

中央转移支付改善脱贫县所在省区 义务教育“轻内涵”现象研究

许安拓¹ 周广帅² 邓周鹏³ 张 驰⁴

(1.中国财政科学研究院,北京 100142;2.中国社会科学院大学研究生院,北京 102488;
3.国家统计局统计教育培训中心,北京 100826;4.清华大学公共管理学院,北京 100084)

内容提要:当前我国义务教育的发展面临着新的发展形势,作为支撑贫困地区义务教育保障资金重要来源的中央转移支付理应发挥新的功能。当前,我国脱贫县所在省区的义务教育保障呈现了一些新问题,例如“大班额”现象突出、教育“重外延、轻内涵”的现象等等不仅仅是本地区义务教育保障的不足,这与中央转移支付也有密切的联系。本文通过实证分析中央转移支付对脱贫县所在省区自有财力用于义务教育保障投入行为的影响和对这些地区义务教育保障效果的影响,对比全国和脱贫县所在省区的特征,发现中央不同类型转移支付对脱贫地区保障能产生不同的影响结果,进而提出可以通过调整和改革现行中央有关转移支付制度可以化解当前各类义务教育保障风险和问题的政策建议。

关键词:义务教育 脱贫县所在省区 中央转移支付 保障风险

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)02-0091-07

一、中央转移支付保障义务教育发展的历史背景

党的十九大报告提出要“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”,指明当前我国发展教育方向。新时期义务教育事业作为一项惠及民生的重要事业,理应实现更加充分和均衡的高质量发展。

保障义务教育的良性发展,一直以来是我国政府的重任。1980年国务院明确将地方政府所属教育

事业费规定为地方政府的支出责任。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》再次明确提出“把发展义务教育的责任交给地方,有步骤的实行九年制义务教育”,开创义务教育事业不简单的从管理体制和资金方面依附于财政体制的局面。1994年分税制改革的推进,为保障义务教育发展中的短板,中央首次以非制度、非常态化的形式——转移支付对“贫困地区义务教育工程一期”进行补助,并要求地方提供配套资金。进入新世纪以来,义务教育事业发展主要面临着城乡义务教育差距不断扩大的

[收稿日期]2020-12-28

[作者简介]许安拓,研究生院教研中心主任、研究员,研究方向为财政理论与政策;周广帅,博士在读,研究方向为财政学与财税思想史;邓周鹏,干部,经济学硕士,研究方向为财政理论与政策;张驰,博士在读,研究方向为国家治理、公共经济。

[基金项目]国家社科基金重大项目“新时代推进民营经济高质量发展研究”(项目编号:19ZDA050)。

局面,基层区县和乡镇财力不足、无法有效保障地方义务教育正常需求等问题。党的十八届三中全会提出深化财税体制改革的目标,以事权与支出责任的合理划分为抓手来推进教育保障财政体制的改革,2013年11月中央提出“加大一般性转移支付的比重,清理、整合专项转移支付”,提升了中央对地方义务教育保障的事权与支出责任。2015年义务教育保障进行了第二次“新机制”调整,在拨款标准和涵盖范围层面分别规定要逐步统一城乡生均公用经费基准定额和“两免一补”政策,进而在事权与支出责任划分上率先实现了城乡制度的调整与并轨。2019年5月,我国进一步将义务教育列为中央和地方共同事权,并按不同省份所处地区制定了分类分档转移支付,其中对涉及义务教育阶段所有在校生的公用经费补助及校舍安全保障均以五类地区按五档拨款系数进行分配,集中体现了中央转移支付的因素设置更加前瞻化、精准化、科学化的特征。

由此可见,在现有义务教育发展模式下,转移支付制度对义务教育保障的影响逐步增强,转移支付不仅具有调节地方义务教育保障财力的功能,同时还具有科学配置和调节中央与地方义务教育保障资源、进而不断实现更高质量保障的功能。总之,高质量义务教育的发展离不开中央转移支付的保驾护航。

