

财政压力与地方学前教育财政支出

——基于“营改增”的准自然实验分析

李祥云, 徐慧雯

[摘要] 学前教育是重要的公益性事业, 地方财政对其支出不足与其财政压力密切相关。本文借助“营改增”捕捉地方财政压力的外生变化, 采用强度双重差分方法考察了财政压力对地方政府学前教育财政支出行为的影响。研究发现: 地方政府在财政压力增大时会优先压缩学前教育财政支出, 且财政压力对学前教育财政支出的负向影响在经济发展水平较低和政府竞争力较弱的地区更为明显。同时还发现, 地方财政压力越大, 义务教育财政支出要求越高, 地方学前教育财政支出占财政总支出的比重会越小, 即在财政压力下地方政府的义务教育支出与学前教育支出存在反向替代关系。本文研究的结论为解决学前教育财政投入不足问题提供了政策启示: 若要充分发挥地方政府提供学前教育公共服务的信息优势, 必须增加地方财力, 同时也要注重各级教育的协调发展。

[关键词] 财政压力; 学前教育; 支出不足; “营改增”

一、引言

学前教育是重要的公益性事业, 办好学前教育需要政府大量的财政投入。改革开放后的很长一段时间内, 政府对学前教育的公共价值认识不足, 财政投入学前教育的经费很少, 学前教育服务主要由市场提供。进入 21 世纪以来, 伴随家庭收入水平的提高, 学前教育逐渐成为有孩子家庭的普遍需求, “入园难”“入园贵”问题凸显, 成为社会关注的热点, 同时也得到了政府的高度重视。政府自 2010 年开始加大了学前教育财政投入的力度, 目前, “入园

[收稿日期] 2024-11-18

[基金项目] 全国教育科学规划重大项目“教育事权划分与支出责任研究”(VFA220008)。

[作者简介] 李祥云, 中南财经政法大学财政税务学院, 电子邮箱地址: lixiangyunlz@126.com; 徐慧雯, 中南财经政法大学财政税务学院, 电子邮箱地址: xuhuiwen0705@163.com。

难”问题得到一定程度的缓解，但学前教育财政投入不足的问题尚未从根本上得到解决。2020 年我国学前教育一般公共预算支出占 GDP 的比重仅为 0.21%，远低于 OECD 国家 0.55% 的平均水平(李芳等，2020)。

一国的学前教育财政投入充足与否，除了与政府的重视程度有关，还与该国学前教育的财政制度安排密切相关。我国学前教育的财政支出主要由地方政府承担，中央给予适当的财政奖补。经典的西方财政分权理论认为，像学前教育这类地方公共服务交由地方政府负责，能充分发挥地方政府的信息优势，且存在相应的激励与约束机制确保其有效供给(Boadway and Wildasin, 1984)。然而，我国学前教育财政分权化的实践并未出现西方财政分权理论预期的结果，究竟是什么原因导致了我国地方政府学前教育财政支出不足呢？目前国内有关这方面的研究大多聚焦于地方政府的基础教育支出，系统梳理这些文献大致可以归纳为三种观点。一是与建立在选举制基础上的西方财政分权相比，我国财政分权是建立在中央或上级委任制的基础之上，即地方官员由中央或上级通过对其政绩考核加以任命。在以经济增长为主要指标的政绩考核下，地方官员有足够激励减少任期内对经济增长不明显的基础教育支出，而将更多财政资金用于经济增长见效快的生产性支出，即出现支出结构偏向(傅勇和张晏，2007；陈思霞和卢盛峰，2014)。二是基础教育支出存在明显的空间外溢效应，具体是指本地区的学校办好了会吸引临近其他地区的学生来就读，从而减少了临近其他地区的教育支出。这种空间外溢效应会导致地方政府不愿增加教育支出，即出现地方政府间的基础教育支出“竞次”(李世刚和尹恒，2012)。三是我国分税制改革后，财权上收和支出责任下移，使得地方政府存在较大的收支缺口，财政压力严重影响了地方政府基础教育支出行为选择。近年来国内有关这方面的研究文献较为丰富，多数文献认为财政压力会导致地方政府削减基础教育支出(余靖雯等，2018；孙开和张磊，2020；吴敏和周黎安，2020)。

如果将支出结构偏向和支出外部性引起的地方基础教育支出不足均视为激励不足，那么导致我国地方学前教育财政支出不足的主导因素究竟是激励不足还是财政压力呢？本文认为，学前教育主要由地方政府负责，与义务教育和普通高中不同，绝大多数家长不会因临近的县区学前教育办得好而付出高昂的迁居成本，学前教育财政支出的空间外溢性可以忽略不计。另外，鉴于中央或上级政府已逐渐将地方公共服务的供给绩效纳入政绩考核，“晋升激励”对地方政府学前教育财政支出不足产生的影响有限，已有的经验研究也支持了这一结论(孙开和张磊，2020)。由此可以判断，财政压力是导致我国地方政府学前教育财政支出不足的主导因素，但目前还缺少这方面的经验证据。

本文从理论上论证财政压力会导致地方政府优先压缩学前教育财政支出,并利用“营改增”这一准自然实验对其进行实证检验。实证结果发现:地方政府在财政压力增加时,为保障对财政收入有直接贡献的生产性支出和对社会稳定影响大的义务教育支出,压缩了学前教育财政支出规模。异质性分析表明,在经济发展水平较低和政府竞争力越弱的地区,财政压力对学前教育财政支出的负面影响越明显。同时还发现,地方政府面对财政压力时在各级教育支出安排上存在顾此失彼的问题,即财政压力下地方政府的义务教育支出与学前教育财政支出存在反向替代关系。

