

地级市市长对于预算内教育经费支出的影响

林挺进*

【摘要】论文运用2006年全国地级市的数据,对影响地级市预算内教育经费支出水平的因素进行了探索性研究。定量分析表明,地方财政自给度能够系统性地影响一个地级市的教育支出水平,但其影响模式并不是一种线性关系,尽管综合性的数据表明较高的自给度会导致较低教育支出比重。更为重要的是,多元回归分析的结论确认了地级市市长对于教育支出水平的显著性影响,而且,其影响方式与官僚制理论、人力资本理论的解释逻辑相一致。这一发现为已有研究的理论结论提供了强有力的经验支持,加深了人们对于“领导人影响政府财政预算”之模式的理解。

【关键词】地级市市长 教育经费支出 财政自给度 行政预算

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486(2009)01-0175-16

一、理论的逻辑:地方领导人与地方财政支出

现有关于我们地方政府预算过程的研究表明,尽管从1999年起我国开始在中央、试点省份、进而在全国各地实施以“部门预算编制”为目标的预算改革,但是地方主要领导人(党委书记与行政长官)是“党委领导下的行政预算体系”中财政资源的实际分配者。近年来,有不少学者开始通过个案研究较为真实地描述了地方领导人在预算过程中的作用和行为。在省一级行政单位的个案研究中,有的学者发现,与改革开放中自上而下的分权策略(decentralization)所导致的政府内部权力结构“零碎化”一样(Shirk, 2007),省级政府预

* 林挺进,复旦大学国际关系与公共事务学院,讲师;新加坡国立大学东亚研究所,访问研究员。感谢匿名评审人的意见。

算过程中也出现了权力结构的“零碎化”,省级领导集体(党委、政府)对于财政资源享有分配权,更加值得注意的是,副职领导在各自分管范围享有相当独立的支配权(马骏、侯一麟,2004)。有关县级领导人预算行为的研究也发现,在县级行政单位中,县委书记、特别是县长几乎完全主导了县级财政的分配权(王蓉,2003)。现有文献中还很少看到有专门针对地级市预算过程中地方领导人之作用的个案研究,但是有学者研究过3个省会城市中党、政首长对于城市财政预算的影响与作用。与省级预算不同,预算权力结构“零碎化”的特征在省会城市中并不明显;尽管3个城市的“人大”已经开始积极介入预算过程,但是城市预算的权力结构并没有因此改变。“市委领导下的市政府”依然对财政资源享有绝对的支配权。另外一个明显区别于省级预算的特点是,在省会城市副市长对于财政资源的分配的影响力非常有限,凸现出市长在其中的决定性地位(於莉,2007)。

上述研究加深了人们对于地方政府预算过程的理解,但是由于研究方法上无一例外地采用了个案研究,从而使得所有的结论无法进行有效的推论(*generalization*),进而限制了研究结论对于预算现实的解释能力。与此同时,个案研究、特别是非比较性质的个案研究,由于在技术上没有办法控制其他影响预算过程潜在因素,无论在逻辑上还是在事实上都很难相对精确地分析一个因素到底在多大程度上影响了预算过程、从而最终影响了政府的支出结构。比如,我们不能知道除了党政首长这一因素之外,一个城市自身的财政自给水平是不是影响了预算结果;再比如,在一个城市的客观条件、市长其他方面背景都相近或相似的情况下,市长个人的受教育水平是不是影响了、以及在多大程度上影响了他们在预算中的行为。从方法上看,只有采用相对复杂的统计分析技术如多元回归分析、最大似然估计等才有效地考察领导人是否、如何以及在多大程度上影响了预算过程。现有的描述性研究虽然很好地回答了“是什么”的问题,但是由于分析技术上局限性、涉及变量的有限性,往往难以较好地回答

