

# 政治激励、主官任期与地方教育 财政支出波动

## ——来自地级市面板数据的证据



金红昊<sup>1</sup>, 马奔<sup>2</sup>

(1. 北京大学 教育学院, 北京 100871; 2. 山东大学 政治学与公共管理学院, 青岛 266000)

**摘要:** 教育投资是积累人力资本、推动知识创新和促进社会公平的重要抓手, 高质量教育体系的建设有赖于教育财政投入的充足性与稳定性。在政治激励与晋升锦标赛之下, 地方政府的财政决策可能出现显著的支出偏向与主官任期效应, 这是否会造成教育财政支出的波动性? 本文基于2003—2019年全国地级市面板数据库, 使用双向固定效应模型探究地方主官任期情况对教育财政支出的影响。研究发现: (1) 受以经济增长为标尺的晋升锦标赛影响, 地方教育财政支出占比在市委书记的任期中后段, 即第3年和第4年出现显著下滑, 该结论在多种检验下维持稳健; (2) 教育财政支出占比随任期的波动性集中体现在晋升预期良好的高学历、年轻官员群体中, 这进一步佐证了政策不连续性背后政治激励的驱动效应; (3) 随着党的十八大以来组织工作的转型, 特别是对于“唯GDP论”的调整, 上述教育财政支出的波动现象得到了明显遏制。

**关键词:** 政治激励; 教育财政支出; 晋升锦标赛; 多元政绩观

[中图分类号]G467 [文献标志码]A [文章编号]1673-8012(2022)03-0072-16

充足的财政投入是公共教育事业发展的依托, 教育投资可以显著提升社会人力资本的存量与质量, 为技术进步、科技创新和产业升级提供智力支撑, 推动经济发展模式从要素驱动型向创新驱动型转变。教育资源的均衡配置有助于补偿弱势阶层的受教育机会, 从而促进阶层流动, 调节收入分配, 推动社会公平的实现<sup>[1]</sup>。因此, 维持教育财政投入在公共财政资源分配中的合理比例已成为全球共识: 2018年OECD国家教育支出占国民生产总值的比重平均达4.9%, 美、英、澳、加等主要发达国家教育支出占GDP比重达到6%左右<sup>[2]</sup>。我国自2012年起连续9年财政性教育经费占GDP比重超过

修回日期: 2021-12-01

基金项目: 国家自然科学基金面上项目“高等院校经费配置对人才培养质量的影响研究”(71774007)

作者简介: 金红昊, 男, 山西太原人, 北京大学教育学院博士生, 主要从事教育经济学研究;

通信作者: 马奔, 男, 山东青岛人, 山东大学政治学与公共管理学院教授, 博士生导师, 法学博士, 主要从事公共管理研究。

引用格式: 金红昊, 马奔. 政治激励、主官任期与地方教育财政支出波动: 来自地级市面板数据的证据[J]. 重庆高教研究, 2022, 10(3): 72-87.

**Citation format:** JIN Honghao, MA Ben. Political incentive, official tenure and fluctuation of local education financial expenditure: evidence from panel data of prefecture level cities[J]. Chongqing higher education research, 2022, 10(3): 72-87.

4% 达到了教育支出增幅高于财政经常性收入增幅的规划要求。

国家财政在教育经费筹措与保障方面做出了巨大努力,取得了基础教育办学质量改善、城乡区域差距缩小以及高中教育与高等教育普及率提升等一系列成效。与此同时,随着“后4%时代”社会公众对教育资源均衡化、优质化的要求日益提升,如何进一步完善教育财政经费保障机制,厘清教育事权与财权在不同政府层级中的责任归属,成为教育现代化与教育强国建设的核心议题<sup>[3]</sup>。自2019年《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》实施以来,我国教育领域财政事权和支出责任为中央与地方共担的模式:高等教育由中央政府、省级政府和中心城市主管;地方政府在基础教育发展中承担主要事权,中央政府通过财政转移支付的方式对公用经费、贫困资助以及校舍安全等领域进行比例分担。纵览我国教育财政体制,基础教育支出责任历经“以乡为主”至“以县为主”,再到“中央与地方共担”的改革历程,尽管中央政府在教育财政支出中的责任逐渐增加,但地方政府作为基础教育发展的主要事权承担者,其对于教育财政投入的力度依旧是影响区域教育质量的关键<sup>[4]</sup>。

然而,令人担忧的是,现行体制下地方政府可能缺少教育投入方面的充足激励,自乔宝云等基于省级数据揭示这一问题后<sup>[5]</sup>,学界对此进行了广泛讨论<sup>[6-7]</sup>。在以分税制为代表的财政分权体制和以晋升锦标赛为代表的政治激励之下,地方政府倾向于将可支配的财政收入运用到对经济发展有直接驱动作用的生产性领域(如基础设施建设等),相对忽视了以教育为代表的民生领域,教育资源供给不足,这种财政支出的偏向性得到了经验研究的普遍支持<sup>[8-9]</sup>。同时,地方政府财政决策也呈现出明显的任期效应,地方主官出于晋升方面的考量,倾向于在任期内的不同时间节点采取不同的资源分配策略<sup>[10]</sup>,这可能带来教育财政支出的波动。然而,既有研究主要着眼于官员更替对财政总支出、生产性财政支出以及财政支出效率等方面的影响分析,针对民生支出的讨论较少,且多将科、教、文、卫等领域进行统合分析。我国干部考核与选拔方式随着宏观制度环境变化而不断调整。党的十八大以来,“唯GDP论”的破除将如何影响地方政府的支出偏向?对于这一问题的讨论尚处于阙如状态。鉴于此,本文基于地级市面板数据,探究政治激励下地方教育财政支出在主官任期内出现的波动态势,并讨论这种波动是否因干部考核制度变迁而出现变化。研究的意义和主要贡献可以提炼如下。

在学理层面,本文突破既有研究对财政支出偏向性的统合分析模式,转而针对官员任期内不同年度的教育财政支出情况进行精细化的描述,从而揭示了随任职周期出现的教育财政支出波动现象,验证了地方教育财政支出的“任期效应”。本文在既有研究基础上,纳入了制度环境变迁的宏观视角,以党的十八大以来向多元政绩观的转型为时间节点,对比分析了干部考核制度变迁前后,地方教育财政支出受主官任期影响的异质性。

在地方教育财政实践层面,充足性与稳定性是教育财政投入的关键要求,支撑着区域教育事业的良性发展。近年来,随着我国教育财政体制改革逐步推进,地方政府的教育事权和支出责任界定日益清晰,如何进一步破除教育财政投入在体制机制方面的障碍,成为新一轮教育财政体制优化的重要议题。本文从政治经济学的视角出发,揭示政治激励对地方教育财政支出造成的波动效应。教育事业在政绩考核体系中的缺位状态,是这一任期波动现象的症结所在。因此,本研究从体制机制着手,为保持地方教育财政投入的稳定提出新的改进路径,即将教育事业发展的相关指标纳入组织工作考核体系,从而为地方主官投入教育事业提供充足激励,消解任期波动,保证地方教育财政投入的稳定性。

## 一、财政分权与晋升锦标赛: 一个政治激励理论框架

20世纪70年代以来,中国实现了从计划经济体制向市场经济体制的平稳过渡,并在制度建设和资本积累相对薄弱的情境下维持了高速的经济增长。随着中国崛起话语的日益流行,中国经济奇迹

