



中经管理文库
管理学精品系列（二）

Fiscal Decentralization and Public Education:
the Political Economy of Educational Finance

财政分权与公共教育： 教育财政的政治经济学研究

郑 磊 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PRESS



财政分权与公共教育： 教育财政的政治经济学研究

Fiscal Decentralization and Public Education:
the Political Economy of Educational Finance

郑 磊 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

财政分权与公共教育：教育财政的政治经济学研究/郑磊著.

北京：中国经济出版社，2015.3

ISBN 978-7-5136-3746-6

I. ①财… II. ①郑… III. ①教育财政—研究—中国 IV. ①G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 046993 号

组稿编辑 崔姜薇
责任编辑 葛 晶 张 博
责任审读 贺 静
责任印制 马小宾
封面设计 任燕飞装帧设计工作室

出版发行 中国经济出版社
印 刷 者 北京艾普海德印刷有限公司
经 销 者 各地新华书店
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 16
字 数 240 千字
版 次 2015 年 3 月第 1 版
印 次 2015 年 3 月第 1 次
定 价 49.80 元
广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题，请与本社发行中心联系调换（联系电话：010-68330607）

版权所有 盗版必究（举报电话：010-68355416 010-68319282）

国家版权局反盗版举报中心（举报电话：12390） 服务热线：010-88386794

传统理论认为，财政分权可以提高地方政府在公共服务提供上的效率。在实践中，财政分权也是发达国家或发展中国家广为采用的一种政府改革模式。但是，由于各个国家政治、经济、社会体制的差异，财政分权对公共服务提供到底具有何种影响仍然缺乏一致的结论。研究财政分权体制下的公共服务提供，对于转型时期的中国具有重要意义。本书在总结财政分权与公共服务提供的理论文献的基础上，在标准的财政分权框架下，引入政府竞争，利用中国的省级面板数据对财政分权和教育服务提供二者的关系进行了经验检验。本书的主要内容和结论如下：

首先，本书对财政分权的理论文献进行了综述。梳理了不同学科对分权和财政分权的概念界定，重点介绍了财政分权与公共服务提供二者之间的关系，说明分权体制对公共服务提供的利与弊。

其次，本书对中国的财政制度和教育行政、财政体制进行了回顾。通过对 1978 年前后数次财政体制改革的回顾，总结了中国式财政分权所具有的特点及其对公共服务提供可能造成的影响。中国的财政分权改革是受政治体制影响的，财政分权不仅是个经济学问题，也是一个政治经济学问题。然后，以权力的集中和分散为视角，对中国的教育行政体制和教育财政制度进行了回顾，重点介绍了各级政府在教育筹资方面的责任划分。

接下来，本书利用中国省级面板数据，对财政分权体制下的教育服务提供进行了经验分析。按照评价教育资源配置的“充足、效率、公平”三原则，本书依次研究了财政分权对地方政府教育财政投入数量、教育服务提供效果以及教育经费投入地区差异的影响。

第四章研究了存在政府竞争时，财政分权对公共支出结构的影响。研究发现，以经济绩效为考核标准的官员晋升机制导致地方政府之间展开标

尺竞争，这种竞争和财政分权结合在一起，共同对地方政府的教育支出比重产生显著的负面影响。而地方财政自给度对教育支出比重具有正效应，经济发展水平、政府规模等则具有负效应。研究还发现，转移支付比重过高会扭曲地方政府的支出效率，形成预算软约束，从而对教育支出比重产生显著的负面影响。

第五章研究了财政分权对教育服务提供效果的影响。在教育生产函数的框架下，以初中毕业生升入高中的升学率作为衡量教育服务提供效果的被解释变量。研究发现，当其他条件相同时，省级政府财政分权水平越高，该省的初中毕业生升学率就越低。城市化程度越高，或者生均预算内教育经费投入越多，初中毕业生升学率也越高。适龄人口比重和文盲率越高，意味着教育扩展的需求压力越大，相应地对升学率也具有显著的负效应。此外，以人均 GDP 衡量的经济发展水平对初中毕业生的升学率并无显著影响。

