

教育财政分权对公共教育支出层级结构的影响及对策

杨海华¹ 刘玉拴² 赵础昊³

(1.盐城师范学院,江苏 224007;2.安徽省委党校,合肥 230022;
3.清华大学,北京 100083)

内容提要:财政分权能够深刻影响政府公共支出行为的偏好,教育领域的财政分权对于我国现有的公共教育支出层级结构产生重要影响。研究发现,在我国特有的教育财政分权模式下,一方面,高等教育的财政事权与支出责任的匹配度要远高于初等教育和中等教育,这就使得高等教育支出比初等教育和中等教育拥有更加充足的财政保障;而另一方面,地方政府对高等教育的财政努力程度也远高于初等教育和中等教育,这就意味着地方政府将公共教育支出用于高等教育领域要比初等教育和中等教育领域有更高的积极性。由此形成了长期以来我国以高等教育支出为主导的公共教育支出层级结构。鉴于此,需要进一步改革教育财政分权以优化公共教育支出层级结构的配置,促进三级教育层级实现有效衔接,实现公共教育的均衡发展。

关键词:教育财政分权 公共教育支出结构 教育均衡发展

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)05-0067-09

一、引言

公共教育支出层级结构反映的是公共教育支出在初等教育、中等教育和高等教育等^①三个教育层级经费资源配置上的调整和由此形成的特定比例关系。合理的公共教育支出结构,能够使得三级

教育层级之间的功能实现有效协同和均衡发展,从而促进稀缺的公共教育资源最大限度地满足社会发展对各种层级的教育需求,最终实现社会效益最大化。

改革开放以来,我国三级教育层级在总量上都取得了显著的增长,但是在结构上呈现出对高等教

[收稿日期]2021-12-27

[作者简介]杨海华,公共管理学院讲师,管理学博士,研究方向为公共教育问题;刘玉拴,社会与文化教研部副教授,管理学博士,研究方向为公共治理问题;赵础昊,公共管理学院公共管理学流动站博士后,管理学博士,研究方向为公共财政问题。

[基金项目]教育部人文社科青年基金项目(20YJC630186);江苏省社会科学基金项目(15EYB004);江苏省高校哲学社会科学基金项目(2017SJB1540)。

^①学界对教育层级划分标准不一,本文采用目前学界使用较多的一种划分方法,即把教育层级主要分成初等教育、中等教育和高等教育三个阶段。初等教育主要包括普通小学和成人小学;中等教育主要包括普通中学、中等专业学校、中等技术学院、中等师范学院等;高等教育主要包括普通高等学校和成人高等学校。

育支出明显的偏向性特征。如下表所示,从生均支出指数^①的发展趋势来看,我国初等教育和中等教育生均支出指数由 1998 年的 6.1%和 8.1%分别提高到 2018 年的 16.3%和 22.8%,高等教育生均支出指数由 1998 年的 142.8%下降到 2018 年的 36.4%,这说明我国长期公共教育支出层级结构是以高等教育支出为主导的发展格局,期间结构有了一定程度的优化,但是我国高等教育生均支出指数一直还是显著高于初等教育和中等教育。一般来讲,一个

国家的初等教育、中等教育和高等教育的生均支出指数大致处于 15%-20%之间,三级教育层级的公共教育支出才会相对比较均衡。^[1]而与之相比,我国初等教育和中等教育支出与高等教育支出一直存在着较大的差距,这表明我国长期存在着不合理的公共教育支出层级结构,它造成了三级教育层级无法均衡发展,也破坏了教育发展的公平性,使得公共教育在社会经济生活中难以有效发挥应有的作用。

表 1 我国各教育层级生均支出指数发展趋势

	初等教育	中等教育	高等教育
1998	6.1	8.1	142.8
2008	15.2	15.2	40.6
2018	16.3	22.8	36.4

注:由《全国教育经费执行情况统计公告》计算得出。初等教育生均支出数据来自普通小学生均公共预算教育经费;中等教育生均支出数据来自普通初中和普通高中和中等职业学校生均公共预算教育经费;高等教育生均支出数据来自普通高等学校生均公共预算教育经费。

