

财政分权对我国初等教育供给数量的影响及原因剖析

郭 矜(博士)

【摘要】 本文从我国初等教育资源供给不足的问题出发,主要研究在财政分权理论的基本框架下,财政分权对以教育资源为代表的基本公共服务均等化的影响及原因,得出财政分权程度越大,初等教育人均教育经费越低,以及经济发展水平越高,初等教育人均教育经费越高的结论,但是这一作用会随着时间的推移逐步弱化。为了解决日趋严重的初等教育供给不足的问题,本文提出对省以下地方政府特别是县级政府的财权进行适当提高,并实行初等教育供给体制多元化的改革,改变现有的以“GDP增长为考核目标”的政治鼓励观念等。

【关键词】 财政分权; 初等教育; 供给数量; 财政体制

【中图分类号】 F812.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)18-0059-5

自1994年我国进行分税制改革以来,虽然从全国范围内理清了中央与地方政府的财政收支分配关系,但是随着改革的不断深入,地区间财政不平衡等问题逐渐凸显,改革在提升中央财权的同时,将事权过多地下放给地方政府,使地方政府的行为发生扭曲,继而减少了初等教育的供给。直到2012年,财政性教育经费占GDP的比重才首次达到教育规划纲要中规定的“4%目标”。这意味着公共服务供给的划分涉及中央与地方权限的划分。可以说,财政分权是当前我国教育等基本公共服务均等化不足的体制性约束,但这并不能归咎于财政分权本身,我们应该从分权是否合理的角度来分析。虽然世界上很多国家针对公共服务有过先增长后发展的经验,但是结合我国公共服务供给严重不足及地区间失衡日益加剧的现状,必须积极实施有效措施,通过规范的财政分权体制来完善中央与地方的财政分配关系、实现教育资源的均等化分配目标。

一、财政分权的衡量

“财政分权”是一个十分重要的概念,国内外学者对财政分权及其影响进行了大量经验和实证分析,其科研成果中对财政分权指标的选取也各执己见,对于理论和政策研究者来说,选取分权指标并测度分权水平是一件富有挑战性的工作。既然财政分权被定义为赋予地方政府一定的财政收入与支出权限,使其能独立地制定预算的规模和结构,那么财政分权的衡量理应是一个比例指标。在对国内外文献中所使用的财政分权指标进行分类梳理后我们可以发现,衡量财政分权度的指标从大的方面看主要分为收入分权与支出分权。当对国别和地区分权水平进行比较时,选择收入分权指标较

好。因为收入分权导致支出分权,而支出分权不一定由收入分权所导致。而在财政分权的相关实证研究中,如关于经济增长、政府规模等,采用财政支出分权指标较好。因为一切经济活动的影响最终是通过支出实现的。但是单一的财政支出指标往往不能精准地反映财政分权程度。

世界银行于2002年指出,虽然中国是单一制的政府体系,但是财政体系的制度安排却具有强烈的联邦制特征。原则上,各级政府有权决定与下级各级政府之间的财政关系,但实际上实行的是“下管一级”的管理体制。通过对地区政府与本级以及上级政府财政关系的观察,发现各级政府采取了不同的财权和事权的划分方式,导致同级行政区间具有不同的财政分权水平。通过对2013年及以前年份中省级增值税、营业税、企业所得税和个人所得税收入分级划分的情况进行研究,这四种共享税的分配比例在省际之间各不相同。因此,在测算全国财政分权水平指标时,务必要体现各省省内财政收支的划分方式及其经济总量在全国的比重,这种度量方式在体现财政分权中各主体的关系、体现我国具体情况和与国际普遍认可的方式之间取得了较好的平衡。

因此,从地区级别看(主要指省级),本文建立如下公式:

$$\text{财政分权指标} = \frac{\text{转移支付收入} - \text{税收返还收入} - \text{上解中央支出}}{\text{财政支出之和}}$$

式中,分子是省级收支中中央政府能控制的部分,体现了中央政府在分权制中的主导性地位。转移支付收入包括税收返还、一般性转移支付和专项转移支付,税收返还类似于分享税部分的收入,可视为自有收入。而上解转移支付支出为在分税制下地方向中央的支付,是各地方政府根据经济发

□ 财政与税务

展水平与上级政府协调后上缴的部分,有一定的可控性,故应和前者一起剔除。

分母为财政支出之和,体现了地方政府自主性能力,与分税制后地方政府收入不能满足地方支出而须依靠中央转移支付的现状相适应,为排除中央政府的影响,故仅以地方政府支出为分母,不考虑地方政府的收入。

