

山东科技大学学术著作出版基金资助出版

我国财政分权与义务教育 城乡均衡的关系研究

*WoGuo CaiZheng FenQuan Yu YiWu JiaoYu
ChengXiang JunHeng De GuanXi YanJiu*

◎ 陈 昕 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

山东科技大学学术著作出版基金资助出版

我国财政分权与义务教育 城乡均衡的关系研究



W
Guo CaiZheng FenQuan Yu YiWu JiaoYu
ChengXiang JunHeng De GuanXi YanJiu

◎ 陈 昕 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国财政分权与义务教育城乡均衡的关系研究 / 陈昕著.
—北京: 经济科学出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4568 - 7

I. ①我… II. ①陈… III. ①财政分散制 - 关系 - 义务
教育 - 发展 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 2②G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 081381 号

责任编辑: 段 钢

责任校对: 徐领弟

责任印制: 邱 天

我国财政分权与义务教育城乡均衡的关系研究

陈 昕 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxbs. tmall. com](http://jjkxbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 10.75 印张 200000 字

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4568 - 7 定价: 40.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

20 世纪 80 年代以来,我国义务教育事业和经费投入经历了较快发展,与此同时,义务教育财政体制的改革也在不断地深入与完善,基本确立了较合理的义务教育财政的制度框架。但尽管如此,当前义务教育财政还面临着一系列的问题。农村的义务教育仍然处于较低的水平,义务教育质量还不高,体制还不够完善,投入不足,地区间、城乡间的差距仍然较大。尤其是城乡之间在教育经费投入、基础设施条件、师资力量、教育机会等方面都存在明显差异。这种城乡教育发展的不均衡会带来种种不利的后果。我国理论界对义务教育不均衡的表现、原因等进行了多方面探讨,普遍认为财政分权体制不合理是造成这种差异的根源,财政体制没有明确划分各级政府对义务教育的承担责任,特别是中央政府和省级政府对于义务教育的负担责任和负担方式还有待完善和加强。如何完善财政分权体制,促进义务教育均衡发展,最终推动教育公平的实现,这是本书研究的切入点。本书首先界定义务教育公共产品的内涵特性;运用制度经济学分析方法系统考察我国财政体制和义务教育财政的变迁特征;运用面板数据(Panel Data)模型、DEA-Malmquist 指数法、随机前沿分析(SFA)等方法实证分析财政分权程度及与城乡义务教育均衡度之间的关系;在实证分析基础上,结合对国外义务教育均衡发展经验的借鉴剖析我国财政体制如何改革以推进义务教育均衡发展。主要研究内容如下:

(1) 财政分权理论是本书的理论基础。本书总结评述了财政分权理论的发展,并进一步从义务教育的财政投资主体、转移支付制度、支出效率评价等方面评述了国内外义务教育财政体制的研究现状。今后将教育与经济问题结合起来,研究如何更好地配置义务教育资源,实现各级政府间义务教育合理分权,缩小城乡义务教育的差距,从而实现教育财政分权制度的改革和创新,将是理论界必须着力正视和解决的首要课题。

(2) 对义务教育公共产品属性的界定是本书的逻辑起点。公共产品

属性不同,作为公共产品提供者的政府的责任就不同。本书认为,在我国现阶段,城乡义务教育的公共产品性质应该分别来界定,城市义务教育可以界定为准公共产品,其筹资模式和渠道可以多元化;农村义务教育界定为纯公共产品,由政府集中提供资金,而且在不同地区中央、省、市县各级政府的投资责任应当不同。由此在一段时期内集中财力和资源优先发展农村义务教育,使之逐渐缩小与城市义务教育的差距。

