

我国政府间义务教育事权与 支出责任合理划分研究

李祥云, 卢跃茹, 雷玉琪

[摘要] 义务教育是国务院要求优先开展政府间事权与支出责任划分改革的领域之一。如何推进政府间义务教育事权和支出责任划分改革, 国外无统一做法, 国内研究也不够系统、深入。本文从理论上论证了义务教育是共同事权, 其支出责任应由各级政府共同分担; 根据各级教育机构的职责初步厘清了义务教育事权与支出责任的具体内容, 尝试性地构建了一个分类框架。在此基础上, 指出了我国部分义务教育事权与支出责任在政府间划分存在不合理、不清晰, 以及支出责任分担机制设计对地方激励不足等问题, 提出了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的基本思路。最后给出了我国政府间义务教育事权与支出责任合理划分的建议清单。

[关键词] 多级政府; 义务教育; 事权; 支出责任; 合理划分

义务教育事权是指一级政府在提供义务教育服务中应承担的任务和职责, 支出责任是指政府履行其事权的支出义务。合理划分政府间义务教育事权与支出责任, 是推进我国义务教育持续高质量均衡发展的前提和保障。进入新世纪以来, 国务院先后出台了一系列文件, 对中央与地方政府间义务教育事权与支出责任进行了一定程度的划分, 如自上而下规定了各级政府应分别承担隶属范围内的行政管理事权, 并在义务教育公用经费、免费教科书、校舍新改扩建与维修、家庭困难寄宿生生活补助等支出责任上明确了中央与地方

[收稿日期] 2017-06-28

[基金项目] 本文为国家自然科学基金面上项目“县域义务教育校际均衡、经费需求与财政保障机制研究”(项目批准号: 71473273)和中南财经政法大学研究生创新项目“湖北义务教育事权与支出责任划分现状、问题与政策建议”(项目编号: 2016Y0407)部分研究成果。

[作者简介] 李祥云, 中南财经政法大学财政税务学院, 电子邮箱地址: lixiangyunlz@126.com; 卢跃茹, 中南财经政法大学财政税务学院, 电子邮箱地址: 306554900@qq.com; 雷玉琪, 中南财经政法大学财政税务学院, 电子邮箱地址: 424133979@qq.com。

政府分担的比例等。总体上,我国现行政府间义务教育事权与支出责任划分,在提高义务教育的财政保障水平和促进义务教育公平等方面发挥了重要作用,但仍存在部分事权与支出责任在政府间划分不合理、不清晰,以及支出责任分担机制设计对地方激励不足等问题。这些问题也引起了政府的高度重视,国务院在2016年出台的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中,已将政府间义务教育事权与支出责任划分改革列为优先改革的重要领域之一。如何进一步推进我国政府间义务教育事权与支出责任划分改革,国外无统一做法,国内研究也不够系统、深入,本文就这一问题做进一步研究。

一、义务教育事权与支出责任:多级政府共担的依据

在分权的公共财政体制下,研究某项具体公共服务的事权与支出责任在多级政府间合理划分,首先需要明确该项服务事权与支出责任的归属问题,即该项服务的事权与支出责任究竟应该归属于中央,还是地方,抑或由中央和地方共同分担。义务教育是共同事权,其支出责任由各级政府共同分担,这在我国已基本形成共识。有关这一问题需要在理论上进一步澄清的是,义务教育作为共同事权的理论依据究竟是什么?目前我国,无论是研究者还是政策制定者,主要是基于地方财政困难要求上级政府部分甚至完全承担义务教育事权与支出责任,然而这个理由是不充分的。

判断一项公共服务应该由哪级政府承担,依据的是财政分权理论。该理论根据政府提供公共服务的受益范围不同将其大致分为三类:第一类是受益范围覆盖全国,全国居民均可以毫无差别地享受,如国防、外交等,这类公共服务被称之为全国性公共服务;第二类是受益范围仅局限于某一辖区,如社会治安、清扫垃圾等,这类公共服务被称之为地方性公共服务;第三类是空间外溢性地方公共服务,也就是我国所说的共同事务。所谓空间外溢性地方公共服务,是指地方政府提供的某些公共服务的受益范围超出了它所管辖的行政边界外溢到了其它辖区,从而使其它辖区居民在不承担任何费用的情况下也获得了部分好处。义务教育就是典型的空间外溢性地方公共服务。一方面,接受义务教育的绝大多数学生将来会在本辖区居住和就业,本辖区是义务教育的主要受益者;另一方面,当地政府无法保证在本辖区受过良好义务教育的学生不流动到其它辖区。

一般而言,全国性公共服务的事权与支出责任完全由中央承担,地方性公共服务的事权与支出责任完全由地方承担,这样划分符合效率原则。但像

义务教育这类空间外溢性地方公共服务，其事权与支出责任完全由地方政府承担是缺乏效率的。因为地方政府基于自身利益最大化，在安排义务教育财政支出预算时，往往只考虑对本辖区居民产生的边际收益和边际成本，而不会考虑外溢到其它辖区的边际收益。地方政府根据本辖区边际收益与边际成本相等的条件所决定的义务教育财政支出预算，以及由此提供的义务教育服务数量达不到社会最优的水平，因此义务教育完全由地方政府提供会出现供给不足。

