

我国地方政府高等教育 财政投入影响力及差异性评价

——基于2004-2014年的省际面板数据

◆郭化林 张 婷

摘 要 本文以2004-2014年地方普通高等教育经费财政投入面板数据为样本,从地方生均高等教育财政投入状况、地方政府对教育财政投入增长状况、地方落实《教育法》规定的“三个增长”情况和地方物价水平等方面,运用空间计量技术、层次分析法(AHP)综合评价了不同地区政府对高等教育财政投入的影响力度,进而提出了优化财政支出结构、加大中央财政转移支付力度、提高教育经费占GDP比重、第三方评价与问责机制、创新供给侧改革等政策建议。

关键词 地方政府 高等教育财政投入 差异 评价

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2016.01.012

一、问题的提出

教育投入是支撑一个国家或地区长远发展的基础性、战略性投资,也是教育事业改革发展的物质基础和保障。20世纪90年代以来,我国高等教育管理及其经费投入形成了中央和省两级、以省为主的体制,高等教育作为向企事业单位输送人力资本的重要来源,将会对地方及国家经济发展、民族振兴、社会进步起到积极的推动作用,理应得到政府在财政上的倾斜和支持。然而,事实并非如此,为使本地区的经济发展赶上或超过其他地区,以及受地方政府官员政治周期、政绩考核以经济建设为重以及无法限制毕业生就业地域选择等因素的影响,理性的地方政府往往会趋利避害,根据当地项目的轻重缓急配置其有限的经济资源,进而削弱对高等教育支出的意愿和幅度。因此,评价我国地方政府高等教育财政投入决策及其后果,对保障和促进地区

高等教育投入增长、降低不同地区的差异水平等具有重要意义。

围绕地方政府高等教育财政投入决策影响力及省际间差异问题,学者们主要从三个方面进行了探讨。一是地方政府官员高等教育财政支出安排意愿及其影响因素。傅勇、张晏、周黎安、宋光辉、宗晓华等认为政府官员在GDP排名的标尺竞争格局下,更加注重能够促进经济增长的基础设施建设财政支出,牺牲教育等公共产品的投入。^{[1][2][3][4]}丁建福则从政府治理的视角对省级政府教育投入进行了实证研究。^[5]二是地方高等教育财政投入努力程度评价。刘泽云、陈静漪、欧阳华生、余宇新、单迎光、严全治、张倩倩、孟祥瑞、秦惠民、杨程、付尧等对地方政府高等教育投入努力程度进行了实证研究。^{[6][7][8][9][10][11][12][13]}三是地方高等教育投入差异及其成因。范海燕、李瑶对地方政府高校财政投入不均衡性及差异展开研究。^{[14][15]}现有的研究,要么时间跨度较短或者时间久

郭化林 张婷/浙江财经大学会计学院 (杭州 310018)

远,如仅仅为一年或者五年以前的数据,未能从较长的时间来考察省际之间的高等教育财政投入动态变化,对当前及今后的地方政府决策缺乏时效性;要么只是评价了努力程度,缺乏对进步程度、依法程度等方面的评价。此外,在计量分析和评价结果的呈现方式上,未能克服实证研究过程和结果可读性差的局限。本文将以2004-2014年省际高等教育财政投入数据为对象,从地方生均高等教育财政投入状况、地方政府对教育财政投入增长状况、地方落实《教育法》规定的“三个增长”情况以及地方物价水平四个方面,全面评价地方政府的进步程度、努力程度和依法程度,并采用空间计量技术建立了地区梯度分布格局的四分位图表,从高到低分为AAA+、AAA、AA、A四个等级,^[6]等级越高说明该指标表现越优异,地方政府对高等教育财政投入决策支持力度越大。

二、指标设置及模型构建

(一)指标设置

基于地方一定时期的发展战略、财力及政府行政能力、公共服务水平、决策偏好等因素,我国不同地方高等教育的财政投入存在显著的差别。本文从四个方面综合评价我国地方政府对高等教育财政投入的影响力或作为程度(见表1),以揭示我国不同地区落实《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育

法》)规定的“三个增长”情况、预算内教育经费占财政支出比例、财政性教育经费占国内生产总值比例及高等教育经费满足度、公平性等情况。

(二)模型设计

为了便于进行不同地区的比较,我们将评价指标分为正向指标和反向指标,以某一指标的全国或总计水平为标准,用该指标的地方水平除以全国或总计水平所得之商大小来评价该地区的政府影响力度。对正向指标而言,当单项指标商大于1时,表示地方政府对高等教育财政投入支持力度高于全国平均水平,数值越大则支持力度愈大;反之亦然。反向指标仅D₄一项,当该指标商大于1时,表示同等金额经费支出在该地区所获得的商品或服务较少。考虑到个别年度全国或总计数据出现负值,我们采取了取绝对值的方式。权重(w)采用层次分析法(AHP)确定。具体计算公式为:

三、相关指标的描述性统计分析

本文以2004-2014年全国31个省份普通高等教育经费财政投入面板数据为样本,计算和分析数据主要来源于相关年度的全国教育经费执行情况统计公告、中国教育统计年鉴、中国教育经费统计年鉴及中国统计年鉴。

表1 指标设置、符号及计量方法

	描述性统计指标	符号	空间差异度量指标与计算方法
地方生均高等教育财政投入状况(D ₁)	地方生均预算内教育事业费	PS_{LBOE}	地方生均预算内教育事业费差异(D ₁₁) $=PS_{LBOE}/PS_{NBOE}$
	全国生均预算内教育事业费	PS_{NBOE}	
	地方生均预算内公用经费	PS_{LBPE}	地方生均预算内公用经费差异(D ₁₂) $=PS_{LBPE}/PS_{NBPE}$
	全国生均预算内公用经费	PS_{NBPE}	
地方政府对教育财政投入增长状况(D ₂)	地方预算内教育经费占财政支出比例	PFE_{LBEF}	地方预算内教育经费占财政支出比例差异(D ₂₁) $=PFE_{LBEF}/PFE_{NBEF}$
	全国预算内教育经费占财政支出比例	PFE_{NBEF}	
	地方财政性教育经费占国内生产总值比例	PFE_{LGDP}	地方财政性教育经费占国内生产总值比例差异(D ₂₂) $=PFE_{LGDP}/PFE_{NGDP}$
	全国财政性教育经费占国内生产总值比例	PFE_{NGDP}	
	地方预算内教育拨款增长与财政经常性收入增长比较	GC_{LBFR}	
全国预算内教育拨款增长与财政经常性收入增长比较	GC_{NBFR}	地方预算内教育拨款增长与财政经常性收入增长比较差异(D ₂₃) $=GC_{LBFR}/GC_{NBFR}$	
地方落实《教育法》规定的“三个增长”情况(D ₃)	地方公共财政教育支出增长情况	$Growth_{LFE}$	地方公共财政教育支出增长情况差异(D ₃₁) $=Growth_{LFE}/Growth_{NFE}$
	全国公共财政教育支出增长情况	$Growth_{NFE}$	
	地方生均公共财政预算教育事业费支出增长情况	$Growth_{LBOE}$	地方生均公共财政预算教育事业费支出增长差异(D ₃₂) $=Growth_{LBOE}/Growth_{NBOE}$
	全国生均公共财政预算教育事业费支出增长情况	$Growth_{NBOE}$	
	地方生均公共财政预算公用经费支出增长情况	$Growth_{LBPE}$	
	全国生均公共财政预算公用经费支出增长情况	$Growth_{NBPE}$	
地方物价水平(D ₄)	地方居民消费价格指数	LR_{CPI}	地方居民消费价格影响(D ₄) $=1-(LR_{CPI}/NR_{CPI})$
	全国居民消费价格指数	NR_{CPI}	

