

执行差距与事权划分的判准原则：教育改革的支出分析

李芝兰 袁方成

（本文发表于《中国农村研究》2011 年下卷）

摘要：地方政府在落实中央政策过程中出现的“执行差距”，究竟是“违规操作”抑或“因地制宜”？这一直是学界和政府部门争论的热点。本文认为，之所以会对此问题辨识不清，关键在于缺乏一套较为系统客观的评判标准。充分考虑中央及地方事权共享及划分并存的事实，以公益性、共域性和认受性作为判定地方事权性质的三项原则，有助于更准确的把握地方行为逻辑，对政策执行中的地方角色给予更加客观和准确的评判，并可以加以适当引导，使政策执行达致更理想的效果。

关键词：执行差距；判准原则；教育改革

一、“违规操作”抑或“因地制宜”

“执行差距”是国内外政府政策执行中一种普遍存在的现象，即政策制定之初的预期目标与其最终的实际效果之间存在着明显的偏差。¹这种对“执行差距”的疑虑，多年来一直是学界和政府部门关注的热点。置于中国当下的具体场域中来检审，地方政府的“上有政策、下有对策”被认为是产生这一问题的主要原因。²

以近年来中央推行的教育改革作为参照，中央政府 2006 年始推行农村义务教育经费保障机制改革（又简称新机制改革），通过加大专项转移支付力度的方式，补充地方教育财力的不足。对中西部广大农村地区而言，这些新的专项投入占整体教育支出盘子的大头，而县政府在得到上级更多资源的同时，按政策只需相应配套较小比例的资金。令不少评论担心的是，中央在加大了投入力度后，一些县政府会否因为农村教育方面多了来自上级的资源而缩

¹ “执行差距”概念的提出，可参看 Wildavsky, Aaron and L. Pressman, Jeffrey, Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All. University of California Press, 1984. 作者通过介绍和分析 1965 年美国奥克兰市经济发展局所推行的“公共就业和经济发展行动”项目失败的案例，探讨政策执行何以偏离原来政策，即“执行差距”出现的原因。

² 解思忠：《上有政策、下有对策》，《乡镇论坛》2009 年第 9 期；丁煌、定明捷：《“上有政策、下有对策”——案例分析与博弈启示》，《武汉大学学报》2004 年第 6 期；毛彩霞、李丕：《论公共政策有效执行的权威基础及其强化》，《云南行政学院学报》2005 年第 4 期；沙剑林：《“上有政策，下有对策”问题探析》，《青岛行政学院学报》2004 年第 5 期；肖建彬：《“上作为有政策，下有对策”错误行为的前提分析——关于一种纵向政治关系合理性的探讨》，《广东行政学院学报》2005 年第 4 期。

减本身的教育支出造成“挤出效应”，即教育整体经费不升反跌，令中央改善地方教育质量的目标难以达成。³ 因此，中央一再强调要“确保中央和地方……改革资金落实到位”⁴，要求采取各种措施来“避免（地方的）‘挤出效应’，切实保证新增教育经费主要用于农村。”

5

“挤出效应”（crowding-out effect）是从财政学借来，作为财政开支的乘数效应的对立面提出来的一个概念，原意是当政府增加支出，私人消费和投资或会因而减少，导致全社会的经济总量不升反跌。应用在教育领域和目前针对新机制改革投入的讨论，其含义是指由于中央和省一级财政转移支付增加，地方政府可能因而降低对教育的财政投入，有可能造成教育整体经费减少，导致教育这种公共产品的供应不升反降。

新机制改革以来不少研究均指出地方对中央政策的“执行差距”问题。在湖北、安徽、山东等省份的田野调查反映，一些地方政府在新机制改革中减少了应承担的资金投入，配套经费不到位，且存在截留、挪用上级资金，出现了对改革经费的“挤出”。⁶ 这些讨论认为，地方政府在新机制改革中的“执行差距”导致了种种问题，纷纷提出从落实各级地方政府投入责任到加强监管改革资金等对策，以堵塞“执行差距”得以出现的空间，但效果总是强差人意。令人疑惑的是：如果“执行差距”泛滥的情况属实，这些被“挤出”的资金究竟去了那里？如此普遍出现“执行差距”又说明什么呢？

