

中国的财政分权与地方教育供给

——省内分权与财政自主性的视角

杨良松*

【摘要】中国的地方政府尤其是县乡级政府承担着教育发展的主要责任，财政分权对地方教育投入有重要影响，而现有文献通常认为财政分权不利于教育发展。论文从省内财政分权和财政自主性的视角研究了财政分权对于地方教育供给的影响。基于1995—2008年省级数据发现，省级财政自主性，省级和地级政府对县乡级政府的财政支出分权有助于增加教育投入；县乡级自主性会减少义务教育支出，且省级或县乡级财政自主性与省内支出分权之间存在显著影响。论文研究表明财政分权会有助于增加教育投入，且应当重视县乡级政府在公共品供给中的重要作用，但应注意到政府间转移支付的缺陷，以及不同省内分权的不同影响。

【关键词】 省内财政分权 财政自主性 县乡级政府 教育支出 转移支付

【中图分类号】 D625

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2013) 02 - 0104 - 30

一、导言

自二十世纪八十年代的分权化改革以来，中国的地方政府承担着教育发展

* 杨良松，上海财经大学公共经济与管理学院，博士研究生。感谢国家留学基金会和上海财经大学研究生创新基金的资助。感谢上海财经大学耿曙和蒋洪教授、任超然和庞保庆博士，复旦大学高琳博士和匿名评审人的意见。

尤其是义务教育发展的主要责任。而财政分权直接影响地方政府的激励和行为（王永钦等，2007；Xu，2011），那么，财政分权对教育投入有什么影响呢？这一问题具有重要的理论和现实意义。现实层面，此问题直接关乎我们对现行教育体制的判断。如果财政分权不利于教育发展，则适当的集权就是必要的；但若分权确实有利于教育发展，则保持与深化分权更加合适。理论层面，该问题不仅可以加深我们对中国的财政分权的认识，也有助于理解地方政府在教育发展乃至其他公共品供给上的激励。

尽管财政分权被普遍认为有助于改善教育等公共品供给的效率（Tiebout，1956；Musgrave，1959；Oate，1972），多数中国研究文献却持相反观点。文献主要列举了以下几种可能机制。第一，财政分权下的地方政府主要关心经济增长和财政税收（Oi，1992；陶然、杨大利，2008），而教育虽然能在长期内改善人力资本并促进经济增长，但在短期内无助于地方经济产值和财政收入的显著增长，因此会受到地方官员的忽视。同时，地方政府为了在地区间的招商引资竞争中胜出，往往不惜牺牲教育投入（Keen & Marchand，1997；傅勇、张晏，2007）。第二，蒂伯特模型（Tiebout Model）无法在中国发挥积极作用。蒂伯特模型中，地方居民的“用手投票”与“用脚投票”以及地区间竞争将有助于提高公共品供给水平（Tiebout，1956）。但由于缺乏“用脚投票”与“用手投票”制度，该模型在中国难以发挥积极作用（乔宝云等，2005；傅勇、张晏，2007；Zhang，2006）。第三，政治集权下，官员的经济增长、财税收入和显著政绩对于官员晋升非常重要（周黎安，2007），而教育很难成为显著的政绩^①。实证文献也发现，财政支出分权减少了地方政府的教育事业费（王蓉、杨建芳，2008；郑磊，2008；张光、江依妮，2010）或教科文卫事业费（傅勇、张晏，2007；邓可斌、丁菊红，2009）；降低了小学入学率（乔宝云等，2005）和小学师生

① 论文主要关注财政分权的影响，故较少涉及到政治集权的作用。但值得注意的是，杨良松（2013）发现，由于中央对于地方教育支出施加了大量限制，至少在省级，省委书记、省长和常务副省长并未忽视而是重视教育支出，表明政治集权对于教育支出存在有利影响。

比（傅勇，2010），增加了成人文盲率（傅勇，2010）。

然而，现有研究存在以下三点不足。首先，中国的地方政府可以分为省、地、县、乡四级地方政府，而县乡级政府承担着教育投入，尤其是义务教育投入的主要部分，但现有文献集中关注的是中央对各省的财政分权，较少关注省内财政分权（张光，2009；2011），也就未能考虑县乡级政府的角色。其次，文献中广泛使用的财政支出分权指标不能准确衡量各省相对于中央政府的财政分权程度（张光，2011；陈硕、高琳，2012）。最后，文献往往只关注了教育事业费，也忽视了地方政府的其他财政性教育投入和预算内其他支出。

论文旨在重估财政分权对地方政府教育供给的影响。我们主要基于省内财政分权和财政自主性的视角来分析财政分权的影响。在实证层面，我们采用了省级财政自主性，省内支出分权和县乡级财政自主性指标，并考虑了省级或县乡级财政自主性与省内财政支出分权之间的相互作用。论文测量了地方财政性教育投入、预算内教育支出和义务教育支出，对教育投入的衡量也更加全面。而基于1995—2008年省级数据发现，省级财政自主性和省内支出分权有助于增加教育支出；县乡级财政自主性会减少义务教育支出，利用小学生师比所做的检验也证明了结果的稳健性。

论文具有四方面的意义。首先，凸显了省内分权的重要性。论文表明，省内财政分权尤其是省内支出分权对教育投入有重要影响，意味着我们需要强调县乡基层政府在教育发展中的作用，并重视财政分权对基层政府的影响。其次，与多数文献截然不同的是，论文提出了财政分权，特别是省级财政自主性和省内支出分权有利于教育投入的证据，这有助于我们重新理解中国财政分权的作用，尤其是积极作用。再次，加深了对地方财政自主性的理解，提醒我们注意中国的政府间转移支付的负面影响。最后，有助于我们更好地理解中国地方政府在公共品供给中的激励。

后文安排如下，第二节分析了省内财政分权和财政自主性影响教育发展的机制。第三节介绍论文的实证模型，变量和主要数据来源。第四节报告了实证结果。第五节讨论了实证结果的主要含义。最后是论文结论。

二、省内财政分权与财政自主性影响教育发展的理论机制

（一）省内财政分权

论文首先讨论的是省内财政分权的影响。中国的五级政府体制之下，地方政府包括省级、地级、县级和乡级四级政府^①，但它们在教育发展中的作用有很大区别。与省级与地级政府相比，县乡级政府直接与普通民众接触，它们在公共品供给中担任着重要角色。县乡级政府在教育发展，尤其是基础教育发展中也扮演着更重要的角色（王闻，2009；赵力涛，2009）。相关数据表明，地方各级政府中，主要是县乡级政府而非省级与地级政府负责教育支出。图1表明，1996—2008年，在各级地方政府中，县级和乡级政府负担着60%左右的教育事业费，在1999年之后这一比率维持在64%以上。相比之下，省级政府和地级政府只是承担了不到40%的教育事业费。

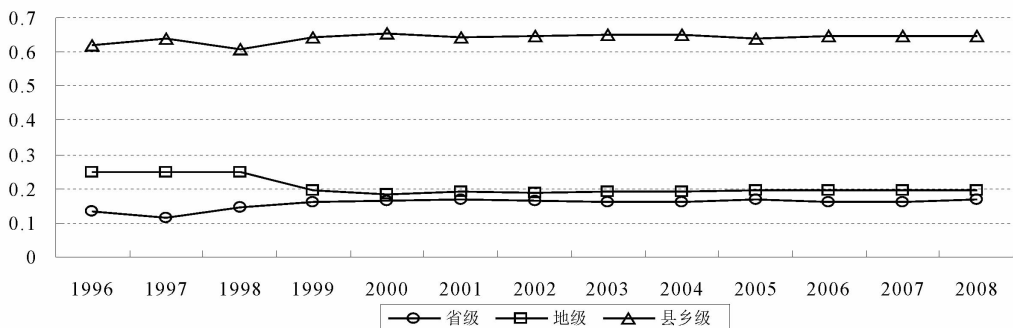


图1 地方各级政府在地方教育支出中的比重

注：由于统计口径变化，1996—1997年为文教事业费，1998—2006年为教育事业费，2007—2008年为教育支出。

资料来源：《地方财政统计资料》（1996—2008）。

^① 如无特别说明，下文中的省均包括省、自治区和直辖市等省级行政单位，地均包括地级市、地区、自治州，盟等地级行政单位，县均指县、县级市、市辖区、旗、林区等县级行政单位，乡则包括乡和镇等乡级行政单位。