(一)地方生均高等教育财政投入状况

1.地方生均预算内教育事业费(PS_{LBOE})。本指标从综合全面的视角考察地方政府对高等教育财政经费投入的努力程度(未包含政府对高校的基本建设等投入),其投入高低既反映高校的人员经费情况,也反映教育教学的日常正常运转的保障情况。图1、表2数据显示,2004-2014年,受区域经济水平、政府决策、高等教育规模等因素的影响,全国31个省市之间PSLBOE相差十分悬殊,最高与最低值倍数分别为8.12、8.21、8.21、7.51、6.57、7.06、8.08、5.83、4.33、4.71和5.28,并呈现显著的“U型”或“中部塌陷”状态,吉、黑、晋、皖、赣、豫、鄂、湘等中部地区显著低于东部(京、津、冀、辽、沪、苏、浙、闽、鲁、粤、琼)和西部(内蒙古、桂、渝、川、贵、滇、藏、陕、甘、青、宁、新)地区。从平均值来看, PS_{NBOE} 为10090.18元,高于该均值的有京、沪、藏、津、宁、青、粤、浙,上述地区恰好处在平均值四分位划分的第一梯队,其 PS_{LBOE} 远远高于其他地区,但仅占全国31个省市25.81%;最高(京,32643.74元/生)是最低(皖,6297.35元/生)的5.18倍。整体纵向观察,除个别年份外,各地 PS_{LBOE} 均呈现逐年递增态势,增长速度排名前五的地区为宁、新、赣、川、冀。PSLBOE的地区差异性和不均衡性,实质上反映了不同地区高校在工薪收入、办学条件等方面的巨大悬殊以及高水平师资的流失或引进情况。长期以来的高校教师“孔雀东南飞”、进京津现象无疑是

PSLBOE地区差异的直接后果。

2.地方生均预算内公用经费(PS_{LBPE})。生均公用经费是按在校生平均的用于教学业务与管理、教师培训、实验实习、文体活动、水电、取暖、交通差旅、邮电、仪器设备及图书资料等购置,房屋、建筑物及仪器设备的日常维修维护等方面的实际支出,即为满足学校教育教学活动正常进行以及整个学校的正常运转而消耗的物力、人力所产生的费用。表2、图2数据显示,2004-2014年,京、沪、津等地区 PS_{LBPE} 遥遥领先与其他地区,最高京是最低鄂的7.24倍。 PS_{NBPE} 均值为4825.80元,高于该值的恰好为第一梯队的京、沪、津、藏、宁、滇、粤、渝。从发展趋势看,除个别年份外,各地区 PS_{LBPE} 均呈现逐年递增态势,增长速度排名前五的地区为琼、宁、陕、新、皖。从最高值和最低值的比值看,2004-2014年分别高达30.22、19.48、29.45、28.48、14.95、18.25、13.80、7.44、5.60、5.61和8.98倍。这一方面表明PSLBPE在满足学校教育教学活动正常运转的能力上有了一定程度的提升,另一方面则说明不同地区高校为学生所提供的办学条件存在着显著的差异,并进而影响学校的教育教学质量、排名和可持续发展。

(二)地方政府对教育财政投入增长情况

客观地讲,我们很难厘定全国各省市财政性教育经费在基础教育、中等教育和高等教育之间的分配比例,不过这并不影响我们对地方政府对教育投

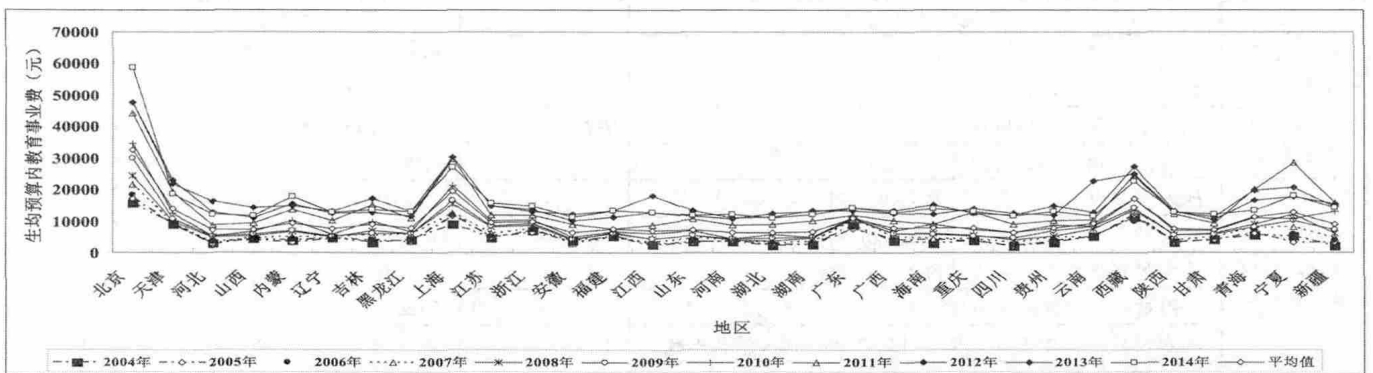


图1 2004-2014年 PSLBOE

表2 PSLBOE、PSLBPE 平均值四分位划分

等级	PS_{LBOE}	地 区	PS_{LBPE}	地 区
AAA ⁺	32643.74~10015.25	京、沪、藏、津、宁、青、粤、浙	19571.91~4920.14	京、沪、津、藏、宁、滇、粤、渝
AAA	9543.79~7746.45	苏、滇、内蒙古、新、吉、贵、渝、桂	4770.32~3694.27	苏、吉、陕、青、内蒙古、浙、闽
AA	7740.48~7272.84	琼、黑、闽、辽、陕、晋、鲁、甘	3555.84~3163.32	辽、桂、琼、赣、甘、冀、川、湘
A	7116.53~6297.35	冀、赣、湘、豫、川、鄂、皖	3112.29~2704.31	贵、豫、黑、皖、鲁、晋、鄂

