

西南交通大学中国教育财政研究中心

中国教育财政评论

The Chinese Educational Finance Review

2006年第1辑（总第2辑）

廖楚晖 主 编

西南交通大学中国教育财政研究中心

中国教育财政评论

The Chinese Educational Finance Review

2006 年第 1 辑（总第 2 辑）

廖楚晖 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育财政评论. 2006 年第 1 辑 (总第 2 辑) / 廖楚晖主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.11

ISBN 7-5005-9446-1

I. 中… II. 廖… III. 教育经费—财政支出—中国—文集 IV. G526.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 124946 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 6.5 印张 150 000 字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-9446-1/F·8200

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中国教育财政评论

The Chinese Educational Finance Review

《中国教育财政评论》是由西南交通大学中国教育财政研究中心主办、由中国财政经济出版社出版发行的学术性研究出版物，每年出版1—2辑。每辑都注重当今主流经济学和管理学的研究方法，以期为公共经济和教育经济管理的研究人员搭建一个理论和实践研究的学术平台。

主 编：廖楚晖 西南交通大学

学术顾问：（以姓氏笔划为序）

马国强	东北财经大学
王广谦	中央财经大学
白景明	财政部财政科学研究所
刘树成	中国社科院经济研究所
何盛明	财政部财政科学研究所
何德旭	中国社科院财贸经济研究所
李俊生	中央财经大学
吴俊培	武汉大学
张 馨	厦门大学
陈 共	中国人民大学
杨灿明	中南财经政法大学
姚先国	浙江大学
贾 杰	中国财政经济出版社
贾 康	财政部财政科学研究所
高培勇	中国社科院财贸经济研究所

特邀知识产权顾问：

吴汉东	中南财经政法大学
费安玲	中国政法大学

本辑特约编辑：

叶子荣	西南交通大学
陈 光	西南交通大学

目 录

经济转型中的基础教育财政分权化改革及其评价

叶 青..... (1)

地方教育财政支出对经济增长影响的实证分析

余 可..... (10)

人力资本的区域差异与政府教育财政研究

高 萍..... (18)

中国教育财政运行效率的制度分析

朱启才..... (30)

费税改革前后义务教育支出地区差异变化及其原因的经验分析

——以湖北地、市为基础的研究

李祥云..... (38)

义务教育财政支出责任与支出标准问题研究

吕旺实..... (46)

发展我国农村教育与农民脱贫致富

刘邦驰 何迎新..... (60)

我国普通高校教育经费投入的地区差异分析

徐 文..... (67)

义务教育财政平衡现状与转移支付机制研究

廖楚晖..... (77)

英文摘要 (Abstract) (91)

Contents

Appraisal on the reform of Fiscal Decentralization of basic education in the Economy Transformation Period	
<i>Ye Qing</i>	(1)
Empirical Analysis of Effects of Local Public Education Expenditure on Economic Growth	
<i>Yu Ke</i>	(10)
A Study on the Co-relation among the Human Capital, Regional Difference and Education Finance	
<i>Gao Ping</i>	(18)
The Analysis on Governance Efficiency of China's Education Finance	
<i>Zhu Qicai</i>	(30)
Empirical Analysis on Changes of Regional Differences of Compulsory Education Expenditure before and after the Reform of Charge and Tax	
<i>Li Xiangyun</i>	(38)
The research of financial expenses responsibility and spending standards in compulsory education	
<i>Lu - Wang shi</i>	(46)
Developing the Rural Education and Get Rid of Poverty	
<i>Liu Bangchi and He Yingxin</i>	(60)
The Study on Regional Differences of the Higher Education Expenditure in China	
<i>Xu Wen</i>	(67)
Research on China's Compulsory Education Finance balance among regions	
<i>Liao - Chuhui</i>	(77)
Abstract	(91)

经济转型中的基础教育财政分权化 改革及其评价

叶 青*

内容提要: 计划体制下的基础教育财政制度低效运行是 1985 年基础教育财政分权化改革的直接诱因。以“放权让利”为主调的农村经济体制、财政预算管理体制和城市国有企业改革的启动, 构成了此次基础教育财政制度变迁的制度环境。实证结果显示, 改革后基础教育财政制度运行绩效要明显优于改革前, 可以说分权化改革达到了制度设计者的预期目标——增加基础教育投入以扩充儿童入学的机会。

