

中国教育券制度的 实践与探索

主编：熊全龙



中国教育出版社

中国教育券制度 的实践与探索

G522/4

主编 熊全龙

中国教育出版社

ZHONG GUO JIAOYU CHUBANSHE

书 名:中国教育券制度的实践与探索

主 编 人:熊全龙

撰 稿 人:周其仁等

责任编辑:汪 婧 胡根辉

装帧设计:张云峰

印 刷 商:江苏武进第三印刷有限公司

出版发行:中国教育出版社

社 址:香港铜锣湾轩尼诗道 381-383 号

Tel:0852 2882 1707 Fax:00852 2882 4612

<http://www.cephhk.com> E-mail:hhkkjy@sina.com.cn

开 本:880×1230

印 张:7.125

字 数:186 千字

印 数:1-3000 册

版 次:2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

国际标准书号:ISBN 962-86258-8-8/A·520

定 价:人民币 20.00 元

【版权所有,违者必究】

新世纪 新理念 新举措

(代前言)

浙江省教育厅 黄新茂

进入新世纪,在“三个代表”重要思想的指引下,浙江教育领域新举迭出,其中不乏渗透现代教育理念的制度创新。由我省长兴县率先推出的教育券制度,即是其中之一。该县于2001年秋首次向就读职业学校和民办学校的学生发放一定面额的教育券,今年又将教育券的发放对象扩展到接受义务教育的贫困学生,并着手研拟在全县高中段学校全面实施教育券制度的可行性方案。此举引起了理论界、教育界行政部门和新闻媒体的广泛关注。北大经济研究中心的周其仁教授专程到长兴县实地考察,并有专论刊登在《21世纪经济报道》上。《浙江教育信息报》、《光明日报》、《中国教育资讯报》、《北京日报》、《特供信息》等多家媒体先后作了报道,10月20日的《中国教育报》以整版篇幅作了专题报道。根据教育部领导的批示,省教育厅抽调干部赴长兴实地调研,已于10月中旬形成调研报告送交教育部。省政府研究室也曾派干部到长兴蹲点调查。

今天,在举国上下学习贯彻党的十六大精神的热潮中,浙江省教育厅在长兴召开教育券专题研讨会。会议由省教科院、教育厅计财处、湖州市教育局和长兴县人民政府联合承办。应邀参加这次研讨会的有理论界的专家,省教育厅有关处室的负责人,60多位市、县教育局长和多家新闻单位的记者。会议将高举教育创新的旗帜,围绕实施教育券制度这一主题,在学习借鉴长兴经验的基础上,进一步探讨在更广范围实施的可能性和可行性,力争在若干

方面形成新的共识,取得新的进展。

下面,我先讲几点意见,以就教于各位专家,并供大家在研讨时参考。

一、巩固“普九”成果要有新思路新举措

众所周知,起点公平是最大的公平。资助贫困学生受义务教育,助在人生关键的起步阶段,最能体现党和政府对弱势群体基本权利的保护,最能显示社会主义社会教育机会的均等,是一项深得民心的“阳光工程”。

多年来,我省各级政府和教育行政部门始终把确保适龄儿童受完九年义务教育作为我们制定政策的着眼点,并采取了一系列措施狠抓落实,在动员入学、防止辍学等方面积累了不少成功的经验。近几年,又通过实施高标准“普九”、创建教育强县等措施,在推进基础教育均衡发展方面取得了令人瞩目的成就。

但是,我们也不能不注意到,部分地区对提高义务教育阶段的巩固率和完成率的关注程度有所减弱,初中段的流生有回升的迹象。教育统计年报显示,我省近三届初中的平均毕业率一直处在 93—94% 之间,即每届初中生约有 3—4 万人因各种原因中途辍学。另一组数据则从一个侧面揭示,家境贫困是导致学生辍学的主要原因。据计财部门调查统计,2000—2001 学年,我省丽水、衢州、金华、温州四市的小学生欠交杂费 681 万元,初中生欠交杂费 887 万元,合计 1578 万元,其中的 483 万元由所在学校教师垫付。试想,假如学校不准学生挂帐,教师又不愿垫付,则又会新增多少因交不起杂费而辍学的流生?