本文在解读我国中部地区 H 省 X 县近年的教育开支后发现，X 县亦无按规定投入全数的配套资金支持“两免一补”等新机制改革支出项目，可以说，X 县在落实中央新机制改革政策时，的确出现了“执行差距”；但另一方面，从整个盘子看，X 县的教育经费还是明显上升了，且增加的教育支出多于 X 县在新机制改革少投入的经费。我们发现，X 县将本地的财

³ 陈至立：“落实科学发展观，强化政府责任，全面推进农村义务教育经费保障机制改革——在全国农村义务教育经费保障机制改革工作电视电话会议上的讲话”，2006 年 8 月 24 日。

⁴ 国务院：“关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知”（国发〔2005〕43 号），2005 年 12 月 24 日。

⁵ 陈至立：“巩固‘两基’攻坚成果，开创农村义务教育工作新局面——在国家西部地区‘两基’攻坚总结表彰大会上的讲话”，2007 年 11 月 28 日。

⁶ 孟庆瑜：《当前我国农村义务教育面临的突出问题及对策建议》，《教育理论与实践》2008 年第 5 期；李欣：《农村义务教育经费保障机制研究——以山东省 J 市为例》，《财税纵横》2009 年第 3 期；李镭等：《农村义务教育阶段经费保障机制改革实施情况》，《中国价格监督检查》2009 年第 6 期；郑红：《实施农村义务教育经费机制改革后的几点问题探讨》，《财经界》2010 年第 1 期；邬志辉、杨卫安：《农村义务教育经费保障体系的战略转型——从体制建设走向机制构建》，《云南师范大学学报》2010 年第 3 期；范先佐、朱苏飞：《21 世纪以来我国农村义务教育财政体制的改革和完善》，《河北师范大学学报》2010 年第 5 期。

政资源用于教师待遇、发展职业教育等其它教育用途，未见上述的“挤出效应”。更值得注意的是，X 县在教育领域的各种“自主改革”均依循相关政策规定，最终亦得到上级政府的支持和对额外补助。事实上考虑到地方差异性，中央制定新机制改革时，亦因应东、中、西部地区的经济发展差异，在财政投入的摊分份额上厘定了不同的标准，不搞“一刀切”，例如校舍维修补助，东部发达地区全由省级地方统筹，在中西部地区，中央则会承担半数开支，并强调地方政府在执行政策时要考虑各自实际情况“因地制宜”。

中央对“因地制宜”的需要其实也早有论述：“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情……我们的国家这么大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。……总之，要发展社会主义建设，必须发挥地方的积极性。”⁷

这便带来一个问题，如何区分地方的“执行差距”究竟是“违规操作”抑或“因地制宜”？如何判断及评价地方的执行，使中央政策意图达致最佳效果：既忠实执行中央政策同时亦做到因地制宜，做到发挥“两个积极性”的效果？我们认为，关键是需要对当前地方执行差距的讨论确立一套比较系统的审视标准。下文将以 X 县作为案例，提出公益性、共域性及认受性三点作为衡量准则。

二、X 县的“执行差距”

近年来，我国政府在教育领域推行了一系列“增量式”改革，在基本不触动中央地方事权划分的基础上，加大了政府特别是中央对教育事业的财政投入力度，效果显著⁸。最新一轮农村义务教育经费保障机制改革（2006—2010）地方财政不足以应付整个教育开支规模，中央遂通过大幅增加中央和省级专项转移支付来弥补，但同时地方继续以本级财政承担原来负责履行的事权，包括农村中小学的教师工资、职工福利费、社会保障费、奖贷助学金等，以及公务费、业务费、设备购置费、修缮费和教育基础建设支出等方面。⁹

根据国家审计署 2008 年调查，可以推算全国中央、省与县一级在新机制改革方面的投

⁷ 毛泽东：《毛泽东文集》第 7 卷，人民出版社，1999 年，第 31 页。

⁸ 过去几年的大型改革包括国家贫困地区义务教育工程（1995—1998）、农村中小学危房改造工程（2003—2005）、农村贫困家庭中小学生“两免一补”（2001—今）、农村中小学现代远程教育工程（2003—2007）、“以县为主”教育管理体制改革（2001）。这其中唯“以县为主”改革涉及较主要的事权划分重整。