本文的贡献主要体现在以下三个方面。第一,本文丰富了财政压力对地方政府基础教育支出行为影响的研究。大量文献笼统地考察了财政压力对地方总的基础教育支出行为的影响,忽视了不同级次教育的公共服务属性定位不同,地方政府的重视程度也会不同,相应地在面对财政压力时其支出行为选择也会有很大区别。第二,为准确估计财政压力对地方学前教育财政支出行为的影响,本文选择“营改增”政策冲击作为准自然实验,采用强度双重差分方法来识别其因果关系而非相关关系,较好地克服了实证检验中的内生性问题。第三,本文的研究结论为进一步完善我国学前教育财政保障制度提供了政策启示:若要充分发挥地方政府在提供学前教育服务上的信息优势,必须要下放部分财权或加大一般性转移支付力度,以确保地方政府具备承担学前教育支出责任的财政能力。与此同时,在财政收入增速下降和持续减税降费所导致地方财政压力不断增加的背景下,需要综合考虑地方政府负责的学前教育、义务教育和高中教育的协调发展问题。

本文剩余部分的结构安排如下:第二部分为地方财政压力与地方学前教育财政支出关系的理论分析;第三部分介绍了“营改增”的实施过程及其对地方财政压力形成的冲击,并对选取的变量和数据进行了说明;第四部分为计量模型与实证结果;第五部分为进一步讨论的问题;最后是总结性的结论与政策建议。

二、理论分析

本部分将从理论上阐述中国财政分权体制是如何导致地方财政压力的,以及地方财政压力又是如何导致地方学前教育财政支出不足的。

(一)财政分权与地方财政压力

我国地方财政压力与中国式的财政分权改革是密切相关的(张万强,2009)。改革开放初期,为充分调动地方发展经济和增收节支的积极性,我国实行了“包干制”财政管理体制。所谓财政包干制就是地方政府向中央政府上

缴一定税收后,可以保留剩余的收入。在这一制度下,财权与经济管理权限下放,地方政府更有动力增加税收和促进地方经济发展(吕冰洋,2021)。然而,地方的税收收入越多,其上缴中央的收入也就越多,因此地方政府为了减少税收上缴,将规范的税收收入转为非税收入而藏于地方,结果就是中央财政收入占全国财政收入比重逐年下降,极大地削弱了中央的宏观调控能力。为扭转这一不利局面,1994 年我国推行了分税制改革。

从收入端来看,分税制明确了中央和地方的税收管理权限,所有税种都被明确划分为中央税、地方税以及中央地方共享税。此举将规模大、收入稳定且富有弹性的税种划归为中央税和共享税,而地方税则包括了一些税额小、税源分散且征管成本高的小税种,这使得中央财政收入占全国财政收入比重从 1993 年的 22.0% 上升至 1994 年的 55.7%。此后,虽经历了所得税分享改革、取消农业税、增值税转型和“营改增”等一系列的重大改革,但中央所集中的财政收入占全国财政收入比重始终都保持在 50% 左右。就支出端而言,在财政收入向上集中的同时,财政事权与支出责任划分不仅没有做出相应调整,而且随后的国有企业改制以及城镇化推进中衍生出的大量支出责任也都要求地方承担。自 1994 年以来,除个别年份外,中央财政支出占全国财政支出的比重呈逐年下降趋势,而地方财政支出占比从 1994 年的 69.7% 上升到 2022 年的 86.4%,地方财政收支矛盾突出。^①

理论上,财政分权改革形成的地方财政收支缺口可以通过政府间的转移支付来弥补,但由于我国占较大比重的转移支付维护的是地方既得利益和为改革顺利推进支付的成本,能起到政府间财政纵向和横向平衡作用的转移支付占比很小。可以说,自分税制改革以来,地方政府一直面临很大的财政压力,故已有文献习惯于将我国分税制改革后的财政体制称为“压力型”财政体制(谢贞发等,2017)。

(二) 财政压力下的地方政府学前教育财政支出行为选择

已有的国内外研究都表明,财政压力会对地方政府支出行为产生影响。单纯就财政压力对地方基础教育支出行为的影响而言,目前国内绝大多数研究的结论显示:地方政府在财政压力下会确保生产性支出而压缩基础教育等民生类支出(余靖雯等,2018;孙开和张磊,2020;吴敏和周黎安,2020;杨得前和汪鼎,2021)。原因是我国地方税收主要来自于增值税和企业所得税等生产性税收,地方政府在财政压力加剧时,有足够激励压缩基础教育这类民生公共服务支出,而将腾挪出的资金更多用于“税基增进型”的公共产品,如

^① 数据来自于国家统计局官方网站。

地方交通类的基础设施(谢贞发和张佼雨, 2021)。也有少数文献得出了截然相反的结论, 即地方政府在财政压力下不仅没有压缩反而增加了基础教育支出(马海涛和秦士坤, 2022)。他们认为, 我国财政体制的核心特征是垂直政治管理体制与经济分权的结合(傅勇和张晏, 2007), 与西方财政分权相比, 这一体制下中央政府更具有主导性。如在收支矛盾加剧时, 中央政府为维护社会稳定而借助政绩考核机制对地方政府的支出行为施加影响, 即要求地方政府确保基础教育这类民生公共服务的支出。

究竟是什么原因导致了现有的关于财政压力对我国地方政府基础教育支出行为影响的研究得出了截然相反的结论呢? 原因在于: 地方政府在面对财政压力时, 既要考虑自身的利益, 还要受到中央对其支出行为的约束。民生领域的公共服务种类众多, 中央自“十二五”开始将其分为基本公共服务和一般公共服务。其中基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上, 由政府主导提供的, 与经济社会发展水平和阶段相适应, 旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。而一般公共服务是为满足公民更高层次需求、保障社会整体福利水平所必需但市场自发供给不足的公共服务。中央对地方政府提供的基本公共服务有明确的支出标准, 要求地方政府“应保尽保”, 并实施动态监控。中央对地方提供的一般公共服务无硬性要求, 其支出水平取决于地方政府财力和偏好。由于中央对地方提供的民生领域类基本公共服务和一般公共服务的要求不一样, 故地方政府面对财政压力时, 在民生领域的支出不是已有研究所揭示的只有“压”或“保”, 而是“有保有压”, 即保基本民生类公共服务支出而压缩非基本民生类公共服务支出。基础教育是典型的民生类公共服务, 但中央并未将所有级次的基础教育均纳入基本公共服务范围。从实地调查和观察的结果来看, 地方政府在面临财政压力时, 通常会根据中央对不同级次基础教育重视程度和硬性约束不同, 在财政支出上采取“有保有压”的策略。现有国内研究考察的是财政压力对地方政府基础教育总体支出行为的影响, 其影响的方向取决于其内部各级次教育支出正负影响的抵消程度, 即得出的是一个净效应。至于这种净效应究竟是正向还是负向, 理论上具有不确定性, 实证结果往往与实证策略(样本、实证模型和财政压力度量指标的选择等)密切相关。由此可见, 要弄清财政压力对地方政府基础教育支出行为的影响, 还需要分教育层级来考察。