现实情况告诉我们,巩固“普九”成果要有新思路新举措。长兴县的做法为我们提供了可资借鉴的成功经验。该县通过财政拨款并吸纳民间捐赠,创建了贫困学生助学互助会,向义务教育阶段的贫困学生发放教育券,建立起扶贫助学的长效机制。实施结果,全县没有一个小学和初中学生因贫困而辍学。这是一项切合长兴

县情而又富有实效的创新举措,是一项制度化、社会化的“民心工程”。这一经验值得全省各地学习借鉴。

能否通过发放教育券来帮助解决民工子女的教育问题,同样值得流动人口比较集中的地区认真探讨。省教育厅厅长侯靖方同志曾撰文提出过这一建议。其具体操作方式是:委托某个机构(如户籍管理部门)向尚处于义务教育阶段的流动人口学生发放一定面值的教育券,吸纳民工子弟的学校可凭收取的教育券向有关部门领取等值的专款补充办学经费。教育券的经费来源可采用政府财政拨一点、外来人员出一点、用人单位筹一点的办法来解决。这是解决民工子女就学问题的新思路,希望有更多的地区能付诸实践。

此外,从长兴县创建贫困学生助学互助会中获得启示,业已建立的各级人民教育基金会能否以教育券形式来募集更多的社会捐资,并使捐资者更放心,受助者更明白,也请大家一并予以研究。

二、职业教育呼唤政策支持

十六大报告指出,“就业是民生之本。扩大就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。”陈至立部长在全国职业教育工作会议上强调指出:“大力发展职业教育是一种长远、积极的就业支持政策。”以就业和民生论职教,突破了就教育论教育的传统思想,拓宽了人们的视野,提升了职业教育的地位和作用。

由于历史和现实的种种原因,职业教育的发展面临重重困难。在现阶段,与其他类教育相比,职业教育特别是中等职业教育仍处于相对弱势的不利地位。

一是学生流失现象严重。据教育年报统计,1997年,全省职业高中招生108826人,至2000年毕业的总人数仅为87728人,该届职高生三年内共流失21098人,流失率高达20%。

1998年,全省职业高中招生119028人,至2001年毕业的总人数仅为87364人,该届职高生三年内共流失31664人,流失率增

至 26%。

二是财政拨款的生均经费远低于普通高中。据 2001 年教育经费统计年报：

生均预算内事业费：普高 2140 元，职高 1916.5 元，低于普高 223.5 元；其中生均公用经费：普高 530 元，职高 452 元，低于普高 78 元；

全口径生均事业费：普高 5273 元、职高 4354 元，低于普高 919 元；其中生均公用经费：普高 2397 元，职高 1988 元，低于普高 409 元。

上述情况说明，现阶段职业教育的处境不利，既有社会和家庭的因素（家境困难的学生多数在职业学校），也有舆论和政策上的导向问题。地方政府和教育行政部门的当务之急是进一步加强宏观政策调控，解决市场调节失灵的矛盾。20 世纪 90 年代初期，韩国政府为了解决人力资源结构性问题及老百姓不愿选择职业学校教育的矛盾，就采取了“财政拨款优于普通高中，学生奖学金高于普通高中，收取学费低于普通高中”的宏观调控政策，促进中等职业教育健康发展。

近几年，特别是 2001 年全省职教工作会议召开后，我省台州市和椒江、路桥、温岭、玉环、慈溪、平湖、宁海、瑞安等县（市、区）均制定了对公、民办职业教育的经费资助政策和招生奖励政策，收到了明显的成效。长兴则首创通过发放教育券，直接资助初中毕业生接受中等职业教育。实施两年来，中职招生形势明显好转，普职两教得以协调发展，并有力地推动了高中段教育的普及。