引发了经济学界的广泛讨论。该问题最具影响力的理论解释来自 Qian Yingyi 和 Li Hongbin 等,前者讨论了中国特色的财政分权体制,后者则提炼了中国干部人事选拔的晋升锦标赛模式<sup>[11-12]</sup>。经过理论探索与实证检验,逐步建立了一个以财政分权与晋升锦标赛为制度基础的关于中国经济增长的政治激励框架(如图 1)。

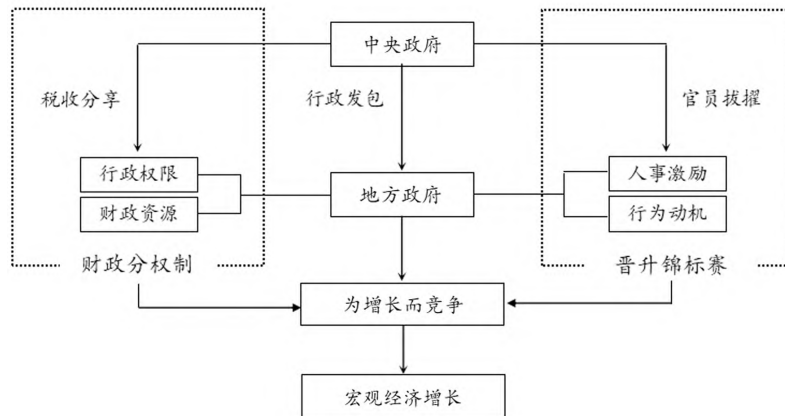


图 1 财政分权与晋升锦标赛的政治激励框架

一方面,着眼于地方政府的行为能力,“中国特色的财政联邦主义”是对我国财政分权体制下央地关系的一种概括<sup>[11,13]</sup>。1994 年分税制改革之后,不同税种在中央与地方政府之间被明确切割,尽管增值税、消费税等主要财政收入的过半份额被集中至中央政府,地方政府仍以税收分享的方式确立了一定范围内的财政支出自主权<sup>[14]</sup>。这使得地方主官具备资源配置和政策执行方面的广泛裁量权,有能力自主制定辖区经济发展策略和提供公共产品与服务<sup>[15]</sup>。另一方面,就地方政府的行为动机而言,晋升锦标赛理论认为,中国政府人事管理和官员拔擢中存在一种围绕经济增长的竞争机制,中央政府会基于相对经济绩效决定地方官员的人事变动。换言之,任期内辖区经济发展情况与主官晋升之间存在强烈的正向关联性,这保证了地方官员拥有充足激励开展经济建设,从而挖掘地方政府的发展潜力,推动宏观经济增长<sup>[16]</sup>。

上述政治激励框架从横向和纵向两个维度解释了中国经济发展的动力根源。在中央与地方政府的纵向关系中,中央政府选择经济绩效作为地方官员能力评价与晋升选拔的信号指标,以委托-代理的方式将经济发展目标分解至地方政府,形成垂直的层层发包与纵向管理体制<sup>[17]</sup>;在地方政府间的横向关系中,为获得有限的晋升机会,地方政府基于所能支配的财政资源和广泛行政决策权,围绕经济增长开展激烈竞争,从而积累人事晋升方面的政绩资本<sup>[18]</sup>。

在经验研究层面,为探寻中国政府人事制度的最佳解释框架,官员晋升机制的检验吸引了大量的实证讨论<sup>[12]</sup>。先行研究从省、地级市和县 3 个层级检验经济发展指标与主官晋升之间的关系,均得到了支持性的结论<sup>[19-21]</sup>。绝对经济增长率、与前任官员相比的相对经济增长率以及同一行政层级之间的经济增长排名,均对在任主官的晋升具有正向作用,基于固定资产投资增速和社会消费增速的可持续经济发展指标也被证实是官员晋升的预测因素<sup>[20]</sup>。尽管晋升锦标赛理论遭遇以陶然、姚洋等为代表的诸多研究者的质疑<sup>[22-23]</sup>,但“唯 GDP 论”的盛行以及党的十八大以来对“去 GDP”精神的反复强调,都能从侧面印证经济增长在官员人事调整中的突出作用<sup>[24]</sup>。可以说,虽然无法精确刻画现实制度运行的完整图景,但基于经济绩效的晋升锦标赛理论依旧深刻揭示了我国干部人事管理的一个重要侧面。

## 二、文献综述与研究假设

### (一) 主官任期对地方教育财政支出的影响

近年来, 随着我国干部管理体制、高素质专业化干部人才队伍建设以及干部交流机制的建立, 官员更替成为政治生活中频繁发生的现象。在此情境下, 政绩考核、财政分权和有限任期相结合, 对地方财政决策与资源配置结构产生了深刻影响。在以经济绩效为核心评价指标的晋升锦标赛之下, 地方官员甫任新职, 便融入了为增长而竞争的浪潮<sup>[25]</sup>。官员更替会带来显著的政策不连续性, 从而导致地方财政决策随任职周期而出现变动。在教育财政支出方面, 这种“为增长而竞争的代价”可概述为教育财政挤出和教育财政支出波动两大方面。

就教育财政挤出而言, 晋升锦标赛可能会诱发地方政府的财政支出偏向, 使那些有助于刺激短期经济增长的开支项目在财政决策中被赋予更强的优先性, 从而造成教育财政支出被挤占<sup>[26]</sup>。为了在有限任期内达成政绩目标, 地方官员更有可能采取粗放型经济发展策略, 侧重于投入基建、招商等周期短、成效快的支出项目<sup>[27]</sup>。而教育作为一种长周期投入项目, 很难产生短期可见的政绩回报, 对于经济发展的驱动效应也需要历时长久的积累方能体现, 因此官员缺少加大教育财政投入的激励<sup>[28]</sup>。教育财政挤出现象得到了实证研究的广泛支持, 姚东旻等基于 1996—2018 年省级政府官员更替与财政支出数据分析发现, 现任官员在经济建设支出方面与前任的偏离程度最为明显, 呈现出“力争全国之上游”的态势; 在包含教育财政支出的民生支出方面, 现任官员则会采取“趋于全国均值”的策略, 且任期越长, 越有可能对教育财政支出产生挤出效应<sup>[29]</sup>。乔宝云、傅勇等从财政分权的理论视角出发, 检验教育供给在分权治理模式下的变化, 结果证实, 由于支出偏离的存在, 财政分权无助于增加小学义务教育的供给, 且会对基础教育质量产生一定负面影响<sup>[5-6]</sup>。

此外, 对教育财政支出的挤出效应还随着官员任期呈现出周期波动的特征。在任期制与干部交流体制下, 地方官员的变更成为常态。对于理性的新任地方官员而言, 财政资源的投入应与政绩考核的周期相吻合, 方能最大限度地提高晋升概率。换言之, 官员在晋升概率最高的时间节点, 加大在刺激经济增长方面的财政支出力度, 可提升政绩的可见性<sup>[30]</sup>。由于法定地方主官的最长任职年限为 5 年, 先行研究推测这种加速政府支出的激励会出现在任期的第 3 年或第 4 年<sup>[31]</sup>。鉴于此, 政策不连续性对教育财政支出的挤出效应也势必会集中体现在官员任期的第 3 年至第 4 年。从财政支配能力的视角切入, 尽管部分地方官员在上任伊始就期望对不同支出领域赋予新的权重, 重置财政资源分配格局, 但由于前任官员已经形成的固定财政支出结构存在一定的制度惯性, 新任官员很难在短期内大幅调整预算方案。随着在任时间的延长, 官员对于财政预算的掌控能力会增强, 财政资源分配结构才随之渐进调整<sup>[29]</sup>。上述理论假设也得到了部分实证研究的支持, 周晓慧等基于省级官员的分析也证实, 在省长任期的第 3.21 年和省委书记任期的第 5.15 年, 省内 GDP 增长率会达到峰值。在此情境下, 可以合理推断, 政策不连续性造成的财政支出偏向也应具有一定的时滞性, 即对教育财政支出的挤出会集中体现在地方主官任期的中后段<sup>[31]</sup>。综合以上讨论, 本文提出如下研究假设:

假设 1: 地方教育财政支出随地方官员任期呈现周期波动性, 会在地方主官任期的中后段出现显著下滑。

### (二) 多元政绩观转型与地方教育投入

在以 GDP 考核为主的晋升评价体制下, 地方官员会倾向于将财政资源投资于对辖区经济发展有拉动作用的项目, 从而获得升迁资本, 这可能造成公共投入短视化、资源配置效率低下、统计数据扭曲等一系列负面后果<sup>[32-33]</sup>。特别是地方教育投入等民生性支出在财政资源配置时的优先次序靠后, 制

约了教育现代化和高质量教育体系建设的推进。

事实上,中央政府早已认识到干部选拔中经济政绩单一评价模式的问题,并开展了长时期的制度改革,力图破除“唯GDP论”。党的十六大以来,科学发展观的提出将全面、协调、可持续发展理念纳入执政方针,强调经济、社会与自然的综合发展质量,初步实现了政绩评估从政府本位向民生本位的转变。党的十八大以来,干部考核体制发生了最为深刻的转型。习近平总书记在2013年全国组织工作会议中强调“要改进考核方法手段,既看发展又看基础,既看显绩又看潜绩,把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容,再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄了。”同年12月,中组部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,在考核指标设置方面,将“有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设、党的建设等作为考核评价的重要内容”,并强调对于“科技创新、教育文化、劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况”的考核。这一改革从制度层面将教育等社会民生绩效纳入干部选任时的评价范畴。

可见,在地方官员的锦标赛式晋升竞争中,中央政府对于评价标尺的选择并非一成不变,而是根据宏观社会经济发展的总体目标与阶段性特征进行调整,从而调控与引导地方官员的行为选择<sup>[34]</sup>。特别是随着近年来宏观经济形势的变化,经济发展理念逐步从重视数量与速度向重视质量与效益转变,政府绩效考核也势必会对单纯经济增长的关注转向注重民生改善与社会效益的多元政绩观<sup>[35]</sup>。实证经验也支持了政绩观转型对官员行为的影响。例如,蒋德权等使用省级政府官员变更数据分析发现,2007年政绩考核改革有助于抑制晋升激励造成的负面影响<sup>[27]</sup>。左才基于官员晋升结果的分析,印证了在科学发展观指导下,地方政府实现了从经济绩效一元竞争向社会公平与经济发展双重目标二元竞争的转变<sup>[36]</sup>。

在此背景下,公共教育作为政府民生支出的关键环节,与社会公平、知识创新以及人力资源积累等社会发展议题相关联。无论是学校基础设施建设、师资队伍专业能力提升、生师比改善还是区域教育均衡化发展,高质量教育体系的建设都需要持续、强力的财政支撑<sup>[37]</sup>。党的十八大重申了教育作为“优先发展”项目的基础性地位。鉴于此,向多元政绩观的转型必然意味着教育事业在官员晋升评价中的地位将日益抬升,这将进一步引导地方政府将公共资源和财政资金优先保障教育投入和人力资源开发<sup>[38]</sup>。综上所述,本文提出如下研究假设:

假设2:向多元政绩观转型后,地方教育财政支出不会随官员任职周期而显著变化。

### 三、数据与模型

#### (一) 分析层级与数据来源

针对地方政府财政决策的分析,共有省、市、县3个行政层级可供选择,本文主要聚焦于地级市政府,具体原因如下:首先,就事权而言,相比于省级政府,地级市政府在区域教育发展中承担了更多的管理责任,对教育财政支出具有较强影响力。既有研究针对地方教育主管领导的访谈分析发现,地级市政府在教育投入中的缺位是区县政府在举办义务教育时面临财政压力的重要原因之一<sup>[39]</sup>。而除部分高等院校外,省级政府不直接管理辖区内的教育。其次,就政治激励而言,政治因素和社会网络因素在省级官员的任命决策中有较大影响,晋升锦标赛和政绩考核在地级市及以下层级官员的晋升中具有更强的解释力<sup>[40]</sup>。最后,就数据获取而言,相比于县级政府,地级市政府在主官任期、教育规模、社会经济发展等方面的数据可得性和准确性较好,从而避免由数据缺失、样本结构偏差等因素造成的分析偏差。

本研究构建了 2003—2019 年全国地级市面板数据库, 主要使用两方面数据来源。其一, 教育财政支出、产业经济发展以及教育事业规模的相关信息来源于《中国城市统计年鉴》。其二, 地方政府主官(包括市长和市委书记)的任期、个体特征等相关信息从各地级市政府官方网站、新华网、人民日报的领导简历网页中采集获取, 并使用多种数据来源交叉验证, 确保数据的准确性。本研究将两大数据来源进行横向匹配, 在地方主官发生变更的年份, 如果人事调整发生在 1~6 月, 则将新任主官匹配至该年度, 如果人事调整发生在 7~12 月, 则将离任主官匹配至该年度。

## (二) 模型设定与变量说明

以官员任期为切入点, 本研究构建了式(1)所示的双向固定效应模型来估计地方教育财政支出的波动性, 采用 Stata 17 软件进行模型估计。

$$EFE_{jt} = \alpha Tenure_{n_{jt}} + \gamma X_{jt} + \delta Y_{jt} + \theta Z_{jt} + city_j + year_t + \varepsilon_{jt} \quad (n = 1, \dots, 6) \quad (1)$$

其中  $j, t$  分别代表城市与年份,  $city_j, year_t$  分别为城市与年份固定效应。 $EFE_{jt}$  代表地级市  $j$  在  $t$  年的教育财政支出占比, 即本文主要关注的因变量, 以相对支出水平测量, 即各地级市教育财政支出与财政总支出的比值。

$Tenure_{n_{jt}}$  为地方主官的任期情况,  $\alpha$  为本文关注的影响系数。考虑到 98% 以上的地级市主官在同一城市的任期总时长不超过 6 年, 因此, 本文主要关注在第 1 年至第 6 年任期中, 教育财政支出占比的变动情况。为合理比较任期内不同时间点的情况, 本文以是否处在某一任期年度作为观测变量(是 = 1, 否 = 0), 而其他任期年度作为对照组开展分析。换言之, 针对 6 年任期的观测范畴, 将分别进行 6 次模型估计, 这样处理有助于提升回归系数在解读和图示方面的直观性。由于市委书记作为地级市政府的“一把手”, 在财政资源分配中具有更高的决策权<sup>[41]</sup>, 本文聚焦市委书记任期情况开展基准分析。

就控制变量而言, 本文主要将地方主官特征(向量  $X_{jt}$ )、产业经济发展情况(向量  $Y_{jt}$ ) 以及教育事业规模(向量  $Z_{jt}$ ) 3 类变量纳入模型。

(1) 地方主官特征。具体而言, 在干部年轻化和专业化的政策导向下, 以年龄和受教育年限为代表的人力资本因素在地方主官晋升中具有显著的预测能力<sup>[42]</sup>。因此, 本文将地方主官的年龄及受教育年限纳入控制变量。需要说明的是, 考虑到女性在地方主官中的占比较低(本文分析数据中, 女性市委书记的占比仅为 3.93%, 女性市长的占比仅为 5.85%, 变量变异较小), 因此本文舍弃性别因素以减少统计干扰。此外, 党龄、工作经验以及年龄 3 个变量具有较强的相关性, 为避免共线性问题, 本文分析仅保留年龄变量。

