

“省直管县”财政改革与 县级财政教育支出

——基于河南省县级面板数据的双重差分估计

董俊燕，宗晓华

[摘要] 财政体制改革对于县级政府的教育供给会产生怎样的影响，以及教育财政体制应如何调整适应，是当前县级教育财政面临的重要问题。本文利用2002—2013年河南省县级面板数据，采用双重差分法(DID)，分析了2004年和2009年河南省两次“省直管县”财政体制改革对县级政府教育财政支出行为的影响。研究发现，“省直管县”财政改革显著降低了财政支出用于教育的份额。一个可能的解释是，由于“以县为主”的基础教育财政政策，县级财政对教育的负担一直比较重，“省直管县”财政改革加大了县级政府的财政自主权，增加了来自上级的转移支付，但由于省级政府管理幅度过大，县级政府受到的监控弱化。县级政府一旦掌握了财政自主权，更偏好与经济建设相关的基建类公共物品的提供，最终导致县级政府财政中用于教育的比例显著下降。因此，这就要求上级部门逐步转向多元化的绿色GDP考核机制，保障了“省直管县”改革后县级政府对教育的支出，势必会促进“省直管县”改革的效果。

[关键词] “省直管县”财政改革；县级财政；义务教育财政

一、问题的提出

“郡县治，天下安”。在我国，关乎民生的基本公共服务几乎全部由地方政府提供。在地方各级政府中，县级政府服务的居民人口最多，承担的公共支出最繁重。以教育财政支出为例，2009年，中央、省、地级市、县、乡五级财政负担的教育财政支出比例依次是5.44%、14.25%、18.37%、

[收稿日期] 2020-11-07

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代基础教育财政体制与结构研究”(20JZD054)。

[作者简介] 董俊燕，陕西师范大学教育学院，电子邮箱地址：djunyan@snnu.edu.cn；宗晓华，南京大学教育研究院，电子邮箱地址：zongxh@nju.edu.cn。

55.71%、6.23%(见图 1)。然而,县级财政收入在全国财政收入的比例非常低,从 1994 年分税制改革以来,一直徘徊在 10%—20%,但县级财政支出占比则高居 20%—40%。^① 县级财政捉襟见肘,收支缺口巨大,严重影响了教育、卫生、医疗等公共服务供给(贾康和白景明,2002)。

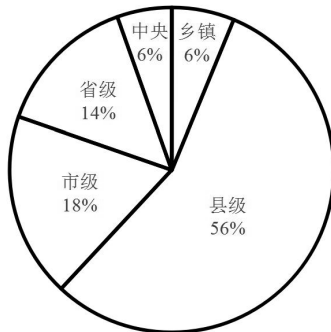


图 1 五级政府教育支出比例

注：根据财政部国库司编撰的《地方财政统计资料》(2009)相关数据计算,该资料至 2016 年仅公布到 2009 年的年度数据。

为了缓解县级财政困难,自 21 世纪以来,国家推出了一系列的改革措施,其中“省直管县”财政改革由于针对性强、改革波及面广而最为引人注目。“省直管县”财政体制最初源于浙江和海南两省的实践探索,后因有效提升县级财力而为其他省份所仿效,最终这一改革动向得到国家层面认可(杨志勇,2009)。2009 年财政部出台《关于推进省直接管理县财政改革的意见》(财预[2009]78 号),要求到 2012 年底前,力争全国除民族自治地方外全面推进省直接管理县财政改革。“省直管县”财政改革主要针对 20 世纪 80 年代以来实施的“市管县”财政体制。经过二十多年的实践检验,“市管县”体制下市级政府依靠上位的行政权力与所属县争夺经济资源、集中财力现象突出,“市卡县”“市压县”“市刮县”问题严重,不仅没有实现城乡合治下以城带乡的体制初衷,反而在一定程度上加剧了分税制改革之后的县乡财政困境,拉大了城乡差距(孙学玉和伍开昌,2004)。“省直管县”财政改革试图通过将“省—市—县”三级财政体制缩减为“省—市”“省—县”两级并行体制,从而使县级财政直接与省级对接,以扩大县级财政自主权,通过加大对县级转移支付,减少“财

^① 根据以下两项资料计算得出：《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。

政漏斗”效应，保证县级财力与公共服务供给。

“省直管县”财政体制改革不仅调整了县级财政隶属关系，而且还改变了县级财政的监管结构与竞争范围(刘尚希，2009)。“省管县”和“市管县”体制的一个显著区别在于，省级财政的管理幅度明显高于市级财政，而且省域范围的县级竞争明显要高于市域范围的县级竞争。在基于政绩考核的官员晋升锦标赛体制下，对于一个具有明显生产性支出偏向的县级政府而言(周黎安，2007；傅勇，2010；郑磊，2010)，以提高财力、扩大财政自主权为方向的“省直管县”财政改革究竟能否有效地改善像教育、医疗这种民生福利类公共服务的供给水平，是一个巨大的疑问。

