

教育事权与支出责任划分笔谈

[主持人语] 党的十九届四中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化，而教育事权与支出责任划分是教育治理现代化的重要组成部分。为此，本刊邀请几位学者就层级政府间教育事权与支出责任划分问题展开笔谈。（王善迈）

[关键词] 教育事权；支出责任；国家治理体系；治理能力

改革和完善各级政府教育事权、事责与 支出责任划分体制

袁连生

《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出，“优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”。“推动城乡义务教育一体化发展，健全学前教育、特殊教育和普及高中阶段教育保障机制”。改革和完善各级政府教育事权、事责和支出责任划分体制，是推进国家教育领域治理体系和治理能力现代化的重要举措，对教育事权、事责与支出责任的内涵与配置进行辨析是非常有必要的。

一、政府的教育事权与事责应该区分开

事权一词是我国特有的，在国际文献中很难找到对应的词汇。我国学术界对于政府事权的含义，主要有三种观点：事权是政府的权力；事权是政府提供公共服务的职责或义务；事权既是政府的权力又是提供公共服务的职责

[收稿日期] 2020-01-15

[作者简介] 袁连生，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：ylishen@bnu.edu.cn。

或义务。

在中共中央和国务院的文件中，事权一词先后与财权、财力和支出责任相对应。1994年国务院在分税制改革文件中提出“财权与事权相匹配”原则，2002年中共十七大报告提出“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”，2013年中共十八届三中全会提出“建立事权与支出责任相适应的制度”。尽管事权一词在中央文件中存在20多年，但这些文件并没有对其进行明确的定义。直到2016年，《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》才对财政事权进行界定：“财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责。”该文件还提出：“要坚持财政事权由中央决定。”国务院办公厅印发的《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》提出：“明确中央在财政事权确认和划分上的决定权，落实地方按规定履行教育领域财政事权的责任，充分调动地方因地制宜发展区域内教育事业的积极性和主动性。”从2016年和2019年国务院两个文件的文本可以看出，撇开财政含义，在各级政府之间划分的事权，是政府承担的“提供基本公共服务的任务和职责”。但是，“要坚持财政事权由中央决定”的决定权，实质是政府公共服务的决定权，是真正的事权。

我们主张将政府提供公共服务的决定权与提供公共服务的职责区分开来，前者是政府的权力，应称为事权；后者是政府的职责、义务，应称为事责。对事权的分类，主要三种观点：一是分为决策、监督、指导和执行四类；二是分为规划编制、标准制定、行政决策、组织实施和监督检查五类；三是分为决策权、执行权和监督权三类。

相应地，提供教育公共服务的决定权是教育事权，提供教育公共服务的责任是教育事责。有学者将教育事权分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三类。我们认为，教育事权作为教育公共服务的决定权，主要包括：政府是否提供教育公共服务(政府与市场的关系)的决定权，由谁提供教育公共服务(各级政府教育责任划分)的决定权，提供什么样的公共教育服务(教育目标、教育制度、教学大纲、教材等)的决定权，提供公共教育服务数量和质量(教育规划、质量标准、办学标准、师资标准等)的决定权，以及与教育公共服务决定权相关的管理权、监督权、调控权等。

教育事责是政府为公众提供教育公共服务的责任，核心内容是公众提供受教育的机会。政府履行教育公共服务责任最普遍、最直接的方式是举办家庭能负担得起、能方便入学的公办学校。然而，政府为公众提供资源，使之能够进入负担得起、便于入学的非公办教育机构，也属于政府教育公共服

务。因此，政府的教育公共服务的提供责任，不等于也不限于举办公办学校的责任。

二、政府的教育支出责任来源于教育事责与事权

教育事权的来源，理论上来自于公众对政府的授权。现实中，不同国家教育事权来源有所差异，但大多来自法律法规或高层政府的决定。我国教育法规中有管理权的规定。《中华人民共和国教育法》第十四条规定：“国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则，领导和管理教育工作。中等及中等以下教育在国务院领导下，由地方人民政府管理。高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理。”这里的“领导和管理”包含了事权。在我国教育实践中，教育公共服务的决定权主要集中在中央政府，如义务教育实施、高中和学前教育普及、高等教育扩招等发展目标和政策，学制、学位、学校体制等制度，教学大纲、教材、办学标准、教师资格等标准，都是中央政府决定的。“明确中央在财政事权确认和划分上的决定权”，是对我国教育现实的反映。

在我国教育实践中，基础教育事责主要由区县及以下政府承担，高等教育主要由中央和省级政府承担。由于区县及以下政府难以承担基础教育的支出责任，进入21世纪后，基础教育事责和支出逐步上移。先是农村义务教育由乡镇、农村集体经济组织为主转变为以县为主，后来中央和省级政府逐渐加大了义务教育的参与和支出。2016年后，中央政府正式将基础教育和学生资助确定为中央与地方的共同事责。

政府的教育支出责任是政府满足教育公共服务需要、履行其提供教育公共服务职责而产生的财政支出义务。在政府教育事责与支出责任的关系上，主流观点认为支出责任是由教育事责所产生的，教育事责是支出责任的基础或依据。我们认为，政府的教育支出责任不仅来自于教育事责，还来自于教育事权。若一级政府承担了教育公共服务的提供责任，就必须通过财政支出来履行这一责任；同理，若一级政府对提供教育公共服务行使了决定权，就应该通过财政支出来保障决定的实施。一方面，教育这样受益范围具有全国性的准公共产品，是中央和各级地方政府的共同事责，中央和上级地方政府有提供责任，相应就有支出责任。另一方面，中央和上级地方政府集中了主要的教育事权，就需要通过财政支出来实施教育事权决定的教育公共服务。因此，中央和上级地方政府的教育支出责任，一方面来自于提供教育公共服务的事责，另一方面来自于对提供教育公共服务的决定权即事权，其支出责

任大于事责。^①特别是,当中央和上级地方政府要求下级政府承担的教育服务责任大于下级政府的能力时,就必须承担超出下级政府能力的那一部分支出责任。

三、以加大省级政府责任为重点完善政府间教育权责划分

进入21世纪后,中央和省级政府承担了更大的教育公共服务提供和支出责任,中央政府已经将基础教育和高等教育确定为中央和地方的共同事责(权)与支出责任。在高等教育领域,中央和省级政府之间的事权、事责和支出责任划分较为合理,问题不大。在基础教育领域,各级政府之间的事权、事责和支出责任划分还存在一些问题,最突出的有两方面:

一是中央政府基础教育权力过分集中,与承担的支出责任不匹配。中央政府集中教育公共服务提供的决定权是必要的,但是我国是一个幅员辽阔、地区差异极大的国家,权力过份集中会带来效率损失和脱离实际的问题。例如,中央政府提出2020年全国基本普及学前教育、公办幼儿园幼儿占比达到50%、普惠性幼儿园幼儿占比达到80%的学前教育发展目标,但专项转移支付每年只有100多亿元,很多省份如果不弄虚作假不可能实现这一目标。再如,中央政府对全国县域内义务教育发展基本均衡进行国家督导评估认定,不但削弱、减轻了省级政府的权力和责任,也远不如省级政府实施有效。而应该由中央政府实施的由省域内区县间义务教育发展基本均衡的督导评估,反而没有及时实施。与权力过分集中形成鲜明对比的是,中央政府基础教育支出比例偏低。2016年,OECD国家的中央政府负担了58%的初等和中等教育财政经费,我国中央政府只负担了14%的义务教育财政经费和4%的高中等教育财政经费。^②中央支出责任偏低的后果之一就是各省份之间基础教育生均支出和教育质量的巨大差异。2017年学前教育生均财政性经费,河南1028

^① 有学者提出,政府的教育支出责任既产生于教育公共服务的提供责任,又产生于对教育服务提供的监管与调控责任(魏建国,2019:《教育事权与财政支出责任划分的法治化——基于一个理解框架的分析》,《北京大学教育评论》第1期)。如果将对教育服务提供的监管与调控责任看成是教育事权的一部分,则他的观点也是教育支出责任既来自于教育的事责,也来自于教育的事权。

^② 国外的数据来自“Education at a Glance 2019: OECD INDICATORS”, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en;我国的数据来自马海涛、郝晓婧,2019:《中央和地方财政事权与支出责任划分研究——以公共教育领域为例》,《东岳论丛》第3期。

元、湖南 1232 元, 上海 19807 元、北京 19334 元。^①

二是省级政府承担的基础教育支出责任过小, 区县政府承担的基础教育支出责任过大。长期以来, 省级政府承担的基础教育支出责任过低, 导致省域内区县间基础教育发展差距过大。我国这样一个幅员辽阔、有四级地方政府的大国, 省级政府应该在基础教育的发展中承担重大责任。俄罗斯、加拿大、美国、印度、澳大利亚和巴西等幅员辽阔的国家, 省级政府在基础教育中都承担主要责任。2016 年, 初等和中等财政教育经费中省级(中层)政府负担的比例为: 俄罗斯 71%、加拿大 74%、美国 42%、印度 79%、澳大利亚 65%、巴西 43%。^② 我国没有省级负担基础教育财政性经费比例的公开数据, 但以笔者对学前教育经费分担的调研结果推测, 我国大多数省级政府负担的基础教育财政性经费比例, 低于中央政府负担的比例。^③ 我国区县政府教育事权极小, 教育事责极大, 中央和上级地方政府的基础教育服务提供责任, 最终都由区县政府具体落实。区县政府不仅承担了基础教育的办学责任, 还承担了主要的支出责任。省级政府支出责任过小、区县政府支出责任过大的结果, 就是省域内区县之间基础教育生均支出和教育质量的差距很大, 省域内基础教育发展不均衡突出, 广东、山东、四川、河南等大省尤其严重。

基于上述分析, 我们认为应该以加大省级政府基础教育权责为重点, 改革和完善我国政府间基础教育事权、事责和支出责任的划分。

一是中央政府适度下放部分事权、加大支出责任。中央政府基础教育服务提供的决定权过分集中, 应该按照教育法规, 在总体上保持中央决定权的前提下, 适度将部分教育发展规划、监管调控、教材选择等方面的决定权下放到省级政府。基础教育作为中央与地方的共同事责(权), 中央政府承担了提供责任, 中央政府又拥有高度集中的教育事权, 应该承担更大的基础教育支出责任。

二是增大省级政府的事权和事责, 大幅度提高其支出责任。省级政府在我国地方政府中的地位十分重要, 上可以直接与中央讨价还价, 下可以决定与市、区县之间的事权、事责和财政收支的划分。《义务教育法》等教育法规和中央政策文件, 明确提出了义务教育经费省级统筹的要求。增大省级政府

^① 笔者根据 2018 年《中国教育经费统计年鉴》和 2017 年《中国教育统计年鉴》数据计算得出。

^② 数据来自“Education at a Glance 2019: OECD INDICATORS”, https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en。

^③ 在笔者进行学前教育投入调研的省份中, 2017 年和 2018 年多数省级政府负担的比例低于中央政府负担比例。

的基础教育责任，特别是省域内区县之间均衡的责任，可以促使其增加支出水平，加大省级统筹力度，提高省域内基础教育公平。

三是改革和完善各级政府基础教育财政支出责任划分体系。简化、增加中央基础教育转移支付资金，由中央政府负担基础教育教职工社会保险资金和全部学生资助资金；按各省份财力水平、教职工人数和家庭经济困难学生人数计算转移支付资金；中央负担的基础教育财政支出应达到25%左右。大幅度增加省级政府负担比例：京、津、沪三个直辖市应学习莫斯科、纽约等国际大都市的经验，取消区县的基础教育提供和支出责任，由市级负责中央负担以外的全部剩余提供和支出责任；其他省份的省级政府应负担教职工除中央负担的社会保险以外的全部薪酬；省级政府应该负担基础教育财政支出的50%左右。京、津、沪以外的区县政府主要承担基础教育的办学责任，以及校舍修建和公用经费的支出责任，负担基础教育财政支出的25%左右。

