

# 我国民族教育财政政策中的攀比效应研究

刘明兴，张宸琿，张文玉

**[摘要]** 本文通过 1983 年至 2012 年全国政协与民族教育政策相关的提案数据，对地方政府争取中央教育经费支持及其相互攀比的行为特征进行了初步分析。研究发现，随着中央对民族地区教育投入的持续增加，地方政府对中央财政教育经费的攀比诉求日益强烈，并且攀比效应的强弱受到了中央财政转移支付的制度设计和地方财政支出偏好的影响。从构建以省级统筹为基础的中央财政转移支付制度出发，本文对于民族教育财政政策中人员性经费、保障性经费、专项经费的体制机制改革，提出了相应的政策建议，以有效缓解攀比效应，实现财政教育经费的合理化增长。

**[关键词]** 民族教育；攀比效应；财政体制；转移支付

## 一、导言

在集权化的行政体制下，政府是教育政策制订中最重要的行动者，因此中央和地方财政体制安排对于教育支出的影响，一直是我国学术界关心的热点问题(王善迈等，2003；王蓉，2008；李世刚，2012；李鼎，2013)。

在新中国的大部分历史时期，无论是 20 世纪 50 至 60 年代的高度集权体制，还是 70 至 80 年代的分权化体制，地方财政支出基本上依靠自有财力来支撑，并不过度依赖中央财政的转移支付。中央政府在 90 年代之前也极少安排直接针对基础教育的财政经费，而是主要通过行政手段来规范地方财政的

---

**[收稿日期]** 2017-05-10

**[基金项目]** 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“高职院校毕业生的就业特征与影响因素研究——基于城镇化的视角”(15JJD880001)。

**[作者简介]** 刘明兴，北京大学中国教育财政科学研究所，电子邮箱地址：mingxingliu@pku.edu.cn；张宸琿，北京大学中国教育财政科学研究所，电子邮箱地址：zhangchenhui@pku.edu.cn；张文玉，北京大学中国教育财政科学研究所，电子邮箱地址：boyce\_cheung@pku.edu.cn。

投入行为。自上世纪90年代末期以来,中央政府在集中财政收入的同时,开始不断提高对地方的转移支付规模。中央财政的转移支付政策不仅有效地缓解了基层财政的困境,平衡了行政部门和事业部门之间的财力分配,而且在一定程度上抑制了各项社会公益事业支出的地区差距不断扩大的趋势。

随着中央财政开始承担起更多的教育支出责任,中央财政的教育经费也成为了地方政府,尤其是财力较差的地方政府竞争的热点。刘明兴(2013)认为,“以县为主”体制的确立,使中央财政对于落后地区基础教育的投入力度不断加大,特别是义务教育阶段的公共财政保障水平迅速提高,但也带来了新的弊端。地方政府有动力将本应由本级财政承担的教育投入责任不断向中央财政转嫁。在此过程中,各级教育部门的本位利益与地方政府是一致的,二者之间的共谋会进一步放大对中央财政的压力,最终会使得中央财政的支出刚性居高不下。

在民族教育领域,中央财政从建国初期开始就向西藏等部分少数民族地区直接提供财政补助,这显著有别于其他地区。随着中央转移支付规模的提高,少数民族地区所得到的中央教育财政经费呈现出整体性的上升趋势,地方财政争取中央支持的热情也不断高涨(张宸琿,2016)。那么,地方政府如何为自己争取更多的中央教育财政经费?地区间相互攀比的行为与中央转移支付的政策工具设计以及教育经费自身的用途性质之间存在怎样的关系?地方政府的攀比行为特征对于中央财政转移支付制度的改革有怎样的启示?

本文通过分析全国政协涉及民族教育财政政策的提案数据,对地方政府争取中央经费支持及地区间的攀比行为特征进行了初步讨论。下文安排如下:第二部分是文献回顾;第三部分描述了民族教育政协提案中的攀比行为特征;第四部分分析影响攀比效应的主要因素;第五部分提出了抑制攀比效应的政策建议。

## 二、文献回顾

关于民族教育财政转移支付政策的研究文献主要集中讨论两方面的问题,一是转移支付资金及其分配方式对于地区间财力及公共支出的均等化效应,二是转移支付资金本身的使用效率及其对于地方财政行为倾向的影响。

马海涛(2004)分析了中央对民族地区的财政转移支付制度的变迁,认为中央转移支付制度有力地促进了民族地区财力水平的提高,但仍难以解决与非民族地区差距扩大的问题,转移支付的资金配套要求增加了民族地区的财政负担。成艾华(2010)选取了1998—2006年民族地区与全国平均水平的财政

收支及公共支出数据,分析了中央对民族地区的财政转移支付效应,认为转移支付缩小了民族地区提供基本公共服务的能力与全国平均水平的差距。但是,民族地区转移支付资金存在总量不足、结构不尽合理、资金分配不够规范等问题,建议加大转移支付力度,扩大一般性转移支付比重,整合专项资金,规范分配方式。丁捷(2011)的研究表明,在财政体制相对不成熟、不完善的发展中国家(如中国),针对民族地区的转移支付可以发挥均等化效应(减少了公共支出差异,有利于实现公共服务均等化),但很难改善地区间经济发展的不平衡。

郭建如(2010)对西部民族贫困地区农村义务教育财政投入和资源配置效益进行了案例研究,指出转移支付在部分民族地区中占有非常重要的位置,认为提高转移支付的使用效率是民族教育财政政策的重中之重。Liu等(2009)通过对西部某少数民族自治县的案例研究表明,中央财政强化对于专项转移支付的监管力度,虽然降低了资金直接被挪用的可能性,但资金使用的效率依然不高,地方政府应对上级管控、变相支配资金的策略更加隐蔽。雷振扬等(2009)研究了不同类型的财政转移支付对民族地区所发挥的作用,认为一般性转移支付的效果明显,而专项资金的效果有待于提高,税收返还政策的实际效应较低、甚至存在负向影响。