二、我国初等教育资源配置的衡量

联合国教科文组织在衡量教育指标时主要使用两类方式:第一类是经费支出相关指标,包括教育经费的支出总额、公共教育支出的 GDP 占比和公共教育支出的政府公共开支占比;第二类是人力资源指标,主要是指生师比或者师生比。

杨良松(2013)认为,教育投入占 GDP 或预算内支出的比重与地方政府的教育关注度正相关,能够反映地方政府的偏好。傅勇、张晏(2007),郑磊(2008),王蓉、杨建芳(2008)均使用了教科文卫事业费或预算内教育事业费占预算内支出的比重来衡量地方政府教育投入。张光、江一妮(2010)则使用 GDP 作为分母来衡量,乔云宝(2005)以入学率来度量教育现状。傅勇(2010)以师生比和文盲率来衡量该指标,这些指标的特点是年均差异较小。杨东平和周金燕(2003)、平新乔和白洁(2007)以人均财政性教育支出作为衡量指标。罗伟卿(2011)、杨良松(2013)则采用财政性教育支出占 GDP 比重、财政性教育支出占财政支出比重、人均财政性教育支出和生师比来综合衡量。

本文在进行实证分析时,仅采用生均教育经费为指标,直观地描述各个影响因素对初等教育的影响。基于《中国统计年鉴》对初等教育的统计口径,本文将选取普通小学生均教育经费支出为指标,所用数据均来源于《中国统计年鉴》(2000~2013年)。

三、财政分权对初等教育供给数量影响的指标选取

1. 被解释变量——初等教育人均教育经费 Y_{11} 。以 1999 年高校扩招为标志,我国初等教育在十余年间发生了显著的变化。

(1)我国初等教育在校学生数的变化情况。1999~2012 年,普通小学在校学生数量呈逐年减少的趋势,由 1999 年的 13548 万人下降到 2012 年的 9695.8985 万人,在此期间,0~14 岁青少年人口数从 1999 年的 31950 万人下降到 22287 万人,而 65 岁及以上的人口数则由 8679 万人增加到 12714 万人,初等教育在校学生数与人口老龄化存在着密切的联系。

(2)初等教育师资力量情况。同一时期,我国初等教育生均教师数呈缓慢增加的趋势,2012 年达到每百人中有 5.8 名专职教师。

(3)初等教育经费执行情况。我国普通小学生均教育经费呈现连年递增的趋势,由 1999 年的 414.78 元上涨到 2012 年的 6128.99 元。特别地,2006 年初等教育生均经费较之前出现了较为明显的增长,这得益于 2005 年教育部在《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》中提出了向西部地区和农村增加教育经费的规划。而在观察 2000~2012 年间我国小学教育经费总量上(如图 1,单位为万元),可以看出,初等教育经费投入是逐年增长的,2012 年的初等教育经费为 2000 年的 7.5 倍。

