

CSSCI 来源期刊
全国中文核心期刊
中国人文社会科学核心期刊

ISSN 1672-0059
CN 31-1891/G4

复
旦
教
育
论
坛



复旦教育

FUDAN EDUCATION FORUM

论坛

第
二
十
一
卷
第
三
期

二
〇
二
三
年
五
月

ISSN 1672-0059



总第一二三期

2023/3

复 旦 大 学 主 办

主管

中华人民共和国教育部

主办

复旦大学

主编

高国希

副主编

陆一

出版

《复旦教育论坛》编辑部

地址:上海市邯郸路220号

邮编:200433

电话/传真:021-55664241

网址:www.fef.fudan.edu.cn

电子信箱:jylt@fudan.edu.cn

中国标准连续出版物号

ISSN 1672-0059

CN31-1891/G4

国内发行

中国邮政集团有限公司

上海市分公司

代号:4-731

海外发行

中国国际图书贸易总公司

代号:BM2231

订购

全国各地邮局

定价

每期25.00元,全年150.00元

封面设计

周进

印刷

上海铁路印刷有限公司

出版日期

2023年5月20日

卷首语

透过中外合作办学的社会基础观察中国高教大众化 陆一 1

新论

解构与重构:对马丁·特罗大众化理论的再认识

邬大光,胡艳婷 5

新领域、新动能:交叉学科建设的价值与路径

王战军,张泽慧,常琅,张微 15

专题

争取同等待遇:1924—1926年私立大学的“法款”之争

金国,唐娅 21

监督与制衡:日本《私立学校法》修订的新动态及其争议

覃红霞,张金丹,张斌 31

英国校园欺凌的法律规制与司法实践

张艳,王璐瑶 39

专论

从局外人到局内人:博士新生的学业困境与应对过程

赵世奎,吴彬 49

本专科毕业生的专业兴趣吻合度对就业满意度的影响研究

冯沁雪,岳昌君 57

2023年第3期(总第123期)

互联网使用与初中生认知能力发展再考察
——以互联网接入为准自然实验的探索性研究

李文平 67

方 略

研究型大学经费配置如何促进学术产出
——基于2007—2018年间部属高校面板数据的直接效应和中介效应分析

陈文博 76

高校办学自主权能促进科技成果转化吗?
——基于30个省份的准自然实验

毛 笛,胡顺顺 86

城乡接合部义务教育学校存在经费“洼地”吗?

郝晓伟,闵维方 95

强化人大预算监督能提升地方政府教育支出吗?
——基于省级预算审查监督条例立法的准自然实验

杨 进,龚小芸,化妆婷 104

域 外

美国高校终身教职后评估制度研究
——基于对9所一流研究型大学制度文本的考察

刘宝存,商润泽 113

产业特征、社会结构与教育困境
——经济社会学视角下美国职业教育改革分析

李 俊 121

复旦教育论坛 编辑委员会

顾问(以拼音为序)

丁 钢 刘海峰 邬大光
袁振国

委员(以拼音为序)

白杰瑞 高国希 顾建民
侯 健 金子元久
卡米拉·本博 李 煜
林 晖 刘宝存 刘念才
刘 欣 陆根书 陆 一
牛新春 申素平 沈 红
石 磊 史静寰 檀传宝
汪 玲 王洪才 熊庆年
许美德 阎凤桥 阎光才
朱春奎

编辑部主任

赵友良

责任编辑

赵友良 刘 培

致 作 者

作者投寄给本刊的稿件(论文、图表等)一经采用,其作品的网络传播权及电子发行权即授予本刊。如有异议者,请来稿时说明,本刊将做适当处理。未声明者,本刊视为同意以上约定。谢谢合作!

FUDAN EDUCATION FORUM (BIMONTHLY)

Volume 21 Number 3 (Total:123) May 2023

CONTENTS

Sponsor:

Fudan University

Editor-in-Chief:

GAO Guoxi

Vice-Editor in Chief:

LU Yi

Members of the Editorial**Committee:**

Camilla BENBOW, GAO Guoxi,
Gerard A. POSTIGLIONE,
GU Jianmin, HOU Jian,
KANEKO Motohisa, LI Yu,
LIN Hui, LIU Baocun,
LIU Niancai, LIU Xin, LU Genshu,
LU Yi, NIU Xinchun,
Ruth HAYHOE, SHEN Hong,
SHEN Suping, SHI Jinghuan,
SHI Lei, TAN Chuanbao
WANG Hongcai, WANG Ling,
XIONG Qingnian, YAN Fengqiao,
YAN Guangcai, ZHU Chunkui

Editing and Publishing:

Editorial Office for *Fudan*
Education Forum

220 Handan Rd., Shanghai 200433, China

Tel/Fax: 86-21-55664241

Website: www.fef.fudan.edu.cn

E-mail: jytl@fudan.edu.cn

Printing:

Shanghai Railway Printing Co., Ltd.

Distributing:

Shanghai Post, Code: 4-731

China International Book Trading
Corporation, Code: BM2231

Publishing Date:

May 20, 2023

- Deconstruction and Reconstruction: Revisiting Martin Trow's Theory of Mass Higher Education..... WU Daguang, HU Yanting(5)
- New Fields and New Driving Forces: The Value and Path of Interdisciplinary Construction
..... WANG Zhanjun, ZHANG Zehui, CHANG Lang, et al(15)
- Striving for Equal Treatment: Struggle of Private Universities for the Return of Boxer Indemnity From 1924 to 1926 JIN Guo, TANG Ya(21)
- Supervision and Power Balances: New Developments and Controversies in the Revision of the Private School Law in Japan
..... QIN Hongxia, ZHANG Jindan, ZHANG Bin(31)
- Legal Regulation System and Judicial Practice of School Bullying in the United Kingdom ZHANG Yan, WANG Luyao(39)
- From Outsider to Insider: The Predicament and Coping of Doctoral Freshmen ZHAO Shikui, WU Bin(49)
- A Study on the Influence of College Graduates' Interest-Major Congruence on Their Employment Satisfaction
..... FENG Qinxue, YUE Changjun(57)
- A Re-examination of the Impact of Internet Use on Junior High School Students' Cognitive Development: Evidence from Family Access to the Internet LI Wenping(67)
- How Research University Funding Allocation Enhances Academic Output: Analysis of Direct and Mediating Effects Based on Panel Data of HEIs Directly under the Ministry of Education from 2007 to 2018
..... CHEN Wenbo(76)
- Can the Implementation of University Autonomy Promote the Transformation of Scientific and Technological Achievements? A Study Based on Quasi-Natural Experiments in 30 Provinces
..... MAO Di, HU Shunshun(86)
- Are There Funding Depressions at Compulsory Education Schools in the Urban Fringe? HAO Xiaowei, MIN Weifang(95)
- Can Strengthening the Budgetary Supervision of Local People's Congress Promote Local Government Expenditure on Education: Quasi-Natural Experimental Evidence from Provincial Budgetary Supervision Legislation..... YANG Jin, GONG Xiaoyun, HUA Ruting(104)
- The Evolution, Implementation and Logic of Post-Tenure Review in US Higher Education Institutions: An Analysis of Policy Texts from Nine World-Class Research Universities
..... LIU Baocun, SHANG Runze(113)
- Industrial Characteristics, Social Structure and Educational Dilemma: Analysis of Contemporary American Vocational Education Reform from the Perspective of Economic Sociology LI Jun(121)

强化人大预算监督能提升地方政府教育支出吗?

——基于省级预算审查监督条例立法的准自然实验

杨 进, 龚小芸, 化汝婷

(西南财经大学 财政税务学院, 四川 成都 611130)

摘要:在“中国式”分权背景下, 地方政府对本地教育财政投入激励不足。如何发挥地方人大的预决算审查监督职能、构建有效约束机制来提高地方政府教育支出水平, 对我国教育事业长远发展具有重大意义。本文以我国各地区推动预算监督法制化为制度背景, 以1999—2017年间各省份预算审查监督条例立法作为准自然实验, 使用双重差分法研究通过立法加强地方人大预算监督如何影响地方政府教育支出。研究发现: (1) 省级预算监督条例立法能够显著增加地方政府的教育财政支出, 使教育支出在财政预算支出中的比重平均上升约一个百分点, 使地方教育支出占GDP的比重显著提高; (2) 异质性分析显示预算监督条例立法对地方政府教育投入的促进作用主要体现在基础教育和中等教育层面, 并且在财政分权程度更高或地方主政官员缺乏中央工作经历的地区更加显著。本文的研究表明, 推动财政监督法制化是构建现代教育财政治理体系的重要制度基础, 强化地方人大预算监督是确保地方教育支出持续稳定增长的有效制度保障。

关键词: 财政分权; 人大监督; 教育财政; 法制化

DOI:10.13397/j.cnki.fef.2023.03.012

Can Strengthening the Budgetary Supervision of Local People's Congress Promote Local Government Expenditure on Education: Quasi-Natural Experimental Evidence from Provincial Budgetary Supervision Legislation

YANG Jin, GONG Xiaoyun, HUA Ruting

(School of Public Finance and Taxation, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, Sichuan, China)

Abstract: Under the Chinese style fiscal decentralization, local governments lack incentive to allocate fiscal resources to education. In order to promote the long-term development of China's education, it is important to explore how to design effective mechanisms to improve local government's fiscal expenditure on education by strengthening the budgetary supervision of local people's congress. In the context of local budgetary supervision legalization in China, taking provincial budgetary supervision legislation from 1999 to 2017 as a quasi-natural experiment, this paper employs the Difference-in-Difference method to examine whether strengthening the budgetary supervision of local people's congress through legislation can increase local government expenditure on education. We find that provincial budgetary supervision legislation significantly increases local government expenditure on education, which raises the proportion of education expenditure in the budget expenditure by one percentage point on average and increases the share of education expenditure in local GDP as well. Heterogeneity analysis shows that the effect of budgetary supervision of local people's congress is mainly reflected in elementary

education and secondary education, and the effect is larger in areas with higher degree of fiscal decentralization or areas governed by officials without working experience in the central government. The study shows that promoting the legalization of fiscal supervision is an important institutional framework for the development of modern education fiscal governance system, and strengthening the budgetary supervision of local people's congress is an effective institutional guarantee to ensure the sustained and stable growth of local education expenditure.

Keywords: fiscal decentralization; budgetary supervision of the people's congress; educational finance; legalization

一、问题的提出

改革开放以来,地方政府作为我国教育支出特别是义务教育支出的主要提供者,在我国教育事业的发展中发挥着不可替代的重要作用。然而,用教育财政的充足标准来衡量,我国地方财政性教育支出仍然偏低^[1-2]。为了保障教育财政投入,我国《教育法》和《中国教育改革和发展规划纲要》都明确提出,要逐步提高财政性教育经费支出占财政支出的比例和占国内生产总值的比例。大量研究指出,在财政分权与垂直的政治管理体制相结合的“中国式”分权背景下,地方政府对于教育投入缺乏激励。经济分权促使地方政府围绕经济增长展开竞争,地方官员热衷于把财政资金投入到能够在短期内拉动地区经济增长的经济建设项目中,导致财政支出结构出现“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的严重扭曲^[3-5]。在此背景下,如何从制度设计层面构建有效约束机制、提高地方政府教育支出水平是一个亟待研究的重大问题^[6-7]。

