

为什么财政教育投入达不到占 GDP 百分之四的目标：一个基于跨省多年度数据分析的实证研究

张 光 江依妮*

【摘 要】论文试图就中国未能实现财政教育投入达到 GDP 的 4% 的政策目标提出一个解说：教育在中国地方官员的激励体制中占据一个很低的位置，导致它在地方财力分配决策时被边缘化。这个解说在我们对 1997 - 2006 省级面板数据分析那里得到了证明：随着地方自有财政收入和转移支付的边际递增，财政教育投入呈边际递减的趋势。

【关键词】财政教育投入 地方官员 公共预算 激励机制

【中图分类号】D632 【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2010) 04 - 0068

1993 年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出，到 20 世纪末，我国财政性教育经费占 GDP 的比重要达到 4%。2006 年中国《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》重申了这一目标。中共十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》再次指出：要“坚持教育优先发展，促进教育公平”，“保证财政性教育经费增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度，逐步使财政性教育经费占国内生产总值的比

* 张光，厦门大学公共事务学院，教授；江依妮，中共广东省委党校（广东行政学院），副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金项目《地方政府公共支出偏好研究——财政转移支付的视角》（编号：09CZZ030）；2009 年中国发展研究青年奖学金资助项目。

例达到4%。”然而，尽管近十余年来，国家财政收入增长速度显著高于经济增长速度，教育财政投入占 GDP4% 的目标仍未实现。从1993到2005年这个比重一直徘徊在2.4%到2.9%之间，直到2006年才突破3%^①。为什么中国的财政教育投入长期达不到占 GDP 的4%的目标？本文将从教育在我国地方官员的激励体制中的地位着手对这个问题做出解释。有关“财政教育投入达到占 GDP 的4%”承诺落空及其原因和危害的描述和分析，在新闻媒体和学术研究界可谓汗牛充栋^②。然而，如王蓉、杨建芳指出的，既有的研究大多数或者停留于泛泛的问题分析和政策建议，或者基于少数个案研究理论，而缺乏基于大样本数据的实证研究。王蓉、杨建芳是一个重要的例外，她们使用2000-2004年跨省数据建立了两组多元回归面板模型，以解释地方政府财政教育支出行为。两组模型的因变量分别为各地区教育事业费占财政总支出比重和财政教育事业费占 GDP 比重。她们的主要发现是：经济发展水平、国有经济规模、第一产业产值比重与两个因变量存在着负相关关系，财政收支分权程度对第一个因变量具有微弱的负面影响，但对第二个因变量则有显著的正面影响（王蓉、杨建芳，2008）。

在这篇论文中，我们使用1997-2006年跨省数据建立面板数据模型和分年度截面数据模型，以期在实证的层面上探索中国教育财政投入达不到占 GDP 的4%目标的原因。我们和王蓉、杨建芳的第一组模型一样，也使用各地区教育事业费占财政总支出为因变量。因此本文在一定的意义上是对她们的论文的扩展，例如，我们使用了更多的年度数据建模，弥补了她们的面板数据模型不平衡的缺陷。本文的独特贡献在于它试图把中国地方政府官员的财政教育支出行为归因于其行为激励机制，并引入各地自有财政收入和转移

① 根据以下统计数据计算：中国统计年鉴，中国教育经费统计年鉴，中国人口与就业统计年鉴。

② 有关媒体近期关于这个问题的报导，参见中国青年报（2009）和周大平（2009）。

支付收入占 GDP 比重两个关键性自变量，来估计地方官员行为激励机制对其教育财政支出行为的影响。如下面将详细论述的，大量的研究和实际个案表明，教育在地方官员的激励体制中占据一个很低的位置，而这必然导致教育在地方财力分配决策时被边缘化。这一点反映在我们的数据分析上，就是在控制了有关变量的情况下，各省级行政区的预算内财政教育支出占预算内财政总支出的比重，随着它们的自有财政收入和获得的来自中央的转移支付规模（均以占各地 GDP 比重测量）的增加而下降。换言之，地方财政对教育的投入具有一定的上限，一个无法达到 4% 目标的上限；当达到这个上限后，地方政府不会把新增的财力，无论它是来自本级财政收入还是来自转移支付收入，投入到教育领域。我们的实证分析结果证明了这一点。这就从一个角度说明了为什么我国始终无法达到财政对教育的投入占 GDP 的 4% 的目标。