学术文献对于中央转移支付与地方财政教育投入倾向的关系也进行了广泛的研究,尽管大部分研究并没有专门针对民族地区,但其作用机理在民族地区和非民族地区之间应有相似性。袁连生(2004)强调,现行官员考核体制使地方政府更注重增加经济发展方面的投入,这会挤占教育财政支出,导致地方教育经费投入不足成为常态。刘亮等(2009)分析了2006年河北省36个县的数据,发现教育专项转移支付会对地方政府的教育支出产生挤出效应,主要原因是教育专项资金的分配不合理以及地方政府缺乏积极性。曾明等(2010)分析了中部地区75个城市2005年的财政及义务教育支出数据,研究表明财政转移支付对地方政府的教育投入已经产生了替代效应,但效果并不显著。邹俊伟等(2010)选取了1997—2004年度各省份的财政性教育支出、转移支付等有关经济指标进行了实证分析,发现教育转移支付与地方教育投入倾向呈负相关。

上述研究表明,一方面,目前执行的民族地区转移支付政策,有助于提高民族地区的财政保障水平,但并不能彻底解决民族地区和非民族地区之间以及民族地区内部的财力不平衡问题;另一方面,由于地方官员更加注重经济发展目标,使得中央的教育转移支付产生了挤出效应,导致地方政府的教育经费更加依赖中央财政。这种情况下,民族地区的地方政府既有要求中央

财政承担更多教育支出责任的冲动,也有以地区发展不平衡要求中央财政增加教育经费补助的理由。与非民族地区有所差异的是,中央财政长期以来针对部分民族地区教育发展的特惠政策,可能会进一步加剧地区间的攀比效应。享受优惠政策的地区有激励不断提高优惠政策的标准以及扩大政策的覆盖范围,而没有享受优惠政策的地区也会以种种借口要求享受类似政策。

### 三、全国政协民族教育提案中的财政攀比效应

本节利用1983—2012年全国政协教育类提案数据,简要分析来自不同地区、具备不同民族身份的政协委员针对民族教育发展问题所提出的政策建议,特别是涉及财政经费投入方面的政策要求。为了便于对财政攀比行为进行分析,下文区分了特惠民族地区(指西藏和新疆两个少数民族自治区<sup>①</sup>)和非特惠民族地区。关于数据的详细说明见附录。

#### (一)地区间攀比效应分析

我们首先分析来自全国五大少数民族自治区的政协委员递交的民族教育提案,并特别关注特惠民族地区与非特惠民族地区在政策诉求方面的差异。表1中的四个维度,主要是测量不同地区的提案在获取财政支持方面的诉求差异。从1983—2012年的数据汇总结果来看,新疆和西藏自治区,在“递交财政部”、“涉及财政”以及“强调国家财政支持”方面的比例,均低于宁夏和广西;在“送交财政部”维度上,新疆和西藏的比例只有23.4%和11.5%,而宁夏和广西则高达36.4%和48.9%;在“涉及财政”维度上,新疆和西藏的比例只有56.7%和46.2%,而宁夏和广西则高达66.7%和71.1%;在“强调国家财政责任”维度上,新疆和西藏的比例只有45.6%和32.7%,而宁夏和广西则达到了66.7%和64.4%;在提案“递交本省(自治区)”维度上,新疆和西藏的提案要求本自治区政府回复的占比相对较高,而宁夏和广西的大部分提案都递交给了中央部委。

相比之下,新疆和西藏的提案,更少关注财政问题,也更少要求送达财政部处理,更多地要求本自治区政府处理。而宁夏和广西的提案,更多关注

---

<sup>①</sup> 本文以西藏和新疆为民族特惠地区,主要是考虑到这两个省份分别作为藏族和维吾尔族的聚居区,得到了较多的中央财政支持。比如,在中央针对边疆和民族地区的人员性补助经费——艰边津贴的补助系数上,西藏和新疆平均分别为80.60和62.82(其中,维吾尔族聚居的南疆地区为73.25),处于较高水平。再比如,南疆是全国最早实行免费高中教育的区域。

财政问题,也更多要求送达财政部处理,更少要求本自治区政府处理。内蒙古的提案在“是否送交财政部”和“是否送交本省(自治区)”两个维度上,处于五大自治区的中间位置。统计结果表明,非特惠民族地区(如宁夏和广西),比特惠民族地区(西藏和新疆)更有动力申请中央财政支持。可能的原因是,中央已经通过各种扶持政策给了特惠地区相应的财政支持,而非特惠地区则利用一定的政治参与机制,去攀比特惠地区的优惠政策。

表1 五大自治区提案递交对象及相关财政诉求统计表

	新疆		西藏		内蒙古		宁夏		广西	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
本自治区回复(是)	36	21.1%	12	23.1%	10	18.9%	2	6.1%	6	13.3%
本自治区回复(否)	135		40		43		31		39	
财政部回复(是)	40	23.4%	6	11.5%	16	30.2%	12	36.4%	22	48.9%
财政部回复(否)	131		46		37		21		23	
涉及财政(是)	97	56.7%	24	46.2%	23	43.4%	22	66.7%	32	71.1%
涉及财政(否)	74		28		30		11		13	
强调国家财政责任(是)	78	45.6%	17	32.7%	21	39.6%	22	66.7%	29	64.4%
强调国家财政责任(否)	93		35		32		11		16	

如表2所示,在提案是否针对“全国性问题”方面,五大自治区的差异并不算大,只有内蒙古的占比较高。这说明来自自治区的政协委员更多地关心本自治区的教育问题。<sup>①</sup>“是否为少数民族整体性问题”方面,内蒙古地区高达36%,宁夏和广西有27%和20%,新疆和西藏则极少关注少数民族整体性问题,分别只有9%和13%;<sup>②</sup>在涉及某一个少数民族问题上,新疆、西藏和内蒙古关注某一个少数民族问题的比例相对更高,分别为16%、23%和28%,而宁夏只有6%,广西几乎没有任何提案特别针对本自治区的某一个少数民族。