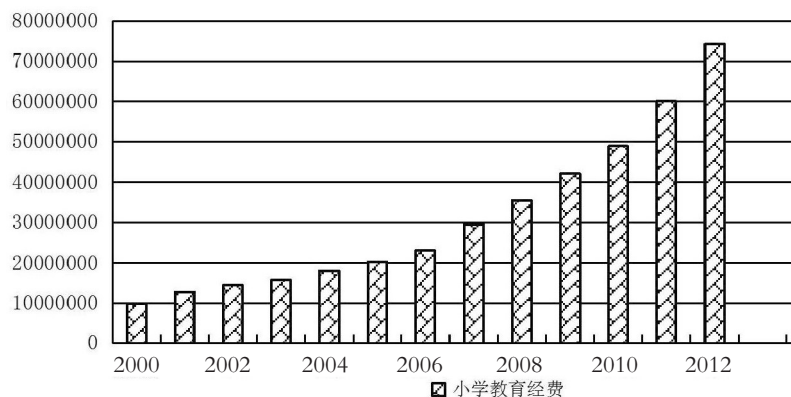


图 1 2000~2012 年初等教育经费情况

2. 解释变量——财政分权 X_1 。本文研究的核心内容是财政分权对教育资源供给的影响,因此,以财政分权作为最重要的解释变量。

李倩(2005)、吴延君(2009)、林荫(2010)等指出,作为公共物品的教育资源具有“双非”性质,公共物品供给理论是财政分权影响教育资源配置的机理。刘芳(2009)认为,财政分权是中央对地方政府的一种激励,中央通过对财政分权程度的调节,可以激励地方政府改变财政支出的结构,她通过实证检验证明了财政分权对教育投入总量和结构都有一定的影响。罗伟卿(2011)在研究我国公共教育供给数量与区域差异时,指出了财政分权的决定性作用,他在文章中引用了黄佩华、迪帕克(2003)的结论,指出分权化的财政体制是教育财政体制现状的主因,也是教育资源配置不平等的根源。中国式的财政分权激发了地方政府推进地区经济积极性的同时,也加剧了地区间的资源竞争,财政支出分权引起教育财政分权,教育正外部性和溢出效应使得地方政府教育供给不能适应教育需求,产生地方教育供给的不平等。本文所用的财政分权数据来源于财政部预算司 2001~2012 年财政决算报告,以及财政部 2001~2013 年关于上年度的预算执行情况与本年度预算草案的报告。

我国的财政分权起始于 20 世纪 80 年代初期,正式的分界点是 1994 年的分税制体制改革。财政分权本身着眼于放权让利,同时减轻中央的财政负担,而现实的改革结果是中央政府过度集中财权,地方政府则出现财权和事权不匹配。

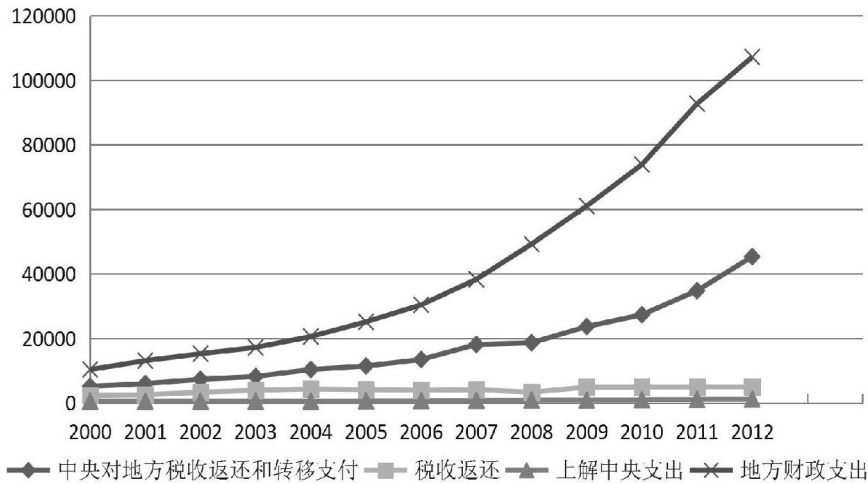


图2 2000~2012年财政分权指标分解

图2描绘了2000~2012年间对财政分权指标分解后得出的四项指标的变化趋势,单位为亿元。从图中可以看出,在分税制改革后的这十余年时间里,随着经济的快速发展,地方财政支出的总额急速攀升,由2000年的10366.65亿元增长到2012年的107188.34亿元,上涨了近10倍。2000年中央对地方的税收返还和转移支付为5175.84亿元,其中税收返还为2335亿元,到2012年这两个指标为45361.68亿元和5120.77亿元,分别上涨了7.8倍和1.2倍。而地方上解中央支出由2000年的598.19亿元上涨到2012年的1208.66亿元,上涨了1倍左右。从上述数据可以看出,随着地方财政支出逐渐独立自主,地方从中央所获得的收入占总收入的比重逐年减少,地方对中央的上解支出与其他指标距离并未拉大,从而我们可以认为,财政分权水平的度量以地方财政支出为主导,以地方财政收入为辅助。

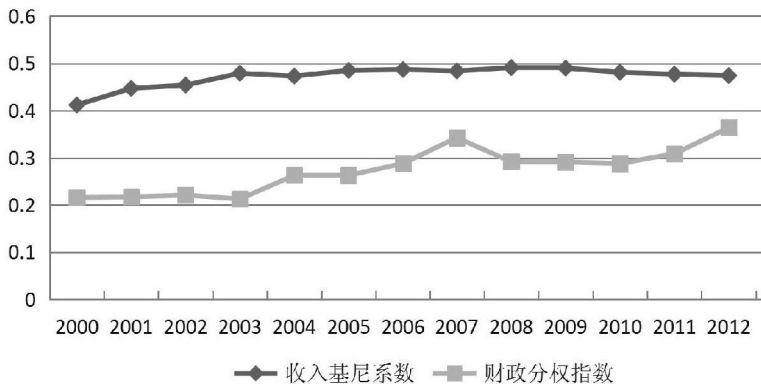


图3 2000~2012年我国的收入基尼系数与财政分权指数

图3描绘了2000~2012年我国居民收入差距和财政分权程度的对比关系。通过该图可以看到,这十余年间我国居民收入的基尼系数经历了由低到高,进入平稳期后又趋于下降的过程。而财政分权水平基本是逐年提升的,这体现在本文所示的指标变动趋势上。同时我们知道,分税制改革以来,