(3) 通过对中国财政体制集权与分权关系变迁轨迹的分析,我们发现,我国的财政体制变迁是政府主导下的强制性和渐进性的变迁,义务教育的发展演变与经济体制、财政体制的变迁是同步的。由于制度变迁的路径具有依赖性,现行分税制财政体制保留了许多旧体制的痕迹,始终在旧体制的框架内低效率运行。我国目前的财政分权被称为“中国式分权”。中国式财政分权始终在“集权—分权—集权”的怪圈中轮回,始终寻找着适合中国国情的集权与分权关系的最佳契合点。义务教育财政体制也在这个体制框架内不断进行着调整。政府的意愿和能力始终左右着义务教育财政体制变迁的方向。财政体制变迁的路径依赖性特征,不可避免地增加了制度创新的成本。路径依赖阻碍了制度的创新,因此必须深化改革处理好政府间的财政关系。分权改革后中央政府不恰当地退出,将教育支出责任更多地下放给基层政府,而对于各级政府对义务教育的职责任限又没有合理地划分,导致基层政府财政负担沉重,资金匮乏,对义务教育的供给严重不足,农村的教育资源、教育条件与城市相比依然差距较大。农村义务教育出现“政府缺位—财政缺位”状态。因此,要促进城乡义务教育均衡发展,要合理划分政府权责,使得在农村义务教育领域政府职能归位,财政要承担起主要的支出责任。

(4) 实证分析是本书的关键内容。实证研究表明财政分权对城乡义务教育均衡有较显著影响。本书第四章设计并计算了1995~2010年间的财政分权度指标和义务教育均衡度指标,包括中央财政与省级财政的指标值和30个省区市的各年度指标值;首先,通过面板数据(Panel Data)回归分析发现,财政分权度在中央和省级政府之间的划分较省以下规范,与城乡义务教育均衡的关系也较理想。而从分省来看,财政分权则与城乡义务教育均衡呈反向变化。省内财政分权对义务教育均衡的影响更加直接和明显。由此得出结论,从目前来看,省内分权度是否合理直接影响城乡义务教育是否均衡,农村义务教育的发展是否有足够的财政支持主要依赖于省以下的财政分权是否规范。其次,运用DEA-Malmquist指数法进行了时间序列的绩效分析,将各年的财政分权度指标和义务教育

均衡指数值代入模型,分析在哪些年度两者关系最为协调,中央—省之间如何进行分权才能更好地促进义务教育的均衡;采用随机前沿分析(SFA)方法,运用R软件进行省际数据的处理及空间计量分析,将我国30省区市的财政分权绩效状况描绘在地图上进行了比较分析,归纳总结出义务教育分权绩效高、中、低三类地区,并据此提出政策建议。

(5) 借鉴发达国家和发展中国家关于义务教育的基本政策和经验,本书认为应加强农村基础教育的投入力度,提高投资层次;拓宽义务教育经费筹资途径,实现经费来源多元化;保障农村教师工资发放,实行中央和省级财政直接负担不同级别贫困县教师工资的政策;处理好均衡和差距的关系,实现城乡义务教育的有差别的、动态的均衡发展体系;健全法制,以立法保障教育投资和教育经费的合理负担与分配。

(6) 围绕创新财政分权体制促进城乡义务教育均衡发展的研究目标提出了政策建议。①对财政分权进行制度创新,解决基层政府的财政困难问题,设计合理有效的激励机制;合理界定政府间财权与事权划分,解决中央财政“缺位”问题;重构地方政府间财政关系,优化政府财政级次;构建规范的政府间教育财政转移支付制度。②创新公共预算制度,解决监督与约束问题;建立独立公开的义务教育绩效预算,实现教育经费“硬”约束。③建立健全科学的教育支出政府绩效评价体系,建立义务教育均衡发展的评估制度,完善监督、审计、激励机制。

