

非税收入的概念辨析及中美比较的 可行性研究^{*}

傅 娟

内容提要:国内为数不多的研究美国非税收入的文献,往往将美国联邦政府使用者收费等同于美国非税收入,并与中国非税收入相比较。针对这种情况,本文通过对美国“非税”相关文献资料的考察,以及对美国联邦政府预算分类和使用者收费内涵的分析研究,得出美国目前的预算分类和财政统计中不存在任何现成的“非税收入”及其近似概念。已有研究中的所谓联邦政府非税收入在财政收入中的占比计算更是将两种完全不同的收入分类相除,这不仅无意义,而且与中国非税收入在财政收入中的占比毫无可比性。本文在将美国联邦政府“非税收入”定义为“美国联邦政府从公众处获得的一切除税收之外的收入”的基础上,计算出联邦政府“非税收入”与“总收入”之比为 25%~30%。此外,本文还给出了布鲁金斯税收政策中心的“非税收入”定义及其根据联邦人口普查局政府调查数据计算得出的全美非税收入规模。本文认为,如果要对美国“非税收入”总量进行考察,尤其是要与中国非税收入进行比较,须事先对所研究的“非税收入”内涵进行定义。

关键词:中国政府非税收入 美国各级政府非税收入 预算分类 使用者收费

作者简介:傅 娟,云南大学经济学院讲师,650504。

中图分类号:F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2019)03-0037-16

一、问题的提出

在中国政府预算体系的收入分类里,非税收入是政府收入^①的重要组成部分。但由于广义非税收入中大量收入项目长期游离于预算之外(即“预算外收入”),直到 2011 年才全部纳入预算管理,所以可以说中国对非税收入的管理才刚刚起步。在这种背景下,世界发达国家非税收入管理的先进经验便自然成为中国借鉴的对象,但借鉴的前提是厘清。我们必须首先对自己的预算管理

^{*} 作者感谢中国社会科学院财经战略研究院张斌研究员和中国社会科学院经济研究所范建鐸副研究员的宝贵建议。感谢匿名审稿人对本文提出的意见和建议。当然,文责自负。

^① 尽管财综[2004]53 号文件和财税[2016]33 号文件都明确指出“非税收入是政府财政收入的重要组成部分”,但理论上讲,“政府财政收入”这一概念本身语义是重复的,即财政收入就是政府的财政收入。而实践应用中,“财政收入”和“政府收入”又各有所指。通常理解的狭义财政收入是指一般公共预算收入,而政府收入是指相对大口径的财政收入,或称为广义政府收入。

体系和对方的预算管理体系,对自己的非税收入概念和对方的非税收入概念有清晰的界定,才可能有的放矢加以借鉴。

美国和中国是政权组织形式完全不同的国家。这反映在财政上,中国有国家预算。每年公布的国家预算既涵盖中央部门,又涵盖地方政府(省、市、县)。与此不同,美国的联邦政府、州政府,以及地方政府^①都有各自的预算体系。我们谈论或报告“美国非税收入”这个词时,至少有两个问题首先需要解决。第一,我们是在报告联邦政府的非税收入,还是某个州或地方政府的非税收入?抑或是处理合并之后的全美非税收入?很多国内研究文献并没有作此区分,或者将“美国非税收入”与“美国联邦政府非税收入”等同使用(刘蓉等,2017;安徽省财政厅政府非税收入管理考察团,2007;黄然,2004)。第二,在美国政府预算分类里,是否有“非税收入”这个收入类别?“非税收入”这个词,从广义上讲,显然是指除税收之外的一切政府收入。但在中国政府预算体系里,“非税收入”则有专门的定义。《财政部关于加强政府非税收入管理的通知》(财综[2004]53号)把政府非税收入定义为10项,《政府非税收入管理办法》(财税[2016]33号)又将其扩展到12项,不变的只是社保基金始终被排斥在“非税收入”的统计中。可见,“非税收入”在中国更像是一个专有名词。那么,当我们讲“美国非税收入”时,我们指的是从政府获得的所有收入中扣除税收之外的其他部分呢,还是中国“非税收入”定义框架下的美国政府收入,抑或是美国财政统计中的专有名词?如果在研究之前没有意识到这两个问题,那么后续的研究显然是不可能清晰的。

高淑娟等(2015)非常明确地回答了第一个问题。该文指出美国作为联邦制国家,不同层级政府都有自己独立的非税收入管理权,鉴于联邦政府的非税收入管理是最为全面规范的,因此他们把研究对象限定为美国联邦政府的非税收入。但是文章却因为“美国联邦政府用户收费与中国政府非税收入在概念和范围上相类似”,而把美国的使用者收费当作与中国非税收入可比较的美国联邦政府非税收入,这直接导致了该文把美国联邦政府非税收入划为四类,而这四类中的后两类分别是受益税(Beneficiary-based Taxes)和损害税(Liability-based Taxes)。^②这很容易给读者造成疑惑:为什么“非税收入”会包含“税”?之所以出现这种误解,是因为使用者收费并不是美国联邦政府非税收入,所谓的四类划分正是使用者收费的组成部分。^③本文更赞同朱小川(2015)直接介绍使用者收费,而不是把使用者收费作为联邦政府非税收入的同义词。作此理解的还有刘蓉等(2017)。^④至于使用者收费和联邦政府非税收入是何种关系,可否用来近似看作“非税收入”,则是另一个研究课题,也是本文的研究内容之一。

徐永鸷(2007)列出了美国联邦政府2006年的收入结构,并将总收入明确划分为税收收入和非税收入两部分,其中税收收入为24237亿美元,非税收入为4288亿美元。但是从该文给出的非税收入包含三部分内容——政府间利息、政府部门经营收入和其他经营收入。可以看出,这和中国非税收入的内涵是完全不同的。那么它是否为美国联邦政府的非税收入定义呢?本文从各种

① 美国是联邦制国家,按照OECD的划分,单一制国家分为中央和地方,联邦制国家的州则称为“次国家政府”,州以下都称地方(local)。

② 前两类分别被译为使用费(User Fees)和规费(Regulatory Fees)。

③ 参考白宫行政管理和预算局(OMB)制作的“Analytical Perspectives, Budget of the US Government, Fiscal Year 2019”(Trump, 2018)。其中第12部分“Offsetting collections and offsetting receipt”中对使用者付费的广义解释为“the user charge definition could be broader than the one used in this chapter by including beneficiary- or liability- based excise taxes”。

④ 刘蓉等(2017)虽然没有明确表明其所计算的联邦非税收入是使用者收费,但文中的统计却是将两类“抵扣收入”中的使用者收费和“政府收入”中的使用者收费合计为“非税收入”。