理论上，将空间外溢性内部化的方法有两种：一种方法是使政府管辖的范围大到足以包括所有享受该项服务好处的居民，即由地区性政府甚至是中央政府承担空间外溢性地方公共服务。这种方法固然可以解决空间外溢性的问题，但随之产生的则是因高一级政府统一提供而造成的净福利损失。假设有A、B、C三个辖区，提供相同单位空间外溢性地方公共服务，A辖区的成本最高，B辖区居中，C辖区成本最小。由于高一级政府了解各地实际需求的成本很高，为降低决策成本会采取按平均成本统一安排预算，这样就会使得A辖区因预算资金不能满足成本需要而降低服务质量，C辖区会因所提供预算远超出实际需求而导致资金浪费。Greene和Parliament(1980)利用上述理论分析框架，测量了纽约12个学区合并的净福利损失，测量结果表明：学区合并的确会带来较大的净福利损失。另一种方法是庇古的补贴制度，也就是我们通常所说的成本分担。具体说，高级别政府对地方政府提供的空间外溢性地方公共服务所花费的每一元钱给予补贴，其补贴或分担资金的数量刚好等于外溢的边际收益，这样既维护了地方自治，又矫正了空间外溢性。此外，Tiebout(1956)认为，像义务教育这类公共服务，让地方政府承担其部分事权与支出责任甚至是主要责任还有另外两个好处：一是由地方政府分散提供能鼓励地方政府间展开竞争，通过竞争降低教育成本和提高教育质量；二是由地方政府分散提供，允许各地对共同面临的教育问题采用不同的解决方法，某地解决共同问题的成功经验可以为其它地方提供借鉴。

总之，理论分析表明，即使地方不存在财政困难问题，义务教育事权与支出责任完全由中央承担或完全由地方政府承担均不会带来一个有效率的结果。合理的义务教育财政体制安排是义务教育的事权与支出责任由各级政府共同分担。从市场经济国家的义务教育财政体制安排来看，无论是联邦制国家还是单一制国家，均没有采取完全由中央或地方提供的两种极端形式，各个国家之间的区别仅仅是各级次政府承担义务教育事权与支出责任多少不同而已。如法国的义务教育事权与支出责任中央承担更多一些(仅有15%的义务教育经费来自于地方政府)，而美国的义务教育事权与支出责任地方政府承担更多一些(仅有8%的义务教育经费来自于联邦政府)。

二、义务教育事权与支出责任分类及其划分原则

上述理论分析只是大致确定了多级政府间义务教育事权与支出责任的归属问题。义务教育包含了不同的事权和支出项目,这些不同事权与支出项目的外溢性可能存在差异,相应地各自在政府间划分也会有所区别(Besley and Coate, 2003)。因此,合理划分政府间义务教育事权与支出责任,首先要厘清义务教育事权与支出责任的具体内容并进行分类,其次要弄清这些细化的义务教育事权与支出责任在政府间划分应遵循的基本原则。

(一)义务教育事权与支出责任及其分类

义务教育究竟包括哪些具体事权与支出责任,如何分类,目前并没有一个规范和权威的说法,国内研究的文献也不多见。仅有的几篇文献中,涉及义务教育事权与支出责任的分类方法大致可归纳为:一是根据教育层级将其分为小学和初中教育事权与支出责任;二是从考察各国相关做法的适用性,将义务教育事权与支出责任归纳为教育服务提供和对教育服务提供的监管与调控两大方面的内容,并认为上级乃至中央政府对义务教育服务提供进行监管与调控,可以保证全国范围内义务教育服务的均等化(魏建国, 2017);三是根据当前预算结构或项目支出类型将其分为人员经费、公用经费、困难学生资助等管理事权与支出责任;四是根据教育经费支出的来源,将政府本级支出所对应的教育事务确定为教育直接事权,上级转移支付(包括一般均衡性转移支付和专项转移支付)对应的教育支出项目认定为间接事权(黄洪等, 2014)。很明显,第一种分类较为笼统;第二种分类不仅笼统,且没有实际意义。因为在一个国家内部,上级政府对任何基本公共服务均负有确保管辖范围内均等化的责任;第三种分类未全面涵盖义务教育事权和支出责任的范围;第四种分类在实践中难以有效执行,因为义务教育部分项目的支出来源通常既包含了本级财政支出,也包含了来自上级财政的转移支付。

在这里我们基于义务教育事权分类的复杂性和重要性,按照三级标准来确定义务教育事权内容。具体处理的方法为:第一步,根据中央和地方的教育机构设置及其职责对义务教育的事权进行系统梳理,弄清义务教育有哪些具体事权;第二步,将细化后的义务教育事权按相近程度分为一级事权和二级事权;第三步,根据相同的二级事权在不同级次政府间的权力配置进一步细分为三级事权。另外,考虑到事权与支出责任的对应关系,在义务教育事权分类中,也参考了部门预算的分类标准。

从中央到地方,义务教育涉及机构主要有三类:一是教育管理部门,包

括教育部、教育厅和教育局；二是教育教学研究与业务指导机构，包括教科所、教研室；三是提供义务教育服务的机构，包括小学和初中。这三类机构都是各级政府独立的预算单位。其中，教育管理部门为学校提供行政管理和经费管理服务，教育教学研究与业务指导机构通过开展教育教学研究为学校提供业务指导，同时对学校教育教学质量进行监测。这样我们将义务教育一级事权确立为：教育行政管理事权、学校经费管理事权和教育教学研究与业务指导事权。

