

地方财政压力与罚没收入扩张

代志新 谢浥好 杨 素*

摘 要:本文通过手工整理 2015—2023 年我国 279 个地级行政单位罚没收入数据,揭示了地方罚没收入规模持续上升的典型事实,并考察了地方财政压力对罚没收入的影响。研究发现:地方财政压力提高 1 个标准差,罚没收入强度和依赖度分别较均值上升了 17.9% 和 19.1%。上述现象是以“财政增收”为目的的一种异常性扩张,其主要传导机制是通过提升罚没执法强度达到增收目的,且官员晋升压力是重要动因。门槛效应表明,只有当财政压力大于特定阈值时,罚没收入的扩张效应才较为显著。拓展研究发现,罚没收入扩张不利于营商环境的优化和企业进入。

关键词: 财政压力; 罚没收入; 逐利执法

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2026.04.11

一、引 言

分税制改革以来,我国财政收支格局呈现明显的“财权上收,事权下放”特征(张牧扬和费冒盛,2025)。在财政支出刚性不减、预算约束强化以及大规模减税降费实施的叠加影响下,增加非税收入成为地方政府缓解收支压力的策略选择(彭飞等,2020)。作为非税收入的重要组成部分,罚没收入近年来的持续增长趋势引发关注。国家统计局数据显示,2024 年我国税收收入同比下降 3.4%,而罚没收入同比增长 14.9%。财政压力上升背景下罚没收入的“逆势增长”,不仅关乎财政可持续性,也为理解中国式财政激励背景下地方政府的财政行为逻辑提供了观测窗口。

罚没收入是国家行政机关、司法机关以及法律法规授权的机构等对公民、法人和其他组织实施处罚所取得的罚没款以及没收赃物的折价收入,既发挥着对违法违规行为的经济惩戒功能,也作为非税收入的一部分弥补地方财政收支

* 代志新、谢浥好、杨素,中国人民大学财政金融学院。通信作者及地址:杨素,北京市海淀区中关村大街 59 号中国人民大学,100872;电话:13821977917;E-mail:yangsu@ruc.edu.cn。作者感谢国家自然科学基金面上项目(72273145)和中国人民大学“求是学术”育人育才项目(RUC25QSDL042)的资助。特别感谢匿名审稿专家的意见与建议,当然文责自负。

缺口(谷成和张春雷,2023)。然而,在实际操作过程中,较大的行政裁量权空间、“收支两条线”执行不彻底等问题,助长了地方政府“罚没增收”动机(亓寿伟等,2025),乱收费乱罚款、过罚不当、处罚程序不合法等“扭曲性执法”现象也时有发生。为此,2024年2月,国务院颁布《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》,明确要求“罚款设定更加科学,罚款实施更加规范,罚款监督更加有力,全面推进严格规范公正文明执法”。^① 2024年7月,党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,将“规范非税收入管理”作为全面深化改革的内容之一。随后,国家发展和改革委员会、国务院以及国家市场监督管理总局相继推进政策部署,从强调“坚决查处乱收费、乱罚款、乱摊派”^②、“关注罚没收入异常增长、大量异地执法、大额顶格处罚等情况”^③,到发布12种首违不罚和轻微免罚行为清单^④,政策导向日益明确。在此背景下,学术界亟须回应,罚没收入扩张背后存在怎样的制度性成因与财政激励机理,及其可能引致何种微观经济效应。这些问题的探讨,对于防范非税收入无序扩张可能引发的财政风险与国家治理风险具有重要的现实意义。

财政压力上升如何塑造地方政府财政行为逻辑,一直是财政学研究的核心议题。由于财政支出的刚性特征,积极开拓财源,成为地方政府释放财政压力的主要方式(谢浥好等,2025)。地方财政压力一定程度上转化为对财政收入的市场汲取。最初,地方政府通过加强税收征管强度、扶持重点税源产业等方式提升税收收入(陈晓光,2016)。但在我国经济转型与力度空前的减税降费背景下,单纯依靠税收收入难以有效缓解财政压力(文茜等,2023)。非税收入逐渐成为地方政府增收减压、实现短期财政平衡的重要途径(Mourre and Reut, 2019; Su and Buerger, 2025)。已有文献大多集中探讨“土地财政”作为地方核心财源的重要作用(王贤彬等,2014;张莉等,2018),但随着“房住不炒”与房地产限购等政策的相继出台,土地财政的不可持续性日益凸显。此时,地方政府开始将目光转向自由裁量空间更大的罚没收入。特别是在部分税源基础较为薄弱、经济欠发达的地区,地方政府几乎只能依靠罚没收入来弥补财政收支缺

① 资料来源:《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》(国发〔2024〕5号),中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202402/content_6932005.htm, 访问时间:2026年7月2日。

② 资料来源:《关于做好2024年降成本重点工作的通知》(发改办运行〔2024〕428号),国家发展和改革委员会官网, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202405/t20240523_1386429.html, 访问时间:2026年7月2日。

③ 资料来源:“李强主持国务院第十一次专题学习”,中国政府网, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6993131.htm, 访问时间:2026年7月2日。

④ 资料来源:《市场监管总局关于印发市场监管行政违法行为首违不罚、轻微免罚清单(一)的通知》(国市监稽发〔2025〕10号),中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202502/content_7002667.htm, 访问时间:2026年7月2日。

口(唐贺强,2021),衍生出过度型、选择型、异地型、运动型等多种逐利执法异化行为(李策,2025),是地方政府财政行为在财政压力背景下策略性偏移的直接体现。

作为经济惩戒手段,罚没收入在有效约束违法行为、矫正市场负外部性等方面具有重要作用。但罚没收入源于行政执法,具有不稳定性和不可靠性,这决定了其作为一种财政汲取方式的不可持续性,且过高的罚没收入可能会加重经济主体的负担。因此,尽管罚没收入在全国财政收入中的比重不大,但其任何超常变动均与人民生活和企业经营息息相关。从现有文献来看,已有研究主要从非税收入这一更加广泛的视角,探讨财政压力上升对整体非税收入规模的影响(贾俊雪等,2011;赵仁杰和范子英,2021)。尽管也有少部分文献开始关注财政压力与罚没收入之间的关系,但仍存在一定的局限性。一方面,受限于数据的可得性,上述研究更多关注的是财政压力上升对省级罚没收入的影响(赵海益,2014)。梁平汉等(2025)做出了有价值的探索,该研究利用市级政府采购数据证明了财政压力上升会导致地方加大交通视频设备采购数量,进而增加罚没收入,为研究财政压力如何影响罚没收入提供了重要的中间证据,但其对罚没收入的衡量来自市级GDP权重与省级罚没收入的估算,地方财政压力上升与罚没收入扩张之间的关系仍有待更直接、更细致的经验证据。另一方面,已有研究尚未对我国罚没收入扩张的基本事实及其背后的财政动因形成系统分析,缺乏将其置于中国式财政激励与地方治理结构的理论阐释与经验论证。

