

为什么有些地方政府撤并了更多农村学校?

丁延庆,王绍达,叶晓阳

[摘要] 本文以农村学校撤并现象为考察对象,讨论地方政府在义务教育改革中的激励与政策执行,地方政府在政治集权和财政分权下面临的激励可以部分解释2001年以来出现的中国农村超大规模撤并学校现象。利用县级教育经费统计数据和社会经济统计数据,本文证实了地方政府面临的不同激励,包括财政分权、政治竞争、城市化、规模效应等,是导致农村小学数量在不同地区出现“政策性减少”差异的主要原因。

[关键词] 学校撤并;中国农村教育;地方政府激励

一、引言

2012年,中国政府出台政策规范农村义务教育学校布局调整^①。这是教

[收稿日期] 2016-04-26

[基金项目] 国家自然科学基金2016年面上项目“‘教育致贫’与‘教育脱贫’:现状及相关政策评估——基于国家贫困人口建档立卡数据的研究”(71613013);教育部人文社会科学重点研究基地北京大学教育经济研究所2016年度重大项目“经济新常态下的教育扶贫与教育公平研究”(16JJD880001)。

[作者简介] 丁延庆,北京大学教育学院/教育经济研究所,电子邮箱地址:yqding@pku.edu.cn;王绍达,加州大学伯克利分校农业与资源经济学系,电子邮箱地址:shaoda@berkeley.edu;叶晓阳,密歇根大学教育学院,电子邮箱地址:yxy@umich.edu。作者按姓名音序排列。

[致谢] 我们感谢陈晓宇、丁小浩、刘明兴、陆风鸣、平新乔、孙志军、王蓉、吴晓刚、伍银多、杨良松、杨晋、杨钊、岳昌君、郑磊等人对本文富有建设性的评论和意见。本文的早期版本曾在2012年中国人民大学第一届中国组织经济学研讨会、2013年中国经济学年会、2015年首届中国教育财政研讨会报告过,感谢诸多参会人员的批评指正。叶晓阳感谢“联校教育社科医学研究论文奖计划”的资助。我们还感谢北京大学教育经济研究所提供本文所使用的数据。文中所有错误均为我们修业不精所致,责任自负。

^① 《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》(2012年9月6日,国办发(2012)48号)和《教育部关于做好农村义务教育学校布局专项规划制定工作的通知》(2012年12月24日,教基一函(2012)13号)。

育部分别于2006年和2010年印发文件进行学校撤并政策纠偏之后^①,中央政府“坚决制止盲目撤并农村义务教育学校”,要求“在(县级人民政府)完成农村义务教育学校布局专项规划备案之前,暂停农村义务教育学校撤并,各地不得以任何理由撤并农村义务教育学校”。这被视作“中国农村历史上力度最大的”(邬志辉和史宁中,2011;范铭和郝文武,2011)义务教育学校撤并的终止。

21世纪第一个十年里,在基本实现了普及九年义务教育的政策目标后,中国政府针对农村义务教育的发展出台了一系列改革措施。2001年,中国农村义务教育开始“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”(Ding, 2008; Zhao, 2009)^②。“以县为主”替代“以乡镇为主”,一方面是2001年开始的农村税费改革渠道抽掉“以乡镇为主”农村义务教育财政体制的基础——多元筹资渠道的必然结果^③;另一方面管理重心的上移要求政府“因地制宜调整农村义务教育学校布局”。2001年,国务院在《关于基础教育改革与发展的决定》中要求地方政府“按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则,合理规划和调整学校布局”^④,这标志着新一轮中国农村义务

① 早在2004年,《教育部、财政部关于进一步加强农村地区“两基”巩固提高工作的意见》(2004年2月12日,教基(2004)4号)就提出“各地要遵循‘小学就近入学,初中相对集中’的原则,稳步推进农村学校布局结构调整工作”。2006年教育部发布《教育部办公厅关于切实解决农村边远山区交通不便地区中小学生上学远问题有关事项的通知》(2006年6月7日,教基厅(2006)5号)和《教育部关于实事求是地做好农村中小学布局调整工作的通知》(2006年6月9日,教基(2006)10号),针对一些地区出现违背布局调整初衷的情况,要求“立足本地实际,充分考虑教育发展状况、人口变动状况和人民群众的承受能力,按照实事求是、稳步推进、方便就学的原则实施农村中小学布局调整”。2010年教育部在“1号文件”(《关于贯彻落实科学发展观进一步推进义务教育均衡发展的意见》,2010年1月4日,教基一(2010)1号)中再一次要求地方政府“实事求是,科学规划,避免盲目调整和简单化操作”,同时对条件尚不成熟的农村地区,“要暂缓实施布局调整,自然环境不利的地区小学低年级原则上暂不撤并”。

② 《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(2001年5月29日,国发(2001)21号)和《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》(2002年4月14日,国办发(2002)28号)。

③ 农村税费改革的初衷是切实减轻农民负担,规范农村税费制度,从根本上解决农村乱收费、乱摊派、乱罚款现象。对农村义务教育来说,取消了约占农村中小学教育经费总投入30%的教育附加费和教育集资,而这两项经费是在原有体制下维持农村义务教育学校正常运转的经费(邬志辉,2008)。

④ 与之配套的有《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》(2002年4月14日,国办发(2002)28号)和财政部《中小学布局调整专项资金管理办法》(2003年6月11日,财教(2003)47号)。“中小学布局调整专项资金”和“农村寄宿制学校建设工程”两项专项资金也极大地提高了地方政府执行学校撤并政策的积极性。

教育布局调整的开始^①。

学校布局调整的另外一个重要原因是,“我国进城务工人员随迁子女逐年增加、农村人口出生率持续降低,农村学龄人口不断下降”^②。从2001年到2011年十年间,我国农村小学生减少了52.8%,农村初中生减少了62.7%^③。在人口迁移和计划生育导致农村生源减少的情况下,我国长期以来的“村村办小学,乡乡办初中”的农村学校布局^④,山区、偏远地区和人口稀少地区为方便儿童就近入学的教学点^⑤的存在,使得义务教育学校布局调整主要以“撤点并校”的形式进行:撤销农村学校、教学点,将学生集中到少部分中心校或者城镇学校。

20世纪以来,与学龄人口变动相匹配,学校撤并作为一项降低教育支出、提高教育效率的重要教育改革政策在各个国家被广泛推行(Jolly and Deloney, 1996; Adams and Foster, 2002)。Henderson 和 Gomez(1975)称其为美国教育最为重要的改革之一(“one of the most significant innovations in American education”)。早在19世纪,学校撤并在美国就被视作能够提供更好的教育的手段,随后的工业化和城镇化进程又促进了学校撤并政策推广(Bard et al., 2005)。而Conant 和 Gardner(1959)的美国中学现状报告提出的扩大学校规模、提高办学效率的宗旨也对学校撤并起了推动作用^⑥。但随着Coleman等(1966)的教育机会公平报告发表,教育均等思潮开始影响美国的教育改革,政策制定者开

① 20世纪90年代中后期,内蒙古、宁夏、山西、辽宁等省份就开展了局部的中小学布局调整。1995年,教育部、财政部启动国家贫困地区义务教育工程,1998年教育部明确提出“合理调整中小学校布局”。但是,中央政府以文件推行中小学布局调整,是从2001年开始的。

② 见《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》(2012年9月6日,国办发(2012)48号)。石人炳(2005)认为生育率水平的降低、人们对高质量教育的需求与城乡教育差距的矛盾以及城镇化带来的人口迁移是农村义务教育学校撤并的重要原因。郑真真和吴要武(2005)也认为持续的生育率下降造成学龄人群萎缩,班级规模下降和学校合并。

③ 农村小学生数在2001年和2011年分别是86048027人和40651984人,农村初中生数分别是31213026人和11629815人。见《中国教育统计年鉴》2001年和2011年。

④ 这个格局始于1958年大跃进,我国小学教育迅速扩张,1965年小学数量达到了168万所的历史峰值。文革时期一些地区甚至提出“小学不出村,初中不出队,高中不出社”的口号,初中学校数量也进一步增加(杨东平,2006)。这导致改革开放以来的义务教育学校布局调整都是以“撤并”为核心,尤其是农村学校的撤并,比如1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布实施后,各地政府以农村中学为重点展开学校撤并工作。

⑤ 一般四年级以下,多设在人口较少偏远贫困的村寨。

⑥ 一些研究验证了学区合并对减少教育支出的正向影响,如Duncombe 和 Yinger(2007);Hu 和 Duncombe(2007)则实证研究了学区合并对房价的影响。

始认识到学校规模并不是“越大越好”,从单纯地追求规模效益的效率倾向向注重教育质量提高,提供更加公平的教育机会转变,学校撤并的政策告一段落(DeYoung & Howley, 1990)。美国的公立学区数在1910年超过200000个,而在1970年就不足20000个了(Fischel, 2010)。学校撤并还先后在另外一些国家和地区出现(Fleming & Hutton, 1997; Åberg-Bengtsson, 2009; Kearns et al., 2010; 陈桂容, 2011)。

在中国,生源锐减使得一些农村学校规模越来越小直到自然消失。与此同时,地方政府在中央政策的激励下,开始了积极主动的学校撤并。农村学校撤并的速度之快、规模之大,超过了任何一个国家,也超过了中国之前的任何时候。2000年到2010年十年间,农村小学减少229390所,减少了52.1%,农村教学点减少92072个,减少了58.5%,农村初中减少18002所,减少了45.8%。一份研究报告指出,“平均每一天就要消失63所小学、30个教学点、3所初中,几乎每过1小时,就要消失4所农村学校”^①。表1展示了2000年至2010年间中国小学学生数和学校数变动的情况,从总体来看,学校数减少的幅度远超过学生数减少的幅度,甚至在城区、县镇小学学生数增长的情况下,学校减少了43%;农村小学学校减少64%。除了完全小学之外,十年间还有超过60%的教学点被撤销或者合并到中心小学。

表1 中国小学学生数和学校数变动(1999-2011)

	小学在校学生数			小学学校数		
	1999年	2011年	变动率(%)	1999年	2011年	变动率(%)
总计	135479642	99263674	-26.73	582291	241249	-58.57
城区	18377600	26069589	41.86	32602	26227	-19.55
镇区	26360773	32542101	23.45	81162	45977	-43.35
农村	90741269	40651984	-55.20	468527	169045	-63.92

注:数据来源:1999年和2011年中国教育统计数据(<http://www.moe.gov.cn/>)。农村小学教学点在1999年至2011年间的变动率为-63.40%。