关键词: 经济转型 基础教育财政 分权化改革 评价

1985 年的基础教育财政分权化改革, 以及在此后改革过程中逐步形成的“三级办学、两级管理”的基础教育财政制度, 在 2001 年农村费税改革中已成为历史。用现在的眼光来看, 当时的制度的设计的确有诸多不尽人意的地方, 但我们不能就此否认它对我国 2000 年底基本“普九”目标实现所做出的历史性贡献。事实上, 同经济转型中众多制度演进机理一样, 基础教育财政制度变迁的直接诱因是原有制度运行的绩效, 而变迁后的具体制度安排取决于其存在的制度环境。因为它规定着制度变迁的性质、内容和进程。本文正是基于这样一种内在逻辑, 对 1985 年基础教育财政分权化改革及其制度安排的必然性和现实性进行考察, 并在此基础上对改革后的基础教育财政制度运行绩效进行评价, 以期能为我国新一轮基础教育财政制度创新有所启示。

一、改革后的基础教育财政制度及其特点

自 1985 年始的基础教育财政分权化改革的一些具体制度安排, 包含在中共中央国务院颁发的几个重要的文件和人大通过的相关法律中。这些文件和法律包括:《中共中央关于教育体制改革的决定》、《义务教育法》、《义务教育法的实施细则》和《教育法》。

1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》) 提出: 要“把发展基础教育的责任交给地方, 有步骤地实行九年制义务教育”, 并规定“基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外, 具体政策、制度、计划的制定和实施, 以及对

* 叶青, 湖北省统计局, 通信地址: 湖北省武汉市水果湖, 邮政编码: 430071, 电子信箱: yeqing3@public.wh.hb.com。

学校的领导、管理和检查,责任和权力都交给地方。省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分,由省、自治区、直辖市决定。”“为了保证地方发展教育事业,除了国家拨款以外,地方机动财力中应有适当比例用于教育,乡财政收入应主要用于教育。”“地方可以征收教育费附加”。同时,允许地方“在自愿的基础上,鼓励单位、集体和个人捐资助学。”在“普九”进程上,《决定》根据各地区经济发展水平和“普九”的基础,把全国划分为三类地区,分阶段推进不同地区的义务教育普及,并提出国家对贫困地区、少数民族地区的义务教育普及给予财政支持。此外,《决定》还要求:“各级党委和政府都要按照党的十二大的决策,把教育摆到战略重要地位,把发展教育事业作为自己的主要任务之一,上级考查下级都要以此作为政绩的主要内容之一。”《决定》为此后的基础教育财政制度安排提供了框架。

1986 年颁布的《义务教育法》以及随后颁布的《义务教育法的实施细则》和《教育法》,除了将《决定》中的上述规定以法律的形式确定下来以外,还对义务教育组织实施、筹资办法及其资金运用等方面作出了更为具体的规定,如《义务教育法的实施细则》第五条规定:“实施义务教育,城市以市或者市辖区为单位组织进行;农村以县为单位组织进行,并落实到乡(镇)。”第三十条规定:“实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金,在城镇由当地人民政府负责列入基本建设投资计划,或者通过其他渠道筹措;在农村由乡、村负责筹措,县级人民政府对有困难的乡、村可酌情予以补助”。又如《教育法》第五十七条规定:“农村乡统筹中的教育费附加,由乡人民政府组织征收,由县级人民政府教育行政部门代为管理或者由乡人民政府管理,用于本乡范围内乡、村两级教育事业。”

按照上述文件规定和相关法律的要求,中央将义务教育的财政及管理责任交给省、自治区、直辖市。省级政府进一步将其落实到县(市、区)级政府。就农村而言,绝大多数县在义务教育财政管理体制上又采取了更加分权化的管理模式,即形成了所谓的“三级办学(县办高中、乡办初中、村办小学)、县乡两级管理”的体制。具体说,1985 年后我国的基础教育财政制度运行机制大致有如下几个方面的特点:

(一) 高度分散的基础教育财政管理体制

基础教育财政管理体制改革的核⼼问题是基础教育财政管理权限与筹资责任如何在各级政府间的分配。与传统的计划经济条件下的基础教育财政几次分权相比,1985 年基础教育财政分权不仅仅只是将基础教育的行政领导权、业务及经费管理权下放,而是将基础教育财政的部分决策权和筹资责任权交给了地方政府。改革后的基础教育财政制度安排中,中央只对教职人员的基本工资和最低办学条件作出规定,教职人员的工资水平、公用经费的标准由省确定。至于这些规定和标准能否执行,或者说每年财政支出中最终能有多少用于教育,其决策权主要掌握在基层政府和同级的人大代表手中。因为 1980 年后的财政预算管理体制实行的是一级政府、一级预算,地方的每一级政府不再是原计划体制下中央政府的一个派出机构,而是一级相对独立的预算主体。作为一级预算主体,其年度预算无需上级政府的审核,只需要同级人民代表大会通过即可。在财政责任的分配方面,中央和省也只对贫困地区、少数民族地区的义务教育普及提供少量的财政补助,对贫困和无正常学习能力的儿童给予适当的资助。基础教育的绝大部分筹资责任都交给了县、乡两级政府。因此,地方基层政府对教育财政支出的决策行为、地方人大的监督力度以及地方基层政府组织和动员非政府资金的能力就成为地方义务教育经费是否有保障的关键,进而也决定了某一个地方“普九”的进度和