教育行政管理内容很多，根据管理内容的相近程度可将其细分为规划事权(含教育事业规划和布局规划)、办学标准事权(含办学硬件设施标准、师资配备标准等)、办学行为规范事权(含招生规范、人事规范、教育教学行为规范、学校安全卫生管理规范、收费规范、学籍管理规范等)和教学内容管理事权(含课程设置、教材编写、教学计划和大纲制定)。按照目前预算分类，学校经费管理事权主要包括五类，即人员经费管理事权(含教职工基本工资、绩效工资)、公用经费管理事权、基本建设经费管理事权(含新改扩建与维修经费、教学生活设施设备购置费用等)、学生资助类经费管理事权(含困难学生生活补助、义务教育营养餐改善计划)、教材费用管理事权(含国家教材费用管理、地方教材费用管理)。教育教学研究与业务指导事权主要包括教育教学研究事权、教育教学业务指导事权、教育教学质量监测事权三类。由于义务教育事权由各级政府共担，在实际的运作中，不同级次政府可能承担了同一级事权的职责，而其区别主要在于权力配置上各有所侧重。为了更好的区分这一点，我们进一步根据权力配置不同将二级事权细分为决策、监督、指导和执行四种职责(刘尚希等，2012)。义务教育事权分类详见图1。

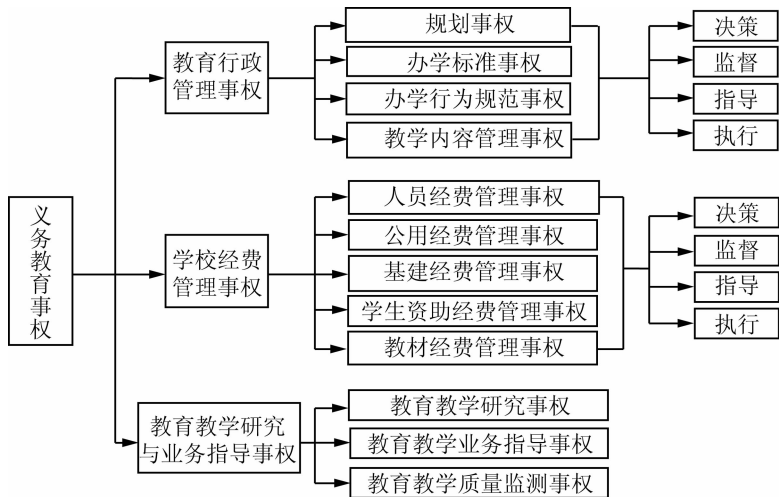


图1 义务教育事权分类框架

义务教育支出责任的分类既要考虑事权与支出责任的对应关系，同时也要从可操作的角度尽量确保义务教育支出分类与现行预算支出分类相一致。如前所述，义务教育涉及到三大机构，且均为各级政府独立的预算单位，即各自直接与本级财政部门发生资金领拨关系。其中，教育主管部门属于行政机构，其人员身份为公务员，从事义务教育行政管理事务所发生的经费应列为一般行政管理支出；教育教学研究与业务指导机构性质上属于事业单位，人员编制为事业编制，所发生的经费列入教育事业费，这两类机构发生的经费支出不是我们关注的重点。通常所说的义务教育支出责任共担主要指的是学校提供义务教育服务发生的经费。由于小学和初中均为全额财政拨款的事业单位，所产生的经费也属于教育事业费。为了与前面事权分类保持一致，学校经费支出也进一步细分为五类支出，即人员经费支出(含基本工资支出、绩效工资支出)、公用经费支出、基本建设支出(含新改扩建与维修支出、教学生活设施设备购置支出)、教材费用支出(含国家教材费用支出和地方教材费用支出)以及学生资助类支出(含困难学生生活补助支出和营养餐改善计划支出)。义务教育支出责任分类详见图2。