基于此，本文以开展了两次“省直管县”财政试点改革的辖县大省河南省为案例，基于该省2002—2013年县级面板数据，运用准实验设计中的双重差分模型(DID)，估计“省直管县”财政改革对县级教育财政支出水平的影响，并对改革效应的具体作用机制与未来的改革思路进行讨论。

二、文献综述

现代经济学对财政分权的理论分析可追溯到Tibout(1956)发表的《地方支出纯理论》一文，其主要思想是居民通过“以脚投票”来实现个人偏好与地方政府“税收—公共产品”组合的最优匹配，从而保证居民真实偏好的显示和公共产品的供给效率。该思想经过多位学者的发展，最终由Oates(1972)明确概括为“分权定理”，即如果不考虑公共产品的区域外溢性，不考虑规模经济效应，相较于中央政府提供均质公共产品来说，由地方政府提供公共产品更有效率。“分权定理”有两个前提假设：一个是地方政府因为更接近民众而具有“信息优势”，从而能够对本地公共产品需求做出更为迅速的反应；另一个是居民能够通过“以手投票”和“以脚投票”机制迫使地方政府愿意对本地居民作出负责任的反应。实际上，这两个前提假设即使在西方经济体中也很难满足，Keen和Marchand(1997)曾证明，在资本相对于劳动(本地居民)更具流动性的地区间经济竞争中，地方政府财政支出结构会偏向有利于资本的生产建设性支出，而忽视有利于普通劳动者的民生福利性支出。

在政治集权、经济分权的中国式分权体制下(Xu，2011)，“分权定理”赖以成立的“以手投票”和“以脚投票”机制似乎都难以满足(王永钦等，2007)。一些针对中国的实证研究显示，财政分权与地方政府经济竞争在促进中国经济高速增长的同时，却对地方公共产品提供产生负面影响，尤其是对投资周期长、区域外溢性显著的教育服务更是如此(郑磊，2008；宗晓华，2009)，

并被视为是一种“为增长而竞争的代价”(傅勇和张晏, 2007)。

从“省直管县”财政改革的主要内容来看,改革提高了县级财政自主权,并通过财力初次分配时向县级倾斜和加大转移支付等措施提高了县级财政收入,属于典型的分权取向改革。学界对该项改革的讨论主要集中在改革的动因、模式以及对县域经济的影响方面,强调“省直管县”财政改革减少了地方财政层级,提高了县级财政的地位,有效地促进了县域经济发展(贾康和于长革, 2010; 才国伟和黄亮雄, 2010; 毛捷和赵静, 2012)。

近年来,关于“省直管县”财政改革对于县域内公共物品供给的影响也逐渐为学界所关注。其中关于改革对县级教育财政支出影响的研究,国家层面和不同地区层面的结论并不一致。从国家层面来看,宗晓华和丁建福(2013)使用1998—2009年省级面板数据,对“以县为主”改革、“新机制”改革和“省直管县”财政改革对城乡义务教育财政支出差距的影响进行了实证分析。发现从全国范围来看,具有分权特征的“省直管县”财政改革能够显著地缩小城乡义务教育财政支出的差距。从针对具体省份的研究来看,Wang等(2011)利用河南省县级数据,实证分析了2004年该省“强县扩权”改革对县级教育财政支出的影响,发现改革对财政支出用于教育的比例产生了显著的负面影响。吴彦和张晓玲(2014)使用双重差分分析方法和固定效应模型对1998—2007年间黑龙江和江西两个省内全部共144个县和县级市的相关社会经济数据进行测量,发现分权内容和试点模式对地方教育支出比重产生的影响不同:经济强县获得更多经济管理决策权后,会显著压缩地方一般预算中教育支出的比重;经济弱县获得更多财政管理自主权后,可能提高地方教育支出的比重或减缓下降的速度。

由此可见,虽然从理论上以及全国范围来看,“省直管县”财政改革可能对教育财政支出产生正面影响,但是由于各地区在推行“省直管县”财政体制改革过程中,无论是经济条件、制度环境还是政策内容都存在较大的差异,具体效果还需要具体和深入的分析。而且,以往研究使用的数据基本上停留在2007年之前,2007年以来无论是“省直管县”财政体制改革还是基础教育财政体制改革都有了较大的进展,亟待有更新的数据来检验改革的效果。此外,从改革的具体内容来看,现行的“省直管县”财政改革可以分为行政管理型、全面管理型、补助管理型和省市共管型四种。本研究所选取的河南省两次“省直管县”财政体制试点改革,都属于补助管理型,即转移支付、专款分配、资金调度等补助资金实行省直管县,市县财政体制仍由市级财政确定。这种“省直管县”财政体制的效果究竟如何,需要进行更深入的理论研究和实证分析。

三、河南“省直管县”财政改革的历程和主要内容

河南省有18个省辖市(地级市17个、省直管市1个)、50个市辖区、20个县级市、88个县,是我国传统的农业大省。为解决县乡财政困难问题,河南省借鉴其他地区成功经验,结合本省具体情况,积极深入探索“省直管县”财政体制改革的路径,在“留利于县”的思想指导下,开展省级以下财政体制改革的试点工作。

