

义务教育转移支付的激励效应与 均等效应

——以江苏省为例

宗晓华,丁建福

[摘要] 基于江苏省2007-2012年义务教育转移支付相关数据,本文实证分析了义务教育转移支付对县级教育财政投入的激励效应及均等效应。首先,运用工具变量进行两阶段最小二乘法(2SLS)估计,结果表明义务教育转移支付对县级政府义务教育财政投入具有激励效应。在此基础上,采用基于回归方程的夏普里值分解方法,分析义务教育转移支付对县际义务教育财政投入差距的贡献,发现转移支付降低了县级生均教育财政投入的基尼系数,但贡献幅度有限。进一步的数值模拟显示,如果继续扩大转移支付规模,义务教育财政投入的县际差距能够逐步缩小,但缩小幅度呈边际递减趋势。这说明未来加强省级统筹不仅要增加省对县的义务教育转移支付规模,而且有必要按照因素法等重构转移支付的分配结构,从而确保转移支付投入精准到位,最大限度缩小省内义务教育投入差距。

[关键词] 义务教育转移支付;县际差距;激励效应;均等效应

一、引言

推进义务教育服务均等化、逐步缩小区域差距是我国实现教育现代化的战略性任务。广义上的区域差距可以分为省际差距、省内差距和城乡差距。本世纪以来,国家陆续实施“农村中小学教师工资转移支付”、“农村义务教育经费保障机制”等多项重要政策,持续加大对中西部地区和农村地区义务教育投入

[收稿日期] 2016-02-22

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“‘省直管县’财政改革与农村义务教育财政体制调适研究”(CFA110120)。

[作者简介] 宗晓华,南京大学教育经济与管理研究所,电子邮箱地址:zongxh@163.com;丁建福,浙江财经大学财税学院,电子邮箱地址:roy1999@yahoo.cn。

的倾斜力度,取得显著成效。相关实证研究表明,义务教育投入的省际差距和城乡差距已经呈现出收敛趋势(李恺和罗丹,2015;宗晓华和丁建福,2013)。然而,义务教育省内县际差距非常显著,已超过省际差距,成为推进义务教育区域均衡发展的突出矛盾(丁建福和萧今,2013;丁建福等,2015)。

缩小省内义务教育区域差距,关键在于建立省内平衡义务教育区域发展的财政机制。当前,我国义务教育实行“以县为主”的财政体制,而县级财政自给度在各级财政中最低,2013年平均仅为46.53%,^①财政收支缺口主要由上级转移支付平衡。由于县级区域经济发展很不平衡,依靠县级自有财力支付义务教育经费必然导致巨大的区域差距。因此,省内义务教育投入的县际差距在很大程度上取决于转移支付在县级层面的分配结构及其激励效应。

然而,已有实证研究显示,我国政府间财政转移支付的分配并不公平(Raiser,1998;王绍光,2002;Tsui,2005;王广庆等,2012)。其中,专项转移支付由于分配决策需要相机抉择,“跑步钱进”现象更为突出,且多数项目要求地方配套,易于导致“逆向选择”,在平衡区域财力差距方面甚至起到了反向作用(Huang and Chen,2012)。更严重的是,上级转移支付可能对县本级教育财政投入具有“挤出效应”(张光,2006;曾明和张光,2009;尹恒和朱虹,2009)。如果上级转移支付只是“挤出”或者“替代”原有本级教育投入,那么就难以改变由本级财力差异造成的区域间不均等。上述实证研究结论对转移支付的均等化效果并不乐观,但研究中采用的转移支付变量多为总量指标。即使采用专项转移支付,实际上也只是各类专项的汇总指标,并没有从中将义务教育转移支付数据进行剥离。也就是说,以往相关研究并没有针对性地对义务教育转移支付的分配及其均等效果进行评价。

实际上,我国近年来出台了多项政策,旨在强化省级政府的教育统筹职责,加大对省内区域的平衡力度。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》要求“进一步加大省级政府对区域内各级各类教育的统筹,……完善省对省以下财政转移支付体制,加大对经济欠发达地区的支持力度”。2011年国务院《关于进一步加大财政教育投入的意见》要求:“省级人民政府要根据财力分布状况和支出责任划分,加大对本行政区域内经济欠发达地区的转移支付力度。”2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也强调要“扩大省级政府教育统筹权”。在履行统筹职责方面,发达地区的

① 该数据根据全国一般公共财政预算收支分级次数据计算,原始数据来自于:《1994年-2013年全国一般公共财政预算收入级次情况》,《地方财政研究》2015年第7期;《1994年-2013年我国公共财政预算支出级次情况》,《地方财政研究》2015年第9期。