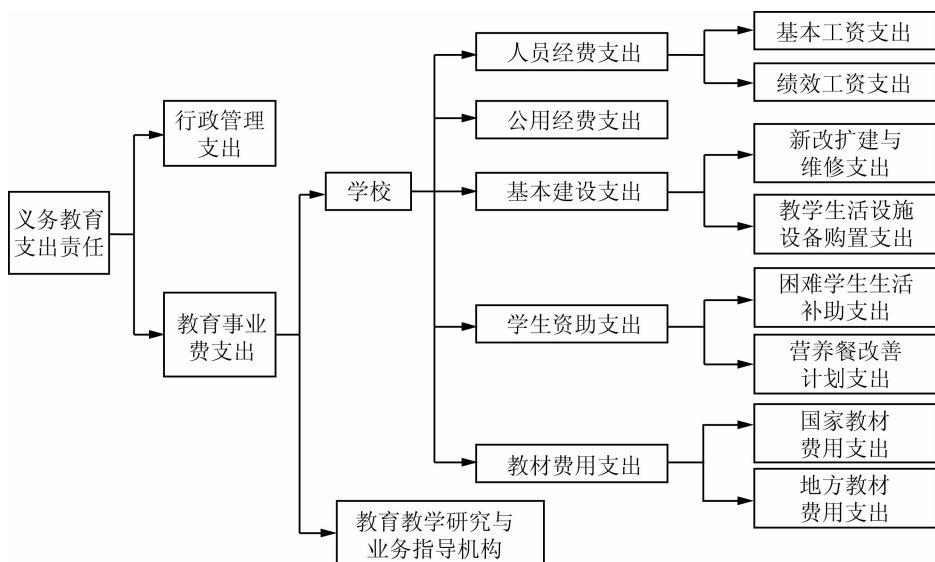


图2 义务教育支出责任分类框架

(二)政府间义务教育事权与支出责任划分原则

图1和图2给出的这些大大小小的义务教育事权与支出责任在政府间究竟如何划分?虽然传统西方财政分权理论和国外实践并没有给出具体的划分方法,但国外学者从不同角度提出有关事权与支出责任合理划分的一般原则,

对我国仍具有重要的指导意义。除了前面提到的受益原则外，还应遵循的原则大致可以概括为如下五个。

一是信息优势原则，又称便于管理原则。西方部分学者从信息处理的复杂程度和信息对称性角度，认为信息复杂程度较高的事权与支出责任应由地方政府负责，而复杂程度较低且涉及全局的事权与支出责任则适合高级别政府承担。据此 Oates(1972)认为，如果下级政府能够和上级政府提供同样的公共服务，那么由有信息优势的下级政府提供效率会更高。因为与中央政府相比，地方政府更接近自己的公众，更了解其辖区选民的效用与需求。

二是行动原则和技术原则(Bastable, 1903)。所谓行动原则是指应根据某项公共服务要求统一规划还是因地制宜来确定承担该项公共服务的责任主体。如某项公共服务在全国要求是一致的，出于行动原则，由中央来统筹配置会更有效率，因此其经费也应全额由中央财政承担。若该项公共服务要考虑各地实际需求差异，则应由地方政府负责并承担相应的支出责任。所谓技术原则是指凡政府活动范围广、规模庞大，且需要较高技术才能完成的项目，其支出责任应归属中央财政；一般性的而又需要适时进行监督的活动，应归地方财政负担。

三是激励相容原则。该原则认为应设置适当的激励和约束地方政府行为的制度和机制，以保障地方各级政府做好辖区范围内基本公共服务的提供，避免出现地方政府不作为或因追求局部利益而损害其他地区利益或整体利益的行为。

四是事权与支出责任对称原则。通俗讲，对某项事务出钱买单的人，应拥有对该项事务的事权。尽管在实际运作中，要确保事权与支出责任完全匹配是很难实现的，但至少也要做到大体一致。因为如果下级政府承担了某项事权而不负有支出责任，那么下级政府在提供该项服务或执行这项事权时就有可能不计成本。

五是区别对待原则。我国各地经济发展水平和财政能力差异大，公务员整体素质和管理能力也不尽相同。划分政府间事权与支出责任应充分考虑这些差异。

总之，上述一般性原则为我国政府间义务教育事权与支出责任划分提供了理论指导，在具体针对某项义务教育事权与支出责任划分时应综合运用这些原则，并慎重进行权衡。

三、我国政府间义务教育事权与支出责任划分存在的主要问题

根据前面给出的义务教育事权与支出责任分类框架,对改革开放以来国务院出台的文件中有关义务教育事权与支出责任划分的规定进行了系统梳理,以事权与支出责任划分应坚持的一些基本原则作为标准对其进行考察发现,我国现行政府间义务教育事权与支出责任划分还存在不少问题。具体说,主要有以下几个方面:

(一)政府间部分义务教育事权与支出责任划分不合理

按照现行行政和财政管理体制,政府间义务教育事权与支出责任划分包括两个层面:一是中央和地方之间义务教育事权与支出责任划分,二是地方政府间义务教育事权与支出责任划分。由于绝大多数省实行了“省直管县”和“乡财县管”的财政体制改革,因此地方政府之间义务教育事权与支出责任划分主要是指省与市县政府间的划分。目前我国义务教育事权与支出责任在这两个层面政府间的划分均不同程度的存在着划分不合理的问题。以教师工资这项事权与支出责任为例,按照文件规定,中央政府负责确定基本教师工资基准,并为地方绩效工资的确 定提供指导。地方政府结合本地实际,确定不低于基本工资标准的教师工资水平,并制定地方绩效考核办法和实施方案,同时承担教师基本工资和绩效工资的核算和支出责任。不难看出,从中央到地方,教师工资的事权配置是基本合理的,但支出责任划分却不尽合理。就实地调查多个县的情况来看,教师工资大约占小学和初中运转成本的80%,由县全额负担教师基本工资和绩效工资,县负担过重带来了一些不良的社会后果:一是部分县财政困难,近几年增资部分很难及时到位,引发了教师与当地 政府的一些矛盾,如教师上访和罢课等;二是各县财力不平衡,地区间教师工资尤其是绩效工资差异较大,贫困县优秀教师流失严重。与此相反,学校基本建设费这项支出又存在中央承担支出责任过大,而地方承担支出责任过小的问题。各地中小学办学条件基础不一样,达到同样的办学标准所需的成本差异也比较大,这项支出由具有信息优势的地方政府承担主要责任,符合行动和技术原则的基本要求,但按照《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》规定,目前中央承担了中西部农村地区公办义务教育学校校舍新建、改建和扩建所需资金的50%。由于要求地方按1:1配套的资金很难落实,中央实际承担这项支出的责任远超出50%的规定。