作者

2014年2月

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 国内外研究述评	8
第三节 本书的结构体系	23
第四节 研究方法	25
第五节 创新成果和不足之处	27
第二章 相关概念和理论的界定与阐释	29
第一节 义务教育与公共产品	29
第二节 公共产品与财政投入	38
第三节 财政投入与义务教育均衡	40
本章小结	42
第三章 中国式财政分权与城乡义务教育非均衡的 制度变迁分析	43
第一节 中国式财政分权的形成轨迹与特征	43
第二节 中国式分权下义务教育的制度变迁与非均衡的形成	55
本章小结	62
第四章 中国式财政分权框架下城乡义务教育非均衡 状况实证分析与评价	64
第一节 城乡义务教育均衡指数的设计及评价	64
第二节 中国式财政分权与城乡义务教育非均衡 ——基于面板数据的考察	73
第三节 中国式财政分权与城乡义务教育非均衡 ——基于 DEA-Malmquist 指数的绩效测度	87
本章小结	101

第五章 国外义务教育均衡发展的政策实践及启示	102
第一节 国外义务教育财政体制与投资模式	102
第二节 国外义务教育筹资模式	106
第三节 国外义务教育财政转移支付制度比较	108
第四节 各国保障义务教育均衡发展的特别财政支持制度	110
第五节 对中国义务教育均衡发展的启示	112
 第六章 均衡发展义务教育的制度创新及相关制度安排	 115
第一节 财政分权的制度创新	115
第二节 均衡发展义务教育的相关制度安排	136
 第七章 总结与展望	 143
 参考文献	 147
后记	163

第一章 导 论

第一节 问题的提出

1985年，中国政府颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》，提出“有步骤地实行九年制义务教育”；1986年，全国人民代表大会通过并颁布《中华人民共和国义务教育法》，规定“凡年满六周岁的儿童，不分性别、民族、种族，应当入学接受规定年限的义务教育”，要求“国家、社会、学校和家庭依法保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利”。这些法规，加上随后颁布的《义务教育法实施细则》，为我国普及义务教育提供了法律依据和制度保障。

义务教育法的颁布促进了我国义务教育的快速发展。据中国统计年鉴数字，小学学龄儿童入学率在新中国成立初的1952年为49.2%，1975年就达到95%，1985年为96%，1990年达到97.8%，到1999年就已超过99%，此后基本一直维持在99%以上。而且在全国大部分地区差异不大。2000年中国政府宣布实现了“两基”目标，即“基本普及九年制义务教育”和“基本扫除青壮年文盲”。到2004年，全国实现“两基”地区的人口覆盖率达93.6%，小学学龄儿童入学率达98.95%，已经基本解决了所有人“有学上”的问题。2010年的最新统计数据显示，只有贵州省的小学学龄儿童入学率为97.89%，其他省份均超过99%，上海、浙江两地达到100%（见图1-1）。

除适龄儿童入学率提高是义务教育快速发展最突出的表现之外，义务教育的投资体制也逐渐向规范化方向发展，对农村义务教育的投资重心上移，减轻了基层财政和农民家庭的负担。但是，在取得巨大成就的同时，我们不得不面对的是，城乡义务教育发展的不均衡问题。众所周知，新中国成立以来实行的是城乡二元化的政策，这形成了农村居民过去几十年来在享受政府提供的公共产品和公共服务方面一直遭受与城市居民极不公平待遇的制度根源。农村公共物品供给不足，作为典型公共

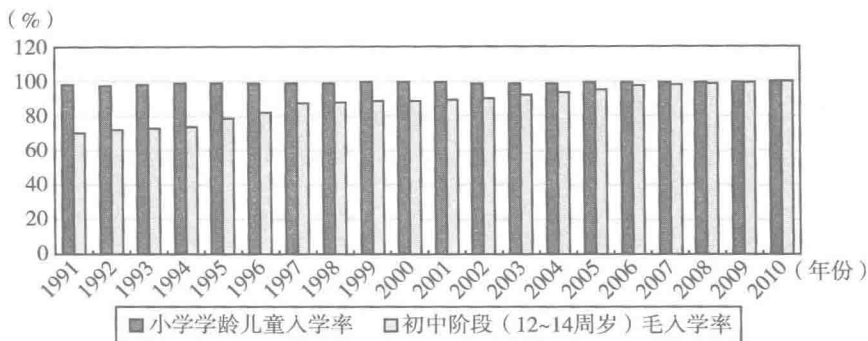


图 1-1 小学和初中阶段学龄儿童入学率 (1991~2010 年)