预算作为公共财政的基石,是规范地方政府财政支出行为的重要制度保障。我国《宪法》《预算法》和《监督法》等法律赋予地方各级人大审查批准地方政府预算、决算和监督预算执行的重要职权,人大预算监督对于约束地方政府财政支出具有不可替代的地位^[8]。1999年以来,以部门预算改革为核心的预算管理制度改革使预算编制的科学性和精细化程度不断提升,成为人大依法规范政府预算行为的制度基础^[9-11]。地方各级人大通过制度、组织、程序、手段等多方面的监督能力建设,加强了对财政预算的审查和监督力度,逐渐走向实质性监督。其中,地方人大预算监督法制化建设取得了长足进展,成为各级地方人大有效行使预算监督权力的重要制度保障^[12]。自北京市1997年制定了《北京市预算监督条例》以来,各省、自治区、直辖市相继以条例、规定(办法)或决定形式出台了本地区的预算审查监督规范性法律文件,使

地方人大在预算监督法制化建设方面取得了一定成效。各省份出台的人大预算审查监督条例详细规定地方人大在预算编制、执行、调整、决算报告等方面的审查监督权,要求地方人大重点审查农业、教育、科技、文化、卫生、社会保障等重点资金的安排、到位和变动情况,使人大预算监督成为约束地方政府教育支出的重要制度。

那么,在当前的制度框架下,地方人大对政府教育财政支出的监督能力如何?通过立法手段强化人大预算审查监督能否有效提升地方政府教育支出呢?为了深入探究以上问题,本文利用各省份出台预算审查监督条例的时间差异这一准自然实验,构造双重差分模型评估人大预算监督立法对地方教育财政支出的影响。

二、人大预算监督对地方教育支出的影响机制分析

根据《教育法》等法律规定,人大对教育预算支出进行法定监督,“国务院和县级以上地方各级人民政府应当向本级人民代表大会或者其常务委员会报告教育工作和教育经费预算、决算情况,接受监督”^①。以往的定性研究和案例研究表明,人大预算监督制度有利于保障地方教育预算支出的充足性。雷万鹏和钱佳^[13]提出,在规范地方教育支出中,人大的“组织化”参与是促进人民表达诉求、扩大参与、保障权益、协调多元利益的重要机制。李秉中^[6]通过研究我国教育经费制度性短缺问题,指出教育财政支出取决于政府偏好,建立科学的教育财政制度需要人大审议预算并监督其执行过程。李振宇和王骏^[14]通过法律法规、政策文件和统计数据等方面的实证研究,提出人大应对政府教育预算和执行情况进行监督和检查,硬化教育财政预算约束。王善迈和赵婧^[7]认为,“人预算”是保障教育经费投入的有效制度之一,将教育支出纳入预算,经人大的审核通过后才可保障政府教育支出。

人大预算监督对地方教育支出的影响主要体现在诉求表达机制、预算约束机制和预算问责机制三方面。

在诉求表达机制中,人大作为民主代议机构能够了解地方居民对公共产品的偏好,在预算制定和审查阶段表达居民对于教育支出的诉求,在预算执行和调整环节重点监督教育支出^[13,15-16]。以往研究认为,在“中国式”分权体制下,地方财政支出存在较强的生产性支出偏好,教育财政投入激励不足,导致教育等民生性支出受到抑制^[3,17]。我国人大代表由人民选举产生,发挥征集民意、集中民意的作用,通过表达当地居民诉求,监督地方政府财政资金使用情况^[18-19]。地方人大围绕教育支出信息和需求与政府部门进行对话沟通,通过听取和审议政府专项工作报告、执法检查、视察、专题调研、询问、质询、特定问题调查等方式对居民偏好和诉求进行表达。例如,在深圳罗湖区人大“参与式阳光审查”中,人大代表对教育部门预算草案提出审查意见,使教育部门预算文本不断细化,确保财政性教育支出的充足性和有效性^[20]。浙江温岭“参与式预算”实践中,将民主恳谈引入预算监督,将教育支出纳入专题审议,进行重点审查^②,从而使人大批准的教育财政支出符合社会公众偏好。

在预算约束机制中,各省份出台的人大预算审查监督条例等地方性法规和文件,通过系统性的法律条文进一步细化和强化人大对教育支出预算的监督权力,确保教育支出的法定性、优先性和充足性。罗春梅^[21]提出我国教育经费呈现预算软约束问题,教育支出未落到实处。省级预算审查监督条例将教育支出作为重点保障支出进行审查,从预算审查、预算调整、超收收入方面专门加强了人大对地方教育支出的监督,确定了教育支出的优先顺序,进一步强化了教育支出预算约束。例如,黑龙江、江西等省份将“财政支出结构是否合理,农业、科技、教育等重点支出是否达到法定增长幅度”作为人大预算初审的重点内容;北京、河北、辽宁、吉林等省份要求教育等重点支出预算确需调减,要经过省级人大常委会的审查批准;北京、山西、江西等省份的预算审查监督条例明确规定预算调整时,超收收入应当优先用于教育等重点民生项目,并向人大报备和报告^③。

在预算问责机制中,各省份出台的预算审查条例对法律责任予以明确规定,人大有权对教育部门及相关人员进行追责问责,及时纠正地方政府教育支出的不规范行为,保证教育支出的合理增长。以往研究认为,地方教育经费尤其是义务教育经费经常存在挤

占、挪用、截留问题。地方政府对教育财政投入缺乏经济激励和政治激励,需要建立教育财政支出公示和问责制度,硬化教育支出预算^[14]。在我国,预算改革和人大预算监督重塑了权力结构和权力使用程序与规则,形成了独具特色的政治问责道路^[9]。预算监督条例立法将全国性法律赋予的监督权力具体化,强化了地方人大的问责追责机制^[12]。地方人大利用法律法规赋予的职权,结合审计、公众等资源,对政府预算过程产生影响,确保公共责任的实现^[22]。由此,人大预算问责机制约束了地方政府部门的机会主义行为,有利于我国教育经费投入和教育发展目标的落实。例如,浙江温岭人大结合审计工作报告开展专题询问,将审计结果应用到预算问责中,督促相关部门对预算执行中存在的问题进行整改落实^④。