从优化教育资源配置,改善办学条件,提高教育质量和促进教育公平的角度(范先佐,2006;庞丽娟,2006;万明钢和白亮,2010;雷万鹏,2010),农村学校撤并的改革初衷无疑是好的。十五年过去,尽管官方认定学校撤并“改善了办

^① 21世纪教育研究院(2012):探索农村教育的科学发展之路——农村学校布局调整政策的评价与反思。

学条件,优化了教师队伍配置,提高了办学效益和办学质量”^①,但是没有证据证实上述效果是学校撤并政策带来的而不是同期加大教育投入等改革措施带来的。即便是学校撤并带来规模经济,Gronberg等(2015)的研究表明,如果学校撤并降低了本地学校之间的竞争,那么学校撤并的好处实际上是被高估的。

另一方面,也没有稳健的证据说明学校撤并达到了提高农村教育质量的效果。东梅等人(2008)发现合并学校与未合并学校学生成绩的差异并不显著。Liu等(2010)发现学校撤并对学生成绩影响总体上是不显著的,但对于四年级以上学生有显著正向作用。Mo等(2012)认为学校撤并带来的“资源效应”(resource effect)提高了由农村学校转学到县镇学校学生的成绩。而卢珂和杜育红(2010)的研究发现,学校布局调整整体上对小学生成绩具有负向影响,而且家校距离、家庭经济负担、学校配套设施不健全、学校心理疏导缺失等因素对学生成绩产生负向影响,并且已经超出了学校办学条件等因素对学生成绩的正向影响。Chen等(2014)也认为“资源效应”对大多数转学到乡镇学校的学生并不显著。来自国外的研究发现,关闭学校对学生成绩有很强的负面影响(Mills et al., 2013)。

反而是大规模农村学校关闭所带来“上学远、上学难、上学烦、上学贵”等后果^②,引起了社会的强烈关注^③。吊诡的是,这些随学校撤并政策而来的负面效应,早在2005年就有研究者提出来过,并在随后的时间里一直被学术界和社会各界广泛关注,但地方政府并没有放缓、停止撤并农村学校的步伐,反而愈来愈烈^④,直到中央政府于2012年9月出台《国务院办公厅关于规范农村义务教育

① 《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》(2012年9月6日,国办发(2012)48号)。国家审计署《1185个县农村中小学布局调整情况专项审计调查结果》(2013年5月3日)利用审计数据进行了进一步说明。范铭和郝文武(2011)根据对陕西的调查认为,合理配置教育资源、提高教育质量和促进教育均衡发展的目标均未实现。

② 上学距离变远,交通安全隐患增加,寄宿制学校设施不足,过早寄宿生活对学生身心发展的负面影响,家庭教育负担增加以及学生辍学率上升等。

③ 中国的研究机构和媒体对学校撤并及其后果进行了一系列报道,有代表性的包括孙强、刘海宏:《走向空壳的乡村学校——乡村教育调查报告》(《华商报,2009年11月9日》)、腾讯网《共和国辞典:学校撤并》(<http://news.qq.com/z2011/ghgcd/59.htm>)、21世纪教育研究院的研究报告《探索农村教育的科学发展之路——农村学校布局调整政策的评价与反思》(2012年11月17日)。

④ 2011年,小学生数减少14.34万人,减幅为0.14%;但小学校数减少1.62万所,减幅为5.96%。

育学校布局调整的意见》,“坚决制止盲目撤并农村学校”^①。

如果是基于促进农村教育发展的缘由推行学校撤并政策,那么学校撤并的速率应当与学生数的变动相一致。现实的情况是,学校数量的减幅远超过学生数量的减幅。过度的学校撤并,不仅没能实现既定的政策目标,反而带来了诸多后果。而与执行学校撤并的过于积极形成强烈对比的是,地方政府在义务教育支出上的“不积极”。对于地方政府来说,这不是偶然,一些研究发现地方政府在政策过程中竭尽全力,层层加码以确保完成上级政策(应星,2001;吴毅,2007);另一些研究又发现地方政府官员“上有政策,下有对策”而消极执行上级政策(周雪光,2008;赵树凯,2010)。

针对中国农村学校撤并,我们要问,作为一项旨在“因地制宜、合理规划和调整”的政策^②,为什么最终没有被“适当”执行;作为一项“提高农村教育质量”的政策,最终却“影响了农村教育的健康发展”^③?

本文认为地方政府的激励和行为是回答这个问题的关键。周黎安(2008)总结了“中国增长的政治经济学”中地方政府的激励:首先,在中国的政治集权和财政分权的背景下,地方政府官员只需要关注能够被考核的目标(“政绩”),而对不在考核范围或不易测度的后果不予重视,这导致地方政府官员对中央政策执行的层层加码和逐级放大;其次,地方政府官员的考核和提拔过程缺乏辖区居民的偏好显示,导致地方政府没有对居民的偏好做出足够而且有效的反应;最后,执行中央政策的方向、力度和效果更多控制在地方政府手中,并不可避免地夹杂着地方政府自己的利益。Mei(2009)认为不均衡的政治激励使得地方政府关注经济增长等目标,带来政策扭曲,而中央政府多重目标和间接治理之间的冲突导致其不愿、不能和没有效率(unwilling, unable and ineffective)来禁止这种扭曲。

本文的研究认为,对地方政府来说,撤并农村学校有两个直接好处,一方

① 从各地方政府对中央叫停学校撤并的反应以及国家审计署《1185个县农村中小学布局调整情况专项审计调查结果》(2013年5月3日)的内容来看,促使中央叫停的最主要原因应当是学校撤并对辍学率这一义务教育重要的“责任状”和“数目字”的负面影响引起的广泛关注。

② “按照小学就近入学、初中相对集中、优化教育资源配置的原则,合理规划和调整学校布局。农村小学和教学点要在方便学生就近入学的前提下适当合并,在交通不变的地区仍需保留必要的教学点。”

③ “导致部分学生上学路途边远、交通安全隐患增加,学生家庭经济负担加重,并带来农村寄宿制学校不足、一些城镇学校班额过大等问题”,其原因在于“有的地方在学校撤并过程中,规划方案不完善,操作程序不规范,保障措施不到位”。见《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》(2012年9月6日,国办发(2012)48号)。

面,通过扩大校均规模、减少教师数量来达到减少教育经费支出、方便教育管理的目的;另一方面通过“小学进镇,初中进城”带动农村人口向城镇集聚进而拉动城镇化。而这些“优化资源配置、提高办学效益”的地方利益,与中央政府出于以学校布局调整应对农村学龄人口下降、提高农村教育质量的政策导向所提供的政治激励相一致,“上下同好,其必甚焉”。

然而,并非所有地方政府都在以相同的速度和力度撤并农村学校,这种差异恰好给我们创造了观察地方政府不同激励和行为的机会。本文将会着力分析,地方政府所面临的激励不同,导致其执行中央政策的效果不同。在过去十五年间,尽管所有地方政府都大规模地撤并了农村学校,但一些地方政府,由于拥有更强的激励,撤并了更多农村学校。本文的主要工作在于,从理论上厘清地方政府执行学校撤并的激励来源和对其行为的影响,说明地方政府在农村义务教育学校撤并上“十年逐利”的体制根源;利用现有数据,尽可能刻画出前述的动机和激励对学校撤并的因果效应,以此验证先验理论解释。

二、相关文献

本文在地方政府的激励框架下分析其推行学校撤并政策的激励。Xu (2011)总结了地方政府官员作为“政治参与者”和“经济参与者”的两类文献,将中国的政治结构视作“向地方分权的威权主义体制”(Regionally Decentralized Authoritarianism):中央政府通过人事权力控制地方政府,而政策实施和公共物品提供都由地方政府自主完成。

诸多文献表明,地方政府官员面临的多种激励(如财政分权、政治晋升、本地目标、腐败收益),共同造成了地方政府强调经济增长、忽视公共服务供给的现状。在解释地方政府执行中央政策的行为时,陶然和刘明兴(2007)提到,中央政府的政策能否得到贯彻关键在于地方政府的效力,取决于地方政府是否有足够的动力去实施这些政策。Zhou(2010)认为,在中国政府组织改革举措中,由于某些激励机制的设计与实际组织运行逻辑不符,导致了激励机制与组织目标不兼容甚至冲突的情形;而这些矛盾使得在执行过程中组织的正式目标被基层官员切身利益产生的其他目标所替代。Kung 和 Chen(2011)讨论了大跃进中地方政府激进行为的制度根源,认为在权力自上而下的国家中,为了谋求晋升,官员必然实行上级偏爱的政策而忽略民众需求,同时,由于没有自下而上的制约及制度设计缺乏纠错机制,官员没有受到激励解决其激进行为所带来的一系列负面问题。Ran(2013)通过田野工作和文件分析,对中国中央政府的环境政策与地方政府执行效果的差异进行了解释,发现中央政府提供给地方政府不

执行或者不完全执行其环境政策的激励(政治、财政以及道德感)超过了如实执行的激励,在一定程度上可以解释政策执行的差异。Jia(2014)认为中国的环境污染之所以如此严重,在一定程度上可以被地方政府面临的政治激励所解释。Jia和Nie(2015)发现,当煤矿由地方政府监管时,政府有激励与企业合谋,结果带来了更高的矿难死亡率。

本文将上述讨论扩展到义务教育政策研究。学校撤并是过去10年中国农村义务教育领域最重要改革措施之一,其规模、速度和政策影响都值得我们关注。然而,针对中国义务教育的研究,很少有学者从地方政府激励的角度进行讨论。既有的研究从财政分权的角度,较为流行的一种解释是地方政府财力不足导致义务教育支出不足,进而导致农村义务教育的欠发达状况(王蓉,2003;曾满超和丁延庆,2003;王蓉和杨建芳,2008;李祥云和陈建伟,2010;林江等,2011)。乔宝云等人(2005)以及平新乔和白洁(2006)通过实证研究,认为财政分权并没有增加小学义务教育的有效供给,农村义务教育的困境在分权改革过后并没有得到改善,反而有愈加困难的趋势。

财政分权和权责不等并不能完全解释为什么地方政府对农村教育发展投入不足。一方面,如果政府加大投入,农村教育投入不足的状况理应得到改善,但是一些对“新机制”改革效果进行评估的研究并不支持这个结论(范先佐和付卫东,2009;范丽萍和李祥云,2010;孙志军等,2010;Ding et al., 2016);另一方面,财政投入并不是教育发展的唯一要素(Hanushek, 2003),即便如此,来自国外的研究反而认为支出分权促进了教育发展(Faguet, 2004; Barankay and Lockwood, 2007),甚至,传统的财政分权理论也是认为地方政府提供地方公共品是有效率的制度安排(Tiebout, 1956; Besley and Coate, 2003)。当然,发展中国家缺少对政府有效的监督,政府被利益集团俘获或者腐败的存在,以及其政策可能更强调公平而非效率等情形增大了分权供给公共品的成本,使得财政分权并不一定有效(Treisman, 2000; Bardhan, 2002; Reinikka & Svensson, 2004; Fan et al., 2009)。

