

# 公共财政投入、财政分权和 城乡义务教育差距\*

张德勇 孟 扬

**【摘要】**本文利用我国2003~2010年省级面板数据进行实证检验,构建城乡教育差距指标,从财政分权视角讨论了我国财政制度安排对于城乡教育差距的影响。研究发现,财政分权不利于缩小城乡教育差距,而经济发展水平及2006年“新机制”形成的中央和地方分担、省级统筹的财政体制皆具有显著的正效应。基于此,本文提出,为了缩小城乡义务教育差距,在中央和地方关系上应该适度集权,完善中央转移支付制度。同时,加大省级政府统筹义务教育经费的力度,以城乡一体化推动城乡教育一体化。

**【关键词】**财政分权 城乡义务教育差距 省级统筹

**【中图分类号】**F812 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)05-0058-06

## 一、引言

我国城乡差异与以户籍制度为基础的城乡二元结构制度息息相关,城乡差异不仅体现在经济发展水平方面,在教育、社保、医疗等公共服务的提供方面也存在较大差异。作为公共财政的重要领域之一,教育财政体制对城乡教育均衡发展发挥着重要的约束作用。为了保障城乡教育的均衡发展,我国对义务教育财政体制进行了多次改革。2001年《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》将农村义务教育经费支出责任统筹到县级政府,2006年《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》建立了中央与地方分项目、按比例分担的经费保障机制。城乡差距该如何缩小,农村地区的义务教育需要哪级政府保证?如何才能做到政府财力和支出责任的统一?本

文结合我国财政体制、政治体制和教育发展的实际情况,研究我国财政分权对于城乡义务教育差距的影响,为我国城乡教育均衡发展和财政体制的完善提供经验支持和决策依据。

## 二、文献综述

集权还是分权更有利于促进教育均衡发展?分析这一问题需要厘清义务教育财政责任归属问题,已有关于教育供给责任的研究主要基于以下两个方面展开:

一种是主张分权取向的改革。以 Tiebout、Musgrave、Oates 所持的第一代财政分权理论认为地方政府比中央政府更具有信息优势,随着财政分权程度提高,为了更好地满足纳税人偏

\* 作者感谢匿名审稿人的宝贵意见,当然文责自负。

好，地方政府通过相互竞争能够有效配置公共资源。Faguet 结合玻利维亚和哥伦比亚的数据发现，财政分权提高了公立学校的入学率，地方投资会从基础设施建设更多转向对社会公共服务投资。<sup>①</sup> 丁维莉等在 Tiebout 模型的基础上发现基础教育财政分权能够有效促进地方政府提高教育的质量和效率。在中央集权情况下，地方政府为获得更多补贴会故意减少教育支出。<sup>②</sup> 张晏等在研究财政分权和教育产出时发现，财政分权程度每提高 1%，城镇教育产出提高 0.6%，省级统筹有利于城镇义务教育发展。<sup>③</sup> 但是，大部分针对我国财政分权和教育供给的研究都未能对分权供给提供证据支持。

以 Qian 和 Roland 所持的第二代财政分权理论虽然肯定了财政分权的优越性，但也就其可持续性进行了探讨。政府官员具有追求自身利益最大化的动机，分权可能导致基础设施投资的增加和公共服务投入的减少，政府需要适宜的激励约束才能有效提供公共服务。在深化农村义务教育财政体制改革中，我国呈现了一个重心逐步上移的发展轨迹。许多研究肯定了以集权为取向的改革，提出探索实施以省为主、<sup>④</sup> 以中央为主<sup>⑤</sup> 的义务教育财政体制。龚锋、卢洪友根据我国各省宏观数据发现，分权程度越高，教育等消费性公共服务供给水平越低。<sup>⑥</sup> 大部分利用我国历史数据进行实证检验的研究都发现，财政分权对义务教育供给的正向激励作用有限。

对于负面影响的解释，大部分实证研究文章将财政分权的失效归结于激励问题，探讨了我国政府以 GDP 增长率为考核标准的锦标赛晋升机制。乔白云、<sup>⑦</sup> 傅勇等<sup>⑧</sup> 认为我国缺少西方财政分权下“用手投票”和“用脚投票”机制，因此，财政分权引起的政府竞争挤占了义务教育的财政支出。也有文章讨论了地方财力和支出责任的平衡问题。闫坤、刘新波通过生均教育经费计算泰尔指数指出，虽然教育经费投入减缓了城乡差异的扩大，但只有把农村义务教育事权上划中央政府和财政才能彻底解决农村义务教育的城乡差异。<sup>⑨</sup>

