

南

2009年第1辑

No.1 2009

南方财税评论

Southern Public Finance and Taxation Review

广东商学院财政税务学院 | 编

方

 中国财政经济出版社



2009 年第 1 辑

No. 1 2009

南方财税评论

Southern Public Finance and Taxation Review

广东商学院财政税务学院 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

南方财税评论 = Southern Public Finance and Taxation Review/广东商学院财政税务学院编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2454 - 1

I. ①南… II. ①广… III. ①财政管理 - 研究 - 中国②税收管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 2②F812. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 169579 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 王 英

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 董生萍

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: 100142

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 × 960 毫米 16 开 15.75 印张 207 000 字

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 000 定价: 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2454 - 1/F · 2088

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

南方财税评论

编委会

学术顾问（以姓氏笔画为序）

王 华 王 乔 卢洪友

丛树海 刘 佐 刘 蓉

李俊生 张 馨 杨灿明

高培勇 贾 康 郭庆旺

寇铁军 樊丽明 黎旭东

主 任：于海峰

副主任：姚凤民 庞 磊

委 员：温海莹 石卫祥 方莉君

周国良 赵合云 谢 颖

付 菲

编 辑：温海莹 赵合云 谢 颖

2009 年第 1 辑

No. 1 2008

广东商学院财税学院编

电 话 020 - 84096884

传 真 020 - 84096886

通信地址

广州市海珠区仑头路 21 号

广东商学院财政税务学院

邮政编码 510320



目 录

财政分权视角下中国县级义务教育财政供给不足的成因

——基于各省县级数据的实证分析 陈志勇 李祥云(1)

基于财税视角的矿产区生态补偿问题研究

——以陕西省陕北能源区为例 邓晓兰(20)

第三产业技术进步与技术效率的财政政策效应实证分析

..... 卢洪友 陈思霞(34)

公共选择理论与财政政治学的形成与兴起 边明社(50)

影响付税意愿的人口特征研究

——来自香港的经验证据 匡小平 杨得前(60)

金融危机与财政分担：基于激励相容的视角 刘 蓉(75)

最优资本收入税的最新研究进展 林细细 龚六堂(89)

广东财政改革 30 年的回顾与展望 于海峰 谭 韵(99)

地区间教育支出竞争对区域经济协调发展的影响 姚凤民(115)

论制约我国纳税评估发展的瓶颈及其解决对策 卢剑灵(129)

从和谐社会构建中解读税收的职能 龙笔锋(140)

公共产品属性刍议 陈小安(151)

基本公共服务均等化与财政转移支付制度改革 赵合云(170)

广东省森林生态效益补偿标准、模式及政策探讨

..... 《广东省森林生态效益补偿机制研究》课题组(180)

建立健全政府采购竞争与制约长效机制研究

财政分权视角下中国县级义务教育财政供给不足的成因

——基于各省县级数据的实证分析

陈志勇^① 李祥云^②



引言

西方传统财政分权理论认为，财政分权能激励地方政府更好地满足地方居民的需求，更有效地配置公共资源，增加教育等地方公共服务的提供，因为比起中央政府，地方政府和消费者对本地的条件和偏好有更充分的信息（Hayek，1945），管辖区域之间的竞争使得居民消费者可以自我分组，理性的居民会比较居住地公共服务的收益与履行纳税义务的成本。在居民的约束下，地方政府有以最有效的方式提供公共品的动力，使辖区居民的偏好和特定地区提供的公共品相符合，

^① 中南财经政法大学财政税务学院。

^② 同上。



使有限的资源得到更优的配置 (Tiebout, 1956; Stigler, 1957; Musgrave, 1959; Oates, 1972)。财政分权理论的提出和发展推动了财政分权实践的发展, 并且也在部分国家得到了实践的检验, 如美国等部分 OECD 国家和部分发展中国家的财政分权实践就很好地支持了这一理论^①。

