

教育事权和支出责任划分国际比较与启示

中国财政科学研究院 | 于雯杰

教育是基本公共服务的重要领域之一，是公共财政优先保障的重点，同时也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。如何推进政府间教育事权和支出责任划分改革，国外无统一做法，但通过对代表性国家的教育事权和支出责任划分进行比较研究，可以找到一些共性和个性，为我国深化教育领域财政事权和支出责任划分提供一定的启示和借鉴。

主要国家教育事权和支出责任划分实践

（一）美国——高度分权模式。作为一个高度分权的联邦制国家，美国联邦政府、州政府和市镇政府之间不存在上下级的隶属关系和领导与被领导的关系。美国宪法明确规定，联邦政府的地位高于各州政府，各州在拥有一定的自主权的基础上，与联邦政府分权。联邦政府的权力范围主要涉及战争、和平、国防安全、外交事务、对外贸易等全国性重要事务，各州政府主要负责处理社会生活中与人民直接相关的公共事务。在支出责任方面，联邦政府主要负责国防、国际事务、空间研究，以及其他州和地方政府不涉及的事务；州政府主要负责高等教育和中学、公共福利、运输、医院等事务；市镇政府主要负责幼儿和中小学教育、交通、公共安全、供水、供电设施、街道维修保养、警察以及消防等公共事务。

美国教育是典型的地方分权制。虽然宪法中没有提到教育，但是《宪法》第10条修正案规定：“宪法未授予合众国也未禁止各州行使的权力，由各州各自保留，或由人民保留。”因此，在美国，教育传统上被认

表 1 2015 年美国各级政府教育支出占比（单位：%）

	联邦	州	学区
转移支付前	22	40	38
转移支付后	15	13	72

数据来源：OECD, Education at a Glance 2018

为是州和基层政府的职责，与其他大多数工业化国家相比是非常分权化的。美国直到 1979 年才在联邦一级成立教育部，而且教育部只能通过立法和拨款将联邦教育政策渗透到各级各类学校中去，并没有直接领导教育的权力。美国最基层的教育行政单位是地方学区，学区设教育委员会，在建立和管理公立中小学方面享有广泛的权力。州教育行政当局由州教育委员会和州教育厅组成，其职责是协助学区完成教育计划，并制定各种教育条件的最低标准。具体到支出责任划分，2015 年，美国联邦政府承担的教育支出占比为 22%，州政府为 40%，学区政府为 38%，如表 1 所示。

就基础教育而言，早在 18 世纪末期，美国州政府开始授予学区通过税收支持学校预算的权力。目前，除了夏威夷州、哥伦比亚特区外，其他州的基础教育都由学区负责提供。从 20 世纪 80 年代开始，随着促进教育公平的目标日益得到重视，联邦政府也开始通过转移支付形式对基础教育进行介入。

高等教育的办学和学位授予的管理权都在州政府。联邦政府主要通过相应的财政支持实现其对高等教育的调控和影响。美国联邦政府在教育领域的转移支付都是专项转移支付，而且多数为任意性支出，而不是强制性支出。这就意味着，大部分项目只有在每

表 2 2015 年法国各级政府教育支出占比（单位：%）

	中央	大区	省、市镇
转移支付前	76	15	9
转移支付后	76	14	10

数据来源：OECD, Education at a Glance 2018

表 3 法国各级政府基础教育支出责任划分情况

	中央	大区	省	市镇
教师工资	√			
校舍建设和维修		√	√	√
书本购置	√	√		

数据来源：根据相关资料整理所得

表 4 2015 年德国各级政府教育支出占比（单位：%）

	联邦	州	市镇
转移支付前	13	74	13
转移支付后	10	74	16

数据来源：OECD, Education at a Glance 2018

表 5 德国各级政府教育支出责任划分情况

	教师工资	校舍建设	校舍维修	公用经费	助学金
联邦		√			√
州	√	√			√
市镇			√	√	

数据来源：根据相关资料整理所得

年的拨款法中获得资金才能继续存在。因此，当遇到财政资金紧张或者经济形势不好的情况，教育拨款经常会遭到削减。

（二）法国——高度集权模式。法国是单一制国家，政权包括中央政府、大区政府、省政府、市镇政府四个层级。全国共分为 22 个大区，每个大区由数个省组成。法国有深厚的中央集权传统，地方自主权很有限。在政府职能划分的基础上，法国各级政府的支出责任划分情况是：中央政府负责国防、医疗、全国教师工资、高等教育、经济干预等；大区政府负责大区发展战略、职业教育、高中教育、铁路建设等；省级政府负责社会福利、初中教育、港口、消防、道路等；市镇政府负责学前教育、小学教育、垃圾处理、文化体育等与居民

生活息息相关的事务。

法国教育财政体制的特点是在教育组织和经费上都实行高度的中央集权。所有教师都是公务员，工资由中央政府统一发放。此外，所有教育法令、政策、经费、课程表及教材教法等，全由中央决定，全国的教育设施都整齐划一。具体来看，法国国民教育部的职责包括：规定所有层级教育的课程表明细；教师的聘任、培训和管理；控制教育系统的质量；教师的招聘和分配；组织考试和颁发国家的资格证书。大区负责对区内中小学实行具体指导，协调和监督本学区大学的工作；省和市镇则负责本辖区内除高等教育以外的所有公立教育机构的其他事务。