具体到学前教育, 地方政府在面对财政压力时, 在其支出上究竟是“保”还是“压”? 在我国, 基础教育分为学前教育(3—6岁)、义务教育(小学与初中)和高中阶段教育三个级次。尽管这三级教育均纳入了公共服务体系, 且均由地方政府负责, 但国家对其公共属性(公共化程度)定位并不相同。自

“十二五”时期开始,义务教育一直被纳入基本公共服务的范围,并对地方政府的义务教育财政支出行为施加了硬性约束。如义务教育不仅要求地方政府免费提供,且在国家层面制定了最低生均公用经费财政拨款标准,同时还要求地方政府确保义务教育阶段教师的工资不能低于当地公务员的水平。目前学前教育和高中阶段教育并没有纳入基本公共服务范围,而是属于非基本公共服务,中央对地方政府在这类服务上的财政支出水平无硬性要求,这赋予了地方预算很大的灵活性,即财力充裕或财政压力较小时,地方政府会增加这类预算支出,而当收支矛盾突出或财政压力较大时,它会首当其冲成为被压缩的对象。由于非基本公共服务实行成本分担制,地方政府压缩这类服务的财政支出所缺经费又很容易通过适当地调整收费标准来弥补。就学前教育而言,实地调查发现,一些县(县级市、区)在财政压力增大时还采用了较为隐蔽的压缩这类支出的方式,如采取雇佣低成本的临聘人员替代当年公办园急需招聘的在编人员,以此来压缩当年的学前预算内人员支出。值得注意的是,尽管高中教育也是实行成本分担的非基本公共服务,但政府重视程度和财政保障的水平均要远高于学前教育。

基于上述分析,我们认为,地方政府面对财政压力,尤其是财政压力加大时,会优先压缩学前教育支出规模,且有可能将削减的学前教育财政经费用于保障义务教育支出,即义务教育与非义务基础教育的支出间可能存在反向的替代关系。

三、制度背景、变量与数据说明

(一)“营改增”的简述

1994 年分税制改革后,对制造业征收增值税,而对服务业征收营业税,形成了增值税和营业税分立而行的状况,这不仅造成了重复征税问题,也严重阻碍了产业分工与协作。针对这种情况,经国务院批准,2011 年财政部发布了《营业税改征增值税试点方案》,旨在推动地方税制改革。“营改增”经历了先试点后逐步在地区和行业上扩大范围的过程:2012 年 1 月,率先在上海的交通运输业和部分现代服务业开展试点;同年 9 月至 12 月,国务院将“营改增”的试点范围扩大至北京等 8 个省(直辖市);^① 2013 年 8 月,“营改增”范

^① 自 2012 年 8 月 1 日起至当年年底,交通运输业和部分现代服务业“营改增”试点由上海市分 4 批次扩大至北京市、天津市、江苏省、安徽省、浙江省(含宁波市)、福建省(含厦门市)、湖北省、广东省(含深圳市)8 个省(直辖市)。

围推广至全国,并将广播影视服务业纳入试点范围;2014年1月,又将铁路运输和邮政服务业纳入营业税改增值税试点;2016年5月,剩余征收营业税的建筑业、房地产业、金融业、生活服务业也全部纳入“营改增”范围。至此,营业税退出了历史舞台。

“营改增”政策的本质是以政府财政收入的“减法”换取企业效益的“加法”和市场活力的“乘法”。“营改增”用中央与地方共享的增值税取代原本完全由地方政府所有的、担任地方政府主体税种的营业税,原先营业税收入较多的地区的税收分成有所减少,会给政府的财政收入带来显著的负面效应(祁毓等,2022)。与此同时,减税效应还涉及依附于营业税、增值税征收的城市维护建设税、教育费附加等。《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》提出,上划收入全部用于增加对中西部地区转移支付。然而需要注意的是,这部分上划收入对应的税基也在“营改增”中相应减少。所以,虽然上划收入以转移支付的形式全额拨付给了地方政府,但这部分转移支付收入实际上小于改革前相应的税基对应的地方本级税收收入。因此,即使从加总的角度看,转移支付的增加也并不能抵消地方政府的减收(刘建民等,2022;聂卓等,2023)。自2012年推行“营改增”试点以来,截至2017年已累计减税2万多亿元(邓晓兰等,2021)。从动态角度来看,在“营改增”过程中,增值税逐年增加而营业税逐年减少,用增值税和营业税两税收入的变化加总占GDP的比率来度量实际减税效应的动态变化,该比率在2013年降低了0.9%、2014年降低了2.4%、2015年降低了3.1%、2016年达到最大值4%(郭庆旺,2019)。作为公共品供给的主体,地方政府面对加重的财政压力会如何反应呢?“营改增”为我们实证考察财政压力加重情形下的地方政府学前教育财政支出行为选择提供了一个准自然实验。

(二)变量说明

1. 财政压力指标

借鉴陈晓光(2016)和徐超等(2020)的设计思路,地方财政压力使用“营改增”造成的税收损失率进行度量。^① 尽管2012年共有9个省(自治区、直辖市)进行“营改增”的试点,但除上海试点的时间安排在2012年1月外,其他8个地区试点的时间均被安排在2012年后半段。也就是说,“营改增”对地方财政收入产生较大冲击的起始年份应为2013年。另外,郭庆旺(2019)和刘建民等(2018)的研究均表明“营改增”对地方财政压力冲击在2012年后的三至