然而, 在中国始于 20 世纪 80 年代中期的基础教育财政分权化改革实践, 并没有达到理论上预期的效果。相反地, 在义务教育供给上却出现了地方政府投入严重不足、居民负担过重等一系列问题。这些问题在 1994 年分税制改革后变得异常突出, 并引起了党中央和国务院的高度重视。尽管国务院于 2001 年始采取了一系列措施, 逐步将全国义务教育纳入了财政保障范围, 但值得注意的是, 目前义务教育财政保障仍然是低水平的, 且主要是依靠加大中央财政转移支付力度来实现的, 地方政府尤其是义务教育供给主体——县级政府义务教育财政投入并没有实质性的增加 (李祥云, 2004)。

究竟是什么原因导致了我国财政分权体制下县级政府义务教育财政投入的严重不足? 主流观点把其归咎于 1994 年分税制改革后的县乡财政困难 (胡延品, 2003; 高如峰, 2004)。另一种观点却认为, 中国特有的行政集权与财政分权体制, 使得贫困地区压缩诸如教育之类的非经济性财政支出, 扩张经济性财政支出 (乔宝云, 2005; 郑磊, 2008; 卢洪友等, 2006)。我们认为, 第一种观点不能很好地解释为什么贫困地区一方面能容忍中小学教育资源长期短缺, 另一方面却又挤占教育资金以弥补其他财政支出缺口 (陈锡文, 2003)。第二种观点以省级数据为基础分析的结论, 并不能很好解释县级义务教育财政支出的行为。

有鉴于此, 本文将运用 1995—2005 年的中国各省的县级数据,

^① 详见: Habibi, Nadir, Huang, Cindy, Miranda, Diego, Murillo, Victoria, Ranis, Gustav, Sarkar, Mainak and Stewart, Frances, Decentralization in Argentina, 2001. Yale Economic Growth Center, Discussion Paper no. 825.; Faguet, 2004。



从理论与实证角度，深入探讨中国分权财政体制下县级义务教育财政支出不足及其内在机制。在余下部分的结构安排上，第二部分回顾了中国的财政分权化改革下的义务教育财政制度安排及其义务教育供给状况；第三部分结合国内已有的研究文献，对分权财政体制下县级义务教育供给不足的原因及其内在机制进行了初步分析，并提出待检验的假设；基于第三部分的理论分析，第四部分将建立理论模型并对假设进行检验；第五部分是结论与政策建议。



财政分权下义务教育财政制度安排 与义务教育供给状况

回顾中国义务教育财政体制的沿革不难发现，义务教育财政体制作为整个国家财政体制的一个重要组成部分，总是伴随着财政体制变化而不断作出调整的。新中国成立以后，与高度集权财政体制相一致的是，基础教育财政支出由中央政府安排，地方政府实际上是代理中央政府来完成教育公共服务的供给。而始于20世纪80年代初的中国财政分权化改革，也就是在全国推行财政包干制、充分调动地方政府发展本地经济和社会事业，使得中央财政收入占全国财政收入比例大幅下降。正是在这样的背景下，1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出：“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”。为保证地方发展教育事业，《决定》规定：“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”。1986年通过的《义务教育法》，尤其是随后颁布的《义务教育法的实施细则》



还对义务教育组织实施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）。”按照上述文件和法律要求，1985年后中国的基础教育事权及支出责任在下放到县级的同时，也引入了多元化的筹资机制。需要补充的是，农村县和乡镇政府责任划分模糊，导致了一些地方乡镇政府也变成了当地学校教师工资和学校其他费用提供的主要责任者。这样的义务教育财政制度安排在分税制改革以前的运行是比较成功的，一方面义务教育普及率较低，中小学运转成本不高；另一方面财政包干制下地方集中了财政收入的大头，地方财力能基本满足地方事业发展的需要。

由于财政包干制的过度分权，财政收入占GDP的比重和中央财政收入占财政总收入比重逐年下降。为了扭转这种趋势，1994年，中央推行了分税制改革。分税制改革的核心内容是税收划分制度，而政府间事权与支出责任并没有随税收划分模式的改变而有所调整，这使得地方政府尤其是基层政府面临着巨大的财政支出压力。其中，冲击最大的是农村义务教育，即分税制改革以后很多地方的农村中小学因政府财政拨款严重不足而陷入财务危机，突出的表现就是，农村中小学教师工资欠发、学校债务沉重。如果说分税制改革后，在政府财政投入不足的情况下，依靠多渠道筹资机制还能够勉强维持农村中小学的运转，那么，始于2000年的农村税费改革取消了面向农民的教育集资和教育附加，彻底动摇了农村义务教育财政体制运行的基础——多渠道的筹资机制，导致很多农村中小学运转失灵。鉴于这种情况，2001年，国务院颁布的《关于基础教育改革与发展的决定》，要求农村义务教育事权及财政支出的重心从乡级政府提升到县级政府。2005年，国务院为把义务教育经费纳入财政保障的范围，对农村义务教育经费保障机制进行了改革，即建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。虽然新机制的建立在一定程度上增强了政府投入的充足性，但就总体而言，义务教育投入不足状况尚