教育财政事权与支出责任：改进的 取向与实现的机制

杜育红

党的十九届四中全会做出坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的决定，提出“到二〇三五年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现”。^①教育是中华民族伟大复兴的基础工程，作为党的十九大确立的优先发展领域，教育领域治理的现代化也应该先行一步。《中国教育现代化2035》明确提出教育治理现代化，确定了教育治理率先实现现代化的战略目标。教育治理的现代化涉及政府、市场、社会、学校、家庭各方的权利责任与义务，涉及各方有效参与的激励机制与约束手段。一个有效的运行机制一定是在清晰地界定各方的权利与义务，充分考虑各方的激励机制与约束手段的体系，一定是运行机制与发展目标有效衔接的体系。多级政府的教育

[作者简介] 杜育红，北京师范大学教育学部/首都教育经济研究院，电子邮箱地址：dyh@bnu.edu.cn。

^① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，2019年10月31日。

事权与支出责任是教育治理的重要组成部分，如何清晰地划分各级政府的教育事权与支出责任，并设计有效的实现机制，是本文讨论的核心问题。

一、教育财政事权与支出责任：政府间的博弈

多级政府的关系问题一直是教育财政体制的核心问题之一，^①“分灶吃饭”财政体制改革以来，多级政府间的博弈一直是教育财政体制设计最为关键的部分。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出：“中央与地方政府的教育经费拨款的增长要高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。”规定基础教育实行地方负责，分级管理。在实际落实中，形成了县、乡、村三级办学，县乡两级管理的体制。这些制度设计反映了“分灶吃饭”财政体制改革的大趋势，教育投入“两个增长”明确提出中央政府与地方政府都要执行。在基础教育财政体制方面，明确了各级地方政府举办基础教育的责任。

2001年《关于基础教育改革与发展的决定》规定：“实行在国务院领导下，由地方政府负责，分级管理，以县为主的体制。”要求中央、省、市加大转移支付力度，县级政府统筹管理基础教育。这一改革反映了分税制改革后中央与地方财政收入变化的趋势，以及农村税费改革后农村教育发展的必然要求。

2005年《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》决定在农村实行免费义务教育，建立农村义务教育经费保障新机制，所需经费由中央与地方政府分项目按比例分担。对于西部地区，“两免一补”项目、公用经费项目中央承担80%，校舍维修项目中央承担50%。农村义务教育经费保障新机制在中央与地方支出责任划分方面引领了改革的方向，明晰了中央与地方的支出责任。

2006年修订的《义务教育法》更加突出地提出了各级政府在义务教育投入方面的责任，规定“义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制”。非常明确地提出各级政府共同负担，同时强调了省级政府的统筹责任。

从义务教育经费投入体制的变迁可以发现，中央与地方，以及地方各级政府之间在义务教育财政事权与支出责任方面一直处于变动之中，事权明确，责任清晰的义务教育财政体制还在不断地完善过程中。

不仅在义务教育领域，从2005年开始，中央不断加大对教育的转移支付

^① 杜育红，2001：《论农村基础教育财政体制创新》，《教育发展研究》第11期。

力度，在各级各类学生资助、高等教育、职业教育、学前教育、高中教育等方面都加大了经费的投入力度。但各级政府在教育财政事权与支出责任的划分方面还不够清晰明确。

二、教育财政事权与支出责任：明确的规范

2016年《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》提出：“合理划分中央与地方财政事权和支出责任是政府有效提供基本公共服务的前提和保障，是建立现代财政制度的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。”阐明了财政事权与支出责任划分的指导思想、总体要求及划分原则，提出改革的内容包括推进中央与地方事权的划分，完善中央与地方支出责任的划分，加快省以下财政事权与支出责任的划分。在教育方面，把高等教育与义务教育确定为中央与地方共同财政事权。

2018年国务院通过了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，根据《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》，结合《国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》，暂定8大类18项首先纳入中央与地方共同财政事权范围。教育方面包括：义务教育公用经费保障、免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助、贫困地区学生营养膳食补助4项；学生资助范围的中等职业教育国家助学金、中等职业教育免学费补助、普通高中教育国家助学金、普通高中教育免学杂费补助4项；明确了各项财政事权中央与地方政府的支出分担比例。

2019年国务院印发了《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》，全面系统清晰地划分了教育领域中央与地方财政事权和支出责任，适度加强中央财政事权和支出责任，强化了地方政府分级负责机制。这个改革方案在几个方面取得了重要的进展：

一是实现了教育领域的全覆盖。将教育领域财政事权和支出责任划分为义务教育、学生资助、其他教育(含学前教育、普通高中教育、职业教育、高等教育等)三个方面，实现了对教育领域的全覆盖。

二是适度加强了中央权责。明确中央在财政事权确认和划分上的决定权，落实地方按规定履行教育领域财政事权的责任，充分调动地方因地制宜发展区域内教育事业的积极性和主动性。适度增加了中央在教育领域的财政事权，全面覆盖了教育领域。将一些目前属于中央和地方共同财政事权调整为中央财政事权，包括国家励志奖学金、中职国家奖学金等。增设了一些像人口较

少数民族寄宿生生活补助等完全由中央负担的项目。中央也通过增设像学前教育资助等一些激励资金，引导地方政府进一步完善教育投入机制，支持教育改革与优先发展。

三是对义务教育经常性事项、学生资助的许多方面都建立了全国统一的基础标准。涉及学校日常运转、校舍安全、学生学习生活等经常性事项，所需经费一般根据国家基础标准，明确中央与地方财政分担负担比例，中央财政承担的部分通过共同财政事权转移支付安排。由中央统一制定公用经费保障等事项的国家基础标准。在学生困难资助方面的事项制定统一的国家基础标准，明确中央与地方财政分担负担比例。

四是进一步细化明晰了中央与地方的分担比例。在义务教育公用经费、家庭经济困难学生生活补助、校舍安全保障、贫困地区学生营养膳食补助、教师工资补助等方面，在学生资助的普通高中免学杂费补助和国家助学金、中等职业教育免学费补助、国家助学金和国家奖学金、高校国家助学金、高校国家奖学金等资助、高校国家助学贷款贴息和风险补偿金补助等方面，都进一步调整与明晰了中央与地方的分担比例。

