

我国地区间教育经费差距分析*

——以吉林和上海的对比为例

吉林师范大学 辽宁大学 赵双剑

山东财经大学 邢雅菲

摘要:教育公平是平等社会的内在要求,归结到财政领域就是要实现地区、城乡资源的均等化分配。目前我国地区间经济发展水平存在很大的差异,因此各地教育经费投入存在显著差异。本文通过计算各省生均教育经费的变异系数和基尼系数,并对比美国的同类指标,说明了我国地区间的教育公平状况还不容乐观。吉林省属中部地区的省份,教育资源供给不太充足。经过吉林与上海生均教育支出、财政教育投入、教育经费增长及教育投入结构等方面的比较,上海的教育投入水平及层次都要远高于吉林。从原因上分析,教育的地区聚集、分散效应扩大了教育资源分布不均,中央财政也没有发挥好地区调节的作用。应在欠发达地区培育自己的中心城市,打破教育的地区垄断,并且着重利用横向转移支付调剂地区教育经费的差距。

关键词:教育经费 分配不均 变异系数 基尼系数 教育聚集效应

中图分类号: F812.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3151(2018)20-0043-09

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2018.20.005

一、财政对实现教育公平的重要意义

教育公平是平等社会的内在要求,是我国经济、社会平稳健康发展的重要实现路径。所谓教育公平是指受教育者在接受教育过程中的地位平等以及对教育资源的公平占有。因此,从经济学的角度,教育公平更加侧重的是教育资源的分配是否公平,即对教育过程的有形投入在排除了无法控制的因素以后,教育系统内部的变量对受教育者学习成绩的影响是公平的,从而达到教育结果公平的目的。

教育知识生产对国家和整个人类的发展具有巨大的作用,是实现人的社会化的有效途径。从理论上讲,虽然教育产品可以通过收费做到有效的排他,但其外部效应非常高;在一定数量范围内,一个人的消费不减少这种产品供其他人消费的数量,即在达到拥挤点之前,多一个消费者并不会引发教育成本的极大提高,但是越接近或达到拥挤点后,多一个消费者就可能引起成本的飙升,因此,教育属于拥挤性公共物品,国家在提供教育服务上有着不可推卸的责任。实现教育公平就是要使教育资源的需求与教育资源供给双方在力量对比上处于一种平衡状态,归结到财政领域应该遵循以下四个原则:一是资源分配均等原则;二是财政中立原则;三是调整特殊需要原则;四是公共资

* 本文为吉林省教育科学“十二五”规划重点课题“欠发达地区教育经费地区补偿问题研究”(课题批准号:ZD15060)的阶段性成果。

源从富裕流向贫困原则。结合我国的实际国情,就是要实现地区、城乡资源的均等化分配。联合国教科文组织在《21世纪的高等教育:展望和行动世界宣言》中的第十四条中曾指出,“教育需要国家和私营部门的资金,但国家的资金是主要的”。

就总体而言,财政为我国教育事业的发展提供了重要的物质基础,对提高我国的整体教育水平起到了至关重要的作用。因为教育具有强烈的正外部效应,市场失灵导致教育的投入和产出无法完全依靠市场机制来解决。教育财政是教育行政的核心,中央及各级地方政府通过财政投入的方式贯彻发展教育的国家意志,为我国教育事业的整体发展,进而维持社会和区域稳定提供了重要的物质保障。

我国财政投入对于实现教育公平发挥着非常重要的作用。财政支出对我国地区教育发展不平衡的主要影响在合理分配教育经费和教育资源,缩小地区差异上。财政支出能够对教育资源进行灵活的资源配置,对教育起到宏观调控的作用,主要表现在:一是各层级教育部门间教育资源的合理调剂;二是各地区教育进一步发展与其配套基础设施同步完善的投入机制。2016年,财政性教育经费占全国教育经费总投入的80.7%,其中大部分经费向义务教育、中西部和农村地区以及教师工资福利和学生资助倾斜。因此,可以说是财政经费支撑起了我国的义务教育和贫困地区的教育。而且,越是欠发达地区,其教育经费对财政资金的依赖性越强。