^① 采用“营改增”税收损失率测度的是财政压力的变化,而非财政压力的水平值。为避免混淆,本文统一使用“财政压力”表述。

四年里达到了最大,考虑到 2016 年中央对增值税分成比例进行了调整,我们把地方财政压力受政策冲击年份确定为 2013 年至 2015 年。由此,地方财政压力可表示为 2013 年前后增值税与营业税之和占税收收入比重的差额,该差额越大,地方财政压力也越大。其计算公式为:

$$pressure_i = \frac{1}{3} \sum_{t=2010}^{2012} \frac{vat_{it} + saletax_{it}}{revenue_{it}} - \frac{1}{3} \sum_{t=2013}^{2015} \frac{vat_{it} + saletax_{it}}{revenue_{it}} \quad (1)$$

其中, $pressure_i$ 为地区 i 的财政压力, $revenue_{it}$ 为地区 i 第 t 年的税收收入, vat_{it} 为地区 i 第 t 年的增值税收入, $saletax_{it}$ 为地区 i 第 t 年的营业税收入。利用上述公式,我们计算了全国 31 个省(自治区、直辖市)的 2013 年前后增值税与营业税之和占税收收入比重的差额,结果显示仅有一个省份的差额明显小于零(不存在税收损失),表明这一计算方法较好地刻画了“营改增”给各地方政府带来的财政压力。

2. 学前教育财政支出指标

地方幼儿园财政预算内教育经费包括教育事业费与基本建设支出两部分,其中教育事业费进一步细分为人员经费与公用经费,主要用于维持幼儿机构的正常运转。基本建设支出主要用于新建、改建和扩建幼儿机构,以及购置大型教学设施和设备等方面。由于基建支出按需要进行预算安排,各年度波动较大,且在整个学前教育财政预算内经费支出中所占比重不超过 5%,考虑到数据的稳定性,本文采用了小口径的地方幼儿园财政预算内教育事业费支出占 GDP 的比重作为衡量学前教育财政支出水平的指标。为进一步验证结果的可靠性,本文还使用了地方生均幼儿园财政预算内教育事业费占人均 GDP 的比重进行稳健性检验。

3. 其他变量说明

除了财政压力和学前教育财政支出两个关键变量,本文的实证分析还引入了人均 GDP(对数)、政府竞争、外贸依存度、城镇化率、人口规模(对数)、公路通达强度和存贷款占比等变量,以控制地区经济和人口等特征对学前教育财政支出的影响。另外,在进一步讨论中还用到了义务教育支出变量。

(三)数据来源与变量的描述性统计

我国于 2007 年对财政支出分类科目进行了改革,为保证数据的连贯性和可比性,本文样本区间确定为 2007 年至 2015 年。目前在地市级和县区级层面上公开出版的相关统计年鉴中均没有给出分教育级次的支出数据,故本文以省(自治区、直辖市)作为分析单位。学前教育和义务教育财政支出数据来自 2008—2016 年的《中国教育经费统计年鉴》,各省(自治区、直辖市)财政、经济和其他控制变量的原数据来源于 2008—2016 年的《中国统计年鉴》和各省

的统计年鉴。相关变量的定义及描述性统计如表 1 所示。

表 1 主要变量描述性统计

变量名称	定义	均值	标准差	最小值
学前教育财政支出	地方幼儿园财政预算内教育事业费 $\times 100/\text{GDP}(\%)$	0.075	0.084	0.006
财政压力	根据公式(1)计算	0.016	0.032	-0.123
人均 GDP	人均 GDP 取自然对数	10.338	0.520	8.967
政府竞争	实际利用外资 $\times 100/\text{GDP}(\%)$	2.465	2.260	0
外贸依存度	进出口额 $\times 100/\text{GDP}(\%)$	29.755	33.795	1.523
城市化率	城市人口 $\times 100/\text{总人口}(\%)$	52.092	14.488	21.500
人口规模	总人口取自然对数	8.099	0.853	5.666
公路通达强度	公路里程数 $\times 100/\text{面积}(\%)$	82.083	47.906	3.957
存贷款占比	存贷款余额 $\times 100/\text{GDP}(\%)$	281.573	111.806	139.199

四、计量模型与实证结果

(一)模型设定

“营改增”作为一个外生冲击，对地方政府学前教育财政支出行为的影响存在时间和空间上的差异：在时间维度上，“营改增”政策实施后，地方政府的财政收入急剧减少，财政压力明显增加，地方政府学前教育财政支出行为在改革之前和之后存在差异；在空间维度上，不同地方政府在“营改增”之前，营业税和增值税占税收收入的比重不同，导致“营改增”对地方财政产生的压力强度不同。这样的数据结构使我们采用强度双重差分的估计方法，计量模型设定如下：

$$y_{it} = \alpha + \beta \times pressure_i \times post_t + \gamma X_{it} + \delta_i + \varphi_t + \epsilon_{it} \tag{2}$$

其中，被解释变量 y_{it} 为学前教育财政支出，下标 i 代表省(自治区、直辖市)， t 代表年份。 $pressure_i$ 为财政压力指示变量，其具体计算方法见公式(1)。 $post_t$ 代表“营改增”前后的指示变量，若 $t \geq 2013$ 取值为 1， $t < 2013$ 则取值为 0。交互项 $pressure \times post$ 为本文关注的核心变量，其系数即为强度双重差分的结果，旨在捕捉“营改增”造成的相对财政压力对学前教育财政支出的实际影响。 X_{it} 为一系列控制变量，旨在排除其他因素的干扰，具体包括人均 GDP(对数)、政府竞争、外贸依存度、城镇化率、人口规