三、教育财政事权与支出责任：改进的取向

《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》规范了教育领域中央财政事权与支出责任的划分，必将有利于健全教育投入保障的长效机制，落实中央与地方的投入责任；有利于各级政府提高教育领域公共服务的能力和水平，推动基本公共服务均等化；有利于教育优先发展战略的实施。但对于教育发展中的一些突出问题，这一方案就显得规范有余而针对性不足。针对这些突出问题，教育财政事权与支出责任改进还应该关注以下几个方面：

一是加大对教师工资的支持力度，进一步调整各级政府对教师工资的分担机制。义务教育基本工资由中央财政按照国家标准予以承担。绩效工资由省级政府统筹，省县两级分担。通过调整财政经费投入结构，将财政投入从过去注重硬件建设向以人为核心的内涵式发展转变。

二是加大对提升人才培养质量的软件条件的支持力度，进一步调整各级政府对学校公用经费的分担机制。在义务教育阶段，公用经费由省级政府统筹，省县两级政府分担。加大对教师专业发展、课程资源开发、教育教学创新、学校特色发展等软件投入的支持。

三是加大对学前、高中阶段的支持力度，进一步细化省以下各级政府教育财政事权与支出责任的划分。在中央转移支付的基础，省政府统筹学前与高中阶段教育投入，细化省、市、县各级政府的分担机制，借鉴义务教育的

划分方式，分项目按比例明确各级政府在学前、高中阶段的教育财政事权与支出责任。

四、教育财政事权与支出责任：实现的机制

在以上讨论教育财政事权与支出责任应该做什么的基础上，需要进一步深入分析的问题是，如何落实这样的制度安排？制度设计最基础的工作是设定各参与主体应该遵循的规则，但一项制度实施的效果却要依赖于各参与主体的行为选择。也就是说，制度设计的预期目标能否实现，不是由制度设计者决定的，而是各参与主体行为选择的结果。这也就带来了制度设计的第二个核心问题，各参与主体的激励机制的设计。最理想的情况是各参与主体主动自愿的选择结果正是制度设计的预期目标，但现实中各参与主体由于利益诉求不同，自愿选择的结果往往与制度设计预期的结果有较大的差距。这就要求制度设计不仅要考虑预期的目标，还要考虑对各参与者的激励与约束。教育财政事权与支出责任制度规则的设计要想达到预期的目标，必须要充分考虑参与各方的激励与约束，才能使新的制度安排预期的目标能够达到，促进教育优先发展目标的实现。为此，教育财政事权与支出责任改革制度的设计还要关注以下几个方面的实现机制：

第一，制定教育领域各类标准体系，降低监督成本。激励不相容情况下，需要设计更为清晰的标准，将有利于引导与监督各行为主体的行为，使之达到制度设计预期目标的要求。这就要求建立与完善各级各类教育办学条件、培养质量、生均成本、财政拨款、转移支付、奖励补助等一系列标准，并通过更公开更全面的信息分享，降低制度设计的实现成本。

第二，将教育财政事权与支出责任纳入政府绩效考评与财政绩效考评，强化制度实现的机制。评价是行为的指挥棒，有什么样的评估制度与评价标准，就会为各级政府提高什么样的行为激励。从这一角度看，将教育财政事权与支出责任的落实情况纳入各级政府的考评，是教育财政事权与支出责任制度设计的一个关键环节，没有评价的引领与激励，制度的预期效果将很难实现。从财政的角度看，应该将各级政府落实教育财政事权与支出责任的情况纳入财政绩效考评，与财政拨款奖励挂钩，做到奖优罚劣，促进教育财政事权与支出责任的落实。

第三，细化规则体系，健全运行机制，引导各级政府选择行为。任何一项体制机制健康可持续的运行，都需要有一个完善的规则体系支撑。以招投标为例，一个招标能否起到促进竞争，提高效率的作用，依赖于一系列的规则。如何提供规范的招标信息？招标信息在什么平台发布？应标方需要提供

什么样的标书? 评标的规则与评分标准是什么? 等等一系列的规则, 才能保证招标在公开公正公平的条件下, 有效促进竞争, 提供资金使用效益。教育财政事权与支出责任新制度能否有效落实, 还需要大量的配套措施与实施细则, 只有形成了一整套的细化的规则体系, 新的制度才能有效运行, 政策的预期目标也才能不走样的实现。

国家治理体系和治理能力现代化背景下的 教育事权与财政支出责任划分

魏建国

为贯彻落实党的十九大精神, 党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(下文简称《决定》)。关于中央与地方关系, 《决定》特别强调“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”; “减少并规范中央和地方共同事权”; “赋予地方更多自主权, 支持地方创造性开展工作”; “优化政府间事权和财权划分”; “形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度”等。在国家治理体系和治理能力现代化背景下思考教育领域的中央与地方关系问题, 特别是教育事权与财政支出责任划分问题, 具有重要的现实意义。为此, 笔者特提出关于教育事权与财政支出责任划分的一个理解框架, 在此基础上, 结合《决定》的相关内容以及近年来国家有关事权与财政支出责任划分的若干政策文件, 对这一理解框架的可能价值予以解读。

一、教育事权与财政支出责任划分的一个理解框架

尽管事权成为政策文件和学术论文中使用频率非常高的一个概念, 但对其实内涵并没有一个清晰的界定。这种状况造成了学术研究和政策设计中的不少困惑。笔者尝试以教育为例提出一个理解框架, 对相关的问题予以解读。^①值得注意的是, 事权是一个复合性的范畴, 这一点是理解事权内涵首先

[作者简介] 魏建国, 北京大学中国教育财政科学研究所, 电子邮箱地址: jgwei@ciefr.pku.edu.cn。

^① 对该理解框架的详细论述, 可参见魏建国, 2019: 《教育事权与财政支出责任划分的法治化——基于一个理解框架的分析》, 《北京大学教育评论》第1期。

需要考虑到问题。以教育为例，对于某一项教育事权，其大致包括教育服务的提供(举办)、对教育服务提供的监管与调控两大方面的内容。教育服务的提供(举办)也就是教育事权的具体实施。例如，通过举办中小学提供相关的教育服务。而对教育服务提供的监管与调控，是指基于追求均等化、意识形态培养、教育标准、鼓励创新等方面的政策目标，对教育服务提供过程中的相关事项的监督、管理、规划、调控等。将教育事权的内涵分解为教育服务的提供、对教育服务提供的监管与调控两个大的方面，其价值主要在于：对于有些教育事权，教育服务的提供、对教育服务提供的监管与调控往往是分离的，由不同层级的政府分别行使，这就带来了相关制度设计的复杂性。在义务教育、基础教育方面体现得更为明显。基层地方政府往往承担提供义务教育服务的职责，同时，其上级政府乃至中央政府对义务教育服务的提供予以监管与调控，以保证全省范围、全国范围内义务教育服务提供的均等化(或实现其他的政策目标)。通常人们所讲的教育事权，应主要是指教育服务的提供，而忽略了对教育服务提供的监管与调控，或者对相关的监管与调控没有恰当的认识。这就可能会造成对教育事权这一复合性概念理解的混乱，从而影响到相关的政策建议和制度设计。

