



师苑论丛



主 编

喻长志

副主编

秦东方

安徽大学出版社

师苑论丛

主 编 喻长志
副主编 秦东方

安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

师苑论丛 / 喻长志主编. —合肥: 安徽大学出版社, 2007. 6

ISBN 978-7-81110-309-0

I. 师... II. 喻... III. 教学研究—文集 G658.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 068870 号

师苑论丛

主 编 喻长志
副主编 秦东方

出版发行	安徽大学出版社	印 刷	中国科学技术大学印刷厂
	(合肥市肥西路3号 邮编 230039)	开 本	880×1230 1/32
联系电话	编辑室 0551-5108458	印 张	13.375
	发行部 0551-5107784	字 数	337 千
电子信箱	ahdxchps@mail.hf.ah.cn	版 次	2007 年 6 月第 1 版
责任编辑	徐 建 鲍家全	印 次	2007 年 6 月第 1 次印刷
封面设计	孟献辉		

ISBN 978-7-81110-309-0

定价 25.00 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

目 录

非义务教育阶段的多元化投入体制初探	喻长志 (1)
基础教育新课程理念下小学班主任工作研究	吴德琴 (22)
税费改革对农村义务教育影响的研究	
——安徽省 D 县的调查报告	任俊梅 (45)
青少年诚信道德教育探析	张红梅 (74)
信息技术与生物教学整合的理论与实践	秦东方 (98)
Learning Strategies in L2 Reading Literacy	
Acquisition	钟兰凤 (133)
中学英语教学中的形成性评价	
——档案袋法的运用	郭新安 (171)
语文课堂拓展性教学研究	潘天正 (195)
中学鲁迅作品教学研究	王 建 (215)
小学中高年级研究性阅读教学基本模式的构建 ...	王 尧 (236)
流行音乐与青少年音乐教育	王红艳 (255)

五年制师专化学校本课程的开发与实践	谷 燕 (270)
新课程视野中的中学乡土史教学研究	程根宝 (297)
李白离别诗抒情艺术管窥	程宏亮 (315)
周作人“言志”文艺思想论	范永康 (331)
商品化权的概念研究	鲍 峰 (351)
工矿城市可持续发展综合评价	
——以马鞍山市为例	王结贵 (375)
马鞍山市生态城市评价体系构建和空间结构	
优化研究	王 虹 (401)

非义务教育阶段的多元化 投入体制初探

喻长志

党的十一届三中全会以来,特别是1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》和1986年《中华人民共和国义务教育法》的颁布实施,全国教育事业随着改革开放和社会主义市场经济的逐步建立,发生了翻天覆地的变化,全国90%地区基本实现了“两基”(基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲)。义务教育的普及实施,带动了非义务教育阶段教育的全面发展和提高,为社会主义现代化建设提供了人才和智力支持,使全民素质有了明显的提高。

我国的非义务教育阶段,指义务教育规定的小学初中九年义务教育以外的教育阶段。包括学前教育、高中阶段教育(含普通高中、职业高中、成人高中、普通中专、成人中专和技工学校)、高等教育(含普通学校、成人高校、研究生培养)、成人培训和扫盲教育。根据中华人民共和国2003年教育统计报告,截止2003年底,全国有幼儿园11.64万所,在园幼儿(包括学前班)2004万人;高中阶段教育共有学校3.18万所,在校学生3243.40万人,高中阶段毛入学率为43.8%;高等教育阶段有高等院校(含民办高校)2110所,在校生1900多万人,高等教育的毛入学率为17%;成人培训学校(机构)23.06万所,共培训结业人数7242.08万人次,注册学生数5677.22万人,全年共扫除

文盲 203.14 万人。非义务教育占全国教育总体规模中的学校数为 44.7%，在校生人数为 34.3%。非义务教育阶段在提高全民素质、开发人力资源、提升劳动者的科学文化水平、实现社会经营方式转变等方面发挥着不可替代和十分重要的作用。

