

# 基础教育事权与支出责任的划分研究

## ——“我国层级政府间基础教育事权与支出责任划分” 学术研讨会综述

赵 婧

2018年6月23日,“我国层级政府间基础教育事权与支出责任划分”学术研讨会在北京师范大学成功举办。本次研讨会由北京师范大学首都教育经济研究院主办、《教育经济评论》杂志协办,主持人为北京师范大学经济与工商管理学院袁连生教授。来自北京师范大学、北京大学、中国人民大学、南京大学、中央财经大学、中南财经政法大学、北京教科院等高校和科研单位的专家学者参加了研讨会,与会者就会议主题发表各自的研究报告,并与其他专家展开了广泛深入的讨论与交流。

本综述从概念界定、划分依据、研究方法、现存问题及建议和其他研究热点问题等五个方面对与会专家学者的观点进行梳理。

### 一、教育事权与支出责任的概念界定

北京大学中国教育财政科学研究所魏建国副研究员、北京师范大学经济与工商管理学院袁连生教授以及中南财经政法大学财政税务学院李祥云教授等三位专家对教育事权与支出责任进行了概念界定。

李祥云教授在题为《我国义务教育事权与支出责任合理划分研究》的报告中,将义务教育事权概念界定为“一级政府在提供义务教育服务中应承担的任务和职责”,将支出责任界定为“政府履行其事权的支出义务”。

魏建国副研究员在题为《教育事权与财政支出责任划分的一个理解框架》的报告中,提出了关于教育事权与支出责任划分的一个新的理解框架。

〔收稿日期〕2018-07-07

〔作者简介〕赵婧,北京师范大学经济与工商管理学院/首都教育经济研究院,电子邮箱地址:zhaojing199594@163.com。本综述是对与会专家学者的发言和会议论文的整理,未征求作者本人的意见。

他认为教育事权是一个复合的范畴,其内涵应包括“教育服务的提供”与“对教育服务提供的监管和调控”两大方面,将监管与调控纳入分析教育事权的框架有助于理解各国在教育事权划分方面的不同规定,有利于为我国当前改革提供具有可操作性的政策建议。魏建国分别从政府职责以及事权与支出责任划分的角度对这一概念框架进行论证。首先,从政府职责角度来看,以义务教育为例,提供义务教育服务的职责多由基层地方政府承担,而上级政府的事权则主要是对基层政府提供义务教育给予一定的监管与调控,从而保证其所辖范围内义务教育服务提供的均等化。其次,从教育事权与支出责任划分的角度来看,提供义务教育服务为基层政府事权,与之相对应的,义务教育的支出责任也应由基层政府承担。然而从各国国情来看,上级政府通过转移支付的方式也承担了义务教育的部分财政支出责任,基于事权与支出责任相匹配的原则,这主要是因为上级政府对义务教育的提供行使了监管与调控的职责,从而进一步验证了该理解框架的合理性与可行性。

袁连生教授在题为《北京市与区县基础教育事权与支出责任划分研究》的报告中,对教育事权与支出责任的含义进行了分析,并在此基础上对其概念进行了界定。袁连生教授在深入分析已有学术界的讨论和中央文件对政府事权的规定后,总结出了政府事权的三层含义,并在此基础上将教育事权界定为“政府提供公共教育服务的决策权、管理权和责任”。其中,决策权即决定政府是否提供某一类教育服务、某类教育服务由哪一级政府提供、提供服务的数量与质量等的权利;而“管理权”与“责任”则分别对应魏建国所提出的“对教育服务提供的监管和调控”以及“教育服务的提供”。此外,袁连生教授还依据国务院文件中关于支出责任的定义,将教育支出责任界定为“政府履行教育服务提供责任的支出义务和保障”。

## 二、教育事权与支出责任的划分原则

袁连生教授、李祥云教授以及南京大学教育研究院宗晓华副教授分别就教育事权与支出责任的划分原则进行了讨论。

袁连生教授在报告中对学术界和国家文件中已有的事权与支出责任划分原则进行了总结,并分别依据这些原则对教育的事权划分进行讨论。他指出,考虑受益原则,由于公共教育的受益范围由学生完成学业后的流动性决定,因此公共教育应由多级政府共同提供;考虑效率原则,基层政府更加了解所