入的力度的分析和评价。

1.地方预算内教育经费占财政支出的比例(PFE_{LBEF})。 PFE_{LBEF} 为同一年度地方预算内教育经费与财政支出的比值,反映地方政府对教育经费投入的“进步程度”。统计数据显示,2004-2014年最高与最低值倍数分别为1.83、1.74、1.82、1.67、1.88、1.82、1.94、2.02、2.20、2.08和1.75,全国各地区教育支出占财政支出比重均在10%以上,最低值为10.03%(2013年,青),最高值为24.99%(2004年,闽),全国平均值为15.57%。同一年度不同地区之间 PFE_{LBEF} 的极差区间为8.75%~12.12%,且同一地区个别年度存在较大幅度波动,如宁2007年与2012年相差9.78%(21.68%~11.90%)。表3 PFE_{LBEF} 平均值四分位划分结果直观地显示了不同地区地方政府对教育的重视程度。

2.地方财政性教育经费占国内生产总值的比例(PFE_{GDP})。 PFE_{GDP} 为同一年度地方财政性教育经费总额与国内生产总值的比值,反映地方政府在教育经费投入上的“努力程度”。高等教育是实现经济增长的重要工具,舒尔茨、丹尼森研究表明,美国由教育创造的国民收入占总的国民收入增加部分的33%和23%。因此,地方经济发展水平好坏与 PFE_{GDP} 呈反方向变化, PFE_{GDP} 高则政府支持力度强。2004-2014年最高与最低值倍数分别为6.56、7.67、6.00、6.68、

6.73、7.23、6.30、5.92、5.57、5.91和7.34。表3 PFE_{GDP} 数据表明,最高藏是最低鲁的6.2倍,藏、青、贵、甘、滇、新、宁、琼以及京、沪等地政府的“努力程度”最强,而鄂、闽、冀、辽、内蒙古、湘、豫等地则较弱。不过,值得指出的是,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(简称《纲要》)要求,“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%。”统计数据显示,2012年全国达到4.28%,首次超过4%。但2013-2014年,全国分别降低为4.16%和4.15%。与此同时,除京、津、沪、浙、鄂、湘、粤、藏外,其余地区 PFE_{GDP} 均较2012年有一定程度的下降。这意味着全国多数地区不同程度地存在为达到《纲要》规定而“突击”提高财政性教育经费占国内生产总值比例的现象。

3.生均公共财政预算教育事业费支出增长情况($Growth_{LBOE}$)。2004-2014年最高与最低值倍数分别为-0.91、-1.27、-2.66、-3.26、-12.55、-1.68、-195.42、58.24、-4.18、-0.57和-1.21。图4显示,2004-2014年观察窗口期间,除2011年外, $Growth_{LBOE}$ 出现过86次负增长,大面积的负增长出现在2004年(17次)、2005年(16次)、2013年(17次)和2014年(14次)。整体横向观察, $Growth_{LBOE}$ 呈现锯齿状上下波动。2004-2006年,除宁、新、琼有较小波动以外,各地区 PS_{LBOE}

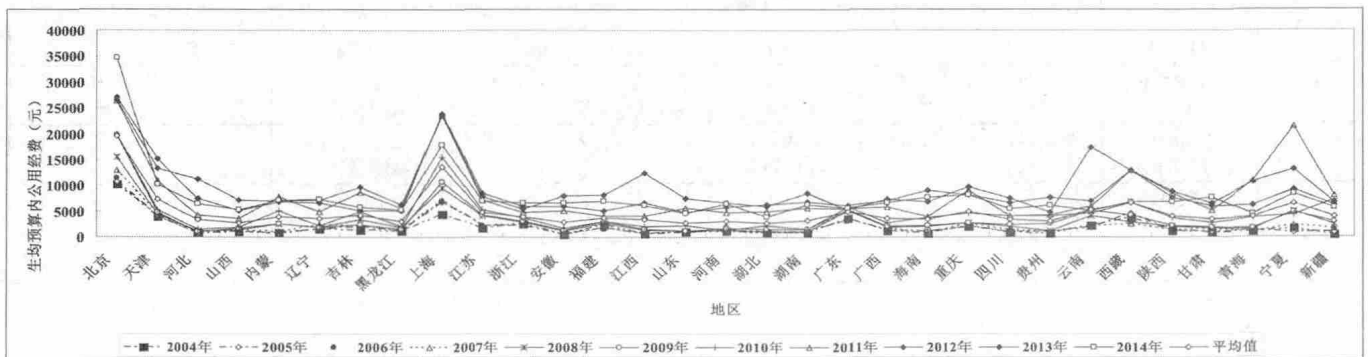


图2 2004-2014年 PS_{LBOE}

表3 PFE_{LBEF} 、 PFE_{GDP} 、 GC_{LBEF} 平均值四分位划分

等级	PFE_{LBEF}	地 区	PFE_{GDP}	地 区	GC_{LBEF}	地 区
AAA ⁺	22.18%~18.86%	闽、浙、豫、粤、鲁、桂、冀、贵	12.34%~4.32%	藏、青、贵、甘、滇、新、宁、琼	10.72%~5.05%	赣、川、青、黑、津、桂、渝、鲁
AAA	18.71%~17.66%	滇、苏、京、新、皖、赣、甘、晋	3.74%~3.14%	桂、陕、晋、赣、川、皖、京、渝	3.81%~2.10%	湘、豫、陕、鄂、吉、京、浙、粤
AA	17.58%~13.77%	琼、陕、湘、津、川、渝、吉、宁	3.06%~2.51%	吉、黑、豫、湘、沪、内蒙古、辽、津	2.05%~0.67%	冀、滇、皖、甘、辽、沪、闽、苏
A	15.45%~12.74%	鄂、辽、黑、沪、青、内蒙古、藏	2.47%~1.99%	冀、闽、鄂、浙、粤、苏、鲁	0.53%~-2.32%	晋、新、贵、琼、宁、藏、内蒙古