已有文献对财政分权和公共服务供给及其结构进行了理论和实证的研究，部分研究者针对教育服务问题进行了研究。这部分研究大多

从投入视角利用教育经费指标衡量教育发展，也有少数研究者采用师生比来衡量基础教育质量，缺少对于义务教育资源配置的综合考量。在财政分权指标选择上，已有研究大多选择预算内、预算外财政收支占全国和中央财政收支比例或人均化比重来衡量财政分权，存在同分母问题。同时，已有的大部分研究都只是对各教育指标在省份之间的总体差异进行分析，而忽视了城乡之间的差距。选取合适的衡量城乡教育差距和财政分权的指标，研究财政分权对我国城乡教育差距的影响具有重要意义。

### 三、机理分析与研究假说

在分析财政分权对于城乡教育差距的影响路径时，主要涉及到三个方面，分别是财政体制所决定的政府支出能力，行政体制所决定的官员晋升机制，以及义务教育作为公共物品的正外部性。

在客观供给能力方面，我国地方政府长期存在财力和支出责任不对称的问题。1994 年税制改革后，财政收入重心逐渐上移，县级财力薄弱。农村税费改革打破了原有的多渠道筹措教育经费的格局，乡镇一级难以继续承担教育

- ① Faguet, J P, Sanchez, F, Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia, *World Development*, 2008, Vol. 36 (7), pp. 1294-1316.
- ② 丁维莉、陆铭：《教育的公平与效率是鱼和熊掌吗》，《中国社会科学》2005 年第 6 期。
- ③ 张晏、刘英蕾、夏纪军：《中国义务教育应该如何分权——从分级管理到省级统筹的经济学分析》，《财经研究》2013 年第 1 期。
- ④ 范先佐、付卫东：《农村义务教育新机制：成效、问题及对策》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2009 年第 4 期。
- ⑤ 张丽华：《解决农村义务教育投入保障中的制度缺陷——对中央转移支付作用及事权体制调整的思考》，《经济研究》2008 年第 10 期。
- ⑥ 龚锋、卢洪友：《公共支出结构、偏好匹配与财政分权》，《管理世界》2009 年第 1 期。
- ⑦ 乔白云：《中国的财政分权与小学义务教育》，《中国社会科学》2005 年第 6 期。
- ⑧ 傅勇、张晏：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》2007 年第 3 期。
- ⑨ 闫坤、刘新波：《“以县为主”教育管理体制下农村义务教育非均衡发展的测算——基于历年省级数据的实证分析》，《中国社会科学院研究生院学报》2010 年第 4 期。

支出责任。虽然近年来我国农村义务教育管理主体逐渐上移,从“以县为主”上升到“省级统筹”。但是,目前农村义务教育经费总体上仍主要由区、县政府负担,“新机制”没有对地方政府间的支出责任进行明确划分,未能从根本上解决农村义务教育事权和支出责任不对称的问题。因此,在客观条件上,我国县级政府财力薄弱,缺乏对义务教育的财力保障。

在主观供给意愿方面,在我国政治体制中,地方官员对上级负责,官员政绩主要体现在地区的经济发展水平这一硬性指标上。一面是可以拉动地方经济发展的基础设施建设,一面是时间久、见效慢的公共服务支出,如果财政分权制度赋予地方政府较大的自由裁量权,地方政府在绩效考核标准的推动下一定会把财政支出重心转向经济建设,而不是用来改善居民的社会福利,如教育、医疗等。反映在城乡义务教育方面,则表现出财政分权对于缩小城乡教育差距具有一定的负向影响。

同时,教育本身的正外部性更导致政府缺乏投资教育的主观激励。义务教育可以被视为一种纯公共物品,义务教育投资的收益具有滞后性和外溢性,农村义务教育更是如此。在短时间内,政府投资公共教育服务很难对人力资本的积累和地区经济发展产生积极的促进作用。因此,在财政分权框架内,政府缺乏提供义务教育,尤其是农村义务教育的主观激励。

本文根据已有机理分析提出如下假设:第一,传统财政分权理论未必适应我国实际情况,财政分权对于缩小城乡教育差距可能产生负面影响。第二,地方经济及社会发展状况可能影响政府的行为模式,经济发展水平越高的地区城乡教育差距越小,城乡居民收入差距和城乡教育差距同向变化。第三,“新机制”可以有效保障农村义务教育发展,促进城乡教育均衡发展。