省级政府财力雄厚,在平衡县级义务教育财政投入上具有更大的作为空间。例如江苏省仅 2012 年就有 14 项涉及义务教育的专项转移支付项目,省对县义务教育转移支付规模从 2007 年的 9.3 亿上升到 2012 年的 46.4 亿元(宗晓华和陈静漪,2015)。虽然省内义务教育转移支付逐步增加,但在县级之间分配结果如何,是否有效增进了义务教育公平,目前仍然缺乏较为系统、严格的实证研究。

鉴于此,本文以经济较为发达、省内地区差距悬殊的江苏省为案例,有针对性地对义务教育转移支付对县级区域的激励效应和均等效应进行实证分析,为深入理解义务教育转移支付的机制与功能,进而制定精准的财政扶持政策、稳步缩小省内区域差距提供参考。

二、研究设计、模型与数据

(一) 研究设计

要衡量省内义务教育转移支付对县际差距的影响,首先要清楚接受转移支付之前县级义务教育财政投入的分布状况,然后将其与转移支付之后的分布进行对比,衡量县际差距是否扩大或缩小。然而,义务教育转移支付对县本级教育财政行为具有或正或负的影响,简单地将转移支付后的教育投入减去教育转移支付数据,并不等于在没有教育转移支付情况下的县本级教育投入。也就是说,我们只能观测到转移支付发生后的教育投入数据,原有的县本级教育投入数据无法观测,必须通过计量模型来推断。为此,需要先对转移支付对县级政府教育支出的激励效应进行准确估计,然后根据估计结果逆推“转移支付前”的教育投入,最后通过比较转移支付前后教育投入的分布变化对转移支付的均等效应进行评估(Demery,2002)。

由于县级义务教育财政投入受多种因素影响,在估计转移支付对教育投入分布的影响时,需要同时控制其他变量的影响。为了实现这一目标,本研究使用回归分解方法(夏普里值分解)来估算转移支付对县级生均预算内教育经费差距的净贡献,并进一步采用数值模拟方法估计扩大转移支付规模的政策效果,为未来制定缩小省内县际教育财政投入差距政策提供决策参考。

(二) 计量模型

根据上文的研究设计,首先给出基本的计量模型:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 T + \beta_2 F + \gamma X + \varepsilon \quad (1)$$

其中, Y 为义务教育阶段学校生均预算内教育经费,代表县域义务教育财

政投入水平。生均义务教育转移支付(T)为整个义务教育阶段学校所获得的转移支付除以普通中小学在校生总数,是本文关注的核心解释变量。此外,人均县级自有财力(F)也是本文关注的关键解释变量。X代表其它反映社会特征的控制变量,包括人口规模、人口密度、每万人在校生数等。

为了得到无偏和一致的估计结果,本文通过面板数据固定效应估计方法消除不可观测的个体效应,以最大程度地避免因遗漏变量而导致的估计偏误,同时使用工具变量法解决可能存在的内生性问题。江苏省义务教育转移支付往往采用“以奖代补”的分配机制,县本级义务教育财政投入水平不仅受转移支付的影响,而且其自身也会影响能够获得的转移支付规模。当义务教育投入与专项转移支付两者存在相互影响关系,解释变量专项转移支付将存在严重的内生性问题(成刚和萧今,2011)。为解决内生性问题,本研究选择每万人卫生机构床位数作为生均教育转移支付的工具变量,使用两阶段最小二乘法(2SLS)进行估计。之所以选择每万人卫生机构床位数作为工具变量,是因为它满足了工具变量应符合的两个基本条件,即相关性和外生性。首先,地区卫生机构床位数配置情况反映该地区民生类公共服务水平及经济社会条件;而且,影响地区间卫生机构床位数配置差异的重要因素往往也是教育转移支付拨付的考量因素,因此两者应该存在一定的关联性,后续的回归结果也确证这两个变量之间存在显著正相关(见表2)。其次,卫生机构床位数与生均义务教育预算内经费没有直接的因果关系,并且与其它未进入回归方程但可能影响义务教育投入的因素(即干扰项)不相关。由于该工具变量部分反映了县域社会经济特征,可能通过这些特征间接影响义务教育投入,因此在回归分析中引入反映县域社会经济特征的控制变量。为了进一步检验工具变量的外生性,使用影响卫生机构床位数配置差异的重要因素(非农户口人口比重、少数民族人口比重等)(马玉娜和顾佳峰,2015),对县级生均预算内教育经费进行回归,结果显示这些变量对因变量并没有显著影响。因此,可以基本上确保工具变量满足外生性要求。