(2) 产业经济发展情况。陶然等提出, 任职区域的经济与人口体量是理解官员的决策逻辑时必须考量的因素<sup>[22]</sup>。因此, 本文将地级市产业经济发展情况纳入控制, 具体包括地级市的人口规模(万人)、人均 GDP(元)、三类产业增值占 GDP 的比重(%) 以及财政总支出(亿元) 情况。为排除通货膨胀因素的影响, 人均 GDP(元) 变量基于 CPI 进行平减处理, 处理为数据基期(即 2003 年) 不变价格。

(3) 教育事业规模。考虑到教育财政支出水平会受到当地教育发展规模的影响, 本研究使用辖区内的在校生数、教师数以及学校数来衡量教育事业发展规模。考虑到地级市政府同时承担着高等教育和基础教育等多个教育阶段的管理责任, 本文将各地级市普通高校、普通中学与普通小学的学校数、教师数和学生数纳入控制。

此外, 考虑到不同城市区域经济发展情况存在显著差异, 本文将城市固定效应( $city_j$ ) 纳入模型, 以消除城市间不可观测异质性对研究结论的干扰; 同理, 年份固定效应( $year_t$ ) 则用于处理年份间不可观测异质性对分析结论的影响。表 1 概述了相关变量的描述性统计结果。

表 1 变量描述性统计表

变量名称	均值	标准差	最小值	最大值	样本量
教育财政支出占比(%)	18.346	4.538	1.038	49.432	4 912
地方主官任期(年)					
市长任期	2.477	1.451	1	12	4 453
市委书记任期	2.711	1.651	1	11	4 483
地方主官特征					
市长年龄(岁)	50.383	3.842	37	61	4 432
市委书记年龄(岁)	52.549	3.569	38	62	4 450
市长受教育年限(年)	18.945	1.977	9	22	4 233
市委书记受教育年限(年)	18.858	2.064	9	22	4 345
产业经济发展					
人口(万人)	433.269	309.660	16.370	3 416	4 914
人均 GDP(元)	36 305.480	31 187.110	1 892	467 749	4 606
第一产业增值占 GDP 比重(%)	14.145	8.980	0.030	49.890	4 611
第二产业增值占 GDP 比重(%)	47.591	11.278	2.660	90.970	4 611
第三产业增值占 GDP 比重(%)	38.257	9.500	8.580	85.340	4 611
财政总支出(亿元)	266.929	499.246	3.305	8 351.536	4 912
教育事业规模					
普通高校学校数(所)	7.967	13.755	0	93	4 781
普通高校教师数(万人)	0.468	0.919	0	7	4 755
普通高校学生数(万人)	8.020	14.793	0	115	4 763
普通中学学校数(所)	223.890	144.603	10	1 564	4 911
普通中学教师数(万人)	1.648	1.119	4	12.108	4 909
普通中学学生数(万人)	24.241	17.896	0	231	4 912
普通小学学校数(所)	826.463	772.992	1	10 966	4 914
普通小学教师数(万人)	1.780	1.230	5	12.878	4 911
普通小学学生数(万人)	32.509	25.071	1	278	4 911

## 四、分析结果

### (一) 描述性统计与直观经验

图 2 呈现了各地级市教育财政支出占比的平均水平。整体而言,教育财政支出占地方财政总支出的份额变化较小,集中在 16%~20%,且呈现出随年份逐步下滑的趋势,这可能是因为近年来政府财政总收入的增加。地方教育财政支出占比的稳定性可以在一定程度上剥离时间趋势对本文分析结论的干扰。图 3 呈现了各年份地方主官(包括市委书记和市长)的平均任期情况。从中可以看出,我国地级市干部呈现出频繁调动的态势,16 年间地方主官的平均任期均为 2~4 年。就其动态趋势而言,在 2007 年与 2013 年前后地方主官出现了频繁变动的现象,平均任期大幅缩短。总之,描述统计揭示了地方政府因主官变动而呈现出显著的政策不连续性特征。

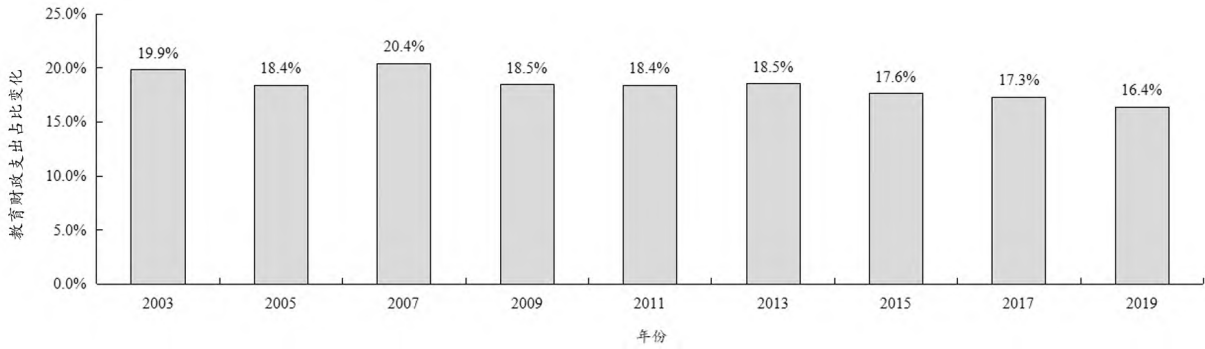


图2 地方教育财政支出占比情况

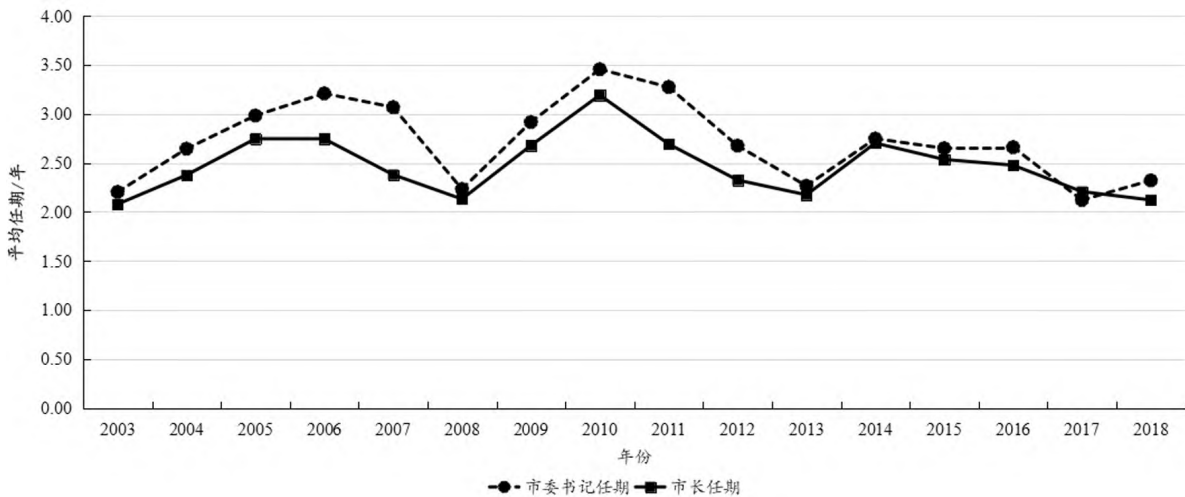
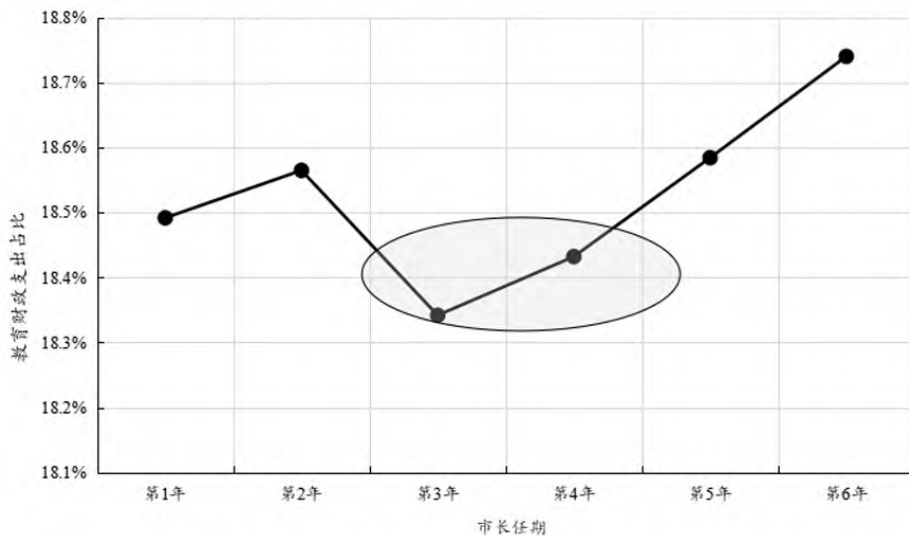


