

# 地方政府非税收入合理性与可持续性研究

——以云南省为例

杨丽娜 杨孟禹 张安琪

(云南大学,昆明 650504)

**内容提要:**政府非税收入伴随着市场化进程合理地出现,制度弹性促使非税收入成为特定阶段服务增长和改革目标的工具,为改革提供财力保障。在不同的市场经济发展阶段和条件下,政府非税收入的具体表现形式有所差异;在资源禀赋和发展阶段的影响下,同一时期不同地区政府非税收入的来源与结构也存在差异。非税收入的合理性取决于区域多样性、产业性、阶段性与模仿性,其可持续性因项目而异。要合理规范地方政府事权与支出责任,保留合理的财政制度空间,增强制度运行的合法性与规范性,因地制宜、因时制宜出台政策措施,并根据功能定位采用不同的处理方式对非税收入“正本清源”,以推动地方经济持续健康发展。

**关键词:**政府非税收入 财政制度弹性 非税收入合理性 非税收入可持续性

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)09-0026-14

## 一、引言

政府非税收入是与税收收入并存的财政收入形式,是我国政府收入的重要组成部分。相较于税收收入,非税收入呈现出两个显著特点。一是增长速度更快。2007年-2020年,全国地方政府非税收入<sup>①</sup>由4320.50亿元增至25475.10亿元,年均增长率为14.62%,超过税收收入年均增速(10.99%)3.63个百

分点。二是占比逐步提高,2007年-2020年,地方政府非税收入占一般公共预算收入比重由18.33%增至25.44%,全国31个省级行政单位中(不含港、澳、台),非税收入占比超过30%的由2007年的4个增至2020年的15个。政府非税收入承担着为政府筹集财政资金、支持地区经济建设、调节收入分配、引导产品生产、规制企业行为的重任,是政府除税收之

[收稿日期]2023-04-28

[作者简介]杨丽娜,经济学院在读博士研究生,研究方向为政府非税收入理论;杨孟禹,经济学院副教授,政府非税收入研究所所长,硕士生导师,研究方向为区域与城市发展;张安琪,经济学院在读博士研究生,研究方向为城市与区域经济。

[基金项目]国家社会科学基金西部项目《中国与周边国家跨境水资源开发的利益共享机制研究》(项目编号:20XGJ003);云南大学政府非税收入研究院课题《云南非税收入合理性与可持续性研究》(项目编号:FSYJ202201)。

①根据财政部印发的《政府非税收入管理办法》(财税〔2016〕33号)所作的定义,非税收入在一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算均有涉及。本研究主要考虑一般公共预算中的非税收入,包括专项收入、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、其他非税收入。全文非税收入及其细分项目数据来源于中国统计年鉴以及各省统计年鉴,云南省非税收入细分科目数据来源于云南省财政厅和课题组区县调研。

外参与国民收入分配和再分配的重要手段,是国家基本制度框架中规定的权利和权力的衍生物。政府非税收入占比并非越多越好,也不是越少越好,其规模的合理性不仅与财政制度弹性、经济发展等因素相关,更与社会文化、资源禀赋、能源结构等脱不开关系;而非税收入的可持续性,即非税收入的未来增长空间大小,以及未来至少保持目前收入的可能性强弱,与非税收入的功能性质相关,更与中国特色社会主义市场经济中政府与市场的关系的调整密不可分。

非税收入作为重要的财政资源,是新时期开展经济建设和实现经济转轨的重要保障(李谭君和何荣宣,2016)<sup>[1]</sup>,针对政府非税收入的合理性与可持续性的探讨,对于正确认识非税收入,开展非税收入制度改革,实现国家治理现代化具有重要的理论与现实意义。为此,本文基于地方政府非税收入的基本特征与政策环境,从制度弹性与地区资源禀赋、发展阶段差异对政府非税收入的合理性与可持续性进行分析,深入探讨非税收入的未来趋势与管理取向,并据此提出相应的对策建议。鉴于数据可得性,本文以云南省为例,依据云南省非税收入细分科目的具体情况,从云南省非税收入的个体特征总结出地方政府非税收入的一般规律。

## 二、地方政府非税收入的基本特征与政策环境

### (一)地方政府非税收入的基本特征

#### 1.地方政府非税收入整体特征

2007年-2020年,全国地方政府非税收入由4320.50亿元增至25475.10亿元,年均增长率为14.62%,超过税收收入年均增速(10.99%)3.63个百分点;非税收入占比由18.33%增至25.44%,呈波动

增长态势。

全国四大区域中(见图1),东部地区非税收入最高,由2007年的1749.07亿元增至2020年的12392.98亿元,年均增长率为16.62%,但东部地区非税占比最低,仅由2007年的12.45%增至2020年的21.38%。东部地区作为推动我国经济持续增长的核心区和增长极,具备相对完善的要素市场和相对健全的市场竞争机制,较高的经济发展水平决定了东部地区非税收入较高。同时,东部地区产业结构调整步伐领先,为其带来丰富的税源,因此,非税占比不高。

西部地区非税占比由2007年的27.15%增至2020年的31.76%,与中部地区交替处于最高水平。一方面,西部地区的资源多样性致使产业规模经济不足,地理分割性导致企业因较高的运输成本无法形成有效的产业链联系,在税源增收乏力的情况下,凭借地方政府行政职权相对容易获得的非税收入成为其取得可支配财政资金的重要来源。以云南省为例,云南地处我国西南边陲,受要素禀赋和历史发展等多重因素的影响,与全国经济发展水平存在较大差距。相对于东部沿海发达省市,云南省的经济发展水平相对落后,产业结构单一,并且在短时间内调整难度大,路径依赖性强,在一定程度上约束了税收收入的增长,从而导致政府非税收入占比相对较高。如图2所示,2020年云南省地方政府非税收入总额为663.62亿元,是2007年的6.14倍,年均增长14.98%,超过税收收入年均增速(10.90%)4.08个百分点;非税收入占同期一般公共预算收入的31.35%,省内60%左右的县市区非税收入占比远大于此。另一个方面,西部地区自然资源丰富,在资源有偿使用制度和生态环境补偿机制下,西部地区的资源优势使其需要运用政府非税收入以规范资源的

获取与推进资源的可持续发展。因此,西部地区非税占比较高。就云南省而言,2020年,云南省非税收入中的国有资源(资产)有偿使用收入为184.45亿元,是2008年的27.51倍,年均增长31.81%;其占一般公共预算收入的比重为8.71%,是2008年的7.98倍。可见,伴随着全民所有自然资源资产有偿使用制度逐渐建立,国有资源(资产)有偿使用收入的快速增长带动非税收入的增长。