(三)数据

为了保证分析期间财政体制的一致性,规避“省直管县”财政改革的干扰,本研究整理了江苏省2007-2012年的县级面板数据。江苏省在2007年全面实施了“省直管县”财政体制。另外,市辖区与县(市)在财政管理体制上差异较大,因此样本中剔除市辖区,最终样本包含的县(市)总数为48个。义务教育预算内经费和专项转移支付数据来自于历年《江苏省教育经费年度发展报告》,其它数据均来自《江苏统计年鉴》(2008-2013年)。

三、实证分析结果

(一)描述性统计

2007 - 2012 年间,江苏省县级人均自有财力平均为 3333.7 元。人均自有财力的县际差距十分突出。2010 年,最大值和最小值分别为 22934 元和 972 元,前者是后者的 23.59 倍。县级生均预算内教育经费平均为 6372.4 元。2010 年,最大值和最小值分别为 17716 元和 2841 元,前者是后者的 6.24 倍,明显小于人均自有财力的差距。生均义务教育转移支付平均为 484.5 元,最高为 2378.5 元。

从描述性统计(见表 1)来看,生均预算内教育经费的极差率要远远低于人均自有财力,然而在多大程度上可将其归结为义务教育转移支付的效果,则需要通过严格的计量模型进行分析。

表 1 主要变量的描述性统计

变量	观测数	均值	标准差	最小值	最大值
生均预算内教育经费(元)	288	6372.4	3365.4	1557.1	18939.3
生均义务教育转移支付(元)	288	484.5	447.6	0	2378.5
人均县级自有财力(元)	288	3333.7	4057.8	281.2	27642.6
人口规模(万人)	288	93.58	33.96	27.48	186.8
人口密度(每平方公里人口数)	288	669.3	253.7	229	1758
每万人普通中小学在校生数	288	1197	289.2	692	2457
每万人在校生数的平方	288	1516932	809312	478864	6036849
每万人卫生机构床位数	288	26.26	11.70	9.25	68.37

注:表中涉及价格的数据均根据 2010 年 CPI 进行了调整。

(二)义务教育转移支付的激励效应

1. 普通固定效应估计结果

首先,分别运用混合 OLS、固定效应和随机效应估计义务教育转移支付对县级生均教育财政支出的影响,并对三类估计结果进行检验和筛选。经过一系列的统计检验(包括 BP-LM 检验、过度识别 Sargan-Hansen 检验等),最终拒绝了混合 OLS 和随机效应模型的假设。相比而言,固定效应模型的估计结果更为可靠。因此,这里仅报告固定效应模型估计结果(见表 2 第 1 列数据)。^①

^① 由于篇幅原因,三类模型的估计结果和选择检验具体数据略去,如果需要可向作者索取。

根据固定效应模型的估计结果,人均县级自有财力的影响在1%的水平上显著为正,人均本级财力每增加1元,生均预算内教育经费将增加0.944元;人口规模的系数为负,但在统计上不显著;人口密度的估计系数为负,并在1%的水平上统计显著;学生规模与生均预算内经费之间存在显著的U形关系。^①

在控制上述变量的情况下,本研究最感兴趣的变量即生均义务教育转移支付的估计系数为0.465,且在10%的水平上统计显著。换言之,生均义务教育转移支付每增加1元,将使生均预算内教育经费仅仅增加0.465元。也就是说,义务教育转移支付对县本级义务教育财政支出具有“挤出效应”,平均而言生均义务教育转移支付每增加1元,挤出生均县本级义务教育财政支出0.535元。这与以往研究关于转移支付对县级教育财政支出存在“挤出效应”的推测一致。正是基于这种实证研究结果,很多研究者认为,没有解决基层政府教育投入激励不足问题,教育财政转移支付的增加反而可能降低基层政府本级教育投入水平的积极性(赵海利,2015;张欢等,2004;刘亮和胡德仁,2009)。

如果这个估计结果成立的话,那么义务教育转移支付只是部分“替代”了县本级原有教育投入,不能缩小由县本级自有财力所造成的义务教育财政投入区域差距。但是,正如上文所分析的那样,生均义务教育转移支付这一关键解释变量可能存在内生性,因此,使用普通固定效应模型估计的结果并不准确。为了使研究结论更为可靠,进一步使用工具变量对面板数据进行两阶段最小二乘法估计(2SLS)。