第六章对财政分权和教育投入地区差异之间的关系进行了检验。在基于 2000 多个县级数据计算得到各省教育财政投入的地区差异指标后，研究发现，省以下政府的财政分权度越大，导致省级政府的可支配财力越小，省内的教育经费投入地区差异就越大。另外，以人均 GDP 衡量的经济发展水平和教育投入地区差异之间存在倒 U 形关系，而城市化则进一步加大了这种地区差异。对不平等成因的分解表明，区域内部以及省份内部的不平等是造成总体不平等的主要因素，但是其贡献率在逐年下降。

最后，基于上述经验研究结果，本书从改善政府治理、优化财政制度、推进政府与社会之间的分权三个层面提出了相应的政策建议。

第一章 引言

第一节 研究背景 / 003

第二节 研究意义 / 004

第三节 本书主要内容 / 007

第二章 财政分权与公共服务提供：文献综述

第一节 分权的定义 / 011

一、政治科学对分权的定义 / 012

二、经济学对分权的定义 / 013

三、总结 / 015

第二节 财政分权的实践 / 016

一、从统计数据看分权化趋势 / 016

二、分权化改革的国际化 / 021

第三节 财政分权的基本理论 / 022

一、第一代财政分权理论：政府间责任划分 / 023

二、第二代财政分权理论：机制设计与激励 / 032

第四节 财政分权的利弊 / 035

一、分权之利 / 036

二、分权之弊 / 041

第三章 中国的财政分权与教育财政制度

第一节 中国的财政体制与财政分权改革 / 055

一、1978 年之前的财政体制 / 055

二、1978 年之后的财政体制 / 062

第二节 中国财政分权的特点及其影响 / 071

一、非“联邦主义”体制下的财政分权 / 071

二、政府间分权与政府—市场间分权 / 074

三、混乱的事权划分与清晰的财权划分 / 076

四、中国式分权：从财政激励到晋升激励 / 079

第三节 中国的教育体系和教育财政制度 / 084

一、中国的教育行政体制：背景与变迁 / 085

二、教育财政制度 / 091

第四章 财政分权、政府竞争与公共支出结构

第一节 引言 / 105

第二节 财政分权与公共服务提供：理论与中国实践 / 107

一、政府竞争理论 / 107

二、中国式分权下的政府间竞争 / 111

三、政府间竞争对公共支出结构的影响 / 112

第三节 方法：模型、变量选取和数据来源 / 114

一、计量模型 / 114

二、变量 / 114

第四节 计量结果与分析 / 122

一、基本模型 / 122

二、稳健性检验 / 128

三、进一步的讨论 / 130

第五节 主要结论 / 139

第五章 财政分权与教育服务提供效果

第一节 引言 / 145

- 一、财政分权与公共服务提供效率的理论研究 / 145
- 二、已有经验研究证据 / 147

第二节 方法：模型、变量选取和数据来源 / 149

