

# 我国政府非税收入特征剖析

吴金光(教授)

**【摘要】**在全面深化财税体制改革的背景下,为了建立现代财政收入体系,有必要对政府非税收入是否实现了最优配置、不同级别政府之间非税收入的配置是否合理等一系列问题加以考察和分析。本文以我国政府非税收入绝对规模与相对规模分析为基础,从地区间政府非税收入规模与GDP的关系、地方政府对非税收入的依赖度两方面探讨了政府非税收入宏观水平及其变动趋势,总结了当前我国政府非税收入格局的主要特征,这对于进一步推进非税收入管理具有参考价值。

**【关键词】**非税收入;宏观水平;依赖度;GDP

**【中图分类号】**F812 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-0994(2017)08-0086-4

近年来,随着我国步入以调整带动发展的“三期叠加”新时期和经济发展“新常态”,地方政府财政呈现出财政支出刚性增长而税收收入增幅放缓的格局。难以“节流”背景下的地方政府通过增加非税收入等“开源”方式来获取资金以维持自身的竞争优势,地方政府非税收入的特点在于征收与支出上具有较大的自主度,这在一定程度上削弱了地方政府增加非税收入的顾虑。国家“十三五”规划纲要中提出:“加快推进非税收入管理改革,建立科学规范、依法有据、公开透明的非税收入管理制度。”地方政府非税收入规模控制成为新的财税研究热点。因此,对政府非税收入宏观水平及其变动趋势的研究,对于加强我国政府非税收入规模管理具有重要的现实意义。

## 一、我国政府非税收入绝对与相对规模

从政府非税收入的绝对规模来看,2014年的行政事业性收费、国有资源(资产)有偿使用收入和专项收入三项收入合计为13284.12亿元,占政府非税收入的比重为62.68%。三项收入中行政事业性收费所占比重最大,约为24.56%。除上述三项收入以外的其他非税收入中,国有资本经营收入、罚没收入和其他收入分别占非税收入总额的14.99%、8.12%和14.21%。

伴随着GDP的高速增长及财政收入和税收收入规模的不断扩大,我国政府非税收入规模也迅速扩大。2007~2014年,非税收入每年分别以24.68%、26.60%、9.94%、42.92%、17.71%、12.26%、13.47%的速度递增,增长速度均高于当年GDP的增长速度。政府非税收入占GDP的比重除2010年外均表现出稳定的增长势头。表1为2007~2014年我国政府非税收入总体情况。根据表1可知,我国政府非税收入规模呈不断扩大的趋势,GDP增长与政府非税收入规模的变化之间存在一定的联系。目前,加强政府非税收入规模管理成为许多地方政府财政工作的重点之一。

图1展示了我国非税收入占财政收入和GDP的比例。从中可以看出,近些年来,政府非税收入占财政收入的比例基本上呈稳定增长的态势,仅在2010年稍有下降,2014年达到最高点(15.10%)。

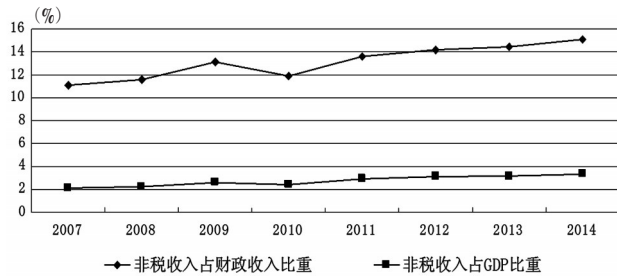
接下来,进一步考察地方政府非税收入的变动情况。本文所指地方政府非税收入属于狭义上的非税收入,包含纳入预算内管理的非税收入,地方政府非税收入=国有资本经营收入+国有资源(资产)有偿使用收入+行政事业性收费收入+罚没收入+专项收入+其他收入;不包括预算外资金中的非税收入。