图3 地方主官平均任期情况

面临着有限任期的压力, 晋升锦标赛会对地方主官的财政决策产生怎样的影响? 这种影响又会如何反映在教育财政支出方面? 图4 提供了地方主官任期与教育财政支出占比的描述性统计结果。基于直观经验可以发现, 对市长和市委书记而言, 教育财政支出占比会在任期的第3年和第4年中达到最低值。整体来看, 教育财政支出占比随地方主官任职周期而出现明显的波动性, 在地方主官的6年任期间呈现出“U型”格局。





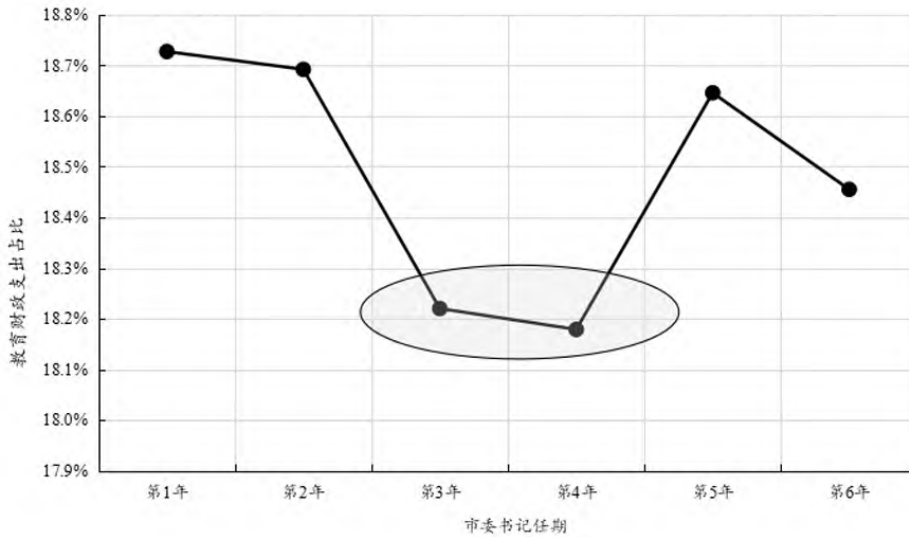


图4 地方主官任期与教育财政支出占比

(二) 基准回归结果

直观经验在一定程度上揭示了随着官员任期而出现的地区教育财政支出的波动性。接下来,本文引入双向固定效应模型,在剥离相关因素干扰的情境下,更精准地估计地方主官任期对教育财政支出占比(*EFE*)的影响。表2列(1)至列(4)提供了基准回归结果,城市与年份固定效应已纳入控制。分析采用逐步回归的思路,渐次将地方主官特征、产业经济发展、教育事业规模加入模型。

表2 地方主官任期对教育财政支出波动的影响

变量	<i>EFE</i> (1)	<i>EFE</i> (2)	<i>EFE</i> (3)	<i>EFE</i> (4)
市委书记_1年	0.224*** (0.077)	0.175*** (0.088)	0.364*** (0.094)	0.406*** (0.087)
市委书记_2年	0.137*** (0.081)	0.145*** (0.086)	0.150 (0.092)	0.171*** (0.088)
市委书记_3年	-0.340*** (0.087)	-0.350*** (0.092)	-0.360*** (0.095)	-0.402*** (0.092)
市委书记_4年	-0.273*** (0.100)	-0.240*** (0.105)	-0.370*** (0.104)	-0.379*** (0.106)
市委书记_5年	0.270*** (0.135)	0.365*** (0.141)	0.218 (0.147)	0.181 (0.141)
市委书记_6年	0.062 (0.235)	0.069 (0.263)	0.092 (0.257)	-0.015 (0.247)
地方主官任期				
地方主官特征	—	已控制	已控制	已控制
产业经济发展	—	—	已控制	已控制
教育事业规模	—	—	—	已控制
城市固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
<i>N</i>	4 468	3 938	3 706	3 592
<i>R</i> <sup>2</sup>	>0.001	>0.022	>0.077	>0.165

注:括号内为地级市层面的聚类稳健标准误,\*\*\*表示  $p < 0.01$ ,\*\*表示  $p < 0.05$ ,\*表示  $p < 0.10$ ;针对市委书记进行分析时,市长任期情况作为控制变量纳入地方主官特征

表 2 列(1) 未纳入任何控制变量, 仅针对市委书记不同任期时间点的教育财政支出占比进行比较。可以看出, 在市委书记任期的第 3 年和第 4 年, 教育财政支出占比分别下滑 0.340 和 0.273 个百分点, 呈现出与描述性统计相同的波动特征。表 2 列(2)、列(3) 在模型中逐步补充了地方主官特征和区域产业发展的相关变量, 回归结果与列(1) 保持一致, 即教育财政支出在市委书记任期的第 3 年和第 4 年出现下滑趋势。表 2 列(4) 进一步将教育事业规模纳入考量, 模型的拟合优度出现了大幅提升 ( $\Delta R^2 \approx 0.088$ ), 完整模型的回归系数如图 5 所示。结果显示, 相较于其他任期年度, 在市委书记任期的第 3 年与第 4 年, 教育财政支出占比会出现 0.402 个百分点和 0.379 个百分点的显著下滑, 该系数较列(1) 有所膨胀。基准回归结果证实, 教育财政支出会随着地方主官在任时间的变化而出现波动, 在地方主官任期的中后段, 地方教育财政支出会被明显挤出。整体而言, 基准回归结果验证了研究假设 1。

表 3 参考既有研究的分类标准<sup>[43-44]</sup>, 基于地方主官的学历和年龄两大维度, 将样本区分为高晋升预期组和低晋升预期组两个子样本, 基于分样本回归开展异质性分析。

