

市 - 县财政分权与地方义务教育 财政支出

——基于全国县级数据的多层分析

黄 斌,王 璇,张琼文

[摘 要] 基于2009年全国县 - 市两级数据,采用多层线性模型就市 - 县财政分权对县级地方义务教育财政支出的影响效应进行了经验研究。在分权化指标构建上,本文从收入、支出及自主性三个角度,分别采用预算口径和全口径对我国市 - 县财政分权度进行了测量。经验结果表明,市 - 县财政分权对县义务教育生均经费水平具有显著的负影响。市 - 县财政分权的加大会减少县自有财力对义务教育的投入,而县财政自主权的加大则会提高县自有财力对义务教育的投入。市 - 县财政分权的负效应不受“省直管县”体制改革的影响。未来的财政体制改革应进一步增大地方财政自主权,并在转移支付中加入有关维持地方自有财力对公共品投入努力水平的约束性条款。

[关键词] 市 - 县财政分权;财政自主权;义务教育;财政支出

一、研究背景与问题的提出

省以下财政体制安排问题一直以来是我国政府财政体制改革领域的一个难点问题,亦是财政学界的一个热点问题。1994年的“分税制”改革明确了中央与省级政府之间的财权和事权划分,但对省级以下各级地方政府之间财政关系并未做出明确的规定,交由各省自行安排,而各省通行的做法是仿效中央与

[收稿日期] 2016 - 06 - 01

[基金项目] 国家社会科学基金教育学一般课题“2000年后我国义务教育财政制度改革效果评价研究”(BFA140039)。

[作者简介] 黄斌,南京财经大学公共管理学院/公共财政研究中心,电子邮箱地址:james7526@163.com;王璇,南京财经大学财政与税务学院,电子邮箱地址:153253483@qq.com;张琼文,南京财经大学财政与税务学院,电子邮箱地址:zqwgyx@126.com。

省的划分办法,省、地级市、县与乡各自负责一定事权并承担各项事权的主要支出职责,高层级政府对下级政府所承担的事权仅给予少量的转移支付。此种分配格局使得各级地方政府为保障自身利益,都尽可能多地将财权留在本级财政,极力将事权及相对应的财政支出职责推向下级政府,由此最终由财力最弱的县级政府承担了绝大多数基本公共服务的支出职责。在此种政府收支分配格局与“下管一级”体制下,市对县做财政分权抑或集权安排对于县级地方基本公共服务的供给水平与质量便显得尤为重要,市一级政府可以通过收支分配、预决算管理、转移支付经费划拨与配套、行政命令、人事管理等多种途径对县级公共服务供给决策产生重大影响。

2004年后,中央政府开始在全国范围内推行“省直管县”财政管理体制改革试点工作,将原先的“省-市-县”三级管理转变为“省-市、县”二级管理,省直接联系县进行收支划分、转移支付划拨、资金往来、预决算与年终结算。在“省直管县”理想模式下,省对市与县实行平行管理,市-县不再有任何直接的财政关系。改革后,省一级财政似乎已经取代市成为影响县财政行为最为重要的因素。然而,从各省推行的改革实践来看,大多数省份并未做到真正意义上的“省直管”,一些省份改革仅在对县转移性资金的核定、分配、管理与调度上做到“省直管”,收支分配依然采用“市直管”,而有些省份则是收支分配实行新体制,转移支付实行老体制。2009年中央出台《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,提出要在2012年底前在全国范围内(除自治区)实现“省直管县”体制,但在该《意见》颁布后,中央迟迟未出台具体的改革实施指导意见。改革究竟是要进一步实现强县扩权,还是要继续加强对弱县的统筹支持,地方改革思路左右摇摆。并且试点中暴露出的省对数量众多的县直接管理的工作量过大、管理效率偏低,以及市、县利益诉求冲突加剧,拖慢地方整体经济发展速度等问题,使得各省放缓或停止试点推广工作。不少省份对既有的改革方案进行了调整,将部分省对县的财政管理权限又重新下放至市,以加强地级市对其下辖县区社会经济的区域协调发展职能。

财政分权与转移支付是构成政府间财政关系的两个重要维度,而有关财政分权究竟会促进还是阻碍地方公共服务供给一直以来是经济学界关注的焦点问题。Samuelson(1954)提出公共消费品具有成本共担与消费共享的特征,因此不存在任何一种分权化机制能够实现公共品的最优供给,而 Tiebout(1956)则认为充分自由流动的个体可以通过“用脚投票”的方式,引发地方政府相互竞争,进而实现公共品有效率的生产和供给。Oates(1985)突破了之前分权-集权“非此即彼”的分析与选择模式,提出集权与分权在不同政府职能上各具利弊的观点。他认为从社会福利最大化的角度看,国家公共品应集权供给,而