二、义务教育转移支付保障的研究背景与理论分析

(一)义务教育转移支付保障的相关文献研究综述

当前,研究义务教育转移支付保障影响的方法主要有两类:一类是研究转移支付对地方政府自身投入行为或偏好的影响。例如,Petchey、Levtchenkova^[1](2007)认为转移支付分配公式中的内生性因素将扭曲地方财政支出行为,造成地方公共品的次优提供。邹俊伟^[2]等(2010)发现财政分权和转移支付政策对地方政府教育投入努力程度的影响几乎都是负向的。付卫东^[3]等(2010)指出,农村义务教育“新机制”实施后上级转移支付或财政投入的增加,挤

出了地方财政用于农村义务教育的经费,原因即义务教育投入“财政不中立”。赵海利^[4](2015)也发现,义务教育转移支付没有解决基层政府教育自有投入激励不足问题。宗晓华^[5]等(2016)发现省级义务教育转移支付对县级教育财政投入的影响大于自有财力的增长。束磊^[6]等(2019)发现上级地方政府采取转移支付资金截留行为随本级财政收入的增加而减少,产生了类似“挤出效应”的现象。另一方面则是具体研究转移支付对地方义务教育保障的均衡性、效率性等影响。文峰^[7]等(2018)发现中央转移支付对东、中地区的义务教育供给效率有显著的正向影响,而对西部地区的影响非常不显著;王强^[8](2011)认为我国义务教育财政转移支付应该根据教育发展的现实合理规划义务教育类转移支付的发展阶段。而刘光俊^[9]等(2013)则利用1998年-2010年我国省际面板数据,实证发现中央转移支付则对教育服务均等化具有很小的正向效应。更多学者同样基于财政分权视角和基本公共服务均等化等理论来分析转移支付对义务教育保障各方面的影响。

(二)我国义务教育转移支付保障的理论假说

2011年我国所有省(市、区)均通过了国家“普及九年义务教育”的工作验收,在25年时间里我国从根本上解决了适龄儿童少年“有学上”的问题。义务教育发展正逐步从基本均衡朝向优质均衡转变,这就意味着当前我国义务教育的发展模式也要由“外延”变为“内涵”。“外延”主要是指基础设施,以物为主,“内涵”主要是指重视教育的质量,人才的培养,以人为本。目前“内涵”性发展主要包括:一是注重调和现有资源分配不均衡不协调的矛盾,主要解决现在“乡村弱、城镇挤”问题,具体如城镇“大班额”现象、乡村义务教育空心化等。二是注重引进高质量的师资和人才,强调教育导向的以人为本及提倡立德树人。

理论上而言,一般地,可设每年都会有新增转移支付资金用于保障各地区(尤其是老少边穷地区)义务教育事业的各项新增需求,其中假设当每年城乡义务教育补助经费已充分保障地方事权的前提下,其中新增的一般性转移支付资金是新增需

求的主要资金来源,因而可设 $\sum_{i=1}^n K_i=YT-ET$ 。其 K 表示每年新增的保障事务所需要的转移支付资金, YT 代表中央一般性转移支付, ET 则表示中央城乡义务教育补助经费。根据义务教育保障事权理念的“二分法”,又可假设每年的义务教育新增需求主要包括两类:一类是存量性事权新增需求投入 E_1 (如学生在校规模扩大、办学规模正常范围内增长、教师数量及工资待遇正常增长机制需要),这种需求集中体现了“外延”方面的设定,既在一定范围内变化不大且具有连续性的保障指标,另一类是增量性事权新增需求投入 E_2 (如城镇扩班化解“大班额”问题、加强教师培训和师资力量建设及特殊困难地区的义务教育倾斜性投入等),其重点体现义务教育“内涵”性的特征,且假设地方政府对上述二者投入具有不同的投入需求偏好系数,分别设为 α 和 β 。

