

财政分权背景下的高等教育均衡发展研究

田 蜜, 沈静姝

武汉工程大学, 马克思主义学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年9月30日; 录用日期: 2023年10月28日; 发布日期: 2023年11月3日

摘 要

财政分权促进了我国高等教育事业的发展, 在财政分权体制下, 我国高等教育的发展呈现出不平衡的特征。本文通过对财政分权体制下我国高等教育发展现状的研究, 进一步分析造成我国高等教育发展不均衡的原因, 从而提出相应的解决对策。深入研究我国高等教育的不平衡的现状及其影响因素, 对促进我国高等教育的区域均衡发展、推动教育公平均具有重要的理论和现实意义。

关键词

财政分权, 高等教育, 均衡

Research on Balanced Development of Higher Education under the Background of Fiscal Decentralization

Mi Tian, Jingshu Shen

School of Marxism, Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: Sep. 30th, 2023; accepted: Oct. 28th, 2023; published: Nov. 3rd, 2023

Abstract

Fiscal decentralization has promoted the development of higher education in China. Under the system of fiscal decentralization, the development of our higher education is characterized by imbalance. This paper analyzes the reasons for the unbalanced development of higher education in China under the fiscal decentralization system, and puts forward corresponding countermeasures. Studying the current situation and influencing factors of the higher education imbalance deeply has great theoretical and practical significance for promoting the regionally balanced development of higher education and promoting educational equity in China.

Keywords

Fiscal Decentralization, Higher Education, Balance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

截止 2022 年, 我国接受高等教育的人口达到 2.4 亿, 已建成世界最大规模高等教育体系, 在校大学生总规模超过 4430 万人, 高等教育毛入学率从 2012 年的 30%, 提高至 2022 年的 57.8%, 提高了 27.8 个百分点, 实现了历史性跨越, 高等教育进入世界公认的普及化阶段。同时我国还通过“211”、“985”工程和“双一流”建设计划, 一批大学和一大批学科已经跻身世界先进水平, 中国高等教育整体水平进入世界第一方阵[1]。

分税制试点改革方案明确强化了未来中央企业和县级地方政府共同在保障高等教育公共投资供给方面担当的重要责任, 高等教育收费按地方办学经费体制结构和地方隶属层级关系分别不同, 教育培训经费将由中央财政部门和各级地方财政主管部门分别具体承担。中央财政则主要直接负责安排中央国家机关各部司委机关所属普通高校本部和国家重点专业学校每年的中央教育行政经费专项投入, 各省、自治区教育厅和自治区直辖市政府所属设立的部分地方高校行政教育的经费等则都主要负责由上级当地的政府供给[2]。随着分税制改革的进行, 地方政府对高等教育的财政投入不断增加。高等教育的发展由于区域发展水平的差异呈现出不均衡的结果。

2. 文献综述

在财政分权与高等教育发展的研究方面, 我国学者分别从不同角度做出了相关研究。李涛、李振宇(2020)通过研究发现, 由于高等教育领域中央与地方“委托-代理”关系, 地方政府在决策时既会考虑地方经济、科技发展需要和国家政策因素, 也会考虑临近地区的高等教育投入状况, 进而产生了高等教育投入的“标尺竞争效应”[3]。高耀, 乔文琦(2021)研究了我国高等教育生均经费的区域差异及影响因素, 财政分权对我国高等教育生均经费产生了正向作用。张爽(2019)以财政分权理论为基础, 分析得出地方高等教育经费投入水平总体上受到财政体制和政府行为两大因素的影响[4]。唐一鹏、周镭(2019)基于财政分权和经济收敛的视角, 从理论上探讨了央地关系和经济发展对高等教育财政均衡化的影响, 研究结果发现: 一方面, 相比于地方财政, 中央财政对高等教育财政均衡化具有更大影响; 另一方面, 经济发展水平对高等教育财政均衡化具有显著影响, 而且经济发展水平越高的省群, 其高等教育财政均衡化的程度也越高[5]。

