

地方政府罚没收入异常增长问题及对策研究—以南通市为例

黄奕婷

南通大学商学院（管理学院），江苏南通，226200；

摘要：党的二十届三中全会《决定》将“规范非税收入管理”作为完善中央和地方财政关系的重要措施进行部署，罚没收入作为非税收入的重要组成部分，其管理也需遵循相关要求。近年来，多地出现罚没收入异常增长的趋势，引发了广泛关注。本文以南通市为例，深入剖析2013—2022年间南通市罚没收入情况，在分析过程中，发现了由于产业结构困境与财政压力、政绩考核与财政管理体制不完善、执法不规范与法治观念淡薄等原因，导致了南通市罚没收入现状中出现规模波动异常、执法不规范等问题，也针对性地提出推动经济转型和夯实财政策略、完善政绩考核和精细财政管理、规范执法行为和提升法治意识等建议，以期有效规范地方政府罚没收入管理，提升政府治理效能和推动地方经济社会可持续发展。

关键词：地方政府；罚没收入；异常增长；对策建议

DOI：10.69979/3029-2700.24.9.031

1 绪论

1.1 研究背景及意义

近两年以来，从福建老人卖芹菜赚14元罚10万元，到南京市民因自行车无牌照被交警罚款50元被曝光……罚没收入相关话题备受关注。在此背景下，中央出台《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》，强调严禁逐利罚款，对推进严格规范公正文明的罚款执法提出进一步要求；多地政府亦相继出台《罚没财物管理办法》，明确各执法机关管理责任，规范罚没财物处置原则与收入上缴流程，严禁以罚代管、乱罚款等行为，要求各部门严格遵循法定程序和处罚标准，加强内部监督与审查机制。不论是中央还是地方政府都对罚没收入系列问题给予高度重视。

罚没收入是指执法、司法机关依照法律法规、规章的规定对违法违章者实施经济罚款的款项、没收的赃款和赃物变价款。国家在进行治理时往往依靠财政，而财政收入是由税收收入与非税收入共同构成的，在财政收入中，非税收入是非常重要的组成部分，而罚没收入作为非税收入的重要组成部分占比较大^[1]。近年来，全国多地的罚没收入呈现出异常增长的趋势，尤其在一些地方城市，罚没收入的占比和增长率明显上升。2023年，广东罚没收入达338.4亿元为全国最高；广西的罚没收入规模与当地第二大税种企业所得税收入相当，占地方一般公共预算收入比重约7.7%，位列全国前列，这些数据充分表明了多地罚没收入增长的复杂性，这一现象值

得进一步探讨。

南通市，作为长三角北翼经济中心，在区域经济发展格局中占据重要地位，拥有制造业、家纺业等特色产业。据不完全统计，在2013—2022年期间，南通市罚没收入呈现出明显的波动上升态势，整体年均增长率约为5.1%，其中，2021年增至21.62亿元，同比增长幅度高达49.93%，创下十年最高值，足见罚没收入不稳定。鉴于南通市在区域经济发展中的重要地位以及罚没收入异常增长和罚没乱象所带来的影响，深入研究南通市罚没收入异常增长问题具有重要的现实意义。理论上有助于丰富地方财政管理、政府治理等领域研究成果，为地方政府财政决策提供理论依据；实践中，可以为南通市规范执法行为、优化财政收入结构提供指导，维护经济社会发展秩序。

1.2 文献回顾

对于罚没收入的多维度研究，学者们从不同角度进行了探讨。在罚没收入收缴管理维度上，赵喜仓、杨卫华（2012）从理论与实践、战略和策略方面提出提升其规范化管理水平的创新路径；^[2]在罚没收入管理体制维度上，董彬彬（2014）从罚没收入的规模及现状入手，分析出其管理存在的问题并提出完善罚没收入管理体制的相关对策^[3]；在地方营商环境影响维度上，唐贺强（2021）考察地方政府现实治理困境，提出法治化、制度化、规范化治理的建构路径^[4]；在罚没收入总体特征维度上，谷成、张春雷（2023）发现过高的罚没收入将损害地方营商环境，给地方经济发展带来新的问题^[5]。

通过对文献的梳理总结,发现虽然学者们对于罚没收入的管理机制、增长成因等方面做了较为深入的探讨,但是对于研究近几年地方政府罚没收入为何异常增长的行为逻辑尚未结合具体案例进行深入探究,本文将基

