

【教育改革】

教育投入均衡化改革的成功范式

——浙江省长兴县教育投入均衡化改革个案研究与思考

秦玉友

(东北师范大学 农村教育研究所, 吉林 长春 130024)

摘要: 长兴县全国综合实力百强县, 经济发展给教育发展带来了契机, 同时也推动了教育的发展, 但在教育发展中也存在许多问题, 学校间教育非均衡化、普通教育与职业教育间的非均衡化、学生个体享受教育机会的非均衡化, 为解决这些问题, 促进教育的均衡化发展, 长兴人民进行了教育券制度实验, 取得了卓有成效的效果。

关键词: 教育投入; 均衡化; 个案研究

长兴县位于浙江省的北端, 是全国经济开放县和全国综合实力“百强县”。近年来特别重视教育发展。长兴96年通过省政府“两基”验收, 97年通过复查, 99年通过“两基”年检。之后, 长兴致力于高标准“普九”和创建浙江省教育强县, 并于2000年基本通过高标准“普九”。尽管长兴与全国其他地方相比已经处于排头兵的位置, 但从一种发展式思维的视角, 在高标准审视框架下, 长兴教育仍面临部分学校教育投入不足, 许多教育资源不能盘活, 由于贫困差距的拉大一些学生不能继续义务教育后学业等问题。这些问题的实质是学校间教育非均衡化、普通教育与职业教育间的非均衡化、学生个体享受教育机会的非均衡化问题。为解决这些问题, 促进教育的均衡化发展, 长兴人民进行了卓有成效的改革, 其中教育投入均衡化改革是这些改革中的一个亮点。

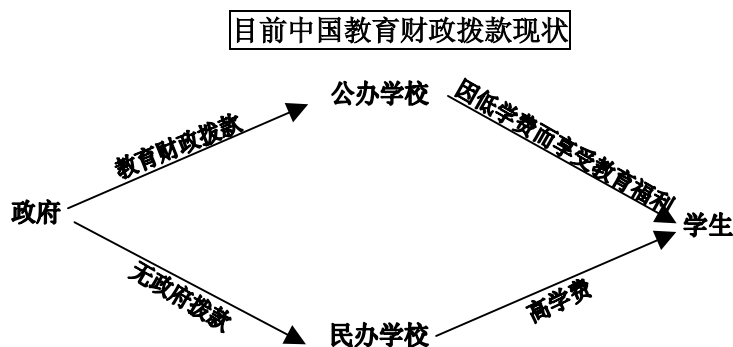
1 从政府财政拨款看长兴县教育投入均衡化改革

长兴教育投入制度改革没有从根本上动摇中国教育投入制度的基本框架, 又不是对中国教育框架简单修补, 而是创造性地发展和解读美国教育券理论, 并在这理论启发下开创性地从投入方式上改革中国教育投入制度一次大胆实践。

1.1 目前中国教育投入制度: 长兴教育制度的基础

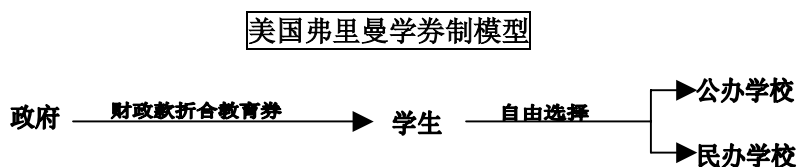
中国现行教育投入将学校二分为公办与民办两种, 公办接受国家教育财政拨款, 学生收费低, 义务教育阶段基本上不收费(除杂费外), 因此公立学校的学生实质是享受教育福利

的。民办学校由于政府不拨款，因而民办学校收费较高。民办学校只有在教育质量上占绝对优势才可生存下去，民办学校生存压力很大，很多民办学校出现了不景气，因为没有政府拨款。因此许多人又觉得民办学校不可靠。



1.2 美国教育券理论：一个重要启示

教育拨款和教育投入最终目的是培养一定社会所需要的人才。受教育者的最终进步是教育改革的终极目标，这一点在不同时代不同国家都具普遍性。美国教育券理论就是企图为这一目标转为实践的一个重要尝试。这理论提出，把政府财政拨款折合成教育券发给学生，把学生具体选择什么样的学校学习的权力交给学生。这样学校就会考虑学生的实际需要去改革他们的教育教学，提高教育教学质量，真正使教育投入拉动学校提高教育教学质量和充分考虑社会需要和学生的需要。这一理论无疑有它正确的一面。它把教育教学改革与发展的底线看作是教育教学质量进步，最终促进学生素质的全面提高。但有所控制地把选择权交给学生的一个基本假设是学生或学生的家庭有能力帮助学生选择适合他们教育，而实际上这往往是不可能的。即使这是可能的，个体需要（包括主观的和客观的）怎样与社会需要结合起来并没充分考虑进去。