(一)2004年“强县扩权”中的“省直管县”财政改革试点

为了加快县域经济的发展,突破制约县域经济发展的体制性障碍,2004年3月,在河南省首次发展壮大县域经济工作会上,时任河南省委书记的李克强对县域经济做出了定位:发展壮大县域经济是实现中原崛起的重要支撑。从某种意义上说,中心城市带动是实现中原崛起的柱石,县域经济发展是实现中原崛起的基石。2004年4月,中共河南省委、河南省人民政府出台了《关于发展壮大县域经济的若干意见》(豫发[2004]7号),重点是扩大县(市)经济社会管理权限。根据这个文件,河南省人民政府在同年颁布了《关于扩大部分县(市)管理权限的意见》(豫政[2004]32号),决定扩大巩义市、项城市、永城市、固始县、邓州市等35个县(市)的管理权限。其中,对巩义市、项城市、永城市、固始县、邓州市等5个区位优势明显、有望培育成未来地区性中心城市的县(市),赋予与省辖市相同的经济管理权限和部分社会管理权限。“强县扩权”是河南省委、省政府壮大县域经济总体实力、谋划中原崛起的一项“重要决策”。也就是说,在第一次“强县扩权”改革中,有5个县(市)进行了“省直管县”财政体制改革试点。

因此,本文第一阶段的计量分析选取2002—2008年的县级数据,以2004年为时间节点分为改革前和改革后。其中,处理组(treatment group)为2004年实行财政上“省直管县”的5个县(市),控制组(control group)为没有参与改革的县(市),2007年才开始实施“省直管县”财政改革试点的中牟县不进入分析。

(二)2009年新增“省直管县”财政改革试点

2009年《河南省人民政府关于完善省与市县财政体制的通知》中第二条第八项规定:“扩大省直管县改革试点范围。增加兰考、宜阳、邙县、滑县、封丘、温县、范县、鄢陵、卢氏、唐河、夏邑、潢川、郸城、新蔡、正阳等15个县为省直管县。按照《河南省人民政府关于扩大部分县(市)管理权限的意见》(豫政[2004]32号),赋予省直管县与省辖市相同的经济管理权限和部分

社会管理权限，省财政在体制补助、税收返还、转移支付、财政结算、专项补助、资金调度等方面直接核定并监管到省直管县。”

第二次“省直管县”财政体制改革试点新增了 15 个县，加上第一次试点的 5 个县(市)，河南省共有 20 个县(市)实施了“省直管县”财政体制改革试点。

鉴于此，本文第二阶段的计量分析选取 2006—2013 年县级数据，以 2009 年为时间节点分为改革前和改革后。其中，处理组仅包括 2009 年新增“省直管县”财政改革试点的 15 个县，控制组包括 2006—2013 年期间一直没有参与财政“省直管县”改革的县(市)。对于 2004 年参与改革的 5 个县(市)和 2007 年新进入的中牟县，均不进入第二阶段的计量分析。

表 1 河南省两次改革试点范围与主要内容

	试点县数量	改革县(市)名单	改革主要内容
2004 年改革	30	新密市、新郑市、登封市、荥阳市、偃师市、沁阳市、义马市、灵宝市、长葛市、禹州市、林州市、新安县、新乡县、浚池县、安阳县、孟州市、伊川县、博爱县、辉县市、舞钢市、鹿邑县、淅川县、汝州市、淇县、长垣县、临颖县、尉氏县、濮阳县、潢川县、西平县	“强县扩权”改革试点
	5	巩义市、项城市、永城市、固始县、邓州市	“省直管县”财政改革试点
2009 年改革	15	兰考县、宜阳县、郑县、滑县、封丘县、温县、范县、鄆陵县、卢氏县、唐河县、夏邑县、潢川县、郸城县、新蔡县、正阳县	“省直管县”财政改革试点

(三)“省直管县”财政体制改革的主要内容

第一，省财政厅对直管县的管理方式是计划单列，省直管县仍是省辖市的组成部分，仍隶属于省辖市，并非完全独立于省辖市，两者不是平行的关系，而是包含关系。这符合我国目前的行政管理体制和法律体制，与前两者适应匹配。直管县经济权限较之“市管县”有所扩大，主要体现在：财政体制由省财政直接核定、财政结算与省财政直接办理。即直管县执行省财政厅规定的财政体制，不再受原市级财政规定管辖。

第二，在收入划分方面，除应上缴中央和省级的收入外，其他留存收入全部划归县财政。从“省直管县”改革执行日起，省辖市本级不再分享省直管县区的财政收入，也不得集中省直管县的收入增量(永城与商丘收入划分经省

政府批准特别处理,在永城境内的神火集团、永煤集团、裕东电厂的企业所得税、教育费附加、增值税、营业税和股息分红缴纳的个人所得税共五个税种在商丘市和永城之间按确定比例分成)。同时,为了确保省辖市本级的既得利益,省辖市本级原分享的收入和集中的收入增量,由省辖市本级和直管县商定市级收入基数和分成基数,通过省财政予以划转。