县乡级政府在基础教育中发挥着更为重要的角色。1985 年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》和 1986 年颁布的《义务教育法》都明确指出，县乡级政府负责义务教育发展的主要职责。1994 年国务院颁布的《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》也明确规定，“实施义务教育的主要责任在县级政府，包括统筹管理教育收入。乡镇级政府负责实施义务教育，确保学龄儿童和青少年义务教育权利的实现”。2001 年 5 月《国务院关于基础教育改革与发展的决定》指出，农村义务教育管理体制“实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”，县乡级政府尤其是县级政府仍然承担着大多数教育投入。我们没有各级地方政府的基础教育支出比重的数据，但可以合理地推测，由于省级和地市级政府还要承担地方高等院校，职业教育等教育经费（袁连生，2011），则地方基础教育的财政支出中，县乡级政府的比重应当更大。表 1 估计了县乡级政府的教育事业费在地方基础教育事业费中的比重，表明县乡级政府承担着 80% 以上的基础教育支出。因此，我们对地方政府教育发展的研究，也不能忽视区县乡基层政府的角色，但现有文献极少注意到这点。

表 1 县乡级支出在地方预算内基础教育事业费中的比重（估计数）

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
比重	0.88	0.70	0.78	0.86	0.80	0.79	0.79	0.78	0.78	0.78

注：地方预算内事业费主要分为高等学校、中等专业学校、技工学校、中学、职业中学、小学、特殊教育学校、幼儿园和其他支出，我们假定地方政府的高等学校、中等专业学校和技工学校的事业费支出主要由地级政府和省级政府负责，县乡级政府基本没有这两类支出，然后计算县乡级教育事业费在扣除高等学校和中等专业学校事业费的地方预算内事业费中的比重。

资料来源：县乡级教育事业费数据来自《地方财政统计资料》（1997—2006），其他数据来自《中国教育经费统计年鉴》（1998—2007）。

论文主要讨论县乡级政府所面临的两类财政分权^①。第一类是省内支出分权，即各省的财政支出向县乡级政府的下放程度，或县乡级财政支出在全省财

^① 1994 年分税制改革之后，各省参照中央与各省的做法，自主决定省内各级政府之间的财政关系（中华人民共和国财政部预算司，2007）。在实行“省直管县”体制的地区，县级财政分权体制主要由省级政府决定；在实行“市管县”体制的地区，县级财政分权体制主要由地级政府决定。

政支出中的比重。值得注意的是,地方的省、地、县乡各级政府的财政支出结构并不相同。省级和地级政府的财政支出更多的投向基础设施建设,国有企业等支出项目;而县乡级基层政府的财政支出则更多的用于政府机构和事业单位的事业费支出,主要是一种“吃饭财政”。教育事业费在不同级政府支出中的比重也各有不同。图2表明,省级和地市级政府的财政支出结构中,教育事业费比重不足10%;而在县级和乡镇级财政支出中,教育事业费比重较高。县级财政支出中20%左右均为教育事业费。乡级财政中教育事业费比重更高,在2002年之前,乡镇级财政40%以上的支出都是教育事业费;在2001年义务教育经费的“以县为主”改革之后,这一比重逐步下降,但仍然显著高于省级与地级政府。则在其他条件不变时,县乡级财政支出在全省总支出中份额的上升就会导致教育支出比重的增加。因此,我们提出论文的第一个理论假说:

假说1:省级和地级政府向县乡级政府的财政支出分权有助于增加地方教育投入。

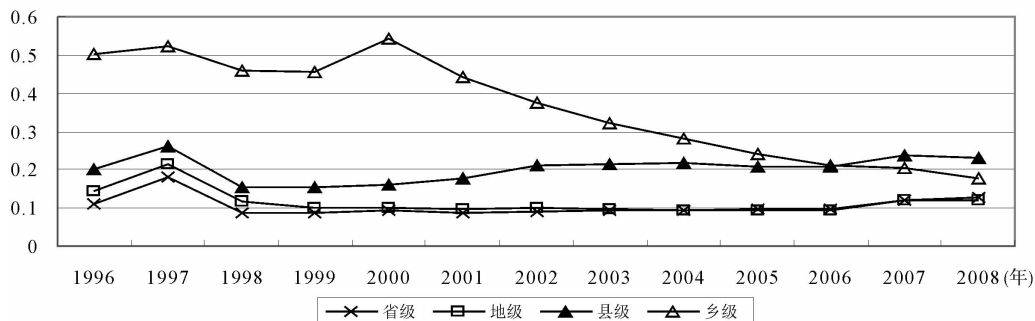


图2 教育事业费在各级地方财政支出中的比重

注:地方预算内事业费主要分为高等学校、中等专业学校、技工学校、中学、职业中学、小学、特殊教育学校、幼儿园和其他支出,我们假定地方政府的高等学校、中等专业学校和技工学校的事业费支出主要由地级政府和省级政府负责,县乡级政府基本没有这两类支出,然后计算县乡级教育事业费在扣除高等学校和中等专业学校事业费的地方预算内事业费中的比重。

资料来源:《地方财政统计资料》(1996—2008)。

论文关注的第二类省内财政分权是县乡级政府的财政自主性,这将在下文深入讨论。

(二) 财政自主性

笔者还考虑了财政自主性的积极影响。参照陈硕、高琳(2012)的做法,

论文所讨论的财政自主性主要指的是，地方财政支出中对于自有收入和来自上级政府的转移支付的依赖程度。按常理而言，政府间转移支付是上级政府控制下级政府的一种重要手段^①。而上级政府一般都是希望下级能够提供更多教育、卫生等民生类公共品，则转移支付的增加（表现为财政自主性的下降）应当有助于增加公共品供给。

不过，财政自主性的下降却可能恶化公共品供给。陈硕、高琳（2012）指出了财政自主性发挥有利影响的三种机制。第一，地方政府自有收入在支出中的比重提高意味着具有自主收入权的地方政府能够展开真正的竞争。这也促使地方政府将注意力从转移支付和中央政府的需求转到本辖区居民的需求与偏好，因此避免了决策成本外部化。第二，自主收入比重的提高也改善了地方政府对辖区居民需求的回应能力；第三，较高的自有收入份额保证地方政府在公共服务边际收益和边际成本相等时提供公共服务，从而提高财政资金的使用效率。

进一步讲，财政自主性的积极影响与政府间转移支付的缺陷有关，如转移支付所导致的“预算软约束”等问题。财政自主性的提高有助于硬化地方预算约束（Careaga & Weingast 2000；Rodden et al.，2003），它们必须承担自己行为的主要后果。这种硬预算约束下的财政收入激励将使得地方政府尽力提供公共品，以期吸引更多的流动性要素，促进财政收入的增长（Tiebout，1956；Weingast，1995；陶然、杨大利，2008）。相比之下，财政自主性较低的地方政府的财政收入激励很弱，在出现财政赤字时，他们预期上级政府会提供紧急援助来化解地方的财政危机，却不会通过提供优质公共服务来吸引流动性要素，扩充地方的税基。转移支付的第二个缺陷在于，为了获取更多的转移支付，地方往往会花费大量资源向上级政府寻租。因此，转移支付所导致的软预算约束扭曲了地方政府的行为。比如，转移支付会导致地方政府的规模扩大，产生所谓的“粘蝇纸效应”（flypaper effect）。转移支付也往往会导致腐败程度的增加，对1976—1987年美国各州数据的分析就发现，腐败程度与联邦转移支付正相关

① 马骏、候一麟（2005）基于两省的调研很好地说明了这点：“中央政策与省级预算分离的影响在A省的影响比在B省大。这主要是因为A省是一个财力相对紧张的省份，对中央转移支付的依赖非常大，B省是一个财力相对宽裕的省份，对中央转移支付的依赖比较小。因此，A省的部门执行中央政策的积极性要比B省的部门高。在调研中，A省许多部门的官员都会强调中央政策对于省级预算的干扰，而B省的官员则普遍强调他们会有选择地执行中央的政策，即符合地方需要的就执行，不符合地方需要的就不执行，必须执行的才执行，不执行也没有太大问题的就不一定执行。”

(Fisman & Gatti, 2002)。政府间转移支付也会导致地方政府和总的财政赤字增加, 财政绩效下降 (Rodden, 2002)。

综合上述分析, 财政自主性的提高可能反而有助于公共品供给。有鉴于此, 我们提出本文的第二和第三个理论假说:

假说 2: 省级财政自主性的提高有助于增加教育投入。

假说 3: 县乡级财政自主性的提高有助于增加教育投入。

三、计量模型、主要变量和数据

论文主要使用 1995—2008 年的, 不含西藏的 30 个地区^①的省级面板数据来验证财政分权对地方政府教育投入的影响^②, 计量模型如下:

$$edu_{it} = \alpha + \gamma FD_{it} + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}$$

其中, 下标 i ($i=1, \dots, 30$) 和 t ($t=1995, \dots, 2008$) 分别代表第 i 个省份和第 t 年, edu 代表地方政府教育支出, FD 代表财政分权指标, X 代表其他控制变量, ε 代表误差项, 下文具体介绍模型的主要变量。