“如何”以及“为什么”的问题。以回归分析为代表的定量分析技术为我们事物之间建立因果关系提供了非常好的途径(Lane & Ersson,2000)。但是这种分析方法对于样本的规模有较高的要求,正是基于这方面考虑,促使笔者从研究地级行政首长对于地市财政支出结构的影响入手,探索在地方领导人与政府支出结构之间可能存在的因果关系。

(一)地方行政首长与地方财政支出结构

由于学术中的匿名原则,前文提到的关于党政首长对于省会城市预算过程之影响的研究(於莉,2007)并没有报告这3个省会城市是不是副省级城市。但是,考虑到副省级城市在省会城市中的比重不大,有理由认为其中至少会包含1-2个非副省级城市,也就是地级省会城市(尽管现实中它们的政治、经济等地位要高于其他地级市)。因此,该研究的相关逻辑在很大程度上是可以被延伸到一般地级市的分析中来。同时,考虑到城市的行政级别与地方集权的可能性之间的关系,比较现有文献中关于省级、省会城市与县级预算过程中领导人所拥有的不同集权程度,大体上可以认为行政层级越低,预算权力相对越集中。因此,有理由假定普通地级市预算过程中的党政领导人的影响力会大于省会城市。

虽然上述针对3个不同层级研究都认为党、政主要领导同时在预算中发挥作用,但是基于3个省会城市之研究却认为,“虽然市委书记对预算过程能够产生的影响力看似位于市长之上,但从实际的调研来看,市长还是在大多数情况下掌握着预算过程的‘自主权’。……市委书记个人也很少直接介入预算活动”(於莉,2007:57)。市委书记“显著”的作用往往只会发生在书记、市长力量相差十分悬殊的情况下,并不具有普遍性。从这个意义上看,一个城市的预算结果(也就是支出结构),更多是反映出市长价值与偏好。

而且,现有的研究发现也表明,尽管政府内部各个单位也存在部门利益,但是,这些部门利益能否约束市长的预算行为,最终要取决

于市长的偏好。那么,作为一名地方官员,市长的基本理性是什么?根据唐斯、塔洛克等人的官僚理论,我们有理由假设处于科层结构中的市长们最大的理性就是个人的职业发展(Downs, 1967; Tullock, 1965),因此,他们在政府预算过程中的首要偏好必然要反映他们最大的理性,也即有利于自身的职业发展。虽然国内学者对于财政性因素是否影响了官员的职业发展存在争议,但是研究中国政府与政治的学者无一例外地同意中国政治体系中影响官员职业发展的制度是塑造官员偏好、约束官员行政的主要因素。需要说明的是,这个假设并不意味着职业发展的理性是激励地方行政首长的唯一因素;而且,现有研究也表明其他的激励实际上是与个人职业发展即行政级别升迁紧密联系在一起(Burns, 2003)。不少经验研究表明,地方财政对于中央财政的贡献与官员职业发展之间存在正相关关系(Bo, 2002)。考虑到发展地方经济与增加财政收入的一致性,不妨假设地级市长们会有更大激励将预算支出向经济部门倾斜,而对包括教育经费在内的公共性支出缺乏热情。正因为如此,考察地方行政长官对于地方预算内教育经费支出的影响,可以从一个侧面加深我们对于行政首长预算偏好、行为模式的理解。

(二) 财政依赖度与地方政府行为的约束:国家能力理论的视角

在关于中央-地方关系的问题上,英语文献中一直存在着一种争论,以国家(财政)能力理论为代表的政治经济学家们认为地方政府财力增加(即对中央财政依赖度的下降),会降低中央政府对地方政府的约束能力,悲观主义的观点甚至认为1994年分税制之前的中央-地方财政分配趋势将会影响到国家的统一与团结(Wang & Hu, 1993)。而研究中国共产党组织人事制度的学者则认为,中央政府通过人事任免制度有充分的能力来约束地方政府,并且认为中央政府在中央-地方的博弈关系中始终掌握着主动权,也就是说只有中央政府才有能力确定该博弈关系中的游戏规则(Burns, 1994; Huang, 1995; Lampton, 1992; Landry, 2000; Manion, 1985)。

