

「教育券」實踐——我國基礎教育投資問題研究

◎ 申欣旺

本文源起於我國基礎教育投資的各種矛盾，本文的研究進路為對理論——即「教育券」制度——的分析和實踐的可行性研究。

一、「教育券」理論的提出

1950年代，弗里德曼(Friedman)在其《資本主義與自由》¹一書中，對政府在教育方面的作用進行了深入的討論，相應的闡述了充分發揮市場機制在教育發展中的作用的的思想。弗里德曼提出，必須區分對學校普通教育服務的資金供給以及對這些學校的運行管理，他認為，沒有理由一定要求政府作為資金供給方也必須是學校的運行管理方。

弗里德曼認為，十九世紀後半葉以來建立起來的公共教育制度是一種政府的壟斷。由於缺乏必要的市場競爭，無論從經濟、社會還是教育上看都是失敗的，因為它導致效率低下，資源浪費。學校對學生，學生對自己的學習均不負責。要改變這種狀況，通過以往的改革措施是不會奏效的，唯一的出路是走民營化的道路。他分析說，使教育向民營化過渡，必須具備三個條件：一是要在教育消費者和教育生產者中形成市場觀念；二是要形成取代現行的免費集體服務的市場交換體系；三是建立起全國統一的教育提供市場。在這個市場中所有的機構（無論私立還是公立的）均是獨立的和競爭的主體，社會無論是對私立的還是公共的機構都應一視同仁。在他看來，只要採取適當的改革措施，這幾個條件便可具備。

在基礎教育方面，他主張國家的公共教育資金的使用形式要加以改變，從目前的對公立學校的補助改為由政府向學生家庭直接發放「教育券」(voucher)的辦法。其基本的運行機制是：家長取得政府發放的「教育券」，再加上他們所願添增的金額，向他們所選擇的經政府認可的教育機構購買教育勞務，政府可借此來維護對教育的最低限度的資助。家長在為其子女作決定時可以進行自主的選擇，只要進入政府認可的學校即可，而不必考慮是公立學校還是私立學校。政府的作用是確保學校維護最低的辦學水準。在市場條件下，公立學校與私立學校處在相同的競爭位置，二者都只有在滿足「教育消費者」需要的條件下才能獲得生存與發展。

總結起來，弗里德曼觀點的核心問題有四個：(1)資助(who should pay)：教育兼具有私人利益(private benefits)和社會利益(social benefits)，政府應該資助教育（受教育者本人可添加）；(2)辦學(operating schools)：政府(government)和私人(marketplace)都可以辦學，但需達到政府所規定標準，以保證實現政府要求的教育的社會利益(ensuring neighborhood benefits)；(3)教育券(voucher mechanism)：學生用政府發放的「教育券」(vouchers redeemed by state)，再加上他們所願添增的金額(parents could add-on to

vouchers)，向他們所選擇的經政府認可的教育機構(voucher-eligible schools)購買教育勞務；(4)競爭(market competition)：通過這樣的設計，教育機構間為爭取學生（客戶）而進行競爭，建立選擇機制(choice mechanism)，建立教育選擇市場，提高效率(incentive to efficiency)，激勵創新(incentive to innovation)。

弗里德曼強烈地主張自由市場經濟，強調自由是重要的，要讓人們自主選擇(freedom is important, let people choose)。弗里德曼的觀點引起人們的關注，但在較長一段時間裏並未被各國政府所接受。直到80年代末期，他的理論才開始廣為流行，並對西方國家政府教育政策的制定產生了重要影響。

1995年2月，弗里德曼在華盛頓郵報上發表《公立學校：使其私有化》(*Public Schools: Make Them Private*)，更加進一步提出私有化是改變美國教育現狀的唯一出路。而且，這種私有化並沒有止步於私立學校，弗里德曼認為只有把以盈利為目的的、自由競爭的私人企業引入進來，充滿活力的新的教育體系才有可能建立。他肯定了私立學校，認為它們確實為一小部分的受教育者（大約佔美國適齡兒童的10%）提供了高質量的教育。但私立學校是通過收取較低的費用和公立學校競爭生源的，這需要許多教師具有犧牲精神的勞動以及一些自願者組織的幫助，沒有利潤可言。私立學校自身的生存都岌岌可危，沒有足夠的力量引導教育領域的革命性變革。²

弗里德曼對自由競爭企業充滿了信心，認為真正的自由的教育市場體系一旦建立起來，對教育事業的改進乃至對整個社會的進步，意義都是不可估量的。像美國的電話、郵政行業已經出現的情形一樣，一旦打破壟斷恢復市場競爭，充滿想象力的自由企業將竭盡全力去滿足消費者的需求，新的產品和服務會不斷被生產出來。除了現行教育體系的既得利益集團，任何一方都會受益於這種教育變革：家長、學生、具有獻身精神的教師、納稅人——對他們來說，教育系統的成本降低了——尤其是中心城市的居民，他們將真正擁有教育選擇權，而現在他們中的許多人被迫把子女送入質量低劣的公立學校。私人企業也會從這場變革中獲益，他們有可能擁有受過更好教育的潛在僱員以及一個有著開放的商業氛圍和日益擴大的全球化市場的自由社會。

二、當前對基礎教育投資的認識：一種綜述

從我國基礎教育投資的現狀和問題來看，主要存在四個方面的問題：

第一，基礎教育應該由誰來買單，個人（家庭）、社會、國家（政府）在基礎教育中誰應該出錢，即弗里德曼所說的「who should pay」。基礎教育的作用、意義已經無需再詳盡闡述，也就是說，無論是個人（家庭）、還是社會、國家（政府）對基礎教育的需求都是必然的。但是，個人（家庭）對基礎教育的需求和社會、國家（政府）的需求又是不一樣的。從社會需求來說，最優的狀態就是所有符合公益的狀態即100%的學齡兒童都能入學，整個社會能為這種需求支付相應的費用，但實際上，個人（家庭）的需求則不相同：首先，並非所有的個人都願意接受基礎教育，就算所有的個人願意接受基礎教育，但由於不願意支付這筆費用而拒絕接受基礎教育，從思想觀念上來講，我們尚不能排除這樣大的一種可能；退一步講，並非每個人都能夠支付起這樣一筆費用，並且由於近年來農民收入增加減緩，城市大批下崗工人使得支付不起這筆費用的增加，在加上原有的貧困地區人口，我們不得不重視個人同社會之間的這種需求差。從國家（政府）來說，國家（政府）需求並不一定代表社會需