**【基金项目】**教育部人文社会科学研究青年基金项目(项目编号:11YJC790207);湖南省社科基金项目(项目编号:12JD10)

**表 1 2007~2014年我国政府非税收入总体情况**

年份	非税收入 (亿元)	财政收入 (亿元)	GDP (亿元)	非税收入 占财政 收入 比重(%)	非税收入 占GDP 比重 (%)
2007	5699.81	51321.78	268019.4	11.11	2.13
2008	7106.56	61330.35	316751.7	11.59	2.24
2009	8996.71	68518.30	345629.2	13.13	2.60
2010	9890.72	83101.51	408903	11.90	2.42
2011	14136.04	103874.43	484123.5	13.61	2.92
2012	16639.24	117253.52	534123	14.19	3.12
2013	18678.94	129209.64	588018.8	14.46	3.18
2014	21194.72	140370.03	636138.7	15.10	3.33

数据来源:《中国统计年鉴(2008-2015年)》、《中国财政年鉴(2008-2015年)》。

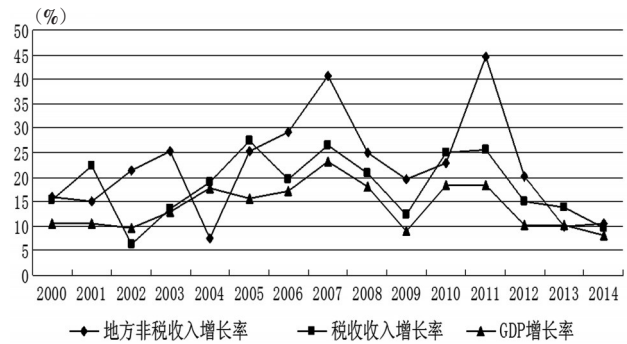


**图 1 我国非税收入占财政收入和 GDP 比例的动态变化**

**表 2 我国地方政府非税收入情况**

年份	地方非 税收入 (亿元)	税收 收入 (亿元)	GDP (亿元)	非税收入 宏观 负担率 (%)	非税收入 与税收收 入的结 构比 例(%)
2000	1003.72	12581.51	99776.30	1.01	7.39:92.61
2001	1155.97	15301.38	110270.40	1.05	7.02:92.98
2002	1404.63	17636.45	121002.00	1.16	7.38:92.62
2003	1761.03	20017.31	136564.60	1.29	8.09:91.91
2004	1893.78	24165.68	160714.40	1.18	9.27:92.73
2005	2374.03	28778.54	185895.80	1.28	7.62:92.38
2006	3070.00	34804.35	217656.60	1.41	8.11:91.89
2007	4320.50	45621.97	268019.40	1.61	8.65:91.35
2008	5394.68	54223.79	316751.70	1.70	9.05:90.95
2009	6445.15	59521.59	345629.20	1.86	9.77:90.23
2010	7911.55	73210.79	408903.00	1.93	9.75:90.25
2011	11440.37	89738.39	484123.50	2.36	11.31:88.69
2012	13759.21	100614.28	534123.00	2.58	12.03:87.97
2013	15120.28	110530.70	588018.80	2.57	12.03:87.97
2014	16736.67	119175.31	636138.70	2.63	12.31:87.69

数据来源:《中国统计年鉴(2001-2015年)》、《中国财政年鉴(2001-2015年)》、《中国税务年鉴(2001-2015年)》。



**图 2 我国地方非税收入增长率情况**

表2和图2列示了地方政府非税收入相关情况。我国地方政府非税收入种类繁多且年度统计口径在不断发生变化,规模呈现快速增长势头,总额由2000年的1003.72亿元增加到2014年的16736.67亿元,年均增长率为22.24%。2011年地方政府非税收入增长率甚至高达44.60%,远远高于税收收入增长率(18.17%)和GDP增长率(13.99%)。同时,地方政府非税收入宏观负担率由2000年的1.01%上升到2014年2.63%,年均地方非税收入宏观负担率为1.71%。此外,在地方政府财政收入中,税收收入所占比例由2000年的92.61%下降到2014年的87.69%,非税收入所占比例由2000年的7.39%上升到2014年的12.31%。同时,我国地方还存在较大规模的国有土地使用权出让收入,这些收入都不是通过税收形式收取的。