进而则有 $\Delta K=\alpha E_1+\beta E_2$ 。另考虑 $\sum_{i=1}^2 K_i=YT+ET+R$, R 代表地方政府自有财力。同时,记 l 为地方政府对上述两类新增义务教育事权投入的边际资金投入差,则有:

$$l = \frac{dK}{dE_1} - \frac{dK}{dE_2} = \frac{\partial YT}{\partial K} \cdot \frac{\partial K}{\partial E_1} - \frac{\partial ET}{\partial K} \cdot \frac{\partial K}{\partial E_1} - \frac{\partial YT}{\partial K} \cdot \frac{\partial K}{\partial E_2} + \frac{\partial ET}{\partial K} \cdot \frac{\partial K}{\partial E_2} \quad (1)$$

$$\text{又因 } \alpha = \frac{\partial K}{\partial E_1} \quad \beta = \frac{\partial K}{\partial E_2}$$

代入公式(1)后可得:

$$l = (\alpha - \beta) \left(\frac{\partial YT}{\partial K} - \frac{\partial ET}{\partial K} \right) = \phi \left(\frac{\partial YT}{\partial K} - \frac{\partial ET}{\partial K} \right) \quad (2)$$

公式(2)的结果表明,若当地方政府对义务教育“内涵”性新增需求投入为事权偏好较小,甚至不如“外延”性存量性事权新增需求投入时,有 $\phi < 0$ 。此时若地方政府更偏好使用中央一般性资金用于地方义务教育投入保障,即 $l < 0$,则表明地方政府相比于投入用于增量性事权新增需求投入,更会倾向于将资金用于存量性的义务教育需求增长,这也间接导致中央一般性转移支付保障效果弱化、保障效率

缺失,无法跟进义务教育保障发展过程中不断产生的新难题,而且这些难题更多体现出“内涵”性问题。诸如“大班额”现象、特困地区义务教育师资力量改善和其他当前义务教育投入和发展过程中面临的短板性问题。为此,必须重视不同类型义务教育转移支付对各地区义务教育投入产生的现实性影响,从地方投入的行为偏好和义务教育转移支付保障的实际效果出发,来重新审视有关义务教育转移支付的功能和制度定位。

三、当前我国义务教育转移支付保障实证分析

(一)模型设定

地方政府义务教育投入主要来源于上级转移支付和自有一般公共预算收入,而上级转移支付又包含城乡义务教育补助经费和一般性转移支付^①,本文拟用 $edutrans$ 表示地方政府接受中央城乡义务教育补助经费值, $trans$ 表示地方政府接受中央的一般性转移支付的值, rev 表示地方政府当年一般公共预算收入作为模型的核心解释变量。由于涉及义务教育的专项转移支付资金量不大,本文对此做忽略处理。为研究方便,本文对以上变量均取对数处理。

根据上文分析,本部分将能反映义务教育实质性的保障效果,也即与转移支付资金对应考核因素和项目是否完成既定指标,如学生入学率和升学率指标、学生成绩和教师、校舍、其他教学基础设施的生均资源配备情况等作为“外延”性指标,将各省区的师生比情况、班级学生比、教师工资、地区单位人口校舍面积、高级职称教师学历等考虑纳入“内涵”指标。用 $ruralhighex$ 代表当年乡村本科及以上学历教师占有乡村教师数量的比重, $classroom$ 代表当年教室分布密度(当年义务教育教室总间数/本地区人口密度), $class$ 代表当年班级学生比(义务教育阶段在校学生人数/班级数量)衡量每个班级的学生规模, $computer$ 代表当年生均拥有的计算机台数(反映硬件设施条件保障情况)以及 $ruralclass$ 代表当年平均每县的乡村班级数量(乡村班级总数/当年该地区包含县级行政区的个数)来反映乡村义务教育保障情况。

^①本文所指的一般性转移支付与实际财政部规定的一般性转移支付范围有所不同,因城乡义务教育补助经费被归为一般性转移支付,本文取剔除城乡义务教育补助经费的转移支付额为一般性转移支付。

表 1 变量描述性统计

	平均值	标准差	最小值	最大值	样本量
edutrans	44.69	33.38	3.46	142.80	124
trans	1262.47	626.25	220.89	3146.87	124
rev	2842.67	2339.46	124.27	12102.90	124
classroom	1323.59	1763.73	13.36	8975.61	124
class	39.07	3.31	29.75	45.26	124
school	9.56	1.44	7.28	15.87	124
ruralhighex	52.96	14.31	18.49	92.12	124
computer	0.15	0.05	0.06	0.31	124
ruralclass	376.78	214.11	55.50	966.34	124