在界定了教育事权之后，再来看相关的财政支出责任划分的问题。需要指出的是，各层级政府承担教育财政支出责任的依据可能是不同的。对于特定的教育服务而言，以义务教育为例，基层地方政府承担提供或举办义务教育服务的职责，其相关的财政支出责任就是基于其提供或举办相应义务教育服务的职责。即原则上，提供或举办该项教育服务的职责属于该层级政府，相关的财政支出责任也应由其承担，该财政支出责任是提供者责任、举办者责任。那么，其上级政府承担财政支出责任的依据是什么呢？其依据在于上级政府对义务教育的提供进行了相应的监管和调控，此类监管和调控须与一定的财政支出责任相配合。通常通过财政转移支付的方式来实现。该财政支出责任是监管者责任、调控者责任。

二、“教育服务提供——监管与调控”理解框架 与“政府事权与支出责任相适应”

政府事权与支出责任相适应是事权与支出责任划分的重要指导原则。值得注意的是，人们对于这一原则的理解并不一致。而通过“服务提供——监管与调控”理解框架可以更好地理解相关的原则。如上文所述，作为复合性的事权，其包括服务提供、对服务提供的监管和调控两方面，在有些情况下，二

者由同一层级政府行使，而在有些情况下，二者可能由不同层级政府行使，发生分离。在前一种情况下，相关的财政支出责任都应该由该层级政府承担。而在后一种情况下，则比较复杂。承担服务提供职责的相关层级政府基于服务提供者职责承担相应的财政支出责任，而承担监管和调控职责的相关层级政府则基于监管者、调控者职责承担相应的财政支出责任。提供者通过本级财政收入承担财政支出责任，而监管者、调控者通过向下级政府的财政转移支付承担财政支出责任。这样，就构成了所谓的“事权与支出责任相适应”。可见，“服务提供——监管与调控”理解框架对于理解“政府事权与支出责任相适应”这一重要的法律原则是大有裨益的。同时也很好地解决了财政转移支付的法理依据问题。

然而，须注意的是，这一原则在实践中面临不小的挑战。即使是在财政法治化程度很高的美国，也没有完全幸免。在理想状况下，联邦政府对教育的监管与调控应该与相应的有条件转移支付相匹配，州政府不需要负担额外成本。但在实践中，实际拨款额往往低于法律授权的拨款额，法律授权的拨款额有可能还不足以覆盖相关要求事务的成本。更为严重的是，有些联邦政府的监管与调控没有相应的经费支持，被称为无资金支持的授权(Unfunded Mandate)。^① 这些情况的存在都可能导致对“事权与支出责任相适应”这一原则的冲击与违背。我国也存在类似的情况。今后应尽量避免相关情况的发生。中央政府在履行相应监管与调控职责，有可能对地方政府带来成本负担时，应该通过财政转移支付的方式主动承担财政支出责任，不应该回避财政支出责任的承担，而将相关的财政支出责任转嫁给地方政府。

三、“教育服务提供——监管与调控”理解框架 与“充分发挥中央和地方两个积极性”

党的十九届四中全会《决定》特别强调要“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”；“赋予地方更多自主权，支持地方创造性开展工作”。“教育服务提供——监管与调控”理解框架有助于教育领域中央和地方两个积极性的充分发挥。原则上，在基础教育领域，教育服务提供的职责和相应的财政支出责任归地方政府，这是首要的、第一位的责任；中央政府基于监管和调控

^① “Unfunded and Underfunded State and Federal Mandates: A Burden on Local School Districts.” <https://www.njsba.org/wp-content/uploads/2016/05/Unfunded-Underfunded-Mandates-may2016.pdf>.

职责而产生的财政支出责任应该是补充性的、第二位的责任。在高等教育领域，中央高校的举办责任和财政支出责任都归中央政府，^①而地方高校的举办责任和财政支出责任和基础教育阶段类似。因此，除了中央高校的举办责任和财政支出责任外，在其他教育领域，基本的格局是：地方政府基于提供或举办教育服务而承担提供者责任、举办者责任，中央政府基于对教育服务提供的监管和调控而承担监管者责任、调控者责任。可以看出，在这一理解框架下，地方政府基于其提供者、举办者的职责在财政支出责任方面应该主动承担提供者责任、举办者责任，而不应该期待对中央政府的“等、靠、要”。与此同时，中央政府则保持了对相关教育服务提供的监管与调控的灵活性与主动性。中央政府可以根据地方政府教育服务提供的实际状况、政策目标追求、财政状况及其他社会经济发展状况等综合因素适时进行监管和调控。这样，中央政府和地方政府基于不同的职责和责任就可以在教育领域“充分发挥两个积极性”，地方政府也可以在教育领域“创造性开展工作”。

四、“教育服务提供——监管与调控”理解框架与教育共同事权

近年来，国家在事权与支出责任划分方面出台了一系列重要政策文件。国务院于2016年出台了《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》(国发〔2016〕49号)(下文简称《指导意见》)。2018年，国务院办公厅印发了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》(国办发〔2018〕6号)(下文简称《改革方案》)。2019年，国务院办公厅印发了《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》(国办发〔2019〕27号)(下文简称《通知》)。值得注意的是，三个政策文件都采用了“共同事权”这一重要范畴。^②需要指出的是，三个政策文件都没有界定共同事权的内涵和标准。通过阅读三个政策文件的相关规定，可以推定：基本上是以中央政府是否承担一定的财政支出责任来确定某项事权是否为共同事权。《指导意见》将义务教育和高等教育列为教育共同事权。关于将义务教育确定为共同事权，可能的原因是：义务教育全面纳入公共财政保障之后，中央政府在公用经费、免费提供教科书、校舍维修改造等方面承担了一定的财政支出责