公开资料数据中并没有找到相关支持,总统预算里也没有这样的分类。而该文也没给出数据出处。此外,该文所列出的 2006 年联邦政府税收收入一项就超出了美国联邦政府公布的 2006 年“政府收入”数据。2006 年美国联邦政府主要税收加杂项收入合计为 24069 亿美元,小于该文的税收收入 24237 亿美元(Bush,2008)。所以,如果这是该文独创的一个划分,那么统计口径值得商榷。由此也可以得出,如果美国各级政府有“非税收入”的分类,那么相关研究首先要弄清楚他们的“非税收入”究竟指的是什么,包含哪些项目,与中国政府非税收入是否具有可比性。在确定了可比性的基础上,才可以进行下一步的比较和借鉴。如果美国各级政府并没有将总收入分为“税收收入”“非税收入”等项目的惯例,我们不能想当然地将使用者收费或其他项目等同于美国非税收入,而应该首先理解其预算方式和各收入项目的构成。

本文第二部分通过回顾中国非税收入的发展史,对中国非税收入的统计口径进行界定;第三部分探寻美国各级政府预算或财政概念中是否有“非税收入”这个专有名词;第四部分对联邦政府的预算分类及使用者收费制度进行介绍和分析,并在此基础上计算出本文定义下的联邦政府“非税收入”;第五部分介绍布鲁金斯税收中心使用人口普查局数据统计的“非税收入”;第六部分是对全文的总结。

二、中国非税收入发展回顾和统计界定

非税收入即政府非税收入。在中国政府的预算体系里,非税收入从 1949 年起就既存在于预算内,也存在于预算外。在预算内表现为除税收之外的其他收入,比如“利改税”之前的企业收入、企业亏损补贴^①、能源交通重点建设基金收入、基本建设贷款归还收入等十余个项目。在预算外表现为“预算外资金”,包括行政事业性收费、政府性基金、国有企业和主管部门收入等各种收费。预算内和预算外并不是隔绝的。随着政府预算的不断规范化,预算外资金逐步被纳入预算内。比如从 1996 年起,养路费、车辆购置附加费等 13 项基金被纳入预算管理(国发[1996]29 号文)。然而,之前虽然有非税收入,却没有“非税收入”的概念。“非税收入”概念的正式提出来自财综[2004]53 号文件。2007 年,“非税收入”成为中国政府预算分类科目。其包含了一般公共预算内的所有非税收入,具体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、国有资产(资源)有偿使用收入和其他收入共 8 项,^②一般被看作小口径的非税收入。张德勇(2009)认为,政府提出非税收入概念并用非税收入管理来代替预算外资金管理,意味着政府要逐步将预算外资金在内的所有非税收入都纳入规范化的财政管理当中,用对待税收收入的方式来管理非税收入。2011 年,根据财预[2010]88 号文的要求,按预算外资金管理的收入被全部纳入预算管理。有些纳入一般公共预算管理,有些纳入政府性基金预算管理,还有些纳入财政专户管理。至此,以“预算外资金”形式存在了半个多世纪的那部分政府收入全部被作为宽口径非税收入纳入预算管理。

① 企业亏损补贴是收入项下直接冲减的支出项,类似于出口退税,直接冲减财政收入。

② 2007 年之后政府分类科目中“非税收入”所包含的具体项目又变动过几次,与 2007 年相比,《2017 年政府收支分类科目》的“非税收入”不包括政府性基金收入,包括捐赠收入、政府住房基金收入。然而即使在 2007 年一般公共预算统计中,“非税收入”项目下面也没有出现“政府性基金收入”。实际上,一般公共预算中“非税收入”类别从 2007 年(2008 年统计)到 2013 年(2014 年统计)都只有专项收入、行政事业性收费、罚没收入和其他收入四项。直到 2014 年(2015 年统计)以后,政府分类表中的“非税收入”项目才和每年实际统计的一般公共预算中的“非税收入”项目对上。

一些研究将非税收入的统计比照政府收入的统计分为三种口径。大口径是所有政府收入^①减税收,中口径是所有政府收入减税收和社保基金,小口径是一般公共预算下的非税收入科目(刘蓉等,2017)。然而,正如前文所述,非税收入在中国政府预算中是一个专有名词。财综〔2004〕53 号和财税〔2016〕33 号都明确规定了非税收入不包括社保基金,因此社保基金缴费收入有必要被作为强制性的具有税收性质的收入项目单独分析。此外,限于小口径的研究往往是不准确或不具可比性的。因为鉴于越来越多的收入被纳入一般公共预算,一般公共预算中的非税收入时常因其他收入的划入而发生变动。比如,2015 年政府性基金中 11 项基金被纳入一般公共预算。如果只研究一般公共预算的口径,就会误认为非税收入在 2015 年大幅度增加了。同理,有些研究将 2007 年之前的非税收入统计为一般公共预算收入减去税收收入(席鹏辉,2014),也是值得商榷的。因为这个统计的准确性成立的基础是:2007 年之前的年份没有预算外资金被纳入预算管理。否则,数字的增加反映的很可能只是统计问题,而不是财政问题。权衡之下,中口径的统计是比较恰当的。用减法统计,是指各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资产(资源)所有者权益等取得的各项政府收入扣除税收和社保基金。用加法统计,是指一般公共预算中的非税收入,加政府性基金,再加国有资本经营收益。^②

所以,虽然自 2007 年起“非税收入”被正式列入财政预算分类科目,但属于小口径,^③一般公共预算中的“非税收入”分类并不能准确表示中国政府的“非税收入”,尤其不能作年份之间的比较。比如,一般公共预算中的“专项收入”与纳入政府性基金预算管理的收入,并没有明确划分界线。

三、美国“非税收入”概念探寻与解析

研究美国非税收入的国内文献,基本上都是开门见山地对“美国非税收入”进行介绍,然而在美国政府文件及学术文献中,关于“nontax”^④这个词却并不多见。

在美国财政部网站搜索“nontax”,结果几乎全部是关于“federal nontax debt”的文件。那么,这里的“nontax debt”是否为本文所要寻找的美国“非税收入”呢? *Treatise on Federal Nontax Debt Collection Law* 中认为,“nontax debt”的种类即《美国法典》(U. S. C)第 31 篇《货币与财政》3701(b)(1)条中列出的 7 类债务(claim 或 debt),包括美国政府借出去的贷款、政府作为担保人需要追偿的债务、多付给联邦雇员或其他受益人的钱、没有收上来的使用者交费、罚款收入,等等。而上述所列的 7 类债务并没有声明是“nontax debt”。该条款声称,“本节中的债务是指通过联邦政府官员

① 财政部近年来比照 *Government Finance Statics Manual* (IMF, 2014) 的口径公布了“广义政府收入”,包括一般公共预算、政府性基金收入、国有资本经营收入和社会保险基金收入的合并数据剔除重复部分,再减掉土地使用权出让收入。相比之下,本文所指“所有政府收入”的计算方法是以上四部分剔除重复合并后不扣除土地使用权出让收入。也就是说,本文把土地使用权出让收入当成非税收形式的政府收入。

