

民办中小学政府干预问题研究

杨红霞 著

MINBAN ZHONGXIAOXUE
ZHENGFU GANYU WENTI YANJIU

湖北省社会科学基金项目「十一五」规划资助课题

民办中小学政府干预问题研究

杨红霞 著

MINBAN ZHONGXIAOXUE
ZHENGFU GANYU WENTI YANJIU

 华中师范大学出版社

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

民办中小学政府干预问题研究/杨红霞 著. —武汉: 华中师范大学出版社, 2012. 4

ISBN 978-7-5622-5408-9

I. ①民… II. ①杨… III. ①民办学校—行政干预—研究—中国
IV. ①G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 033109 号

民办中小学政府干预问题研究

作者: 杨红霞 ©

责任编辑: 朱贝贝 张红梅

责任校对: 罗 艺

封面设计: 廖明友

编辑室: 第五编辑室

电话: 027-67867364

出版发行: 华中师范大学出版社

社址: 武汉市珞喻路 152 号

电话: 027-67863040(发行部) 027-67861321(邮购)

传真: 027-67863291

网址: <http://www.ccnapress.com>

电子信箱: hscbs@public.wh.hb.cn

经销: 新华书店湖北发行所

印刷: 华中科技大学印刷厂

督印: 章光琼

字数: 252 千字

开本: 787mm×960mm 1/16

印张: 14

版次: 2012 年 4 月第 1 版

印次: 2012 年 4 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者: 欢迎举报盗版, 请打举报电话 027-67861321

序

改革开放后，随着经济体制和教育体制改革的不断深入，被冠以“民办中小学”称谓的私立中小学在中华大地得以恢复和发展，并逐步引起了政府和社会的高度重视。2003年1月《民办教育促进法》的出台，使我国政府对民办中小学的管理进入了法制化阶段。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》明确提出：“民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责，鼓励出资、捐资办学，促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育。调动全社会参与的积极性，进一步激发教育活力，满足人民群众多层次、多样化的教育需求。”与此同时也应看到，在市场化改革中，政府如何管理民办中小学这个议题，无论是在理论上，还是在实践中，都显得相当模糊。民办教育仍然面临着很多问题，如民办学校的营利性与非营利性、合理回报问题、产权问题、政府资助问题、教师待遇问题等，亟须加以探讨和解决。

对上述诸多问题，杨红霞博士在《民办中小学政府干预问题研究》一书中运用政府经济学的相关理论进行了探讨，特别是对政府应该在民办教育的发展过程中发挥什么作用，怎样处理政府与市场的关系，即政府对民办教育的干预问题，进行了全面深入的研究，提出了不少真知灼见。具体来讲：

其一，以市场失灵、政府失灵和志愿失灵等理论为基础分析了政府干预民办中小学的优势和局限，以及政府对民办中小学干预的目的，并将政府干预问题分为政府管制和政府资助两个方面。其中，政府对民办中小学管制的内容主要包括：民办中小学的收费、申办与停办、投资管制、教育质量、教师及工作人员权利保障及安全等。政府对民办中小学的资助也可以采取两种方式：一种是对民办学校的资助，称作补助；一种是对学生的资助，叫作凭单（教育券）。

其二，通过横向和纵向的比较，总结了国外和我国政府干预私立中小学的经验教训。以发展中国家印度和发达国家澳大利亚为例，分析两国政府对私立中小学的管制和资助的现状及效果。同时考察了我国古代和近代政府对私立中

小学的干预,从中寻找出政府对私立中小学进行干预的规律。通过比较研究和历史研究,得到的启示是:政府的适度干预是必要的,也是有利于私立中小学发展的;政府对私立中小学的资助有利于私立中小学的发展,而资助方式的选择对于实现效率与公平有着直接的影响;政府对私立中小学的过多管制或不合理管制会阻碍市场机制发挥作用,不利于私立中小学的健康发展。

