

The Influence Mechanism of Fiscal Decentralization System on Compulsory Education Fiscal Expenditure

Xiaomu Li¹ Yichang Zhao²

1. South China University of Technology, Guangzhou, Guangdong, 511400, China

2. Beijing Institute of Graphic Communication, Beijing, 102600, China

Abstract

China's fiscal expenditure on education is insufficient, and local governments are the main suppliers of compulsory education. Starting from the inapplicability of "voting with hands" and "voting with feet" under China's administrative system and local horizontal tax competition, this paper discusses the negative impact mechanism of fiscal decentralization on the financial expenditure of compulsory education, and puts forward policy suggestions.

Keywords

compulsory education; fiscal decentralization; promotion Incentive; tax competition

财政分权制度对于义务教育财政支出的影响机理

李晓慕¹ 赵一畅²

1. 华南理工大学, 中国·广东广州 511400

2. 北京印刷学院, 中国·北京 102600

摘要

中国财政性教育支出有所不足,而在义务教育方面地方政府是主要的供给者。论文从“用手投票”“用脚投票”在中国行政体制下的不适用性及地方横向税收竞争几方面出发,论述了财政分权对于义务教育财政支出的负面影响机理,并提出了政策建议。

关键词

义务教育; 财政分权; 晋升激励; 税收竞争

1 中国财政分权体制与义务教育财政体制概述

1.1 财政分权体制沿革

中华人民共和国成立后到中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议前,中国处于计划经济时期,在财政方面中央高度集权,对于地方财政税收采取统收统支的模式,地方对于财政收支的权力很小,这一体制顺应了恢复国民经济的需要,但也影响了地方政府创造财政收入的积极性。改革开放初期,财政方面开始实行包干制,地方政府与中央进行核定后可自主支配剩余财政收入,这一模式激发了地方财政创收热情,但也使得中央财政收入比重下降,影响国家整体宏观调控的能力。1994年起,中国开始实施分税制,明确收入划分,将各税种划分为中央税、共享税、地方税,并建立中央对地方的税收返还和转移支付制度等,但也出现了

财权事权不相匹配的问题。

1.2 义务教育供给变迁

中华人民共和国成立后到1985年前,基础教育经费完全由政府财政支出承担,地方政府实质是中央教育财政支出的代理者。1985年,随着《中国教育改革和发展纲要》及《义务教育法》的颁布,义务教育供给的责任落到各级政府身上。同时,教育经费来源中社会与个人捐赠等非财政性教育经费支出的地位越发显著,2002年在总教育经费支出的占比已接近20%。预算内财政拨款虽一直占据主要地位,但在1995年后略有下降。从财政性教育支出在GDP中的占比来看,中华人民共和国国务院在1993年《中国教育改革和发展纲要》中就曾提出:“提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,在20世纪末达到4%,达到发展中国家20世纪80年代的平均水平”,而这一目标直到2012年才实现。总体来说,政府一直是义务教育的主要供给者,且地方政府对于财政性教育经费有较大责任,而财政性教育支出有所不足。

【作者简介】李晓慕(1996-),女,中国河北保定人,硕士,从事政治经济学研究。

2 中国式财政分权对教育支出的影响机理

2.1 西方的财政分权理论

西方主流的财政分权理论认为财政支配权力下放到地方能够最大程度地提升公共品的供给效率,奥茨的分权定理即“用手投票”和蒂伯特的“用脚投票”对其进行了阐释。奥茨在《财政联邦主义》中提出了分散化提供公共品的比较优势,即与中央政府相比,地方政府由于被选民选举和监督,更了解辖区内选民的需求,在公共品提供上的效率更高。蒂伯特认为,当存在一定数量的地方政府且人口自由流动时,地方政府为了提升辖区吸引力,防止人口过度流出,会形成竞争并保证公共品的有效供给。