求，國家（政府）需求有可能低於社會需求，這就需要一種制度構架來平衡這三種需求，以其達到需求滿足的最優狀態。

從基礎教育來看，可能矛盾的凸現之處還是在農村。1970年代末期以來，隨著農村經濟體制改革的深入，鄉村工業得到發展的同時，鄉鎮財政逐步建立，並在財政包幹的體制下得到了增強，鄉村社會中的市場經濟得到了培育，個人的、集團的利益和力量增強。農民、村、鄉鎮政府以及更高層級的政府變成了不同的利益主體，在它們之間常圍繞各自的利益，對制度的設計、權利的安排進行討價還價。在地方財力不斷增強的情況下，中央政府通過不斷改變博弈規則以提高財政收入，減輕自身的財政壓力。地方政府也因中央政府博弈規則改變以及支出責任而增大預算外的體制外收費和集資力度。作為中央政府，地方政府以及農民之間政策博弈的結果，鄉村義務教育實行了三級辦學、兩級管理的體制，即縣、鄉、村三級辦學，縣鄉兩級管理。在資金上實現了教育稅費、捐資助學、社會力量辦學的投資和校辦企業的投入來源多渠道籌資。對於地方政府來說，在獲得財政自主支配權的方面的權益要大於中央轉移支付責任帶來的財政壓力，在這樣的情況下，地方政府一方面不得不、另外也願意接受這樣的制度安排，因為其仍然可以借助其財政自主權和直接向農民轉移支出負擔。由於農民是缺乏組織的、脆弱的利益群體，常常並不能夠主動地參與政策制定，往往是被動接受既定的遊戲規則。

在這種財政投資體系中不自然的表明了一種狀況：即在規則的制定中是與民爭利還是還富於民。在基礎教育的發展過程中，存在這樣一種現象。一方面，政府始終表示高度重視基礎教育，並確實給予一定力度的關注與財政投入；另一方面，絕大多數群眾不管是富裕還是貧困的家庭在子女就學的問題上都放在第一位，中國自古就有「學而優則仕」的說法，對學習和教育一貫都極為重視。但現實情況是很大一部分受教育者口袋沒錢，地方政府也投資乏力，不但談不上加大教育投資力度，即使是按照規定給予的教育資金與學校實際得到的資金在數量上很不一致，這兩者間的差距還相當大³，整個財政對教育的支出佔GDP比重不斷下降，且重點向高等教育傾斜。

基礎教育投資需要解決的問題絕不是由誰來提供基礎教育，教育產品性質理論只是闡述了一個事實，但它無法解決無力上學和不願自己掏錢上學的難題，最根本的問題還是在於誰為基礎教育買單。

第二，國家使用納稅人稅收對基礎教育的財政投入如何保障基本的公平。這些公平包括區域公平、校際公平以及公民之間的公平。穆勒認為：「每個人都應當得到他所應獲得的東西（而不論是善果還是惡果），被人們普遍認為是正義的。」⁴在這種狀態下，我們可以說他是公平的。我們可以說，公平就是在某種普遍的條件（或狀態）下，針對普遍的不確定的群體做出的普遍的規則，而不是針對某些具體或特殊群體。我們的基礎教育投資似乎在公平問題上有意無意的偏向。或許這可能起源於一種速效「醫治」，但似乎有「頭疼醫頭、腳疼醫腳」之嫌。

在論述具體問題之前，我們需要走出這樣一個誤區：即不能因為某個人富足而要求其犧牲每個人都應當享有的權利，也不能因為某個人貧窮而對其進行特殊的個別照顧，這種看似公正而又能保障理想化結果的措施是值得商榷的。最好的辦法就是制定一個普遍的標準，使享有國家資助的政策平等惠及每一個公民，富有的公民在其富有的過程中支付相應的稅收，並不因為貧富的差距影響公民之間享有權利的平等。

在我國現有的基礎教育投資體制中，最大的問題就是由人說了算，而不是由法律。校際之間、區域之間的教育經費多少有別，各種專項撥款也是如此。一些地方獲取較多的經費必然導致另外一個地方的相應減少，導致投資區域之間的不均衡，並且這種不均衡是由人為原因造成的。這種投資政策的直接弊端之一就是造成各地教育水平不一。對教育經費的投入方式、多少，投到那裏去等等有太大的隨意性。一方面財政收支缺乏透明性，另一方面，財政的支取具有如此之大的彈性使得教育腐敗加劇，也造成學校辦學被動，而學生沒有權利選擇學校導致學生就學被動，校際之間除了分數上見高低，在服務水平，教學質量（指並不是由分數決定的那種質量）、硬件設施等並不能由分數、升學率反映的各項指標上體現出來的方面得不到競爭，導致有限的教育經費、教育資源造成不同程度的浪費。湖北省統計局副局長、財稅專家葉青教授的話表明了教育投資種的這種擔憂，「總理允諾的錢在流入指向人群——農村、地保對象和地點時，會不會發生線損，甚至被截留挪用？」⁵等等這些問題，突出地說明了基礎教育投資的公平問題，當然還有政府的職能問題等，後文再述。

第三，如何提高教育資源的效益，促進教育資源的優化配置。我國現有的分配原則「效率優先，兼顧公平」是1993年中共十四屆三中全會以後被正式確立的社會主義分配原則⁶，儘管有人對此表示質疑，但只是指出公平與效率的非矛盾性，以及如此表述可能產生的歧義。⁷胡鞍剛則進一步認為政府在收入分配和公共服務方面應該「公平優先，兼顧效率」，並希望「政府應當在兩者之間尋求某種平衡」，⁸也沒有從根本上對這一政策思路表示懷疑。在教育領域，雖然受到廣泛批評但仍然以各種形式推行實施的「重點工程」，除了在理論上不能排除「權力尋租」的可能性以外，聲稱「效率優先，兼顧公平」已經成為大家自欺欺人的共同理由。中共十四大確立了「建立社會主義市場經濟體制」即讓「市場在資源配置中發揮基礎性作用」的體制轉型目標。現在流行的觀點是把這一轉型過程看成是政府從計劃體制的公平目標轉向市場體制的效率目標，即由「公平優先」轉向「效率優先」，這不但嚴重背離了客觀事實，而且也是一種邏輯的錯位。事實上，在中國社會轉型過程中，全社會生產效率的提高並不是因為政府確立了「效率優先」的行為準則，恰恰是因為它放棄了對「建構性⁹效率和公平」的直接追求，從而讓市場這個效率機制得以在資源配置中發揮積極作用。

