

财政电子票据管理改革 如何抑制非税收入高增长? ——基于征收弹性空间和监管效果的视角

李志聪¹, 陈志勇¹, 刘 锋²

(1. 中南财经政法大学 财政税务学院, 湖北 武汉 430073; 2. 广州医科大学 卫生管理学院, 广东 广州 511436)

摘要:规范非税收入管理是增强我国财政可持续性、构建现代化财税体系的必由之路。文章基于 2016—2021 年县级数据, 利用多时点双重差分模型检验财政电子票据管理改革对地方政府非税收入的影响。研究发现, 财政电子票据管理改革能够有效抑制地方非税收入高增长, 并且这一效应具有稳健性和可持续性。从非税收入细分项目来看, 行政事业性收费和罚没收入是非税收入减少的主要来源。机制分析表明, 财政电子票据管理改革通过压缩非税收入征收弹性空间和提升非税收入监管效果来发挥治理效应。异质性分析发现, 财政电子票据管理改革的非税收入治理效应在县域、民营经济活跃度高、转移支付规模小和收入预算偏离度大的地区更为显著。拓展性分析表明, 非税收入与税收收入、土地出让收入以及债务收入存在替代效应, 其中非税收入与土地出让收入的替代关系最为明显。文章拓展了对财政电子票据管理改革政策效应及非税收入治理的研究, 为持续优化财政电子票据管理改革、规范非税收入管理和提高财政收入质量提供了一定的政策启示。

关键词:财政电子票据管理改革; 非税收入; 征收弹性空间; 监管效果; 替代效应

中图分类号:F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2025)11-0140-15

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.20250817.402

一、引 言

优化地方财政收入结构、提升财政收入质量是夯实地方治理根基、增强财政可持续性的必然要求, 也是构建与高质量发展相适配的现代化财税体系的重要内容。近年来, 在经济增速放缓、减税降费等多重因素叠加的背景下, 地方财政收支平衡面临严峻挑战。在税收收入增长乏力的情况下, 地方政府为维持财政正常运转, 对非税收入的依赖度有所上升, 导致非税收入出现超常规增长(吕冰洋等, 2024; 刘蓉等, 2024)。^①国家统计局数据显示, 2008 年至 2022 年期间, 我国税收收入占一般公共预算收入的比重从 81.17% 降低到 70.47%, 而非税收入占一般公共预算

收稿日期: 2025-02-24

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(24&ZD169); 教育部人文社会科学研究青年基金项目(23YJC790184); 山东省社会科学规划研究项目青年项目(25DJJJ23)

作者简介: 李志聪(1997-), 男, 广西南宁人, 中南财经政法大学财政税务学院博士研究生;

陈志勇(1958-), 男, 广西贺州人, 中南财经政法大学财政税务学院教授, 博士生导师;

刘 锋(1995-)(通讯作者), 男, 湖南邵阳人, 广州医科大学卫生管理学院博士后。

^① 财政部公开数据显示, 2024 年上半年全国一般公共预算收入 11.59 万亿元, 同比下降 2.8%。其中, 税收收入 9.41 万亿元, 同比下降 5.6%; 非税收入 2.18 万亿元, 同比增长 11.7%。2024 年上半年非税收入已经超过了 2014 全年及以前年份的规模。数据来源: http://www.mof.gov.cn/zengwuxinxi/caizhengxinwen/202408/t20240830_3942886.htm。

收入则从 18.83% 增至 29.53%, 说明税收收入与非税收入之间存在明显的替代关系(赵仁杰和范子英, 2021), 这无疑会扰乱市场秩序, 加重企业和居民负担, 动摇税收应有的主体地位, 降低财政收入质量, 增加财政隐性风险和削弱财政的宏观调控能力(卢洪友, 1998; 王佳杰等, 2014; Mourre 和 Reut, 2019; 彭飞等, 2020; 吕冰洋等, 2024)。为遏制非税收入异常增长势头, 党的二十届三中全会再次提出“规范非税收入管理”。因此, 如何规范地方非税收入管理和提高财政收入质量已成为提升国家财治理能力和构建现代化财税体系迫切需要回答的问题。

针对当前非税收入异常增长的现象, 学者们给出了不同的解释, 可以归纳为以下几个方面: 第一, 地方财政压力。在中国式分权体制下, “财权上收”和“事权下放”的非均衡制度设计扩大了省以下各级政府间财政收支缺口, 同时受到经济下行压力、税收分成比例调整和大规模减税政策实施等因素的影响, 地方税收收入增长乏力, 而民生性等刚性支出却不减反增, 这导致地方财政收支紧平衡问题日趋严峻。为提高财政保障能力, 地方政府可能会加大非税收入征管力度以增加财政收入(王志刚和龚六堂, 2009; 邓晓兰等, 2018; Liu, 2018; 谷成和潘小雨, 2020; 席鹏辉, 2020; 赵仁杰和范子英, 2021; 刘建民等, 2022; 吕冰洋等, 2024)。财政信息不透明和预算“软约束”也会导致地方非税收入扩张(郭月梅和欧阳洁, 2017)。如果地方获得中央转移支付增多和收入分成比例提高, 那么地方财政收支问题会有所缓解, 同时可以减少地方政府对非税收入的依赖(王佳杰等, 2014; 白宇飞和杨武建, 2020)。第二, 地方财税竞争。税收竞争和财政支出竞争均会刺激地方政府扩大非税收入, 使得非税收入规模持续膨胀(李永友和沈坤荣, 2008; 王佳杰等, 2014), 而不同的税收竞争策略又会产生显著差异。其中, 税收“逐底竞争”会强化地方非税收入征管, 而税收“逐顶竞争”则会弱化地方政府对非税收入的依赖(郭健等, 2024)。第三, 官员晋升激励。在晋升激励考核体系下, 地方官员为了表现比较优异, 通常会制定更高的收入目标, 从而导致非税收入高增长(钟荣华等, 2022)。第四, 非税收入的“同群效应”。相邻地区的非税收入规模上升会提高本地区对非税收入的征收偏好, 从而导致本地区非税收入规模增长(白宇飞和杨武建, 2020)。但这种非税收入的“横向策略互动”模式却存在明显的地域差异, 东部地区表现出“竞赛到底”的特征, 而中西部地区则表现为“此消彼长”的替代性特征(陈工和洪礼阳, 2014)。第五, 非税收入管理体制问题。非税收入征管法治化进程比较滞后、征管主体过多、弹性管理空间较大、监督检查不严等问题均会导致地方非税收入增长(孙文基和苏广山, 2006; 范子英和赵仁杰, 2020; 钟荣华等, 2022), 而人大预算监督法治化能够有效加强非税收入征管的监督, 从而抑制非税收入持续增长(刘蓉等, 2024)。

