

The Research on the Financial Guarantee Institution of

Western Rural Compulsory Education

西部农村义务教育投入 保障制度研究

张丽华 汪 冲 杨树琪 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

西部农村义务教育投入保障制度研究 / 张丽华等著.
—北京: 经济科学出版社, 2009. 12
ISBN 978 - 7 - 5058 - 8774 - 9

I. 西… II. 张 III. ①农村 - 义务教育 - 投资 - 教育
制度 - 研究 - 西南地区②农村 - 义务教育 - 投资 - 教育制
度 - 研究 - 西北地区 IV. G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 202005 号

责任编辑: 杨 梅
责任校对: 王凡娥
版式设计: 代小卫
技术编辑: 董永亭

西部农村义务教育投入保障制度研究

张丽华 汪 冲 杨树琪 等著

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: 88191217 发行部电话: 88191540

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

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

北京汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 22.25 印张 580000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8774 - 9 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

研 究 团 队

主 要 研 究 及 执 笔：张丽华 汪 冲 杨树琪

承担部分研究及执笔：余 可 孙 辉 张 炯
闻 勇 刘新波 王永安

前言

自2006年获得国家自然科学基金资助项目《西部地区农村义务教育公共投入保障制度设计研究》以来,经过三年的理论与实践研究,本专著作为项目成果之一现已完成。本书的完成是建立在对西部地区各省区市进行深入细致的调查研究,并全面分析研究近年来理论界形成的大量研究成果基础上产生的专著型课题研究成果。回忆承担项目研究的三年时光,其包含的辛苦和汗水不言而喻,但辛苦和汗水带来的收获使研究团队的每一个成员欣喜万分。辛苦与欣喜之时,我们仿佛又看到了贫困山区孩子们对知识渴望的眼神,看到了农村中小学生对捐赠1000元或2000元,甚至几本辅导书或作业本的感激之情,看到了国家加大投入给农村义务教育带来的变化和希望,但更多地看到了农村义务教育长期投入不足带来的低劣的教学条件和学生住宿条件,看到了承担农村义务教育重任的教师们的辛劳和艰苦。我们深深感到政府提供农村义务教育公共服务均等化目标的实现任重而道远,远不是减免学杂费和教科书就能做到的,不要说彻底改变中西部地区农村义务教育的落后面貌,更不要说抹平长期形成的城乡教育差距和地区教育差距。

正是在深入调研和研究的基础上,我们在看到现行“地方政府负责,分级管理”的农村义务教育体制给西部农村义务教育带来的影响的同时,也看到了现行“以县为主,分级负担”的农村义务教育投入保障体制固有的缺陷。然而,问题并不存在于教育体制和投入保障体制本身,因为义务教育虽然有较强的外溢性,但它的区域性特征不可否定,由其辖区内政府提供效率最高。真正的问题源自于1994年推出的现行财政体制,无论是原体制下的乡镇政府还是现行体制下的县级政府财力都十分有限,无法保证农村义务教育的足额投入,而“分级负担”投入易产生农村义务教育“政府责任转嫁”和“责任缺失”现象。我们认为,在现行财政体制不可能改变的条件下,只有调整各级政府的事权体制,将农村义务教育事权上划财力最雄厚的中央政府,才能从根本上解决农村义务教育投入保障的问题,解决长期形成的城乡教育差距和地区教育差距问题,实现教育公共服务均等化的目标。

基于这样的观点,形成了本书的一条红线。首先在绪论中,我们通过对农村义务教育属性的分析,得出了农村义务教育不仅是经济学意义上的纯公共品,而且是政治学和社会学意义上的纯公共品的结论。因此,农村义务教育理应由政府全额承担,其目标是实现义务教育基本公共服务均等化,其路径是建立完善的农村义务教育投入保障制度。在此基本理论界定基础上,随之展开了全书的分析和论证。本书分为三个大部分:

第一部分,西部农村义务教育投入的实证分析。我们通过大量的数据分析,选用了投入的绝对指标和相对指标、总量指标和生均指标,运用了一般常规和数学模型等分析方法,对西部农村义务教育投入总量、结构、差距、历史缺口及未来教育投入需求预测等方面展开了广泛而深入的研究。这里既有对西部12省农村义务教育投入的纵向比较分析,也有西部与全国平均水平 and 东中部地区的横向比较分析;这里既有来自于全国统一的教育统计数据,也有来自

于深入实地调研的数据和资料分析；这里既有对地区投入差距、城乡投入差距、校际间投入差距的分析，也有对投入效率差距的分析。其目的是全方位如实展现西部地区农村义务教育发展的全貌和投入的实况，为后面的现行制度分析和制度创新提供实证依据。

第二部分，现行农村义务教育投入保障制度的反思。本书针对涉及农村义务教育的现行“地方政府负责、以县为主，分级负担”投入体制、现行转移支付制度、现行公共投入资源配置制度、现行教育费附加制度、现行公共投入监督制度和现行教育资金捐赠制度，从实施背景、基本内容和制度缺陷三个方面做了深入分析。其中，重点对现行“地方政府负责、以县为主，分级负担”投入体制和现行转移支付制度做了实证研究，该部分的成果已发表在国家权威刊物《经济研究》2008年第10期、上海财经大学学报《财经研究》2007年第12期及《财政与税务》2008年第3期。