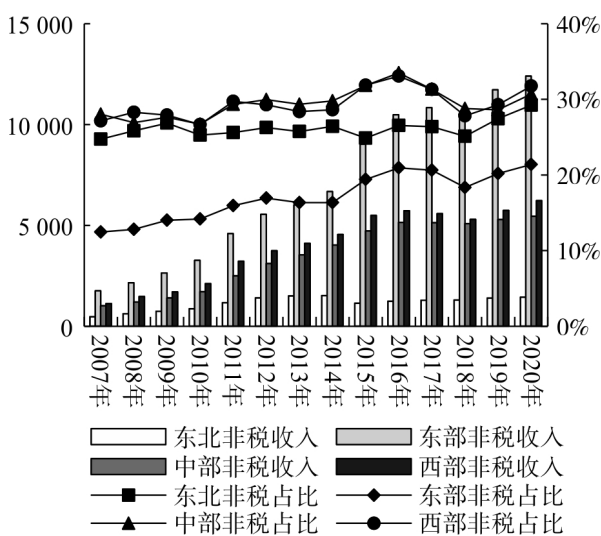


图1 2007年-2020年全国四大区域非税收入情况  
数据来源:中国统计年鉴。

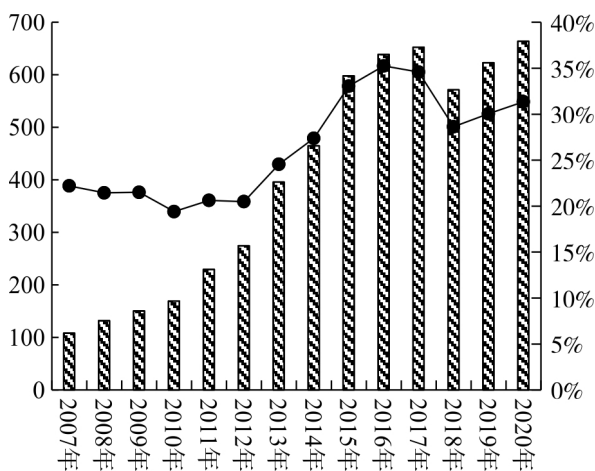


图2 2007年-2020年云南省非税收入情况  
数据来源:云南统计年鉴。

## 2.地方非税分项收入增长及其特征

自2007年政府收支分类科目首次设置非税收入科目,非税收入正式进入我国政府收入预算管理体系。2015年以前,我国地方政府非税收入以行政事业性收费收入为主。2015年,部分政府性基金转列一般公共预算拉动专项收入增收;受国家简政放权、普遍性降费因素影响,行政事业性收费收入逐渐降低。2015年之后,我国地方政府非税收入以专项收入与国有资源(资产)有偿使用收入为主(见图3)。在《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(国发〔2016〕82号)下,在通过多渠道盘活国有资金和资产弥补减收,为更好实施减税降费创造有利条件的部署下,行政事业单位国有资产出租、出借、处置收入等国有资源(资产)有偿使用收入将持续作为地方政府非税收入的重要组成部分。就云南省而言(见图4),云南省非税收入分项收入情况仍以2015年为重要时间节点,2015年以前,云南省非税收入以专项收入和行政事业性收费收入为主;2015年之后,以专项收入与国有资源(资产)有偿使用收入为主,行政事业性收费收入与罚没收入占有一定比重。具体来看,2015年-2020年,云南省专项收入由244.58亿元降至177.55亿元,年均增长率为-6.20%,占非税收入比重由40.93%降至26.76%,虽有所下降,但仍是非税收入的重要组成部分。专项收入以教育费附加收入和地方教育附加收入为主,二者占专项收入比重分别由21.15%、14.12%增至33.90%、23.51%。教育费附加收入和地方教育附加收入与增值税、消费税等有直接关系。增值税是云南省最为重要的税收收入来源,其重要地位决定了教育费附加收入和地方教育附加收入份额较大。而专项收入有所下降主要原因在于文化事业建设费收入和水利建设专项收入大幅下降。