地方公共品则应交由地方实行分权供给更为有利。继理论争议之后,是延续至今的经验研究结果之争,中国研究亦概莫能外。公共教育是中国地方政府面向地方居民提供的最为重要的公共服务,近年来有不少国内研究显示财政分权对于地方公共教育财政支出具有负面影响(王蓉和杨建芳,2008;黄斌,2009;罗伟卿,2010),其原因解释不外乎两点:一是现有的官员晋升激励机制使得地方偏好于生产性投入,忽视消费性的教育投入;二是大量的事权与支出职责下放,导致地方财力紧张,迫使地方将有限财力安排在经济建设之上,对教育的投入仅保证“温饱”水平。但也有一些国内研究结果显示,财政分权在一定的分权维度下或是在一定条件下会对地方公共服务供给产生促进作用(龚锋和卢洪友,2013;杨良松,2013;张晏和李英蕾,2013)。总的来看,除个别研究(田志磊等,2015)外,过往的绝大多数研究仅针对中央-省分权或省-县分权展开实证或经验研究,但这两种分权研究维度都与作为义务教育主要支出主体的县级政府所处财政环境相去较远。在“下管一级”的财政关系序列中,县级政府当前最为关切的依然是与其利益关系联系最紧密的地市一级政府所做出的收支配安排决策。为此,本文将利用全国县、市两层数据,从收入分权、支出分权与地方财政自主权三个维度对市-县财政分权度进行测量,进而就市-县财政分权化对县级地方义务教育财政支出水平所可能具有的作用,以及该作用在不同财政管理体制下是否存在差别进行经验研究。深入探讨更低层次的市-县分权化影响作用对于破解我国省级以下政府间财政体制构建难题具有重要意义。

二、数据来源与市-县财政分权度测量

(一) 数据来源

本文采用的数据包括市和县两层,数据来源于《全国地市县财政统计资料》、《中国教育经费统计年鉴》、《中国县(市)社会经济统计年鉴》及《中国分县市人口统计资料》。我们选取这四本年鉴资料2009年全国地级市、县与县级市财政、教育、经济与人口相关数据进行合并。由于北京、天津、上海、重庆四个直辖市与海南省未设有地市一级政府,因此将这五个省市排除在样本外;西藏自治区数据缺失较为严重,且由于其地广人稀的地理人口特征,以及中央特殊的民族优惠政策,西藏各县市生均义务教育经费水平值普遍偏大,存在较多特异值,因此本研究将西藏所有数据剔除。最终形成的数据样本包括2009年全国307个地市的2594个县(区)数据。

之所以采用2009年而非更近年份数据,主要是由于2009年后出版的《全国地市县财政统计资料》不再提供各项税收收入、转移支付与支出具体数据,

仅列示各县区政府财政收支的加总数字。分项收支数据的缺失使得我们无法形成一些构建分权化模型所必需的财政变量。幸运的是,2009年以来我国财政管理体制与义务教育财政体制整体格局并未发生太大的变化,因此本文采用的样本数据年份虽略显老旧,但研究结论应适用于当下及未来相关政策的制定。

(二)市-县财政分权度的度量

纵观以往研究,财政分权度的测量方法大致可分为两大类:一类是事前的增量指标,即根据不同层级政府之间事先签订的“财政契约”中约定的分配比例,计算出地方每增加一单位税收中有多少会留存在地方本级财政收入之中(Lin and Liu, 2000; Jin et al., 2005);另一类是事后的平均指标,即采用某一层级政府下辖的下级政府的财政收支之和与该层级政府总财政收支的比值来度量财政分权化程度(Oates, 1985)。1994年分税制改革之前,中国不同层级政府主要通过讨价还价的方式来进行增量部分的财力分配,不同地方的收入边际留存率各不相同,地方对留存在本级财政收入的分配和使用具有完全的自决权,上级政府对地方转移支付较少,此时采用边际留存率来度量财政分权化有其科学性与合理性。在分税制改革后,各税种被分为中央税、地方税与共享税,不同层级政府对共享税的分配比例相对固定,经年变化不大,且财权上收后地方的收支决策受上级政府影响较大,高层级政府对地方层级的财政转移支付力度有所加强。从这一点看,地方已不再具备完全自治意义下的分权权利(张晏, 2005),财政分权更多表现为不同层级政府所分配到的收入份额之比或所承担的支出份额之比,此时采用事后的平均指标似乎更加合宜。

有关财政分权度的事后指标测量存在一定的争议。从概念上看,所谓财政分权应是指高层级政府向低层级政府让渡一定财政资金管理、使用和分配权限的过程,因此财政分权度量不仅应反映上下级政府财政收支规模的配比状态,还应包含对地方财政实际拥有的财政决策自主度水平的测量。以往研究惯常采用的财政分权指标主要有三种:“收入指标”、“支出指标”和“财政自主度指标”(陈硕和高琳, 2012)。为更全面和更准确地测量财政分权,本文将遵循事后的平均指标度量方法,从以上三个维度分别对中国的市-县财政分权度进行度量。前两种收支指标通常采用某一低层级政府预算收支之和与高层级政府预算收支总和的比值进行计算,在本研究中,我们将用两种口径下县财政收支占全市财政收支的比重来计算市-县财政收支分权化度。第三种指标财政自主度从严格意义上应反映的是某一层级政府所有的财政收入中有多大比例可供本级财政自由支配。在地方政府的多种收入来源中,自有收入的可支配程度显然是最高的,其次是一般性转移支付(包括税收返还)。由于一般性转移支