三、计量模型和描述性统计

(一)计量模型设定

1. 模型设定

自从 Ashenfelter 和 Card(1984)的开创性工作以来,双重差分方法(Difference-in-Differences, DID)得以广泛应用。其主要思路是将受到政策影响的地区设定为处理组(treatment group),而将没有受到影响的地区设定为控制组(control group),通过对二者的比较就可以发现该项政策的实施效果。

本文的数据是根据 2002—2013 年间《河南省统计年鉴》和《中国地市县财政统计资料汇编》中的数据整理而得。具体包括河南各试点直管县的人均收入、地方财政收入和支出^①、各县劳动从业人数、社会固定资产投资额、城镇化率、人口密度、第一第二产业结构比例等。河南全省共辖 108 个县及县级市,我们把其中 20 个改革试点县作为处理组,其余县作为控制组。其中,人均 GDP 与农村人均纯收入均按照 2010 年物价指数进行调整。

本文的目的是分析“省直管县”改革对教育支出水平的影响,衡量结果变量——教育支出水平的指标为:财政支出用于教育的比例。河南省的“省直管县”改革分两次走,第一次始于 2004 年,改革组包括 5 个县级市;第二次改革始于 2009 年,改革组包括 15 个县。数据的时间跨度为 2002 年到 2013 年,由于改革并没有覆盖所有县,这样就有了改革县和未改革县前后的数据。

为了评估改革实施的效果,DID 方法把改革看作是一场“准实验”(quasi-experiment),比较受改革影响的县(处理组)与未受改革影响的县(控制组)的结果差异。DID 模型为:

$$EXP_{it} = \alpha_0 + \gamma \cdot REFORM_i + \lambda \cdot POST_t + \delta \cdot REFORM_i \times POST_t + \beta \cdot X_{it} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

其中因变量 EXP 为第 t 期第 i 县财政支出用于教育的比例; $REFORM$

^① 本级财政收入和财政支出能更好的衡量县级政府财政承载能力,但县级财政本级收入和本级财政支出数据不可得,本文使用县级地方财政收入和财政支出的数据替代。

是改革虚拟变量，参与改革的县赋值为 1，未参与改革的县赋值为 0； $POST$ 是时间虚拟变量，2004—2008 年和 2010—2013 年分别赋值为 1，2002—2003 年和 2006—2009 年分别赋值为 0； $REFORM \times POST$ 是改革虚拟变量与时间虚拟变量的交互项； X 为其他影响教育支出占比的变量，包括人口、经济、财政等方面的因素。 δ 衡量了改革的效果，是本文关注的重点。

为了控制不可观测的时间趋势，我们在式(1)的基础上加入年份固定效应，则变量 $POST$ 因为完全共线性而消失。模型为：

$$EXP_{it} = \alpha_0 + \gamma \cdot REFORM_i + \delta \cdot REFORM_i \times POST_t + \beta \cdot X_{it} + \varphi_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式(2)中， φ_t 为年份固定效应，此时 δ 仍然衡量了改革的效果。

进一步，为了估计改革实施后不同年份的政策效应，我们估计了改革的年份效应。具体而言，生成了五个虚拟时间变量，分别为 $year0$ 、 $year1$ 、 $year2$ 、 $year3$ 和 $year4$ 。在 2004 年改革中， $year0$ 、 $year1$ 、 $year2$ 、 $year3$ 和 $year4$ 分别表示改革的年份(2004 年)和改革后的第一年(2005 年)、第二年(2006 年)、第三年(2007 年)、第四年(2008 年)；在 2009 年改革中，则分别表示改革的年份(2009 年)和改革后的第一年(2010 年)、第二年(2011 年)、第三年(2012 年)、第四年(2013 年)。则估计改革的年份效应的 DID 模型为：

$$EXP_{it} = \alpha_0 + \gamma \cdot REFORM_i + \delta_0 \cdot REFORM_i \times year0_t + \delta_1 \cdot REFORM_i \times year1_t + \delta_2 \cdot REFORM_i \times year2_t + \delta_3 \cdot REFORM_i \times year3_t + \delta_4 \cdot REFORM_i \times year4_t + \beta \cdot X_{it} + \varphi_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

式(3)中， δ_0 、 δ_1 、 δ_2 、 δ_3 、 δ_4 分别衡量了改革当年和改革后第一年、第二年、第三年、第四年的政策效应。

2. 模型的有效性问题的

使用准实验方法评估政策效果面临的主要问题是样本选择的随机性问题，随机性问题的关键在于处理组是否是随机分配的，否则双重差分估计会存在偏误。对“处理组”的理解是：如果处理组没有发生“处理”，则处理组变量在时间变化趋势上应该与控制组相似或者没有显著差异。具体到本项研究，河南省的改革分为两次，第一次改革主要集中在县级市，第二次改革则全部是普通县，因此处理组包含了县和县级市的数据。虽然改革县的选择不是随机的，而是按照一定的个体特征选定的，不过由于河南省的改革不是一次完成的，分析两次改革的效果可以增强研究的稳健性。与随机性相关的另一个问题是改革组和控制组在改革前可能就存在着系统性的差异，因此，我们加入其他控制变量(人口、经济、财政等方面的变量)，以消除非随机因素带来的影响。