质量。

(二) 多渠道的基础教育筹资模式

有人认为1985年基础教育财政分权化改革的关键是引入了多渠道的筹资机制,从而改变了原计划体制下单一的基础教育筹资模式。这种说法不尽准确,事实上,多渠道筹资办基础教育的思路,并不是1985年基础教育财政体制改革的一个创举,原计划体制下就有。与原传统的基础教育财政制度下所坚持多渠道筹资模式相比,1985年改革后的基础教育筹资模式不仅适用对象扩展到整个基础教育(原体制主要指民办教育),且其内容也有了很大的不同。从上述相关法律和文件中可以看出,1985年后的基础教育经费来源主要有三个渠道:即国家用于基础教育的经费、社会对基础教育的投入和个人负担的教育费用。国家用于基础教育的经费包括国家预算内的教育经费、各级政府依法征收的教育费附加、厂矿企业营业外用于中小学的经费和学校勤工俭学收入的减免税部分;社会对基础教育的投资是指社会集资、社会捐资;个人负担的教育费用包括学生个人和家长交纳的学费、杂费等。其中社会对基础教育的投入不仅仅只是作为基础教育经费投入不足的一种补充,而是构成了基础教育,尤其是农村基础教育经费的一个重要来源,因为制度规定农村中小学的校舍新建、扩建和危房改造均要靠这一部分经费来解决。从某种程度上来说,多渠道筹资模式主要是针对农村,其实质是将农村基础教育的部分财政责任社区化。

(三) 非均衡发展的基础教育财政改革的目标取向

由于我国幅员广大,经济文化发展很不平衡,中央在制定“普九”规划时,并未采取“一刀切”的办法,而是采用了各地区基础教育非均衡化发展的策略,即把全国分为经济发达、中等发展程度和经济落后三类地区,对于不同地区普及九年义务教育的进程作出不同的安排,对办学条件和教育质量也不作统一要求。这一策略体现在基础教育财政制度的设计中,就是制度设计要尽可能地调动地方办基础教育的积极性,鼓励那些财力充裕且动员非政府资金能力强的地区先普及基础教育,而不是刻意强调中央和省实现基础教育财政均等化的责任。事实上,1985年改革后的基础教育财政制度安排也充分体现了这一点。对我们这样一个各地区经济发展水平极端不平衡的大国,基础教育财政责任基层化和社区化,就决定了全国基础教育发展水平不可能是一个均衡的结果。因此,1985年基础教育财政分权改革后所导致的地区差异与当时最高决策者的初衷并不矛盾。

二、基础教育财政制度改革的背景

改革开放以后,教育受到了最高决策层的高度重视,在党的十二大上明确提出要把教育摆在优先发展的战略地位。然而发展教育需要大量的经费投入,仍采用传统计划体制下教育财政管理体制和筹资模式,不进行教育财政制度创新,要在较短的时间内使我国的教育得到较大的发展几乎是不可能的。因此,对计划经济体制下的教育财政制度进行改革是历史的必然。基础教育财政作为整个教育财政最重要的一环,自然也就成为改革的重点。计划经济体制下的基础教育财政制度安排,决策权主要掌握在中央手中,由于存在信息不对称和监督不力等缺陷,致使基础教育财政制度长期处于低效率的运作。另外,它也不利于充分调动地方办教育的积极性。虽然也曾几次试图下放权力,但都未能取得成功。很显然,要打破决策高度集中、僵化的基础教育财政管理体制,仍必须进行分权化改革。

至于 1985 年基础教育财政分权化改革,为什么要把基础教育的财政管理和责任下放到县和乡,甚至是村这一级;为什么国家未能承担起基础教育的全部财政责任而要把部分经费负担转嫁给社区和个人;在经费来源上,城市和农村为什么要区别对待等;这些都是由当时的制度环境决定的。从改革的背景(制度环境)入手弄清上述问题,将有助于我们客观、公正地评价分权化改革后的基础教育财政制度运行的绩效及其所产生的负面影响。

(一) 基础教育财政分权化改革的背景

从 1978 年到基础教育财政分权化改革前的 1984 年,以“放权让利”为主调的农村经济体制改革、财政预算管理体制改革和城市国有企业改革的启动,构成了 1985 年基础教育财政制度变迁的制度环境。

