

—— 广州大学 · 青年博士学术文库 ——

Local Government and Public Education:
in the Perspective of Fiscal Decentralization

地方政府与公共教育

——以财政分权为视角

于之倩◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

地方政府与公共教育

——以财政分权为视角

于之倩◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

地方政府与公共教育：以财政分权为视角/于之倩

著. -- 北京：社会科学文献出版社，2017.8

(广州大学·青年博士学术文库)

ISBN 978-7-5201-0626-9

I. ①地… II. ①于… III. ①地方教育-教育财政-研究-中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 070859 号

广州大学·青年博士学术文库

地方政府与公共教育

——以财政分权为视角

著 者 / 于之倩

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 韩莹莹

责任编辑 / 孙以年 韩莹莹

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：11.25 字 数：146 千字

版 次 / 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0626-9

定 价 / 79.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

本书同时获得广东省哲学社会科学“十二五”规划项目“广东省建设高水平大学绩效评价研究——以人文社科科研绩效为例”（GD15XYJ19）的资助

**Local Government and Public Education:
in the Perspective of Fiscal Decentralization**

摘要

财政分权已成为世界性趋势，其中中国的分权程度一直居世界前列。中国的财政分权具有独特性，主要表现为经济上的分权与政治上的垂直管理体制，而地方政府行为很大程度上由财政分权体制决定，受到经济和政治的双重激励。地方政府成为推动地方经济发展的发动机，带来了高速的经济发展。地方政府行为主要表现为地方政府竞争与政府治理。为了争夺有限的资源，地方政府纷纷展开竞争。与此同时，地方政府改善政府治理以提高资源配置效率。教育是民族振兴和社会进步的基石，兼具经济和社会价值。具有准公共品属性的公共教育可保证公民获取能力所及范围内最大程度的教育，是个人和国家发展的需要。政府承担着合理配置公共教育资源、保障公共教育有效供给的责任。本书试图研究在中国式财政分权体制下，地方政府行为与公共教育供给间的内在关系，考察地方政府行为如何作用于公共教育供给及对公共教育供给的影响。

随着财政体制的改革与变化，地方政府在不同阶段所展现出的行为特征随着其效用函数的改变而发生变化，而地方政府在公共教育供给上占据主导地位。本书在理论机制中基于新制度经济学的理论框架，分析了财政分权下地方政府行为取向与公共教育供给的传导机制。地方政府作为没有获得完整产权的产权主体，出于争取完

整的产权以不断积累资本的动机而展开竞争。又因受到政绩考核机制的影响，地方政府一味追求经济增长而忽视了公共教育供给。而制度变迁的外部性为财政分权下地方政府的利益提供了制度保障，加强了其展开财政竞争的刺激，导致在竞争过程中出现非理性竞争行为，进一步造成公共教育供给的缺失。此外，地方政府为了降低提供公共教育的交易成本，提高配置资源效率，会努力提高政府治理水平，这样做能够有效改善公共教育供给。本书通过理论模型的构建，论证了地方政府的竞争行为不利于公共教育的供给，而地方政府治理能改善公共教育供给。

实证研究支持上述结论。第四章首先利用 2005 ~ 2011 年中国 31 个省（自治区、直辖市）的面板数据，借助 SBM 方向性距离函数对公共教育供给的效率进行测算，得出公共教育供给的效率及导致其无效率的因素，其中高等教育是导致公共教育供给无效率的主要因素。本书进一步对高等教育供给效率进行测算和分解，对导致高等教育供给无效率的主要因素——高校科研产出，进行效率测算分析。通过区域间的比较，发现中部地区的公共教育供给及高等教育供给效率最优，东部地区次之，西部最后，而在高校科研产出效率上，东部地区最优，中部次之，西部最后。其次在测算得出供给效率的基础上，实证检验财政分权下地方政府行为对公共教育供给的影响。结果表明，在全国层面，地方政府竞争与公共教育供给呈高度负相关，反腐败力度指标的系数显著为正，而财政负担率则为负，表明地方政府竞争行为对公共教育供给有显著的负面影响，而政府治理则能有效改善公共教育供给。通过区域间的比较，发现东部地区的地方政府竞争对公共教育供给的影响最明显，中部次之，西部最后，但东部地区在政府治理方面的影响不明显，中部地区的反腐败力度和财政负担率对公共教育供给的影响最明显，西部居中。在进一步回归检验地方