事实上,财政关系和人事制度可能都是影响政府间(府际)关系的重要变量。但是从现有文献的研究设计来看,双方的观点都需要审慎,因为这些结论都是在没有将另外一个因素作为控制变量的情况下得出来的。从方法论上看,当我们争论人事制度或者财政关系中哪一个因素更具有约束力的时候,有必要将其中的一个因素作为控制变量来讨论另外一个因素对于因变量的影响效果。只有在回归分析中把两方面的自变量同时放入一个回归模型,才可以比较两者是否、如何以及在多大程度上影响了上级政府对于下级政府的约束。

因此在本研究中,笔者采用地级市政府的财政自给度(即相对于包括省和中央在内的上级政府的财政依赖度)来检验政府间财政关系是否影响了地级市政府的教育支出水平。从正式文件看,中央政府始终要求地方政府加强教育投入^①,如果上级政府可以通过地方政府对于上级政府的财政依赖来有效约束地方政府行为、特别是地方财政行为的话(国家能力理论的逻辑),有理由预期较高的财政依赖度可以正面影响地方政府的教育支出水平。

二、研究设计

(一)主要变量及其描述

因变量 本研究的因变量是地级市财政(包含地级以下各级政府)中教育经费支出项占2006财政年度总支出的比重(教育支出比重或教育支出水平)。从逻辑上看,“人均教育支出”可能也是一个合适的因变量,但是考虑到各地市人口中在校生所占的比例不同,在校层次结构(义务教育、高级中学、职业教育以及高等院校)不同,所以在控制上述变量之后,教育支出比重是一个更可取的变量。从领导职业生涯来看,教育经费支出是一个两难的问题。一方面,根据

^①可参见以下政策:国家教委(1996),国务院(1994),国务院办公厅(2002)。

系中的人事规则有着更好的理解。由于“以经济建设为中心”或者说“经济主义”的逻辑(郑永年, 2002), 本研究预期那些花较少时间取得厅级职位的市长比其他市长更有可能倾向于较少的教育投资。同样由于“经济主义”的逻辑, 我们也预期担任市长年资越久的领导越有可能倾向于较少的教育支出比重。因为较快的职业发展和较长的市长年资都反映他们对教育支出、经济性支出与未来职业发展之间关系的理解。另外一个方面的自变量是财政自给度(表 1), 即一个城市在 2006 财政年度里, 本地财政收入占其财政支出的百分比, 国家(财政)能力理论预期财政自给度会负面影响该城市的教育支出水平。与此同时, 由于 1994 年分税制改革并未明确理顺地方政府间的财政关系, 全国各省地方政府间的财政分权差异十分显著, 有学者根据省级、地级、县级政府支出占全省财政总支出的比重不同将各省财政分权划分为下沉型、上浮型、中凸型和中凹型(张光, 2008)。逻辑上, 地级市的教育经费支出在很大程度上会受到省内各级地方政府间财政关系的影响, 因此本文还借助该研究成果, 来检验不同的省内财政分权结构是否也会影响地级市的教育支出比重。

表 2 2006 年地级市市长个人资料描述(2006 年 1 月 1 日)

	样本量	最小值	最大值	平均值	标准差
性别	248	0	1	.96	.197
受教育年限	246	12.00	22.00	16.3293	1.89126
最后学历修读方式	236	0	1	.62	.487
党龄 (2006 年 1 月 1 日)	264	9.08	40.58	26.6133	5.51446
职业发展态势 (取得厅局级时工龄)	264	11.33	38.25	26.8538	5.24170
担任市长年资 (2006 年 1 月 1 日)	264	.00	9.58	2.2555	1.53039