稳定的公共教育支出层级结构反映出政府公共教育支出背后遵循着特定的行为逻辑。而政府行为背后的制度逻辑带有根本性和长久性的特征。财政分权通过形塑政府间关系和调整政府间利益结构,为政府公共教育支出行为活动提供一整套成型的激励结构,从而对政府公共教育支出行为决策偏好产生深刻影响。理论研究中长期关注财政分权对公共教育支出总量的影响,但是鲜有研究关注教育财政分权对公共教育支出层级结构的影响。教育财政分权是财政分权在教育领域的具体体现,不仅受到中央—地方总体财政分权体制的影响,也与教育供给体制密切相关,因此有其存在的特殊性。本文将从教育财政分权的视角分析公共教育支出层级

结构背后的发生机理,探究我国公共教育支出层级结构形成的深层次原因,具有重要的理论价值和现实意义。

二、我国教育财政分权的总体情况

教育财政事权与支出责任的划分本质上是政府间财政管理体制问题,会受到政治、经济、社会和文化等多重因素的交叉影响,因此不同教育财政事权与支出责任的划分模式存在着差别。

(一)我国教育财政事权与支出责任的划分模式

我国的教育属于典型的中央和地方共同事权,“教育供给的决策权、执行权和监督权不完全归集在某一层级政府,它并不属于某一层级政府的独立事权,而是上下级政府间的共同事权”。^[2]不同层级政府间在纵向职能、职责和机构设置上存在高度一

①生均支出指数是测度教育生均支出的相对指标,反映的是三级教育层级生均支出与人均 GDP 的比值。

致的情况。同时,考虑到我国单一政体体制,教育财政事权与支出责任的划分一直采取上级主导的方式。一方面,上级政府负责统筹规划教育财政事权的划分标准,规范和协调不同政府间教育财政事项的决策权与执行权;另一方面,对下级政府教育支出责任承担“兜底”义务,在下级政府教育支出责任无法保证教育财政事权需要时,上级政府要通过实施教育专项财政转移支付等手段保障下级政府履行好教育支出责任。

1.中央政府的教育财政事权与支出责任。中央政府提供教育服务主要遵循公平原则,解决教育发展中的两个公平难题:一是公共教育服务的外溢性问题。公共教育外溢性导致公共教育支出的收益和成本因为人才的流动而造成配比失灵,从而使得地方政府对公共教育发展的激励不足,最终会造成公共教育支出实际水平低于最优水平。中央政府则能通过教育外部效应内部化来解决教育的外溢性问题。比如从教育层级结构来看,不同教育层级的外溢程度有所差别,高等教育的教育外溢性最强,因此高等教育的发展由中央政府主要负责。二是公共教育服务的均等化问题。一方面,中央政府提供一定时期全国性的各教育层级的公共教育服务的基本水准,保证教育机会获得的平等性。比如中央政府明确规定义务教育层级在校学生平均经费标准,要求地方政府以不低于该标准的比例向学校发放教育经费。另一方面,中央政府通过转移支付等手段实现公共教育资源由于经济发展水平差异导致的难以均衡分配的问题,保证教育资源分配的公平性。

2.地方政府的教育财政事权与支出责任。地方政府提供公平教育服务主要遵循效率原则,它着重解决的是如何提升教育供给质量的问题,提

供的教育服务能够最有效满足社会公众的偏好和需要。与中央政府相比,基于信息获得上的优势,地方政府往往能够更准确地掌握本辖区内教育资源的分布状况,获悉本地居民对教育服务的真实诉求,因此,它能够有效提供满足本地居民偏好的高质量教育资源,从而实现公共教育资源的优化配置,提高公共教育资金的使用效率。在我国,地方政府对各教育层级都有事权与支出责任。在五级政府体制中地方政府包括了省级、市级、县级和乡级四个层级政府,它们在教育发展中的功能和责任存在很大区别。高等教育由省级政府与中央政府共同管理,承担相应的支出责任;高中教育主要由市级政府和县级政府共同管理,承担相应的支出责任;而义务教育主要由县级政府管理,承担相应的支出责任。在现行教育财政体制下,地方政府承担了我国公共教育支出的主要责任。

