

## 财政如何促进教育公平

**公共产品供给均等化的意义在教育领域得到最集中的体现,那就是:只有保障公共产品供给的均等化,才能最大限度地保证全体公民在生存和发展方面机会的公平和公正**

王善迈

### 教育公平仍待改进

教育公平是实现社会公平、构建和谐社会的重要基础。在社会经济持续快速发展的基础上,各级各类教育获得了快速发展,大大推进了教育公平。2005年小学入学率99%,初中毛入学率95%,高中阶段教育毛入学率达52.7%,高等教育毛入学率达21%。这说明,我国义务教育基本上实现了入学机会的公平,高中阶段教育和高等教育入学机会大幅提高。但和人民群众对教育公平和建设和谐社会的要求相比,教育公平在当前仍面临一系列需要解决的问题。

第一,由于义务教育在公共教育资源投入、办学基本条件,在区域间、城乡间、学校间的巨大差异,使一部分适龄儿童和少年还未能获得均等化的教育服务,普及和完成基本的义务教育上仍然存在不公平。

第二,高中教育的教育公平问题,除由于区域间、城乡间高中教育发展的不均衡导致入学机会不公平外,主要表现在校际间教育质量存在巨大质差条件下,高质量教育入学机会规则的不公平。目前我国高中教育还不是义务教育,入学的基本方式是通过考试制度对受教育者学习能力进行筛选,教育公平表现为规则公平。近年来“以权择校”(包括某些政府机构以与学校共建名义,利用公共资源为其子女提供择校机会)和“以钱择校”之风愈演愈烈,以权择校是腐败,以钱择校则是教育市场化,破坏了入学规则的公平,引起群众强烈不满。

第三,中等职业教育的的社会不公平,主要表现为相对于普通高中而言的教育负担和教育结果的不公平。接受中职教育者大部分来自工人、农民等低收入群体,教育私人成本高(学费高于高中一倍多)、预期经济收益低(就业难,预期收入低,进入高一级教育难),这是目前我国中职教育社会需求远远大于个人需求的主要原因。

第四,高等教育的不公平主要表现在入学机会和进入重点大学机会在区域间的不公平。中国高校分为中央和地方两类,数量上地方高校占绝大部分,从质量来说,积聚于中央高校。由于区域间高教发展严重不均衡,使高教入学机会区域间存在较大差异,由于中央院校在属地招生比例过高,导致高质量学校入学机会的不公平。这种不公平本质是规则不公平。

第五,贫困学生和流动人口子女在教育机会上还存在着事实上的不公平。由于群体间收入过大的差别,使贫困学生尤其农村贫困学生在接受和完成各级各类教育上存在不公平。在工业化、城市化进程中,进入城市的农民工子女在义务教育入学机会上与城市居民相比也存在不公平。虽然政府制定了对各级教育贫困生资助政策,规定了农民工子女在义务教育上以流入地财政负担为主和进入公立学校为主的“两为主”制度,但执行中仍面临许多事实上的不公平。

建立充足、公平、有效的教育财政制度是促进教育公平的根本保障

教育服务是政府提供公共服务的重要组成部分,提供均等化的教育服务是公共财政的基本职能。完善公共教育财政制度是促进教育公平的保障。建立充足、公平、有效的教育财政制度是促进教育公平的根本保障。为此,应大力推进教育财政制度改革。

一是提高公共教育支出在各级财政支出中的比重，增大教育经费总量。坚持教育经费“三个增长”，力争在2010年使财政性教育经费占GDP的比重达到4%。为此，首先要进一步转变政府与财政职能，调整各级政府财政支出结构，提高公共教育支出在财政支出中的比重；其次要大力发展民办教育，特别是发展非义务教育的中等和高等职业教育中的民办教育，提高基础教育尤其是义务教育中民办教育的质量。

二是调整公共教育支出结构。提高公共教育支出中用于义务教育和中等职业教育的比重。力争在“十一五”期间，在义务教育经费总量中，政府用于义务教育支出比重由2005年的70%提高到90%以上。在中等教育（包括职业教育）经费来源结构中提高财政拨款比重，降低学费等事业来源收入比重。