综上所述, 前人的研究结果大多仍停留在分析财政的分权政策是否一定有利于国内高等教育经济发展, 并没有深入考虑国家财政适度分权后对实现省际高等教育协调均衡与发展产生的实际影响。从中国高等教育纵向均衡化发展研究角度出发, 对促进我国地方财政垂直分权经济体制模式下实现省际高等教育长期均衡稳定发展目标进行相关研究也具有相当重要学术理论水平和应用现实意义。研究阐明了推进高等教育竞争综合素质均衡化教育发展目标问题及其对于中国逐步真正实现与促进国内高等教育整体竞争综合公平, 推动创新型国家高等教育持续科学稳定发展具有较为重要的社会意义及理论现实作用。

3. 现状分析

我国高等教育资源的配置以政府为主导, 在资源的投入方面也以政府投入居多, 主要表现为各类教育经费的投入。根据《中国教育统计年鉴》的教育经费的数据分类可知, 教育经费是一个涵盖范围较广的概念, 从其内容上看, 囊括了全社会用于学校教育的各类支出。财政性教育经费占 GDP 的比例, 是国际通用的衡量教育水平和地位的指标。本文选取了 2022 年各省普通高等学校生均一般公共预算教育经费支出情况来判断各地区的教育情况, 具体数据见表 1 和表 2。

Table 1. Education expenditure data from the general public budget per student in each province

表 1. 各省生均一般公共预算教育经费数据

时间	2022 年全国各省普通高等学校生均一般公共预算教育经费支出情况(单位: 元)
全国	22407.39
北京市	65374.15
天津市	20269.75
河北省	17966.55
山西省	17584.61
内蒙古自治区	22066.55
辽宁省	15705.47
吉林省	17639.83
黑龙江省	18205.3
上海市	39714.38
江苏省	21684.34
浙江省	24756.22
安徽省	15224.85
福建省	19564.27
江西省	18962.91
山东省	17509.59
河南省	15017.6
湖北省	18269.6
湖南省	15832.02
广东省	36894.01
广西壮族自治区	14130.41
海南省	32843.46
重庆市	15638.75
四川省	18208.03
贵州省	19562.7
云南省	16570.48

Continued

西藏自治区	91263.6
陕西省	17675.37
甘肃省	17332.97
青海省	39749.32
宁夏回族自治区	29047.35
新疆维吾尔自治区	25899.98

数据来源: 全国教育经费执行情况统计公告。

Table 2. Growth rate of education expenditure per capita in the general public budget of each province

表 2. 各省生均一般公共预算教育经费增长率

时间	2022 年全国各省普通高等学校生均一般公共预算教育经费增长率(单位: %)
全国	-4.65
北京市	-4.07
天津市	-6.45
河北省	-2.92
山西省	7.94
内蒙古自治区	6.21
辽宁省	-2.29
吉林省	-1.12
黑龙江省	2.54
上海市	0.03
江苏省	2.57
浙江省	-5.32
安徽省	-6.35
福建省	-1.99
江西省	2.56
山东省	-1.47
河南省	-3.17
湖北省	-1.86
湖南省	-1.45
广东省	1.61
广西壮族自治区	-9.2
海南省	23.28
重庆市	-5.52
四川省	-0.03

Continued

贵州省	-15.02
云南省	1.5
西藏自治区	55.87
陕西省	3.13
甘肃省	-15.06
青海省	7.65
宁夏回族自治区	5.3
新疆维吾尔自治区	0.36

数据来源：全国教育经费执行情况统计公告。

3.1. 我国省际高等教育整体发展及质量结构不均衡

从 2022 年各省普通高等学校生均一般公共预算教育经费支出及增长率情况可以看出，我国部分省际高等教育生均缴纳公共财政一般公共预算管理体系范畴内对应的国家教育系统总经费空间差异：东西部略为凸出，中部则略塌陷。在我国全省排行榜前十大名省份之内，属于东部及沿海地区的省份主要有北京、上海、天津、海南这 4 个大的省市；属于我国西部省份的部分地区则表现为仅有西藏、宁夏、青海、新疆、内蒙古、贵州等 6 个省；其余属于大陆中部各省的个别地区则均无其中一省位于其中。