资料来源：教育部网站，2010 年教育统计数据。

品的义务教育，更是与城市差距显著，这导致了农村经济发展滞后，城乡差距日益拉大。虽然 1978 年的改革开放使得农村面貌发生了巨大变化，农民收入有所增长，但 1985 年之后，特别是 20 世纪 90 年代之后，伴随着我国的城乡发展战略又开始向城市倾斜，农村又走上了曲折发展的道路。国民收入分配格局重心偏向城市居民，带来农民收入增长不断萎缩，农民负担不断加重，城乡差距不断加大。“三农”问题越来越突出，特别是以义务教育为代表的农村公共产品的供给问题，已经成为制约农村经济社会发展的瓶颈。义务教育的城乡差距主要表现在：义务教育阶段财政预算内经费在城乡间分配极不平衡，城镇明显高于农村；城乡义务教育办学条件差距巨大，校舍、资产等的配备农村大大落后于城市；城乡师资队伍在数量和质量上的差异，特别是农村教师学历、职称等均无法与城市教师相比；偏远地区的农村教育投入不足，缺乏财政支持，造成农民家庭及个人负担沉重，学校负债经营的局面，义务教育难以保证。

事实上，为了缩小城乡差距，我国对义务教育体制进行了多次改革。2001 年，我国对原有的农村义务教育财政投资体制——“地方政府负责、分级管理、以乡镇为主”进行了改革，实行了“国务院领导的，地方政府负责、分级管理、以县为主”的投资体制，使得义务教育的责任重心上移，由县级政府负责，从制度上减轻了乡镇基层政府的责任。新的投资体制实行使得各级政府均相应承担了一定的财政支出责任，分工如下：中央政府负责贫困地区、困难地区危房改造、贫困县教职工工资、助学金等的专项补助；省（自治区、直辖市）政府负责对贫困县教职工

工资、困难地区危房改造进行专项补助；市（州）政府负责贫困县教职工工资、农村中小学危房改造补助；县（市）政府统发教职工工资，统筹管理中小学公用经费，统筹新增校舍建设和危房改造资金，购置图书资料、教学资料、教学仪器；乡（镇）负担部分公用经费，提供新建、扩建校舍所必需的土地（陈锡文、韩俊、赵阳，2005）。这一体制实行之后，是否带来对农村义务教育的投资额增加？是否缩小了城乡义务教育的差距？是否带来了义务教育资源的优化配置？

从以上各级政府的责任划分可以大致看出，我国财政体制在义务教育方面分权力度是比较大的，分权的结果导致县级政府承担的支出责任是最重的，而中央和省级政府却没有承担起应有的责任。1994年分税制改革本来就使得财权大部分上移到中央财政，县域经济日渐薄弱；2000年，我国又进行了取消农业税等税费改革，导致县级财政没有了税源，收入更加匮乏，尤其是以农业为主要收入来源的县。同时，与分税制配套的转移支付制度还没有规范起来，而主要是实行的相当于税制减免的税收返还制度，即根据地方向中央缴纳的税收数量确定中央向地方返还的税款，计算的依据是基数而不是根据各地方人口数量、对教育支出的需求等因素来确定。这既导致了财政补助的供给和需求的脱钩，又进一步加剧了税收收入匮乏县的财政困难。转移支付的另一方面，即中央对地方的直接补助，包括对农村义务教育的专项补助，不但数额小，而且时常发生被挤占、挪用、截留等问题，也不能起到对县级财政的支持作用。因此农村义务教育的转移支付制度并不是建立在各级政府明确划分权责的基础上的，带有临时性和过渡性，既无法律依据，也缺乏稳定性。制度设计的不合理导致了基层财政客观上无力承担农村义务教育的投资责任，义务教育在城乡之间的差别依然没有明显改善，并且还有逐渐拉大的趋势（见图1-2）。