(二)我国教育财政事权与支出责任划分的总体情况

作为财政分权的重要组成部分,改革开放以来我国教育财政事权与支出责任的划分一直在不断调整 and 变化之中,但是也逐渐形成了较为稳定的总体发展格局。

1.我国教育财政事权的总体情况。在我国教育管理体制中,不同教育层级采取的是分级管理的办法,相应的财政事权与支出责任也有所不同,因此不同教育层级具有各自的演变过程。由于学术界关于初等教育和中等教育等教育层级的分类在现实政策文件不能有效对应,因此,为了研究的方便,下文将初等教育和中等教育的初中教育放在义务教育层级进行论述,并对中等教育的高中教育的阶段进行单独论述。

(1)义务教育阶段。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》和随后的《义务教育法》明确提出了义务教育管理实行“地方负责、分级管理”的办法,主要由县和乡两级政府管理,具体指的是城市义务教育实行“以县为主”的管理体制,而农村义务教育实行“以乡为主”的管理体制,城乡义务教育经费实行县级统筹。2001年,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》将农村义务教育调整为“以县为主”的管理体制,旨在解决乡村义务教育经费短缺和乱收费等问题。2005年,《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》明确要求省级政府做好统筹和落实对县级政府义务教育经费保障的工作,确保县级政府义务教育经费支出的充足性。2006年,《义务教育法》进一步明确了义务教育层级由省级政府统筹规划、“以县为主”的管理体制,至此,我国义务教育管理体制在政策层面基本定型。在我国义务教育管理体制下,县级政府承担了主要的义务教育财政支出责任,负责统筹安排县域内义务教育经费支出。省级政府通过财政转移支付对省域内财力薄弱地区和乡村地区提供义务教育服务进行适当财政补助,统筹安排义务教育层级支出。2019年,国务院印发《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》,进一步明确中央政府和地方政府在义务教育层级的财政事权权限,涉及到学校日常运转、校舍安全、学生学习生活等经常性事项,所需经费根据国家基础标准,明确中央与地方财政分档负担比例,中央财政承担的部分通过共同财政事权转移支付安排;涉及阶段性任务和专项性工作的事项,所需经费由地方财政统筹安排,中央财政通过转移支付统筹支持。

(2)高中教育阶段。在我国教育改革过程并未对高中教育的财政事权和支出责任的划分进行专门性的政策规定,但是从中央制定的关于基础教育的重要政策文件中可以抽取和解读出普通高中教育财政事权划分的总体情况。在事关高中教育财政事权和支出划分问题上主要涉及到两个重要政策文件:一个是1985年颁布实施的《中共中央关于教育体制改革的决定》,它指出“把发展基础教育责任交给地方”,基础教育由“地方负责、分级管理”;另一个是1995年颁布实施的《中华人民共和国教育法》,它指出“中等及中等以下教育在国务院领导下由地方政府管理”。由此可以看出,与义务教育层级的管理体制有些类似,高中教育依然由地方政府管理,只是在现实中具体落实主要管理责任的是市和县两级政府,具体来说,市属中学由市级政府管理并承担支出责任,县(区)属中学所在地在市区的由区级政府管理并承担支出责任,所在地在县城的由县级政府管理并承担支出责任。省级政府承担省域内的高中教育发展规划以及对所管辖区域欠发达地区和乡村地区的高中教育发展的财政补助。

(3)高等教育阶段。改革开放以来,我国高等教育财政体制基本上采取“谁举办、谁负责”的方式。在财政包干时期,中央就开始下放高等教育事权,1988年召开的全国人民代表大会在推动高等教育改革方案中明确提出“除少数高等院校归中央政府管理外大部分高等院校实行中央与地方政府共同管理”。1999年,国务院提出“实行中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育新体制”。同时,明确部属高等院校归属中央政府的财政事权和支出责任,省属高等院校归属省级政府的财政事权和支出责任。中央政府和

省级政府分别制定所属高等学校的每年经费支出标准和经费筹措办法。另外,中央政府通过转移支付的方式对省级政府发展高等教育进行必要财政资金支持,同时也鼓励地方政府在力所能及的情况下为部属院校发展提供资金、政策等各方面支持。