为探究中央转移支付和本地区自有财力对义务教育保障效果方面的影响,本文首先设定了全国模型:

$$dep\ var=\beta_0+\beta_1edutrans+\beta_2trans+\beta_3rev+\sum\beta_iX_i\quad (3)$$

其中 depvar 代表模型选择的被解释变量, X 代表模型除核心解释变量外的剩余控制变量。

特别地,2020 年是我国全面建成小康社会的目标之年,2020 年 12 月 23 日随着贵州最后 9 个深度贫困县成功脱贫摘帽,标志着全国 832 个贫困县实现了脱贫摘帽,通过 5 年过渡期,将各类资源集中支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。为进一步关注和对比脱贫县所在省区义务教育转移支付对于“外延”及“内涵”现实的保障效果,本文进一步依据该省是否包

含原国务院扶贫办公布列表名单中包含的国家贫困县,以包含已脱贫县的省区为 1,不包含脱贫县的省区为 0,添加虚拟变量,建立了如下模型:

$$dep\ var=\beta_4+\beta_5poverty*edutrans+\beta_6poverty*trans+\beta_7poverty*rev+\sum\beta_iX_i\quad (4)$$

其中,以是否包含脱贫县(poverty)作为虚拟变量与两类转移支付和省级自有财力作为交互项相乘,用来反映脱贫县所在省区对于义务教育的保障程度。最后,通过对比进行分析。实证分析数据采用 2015 年至 2018 年全国各省相应的面板数据,数据来源为财政部中央对地方转移支付管理平台、《中国财政年鉴》《中国教育统计年鉴》、教育部发展规划司和财务司等网站。

表 2 全国模型各类资金转移支付保障效果影响回归结果

	(1)ruralhighex	(2)classroom	(3)class	(4)computer	(5)ruralclass
edutrans	-0.071(0.118)	0.109(0.097)	0.026(0.036)	-0.241(0.181)	-0.111(0.126)
trans	0.264*** (0.056)	0.094** (0.046)	-0.023(0.017)	0.433*** (0.087)	-0.091(0.060)
rev	-0.128(0.089)	0.052(0.073)	-0.036(0.027)	-0.292** (0.137)	0.248** (0.095)
pgdp	0.350** (0.144)	-0.042(0.118)	-0.013(0.044)	0.502** (0.221)	-0.775*** (0.154)
md	5.347*** (1.067)	1.006(0.871)	0.145(0.329)	8.927*** (1.635)	0.859(1.139)
gm	-0.640(0.484)	0.308(0.396)	0.314** (0.149)	-3.003*** (0.743)	0.977* (0.517)
student	-0.137(0.299)	0.373(0.244)	0.193** (0.092)	-1.565*** (0.459)	1.266*** (0.320)
_cons	-23.476*** (4.269)	-3.220*** (0.586)	0.383*** (0.615)	-26.970*** (6.544)	-2.090 (4.560)
Obs.	124	124	124	124	124
R-squared	0.808	0.542	0.355	0.676	0.467
模型选择	FE	FE	FE	FE	FE

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%及 10%的水平下显著,括号内为标准误。

(二)回归结果

从表 2 的回归结果可以看出,一般性转移支付能显著促进各省义务教育“外延”条件的改善,当一般性转移支付增长 1%时,能使当年各省生均拥有的计算机台数增长 0.433%,能使当年各省生均拥有的计算机台数显著增长 0.094%;一般性转移支付也能显著改善各省一些“内涵性”保障,一般性转移支付每增加 1%,乡村本科及以上学历教师占比能够提升 0.264%,教师队伍结构得到优化。