① 针对本自治区的提案(不涉及“全国性问题”)示例如:“关于建议在新疆伊宁市恢复俄罗斯小学的意见的提案”;“关于请速恢复新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市第一师范学校的提案”;“请求固定补助西藏重点公办中小学‘三包经费’的建议案”。

② 针对“少数民族整体性问题”的提案示例如:来自云南的某政协委员提出,“关于请求解决少数民族贫困地区的中小学危房改造问题的建议案”;来自宁夏的某政协委员提出,“关于请求国家增加对西部少数民族地区基层干部和贫困农民培训投入的建议案”;来自广西的某政协委员提出,“关于加强民族地区高中阶段教育优质教育资源建设的建议案”。

表2 五大自治区提案诉求的地域及民族特性统计表

问题类型	新疆		西藏		内蒙古		宁夏		广西	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
全国性(是)①	35	20%	11	21%	19	36%	9	27%	9	20%
全国性(否)	136	80%	41	79%	34	64%	24	73%	36	80%
地方性(是)	146	85%	43	83%	36	68%	24	73%	35	78%
地方性(否)	25	15%	9	17%	17	32%	9	27%	10	22%
少数民族整体性问题(是)	15	9%	7	13%	19	36%	9	27%	9	20%
少数民族整体性问题(否)	156	91%	45	87%	34	64%	24	73%	36	80%
涉及某一个少数民族(是)	27	16%	12	23%	15	28%	2	6%	0	0%
涉及某一个少数民族(否)	144	84%	40	77%	38	72%	31	94%	45	100%

综上所述,非特惠民族地区更关注全国性(内蒙古、宁夏)、更关注少数民族整体性问题(内蒙古、宁夏、广西),更多直接向中央财政诉求支持;而特惠民族地区(西藏、新疆)更关注本自治区以及特定民族的问题,相对更少向中央财政诉求经费支持。这表明,针对中央给予特惠民族地区的优惠政策,非特惠地区一直积极争取将此类政策扩大到整个少数民族地区,从而使自己也能够得到相应的财政经费支持。

对比全国性问题的提案和地方性问题的提案,提出这两类提案的委员在民族身份方面的差异是非常明显的。对于全国性问题提案,如图1所示,除汉族委员外,景颇族、苗族、布朗族、拉祜族均排在了前10位。也即,来自云南等非自治区的少数民族政协委员,对提出全国性问题提案的热情非常高。而在地方性问题提案中,如图2所示,除汉族外,排名靠前的大多数少数民族均来自五大自治区,而非民族自治区的少数民族则非常少。这表明,五大自治区的少数民族政协委员更热衷于提出涉及本民族或本自治区的提案,而

① 逻辑上,“全国性(是)”的提案数和百分比,应该和“地方性(否)”一致,“全国性(否)”的提案数和百分比,应该和“地方性(是)”一致,但由于部分提案既可归入“全国性(是)”,又可归入“地方性(是)”,如“关于在伊犁哈萨克自治州等西部民族地区实行免费义务教育的提案”,因此出现了实际统计数据上的一致。

在拥有多个少数民族、但并非自治区的省份，其少数民族委员提出了为数不少的提案，但却很少有针对自己本民族的提案，更多的是针对全国性问题的提案。

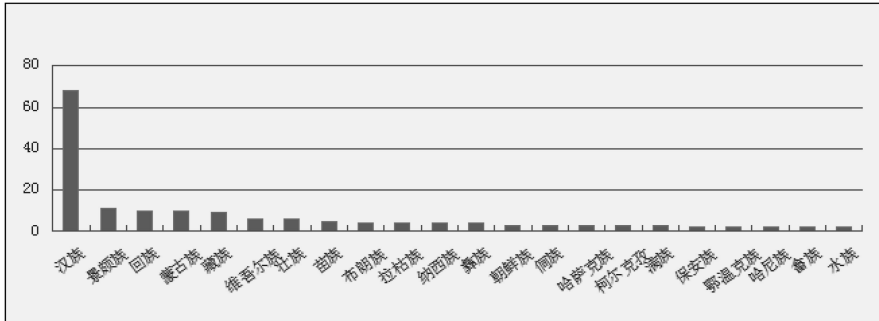


图1 全国政协民族教育提案人民族身份统计表(全国性问题)

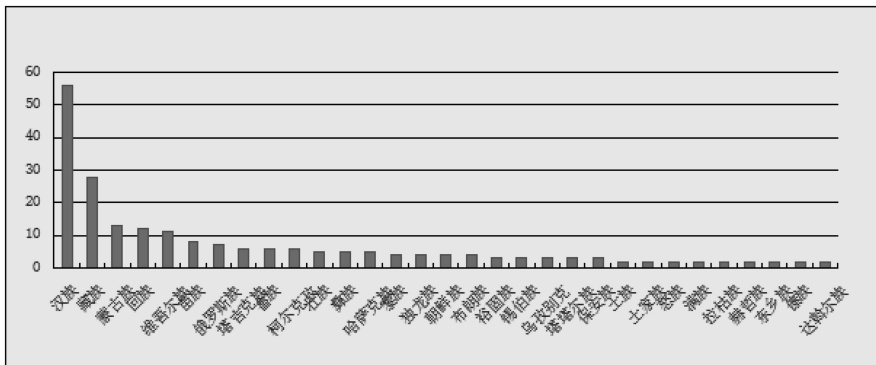


图2 全国政协民族教育提案人民族身份统计表(地方性问题)

上述分析中呈现出的两种攀比行为均可能会导致中央财政针对部分民族地区的特惠政策逐步扩散化。首先，非特惠民族地区(包含民族自治区和非自治区)是涉及“全国性问题”或“少数民族整体性问题”提案的主要提出地区。尤其是来自非民族自治区的少数民族政协委员，如云南的景颇族等，对于全国性问题的提案热情尤为高涨，而更少地强调自己本民族或者本地区的“诉求”。非特惠民族地区为了获取更多的中央教育经费支持，积极呼吁出台普惠制的民族教育财政投入政策，这是非特惠民族地区攀比特惠民族地区的显著行动特征；其次，即便是在同一个自治区内部(主要是新疆和西藏)，民族教育财政政策的特惠制也对提案的倾向产生了重要影响。例如，来自新疆北部的少数民族政协委员在提案中，反复表达了希望将中央给予南疆少数民族的特惠政策也适用于北疆的诉求。也正因此，相关提案往往是要求本自治区政府回