未从根本上得到解决。2007年4月,国家统计局湖北调查总队对湖北农村中小学义务教育投入状况进行实地调查,发现在不少县,教师医疗保障和津贴难以到位,还存在拖欠教师基本工资的现象。我们在2008年1月对全国19个省80多个县的中小学校和1000多名教师所作的问卷调查结果显示:90%的教师反映他们的工资和福利待遇远低于当地公务员,80%的学校认为财政拨款的公用经费不能满足学校运转的需求。



财政分权下县级义务教育供给不足: 结合文献的初步分析

分税制后中国县乡义务教育财政投入严重不足,绝大多数文献都把其归结为义务教育事权与支出责任下放的级次过低和县乡财政困难,并认为将义务教育事权与支出责任上移或加大中央和省级财政转移支付的力度,是摆脱农村义务教育财政困境的根本出路,这种观点主导了决策层对税费改革后农村义务教育财政制度安排的调整。但正如一些学者指出的,贫困地区义务教育财政投入不足不只是“钱”的问题,还存在努力程度不够,即“激励不足”等问题(丁维莉、陆铭,2005)。若用县级义务教育财政支出占县级财政总支出比例来衡量县级义务教育财政努力程度,我们发现,1997—2005年,在县级义务教育财政支出总量不足的同时,除了2000至2002年县级教育财政支出比例因政策因素而略有提高之外,其他各年份这一比例均呈下降的趋势,且下降的幅度还比较大。1997年县级教育财政支出比例为28.6%,而到了2005年这一比例仅为21.5%,下降了7.1个百分点(见图1)。

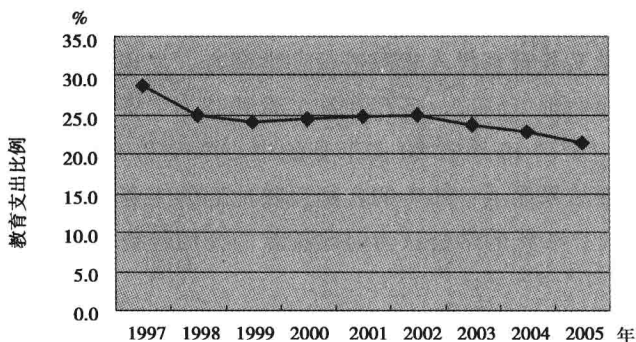


图1 1997—2005年各省县义务教育财政支出占县财政总支出比例

那么，义务教育作为地方公共品，为什么在中国的财政分权下由地方政府提供，并没有出现西方财政分权理论预期的效果？究竟是什么原因导致了我国财政分权体制下县级教育财政支出的激励不足呢？对此，乔宝云（2005）的解释是，相对于西方国家建立在联邦制基础上的财政分权实践，中国财政分权制度是建立在中央与上级政府委任制的框架基础上的，这种体制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。同时，在以GDP为主要考核指标的激励下，贫困地区以损害卫生、教育等方面的社会服务供给为代价，换取投资环境的改善来努力吸引外来资本。卢洪友和李凌（2006）认为中国义务教育尤其是农村义务教育供给不足与财政分权进程有明显的相关性。具体而言，1994年的分税制改革导致地方财政自给能力小于1，加之中央对地方非均等，甚至与经济发展水平正相关的转移支付制度，导致贫困地区压缩诸如教育之类的非经济性财政支出，扩张经济性财政支出。但这些建立在以省级数据为基础分析的结论，并不能很好地解释县级义务教育的财政支出行为。因为我国义务教育的供给主体在县一级，而低级别政府的税级窄，它们不像上级政府那样有足够的社会和经济资源来为支出融资，加上地区间要素流动、规模经济等因素，使得中央与省分权的结论很难完全推广到省与省以下政府的财



