

学校编码: 10384

分类号____密级____

学号: 15520110153769

UDC_____

厦门大学

博士学位论文

中国地方政府非税收入竞争研究

Research on Intergovernmental

Non-tax Revenue Competition

李 星

指导教师姓名: 童 锦 治 教 授

专 业 名 称: 财 政 学

论文提交日期: 2014 年 3 月

论文答辩时间: 2014 年 5 月

学位授予日期: 2014 年 月

答辩委员会主席:

评阅人:

2014年3月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

() 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

() 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘 要

随着我国财政分权体制的确立与完善，地方政府间的财政竞争也随之形成。财政竞争主要表现为税收竞争和支出竞争，两者共同导致了地方财政“紧运行”的局面。与此同时，大部分非税收入并未纳入中央和地方间财政关系调整的范畴，非税收入因此成为了地方政府获取补充财力的重要渠道。当各地方政府竞相扩张非税收入以缓解财政压力时，地方政府间非税收入竞争就可能由此产生。现有的研究并未对非税收入竞争存在性及其影响予以关注。因此，本文尝试从地方政府竞争的视角来研究非税收入，以进一步揭示我国财政竞争的全貌，并为未来的非税收入改革提供有益建议。全文结构如下：

首先，本文对我国地方政府非税收入竞争的形成条件进行了分析，从“中国式分权”下地方政府财政竞争的形成、现行财税制度不完善以及非税收入管理不规范三个方面展开。研究表明在“中国式分权”下，我国地方政府财政竞争的实质是财力充裕程度的比拼。为了在财政竞争取得优势，各地方政府都倾向于运用自主权较大、规范性较弱的非税收入来扩充自主财力，形成了“正门不走走偏门”的现象。当这种非税收入扩张行为成为各个地方政府共同选择时，地方政府间的非税收入竞争也将随之形成。本文进一步结合我国财政分权的现实情况，构建了古诺博弈下地方政府非税收入决策的理论模型，并采用我国省级面板数据实证检验了模型的假设与推论，进而揭示了地方政府“奔向顶部”的非税竞争机理。

其次，本文在统计学分析的基础上，设定能反映政府间横向与纵向交互性反应特征的空间滞后面板模型，分阶段、分类别对我国地方政府非税收入竞争的存在性进行识别与特征分析。研究发现：第一，我国地方政府在非税收入总量上存在着显著的横向策略模仿，这加速了各地非税收入负担的趋同增长，也为“奔向顶部”的非税竞争非税收入竞争提供了证据。第二，各类非税收入其策略模仿程度不同，其中国有土地出让收入策略模仿程度最强，预算外收入次之，预算内非税收入最弱，进一步分析发现它们策略模仿程度的变化趋势与非税收入结构性变动相关。第三，中央非税收入政策会对地方政府非税收入行为产生潜在的影响。地方政府在预算外收入上始终表现出对于中央政策的跟随效仿，在预算内非税收

入上显示出与中央政策相违背，且程度随着时间推移有所增强，而在国有土地出让收入上的纵向共同反应则由相违背转变为相跟随。

再次，本文利用空间杜宾模型，研究非税收入及非税竞争对经济增长的影响。实证结果显示，预算内非税收入与预算外收入本身及其竞争阻碍了经济增长，而国有土地出让收入则有利于经济增长。进一步分析表明，各项非税收入的收入性质差异是导致其对经济增长不同影响的主要原因。

最后，结合研究发现，本文对未来地方政府非税收入结构变化及其影响进行展望，从维护经济增长潜力的角度提出构建良性非税竞争秩序和加强非税收入管理的相关政策建议，为地方政府非税收入改革提供一个决策参考。

关键词： 地方政府；非税收入竞争；空间计量模型

Abstract

With the establishment and improvement of fiscal decentralization system in China, the fiscal competition between local governments has also been formed. This competition which mainly includes tax competition and competition expenses results in fiscal stress. Because most of the non-tax revenue is not shared by the central and local government, local governments tend to regard non-tax revenue as an important way to obtain additional financial resources. When the local governments use non-tax revenue to ease the financial pressure, non-tax revenue competition between local governments may display. However, existing literatures have not yet concerned about the existence of non-tax competition and its influence. Therefore, this dissertation attempts to research the non-tax revenue based on the perspective of local fiscal competition, contributes to reveal the whole picture of fiscal competition in China, and provides useful advices for non-tax revenue reform in the future.