长期以来，我国教育投入体制单一，主要以政府投入为主。随着社会主义市场经济不断发展，特别是《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》的颁布实施，教育投入渠道单一的局面得到改变，一批非政府财政资金已投入到教育领域。特别是非义务教育阶段。据统计，1998 年，全社会教育经费投入为 GDP 的 3.76%，其中非财政性的社会和个人投入占教育总经费的比例为 38.09%。2001 年，教育经费总量占 GDP 的比例提升至 4.83%。家庭和学生个人缴纳的学杂费、非政府的社会和个人教育投资占教育经费总量的比例已增加到 45%，初步形成了多渠道筹措教育经费的体制。

党的十六大明确提出：“高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻‘三个代表’重要思想，继往开来，与时俱进，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，为开创中国特色社会主义事业新局面而奋斗。”人民群众日益增长的物质文化需要向我们提出了更新、更高的要求。在中国目前的国情下，如何解决穷国办大教育问题，现实地摆在我们面前。必须坚持教育为人民服务，坚持“依靠人民办教育，办好教育为人民”的指导思想，拓宽思路，走多元化投资教育的新路子，这是现实的迫切需要。要在法律上、政策上、市场运行机制上和教育事业发展上对多元化投入进行必要性和可行性论证，并通过近年来多元化投资教育的实践，特别是投资非义务教育阶段的实践，初步探索非义务教育阶段的多元化投入体制的理论，不断推进非义务教育阶段的多元化投入向纵深发展。

一、非义务教育阶段多元化投入的必要性

我国现阶段处于社会主义的初级阶段,其基本矛盾是人民群众日益增长的物质文化需要与落后的社会生产力之间的矛盾。社会主义初级阶段的根本任务是解放和发展生产力,努力建设社会主义物质文明、政治文明和精神文明,发展包括教育事业在内的各项社会事业,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要。《中华人民共和国宪法》规定,“国家发展社会主义的教育事业,提高全国人民的科学文化水平”、“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”、“国家培养为社会主义服务的各种专业人才,扩大知识分子的队伍,创造条件,充分发挥他们在社会主义现代化建设中的作用”。并明确指出:今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设,要把发展科学技术和教育事业放在首要位置,使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。《中华人民共和国教育法》规定:“国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和建设有中国特色的社会主义理论为指导,遵循宪法确定的基本原则,发展社会的教育事业”,“教育是社会主义现代化建设的基础,国家保障教育事业优先发展”,“全社会应当关心和支持教育事业的发展”,“教育必须为社会主义现代化建设服务,必须与生产劳动相结合,培养德、智、体等全面发展的社会主义事业的建设者和接班人”。“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等,依法享有平等的受教育机会”,“国家对发展教育事业做出突出贡献的组织和个人给予奖励”。这些法律的规定,无疑进一步确立了教育的基础性、先导性、全局性地位。

新中国成立以后,教育事业获得了较好的发展,特别是十一届三中全以后,教育事业发展很快,教育的总体水平有了一定的

提高,人均受教育的年限不断提高。到1999年,中国首次人均受教育年限上达到7.11年,超过世界平均水平的6.66年。中国从1986年提出“普九”到基本实现目标,仅仅用了15年的时间,在世界历史上是前所未有的。但是,中国现阶段的教育发展与投入状况明显落后于世界的平均水平,各级各类教育经费严重短缺,政府教育经费投入和社会教育经费的支持均明显低于发达国家,甚至低于一些新兴的工业化国家和同等水平的发展中国家。2001年,教育经费总量占GDP比例仅为4.83%,而OECD国家到1998年就达到5.8%的平均水平,韩国、美国、加拿大等国家超过6%,即使是巴西,在1997年也已达GDP的5.1%。我国教育的投入总体水平偏低,形成了人民群众需求与社会供给之间的巨大反差,不能满足社会主义现代化建设以及广大群众对教育的需要。