为此,本文进行了相应的改进:首先,通过手工整理地级行政单位一般公共预算(决)算收入报告中的罚没收入数据,构建了覆盖全国279个地级行政单位的罚没收入长面板数据集(2015—2023年)。从地级行政单位层面揭示了2015—2023年我国地方政府罚没收入规模占比的整体分布和变化趋势,为深入理解地方财政行为提供了更为细致的基础数据支持。在此基础上,系统探究了地方财政压力上升对罚没收入扩张的影响及背后的机理。区别于已有研究,本文进行以下拓展:其一,基于2015—2023年地级市罚没收入数据,采用双向固定效应、2SLS以及强度DID模型,系统考察了财政压力上升对罚没收入扩张的影响及其作用机制,研究结论具有较强的可靠性。其二,基于罚没收入的“财政汲取”和“经济惩戒”属性,对基于“治理需求”和“财政增收”的罚没收入扩张行为进行了验证,强化了对地方罚没收入“异常扩张”行为的识别检验。其三,采用面板门槛效应模型,探究了财政压力对罚没收入规模扩张的非线性影响。其四,从晋升压力的视角考察了地方官员政绩观对“逐利执法”的影响,为理解地方政府“逐利执法”行为的财政动因提供了新的经验证据。最后,从营商环境和企业进入两个视角,定量评估了罚没收入扩张的微观经济效应,为规范罚没收入征管、完善现代化财政制度提供了经验支持和政策参考。

本文主要研究结论如下:第一,典型事实分析表明,2008—2023年我国地方

罚没收入整体呈现规模增长、占比“先降后升”以及“逆周期”变化等特征。城市层面,2015—2023 年我国 279 个地方政府罚没收入规模占比整体较高且呈现出逐渐上升的趋势,市级罚没收入占比普遍高于全国和省份平均水平。这一现象在产业结构单一化、经济欠发达的城市更为明显。第二,实证分析表明,地方财政压力的上升会导致罚没收入占非税收入以及一般公共预算收入比重的显著增加,这一结论在经过一系列稳健性检验后依然成立。当地方面临较大的财政压力时,会通过加强罚没执法强度达到“以罚增收”的目的,并且地方官员的晋升压力是驱动“逐利执法”的重要动因。进一步分析表明,只有当财政压力分别超过 1.9 和 2 的阈值之后,财政压力的上升才会分别促使罚没收入强度和依赖度占比的增加,并且罚没收入的这种扩张现象是基于财政增收导向的“异常扩张”。基于 2018 年减税降费的财政压力外生冲击分析表明,减税降费的实施会显著扩大罚没收入规模。拓展研究发现,罚没收入扩张不利于营商环境优化,并且随着时间的推移,这种负向影响存在波动上升的趋势。此外,罚没收入扩张同样不利于企业进入,并且这一效应在民生服务行业更加明显。

二、制度背景、典型事实与理论分析

(一) 制度背景

系统梳理我国罚没收入管理制度发展的历史脉络与实践困境,有助于理解地方政府“以罚增收”“逐利罚款”等执法异化行为的制度性动因。具体而言,我国罚没收入管理制度发展历程可划分为三个阶段(见图 1)。^①

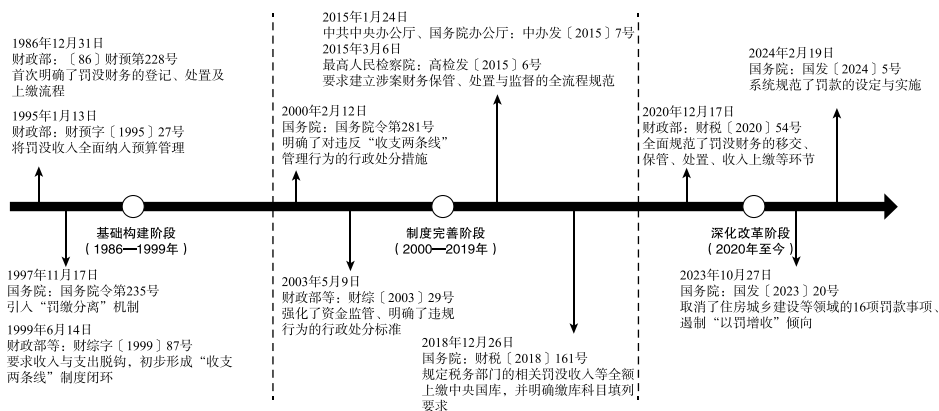


图 1 我国罚没收入管理制度演变

^① 我国罚没收入管理制度发展历程划分为三个阶段的具体描述分析内容见附录 I。限于篇幅，附录未在正文列示，感兴趣的读者可在《经济学》(季刊)官网(<https://ceq.ccer.pku.edu.cn>)下载。

尽管从整体来看,我国罚没收入管理制度框架在持续优化,但仍存在一些不足。一是立法体系有待完善。现行罚没管理制度主要依赖部门规章与规范性文件,且多为原则性条款。例如,现有的《罚没财物管理办法》等规章效力层级较低,很难对公安、税务等垂直管理部门形成实质约束(谷成和张春雷,2023)。《行政处罚法》与《预算法》等基础法律虽已建立,但多为原则性规定,缺乏针对性的操作细则指南。二是地区间执法差异大。我国行政执法权限主要在地方政府层级,现行制度赋予地方一定的“自由裁量”执法空间,这导致各地在罚没科目、执法标准等方面存在较大差异(唐贺强,2021)。三是制度协同性不足。当前我国罚没收入管理体系相对分散,部门间管理信息割裂、协作机制缺失,难以形成监督合力。这为部分地方政府及执法部门逐利性执法提供了可能。

(二) 地级市层面罚没收入扩张的典型事实

本文手工整理了2015—2023年间我国279个地级行政单位(含273个地级市、3个自治州、3个盟)财政决算报告中的罚没收入相关数据,从“罚没收入占非税收入比重”与“罚没收入占一般公共预算收入比重”两个维度,考察我国地级市罚没收入的变化及分布情况。^①

图2(a)和图2(b)分别展示了2015—2023年间,我国279个地级行政单位罚没收入占非税收入及一般公共预算收入的9年均值分布情况。^②由图2(a)可知,在279个地级行政单位中,罚没收入占非税收入的比重主要集中在8.5%至18.5%之间,共有185个城市落在该区间,约占城市总数的66.3%。从区间分布来看,各城市在12.5%—13.5%附近集聚程度最高,达到25个。整体数据均值为14.74%,最高值为45.44%(七台河市),最低值为4.55%(克拉玛依市)。根据国家统计局数据,2015—2023年全国地方罚没收入占地方非税收入比重均值为10.77%。而本文考察的279个地级行政单位中,有186个城市的罚没收入占比超过了11.5%。由此可见,我国大部分地级行政单位罚没收入占非税收入比重偏高。

图2(b)展示了罚没收入占地方一般公共预算收入的比重情况。可以发现,在279个地级行政单位中,共有163个城市的罚没收入占地方一般公共预算收入的百分比落在了2.7%—5.7%区间,约占城市总数的58.4%。其中,整体均值水平为4.59%,最低为1.01%(深圳市),最高为17.45%(七台河市)。值得注意

^① 本文同样从全国层面分析了2008—2023年我国罚没收入扩张的典型事实与具体案例,同时考察了地级行政单位罚没收入规模占比的具体排名及其区域分布特征。受篇幅所限,相关内容未在正文中列示,详见附录II。

^② 从9年均值的角度看总体分布是出于以下考虑:若某地区某一年的罚没收入增长主要源于大案要案或者其他特殊事件,其规模应会在短期内升高后回落,并在其他年份保持相对平稳。为尽可能排除偶然因素的干扰,突出长期趋势和稳定特征,本文在典型事实分析中采用了279个地级行政单位9年间的平均罚没收入强度与依赖度进行特征性事实分析。

的是,根据《中国统计年鉴(2024)》的数据,2023年,我国地方增值税、企业所得税、个人所得税、城市维护建设税、资源税、印花税6个央地共享税占地方一般公共预算收入的比重分别为29.64%、12.53%、5.04%、4.24%、2.54%、1.69%,8个地方税税种中占比最高的契税也仅为5.04%。^①而由图2(b)可知,在目前收集的城市样本中,共有96个城市的罚没收入占比超过5.04%的水平。这意味着,对于部分地区,罚没收入这一以执法惩戒为主要目标的财政收入对地方财政的贡献度,已经超过那些具备明确经济调控职能、税基相对稳定的法定税种甚至主体税种。这不仅凸显出地方财政对罚没收入的依赖,更反映出财政收入结构可能存在的内在失衡问题,构成一个值得高度关注的信号。