(二)地方政府间部分义务教育事权与支出责任划分不清晰

相对于政府间事权与支出责任划分的不合理,地方政府间事权与支出责

任划分不清晰的问题更突出。从机构设置到财政保障机制,虽然我国义务教育事权与支出责任在中央与地方政府间划分已构建了一个较为清晰的架构,但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。在国务院出台的有关我国义务教育财政经费保障文件中,凡涉及到省与市县义务教育事权与支出责任划分大多被笼统规定为“省级统筹,市县落实”,或者笼统说成“地方配套”,至于省如何统筹,省与市县各自配套多少,并没有做出明确的规定。由于省与市县义务教育支出责任规定比较模糊,在实际运行中,省通常将本应该承担的义务教育支出责任下压给市县,市县几乎被迫承担了中央专项资金要求地方配套的所有资金。以农村义务教育营养餐改善计划为例,中央财政按照每生每天4元标准承担农村义务教育阶段学生全额的营养膳食补助,地方政府配套承担执行过程中产生的其它费用(具体包括食堂建设与维修费、供餐增加的运营成本和学校食堂聘用人员的开支等)。然而实地调查发现,由于文件对于省与市县配套承担其他费用做出的规定较为模糊,该项计划在实际执行过程中,需要配套的其它费用基本上由县级财政负担。实施农村营养餐的市县财力有限,全额负担营养餐改善计划所需配套支出没有额外的预算安排,导致试点学校只能通过挤占公用经费勉强维持。

另外,针对义务教育校舍新改扩建事权与支出责任,中央和地方划分是相对清晰的,如在该项事权划分上,中央负责拟定义务教育学校校舍建设的基本标准,地方政府结合本地实际确定不低于中央要求的建设标准,并承担具体的建设工作。而对于省与市县而言,其事权与支出责任同样做了模糊表述。这种模糊表述使得很多新改扩建项目因中央要求的配套资金难以落实到位而被迫停工,不能按期交付使用。

(三)政府间部分划分清晰的义务教育事权落实不到位

通过调研还发现,即使已有文件对部分义务教育事权与支出责任在中央政府与地方政府间做了较为清晰合理的规定,但在执行中还存在事权落实不到位的问题。以教育规划事权(包括事业发展规划和布局规划)为例,相关文件规定,中央和省级政府负责制定义务教育的指导思想、改革与发展目标等,市县政府结合本地区社会经济发展状况编制区域内教育事业发展规划,同时赋予中央和省级政府对于市县制定教育规划进行督查和指导的职责。这种事权划分是较为清晰合理的,但在实践中各级政府都存在事权落实不到位的问题。就市县政府而言,虽然市县政府定期编制教育规划,但由于存在对编制规划认识不足、重视程度不够以及能力欠缺等问题,导致规划编制质量较差,执行过程中随意性较大。尤其是布局规划中的项目规划问题最突出。按照目前财政部门的要求,“专项资金跟着项目走,项目跟着年度计划走,年度计划

跟着项目五年规划走”，也就是说，市县要得到中央和省义务教育项目专项资金拨款，先要编制好五年规划(建项目库)，其次是根据五年规划制定好年度计划，再次根据年度计划制定好项目实施可行性方案。一旦得到上级拨款，必须要严格按照计划和项目实施方案执行。由于规划、计划质量较差，项目实施方案未经过严格论证，中央和省根据市县上报的计划和项目实施方案下拨资金后，市县对计划和项目实施方案若不做重大调整几乎无法执行，若调整执行又存在资金使用严重不合规的问题，这是导致很多专项资金不能及时执行的重要原因之一。就中央和省级政府而言，本应该督查市县规划编制，以切实提高编制质量，同时也要对市县规划编制给予指导以解决地方客观存在的能力和技術不足问题，但目前中央和省级教育部门的这项职责并未真正落到实处。

(四)义务教育支出责任分担机制设计对地方激励不足

除了人员经费外，义务教育的其他支出均采用了类似于日本的做法，即中央与地方分项目按比例分担义务教育经费。如《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》规定，生均公用经费基准定额所需资金由中央和地方按比例分担，西部及中部地区比照实施西部大开发政策的县(市、区)为8:2，中部其他地区为6:4，东部地区为5:5。中西部农村地区公办义务教育学校校舍安全保障机制所需资金由中央和地方按照5:5比例分担。无疑，通过分项目按比例来明确各级政府的义务教育支出责任，能确保义务教育支出责任落到实处。但经过几年运行，这种做法也暴露出了一些问题，其中最突出的是分担机制设计未引入激励因子，导致地方政府出现“等、靠、要”的思想。如前所述，义务教育事权与支出责任之所以要求各级政府共同分担，主要是基于义务教育服务的空间外溢性，即某项具有空间外溢性的公共服务完全交由地方政府提供，地方政府因激励不足所提供的该项服务水平达不到社会最优水平。而我国在设计中央与地方义务教育支出分担比例上更多考虑的是地方财政困难。理论上，解决地方财政困难与解决地方激励不足的问题所运用的方法是完全不同的。若仅仅是因为地方财政困难不能承担义务教育支出责任，解决这一问题的最佳办法是增加对地方的一般性转移支付，以确保地方有财政能力提供义务教育服务。而若主要是因为义务教育的空间外溢性所引起的地方政府不愿意增加义务教育财政支出，理论上矫正空间外溢性的最好办法是地方拿出一元钱义务教育支出，中央按一定比例给予配套，即采用配套专项转移支付。尽管形式上，目前中央提供给地方的每一项义务教育专项资金均需要地方配套，但在制度设计上并未真正做到地方先支出，中央再配套；地方多支出，中央多配套。实际运作过程中，只要地方提供承

