资源流动视角的教育均等化问题研究

管永昊¹, 贺伊琦²

(1. 中国社会科学院 财经战略研究院, 北京 100086; 2. 南京财经大学, 江苏 南京 210046)

摘要: 笔者从资源流动(包括了存量与增量的流动)的视角,分析各主体在教育资源流动方面的内容与作用方式。目前教育资源的流动无论是政府的财政资金、师资等人力资源还是教育信息资源,都呈现出由不发达地区向发达地区学校流动的逆均等化倾向。需要通过加大教育财政投入、规范教育财政转移支付、建立教师“定期流动制”、鼓励教师和其他社会人员参加志愿者活动、政府建立信息系统并定期发布相关信息和学校之间建立良好的沟通渠道等途径全面促进教育资源的合理流动,推动教育均等化的早日实现。

关键词: 均衡; 资源流动; 教育均等化

中图分类号: F240 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-476X(2013)01-0078-06

一、引言

教育均等化(均衡)是我国政府与社会各界长期关注的重大问题,在党和政府的各项文件中屡屡出现,但从现实情况看,教育的不均等在全国范围内还是普遍存在的。一般在研究包括教育在内的公共服务均等化问题时,学者们主要是以区域、内容和阶层为标准划分。以区域划分,可以分为行政区域(省、市和县等)间均等化、经济区域(东、中和西部)间均等化和城乡区域间均等化;以内容划分,可以分为目标均等化、过程均等化和结果均等化;以阶层划分,可以分为高收入者、中等收入者和低收入者在教育等公共服务上的均等化,还有部分学者对城市中农民工子弟等流动人口的教育均等化问题进行了研究。但是,这些划分的方式基本都可以归纳为产出或结果占有(静态的存量)视角的均等化问题,而目光也主要集中于政府的责任上。目前,关于此方面的主要研究分别从教育财政转移

支付和教师流动的角度进行的。这两个方面分别代表了(部分)教育财政投入的均等化和师资的均等化。财政资金的投入和师资的均衡分配,无疑是教育均等化的主要构成部分,但是教育资源的构成却并非仅仅包括这两部分,而财政投入也并非教育资金的全部。这种思路忽略了教育所涉各主体的能动作用,限制了教育均等化进程的速度。

二、教育资源流动的内容与方式

(一) 教育资源流动的体与内容

教育资源流动的体就是可以提供教育资源的各个体,主要有:(1)政府。包括政府的财政部门、教育主管部门和其它部门,财政部门和教育主管部门是其中最为重要的部分,财政部门是提供教育尤其是义务教育财力资源的核心体,而教育主管部门则是教育财力、人力和信息资源的主要管理者。(2)学校。包括各级各类学校。在各类学校中,以所有者划分,可以分为

* 收稿日期: 2012-11-12
基金项目: 教育部人文社会科学项目“我国实施教育均等化的财政支持机制研究”(09YJC79002); 江苏高校优势学科建设工程资助项目
作者简介: 管永昊(1979-),男,安徽颍上人,副教授,经济学博士,博士后,主要从事财税理论与政策、产业经济学等方面的研究。E-mail: ahejdxgyh@sina.com
贺伊琦(1980-),女,安徽蚌埠人,副教授,管理学博士,南京大学工商管理博士后,主要从事财务管理、内部控制和税收理论与政策等方面的研究。E-mail: ahejdxgyh@sina.com

公办学校和民办学校;以学校的层次划分可以分为重点学校、一般学校和薄弱学校等;以学校的级别划分,可以分为高等院校、高级中等学校、义务教育学校等;以地区划分,可以分为城市学校、农村学校等。学校是教育财力、人力、物力和信息资源的主要使用者,同时也是物力、信息资源的实际管理者和信息资源的主要生产者。(3) 社会。包括一些与教育有关的社会团体、企业和个人。这些主体在教育财力、人力、物力与信息资源的提供上,具有一定的作用,目前只有在财力资源的提供上影响较大,在其它资源提供上所起到的作用还很小。

