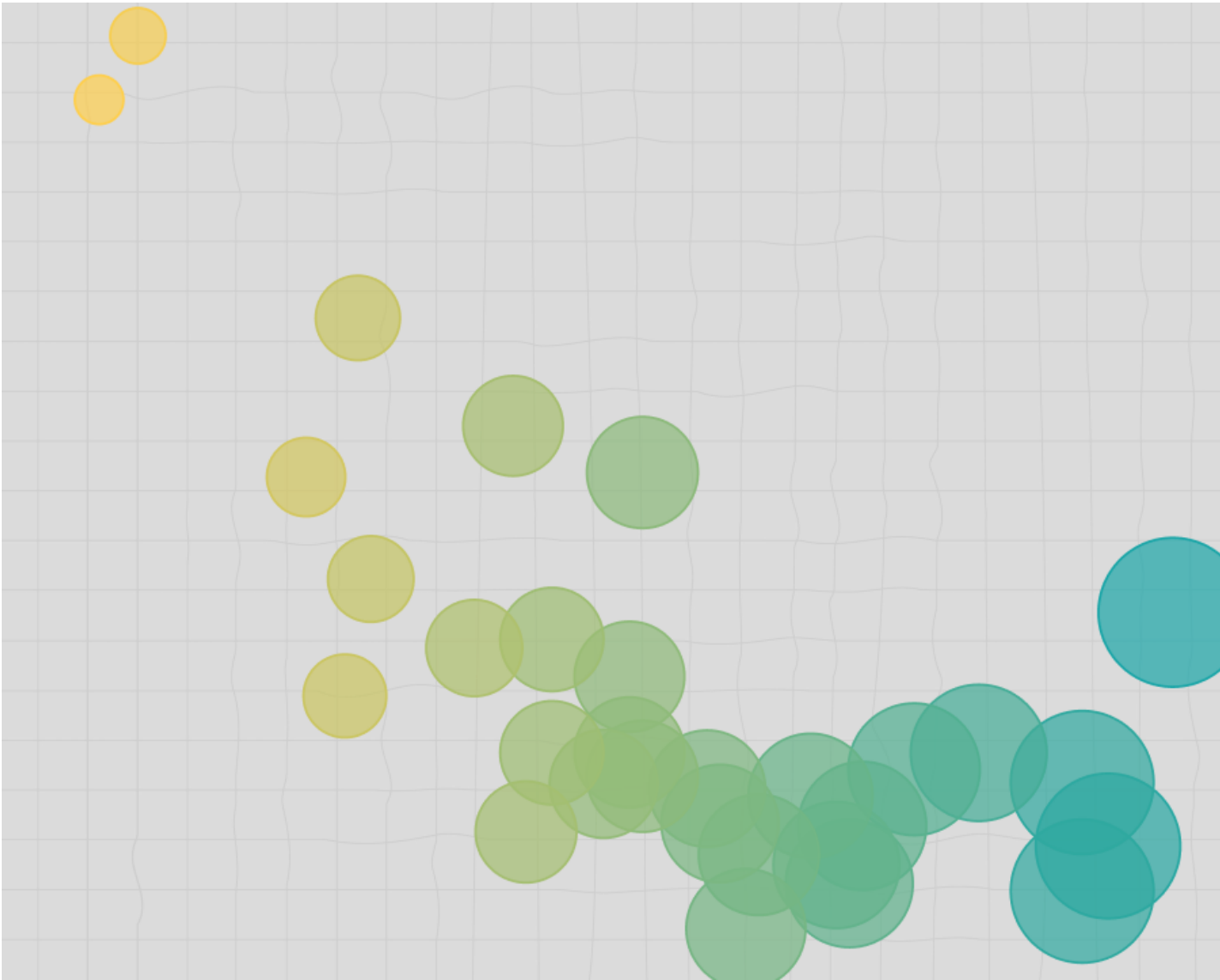


三年疫情封控冲击，中国地方财政罚款收入占比连续上升 | 数洞

“罚没占比”在一定程度上反映经济发展质量，同时人均GDP越高的省份，罚没收入占税收收入的比例整体越低。



图：郭瑾烨 / 端传媒

特约撰稿人 望潮 端传媒设计师 郭瑾烨

刊登于 2023-11-02

[# 地方财政](#) [# 中国经济](#)

🎁

分享全文

➞

🔖

💬0

经历三年疫情封控冲击，中国经济恢复速度、地方政府债务风险等话题一直备受关注。2023年9月底，河北省承德市程序员因“翻墙”被没收百万人民币的海外“违法所得”，引发争议。有自媒体发表文章[指出](#)，经查阅承德市过去三年的财政预算表，2023年“罚没收入”比2021年增长了超过一倍，占公共财政收入的比例达四成，罚没收入的增长占全部公共财政收入增长的87%，即“财政收入增长主要靠罚没（罚款、没收）”。