(一) 被解释变量

模型中的被解释变量是地方政府的教育投入。教育投入在 GDP 或预算内支出中的比重与地方政府对教育的重视程度正相关, 因而能直接反映地方政府的偏好。文献中也普遍使用预算内教育事业费或教科文卫事业费在预算内支出 (傅勇、张晏, 2007; 郑磊, 2008; 王蓉、杨建芳, 2008) 或 GDP 中的比重 (张光、江依妮, 2010) 来衡量地方政府的教育投入。

然而, 只考虑预算内教育事业费将大大低估地方政府的教育投入。严格而言, 地方全部财政性教育支出可分为预算内支出和预算外支出, 而预算内教育

① 不考虑西藏的主要理由在于, 西藏的省级财政自主性和省内支出分权水平都远低于其他地区; 西藏的财政性教育支出占 GDP 比重远高于其他地区, 其比重在 0.06 甚至 0.1 以上, 而除西藏外的各省区的均值仅为 0.028; 因此, 西藏很可能是一个异常值 (outlier), 不包含西藏的分析结果会更加可靠。且对比回归结果也发现, 包含西藏的结果和不含西藏的结果有显著差别。限于篇幅, 我们仅报告了不含西藏的回归结果, 有兴趣的读者可向作者索取包含西藏的回归结果。重庆市无 1995 年和 1996 年数据。

② 《中国教育经费统计年鉴》创办于 1996 年, 故我们只能找到 1995 年开始的省级数据。

事业费仅仅是预算内支出的一部分。预算外支出包括各级政府征收用于教育的税费,企业办学中的企业拨款,以及校办产业和社会服务收入用于教育的经费;预算内支出可分为预算内教育事业费与其他预算内教育支出,前者主要是教师工资和办公经费,后者主要包括基本建设拨款,科研拨款和其他拨款等。图2表明,预算内其他支出和预算外教育支出在总的教育支出中有较大份额,且在不同时间和地区的影响不同。因此,若只关注教育事业费,不仅严重低估地方教育投入,也将错误地衡量教育投入的时间与地区差异。

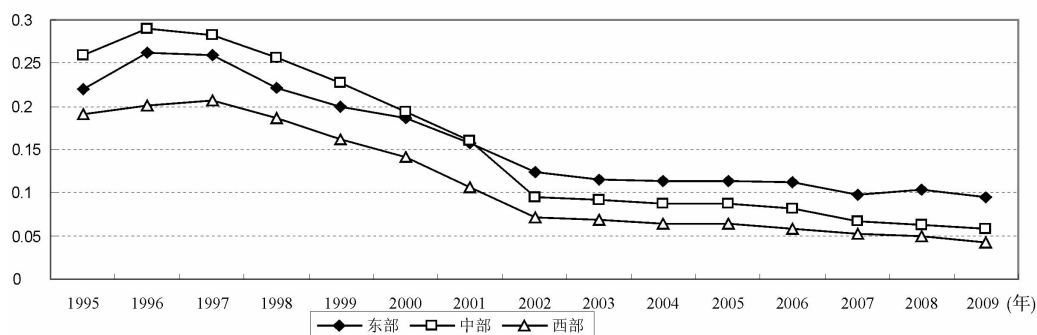


图3 预算外支出在财政性教育支出中的比重

资料来源:《中国教育经费统计年鉴》(1996—2010)。东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南等11个省份;中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南等8个省份;西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆等12个省份。

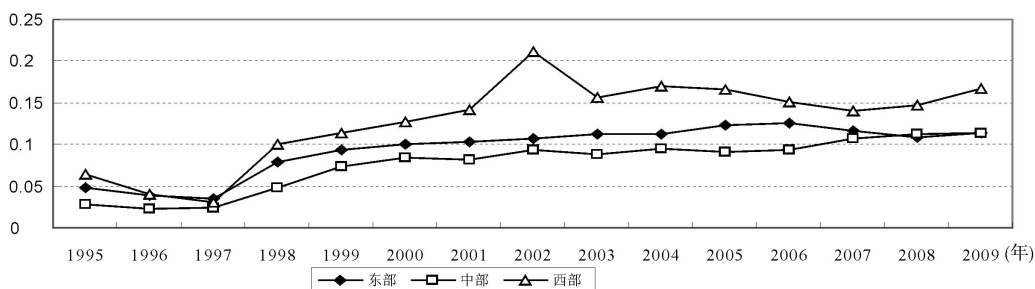


图4 预算内其他支出在财政性教育支出中的比重

资料来源:《中国教育经费统计年鉴》(1996—2010)。

有鉴于此,论文采用了更多变量来衡量地方政府的财政教育投入。我们首先采用的两个被解释变量分别是:①财政性教育经费占GDP的比重,这一指标

衡量了地方的所有财政性教育投入。根据1993年发布的《中国教育发展与改革纲要》，中国政府的财政性教育投入要逐步达到GDP的4%，我们也可以借此分析财政分权对于实现这一目标的影响。^②地方政府的预算内教育支出占预算内支出的比重。这主要包括预算内事业费和预算内其他教育支出，这一指标也是《教育法》等法规所关注的重要目标。最后，鉴于中央一直将发展义务教育作为地方教育发展的重要目标，我们也特地考察了义务教育支出，指标是各地的地方普通小学和初中的预算内教育支出在预算内支出中的比重。

（二）解释变量

论文的核心解释变量是财政分权指标，而这历来是争论的焦点（Treisman, 2002；Martinez - vazquez & McNab, 2003；Rodden, 2004；陈硕、高琳，2012）。财政分权主要有两种含义（Treisman, 2002；2007），第一种是财政收入或支出的执行从上级政府向下级政府的转移（Oates, 1972；1985；Akai & Sakata, 2002），但这种分权并不直接考虑财政收支上决策权力的下放^①。第二种则是强调地方政府相对于上级政府在财政收入和支出上的决策自主权（Ebel & Yimaz, 2002；Rodden, 2004）。那么，如何来衡量这两种财政分权呢？

现有文献中使用较多的是财政支出分权指标，指的是各省人均预算内支出与全国人均预算内支出之比（Zhang & Zou, 1998；张晏、龚六堂，2005）。然而，该指标难以直接反映省级政府相对于中央政府的自主权（陈硕，2010；张光，2011；陈硕、高琳，2012）^②，也忽视了各省内部的分权（张光，2009；2011），因而无法考虑省以下政府的作用。而正如第三节所阐述的，与省级政府相比，省以下政府尤其是县乡基层政府在教育发展中扮演着更重要的角色。因此，论文未利用财政支出分权指标，而是采用了新的指标。

论文的第二个财政分权指标测量的是各省的财政自主性，等于地方政府收

^① 以支出分权为例，地方政府的财政支出可分为两类，第一类是由地方政府自主决定财政支出的分配；第二类则是上级政府决定支出的流向，而地方政府仅仅是执行者而已（Litvack et al., 2000）。由于财政支出分权并不区分二者，因而无从直接考虑决策权力的下放。

^② 有关财政支出分权指标的缺陷可参见陈硕、高琳（2012）。

入与支出的比值（陈硕，2010；张光，2011；陈硕、高琳，2012）。直观地讲，地方政府的财政支出主要来源于两部分收入：地方自有收入和来自中央政府的转移支付。我们采用的财政自主性指标如下（陈硕，2010）：

地方财政自主性 = 地方自有财政收入 / 地方财政总支出 = 地方自有财政收入 / (地方自有财政收入 + 转移支付)

该指标主要测量的是各省的财政支出对于自有收入和转移支付的依赖程度，与地方的自有收入正相关，与地方所接受的转移支付负相关，因而能够反映各省相对于中央的财政自主权（Rodden，2004），其含义是，如果地方政府的支出主要是由自有收入出资，则地方所接受的中央转移支付比重较低，地方财政支出上受到中央干预较少，拥有较高的决策自主权；但如果地方支出主要是中央政府的转移支付资助的，那中央势必要通过转移支付来限制地方的决策自主权。

我们还力图区分不同类型的转移支付。就中国的情形而言，地方政府的财政支出来源于自有财政收入，税收返还，原体制补助和其他转移支付（如财力性转移支付和专项转移支付），而若仅仅以地方政府支出与收入之差来计算地方政府所接受的净转移支付，将忽视不同类型的转移支付之间的差别。比如，税收返还作为 1994 年分税制改革中中央向地方政府妥协的产物，往往被地方政府视作自有收入，且税收返还在 2000 年之前占据中央对地方的转移支付的一半以上（李萍，2006）。若不考虑税收返还的特殊性，将严重低估地方的财政自主性。中央对地方的原体制补助也往往被视作地方自有收入。因此，我们在计算地方政府自有收入时考虑了地方的税收返还和原体制补助，但扣除了地方的原体制上解，公式是：

