

公共部门就业扩张、支出压力与财政收入质量： 非税的视角^{*}

王科斌¹ 缪小林² 侯永康³

摘要 优化财政收入结构、提升财政收入质量是健全现代财税制度的重要内容。本文研究公共部门就业扩张对非税收入增长的影响及机理。结果表明，公共部门就业扩张是非税收入增长、财政收入质量不佳的重要动因。机理在于，公共部门就业扩张加剧了支出压力，表现为财政支出尤其是行政管理等自利性财政支出增长，进而倒逼非税收入增长。进一步地，从非税收入的子类来看，公共部门就业扩张更会影响罚没收入、行政事业性收费和专项收入，而在非税中本应承担收入增长效应的国有资本经营、国有资源出让等收入却不受影响。本文从加强编制监管、优化征管结构和统筹征收主体等方面，提供了完善非税收入管理以提升财政收入质量的政策建议。

关键词 公共部门；就业扩张；支出压力；财政收入质量；非税收入

0 引言

财政收入质量是一个集约边际的程度概念。学术界和实务部门，通常使用非税收入的规模或其在财政收入中的比例程度来刻画财政收入质量，一般非税收入的占比或规模越高，则财政收入质量相对越低(吕冰洋等, 2024)。在我国，优化非税收入从而提升财政收入质量，在长期上是财政绩效考核的重要指标。然而，近年来我国非税收入的增长规模以及占地方财政收入的比重越来越高。根据国家统计局数据显示，在2007—2022年间，地方一般公共预算口径下的非税收入由4320亿元增加到32119亿元，占地方财政收入比重从18.33%跃升至29.53%，年均增长速度高达约15%，高出税收年均增速约3个百分点，超过GDP年均增速约7个百分点。非税收入的高企不仅代表财源质量下降，还进一步扭曲了市场主体的生存发展环境(Liu, 2018; 鹏飞等, 2020)。因此，国务院多次出台政策文件以优化营商环境，规范非税收入征管。2024年，党的二十届三中全会也再次强调

^{*} 本研究受国家社会科学基金重点项目“增强公共服务均衡性和可及性研究”(项目号: 23AZD055); 国家自然科学基金一般项目“社会性流动视角下劳动力供需匹配机制及对策研究”(项目号: 20BRK006)的资助。感谢“云南群策群力论文工作坊”的蔡华龙、侯建翔、覃小兵等对本文提出评论与建议的学者。感谢匿名审稿专家和编辑部所提宝贵建议。

1 王科斌, 湘潭大学公共管理学院、云南大学经济学院博士研究生, E-mail: 1184080283@qq.com。

2 缪小林(通信作者), 云南财经大学财政与公共管理学院教授, E-mail: 45789423@qq.com。

3 侯永康, 云南大学经济学院博士研究生, E-mail: 1804186628@qq.com。

“深化财税体制改革”“规范非税收入管理”。

针对我国非税收入增长过快而财政收入质量不佳的现象,大量文献从税制改革(Liu, 2018)、财政竞争(陈工和洪礼阳, 2014)、预算软约束(郭月梅和欧阳洁, 2017)等财政视角展开了集中探讨。最近一篇文献指出,公共部门成员也是促成非税收入高速增长的关键动因。例如,钟荣华等(2022)发现,官员激励加速了城市非税收入增长。钟粤俊等(2023)指出,官员变更推升了民营企业的摊派费用规模。然而,上述研究主要聚焦公共部门成员中的个体行为因素,鲜有关注公共部门的人员群体规模是否影响以及怎样影响非税收入增长。而这正是本文的努力方向。

为了更全面地理解非税收入的增长动因,本文利用手工整理的县级公共部门人员和县级非税收入的匹配数据,从理论与实证两个层面探讨公共部门就业扩张与非税收入的因果关系。与已有研究相比,本文可能存在如下三个方面的边际贡献。

从研究视角上,现有文献往往从财政制度的不同因素进行剖析,他们大多认为非税收入征管在于被动应对财政压力,一定程度上忽视了公共部门等有关行政因素的主动性。本文基于钟荣华等(2022)和钟粤俊等(2023)的研究,从公共部门就业扩张角度,为我国地方非税收入高速增长提供了新的理论解释。

从研究内容上,现有研究分别从经济增长、税收努力、企业发展绩效、公共品供给和居民公共服务满意度等层面,探讨了公共部门膨胀的经济后果(桂林等, 2012; Faggio and Overman, 2014; Behar and Mok, 2019; 唐飞鹏, 2020; Chen and Yang, 2022),但对财政后果的关注不足。本文有所拓展的是,直接讨论了公共部门就业扩张对非税收入的激励结构与异质效应,有助于丰富公共部门财政经济效应的系列研究。

从研究设计上,既有研究大多基于省级或地市级宏观数据探讨非税收入问题。本文首次结合颗粒度更细的县级数据,对研究样本进行了拓展更新。另外,本文将儒家文化作为公共部门就业扩张的工具变量,也可以为后续研究提供方法参考。

1 制度背景与理论分析

1.1 制度背景

1.1.1 非税收入的政策演进

分税制改革以来,我国中央和地方之间对税收的分成归属进行了相应划定,但关于非税收入的归属划分并未有太大变动。因此,地方非税收入基本上均归地方政府所有,成为地方财政收入的重要组成部分。

1995年,我国《预算法》及《实施条例》相继开始实施,但作为预算外资金管理概念的非税收入,其收支内容还并不明确。2001年,我国《财政国库管理制度改革试点方案》和《关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理意见的通知》相继发布,首次使用了“非税收入”这一名词,从此预算外财政资金从称呼上开始改为非税收入,资金使用也逐步执行“收支两条线”。2004年,财政部下发《关于加强政府非税收入管理的通知》,首次明确界定了

非税收入的概念与征管内容^①,而且该通知提出“政府非税收入分步纳入财政预算,实行‘收支两条线’管理”,这标志着预算外资金管理正式进入非税收入管理时代。2010年,财政部发布了《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》,要求预算外资金(不含教育收费)纳入预算内管理,以便于强化“收支两条线”管理,从而科学合理控制非税收入规模。

2014年,新《预算法》规定“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”,并且通过设立四本预算统一整理了非税收入。至此,除社保基金外其他三本预算均有非税收入类别,但一般公共预算下的非税收入是主体构成。然而,非税收入征管并未有统一的法律依据,并且各地非税收入的征管类别、标准以及总额均差异明显(彭飞等,2020)。为此,2016年财政部印发了《政府非税收入管理办法》,从统一法律依据角度明确了非税收入是财政收入的重要组成部分以及应当纳入财政预算管理的要求。此外,为优化非税收入的多头征管以及破除部门利益问题,2021年,财政部在印发的财综〔2021〕19号文件中指出“国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门统一征收”。由此,非税收入统一化征管逐步提上日程。