这一现象是承德市政府的独立行为，还是能反映出中国地方政府“财政靠罚款”的整体趋势？我们可以通过数据分析来检视这个状况。

罚没收入与中国地方财政收入构成

罚没收入属于政府“非税收入”，而中国地方政府的收入主要分为两部分，分别是一般公共预算收入（即公共财政收入）与基金收入，前者由“税收收入”与“非税收入”两类组成，后者在数额上主要由土地出让金构成。罚没收入即属于非税收入中的一部分。

罚没收入包括交通罚款、工商罚款、治安罚款等，执罚者可以是行政机关，也可以是司法机关及被授权机构。从财政预算的角度而言，罚没收入预算为预测性指标，不应作为收入任务指标下达。乱罚款曾经是中国政府治理“三乱”（乱收费、乱罚款、乱摊派）的对象之一。就在今年2023年7月31日，中国国务院召开常务会议还要求[整治“三乱”问题](#)。

《财经》曾[分析](#)了中国247个城市2018年到2021年间的罚没收入与税收收入的比值，排名最高的30个城市来自9个省份，其中广西、湖南、内蒙古、黑龙江、辽宁、河北、贵州、四川各有3个及以上城市上榜。

但近两年来，中国基层政府“以罚增收”的行为并不局限于中小城市。10月8日，上海市一男子在小红书上发文称，其被警方告知从2021年10月到2023年5月于同一路口骑自行车违章58次，需缴罚款2900元。而他此前并未收到有效通知，导致持续违章。