辖范围内学生与家长的需求,因此由基层政府提供教育效率更高;考虑公平原则,在地区之间经济资源差别较大的情况下,由更高级的政府提供教育有利于促进教育公平;考虑法治原则,应不断完善相关的法律,从而明确各级政府的教育事权与支出责任,以为其划分提供权威性的依据。同时,袁连生教授还进一步论述了教育事权与支出责任划分的两种实现方式:其一是各级政府都举办学校、履行各自的教育责任;其二是某一级政府办学,其他层级的政府通过购买服务的方式履行提供责任。

袁连生教授以北京市为例,分析改革开放以来北京市相关政策法规以及统计数据,对北京市与区县基础教育事权与支出责任划分的演变过程进行了整理。他指出,改革开放以来北京城区的基础教育事权相对稳定,而农村郊区则经历了下移再上收的过程。1988年北京市将农村教育发展与管理责任下放给乡镇,2002年以后,北京农村的基础教育事权已逐步上移到区县;北京市基础教育支出则可分为2000年前的区县为主、乡镇为辅和2000年后的区县为主、市级为辅两个时期。总体来说,北京市基础教育服务提供和支出责任主要由区县政府负担。

李祥云教授则首先对义务教育事权与支出责任的具体内容进行分类,并对划分事权与支出责任应遵循的基本原则进行整理。李祥云提出了确定义务教育事权内容的三个步骤:第一步,对中央和地方的教育机构设置及其职责进行梳理,明确义务教育的具体事权;第二步,将义务教育事权按相近程度分为一级和二级事权;第三步,根据相同的二级事权在不同层级政府间的权力配置进一步细分为三级事权。通过以上三个步骤,李祥云将义务教育分为教育行政管理、学校经费管理以及教育教学研究与业务指导等三个一级事权,并进一步依据事权与支出责任对应的关系,将义务教育支出责任分为行政管理支出与教育事业费支出。此外,李祥云教授还对教育事权与支出责任划分的原则进行了补充,他认为除了袁连生教授所提及的受益与信息优势等原则外,在划分教育事权与支出责任时还应遵循行动原则和技术原则、激励相容原则、事权与支出责任对称原则以及区别对待原则。

宗晓华副教授在题为《省以下财政体制变迁与农村义务教育财政改革》的报告中,通过评估“省直管县”财政改革效果以探究农村义务教育事权与支出责任划分的问题。宗晓华首先对“省直管县”这一财政改革对农村义务教育支出责任带来的变化进行了分析,他指出“省直管县”在进一步明确省、市、县的支出责任的基础上,通过扩大财政税收分享比例、消除“财政漏斗”效应以及提高财政资金使用效率等方式对县级财政能力及偏好产生影响,从而影响

到农村义务教育财政支出。其次,根据1998—2012年间30个省份数据的分析结果,“省直管县”财政改革在全国范围内对农村义务教育财政支出水平具有显著的正效应,且对初中阶段的影响高于小学阶段。他还指出东部地区要坚持推行“省直管县”财政体制改革,而中西部地区应对改革试点范围的扩大保持慎重态度。

### 三、教育事权与支出责任的研究方法

北京师范大学经济与工商管理学院王善迈教授就研究基础教育事权与支出责任划分的方法以及研究中遇到的问题做了发言。

王善迈教授指出,研究教育事权与支出责任大体上可分为五步:第一,明确界定教育事权与支出责任的内涵与外延;第二,给出层级政府间划分教育事权与支出责任的基本依据;第三,通过对相关法律、行政法规、政策和相关统计数据的梳理和分析,对过去和现行的教育事权与支出责任的划分方法及其效果作出评价,找出其中存在的主要问题;第四,通过国际比较研究找出别国可供借鉴的经验教训,通过到学校、县和省级财政、教育部门进行实地调查,发现问题并进一步解决问题;第五,在上述工作完成的基础上,设计未来改革方案,重点关注中西部地区。

在研究中遇到的问题主要有:第一,无公开统计的县本级教育支出(剔除中央和省转移支付)数据,且在调查中也难以获取,因而难以分析各级政府本级教育支出的比重;第二,缺乏涉及县财政收入和支出及结构等县级财政支付能力的相关数据,因而在设计未来支出责任时会影响设计方案的可行性;第三,已有的国际比较研究大多为各国现状,缺少相关制度背景和执行效果的分析和评价,难以为我国教育事权与支出责任的划分提供可供借鉴的经验教训;第四,设计我国教育事权与支出责任划分方案时,可假定层级政府为三级,即中央、省和县,不考虑地市和乡镇。