一、教育在地方官员行为激励机制中的地位

政府官员为什么会把 N 美元用于 A 领域而不用于 B 领域？这是美国政治学家凯伊（Vladimer Orlando Key）提出的问题（Key, 1940）。同理，究竟有哪些因素促使中国地方政府官员在对其掌握的有限的财政资源进行部门分配决策时，把财力投入教育领域？哪些因素决定他们不这样做？

为了回答这些问题首先必须搞清楚究竟是谁在做预算分配决策？关于这个问题，马骏及其合作者通过对中国地方政府预算的“真实的世界”的开创性研究，获得了如下的重要发现（马骏，2005）：第一、虽然宪法和预算法都规定人大有权审批、监督政府的预算，但人大并没有介入预算领域。由于人大在形成预算合同的过程中不能真正地行使预算权力，本来应该属于人大的预算权力就主要由党委和政府构成的“行政预算体系”来行使（马骏，2005：237）。第二、在行政预算体系中，非正式制度——即在明文公布的

政策法规上没有根据的制度——主宰预算决定过程。这个制度具有“零碎化的威权体制”特征（Lieberthal & Lampton, 1992）。以省一级政府为例：

政策制定权被分散到各个“政策领地”，即所谓的副省长“分管”体制。此外，省委常委会的各个常委在各自的政策领域也有政策制定权。因此，政策制定权就被分割到近 20 个政治官员的“政策领地”，围绕着各个政策领地的则是形形色色的官僚部门，而这些分管领导人实际就是这些部门的代言人。……各个政策领地的领导都会运用各种方式非正式地影响资金的分配。围绕着这些分管领导就形成了各种非正式预算活动。（马骏，2005：239-340）

同样的情形也存在于地、县、乡级政府的预算分配决策中，在哪里，同样是少数党政领导官员以非正式制度性质进行预算决策（周庆智，2004；曾明，2008）。

于是，对于本研究而言，有两个问题成为关键：代表教育领域的官员在各地党政领导等级中居何地位？在包括核心决策者在内的地方官员那里，哪些激励因素对他们的预算分配行为具有较大的影响？那些影响较小？

关于第一个问题，我们注意到，在决策核心地方党委常委成员中，一般不包括分管教育的地方首长，更不用说各地的教育部门领导人（教育厅、局长）^①。一般而言，各地均安排一位政府副首长

① 中国各级地方党委常委一般包括如下成员：书记（同时任地方人大主任）、副书记、纪检书记、政府首长（如省长，同时任地方党委副书记）和常务副首长（如常务副省长），政法委书记、组织部长、宣传部长、党委秘书长、地方武装力量首长（如省军区司令）以及主要下辖地区党委书记。例如，目前江西省分管教育等事务的孙刚副省长就不是省委常委（江西新闻中心，2008）。

(副省长、副市长和副县长) 分管包括教育在内的一系列事务。与教育同时纳入这位副首长的分管范围的, 一般还有科技、环保、文化、外事等事务。这些领域和部门是最容易看到由非共产党员、民主党派人士出掌领导岗位的地方。福建某县级市的教育局长在接受笔者的访谈时表示, 教育局长虽然肩负极大的权责, 但却是最难晋升到县级领导岗位(县委常委和县长、副县长)的地方政府部门领导岗位之一^①。要言之, 在中国地方政治权力结构中, 分管教育的地方政府领导人和教育主管部门领导一般不在决策的核心圈之列, 有的甚至可能被边缘化(尤其是在由党外人士出掌教育分管领导职位的情况下)。