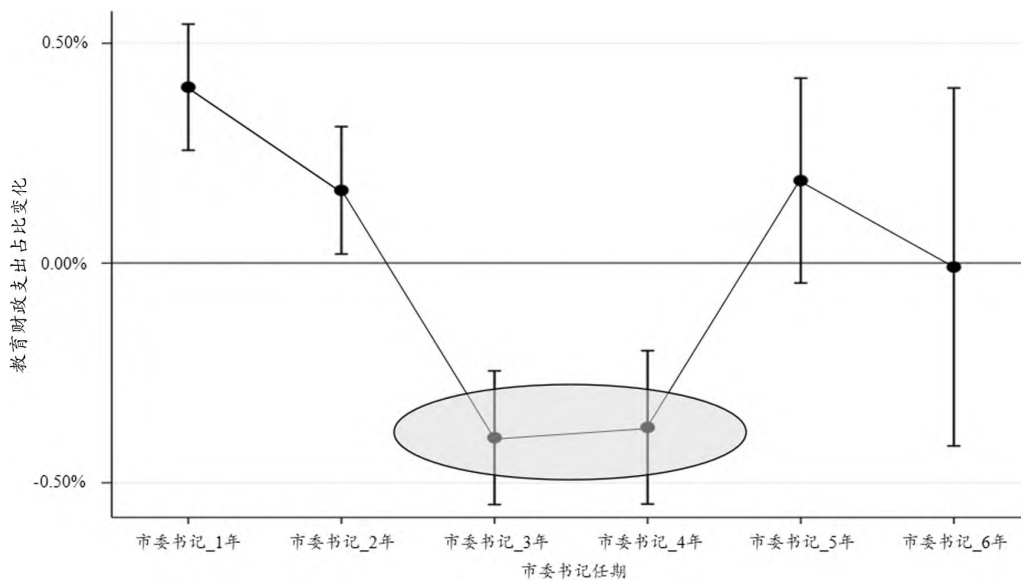


图 5 地方主官任期对教育财政支出波动的影响

表 3 异质性分析结果

变量	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>
	硕士及以上 (2)	本科及以下 (1)	上任年龄 ≤ 54 (3)	上任年龄 ≥ 55 (4)
市委书记_1 年	0.482 *** (0.102)	-0.037 (0.223)	0.318 *** (0.104)	0.121 (0.248)
市委书记_2 年	0.194 *** (0.102)	0.258 (0.167)	0.155* (0.092)	0.300 (0.193)
市委书记_3 年	-0.492 *** (0.110)	-0.173 (0.166)	-0.383 *** (0.104)	-0.262 (0.173)
市委书记_4 年	-0.469 *** (0.116)	0.018 (0.237)	-0.361 *** (0.123)	0.026 (0.186)
市委书记_5 年	0.158 (0.158)	-0.252 (0.275)	0.398 *** (0.157)	-0.236 (0.337)
市委书记_6 年	-0.121 (0.289)	-0.434 (0.461)	0.101 (0.249)	-0.176 (0.469)

续表

变量	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>
	硕士及以上 (2)	本科及以下 (1)	上任年龄≤54 (3)	上任年龄≥55 (4)
地方主官特征	已控制	已控制	已控制	已控制
产业经济发展	已控制	已控制	已控制	已控制
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
教育事业规模	已控制	已控制	已控制	已控制
城市固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
<i>N</i>	2 747	845	845	633
<i>R</i> <sup>2</sup>	>0.170	>0.172	>0.172	>0.194

注: 因变量为教育财政支出占比; 括号内为地级市层面的聚类稳健标准误, \*\*\* 表示  $p < 0.01$ , \*\* 表示  $p < 0.05$ , \* 表示  $p < 0.10$ ; 针对市委书记进行分析时, 市长的任期情况作为控制变量纳入地方主官特征

表 3 展示了异质性检验的结果, 从中可以看出, 对于晋升预期良好的市委书记而言, 其任期内区域教育财政支出占比呈现出明显的波动趋势。具体而言, 针对学历为硕士及以上市委书记, 在其任期内的第 3 年与第 4 年, 教育财政支出占比会分别下滑 0.492 和 0.469 个百分点; 针对上任年龄小于或等于 54 岁的市委书记, 在其任期内的第 3 年与第 4 年, 教育财政支出占比会分别下滑 0.383 和 0.361 个百分点。与之相对, 本科及以下学历和上任年龄高于 55 岁的地方主官, 其任期内各年度教育财政支出并不会出现显著差异。异质性检验结果进一步佐证了本文的研究假设。

### (三) 稳健性检验

本文从 5 个角度对地方主官任期与教育财政支出波动性之间的关联开展稳健性检验, 表 4 呈现了稳健性检验的结果。

表 4 稳健性检验结果

变量	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	
	替换为市长 (1)	剔除超大城市 (2)	剔除西部城市 (3)	剔除长任期 (4)	个体固定效应 (5)	
地方主官任期	任期_1 年	0.173* (0.086)	0.379*** (0.087)	0.352*** (0.090)	0.389*** (0.087)	0.181 (0.151)
	任期_2 年	0.184** (0.087)	0.164* (0.089)	0.205** (0.102)	0.165* (0.087)	0.141 (0.099)
	任期_3 年	-0.267*** (0.083)	-0.397*** (0.093)	-0.452*** (0.104)	-0.418*** (0.091)	-0.403*** (0.104)
	任期_4 年	-0.225** (0.106)	-0.359*** (0.107)	-0.352*** (0.115)	-0.399*** (0.104)	-0.390*** (0.134)
	任期_5 年	0.178 (0.252)	0.173 (0.144)	0.256* (0.154)	0.161 (0.144)	0.481*** (0.164)
	任期_6 年	0.059 (0.289)	0.047 (0.249)	0.097 (0.275)	-0.058 (0.252)	0.354 (0.268)

续表

变量	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>	<i>EFE</i>
	替换为市长 (1)	剔除超大城市 (2)	剔除西部城市 (3)	剔除长任期 (4)	个体固定效应 (5)
地方主官特征	已控制	已控制	已控制	已控制	—
产业经济发展	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
教育事业规模	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
城市固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
个体固定效应	—	—	—	—	已控制
<i>N</i>	3 592	3 516	2 828	3 480	3 592
<i>R</i> <sup>2</sup>	>0.167	>0.167	>0.163	>0.165	>0.589

注: 因变量为教育财政支出占比; 括号内为地级市层面的聚类稳健标准误, \*\*\*表示  $p < 0.01$ , \*\*表示  $p < 0.05$ , \*表示  $p < 0.10$ ; 针对市委书记/市长进行分析时, 另一位主官的任期情况作为控制变量纳入地方主官特征; 下同

第一, 表4列(1)将地方主官的观测对象从市委书记替换为市长, 以市长任期情况考察地方教育财政支出波动。结果显示, 在市长任期的第3年与第4年, 地方教育财政支出显著下滑, 其下滑比例分别为0.267%与0.225%, 与针对市委书记的分析结果维持一致。第二, 考虑到城市规模可能会带来财政资源分配的异质性, 中心城市因为其教育规模较大, 可能在教育财政支出中具有特殊性。表4列(2)将常住人口超过1000万人的超大型城市样本剔除, 分析结果与基准回归保持一致。第三, 不同区域在教育发展水平上存在显著差异, 西部地区由于扶贫任务较重、少数民族聚居等因素, 可能面临更为刚性的教育支出需求, 从而对本文分析产生干扰。表4列(3)将西部城市样本剔除, 分析结果维持不变。第四, 在地级市官员频繁变动的现状之下, 描述性统计揭示了多数地方主官任期限定在6年之内。但仍有部分在任时间较长的官员, 其背后原因可能在于个体或所在辖区等方面的特殊性。表4列(4)剔除了任期超过6年的特殊样本, 分析结果依旧保持不变。第五, 考虑到除年龄、受教育年限等人力资本因素外, 还可能存在其他官员个体层面不可观测的异质性, 表4列(5)将官员个体固定效应纳入模型, 分析结果依旧稳健。此外, 以市长任期为观测对象, 在剔除超大城市样本、西部城市样本、长任期主官样本以及控制个体固定效应情况下, 结论同样维持一致, 限于篇幅不再展示。综上所述, 本文分析结论具有一定的稳健性。

