

大国体制下的基本公共品供给机制探索

——《多级财政体制下的公共品供给： “省直管县”改革与农村义务教育》评介

洪银兴

[摘要] 对于财政层级较多、区域差异显著的大国而言，如何科学、合理地划分包括义务教育在内的基本公共服务事权与支出责任，面临着复杂的挑战。新时期在构建和完善基本公共服务供给制度方面，应综合考虑外溢性、信息复杂性和激励兼容等因素，按事权构成、实施环节等明确分解各级财政应承担的职责，提高基层政府供给基本公共服务的能力，确保为人民群众提供优质、均衡的基本公共服务。宗晓华博士的这本专著以“省直管县”财政体制变革为切入点，深入探讨多级财政体制下的农村义务教育事权与支出责任划分问题，视角新颖，分析系统，研究结论和相关建议对当前改革具有决策参考价值。

[关键词] 多级财政体制；基本公共服务；“省直管县”财政改革；农村义务教育

一、引言

城乡基本公共服务供给差距是制约满足人民美好生活需要的重要因素，也是当前迫切需要解决的发展不平衡问题。作为最基本的公共服务之一，我国义务教育发展的城乡差距一直较为突出。义务教育实行“以县为主”的管理体制，县级财政承担了农村义务教育的大部分财政责任。在我国“倒金字塔”的财力分配格局中，县级财政是最为薄弱的环节，财政收入占全国财政收入的20.7%，却承担着全国财政支出的41.1%，供给着占全国70%以上人口，尤其是广大农村地区的公共服务。这种负担重心过低的教育财政体制安排一方面导致义务教育的供给水平高度依赖于县域的经济和财力状况，另一方面也造成了义务教育发展的区域不均衡和巨大的城乡差距。因此，从制度视角

[收稿日期] 2018-07-21

[作者简介] 洪银兴，南京大学经济学院，电子邮箱地址：yinxing@nju.edu.cn。

来看,要缩小义务教育的城乡差距,必须改变这种依据各地经济水平来决定公共服务供给水平的政策思路,而进行相关的财政体制改革则是治本之策。

然而,在一个具有五级财政的大国体制下,如何合理地安排包括义务教育在内的基本公共服务财政事权与支出责任,面临着更为复杂的挑战。宗晓华是南京大学教育研究院的青年教师,也是我指导的理论经济学专业的博士后。考虑到他的工作以及前期教育经济学方面的扎实训练,我让他以教育财政事权安排与支出责任划分为主题开展博士后研究,结合正在开展的“省直管县”宏观财政体制改革背景,探讨多级财政体制下的农村义务教育供给及城乡均等化问题。

二、新时期构建和完善基本公共服务供给制度应注意的几个方面

义务教育是公共财政应该负担的一种典型的基本公共服务。在基本公共服务供给领域,清晰地界定政府职能,科学划分各级政府之间的财权、事权与支出责任,推动基本公共服务均等化,既是建立现代财政制度的重要内容,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。新时期在构建和完善基本公共服务供给制度方面,应注意把握以下几个方面。

(一)强化政府在基本公共服务领域维护公平的作用

人们一般关心城镇居民对公共产品的需求扩大,以及快速城镇化过程中“新市民”对健康、教育、社会保障等公共服务的需求满足问题。现实中所要满足的不仅仅是对公共产品的这些居民的新的需求,更为重要的是需要扩大公共产品的覆盖面,尤其是推动城乡基本公共服务的均等化。扩大公共产品覆盖面就是要对农村家庭和贫困家庭提供与城市和其他阶层平等的公共产品和公共服务。例如,就享有的教育机会、教育资源和教育质量来说,农民及其子弟享受与城市人平等的权利。这种要求概括起来就是基本公共服务的均等化。

政府要确保为社会各阶层,包括农村和贫困家庭提供一个公平而充分的公共产品供给制度。有人试图将市场化原则扩大到公共产品的分配领域,强调公共产品供给的效率原则。其现实表现是,有些地方的政府通过各种方式推卸基本公共产品领域的供给责任,财政承担和投入不够,有些基本公共产品的供给水平在高度依赖于所在地区经济发展水平,城乡和区域差距过大。这些违背公平原则的公共产品供给所产生的直接后果是放弃公平性,造成城乡、区域的不平衡和社会的不和谐。如果连承担克服市场失灵的政府在分配公共产品时也只讲效率原则,那还有谁来讲公平,如何才能实现社会的和

谐呢。

居民对公共产品的需求有明显的层次性,公共财政所能满足的不应该也不可能是高收入者的需求,而是最广大的居民(主要是中低收入者)的基本服务,包括义务教育、社会治安、公共卫生、基本医疗等。由此就提出公共财政的中低收入者准则。在教育、医疗卫生、社会保障等领域中与人直接相关的主要基本公共服务事项,应明确政府的职责,加大对接受教育和医疗的低收入家庭救助,以保证大部分中低收入人民能够享受到一定水平的公共服务,确保和强化政府在基本公共服务领域维护公平的作用。