关于第二个问题, 大量的研究可见于中外政治学、经济学和社会学对政府绩效和官员晋升的关系研究^②。这些文献认为, 中国官员特别是那些进入各级党委和政府决策权的官员的行为, 在极大的程度上是围绕着晋升提拔而为之的。一般地说, 他们愿意做有利晋升的事, 不愿意做无助于晋升的事。而在中国现行的制度下, “官(政治家或政务官)僚(文官或事务官)不分, 上级而非公众(及其代表)在官员晋升中起决定性的主导作用”(吴建南、马亮, 2009)。根据吴建南、马亮的概括, 政治学者对县、市、省三级官员的升迁路径的实证研究表明, 经济绩效特别是财政收入对官员晋升起决定作用(Bo, 2002; Guo, 2007; Landry, 2003)。经济学者周黎安及其合作者对省委书记、省长的晋升决定因素实证研究发现, 相对经济绩效即现任相对于前任的经济增长率变动是决定他们升迁的重要决定因素(张军、周黎安, 2007; 周黎安, 2007; 周黎安、李宏彬、陈烨, 2005)。奥普和布雷姆(Opper & Brehm,

① 该访谈于2009年10月初在福建省厦门市进行。确实, 至少就绝大多数地级市和县级政府而言, 教育局长确实是管辖公共部门就职人员(教职工)最多、经管财政支出规模最大的部门领导。

② 吴建南、马亮(2009)对有关的中外研究做了极为精炼精彩的述评, 我们的相关论述受益于该文甚多。

2007) 也通过对省委书记、省长的经验数据分析发现,经济绩效对官员晋升的影响作用不明显,影响显著的是官员的关系网络。这一发现与众多以官员社会网络(包括所谓关系)解释中国官员升迁的社会学论著相通(边燕杰,1998;周玉,2005)。

各级政府党政干部考核体系所罗列的指标及其排序,给我们提供了了解地方党政领导干部行为激励机制一个很好的样本。刘明兴、陶然搜集了9省21个县、乡和城市市辖区干部考核指标资料,并对进入前五位重要性排序和一票否决范畴的指标做了整理。在前五位重要性指标中,义务教育仅仅出现过3次:一次为第4重要指标,两次为第5重要指标。在一票否决的指标中,教育一次也没有出现过。一票否决指标中出现频率较多的有(按频率自高向低排列):计划生育(17次)、社会治安(14)、廉政建设(6)、农民上访(5)、安全生产(4)、财政收入(3)、招商引资(2)、环境保护(2)。进入第1和2位重要性位置频率较高的指标依次是:财政收入(13)、招商引资(7)、农业发展(7)、计划生育(4)、工业发展(3)、农民上访(3)。(Liu & Tao, 2007) 显然,一票否决指标和重要性指标侧重点不同。除了都重视计划生育外,前者多与维护社会稳定相关,而后者则重财政收入和经济发展。满足了前者可保官位不失,实现了后者则增大晋升机会。财政收入、招商引资和农业发展占重要性前三位,从微观上支持了前述政治学者关于经济绩效特别是财政收入对官员晋升起决定作用的发现。

总之,无论是从分管教育的地方领导在地方党政体系中的地位看,还是从地方领导干部考核指标体系看,教育都属于被边缘化的支出领域。所谓边缘化并不意味着教育支出在地方支出中占一个很小的比重。事实上,由于各地区财政供养人员中占有比重最大的职业人群通常是教师和学校职工,从学龄前教学直到高等教育的提供涉及到千千万万青少年及其家庭的利益,向教育进行一定规模的财政投入是必须做的事情,否则,社会稳定无从谈起,而一旦社会稳定不保,地方官员即告失职而难以避免上级政府问责。所谓边缘化

指的是地方官员的政绩评价机制决定他们在教育财政投入达到一定规模后，对把新增财力，无论它来自于本级的自有收入还是来自上级的转移支付收入，投入到教育领域持消极态度。于是，我们可以预期，伴随着地方财政收入的边际递增的是财政教育投入边际递减。

二、方法与数据

我们通过对 1997 年到 2006 年，31 个省、直辖市、自治区的面板数据分析，检验上述“教育在地方财力分配决策中被边缘化”假设。具体而言，我们建立了如下所示的跨省多年度多元回归模型：