^① 在实践中，地方政府也对中央高校进行了财政支持，特别是广东、上海、浙江、江苏等地。对于这一问题将另撰文予以讨论。

^② 对《指导意见》与《改革方案》中共同事权相关规定的分析，可参见魏建国，2019：《教育事权与财政支出责任划分的法治化——基于一个理解框架的分析》，《北京大学教育评论》第1期。

任，特别是在中西部地区承担了相当高比例的财政支出责任。如果以此为理由将义务教育列为共同事权，那么学前教育、中等职业教育、普通高中教育等也可以被确定为共同事权，因为中央在这些教育阶段通过学生资助、免学杂费补助等形式也承担了一定的财政支出责任。而《指导意见》并没有把学前教育、中等职业教育、普通高中教育等确定为共同事权。这样，我们可以看到，同样是中央政府承担了财政支出责任，但有的教育阶段是共同事权，有的却不是，这在理解上会发生困难和混乱；同时，《指导意见》也没有明确中央政府在学前教育等地方事权范围内进行支出的依据是什么。此外，如果是共同事权，那么中央政府所承担的经费比例应该在全国范围内实行同样的标准，而不应该是对东、中、西部实行差别化的标准。关于将高等教育确定为共同事权，可能的原因是目前我国有中央高校和地方高校的事实。这里主要存在三个问题值得关注：第一，虽然《指导意见》将义务教育、高等教育都列为共同事权，但是其内涵是不一样的。对于义务教育，中央政府并不直接举办，只是承担部分财政支出责任；而对于高等教育，对于中央政府举办的中央高校，中央政府承担全部的财政支出责任。这样，在同一个文件中，同一个概念所指称的对象却并不一致，可能会带来理解方面的问题，也会影响到相应的制度设计。第二，将高等教育规定为共同事权，明确由中央和地方各自承担相应支出责任，即中央高校由中央政府承担支出责任，地方高校由地方政府承担支出责任。那么，中央政府对于地方高校的经费支持又如何理解？其支出依据是什么？在现实中，中央政府对地方高校提供了多种形式的经费支持。第三，将高等教育列为共同事权，会产生一定的误导性。从共同事权的字面含义来理解，既然是共同事权，那么各地高等教育应该由中央政府和地方政府共同提供，各地高等教育的发展就应该比较均衡。然而，事实上是完全相反。我国中央高校在各地的分布极不均衡，而中央高校代表了优质的高等教育资源。

《改革方案》在一定程度上对《指导意见》存在的上述问题进行了校正。《改革方案》划定的基本公共服务领域的8项教育共同事权包括：一是义务教育领域的公用经费保障、免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助、贫困地区学生营养膳食补助4项；二是学生资助领域的中等职业教育国家助学金、中等职业教育免学费补助、普通高中教育国家助学金、普通高中教育免学杂费补助4项。其基本思路似乎还是看中央政府是否承担一定的财政支出责任来倒推相关事项是否被界定为共同事权。这一思路是《指导意见》的延续，并进一步予以特定化、具体化。《指导意见》将整个“义务教育”划为共同事权，而《改革方案》仅将中央政府在义务教育领域承担支出责任的公用经费保障、

免费提供教科书、家庭经济困难学生生活补助、贫困地区学生营养膳食补助等界定为共同事权，同时将几项重要的学生资助确定为教育共同事权。值得注意的是，这一界定思路并没有完全贯彻到底。例如，中央政府在学前教育领域也发生了一些支出，但是，相关的事项并没有被界定为教育共同事权。即使是在义务教育领域，除了被界定为共同事权的项目外，中央政府在校舍维修改造、教师工资等方面也发生了支出，但也没有被界定为共同事权。

或许是为了克服上述两个政策文件存在的相关问题，《通知》则在分细项规定的基础上，将义务教育、学生资助、其他教育“总体”列为“中央与地方共同事权”。也就是说，现有的教育事项“总体上”都属于中央与地方共同事权。尽管《通知》的“总体”界定方法完全贯彻了以中央政府承担一定财政支出责任来界定共同事权的思路，消除了《指导意见》和《改革方案》没有涵盖的事项，但是仍然存在几方面的问题：第一，与《指导意见》的规定一样，虽然都是共同事权，但内涵并不一致，例如义务教育等基础教育和高等教育。第二，中央政府在财政支出责任的承担比例方面，各个地方并不相同。第三，虽然都属于教育共同事权，但在中央政府承担财政支出责任的具体方式方面并不相同。有的是通过“共同财政事权转移支付安排”，有的是通过“转移支付统筹支持”，有的则是由“中央财政本级承担”。这也从一个侧面反应了目前的教育共同事权的内涵与外延存在问题，教育共同事权所涵盖的事权类型并不完全一致。

三个政策文件，特别是《通知》关于教育共同事权的规定除了前文所分析的问题外，还可能会存在两方面潜在的问题：（1）可能会影响地方政府的主动性和积极性。《通知》将目前所有的教育事权都纳入教育共同事权的范畴。从某种程度上而言，这种做法可能淡化或模糊地方政府作为相关教育服务提供者、举办者的首要的、第一位的责任，这也为地方政府推卸相关的责任提供了依据和可能。（2）可能会限制中央政府的灵活监管与调控。在教育共同事权模式下，中央政府的财政支出责任相对固定，中央政府有可能会陷于教育服务提供的具体事务，而影响到超然的监管和调控职能的发挥，最终可能会限制中央政府的灵活监管与调控。

此外，对于未来新出现的情况，中央政府如何进行相应的监管与调控，并发生一定的财政支出责任，《通知》并没有进一步提及。例如，《通知》规定：“地方按照有关规定，结合实际和财力状况新增的事项，为地方财政事权，由地方财政承担支出责任。”对于此类“地方事权”范围内的事项，如果未来中央政府要进行监管或调控并发生了相关支出，其依据为何？文件并没有进一步明确。与此类似的一个问题是，对于由地方政府承担财政支出责任的地方高