其三,以湖北省C市为例,通过实地调查政府对民办中小学的进入与退出管制、价格管制、投资管制、质量监督、教师权益保障、财产运行监督及政府对民办中小学的资助,分析了我国政府对民办中小学干预的现状、取得的成效与存在的问题,以及造成问题的原因,并据此提出了改善政府干预民办中小学的具体政策建议。

总之,该书从多角度,采用多种方法综合研究了政府对民办中小学的管理问题,理论与实践结合紧密,对于民办中小学的研究者、管理者和举办者都具有较高的参考价值。当然,政府对民办中小学的干预涉及的内容非常广泛,不是一本著作所能完成的。本书的研究仅仅是一个良好的开端和起点。愿作者不懈努力,在今后的研究中,就此问题做进一步深入研究,再创新的业绩。

范先佐

2012年3月26日于武昌桂子山

目 录

绪论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、相关概念界定	(2)
三、研究现状	(5)
四、研究意义	(19)
五、研究方法	(20)
六、研究思路及论文的基本框架	(22)
第一章 私立中小学政府干预的理论分析	(24)
第一节 私立中小学教育市场与市场失灵	(24)
一、私立中小学教育中的市场	(24)
二、私立中小学教育市场失灵与政府干预	(25)
第二节 私立中小学教育中的志愿机制与志愿失灵	(29)
一、第三部门的界定	(29)
二、第三部门资源配置的特征	(30)
三、志愿失灵及其表现	(31)
第三节 政府干预：矫正市场失灵与志愿失灵	(32)
一、政府失灵：谨防过度干预	(33)
二、合作与互补：政府、市场、第三部门的关系	(37)
三、政府管制与资助：政府干预私立中小学的主要形式	(39)
第二章 国外政府对私立中小学的干预：比较的视域	(45)
第一节 澳大利亚政府对私立中小学的干预	(45)
一、澳大利亚私立中小学概况	(45)
二、澳大利亚政府对私立中小学的管制	(46)
三、澳大利亚政府对私立中小学的资助	(47)

四、澳大利亚政府干预私立中小学的特点及启示	(61)
第二节 印度政府对私立中小学的干预	(64)
一、印度私立中小学概况	(64)
二、印度政府对私立中小学的管制	(66)
三、印度政府对私立中小学的资助	(72)
四、印度政府干预私立中小学的启示	(80)
第三章 中国对私立中小学的干预：历史的视域	(84)
第一节 中国古代官府对私学的干预	(84)
一、古代私学概况	(84)
二、我国古代政府干预私学的主要途径	(86)
三、政府加强干预的结果：私学的官学化	(96)
第二节 近代中国对私立中小学的干预	(98)
一、近代中国私立中小学概况	(98)
二、近代中国对私立中小学的干预	(100)
三、政府干预加速了私立中小学的近代化	(112)
第四章 新中国成立后政府对民办中小学的干预	(114)
第一节 改革开放前政府对民办中小学的干预概况	(114)
一、改革开放前私立中小学的沉寂	(114)
二、私立中小学销声匿迹：政府不当干预的影响	(116)
三、我国计划经济体制下私立中小学失去了生存的空间	(119)
第二节 市场化改革与民办中小学的复苏	(120)
一、市场化改革及其对民办教育的影响	(120)
二、夹缝中求生存：政府干预的不成熟	(120)
第三节 政府对民办中小学的干预现状	(123)
一、C市民办中小学概况	(124)
二、政府对民办中小学的管制	(125)
三、政府对民办中小学的资助	(143)
第五章 我国政府干预民办中小学的成效、问题及原因分析	(153)
第一节 政府干预民办中小学的成效	(153)
一、政府干预促进了民办中小学的发展	(153)
二、政府干预维护了学生的权益	(159)