付用于平衡地区间财力差异,对地方财政收入只做一般意义上的财力支持,中央和省对地方使用一般性转移资金通常不会做过多的约束,因此地方对该类型转移支付的支配自主度应与地方自有财政收入相近。与此相反,专项转移支付常带有较为严格的使用限制,地方对专项资金使用的自由裁量权较低。基于上述考虑,我们用扣减专项转移支付和转移支付上解之后的地方收入与未扣减时地方收入之比来度量地方财政自主度。由此,财政自主度也可理解为地方政府对于上级专项转移支付的依赖程度,财政自主权指标值越高,表明地方对上级专项转移的依赖度越低,其财力自主性越大。

除公式外,我们还可以采用不同的统计口径对财政分权度进行度量。从收入构成看,中国地方政府的财政收入可分为三大类:纳入预算管理并参与分税制分配方案的预算内收入,纳入预算管理或收支两条线管理但主要由地方自收自支的基金收入,以及未纳入预算管理的预算外收入。为此,我们在进行分权化测算时还区分两种口径:一是只包含一般预算收支的预算口径,二是包括所有收入的全口径。

三种测量维度配合两种口径,可构建出六种市-县分权化指标,各指标计算方法与均值情况参见表1与表2。

表1 市-县财政分权化的度量

	收入分权	支出分权	财政自主权
预算口径	预算收入分权度 = (各县区一般预算收入之和)/(全市一般预算收入总和)	预算支出分权度 = (各县区一般预算支出之和)/(全市一般预算支出总和)	预算财政自主度 = (县区一般预算收入 - 专项转移支付 - 转移支付上解)/(县一般预算收入总和)
全口径	全口径收入分权度 = (各县区一般预算收入 + 政府性基金收入 + 预算外收入)/(全市一般预算收入 + 政府性基金收入 + 预算外收入)	全口径支出分权度 = (各县区的一般预算支出 + 政府性基金支出 + 预算外支出之和)/(全市一般预算支出 + 政府性基金支出 + 预算外支出总和)	全口径财政自主度 = (县区一般预算收入 + 政府性基金收入 + 预算外收入 - 专项转移支付 - 转移支付上解)/(县的一般预算收入 + 政府性基金收入 + 预算外收入)

根据分权化指标统计描述的结果,我们发现:

首先,样本中六种市-县财政分权的全国样本均值在0.66-0.74之间,不同分权指标的测量结果在均值水平上并无太大差别。收入分权和支出分权呈显著高度正相关,即被赋予更多事权或支出职责的县,其在与市财力分配中亦

表2 全国及各省市-县财政分权度样本均值

省份	收入分权		支出分权		自主度	
	预算口径	全口径	预算口径	全口径	预算口径	全口径
河北省	0.79	0.75	0.81	0.77	0.71	0.76
山西省	0.75	0.70	0.77	0.73	0.75	0.79
内蒙古自治区	0.76	0.73	0.80	0.76	0.60	0.65
辽宁省	0.55	0.53	0.57	0.56	0.74	0.78
吉林省	0.69	0.66	0.70	0.68	0.62	0.66
黑龙江省	0.56	0.54	0.57	0.55	0.66	0.69
江苏省	0.78	0.71	0.80	0.73	0.60	0.70
安徽省	0.65	0.60	0.66	0.62	0.71	0.76
福建省	0.76	0.71	0.76	0.72	0.73	0.80
江西省	0.78	0.75	0.81	0.78	0.70	0.76
山东省	0.72	0.64	0.76	0.69	0.75	0.80
河南省	0.73	0.68	0.74	0.71	0.69	0.73
湖北省	0.72	0.68	0.72	0.69	0.65	0.69
湖南省	0.72	0.69	0.74	0.72	0.66	0.70
广东省	0.65	0.62	0.69	0.66	0.71	0.76
广西自治区	0.71	0.65	0.73	0.67	0.69	0.73
四川省	0.79	0.76	0.81	0.78	0.54	0.61
贵州省	0.84	0.81	0.85	0.83	0.68	0.71
云南省	0.81	0.79	0.83	0.81	0.58	0.62
陕西省	0.72	0.68	0.74	0.71	0.70	0.71
甘肃省	0.77	0.75	0.78	0.76	0.50	0.54
青海省	0.77	0.77	0.79	0.78	0.63	0.65
宁夏自治区	0.42	0.40	0.43	0.42	0.61	0.68
新疆自治区	0.79	0.77	0.80	0.79	0.66	0.69
东部	0.70	0.65	0.72	0.68	0.71	0.77
中部	0.70	0.66	0.71	0.68	0.68	0.72
西部	0.77	0.74	0.78	0.76	0.61	0.65
全国	0.72	0.69	0.74	0.71	0.66	0.71

获得更多的收入份额。从均值水平看,绝大多数省份的市-县支出分权要高于收入分权,两种口径下支出分权度的全国均值分别为0.74和0.71,略高于收入分权度均值水平(0.72和0.69)。由此可见,县对市本级财政虽然在财力分