在新近的研究中,研究者开始关注地方政府激励对教育发展的影响。李小土等(2008)认为单纯强调教育财政投入不足并不能解释农村基础教育发展的差异,将财政投入的责任进一步上移也未必能解决农村教育的核心问题,需要先理解农村教育管理体制的权力结构与变迁逻辑,才能分析农村教育财政制度、教育管理与教育绩效之间的关系。孙志军等(2010)对“新机制”的改革效果进行了估计,认为改革对于经费投入的总量没有产生明显的效果,这主要是因为增加中央转移支付的同时,未能控制地方政府提高农村义务教育投入的努力程度。傅勇(2010)从地方政府财政支出结构偏向的角度,认为地方政府

提供公共物品供给“非不能也，而不为也”，并非因为财力不足，而是缺少提供的激励。在财政分权的框架下，以晋升为核心的政治激励对于发展义务教育而言，并不是一个好的激励。激励官员的目标与政府职能设计之间的冲突，使得地方政府发展义务教育的激励不足，以及只关心可以量化评估的政策目标(周黎安,2008)。

具体到学校撤并,在国内的研究中,郭建如(2005a)较早地开始分析农村学校撤并中的政治经济学,认为乡村政权、社区村庄实力和学校系统之间的复杂关系使得学校撤并不仅仅是对效率的追求,也不仅仅是地图上的规划,而是渗透着权力斗争的教育政治过程。Zhao(2011)分析了将农村学生转移到城镇寄宿制学校的政策执行利益相关者:中央政府作为政策发起者,地方政府作为执行者,以及社会作为消费者。而且发现农民和学生作为布局调整政策的消费者,无论在政策的形成过程还是执行过程中,都只是被动地参与了政策调整。邬志辉和史宁中(2011)详细总结了过去十年农村义务教育学校布局调整进程,也发现学生、家长、老师的利益诉求在学校撤并过程中并没有得到重视。这与国外的改革有所不同。尽管同样是基于财政压力和学龄人口减少的原因,加拿大安大略省2006年开始的学校关闭政策要求学校董事会在做出决定的时候考虑本地社区的意愿(Fredua-Kwarteng, 2005; Irwin, 2012)。而在美国的学校撤并中,本地居民的种族和收入异质性是学区和学校数量的主要决定因素,其原因在于居民偏好的异质性增加了其抵抗学区和学校撤并的可能性(Kenny and Schmidt, 1994; Alesina et al., 2004)。

Bray(1987)发现在学校撤并中,各国均把教育教學目的放在最重要的位置。Fischel(2010)总结说,美国的学区合并既不是国家的创造物(Creatures of the State),也不是地理上的偶然(Accidents of Geography),而是农村的“单间校舍学校”(one-room school)的教育质量无法满足家庭的需求,那些来自“单间校舍学校”的毕业生发现自己很难进入到高中,家庭的需求以及因为无法吸引到购房者而造成房价下跌的威胁使得选民同意合并学区。Brasington(1999)发现人口和财产值是决定两个相邻学区是否合并的最重要原因,规模差异大的两个学区容易合并,而两个中等规模的学区合并则比较困难。Duncombe和Yinger(2007)则认为学校撤并通常是为了能够实现规模效应的经济效率的缘故,将同样的教育管理支出覆盖更多的学生,同时不降低教育质量。Gordon和Night(2009)的研究讨论了为什么一些学校被撤并了,而另一些小规模学校留了下来,他们检验了规模经济、学区异质性和州政府、财政激励等因素对学校撤并的影响。如同Howley等(2011)所反思的一样,尽管是出于财政效率和提高教育质量的目的进行学校撤并,但是由于历史、地理、人口、地方政治的异质性,

学校撤并不能完全达到其政策目标,并建议不要采用“一刀切”的办法,而是因地制宜(case-by-case)讨论合并或者分拆学区。

在中国,由于农村学龄人口的减少和学校布局分散,地方政府同样有动力通过关闭小规模学校和教学点来集中资源,实现规模效应,进而减轻税费改革以来农村义务教育财政支出的压力,以及集中人事和行政管理权力(Zhao and Parolin, 2011)。同时,由于学校撤并政策有诸多配套政策,地方政府也有动力通过执行中央政府的政策从而获取更多转移支付资金(Zhao, 2011)^①。雷万鹏和张婧梅(2010)详细考察了各地的学校撤并政策文本,认为地方政府在学校撤并的过程中过于推崇规模效益,学校规模、服务人口与服务半径成为决定一个学校是否被撤并的重要指标,其中“由于在校生规模是一个较易量化和操作化的指标,大部分地区撤并学校都是以在校生规模是否‘达标’为评判依据”^②。雷万鹏(2010)使用省级数据对影响义务教育学校数量变化的因素进行了回归分析,尽管其估计方法存在问题,但是也发现了一些符合直觉的结论:学生数量的变动带来的“自然型调整”和“政策型调整”是农村学校数量迅速减少的两个重要原因;城乡教育投入差异越大,学校数量减少得越快,其逻辑在于城乡教育质量的差异使得农村学生到城镇学校择校借读从而影响了农村生源数量。李祥云和祁毓(2012)使用省级数据估计了学校规模的影响因素,认为在2001年之前,中小学学校规模的扩大更多的是由适龄人口变化所引起的;而在2001年之后,则主要是教育决策者追求学校规模优势而大幅减少学校数——“撤点并校”政策所导致的。

三、理论解释

本文旨在解释为什么一些地方政府积极(以至于过度)执行中央政府的农村学校撤并政策。如前所述,历史、地理、人口等差异并不是农村学校撤并政策执行力度差异的主要原因。

我们考虑地方政府执行中央政策的一般激励结构。地方政府执行任何一项中央政策,都会拥有政治晋升的激励,为什么有的政策地方政府并不会热衷

① 其中与学校撤并政策最密切相关的是“农村寄宿制学校建设工程”,2004年到2007年,中央财政投入资金100亿元,帮助西部地区新建、改扩建一批以农村初中为主的寄宿制学校。

② 雷万鹏和张婧梅(2010)的研究发现,近90%的政策文本将“学校规模”、“服务人口”和“服务半径”视为学校撤并核心指标,办学历史、学校教育质量、学校设施状况、儿童上学距离、上学时间、交通便利度、区域文化等因素在政策文本中极少被提及。

于执行,而有的政策地方政府极其热衷于执行呢?一方面,并不是每一项政策都带来足够的政治激励效果,政策目标模糊、政策效果不易测度以及政治网络对政治竞争的影响,都会影响地方政府执行政策的积极性。另一方面,当地方政府考虑本地利益的时候,如果中央政策对本地利益影响为负,地方政府将会降低执行中央政策的努力程度;而当中央政策对本地利益影响为正时,地方政府的努力程度将会超过只考虑政治晋升激励的最优水平,从而带来“上有所好,下必甚焉”的政策执行扭曲。这一特点可以用来解释地方政府执行中央政策时而不积极(如环保、矿难治理)、时而积极(如学校撤并)的情形。

地方政府执行中央政策的异质性首先体现在政治竞争激励。Guo (2009)认为县级政府官员们倾向于通过对可见的、可量化的大型开发项目投资来向上级政府展现经济和政治绩效。在学校撤并的过程中,地方政府“为邀政绩,层层加码,以求超额完成任务”,例如提出“三年任务,一年完成”^①，“省教育厅要求各地结合实际在三至五年内完成中小学布局调整及相关的改危、改薄工作，而我市的目标是在三年内完成，力争两年”，“全省有小学 13372 所，今年必须调整到 9000 所以内”^②等富有运动式色彩的要求。同时，“布局调整”成为一些地方政府的年度考核目标。在学校撤并过程中，还有地方政府采用目标责任制和奖惩制^③。郭建如(2005b)发现应聘上岗的学区校长撤并农村小学的积极性比乡镇政府官员高，这也与政治竞争的逻辑相一致。

异质性也体现在对地方利益的偏好。渠敬东等(2009)认为地方政府作为利益主体的角色和追求独立利益的行为在城市化过程中日益增强，成为我们理解地方政府行为和中央-地方关系的关键所在。农村学校撤并与地方政府的城市化(城镇化)目标不谋而合，以“学校进城”来推动“农民进城”的动机是一

① <http://www.jyb.cn/gb/2003/12/24/zy/jryw/2.htm>. 徐光明:《中国教育报》2003年12月24日第1版,2013年6月4日访问。

② <http://news.sina.com.cn/c/2003-07-03/1621314492s.shtml>,2013年6月4日访问。

③ 如“农村中小学布局结构调整工作实行政府、教育双线包干责任制。县主要领导、乡镇长、村委干部分别包干到片、乡、校,教育系统主要领导、科室负责人、中心校长、学校校长分别包干到片、乡、校。政府线主要负责财务移交、资产重组、动员群众等工作;教育线主要负责学生转移、教师分配、教学安排等工作。行政教育双线包干,各司其职,明确责任,签订目标责任书,县政府加大工作督查,奖优罚劣”。(《2008年睢县农村中小学布局结构调整实施意见的通知》,睢政办[2008]46号,2008年8月25日)“从现在起,各位校长要集中精力谋划本乡镇的学校布局调整工作,按照要求,对照目标任务,不折不扣地完成。每年市对县的责任目标都要考核,并在全市排名通报,为此各位校长要超前谋划,能提前撤并的就提前撤并”。(《原玉芹同志在“我的岗位与温县发展”实践活动动员大会上的讲话》)<http://www.wxjyj.com/newsInfo.aspx?pkId=5294>,2013年5月20日访问。

些地方政府积极推行农村学校撤并的重要激励^①。此外,地方政府推行学校撤并能够实现通过扩大校均规模、减少教师数量来达到减少教育经费支出、方便教育管理的目的,进而缓解地方政府教育支出压力。学校撤并过程中的基础设施建设、人事调整也能给地方政府带来一定好处^②。

异质性还体现在政策成本上。学校撤并非没有阻力,最重要的阻力来自于学生家长,尤其是小学低年级学生家长对上学远、不方便问题的关注。然而,我们已经举例说明了地方政府有办法来化解类似阻力。还有一些潜在因素也可能成为地方政府推行学校撤并的阻力。邬志辉(2010)发现两个只有一街之隔的学校由于宗族矛盾而无法合并。Tsai(2007)发现在中国农村,地方官员会受到寺庙、教堂、宗族等本地利益集体的非正式影响而提高公共品供给水平。这与Liu等(2012)的研究结论相一致,他们认为村庄的政治和社会力量显著降低了农民的税费负担。