教育支出占总支出 $\%_{it} = \beta_0 + \beta_1$ ；财政收入占 $GDP\%_{it} + \beta_2$ ；转移支付 $GDP\%_{it} + \beta_3$ ；人均 $GDP_{it} + \beta_4$ ；人均 GDP 平方 $it + \beta_5$ ；农业人口比重 $it + \beta_6$ ；万人在校生 $it + \beta_7$ ；万人教职工 $it + \beta_8$ ；学生总人口 $It + \varepsilon_{it}$ 。

模型的因变量是各地区各年本级预算内教育经费支出占预算内财政总支出比重（以百分比计量）^①。教育支出占本级总支出比重是说明地方政府对待教育重视程度的最优指标之一。由于在一个特定的时间范围内（如一个财政年度），每个地方掌握的财力是一个有限的常量，因此，用于教育支出的经费之增加，即意味着用于其他支出的经费之减少，反之亦然。在其他条件相等的情况下，教育支出占总支出比重越大，意味着地方政府对教育的重视程度越高；反之，比重越小，则重视程度越小。

① 这个变量所使用的财政教育支出数据，并没有覆盖全部财政教育投入。根据教育部财务司、国家统计局社会 and 科技统计司发表的《中国教育经费统计年鉴》，除了地方本级预算内教育经费外，还有来自中央的教育事业费经费拨款、教育基建拨款、科研经费拨款、其他经费拨款以及使用教育附加收入进行的支出。本研究采用国家统计局发表的《中国统计年鉴》的“各地区财政支出”的统一口径进行研究。

模型的两个关键性自变量是各地本级财政收入和转移支付收入占 GDP 百分比。地方政府掌握的财源可分为两大类：一是其根据自有和共享税收所得的财政收入，另一是来自中央等上级政府的财政转移支付。前者地方可以灵活运用，在一定的政策法规框架下，地方官僚有很强的自由裁量权。后者种类繁多，但根据转移支付的使用属性，可分为无条件转移和有条件转移两大类。地方政府对前者有完全的支配力，而后者则是专项资金，其用途等条件一般有严格的限制，而且往往需要地方政府加以资金配套（李萍，2006）。在这项研究中，由于官方没有公布各省级行政区获得的各类转移支付收入的数据^①，我们无法在省级行政区的层面上，对财力性和专项转移支付对地方教育财政支出行为的影响加以研究。我们的各省转移支付数据系将各省的本级预算内财政支出减去预算内财政收入获得。之所以可以这样做，是因为在我们研究的时间范围内，按有关法令我国地方政府无权以发债借款方式获得收入^②。各地自有财力和转移支付净收入构成其全部预算内财力。因此，我们把两者除以 GDP 获得的自有财政收入占 GDP 比重和转移支付收入占 GDP 比重两个变量，以操作各地区财政收入能力和获取转移支付收入财力的边际变化。

由于自有收入的使用由地方政府自主决定，因此，在我们的模型中，自有收入占 GDP 比重与教育经费占财政总支出比重的关系，在控制了其他变量的条件下，能够表现出地方政府对教育支出的偏好，从定量分析的角度回答如下问题：当地方政府掌握更多的自有财力时（分税制改革以来确实如此），面对互相竞争获得财政投入

① 财政部国库司、预算司发表的《地方财政统计资料》中的“各省、自治区、直辖市财政体制上解、补助情况表”报告了各省每年获得的税收返还收入、原体制上解和补助以及一般性转移支付收入数据，但没有报告其他财力性转移支付和专项补助数据。

② 不过，中国地方政府有所谓“或有负债”（刘尚希，2002；张海星，2007）。但这些负债均在预算外运行，与本文的研究范围无关。

的各个部门时，它们将向教育部门投入更多的（或更少的）自有收入资金？如果回归系数为正并通过显著性检验，则意味着地方政府倾向于把财政收入增量投入教育领域；反之，则意味着地方政府不愿意把新增财力用于教育。