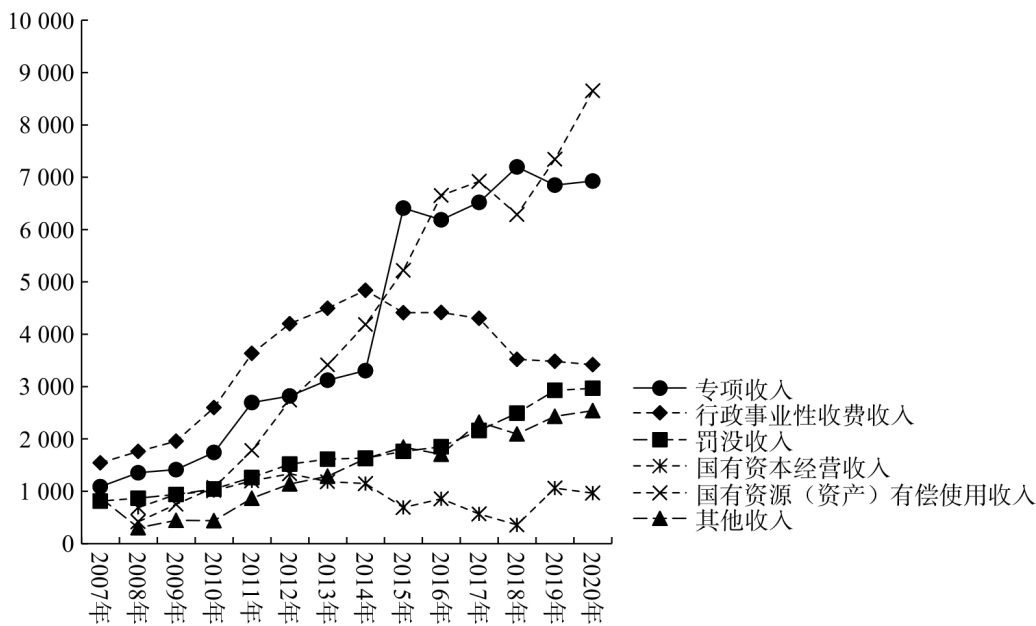


图3 2007年-2020年我国地方合计政府非税收入<sup>①</sup>分项目情况  
数据来源:中国统计年鉴。

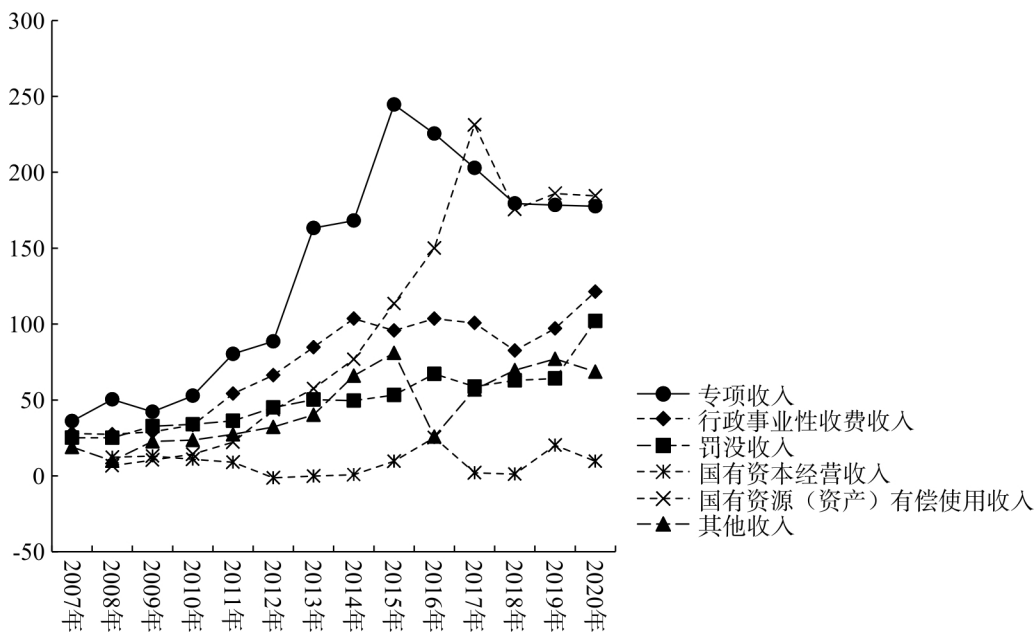


图4 2007年-2020年云南省政府非税收入分项目情况  
数据来源:云南统计年鉴。

2015年-2020年,云南省国有资源(资产)有偿使用收入由113.47亿元增至184.45亿元,年均增长率为10.20%,占非税收入的比重由18.99%增至27.79%,是非税收入的重要组成部分。国有资源(资

产)有偿使用收入以非经营性国有资产收入为主,其占国有资源(资产)有偿使用收入的比重在50%左右。伴随着云南省地方财政多渠道盘活国有资产筹集收入以弥补减税降费带来的减收,非经营性国有

资产收入成为非税收入的重要来源。而国有资源(资产)有偿使用收入有所增长的主要原因在于矿产资源专项收入、新增建设用地土地有偿使用费收入、水资源费收入的增加。

2015年-2020年,云南省行政事业性收费收入由95.74亿元增至121.31亿元,年均增长率为4.85%,其中,国土资源行政事业性收费收入增长显著,主要原因在于耕地开垦费的大幅增长;罚没收入以一般罚没收入中的公安罚没收入为主,由53.27亿元增至102.06亿元,年均增长率为13.89%,占非税收入的比重由8.91%增至15.38%。

### (二)地方政府非税收入面临的政策环境

1. 财政分权改革促使非税收入成为地方政府缓解财政压力的重要筹资渠道

1994年分税制改革下,中央和地方政府之间形成自上而下的财政关系,即中央政府发挥宏观调控作用保持充足财源,地方政府作为中央代理人,拥有适当的税政管理权(谷成和曲红宝,2013)。<sup>[2]</sup>当政府间收入划分与地方政府面临的特定宏观经济和社会发展事务的责任不匹配时,地方政府只能想尽办法扩大可支配财源以弥补其在财政政策制定中的不利地位,凭借地方政府行政职权相对容易获得的非税收入成为其取得可支配财政资金的重要来源。此时,为了满足财政收入指标增长的政绩需要,地方政府在确定非税收入项目和征收标准时更多考虑的是如何最大化的发挥非税收入的收入功能,容易轻视或者忽略提供相关服务的重要性(聂少林,2010)。<sup>[3]</sup>同时,地方依赖各种非税收入来弥补财政收入的损失,以求财力与事权和支出责任相匹配的格局,在形成路径依赖后再难改变此局面。可见,分税制改革下,政府非税收入“自由裁量”的特征使其成为地方政府财政收入的重要支柱,是地方政府缓解财政压力

的重要筹资渠道。

2. 减税降费政策致使地方政府多渠道盘活国有资源资产以增加非税收入

自2015年以来,我国降费力度进一步加大。2017年财政部和发改委发布的《关于清理规范一批行政事业性收费有关政策的通知》(财税〔2017〕20号)要求取消或停征41项中央设立的行政事业性收费等措施,2018年实际为企业及个人降低税费负担大约13000亿元(李经路等,2021)。<sup>[4]</sup>2019年疫情发生以来,房地产行业发展受阻,建筑业表现不佳,制造业虽率先恢复,但受到国际大宗商品价格、国际运价等大幅上涨的影响,还面对着全球供应链重组的压力(冯俏彬,2022)<sup>[5]</sup>,亟需相关政策扶持以强基固本。2020年2月开始,我国除了延续以往的减税降费制度性安排外,在个人所得税、增值税、企业所得税方面实施一系列税收优惠政策(于健,2021)。<sup>[6]</sup>实施积极的财政政策有助于防控疫情和恢复经济,但造成财政规模赤字的扩大,财政可持续发展面临重大挑战(吕冰洋和李钊,2020)。<sup>[7]</sup>在地方支出压力不减而收入相对减少的情况下,地方政府将作出策略性反应,主要是通过多渠道盘活国有资源资产、安排特定国有金融机构和国企上缴利润等方式筹集非税收入来应对财政减收压力,进一步加剧地方财政收入中非税占比过高的问题。特别是2019年,以云南省为例,非税收入占比由2018年的28.64%升至30.04%。其中,国有资本经营收入中的利息收入由2018年的0.09亿元增至12.79亿元;国有资源(资产)有偿使用收入中的非经营性国有资产收入增至101.04亿元,其在2015年仅有65.01亿元,增长较为显著,是减税降费阶段非税收入的主要增收项目。同时,地方财政压力存在明显的区域异质性(朱军等,2019)<sup>[8]</sup>,经济落后地区自身实力薄弱,将更加依