城乡义务教育补助经费对上述被解释变量的影响结果不显著,说明与一般性转移支付相比之

下,中央更多从地方义务教育支出的实际需求出发下达保障性资金,往往体现在每年核定的保障标准与保障需求上,因此不一定能完全改善义务教育。此外,从地方自有财力的角度来看,地方自有财力显著抑制其地方“外延”需求,地方自有财力每增长 1%,当年各省生均拥有的计算机台数则会下降 0.292%。这也从侧面反映出相较于自有财力的使用,地方更加偏好使用中央一般性转移支付来加强“外延”保障。教室分布密度(classroom)、平均每县的乡村班级数(ruralclass)以及各省班级学生比(class)均在不同显著性水平上与每万人学生数量(student)和人口规模(gm)显著相关。

表 3 考虑脱贫县所在省区的各类资金保障效果影响回归结果

	(1)ruralhighex	(2)classroom	(3)class	(4)computer	(5)ruralclass
poverty*edutrans	-0.117(0.132)	0.071(0.116)	0.073*(0.042)	-0.212(0.183)	-0.007(0.148)
poverty*trans	0.459*** (0.077)	0.104(0.068)	-0.008(0.025)	0.863*** (0.107)	-0.269*** (0.087)
poverty*rev	-0.231** (0.098)	-0.045(0.086)	0.006(0.032)	-0.293** (0.136)	0.180(0.110)
pgdp	0.336*** (0.103)	0.103(0.091)	-0.075** (0.033)	0.245* (0.143)	-0.563*** (0.116)
md	3.590*** (1.107)	0.506(0.973)	-0.170(0.356)	4.662*** (1.536)	1.992(1.244)
gm	0.040(0.479)	0.634(0.421)	0.355** (0.154)	-1.639** (0.665)	0.519(0.539)
student	0.356(0.282)	0.559** (0.248)	0.215** (0.091)	-0.676* (0.391)	0.838*** (0.317)
_cons	-20.836*** (3.968)	-4.268(3.486)	1.816(1.276)	-16.947*** (5.504)	-4.404(4.457)
Obs.	124	124	124	124	124
R-squared	0.824	0.515	0.358	0.758	0.461
模型选择	FE	FE	FE	FE	FE

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%及 10%的水平下显著,括号内为标准误。

当纳入脱贫县所在省区虚拟变量后,见表 3,可以发现,一般性转移支付对于当年乡村本科及以上学历教师占比(ruralhighex)的正向影响显著提高,弹性影响从 0.264 提升至 0.459,与此同时,对当年各省生均拥有的计算机台数(computer)的弹性影响从 0.433 显著提升至 0.863,说明一般性转移支付既能保障脱贫县所在省区的“外延”等基础条件,同时也能改善如乡村教师素质的“内涵”保障功能。但同时,一般性转移支付对平均每县的乡村班级数(ruralclass)显著为负,系数为-0.269,说明一般性转移支付会显著降低乡村班级的分布数量,不利于城

镇学校“大班额”问题的化解。而从省级自有财力的保障效果来看,对比前述全国模型,省级自有财力的提升显著不利于改善现有乡村教师整体素质,体现在其对于当年乡村本科及以上学历教师占比(ruralhighex)的正向影响显著变化为-0.231,而对生均拥有的计算机台数(computer)的影响则仍显著为-0.293,这说明自有财力的提高反而会减少脱贫县所在省区改善一些义务教育“内涵”和“外延”效果方面的指标,脱贫县所在省区仍然倾向于使用一般性转移支付来改善一些“内涵”和“外延”方面的保障效果。

(三)稳健性检验

上述实证结果表明,脱贫县所在省区政府更倾向于使用一般性转移支付来加强对“外延”和“内涵”方面的义务教育效果保障,而中央城乡义务教育补助经费则对这些指标的改善效果有限。相比于自有财力,若中央继续加大对脱贫县所在省区义务教育的保障力度,那么脱贫县所在省区政府能否更好运用这些一般性转移支付资金来解决现有下辖