复处理，而不是递交给中央部委。<sup>①</sup>

## (二) 财政经费的用途与攀比行为

民族教育财政提案中的攀比效应与教育经费的实际用途存在怎样的关系？非特惠民族地区是否会在不同类型的教育经费上都对特惠地区进行攀比？本节将教育经费区分为人员性经费、保障性经费和专项经费，并根据这个划分方法对提案进行分类<sup>②</sup>，进而尝试分析上述问题。这里，保障性经费指的是除人员工资以外的确保正常运转所需的各种经费，如公用经费、减免学杂费补助、减免教科书费补助、学生助学金、营养餐补助，等等。人员性经费主要是指涉及扩大人员编制和提高工资待遇的经费诉求，而类似农村教师流转房建设的经费诉求则归入专项经费之中。尽管后者也是教师待遇的重要组成部分，但在经费管理体制上却显著有别于教师工资的发放。

图3是有关人员性经费诉求的提案的变化趋势图。从中可以看出，此类提案只有在个别年份中出现，总体数量较少，但在教师绩效工资体制建立之后有上升的趋势。也就是说，相关提案较少以扩大财政供养人口、提高人员工资待遇为核心诉求，相应的攀比效应也不太明显。

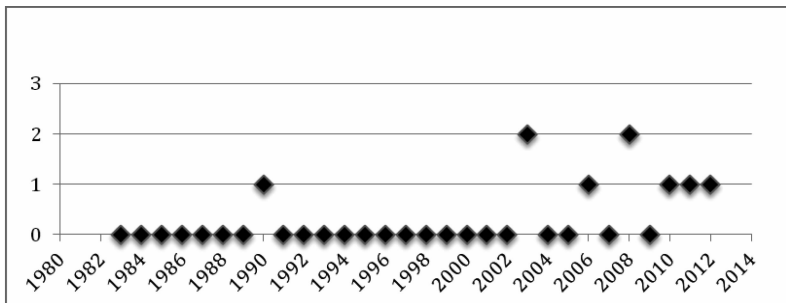


图3 涉及人员性经费诉求的民族教育提案

图4是有关涉及保障性经费诉求的提案的变化趋势图。如图所示，从上世纪90年代中期开始，该类提案数量逐渐增加，尤其是在2005年之后，该类提案的数量持续保持在较高的水平之上。这意味着，以各种形式的免费教

<sup>①</sup> 张宸琿(2016)的计算结果表明，伴随着中央转移支付的增加，转移支付在民族地区内部的分配差距并没有显著缩小，但在西藏和新疆内部的县域差距却在不断缩小。这说明，在省级之间非特惠地区对于特惠地区的攀比能力依然有限，而同一自治区内部的攀比效应产生了更加明显的作用。

<sup>②</sup> 由于从政协提案的标题中能够直接得到的信息有限，部分教育财政提案无法识别究竟与哪一种经费诉求相关。



育(如减免学杂费、教科书费)为主要诉求的民族教育财政提案在中央政府开始进行农村税费体制改革试点之前就已经涌现,而在非少数民族地区开始施行农村免费义务教育之后变得更加热烈,免费教育诉求从义务教育阶段向各级各类教育扩散(包括高等教育)。

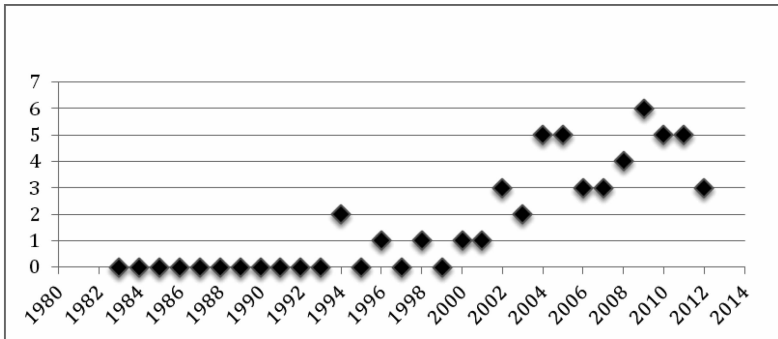


图4 涉及保障性经费诉求的民族教育提案

如图5所示,专项经费是政协提案中有关教育财政经费诉求的最主要类型,这个现象在上世纪八十年代初期就已经出现。自九十年代末期以来,专项经费提案进入了一个稳定的增长时期,而在2006年之后,达到了一个较高的水平。

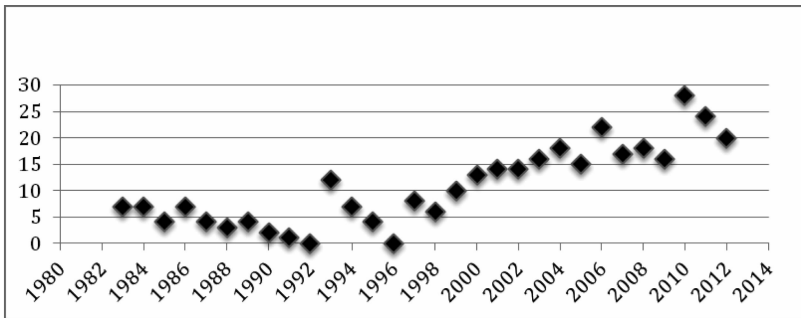


图5 涉及专项资金诉求的民族教育提案

以上分析表明,在不同类型的教育财政经费诉求中,攀比效应的表现不尽相同。当保障性经费提案和专项经费提案呈现出明显的增长趋势之时,人员性经费提案的实际数量尚处于较低水平。那么,如何解释攀比效应在不同类型经费诉求中的表现?