1.1.2 公共部门就业扩张的相关背景

公共部门就业人员一般指财政供养人员,即国家财政负担工资福利的政府雇员(程文浩和卢大鹏,2010)。从其明细来看,既包括党政群机关在编人员、各类事业单位在编人员、党政群机关和事业单位离退休人员,还包括党政群和事业单位以合同形式聘用的相关人员(吕芳,2015)。

改革开放以来,我国尤其注重公共部门及其人员规模管理,截至2011年,先后历经了1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年等6次大规模的行政机构改革。尽管我国经历了多个阶段的管控改革,但政府人员规模扩张的总体趋势,并没有得到有效抑制,人员规模尚未走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环圈(高楠和梁平汉,2015)。本文利用县级公共部门人员数据,在一定程度上呈现了相关事实。图1表明,在2001—2011年的11年内,县级公共部门人员从2001年2853万人上升至2011年3233万人,增长率为13.32%,远超同期人口增长率5.6%^②。

党的十八大以来,中央政府提出各级政府要积极落实公共部门人员只减不增的目标,着力搞好“控、调、改”,并在2013年和2018年进行了两次改革,取得了积极成效。2023年,中共中央、国务院印发了《党和国家机构改革方案》,标志着我国新一轮机构改革开始。并且本轮改革提出了“构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系”的全新目标,指出要优化机构编制资源配置,依据实际来管理中央及地方人员编制。

① 非税收入是指除税收以外,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依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金,是政府财政收入的重要组成部分,是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式。而其征管范围包括:行政事业性收费、政府性基金、国有资产有偿使用收入、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。

② 绘图所使用的县级样本是平衡面板下的2586个县域(含区、县及县级市等),2001—2009年数据来源于《全国地市县财政统计资料》,2010—2011年数据是作者团队调研所得。

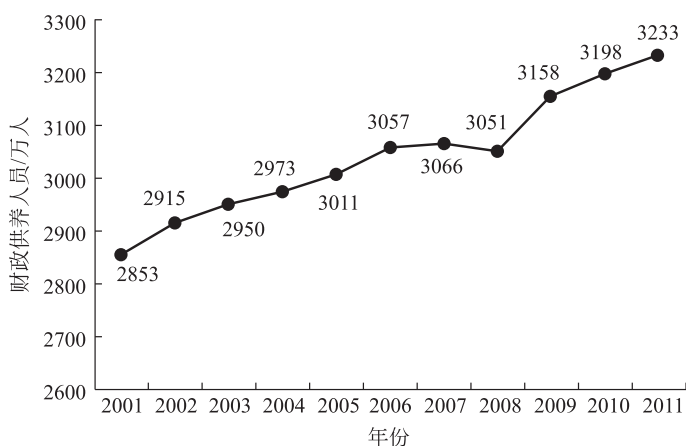


图1 2001—2011年县级公共部门人员增长趋势

1.2 理论分析

1.2.1 基本机理

本文根植于财政“以支定收”理论,深入阐释公共部门就业扩张如何激励财政支出增加,进而倒逼非税收入增长。

公共部门就业扩张将形成支出压力,从而激励财政支出增长。一方面,公共部门人员增加预示着政府规模扩大,这会促使政府职能加速扩张,从而提高财政支出。唐飞鹏(2020)发现,地方公共部门人员规模越大,政府服务于公共事务的人员就越多,政府职能也会相应地随之扩张。众所周知,财政支出是政府实现职能的关键手段(苏明,1999)。因此,公共部门人员增加将会提高财政支出规模。另一方面,公共部门人员越多,意味着财政负担越大,那么“保工资”和“保运转”等财政支出需求也会越多,而这也促使财政支出规模扩张。此外,根据官僚自利理论(Bostashvili and Ujhelyi, 2019; Hollenbach, 2021; Paglayan, 2022),公共部门人员越多,则地方政府会越倾向于提高有利于自身福利的行政管理等财政支出。比如,曾军平(2013)利用我国1978—2006年的行政支出数据就发现,从1978年至2006年,行政支出年均增长19.4%,远超同期15.7%的GDP增长率。所以公共部门人员扩张还可能通过自利性倾向来提高行政管理支出,进而推动财政支出增长。

随着财政支出压力的不断增加,强化非税收入征管是地方政府缓解支出压力的重要手段之一。经典的财政“以支定收”理论表明,政府支出预算安排决定收入预算安排(Barro, 1979; Chen, 2016)。对此,杨子晖等(2016)通过对我国财政收支关系的研究,证实我国长期存在着“支出驱动收入”的作用逻辑。鉴于非税收入是地方财政收入的重要组成部分与关键来源,因此从理论上来看,财政支出扩张会促使非税收入增长。

1.2.2 模型分析

基于上述综合机理框架,接下来,本文将通过一个简单的数理模型阐释公共部门就业扩张与非税收入增长之间的经济学逻辑关系。

假定县级公共部门就业人员数量为 N ,其中每个人员包含薪资在内的行政管理支出

是 W ,那么县级政府面临的行政管理总支出可以写成 $G_a=W \times N$ 。此外,公共部门就业人员扩张会产生更多的行政管理职能,例如,提供更多的公共服务管理以及对市场主体的监管服务等。因此其他财政支出也会随之增加。假定此类支出增加的份额或规模为 G_o ,并且 $G_o=\gamma \times N$ 。 γ 表示每个人员对应行政职能扩张,从而促使其他支出增长的系数。政府的总支出是 G ,包括行政管理支出和行政职能扩张带来的其他支出。用计算式表示为:

$$G=G_a+G_o=W \times N+\gamma \times N=(W+\gamma) \times N \quad (2)$$

其中, $(W+\gamma)$ 是每个公共部门就业人员的总支出。

政府的财政收入是 F ,主要包括税收与非税收入,可以表示为 $F=\tau \times Y$,其中 τ 为县级政府的财政征管率, Y 为县级经济总产出。在财政收支平衡时,政府的总收入 F 与经济总支出 G 的关系可表示为:

$$\tau \times Y=(W+\gamma) \times N \quad (3)$$

随着公共部门就业人员的增加,政府需要增加更多的行政管理支出。若公共部门就业人员增加 n 单位,支出将增加 $W \times n$,其他支出为 $g_o=\gamma \times n$ 。总支出 g 增长为 $(W+\gamma) \times n$ 。为了保持财政平衡,政府财政收入 f 必须大于或等于总支出 g 。即: $f=\tau Y \geq (W+\gamma) \times n$ 。因此,在支出增长的压力下,县级政府需要通过调整财政收入征管,使其财政收支匹配。

为便于求解,我们不考虑县级政府获得的财政转移支付资金和债务等收入。因此,县级政府的财政收入征管包括两部分:税收收入(T)和非税收入(NT),而政府面临的财政支出压力(G)需要通过收入来弥补。