第三部分：制度创新设计，包括“委托地方办学，中央政府承担经费”的办学体制、农村义务教育投入资源优化配置制度、教育税制度、教育债券制度、教育捐赠制度、教育公共投入监督制度的创新设计。首先，围绕着农村义务教育投入保障，本书提出了委托地方办学，中央政府承担经费的办学体制的设想，对该体制建立的前提——事权调整的范围、意义及可行性做了较为理性的分析研究，对中央政府承担经费的投入与财政管理制度作了详细的设计，进而对农村义务教育事权委托—代理制度作了积极并有益的探索。其次，从宏观层面对教育资源优化配置制度包括教育资源总量配置制度、教育资源结构配置制度、教育财政资金使用绩效评价制度及配置机制完善的路径做了全面的设计。再其次，如何保证中央政府有足够的财力投入农村义务教育，本书从经费来源保障上，利用中央具有税收立法权、发行债券权和税收政策制定权的优势，设计了教育税制度、教育债券制度及教育捐赠制度，力主将一般意义上的财政预算安排与开征教育税和教育债券及完善教育捐赠有机结合来筹措义务教育经费。最后，针对义务教育投入规模的日益扩大，为保障投入的财政资金的使用效率和规范，本书在对现行义务教育公共投入中的财政、审计、人大及政府内部监督管理制度进行完善的基础上，进而对教育部门和学校的内部监督和控制、会计核算监督及社会中介机构等监督制度进行了创新设计。

本书研究的目的，一是为彻底解决农村义务教育进而解决义务教育公共投入保障问题提供理论依据，力求在制度设计和改善路径方面有所创新和突破；二是对现行农村义务教育投入制度、成本与效率做出基本判断，为决策部门调整决策提供依据；三是为从事义务教育尤其是农村义务教育理论研究和实际工作的同人们提供参考。

最后，需要强调的是，本书除了承担研究任务的研究团队外，还有部分在读硕士研究生和在读本科生参与了大量的数据、资料整理、计算以及部分图表的设计，他们是刘巍巍、刘娜娜、朱黎珊、汪栋、高轲、龚本清、李雄杰、陈桦、张蕾、王鸿飞、徐静冉、王丽莉、张熔、李雪英、张海、杨静雅、文娜、孙亚刚、贾税、蒋娜娜、张凤霞、王叶春等硕士研究生参与了文稿的校对工作。另外，在资料的收集方面还得到了云南财经大学图书馆钱凤、杨清、戎俊霞三位老师的相助。

农村义务教育投入保障制度的研究和设计，受到体制、政策、历史等诸多因素的影响和研究成员自身知识结构的限制，还存在许多不足的地方，甚至还有一些问题需要深入研究，敬请理论界和实际部门的同人给予批评指正。

作者

2009年8月

目 录

绪论	(1)
----------	-------

第一部分 西部农村义务教育投入的实证分析

第1章 西部地区农村义务教育公共投入总量与结构分析	(15)
---------------------------------	--------

1.1 投入总量分析	(15)
1.2 西部农村义务教育公共投入结构分析	(22)
1.3 西部省际间农村义务教育生均情况分析	(24)

第2章 投入差异分析	(41)
------------------	--------

2.1 农村义务教育投入的地区差距	(41)
2.2 农村义务教育投入的城乡差距	(53)
2.3 农村义务教育投入的校际差距	(58)
2.4 农村义务教育投入的效率差距	(69)

第3章 西部地区农村义务教育公共投入缺口研究	(79)
------------------------------	--------

3.1 西部地区农村义务教育公共投入总量缺口	(79)
3.2 西部地区农村义务教育公共投入结构缺口	(84)
3.3 小结	(103)

第4章 西部地区农村义务教育未来需求模型及投入规模预测研究	(105)
-------------------------------------	---------

4.1 西部地区农村义务教育需求及投入规模模型建立的理论依据	(105)
4.2 西部地区农村义务教育需求模型的建立与需求数据的预测	(106)
4.3 西部地区农村义务教育投入规模预测	(121)

第二部分 现行农村义务教育投入保障制度的反思

第5章 现行“由地方政府负责、以县为主、分级负担”投入体制的

背景、内容及缺陷 (137)

5.1 现行投入制度最初设计的背景 (137)

5.2 现行投入制度的基本内容 (138)

5.3 现行农村义务教育投入保障体制的缺陷 (140)

第6章 现行农村义务教育转移支付制度的缺陷 (144)

6.1 现行农村义务教育转移支付制度的实施背景 (144)

6.2 现行农村义务教育转移支付制度的基本内容 (144)

6.3 对政府间转移支付制度固有缺陷的实证分析 (145)

第7章 现行农村义务教育资源配置制度实施的背景、内容和缺陷 (163)

7.1 现行农村义务教育资源配置制度的实施背景 (163)

7.2 现行农村义务教育资源配置制度的基本内容 (163)

7.3 现行农村义务教育资源配置制度的缺陷 (168)

第8章 现行教育费附加制度实施的背景、内容和缺陷 (175)

8.1 现行教育费附加制度的实施背景 (175)

8.2 现行教育费附加制度的基本内容与特征 (176)

8.3 现行教育费附加制度的缺陷 (178)

第9章 现行农村义务教育公共投入监督制度实施的背景、内容和缺陷 (181)

