

教育融资短缺现象的成因及对策分析

王小兵

(湖南工业大学 科技学院, 湖南 株洲 421008)

[摘要] 教育融资总量不足、效率不高、投入不均等问题,已经严重影响到我国教育规模、结构、质量、效益的协调发展。利用“扬峰填谷”、依法治校、城乡统筹、发行教育券等手段,弥补目前教育融资短缺的问题,让各类学校得以均衡发展。

[关键词] 教育融资;城乡统筹;教育券

[中图分类号] G647.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-117X(2012)04-0057-05

Analysis of Forming Factors and Countermeasures of Education Financing Shortage

WANG Xiaobin

(College of Science and Technology, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan, 421008, China)

Abstract: Such problems as inadequate education financing, low efficiency and uneven investment have greatly affected the country's coordinated development in education scale, structure, quality and benefit. Utilizing means like "improving the good and strengthening the weak", managing schools legally, making a coordinated design in urban and rural development, issuing education voucher, etc., will make up for the shortage of education financing and enable various schools to obtain a balanced development.

Key words: education financing, coordinated design in urban and rural development, education voucher

一 教育融资短缺现象概述

20世纪90年代,教育融资短缺问题成为一个世界性问题,拓展经费渠道、提高教育融资的效率成为世界各国教育投融资改革的普遍趋势,我国也是如此。改革开放以来,我国政府教育公共支出年年递增,教育事业迅速发展,但我国教育融资总量不足,效率不高,投入不均等问题已经严重影响到教育规模、结构、质量、效益的协调发展,突出表现在以下几个方面:

(一) 义务教育资源,尤其是优质教育资源分布不均衡

1993年至今,大中城市的“择校”潮愈演愈烈

之势,事实上培育了一个实行教育消费价格双轨制的,“地下教育市场”。造成这一行为的社会根源在于沉重的就业压力和劳动就业制度的改革,促使人们竞相追逐优质教育机会;而国家政策从师资到生源,都向重点学校倾斜,致使重点与非重点学校的办学条件差距明显拉大;加之居民收入的普遍提高和社会收入差距的明显拉大,以及优质教育资源的严重短缺,使择校、高收费成为可能和必然。这种极不理性的“择校”浪潮冲击了义务教育阶段正常的教育教学秩序,违背了义务教育公平原则,严重阻碍了区域义务教育的均衡发展。尤其是农村教育资源严重匮乏,农村教师队伍不稳,造成城乡教育差距过大,因而被称为义务教育的虚无化。

收稿日期: 2012-04-24

基金资助: 湖南省社科基金项目“教育融资短缺现象与对策机制研究”(11YBB139); 湖南工业大学社会科学研究课题“反梯度推进: 湖南省教育强省的战略选择”(201107)

作者简介: 王小兵(1974-), 湖南益阳人, 湖南工业大学副教授, 博士, 主要从事教育投融资、两型社会制度等方面的研究。

(二) 高等教育融资严重不足, 提高教育质量困难重重

著名教育家潘懋元认为, 自1999年全国高校扩招以来, 造成大学资源严重不足, 并且部分高校一味求大求全, 导致质量低下, 违背了教育初衷。^[1-2]其内在原因在于: 高校欲借扩招实现跨越式发展, 扩大办学规模, 因此竞相升格, 导致办学高度雷同, 甚至千校一面的局面。地方政府推动也是一个重要原因, 不少地方官员把城市管理和市场运作等手段运用到高校管理, 不惜投入巨资开发“高校园区”、“大学城”, 希望利用高等教育的发展拉动一个区域的经济发展, 甚至是拉动一座城市社会、科技、教育的综合发展, 而极度扩张之后, 地方政府又没有足够的资金支持, 致使高校运转出现困难, 高校只好通过贷款融资来缓解压力, 贷款扩招, 扩招再贷款, 高校在贷款泥潭中越陷越深, 隐藏着高等教育资源的“囚徒困境”, 显示着经济学悖论和各种风险。^[3]如果国家没有着手研究化解危机, 这些学校破产隐患将凸显。