现有研究已经从不同视角剖析了非税收入高增长的原因, 并从转移支付和预算监督法治化等方面考察其治理效应, 但较少关注规范化的非税收入征管制度建设, 尤其是非税收入数字化征收方式和监管模式转变对地方非税收入的影响。为规范传统纸质财政票据管理和解决当前财政票据监管存在的机制性问题, 2017 年和 2018 年财政部要求各地积极推行财政电子票据管理改革, ^①持续健全财政票据管理制度, 创新监管模式与技术手段, 提升监管精准度与效果, 进而在整治乱收费等“三乱”现象、规范政府非税收入征缴流程以及强化征缴监管等方面, 切实发挥正向引导与约束作用。随着该改革的持续推进与深化, 此政策能否提高非税收入征管的规范性和有效约束非税收入征收, 从而遏制地方非税收入增长趋势?对于这一问题的回答, 有助于为财政电子票据管理改革提质增效和增强非税收入治理能力提供思路。

^① 参考《关于稳步推进财政电子票据管理改革的试点方案》(财综(2017)32 号)和《关于全面推开财政电子票据管理改革》(财综(2018)62 号)。

本文基于 2016—2021 年县级数据, 利用多时点双重差分模型评估财政电子票据管理改革对县级非税收入的影响。研究发现, 实施财政电子票据管理改革, 能够显著降低地方非税收入规模, 尤其是减少行政事业性收费和罚没收入。机制分析表明, 压缩非税收入征收弹性空间和提升监管效果是财政电子票据管理改革发挥非税收入治理效应的核心机制。异质性分析表明, 在县域、民营经济活跃度高、获得转移支付规模小和收入预决算偏离度大的地区, 财政电子票据管理改革的非税收入治理效应更明显。进一步分析发现, 财政电子票据管理改革会使得非税收入与税收收入、土地出让收入以及债务收入产生替代效应, 其中与土地出让收入的替代效应最为显著。

文章可能的贡献在于: 第一, 拓展了对财政电子票据管理改革政策效应的研究。现有文献已经指出财政电子票据管理改革有利于规范地方非税收入管理(王立勇和郭良稳, 2023), 但较少探讨财政电子票据管理改革产生的非税收入规范效应对地方非税收入高增长的影响, 而本文则聚焦于财政电子票据管理改革如何发挥非税收入治理效应, 从而丰富现有的相关研究。第二, 既有文献已经考察了财政压力、财税竞争、晋升激励和非税收入管理体制等因素对非税收入的影响, 但较少有文献关注非税收入征管方式数字化转型对非税收入的影响, 本文以财政电子票据管理改革为准自然实验, 从非税收入征管方式转变的切入点, 丰富了非税收入征缴的影响因素研究, 并从征收弹性空间和监管效果两方面揭示了财政电子票据管理改革的影响路径, 为遏制非税收入高增长和提升非税收入治理能力提供新的思路。第三, 与以往非税收入有关文献聚焦于省级或地级市层面的研究对象不同, 本文使用县级数据探讨财政电子票据管理改革的政策效应和传导机制, 研究结论为有效规范非税收入管理、优化财政电子票据管理改革和健全现代财政收入管理体系提供微观层面的经验证据。

二、制度背景和研究假说

(一) 制度背景

推动财政票据优化管理一直是财政改革的重要内容。自分税制改革以来, 为规范政府非税收入征缴, 我国政府颁发《国务院关于加强预算外资金管理的决定》(国发〔1996〕29号), 要求各级财政部门统一管理财政票据, 完善财政票据管理制度。随着现代信息网络技术的快速发展, 传统纸质财政票据逐渐暴露出诸多问题, 如票据印制成本高、开具票据效率低下等, 这些问题已严重延缓了网络缴费等新兴缴款方式融入政府收费服务体系的进程。2012年, 财政部印发了《关于推进财政票据电子化改革的方案》(财综〔2012〕104号)和《财政票据管理办法》(财政部令第70号), 明确指出“财政部门应当积极推进财政票据电子化改革”。但是由于缺乏统一的数据标准和全国性系统支撑, 各地区电子票据格式不一以及跨区域查验困难, 难以形成全国性监管。为更好契合构建现代财政制度和推动信息化发展的时代要求, 2017年财政部印发了《关于稳步推进财政电子票据管理改革的试点方案》(财综〔2017〕32号), 要求充分运用现代信息网络技术, 创新财政票据监管模式, 积极推进财政电子票据管理改革, 逐步建立科学规范的新型财政票据监管体系, 从而提升非税收入管理水平。按照“试点先行、由点及面、分步实施”的原则, 中央政府首先选择在部分地区和单位推行财政电子票据管理改革试点工作,^①财政电子票据管理改革正式开始。鉴于前期试点工作取得显著成效和积累了大量经验, 2018年财政部要求各地区全面推行此项改革工作。虽然试点工作从2017年已经开始陆续开展, 但由于各省更多是

^① 具体地区为北京、黑龙江、宁波、厦门、贵州、云南、湖南、重庆等, 具体单位为国家开放大学、华侨大学等。

优先选择省本级或市本级地区和重点单位进行试点,随后才逐步向区县一级政府推开,同时受县级行政单位在财力条件与技术能力上显著差异的影响,各县级政府在推行财政电子票据管理改革的进度上存在差异。从样本数据的县级试点城市来看,2018年已经开始有部分城市开始实施,2020年试点城市增量达到峰值。^①

(二)研究假说

财政电子票据管理改革从内容来看有以下变化:第一,明确财政电子票据基本概念、特征和要素。第二,规范财政电子票据管理流程、统一票据编码规则和票据数据标准。第三,从系统、数据、管理等多个维度构建财政电子票据安全保障体系,确保财政电子票据在生成、传输、储存等过程中始终保持真实、完整以及未被篡改。第四,建立全国统一的财政电子票据数据接口标准和信息共享机制,实现全国财政电子票据数据信息共享,并与非税收入管理政策和征缴举措等进行衔接,实现交叉稽核,杜绝乱收费。此外,改革还要求对财政电子票据数据进行挖掘分析,提供查询、统计、预测、决策等各项数据分析服务。第五,建立事前、事中、事后全流程监督管理体系。从改革成效来看,财政电子票据管理改革实现了票据管理应用全过程无纸化管理,转变了财政票据监管模式,提高了非税收入征收的便利性、规范性,有助于治理乱收费、乱罚款等行为,为构建现代化非税收入管理体系夯实了制度与实践基础。根据以上分析,本文提出以下研究假说:

假说1:财政电子票据管理改革能够有效抑制地方非税收入高增长。

已有研究指出,非税收入规模高增长问题产生的根源在于地方政府对非税收入征收和监管方面所受的约束有限(谷成和潘小雨,2020)。因此,抑制地方非税收入高增长态势和完善非税收入治理,重点在于优化非税收入征收方式和创新监管模式,通过数字化征收和“严监管”措施降低地方政府对非税收入的依赖和干预。财政电子票据管理改革通过财政电子票据管理系统实现票据申领、开具、传输、归档等全流程数字化管控,以及建立事前、事中、事后全流程监管体系和部门信息共享的协同监管的“严监管”,这正好是赋能非税收入征收和转变监管方式的“源头活水”。接下来,本文分别从非税收入数字化征收和监管模式创新两个方面进行机制分析。