(二)科学划分各级政府在基本公共服务领域的供给责任

虽然公共产品是由政府提供的满足公共需求的产品,但由于公共产品的外溢性、技术与信息复杂程度不同,现实中由哪一级政府提供则需要权衡。一般来讲,受益范围覆盖全国的公共产品应由中央财政提供,受益范围局限于地方的公共产品应由地方财政负责。按照受益原则划分各级财政职责,可以使公共产品的受益范围与政府管辖区域保持一致,从而激励各级政府尽力做好辖区范围内的公共服务提供和保障。然而,有些公共产品的收益具有一定的空间外溢性。例如,义务教育服务的主要受益者是接受教育的本地区的居民,但人口的流动会使这种人力资本投资外溢到其他地区。对于具有空间外溢性的公共产品,完全由地方政府供给不仅缺乏效率,而且有悖公平原则,可以将其确立为中央和地方的共同事权和支出责任。

科学划分在共同事权领域的公共产品供给职责,必须调动“两个积极性”,发挥中央和地方各自的优点。地方基层政府贴近公众,掌握更多的需求偏好和生产信息,具有信息优势,中央和地方高层政府在解决分配不公和促进均等化方面具有更大的优势。现实中,应根据基本公共服务的受益范围、外部性大小、信息和技术复杂性,按事权构成要素、实施环节,明确分解各级财政应承担的职责,避免由于职责不清造成互相推诿。

(三)提高地方政府供给基本公共服务的能力和水平

新时期各方面对公共产品的强烈需求,提出了公共产品供给的充分性问题。在分税制财政体制下,各级政府之间的分权是以前各自的事权为基础。要履行公共产品供给的事权和支出责任,必须要有充足的财力作为保障。我国幅员辽阔,各地发展水平差异较大,地方政府,尤其是县乡基层政府的财政能力较弱,但其承担的基本公共产品和服务供给责任却很重,这种财政纵向上的失衡问题在经济欠发达地区表现更为突出。

为了确保承担主要供给责任的地方一级政府拥有充足的财力,中央和地

方高层政府应加大对基层政府的财力性转移支付。同时,中央应制定基本公共服务提供的全国性标准,省级政府应加大统筹力度,纠正基本公共服务供给水平高度依赖于县域经济与财力的倾向。我国地方财政层级较多,省以下财政关系尚未理顺,一些地方“市县争利”现象仍然存在,提高地方,尤其是基层政府供给基本公共服务的能力还有很大空间。在这方面,“省直管县”财政改革是一种有益的探索,一方面减少财政管理层级,有利于增强省级财政的调节与统筹能力,另一方面扩大县级经济管理权限,有利于激发县域经济活力、充实县级财政。“郡县治则天下安,县域强则国家富”,衡量财政体制改革成效的一个重要标准就是看能否提高地方,尤其是基层政府对基本公共服务的供给能力,能否有效促进基本公共服务供给水平的均等化。

三、本书的主要内容和贡献

由于教育财政体制嵌入在国家宏观财政体制之中,“就教育论教育”的思路具有较强的局限,只有采取更为宏观和系统的视角才能更深刻地理解城乡义务教育供给差距的制度根源。更重要的是,随着我国财政与教育改革进入深水区,相关问题的关联度更高,单靠原来的单项改革或局部突破套路已难以奏效,必须采取更为协同的改革方案才能破解深层次的矛盾和问题。

从这个角度来看,宗晓华博士的研究选题同时涉及财政、教育和经济等关联领域,具有较高的理论价值与现实意义,并很快得到了国家社科基金教育学青年项目的资助,相关学术成果也被《新华文摘》等多次转载,荣获多项省部级学术奖项,其主要研究成果《多级财政体制下的公共品供给:“省直管县”改革与农村义务教育》一书最近由经济科学出版社出版。可以说,本书是宗晓华博士在南京大学博士后流动站期间研究工作的一个标志性成果。

该书综合采用比较制度分析、计量分析和数理模拟等研究方法,以“省直管县”改革与农村义务教育财政体制安排为主题,将义务教育财政体制视为嵌合于中国式财政分权体制之中的制度安排,从理论、制度和实证分析等多个角度透视“省直管县”财政改革与农村义务教育财政体制之间的关系,把握“省直管县”财政改革对农村义务教育财政的影响,并探索在建立财政事权与支出责任相适应的现代财政制度下未来的政策改进思路。具体的研究内容包括:

第一,基于制度嵌入性与制度关联演化理论,结合中国式财政分权与垂直治理的体制背景,构建本研究的理论分析框架,将财政层级调整(“省直管县”财政改革)与农村义务教育财政体制之间的关系纳入该理论分析框架,从理论层面上把握两者的关联机制、作用机理,以及外围制度环境和相关历史、

