

吉林省义务教育县域均衡的困境与对策

——基于财政分权视角的分析

郭雅娴

吉林财经大学

DOI:10.12238/er.v8i10.6490

[摘要] 随着教育事业的快速发展，我国义务教育已经基本实现均衡目标，其中依据吉林省县域义务教育发展具体情况分析，已经步入从“基本均衡”转变成为“优质均衡”的重要环节，而本文将基于财政分权理论来作为基本框架，并综合考虑吉林省县域义务教育具体的发展情况来系统分析吉林省内各级政府之间的事权与支出责任划分问题，了解其中所存在的失衡现象对资源分配所产生的非均衡影响，落实重构省级统筹主导、多元协同以及事权动态适配等各种关键改革，通过这种手段来进一步优化转移支付机制，并进一步强化省级财政责任，为促进吉林省义务教育县域均衡奠定坚实的基础。

[关键词] 吉林省；义务教育；县域均衡；实证分析

中图分类号：G526.7 **文献标识码：**A

Difficulties and Countermeasures of County Balanced Compulsory Education in Jilin Province
—— Analysis based on the perspective of fiscal decentralization

Yaxian Guo

JiLin University of Finance and Economics

Abstract: With the rapid development of education, China 's compulsory education has basically achieved the goal of equilibrium. According to the analysis of the specific situation of the development of compulsory education in counties of Jilin Province, it has entered an important link from " basic equilibrium " to " high-quality equilibrium. " Based on the theory of fiscal decentralization as the basic framework, and considering the specific development of compulsory education in counties of Jilin Province, this paper systematically analyzes the division of administrative power and expenditure responsibility among governments at all levels in Jilin Province, and understands the unbalanced influence of the existing imbalance on resource allocation. Implement and reconstruct various key reforms such as provincial-level overall planning, multi-coordination, and dynamic adaptation of power, and further optimize the transfer payment mechanism through this means, and further strengthen provincial-level financial responsibility, so as to lay a solid foundation for promoting the county-level balance of compulsory education in Jilin Province.

Keywords: Jilin Province ; compulsory education ; county equilibrium ; empirical analysis

引言

在《国家中长期教育改革和发展规划纲要》深入实施中，吉林省县域义务教育均衡比例已经超过 90%。各县域之间关于义务教育的基础设施差距呈现出减小趋势，促进了教育公正、公平。但是其中所存在的优质教学资源结构性失衡仍然是有待处理的主要问题，根据 2020 年吉林省教育督导报告显示，吉林省内教学设备最高的县域要比最低的县域高 3 倍，而县级骨干教师的占比差异系数也达到了 0.45，这一数据已经超过了国家所限定的均衡阈值。在面对这种失衡现象时，

要系统研究财政分权体制下的政府行为逻辑，这一问题的关键诱因是吉林省县级政府所承担的义务教育支出责任占比 70%，但是自有财力只能够满足需求的 50%，而且对于省级财政转移支付来说，大部分都以“保基本”为主，对各种优质资源的扩容缺乏合理化的引导。另外，财政事权与支出责任两者也存在不匹配的现象，这一问题的存在会导致义务教育供给逐渐陷入“县域竞赛失灵”的困境，即一些经济发展水平较高的县域会采取各种教育投入政策，吸引更多的人口聚集，而对于经济发展较为落后的县域来说，由于存在“挤

出效应”而导致滞后。

1 财政分权理论与义务教育县域均衡的互动机理

1.1 财政分权理论及其适用性

所谓财政分权理论,其具体含义就是深度解释说明公共品供给效率与政府层级两者所存在的关系。而对于义务教育来说,其作为显著正向外部影响的准公共产品,在落实均衡发展,将会面临三重理论命题。一是事权下沉的悖论效应,具体表现是如果教育事权因政策原因下移到基层政府时,将有可能受限于财政能力的差异,以至于存在供给不足或者区域分化并存的现象^[1]。二是政府行为的异化机制,在基于GDP作为导向的政绩考核中,一些地方政府更加注重把资源逐渐投入在各种经济基础建设上,以此来促进当地经济的发展,从而挤压了教育等各种软性公共品的投入。三是转移支付的矫正限度将会反映出一些政府的财政转移如果未能落实开展专业、精准的制度设计,将不利于达到弥合区域差距的目标。而上述理论在吉林省义务教育所表现出来的具体传导路径为利用“责任—能力”倒挂机制,促使吉林省一些发展较为落后的贫困县,采用选择性供给策略,从而实现资源集中打造窗口学校,促使校际分化。在竞争性排斥机制背景下,吉林省一些经济发展较快的县域会采用提高薪资待遇、制定各种激励政策的手段来吸引更多专业技能较强、综合素质较高的骨干教师来形成人力资本的“虹吸效应”。而对于一些经济发展较为落后的县域,将有可能陷入“低水平均衡”陷阱。另外,制度调节失灵机制主要体现在省级转移支付的管理工作存在碎片化现象以及公式化缺失,上述问题的存在会随之引发“投入增长而差距扩大”的悖论^[2]。