投入整体趋于稳定, $Growth_{LBOE}$ 在 X 轴上下波动, 集中在 $-0.02\% \sim 0.02\%$ 之间, 2007-2014 年, 除 2009 年、2013 年和 2014 年 $Growth_{LBOE}$ 有一定幅度下降外, 整体呈现出上升趋势, 尤其是 2011 年, $Growth_{LBOE}$ 上涨了 0.2% 。从平均值四分位划分看, 全国 31 个地区 $Growth_{LBOE}$ 区间值为 $3.73\% \sim 24.53\%$, 但部分地区年度之间 $Growth_{LBOE}$ 变化匀速递增性差。表 4 $Growth_{LBOE}$ 表明, 宁、新、赣、川、冀、湘、内蒙古、琼处在 $Growth_{LBOE}$ 的第一梯队。 $Growth_{LBOE}$ 与高校正常运行呈正相关关系, 其高低或异常波动将会引发学校师资力量等办学条件的提升或降低。受地方财政承担能力制约和政府不同价值偏好的影响, 不同地区或同一地区年度之间 $Growth_{LBOE}$ 的巨大差异, 致使地区之间的教育公平性和允当性缺失, 也给某一地区高校的健康和可持续发展产生了阻力。

4. 生均公共财政预算公用经费支出增长情况 ($Growth_{LBPE}$)。2004-2014 年最高与最低值倍数分别为 -8.73 、 -4.39 、 -0.94 、 -1.68 、 -12.80 、 -4.01 、 -12.20 、 -51.62 、 -5.28 、 -0.99 和 -0.73 。表 4 显示, 琼、宁、陕、新、赣、皖、冀、湘处在 $Growth_{LBPE}$ 的第一梯队。此外, 统计数据表明, 2004-2014 年, 不同地区的平均值变动

区间为 $3.41\% \sim 69.81\%$, 但年度之间波动十分明显, $Growth_{LBPE}$ 出现过 97 次负增长, 出现较多的年度为 2004 (13 次)、2005 (11 次)、2013 (21 次)、2014 (19 次), 也出现过 31 次超过 100% 的正增长。全国仅北京 $Growth_{LBPE}$ 每年都呈现正增长, 沪、津、晋、苏和浙有过 1 个年度的负增长, 其余 25 个省区市均出现过 2 个年度以上的负增长, 而粤、滇、青和宁则有 6 个年度出现负增长。从极值情况看, 2004-2014 年 $Growth_{LBPE}$ 变化区间值为 $-61.77\% \sim 392.86\%$, 极差区间值为 $83.60 \sim 400.47$, 说明不同地区以及同一地区不同年度之间波动较大, 图 5 的曲线也十分直观地显示了这种波动现象。整体横向观察, 2004-2007 年, 除琼、陕、新、宁 $Growth_{LBPE}$ 波动较大外, 其他都是围绕 X 轴上下波动, 集中在 $-0.2\% \sim 3\%$ 之间, 整体趋于稳定状态。2008 年后, $Growth_{LBPE}$ 增长幅度较大, 并在 2011 年达到最高峰, 是 2007 年的两倍之多。但 2013-2014 年 $Growth_{LBPE}$ 又回落到 X 轴附近, 呈现平稳发展的态势。同时, 除年度之间增速不均匀外, 个别地区某些年度 $Growth_{LBPE}$ 极其异常, 如河北 2011-2014 年为 163.15% 、 163.62% 、 -33.72% 、 -12.25% ; 宁夏 2008-2014 年为 124.86% 、 -4.30% 、 -7.71% 、 392.86% 、

表 4 $Growth_{PFE}$ 、 $Growth_{LBOE}$ 、 $Growth_{LBPE}$ 平均值四分位划分

等级	$Growth_{PFE}$	地 区	$Growth_{LBOE}$	地 区	$Growth_{LBPE}$	地 区
AAA ⁺	24.37% ~21.08%	青、赣、陕、贵、琼、津、藏、川	24.53% ~16.06%	宁、新、赣、川、冀、湘、内蒙古、琼	69.81% ~32.74%	琼、宁、陕、新、赣、皖、冀、湘
AAA	20.91% ~20.10%	新、湘、宁、渝、甘、皖、桂、内蒙古	15.96% ~13.06%	吉、陕、鄂、渝、贵、豫、皖、苏	28.30% ~22.99%	豫、青、内蒙古、贵、鲁、晋、辽、闽
AA	20.00% ~17.81%	鲁、鄂、苏、豫、晋、滇、吉、冀	13.01% ~11.63%	闽、京、辽、鲁、黑、青、甘、晋	22.42% ~18.51%	甘、吉、川、黑、滇、鄂、桂、沪
A	17.39% ~14.32%	黑、京、闽、浙、辽、粤、沪	11.58% ~3.73%	滇、桂、沪、浙、津、藏、粤	17.61% ~3.41%	渝、苏、津、京、藏、浙、粤

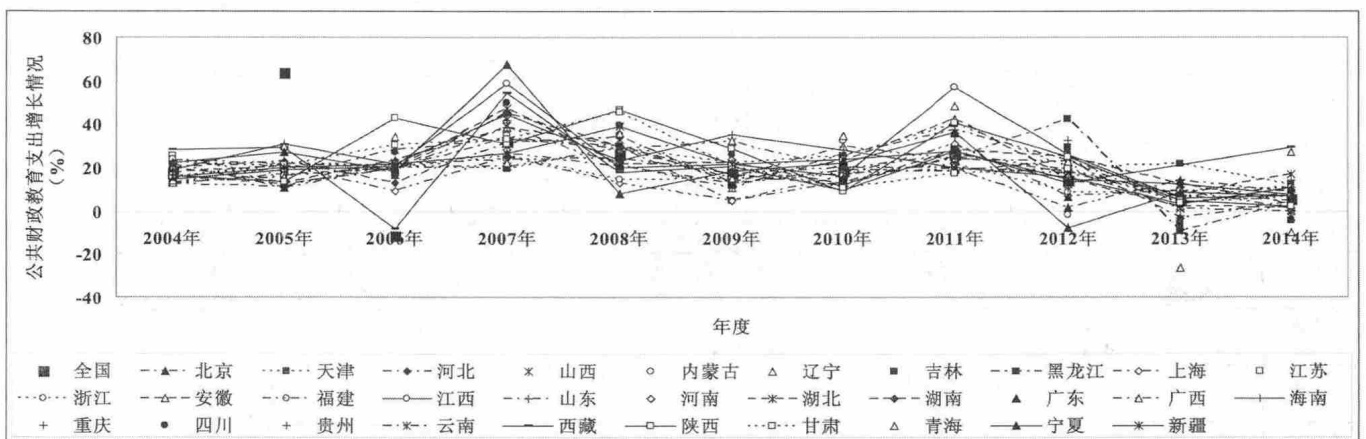


图 3 2004-2014 年 $Growth_{PFE}$

-38.81%、-30.31%、-8.78%；海南2004-2009年为312.68%、53.81%、-61.77%、62.60%、229.83%、10.65%。 $Growth_{LBPE}$ 与高校正常运行呈正相关关系，其高低或异常波动将会引发学校正常运转能力、办学条件好坏的提升或降低。