党的十一届三中全会确立了以经济建设为中心,实行改革开放。经过20多年的持续、稳定、快速的发展,当人类社会跨入21世纪的时候,我国经济社会发展也进入到新的发展阶段,我们实现了现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标,人民生活基本上达到小康水平,正在进入和全面建设小康社会,向第三步战略目标迈进。1979年至2000年,我国经济平均增长9.5%,是全世界最快的。按可比价格计算,2000年GDP是1980年的6倍以上,超过原定20年翻两番的目标。长期困扰我国经济发展和人民生活的商品供应短缺状况得到根本改变。到2003年底,GDP总量已达到11.67万亿元,按可比价格计算,人均1090美元,首次实现人均GDP超千美元大关。全社会进入了一个新的发展阶段。特别是随着社会主义市场经济的不断深入发展、社会经济总量的增加,以公有制为主体、多种经济成分并存发展的经济体制逐步建立,非公有制经济对GDP的贡献非常突出,各级政府财政收入以外的多种性质合法收入数量占GDP比重

逐年增加。经济的发展,为加大教育投入提供了坚实的物质基础,各级政府坚持教育优先发展的战略方针,坚持政府财政投入的主渠道,努力实现“三增长一优先”。但是中国人口众多,教育的基数居世界首位,纵然这些年国家对教育的投入力度不断增加,但仍显不足。2001年,我国的财政性教育投入占GDP的3.19%,同期美国达到5.39%。由于中国GDP的总量与美国差距悬殊,人口约是美国的5倍,所以人均教育经费的差距就更为明显。即使与1998年巴西、马来西亚、泰国等发展中国家的4.63%、4.99%、4.27%的财政投入相比,我国2001年财政性教育投入占GDP的比例也存在明显的差距。

从上述情况看,一方面,中国的经济有了快速的发展、经济总量增长较快;另一方面,中国的教育经费总量仍然不足,政府财政性投入低于世界的平均水平。要实现党的十六大提出的全面建设小康社会,实践“三个代表”重要思想,实现“教育为人民服务”的目标,就必须进一步改革开放,继续加大对教育的投入;在继续坚持政府财政性投入持续增长的同时,以增加社会投入总量为目标,在法律上、政策上鼓励非财政财力投入,形成多元化体制。2001年,我国的非财政性教育投入占教育总经费的比例为34.1%,其中初等、中等教育非政府投入占教育经费比例为30.4%,高等教育占46.6%。非财政性教育经费的投入,增加了社会教育总量,缓解了教育需求与教育投入的矛盾。但是,我国教育吸引社会资金的渠道还很有限,缺乏吸纳各种教育投资的鼓励性政策,社会各类教育资源缺乏应有的联系机制和合理配置,非财政筹资制度尚不健全,不能满足教育事业快速发展的需要。

从教育自身发展规律来看,也必须走社会多元化投入、实现办学竞争的体制。教育提供的是一种服务,教育服务的提供者是学校,教育服务的消费者是学生。按公共产品的理论,义务教

育是公共产品,非义务教育是准公共产品;义务教育应由政府提供,非义务教育应由政府与市场共同提供。北京大学厉以宁教授把教育分为五类:具有纯公共产品性质的教育服务;基本具有公共产品性质的教育服务;具有准公共产品性质的教育服务;具有纯私人产品性质的教育服务;基本具有私人产品性质的教育服务。基础教育阶段的教育具有外部效应是公认的,但基础教育既可以由政府提供,也可以由私人提供,不能说政府提供的基础教育是公共产品,私人提供的基础教育就是私人产品。在社会主义市场经济体制下,政府应该在教育资源的配置中起主导作用,但并不否定市场机制对教育的作用。长期以来,单一的政府办学和缺乏非财政资金的投入,使政府投入的学校缺乏活力、竞争不足、计划经济的色彩浓厚,特别是作为竞争机制应该很活跃的非义务教育,也因为政府包办代替,自身进取意识不强,主动适应社会的能力较弱,因此必须打破单一的政府办学体制,引入多元化投入机制,实现办学竞争,增加社会教育总量,激活非义务教育阶段的办学,提高教育质量和办学效益,满足人民群众对教育的多样性和选择性的要求。要通过市场机制的作用,逐步实现办学体制的多元化、教育资源配置的市场化。