县级税收收入由税务局独立征管,并受到中央政府的政策约束。故县级政府的税收收入增长主要依赖于税基和税率两个因素。其中,税基 B_T 是税收的基础,通常由县级人口规模、企业等因素决定,因而税基增长与县级经济直接相关。税率 r_T 由中央政府设定,县级政府的调控空间有限。县级税收收入的增长函数可以表示为:

$$T=r_T \times B_T \quad (4)$$

在面对财政支出压力时,县级政府可进行某种程度的税收政策调整(如改善税收征管)。但在县域间外部竞争的背景下以及税收属于“事前”法定的事实下,人口和资本等要素对税负的感知非常敏感。当县级政府过度征管时,县域内人口与资本可能外流,经济增长则下降。故县级政府面临税收调整成本,所以调整税收政策的空间有限。况且税收需要与省级以上政府分成,县级综合分成比例较低,因此县级政府通过税收政策来强化税收增长的行为激励较弱。

非税收入包括:国有资产资源出让、行政收费、罚款、专项政策收入等,这些收入的增长较为灵活,县级政府具有较大的调整空间。非税收入的增长函数可以表示为:

$$NT=f(R, r_N, O) \quad (5)$$

其中, R 代表国有资产出让开发的收入,一般与县级政府的经济政策密切相关; r_N 代表县级政府可以调整的行政收费标准、罚款标准和专项收入等,这与政府的行政管理、执法、监督和政策设定执行等直接密切相关; O 是其他非税收入项目。

非税收入的征管是“事后”征管,如行政性收费和罚没收入针对“参与该项目”后的事后收费,并且标准和执行原则一般由地方政府自定。例如,徐向华和郭清梅(2006)的研究

就指出,地方政府部门能够在标准之内灵活自定行政处罚的罚款数额。此外,根据《福建省 2022 年非税收入项目目录》,仅行政事业性收费的征管就包括公安、司法和财政等多个部门。因此,非税收入增长相比税收具有更高的灵活性和可操作性。此外,非税收入与地方的支出也存在一定的挂钩问题。例如,2021 年 12 月国办督查室在曝光河北省霸州市非税征管时,指明“非税收入与征收单位支出挂钩”的事实。而且上述现象也远非个例,辽宁、贵州、江西等多个地区都曾出现类似情况(钟荣华等,2022)。再如,2023 年江西省政府发布的《关于 2022 年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》就提到,某市仍存在非税收入的执收单位支出与执收收入的挂钩问题。因此,县级政府可以且也有动力通过调整行政收费和罚没收入标准,以及设定专项收费项目等手段迅速增加非税收入。非税收入不需要或者极少部分需要与省以上政府分成,且县级综合分成比例较高,因而县级政府增加非税收入的行为激励较强。

在以收定支和收支平衡的原则下,县级政府的支出约束为:

$$G = T + NT \quad (6)$$

县级政府在面临公共部门就业人员增加带来的财政支出压力时,面临两种行为:增加税收或增加非税收入。假设县级政府的目标是最小化财政压力对其财政运行的负面影响,同时控制经济成本(增加税收可能引发民众和企业反感,但非税收入通常是“事后”通过行政手段实现,反应较低)。

那么,县级政府决策动因的效用函数取决于在增加税收或非税收入时的总效益,其中包括财政压力缓解程度和经济成本的平衡。效用函数可设定为:

$$U = \alpha \times (T + NT - G) - \beta \times C \quad (7)$$

其中, α 是财政收入对县级政府效用的权重; $T + NT - G$ 是政府财政压力的缓解程度; β 是经济成本的权重; C 是经济成本函数,表示增加税收可能带来的人口与资本的不满,特别是在经济下行时期。因此,税收增加的经济成本通常高于非税收入的增加。那么经济成本函数可设定为

$$C = c_T \times T \quad (8)$$

其中, c_T 是税收增加的经济成本系数,且 $c_T > 0$,即增加税收会产生社会反感和经济风险。对于非税收入的增加,其经济成本较低且低于税收,为方便求解可以设定为:

$$C_{NT} = 0 \quad (9)$$

县级政府的最优选择是最大化效用函数 U ,即选择税收和非税收入的组合,使得财政压力得到有效缓解的同时,经济成本最小。那么,县级政府收入增加策略的优化问题可写为:

$$\max_{T, NT} U = \alpha \times (T + NT - G) - \beta \times C \quad (10)$$

代入经济成本函数:

$$U = \alpha \times (T + NT - G) - \beta \times c_T \times T \quad (11)$$

县级政府的目标是最大化效用函数 U ,并选择合适的税收收入 T 和非税收入 NT 。将 U 分别对 T 和 NT 求偏导数,得到一阶条件。

对 T 求偏导数

$$\frac{\partial U}{\partial T} = \alpha - \beta \times c_T \quad (12)$$

设其为零得

$$\alpha - \beta \times c_T = 0 \quad (13)$$

可得

$$T^* = \frac{\alpha}{\beta \times c_T} \quad (14)$$

该结果表明,当县级政府选择税收增加时,它的最优税收水平 T^* 由两个因素决定:效用的增加程度 α 和经济成本的系数 c_T 。如果经济成本高(即 c_T 较大),则税收的增加会受到较大限制,因此税收收入的最优选择相对较小。

对 NT 求偏导数

$$\frac{\partial U}{\partial NT} = \alpha \quad (15)$$

由于非税收入几乎没有经济成本,因此,NT 的偏导数仅由效用系数 α 决定。因此,县级政府的最优非税收入水平在模型中趋近无限。县级政府可以通过增加 NT 来最大化效用,而不受经济成本的限制。

本文可以得到以下结论:县级政府会偏好非税收入。因为非税收入增长的经济成本过低,而且县级政府有更大的控制权和灵活性,县级政府在面临财政支出压力时,通常会优先选择增加非税收入而非税收收入。尤其是在税收增加会引发人口或资本的反感时,非税收入的增加成为了更加安全和可行的策略(Mourre and Reut, 2019)。

综上所述,本文提出如下理论命题:公共部门就业扩张会促进非税收入增长,而增加财政支出尤其是行政管理等自利性财政支出,是重要作用机制。

2 计量策略与数据说明

2.1 计量策略

为了揭示公共部门就业扩张对非税收入的影响,本文构建了双向固定效应模型。具体模型设计如下:

$$\text{Nontax}_{it} = \alpha + \beta \times \text{Fsupport}_{it} + \gamma \times \text{Control}_{it} + \eta_i + \epsilon_t + \mu_{it} \quad (16)$$