認為目前的現狀是合理的或不得不如此的人有一個振振有辭的理由：由於公共教育資源總量不足，因此只能也只有實行「擇優分配」，才能保證公共教育資源的使用效率。他們的觀點是，為了效率而犧牲公平是不得已而為之。問題在於，現行公共教育資源配置政策對社會公平價值的公然侵犯，不但在教育活動欲實現的社會目標方面是反效率的，就是在狹義的教育目標和經濟目標方面也是反效率的。

對公共教育資源的配置而言，因為涉及公民教育權利和公共教育資源使用效率兩個方面，我們既不能不顧公共教育資源具有稀缺性的事實去追求超出現實條件的教育平等，更不應該使公民受教育的平等權利因效率的理由而受到公然的侵犯，公平與效率應該是公共教育資源配置的基本原則。這種基本原則應該是指指公平和效率同時的滿足，而決不是如「效率優先，兼顧公平」中公平和效率同時受到損害的兼顧。

第四，政府在基礎教育中的職能如何定位。早在200多年前，亞當·斯密(Adam Smith)在其《國富論》(*Inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*)一書中為自由制度中的政府規定的三種職責中的第三種就是建立並維持某些公共設施和公共工程。對於這種職能，他特意做出解釋：「這類機關和工程，對於一個大社會當然是有很大利益的，但就其性質來說，若由個人或少數人辦理，那所得利潤決不可能償其所費。所以這種事業不

能期望個人或少數人出來創辦維持。」亞當·斯密的國家職能觀在西方國家曾獲得普遍認可。弗里德曼認為，政府對教育具有兩個進行干預的理由。第一個是教育有「鄰近影響」；第二個是對孩子們和對自己行動不負責任的個人的家長主義的關懷。他還建議把「教育」與「學校教育」區別開來，政府的活動主要以學校教育為限。政府的參與應該包括資助(financing)、義務教育提供(compulsory attendance)、課程(curriculum)、標準(standards)及測試(testing)等。¹⁰

提供教育作為我國政府的一項職能是不容質疑的，誠如弗里德曼所說，政府對教育的參與應包括資助、義務教育提供、課程、標準及測試，但必須區分對學校普遍教育服務的資金供給以及對這些學校的運行管理，沒有理由一定要求作為資金供給方（即提供者）也必須是學校的運行管理方。從基礎教育來說，我國政府在其中的角色長期錯位，政府在基礎教育的資助、義務教育提供、課程、標準及測試等方面存在不少問題，另外一方面，政府以其自身對資源的掌握，依靠對教育機構的擁有、管理、資助等手段，運用行政管理模式對基礎教育進行管理，排斥市場競爭，設置公民就學、畢業、就業等准入的門檻，形成過度的國家干預，致使有限的教育資源使用效率低下。

實際上，我國基礎教育長期困擾的最大的問題當是以上四個問題。以上四個問題的解決的好壞與否是基礎教育投資問題的關鍵，「教育券」制度也只是在這樣一種視角下解決我國基礎教育投資問題的一種手段。

三、「教育券」制度視角下的基礎教育投資

作為一項優秀的制度構架，「教育券」在弗里德曼提出後長達30多年並沒有受到重視，反對的意見很多，總達不到一致。在美國，主要的問題之一是：教育券是否違憲？美國憲法禁止政府建立教會學校，而教育券意味著學生拿政府的錢去上教會學校。隨著由政治家們發起的其他教育改革的繼續破產，人們逐漸認識到了教育券的優秀之處。當今世界上已經有智利、哥倫比亞、瑞典、芬蘭、美國等國家開始實踐這一設想，這一制度在各國具體的實踐過程中已有了許多變通的方案，如「弗里德曼方案」、「詹克斯方案」、「密爾瓦基教育憑證計劃」、「布什-布羅根A計劃」、「地平線計劃」等。

在美國，到20世紀90年代以前，出現了一些由私人或民間機構資助的擇校補助金券計劃。1990年，威斯康星立法機關通過了美國第一個由政府資助的教育券計劃——《密爾沃基家長擇校計劃》。1995年的修正案取消了對在教會學校使用教育券的限制。按照現行規定，所有住在密爾沃基的12年級及其以下學生，只要家庭收入不足聯邦貧困線的175%，就可以申請到最高限額為5106美元的教育券。學校不得拒收教育券，除非其校容量飽和。2000年1月，有93所私立和教會學校成為接受持有教育券學生的「憑證學校」。1999-2000學年度，有7900名學生實際使用著教育券，約佔密爾沃基公立學校注冊學生總數的8%。1995年俄亥俄立法機關通過的《克利夫蘭（Cleveland）教育券計劃》最先規定申請者的家庭收入低於或等於貧困線，後改為貧困線的2倍。教育券的含金量為2250美元，或所選擇的私立或教會學校實際學費的90%。1998-99學年度，有3600名學生實際使用著教育券，約佔克利夫蘭公立學校注冊學生總數的7%。1999年，作為一個龐大的教育改革計劃的一部分，美國第一個覆蓋全州範圍的教育券計劃——《弗羅里達擇校教育券計劃》得以頒布。與眾不同的是，照此規定，該州教育廳將全州公立學校分為從A到F共6級，高級或較高級學校不僅獲得更多的額外經費，而且還免去政府管制，而F學校即為失敗學校。該州教育券的含金量為3400-4100美元，但不得超過所