(二)描述性统计

表2报告了文中各变量的均值和标准差,通过108个县在2002—2013年间的1296个观测值,我们发现财政支出用于教育的比例均值为24.34%,代表财政能力的财政自给率^①的均值为34.79%。

表3详细报告了2002—2008年财政支出用于教育的比例,包括所有样本县,以及“省直管县”的处理组和控制组。2002—2008年间,所有样本县的教育支出占比均值为24.62%,控制组的教育支出占比均值为24.54%,处理组教育支出占比均值为26.27%,处理组相对于控制组来说,教育支出比例略高。

对于2004年的改革,处理组改革前的教育支出占比均值为27.11%,控制组改革前教育支出占比均值为26.57%,均值差分为0.54%;改革后处理组教育支出占比均值为29.54%,控制组教育支出占比均值为23.72%,均值差分为2.22%。粗略来看,在改革前,处理组的教育支出比例就高于控制组;在改革后,处理组的教育支出比例仍然高于控制组,而且差异扩大了。

表2 变量的描述性统计(2002—2013年)

变量	均值	标准差	观测值
教育支出占比(%)	24.34	5.32	1296
财政自给率(%)	34.79	17.86	1296
第一产业从业人口占比(%)	53.75	14.45	1296
第一产业生产总值占比(%)	24.03	12.0	1296
人均GDP(元)	17934.8	13854.56	1296
农村居民人均纯收入(元)	4772.04	2100.39	1296
学生人口占比 ^② (%)	17.61	3.51	1296

表3 2004年改革前后教育支出占比(%) (2002—2008年)

		平均 (2002—2008)	改革前 (2002—2003)	改革后 (2004—2008)
所有样本县	教育支出占比	24.62 (5.83)	26.59 (5.65)	23.83 (5.71)
	样本量	749	214	535

① 财政自给率计算公式为: 县级财政收入/县级财政支出 $\times 100\%$ 。

② 学生人口占比公式为: (小学人口总数+初中人口总数)/县人口总数 $\times 100\%$ 。

续表

		平均 (2002—2008)	改革前 (2002—2003)	改革后 (2004—2008)
控制组	教育支出占比	24.54 (5.81)	26.57 (5.62)	23.72 (5.68)
	样本量	714	204	510
处理组	教育支出占比	26.27 (6.18)	27.11 (6.65)	25.94 (6.09)
	样本量	35	10	25
处理组与控制组差分			0.54	2.22

注：改革前的时间跨度为 2002—2003 年两年，改革后的时间跨度为 2004—2008 年五年；括号内为标准差；样本量为 107 个（不含 2007 年参与财政上“省直管县”改革的中牟县），处理组 5 个县级市分别是巩义市、项城市、永城市、固始县和邓州市，其余县为控制组。

表 4 详细报告了 2006—2013 年财政支出中用于教育的比例。对于 2009 年的改革，处理组改革前的教育支出占比均值为 25.79%，控制组改革前教育支出占比均值为 23.78%，均值差分为 2.01%；改革后处理组教育支出占比均值为 24.56%，控制组教育支出占比均值降到 23.90%，均值差分为 0.66%。粗略来看，在改革前，处理组的教育支出比例高于控制组；在改革后，处理组的教育支出比例仍然高于控制组，但差异缩小了。

2004 年改革的对象为 5 个县级市，2009 改革的 15 个县均为一般县。根据描述性统计结果，两次改革结果的差异表现为，“省直管县”改革增加了县级市的教育支出，减少了一般县的教育支出。

表 4 2009 年改革前后教育支出占比 (%) (2006—2013 年)

		平均 (2006—2013)	改革前 (2006—2008)	改革后 (2009—2013)
所有样本县	教育支出占比	24.03 (4.98)	24.08 (5.62)	23.99 (4.55)
	样本量	816	306	510
控制组	教育支出占比	23.85 (5.03)	23.78 (5.72)	23.90 (4.57)
	样本量	696	261	435

续表

		平均 (2006—2013)	改革前 (2006—2008)	改革后 (2009—2013)
处理组	教育支出占比	25.02 (4.60)	25.79 (4.87)	24.56 (4.40)
	样本量	120	45	75
处理组与控制组差分			2.01	0.66

注：改革前的时间跨度为2006—2008年三年，改革后的时间跨度为2009—2013年五年；括号内为标准差；样本县为102个（不含2004年参与财政上“省直管县”改革的巩义市、项城市、永城市、固始县和邓州市和2007年参与改革的中牟县），处理组的15个县分别是兰考、宜阳、邙县、滑县、封丘、温县、范县、鄱陵、卢氏、唐河、夏邑、潢川、郸城、新蔡、正阳，其余县为控制组。

