北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

怀仁怀朴　唯真唯实　　2011 年第 6 期（总第 55 期）

财政收入分类及管理体制简介

魏建国

（2011 年 5 月 26 日）

一、国际货币基金组织关于财政收入分类的界定

财政收入是一国政府为其公民提供公共物品和准公共物品的物质基础，也是非常重要的宏观经济指标。为了确立编制和提供财政统计数据的标准，推进政府会计核算和提高政府活动透明度，国际货币基金组织（IMF）专门编写了《政府财政统计手册》（第二版）[1]，该手册与《1993 年国民账户体系》保持一致。前国际货币基金组织总裁霍斯特．克勒（Horst Köhler）先生在该手册的序言中提道：“虽然目前只有少数国家能够达到本《手册》颁布的标准，但是相关国家的数量正在稳步增加，我希望这一趋势继续下去。我向统计数据编制者和使用者推荐本《手册》，作为他们工作中的重要工具；并敦促成员国采用本《手册》的指导准则作为编制政府财政统计和向基金组织报送这些信息的基础。”由此可以看

到，《手册》为政府财政统计确立了一个国际标准，在该国际标准之下产生的各国财政统计数据将更加具有可比性。

《手册》将政府的收入来源界定为四种：（1）税收；（2）其他强制性转移（如罚款、罚金等）；（3）财产收入；（4）出售商品和服务以及从其他单位得到的自愿转移（如赠与）。其中，税收收入构成了政府的大部分收入。《手册》将所有其他类别的收入分别界定为：社会缴款、赠与、财产收入、出售商品和服务以及其他杂项收入。其中，社会缴款是因雇主代替雇员缴款或雇员、自由职业者、无业人员自己缴款而形成的实际收入或估算收入，这些缴款使缴款者、由其赡养者或者遗属获得享受社会福利的权利。这些缴款可以是强制性的，也可以是自愿的。财产收入是指利息、股息和租金等。

根据国际货币基金组织出版的《政府财政统计年鉴 2008》[2]，其包括的政府收入类型和《手册》的界定基本一致，具体包括：税收（又细分为所得、利润、资本利得税，工薪税，财产税，商品与劳务税，国际贸易税，其他税收、社会缴款、赠与、其他收入。在 31 个发达经济体（国家和地区）中，韩国缺失了整年的数据，其他国家和地区的财政收入都包括税收，有 27 个包括社会缴款。其他国家和地区的财政收入类型也大致包括如上几种。

二、我国的财政收入分类

财政收入的类型与一国的经济体制具有极其密切的关系。改革开放之前，我国财政收入的主体是国营企业上缴利润，税收的作用非常有限。改革开放之后，随着经济体制改革的推进、特别是国营企业两步“利改税”的实行，税收逐渐成为我国财政收入的主导形式。同时，收费也成为我国财政收入的重要来源，我国财政收入的类型日益呈现多元化。2007 年，我国开始实行与国际接轨的政府收支分类改革。目前我国的财政收入主要包括：税收收入、社会保险基金收入、非税收入。其中：

1. 税收收入包括增值税、消费税、营业税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税、车船税、船舶吨税、车辆购置税、关税、耕地占用税、契税等。

2. 社会保险基金收入包括基本养老保险基金收入、失业保险基金收入、基本

医疗保险基金收入、工伤保险基金收入、生育保险基金收入、其他保险基金收入。

3. 非税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。其中，政府性基金收入包括三峡工程建设基金收入、能源建设基金收入、库区维护建设基金收入、铁路建设基金收入、港口建设费收入、地方教育附加收入、地方教育基金收入、国有土地使用权出让金收入、新增建设用地土地有偿使用费收入、林业建设基金收入、中央水利建设基金收入、南水北调工程建设基金收入、残疾人就业保障基金收入、政府住房基金收入等。