教育资源流动的内容主要有:(1) 人力资源。包括教师、校长和学校其他管理者等,其中,教师是教育资源中最为核心的部分,因为一个优秀的教师队伍建设很难在短期内取得可见的成效,而每一个优秀教师的培养,也非一朝一夕之功,但教育的成效,从目前看,还必须依靠优秀教师的数量。校长和学校其他管理者虽然也具有重要的作用,但对于教育所起到的直接效果,以及对学生的影响程度,与教师相比,还有一定距离。(2) 财力资源。主要是指学校可以使用的各类教育资金,其中财政资金应是其核心部分,这一点在义务教育的各类学校中尤为明显。其它资金还包括学生缴纳的学费,企业、个人、社会团体和政府部门及其它学校的捐款等。(3) 物力资源。主要是指学校可以使用的各类教学场所、设备、器材和教材图书等。(4) 信息资源。主要是指支持学校有效运转、促进教学及管理水平提高的各类管理制度、管理经验、教学经验、教学方法、校园文化培养、教学研究氛围与风格的形成等。这一点尤其应当注意,21世纪是知识社会、信息社会,在科学知识已成为推动社会进步的重要力量的今天,学校更应注重对各类信息的搜集、消化与应用,以使既定的人力、物力和财力资源在知识与信息这一“催化剂”的作用下,发挥最大的效用。

(二) 教育资源流动的方式

在政府、学校和社会等各个主体中,对教育资源各内容如何流动,其作用方式与程度大致表现为以下几点:(1) 在人力资源方面。学校与学校之间的交流对教育资源流动的作用最为强烈和明显,从学校领导、优秀骨干教师到其他人员的交流,对于促进学校之间教育资源的均等化具

有非常重要的作用;政府对学校的教育资源流动一般是以下派一些干部进行挂职的方式进行,教育人力资源的流动渠道比较单一,影响也不是很明显;社会对教育资源流动的作用主要是以志愿者等形式出现。(2) 在财力资源方面。政府所起的作用最为明显,主要是指教育财政支出,在不同层级政府之间还存在教育财政转移支付;学校与学校之间主要以对口支援的捐助形式体现;而社会则主要是以支付学费、捐款为主,包括对“希望工程”、学校和个人的捐款。(3) 在物力资源方面。学校与学校之间主要是捐赠教学用具,一般为学校使用过的;社会主要是捐物,包括教学用具、教材和衣物等;而政府所起的作用则很小,一般是某些政府部门的捐赠。(4) 在信息资源方面。学校与学校之间的作用最为显著,包括教学经验和教学手段、管理经验、学校规章制度改进等在教学中的一些核心信息;而政府也起到了比较重要的作用,主要是教育管理制度的制定与发布,对各级各类学校信息的汇总与发布等。社会所起的作用较小,主要是社会对教育的需求信息等(如表1所示)。

表1 各主体对教育资源流动内容的作用方式与程度

	人力资源	财力资源	物力资源	信息资源
政府	▲挂职、下派,主要为学校管理者	★教育财政支出	▲某些政府部门的捐赠	■政府教育管理信息,对各级各类学校信息的汇总与发布
学校	★学校管理者与优秀、骨干教师	▲对口支援的捐款	■捐助教学用具,一般为学校使用过的	★教学经验、教学手段、管理经验、学校规章制度改进等信息
社会	▲志愿者	▲对“希望工程”、学校和个人的捐款	■捐物,包括教学用具、教材和衣物等	▲社会对教育的需求信息

注:①▲代表较弱,■代表一般,★代表较强。

②社会包括个人、企业与社会组织。

从表1中可以看出,一般来说,在一个学校的发展中,政府的财政投入和学校之间在师资等人力资源、信息方面的交流是最为主要的影响因素。而师资等人力资源的流动也是促进学校之间信息交流的重要而有效的手段之一,因为流动可

以使教师与学校管理者接触不同的校园文化、教学风格、管理理念和教学环境,可以拓宽教师与学校管理者的知识面,可以汲取其他学校的教学经验和经验,有助于教师与学校管理者自身业务水平与综合素质的提高^[1]。因此,作为教育领域中最具有能动性的生产力要素,师资等人力资源的合理流动是消除包括人力资源和信息资源在内的教育资源配置巨大差距的主要手段之一,也是促进教育均等化的重要保证。