配上处于占优地位,在全地市收入中分得70%,但相较于其支出负担,县所获得的收入份额仍不足以完全满足其支出需求。

其次,自主度指标与收支分权指标呈显著负相关,相关系数数值在 -0.30 与 -0.35 之间。收支分权化与自主度的测量对象有所不同,前者考察的是政府间的收支分配状况,而后者测量的是地方对上级专项转移的依赖度。它们之间呈负相关表明,那些在市-县分配中获得更多财力并负担更多支出职责的县通常会对上级政府专项转移具有更强的依赖度。东中西部的比较结果表明,西部地区比中部和东部地区拥有更高的市-县收支分权度,但西部地区县要比中部和东部地区县更加依赖上级政府的专项转移,东部县的财政自主度要比西部县平均高出十个百分点以上。

最后,以往研究在测量省级以下财政分权时常采用县级收支与全省收支总和的比值作为一省整体财政分权度的指标测量。这一做法暗含着一个假设,即在同一省份不同县都处于同一水平分权化的财政制度安排之下。而事实上,在“下管一级”的财政体制下,省对县的分权在很大程度上是通过地市一级财政分配实现的,地市在考虑本级与县级财力与支出分配时,除参照上一级政府与本级政府的分配办法外,还会考虑地方经济与社会发展水平、自然禀赋、人口数量与城乡分布、历史沿革等其他一系列因素,由此导致各省内部市-县财政分权或多或少都存在着一定差异。如样本中,有些省份差异相对较小,如河北省市-县收支分权化最小值在 $0.65-0.70$ 之间,最大在 $0.85-0.90$ 之间,而有些省份差异较大,如黑龙江省市-县收支分权化最小值不到 0.30 ,而最大值高达 0.90 以上。

三、多层线性模型的构建

我国政府是一个多层级政府,虽然各层级政府预算实行分级管理,但在政府间财政关系安排上仍以“下管一级”为基本准则,即中央主导中央-省财权与事权分配,省主导省-地市财权与事权分配,以此类推。由此,中国的财政收支数据便具有典型的多层镶嵌特征,每一层级地方政府财政行为至少会受到两个层面因素的影响,以县级地方义务教育财政支出为例,不仅会受到本县自有财力、转移支付、人口数量与结构等个性特征的影响,亦会受到该县所在地市一些共性特征的影响,例如地市对其所辖各县区统一实施的财权与事权分配方案。为反映这一可能的多层影响,本研究采用多层线性模型方法(HLM, Hierarchical Liner Modeling)构建回归模型。

模型因变量为样本县义务教育生均预算内事业费(=各县区小学和初中预算内事业费之和/各县区小学和初中在校生人数之和)。由于年鉴资料所提

供财政数据均为本级及以下收支数据,因此本文采用的县区教育经费应仅包含县区所属学校经费,不包括市属学校经费。样本中生均事业费分布呈现明显右偏,所以我们对其进行对数处理,处理后分布发生左偏改变,接近对称分布。模型的主要解释变量为市-县分权化。在六种分权化测量中,预算口径和全口径的县收入和支出分权度都属于地市政府在统一的分配方案下与所辖各县进行收支分权的结果,是地市所辖各县的共性特征,因此应归为地市一层级影响因素,而预算口径和全口径的县财政自主度反映的是县对上级转移支付的依赖度,属于各县自身收入结构的个性特征,因此应归为县一层级影响因素。据此,我们分别构建出收支分权化与自主度两种多层线性模型。

收支分权化模型:

$$\begin{aligned}\ln(edu_{ij}) &= \beta_{0j} + \sum_{n=1}^N \beta_{nj} \cdot X_{nij} + \gamma_{ij} \\ \beta_{0j} &= \gamma_{00} + \gamma_{01} \cdot FDS_j + \sum_{s=2}^S \gamma_{0s} \cdot W_{sj} + \mu_{0j} \\ \beta_{nj} &= \gamma_{n0} + \gamma_{n1} \cdot FDS_j + \mu_{nj}\end{aligned}$$

财政自主权模型:

$$\begin{aligned}\ln(edu_{ij}) &= \beta_{0j} + \beta_{1j} \cdot FA_{ij} + \sum_{n=2}^N \beta_{nj} \cdot X_{nij} + \gamma_{ij} \\ \beta_{0j} &= \gamma_{00} + \sum_{s=1}^S \gamma_{0s} \cdot W_{sj} + \mu_{0j}\end{aligned}$$

上述模型包括市和县两层,下标*i*表示县级单位,*j*代表地市级单位, β 和 γ 分别表示第一层和第二层自变量截距系数与斜率系数,第一层所有自变量都采用其在各地市的均值进行了组中心化(group-mean centering)。经过中心化后,第一层模型截距即表示各地市下辖县的义务教育生均经费(对数值)的均值水平。多层线性模型允许第一层估计系数 β 在第二层单位之间存在随机变异,由此我们便可以在第二层模型中加入一定的解释变量对第一层模型各种估计系数变异进行回归解释。

在收支分权模型中,第一层模型向量表示属于县区个性特征并且可能会对地方义务教育生均经费水平产生影响的若干变量,包括县级地方生均自有财政收入、生均一般转移支付、生均专项转移支付^①、地方教育财政投入努力程度、义务教育农村学生占比、财政供养人口数。其中,自有收入包括县级地方所有