专项收入包括排污费收入、水资源收入、教育费附加收入、矿产资源补偿费收入、探矿权、采矿权使用费及价款收入等。

三、我国的财政收入管理体制

值得注意的是，尽管我国 2007 年开始实行了政府收支分类改革，但为了稳妥推进改革，对财政收入的管理方式并没有进行相应的调整，而是暂时沿用了过去的做法。一直以来，我国的财政收入并没有被纳入统一的预算管理（即由财政部门统筹安排，并经过人民代表大会审批），而是针对不同财政收入类型实行不同的管理方式。具体而言，相关的管理方式包括预算内管理、预算外管理等几种。其中：

1. 纳入预算内管理的财政收入包括一般预算收入和基金预算收入。一般预算收入包括前面提到的税收收入以及专项收入、部分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等非税收入。一般预算收入由财政部门统筹安排、统一调度，并经各级人民代表大会审批，是完全意义上的“预算内”收入。而基金收入的调配权或决定权分别归属于各个政府职能部门，财政部门没有统筹权，各级人民代表大会也只有知情权而没有实质意义上的审批权。因此，目前我国发布的财政收入指标，仅限于一般预算收入[3]。通常讲的财政收入占 GDP 比重也是指一般预算收入占 GDP 的比重。以 2007 年为例（见表 1），全国财政收入合计 51321.78 亿元，其中，税收收入 45621.97 亿元，占 88.89%；非税收入 5699.81 亿元，占 11.11%。全国财政收入占 GDP 比重达到 20%。

表 1　2007 年国家财政收入预决算表

单位：亿元

收入项目		预算数	决算数	决算数为预算数的%
税收收入		38946.17	45621.97	117.1
非税收入	小计	5118.68	5699.81	111.4
	其中：专项收入	1178.00	1241.85	105.4
	行政事业性收费	1780.00	1897.35	106.6
	罚没收入	811.00	840.26	103.6
	其他收入	1349.68	1720.35	127.5
全国财政收入合计		44064.85	51321.78	116.5

数据来源：《中国财政年鉴 2008》

2. 实行预算外管理的财政收入包括纳入财政专户管理和未纳入财政专户管理两部分。前者实行“收支两条线”管理，收入缴入财政专户，虽接受财政部门监督，但未报送各级人民代表大会审批。后者主要是各个政府职能部门及其所属事业单位的经营收入，对这部分收入，如何准确界定其性质并实行相应的管理方式，需要进一步研究[4]。对于纳入财政专户管理的预算外资金，目前的统计有体现。《中国财政年鉴》统计的预算外资金收入从 2004 年开始，按财政预算外专户收支口径进行反映。以 2007 年为例，全国预算外资金收入合计 6820.32 亿元[5]。而对于未纳入财政专户管理的收入目前年鉴没有反映。

值得注意的是，根据财政部《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》（财预[2010]88 号），从 2011 年 1 月 1 日起，将按预算外资金管理的收入（不含教育收费[1]）全部纳入预算管理。中央部门预算外收入（含以前年度欠缴及未缴财政专户的资金和财政专户结余资金）全部上缴中央国库，支出通过一般预算或政府性基金预算安排。这是近年来我国财政收入管理体制改革所取得的重大进展。

3. 社会保险基金收入过去一直未被纳入预算管理，暂由专业的职能部门进行资金的安排和管理。2007 年全国“五项基金”的收入情况为：收入合计 9840.21

[1] 自 2011 年 1 月 1 日起，中央各部门各单位的教育收费（包括在财政专户管理的高中以上学费、住宿费，高校委托培养费，党校收费，教育考试考务费，函大、电大、夜大及短期班培训费等）作为本部门的事业收入，纳入财政专户管理，收缴比照非税收入收缴管理制度执行。

亿元，基本养老保险费收入 5751.57 亿元，失业保险费收入 454.32 亿元，基本医疗保险费收入 2049.04 亿元，工伤保险费收入 150.74 亿元，生育保险费收入 79.57 亿元，财政补贴收入 1111.07 亿元，利息收入 164.90 亿元[6]。

根据国务院《关于试行社会保险基金预算的意见》（国发[2010] 2 号），为了加强社会保险基金管理，规范社会保险基金收支行为，国务院决定试行社会保险基金预算。在预算体系中，社会保险基金预算单独编报，与公共财政预算和国有资本经营预算相对独立、有机衔接。社会保险基金不能用于平衡公共财政预算，公共财政预算可补助社会保险基金。社会保险基金预算坚持收支平衡，适当留有结余。这也是近年来我国财政收入管理体制改革所取得的重大进展。