選擇學校的實際學費。使用教育券的學生，既可以到私立或教會學校也可以到其他公立學校，但必須每年報告學業成績。¹¹

總的來看，美國的教育券包括兩大類：第一類是政府教育券(public vouchers)：是指政府向學生提供的教育券，學生可以用教育券作為上私立學校的費用。政府教育券目前在美國只是小範圍的一些地區使用，如上述三個政府教育券項目。布甚總統在競選中支持在全國範圍內實施教育券計劃，並將這一概念放入了2003年預算。第二類是私人教育券(private vouchers)是指私人機構捐助的向低收入家庭學生提供的教育券，作為上私立學校的費用。目前在紐約、華盛頓、俄亥俄州的Dayton、得克薩斯州的Edgewood等地有私人教育券項目。最大的是Children's Scholarship Fund，父母年收入低於22000美元可以申請，並要求家庭每年出1000美元匹配，作為子女上私立學校的費用。在紐約市，Choice Scholarships Foundation於1997年為中低收入家庭的幼兒園至四年級學生提供1500個教育券，教育券價值1400美元，不足部分由家長添增或申請學校獎學金。有20000名學生提出了申請，用抽籤方式決定教育券發放。得到教育券者44%為非洲裔美國人，48%講西班牙語。至2001-2002學年，共有近20000學生在威斯康星州Milwaukee、俄亥俄州Cleveland及佛羅里達使用政府教育券。私人教育券項目超過75個，使用私人教育券的學生超過60000人。

其他國家的教育券據世界銀行研究，有32個發展中國家有「教育券或類似於教育券的計劃」。Edwin West於1997年對全世界的教育券計劃進行了考察，有20個國家和省(州)根據顧客選擇(consumer choice)、針對個人(personal advancement)、促進競爭(promotion of competition)、機會均等(equal opportunity)的原則實行了教育券制度，增加教育選擇，促進教育競爭。在全國範圍內實施教育券計劃的智利把學校分為四類，即私立營利性教育券學校(for-profit voucher school)；教會教育券學校(religious voucher school)；公立教育券學校(municipal voucher school)和不參加教育券的學校(non-voucher school收費較高)。這樣些教育券計劃大大地促進了私立學校的發展。在智利，超過90%的中小學生使用教育券，超過三分之一用教育券上了私立學校；在哥倫比亞，只針對低收入家庭中學生的教育券人數超過了10萬。1981年智利進行了全國範圍的教育民營化改革，為所有願意選擇私立學校的學生提供生均教育經費(教育券)。有1000多所私立學校(有些是營利性私立學校)進入市場參與對學生的競爭，至1988年，私立學校註冊學生比例由20%提高到40%。¹²

筆者在這裏重點考察二十世紀90年代哥倫比亞政府中等教育階段(6-11年級)開展的「教育券」計劃(voucher program)。政府將補貼的學費以教育券的形式分發給家庭經濟困難的學生家長，用來支付所選私立學校的學費，緩解了這些學生的學費壓力，保障了私立學校的生源，從而有效地分擔了公立學校的負擔。該計劃於1991年開始制定，一年之後在全國十個最大的城市開展，最初約有18,000張教育券發放。至1997年，該計劃涉及了全國1/5的城市，近2000多所私立學校，共資助了100,000多名學生。鑒於有人指出的教育券的「非排富性」和「非限制性」特徵，哥倫比亞教育券計劃從本國的實際情況出發，採納了典型的以關注社會弱勢群體為核心的詹克斯模式¹³，使貧窮的孩子有機會進入私立學校，同時也在一定程度上促進和保障私立中等教育的發展。哥倫比亞政府對教育券模式的取舍，為解決現實困難作出了有益的嘗試。哥倫比亞教育券的限制性特徵主要體現在以下兩個方面：首先，為了使教育券真正地走入低收入家庭，政府對有權使用教育券的學生應具備的條件作了明文規定：(1)使用教育券的學生必須來自低收入家庭，小學在公立學校就讀，且只有入私立學校者有效；(2)該券向第六年級的學生發放，每學年結束時，教育券將再次發放，但留級的學生自動退出該計劃；(3)一旦教育券供不應求，

將採用電腦派位的方式。其次，學生所在家庭的經濟狀況由學生居住的地區出示相關證明，符合條件的學生再提交申請。獲得教育券的學生可以在免費的公立學校和參與計劃的私立學校之間作出選擇，如果學費高於教育券的面值，將由學生自行支付差價，反之，如果學費低於教育券面值，多餘的部分將歸還政府。在實施該計劃的區域，教育券每年都供不應求，不得不進行電腦派位，只有一個地區是根據學生學業成績的排名來發放的。

為了使整個計劃的實施過程更加清楚、透明，避免官僚、腐敗等因素的影響，哥倫比亞政府進行了一系列的努力。在中央，該計劃由一個公共部門即哥倫比亞教育認證及國外培訓機構(Columbia Institute for Education Credit and Training Abroad)來管理、監督及實施。它的總部設在首都波哥達，主要職責是制定規則，保證實施，如決定每年教育券的最大面值，監督計劃內的學生數量和學校的注冊情況等。教育券所需經費（包括計劃的推廣、信息收集、宣傳、監督費用）的80%由中央支付，其餘由參與該計劃的地方政府資助。中央承擔的費用由哥倫比亞社會投資基金管理(Columbia Social Investment Fund)，教育券的兌現工作全部通過指定的銀行來具體操作。在實施「教育券」過程中，哥倫比亞政府較為關注以下幾個關鍵性的方面：首先，對教育券發行總量、面值的測算。以政府對政策制定的依據來自教育市場的信息。哥倫比亞政府根據教育部和地方教育部門提供的數據，利用「中等教育供求差」即小學畢業生人數減去公立中學可容納的學生數，再結合低收入家庭的學生數，來估計將要發行的數量，並根據各地的教育水平、供求變化、經濟發展水平、通貨膨脹率等因素進行不斷地調整。其次，對教育券計劃的實施後教育質量問題的關注，哥倫比亞政府通過對私立學校的引導和監督，努力使參與計劃的私立學校與公立學校的教育質量保持一致，並以學生學業水平和師生比作為檢驗教育質量的主要依據，保證教育券計劃的良好開展。¹⁴