与新中国的农村教育史相对照,类似于过去十年学校撤并的运动式改革并非偶然。1958年大跃进时期“村村有小学,队队有中学”和文革期间“学不出村,初中不出队,高中不出社”的学校扩张与学校撤并的结果相反,但逻辑却惊人相似(Hannum, 1999; 杨东平, 2006)。例如,1970年,湖北省文教局在《1971-1975年文化教育事业发展规划要点的初步意见》中提出“大力发展高中教育,到1975年要普遍做到区区有高中,社社有初中”,普通中学开始急剧增长,到1976年,全省中学达17949所,为1965年875所的20.5倍,其中高中4029所,为1965年147所的27.4倍(熊贤君,2003:255)。

四、数据

本文所使用的学校数据来自1998年至2011年县级层次的《中国教育经费统计年鉴》,县级经济社会数据来自《中国县(市)社会经济统计年鉴》。数据包

① “随着农村税费改革、退耕还林等政策进行,2003年前后,石楼县政府制定了‘撤乡并镇’‘移民并村’的总体规划,要把散居在全县506个自然村的8.9万农业人口,集聚到‘1城4镇82个中心村’来。‘移民并村,学校先行’,是石楼县教育局提出的一个口号。”(陈薇:《“撤点并校”十年考——一个国家级贫困县撤点并校的十年》,《中国新闻周刊》,2012年第7期)

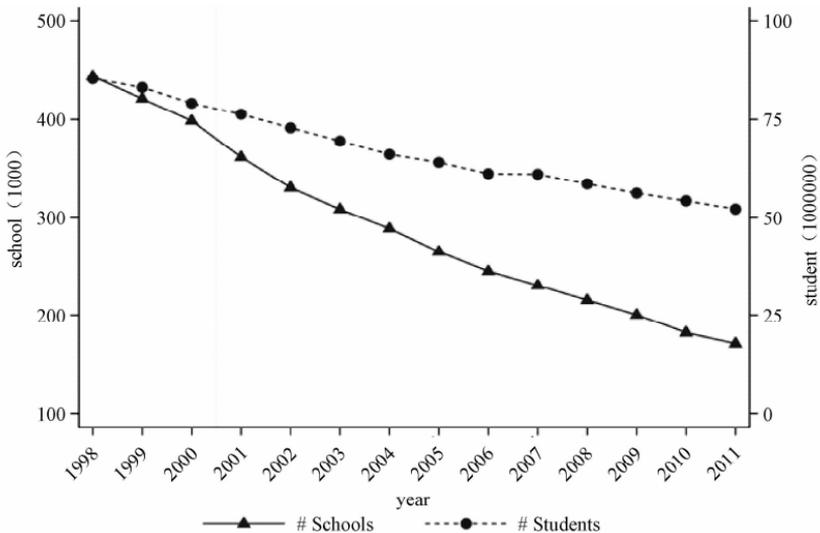
② “省教育厅还将拿出1亿元用于推进布局调整工作,对于苏北及苏中少数困难县,按照2000年底学校数计算,撤并1所小学补3万元,撤并1所初中补6万元,撤并1所高中补10万元。”<http://news.sina.com.cn/c/2003-07-03/1621314492s.shtml>,2013年6月4日访问。

含 29 个省级行政单位的全部区县 (不含重庆、西藏、港澳台)。尽管存在地级市政府和省级政府统一规划的情况,学校撤并政策的具体执行是“以县为主”的,因此影响学校撤并的最直接的地方政府激励应该是来自县级层次的。

本文使用的样本包含了 1998 年至 2011 年拥有农村小学的县级观测值。我们对样本进行了一些调整。我们去掉了所有城区学校样本。我们以 2011 年的县级单位规划为准,仅保留在 14 年样本区间中全部存在的平衡样本,涉及到三类地区调整:县级单位撤销或者升级;县级单位合并;前述两个数据合并过程中的缺失。上述样本缺失与结果变量和解释变量并不相关,可以在一定程度上认为是随机的。实证结果也表明,使用非平衡面板数据的结果并没有太大变化。最终,我们从教育经费数据中的农村县 27956 个原始观测值中去掉了 6% 的观测值,最终使用的样本有 26278 个观测值(1877 县和 14 年)。

值得一提的是,数据里没有包括九年一贯制学校和十二年一贯制学校。一方面,对一贯制学校的统计始于 2006 年,之前年份并没有明确归类统计;另一方面,九年一贯制学校通常被统计入初中,十二年一贯制学校被统计入高中。由于一贯制学校所占比重非常小,是否包含一贯制学校对结果没有影响。同时,我们也只保留了地方教育部门办学的农村普通小学(不包括县城小学、民办小学和特殊教育学校)。

本文的关键结果变量来自《教育经费统计报表基层表》中的“机构数”,只包括经政府有关部门批准独立设置的完全小学、中心校、村小学。小学附设的教学点(巡回点、延伸点等)不计入校数。



Note: Change rate of schools from 1998 to 2011: -61.40%; students: -38.93%

图 1 全国农村小学学校数和学生数变动(1998-2011)

图1使用样本数据展示了1998年至2011年全国农村小学学校数和学生数的变动趋势。和表1使用教育部统计数据的结果类似,在样本的14年区间里,全国农村小学生数量减少了38.93%,而农村小学数量(不包括教学点)减少了61.4%,远远超过学生数变动的幅度。图1展示的另一个趋势是,农村小学学校数和学生数变动差异的拉大正是始于2001年,这一轮农村学校撤并政策的开始;这个拉大的趋势一直持续到样本的最后一年。

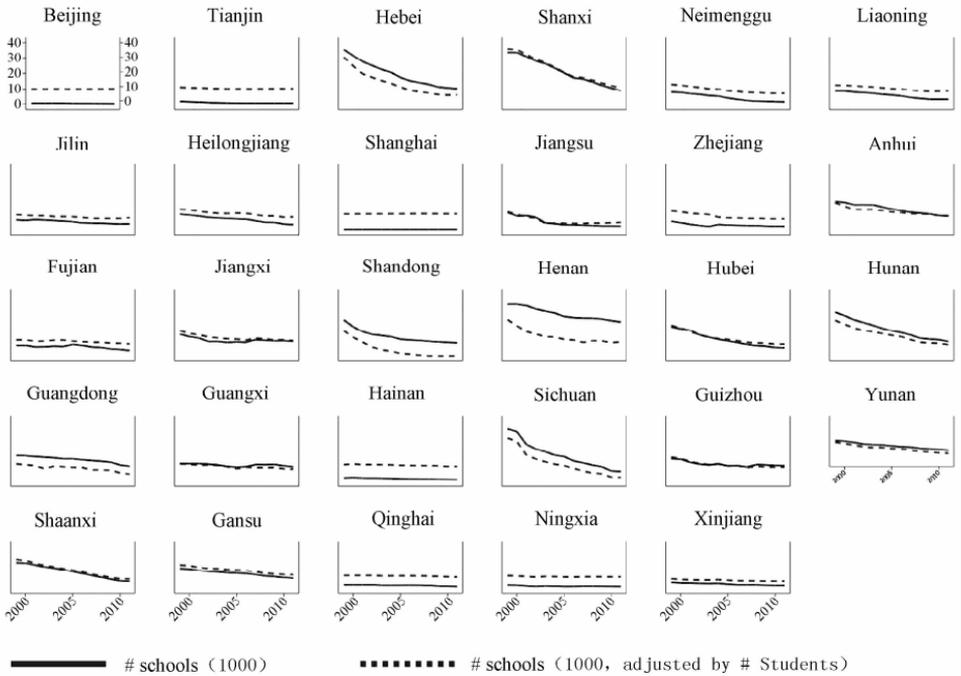


图2 农村小学学校数变动(1998-2011,分省)

图2则展示了样本数据里分省的农村小学学校数变动趋势。实线是学校实际数量,如同在引言和理论解释部分所提出的,各省之间出现了较大的差异。虚线使用农村小学学生数对学校数进行调整(回归残差),与实线进行比较,学校数的变动并不能完全由学生数的变动解释。为了验证样本数据的代表性,我们与省级的《中国教育经费统计年鉴》数据进行比较,发现两者所生成的图具有几乎一样的变动趋势。

五、实证策略

本文的实证目的是尽可能确认地方政府的激励对学校撤并的因果效应。与前一章的理论解释相对应,我们使用单层次的双向固定效应模型:

$$Y_{it} = \lambda_t + E_{it} \times \beta + X_{it} \times \gamma + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, Y_{it} 代表在 t 年 i 县的农村小学数量^①。 X_{it} 包括了随不同县而变化同时也随时间而变化的变量, 为解决控制变量与结果变量同时变化(同一年)的问题, 我们采用滞后一年的数值。 λ_t 衡量了年份固定效应, 而 μ_i 则代表了县级固定效应。 ε_{it} 是不可观测的误差项, 假定省际残差项不相关, 我们将残差项聚集在省层面 (Bertrand et al., 2004; Cameron and Miller, 2015)。

E_{it} 是一系列代表地方政府激励的变量, β 即是本文所关心的地方激励对学校撤并的影响。根据理论解释框架, 地方政府的偏好、政府间努力程度的相互影响、参与利益分配的能力、政策对经济增长的贡献、政策本身的好处以及政策的成本是政府执行中央政策努力程度的内生变量。然而, 问题的关键在于上述变量都难以直接观测到, 本文的实证目标即是使用可得的数据和特定的识别假设, 尽量拟合出前述逻辑假设。

模型(1)的识别假设是, 类似于连续干预变量的双重差分模型 (difference-in-differences), 在控制其他变量不变的情况下 (年份固定效应、县固定效应和随不同县而变化同时也随时间而变化的变量), E_{it} 所表示的地方政府激励变量变动外生于结果变量即小学数的变动。其一, 激励变量 (如下面详细讨论的财政分权) 对小学数变动的影响, 不通过其他不可观测的渠道。我们认为这个假设是合理的, 因为学校撤并政策是中央突然宣布开始进行的, 以及激励变量使用的是相较于教育发展更一般的政府偏好, 农村小学数变动反过来对地方政府行为的影响应该是可以忽略不计的 (控制其他变量不变)。其二, 我们控制的是滞后一年的变量, 即前一年的地方政府激励变量对当年农村小学数变动的影响, 使得我们的假设更有可能成立。

我们考虑的第一个激励变量是财政分权。财政分权指标可以在一定程度上捕获地方政府参与利益分配的能力以及对经济增长的偏好。文献中常用支出指标、收入指标和财政自主度指标, 陈硕和高琳 (2012) 发现财政自主度指标对地方公共品供给有积极作用。我们使用县级的财政自主度 (本级预算内收入与预算内支出的比值, 通常本级预算内收入和转移支付共同构成了预算内支