① 笔者之所以对这三个自有财力和转移性收入变量采用生均口径而非以往文献惯常采用的人均口径,主要是因为这三个变量反映的是地方拥有的财政能力,而地方将财力投入于教育的倾向则与本地在校生规模直接相关,学生规模不同的地区,其财政投入教育的倾向应有所差别。因此,从平衡不同地区学生规模差别影响的角度看,采用生均口径应比人均口径更加合适。诚然,地区人口数与在校生数通常呈高度相关关系,因此两种口径估计结果的影响方向与显著性表现应在多数情况下无太大差异。

预算内税费收入。一般转移包括消费税和增值税税收返还、所得税基数返还、体制补助、一般性转移支付补助、民族地区转移支付补助、农村税费改革补助、缓解县乡困难转移支付补助、结算补助、企事业单位预算划转补助,以及其他一些财力性转移支付。专项转移包括县级地方接受的各类专项资助。地方教育财政投入努力程度等于各县预算内教育支出与总预算支出的比值。农村学生占比为小学和初中在校生中农村学生所占比重。财政供养人口数变量用于反映政府规模对地方义务教育财政支出的影响。由于市-县收支分权程度为地区市对下辖所有县区按照同一方案实施收支分配的结果,属于市级变量,因此我们在第二层模型中加入收支分权化变量(*FDS*),分别就四种收支分权指标对第一层模型截距系数与部分自变量斜率系数进行回归分析,以此来考察市-县财政分权对县级地方义务教育财政支出行为所可能具有的影响。此外,我们还在第二层模型截距系数回归中控制了东中西部虚拟变量,以西部地区作为参照组。

在财政自主权模型中,自主权变量(*FA*)属于各县区个体特征变量,应进入第一层模型。与收支分权模型相同,我们在自主权第一层模型同样纳入并控制了生均自有财政收入、生均转移支付等县区个体特征变量。此外,为考察自有财政收入、转移支付对县生均义务教育经费的影响是否会随着地方财政自主权程度的不同而变化,我们在第一层模型中加入自主权与自有财政收入、一般与专项转移支付的交互项。此外,我们还在第一层模型中加入自主权变量与“省直管县”改革变量的交互项,用于检验自主权估计结果在不同财政管理体制下的稳健性。根据样本统计描述(表3),已实施“省直管县”改革的县占样本总区县数量的29%。为凸显本文分权化的研究主题,我们简化自主权第二层模型设计,仅在截距回归中考虑东中西部虚拟变量。

表3 模型因变量与自变量均值

因变量:			
生均预算内事业费对数值	8.22	农村学生占比	0.64
第一层自变量:		是否实施“省直管县”改革	0.29
预算财政自主权	0.66	第二层自变量:	
全口径财政自主权	0.71	预算收入分权化	0.72
生均一般转移支付对数值	8.51	全口径收入分权化	0.69
生均专项转移支付对数值	8.76	预算支出分权化	0.74
生均自有财政收入对数值	9.21	全口径支出分权化	0.71
地方教育财政投入努力水平对数值	-1.90	东部地区虚拟变量	0.27
财政供养人口对数值	9.19	中部地区虚拟变量	0.34

四、多层线性模型的估计结果

(一) 财政收支分权与义务教育生均经费

表4显示出了财政收支分权模型的固定效应估计结果。根据该模型的估计结果,市-县财政收支分权化作为第二层自变量对第一层模型的截距系数与一般转移支付、专项转移支付与自有财政收入估计系数均具有显著性影响,并且无论是从影响方向还是影响水平看,四种收支分权化指标的估计结果都基本一致。

表4 财政收支分权化多层线性模型估计结果

变量	收入分权		支出分权	
	预算口径	全口径	预算口径	全口径
截距	8.82*** (0.12)	8.72*** (0.11)	8.85*** (0.12)	8.77*** (0.11)
东部	-0.07(0.06)	-0.07(0.06)	-0.06(0.06)	-0.07(0.06)
中部	-0.21*** (0.05)	-0.21*** (0.05)	-0.21*** (0.05)	-0.21*** (0.05)
市-县分权	-0.70*** (0.15)	-0.60*** (0.14)	-0.73*** (0.14)	-0.64*** (0.14)
一般转移支付	0.10** (0.05)	0.06(0.05)	0.10* (0.05)	0.06(0.05)
市-县分权	0.11(0.07)	0.18** (0.07)	0.12(0.07)	0.18** (0.07)
专项转移支付	0.05(0.06)	0.06(0.05)	0.06(0.06)	0.07(0.05)
市-县分权	0.18** (0.08)	0.17** (0.08)	0.16** (0.08)	0.15* (0.08)
自有财政收入	0.54*** (0.05)	0.54*** (0.05)	0.54*** (0.05)	0.53*** (0.05)
市-县分权	-0.41*** (0.07)	-0.42*** (0.06)	-0.39*** (0.07)	-0.41*** (0.06)
教育投入努力水平	0.48*** (0.02)	0.48*** (0.02)	0.48*** (0.02)	0.48*** (0.02)
财政供养人口	-0.05*** (0.01)	-0.05*** (0.01)	-0.05*** (0.01)	-0.05*** (0.01)
农村学生占比	-0.01(0.02)	-0.01(0.02)	-0.01(0.02)	-0.01(0.02)