## 二、政府非税收入宏观水平格局的主要特征

**1. 地区间政府非税收入规模与GDP的关系。**为了考察政府非税收入规模与GDP之间的关系,按照经济发展水平的差距,本文选取除港澳台地区以外的东部、西部和中部共31个省(市、自治区)作为样本进行分析。研究发现,样本地区的GDP产值与政府非税收入占GDP的比重存在着不同的相关关系。经济发达的东部地区,GDP规模较大,政府非税收入占GDP的比重也相对较大。经济较发达的中部地区和东北地区,由于政府非税收入征收管理改革力度最大,因此政府非税收入占GDP的比重相对较小。经济较为落后的西部地区,GDP规模较小,但政府非税收入占GDP的比重相对较大。因此,在我国不同地区,GDP与政府非税收入的规模呈现不同的关系。

随着我国经济的快速发展,虽然政府非税收入的总额会持续增加,但政府非税收入占GDP的比重在较长时期内将呈现稳定增长趋势。我国地区间政府非税收入规模存在较大差异的决定性原因是经济

发展水平的差距(GDP的差距),与地区间政府非税收入项目和征收管理的关系不大。经济发展水平较低的地区,由于其税收收入规模较小,政府非税收入对财政的作用越大,这些地区政府非税收入的征收管理力度可能越大。上述样本分析反映出的政府非税收入占GDP比重的差异,可能包含政府非税收入征收努力程度的差异而没有完全反映出GDP对政府非税收入的影响(见图3)。

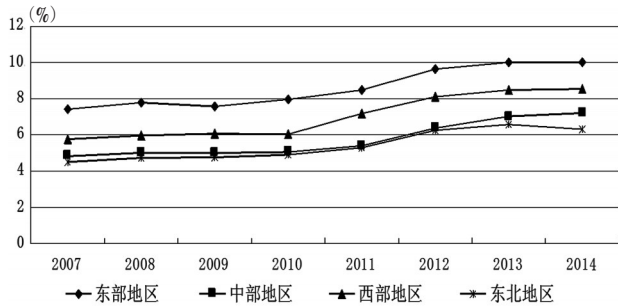


图3 地区非税收入占GDP比例的变化情况

2. 地方政府对非税收入的依赖度。表3对2014年各地方政府非税收入情况进行了统计分析。我国地方政府对政府非税收入的依赖度存在明显的差异。从省级政府来看,各省份的财政支出对非税收入的依赖度均值为11.31%。其中,西藏地区依赖度最低,只有2.93%;天津地区依赖度最高,达到29.93%。从总体趋势上讲,我国地方政府对非税收入的依赖度呈现出如下特征:发达地区的政府对非税收入的依赖度低,欠发达地区的政府对非税收入的依赖度高。需要说明的是,属于欠发达地区的西藏的非税收入依赖度为2.93%,青海的依赖度为3.73%,比北京和浙江的还要低。其主要原因是西藏和青海属于民族区域自治地区,存在着大量的中央转移支付。

由于我国中、西部地区经济欠发达,经济运行质量偏低,税收收入较少,保持政府财政正常运转就更倚重非税收入,因而对政府非税收入的依赖度高于东部地区。这也从另一个方面说明地方政府间对非税收入的依赖度存在明显的差异,且这种差异与地区间的经济发展水平是负相关的。

接下来,选择湖南为样本分析我国省级以下政府对非税收入的依赖度情况,具体见图4。湖南省级以下政府非税收入的依赖度分析显示,省级以下政府对非税收入的依赖度多数低于省级政府,且省级以下政府之间存在较大差异。2012~2013年湖南省级以下政府财政支出对非税收入的依赖度并没有明显的变化,各地州市财政支出对非税收入依赖度一般都维持在7%~30%之间。2013年湖南省非税收入为