⁹ 李芝兰、袁方成：《走出农村教育“增量改革”的困局》，《中国农村研究》，2010 年（即将出版）。

入比重约为 48%：48%：4%¹⁰。随着中央财政投入力度其后继续增加，2006—2010 年整个新机制改革期间中央与地方(省及县合计)的投入比重将达到 60%：40%¹¹，可见中央在新机制改革中的投入不仅“占大头”，而且按年递增。对于中西部大多数财政依赖上级转移支付的县市而言，这种“增量改革”的方式，使中央和省取代县、乡成为农村教育投入的主体，并带来了大量的资金，对缓解地方财政支出压力，改善地方教育状况提供了有力的支持。

X 县人口规模超过 100 万，历史悠久，以农业经济为主，属于典型的“依附型财政”，从表 1 可见，2005 年上级财政转移支付 3.3 亿，占县财政开支的 79.5%，到 2008 年更升至 86.8%。¹²

表 1：X 县财政收支统计表（单位：亿元）

年份	财政支出	地方财政 一般预算收入	上级财政转移支付	转移支付 占支出比重
2008	10.8	1.4	9.4	86.8%
2006	5.82	1	4.8	83%
2005	4.19	0.9	3.3	79.5%

而据 X 县所处的 H 省测算，2007 年全省农村义务教育经费保障机制改革共需经费 43.9 亿元，其中中央补助就达到 22.9 亿元。如表 2 所示，按照相关规定，X 县在 2007 年春季学期全面启动新机制改革时，主要承担免杂费和公用经费补助的 20%、校舍维修改造资金的 10% 以及补助寄宿生生活的 50%，其它主要部分由中央及省的专项经费承担。（参见表 2）

表 2：X 县新机制改革经费需投入各项资金分摊比例

¹⁰ 国家审计署《54 个县农村义务教育经费保障及使用管理情况审计调查结果》（2008 年 7 月 4 日公告）显示，“2006 年和 2007 年上半年，中央财政补助 16 个省的农村义务教育专项经费分别为 153.26 亿元和 98.49 亿元。16 个省省级财政投入农村义务教育经费为分别 162.94 亿元和 95.50 亿元。审计调查的 54 个县，有 8 个县未按规定落实应承担的资金 1350.58 万元，占应承担资金总额的 71.78%。”据此公告提供的数据估算。当然，由于我国东、中、西部地区的县级单位在财政收入、学生数、学校数、县级单位数等诸多可能存在明显差异，导致具体县级单位的支出经费比重存在差异。”

¹¹ 2007 至 2009 年，调整完善农村义务教育经费保障机制改革相关政策，全国财政将累计新增经费约 470 亿元，其中，中央财政约 350 亿元，地方财政约 120 亿元。2006—2010 年整个农村义务教育经费保障机制改革累计新增经费，将由原来的约 2182 亿元增加到约 2652 亿元，其中中央财政约 1604 亿元，地方财政约 1048 亿元。据此数据测算。参看谢旭人：“切实加大财政投入 进一步完善农村义务教育经费保障机制——在全国完善农村义务教育经费保障机制工作会议上的发言”，2007 年 11 月 29 日。

¹² 本文中未明确标明引用出处的数据，均来自该县有关年度统计资料及访谈。

支出项目	中央	省	县
免学杂费和公用经费补助 ^{1 3}	60%	20%	20%
校舍维修改造 ^{1 4}	50%	40%	10%
贫困家庭免费教科书	100%		0%
补助寄宿生生活 ^{1 5}	50%	0%	50%

对新机制改革各个支出项目中央均制定了相应的标准和计算方法，其中面向农村中小學生群体的“两免一补”和维持学校运转的“公用经费”，主要根据地方的学生规模测算而定，“危房改造”资金则根据各地方具体需要而定。总体上，中央在新机制改革的三项支出即“两免一补”、“公用经费”和“危房改造”投入比重在 50%以上，且实际支出要高于计划支出。X 县 2009 年新机制改革的经费执行规模达 8678.1 万元。其中，仅“两免一补”这一项中央应承担 1798 万元，实际支出 1958.4 万元，超过计划数 8.92%。

表 3 估算出 X 县在新机制改革支出项目的“少投入”执行差距的幅度。例如根据新机制各级政府分担比例的规定，县级财政在“补助寄宿生生活费”一项应该承担 50%的支出，2007 年“两免一补”县级实际投入 494.9 万元，为应承担资金 626.9 万的 79%。2009 年“两免一补”县级投入仅为 40.4 万元，占应承担资金 10%。同年在“公用经费”和“校舍维修”方面的投入为 0。无可否认，X 县在落实新机制改革时出现了“执行差距”。这些未有按新机制改革分担比例投入的地方资金部分，究竟是用到哪里去了？