注:非斜体表示第一层县级变量,斜体表示第二层市级变量;括号内表示估计系数标准误;***表示1%水平显著,**表示5%水平显著,*表示10%水平显著。

财政收支分权对截距系数的影响显著为负。如前所述,在实施组中心化后,第一层模型截距表示的是各地市县级地方义务教育生均经费的均值水平,由此可知,市对县收支分权程度越高,县级地方义务教育生均经费水平越低,这表明市赋予县过多的收支分权并不利于增加县级地方义务教育经费投入水平。

县自有财力对当地义务教育生均经费的估计系数显著为正,弹性系数估

计值高达0.54,即县自有财政收入每增长1%,义务教育生均经费将平均增长0.54%。当前义务教育支出主要由县级地方负责,保障中小学校教师工资发放与正常运转是县财政预算安排的一个重要任务,在一些财力特别薄弱地方,地方预算支出几乎就是“保工资”与“保运转”预算。在此情势下,地方自有财力对义务教育拥有如此高的影响弹性便不足为奇了。市-县财政收支分权对自有财力弹性系数影响显著为负,估计值在-0.39与-0.42之间,这表明市对县的财政收支分权越高,县将自有财力投入于地方义务教育的水平越低。义务教育属于基础公共服务,义务教育财政投入事关地方居民基本生存权与发展权,是地区居民最为关注的民生性支出之一。地方义务教育的办学条件与财力投入水平是否符合法律、法规的相关规定,能否满足上级政府下达的各项保障标准,这对于地方政府主官延任与升迁往往具有“一票否决”的效力。因此义务教育财政支出具有“刚性”特征,“保工资”与“保运转”支出必须得到满足,此类“刚性”支出在地方预算分配中拥有极高的优先权。然而,并不是所有的教育支出都具有这一优先权。除教育外,县一级政府还承担医疗卫生、社会保障、公共设施建设等其他一些民生与建设支出。县级地方财力有限,根本无法满足各项事权充足投入的需要,由此导致在不同民生性支出之间,以及在民生性支出与建设性支出之间存在激烈的预算竞争。为平衡各项事业发展,县一级政府进行财力分配通常采用的一个策略是:优先保障各项民生“刚性”部分支出,但对超出保障需求之外的民生“发展性”支出采用压制策略,有意识地通过控制民生“发展性”支出的增长速度,将尽可能多的可供自由支配的财力掌控在自己手中,集中财力投入于能够更加彰显政绩的支出项目之中。也正是由于这一原因,伴随着更多的财力与事权下放到县,县一级政府会不断降低自有财力对义务教育的投入水平。

无论是在预算口径下还是在全口径下,市-县收支分权对专项转移支付的影响系数均具有显著的正效应,而市-县收支分权只有在全口径下才会对一般转移支付的影响系数具有显著的正效应。这一结果表明,伴随着市对县财政收支分权度的增大,县就会将更多的一般转移支付和专项转移支付用于地方义务教育。结合之前的分析结果,我们发现伴随着收支分权的加大,县一级政府一方面会将更多的转移性资金投入于义务教育,但另一方面则会减少自有财政资金对义务教育的投入。换言之,县级地方的自有财政资金与转移支付资金对于义务教育具有互替影响,且该互替影响会随着市对县收支分权度的增加而不断加大。在收支分权度高的县,高层级政府越是往地方“教育经费池”中注入更多的转移性经费,县一级政府越是会从地方“教育经费池”中抽取更多的自有资金转而他用。我们将此种转移支付对自有财力的替代作用称为“泳池效

应”(黄斌等,2014)。事实上,高层级政府加大对地方专项资助,这往往会形成一种对地方的“心理暗示”,即高层级政府重视此项支出,会把这部分支出“管起来”,此时地方所面临的预算约束便由“硬约束”变为“软约束”。在“软约束”下,地方政府财政行为的一个自然反应便是“脱包袱”,尽可能地依靠上级政府的转移支付来满足地方义务教育的投入需要,由此导致地方义务教育事业发展对上级转移支付的依赖度越来越高,而“泳池效应”则越来越强。

(二) 财政自主权与义务教育生均经费

与之前模型的估计结果相似,财政自主权对县义务教育生均经费具有显著的负效应,即地方可自由支配的财力份额越大,其义务教育生均经费水平越低(见表5)。这一结果又再次验证了县级地方对增加义务教育投入不具有偏好的这一事实。

