



崔盛 著



Research on Fiscal Transfer and Local Government
Investment in Compulsory Education

转移支付和地方政府 义务教育投入研究

探讨义务教育财政转移支付制度设计模式
解决层级政府间教育事权与支出责任匹配问题
提升地方义务教育公共服务水平



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



崔盛 著



Research on Fiscal Transfer and Local Government
Investment in Compulsory Education

转移支付和地方政府 义务教育投入研究



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

转移支付和地方政府义务教育投入研究 / 崔盛著. —北京: 知识产权出版社, 2018.4
ISBN 978-7-5130-5481-2

I. ①转… II. ①崔… III. ①财政转移支付-关系-地方政府-义务教育-教育投资-研究-中国 IV. ①F812.7②G526.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第053714号

内容提要

本书以地方政府的义务教育为例,对转移支付与地方公共服务投入的关系进行了研究。本书分为三部分内容,首先对转移支付和义务教育财政投入的相关文献进行了综述。其次,对转移支付和地方政府义务教育的投入差异、投入水平和投入努力程度三个问题进行了实证研究。在转移支付对地方义务教育投入差异影响的研究中,利用县级数据对我国义务教育的地方投入差异进行了评述,并在此基础上讨论了差异和不同转移支付的关系。最后,总结了现行转移支付对义务教育投入的影响,并认为根据县级政府义务教育经费标准需求和供给能力测算的经费缺口是设定义务教育专项转移支付的基础。

责任编辑: 李 婧

责任出版: 孙婷婷

转移支付和地方政府义务教育投入研究

ZHUANYI ZHIFU HE DIFANG ZHENGFU YIWU JIAOYU TOURU YANJIU

崔 盛 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司	网 址: http://www.ipph.cn
电 话: 010-82004826	http://www.laichushu.com
社 址: 北京市海淀区气象路50号院	邮 编: 100081
责编电话: 010-82000860转8594	责编邮箱: lijing@cnipr.com
发行电话: 010-82000860转8101	发行传真: 010-82000893
印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司	经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店
开 本: 720mm×1000mm 1/16	印 张: 12.5
版 次: 2018年4月第1版	印 次: 2018年4月第1次印刷
字 数: 200千字	定 价: 54.00元

ISBN 978-7-5130-5481-2

出版版权 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

传统的财政分权理论认为，分权会激励地方政府更好地响应地方居民的需求，更有效地配置公共资源，增加教育等地方公共服务的提供。但我国的财政体制并不是绝对的分权，从权利（财政收入）上来说实际是一种集权，而从责任（财政支出）上来说才体现为分权。另外，我国的体制机制也和西方有所区别。因此，在中国式的分权体制下，转移支付成为绝大部分地方政府提供公共服务的主要资金来源，同时成为上级政府的重要政策工具。基于以上理论背景，本书以地方政府的义务教育为例，对转移支付与地方公共服务财政投入的关系进行了研究。

首先，本书分别对转移支付和义务教育财政投入的相关文献进行了综述，重点对转移支付功能、义务教育财政目标的研究进行了评述，同时对两者关系的相关文献做了相应介绍。在此基础上，本书试图从转移支付功能角度诠释转移支付和地方政府义务教育财政投入的关系，分别从横向均衡、纵向均衡及补偿外溢性三个方面进行了阐述，给出转移支付实现义务教育财政目标的途径，也为研究转移支付和地方公共服务的关系提供了理论框架。

其次，在转移支付功能解释转移支付和地方政府公共服务提供关系的框架下，对转移支付和地方政府义务教育的投入差异、投入水平和投入努力程度三个问题进行了实证研究。在转移支付对地方义务教育投入差异影响的研究中，本书利用县级数据对我国义务教育的地方投入差异进行了评述，并在此基础上讨论了地方投入差异和不同转移支付的关系。研究表明，税收返还、财力性转移支付和一般性转移支付对于地方义务教育差异的缩小并没有显著