四、实证结果

（一）基准回归结果

表5所示为基于式(2)得到的DID回归结果，被解释变量为县级财政支出用于教育的比例。可以得出如下结论：

第一，“省直管县”改革降低了县级教育支出的比例。2004年改革对县级教育支出比例的影响为负，但不显著；而2009年改革对县级教育支出比例的影响显著为负。可能的解释是中国目前的财政分权体制和官员晋升机制。从分权的角度来看，Li和Zhou(2005)发现改革开放之后，中央政府利用政治集权的优势为地方政府建立了关键的激励机制，即以GDP增长为主要指标的绩效考核机制和基于政绩的官员晋升机制。但教育支出带有一定的时滞性，外部性又很强。因此，地方政府对教育的支出积极性并不大，尤其对于县级政府来说，长期以来，存在着财权和事权不对等的问题，“省直管县”改革给予了县更多的财政自主权。县财政可能会更重视与经济建设相关的公共品，而轻视教育等福利性的公共服务，因此，对教育支出比例呈现出负向的影响。

表5 “省直管县”改革对教育支出比例的影响

	2004年改革	2009年改革
2004年改革后	-3.768*** (0.402)	-4.006*** (0.373)

续表

	2004 年改革		2009 年改革	
2004 年后×改革组	-0.269 (0.280)	-0.396 (0.275)		
2009 年改革后			-2.584*** (-0.378)	-2.960*** (0.363)
2009 年后×改革组			-1.590*** (0.556)	-1.142** (0.545)
县级财政自给率	-0.030* (0.018)	-0.002 (0.017)	-0.018 (0.018)	-0.012 (0.018)
第一产业从业人口占比	0.007 (0.019)		-0.024 (0.023)	
第一产业生产总值占比		0.086** (0.037)		-0.046 (0.055)
人均 GDP	1.807*** (0.547)		5.021*** (0.663)	
农村居民人均纯收入		5.092*** (0.885)		7.829*** (0.776)
学生人口占比	-0.028 (0.111)	0.010 (0.108)	-0.110** (0.049)	-0.110** (0.048)
年份固定效应	√	√	√	√
R-squared	0.202	0.227	0.123	0.163
样本县数量	107	107	102	102

注：*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ ；括号内为标准误；2004 年改革数据的时间跨度为 2002—2008 年，2009 年改革数据的时间跨度为 2006—2013 年。

结果显示 2004 年改革的影响不显著。我们发现，在 2004 年实施改革的 5 个县中，有 4 个是县级市，一般来说，县级市的经济发展水平要优于普通县，也拥有更好的基础设施。因此，我们推断，“省直管县”财政改革并没有很大程度上影响县级市教育的支出，因为他们不主要依靠上级政府的转移支付，财政自给能力更强。通过改革组 2002—2008 年财政自给度的比较发现，县级市财政自给度明显更高(见图 2)。

第二，经济发展水平和经济发展结构显著影响县级教育支出比例。从表

5可以看出,无论是人均GDP,还是农村居民人均纯收入,都对县级教育支出比例有显著的正面影响,特别是农村居民人均纯收入。说明随着经济发展水平和居民收入的提高,县级政府会更加重视教育支出。

从经济发展结构来看,在第一次改革中,第一产业生产总值占比与教育支出比例呈现出显著的正向关系。2004年改革组的农业产业占整个经济结构的比例为20%左右,2009年改革组的比例约为30%。因此,对于处于劳务输出大省和农业经济大省的河南来说,农业产业的发展将促进县级市农村居民收入的增加,同时提高县级市的教育支出比例。

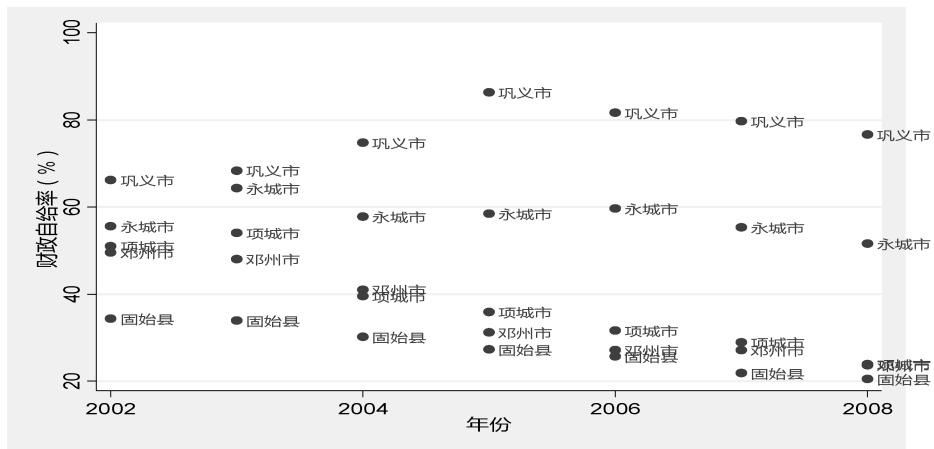


图2 改革组的财政自给率(2002—2008年)

