了。新政府收支分类里，非税收收入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。应该去掉非税收收入这一大类，把它所包括的八项小分类分别进行归类，归入到其他几个大类里面，不能归入的就做为其他收入归类；或者直接把非税收收入改成其他收入类。

文章来源：商场现代化 （责任编辑： XL）