教育券在我國的實行，從政策導向來看，大致可分為兩種：一是「無排富性」模式，二是「排富性」模式。「排富性」教育券的發行，主要是給處於不利地位的弱勢群體與弱勢教育以保護，如浙江長興縣教委為扶持民辦的湖州清泉武術學校，於2001年5月決定從當年秋季新學期開始，為前來該校就讀小學、初中的本縣義務教育對象發放教育券，學生憑券入學，可減免500元雜費。同時，為鼓勵學生報考職高，長興縣教委又將給報考、就讀職高的初中畢業生發放300元的教育券。2002年秋季學期開始，長興縣的教育券增加了新功能，他們將教育券的發放範圍拓展到義務教育階段的各類學校，發放對象是貧困學生。再如，溫州堅持實施義務教育貧困學生助學金制度（即「排富性」的政府教育券），並通過政策引導，以國有民辦、民辦公助、國有資產有償使用、補貼獎勵民辦學校招生（如瑞安以「排富性」的政府教育券推動民辦高中發展）等方式，引進市場機制，允許家長擇校，推進國有教育優化改組，大力發展優質教育和特色教育資源，為民眾提供更多的選擇教育的機會。在民間資助方面，每年由企業家黃長順先生出資100萬元設立的長順教育專項基金，專項用於資助50名本科和30名高中品學兼優的溫州籍特困生，¹⁵實際上這就屬於「排富性」的私人教育券。浙江省教育廳廳長侯靖方也提出設想，能否通過發放教育券來幫助解決民工子女的教育問題。其具體操作方式是：委托某個機構（如戶籍管理部門）向尚處於義務教育階段的流動人口學生發放一定面值的教育券，吸納民工子弟的學校可憑收取的教育券向有關部門領取等值的專款補充辦學經費。教育券的經費來源可採用政府財政撥一點、外來人員出一點、用人單位籌一點的辦法來解決。¹⁶

四、我國實行「教育券」制度的制度構架

從「教育券」制度提出的現實背景和我國基礎教育當前面臨的問題來看，在某些方面有其共通之處：公共教育制度對教育資源的壟斷導致教育資源使用效率低、教育質量下滑；貧富差距導致接受教育的機會不均等；政府對教育原有的財政投入方式難以保證公民平等享有，也導致區域、校際之間的不平等；等等。從各國「教育券」制度的實踐來看：首先，實行的部分國家國情同我國現階段的國情有相似之處：比如，處於發展中國家階段，國民經濟底子薄、公共財政資源對教育的投入有限，公民對基礎教育的需要遠遠大於現有的教育供應量，等等。從我國現實情況來看，如前所述，國家應該對基礎教育提供最低限度的財政支持，在這種前提下需要保障公民平等的享有財政投入，並且需要提高教育資源的使用效益等因素需要一個可以即保障「公平」又能提高「效率」的制度，筆者以為，作為一種制度，「教育券」制度有其理論的合理性，並且在各國的改革實踐中有較好的反響，可以作為我國基礎教育投資體制改革的一個方案。

我國現有國情和公民對基礎教育的需要，決定了教育券制度構架的最基本原則應該是保障公民受教育的基本權利，同時促進基礎教育更好的發展，提高基礎教育資源的使用效益，優化現有教育資源。

從上述國外「教育券」實踐的經驗和教訓來看：第一，這些國家和地區的「教育券」主要體現對貧困學生的資助，如威斯康星和俄亥俄等地的劃定貧困線，只有在貧困線以下的學生才可以獲得「教育券」。但此種方案無疑會增加保障公平的成本，在國情複雜、各地經濟發展嚴重不平衡的情況下，在各地劃分貧困線不是一件容易的事情；並且中國當前的個人收入基本上處於一種無法真實測算的情況，很難確定哪些家庭處於貧困線下，再加上中國現有社會信任低、公共行政透明度低的情況下，在具體誰有資格領取「教育券」勢必產生新的「尋租空間」。第二，這些國家的「教育券」制度實行大部分都規定公辦學校和私立學校均有權獲取「教育券」，並且對這些學校獲取「教育券」的資格進行認定，如《弗羅里達擇校教育券計劃》規定將全州公立學校分為從A到F共6級，高級或較高級學校不僅獲得更多的額外經費，而且還免去政府管制，而F學校即為失敗學校。這樣就有力的促進學校間的競爭和教育質量的提高。但這些方案只是作為很小的一個措施，並沒有作為整體的改革方案實施，因此在方案的體系性、實施方法的嚴密性等方面有所欠缺。第三，如哥倫比亞等國家為了避免改革過程中的透明度和成效，政府把「教育券」交給專門的機構管理，並由銀行集中支付，即保障了廉潔高效，也保證了政府資助經費的按時到位。第四，政府在實行「教育券」制度的同時注意保障教學質量，如《弗羅里達擇校教育券計劃》規定到私立或教會學校或其他公立學校就學的學生必須每年報告學業成績，這些措施有力的保障了「教育券」制度改革的推行。第五，政府在推行「教育券」制度改革的同時客觀上鼓勵了私立學校的發展，促進了教育競爭，提高了教育資源的效益。第六，個人教育券的出現為民間資本流入教育除了「民辦學校」之外的模式有一個很好的借鑒。

從我國浙江長興地區「教育券」實踐和美國「教育券」運行來看，首先，美國「教育券」的運行模式是「先發後選，官隨民選」；長興「教育券」是「先選後發，民隨官選」。美國「教育券」無論發放對象有無限制，所有獲券家庭可以自由選擇學校，政府認可公眾選擇，因此，學校需要想方設法迎合學生（家庭），盡可能提高教育質量；長興「教育券」是政府選定若干學校，學生（家庭）只有選擇政府認定的學校才能獲得「教育券」，因此，「教育券」制度對這些學校從教學質量上並無壓力；其次，美國「教育券」給家庭的激勵是去選好學校；長興「教育券」給家庭的激勵是去選弱勢學校。美國「教育券」的實施，在導致差距擴大的同時也帶來了學校差異化（特色）發展的內在動力；長興「教育券」的實施，在縮小

校際差距的同時也減弱了學校差異化（特色）發展的內在動力。前者在某種程度上更加有效的激勵學校提高質量以提高其市場競爭力，真正盤活教育資源，而後者在此方面有所欠缺；再次，美國「教育券」是學校經費的主要或重要的來源，任何公立學校都不敢掉以輕心；長興「教育券」在學校經費來源中所佔份額較小（目前），很難對學校決策，特別是很難對強勢學校決策產生重要影響。由於數額較小，也不足以影響家庭在教育質量差異方面的擇校決策。長興「教育券」在制度設計忽視了公民更直接的說是消費者對提供消費者的監督和外壓壓力，而這種壓力正好是優化資源的基本條件之一。