地方政府在财政总收入中的比重由1994年的44.3%上升到2012年的52.1%,在财政总支出中所占的比重由1994年的69.7%上升到2012年的85%。

对于收入分配差距和财政分权的关系,学术界有多种解释。马万里(2013)认为,中国式的财政分权是导致收入分配差距的根源。政治激励使收入分配倾向于企业和政府,而劳动报酬下降,财政激励则推波助澜地使收入差距进一步扩大。高玉伟(2011)、陈工(2012)等均在近些年的科研文献中指出了财政分权对城乡

收入差距的促进作用。李伶俐、谷小菁(2013)通过省级面板数据,实证检验了我国财政分权与城乡收入差距的关系,文章指出在财政分权下,当超过合理限度后,政府主导的城镇化进程所带来的边际净效应为负值,从而扩大了城乡收入差距。可见,财政分权是经济发展不平等的根源,也是许多不平等问题的诱因。

3. 控制变量——经济发展水平(X_2)。经济发展水平对教育不平等的影响是毋庸置疑的,在研究我国教育不平等的影响因素问题时很多国内外学者都将该变量作为一个必选指标,从近些年的学术成果看,这一情况并未改变。康建英(2008)通过实证研究考察了财政分权体制对我国西部地区教育支出的影响,发现现有的财政分权制度对我国西部地区教育供给有明显的抑制作用,随着教育层次的提高,抑制作用在逐渐减弱。而郑磊(2008)则认为人均GDP对教育支出结构具有显著的负效应。

张静、段宝霞(2009)认为,从我国经济发展现状来看,教育领域也存在不足之处,教育资源的配置无法做到最优化。刘芳(2009)通过实证研究检验人均GDP与义务教育投入的关系,结果表明经济发展水平与教育资源投入存在负相关关系。罗伟卿(2011)在研究财政分权对我国公共教育供给数量与区域差异的影响时,选择人均GDP表示经济发展水平,并指出经济发展水平与教育供给在地级数据层面的关系不显著,而在省级层面显著正相关。通过对以上学者直接文献及其参考文献的整理中发现,经济发展水平与教育资源投入之间的关系并不明确,与教育资源贫富阶层配置不平等负相关。因此,考察经济发展水平对分析初等教育供给具有重要意义。本文选取国民总收入的增加值作为该指标的衡量方式,定义为 X_2 。相关数据来源于《中国统计年鉴》(2001~2013年)。

四、财政分权对初等教育供给影响的实证分析

1. 平稳性检验。VAR 模型要求序列是平稳的,因此应先检验序列的平稳性。而随机误差项要满足三个条件:零均值、无自相关性、方差为常数,这三个条件被称为白噪声条件。因此,首先要对所提取趋势后的序列做单位根检验,检验序列是否平稳,根据时序图观察在 $t=0$ 的时刻是否有取值和是否有明显趋势,如表1所示:

表 1 变量截距项与趋势项

	Y ₁₁	X ₁	X ₂
截距项	√	√	√
趋势项	√	×	√

而后,对每一个序列分别进行平稳性检验。这里选择是否带有截距项与趋势项进行平稳性检验,具体检验结果如表2所示:

表 2 变量单位根检验结果

	Y ₁₁	X ₁	X ₂
ADF 检验 t 值	-8.176963	-3.421234	-6.176297
1%	-5.124875	-4.200056	-5.295384
5%	-3.933364	-3.175352	-4.008157
10%	-3.420030	-2.728985	-3.460791
Prob.*	0.0003	0.0340	0.0038
单整阶数	1	1	1

由表2可知,在5%的置信度水平下,被解释变量和解释变量都是一阶单整的。

2. 协整性检验。采用Johansen法进行协整性检验,建立向量自回归模型,这里选择滞后阶数等于零,序列Y_t有线性趋势而且协整方程有截距。协整检验结果如图4和图5所示:

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None*	0.974660	46.60683	29.79707	0.0003
At most 1	0.412426	6.177599	15.49471	0.6745
At most 2	0.029405	0.328311	3.841466	0.5667