在非税收入征收方面,分税制改革后,非税收入的立项权和征管权主要集中在地方,这使得地方政府在非税收入管理中占据绝对主导地位(王志刚和龚六堂,2009),也导致非税收入征管带有自由裁量和属地化管理的特征,并逐步成为地方财政解困、完成收入目标的重要渠道(王佳杰等,2014;谷成和潘小雨,2020;赵仁杰和范子英,2021)。然而,这种管理模式也带来了非税收入征管规范性不足、随意性较大等问题,因此应引入新的治理手段提升非税收入征收的规范性。技术治理理论强调,要通过科学技术与社会治理的深度融合提升治理效果。数字技术的飞速发展不仅实现了信息要素的精准化配置,还成功消除了治理主体参与过程中的“时空壁垒”。随着财政电子票据管理改革的实施,通过建立中央与地方联网的财政电子票据数字化管理系统,彻底打破了传统征管模式下的技术壁垒与“数据孤岛”。同时,此改革还推动财政电子票据在开具、管理、传输等环节实现全流程无纸化管理,能够及时将非税收入收缴入库,极大提升全国票据开具与管理的规范性和便利性,也能有效压缩地方政府对非税收入征收的随意性与自由裁量空间,从而使得非税收入征收的波动性下降。基于以上分析,本文提出以下假说:

假说2:财政电子票据管理改革通过数字化征收的方式压缩非税收入征收弹性空间,从而有效抑制地方非税收入高增长。

^①限于篇幅,试点城市数量图省略,留存备索。

在非税收入监管方面,凭借财政电子票据管理改革建立全流程监管体系,并通过财政电子票据信息共享应用机制推动跨区域跨部门协同监管和交叉稽核,形成强大的监管震慑效应,从而弱化地方政府对非税收入的征收动机。已有研究表明,纵向政府间同样存在委托—代理关系,由于存在信息不对称,容易诱发地方政府机会主义行为,进而产生“道德风险”和“逆向选择”问题(周黎安,2014;赵蜀蓉等,2014)。在缺乏监管约束和信息不对称的情况下,地方政府会参照当年实际财政收支状况,对非税收入的规模与征管强度进行相应调整(郭月梅和欧阳洁,2017),可能出现违规收取已取消或停征的事业性收费等一系列行为,严重扰乱了非税收入征管秩序,增加了财政风险。财政电子票据管理系统的建立推动了财政票据信息的互联互通,有助于各级管理部门全面、及时获取与非税收入相关的信息,利用非税收入大数据可以分时段、分地区、分项目动态监测财政票据使用和资金收入情况,极大提升财政票据智能化监管水平。此外,通过事前审核和事中检查的监管手段,监管部门能够及时发现票据开具可能存在的违规问题,便于杜绝乱收费行为。此次改革要求建立的财政电子票据事后检查工作规范,可精准防范利用作废票据套取资金等问题,为财政票据管理筑牢风险防线。现代政府组织理论和规制经济学理论强调,一种经济活动应该由多个政府部门进行管理,当存在部门间信息共享和协同监管时,能够规范地方政府行为(朱青和胡静,2018;刘蓉等,2024)。财政电子票据管理改革的重点任务之一就是要求积极推进财政电子票据数据共享应用、协同监管和加快非税收入大数据平台与非税收入政策的衔接工作,这将有助于打破传统纸质票据时代非税收入管理的“信息孤岛”,以及加强财政、纪检等多部门的协同联动监管和实现业务上的交叉稽核,从而防止地方非税收入规模无序扩张。基于此,本文提出以下假说:

假说3:财政电子票据管理改革通过全流程监管和信息共享的方式提升监管效果,从而有效抑制地方非税收入高增长。

三、研究设计

(一)模型设定

由于财政电子票据管理改革在不同地区分批次实施,本文采用多时点双重差分模型评估财政电子票据管理改革对县级非税收入的影响,模型设定如式(1)所示:

$$Non_tax_{it} = \alpha + \beta DID_{it} + \gamma X_{it} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, i, t 分别表示县(市、区)和年份; Non_tax_{it} 表示 i 县(市、区)在 t 年的非税收入; DID_{it} 为处理变量($Treat_i$)和政策冲击时间($Post_t$)的交互项,表示县级城市 i 在 t 年是否实施财政电子票据管理改革; X_{it} 代表一系列控制变量, μ_i 和 δ_t 分别为个体、年份固定效应, ε_{it} 为随机扰动项; β 为核心解释变量的回归系数,若 β 为负,说明财政电子票据管理改革能够抑制县级非税收入持续扩张。

(二)变量选择

1. 被解释变量:县级人均非税收入。本文使用的非税收入属于狭义概念,仅为一般公共预算账户中的非税收入。参考王佳杰等(2014)的做法,本文使用人均非税收入的对数值来反映各地非税收入的征收情况,后文使用非税收入的对数值进行稳健性检验。

2. 核心解释变量:财政电子票据管理改革。本文将实施财政电子票据管理改革的县(市、区)视为实验组($Treat_i = 1$),未进行改革的地区作为对照组($Treat_i = 0$);政策实施当年及以后年度, $Post_t$ 取值为 1, 否则 $Post_t$ 为 0。若实验组在当年及以后年度实施财政电子票据管理改革,则 DID_{it} 取值为 1, 否则为 0;对照组 DID_{it} 全部取值为 0。

3. 控制变量。遵循相关文献(白宇飞和杨武建, 2020; 吕冰洋等, 2024; 刘蓉等, 2024)的做法, 本文选取以下指标作为控制变量: 县级经济发展水平, 用人均GDP的对数值表示; 县级人口密度, 用人口规模/土地面积的值表示; 县级产业结构, 用第三产业增加值/第二产业增加值的值表示; 县级税收竞争, 用当年全国税收收入占国内生产总值的比重/县(市、区)当年税收收入占生产总值的比重表示; 县级政府规模, 用一般公共服务支出/地区生产总值表示; 县级人均土地出让收入, 用人均土地出让收入的对数值表示; 财政透明度, 用地级市财政透明度的对数值表示; 行政事业性收费项目数, 用各省各年度公开的行政事业性收费项目数量的对数值表示; 政府性基金收费项目数, 用各省各年度公开的政府性基金收费项目数量的对数值表示; 涉企行政事业性收费项目数, 用各省各年度公开的涉企行政事业性收费项目数的对数值表示。各变量的描述性统计如表1所示。