#### 四、攀比效应的影响因素

从中央财政转移支付体制和民族教育优惠政策的特性出发，攀比效应的强弱主要受到这样几方面因素的影响：

第一，中央优惠政策的标准越明确，补助标准的水平越高，攀比效应就越强。相比而言，涉及人员性支出和保障性支出的优惠政策都具有此种特点，且地区经济差距的扩大会加剧攀比行为对中央财政的实际压力。例如，《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》中提出要普及高中教育，保障贫困家庭的学生能够享受到入学的机会，并在南疆南部地区施行免费高中教育政策。此类实施目标和补助标准非常明确的教育财政政策很容易引起地区间的攀比行为，并最终形成非特惠民族地区攀比特惠民族地区，非民族地区攀比民族地区的复杂局面。

为了落实人员性支出或者保障性支出政策，中央财政在分配专项性一般转移支付或财力性补助之时，如果在资金分配公式中提高对于特惠地区的权重，也会产生攀比效应，因为分配权重本身就是一个非常明确的政策标准。例如，中央政府通过所谓“老少边穷”的“帽子”给部分地区提供更多的转移支付资金，则地方政府的攀比行为会使国贫县“帽子”的实际县域覆盖范围不断被扩大。

第二，优惠政策在中央政府内部的行政决策层级越低，攀比效应就越强，因为低级别的决策单位既难以抑制地方政府的经费诉求，也难以抑制同级别部委的经费诉求。以艰边津贴政策为例，从补助系数来看，其主要侧重于补助新疆南部和西藏等特惠地区。尽管如此，但由于艰边津贴政策制订和标准调整的决策层级较高，故而可以在一定程度上抑制攀比效应。不过，这种做法仅仅能够确保不盲目扩大本项政策的受惠范围，却未必能阻挡中央部委出台类似于该政策的其他特惠政策。

第三，地方财政相关支出的内在激励越强，攀比效应就会越强。现实中，地方政府支出的积极性首先是基建支出，而后是工资支出。对于各种公益性事业的保障性经费，地方财政的支出动力相对较弱。比如，中央财政针对某一个特定地区给予基建资金补助，而对其他地区没有类似政策，这可能导致非特惠地区一方面努力攀比特惠地区，要求享受中央财政的补助政策；另一方面，非特惠地区有动力不断通过自有财力增加相关的基建投入，使特惠地区的基建投入并不占据相对优势，这样特惠地区就会以地区差距不平衡为由，要求中央财政进一步加大投入。

专项资金之所以一直都是地方政府进行攀比的热点主要源于两方面的原因。一是,专项资金更多地涉及基建项目,满足了地方政府自身的支出冲动。在全国政协民族教育提案中,对于基建项目的经费诉求,也远多于对其他类型补助经费的诉求;二是,专项资金决策的行政层次较低。在民族教育领域,多个中央部委及其下属司局均具有一定权限出台相关政策。<sup>①</sup>

第四,中央部委和地方政府之间制衡机制越弱,则攀比效应越强。在我国传统的教育经费管理体制中,中央部委之间存在很强的相互制衡机制,以防止业务主管部委为了扩张本位利益与地方政府之间形成财政共谋的局面。

以人员性经费支出为例,中央编制部门控制公务员的编制数量,教育事业单位编制的控制权在省一级,但中央有权管制财政供养人口的总体规模;预算内资金安排的教师工资标准主要受中央人事(人社)部门的控制;地方教育部门和学校虽然对靠预算外资金安排的教师津补贴有一定的决策权限,但学校的收费及其支配却受到了物价部门和财政部门的制约。中央部委及下属条线部门之间的相互制衡机制使得地方政府倒逼中央财政的难度上升(赵俊婷等,2017)。

然而,近年来上述管控体制已经出现了松动,中央各部委通过专项资金直接干预人员性经费支出的做法变得越来越普遍(王晓初,2010)。例如,特岗教师计划、西部志愿者计划,等等。这其实等于现行的人员性经费体制及编制体制之外,又通过专项资金增加了一套额外的编制及工资体制。

以特岗教师政策为例,为了增强对于大学毕业生的吸引力,该政策承诺应聘的年轻教师在服务期满之后可以进入正式编制。部分民族地区在本地教师已经超编的情况下,却得到了比其他地区更多的特岗指标,最终使得这些地区的教师超编问题成为既成事实。由于各项中央转移支付的分配方式都与编制数量紧密挂钩,编制膨胀所产生的财政投入负担可以再转嫁给中央财政,结果就刺激了地方政府在特岗教师指标乃至教师编制规模上进行攀比。与此同时,随着公办教师工资的上涨,地方政府也有充分的借口要求中央财政不断提高特岗教师的补助标准。

---

<sup>①</sup> 以内地高中班(内高班)为例。内高班政策采用的是与民委系统相分离,由教育部主导的方式,具体由教育部民族教育司负责管理。其在发展初始阶段,只解决西藏和新疆特定地区的少数民族初中毕业生,到内地部分地区接受高中教育,进而通过预科,再进入普通高等教育阶段。由于该政策主要由中央财政出资,地方政府要求扩大该政策覆盖面的积极性较高,最终使受惠学生的规模不断上升。

## 五、政策建议

基于前文的分析,我们认为应当从民族地区特惠政策攀比效应的发生机理入手,进行中央财政转移支付政策工具的体制机制设计。第一,特惠政策的补助标准越明确,地方财政自身相应的支出激励越强,地方政府要求将中央的特惠政策变成普惠政策的压力就越大;第二,如果在中央层面的政策决策层级较低,相关业务的主管部委形成与地方政府的财政共谋,则攀比效应会被进一步强化;第三,即便是中央部委之间建立了有效的权力制衡机制,地方政府难以直接把投入责任转嫁给中央财政,但只要地方财政有动力在相应领域不断加大投入,最终也会导致享受特惠政策的地区以特惠优势丧失为由,倒逼中央财政提高特惠标准;第四,抑制省内和省际攀比效应的扩散是同等重要的,同一自治区内部的攀比诉求成功与否将会影响到其他民族地区乃至非民族地区的攀比冲动。