县域内义务教育保障的突出问题。

本文为单独验证除城乡义务教育补助经费和自有财力外,中央一般性转移支付对这些县所在省区义务教育保障的实际影响,以一般性转移支付作为单独核心解释变量,其他控制变量保持不变进行理论论证的稳健性回归检验,回归模型见公式(5),结果如表4和表5所示:

$$dep\ var=\beta_8+\beta_9poverty*trans+\sum\beta_kX_k \quad (5)$$

表4 仅考虑一般性转移支付保障效果的全国模型回归结果

	(1)ruralhighex	(2)classroom	(3)class	(4)computer	(5)ruralclass
trans	0.251***(0.052)	0.115***(0.042)	-0.017(0.016)	0.388***(0.081)	-0.114***(0.057)
pgdp	0.230*(0.116)	0.003(0.094)	-0.049(0.036)	0.231(0.181)	-0.531****(0.127)
md	4.855****(1.004)	1.407*(0.817)	0.119(0.309)	7.608****(1.572)	1.194(1.103)
gm	-0.673(0.481)	0.367(0.391)	0.331***(0.148)	-3.123****(0.753)	0.900*(0.528)
student	-0.119(0.289)	0.411*(0.236)	0.224***(0.089)	-1.571****(0.453)	1.090****(0.318)
_cons	-20.442****(3.570)	-5.791***(2.905)	0.484(1.099)	-18.737****(5.591)	-3.844(3.923)
Obs.	124	124	124	124	124
R-squared	0.802	0.532	0.333	0.652	0.419
模型选择	FE	FE	FE	FE	FE

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%及 10%的水平下显著,括号内为标准误。

表5 考虑脱贫县所在省区后一般性转移支付保障的全国模型回归结果

	(1)ruralhighex	(2)classroom	(3)class	(4)computer	(5)ruralclass
poverty*trans	0.343****(0.066)	0.106*(0.056)	0.013(0.021)	0.699****(0.092)	-0.204****(0.072)
pgdp	0.316****(0.102)	0.085(0.086)	-0.085****(0.032)	0.230(0.142)	-0.533****(0.112)
md	2.507***(1.043)	0.601(0.880)	0.086(0.327)	3.086***(1.446)	2.515***(1.140)
gm	0.188(0.492)	0.656(0.415)	0.347***(0.154)	-1.448***(0.682)	0.411(0.537)
student	0.330(0.291)	0.570***(0.245)	0.227***(0.091)	-0.718*(0.403)	0.841****(0.318)
_cons	-16.898****(3.618)	-4.836(3.050)	0.722(1.135)	-11.066***(5.013)	-6.076(3.951)
Obs.	124	124	124	124	124
R-squared	0.808	0.512	0.325	0.736	0.443
模型选择	FE	FE	FE	FE	FE

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%及 10%的水平下显著,括号内为标准误。

以上模型也验证了先前的实证结论,表4的结果表明,在不考虑其他资金的情况下,一般性转移支付资金对各省相关义务教育保障效果指标的影响均为显著。其中一般性转移支付每增长 1%,分别能提高当年乡村本科及以上学历教师占比

(ruralhighex)、当年教室分布密度(classroom)、当年各省生均拥有的计算机台数(computer)0.251%、0.115%和 0.338%,同时会减少当年各省平均每县的乡村班级数(ruralclass)0.114%,由此可见,从全国总体来看,一般性转移支付仍能有效兼顾和改善现有

义务教育“外延”及“内涵”保障。

同时,对一般性转移支付单独添加脱贫县所在省区虚拟变量后,一般性转移支付系数相比于表4也有了新变化,ruralhighex 前系数从 0.251 增加至 0.343,对脱贫县所在省区一般性转移支付能显著改善体现“内涵”保障特征的乡村教师素质水平,但同时一般性转移支付也显著加速了“外延”保障的效果,computer 前的系数从 0.388 显著增加到 0.699,而相比之下,体现乡村班级数和正常乡村班级校舍数量保障的 ruralclass 前的系数则从-0.114 下降至-0.204,这说明单纯依靠一般性转移支付可能仍不能完全化解和消除现有乡村义务教育发展过程中存在的问题。