2. 两阶段最小二乘法估计结果

首先,使用统计方法确定“生均义务教育转移支付”变量是否具有内生性。这里使用 Hausman 和 Durbin-Wu-Hausman 两种方法分别进行检验,前者的 χ^2 值为31.33,后者的 χ^2 值为32.1,F 值为35.13,均在1%的水平上拒绝了该变量为外生变量的原假设,即生均义务教育转移支付具有内生性,故选择工具变量进行两阶段最小二乘法(2SLS)估计方法更为合适。工具变量的有效性将直接影响到估计结果的一致性或估计方差,为了满足外生性和相关性两个条件,这里选择每万人中卫生机构的床位数作为工具变量。根据相关检验,均否定了不可识别和弱工具变量的存在。其中,工具变量“每万人卫生机构床位数”与内生解释变量(生均义务教育转移支付)在1%的水平上存在显著的正相关,确证了该工具变量具有良好的性质。

① 模型中没有控制人均GDP,是因为人均县级自有财力同时捕捉了县域经济发展和财政收入方面信息,同时人均GDP与人均本级财力高度相关(相关系数为0.91),引入后会造成较严重的共线性问题。

表 2 报告了运用两阶段最小二乘法的固定效应估计结果。与普通固定效应模型相比,在 2SLS 模型中,关键解释变量“生均义务教育转移支付”的估计系数为3.176,在 1% 的水平上统计显著。人口规模的估计系数由不显著变得显著。其他解释变量估计系数的符号均符合预期,并且都通过了显著性检验。

表 2 普通固定效应和两阶段最小二乘法估计结果

固定效应		两阶段最小二乘法	
被解释变量	生均预算 教育经费	第一阶段	第二阶段
		生均义务教育 转移支付	生均预算 教育经费
		Panel A:主要系数	
生均义务教育转移支付	0.465 * (0.256)		3.176 *** (0.967)
人均县级自有财力	0.944 *** (0.163)	-0.0067(0.0226)	0.752 *** (0.099)
人口规模	-27.06(43.30)	14.18(11.24)	-90.68 * (55.41)
人口密度	-3.15 *** (0.941)	-0.186(0.238)	-2.066 * (1.135)
学生规模	-22.07 *** (3.816)	-2.616 *** (0.593)	-13.39 *** (4.077)
学生规模平方项	0.0058 *** (0.0011)	0.0006 *** (0.0002)	0.0037 *** (0.0011)
常数项	25293 *** (5383)		22559 *** (5264)
Panel B:工具变量			
每万人卫生机构床位数		34.199 *** (7.239)	/
常数项		597.3(1135)	
Panel C:统计检验			
不可识别检验			20.90 ***
弱工具变量检验			22.32 *
观察值个数	288	288	288
R ²	0.82	0.50	0.70

注:括号内为聚类稳健标准误。***、**、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 的水平上统计显著。

在控制其它因素不变的条件下,人均县级自有财力每增加 1 元,生均预算内教育经费将增加 0.752 元。这意味着义务教育投入在很大程度上依赖于县级政府自有财力。在县际财力差距显著的情况下,“以县为主”体制势必导致县域间义务教育的发展差距,一些县甚至无法达到最低标准的办学水平。相比之下,生均义务教育转移支付每增加 1 元,将使生均预算内教育经费增加

3.176 元,表明义务教育转移支付对县级教育财政投入具有激励效应。这主要是因为义务教育转移支付传递了上级政府对义务教育的偏好信号,具有引导性和示范性,同时许多专项要求县级政府配套,具有一定的杠杆作用。

由于 OLS 与 2SLS 估计结果存在较大的差异,为了检验 2SLS 回归结果的稳健性,进一步选择“人均非教育类净转移支付”作为工具变量进行回归分析。结果同样显示,生均义务教育转移支付与生均义务教育预算内经费在 1% 的水平上显著相关(估计系数为 3.393,标准误为 0.447),其他控制变量的估计系数的符号都符合预期,并至少在 5% 的水平上统计显著,说明表 2 中 2SLS 估计结果较为稳健可靠。

(三) 义务教育转移支付的均等效应:基于夏普里值分解

接下来,借鉴夏普里值分解方法(Shorrocks,1999)来衡量各解释变量对生均预算教育经费支出差距的贡献。夏普里值分解的基本思路是,将回归方程中的某一自变量 X 在所有观测点上取样本均值,然后代入方程,得到一个假设的生均预算内教育经费预测值,根据这个预测值计算出的不平等指标记作 I_0 。这样, I_0 中就已经不包含 X 的影响了。然后,将根据由 X 的真实值代入方程,得到生均预算内教育经费预测值,据此计算出的不平等指标记作 I_1 。最后,用 $\Delta = I_1 - I_0$ 来衡量自变量 X 对生均预算教育经费差距的绝对贡献。如果 $\Delta > 0$,绝对贡献为正,说明该自变量是导致差距扩大的因素,反之则是差距缩小的因素。将绝对贡献除以模型所解释部分的不平等指数($100\% * \Delta / I_1$)得到该自变量的相对贡献,各因素的相对贡献之和为 100%。