模(对数)、公路通达强度和存贷款占比。 δ_i 为不随时间变化的地区异质性, φ_t 代表年份的时间固定效应, ϵ_{it} 代表随机误差项。

(二)基准回归结果

表 2 报告了基于式(2)的回归结果。^① 除核心解释变量外, 第(1)列仅控制年份固定效应和地区固定效应, 交互项 $pressure \times post$ 系数为负, 并在 10%统计水平上显著, 说明“营改增”带来的地方财政压力显著降低了地方学前教育财政支出规模。为尽可能消除不同地区社会经济发展等因素对实证结果的干扰, 第(2)列在前列的基础上添加了一系列省级层面的地区特征变量, 交互项系数为-0.7499, 并且通过了 5%的显著性水平检验, 基准回归的结果初步验证了财政压力引发地方政府压缩学前教育财政支出规模的倒逼机制, 也间接呈现出中国“压力型体制”下地方政府减支降压的治理策略。

从控制变量回归结果来看, 人均 GDP 的回归系数在 1%的显著性水平上为正, 即在其他条件相同的情况下, 经济越发达的省份, 财政能力越强, 相应地其学前教育财政支出的规模也越大。外贸依存率和城镇化率对学前教育财政支出的影响为正, 但不显著。人口规模的系数在 10%的显著性水平上为正, 公路通达程度的系数在 5%的显著性水平上为负(交通便利易形成规模经济), 存贷款余额占 GDP 比重的系数在 1%显著性水平上显著为正, 这三个控制变量的回归结果均符合理论预期。值得注意的是, 晋升激励(政府竞争)对地方学前教育财政支出的影响并不显著, 如前文所述, 导致这一结果的主要原因在于: 近年来中央对地方官员的政绩考核逐渐从早期以经济增长考核为主转向了多维的考核机制, 晋升激励不再是导致地方政府学前教育财政支出不足的主导因素。

表 2 基准回归结果

变量	被解释变量: 学前教育财政支出	
	(1)	(2)
$pressure \times post$	-1.6657 * (0.8954)	-0.7499** (0.3289)
人均 GDP		0.2136*** (0.0700)

① 在进行基准回归前, 本文对“营改增”是否加大了地方政府的财政压力水平进行验证。用财政收支缺口来衡量地方政府财政压力水平, 将财政收支缺口与财政收入比重作为被解释变量进行回归, 回归系数显著为正, 表明“营改增”政策的推行确实加大了地方政府的财政压力。限于文章篇幅未报告。

续表		
变量	被解释变量：学前教育财政支出	
	(1)	(2)
政府竞争		0.0065 (0.0041)
外贸依存度		0.0003 (0.0005)
城镇化率		0.0011 (0.0026)
人口规模		0.3360* (0.1786)
公路通达强度		-0.0019** (0.0008)
存贷款占比		0.0011*** (0.0003)
时间固定效应	Yes	Yes
地区固定效应	Yes	Yes
观测值	279	279
R ²	0.6165	0.7701

注：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1；括号中为省份聚类的稳健标准误。

(三)平行趋势检验

使用双重差分方法的前提是满足平行趋势假设，对于本研究而言，即确保受到不同财政压力影响的地区，在改革之前的学前教育财政支出变化趋势是一致的。为了检验该假设，本文参考叶菁菁等(2024)的方法，采用事件研究法来进行平行趋势检验，如下式(3)：

$$y_{it} = \alpha + \sum_{j=2007}^{2015} \beta_j \times pressure_i \times I_t^j + \gamma X_{it} + \delta_i + \varphi_t + \epsilon_{it} \tag{3}$$

其中， I_t^j 为年份虚拟变量， j 分别取 2007 年至 2015 年(2012 年除外，设定 2012 年为基准年，因此虚拟变量不包含此年)。将交乘项的估计系数和 90%置信区间绘制于图 1。该图是本文识别策略可信度的有力说明：在政策实施之前，实验组和对照组的学前教育财政支出没有显著差异，符合平行趋势假设。

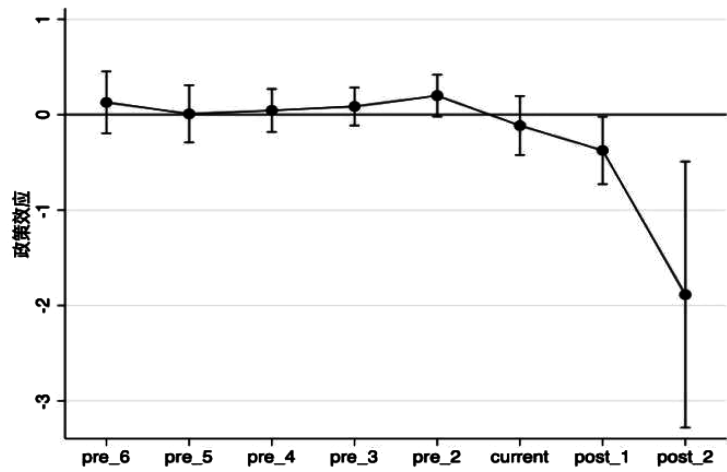


图 1 平行趋势检验

(四)稳健性检验

1. 控制在园幼儿人数差异的影响

在基准回归模型中，使用地方幼儿园财政预算内教育事业费占 GDP 的比重作为衡量学前教育财政支出的指标，但地方幼儿园财政预算内教育事业费这一总量指标忽略了各地区学龄前儿童的数量。有些地区学前教育事业费支出规模较大可能是因为学龄前儿童数量较多。为剔除不同省份在园的幼儿人数对学前教育财政支出的影响，本文使用地方幼儿园生均预算内教育事业费占人均 GDP 的比重这一指标替换基准回归中的被解释变量，同样控制了地区特征变量进行回归，以此来检验基准模型结果的稳健性，回归结果见表 3 第(1)列。结果显示，回归系数的方向和显著性水平与基准回归结果一致。

2. 使用财政收支缺口率度量财政压力

传统意义的财政压力是指政府的财政收支缺口，财政压力的形成是政府财政收入和支出共同作用的结果，单纯从收入端或支出端都不能从整体上反映地方政府的财政压力。因此，本文在稳健性检验中借鉴了已有研究的做法，用财政收支的缺口率度量财政压力，具体的计算方法为：一般公共预算支出减去一般公共预算收入除以一般公共预算收入。表 3 第(2)列给出了替换财政压力度量方式后的回归结果，结果显示：财政压力对学前教育财政支出依旧有负向的影响，且通过了 1% 的显著性检验，这与基准回归模型中采用财政压力冲击度量的结果保持了较好的一致性。