综上两种原因比较分析，省际城市域间总支出情况差异相对较小显著。从费用支出分布区域空间和分布区域结构方面来看，排名在前 10 位内的省份全部都表现同为在我国大陆东部的地区，中部地区也要远多于西部地区。

3.2. 省际普通高等学校生均一般公共预算教育经费支出在时间差异上呈逐年缩小

本文选择以国家 2018 年底到 2022 年间为统计检验期，选取了检验期内共 31 个目标省份中的各地方人民政府普通各类高等学校预算指标内教育财政性经费及支出指标数据，数据源自《教育经费统计年鉴》数据，采用时间差异系数模型来进一步分析出所选各指标随统计时间延长而发生变动的趋势。变异系数也是我国衡量同一地区相对变异水平的其中一个较重要的指标，它具体表现为某一组变异数据中的算术标准差和与其所相应区域的加权算术平均值的对数比，是我国根据变异数据相对离散化程度综合测算本区域各地区的相对差异度的一种指标。变异系数值越大，说明该数据中的相对离散的程度值越大；变异程度系数值越小，说明变异数据相对的绝对离散的程度数值越小。具体数据见表 3。

Table 3. Variation coefficient data

表 3. 变异系数数据

时间	普通高等学校生均一般公共预算教育经费支出变异系数(单位：%)
2018 年	50.2
2019 年	45.6
2020 年	44.3
2021 年	43.2
2022 年	42.3

数据来源：教育经费统计年鉴。

从 2018~2022 年变异系数变动情况可以发现, 地方普通高等学校生均预算内教育经费支出变异系数总体上呈下降趋势。2018 年差异系数高达 50.2%, 从该年度开始至 2022 年, 差异化系数逐年下降。

3.3. 省际高等教育发展数量不均衡

根据对其他各省高等教育质量分布和在校生数量比较的调查分析, 可以显著看到在经济最发达的地区高等教育比其它经济欠发达地区教育具有更加明显的优势。这其实也是因我国实行改革全面开放措施以来, 国家政策比较倾向于支援东部地区, 间接导致目前东西中部地区教育在接受高等教育及发展生产力方面也存在明显差距。

4. 失衡原因分析

近年来, 我国大陆省际间的高等教育水平呈现显示出了非均衡型发展新趋势, 此类现象的普遍产生也是主要由国家历史、地理位置、社会经济水平、国家政策支持等方面多种客观因素作用而引起[6]。为我国更好地全面促进国内高等教育相对均衡稳定发展, 分析国内省际高等教育差距发展与失衡原因, 对加快实现国家教育制度公平有极重要与现实意义。

4.1. 省际经济发展不均衡

改革开放战略以来, 我国采取了经济结构非均衡性发展总体战略, 高等教育投入在当前很大一个程度上同时也严重受到国内经济发展制约[7]。本文旨在试图借此对高等教育整体发展及与相关区域经济发展进程之间存在的复杂关系等进行分析, 进而全面论证社会经济变化对高等教育体系发展水平的整体影响与程度。

4.2. 地方政府高等教育事权与财权不匹配

分税制综合改革还重新系统地划分确定了目前中央地方和基层地方间的财产分配法律关系。如中央政府国务院和各地方政府应当按承担各自税收职责, 根据应为其政府提供特定的一般性公共产品或受益的范围等进行税种划分: 例如中央政府政府负责优先提供各种全国性公共产品, 如社会收入及其再分配、宏观调控工具等项目; 其他地方政府仅负责优先提供那些受益和范围极为有限的一些地方性公共产品, 如科技教育文化和治安等。

具体应用到我国高等教育方面, 高等教育综合管理财政体制中确立形成了一个中央主管部门与各地省级以下政府主管两级统筹办学、地方自行管理教育经费为主干的管理体制[8]。但高等教育事权政策不断的下移到了地方政府, 而其配套财政的管财权也没有完全得到地方相应地下放, 导致部分地方高等教育财政支出越来越困难。分税制试点改革滞后带来了的就是地方高等教育事权转移与国家财权转换的时间不匹配, 进一步严重恶化破坏了全省高等教育相对均衡与发展的目标[9]。财政纵向分权机制无法持续激励各级地方政府能在利用有限总量的现有财政资源基础前提下继续实现分配并稳定维持该省高等教育总投入, 省际高等教育整体发展极不可能均衡或成为最终必然结果。