政分权实践中 (Bird, 1992; Mello, 2000)。

不可否认的是,建立在“委任制”这种行政管理体制上的中国财政分权,的确扭曲了地方各级政府的行为,进而导致各级地方财政支出出现结构性偏差。一方面,在我国现行的政府管理体制下,地方官员由上一级政府任命,其工作任务主要由上级来确定,对工作完成情况的监督和考核也主要由上级进行;另一方面,在当地居民无法对当地政府的行为,特别是支出行为进行有效的制约和监督的情况下,当地官员利用财政分权赋予他们的支出自由裁量权,将更多的财政资源安排给有利于自己考核和升迁的支出项目。长期以来,社会稳定与经济发展(主要是经济增长)是上级考核下级政绩和决定其升迁的两个重要指标,有利于社会稳定和经济增长的支出项目便成为地方政府财政支出重点。但在这里需要特别指出的是,省、市和县级政府的事权与支出责任分工不一样,加上财力的限制,在省、市和县级政府的行为目标函数中,他们各自的侧重点是存在差异的。如果说协调区域经济发展和促进辖区内经济增长是省和市财政工作的重点或首要任务,那么县,尤其是贫困县财政工作的优先目标是确保社会稳定,因为社会稳定是“保官”和升迁的基本条件,其次是经济增长。为了维护社会的稳定,一方面县级政府需要雇佣更多的工作人员;另一方面,县级政府处于国家政权金字塔的最底层,容易受到地方既得利益集团的约束^①,这些既得利益集团倾向于安排人员向政府部门渗透以维持其利益,而县级政府为了换取他们的支持,不惜扩大财政供养人口来建立本地政治支持网络以保持社会稳定(袁飞等,2008)。具体反映到县级财政支出安排的顺序上,县级财政会将有限的财政资源优先安排用于政府部门的人员支出,其次就是有利于本地经济发展的基建支出。至于发展教育,虽然是当地居民迫切需要的,且对当地经济

^① Bardhan and Mookherjee (2000) 就指出,政府层级越低,越容易受到地方利益集团的约束,少数人群和穷人的利益就越得不到充分的保障。



长远发展也是有利的，但由于其投入周期长，在一届政府任期内难以对经济产生立竿见影的效果，因此，在财政资源极其紧缺的情况下，教育不会成为政府财政优先考虑的范围，相反，用于教育的财政资源还会进一步被挤占。若上级政府要求县级政府落实义务教育财政责任，县级政府又会以财政困难为由，反过来促使上级政府加大财政转移支付的力度。

从实际情况来看，自实行分税制以来，中央曾几次推动地方行政管理体制和事业单位改革，尤其是农村税费改革后，各地以精简机构、转变职能的目的进行了大规模的“撤乡并镇”（贾康、白景明，2003），但就实际效果而言，全国县级财政供养人口规模不仅没有缩小，反而还在逐年扩大。另外，县级财政用于基建支出的比例也在逐年增加。不过，值得注意的是，全国县级财政用于基建支出的比例并不是很高，1997年为3.14%，2005年也仅为5.76%。显然，图1中的县级教育支出占县财政支出比重变化趋势，与图2中的财政供养人口占县人口比重和基建支出占县财政支出比重变化趋势形成鲜明对比。与此同时，中央对近几年出台的每一项增加义务教育财政投入的措施都付出了巨额成本，如免去义务教育阶段学杂费后留下的公用经费缺口、西部80%和中部60%的弥补经费都是由中央通过转移支付来承担的。

基于上述的理论分析，我们提出了如下基本假设：在中国特有的行政集权和财政分权体制下，县级政府基于自身利益的最大化，将财政支出优先安排用于行政人员支出和有利于经济增长的基建支出，挤占了用于当地居民教育等的福利性支出，从而导致了教育支出占财政支出的比例逐年下滑。由于县域经济发展水平、财政收入规模和获取上级转移支付的难易程度不一样，富裕县和贫困县的政府行为目标函数也会存在一定差异。贫困县主要是“吃饭财政”，而富裕县财力比较充裕，因从上级获取转移支付比较困难，它们有能力和动力将更多的财政资源用于发展性支出。由此我们提出了辅助性假设1：贫困县