转移支付的部门投入，是由中央政府和地方政府共同决定的。转移支付中的税收返还的使用方式，完全由地方政府决定。财力性转移支付中，既有完全由地方政府决定用途的东西（如一般性财政补助），也有中央规定好用途的内容（如调整工资转移支付、农村义务教育补助）。专项转移支付则悉数由中央政府规定用途。从我们可能掌握的数据来看，教育占专项转移支付的比重并不大。文教科卫等事业费支出占专项转移支付的比重，在 1994 和 2005 年分别为 4% 和 7%（李萍，2006：57）。在最近的 2007 年、2008 年和 2009 年（预算数），专项转移支付对教育（包括事业费和基本建设费）的投资比重，分别为 5.7%、6.9% 和 3.6%（财政部，2008：41，2009：40）。同地方自有财力一样，分税制改革以来，转移支付特别财力性和专项转移支付的规模逐年扩大。我们的回归模型将判明，在其他条件相等的情况下，转移支付相对规模（按占 GDP 比测量）的增大，是否带来财政教育投入相对规模（按占财政总支出比测量）的增加？根据我们关于地方官员的利益偏好的讨论，再考虑到教育支出在中央转移支付政策中也处于次要地位的事实，我们预期，在我们的模型中，转移支付变量的回归系数为负值并通过显著性检验。

进入模型的其他自变量均为控制变量。人均 GDP 测量各地的经济发展水平。考虑到不同地域不同年份居民物价水准的差别，我们采用各省地域价格折算法（Brandt & Holz，2006；赵志荣，2009），对模型使用的人均 GDP 数据做了调整。经济发展水平对教育财政投入的影响可能正负兼有。一方面，根据瓦格纳定律，随着经济发展水平的提高，人们对教育的需求也将随之提高。如果政府的预算部门分配决策反映民意，则可预期模型中人均 GDP 这个变

量的回归系数为正值且能通过显著性检验。另一方面，在中国地方政府负有提供义务教育的硬性职责，各地区无论穷富，都必须维持起码水准的教育支出。这就意味着，经济发展水平较低的地区不得不在其有限的可支配财力中，拿出相当大的份额来保证达到起码水准的教育投入。于是，我们可预期，在我们的模型中，人均 GDP 的回归系数应为负值。这两个互相矛盾的预期有共存的可能：即在一定的经济发展水平以下，人均 GDP 与教育投入占财政支出比重为负相关关系；但当经济发展超过了一定的门槛，两者将为正相关关系。换句话说，人均 GDP 与因变量之间存在着一种 U 型的曲线关系。我们使用人均 GDP 和人均 GDP 平方两个变量来验证这个关系，并期待模型中前者的回归系数负值，后者的为正值，并通过显著性检验。

各地农村人口比重测量城市化水平对各地财政教育投入规模的影响。出于两个原因，我们预期这个变量的回归系数为负值并通过显著性检验。理由之一是农村的经济发展水平低于城市，从而其教育需求也低于城市。理由之二是中国长期城乡分割且教育资源显著向城市倾斜的现实。

各省每万名居民中在校生和教职工人数两个变量，分别从受教育对象和教育提供者的规模的角度影响各地财政对教育的投入。按国家有关财政政策规定，绝大多数教职工均属于各级财政供养事业单位人口，而在校生规模是财政对学校拨款的基本因素之一。因此，各地教育支出占财政总支出的比重和这两个变量应当保持正相关的关系。我们预期在回归模型中，两个变量的回归系数应为正值并通过显著性检验。我们使用的在校生数据系各省学前教育生、小学、中学、高中和大学在校生的简单加总。教职工总数则由各省的各级各类教职工数加总而得。

引入各省学生总人数变量的目的是为了控制满足一定教育需求所需成本的规模经济效应。一般说来，生均教育支出在地广人稀地区要高于人口密集的地区。或者说，为了达到国家的基本教育标

准，人口稀疏地区往往要投入更大的财力，导致其教育支出占财政总支出比重高于人口密集的地区。为此，可以期待这个变量在我们的模型中与因变量呈负相关关系，并通过显著性检验。