4.3. 财政转移支付缺位

分税制改革是旨在为逐步合理加大的中央财政投入控制支出数量, 以教育均等化建设为改革目标, 用支出增量进行部分的对公共高等教育服务同等水平进行的中央地区国家间公共财力平均再分配, 以求真正建立了科学而合理适用的教育财政转移支付制度[10]。为了更好地促进区域高等教育公平均衡协调发展, 财政部门加大支持了财政对其他地方教育特别是发展中西部地区基础教育的财力转移与支付安排力度, 逐步推动建立实施了一套符合发展市场经济要求科学的财税转移和支付制度[11]。中央每年对教育地

方性转移资金支付额度不断逐年扩大, 促进实施了促进地区部门间社会基本的公共技术服务机会均等化, 有力持久地支持保障了全国高等教育事业持续的均衡发展, 但也说明当前整个我国整个高等教育财政领域内部仍严重存在收支失衡并存的严重矛盾。

5. 对策分析

以上对比分析结论可见, 不成熟完善有效的高校财政教育分权指导体制易导致区域省际院校间高等教育整体发展之间失衡, 要全面改善缩小东中西部地区之间高等教育协调发展机制之间存在差距, 应从改善以下的几点方面进一步着手:

5.1. 发展中西部地区经济

近年来, 西部大开发战略出台与加快中部大崛起实施战略组织实施推进后, 中西部地区整体经济建设取得的飞跃的发展, 但正是由于长期以来东部各地区经济发展实力一直保持位于在全国前沿, 而长期以来中西部地方经济又因自身起步偏晚, 科技创新落后发展等种种原因, 经济增长速度仍一直远远地落后于国内东部地区。对国内外高等教育均衡与当地经济发展程度的高相关性分析也可知, 高等教育自身发展阶段与国家经济状况之间应存在某种高度相关性, 高等教育持续发展更需密切依托国家经济发展, 只有该地区经济发展获得稳定较快地发展, 高等教育均衡才最有机会再获得一次更大程度提升, 发展本地区经济发展是现阶段解决地区高等教育供需失衡现象的一个根本方法[12]。

5.2. 各级地方政府事权划分与行政财权配置要尽量相匹配

明确地方财政预算分权模式下地方中央领导与各地方政府负责人在保障高等教育基本供给分配中应有的行政权责关系, 合理地确立地方中央机关与中央地方政府高等教育事权与财权的相对对应性原则[13], 即地方有更多事权时就要与其有较多的财权相互对应, 如果实行事权与财权相分离会进一步造成管理职责权限不完全明确, 资源分配不能被合理利用等矛盾现象问题的发生[14]。

5.3. 国家加大地方对农村中西部地区小额财政扶贫转移贷款支付扶持力度

近年来, 中央逐步加大推进了地方对中西部落点后进地区高等教育财政经费转移性支付保障力度, 取得一系列显著阶段性成效。取得阶段性成绩充分肯定的基础同时, 我们仍应充分注意到我国中部许多省份高等教育事业发展综合水平仍在远远地区落后于中国东部许多地区, 而且仍然落后于国内西部其他众多地区省份, 形成严重了国内高等教育迅速发展前进中形成的对中部广大地区教育资源塌陷浪费的局面[15]。国家过去在统筹制定各地高等教育平衡发展相关政策时, 忽视回避了与中部地区高等教育协调发展与同样教育落后地区的矛盾事实。因此, 高等教育政策调整在优先向发展西部地区国家倾斜政策时, 应强调同样应该重视我国中部地区高等教育改革发展历程中遭遇的现实困境状况与共性问题, 做到推进省际区间整体高等教育统筹均衡发展。