表 3：X 县新机制改革实际支出与计划差距

支出	2007	2008	2009
口径	执行数占计划数	执行数占计划数	执行数占计划数

^{1 3} “免学杂费补助资金由中央、省、省辖市本级财政按 6：2：2 比例分担；国家课程和省定地方课程必设科目免费教科书资金由中央和省级财政负担；寄宿生生活费补助资金由县级财政负担。”“（公用经费）2007 年新增部分所需资金由中央、省、省辖市本级财政按 6：2：2 的比例分担。2008 年和 2009 年所需资金分担比例同上。”《H 省农村义务教育两免一补实施方案》，2007 年 8 月 29 日。

^{1 4} “（校舍维修改造资金）由中央和地方按照 5：5 比例共同负担。地方负担资金由省、县两级财政共同承担，除县级财政按照已确定的农村税费改革专项转移支付的 4%安排外，剩余部分省财政负担 80%，县级财政负担 20%。剩余部分省财政负担 80%，县级财政负担 20%。”《H 省人民政府关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，2006 年 4 月 26 日。

^{1 5} “落实寄宿生生活费基本补助标准所需资金由中央财政按照 50%的比例给予奖励性补助，地方财政应承担的 50%部分由市、县级财政分别承担。”《H 省关于调整完善农村义务教育经费保障机制改革有关政策的通知》，2007 年 12 月 25 日。

	上级	县	上级	县	上级	县
两免一补	86%	79%	107%	53%	109%	10%
公用经费	52%	84%	143%	22%	125%	0%
校舍维修	无资料	0%	无资料	115%	无资料	0%
合计	66%	76%	129%	36%	121%	2%

三、钱用到哪里去了？

如果我们跳出新机制改革,转而检视 X 县的总体教育经费,可以发现,教育经费的总盘子其实并没有因为上级增加专项转移支付而减少,教育支出占全县支出的比例也一直在上升。如表 4 所示,教育乃 X 县第一位的开支,2008 年教育总支出 3.6 亿,占总财政支出 10.8 亿的 3 成以上。

表4:2008年X县财政前五位支出项目（单位：万元）

排序	支出项目	比重	金额
1	教育	33.33%	36021
2	一般公共服务	18.43%	19922
3	农林水事务	13.00%	14050
4	医疗卫生	8.49%	9178
5	城乡社区事务	7.89%	8523
	合计	100%	108073

再以财政增长速度来衡量,从表5不难看出,随着X县财政支出的规模日益扩大,教育支出规模也急速扩张。2008年X县的教育支出已超过2004年1.20亿元的3倍,其所占财政支出的比重也较2004上升了;从增长幅度来看,2005—2007年间X县教育支出的增速呈上升趋势,2007年比2005年高出28.3个百分点。且与财政支出相比,除了2006年较低外,其在2005、2007、2008年的增速均高于前者,2008年的增速更是超过前者9.39%。这表明,教育支出在X县财政支出中占有重要地位。

表 5:2004—2008 年 X 县财政支出与教育支出（单位：亿元）

年份	2004	2005	2006	2007	2008
财政支出	3.77	4.19	5.82	8.41	10.81
增长速度		11.14%	38.90%	44.50%	28.54%
教育支出	1.20	1.42	1.78	2.61	3.60
增长速度		18.33%	25.35%	46.63%	37.93%
教育支出比重	31.83%	33.89%	30.58%	31.03%	33.30%

既然X县的教育经费开支并没有因为中央加大转移支付而被“挤出”，但又不是投放于新机制改革项目，那么这些教育经费到底投入到什么用途去了呢？该县的“执行差距”反映的事实是“违规操作”抑或“因地制宜”呢？