于南通市的具体数据,对南通市罚没收入异常增长问题进行研究,进一步深入分析其产生的问题、原因、并寻求积极有效的对策,为罚没收入研究领域提供借鉴和参考。

2 现状分析

2.1 南通市罚没收入的规模现状分析



图 2.1 2013—2022 年南通市罚没收入与非税收入结构比较（单位：亿元）

数据来源：江苏省统计局网站

2013 年至 2022 年,南通市罚没收入整体呈现波动上升趋势。2013 年为 8.08 亿元,到 2022 年增至 12.75 亿元,十年间绝对规模增长了 4.67 亿元,增幅约为 57.8%。罚没收入年均增长率约为 5.1%,但增长幅度在不同年份间差异显著。尤其是 2020 年和 2021 年,罚没收入分别达到 14.38 亿元和 21.62 亿元,增幅较高,2021 年更是创下十年最高值,体现罚没收入稳定增长的特征。



图 2.2 2013 年—2022 年南通市罚没收入总额占非税收入的比重

数据来源：江苏省统计局网站

图 2.2 显示,尽管罚没收入与非税收入总额均呈波动上升趋势,但罚没收入在非税收入中的比重变化较为显著。非税收入从 2013 年的 85.99 亿元增长至 2022 年的 200.41 亿元,而罚没收入占非税收入的比重在此期间呈现较大波动。2013 年罚没收入占比为 9.40%,随后逐年下降,在 2015 年降至 6.62%,为十年间最低点。2021 年,罚没收入占比进一步上升至 15.75%,创下十年最高值。整体来看,罚没收入在非税收入中的占比总体有所起伏。

2.2 罚没收入的征收主体多元化

在我国,罚没收入征收主体的构成历经显著演变,呈现阶段性特征与多元化态势。改革开放前,罚没收入主要集中于政法机关,包括公安机关、检察机关和审判机关。改革开放后,尤其是近二十年,随着经济社会发展,征收主体变化逐渐增多,在互联网经济发展下,市场监督管理部门、环保部门和网信部门等多部门协同监管网络违法违规行为,共同维护社会治安。

从早期单一征收主体到如今多元化的转变,反映我国经济社会发展中政府职能适应市场需求的动态调整与优化,彰显法治建设治理能力的提升。我国法律对罚没收入的执法、执收机构作出规定,违法行为发生地以外的其他执法、执收机构不得行使行政处罚权。此外,地方政府绝大多数的部门均具备行政处罚权,社会公众接触最多的如公检法部门、交通部门,具体如表 2.1 所示。

表 2.1 罚没收入征收主体

序号	罚没收入	征收主体
1	政法机关罚没收入	公安机关、检察机关和审判机关
2	行政执法机关罚没收入	工商、海关、物价、审计、监察、国土资源等管理部门
3	其他国民经济管理部门罚没收入	林业、渔政、水政管理部门;城市规划、环保部门;药监局、动物检疫、卫生防疫部门;外汇、标准计量及劳动安全管理部门;港检、交警、运管、公路管理、高速公路、养路费征收站等交通管理部门;烟草专营、电力、邮电、盐业管理部门等

3 问题、原因分析

3.1 经济层面：产业结构困境与财政压力

南通市经济以制造业为主,尤其是汽车和机械制造、化工和石油化工等行业,这些传统产业在市场竞争加剧、技术创新压力下,面临转型升级的困境,企业经济效益下滑,对税收的贡献能力减弱^[6]。地方财政支出随着城市化进程加速、民生需求增长以及基础设施建设等需求的不断攀升而持续扩大,在一定程度上造成财政收支失衡。在税收增长压力下,罚没收入因其获取相对便捷,成为地方政府缓解财政紧张局面的途径之一,导致其出现异常增长现象。

3.2 政治层面：政绩考核导向与财政管理内在影响

在南通市创建文明城市期间,部分官员对违规经营、乱停乱放等行为大幅加大处罚力度,使得罚没收入在这一特定时期显著攀升;而在优化营商环境阶段,推行包容审慎监管,对企业一些轻微违规行为从轻处罚或给予整改机会,罚没收入则相应减少^[7]。这些问题背后的根源在于政绩考核体系诱导官员追求短期财政增收,从而促使执法部门改变执法尺度。财政管理体制在罚没收入管理方面存在诸多不完善之处,其监督机制不够健全,导致罚没收入的征收和使用缺乏有效制约。