综上所述,教育支出是地方人大监督的重点,地方人大预算监督能有效对接公共教育需求,有利于推动地方教育财政支出的法制化、民主化和科学化。地方人大预算监督条例的出台进一步强化了人大对于教育支出预算的审查监督力度,人大预算监督成为地方教育投入可持续增长的保障机制。

三、计量模型、变量设置与数据

(一)研究方法 with 模型设定

与传统的双重差分法不同,本研究中各省份人大预算审查监督条例的立法时间存在前后差异,不存在统一的政策实施时点,难以单独设置立法省份和年份虚拟变量。参考以往研究,本文使用多期双重差分法进行政策评估^[23]。该方法无须单独设置实验组别和政策时点虚拟变量,仅需设置二者的交叉项,即一个省份在某个时间是否通过预算审查监督条例立法的虚拟变量。具体构建方法为:利用各省份立法的时间差异,将当年已经通过省级预算监督条例立法的省份作为处理组,将样本中还未进行省级预算监督条例立法的省份作为控制组,通过比较处理组和控制组之间教育支出的差异在立法前后的变化来识别政策效应。本文具体的模型设定如下:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Legislation}_{it} + \beta_2 X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

在(1)式中, Y_{it} 代表*i*省份在*t*年的地方教育财政支出衡量指标。 Legislation_{it} 表示*i*省份在*t*年是否通过省级预算审查监督条例立法的虚拟变量,即传统DID中的交互项。若*i*省份在*t*年开始实施人大预算审查监督条例,则 Legislation_{it} 从*t*年开始赋值为1,否则赋值为0。 X_{it} 为所有控制变量集合, α_i 和 γ_t 分别为年

份固定效应和省份固定效应, ε_{it} 为随机扰动项。

(二)变量设置与数据来源

1. 被解释变量

参考相关文献,本文使用教育预算支出占一般预算总支出的比例衡量地方政府教育支出的规模,教育支出占预算支出的比例越高,说明地方政府对教育发展越重视^[1,24]。为验证本文的结果对不同教育支出指标的稳健性,本文也使用教育支出占GDP的比重^[25]和教育支出占一般决算支出的比重^[26]进行稳健性检验。

2. 核心解释变量

从时间和空间上看,各地区首次出台预算审查监督条例的立法时间存在差异且具有一定随机性,为本研究提供了一个“准自然实验”,各地预算监督立法时间具体如表1所示。因此,本文的核心解释变量为人大预算监督条例立法时间的虚拟变量,从省级预算审查监督条例首次生效的年份开始赋值为1。对于法律生效时间和本级人民代表大会召开时间不一致的情况,如果法律生效时间早于该省份当年两会召开时间,则立法虚拟变量 $Legislation_{it}$ 从当年开始取值为1;如果法律生效时间晚于该省份当年两会召开时间,则立法虚拟变量 $Legislation_{it}$ 从次年开始取值为1。

表1 各省份预算审查监督条例首次施行时间统计

省份	施行日期	省份	施行日期
北京	1997.01.01	河南	2002.05.01
天津	2002.01.01	湖南	2002.01.01
河北	2001.09.27	广东	2001.05.01
山西	1999.11.30	广西	2000.06.01
内蒙古	2019.01.01	四川	2019.04.01
辽宁	1999.07.29	贵州	2002.10.01
吉林	2001.01.12	云南	2001.04.01
黑龙江	1999.01.01	甘肃	2002.05.01
上海	2017.10.01	青海	2001.10.01
浙江	2007.07.01	宁夏	2002.10.01
安徽	2002.05.01	海南	2001.06.01
江西	2006.07.01	重庆	2004.07.01
山东	2001.01.01		

资料来源:北大法宝法律数据库,统计时间截止到2019年7月。

3. 控制变量

本文控制了一系列与地区教育支出和经济发展水平相关的变量。具体包括:地区人均GDP、第二产业产值占GDP的比重、地区年末总人口、财政决算支出占GDP的比重、固定资产投资占GDP的比重、各类

学校数目、在校学生数目、科技支出。在异质性分析部分,本文还将使用财政分权指标和官员特征指标。

4. 数据来源

本文的数据为1999—2017年省级面板数据。选择1999年作为研究起点是因为我国从1999年开始启动的预算制度改革是地方推动预算监督法制化的制度基础。参考以往文献,分析过程中剔除了西藏的数据。本文的数据主要来源于历年《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》《中国教育经费统计年鉴》、北大法宝数据库、CEIC中国经济数据库、中经网统计数据库、地方政府网站和百度百科。表2汇报了主要变量的描述性统计结果。

表2 主要变量的描述性统计

变量名称	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
教育支出/预算支出	570	0.151	0.028	0	0.218
预算监督条例	570	0.607	0.489	0	1
人均GDP(万元)	570	2.980	2.430	0.255	12.900
第二产业比重	570	0.453	0.079	0.190	0.590
人口(万人)	570	4379	2641	510	11169
政府支出规模	570	0.194	0.091	0.063	0.627
固定资产投资率	570	0.591	0.246	0.237	1.480
各类学校数目(所)	570	11383	8970	871	45964
各类学生数目(人)	570	6725505	4422708	717284	19000000
科技支出(亿元)	570	50.420	85.220	0.540	823.890
教育支出/GDP	570	0.032	0.015	0	0.093
教育支出/决算支出	570	0.160	0.028	0	0.222
财政分权	570	4.780	2.980	1.080	14.900
中央工作经历	570	0.560	0.497	0	1