效应，而专项转移支付和农村义务教育补助能明显缩小地方义务教育投入差异。在转移支付对义务教育投入水平的讨论中，研究表明税收返还和财力性转移支付对提升地方政府义务教育投入水平作用显著为正，但效用有限。一般性转移支付相比于专项转移支付更能提高义务教育投入水平。中小学教师工资补助降低了地方本身对义务教育的投入，农村义务教育补助则能够明显提升地方义务教育的投入水平。在转移支付对地方政府义务教育投入的努力程度影响的研究中，本书研究表明专项转移支付对地方政府义务教育投入的努力程度呈显著的负效应，而农村义务教育补助能够明显提高地方政府义务教育投入的努力程度。通过上述三个方面的研究，本书对转移支付和地方义务教育服务提供的关系有了相应的定量判断，并认为以农村义务教育补助为代表的配套性专项转移支付能更好地促进地方政府义务教育的投入。

最后，在前文分析的基础上，本书总结现行转移支付对地方义务教育投入的影响，并认为根据县级政府义务教育经费标准需求和供给能力测算的经费缺口是设定义务教育专项转移支付的基础。在县级政府相关社会、经济、教育的数据基础上，研究估计了地方政府提供义务教育的标准需求和供给能力，测算出我国县级政府义务教育经费的缺口，并针对我国现行的义务教育财政制度提出相应的政策建议。

CONTENTS
目 录

第一章 绪论	1
第一节 转移支付和地方义务教育投入研究的背景与意义	1
第二节 转移支付和地方义务教育投入的相关研究	6
第三节 转移支付和地方义务教育投入研究设计	27
第二章 我国义务教育财政制度的变迁	33
第一节 农村税费改革前的义务教育财政制度	34
第二节 农村税费改革后的义务教育财政制度	38
第三节 农村义务教育经费保障新机制后的义务教育财政制度	42
第四节 结论	50
第三章 转移支付和层级政府间教育事权与支出责任的划分	53
第一节 我国教育事权与支出责任的划分	54
第二节 转移支付解决教育事权与支出责任匹配的现实困境	56
第三节 转移支付解决教育事权与支出责任匹配的具体问题	59
第四章 转移支付和地方政府义务教育投入的关系	63
第一节 转移支付的功能、形式和义务教育财政目标	63



第二节	基于横向均衡的义务教育财政转移支付	65
第三节	基于纵向均衡的义务教育财政转移支付	73
第四节	补偿外溢性的义务教育财政转移支付	78
第五节	义务教育财政转移支付模式探讨	82
第五章	转移支付和地方政府义务教育投入差异	85
第一节	转移支付和地方政府义务教育投入差异的相关研究	85
第二节	研究设计	87
第三节	我国地方政府义务教育投入差异的现状	90
第四节	转移支付对地方政府义务教育投入差异的影响	95
第五节	结论	102
第六章	转移支付和地方政府义务教育投入水平	103
第一节	转移支付和地方政府义务教育投入水平的相关研究	103
第二节	研究设计	105
第三节	转移支付对地方政府义务教育投入水平的影响	108
第四节	结论	115
第七章	转移支付和地方政府义务教育投入努力程度	117
第一节	转移支付和地方政府义务教育投入努力程度的相关 研究	117
第二节	研究设计	119
第三节	转移支付对地方政府义务教育投入努力程度的影响	121
第四节	结论	129
第八章	义务教育财政转移支付制度设计	131
第一节	我国现行义务教育财政转移支付制度存在的问题	131



第二节 义务教育经费标准需求的测算	135
第三节 义务教育经费供给能力的测算	140
第四节 义务教育经费缺口的测算	147
第九章 结论与展望	153
第一节 主要结论	153
第二节 政策建议	154
第三节 研究的创新与不足	156
附 录	159
附录一 办学条件标准法测算义务教育经费标准需求过程	159
附录二 义务教育经费支出占财政支出比例的估算	168
参考文献	177