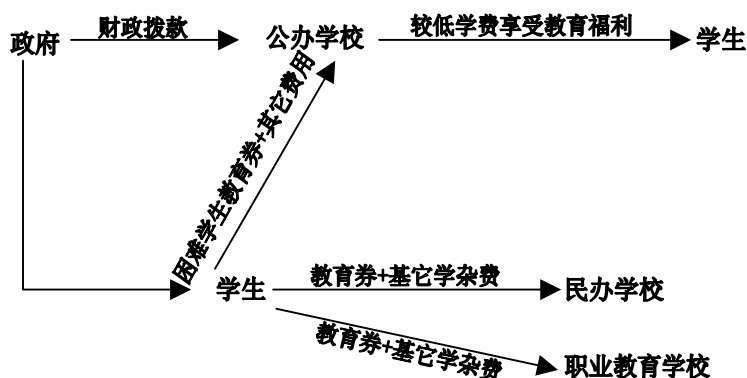


1.3 长兴县现行教育投入制度：旨在促进教育的多层面均衡发展尝试

在2001年前实施教育投入制度改革之前，由于政府不给民办教育拨款，民办教育办学上面临很大挑战，生源质量不高，生源数量不足，民办学校由于长期处在一个教育投入非均衡化的背景下，出现不景气的局面。高中阶段教育中出现普高一头热的局面，职业高中和普通高中外的其他高中招生困难，也出现了不均衡发展的局面。另外近年来，长兴县经济过速发展的同时，贫困差距也在不断拉大，有一些家庭承担学生的费用有困难，学生间出现了接受教育机会的不均衡。需要得到一定的补助才能顺利完成学业。针对这种情况，长兴县改革原有的教育投入制度在中国现有的教育投入体制中嵌入一教育券政策。形成长兴县特有的教育投入方式。针对民办学校与职业学校生源不好的现状，政府发给接受职业教育和到民办学

校上学的学生教育券抵上学学费,这两类学校拿到教育券后可以到地方教育局领取等额的现金,鼓励了学生上这类学校,政府给这类学校投资和额外投资,也给了这样一个信号:政府关注民办教育和重视职业教育。同时政府也发给品学兼优但家庭困难的学生教育券让他们进公办学校,这是对由于家庭困难而不能正常受教育的一种补助。

教育券政策下长兴县教育拨款状况



当然中国长兴县教育投入改革是一个新生事物,无论是从理论上,还是从实践上都不成熟,在理论上需要探讨,在实践上的可推论性也需要进一步考察。但无论如何,长兴县教育投入体制改革在中国教育投入体制改革上走出了重要一步,这一步对长兴县教育投入改革可能只是一小步,但对整个中国教育投入改革却是不折不扣的一大步,这一步不管将来在中国被肯定,还是被否定,对整个中国的推动意义都是值得关注的。

2 长兴县教育投入方式改革的重大意义

2.1 关注弱势群体,体现教育公平:教育投入制度改革促进个体间教育机会均衡化

可以说,在现代社会,公平的理念被越来越多的人所接受,并逐渐深入人心。弱势群体,特别是由于家庭经济等原因而成为连带弱势群体的学生,对他们而言,除出身决定论外,根本就不存在任何一种可以站得住脚的理由让他们受比其他人更劣质的教育。教育券发放给贫困学生,可以使学生在某种程度争得因经济原因导致的起点不公平。另外值得一提的是没有实施教育投入制度改革以前,也发给贫困学生困难补助,但发给学生后,许多学生家长拿去买种子、化肥了,有的甚至去买酒喝了。学生上学的学习费用就这样被派作他用了。这是有限教育资源的莫大浪费。教育券是一种教育货币,它只能用在教育上,这避免了教育经费被挪作他用。

2.2 变行政宏观调控为经济杠杆调控教育类型结构:教育投入制度改革提高普职均衡化

目前长兴与全国一样普遍存在着这样的怪现象,一方面技术奇缺,另一方面又“普高一头热”。政府为发展职业技术教育,使职业技术教育在“调大规模、调优结构、调强专业、调明特色”原则下健康发展,长兴需要对职业教育给予政策上的扶持,让职业学校得到健康发展。教育券发给要读民办高中和职业高中的学生既减轻了人们的负担,同时走出了多年政策调控不能解决的“一冷一热”(职业高中冷,普通高中热),扶持了职业高中的发展。变行