- 一、计量模型 / 149
- 二、变量 / 149

第三节 计量结果与分析 / 153

- 一、基本模型 / 153
- 二、稳健性检验 / 160
- 三、进一步的讨论 / 165

第四节 主要结论 / 170

第六章 财政分权与公共教育的地区不平等

第一节 引言 / 175

第二节 财政分权与地区不平等：理论和经验研究 / 176

- 一、理论模型 / 176
- 二、经验研究 / 178

第三节 财政分权与公共服务地区差异：中国的制度变迁 / 181

- 一、改革开放之前的公共服务不平等 / 181
- 二、改革开放之后的公共服务不平等 / 183

第四节 方法：模型、变量选取和数据来源 / 189

- 一、计量模型 / 189
- 二、变量 / 189

第五节 计量结果与分析 / 192

- 一、基本模型 / 192
- 二、稳健性检验 / 195
- 三、不平等的分解 / 198

第六节 主要结论 / 199

第七章 结论与讨论

第一节 本书主要结论 / 205

第二节 政策启示 / 209

一、分权的制度性保障 / 209

二、改善政府治理 / 213

三、优化财政制度设计 / 217

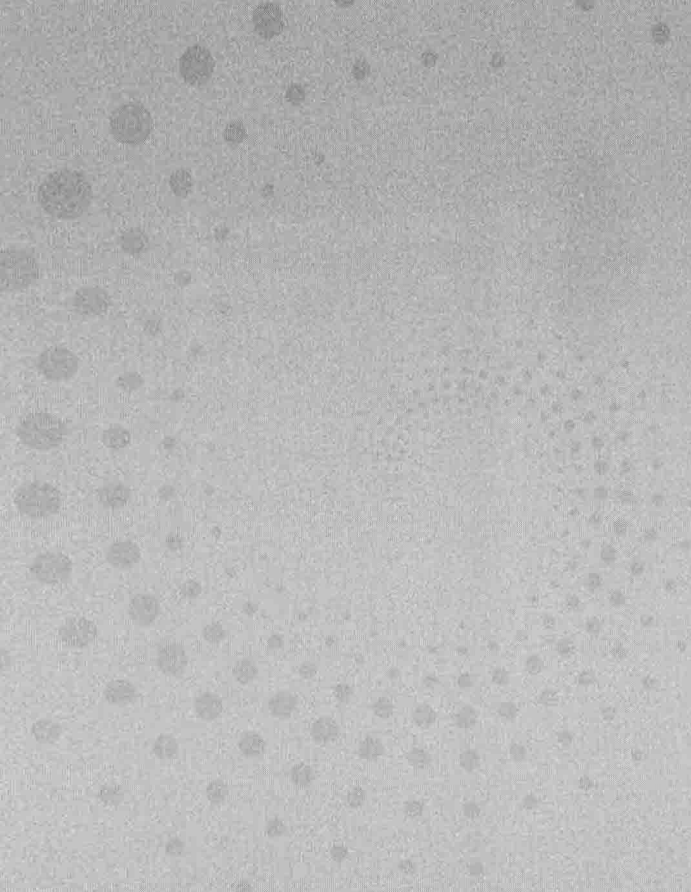
四、加强政府与社会间的分权 / 220

第三节 本书主要不足和进一步研究展望 / 223

重要术语索引表 / 225

参考文献 / 227

后记 / 245



第一章

▪ CHAPTER 1 ▪

引 言

第一节 研究背景

在各级政府制定的《教育发展规划纲要》之类的文件当中，教育财政投入作为教育发展的重要保障条件都受到高度重视。早在1993年国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》当中，中央政府就提出国家财政性教育支出占国民生产总值的比例要在2000年达到4%的目标。但是这一法定目标迟迟未能实现，2010年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》又将实现这一目标的时间表推迟到2012年。如果从历年的国家财政性教育投入数据来看，在2010年之前，各级政府的财政性教育投入占GDP的比重基本上都在3%左右波动。那么，究竟是什么原因导致中国的公共教育投入持续偏低？对这一问题的回答一直都是国内教育财政领域乃至公共经济学方面的一个重要理论课题。然而，已有的很多研究在讨论政府教育财政问题的时候经常预设了两个并不实际的假设前提：首先，政府的行为目标总是为了社会公共利益最大化；其次，中央政府和地方政府之间的利益目标总是一致的。无论是从中国的历史特别是政治制度史来看，还是从布坎南等经济学家的理论研究来看，这两个假设都不符合中国的实际情况。因此，对教育财政问题的研究需要透过统计数字考察背后隐藏的政治逻辑。