除此之外, 本研究还将城市的人口规模、人均 GDP、GDP 增长

率、是否是省会城市以及中小学校学生、职业技术学校学生、高等院校学生占全市人口的比重等作为控制变量纳入分析模型。

(二) 分析单位、研究时间与数据收集

本研究的时间截点为 2006 财政年度,分析单位是地级市,不包括直辖市和副省级城市,但是包括没有明确为副省级城市的其他省会城市。考虑到省会城市在政治、经济、文化上的地位要高于其他地级市,我们特意设置一个二分类变量(dummy variable)来检验这种因素是否影响了城市的教育支出比重。截止到 2006 年 1 月 1 日,全国共有 268 个地级市。有关市长个人背景资料的数据以 2006 年 1 月 1 日在任的市长为准,所有资料均采集于“中国军政在线”^①,并且与新华网、各市政府网站上提供的信息对照、验证。但是,仍有一小部分城市的市长资料没有办法通过网络或其他公开出版物进行收集,因此本研究最后回归分析的数据样本量为 235 个,约占总数的 88%。

有关各地市社会、经济发展的数据全部采集自《中国城市年鉴 2007》,有关城市教育支出水平的数据全部来自于《中国财政统计年鉴》。本文所说的地级市教育支出是全市的教育支出(总量或占全市财政的比重,即包括市辖区、县以及县级市)。

三、经验证据

表 3 给出了分别包含不同自变量与控制变量的 4 个多元回归模型,因变量为各地市的教育支出水平。从 4 个模型中我们可以发现,(1)城市的人口规模始终与该城市的教育支出水平呈正相关关系;(2)而城市的人均 GDP、相对于上一财政年度的 GDP 增长率对于教育支出水平都有负面的影响,经济状况越好的城市教育投入的水平相对越低;(3)比较模型 A 和模型 C,当各类学生在人口中的比重得

^①中国军政在线网:www.chinajunzheng.com。

以控制之后,省会城市这个变量将不再显著影响因变量的变化,也就是说,省会城市与非省会地级市之间在教育支出水平的差异,可以通过人口总数中各类在校生所占的比重表现出来;(4)比较模型 B 与模型 C,可以发现中小学生在人口中的比重并不能显著影响一个城市的教育支出比重,但当同时控制职业技术学校学生比重、高等院校学生比重之后,中小學生比重越高的将越有可能导致较高的教育支出水平,相反地职业技术学校学生和高等院校学生占人口总数的比重则会负面影响地级市的教育支出水平。这种现象很可能是因为省以下的地方政府较少承担高等、中等职业教育经费,而更多地负担义务教育和高级中学教育的经费支出。第二个可能的原因是我国高等教育在教育总支出中所占比重偏大。

(一) 财政自给度与教育支出比重

比较 4 个回归模型,一个重要的发现是:(5)地市的财政自给度与教育支出之间存在“U 型”曲线的关系,而不是如国家能力理论的解释逻辑所预期的那样是线性关系,而且这种曲线关系不会因为省内财政分权的结构不同而有所变化(模型 D 控制了省内财政分权类型,财政自给度、财政自给度 3 次方两个变量依然在.10 水平上显著;财政自给度 2 次方或 4 次方都不能在统计上很好地拟合现有数据,但是这并不改变财政自给度与教育支出比重之间的非线性关系)。图 1 是根据模型 A 画出的财政自给度与教育支出比重之间的关系,其他自变量取平均值。模型显示,当一个市的财政自给度低于 62% 的时候,每增加一个百分点的财政自给度都会导致较少的教育支出水平。然后,当财政自给度高于 62% 的时候,影响方向却是相反的,即财政自给度每增加一个百分点都会导致更高的教育支出水平。更加有趣的是,模型 D 显示:(6)与财力中凹型(县 > 省 > 地)城市相比,财力下沉型(县 > 地 > 省)城市更有可能倾向于较低的教育支出比重,也就是说在县级财政占最大比重的前提下,地级财政大于省级财政会导致较低的教育支出比重,暗示了教育支出在地级财政