3. 排除相关政策干扰

考虑到我国在 2010 年进行了教育事权改革，2010 年政府明确提出“提高

国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例，2012 年达到 4%”，^① 该目标的完成具有强制性，地方政府需要在极短时间内提高教育支出规模，这对地方政府形成财政压力并将对其收支行为产生直接影响。为了排除政策干扰，本文参考席鹏辉和黄晓红(2020)的方法设置强度变量，若 2010 年各地级市公共预算中教育支出占 GDP 比重达到 4%，强度变量设置为 0，否则强度变量为该比重与 0.04 的差值，在式(2)中引入强度变量与 2011 年时间虚拟变量的交互项测度教育事权改革的政策效果。结果如表 3 第(3)列所示，排除相关干扰性政策后，“营改增”造成的财政压力对学前教育财政支出的影响仍然是显著为负的。

4. 变更样本

其一，直辖市的社会经济发展水平等与其他省(自治区)有较大的差异，相应地其学前教育发展水平和学前教育支出也存在较大差异，考虑到这些差异可能会使估计的结果存在偏误，剔除直辖市进行稳健性检验。其二，自 2010 年起，政府将学前教育纳入公共服务体系，并明确要求地方政府要加大学前教育财政投入力度，为排除这一政策对地方政府支出行为的影响，仅保留 2010—2015 年的样本进行稳健性检验。表 3 第(4)、(5)列报告的结果显示，排除上述干扰因素后，交互项系数仍然显著为负，表明变更样本不影响基准回归结果。

表 3 稳健性检验结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>pressure</i> × <i>post</i>	−0.3868** (0.1411)		−0.899*** (0.292)	−0.5756** (0.2414)	−0.5465** (0.2409)
财政收支缺口		−0.0433*** (0.0091)			
教育事权改革冲击			−2.214*** (0.804)		
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
地区固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	279	279	279	243	186
R ²	0.7263	0.7961	0.780	0.7942	0.7663

注：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1；括号中为省份聚类的稳健标准误。

① 详见《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》。

5. 安慰剂检验

为了排除其他难以观测因素对基准回归的干扰，进一步随机生成了虚拟处理组进行安慰剂检验。通过 500 次随机抽样的回归得到了图 2 回归系数的分布密度，从图 2 中可以看出，虚拟处理组的回归系数基本分布在 -0.3 到 0.3 之间的正态分布范围内，且基准回归的估计系数明显偏离了这一范围，因此，可以排除非随机因素的影响。

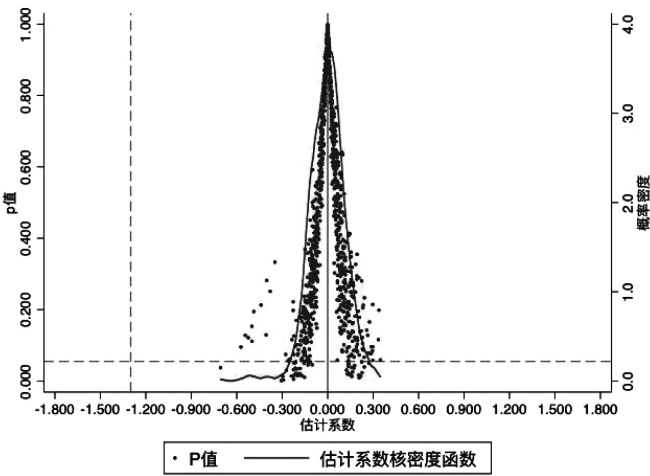


图 2 安慰剂检验

五、进一步讨论

(一)是否存在区域的异质性

我国国土面积辽阔，各地区地理环境、自然资源、社会历史文化和经济发展水平存在较大的差异，使得各地区地方政府在财政收入与支出结构及财政政策倾向等方面均有所差异，财政压力对学前教育财政支出的影响可能存在地区异质性。对此，我们将样本分为东部和非东部进行分组回归，结果如表 4 所示。

表 4 地区异质性分析

变量	(1)	(2)
	东部地区	非东部地区
$pressure \times post$	-0.2521 (0.4540)	-0.5553** (0.2213)

续表

变量	(1)	(2)
	东部地区	非东部地区
控制变量	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes
地区固定效应	Yes	Yes
观测值	99	180
R ²	0.9005	0.8219

注：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1；括号中为省份聚类的稳健标准误。

东部地区财政压力的系数为负，但不显著，即东部地区学前教育财政支出没有明显地受“营改增”加大财政压力的影响。非东部地区财政压力的系数为-0.5553，通过了 5% 的显著性检验，这表明无论是中部还是西部地区，财政压力对学前教育财政支出都有明显的抑制作用。导致这一结果可能的原因是：一方面，东部地区经济发展水平较高，地方政府应对财政压力的策略比较多，在遇到财政压力时，更容易通过增加财政收入(提供收费标准、举借债务等)来缓解压力；而中西部地区经济发展水平较低，其财政自有收入占比低，面临财政压力时，地方政府通过“增收”的方式缓解财政压力的能力有限，因此其采取“减支”的降压政策动机更强，会优先、大幅度地减少学前教育这类支出。

(二)是否存在政府竞争强弱的异质性

中国式财政分权和官员晋升锦标赛理论都强调地方政府“为经济增长而竞争”，因此，竞争强弱不同的地区，财政压力对地方学前教育财政支出的影响可能会存在差异。政府竞争较强的地区面对财政压力时可能不会采用“增收减支”的减压策略，因为加大税收征管力度和提高土地出让价格会增加辖区企业的负担和生产成本，容易造成资本流失，而削减财政支出会抑制总需求，进而导致其经济增长减速。相反地，它们为在经济增长竞争中处于有利地位，更倾向于另寻减压路径。如徐超等(2020)的研究发现，在政府竞争较为激烈的地区，地方政府会通过提高财政支出效率来替代“增收减支”的降压方式。换言之，在政府竞争较强的地区，财政压力不会对学前教育财政支出产生明显的影响，而对于政府竞争较弱的地区而言，其经济发展水平一般也比较低，增收的空间非常有限，地方政府在面对财政压力时则会采取“有保有压”的支出策略。如前文所述，政府保的是有助于增加财政收入的生产性支出和维护