CHAPTER 1

第一章 绪论

第一节 转移支付和地方义务教育投入研究的背景与意义

一、研究的背景

传统的财政分权理论认为，分权会激励地方政府更好地响应地方居民的需求，更有效地配置公共资源，增加教育等地方公共服务的提供（Tiebout, 1956; Oates, 1972）。但我国的财政体制并不是绝对的分权，从权利（财政收入）上来说实际是一种集权，而从责任（财政支出）上来讲才体现为分权。另外，我国政治的集权也和西方有所区别。因此，在中国式的分权体制下，转移支付成为绝大部分地方政府提供公共服务的主要来源，同时成为上级政府的重要政策工具。

义务教育作为地方公共服务的主体部分，经费的主要来源包括转移支付。考虑到义务教育经费配置的充足、公平和效率的需求，有必要搞清转移



支付能否促进地方义务教育均衡发展,实现经费使用的效率,同时激发地方政府提供充足的经费,为设计合理的义务教育转移支付制度提供参考。

1. 公共财政制度下的转移支付和地方公共服务

中华人民共和国成立以来,我国财政体制的发展可以分为三个阶段。第一阶段是从中华人民共和国成立到1978年,此时实行的是“统收统支”的财政集中体制,这一阶段中央政府也曾试图将财权下放给地方,但由于当时的政治环境,终究是“集”多“分”少。第二阶段是从1978年到1993年,这一阶段实行的是“分灶吃饭,财政包干”的财政体制,该阶段中央政府逐步放权,地方政府获得更多财政自主权。第三阶段是从1994年分税制改革开始,该阶段逐步形成了我国现行财政体制的基本框架。分税制改革后,中央财政收入在总的财政收入中所占比重提高,从1993年的22%直接提高到1994年的55.7%,而中央和地方的财政支出比例大体没有改变,维持在中央30%、地方70%左右,财政转移支付制度也就应运而生(张晏,龚六堂,2005)。

我国现行的转移支付制度是在1994年分税制改革后逐步形成的。最初,为了维护地方政府的既得利益,推动财政体制改革,转移支付主要以税收返还为基础,可以说是新旧财政体制的一种过渡方式。但伴随我国公共财政体制改革的进行,转移支付中税收返还的比例逐步减少,而具有财力均等作用的一般性转移支付所占比例得到了提升。现行的转移支付制度虽有诸多好处,但也存在一些问题,如转移支付结构不合理、分配方法不科学等。因此,完善转移支付制度也就成了现阶段公共财政体制改革不可或缺的组成部分。

2017年,党的十九大报告提出:“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。”同时,要求“履行好政府再分配调节职能,加快推进基本公共服务均等化,缩小收入分配差距”。



当前，为了加快建立现代财政制度、推进公共财政体制改革，其核心任务之一就是实现基本公共服务均等化，完善公共服务体系，保障群众基本生活，不断满足人民日益增长的美好生活需要。当前，有两方面原因要求我们必须重视地方基本公共服务问题，一是我国当前社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，而基本公共服务提供不均衡所导致的经济社会问题和社会矛盾日益加剧，二是政府财力的持续快速增长以及公共财政体制的不断完善，为提供更好的公共服务奠定了物质基础，基本公共服务均等化的实现为全体人民共同富裕迈出坚实步伐。基本公共服务均等化其核心是促进机会均等，重点是保障人民群众得到基本公共服务的机会，而不是简单的平均化，但现阶段我国公共服务较差的地方，其财力普遍不充足，财政主要来源于上级政府的转移支付。因此，完善转移支付制度对地方公共服务均等化以及服务水平的提高均有不可忽视的作用。