2. 我国中央和地方政府教育财政支出责任分担的总体情况。学界在讨论中央和地方政府教育财政支出责任划分问题时,主要选取两种支出责任划分方法进行研究:一种方法是采用“中央/地方本级一般公共预算支出”中用于教育的决算数来分别衡量两者承担的支出供给责任。从总体上来看,长期以来中央政府和地方政府公共教育支出的水平是比较稳定的,地方公共教育支出占比基本保持在95%左右,中央公共教育支出占比基本保持在5%左右。平均而言,中央政府和地方政府公共教育支出的占比大致为94.6%:5.4%,这表明地方政府公共教育支出远远高于中央政府公共教育支出水平,虽然近些年两者规模都呈现一定的上升趋势,但地方政府始终承担着绝对主要的支出责任。从教育层级来看,不同教育层级的中央与地方支出责任平均比值各自为:义务教育,0.13:99.87;高中教育,0.59:99.41;高等教育,30.87:69.13。^[3]由此可以看出,除高等教育30%的支出责任由中央政府来承担之外,其余各阶段公共教育的支出责任其实都落在了地方政府身上。二是采用公共教育领域“中央或地方本级一般公共预算支出”,外加上中央对地方的“教育转移支付”的方法来分别衡量两者实际承担的支出供给责任。这就意味着中央本级公共教育支出和教育转移支付之和作为中央实际的公共教育支出,同时,要将地方公共教育支出中的教育转移支付从

中剔除并作为地方政府最终的公共教育支出。从教育层级来看,中央承担义务教育的支出责任提高到15%,对高中教育的支出责任提高到9%,而对高等教育的支出责任提高到40%。^[4]但是从两个计算口径的最终结果来看,地方政府很显然承担了主要的教育支出责任,并且县乡级政府要比省市级政府承担更多的教育责任。

三、教育财政分权对我国公共教育支出层级结构的影响

教育财政分权是我国长期存在以高等教育支出为主导的公共教育支出结构的深层次制度原因。教育财政分权对公共教育层级支出结构的影响,可以从两个角度来进行分析:一是从客观的角度,分析特定教育层级的教育财政事权与支出责任的匹配程度。如果特定教育层级的财政事权与责任的匹配程度较高,就表明特定教育层级具有较为充足的财力保障,一般来讲,特定教育层级的支出水平也会较高,反之亦然。二是从主观的角度,分析政府对特定教育层级发展的教育财政努力程度。教育财政努力程度其实本质上反映的是政府对公共教育支出及其内部结构的偏好。^[5]如果政府对特定教育层级的教育财政努力程度较高,对特定教育层级的财政支出的积极性就会越高,反之亦然。地方政府的教育财政投入努力程度是对地方政府教育职责进行问责和激励,以实现公共教育支出目标的重要前提。

(一)教育财政分权对高等教育的影响

虽然我国教育财政分权几经调整,但教育财政分权调整总的基调存在着不断强化高等教育偏好的倾向,使得高等教育支出在公共教育层级支出结构中长期明显高于初等教育支出和中等教育支出。

1.高等教育的财政事权与支出责任匹配度。一般来讲,教育的外溢性越强,作为教育管理主体的政府层级也应该越高,基于此,由于高等教育具有明显的外溢性,高等教育管理的主体一直都是省级以上政府,目前已经形成中央政府和省级政府共同管理、以省级政府为主的高等教育财政体制。在财政分权框架背景下,财权的分配是在政府系统内不断被向上集中化的过程,这就意味着政府层级越高,也就拥有相对大的财权,财政供给能力就越强,而财权与相应的财力是财政事权与支出责任能够实现相互匹配的重要保障,这里的财力主要来自于本级政府的财政收入以及上级政府的转移支付,而本级财政收入的充盈程度最为重要。因此从这个角度来讲,与初等教育和中等教育相比,高等教育的财政供给是相对有保障的,它背后有较高层级政府的财权和财力支撑,这就意味着高等教育的财政事权与支出责任匹配度较高,一方面财政分权不断增加了省级政府的财政自主性以及充足性,另一方面我国历来的财政分权改革其实主要完成的是中央政府和省级政府层面的财政关系改革,因此,中央政府和省级政府之间的财政关系比较顺畅,政府间的财政转移制度也相对规范。