#### (四) 政治激励制度环境变迁的影响效应

党的十八大以来, 领导干部考核制度发生了转变, 在此情境下, 政治激励制度环境发生了深刻改变, 地方主官的行为必然随之调整。进一步的研究问题因此产生, 在政治激励制度环境变化前后, 政策不连续性对教育财政支出的影响是否会发生改变? 随地方主官任期而出现的教育财政支出波动是否会有所缓解? 表5以2013年为界, 基于分样本比较, 探究制度环境变化的影响效应。

表5 政治激励制度环境变化的影响效应

变量	2013年前 <i>EFE</i>	2013年前 <i>EFE</i>	2013年后 <i>EFE</i>	2013年后 <i>EFE</i>	
	市委书记 (1)	市长 (2)	市委书记 (3)	市长 (4)	
地方主官任期	任期_1年	0.525*** (0.120)	0.201* (0.114)	-0.076 (0.105)	0.167* (0.100)
	任期_2年	0.425*** (0.124)	0.345*** (0.109)	-0.047 (0.102)	0.046 (0.113)

		续表			
变量	2013年前 EFE	2013年前 EFE	2013年后 EFE	2013年后 EFE	
	市委书记 (1)	市长 (2)	市委书记 (3)	市长 (4)	
地方主官任期	任期_3年	-0.568*** (0.112)	-0.441*** (0.107)	-0.001 (0.144)	-0.144 (0.098)
	任期_4年	-0.560*** (0.134)	-0.332** (0.134)	0.214 (0.181)	-0.112 (0.120)
	任期_5年	0.008 (0.167)	0.245 (0.312)	0.326* (0.167)	0.004 (0.439)
	任期_6年	0.201 (0.299)	0.028 (0.304)	-0.206 (0.288)	0.316 (0.570)
控制变量	地方主官特征	已控制	已控制	已控制	已控制
	产业经济发展	已控制	已控制	已控制	已控制
	教育事业规模	已控制	已控制	已控制	已控制
	城市固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
	年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
N	2 403	2 403	1 189	1 189	
R <sup>2</sup>	>0.107	>0.114	>0.197	>0.194	

表5中列(1)和列(2)为政治激励制度环境变化之前的情况,可以看出,教育财政支出占比呈现显著的波动趋势,该结果对于市委书记和市长而言维持一致。具体而言,在市委书记任期的第3年和第4年,地方教育财政支出占比会分别下滑0.568%和0.560%;在市长任期的第3年和第4年,地方教育财政支出占比会分别下滑0.441%和0.332%。表5列(3)和列(4)则呈现了2013年之后的教育财政支出随地方主官任期的变化情况。可以发现,随着干部考核理念向多元政绩观转变,地方教育财政支出的波动性随之消失,从而保持区域公共教育的良性发展,研究假设2得到了充分的实证支持。

## 五、结论与讨论

周黎安将中国经济增长的制度根源概括为行政发包、财政分权、属地管理与晋升锦标赛四大方面<sup>[16-17]</sup>。这一框架有力地解释了中央政府通过人事考核引导下一级政府完成经济绩效,从而维持宏观经济增长的政治激励模式。但与此同时,这一政治激励模式可能会造成显著的财政支出偏向与任期效应<sup>[10]</sup>。本文从地级市主官任期切入,验证了在政治激励之下的地方教育财政支出随官员任期而出现的波动趋势。随着党的十八大以来组织工作的转型,特别是对“唯GDP论”的调整,上述教育财政支出的波动现象得到了明显遏制。本文的分析结论证实了地方教育财政支出存在显著的任期效应,该效应可能对教育财政投入的充足性和稳定性产生负面影响。在地方政府标尺竞争和政治激励之下,干部考核体制对于地方财政资源分配具有显著影响,人事评价与干部考核标准会带来巨大的激励效应,从而引导和调整地方政府的行为选择。

在“后4%时代”,如何建立长效的教育财政经费保障机制,维持地方教育事业发展的资源充足和稳定,是教育现代化建设的核心命题。本文分析结论可以从体制机制角度,为优化教育财政体系提供启示。在财政分权和晋升锦标赛的理论框架下,地方政府缺少充足激励来维持充足的教育财政投入,这可能是教育事业发展的制约性因素。鉴于此,如何调整绩效考评方式,从而缓解干部人事调整所带来的政策不稳定,应该成为新阶段教育财政保障机制建设的重要方面。随着党的十八大以来干部

考核方式的调整, 如何发挥干部考核机制的良好导向作用, 将教育纳入考核指标, 从而确保教育事业在地方政府资源配置中的优先地位, 成为新一轮组织工作调整需要优化的内容。

令人担忧的是, 就现实情况而言, 教育指标在地方政府考核中仍旧处于相对缺位的状态, 这可能是教育财政支出随官员任期呈现出波动趋势的根本原因。鉴于此, 应加大教育事业发展指标在地方政府目标设定与考核中的权重。参考先行研究对于教育现代化评价指标体系的构建, 考核目标可涵盖办学条件、师资建设、经费保障以及均衡发展四大维度, 尝试将生均校舍面积、本科以上教师占比、生师比、教育财政经费投入以及区域教育发展均衡化程度等纳入指标体系<sup>[45-46]</sup>, 从而限制地方政府的财政支出偏向, 保障公共教育供给的数量与质量。

当然, 本文分析结论仍具有一定的局限性, 需要未来研究予以突破。首先, 地方教育事业, 尤其是义务教育的主要事权划归为县级政府所有。本文由于数据可得性方面的原因, 针对地级市政府的情况开展了分析, 未来研究如能获得更为充分的县级政府主官情况及财政数据, 可以开展更有针对性的讨论。其次, 教育财政支出本身仍有分解的空间, 未来研究如能获得更为详细的教育财政支出信息, 可以进一步提升分析的精度。最后, 除本文所关注的地方主官外, 政治激励的影响效应也会体现在各级政府的整个领导班子之中。如能拓展观测范围, 将分管辖区各项业务的主要领导情况纳入考量, 可能会得到更为丰富的分析结论。