9.1 现行农村义务教育公共投入监督制度的实施背景 (181)

9.2 现行农村义务教育公共投入监督制度的基本内容 (181)

9.3 现行教育公共投入监督制度的缺陷 (192)

第10章 现行教育捐赠制度实施的背景、内容和缺陷 (196)

10.1 现行教育捐赠制度的实施背景 (196)

10.2 现行教育捐赠制度的基本内容 (197)

10.3 现行教育捐赠制度的缺陷 (199)

第三部分 制度创新设计

第 11 章 “委托地方政府办学，中央政府承担经费”的办学体制设计	(211)
11.1 办学体制转变的前提：事权体制的调整	(211)
11.2 建立农村义务教育事权委托—代理制度	(220)
第 12 章 农村义务教育投入资源优化配置制度设计	(222)
12.1 农村义务教育投入资源优化配置制度设计的原则	(222)
12.2 建立西部农村义务教育资源总量配置保障机制	(223)
12.3 西部农村义务教育资源结构优化配置制度设计	(224)
12.4 西部农村义务教育财政资金使用绩效评价制度设计	(235)
12.5 配置机制的完善：整合与改进转移支付政策手段	(242)
第 13 章 教育税制度设计	(246)
13.1 教育税制设计的国际经验	(246)
13.2 国内相关研究成果及启示	(247)
13.3 基于所得体系的教育税制：合理性论证及经验证据	(248)
13.4 基于商品税体系的教育税制设计	(253)
13.5 总结与总体思路设计	(268)
13.6 关于教育税制设计的其他方面	(270)
13.7 附件	(272)
第 14 章 农村义务教育债券制度设计	(281)
14.1 教育债券发行的一般理论	(281)
14.2 教育债券发行的必要性和条件	(285)
14.3 教育债券的发行模式与规模	(287)
14.4 教育债券的发行方式、承销办法和偿还	(290)
14.5 教育债券资金的管理与监督	(295)
14.6 鼓励个人教育储蓄，明确教育债券的兑现办法	(297)
第 15 章 农村义务教育捐赠制度设计	(298)
15.1 关于教育捐赠的文献搜寻	(298)
15.2 教育捐赠制度要求的一般原则	(301)
15.3 教育捐赠文化机制的培育	(303)
15.4 教育捐赠的法律制度设计	(304)
15.5 教育捐赠的企业制度设计	(305)

15.6	建立教育捐赠财税政策激励机制	(307)
15.7	建立教育捐赠资金的绩效评价机制	(309)
15.8	建立教育捐赠资金的使用监督机制	(310)
第16章	农村义务教育公共投入监督管理制度设计	(311)
16.1	义务教育公共投入监督的一般理论	(311)
16.2	义务教育财政监督制度设计	(314)
16.3	义务教育审计监督制度设计	(318)
16.4	义务教育财政的人大监督制度设计	(322)
16.5	义务教育行政机关内部监督制度设计	(323)
16.6	义务教育社会中介机构监督制度设计	(328)
16.7	义务教育财政监督法律保障机制设计	(332)
16.8	强化社会监督	(333)
参考文献		(334)

绪 论

1. 农村义务教育的含义和特点

农村义务教育作为义务教育中的一个部分,其属性依附于义务教育的属性,因此,确定农村义务教育的定义,必须先对义务教育的含义进行界定。从理论层面上,义务教育是指由国家法律规定,由政府实施的,对适龄儿童进行的基础性、普及性的强制教育制度(马国贤等,2005)。同样,农村义务教育是指由国家法律规定,由政府实施的,对农村适龄儿童进行的基础性、普及性的强制教育制度。

从以上定义凸显了义务教育(包括农村义务教育)三个特征:基础性、普及性和强制性(义务性)。所谓基础性是指义务教育在国民教育体系中处于基础地位,是学生接受其他阶段教育的前提和基础。所谓普及性是指凡是符合法定年龄条件的人,不分城乡、种族、民族和贫富,都应当依法接受教育,因而它覆盖所有的家庭。所谓强制性也称法律义务性是指适龄儿童必须接受九年义务教育,而义务教育从法律义务层面上讲,是指主体所应当承担的既不可撤销、也不可转让的责任。具体说,对于适龄儿童、少年来说,上学既是权利又是义务;对于家长来说,将子女送到学校读书,完成九年制教育是一项基本义务;对于政府来说,必须提供与义务教育相适应的场所、教师和经费等条件,保证义务教育的质量。

农村义务教育属于公共产品,这已不存在异议,但农村义务教育属于纯公共产品还是准公共产品,这一直是我国学术界争议的问题。认为义务教育属于准公共产品的是以马国贤为代表的上海财大派,他们认为,义务教育属于具有一定的消费非排他性,同时又具有消费竞争性的准公共产品;义务教育具有比中等教育、高等教育更高的外部收益性;义务教育属于优值品(马国贤等,2005)。持有该观点的还有朱恩涛(2003)、张学敏(2003)。朱恩涛认为基础教育是对于供给者和需求者均具有外部性的准公共物品。张学敏认为义务教育是一种重要的融合产品,就制度而言,它具有公共物品要素,而就义务教育阶段的教育而言,又具有私人产品要素。张强、张欢等(2004)认为义务教育是经济学意义上的准公共物品,但在制度安排上具有很强的公共物品性质,总体而言,义务教育是具有很强的公共物品性质的准公共物品。