在农村方面,通过提高农副产品的收购价格,调整城乡利益的分配格局,扩大农户自留地的面积,鼓励生产多样化,允许发展农村的农副产品贸易市场,实行家庭联产承包责任制,增加农民个人生产的经营自主权,一揽子改革的实施,大大激活了农民生产的热情,使得农业生产得到了超常规发展。与此同时,农民的收入和生活水平也有了很大的提高。据统计:1978 到 1985 年间,农业年平均增长 7.6%,农民人均纯收入从 133.57 元增加到 397.6 元,扣除物价上涨因素,实际年均增长 15%^①。可以说,这一阶段农民收入增长和生活改善的速度之快,幅度之大,为建国以来任何时期所未有。

在财政预算管理体制方面,经过一段时间酝酿,自 1980 年起,在全国绝大部分省、自治区实行“划分收支、分级包干”(简称“分灶吃饭”)的财政体制。其要旨是,对收入进行分类分成,划分固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三类,财政支出主要按照企业和事业单位的隶属关系进行划分,地方财政在划分收支范围内多收可以多支,少收则少支,自求平衡。实行分级包干的财政体制,将过去“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”,“条条”分配为主改为“块块”分配为主,分成比例和补助数额由“一年一定”改为“五年一定”,由“总额分成”改为“分类分成”。改革不仅扩大了地方财权,而且把地方的责、权、利有机结合起来,使地方有了发展本地经济和各项事业的动力和能力。

在城市方面,从 1978 年起,先后在国有企业实行企业基金制度、企业利润留成制度、企业税利分流制度、企业承包责任制,使得计划体制下企业利润的全额上缴成为历史。在扩权让利的同时,也放松了城市职工的工资管理。国家允许企业将部分利润留成用于职工的福利和奖金,这样城市职工的工资得到了一定提高。统计数字表明:全国国有制企业职工的平均工资,1978 年为 644 元,1979 年增加到 705 元,1980 年增加到 803 元,1984 年增加到 1034 元。从 1978 年到 1984 年六年间,扣除价格上涨因素,国有制职工年平均工资增幅为 33.9%^②。

三项改革的直接结果之一,就是导致了国民收入分配格局发生改变,国民收入由国家集中开始向个人和微观主体倾斜,财政收入由中央高度集中开始向地方政府乃至基层政府倾斜。国民收入分配格局的改变,使得国家财政收入占 GDP 的份额从 1979 年的 28.4% 逐年递减到 1984 年的 22.9% (见表 1),中央集中的财政收入占全部财政收入的比例也由 1978

① 原始数据来源:见国家统计局编:《中国统计摘要——2001》,中国统计出版社,2001 年版。

② 高培勇、温来成著:《市场化进程中的中国财政运行机制》,中国人民大学出版社,2001 年版,第 36 页。

年的 52.58% 下降到 1985 年的 38.38%^①。然而在国家财政收入能力逐年下降的同时, 计划体制下大而宽的财政支出格局并未发生根本性改变。由于强调财政支出普遍重要性和财政支出的“刚性”(贾康, 2001), 使得国家财政支出几乎陷入年年赤字的困境(见表 1)。

表 1 财政收入及其占 GDP 的比例表

年份	财政收入 (亿元)	财政支出 (亿元)	收支差额 (亿元)	中央财政收入占 全部财政收入比例	财政收入占 GDP 的比例
1978	1121.12	1110.95	10.17	52.8	—
1979	1103.27	1273.94	- 17.67	—	28.4
1980	1085.23	1212.73	- 127.50	24.50	25.7
1981	1089.46	1114.97	- 25.51	26.45	24.2
1982	1123.97	1153.31	- 29.34	28.61	22.9
1983	1248.99	1292.45	- 43.46	35.45	23.0
1984	1501.86	1546.40	- 44.57	40.50	22.9
1985	1866.40	1844.78	21.62	38.38	22.4

资料来源: 部分数据转引贾康等著:《中国财政转轨与变革》, 上海远东出版社, 2000 年版, 第 19—20 页; 部分数据来源于《中国统计摘要》, 中国统计出版社, 2001 年版, 第 65 页。

1985 年的基础教育财政制度改革正是在这种背景下进行的。一方面, 高度集中的财政预算管理体制的松动, 财权和财力的下放, 使得地方政府有能力和动力根据本地实际发展基础教育, 这为基础教育管理及财政责任下放提供了最基本的条件。另一方面, 国家财政收入占 GDP 的比例逐年下降以及财政支出的困境, 决定了国家财政不可能承担起基础教育发展所需要的全部经费。要发展基础教育, 政府就有可能继续沿袭计划经济体制下的做法, 将基础教育部分财政负担转嫁给社会和个人。而农村经济体制改革, 城市国有企业改革的启动, 非公有制经济的发展, 农民收入和城市职工工资收入的增加, 多元利益主体的形成, 又使得政府将部分财政负担转嫁给社会和个人由可能变为现实。