二、非义务教育阶段多元化投入的可行性

在全面建设小康社会的进程中,教育体制中存在着教育供给不足特别是优质教育资源供给不足、教育经费投入短缺、体制不够灵活等问题。所以党和国家颁布一系列方针、政策以及法律、法规,鼓励和支持社会多渠道投入教育事业。《中华人民共和国教育法》明确规定“国家建立以财政拨款为主,其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制,逐步增加对教育的投入,保证国家举办的学校教育经费的稳定来源”,“企业事业组织,在社会团体及其他社会组织和个人依法举办的学校及其他教育机构,办学

经费由举办者负责筹措,各级人民政府可以给予适当的支持”。《中华人民共和国民办教育促进法》第三条指出:“民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。”“国家对民办教育实行积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理的方针”。第六条指出:“国家鼓励捐资办学。国家对为发展民办教育事业做出突出贡献的组织和个人,给予奖励和表彰。”党的十六大报告提出,“加大对教育的投入和对农村教育的支持,鼓励社会力量办学”。国务院《民办教育促进法实施条例》第三条规定:“对于捐资举办民办学校表现突出或者对发展民办教育事业做出其他突出贡献者的社会组织或者个人,县级以上人民政府给予奖励和表彰。”第四十四条指出:“出资人根据民办学校章程的规定要求取得合理回报的,可以在每个会计年度结束时,从民办学校的办学结余中按一定比例取得回报。”第四十八条指出:“除民办教育促进法和本条例规定的扶持与奖励措施外,省、自治区、直辖市人民政府还可以根据实际情况,制定本地区促进民办教育发展的扶持与奖励措施。”这些法律和法规及一系列相关政策都积极鼓励、支持社会多元化投资教育,对非财政资金投入,允许获得合理的回报,对贡献突出者予以表彰和奖励。

改革开放 20 年来,我国经济体制改革确定的社会主义市场经济取向,成为引导我国社会各个领域制度改革和创新的基本方向。教育作为一个社会子系统,自然不能游离于市场经济体制总体格局之外,也不可能不受我国经济市场化进程的影响。现在,教育具有产业属性,特别是非义务教育,已基本成为共识。如何引入市场机制,促进教育总量的增加和教育资源的合理配置,提升综合国力,已经成为上世纪 90 年代以来社会各方面积极探索、努力实践的主题之一。1992 年,我国就开始对社会主义市场经济与教育改革的若干问题进入初步探索,包括如何确立教育在国民经济中的地位、市场经济体制对教育的全面挑战、教

育引入市场机制对实现学校按需发展的重大意义、发展非政府办学与引入竞争机制问题、鼓励教育消费与教育投资体制改革问题等。改革开放的实践给我们提供了两方面的结论：一方面是日益增长的来自社会和个人对教育，尤其是高层次和高质量教育的强大需求，导致了以教育选择为主要特征的，涵盖大、中、小学各级教育供求矛盾的日益尖锐，而来自各类就业市场和劳动力市场信息则不断地加剧了教育的供求矛盾；另一方面，作为教育服务提供的各级各类学校，尤其是具有较高办学质量和办学特色的学校，出现了严重的供不应求。相对于上世纪90年代已逐步形成的一般消费品市场的“买方市场”特征，教育领域的“卖方市场”直接或间接地带来了教育领域的两个历史性现象：一是社会力量投资教育的积极性，突破了传统的政府办学的体制限制；二是现有各级各类学校规模迅速扩张，带来了具有某种市场导向的教育资源配置的影响。

改革开放以前，我们将具有公共品或部分公共品属性的教育完全与计划供给划上等号。在现今社会，生产和提供教育服务需要大量的人力、物力、财力投入，在社会对教育的需求与供给存在巨大不平衡的条件下，有限的公共财政资源客观上满足不了日益增长、不断膨胀的教育需求。无论从社会还是从个人角度分析，教育都被认同为是能给社会和个人带来各种收益的一种投资，而不是单纯的消费。因此，在政府公共教育体系之外建立的非政府教育服务市场，满足了人民群众对教育的多样化需求，所以在政府财政投入作为教育的首要提供者的同时，在民间还蕴藏着十分巨大的投资教育的潜力和积极性。投资教育作为一种长效投资，既对社会及个人作出了贡献，同时投资者也可以获得合理的回报。近些年来，一大批有识之士已将投资方向转移到时效长、风险低、政策稳定的教育领域，特别是非义务教育阶段，这是非常有远见的，也是符合国际惯例的。在投资教育