政府行为对高等教育供给及高效科研产出的影响中发现,检验结果同公共教育供给大致相同,其中差异主要表现在财政负担率对高等教育供给的影响不显著,而地方政府竞争与高校科研产出效率影响不显著。

关键词: 财政分权 地方政府行为 公共教育

Abstract

Fiscal decentralization is popular all over the world, and that of China is more significant. The characteristics of fiscal decentralization in China are the decentralization in economy and the direct management in politics, and local government under the constraint of fiscal decentralization is affected by both the economy and the politics. Local government focuses on the local economic growth, and government behaviors mainly involve the local government competition and the government management. In order to occupy more resources, local government started to compete and improve the government management to raise the allocation efficiency. Education is the basis of national development with social and economic values, while the public education as quasi-public goods makes the residents get the maximum education. Government has the obligation to allocate educational resources and supply enough public education. This paper aims to study the relationship between the local government and the public education in China's fiscal decentralization, and explores how the local government affects the public education.

As the development of the fiscal system in China, the behavior characteristics of local government change in different stages, and the public education is one of the most important components. On the basis

of the new institutional economics, we explore the mechanism between the local government behavior and the public education. Due to the imperfect property right, local governments started to compete to get the whole property right. Additionally, due to the achievement assessment, local governments preferred to raise the economics, but ignored the improvement of public education. Furthermore, the externality of institutional change offering the institutional protection to the local government under the constraint of fiscal decentralization makes the government competition more serious. It is found that there is the non-rational behavior during the period of competition, and the deletion in the public education becomes serious. In order to improve the efficiency of public education, government tried to reduce the cost of public education and improve the quality of government management. Based on a theoretical model, we found that the local-government competition undermined the public education, while the local government management improved the public education.

To evidence the results mentioned above, we use the SBM directional distance function to measure the efficiency of public education and explore the sources of inefficiency for 31 provinces in China over the period of 2005 – 2011. It is found that the higher education is the major source to the inefficiency. Furthermore, we explore and decompose the efficiency of higher education, and it is found that the university research output is the major source of the efficiency of higher education. With a comparison among different areas, the middle area has the higher efficiency scores in both public education and higher education, and the east area is the second, while the west area is the weakest. In terms of the university research output, the efficiency score of the east area is the highest, while that of the middle area is lower, and that of the west is

still the worst. On the basis of the measurements above, we analyze the effect of local government behavior to the local education under the constraint of fiscal decentralization. We classify one appropriate proxy variable for the local government competition, and the effort against corruption and the financial burden rate are employed for the local government management. The effort against corruption is positive significantly to the public education, whereas the financial burden is negative to that, and it implies that the local government management could improve the efficiency of public education. Regarding the areas, the influence of local government competition in the east area is the most significant, and that of the west area is the worst. However, the influence of local government composition in the east area is not significant, while the effort against corruption and the financial burden rate in the middle area are the significant to the public education. Furthermore, we explore the effects of the local government behavior to the higher education and university research output. It is found that the financial burden rate is not significant to the higher education, and the local government competition is not significant to the university research output.

Keywords: Fiscal Decentralization; Local Government's Behavior; Public Education

C o n t e n t

目录

第一章 导论 / 001

- 第一节 研究背景与问题 / 001
- 第二节 文献综述 / 005
- 第三节 研究意义与方法 / 030
- 第四节 基本范畴 / 035
- 第五节 研究思路与框架 / 039
- 第六节 本书的创新之处与不足 / 041