四、实证结果及分析

(一)基准回归结果

本文采用在回归模型中逐步加入控制变量的方法以检验回归结果对不同模型设定的稳健性。在表3第(1)列,回归模型仅控制省份固定效应和年份固定效应;在第(2)列和第(3)列,回归模型逐步加入更多的控制变量,预算监督立法的系数仍然高度显著,并且系数大小保持相对稳定。同时,回归系数不仅在统计上是显著的,也具有重要的经济意义。根据第(3)列完整控制变量的回归结果,相对于没有预算监督立法的控制组省份而言,省级预算监督条例立法使处理组省份的教育预算支出占一般预算总支出的比重平均上升0.84%,相对于样本平均水平上升5.56%(计算公式为: $0.84\%/15.1\%$)。

综上所述,表3的回归结果表明,通过省级预算审查监督条例立法强化地方人大监督能力可以有效约束地方政府的短期行为,推动地方政府将财政资源更多地配置到影响长期经济发展的教育事业上。

表3 预算审查立法对地方教育支出的影响

变量	(1) 教育支出/预算支出	(2) 教育支出/预算支出	(3) 教育支出/预算支出
预算监督条例	0.0118*** (0.0028)	0.0104*** (0.0029)	0.0084*** (0.0030)
人均GDP		-0.0036*** (0.0011)	-0.0038*** (0.0013)
第二产业比重		0.0022 (0.0201)	-0.0026 (0.0201)
人口		0.0000** (0.0000)	0.0000* (0.0000)
政府支出规模		-0.0594** (0.0262)	-0.0860*** (0.0284)
固定资产投资率		-0.0054 (0.0073)	-0.0045 (0.0074)
各类学校数目			0.0000 (0.0000)
各类学生数目			0.0000** (0.0000)
科技支出			-0.0000 (0.0000)
Constant	0.1386*** (0.0028)	0.1151*** (0.0192)	0.0989*** (0.0206)
年份固定效应	控制	控制	控制
省份固定效应	控制	控制	控制
Observations	570	570	570
R-squared	0.4440	0.4622	0.4734
省份数目	30	30	30

注:括号中为标准误。***表示1%水平显著,**表示5%水平显著,*表示10%水平显著。

(二)稳健性检验

1. 平行趋势与动态效应检验

为了检验平行趋势假设,本文参考陈思霞和卢盛峰^[5]的研究,采用反事实方法检验平行趋势。具体而言,本文构造一系列立法前后的时间虚拟变量并全部纳入回归模型,包括立法前第二年(Pre2)、立法前第一年(Pre1)、立法当年(Current)、立法后第一年(Post1)、立法后第二年及以后(Post2),虚拟变量的对照组为预算审查立法前第三年及以前。如果Pre2和Pre1的系数均不显著,则说明处理组和控制组省份的教育支出在预算监督条例立法前遵从共同变动趋势。表4的估计结果显示,在不同的模型设定下,人大预算审查立法前两年的时间虚拟变量(Pre2和Pre1)均不显著,表明处理组和控制组省份教育支出的变动服从“平行趋势”假设。

同时,本文借鉴已有文献的做法,展示了平行趋势和动态时间趋势检验图形结果,图1中折线为估计系数,竖线为95%置信区间。如图1所示,无论回归模型中是否包含控制变量,Pre1和Pre2的系数均不显著,说明双重差分模型满足平行趋势假设。此外,省

表4 平行趋势假设检验与动态时间趋势

变量	(1) 教育支出/预算支出	(2) 教育支出/预算支出
Pre2	0.0019 (0.0049)	-0.0001 (0.0049)
Pre1	-0.0044 (0.0052)	-0.0071 (0.0052)
Current	0.0006 (0.0054)	-0.0030 (0.0054)
Post1	0.0170*** (0.0055)	0.0128** (0.0055)
Post2	0.0154*** (0.0044)	0.0104** (0.0046)
省级控制变量	控制	控制
年份固定效应	控制	控制
省份固定效应	控制	控制
Observations	494	494
R-squared	0.4509	0.4805
省份数目	26	26

注:括号中为标准误。***表示1%水平显著,**表示5%水平显著,*表示10%水平显著。因篇幅限制,控制变量回归结果在表中略去(下同)。

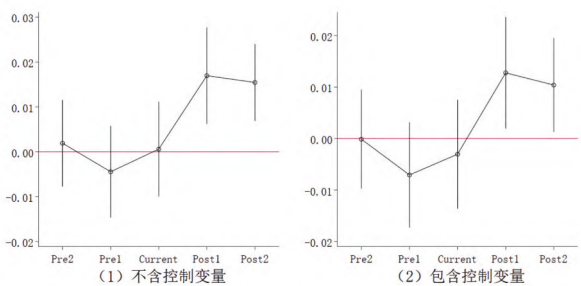


图1 平行趋势假设检验与动态时间趋势

级预算审查监督条例实施后,立法时间虚拟变量回归系数显著为正,这表明预算监督立法对教育支出的影响具有可持续性,进一步验证了基准回归结果的稳健性。

2. 教育支出指标稳健性检验

为了检验结论的稳健性,本文参考相关研究,使用教育支出占GDP的比重和教育支出占一般决算支出的比重作为教育支出的替代性衡量指标重新估计基准回归模型。

表5中第(1)-(2)列依次是教育支出占GDP的比重和教育支出占一般决算支出的比重。表5的结果显示,预算审查立法对于教育支出/GDP和教育支出/决算支出的影响都是显著为正的。其中,第(1)列回归系数显示人大预算审查立法使地方教育支出占GDP的比重上升0.22%,相对于样本平均水平上升约6.87%(计算公式为:0.0022/0.032)。第(2)列回归系数表明人大预算审查立法使教育支出占决算支出的比重提

高0.56%,相对于样本均值提高3.5%(计算公式为:0.0056/0.16)。以上结果表明,不论是从地方政府财政支出计划还是财政资金的运行结果来看,强化人大预算审查都能够有效提高地方政府对于教育的重视程度和投入水平,缓解财政性教育经费占GDP的比重长期偏低这一困扰我国教育发展的难题。