诺配套的书面证明,中央就足额拨出专项资金,至于地方得到专项资金后是否真正兑现了配套承诺,目前尚无落实机制。调查发现,不少省份将中央要求地方配套的责任下压给市县,很多市县财力有限几乎没有配套。也就是说,形式上要求配套的中央专项资金,实际上充当的是不需要配套的专项一次性补助(每年固定给地方用于义务教育的一笔钱)。这样做的后果是,只要某项义务教育财政支出出现不足,地方就以财政困难为由反过来倒逼中央安排专项。

四、深化我国政府间义务教育事权与支出责任划分改革的建议

基于上述理论分析,针对我国政府间义务教育事权与支出责任划分存在的问题,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,其基本思路是:

(一)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

弄清义务教育事权与支出责任内容,并将其具体化,在此基础上按照一定标准对其进行分类,这是合理划分政府间义务教育事权与支出责任的基础。文章第二部分我们根据部门职责初步厘清了义务教育具体事权和支出项目,并按照义务教育各种事权与支出项目的相近程度、同一项具体事权的权力配置以及预算支出分类等多个分类依据,构建了我国义务教育事权与支出责任的分类框架。需要说明的是,公共服务领域事权与支出责任的细化及其分类一直是政府间事权与支出责任合理划分的研究难点,鉴于义务教育领域所涉及的事务十分广泛,本文所提供的义务教育事权与支出责任分类框架,仅为这一研究提供了基本思路,后续还需要通过更深入的研究和细致考证,不断充实和完善这一框架,力求能够形成社会共识。

(二)明确中央、省和市县三级政府共担义务教育事权与支出责任的体制框架

理论上,已经证明了义务教育既不能采用高度集权的财政管理体制使其事权与支出责任完全由中央承担,也不能采用分散的财政管理体制完全由地方负责。合理的财政体制安排应该是:义务教育事权实行分级管理,义务教育支出责任由各级政府共同分担。需要进一步明确的是,我国有中央、省、市、县和乡镇五级政府,义务教育事权和支出责任究竟是由五级政府共担,还是选择性地由其中几级政府分担?义务教育财政体制作为国家财政体制的重要组成部分,其改革内容和方向都要受国家财政体制安排的约束。自2001

年农村税费改革以来,我国绝大部分省份都实行了“省直管县、乡财县管”的财政体制改革。在这些改革的省份,市与县同级,乡镇财政不再是一级独立财政,仅为县财政的派出机构。与我国中央、省和市县三级财政体制构架相一致,今后我国义务教育事权与支出责任应主要由这三级政府共同分担。

(三)以事权划分一般原则为指导,立足实际,合理划分中央、省与市县义务教育事权,并将其落到实处

根据前面给出的义务教育事权分类框架,我国义务教育事权主要包括行政管理事权、学校经费管理事权和教育教学研究与业务指导事权三大类。这里我们重点关注的是前两大类事权。近10年来,我国义务教育财政体制经历了多次调整,在义务教育事权划分上取得了很大成效,主要表现在两个方面:一是将义务教育作为共同事权来处理,这一点已形成社会共识;二是赋予上级政府决策、指导和监督事权的职责,基层政府主要承担执行事权职责,这符合信息优势、行动和技术原则的基本要求,即地方政府便于提供那些需要及时了解当地居民需求且适时落实的执行事权;中央提供那些需要在全国范围内统一的决策事权、监督事权以及技术难度较高的指导事权。今后在具体事权上,还需更加合理、明确地划分各自承担职责,同时要求各级政府将其承担职责真正落到实处。

就义务教育的行政管理事权而言,中央负责制定全国教育规划,省结合本地区社会经济发展状况制定本省各级教育发展规划,并赋予省对县进行指导和定期检查的职责,市县教育行政部门编制区域内教育事业发展规划,负责教育事业的统计、分析、信息发布和管理等执行工作。在办学标准事权划分上,由中央负责制定全国义务教育的基本办学标准,各省结合本地实际制定不低于国家标准的地方执行标准,市县负责落实义务教育的办学标准,以充分发挥基层政府的信息优势。同样地,针对义务教育办学行为规范事权,由中央负责制定全国义务教育办学行为规范的准则,赋予省对县督查、指导和问责的职责,市县严格执行国家制定的办学行为准则。