四、三个评判准则的设想

我们可以从X县一系列地方改革实践中，总结出公益性、共域性及认受性三项原则来检视地方的教育支出的本质。

其一，公益性。从根本上看，中央和地方都是为了发展生产、提高人民生活和促进社会进步。双方不存在根本冲突和矛盾，不管是中央的钱还是地方的钱，只要都是为了人民福利和社会发展，都是可以接受的。地方具有双重身份，既要执行中央政府的宏观决策，又要代表本地区的意愿和利益。作为中央宏观管理的代理人，地方要承担中央交办的事项，落实中央的各项政策，实现中央的战略规划意图。同时，地方必须对本地人民负责，发展地方的经济、文化、福利、教育等公共事业。中央政策和地方需求的现实目标之间既存在一致性，又存在差异性。最重要的是，公共资金有否使用不当甚或进入私人口袋。我们在X县的调研中，县政府虽然没有按规定配套足额资金，但并没有把这部分资金用在私人领域，而是透过一系列自主的改革项目，提升县域的教育素质。

在X县的教育发展中，师资匮乏是长期困扰着农村地区教育发展的重要瓶颈。该县有近20万中小學生，专任教师数尚不到七千人，¹⁶自2003年始，连续三年没有补充新教师，加之农村小学教师的主力军——民师转招部分的教师又即将迎来退休高峰，使X县本已缺编的

¹⁶ “X县2005年教育工作总结”，2006年1月2日。

中小学教师队伍缺口更大。随着普通高中和职业高中办学规模的不断扩大，以及对教师素质要求的不断提高，X县急需补充高素质的优秀教师。“教育说到底，质量提高主要靠教师。”

¹⁷ X县新任县委书记早在新机制改革实行之前，在2006年举行公开招聘会来补充教师资源。

教师编制的增加与县级财政支出的增加紧密相关。由于新机制改革中并没有将教师工资纳入到“增量”补助的范畴。因此，改革前后教师的工资和津贴收入中，除中央少量的转移支付外，基本工资的大部分及各项津补贴均由地方财政承担。在X县，近几年中央对该县的中小学工资转移支付存量为恒定的每年890万元，余下部分由县级承担。根据测算，随着该县师资力量陆续补充，2006-2008年县财政在补充师资共新增支出3478.43万元，中央的资金补助173.22万元，县级占新增支出总数的95%。

表6：2006-2008年X县补充师资新增支出¹⁸（万元）

年份	2006	2007	2008	合计	支出比重
县	975.85	336.99	2165.59	3478.43	95%
中央	48.45	16.82	107.95	173.22	5%
合计	1024.30	353.81	2273.54	3651.65	100%

在保证师资力量不断增长的同时，该县也在教师的津补贴方面进行一系列调整和提高。自2006年开始，X县实行每人每月从自己工资中拿出100—200元进行浮动再分配改革。2007年9月以来，将教职工的工资收入与岗位职责、工作业绩、实际贡献等直接挂钩。¹⁹2008年10月开始，县财政自主增加教师工资的津补贴部分支出。²⁰2009年初按照国家规定，该县开始实施绩效工资分配方案。按照相关政策，中央与省一级承担教师津补贴新增支出中70%的经费，县级分摊余下30%。

表7：2008-2009年X县教师津补贴新增支出²¹（单位：万元）

年份	2008	2009	合计	比重
合计	1125.79	2814.48	3940.27	100%

¹⁷ X县田野调查，2009年。

¹⁸ 根据年度新增教师人数及人均工资标准测算。

¹⁹ “X县2007年教育工作总结”，2007年12月20日。

²⁰ “关于我县义务教育学校人员、工资及绩效工资实施情况调查报告”，2009年4月25日。

²¹ 根据教职工人数及津补贴标准测算。

中央	788.05	1970.13	2758.19	70%
省				
县	337.74	844.34	1182.08	30%

与此同时，为了激励全县教师的工作积极性，该县特在全县设立了名牌教师每年评选出 40 位“名牌教师”，并分别给予 2 万元、1 万元和 5000 元不等的奖励。同时设立 X 州奖教奖学金，2006—2009 年共投入逾 200 万元。

X 县教育的另外一项重要改革是对职业教育的大力扶持。县委领导认为地方经济的发展与是否具备较高素质的劳动力具有高度的关联。在提高基础教育的同时，他们感到“职业教育招生规模偏小，远不能满足社会经济建设对技能型人才的需求，成为人才短缺，发展缓慢主要因素，也是影响我县经济制约因素。”²²加上国家近年来对职业教育发展日益重视，因此，县领导决心要积极推动“教育理念转变，重视抓职业教育。……（职业教育）要做成龙头，做成品牌。”²³2006—2009 年期间共引入社会资金共 21000 万元，2007—2009 年县级财政投入共 1600 万元作为配套。²⁴此外，县财政出资 2000 万元对中小学校的后勤管理进行了社会化改革，规范、统一和完善了各学校的后勤服务工作。