根据审计署2008年7月发布的对16个省（区、市）的54个县（市、旗）2006年1月至2007年6月农村义务教育经费公告，审计调查的16个省中，“有3个省未按照规定的分担比例落实资金，少承担资金1.08亿元，占应承担资金总额的8.65%。审计调查的54个县中，有8个县未按规定落实应承担的资金1350.58万元，占应承担资金总额的71.78%。”同时发现，各基层部门对农村义务教育经费的挤占挪用现象非常普遍，54个县中的46个发生“中小学校和教育、财政部门挤占挪用公用、校舍维修改造等专项经费，共计1.15亿元，占同类专项经费总额的3.8%。其中用于教职人员的经费6513.51万元，占56.7%；用于学校基建2986.09万元，占25.99%；用于教育主管机构日常办公经费1016.84万元，占8.85%；用于

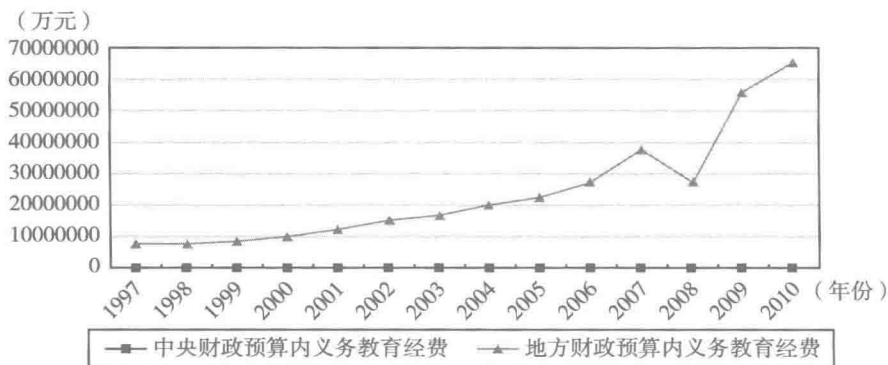


图 1-2 中央与地方财政义务教育经费支出比较

偿还债务 844.99 万元，占 7.36%；用于购车等其他支出 126.09 万元，占 1.1%。”以上问题的普遍存在导致农村义务教育债务负担沉重，县级政府面临着上级补助不足、本级财力有限，造成在农村义务教育投入上挤占经费、负债经营的局面，严重阻碍其健康发展。

究其根源，归根结底，1994 年至今实行的财政分权并没有明确有效地划分各级政府的事权以及支出责任，导致一个不容回避的事实，即义务教育资源在城乡之间、区域之间的分布表现出明显的不均衡，在某些地区和某些方面还有不断扩大的趋势，即使在同一县域内，也存在着相当大的差距。其中最大的不均衡体现在城市与农村之间。农村教育长期存在投入不足，发展水平偏低，导致不同群体接受教育机会不均等、不公平的现象。全国城乡教育经费的差距极为悬殊，最高与最低之间相差达 10 倍以上，而且差距还在不断扩大。据 2009 年和 2010 年中国教育经费统计数据计算，全国教育经费支出虽然总额在增长，但差距也在拉大，2009 年普通初中教育经费是农村初中的 1.7 倍，普通小学是农村小学的 1.5 倍，而 2010 年分别增加到 1.8 倍和 1.6 倍。按照生均教育经费支出比较（见表 1-1），2009 年普通初中生均教育经费支出最多的北京市为 23172.71 元，是最少的贵州省 3039.94 元的 7.6 倍，而 2010 年扩大至 8.8 倍；农村初中生均教育经费支出两地的差距更大，2009 年北京为 25782.19 元，是贵州 2850.66 元的 9 倍，2010 年扩大至贵州省的 10.4 倍；贵州省农村初中生均教育经费仅相当于全国 2009~2010 年平均水平的 54%~57%。农村小学生均教育经费最多的仍然是北京市，是最少的河南省的 8~9.2 倍，河南省生均教育经费仅相当于全国 2010 年平均水