就学校经费管理事权而言,中央制定全国义务教育学校人员工资、公用经费、学校基本建设的财政拨款的国家标准(底线标准),省根据自身财力制定不低于国家标准的本省财政拨款标准,市县根据自身财力确定不低于省级标准的本级财政拨款标准,同时市县还要负责中小学经费管理的具体事务。

(四)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

已有的文件在公用经费、基本建设费、教材费用、学生资助这些支出项目上明确了中央与地方分担的比例,但在以下方面还需要进一步明确各级政

府的支出责任。

一是明确中央、省与市县承担义务教育人员经费的支出责任。对于占义务教育学校经费较大比例的人员工资,已有文件对于中央和地方以及地方各级政府间各自应承担的责任用了模糊表述。建议在学校人员工资支出责任划分上,按照《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》要求,可借鉴日本经验,将学校人员工资支出分为基本工资和绩效工资,其中基本工资可由中央和省各承担1/2,绩效工资由市县负责,中央和省对于绩效工资拨款标准提出基本要求,如不低于当地公务员绩效工资水平。这样的划分,既解决市县为减轻财政负担多年不愿增加人员编制的问题,也赋予市县一定灵活性,如市县财力充裕,可以通过提高教师绩效工资吸引优秀教师。同时还便于市县对所辖学校绩效考核与问责。

二是在公用经费支出责任划分上,要进一步明确省级政府承担的支出责任。由于这一部分经费数额不是很大,目前中西部一些省份采用的方法均具有参考价值^①:一种是一些西部省份做法,即由中央承担80%的公用经费支出,省几乎全额承担剩余的20%;另一种是一些中部省份的做法,即中央承担60%的公用经费支出,剩余部分所需资金由省承担约30%,市县承担10%。就东部地区而言,建议中央负担50%的公用经费支出,剩余比例的支出可由省和市县各承担一半。

三是对学校基本建设支出项目进行整合,并要求地方承担更大的支出责任。目前有关学校基本建设费用专项资金种类较多,部分项目存在交叉重复,同时项目过多也不便于管理。建议可将这些专项资金整合成两类,分别是学校新建、改建、扩建与维修类和学校教学、生活设施设备购置类。由于这两类资金各地需求和成本差异均较大,加之近20年中央不断追加投入,各地办学条件已基本达到要求,今后这两类资金支出责任应主要由具有信息优势的地方承担,中央用少量资金发挥引导作用。在具体分担比例上,建议可由中央承担20%,省承担30%,市县承担50%。

四是明确划分省与市县义务教育营养餐改善计划支出责任。针对省与市县义务教育营养餐改善计划支出责任划分不清问题,建议将学校食堂建设纳

^① 以湖北省为例,生均公用经费基准定额所需资金由中央、省和市县(区)共担。比照实施西部大开发政策的县(市、区)(以下简称“参西地区”)中央和地方按8:2比例分担,其它地区按6:4比例分担。在地方承担部分,“参西地区”及神农架林区、武当山特区按照省级承担98%、县级承担2%的比例分担,省几乎全额负担;农业县市和享受农业县市待遇的区按照省、县(市、区)7:3比例分担,省实际承担全部公用经费支出的28%,市县(区)承担全部公用经费支出的12%。

入义务教育基建专项,由各级政府按比例共同负担,营养餐计划执行过程中增加的运营成本、学校食堂聘用人员开支等费用则由市县财政全额负担。

另外,针对分担机制设计中存在的对地方激励不足问题,可从以下三个方面解决:第一,改变现行类似于专项一次性补助做法,实行真正封顶配套补助,即地方先将各项支出自身承担份额纳入财政预算,中央再给予配套;第二,中央拿出一部分资金作为奖励资金,地方愿意多支出,中央适当给予奖励;第三,鉴于我国建立以均等化地方财力为目的、规范的一般性转移支付尚需时日,上级政府专项资金要求下级政府配套比例需要区别对待,应做到财力充裕的地方政府多配套,财政困难的地方政府少配套。对于国家级贫困县来说,有些项目甚至可以要求不配套。

最后需要特别指出的是,各级政府分项目按比例承担的义务教育支出责任,其分担比例是否科学合理还需要更多实证研究和精细的测算。基于本文提出的分类框架,我们将政府间义务教育事权与支出责任划分的建议整理成清单(详见附件一),以期为我国义务教育事权与支出责任划分改革提供有益的参考。

[参考文献]

- 黄洪、庄爱玲、张翼飞,2014:《学前教育财政投入的分担机制研究——基于事权与支出责任相适应的视角》,《教育与经济》第3期。
- 刘尚希、马洪范、刘微、梁季、柳文,2012:《明晰支出责任:完善财政体制的一个切入点》,《经济研究参考》第40期。
- 魏建国,2017:《教育事权与财政支出责任划分的一个理解框架》,《中国教育财政》第11期。
- Bastable, C. F., 1903, *Public Finance*, London: Macmillan and Company: 7—38.
- Besley, T. and S. Coate, 2003, “Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis”, *Journal of Public Economics*, 87 (12): 2611—2637.
- Greene, K. V., and T. J. Parliment, 1980, “Political Externalities, Efficiency and the Welfare Losses from Consolidation”, *National Tax Journal*, 33(2): 209—217.
- Oates. W., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace and Jovanovich.
- Tiebout, C., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5): 416—424.