(三)地方物价水平

地方物价水平用地方居民消费价格指数(LR-CPI)表示。在同等财政教育经费拨款条件下，CPI高低与实际获得的商品或服务呈反方向变化。数据显示，2004-2014年，全国CPI在99.0~108.5之间波动，全国平均值为103.0，排前五位为青(104.2)、宁(103.6)、新(103.5)、甘(103.5)、滇(103.5)，排后六位的为京(102.3)、沪(102.6)、津(102.7)、浙(102.7)、鲁(102.7)、粤(102.7)。表明受交通、自然环境、人力资源、文化等因素的影响，同等教育经费投入在经济发达地区获得的商品或服务要优于经济落后地区，也说明政府应当采取积极措施，提高经济落后地区的高等教育财政经费投入。作为评价设计的一个减项，该指标仅仅对京产生了积极影响，而对青、宁、新则产生的是消极影响(见表5)。

四、模型量化、影响力评价及政策建议

(一)地方性差异的量化

首先，根据表1指标设置及其空间差异的量化方法和模型，计算得出2004-2014年地方政府对高等教育财政投入的影响力差异情况(见表5)。鉴于2012年后全国教育经费执行情况统计公告不再披露全国(总计)预算内教育拨款增长与财政经常性收入增长比较情况，我们以GCLBFR的平均值作为全国或总

计数值。然后，采用层次分析法(AHP)确定的权重 $w_1、w_2、w_3$ 分别为0.415、0.283、0.302，并计算2004-2014年地方政府对高等教育财政投入的影响力差异。

(二)基本评价

1. 地方政府对高等教育财政投入的影响力程度。表6、图6显示，就地方政府对高等教育财政投入的重视程度及决策影响力来看，青、桂、京、新、沪、闽、渝、琼表现最好，其次是吉、赣、甘、津、内蒙古、苏、浙、藏，再次是晋、鲁、陕、黑、皖、粤、贵、豫，最后是川、宁、冀、鄂、辽、滇、湘。考虑权重因素后，仅仅改变个别地区在同一影响力等级中的排名顺序，但不能改变影响力等级。

2. 地区之间生均财政教育经费投入差异显著。作为衡量地方高等教育财政投入力度最直接的绝对数指标，PSLBOE、PSLBPE高低最能全面反映相关地区对高等教育的支持程度，前者系用于工资福利、对个人和家庭的补助、商品和服务支出、其他资本性支出等方面的年度教育支出总额与在校生人数比值。 $D11 \geq 1$ 的有京、沪、藏、津、粤、宁、青、浙， $0.94 \geq D11 \geq 0.76$ 的有苏、滇、内蒙古、吉、新、闽、桂、贵； $0.75 \geq D11 \geq 0.69$ 的有辽、黑、渝、琼、甘、晋、陕、鲁； $0.65 \geq D11 \geq 0.57$ 的有冀、豫、赣、湘、皖、鄂、川。PSLBPE是生均用于教学业务与管理、教师培训、实验实习、文体活动、水电、取暖、交通差旅、邮电、仪器设备以及图书资料等购置、房屋、建筑物和仪器设备日常维修维护等方面的实际支出，即用于保障学校正常运转、完成日常教学及其辅助活动而花费的生均支出。 $D12 \geq 1$ 的有京、沪、津、藏、粤、宁、滇， $0.99 \geq$

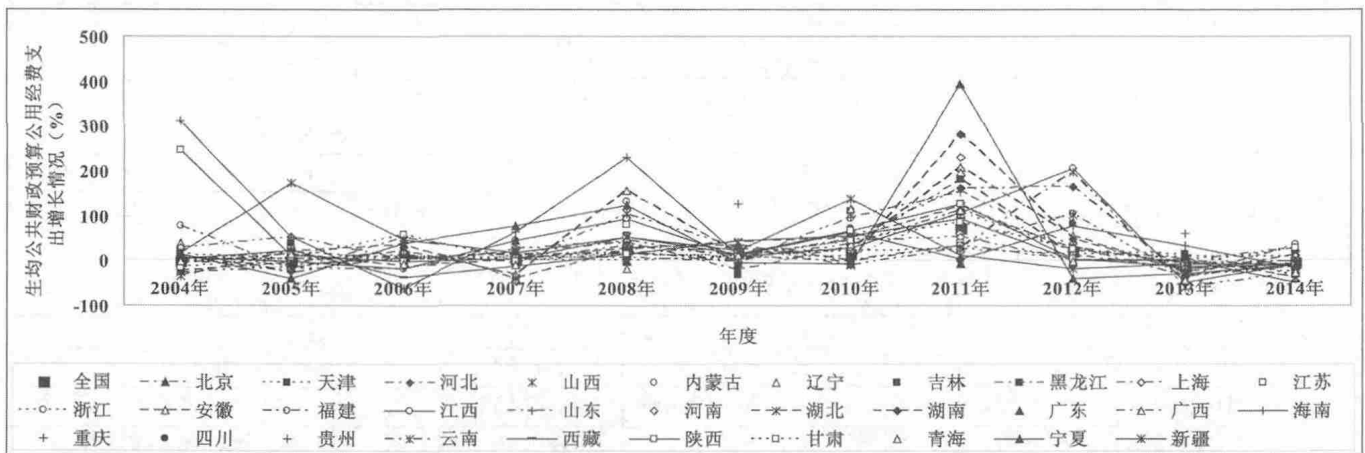


图5 2004-2014年 $Growth_{LBPE}$

$D_{12} \geq 0.7$ 的有苏、渝、吉、浙、闽、陕、新、辽、内蒙古；
 $0.69 \geq D_{12} \geq 0.6$ 的有青、桂、川、甘、琼；
 $0.58 \geq D_{12} \geq 0.5$ 的有豫、贵、黑、冀、赣、湘、晋、皖、鲁、鄂。