省级财政自主性 = (地方财政收入 + 税收返还 + 原体制补助 - 原体制上解) / 地方财政支出。

第二个和第三个指标测量了上级政府（省级和地级政府）对县乡级政府的财政分权。文献中的分权指标考察的都是省级政府相对于中央政府的财政分权，却大多忽视了省以下政府的角色（张光，2009；2011）。然而，中国的地方政府分为省、市、县、乡四级政府，财政分权不仅仅有中央向各省的分权，也包括省内分权。省级政府一般会参照中央与省之间的收入和支出划分方法，进一步划分省级政府与其下级政府之间财政体制（世界银行，2002；中华人民共和国

财政部预算司，2007；张光，2009）。如前所述，县乡级政府在教育发展中承担着重要角色，我们有必要考虑省内分权的影响。

参照内村和朱特（Uchimura & Jutting，2009）、张光（2011）的做法，我们利用两个指标来衡量县乡级政府的财政分权。第二个财政分权指标是省内支出分权指标，衡量的是县乡级财政支出在全省财政支出中的份额。这一份额越高，说明县乡级政府承担的支出责任越高。第三个分权指标试图刻画县乡基层政府相对于上级政府的财政自主性，该指标与省级财政自主性指标类似。具体如下：

省内支出分权 = 县乡级财政支出 / 全省财政支出

县乡级财政自主性 = （县乡级财政收入 + 税收返还 + 原体制补助 - 原体制上解） / 县乡级及以下财政支出。

论文的财政分权指标与以往的财政支出分权指标截然不同。表2 分析了各个指标的相关性。在全部 31 省的模型中，该指标与本文的三个指标的相关性极低，甚至与省内支出分权指标负相关。省级财政自主性与县乡级财政自主性指标有很高的相关性，但省内支出分权指标与两项自主性指标的相关性都较低。此外，西藏的人均财政支出水平仅次于北京和上海，但财政自主性和省内支出分权水平都是全国最低，故剔除西藏后，以往的财政支出分权指标与本文三个指标的相关性都有显著的上升。

表2 不同财政分权指标的相关系数（1995 年—2008 年）

	全部 31 省（不含西藏）					
	省级	自主性	县乡级	省级	自主性	县乡级
	自主性	省内支出	分权	自主性	省内支出	分权
县乡级自主性	0.8871	1		0.8789	1	
省内支出分权	0.1566	0.1138	1	0.0698	0.0285	1
财政支出分权	0.2255	0.1205	-0.0709	0.3281	0.2049	0.0888

资料来源：计算各省财政自主性指标所需的税收返还，原体制补助和原体制上解的数据来自《地方财政统计资料》（1995—2008），计算省内财政分权指标所需的各省的区县级以下地方政府的财政支出额，税收返还，原体制补助和原体制上解的数据来自《全国地市县财政统计资料》（1995—2008）。各省的财政支出，财政收入来自历年《中国统计年鉴》。

除此之外,我们还需要控制其他可能影响地方政府教育支出比重的变量。第一,中小学生人口比重。按常理而言,学生在人口中的比重应与教育支出比重呈现正相关。模型中使用的指标是各地区小学和初中在校生人数在当地户籍人口中的比重。第二,经济发展水平。经济发展水平将改变地方居民对于教育的需求,并影响地方政府的财力,因而也可能对于教育支出产生影响。模型中使用的是调整价格水平后的人均 GDP 的自然对数值。第三,城市化水平。与经济发展水平类似,城市化水平的提高也可能使得居民对于教育的需求增加,从而可能影响地方教育投入。我们使用各地区非农业户籍人口在户籍人口中的比重来衡量城市化水平。第四,对外开放程度也可能影响地方政府的教育支出。全球化以及地区间吸引 FDI 的竞争可能使得地方政府为了在地区间竞争中胜出,会以削减教育支出为代价来吸引资本,产生“竞次”(傅勇、张晏,2007)。我们在计量模型中控制了 FDI 在 GDP 中的比重。最后,在分析财政性教育投入占 GDP 比重的模型中,我们还控制了政府规模的影响,即地方政府的预算内教育支出外的其他预算内支出在当地 GDP 中的比重^①。

四、实证结果

论文使用的是短面板数据,因此笔者主要使用固定效应模型或随机效应模型。由于不同地区之间可能存在历史背景或自然地理条件等不可观测的异质性,笔者有必要在计量分析中控制住各地的不随时间变动的因素^②,因此,笔者并未使用豪斯曼检验(Hausman Test)来选择固定效应模型或随机效应模型,而是直接采用了固定效应模型,以控制地区固定效应。由于1995—2008年间的教育支出比重、省级和县乡级财政自主性指标都有较大波动,我们也有必要控制年度效应,对于年度变量的联合检验也证明了这点,故所有模型均为双向固定效应模型(two-way fixed effects model)。最后,所有模型均控制了可能的异方差。

① 在政府支出中排除教育支出的建议来自复旦大学高琳博士,特此感谢。

② 有关控制各省的固定差异的必要性,还可参见张军等(2007),陈硕(2010)的分析。

笔者首先在模型中单独考察了三类财政分权对于教育支出的影响。同时，不同类型的财政分权之间也可能存在相互影响^①。首先，一个省接受的转移支付可能影响到其省内支出分权程度。吴木銮、王闻（2011）就注意到，那些接受较多转移支付的省份的省级政府可能会更多的截留转移支付，其省级政府对地市级政府的支出分权程度较低。这种情况也可能发生在县乡级政府，则省级财政自主性与省内支出分权之间可能存在一定的相互作用。其次，一个省对县乡基层政府提供的转移支付数额也可能与其省内支出分权度相互影响。比如，县乡基层政府在全省支出中的份额越高，上级政府可能就需要提供更多的转移支付，以保证基层政府有足够财力执行支出责任。为了捕捉这种可能的互动，我们首先在模型中控制住省级和县级财政自主性，然后观察省内支出分权的影响。如果存在互动，则财政自主性和省内支出分权的系数和显著性将有变化。此外，我们还考虑了财政自主性和省内支出分权的交互项，如果二者存在互动，则交互项也可能存在显著影响^②。

（一）全部财政性教育投入

表 3 财政性教育投入占 GDP 比重

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
省级自主性	0.00553 ** (0.00202)			0.00522 ** (0.00201)		0.0297 *** (0.00638)	
县乡自主性		0.00152 (0.00159)			0.00155 (0.00157)		0.0221 ** (0.00686)
省内支出分权			0.00676 (0.00430)	0.00590 (0.00423)	0.00679 (0.00431)	0.0391 *** (0.0105)	0.0320 ** (0.0108)

① 分析不同财政分权指标的之间的相互影响的建议来自复旦大学高琳博士。由于省级财政自主性与县乡级财政自主性的相关系数高达 0.88（见表 2），很可能存在线性相关性，模型中未加考虑。

② 内村和朱特（Uchimura & Jutting, 2009）也考察了财政自主性和省内支出分权的交互项。在省内支出分权、财政自主性和交互项具有显著影响时，省内支出分权的净效应是： $\beta_1 * \text{省内支出分权} + \beta_3 * \text{省内支出分权} * \text{财政自主性}$ ，财政自主性的净效应是： $\beta_2 * \text{财政自主性} + \beta_3 * \text{财政自主性} * \text{省内支出分权}$ ，其中 β_1 、 β_2 和 β_3 分别是模型的估计系数。关于交互项的使用还可参见 Brambor et al.（2005）。

(续上表)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
交互项 1						-0.0451 *** (0.0109)	
交互项 2							-0.0375 ** (0.0120)
政府规模	0.104 *** (0.0124)	0.0960 *** (0.0115)	0.0989 *** (0.0125)	0.108 *** (0.0133)	0.101 *** (0.0127)	0.116 *** (0.0129)	0.105 *** (0.0125)
人均 GDP	-0.0128 *** (0.00210)	-0.0115 *** (0.00211)	-0.0113 *** (0.00207)	-0.0129 *** (0.00211)	-0.0117 *** (0.00212)	-0.0142 *** (0.00222)	-0.0131 *** (0.00222)
城市化	-0.0181 ** (0.00605)	-0.0147 * (0.00601)	-0.0141 * (0.00590)	-0.0186 ** (0.00610)	-0.0157 * (0.00611)	-0.0138 * (0.00547)	-0.0128 * (0.00566)
FDI	0.000423 (0.0111)	-0.00330 (0.0111)	-0.00517 (0.0115)	-0.000906 (0.0114)	-0.00455 (0.0114)	-0.00291 (0.0122)	-0.00689 (0.0118)
中小學生比重	0.0767 *** (0.0135)	0.0742 *** (0.0138)	0.0752 *** (0.0138)	0.0777 *** (0.0136)	0.0755 *** (0.0138)	0.0733 *** (0.0128)	0.0684 *** (0.0135)
N	418	418	418	418	418	418	418
R ²	0.799	0.795	0.797	0.801	0.797	0.813	0.806