(三) 民办教育融资环境差, 发展先天不足

首先, 民办教育的社会信誉度普遍不高, 融资渠道单一。在计划经济条件下, 人们对国家包办教育习以为常, 而民办学校的大量出现, 加上民办教育的规范与自我约束机制不健全, 使得人们对民办学校缺乏认同感, 有的甚至抱有偏见; 其次, 政府管理存在越位、缺位和不到位的现象。一方面, 宏观管理失控, 独立且权威性的民办教育管理机构缺乏, 而政府相关部门之间缺乏有效地协调与沟通, 常常竞相争夺办学审批权、管理权, 往往造成了民办教育政出多门的尴尬局面, 令民办学校很难适应; 另一方面, 一些地方管理部门对民办学校的保障不力, 有的放手不管, 有的却限制连连。相对公办学校的计划外的不对等的招生地位, 使民办教育的生源竞争更加惨烈, 这就形成了生源匮乏, 且素质普遍较差的发展屏障。这些都在很大程度上挫伤了办学者的积极性, 使民办学校的发展雪上加霜。

二 教育融资短缺现象成因

除了教育融资总量不足, 效率不高、投入不公等世界性难题的成因, 我国教育融资制度框架根深蒂固的路径依赖应该是一个重要因素。它深受计划惯性、市场动力和教育利益集团三种不同价值理念的冲击, 教育改革矛盾重重, 难以调和以形成

合力。

首先, 计划经济形成的国家主义的目标和价值具有很强的惯性, 它强调中央政府为代表的国家利益, 强调效率和发展, 因而习惯性地通过掌控国家资源, 实行集中计划, 强化中央政府的权威; 在资源配置上存在城市中心主义, 强调效率优先、重点扶持; 忽视和歧视民办教育等价值特点, 这种思维的惯性使然, 使其仍在当下的社会生活、教育政策制定中发挥重要作用, 成为教育领域城乡间、校际间、公私之间教育“二元结构”的重要推手, 这些直接导致优质教育资源相对集中, 择校费惊人, 使得这些优质资源基本上是为富人享用, 与大部分平民无缘。

其次, 市场经济的发展改变了教育部门所处的外部环境, 使市场竞争观念、教育消费权益、成本分担、教育融资之类的等市场价值观念开始迅速地渗透人心, 并且深刻影响了教育发展进程。它主张经济效益和管理效率, 倾向用企业经营理念来管理教育, 也促成了入学机会和入学标准的多元化, 与此同时, 利益的市场交换原则也在某种程度上影响了人们的办学观念, 试图用“金钱的平等”改变“分数的平等”。

最后, 计划与市场双方力量角逐的结果是造就了基于垄断的部门利益及特殊利益集团, 教育改革往往演变成成为“内部人改革”, 因为缺乏社会参与和利益博弈机制, 这种掌握重要资源的权力部门自己进行的改革, 其主要关注的往往不是如何开放市场, 如何公平、公正和有效率地提供教育服务, 而是通过创收、收费等营利性的环节追求自身利益的最大化, 甚至不惜公开地进行寻租, 其结果是造就了扭曲的市场和不公平的竞争, 也败坏了教育改革的形象, 诱发人们对市场化方向的怀疑。

这些问题已经引起了党和国家的高度重视和社会各界的广泛关注。21世纪以来我国第一个教育规划纲要《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的颁布实施, 围绕义务教育的巩固和提高、高等教育发展与改革、民办教育发展、教育体制改革、教育融资机制、促进教育公平、提高人才培养质量、教育协调发展等方面做了整体规划, 但如何切实贯彻纲要精神, 有效解决上述问题, 很大程度上还都有赖于教育投融资体制机制改革的有效推进。