认为义务教育属于纯公共产品的有厉以宁(1999)、魏新(2000)、纪益成(2002)、袁连生(2003)、封北麟(2003)、陈共、王俊(2005)、廖楚晖(2004)等,其理由,陈共、王俊认为,既然义务教育是国家通过立法安排的,每个公民都可以无差别地享受这种教育,政府理所应当提供和保证这种服务,否则,应视为政府的失职,从这个角度来看,义务教育并非混合物品,而是纯公共物品。封北麟认为,依据有关公共产品理论,教育因一定程度的非竞争性与非排他性而在国际上被普遍地认定为准公共物品,并随教育级别的变动而有所变化,级别越低,公共物品的特性就越强。义务教育作为教育的基础具有很强的外部性,必须

由政府来提供。廖楚晖则从国家教育发展需要和政策目标角度,认为按照国家教育政策和教育法的规定,我国义务教育阶段为9年,这意味着小学和初中教育阶段的教育是实行免费制的,这一阶段的教育具有纯公共产品属性。

我们认为,从纯理论层面看,严格依据公共财政理论和公共产品理论,义务教育应属准公共物品范畴。因为,义务教育虽具有非排他性特征,即任何人在享受义务教育权利的同时,不能排斥其他人享受义务教育的权利,但其非排他性在现实中受到较多的限制,如任何义务教育的学校,都会因办学历史不同、地理区位不同、办学理念、能力和教师水平的差异导致学校教学质量等多方面的不同,使得义务教育的等量消费这一要求无法做到。从非竞争性特性来看,义务教育尤其是优质的义务教育受到学校规模、教学条件、教师数量和质量限制产生“需求竞争性”。同时,随着学生数量的增加,学校的水电费、教师的作业批改和辅导工作量、教室等教学条件均会随学生的数量而增加,从而教育总成本增加。从外溢性上判定,义务教育应属于接近于纯公共品的准公共品。因为义务教育具有极强的外部收益性(即外部正效应)。首先,义务教育作为最基础的教育,与中、高等教育相比,无论在社会优秀文化遗产的保存与发展、随着人员素质的提高、犯罪率的下降,还是激发人们的创造力,促进科学技术发展等方面,其社会收益率最高。其次,由于人口和劳动力的流动,义务教育的收益通常超出地区的界限,具有很大的外溢性。

从实践来看,世界上绝大多数国家,均将义务教育作为纯公共产品看待,这是因为,几乎所有的国家(包括我国),都将义务教育视为公民应有的一种人权,并从法律制度上将义务教育严格规定为是一种强制性的、普及性的教育。从我国的现实来看,农村义务教育与投入不仅仅成为经济学需研究的问题,而且成为政治学和社会学要研究的问题。一是因为农村义务教育的发展和提升已成为解决“三农问题”关键中的关键。由于农业劳动主体的弱质性造成农业产业天然弱质性的强化,农民的苦、农村的穷、农业的弱已严重威胁国家的粮食安全,已成为城市现代化、国家工业化、产业结构优化及“小康”目标实现的障碍,解决“三农问题”,首当其冲须解决农村义务教育问题;二是占我国人口70%的农民同样有着与城市居民享受无差别义务教育的权利和义务,农村教育的落后,是政府长期投入不足的结果,应视为政府的失职,加大政府投入,满足农村义务教育所需,让农村每一个公民都能享受义务教育,是实现我国教育机会平等的迫切要求,是实现社会公平、构建和谐社会的客观要求。因此,我国农村义务教育不仅是经济学意义上的纯公共产品,也是政治学、社会学意义上的纯公共产品。

2. 农村义务教育中政府与财政的角色与责任

农村义务教育中政府与财政的角色与责任的界定依据于农村义务教育属性。学术界凡是认为农村义务教育是准公共产品的,都提出了政府与个人分担成本的问题。在义务教育成本分担问题上,最具代表性的观点是马国贤提出的政府既可以采取完全由政府负担的政策,也可采用大部分成本由政府分担,个人承担小部分成本的政策,具体采用何种政策主要取决于财政能力(马国贤等,2005)。凡是认为农村义务教育是纯公共产品的,都提出了政府须完全承担农村义务教育公共品的供给,财政须全额承担农村义务教育公共品供给的所有费用。

本书认为我国农村义务教育既是经济学意义上的纯公共产品,也是政治学、社会学意义

上的纯公共产品,政府理应是农村义务教育公共品的提供者。

3. 基本公共服务均等化的目标设定

从理论层面上,规范意义上的基本公共服务均等化理念,一般将个体受益层面的效果作为研究的起点和归宿。基本公共服务蕴涵的是人类发展进程中一些基本的价值诉求——包括健康、知识、安全和社会保障等。这些内在价值体现了最为基本的可行能力(森,2002)^①和需求层次,它们无法通过其他途径获得替代性满足,并且从最底部构成个体及社会其他自由和选择的基础,并促进社会经济各领域的发展:包括经济增长、提高劳动生产率、增加个人收入和福利水平、改善初次分配与再分配等。^②基本公共服务领域基本属于混合产品范畴,对于那些具有比较明显的内部收益和外部收益的公共服务,如教育、卫生、科技等,会通过人力资本积累推动经济增长与发展。