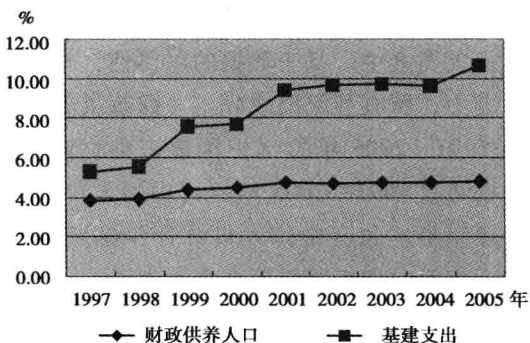


图2 1997—2005年财政供养人口占县人口比例和
基建支出占财政总支出比例趋势变化图

教育支出主要被用于财政供养人口的支出所挤占，富裕县教育支出主要被基建支出所挤占。另外，在县级义务教育财政支出激励不足的情况下，县级政府常常以财政困难为由，与上级就落实义务教育财政责任讨价还价，即要求上级提供义务教育财政补助。对此，我们还提出了辅助性假设2：若上级政府对县级义务教育的财政干预机制设计不当，县级政府会将上级政府提供的教育财政补助挪作他用，进而出现上级政府提供财政补助越多、地方支出规模越大、县级政府用于义务教育的财政支出比例越低的尴尬局面。

四 理论模型与经验检验

为检验上述基本假设，我们选取分税制改革后的1997—2005年全国31个省（自治区、直辖市）的县级面板数据，对影响县级政府教育财政支出行为的因素进行分析。之所以未用1994—1996年的数

据，主要是因为这三年的县级教育支出没有在预算中单列，而被包含在科教文卫这一大类之中。基于数据的可得性，本文所用的数据均为预算内支出。其中，所有县级财政收支、财政供养人口和国内生产总值数据都来自 1997—2005 年的《中国地市县财政统计资料》，县级人口和学生数据来自 1997—2005 年的《中国人口统计年鉴》。《中国地市县财政统计年鉴》和《中国人口统计年鉴》的数据在统计口径上可能略有出入，但对分析结果不会有太大影响。

（一）模型设定与指标选择

在研究财政分权对地方教育、卫生等支出占总支出比重的影响方面，Zhang and Zhou (1998)，Granado、Martinez - Vazquez 和 McNab (2005) 所建立的模型比较典型。他们的模型除了采用财政分权变量之外，还采用了人均 GDP、人口总数和人口密集度的控制变量。借鉴他们的实证研究经验，结合上述提出的基本假设，我们建立了以下基本模型：

$$\text{EDU}_{it} = a_0 + a_1 \text{FD}_{it} + a_2 \text{FSP}_{it} + a_3 \text{INFRA}_{it} + \sum_{j=1}^k \gamma_j Z_{it} + a_4 \text{DUM} + \varepsilon_{it}$$

其中， i 、 t 分别表示省和年份， EDU_{it} 表示 t 年 i 省县级教育财政支出占县级财政总支出的比重， FD_{it} 表示 t 年 i 省县级财政分权度，是关键解释变量。财政分权度的计算方法有很多种^①，但主要是用下级政府财政收入和支出的份额表示 (Oates, 1972, 1985)。用收入和支出数据计算出来的财政分权指标往往不相等，这可能对我们的结果有一定的影响。考虑到本文着重从支出结构方面考察财政分权对教育支出的影响，本文将用县级支出占全省财政总支出的比重表示财政分权度。由于在中国特有的财政分权制度下，县级政府可能会忽视居民