又如，针对个体户等小微市场主体，监管机构多次“小过重罚”。仅因销售不合格蔬菜，陕西省榆林市、福建省福州市、河南省洛阳市相继发生处罚过当事件。

2022年8月，陕西榆林，夫妇卖菜收入20元[被罚6.6万元](#)。

2023年2月，福建福州，老农获利14元[被罚10万](#)（福州当地市场监管局在老农无力支付罚款的情况下向法院申请强制执行）。

2023年6月，河南洛阳，卖菜大爷挣21元[被罚款11万元](#)。

上述案例虽有经国务院督查组认定处罚过当，或经当地法院裁定后不予强制执行，但也折射出地方财政收支压力和营商环境。

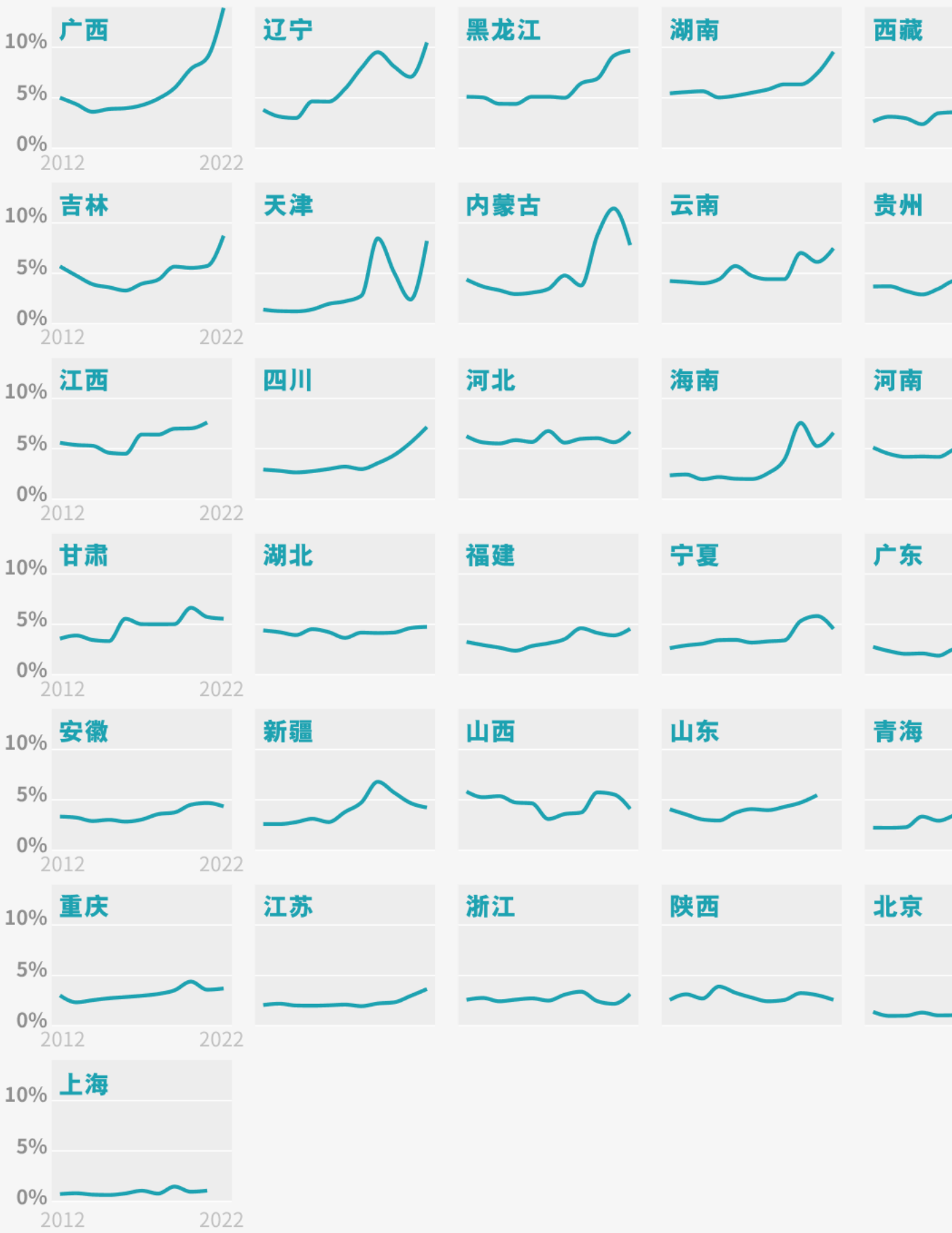
多省“罚没收入占比”快速上升，与经济发展程度关联度高

通常而言，地方财政收入应以税收收入为主，其占比体现经济活力与财政收入质量。而用罚没收入与税收收入的比值来计算“罚没收入占比”，可以反映一个地方的财政质量及发展趋势。

目前，全国绝大部分省份已公布2022年财政收支决算数据。受去年4月开始实施的大规模增值税留抵退税政策影响，多地罚没收入占比进一步上升。内地各省的罚没占比中位数是5.6%，广西排名最高，接近14%。如果回顾过去十年的各省罚没收入占比，可以从下图看出，多个省份从2017年间罚没占比开始显著上升。