三 教育融资的研究意义

各类各级学校的发展, 归根到底就是要落实优

质、公平的教育优先发展战略。在现实社会当中,这在很大程度上意味着通过制度创新,简政放权重建教育的公共性,促进融资体制的灵活性和多样化,使教育重新成为全社会共同参与的公益性事业。与此同时,因地制宜、灵活多样地加强学校与社会、学生与社会生活的联系,推进教育管理体制的地方化,扩大学校办学的自主权,从而形成教育的多元化、社会化和地方化的格局,重建教育在社会生活中的主体地位。实践证明,无论是促进教育公平、提高教育质量、增加教育经费等等,所有这些问题背后都是一种制度安排,都离不开教育融资体制和管理机制的重新设计,加强教育融资制度的研究意义十分深远。

(一)理论意义

1. 通过深入研究教育融资规律,有利于确立教育融资的战略地位。教育融资的总量不足和教育经费的分配不合理,是两个同时存在的制度性问题。是否愿意为教育投资,反映的是国家对教育的根本态度,它主要取决于各级政府对教育在社会发展中的重要性认识,取决于一种价值理性;后者则主要是效率的考虑:有限的教育经费如何使用得最合理,如何合理地配置资源使之产生最大的社会效益,杨东平认为在我国的社会现实中,这两个问题同样严重,但对短缺的关注往往掩盖了后者。^[4]现实看来也是如此,我国是一个人均受教育程度较低的发展中的人口大国,我国政府投入教育的经费相对日益膨胀地教育需求来说非常有限,多年来政府教育投入偏低,教育经费总体上是极度匮乏的,可概括为教育融资有限论;另一方面,面对有限的资源,不少公立学校却在无度或非正常使用着这些教育经费,教育资源短缺与资源浪费共存,与此同时教育质量深受质疑,优质教育资源短缺,教育发展严重失衡,导致教育融资的效率不高,可概括为教育融资的无效率论。因此,我国教育融资的制度安排上也面临着两难选择:立足于公平的"穷国办大教育",会进一步激化教育需求和供给的矛盾;而着眼于效率,将教育推向市场,则难以保障公平的受教育权。此外,一方面是享受着财政资助的人往往最不需要资助,另一方面却是真正需要资助的弱势群体难以获得财政资助,教育资源分配的公平性也不足,这些都与建设和谐社会的总体目标极不协调,所以加强对教育融资规律的研究,其意义十分深远。

2. 加强教育融资机制研究,有助于提高教育

管理水平。政府根据不同教育产品的特点,结合各地的自然条件、社会经济发展实际水平,加强国家的宏观管理,分类进行教育融资指导,使各地教育融资的制度设计更具有地方特色。教育融资管理应在兼顾效率和公平方面寻找改善的策略,在加大教育财政投入的同时,促进教育资源来源的多样化,要改善整个社会的投入机制,向社会开放教育,与此同时,要提高教育资源配置的公平性以及教育资源的使用效率,促进教育体制的开放性,从而实现教育资源外延式和内涵式同步、有效地增长,实践证明教育体制开放性有助于提高教育管理水平;而要提高教育管理水平,这就需要转变政府职能。教育方针、教育体制、教育布局和教育投入,属于国家行为,应该由国家负责;具体到各类学校如何办好,还是应该由学校负责、校长负责。不同类型学校的领导体制和办学模式应有所不同,因地制宜、分类指导,尊重学校办学的自主权。当前教育制度改革最突出的问题,主要表现为如何处理政府与市场的关系,如何确定和规范政府在市场经济环境中的功能、教育责任,明确政府管理边界,奠定教育公共政策的基本价值观。政府投入的方向应该主要集中在普及基础性的教育上,而不是搞最高端的精英性教育。这种教育融资体制上的开放性,比政府方方面面覆盖到教育资源要更加重要,也更加具有现实意义。