表1 变量的描述性统计

变量名称	符号	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
县级人均非税收入	<i>Non_tax</i>	5263	6.4502	0.7740	4.0736	8.3287
财政电子票据管理改革	<i>DID</i>	5263	0.4397	0.4964	0	1
县级经济发展水平	<i>Pgdp</i>	5263	10.6523	0.5629	9.3209	12.1331
县级人口密度	<i>PD</i>	5263	0.0372	0.0394	0.0005	0.2830
县级产业结构	<i>Ind</i>	5263	1.4357	1.0780	0.2799	7.6663
县级税收竞争	<i>Comp</i>	5263	5.5477	3.4418	1.4327	21.5456
县级政府规模	<i>Gov</i>	5263	0.0235	0.0191	0.0034	0.1626
县级土地出让收入	<i>Land</i>	5263	7.0552	1.3967	2.2471	9.7966
财政透明度	<i>Transp</i>	5263	3.9125	0.3931	2.2875	4.4185
行政事业性收费项目数	<i>AIF</i>	5263	4.0326	0.4107	3.0910	4.9628
政府性基金收费项目数	<i>GF</i>	5263	2.8841	0.2849	2.1972	3.4340
涉企行政事业性收费项目数	<i>AIFE</i>	5263	3.2492	0.5859	1.9459	4.3694

(三)数据来源与处理说明

2015年实施的新《预算法》会对地方非税收入征管产生不同程度的约束效应, 并鉴于数据可得性, 本文决定将研究区间限定在2016—2021年。在数据处理方面, 本文对所有连续变量进行1%的缩尾处理。此外, 由于西藏和新疆县级数据缺失值较多, 为保证样本的可比性, 本文将北京市等四个直辖市、上述两个自治区和部分县(市、区)数据缺失过多的样本剔除。本文使用数据也不包括香港、澳门特别行政区和中国台湾地区。经上述处理后, 本文最终构建了2016—2021年1245个县级非平衡面板数据, 共计5263个观测样本。文章使用的数据主要来源于: 第一, 财政电子票据改革的县级城市试点名单、实施时间来自各地区的新闻报道等; 第二, 县级非税收入及其他收入经手工整理各县级政府披露的一般公共决算报告得到; 第三, 人均GDP等县级控制变量数据来自历年《中国县域统计年鉴》; 第四, 全国税收收入和全国地区生产总值数据来自EPS数据库; 第五, 审计查出的主要问题资金数据来源于CNRDS数据库; 第六, 财政透明度数据来自《中国市级政府财政透明度研究报告》; 第七, 各省行政事业性收费项目数等三项控制变量数据来自各省财政厅公开的数据并经手工整理得到。

在样本期内, 各县级城市人均非税收入的均值约为874.15元, 最高约为26003.04元, 说明地区间的非税收入征收强度和规模存在较大差异, 且部分城市非税收入规模明显偏高。表1结

果显示, 经过对数化处理后, 非税收入样本均值为 6.4502。财政电子票据管理改革的均值为 0.4397, 说明样本期内共有 43.97% 的县级城市受到财政电子票据管理改革的影响。

四、实证结果分析

(一) 基准回归分析

表 2 汇报了财政电子票据管理改革对非税收入影响的回归结果。表 2 列(1)结果显示, 在仅控制双向固定效应的情况下, 财政电子票据管理改革对县级非税收入的影响在 10% 的水平下显著为负。表 2 列(2)在加入控制变量后, 财政电子票据管理改革的估计系数在 5% 的水平下显著为负, 其边际含义为: 相较于未实施财政电子票据管理改革的地区, 推行财政电子票据管理改革将会使试点地区非税收入平均减少 $10.19\% (e^{-0.1075} - 1 \approx -10.19\%)$, 这说明财政电子票据管理改革有助于抑制非税收入高增长, 能够成为有效规范基层政府收入渠道的重要手段, 由此初步验证了本文的假说 1。

表 2 基准回归结果

	(1)	(2)
	Non_tax	
DID	-0.0907* (0.0502)	-0.1075** (0.0444)
控制变量		控制
个体和时间固定效应	控制	控制
观测值	5263	5263
Adj R^2	0.8019	0.8098

注: *、** 和 *** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平; 括号内为地级市层面的聚类稳健标准误; 下表同。

(二) 非税收入的细分项目

由于非税收入项目来源不同, 其征管“随意性”也会存在显著差异, 进而导致财政电子票据管理改革对非税收入的治理效应存在差异。刘蓉等(2024)的研究指出, 1999—2019 年期间我国行政事业性收费、专项收入、罚没收入、国有资产收益、其他收入与非税收入占比的均值分别为 30.99%、27.55%、18.46%、13.96% 和 8.74%。因此, 行政事业性收费、专项收入和罚没收入是助推地方非税收入持续攀升的主要来源。接下来, 本文重点考察财政电子票据管理改革试点政策对专项收入、行政事业性收费、罚没收入这三项主要非税收入的影响。^①表 3 列(1)至列(3)结果显示, 财政电子票据管理改革对行政事业性收费和罚没收入的影响分别在 1% 和 5% 的水平下显著为负, 而对专项收入的影响并不显著, 说明财政电子票据管理改革主要通过规范行政事业性收费和罚没收入的征管, 从而遏制非税收入持续增长。可能的解释是, 相较于专项收入, 行政事业性收费收入和罚没收入的种类众多、收入来源广泛和征收的自由裁量权更大,^②使得这两项非税收入更容易成为地方政府征收的重点对象, 因而财政电子票据管理改革的非税收入治理效应在这两项收入上体现得更为明显。

① 专项收入、行政事业性收费、罚没收入数值均为人均对数值。

② 从非税收入细项来看, 专项收入包括各种教育附加收入、文化事业建设费收入等; 行政事业性收费收入包括外国人签证费、居民身份证工本费、保安员资格考试费、普通话水平测试费等; 罚没收入包括公安罚没收入、新闻出版罚没收入、证监会罚没收入、缉私罚没收入和缉毒罚没收入等。

表3 非税收入的细分项目

	(1)	(2)	(3)
	专项收入	行政事业性收费	罚没收入
DID	-0.0270 (0.0343)	-0.1985*** (0.0448)	-0.0742** (0.0318)
控制变量	控制	控制	控制
个体和时间固定效应	控制	控制	控制
观测值	4 664	4 714	4 620
Adj_R ²	0.8542	0.6211	0.6232

(三)稳健性检验

1. 平行趋势检验。^①运用双重差分模型对政策效应展开评估,其重要前提是实验组与对照组需满足事前平行趋势假设,即财政电子票据管理改革政策实施前,实验组和对照组的非税收入变化并不存在显著性差异。由于多时点双重差分模型可能存在的异质性效应会对本文结论产生干扰,即较早成为实验组的样本会被较晚实施政策的样本作为对照组,由此可能产生“负权重”问题(Goodman-Bacon, 2021)。因此,本文使用Cengiz等(2019)提出的堆叠型双重差分模型进行平行趋势检验。根据回归结果,在政策实施前,实验组和对照组城市的非税收入规模变化并无显著差异,说明该政策评估未拒绝事前平行趋势的假设检验;在政策实施后,实验组和对照组城市的非税收入变化存在显著差异,呈现出显著的负向效应,并具有一定持续性,说明财政电子票据管理改革能够持续有效地遏制试点城市非税收入高增长。