5.4. 改革地方政府政绩考核模式

各省高等教育区域协调发展和严重分布不相均衡状况也往往与我国当地和现行各地方行政官员绩效和管理能力考核及评估的体制的缺失都有了很大或密切程度地相互关系[16], 改革我省各级及地方政府政绩考核综合能力考核评价体制模式时也需要同时考虑和整体把握。第一, 提高我国县域高等教育事业改革发展总体规划水平要求及目标在全国各类考核地方政绩及管理考核各项指标评估中所的权重。提高发达地区高等教育产业科技发展与规划水平以及其在对于提高其地方政绩质量的目标考核及评价过程中应占有相当的和很大一部分比重, 是目前制约并完善地方各级及地方政府政绩水平的重要考核和标准

体制的其中一大的关键或重要因素。第二, 加强落实高等教育政绩问责制。地方政府官员们在行政实践操作中也往往会最容易地由于易受政府某些部门片面和政绩观点等的一些片面观点影响, 把政府扩大对于高等教育产业的重点投资或建设投资视为其当前下一项极可能在短期内见效且相对缓慢完成的目标和一个较短期内不易立即做出一些较大的成绩而来进行的工作任务。政绩专项问责等制度框架的逐步全面建立无疑都已看作是又一项可能触动我们许多基层地方官员神经最为敏感点的社会政治关键举措, 对促进我国甚至促进整个国外的高等教育产业健康持续地深入化发展等都必将具有极为重要现实的意义。

6. 小结

本文在财政分权的背景下, 研究了我国高等教育呈现出不均衡特征的表现, 产生这种失衡的原因为省际经济发展不均衡、地方政府高等教育事权与财权不匹配、财政转移支付缺位等。要进一步应对这种失衡的现象, 需要发展中西部地区经济、各级地方政府事权划分与行政财权配置要尽量相匹配、国家加大地方对农村中西部地区小额财政扶贫转移贷款支付扶持力度和改革地方政府绩效考核模式。本文为相关方面的研究提供了一定的学术参考价值, 但由于高等教育的均衡发展是社会长期关注的话题, 未来还需根据实际情况作出进一步的研究。

参考文献

- [1] 教育部. 2022 年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202307/t20230705_1067278.html, 2023-07-05.
- [2] 楼继伟. 1993 年拉开序幕的税制和分税制改革[J]. 财政研究, 2022(2): 3-17.
- [3] 李振宇, 李涛. 财政分权视角下地方政府高等教育投入的竞争效应分析[J]. 中国高教研究, 2020(3): 39-43+70.
- [4] 张爽. 财政分权对地方高等教育投入水平的影响研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆邮电大学, 2019.
- [5] 唐一鹏, 周镭. 什么促进了高等教育财政均衡化?——理论分析与实证检验[J]. 当代教育论坛, 2019(5): 47-56.
- [6] 廖康礼. 财政分权下地方高等教育财政投入影响因素的实证分析——以江西省为例[J]. 九江学院学报(社会科学版), 2022, 41(4): 59-64.
- [7] 高耀, 乔文琦. 我国高等教育生均经费的区域差异及影响因素研究[J]. 黑龙江高教研究, 2021, 39(9): 45-50.
- [8] 马槌. 财政分权对省级区域高等教育投入影响的机制及效应研究[D]: [硕士学位论文]. 湘潭: 湘潭大学, 2018.
- [9] 刘岩岩. 我国财政分权体制对高等教育财政支出及其区域均衡性影响的研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江财经大学, 2017.
- [10] 郭矜. 财政分权对我国教育资源非均衡配置影响及原因分析[J]. 地方财政研究, 2016(2): 84-91+96.
- [11] 张朝君. 湖南高等教育财政投入水平及影响因素研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 长沙理工大学, 2020.
- [12] 费睿. 县本级政府财政投入对教育经费绩效影响研究[D]: [博士学位论文]. 广州: 华南理工大学, 2020.
- [13] 王逸青. 我国高等教育财政资源配置的区域均衡研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中央财经大学, 2021.
- [14] 尹星星. 教育现代化目标下在校模式与教育资源配置研究[D]: [博士学位论文]. 上海: 华东师范大学, 2021.
- [15] 刘旭. 财政分权视角下高等教育支出的空间溢出效应[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东财经大学, 2020.
- [16] 马浚锋, 刘晖. 生存与竞争: 地方政府高等教育行为逻辑演化[J]. 教育研究, 2022, 43(5): 83-97.