可以看出,当根据回归方程推测 X 取均值时的生均预算内教育经费差距时,其他每个变量的取值不是唯一的,可以是实际值,也可以是平均值,这样便会得到不同的推测数据。联合国世界发展经济研究院(UNU-WIDER)开发出一个 Java 程序,考虑了所有可能的取值组合,并将各种组合下 X 变量贡献的平均值作为最终结果。这个程序能将因变量的不平等分解成与所有自变量相关的部分(Wan,2004)。表 3 是对生均预算内教育经费基尼系数分解结果。

表 3 解释变量对县级生均预算内教育经费基尼系数的贡献

	2007 年		2008 年		2009 年		2010 年		2011 年		2012 年	
	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%
生均义务教 育转移支付	-0.009	-3.12	-0.004	-1.42	-0.009	-3.85	-0.009	-4.41	-0.006	-3.12	-0.002	-1.08
人均自有财力	0.098	32.99	0.103	36.71	0.092	39.98	0.094	44.66	0.095	46.36	0.008	41.25

续表

	2007 年		2008 年		2009 年		2010 年		2011 年		2012 年	
	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%	绝对 贡献	%
人口规模	0.087	29.34	0.075	26.56	0.062	27.07	0.057	27.04	0.054	26.17	0.045	23.82
人口密度	0.005	1.76	0.004	1.28	0.003	1.2	0.004	1.7	0.003	1.57	-0.002	-1.05
学生规模	0.098	32.94	0.091	32.41	0.062	26.83	0.045	21.56	0.044	21.34	0.058	30.62
学生规模 平方项	-0.015	-4.91	-0.015	-5.32	0.000	0.1	0.005	2.35	0.005	2.28	-0.003	-1.79
个体效应	0.033	11	0.027	9.77	0.020	8.67	0.015	7.09	0.011	5.4	0.016	8.24
总计	0.297	100	0.280	100	0.230	100	0.210	100	0.206	100	0.188	100

从基尼系数的分解结果来看,生均义务教育转移支付在 2007 - 2012 年的贡献为负,对总系数的贡献在 -1.08% 至 -4.4% 之间。影响一个因素对总基尼系数的贡献主要取决于两个因素:一是由该因素所形成的收入流占总收入的份额;二是该项收入流的集中指数的大小(万广华,2008)。生均义务教育转移支付对生均预算内教育经费投入地区差距的贡献为负,说明生均义务教育转移支付的集中指数为负,这与事实情况是相吻合的。如图 1 所示,义务教育转移支付主要流向经济落后地区。总体而言,越是经济落后的地区,所得到的转移支付越多,义务教育转移支付起到了缩小地区教育投入差距的作用。

人均县级自有财力的贡献为正,对总基尼系数的贡献在 33% 至 46% 之间,在所有解释变量中排在第一位。这说明人均自有财力的集中指数为正,换句话说,人均自有财力越高的地区,生均预算内教育经费越高。这个结果再次表明,在义务教育投入“以县为主”的体制下,县际财力差距必然导致省内县际教育财政投入的差距。

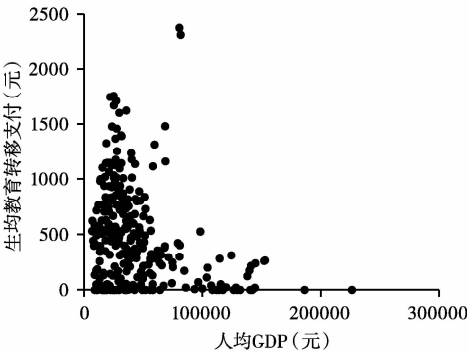


图1 生均义务教育转移支付与
人均 GDP 散点图

再来看其他控制变量的贡献。人口规模、学生规模、个体效应的贡献都为正,说明这些因素在不同程度上扩大了教育财政投入的地区差距。

虽然江苏省的义务教育转移支付缩小了生均预算内教育经费的县际差距,但贡献幅度仍然较小,政策调整还存在较大空间。依据差距分解的原理可以发

现,规模和结构对转移支付的贡献起着重要的作用,这是未来政策改革的两个可选择的方向。表 4 对义务教育转移支付的规模进行了简单的政策模拟,在不改变分配结构的基础上,将生均义务教育转移支付逐步扩大,并代入表 2 中的支出回归方程,推测出新的生均预算内教育经费数据,根据该推测结果计算其基尼系数。