附件一

表 1 我国政府间义务教育事权与支出责任合理划分建议清单

事权指标		政府间义务教育事权划分			政府间义务教育支出责任划分		
一级指标	二级指标	中央	省(市、区)	市县	中央	省	市县
教育行政管理事权	教育规划事权	制定全国教育规划; 指导、监督地方政府教育规划的制定。	依据全国教育规划制定省(市、区)教育规划; 指导、监督市县教育规划的制定。	依据全国和省(市、区)教育规划, 制定并执行市县教育规划。	全额负担隶属中央的教育部门的行政管理支出	全额负担隶属省(市、区)的教育部门的行政管理支出	全额负担隶属市县的教育局的行政管理支出
	办学标准事权	制定全国基本办学标准; 指导、监督地方办学标准执行。	制定不低于国家办学标准的省(市、区)办学标准; 指导、监督市县办学标准执行。	执行省(市、区)制定的办学标准。			
	办学行为规范事权	制定全国基本办学行为规范, 对地方执行办学行为规范进行指导、监督。	对市县执行国家办学行为规范进行指导和监督。	执行国家制定的办学行为规范。			
	教学内容管理事权	确定国家课程设置、并负责国家教材编写和教学计划的制定, 指导、监督地方进行相关教学内容管理。	确定地方课程设置、并负责地方教材编写和教学计划的制定, 指导、监督市县进行相关教学内容管理。	严格执行中央和省(市、区)规定的课程设置、编写教材、制定的教学计划与大纲。			
教育教学研究与业务指导事权	——	承担国家层面上的小学和初中教育教学研究与业务指导事权。	承担省(市、区)层面上的小学和初中教育教学研究与业务指导事权。	承担市县内小学和初中教育教学研究与业务指导事权。	全额负担隶属中央的教育教学研究机构的费用支出	全额负担隶属省(市、区)的教育教学研究机构的费用支出	全额负担隶属市县的教育局的教育教学研究机构的费用支出

事权指标		政府间义务教育事权划分			政府间义务教育支出责任划分		
学校经费管理事权	人员经费管理事权	制定全国教职工基本工资标准和绩效工资基本要求, 指导、监督地方人员经费管理。	制定不低于国家标准的省(市、区)教职工基本工资标准和绩效工资基本要求, 指导、监督市县人员经费管理。	制定市县绩效工资拨款标准, 并负责教师基本工资和绩效工资的核算和发放。	基本工资的50%	基本工资的50%	全额负担绩效工资
	公用经费管理事权	制定全国生均公用经费基本标准, 指导、监督地方公用经费的管理。	制定不低于国家标准的省(市、区)生均公用经费标准, 指导、监督市县公用经费的管理。	负责学校公用经费的核算和发放。	东部: 50% 中部: 60% 西部: 80%	东部: 25% 中部: 30% 西部: 20%	东部: 25% 中部: 10%
	基本建设经费管理事权	制定全国基建经费的基本标准, 指导、监督地方基建经费的管理。	制定不低于国家标准的省(市、区)基建经费标准, 指导、监督市县基本建设经费的管理。	制定不低于省(市、区)标准的市县基建经费拨款标准和使用方案, 并负责落实。	20%	30%	50%
	学生资助经费管理事权	制定全国生活困难补助基本标准和营养餐改善计划的膳食补助标准。	指导、监督市县执行学生资助经费的管理。	制定执行营养餐改善计划产生的运营费和食堂人员工资标准, 负责各项学生资助经费的核算和发放。	负担50%生活困难补助支出; 全额负担膳食补助支出	负担50%生活困难补助支出	全额负担执行营养餐改善计划产生的加工和管理支出
	教材经费管理事权	制定并执行国家课程教材经费标准。	制定并执行地方课程教材经费标准。	负责国家和地方教材费用的管理工作。	全额负担国家教材费用支出	全额负担地方教材费用支出	——

注: 在中央、省和县市某项支出责任分担中, 涉及到多个标准时, 中央按国家基本标准承担其支出份额, 省按省制定标准承担其支出份额。中央和省对于市县愿意多增加支出可以适当给予奖励。

Research on the Rational Assignment between Powers of Governments and Spending Obligations of Compulsory Education in China

LI Xiang-yun,¹ LU Yue-ru², LEI Yu-qi

(School of Public Finance and Taxation, Zhongnan University of Economics and Law)

Abstract: Compulsory education is an important area where the state council has called for priority to the reform of the assignment between powers of governments and spending obligations. The existing research about how to promote the reform is not systematic

enough, and the practice in other countries is also difficult to draw on. This paper argues that compulsory education is a common power of government, and its spending obligations should be shared by multilevel government. According to the responsibilities of the existing educational institutions, it clarifies the specific contents of powers of governments and spending obligations, and tries to construct a classification framework. On this basis, it points out that there are some problems such as irrationality and unclarity in the assignment between powers of governments and spending obligations of the compulsory education, and the lack of incentive to local governments in the sharing mechanism of the spending obligations. Finally, it gives a list of proposals for the rational assignment between powers of governments and spending obligations of compulsory education in China.

Key words: Multilevel Government, Compulsory Education, Powers of Governments, Spending Obligations, Rational Assignment

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 孙志军)