由此看来，地方政府在执行中央政策时，既要最大限度的保证中央宏观政策在地方的落实，以实现中央的战略目标和总体利益，也要满足和维护地方发展的现实需求，保障地方利益的实现。这正是判断地方行为性质是否符合“公益性”要求的首要原则。

其二，共域性。农村义务教育由于学校数量众多，只能由地方政府来履行具体的管理职能；然而其极强的外部性客观上要求中央和地方共同承担支出责任。当面临事权划分和“我中有你，你中有我”的局面时，中央力图通过“增量改革”的方式，对其进行项目分列和支出量化分摊，将事权及其归属一一列举清楚，来界定和明晰地方应当承担的责任，以提高地方执行中央政策的效率和效果。地方则根据当地的突出矛盾和问题，将部分改革资金转用于教育领域中的其他方面，如教师规模的扩充、教师津补贴的保障以及职业教育发展等。

我们看到，在 X 县的教育改革中，要求地方履行相应的责任足额投入固然重要，但从另

²² X 县访谈，2009 年。

²³ X 县访谈，2009 年。

²⁴ X 县访谈，2009 年。

外一方面来看，地方资金毕竟只占整个新机制改革投入资金的小部分，作用有限。表 8 清楚显示，县级财政在新机制总投入纵是计划数亦只占略高于 17%，这原也是新机制“增量改革”的原意，即新机制乃中央及省增加对地方教育的财政投入，以补充地方财政资源的不足。

表 8：X 县新机制改革支出比重（单位：万元）

	各级总计划数 (1)	县级计划数 (2)	比重（一） (2)：(1)	县级执行数 (3)	比重（二） (3)：(1)
2007	4700.4	910.61	19.37%	689.9	14.68%
2008	8311.1	1484.94	17.87%	538.6	6.48%
2009	10256	1774.7	17.30%	40.4	0.39%
合计	23267.5	4170.25	17.92%	1268.9	5.45%

但另一方面，X 县在自主教育改革项目投入的资金，相比上级要求规定投入新机制改革的资金还要多。从表 9 看到，2005—2009 年县一级财政在新机制改革支出口径方面未依政策配套的金额为 2901.3 万元，但该县用于自主改革方面就高达 8461 万元，两者差距为 5560 万。

表 9：X 县县级支出比较：新机制改革与自主改革（单位：万元）

新机制改革		自主改革	
计划数	4170.2	执行数	8461
执行数	1268.9		
少投入（执行偏差）	2901.3		

5560 万的差据显示，X 县政府不单只是把本应配套到义务教育保障新机制的资金，全部用来改善教师待遇、扩充教师规模、发展职业教育等领域，还要额外支出。如果我们把该县的自主改革、由中央主导的新机制改革以及上级其它教育专项支出作为三种支出类型，则可以发现，X 县新增教育经费的重心在于其自主推行的一系列改革措施，支出比重达到 74.27%。在此方面，上级政府的支持占约 1/4，而在新机制改革支出，上级政府投入占有绝对优势的比重。

表 10：2006-2009 年 X 县各项改革新增支出及比重（单位：万元）

	自主改革 支出	比重	新机制改革支出 (含 2006 年)	比重	上级其它 专项支出	支出合计	比重
县级	8461	74.27%	1565.3	7.33%	—	10026.3	28.2%
上级	2931.41	25.73%	19801.3	92.65%	2790.1	25522.81	71.8%
小计	11392.4	100%	21366.6	100%	2790.1	35549.1	100%

尽管地方未有按照新机制改革的规定投入配套资金往往被视为是“违规操作”，但在 X 县的个案中，各级政府投入的教育资金仍然被用于地方教育这一领域，在具体的支出上兼顾了中央政策的落实和地方教育的发展需求，符合地方负责落实教育事权的制度安排。因此，地方是否将各级资金用于同一领域，可以是判别其行为是否具备“合理性”的评判参照。