表 4 生均义务教育转移支付规模的均等效应模拟结果

	初始规模	1.2 倍	1.4 倍	1.6 倍	1.8 倍	2 倍
2007	0.2971	0.2749	0.2552	0.2382	0.2236	0.2118
2008	0.2804	0.2627	0.2467	0.2328	0.2208	0.2110
2009	0.2302	0.2104	0.1929	0.1774	0.1638	0.1522
2010	0.2097	0.1905	0.1738	0.1594	0.1467	0.1357
2011	0.2055	0.1882	0.1731	0.1600	0.1487	0.1389
2012	0.1882	0.1738	0.1613	0.1506	0.1416	0.1341

根据表 4 模拟结果可以发现,随着义务教育转移支付规模的扩大,生均预算内教育经费支出的基尼系数在不断缩小,但是规模扩大导致地区差距缩小的幅度呈现边际递减趋势,说明仅仅通过扩大转移支付的规模可能并不是最有效率的。图 1 也表明在经济落后地区,义务教育转移支付的分配与地区经济发展水平在很大程度上不成比例(义务教育转移支付的散点呈垂直分布)。因此,在扩大转移支付规模的同时,有必要设计更为精准、有效的因素法转移支付机制,对转移支付的分配结构进行调整和优化。

四、结果解释与讨论

由于我国政府考核存在经济偏好,而义务教育投资收益具有长期性与区域外溢性,基层政府投资义务教育往往激励不足。一般性转移支付很难保证义务教育财政支出水平与县级可支配财力同比例提高,而专项转移支付存在“跑部前进”与“逆向选择”问题,易于流向寻租和配套能力较强的发达地区,在平衡区域发展方面往往事与愿违。因此,以往研究对转移支付在平衡义务教育区域差距方面并不乐观,但本研究的实证发现有很大不同,即义务教育转移支付在一定程度上缩小了地区间义务教育财政资源的差距。为什么会出现这样积极的结果?对相关专项转移支付政策文本的深入分析发现,案例省份在政策设计中有三个方面的特征是保证转移支付均等化功能实现的重要因素。

(一) 转移支付定位相对清晰, 注重公平取向与“兜底”功能

通过对江苏省 2007 年以来主要的义务教育转移支付政策进行文本分析可以看出, 每项政策设计都十分注重省级财政对经济薄弱地区的扶持。第一, 在公用经费方面, 2007 年全面推行“新机制”的过程中, 省政府在《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》中明确强调: “省财政按照免收学杂费的补助比例安排对经济薄弱地区的公用经费补助资金, 其余部分由县级财政在预算内足额安排。”该省小学和初中的生均公用经费财政拨款基准定额从 2007 年的每人每年 230 元、350 元, 逐步提高到 2009 年的 350 元和 550 元。仅 2009 年当年, 全省各级财政共安排义务教育公用经费 28.57 亿元, 其中省财政下达专项补助 14.23 亿元, 占义务教育学校公用经费的将近一半, 有力地保障了经济薄弱地区县的义务教育公用经费支出。第二, 在教师工资方面, 《江苏省义务教育学校绩效工资实施意见》规定: “按照管理以县为主、经费市县自筹、省级适当支持的原则, 确保义务教育学校实施绩效工资所需资金落实到位。省级财政统筹确定经费分担办法, 对部分财力薄弱地区给予适当支持。”在绩效工资实施当年, 省政府对 31 个经济薄弱县安排转移支付资金 10.58 亿元, 将政策确定的基础性和奖励性绩效工资全面兑现到位, 义务教育学校教师待遇得到较大幅度提高。第三, 在校舍维修改造方面, 安排“农村中小学校舍维修改造长效管理机制”专项, 省财政在省确定的校舍安全工程实施期内安排奖补资金, 对经济薄弱地区及地处七度以上地震高烈度地区给予支持。由此可见, 在公用经费、教师工资和校舍维修改造方面, 省级财政出台的专项转移支付都明确规定支持经济薄弱地区, 政策设计突出公平取向和“兜底”功能。