赖非税收入以缓解财政压力(刘寒波等,2017)。<sup>[9]</sup>

### 3.全民所有自然资源资产有偿使用制度改革促进资源类非税收入有序增长

我国社会主义国家的性质决定其必然以公有制为主体,必定存在面广量大的国有资产(邓力平和邓秋云,2009)。<sup>[10]</sup>资源性国有资产具有稀缺性和有用性,以及天然的可耗竭性特征,在市场机制下,经济人追求个人利益最大化必然导致资源开发的不可持续性,需要国家介入资源开发以克服和弥补市场的失效问题(林伯强等,2012)。<sup>[11]</sup>2016年,国务院《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(国发〔2016〕82号)指出,“自然资源资产有偿使用制度是生态文明制度体系的一项核心制度。”资源有偿使用是国家规制市场失效的重要手段,有利于抑制资源过度消费以及粗放低效利用,促进资源的合理高效利用,为可持续发展提供合理稳定的财政资金。2021年《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》(财综〔2021〕19号)将进一步加强自然资源领域的政府非税收入征收效率。以云南省矿产资源专项收入为例,2021年云南省矿产资源专项收入为34.58亿元,较2020年增幅为61.72%,税务部门征收一定程度上提升了企业缴费遵从度。

### 4.财政数字化提高非税收入征管效率

数字财政是数字化发展下国家治理体系和治理能力现代化的基础与核心内容。2018年财政部《关

<sup>①</sup>在很长一段时间内,非税收入没有官方的界定标准,在财政管理实践中曾与预算外资金比较接近,直到2016年,财政部印发的《政府非税收入管理办法》(财税〔2016〕33号)才对此作出官方界定。鉴于本文论述的是非税收入的制度背景及其在不同历史阶段的合理性,此部分非税的概念除涉及一般公共预算中的非税收入外,还包括曾在预算外资金管理的非税收入。

于全面推开财政电子票据管理改革的通知》(财综〔2018〕62号),为纵深推进财政电子票据管理改革提出具体要求。各省纷纷采用移动互联网、大数据、云计算等现代信息技术,为财政电子票据应用提供高效可靠的技术支撑(李德福,2022)。<sup>[12]</sup>就云南省而言,云南省将电子支付、电子通讯、电子加密等现代电子信息发展的前沿科技赋能非税收入管理,积极推动非税收入收缴一体化、电子化、网格化管理,“智慧停车”与非税收入电子化收缴平台无缝对接,在管理成本得到有效控制的同时,杜绝了私停逃费、现场议价、黑收费和乱收费等现象,减少了国有资产流失风险。“区块链”财政票据的应用,是非税收入收缴管理体制的重大变革,开启了非税收入从“以票控费”,迈向“信息管费”的新型征缴管理模式,在极大方便缴费人电子报销的同时,有效解决传统电子票据模式下难以根绝的票据造假、重复开票、收费上缴不及时等问题,大幅提升了征管效率。

## 三、地方政府非税收入合理性分析

政府非税收入作为中央政府为地方政府竞争提供弹性制度空间的载体,是特定阶段下服务地方经济增长和改革目标的工具,为地方改革发展提供强有力的财力保障(吕炜和靳继东,2019)。<sup>[13]</sup>财政制度弹性为地方政府提供了趋同的行为选择空间,而区位、自然资源条件、历史条件等方面的异质性促使地方政府的行为选择趋异。在资源禀赋和发展阶段的影响下,特定区域特征下的部分政府非税收入的存在具有一定的合理性。

### (一)财政制度弹性下地方政府非税收入在特定时期内的合理性

政府非税收入<sup>①</sup>伴随着市场化的整体经济体制

改革进程而出现,是特定阶段服务增长和改革目标的工具,并在体制演变中趋于规范。在我国经济体制转轨的制度背景下,政府事权边界的不确定性和多样性特征凸显,地方事权、支出责任和财力不匹配问题突出。为履行支出责任,地方政府有足够的政治和经济动机去寻求非税收入。基于改革的探索性质,中央政府能够在服从和服务国家总体改革和发展目标下,给予地方政府较大的制度弹性空间,使得在市场信息和资源信息掌握上更占优势的地方政府拥有调控和配置资源的权力(吕炜和刘晨晖,2010)<sup>[13]</sup>,为地方政府开展经济竞争在手段和方式上的积极创新提供财政容忍空间。当不规范手段产生的负面影响超出容忍边界时,中央政府将及时引导地方政府行为趋于规范化,确保地方政府行为不偏离总体改革目标(吕炜和靳继东,2019)。<sup>[14]</sup>政府非税收入具有制度弹性,能够缓解地方政府事权与支出责任间的矛盾,为改革提供试错容错空间,较好地保障了中央和地方积极性的发挥。

改革开放初期的财政包干制度下,地方政府出于最大化地方利益的考虑,通过种种规避手段把财政收入留在企业,采用收费摊派等方式保障地方财力,以实现地方预算外收入最大化(李学文等,2012)。<sup>[15]</sup>地方政府“藏富于企业”的倾向不仅削弱了中央财政能力,还造成在地方政府控制下的乡镇企业膨胀问题(周飞舟,2006)<sup>[16]</sup>,中央政府最终进行分税制改革。分税制改革基本掐断地方政府通过所属企业追求预算外收入的途径,导致地方政府预算外收入大幅下跌,1993年地方政府预算外收入仅为1432.54亿元,较1992年下降62.84%,同时,乡镇企业产值增长率以1993年为峰值呈“倒U型”变化(李学文等,2012)。<sup>[15]</sup>

分税制改革后,行政事业性收费因其基本不纳

入地方预算,成为地方政府获取自主财力的主要方式,其所预算外收入占重迅速由1992年的22.97%上升至91.99%。该方式无法兼容经济发展目标,并严重侵蚀了正式预算制度运行,中央出台相关措施,规范和清理乱收费现象,并将其纳入财政预算管理,以遏制行政事业性收费快速增长的势头(吕炜和王伟同,2021)。<sup>[17]</sup>

当前,在减税降费政策与疫情防控税收优惠政策的叠加发力下,地方政府通过多渠道盘活国有资产资产、安排特定国有金融机构和国企上缴利润等方式增加非税收入缓解财政压力,同样是特定环境下,在制度空间内为释放市场活力以及保证地方财力所采取的合理增收行为。

可见,无论是财政包干制度下的企业留利,分税制后的行政事业性收费收入,还是疫情下多渠道盘活国有资产资产,都符合特定阶段的发展需求,能够调动地方积极性,并为改革提供财力保障。