## 四、研究设计

### (一) 模型构建

根据已有的分析和假设,构建基本模型如下:

$$EDU_{it} = \alpha + \beta_1 FD_{it} + \beta_2 X_{it} + \beta_3 Dummy + u_{it}$$

其中,  $i$  代表横截面维度,  $t$  代表时间维度。

EDU 为衡量教育的城乡差异的变量, FD 代表财政分权变量,  $X$  为其他经济、社会、人口等控制变量, Dummy 为“新机制”虚拟变量,  $u$  为随机误差项。

### (二) 变量定义

#### 1. 被解释变量

城乡教育差距 (EDU) 体现在入学机会、资源分配、教育产出等多个方面。参考薛二勇<sup>①</sup>的指标体系,选择城乡生均教育经费、生师比率、教师学历达标率作为反映城乡教育差距的指标(见表1)。

表1 城乡教育差距指标

生均经费 差距	小学生均教育经费差距	农村学校生均教育经费 /普通学校生均教育经费
	初中生均教育经费差距	
生师比 差距	小学生师比差距	生师比 = 在校生数/专 任教师数
	初中生师比差距	
教师学历 差距	小学教师学历合格率	教师学历合格率 = 专科 及以上教师人数/专任 教师数
	初中教师学历合格率	

本文采用差距比的方法来衡量城乡差异,将六个二级指标结果标准化,最高值为1,依次折算出标准分。生均教育经费城乡差异、生师比城乡差异、教师学历合格率城乡差异赋予相同权重。

#### 2. 解释变量

本文解释变量包括财政分权 (FD)、人均转移支付对数 (Lntrans)、人均 GDP 对数 (Lngdp)、城乡收入差距 (Incgap)、城市化率 (City)。本文研究财政分权对于城乡教育差距的影响,选择以财政支出指标为主。参照乔宝云、孙蚌珠等<sup>②</sup>研究者所使用的指标,本文采用人均省级财政支出占中央与地方人均财政支出之和的比例来衡量省级财政分权。

在人均转移支付方面,由于我国转移支付尤其是一般转移支付缺少有效的监管约束和明确的再分配目标,转移支付往往和地方政府财

① 薛二勇:《强化省级统筹推进城乡教育一体化发展的政策创新》,《教育研究》2014年第6期。

② 孙蚌珠、陈雪娟、余向华:《论财政分权背景下义务教育地区差异与财政责任的再分配——基于省级义务教育经费数据的实证分析》,《税务与经济》2009年第5期。

力“逆向挂钩”，从而造成资金使用效率的低下和对教育投入的挤占。因此，人均转移支付对城乡义务教育差距的影响是不确定的。本文在计量模型中选取人均转移支付的自然对数(Lntrans)。

此外，其他经济、社会因素也对城乡教育差距产生影响。因此，需在计量分析时控制可能影响城乡差距的相关变量。本文的控制变量包括，(1) 人均 GDP，人均 GDP 可以衡量一个地区的经济发展水平。一般情况下，经济发展水平越高的地区，地方政府越具有充足财力平衡城乡义务教育发展，计量模型中选取人均 GDP 的自然对数(Lngdp)。(2) 城乡收入差距(Incgap)，城乡二元经济结构是造成城乡教育差异的主要原因。选取城乡收入比值，即城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入的比值，衡量城乡经济发展水平的差距。(3) 城市化率(City)，采用非农业人口占全国总人口的比值来衡量城市化进程。一方面，城市化进程可以加快生产要素在城乡之间的流动，对缩小城乡教育差距具有积极作用；另一方面，城市化也意味着公共政策对城市地区的倾斜，这可能会扩大城乡教育差距。

### 3. 虚拟变量

2006 年“新机制”改革作为虚拟变量(Dummy)。2006 年《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》加大了中央政府对于农村义务教育的投入力度，把农村义务教育纳入到公共财政保障范围之内，这对于缩小城乡教育差距具有积极作用。因此需要设置一个能反映 2006 年“新机制”政策变化的虚拟变量，以 2006 年之前为 0，2006 年之后为 1。

#### (三) 数据说明

本文利用我国 2003—2010 年 30 个省(自治区、直辖市)共 240 个观测值的面板数据。数据来自于《中国财政年鉴》、《教育经费统计年鉴》和《教育统计年鉴》。因西藏数据在部分年份中缺失，因此将其排除。另外，由于本文采用我国各省份的短面板数据，不可观测的特质因素相对而言是固定不变的，同时 Hausman 检验在 1% 水平上拒绝随机效应模型，故建立固定效应模型。