3. 部分地区“进步程度”与“努力程度”有待提高。2004-2014年， D_{21} 区间值为0.82~1.43， $D_{21} \geq 1$ 的

有24个地区； D_{22} 区间值为0.56~3.51， $D_{22} \geq 1$ 的有10个地区，分别为藏、贵、青、甘、滇、新、宁、琼、桂、陕。按照进步程度大小排序，排名后七位的 D_{21} 均小于1，分别为藏、青、蒙、沪、黑、辽、鄂；按照努力程度大小排序，排名后七位的为鲁、苏、浙、粤、鄂、冀、闽、津

表5 2004-2014年地方政府对高等教育财政投入的影响力差异(D)

地区	生均高等教育 财政投入差异 (D_1)			教育财政投入 增长情况差异 (D_2)				“三个增长”情 况差异 (D_3)				地方 CPI 差异 (D_4)	总计
	D_{11}	D_{12}	合计	D_{21}	D_{22}	D_{23}	合计	D_{31}	D_{32}	D_{33}	合计	D_{41}	
京	3.23	4.34	7.57	1.18	0.96	1.60	3.74	1.07	1.52	1.75	4.34	-0.01	7.00
津	1.41	1.55	2.96	1.11	0.71	1.86	3.68	1.52	0.18	0.32	2.02	0.00	3.48
冀	0.65	0.55	1.2	1.25	0.70	-2.25	-0.3	0.84	0.46	0.95	2.25	0.00	1.36
晋	0.72	0.53	1.25	1.13	0.99	1.48	3.6	0.89	0.40	2.56	3.85	0.00	2.97
蒙	0.86	0.70	1.56	0.88	0.76	2.37	4.01	1.04	1.61	1.08	3.73	0.00	3.24
辽	0.75	0.71	1.46	0.98	0.72	-5.82	-4.12	0.56	0.72	3.54	4.82	0.00	1.20
吉	0.85	0.87	1.72	1.03	0.87	1.65	3.55	0.73	1.16	2.74	4.63	0.00	3.47
黑	0.75	0.57	1.32	0.97	0.83	2.35	4.15	0.79	0.37	0.41	1.57	0.00	2.48
沪	1.95	2.81	4.76	0.90	0.76	2.33	3.99	0.76	1.07	2.82	4.65	0.00	5.43
苏	0.94	0.99	1.93	1.19	0.58	1.04	2.81	1.14	1.32	1.38	3.84	0.00	3.16
浙	1.06	0.86	1.92	1.35	0.65	1.59	3.59	1.05	1.04	0.90	2.99	0.00	3.13
皖	0.60	0.51	1.11	1.17	0.96	2.95	5.08	1.02	0.24	-0.31	0.95	0.00	2.43
闽	0.78	0.78	1.56	1.43	0.71	1.22	3.36	1.06	1.16	4.35	6.57	0.00	3.90
赣	0.62	0.54	1.16	1.17	0.96	2.71	4.84	1.28	0.44	2.33	4.05	0.00	3.32
鲁	0.69	0.50	1.19	1.28	0.56	3.33	5.17	1.08	0.25	0.36	1.69	0.00	2.73
豫	0.63	0.58	1.21	1.32	0.81	0.35	2.48	0.96	0.80	-0.09	1.67	0.00	1.96
鄂	0.59	0.50	1.09	0.99	0.66	-0.27	1.38	1.24	0.73	-1.69	0.28	0.00	1.15
湘	0.62	0.54	1.16	1.12	0.79	-4.49	-2.58	1.17	0.64	0.62	2.43	0.00	0.73
粤	1.21	1.24	2.45	1.30	0.65	0.12	2.07	1.05	-0.13	0.38	1.3	0.00	2.50
桂	0.76	0.67	1.43	1.26	1.06	12.49	14.81	1.16	0.52	1.52	3.2	0.00	6.06
琼	0.73	0.60	1.33	1.13	1.21	-12.97	-10.63	1.25	1.47	16.95	19.67	0.00	3.77
渝	0.74	0.97	1.71	1.05	0.89	3.80	5.74	1.07	0.67	1.57	3.31	0.00	3.67
川	0.57	0.63	1.2	1.08	0.97	-3.51	-1.46	1.13	1.15	1.40	3.68	0.00	1.44
贵	0.76	0.58	1.34	1.21	1.74	-2.99	-0.04	1.38	1.40	1.80	4.58	0.00	2.22
滇	0.91	1.03	1.94	1.20	1.51	-1.67	1.04	0.94	-0.71	-1.40	-1.17	0.00	1.14
藏	1.77	1.37	3.14	0.82	3.51	-0.80	3.53	1.52	-0.10	-0.30	1.12	0.00	3.33
陕	0.71	0.74	1.45	1.12	1.01	-8.60	-6.47	1.30	0.75	10.73	12.78	0.00	2.93
甘	0.73	0.63	1.36	1.15	1.56	2.06	4.77	1.12	1.18	1.24	3.54	0.00	3.27
青	1.12	0.69	1.81	0.88	1.73	17.52	20.13	1.19	0.41	0.29	1.89	0.01	7.42
宁	1.21	1.15	2.36	1.00	1.34	-5.58	-3.24	1.07	0.69	1.85	3.61	0.01	1.64
新	0.84	0.74	1.58	1.18	1.46	0.17	2.81	1.25	2.38	8.31	11.94	0.01	5.39

表6 地方政府对高等教育财政投入的影响力程度(D)

等级	未考虑权重	地 区	考虑权重	地 区
AAA ⁺	24.82~11.06	青、桂、京、新、沪、闽、渝、琼	7.42~3.67	青、京、桂、沪、新、闽、琼、渝
AAA	10.76~9.44	吉、赣、甘、津、内蒙古、苏、浙、藏	3.48~3.13	津、吉、藏、赣、甘、内蒙古、苏、浙
AA	9.36~5.98	晋、鲁、陕、黑、皖、粤、贵、豫	2.97~1.96	晋、陕、鲁、粤、黑、皖、贵、豫
A	4.01~1.61	川、宁、冀、鄂、辽、滇、湘	1.64~0.73	宁、川、冀、辽、鄂、滇、湘