第二节 政府干预民办中小学存在的问题、影响及原因分析·····	(161)
一、政府干预民办中小学存在的主要问题及影响·····	(161)
二、政府干预民办中小学存在问题的原因分析·····	(174)
第六章 政府干预民办中小学的政策建议·····	(179)
第一节 政府干预民办中小学的主要原则·····	(179)
一、政府干预基于市场机制原则·····	(179)
二、公平与效率原则·····	(180)
三、合法性原则·····	(181)
第二节 完善我国政府对民办中小学进行干预的建议·····	(182)
一、完善民办教育法规, 创造公平竞争环境·····	(182)
二、放松政府管制, 充分发挥市场机制的作用·····	(187)
三、利用社团组织, 加强行业自律·····	(190)
四、建立民办中小学政府资助制度, 保证所有适龄儿童都能接 受最基本的教育·····	(194)
五、建立教育质量监控体系, 为家长选择学校提供可靠 的信息·····	(201)
附录 民办中小学政府管理基本情况调查问卷·····	(203)
参考文献·····	(207)
后记·····	(216)

绪 论

一、问题的提出

2007年4月,笔者在贵阳市的一次调研中拜访了贵阳市民办兴农中学的举办者、法人代表、校长蒲邦顺。兴农中学创办于1993年,开办时只有3000元启动资金,租用农舍作为校舍,仅有30多名学生,条件十分简陋。经过十几年的艰苦奋斗、苦心经营,学校已拥有占地140亩、7万多平方米的崭新校舍,教学、生活设施基本齐全,师生员工2200多人,成为该省规模最大、办学条件较好的民办完全中学,是贵州省省级二类示范性高中。蒲校长非常热情地接待了笔者,向笔者介绍他十几年办学的艰难历程和经验体会。当笔者问及“您的学校发展到现在的规模有没有得到政府的资助”时,蒲校长说:“兴农中学是边建边贷边还一步步滚动发展起来的,到现在学校还背负着巨额贷款。实际上,2003年以前,政府对我们以打压为主,2003年以后政策环境才有了改善,政府对我们比较支持。但是,我并不希望政府给我们钱。因为一旦政府给了钱,他们可能会干涉学校的事情,比如向学校派老师。政府对学校的干涉会危及学校的独立自主,影响市场机制发挥作用,那么学校就失去了作为民办学校的优势。”为什么该校校长不希望政府对民办学校进行干预?在我国民办教育发展过程中政府要不要进行干预?怎样进行干预?引起了笔者对这一问题的兴趣。

另有媒体报道:2007年12月12日,河北省保定市望都县民办金岸高中的800多名学生和30多位教师被望都县教育局的几辆大客车强行拉到该县公办望都高中,金岸高中瞬间遭受灭顶之灾,原因在于金岸高中侵占了望都高中的学生生源^①。望都县教育局对于仍具有办学资格的金岸高中的做法可以说是粗暴地非法直接干预。这件事折射的问题是,政府应如何对待公办学校与民办学校之间的竞争?而备受人们关注的打工子弟学校的命运又如何呢?打工子弟学校

^① 河北保定800名民办高中生被强制转学[EB/OL]. http://www.china.com.cn/education/txt/2007-12/12/content_9373414_2.htm.

大部分由于学费低廉,学校设施简易,达不到政府规定的民办中小学设置标准而没有获得办学许可证。对于这些“非法”学校,有的被取缔,但由于各种原因,一些孩子不能或不愿进入公立学校读书,许多打工子弟学校是“不合法”的,但是“被需要”着。政府在这种两难中该如何决定才最有利于受教育者呢?这更激发了笔者对这一问题的兴趣。

政府与市场之间的关系一直是经济学界讨论的重要问题。政府对民办中小学的干预直接关系到民办中小学的健康发展,而我国民办教育是随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善而得以恢复和发展起来的。在这种情况下,政府与市场在民办教育领域如何分工与合作是迫切需要讨论的问题。政府在民办中小学的发展过程中应该起什么作用?政府应该在哪些领域发挥作用,哪些领域应交给市场?政府该不该资助民办中小学,如何资助民办中小学?政府资助民办中小学的条件是什么?介于政府与市场之间的第三部门或称非营利组织在民办教育的发展中能发挥什么作用?政府、市场与第三部门在民办教育的发展中各自的优势何在?政府干预民办中小学的目的是什么?怎样有效达到这些目的?以上问题的厘清是现阶段民办教育健康发展迫切需要解决的问题,也是本研究的目的所在。