社会稳定的基本公共服务支出，像学前教育这类非刚性、短期经济增长效应不明显的一般公共服务则会成为优先压缩的对象。为考察政府竞争强弱不同地区的财政压力是否对学前教育财政支出产生了不同的影响，我们用各省实际利用外商直接投资额占全国总额的比重来衡量政府竞争强度，并根据这一指标的中位数将样本分为强政府竞争地区和弱竞争地区，分别对其进行回归，结果见表 5。结果显示，在政府竞争强的地区，财政压力对学前教育财政支出没有显著影响，而对政府竞争较弱地区的学前教育财政支出有显著的压缩作用，同时也再一次表明政府竞争已经不是导致学前教育财政支出不足的主导因素。

表 5 政府竞争性强弱的异质性分析

变量	(1)	(2)
	竞争强的地区	竞争弱的地区
$pressure \times post$	0.1515 (0.3050)	-0.6883** (0.2388)
控制变量	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes
地区固定效应	Yes	Yes
观测值	144	135
R ²	0.7996	0.8283

注：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1；括号中为省份聚类的稳健标准误。

(三) 财政压力下地方政府是否保障了义务教育财政支出？保义务教育财政支出是否会直接挤出学前教育财政支出？

前文的理论分析表明，基于维护社会稳定的需要和法律文件硬性规定，一般也不会压缩义务教育这类基本民生公共服务支出。这一理论上的判断是否正确，本文以义务教育财政支出(小学与初中预算内教育事业性支出之和占 GDP 比重)与学前教育财政支出分别为被解释变量，用反映财政压力强度变化的“营改增”政策冲击作为关键解释变量，控制了影响这两类支出的其他变量，对此进行实证检验，结果见表 6。

表 6 中的(1)列给出了财政压力对地方义务教育财政支出影响的回归结果。结果显示，核心解释变量 $pressure \times post$ 的估计系数在 1% 的显著性水平上为正，这表明在财政压力加大的情况下地方政府的义务教育财政支出不仅没有降低反而还有所增加。出现这一结果并不意外，因为义务教育是属于

民生类的基本公共服务，中央对地方在这方面的支出有多方面的硬性约束。

义务教育和学前教育都属于基础教育领域，且其财政支出均由地方政府负责，其中义务教育是典型的民生类的基本公共服务，而学前教育是典型的一般公共服务。前文已经得出结论，财政压力对义务教育财政支出存在正向影响，我们感兴趣的是，地方政府在面对财政压力时，是否会为了确保义务教育财政支出而直接压缩学前教育财政支出，即在财政压力下地方政府的义务教育财政支出与学前教育财政支出是否存在反向替代关系？为检验这一问题，我们在基准回归模型(2)中引入财政压力与义务教育财政支出的交互项，即构建三重差分模型对其进行验证，结果见表 6 中第(2)列。结果显示，三重交互项系数显著为负，说明随着义务教育财政支出的提高，财政压力对学前教育财政支出的负向作用会随之增强。财政压力导致地方政府提高一级教育支出而迫使其减少另一级教育支出，这种不利于各级教育协调发展的问题，理应引起政府足够重视。

表 6 财政压力对义务教育支出的影响以及保义务教育支出对学前教育财政支出的挤出效应

变量	(1)	(2)
	义务教育财政支出	学前教育财政支出
$pressure \times post$	2.4832*** (0.5010)	-0.7698*** (0.2016)
$pressure \times post \times$ 义务教育财政支出		-0.5228*** (0.0696)
控制变量	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes
地区固定效应	Yes	Yes
观测值	279	279
R ²	0.3265	0.9103

注：*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1；括号中为省份聚类的稳健标准误；已控制三重交互项对应的所有二重交互项和水平项，限于篇幅未在表中报告。

六、结论与政策建议

自 2010 年以来，政府将学前教育纳入公共服务体系，并高度重视学前教育的发展，但现实情况是学前教育财政投入水平仍然偏低，仍然是整个教育体系中的“最短板”。目前学前教育主要由地方负责，究竟是什么原因导致地方政府学前教育财政支出不足，弄清这一问题很重要，因为它关系到我国学

前教育财政保障制度进一步改革的方向。已有研究表明,我国财政分权下的“晋升激励”所产生的支出结构偏向已不再是影响地方政府支出行为的一个重要因素,那么导致我国地方政府学前教育财政支出不足的主导因素是否是地方政府的财政压力?为弄清这一问题,本文借助“营改增”捕捉地方政府财政压力的外生变化,考察了财政压力对地方政府学前教育财政支出行为的影响,同时也是对财政压力下我国地方政府教育支出行为研究的进一步拓展。

本文的研究发现:地方财政压力的确是导致地方政府学前教育财政支出不足的主导因素,且其影响存在地区异质性,即在经济发展水平越低和政府竞争越弱的地区,政府在面临财政压力时对学前教育财政支出规模的压缩行为越明显。同时实证结果还发现,当地方政府的财政压力增大时,为保义务教育这类基本公共服务的财政支出,会直接牺牲学前教育这类一般地方公共服务的支出。基于本文研究得出的结论,提出以下几点建议。

第一,学前教育是典型的地方公共服务,其支出外部性较小,为充分发挥地方政府办学前教育的信息优势,应坚持学前教育财政支出责任主要由地方政府负责的制度安排。因为若将部分学前教育的事权与支出责任较大幅度地上划,会导致严重的效率损失。鉴于地方政府的财政压力是导致学前教育财政支出不足的主导因素,可以通过下放部分税权、提高地方政府税收分成比例和增加地方转移支付等多种措施来缓解地方财政压力,以确保地方政府有足够的财政能力承担学前教育财政支出的主要责任。