① 采用学校数的对数值作为因变量结果一致, 为便于直观解释系数值, 本文主要汇报使用绝对数量作为因变量的结果。21世纪教育研究院 (2012) 提出学校撤并系数来衡量学校减幅和学生减幅之间的关系, 撤并系数 = (学校数减幅 - 学生数减幅) / 学生数减幅, 其实际意义在于同时期学校数量减幅超过在校生数减幅的倍数。但是考虑到学校撤并数量与学生数关系不是线性进行的, 该指标并不能准确地衡量出学校撤并政策, 比如当学生数变动幅度非常小的时候, 即使学校数变动也很小, 同样可能计算出来非常高的系数, 或者学生数与学校数变动方向不一致时出现负的系数。

出)指标来控制省内财政分权的影响,该指标衡量县级财政在多大程度上依靠本地经济增长,那么该指标越大,县级政府学校撤并的激励越强。陶然和刘明兴(2007)提出,如果经费更多来自于上级政府转移支付,那么地方政府更有可能迎合上级政府的偏好,而非注重本地需求。为了剥离绝对财政状况对估计可能造成的偏差,我们在控制变量中加入了县级财政收入占GDP比重。

城镇化(城市化)也是地方政府撤并农村学校的重要激励。我们使用农村人口占总人口比重衡量县级城镇化水平。农村人口比重越高,地方政府越有可能进行农村学校布局调整,并在“学校进城”推动“农民进城”的过程中获得本地利益(如土地财政收入)。然而,与财政分权变量不同(主要是上下级政府的预算安排决定),城镇化激励更有可能受到本地政府的内生偏好的影响(如新任领导的发展规划),因此,本文报告的城镇化激励的影响的估计可能存在偏误。Wang和Ye(2016)使用自然实验研究设计,证实了城市化激励是这一时段农村小学被过度撤并的重要原因。

在模型(1)中我们考虑的第三个影响因素是学校规模。在各类政策文本中,学校规模是一个学校是否被撤并的重要指标。雷万鹏和张婧梅(2010)指出,“由于在校生规模是一个较易量化和操作化的指标,大部分地区撤并学校都是以在校生规模是否‘达标’为评判依据”。本文使用的县级数据,并不能测算个体学校的规模。因此我们使用生师比作为规模的测量变量,假定生师比越大的学校规模越大。在现实操作中,很多农村小学、教学点被撤并的原因即是生源下降导致生师比下降;而城区学校因为生源增加导致生师比上升^①。

上述三个解释变量均是县级层面的滞后一年变量。我们考虑的第四个影响因素政治激励,则是省级层面的滞后一年变量。我们控制了前一年省内农村小学数的年度平均变动率作为相对绩效评估的工具。对于县级政府而言,省内其他县市执行学校撤并政策的努力程度对自身是一种很强的激励。由于省内平均学校变动率受到省级变量的影响,我们不需要再控制其他省级变量,当然,这有可能会使得我们将其他省级变量的影响错误地归因于相对绩效考核。为减少这个潜在的估计偏差,我们构建了第二个代理变量,相对于1998年的农村小学数,前一年省内农村小学数的累积平均变动率。累积变动率捕捉了省内的共同趋势,减少了所有随时间变化的省级变量对估计的影响。总之,省内平均变动率(年度和累积),在控制其他条件不变的情况下(包括前述三类县级激励

^① “砀山县审计局对全县2009年度教育经费绩效情况开展了审计调查,调查发现:农村中小学师生比过大,造成了教育资源的相对浪费……建议置换资产、撤并规模较小的学校”。<http://www.szsj.gov.cn/View.aspx?id=4151>,2016-10-16访问。

变量),与本县的小学数变动的关系应当是外生的,因而我们能够在较大程度上刻画出政治激励对农村小学学校撤并的影响。两个变量的相关系数为 0.235 ($p < 0.001$)。

最后,我们考虑教育经费的影响。在学校撤并的过程中,合并学校实现教育经费的规模使用的一个动机即是教育经费的不足。Chan 和 Harrel (2009) 在 2000 年对四川省一个县的实地调查发现,有可靠的外部资金支持乡村学校在撤并中得以保存,而那些严重缺乏资金的学校则更有可能被撤并。我们以 1998 年的学校支出为基准,构建“干预组”为 1998 年生均支出为省内最低 25% 的县;“对照组”为其余支出较高的县。通过比较两组县在 1998 - 2011 年间的学校数的变化,我们可以估计出教育经费差异对学校撤并执行结果的差异的影响。

在模型(2)中, D_i 表示“干预组”的虚拟变量, T 是年份的线性趋势(1998 年为 0,2011 年为 13), δ 估计的是平均每一年“干预组”的县的农村小学数相对于“对照组”的变动。为了刻画出逐年变动趋势,我们可以将 T 扩展为年份虚拟变量 δ_t ,因而比较的是每一年 t 的相对变动。与模型(1)相比,模型(2)更不可能受到内生性问题的偏误,这是因为我们使用的是 1998 年(撤并政策开始之前)的变量进行分组,而撤并政策本身是外生的。

$$Y_{it} = \lambda_i + E_{it} \times \beta + D_i \times T \times \delta + X_{it} \times \gamma + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

教育经费受到地方政府财力和发展教育努力程度的共同影响,具体地针对发展教育努力程度,我们构建了第二个指标。与支出水平的趋势惯性相比,努力程度可能在不同年份有所变动,使用 1998 年的分类可能并不完全包括努力程度的真实影响。我们使用 1998 年 - 2011 年的数据,估计每一年本文使用的全部控制变量(包括前述三类县级激励变量和省份固定效应,当年值)和生均支出之间的线性关系,进而得到估计的残差项。我们认为,残差项在一定程度上捕捉了县级政府发展农村教育的努力程度。例如,两个财政能力相同(包括模型中的其他因素)的两个县,生均支出更高(残差项更大)的县有相对更高的努力程度。为减少与教育经费“干预组”的共线性,我们将残差项为省内最高 25% 的县设定为“干预组”。如果经费处于最低 25% 的县更有激励撤并农村学校,那么努力程度处于最高 25% 的县将相对较少地撤并农村学校。1998 年,481 个处于经费“干预组”的县中,有 34 个县属于努力程度“干预组”。类似地,为了减少同期的内生性问题,我们使用滞后一年的数值。

模型中我们还加入了一系列关键控制变量,包括学生数(农村学校撤并的直接动因)、总人口数、乡镇数等人口、地理特征;人均 GDP、财政收入占 GDP 比

重等经济、财政状况;以及医院床位数(代理县级政府的其他公共服务偏好)^①。还有一些变量如地形条件、土地面积、革命老区、边区、少数民族自治地方等随时间不变的变量,并不能被固定效应模型估计出来,因而未被包括进回归模型之中。一方面,我们检验了将其他可得的县级经济社会变量(如各产业比重、农业产出、人均收入、电力消耗等)加入模型的结果,对系数估计几乎没有影响;另一方面,上述随时间不变的变量,可以通过与年份的交互项的方式(不同的时间趋势)加入模型,但上述变量并不是本文关注的重点,因而略去。

六、估计结果

表2报告了模型(1)的基本估计结果。第(1)列和第(2)列只包含了年份固定效应和县固定效应,展现了这一时期内中国农村小学撤并的总体时间趋势。第(1)列包含了1998-2011年样本;而第(2)列去掉了1998年样本,与后续加入滞后一年控制变量数值的样本所匹配。与图1中的全国加总数据一致,农村小学数逐年非常迅速地减少,在1998年平均每县237所农村小学的基础上,平均每年减少约10所小学;而减少幅度最大的2001年,减少了约20所学校。这一基本描述统计情况印证了一系列针对中国农村学校撤并研究的结论,2001年之后政策驱动的效应非常显著。

表2 农村小学学校撤并的影响因素(双向固定效应模型)

	农村小学学校数			
	(1)	(2)	(3)	(4)
解释变量				
财政自主度(%)			0.295 (0.211)	0.070 (0.221)
农村人口比重(%)			-0.277* (0.160)	-0.218* (0.126)

^① 2006年5月,陕西省教育厅、陕西省财政厅印发《陕西省农村中小学布局调整指导意见》,于2006年开始实施新一轮农村中小学布局调整工作,要求“关中及平原地区,覆盖人口在2万人以上的乡镇,原则上设1所初中;陕南、陕北及山区,覆盖人口在1.5万人以上的乡镇,原则上也只设1所初中。而小学方面:关中及平原地区,原则上一个乡镇设置1所中心小学和1-4所完全小学,陕南、陕北及山区,原则上一个乡镇设置1所中心小学和1-3所完全小学。要求经济条件较好的县,于2008年前完成;相对较差的县到2010年完成。”从上述政策文本中可以看到,我们的控制变量的设置是合理的。

续表

	农村小学学校数			
	(1)	(2)	(3)	(4)
农村小学生师比			14.004 (22.013)	14.516 (19.622)
控制变量				
农村小学学生数			0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)
总人口(万)			-0.249 (0.594)	-0.746 (0.584)
乡镇数			2.324*** (0.593)	2.169*** (0.530)
人均GDP对数			-24.081* (12.733)	-14.875* (7.581)
财政收入占GDP比重			-0.878 (0.882)	-0.292 (0.347)
医院床位数			22.298 (43.440)	-15.396 (29.280)
1999年	-12.250*** (2.893)			
2000年	-24.304*** (5.379)	-12.054*** (3.037)	-12.013*** (2.857)	-5.383* (2.929)
2001年	-44.202*** (7.285)	-31.953*** (5.627)	-31.913*** (5.224)	-18.570*** (4.974)
2002年	-60.799*** (8.280)	-48.549*** (6.760)	-48.536*** (6.371)	-28.520*** (5.823)
2003年	-72.261*** (9.437)	-60.011*** (8.001)	-59.984*** (7.194)	-33.316*** (6.618)
2004年	-82.735*** (10.299)	-70.485*** (9.145)	-70.431*** (8.100)	-37.128*** (6.806)
2005年	-95.400*** (11.425)	-83.150*** (10.326)	-83.056*** (8.775)	-43.109*** (6.599)
2006年	-106.065*** (12.469)	-93.815*** (11.589)	-93.733*** (9.893)	-47.132*** (6.990)