### (一) 建立以省级统筹为基础的人员性经费管理体制

在人员性经费体制方面,中央政府需要通过强化省级统筹体制有效管控工资水平的地区差距,防止特惠政策的效果随着地区经济差距的扩大而被稀释;同时,要审慎使用专项转移支付工具干预人员性经费的分配,并对既有的专项资金的补助标准调整机制进行改革。

现行机关事业单位工资体制面对的普遍性矛盾是,随着地区经济差距不断扩大,经济发达地区的地方政府依靠自有财力直接或者变相提高本地的各种津补贴标准,而落后地区就会倒逼中央财政出资提高其工资水平。同理,中央给予了特惠地区以更高的工资补助标准,以保证其在本省(自治区)内乃至整个民族地区内部均处于较高的相对水平之上。但是,中央难以控制省(自治区)内省会等经济发达城市的政府自行提高其津补贴水平的倾向,进而省级政府也被迫提高省直(区直)机关津补贴标准,以缩小同一个城市(省会)内机关事业单位工资待遇的差异。这无疑会导致省内攀比效应的加剧,降低特惠地区的相对待遇水平,影响到特惠政策目标的实现,同样的逻辑也适用于省际之间的攀比效应,最终经费保障的压力还是会传导给中央财政。

我们建议,中央在确定针对民族地区的人员性经费补助目标的同时,需要强化省级统筹体制的建设(袁连生,2009;刘明兴、魏建国,2015),不仅需要防止省际之间的攀比效应扩散,同时要防止省内攀比效应的扩散。对于省会城市,严格执行同城同待遇政策,即省会城市的机关事业单位与省直(区直)机关的工资、津补贴标准保持一致。如果省会城市提高本市的津补贴标

准,则省(自治区)本级必须对辖区内经济落后的各县市给予一定的财力补助,管控本辖区内的特惠地区相对于其他地区的工资水平落差。如果省(自治区)本级未能落实这一政策要求,则通过县级财力保障机制扣减对该省(自治区)的财力性补助或者税收返还,扣减资金直接用于提高相应县市的工资待遇水平。此外,对于省(自治区)组织机关事业单位人员赴特惠地区进行各类业务支援(如支教)、驻村锻炼等工作,省(自治区)本级可以出台相关的津补贴政策,中央财政视情况给予奖补。

对于涉及人员性经费支出的专项资金,要尽量将财政补助体制整合到省级统筹的框架之中。以特岗教师政策为例,中央目前采取的划分地域、按照固定金额分配补助资金的办法,显然会刺激地方政府的攀比行为。如果中央财政放弃按照固定金额补助的办法,而是按照某一个固定比例来承担特岗教师的工资投入,或者按照某几个特定的档次来规定跨地区的特岗教师的总投入水平,再按一定比例来承担特岗教师工资的投入责任,那么地方政府依然会以教师工资水平的地区差异为借口,倒逼中央提高补助标准。

为此,建议中央和地方按照特岗教师的工资结构进行分项目分担体制,并严格要求特岗教师和公办教师在工资结构上的对应性。中央政府审批的工资项目由中央财政来承担,其中包括针对特惠地区的补助(如艰边津贴);省内标准存在较大差异的工资项目(如教师绩效工资),中央财政按照省内最低标准来承担。同时,将特岗教师工资纳入省级统筹体制的调控范围,确保特岗教师与公办教师的待遇公平。这样就既可以确保中央专项资金的瞄准能力,而且也能够一定程度上抑制地方政府的攀比效应。

## (二)审慎确定保障性经费特惠政策的实施方式和适用范围

相比工资和基建支出,地方政府依靠自身财力提高保障性经费标准的激励较为弱化。但由于各类保障性经费特惠政策的补助标准非常明确,且对应的专项性一般转移支付政策工具在决策机制上也呈现出行政层级逐渐降低的趋势,中央政府在出台标准化的保障性经费特惠政策时需要持谨慎态度。

首先,针对基层公共事业单位保障性经费的财政投入体制,中央应逐步完善以省级统筹为基础的公共支出标准化体系,规范中央财政层面出台各类保障性经费的决策机制,并在实施过程中与县级财力保障机制充分整合起来。例如,中央根据落后地区的实际情况制订最低的保障标准,并通过专项性一般转移支付的形式,由中央和地方按比例承担。如果部分县市政府达不到中央规定的最低保障水平,则中央财政扣减对省级财政的转移支付或者税收返还直接补贴到相应的县市。此处有别于工资体制的省级统筹体制,后者明确要求控制省内工资水平的垂直压缩率,这主要是因为地方政府自行提高保障

性经费支出标准的激励要弱于工资支出。

其次，基于省级统筹体制，中央在特惠政策设计上有两种选择：一是提高特定民族地区保障性经费的支出标准，并主要由中央财政承担特惠政策而引致的额外支出；二是给定地区间相对平衡的最低保障标准，中央提高对于特惠地区经费投入的分担比例。从政策实践的效果来看，第二种方法由于其决策的行政层级较高，有助于克服中央部委与地方政府之间的共谋，抑制了中央部委在各自业务主管领域出台特惠政策的随意性，因此攀比效应的扩散速度会慢于第一种方法。

再次，中央要审慎出台直接提高保障性经费标准的特惠政策，如针对某一个教育阶段的免费政策。同时，应鼓励民族地区的地方政府针对辖区内的社会公益事业和社会弱势群体，出台高于上级政府规定标准的保障性经费政策，中央财政和省级财政相应地给予奖补，如适度提高中央财政在保障性经费方面的分担比例系数。奖补政策可以确定一个优先序，政策的瞄准目标要尽量向弱势的社会群体倾斜，也就是更多地瞄准地方政府支出激励弱化的领域。这样既可以维护社会公平，又可以抑制攀比效应的加剧。