表3 2014年各地方政府非税收入统计分析

地区	非税收入 (亿元)	税收收入 (亿元)	财政支出 (亿元)	非税收入占税收收入的比率 (%)	非税收入占财政支出的比率 (%)
北京	165.87	3861.29	4911.57	4.30	3.38
天津	903.47	1486.88	3018.38	60.76	29.93
河北	580.56	1866.06	5093.44	31.11	11.40
山西	686.29	1134.34	3478.91	60.50	19.73
内蒙古	592.60	1251.07	4231.83	47.37	14.00
辽宁	862.21	2330.57	5547.07	37.00	15.54
吉林	318.98	884.40	3120.52	36.07	10.22
黑龙江	323.92	977.40	4103.31	33.14	7.89
上海	366.50	4219.05	4991.90	8.69	7.34
江苏	1227.10	6006.05	9122.92	20.43	13.45
浙江	268.06	3853.96	5837.78	6.96	4.59
安徽	525.92	1692.52	4754.10	31.07	11.06
福建	468.48	1893.73	3859.04	24.74	12.14
江西	500.70	1381.13	4468.31	36.25	11.21
山东	1061.07	3965.76	7603.62	26.76	13.95
河南	787.80	1951.46	6229.99	40.37	12.65
湖北	693.78	1873.11	6025.53	37.04	11.51
湖南	824.27	1438.52	5481.27	57.30	15.04
广东	1554.61	6510.47	10886.11	23.88	14.28
广西	444.21	978.07	3729.69	45.42	11.91
海南	74.75	480.55	1169.84	15.56	6.39
重庆	640.19	1281.83	3648.78	49.94	17.55
四川	748.61	2312.46	7330.68	32.37	10.21
贵州	339.97	1026.70	3706.84	33.11	9.17
云南	464.83	1233.23	4751.25	37.69	9.78
西藏	38.41	85.86	1310.58	44.74	2.93
陕西	554.72	1335.68	4198.54	41.53	13.21
甘肃	182.41	490.26	2675.89	37.21	6.82
青海	52.28	199.39	1400.61	26.22	3.73
宁夏	89.54	250.33	1090.75	35.77	8.21
新疆	394.54	887.79	3483.70	44.44	11.33

731.73亿元,财政支出为4690.89亿元,财政支出对非税收入的依赖度为15.60%。对非税收入的依赖度高于省级财政支出对非税收入依赖度的地州市为湘潭市(27.95%)、株洲市(27.09%)、郴州市(24.73%)、衡阳市(20.35%)、长沙市(19.99%)和岳阳市(19.04%);低于省级财政支出对非税收入依赖度的地州市为常德市(15.12%)、张家界市(12.29%)、永州市(11.75%)、怀化市(11.76%)、娄底市(11.36%)、邵阳市(10.86%)、益阳市(8.91%)和湘西自治州(7.82%)。

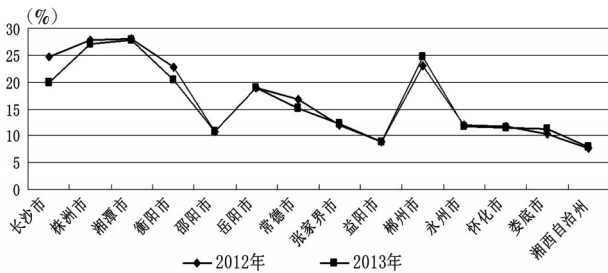


图4 湖南省级以下政府财政支出对非税收入依赖度的比较

数据来源:《中国城市统计年鉴(2013-2014年)》、《中国区域经济统计年鉴(2013-2014年)》。

### 三、结论

通过以上对政府非税收入宏观水平的分析,可以看出,我国政府非税收入呈现出如下特点:

1. 我国政府非税收入总体规模无论是绝对规模还是相对规模,不断增长的趋势仍然较为明显。如果不考虑统计口径的变化,地方政府非税收入在绝对规模和相对规模上也同样存在不断增长的趋势。财政收入中的非税收入在我国财政体系中的功能已经远远超出了“拾遗补漏弥补税收的作用”,演变为同税收收入并驾齐驱的主体性财政收入,这已经严重扭曲了非税收入所存在的意义和内在价值。基于非税收入在我国财政收入体系中的比重偏高这一特征,实施非税收入规模控制,不仅应成为非税收入管理中的一项重要内容,而且是当前减税降费改革的应有之义。

2. 地区间政府非税收入规模与GDP存在一定关系。我国地区间政府非税收入规模存在较大差异的决定性因素仍然是经济发展水平的差距(GDP的差距)。经济发达的东部地区,政府非税收入占其GDP的比重也相对较大;中部地区和东北地区,政府非税收入占GDP的比重相对较小;而经济较为落后的西部地区,政府非税收入占GDP的比重相对较大,政府非税收入对其财政的作用较大。在这种情况下,政府非税收入征收努力程度在经济较为落后地区成为影响非税收入比重的主要因素。

3. 我国地方政府对非税收入的依赖度存在明显的差异,且这种差异与地区间的经济发展水平负相关。从区域与省际情况来看,中、西部经济欠发达地区保持正常财政支出更倚重非税收入,因而对政府非税收入的依赖度高于东部地区。从湖南省近年来的动态变化情况来看,省以下各地市州的非税收入依赖度并没有明显变化。

4. 我国地方政府非税收入符合“黄宗羲定律”,

原因在于地方财政相对困难,目前最根本的问题还是地方政府事权与支出责任的对称问题。因此,优化政府间纵向与横向的财力配置,进一步明晰和科学划分各级政府的财政支出责任,切实保障政府正常财政支出所需,是规范地方政府非税收入征管行为的重要前提。对于地方政府非税收入,既要防止简单化、“一刀切”式的减收改革给地方政府带来的财政负担以及对地区经济增长造成的负面影响,也要在进一步理顺政府和市场关系的大背景下,防止政府非税收入成为市场主体的包袱,减少政府对于市场的非合理性干预,促使经济实现良性发展。

总之,要适度控制非税收入规模,切实减轻市场的非税负担,进而降低总体税费水平,首先需要通过良好的财政体制运行环境来规范地方政府行为,消除地方政府扩充非税收入的内在冲动;其次必须厘清税收与非税两种调控工具的性质,使两者各归其位;最后要构建全方位的非税收入预算监督体系,尤其是鼓励社会监督的介入,从外部抑制地方政府扩张非税收入规模的动机。

### 主要参考文献:

王文剑. 中国的财政分权与地方政府规模及其结构——基于经验的假说与解释[J]. 世界经济文汇, 2010(5).

李永友, 沈玉平. 财政收入垂直分配关系及其均衡增长效应[J]. 中国社会科学, 2010(6).

陈共. 如何认识中国财政收入规模[J]. 中国改革, 2011(3).

周潇泉. 2014年财政收入结构分析: 地方非税收入占比22%[N]. 21世纪经济报道, 2015-03-26.

武玉坤. 中国地方政府非税收入汲取研究: 一个财政社会学分析框架[J]. 贵州社会科学, 2015(10).

白宇飞, 张宇麟, 张国胜. 我国政府非税收入规模影响因素的实证分析[J]. 经济理论与经济管理, 2009(5).

王佳杰, 童锦治, 李星. 税收竞争、财政支出压力与地方非税收入增长[J]. 财贸经济, 2014(5).

王志刚, 龚六堂. 财政分权和地方政府非税收入: 基于省级财政数据[J]. 世界经济文汇, 2009(5).

白宇飞, 张紫娟. 地方政府非税收入困态摆脱路径研究[J]. 财政研究, 2015(9).

作者单位: 湖南财政经济学院财政金融学院, 长沙410205