平的 54%。从生均预算内教育经费支出来看,差距最大的是农村初中生均预算内教育经费,2010 年达到 9.7 倍,其次是农村小学、普通小学、普通初中。经费最多的地区是北京或上海,最少的是河南、贵州这类中西部地区。

表 1-1 生均教育经费支出比较 (2009 ~ 2010 年) 单位: 元

项目	普通初中	农村初中	普通小学	农村小学
生均教育经费支出 (2009 年)				
全国平均	5564.66	5023.51	4171.45	3842.26
最多地区	北京 23172.71	北京 25782.19	上海 17340.39	北京 17582.73
最少地区	贵州 3039.94	贵州 2850.66	河南 2271.1	河南 2192.54
最多地区是 最少地区的倍数	7.6	9.0	7.6	8.0
生均预算内教育经费支出 (2009 年)				
全国平均	4538.39	4267.7	3424.65	3236.27
最多地区	北京 17348.52	北京 21051.6	上海 14843.69	北京 14011.3
最少地区	贵州 2772.4	广东 2632.84	河南 1959.89	河南 1935.78
最多地区是 最少地区的倍数	6.3	8.0	7.6	7.2
生均教育经费支出 (2010 年)				
全国平均	6526.73	5874.05	4931.58	4560.31
最多地区	北京 30791.29	北京 35135.38	北京 19762.13	北京 22781.02
最少地区	贵州 3499.45	贵州 3363.20	河南 2552.97	河南 2464.89
最多地区是 最少地区的倍数	8.8	10.4	7.7	9.2
生均预算内教育经费支出 (2010 年)				
全国平均	5415.41	5061.33	4097.62	3876.24
最多地区	北京 24203.46	北京 29220.04	上海 16534.61	北京 18544.94
最少地区	贵州 3279.70	广东 3016.03	河南 2201.37	河南 2169.92
最多地区是 最少地区的倍数	7.4	9.7	7.5	8.5

资料来源:《中国教育经费统计年鉴 (2010)》和《中国教育经费统计年鉴 (2011)》并通过计算而得。

由此可以看出,政策、经费等长期向城镇学校倾斜,导致城镇学校和农村学校发展水平差异非常明显,同时,由于不同省份区域的经济发展水平高低不同,也导致地区之间的教育差距不断拉大。广大农村及中西部地区极为窘迫的教育财政必然使其义务教育陷入极度的困境。

城乡义务教育发展的不均衡带来了诸多经济和社会问题:教育资源配置不合理、城乡教育机会不均等;人才流动机制不合理、农村人口大量外流,给城市造成额外负担;城乡经济社会发展二元化明显;等等。城乡义务教育非均衡发展对经济社会带来的负效应主要体现在以下几方面(张国初、黄国平,2003):

一、义务教育发展不均衡影响经济和社会协调发展

发展义务教育,对于促进经济和社会发展,对于提高一个国家的国民素质具有非常显著的经济效果。根据世界银行《世界发展报告》(1991),与未能接受教育的劳动力相比,接受了前三年教育的劳动力,能够促使GDP增长27%,增长率年均达9%;此后再接受三年教育,将带动GDP增长12%,年均增长4%。而1996年《世界发展报告》统计显示,1994年低收入、中等收入和高收入国家的成人文盲率分别为34%、29%和3.3%;人均GNP则分别为380美元、1090美元、23420美元。因此,教育普及水平会直接影响到一国的人均收入水平。