既然国家没有财政能力包办基础教育, 基础教育所需的部分经费必须依靠个人交纳学杂费和社区捐集资, 那么把基础教育财政责任基层化不失为一种合理的选择。因为由基层政府组织非政府教育资金, 相对于中央和地区级政府来说, 其组织成本要小得多。同时, 计划体制下也有过社、队组织农民集资办民办小学的经验。至于在基础教育财政制度安排上, 为什么会采取城乡有别的筹资模式, 本文认为在当时的制度环境下主要有两个方面的原因: 一是城市和农村普及九年义务教育的基础不同。城市人口规模小, 办学条件好, 适龄儿童入学率高。而当时农村人口占全国人口的 90% 以上, 其办学条件远不如城市, 适龄儿童入学率也很低。在这种情况下, 财政制度的设计必须要最有利于农村基础教育的普及。如果采取相同的筹资模式, 在农村政府自身财力有限的情况下, 除非中央和省政府能承担很大一部分农村基础教育的筹资责任, 否则农村义务教育的普及就不可能有今天这么大的成就。二是与当时农村经济体制改革带来农村经济空前繁荣后, 农村基层政府组织农民捐集资办基础教育的高涨热情有关。事实上, 分级办学、分级管理的农村基础教育财政管理模式, 最先是由山东、

① 1978 年中央财政收入占全部财政收入的比例来自于胡书东著:《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度研究》, 上海人民出版社, 2001 年版。

河南、湖南等省的一些县在发展基础教育过程中自己总结出来的,后被最高决策部门采用,并在全国加以推广。城乡有别的基础教育筹资模式并非完全属于强制性的制度安排。

三、改革后的基础教育财政制度运行绩效

改革开放以后,基础教育财政制度演进的机理在于:传统的基础教育财政制度缺乏效率,换句话说就是未能为基础教育的发展提供较为充裕的教育经费,致使基础教育的危房多、质量差、普及率低。鉴于 20 世纪 80 年代初期以“放权让利”为主调的经济体制和财政体制改革所产生的制度环境,制度设计者试图将基础教育的财政管理及筹资责任下放到基层政府,并给予基层政府向社区和家长收取部分教育经费的政策,以期通过这样的制度安排来增加基础教育的投入。与传统的基础教育财政制度相比,改革后的基础教育财政制度运行绩效——基础教育经费充足方面是否得到了明显的改善,下面对此进行评价。

(一) 教育经费充足的评价标准

关于教育经费是否充足的评价标准问题,早在 60 年代和 70 年代前半叶期间,教育经费充足是按照国家用于教育的公共经费占国民生产总值或国内生产总值的百分比(8%常常被认为是充足的)和政府财政预算中花费在教育上的份额(20%是合适的份额)来定义的^①。专家们认为,这样的测定在两个方面是不能令人满意的。一是用公共教育经费占国民生产总值的比例和财政预算内教育经费与政府财政支出的比例评价一项教育财政制度,只能衡量国家或政府教育投资的努力程度,而不能包含社区、个人等非政府的教育投入。很显然这种评价是不够全面的;二是其意义模糊不清,因为作为一种政府教育投入的总量评价,它们不能提出一个给定的政府在运作其教育项目时的效率问题。

针对上述评价标准的缺陷,70 年代末期,世界银行采用了一套新的测定标准^②,新的标准更重视教育系统的结果。其中之一是有关年龄组就读于小学的比例;第二个标准与性别平衡有关,即教育机会是否提供给了妇女;第三个反映教育经费充足的指标是相关年龄组中在中学注册的比例;第四个标准是成人的文盲率。标准界定旨在确保以下三方面的实现:

(1) 近乎普及的初等教育注册率;

(2) 充分的初等教育的巩固率以保证中等教育学生数相应的规模和性别平衡;

(3) 对全体人口高质量的教育以维持人们有文化的一生。要达成上述目标,就需要在城市和农村都有普遍可利用的教师和教室,且对教师的学历要有一个最低程度的规定。对满足这一套标准的实际资源需要确定了教育对财政的要求。

(二) 改革后的基础教育财政运行绩效评价

本文将采用新旧两套标准就基础教育财政分权化改革后是否导致原传统体制下基础教育投入不足的状况有所改善进行评价。

1. 分权化改革后政府教育投资的努力程度。

如前所述,评价一个国家或政府教育投资努力程度常用的指标是公共教育经费与国民生产总值(或 GDP)的比率及预算内教育经费与政府财政支出的比例。从这两个指标来看,现行教育财政体制比计划经济时期的教育财政体制更有效率。