其三，认受性。在实践中，因地制宜自主改革和未有严格遵循中央政策之间的界限往往是模糊的，上级的认可程度就成为重要的评判标准。在事权划分还不够清晰的情况下，地方在执行中央政策时，会根据实际情况和需要，使用各级政府投入的资金，来解决现实中的复杂矛盾。如果地方在其自主选择的方向上投入资金并取得明显成效，得到中央和上级的充分肯定，往往会获得更多的支持。2006 年以来，X 县共获得上级财政的其他专项转移支付资金 2790 万元，包括 2007 年农村中小学现代远程教育建设 894 万元，2008 及 2009 年城域网工程 1200 万元以及 2008 年省级桌椅板凳工程近七百万元。

正如 X 县所展现的，县域教育总体质量和水平的提升，不仅与学校硬件条件的改善及学生经济负担的减轻有关，而且与提高教师待遇和不同类型教育之间的均衡发展，更具有直接的关联性。该县在这些方面采取的自主改革，得到了上级的高度认可。实践证明，认受性较强的地方行为，有助各级政府之间的协调，促进各级财政资源在相关政策领域的合理分配，对中央主导的改革的进一步推进，亦将产生积极的作用。

五、总 结

本文认为，地方对中央政策的“执行差距”究竟是“违规操作”抑或“因地制宜”，其辨析不清的根源在于缺乏明晰的评判标准。笔者从 X 县的改革故事中提炼出公益性、共域性

和认受性三点作为判准原则，有助于更准确的把握地方行为的逻辑。

在 X 县教育改革中，中央和省通过财政投入和责任分摊的政策安排，在不断加大对教育投入支持力度的同时，投入大量精力敦促和监督地方的财政投入和事权管理是否到位，以防止地方对改革经费的挤占挪用等“违规操作”。而县级则将新机制改革置于全县的教育发展格局中考虑，将有限的财政资金“因地制宜”的用于解决面临的种种现实问题，支出的重点“选择性”地偏向用于补充师资、改善教师待遇和职业激励，以及职业教育等。

上级政府大量的财政投入直接推动改善地方农村教育环境，校舍的维修改造和办公经费的明显增长保障了学校的基本运转，“两免一补”减轻了学生家庭的经济负担。通过地方的探索努力，在教师收入保障、职业教育发展、教育环境改善等方面也开始呈现出积极向上的态势，获得了上级的肯定；²⁵看似违规的地方行为带来了积极意义，进一步的促进了地方教育发展。

上述分析显示了地方在教育领域基于当地需求做出的“选择性执行”²⁶。中央政府制定政策后，关注重点往往落在监管地方有否按照原来设计的步骤执行政策，但同时要求地方“因地制宜”；地方政府则运用上级的“增量”财政资源来弥补地方自主“增量”事权的支出成本。这均要求地方在执行政策时，在中央规定和地方需求之间维持均衡。过去一直的难点是，何以分达至的“均衡”是否适当？地方的“执行差距”究竟属于应禁止的“违规操作”，还是可以接受甚至鼓励的“因地制宜”？

本文提出三个判断准则作为回答，从而得出 X 县在新机制改革中的“执行差距”表现并不属于“违规操作”的结论。无论是从资金“挤出”的额度，还是其所占整个教育支出的比重来看，X 县的“执行差距”影响都居于次要的位置，不影响中央新机制改革政策的整体实施。当地官员选择将本地有限的教育资源投放入逼切的用途，从地方教育发展的效果来看，具有相对的合理性。

总之，在中国这样一个超大型国家，需要了解中央和地方互动过程中的丰富内涵，

²⁵ “在 X 县职业教育攻坚工作动员大会上的讲话”，2009 年 3 月 31 日。

²⁶ “选择性执行”这概念被用来描述和解释中国基层干部在实践中有选择性的执行上级政策的特点和内在动因。参见 Kevin J. O’ Brien and Lianjiang Li, *Selective Policy Implementation in Rural China*, *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, January 1999, pp. 167-186. 本文则用来描述地方在教育领域内基于地方需求和发展考虑的自主行为。

在制度设计中考虑如何便利同时发挥中央与地方“两个积极性”和加以规范引导，而不宜把改革成效简单归因于地方有否如实执行中央政策的细节。本文提出的判定地方事权性质的三项标准，基于中央及地方事权共享及划分并存的事实，期以能更客观和准确的评判和引导地方在政策执行中的角色，使政策执行达致更理想的效果。

作者简介：李芝兰，香港城市大学公共与社会行政学系教授，主要研究方向为中央与地方政府关系；袁方成，华中师范大学中国农村研究院副教授，主要研究方向为地方政府与基层治理。