方程(16)中的各参数及变量含义如下: α 是截距项; i 表示县; t 表示年份; Nontax_{it} 表示非税收入; Fsupport_{it} 表示公共部门就业扩张,具体以财政供养率衡量, β 是其回归系数,我们预期它在回归中符号为正。借鉴已有研究并结合本文研究实际,我们还选取了一组控制变量,在回归模型中用 Control_{it} 简化替代, γ 是这些控制变量的回归系数。另外, η_i 表示回归方程的县级固定效应; ϵ_t 表示年份固定效应; μ_{it} 代表回归方程的误差项。

2.2 数据说明

为了从更为微观的层面厘清公共部门就业扩张与非税收入之间的因果逻辑,我们以县级样本作为主要研究对象。对此,本文通过财政部门调研和政府网站手工检索,最终获

取了 2001—2011 年的县级公共部门人员规模数据。同时,本文还使用了如下几套数据,包括:2001—2007 年《全国地市县财政统计资料》、2001—2008 年《中国县域统计年鉴》、2008 年《县域财政收支明细表》。

首先,针对本文的被解释变量非税收入,我们以一般公共预算中的非税收入衡量,具体以“人均非税收入的自然对数”刻画。数据来源于 2001—2007 年《全国地市县财政统计资料》以及作者手工收集的 2008 年县级非税收入数据。需要特别说明的是,在 2007 年政府收支分类改革之前,一般公共预算中的非税收入主要由国有资产经营收益、行政性收费收入、罚没收入、海域场地矿区使用费收入、专项收入、其他收入、国有企业计划亏损补贴等收入组成。而改革之后,一般公共预算中的非税收入包括:行政事业性收费、专项收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资产资源有偿使用收入、其他收入等 6 类。但根据 2006 年 2 月财政部预算司“政府收支分类改革的问题解答”,并结合《2006 年政府预算收支科目》与《2007 年政府收支分类科目》的衔接来看,2007 年前后仅是对地方一般公共预算(公共预算)中非税收入的明细归类进行了调整,而非税收入的总额构成并未发生太大变化。因此,统计口径归类的相关变化,可能并不会影响本文所使用非税收入数据。

其次,针对本文的核心解释变量公共部门就业扩张,我们以财政供养率刻画,具体以“财政供养人口/总人口”度量。

最后,本文还利用上述数据库对控制变量进行相应刻画,包括:税收水平、人口密度、第一产业占比、第二产业占比、经济增长、转移支付。表 1 展示了主要变量描述性统计结果。

表 1 主要变量的描述性统计

变量名称	具体刻画	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
非税收入(Non_Tax)	$\log(\text{人均非税收入})$	18007	4.3044	0.9361	2.1266	6.7764
公共部门就业扩张(Fsupport)	财政供养人员/总人口	17957	0.0322	0.0141	0.0123	0.0961
税收水平(Taxation)	$\log(\text{人均税收收入})$	18018	5.2260	0.9916	3.2511	7.9991
人口密度(Density)	总人口/行政区域面积	16897	362.9688	536.2473	0.8000	4204.5454
第一产业占比(Pratio)	第一产业增加值/GDP	16816	0.2785	0.1459	0.0067	0.6402
第二产业占比(Sratio)	第二产业增加值/GDP	16866	0.3839	0.1596	0.0824	0.7892
经济增长(Erate)	GDP 增长率	14635	0.1813	0.1230	-0.1802	0.7086
转移支付(Transfer)	$\log(\text{人均转移支付})$	17705	5.6086	1.0120	2.7269	7.8994

3 实证结果

3.1 基准回归

表 2 展示了公共部门就业扩张对非税收入的估计结果,我们主要关心核心解释变量公共部门就业扩张的系数大小和符号方向。另外,表 2 的列(1)~列(6)都控制了时间和县域的固定效应,并且将标准误聚类到县级层面。表 2 的列(1)是不含控制变量的回归结果,估计显示,公共部门就业扩张的系数通过了 1% 的统计显著性检验,系数值是 11.7553,这意味着公共部门就业扩张显著加剧了非税收入。表 2 的列(2)至列(6)我们陆续控制了

税收水平、人口密度、第一产业占比、第二产业占比、经济增长、转移支付等可能会同时影响公共部门就业扩张和非税收入的相关变量。结果表明,当依次加入控制变量后,公共部门就业扩张的系数值为7.5843,并且统计显著性水平仍然为1%。表2的整体回归结果表明,公共部门就业扩张是促进非税收入增长的重要因素。我们以控制最为严格的列(6)展开分析,可以发现,在其他条件不变的情况下,公共部门就业扩张每提高1个单位,人均非税收入将增长758%。至此,本文证实了公共部门就业扩张会促进非税收入增长。

表2 公共部门就业扩张对非税收入的基准结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax
Fsupport	11.7553*** (1.8402)	6.1749*** (1.6881)	5.3048*** (1.8129)	5.9648*** (1.8912)	5.5153*** (1.9313)	7.5843*** (1.9826)
Taxation		0.3414*** (0.0207)	0.3420*** (0.0214)	0.2960*** (0.0240)	0.2838*** (0.0262)	0.2296*** (0.0210)
Density			0.0001 (0.0001)	0.0000 (0.0001)	0.0001 (0.0001)	0.0001 (0.0001)
Pratio				-0.6546*** (0.1656)	-0.7524*** (0.1681)	-0.7475*** (0.1687)
Sratio				0.6415*** (0.1463)	0.5226*** (0.1457)	0.6096*** (0.1426)
Erate					0.0705* (0.0378)	0.0636* (0.0379)
Transfer						-0.0514** (0.0249)
常数项	3.9255*** (0.0593)	2.3227*** (0.1139)	2.3253*** (0.1211)	2.4736*** (0.1524)	2.6592*** (0.1550)	3.1347*** (0.1951)
县固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	17935	17935	16819	15851	13754	13645
R ²	0.831	0.845	0.848	0.853	0.869	0.872

注:表中括号内是标准误差聚类到县级,***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。

3.2 内生性问题

前文的基准回归表明,公共部门就业扩张加剧了非税收入。然而,这一结果可能面临内生性问题。原因如下:第一,遗漏变量导致的内生性。尽管我们在前文的基准回归模型,纳入了多个可能同时影响公共部门就业扩张和非税收入的控制变量。但这些仅是容易观测和可以度量的变量,我们更可能忽略了那些难以观测的相关因素,如县级政府关于公共部门人员聘用和非税收入征管挂钩的政策实施强度等。第二,公共部门就业扩张和非税收入的互为因果问题。一方面,理论分析和前文实证检验表明,公共部门就业扩张会导致非税收入增长。另一方面,非税收入是地方财政的重要组成部分,非税收入可能为地