作為一種制度構架，改革所要達到的目標和構架制度的基本原則決定了制度出台後成效的大小。筆者認為，我國基礎教育投資體制長期的弊病導致今天的各種問題以致嚴重影響到公民生活的各個方面的平等和公正。基礎教育投資體制又恰好是一個關係整個基礎教育全局的根本性問題，今天的改革，小修小補必將為以後的改革留下後遺症，針對整個體制的改革的制度出台符合當前改革的最根本利益。綜合對其他國家以及我國自身「教育券」制度實踐的經驗和成敗得失的考察，筆者認為：

「教育券」制度的具體制定應該以「公平」和「效率」的最優結合為原則，保障公民受教育的憲法性權利，同時真正促進基礎教育質量、效益的提高。從步驟上來看，國家可吸收哥倫比亞經驗，選擇若干個試點先行試驗2—3年，大膽改革、謹慎推進，然後再全國推廣。為了保證改革的有效推行，避免利益集團的干擾和制度制定過程中內部利益局限性，中央政府可設立直接對總理負責的基礎教育改革委員會，成員可由教育、經濟、法律、財會等行業的專家以及民間人士組成，負責制定規則、收集、反饋信息、監督實施。從具體制度上來看：

首先，國家保障公民最低限的基礎教育，國家對這筆費用給予專項財政預算安排，具體由中央和省級財政按比例給予保證，有財力的市（如中央計劃單列市、省會市等）可承擔本市部分基礎教育所需經費，凡符合基礎教育准入的學校都有權通過對生源的獲取獲得資助（公辦學校和民營學校）。國家財政對所有在崗、達到教師資格標準的教師工資予以保障，國家通過財政安排保障每一個學齡兒童都能獲取最低限的教育機會。

其次，教育券直接向公民個人發放，從資助教育機構的機制（如向公立教育機構撥款）轉向資助個人的機制，即從資助供給方轉向直接資助需求方，讓公立、私立教育機構平等地為爭取學生而競爭（實質是在爭取政府教育經費），保障公民平等獲得受教育權的機會。教育券面額能達到最低質量標準的基礎教育的要求，公民可在轄區內自由選擇學校，學校根據教育質量在保障公民基本受教育權的前提下通過競爭獲取教育券，然後由財政集中給予支付。

再次，政府從教育機構意義上的管理者退出，成為教育質量的評估者和監督者意義上的管理者。這種管理包括：第一，對教育目標、教育方針等的制定，為基礎教育提供最基本的教育方針；第二，對教育質量的評估和監督，通過制定教育質量評估標準、測試標準、淘汰標準等一整套評估標準體系，保障基礎教育的最低質量；第三，通過對基礎教育成本的科學測算，制定經費使用標準，促使學生在各方面均衡發展所需費用的到位，保障學校基礎教育經費的使用效益和透明。政府職能轉變之後，一方面行使其國家對教育的管轄職能，另一方面行使公民權利保障者的權利，依法對教育機構的各種活動予以監督，保障受教育者的權利。在教育行政部門職能的轉換過程中要注意避免腐敗的變相存在，可設立專門的機構管理「教育券」，該管理機構在業務上接受教育行政部門的指導，在體制上保持相對獨立，並直接對政府總理負責。該管理機構的具體職能為：第一，負責教育券的制定、發放、回收；第二，對教育券實施過程中相關規則的制定；第三，提供信息服務：由該機構搜集（或要求學校提

供)並向家長提供相關學校的準確信息以備家長擇校參考;第四,承擔仲裁性質的矛盾調節,解決家長與學校的糾紛;等等。

又次,通過制定保證民辦學校同公辦學校平等競爭的制度,促進民辦教育的發展。這種制度關鍵在於剔除教育行政部門對民辦學校的生殺予奪大權,使它們之間的關係從從屬關係向指導與被指導、監督和被監督關係轉變。

再就是通過制度相應的財稅制度如減免稅等,促進民間資本以多種形式流入基礎教育領域,使之從單純的「辦學校」的的單一方式向辦學校、設基金以及私人「教育券」等多種形式發展。不僅鼓勵以盈利為目的的投資,也採取措施鼓勵公益目的的投資。

五、需要配套研究的問題

1、對政府在基礎教育中作用的認識

對政府在基礎教育中地位與作用的研究必然會牽涉到一個問題,那就是對教育民營化問題的探討。實際上,我國政府在這方面的態度已經非常明朗,《民辦教育促進法》的頒布就是一個證明。國家的教育職能主要體現在要保證其公民接受教育的權利上,國家行使教育職能並不等於國家要親自運作所有的教育機構。傳統由政府教育職能實現是靠政府對教育機構的擁有(owns)、管理(manages)、資助(finances)這三個方面於一身,排斥市場競爭,這樣導致了教育壟斷,使國家干預形成的各種福利性的教育措施有一定的配置效率的浪費。應該在保證國家教育職能實現的基礎上發揮市場在教育中的作用,提高整個社會教育資源的配置效率。在二十世紀80年代之前相當長的時期裏,即便是在西方發達國家這樣民營化滲透到社會生活的各個領域,各種社會活動極具商業色彩的社會裏,談論教育的民營化也是很謹慎的,而且引不起太多人的響應和贊同。但此後情況卻發生很大的變化,各國政府雖未放棄自身對教育的職責,但市場競爭與教育民營化已不再是甚麼新鮮的或敏感的話題,它已成為各國教育改革的一個重要內容。

政府應該從教育的全部角色轉到部分角色。教育是混合品,國家不應壟斷,而應該多元參與,共同競爭。對於一些無法由市場機制解決或不能完全由市場機制解決的教育,如基礎學科、貧困教育、特殊教育等,政府對這些促進社會公平、調劑專業人才結構的教育項目直接掌握。對於可以私人參與的教育項目就應鼓勵私人參與,引入教育競爭。政府可以通過有效的管制,有效的實現社會利益。考察近年來許多國家的教育改革進程可以發現,政府在教育中角色發生一定變化的民營化為導向的特徵日趨明顯。教育民營化在宏觀上涉及到國家的教育管理體制,在微觀上涉及到學校的運行機制,要求政府對基礎教育的管理體制進行相應的變革。政府在基礎教育中的作用應該表現在以下幾個方面:第一,興辦教育,包括興辦學校、重視教師並引導社會重視教育(但並不是指政府直接對教育機構的掌握);第二,促進教育而不是阻礙教育發展,不斷的推進對教育科學的研究和認識,總結教育經驗、歸納教育理念,促進教育的發展;第三,制定能保障基礎教育公平有效發展的各種法律,提供一個優良的法律環境;等等。