政调控变为经济杠杆调控,一定程度上解决了过去很难通过政府调控解决的问题,促进高中阶段教育结构均衡化。

2.3 民办学校政府财政投入从无到有:教育投入制度改革提高公办学校与民办学校地位均衡化,注重薄弱校的建设

对进入义务教育阶段民办学校的学生,长兴县政府给发一张面值500元的教育券。学生入学时可凭教育券减少相应的学杂费,学校再拿教育券到教育局领取这部分钱。这是一种对民办学校的投入方式,同时也鼓励学生进入民办学校,学生进民办学校等于少交500元钱。教育券的实行无疑增加民办学校的生源,降低其办学风险,这对改变民办学校的弱势地位,促使教育均衡公平发展,减少国家对教育的投入负担都具意义。

长兴县教育局设想在2003年全面实施“教育券”制度。为了促进教育均衡发展,长兴县教育局设想,从明年9月起至2005年7月,面向全县初中毕业生发放以扶持薄弱学校、民办学校为目的的教育券。而像长兴中学这样的省重点中学学生因已享受了优质教育资源,不再享受教育券。第二步:从2005年9月起,在高中段全面实施按生均培养成本核算拨教育经费的教育券制度,全面实行高中教育经费拨款机制的重大改革。公办学校的政府财政支持优势将逐步消失,民办学校与公办学校将在公平的环境中竞争。

3 长兴县教育投入方式改革的几点启示

- 非正式教育投入渠道对教育发展是有利的,但是不要给政府造成错觉,政府是义务教育投入的主体,调动一些非正常资金来作为应急措施是可以的,但不要高估调动非正式资金的意义和作用,更不要本末倒置地认为政府找到了一个减轻身上包袱的方法。

- 对教育在弱势群体的支持,应该微观操作,不能用东、中、西的划分,而认为西部都是贫困的群体、都是弱势群体,东部是富裕地区没有弱势群体。西部也有非弱势群体,东部也有弱势群体。如果不把扶持弱势群体的教育投入,进一步微观控制,教育投入完全可能被非弱势群体所占用。不要认为弱势群体小就给忽略了,也不能认为弱势群体大,而且弱势群体集中的地区没有非弱势群体。

- 教育投入的城乡差异要远远大于区域差异,所以不管是富裕地区还是贫困地区,缩小城乡差异都是我们应该认真思考的理论难题和实践难题。在发展教育的政策区域均衡问题应该受到重视,城乡均衡问题更应该受到重视。

- 教育投入按比例分级承担,中国农村教育投入重点过低是中国教育始终没解决的问题,由三级办学两级管理,到以县为主,“中央转移支付,省地一分不支,乡镇一分不付,县不甚重付”,要从教育投入体制上根本解决问题,必须建立起教育投入分级负担的体制。建议所有地区对教育投入都以税收的形式进行,中央和省两级作为教育投入的主体。减少全国各地教育工资和生均公用经费过大差异。全省范围内由政府投入的经费齐一化。

- 由于农村居住分散,学校规模小,教育资源不能和城镇一样高效使用。农村学校可以适当进行布局调整,合并一些学校调大学校规模,但由此造成的经济负担,教育应当承担相应的比例,不能把学校布局看成简单转移教育经费承担的过程。

The Successful Paradigm of Equilibrium Reform in Education Devotion

——Case Study and Thought to the Equilibrium Reform in Education Devotion in Chang Xing Zhe Jiang

Qin Yu-you

(Institute of Countryside Education, Northeast Normal University, Changchun Jilin 130024,China)

Abstract: The comprehensive level of Chang Xing is within the first one hundred in China. The development of economy gives a chance to the development of education. And actually education is developed. But there are still many questions such as the non-equilibrium of education between schools, the non-equilibrium between general education and vocational education, the non-equilibrium chance which the individual student has, etc.. In order to solve those questions and promote the equilibrium development of education, the People of Chang Xing have carried out the experiment of education tickets and made fruitful effects.

Key Words: education devotion;equilibrium;case study

收稿日期: 2002-05-28

作者简介: 秦玉友(1974-), 男, 吉林抚松人, 东北师范大学农村教育研究所专职研究人员。