② 中口径的统计也分几种,文中提到的只是其中一种。如果按照 IMF 广义政府收入的计算方法,则不包括土地出让的所有收入,也就是说要从政府性基金中扣除土地出让的所有收入。此外,土地出让的毛收入和净收入之间也存在巨大差异。因此,即使都属于中口径的统计,但对土地出让收入的不同处理,也会引起最后计算结果的大相径庭。

③ “政府性基金”虽然曾一度出现在“非税收入”科目 103 下面的 01 项,但实际统计中并没有列出来。

④ “nontax”和“non-tax”含义不同。前者是“非税”的意思,后者是“减税”的意思。如“Obama's Non-Tax Reform Commission” (Gleckman, 2009)。

签署的、个人而非机构欠美国的债^①”。由此可以推知,这里的“nontax debt”和本文所要了解的非税收入并不是一回事。Nontax debt 在这里就是指 debt,只是默认把 tax 作为美国政府的一种债权而已。比如,nontax debt 定义中所包含的“个人未偿还的政府贷款”,很显然不能算作财政收入。

在白宫行政管理和预算局网站搜索“nontax”,没有相关结果。在美国人口普查局网站搜索“nontax”,共出现以下五种用法,即“nontax sources”“nontax payments”“nontax receipts”“nontax revenue”“nontax general revenue”。全部来源于联邦人口普查局每 5 年一次的调查报告。这些调查的政府财政部分主要是州政府和地方政府的财政数据。以下将对这五种用法一一举例,以探寻“nontax”这个词在美国州政府和地方政府预算体系里的具体用法,从而理解美国“非税收入”的真实含义。(1)Nontax sources。以美国人口普查局发布的《美国统计数据摘要:1999》^②为例,第九部分“州政府和地方政府财政与就业”中在对调查的“政府单位(government units)”涵盖范围进行介绍时,指出所调查的大部分政府单位是可以收税的,但也有一些单位的收入来源是诸如租金、收费服务、效益评估、其他政府转移支付等 nontax sources。^③(2)Nontax receipts。同样在美国人口普查局发布的《美国统计数据摘要:1999》对州和地方政府收支介绍的表格中(No. 510),收入项下有分列的 Personal tax and nontax receipts,同时还有 Indirect business tax and nontax accruals。(3)Nontax payments。以美国人口普查局发布的《美国统计数据摘要:2001》为例,第十三部分“收入、支出和财富”中对“个人可支配收入”的定义是:personal income less personal tax and nontax payments。(4)Nontax revenue。以美国人口普查局发布的《1991—1992 年县政府财政报告》为例,其中在介绍 revenue 概念部分对 charges and miscellaneous general revenue 定义时,指出收费和杂项收入包括政府自有来源的所有非税收入 nontax revenue(不包括来自其他政府的转移支付)^④。(5)Nontax general revenue。General revenue 是联邦人口普查局政府调查中所定义的 revenue 的组成部分之一(USCB,2006)。因此,nontax general revenue 和 nontax revenue 用法应该是一样的。可参见人口普查局发布的《政府财政:1999—2000》第 5 页关于 nontax general revenue 的应用。

从以上五种关于 nontax 的具体用法中,我们可以看出无论是 nontax receipts,还是 nontax revenue 或其他 nontax 相关词组,都不是专有名词。Nontax 仅仅是与 tax 相对的词汇,可以出现在任何对 tax 需要补充的地方。也就是说,“非税收入”在美国州政府和地方政府的财政用语中都不是专有名词。再加之联邦政府文件中更是没有“非税收入”的相关概念,我们可以得出:美国各级政府都没有“非税收入”的预算分类,“非税收入”也不是专有名词。那么,任何有可能出现的美国政府机构或学术机构关于“非税收入”的统计,只可能有两种情况:一是其所定义的“收入”扣除税收的部分,二是事先对“非税收入”进行了定义。

既然如此,研究美国各级政府的“非税收入”,就必须首先了解其预算体系和收入统计方法,才有可能计算出某种定义下的“非税收入”。

① 31 U. S. C. § 3701(b)(1):the term “claim” or “debt” means any amount of funds or property that has been determined by an appropriate official of the Federal Government to be owed to the United States by a person, organization, or entity other than another Federal agency.

② U. S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States; 1999.

③ 原文是:While most of these governments can impose taxes, many of the special districts are financed from rentals charges for services, benefit assessments, grants from other governments, and other nontax sources。

④ 原文是:Charges and miscellaneous general revenue comprise all nontax revenue of governments from their own sources (excluding amounts received from other governments)。

四、美国联邦政府收入预算体系介绍和“非税收入”研究

不同于中国每年都会编制统一的国家预算,美国实行联邦政府、州政府、地方政府^①三级独立预算。联邦政府每年总统预算的所有相关情况都会通过白宫网站向全世界公布,因此信息获取最为方便。州政府和地方政府的财政信息主要来源于美国人口普查局每五年进行一次的普查。该普查的政府收入(Total Revenue^②)有他们自己的定义,既不同于联邦政府的收入统计方法,也不同于经济分析局(BEA)的统计方法。所以如果试图通过使用联邦政府公布的联邦政府收入和人口普查局公布的州与地方财政收入相加得到全美财政收入,这种做法是值得商榷的。^③

(一)联邦政府预算中的“政府收入”和“抵扣收入”^④

1. 分类记录

国内研究美国联邦政府非税收入的文献之所以混乱,根本原因在于美国联邦政府收入预算体系和中国完全不同。美国联邦预算体系包含很多方面,比如收入预算、支出预算、债务预算、投资预算、基金预算等,而非税收入最相关的是收入预算。

联邦政府把所有收上来的钱分为两类。一类是“政府收入”,即联邦政府预算方法下的财政收入,可以记作 governmental receipts/receipts/budget receipts/federal receipts/federal revenues。另一类是“抵扣收入”,又具体分为 offsetting collections 和 offsetting receipts 两种。顾名思义,抵扣收入是用来抵扣的,不记入最终的收入项。也就是说,我们最终看到的联邦财政收入只是“政府收入”,不包括“抵扣收入”中那些项目。与此不同,中国的预算里没有“抵扣”这一说。就一般公共预算而言,所有纳入一般公共预算的收入都会被分成“税收收入”和“非税收入”两大部分,它们共同组成了一般公共预算的财政收入,所以如果拿中国的这种预算分类法去套用美国的收入预算,是会形成误导的。

“抵扣收入”被用来抵扣毛支出(Total or Gross Outlays)。从毛支出中减掉抵扣收入部分,就是通常所说的支出(Outlays),也可以称为净支出(Net Outlays)。用支出(Outlays)和政府收入(Receipts)进行比较,就可以得到这一年的赤字或盈余。