二、我国地区间教育经费不平衡现状

(一) 我国地区间教育经费不平衡的总体状况

目前我国地区间经济发展水平存在很大的差异。2008年上海市人均GDP为66932元,居于全国各省(自治区、直辖市)榜首,而人均GDP为9855元的贵州省垫底,上海的人均GDP是贵州的6.79倍;2014年,人均GDP最高的天津市105202元是人均GDP最低的贵州省26393元的3.99倍。^①虽然从相对收入差距来看是缩小了,人均GDP绝对差距却从前者的57077元上升到了后者的78809元,仍然存在着不小的差距。根据倪海、回世勇、吕晓英(2014)的实证分析,地区生产总值是影响地区教育经费投入的显著因素,两者呈正向关系。因此,地区国内生产总值的差异必然带来各地教育经费投入的差异。

事实也是如此,我国各地的教育经费投入的确存在着不小的差异。表1展示了2014年全国31个省(自治区、直辖市)生均教育经费支出情况。从表1中我们可以看出,生均教育经费支出最高的上海与最低的江西相比,前者生均的总支出费用为后者的5.3倍,其中预算内教育经费前者为后者的5倍,而各地的预算内生均教育经费均占到生均教育经费的八成左右,因此,预算内教育经费的差距是形成地区间生均教育经费支出差距的主要原因。这一差距比地区间的人均GDP差距还要高出一倍,这显然是不合理的。即便排除地区间统计口径差异的干扰因素,这里面的不平等仍不容小觑。

表1 2014年全国各省生均教育经费 单位:元

地区	生均教育经费支出	生均预算内教育经费	地区	生均教育经费支出	生均预算内教育经费
北京	27468	22683	河南	11536	9135
天津	37340	32340	湖北	10796	8145

① 中国经济社会发展统计数据库。

续表

地区	生均教育经费支出	生均预算内教育经费	地区	生均教育经费支出	生均预算内教育经费
河北	10037	8034	湖南	11216	8780
山西	12243	9717	广东	16036	12522
内蒙古	17030	15026	广西	10650	8785
辽宁	19005	15697	海南	17280	13858
吉林	16344	13687	重庆	13094	10195
黑龙江	15354	13081	四川	10024	7801
上海	47086	36547	贵州	9419	8701
江苏	19864	15280	云南	10120	8847
浙江	24320	16865	西藏	28377	28052
安徽	9553	7624	陕西	12368	9928
福建	16301	13251	甘肃	15598	13913
江西	8875	7289	青海	17260	16099
山东	12156	9767	宁夏	13041	11599
新疆	15920	14496	平均	16636	13798

资料来源：国研网和中国经济社会发展统计数据库，数据根据各省统计年鉴计算整理得出。

衡量公平性的指标很多。伯尔尼确定了九个单变量指标来衡量公平，包括全距、限制全距、联合全距比、相对平均差、允许方差、方差、变异系数、对数标准差和基尼系数。其中，变异系数测量的是集中在平均值附近的分散程度，而基尼系数考察了学生比例和总收入相对份额之间的关系。这两种方法为用于比较特定时间点的公平分配提供了一个可行的框架，因为它们提供了围绕公平性测量的量化标准。因此，“它们在联邦一级作为进行州际比较的工具似乎是很合适的”（Joel D. Sherman, 1981）。

根据表 1 的数据计算变异系数，得到全国 31 个省（自治区、直辖市）生均教育经费支出的变异系数为 0.51，而生均预算内教育经费的变异系数为 0.52，生均教育经费支出的基尼系数为 0.188。

从我国的情况来看，虽然我国的教育资源分配均衡状况有所改善，尤其是在 2006 年我国修改了《中华人民共和国义务教育法》，认定了九年义务教育制度，并免除了义务教育阶段的学杂费，中央和地方政府都加大了对教育特别是义务教育阶段的投入力度，使我国的教育公平性在财政制度上有了很大的改善。然而，除西部区域的西藏、新疆等特殊地区外，东部地区的投入水平明显高于中西部地区，而且，有些省份之间的差距十分巨大，不均衡程度非常突出，广大中西部地区的生均预算内教育事业费仍然处于较低水平，严重背离了我国义务教育均衡发展的理念。因此，中央政府需要继续对中西部地区进行财政扶持，以缩小与东部地区义务教育财政投入的差距（冯学军，2013）。