图 4 多变量协整检验结果

1 Cointegrating Equation(s): Log likelihood -171.6958

Normalized cointegrating coefficients (standard error in parentheses)

Y11	X1	X2
1.000000	-701.8139 (6720.78)	0.092855 (0.01637)

图 5 多变量协整方程

从图4、图5可以看出,Johansen 协整检验结果在5%的置信水平下存在协整关系,其中可能性最大的是包括所有变量在内的解。检验 VAR 模型协整关系的正确性,采用AR 根的

数值验证,Eviews 结果如图6所示:

Root	Modulus
0.965490	0.965490
-0.525351 - 0.797206i	0.954741
-0.525351 + 0.797206i	0.954741
0.348764 - 0.502279i	0.611491
0.348764 + 0.502279i	0.611491
-0.243335	0.243335

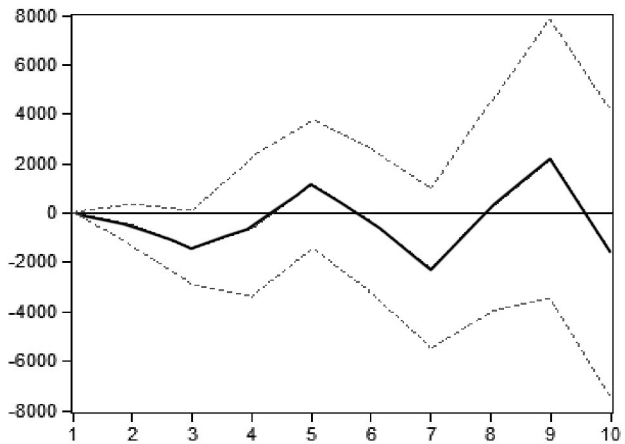
No root lies outside the unit circle.
VAR satisfies the stability condition.

图 6 检验结果

从结果看,特征根的倒数均不大于1,模型是稳定的,协整关系成立。

五、实证研究结果与原因

1. 财政分权冲击对初等教育供给的影响。图7是对财政分权水平的冲击引起的初等教育的脉冲响应结果。从图中我们看到,当在本期给财政分权一个正向冲击后,初等教育人均教育经费随即出现负向波动并在第三期达到峰值,在第五年由负转正。这表明,从短期来看财政分权的一个正向冲击传递给初等教育的是一个负的冲击,即财政分权程度越大,初等教育人均教育经费支出减少,其后逐渐减弱。



注:实线为脉冲响应函数,虚线为正负两倍标准差的偏离带,下同。

图 7 财政分权冲击对初等教育的影响

初等教育在财政分权程度变化之后出现的反向运动,许多学者都予以了解释。比如乔宝云(2006)认为,在西方出现的财政分权促进社会福利提高的现象在我国并没有出现,一是因为地方政府间财政竞争导致公共资源在地方被更多地投入到与教育无关而仅利于改善投资环境的内容上,二是由于户籍政策导致人口流动阻滞,地方政府特别是贫困地区对社会服务的投入激励较弱。宗晓华(2010)认为,初等教育财政责任大部分由县(区)级政府负担,而县(区)内流出人口的比率总体上很大,决定了我国县级尤其是农村地区初等教育投资的外溢性很大,形成了负激励因素,导致财政分权与初等教育供给负相关。

陈伟杰(2010)认为,我国财政分权与义务教育发展之间的关系为类似正U形的曲线,在财政分权水平比较低时,随着该水平的提高,初等教育投入首先是减少的,那么从短期来看,财政分权与初等教育的供给数量负相关。究其根本原因,政府间财力与初等教育的事权不对称,导致了初等教育经费短缺。我国的《预算法》虽然保证了地方财政的自主权,但是对省以下政府间收支并没有明确的划分,形成了事权向下而财权上移的结构,无形中增加了县乡政府的财政压力,而县乡政府又是初等教育供给的主要载体,这也是财政分权与初等教育供给呈负相关的制度层面原因。

同时可以看出,财政分权程度的变化对初等教育的影响较为迅速,在当期就出现了较大幅度的波动,这是因为对于初等教育特别是义务教育,由于其公共投入由中央和地方政府共担,所以中央和地方的负担比例在其中产生了决定性的影响。刘莹(2011)对这种现象也做了解释,认为初等教育一般没有被列为促进经济增长的直接因素,导致财政分权与初等教育供给负相关。这种现象间接地反映出我国财政分权促进经济增长的方式是通过财权与事权的下放,这使得政府支出结构发生扭曲。