注：*、**、*** 分别代表 0.05、0.01、0.001 的显著性水平，括号中为稳健性标准差，表中未报告截距项。

资料来源：教育经费的各项数据来自《中国教育经费统计年鉴》（1996—2009），计算各省财政自主性指标所需的税收返还，原体制补助和原体制上解的数据来自《地方财政统计资料》（1995—2008），计算省内财政分权指标所需的各省的县级及以下地方政府的财政支出额，税收返还，原体制补助和原体制上解的数据来自《全国地市县财政统计资料》（1995—2008），其他数据来自历年《中国统计年鉴》。

笔者首先分析了财政分权对财政性教育投入占 GDP 比重的影响，如前所述，这一指标衡量了地方政府的全部教育投入。表 3 报告了相关结果。第一，省级财政自主性。模型 1 显示该指标有显著正的影响，自主性上升 0.1，即地方财政支出中，来自中央的转移支付的比例减少 0.1，而自有收入的比例增加 0.1 的话，财政性教育投入比重将上升 0.05%。即使控制了省内支出分权的影响仍然显著。省级自主性与省内支出分权的交互项也有显著影响，模型 6 显示，当省内支出分权高于 0.6585（即 0.0297/0.0451）时，省级财政自主性的上升会减少财政性教育投入比重；否则会增加财政性教育投入比重。但 418 个观测值中仅有 11 个观测值高于 0.6585，意味着省级财政自主性在总体上仍然有助于增加财政性教

育投入。比如,若省内支出分权为 0.4876 (418 个观测值的均值) 时,则省级财政自主性增加 0.1 将使得财政性教育投入占 GDP 比重上升 0.08% 左右。

第二,县乡级财政自主性。单独地看,县乡级财政自主性都没有显著影响;即使控制了省内支出分权仍然没有显著影响。但交互项有显著影响,模型 7 显示,若省内支出分权高于 0.5893 (即 0.0221/0.0375),则自主性会减少财政性教育投入比重;但若低于 0.5893 则会增加投入。在全部 418 个观测值中仅有 57 个观测值高于 0.5893,集中于河北、内蒙、上海、浙江、山东、重庆、四川等省。则对于多数地区而言,县乡级财政自主性仍有正面影响。

第三,省内支出分权。模型 3-5 显示,省内支出分权无显著影响。但模型 6 表明,交互项均有显著影响。省级自主性高于 0.867 (即 0.0391/0.0451) 时,省内支出分权会有显著负面影响;否则则有正面影响。418 个观测值中有 143 个观测值高于 0.867,主要集中于北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东等东部省份。模型 7 则显示,当县级财政自主性高于 0.8533 (即 0.032/0.0375) 时,省内支出分权会有负面影响;而 418 个观测值中有 72 个高于 0.8533,主要集中于天津、上海、江苏、浙江、安徽、福建、山东、河南、湖南和海南等省份。比如,省级自主性为 0.7274 (418 个观测值均值),或县乡级财政自主性为 0.6705 (418 个观测值均值) 时,省内支出分权增加 0.1 时,财政性教育投入都将增加 0.06% 左右。总之,省内支出分权在省级或县级财政自主性较低时有显著正的影响,而在财政自主性较低时有显著负的影响。

(二) 预算内教育支出

本节分析财政分权对于预算内教育支出占预算内总支出比重的影响。第一,省级财政自主性。模型 1 显示,省级财政自主性对于预算内教育支出比重有显著的正面影响。省级财政自主性提高 0.1,则教育支出将上升 0.4%。即使控制了省内支出分权,省级财政自主性的影响仍然基本未变。第二,县乡级财政自主性没有显著影响,在控制省内支出分权时也是如此,交互项也没有影响。第三,省内支出分权。模型 3 显示,省内支出分权有显著的正面影响。省内支出分权上升 0.1,即县乡级财政支出在全省财政支出中的份额上升 0.1,预算内教育支出在预算内总支出中的比重将上升 0.7%。在控制省级或县乡级财政自主性

时,这一影响基本不变。模型6中,省内支出分权和省级自主性的交互项在无明显影响,但并无实际影响^①。

表4 预算内教育支出占预算内总支出比重

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
省级自主性	0.0424 *** (0.00992)			0.0361 *** (0.0102)		0.108 *** (0.0277)	
县乡自主性		0.00112 (0.00961)			-0.00047 (0.00967)		0.0534 (0.0350)
省内支出分权			0.0745 *** (0.0204)	0.0616 ** (0.0197)	0.0745 *** (0.0205)	0.160 *** (0.0425)	0.140 ** (0.0464)
交互项1						-0.137 ** (0.0517)	
交互项2							-0.0989 (0.0626)
人均GDP	-0.0627 *** (0.0114)	-0.0459 *** (0.0112)	-0.0501 *** (0.0107)	-0.0639 *** (0.0112)	-0.0499 *** (0.0110)	-0.0681 *** (0.0114)	-0.0538 *** (0.0114)
城市化	-0.0840 ** (0.0303)	-0.0416 (0.0296)	-0.0549 (0.0284)	-0.0895 ** (0.0295)	-0.0544 (0.0288)	-0.0743 * (0.0298)	-0.0469 (0.0284)
FDI	-0.0837 (0.0789)	-0.130 (0.0816)	-0.135 (0.0792)	-0.0946 (0.0794)	-0.136 (0.0811)	-0.0981 (0.0814)	-0.140 (0.0817)
中小學生比重	0.198 *** (0.0560)	0.146 ** (0.0557)	0.180 ** (0.0549)	0.219 *** (0.0547)	0.180 ** (0.0545)	0.212 *** (0.0543)	0.165 ** (0.0559)
N	418	418	418	418	418	418	418
R ²	0.331	0.297	0.327	0.350	0.327	0.363	0.333

注: *、**、*** 分别代表 0.05、0.01、0.001 的显著性水平,括号中为稳健性标准差,表中未报告截距项。

资料来源:教育经费的各项数据来自《中国教育经费统计年鉴》(1996—2009),计算各省财政自主性指标所需的税收返还,原体制补助和原体制上解的数据来自《地方财政统计资料》(1995—2008),计算省内财政分权指标所需的各省的县级及以下地方政府的财政支出额,税收返还,原体制补助和原体制上解的数据来自《全国地市县财政统计资料》(1995—2008),其他数据来自历年《中国统计年鉴》。

① 模型6表明,若省内支出分权高于0.7883则省级自主性将有显著负的影响,但省内支出分权的最大值也仅为0.72,表明省级自主性对于预算内教育支出始终有正面影响。模型6还表明,省级自主性高于1.1679时省内支出分权会降低预算内教育支出比重,但省级自主性始终低于1.1679,也表明省内支出分权始终有正面影响。

(三) 预算内义务教育支出

表 5 预算内义务教育支出占预算内总支出比重

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
省级自主性	0.000535 (0.00595)			-0.00504 (0.00610)		0.0285 (0.0187)	
县乡自主性		-0.0166 ** (0.00506)			-0.0178 *** (0.00509)		-0.0180 (0.0211)
省内支出分权			0.0526 *** (0.0118)	0.0544 *** (0.0122)	0.0545 *** (0.0120)	0.100 *** (0.0294)	0.0542 (0.0289)
交互项 1						-0.0635 (0.0353)	
交互项 2							0.00037 (0.0386)
人均 GDP	-0.0435 *** (0.00657)	-0.0375 *** (0.00608)	-0.0465 *** (0.00593)	-0.0446 *** (0.00631)	-0.0405 *** (0.00581)	-0.0465 *** (0.00645)	-0.0405 *** (0.00616)
城市化	-0.0456 ** (0.0171)	-0.0272 (0.0158)	-0.0553 *** (0.0162)	-0.0505 ** (0.0163)	-0.0366 * (0.0153)	-0.0434 * (0.0168)	-0.0366 * (0.0155)
FDI	-0.0145 (0.0372)	-0.0252 (0.0388)	-0.0184 (0.0358)	-0.0241 (0.0373)	-0.0293 (0.0383)	-0.0258 (0.0382)	-0.0293 (0.0382)
中小學生比重	0.177 *** (0.0360)	0.166 *** (0.0341)	0.202 *** (0.0337)	0.196 *** (0.0342)	0.191 *** (0.0328)	0.193 *** (0.0341)	0.191 *** (0.0335)
N	418	418	418	418	418	418	418
R ²	0.456	0.472	0.489	0.490	0.507	0.496	0.507

注：*、**、*** 分别代表 0.05、0.01、0.001 的显著性水平，括号中为稳健性标准差，表中未报告截距项。

资料来源：教育经费的各项数据来自《中国教育经费统计年鉴》（1996—2009），计算各省财政自主性指标所需的税收返还，原体制补助和原体制上解的数据来自《地方财政统计资料》（1995—2008），计算省内财政分权指标所需的各省的县级及以下地方政府的财政支出额，税收返还，原体制补助和原体制上解的数据来自《全国地市县财政统计资料》（1995—2008），其他数据来自历年《中国统计年鉴》。