与国外相对比，美国路易斯安娜州 1985 ~ 1986 年的小学生均平均财政收入已达到 2471 美元，

与我国目前的生均财政支出相当。收入全距^①为 2559 美元, 变异系数为 0.1349, 以财产税为基础的基尼系数为 0.0439, 以销售税为基础的基尼系数为 0.0700, 均小于我国的数据 (Terry G. Geske and Barbara Y. LaCost, 1990)。也就是说, 我国当前的教育财政公平水平最多仅相当于 20 世纪 80 年代美国的水平, 说明我们的差距仍然比较大。即便是财政公平度最低的高等学校, 就全美而言, 其高校经费数量的变异系数在 80 年代也停留在 0.58~0.6 之间, 而且区域间的相对差距还在不断缩小。而我国算上基础教育, 变异系数比美国高校低还不到 0.1, 这也从另一个侧面说明了我国的教育公平状况还不容乐观。

(二) 以吉林、上海对比为例的地区间教育经费差距统计分析

我国全部行政区划按照经济发展水平与地理位置相结合可划分成三大经济地区: 它们分别是西部地区, 包括四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古 12 个省级行政区域; 中部地区, 包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南 8 个省份; 东部地区, 包括辽宁、北京、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西、海南 12 个省级行政区域。按道理说, 西部地区经济发展与技术管理水平与中西部地区差距较大, 财政资源最为贫乏。但是, 2001 年国家实行了西部大开发政策, 加之西部地区多为少数民族聚居区, 中央政府给予了大量的补贴, 特别是在人才战略方面, 有了中央财政有力的支撑, 西部地区教育投入大幅度增加, 甚至已经超越了中部地区。反而是中部地区处境比较尴尬, 财力上既无东部地区的强大经济基础, 又无西部地区的中央扶持, 因此, 平均教育经费和生均预算内公用经费指标均低于西部地区。

吉林省属于中部地区, 2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010—2020 年)》颁布实施, 随着党中央、国务院把教育发展摆在优先发展的战略位置, 吉林省也加大了对教育的财政投入力度, 并取得了明显的成效。然而近年来, 东北经济面临艰难转型, 经济增速放缓, 从而影响了财政积累和支付的能力。2009~2013 年, 吉林省的经济增长率都是高于全国平均水平的; 2014 年开始, 经济下行的压力增大, 在随着全国 GDP 增长率增速放缓的同时, 吉林省的经济增长速度已经跟不上全国的平均水平。在财政收入比较困难的情况下, 压缩一部分财政开支成为政府面临的必然选择, 一般公共服务、国防和教育开支在 2013 年和 2014 年连续两年占 GDP 的比重呈下降态势。就教育支出的相对比重下降, 有吉林省中小学校在在校生人数连年下降的客观因素, 但是仔细算来, 生均财政教育支出在 2013 年也出现了下降, 说明存在着教育支出增长动力不足等原因。

相对于教育发达的上海, 吉林省无论在生均教育支出、财政教育投入还是教育经费增长等方面, 都存在着一定的差距。两地的财政教育支出对比见表 2。首先从教育支出总量上来看, 2014 年上海的在校生总数仅为吉林省的 2/3, 而吉林省财政用于教育方面的支出连上海的 2/3 都不到, 只有一半多一点。当然, 这与吉林省的 GDP 总量和财力不济直接相关联, 这一点从教育支出占财政支出和 GDP 的比重就清晰可见。尽管吉林省在这两项指标上基本上并没有输给上海, 然而进入 2014 年, 随着东北地区经济增长寒冬的到来, 上述两项指标的优势也无法维持。进一步地, 观察近年来教育支出的增长率, 除 2012 年外, 吉林省的教育支出增长率均低于上海市。不仅如此, 2013