2、舊有投資體制下歷史遺留問題的解決辦法

首先需要解決舊有的教育負債問題。為了解決農村教師工資拖欠問題,2001年6月,國務院明

確了縣級政府對本地農村義務教育負有主要責任，教師工資由縣級政府負責統一發放。這一辦法，逐漸在全國各地實施，但是，農村教師工資拖欠問題仍然較嚴重。為此，可以借鑒國外經驗，將義務教育教師納入國家公務員或地方公務員系列，工資由中央或較高層次地方財政承擔，列入中央或地（市）、省預算，由銀行統一辦理支付。從公共選擇理論和契約經濟學理論分析，我國各級地方政府及其官員主要是向各自的上級政府或者上級官員負責，而不是對本轄區公民負責。這意味著上級政府對下級政府的任何過失都應承擔連帶責任。對於鄉鎮財政現有教育債務的處理，應奉行「肇事者負擔原則」。按此原則辦事，鄉鎮政府應承擔主要責任、鄉鎮官員應承擔主要個人責任（沒有遵守預算法，根據該法，地方政府必須量入為出，實現預算預算或者預算盈餘，且不論這一規定是否合理）、上級政府也應對教育欠債承擔連帶責任、鄉鎮內公民作為受益者也應承擔責任。如果鄉鎮內公民由於經濟條件所限而債務責任過重，超過了承受能力，說明上級政府應該提供轉移支付。我國許多省在農村稅費改革後，農村教育費附加和農村教育集資被取消，縣鄉財政收入減少，為了保證縣鄉對義務教育的投入，中央應在「教育券」經費之外設立一定比例的專項預算用於農村基礎教育設施的修建、維修，通過3—5年徹底改變農村基礎教育危房、無房等的狀況，在此基礎上，省、市、縣政府應將中小學校舍的建設與維修納入各級政府基建計劃，設立學校基建專款，從而形成一種有效的保障機制。

六、補述：基礎教育中民辦教育的意義與出路

從文章的邏輯體系來看，本文到第五部分已經完成；但由於基礎教育中的民辦教育無論是對於其他方面的教育改革還是「教育券」制度的推行都具有重大的現實意義，故作此補述，並且從更大的範圍即「民營」的教育闡述。

教育的意義就在於保障公民的憲法性權利之一的公民平等受教育的權利，無論是公辦教育還是民營教育，只要其辦學宗旨是圍繞這樣一個目標的，那麼它理應得到政府的資助。我國《民辦教育促進法》第四十四條規定：「縣級以上各級人民政府可以設立專項資金，用於資助民辦學校的發展，獎勵和表彰有突出貢獻的集體和個人」；第四十八條規定：「國家鼓勵金融機構運用信貸手段，支持民辦教育事業的發展」。第四十九條規定：「人民政府委托民辦學校承擔義務教育任務，應當按照委托協議撥付相應的教育經費」。

但我國目前民辦教育¹⁷的發展現狀很不樂觀：首先，民辦學校發展所需的師資、生源受到制約。當前由於利益的約束和資源的高度集中，儘管有《民辦教育促進法》諸如前述的保障，民辦教育的生存和發展依然處於夾縫之中。一方面頗具政治意味的政府推動、支持，資助若干所民辦學校的成長，另一方面，更多的民辦學校受到擠壓。教育行政主管部門不願意放開手中的資源，本身的巨大利益使得真正民營化的教育改革首先遭受到教育行政部門的抵制，教育行政主管部門在師資、生源等無論哪個方面對民辦學校輕微的制約均可給其巨大的創傷，沒有師資、生源的民辦學校只有死路一條。民辦學校在教育行政主管部門的指導下同公辦學校之間的組建教育集團或其他形式的聯合，在本質上是民辦學校向權力的投降，我們很難否認教育行政主管部門在其中漁利的可能。其次，民辦教育無法享有正常的國家資助。如果說民辦學校和公辦學校具有同樣的意義，那麼民辦學校理所當然的應該享有政府的資助，當然這種資助形式不僅包括以學生享有的形式獲得，還包括其他專項資助。但現實狀況是民辦學校對於獲取國家資助的可能性極小，就是貸款的機會都極為困難。再次，缺乏明確的法律規定對民辦教育的生存、發展給予規定，上述《民辦教育促進法》第四十四條只是一個很

模糊的表達，沒有硬性的規定，設與不設這種資助的主動權在於地方政府。

實際上，國有企業改革給基礎教育公辦還是民營指明了道路，國家依靠基礎教育主要的是一種基本的素養教育，當然還包括意識形態方面的教育，在這一方面，國家完全可以通過法律予以保障和貫徹，基礎教育的公辦還是民營並不存在高等教育中有關尖端科技、軍事機密等具有戰略影響的問題，也不存在國有企業改革中關係國民經濟命脈的相關行業必須有國家掌握等問題。在基礎教育改革中，公辦和民營只是手段，目的就是促進進而保障公民的受教育的權利。

有學者認為：我國基礎教育的「民營」化可以從對教育機構的擁有(owns)、管理(manages)、資助(finances)這三個方面來考察。在傳統情況下，這三個方面是由同一主體作業的：政府擁有、管理並資助公立教育機構；私人擁有、管理並資助私立教育機構。教育民營化意味著這三個方面私人的成分相對變大，政府的成分相對變小。對教育機構的擁有、管理、資助這三個方面來考察，如果有一個方面有私人的參與，就可以視為教育的民營化。¹⁸

可以通過多種形式盤活基礎教育資源，比如：原有政府直屬、政府管理、政府資助的學校可仍由政府擁有，但改由私人管理，由政府提供資助，就是以國有民辦的形式提高管理效益和教育質量；原私人擁有、私人管理政府不提供資助的學校只要其在課程、師資、測試和設施符合最低標準的基礎教育准入條件的，可仍由私人擁有、私人管理，但政府給予資助，這樣一來，既可減輕國家直接投資辦學的壓力，又能滿足公民對基礎教育的需要。