最后分析财政分权对地方预算内义务教育支出（小学与初中支出）占预算内支出比重的影响。第一，省级财政自主性没有显著影响。第二，县乡级财政自主性。模型 2 显示，县乡级财政自主性有显著负面影响。财政自主性上升 0.1，则义务教育支出比重下降 0.17%^①。即使控制省内支出分权时其影响仍然基本不变。交互项也没有显著影响。第三，省内支出分权有显著正的影响。模型 3 表明，县乡级财政支出占全省财政支出的比例上升 0.1，则义务教育支出比重上升 0.5% 左右，在控制了省级或县乡级财政自主性之后影响仍然基本不变。

（四）稳健性检验

为了进一步确认财政分权对于教育发展的影响，笔者还利用 1995—2008 年省级数据分析了财政分权对小学生师比的影响。生师比指的是各级学校的在校学生人数与专任教师人数的比值。一方面，生师比能够显示教育发展水平的高低。生师比较低的情况下，每位教师所负担的学生较少，因而可以对学生进行更加细致的教育，从而提高教育质量。另一方面，由于大多数小学教师均在公立学校任教，属于财政供养人口，这一指标也能直接反映地方政府的教育供给，并在实证文献中得到广泛使用（傅勇，2010）。模型的解释变量除了财政分权指标外，还控制了人均 GDP，人均教育事业费，城市化水平和 FDI 占 GDP 比重，所有模型仍为双向固定效应模型，并控制了异方差。小学专任教师人数和在校生人数来自历年《中国统计年鉴》。

表 6 展示了主要结果。省级财政自主性与省内支出分权都有助于降低生师比，县乡财政自主性没有显著影响。交互项也没有显著影响。这与对地方教育投入的分析基本一致，表明我们的实证结果是比较稳健的。

① 值得注意的是，县乡级财政自主性会减少义务教育支出在预算内总支出的比重（表 5），却在多数地区会增加全部财政性教育投入在 GDP 中的比重（表 3），这似乎存在矛盾。原因可能有两点。第一，表 3 和表 5 的测量指标有所不同，表 3 是在 GDP 中的比重，表 5 为在预算内财政总支出中的比重，两个指标的差别主要在于各地政府规模的差别。第二，通过将财政性教育投入分解为预算内教育支出和预算外教育支出，我们发现县级财政自主性减少了预算内教育支出占 GDP 的比重，但会增加预算外教育支出占 GDP 的比重。这应当有助于解释表 3 和表 5 的差异。

表 6 小学生师比

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
省级自主性	-2.670*			-1.544		-3.918	
	(1.310)			(1.329)		(4.613)	
县乡自主性		-0.309			-0.0184		4.372
		(1.234)			(1.229)		(4.979)
省内支出分权			-10.27***	-9.638***	-10.27***	-12.87	-4.918
			(2.456)	(2.560)	(2.480)	(7.005)	(7.014)
交互项 1						4.486	
						(8.278)	
交互项 2							-8.037
							(8.899)
人均 GDP	0.179	-0.809	-0.0846	0.492	-0.0789	0.639	-0.372
	(1.398)	(1.378)	(1.372)	(1.427)	(1.411)	(1.514)	(1.497)
城市化	7.294	4.841	6.378	7.880	6.398	7.377	6.969
	(4.119)	(4.046)	(3.744)	(4.092)	(4.016)	(4.267)	(4.103)
FDI	14.11**	17.25***	17.69***	15.74***	17.68***	15.88***	17.21***
	(4.606)	(4.606)	(4.466)	(4.622)	(4.513)	(4.549)	(4.463)
人均教育事业费	1.456	1.276	1.212	1.334	1.214	1.309	1.235
	(0.971)	(1.001)	(0.947)	(0.956)	(0.975)	(0.951)	(0.978)
N	418	418	418	418	418	418	418
R ²	0.547	0.543	0.560	0.561	0.560	0.562	0.561

注：*、**、*** 分别代表 0.05、0.01、0.001 的显著性水平，括号中为稳健性标准差，表中未报告截距项。

资料来源：教育经费的各项数据来自《中国教育经费统计年鉴》（1996—2009），计算各省财政自主性指标所需的税收返还，原体制补助和原体制上解的数据来自《地方财政统计资料》（1995—2008），计算省内财政分权指标所需的各省的县级及以下地方政府的财政支出额，税收返还，原体制补助和原体制上解的数据来自《全国地市县财政统计资料》（1995—2008），其他数据来自历年《中国统计年鉴》。

笔者也考虑了京津沪的特殊性。京津沪三地的城市化水平，对外开放程度都显著高于其他地区，省级财政自主性处于较高水平，三地也可能具有一定的

特殊性。但不含京津沪的回归结果仍然基本一致,限于篇幅并未报告。

最后,论文的发现与现有文献的不同之处主要在于财政分权指标。如前所述,文献普遍认为,财政支出分权指标与教育事业费负相关,与小学生师比正相关,但本文的结果正好相反。表2已经表明,本文的三个财政分权指标与传统的财政支出分权指标相关性很低,甚至会有负相关。在表7中,我们使用上述各个模型来测量文献中的财政支出分权指标与教育投入和小学生师比之间的关系。实证结果与现有文献基本一致:财政支出分权指标与预算内教育支出和义务教育支出的比重显著地负相关;对其他指标无显著影响。这就表明,我们与现有文献的主要差别在于财政分权的衡量指标。但如前所述,财政支出分权指标直接度量的是各省的人均财政支出水平,却很难反映各省在财政支出上相对于中央的决策自主性;该指标也未考虑到各省内部的分权,从而忽视了主要负责教育发展的县乡级政府的作用。因此,支出分权指标的结论值得存疑。与之相比,本文使用的省级财政自主性指标,县乡级财政自主性指标与省内支出分权指标更准确地度量了财政分权,所得出的结论也更加稳健。

表7 财政支出分权指标与教育发展

	(1)	(2)	(3)	(4)
	财政性投入	预算内支出	义务教育支出	小学生师比
财政支出	0.00106	-0.0427 ***	-0.0279 ***	0.392
分权指标	(0.00160)	(0.00809)	(0.00415)	(0.815)
<i>N</i>	418	418	418	418
<i>R</i> ²	0.827	0.383	0.537	0.543

注: *、**、*** 分别代表 0.05、0.01、0.001 的显著性水平,括号中为稳健性标准差。各模型的其他控制变量分别与表3-6相同。

资料来源:教育经费的各项数据来自《中国教育经费统计年鉴》(1996—2009),计算各省财政自主性指标所需的税收返还,原体制补助和原体制上解的数据来自《地方财政统计资料》(1995—2008),计算省内财政分权指标所需的各省的县级及以下地方政府的财政支出额,税收返还,原体制补助和原体制上解的数据来自《全国地市县财政统计资料》(1995—2008),其他数据来自历年《中国统计年鉴》。

五、对实证结果的讨论

上述实证结果可以总计为三点：第一，省内支出分权有助于增加预算内教育支出和义务教育支出，且在省级或县乡级财政自主性较低时有助于增加财政性教育投入。第二，省级财政自主性有助于增加财政性教育投入占 GDP 的比重，预算内教育支出占总支出比重，而对义务教育支出无显著影响。第三，县乡级财政自主性在省内支出分权较低的大多数地区有助于增加财政性教育投入，对预算内教育支出均无显著影响，但会减少义务教育支出。利用小学生师比所做的稳健性检验也基本确认了上述三个指标的影响。因此，假说 1 和 2 基本上都得到了证实，但假说 3 则基本不成立。

（一）财政分权的有利影响

实证结果首先表明，财政分权也会有助于增加教育投入。如前所述，现有文献大多认为，财政分权下的地方政府会减少教育投入。但这些文献基本上没有注意到省内财政分权的影响及县乡级政府的角色，也未能注意到财政自主性的积极影响。而本文则表明，省级和地级政府对县乡级政府的省内财政支出分权，以及省级财政自主性均有助于增加教育投入，表明财政分权对于增加教育投入也会存在有利影响，相关的稳健性检验也证明了这点。

（二）政府间转移支付的缺陷

省级财政自主性和县乡级财政自主性指标说明，那些财政自主性较低，接受转移支付较多的地区的财政性教育投入和预算内教育支出的比重反而较低，说明无论是中央对各省的转移支付，还是上级政府对县乡级政府的转移支付，均未能起到增加地方财政性教育投入和预算内教育支出的作用。究其原因可能有两类：第一，上级政府并未要求将转移支付用于教育。即上级政府在配置转移支付时，本身就未要求地方政府必须将转移支付用于教育等公共品供给。第二，转移支付的使用过程中存在缺陷。即使上级政府要求地方政府必须将转移支付用于公共品供给，但由于上级政府的监督困难，以及地方居民“用手投票”