① ② (美) Martin Carnoy 编著,闵维方等译:《教育经济学国际百科全书》,高等教育出版社,2001 年版。

表 2 给出了各个计划时期内这两项指标具体数值。表 2 显示, 自 1986 年基础教育财政分权化改革到 1998 年, 国家财政性的教育经费占国民生产总值的比例和财政预算内教育支出占财政支出的比例明显高于 1950 年到 1978 年的计划经济时期。这表明分权化改革以来的教育财政制度在增加政府教育投入方面比计划经济时期更有效。从预算内教育经费占财政支出比率这一指标来, 改革开放以来比计划经济时期高出将近一倍, 而且仍在逐年提高。从财政性教育经费占国民生产总值这一指标来看, 教育投资的最佳时期在六五时期, 这一时期教育经费占国民生产总值的比率平均达 3.15%, 虽然从七五开始这一比例逐年下降, 但仍低于计划经济时期的最高值 2.57%。

表 2 各个计划时期教育经费的两项比例表 (%)

计划时期	教育经费占财政支出比例	教育经费占 GNP 比例	计划时期	教育经费占财政支出比例	教育经费占 GNP 的比例
1950—1952 (恢复时期)	6.43	1.53	1981—1985 (六五时期)	11.57	3.15
1953—1957 (一五时期)	6.92	2.30	1986—1990 (七五时期)	11.08	2.77
1958—1962 (二五时期)	6.58	2.45	1991—1995 (八五时期)	14.09	2.57
1963—1965 (调整时期)	7.58	2.57	1996—1999 (九五时期)	14.8	2.58
1966—1970 (三五时期)	6.36	1.95	1950—1978 平均值	6.50	2.20
1971—1975 (四五时期)	5.65	1.94	1986—1998 平均值	12.89	2.64

资料来源: 部分数据转引自 Mun C Tsang (1996) Financial Reform of Basic Education in China, Economics of Education Review 15 (4), p429; 部分原始数据来源于《中国教育统计年鉴—1998》, 人民教育出版社, 1999 年版, P346—383。

2. 分权化改革后基础教育财政运行结果。

上述评价只考察了政府对教育的投入, 而没有全面反映出这项制度所带来的所有教育投入。因此, 在这里我们还需要从分权化改革后基础教育财政运行结果来进行评价。

考虑到数据的可得性, 在对分权化改革后基础教育财政运行结果的评价时, 采用的部分定义教育经费充足的指标与世界银行有所不同。这些指标包括中小学危房率、受 12 年以上教育小学教师比率、受 14 年以上教育的初中教师比率、配备标准实验设备的小学与初中比率、7—11 岁儿童小学入学率、文盲率、小学毕业生升学率、初中毕业生升学率。用 1986 年的指标代表计划经济体制下的基础教育财政运行结果, 用 2000 年的指标代表 1985 年改革后的基础教育财政制运行结果。表 3 为上述指标 1986 年与 2000 年的对比情况。

从表 3 中依据这些定义教育经费充足的指标, 可以判断: 改革后的基础教育财政制度与计划经济体制下的基础教育财政制度相比, 基础教育投入不足状况得到了明显的改善。然而之所以出现这种好的结果, 在某种程度上应主要归功于多渠道的筹资机制, 尤其是农民为办学所作出的牺牲。

表 3

1986、2000 年部分基础教育内部效率指标表

	1986 年	2000 年
小学危房率	7.5	1.01 *
中学危房率	7.3	1.01 *
受 12 年以上教育小学教师比率	62.8	96.9
受 14 年以上教育初中教师比率	27.1	87.0
配备标准实验设备的小学与初中比率	10.0	59.0
7—11 岁儿童小学入学率	96.4	99.1
文盲率	23.8	5% 以下
小学毕业生升学率	69.5	88.6
初中毕业生升学率	40.6	51.1

注：* 为 1999 年的数据。

资料来源：1986 年数据转引自 Mun C Tsang (1996) Financial Reform of Basic Education in China Economics of Education Review15 (4), p429; 2000 年数据来源于《2000 年教育年鉴》，人民教育出版社，2001。

此外，与同一时期世界欠发达国家中的五个人口大国相比，这一时期我国无论是在基础教育的普及率方面，还是在性别平衡方面的成绩都是非常显著的。具体情况见表 4。

表 4

中国与同时期的世界欠发达的五个国家比较表

国 家	净入学率占相关年龄组的百分比				读到五年级学生占该年龄组人数的百分比			
	小 学		中 学		男 生		女 生	
	1980	1997	1980	1997	1980	1997	1980	1997
中国	84	100	63	70	—	93	—	94
印度	65	77	41	60	—	62	—	55
巴西	80	97	46	66	—	—	—	—
墨西哥	98	100	67	66	—	85	—	86
孟加拉国	60	75	18	22	18	—	26	—
中低收入国家	78	89	53	63	—	—	—	—