基本公共服务均等化的理论研究表明,公共服务均等化是公共部门中的经济效益与社会公平相结合的体现之一,其本身烙上了经济学、伦理学、管理学和社会学等不同理论渊源。从规范意义上看,主要的公共服务均等化理论包括以下几种:

(1) 基本权利理论

“基本权利论”认为基本公共服务的核心是获得适当的基本生活水准的权利。它要求每人享有必需的基本生存权——适当的食物和营养的权利,衣着、住房和必要的照顾。《世界人权宣言》第25条指出,基本生活水准是指“为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务;在遭受到失业、疾病、残疾、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享受保障。”^③达成共识的基本权利还包括受教育权、健康权、社会保障权、文化权利、就业权和住房权。^④

(2) 财政能力均等化理论

“财政能力均等化”理论强调财政能力及其均等化在基本公共服务均等化进程中的作用,这种理论在欧盟国家、加拿大等一些西方国家较为普遍。财政能力均等化理论具有一些显著的理论优点(马国贤,2007)。例如,在兼顾收入能力和支出需求之间平衡的同时,赋予了地方政府较大的权力,地方政府具有较大程度的财政支出分权和收入自治,符合财政联邦主义的等价性原则,也可以弥补信息不对称的缺陷,提高地方政府的积极性。但是财政能力均等化到公共服务的均等化之间存在着较为严格的条件,这一模式有两个隐含假定:一是地方支出主要用于公共事业和公共服务;二是地方政府和议会有较强的预算约束力,因而具

① “可行能力”是森(Sen)提出的“可行能力视角”(Capability Approach)的一个重要概念,意为人们可能实现的一组功能性活动(Functioning)。可行能力和功能性活动的区别是:前者为实际存在的可行性或自由(可行能力),后者为已经实现了的状况和行为。详见阿玛蒂亚·森(1982,1985,1988,1989)。

② 正如森(Sen)所言,人类发展的“各种工具性自由之间存在着多种多样的相互关联。它们各自的作用以及对其他自由的具体影响是发展过程的重要方面。”

③ 胡志强编:《中国国际人权公约集》,中国对外翻译出版公司2004年版,第254页。

④ 详见李军鹏:《公共服务学——政府公共服务的理论与实践》,国家行政学院出版社2007年版,第108~116页。

备公共信托能力。在我国,由于预算法制环境不够健全,存在预算软约束和政府职能紊乱等问题,地方政府是否具备承担公共信托责任的行为能力尚存质疑,这无疑限制了财政能力均等化理念的运用。^①

(3) 机会均等与结果均等理论

作为基本公共服务均等化的规范性依据,“机会均等”与“结果均等”也是两种最为常用的价值观。从两者关联来看:一方面,机会均等可能比结果均等更重要,这是因为从价值判断和公共选择角度而言,机会均等会使得全社会对最终的结果有更多的认同。托宾(Tobin, 1970)的特别平等主义(specific equalitarianism)是这方面的著名观点,该观点认为,对投票权、基础教育和医疗服务等这样一些特殊产品(specific commodities),应按照平等原则进行分配(Tobin, 1970)。这里的平等分配并不是绝对的平均分配,而是指每个人在接受最起码的或最低数量的教育、医疗卫生、社会保障等公共服务上应享有同等的机会。另一方面,机会均等和结果均等二者之间并非完全对立,一般情况下,提高机会均等会改善结果不公平,而改善结果的均等某些时候也会有助于实现机会的均等(李实, 2007)。

(4) 受益标准理论

基本公共服务均等化的另一理论流派是“受益标准论”,它指中央和上级政府对公共服务颁布设备、设施和服务标准,并以此为依据建立政府投入与补助标准的模式(马国贤, 2007)。它认为应当通过公共服务标准来具体化均等化理念。它可以划分为“提供均等的服务”,即建立政府服务标准、设备设施标准来实现公共服务均等化和“让顾客获得均等的服务利益”两种流派,大体上可以分别归结为传统公共管理思想和以“治道变革”为中心的“新公共管理”思想。^②例如,2001年美国《不让一个学生落后法案》规定了义务教育的质量标准,要求通过联邦学业测试,促使学校对成绩差的学生采取措施,使其达到“合格”要求。

(5) 最低公平理论

最低公平思想整合了受益标准化和财政能力均等化理念^③,它要求“无论个体居住在哪个市或县,都有获得基本公共服务的最低保证,诸如安全、健康、福利和教育”(C. Brown和P. Jackson, 1978)。为此,政府应按照这一原则确立具体的公共服务项目,采用实物标准、经费标准和服务质量标准等制定出最低的提供标准。强化绩效评价监测,重视各级政府的财政能力,同时,突出等价性原则^④。基本公共服务最低公平强调的是“机会均等”,它鼓励个人的自由努力,把均等化局限在“平等的最低生活”保障,保证公民的基本权利平等,人人享有基本的政治权利、经济权、劳动权和受社会福利保障方面的权利。

①② 马国贤:《基本公共服务均等化的公共政策研究》,载于《财政研究》2007年第9期。

③ 无论是1942年英国著名经济学家威廉·贝弗利奇的《社会保险和有关的社会福利服务》报告,还是布朗和杰克逊(1978)在总结财政联邦主义经验所提出的基本公共服务最低供应等8项原则,都蕴涵了对“最低公平”思想的高度总结与提炼。