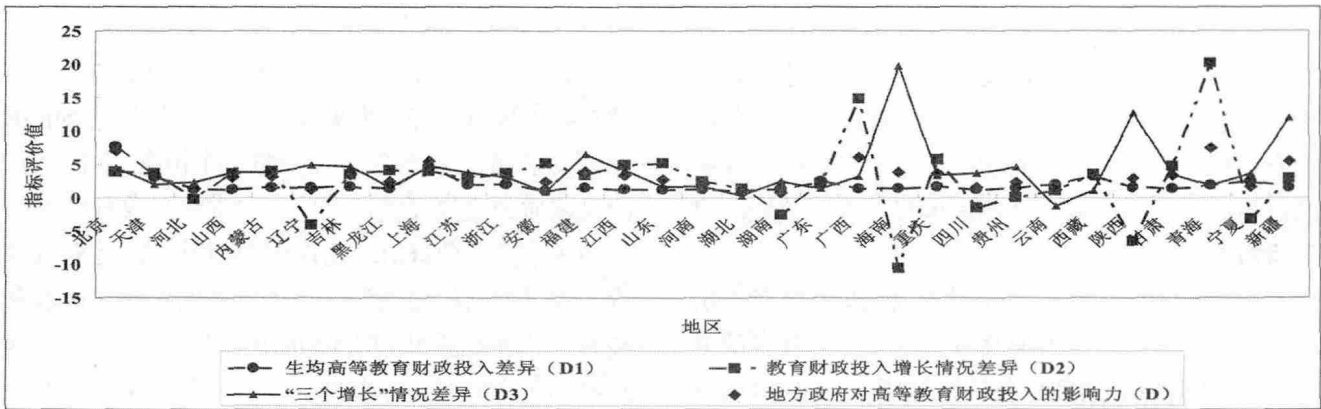


图 6 2004-2014 年地方政府对高等教育财政投入的影响力差异

(并列)。上述“努力程度”与“进步程度”排名落后的地区有待进一步提高其PFELBEF和PFEGDP。

4.部分地区落实《教育法》规定的“三个增长”不到位。一是部分地区执行《教育法》、《纲要》乏力。2004-2014年,GCLBFR共出现过106次负增长,GrowthLBPE出现过97次负增长。二是部分地区年度之间支持力度均匀性差。如河北省2010-2014年GrowthLBOE为1.76%、65.62%、88.73%、-21.19%、-4.74%，云南2012-2014年GrowthLBOE为113.87%、-43.38%、-9.79%，江西2012-2014年GrowthLBOE为106.21%、-29.76%、0.50%，湖南2010-2014年GrowthLBOE为2.00%、100.37%、31.63%、-2.91%、-5.06%。这种现象不利于高等教育健康、有序和可持续发展。

5.地理位置相邻地区教育经费投入力度存在一定的关联性。受区域经济等因素的影响，相邻地域省市区地方政府对高等教育财政投入的影响力程度或者某一指标的影响程度，呈现出一定的联动现象。诸如“长三角”的沪、苏、浙等，同时，京、津、沪、渝四个直辖市要显著优于其他地区。

(三)政策建议

1.科学衡量地方政府官员业绩，优化地方财政支出结构。长期以来，我国对地方政府的政绩考核主要是GDP等经济建设指标，对高等教育投入及质量缺乏相应的考核机制和问责机制，导致地方政府在配置有限的财政资源时，会选择更能体现其政绩的经济建设项目。首先，地方政府应当树立长期发展意识，正确认识地方高校财政投入产出的专业人才和先进生产力对其经济竞争力和社会进步的作用，正确处理好长期和任期、教育经费投入与基础设施建设

投入等方面的关系，破除行政任期的短视行为及锦标赛模式，确保实现教育经费在财政预算中单独列项或政策制度保障。同时，在当前我国以创新驱动经济发展的背景下，中央政府应当淡化地方GDP总量在干部政绩考核中的作用或权重，并将教育经费、科研经费等智力资本投入及其增长情况作为考核指标。其次，生均预算内事业费排名靠后的冀、赣、湘、豫、川、鄂、皖等地区，以及生均预算内公用经费支出排名靠后的贵、豫、黑、皖、鲁、晋、鄂等地区，其生均教育经费不仅远远低于全国平均水平，也对维持所在地区高等教育的正常运行产生了不利影响，造成部分学校债台高筑。此外，2005年、2011年和2013年，我国普通高校、普通高中、普通初中、普通小学的生均预算内公用经费的比例分别是13.4:2.2:1.4:1、5.46:1.23:1.49:1、3.82:1.33:1.44:1。可见，我国对普通高校的相对投入总体呈现递减趋势，递减幅度较大。对此，应当以政府为主导，成立教育、物价、财政、人事等相关部门生均经费基本标准和生均财政拨款基本标准改革领导小组，建立由教育专家、学者、政府官员、工商界人士等组成的高等教育拨款咨询委员会，以生均社会必要教育成本及不同专业的生均教育成本为基本依据，以充足、公平、效率为原则，研究完善高校不同学科(专业)办学成本和生均经费基本标准及生均财政拨款标准，确保生均财政经费达到全国平均水平。最后，优化财政支出结构。改革开放至今，我国财政实现了“生产财政→公共财政→民生财政”的转变。与此同时，我国经济发展也与传统的失衡、不协调、不可持续的粗放增长模式基本告别，知识创新、技术创新、产品创新、组织创新、投融资方式创新、供给创新等一系列的创新将成为驱动发展新

引擎,经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步。高校是知识发现和科技创新及优秀人才培养的重要力量,地方政府应当压缩不合理的行政管理费开支,增加对文教科卫、社会保障、环境保护等方面的财政投入,确保地方高校承担起培养区域经济建设所需要的创新创业人才。

2.加大中央财政转移支付力度,改善教育支出的地域性差异。地方普通高校是我国高等教育的主力军,2014年我国普通高校总计2246所,教育部部属高校75所,仅占3.34%。一般说来,地方财政支出通常约占中央和地方财政教育支出总额的85%以上。1994年分税制改革后,地方财政收入与其支出总量产生较大缺口,而按照受益原则,省级政府要承担起保障地方高校公共经费拨款的主要任务。同时,我国地方高校生均经费支出及其增长速度并未与地方高校规模及经济发展水平同步,例如,陕、鄂、湘及东北三省,这些地区的经济发展缓慢,但需要负担的地方高校又比较多。再如青、宁、桂、甘等经济、教育双落后地区。因此,除地方政府加大财政投入力度外,中央政府应采取以下两项措施,以缩小地区间高等教育经费投入的差距,提高教育公平性及质量。具体说来,一是完善分税制和一般性无条件转移支付制度,实行东部地区财力向中西部地区的纵向转移以及富裕地区向贫困地区的横向转移,促进地方政府高等教育经费投入的均等化。二是建立专项教育财政转移支付制度,重点用于改善高等教育规模及增速高于经济发展水平地区的教学条件。