以上变量的数据中除农业人口比重来自中华人民共和国国家统计局人口和就业统计司所编《中国人口与就业统计年鉴》外，其余均来自国家统计局编的《中国统计年鉴》。

三、统计分析发现及其讨论

表1报告了我们面板数据多元回归分析的结果。我们对自变量的皮尔逊二元相关分析表明，自变量之间相关系数绝对值最大者为人均GDP和农业人口比重-0.59，基本满足自变量之间相关系数绝对值低于0.7即可同时进入回归模型的统计学拇指规则。

表1 教育财政支出比重的固定效应回归模型（1997-2006）

	教育支出总支出比
财政收入 GDP 比	-0.764*** (-6.95)
转移支付 GDP 比	-0.115*** (-5.33)
人均 GDP 平方	3.13E-9** (4.22)
人均 GDP	-0.0002*** (-4.14)
万人在校生比	0.002*** (2.07)
万人教职工比	0.015* (1.85)
学生总人口	5.82E-08 (0.35)
农业人口比重	-0.059*** (-8.62)
Within R ²	0.57
Prob > F	0.00
N	310

注：表中汇报的为非标准回归系数，***表示显著性水平<0.01，**表示显著性水平在(0.01, 0.05)之间。本固定效应模型有没有加入各年的哑变量。

资料来源：国家统计局（1998-2008），国家统计局人口和就业统计司编（1998-2008）

Hausman 检验表明，本检验样本的统计分析应当采用固定效应模型。因此，这里报告的是固定效应回归模型。模型的 F 检验和调整后的 R 平方均表明拒绝零假设成立。下面，我们从控制变量开始逐一讨论各个自变量对因变量的影响。

首先，人均 GDP 及其平方两个变量的表现与我们的预期完全一致，其回归系数一负一正并通过显著性检验，表明各地区的经济发展水平与教育财政投入占财政总支出比重之间，确实存在着倒 U 的曲线关系。人均 GDP 回归系数为负，表明瓦格纳定律基本不适合于中国的教育投入个案。更重要的是它表明，中国比较落后地区为履行提供义务教育职责，不得不从比较小的财政总盘子中切分一块相对较大的份额办教育，而在比较富裕的地区因具有较大的财政总盘子，从而能够以较小的财政份额来办教育；或者说，随着经济发展财政盘子的增大，地方财政投入教育的份额反而减少。人均 GDP 平方变量回归系数为正表明当经济发展到了一定的“高”水平时，瓦格纳定律开始奏效。总之，两个人均 GDP 变量的模型表现表明，在中国，在一定的范围内，经济增长并不能够促进地方教育支出，但在超过了这个范围之后，地方的教育支出则会随经济的增长而有所增加。将人均 GDP 和人均 GDP 平方的回归系数分别设为 b 和 c ，则影响地方教育支出的人均 GDP 的拐点等于 $-b/2c$ 。在达到拐点前，在其他条件不变的情况下，地方政府并不会十分积极地将新增财力用于教育支出（但应注意到这种效果是边际递减的，即越接近拐点其节约效果越小）。超过拐点，经济水平的提高将促进地方政府教育支出的增加。根据模型，这个拐点为 $0.0002/2 * (3.13e - 9) = 31948.88$ 元（2000 年不变折算价格）。如表 2 所示，按省级行政区单位计算，上海于 2000 年率先超过拐点；到 2006 年为止，只有上海、北京、天津和浙江 4 个省级行政区通过拐点。

表2 人均 GDP 超过 U “拐点” 个案 (省/年)

年份	地区及其人均 GDP 元 (2000 年不变折算价格)
2000	上海, 34547
2001	上海, 37382;
2002	上海, 40849.23;
2003	上海, 46998.54; 北京, 32524.82;
2004	上海, 47641.82; 北京, 42110.51
2005	上海, 53451.55; 北京, 47260.88; 天津, 37825.06
2006	上海, 60639.18; 北京, 52949.978; 天津, 44169.98; 浙江, 34167.4

资料来源: 国家统计局 (1998 - 2008), 国家统计局人口和就业统计司编 (1998 - 2008)