方政府聘用公共部门人员提供了财力保障。因此,公共部门就业扩张与非税收入之间可能互为因果关系。

为进一步解决遗漏变量和互为因果可能导致的内生性问题,本文借鉴王翌秋和谢萌(2022)利用历史上的儒家文化作为工具变量的思路。我们具体以儒家文化作为公共部门就业扩张的工具变量。儒家文化对我国居民的影响深远持久,“学而优则仕”的“做官”名言是其典型代表之一(Bai and Jia,2016;Chen et al.,2020)。受儒家文化影响,大多数读书人常把公共部门就业排在自己职业选择的首位(李世刚等,2023)。也就是说,儒家文化与公共部门就业扩张之间具有紧密的关联,表明这二者之间满足工具变量的相关性条件。此外,儒家文化与公共部门就业扩张也满足工具变量的外生性条件。首先,儒家文化与非税收入之间并没有直接的逻辑关联,即不会直接影响非税收入;其次,本文是以历史上的儒家书院来衡量儒家文化,因而逻辑上不会受到非税收入影响;最后,为了尽可能地保障儒家文化的外生性,本文在实证方程中控制了经济发展水平、人口密度和产业结构等间接可能渠道,而且也增加控制了县与时间趋势项的交互项(县*时间趋势项),以尽可能吸收其他可能间接影响公共部门就业扩张的特质因素,这些处理可以促使工具变量满足外生性条件。

儒家文化作为公共部门就业扩张工具变量的构造方式如下:儒家文化大多依靠学堂传播,所以书院的空间布局一定程度上可以反映儒家文化的传播广度。鉴于此,本文从《中国书院词典》收集了唐代至清代的儒家书院数量,并将其依据现行县级行政区划进行汇总。为了解决儒家书院数据的截面时变问题,我们以儒家书院数量与省内其他县域平均人口之比衡量儒家文化。

表 3 汇报了公共部门就业扩张对非税收入的工具变量回归结果。表 3 列(1)报告了一阶段回归结果,可以发现,儒家文化显著促进了公共部门就业扩张,这表明儒家文化与公共部门就业扩张之间的紧密相关性得到了数理验证。表 3 列(2)报告了基于工具变量方法的两阶段回归结果,估计显示,LM 检验的 P 值为 0,表示儒家文化作为工具变量是合理的;一阶段 KPWF 值是 117.54,大于临界值 8.96,说明儒家文化不存在弱工具变量问题。基于表 3 列(2)还可以发现,公共部门就业扩张的系数显著为正,值为 17.7908。这一系数值大约是基准回归的 2~3 倍。这表示,基准回归由于未处理内生性问题,低估了公共部门就业扩张对非税收入的加剧效应。缓解内生性之后,公共部门就业扩张每提高 1 个单位,县级人均非税收入会提高 1779%。

表 3 公共部门就业扩张对非税收入的工具变量结果

变量	(1)	(2)
	Fsupport	Non_Tax
Fsupport		17.7908 ** (7.2165)
Pcademy	0.0295 *** (0.0027)	
Lm test p		0.0000

续表

变量	(1)	(2)
	Fsupport	Non_Tax
一阶段 F 值		117.54
Thresholds		8.96
控制变量	控制	控制
县固定效应	控制	控制
年份固定效应	控制	控制
县×时间趋势项	控制	控制
样本量	7869	7864
R ²	0.960	0.039

注：一阶段 F 值为 Kleibergen-Paap Rk Wald F Statistic, Thresholds 为 15% Maximal IV Size, 表中括号内是标准误聚类到县级, ***, ** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平上显著。

3.3 稳健性检验

3.3.1 替换核心解释变量

在前文回归分析中,我们以公共部门人员的全口径(在职和离退休)来刻画公共部门就业扩张,而公共部门就业扩张对县级非税征管的影响更可能取决于在职人员规模。本节我们以公共部门的在职人员来重新定义公共部门就业扩张,再次回归结果汇报在表 4 的列(1),估计显示,公共部门就业扩张对非税收入的回归系数在 1% 的统计显著性水平上有意义,系数值为 6.3982,也就是说在职公共部门人员每新增 1 个单位,人均非税收入会增加约 639.82%。这同时也说明,前文估计结果稳健。

表 4 稳健性检验 I

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax
	公共部门 在职人员	省×年交互 固定效应	剔除农业 减税效应	控制 税收分成	控制 土地出让	采用 省级数据
Fsupport	6.3982 *** (1.6608)	8.3183 *** (2.0756)	10.6947 *** (2.5387)	7.2264 *** (1.9791)	6.9656 ** (2.7557)	49.1776 *** (9.1320)
Fispre			-0.0411 *** (0.0136)			
Decent				-0.2724 ** (0.1063)		
Numland					0.0146 ** (0.0066)	
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	未控制
省份固定效应	未控制	未控制	未控制	未控制	未控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制

续表

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax
	公共部门 在职人员	省×年交互 固定效应	剔除农业 减税效应	控制 税收分成	控制 土地出让	采用 省级数据
省份×年份效应	未控制	控制	未控制	未控制	未控制	未控制
样本量	13683	13645	3556	13601	6022	325
R ²	0.870	0.887	0.962	0.873	0.906	0.948

注：表中括号内是标准误聚类到县级或省级，***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。

3.3.2 考虑非税征管差异

事实上,不同省份政府对非税收入征管规模和征管政策都存在一定的差异,而这些省份间的征管差异可能会影响本文的估计结果。为进一步解决上述政策实施差异,我们在回归方程中加入了省份和年份的交互固定效应。从表4的列(2)可知,公共部门就业扩张对非税收入的显著促进作用,并未发生改变。

3.3.3 剔除农业减税影响

本文进行主要回归的样本期包含了2004至2006年的取消农业税阶段。毛捷和曹婧(2021)指出,农业税改革减少了地方税收收入,形成了财力紧缩冲击,导致地方政府损失约12.16%的税收收入。而这可能迫使地方政府征收更多的非税收入来弥补财政收支缺口。为排除农业税改革对本文估计结果的影响,我们重新将回归窗口限定在2001至2003年。同时,毛捷和曹婧(2021)还指出,在2000至2003年我国农村地区取消了部分小规模政府性基金。为缓解这一影响,我们在回归方程中还控制了财政收支失衡变量(支出与收入的差值/收入)。表4的列(3)报告了剔除农业税改革效应的估计结果,可以发现,公共部门就业扩张对非税收入的影响,仍然显著为正。

3.3.4 控制更多相关变量

为进一步稳健本文的回归结果,我们还考虑把税收分成(地方增值税/(地方增值税+中央增值税75%))和土地出让(土地成交数量的对数)这两个重要因素,分别加入回归方程。其中增值税相关数据来源于2001至2007年的《全国地市县财政统计资料》,土地出让数据收集于中国土地市场网公布的2001至2007年部分。结合表4的列(4)和列(5),可以得知,公共部门就业扩张的回归系数依然显著为正。