3.教育经费占GDP比重问题。十八届三中全会提出,要清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。国务院2014年10月发布的《关于深化预算管理制度改革的决定》也重申了此观点。同时,基于我国经济由高速增长转向中高速增长的新常态,GDP和财政收入也将呈现中低速增长,如2015年全国GDP增速初步统计结果为6.9%,创近25年来新低。那么,我国还要不要规定教育经费占GDP比例?如果需要,比例应该是多少?我们认为,教育在经济转型过程中承担着知识创新、技术创新及创新创业人才培养等艰巨任务,在GDP增长放缓、财政收入与支出矛盾日益突出的背景下,如果不强制性地规定教育经费占GDP比重,全国或有关地区势必会压缩支出弹性较高的高等教育经费支

出,进而影响教育质量和经济发展。

联合国教科文组织(UNESCO)统计数据显示,教育投入比例与经济发展水平之间存在着显著的正相关关系。财政教育投入是衡量一个国家综合国力、国民素质的重要尺度,国际上通常将财政教育支出占国内生产总值(GDP)比例作为衡量一国政府教育投入程度的指标。2005年,世界主要国家财政性教育经费占GDP比重超过4.5%的有:丹麦6.8%、法国5.6%、波兰5.4%、墨西哥5.3%、新西兰5.2%、英国5.0%、美国4.8%、加拿大4.7%、荷兰4.6%。^[17]2010年世界财政性教育经费占GDP比重平均值为5.1%。由此可见,我国财政性教育经费投入仍然亟待进一步适当提高。根据国际经验和我国国情,我国公共教育经费占GDP比例以4.5~6%比较适宜。

4.建立健全地方政府财政投入第三方绩效评价与问责机制。作为地方高校外部治理结构中的重要利益相关者,地方政府赋有对高校投资、管理等多重职责。十八大以来,随着“政府购买服务”的推广,教育部可委托具有超然独立性和专业资质的评估机构、会计师事务所、研究所等第三方机构对地方生均高等教育财政投入状况、地方政府对教育财政投入增长状况、地方落实《教育法》规定的“三个增长”情况等方面进行评价,以摆脱地方政府“局中人”的利益羁绊,并提高评价结果的专业性和权威性。根据评价结果,对未实现《教育法》、《高等教育法》规定的“三个增长”的地区,以及“进步程度”、“努力程度”落后的地区,教育部门可提请中央政府依法追究相关地区领导的行政责任,并对高等教育生均经费、公用经费预算内拨款未达标的省份,给予减少未来年度一般性转移支付金额等方式的惩罚。

5.创新供给侧改革,公平竞争中体现扶优扶强扶特。国务院《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》提出了我国政府、社会、学校相结合的一流大学和一流学科共建机制,从财政性教育经费投入的角度讲:一是中央财政将中央高校纳入中央高校预算拨款制度中统筹考虑,并通过相关专项资金给予引导支持。同时,鼓励相关地方政府通过多种方式,对中央高校给予资金、政策、资源支持。二是地方高校所需资金由地方财政统筹安排,中央财政通过支持地方高校发展的相关资金给予引导支持。三是中央基本建设投资对世界一流大学和一流学科建

设相关基础设施给予支持。四是突出绩效导向,资金分配更多考虑办学质量特别是学科水平、办学特色等因素,重点向办学水平高、特色鲜明的学校倾斜,在公平竞争中体现扶优扶强扶特。五是国家及地方政府应鼓励有关部门、行业、企业、集体、外商和个人投资或捐赠高等教育,以缓解地方政府的财政支出

负担。

本文系全国教育科学“十二五”规划课题“创新创业教育背景下高校教师转型决策机制、动态仿真及引导策略研究——基于成本收益的视角(EIA150405)”的部分成果。

(责任编辑 翁伟斌)

参考文献

- [1]傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007(3).
- [2]周黎安.中国地方政府官员晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7).
- [3]宋光辉.财政分权与各级政府教育责任[J].当代经济研究,2009(10).
- [4]宗晓华.地方高等教育财政投入及其影响因素[J].高等教育研究,2010(11).
- [5]秦惠民,杨程.地方政府对高等教育投入努力程度的实证研究[J].国家教育行政学院学报,2013(7).
- [6]严全治,张倩倩.省级政府对高等教育投入努力程度的实证研究[J].教育与经济,2010(3).
- [7]孟祥瑞.地方政府高等教育投资政府努力程度研究[D].哈尔滨:哈尔滨师范大学,2011.
- [8]范海燕.地方高校财政性教育投资不均衡性研究[J].教育与经济,2011(3).
- [9]陈静漪.我国政府教育投入努力程度研究[D].长春:东北师范大学,2006.
- [10]欧阳华生,余宇新.省际间政府教育投入努力程度的差异性研究[J].审计与经济研究,2008(5).
- [11]单迎光.省级政府教育经费投入努力程度研究[D].北京:北京师范大学,2008.
- [12]丁建福.省级政府教育投入实证研究:政府治理的视角[J].教育发展研究,2012(3).
- [13]付尧.我国政府教育投入努力程度的分析与预测——基于ARIMA模型的研究[J].中国人民大学教育学报,2014(2).
- [14]刘泽云.“九五”期间我国政府对教育投入努力程度的实证分析[J].高等教育研究,2003(2).
- [15]郭化林.中国资产评估监管制度安排与效率研究[M].中国社会科学出版社,2016.
- [16]李瑶.地方政府对地方高校财政投入差异研究[D].武汉:华中科技大学,2013.
- [17]马国贤,马志远.教育支出占GDP的比重:国际比较与政策建议[J].教育发展研究,2009(3).

The Impact of Local Government's Financial Investment on Higher Education in China and its Consequences: Based on Provincial Spatial Differences

Guo Hualin & Zhang Ting

(School of Accountancy, Zhejiang University of Finance & Economics, Hangzhou 310018)

Abstract: Taking data from 2004 to 2014 in ordinary higher education financial input panel as samples, from financial input to local higher education student, the growth of local government of fiscal education investment, the local implementation of the "Education Law" which stipulates "three aspects of growth" situation and the local price level, etc., the paper used space measurement technology, the Analytic hierarchy Process (AHP) to comprehensively evaluate the impact of government efforts in different areas of financial investment in higher education, and then proposed to optimize the structure of fiscal expenditure, increase central government transfer payments to increase the proportion of education spending in GDP, third-party evaluation and accountability mechanisms, and innovate supply reform policy.

Key words: local governments, higher education financial investment, difference, evaluation