缺少优先权。而财力上浮型省份(省>地;省>县)的城市会比财力中凹型(县>省>地)省份的地级市多出 2.21 个百分点的教育支出。同时,财力中凸型与财力中凹型两种结构在地市教育支出比重上没有显著差异。换言之,财政上浮于省级或下沉于县级都会对地市的教育支出产生显著影响,前者意味着省以下政府缺少财力(绝对量小)去投资教育,因此会促使地级及其以下将更多比例的财政资源用于教育等基本支出,而后者意味县级政府财力充足(绝对量大),地级及其以下的政府将会将相对较低比重财政资源用于教育。

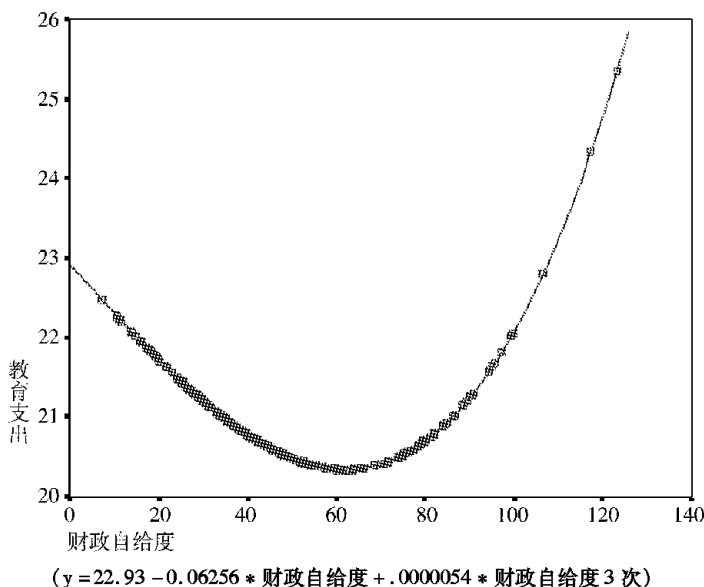


图 1 地级市的财政自给度与教育支出比重(2006)

(二)市长职业发展与教育支出比重

表3中所有模型都显示:(7)市长的性别、是否在出生地任职对于该市的教育支出水平没有显著影响,但是市长的党龄始终显著对一个城市的教育支出比重有着正面的影响,即在其他因素保持不变

表3 地级市市长、财政自给度与教育支出比重的回归模型(2006年)

	模型 A	模型 B	模型 C	模型 D
(常数)	-6.530	-7.282	-11.634	-7.492
人口(万人)	.007***	.0074***	.007***	.0087***
人均 GDP(元)	-.0001**	-.0001**	-.0001*	-.00009*
GDP 年增长率(%)	-.216***	-.212***	-.171**	-.135*
省会城市	-3.361***	-3.733***	1.680	
财政自给度(%)	-.063*	-.0642*	-.0482*	-.0423*
财政自给度 3 次方	.0000054*	.0000055*	.0000051*	.0000055*
地方财政分权类型 (参照组为中凹型,县>省>地)	-	-	-	-
下沉型(县>地>省)	-	-	-	-1.694***
上浮型(省>地;省>县)	-	-	-	2.211*
中凸型(地>县;地>省)	-	-	-	-.353
性别	-2.129	-2.222	-1.595	-1.594
出生地任职	.688	.755	.790	.703
党龄(2006年1月1日)	.124*	.119*	.159**	.144**
受教育年限	3.436**	3.549**	3.917***	3.313**
受教育年限 2 次方	-.0966**	-.101**	-.113***	-.095**
最后学历修读方式	.750	.704	.523	.430
职业发展态势 (取得厅局级时工龄)	-.115*	-.120*	-.147**	-.130**
担任市长年资	-.446**	-.469**	-.297*	-.232
中小学生占人口比例(%)	-	.0642	.157**	.117*
职技校生占人口比例(%)	-	-	-1.494***	-1.181**
高校学生占人口比例(%)	-	-	-.612*	-.542**
F	8.216***	7.737***	8.191***	8.243***
R	.594	.597	.635	.659
R 平方系数	.353	.356	.403	.434
N	235	235	235	235