二、相关概念界定

(一)民办学校与私立学校

根据《民办教育促进法》的定义,民办教育是指“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动”。以此推论,民办学校是指“国家机构以外的社会组织或者个人利用非国家财政性经费,面向社会举办的学校”。这里强调民办学校的举办人是国家机构以外的社会组织或者个人,经费来源是非国家财政性经费。贾东荣等认为,《民办教育促进法》对民办教育的定义不准确,“国家机构”和“国家财政性经费”两个限定词不明确。“这里的国家机构指什么,包括哪些机构和部门?什么是国家财政性经费?国家财政性经费包括不包括政府的资本性投入和在此基础上形成的增值部分?国家机构或准国家机构用政府的资本性投入或其增值举办学校算不算民办教育?这些问题的存在,一方面给公办学校和其他使用财政性经费运转的机构(含国有企业)举办民办教育留下了空间,另一方面阻塞了其他机构或个人在办学过程中获得国家财政性经费补助的道路。”^①笔者认为,在一些地方政府开始

^① 贾东荣,夏季亭. 民办教育促进法存在的不足与建议[J]. 教育与职业, 2007(8): 59-61.

对民办学校提供资助的情况下,限定民办学校利用国家财政性经费的规定有不合理的一面。

因此,本书将民办学校界定为由国家机构以外的社会组织或公民个人面向社会举办和经营的学校及其他教育机构。这里的国家机构是指主要由政府财政经费设立的机构,如政府机构、公立学校、国有企业等。民办中小学是指由国家机构以外的社会组织和公民个人面向社会举办和经营的中小学,本书所指的民办中小学是指普通民办中小学,不包括我国“名校办民校”、“转制学校”、国有企业设立的厂矿学校以及职业中学。民办学校是我国现阶段特有的称谓。事实上,在中国古代和近代就有不同类型的私学和私立学校。本书在相关章节将做进一步的解释,为反映时代特点,在不同历史时期使用符合历史事实的称谓。

民办学校在国际上一般称为私立学校,当然不同的国家也有不同的称谓和类别,如美国的私立学校称为非公立学校(non-public school)或私立学校(private school),一般分为营利性和非营利性两种类型;澳大利亚的私立学校统称为非政府学校(non-government school),非政府学校又分为天主教体系学校(systemic school)和独立学校(independent school 或称 non-systemic school)。天主教体系学校由澳大利亚天主教全国委员会统一领导,各州下设天主教学校委员会,由此形成庞大的学校体系,其他教派和非教派学校以及没有加入天主教体系学校的天主教学校都称为独立学校。英国的私立学校一般由贵族气息浓厚的公学(public school)、各种教会组织举办的特殊协议学校(special agreement school)、受助民办学校(voluntary aided school)以及直接补助学校(direct grant school)组成。德国的私立学校一般分为替代性私立学校与补充型私立学校两种类型,其中替代性私立学校基本上具有公立学校的所有优惠政策,而补充型私立学校受政府的管制较少。本书将具体考察印度和澳大利亚两个国家的政府对私立学校的干预现状,在称谓上分别采用两个国家的官方称谓。

(二)政府与政府干预

政府的概念有广义和狭义之分,广义的政府(government)泛指一切国家政权机关,包括立法机关、司法机关、行政机关以及一切公共机关,议会、内阁、总统、法院等机构都属于广义概念上的政府。有代表性的如英国《大众百科全书》的定义:政府是“由政治单元在其管辖的范围内制定规则和进行资源分配的机构。政府的功能是:执行、行政、管理”^①。对广义概念的政府又存在两种不同的

^① 辛向阳.新政府论[M].北京:中国工人出版社,1994:3.