2.政府对高等教育支出的财政努力程度。教育服务可以依据教育的基础性程度、个人收入直接相关度、收入损失相关度、产业结构调整相关度、技术和创新功能等方面对不同教育层级的公共性强弱进行分析。依此标准,教育活动的公共性程度大小排序为:初等教育—中等教育—高等教育。^[6]从教育层级的公共性谱系中我们可以看出,与初等教育和中等教育相比,高等教育的公共性最弱,而高等教育的经济发展属性明显强于社会

福利属性,具体体现在:一方面,从微观经济角度来讲,高等教育在社会个体成员的职业规划和个人择业取向上,与个体化的投资决策的关联表现明显,同时与未来就业竞争力及个人职业报酬的关联也最为直接;另一方面,从宏观经济角度来讲,高等教育与产业结构调整相关度较高,它是产业结构调整能否实现的重要支持性力量,同时还承载着经济领域的技术创新功能,是带动科技创新和经济发展的重要引擎。在我国财政分权的激励结构下,增长型政府的公共支出行为基于经济增长激励具有明显的偏好和明确的排序,在公共教育支出结构中明显的体现就在于政府对高等教育支出偏好,其背后的原因是高等教育能够为经济增长提供人才支撑、技术支持和创新动力,而这些因素恰恰也是经济增长所必不可少的条件。自我提出人才战略以来,高等教育发展扮演了主要角色,尤其是1999年高等教育实施扩招政策以后,高等教育更是取得突飞猛进的发展,1998年,我国高校大学生在校人数只有780万人,高等教育毛入学率仅为9.8%,截止到2019年我国高等教育毛入学率已达到51.6%,表明我国高等教育发展开始迈入普及化阶段。高等教育快速发展表明政府对高等教育发展具有较高的教育财政努力程度。

(二)教育财政分权对初等教育和中等教育的影响

教育财政分权对初等教育和中等教育产生的直接后果就是初等教育和中等教育的责任不断下沉,形成“地方为主、分级管理”的分权管理体制。在这种体制下,中央政府和省级政府不直接承担初等教育和中等教育的办学责任,而是主要由县级政府来负责。这种体制带来两个不同性质的结果:一方

面,可以发挥县级政府更能充分了解初等教育和中等教育发展的实际情况和现实需求的信息优势,有利于确保初等教育和中等教育供给效率;而另一方面,由于县级政府受到财政能力和激励体制的现实影响,在初等教育和中等教育支出水平上可能会面临瓶颈,容易导致初等教育和中等教育水平不足。

1. 初等教育和中等教育财政事权与支出责任的匹配度。在当前教育财政分权框架下,初等教育和中等教育财政事权与支出责任的匹配度远不及高等教育高。与高等教育不同的是,由于初等教育和中等教育主要由县级政府来管理,因此缺乏高阶的财权保障,在此情形下的初等教育和中等教育的教育财政事权与支出责任的匹配程度如何关键是要看本级财政收入以及上级转移支付收入的充足性,两者缺一不可。首先从本级财政收入的角度来看。一般来讲,本级政府财权的大小直接会影响到本级政府的财政收入安排,财权越大,本级政府财政收入充盈程度越高,政府事权越能得到有效保障。但是我国财政分权所形成的“财权上移、事权下移”的划分格局造成了收支分权不对称的严重问题,导致了越是较低层次的地方政府,财政收入事项会很少,而财政支出项目反而会很多,这就很容易造成财权与事权的不匹配,并由此所形成的财政收支缺口会影响到本级财政的财政供给能力,使得较低层次政府可能会面临着较大的财政压力,更为严重的后果是可能会造成政府支出责任无法有效履行。在此背景下,我国初等教育和中等教育的“以县为主管理模式”使得县级政府财政收入很难为初等教育支出和中等教育支出提供充足的财力保障,导致了很多地方普遍存在