## (二)特定区域特征下政府非税收入的合理性

财政制度弹性为地方政府提供了趋同的行为选择空间,而区位、自然资源条件、历史条件等方面的异质性促使地方政府的行为选择趋异。因此,各地非税收入情况存在差异,特定区域在资源禀赋和发展阶段的影响下,部分政府非税收入的存在也具有一定的合理性。

### 1.资源型地区的非税收入是实现资源可持续发展必然手段

资源型地区依赖于资源得以生存与发展,又因资源的不可再生性面临资源问题。为实现资源型城市的可持续发展,需建立健全资源有偿使用制度。资源类非税收入内生于国有资源的开发利用,且在生态环境保护方面发挥着举足轻重的作用,因此,资源型地区在资源有偿使用制度下产生的资源类非税收

入相对较高。作为资源型地区的云南省矿产资源和水资源极为丰富。2020年,云南省国有资源(资产)有偿使用收入中的矿产资源专项收入为21.38亿元,占非税收入的3.22%,其中探矿权、采矿权出让收益达20.19亿元。同年,云南省水资源总量为1799.2亿立方米,位居全国第五名,而水资源费收入为23.16亿元,占非税收入的3.49%。此外,部分非税收入项目具有矫正外部性的功能,特别是在环境污染方面。云南省资源极为丰富且多样,发展潜力十足。为利用不可流动要素提高可流动要素的竞争力,云南省在基础设施建设过程中会对生态环境产生一定影响,由此产生的补偿类非税收入必定较高。据第九次全国森林资源清查资料,云南省森林面积2106.16万公顷,位居全国第二,其中人工林507.68万公顷,位居全国第四。近年来,云南省全力构建现代化基础设施体系,有序推进各大水利项目建设,持续加快综合交通运输体系建设,据第三次全国国土调查,云南省交通运输用地526.4千公顷,排全国第四位。与此同时,2020年,云南省专项收入中的森林植被恢复费为20.47亿元,占非税收入的3.08%,用于实现森林植被的异地恢复;自然资源行政事业性收费收入56.56亿元,占非税收入的8.52%,其中耕地开垦费达40.60亿元,是国家为保护耕地收取的占用耕地补偿费用。

2 产业结构欠优地区的非税收入是财政收入的重要补充

一定时期内产业的发展决定着税收的增长,产业竞争力弱的地区税收创造能力也相对较低。政府非税收入具备筹集财政资金的职能,是税收职能的补充。在税收增长乏力的情况下,承担大量公共服务职能与肩负发展地方经济的地方政府必然选择多渠道融资,增加非税收入便是主要手段之一。作为

产业结构欠优地区的云南省,主体税种增长乏力,税收增长内生动力不足。具体来说,首先,云南省产业发展中的结构性问题较为突出。据国家统计局数据,2020年云南省三次产业结构比重为14.7:33.8:51.5,与全国(7.7:37.8:54.5)相比,云南省第一产业产值占比接近全国平均水平的两倍,目前税制下的第一产业税收贡献很小;第二产业是税收的重要来源,但云南省的第二产业比重偏低,自2010年以来持续下降,在这一轮经济复苏中更是增长慢于全国,导致税收增长乏力。其次,云南省产业资源性较强,以资源型为依托的传统产业比重较大,产业的科技含量低,附加值不高,高新技术产业和新兴产业发育不足,后续财力增长乏力。然后,云南省产业竞争力弱,省内缺乏市场占有率大,带动能力强、产品技术含量和附加值高的大集团,税收无法集聚增长。最后,云南省产业处于转型发展时期,疫情影响下,国内外经济形势复杂,未来一个时期仍然面临着很大的不确定性,云南省税收收入可能保持低增速,收入压力仍然巨大,地方政府将倾向于通过非税收入获取财政收入。

3.欠发达地区非税收入是政府提供准公共物品和服务的必然产物

欠发达地区市场发育不成熟,在市场化程度较低的情况下,本应由市场承载的职能只能转嫁于政府(文红星,2009)。<sup>[18]</sup>如果政府过多涉足市场,政府就会挤占应该归属于市场的职能范围,致使一些可以由市场化方式提供的公共职能仍保留在政府手中,这集中体现为以行政主体为代表的、在行政事业性收费征收中自我赋权现象(贾小雷,2017)<sup>[19]</sup>,相关行政事业性收费规模随之膨胀。以云南省为例,云南省集边疆、民族、山区于一体,加之复杂的地质结构,极易出现多元低水平发展状况。具体来说,云南现代

交通、能源、信息、城市等基础设施建设总体滞后,网络化、信息化、现代化水平不高,市场发育程度低且市场带动作用较弱,需要政府提供准公共物品和服务。政府非税收入中的行政事业性收费是以政府提供某些准公共物品和服务为前提的(欧文汉,2013)<sup>[20]</sup>,根据受益大小与公共服务成本收取费用。2020年,云南省行政事业性收费收入121.31亿元,位居全国十二,西部地区第三。其中,占非税收入比重超过1%的有国土资源行政事业性收费收入(8.52%)、公安行政事业性收费收入(2.08%)、教育行政事业性收费收入(1.55%)、建设行政事业性收费收入(1.16%),是政府提供准公共物品和服务的成本补偿,费用的高低与享受的公共服务和产品或授予的特定权利正相关,收费的标准随地区经济发展条件的变化而变化。

4. 辖区内县市财政行为的模仿性促使非税收入提高

模仿性是指地方财政行为的相似性。在增长压力与收支压力下,地方政府相互模仿通过征收非税收入来增加财政收入。据调研得知,云南省的绝大多数地区面临较强的增长压力和收支压力,这就可能导致地区之间存在高度相仿的非税收入增长规律。一方面,地方政府有力争上游的排名激励,若上一期的财政收入排名及GDP排名越低,会使其有更强烈的提升排名的动力,而财政增收目标大都通过非税收入增长的渠道实现。2020年,云南省怒江州上一期的GDP排名和一般公共预算收入排名最高,同期非税收入的增长率也是最高的,昭通、玉溪、红河、文山、普洱、西双版纳、楚雄等均符合这个规律。可见,部分州市上一期的GDP排名、一般公共预算

收入排名与当期的非税收入增长率有一定正相关关系。另一方面,收支压力下非税收入具有模仿性。有学者指出,分税制下,地方政府可能出现收入难以满足提供公共服务的资金需求,在地方财权与事权不匹配形成的收支压力下,非税收入相较税收收入相对约束较小,成为地方政府平衡收支的重要选择。2020年,云南省昆明市的非税收入全省最高,其上期财政压力(0.77)<sup>①</sup>全省最大,怒江州与迪庆州较低的财政压力(分别为0.07、0.08)对应着较低的非税收入,2017年-2019年的数据具有一致的特征,非税收入与上期的财政压力存在一定的正向相关关系。