一项收入应该被记作“政府收入”还是被记作“抵扣收入”,有一般性的原则。从理论上讲,政府依靠政权的强制性从公众那里获得的收入,都应该被记作“政府收入”。也就是说,“政府收入”反映的是联邦政府凭借政治权力获取的收入,而政府向公众提供公共产品和服务获得的经营性收入,应该被记作“抵扣收入”,以此来抵扣成本支出。这种统计方法,为的是使整个预算收支反映的是联邦政府利用政治权力配置资源的结果,而不是利用市场机制配置资源的结果。

表1列出了2013—2017财年联邦政府的“政府收入”“毛支出”“抵扣收入”“政府支出”以及盈余和赤字情况。

① 地方政府包括 county governments, municipal governments, township governments, special district governments, school district governments。

② 美国布鲁金斯税收政策研究中心在描述联邦政府收入和州政府与地方政府收入时,都使用 total revenue 这个词,但他们所公布的联邦政府 total revenue 就是联邦政府公布的 federal receipts。

③ 国内很多研究都使用一个叫 Christopher Chantrell 的人创建的私人网站 <https://www.usgovernmentrevenue.com> 上的数据。这个网站存在将以上两种不同口径统计数据相加的情况,可信度不高。

④ 本部分基础信息主要参考白宫行政管理和预算局发布的各年份总统预算。

表 1
 美国联邦政府 2013—2017 财年收支情况
 单位：十亿美元

项目	2013 财年	2014 财年	2015 财年	2016 财年	2017 财年
政府收入	2775. 1	3021. 5	3249. 9	3268. 0	3316. 2
毛支出	4076. 4	4076. 3	4204. 3	4351. 6	4528. 0
抵扣收入*	621. 8	570. 2	516. 0	499. 0	546. 4
政府支出	3454. 6	3506. 1	3688. 4	3852. 6	3981. 6
盈余/赤字	- 679. 5	- 484. 6	- 438. 5	- 584. 7	- 665. 4

注：* 表示这里的“抵扣收入”只包括来源于公众的部分。联邦机构之间交易产生的“抵扣收入”没有包括在内，因为联邦政府内部的收入只是从联邦政府的一个账户转入另一个账户，已经自动抵扣。关于两大类“抵扣收入”来源，请参考下一部分。

资料来源：各年份总统预算。

2. “政府收入”来源

“政府收入”的来源可以被分为两类：占主要地位的是几大税收；另外还有一些同样是通过政治权力获得的“杂项收入”。表 2 列出了 2015—2017 财年联邦政府的“政府收入”构成及各部分占比。表 3 列出了从 1996—2019 年总统预算“杂项收入”中的一些主要项目，并对其存在年份进行了说明。值得一提的是，“捐赠收入”在 2009 年及其之前的预算中，全部算作“政府收入”记在“杂项收入”里，但是 2011 年之后全部划归了“抵扣收入”。

表 2
 2015—2017 财年联邦政府的“政府收入”构成
 单位：百万美元，%

序号	项目	2015 财年		2016 财年		2017 财年	
		金额	占比	金额	占比	金额	占比
1	个人所得税	1540802	47. 41	1546075	47. 31	1587120	47. 86
2	公司所得税	343797	10. 58	299571	9. 17	297048	8. 96
3	社保和退休金	1065257	32. 78	1115065	34. 12	1161897	35. 04
4	消费税	98279	3. 02	95026	2. 91	83823	2. 53
5	遗产和赠与税	19232	0. 59	21354	0. 65	22768	0. 69
6	关税*	35041	1. 08	34838	1. 07	34574	1. 04
7	杂项收入	147479	4. 54	156032	4. 77	128952	3. 89
合计	政府收入	3249887	100	3267961	100	3316182	100

注：* 表示 customs duties，有时也被称作 customs and fees。应该是附加部分也被算在税里。

资料来源：各年份总统预算。

表 3
 1996—2019 年总统预算中主要“杂项收入”项目介绍

序号	项目	说明
1	杂税	从 1996 年预算存在至今，其中既包括“税”，也包括“费”，参见后文使用者收费部分相关介绍
2	联邦储备系统盈余存款	从 1999 年预算存在至今
3	许可、规制和司法服务费	从 1999 年预算存在至今
4	美国联合矿工福利基金	从 1999 年预算存在至今

续表 3

序号	项目	说明
5	罚没收入	从 1999 年预算存在至今
6	国防合作	从 1999 年预算存在至今
7	内陆水运航道	从 2010 年预算存在至今
8	捐赠收入	2009 年预算之前(包括 2009 年),这部分收入全部记作“杂项收入”里,2010 年预算将新增部分记作“抵扣收入”,2011 年预算全部记入“抵扣收入”

资料来源:1996—2019 年总统预算。

3. “抵扣收入”分类及来源

“抵扣收入”的记录有两种方式:一种记作 offsetting collections,另一种记作 offsetting receipts。collections 和 receipts 都是“收入”的意思。这两种记法的区别完全依赖于法律规定和传统惯例。如果法律规定某项“抵扣收入”归到支出账户,那么这项收入就被称为 offsetting collections;如果法律规定某项“抵扣收入”归到收入账户,那么这项收入就被称为 offsetting receipts。^① 不管归到支出账户还是收入账户,二者都会用来抵扣毛支出。之所以放在不同的账户,是因为使用方式不同。划归 offsetting collections 的收入项目都是专款专用,因此收上来后直接被放在将来支出的账户里,将来支出时也不再需要国会授权。而划归 offsetting receipts 的收入项目不一定是专款。如果法律授予某项 offsetting receipts 专门用途,那么这项收入在将来支出时也不需要国会授权。此外,offsetting collections 由于放在支出账户里,所以直接就由政府毛支出中抵扣了。而 offsetting receipts 由于放在收入账户里,所以一般在机构或子基金层面进行抵扣(三类除外^②)。

不管是 offsetting collections 还是 offsetting receipts,“抵扣收入”的来源都可以被归纳为以下四类。(1)联邦政府机构间的交易收入。这类收入是“抵扣收入”的主要来源,指联邦政府的不同机构间进行交易产生的收入。比如,联邦人口普查局将办公室租给经济统计局获得的租金。它并没有使政府的总收入变化,只是从政府的一个账户进入另一个账户。这类收入在预算里被记作“联邦来源抵扣收入”(Offsetting Collections from Federal Sources),或者“政府内部收入”(Intragovernmental Receipts)。前者针对 offsetting collections,后者针对 offsetting receipts。(2)联邦政府对公众的经营性交易收入。这类收入是指政府对公众销售产品或服务取得的收入。比如邮票销售收入、国有土地出售收入、能源销售收入,等等。这种来源的抵扣收入在预算里被记作“非联邦来源抵扣收入”(offsetting collections from non-federal sources)或者“专利收入”(proprietary receipts)。前者针对 offsetting collections,后者针对 offsetting receipts。(3)公众自愿捐赠的收入。表 3 里提到过,捐赠收入在 2011 年及之后的预算才全部划归到“抵扣收入”。2009 年及之前的预算中,“抵扣收入”中只包含其他三项。(4)一些理论上应该被划作“政府收入”的费用。“抵扣收