和“用脚投票”的机制的缺失（乔宝云等，2005），地方政府的问责制较差，则地方将转移支付挪用到其他项目之上。

具体到中国的情形，中国的政府间转移支付比较重视教育支出，第一种因素可能并无太大影响。比如，中央财政教育专项转移支付由2002年的48.69亿元增加到2006年的167.97亿元，年均增长36.3%，占专项转移支付总额的比重由2002年的2%提高到3.8%；2007年，中央对地方的教育转移支付总额达681亿元；2008—2010年中央对地方的财力性转移支付和专项转移支付中分别有1112、1414和1826亿元是教育转移支付^①。此外，中央尽管没有规定一般性转移支付的具体用途，但其主要是服务于公共服务均等化的目标，也应有相当部分用于教育支出^②。因此，第一个原因难以成立。

另一种可能的原因是，转移支付的使用过程中存在缺陷，地方大量挪用转移支付用于教育之外的项目。首先，由于基层民主制度的缺乏，中国的地方政府的问责制较差。特别是，较之发达地区，接受较多转移支付的落后地区的政府治理可能更差（Liu & Tao, 2007），这就使得转移支付资金可能并不会用于公共服务。刘明兴等对西北某县的案例研究更清楚地表明，由于问责制的严重缺乏，即使是已经指定用途的教育和农业的专项转移支付资金，也会被地方政府

① 2002年和2006年数据来自《国务院关于规范财政转移支付情况的报告》，2007年数据来自http://www.nxnet.cn/jiaoyuxytb200803/t20080307_158112.htm，2008—2010年数据来自财政部网站，分别为http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/zhongguocaizhengjibenqingkuang/caizhengtizhi/200905/t20090505_139525.html，http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqkcztz201011/t20101101_345458.html和http://yss.mof.gov.cn/2010juesuan/201107/t20110720_578421.html。此处讨论感谢审稿人意见。

② 如前所述，中央对地方的转移支付是中央控制地方，实现中央政策意愿的一个重要手段。而从中央政府对于地方教育支出的严格限制来看，中央确实非常重视教育支出。具体来看，1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》和1986年的《义务教育法》都规定：中央和地方政府的教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长，并按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。1993年的《中国教育和发展改革纲要》再次强调这点，并提出20世纪末国家财政性教育支出占GDP的比率要达到4%的目标；还要提高各级财政支出中教育经费所占的比例，“八五”期间逐步提高到全国平均不低于15%。1995年颁布的《教育法》，2001年的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和2006年的《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》也强调了地方政府教育支出的重要性。实质上，从“全国人大常委会预算工作委员会预决算审查室”所编著的《中国政府预算法律法规文件汇编》看来，教育支出可能是地方政府各项支出项目中，受到限制最多的一项支出。对此更多讨论可参见杨良松（2013）。而由于中央重视教育支出，则转移支付也应当是偏向教育支出的。

挪作党政部门开支 (Liu et al., 2009)。周飞舟 (2012) 也表明, 转移支付中的专项资金使用效果不佳。其次, 中国的政府间转移支付仍然以专项资金为主, 而专项资金的决定并没有明确规则, 这就助长了地方政府在争夺专项资金过程中的讨价还价与寻租行为 (Liu et al., 2009; 周飞舟, 2006; 2012)。最后, 如果地方政府严重依赖转移支付, 这将进一步削弱地方财政收入与其供给的公共服务的联系, 也就削弱了地方政府供给公共服务的财政收入激励 (陈硕、高琳, 2012)。因此, 中国的政府间转移支付往往产生了诸多消极影响。

现有文献也广泛注意到了转移支付对于公共品供给的不利影响。比如, 转移支付导致地方政府财政供养人口的增加 (袁飞等, 2008), 扩大了政府支出规模 (范子英、张军, 2010a), 降低了地方的经济增长率 (范子英、张军, 2010b; 范子英, 2011)。由此而来的后果是, 转移支付可能并不能促进公共品的供给。与之相对, 财政自主性较高的地方政府由于面临着硬预算约束, 它们的财政收入激励会使得它们努力增加公共品供给 (陈硕、高琳, 2012)。陶然和刘明兴 (2007) 注意到, 地级财政自主性较高的地区的城乡收入差距较小。陈硕 (2010) 表明, 省级财政自主性促进了教育和卫生的发展。高琳 (2012) 也表明, 县级财政自主性有助于提高基础教育与医疗服务的居民满意度。也就因此, 财政自主性的提高可能反而有利于地方公共品供给, 本文的实证结果也进一步验证了这种看法。

(三) 省内财政分权的不同影响

在各级地方政府中, 县乡基层政府最接近普通民众, 在公共服务供给中也扮演中最重要的角色。本文考察了两类的省内财政分权, 一类是县乡级政府的财政自主性, 另一类则是省级和地市级政府对县乡级政府的财政支出分权。实证结果表明, 财政支出分权有助于增加教育供给, 但财政自主性仅在省内支出分权较低时有助于增加财政性教育投入, 却会减少义务教育支出。

值得注意的是, 近年来的财政改革已经开始重视省级和地市级政府对于县乡级政府的财政支出分权, 比如“省直管县”改革。湖北、山西等省 2003 年和 2005 年就开始推进省直管县改革。2009 年的中央“一号文件”更明确提出: “推进省直接管理县 (市) 财政体制改革, 将粮食、油料、棉花和生猪生产大县

全部纳入改革范围。稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直接管理县（市）的体制”。财政部 2009 年发布的《关于推进省直接管理县财政改革的意见》还明确提出了省直接管理县财政改革的总体目标，力争 2012 年底前在全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。

省内财政分权的一个重点是增强县乡级基层政府的财力，也就是增加财政自主性，减少基层政府对政府间转移支付的依赖。县乡基层政府的财政收入往往难以保证他们的正常运转，使其陷入严重的“吃饭财政”（Wong, 1991; 2009），而省级和地级政府的财政收入集权更是增加了基层政府的财政压力。故而省内财政分权改革往往强调要实行“一级事权，一级财权”（贾康、白景明，2002），增加基层政府的自有收入，减轻他们的财政压力。前文也已经注意到，财政自主性对于增加公共品供给具有积极影响。

然而，实证结果也表明，县级财政自主性仅能增加财政性教育投入占 GDP 的比重，但对于预算内教育支出没有积极影响，甚至会减少义务教育投入。就现阶段而言，公共财政的一个重要目的是增加教育等民生支出，促使县乡基层政府向公共服务型政府转型，实现“民生财政”，增加县乡级财政自主性显然并不能实现这一目的。由于中国地方基层政府主要是对上负责而非对下负责，其财政支出结构往往存在“重基本建设，轻人力资本投资和公共服务”的偏向（傅勇、张晏，2007），或者是偏生产性支出的倾向，尹恒和朱红（2011）基于 2 067 个县（市）2001—2005 年的数据为此提供了证据。因此，它们的财政自主性的上升并不一定能带来民生支出的增加，则对于增加县乡级基层政府的自主性应当慎重。

另一方面，促进省内支出分权却有积极影响。实证结果表明，省内支出分权对增加教育支出有显著影响。则要增加地方民生支出，一个重点就是促进公共服务供给的下放，使得基层政府发挥更多角色。县、乡政府的财政支出可以分为两类，一类是县乡级政府自主决定的自由支出，另一类是上级政府决定资金流向但是由县乡级政府执行的支出。单纯的财政支出分权可能并不会增加县乡级政府自主决定的支出，县乡级政府仍然需要向上级政府负责，因而有助于遏制他们的财政支出偏向，增加教育支出的比重。相比之下，增加县乡级政府

的财政自主性意味着上级政府控制的减少，从而可能减少教育支出比重^①。

问题在于，由于政府间转移支付转移支付存在一定的缺陷，则降低县乡级政府的财政自主性，完全依赖转移支付也会产生问题。这就意味着，在提高县乡级财政自主性和增加转移支付两个选项之间，其实是两害相权取其轻的权衡。而从长远来看，必须加强地方政府的问责制，这不仅能够缓解转移支付的缺陷，也有助于扭转地方政府财政支出结构的生产性偏向，实现真正的民生财政。

六、结论

自1980年以来，中国的地方政府承担着教育发展尤其是义务教育发展的主要责任，这种分权化改革对教育发展具有重要影响。论文从省内财政分权和财政自主性的角度分析了财政分权对教育发展的影响。基于1995—2008年的实证结果表明，省级财政自主性有助于增加财政性教育投入占GDP的比重，预算内教育支出占总支出比重，但对义务教育支出无显著影响；县乡级财政自主性在省内支出分权较低时有助于增加财政性教育投入，对预算内教育支出均无显著影响，但会减少义务教育支出；省内支出分权有助于增加预算内教育支出和义务教育支出，且在省级或县乡级财政自主性较低时有助于增加财政性教育投入。