④ 等价性原则即“谁受益,谁支付”,在确保最低水平的同时,允许、鼓励有能力的地方政府辖区范围内提供更多的、质量更高的公共服务,但其资金筹集应由地方政府、社区、个体来分担。

(6) 基本公共服务资源配置理论研究

围绕基本公共服务资源配置的理论研究表明：一方面，财政制度本身，特别是财政分权体制将会对资源配置的效率与公平状况产生重大影响；另一方面，以基本公共服务均等化为目标的资源配置必然会映射到财政分权和公共财政体系创新与建设，并对其提出相应要求。

现有研究中，财政联邦主义思想作为研究财政资源在不同级层与地域的政府之间最优配置的理论，将公共产品与外部效应理论、俱乐部理论、最优税收理论、用脚投票模型以及正义、公平与平等思想整合成为关于中央与地方政府行为的规范性理论。财政联邦主义关于基本公共服务均等化的研究框架可以分为财政均衡与财政均等两类。

财政均衡理论本质上是一种效率理论，它把“辖区”概念从效率方面加以阐述，以构建最优财政共同体为目标，推导出一系列边际成本等于边际收益的最优条件，从而使得“根据受益地区调整财政结构的逻辑就是使人们能够‘购买’并享受适合其偏好的公共服务水平与公共服务组合”（Musgrave, 1989）。进而，该理论发展了辖区内公共服务供求差距以及由公共预算来补充的财政均衡条件，纳入了越来越多的有关辖区的特征加以考虑：如偏好的不同，收入的差异、规模经济与范围经济、外部效应与机会主义行为等。

霍奇曼（Hochman）、帕恩斯（Pines）和塞舍（Thisse, 1995）是这一理论的综合者。他们从布坎南（Buchanan）汲取俱乐部物品、从蒂布特（Tiebout）理论汲取了地方政府竞争思想，并加入空间因素。模型假定线性城市、多种公共服务供给、公共服务消费市场空间重叠、存在居民通勤成本，利用蒂布特机制重建了布坎南的俱乐部模型，并在均衡状态下仍然得出类似布坎南的结论。但是结论所隐含的政策意义却显著不同：①在蒂布特的模型中以使用者付费（税）的形式实行均衡，而他们的结论却是以地租和用户付费实现；②在分权中，应当由都市地区政府供给一揽子公共服务^①。

奥茨（Oates, 1999）从效率角度分析了分权下的财政均衡。结论是在集权不能节约成本和不存在外部性的条件下，相比中央政府以一致标准向所有区域供给相同公共物品，地方政府供给公共物品更有效率。他从三个方面揭示了这一结论：①在信息完全时，中央政府以最大化社会福利为目标在各地供给差异化产品时，并不需要财政分权。然而现实中的存在两个约束条件：一是知识约束。相比中央政府，地方政府更接近各自辖区的居民，拥有更多地方居民偏好成本的认识；二是政治约束。政治压力限制了中央政府供给较高水平公共物品给特定地区的能力。在信息和政治约束下，地方政府会以最优方式供给而中央政府无法实现。②财政分权带来福利改进，其幅度取决于辖区异质性需求和成本差异的程度。如果辖区供给成本一致且需求不同时，若由中央政府供给公共物品，福利损失将会随需求价格弹性变动成反向变化。③与蒂布特模型相比，即便在没有人口流动的情况下，分权通过满足萨缪尔森（Samuelson）条件的公共物品供给仍能够增进福利^②。

公共选择理论和交易成本经济学的发展深化了财政均衡理论。在公共选择理论看来，上述研究均将政府视为黑箱，只有在需求其执行政策时才会出现。公共选择理论将理性人假设

① 引自 Hochman, O., D. Pines and JF Thisse, 1995, "On the optimal structure of local governments", *The American Economic Review* 85, pp. 1224 - 1240.

② 引自 Oates, WE, 1999, "An essay on fiscal federalism", *Journal of economic literature* 37, pp. 1120 - 1149.

引入政府,因此进行分权必须分析政府特征:是仁慈的父爱主义政府,还是追求个人效用最大化的政府。奎格利(Quigley)和鲁宾费尔德(Rubinfeld, 1986)在分析地方财政时使用了利维坦公共选择模型。模型假定制定预算和税收选择的人具有充分的经济政治权力以改变投入、产出和规则制定程序,其结论是分权会成为制约一个意图从经济中获得最大化收入的实体——利维坦——的重要工具,这与奥茨(1985)的结论相符^①。博尔德(Bird, 1995)认为,政府之间的财政结构将会影响资源配置、私有化、社会安全网络和社会稳定等多方面。

有观点认为政府并非总是追求个人利益或部门利益,并以此为依据,将公司治理引入政府间财政关系,形成了“第二代财政主义”理论。这一理论强调政府保护市场的激励机制安排。温加斯特(Weingast, 1995)认为繁荣的市场不仅需要适宜的经济体系,而且需要限制地方政府征用财富的能力,因此需要有限政府,并由中央政府授予地方政府在经济和政治中的权力。钱颖一和温加斯特(1997)将委托代理理论及激励机制引入财政联邦主义,但也因为缺乏政治理论和微观制度基础而遭到质疑(Rodden & Rose, 1997)^②。