表5 教育支出指标稳健性检验

变量	(1) 教育支出/GDP	(2) 教育支出/决算支出
预算监督条例	0.0022*** (0.0007)	0.0056* (0.0031)
省级控制变量	控制	控制
年份固定效应	控制	控制
省份固定效应	控制	控制
Observations	570	570
R-squared	0.8778	0.3494
省份数目	30	30

注:括号中为标准误。***表示1%水平显著,**表示5%水平显著,*表示10%水平显著。

3. 遗漏变量与安慰剂检验

为了检验遗漏变量对本文估计结果的影响,本文参考相关文献,使用随机抽取立法时间和立法省份构造随机样本的方法进行双重差分法安慰剂检验^[27]。图2呈现了基于500次和1000次安慰剂回归得到的交叉项估计系数的分布,其中竖线对应的是表3中基准回归结果的立法估计系数。由图2可见,随机产生的预算审查监督条例立法估计系数集中在0附近,而表3中基准回归估计系数均处于远离分布中心的位置,说明由其他因素偶然得到的表3基准回归结果属于小概率事件,进一步验证了本文双重差分模型估计系数的稳健性。

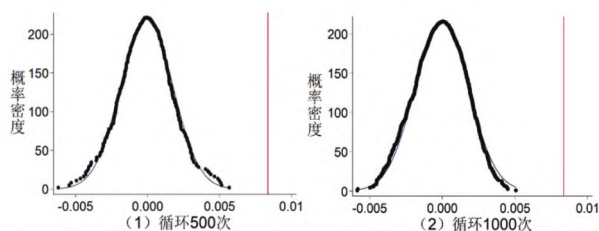


图2 安慰剂检验交叉项估计系数概率分布

4. 反向因果关系检验与生存分析

上文的安慰剂检验已验证本文的回归模型不存在遗漏重要变量的问题,但本文的回归结果仍然可能受到反向因果关系的影响。为了检验预算审查监督条例实施时间与各省份经济特征和官员特征的反向因果关系,本文采用Biederman等^[28]提出的方法,通过在生存分析模型中引入教育支出占比、省人大常委会

主任中央工作经历和年龄的时间滞后项来考察地区的历史状况对该地区预算监督条例立法概率的影响。表6的回归结果均显示,省级预算审查监督条例立法概率与该地区前一年和前两年的经济环境以及官员特征并无显著相关关系,这说明本文的基准回归估计系数不受反向因果关系的影响。

表6 反向因果关系检验与生存分析

变量	(1) 预算监督条例	(2) 预算监督条例	(3) 预算监督条例
L1. 教育支出/预算支出	-19.3113 (11.8998)		
L2. 教育支出/预算支出	3.4715 (16.1885)		
L1. 主任中央工作经历		-1.2284 (0.9529)	
L2. 主任中央工作经历		0.8636 (0.9703)	
L1. 主任年龄			0.1412 (0.1190)
L2. 主任年龄			-0.1314 (0.1197)
省级控制变量	控制	控制	控制
Observations	188	188	188

注:括号中为标准误。***表示1%水平显著,**表示5%水平显著,*表示10%水平显著。

(三) 地区异质性分析

为了研究立法效应的异质性,本文从我国分权的制度特征即财政分权与政治体制垂直管理相结合出发,探讨财政分权和地方官员特征如何影响人大预算监督的效应。

为了研究人大预算审查立法效应如何随财政分权程度发生变化,本文参考相关文献构建财政支出分权指标^[29],具体公式为:

财政分权=各省份预算内人均本级财政支出/中央预算内人均本级财政支出

表7第(1)列结果显示预算审查立法和财政分权的交叉项回归系数显著为正,这表明人大预算审查立法对教育支出的促进作用在财政分权程度更高的地区更大。在地方政府财政自主权不断扩大的背景下,人大预算审查监督立法作为一种有效的约束机制,能够在一定程度上削弱财政分权对地方政府教育支出的负面激励,强化地方政府的教育支出职责。

在官员特征方面,拥有中央工作经历的官员会更多地从中央和全局角度思考问题,在教育事业上投入更多财政支出^[24]。因此,人大预算监督对教育支出的促进作用有可能随官员自身的任职经历和认知发生变化。为了考察官员经历对人大监督效应的影响,本

文参考相关研究设立省委书记任职前具有中央工作经历的虚拟变量,若省委书记任职前曾有中央工作经历则赋值为1,没有中央工作经历则赋值为0^[30]。表7的回归结果显示中央工作经历和人大预算审查立法的交叉项回归系数显著为负,这表明人大预算监督对地方教育支出的提升作用在不具有中央工作经历的官员主政的地区更大。因此,强化地方人大预算监督有助于弥补官员自身认知和经历的局限性,可以有效推动地方政府将更多的财政资金配置在影响地区经济社会长远发展的教育事业上。

表7 立法效应的地区异质性分析

变量	(1)	(2)
	教育支出/预算支出	教育支出/预算支出
预算监督条例	0.0098*** (0.0030)	0.0126*** (0.0034)
预算监督条例×财政分权	0.0015* (0.0008)	
财政分权	0.0026 (0.0018)	
预算监督条例×中央工作经历		-0.0091*** (0.0034)
中央工作经历		0.0044 (0.0029)
省级控制变量	控制	控制
年份固定效应	控制	控制
省份固定效应	控制	控制
Observations	570	570
R-squared	0.4820	0.4820
省份数目	30	30

注:括号中为标准误。***表示1%水平显著,**表示5%水平显著,*表示10%水平显著。

(四)教育经费的异质性分析

从权责划分来看,我国中央政府主要承担高等教育的事权与支出责任,地方政府主要承担基础教育的事权与支出责任^[14,31]。秦东升等^[32]通过对比中国与OECD国家的基础教育结构发现,中国基础教育人员经费占比较低,资本性支出占比较高。为了探讨省级预算审查监督条例的实施对不同层次教育经费支出水平及结构的影响,将教育层次分为基础教育、中等教育和高等教育^⑤,将教育经费支出分为事业经费和基建支出,分别检验地方人大预算审查监督条例的立法效应。表8汇报了不同层次教育经费的异质性分析结果。