3.3 社会环境层面：执法不规范与法治观念淡薄

在执法层面,南通市邮政管理局针对快递物流企业

违规行为虽频繁约谈处罚,但执法力度与标准的不确定性引发诸多争议;在城市管理方面,建筑垃圾跨区域大规模倾倒现象长期未被发现,事后处罚未能与违法规模相匹配。这些现象反映出部分执法人员对法律法规的理解与运用存在偏差,损害了执法的公正性。从法治观念角度来看,部分企业为追求短期利益最大化,对法律法规缺乏应有的敬畏之心,违法违规行屡禁不止,这无疑增加了罚没案件的数量,进而促使罚没收入上升。而公众对罚没收入的监督意识相对较弱,难以对执法部门的罚没行为形成有效的外部监督,进一步加剧了罚没收入的异常增长态势。

4 对策建议

4.1 推动经济转型，夯实财政策略

针对南通市产业结构困局与财政收支失衡状况,应着力推动经济转型升级,培育新兴产业,提升传统产业附加值。通过财政补贴、信贷优惠等政策工具引导资源向高端制造业、数字经济、绿色产业等领域集聚,提升产业竞争力,增强企业盈利能力进而稳固税收根基,为企业营造良好的营商环境。同时,提升财政预算管理科学性,精准预估收支,依据经济形势与政策导向优化支出结构,稳固财政根基,为经济持续健康注入活力。

4.2 完善政绩考核，精细财政管理

重塑政绩考核架构,提升政绩考核的专业程度,融入社会公平、生态保护、法治建设等综合考核要素,激励官员追求全面、协调、可持续发展的政绩。财政管理层面,构建完备罚没收入预算编制准则,依执法规律、市场态势与城市发展规划科学拟定额度、规范用途。强化财政部门、审计机关及公众监督合力,严格审核罚没收入收缴、使用全流程,保证合规公正。借制度完善遏制逐利执法,匡正执法方向,提升政府公信力,促使财政收支与政府治理协同共进、良性循环。

4.3 规范执法行为、提升法治意识

推进执法队伍专业化建设,加强法律知识与业务技能培训,提升执法人员依法依规履职能力,确保执法公正、公平、合理。构建高效执法协作网络,明确各部门执法权限与衔接流程,推进社会治理法治化,保障执法专业化制度与实践;强化法治宣传教育,将法治观念融入社会治理各环节培育自觉守法社会风尚。建立健全公众监督体系,增强公众法治与监督意识,充分利用现代

信息技术拓宽监督渠道,及时回应公众关切,形成社会共治格局保障社会经济公正有序发展。

5 总结

本研究聚焦南通市地方政府罚没收入,深度挖掘 2013 至 2022 年数据,揭示出其规模波动、征收主体多元等特征,提出多维度的应对策略。但研究存在局限,在数据收集方面,虽聚焦南通市,但数据来源有限,可能未完全涵盖所有影响因素,导致对罚没收入变化的解释不够全面;在对策建议的可行性,还需要进一步结合南通市实际情况进行论证。未来研究可进一步拓展数据来源,深入基层调研执法实践,细化对策措施,可以更精准地解决地方政府罚没收入相关问题,为地方财政健康发展提供更有力的支持,助力地方经济良好有序发展。

参考文献

[1]刘舒.Y 市罚没财物管理存在问题及对策研究[D].

扬州大学,2023.

[2]赵喜仓,杨卫华.江苏省罚没收入规范管理研究[J].华东经济管理,2012,26(07):10-13.

[3]董彬彬.浅析我国罚没收入管理中存在的问题及对策[J].经济研究导刊,2014,(35):261-262.

[4]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.

[5]谷成,张春雷.地方非税收入快速增长:成因与应对[J].税务研究,2023(9):108-112.

[6]黄锴.为什么选择性执法?制度动因及其规制[J].中外法学,2021,33(3),783-797.

[7]丁国锋,许瑶蕾.以机制创新做优行政争议实质性化解[N].法治日报,2024-05-10(003).

作者简介:黄奕婷(2003 年 11 月),女,汉族,江苏启东人,本科在读,南通大学商学院(管理学院),研究方向:行政管理。