总体而言,财政效率理论框架对基本公共服务资源配置研究的借鉴作用体现在三点:第一,为了实现经济效益或者公共产品与服务的资源最优配置,应该按照区域和层次结构进行政府系统的划分,即为财政分权与地方政府存在的必要性,以及中央政府与地方政府职能提供了效率方面的论证;第二,它紧密结合收入与支出领域来考察资源配置,对于公共服务供给中的“效率”概念,提供了一个涵盖“财政收入”与“财政支出”的理论框架,它吸收了以税收经济效益(税收超额负担)概念为代表的“收入效率”以及以绩效概念为代表的“支出效率”,以公共资金成本、特定形式的公共产品生产函数、拥挤与外溢等概念来阐述公共服务供给的效率,并因此具有更加广泛的理论视野;第三,政府间财政关系的制度安排是决定基本公共服务资源配置效果的核心因素,它决定了政府的行为目标和收益函数。

与财政均衡的研究框架不同的是,财政均等研究框架的出发点是政府间的分配问题,其核心内容为:一是强调均等的伦理学含义,诸如功利主义与契约主义这样可用于具体政策评判的理论框架,以及布坎南与诺奇克那样注重程序的理论思想,都在财政再分配模型中得到体现。财政均等理论可以细化为以下四种公平理念,分别是“财政能力均等”(EFC, Musgrave, R., 1961)、“财政潜力均等”(EFP)、“财政激励程度均等”(Mathews, 1977)和“公共产品与服务受益均等”(Musgrave, R., 2000),以及上述标准的不同组合^③。二是将现实中的多级政府框架纳入理论模型,将其作为“先设条件”,反思公共产品和服务供给过程中的效率损失及矫正措施。具体包括:围绕纵向的财政外部性(vertical fiscal externality)问题,集中考察政府间财政关系,特别是转移支付的效率损失(Smart M., 1998; Swan P.

^① 参见 Quigley, JM, and DL Rubinfeld, 1991, “Private guarantees for municipal bonds: Evidence from the aftermarket”, *National Tax Journal* 44, pp. 29 - 31.

^② 参见 Weingast, BR, 1995, “The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development”, *Journal of Law, Economics, and Organization* 11, pp. 1 - 31. 以及 Qian, Y., and BR Weingast, 1997, “Federalism as a commitment to preserving market incentives”, *The Journal of Economic perspectives*, pp. 83 - 92.

^③ 可参见 Boadway, R. 和 F. Flatters, 1982, 对此所做的总结和拓展, 详见 Boadway, R. & F. Flatters, 1982, “Efficiency and equalization payments in a federal system of government: A synthesis and extension of recent results”, *Canadian Journal of Economics*, pp. 613 - 633.

& Garvey G., 1995)^①; 考察财政均等所应具有的效率改进作用, 包括规制地方政府竞争, 促使地方政府履行其公共支出责任, 以及补偿地区间的公共产品外溢, 实现跨区域公共产品有效供给的财政激励机制 (Petchey, J. D., 1995, 2001; Boothe, P. & Hermanutz D., 1999)^②。

财政均等理论框架的启发意义在于: 一方面, 它在基本公共服务均等化研究与伦理学意义上的“公平”之间架设了一座桥梁, 并对“均等化”与财政政策手段之间建立了一些可在实践中加以操作的联系; 另一方面, 相比于财政均衡理论, 财政均等对“辖区”的理论抽象较少, 更多地考虑了现实中的多级政府框架, 它强调在实现财政均等的同时, 也应追求财政效率的实现, 这一点尤为重要。

同时, 从资源配置的角度而言, 迫切需要进一步对基本公共服务均等化理念进行深化与挖掘。包括: 在优化基本公共服务资源配置的进程中, 如何界定机会均等与结果均等的内涵与关联, 以及如何在实践中得以体现? 此外, 如何贯彻“最低公平”理念也将是资源配置公平性研究中所面临的核心问题, 其面临的最大困难是如何界定“最低”? 由于“最低公平”已经表明了一种价值上的判断, 属于规范研究的范畴, 它远非是现有实证法研究所能回答的问题。例如, 基尼系数能够很好地报告分配差距现状, 却难以提供一个确切的、与有直接关联的最低分配公平标准, 以至于实践中相当多时候仍需要依靠经验和直觉来把握。

相对于西方财政分权理论与实践, 中国财政分权体制建立在委任制上, 主流西方财政分权理论视为经典的“用手投票”条件并不满足, 这在一定程度上限制了地方政府对当地居民需求的重视程度^③; 同时, “用脚投票”机制在中国也并不存在, 中国没有出现通过居民与地方政府的双向选择而在地理空间上进行类聚的由多个俱乐部式的地方社区组成的社会^④。与之相对应, 委任制结构下的财政分权体制中, 盛行中央政府自上而下“寻租”式的利益驱动和地方政府各种形式的体制“倒逼”, 政府间的财政关系难以明晰与规范^⑤, 中央与地方政府都产生了大量策略与机会主义行为。中央与上级政府凭借其制度的自由裁量权占有了好的税基和财源, 资金层层上划而支出责任层层下放, 由此造成的财政压力是地方政府公共服务供给不足的直接原因; 而地方政府对公共产品供给也面临着事实上的制度“软约束”, 这样, 地方政府在基本公共服务领域的职能定位上出现了分化, 一些发达地区的地方政府开始具有“契约型政府”的雏形, 重视地方居民偏好和公共产品供给, 形成经济增长与社会发展的良性互动; 而一些欠发达和不发达地区的地方政府更多地追求一种“做大做强本级税基”式的发展型财政模式 (Bahal, 2002), 甚至攫取型财政 (周业安, 2005)。换

① 参见 Smart, M., 1998, “Taxation and deadweight loss in a system of intergovernmental transfers”, *Canadian Journal of Economics*, pp. 189-206.