图2(c)和图2(d)分别展示了两项罚没收入规模占比的核密度变化趋势。可以发现,2015年两项罚没收入占比在低值区域密度较高,但随着时间的推移,低值区域的密度逐渐降低,而中等值域的密度相对增加,这说明我国279个地级市整体的罚没收入规模占比在逐渐增大,也意味着地方政府对罚没收入的依赖程度在不断增加。

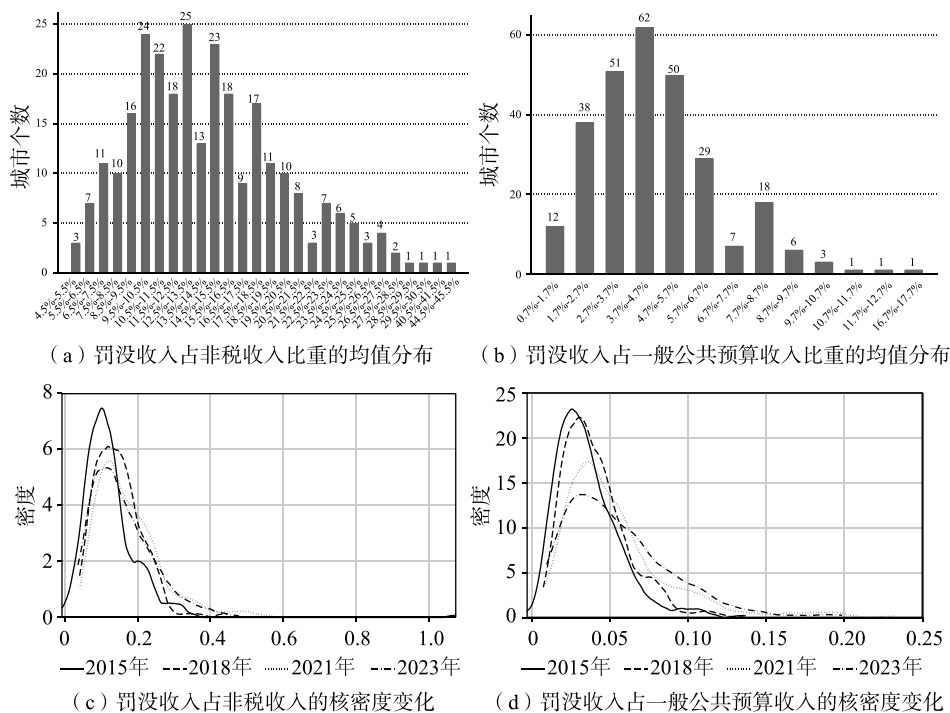


图 2 城市罚没收入规模占比分布及核密度演变趋势

① 依据《中国统计年鉴(2024)》,2023年地方主体税种占地方一般公共预算收入比重情况如下:
(1)央地共享税:地方增值税29.64%、企业所得税12.53%、个人所得税5.04%、城市维护建设税4.24%、资源税2.54%、印花税1.69%;(2)地方税:耕地占用税0.96%、车船税0.95%、契税5.04%、烟叶税0.13%、环境保护税0.17%、房产税3.41%、土地增值税4.52%、城镇土地使用税1.89%。

（三）地方财政压力影响罚没收入的理论分析

罚没本质上是政府纠正市场及社会行为外部性的一种法律强制手段。合理的罚没收入源于依法、合规、适度的行政执法，其首要目标是维护法律制度的良好运行、保障公民的合法权益（李策，2025）。由此产生的公共财产收入仅是附属效应，其规模应与辖区内的法治环境、社会治安水平等相适应，并在财政收入中处于“边缘”或“补充”地位。而异常的罚没收入则源于执法行为目标的替代。组织社会学“目标替代”（Goal Displacement）理论认为，当政策执行者面临激励结构冲突时，原始制度目标可能在实际操作中被其他利益目标所替代（钱蕾和周超，2024）。在罚没执法实践中体现为执法部门悖离规制初心，转而追求经济利益最大化。其典型特征包括：动机上，以通过罚没执法获得经济利益为首要甚至唯一目标；手段上，主要是滥用裁量执法权，不考虑案件事实，将经济利益作为执法的决定条件，罚没执法显著偏离地区执法基础或治理需求。关于财政压力是地方政府罚没收入增长的重要诱因，已有研究已经形成了较为普遍的共识，但其背后还存在深刻的财政激励逻辑与制度运行机理。为此，本小节立足地方政府这一核心行为主体，系统考察财政压力驱动地方政府罚没执法策略性扭曲的机制路径。

1. 财政压力与罚没收入扩张

地方政府罚没收入扩张的动机，根植于我国分税制改革以来所形成的财政激励结构。1994年的分税制改革后，地方财政收入占全国财政收入的比重由70%以上降至50%左右，但地方政府的财政事权与支出责任并未相应减少。与此同时，在“中央-省-市-县-乡镇”五级政府管理体系下，分税制改革只是明确了中央和省级政府财政收入的划分，省以下政府的财政收入、财政事权与支出责任划分并不明确。在实践中逐渐形成“财权层层上收、事权层层下沉”，地方政府尤其是基层地方政府面临较大的财政收支压力（贾俊雪等，2011），诱发地方政府的“攫取之手”行为（陈抗等，2002），甚至形成“级别高靠税、级别低靠费”的收入格局（周天勇，2005）。在税收收入增幅减缓，落实“六保”“六稳”刚性支出压力不减反增的背景下，具有一定征管自主性和操作弹性的罚没收入，成为地方政府寻求财政收入的一个重要渠道。

此外，罚没收入管理制度本身的不完善，也进一步助长了地方政府罚没增收的冲动。罚没收入与执法经费“收支两条线”管理是促进公正执法、避免罚没收入违规使用的重要制度保障。但在实践中，执法收入和执法经费仍存在贯彻不彻底、变相“挂钩”等问题。例如，根据《罚没财物管理办法》第28条规定，执

法部门“可以按扣除处置该罚没物品直接支出后的余额,作为罚没收入上缴”^①,在实际执行中给部分执法单位预留了资金截留和操作空间;此外,根据《关于进一步规范刑事诉讼涉案财物处置工作的意见》第 10 条,中央政法机关交给地方政法机关承办的案件,涉案财物上缴中央国库,“由中央政法委员会会同中央政法机关对承办案件单位办案经费提出安排意见,财政部通过转移支付及时核拨地方财政,并由地方财政部门将经费按实际支出拨付承办案件单位。”^②这意味着,执法经费实质上还是从罚没款物中拨付,在事实上延续了“执罚—返款”的循环机制,“谁收谁用”的收支关联问题仍然存在(李策,2025)。在财政紧平衡状态下,执法经费往往成为部分地方政府压缩开支的对象,进一步驱使执法部门通过罚没收入来弥补经费缺口。图 3 展示了 2015—2023 年我国 279 个地级行政单位财政压力与两项罚没收入规模占比年度均值的散点图和拟合趋势线。可以初步发现财政压力与罚没收入规模之间可能存在正相关关系。鉴于此,本文提出假说 1:

研究假说 1 面对财政压力的上升,地方政府会通过扩大罚没收入规模的方式转嫁财政压力。

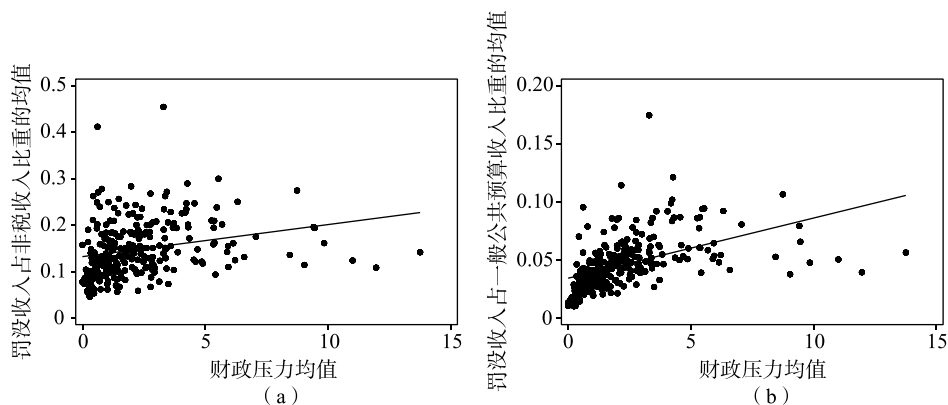


图 3 地级行政单位财政压力与罚没收入规模占比的相关性

2. 财政压力、行政执法强度与罚没收入扩张

裁量属性是行政法治的核心,但也会滋生权力的滥用(江国华,2024)。在逐利性执法动机下,对行政执法裁量权的约束和监督不足,为执法部门策略性地提升“罚没执法强度”提供了弹性空间。

当前我国的行政执法裁量规范仍较多使用“较大事故”“危害较大”“情节较

① 资料来源:《关于印发〈罚没财物管理办法〉的通知》(财税〔2020〕54号),财政部官网, http://szs.mof.gov.cn/zt/mlqd_8464/zcgd/202012/t20201230_3638000.htm, 访问时间:2026年7月2日。

② 资料来源:中共中央办公厅、国务院办公厅,《关于进一步规范刑事诉讼涉案财物处置工作的意见》(中办发〔2015〕7号),北大法宝:CLL16.244363。

轻”等表述,限制、缩小裁量权的功能有限,行政处罚裁量要素和个别罚则的裁量空间较大,地方政府更可能采取短视行为。为了完成潜在的罚没收入目标,执法机关可能倾向于对相关法规进行扩张或从严解释,例如降低处罚门槛、缩减警示程序、直接实施财产处罚,并通过增设检查频次、扩大执法范围等方式主动发掘违规行为。尽管《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》要求建立行政裁量权基准,但在部分地区和部门,基准缺失、执行不严等问题依然存在,顶格处罚、小过重罚等高强度执法方式直接导致罚没收入规模扩张。同时,在执法经费有限的情况下,执法活动更侧重于处罚收益高、成本低的对象,而对事实复杂、调查难度大的案件则可能有意回避,在执法对象与领域的选择上也呈现明显的逐利导向。美国北卡罗来纳州以及马萨诸塞州的经验证据表明,财政紧张的县城与城镇,往往会开出更多的交通罚单(Garrett and Wagner, 2009; Makowsky and Stratmann, 2009)。综上,本文提出以下假说:

研究假说2 面对财政压力的上升,地方政府会利用行政执法裁量权加强罚没执法强度,达到罚没增收的目的。

3. 基于晋升压力的政府行为动机分析

已有研究指出(Li and Zhou, 2005),任期内取得显著可观绩效的地方官员往往获得更多的晋升机会。在我国早期以经济增长为核心的“晋升锦标赛”治理框架下(周黎安,2004),地方政府往往倾向于在短期内集中推动与经济增长相关的公共支出与项目,以获得更为突出的经济发展绩效(郭玉清等,2017;曹婧等,2019)。而罚没收入因其征收弹性高且具有较大的执法裁量空间,常被用作短期内提高财政收入和“可见”执法业绩的执法手段。通过提高执法频次、扩大处罚覆盖面或调整罚没标准,地方政府既能在短期内提升财政收入,又能在执法考核上获得可量化的成绩,从而实现“增收”与“增绩”的双重目标。尽管当前官员考核体系已逐步由“唯GDP论”转向综合效益与民生保障并重(孙玉栋和席毓,2021),财政收入状况与公共服务的实现能力仍是关键指标。面临财政压力的上升,地方政府不仅基本职能履行受限,其官员的政治晋升竞争力也会受到削弱。因此,晋升压力越大,地方政府为了完成财政收入任务、保障公共服务支出,其拓宽财政收入来源的动机也越强,更倾向于利用暗示或默许执法部门强化行政执法强度,甚至通过设定罚没收入指标、将完成情况纳入部门绩效考核等方式,将行政执法转化为财政增收手段,以获得更好的可观测的绩效表现。据此,本文提出以下待验证假说:

研究假说3 地方官员所面临的晋升压力越大,财政压力对罚没收入扩张的影响越强。

三、实证设计

(一) 模型设定与变量选取

为检验地方政府财政压力对罚没收入规模的影响,本文的基准估计采用双向固定效应模型,模型设定如公式(1)所示:

$$Fine_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Fp_{it} + \alpha_2 X_{it} + \lambda_t + \delta_i + \mu_{it}, \quad (1)$$

其中,被解释变量 $Fine_{it}$ 代表 i 城市在 t 时期罚没收入规模占比,分别选取罚没收入占非税收入比重(以下简称罚没收入强度)、罚没收入占一般公共预算收入比重(以下简称罚没收入依赖)两项指标对被解释变量进行代理衡量。^①

核心解释变量 Fp_{it} 表示 i 城市在 t 时期的财政压力水平。参考已有研究的常用做法,选取一般公共预算收支缺口与一般公共预算收入的比重来衡量财政压力。在后续的实证分析中,进一步采用财政收支缺口与 GDP 之比以及 2018 年减税降费的外生冲击对财政压力进行衡量。上述相关原始数据主要来源于《中国城市统计年鉴》和 EPS 数据库,缺失值从政府工作报告中进行补充。

λ_t 和 δ_i 分别代表年份固定效应和城市固定效应, μ_{it} 为随机误差项。 X_{it} 代表控制变量合集,包括:人均生产总值、人口密度、经济增长率、城镇化率、工业化水平、政府规模、城市规模指数以及人民生活水平。上述数据中,工业化水平和人口密度原始数据来源于 CEIC 数据库,城市规模指数原始数据采用的是 NPP-VIIRS 夜间灯光数据,其他数据均来自企业预警通。

(二) 数据处理和描述性统计

本文主要考察地级行政单位的罚没收入情况。基于城市口径数据可比性的考量,剔除了北京、上海、天津、重庆 4 个直辖市样本。在数据清洗过程中,由于西藏、新疆以及海南等地的相关数据存在严重缺失,剔除了上述三个地区的样本数据(共 6 个样本)。此外,为了增强研究样本的可比性,剔除了原样本中的 3 个自治州和 3 个盟。最后,基于地级市层面罚没收入数据的公开可得性,实证数据保留了 2015—2023 年除上述地区以及港澳台地区以外我国 24 个省份的 267 个地级市数据,共计 2 403 个样本值。对于部分控制变量缺失值,采用了线性平滑插值法进行处理,以确保数据的连续性和完整性。此外,对所有连续变量进行了双端 1% 的缩尾处理。主要变量的构造和描述性统计见附表 A1 所示。

① 罚没收入相关数据主要由团队手工整理所得,原始数据来源包括以下三个部分:(1)各省、市电子版统计年鉴;(2)各地级市政府门户网站或市财政局依法公开的全市一般公共预算收入执行情况、市财政决算报告;(3)对于部分未直接公开的地级市数据,通过“市人民政府官网—政府信息公开—法定主动公开—依申请公开”渠道,以电子邮件的方式申请获取。