中国基础教育的现状表明,中西部地区以及贫困地区由于经济落后,生产效率低下,根本无法体会到教育对生产的积极作用,无论是政府还是家庭均资金匮乏,必然将有限的资金优先用于解决温饱问题,而不会过多考虑投资于教育。因此,基础教育经费比重偏低的恶劣后果,大部分由这些地区的人民承受。政府资金支持的缺口为已经非常贫穷的家庭和个人带来巨大的教育经费负担,导致其子女的失学、辍学现象也就越来越普遍。

贫困地区资金的短缺,导致学校条件恶劣,教师待遇差,大量人才流失;教学质量下降、教学条件恶化,结果导致越是贫困地区,教育水平发展越落后;教育越落后越导致其人力资本水平无法提高。反过来,生产效率低下、思想观念落后和收入水平低下,又阻碍了教育资金投入的增加和人力资本素质的提高。如此往复,贫困地区陷入了低水平恶性循环的陷阱。因此,要从根本上促进贫困地区的经济发展、社会进步、人民收入提高,必须依赖于政府加大对中西部贫困地区和乡村地区的教

育投入。

二、义务教育的发展不均衡影响劳动力素质的提高和产业结构的合理化

我国虽然劳动力数量众多，但素质相对低下。在广大的农村地区，劳动力素质低下表现得尤为明显。据 2010 年第六次全国人口普查结果显示，2010 年我国 15 岁以上人口中仍有文盲 5419.1 万人，其中 87% 分布在乡村和镇。另据国务院发布的《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书显示，到 2010 年年底，国家扶贫开发工作重点县 7~15 岁学龄儿童入学率为 97.7%，低于全国平均水平；青壮年文盲率为 7%，而全国平均 15 岁以上人口文盲率只有 4.88%。贫困地区青壮年劳动力平均受教育年限为 8 年。意味着从平均来看，贫困地区人口没有能够完成九年义务教育，而城市人口平均受教育年限在 2000 年就达 10.2 年，两者差距还是相当大的。

劳动力的素质问题直接制约着传统产业和新兴产业的产业升级和现代化水平，部门间劳动生产率的差距正在拉大，进一步扩大了不同行业的收入水平。2010 年我国从业人员中占绝对比重（72.4%）的仍然是具有初中和小学学历或受教育水平低的人员，其中 23.7% 的人仅接受过小学教育，接受过大学和研究生教育的占 10.2%，虽然高等教育学历比重比前几年有所上升（第五次人口普查为 4.7%），但就业人口总的受教育水平仍然很低。劳动力的质量不能满足新的行业技术发展的要求，影响了产业结构的调整。

三、义务教育不均衡影响教育自身的发展

在教育投资总量不足的情况下，我国政府对基础教育投资比例过低，教育投资过于偏向高等教育体系；同时，对教育的投资模式是注重量的扩张，忽视质的提高，这进一步造成了教育系统内部的结构性失调，并有可能带来就业、养老、收入分配等一系列社会问题。教育资金配置失衡必然导致部分社会资源配置效率低下或无效配置，“效率”和“公平”的原则也就无法实现，影响着国家和社会的长期进步和发展。

财政分权与作为典型基本公共品的义务教育的供给，以及城乡义务教育均衡发展间的关系不可谓不重要。多项研究证明，财政分权的不均

衡导致了城乡义务教育发展的不均衡。其根源在于财政分权体制的不合理,1994年我国正式确立了分税分权的财政体制,但当时的分税制脱胎于旧的财政包干体制,带有诸多旧体制的弊端,虽然之后几年陆续做了一些完善和调整,但还不能做到合理彻底地分权,尤其是省以下各级地方政府的分权存在诸多问题。而在教育财政方面的分权同样存在以上问题,甚至更为突出。如果不改变现有的财政分权体制,合理划分义务教育方面的事权与财权,我国义务教育的不均衡会愈演愈烈,形成恶性循环。本书研究的目的是结合对财政分权合理性的分析探讨义务教育这一典型消费型公共品的供给不均衡的根源和表现,以期找到适合的义务教育财政分权体制,为促进财政分权与义务教育均衡关系的合理化,促进教育的均衡发展,最终实现教育资源配置的公平目标做一有益的探讨。