2.2 中国式财政分权对教育支出的负面影响

2.2.1 行政垂直集权,官员以晋升为财政支出动力,“用手投票”机制难以实现

与西方国家不同,中国中央—地方政府在行政上具有较强的垂直集权特征,地方政府领导主要为中央或上级地方政府任命产生,下级政府主要对上一级政府负责,在财政支出的分配上主要满足的是上级支出偏好及考核指标,而往往忽略本地民众的需求。改革开放以来,逐渐形成了以GDP为核心的官员的政绩考核机制。官员为了获取更大的晋升可能性,形成了晋升锦标赛现象,在公共支出中也会更倾向于投入能够快速提高经济绩效的基础设施建设。义务教育具有纯公共物品的特征,对资本见效较慢,基本无法看到对GDP的拉动,相对挤压教育等难以短期作用在经济绩效上的公共支出对官员来说是最优策略。

从1998年中央就开始提出要调整财政结构,更加重视教育等公共支出,但遇到很多问题。第一,在制定考核机制上,经济建设仍然是中国在社会主义初级阶段的工作重点,通过别的指标考核易损害地方进行经济建设的积极性。第二,教育(尤其是义务教育)发展是一个相对缓慢的长期过程,是地方建设的长期目标,对经济发展或其他指标的作用短期内不显著,在官员任期内一般难以显现。

2.2.2 户口制度、区域发展不平衡影响人口流动,“用脚投票”难以实现

在当前的户口制度下,中国人口流动往往难以实现户口的迁移。城乡二元结构下,国家明确将居民区分为农业户口和非农业户口两种不同户籍,农村人口流入城市后也往往难以享受和城市居民一样的教育、医疗等公共服务。在区域上,较贫困地区人口的流动能力相对较差,也影响了区域间人口的流动性。较差的流动性降低了地方政府提升公共服务能力水平以防止人口流出的积极性,特别是在相对较贫困的地区,“用脚投票”机制难以实现,地方政府更容易忽视教育等辖区内居民的民生需求。

2.2.3 地方横向税收竞争对于教育供给有负面影响

关于政府间横向税收竞争对于公共品供给影响的讨论,

在西方学者中较受认可的是Zodrow-Mieszkowski模型,即“税收竞争基本模型”,该模型提出各地方政府为了获取更多资本,往往会出现税收的“向底部竞争”。在中国,市场经济体制的逐渐完善和以经济绩效为中心的政绩考核方式,使得政府间在财政税收上出现围绕着抢夺经济、税收资源的市场化竞争行为。企业所得税作为企业的一项难以转嫁的重要税负成本,是企业在选址时考虑的一项重要因素。地方政府为了招商引资,在税收竞争方面主要体现在降低本区域内企业的实际税负以提升该地区在横向行政区域内的吸引力。所得税地向底部竞争会显著减少政府收入,而出于招商引资的目标和维护社会稳定的要求,政府往往会优先维持现有社会公共服务水平以及投资性支出,而相对减少教育等民生性公共服务的供给。

3 总结与政策建议

根据西方经济学家的理论,财政分权应有利于公共服务的供给,但在中国垂直集权的行政体制下,地方政府的财权事权不相匹配,西方的财政分权理论不具有适用性。根据对现有研究、数据的总结,论文得出以下结论:

①行政垂直集权体制下,“用手投票”机制失灵,地方政府在财政支出上主要以上级政府的政绩考核标准为导向,因此地方政府往往注重经济建设支出而忽视教育等民生建设支出。

②城乡二元制、区域发展不平衡影响人口流动,“用脚投票”对于政府进行教育等民生支出的影响较弱。

③受行政体制影响,地方横向税收竞争对于财政义务教育的负面影响加重。

对此,论文提出两点政策建议:

①对地方官员的考核更加多元化,重视对于民生支出的考核。

②在教育等地方政府缺少支出动力的公共服务财政支出方面,进行适当的集权,以便制定更好的发展规划。

参考文献

- [1] 平新乔,白洁.中国财政分权与地方公共品的供给[J].财贸经济,2006(2):49-55.
- [2] 乔宝云,范剑勇.中国的财政分权与小学义务教育[J].中国社会科学,2005(6):37-46.
- [3] 姚洋,杨雷.制度供给失衡和中国财政分权的后果[J].战略与管理,2003(3):27-33.
- [4] 亓寿伟,王丽蓉.横向税收竞争与政府公共支出[J].税务研究,2013(12):74-76.
- [5] Tiebout, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, 64(5):416-424.