续表

	农村小学学校数			
	(1)	(2)	(3)	(4)
2007年	-113.804*** (13.361)	-101.555*** (12.531)	-100.653*** (9.791)	-47.716*** (6.729)
2008年	-121.914*** (14.200)	-109.664*** (13.521)	-109.435*** (11.304)	-49.560*** (6.699)
2009年	-129.892*** (14.974)	-117.642*** (14.393)	-117.769*** (12.333)	-50.887*** (6.604)
2010年	-139.467*** (15.341)	-127.217*** (14.906)	-127.063*** (13.035)	-53.742*** (6.951)
2011年	-145.280*** (15.543)	-133.030*** (15.149)	-132.959*** (13.393)	-52.984*** (7.082)
常数项	236.621*** (9.424)	224.371*** (9.163)	181.826*** (7.862)	205.683*** (7.965)
省 * 年度趋势	No	No	No	Yes
观测值	26278	24401	24401	24401
R-squared	0.333	0.317	0.403	0.475
县数	1877	1877	1877	1877

注:解释变量和控制变量皆为滞后一年数值,且在各个年份进行了均值中心化;有缺失值的变量被编码为0,并在模型中加入缺失变量的虚拟变量。对固定效应模型和随机效应模型的 Hausman test 结果表明应当使用固定效应模型。第(1)列的对照年份为1998年;其余列的对照年份为1999年。括号里报告的是省聚类稳健标准误。*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 。

第(3)列包含了三类使用县级数据的解释变量。与理论解释相一致,县级财政自主度对学校供给有促进作用,县级财政支出中来自本级收入的比重每增加10%,在其他条件不变的情况下,该县少撤并3所农村小学。然而这个影响在统计上不显著,说明存在较大的异质性(较大的标准误)。与 Wang 和 Ye (2016) 的发现一致,城镇化的激励也是推动地方政府积极执行学校撤并政策的重要原因,我们发现农村人口比重的系数显著为负。县域内农村人口比重每增加10%,该县多撤并2.8所农村小学。县级平均农村小学生师比和学校数正相关,说明规模越大的学校被撤并的可能性越低,证实了各类文件和报道中所揭示的,规模效应是地方政府撤并农村薄弱学校的又一个重要原因。同样

的,由于标准误较大,回归系数并不显著^①。第(4)列加入了省级的年度趋势,用以控制不可观测的省级影响因素(如不同的省份有不同的撤并政策规划或者政策执行力度),结果非常稳健。

表3 农村小学学校撤并的影响因素(相对绩效考核的影响)

	农村小学学校数				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
解释变量					
省级撤并系数1(%)	-0.866*** (0.269)	-1.008*** (0.296)			-0.083 (0.116)
省级撤并系数2(%)			-2.559*** (0.336)	-2.204*** (0.331)	-2.174*** (0.320)
财政自主度(%)		0.277 (0.211)		0.221 (0.178)	0.220 (0.179)
农村人口比重(%)		-0.289* (0.157)		-0.225* (0.122)	-0.226* (0.122)
农村小学生师比		17.009 (23.748)		29.572 (34.887)	29.610 (34.871)
控制变量	No	Yes	No	Yes	Yes
R-squared	0.324	0.412	0.391	0.455	0.455

注:观测值:24401(县:1877)。解释变量和控制变量皆为滞后一年数值,且在各个年份进行了均值中心化;有缺失值的变量被编码为0,并在模型中加入缺失变量的虚拟变量。省级撤并系数1为相对于前一年,当年学校数变动的比例的相反数;省级撤并系数2为相对于1998年,当年学校变动的比例的相反数。对固定效应模型和随机效应模型的 Hausman test 结果表明应当使用固定效应模型。第(1)列的对照年份为1998年;其余列的对照年份为1999年。括号里报告的省聚类稳健标准误。*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 。

表3考虑了政治竞争对学校撤并政策执行的影响。政治竞争的激励有助于我们从各级政府间关系的角度去理解地方政府的行为。在第(1)列中,我们控制了前一年省内平均农村小学数变动率作为相对绩效评估的工具,发现其对农村学校撤并的影响非常显著。省级撤并系数1为相对于前一年,当年学校数

^① 如果使用未经调整的标准误或者县级稳健标准误,上述系数均在统计上显著。文献中的类似研究如果不调整标准误,可能会得出显著影响的错误结论。当然如果使用学校层面或乡镇层面的数据,由于样本量的增大,上述由于较大标准误而不显著的系数可能会在统计上显著。

变动的比例的相反数。前一年省内平均农村小学每减少 10%，当年本县多撤并 8.7 所农村小学。这个影响在统计上是显著的。在加入其他解释变量和控制变量后，相对绩效评估的影响仍然存在，前一年省内平均农村小学每多减少 10%，当年本县多撤并 10 所农村小学。同时，第(2)列的结果表明，在控制了省级撤并系数之后，之前的三个县级数据解释变量的系数并没有大的变化，说明变量之间的相对独立性。此外，我们使用去掉本县数据的撤并系数（“leave one own out”）的结果也非常一致，这是因为一个县的学校数对全省的学校总数的影响基本可以忽略不计。

为减少省内年度趋势带来的潜在估计偏差，我们在第(3)列使用了第二个省级撤并系数的代理变量。相对于 1998 年的农村小学数，前一年省内农村小学数的累积平均变动率。结果也非常相似，第(4)列的结果表明，在控制其他条件不变的情况下，前一年全省平均农村小学相较于 1998 年每减少 10%（每县约 24 所学校），本县减少约 22 所学校。第(5)列同时加入了两个代理变量，由于二者之间的高度共线性，更起激励作用的还是累计撤并比例。上述发现的实际含义是，如果全省其他县在前一年撤并了更多学校，本县滞后一年基本上可以追赶上进度。在实际的案例和各类文件中，诸多的“目标责任考核制”的内容，与我们的实证发现相一致^①。

表 4 农村小学学校撤并的影响因素(教育经费的影响)

	农村小学学校数				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
解释变量					
1998 年生均支出 Q1 * 年度趋势	-3.432 **	-1.977 *			
	(1.457)	(1.112)			
“经费努力程度”Q4					3.099
					(3.021)
1998 年生均支出 Q1 * 2000			-2.293	0.792	0.800
			(3.481)	(3.305)	(3.310)

^① “一位中心校校长回忆，因为工作不得力，在一次工作会议上，另一名中心校校长被点名批评：‘你这个校区还有 8 所，怎么还不撤啊？怎么撤得这么慢？’被批评的校长不敢怠慢，下一学期便撤掉 5 所，超计划完成。第二年，该中心校被授予‘布局调整’工作目标单项考评先进学校。”（陈薇：《“撤点并校”十年考——一个国家级贫困县撤点并校的十年》，《中国新闻周刊》，2012 年第 7 期）

续表

	农村小学学校数				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1998 年生均支出 Q1 * 2001			-14.798 (9.126)	-10.447 (8.358)	-10.517 (8.403)
1998 年生均支出 Q1 * 2002			-20.431 (12.777)	-15.925 (12.551)	-15.828 (12.406)
1998 年生均支出 Q1 * 2003			-28.310** (13.084)	-21.792* (12.674)	-21.542* (12.459)
1998 年生均支出 Q1 * 2004			-29.462** (14.257)	-20.977 (13.079)	-20.713 (12.844)
1998 年生均支出 Q1 * 2005			-29.171** (13.489)	-19.441 (11.950)	-19.077 (11.627)
1998 年生均支出 Q1 * 2006			-33.273** (15.755)	-21.819 (13.860)	-21.276 (13.442)
1998 年生均支出 Q1 * 2007			-39.099** (15.716)	-25.874* (13.052)	-25.311* (12.591)
1998 年生均支出 Q1 * 2008			-39.659** (15.969)	-24.981* (13.347)	-24.282* (12.762)
1998 年生均支出 Q1 * 2009			-40.083** (16.873)	-24.443* (13.734)	-23.495* (13.014)
1998 年生均支出 Q1 * 2010			-41.165** (19.828)	-24.731 (15.995)	-23.765 (15.266)
1998 年生均支出 Q1 * 2011			-40.997** (19.910)	-23.408 (15.663)	-22.301 (14.866)
省级撤并系数 1(%)		-0.079 (0.116)		-0.078 (0.116)	-0.078 (0.117)
省级撤并系数 2(%)		-2.177*** (0.320)		-2.179*** (0.320)	-2.181*** (0.320)
财政自主度(%)		0.208 (0.170)		0.206 (0.168)	0.183 (0.155)
农村人口比重(%)		-0.205* (0.119)		-0.193 (0.122)	-0.170 (0.131)

续表

	农村小学学校数				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
农村小学生师比		29.966 (35.223)		29.753 (35.302)	29.628 (34.985)
控制变量	No	Yes	No	Yes	Yes
R-squared	0.322	0.456	0.323	0.457	0.457

注:观测值:24401(县:1877)。解释变量和控制变量皆为滞后一年数值,且在各个年份进行了均值中心化;有缺失值的变量被编码为0,并在模型中加入缺失变量的虚拟变量。1998年生均支出Q1为虚拟变量,1998年生均支出为省内最低25%的县取值为1。对固定效应模型和随机效应模型的Hausman test结果表明应当使用固定效应模型。第(1)列的对照年份为1998年;其余列的对照年份为1999年。括号里报告的是省聚类稳健标准误。
*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 。

表4报告了模型(2)的估计结果。如前所述,如果表2和表3的结果仍然存在潜在的(但我们认为可能性不大)估计偏误,模型(2)的结论更加接近真实的因果效应。前4列使用的“干预组”是1998年生均教育经费支出在本省内最低的25%的县。第(1)列和第(2)列估计的是“干预组”相对于“对照组”的年度趋势。控制前述所有解释变量和控制变量不变的情况下,1998年生均教育经费支出在本省内最低的25%的县平均每年多撤并2所农村小学,在10%的水平上统计显著。这个结果进一步验证了教育经费的规模效应是学校撤并的重要推动因素。

第(3)列和第(4)列将年度的线性趋势分解为逐年变动的系数,以此观察“干预组”县和“对照组”县差异出现的时段。我们在图3中展示了与第(3)列相对应的估计系数和90%置信区间。从1999年到2000年,学校撤并政策开始之前,“干预组”县和“对照组”县农村小学数的变动趋势没有任何显著差别,满足DID设计中的平行趋势假设。2001年撤并政策开始过后,当年“干预组”县就多撤并了10所学校(比较“1998年生均支出Q1 * 2000”和“1998年生均支出Q1 * 2001”的系数,这个10所学校的减少在5%的水平上统计显著)。

“干预组”县和“对照组”县的差异在随后年份逐年扩大,直至2004年和2005年变动平缓。从时间线来看,这可能和2004年中央对过度撤点并校纠偏有一定关系。《教育部、财政部关于进一步加强农村地区“两基”巩固提高工作的意见》(2004年2月12日,教基(2004)4号)提出“各地要遵循‘小学就近入学,初中相对集中’的原则,稳步推进农村学校布局结构调整工作”。