三是加大中央和省级教育财政转移支付力度，规范义务教育财政转移支付，保证所有适龄儿童和少年接受并完成九年义务教育。

首先，国务院和省级政府应尽快制定义务教育阶段办学基本标准，包括教职工编制标准、工资标准、学校建设标准、生均公用经费标准，争取在2010年各地区城乡所有义务教育学校达到国家规定的办学标准，并根据经济和社会状况适时进行调整。

近期内应按照修订后义务教育法和国务院的规定，实行义务教育经费由省级政府统筹，农村义务教育所需经费由各级财政分项目、按比例分担的体制。条件成熟时，可按国家和省制定的义务教育阶段办学标准，以县级为单位按影响教育经费需求与供给的因素，测定义务教育经费标准需求和标准财政供给能力，其经费的存量与增量缺口由市、省、中央财政逐级转移支付填平补齐。

四是取消基础教育重点校政策，均等化财政拨款，促进学校间均衡发展。对同一行政区（县）内的实施基础教育的学校，实行以在校学生为基础的均等化拨款制度，对农村和办学条件差的学校倾斜。对中等职业教育学校的拨款应高于普通高中。同级财政负担的高等学校，对维持学校正常运行的基本支出，按不同学科生均标准成本一定比例实行均等化拨款制度，对办学条件差的学校倾斜。为建世界一流或名牌大学，通过项目支出予以倾斜，在项目支出中引入市场竞争机制，采取招投标制度，并以学科建设为主要支持对象。

五是完善学费制度。以大多数学生家庭支付能力和教育成本的一定比例为依据完善学费制度，是促进教育公平的重要条件。义务教育在2008年全部免除学费杂费。非义务教育学费按生均成本一定比例由省级政府确定，中等职业学校学费低于普通高中。规范学校收费行为，学校不得违反国家规定收取或变相收取费用。

六是制定各级各类教育贫困学生资助法或条例，完善各级教育的贫困学生资助制度，促进群体间教育公平。应尽快建立基础教育和中等职业教育贫困学生的资助制度以及中西部地区农村义务教育阶段寄宿制学生资助制度。进一步完善现行的高等教育中的国家助学贷款制度，采取财政拨款和社会捐赠为本金，由开发银行或其他政策性金融机构为主体来实施国家助学贷款，并对贷款覆盖面、额度、还本付息办法进行调整。同时尽快建立大学毕业生就业后流动信息系统和个人信用制度以减少贷款还本付息风险。流动人口子女的义务教育经费由流入地财政负担，享受流入地学校同等教育服务。对特殊教育学校和视听及智力残疾儿童和少年在学习、生活、康复方面给予特殊财政支持。

#### “赶超型”不利于教育公平

杨东平在近期《北京大学教育评论》上撰文指出，新中国教育发展的历程，启示我们认识两种不同的教育发展战略。一种是以普及义务教育为基础、循序渐进的发展模式。首先普及义务教育，在此基础上再逐步发展高中和高等教育。这是现代化国家常见的渐近发展模式。另一种是将教育发展的重心置于城市和高等教育，同时将基础教育纳入为高等教育服务的升学教育轨道，形成一个高度竞争的高塔型学校教育系统。新中国教育选择了后者，这是与当时迅速实现工业化和科技现代化的赶超战略相匹配的。

这两种发展模式、教育价值的冲突，构成新中国教育的基本矛盾。渐近模式的教育目标是优

先满足大多数人的教育机会,提高国民素质;赶超模式的目标是优先培养专家,迅速实现工业化,参与国际竞争。前者是大众主义,以农村为主、普及基础教育,以保障公平为主,全面发展教育,为生活做准备;后者是精英主义,以城市为主、重视高等教育,突出重点、培养尖子,是升学教育,为高校输送人才。我们知道,韩国等许多国家普及免费义务教育的历程,首先在最偏远、贫困的海岛、渔村实行免费教育,逐渐扩大到农村,最后惠及城市,这是一种依据经济发达程度“逆向”普及的策略。让最贫困的地区和人群首先受惠,这实际上是另一种补偿性政策。比较之下,不难看到中国普及教育进程在城乡二元、重点学校与普通学校二元的精英主义发展模式,教育资源优先向城市和强势阶层倾斜,更需要扶持的农村和贫困地区日益被边缘化,从而造成城乡之间、发达地区和欠发达地区之间“锦上添花”和“雪上加霜”这样的两极分化。