资源、技术等影响因素。

第二,追根溯源,从历史维度回顾我国地方政府层级演变轨迹,理解地方政府层级治理结构循环更替的矛盾运动,从而把握目前从“市管县”体制向“省直管县”体制过渡的深层次动因与新的发展条件。在此基础上,对“省直管县”财政改革在全国范围内推进的情况进行梳理,对各地区改革的主要内容进行归类,把握当前改革形势与存在的问题。研究发现,从“市管县”财政体制到“省直管县”财政体制的变革,既有对我国两千年来郡县制传统的袭承,更是基于城乡关系调整和公共财政建设的现实需要。该书对我国政府间的行政发包制与郡县制历史传统的挖掘,为理解我国的多级财政及其治理结构提供更为本土的思路,避免机械照搬西方“财政联邦主义”理论视角可能产生的“误读”。

第三,依据制度嵌入性与制度关联变革理论,从分税制改革后政府间财权与事权纵向失衡角度,分析农村义务教育财政体制的两次变迁及其原因,从而将“省直管县”财政改革与农村义务教育财政体制变革置于一个统一、连续的改革序列之中。该书提出,分税制后财政纵向失衡格局一方面要求理顺省以下财政关系,另一方面要求调整财政事权与支出责任划分,“省直管县”财政改革与农村义务教育财政体制的集权取向改革分别体现这两个改革方向。这为把握当前农村义务教育财政体制所嵌入的宏观财政体制及其主要矛盾,以及在该体制下农村义务教育财政体制的改革方向提供新的视角。

第四,从全国整体和分省案例两个层面,分析“省直管县”财政改革对农村义务教育财政的影响机制,提出可供实证检验的研究假设,然后利用全国层面的省级面板数据和案例省份县级面板数据,对“省直管县”财政体制改革对农村义务教育财政的影响进行实证检验。全国层面的实证分析显示,改革提高了农村义务教育财政支出水平,但是这种正向效应在东部地区更为显著,在中部和西部地区改革效果具有不确定性,改革效果的地区差异可以通过经济发展不同阶段改革的替代效应强弱来解释。基于东部的江苏、中部的河南、湖南以及西部的贵州四省案例的实证分析印证了这一结果。由于作者使用的数据翔实、跨期较长、指标全面,而且采用了“准实验”框架计量模型,实证研究结论具有较高的稳健性和可信度。

第五,基于上述理论、制度与实证分析发现,从构建财政事权与支出责任相匹配、推进城乡基本公共服务均等化的角度研究提出,要继续深化“省直管县”财政改革,理顺“省直管县”财政体制,通过配套政策与行政上“省直管县”改革,最大限度地发挥改革正向效应、规避其可能的负面影响;同时,要根据外溢性、信息复杂性和激励兼容等因素,调整农村义务教育财政事权与

支出责任划分,建立“多级共担”农村义务教育财政新体制,强化省级财政对义务教育的统筹与均衡职能,形成城乡一体的义务教育经费保障机制,缩小义务教育城乡与区域差距。为了对政策建议可行性及效果进行更深入的把握,作者还以省级财力较强、省内区域差距显著的江苏省为案例,对省对县义务教育转移支付的不同方案进行数值模拟,并提出加强省级统筹、缩小省内差距的转移支付制度的具体方案建议。

对于我国这样一个人口多、地域广、发展快和财政层级相对复杂的大国而言,基本公共服务领域中央与地方各级政府共同财政事权和支出责任划分是一个动态调整、不断完善的过程。总体上来讲,应坚持财政事权划分由中央决定的原则,由中央政府依据发展阶段确定合理适度的基本公共服务供给基础标准,同时应充分考虑区域发展、财力状况与供给成本等差异较大的国情,采取差别化的分担方式,确保为人民群众提供优质、均衡的基本公共服务。宗晓华的这本专著对义务教育财政事权与支出划分问题做了一些有益探索,选取的研究视角和研究思路较为新颖,理论、历史和实证分析都较为系统,相关结论和政策建议契合我国的现实国情与发展方向,相信对学界和政府决策部门都有一定的参考价值。作为他的导师,我也殷切地希望,作者能够继续不断地深入学习和研究,在相关领域取得新的突破。

An Exploration of the Provision Mechanism of Basic Public Goods in A Big Country System

HONG Yin-xing

(School of Economics, Nanjing University)

Abstract: It is complex to reasonably divide the provision responsibilities of basic public service including compulsory education in a big country with multi-layer fiscal system and significant gap between regions. Dr. Xiaohua Zong's monograph probed the question of provision of rural compulsory education under multi-layer fiscal system against the background of "Province-Managing-County" fiscal reform. Based on innovative view and systematic analysis, the findings and policy suggestions are of considerable decision reference values.

Key words: multi-layer fiscal system; basic public service; "Province-Managing-County" fiscal reform; rural compulsory education

(责任编辑:刘泽云 责任校对:刘泽云 孙志军)