2012-2022年中国地方政府罚没收入占税收比例

受2022年4月开始实施的大规模增值税留抵退税政策影响，多地罚没收入进一步上升。内地各省的罚没占比中位数是5.6%，广西排名最高，接近10%。



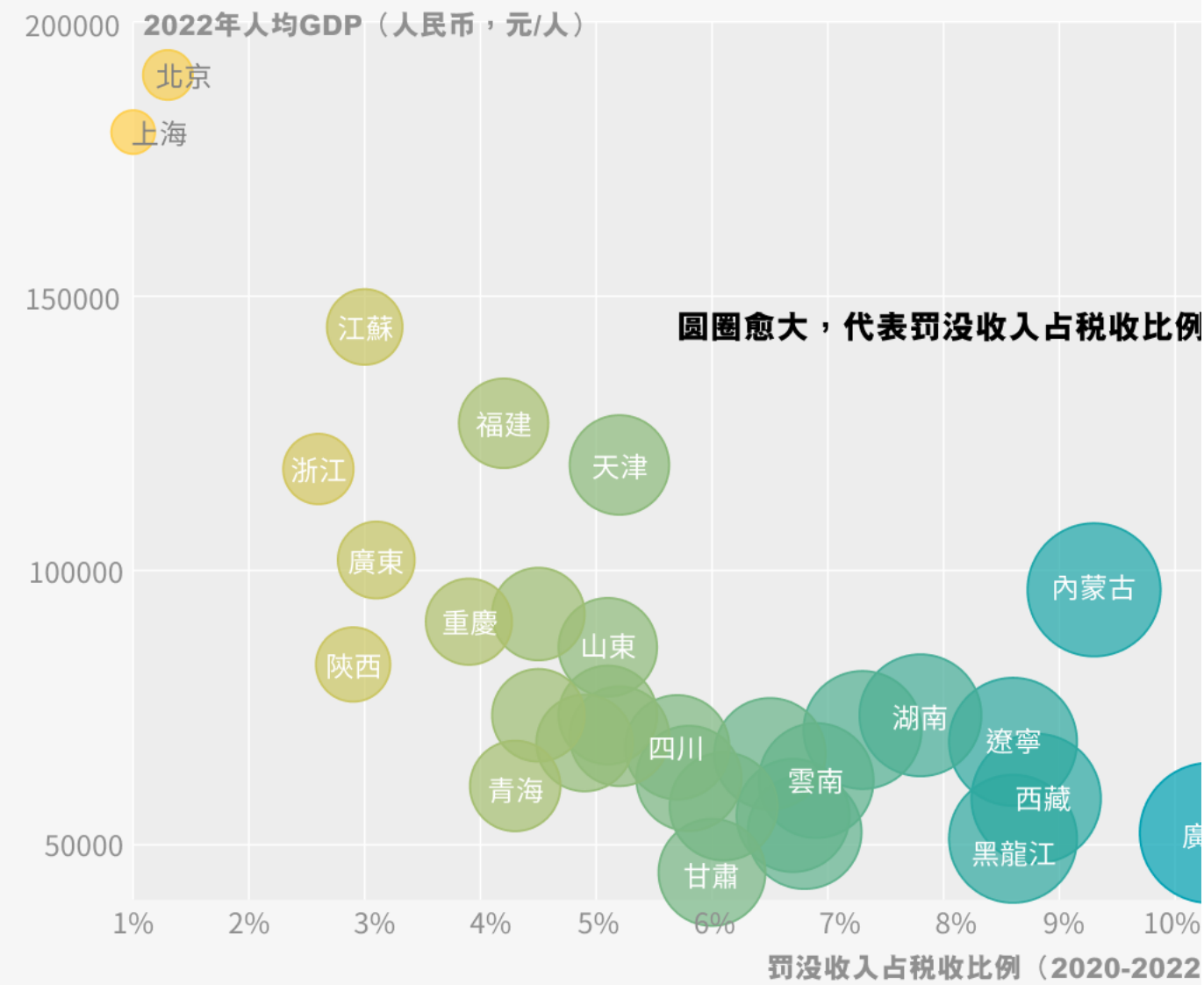
资料来源：国家统计局，各地方政府网站



端傳媒 Initi

罚没占比在一定程度上反映经济发展质量，而人均GDP彰显地方财力。若将这两类数据相互参照，将中国大陆31个省及直辖市的罚没收入占比与人均GDP作对比，如下图所示，人均GDP越高的省份，罚没收入比例整体越低。如江苏、浙江、广东等经济强省的罚没收入占比过去三年均值在3%左右。

中国地方政府罚没收入占税收比例与GDP排名对比



但是，二者排名也并非纯粹负相关，如甘肃相比内蒙古的人均GDP相差悬殊，其罚没占比却更为良性。有报道指内蒙古当地警方今年[跨省抓人](#)，到北京逮捕在京企业创办人并冻结公司600万元资产。被捕企业家妻子曾在网上发信指警察要求交钱“认罪认罚”。

三年疫情封控，地方非税收入占比跃至三成

1994年中国实行[分税制改革](#)以来，财权向上集中，中央政府宏观调控能力大为增强；而地方政府事权大，财权小，非税收入便成为缓解资金短缺的重要途径之一，并曾经长期以“预算外资金”的名义存在，管理混乱且缺乏有效监管。2007年，中国实行财政收支分类改革，预算范围扩大，预算透明度提升，进一步明确了非税收入范围。

一般公共预算下，非税收入除了包括前述的罚没收入，还包含有行政事业性收费、国有资本经营收入、国有资源（资产）有偿使用收入等，可由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织征收。