政府擁有、私人管理、政府資助是私立教育發展的新形式。在美國，一些私立教育機構管理公立學校，學生無須交費。如Edison教育公司管理這樣的學校100多所。私人擁有、私人管理、政府資助和政府擁有、私人管理、政府資助是民辦教育發展值得借鑒的形式，在這種形式下，管理者通過對成本—效益的監控，致力於提高效率、降低成本，實質上使政府在相同的花費下更好的促進了基礎教育的發展。

對於個人出資教育基金等形式（這些形式可以包括對貧困且品學兼優學生的貸、獎、助等的基金）的投資行為，國家應該從財稅制度上予以鼓勵和支持並加以引導。國家可以通過制定減稅、免稅等措施，引導民間資本興辦基礎教育的公益事業，推動民間資本對基礎教育的資助，並從法律上予以保障，政府不得侵犯這些獨立基金的合法權益，不得插手基金的內部管理事務，提供暢通的申訴渠道。國家應該出台制度，禁止政府部門向個別的「民營」性質的學校或基金提供「個別化」優待，以保障所有民營教育機構的平等競爭，並防止腐敗的產生；同時應該禁止公辦學校的負責人、教育行政部門的負責人、利益關聯人、政府主管部門的負責人等擔任民營教育機構的實質性或名譽性職務，減少政府對民營教育的變相干預。

本文嘗試從「教育券」制度的理論與實踐提出對我國基礎教育投資體制的改革措施，無疑，作為一種手段，「教育券」制度只是眾多措施的一種，本文的論述也只是拋磚引玉之舉，全面的論述最終也只是掛一漏萬，我國基礎教育投資體制改革還需要從整個國家的經濟體制、政治體制改革的大局勢中斟酌，保障公民的受教育權。

註釋

- 1 參見弗里德曼(Milton Friedman)著，張瑞玉譯：《資本主義與自由》（北京：商務印書館，1986），第六章。

- 2 翟靜麗：〈米爾頓·弗里德曼教育憑證思想的新發展〉，「全國教育券、教育選擇與教育公平高級研討會」論文。
- 3 郭建如：〈基礎教育財政體制變革與農村義務教育發展——從制度分析的視角〉，<http://www.edu.cn/20030219/3077733.shtml>，最後點擊2004-4-22。
- 4 哈耶克(Friedrich A. von Hayek)著，鄧正來等譯：《法律、立法與自由》(二、三卷)(北京：中國大百科全書出版社，2000)，頁1187。
- 5 崔麗、萬興亞：〈總理允諾的錢都能花到百姓身上嗎？〉，《中國青年報》2004年3月8日第11版。
- 6 請看《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》(中國共產黨第十四屆中央委員會第三次全體會議1993年11月14日通過)，江澤民：《全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面》——在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告；又請看郭正摸：〈堅持效率優先兼顧公平的分配原則〉，載《光明日報》2002年12月26日。
- 7 葛延風：〈如何在收入分配上達到公平與效率兼顧〉，<http://www.gzii.gov.cn/middle2/jjrd/07/71806.htm>，最後點擊2004-4-22。
- 8 孫自法：〈著名國情研究專家胡鞍鋼縱論經濟效率與社會公平〉，<http://www.chinanews.com.cn/2002-09-02/26/217862.html>，最後點擊2004-4-22。
- 9 請看哈耶克：《法律、立法與自由》(二、三卷)對「建構性」與「自生自發秩序」的辨析(北京：中國大百科全書出版社，2000)。
- 10 註1弗里德曼，第六章。
- 11 以上請看王德林、周湘浙：〈關於實行教育券制度的初步意見〉，「全國教育券、教育選擇與教育公平高級研討會」論文。
- 12 以上兩段數字資料參見王偉：〈學票——內在機制與系統設計〉，「全國教育券、教育選擇與教育公平高級研討會」論文。
- 13 在克里斯多夫·詹克斯(Christopher Jencks)看來，教育券是為社會弱勢群體提供教育機會的一種方式。他強調整個計劃的實施必須保證社會弱勢群體獲得高質量的教育，因此人們將他提出的模式稱為「社會政策」方式(Social Policy Approach)，教育券計劃更像是一種社會福利政策。該模式要求教育券面向低收入家庭的子女，其價值等於教育費用的平均值，家長可以根據實際情況擇校，一般不需要自己支付學費，學校無權拒絕持有教育券並要求入學的學生；為了加強各階層人員的流動，低收入家庭在享受普通教育券的基礎上，還將享有補償性質的教育券，以克服來自經濟、宗教、種族等方面的障礙。政府嚴格控制教育券的發行數量，對參與該計劃的學校及學生的資格也嚴格限制，所以這種模式的特點是「排富性」或「限制性」的。請看祝懷新、應起翔：〈哥倫比亞教育券政策述評〉，「全國教育券、教育選擇與教育公平高級研討會」論文。
- 14 請看祝懷新、應起翔：〈哥倫比亞教育券政策述評〉，「全國教育券、教育選擇與教育公平高級研討會」論文。
- 15 吳建軍、潘揮戈：〈教育憑證：理想的實際〉，《溫州日報》，2002-12-21。
- 16 侯靖方：〈流動人口子女教育，流動的花朵也需澆水〉，http://www.yxedu.net/second/news_2002_01/files_hm/country/200201111ddh.htm，最後點擊2004-4-22。
- 17 本文所指稱的民辦教育與民辦學校均指基礎教育中的民辦教育和民辦學校，筆者注。
- 18 請看王偉：〈學票——內在機制與系統設計〉，「全國教育券、教育選擇與教育公平高級研討會」論文。

申欣旺（1983－），男，漢族，湖南邵東人，河北省燕山大學文法學院法學專業01級在讀本科生，研究方向為法理學、教育學，燕山大學2003年度十大學生科技明星。

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》2004年6月號總第八十三期

© 香港中文大學

本文版權為香港中文大學所有，如欲轉載、翻譯或收輯本刊文字或圖片，必須先獲本刊書面許可。