农业人口比重的回归系数, 如假设所预期的为负值并通过显著性检验, 这证明了中国财政教育资源向城市倾斜的观点。值得注意的是, 这个变量的回归系数 T 检验值的绝对值均显著大于其他任何变量的回归系数; 换言之, 这个变量在模型引入的诸变量中对因变量变动具有最强的解释力。人均 GDP 和农民人口比重同为测量经济发展的变量, 但它们对解释省际年度财政教育投入相对规模的边际差异的能力相去甚远。前者是一个纯粹的经济指标, 而后者则同中国的户籍管理、社会保障等制度因素密切相关。后者成为模型中解释力最强的变量, 似乎意味着在中国财政教育经费投入的地区差异, 不但反映了城市化决定的需求差异, 而且更重要地反映了中国公共财政特别是教育投入向城市倾斜、歧视农村的现实。仅凭城乡之间的经济发展水平差异, 当不可能具有如此之强的影响力。

万人学生比和万人教职工比的回归系数, 如我们所预期的均为正值并通过显著性检验, 可见各地区的财政教育投入相对规模, 确实反映了受教育者和教育的提供者的需求。万人学生比是在 0.01 水平上通过显著性检验的, 而教职工比仅在 0.1 的水平上通过检验, 这意味着在决定各地教育财政相对规模问题上, 学生规模比教

职工规模更加重要。在校生规模变量没有通过检验，表明各地财政对教育投入不存在规模经济效应。

最后，我们特别关心的两个关键性自变量，各地自有财政收入和转移支付收入占 GDP 比重的回归分析结果，完全与假设预期相吻合：两者的回归系数均在负的方向上通过 0.01 水平的显著性检验。从静态的观点看，财政支出规模（按本级收入加转移支付收入占 GDP 测量）较小的地方，倾向于把较大的财力份额用于教育支出；反之亦然；而从动态的观点看，当地方财政规模增大时，地方政府倾向于减少教育在财政总支出的比重。进一步观察地方自有收入和转移支付变量统计系数，我们发现在其他条件相等的情况下，地方自有收入和转移支付收入占 GDP 比重每上升一个百分点，教育投入占财政总支出比重平均分别下降 0.76 和 0.12 个百分点，前者的弹性系数远远大于后者。同时，模型还表明，地方自有收入变量的 T 检验值为负的 6.95，按绝对值计算，显著大于转移支付的 T 检验值负的 5.33，也即在对因变量变动的解释力贡献上，地方自有收入变量要大于转移支付变量。这两组数据表明，地方政府对自有财政收入增量的使用，比它们对转移支付收入增量的使用，更加倾向于不投入到教育领域。转移支付中毕竟有指定用于教育的成份，如教育专项转移支付、财力性转移支付中的农村义务教育补助，甚至在财力性转移支付占有最大比重的调整工资转移支付，由于教育部门拥有的财政供养人口一般大于任何其他部门的人口，因此应相应地获得较大份额的调整工资转移支付。然而，即便如此，转移支付收入增量对教育财政投入规模的总的边际影响效应仍然是负的，虽然它的影响要显著小于地方自有收入。总之，地方政府在使用新增财力（无论它是来自于自己的收入，还是来自于中央政府的援助）进行教育投资上，总体上持退避、能少就少的姿势，结果导致财政对教育的投入增幅低于财政收入增幅的局面。这就解释了为什么分税制改革以来，尽管中国财政收入和支出占 GDP 的比重逐年扩大，但教育的财政投入却始终难以达到占 GDP 的 4% 的原因。我

们的研究证明，地方政府决策者并没有严格执行《教育法》第五十五条规定，即：“各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。”如果地方政府严格履行这项法定要求，那么，中国财政教育投入占 GDP 的 4% 的目标应当已经实现了。为什么中国地方政府能够长期置这项法律要求于不顾？我们认为，从表面上看，这是因为《教育法》第五十五条的实施缺乏强制性的政策措施保证。而在更加深刻的层次上，则是因为教育在中国地方政府官员激励体制中的边缘化所致：主管教育的官员在地方政府决策体系中的边缘地位；教育在地方官员的激励体制中地位显著不如那些与 GDP 增长和可看得见的政绩直接挂钩的事业。为了达到教育投入占 GDP 的 4% 的目标，需要依照科学发展观配置地方政府的权力结构，重塑地方官员的激励机制。