四、结论及政策展望

一般而言,中央转移支付一直是保障贫困地区义务教育发展,改善地区生源结构、强化师资配备、优化义务教育资源分配的重要力量。针对本文回归的结果,尤其是针对新时代乡村振兴战略背景下,切实解决我国已脱贫地区义务教育转移支付制度存在的问题,有以下几方面政策性建议。

(一)完善各类转移支付的系数设置,动态优化分配系数和公式

一般而言,在中央事权职责范围内的转移支付不仅要确定相对固定的生均经费拨款标准和拨款系数,同时相关拨款因素还应充分考虑学生、学校、教师等相关标准的动态变化,也需要动态反应区域间的特征性差异,例如,鲍曙光^[11](2016)认为在分配财政资金时,要考虑成本因素,增强中西部地区基本公共服务实际供给能力。

因而,涉及义务教育的各类转移支付在实际分配时应该更加全面地考虑义务教育事权中与当前保障特点有关的因素,将“内涵”需求放在首位,并将“外延”需求合理纳入,进一步合理划分五类地区,优化一般性转移支付的系数设置。除了因素考虑的全面性以外,由于义务教育需求方面的因素一直在动态变化,在转移支付规模的确定过程中,要增强灵活性,反映现实的需求,即体现因素设置的

动态性。

(二)加强一般性转移支付对脱贫地区义务教育保障“内涵”建设的倾斜性

教育的发展是要“外延”、“内涵”双步走的,从前述回归的结果以及现状来看,中央转移支付在促进脱贫地区“内涵”“外延”发展中具有重要的作用,但是目前仍然无法改变地方政府义务教育内部项目投入中存在重“外延”轻“内涵”现象。过度重视外延或硬件方面的建设,忽视教师待遇、培训等队伍建设,而科研教育、课程研发等方面的建设,不仅不利于我国义务教育的良性发展,而且降低了财政资金的使用效率。“内涵”的轻视也反映着我国目前一般性转移支付对于地方的约束力孱弱。因此,为了完成“教育有保障”的任务,巩固相关成果,必须提升内涵的建设。

一是在发挥一般性转移支付作用的同时,进一步强化对义务教育财政结构管理的引导力,完善教育经费可持续增长机制,保证资源充足的义务教育财政公平,保证财政资金足量准确的投入所需区域、所需项目^[12],进一步提升脱贫地区的办学条件,吸引农村地区学龄儿童回流,并适当的增减学校,改善“大班额”等现象。二是应进一步改善评价机制,尝试探索乡村义务教育教师学历和师资力量改善情况的考核,借以弱化这些地区将大量资金用于硬件设施等方面的投入偏好,引导地方财政将教育资金投向更加合理,通过提高教师待遇等方式,从根本上消除文化性因素对于城乡义务教育健康发展的影响^[13],改变传统的重“外延”、轻“内涵”的现象,进而真正发挥一般转移支付的作用,缩小与其他地区义务教育发展的差距^[14]。

(三)加大涉及义务教育转移支付的绩效评价和监督力度,优化资金分配流程

转移支付资金的保障效果同样离不开具体的执行。要想实现最优的效果,尤其是脱贫地区,要谨防转移支付资金执行过程中产生的异化现象。

一是加强监督,李丹^[15]等(2014)提出通过优化现有转移支付绩效考核评价体系和标准来加强对

(下转第 112 页)

济强市,尤其需要加大力度吸引更多优秀青年来工作、生活。要尽快采取一系列措施,加大力度吸引青年人才。增强高端人才引进力度,引进一名高端人才,就能集聚一个创新团队,培育一个创新企业,甚至带动一个创新产业。形成良性循环,增加盘锦市户籍人口和常住人口,降低盘锦市财政供养人员比例。

参考文献:

- [1] 郭矜,于漾.辽宁省财政供养人口规模适度性研究[J].中国市场,2019-08-27.
- [2] 江胜名.市场化进程中财政供养人口规模与地方政府努

力水平[J].经济社会体制比较,2016-11-15.