(二) 省内区域划分合理, 转移支付分配机制设计因地制宜

专项转移支付“兜底”功能的实现取决于扶持地区选择的“精准”, 只有这样才能将有限的教育财政资金投入到最需要的地方。江苏省区域发展落差十分明显, 苏南、苏中和苏北之间经济和教育发展水平差距较大, 与我国东、中、西三大区域的划分十分类似, 这也是国家许多政策优先选择江苏作为改革试点的重要原因。案例省份在设计义务教育转移支付时, 一般会按照苏南、苏中和苏北三个区域分别设置补助“挡位”, 对苏北地区的专项转移支付明显高于其他地区。以 2012 年为例, 苏北各县的生均转移支付资金为 1223.35 元, 分别为苏中和苏南的 2.14 倍和 1.82 倍。然而, 从经济发展的实际格局来看, 苏北地区也有“富县”, 苏中地区也有“穷县”, 如果仅从南、中、北三大区域划分来设计具体的专项转移支付, 可能会导致中部地区的一些“穷县”被遗漏, 北部地区的一些“富县”被错补。因此, 江苏很多专项转移支付政策不仅按照三大区域来简单划分, 而且还根据具体的经济社会和教育发展客观条件来进行更为精细的划

分,例如在实施绩效工资过程中,省政府根据县级客观财力供需缺口确定31个经济薄弱县安排专项补助资金,既包含有苏北县市也包含有部分苏中县市。

(三) 综合使用补助和奖励手段,尽量规避转移支付的挤出效应

无论是配套还是非配套的专项,都可能对县本级义务教育财政总投入产生挤出效应。为了规避转移支付的挤出效应,江苏省综合采取补助和激励两种手段,在保障经济薄弱地区的县域义务教育财政支出的同时,尽量规避“挤出效应”造成的政策效果折扣。例如,省级财政全额补助经济薄弱地区免费提供课本所需资金,不需要任何配套和条件,属于扶持性的直接补助。这种直接补助容易形成一些地方“等靠要”的惯性思维,为了激活县域内生发展动力,调动县级政府教育投入的积极性,省政府常采取“以奖代补”方式拨付转移支付资金。例如《关于中小学校舍安全工程的实施意见》规定:“实施中小学校舍安全工程所需资金由各市、县(市、区)人民政府负责筹措,省根据工程实施的实绩对经济薄弱地区采取以奖代补方式给予适当补助。”另外,为引导和激励市县建立健全教育经费保障机制,稳步提高经费保障水平,省财政设立“市县教育经费保障机制综合奖补专项资金”。根据《市县教育经费保障机制综合奖补专项资金管理暂行办法》,省对县的综合奖补资金根据绩效评分来拨付。其中有两个评分指标分别是“小学生均预算内事业费水平”和“初中生均预算内事业费水平”。分值计算办法为:分苏南、苏中、苏北三个区域分别统计计分,取各区域生均预算内事业费平均值为中值,区域内各市、县(市)具体得分根据与中值比较情况,按正相关比例计算结果。这种政策设计思路采取在发展水平近似的区域内开展“锦标赛”的激励方式,既能有效地照顾到苏北和苏中经济欠发达地区,又能激励同一区域发展水平接近的县开展竞争,较好地兼顾到“公平”与“效率”两种价值取向。

需要指出的是,与其他因素相比,省内义务教育转移支付在平衡县级差距方面效果仍然很有限(-1.08%至-4.4%),尤其是与人均自有财力相比而言,后者对县级差距的相对贡献非常大(33%至46%)。这一方面反映了江苏省内区域经济发展落差过大(苏南地区的经济社会发展已经接近中等发达国家的水平,而苏北地区仍处在建设小康社会阶段);另一方面也说明,相对于省内巨大的区域差距而言,省对县的义务教育财政转移支付规模仍然过小。因此,未来推进基本公共服务均等化、缩小省内义务教育投入差距,必须进一步强化省级统筹力度,扩大省对县的义务教育转移支付规模,对于不需要太多决策信息的财政支出项目如教师基本工资,可以考虑实施“以省为主”体制,缓解经济薄弱地区的财政压力。

此外,本研究的政策模拟部分表明,转移支付规模扩大对义务教育投入县际差距的缩小效果可能存在边际递减趋势。对义务教育转移支付的县域分配

结构分析也显示(见图1),虽然经济薄弱地区获得相对更多的转移支付,但在薄弱地区组内,转移支付的分配与其经济发展水平并没有明确的相关性,说明转移支付的分配结构还存在优化空间。未来缩小县际义务教育投入差距,可以采取扩大转移支付规模和调整分配结构并行的策略。具体转移支付制度设计可根据设定的均等化目标,综合考虑经济、财力、人口、成本以及财政努力程度等因素,按照因素法来分配转移支付资金,使转移支付分配机制更为客观、透明,保证新增资金更多地向经济薄弱地区倾斜。