校，如果中央政府发生了相关支出，其支出依据又是什么？文件也没有涉及。而在实践中，此类支出是大量发生的。

综上所述，目前的教育共同事权制度设计尚存在多方面的问题需要进一步克服。党的十九届四中全会《决定》强调“减少并规范中央和地方共同事权”。对于教育共同事权，也应该慎重对待。在“教育服务提供——监管与调控”理解框架下，上述教育共同事权制度设计存在的问题可以得到一定程度的解决。当教育服务提供、对教育服务提供的监管与调控发生分离，由不同层级的政府行使时，基层地方政府作为教育服务的提供者、举办者履行职责并承担相应的财政支出责任，该责任是首要的责任，是第一位的责任；上级地方政府、中央政府作为对教育服务提供的监管者、调控者履行职责并承担相应的财政支出责任，该责任是补充性责任，是第二位的责任。在这一理解框架下，可以充分发挥中央和地方两个积极性，可以让地方政府主动作为，同时中央政府可以保持监管与调控的灵活性，中央政府可以基于监管调控目标的变化、所追求的监管调控水平的高低、财政收入状况等因素，适时进行监管与调控。

深化我国政府间教育事权划分改革 亟待解决的几个问题

李祥云

我国政府间教育事权与支出责任划分不清晰、不合理和不规范等问题，备受社会高度关注，同时也引起了党中央和国务院的高度重视。2016年8月发布的《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》中，将政府间教育事权与支出责任划分改革列为优先改革的领域之一。近几年来，按照国务院的要求，财政部委托了多家研究机构对政府间教育事权与支出责任划分改革进行研究，并在此基础上形成了教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革的方案。从2019年6月，国务院办公厅印发的《关于教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案方案的通知》中不难看出，此次改革在对已有的中央和地方分项目按比例承担义务教育支出责任的做法进行总结和肯定的基础上，适当扩大了中央分担义务教育支出责

[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。

任的地理范围,而对于政府间教育事权划分并未作出调整。单纯的就政府间教育支出责任划分而言,此次改革尚未涉及高等教育,学前教育和高中教育的支出责任仅涉及少数项目,义务教育支出中占比较大的教师工资支出责任仍未作出明确规定。站在国家治理的高度,理顺政府间教育事权比支出责任更重要、更复杂。然而,进一步深化我国政府间教育事权划分改革,目前还面临诸多急需要从理论上加以澄清的问题,本文就以下几个问题进行探讨。

一、政府间教育事权含义的界定

合理划分政府间事权首先需要明确事权的含义,目前国内学者对事权的含义理解并未形成共识。事权作为中国财政理论特有的一个概念,一般被视为政府的“职权”。国内不同学者对事权界定的差别主要体现在对“职”和“权”二者关系的把握上,对已有的文献进行梳理大致可以归结为三种观点:一是把事权界定为政府管理的“职责”,且把事权与支出责任等同。如将事权理解为政府公共管理职责、义务,并认为在市场化改革后,这一概念越来越接近于支出责任;以及提出支出责任就是事权的延续,源于政府供给公共服务的出资责任。二是将事权界定为政府管理的“权力”。如认为政府事权可以理解为一级政府基于自身地位和职能而拥有的提供公共产品、管理公共事务的权力;以及事权是一种“权源性”的概念。这些学者之所以将事权视为一种“权力”而不是“职责”,其目的是要将事权与支出责任区分开来。如有人认为事权是指政府管理国家事务的权力,是行政权的表现,而支出责任强调为履行某项既定事权职责而进行实际资金支付和管理的责任。有人则明确指出“财政事权”与“支出责任”是隶属于财政支出范畴的一对既类似又相互区别的概念,不能将二者等同。三是认为事权的含义应该从“事”和“权”两个方面进行界定。如有研究者指出,政府间财政关系中的“事”是指提供公共产品和服务,而“权”则指某项事务的决策权和执行权,并根据决策权与执行权是否相分离,将政府间事权分为共同事权与独立事权。另有研究者在此基础上进一步指出,在现代政府管理过程中,政府的事权在特定领域内表现为某类事项或事情,而在管理过程中又表现为对公共事务的决策权、执行权、管制和监督权。此外,有人从事权含义外延的角度认为,事权对应全面国家治理背景下的政府职能范围,并归属于国家公共权力范畴,弄清事权范围需要正确界定国家公共权力的边界。

我们认为政府事权的含义应该从“事”和“权”两个方面进行界定,其中,“事”可以理解为“事责”或“职责”,“权”是指“权力”和“权限”。这里需要特别

说明的是事权中的“事责”和“权力”不是简单的平等关系，“事责”是基础和前提，它体现的是政府与市场的关系问题，即首先需要弄清哪些事需要政府去做，是政府的职责；而“权限”是指对已经明确的政府“事责”如何履行或落实的问题，即一项“事责”的履行实际上就是从决策、监督到执行等一系列权力的运用过程。从履行或落实“事责”中“权力”的运用过程来看，若一项“事责”履行中的一系列权力授权给一级政府，可将这项政府事权视为独立事权，若一项“事责”履行中的权限赋予不同级次的政府，如某项事权的决策权在中央而执行权在地方，则这项事权属于政府间共同事权。

同样，我们也认为事权与支出责任是密切相关而又不同的两个概念。具体说，事权与支出责任主要有以下区别：一是它们不属于同一个范畴。事权是属于国家“治理”的范畴，理清政府间事权等同于完善国家治理体系；而支出责任则属于“财政范畴”，是政府履行事权的物质保障。二是事权范围要远大于支出责任，很多由市场做的事情需要政府承担管理的事责，如民办教育的支出是市场承担的，但政府必须对其办学行为进行规范。三是政府间事权与支出责任划分的依据和所用的技术并不完全相同。事权划分更多考虑的是非经济因素，且事权可以被清晰界定；而支出责任划分更多考虑的是经济因素，如外部性、管理效率、规模经济、政府间财力安排等。另外，事权划分不需要太多的技术含量，而精准划分支出责任则需要复杂的定量分析。这里还需要强调的是，尽管事权不等于支出责任，但支出责任划分必须要以事权划分为基础，或者说不是政府的事权不需要政府承担其支出责任。