3. 加强教育融资的监管机制研究,有助于夯实教育优先发展战略实施的物质基础。进一步完善教育经费监管机制,就是要提高公共教育经费使用的规范性、安全性和有效性;而加强国家的宏观管理,尤其要在教育投入上强调政府的责任,合理配置公共教育资源。通过对以政府投入为主、多元化的教育经费投入机制的研究,确定国家中长期公共教育投入水平,崇文重教,利用好全社会的资源,建立和完善教育优先发展战略。政府投入方面,现阶段不管从国家经济增长水平还是从国际相比,4%并不是一个很高的指标,关键是政府真正履行教育优先发展的责任。教育融资的分类指导,则要注意研究各级各类教育规模、结构、质量、效益的协调发展机制,城乡教育和区域教育的协调发展机制,以及公共教育资源合理倾斜机制,使之向中西部地区、农村地区、贫困地区倾斜,向家庭经济困难学生倾斜。此外,通过综合考虑影响教育定价的各种制度因素,建立动态的教育定价模型,促进教育融资的制度安排科学化,以及教育与社会经济发展

的协调,从而尽量避免在教育融资问题上的经验主义和主观主义。

(二)现实意义

当前湖南教育强省战略也正在向纵深发展,教育部与湖南省合作共建“长株潭城市群教育综合改革国家实验区”,加强教育融资的制度研究,有利于探索建立落实教育优先发展战略的长效机制;有利于探索建立区域教育整体规划、资源共享、区域联动、城乡统筹、均衡协调发展的体制机制。各级政府也高度重视教育工作,已经将创建教育强国(省/市)纳入国民经济和社会发展规划,将其列为解决涉及人民群众切身利益的重大民生问题;然而教育强省、教育强市的有效推进还面临着来自政绩、民众、融资和社会惯性等方面的阻力,加强教育融资的制度研究,有利于解决当前教育融资过程当中存在的投入总量不足,结构失衡,教育融资的“马太效应”日趋明显等这些突出问题;也有利于推进教育强省、教育强市战略的贯彻与实施。

四 教育融资对策机制

当前教育良性健康发展的实现有赖于教育融资体制机制设计创新来实现教育的均衡发展。为此,教育融资的着力点应该放在“扬峰填谷”、机制建设、城乡统筹以及资源共享等方面,“扬峰填谷”是一种战略构想,融资机制建设是一种制度保障,城乡统筹、资源共享是一种均衡手段,最终目的是能让各类学校得以均衡发展。

(一)“扬峰填谷”:教育融资的战略构想

国运兴衰,系于教育。教育的战略地位的含义越来越明确。从“战略重点”到“突出的战略位置”、又到“优先发展的战略地位”,再到“先导性、全局性、基础性的知识产业”和“科教兴国战略”的提法也表明教育的战略地位的认识越来越深刻。^[5]教育发展要反梯度推进,其实质也是一种富有效率地消除教育严重失衡的战略手段。教育发展要反梯度推进也不是“削峰填谷”式低水平的教育均衡,把好学校与一般学校拉平;而是“扬峰填谷”式高水平的教育均衡,把每一所学校办好,把好学校办得更好。根据这一精神,“填谷”就是要抓好教育低梯度地区(学校)的标准化建设,在当前有限的教育资源配置时,应该注意规则的公平,采取向边缘地区重点倾斜方法,以主动缩小地区间的经济梯度差距,有效遏制教育资源明显向发达地区、城镇地区倾斜,尽快缩小地区之间、城乡之间的教育的梯度

差距;“扬峰”就是要抓好教育发达地区(重点学校)品牌建设,给予它们更多地办学自主权,树立和强化其品牌优势,向市场筹措部分发展所需的资金,这是短期内缩小教育发展梯度差距的理性选择。此外,还要引进竞争机制,克服低水平均衡发展的惰性思维。北京市东城区推行的“学区化管理模式”较好地实现了这种理念,通过对全区优质教育资源的共享,谋求全区共同发展。这也是教育资源公共属性的还原和回归,在不降低整体发展水平的基础上扩大优质教育资源,从而实现了高水准的教育均衡。^[6]