的同时,还带动了相关产业的发展;在增加教育总量的同时,还促进了社会产业结构的调整和投资方向的优化。

非政府财政性教育经费投入,主要包括:举办学校(或办学机构)的社会团体和公民个人的经费投入,社会捐资助学、集资办学的经费投入。作为准公共产品,受教育者和社会都获得利益;从受益角度看,受教育者和社会都应分担教育成本。“九五”期间,非财政性教育经费占教育经费总投入的比例有了明显提高,由1995年的24.8%,逐年上升,1996年为26.11%,1997年为26.44%,1998年为31.08%,1999年为31.71%,2000年为33.42%,已经超过教育总经费的1/3。在整个“九五”期间,非财政性的教育经费总额已达到4 524.98亿,占同期教育经费总投入14 941.25亿元的30.29%,初步形成了在教育各阶段尤其在非义务教育阶段,由政府、社会、个人共同投资教育的新格局。理论研究和实践表明,非义务教育阶段存在着巨大的投资空间,只要依法办事,健康发展,实行非义务教育阶段的多元化投入机制是切实可行的。

三、非义务教育阶段多元化投入的基本模式

从国内、国际两方面,我们初步对非政府财政投入非义务教育阶段的基本模式进行初步归纳。基本形式如下。

(一)国内

1. 民办教育

中国的民办教育自改革开放以来大概经历了三个阶段。

(1)恢复阶段(1978—1991)。蓬勃发展的民办非学历教育,以1982年12月4日第五届全国人民代表大会通过的《宪法》有关社会力量办学的条款为起点,我国相继出台了一系列社会力量办学的政策和法规。随着我国社会经济体制的逐步推进和经济建设中心地位的确立,社会对各类中高级专门人才的需求日

益增加,社会需求旺盛。与此同时,上世纪80年代初,国家实施了高等教育自学考试制度,1986年,全国已有256种自考大纲及相应的课程教材,相当数量的普通高校、成人高校和社会办学机构举办全额收费的自考辅导班。

(2)快速增长期(1992—1996),民办正规学历教育开始出现。1992年初,邓小平南巡讲话,思想禁锢被再次打破,民办教育进入了快速发展阶段。1993年2月出台的《中国教育改革和发展纲要》指出:“改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。”并提出“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针。原国家教委在1994年的《教育年鉴》正文之后,列入“民办学校发展情况”一项。实施正规学历教育的民办教育机构开始出现。据统计,1992年,民办幼儿园发展到13808所,在园人数53.62万人;民办小学864所,在校生5.52万人;民办中学(初、高中)673所,在校生13.38万人。民办中、高等职业教育和职业培训:全国新增民办学校800余所,1994年2月,国家首次审批了民办黄河科技学院、上海杉达学校等6所民办学校具备颁发学历证书资格,到1994年,全国民办高校和高等教育机构在校生首次突破百万人,达114.54万人。

(3)规范发展期(1997年至今)。各层次全面发展,政策法规逐步健全。民办教育的快速发展迫切要求解决民办教育的规范问题,从而促进了有关民办教育法律、法规的出台,特别是1997年国务院发布了《社会力量办学条例》,标志着我国民办教育进入了依法办学、依法管理、依法行政的新的发展阶段。在发展的过程中,一些问题也引起人们的关注,如民办学校的产权问题、回报问题、学校的内部管理问题。要求对民办教育立法的呼声越来越高。经过长期酝酿、反复讨论,《民办教育法》终于出台;继而于2004年初国务院又颁布了《民办教育法实施细则》,这都