#### 参考文献:

- [1] 闵维方. 教育在转变经济增长方式中的作用[J]. 北京大学教育评论, 2013, 11(2): 17-26, 187.
- [2] OECD. Education at a glance 2021: OECD indicators[R]. Paris: OECD Publishing, 2021: 252.
- [3] 张绘. “后4%时代”我国教育经费投入需多维度改革并举[J]. 教育科学研究, 2017(1): 27-33, 47.
- [4] 李波, 黄斌, 汪栋. 回顾与前瞻: 中国义务教育财政体制70年[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(6): 35-44.
- [5] 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): 37-46, 206.
- [6] 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, 45(8): 4-15, 65.
- [7] 田时中. 中国式财政分权抑制了政府公共服务供给吗? [J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2020, 41(6): 119-130.
- [8] 张牧扬. 晋升锦标赛下的地方官员与财政支出结构[J]. 世界经济文汇, 2013(1): 86-103.
- [9] 王贤彬, 张莉, 徐现祥. 什么决定了地方财政的支出偏向: 基于地方官员的视角[J]. 经济社会体制比较, 2013(6): 157-167, 180.
- [10] 董志霖, 闫泽华. “倒U形”关系可靠吗? 对官员任期与经济绩效关系文献的荟萃回归分析[J]. 公共管理评论, 2020, 2(2): 44-64.
- [11] QIAN Y Y, WEINGAST B R. Federalism as a commitment to preserving market incentives[J]. Journal of economic perspectives, 1997, 11(4): 83-92.
- [12] LI H B, ZHOU L A. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China[J]. Journal of public economics, 2005, 89(9-10): 1743-1762.
- [13] 钱颖一, 许成钢, 董彦彬. 中国的经济改革为什么与众不同: M型的层级制和非国有部门的进入与扩张[J]. 经济社会体制比较, 1993(1): 29-40.
- [14] 付敏杰. 分税制二十年: 演进脉络与改革方向[J]. 社会学研究, 2016, 31(5): 215-240, 246.
- [15] 徐业坤, 马光源. 地方官员变更与企业产能过剩[J]. 经济研究, 2019, 54(5): 129-145.
- [16] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [17] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.
- [18] 文宏. 权威表彰、标杆激励与地方官员晋升: 基于2015年全国优秀县委书记评选的实证数据[J]. 社会科学研究, 2018(4): 39-45.

- [19] 乔坤元. 我国官员晋升锦标赛机制的再考察: 来自省、市两级政府的证据[J]. 财经研究 2013, 39(4): 123-133.
- [20] 罗党论, 余国满, 陈杰. 经济增长业绩与地方官员晋升的关联性再审视: 新理论和基于地级市数据的新证据[J]. 经济学季刊 2015, 14(3): 1145-1172.
- [21] 张天华, 钟泽凯, 韩泽锋. 县域经济增长能够带来官员的晋升吗: 基于县域卫星灯光数据的新考察[J]. 经济学报 2019, 6(2): 27-69.
- [22] 陶然, 苏福兵, 陆曦, 等. 经济增长能够带来晋升吗: 对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J]. 管理世界 2010(12): 13-26.
- [23] 姚洋, 张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛: 来自城市数据的证据[J]. 经济研究 2013, 48(1): 137-150.
- [24] 郚水清, 陈科霖, 田传浩. 中国的地方官员何以晋升: 激励与选择[J]. 甘肃行政学院学报 2017(3): 4-17, 125.
- [25] 张军. 中国经济发展: 为增长而竞争[J]. 世界经济文汇 2005( Z1): 101-105.
- [26] 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(3): 4-12, 22.
- [27] 蒋德权, 姜国华, 陈冬华. 地方官员晋升与经济效率: 基于政绩考核观和官员异质性视角的实证考察[J]. 中国工业经济 2015(10): 21-36.
- [28] 杨良松. 中国干部管理体制减少了地方政府教育支出吗: 来自省级官员的证据[J]. 公共管理学报 2013, 10(2): 41-51, 139.
- [29] 姚东旻, 朱泳奕, 余凯. 制度惯性、地方领导人更替与财政支出结构变动[J]. 社会学研究 2020, 35(2): 99-123, 244.
- [30] 耿曙, 庞保庆, 钟灵娜. 中国地方领导任期与政府行为模式: 官员任期的政治经济学[J]. 经济学季刊 2016, 15(3): 893-916.
- [31] 周晓慧, 邹肇芸. 经济增长、政府财政收支与地方官员任期: 来自省级的经验证据[J]. 经济社会体制比较 2014(6): 112-125.
- [32] 刘伟. 经济增长与地方官员晋升激励的研究脉络[J]. 经济学动态 2016(1): 90-99.
- [33] 卢盛峰, 陈思霞, 杨子涵. “官出数字”: 官员晋升激励下的 GDP 失真[J]. 中国工业经济 2017(7): 118-136.
- [34] 朱建军, 张蕊. 经济增长、民生改善与地方官员晋升再考察: 来自 2000—2014 年中国省级面板数据的经验证据[J]. 经济学动态 2016(6): 50-61.
- [35] 李智超, 刘霞. 政府创新能带来官员晋升吗: 基于“中国地方政府创新奖”(2001—2015)的实证分析[J]. 甘肃行政学院学报 2019(4): 25-33, 125.
- [36] 左才. 社会绩效、一票否决与官员晋升: 来自中国城市的证据[J]. 公共管理与政策评论 2017, 6(3): 23-35.
- [37] 杨成荣, 张屹山, 张鹤. 基础教育公平与经济社会发展[J]. 管理世界 2021, 37(10): 152-166.
- [38] 程斯辉, 黄俭. 以十八大精神为指导 推进教育事业科学发展[J]. 教育研究 2013, 34(2): 4-8, 64.
- [39] 钟景迅, 刘任芳, 陈明. 困局与缺位: 地方各级政府义务教育财政投入现状分析[J]. 教育发展研究 2016, 36(2): 35-41.
- [40] LANDRY P. The political management of mayors in Post-Deng China[J]. Copenhagen journal of Asian studies 2003(17): 31-58.
- [41] 杨其静, 郝楠. 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛[J]. 世界经济 2013, 36(12): 130-156.
- [42] 林蓉蓉. 人力资本如何影响官员晋升: 基于 1990—2013 年省级领导晋升过程的研究[J]. 政治学研究 2019(1): 91-105, 128.
- [43] 金刚, 沈坤荣. 地方官员晋升激励与河长制演进: 基于官员年龄的视角[J]. 财贸经济 2019, 40(4): 20-34.
- [44] 孙珠峰, 胡伟. 中国党政官员学历变化和代际更迭研究[J]. 学术界 2012(3): 36-46, 283.
- [45] 孙袁华, 张熙. 建构我国的高质量义务教育评价指标体系: 一种国际化视野的归类比较与综合分析[J]. 教育理论与实践 2003(8): 14-19.
- [46] 王远伟, 杜育红. 义务教育办学条件评价指标体系构建与应用研究[J]. 教育发展研究 2013, 33(2): 36-43.

(编辑: 张 腾 校对: 吴朝平)

## Political Incentive , Official Tenure and Fluctuation of Local Education Financial Expenditure: Evidence from Panel Data of Prefecture Level Cities

JIN Honghao<sup>1</sup> , MA Ben<sup>2</sup>

( 1. Graduate School of Education , Peking University , Beijing 100871 , China;

2. School of Political Science and Public Administration , Shandong University , Qingdao 266000 , China)

**Abstract:** Education investment is an important means to accumulate human capital , stimulate knowledge innovation and promote social equity. The construction of high-quality education system depends on the adequacy and stability of education financial investment. Under the political incentive and promotion tournament , the fiscal expenditure of local governments may have significant expenditure bias and tenure effect. Will this cause the fluctuation of educational fiscal expenditure? Based on the prefecture-level city panel database from 2003 to 2019 , a two-way fixed-effect model is used to explore the impact of the term of the local chief official on education expenditure. The study shows that: affected by the promotion tournament based on economic growth , the proportion of local education financial expenditure decreased significantly in the middle and later period of the term of office of the Secretary of the Municipal Party Committee , that is , the third and fourth years , and the conclusion remained stable under various tests; the fluctuation of the proportion of education expenditure with tenure is mainly reflected in the groups of highly educated and young officials with good promotion expectations , which further proves the driving effect of political incentives behind policy discontinuity; with the transformation of organizational work since the 18th CPC National Congress , especially the adjustment of “GDP only theory” , the fluctuation of the above-mentioned educational fiscal expenditure has been significantly curbed.

**Key words:** political incentive; financial expenditure on education; promotion tournament; pluralistic view of political achievements