中国普及教育的历程说明,在差异极大的现实中,仅靠同等对待的平衡推进战略、企图通过社会发展自然地缩小和弥补差距的设想是不现实的,必须依靠政府对弱势地区、弱势群体补偿性的倾斜政策。或者说,在中国这样发展差距极大的人口大国,必须同时使用“发展性”和“补偿性”两种准则,才能有效地普及教育,增进教育公平。

#### 高校扩招导致社会流动性增强

刘精明在近期《社会》上撰文指出,1978年恢复高考制度后,我国公民接受高等教育的机会不断扩大,高等教育毛入学率从1978年的1.56%跃升至2002年的15%,这表明中国已经开始跨入大众高等教育的阶段。1990年后,高等教育扩展的步伐开始加快,特别是1998年后的高校扩招使大学生在校规模迅速扩大。到2004年,中国大陆各类高等教育总注册人数已经达到2000万人,成为世界上第二个规模最大的高等教育国家。

高等教育的扩展,有着十分广泛而深刻的社会结构变迁背景和科学技术发展的根源背景。社会、经济和文化领域中大量涌出的多种组织形式,不仅改变了原有单一的国家、集体单位的社会组织方式,同时也因公司、企业及其他法人单位等组织形式在数量和规模上的不断扩大,为新一代个体在白领职业领域提供了更多的就业机会。反过来,职业位置在招募新成员时也提高了对教育、技术和文凭资格的要求。这些因素共同构成了中国高等教育扩展的基本原因。然而,高等教育扩展和机会总量的增加是否意味着高等教育的公平性程度的提高呢?高等教育入学机会的获得机制虽然复杂,但是基本的主线是清楚的:虽然各类高等教育入学之间的性质差异规定了不同的教育机会的影响模式,但是作为一种仍然是稀缺的社会机会,来自社会阶层背景以及自身社会阶层位置的影响差异一直明确地存在于1978年-2003年间,同时高中阶段的教育分流也与高等教育的质性区分之间存在明确的对应关系。

我们发现,1998年以后高教领域中的教育不平等总体上呈现一种下降的趋势。然而深入的分析表明,这样的平等化过程是有条件的,内涵于高教领域的社会阶层差异仍然十分明显。高等教育本身的质性差异决定了各社会阶层对这种机会的竞争取向和策略;在地位取向明确的本科教育中,高校的扩招导致优势阶层较大程度地扩大了他们的相对优势;而生存取向明确的成人高教领域的机会扩大,则使下层社会群体获得了更多的益处。目前中国高等教育制度同时也为具有条件的下层社会群体提供了向上流动的制度化保证。

#### 应建立多样化的择校制度

文东茅在近期《北京大学教育评论》发表文章认为,择校是近年来许多国家教育政策关注的重要议题,美国、英国、加拿大、瑞士、新西兰、澳大利亚等国都实施了不同程度的扩大学生择校的教育政策。有学者认为,择校是世界各国公共教育体制重构的重要政策思路之一。而中国则是通过一系列政策来限制甚至禁止择校。对于这个问题,理论界存在着明显的争论。有人认为,在择校、竞争和学校自主权等要素基础上建立起来的中小学制度模式将更有效率;反对者认为,放权和择校政策不可能给穷人带来某些支持者所说的利益,如果要在更广泛的范围争取社会正义,就必须超越放权和择校。争论焦点之一是择校对弱势群体的影响,赞成者认为择校是一种受教育权利;反对者认为择校将导致以钱择校、以权择校,是一种教育领域的腐败和不公。“就近

入学”在中国是为普及义务教育而制定的一项措施，是政府应该履行的义务，其主要目的是保证学生比较便利地接受规定的学校教育。

那么，“就近入学”是否就能真正保证弱势群体享受均等的受教育机会呢？中外教育实践显示，强制性的就近入学政策往往只能更多地限制弱势群体的择校自由，并不能保证教育机会均等。强制就近入学与以钱择校一样会导致教育机会不均等，而以均衡化、多样化为基础的、免费的、更自由的择校制度则是保护弱势群体受教育机会的基本途径。