第二,为了确保增加的地方财力能真正向学前教育倾斜,可以考虑将3年学前教育分阶段逐步纳入地方民生类基本公共服务的范畴,切实提高学前教育财政支出预算安排的地位。与义务教育不同,目前学前教育还不属于基本公共服务的范畴,导致地方政府在财政压力加大时对学前教育和义务教育做出了截然不同的预算安排,甚至为保义务教育支出主动压缩学前教育财政支出,而将学前教育部分支出责任通过提高收费标准转嫁给家庭。为进一步防止地方政府在财政压力下大幅度主动削减学前教育财政支出,可以考虑在《中华人民共和国学前教育法》中确立生均学前教育财政拨款的最低标准。

第三,鉴于我国经济增长进入新常态,财政收入的增速下降和持续的减税降费,地方财政压力短时期内难以得到根本解决,而学前教育、义务教育和高中教育主要支出责任均由县区级承担,地方政府在财力有限的情况下难免会顾此失彼。为此,不宜对某一级教育支出提出过高的要求,应确保县区级负责的各级教育协调发展。

[参考文献]

- 陈思霞、卢盛峰, 2014:《分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验》,《经济学(季刊)》第4期。
- 陈晓光, 2016:《财政压力、税收征管与地区不平等》,《中国社会科学》第4期。
- 邓晓兰、许晏君、刘若鸿, 2021:《结构性减税与地方财政可持续性——基于“营改增”的实证研究》,《中央财经大学学报》第10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。
- 郭庆旺, 2019:《减税降费的潜在财政影响与风险防范》,《管理世界》第6期。
- 李芳、祝贺、姜勇, 2020:《我国学前教育财政投入的特征与对策研究——基于国际比较的视角》,《教育学报》第1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。
- 刘建民、梁合昌、吴金光, 2022:《地方财政压力与政府非税收入:基于营改增后增值税收入划分调整的视角》,《税务研究》第1期。
- 刘建民、唐红李、吴金光, 2018:《营改增对地方财力格局的影响与地方财税体制改革——以湖南省为例》,《湖南大学学报(社会科学版)》第1期。
- 吕冰洋, 2021:《现代财政制度的构建:一个公共秩序的分析框架》,《管理世界》第10期。
- 马海涛、秦士坤, 2022:《财政压力如何影响民生支出》,《经济学动态》第10期。
- 聂卓、席天扬、刘松瑞等, 2023:《地方财政压力与融资平台举债——基于“营改增”全面推广的研究》,《经济科学》第1期。
- 祁毓、付永婷、余锦亮, 2022:《财政冲击、制度环境与地方政府融资多样化——来自增值税“五五分成”改革的证据》,《财经研究》第11期。
- 孙开、张磊, 2020:《政府竞争、财政压力及其调节作用研究——以地方政府财政支出偏向为视角》,《经济理论与经济管理》第5期。
- 吴敏、周黎安, 2020:《财政压力的多层级传递与应对——基于取消农业税改革的研究》,《世界经济文汇》第1期。
- 席鹏辉、黄晓红, 2020:《财政压力与地方政府行为——基于教育事权改革的准自然实验》,《财贸经济》第7期。
- 谢贞发、严瑾、李培, 2017:《中国式“压力型”财政激励的财源增长效应——基于取消农业税改革的实证研究》,《管理世界》第12期。
- 谢贞发、张佼雨, 2021:《税收分成激励与地方公共产品配置——基于省以下税收分成变化的实证检验》,《财政研究》第1期。
- 徐超、庞雨蒙、刘迪, 2020:《地方财政压力与政府支出效率——基于所得税分享改革的准自然实验分析》,《经济研究》第6期。
- 杨得前、汪鼎, 2021:《财政压力、省以下政府策略选择与财政支出结构》,《财政研究》第8期。

- 叶菁菁、周骁遥、邹红等，2024：《生育假的企业成本与分担机制优化》，《管理世界》第 12 期。
- 余靖雯、陈晓光、龚六堂，2018：《财政压力如何影响了县级政府公共服务供给？》，《金融研究》第 1 期。
- 张万强，2009：《中国财政体制改革的演进逻辑及公共财政框架的构建》，《财经问题研究》第 3 期。
- Boadway R. and D. E. Wildasin, 1984: *Public Sector Economics*, Boston, MA: Little, Brown and Company.

Financial Pressure and Local Financial Expenditure on Preschool Education: An Analysis Based on the Quasi-Natural Experiment of “VAT Reform”

LI Xiang-yun, XU Hui-wen

(School of Public Finance and Taxation, Zhongnan University of Economics and Law)

Abstract: Preschool education is an important public welfare, the lack of local financial expenditure on it is closely related to the financial pressure. With the help of “replacing business tax with value-added tax”, this paper captures the exogenous changes of local financial pressure and uses the intensity differential method to investigate the influence of financial pressure on the financial expenditure behavior of local governments in preschool education. The results show that when the financial pressure increases, the local government will give priority to reducing the financial expenditure of preschool education, and the negative impact of financial pressure on the financial expenditure of preschool education is more obvious in the regions with low economic development level and weak government competition. At the same time, it is also found that the greater the local financial pressure, the higher the requirement of compulsory education financial expenditure, the smaller the proportion of local pre-school education financial expenditure in the total financial expenditure, that is, there is a reverse substitution relationship between local government compulsory education expenditure and pre-school education expenditure under financial pressure. The conclusion of this study provides policy enlightenment for solving the problem of insufficient financial investment in preschool education: in order to give full play to the information advantages of local governments in providing preschool education public services, it is necessary to increase local financial resources, and pay attention to the coordinated development of education at all levels.

Key words: fiscal pressure; preschool education; insufficient expenditure; “VAT Reform”

(责任编辑：刘泽云 责任校对：刘泽云 胡咏梅)