各主体间教育资源流动的方式如表2所示。

表2 各主体间教育资源流动的方式

	政府	学校	社会
政府	财政转移支付	财政拨款、政策制定与信息发	—
学校	—	对口支援、教师流动、经验交流	—
社会	—	捐款捐物	捐款捐物与救助

注:社会包括个人、企业与社会组织。

从表2可以看出,政府与学校应是教育资源流动的主体,而政府的作用目前更多的是提供财力资源,未来应更多地体现其在信息资源方面的作用。学校则是信息资源流动的主要推动者,这种推动主要依赖于教师的流动。

三、教育资源流动的现状

(一) 财力资源流动现状

1. 从政府的角度看

目前最为瞩目的就是两个问题,一是教育财政支出不足,二是教育财政转移支付不合理。教育财政支出不足一向为学界和社会所诟病,其中,最明显的证据莫过于财政性教育经费占GDP4%的目标迟迟难以达到,政府本来预计在2000年就应达到这一目标,但是直至今日尚未实现,长期的历史欠账和现实对于教育财政投入的巨大的需求缺口,使得人们对于政府在教育财政投入方面的不足产生较为强烈的不满。与教育财政投入不足相对应的则是教育财政投入在区域和城乡之间不均衡,长期的教育资源分配不均,更为彰显了教育均等化的诉求。而教育财政投入的不均,在很大程度上是由于我国教育财政转移支付制度不完善所致。主要表现为:(1)相对独立的教育财政转移支付体系尚未建立。目前教育财政转移支付与其他转移支付项目混杂在一起,

既难以从总量上保证对义务教育的足够支持,也不能使有限的转移支付资金在协调地区教育均衡发展中有效地发挥作用。(2)教育专项转移支付在项目确定和补助数额计算上的科学依据不足,随意性较强。在项目确定上,通常的做法是上级政府根据总体发展目标和规划来确定重点工程项目,这导致教育专项资金并非根据各地区急需解决的实际问题来考量,容易造成上级政府制定的目标与地方教育的实际需求不相符合。在补助数额上,受基数因素和人为因素影响很大,主观随意性较强。(3)义务教育专项转移支付的形式比较单一。目前大多数专项教育转移支付仅采用限额配套补助的单一形式,这种方式要求接受补助的地方政府必须筹集到一定比例的配套款项才能得到上级政府的资金,这对具有一定财政实力的地区较为有益,而对于财政极为匮乏的贫困地区则相当不利^[2]。

2. 从政府、社会对教育总经费增长的影响看

目前,社会对教育资源的投入增速高于政府投入的增速,即目前教育资源流动呈现出社会对教育资源流动发挥重要作用的不合理现象,这与前文所做的政府应发挥最重要作用的分析不符。

笔者曾以各省级单位的教育总经费为被解释变量,以各省级单位的国家财政性教育经费、社会团体和公民个人办学经费、社会捐资和集资办学经费、学费和杂费为解释变量,构建回归方程: $\Delta E_{\text{总}} = \beta_1 \Delta E_{\text{财政}} + \beta_2 \Delta E_{\text{团体}} + \beta_3 \Delta E_{\text{捐资}} + \beta_4 \Delta E_{\text{个人}} + \varepsilon$ 。以1999—2007年各年的《中国教育经费统计年鉴》和2008年的《中国教育年鉴》,选取1998—2007年各年数据。在得到的回归结果中,模型的拟合优度不高,且教育总经费的增长率与国家财政性教育经费的增长率正相关关系不显著,与社会团体和公民个人办学经费的增长率具有显著的正相关关系,但系数较小,亦即影响不是很强烈,与社会捐资和集资办学经费的增长率正相关关系不显著,与学费和杂费可能具有显著的正相关关系,并且系数较大,亦即影响很强烈。调整后的模型进行面板数据分析后的回归结果如模型(1)所示。

$$\Delta E_{\text{总}} = 28.94 + 0.02 \Delta E_{\text{团体}} + 0.16 \Delta E_{\text{个人}} \quad (1)$$