2. 我国的义务教育及其经费投入保障

我国地方政府的公共服务包括教育、医疗、卫生、体育、文化、社会保障等各个方面，其中教育特别是义务教育可以看作是地方公共服务的重中之重。过去30年里，我国义务教育发展取得巨大的成绩。20世纪末，我国完成了基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的“两基”任务。2011年11月，中国全面完成了普及九年义务教育和扫除青壮年文盲的战略任务。2016年，我国小学净入学率达99.9%，初中阶段毛入学率为104%，超过或相当于高收入国家平均水平。义务教育巩固率达到93.4%，比2012年提高1.6个百分点。这些成绩是在我国“人口多，底子薄”的基础上取得的，尤显珍贵。但是，我们也不得不正视，当前义务教育，特别是农村义务教育仍然处于较低水平，东、中、西部义务教育发展水平差异较大，主要表现在义务教育质量不高，投入不足，地区间、城乡间的差距仍然较



大。所以，解决这些问题成为地方政府的重要工作，也理应为地方财政所关注。

根据2015年最新修订的《中华人民共和国义务教育法》（以下简称《义务教育法》），我国的义务教育实行“国务院领导，省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施，县级人民政府为主管理”的体制。在该体制下，县级人民政府担负着义务教育的主要责任，中央政府和省、地（市）级人民政府给予相应的支持。而对于义务教育的经费投入，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出将义务教育全面纳入财政保障范围，实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的投入体制。在2016年国务院发布的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中，再次明确义务教育作为一项基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权，并明确各承担主体的职责。可以研究制定全国统一标准，并由中央与地方按比例或以中央为主承担支出责任。因此，从制度上看，兴办义务教育的职责在县级政府，而投入则由各级政府共同负担。对于那些财力匮乏的县级政府，上级政府的转移支付成了义务教育经费的主要保障。另外，上级政府也可以通过转移支付激发县级政府加大义务教育投入，同时缩小县级政府间义务教育服务水平的差距。

二、研究的意义

1994年，我国的财税体制进行了重大改革，建立了分税制财政体制的基本框架，转移支付制度也在分税制改革后逐步形成。近年来伴随我国公共财政体制改革的进行，虽然转移支付逐步规范，但还存在一些问题，如转移支付结构不合理、分配方法不科学等。这些问题不仅表现为对转移支付研究的缺乏，同时表现为对转移支付和具体实施效果关系的模糊。本书试图以县级



政府的义务教育为切入点,对于转移支付和义务教育的关系进行讨论,其研究意义具体体现在以下几个方面。

首先,分别对于转移支付和义务教育投入的研究颇为丰富,但就两者关系的讨论还比较匮乏,大多基于义务教育财政和义务教育转移支付制度的研究,并未形成一个系统理论框架,其基础大多来源于公共经济、新政治经济学、新制度经济学以及人力资本理论之中。这些研究大多针对政策或者热点问题展开讨论,未能有效深入地讨论制度形成和发展的基础。基于此,本书希望从公共财政理论出发,在财政分权理论背景下,探讨我国财政转移支付制度的变迁及对地方公共服务的影响,从而把义务教育财政制度以及义务教育转移支付制度研究引入更深的理论层面。可以说,本书是对教育财政理论研究的一种深入探讨,对于教育财政制度理论,特别是义务教育财政转移支付制度的理论基础具有重要的理论意义。

其次,在义务教育财政和义务教育转移支付制度的研究中,对于义务教育投入和转移支付关系的量化研究较少,同时缺乏对转移支付和义务教育投入内在联系的深入剖析。一直以来,由于缺乏县级财政和教育方面相关数据,很少用规范的量化研究描述转移支付和义务教育各方面的关系。所以,通过实证研究理清转移支付对改变地方义务教育投入差异的作用、评估转移支付对义务教育投入水平的贡献以及评价转移支付对地方政府投入努力程度的影响,对政府合理安排教育投入具有很强的现实意义。