见解:一种认为,国家的总统、总理、国务卿、部长、司局长、外交官、海陆空军的军官以及各级地方行政官员,都是政府官员的一部分,把这些官员所在的办事机构加在一起,就构成了一个国家的政府;另一种认为,司法部门的官员及其所在的机构也应包括在政府之内,因为这些官员的职责在于解释宪法和执行法律,这是执行国家意志即统治阶级意志的一种重要职能。

狭义的政府专指一个国家的中央和地方的行政机关,如外国的内阁、总统、政务院等,我国的国务院、地方各级人民政府。《美国百科全书》是这样界定政府的:“政府一词适应管理团体和国家的机构及其活动。通常它指的是诸如英国或日本这些民族国家或其分支如省、市地方政府的组织机构及法定程序。就这一方面而言,政府对已经确认为某一民族国家中的成员的事务进行管理。由此可见,政府就是一个国家或社会的代理机构。”^①“政府是行使国家权力的机关。”^②我国宪法中的“人民政府”就是指各级各类行政机关,即狭义的政府。政府具有主权性和独立性、政治性和阶级性、强制性和约束性、执行性和实践性、综合性和动态性等基本特点^③。

本书所指的政府是指广义的政府,包括立法、司法、行政等国家机关和公共机构及工作人员。

政府在经济活动中实际做些什么?可以简要地归纳为政府的配置、分配、调节、稳定与保险功能,所有这些功能概括起来就是政府对于社会资源的配置与再分配。政府的调节、稳定与保险功能或多或少、或显或隐地含有配置与再分配功能。政府主要通过公共部门收支活动以及相应政策的制定来实现资源配置职能,还可以通过对特定对象(如负外部性企业)征收重税以及发放财政补贴等手段(甚至直接的价格管制)来实现对社会现有的人力、物力、财力等社会资源结构与流向的调整与选择,达到资源在不同地区、产业、经济主体以及在政府部门和非政府部门之间的配置等,使得资源配置结构更加合理。收入再分配职能是指政府为了实现社会公平对市场经济形成的收入分配格局予以调整的职能和功能。广义地说,政府所有的活动都会影响社会资源的配置。政府活动的“有形”主要表现在它作用的手段与形式是强制的或者以强制为保障的。政府除了努力改善市场结构之外,有时候还利用价格、限制进入、禁止特定行为、资格制度、信息公开制度、标准认证制度等直接对微观经济主体的企业进

① 徐争游,等. 中央政府的职能和组织结构(上册)[M]. 北京:华夏出版社,1994:203.

② 中国大百科全书(政治学卷)[M]. 北京:中国大百科全书出版社,1992:479.

③ 李善岳,等. 中国政府管理概论[M]. 北京:中共中央党校出版社,1997:5-7.

行管制^①。

什么是政府干预?有学者认为,“政府干预是指政府对经济运行的参与、调节、控制、限制活动”^②。赵万江等认为,政府干预主要是指以行政手段代替市场进行资源配置的一种行为^③。朱新梅认为,政府干预简单地说就是指政府公共行政,包括社会管理、公共服务、宏观调控、市场监管等公共行政领域。政府干预基于市场失灵、基于社会公正的需要、基于公共福利的需求;政府干预受伦理、法律和政府自身能力的限制,政府干预应止于私人领域;政府干预从层次上来看可以分为宏观调控和微观调控,从干预方式发挥的作用来看,可以分为直接干预和间接干预;政府干预最常见的方式有法律、经济手段、信息公开、评估与监督、直接行政等^④。

笔者认为,政府干预是政府通过制定法规政策或行政指令,各级政府部门和官员以此为依据对经济运行的调节、控制等活动。民办中小学的政府干预是指政府通过制定有关法律法规和出台相关政策文件,对民办中小学的调节、管理、监督与支持。政府管制和政府资助是政府干预私立中小学的两个重要形式。政府资助是政府运用公共支出政策对私立中小学进行资助以实现对私立中小学的宏观调控;政府管制(regulation,也译为规制)是政府对私立中小学微观主体的直接干预。