#### (四) 实证检验

首先，只引入财政分权、人均 GDP 两个解释

变量。再引入人均转移支付、城乡居民收入差距、城市化率变量、“新机制”虚拟变量。计量结果显示，除了人均转移支付变量不显著外，其他解释变量均在 1% 或 5% 水平上显著，剔除不显著的人均转移支付变量，其他变量仍具有显著性。

表 2 变量的描述性统计

变量中文名称	变量英文缩写	平均值	标准差	最大值	最小值
城乡教育差距	Edu	0.75	0.04	0.85	0.66
财政分权	FD	0.77	0.08	0.93	0.56
人均 GDP 对数	Lngdp	9.79	0.62	11.24	8.22
城乡收入差距	Incgap	3.08	0.60	4.76	2.18
城市化率	City	0.36	0.16	0.89	0.16
人均转移支付对数	Lntrans	7.22	0.65	9.27	5.13
2006 年前后	Dummy	0.63	0.49	1.00	0.00

财政分权在引入不同变量的 1—3 回归中均在 1% 水平上显著为负，对于缩小城乡教育差距具有显著的负向影响。因此，财政分权程度越高，城乡教育差距越大。

表 3 回归结果

Variable	1	2	3
C	0.186407 (0.0005)***	0.518744 (0.0000)***	0.508359 (0.0000)
FD	-0.512198 (0.0000)***	-0.575580 (0.0000)***	-0.525315 (0.0000)***
Lngdp	0.097253 (0.0000)***	0.08192 (0.0000)***	0.08583 (0.000)***
Incgap		-0.035982 (0.0174)**	-0.037813 (0.0118)**
City		-0.257220 (0.0122)**	-0.266473 (0.0092)***
Lntrans		0.007972 (0.3201)	
Dummy		0.020159 (0.0006)***	0.020336 (0.0005)***
R2	0.618	0.655	0.654
Number of Observation	240	240	240

\*\*\* 在 1% 显著性水平下显著，\*\* 在 5% 显著性水平下显著，\* 在 10% 显著性水平下显著。

其他解释变量的回归符号基本符合前文的分析。人均GDP对数对于缩小城乡差异具有显著影响。地区经济发展水平越高,地方政府越具有充足财力平衡城乡义务教育发展。城乡收入差距在控制了“新机制”政策变量后,在5%水平上显著。城乡收入差距指标回归系数为负值,城乡人均收入差距越大,意味着衡量教育差距的农村与城市比值越小,即城乡教育差距越大。城市化率不利于缩小城乡差距,可能是因为城市化进程中,政府对城市的政策倾向挤占了农村教育资源,进一步拉大了城乡教育差距;也可能是随着城市化进程的发展,农村学校规模越来越小,布局分散,相对城市教育难以达到规模经济。人均转移支付对缩小城乡差距的正向作用不显著。

“新机制”作为向上集权的教育财政体制改革,能够有效缩小城乡教育差距,其系数在1%水平上显著为正。2005年,我国农村小学生均教育经费为1572元,2008年增加至3116元。在“新机制”实施的三年后,我国农村义务教育生均经费增长了一倍左右。

#### (五) 稳健性检验

我国各省、自治区、直辖市之间的社会、经济和自然情况差异较大,因此,为了验证结果的稳定性,对样本进行拆分回归。表4中方程1是剔除了北京、上海、天津、重庆四个直辖市后的回归结果。财政分权、城乡收入差距、城市化率指标在1%水平上显著为负,人均GDP对数对缩小城乡教育差距的影响显著为正,“新机制”虚拟变量在5%水平上显著为正。表4中方程2—4分别使用东中西的分样本数据进行分析,<sup>①</sup>核心解释变量财政分权变量在东部和中部都是显著为负的,相比于西部地区,东中部地区的财政分权对城乡义务教育均衡的负效应更强。经济落后的西部地区资源禀赋处于劣势,辖区竞争没有意义,并不会将财政支出重心落在促进经济增长方面。<sup>②</sup>因此,西部地区出现了财政分权未能对城乡教育均衡产生显著效应的结果。

选择反映教育资源分配的城乡教育差距二级指标:小学生均教育经费差距、初中生均教

育经费差距、小学生师比差距、初中生师比差距分别作为被解释变量的替代指标,依次进行稳定性检验。其他解释变量仍为财政分权(FD)、人均GDP对数(Lngdp)、城乡收入差距(Incgap)、城市化率(City),以及“新机制”虚拟变量。Hausman检验同样拒绝随机效应的设定,建立固定效应模型。