财政在本质上属于政治问题。政府的教育财政行为不可避免地受到政府之间权力划分、政府官员决策行为的影响。而财政分权作为一个重要的经济学理论，可以很好地分析包括教育财政在内的很多政府行为。中国一直都是个政治上集权的国家。但是就中央政府与地方政府的关系而言，新中国成立之后，我国也经历了4次主要的财政分权。政府的公共支出行为受制于收入行为。当财政集权或分权模式发生变化时，相应的公共服务提供活动也会受到影响。教育作为一项重要的公共支出项目，其提供的充足

性、效率以及公平性都与财政体制密切相关。因此，必须结合具体的政府间权力划分制度以及财政体制实践来研究教育财政问题。本书在政府治理的背景下，研究分权体制下的公共教育提供这一财政公共化转型过程中的重要内容，以期对教育财政领域的若干理论和实践问题做出解释。

第二节 研究意义

相对于已有的教育财政研究，本书的意义体现在以下两个方面。首先，本研究主要使用经济学的分析视角，利用政治经济学的相关理论分析中国的教育财政问题。国内不少教育财政研究尽管采用了计量经济学模型，但是缺乏经济学的理论基础。也就是说，没有从经济学的经典假设出发，建立个人、家庭、地方政府、中央政府各自的目标函数和约束条件，从而分析各方的博弈过程和结果。此外，已有研究主要还是就教育部门谈教育的问题，忽视了教育财政在本质上是一个政治问题，因此在分析过程中缺乏对政府治理模式、制度变迁的考察。

比如说，国内教育财政研究领域的一个重要课题就是讨论为什么中国的公共教育投入长期偏低，或者说无法达到财政性教育经费投入占 GDP 的 4% 的法定目标。纵观以往的研究，往往简单地将这一现象归结于经济发展水平不够、政府财力不足等原因。但是，政府财力不足这种解释并不能令人满意。因为财力不足其实就是约束条件，它和时间约束、资源约束等一样，是任何人类社会行为都面临的约束条件，这也是经济学分析的一个基本假设前提。事实上我们可以观察到，从横向比较来看，在某些经济欠发达的地区，公共教育投入比重可能还高于沿海经济发达地区；从纵向比较来看，在中央政府强调“保民生”“促公平”的政策阶段，各级政府的教育投入比重也会增加。因此，在普遍存在并且也将持续存在的政府财力约束之外，一定还有其他的约束条件发生了变化，从而导致行为人，也即履行教育财政职能的各级政府的行为发生了变化。政治经济学以及公共经济学的相关研究表明，这些其他约束条件还包括政府间财政制度、地方官员激励模式等。

所以，有意义的教育财政分析应当是以预算约束作为既定的假设条件，在此基础上研究教育财政的各个参与主体（中央政府、地方政府、家

庭、学校等)的互动行为,以及行为背后的影响因素等。从这个意义上说,本研究的目的是解释性的而非预测性的——利用分权体制下的公共服务提供理论,特别是结合中国式分权的特点,对中国教育财政领域出现的现象加以解释。具体而言,本研究将政府面临的预算约束作为研究的假设前提,对政府行为的假设不局限于“慈善型政府”假设,还考虑到政府官员作为经济代理人自身所具有的行为动机,分析其面临的经济激励和政治激励对政府行为的影响。

其次,本研究试图在统一的财政分权的框架下讨论公共教育服务提供过程中的充足、效率和公平问题,这一框架也可以运用到对其他教育经济学问题的分析。财政分权既是一个透视政府间权力划分制度演变的切入点,也是一个涉及公共经济学、政治经济学、信息经济学等诸多经济学分支学科的理论框架,可以将许多教育财政的内容涵盖进来。在此试举几例。

第一个例子来自笔者的调查,^①在有些地方,原先由乡级政府提供的义务教育,现在改由县级政府提供,但是县政府的财力还不及乡政府,导致现在的教育经费水平反而有所下降。因此,可以利用财政分权的相关理论,结合我国部分省份正在进行的“乡财县管”“省直管县”改革来思考这一问题。