三、研究现状

(一)国外关于私立中小学政府干预的研究

1. 教育券制度

教育券(education voucher,又译教育凭证)最先由美国著名经济学家、新自由主义经济学派的代表人物弗里德曼提出。他在1955年的论文《经济学和公共利益》(Economics and the Public Interest)、1979年的名著《自由选择:个人声明》中的一章《学校的问题在哪里》和1995年发表在《华盛顿邮报》上的论文《公立学校:使其私有化》(Public School: Make them Private)三篇文献中阐释并发展了他的教育券思想。弗里德曼赞美自由竞争下的资本主义市场和价格制度,反对政府过多地干预阶级社会的发展,认为最好的政府是管得最少的政府。教

① 徐德信. 政府经济学基础[M]. 北京:北京大学出版社,2005:14-20.

② 徐向艺. 政府干预与市场经济[M]. 济南:山东人民出版社,2005:27.

③ 赵万江,胡春生. 论政府干预的边界及越界治理[J]. 社会科学研究,2006(4):89-93.

④ 朱新梅. 政府干预与大学公共性的实现:中国大学的公共性研究[M]. 北京:教育科学出版社,2007:46-67.

育券是弗里德曼的新自由主义经济学思想在教育中的体现。他主张减少政府对教育的过多干预,认为政府资助教育并不意味着一定要直接提供教育机会,两者完全可以分开。教育券的具体做法是:政府不再直接开办学校或给学校拨款,而是把用在每个学生身上的生均教育经费以有价证券的形式发放到家庭,家长可以自由地为子女选择就读的学校,用教育券冲抵部分学费,学校再到政府有关部门将教育券兑换成现金。弗里德曼模式旨在还所有家长以教育的选择权,即教育的消费者(学生及其家长或监护人)能自由选择最能满足他们需求的学校,把竞争引入公立学校体系,要求学校能对市场及受教育者的需求作出快速反应,在“教育券”的流动中实现学校的优胜劣汰,利用市场规律改善中小学的教育质量,并适当遏制教育官僚主义的滋长。因此,人们将弗里德曼提出的教育券模式称为自由市场方式(liberal market approach)。基于自由主义的市场理念,弗里德曼认为教育券应以下述方式运作:①全民适用;②教育券金额等值;③教育券的使用范围应覆盖所有合乎要求的学校,无论是公立学校或私立学校;④教育券的价值应足够支付高质量的教育成本;⑤准许学校收取教育券以外的“额外”费用;⑥学生可自由选择心仪的学校,学校也可以选择学生^①。根据该模式所倡导的理论,教育券应该在全国范围内发行,面向所有的家长,在任何公立或私立学校流通,教育券的面值足以支付高质量的教育费用,赋予家长和学生完全的择校自由。政府可以适当减少教育投入,从而减轻纳税人的负担。

继弗里德曼之后,美国社会学家詹克斯(Christopher Jencks)于1970年提出了补偿性教育券模式(也被通俗地叫作“排富性”教育券模式)。在他看来,无排富性模式不能真正体现社会公平性原则,他主张只给低收入或有特殊需要的家庭以特殊的补助。在詹克斯看来,教育券是为社会弱势群体提供教育机会的一种方式。他强调整个计划的实施必须保证社会弱势群体获得高质量的教育,因此,人们将他提出的模式称为“社会政策”方式(social policy approach),教育券计划更像是一种社会福利政策。该模式要求教育券面向低收入家庭的子女,其价值等于教育费用的平均值,家长可以根据实际情况择校,一般不需要自己支付学费,学校无权拒绝持有教育券并要求入学的学生;为了加强各阶层人员的流动,低收入家庭在享受普通教育券的基础上,还将享有补偿性质的教育券,以克服来自经济、宗教、种族等方面的障碍。政府严格控制教育券的发行数量,对参

① 敏仪,黄丽菁.学券制[EB/OL]. <http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102rp06c.pdf>, 2002-4-29. 4, 41.