有力地促进了民办教育的规范健康发展。据 2001 年统计,全国各级各类民办学校(教育机构)已达到 56 274 所,在校生达 923 万人,比 1996 年增加 27 190 所,在校生增加 585 万人。

在民办教育中,特别要提出的是发展最快、规模最大的非义务教育阶段:以 1996 年与 2001 年比较,民办幼儿园从 24 466 所增加到 44 526 所,增长了 82%,占全国幼儿园总数的 39.9%;在园幼儿从 130.39 万人增至 341.93 万人。民办中学由 1996 年的 1 467 所增加到 2001 年的 3 764 所,增加了 1.6 倍,其中完全中学增加最大,达 3.6 倍。民办普通高中及完全中学从 1996 年的 483 所增加到 2001 年 1 849 所,在校民办普通高中生数从 9.2 万人增加到 74.51 万人。民办职业中学从 1996 年的 568 所增加到 2001 年的 1 040 所,增长了 83.1%;在校生数由 12.95 万人增加到 37.73 万人,增长了 191.41%。2001 年,全国民办高等教育机构共有 1 202 所,注册学生 113 万人,其中:进行高等教育学学历文凭考试试点的机构共有 436 所,在校学生 32.11 万人;具有颁发学历文凭资格的民办高校共有 89 所(其中有在校生的 85 所),在校生 14.04 万人,分别比 1996 年增加了 4.6 倍的 10.7 倍。

民办教育能够迅速发展的重要原因是国家财政的投入不能满足教育发展的需要。民办教育的发展从不同方面汇聚了大量资金,最大限度地积聚了全社会的教育资源;投资主体多元化和融资渠道多样化大大改善了我国公共教育财政严重不足的现状,为实现教育的超常规发展作出了突出的贡献。

2. 非义务教育阶段的收费制度

按照《义务教育法》规定,九年制义务教育阶段免收学杂费。在《义务教育法实施细则》中,允许收取杂费,因为根据法律,非义务教育阶段不是政府和公民必须强制性实施的教育阶段,所以国家对此采取的政策适当放开,允许受教育者和社会合理分

担教育成本,从而逐步建立了非义务教育阶段的收费制度。

(1)幼儿园阶段的收费制度。3~6 周岁幼儿入园,一般需收取一定数量的托费或管理费。收费标准差距较大,标准较高、条件较好的幼儿园还一次性收取数千元甚至上万元的赞助费或建园费;同时随着幼儿教育的多元化办园,在自愿的前提下,家长自主选择,幼儿园按不同的层次收取数量不等的费用。幼儿教育在政府办好骨干示范园的同时,大力发展非政府财政投入的幼儿教育机构,这就减轻了财政负担,让社会和个人分担较多的办学成本费用。

(2)高中阶段学校学费制度。从上世纪 90 年代开始,普通高中和职业高中学费大幅度提高,中等职业学校和技工学校也建立了学费制度,且学费达到较高水平。1996 年,原国家教委、国家计委、财政部联合制定的《普通高级中学收费管理暂行办法》和《中等职业学校收费管理暂行办法》,对高中阶段学校的收费做出了规定。2000 年,中等专业学校、普通高中、职业中学的年生均学费分别是 1 699 元、668 元、660 元,男生均经常性费用的比例分别为 39.7%、24.1%、26.4%。

(3)高等学校学费制度。高等学校学费制度的建立始于上世纪 80 年代中期,到 90 年代中期,高等学校存在自费生、委托培养生、公费生三种类型的学生,相应地形成自费生个人交费、委托培养生单位交费、公费生不交学费的复杂局面。1994 年开始,高等学校实行学费并轨改革,取消公费生,除少量学校和学科外,其余学生都收取统一学费。到 1998 年,全国公立高校完成了学费并轨,2000 年普通高校年生均学费 3 550 元,占生均经常费用的 27.7%。

(4)公办高校及高中阶段住宿收费。上世纪 90 年代后期,公办高校还实行了住宿收费制度,并进行了后勤和社会化改革。根据教育部等三部委的规定,高等学校住宿费根据实际成本确