3.3.5 省级数据样本回归

本文主要的回归样本是县级数据,为解决数据层级差异可能造成的外部有效性不足问题,我们运用2007—2019年的省级样本再次回归。需要说明的是,省级原始数据来源于2007—2019年的《中国统计年鉴》,而该年鉴中并未直接列明省级公共部门人员规模。借鉴已有文献的做法,我们利用该年鉴中的“公共管理和社会组织就业人员”这一指标作为公共部门人员的代理变量(高楠和梁平汉,2015)。表4的列(6)报告了省级数据样本的回归结果,估计显示,公共部门就业扩张在1%的统计显著水平上,显著加重了非税收入。

3.3.6 不同类型县级样本回归

在基准回归时，本文并未对县级行政单位的县、县级市以及区进行区分。不同县级行政单位混杂可能会影响研究结论的准确性。为此，我们重新梳理了县级研究样本，并将其划分为县、县级市和区三类，重新进行回归估计。具体的回归结果报告在表5的列(1)~列(3)，容易发现，无论是县还是县级市或区，公共部门就业扩张的回归系数均显著为正。

表5 稳健性检验Ⅱ

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax	Non_Tax
	县样本	县级市样本	区样本	非税收入占比
Fsupport	7.8852 *** (2.7715)	7.3928 *** (2.5619)	14.6198 * (8.4514)	1.4013 *** (0.3505)
控制变量	控制	控制	控制	控制
县固定效应	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制
样本量	10186	2365	564	13655
R ²	0.858	0.878	0.893	0.771

注：表中括号内是标准误并聚类到县级，***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。

3.3.7 采用非税收入占比

在基准回归时，本文考虑的是非税收入的规模，并未考虑非税收入的占比变化。为此，我们利用县级公共预算中的非税收入占县级公共预算财政收入的比值，来刻画非税收入在财政收入中的比重。表5的列(4)汇报了回归结果，可以发现，公共部门就业扩张的回归系数在1%水平上显著为正。

4 影响机制

前文回归结果证实，公共部门就业扩张显著提高了非税收入。结合本文的理论分析可知，财政支出规模扩张，尤其是自利性财政支出规模增加，是公共部门就业扩张促进非税收入增长的重要机制。为此，本文接下来将从数理上考察财政支出机制存在与否。为了检验上述作用机制，本文首先刻画了如下两个指标：首先是财政支出规模指标，我们运用人均一般公共预算支出的自然对数来对其进行刻画。其次是自利性财政支出规模指标，本文参考曾军平(2013)的思路及方法，利用人均行政管理支出的自然对数来对其进行刻画。此外，为了缓解公共部门就业扩张与财政支出这一作用机制的内生性问题，我们利用上文构建的儒家文化指标作为公共部门就业扩张的工具变量，进行两阶段回归。鉴于上文已经证实过儒家文化作为公共部门就业扩张工具变量的相关性条件，因此，在这里本文将阐释它也满足外生性条件。首先，本文是以唐代至清代的儒家书院衡量儒家文化，因而其与财政支出并没有理论逻辑上的直接相关性。其次，财政支出也不会影响历史上的儒家书院。最后，儒家文化可能会通过经济发展、产业及人口活动等间接路径影响财政支

出,但本文在实证方程中控制了上述因素;而且本文还通过控制县与时间趋势项(县×时间趋势项)尽可能地吸收了其他可能间接影响财政支出的县级特质;基于上述处理,可以使得工具变量更为充分地满足外生性条件。

表 6 报告了基于财政支出作用机制的回归结果。表 6 列(1)展示了公共部门就业扩张对其财政支出的估计结果,可以发现,一阶段 F 值为 117.749 远大于“15% Maximal IV Size”临界值 8.96,说明不存在弱工具变量问题^①,而且公共部门就业扩张的回归系数也在 1%统计显著性水平上显著为正。也就是说,公共部门就业扩张显著促进了财政支出增加。这证实了前文理论分析结果,即公共部门就业扩张会通过财政支出扩张的方式,促使非税收入增长。表 6 列(2)展示了公共部门就业扩张对其自利性财政支出的估计结果,容易发现,公共部门就业扩张的回归系数具备 5%统计显著性水平的正向意义。并且一阶段 F 值为 48.622,说明也不存在弱工具变量问题。同时,表 6 列(2)的回归结果也表明,公共部门就业扩张显著提升了自利性财政支出,主要表现为人均行政管理支出扩张。这与前文理论分析一致,即公共部门就业扩张尤其会增加自利性财政支出,进而推升非税收入。

表 6 公共部门就业扩张对非税收入的机制分析

变量	(1)	(2)
	财政支出	自利性财政支出
Fsupport	18.3621*** (2.9867)	29.8508*** (5.9739)
一阶段 F 值	117.749	48.622
控制变量	控制	控制
县固定效应	控制	控制
年份固定效应	控制	控制
县×时间趋势项	控制	控制
样本量	7869	5614
R^2	0.268	—0.151

注:表中括号内是标准误差聚类到县级,***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。

5 进一步分析：非税收入子类明细的内部差异

为深入厘清公共部门就业扩张对非税收入的影响,我们利用县级非税子类明细数据,分别估计了公共部门就业扩张对不同子类非税收入的回归结果。结合表 7 的列(1)至列(6)来看,可知公共部门就业扩张显著增加了专项收入、行政事业性收费和罚没收入,但对国有资本经营收入、国有资源有偿使用收入和其他收入并没有显著影响。具体而言,公共部门就业扩张每提高 1 个单位,专项收入会提升 2316%、行政事业性收费会提升约 1893%、罚没收入会提升约 1420%。从各项非税收入的性质来看,可以发现,公共部门就

① 前文表 3 列(1)展示了一阶段回归结果,证实公共部门就业扩张与儒家文化满足工具变量相关性条件,在此不再赘述。

业扩张更多是加重了收入弹性更强的市场主体制度性交易成本,对本应具有增收性质的国有资本经营收入以及国有资源有偿使用收入的作用效应不明显。

表 7 公共部门就业扩张对子类非税收入的内部差异分析

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	专项收入	行政收费	罚没收入	国有资本	国有资源	其他收入
Fsupport	23.1698 *** (8.4089)	18.9254 ** (9.4813)	14.1999 * (7.6577)	25.6135 (17.7143)	-2.2500 (8.2463)	14.1681 (20.5186)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
样本量	3808	3808	3808	3588	3806	3808
R ²	0.961	0.915	0.902	0.872	0.837	0.852