注:*** <.01, ** <.05, * <.10。

的情况下, 党龄越高的市长越有可能将更高比重的财政资源用于教育支出比重。

虽然从逻辑上看,选择在职修读更高学位的市长似乎比其他市长更有可能重视教育的社会价值,但是数据显示:(8)市长最后学历的修读方式不会影响该城市的教育支出水平,可见市长选择在职进修可能不是因为他们本身重视教育,很可能是受到邓小平“干部四化”政策影响,从个人职业发展的角度需要更高的学历。但与我们预期一致的是,一个更加充分反映市长教育背景的变量——市长受教育的年限——会显著地影响教育支出,但是这种影响在数学上呈现出倒U型曲线、而非直线(如图2所示),在受教育水平少于18年的情况,市长越高的教育水平越有可能导致较高的教育支出水平;而对于受教育水平超过18年市长而言,越高的教育水平则越有导致越低的教育支出比重。也就意味着,在其他因素保持不变的情况下,硕士、博士学历的市长很有可能会比本科学历的市长用更少的财政

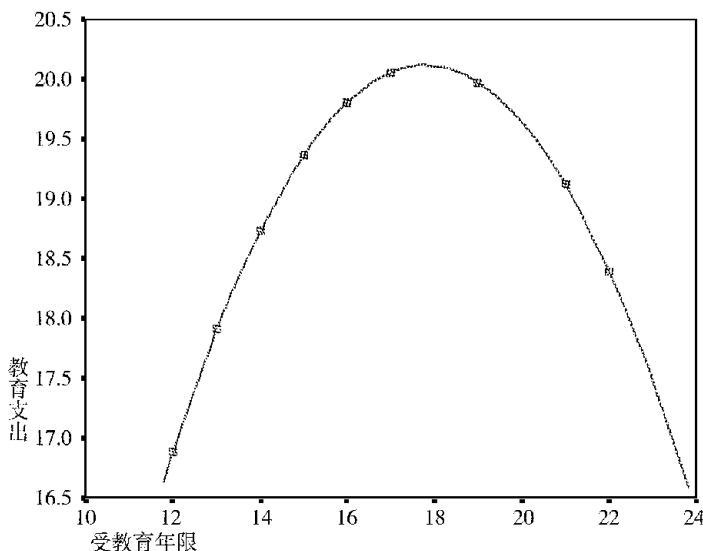


图2 市长的受教育水平与城市的教育支出比重(2006)

资源在教育上。这一点可以从受教育年限与学历修读方式的交互中得到解释,绝大部分高学历市长(85%)是通过在职方式取得硕士或博士学位的。

最为重要的,数据还显示:(9)市长的职业发展态势这个变量始终显著地影响教育支出水平,4个模型中,这个变量系数前的负号说明职业发展越顺畅的市长,越有可能倾向于较少的教育支出。基于前文的讨论,这个变量可以间接地衡量一个人对于所在组织体系中人事规则的理解,因此,有理由认为现有的人事规则(包括正式的与非正式的)会促使对此更加敏感的市长较少地投资于教育领域,而将更多的财政资源用于非教育领域。而且模型A、B和C还说明,一个人担任市长的资历越久,越有可能倾向于较少比重的教育支出,也暗示了市长未来的职业发展更多地依赖于非教育性支出,而不是教育性支出,或者说,越资深的市长越有可能倾向于认为在教育领域的绩效不会给他们的职业生涯带来直接的帮助。当然,模型D说明,这个变量明显受到城市所在省份的财政分权结构的影响。当后者被控制之后,前者对于教育支出比重的作用在统计上是不显著,但是作用方向保持不变。