### 四、教育事权与支出责任划分的问题及建议

李祥云教授和袁连生教授分别就基础教育和义务教育事权与支出责任划分中存在的实际问题进行分析并给出建议。

李祥云指出,义务教育事权与支出责任划分中的存在的问题主要在以下四个方面:第一,政府间部分义务教育事权与支出责任划分不合理,县级政

府教育支出责任较重；第二，地方政府间部分义务教育事权与支出责任划分不清晰，省与市、县政府间的义务教育事权与支出责任划分仍较模糊，导致实际运作过程中存在问题；第三，政府间部分划分清晰的义务教育事权落实不到位，例如教育事业发展规划由市、县政府结合本地区社会经济发展状况编制、中央和省级政府进行督查和指导，而由于市、县政府在编制规划时存在的重视程度不够、能力欠缺以及认识不足等问题，导致规划编制质量较差、执行过程中随意性较大；第四，义务教育支出责任分担机制设计对地方激励不足，例如，义务教育经费分担机制未引入激励因子，导致地方政府出现“等、靠、要”的思想。

李祥云教授提出，为解决上述问题、进一步深化我国政府间义务教育事权与支出责任划分改革，首先要厘清我国义务教育事权与支出责任的具体内容，并对其进行科学分类；其次要明确中央、省和市县各级政府共担义务教育事权与支出责任的体制框架；第三要以事权划分一般原则为指导，从实际出发，合理划分中央、省与市县义务教育事权，并将其落到实处；最后要分项目按比例明晰中央、省与市县义务教育支出责任，建立区别对待、激励相容的分担机制。

袁连生教授基于对北京市与区县基础教育事权与支出责任划分的研究结果，提出了以下建议：第一，取消区级政府的教育提供和支出责任，由市级政府承担基础教育的主要提供和支出责任；第二，在不能同时实行基础教育提供和支出责任市级为主的改革时，应先实行市级经费统筹并承担主要支出责任的改革；第三，如果上述改革无法实现，应在现有区政府承担基础教育服务提供责任的基础上，进一步加大市级政府教育转移支付力度，完善转移支付资金分配和管理方式，提高区间教育经费和教育质量平均水平。

## 五、其他相关问题研究

中国人民大学教育学院曹淑江教授、北京师范大学教育学部曾晓东教授就“基础教育事权与支出责任”这一主题分别从国家发展战略、社会变革对基础教育事权的影响以及义务教育人员经费支出的角度进行了研讨。

曹淑江教授在题为《国家发展战略、社会变革与政府间基础教育责任的划分》的报告中，从我国国家发展战略的变化、社会变革等角度详细分析了政府间基础教育责任的划分问题。曹淑江教授指出，中央政府的职能应为解决区

域之间的不公平问题,依据东中西部地区不同的人口与经济特点,西部省份的基础教育事权与支出责任可以采用省级政府统筹、地市级政府为主落实,而东部地区则可采取县市级政府统筹、乡镇政府落实。此外,曹淑江还对中央和省市高校举办的基础教育学校提出质疑,他认为高校附属基础教育学校不应由高校管理,而应划归到学校所在市、县(区)政府统一管理,以避免投入不均衡、变相选生源、举办方教职工享有某些特权等不公平现象以及管理体制复杂等问题。

曾晓东教授在题为《中小学教师工资结构与支出标准》报告中,从义务教育人员经费支出的角度讨论基础教育事权与支出责任划分的问题。曾晓东教授通过梳理中小学教师工资制度的演进过程,分析 1994—2015 年间京、津、沪中小学教师工资数据,发现三地在小学教师工资结构方面存在生活成本与激励混淆问题,即把同于保障教师基本生活的基本工资和以激励为目的的绩效工资混淆;在教师工资支出方面存在地方政府支出责任的性质不明确以及支出结构扭曲等问题。针对以上问题,曾教授提出了要明确地方政府对于中小学教师工资的支出责任,健全相关法律和预算制度对中小学教师工资制度加以保障等建议。

(责任编辑:刘泽云 责任校对:刘泽云 孙志军)