最后,分税制改革以来经过十几年的探索,财政转移支付制度已逐步在层级政府之间建立,转移支付已经成为上级政府实施财政政策的重要工具。但是与规范的财政转移支付制度相比,我国的财政转移支付制度还有很多不完善之处,对于缩小地方公共服务提供的差距,提升专项转移支付资金的使用效率,激发地方政府配套意愿等方面的作用还没有完全发挥出来。因此,通过对转移支付和义务教育这一地方重要公共服务关系的研究,势必能够对我国财政转移支付制度改革提供借鉴价值,具有很强的政策指导意义。



第二节 转移支付和地方政府义务教育投入的相关研究

美国教育心理学学者约翰·W.克雷斯威尔(John W Creswell)曾提出过一个文献综述必须具备因素的模型。他认为,文献综述应由五部分组成:即序言、主题1(关于自变量的)、主题2(关于因变量的)、主题3(关于自变量和因变量两方面阐述的研究)、总结。参照这一框架研究的两个变量分别为转移支付和义务教育投入。以下就两者的概念、关系及相关文献做相应介绍。

一、转移支付

财政转移支付(简称转移支付,本书研究中视两者均为同一概念)是指公共部门将资金无偿转让给他人的支出。按照转让对象的不同,可分为政府间转移支付和非政府间转移支付。政府间转移支付是一个国家政府间在既定税收框架和财政支出职责下资金无偿地相互转移,包括上级政府对下级政府的补助、下级政府上解的收入等。通常相比于下级政府对上级财政上解的转移支付,将上级政府对下级政府的转移支付称为狭义的转移支付,这也是我们研究的对象。

分税制改革以后我国的转移支付类型经历了数次变化,名目繁多,其基本分类可以概括为三类。其一,税收返还,包括消费税、增值税返还,所得税返还以及原来的体制补助和结算补助。它是1994年分税制改革后财政转移支付的主要形式,用于维护地方既得利益,并不具有均等化的功能。在分税制改革初期,税收返还是转移支付的主要部分,1995年占到转移支付的73.7%,而这一比例逐年下降,到2010年只有16.3%。其二,财力性转移支付,包括一般性转移支付和其他转移支付,是为了促进各地方政府提供基本



公共服务能力的均等化而拨付的财政补助。其中一般性转移支付是按照均等化原则，根据因素法计算各地财政能力和标准的财政支出求得的。其他转移支付则包括民族地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、缓解县乡财政困难转移支付、农村义务教育补助、其他补助等。1995年，财力性转移支付仅占转移支付总体比例的11.5%，而到2010年该比例已达到40.2%。其三，专项转移支付，包括一般预算专项拨款、国债补助等，是实现中央特定政策目标、专款专用的财政补助，主要用于农业、教育、卫生、文化、社会保障、扶贫等方面。但该转移支付的核定并不规范，经常被截留、挤占和挪用。专项转移支付占转移支付总体的比重从1995年的14.8%逐年增大，现已成为转移支付中最大比重的项目，在2010年达到了43.5%。

传统的财政分权理论认为，一方面，财政分权可以激励地方政府，鼓励政府竞争，促使地方政府提高公共服务的效率，从而使整个社会的福利水平提高（Oates W E., 1972）。而另一方面，由于地方政府间财政能力的差异以及外部性问题，财政分权并不能完全实现提高社会福利是初衷，而且有可能造成地区间公共服务水平的差异，从而影响地方公共服务的效率。因此，有必要建立合理的政府间财政转移支付制度，减少财政分权可能造成的不利影响（Oates W E., 1999）。

合理的财政转移支付制度不仅能够弥补地方财政能力的差异，防止外部性问题，而且可以提高财政资金使用的效率，从而提升地方公共服务的水平。因此，Buehanan（1950）、Tibout（1956）、Musgrave（1961）、Oates（1972）、Boadway（1982）等学者基于财政转移支付的功能对其进行了讨论和分类，其中罗伊·伯尔（Roy Bahl）在对多个发展中国家和转型国家的考察基础上，把政府间转移支付的目标比较全面地总结为如下四个方面（罗伊·伯尔，2004）。