第二章 制度背景：分权下财政体制、教育财政体制的演变 / 043

- 第一节 财政体制演变的特征事实 / 044
- 第二节 中国教育财政体制 / 053
- 第三节 小结 / 061

第三章 理论机制与模型设立 / 063

- 第一节 财政分权下地方政府行为与公共教育供给的传导机制 / 064
- 第二节 理论模型分析 / 071
- 第三节 小结 / 076

第四章 财政分权下地方政府行为对公共教育供给的影响 / 078

第一节 公共教育供给效率测算 / 079

第二节 模型设定与估计方法 / 112

第三节 数据来源及变量选取 / 114

第四节 实证结果分析 / 120

第五节 小结 / 127

第五章 财政分权视角下公共教育供给的最优化 / 129

第一节 主要结论 / 129

第二节 政策建议 / 133

第三节 后续研究 / 144

参考文献 / 145

后 记 / 169

第一节 研究背景与问题

在人类社会已经步入知识经济时代背景下，知识与技术凝聚的人力资本竞争成为当前各国竞争的主要表现。而知识和技术的发明与应用及人力资本有效开发的关键在于教育。教育对经济增长和社会福利具有重要影响，教育事业利国利民，兼具经济价值和社会价值。一方面，教育是国民获取发展机会和取得相应收益的基础，能够提高个人在人力资本市场上的价值。教育是否有效供给直接关系到一个国家国民的素质。教育的有效供给是一国国民知识、技能、修养、竞争能力及发展机会等得以有效保障的前提，也是其立足于社会，发展和提升自我的关键要素。教育的有效供给从根本上决定了社会财富分配中个人的相对份额。另一方面，教育是国家经济发展水平和国家综合竞争能力的决定性因素，是国家发展和国力强盛的根本。国家对教育的投入属于人力资本的投资，有效的人力资本投资是培养经济和社会发展所需要高素质劳动者的前提，是国家经济发展的核心驱动力。全球化趋势使各国之间的竞争更加激烈，而国家之间的竞争归根到底是人才的竞争，教育则是其关键。教育对

促进个人的发展、国家的强盛乃至推动世界和平和全人类的发展，都起着至关重要的作用。

当今世界正面临着大发展、大变革和大调整，经济全球化趋势以及世界多极化格局正在深入发展。随着市场经济体制的改革、发展和不断完善，中国经济取得了傲人的进步——“中国奇迹”是有目共睹的。目前，中国 GDP 总量已上升至世界第二。在改革发展的关键时期，在确保经济建设稳步健康发展的同时，需要全面推进政治、文化、社会等方面的建设。在全球国际化趋势深入发展下，人口、资源和环境的压力与日俱增，加快转变经济发展方式迫在眉睫，提升国民综合素质和培养创新型人才日益重要和紧迫。中华民族的伟大复兴，中国未来的发展，关键靠人才，基础在教育。教育是民生之基、立国之本、强国之路，是民族振兴和社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》中提出，强国必先强教，优先发展教育、提高教育现代化水平，对实现全面建设小康社会奋斗目标、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，具有决定性意义。

保障公民最大限度地获取能力所及范围内的教育是公共教育的职责和价值取向，是个人更是国家发展的需要。公共教育是为社会公众服务的教育，可在提高人力资本积累的前提下提升劳动生产力，从而推动经济发展。按照公共经济学的定义，公共教育属于准公共品，具有正的外部性。公共教育作为一种紧缺资源，其投入对社会分配与国家财政支出的结构有着直接影响，关乎国民共同分享国家发展成果，甚至社会公平问题。由于教育具有准公共品的属性，因此难以找到有效的价格体系来对其消费进行控制，与市场机制配置资源的结果存在差异。这一矛盾使公共教育资源不能仅仅依靠市场来解决。公共品不同于私人产品，其消费带来的效用不能在

消费者之间分割。具有非竞争性和非排他性的公共品一旦供给,则对其的消费不会影响到其他人的消费,故其应当由政府来提供(张国庆,2005)。戴维·H. 罗森布鲁姆(2002)也提出,无论人们的需求多么大,都缺乏购买公共品或准公共品的诱因,个人提供该产品是不可能的,此时,政府在分配过程中便扮演了不可或缺的角色,承担着重要的责任。公共教育的供应也应主要由政府来承担。早期对政府干预教育的研究可追溯到亚当·斯密。他对于政府供给教育做出了开创性的研究,从教育外部性以及教育公平的视角论证了政府供给教育的合理性。弗里德曼提出了政府必须干预教育的两大理由,其一是教育的外部性,其二是教育对受教育者个体的约束作用。使公民个体平等地享有追求自身发展的权利,实现教育公平,进而使社会平等,无疑是政府首要的职能目标。