与该计划的学校及学生的资格也严格限制,所以这种模式的特点是“排富性”或“限制性”。

教育券制度将公立学校和私立学校置于公共教育资源的统一体系内,使私立学校与公立学校平等竞争公共经费,对私立学校具有重要意义。20世纪80年代后,一些国家和地区开始试行教育券制度,1980年智利在全国范围内推行教育券制度,与此同时,美洲其他一些国家也引进了教育券制度,如哥伦比亚、危地马拉等,欧洲的瑞典也于1990年开始实施教育券制度。然而经过二十多年的实践,教育券制度的实践仍存在许多争议。

首先,并没有明确的证据说明教育券对于改善公立学校的教育质量具有显著的作用。美国乔治亚大学教授 Parry 对智利教育券进行系统研究后认为,在控制家庭社会经济背景和学校资源等因素后,社会经济背景中上等的学生在学业成绩上有所进步,但同一期间,不论在市区和郊区,社会经济背景较差的学生在考试中的得分都有所下降。教育券带来的竞争并没有明显提高学生学业成绩以及学校的效率,教育券只对那些在私立学校就读的教育券学生有所裨益,而对公立学校的学生来说,效果并不显著甚至是负效应^①。弗里德曼相信:扩大个人及家庭对学校的选择权,必将增加校际间的竞争。而有效竞争的结果,是各个学校教育质量的整体提升。而早期的教育券研究均无法提供令人信服的证据来证明这一点。直至近几年,格林(Greene)对美国佛罗里达州教育券项目的研究,以及霍克斯拜(Hoxby)对密尔沃基市的“家长选择学校方案”(Milwaukee Parental Choice Program, MPCP)的研究,均声称教育券的推行确实加强了学校间的竞争,从而促进了公共教育系统教育服务的改进和教育质量的提升^②。麦克尤恩和卡诺努瓦以学校招生人数(指示竞争)和学生学业成绩(指示教育质量)为相关变量进行了研究。研究结果表明,智利各大城市学校的学生成绩在15年(1982年—1997年)内平均提高了0.2个标准差,而在大城市以外的其他地区(占学生总数的3/4),竞争反而使得学校的教育质量有所降低。麦克尤恩和卡诺努瓦分析,竞争没有产生预期的正面效应主要有两个原因。一是公立学校普遍缺乏参与竞争的动力,哪怕面临着招生或财政危机。高里曾对20世纪80年代智利政府实施“软财政”的情况进行了详细的论述。根据他的论述,当教育券学校面临着由招生人数减少而带来的财政困难时,学校乃至市政当局往往不是力争改进

① Parry, Taryn Rounds. Theory Meets Reality in the Education Voucher Debate: Some Evidence from Chile[J]. Education Economics, Vol. 5, No. 3. 1997: 307-331.

② 周琴. 智利教育券政策述评[J]. 比较教育研究, 2007(4): 39-43.

教育质量,而是转向中央政府财政请求额外拨款^①。二是面对招生或财政危机,学校缺乏改进教育服务和提高教育质量的有效策略。多数学校往往采取雇佣较差的教师以降低教师薪金来降低运营成本,通过招收差生等方式来应对竞争风险。总而言之,面对竞争,大多数学校不仅缺乏必要的财政投入或其他教育资源,更缺乏积极有效的管理手段和应对策略^②。

其次,教育券政策是促进教育公平还是加剧教育不平等仍无定论。尽管教育券政策规定所有学生都可随意选择心仪的公立或私立资助学校,但私立资助学校录取学生时极为严格,它们择优录取的情况十分普遍。这些学校往往利用增加入学考试难度、提高学费、设定招生程序、制定校规等手段筛选学生,从而将他们认为资质较差、难以教育的学生摒弃门外,弱势群体学生事实上根本无法选读这些学校。卡农的研究显示,智利教育券政策推行后,大批公立学校学生转读私立资助学校,而在私立资助学校就读的学生中,超过70%来自中等及高收入家庭,这些学生家长的教育水平较高,社会经济背景也较佳^③。这也表明,智利的教育券政策并没有让不同阶层子女受教育权趋于平等,反而是更不平等。来自下层学生学习成绩反而呈恶化之势,来自中产阶级和上层社会的子女成为主要的受益人。家长选择学校的权利没有根本性扩大。智利教育券政策实践表明,受教育程度较低的父母虽然也希望子女就读教育质量高、社会声誉较好的学校,但这些家庭获取信息的渠道非常有限。每年媒体仅公布一次参与教育券计划学校的考试分数排名,对一些贫困家庭的家长来说,不具备解读、判断和应用这些信息的能力。因此,他们也无法参与就读优质学校的竞争。教育券政策鼓励大规模的学生自由选择学校,而能够践行的只能是那些有能力 and 有权力的学生^④。