2. 安慰剂检验。^②本文参考Cai等(2016)的做法进行安慰剂检验。具体而言,从样本中随机抽取部分城市作为实验组,并随机生成一个政策冲击时间,基于式(1)进行500次重复检验。根据回归结果,基于随机抽样的核密度函数分布符合正态分布,并主要集中在0附近,显著异于基准回归系数,说明本文的估计结果不是随机性结论。

3. 其他稳健性检验。^③第一,倾向得分匹配法。本文使用核匹配方法对变量进行匹配并进行实证检验。根据回归结果,估计系数在1%的水平下显著为负。第二,更换被解释变量。本文使用非税收入的对数值作为替代变量并进行回归分析。根据回归结果,估计系数在5%的水平下显著为负。第三,提前政策实施时间。本文将财政电子票据管理改革发生的时间提前一年并进行实证检验,估计系数并不显著。第四,控制省份趋势特征。本文在基准回归的基础上进一步控制省份时间趋势项。根据回归结果,估计结果在10%的水平下显著为负。第五,排除同期政策干扰。本文在分别或同时控制预算监督法治化建设试点、政府公共数据开放平台试点以及降低行政事业性收费标准政策影响的情况下,估计结果均显著为负。上述稳健性检验基本不改变本文的主要研究结论,说明本文结论是稳健的。

五、机制检验、异质性分析与拓展性研究

(一)机制检验

1. 压缩非税收入征收弹性空间。由于非税收入征管权限主要集中在地方,使得地方政府可

①限于篇幅,平行趋势检验图省略,留存备索。

②限于篇幅,安慰剂检验图省略,留存备索。

③限于篇幅,稳健性检验结果省略,留存备索。

以根据当年财政收支情况调节非税收入(赵仁杰和范子英, 2021), 当地方政府对非税收入征收的自由裁量权较大时, 非税收入的波动性也会变大。随着财政电子票据管理改革的实施, 通过发挥其数字化和信息化的征管优势可以有效降低非税收入征收的随意性, 从而减少地方政府对非税收入征收的干预。为检验财政电子票据管理改革能否压缩非税收入征收弹性空间, 降低非税收入的波动性, 从而发挥治理效应, 本文参考王小龙和余龙(2018)的做法, 分别选取前两年(当年和前一年)和前三年(当年和前两年)非税收入增长率的标准差衡量非税收入波动程度, 该值越大说明非税收入波动性越大, 意味着地方政府对非税收入征收的弹性空间和自由裁量权越大。**表 4** 列(1)和列(2)结果显示, 财政电子票据管理改革的估计系数分别在 10% 和 5% 的水平下显著为负, 说明财政电子票据管理改革能够有效约束地方政府非税收入的征收行为, 减少了征收的随意性和压缩了弹性空间, 从而遏制非税收入无序扩张和异常增长, 验证了本文的假说 2。

表 4 机制检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	征收弹性空间		监管效果		
	非税收入波动_前两年	非税收入波动_前三年	人均审计查出问题资金		
DID	-0.1860 [*] (0.1021)	-0.2353 ^{**} (0.1162)			-0.2425 ^{***} (0.0851)
L_Non_tax			0.1907 ^{**} (0.0930)	0.1530 [*] (0.0914)	
控制变量	控制	控制		控制	控制
个体和时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
观测值	1861	1019	3040	3040	4926
Adj_R ²	0.5841	0.7997	0.4678	0.4683	0.4409

2. 提高非税收入监管效果。财政电子票据管理改革全流程和信息共享的监管机制难以通过数据进行刻画, 但可以从事后角度切入进行衡量。具体而言, 当财政电子票据管理改革实施后, 若每年审计部门查出的主要问题金额中非税收入与违规征收的收入明显减少, 则在一定程度上说明财政电子票据管理改革通过电子票据全链条数字化监管以及部门之间数据共享的协同治理, 从技术层面切断违规收费的操作空间, 从而减少事后审计的风险。

本文使用双向固定效应模型, 考察非税收入对县级审计部门查出的主要问题金额的影响。其中, 主要问题金额用人均审计查出主要问题金额的对数值表示。若两者之间存在正相关关系, 则说明审计查出的违规资金有部分是来自非税收入。为缓解变量之间的内生性问题, 本文将人均非税收入和控制变量滞后一期,^① 并进行实证分析。本文基于式(1)检验财政电子票据管理改革对审计查出主要问题金额的影响, 若财政电子票据管理改革的估计系数为负, 则说明财政电子票据管理改革发挥了全流程和信息共享监管的作用, 能够及时发现和制止地方政府违规收费行为, 从而减少事后审计被查出的违规资金。

表 4 列(3)和列(4)结果显示, 在未加入和加入控制变量的情况下, 非税收入的估计系数分别在 5% 和 10% 的水平下显著为正, 说明非税收入与审计查出的违规资金密切相关, 即非税收入规模越大, 审计查出的违规资金也就越多, 这与吕冰洋等(2024)的研究结论一致。**表 4** 列(5)结果表明, 财政电子票据管理改革对人均审计查出问题资金的影响在 1% 的水平下显著为负,

^① 参考吕冰洋等(2024)的做法, 将人均 GDP、人口密度、产业结构、政府规模、税收竞争、土地出让收入、财政透明度作为控制变量。

说明财政电子票据管理改革能够充分发挥事前控制、事中监督和事后检查的全流程监管效果,并通过信息共享机制强化部门协同监管能力,及时发现和制止非税收入违规征收或管理不规范行为,使得事后审计被查出的违规资金显著减少,从而验证了本文的假说3。

(二)异质性分析

1. 县级行政单位的异质性。我国县一级行政单位行政级别同属县级,但因资源禀赋不同,各县级行政单位面临的财力约束条件明显分化,进而导致其在非税收入征收动机与执行力度上存在显著差异。

由于省以下财政体制的差异可能会影响地方政府化解财政压力的能力,进而导致其对非税收入的依赖程度不同。从我国省以下财政体制改革的实践情况来看,“省直管县”改革对我国地方财政运行产生深远影响,不仅重塑了地方财力来源与转移支付分配,还实现了县级财政解困(贾俊雪等,2013),由此可能会导致地方政府对非税收入的征收偏好下降。为此,本文在区分县级行政单位类别的基础上又将样本细分为“省直管县”改革试点和非试点地区。**表5**列(1)和列(2)结果显示,非“省直管县”和“省直管县”样本的估计系数均为负,但仅有非“省直管县”样本通过了显著性检验,说明财政电子票据管理改革主要对非“省直管县”的非税收入产生了显著的抑制效应。本文数据表明,样本期内非“省直管县”的转移支付占省转移支付比重的均值为0.847%,而“省直管县”这一数据为0.945%,说明财政压力大的非“省直管县”为缓解收支矛盾更倾向于采用调节非税收入的方式,因而财政电子票据管理改革对非“省直管县”非税收入的治理效应也更明显。**表5**列(3)至列(5)结果表明,在县级市与市辖区样本中,财政电子票据管理改革的非税收入治理效应未呈现显著效果,这主要与其财力相对充裕的特质密切相关。