第二个例子来自人口流动条件下的地方政府教育投资激励。随着城市化进程的加大以及户籍制度的松动,跨地区的人口流动越来越普遍。虽然政府原则上规定保障流动人口子女的受教育机会是流入地政府的责任,但是在教育经费并没有随受教育者流动而划拨的前提下,流入地和流出地政府对这部分群体的教育投入都缺乏激励。相对于基础教育而言,受过高等教育的人口流动性更大。欠发达地区的受教育人才流失对于当地政府教育投资激励产生扭曲效应。在财政分权理论看来,这些都是地方政府在提供某种公共服务时产生了外溢效应,因此会导致公共服务的提供水平偏离最优结果。

第三个例子来自2006年开始的农村义务教育经费保障新机制。这一以公平为主要政策取向的改革主要明确了中央政府和省级政府对农村地区基础教育的投入保障力度。但是由于我国现有的财政体制对省以下政府的各

^① 北京师范大学首都教育经济研究院承担的教育部“十一五”哲学社会科学重大课题“公共财政框架下公共教育财政制度研究”对河南、安徽等基层政府所做的调查。

种财政权限划分并无明确规定，省以下政府的财权事权划分相对不清，因此中央和省级政府补助经费在省以下各级政府的分配存在诸多问题。特别是当教育筹资责任上移到省级政府和中央政府之后，基层政府的教育投入努力程度有所下降，对教育的投入会更多地依赖上级转移支付。利用财政分权理论对政府间职能划分以及转移支付的“粘蝇纸效应”（flypaper effect）的分析，可以设计更好的机制来解决农村地区义务教育投入在地区均衡和投入充足性之间的平衡。

第四个例子来自“就近入学”制度下的择校与教育公平。“就近入学”政策的本意是通过限制并且禁止择校来促进教育公平。然而只要优质教育资源是稀缺的，就必然通过一定的竞争手段来分配。将义务教育入学机会从原来的通过考试分数或者择校费来分配的方式转变为通过家庭居住地点来分配，必然导致理性的家庭竞相购买优质学校周边的住房。经济学的一般均衡分析思路指出，教育市场和住房市场是联系在一起的，两个市场的供求关系会互相影响。而财政分权有关公共服务资本化的理论研究结果进一步表明，地方政府投资当地公共教育服务的一个激励在于，教育服务质量的高低可以通过影响房价从而影响当地税收收入。地方政府通过财产税筹集教育投入经费，可以保证兼顾教育投入数量和质量。同时，将部分财产税收入用于资助优秀的贫困家庭学生，也可以防止因借贷约束出现的教育机会分配不公，这将有助于提高教育资源分配的效率（王永钦等，2007）。然而“就近入学”政策在设计和实施的时候没有考虑到财政分权理论的相关启示，因此不仅没有实现教育机会公平分配的初衷，反而加剧了“通过买房而择校”的社会阶层分化（冯皓、陆铭，2010）。^①

上述例子都是教育经济学研究中的重要理论和现实问题，虽然看似不同，但是都可以借鉴财政分权的相关理论加以分析。因此从财政分权的视角审视中国的教育财政问题，不仅可以拓宽以往教育财政的研究范围，^②

① 比如针对南京市的一项调查发现，重点小学和初中周边的学区房住户，其家庭的父母教育水平、职业地位和收入水平都显著高于城市其他地区住户（方长春，2011）。

② 早期国内的教育财政研究主要关注公共教育经费投入比例等问题。随着农村税费改革的实施，研究范围拓展到基层政府财政能力对教育支出的影响、家庭教育投资保障等问题。但是和国外教育财政研究相比，中国的同类研究具有政策应用导向比较明显的特点，在研究范围上相对较窄。

也可以用一个逻辑一致的框架解释很多看似无关的教育经济学问题。

综上所述,无论是对财政分权的理论研究,还是从教育财政的实践角度来看,分权体制下的公共服务提供都是公共财政转型过程中的重要课题。本书将在财政分权的框架下,结合中国的分权改革实践,探讨当存在政府竞争、要素不完全流动时的教育财政问题。