^① 全距 (range), 又称极差, 是用来表示统计资料中变量量数 (measures of variation) 的最大值与最小值之间的差距, 即最大值减最小值后所得之数据。

年和2014年, 这项指标还出现了负增长, 不得不承认这是某种程度上的倒退。

表2 吉林省和上海市财政教育支出对比 单位: 亿元

省份	项 目	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
吉林	教育支出(亿元)	250.20	319.82	451.05	422.09	407.10
	教育支出占财政支出比(%)	14.0	14.5	18.3	15.4	14.0
	教育支出占GDP的比重(%)	2.50	3.20	3.78	3.25	2.95
	教育支出增长率(%)	15.3	27.83	41.03	-6.42	-3.55
上海	教育支出(亿元)	417.28	549.24	648.95	679.54	695.53
	教育支出占财政支出比(%)	12.6	14.0	15.5	15.0	14.1
	教育支出占GDP的比重(%)	2.43	2.86	3.22	3.11	2.95
	教育支出增长率(%)	20.27	31.62	18.15	4.71	2.35

资料来源: 根据《吉林统计年鉴》(2010~2015年)、《上海统计年鉴》(2010~2015年)数据计算。

再比较2010~2013年生均公共财政预算教育事业费(见表3)和公共经费的增长情况(见表4)。从绝对数值上看, 上海的各项生均经费均远远高于吉林省。在生均公共财政预算教育事业费中, 除了中等职业学校以外, 上海在各个阶段的生均教育事业费均是吉林省的两倍以上。更值得一提的是, 普通高中阶段的生均教育事业费上海已经接近吉林的四倍, 可见上海的教育普及化几乎延伸到了普通高中阶段。而在生均公共财政预算公用经费方面, 两地的数据差异更加悬殊。

表3 生均公共财政预算教育事业费增长情况 单位: 元

学阶	普通小学					
省份	2010年	2011年	增长率(%)	2012年	2013年	增长率(%)
吉林	6220.61	7285.90	17.13	8694.48	9174.47	5.52
上海	16143.85	17397.94	7.77	18543.78	19518.03	5.25
学阶	普通初中					
省份	2010年	2011年	增长率(%)	2012年	2013年	增长率(%)
吉林	6826.55	8442.78	23.68	10515.17	11451.44	8.90
上海	19809.98	22076.15	11.44	23771.86	25445.47	7.04
学阶	普通高中					
省份	2010年	2011年	增长率(%)	2012年	2013年	增长率(%)
吉林	5104.32	5625.00	10.20	7582.79	7882.03	3.95
上海	20346.58	23676.36	16.37	27271.01	30593.83	12.18
学阶	中等职业学校					
省份	2010年	2011年	增长率(%)	2012年	2013年	增长率(%)
吉林	7266.12	8634.98	18.84	11103.1	14641.32	31.87
上海	12609.79	14653.93	16.21	17879.89	20702.8	15.79

续表

学阶	普通高等学校					
	2010年	2011年	增长率(%)	2012年	2013年	增长率(%)
吉林	9845.5	15202.95	54.42	16992.46	12852.09	-24.37
上海	21258.08	29560.09	39.05	30116.56	30186.34	0.23

资料来源:《中国第三产业统计年鉴》(2012~2013年)。

表4 生均公共财政预算公用经费增长情况比较 单位:元

地区	普通小学			普通初中			普通高中		
	2010年	2011年	增长率(%)	2010年	2011年	增长率(%)	2010年	2011年	增长率(%)
吉林	1462.37	1822.88	24.65	1906.29	2511.20	31.73	1451.46	1488.65	2.56
上海	4264.69	5369.22	25.90	5298.45	6837.76	29.05	5485.57	6695.11	22.05
地区	2012年	2013年	增长率(%)	2012年	2013年	增长率(%)	2012年	2013年	增长率(%)
吉林	2317.97	2294.01	-1.03	3109.61	2974.98	-4.33	2764.13	2365.27	-14.43
上海	6021.19	6417.43	6.58	7795.08	8333.24	6.90	8958.97	9154.50	2.18