教育券制度将私立中小学纳入政府公共经费范围之内,使学生家长能在公

① Gauri, V. School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform[M]. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1998:74.

② McEwan, P. J., Carnoy, M. Does privatization Improve Education? The Case of Chile's National Voucher Plan. In N[A]. Plank David and Gary Sykes (eds.) Choosing Choice: School Choice in International Perspective[C]. New York. Columbia University, NY: Teacher College Press, 2003:34-44.

③ Carnoy, Martin. Lessons of Chile's Voucher Reform Movement[EB/OL]. <http://www.rethinkingschools.org/SpecPub/sos/sosintl.html>.

④ Gauri, Varun. School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform[M]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998:2.

立中小学和私立中小学之间自由选择,这在一定程度上使整个教育资源的配置发生很大的改变。教育券制度在我国也引起了很大的关注。2001年,我国浙江长兴县首次试验教育券制度,并且进行了部分本土化变通。而对于教育券的使用,在我国提得较多的是解决流动儿童的教育问题,即为流动儿童发放一定面值的教育券,无论是选择公立中小学还是民办中小学的流动儿童,都可以从政府获得一份教育费用的补偿。教育券制度为政府以公共经费再分配的方式干预民办中小学提供了创见性的思路,但它所能起到的实际效果还需要进一步的实践检验。

2. 私立中小学政府干预的实证研究

Estelle James 考察了 35 个发达国家和发展中国家的私立教育政策,主要考察两个问题:政府补贴和私立学校的规模之间是什么关系?政府补贴是否伴随着对私立学校的控制,如果是的话,从哪些方面进行控制?研究结果显示,发展中国家的私立教育获得的补贴比发达国家少,尽管如此,发展中国家的私立教育规模通常都很大。他认为,发展中国家由于过度需求私立学校即使没有政府补贴也会繁荣,而在发达国家政府,由于通常存在免费的公共选择机会,政府补贴是私立学校规模加大的必要条件。他发现,就算没有补贴,政府同样对私立学校实行控制,但是严格的控制始终伴随着补贴,尤其是对教师工资和任职资格、定价以及其他进入标准等方面的控制。然而,这些干预通常受到举办人和消费者的规避,即使没有规避,也是以牺牲数量和效率为代价获得质量的^①。

Pauline Dixon 和 James Tooley 认为,政府管制私立中小学非常重要,因为政府管制能够刺激或遏制私立教育市场,同时会影响教育供给的质量,而对不受资助的私立学校而言,管制是一项有力的管理政策工具^②。2001 年 11 月至 2002 年 12 月,他们对印度 AP 邦海得拉巴市的 14 所不受政府资助的私立中小学进行调查,采用半结构性访谈、问卷、档案记录、文件、观察等方式收集有关该地区政府对私立中小学的管制环境、影响、现实情况以及可能的变革。他们通过对该地区政府对私立中小学的管理文件和相关法规与实际的执行情况来考察政府对私立中小学的管制及管制效果。调查发现,文件规定的现行规章制度并不

① Estelle James. Public Policies toward Private Education: An International Comparison [J]. International Journal of Educational Research. Volume 15, Issue 5, 1991:359-376.

② Pauline Dixon, James Tooley, The Regulation of Private Schools Serving Low-Income Families in Andhra Pradesh, India[J]. The Review of Austrian Economics, 2005: 29-54.