第二节 国内外研究述评

本书探讨的主题是财政分权与义务教育的关系,因此,这一部分内容主要是对国内外财政分权理论与义务教育财政体制的相关研究作一归纳评述。

一、财政分权理论的研究与发展

所谓财政分权就是指给予地方政府一定的税收权力和支出责任范围,并允许其自主决定预算支出规模与结构,使处于基层的地方政府能够自由地选择其所需要的政策类型,并积极参与社会管理,目的是使地方政府能够提供更多更好的公共服务。而为何要采用多级政府结构而不是单一层次的政府结构则是财政分权理论研究的逻辑起点。

(一) 传统财政分权理论

财政分权理论以1956年蒂布特(Tiebout)的经典文章《地方支出的纯理论》为发端,随着主流经济学研究的推进和深入而逐步发展起来。按照新古典经济学原理,中央政府如果能够基于居民的偏好、经济中产品和服务的总量以及按照资源禀赋供给公共产品,就必然能够实现社会福利的最大化。如此,多级政府就不可能在一个国家出现,财政分权理论也就没有研究的必要性。但是,现实当中地方政府不仅存在,而且还

必不可少，发挥着不可替代的作用。因此，财政分权理论应运而生，目的就是解释地方政府存在的合理性和必要性，以弥补新古典主义经济理论不能解释地方政府客观存在的这一缺陷。

第一代财政分权理论主要集中于财政分权原因的研究。主要代表人物有马斯格雷夫（Musgrave）、施蒂格勒（Stigler）、奥茨（Oates）、蒂布特、布坎南（Buchanan）等。他们解释了财政分权的合理性和必要性，其研究的基本问题是如何将各项财政职能及相应的财政工具适当分配于各级政府之间。其核心观点是：如何给予地方政府更充分地配置资源的权力，使得各地方政府通过其相互之间的竞争，其官员的财政决策将更加契合纳税人的偏好，从而会在相当大程度上改变中央政府财政决策存在的不倾听地方公民意见的状态。这个论点强调了地方政府竞争机制的作用。蒂布特、奥茨和马斯格雷夫对财政分权理论做出了巨大贡献，有鉴于此，第一代财政分权理论也被称为 TOM 理论。

1. 蒂布特的“以足投票”理论

蒂布特（1956）在《地方支出的纯理论》一文中指出：根据个人效用最大化假定，只要个人的迁移偏好和迁移成本与边际收益之比不相等，就不会停止寻求最好的地方政府的努力。人们为了使自己的效用最大化，而努力找寻地方政府提供的公共服务与人们所需要付出的税收或价格之间的最合理的精妙的组合。当他们发现某地区的组合符合自己效用最大化的目标时，就会在这里定居工作，接受当地政府的管辖和服务。这个过程，就是“以足投票”的选择过程。公共服务也会按最小成本来提供。由于人们会自然地 from 公共服务成本高的城市流向成本低的城市，因此地方提供公共品的成本差别不会长久存在。此即地方公共品服务的完全竞争理论。

“以足投票”理论认为，如果全体居民都能够如此自由地进行搜寻，相同偏好和收入水平的居民就会自动聚集到某一地方政府的周围，而一旦政府不能满足其要求，居民就自动搬迁到自己满意的地区。居民的流动性带来了地方政府间的竞争，其结果是，政府要吸引选民，就必须按选民的要求供给公共产品和公共服务，从而提高资源配置效率，实现帕累托最优。地方政府之间在公共服务与税收的组合上不断地相互竞争、相互借鉴，整个社会也就会逐步实现福利最大化。

蒂布特的理论为奥茨的分权理论提供了理论基础。即提出通过居民的充分流动，逐步将对公共品具有相同偏好的人聚集到一个社区，每个社区的偏好是不同的。从财政的角度看，“以足投票”理论也为地方税