表5 异质性分析 I

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	县		县级市		市辖区
	非“省直管县”	“省直管县”	非“省直管市”	“省直管市”	
DID	-0.1808*** (0.0685)	-0.0044 (0.0357)	-0.0692 (0.0679)	0.0247 (0.0587)	-0.1147 (0.0941)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
个体和时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
观测值	1373	2148	507	499	736
Adj_R ²	0.8028	0.8160	0.7750	0.8495	0.7981

2. 民营经济活跃程度的异质性。随着财政电子票据管理改革的实施,其非税收入治理效应是否在民营经济活跃度不同的地方中存在差异呢?本文收集地级市各年所有上市企业数量和类型,根据各地级市上市民营企业数量占全国上市企业数量的比重测算当地民营经济活跃程度,并按照其中位数将样本划分为民营经济活跃度高和活跃度低两组。**表6**列(1)和列(2)结果显示,在民营经济活跃度较高的地区,财政电子票据管理改革的估计系数在5%的水平下显著为负,而在民营经济活跃度较低地区,这一效应并不显著,说明在电子票据征管方式和新型监管模式下,通过技术赋能与监管重构双轮驱动,有效规制了地方政府向民营企业的乱收费、乱罚款及摊派行为,显著强化了民营经济活跃地区的非税收入征管约束,为民营经济发展造出良好的市场化发展环境。

3. 获得转移支付规模的异质性。转移支付作为推进区域经济协调发展和财力均等化等方面的重要制度保障,能够有效缓解地方财政收支矛盾,使得地方政府非税收入规模和征收强度

下降(白宇飞和杨武建, 2020)。那么,对于获得转移支付收入不同的地区,财政电子票据管理改革的非税收入治理效应又会存在怎样的差异?本文根据县级政府获得的转移支付收入占省级获得转移支付收入比重的中位数,将样本分为获得转移支付规模大和规模小两组。**表6**列(3)和列(4)结果显示,在获得转移支付规模小的地区,财政电子票据管理改革的估计系数在5%的水平下显著为负,而在获得转移支付比重较高的地区,这一效应并不显著,说明转移支付能够缓解当地财政支出刚性压力和保障财政有效运行,从而弱化对非税收入的征收动机。对于获得转移支付较少的地区而言,其支出更多依赖于自有财源,当税收收入受限于经济基础趋弱、产业结构单一等因素难以增长时,地方政府往往会强化非税收入征管,导致非税收入占比较高,因而财政电子票据管理改革的非税收入治理效应更明显。

4. 收入预决算偏离度的异质性。收入预决算偏离过大表明地方政府财政治理能力偏弱和社会公信力较差,使得“超收”和“超支”可能成为常态化现象(陈志刚和吕冰洋, 2019),而非税收入因其明显的“自由裁量”特征更容易成为地方政府“超收”的重要来源。那么,财政电子票据管理改革的非税收入治理效应在不同收入预决算偏离度的地区又会产生怎样的影响?本文使用省级一般公共决算收入减去一般公共预算收入后除以一般公共预算收入的值来测算收入预决算偏离度,以反映县级政府所处的收入预决算偏离度环境,并根据其中位数将样本划分为收入预决算偏离度高和偏离度低两组。收入预决算偏离度越大,说明省级政府预算调整的随意性越强和预算执行约束力不足,同样也会影响省内各级政府预决算的执行力度。**表6**列(5)和列(6)结果表明,在收入预决算偏离度较高地区,财政电子票据管理改革对非税收入的影响在5%的水平下显著为负,而对偏离度较小地区的影响并不显著,说明由于预算执行力度偏弱,使得地方政府“超收”非税收入的动机增强,然而财政电子票据管理改革通过强化非税收入征收约束、全流程监管以及信息共享机制,能够及时发现和制止违规征收非税收入的行为,从而有效遏制非税收入异常增长。

表6 异质性分析II

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	民营经济活跃度		获得转移支付规模		收入预决算偏离度	
	民营经济 活跃度高	民营经济 活跃度低	获得转移 支付规模大	获得转移 支付规模小	收入预决算 偏离度大	收入预决算 偏离度小
DID	-0.1715** (0.0683)	-0.0605 (0.0599)	-0.0173 (0.0328)	-0.1420** (0.0634)	-0.2206** (0.0870)	0.0210 (0.0320)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体和时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观测值	2829	2288	2633	2455	2327	2238
Adj_R ²	0.8042	0.8250	0.8284	0.8023	0.7924	0.8575

(三)拓展性研究

在非税收入征管规范化背景下,探究非税收入与其他财政收入之间是否存在替代效应,对于精准把握地方政府财政行为逻辑意义重大。这不仅能为预判地方财政风险提供参考,也能为优化地方财政管理政策提供现实依据,进而推动基层政府构建更均衡可持续的财政收入结构。由上述分析可知,财政电子票据管理改革通过规范非税收入征管行为,缩小了地方政府依靠非税收入“补缺”的操作空间,使得地方非税收入规模显著缩小,这也会导致地方财政收支矛盾进一步加剧。那么,县级政府又该如何应对财政电子票据管理改革带来的财政压力?在政府的收入体系中,税收收入、土地出让收入及债务收入占据着主要地位,随着非税收入征管规范化,县

级政府是否会通过加强税收征管、扩大土地出让收入和债务规模的方式,以维持财政收支平衡呢?本文选用税收收入占比、人均土地出让收入、土地出让收入占比、人均债务收入以及债务收入占比,以检验非税收入规模下降是否会与其他收入产生替代效应。^①