上述两种不同的资助形式，都是对职业教育实行倾斜政策，都由财政拨款支付，也都收到促进职教发展的成效，所不同的只是，前者的资助对象是职业学校，后者的资助对象是就读职校的学生，因而都值得提倡和推广。若能结合当地实际加以综合运用，则其成效必将更加显著。

最近颁发的《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》指出：“鼓励社会各界及公民个人对职业教育提供资助和捐赠。企业和个人通过政府部门或社会中介机构对职业教育的资助和捐赠，可在纳税所得额中全额扣除。”如何用好这一政策，使教育券成为动员和鼓励社会各界特别是企业捐助职业教育的重要载体，进一步拓宽发放教育券的经费来源，更是一个值得深入探讨的问题。

三、正确认识政府对民办学校的财政资助

政府对民间举办的学校进行财政资助是一个世界性的现象。西方各国政府都很重视对私立中小学进行财政资助并建立了相应的管理制度，有效地促进和推动了私立学校的发展。今年第6期《民办教育动态》登了华南师大教科院肖必良教授的专论，认为我国尚未建立并实行对民办学校的财政资助制度是一种制度性的缺陷，已影响到民办教育的健康发展。

在我国，政府对民办中小学进行财政资助，既有认识问题，更有实践问题。政府的公共财政经费来自全民的纳税钱。从法理上说，所有纳税人及其子女，不管就读于公办学校还是民办学校，均有享受公共教育经费的权利；所有学校，不管是政府举办的还是民间举办的，均有接受公共财政资助的权利。其实，我国现行的政策法规已为这类资助开了绿灯。《教育法》规定，社会力量举办的学校及其教育机构的“办学经费由举办者负责筹措，各级人民政府可以给予适当支持。”《社会力量办学条例》也规定：“县级人民政府有关部门应当按照有关法律、法规 and 规定，对社会力量举办学校给予扶持。”1997年，国家教委制发的文件进一步明确：“各级政府和教育行政部门对坚持国家教育方针，收费合理，但在办学中遇到困难的民办学校，可在政策上、经费、师资配备等方面予以支持”。

应该看到，政府对民办中小学进行财政资助是教育平等的内在要求。教育平等是一个响彻了几千年仍然经久不变的伟大理想，也是我国政府制定教育政策的重要指导思想。教育平等包括

教育机会均等和教育过程的平等。在现代社会,政府向公民提供义务教育服务被认为是教育机会均等的主要内容。既然民办学校为政府承担了义务教育的任务,政府就应该给予必要的财政资助。由于现阶段政府的财政承受能力有限,一时还难以全面推行对民办中小学的财政资助制度。尽管如此,但仍须明确:做不到不等于不该做;现在做不到,不等于今后也不准备做;大范围内做不到,不等于局部地区都不好做;对所有学校做不到,不等于对特殊类学校也不准做。

同时也应该看到,政府的财政资助是对民办中小学实施有效管理的重要途径。毫无疑问,政府对民办学校必须承担相应的管理责任。问题的关键在于,如何把政府的管理与民办学校应有的自主权协调起来,这就要求政府的管理必须以间接的引导为主,而财政资助正好符合这一思想。政府可以通过财政资助引导民办学校的办学行为,使之符合国家和社会的需要。

最后,还应该认识到,支持从来不是单方面的。民办学校的发展反过来看也是对政府财政的有效支持。说白了,政府对民办学校的财政资助总比直接举办新的学校要实惠得多。这也是西方政府之所以广泛资助私立学校的重要原因,对“穷国办大教育”的我国政府更具有启发作用。