注：表中括号内是标准误聚类到县级，***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。

以上结果可能的原因在于,专项收入、行政事业性收费和罚没收入等子类非税收入通常与政府的行政管理、执法、监督和政策设定执行等密切相关,而公共部门就业的增加可能直接促进这些收入的规模增长。反观,国有资本经营收入、国有资源有偿使用收入和其他收入等子类非税收入,可能与政府的行政管理和公共部门人员数量关联较弱,可能受市场、政策或其他宏观经济因素的影响较大。例如,国有资本经营收入通常与国有企业的经营绩效、资产管理和市场状况密切相关;国有资源出让收入(如矿业出让收入)通常与矿业市场和土地市场以及政府规划等因素相关;其他收入中主要涵盖的是捐赠收入,而这通常与社会捐赠和非营利性资金流动有关,不太受政府行政管理层面的影响。因此,公共部门就业扩张可能不会影响上述子类非税收入。此外,本文从公共部门就业扩张角度对非税子类明细的异质性回归结果,与已有研究的相关发现较为一致(赵仁杰和范子英,2021)。

6 结论与政策启示

我国非税收入高速增长、财政收入质量不佳的现象受到广泛关注。本文利用手工收集的县级公共部门人员数据和一般公共预算中的非税收入数据,结合固定效应模型和工具变量估计,探究了公共部门就业扩张对非税收入的因果影响及其逻辑机制。研究显示,公共部门就业扩张显著促进了非税收入增长,并且这一结果具有稳健性。具体来说,公共部门就业扩张每提高1个单位,非税收入大约增长758%。其机理在于:公共部门就业扩张激励了财政支出尤其是行政管理等自利性财政支出,进而倒逼非税收入增长。进一步从子类非税收入的内部差异分析发现,公共部门就业扩张更多是增加了罚没收入、行政事业性收费及专项收入,而具有优化财政增收性质的国有资本经营收入和国有资源有偿使用收入并未受到影响。

本文为我国非税收入高速增长问题,提供了来自公共部门就业扩张视角的新解释。为完善非税收入管理、提升财政收入质量,我们有如下几点政策启示:

第一,加强编制资源监管,合理调整公共部门人员配置,减少非税收入增长的内在动

力。本文发现,公共部门就业扩张是非税收入增长的重要原因。2023年中共中央国务院印发的《党和国家机构改革方案》已明确提出优化机构编制资源配置的要求。建议地方政府严格执行这一政策,通过审查和优化编制资源,避免人员过度增加,从而减少由此带来的非税收入增长。具体可以建立更为严格的编制审核制度,确保人员编制的增长与实际需求相符,根据实际情况进行动态调整。

第二,优化非税收入征管结构,深入降低市场主体的制度性交易成本。本文发现,公共部门就业扩张主要导致了罚没收入、行政事业性收费和专项收入的增加,而这些收入往往代表市场主体的制度性交易成本。为此,本文建议进一步优化非税收入的征管结构,减少不必要的收费项目,降低居民和企业的制度性交易成本,减轻居民和企业的负担。具体来说,地方政府应对现有的非税收入项目进行全面梳理,取消或合并重复、过时的收费项目。同时,应制定更为严格的收费标准,并建立统一的收费管理平台,确保收费过程的透明和规范,以进一步降低市场主体的制度性交易成本。同时,应加强国有资本经营收入和国有资源有偿使用收入等在非税收入中具备增收效应的子类非税征管。

第三,转变非税收入征管理念,继续统筹征收主体,强化征管效率。由于非税收入的征收管理权分散于多个部门,容易受到公共部门就业扩张的影响,因此非税收入水平过高。建议转变非税收入多头征管的现状,统筹征收主体,以提高征管效率并减少对市场的负面影响。具体来说,可由财政部门负责统筹协调各部门的征收工作,通过政策引导和利益调整,激励各部门使用统一的标准和流程进行征收,避免重复收费和过度收费,提高征管效率。

参考文献

- 陈工,洪礼阳. 2014. 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, (4): 5-13.
- Chen G, Hong L Y. 2014. Horizontal comparison and analysis on the nontax competition degrees of provinces: From the perspective of fiscal decentralization[J]. *Finance & Trade Economics*, (4): 5-13. (in Chinese)
- 程文浩,卢大鹏. 2010. 中国财政供养的规模及影响变量——基于十年机构改革的经验[J]. 中国社会科学, 32(2): 84-102, 222.
- Chen W H, Lu D P. 2010. The scale of government employment and influential variables[J]. *Social Sciences in China*, 32(2): 84-102, 222. (in Chinese)
- 高楠,梁平汉. 2015. 为什么政府机构越来越膨胀? 部门利益分化的视角[J]. 经济研究, 50(9): 30-43.
- Gao N, Liang P H. 2015. Why does government size grow? An organizational interest divergence perspective[J]. *Economic Research Journal*, 50(9): 30-43. (in Chinese)
- 桂林,陈宇峰,尹振东. 2012. 官员规模、公共品供给与社会收入差距: 权力寻租的视角[J]. 经济研究, 47(9): 140-151.
- Gui L, Chen Y F, Yin Z D. 2012. Officials scale, Public goods supply and social income gap: A perspective of rent seeking[J]. *Economic Research Journal*, 47(9): 140-151. (in Chinese)
- 郭月梅,欧阳洁. 2017. 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, (7): 73-88.
- Guo Y M, Ouyang J. 2017. Fiscal transparency, soft budget constraint and non-tax revenue expansion of local governments[J]. *Public Finance Research*, (7): 73-88. (in Chinese)
- 李世刚,余可欣,张莉. 2023. 房价对人才职业选择的影响[J]. 经济科学, (1): 187-202.
- Li S G, She K X, Zhang L. 2023. The effect of housing prices on talents' vocational choices[J]. *Economic*