第三,学生规模在第二次改革中对政府教育支出比例的影响显著。表5显示,在第二次改革中,学生数占总人口的份额对政府教育支出有显著的负向影响。这说明对于普通县级政府来说,教育支出比例随着学生规模的增加而减少,或者说教育经费的增长速度低于学生的增长速度。

第四,县级财政自给能力对政府教育支出比例具有显著的正向影响。为了进一步分析县级财政自给能力对教育支出的影响效应,我们使用固定效应模型进行了验证(见表6),结果发现县级财政自给率显著促进了县级教育支出比重。与上文“省直管县”改革对教育支出的影响相互印证,我们推断,通过“省直管县”财政改革,县级政府获得了来自上级政府的额外转移支付,经济和财政状况较好的县更愿意在教育方面支出更多的资金。但是那些高度依赖财政转移支付的县,财政自主性有限,因此对教育支出比例的影响为负。

表 6 县级教育支出比例的影响因素：固定效应模型(2002—2013 年)

解释变量	被解释变量：教育支出比例	
财政自给率	0.045*** (0.013)	0.052*** (0.012)
学生人口占比	-0.086* (0.045)	-0.046 (0.044)
第一产业从业人口占比	0.010 (0.015)	
第一产业生产总值占比		0.149*** (0.029)
人均 GDP	-0.962*** (0.280)	
农村人均纯收入		0.983** (0.385)
常数项	33.99*** (3.567)	11.52*** (4.117)
R-squared	0.035	0.043
样本县数量	108	108

注：*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ ；括号内为标准误。

(二)改革的年份效应

我们进一步基于式(3)，对改革的年份效应进行了估计(见表 7)。结果显示两次改革的结果有比较明显的差异。在 2004 年的改革中，除了在改革后第三年对教育支出比例有显著的正向影响，其他年份的影响并不显著。而在 2009 年改革中，除了改革后的第四年，总体来看改革对教育支出比例有显著的负向影响。众所周知，县级市的经济发展水平高于普通县，可以解释为普通县与县级市相比财政困难度更大，主要依靠上级政府转移支付。县级政府一旦获得更大的财政自主权，首要任务是改善相对落后的基础设施，以发展地方经济，而不是投资于教育。

表 7 “省直管县”对教育支出比例影响的年份效应

	2004 年改革	2009 年改革
year0×改革组	2.416 (1.601)	-1.494* (0.841)

续表

	2004年改革	2009年改革
year1×改革组	1.109 (1.598)	-2.319*** (0.841)
year2×改革组	0.242 (1.602)	-2.015** (0.840)
year3×改革组	2.815* (1.601)	-2.307** (0.842)
year4×改革组	2.217 (1.601)	0.134 (0.847)
年份固定效应	√	√
R-squared	0.203	0.132
样本县数量	106	102

注：*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ ；括号内为标准误；其他控制变量包括：改革组虚拟变量、财政自给率、学生人口占比、第一产业从业人口占比、人均GDP。

五、结论

由于制度的路径依赖性，财政体制改革对于县级政府的教育供给会产生怎样的影响，教育财政体制和管理体制应如何调整适应，成为当前县级教育财政供给的一大问题。本研究使用双重差分模型(DID)分析评估财政体制改革对教育支出的影响，分别对2004年和2009年河南省的两次“省直管县”改革的效应进行了评估。研究发现，“省直管县”改革显著降低了财政支出用于教育的份额，经济发展水平特别是农村人均纯收入的增加提高了县级政府教育支出比例，学生规模则对教育支出有负面影响。

由于“以县为主”的基础教育财政政策，县级财政对教育的负担一直比较重，田志磊(2012)利用2007年全国县级数据发现，县级政府承担了90%左右的义务教育经费。对于经济发展水平不高的中部省份来说，“省直管县”改革加大了县级政府的财政自主权，来自上级的转移支付增多，因此，县级政府财政中用于教育的比例显著下降。我们可以谨慎地得出结论，以农业为主的县级政府一旦掌握了财政自主权，更偏好与经济建设相关的基建类的公共物品的提供，而不是基础教育等福利性公共物品的提供。李一花等(2014)利用湖北省2000—2006年的县级数据和空间计量模型对县级财政支出中各分项

支出竞争的空间互动关系的分析发现,“省直管县”财政改革后县级政府可支配的财政资源明显增多,但并未改变政府长期“重投资、轻公共服务和民生”的支出导向。贾俊雪和宁静(2015)利用 2002—2007 年全国县级面板数据及 DID-PSM 方法,得出“省直管县”财政改革强化了县级政府以经济增长为导向的支出行为偏差。吕凯波(2014)利用 2002—2010 年河南省县级面板数据得出县域经济增长导向下的“省直管县”分权改革降低了地方政府公共教育的供给的结论,吴木銮和王闻(2011)以及刘佳等(2012)的研究也得出了相似的结论。因此,需要多元化的评价机制倒逼县级政府重视教育支出,2015 年中央出台了《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,通知中明确指出“更加重视科技创新、教育文化、劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况的考核”,说明中央政府由采取锦标赛机制激励地方政府官员追求经济增长逐步转向多元化的绿色 GDP 考核机制,保障了“省直管县”改革后县级政府对教育的支出,势必会促进“省直管县”改革的效果。