表8的结果显示,地方人大预算审查监督条例立法使得地方政府更加重视具有本地公共物品特征的基础教育和中等教育投入,其中对基础教育事业经费的提升效应尤其显著。这一结果表明,强化人大预算监督可以改善地方教育支出的结构,提升事业性经费所占比重,从而有助于调动师资队伍的积极性,推动基础教育质量的提升。

五、总结与讨论

(一)研究结论

本文基于我国预算监督法制化的制度背景,以地方人大预算监督条例立法为准自然实验,深入评估了通过立法强化人大预算监督对地方政府教育财政支出规模的影响。主要研究结论如下:

第一,地方预算审查立法不仅能够显著提高地方

表8 不同层次教育经费的异质性分析

变量	基础教育			中等教育			高等教育		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	教育经费	事业经费	基建支出	教育经费	事业经费	基建支出	教育经费	事业经费	基建支出
预算监督条例	0.0104** (0.0052)	0.0097** (0.0043)	-0.0217 (0.0258)	0.0032* (0.0019)	0.0018 (0.0018)	0.0197* (0.0114)	-0.0091** (0.0041)	-0.0072** (0.0037)	0.0075 (0.0284)
省级控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
Observations	567	570	563	565	570	565	568	570	568
R-squared	0.4238	0.5539	0.2428	0.6977	0.6853	0.2733	0.5549	0.6334	0.3743
省份数目	30	30	30	30	30	30	30	30	30

注:括号中为标准误。***表示1%水平显著,**表示5%水平显著,*表示10%水平显著。

政府教育支出在财政预算支出和决算支出中的比重,而且能够提高教育财政经费占地区生产总值的比重。

第二,预算审查立法对地方政府教育支出的提升作用在财政分权程度更高的地区更大。在财政支出分权更大的地区,地方政府会产生短视行为,在这些地区加强人大实质性监督有助于地方政府更好地发挥经济自主权。

第三,在地方主政官员缺乏中央工作经历的地区,地方人大预算审查监督立法的作用更加显著。这是由于地方主政官员的认知和经历存在局限性,增强地方人大预算审查监督能力可以有效提高教育支出水平、优化财政支出结构。

第四,地方人大预算审查监督条例立法可以改善地方教育支出的结构,其中对基础教育事业经费的提升效应尤为显著。

(二)政策建议

首先,完善预算审查监督法律法规制度建设,加强地方人大对教育经费的监督审查。我国在很长一段时间内采取教育支出与国内生产总值和财政收入挂钩的方式来增加地方政府教育投入,未来应从制度规范特别是预算管理角度构建教育投入的制度保障。目前,国家层面已实施新《预算法》,强调推进全口径预决算监督,加强人大预算监督力度,但是地区层面的立法进程仍然存在很大差异,有的省份尚未制定预算监督条例。未来应加快推动立法进程,从法律层面构建地方教育支出的长效保障机制。

其次,强化人大预算审查权力,扩大人大对教育支出预算的监督范围。本文发现强化人大预算监督可以在一定程度上削弱财政分权对地方政府教育支出的负面激励,强化地方政府的教育支出职责。在地方政府财政自主权不断扩大的背景下,应不断拓展人大对教育支出预算的监督范围,使人大对教育支出细分项目和教育支出类型进行审查,促进地方教育支出结构的优化;强化对教育转移支付过程的监督,防止基层教育部门对教育经费的截留、挪用、挤占。

最后,健全人大预算审查监督问责流程,在预算编制、执行和决算审查等环节对财政教育经费进行全过程问责。本文发现人大预算监督问责有助于确保公共责任的实现,改变地方官员和政府的财政支出偏好。因此,在地方人大预算监督实践中,应进一步通过人大的横向问责机制,推动教育财政预算公开透明,对于违反教育财政法律法规的地方政府财政部门依法追究法律责任,落实我国中长期教育经费和教育

发展目标,使预算和预算执行中的超收收入分配体现教育支出法定增长要求。

(三)研究局限

当然,本文的研究还存在一定局限性。首先,本文以省级政府为研究对象,在现有教育财政体制下,省级以下地方政府在教育财政支出中也占有重要地位,本文由于数据限制而未对省级以下各级政府的教育支出行为做深入研究。其次,本文仅分析人大预算监督对地方政府教育支出数量的影响,未对资金的使用效率进行探讨。最后,鉴于地方政府教育支出问责案件数目等相关数据尚未披露,本文难以对诉求表达等机制进行量化分析^⑥。以上问题都是未来值得深入研究的重要方向。

注释

①《中华人民共和国教育法》第十六条。

②详见:中国人大网.温岭“参与式预算”的阳光实践[EB/OL].(2014-10-21)[2022-08-10].http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zgrdzz/2014-10/21/content_1881760.htm.

③详见各省份预算审查监督条例。

④详见:中国人大网.温岭市参与式预算的做法与成效[EB/OL].(2016-06-03)[2022-08-10].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30278/201606/f6ba914d53f548229f01a9ec241a58a8.shtml>.