(27.06) (2.73) (3.38)

$$R^2 = 0.69 \quad F = 58.49 \quad P = 0.00 \quad DW = 2.20$$

从回归结果可看出,模型的拟合优度尚可,各项结果均在99%的置信区间内通过检验,教

育总经费的增长率与社会团体和公民个人办学经费的增长率具有显著的正相关关系,但系数较小,亦即影响不是很强烈。与学费和杂费具有显著的正相关关系,且系数较大,亦即影响比较强烈。因此,可以看出,从1998—2007年,政府在教育上处于缺位状态,各省的教育经费增长更主要是源于学费和杂费的增加,可以认为教育的财力资源的流动增速主要依靠社会性财力的投入^[3]。

(二) 人力资源流动现状

主要是自发的教师流动。目前,教师流动一般通过市场的方式来实现,但这种方式很容易导致优秀教师从经济欠发达地区向经济发达地区流动,从乡村学校向城市学校流动,从普通学校甚至薄弱学校向重点学校流动的现象,从而进一步拉大校际间教师资源的不均衡^[2]。同时,这种流动方式带来结构性问题:教师资源不均衡基础上的“不足”与“过剩”并存局面。我国2008年年底发表的《国家教育督导报告——关注义务教育教师》指出:全国义务教育教师总体规模按现行编制标准基本满足需求,保证了普及九年义务教育目标的实现。但目前教师配备结构性问题依然突出,农村偏远地区教师数量不足,补充困难,影响义务教育均衡发展。而据联合国教科文组织一份报告看,我国教师过剩将成为突出问题,该报告指出:由于学龄人口减少,到2015年,我国要从现有这些中小学教师储量中减少180万人。在教师总量本来可以满足需要的情况下却有突出的结构性配备问题,据此可以合理地推测,我国有些地区或学校的教师是人浮于事,存在着闲置或浪费的现象。因此,我国当前应该积极推动教师流动,使闲置的教师,特别是“赋闲”的合格教师流向缺少教师的地区和学校,从而优化教师资源配置^[4]。

针对这种自发流动所带来的“马太效应”,政府已采取了一定的措施应对,主要是以行政强制的方式干预教师的流动方向。目前这种干预方式还未在全国范围内展开,但已有部分地区进行了相应的探索,主要有以下几种模式:(1)哈尔滨模式。哈尔滨市为了加强城乡薄弱学校的建设,早在2000年就在中小学实行学校对口支援,城镇在职教师到农村定期轮换任教的制度。主要采取学校结对的方式,签订《责任书》,明确对口关系的学校双方要确立教育教学全方位的相互

责任,明确双方各自的任务、目标、责任、措施和期限等内容;流动结束后回原学校,由学校负责接纳并安排工作。由市教委对全市对口支援和轮换工作进行检查和评估。以骨干教师、名优教师为重点,每年轮换比例按当年教育事业发展和教师队伍需求确定,一般期限为3—5年。在教师流动期间,其人事关系归属流入学校,参与轮换的教师工资向上浮动一级。(2)杭州临安模式。该模式是强制性很弱的“扶助”模式,教师 and 原学校人事关系没有变化,教育主管部门也没有进行明确的管理,只是根据具体情况规定结对学校形成一对一或一对多等结对形式,主要由学校层面操作。根据互助协议确定。原则上“结对学校要选派优秀教师送教下乡和进城区学校学习、观摩,把先进的教学理念和教学方法传送到农村学校。通过示范课、观摩课等教学活动,带动结对学校、教师共同提高”。(3)上海长宁模式。该模式是具有强制性的“刚性”模式,新评的中学高级教师(三年内退休的新评中学高级教师除外),必须服从教育局对师资力量的均衡配置,由教育局在有岗位空额的学校进行配置,并与新聘学校建立起3—6年的人事关系^[5]。(4)江苏模式。即“城乡教师定期轮换制”,2010年2月江苏省政府就公布了《实施〈义务教育法〉办法意见稿》,规定在区域内实行义务教育公办教师定期轮换制度,教师在同所学校任职不能超过6年^[6]。但作为一种应对方式,目前在江苏出现了“教育集团化”的模式,即某些“名校”组建教学集团,所属教师在集团内各学校进行流动,所谓“肥水不流外人田”,规避了教师流动对本集团的损失,但同时也使得教师流动的实际意义大打折扣。