事实上,我省已有不少政府和教育行政部门已经付诸行动,对当地的民办学校在政策上、经费、师资配备等方面予以支持。而对就读民办小学和初中的学生发放一定面额的教育券,长兴县无疑是国内第一家。这一做法的现实意义主要在于:一是有利于形成政府积极支持民办教育发展的社会舆论;二是有利于构建让民办学校享受“国民待遇”的政策环境;三是有利于增强民间资金投向教育的吸引力。各地可以从实际出发学习借鉴长兴的这一做法。

四、构筑高中段学校公平竞争的平台

我省的初升高比例已达84%,绝大部分地区已达到或接近基

本普及高中段教育的既定目标。在这一背景下,进一步优化高中教育资源,提高教育质量和办学效益,被提上政府和教育行政部门的重要议事日程。

如何构筑高中段学校公平竞争的平台,形成提高教育质量和办学效益的长效机制?长兴县政府和教育局的设想是:在高中段学校全面实施教育券制度,即把政府每年用于高中段教育的经费经过计算平摊到每个高中学生身上,打入教育券发给每一位学生,由学生持券择校,从而形成一个“以需求促质量”、“以规模促效益”的良性竞争机制。

这是一个与市场经济接轨的全新的改革思路。长期以来,我国的教育在计划经济体制下运行,发展取决于行政指令,竞争被忽视以至抵制。如今在市场经济条件下,把竞争机制引入教育领域已势在必行。竞争出活力,竞争出质量,竞争出效益,竞争出名牌,已成为不争的事实,并在越来越多的行业形成共识,教育又岂能例外?忽视以至抵制竞争机制的引入,无疑会使教育陷入“死水一潭”的境地。

改革要大胆,但步子须稳妥。长兴的同志考察到本县目前尚不具备在所有高中段学校全面实施的条件,拟把实施进程分作两步走。

第一步:从明年起到 2005 年 7 月,在高中阶段学校有选择地发放教育券,同时加快基础薄弱高中建设,逐步达到高中阶段教育资源均衡化,为全面实施教育券制度奠定基础,积累经验。

第二步:从 2005 年 9 月起,在高中阶段全面实施按生均培养成本的一定比例核发教育券,推行教育经费“变暗贴为明补”的拨款机制改革。

一个实际行动胜过一打纲领。长兴县的上述设想一经付诸实施,则是教育券理论和实践的又一新突破,教育券的功能已由原来的主要扶持弱势群体和弱势教育转向重在引入竞争机制,从而在

整体上促进高中段教育质量和办学效益的提高。

“凡事预则立”。长兴的同志已经预测到,与实施的前三种教育券相比,面向所有高中的教育券发放难度更大,制约因素更多,对相关条件的要求也更高。但他们坚信,这是高中段教育主动应对市场经济挑战,主动应付“入世”冲击的重要举措,并决心遵循“积极稳妥推进,逐步深化完善”的原则,进行这一开拓性的实践与探索。

把教育券制度引入高中段所有学校,构筑公平竞争的平台,是本次会议研讨的重点。希望各位专家和同志们多在这方面发表意见,并期待有更多的市、县进行这方面的实践和探索。

我们有理由相信,在党的十六大精神指导下,在推进教育创新的伟大实践中,教育券制度必将在更广的范围推行,并在促进基础教育均衡发展,推进高中段教育普及和构建多元化办学格局中发挥重要作用。

目 录

新世纪 新理念 新举措(代前言).....	黄新茂(1)
-----------------------	----------

第一部分

教育券制度的理论与实践

长兴“教育券”对中国教育的意义及其政策价值.....	吴 华(3)
教育券的实质:效益与公平	曲恒昌(9)
教育创新的实践.....	程方平(13)
改变游戏规则,激发教育新活力	周其仁(16)
考虑弗里德曼“学券制”.....	周其仁(17)
农村可行学券制.....	周其仁(21)
教育券:兑现公平	邓 威(25)
教育券制度的实践与思考.....	长兴县教育局课题组(27)
加强教育券制度的实践与探索 促进长兴基础教育的均衡 发展.....	长兴县教育局(34)
教育部长陈至立对教育券问题批示.....	(43)
关于浙江省长兴县实施“教育券”制度的调查	浙江省教育厅调研组(44)
一券激起千层浪.....	浙江省人民政府研究室 汪岸天(50)