表5 财政自主权多层线性模型估计结果

变量	财政自主度		“省直管县”与财政自主度	
	预算口径	全口径	预算口径	全口径
截距	8.29*** (0.04)	8.29*** (0.04)	8.29*** (0.04)	8.29*** (0.04)
东部	-0.04(0.06)	-0.05(0.06)	-0.04(0.06)	-0.05(0.06)
中部	-0.16*** (0.05)	-0.17*** (0.05)	-0.16*** (0.05)	-0.17*** (0.05)
财政自主权	-1.55*** (0.58)	-1.29** (0.62)	-1.54*** (0.58)	-1.29** (0.62)
一般转移支付	0.17*** (0.01)	0.17*** (0.01)	0.17*** (0.01)	0.17*** (0.01)
专项转移支付	0.23*** (0.03)	0.27*** (0.04)	0.23*** (0.03)	0.27*** (0.04)
自有财政收入	0.07** (0.03)	0.05(0.04)	0.07** (0.03)	0.05(0.04)
自主权与一般转移支付交互项	-0.07(0.05)	-0.07(0.06)	-0.07(0.05)	-0.07(0.06)
自主权与专项转移支付交互项	-0.04(0.04)	-0.06(0.05)	-0.04(0.04)	-0.06(0.05)
自主权与自有财政收入交互项	0.23*** (0.05)	0.25*** (0.06)	0.23*** (0.05)	0.25*** (0.06)
自主权与“省直管县”改革交互项	—	—	-0.001(0.02)	0.000(0.01)
教育投入努力水平	0.49*** (0.02)	0.51*** (0.02)	0.49*** (0.02)	0.51*** (0.02)
财政供养人口	-0.05*** (0.01)	-0.05*** (0.01)	-0.05*** (0.01)	-0.05*** (0.01)
农村学生占比	-0.04(0.02)	-0.04* (0.02)	-0.04(0.02)	-0.04* (0.02)

注:非斜体表示第一层县级变量,斜体表示第二层市级变量;括号内表示估计系数标准误;***表示1%水平显著,**表示5%水平显著,*表示10%水平显著。

为检验财政自主权与“泳池现象”之间的关系,我们在模型下分别构建了财政自主权与自有财政收入、一般转移支付与专项转移支付的三个交互项。根据回归结果,财政自主权与自有财政收入交互项估计系数显著为正,但财政自主权与一般转移支付、专项转移支付交互项估计系数非显著。这一结果与收支分权模型估计结果完全不同,表明县财政自主权的提升有助于增加地方自有财政收入对义务教育的投入,但一般转移支付和专项转移支付对义务教育生均经费的影响不会受到县财政自主权高低的影响。自主权越高的县,对上级转移支付的依赖度就越低,所面临的预算约束则越强,在此情形下,地方义务教育支出唯有依靠自身财力方能得以保障,因此在财政自主权较高的县,“泳池现象”便不复存在。

(三) 其他估计结果与稳健性检验

在控制其他变量的条件下,东部地区县义务教育生均经费与西部地区无显著差别,而中部地区县生均经费显著低于东部和西部。与预期相符,县对教育的财政投入程度对义务教育生均经费具有显著的正影响。财政供养人口变量的估计系数显著为负,表明地方政府规模的扩张不利于生均经费的提升。农村学生占比对生均经费影响的估计结果在以往研究中通常显著为负,但近年来,中央政府与各级地方政府不断加大对农村义务教育的投入力度,农村教师工资水平稳步提升,农村生均公用经费基准定额不断提高,城乡生均经费水平已十分接近。因此在本研究所构建的多个模型中,农村学生占比的影响系数虽依然为负值,但不显著。

稳健性检验方面,根据表5第三列和第四列的估计结果,自主权与改革交互项的估计系数估计值偏小,且非显著。这表明自主权的估计结果是稳健的,无论是否发生“省直管县”改革,自主权对县义务教育生均经费都具有显著的负影响。此外,我们还将样本拆分为两个子样本,一个子样本包括所有市辖区与未实施省直管的县(即“市直管”样本),另一个子样本包括所有已实施省直管的县(即“省直管”样本),对于这两个子样本我们分别进行了多层线性回归,结果表明在两个子样本回归中,财政收支分权变量都保持显著的负影响,^①这意味着市-县财政收支分权的估计结果也是稳健的,县对义务教育财政支出的低偏好并不会受到“省直管县”财政预算体制改革的影响。

^① 为节省篇幅,文中未呈现该模型的估计结果。与表4相比,拆分后的子样本在主要解释变量估计系数在影响方向与显著性水平上无太大差异,各收支分权化变量估计系数均保持显著为负。

五、结论及政策性含义

财政分权化是反映政府间财政关系的一个重要维度,其对地区公共服务供给所具有的影响一直以来是学界关注的焦点问题。以往文献在构建分权化指标上多采用中央-省或省-县分权测量,但在现有体制下,基本公共服务的供给责任主要在县(区),而与县财政关系联系最为紧密的是地市级政府,而非省或中央政府,市-县财政收支安排对于县域公共服务供给的重要性不言而喻。本文利用全国县-市两层数据,构建出两种统计口径下六种财政分权度指标,并分别就这六种分权指标对县义务教育生均经费的影响进行了多层分析,结果表明四种市-县财政收支分权指标对县义务教育生均经费水平均具有显著的负影响。伴随着在与市财政收支配中获得更多的份额,县级地方会不断减少自有财政资金对义务教育的投入,并会越来越倾向于依靠上级政府的转移性资金来满足地方教育投入的需要。与收支分权结果相似,县财政自主权指标对义务教育生均经费同样具有显著的负影响,但不同在于,拥有较高财政自主权的地方对上级专项资助依赖度较低,因此面临着更加强硬的预算约束,为完成上级下达的教育发展目标,地方“被迫”将更多的自有财力用于地方义务教育发展。稳健性检验结果表明,市-县财政分权对县义务教育生均经费所具有的负效应不会受到“省直管县”预算管理体制改革的影响。预算管理层级数量与预算管理模式的改变,虽然能通过增加县级财力进而在一定程度上提高地方义务教育生均经费水平(Huang et al., 2016),但它无力于改变县级地方对义务教育支出所持有的低偏好。