① 赵斌(2018)将二者分别译为“抵扣代收”和“抵扣收入”。高淑娟等(2015)和刘蓉等(2017)将 offsetting collections 译为“抵扣支出”,将 offsetting receipts 译为“抵扣收入”,是值得商榷的,因为二者不存在收入和支出的差别,只是放在收入账户和支出账户的差别。实际上,直到 2000 年的总统预算中二者还都只是 offsetting collections 下面的两个类别而已。原文是:offsetting collections are classified into two major categories: offsetting receipts, which are deposited in receipt accounts; and offsetting collections credited to appropriations(expenditure) accounts. (Clinton,2000)。本文采取不做翻译、直接引用的处理方法。

② 这三类 offsetting receipts 分别是一小部分专利收入、为联邦雇员支付的退休基金和信托基金利息。这三类收入之所以没有机构和子基金层面扣除,是因为它们的数量太大了,如果被放到机构层面,会干扰对机构活动的评估。

入”中还有一小部分特殊的收入。这些收入是政府通过行使政权获得的,理论上应该被放到“政府收入”里。但是由于法律规定或传统惯例等原因,被划在了“抵扣收入”里。这类收入基本都来自于政府监管或许可服务收费。比如移民收费、护照收费、专利和商标收费,以及各种检测和监管费用。这类收入在预算中被记作“抵扣政府收入”(offsetting governmental collections or offsetting governmental receipts)。

以上四类划分,除第一类是联邦来源(from federal sources)外,其他三类都可以被称为非联邦来源(from non-federal sources)。表 4 分别列出了 2015—2017 财年“抵扣收入”中来自联邦部分和非联邦部分的收入及其占比。从表 4 中可以看出,来自联邦机构之间的“抵扣收入”占到了总“抵扣收入”的 1/3,其他三类来自公众的“抵扣收入”一共只占到总“抵扣收入”的 2/3。与此相比,中国的非税收入统计中并没有强调或区分来自社会的收入和政府机构之间的收入。中国非税收入项目中的国有资产(资源)有偿使用收入似乎也都是面向社会和公众征收的。因此,如果要比较美国联邦政府非税收入和中国非税收入,联邦机构之间的交易收入有没有算进来,应该有所说明。

表 4

2015—2017 财年美国联邦政府“抵扣收入”来源

单位:十亿美元,%

项目	2015 财年		2016 财年		2017 财年	
	金额	占比	金额	占比	金额	占比
抵扣收入	1550	100	1640	100	1645	100
联邦来源	409	26	606	37	547	33
非联邦来源	1141	74	1034	63	1098	67

注:总统预算中没有按四种抵扣来源分别进行统计,只是区分了联邦资源和非联邦资源两大部分。
 资料来源:各年份总统预算。

(二)使用者收费

使用者收费(User Charges)从美国建国起就存在。其本意是为政府项目筹集资金,使这些项目能够不完全依赖税收^①的支撑,部分或独立运营。但是随着二十世纪七八十年代联邦政府赤字逐渐扩大,使用者收费的范围也被扩大了,甚至取代税收成为一些项目的主要来源。在 2011 年之前的总统预算中,尚未有“抵扣收入”部分,而是被称为“使用者收费和其他收入”,尽管使用者收费并不是一个预算分类,且和“政府收入”有重叠部分,但足以说明如果只是粗略地比较,使用者收费的确是“非税收入”一个最近似的对应。

很多国内研究者对使用者收费的四类划分都是出自 Richardson(1993)、Richardson(1995),即将使用者收费分为使用费、规费、受益税和损害税四类。然而,Richardson(1993)当时之所以进行这样的划分,是因为使用者收费的定义曾经是个很有争议的话题。联邦政府对使用者收费最初的定义只是为了和一般意义上的“税”进行区别。税收的本质是提供公共产品和服务,受众广,不具有排他性,比如国防。而使用者收费强调专项性,且具有排他性,可以做到谁使用谁交费。此外,在联邦预算中,税收一般归在 general fund 里,而使用者收费归在 trust fund^② 里。然而这样的定义

① 主要是指所得税等宽税基税种。
 ② federal fund 和 trust fund 是联邦政府组织收入的两种基金类型。trust fund 属于专项基金,法律没有规定属于 trust fund 的都属于 federal fund。general fund 是 federal fund 的一种主要形式。

不足以精确界定使用者收费,因为存在一些属于 trust fund 的特种税或专项税,比如社保税,再比如石油消费税 (Excise Taxes on Gasoline)。从本质上讲,这类税种完全具备使用者收费的性质;但是从形式上,它们又是以“税”的形式存在。GAO(2008)中类比了高速公路项目和航空项目的例子。文中指出,高速公路信托基金的收入来源于对燃料、轮胎,以及重型汽车等征收的“费”,但是联邦航空管理局却是依靠对机票、航空燃料、货物装载等征“税”。

然而,从 1999 年开始的总统预算中对使用者收费的说明就发生了变化。除了一般性的定义外,还增加了“包括项”。从 2001 年开始,又增加了“排除项”。2001 年总统预算中明确规定使用者收费不包括特种税 (Earmarked Taxes),比如社保税或消费税。2004 年总统预算更是将消费税直接写为石油消费税。2010 年后将特种税 earmarked taxes 改为专项税 dedicated taxes,一直到 2019 年的总统预算依然如此。所以,目前的使用者收费统计中是不包括 20 世纪 90 年代有争议的一些 excise taxes 的。然而,国内很多研究在关于使用者收费的分类上采用的是 Richardson(1993)的分类,即包括受益税和损害税在内的使用者收费,但是使用的数据却是联邦政府提供的不包含这些税收的使用者收费。表 5 列出了《华盛顿州修订法典》(RCW)2002 年对使用者收费的 4 种分类及其与税收的比较。从表中可以看出使用者收费和税收最明显的区别有两点:一是带有成本补偿性质,二是专款专用。

表 5 税收和使用者收费的一般分类

分类	基本特点	举例	基金账户
税收	纳税人和受益人之间没有直接关系	所得税、消费税、财产税,以及一些许可费	可能放在一般基金,也可能放在其他基金,用途不定
使用者收费			
商品收费	商品服务使用收费	电费、水费、安装注册费	必须放在信托基金
负担补偿费	负外部性补偿	污水处理费、垃圾处理费	必须放在信托基金
行政检查费或规费	行政成本补偿	建筑许可费、房屋检查费	必须用于行政活动
特别捐收	向因公共设施改进而增值的财产征收的以补偿公共设施改进成本的费用	LID, ULID, LUD, RID 捐税	必须放在特别捐收基金或债券投资基金