#### 四、地方政府非税收入可持续性分析

政府非税收入伴随着市场化进程合理地出现,内生于特定阶段下的经济增长模式并成为服务增长和改革目标的工具,用以调和地方事权、支出责任与财力之间的内在矛盾。在当前的宏观经济背景与制度背景下,政府非税收入将长期存在,只是不同时期、不同地区对于政府非税收入具体项目的侧重点不同,使得地方政府非税收入的来源与结构存在差异。从政府非税收入细分项目的功能特征来看,未来非税收入存在放缓趋势。

(一) 财政制度弹性下政府非税收入在未来一段时期具有可持续性

财政制度弹性发挥了较好的中央和地方激励相容作用,是兼顾经济快速发展和市场化改革双重目标的重要制度保障,这种财政体制运行的载体是不同形式的政府非税收入。政府非税收入伴随着市场化进程合理地出现,内生于特定阶段下的经济增长模式并成为服务增长和改革目标的工具,用以调和地方事权、支出责任与财力之间的内在矛盾。在经济

<sup>①</sup>本文用一般公共预算收入占一般公共预算支出的比重衡量财政压力,数据来源于云南统计年鉴。

发展的任何一个阶段中,地方政府出于发展经济集体行为的本质激励,将偏好于享有一定自由支配权的非税收入。但当政府非税收入的增长挤占既有财力、增加税费负担或累计系统性风险,并与经济增长目标相冲突时,中央政府将对地方政府的行为进行矫正,政府非税收入在体制演进过程中将逐步规范。鉴于制度空间的长期存在,政府非税收入具有可持续性,只是在不同的市场经济发展阶段和条件下,政府非税收入的具体表现形式有所差异。

## (二)科目特征差异化下政府非税收入的可持续性

政府非税收入的各个项目在目的、功能、内涵上具有明显的差异性,部分科目是为满足特定发展需要等特定情况下设立的,具有特定的功能,一旦完成既定目标,就会被取消;部分项目的征收与征缴对象及行为有关,其收入随征缴对象及行为的变化而变化,比如罚没收入中的交通违规违法收入会随驾驶者对交通规则的执行而变化。基于此,本部分将以云南省非税细分项目收入数值为切入点,分科目探讨政府非税收入的稳定性和增长空间。

### 1.国有资源(资产)有偿使用收入可持续性因科目性质存在差异

国有资源(资产)有偿使用收入是将国有资源资产进行市场化配置而产生的收入,能够促进国有资源的优化配置和可持续发展。财政部、国家税务总局《关于全面推进资源税改革的通知》(财税〔2016〕53号)明确指出,要“着力解决当前存在的税费重叠、功能交叉问题,将矿产资源补偿费等收费基金适当并入资源税,取缔违规、越权设立的各项收费基金,进一步理顺税费关系。”因此,部分“资源费”将有

可能改成“资源税”,造成国有资源(资产)有偿使用收入份额减少。不过,类似于非经营性国有资产收入,利息收入等收入将长期存在。总之,国有资源资产有偿使用收入具有可持续性。就云南省来看,2020年云南省涉及的国有资源(资产)有偿使用收入有非经营性国有资产收入(89.23亿元)、其他国有资源(资产)有偿使用收入(29.60亿元)、水资源费收入(23.16亿元)、矿产资源专项收入(21.38亿元)、利息收入(14.96亿元)、新增建设用地土地有偿使用费收入(5.81亿元)、转让政府还贷道路收费权收入(0.29亿元)、出租车经营权有偿出让和转让收入(0.0035亿元)。本部分将根据收入超过10亿元的科目性质特征来研判国有资源(资产)有偿使用收入可持续性。

### (1)因管理行政事业性国有资产而产生的收入具有可持续性

非经营性国有资产收入是国家凭借行政事业单位占有、使用国有资产所有权取得的各种收益。行政事业性国有资产是国家行政事业单位履行部门职能、保障政权运转以及提供公共服务所依赖的物质基础(王彪,2009)<sup>[21]</sup>,随着市场化改革不断深化,作为重要社会资源的非经营性国有资产亟需引入市场化手段,以实现公共资源的公平、高效配置。非经营性国有资产管理体制的完善,从源头上控制非经营性国有资产增量和调整存量资产,在很大程度上能够遏制住对资源的浪费,有利于从根本上解决资产配置差异化过大的矛盾,非经营性国有资产收入随之增长。近年来,云南省非经营性国有资产规模不断扩大。2008年-2018年,云南省预算单位固定资产价值由1232.53亿元增至3722.78亿元,增长2.02倍。<sup>①</sup>非经营性国有资产收入与地方预算单位固定资产价值存在显著的正相关关系。2015年-2020年,

<sup>①</sup>云南省预算单位固定资产价值来源于《中国会计年鉴》,受数据可得性限制,仅用了2008-2018年数据。

云南省非经营性国有资产收入年均增长率为6.54%。这既能推进国家治理体系和治理能力的现代化,又适应我国新常态下财政新形势的要求。

(2)因保护资源性国有资产而产生的收入情况各异

关于水资源,水资源费是政府代行充当水资源的产权所有者收取的自然资源的租金(史璐,2012)。<sup>[2]</sup>近年来,我国进一步挖掘水资源利用潜力,大力发展水电站建设,必然产生一定的水资源费。就云南而言,云南地势西北高东南低,海拔高异常悬殊,水资源利用空间巨大。伴随着观音岩水电站、向家坝水电站、溪洛渡水电站、乌东德水电站、白鹤滩水电站等大中型跨省水电站的建成投产发电,水资源费增长显著。与此同时,水资源税改革以河北为切入点,取得成效后扩围至“1+9”个省份<sup>①</sup>,未来将全面推进。水资源税改革既有利于实现水资源绿色保护和财政持续双轮驱动,又有利于完善地方税制体系,全面推进水资源“费改税”势在必行(姜昕等,2021)。<sup>[3]</sup>可见,在全面推进水资源税改革之前,水资源费具有短期的增长潜力。

关于矿产资源,矿产资源专项收入中的探矿权、采矿权出让金是不同市场主体通过市场机制竞争性取得本属国家所有的矿产资源的探矿权、采矿权的成本;探矿权、采矿权占用费是针对探矿、采矿过程中占用的地上、地下空间确立的费用,以防范矿业权市场中的“跑马圈地”不合理占用空间行为。2020年,云南省探矿权、采矿权出让收益20.19亿元,探矿权、采矿权使用费(占用费)0.33亿元。从其性质来看,矿产资源专项收入将持续存在,并且在税务部门征收后,税务部门履行依法征缴职责,将覆盖以前年度和今后形成的应缴未缴收入以及按规定分期缴