四、实证分析

（一）基准回归

表 1 报告了地方财政压力对罚没收入影响的估计结果。在基准回归分析中,本文采用了递进式的回归策略。表 1 第(1)列和第(3)列仅控制了年份和城市固定效应,第(2)列和第(4)列则进一步加入了控制变量。可以发现,所有估计系数均在 1%的水平上显著为正,表明地方财政压力增加将显著提高地方罚没收入强度和依赖程度。经济意义上,第(2)列和第(4)列的回归系数分别为 0.012 和 0.004,这意味着财政压力变化 1 个标准差,罚没收入强度和罚没收入依赖分别相对于均值上升 17.9%和 19.1%^①,因此,研究假设 1 得到了初步验证。^②

表 1 基准回归

变量	罚没收入强度		罚没收入依赖	
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政压力	0.011*** (0.002)	0.012*** (0.002)	0.004*** (0.001)	0.004*** (0.001)
观测值	2 403	2 403	2 403	2 403
R ²	0.615	0.634	0.633	0.649
控制变量	否	是	否	是
城市/年份固定效应	是	是	是	是

注：*、**和*** 分别代表 10%、5%、1%的显著性水平,括号内是地级市层面的聚类稳健标准误,下表同。

（二）内生性讨论

尽管双向固定效应模型有助于缓解样本选择问题导致的内生性偏误,但估计结果仍可能受到反向因果和遗漏变量等问题的干扰。为此,本文分别采用“同一省份内、除该城市外其他兄弟城市财政压力的均值”和“加权地方财政压力”两类工具变量进行再估计。^③ 结果表明,在进一步控制潜在内生性后,财政压力的转嫁效应依然显著存在。

① 经济意义的计算方式分别为:(财政压力的回归系数×财政压力的标准差/罚没收入强度的均值)×100%,即(0.012×2.196/0.147)×100%≈17.9%;财政压力的回归系数×财政压力的标准差/罚没收入依赖度的均值,即(0.004×2.196/0.046)×100%≈19.1%。

② 本文进一步从排除反向因果、替换解释变量、控制疫情冲击、控制省份-年份交互固定效应等方面做了一系列稳健性检验,结果均较好地支持了基准回归的相关结论,限于篇幅,具体内容见附录Ⅲ。

③ 限于篇幅,工具变量的选择、指标构建以及回归结果的具体分析内容,详见附录Ⅳ。

（三）机制检验：罚没执法强度的加强

首先，结合现有数据的可得性，本文采用“单位案件平均罚没收入”作为罚没执法强度的代理变量。^① 如果财政压力确实引致了“逐利性执法”，那么政府目标将更倾向于罚没收入的最大化。因此，“单位案件平均罚没收入”更能捕捉执法行为的“严厉程度”与“选择性”特征。为检验上述机制，本文依据单位案件平均罚没收入对数的年度中位数，将样本划分为罚没执法强度高组和低组进行检验分析。

通过观察表 2 Panel A 的回归结果可以发现，在执法强度更高的地区，罚没收入的扩张效应更为明显。以 Panel A 第(3)列和第(4)列为例，财政压力对罚没收入依赖的影响系数在执法强度高组中显著高于低组，并且组间系数差异检验具有统计显著性。这一结果支持了地方政府通过增强罚没执法强度缓解财政收支压力的行为机制。为增强结论的可靠性，本文还构建了一个综合判定标准。首先，逐年计算同一省份内各城市“每万人罚没执法案件数量”的平均值。由于同一省份内各城市在执法环境、制度背景等方面具有相似性，采用省内对比有助于控制地区共性因素干扰。若某城市该指标超过当年省均值，则认为其执法力度较强，划入高强度组，否则为低强度组。在此基础上，将同时满足“每万人罚没案件数量”属于高强度组且“单位案件平均罚没收入”也属于高组别的样本，定义为罚没执法综合高强度组，否则为低强度组。表 2 Panel B 部分的回归结果显示，在罚没执法综合高强度组中，财政压力的估计系数显著更大，且组间系数差异均通过显著性检验，进一步印证了在财政压力上升的背景下，逐利性执法强度的增强确实推动了罚没收入规模的扩大，研究假说 2 得以验证。

表 2 罚没执法强度的机制检验

Panel A：以单位案件平均罚没收入对数年度中位数进行划分				
被解释变量	罚没收入强度		罚没收入依赖	
	执法强度高组	执法强度低组	执法强度高组	执法强度低组
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政压力	0.018*** (0.004)	0.016*** (0.003)	0.009*** (0.002)	0.003*** (0.001)
观测值	997	1 005	997	1 005
R ²	0.685	0.715	0.700	0.738

① 鉴于数据的可得性，单位案件平均罚没收入采用地级市罚没收入(单位为元)与地级市全市罚没案件数量之比进行衡量。其中，罚没案件数量原始数据由团队成员手工整理自北大法宝司法案例数据库，共收集 2 045 个有效样本。

(续表)

Panel A:以单位案件平均罚没收入对数年度中位数进行划分				
被解释变量	罚没收入强度		罚没收入依赖	
	执法强度高组	执法强度低组	执法强度高组	执法强度低组
	(1)	(2)	(3)	(4)
控制变量	是	是	是	是
城市/年份固定	是	是	是	是
组间系数差异 p 值	0.376		0.004**	
Panel B:同时满足“每万人罚没案件数量”高组和“单位案件平均罚没收入对数”高组				
被解释变量	执法综合高强度组	执法综合低强度组	执法综合高强度组	执法综合低强度组
	(1)	(2)	(3)	(4)
财政压力	0.042** (0.021)	0.014*** (0.003)	0.017** (0.007)	0.004*** (0.001)
观测值	231	1 768	231	1 768
R ²	0.804	0.624	0.710	0.674
控制变量	是	是	是	是
城市/年份固定	是	是	是	是
组间系数差异 p 值	0.083*		0.036**	

注:组间系数差异 p 值是基于 Bootstrap 的费舍尔组合检验法,重复抽样 1 000 次计算获得。

（四）基于晋升压力的政府行为动机分析

为了验证研究假说 3,本文依次从官员任期内经济增长表现和官员年龄两个维度度量晋升压力。首先,借鉴曹春方等(2014),采用样本期内官员有效任期的平均 GDP 增长率作为晋升压力的代理变量^①,并将高于年度中位数的样本划分为低晋升压力组别,反之则为高晋升压力组别进行检验。其次,参考曹婧等(2019)的做法,将市委书记年龄介于 55—58 岁的样本划分为高晋升压力组别,否则为低晋升压力组别。研究发现,高晋升压力组别中财政压力对罚没收入强度和依赖度的影响系数更大,组间系数差异在绝大多数情况下具备统计显著性,证实了在晋升压力驱动下,地方政府更倾向于采取“以罚增收”的行为缓解财政压力。^②

① 官员特征数据采用滞后一期(即 2014—2022 年)进行匹配,即将 2014 年至 2022 年的官员特征数据与本文 2015—2023 年的数据进行匹配。在计算官员任期内移动平均 GDP 增长率时,本文仅纳入 2014 年及之后的 GDP 增长率数据进行计算,这样处理是为了统一计算起点,确保所有官员在滞后一期框架下的任期经济绩效具有可比性,并与本文研究的 2015—2023 年时段相衔接。