1. 调整政府间财政的纵向不均衡

包括我国在内的大多数国家,在事权划分上均呈现正“金字塔”形,即中央或上级政府承担的事权和责任较少,地方或下级政府承担的事权和责任较多。而在财权和财力划分上,则呈现倒“金字塔”形,即中央或上级政府集中的财权、财力较多,而地方或下级政府的财权和可支配的财力较少,从而导致层级政府间财权财力不均衡。这种层级政府之间承担事权所需要的财力与实际收入不对等,称为纵向财政失衡,它反映的是一个多级政府间支出职责与收入能力之间的结构性失衡。一般说来,中央政府的收入相对于自己的支出来说是收大于支,而地方政府通常是支大于收。地方政府的财力差距必须通过两个途径来解决:给予地方政府更大的税收权力或是由中央向地方政府提供转移支付。在发展中国家以及转型国家,由于税收体系不完善,提高地方政府的税收权力通常是困难的,因此,通过财政转移支付弥补地方政府的财力差距便成为必然选择。

2. 调整政府间财政的横向不均衡

由于区域间经济和财政发展水平的不平衡和区域间公共服务成本的差异,导致地方政府辖区间财政不均衡,从而影响公共服务的均衡化。这种各地之间在提供地方公共服务财政能力上的差别称为横向财政失衡。在我国和大多数发展中国家,不同地区之间存在着巨大的财力差距,相对发达的地区财政收入充裕,有能力向当地居民提供基本的公共服务,而落后地区的财力捉襟见肘。这种横向财政失衡,既违背公平原则,也对效率产生不利的影响。解决的根本办法在于促进区域经济、财政的均衡发展。在人口完全自由流动条件下,人口在区域间自由迁移也可以缓解区域间公共服务的非均衡性。但这两种办法实施难度较大,时间漫长。为此,需要通过层级政府间财政转移支付制度加以解决。



3. 促进具有正外部性的地方性公共物品的供给

地方政府提供的一些公共服务普遍具有正外部性,例如教育,无论是地方性教育服务(基础教育)或全国性教育服务(高等教育)都具有正的外部性,使其成本与收益不对称。如果仅由地方政府做决策,这些具有外部性的公共服务可能供给不足。从地方的角度来看,它可能符合地方利益的最大化,但从全社会的利益来看,它没有实现资源的最优配置。因此,为了鼓励地方政府增加对这类公共物品的生产,需要中央政府提供财政拨款来引导地方政府的行为。在这一场合,由上级政府提供一定数量的转移支付资金用于提供具有正外部性的某种公共产品,会引导该公共物品的供给达到一个合适的数量。

4. 加强国家政治控制能力,实现宏观调控目标

转移支付的份额越大,表明上级政府对下级政府的影响力就越大,前者对后者的控制力也就越强。财政资源更多地直接由中央政府掌握,地方政府不得不在很大程度上仰赖于中央政府,这样,中央政府则可通过转移支付这种“软性方式”来规范和监督地方政府的行为,减少地方政府的机会主义倾向,在一定条件下也可提高财政支出的整体效率。显然,转移支付在这里成为政治结构中的一个重要组成部分,需要一套什么样的转移支付制度,首先取决于政治的需要,其次才考虑经济效益。如果我们仅仅是或主要是从经济学的意义上解读和设计转移支付制度,则恐怕会走偏(刘尚希等,2006)。

除对转移支付功能的研究外,国外学者对转移支付与其他政策相互联系、相互影响也进行了相应的规范研究。Buchanan对联邦政府和州政府之间拨款和资源分配的关系进行了论述(Buchanan et al, 1950)。随后, Diamond (1975), Atkinson (1980), Zou (1996)等则更多关注于联邦政府和州政府之间的关系,从财政分权视角分析了补助模式。Levaggi利用博弈论的方法讨论了信息不对称情况下财政补贴的经济效应(Levaggi R, 1991)。Zou对联邦政府拨款与地方财政支出及其增长之间的联系进行了分析(Zou, 1994)。这