本文上述发现具有重要的政策性含义。众所周知,县级地方政府事权与支出职责不相匹配是制约我国地方公共服务供给水平与质量提升的一大障碍。对于这一问题,以往中央采用的应对策略是“财力补充+市县平行”,即中央和省级政府通过实施各类型转移支付,以自身财政盈余补足地方履行公共服务事权职责的财力缺口,并配合以预算管理体制改革,减少资金转移与管理环节,提高转移资金到位率,切实扩大县级地方公共服务的供给能力。然而,地方公共服务供给不仅取决于地方财力,还受制于地方支出偏好。本文经验研究结果表明,在地方对教育支出持低偏好的条件下,对县给予更多的财力支持,提高县对市或省的财政预算收支占比,这些都无益于促进地方提高对中小学的财政投入水平,而“省直管县”改革由于并不包含改变地方支出偏好的政策措施,因此对增加地方义务教育财政投入水平的作用亦十分有限。为此,我们提出未来财政体制改革应考虑修正现有的政策思路,采用“财力补充+约束激励”策略。一

方面进一步减少专项转移支付数量与规模,增加一般转移支付力度,给予地方更多的自有收入与自由裁量权。另一方面,在面向地方公共品的转移支付设计中,需加入有关维持地方自有财力对公共品投入努力水平的约束性条款,并采用“以奖代补”方式,对达成预定目标的地方给予资金奖励。

[参考文献]

- 陈硕、高琳,2012:《央地关系:财政分权度量及作用机制再评估》,《管理世界》第6期。
- 龚锋、卢洪友,2013:《财政分权与地方公共服务配置效率——基于义务教育和医疗卫生服务的实证研究》,《经济评论》第1期。
- 黄斌,2009:《关于中国地方小学教育财政支出的实证研究》,《教育研究》第5期。
- 黄斌、董云霞、苗晶晶,2014:《中国政府间财政转移支付对县级地方教育财政支出水平与差异的影响》,《教育学报(香港中文大学)》第2期。
- 罗伟卿,2010:《财政分权是否影响了公共教育供给——基于理论模型与地级面板数据的研究》,《财经研究》第11期。
- 田志磊、杨龙见、袁连生,2015:《职责同构、公共教育属性与政府支出偏向——再议中国式分权和地方教育支出》,《北京大学教育评论》第4期。
- 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(哲社版)》第4期。
- 杨良松,2013:《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》,《公共行政评论》第2期。
- 张晏、李英蕾、夏纪军,2013:《中国义务教育应该如何分权——从分级管理到省级统筹的经济学分析》,《财经研究》第1期。
- 张晏,2005:《分权体制下的财政政策与经济增长》,上海:上海人民出版社。
- Huang, B., M. Gao and C. Xu, 2016, “The Impact of Province-Managing-County Reform on Educational Expenditure in Elementary Schools in China: Evidence from a Quasi-experimental Analysis”, Working Paper of Center for Public Finance Research, Nanjing University of Finance & Economics, Nanjing, China.
- Jin, J. and H. Zou, 2005, “Fiscal Decentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China”, *Journal of Asian Economics*, 16(6): 1047-1064.
- Lin, J. Y. and Z. Liu, 2000, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China”, *Economic Development and Cultural Change*, 49(1): 1-21.
- Oates, W. E., 1985, “Searching for Leviathan: An Empirical Study”, *American Economic Review*, 75(4): 748-757.
- Samuelson, P. A. 1954, “The Pure Theory of Public Expenditure”, *The Review of Economics and Statistics*, 36(4): 387-389.
- Tiebout, C. M., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

The Impact of City-County Fiscal Decentralization on Local Spending for Compulsory Education: Based on the Multilevel Analysis of County-level Data

HUANG Bin, WANG Xuan, ZHANG Qiong-wen

(School of Public Administration/Center for Public Finance Research,
Nanjing University of Finance and Economics)

Abstract: Based on the county-city level data in 2009, this paper constructs six fiscal decentralization indicators from dimensions of fiscal revenue, expenditure and autonomy, and uses multi-level linear method to make empirical research on the impact of city-county fiscal decentralization on local spending for compulsory education at county-level. The empirical results show that the city-county fiscal decentralization has a significant negative impact on budgetary funds per pupil at county-level. The increase in city-county fiscal decentralization will reduce the county's own fiscal investment in local compulsory education, but the increase in the county's fiscal autonomy will increase the county's own fiscal investment in compulsory education. The negative effect of city-county fiscal decentralization isn't affected by the reform of fiscal management institution. Based on the findings, this paper proposes that the future fiscal institution reform should continue to increase local fiscal autonomy, and add restrictive provisions into the design of the fiscal transfer which are used to maintain the county's fiscal effort to provide the local public goods.

Key words: city-county fiscal decentralization; fiscal autonomy; compulsory education; fiscal expenditure

(责任编辑:刘泽云 责任校对:刘泽云 胡咏梅)