资料来源：《2000/2001 年世界发展报告——与贫困作斗争》，中国财政经济出版社，2001 年版，P288—289。

以上采用被世界上许多国家用来定义教育经费充足的新旧两套标准，对我国不同时期的基础教育财政制度安排是否为基础教育提供了充足的教育经费进行了评价。从实证分析的结果中不难看出，1985 年改革后的基础教育财政制度在增加基础教育投入方面的效果要明显的优于计划经济体制下的基础教育财政制度。因此，我们可以说制度设计者以非均衡发展为目标取向的基础教育财政分权化改革基本上是成功的。

当然，我们在这里的评价是不够全面的。对任何一项财政制度运行绩效的评价至少还应包括公平方面。由于制度设计者采用了非均衡发展的制度设计方案，自然这项制度在增进公平方面的作用是不言而喻的。单纯就效率而言，选择的比较对象也仅限于传统的基础教育财政制度，若扩大参照对象，或许会得出变迁后的制度运行效率——教育投入方面不太令人满意的结果。同时也未对其内部的资源的配置效率进行考察。上述评价中还未涉及到的一些问题将有待今后再作进一步分析。

四、主要结论

1985 年基础教育财政分权化改革有其历史的必然性。至于在改革过程中之所以形成高度分散的基础教育财政管理体制和城乡有别的多渠道筹资模式,是由当时的制度环境决定的。实证分析的结果表明,分权化改革基本上是成功的,达到了制度设计者增加基础教育投入以扩充儿童入学机会的预期目的。如前所述,受制度环境的约束,基础教育财政分权化改革中的具体制度安排,使得基础教育投入过分依赖乡镇财政和农民的收入状况,以及政府与社区的参与程度。由于这些主客观因素在我国各个地区存在着很大差异,改革后的基础教育财政制度运行的结果必然是地区间基础教育投入严重不平衡。尤其是进入 20 世纪 90 年代后,随着义务教育逐步普及,规模不断扩大,各项支出成本上升,而中西部农村经济增长乏力,乡镇财政困难。这种主要靠乡镇政府投入和农民集资已远不能满足中西部农村义务教育运转和发展的需求,于是出现教师工资拖欠,学校债务沉重,失学儿童无钱救助的局面。加之 1994 年的分税制改革,在财政收入被乡镇以上政府层层集中的同时,义务教育的财政责任并未得到及时调整,致使农村义务教育投入不足的问题显得异常突出。与此同时,国民以公平为目标的基础教育财政制度改革的呼声也越来越高。终于在 2001 年,以农村费税改革为背景,新一轮基础教育财政制度创新拉开了序幕。

主要参考文献:

- 国家统计局编:《中国统计摘要——2001》,中国统计出版社,2001 年版。
- 高培勇、温来成著:《市场化进程中的中国财政运行机制》,中国人民大学出版社,2001 年版,第 36 页。
- 胡书东:《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度研究》,上海人民出版社,2001 年版。
- Martin Carnoy (美) 编著,闵维方等译:《教育经济学国际百科全书》,高等教育出版社,2001 年版。
- Mun C Tsang, 1996: "Financial Reform of Basic Education in China", *Economics of Education Review*, August 1996, 15 (4): 429。
- 《2000/2001 年世界发展报告——与贫困作斗争》,中国财政经济出版社,2001 年版, P288—289。

地方教育财政支出对经济增长影响的实证分析

余 可^{*}

(西南交通大学 经济管理学院, 成都 610031)

内容提要: 本文运用面板数据分析方法对 1998—2004 年间中国 31 个省、自治区和直辖市的地方教育财政支出与经济增长的关系进行了实证分析。结果表明, 各地地方教育财政支出对地区经济长期增长影响有较为显著的促进作用, 而对短期经济增长的影响则不显著甚至具有负效应。根据这一结论, 本文提出了其所隐含的地方财政政策建议。

关键词: 地方公共支出 教育财政支出 经济增长 面板数据分析

一、文献与本文研究框架

当代经济增长理论对教育与经济增长影响的研究主要是建立在内生经济增长模型之中的。在 20 世纪 50 年代中期许多经济学家解释经济增长时, 发现在考虑了物质资本和劳动力增长之后, 仍有一大部分经济增长不能解释, 人力资本理论的经济学家将这部分“增长剩余”归因于人力资源对经济增长的促进作用。而教育又是积累和开发人力资源不可或缺的手段。因此, 从人力资本理论的角度来看, 对教育的投入可以被看作是对人力资本的投资 (Schultz, 1981; Becker & Barro, 1988), 它对未来的经济增长必定有促进作用。但如果从政府财政投入来看, 教育财政投入既是一种教育投资, 也是一种教育消费。作为一种纯粹的投资或者消费投入, 教育财政投入除了与人力资本形成密切相关之外, 也与经济增长密切相关并能够促进经济的增长。