四、结 论

基于现有个案研究的结论,本研究利用2006年经验数据对地级市长是否、如何以及在多大程度上影响了地级市的预算内教育经费支出进行了系统研究。研究发现,在控制了地方的人口规模、经济发展水平、地级市对于上级财政的依赖程度、省内财政分权结构类型、各类学校在校人数占地方人口比重等因素之后,市长个人的教育背景、党龄、职业发展态势、市长任职年资等因素都能显著影响一个城市的教育支出水平,这为现有的地方政府预算理论提供了强有力的经验支持。

虽然,市长的受教育年限与城市的教育支出水平之间是一种U

制了省内财政分权结构的变量而在统计上不显著。

但是,上述逻辑是否可以应用到其他非教育的公共服务支出领域如公共卫生支出、社会保障支出等,还有待进一步研究来提供更加丰富的经验证据。

参考文献

- 国家教委(1996). 国家教委关于印发《全国教育事业“九五”计划和 2010 年发展规划》的通知(教计[1996]45 号).
- 国务院(1994). 国务院关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见(国发[1994]39 号).
- 国务院办公厅(2002). 国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知(国办发[2002]28 号).
- 林挺进(2008). 中国地级市市长职位升迁的经济逻辑分析. 马骏、侯一麟主编《公共管理研究》第 5 辑. 上海:上海人民出版社.
- 马骏、侯一麟(2004). 中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架. 经济研究, 10: 14-23.
- 王蓉(2003). 中国县级政府财政预算行为:一个案例研究. 北大教育经济研究, 1.
- 於莉(2007). 省会城市预算过程中党政首长的作用与影响. 公共管理学报, 1: 56-61.
- 张光(2008). 内财政分权差异、成因和影响研究. 长沙:第二届中国公共预算研究全国学术讨论会.
- 郑永年(2002). 经济主义. 信报, 12 月 21 日.
- Bo, Z. (2002). *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*. New York Armonk; London; M. E. Sharpe.
- Burns, J. P. (1994). Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: the 1990 Nomenklatura. *The China Quarterly*, 138: 458-491;
- Burns, J. P. (2003). Rewarding Comrades at the Top in China. In Christopher, H., Peters, B. G. & Grace O. M. Lee Eds. *Reward for High Public Office: Asian and Pacific-Rim States*; 49-69. London; Routledge.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston; Little Brown.
- Huang, Y. (1995). Administrative Monitoring in China. *The China Quarterly*, 143: 828-844.
- Lampton, D. (1992). A Plum for a Peach; Bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China. In Lieberthal, K. G. & Lampton, D. Eds. *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*; 33-58. Berkeley; University of California Press.

- Landry, P. F. (2000). *Controlling Decentralization: The Party and Local Elites in Post-Mao Jiangsu* (Ph. D. Dissertation). University of Michigan.
- Landry, P. F. (2003). The Political Management of Mayors in Post-Deng China. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 17;31 – 58.
- Lane, J. & Ersson, S. (2000). *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. New York; Routledge.
- Manion, M. (1985). The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders. *The China Quarterly*, 102;203 – 33.
- Rosenbaum, J. E. (1979). Tournament Mobility: Career Patterns in a Corporation. *Administrative Science Quarterly*, 24;220 – 41.
- Rosenbaum, J. E. (1984). *Career Mobility in a Corporate Hierarchy*. Orlando; Academic Press.
- Shirk, S. L. (1993). *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley; University of California Press.
- Shirk, S. (2007). *China: Fragile Superpower*. New York; Oxford University Press.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D. C.; Public Affairs Press.
- Wang, S. & Hu, A. (2001). *The Chinese Economy in Crisis: State Capacity and Tax Reform*. New York; M. E. Sharpe.
- Zang, X. (2004). *Elite Dualism and Leadership Selection in China*. London; New York; Routledge Curzon.

(责任编辑:陈永杰)