纳的收入,矿产资源专项收入在短期内有增收空间。但从长期来看,鉴于矿产资源专项收入与采矿业固定资产投资存在的相关性,根据云南统计月报,2017年云南省采矿业固定资产投资376.64亿元,2018年减少13.0%,2019年增长12.3%,2020年下降1.7%,增幅不定使其收费情况难料,再加上矿产资源的有限性,矿产资源专项收入虽能长期存在,但增幅空间有限。

(3)为进一步推进财政国库管理制度改革,利息收入将长期存在

从2003年1月1日开始,人民银行对国库存款按单位活期存款计付利息,这是推进财政国库管理制度改革的重要举措,既能增加财政收入,又能提高资金使用效率,促进财政部门“体外循环资金”的回流。2015年-2020年,云南省利息收入中的国库存款利息收入年均增长19.30%,财政专户存款利息收入年均增长44.37%。为进一步推进现代国库管理制度改革,利息收入将长期存在,而利息收入的增长情况也取决于国库存款等的资金情况。

## 2. 专项收入存在长期放缓趋势

专项收入在特定基础设施建设和公共事业的发展中扮演着重要的角色,用以平衡经济、社会、文化协调发展(胡兰玲和曹玉雯,2014)。<sup>[24]</sup>专项收入是为完成特定的社会经济任务存在的,具有阶段性特征,存在长期放缓趋势。就云南而言,2020年,云南省涉及的专项收入有教育费附加收入(60.19亿元)、地方教育费附加收入(41.75亿元)、森林植被恢复费(20.47亿元)、教育资金收入(17.58亿元)、其他专项收入(17.48亿元)、农田水利建设资金收入(12.58亿元)、残疾人就业保障金收入(7.48亿元)、文化事业建设费收入(0.30亿元),本部分将根据收入超过10亿元的科目性质特征来研判专项收入可持续性。

<sup>①</sup>即河北、北京、天津、河南、山东、山西、陕西、四川、宁夏、内蒙古。

(1)为发展教育事业产生的收入存在“费改税”的可能性

教育费附加收入、地方教育费附加收入以流转税税额(“营改增”后包括增值税和消费税“两税”税额)为计费依据,本质上属于用以发展教育事业的政府性基金。2015年-2020年,云南省教育费附加收入年均增长3.08%,地方教育费附加收入年均增长3.87%。教育费收入与国民经济增长密切相关,是教育财政经费的重要来源,也是义务教育经费的重要补充。但教育费随税征收的特性使其征管效率较低,且缺乏一定的法律权威性,易受政策变动的冲击(季俊杰,2019)。<sup>[25]</sup>为保障教育经费的稳定供给,政府考虑启动教育费改税改革方案。在2017年财政部对教育费改税政协提案的回复函中提及“教育费附加在流转税上征收,实际起到了税收效果,且教育费附加已纳入一般公共预算,具有费改税基础。”因此,为发展教育事业产生的收入将长期存在,只是存在教育费改税的可能性。

(2)因占用土地或林地而产生的收入存在长期放缓趋势

关于教育资金收入和农田水利建设资金收入,教育资金收入用于支持农村基础教育发展,农田水利建设资金收入专项用于农田水利设施建设,二者均从土地出让收益中计提获得。土地出让收入是一种短期、不可持续的财政收入。随着土地要素市场化改革的推进,在土地产权制度和土地出让金制度改革下,土地出让金必定有所减少,教育资金收入和农田水利建设资金收入也将随之减少。关于森林植被恢复费,森林植被恢复费的征收和合理利用是保护林地资源的有效途径。对各种类型的工程占用林地征收森林植被恢复费是推动我国生态文明建设的重要举措。近年来,云南省大力推进传统基础设施

建设,高速公路等工程项目,“十三五”期间建成投产10座巨型、大型水电站,森林植被恢复费随之增加。2015年-2020年,云南省森林植被恢复费年均增长17.48%。但是,未来基础设施的重点在于补齐信息基础设施短板,且随着国土空间规划体系的建立,未来森林植被恢复费将呈现减收趋势。

3.行政事业性收费收入随规范化治理将呈现减收趋势

行政事业性收费收入是行政事业单位在履行职能,依照法律法规对社会经济活动进行管理时收取的费用。比如说证照性收费,是行政主体在履行管理职能时通过颁发证照形式对被管理者的资格认证给予肯定所收取的费用,以此赋予缴费者一定的权力。在这一过程中,收费主体的主要任务是履行管理职责,在合理的行政审批权限基础上对缴费者进行资格认定,并非收费的多少。同时,被管理者缴费获证后获得的效益也远超过缴费成本,收费的首要目的在于“以费促管”。但地方政府若将收费看作目的,提高收费标准以增加地方财政收入,将造成准公共物品价格的扭曲(童锦治等,2013)。<sup>[26]</sup>2020年,云南省行政事业性收费收入以自然资源行政事业性收费收入、公安行政事业性收费收入、教育行政事业性收费收入为主,三者相较于2015年,年均增长率分别为42.22%、3.90%、-0.39%。随着政府治理体系和治理能力现代化建设的深入推进,某些行政机关的管理职能转变为服务职能后,相应的收费应该取消。事业单位分类改革后,具有公共服务性质的事业单位收费等应取消,而必须收取且明确收取对象的,在非税法收入法制化建设就可实施费改税,通过立法进行征收。

4.罚没收入不具备稳定可靠性

罚没收入的征收是为矫正负外部性效应,是政

府在履行社会管理职能时为了社会整体的利益,依据公共权力对严重负外部效应实施者的经济性惩戒(赵忠良,2008)<sup>[27]</sup>,能够有效约束个人或企业的行为,使负外部成本内生,弥补市场缺陷,维护社会规范和秩序。近年来,罚没收入呈高速增长趋势,甚至在新冠疫情导致财政收入负增长的情况下仍逆势上升,原因在于罚没收入自由裁量空间较大(唐贺强,2021)。<sup>[28]</sup>2020年,云南省罚没收入以一般罚没收入为主,占非税收入的15.36%,其中公安罚没收入占比达6.47%。作为行政处罚手段,罚没行为在违法犯罪方面发挥着不可替代的作用,应推动其法治化、制度化、规范化治理。同时,惩罚性收入的多少取决于对社会危害程度的大小,收入的取得不具有稳定可靠性。