在教育财政支出对经济增长关系实证分析的文献中, 存在着两种实证分析的结论: 一种结论认为教育支出对经济增长具有促进作用; 另一种结论认为教育支出对经济增长的贡献不大, 与经济增长率的相关性不显著, 甚至与经济增长负相关。

在国外文献中, 认为教育支出对经济增长具有促进作用的文献主要有: Barro (1990) 则将国防支出和教育支出视为生产性支出, 将其纳入生产函数模型中。他把财政教育支出当

^{*} 余可 (1972—), 西南交通大学经济管理学院管理科学与工程专业博士研究生, 通信地址: 四川省成都市二环路北一段 111 号, 邮政编码: 610031, 电子信箱: yuke8@sohu.com。本文得到西南交通大学公共管理学院博士生导师廖楚晖教授的指导和修改, 在此表示感谢。

作对人力资本的投资,而国防等支出有助于对产权的保护,从而提高投资者的边际回报率。Easterly & Rebelo (1993) 利用 1970—1988 年 100 个国家的数据和 28 个国家的历史数据发现,政府的公共交通、通讯和教育投资与经济增长正相关。Otani & Villanueva (1990) 在对 55 个国家的数据进行实证分析后发现,用于教育和保健的财政支出对经济增长率具有显著的正相关效应。Diamond (1989) 发现,尽管用于教育的经常性支出对经济增长的效应不显著,但用于社会领域(包括教育)的公共资本支出与经济增长却具有显著的正相关。Hansson & Henrekson (1994) 在对 1965—1982 年 14 个经合组织(OECD)国家的数据分析后发现,政府教育支出越高,私人部门平均生产率的增长越快。Miller & Russek (1997) 在对 16 个国家的面板数据进行分析后发现,教育支出与经济增长存在正相关性。在国内文献中,郭庆旺等人(2003)通过构建理论模型和经验分析得出结论:政府公共支出总规模与经济增长负相关,而政府公共支出中的生产性支出与经济增长正相关;生产性支出中人力资本的投资支出(包括教育支出)比物质资本的投资支出更能提高经济增长率,科学研究的投资支出所带来的经济增长远远高于人力资本和物质资本投资支出对经济增长的贡献。孙长清等人(2004)将财政支出划分为财政投资支出(基本建设支出)、生产性财政消费支出(科学、教育、卫生)和非生产性财政消费支出(公检法司支出、农业部门事业费支出),通过对我国 1978 年至 2000 年的统计数据进行分析后,发现财政投资与长期经济增长负相关,生产性财政消费支出与经济增长正相关,非生产性财政消费支出也与经济增长正相关。

认为教育支出对经济增长的贡献不大的文献则不多见,如:Castles & Dowrick (1989) 发现用于教育和保健的支出对人均产出增长的影响不显著;Devarajan、Swaroop & Zou (1996) 利用 43 个发展中国家 1970—1990 年的年度数据,发现资本性支出、交通与通讯、卫生、教育支出与经济增长要么是负相关要么是不显著,只有增加经常性支出份额才具有正的而且统计显著的增长效应;等等。

上述文献多是对各国之间或者一国教育财政投入和经济增长关系方面进行研究的,而对地方性教育财政投入与地区经济增长关系的研究则比较罕见。目前,只有张钢、段澈(2006)分别对我国东部、中部和西部的地方财政支出对地区经济增长的影响进行了实证分析,其结论是:不同的地区财政支出对经济增长有不同的影响,在东部地区基本建设支出、企业挖潜改造支出和行政管理费支出与经济增长负相关,而在中西部地区则正相关;而文教科学卫生支出与支持农业生产和事业性支出在东部地区与经济增长正相关,在中西部地区则呈负相关。但他们的研究也没有将这类地区的教育财政支出从文教科学卫生支出中剔出来,同时,文教科学卫生支出对经济增长有促进作用的结论也仅限于东部地区。

按照公共经济学和教育经济学的观点,基础教育尤其是义务教育具有更多的公共产品属性,其成本应该由政府来负担;而基础教育较之于高等教育而言又具有更大的社会收益(廖楚晖,2005),且目前在大多数财政分权国家中,基础教育尤其是义务教育的财政支出已经由地方政府的财政来承担。在中国,自 1993 年以来,在财政分权改革的过程中,中国教育财政投入体制也有所调整,这种体制调整的最大特点是义务教育财政的责任重心下移,并实行了以县为主分级管理的体制。因此,我们认为地方基础教育占地方财政支出的比重较大,这将对地方经济增长应该是有关联的。但上述各类研究没有将地方政府教育财政投入与经济增长之间的关系单独进行研究,尤其是没有将省区间的数据用于实证检验,也没有将其纳入总生