Firstly, this dissertation analyzes the forming conditions of non-tax revenue competition through studying the competition between local government under the Chinese-style separation of powers, the imperfect tax system and flexible non-tax revenue regime. The research found that the nature of competition between local government finance which is based on "Chinese-style Decentralization" is whether local governments have enough fiscal resources. Therefore, when they are faced with financial pressures, local governments incline to use non-tax revenue what is more flexible and lack of regulation to enrich financial resources, non-tax revenue, to some extent, competition could be attributed to such a situation. The dissertation build a theoretical model of non-tax revenue decisions which contains fiscal decentralization factors to illustrates "race to top" non-tax competition between local governments.

Secondly, based on spatial statistical analysis, this dissertation uses spatial lag panel model to identify and test existence of non-tax revenue competition in different periods and items. The results show that: first of all, there are significant horizontal

strategic interactions between local governments' non-tax revenue behaviors which conduce to the convergence growth of non-tax revenue burden, and it provides evidence for "race to top" non-tax revenue competition. Next, different items of non-tax revenue have different kinds of strategic interaction. Overall, state-owned land revenue has strongest strategic interaction among them, this is followed by out-budgetary revenues, and budgetary non-tax revenue is weakest, moreover, the tendency of non-tax revenue changing connects with the change of non-tax revenue structure closely. Finally, the central policy of non-tax revenue for local government non-tax revenue has a potential impact on local government s' behaviors. Local governments' out-budgetary revenues behaviors follow the central government's policy closely. And state-owned land revenue behaviors go against the central government's policy, while change to follow it at last. On the contrary, budgetary revenues behaviors of local governments are against central government's policy from beginning to end, what's more, the degree of it increases step by step.

Thirdly, this dissertation uses spatial Durbin model to study the effects of non-tax revenue which has an influence on economic growth. The empirical results show that not only budgetary revenues and out-budgetary revenue, but also the competitions between them are not beneficial for the economic growth, whereas state-owned land revenue is conducive to economic growth. Further analysis shows that the different natures of different non-tax revenue item lead to their different effects on economic growth.

Finally, based on the above conclusions, some policy suggestions which is aimed at establishing benign non-tax competition order and strengthening non-rax revenue management, were proposed for reforming our fiscal and taxation system in the future.

Key Words: local government; non-tax revenue competition; spatial econometric model

目 录

摘 要	I
Abstract.....	III
目 录	V
第 1 章 导论	1
1.1 研究背景及研究意义	1
1.2 非税收入概念和本文研究的范围界定	3
1.3 研究思路、内容与研究方法	7
1.4 研究的创新之处以及不足	11
第 2 章 相关文献综述	13
2.1 国内外非税收入的研究	13
2.2 国内外财政竞争的理论研究	17
2.3 国内外财政竞争的实证研究	19
2.4 现有文献评述	21
第 3 章 我国地方政府非税收入竞争的形成条件分析.....	23
3.1 中国式分权改革与地方政府间财政竞争的形成	23
3.2 我国现行财税制度不完善	29
3.3 地方政府非税收入管理不规范	33
3.4 本章小结	36
第 4 章 地方政府非税收入竞争机理研究：理论与实证.....	38
4.1 财政分权下地方政府非税收入竞争的理论模型	38
4.2 计量模型的设定	46
4.3 数据来源和变量设计	47
4.4 实证结果分析	55
4.5 本章小结	61