资料来源:华盛顿州政府网站,参见 [https://dor.wa.gov/sites/default/files/legacy/Content/AboutUs/StatisticsAndReports/WATaxstudy/Taxes% 20Fees% 20and% 20Charges% 20Description. pdf](https://dor.wa.gov/sites/default/files/legacy/Content/AboutUs/StatisticsAndReports/WATaxstudy/Taxes%20Fees%20and%20Charges%20Description.pdf)。

以上税收和使用者收费划定不清的问题基本属于理论问题,根本分歧在于那些特定用途的税收究竟是应该以税收的形式还是以使用者收费的形式来征收,但是还有一些记在“政府收入 - 杂项收入”中的杂项税 (Miscellaneous Taxes),却是切实的税费难分。^① 比如 1999 年总统预算中对“港口维护和内陆水道税 (费)”就出现了两种叫法。Clinton(1999)第 79 页称 Harbor Maintenance

① Richardson(1993)以一个诙谐的事例来说明税费之难以区分:1987 年 3 月,时任美国商务部部长的 Malcolm Baldrige 被问及“如何区分税和费时”,他回答道:“这很简单。如果是民主党的提案,就是税;如果是共和党的提案,就是费。”

and Inland Waterways taxes,但 80 页所列使用者收费项目的表格里又称为 Harbor Maintenance and Inland Waterways fees。类似的还有 Clinton (2000) 称农业检疫检验费 Agricultural quarantine inspection fees 为 taxes and duties。不仅是联邦政府如此,州政府和地方政府也如此。表 6 列出了佛蒙特州、弗吉尼亚州和威斯康星州现行的杂项税。从表中可以看出,佛蒙特州的杂项税全是 tax,而威斯康星州的三种杂项税里有两种是 fee,弗吉尼亚州的杂项税既有 tax,也有 assessment。关于这些分类的差别,请参见 Reynolds(2004)。至于为什么记法不同,本文认为可能是一种惯例记法。我们也难以区分“杂项税”中哪些具体项目属于“费”,哪些项目属于“税”。2011 年之前的总统预算会明确列出所统计的使用者收费中包含“政府收入”中的哪些项目,从 2011 年开始可能是由于建立了“抵扣收入”的预算分类,因此不再有专门的使用者收费统计和构成清单,不过依然可以在其中找到“政府收入”中的使用者收费金额。表 7 列出了 2015—2017 财年被记作“政府收入”和“抵扣收入”的使用者收费情况。显然,“政府收入”中的使用者收费占比极低,占比最高年份的 2017 财年也只有 1.5%。鉴于税费难分的情况,本文将“杂项税”中的所有项目都看作非税收收入。

表 6 佛蒙特州、弗吉尼亚州和威斯康星州“杂项税”中的“税”和“费”	
佛蒙特州“杂项税”	
Malt and Vinous Beverage Tax	Health Care Claims Tax
Captive Insurance Premium Tax	Insurance Premium Tax
Cigarette Tax and Tobacco Products Tax	Bank Franchise Tax
Wind-Powered Electric Generating Facility Tax	Solar Energy Capacity Tax
Surplus Lines Insurance and Direct Insurance Placement Tax	Solid Waste Tax
Telephone Gross Receipts Tax and Telephone Personal Property Tax	Fuel Tax
弗吉尼亚州“杂项税”	
Rolling Stock Tax on Railroads and Freight Car Companies	Peanut Excise Tax
Sheep Assessment	Apple Excise Tax
Small Grains Assessment	Corn Assessment
Soft Drink Excise Tax	Cotton Assessment
Soybean Assessment	Egg Excise Tax
Motor Vehicle Wholesale Fuel Sales Tax	Forest Products Tax
威斯康星州“杂项税”	
Occupational Tax-Coal	
Court-Related Fees	
Real Estate Transfer Fee	

注:表 6 以英文方式呈现,原因有二:一是表中所列的均为美国特有税种,我国没有对应的税种,如果译为中文恐对原意产生误解;二是这个表反映的是“税”“费”难分。Tax, Fee, Assessment 都算在“杂项税”里,原本就是概念辨析,多一层翻译可能会使概念表达更复杂。

资料来源:佛蒙特州、弗吉尼亚州和威斯康星州政府网站。

表 7 2015—2017 财年使用者收费在两类收入中的分布情况 单位:十亿美元,%

项目	2015 财年		2016 财年		2017 财年	
	金额	占比	金额	占比	金额	占比
使用者收费	347.8	100	333.9	100	336	100
“政府收入”部分	4.8	1.4	4.4	1.3	5.2	1.5
“抵扣收入”部分	343.0	98.6	329.5	98.7	330.8	98.5

资料来源:各年份总统预算。

(三)联邦政府非税收入

根据联邦政府收入预算分类和其对使用者收费的定义,本文将“政府收入”、“抵扣收入”和使用者收费的关系图绘制如下。

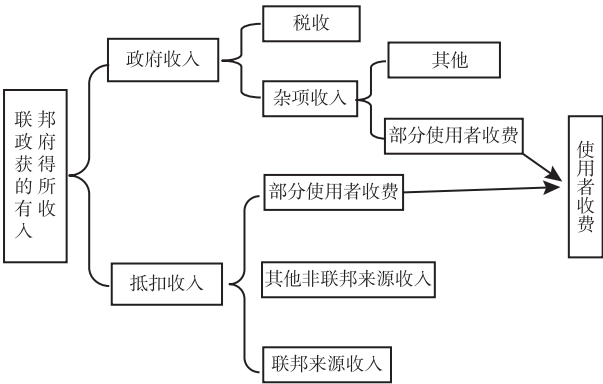


图 联邦政府收入相关概念关系

从上图中很明显能够看出以下几点。

首先,如果把使用者收费全部算作非税收入,那么“抵扣收入”就不能代表全部的非税收入,因为至少还有一部分使用者收费含在“政府收入”里;其次,如果“其他非联邦来源抵扣收入”中有非税收入,比如捐赠就包含在内,那么使用者收费就不能代表全部的非税收入;最后,如果“杂项收入”中的“其他”项中有非税收入,比如罚没收入就包含在内,那么使用者收费也不能代表全部的非税收入。