② 官员信息数据搜集自人民网、各地方政府官网等网站。基于官员“晋升压力”的具体实证回归结果见附表 A2。

五、进一步分析:门槛效应、异常性扩张与财政压力外生冲击

(一) 门槛效应分析

从现实情况来看,财政收支紧平衡已成常态,那么是否存在一个财政压力阈值,即在不同的阈值范围内,其对罚没收入强度和依赖度的影响呈现出结构性变化?^① 为了验证上述猜想,我们将财政压力作为门槛变量,并使用面板门槛模型,系统检验财政压力与罚没收入规模之间可能存在的这种非线性关系。研究发现,只有当财政压力分别超过门槛临界值 1.9 和 2 时,地方财政压力的上升才会造成罚没收入强度和罚没收入依赖度的显著上升,较低程度的财政压力水平并不会对罚没收入规模的扩张产生影响。

(二) 罚没收入“异常扩张”属性的识别

本文研究结论的一个替代性解释可能是,罚没收入规模扩张可能源于区域治理需求,而非财政增收导向。因此,为了区分基于“治理需求”与“财政增收”的罚没收入,本文将围绕罚没收入的“财政汲取”与“经济惩戒”两个属性展开研究,以加强对财政压力背景下罚没收入“异常扩张”的识别。^②

第一,从罚没收入所具有的“财政汲取”属性来看,若罚没收入扩张主要出于“财政增收”动机,则在财政结构稳定性较差、自主性较弱地区,该现象应更为显著。一方面,已有研究指出,土地财政依赖度高的地区往往财政稳定性和自主性较差(高然和龚六堂,2017),在土地市场波动导致土地出让收入锐减的情况下,这些地区将面临显著的预算缺口压力。基于此,本文选取“土地出让收入占地方政府综合财力的比值”对土地财政依赖度进行衡量,并将高于年度中位数的样本划分为高组别,反之为低组别。另一方面,已有研究表明,人均转移支付规模的增加会对财政自有收入产生挤出效应(Knight, 2002)。而罚没收入作为地方自有收入的一部分,实际上是地方政府转嫁财政压力的一种策略性选择。故本文预期人均转移支付较高地区更少依赖罚没增收。在指标选取上,采用“转移支付收入占地区总人口的比重”来刻画地区人均转移支付规模,并将高于年度中位数的样本划分为人均转移支付高组别,反之则为低组别。附表 A3 Panel A 结果显示,土地财政依赖度高组别财政压力的估计系数显著高于低组别,而转移支付规模高组别罚没收入规模增幅较低。以上发现进一步验证了财

^① 感谢审稿专家的意见。限于篇幅,正文中仅对门槛效应的结论进行简要概述,具体内容详见附录 V。

^② 感谢审稿专家的意见。限于篇幅,异常性扩张检验的实证结果见附表 A3。

政压力引致罚没收入“异常扩张”的“财政增收”动机。^①

第二,从罚没收入所具有的“经济惩戒”属性来看,若罚没收入的扩张是基于“治理需求”,则在社会治理水平较低,如环境污染程度较高、违法案件多发地区,罚没收入自然因执法需求增加而提高。相反,在社会治理水平较高的地区,如果罚没收入规模仍因财政压力的上升而显著增长,则表明其增长已脱离了实际的“治理需求”,这种异常扩张更可能源于“财政增收”动机。为此,本文首先引入城市环境污染作为外部治理水平的分组变量。分别以城市二氧化硫排放量和工业烟(粉)尘排放量^②作为环境污染程度指标1和指标2,将高于年度中位数的样本划分为污染程度高组,低于中位数的样本划分为低组。其次,引入地区法治环境指数^③作为外部治理水平的分组变量进行相应的异质性检验分析,并将高于年度中位数的样本划分为法治环境高组别,否则为低组别。同时,基于数据的可获性,参考已有研究(鲁元平和王韬,2011),使用省级“每万人刑事案件数量”^④作为外部治理水平的补充变量,将高于年度中位数的样本划分为社会治安低组别,反之则为高组别。由附表A3 Panel B和Panel C结果可知,在环境污染程度高组别、法治环境低组别和社会治安低组别中,随着财政压力的上升,地方政府对罚没收入的征收强度和依赖程度均显著增加。与此同时,在环境污染程度低组别、法治水平高组别和社会治安高组别的检验中,由财政压力上升引致的罚没收入扩张效应同样明显。这意味着,即便在治理基础较好的地区,财政压力的上升仍可能导致执法行为的扭曲。此外,为提升结论的可靠性,本文将同时满足法治环境高组别与社会治安高组别的样本定义为低“治理需求”组别,反之则为高“治理需求”组别,进行检验分析。附表A3 Panel D结果表明,在低“治理需求”组别中,财政压力的上升同样会导致地区罚没收入规模的扩大,从而佐证了财政压力背景下地方罚没收入“异常扩张”的普遍性。

(三) 财政压力外生冲击:减税降费与罚没收入

如若地方财政压力上升会导致罚没收入规模扩大,也就是在基准回归结论可靠的情况下,一个自然的结论是当地方政府突然受到导致财政压力增大的外生冲击时,罚没收入规模也应该会相应扩大。2018年减税降费的外生冲击给了我们机会对此进行考察。2018年全年我国减税降费规模达到了约1.3万亿元,

① 土地出让收入、地方政府综合财力与转移支付收入数据来自企业预警通。

② 二氧化硫排放量数据来源于CEIC数据库,工业烟(粉)尘排放量数据来源于EPS数据库。

③ 法治环境是衡量社会治理效能的重要维度,它直接反映了一个地区在法律制度建设、执法规范性、司法公正性以及公众法治信仰等方面的综合状况,因而是社会治理水平高低的集中体现。这里的法治环境指数来源于《中国城市营商环境数据库2024》,数据公布范围为2017—2022年。

④ 数据整理自《中国检察年鉴》和各级人民检察院工作报告。

相当于 2018 年全国一般公共预算收入的 7.1%，规模空前。^①然而，税收收入的显著下降直接引发了地方政府财政收入的缩减，但与此同时，地方政府在公共服务与民生领域的财政支出压力却并未相应减少。已有研究表明，减税降费政策的实施对地方财政压力增加具有重要影响(郭庆旺, 2019; 鹏飞等, 2020)。这也意味着，自 2018 年开始，那些面临较大“增支”和“减收”压力的地级市政府，其财政压力也更为突出。因此，本文以 2018 年为时间节点构建强度 DID 模型验证上述想法。^②研究发现，地级市政府在受到较大的财政压力外生冲击的情况下，同样会选择通过扩大罚没收入规模占比的方式转嫁财政压力。

六、拓展性分析：罚没收入扩张的微观经济效应

习近平总书记强调，一个地方的发展活力同营商环境密切相关。^③党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出，“必须更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既‘放得活’又‘管得住’，更好维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力。”^④由此可见，优化营商环境、保障企业增量发展，已成为夯实高质量发展根基的重要抓手。而前文研究表明，在财政压力普遍上升的背景下，地方政府对罚没收入的依赖程度愈发明显，当行政处罚偏离“过罚相当”的法治原则时，将显著增加市场主体的合规性成本(赵忠良, 2008)。有鉴于此，本文将从营商环境、企业进入两个视角，定量评估地方罚没收入扩张的微观经济效应。^⑤

研究发现，第一，地方罚没收入规模占比的提升不利于营商环境的优化，并且这种负向影响作用总体呈现波动上升的趋势(见图 4)。第二，罚没收入强度和依赖度的提升对采矿业，制造业，电力、热力、燃气及水生产和供应业，交通运输、仓储和邮政业，金融业，教育业，科学研究和技术服务业，卫生和社会工作以

① 数据来源：https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201906/t20190627_3286107.htm，访问时间：2025 年 9 月 22 日。