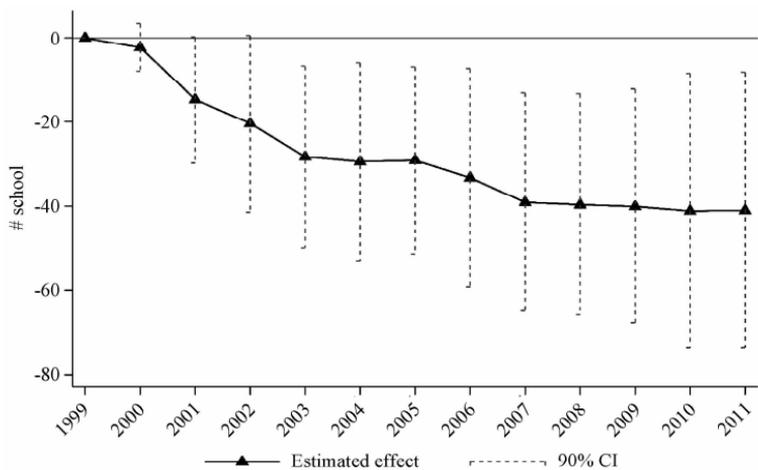


图3 教育经费对农村学校撤并的影响

然而在2005年到2007年之间,“干预组”县和“对照组”县的差异进一步拉大。由于“干预组”县大多数在2006年开始接受了农村义务教育财政新机制改革。这段时间的变动或与此有关。叶晓阳(2013)使用匹配后DID的方法和2006年试点地区的样本,估计了农村义务教育财政新机制改革对农村小学撤并的加速作用,发现“新机制”使得农村小学多撤并了约6%。粗略估计,本文发现“干预组”县和“对照组”县在2006年的差异约为3%^①。

直到2011年,“干预组”县多撤并了41所农村小学,在5%的水平上统计显著。在控制其他所有模型中变量的情况下,第(4)列显示“干预组”县和“对照组”县在2011年相差23所学校,由于较大的标准误,在统计上不显著。

第(5)列加入了教育经费努力程度的变量,与预期相一致,根据我们的模型预测出来教育经费努力程度在省内最高25%的县平均少撤并3所学校,尽管在统计上并不显著。加入教育经费努力程度的变量,其他结果并没有发生大的变化。

对于上述所有的估计结果,我们还进行了相关的稳健性检验:(1)加入解释变量和控制变量滞后两年和滞后三年的数值;(2)加入解释变量和控制变量的高阶(2-4阶)形式;(3)表4中的估计使用倾向值加权的方法平衡“干预组”县和“对照组”县的可观测的差异;(4)利用滞后多年作为滞后一年的工具变量,使用IV-GMM的方法;(5)加入更多的(不相关的)控制变量,如各产业比重、农业产出、人均收入、电力消耗等;(6)加入九年一贯制学校和十二年一贯

^① 不控制其他变量,表4第(3)列,2005到2006年减少4所学校;表2第(1)列,2005年平均每个县140所学校。

制学校;以及(7)分东中西部分别回归。限于篇幅,我们并未报告结果,因为结果非常稳健。此外,我们还对农村初中做了相同的分析,也得到一致的结论。相对于小学,初中学校数的变动相对平缓,但在过去十年间都在迅速减少。小学学校的撤并强度、集中化程度比初中大得多,其原因在于初中原本较多分布在县城和乡镇,且已经分布得相对分散。

七、小结

本文以2001年以来的农村学校撤并政策为考察对象,讨论地方政府在义务教育改革中的新政治经济学逻辑。针对农村学校撤并政策,地方政府在积极执行政策以显示政治忠诚与能力、通过规模办学减少义务教育经费支出以及以“学校进城”推动城市化等三个方面激励的高度统一,使得学校撤并政策被“过快、过急、过度”实施,带来了一系列与中央政府政策初衷不一致的后果。我们的实证分析支持了上述结论。回答本文的标题,地方政府面临的不同激励,包括财政分权、政治竞争、城市化、规模效应等,是导致农村小学数量在不同地区出现“政策性减少”差异的主要原因。

本文并不能细致地刻画出地方政府的全部激励,以及这些激励如何最终影响学校撤并的政策执行。本文存在着诸多不足,待后续工作或者其他学者的补充。首先,我们并没有考虑地区间的政策差异。不同的省份具有不同的规划和政策力度,一方面这些学校撤并的省级规划来源于省级政府的激励,另一方面这些规划又影响了省以下政府的激励和政策执行。缺少对中介作用变量的分析,使得我们并不能准确地理解学校撤并从省到县的具体过程。其次,作为地方政府官员的一个重要激励,限于数据,我们没有更多地讨论其晋升激励和机制。既然执行中央和上级政策成为地方政府官员展现政治忠诚和能力的平台,那么执行学校撤并政策会对这些官员带来政治利益吗?最后,本文缺少对地方政府执行中央和上级政策的微观机制的深入分析。周雪光和练宏(2012)将政府的控制权概念化为目标设定权、检查验收权和激励分配权,考察这三种权力在中央政府、中间政府和基层政府之间的不同分配对政府行为的影响。这提示我们还需要细致地考察学校撤并政策在类似过程中的变化。

本文使用学校撤并这一“政策实验”,通过对地方政府执行中央政策的差异来识别地方政府的激励及其行为逻辑,其理论讨论和实证发现将丰富以下三个方向的文献。首先,在对学校撤并政策的研究上,国际上的主流研究主要讨论了地区异质性、政府财政激励等对学区合并、匹配的影响,其影响机制的根源在于 Tiebout 模型,决定权在于本地选民。本文呈现了一种政府直接以行政命

令进行干预的方式,两种学校撤并方式的不同动机和执行过程,使得撤并后果不尽相同。Wang 和 Ye (2016) 证实了在行政干预情况下,学生和家长的选择不受 Tiebout 机制的影响。本文的工作为后续比较不同学校撤并方式的后果提供一定参考,也有助于我们对一项影响如此广泛、如此深远的公共政策进行深入评估。其次,有关公共教育的讨论大多集中于“公共教育应该如何”,而实证研究“往往聚焦于证实在各自理论框架下界定之公共教育功能的存在,虽有实证研究的外衣,却往往未能真正解释公共教育”(王蓉,2009)。本文从地方政府的激励入手,加入到“为什么‘公共的’的教育在不同国家、政府、地区又如此不同”的讨论之中。最后,既有的“中国增长的政治经济学”研究对地方政府官员的政治激励的分析集中在经济增长领域(张军和周黎安,2008),而对地方政府教育政策的政治经济学的研究较少,本文对此进行补充。

此外,从政策含义来讲,本文所讨论的问题在解决中国的学校撤并问题和农村教育发展问题上是非常迫切的,尽管中央政府已经叫停这一轮的大规模农村学校撤并,但从长期来看,只要现行的制度约束和地方政府面临的激励不变,暂时的减速并不会停止地方政府撤并的步伐,《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》中总结的“有的地方在学校撤并过程中,规划方案不完善,操作程序不规范,保障措施不到位”的局面就不会彻底消失^①。

[参考文献]

- 陈桂容,2011:《国民中学与国民小学小型学校整并为国民中小学之研究》,国立暨南国际大学教育政策与行政学系学位论文。
- 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。
- 东梅、常芳、白媛媛,2008:《农村小学布局调整对学生成绩影响的实证分析——以陕西为例》,《南方经济》第9期。
- 范丽萍、李祥云,2010:《我国义务教育经费保障“新机制”分析》,《中南财经政法大学学报》第5期。
- 范铭、郝文武,2011:《对农村学校布局调整三个“目的”的反思——以陕西为例》,《北京大学教育评论》第9期。
- 范先佐,2006:《农村中小学布局调整的原因、动力及方式选择》,《教育与经济》第1期。
- 范先佐、付卫东,2009:《农村义务教育新机制:成效、问题及对策》,《华中师范大学学报(人

^① 即便“政策型学校撤并”被禁止,地方政府仍然有办法实现学校撤并的目的,郭建如(2005b)发现学区校长对村民采取劝说和“威胁”的办法,如果劝说不成功,这些校长就会告诉村民,如果不撤并,将不会派最好的教师到村小任教,村小的质量无法得到保证。在这种“威胁”下,一些不支持布局调整的村民也会被迫同意。此外,在恢复农村教学点(“逆学校撤并”)过程以及免费午餐项目中出现的虚报冒领等一系列问题也印证了本文的结论。

文社会科学版》第4期。

傅勇,2010:《中国式分权与地方政府行为:探索转变发展模式的制度性框架》,上海:复旦大学出版社。

郭建如,2005a:《国家-社会视角下的农村基础教育发展:教育政治学分析》,《北京大学教育评论》第3期。

郭建如,2005b:《云南省农村中小学布局调整研究报告》,北京大学教育学院。

雷万鹏,2010:《义务教育学校布局:影响因素与政策选择》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第9期。

雷万鹏、张婧梅,2010:《学校布局调整应回归教育本位——对学校撤并标准的实证分析》,《教育研究与实验》第3期。

李祥云、陈建伟,2010:《财政分权视角下中国县级义务教育财政支出不足的原因分析》,《教育与经济》第2期。

李祥云、祁毓,2012:《中小学学校规模变动的决定性因素:人口变化还是政策驱动?——基于省级面板数据的实证分析》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第4期。

李小土、刘明兴、安雪慧,2008:《西部农村教育财政体制改革与教育人事权力结构变迁》,《北京大学教育评论》第4期。

林江、孙辉、黄亮雄,2011:《财政分权、晋升激励和地方政府义务教育供给》,《财贸经济》第1期。

卢珂、杜育红,2010:《农村学校布局调整对学生成绩的影响——基于两水平增值模型的分析》,《清华大学教育研究》第6期。

庞丽娟,2006:《当前我国农村中小学布局调整的问题、原因与对策》,《教育发展研究》第1期。

平新乔、白洁,2006:《中国财政分权和地方公共物品的供给》,《财贸经济》第2期。

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》第6期。

渠敬东、周飞舟、应星,2009:《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》第6期。

孙志军、杜育红,2010:《中国义务教育财政制度改革:进展、问题与建议》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期。

孙志军、杜育红、李婷婷,2010:《义务教育财政改革:增量效果与分配效果》,《北京大学教育评论》第1期。

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》第2期。

万明钢、白亮,2010:《“规模效益”抑或“公平正义”——农村学校布局调整中“巨型学校”现象思考》,《教育研究》第4期。

王蓉,2003:《我国义务教育投入之公平性研究》,《经济学(季刊)》第2期。

王蓉,2009:《公共教育解释》,北京:中国财政经济出版社。

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)》第4期。

吴毅,2007:《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联

书店。

邬志辉,2010:《中国农村学校布局调整标准问题探讨》,《东北师范大学学报(哲学社会科学版)》第5期。

邬志辉、史宁中,2011:《农村学校布局调整的十年走势与政策议题》,《教育研究》第7期。

熊贤君,2003:《湖北教育史(下卷)》,武汉:湖北教育出版社。

杨东平,2006:《中国教育公平的理想与现实》,北京:北京大学出版社。

叶晓阳,2013:《为什么有些地方撤并了更多农村学校?》,北京大学教育学院硕士学位论文。

应星,2001:《大河移民上访的故事》,北京:生活·读书·新知三联书店。

曾满超、丁延庆,2003:《中国义务教育财政面临的挑战与教育转移支付》,《北京大学教育评论》第1期。

张军、周黎安,2008:《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,格致出版社。

赵树凯,2010:《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆。

周黎安,2008:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。

周雪光,2008:《基层政府间的“共谋现象”》,《社会学研究》第6期。

周雪光、练宏,2012:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。

Åberg-Bengtsson, L., 2009, “The Smaller the Better? A Review of Research on Small Rural Schools in Sweden”, *International Journal of Educational Research*, 48(2): 100-108.