⑤其中,基础教育指地方小学和中学,中等教育指地方中等职业学校。

⑥非常感谢审稿专家指出本文在机制检验方面存在的不足。由于数据限制,前文所提到的诉求表达机制、预算约束机制和预算问责机制主要采用定性和案例分析。

参考文献

- [1]马志远.中国财政性教育经费占GDP4%的可行性分析——国际比较的视角[J].教育研究,2011(3):21-25.
- [2]张新文,李文军.我国地方政府教育经费支出充足性探讨[J].教育发展研究,2013(23):12-18.
- [3]傅勇.财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给[J].经济研究,2010(8):4-15.
- [4]尹恒,朱虹.县级财政生产性支出偏向研究[J].中国社会科学,2011(1):89-102.
- [5]陈思霞,卢盛峰.分权增加了民生性财政支出吗?——来自中国“省直管县”的自然实验[J].经济学(季刊),2014(4):1261-1282.
- [6]李秉中.我国教育经费支出的制度性短缺与改进路径[J].教育研究,2014(10):41-47.
- [7]王善迈,赵婧.教育经费投入体制的改革与展望——纪念改革开放40周年[J].教育研究,2018(8):6-12.
- [8]邓力平.人大应当如何加强对预算的管理与监督[J].中国人大,2017(16):33-35.
- [9]马骏.实现政治问责的三条道路[J].中国社会科学,2010(5):

- 103-120.
- [10]林慕华,马骏.中国地方人民代表大会预算监督研究[J].中国社会科学,2012(6):73-90.
- [11]杨志勇.我国预算管理体制的演进轨迹:1979—2014年[J].改革,2014(10):5-19.
- [12]许聪.省级人大预算监督权力考察——以30个地方预算监督条例(决定)为基础[J].财政研究,2018(10):92-104.
- [13]雷万鹏,钱佳.财政分权背景下地方政府教育支出行为研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015(2):148-157.
- [14]李振宇,王骏.中央与地方教育财政事权与支出责任的划分研究[J].清华大学教育研究,2017,38(5):35-43.
- [15]TIEBOUT C M. A pure theory of local expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, 64(5): 416-424.
- [16]周天勇.中国行政体制改革30年[M].上海:格致出版社,2008.
- [17]乔宝云,范剑勇,冯兴元.中国的财政分权与小学义务教育[J].中国社会科学,2005(6):38-47.
- [18]CHO Y N. From “rubber stamps” to “iron stamps”: the emergence of Chinese local people's congresses as supervisory powerhouses[J]. The China Quarterly, 2002, 171: 724-740.
- [19]潘国红.试论人大制度的民意表达功能[J].人大研究,2014(2):18-23.
- [20]胡明,邱洁,黄晓京,等.罗湖人大:“参与式阳光审查”将预算监督落到实处[J].中国人大,2016(11):29-30.
- [21]罗春梅.法定支出政策下教育经费预算软约束分析[J].当代财经,2012(5):34-41.
- [22]王逸帅.参与式治理的兴起:地方人大公共预算监督问责的模式与实践[M].上海:复旦大学出版社,2020.
- [23]BERTRAND M, MULLAINATHAN S. Is there discretion in wage setting? A test using takeover legislation[J]. The Rand Journal of Economics, 1999(3): 535-554.
- [24]杨良松.转移支付增加地方教育支出了吗?——基于2001—2009年地级数据的研究[J].清华大学教育研究,2016(3):108-126.
- [25]刘泽云,袁连生.我国公共教育投资比例研究[J].高等教育研究,2006(2):62-66.
- [26]王蓉,杨建芳.中国地方政府教育财政支出行为实证研究[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2008(4):130-139.
- [27]HOFMANN S, MÜHLENWEG A. Learning intensity effects in students' mental and physical health: evidence from a large scale natural experiment in Germany[J]. Economics of Education Review, 2018(67): 216-234.
- [28]BIEDERMAN J, MONUTEAUX M C, SPENCER T, et al. Do stimulants protect against psychiatric disorders in youth with ADHD? A 10-year follow-up study [J]. Pediatrics, 2009, 124(1): 71-78.
- [29]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(4):4-12.
- [30]赵琦,顾昕.省委书记对教育财政支出水平的影响力:晋升激励的社会政治经济学[J].经济社会体制比较,2018(3):156-165.
- [31]孙开,王冰.政府间普通教育事权与支出责任划分研究——以提供公平而有质量的教育为视角[J].财经问题研究,2018(8):73-81.
- [32]秦东升,胡臣瑶,张婷,等.基础教育生均经费支出水平及结构的宏观分析——基于中国与OECD国家的“三分法”比较[J].时代金融,2020(6):92-96.

收稿日期:2022-10-25

基金项目:国家自然科学基金青年项目“营商环境动态演变及对企业家精神与创新的影响研究”(71803157)

作者简介:杨进,1986年生,男,四川雅安人,西南财经大学财政税务学院副教授、西南财经大学地方人大预算审查监督研究中心研究员,主要从事财税理论与政策研究;龚小芸,1997年生,女,四川宜宾人,西南财经大学财政税务学院博士研究生,主要从事财税理论与政策研究;化汝婷(通信作者),1993年生,女,甘肃天水人,西南财经大学财政税务学院博士研究生,主要从事财税理论与政策研究。

欢迎订阅 欢迎投稿

《复旦教育论坛》是教育研究者、探索者共同的园地——

让思想在这里激荡;让真实在这里呈现;让希望在这里升华;让智慧在这里闪光!

《复旦教育论坛》是由教育部主管、复旦大学主办的高等教育学术期刊,是中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊、全国中文核心期刊、中国人文社会科学核心期刊。重点关注领域:教育哲学、教育政策、院校管理、大学教学研究、通识教育。

2023年继续重点建设“教育法治”专栏,诚向各位专家学者征集相关主题的稿件。

本刊特别欢迎采用实证研究方法的稿件。

欢迎广大教育研究者、探索者踊跃投稿!投稿请登录本刊稿件处理系统(网址:
www.fef.fudan.edu.cn)。

欢迎各级教育行政部门、高等院校、教育研究机构和广大读者朋友积极订
阅!您可在当地邮局订阅,邮发代号为4-731;也可扫描下方二维码在网上订阅。



**中国邮政报刊发行**
China Post Newspapers & Periodicals Distribution

**随心订阅**
“邮”享生活

• 报刊在线订阅网址 BK.11185.cn
• 客户订阅电话 11185
• 全国邮政营业网点
• 合作服务电话 010-68859199

扫码订阅
《复旦教育论坛》

国内代号:4 - 731
海外代号:BM2231

定价:25.00元