- Science*, (1): 187-202. (in Chinese)
- 吕冰洋, 李昭逸, 戴敏. 2024. 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*, 44(5): 93-110.
- Lü B Y, Li Z Y, Dai M. 2024. Sub-provincial fiscal distribution system and quality of fiscal revenue: Research based on nontax revenue[J]. *Economic Theory and Business Management*, 44(5): 93-110. (in Chinese)
- 吕芳. 2015. 中国地方政府的“影子雇员”与“同心圆”结构——基于街道办事处的实证分析[J]. *管理世界*, (10): 106-116.
- Lü F. 2015. The “Shadow Employees” and “Concentric Circles” structure of local governments in China: An empirical analysis based on street offices[J]. *Journal of Management World*, (10): 106-116. (in Chinese)
- 毛捷, 曹婧. 2021. 农村税费改革与地方政府筹资模式的转变[J]. *经济研究*, 56(3): 83-99.
- Mao J, Cao J. 2021. The rural tax-for-fee reform and evolution of local government financing mode[J]. *Economic Research Journal*, 56(3): 83-99. (in Chinese)
- 彭飞, 许文立, 吕鹏, 等. 2020. 未预期的非税负担冲击: 基于“营改增”的研究[J]. *经济研究*, 55(11): 67-83.
- Peng F, Xu W L, Lü P, et al. 2020. The unanticipated effects of firms' informal tax burdens: Evidence from the VAT reform in China[J]. *Economic Research Journal*, 55(11): 67-83. (in Chinese)
- 苏明. 1999. 政府职能与财政支出政策[J]. *财政研究*, (12): 2-10.
- Su M. 1999. Government functions and fiscal expenditure policies[J]. *Public Finance Research*, (12): 2-10. (in Chinese)
- 唐飞鹏. 2020. 财政供养公务员是否拖累了中国企业? [J]. *经济学(季刊)*, 19(2): 391-410.
- Tang F P. 2020. China's government personnel scale: Goods or bads? [J]. *China Economic Quarterly*, 19(2): 391-410. (in Chinese)
- 王翌秋, 谢萌. 2022. ESG信息披露对企业融资成本的影响——基于中国A股上市公司的经验证据[J]. *南开经济研究*, (11): 75-94.
- Wang Y Q, Xie M. 2022. The impact of ESG information disclosure on corporate financing costs: Based on the empirical evidence of listed companies in China[J]. *Nankai Economic Studies*, (11): 75-94. (in Chinese)
- 徐向华, 郭清梅. 2006. 行政处罚中罚款数额的设定方式——以上海市地方性法规为例[J]. *法学研究*, 28(6): 89-101.
- Xu X H, Guo Q M. 2006. The way of formulation to forfeit amount in the administrative punishment[J]. *Chinese Journal of Law*, 28(6): 89-101. (in Chinese)
- 杨子晖, 赵永亮, 汪林. 2016. 财政收支关系与赤字的可持续性——基于门槛非对称性的实证研究[J]. *中国社会科学*, (2): 37-58, 205-206.
- Yang Z H, Zhao Y L, Wang L. 2016. The relationship between fiscal revenue and expenditure and deficit sustainability-empirical research based on threshold asymmetry[J]. *Social Sciences in China*, (2): 37-58, 205-206. (in Chinese)
- 曾军平. 2013. 普遍利益、特殊利益与行政支出的利益归宿[J]. *财经研究*, 39(8): 4-16.
- Zeng J P. 2013. General interests, special interests and interest ascription of administrative expenditure in China [J]. *Journal of Finance and Economics*, 39(8): 4-16. (in Chinese)
- 赵仁杰, 范子英. 2021. “租费替代”、地方财政压力与企业非税负担[J]. *财政研究*, (6): 70-84.
- Zhao R J, Fan Z Y. 2021. Rent-Fee substitution, local financial pressure and corporate non-tax burden[J]. *Public Finance Research*, (6): 70-84. (in Chinese)
- 钟荣华, 郭彦廷, 洪源, 等. 2022. 地方非税收入高速增长的影响因素研究[J]. *财政研究*, (10): 116-128.
- Zhong R H, Guo Y T, Hong Y, et al. 2022. The research on the influencing factors of the rapid growth of local non-tax revenue[J]. *Public Finance Research*, (10): 116-128. (in Chinese)
- 钟粤俊, 董志强, 张天华. 2023. 官员更替、营商环境与企业非生产性负担[J]. *经济科学*, (4): 160-177.

- Zhong Y J, Dong Z Q, Zhang T H. 2023. Turnover of government leaders, doing business environment and non-productive burden of enterprises[J]. *Economic Science*, (4): 160-177. (in Chinese)
- Bai Y, Jia R X. 2016. Elite recruitment and political stability: The impact of the abolition of China's civil service exam [J]. *Econometrica*, 84(2): 677-733.
- Barro R J. 1979. On the determination of the public debt[J]. *Journal of Political Economy*, 87(5): 940-971.
- Behar A, Mok J. 2019. Does public-sector employment fully crowd out private-sector employment? [J]. *Review of Development Economics*, 23(4): 1891-1925.
- Bostashvili D, Ujhelyi G. 2019. Political budget cycles and the civil service: Evidence from highway spending in US States[J]. *Journal of Public Economics*, 175: 17-28.
- Chen L J, Yang L S. 2022. Government size and citizen satisfaction in China: Evidence that accommodates two contrasting views[J]. *Policy Studies*, 43(3): 522-537.
- Chen P F. 2016. US fiscal sustainability and the causality relationship between government expenditures and revenues: A new approach based on quantile cointegration[J]. *Fiscal Studies*, 37(2): 301-320.
- Chen T, Kung J K S, Ma C C. 2020. Long live Keju! The persistent effects of China's civil examination system[J]. *The Economic Journal*, 130(631): 2030-2064.
- Faggio G, Overman H. 2014. The effect of public sector employment on local labour markets[J]. *Journal of Urban Economics*, 79: 91-107.
- Hollenbach F M. 2021. Elite interests and public spending: Evidence from Prussian cities[J]. *The Review of International Organizations*, 16(1): 189-211.
- Liu Y. 2018. Government extraction and firm size: Local officials' responses to fiscal distress in China[J]. *Journal of Comparative Economics*, 46(4): 1310-1331.
- Mourre G, Reut A. 2019. Non-tax revenue in the European union: A source of fiscal risk? [J]. *International Tax and Public Finance*, 26(1): 198-223.
- Paglayan A S. 2022. Education or indoctrination? The violent origins of public school systems in an era of state-building [J]. *American Political Science Review*, 116(4): 1242-1257.

Public Sector Employment Expansion, Expenditure Pressure, and Fiscal Revenue Quality: A Non-tax Perspective

Kebin Wang^{1,2} Xiaolin Miao³ Yongkang Hou²

(1. School of Public Administration, Xiangtan University;

2. School of Economics, Yunnan University;

3. School of Public Finance and Management, Yunnan University of Finance and Economics)

Abstract Optimizing the structure of fiscal revenues and improving the quality of fiscal revenues are important elements of a sound modern fiscal and tax system. This paper studies the impact and mechanism of public sector employment expansion on non-tax revenue growth. The results show that public sector employment expansion is an important driver of non-tax revenue growth and poor fiscal revenue quality. The mechanism lies in the fact that public sector employment expansion exacerbates expenditure pressure, which is manifested in the growth of fiscal expenditures, especially self-interested fiscal expenditures, such as administration, and thus pushes back the growth of non-tax revenues.

Further, from the viewpoint of subcategories of non-tax revenues, public sector employment expansion will affect the market system transaction cost revenues such as confiscated revenues, administrative fees and special revenues, while revenues from state-owned capital operation and state-owned resource concessions, which should bear the effect of revenue growth in non-taxes, are unaffected. This paper provides policy recommendations to improve the management of non-tax revenues in order to enhance the quality of fiscal revenues from the aspects of strengthening the preparation and supervision, optimizing the structure of levy and management, and coordinating the main bodies of levy and collection.

JEL Classification H11, H72