资料来源:《中国第三产业统计年鉴》(2012~2013年)。

增长率方面,除了普通高中阶段,吉林省生均预算教育事业费提高得比较快,上海市生均公共经费增长较快。教育事业费主要用于发放教师工资、学生的补助和奖学金等,用于满足教育的基本需求;生均公用经费主要用于增强教育基础设施,提高教育服务水平。由此可见,相比于吉林省还在为义务教育阶段努力筹措经费、保证基本需要的支出特点,上海市已经更多地转向了提高教育基础设施水平、创造更好的学习环境、关注受教育者全方位的发展和提升本地的教育学历层次水平上来了。而且上海的教育事业费和公用经费增长更加平稳,结构也更加合理。

三、我国地区间教育经费不平衡的影响因素

(一) 教育的地区聚集、分散效应扩大了教育资源分布不均

仔细阅读上海市的教育统计年鉴及政府签发的各类教育政策文件会发现,上海市的教育发展信息量非常大,体现出项目多、国际交流多、专项资金多、信息化水平高等特点。近几年,上海市在不断推进教育综合改革国家试验区建设,落实高等教育改革发展重点计划。作为全国教育改革先行先试的重点区域自然获得了不少相应的配套资金,这是上海财力充足,国家却仍然大手笔投入的重要原因之一。当然,上海的经济发达,生活成本和物价水平高,与之相适应的教育成本高也在所难免。然而不得不承认,大城市这种得天独厚的资源优势在教育方面也产生了强烈的聚集效应。

聚集效应是取自于经济学的概念,原本指由于企业的空间集中所产生的经济效益。教育的聚集效应自然指教育资源的空间集中所产生的经济效益,是学校在科技、文化、知识和人才产出以及教育信息化建设规模扩大的过程中,不断地获得教育平均成本下降的效益,也表现为提供给学校和学习者所享有的教育公共产品的规模不断扩大化。由于大城市的资源丰富,加之国家政策的倾斜,使之能建立许多高水平的一流学校,吸引全国各地的优质学苗。这些优质学苗在小学和中学阶

段随父母迁入,由于人口密集的大城市迁入门槛高,所以能够迁入户口的大多是高学历者和富人,他们的子女天生携带优质基因,学习能力突出;虽然在这样的城市也不乏农民工等流动人口的流入,但他们的工作比较辛苦,无暇照顾子女,所以子女多被留在家乡不能在大城市入学。而在高等教育阶段,本来学生的流动性就很大,建在本地的一流大学自然吸引的都是全国最优秀的考生,而面对这些最优秀的学子国家不能不付出最昂贵的代价重点培养。这样流入大城市又被大城市培养起来的诸多优秀人才又帮助大城市进一步发展,取得更多的包括教育资源在内的各种资源。如此往复,城市规模扩大、经济实力增强与教育资源集聚形成互为推动的力量。

另外,教育聚集的规模效应对边缘地区教育投入会产生弱化影响。传统上教育集聚的规模效应面向大区设置,集中在中心城市,由此造成省域城市和边缘地区之间存在着分布不均的状况,并使东西部特别是省域和边缘地区的差距进一步加大(蒲善荣,2008)。反观吉林省的教育经费支出,始终本着保基本、兜底线、补短板、可持续的基本公共服务政策原则,侧重基础教育经费的落实,校舍的建设、修整、维护,教育扶贫,强调农村的义务教育经费保障机制,着力提供学生的课本、食宿、取暖补贴,而这些举措是上海等发达地区早已跨过的阶段。