法国的财权集中在中央。一些大宗的、税源稳定的税种都归中央所有，如个人所得税、增值税、企业所得税、关税等，这使得中央政府有雄厚的实力支撑教育经费。地方政府的教育经费来源主要是地方税，地方税仅占政府税收总收入的 1/5 左右，所以地方政府在教育领域的支出较少。如表 2 所示，2015 年法国中央政府在教育领域的支出责任占比为 76%，大区政府支出责任为 15%，省和市政府支出责任仅占 9%。以基础教育为例，教师工资和书本全部由中央政府承担，校舍维修和建设方面，小学由市政府承担，初中由省级政府承担，如表 3 所示。在地方财政不足的情况下，省和市政府均可申请大区或者中央政府的专项补助。

（三）德国——州政府主导模式。德国是联邦制国家，分为联邦、州、市镇三级政权。政府事权分为联邦的排他性权限和联邦与州分享的竞争性权限。前者主要涉及保卫边境或者需要全国统一性解决措施的事务，如国籍规定、货币制度等。关于竞争性权限，德国《基本法》第 72 条规定，如果基本法未赋予联邦立法之事项，各州有立法权。

德国的教育体制属于地方分权制。德国教育事权主要为州政府所有，联邦政府负责制定教育政策和教育法规，对各州的教育进行监督。各州独立实施教育行政，有绝对自主权，各州有自己的教育部，是州的最高教育行政机关。由于教育是州政府的事权，因此绝大部分教育支出由州政府直接承担。如表 4 所示，2015

年州政府支出占比为 74%，用于教师工资、校舍建设和助学金。同时，由于教育存在着显著的公益性、正外部性，所以联邦政府和市镇政府也承担一定的支出责任，其中联邦政府和市镇政府各承担 13% 左右。

表 5 反映了各级政府承担的具体支出责任。分教育层级来看，高等教育支出主要由联邦政府和州政府承担，主要包括高校基建费、高校科研费、高校学生资助。其中，高等学校基本建设经费由联邦政府和州政府各承担 50%，高校学生资助方面由联邦和州分别承担 65% 和 35%。除此之外，州政府对高等学校的支出还包括高校日常运行费和给德意志研究联合会的拨款，该联合会是德国最主要的高校科研经费资助机构。在职业教育层面，联邦政府资金的主要用途是向职业学校的学生提供贷学金、资助特别项目、资助职教研究所、提供奖学金和开展国际交流等。州政府负责教职员工的工资和养老金等人员经费以及校舍的建设，市镇政府负责校舍维修以及设备采购等。基础教育主要由州政府和市镇政府承担。其中，州政府支付教师工资和养老金以及校舍建设；市镇政府负责校舍维修、设备采购、行政人员的工资和行政管理费用。

启示与借鉴

（一）强化教育权责划分的法律保障。法律具有规范和引导社会行为的功能。通过对世界主要国家进行比较，可以发现大多数国家的教育事权和支出责任划分都有着严格的法律依据，许多国家都在宪法中对政府间事权和支出责任作了规定，对于在宪法中不能完全涵盖的基本公共服务事权和支出责任的具体划分，不少国家通过专项法案进行明确。我国宪法中关于政府间事权和支出责任划分的表述比较笼统和原则性，目前现行预算法中也没有对基本公共服务支出责任进行划分，许多具体教育经费落实的法律依据都是以通知或者意见的形式存在。各级政府间具体的职能权限、政府各部门的责任权力、事权义务、财政程序和支出责任等均处于法律真空状态。因此，理清中央与地方政府教育事权和支出责任划分首先要在法律上予以明确和保障，对转移支付制度也应该进行相关立法，做

到改革有理有据，避免政策的随意性。

（二）维护中央政府的权威和决定权。纵观世界主要国家关于政府间财政关系的法律规定，无论是单一制国家还是联邦制国家，都普遍实行了财政联邦制，即以分权基础上的制衡为最高指导原则，确定哪些财政职能和财政工具适宜集权化，哪些应分配给各级地方政府。分权基础上的制衡原则，包括两个层面的含义：一是国家的财政权力及相关权力不仅应该分散由各级政府共同行使，而且应该尽可能多地交由较低层级的政府来行使，即从低原则；二是中央政府必须拥有旨在制约地方政府财政行为的有效手段，以有效提供全国性的公共产品，保护国内共同市场，促进区域公平。相比较联邦制国家，尽管财政分权改革增加了单一制国家地方政府的可支配资源和操作的自由度，但单一制国家更强调制衡，即强调中央政府在事权划分中的主导地位。因此，为了维护国家的统一，避免地方主义的趋势，应当明确中央政府在事权和支出责任划分上的决定权，加强对地方政府的制度性约束。

（三）结合现实国情科学划分教育事权和支出责任。由于国家规模和人口密度的不同，每个国家政府的分权程度和支出责任的划分也会有很大区别。国家规模会对政府行使职能的成本和财政支出效率造成影响。在规模较小的国家，如新加坡，教育支出责任主要集中在中央政府，随着国家规模的增加，不管是从执行成本上，还是信息复杂程度上，都需要将教育事权适度下放。例如，日本和法国都是单一制国家，这两个国家与联邦制国家相比，中央政府承担的支出责任更大。但在这两个单一制国家之间进行比较，可以发现，由于日本的国家规模和人口密度高于法国，因此，其支出责任的划分更为复杂。在日本，中央政府承担全国基础教育阶段教师工资的 2/3，省政府承担 1/3，其他费用都由市县级政府承担。而法国的支出责任划分为简单，教师工资全由中央政府承担。我国是世界上人口最多的国家，无论从执行成本上，还是信息复杂程度上，人口和民族众多、幅员辽阔的国情都决定了中央政府无法独立承担基础教育的所有支出责任。□

责任编辑 张小莉