表7列(1)汇报了财政电子票据管理改革的非税收入治理效应对县级政府财政压力影响的结果,从财政电子票据管理改革与非税收入的交互项来看($DID \times Non_tax$),其估计系数在1%的水平下显著为负,说明财政电子票据管理改革遏制非税收入增长的同时会使基层政府“钱袋子”收紧,进而加剧地方财政收支矛盾。表7列(2)至列(6)汇报了财政电子票据管理改革导致的非税收入与其他收入的结构性变化。列(2)结果显示,交互项($DID \times Non_tax$)对税收收入的影响在5%的水平下显著为负,表明非税收入与税收收入之间存在显著的费税替代效应,即为缓解地方财政收支矛盾,财政电子票据管理改革在规范非税收入管理的同时也会使得地方政府加强税收征管,通过提高税收收入以缩小财政缺口,一定程度上消除了税收“缺位”和收费“越位”的问题。此外,通过规范地方政府非税收入征收行为,能够稳定当地企业发展预期和减少费用负担,有助于地方招商引资,从而保障税收收入稳定增长(王立勇和郭良稳,2023)。表7列(3)和列(4)的结果显示,交互项($DID \times Non_tax$)对人均土地出让收入和土地出让收入占比的影响分别在10%和1%的水平下显著为负。从影响程度来看,非税收入与土地出让收入替代效应增加的收入明显高于税收收入和债务收入,其原因在于土地出让收入凭借其收入规模大、获取周期短、调节弹性高等特点,更容易成为地方政府补充财政资金缺口的优先选择,这会进一步加剧财政风险的累积。^②表7列(5)和列(6)结果显示,交互项($DID \times Non_tax$)对人均债务收入的影响在5%的水平显著为负,但债务收入占比并未通过显著性检验,表明地方政府会通过举债来缓解非税收入下降带来的财政压力,但由于地方政府债务余额实行限额管理,债务融资不得突破上级批准的限额,导致地方政府举债能力有限(彭飞和吴华清,2023),使得替代效应增加的收入明显要低于税收收入和土地出让收入。

表7 拓展性研究

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	财政压力	税收收入占比	人均土地出让收入	土地出让收入占比	人均债务收入	债务收入占比
$DID \times Non_tax$	-0.2806*** (0.1060)	-0.0125** (0.0054)	-0.0695* (0.0387)	-0.1284*** (0.0298)	-0.0493** (0.0213)	-0.0033 (0.0037)
DID	1.6492** (0.7173)	0.0738** (0.0346)	0.3533 (0.2593)	0.7860*** (0.2020)	0.3618*** (0.1333)	0.0243 (0.0235)
Non_tax	-0.8446*** (0.1465)	-0.1055*** (0.0119)	0.0010 (0.0447)	-0.1779*** (0.0302)	0.0920*** (0.0233)	0.0141*** (0.0044)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体和时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
观测值	5 224	5 197	5 263	5 236	4 897	4 901
$Adj\ R^2$	0.9090	0.7370	0.7691	0.5725	0.8961	0.8517

^① 税收收入占比=县级税收收入/一般公共决算收入;人均土地出让收入=县级土地出让收入/年末总人口;土地出让收入占比=县级土地出让收入/一般公共决算收入;人均债务收入=县级当年债务余额/年末总人口;债务收入占比=县级当年债务余额/地区生产总值。表7列(3)和列(4)控制变量并未包含人均土地出让收入。此外,考虑到部分区县的土地出让收入需要上缴市级国库,可能会对实证结果产生影响,因此将这些样本删除。

^② 公开数据显示,2016年至2021年我国国有土地使用权出让收入从37 456亿元增长至87 051亿元,年均增幅高达22%。数据来源:<https://finance.china.com.cn/news/20220129/5738839.shtml>。

六、研究结论与政策启示

近年来,地方非税收入规模的异常增长引起了社会各界对财政收入质量和政府对市场无序干预的思考。因此,如何规范非税收入管理和提升财治理能力,已然成为现阶段构建现代化财税制度的重要内容之一。本文利用 2016—2021 年县级数据,评估财政电子票据管理改革对地方非税收入的影响。研究表明,财政电子票据管理改革能够有效发挥非税收入治理效应,尤其是行政事业性收费与罚没收入增长得到有效抑制。这一效应在县域、民营经济活跃度高、获得转移支付规模小和收入预决算偏离度大的地区更为显著。机制分析表明,改革通过数字化手段压缩非税收入征收中的弹性操作空间,降低了非税收入的波动性,同时借助电子票据全流程留痕、信息共享的技术和制度优势显著提升了监管效果,进而实现对非税收入的有效治理。拓展性分析表明,改革会引发非税收入与税收收入、土地出让收入以及债务收入之间产生替代效应,其中非税收入与土地出让收入的替代关系最为显著。

本研究从非税收入的视角为理解财政电子票据管理改革的治理效应提供了有益参考。根据本文的研究结果,提出以下政策启示:

第一,在扩大财政电子票据管理改革覆盖面的基础上,不断优化全国与各省以及省以下财政电子票据管理联网系统,形成全国非税收入管理“一张网”,实现非税收入数据的实时汇聚、动态监测与跨区域协同管理。此外,针对地方非税收入征收规范性较低和监管不足的现实困境,一方面要强化财政电子票据全流程数字化溯源、标准化校验等功能,从源头精准压缩非税收入征管中可能存在的“随意性”操作空间;另一方面,加快部门间非税收入数据和信息的互联互通,强化财政、税务、纪检、征收单位等多方联动和协同核查,明确各方权责边界和协作程序,逐步构建非税收入“源头管控—过程共治—结果联审”的治理过程,让征收行为更规范。

第二,因地制宜深化基层非税收入管理改革。基于县域改革效应更显著的特点,需要加大对这类地区的政策倾斜与资源支持,提升县域电子票据系统的稳定性与功能适配性。提高预算编制的科学性,严格控制收入预决算偏离度,提高对收入预决算偏离度大和非税收入“超收”地区的审查监管力度,同时强化非税收入预算管理的制度约束,避免非税收入征管权力下放后的“灵活性”演变为“随意性”。此外,借助财政电子票据管理改革成果,建立“企业缴费—票据开具—清单比对”智能监测系统,对民营经济活跃地区实施重点监控,当系统识别到收费频次异常、标准超标等情况时自动预警,同步关联市场监管部门,并开展快速核查。

第三,针对非税收入与土地出让收入等存在的替代效应,构建多维度收入联动调控体系。在财政电子票据管理联网系统中,新增非税收入与税收、土地出让、债务收入关联的多维度财政收入监测体系,强化非税收入与各项收入的替代效应评估,并重点关注非税收入与土地出让收入的替代变动。例如,按区域经济发展水平、财政贫困度等差异,分档设定非税收入与土地出让收入的“替代安全阈值”。当某一地区非税收入与土地出让收入的替代变动超过此阈值时,同步收紧土地出让审批流程或暂停新增建设用地审批,避免地方政府通过“以地增收”模式诱发财政隐性风险。

第四,鼓励和推动地方政府积极培育稳定可持续的主体税源。一方面,结合各地区产业特色与资源禀赋,制定差异化的税源培育计划,例如在民营经济活跃地区,通过优化营商环境、落实税收优惠政策等方式,扶持高新技术产业、现代服务业等税基稳定的产业集群发展,增强税收收入对财政的支撑能力;另一方面,将主体税源培育成效与财政电子票据监测数据挂钩,对税源培育不力的地区,减少相关财政补贴,使得地方政府不能过度依赖非税收入或土地出让收入。

主要参考文献:

- [1]白宇飞,杨武建.转移支付、财政分权与地方政府非税收入规模[J].税务研究,2020,(1):115-120.
- [2]陈工,洪礼阳.省级政府非税收入竞争的强度比较与分析——基于财政分权的视角[J].财贸经济,2014,(4):5-13.
- [3]陈志刚,吕冰洋.中国政府预算偏离:一个典型的财政现象[J].财政研究,2019,(1):24-42.
- [4]邓晓兰,金博涵,李铮.我国地方财政收支互动性研究——基于省级面板 VAR 模型的实证分析[J].财政研究,2018,(7):14-27.
- [5]范子英,赵仁杰.以非税收入划转改革推动国家治理现代化[J].学习与探索,2020,(5):106-115.
- [6]谷成,潘小雨.减税与财政收入结构——基于非税收入变动趋势的考察[J].财政研究,2020,(6):19-34.
- [7]郭健,马伟晴,李婷.“税不够费来凑”:税收竞争如何影响非税收入征管——对“税费替代”现象的再解释[J].南方经济,2024,(10):53-73.
- [8]郭月梅,欧阳洁.地方政府财政透明、预算软约束与非税收入增长[J].财政研究,2017,(7):73-88.
- [9]贾俊雪,张永杰,郭婧.省直管县财政体制改革、县域经济增长与财政解困[J].中国软科学,2013,(6):22-29.
- [10]李永友,沈坤荣.辖区内竞争、策略性财政政策与 FDI 增长绩效的区域特征[J].经济研究,2008,(5):58-69.
- [11]刘建民,梁合昌,吴金光.地方财政压力与政府非税收入——基于营改增后增值税收入划分调整的视角[J].税务研究,2022,(1):106-112.
- [12]刘蓉,龚小芸,杨进.中国地方非税收入规模与结构演变(1999—2019)——基于人大预算监督法制化的视角[J].中央财经大学学报,2024,(6):10-24.
- [13]卢洪友.非税财政收入研究[J].经济研究,1998,(6):55-61.
- [14]吕冰洋,李昭逸,戴敏.省以下财政收入体制与财政收入质量:针对非税收入的研究[J].经济理论与经济管理,2024,(5):93-110.
- [15]彭飞,吴华清.基建投资扩张与地方债务风险——基于专项债发行改革的准自然实验[J].北京社会科学,2023,(10):81-94.
- [16]彭飞,许文立,吕鹏,等.未预期的非税负担冲击:基于“营改增”的研究[J].经济研究,2020,(11):67-83.
- [17]孙文基,苏广山.我国政府非税收入管理中存在的问题及完善对策[J].财贸经济,2006,(9):22-26.
- [18]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):27-38.
- [19]王立勇,郭良稳.非税收入规范与财政政策波动性——以中国财政电子票据管理改革为准实验[J].财政研究,2023,(7):99-114.
- [20]王小龙,余龙.财政转移支付的不确定性与企业实际税负[J].中国工业经济,2018,(9):155-173.
- [21]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):17-38.
- [22]席鹏辉.中国非税收入的顺周期研究——以国企分红为例[J].财政研究,2020,(6):35-47.
- [23]赵仁杰,范子英.税费替代:增值税减税、非税收入征管与企业投资[J].金融研究,2021,(1):71-90.
- [24]赵蜀蓉,陈绍刚,王少卓.委托代理理论及其在行政管理中的应用研究述评[J].中国行政管理,2014,(12):119-122.
- [25]钟荣华,郭彦廷,洪源,等.地方非税收入高速增长的影响因素研究[J].财政研究,2022,(10):116-128.
- [26]周黎安.行政发包制[J].社会,2014,(6):1-38.
- [27]朱青,胡静.论税务部门征收非税收入的重要意义[J].税务研究,2018,(8):5-7.
- [28]Cai X Q, Lu Y, Wu M Q, et al. Does environmental regulation drive away inbound foreign direct investment? Evidence from a quasi-natural experiment in China[J]. *Journal of Development Economics*, 2016, 123: 73-85.
- [29]Cengiz D, Dube A, Lindner A, et al. The effect of minimum wages on low-wage jobs[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 2019, 134(3): 1405-1454.

- [30]Goodman-Bacon A. Difference-in-differences with variation in treatment timing[J]. *Journal of Econometrics*, 2021, 225(2): 254–277.
- [31]Liu Y. Government extraction and firm size: local officials' responses to fiscal distress in China[J]. *Journal of Comparative Economics*, 2018, 46(4): 1310–1331.
- [32]Mourre G, Reut A. Non-tax revenue in the European Union: a source of fiscal risk?[J]. *International Tax and Public Finance*, 2019, 26(1): 198–223.

How does the Reform of Fiscal Electronic Invoice Management Curb the High Growth of Non-tax Revenue? From the Perspectives of Flexible Collection Space and Regulatory Effectiveness

Li Zhicong¹, Chen Zhiyong¹, Liu Feng²

(1. School of Finance and Taxation, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China; 2. School of Health Management, Guangzhou Medical University, Guangzhou 511436, China)

Summary: Under the influence of multiple factors such as the slowdown of economic growth and tax and fee reductions, local fiscal balance is facing severe challenges. The sluggish growth of tax revenue has led to abnormal growth in local non-tax revenue, seriously distorting the structure of fiscal revenue and reducing the quality of fiscal revenue.

Based on the county-level data from 2016 to 2021, this paper uses a multi-period DID model to examine whether and how the reform of fiscal electronic invoice management can curb the high growth of non-tax revenue. The study finds that the reform significantly reduces the scale of local non-tax revenue, especially by cutting administrative and public service charges and confiscation income. Mechanism testing indicates that compressing the flexible space for non-tax revenue collection and enhancing regulatory efficiency are the core mechanisms through which the reform exerts the governance effect. Heterogeneity analysis indicates that this effect is more obvious in county-level regions, and regions with higher activity of the private economy, smaller scale of transfer payments, and larger deviation of revenue budgets and final accounts. Expansion analysis indicates that the reform will trigger a significant “substitution effect” among non-tax revenue, tax revenue, land transfer income, and debt income, with the substitution relationship between non-tax revenue and land transfer income being the most obvious.

The marginal contributions of this paper are as follows: First, it focuses on whether and how the reform of fiscal electronic invoice management can exert the governance effect of non-tax revenue, expanding the research on the policy effect of the reform. Second, it reveals the influence path of the reform from two aspects, enriching the research on the influencing factors of non-tax revenue collection and payment. Third, it uses county-level data to explore the policy effect of the reform in a more detailed manner, providing micro-empirical evidence for standardizing the management of non-tax revenue. It also offers ideas for improving the quality and efficiency of the reform and enhancing the governance capacity of non-tax revenue.

Key words: reform of fiscal electronic invoice management; non-tax revenue; flexible collection space; regulatory effectiveness; substitution effect

(责任编辑 顾 坚)