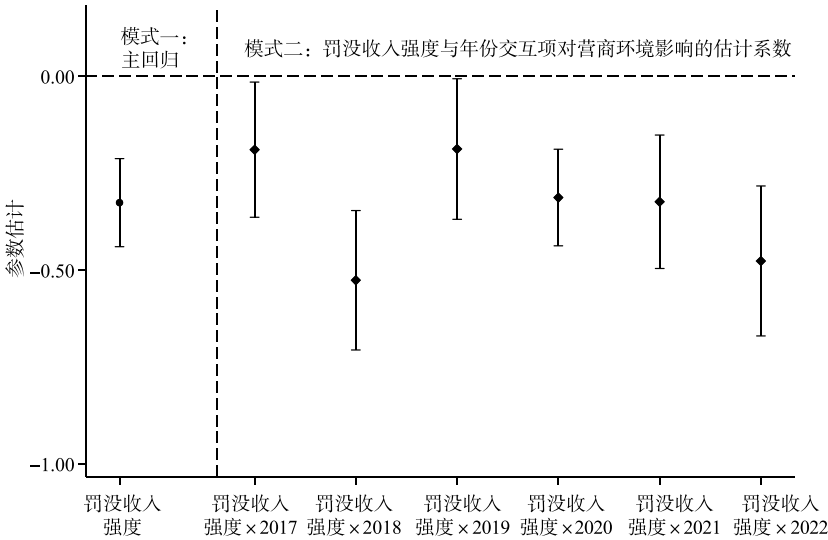
② 限于篇幅，具体模型构建、分析内容见附录 VI。

③ 2025 年 3 月 17 日至 18 日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在贵州考察期间关于优化营商环境的重要表述。资料来源：“习近平在贵州考察时强调：坚持以高质量发展统揽全局在中国式现代化进程中展现贵州新风采”，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7014297.htm，访问时间：2026 年 7 月 2 日。

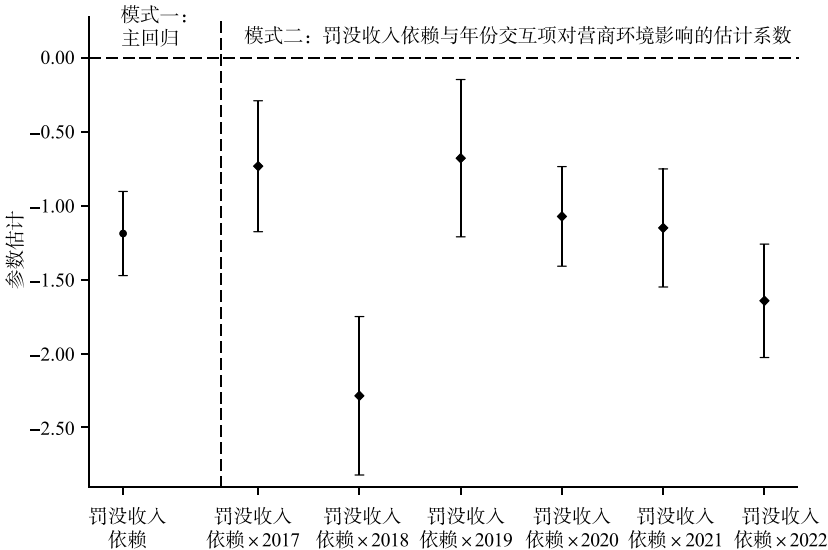
④ 资料来源：《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，中国政府网，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?1sRedirectHit=11454859，访问时间：2026 年 7 月 2 日。

⑤ 营商环境指数选取自张三保、张志学、黄敏学，“中国城市营商环境评估”，2023 年，<https://doi.org/10.18170/DVN/9NJDWE>，北京大学开放研究数据平台，V4。数据公布范围为 2017—2022 年。企业进入指标采用 2015—2023 年中国工商企业注册数据库中各城市新注册企业数目的对数进行代理。制图 5 时没有考虑“公共管理、社会保障和社会组织”和“国际组织”门类的样本。

及文化、体育和娱乐业等行业的新增企业进入不存在显著的统计性影响,但对于农、林、牧、渔业,住宿和餐饮业,居民服务、修理和其他服务业等行业新增企业进入存在显著的负向影响(如图 5)。^①



(a) 罚没收入强度对营商环境的影响

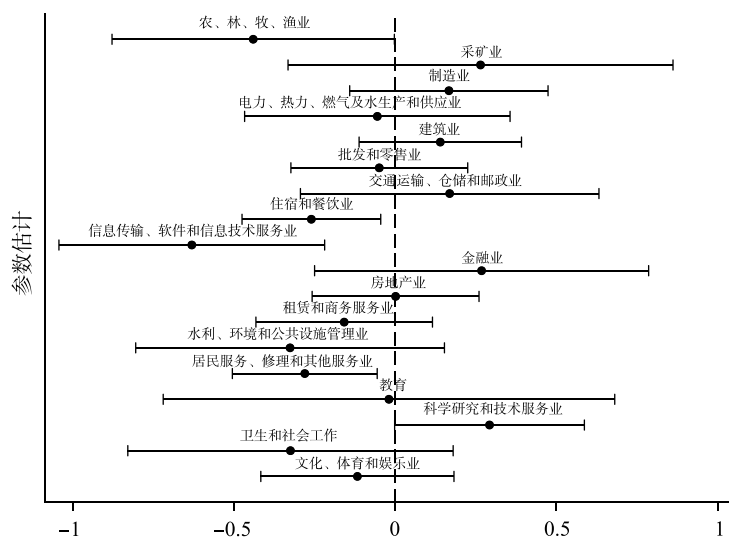


(b) 罚没收入依赖度对营商环境的影响

图 4 罚没收入扩张对营商环境的影响

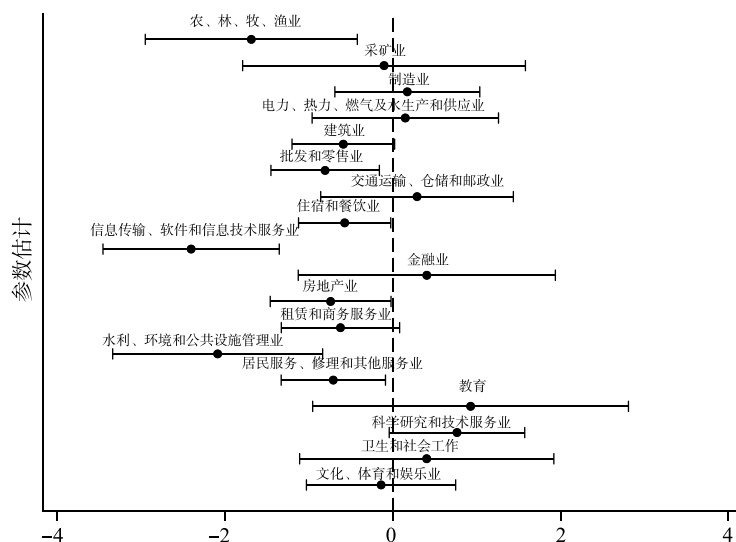
注：模式一为罚没收入扩张对营商环境的回归；模式二为罚没收入与年份虚拟变量交互项对营商环境的回归。