② Petchey, JD, 1995, “Inter-state cost differences, resource endowments and equalising transfers”, *The Economic Record* 71, pp. 215-343; 以及 Boothe, P. and D. Hermanutz, 1999, “Simply sharing: An interprovincial equalization scheme for Canada”, *CD Howe Institute Commentary*, P. 128.

③ 区别于委任制, “用脚投票”, 即选举制, 使得通过居民选举产生的地方政府具有信息上的优势和激励来了解和满足当地公众的需求。

④ 对“用手投票”与“用脚投票”机制在中国适用性的进一步考证参见乔宝云、范剑勇、冯兴元 (2005)。

⑤ 从西方财政分权理论与实践来看, 财政管理体制在宪法和财政基本法等组成的法律框架下, 既包括中央与上级政府“自上而下”通过行政、预算、法律等手段实施的调控与管理, 也包括地方政府辖区内的公共治理机制, 两者有机统一, 相辅相成, 但其核心是相互之间在功能与职责上的明晰与规范。

言之,当前的财政分权在政府目标函数、地方政府的收益意愿与结果等多方面产生一些变异^①,促使一些地方政府产生公共产品供给意愿下降等诸多非合意后果^②。面对这种局面,中央政府自然频繁动用委任制结构下的行政权威,不断加大“指令式”行政管制和附加条件型转移支付力度。

以均等化为目标,完善资源配置的政策研究大多关注公共支出领域,缺乏政府间财政资源配置的全局性认识,与围绕推进基本公共服务均等化,逐步建立和完善作为政府履行公共服务职能基础的公共财政体系这一要求尚存一定差距。

我国“公共服务均等化”目标的确定:党的十七大报告要求,围绕推进基本公共服务均等化,逐步建立和完善作为政府履行公共服务职能基础的公共财政体系。对于基本公共服务的具体内涵,从基础性、广泛性、迫切性、可行性方面考虑,目前学界共识是指诸如义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障等对于建立社会安全网、保障全体社会成员基本生存权和发展权具有重要意义,政府必须承担起相应责任的公共服务^③。

党的十七大和国家“十一五规划”中明确的“公共服务均等化”目标,有其深刻的社会经济背景。现有研究普遍认为,为改变当前基本公共服务差距较大的状况,就要大力调整财政支出结构,更加关注民生。首先,要统筹经济社会发展,财政投入应更多地投向长期“短腿”的社会事业,投向义务教育、基础医疗和公共卫生、基本社会保障、公共就业服务、廉租房建设、环境保护等方面。其次,政府的公共政策和财政投入向农村特别是西部农村倾斜,除免除农业税和农村义务教育免费外,要尽快构建全覆盖的新型农村合作医疗体系并逐步提高水平,建立农村最低生活保障制度,还要着力逐步解决农村饮水安全、农村公路与公共交通、电力供应、农业水利与防灾设施及服务、病虫害防治、农业市场信息和技术推广等服务、气象和通信设施服务等。再其次,应更多帮助欠发达地区解决基本公共服务均等化问题,加大中央财政向中西部地区转移支付力度,提高具有扶贫济困性质的一般转移支付的规模和比例。最后,基本公共服务要更好地面向困难人群,除建立最低生活保障、基本医疗卫生服务等制度外,还要关注困难群众的就业问题,加强就业培训,帮助零就业家庭解决就业问题等。

可见,保障义务教育特别是西部农村义务教育的财政投入,是国家实现“公共服务均等化”目标之一,是政府应当承担的责任。

4. 农村义务教育公共投入保障制度内涵^④

农村义务教育公共投入保障制度内涵主要包括农村义务教育公共投入筹资制度、农村义务教育公共投入财政管理体制、农村义务教育公共投入资源配置机制的建立、农村义务

^① 主流西方财政分权理论认为,规范的财政分权导致的地方政府竞争可以增进地方居民福利水平、强化市场秩序、改善公共服务供给、约束地方政府行为并提高资源配置效率(Tiebout, 1956: 416-424; Oates, 1969: 957-961; Montinola, Qian and Weingast, 1995; Qian, Weingast, 1996, 1997; 冯兴元, 2001)。

^② 除了公共产品供给不足,典型的还包括地方保护、市场分割、重复投资和“投资饥渴症”等,相关研究参见周业安、赵晓男(2002);周业安(2003, 2005);银温泉、才婉茹(2001);谢玉华(2005)等。

^③ 《围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设完善公共财政体系》,来源:人民网—《人民日报》2007年12月11日。<http://cpc.people.com.cn/GB/67481/94156/105719/105723/106451/6637314.html>。

^④ 该部分源自张丽华等编著:《云南省农村义务教育公共投入保障机制研究》,中国财政经济出版社2008年版,第16~22页。