可见,不管是“抵扣收入”还是使用者收费,都不能完全代表联邦非税收入。因此,联邦预算体系中不存在一个现成的联邦“非税收入”可以直接拿来使用。应该按照研究的目的进行重新分类。本文将联邦“非税收入”定义为:联邦政府从公众处获得的除税收之外的所有其他收入。具体计算公式为:联邦“非税收入”=“杂项收入”+从公众处获得的所有“抵扣收入”。将总收入^①定义为:“政府收入”+从公众处获得的所有“抵扣收入”。根据这个定义,非税收入=总收入-税收。表 8 列出了按照这种定义统计的 2015—2017 财年的联邦“非税收入”金额及其在“总收入”中的占比情况。同时作为比较,也列出了使用者收费及其在“总收入”中的占比情况。

① 高淑娟等(2015)和刘蓉等(2017)所计算的“非税收入/财政收入”中的“非税收入”是使用者收费,即 98% 以上是“抵扣收入”,而“财政收入”却是联邦政府公布的“政府收入”,二者只有 1% 左右的重叠部分。这和中国非税收入占比概念完全不同。中国的非税收入是财政收入的组成部分,而使用者收费却不是“政府收入”的组成部分。

表 8“非税收入”统计单位:十亿美元

项目	年份		
	2015 财年	2016 财年	2017 财年
政府收入①	3250	3268	3316
其中:杂项收入②	96.5	115.7	81.3
其中:使用者收费③	4.8	4.4	5.2
抵扣收入④	1550	1640	1645
其中:非联邦来源⑤	1141	1034	1098
其中:使用者收费⑥	343.0	329.5	330.8
总收入(①+⑤)	4391	4302	4414
非税收入(②+⑤)	1237.5	1149.7	1179.3
使用者收费(③+⑥)	347.8	333.9	336.0
非税收入/总收入(%)	28.2	26.7	26.7
使用者收费/总收入(%)	7.9	7.8	7.6

资料来源:各年度总统预算。

从表 8 中可以看出,本文构建的联邦“非税收入”和使用者收费近似的联邦“非税收入”,差别很大。二者在“总收入”中的占比之差达到 20%。这 20% 的差距由两部分构成。一部分是“杂项收入”中不是使用者收费的部分。由于 2011 年及其之后的总统预算中没有明确说明,所以很难具体列出其中的“其他收入”包括哪些部分。目前能确定的有罚没收入(Fines, Penalties and Forfeitures),因为从 2001 年的总统预算开始到 2019 年的总统预算,都明确规定了使用者收费不包括罚没收入。^①此外,“杂项收入”中“许可、规制和司法服务费”这项看上去应该属于规费,但实际并没有全部计算到使用者收费中,因为 2017 财年这项收入实际发生的金额约 240 亿美元,而当年计算到使用者收费中的“政府收入”只有 52 亿美元。差距的另一部分是“非联邦来源抵扣收入”中除使用者收费外的其他项。^②

按照本文的定义和计算,联邦“非税收入”占联邦“总收入”的比重近年来在 25% ~ 30%。需要说明的是,由于联邦政府没有这种算法,所以很难在美国其他文献中看到类似比例。唯一的例外是 Richardson(1993)中计算了使用者收费占 Federal Financial Resources 的比例。但是本文没有在其他文献中再找到这个词,所以无法判断该书中这个词具体指的是哪些项目收入。不过,可以确定的是,Federal Financial Resources 不是联邦政府公布的“政府收入”。以 1980 财年为例,按照 Richardson(1993)中的记录,1980 财年的使用者收费不到 800 亿美元,而 1980 财年的“政府收入”约为 5200 亿美元。如果 Federal Financial Resources 是“政府收入”的话,使用者收费占“政府收入”的比例应该是 15%,而不是该书所得出的 8.5%。^③

① 至于其他“抵扣收入”中是否也有罚没收入,从 2019 年总统预算表 12-6(offsetting collections and offsetting receipts,detail)来看,应该也有一些。

② 这个在每年的总统预算中都有列出来。本文不再一一列举。

③ 参见 Richardson(1993)图 2 和图 3。

五、布鲁金斯税收政策中心基于 USCB 数据的“非税收入”统计

关于美国州政府和地方政府的预算体系,本文没有找到详细的记录。而且,就本文目前的研究情况来看,美国学术文献或政府文件对州政府和地方政府财政情况的了解基本都是基于联邦人口普查局的调查数据。该调查始于 1957 年,每五年发布一次数据,最新的数据到 2015 年,是目前全美范围内能够了解州政府和地方政府财政数据的唯一途径(USCB,2017),也是能够了解全美政府财政情况的唯一途径。比如 2002 年的调查中,涉及的政府就包括 87525 个(USCB,2006)。该调查对于政府收入有自己独特的划分和统计方法,与联邦政府以及其他经济机构的方法都不一样。比如在收入统计方面,该调查将政府总收入(Total Revenue)划分为四类,分别是:一般收入(General Revenue)、公用事业收入(Utility Revenue)、酒类商店收入(Liquor Store Revenue),以及社保基金收入(Social Insurance Trust Revenue)。^① 该调查最常公布的统计数据形式有五种:全国范围的汇总、各州范围的汇总、各县范围的汇总、同一级别政府的数据汇总(比如所有州政府的税收总量),以及不同级别政府的数据汇总。

布鲁金斯税收政策中心(Tax Policy Center, Brookings Institute)基于联邦人口普查局的数据,统计了全美范围、九大地区、50 个洲和 1 个特区的“非税收入(Nontax Revenue)”在个人收入(Personal Income)^②中的占比,并且非常明确地指出了其“非税收入”包含的项目。具体来说,有以下 8 项。

- (1)使用者收费(User Charges and Fees);
- (2)彩票收入(Lotteries);
- (3)特别捐收(Special Assessments);
- (4)矿产开采权转让收入(Mineral Royalties);
- (5)罚款收入(Fines);
- (6)没收财产所得(Forfeitures);
- (7)利息收入(Interest Earnings);
- (8)其他一般收入中的杂项收入^③(Miscellaneous General Revenue)。

根据布鲁金斯税收政策中心公布的比例数据以及美国经济分析局公布的个人收入数据,本文推算出了 2011—2015 财年的全美“非税收入”规模(见表 9)。从表中看出,按照布鲁金斯税收政策中心的定义,全美“非税收入”每年大概在 6000 亿美元到 7000 亿美元,且逐年上升。值得一提的是,布鲁金斯税收政策中心的统计包含“非税收入”在个人收入中的占比,也包含人均“非税收入”,但是不包含“非税收入”在总的政府收入中的占比。

① 关于这些收入的具体内涵,本文不作详细介绍,具体参见 USCB(2006)。

② 美国经济分析局对“个人收入”的原文解释为:personal income is the income received by all persons from all sources. Personal income is the sum of net earnings by place of residence, property income, and personal current transfer receipts. Net earnings by place of residence earnings by place of work (the sum of wages and salaries, supplements to wages and salaries, and proprietors' income) less contributions for government social insurance, plus an adjustment to convert earnings by place of work to a place-of-residence basis.