① 限于篇幅，罚没收入扩张对民生服务行业影响较大的解释见附录Ⅶ。



(a) 罚没收入强度对企业进入的影响

—— 95%置信区间 • 点估计



(b) 罚没收入依赖度对企业进入的影响

—— 95%置信区间 • 点估计

图 5 罚没收入扩张对不同行业企业进入的影响

七、政策含义与研究展望

作为经济性惩戒手段,罚没执法理应回归其矫正行政违法行为的本质。地方政府依赖强化罚没执法来增加财政收入的行为不仅影响财政收入质量,也不

利于地方财政可持续。本文研究结论具有明确的政策含义。一是深化省以下财政体制改革,建立权责清晰的政府间财政关系。同时,配套完善转移支付体系,引导地方走出“罚没增收”的路径依赖。二是稳步推进地方税源建设,提高地方自主财力。在现行税收分成体系下,可将部分消费属性强、易追溯的消费税税目先行征收环节后移,适度提高地方在共享税中的分成比例,健全地方税体系。三是加快罚没收入管理法治化、标准化与智慧化建设,推动征管全流程数字化留痕、分项公开与动态监管,提升罚没执法的透明度。

受限于罚没收入分项数据的可得性,本文未能进一步辨析何种罚没收入的扩张性更为明显。未来随着罚没信息公开制度的完善,可在此基础上展开更系统的细分研究。

参考文献

- [1] 曹春方、马连福、沈小秀,“财政压力、晋升压力、官员任期与地方国企过度投资”,《经济学》(季刊),2014年第4期,第1415—1436页。
- [2] 曹婧、毛捷、薛熠,“城投债为何持续增长:基于新口径的实证分析”,《财贸经济》,2019年第5期,第5—22页。
- [3] 陈抗, Arye L. Hillman, 顾清扬,“财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手”,《经济学》(季刊),2002年第4期,第111—130页。
- [4] 陈晓光,“财政压力、税收征管与地区不平等”,《中国社会科学》,2016年第4期,第53—70+206页。
- [5] 高然、龚六堂,“土地财政、房地产需求冲击与经济波动”,《金融研究》,2017年第4期,第32—45页。
- [6] Garrett, T. A., and G. A. Wagner, “Red Ink in the Rearview Mirror: Local Fiscal Conditions and the Issuance of Traffic Tickets”, *The Journal of Law and Economics*, 2009, 52(1), 71-90.
- [7] 谷成、张春雷,“地方非税收入快速增长:成因与应对”,《税务研究》,2023年第9期,第108—112页。
- [8] 郭庆旺,“减税降费的潜在财政影响与风险防范”,《管理世界》,2019年第6期,第1—10+194页。
- [9] 郭玉清、孙希芳、何杨,“地方财政杠杆的激励机制、增长绩效与调整取向研究”,《经济研究》,2017年第6期,第169—182页。
- [10] 贾俊雪、郭庆旺、宁静,“财政分权、政府治理结构与县级财政解困”,《管理世界》,2011年第1期,第30—39页。
- [11] 江国华,“行政执法过程中的裁量正义”,《政法论丛》,2024年第4期,第47—61页。
- [12] Knight, B., “Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program”, *American Economic Review*, 2002, 92(1), 71-92.
- [13] 李策,“行政逐利执法的形成机理与规制路径”,《法学评论》,2025年第5期,第52—66页。
- [14] Li, H., and L. A. Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9-10), 1743-1762.
- [15] 梁平汉、郭宇辰、李成林,“财政压力与地方政府罚没收入”,《经济理论与经济管理》,2025年第5期,第55—74页。
- [16] 鲁元平、王韬,“收入不平等、社会犯罪与国民幸福感——来自中国的经验证据”,《经济学》(季刊),

- 2011 年第 4 期,第 1437—1458 页。
- [17] Makowsky, M. D., and T. Stratmann, “Political Economy at Any Speed: What Determines Traffic Citations?”, *American Economic Review*, 2009, 99(1), 509-527.
- [18] Mourre, G., and A. Reut, “Non-Tax Revenue in the European Union: A Source of Fiscal Risk?”, *International Tax and Public Finance*, 2019, 26(1), 198-223.
- [19] 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”,《经济研究》,2020 年第 11 期,第 67—83 页。
- [20] 亓寿伟、陈雅婷、马光荣等,“育活力于秩序:行政执法规范与中小企业跨地区流入”,《中国工业经济》,2025 年第 8 期,第 178—196 页。
- [21] 钱蕾、周超,“调而不适:政策学习的目标替代机制研究——基于科技创新券政策的案例研究”,《公共行政评论》,2024 年第 3 期,第 44—60+196 页。
- [22] Su, M., and C. Buerger, “Playing Politics with Traffic Fines: Sheriff Elections and Political Cycles in Traffic Fines Revenue”, *American Journal of Political Science*, 2025, 69(1), 164-175.
- [23] 孙玉栋、席毓,“影响我国地方政府财政支出效率的因素研究——基于财政、晋升和发展压力的视角”,《经济理论与经济管理》,2021 年第 6 期,第 37—49 页。
- [24] 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”,《中国行政管理》,2021 年第 9 期,第 19—25 页。
- [25] 王贤彬、张莉、徐现祥,“地方政府土地出让、基础设施投资与地方经济增长”,《中国工业经济》,2014 年第 7 期,第 31—43 页。
- [26] 文茜、李万利、申志轩,“地方政府释放财政压力的微观传导机制:企业盈余管理视角”,《世界经济》,2023 年第 10 期,第 91—114 页。
- [27] 谢浥好、冯帆、代志新,“柔性执法对中小企业劳动雇佣的影响研究——基于‘首违不罚’法律制度确立的准自然实验”,《财政研究》,2025 年第 11 期,第 89—108 页。
- [28] 张莉、年永威、刘京军,“土地市场波动与地方债——以城投债为例”,《经济学》(季刊),2018 年第 3 期,第 1103—1126 页。
- [29] 张牧扬、费冒盛,“减税政策与地方预算统筹”,《管理世界》,2025 年第 3 期,第 19—43 页。
- [30] 赵海益,“财政分权体制下中国地方政府罚没收入诱因研究”,《现代财经(天津财经大学学报)》,2014 年第 3 期,第 55—64 页。
- [31] 赵仁杰、范子英,“‘租费替代’、地方财政压力与企业非税负担”,《财政研究》,2021 年第 6 期,第 70—84 页。
- [32] 赵忠良,“我国罚没收入征管的理论基础研究”,《求索》,2008 年第 8 期,第 158—159+170 页。
- [33] 周黎安,“晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因”,《经济研究》,2004 年第 6 期,第 33—40 页。
- [34] 周天勇,“中美中央与地方财政税收关系比较”,《中国改革》,2005 年第 11 期,第 28—31 页。

Local Fiscal Pressure and the Expansion of Fines and Forfeitures Revenue

DAI Zhixin XIE Yihao YANG Su*

(Renmin University of China)

Abstract: This study manually compiles data on fines and forfeitures revenue across 279 prefectural-level administrative units in China from 2015 to 2023, documenting a persistent upward trend in its scale. It further examines the impact of local fiscal pressure. The findings reveal that a one-standard-deviation increase in local fiscal pressure leads to a rise in fines and forfeitures revenue intensity and dependency by 17.9% and 19.1% above their respective means. This expansion is characterized as an abnormal growth driven primarily by the objective of “increasing fiscal revenue.” The primary transmission mechanism involves intensifying fines and forfeitures enforcement to boost revenue, with career advancement incentives for local officials serving as a significant motivator. Threshold effect analysis indicates that the expansion of fines and forfeitures revenue becomes statistically significant only when fiscal pressure exceeds a specific threshold. Extended research demonstrates that the growth in fines and forfeitures revenue adversely affects the optimization of the business environment and deters new firm entry.

Keywords: fiscal pressure; fines and forfeitures revenue; profit-seeking law enforcement

JEL Classification: H72, H83, H27

* Corresponding Author: YANG Su, School of Finance, Renmin University of China, No. 59 Zhongguancun Street, Haidian District, Beijing 100872, China; Tel: 86-13821977917; E-mail: yangsu@ruc.edu.cn.