1.2 财政分权影响义务教育支出的传导机制

在吉林省县域义务教育中,财政分权制度效应主要通过以下途径落实体现,作为县级政府应发挥自身的主导优势,落实承担教职工工资、设备更新以及校园宿舍维护等各种刚性责任。但是对于其自有财力来说,仅能够满足具体需求的一半左右,而这种纵向财政失衡,将会进一步引发资源分配“二元分化”,具体表现为经济发展较强的县域会形成资源集聚效应,而经济发展落后的县域,则将会面临压缩生均公用经费的问题。

在政治晋升锦标赛作为驱动的背景下,各县级政府行为将会逐渐展现出较为显著的经济理性特征,固定资产投资的增长率每增加1%,那么将会促使生均教育经费下降0.23%。目前省级转移支付制度存在各种缺陷,如12类教育专项资金较为分散,具体有5个管理部门进行管理,从而导致缺乏良好的政策合力。而且对于按基数法进行分配延续不仅存在差距,而且还在一定程度上违背财政均等化的基本原则。另外,教师之间的相互交流沟通等各种改革创新,未设置配套

奖励作为支持,在一定程度上影响了基层创新动力^[3]。

2 吉林省义务教育县域均衡的现实困境

2.1 事权配置约束

依据目前吉林市县域义务教育事权划分情况分析,其呈现出“责任下移且能力上收”的错位特征,从而导致存在各种矛盾。如存在支出责任超载现象,对于县级政府来说,将负责承担将近70%的义务教育支出,但是自有财政收入占比却只有35%,存在着“小马拉大车”的教育困局。而且各种决策权存在碎片化的问题,其中主要体现在教师编制是由人社部门进行控制,而经费则由财政部门落实调配。对于教育部门来说,未具备统筹权限,以至于资源配置存在行政壁垒。在2020年,新冠疫情爆发期间,吉林省有15个县域因为疫情原因而被迫削减设备更新的预算,而这也直接体现出制度缺乏弹性,这种刚性约束在吉林省农安县更为典型,农安县的教育支出占本级财政整体收入的47%,远远高于其他省平均水平,但是因为存在着财力限制,以至于村级小学与县级小学的师资质量所存在的差异系数为0.6。

2.2 政府行为异化

针对吉林省各县级政府的教育投资决策来说,会受到多重目标约束,从而形成行为异化。在基于政绩考核作为导向的背景下,部分地方政府实现把有限财力投给工业园区等各种显性工程,忽略教育投入,甚至对教育投入存在“挤出效应”,这是因为显性工程具有短期效应,这种问题的存在将导致资源配置与教学质量提升存在严重脱节的现象。而对于风险规避倾向来说,则体现在对教师交流沟通等各种改革存在着谨慎态度,会担心各种优质的资源流失,从而引发较大的社会舆情。如在延边州与长春市的对比中,延吉市教育支出只占本级收入的19%,但是由于其共享税较为充裕,生均经费将反超教育支出占比74%的榆林市34%,而这也直接揭露出“财政努力”与“教育投资”两者存在着非对称关系^[4]。

2.3 制度调节失效

吉林省所存在的财务调节失效具体表现在采用按基数法进行分配的转移支付,这一转移支付方式促使长春等一些经济发展较快的地区会持续获得较高的教育补助,而对于一些发展较为落后的地区来说,则形成较大差距,不利于维持财政公平的基本原则。同时,还存在着标准执行转化问题,虽然目前有着国家统一的师资分配标准作为保障,但是目前依然允许“结构性缺员”这一现象存在,如镇赉县的初中艺术教师配备率相对较低,仅达到了国家标准的68%。而技术支撑缺位则体现在未能够实现全省统一的教师资源配置监测平台,这一问题的存在会导致政策调整将严重滞后于现实需求。上述所存在的制度调节缺陷,将进一步形成负向循环,导致省级转移支付年均增长12%,而对于县域生均经费标准