第 5 章 我国地方政府非税收入竞争的识别及特征研究	62
5.1 地方政府非税收入总体规模及结构变化趋势的分析.....	62
5.2 地方政府非税收入空间分布变化趋势的分析.....	66
5.3 地方政府非税收入空间相关性检验.....	69
5.4 我国地方政府非税收入竞争策略的识别与分析.....	71
5.5 本章小结.....	87
第 6 章 地方政府非税收入及其竞争的经济增长效应研究	89
6.1 引言.....	89
6.2 地方政府非税收入及其竞争对于经济增长的正效应分析.....	90
6.3 地方政府非税收入及其竞争对于经济增长的负效应分析.....	93
6.4 地方政府非税收入及其竞争对经济增长影响的实证研究.....	95
6.5 本章小结.....	105
第 7 章 结论与政策建议	106
7.1 研究结论.....	106
7.2 我国地方政府非税收入改革的基本思路.....	108
7.3 我国地方政府非税收入改革的政策建议.....	109
参考文献	115
致 谢	124
攻读博士学位期间发表的学术论文目录	126

Content

Abstract	III
Chapter 1 Introduction	1
1.1 Study background and significance of the topic	1
1.2 Non-tax income concept in this dissertation	3
1.3 Research methods and structure arrangement	8
1.4 Innovation and shortcoming	11
Chapter 2 Literature Review	13
2.1 Literature about non-tax revenue	13
2.2 Literature about fiscal competition theory	17
2.3 Literature about fiscal competition empirical research	19
2.4 Commentson the literature	21
Chapter 3 The forming conditions of non-tax revenue competition between local governments	23
3.1 Chinese style decentralization reform and the formation of fiscal competition between	23
3.2 Imperfection of fiscal and taxation system in China	29
3.3 The irregular non-tax revenue management	33
3.4 Chapter summary	36
Chapter 4 Non-tax revenue of local government competition mechanism:theory and demonstration	38
4.1 The theory model of formation of non-tax revenue competition between local governments	38
4.2 Model assumption	46
4.3 Data and variables	48
4.4 The empirical results	55

4.5	Chapter summary	61
Chapter 5	Identification of non-tax revenue competition among local governments in China and its characteristics	62
5.1	The scale and structure of local governments' non-tax revenue	62
5.2	The spatial distribution trend of local governments' non-tax revenue	66
5.3	Spatial correlation test of local governments' non-tax revenue	69
5.4	Identification and analysis of local governments' non-tax revenue competition	71
5.5	Chapter summary	87
Chapter 6	Economic growth effect of non-tax revenue competition between local governments	89
6.1	Background	89
6.2	Positive Economic growth effect of non-tax revenue competition between local governments	90
6.3	Negative Economic growth effect of non-tax revenue competition between local governments	93
6.4	Empirical research on growth effect of non-tax revenue competition between local governments	95
6.5	Chapter summary	105
Chapter 7	Conclusion and policy proposal	106
7.1	Conclusions	106
7.2	Ideas of non-tax revenue reform	108
7.3	Policy proposals of non-tax revenue reform	109
References	115
Thanks	124
Catalogue of Public Theses Composed by Author	126

第 1 章 导论

1.1 研究背景及研究意义

近年来,在税收增长放缓而地方财政支出压力不减的背景下,非税收入成为了支撑地方财政收入较快增长的中流砥柱。2012 年上半年各地区的非税收入平均增幅达到 30%至 40%,有的地区甚至达到 100%^①,不少地方政府更是打出了“挖掘非税收入潜力”的口号,形成了非税收入增长的比拼态势。非税收入的超常增长也引起了社会各界的广泛关注。然而,非税收入规模的膨胀并非是地方政府的短期行为,而是贯穿于我国转轨时期的特殊现象^②。截止 2013 年,我国地方政府全口径非税收入规模达到 56601 亿元,较 1994 年 1816.5 亿元增长了 31.1 倍,占全国 GDP 比重也由 1994 年的 3.3%提高至 9.9%,与地方本级税收收入相比高达 81.71%^③。由此可见,我国地方政府非税收入长期处于增长态势,并在地方政府收入体系中占到了举足轻重的地位。随着地方政府非税收入规模的增长,其负面效应也日益显现,集中表现在企业负担加重,阻碍资本形成;分散国家财力,削弱宏观调控;助推盲目建设,扭曲产业结构;破坏市场规则,扰乱市场运行机制等^④。因此,如何认识和解释地方政府非税收入膨胀的现象,就成为了当前财政学界亟须关注的问题,而这一问题的探讨必须在我国分权改革背景下进行分析。