### （三）确立社会发展综合专项资金制度

对于涉及基建的专项资金政策，由于地方政府存在很强的投资冲动，故而原则上不应采取标准化的政策补助方式，主要以专项资金的方式进行支持。同时，为了防止中央部委过多地设立专项资金，针对特惠地区及其所在省（自治区），建议建立社会发展综合专项资金制度，在给予地方一定自主权的同时，提高政策决策的行政层级。

对于特惠地区的社会发展综合专项资金，在中央大体确定补助额度的情况下，具体项目的设计可由特惠地区地方政府自行设计，经省级政府上报中央之后，再在部委之间进行综合平衡。即，通过牵头部委协调综合专项资金所涉及的相关部委共同对于地方上报的计划进行研究讨论，并上报国务院批准。专项资金的项目设计要与特惠地区的经济社会发展规划充分对接起来，确保项目之间的协同性和衔接性。

对于综合专项资金中凡是涉及基建的项目，中央、省（自治区）、特惠民族地区之间需要建立资金配套机制，以抑制地方政府的投资冲动。而越是偏向弱势群体的非基建公益项目，中央财政的补助占比可以相应提高，并完善对地方财政投入的奖补机制。

对于针对整个自治区（省）的综合发展专项资金，则同样可以将专项资金的设计权下放给自治区（省）政府，然后再上报中央部委进行综合平衡。不过，此类专项资金的设计审批过程需要与特惠地区综合专项资金严格区分开来。

并且,相对于特惠地区综合专项资金,此类专项需要自治区本级财政配套更高比例的资金,中央财政的投入比重要适度缩小,以免特惠政策被扩散到整个辖区。

对于涉及经济发展的专项资金,要继续扩大内陆地区的对口支援机制,促进专项资金投入与产业投资项目之间的有效配合,并与沿海地区的产业转移进行衔接。对此跨地区的水平转移支付机制,中央财政给予奖补。例如,近年来,中央高度重视民族地区的职业教育发展,<sup>①</sup>并指导和协调建立职业教育对口支持机制,将发展职业教育与人才培养、人才转移相结合,同时这也有助于抑制攀比效应。

在我国现行公共事业部门的经费筹措体制之下,为争取更多的中央财政补助资金,地方政府相互攀比的情形非常普遍。在民族教育财政领域,中央长期以来对部分民族地区采取了特惠补助政策。伴随着中央转移支付规模的增加,民族教育财政中的特惠政策在民族地区内部(包括省内和省际之间)乃至非民族地区都刺激了地方政府的攀比冲动。实际上,中央财政目前对非民族地区所施行的许多教育财政投入政策都源于更早之前中央所推行的特惠政策。为了确保中央政策目标的瞄准与实施,同时也防止中央财政支出刚性的过度上升,本文结合我国教育经费管理体制的现状,建议中央在制订民族地区的特惠政策目标时,不仅需要防止省际之间的攀比效应扩散,同时要防止省内攀比效应的扩散。为此需要正确界定特惠政策的目标范围及其实施方式,加快基于省级统筹体制的财政转移支付体制改革,加强中央部委之间、中央与地方之间、特惠地区与本省(自治区)政府之间的权力制衡,形成合理的民族教育财政投入的体制机制,确保民族教育经费的科学增长。

#### [参考文献]

- 成艾华,2010:《财政转移支付提升民族地区基本公共服务的均衡效应评价》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》第4期。
- 丁捷,2011:《民族地区转移支付、公共支出差异与经济发展差距》,《经济研究》第2期。
- 郭建如,2010:《西部民族贫困地区农村义务教育财政、资源配置与效率研究》,北京:民族出版社。
- 雷振扬、成艾华,2009:《民族地区各类财政转移支付的均等化效应分析》,《民族研究》第

<sup>①</sup> 2005年到2013年中央财政支持5个民族自治区职业教育的项目资金达84.03亿元。参见汪俞佳:《给民族地区职业教育发展更多阳光雨露》,《人民政协报》,http://www.rmzxb.com.cn/c/2014-05-26/329421.shtml。

4期。

- 李鼎、赵文哲, 2013:《财政分权与公共教育投入的研究》,《经济社会体制比较》第4期。
- 李世刚、尹恒, 2012:《县级基础教育财政支出的外部性分析——兼论“以县为主”体制的有效性》,《中国社会科学》第11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。
- 刘明兴, 2015:《关于中央财政转移支付体系改革的若干政策建议》,载于王蓉、魏建国编著《中国教育财政政策咨询报告(2010—2015)》,北京:教育科学出版社。
- 刘明兴、魏建国, 2015:《学习贯彻党的十八届三中全会精神、探索我国教育财政体制改革的新思路》,载于王蓉、魏建国编著《中国教育财政政策咨询报告(2010—2015)》,北京:教育科学出版社。
- 马海涛, 2004:《财政转移支付制度》,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。
- 王善迈、袁连生、刘泽云, 2003:《我国公共教育财政体制改革的进展、问题及对策》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第6期。
- 王晓初, 2010:《总结经验 凝聚共识 进一步做好“三支一扶”计划实施工作——在全国高校毕业生“三支一扶”计划实施工作研讨会上的讲话》,《中国人才》第7期。
- 袁连生, 2004:《我国教育财政问题的政治经济学解释》,《中国教育经济学年会论文集》。
- 袁连生, 2009:《我国政府教育经费投入不足的原因与对策》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第7期。
- 曾明、李武龙, 2010:《财政转移支付与义务教育投入:以中部城市为例》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 张宸琿, 2016:《民族地区教育财政优惠政策扩散效应研究》,北京大学博士学位论文。
- 赵俊婷、刘明兴, 2017:《教师工资体制的宏观运转机理与基层实施效果分析》,《北京大学教育评论》第2期。
- 邹俊伟、杨中全、段谋娟, 2010:《财政分权、转移支付与地方政府教育投入努力》,《中央财经大学学报》第1期。
- Liu, M., J. Wang, R. Tao and R. Murphy, 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.