2. 经济发展水平冲击对初等教育供给的影响。图8是经济发展水平的冲击对初等教育的脉冲响应结果。从图中我们看到,当在本期给经济发展一个正向冲击后,初等教育人均教育经费随即出现正向波动并达到峰值,之后该影响逐渐减弱并进入稳定状态。这表明,经济发展传递给初等教育的是一个正的冲击,并且这一影响在第一年达到最大,即经济发展水平增加,初等教育人均教育经费支出增加,并且之后这一作用逐渐减弱。

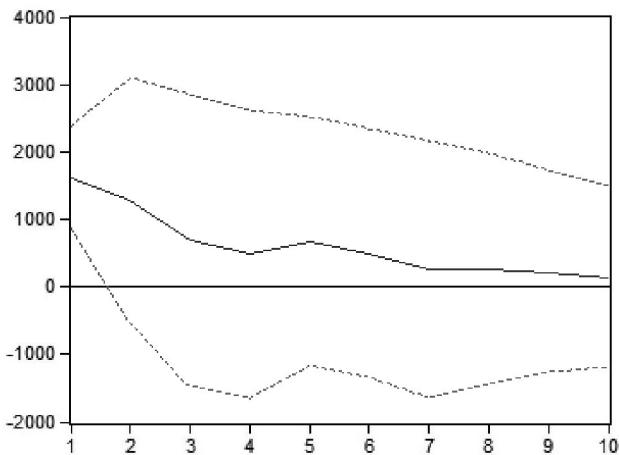


图8 经济发展水平冲击对初等教育的影响

六、启示

1. 提高省以下地方政府的自有财权。实证结果表明,初等教育供给数量与财政分权程度负相关,表明了我国现有的财政分权体制在供给公共服务时所带来的负面效应大于正面效应,初等教育的财政供给存在过度放权。这个结论在省

级政府层面比较明显,因为省以下政府会受到财政资金的限制,自有财权较少,无法提供充足的公共服务。为了使初等教育的供给水平提高,国家需要适当提高省以下地方政府的财权,特别是县级政府,因为县级政府在很大程度上是初等教育经费的直接提供者。目前财政分权体制关于财权与事权的划分在省以下政府间的财政关系并没有明确规定,因此,需要对省以下政府间的财政关系加以规范,明确规定省、市、县、乡各级政府的收入与支出范围。在未来的初等教育支出负担结构中,中央政府应加大对初等教育的投资比例,逐步将公共教育经费支出结构上移,将目前的“分级管理、以县为主”改成“分级负责、以县管理”模式。

2. 初等教育供给体制多元化。对于经济发达地区以及生均教育经费比较高的城市如北京、上海等,可以以“市—县”为主提供初等教育;对于经济比较发达的二线城市,可以扩大初等教育投资供给的主体,建立“省—市—县”三级政府共同供给的财政体制;对于经济较为落后、生均教育经费严重低于国家平均水平的地区,可以由“中央—省—市—县”四级政府共同供给初等教育。

3. 政治激励改革。中国的财政分权向地方政府提供了经济发展的激励,以GDP增长为考核目标的政治晋升激励使地方政府官员行为发生扭曲,从而导致对我国初等教育投入不足。实践也证明,在现存的具有我国特色的地方官员锦标赛晋升的体制中,由于政府官员仅有一种晋升方法,这毋庸置疑地造成了地方官员为了实现个人政治晋升,更偏向于考虑怎样完成其官员考核体系中设定的目标。因此,我们应改变现有的以“GDP增长为考核目标”的政治激励观念,对地方政府的思想教育进行强化,为合理设计出健全的地方政府绩效考核体系做出不懈努力,提高官员政绩考核中教育等基本公共服务所占的比例。

主要参考文献:

张光. 测量中国的财政分权[J]. 经济社会体制比较, 2011(6).

杨良松. 中国的财政分权与地方教育供给——省内分权与财政自主性的视角[J]. 公共行政评论, 2013(2).

马万里, 李齐云, 张晓雯. 收入分配差距的财政分权因素: 一个分析框架[J]. 经济学家, 2013(4).

戴金南. 我国义务教育财政体制的演变及存在的问题[J]. 当代教育论坛, 2011(1).

陈颂东. 论农村义务教育财政体制的改革[J]. 山西财经大学学报(高等教育版), 2009(2).

丁菊红, 邓可斌. 政府偏好、公共品供给与转型中的财政分权[J]. 经济研究, 2008(7).

作者单位: 辽宁社会科学院财政金融研究所, 沈阳 110031