改革开放以来,随着我国由计划经济体制向市场经济体制的转变,分权制度逐步形成并发展,而财政分权就是其中最重要的组成部分。财政分权的本质是中央政府赋予地方政府一定的财政自主权限,这意味着地方政府不再是一个中央计划的执行单位,而逐渐成为一个具有独立利益的经济主体。在以经济建设为中心的大时代背景下,中央政府围绕着经济绩效建立了一整套政绩考核体系,这充分

① 人民网《非税收入增长过快过高不利涵养民生》<http://finance.people.com.cn/money/n/2012/0713/c42877-18508202.html>。

② 楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].北京:中国财政经济出版社,2013年版,P291.

③ 数据来源:根据国家统计局与国家财政部公布的经济和财政数据计算所得。

④ 王乔.非税收入与经济增长关系的研究[M].北京:科学出版社,2012年版,P93-96.

调动了地方政府发展经济的积极性与主动性,也引发了地方政府间日趋激烈的竞争。在我国,经济增长主要得益于资本的贡献,因此具有高度流动性的资本在我国就扮演了 Tiebout 分权治理模式中“用脚投票”的选民角色。就此而言,地方政府间的竞争归根结底是为了吸引更多的资本要素流入本地区的竞争。财政收支是政府可采用的最直接策略或者行动集,财政竞争自然成为地方政府间竞争的核心内容,其主要通过税收竞争与支出竞争两个渠道展开。在税收竞争方面,地方政府虽然难以实现税种和税率的竞争,但却能够采取多样化税收优惠的形式进行实质性的税收竞争,如套用税收优惠政策、越权减免税、违规批准缓税等。而在支出竞争方面,地方政府在追逐资本的竞争压力下,为了给资本创造更大的正外部性,形成了一种相互比拼支出扩张的态势,特别是基础设施投入、工业园区建设等生产性的支出。无论是税收竞争还是支出竞争,归根结底都是地方政府财力充裕程度的比拼。然而,94年分税制改革却形成了“财权上移,事权下放”局面,这就导致了地方政府财政“紧运行”的状态。

地方政府如何解决财政收支紧张这一问题,非税收入成为了不二选择。就我国现行财力划分的情况来看,非税收入基本未纳入中央与地方财力的调整范畴,地方政府在非税收入上存在很大的自主权限。在财政收支矛盾日益凸显的情况下,地方政府就出现了“正门不走走偏门”的现象,通过追求非税收入的增长来获取更多的自主财力。当各地方政府竞相通过增加非税收入来缓解财政压力时,地方政府间非税收入竞争就可能形成。那么,地方政府间非税收入竞争是否存在?非税收入竞争的形成条件和作用机理是什么,又将对经济增长产生怎样的影响?对这些问题的研究具有较重要的理论与现实意义。就理论意义而言,当前我国财政竞争的研究鲜有涉及非税收入,而非税收入的研究则更多是集中于如何规范非税收入管理层面展开。因此,本文从竞争视角来研究非税收入,既拓展非税收入研究范围,又有利于揭示我国地方政府财政竞争的全貌,具有较高的理论意义。就现实意义而言,本研究不仅有利于解释我国地方非税收入持续增长的现象并剖析其对经济增长的影响,而且能够为未来非税收入改革提供一个有益的思路。基于此,本文试图在我国分权制度背景下,以地方政府作为研究主体,从竞争的视角对我国地方政府非税收入行为展开研究。