下面用一组高等教育产出的数据来印证上面所说的效应影响。上海市面积 0.634 万平方公里,2015 年人口 2415.27 万人,人均 GDP 103795 元。拥有 35 所普通本科大学,其中“985 工程”大学 4 所,“211 工程”大学 5 所。2012 年本科院校拥有专任教师 34535 人,在校博士生 27300 人,硕士生 99714 人,普通本科生 359007 人。吉林省面积 18.7 万平方公里,2015 年人口 2662.1 万人,人均 GDP 51086 元。本省拥有 28 所本科院校,985 大学 1 所,211 大学 2 所。2012 年拥有本科专任教师 31613 人,在校博士生 9754 人,硕士生 46167 人,本科生 442327 人。和上海市相比较,吉林省地广人稀,人均 GDP 仅为上海的一半多一点。^①吉林拥有的高校无论从数量上还是层次水平上都不及上海,在师资力量、人才培养质量和高层次人才的培养能力上更是和上海有着很大的差距。

对比发达地区的教育聚集效应,欠发达地区或许陷入的是一种“分散效应”:资源不足及 20 世纪的计划生育政策导致的是人口净流出和新生儿人口的减少,小学、中学入学人数减少,本地大学的吸引力也减弱,教育投入不升反降,教师人才不断流失,经济增长缺少人力资本的支撑增长乏力,教育与经济积贫积弱的现象日益严重。

(二) 中央财政没有发挥好地区的调节作用

我国财政投入的公共教育经费是按照一定比例由中央政府和地方分摊的,如前所述,地区间经济发展的不平衡导致我国地区间财政收入的不平衡,这必然会导致各地公共教育经费的分配不均。按道理来说,中央财政应该对各地的收入分配不均衡起到一定的调节作用,但是,我国的税收制度不仅没有很好地起到调节作用,反而加剧了地区间的不平衡。中央对地方收入的调节一般是通过转移支付制度实现的,我国的“税收返还”制度是一种典型的转移支付制度。1994 年,国务院决定中央政府对地方政府税收返还额的递增率按本地区增值税和消费税增长率的 1:0.3 系数确定,这就意味着这种转移支付是由地方政府的收入能力确定的,当然会进一步造成地方财政的“贫富分化”,并且由于“一般性转移支付”的比重较低,从而阻碍了各地教育经费均衡增长。吉林和上

^① www.kaoyan.com/baokao/zexiao/59ba627649936.html.

海的中央财政教育经费拨款情况见表5，如果按照地方的收入能力，吉林省理应获得更多的中央教育拨款，但事实是地方收入更多的上海市却取得了更多的拨款，从而产生了“逆向调节”的结果。

表5 中央财政教育经费拨款比较 单位：千元

年份	吉林		上海	
	预算内教育事业费拨款	预算内基建拨款	预算内教育事业费拨款	预算内基建拨款
2003	890588	83820	1721218	258570
2004	927734	65820	1938777	172540
2005	972227	33820	1873489	104680
2006	1085378	72820	2169586	92680
2007	1402419	58140	2943448	90189
2008	1444828	122300	3384297	164504
2009	2272525	95780	3876220	264543
2010	1882041	146340	5183222	549988
2011	3421283	169430	7953388	182910
2013	3270816	140000	8152612	195520

资料来源：《中国教育经费统计年鉴》（2004~2014年）。

四、改善地区间教育资源不均衡的对策

（一）在欠发达地区培育自己的中心城市

教育的聚集和分散效应最终导致的是马太效应，由此可见，中央政府在确定教育经费分配方案时，改变优质教育的分配格局，打破教育的地区垄断是一个应该考虑的问题。既然教育的聚集效应在所难免，欠发达地区与其防止教育资源和人力资本被发达地区一线城市吸走，不如下大力气培育自己的中心城市。当然，教育集聚的前提首先是经济空间集聚。Fujita 和 Mori（2005）将促进经济空间集聚的内生力量分为两类：一类是传统经济活动（商品与服务的生产与交易）产生的经济联系，产业差异是地区空间发展不平衡的主因，其贡献率超过61%，其中工业的影响最大，因此，大力发展欠发达地区的工业，支持产业兴起是引发集聚的首要目标；另一类是知识创新和知识扩散或传播（学习）所产生的知识联系，通过大量劳动力的集聚实现，这种集聚并不是劳动力的简单叠加所产生的规模效应，而是掌握了大量知识的劳动力通过相互分工、协作和学习，实现了知识和信息的交换和共享所产生的专业化效应和协同效应，使劳动生产率递增，从而推动地区经济快速增长。