此外,在人力资源流动上,还有一种虽数量较少但意义重大的形式,即政府所提倡的支援西部或志愿者向老、少、边、穷地区学校流动的方式。此方式使政府与社会对于落后地区教育师资的缺乏程度有了清晰的认识,从而引起了政府与社会对于加强落后地区师资队伍建设的重视。

(三) 物力资源流动的现状

在物力资源流动中,目前,政府所起的作用非常小,主要是某些政府部门的捐赠(本文并不赞成政府部门的捐赠,原因容后论述)。而学校与学校间的物力资源流动则较为常见,主要是一些条件较好的学校在自己更新设备后,将自己

使用过的教学用具等捐赠给其他条件较差的学校(但一般是对口支援学校)。而社会在教育物力资源流动方面则发挥了较大的作用,包括企业、个人和社会组织对学校和学生捐赠的教学用具、教材和其它物品。

(四) 信息资源流动的现状

在信息资源流动方面,政府教育主管部门作为各级各类学校的管理者,既是上级教育主管部门政策的执行者和监督者,也是本级教育事业有关政策的制定者与监督者,掌握了大量的教育信息资源,本应成为教育信息资源流动最好的组织者和推动者。但是目前教育主管部门除了执行例行的政策传达、实施与监督及反馈等职责外,很少能够积极主动地搜集所属各校教学动态、教学经验、实施效果等信息,并予以公布,以使各校都能够共享优秀的教学信息,提高自身的教学管理水平,从而使得教育信息资源也成为各校自己的“私产”。各学校之间的信息交流也主要局限于“对口支援”的学校,或者是兴师动众的“取经”等形式。

四、推动资源流动,促进教育均等化

推动教育资源流动的核心思想在于打破以往教育资源被各学校视为“自家的财产”的落后思想,建立教育资源归公的正确思想,即各学校所使用的资金、教学物资和教师都不是某一个学校的“私产”,而是统一由政府所有,由教育主管部门所控制和支配。

(一) 在财力资源流动上

首先,应加大教育财政投入,尽快实现财政性教育经费占GDP4%的目标,并扭转个人在教育投入方面增长幅度逐步加大的趋势,真正体现政府在教育公共产品提供上的职责与作用。中央政府应承担更多的义务教育的财政责任,以保证义务教育财政投入的及时与足额。并且,由中央政府协调省际之间的教育财政平衡问题,即加强中央政府在教育提供上的支出责任,并以保证经济不发达地区教育财政支出的及时、足额支付,保障经济不发达地区居民的法定受教育权利的真正实现^[7]。

其次,应规范教育财政转移支付。在整体的财政转移支付上,应以一般性转移支付为主,因为一般性转移支付能为地方政府提供充足的教育财政资金来源,而目前占比重较高的税收返还对于地方财力均等化具有逆向作用。现有的教育财

政转移支付基本是以专项转移支付的形式出现,且数额较少,同时有地方财政配套资金要求,往往会形成财政资金分配的“马太效应”,难以满足广大经济不发达地区提供教育的需要。今后需要加大中央教育财政转移支付力度,规范教育财政转移支付管理,逐步建立起规范的中央与省级政府之间的长期财政转移支付制度,以及省以下教育财政支付制度。在转移支付数额的确定上,应以各地的实际教育需求和教育成本为主要依据,依据各地的经济状况、财政能力和教育发展水平等因素确定,而不是以在校学生数和生均教育经费的平均方式或上级政府的任务为依据。在形式上,可以继续实行教育专项转移支付,但应减少或者取消地方财政资金配套要求。

最后,应鼓励社会上有一定经济实力的公民和企业向贫困地区学校和学生捐款。但不应鼓励政府部门捐款,因为政府部门捐款支出的来源依然是财政拨款,一来如果这部分财政资金真的需要用于教育事业,那就不如直接拨款给学校,无需再多一道程序,也多了资金内部流转的成本;二来政府部门有财力捐款,想必是财政拨款多于部门实际需要的缘故,才使这部分资金成为了多余的部分。可鼓励具有一定营利性的学校(如高等院校、民办学校等)向完全非营利的承担义务教育责任学校进行捐款,但不应鼓励各义务教育学校之间进行捐款。

(二) 在人力资源流动上

1. 建立教师“定期流动制”