③ 人口调查局将 General Revenue 又分为四部分,分别是:税收、政府间收入、政府收费(包括政府活动相关的销售收入),以及其他杂项收入(Miscellaneous General Revenue)。

表 9 布鲁金斯税收政策中心定义下的 2011—2015 财年全美“非税收入”数据 单位:十亿美元

项目	2011	2012	2013	2014	2015
非税收入/个人收入(%)	4.73	4.50	4.59	4.49	4.47
个人收入	13254.5	13915.1	14068.4	14694.2	15340.4
非税收入	626.94	626.18	645.74	659.77	690.19

资料来源:布鲁金斯税收政策中心网站,联邦经济分析局网站。

六、结 语

本文针对国内关于美国非税收入研究存在的问题,对美国“非税收入”的概念进行了辨别和分析。研究路线大致可以分为三步:第一步,证明了美国没有“非税收入”的预算分类和专业用语;第二步,针对国内研究通常把美国联邦政府使用者收费当成美国“非税收入”的情况,本文对美国联邦政府的收入预算分类方法以及使用者收费的具体内涵,进行了详细探讨,说明美国联邦政府财政统计中不存在任何一个现成的收入种类能够代表“非税收入”。同时,本文在自己的定义框架下给出了美国联邦政府的“非税收入”及其在“总收入”中的占比。第三步,介绍了美国布鲁金斯税收政策中心对“非税收入”的定义,并推算出他们根据联邦人口普查局统计数据计算的全美“非税收入”。

通过本研究,本文对今后相关研究给出两点建议。第一,如果对美国“非税收入”总量进行研究,不管是联邦政府还是州和地方政府,都要事先对所研究的“非税收入”进行定义,或指出研究对象所包含的具体收入项目。第二,由于中美两国预算体系和收入来源存在较大差异,比如有土地出让收入规模的差异、国有金融机构和非金融机构利润上缴的差异等,所以对某个具体非税收入项目进行国别比较,会比对总量进行国别比较更有意义。

然而,鉴于精力、能力和时间所限,本文的研究结果还存在一些能够继续补充和完善的地方。一是本文将联邦政府“非税收入”定义为“联邦政府从公众处获得的除税收之外的其他所有收入”,但是在“政府收入”的“杂项收入”中却存在“杂项税”,鉴于很多“杂项税”税费难分,本文将其全部算作费,这一点仍然需要深入研究。二是对使用者收费的研究还可以进一步深入。使用者收费的内涵每隔几年会发生一些变化,比如在 2001—2003 年总统预算中明确规定“木材、矿、石油等自然资源销售收入”不算作使用者收费,但到 2004 年的总统预算中,这部分收入已被纳入使用者收费。如果拿这部分和中国的国有资产(资源)有偿使用收入进行对比分析,或许会更有趣。三是限于篇幅,没有对联邦政府的预算内(On-Budget)和预算外(Off-Budget)概念进行介绍,这也是中美财政预算的比较研究中常混淆的一个问题。四是对美国人口普查局的数据研究还有待进一步挖掘,因此对州政府和地方政府的非税收入研究不够,没有根据数据做出本文自己的计算,只是简单介绍了布鲁金斯税收政策中心的研究情况。以上诸项,都是本文进一步的研究计划。

参考文献:

- 安徽省财政厅政府非税收入管理考察团:《美国、加拿大政府非税收入管理考察报告》,《财政研究》2007 年第 11 期。
- 高淑娟、乔木、刘普:《美国联邦政府非税收入的范围及特点》,《税务研究》2015 年第 8 期。
- 黄然:《美国的非税收入和预算外基金》,《经济研究参考》2004 年第 18 期。
- 刘蓉、寇璇、徐应越等:《关于中国非税收入优化的政策建议——基于中美非税收入结构的比较分析》,《财经智库》2017 年

第 11 期。

5. 徐永翥:《美国政府非税收入管理》,《中国财政》2007 年第 12 期。

6. 赵斌:《美国非税收入管理制度研究》,云南大学非税收入研究院 2018 年工作论文。

7. 朱小川:《美国行政规制的“使用者付费”制度》,《公法研究》2015 年第 1 期。

8. 席鹏辉、梁若冰:《省以下财政分权、地方政府行为与非税收入——来自闽、浙、赣三省的实证证据》,《山西财经大学学报》2014 年第 7 期。

9. 张德勇:《中国政府预算外资金管理:现状、问题与对策》,《财贸经济》2009 年第 10 期。

10. Bush, G. , An American Budget-Analytical Perspectives (Fiscal Year 2002—2009). Office of Management and Budget, 2001—2008.

11. Clinton, W. , An American Budget-Analytical Perspectives (Fiscal Year 1996—2001). Office of Management and Budget, 1995—2000.

12. GAO, Federal User Fees: A Design Guide. United States Government Accountability Office, 2008.

13. Gleckman, H. , Obama’s Non-Tax Reform Commission. Urban Institute & Brookings Institution, 2009.

14. IMF, Government Finance Statistics Manual. Washington, D. C. : International Monetary Fund, 2014.

15. Obama, B. , An American Budget-Analytical Perspectives (Fiscal Year 2010—2017). Office of Management and Budget, 2009—2016.

16. Reynolds, L. , Taxes, Fees, Assessments, Dues and the “Get What You Pay for” Model of Local Government. *Florida Law Review* , 2004, Vol. 56, p. 373.

17. Richardson, Pearl. , The Growth Of Federal User Charges. Congressional Budget Office, 1993.

18. Richardson, P. , The Growth Of Federal User Charges: An Update. Congressional Budget Office, 1995.

19. Trump, D. , An American Budget-Analytical Perspectives (Fiscal Year 2018—2019). Office of Management and Budget, 2017—2018.

20. USCB, Government Finance and Employment Classification Manual. U. S. Census Bureau, 2006.

21. USCB, 2017 Census of Governments Underway. U. S. Census Bureau, 2017.

The Identification and Analysis of Concepts Related to American Nontax Revenue

FU Juan (Yunnan University, 650504)

Abstract: Chinese literature on American nontax revenue tends to take the user charges from federal government as federal nontax revenue or even as the U. S. nontax revenue, and obtain an American percentage of nontax in total financial revenue from computing the ratio of their “nontax revenue” to the federal receipts, which is a mistake. This paper aims to prove that the U. S. government doesn’t have a budget category which can be regarded as nontax revenue, so the definition or composition of the “nontax revenue” should be given before researching. Furthermore, this paper puts forward that the proportion of “nontax” to “total” revenue of the federal government is about 25% to 30% in recent years under a certain definition.

Keywords: Chinese Government Nontax Revenue, U. S. Governments, Nontax Revenue, Budget Category, User Charges

JEL: H27, N40

责任编辑: 汀 兰