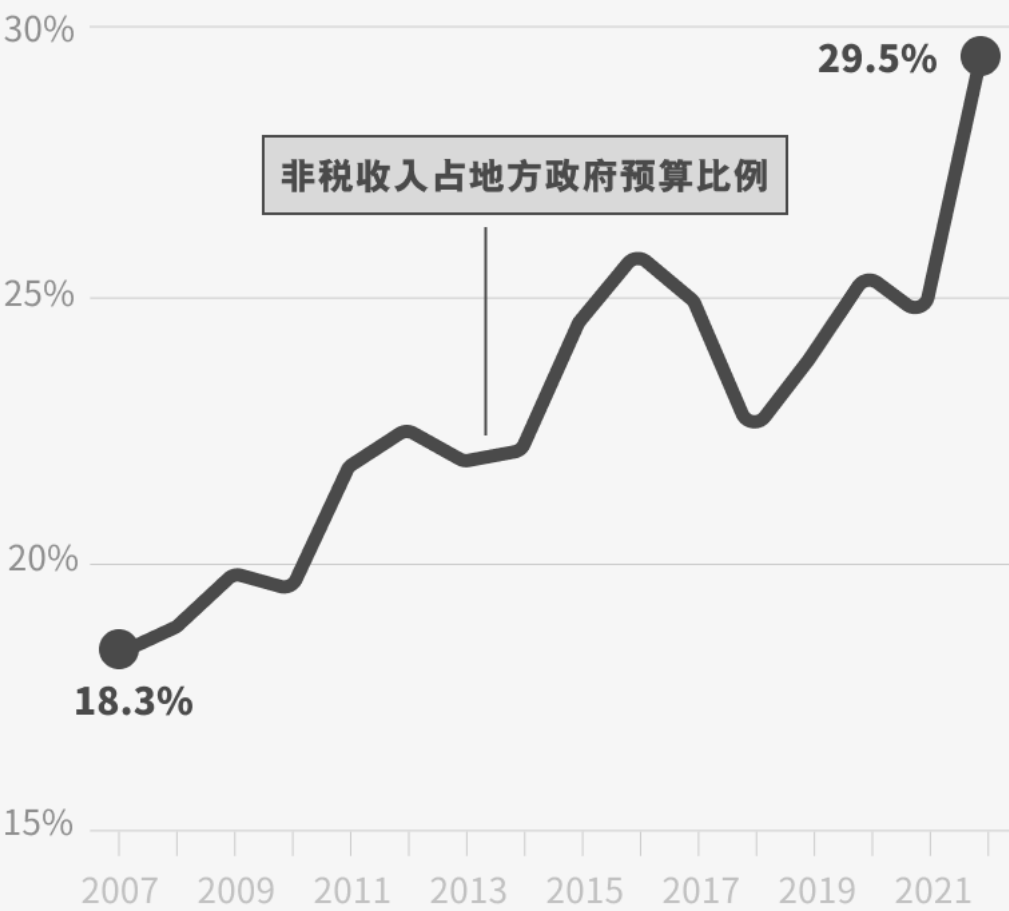
非税收入同样具备征收主体多元、征收权限分散的特点，虽然其征收规模与经济发展程度相匹配，但其占地方财政一般公共预算收入的比重则与经济质量负相关。

2016年始，[营业税改征增值税](#)全面推开，伴随结构性税制改革，针对个人和企业的减税降费政策也接连出台。同时，近几年受疫情、房地产市场调控与监管政策等因素影响，地方财政承压，非税收入规模连续四年上升，2022年更同比增长18%，占一般公共预算收入的比重接近30%。

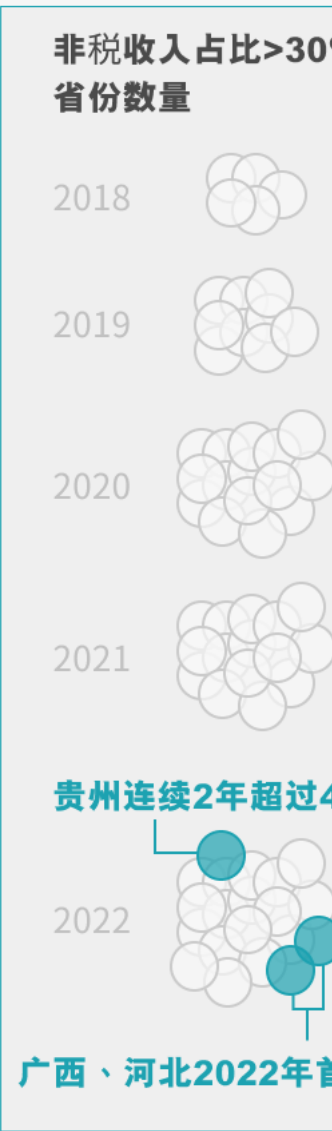
非税收入占地方政府预算比例逐年增加

非税收入包括**罚没收入**、行政事业性收费、国有资本经营收入、国有资源（资产）有偿使用收入等。

其占地方财政一般预算的比重与经济质量负相关。



资料来源：国家统计局、财政部



端傳媒 Initi

其中，贵州的非税比重已连续两年超过40%，广西、河北在2022年首超40%。有20个省份的非税比重已高于30%，比2018年增加15个。

中国地方政府罚没收入与非税收入占比上升的趋势，是否会持续下去？2023年9月初，中国全国人大常委会立法规划公布，将规范非税收入、政府债务、转移支付等财政税收制度等纳入第三类立法项目，即意味着“立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证”。在今年的[中国经济形势](#)下，地方财政税收收入占比是否会进一步下降，仍待观察。

[#地方财政](#) [#中国经济](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒2023年度用戶調研

填寫問卷，幫我們一起成為更好的媒體

訂閱端傳媒，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。[點擊了解更多會員計畫](#)