第三节 本书主要内容

按照张晏(2005, p. 2)的归纳,有关财政分权的文献主要分为两大类:“要不要分权”和“怎样分权”。就本书的研究对象来说,“要不要分权”探讨财政分权对于公共教育服务提供的影响。“怎样分权”则将从中国式分权的特点出发,具体讨论政府治理模式创新、财政体制改革等与教育财政相关的机制设计。参照斯蒂格利茨(2005, p. 210)提出的公共政策分析思路,本书将按照下列步骤组织:

第一,为什么存在分权体制下的公共服务提供模式?在这一部分,将以文献综述的形式介绍财政分权理论,特别是财政分权与公共服务提供者之间的关系,说明分权体制对于公共服务提供的利与弊。

第二,为什么分权化的教育财政制度采取了目前这种形式?尽管各个国家都采取了某种程度和形式的分权式的制度安排,但是对分权的讨论不能离开具体国家的政治、经济、历史背景。因此在这一部分,将重点结合中国的政府治理模式、政治文化特点,对中国的财政制度以及教育行政和财政体制的变革进行背景介绍,比如政府间的职能划分、教育筹资制度的演化等。

第三,现有的制度安排对公共部门、市场以及个人的行为具有何种影响?这种制度安排的结果如何?谁受益、谁受损?得失如何?在这一部分,将在标准的财政分权框架下,引入“中国式分权”理论所强调的政府竞争这一思路,建立计量经济学模型,分析财政分权对公共教育服务提供所造成的各种影响。由于这部分是全书的重点研究内容,因此有必要详细介绍。

在评价教育资源配置特别是政府教育投入行为的时候,通常采用如下三个标准:充足、效率、公平(魏新,2000)。“充足”(adequacy)强调的是政府教育财政投入要达到一定的标准,一般用政府的公共教育支出占

GDP（或 GNP）的比重以及政府教育支出占财政支出的比重来衡量。“效率”（efficiency）是指在保持投入不变的前提下提高产出，或者在保持产出不变的前提下减少投入。比如，在既定的资源投入数量下，以识字率、标准化考试通过率、毕业率等指标衡量的教育产出应当尽可能最大化。“公平”（equity）则包括纵向公平、横向公平、财政中性等原则。在宏观层面的教育财政研究当中，尤其关注地区之间教育投入差异。对应于这三个评价标准，本书的研究问题有三个：①尽管我国早在 1993 年就提出财政性教育经费投入占 GDP 的比重要达到 4%，但是这一目标迟迟没有实现。已有的研究通常将其归因于政府财力不足、经济发展水平不够等并不令人满意的原因。本研究试图回答的第一个问题是，中国的财政制度以及政府治理模式是如何影响政府公共支出结构，特别是公共教育投入占财政支出比重的？②我国从 21 世纪初提出要构建公共财政体制。构建公共财政的一个重点内容就是重视对支出的管理，财政支出要科学、有效（吕炜，2005）。本研究要回答的第二个问题就是，在教育经费投入总量既定的前提下，分权式的教育财政模式是否有助于提高义务教育服务的提供效率？③相对于 1978 年之前的计划经济体制，中国的市场化改革在推动经济增长的同时也扩大了收入分配、公共服务等方面的地区差距。本研究试图回答的第三个问题是，与市场化同步进行的财政制度的分权化改革是否是导致地区之间教育投入差异的重要原因？

任何以实际问题为对象的研究，最终总是期望通过研究得出一些政策启示。对于财政分权和教育财政这类实践意义很强的研究主题而言更是如此。斯蒂格利茨提出的公共政策分析的第四个步骤就是，思考基于经验研究可以得到怎样的政策启示。本书将在回答上述三个问题的基础上，总结中国式分权对公共服务提供的利弊得失，并从完善政府治理模式、优化财政制度设计、面向市场分权三个方面提出相应的政策建议。