① 详见：Ma, 1997；Davoodi&zou, 1998；Xie, Zou&Davoodi, 1999；Akai and Skata, 2002

对义务教育等福利性支出的需求,本文预期财政分权对县教育财政支出比例的影响为负。 FSP_{it} 和 $INRFRA_{it}$ 也是我们重点关注的两个解释变量,分别代表 t 年 i 省县财政供养人口占县人口比重和基建支出占县财政总支出的比重。 FSP_{it} 和 $INRFRA_{it}$ 两个变量的引入旨在考察县级义务教育财政支出比重逐年下降的内在机制,即他们与教育财政支出是否存在彼此替代和竞争关系,本文预期他们对教育财政支出比重的影响也为负。 Z_{it} 表示的是一组控制变量,主要包括: t 年 i 省县域内义务教育学生数占县人口总数比重,又称学生密度,用 DEN_{it} 表示; t 年 i 省县人均国内生产总值用 $PGDP_{it}$ (模型中用万元人均GDP)表示。由于实行了义务教育法,要求县级财政必须满足国家规定的义务教育最基本的支出需求,如国家规定的教师的基本工资(简称“国标”工资),这类支出具有“刚性”,故学生密度越大和经济发展水平越低的县,其教育支出占财政支出的比重也越大,即 DEN_{it} 对县级教育支出的影响为正,而 $PGDP_{it}$ 对县级义务教育财政支出的比重为负。 ε_{it} 是随机扰动项, α_1 、 α_2 、 α_3 、 α_4 、 γ 为参数。

为检验辅助性假设2,即贫困县教育财政支出主要被财政供养人口所挤占,而富裕县教育财政支出主要被基础设施财政支出所挤占,我们采用了差别的斜率法进行检验,即在模型1中加入地区虚拟变量 D_{it} , D_{it} 分别与财政供养人口占县人口比重和基础设施支出占县财政总支出比重相乘。中西部各省份的 D 数据为0,东部各省份的 D 数据为1, a_4 和 a_5 为差别斜率,用以区分东部与中西部的财政供养人口扩张和基建支出对教育支出的挤占程度。模型1扩展为:

$$\begin{aligned} EDU_{it} = & a_0 + a_1 FD_{it} + a_2 FSP_{it} + a_3 INFRA_{it} + a_4 (D_{it} FSP_{it}) \\ & + a_5 (D_{it} INFRA_{it}) + \sum_{j=1}^k \beta_j Z_{it} + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

为进一步检验辅助性假设3,即在中国财政分权的制度下,上级对县级财政转移支付的干预机制不当,而对县级义务教育财政支出行为产生了负激励,也就是前面所说的,上级对县转移支付规模越大,



县级义务教育财政支出占财政总支出的比重越低，我们对模型 1 进行了改进，即将财政供养人口比重和基建支出比重换成财政转移支付占县级财政支出的比重，用 $RETRA_{it}$ 表示。农村税费改革后，中央加大了农村义务教育专项财政转移支付的力度，而转移支付方式和形式的改变对县级政府的教育财政决策行为的影响是不一样的，考虑到这一点，我们也采用差别斜率法对其进行检验，即加入财政转移支付占县级财政总支出比重与时间虚拟变量 D_{it} 的乘积项。时间虚拟变量 D 的取值：2001 年前为 0，2001 年之后为 1（含 2001 年）。 β_2 为差别斜率，反映的是转移支付形式改变对地方义务教育财政支出的影响程度。模型为：

$$EDU_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 FD_{it} + \beta_1 RETRA_{it} + \beta_2 (D_{it} RETRA_{it}) + \sum_{j=1}^k \beta_j Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

（二）统计描述和计量分析结果

表 1 给出了模型中引入的 1997—2005 年反映各省份县级教育财政支出比重及其影响因素的统计描述。

表 1 统 计 描 述

变量名称	变量缩写	平均值	标准差	变异系数	最大值	最小值
教育财政支出比重 (%)	EDU	24.5	4.4	0.18	41.6	13.4
财政分权度 (%)	FD	34.6	12.4	0.36	69.0	1.21
财政供养人口占人口比重 (%)	FPS	4.8	1.8	0.37	10.7	1.27
基建支出比重 (%)	INFRA	3.9	3.8	0.97	21.6	0
义务教育学生数占人口比重 (%)	DEN	14.5	2.8	0.20	19.1	5.47
人均万元 GDP (%)	PGDP	1.6	2.3	1.45	19.4	0.074
转移支付占县财政支出比重 (%)	RETRA	48.6	17.0	0.35	88.8	11.03