（二）利用横向转移支付调剂地区教育经费

借助中央财政的调节，缩小而不是加剧地方间的教育经费差距，可以在一定程度上遏制上述分散和聚集效应的危害。财政具有公平分配的职能，转移支付手段就具有平衡财政资源的功能。在财政实践中政府更多使用的是纵向转移支付，资金分配直接、数额把控准确。但如前所述，我国现行

的财政体制缺乏有效的手段平衡地区间财政资金的差距。财政转移支付分为一般性转移支付和专项转移支付,专项转移支付一般多用于满足一些临时性的资金需要,如学校基础设施的建设、贫困学生的补助等,且政策针对性强,无法改变使用用途,对学校的经常性经费影响不大,因此一般性转移支付才是地区间公共资源均等化的主要来源。然而,近年来我国一般性教育转移支付占国家财政性教育经费的 10% 都不到,这种规模远远无法满足调剂地区间财政教育经费的需要,出现了纵向转移支付的失灵。

横向转移支付是我们在财政实践中容易忽略的调剂手段。横向转移支付是指由发达地区向欠发达地区直接进行财政转移支付,鼓励发达地区与欠发达地区自愿结成对口支援关系。发达地区通过本级的地方财政预算安排专门的横向转移支付资金,提前签订转移支付资金的教育使用用途协议,并向上级财政主管部门备案。受支援地区有义务按照签订的协议使用转移支付经费,接受援助方的监督(徐孟洲、叶姗,2010)。

也可以通过中央财政间接横向转移支付。早在 1950 年,布坎南就提出了财政横向公平标准,他认为具有相似状况的个人在各地能够获得相等的财政剩余,即具有相同状况的个人在各地从公共产品和劳务中所获收益与付出的税收负担的差额是相等的。布坎南定义的横向财政公平就是通过以中央财政为主导的、强制的政府间转移支付来实现的。所以,中央政府在各地地方政府之间实施“抽肥补瘦”式的政府间转移支付,是有理论依据可循的(黄肖广,2016)。可以采用一定方法测算出发达地区应承担的欠发达地区教育成本数额,通过税收的方式上缴给中央政府,中央政府转而对效益流出地区给予财政补助,进行精确的成本补偿。这方面,德国的经验值得借鉴。在德国,中央财政部门和州财政部门分别计算全国和州的人均税收。如果某一州的人均税收超过联邦人均税收 2% 就会被视为富州,就要向穷州进行转移支付;如果州人均税收不到联邦人均税收的 95%, 就会被视为穷州,可以接受富州的转移支付。通过这类转移支付,德国成功实现了各级政府上下级及地区间的均衡发展目标。

参考文献

- [1] 程化琴:《试论政府在高等教育中的责任:公共物品理论的视角》,载于《江苏高教》2006 年第 3 期。
- [2] 冯学军:《中国义务教育财政投入不均衡问题研究》,辽宁大学博士学位论文,2013 年。
- [3] 黄肖广:《中央与地方财政分配关系中公平与效率的经济学分析》,载于《现代经济探讨》2016 年第 12 期。
- [4] 倪海、回世勇、吕晓英:《我国教育经费投入地区差异实证研究》,载于《开发研究》2014 年第 5 期。
- [5] 蒲善荣:《教育聚集效应对区域教育信息化和谐发展的影响与对策研究》,载于《西南民族大学学报(人文社科版)》2008 年第 12 期。
- [6] 徐孟洲、叶姗:《论政府间财政转移支付的制度安排》,载于《社会科学》2010 年第 7 期。
- [7] Fujita, M., and Mori, T, "Frontiers of the New Economic Geography", *Papers in Regional Science*, 2005, 84 (3).
- [8] Joel D. Sherman, "Equity Measurement And School Finance Litigation", *Law and Policy*, 1981, 3 (4).
- [9] Terry G. Geske and Barbara Y. LaCost, "The Student Equity Effects of the Public School Finance System in Louisiana", *Economics of Education Review*, 1990, 9 (1).