“乡村弱、城镇挤”等问题,从而严重影响了教育服务的供给质量,在提高教育服务质量需求呼声不断高涨的情形下,初等教育和中等教育支出的财政压力会变得更大。再从上级政府转移支付收入的角度来看。基于本级政府财权的现实困境,县级政府的初等教育和中等教育支出往往很大程度上要依赖上级政府的财政转移支付收入。不过长期以来,县级政府从上级政府获得转移支付收入却一直缺乏稳定的保障。一是由于我国教育财政分权的过程明显是在“上级政府主导”的模式下进行的,这就意味着在实际操作中教育财政事权与支出责任划分标准与执行过程缺乏相应的法律约束和制度配套。我国法律法规对县以上各级政府的教育事权与支出责任只进行了原则性的划分,而并未具体规定每一级政府的教育事权及其相关责任,也没有专门的法律规定上下级政府转移支付制度的具体实施规则。在缺乏法治约束的情况下,上级政府的转移支付标准的制定往往会流于随意性和主观性,从而使得县级政府转移支付收入无法得到长效保障,甚至一些接受较多转移支付的省级政府可能会存在截留转移支付收入的情况。^[7]二是“省级统筹”的经费保障机制发挥不到位。自初等教育和中等教育的“省级统筹”的经费保障机制建立以来,由于“省级统筹”尚未形成统一的概念界定和标准制定,以及配套政策和监督机制均未跟进,导致全国各省级政府“省级统筹”责任落实差异较大,很多省份在政策执行过程中存在对自身统筹职责定位不明晰、统筹责任下移等问题。同时省级政府对县级政府初等教育和中等教育的转移支付的功能结构不够合理,省级政府对于初等教育和中等教育经费项目中的薄弱领域投入责任和统筹力度不够,经费分担并未改

变以区县为主的支出分权模式。另外,由于“关联效应”与“寻租效应”的存在,由省级政府统筹分配的教育专项资金在分配过程中不可避免地会存在选择性分配的情况,这就会影响到省级政府向基层政府转移支付的供给效率和水平。三是中央政府公共教育转移支付工具作用不强。由于公共教育财政支出没有相应的测量标准以及检测的指标体系,中央公共教育一般性转移支付缺乏有效、及时的信息反馈,造成公共教育转移支付资金使用效率大打折扣。基于上述情况的分析,我国教育财政分权对基础教育支出产生了两个重要的影响:一是即期影响,财力的约束会直接转化成现实的财政压力,制约当下县级政府对初等教育和中等教育的支出供给水平;二是长期影响,财力的约束使县级政府难以产生可判断的预期,进而会制约县级政府制定科学和长效的初等教育和中等教育发展决策。

2.政府对初等教育和中等教育支出的财政努力程度。我国初等教育和中等教育财政支出不足并不单纯是“钱”的问题,同时还存在着政府财政努力程度不够,即“激励不足”问题。现实中我国地方政府对初等教育和中等教育支出的财政努力程度远不及高等教育支出,其原因主要有以下两点:一是初等教育和中等教育对促进经济发展的贡献有限。从教育的属性来讲,初等教育和中等教育是一个国家教育体系的基石,它决定了高等教育的发展潜力和获得机会的公平性,因此可以说初等教育和中等教育的发展能够促进教育公平的实现,同时其本身就是教育公平的体现,它是基于“每个人都应平等地享有某种权利”的政治伦理,具有强大的政治文化功能和显著的收入再分配功能,因此初等教育和中等教育一直作为政

府的一项基本职能来看待。^[8]但是初等教育和中等教育因为缺乏专业和职业上的明确指向性,同时又与地方经济发展缺乏直接关联性,因此在GDP竞争背景下地方政府缺乏对初等教育和中等教育的投资热情,而基础设施等经济性支出理所当然成为地方政府公共支出的主要流向。同时作为县级政府来讲,除经济性支出之外,行政性费用等维持性支出也是县级政府公共支出的重要流向。一般来讲,在财政压力背景下,越是层次较低的政府维持性支出占比越高,“吃饭财政”特征越明显^[9],对公共教育支出等社会性支出产生明显的替代效应,这就进一步导致地方政府对公共教育支出的财政努力程度较低。二是教育类转移支付对初等教育和中等教育支出的支持缺乏精准性。改革开放以来历次的财政分权改革过程使得地方政府公共教育支出囿于本级财力状况对上级政府转移支付产生了依赖,即所谓的“粘蝇纸效应”,尤其是分税制改革以后,这种依赖程度不断加深,转移支付的类型、数量以及结构都会对地方政府的财政努力度产生重要的影响。但是,政府间转移支付存在的一些问题,限制了初等教育和中等教育支出的发展。首先,从转移支付结构上看,教育领域的专项转移支付比例偏高,在转移支付体系中占到了46%左右,而由于专项转移支付往往限定教育资金的具体用途,基层政府需按照规定用途配置教育资源流向,这就会影响到地方政府均衡教育资源的作用。^[10]其次,从转移支出资金流向上看,在基层政府存在财政收支缺口以及上级政府对转移支付资金使用监管缺失的背景下,基层政府为了应对财政压力,普遍性存在将上级政府教育类转移支付资金挪作他用的倾向,从而严重影响到了基础教育支出供给的充足性。