四、我国的财政收入管理改革展望

应该说，单纯从财政收入类型划分的角度来看，我国已经基本上和国际标准实现接轨。前面已经提及，国际货币基金组织《政府财政统计手册》界定的财政收入类型包括税收、社会缴款、赠与、财产收入、出售商品和服务以及其他杂项收入。将其与我国的财政收入分类相对照，社会缴款相当于我国目前的社会保险基金收入；财产收入相当于我国的国有资本经营收入、国有资源资产有偿使用收入、国有土地使用权出让金收入等；出售商品和服务收入在我国应被纳入行政事业性收费的范畴；赠与相当于我国的转移性收入。而自 1994 年实行税制改革以来，我国的税收制度已经基本实现国际接轨。目前我国存在的问题是因管理方式的多样化而导致的财政收入统计口径的复杂化。前面提到的国际货币基金组织出版的《政府财政统计年鉴 2008》中，多数国家和地区的财政收入统计都包括了社会缴款部分，而我国目前权威的财政收入统计指标仅指一般预算收入，没有包括社会保险基金收入、政府性基金收入，也没有包括预算外收入。结合前面关于我国目前财政收入管理体制的说明，可以看出，我国财政收入统计和国际标准之间存在区别的背后所蕴含的复杂原因是财政收入的管理体制问题，而不仅仅是简单的统计数据调整问题。

目前我国财政收入分散管理的状况既不利于相关统计指标的国际比较，同时也显然不利于政府统筹安排财政资金，限制了政府促进社会事业发展的能力。2003 年召开的中共中央十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体

制若干问题的决定》明确提出:“实行全口径预算管理和对或有负债的有效监控。加强各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督。”随着“全口径预算管理”改革目标的实现，相关统计口径的国际可比性问题将会迎刃而解，而我国政府也必将有更大的统筹能力去发展促进民生建设的各项社会事业。

展望未来的改革目标，“全口径预算管理”所要求的预算制度应该是一个包括政府公共预算、国有资本经营预算、社会保障预算在内的“复式预算体系”。其中，政府公共预算应由一般预算、基金预算、债务预算组成。从预算管理的方式来看，“全口径预算管理”要求所有的政府收支都应当经过人民代表大会的审议，除此以外的任何政府收支、特别是属于制度外的非法政府收支活动，都应在“铲除”之列[7]。

值得注意的是，“全口径预算管理”改革涉及国家宏观治理（财政体制、行政体制、经济体制、政治体制）的根本性问题，此项改革的艰巨性是可想而知的。然而，多年来的财政管理体制改革、特别是 2007 年实行的政府收支分类改革已经为“全口径预算管理”打下了基础，在摸索实践的基础上，这一改革目标最终应该能够得到实现。

参考文献

[1] IMF. Government Finance Statistics Manual. 2001.
[2] IMF. Government Finance Statistics Yearbook .2008.
[3][4][7]高培勇.实行全口径预算管理[M].北京：中国财政经济出版社, 2009.
[5][6]中华人民共和国财政部,中国财政年鉴编辑委员会.中国财政年鉴(2008)[M].北京：中国财政杂志社, 2008.

上期回顾

2011 年第 5 期（总第 54 期）

农村初中生的分流意向、教育选择及影响因素

摘要：本文基于在我国西部某省 41 个国家级贫困县农村初中学校对 2216 名初中二年级学生的随机调查和跟踪调查分析了初中后分流意向和实际分流结果以及一些可能的影响因素。研究结论是：尽管我国政府近年来采取了一系列政策措施大力发展中等职业教育，但中等职业教育在西部农村初中学生中并不受青睐。绝大多数学生的升学意愿是普通高中而非中等职业教育，学习成绩不好以及家庭经济困难是这些农村学生打算接受中等职业教育的重要因素。研究发现学生的分流意向和随后的实际教育选择之间还有较大的差异。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1700 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱**：ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话**：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院大楼 413 室（100871）　　**传　　真**：010-6275-6183