第二部分

教育券制度的媒体评论

长兴清泉武校学生有了“教育券”.....	叶 辉 邓 威(63)
----------------------	---------------

浙江长兴向学生发放“教育券”	朱振岳(65)
一场教育投资体制的改革	璩 甫(67)
教育,需要拥抱民间资本	木 铎(74)
幼儿教育券政策的提出与实施	冯晓霞(76)
长兴:教育券的中国实验	黄锦坚(80)
尝试将义务教育责任货币化	阮 巍(86)
一“券”在手 读书不愁	张奇志 柴驥程(92)
长兴县教育券	周其仁(95)
教育券,能否洋为“中用”?	周 飞(99)
令人耳目一新的教育券	张奇志 柴驥程(107)
改革教育投资体制,试行教育券制度	张奇志 柴驥程(112)
助推教育投入改革	江 南(114)
教育券实验引发浙江教育改革地震	王文磊 陈洪标(117)
政府导向与市场导向之间寻求合理平衡	陈洪标(123)
教育券的均衡价值	杨伟广(129)
学习长兴三个精神,积极推广教育券制度	黄新茂(136)
学习 借鉴 创新	冯家俊 泮璋德 王 彦 刘宏涨(142)
浙江省教育券专题研讨会纪要	(149)
长兴教育券扩大试验田浙江省 40 余县(市)计划实施	朱振岳 周 飞(158)
走向全省的长兴“教育券”	沈美蓉(159)
《长兴县教委关于使用“教育券”办法》的通知	(162)

第三部分

基础教育均衡发展的实践与研究

基础教育均衡发展的实践与研究

浙江省长兴县教育局课题组	(169)
--------------	-------

优质教育——教育均衡的更高层面	
.....	长兴县教育局课题组(196)
人才资源——基础教育均衡发展的人才保障	
.....	长兴县教育局课题组(203)
《基础教育均衡发展的实践与研究》成果介绍与专家签定意见	
.....	(209)
长兴基础教育均衡发展课题通过省级鉴定.....	邓 威(213)
《基础教育均衡发展的实践与探索》通过省级鉴定	
.....	任世国(214)

第一部分

教育券制度的理论与实践

长兴“教育券”对中国教育的意义及其政策价值

——开辟与社会主义市场经济相适应的公共教育管理模式

浙江大学民办教育研究中心主任、副教授 吴 华

一、“教育券”的背景资料

“教育券”(教育凭证),一种由政府向学龄儿童家庭颁发的、表明儿童受教育权利的价值凭证。儿童在入学时将“教育凭证”交给学校可冲抵学杂费(部分或全部),学校则用收取的全部“教育凭证”向政府换取与此相当的年度教育拨款。该政策方案最早由美国经济学家、1976年诺贝尔经济学奖获得者米尔顿·弗里德曼于1955年在《经济学与公共利益》一文中提出,又称为“教育凭单计划”。

“教育凭单计划”得到美国公众和社会各界的广泛支持,但却遭到美国教师联合会和全国教育协会的强烈反对,并遭到地方教育行政机构的抵制。

进入八十年代后,“教育凭单计划”在美国取得重大进展。

1984年,明尼苏达州的参议员约翰·布蓝迪提出一项议案:向低收入家庭的学生提供在公立或私立学校都可使用的证书——教育凭证。该议案未获通过。

同年底,明尼苏达州州长佩皮奇提出一项新议案:让明尼苏达州的孩子们选择州内任何一个区的学校上学。经过激烈辩论后,该议案被否决,但保留了其中一项单独条款。该条款允许中学三年级和四年级学生领取州教育资金上大学,在争取大学学分的同时读完高中课程。