四、对策建议

在既有的教育财政分权背景之下,教育在财政领域的过度分权,是造成我国公共教育不均衡发展的重要原因^[1],这使得政府对高等教育支出的财政保障程度和财政努力程度都要高于初等教育和中等教育。因此,改变以高等教育支出为主导的公共教育支出层级结构,需要对教育财政分权的制度设计进行调整。改革的方向主要在于优化不同层级政府之间的教育财政事权与支出责任,尽量做到不同层级政府之间的教育财政事权与支出责任配置合理,同级政府一定程度上实现财权与事权相匹配。具体来说,适当将初等教育和中等教育的教育财政事权与支出责任上移,进一步减少地方政府的财政压力,重点解决初等教育和中等教育事权与支出责任匹配度低和政府财政努力度低等问题。

1. 在完善省级统筹保障机制的基础上,尝试建立以省级政府供给为主的初等教育和中等教育的教育经费制度,强化省级政府的教育经费统筹职能。从中央层面,进一步明确“省级统筹”的内涵界定,确保省级政府要承担两项基本工作:省级政府根据所辖县级教育需求和政府财力状况确定其所要承担的支出责任;承担起初等教育和中等教育的经费支出的兜底责任,通过转移支付弥补县级政府无力负担的初等教育和中等教育的经费缺口。从省级政府层面,完善对县级政府初等教育和中等教育的转移支付的功能结构,增加教育财力性转移支付权重,同时加大对初等教育和中等教育经费项目中薄弱领域的专项支持力度,比如校舍维修改造等。对省级政府教育统筹专项基金建立公示制度,接受人大和社会的监督,确保省级统筹经费真正落实到位。建立以省级政府供给为主的初等教育和中等教

育的教育经费统筹制度是美国、加拿大、澳大利亚和俄罗斯等地域面积较大国家普遍采取的做法,我国可以积极借鉴这一做法。

2. 适度加强中央政府的教育事权与支出责任。一方面,中央政府明确对初等教育的最终责任,同时需要加大对中等教育财政事权,尤其是普通高中教育。高中教育是连接基础教育和高等教育的桥梁,因此,高中教育发展对教育均衡发展起到很重要的作用,可以探索尝试将高中教育纳入义务教育层级,从而保障高中教育经费的充足,可以由中央政府来承担部分支出责任。另一方面,发挥中央政府对中西部欠发达地区以及部分东部困难地区初等教育和中等教育发展的统筹作用,加快推进全国范围内公共教育服务均等化。这样一来,就能够有效缓解地方政府对初等教育和中等教育的支出责任压力,提高初等教育和中等教育的教育事权与支出责任的匹配度。同时,中央政府和省级政府对初等教育和中等教育的教育事权与支出责任的补位,也必然会对基层政府公共教育支出行为提出更高的要求,并加强其监督力度,有利于提高基层政府对初等教育和中等教育的财政努力程度。

3. 尝试探索建立科学规范有效的转移支付制度。一方面,完善转移支付制度设计方法,转移支付金额的计算需要有一整套可量化的公式来确定,更多考虑不易受到人为控制的、能反映地方政府收入能力和支出需要的客观性因素的权重,这样有利于提高转移支付的透明度,提升转移支付的科学化程度,确保上级政府对基层以及欠发达地区的转移支付能够满足教育发展的现实需要。另一方面,进一步完善转移支付结构,持续扩大一般性转移支付在整个转移支付结构中的比重,确保地方能有足够的财力来承担教育支出责任。同时,可以探索建立与

(下转第 94 页)