就政策意义而言，论文首先表明，与通常的看法不同，中国的财政分权，尤其是省级财政自主性和省内支出分权总体上都有助于增加教育投入，则保持和深化这两类财政分权仍有必要。而县乡级财政自主性对于义务教育支出有负面影响，表明有必要注意其不利影响。第二，现行政府间转移支付存在严重缺陷。实证结果表明，接受中央转移支付较多，因而财政自主性较低的地方的财政性教育投入和预算内教育支出的比重反而较低，说明中央对地方的转移支付并未起到增加公共品供给的作用，背后的原因则主要在于地方政府将转移支付挪用于教育之外的其他项目。因此，上级政府应该加强对转移支付的监管。第三，不同的省内财政分权有截然不同的影响。省级和地级政府对县乡级政府的省内财政支出分权有助于增加教育支出，但县乡级财政自主性会减少义务教育

^① 此处讨论感谢匿名评审意见。

支出。则省内财政分权改革中，首先应该促进公共服务供给的下沉，促使基层政府承担更多的支出责任，而对于增强县乡级政府财政自主性的改革应当慎重。第四，第二和第三点建议仍只是治标之策，从根本上讲，转移支付的缺陷和县乡级财政自主性的负面影响都与地方政府问责制的严重缺失有关。一方面，中央政府难以通过“自上而下”的问责制来严格管理庞大的地方政府；另一方面，由于“用手投票”和“用脚投票”制度的缺失，普通民众也难以通过“自下而上”的问责制约束地方政府。只有加强地方政府问责制，才可能解决上述缺陷。

论文也存在一定的研究不足。论文分析了财政分权对于教育供给的效率的影响，却没有涉及到教育公平。然而，分权的一个危险之处就在于加剧不公平 (Prud'Homme, 1995; 王绍光, 1997); 相关研究也表明，中国的分权化改革可能导致教育供给的地区差距和城乡差距的扩大 (张玉林, 2003; Zhang & Kanbur, 2005)，这无疑值得我们继续探讨。

参考文献

- 陈硕 (2010). 分税制改革、地方财政自主权与公共品供给. 经济学 (季刊), 4.
- 陈硕、高琳 (2012). 央地关系：财政分权的度量及作用机制再评估. 管理世界, 6.
- 邓可斌、丁菊红 (2009). 转型中的分权与公共品供给：基于中国经验的实证研究. 财经研究, 3.
- 高琳 (2012). 分权与民生：财政自主权影响公共服务满意度的经验研究. 经济研究, 7.
- 范子英 (2011). 中国财政转移支付制度：目标、效果及遗留问题. 南方经济, 6.
- 范子英、张军 (2010a). 粘纸效应：对地方政府规模膨胀的一种解释. 中国工业经济, 12.
- 范子英、张军 (2010b). 中国如何在平衡中牺牲了效率：转移支付的视角. 世界经济, 11.
- 傅勇 (2010). 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给. 经济研究, 8.
- 傅勇、张晏 (2007). 中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价. 管理世界, 3.
- 贾康、白景明 (2002). 县乡财政体制解困与财政体制创新. 经济研究, 2.
- 李萍 (2006). 中国政府间财政关系图解. 北京：中国财政经济出版社.
- 马骏、侯一麟 (2005). 中国省级预算中的政策过程与预算过程：来自两省的调查. 经济社会体制比较, 5.
- 乔宝云、范剑勇、冯兴元 (2005). 中国的财政分权与小学义务教育. 中国社会科学, 6.

- 世界银行 (2002). 中国: 省级支出考察报告.
- 陶然、刘明兴 (2007). 中国城乡收入差距, 地方政府开支及财政自主. 世界经济文汇, 2.
- 陶然、杨大利 (2008). 财政收入需要与地方政府在中国转轨和增长中的作用. 公共行政评论, 5.
- 王蓉、杨建芳 (2008). 中国地方政府教育财政支出行为实证研究. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 7.
- 王绍光 (1997). 分权的底限. 北京: 中国计划出版社.
- 王闻 (2009). 中国义务教育财政改革与地区差异分析: 教育财政的公平与充足. 公共行政评论, 2.
- 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭 (2007). 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失. 经济研究, 1.
- 吴木銮、王闻 (2011). 如何解释省内财政分权: 一项基于中国实证数据的研究. 经济社会体制比较, 6.
- 杨良松 (2013). 中国的干部管理体制减少教育支出了吗? —基于省级官员的证据. 公共管理学报, 2.
- 尹恒、朱虹 (2011). 县级财政生产性支出偏向研究. 中国社会科学, 1.
- 袁飞、陶然、徐志刚、刘明兴 (2008). 财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀. 经济研究, 5.
- 袁连生 (2011). 中国教育财政体制的特征与评价. 北京师范大学学报: 社会科学版, 5.
- 张光 (2009). 财政分权省际差异、原因和影响初探. 公共行政评论, 1.
- 张光 (2011). 测量中国的财政分权. 经济社会体制比较, 6.
- 张光、江依妮 (2010). 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. 公共行政评论, 4.
- 张军、高远、傅勇、张弘 (2007). 中国为什么拥有了良好的基础设施?. 经济研究, 3.
- 张晏、龚六堂 (2005). 分税制改革、财政分权与中国经济增长. 经济学 (季刊), 4.
- 张玉林 (2003). 分级办学制度下的教育资源分配与城乡教育差距. 中国农村观察, 1.
- 赵力涛 (2009). 中国义务教育经费体制改革: 变化与效果. 中国社会科学, 4.
- 郑磊 (2008). 财政分权、政府竞争与公共支出结构——政府教育支出比重的影响因素分析. 经济科学, 1.

- 中华人民共和国财政部预算司 (2007). 中国省以下财政体制: 2006. 北京: 中国财政经济出版社.
- 周飞舟 (2006). 分税制十年: 制度及其影响. 中国社会科学, 6.
- 周飞舟 (2012). 财政资金的专项化及其问题. 社会, 1.
- 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.
- Akai, N. & Sakata, M. (2002). Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52 (1): 93 – 108.
- Brambor, T., Clark, W. R. & Matt, G. (2005). Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses. *Political Analysis*, (13): 63 – 82.
- Careaga, M. & Weingast, B. R. (2000). The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance. *Unpublished Paper*, Stanford University.
- Ebel, R. D. & Yilmaz, S. (2002). *On the Measurement and Pmpact of Fiscal Decentralization*. Washington DC: World Bank.
- Fisman R. & Gatti, R. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence from US federal Transfer Programs. *Public Choice*, 113 (1): 25 – 35.
- Keen, M. & Marchand, M. (1997). Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, 66 (1): 33 – 53.
- Litvack J., Seddon, J., Ahmad, J., Blair, H., Esmail, T., Ford, J., Hoffman, B., Kerr, G., King, E., Kolehmainen-Aitken, R. L. (2000). *Decentralization Briefing Notes*. World Bank WBI Working Papers.
- Liu, M. & Tao, R. (2007). Local Governance Policy mandates and Fiscal Reform in China. In Wong & Shue Eds. *Paying for Progress in China: Public Finance Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*. London and New York: Routledge.
- Liu, M., Wang, J., Tao, R. & Murphy, R. (2009). The Political Economy of Earmarked Transfers in A State-Designated Poor County In Western China: Central Policies and Local Responses. *The China Quarterly*, 200 (1): 973 – 994.
- Musgrave, R. (1959). *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw Hill.

- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *The American Economic Review*, 75 (4): 748 – 757.
- Oi, J. C. (1992). Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45 (1): 99 – 126.
- Martinez-Vazquez, J. & McNab, R. M. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31 (9): 1597 – 1616.
- Prud'Homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10 (2): 201 – 220.
- Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World. *American Journal of Political Science*, 46 (3): 670 – 687.
- Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36 (4): 481 – 500.
- Rodden, J., Eskeland, G. S. & Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MIT Press.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5): 416 – 424.
- Treisman, D. (2002). Defining and Measuring Decentralization: A global Perspective. *Unpublished Manuscript*.
- Treisman D. (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uchimura, H. & Jutting, J. P. (2009). Fiscal Decentralization Chinese Style: Good for Health Outcomes? *World Development*, 37 (12): 1926 – 1934.
- Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law Economics and Organization*, 11 (1): 1 – 31.
- Wong, C. P. (1991). Central-Local Relations in An Era Of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China. *The China Quarterly*, 128 (1): 691 – 715.
- Wong, C. P. (2009). Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector. *The China Quarterly*, 200 (1): 929 – 952.

- Xu, C. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49 (4): 1076 - 1151.
- Zhang, T. & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 67 (2): 221 - 240.
- Zhang, X. (2006). Fiscal Decentralization and Political Centralization in China: Implications for Growth and Inequality. *Journal of Comparative Economics*, 34 (4): 713 - 726.
- Zhang, X. & Kanbur, R. (2005). Spatial Inequality in Education and Health care in China. *China Economic Review*, 16 (2): 189 - 204.