差来说,将会进一步扩大18%,这也从侧面凸显出制度调节是存在系统性失效的^[5]。

3 吉林省义务教育县域均衡的完善对策

3.1 事权配置重构

目前吉林省义务教育落实突破传统的行政层级划分方式,积极构建功能属性与政府能力相互适配的理论框架,其中表现在教师人力资本投资实现由省级统筹,通过这种方式来减少区域工资差,以此来促进人力资本合理定价,而对于义务教育基础设施的建设来说,将会由省级政府落实共同担任,积极发挥出规模经济与外部性内部化效应。教学管理工作依然保持着县级主导,积极利用其所表现出来的信息对称以及地方知识嵌入的优势,确保提升教学过程管理的时效性、专业性。而在质量评估监测中,将落实引入第三方机构,以此提升评估检测的有效性、客观性,通过这种重构途径,进一步优化财政资源配置,其中吉林省义务教育支出占比逐渐提升到45%,已经接近OECD国家平均值,并且也会进一步减轻县级存在的刚性支出压力^[6]。

3.2 配套制度协同与创新

落实吉林省实现重构财政体制,积极遵循省级统筹主导、多元协同以及事权动态适配的财政体制,其中体现在全面理清省以下支出责任清单,构建“分类分级”负担机制,即由省级落实全额承担各教职工的基本工资、教学平台的建设以及跨县交流补贴的财政支出,省市共同承担的财政支出主要有各种教学设备的维护更新以及学校扩建、整改,而由县级地区进行承担的则是日常运维、特色课程开发以及校本培训,通过落实采用上述“分类分级”的负担机制来进一步减轻县级的刚性支出压力,避免存在“小马拉大车”现象。吉林省还落实创新转移支付激励机制,其中主要体现在实现一般性转移支付公式化,用“在校生数量”乘以“成本差异系数”来作为分配基准^[7]。同时,对吉林省贫困县以及民族县进行加权1.2-1.5倍。设置专项支付竞争性评审,落实成立“优质均衡发展基金”,通过成立这一平台来促进教师之间的交流沟通以及资源共享,并且对资源共享平台覆盖率超过80%的县域、教师定期进行交流沟通的县域,给予激励与奖金补助。另外,在吉林省还实现构建省级统筹的保障机制作为支持,落实省级统筹5%的教师编制,以此来对经济发展速度较慢的县域进行重点补充艺术或者科学等紧缺教师,通过这一途径来减少师资不平衡的问题,并设置工资保障线,实行教师工资“省级统筹”以及“预算单列”的政策,通过实施这一政策来确保教师的工资不低于公务员平均水平的120%。

4 结语

吉林省义务教育县域均衡是一项系统的工程,其所存在的核心症结主要体现在财政风险体系存在结构性失衡的现象,如县级政府责任超载以及省级统筹呈现出弱化趋势,从而导致形成恶性循环,进一步促使各种资源分配逐渐陷入“非均衡”路径。而要想处理这一问题,应当要实现重构事权配置,落实由原本传统的行政层级划分逐渐转变成成为功能属性适配,而且还要采用省级主导资本性支出、教师资源全域统筹等各种新规章制度的优化来落实构建优质均衡发展的长效机制。吉林省义务教育的县域均衡,需要在价值层面上把教育公平实现融入地方政府政绩考核指标中,而在制度层面上,则应当实现构建完善的法律法规作为保障,明确各级政府的权利与职责。在技术层面上要善于采用现代化技术,突破资源流动所存在的行政壁垒,只有这样才能将优质均衡从“政策愿景”逐渐转化成为“制度现实”,为促进吉林省义务教育县域均衡奠定坚实的基础。

[参考文献]

- [1]吕备,姚瑶.县域义务教育优质均衡发展的新视野——从群体均衡到个体关注[J].教学与管理,2019(12):31-34.
- [2]陈婷,张辉蓉,宋乃庆.改革开放四十年我国义务教育改革发展的回眸与反思[J].教育与经济,2021(5):8-14.
- [3]钟景迅.从区域均衡到群体均衡:义务教育优质均衡发展的新思维[J].教育发展研究,2021,37(8):33-39.
- [4]北京市密云县教育委员会.促进城乡义务教育均衡发展,办人民满意的教育[J].中国教育学刊,2020(11):2-3.
- [5]旷乾.窥视均衡——广西义务教育资源配置状况的实证研究[J].广西民族大学学报,2021,37(1):3-9.
- [6]王善迈,崔玉平.教育资源优化配置:中国教育改革与发展中的经济学课题[J].苏州大学学报,2020(6):52-57.
- [7]梁丹,张人崧.广西义务教育师资均衡配置问题研究[J].黑龙江教育学院学报,2021,37(8):33-39.

作者简介:

郭雅娴(1979.11-),女,汉族,山东莘县人,博士研究生,副教授,研究方向为财政理论与政策。

基金项目:

吉林省教育科学“十三五”规划课题:县域义务教育从基本均衡向优质均衡发展的保障机制研究。课题批准号:GH20227。