## Perspective on Bandwagon Effect of Central Fiscal Education Transfer for Ethnic Minority Regions in China

LIU Ming-xing, ZHANG Chen-hui, ZHANG Wen-yu  
(China Institute for Educational Finance Research, Peking University)

**Abstract:** This paper explores the bandwagon effect of competing for central fiscal transfer by local governments based on a dataset containing policy proposals for minority education submitted to People's Political Consultative Conference between 1983 and 2012 in China. As long as the increasing of the educational input into ethnic minority areas by the central government, the local government has become more impulsive to apply for central fiscal transfer. The strength of bandwagon effect is affected by the central-local relationship of fiscal system and the spending preference of local government. In order to relieve the bandwagon effect and increase education input reasonably, we suggest to reform the fiscal system arrangement for different kinds of minority education transfers (including personnel funds, public funds and earmarked funds) on basis of promoting the overall managing role of provincial government.

**Key words:** ethnic minority education; bandwagon effect; fiscal transfer; central-local fiscal system

(责任编辑: 孟大虎 责任校对: 孟大虎 孙志军)

### 附录: 政协提案数据编码说明

本文使用的数据是1983—2012年全国政协教育类提案数据。每年召开的全国人民政治协商会议,是来自一系列的政治党派(包括中国共产党和其他民主党派)、各类半官方组织(例如妇联)以及一些无党派人士参政议政的重要机构,与我国教育发展相关的各项政策建议也通常会在政协会议有所反映。我们通过全国政协委员在历年政协会议上的教育提案数据,对民族地区针对教育问题(特别是涉及经费投入的问题)的政策诉求进行分析。

提案数据库包括提案编号、年份、提案类别、提案人的姓名、提案的标题、处理部门等信息(原始数据中不包含每一个提案的具体内容)。全国政协从1983—2012年,历经六届全国政协会议,关于教育类的提案共有9015件。其中,有关少数民族的共有655件。所谓涉及“少数民族”提案的标准是:一是有关自治区、自治州、自治县的提案;二是有关55个少数民族的提案;三

是有关少数民族、边远民族地区、双语教育等较为典型的民族教育特征的提案。

按照提出相关提案的政协委员工作单位所在省份<sup>①</sup>，本文区分出了涉及五大少数民族自治区的提案共 307 件，其中包括民族教育提案(提案中提及少数民族)和非民族教育提案(提案中笼统提到教育问题，未提及少数民族)。涉及五大少数民族自治区的提案数量分别为：广西 39 件；内蒙古 31 件；宁夏 25 件；西藏 46 件；新疆 166 件。

为了便于分析，本文对政协提案和提案牵头委员(不包含提案的联署委员)的特征进行了编码。其中，关于 655 件少数民族教育提案相关特征的变量编码如附表 1 所示。附表 2 给出了提案涉及的政协委员的身份特征编码。

附表 1 中，提案时间、处理部门、是否送交财政部这三个变量是由全国政协提案数据的原始资料中直接标明的，其他变量则主要根据提案标题中的关键词和实际涵义用统一的标准进行编码完成。附表 2 中，政协提案委员个人信息中涉及的变量，如党派、党派内职务、政协委员所属界别、主要工作、单位类型等均由本文作者根据网络信息进行分析和编码。

附表 1 政协提案编码释义

提案特征编码	具体含义
提案时间	提案的具体年份
提案类型	个人提案；党派提案；小组提案；个人联名；其他
处理部门	根据提案人的要求，全国政协将提案分配给相关中央部委或地方政府(一般是提案人所在地的省级政府)进行处理
是否送交财政部	提案是否要求财政部处理回复，包括单独递交财政部的，以及财政部“会同”处理的
涉及财政	提案是否表达了涉及经费投入的政策诉求，包括政策诉求本身必须要安排相应的资金投入才能顺利解决的政策诉求
涉及人员性经费	与人员编制、工资政策有关的提案。比如，要求加强民族地区教师队伍建设的提案
涉及保障性经费	与保障日常运转经费(如公用经费)拨款等政策相关，需要财政提供常规性经费保障的提案。比如，要求将南疆地区学前教育纳入义务教育的提案

<sup>①</sup> 这样区分的原因是，一般来讲，政协委员所在地区的政府对其有比较强的影响力，由此可以看出政协委员所在的少数民族自治区在相关问题上的政策倾向。

续表

提案特征编码	具体含义
涉及专项经费	需要通过专项资金支持的政策诉求, 或者与某一个具体的项目投入有关的提案。比如: 请求建设一所俄罗斯族小学的提案
涉及全面投入	提案诉求无法区分具体经费类型的提案。比如: 请求加大对宁夏回族自治区教育投入的提案
强调国家财政责任	在涉及财政经费的提案中, 是否呼吁国家(中央)财政进行投入
全国性问题	提案是否主要针对全国范围内的教育问题, 并不特指某个具体省份(自治区)。例如: 要求加大中西部地区少数民族教育投入的提案
地方性问题	提案主要针对某一个具体省份(自治区)内部的问题
是否为少数民族整体性问题	提案与少数民族地区的整体性教育问题有关, 并不单指一个或几个特定的少数民族
涉及某一个少数民族	提案只涉及某一个少数民族。此外, 对于涉及某一个少数民族的提案, 要标识出具体涉及的是哪个民族。

附表2 政协提案人编码释义

政协委员编码	具体含义
民族	政协委员的民族身份
党派	政协委员的党派属性
党派职务	政协委员在党派内的职务, 主要标识民主党派人士的职务, 分为地方委员(包括地方主委)、中央委员、中央常委、中共党员和无党派人士
所属界别	政协委员在提案当年所属的界别, 该界别由全国政协划分
主要工作	政协委员在提案当年的主要工作单位及职务
单位类型	政协委员在提案当年工作岗位类型, 包括政府机关、教育系统、企事业单位等
单位所在省份	提案人工作单位所在的省份
中央或地方	描述提案人所在单位是中央管理或地方管理