参考文献

- 边燕杰 (1998). 找回强关系：中国间接关系、网络桥梁和求职. 国外社会学, 2.
- 财政部 (2008-2009). 中国财政年鉴. 北京：中国财经出版社.
- 国家统计局 (1998-2008). 中国统计年鉴. 北京：中国统计出版社.
- 国家统计局人口和就业统计司编 (1998-2008). 中国人口与就业统计年鉴. 北京：中国统计出版社.
- 江西新闻中心 (2008). 江西省政府领导分工调整 陈达恒履新后分管农林水利等. 大江网：<http://jiangxi.jxnews.com.cn/system/2008/07/09/002792587.shtml>.
- 教育部财务司、国家统计局社会 and 科技统计司编 (1998-2008). 中国教育经费统计年鉴. 北京：中国统计出版社.
- 李萍 (2006). 政府间财政关系图解. 北京：中国财经出版社.
- 刘尚希编 (2002). 地方政府或有负债：隐匿的财政风险. 北京：中国财经出版社.
- 马骏 (2005). 中国公共预算改革：理性化与民主化. 北京：中央编译出

版社.

吴建南、马亮 (2009). 政府绩效与官员晋升研究综述. 公共行政评论, 2 (2).

曾明 (2008). 农业税取消后乡镇政府财政转移支付过程: 基于江西省 C 乡的调查研究. 公共行政评论, 1 (5).

张海星 (2007). 政府或有债务问题研究. 北京: 中国社会科学出版社.

赵志荣 (2009). 中国财政改革与各省财政能力不均衡: 回顾、分析和建议. 公共行政评论, 2 (2).

张军、周黎安编 (2007). 为增长而竞争: 中国增长的政治经济学. 上海: 上海人民出版社.

中国青年报 (2009). “教育投入占 GDP 的 4%” 16 年来成空谈官员剖析原因. 中国青年报, 2009 年 4 月 25 日.

周大平 (2009). 缘何教育财政投入占 GDP 比例达 4% 目标难实现? 瞭望新闻周刊, 5 月 25 日. 新华网: http://news.xinhuanet.com/politics/2009-05/25/content_11430952.htm.

周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7.

周黎安、李宏彬、陈烨 (2005). 相对绩效考核: 中国地方官员晋升机制的一项经验研究. 经济学报, 1.

周庆智 (2004). 中国县级行政机构及其运行: 对 W 县的社会学考察. 贵阳: 贵州人民出版社.

周玉 (2005). 干部: 职业地位获得的社会资本分析. 北京: 社会科学文献出版社.

Bo, Z. (2002). *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*. Armonk: M. E. Sharpe.

Brandt, L. & Holz, C. A. (2006). Spatial Price Difference in China: Estimates and Implications. *Economic Development and Cultural Change*, 55 (1): 43 - 86.

Brown, D. S. (2002). Democracy, Authoritarianism and Education Finance in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, 34: 115 - 141.

Guo, G. (2007). Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China. *Political Research Quarterly*, 60 (3): 378 - 390.

Key, V. O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political*

◆ 论文

Science Review, 34 (6): 1137 – 1144.

Landry, P. (2003). The Political Management in Mayors in Post-Deng China. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 17: 31 – 58.

Lieberthal, K. G. & Lampton, D. M. Eds. (1992). Bureaucracy, Politics, and Decision-Making in Post-Mao China. California: University of California Press.

Liu, M. & Tao, R. (2007). *Local Governance, Policy Mandates, and Fiscal Reform in China*. In Shue, V. & Wong, C. Eds. *Paying for Progress in China: Public finance, Human Welfare, and Changing Patterns of Inequality*: 167 – 189. London: Routledge.

Opper, S. & Brehm, S. (2007). *Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China*. Working paper, the Lund University.

(责任编辑: 林 骏)