[参考文献]

- 成刚、萧今,2011:《政府间转移支付与县域间基础教育供给的影响——基于江西省的证
据》,《北京大学教育评论》第2期。
- 丁建福、萧今,2013:《中国义务教育投入地区差距实证研究回顾——演变趋势、解释及政
策》,《教育与经济》第3期。
- 丁建福、萧今、王绍光,2015:《中国县级义务教育投入差异的空间格局及收敛性》,《教育科
学》第2期。
- 李恺、罗丹,2015:《义务教育均衡发展的收敛性分析——基于我国31个省(市)面板数据的
实证研究》,《教育发展研究》第10期。
- 刘亮、胡德仁,2009:《教育专项转移支付挤出效应的实证评估——基于面板数据模型的实
证分析》,《经济与管理研究》第10期。
- 马玉娜、顾佳峰,2015:《县际公共养老福利资源配置研究——兼论空间与制度结构的影
响》,《社会学研究》第3期。
- 万广华,2008:《不平等的度量与分解》,《经济学(季刊)》第1期。
- 王广庆、侯一麟、刘玲玲,2012:《中央对地方财政转移支付的影响因素——基于省际14年面
板数据的实证分析》,《公共行政评论》第5期。
- 王绍光,2002:《中国财政转移支付的政治逻辑》,《战略与管理》第3期。
- 尹恒、朱虹,2009:《中国县级地区财力缺口与转移支付的均等性》,《管理世界》第4期。
- 张光,2006:《转移支付对县乡财政教育支出的影响——以浙江、湖北、陕西为例》,《教育与
经济》第2期。
- 张欢、张强、朱琴,2004:《农村义务教育经费“挤出效应”研究》,《清华大学教育研究》第5期。
- 赵海利,2015:《“新机制”对地区间义务教育投入差距的影响研究》,《教育发展研究》第2期。
- 曾明、张光,2009:《农村教育支出的财政转移支付效应研究——以浙江、江西为例》,《教育
与经济》第3期。
- 宗晓华、陈静漪,2015:《义务教育投入的县际差距与影响因素研究——以东部某省为例》,
《教育科学》第1期。
- 宗晓华、丁建福,2013:《我国义务教育财政制度变革与城乡差距——基于1999—2009年省
级面板数据的实证分析》,《教育发展研究》第11期。
- Demery, L., 2002, “Benefit Incidence: A Practitioner’s Guide”, The World Bank.

- Huang, B. and K. Chen, 2012, "Are Intergovernmental Transfers in China Equalizing?", *China Economic Review*, 23(3): 534-551.
- Raiser, M., 1998, "Subsidizing Inequality: Economic Reforms, Fiscal Transfers and Convergence across Chinese Provinces", *Journal of Development Studies*, 34(3): 1-26.
- Shorrocks, A. F., 1999, "Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A Unified Framework based on Shapley Value", Unpublished Manuscript, Department of Economics, University of Essex.
- Tsui, K., 2005, "Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities", *Journal of Comparative Economics*, 33(1): 173-196.
- Wan, G., 2004, "Accounting for Income Inequality in Rural China: A Regression Based Approach", *Journal of Comparative Economics*, 32: 348-363.

Incentive Effect and Equity Effect of Transfer Payment of Compulsory Education: A Case Study of Jiangsu Province

ZONG Xiao-hua¹, DING Jian-fu²

(1. Institute of Education Economy and Management, Nanjing University;

2. School of Public Finance, Zhejiang University of Finance and Economics)

Abstract: Using data concerning the specific purpose transfer payment of compulsory education in Jiangsu province, this paper examines the incentive and equity effects of the earmarked grants on county government compulsory educational spending. The estimation of 2SLS proves the incentive effects, i. e., the earmarked grant dose not crowd out but motivate the expenditure by county government, leading local governments to give priorities to compulsory education. Furthermore, with regression based Shapley value decomposition, the negative contribution of the earmarked grant to inequality of educational spending across counties is verified, stating that the earmarked grant helps to reduce inequality, but to relative limited extend. The simulation that enlarges the size of the grant shows that the inter-county inequality can be reduced substantially, with diminishing marginal effect. These empirical findings indicate that the Provincial-level Co-ordination should reshape the policy balancing the size and assignment structure of the specific purpose transfer payment of compulsory education, with better targeted poorest region in order to achieve equalization at the best.

Key words: transfer payment of compulsory education; inequality across counties; incentive effect; equity effect