- [3] 郭矜.财政供养人口规模的影响因素及控制措施[J].辽宁经济,2017-07-5.
- [4] 周晓斌,项宏志.基层财政供养多少人口适合?以浙江县级市乐清市为例[J].浙江社会科学,2015-09-15.
- [5] 张晓晨,孙国峰.我国改革“深水区”财政供养人口膨胀和低效的原因分析[J].科学经济社会,2012-12-15.
- [6] 周晓斌.定量测算方法在确定财政供养人口规模中的应用[J].统计科学与实践,2015-08-25.
- [7] 余龙.财政转移支付对县级财政供养人口规模影响研究[J].中国物价,2018-10-15.
- [8] 陈宇峰,钟辉勇.中国财政供养人口规模膨胀的影响因素与结构偏向[J].经济社会体制比较,2012-01-15.

【责任编辑 陆成林】

(上接第 97 页)

各省(尤其是部分脱贫县所在省份)义务教育转移支付的监督力度,促使其用足用好各项资金。例如,可以根据义务教育各省实际,逐步统筹针对各省义务教育事权类资金的绩效评价,将涉及城乡义务教育补助经费的绩效评价和地方义务教育支出绩效评价相衔接,实现义务教育地方事权评价的功能完整性。此外,要强化人大、政协对政府教育支出行为的约束^[6]。二是及时对外公布财政资金使用数据,提高财政资金使用的透明度。让群众知道资金使用向何处,满足群众对于信息的需求,也要进一步地畅通其表达需求的途径,让义务教育的发展更加惠及大众,更加具有针对性。

参考文献:

- [1] Petchey, Levchenkova. Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency: the Case of Australia [J]. in MARTINEZ - VAZQUEZ and SEARLE, eds. Fiscal Equalization. US Springer, 2007: 13-30.
- [2] 邹俊伟,杨中全,段谋娟.财政分权、转移支付与地方政府教育投入努力[J].中央财经大学学报,2010(01):12-16.
- [3] 付卫东,崔民初.“新机制”实施后农村义务教育经费“挤出效应”研究[J].现代教育管理,2010(10):24-27.
- [4] 赵海利.“新机制”对地区间义务教育投入差距的影响研究[J].教育发展研究,2015,33(02):61-68.
- [5] 宗晓华,丁建福.义务教育转移支付的激励效应与均等效应——以江苏省为例[J].教育经济评论,2016,1(01):

56-69.

- [6] 束磊,付文林.上级地方政府转移支付资金截留行为研究[J].当代财经,2019(10):25-35.
- [7] 文峰,张艳娜.财政分权、转移支付与地方公共品的供给效率——基于义务教育的实证研究[J].公共经济与政策研究,2018(01):55-67.
- [8] 王强.国外义务教育财政转移支付模式:比较与启示[J].教育研究,2011,32(03):98-103+109.
- [9] 刘光俊,周玉玺.财政分权、转移支付与教育服务均等化的关联度[J].改革,2013(09):57-63.
- [10] 何宏.贫困地区民生支出保障的适度性研究[J].财会研究,2017(04):5-11.
- [11] 鲍曙光,姜永华.我国基本公共服务成本地区差异分析[J].财政研究,2016(01):75-82+103.
- [12] 张荣馨.中央政府推进义务教育财政公平的政策影响研究[J].清华大学教育研究,2020,41(01):44-54.
- [13] 安体富,任强.公共服务均等化:理论、问题与对策[J].财贸经济,2007(08):48-53+129.
- [14] 宗晓华,杨素红,秦玉友.追求公平而有质量的教育:新时期城乡义务教育质量差距的影响因素与均衡策略[J].清华大学教育研究,2018,39(06):47-57.
- [15] 李丹,刘小川.政府间财政转移支付对民族扶贫县财政支出行为影响的实证研究——基于 241 个民族扶贫县的考察[J].财经研究,2014,40(01):4-15.
- [16] 常斌.中国省际间义务教育发展差异及解释研究[J].财政研究,2015(04):5-10.
- [17] 雷万鹏,钱佳.财政分权背景下地方政府教育支出行为研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(02):148-157.

【责任编辑 张经纬】