[参考文献]

- 才国伟、黄亮雄,2010:《政府层级改革的影响因素及其经济绩效研究》,《管理世界》第 8 期。
- 傅勇,2010:《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》,《经济研究》第 8 期。
- 傅勇、张晏,2007:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》第 3 期。
- 贾俊雪、宁静,2015:《纵向财政治理结构与地方政府职能优化——基于省直管县财政体制改革的拟自然实验分析》,《管理世界》第 7 期。
- 贾康、白景明,2002:《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》第 2 期。
- 贾康、于长革,2010:《“省直管县”财政改革的意义、内容及建议》,《中国税务》第 4 期。
- 李一花、沈海顺、刘蓓蓓、高焕洪,2014:《“省直管县”财政改革对县级财政支出竞争策略的影响研究》,《财经论丛》第 3 期。
- 刘佳、吴建南、吴佳顺,2012:《省直管县改革对县域公共物品供给的影响——基于河北省 136 县(市)面板数据的实证分析》,《经济社会体制比较》第 1 期。
- 刘尚希,2009:《改革成果存续时间是否太短——对“省直管县”欢呼背后的冷思考》,《人民论坛》第 4 期。
- 吕凯波,2014:《省直管县改革、财政分权与地方公共教育供给》,《地方财政研究》第 3 期。
- 毛捷、赵静,2012:《“省直管县”财政改革促进县域经济发展的实证分析》,《财政研究》第 1 期。
- 孙学玉、伍开昌,2004:《构建省直接管理县市的公共行政体制——一项关于市管县体制

- 改革的实证研究》，《政治学研究》第1期。
- 田志磊，2012：《地方分权、政府支出偏好和教育供给——基于地市县数据的研究》，北京师范大学博士论文。
- 王永钦、张晏、章元，2007：《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》第1期。
- 吴木銮、王闻，2011：《如何解释省内财政分权：一项基于中国实证数据的研究》，《经济社会体制比较》第6期。
- 吴彦、张晓玲，2014：《省直管县财政改革对地方教育支出的影响——基于两省县域数据的双重差分分析》，《复旦公共行政评论》第1期。
- 杨志勇，2009：《省直管县财政体制改革研究——从财政的省直管县到重建政府间财政关系》，《财贸经济》第11期。
- 郑磊，2010：《财政分权与教育服务提供的地区差异》，《北京师范大学学报(社会科学版)》第2期。
- 郑磊，2008：《财政分权、政府竞争与公共支出结构——政府教育支出比重的影响因素分析》，《经济科学》第1期。
- 周黎安，2007：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》第7期。
- 宗晓华，2009：《多任务代理、财政外溢与地方公共服务提供——以教育为例》，《地方财政研究》第8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。
- Ashenfelter, O. and D. Card, 1984, "Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effect of Training Programs", *Social Science Electronic Publishing*, 67 (4): 648—660.
- Keen, M. and M. Marchand, 1997, "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending", *Journal of Public Economics*, 66(1): 33—53.
- Li, H. and L. Zhou, 2005, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, 89(9): 1743—1762.
- Oates, W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Tiebout, C. M., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416—424.
- Wang, W., X. Zheng and Z. Zhao, 2012, "Fiscal Reform and Public Education Spending: A Quasi-natural Experiment of Fiscal Decentralization in China", *The Journal of Federalism*, 42(2): 334—356.
- Xu, C., 2011, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076—1151.

Province-managing-county Fiscal Reform and County-level Educational Finance: Quasi-experimental Evidence from Henan Province

DONG Jun-yan¹, ZONG Xiao-hua²

(1. School of Education, Shaanxi Normal University; 2. School of Education, Nanjing University)

Abstract: On account of the path dependence of the system, the effect of the financial system reform on the educational supply of the county government and the response and adaptation of the educational financial system and management system have become major issues for the current county-level education finance. The study uses difference-in-difference (DID) model analysis to evaluate the impact of one type of province-managing-county (PMC) fiscal decentralization reform, which is also called subsidy management, that has changed China's school finance system. The study finds that the PMC fiscal decentralization reform has significantly reduced the ratio of fiscal expenditure for education at the county level. In other words, once an agriculture-oriented county-level government possesses financial autonomy, it prefers to provide economic-related infrastructure to develop the local economy rather than concentrating on welfare public goods and services, such as education. County-level finance provides funding for nearly all levels of basic education in rural areas. Therefore, this aspect calls for diverse official promotion systems to compel the government to focus on public services, such as education spending

Key words: province-managing-county fiscal reform; county finance; educational finance

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 孙志军)