对政府行为的研究,视角有很多,例如宪政改革、法治建设等。除此之外,中央政府与地方政府之间的关系也备受国内外学者关注。在经济学界,财政分权理论无疑是研究中央与地方政府之间关系最具影响力的理论。许多国家考虑的是如何更好地分权而不是是否分权的问题(Taillant, 1994),财政分权已然成为世界性趋势。以“金砖四国”为代表,几乎所有大国都选择“分而治之”的发展道路。然而,需要指出的是,财政分权并不必然带来经济增长。世界各国经济发展的事实表明,许多依靠分权治理的国家有着截然不同的经济绩效,绩效好坏取决于地方政府行为的取向。Qian和Weingast(1996, 1997)指出中国取得高速的经济发展,策略是分权。中国分权程度很高,居世界前列,地方政府在经济发展及公共品供给上,都起着主导作用。分权式改革为中国经济转型奠定了基础,促进了经济体制结构的改变,有助于效率的提高,从而加快了经济增长(王永钦等,2007)。中国的财政分权具有自身独特特征,表现为经济上的分权与政治上的垂直管理体制。傅勇和张晏

(2007) 将这种经济分权与政治集权总结为中国式分权的核心内涵。

中国地方政府行为及公共部门效率在很大程度上是由财政分权体制决定的。地方政府受经济和政治双重激励，成为推动地方经济发展的发动机。中国式分权不仅为地方政府提供了财政激励，还构建了一种政府治理模式。因此，政府行为表现为政府竞争和政府治理。为争夺有限的资源，地方政府行为表现为政府间的为增长而竞争，如税收竞争等。政府竞争对中国经济的增长发挥着重要的作用（朱恒鹏，2004）。同时在竞争过程中，受“用脚投票”机制的影响，地方政府为了提高资源配置的效率，进而积极改善政府治理，规范政府行为。然而，地方政府为推动地方经济的发展，寻求一切能够带来投资的来源和采取各种方式加快经济发展的热情是不多见的（周黎安，2007）。与此同时，可能产生地方政府行为扭曲。虽然对公共品进行投入能够提高社会福利，但在以地区生产总值为政绩考核标准情况下，地方政府对基础设施建设、招商引资以及改善投资环境等方面兴趣浓厚，而忽视了公共品领域，例如公共教育，致使城乡之间及地区之间的收入差距持续扩大，公共事业缺失公平的现象越来越严重。一方面是经济的高速增长，基础设施及投资环境的日益改善；另一方面是教育等公共领域的矛盾日益增加。

人口多与现阶段的经济发展水平是中国公共教育发展的现实瓶颈。如何在现有财力等客观条件有限的情况下使公共教育供给效用最大化，进而努力实现教育机会均等及教育公平是当前中国地方政府面临的最大挑战之一。综上所述，本书试图研究在中国式财政分权体制下，地方政府行为如何作用于公共教育供给及对公共教育供给的影响。本书将基于新制度经济学的理论框架，探析地方政府行为与公共教育供给的内在关联，运用 DEA 分析方法测算公共教育供给效率，并分析导致其无效率的因素，进而采用实证方法验证地

方政府行为与公共教育供给之间的关系，从而深层次分析地方政府行为对公共教育供给的影响，并进行区域差异分析。

第二节 文献综述

国内外经济学者对分权、政府行为以及公共教育三者间的研究内容非常丰富，逻辑框架较多且各有侧重，还有一些文献研究的主题具有交叉性。考虑到行文的脉络清晰及可控性，本章试从财政分权理论与公共品理论及地方政府行为的相关研究成果，具体考察本书研究主题——财政分权下地方政府行为与公共教育供给，并在相应处给出必要的评论。

一 财政分权与公共品及公共服务

20 世纪 50 年代以来，财政分权成为国家财政理论和实践中的重要问题之一。新古典经济学认为中央政府能够有效识别居民偏好，根据资源禀赋、经济中的产品及服务总量有效供给公共品，以实现社会福利最大化，该命题成立意味着地方政府没有存在的必要性，而现实中地方政府不仅存在，并且发挥着重要的作用，这一事实挑战了已有的理论。关于财政分权这一问题的讨论，国内外学术界的研究成果非常丰富。对财政分权的研究兴趣有诸多根源，首先，财政分权被广泛认同是提高公共支出的有效工具，尽管在分权过程中会产生一些政府政策所不期望的目的，例如地方政府间财政失衡和宏观经济的失调（Oates, 1972; Bahl and Linn, 1992; Guess et al., 1997; Spahn, 1997; Burki et al., 1999; Shah, 1999; Martinez et al., 2002; 张恒龙、陈宪, 2007; 王文剑、覃成