1.2 非税收入概念和本文研究的范围界定

1.2.1 国外非税收入的界定

伴随着政治体制和财政制度的变革，政府收入分类体系在趋于系统化、规范化与科学化。在 20 世纪 90 年代前后，不少西方国家（如美国、加拿大、澳大利亚等）开展了财政收入管理体系改革，而其中主要对象便是内容与性质复杂的“非税收入（non-tax revenue）”。为引导并规范政府收支分类改革，联合国（United Nation, UN）、国际货币基金组织（International Monetary Fund, IMF）、世界银行（World Bank, WB）等国际组织适时出台了相关指南性文件。这些文件在指导并统一各国进行政府收入管理的同时，也成为了“非税收入”概念界定的主要来源。其中，国际货币基金组织（IMF）对非税收入的概念界定，因其所采用的政府财政活动分类方法具有系统性与合理性，成为理论与实务界的主要参考。

国际货币基金组织（IMF）在 1986 发布的《政府财政统计手册》中将非税收入的定义为，所有除资本销售以外的、报酬性的、不偿还的政府收入，所有与违约付税无关的罚款，所有并非来自政府来源的、自愿的、无报酬的、无偿还的经常性政府收入，不包括来自税收、赠款、借款，政府以往贷款的还款，固定资本资产、股票、土地和无形资产销售的政府收入，以及从非政府来源所得到的资本性项目的赠与。在此基础上，IMF 进一步确定的政府非税收入范围主要涉及以下三类性质的经常项目收入。（1）自愿有偿收入，指有偿的经常项目收受，该类项目通过基于非强制性的合同或交易关系所获得，主要包括手续费、非工业销售和财产性收入等；（2）强制无偿收入，指除税收以外，与违约付税无关的无偿的经常项目收受，该类项目具备强制性和无偿性的特点，但法律基础与征收依据有区别，主要包括罚款、没收物、执照费等，但是在部分情况下，这类强制无偿的收费应被视为税收收入，如费用的支付者并不是收益的享受者；（3）自愿无偿收入，指非政府来源的自愿无偿的经常项目收受。《政府收支统计手册 1986》将从其他政府或国际机构所取得的无偿的、不需偿付的自愿性收受单独归类为赠款，因此仅有非政府来源部分列为非税收入，主要为民间捐赠。进入 21 世纪，多数西方国家已经完成了财政收支管理改革，形成了较为固定、规范的政府收支

体系，税收收入在政府收入中的比重逐步提高，“非税收入”的概念则开始逐步淡化。

1.2.2 我国非税收入的概念与界定

纵观国际上对于政府非税收入的界定及其沿革，可以说，对于“非税收入”概念的强调与弱化都与各国财政收入管理规范化改革紧密相关。由于诸多原因，我国的财政资金管理及预算制度改革步调慢于国际水平，非税收入长期以来以“预算外资金”为主要形式存在并管理。步入新世纪之后，财政资金项目的规范化、国际化成为一种趋势，在此背景下非税收入的概念被引入并发展。在国家正式文件里，“非税收入”一词最早出现在《财政部、中国人民银行关于印发财政部国库管理制度改革试点方案的通知》（财库【2001】24号）文件中。2003年5月，财政部与国家发展改革委、监察部、审计署联合发布《关于加强中央部门单位行政事业性收费等收入“收支两条线”管理的通知》（财综【2003】29号），首次界定“非税收入”的范围，即中央部门和单位按照国家有关规定收取或取得的行政事业性收费、政府性基金、罚款和罚没收入、彩票公益金和发行费、国有资产经营收益、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入等均属于政府非税收入。在其后的几年中，“非税收入”概念与内涵不断地深化。2004年7月，财政部颁发了《关于加强政府非税收入管理的通知》（财综【2004】53号），这不仅是第一份直接突出“非税收入”的政策文件，更为重要的是，《通知》强调了非税收入是政府财政收入的组成部分，是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式。《通知》同时明确了非税收入管理范围包括：行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等。社会保障基金、住房公积金不纳入政府非税收入管理范围。随后的政府收支分类改革将政府非税收入分设为8款：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、其他收入^①。2008年2月财政部、中国人民银行颁

^① 资料来源：2006年财政部颁布的《关于印发方案的通知》（财预【2006】13号）。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库