就政府间教育事权与支出责任划分而言，长期以来，无论是国内教育政策的研究者还是教育政策的制定者，对政府间教育事权与支出责任的含义及其二者关系理解均存在一定的偏差，即总是把教育事权与支出责任等同或者混为一谈，其结果就是把教育问题均归结为“钱”的问题，解决问题的办法就是增加经费投入。事实上，现实中的很多教育问题都不是“钱”的问题，从根本上解决这些问题，需要站在国家治理的高度，理清政府的教育“事责”，并明确纵向政府间与横向同级政府各部门间教育事权的归属。唯有这样，才能不断完善教育治理体系和提高教育的治理能力。

二、政府间教育事权划分应遵循的逻辑和原则

在明确教育事权含义的基础上，需要进一步弄清的问题包括：一是教育事务中究竟有哪些事责需要政府承担？二是需要政府承担的教育事责究竟应由哪级政府来落实？即教育事权在多级政府间如何划分？对这两个问题的回

答，目前国内学者研究主要遵循两种逻辑：一是规范的逻辑，即试图从规范的角度，通过理论推演，试图回答政府应该承担什么事权，以及政府事权应该如何多级政府间合理划分。遵循规范逻辑的国内学者，大多以西方福利经济学为理论基础，主张政府的事权包括教育事权，应该被严格限定在市场失灵的领域，也就是某一项产品或者服务若完全由市场提供存在效率和公平缺失，政府就应该对该项产品和服务的市场提供进行干预。在多级政府间事权的划分上，这些学者也基本上坚持了以福利经济学为基础的传统西方财政分权理论中的效率原则，即尽可能将政府事责交由地方负责，并赋予地方完整的管理权限，认为这样做不仅能充分发挥地方政府的信息优势和降低管理成本，且还能通过地方政府间的竞争进行制度创新。二是经验逻辑，即从新中国成立以来我国政府出台的有关政府间事权与支出责任划分的文件中，寻找我国政府应该做什么以及政府的事权应该如何多级政府间划分。

我们认为，政府事权包括政府教育事权的范围确定及其在多级政府间的划分，遵循单一的规范逻辑或单一的经验逻辑都不是很科学，应该遵循规范和经验的双重逻辑。就遵循规范的逻辑而言，基于我国特有的国情和教育事权的特殊性，教育事权范围确定不能简单照搬西方福利经济学的理论标准。教育服务由谁提供，不仅仅只是一个效率和公平的权衡问题，它事关培养合格公民、民族团结、社会和谐乃至国家的长治久安等，政府承担教育事权的范围远远超出了通常意义上的市场失灵的领域。同样，政府教育事权在多级政府间的配置也不能完全遵循西方财政分权中效率的原则和照搬西方发达国家的经验。一个国家政府间事权划分与该国的政治制度、经济制度、历史文化传统、经济发展阶段以及当时的社会主要矛盾等多种因素密切相关。充分考虑这些因素后，需要从规范角度或理论上回答，我国的财政分权究竟与西方财政分权有什么不同，这些不同对我国政府间教育事权范围及其在多级政府间划分究竟提出了怎样的要求，以此作为指导我国政府间教育事权划分改革的理论基础。

规范的理论分析能为深化我国政府间教育事权划分改革提供理论指导，但具体到政策层面，究竟如何优化我国政府间教育事权划分还须遵循经验的逻辑。为此，需要对新中国成立以来我国政府间教育事权划分文件进行系统梳理，弄清我国政府间教育事权划演变的过程，寻找其演变背后的内在规律，以规范的理论目标模式为参照，总结我国过去和现行政府间教育事权划分的一些成功做法和失败的教训，指出其存在的问题，剖析问题的成因。总之，优化我国政府间教育事权划分应该遵循规范和经验的双重逻辑，并在此基础上明确我国政府教育事权具体内容及其在政府间进行合理配置应坚持的原则。

三、正确处理我国政府间教育事权划分改革中几对关系

政府间事权划分改革是一个非常复杂的问题，其改革涉及多方利益的调整，可以说“牵一发而动全身”，政府间教育事权划分改革也不例外。深化政府间教育事权划分改革，除了要形成有共识的教育事权含义、明确其内容及其政府间合理划分应坚持的基本原则外，还需理顺其改革中的各种关系，这些关系包括：

一是整体与部分的关系。改变过去只重视义务教育和高等教育的做法，中央应统筹各级教育事权与支出责任的划分，加强顶层设计，促进各级教育协调发展。避免出现一些级次的教育管理和财政拨款过多，钱用不出去，而另一些级次教育出现无人管理和无钱可用的局面。尤其是进入新时期，学前教育事关起点公平和人口的可持续性发展，而高中教育事关贫困地区脱贫的问题(义务教育的目的主要是公民教育，其直接的经济价值不大)。

二是部门垂直管理和地方分级管理的关系。事权划分改革一定要打破部门利益，做到一级政府对应一级政府，上级部门下放的事权，要通过一级政府安排到本级部门，而不能像过去跨过一级政府，由垂直部门主导上下贯通，一一对应。就政府间教育事权划分改革而言，应建立“一级政府领导负责、政府间教育事权划分改革由教育部门牵头、教育支出责任划分改革由财政部牵头，其它职能部门参与的工作机制”。

三是短期的政策措施与长期有效的关系。过去很多时候，出台政策措施往往针对的是眼前的具体问题，缺乏整体和长远的思考。今后深化我国政府间教育事权的改革，避免“头痛医头、脚痛医脚”这种短视的做法，政策措施采取既要能解决眼前的问题，同时也要注意长期的有效性，要处理好教育事权与支出责任划分的确定性、稳定性与动态调整的关系。

四是优化与规范的关系。优化是规范的前提，在政府间教育事权划分不清晰、不合理等问题未得到很好解决之前，就将当前有问题的政府间教育事权划分上升到法律层面，这不仅无助于问题解决，还会进一步加大解决问题的难度。正确的做法是，先优化政府间教育各项事权划分，并在实践中证明政府间某项教育事权划分是科学、合理和长期有效的，则可将政府间这项教育事权划分用法律形式确定下来，使其得以规范化。

(责任编辑：刘泽云 责任校对：刘泽云 孙志军)