表4 稳健性检验一

Variable	1	2	3	4
C	0.544711 (0.0000)***	0.624978 (0.0003)***	0.563096 (0.0009)***	0.563096 (0.0009)***
FD	-0.407139 (0.0003)***	-0.404792 (0.0664)*	-0.603719 (0.0132)**	-0.232574 (0.3100)
Lngdp	0.072496 (0.0000)***	0.071855 (0.0047)***	-0.046688 (0.3269)	0.077987 (0.0065)***
Incgap	-0.044598 (0.0064)***	-0.094744 (0.0244)**	-0.051096 (0.1625)	-0.031562 (0.1369)
CITY	-0.309749 (0.0051)***	-0.247671 (0.1467)	-0.496564 (0.0234)**	-0.534492 (0.0137)**
Lntrans	0.004562 (0.5578)	0.006815 (0.4446)	0.116952 (0.0031)***	-0.015636 (0.5820)
Dummy	0.014641 (0.0138)**	0.034699 (0.0010)***	0.006851 (0.5097)	0.014676 (0.1273)
R2	0.620356	0.723576	0.671151	0.657417
Number of Observation	208	88	64	88

\*\*\*在1%显著性水平下显著,\*\*在5%显著性水平下显著,\*在10%显著性水平下显著。

如表5所示,最关键的财政分权变量系数都显著为负,这与大部分从教育经费投入视角研究财政分权对公共教育服务影响的结果具有一致性。

① 本文对于东中西三大区域的划分采用孙百才(2009)的标准。

② Cai, H. and Treisman, D., Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization, and Public Policy?, *American Economic Review*, 2005, Vol. 95 (3), pp. 817-830.

表 5 稳健性检验二

Variable	1	2	3	4
C	-0.170023 (0.0906)*	-0.727140 (0.0668)*	1.214190 (0.0000)***	3.190603 (0.0000)***
FD	-0.300145 (0.0055)***	-0.962092 (0.0236)**	-1.570861 (0.0000)***	-1.349098 (0.0008)***
GDP	0.101780 (0.0000)***	0.262706 (0.0000)***	0.078195 (0.0053)***	-0.139060 (0.0119)**
INC	0.006749 (0.6588)	-0.183632 (0.0026)***	-0.002956 (0.9177)	-0.043579 (0.4406)
CITY	0.306506 (0.0034)***	0.250367 (0.5405)	-0.270115 (0.1647)	-1.211396 (0.0018)***
TRANS	-0.004125 (0.6127)	0.008158 (0.7996)	0.004583 (0.7637)	0.054475 (0.0715)
Dummy	-0.000105 (0.9856)	-0.067862 (0.0036)***	-0.011532 (0.2930)	0.168274 (0.0000)***
R2	0.906867	0.384412	0.890214	0.622963
Number of Observation	240	240	240	240

\*\*\* 在 1% 显著性水平下显著, \*\* 在 5% 显著性水平下显著, \* 在 10% 显著性水平下显著。

## 五、结论

本文通过 2003—2010 年省级面板数据进行实证检验, 从财政分权视角讨论了我国财政制度对城乡义务教育差距的影响, 发现以下结果: 第一, 财政分权不利于缩小城乡教育差距, 转移支付总体影响不明显。第二, 经济发展水平越高, 城乡教育差距越小; 城乡居民收入差距和城乡教育差距同向变化; 城市化率不利于缩小城乡教育差距。第三, 2006 年农村义务教育经费保障机制的出台和实施, 显著缩小了城乡教育差距。

本文作者: 张德勇是中国社会科学院财经战略研究院副研究员; 孟扬是中国社会科学院研究生院财经系 2014 级硕士研究生

责任编辑: 任朝旺

## Public Finance Investment, Fiscal Decentralization and Compulsory Education Disparity Between the Urban and Rural Areas

Zhang Deyong Meng Yang

**Abstract:** Based on the provincial panel data from 2003 to 2010, this paper constructs compulsory education disparity index between the urban and rural areas, and then explores the effect on compulsory education disparity empirically from the perspective of fiscal decentralization. It finds out that fiscal decentralization plays a negative role in the education disparity significantly, while the economic growth and “new mechanism” pose a positive effect. Therefore, in order to narrow down the gap between urban and rural areas, it is necessary to centralize finance system moderately in the relationship between central and local government and improve the transfer payment system. At the same time, this paper suggests increasing the intensity of providing compulsory education funds at the provincial level and promoting the education equality with the urban-rural integration development.

**Keywords:** fiscal decentralization; urban-rural compulsory education disparity; overall planning at the provincial level