### 五、主要结论与政策启示

政府非税收入伴随着市场化进程合理地出现,内生于特定阶段下的经济增长模式并成为服务增长和改革目标的工具,用以调和地方事权、支出责任与财力之间的内在矛盾,并在特定的历史条件下调动地方发展经济的积极性,为改革发展提供强有力的财力保障。鉴于制度空间的长期存在,政府非税收入具有可持续性,只是在不同的市场经济发展阶段和条件下,政府非税收入的具体表现形式有所差异。同时,在资源禀赋和发展阶段的影响下,在同一时期不同地区政府非税收入的来源与结构存在差异。以云南省为例,资源多样性促使资源环境类非税收入增长;产业结构欠优,财力增长乏力,促使非税收入成为财政收入的重要补充;经济发展中期阶段,市场发育不成熟,需政府提供某些准公共物品和服务致使非税收入增长;地方政府GDP、财政增长和收支压力下政策模仿,都是形成云南省非税收入现状

的主要原因。从功能性质看,与国有资源相关的非税收入中,因管理行政事业性国有资产而产生的收入具有可持续性,因保护资源性国有资产而产生的收入存在“费改税”的可能性,因占用土地而产生的收入存在长期放缓趋势;行政事业性收费收入存在不断调整的趋势;罚没收入的取得不具有稳定可靠性。

基于此,本文具有以下政策启示:首先,合理规范地方政府事权与支出责任,在大力推行减税政策的同时,中央应充分考虑地方财政面临的压力,通过完善央地收入补偿机制,构建科学合理的地方税收体系等,降低减税政策给地方财政造成的冲击。其次,为激励地方政府以实现经济增长目标,应保留合理的财政制度空间,允许地方政府合理探索自主财力,并逐步规范政府非税收入,增强制度运行的合法性与规范性,降低地方政府获取非税收入产生的负面风险。再次,不同地区以及不同发展阶段的政府非税收入均有所差异,相应的地理区位、资源禀赋、社会经济因素对政府非税收入影响亦有所不同,因此针对不同发展层次、不同区域位置、不同地域特色,采取不同的互动策略方式,分别出台相应的政策措施,因地制宜、因时制宜,防止“一刀切”式的减收政策,以实现最优的政策效果。最后,政府非税收入各项目因功能定位差异而具有不同的征收主体、征缴方式等,应该根据功能定位分类甄别和界定不同项目的性质,在分类改革中进一步清理整顿非税收入,依据不同性质采用不同的处理方式对非税收入“正本清源”,全面推进非税收入分类管理水平的提升,推动公共财政体制改革,构建科学规范的非税收入管理体系。

参考文献:

- [1] 李潭君,何荣宣.非税收入与经济发展:一个文献综述[J].地方财政研究,2016(12):68-75.
- [2] 谷成,曲红宝.论分税制改革[J].税务研究,2013(07):22-25.
- [3] 聂少林.国外政府非税收入规范管理经验借鉴及启示[J].财政研究,2010(12):65-69.
- [4] 李经路,刘笛,詹亮.中国减税降费:演进轨迹与未来取向[J].华东经济管理,2021,35(10):1-18.
- [5] 冯俏彬.“稳字当头、稳中求进”下的 2022 年积极财政政策[J].地方财政研究,2022(02):11-18.
- [6] 于健.后疫情时代税制改革趋势分析及比较借鉴[J].国际税收,2021(12):51-56.
- [7] 吕冰洋,李钊.疫情冲击下财政可持续性研究[J].财贸经济,2020,41(06):5-18.
- [8] 朱军,寇方超,宋成校.中国城市财政压力的实证评估与空间分布特征[J].财贸经济,2019,40(12):20-34.
- [9] 刘寒波,宋美喆,王贞.财政竞争中地方政府非税收入的空间经济效应分析[J].经济地理,2017,37(10):37-42.
- [10] 邓力平,邓秋云.非税收入:基于国家财政、公共财政和发展财政的分析[J].财政研究,2009(09):2-5.
- [11] 林伯强,刘希颖,邹楚沅,刘霞.资源税改革:以煤炭为例的资源经济学分析[J].中国社会科学,2012(02):58-78.
- [12] 李德福.财政电子票据管理改革探索与实践——以辽宁为例[J].地方财政研究,2022(02):95-99.
- [13] 吕伟,刘晨晖.中国经济转轨进程中的财政改革原理[J].财经问题研究,2010(11):3-11.
- [14] 吕伟,靳继东.始终服从和服务于社会主义现代化强国建设——新中国财政 70 年发展的历史逻辑、实践逻辑与理论逻辑[J].管理世界,2019,35(09):1-15.
- [15] 李学文,卢新海,张蔚文.地方政府与预算外收入:中国经济增长模式问题[J].世界经济,2012,35(08):134-160.
- [16] 周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006(06):100-115.
- [17] 吕伟,王伟同.中国的包容性财政体制——基于非规范性收入的考察[J].中国社会科学,2021(03):46-64.
- [18] 文红星.政府性收费合理规模的理论分析[J].企业经济,2009,No.(08):161-164.
- [19] 贾小雷.我国非税收入法律规制与国家财权治理的现代化[J].法学论坛,2017,32(04):64-75.
- [20] 欧文汉.改革完善政府非税收入管理[J].财政研究,2013(07):18-22.
- [21] 王彪.我国行政事业单位国有资产管理研究的几个问题[J].中国行政管理,2009(05):107-110.
- [22] 史璐.我国水资源费形成机制的理论分析和政策建议[J].理论月刊,2012(04):117-120.
- [23] 姜昕,佟佳俐,王淑梅.水资源税改革试点成效评估及全面推开实现路径[J].地方财政研究,2021(11):66-74.
- [24] 胡兰玲,曹玉雯.我国政府性基金设立制度研究——以国家重大水利工程建设基金为视角[J].河北法学,2014,32(02):55-64.
- [25] 季俊杰.新时代教育费改税及教育税制设计[J].江西社会科学,2019,39(11):237-245.
- [26] 童锦治,李星,王佳杰.非税收入、非税竞争与区域经济增长——基于 2000—2010 年省级空间面板数据的实证研究[J].财贸研究,2013(06):70-77.
- [27] 赵忠良.我国罚没收入征管的理论基础研究[J].求索,2008(08):158-159+170.
- [28] 唐贺强.优化营商环境视角下非税收入的法律规制——以地方政府罚没收入为例[J].中国行政管理,2021(09):19-25.

【责任编辑 郭艳娇】