借鉴日本、韩国和澳大利亚等国的经验,实行教师“定期流动制”,对解决我国义务教育师资分布不平衡的现状具有重要的意义。我国应制定关于教师“定期流动制”的政策、法规,以法律的形式确定教师流动的义务,并明确规定教师流动的条件、原则、待遇、方式、期限及奖惩措施等,以便于制度化管理、规范化操作。

从近期看,实现完全的教师“定期流动制”难度非常大,而且大规模跨省的教师流动也是不现实的,从日本教师定期流动的地域范围上看,在同一市、街区、村之间流动的教师占流动总数的54.3%,有的县(相当于我国的省一级)还高达94.5%,而跨县一级行政区域流动的比例较小,主要是集中在较大的城市之间流动^[8],因此,省内的教师“定期流动制”才具有一定的可行性。即便如此,短期内,跨县域的流动也

可能会遭到较大的抵触^[9]。因此,从教师个人心理的承受和流动成本等方面考虑,教师“定期流动制”宜先在一县之内进行,先实现县内城乡之间和各学校之间教育资源的均等化配置,再逐步推广。建立流动教师利益补偿机制是实施城乡教师定期轮换制度的前提。流动教师可在年度考核中享受加分待遇;可在评优、评先、晋职、晋级上享受优先权等。从经济和精神补偿两个层面建立健全流动教师的利益补偿机制。

2. 鼓励教师和社会人员参加志愿者活动

教师“定期流动制”目前只能解决在同一城市和县域内师资等人力资源和信息资源的均等化配置问题,尚无法解决大量的边远地区、落后地区的师资极度匮乏等问题,也难以改善省际之间甚至是市际之间的教育不均等的现状。鼓励教师和其他社会人员参加志愿者活动,积极投身于老、少、边、穷地区的教育事业,改善上述地区教育人力资源与信息资源不足的现状。对于自愿到老、少、边、穷地区投入教育事业的教师,可在职称评定等事项上给予优惠,也可逐步由省市一级教育主管部门适当给予较高的物质待遇,对于自愿到老、少、边、穷地区投入教育事业的其他社会人员,可以考虑在今后成为正式教职人员及公务员录用等方面享受优惠待遇。

(三) 在物力资源流动上

对于各学校因改善教学条件而更换下来的尚可使用的教学设备等,不应由学校自行处理,应由当地教育主管部门集中收纳后,分配给农村地区或急需改善教学条件的学校。从长期来看,可鼓励这些教学物资在全国范围内流动,即建立全国性的教育物力资源的集中收纳与分配再利用的制度,促进教学物力资源的合理配置。应鼓励社会对教育的各类捐赠,但不应鼓励政府部门捐物。

(四) 在信息资源流动上

1. 政府建立信息系统,定期发布相关信息

政府作为教育制度的制订与执行者,同时也是各学校教育信息的集纳者,应该承担重要的信息资源流动责任。首先,政府教育主管部门应定期将各教育制度的执行状况予以公布,并搜集各学校的反馈意见,以不断改进和完善教育制度。其次,政府教育主管部门应积极推动学校之间的信息资源交流,定期召开学校之间的教学管理研讨会与经验报告会,并以简报等方式定期发行,

或者逐步建立覆盖辖区内所有学校的区域网,最终将所有学校都纳入教育网体系,实现教育信息资源的公开。

2. 学校之间应建立起良好的沟通渠道

除了政府教育主管部门推动交流外,学校之间也应积极进行信息资源的交流。目前“对口支援”的方式显然不能有效满足很多学校对教育信息资源的急切需求,因此,有条件的学校应尽可能地将自己优秀的教学管理经验等与其他学校进行主动的交流,如通过网络等形式发布自己学校的相关教育信息。

3. 社会应配合政府与学校,积极反馈教育需求信息

教育的根本目标是提高国民素质,因此,社会对教育的需求是教育内容、方式等与时俱进改革的基本依据,也有助于学校教育能力的提高。因此,社会各界人士应在政府教育主管部门与学校之间建立信息传递渠道的基础上,积极参与、反馈各界对教育的需求信息,达成“双赢”局面。

参考文献:

- [1] 徐挺. 高校人力资源流动成本收益分析[J]. 石油教育 2009 (2): 104-107.
- [2] 司晓宏,王华. 教育财政转移支付与义务教育均衡发展[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2006 (2): 109-115.
- [3] 管永昊. 基本公共服务不均等的财政成因分析[J]. 青海社会科学 2010 (3): 98.
- [4] 方形,王芳芳. 英国的教师流动:问题、对策及启示[J]. 湖南师范大学教育科学学报 2011 (4): 8-10.
- [5] 林家靖. 行政干预下教师流动模式辨析[J]. 教育导刊 2008 (2): 14-16.
- [6] 夏茂林,冯文全. 定期轮换制度下流动教师利益补偿机制探讨[J]. 教师教育研究,2011,(1): 39-43.
- [7] 管永昊,贺伊琦. 我国区域间教育财政支出均等化问题研究[J]. 兰州商学院学报,2012,(2): 62-69.
- [8] 汪丞,方形. 日本教师“定期流动制”对我国区域内师资均衡发展的启示[J]. 中国教育学刊,2004,(4): 59-62.
- [9] 张菡洛,刘文. 日本与印度实现教育公平的制度设计[J]. 吉首大学学报(社会科学版) 2012,33(6).

(责任编辑:巴红静)

地方政府土地财政的 综合经济影响及改革路径分析

——基于对大连市土地财政实证研究

吕丹^{1 2}, 王钰²

(1. 南京大学 公共管理学院, 江苏 南京 210093; 2. 东北财经大学 公共管理学院, 辽宁 大连 116025)

摘要: 我国土地财政从形成、发展乃至演变成今天这一褒贬不一的概念, 是有着特定的体制因素和制度背景的。因此, 土地财政作为地方政府在我国经济发展特定制度背景下的一种行为模式, 其选择有其现实的合理性。本文从宏观经济的发展现状出发, 以大连市为例, 通过土地财政与反映地区发展的不同变量间相互关系的分析, 指出土地财政在其经济社会发展中所扮演的角色, 然后对其进行客观的评价。并在此基础上, 以土地财政在短期内无法完全退出经济的现实背景为前提, 从促进地方经济可持续性发展的角度出发, 提出地方土地财政改革的路径选择及政策建议, 以期能够为其今后的地方财政健康发展提供思路。

关键词: 地方政府; 土地财政; 土地出让; 经济影响评价

中图分类号: F810.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-476X(2013)01-0084-07

地方城市经济发展过程中出现的“三高”, 即高土地财政收入、高土地出让规模以及高房价成为各大舆论关注的焦点。近年来, 随着大连经济建设步伐的全面展开以及城市化进程的快速推进, 大连土地财政的力度和规模也日益增强。

一、大连市土地财政的发展现状与趋势

1. 土地财政规模呈快速扩张趋势

一般说来, 土地财政规模应该包括两个方面, 即土地财政带来的收入规模和土地财政涉及的土地规模, 鉴于数据的可获得性和可比性, 在

本文的研究中, 对于土地财政规模, 即土地财政收入的判断, 就用土地出让金收入及部分主要土地相关税收收入的和来估算, 这些税收主要就是土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税、契税和房产税。通过相关数据的获取和汇总, 得出2000—2009年大连市土地财政收入的整体规模, 如表1所示。从表1可以看出, 大连市土地财政的收入规模, 除2005年出现短暂下滑外, 整体上呈快速扩张趋势。2000年大连土地财政收入为167 835万元, 而2009年则达到了3 574 648万元, 年均增长率高达40.47%。

* 收稿日期: 2012-10-12

基金项目: 教育部人文社会科学青年项目“跨行政区域流域治理中的多层次公共管理问题研究”(10YJC630173); 中国博士后基金面上项目“太湖流域治理中的政府治理绩效评价与政策创新研究”(200904501083); 辽宁省社会科学基金重点项目“辽河、凌河等流域治理保护综合研究”(L11AJL004)

作者简介: 吕丹(1978-), 女, 辽宁沈阳人, 副教授, 博士后, 主要从事区域经济研究。E-mail: emmalv@163.com
王钰(1988-), 女, 安徽黄山人, 硕士研究生, 主要从事区域经济研究。E-mail: 393651548@qq.com