Adams Jr, J. E. and E. M. Foster, 2002, “District Size and State Educational Costs: Should Consolidation Follow School Finance Reform?”, *Journal of Education Finance*, 27(3): 833-855.

Alesina, A., R. Baqir and C. Hoxby, 2004, “Political Jurisdictions in Heterogeneous Communities”, *Journal of Political Economy*, 112(2): 348-396.

Barankay, I. and B. Lockwood, 2007, “Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons”, *Journal of Public Economics*, 91(5): 1197-1218.

Bard, J., C. Gardener and R. Wieland, 2005, *Rural School Consolidation Report: History, Research Summary, Conclusions and Recommendations*, National Rural Education Association.

Bardhan, P., 2002, “Decentralization of Governance and Development”, *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205.

Bertrand, M., E. Duflo and S. Mullainathan, 2004, “How Much Should We Trust Differences-in-Differences Estimates”, *Quarterly Journal of Economics*, 119(1): 249-275.

Besley, T. and S. Coate, 2003, “Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach”, *Journal of Public Economics*, 87(12): 2611-2637.

Brasington, D. M., 1999, “Joint Provision of Public Goods: The Consolidation of School Districts”, *Journal of Public Economics*, 73(3): 373-393.

Bray, M., 1987, “School Clusters in the Third World: Making them Work”, *UNESCO-UNICEF-Co-Operative Programme Digest 23*.

Cameron, A. C. and D. L. Miller, 2015, “A Practitioner’s Guide to Cluster-Robust Infer-

- ence”, *Journal of Human Resources*, 50(2): 317-372.
- Chan, C. Y. and S. Harrell, 2009, “School Consolidation in Rural Sichuan: Quality versus Equality”, *Affirmative Action in China and the US: A Dialogue on Inequality and Minority Education*, 143-166.
- Chen, X., et al., 2014, “Do Poor Students Benefit from China’s Merger Program? Transfer Path and Educational Performance”, *Asia Pacific Journal of Education*, 34(1): 15-35.
- Coleman, J. S., et al., 1966, *Equality of Educational Opportunity: Summary Report (Vol. 2)*, US Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education.
- Conant, J. B. and J. W. Gardner, 1959, *The American High School Today: A First Report to Interested Citizens (Vol. 1)*, New York: McGraw-Hill.
- DeYoung, A. J. and C. B. Howley, 1990, “The Political Economy of Rural School Consolidation”, *Peabody Journal of Education*, 67(4): 63-89.
- Ding, X., 2008, “The Development of Compulsory Education Finance in Rural China”, *Chinese Education & Society*, 41(1): 51-57.
- Ding, Y., F. Lu and X. Ye, 2016, “Failure of Intergovernmental Transfer and Local Capture: The Effects of the 2006 Chinese Rural Education Fiscal Reform”, *Working Paper*.
- Duncombe, W. and J. Yinger, 2007, “Does School District Consolidation Cut Costs?”, *Education Finance and Policy*, 2(4): 341-375.
- Faguet, Jean-Paul, 2004, “Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”, *Journal of Public Economics*, 88(3-4): 867-893.
- Fan, C. S., C. Lin and D. Treisman, 2009, “Political Decentralization and Corruption: Evidence from around the World”, *Journal of Public Economics*, 93(1): 14-34.
- Fischel, W. A., 2010, “Neither ‘Creatures of the State’ nor ‘Accidents of Geography’: The Consolidation of American Public School Districts in the Twentieth Century”, *University of Chicago Law Review*, 77: 177 - 199.
- Fleming, T. and B. Hutton, 1997, “School Boards, District Consolidation, and Educational Governance in British Columbia, 1872-1995”, *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 10: 1-16.
- Fredua-Kwarteng, E., 2005, “School Closures in Ontario: Who has the Final Say?”, *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 46: 1-26.
- Gordon, N. and B. Knight, 2009, “A Spatial Merger Estimator with an Application to School District Consolidation”, *Journal of Public Economics*, 93(5): 752-765.
- Gronberg, T. J., et al., 2015, “School District Consolidation: Market Concentration and the Scale-Efficiency Tradeoff”, *Southern Economic Journal*, 82(2): 580-597.
- Guo, G., 2009, “China’s Local Political Budget Cycles”, *American Journal of Political Science*, 53(3): 621-632.
- Hannum, E., 1999, “Political Change and the Urban-rural Gap in Basic Education in China, 1949-1990”, *Comparative Education Review*, 43(2): 193-211.
- Hanushek, E. A., 2003, “The Failure of Input-based Schooling Policies”, *The Economic Jour-*

- nal, 113(485): F64-F98.
- Henderson, R. and F. Gomez, 1975, "The Consolidation of Rural Schools: Reasons, Results, and Implications - A Preliminary Investigation", *ERIC Document Reproduction Service*, No. ED 111: 578.
- Howley, C., J. Johnson and J. Petrie, 2011, "Consolidation of Schools and Districts: What the Research Says and What it Means", Boulder, CO: National Education Policy Center, Retrieved 2016-10-16 from <http://nepc.colorado.edu/publication/consolidation-schools-districts>.
- Irwin, R., 2012, "School Closures in Ontario: A Case of Conflicting Values?", *University of Western Ontario - Electronic Thesis and Dissertation Repository*, Paper 428.
- Jia, R., 2014, "Pollution for Promotion", *Working Paper*.
- Jia, R. and H. Nie, 2015, "Decentralization, Collusion and Coalmine Deaths", *Review of Economics and Statistics*, forthcoming: http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/REST_a_00563#.WD-kxqIrJTY.
- Jolly, D. V. and P. Deloney, 1993, "Alternative Organizational Plans: Options for Consideration" *ERIC: ED401069*.
- Kearns, R. A., et al., 2010, "School Closures as Breaches in the Fabric of Rural Welfare: Community Perspectives from New Zealand", *Research in Rural Sociology and Development*, 15: 219-236.
- Kenny, L. W. and A. B. Schmidt, 1994, "The Decline in the Number of School Districts in the US: 1950 - 1980", *Public Choice*, 79(1-2): 1-18.
- Kung, J. and S. Chen, 2011, "The Tragedy of the Nomenklatura: Career Incentives and Political Radicalism during China's Great Leap Famine", *American Political Science Review*, 105(1): 27-45.
- Liu, C., et al., 2010, "The Effect of Primary School Mergers on Academic Performance of Students in Rural China", *International Journal of Educational Development*, 30(6): 570-585.
- Liu, M., et al., 2012, "Rural Tax Reform and the Extractive Capacity of Local State in China", *China Economic Review*, 23(1): 190-203.
- Mei, C., 2009, "Brings the Politics Back in: Political Incentive and Policy Distortion in China", *Ph. D. Dissertation at the University of Maryland*.
- Mills, J. N., J. B. McGee and J. P. Greene, 2013, "An Analysis of the Effect of Consolidation on Student Achievement: Evidence from Arkansas", *EDRE Working Paper No. 2013-02*.
- Mo, D., et al., 2012, "Transfer Paths and Academic Performance: The Primary School Merger Program in China", *International Journal of Educational Development*, 32(3): 423-431.
- Ran, R., 2013, "Perverse Incentive Structure and Policy Implementation Gap in China's Local Environmental Politics", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(1): 17-39.
- Reinikka, R. and J. Svensson, 2004, "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda", *Quarterly Journal of Economics*, 119(2): 679-705.
- Tiebout, C., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

- Treisman, D. , 2000, “The Causes of Corruption; A Cross-national Study”, *Journal of Public Economics*, 76(3) : 399-457.
- Tsai, L. L. , 2007, *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, Cambridge University Press.
- Wang, S. and X. Ye, 2016, “Fiscal Competition and Coordination: Evidence from China”, *Working Paper*.
- Xu, C. , 2011, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 49(4) : 1076-1151.
- Zhao, D. and B. Parolin, 2011, “School Mapping Restructure in China: What Role for the Small Rural School?”, *Frontiers of Education in China*, 6(2) : 248-278.
- Zhao, L. , 2009, “Between Local Community and Central State: Financing Basic Education in China”, *International Journal of Educational Development*, 29(4) : 366-373.
- Zhao, Z. , 2011, “A Matter of Money? Policy Analysis of Rural Boarding Schools in China”, *Education, Citizenship and Social Justice*, 6(3) : 237-249.
- Zhou, X. , 2010, “The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China”, *Modern China*, 36(1) : 47-78.

Why Have Some Local Governments Closed More Rural Schools than Others?

DING Yan-qing¹, WANG Shao-da², YE Xiao-yang³

(1. Graduate School of Education, Peking University;

2. Department of Agricultural and Resource Economics, UC Berkeley;

3. School of Education, University of Michigan)

Abstract: This paper examines local government’s incentives and policy implementation in the rural school consolidation (RSC) policy in China. This paper indicates that the ultra-large-scale rural school closures and consolidation in China since 2001 can partly be explained by local government’s incentives under the institutional context of political centralization and fiscal decentralization. Using county-level educational finance statistics data and socio-economic statistics data, we demonstrate that the differences in local incentives, including fiscal decentralization, political competition, urbanization and economies of scale, are the main driving factors of the differences in the declining number of rural primary schools as a result of the rural school consolidation policy.

Key words: school closure; Chinese rural education; local government incentives

(责任编辑:孟大虎 责任校对:杨娟 胡咏梅)