(二)依法治校:规范政府投资行为

依法治教,规范相关职能部门的政府行为,坚决维护预算内教育财政收支的法律地位。教育财政预算一经通过,应该在政府门户网站权威发布,一使广大教育工作者依法享有知情权、监督权、维护权等权利,也可杜绝教育财政的支出带有的极大随意性,遏制腐败的滋生;建立和完善教育财政收支信息披露制度,便于社会、学校和教师的监督;坚决查处和杜绝个别部门对学校卡、压、要的不良习气;建立教育经费投入责任追究和信息披露机制,将教育投入达标纳入政府绩效考核范围,完善责任追究制度,落实上级转移支付,全面、科学、具体地制定本级教育投入和发展规划,及时划拨教育资金,不挪用,不推迟。此外,政府应该转变职能,从微观领域的直接干预,逐步转变为对学校规范、监控、服务等间接管理,跳出全方位管理,简政放权,把所有能交还给社会的权力都交给社会中介,实现“小政府、大社会”;^[7]学校由政府附属机构向直接面向社会自主办学的法人实体转变,并被赋予了更多的办学自主权,从而形成“政府—中介—学校”的三段式管理链,各方相互作用、良性互动。

(三)城乡统筹:义务教育资金来源的路径安排

城乡统筹滞后,事实上导致了城乡教育分割于不同的市场,各自依循不同的游戏规则,进行不公平竞争,其后果只能是城乡教育发展的极度失衡。针对城市教育急剧扩张,城市教育资源也出现紧缺的现实困境,农村教育应该强力推进教育城镇化战略,重点建设城镇教育,基本消除薄弱学校和大班额现象,充分发挥城镇地区的辐射和带动作用,减少城市教育拥挤的压力,缩小城乡教育梯度差距。为此,需要进一步强化义务教育财政投入保障机制,调整财政经费支出结构,提高教育财政在财政预算中的款级,确保教育财政支出的透明度,确保

各级政府对教育的投入达到法定的“三个增长”,确保教师,尤其是农村地区教师各种正常性补贴一次性纳入财政预算,统一发放,逐步缩小教师待遇的城乡差距,确保教育城乡统筹所需资金,与此同时,动员和调动一切社会力量,发展城镇的教育事业,使城镇学校建设明显加强,使城乡之间在办学条件、教学手段、师资水平和教育质量等方面达到基本均衡。

(四)教育券:一民办教育扶持机制的产物

政府财政支出在教育产业融资中具有重要地位,但并不等于说政府必须通过财政直接拨款的方式来扶植教育产业的发展。^[8]教育券制教育财政补贴模式就是一种有益尝试,它主张政府把原本应投入到教育中的资金折算给每一位学生,学生凭券自主选择心仪的学校就读,无论是公立学校或私立学校,只要政府认可就行。目前,按照每人每生补贴学费1200元的国家标准,很多地区对于中等职业教育都实施了补贴,采取的办法基本上符合教育券制教育财政补贴模式的内核,即政府凭借在校人数划拨补贴财政资金,通过购买部分优质私立教育产品,真正对于这类私立教育给予了实质性支持,并且教育券未来资助对象、范围和标准应该逐步扩大和提高,努力实现政府资助私立教育学生城乡全覆盖。根据各地经济社会发展水平确定各类教育产品的教育券补助标准,最终实现公立、私立教育发展的良性竞争,逐步打破教育财政被公立学校垄断的现状。当然,教育券的成功运用还需要政府转变职能,为私立教育的发展营造一个公平、公正的良好环境,具体表现在要落实税费减免、低息或长期贷款等相关的优惠政策,修改或废弃各类对民办教育的歧视性政策,确保民办教育发展基金逐年增长,促进公办、民办学校之间的良性互动和共同发展,揭去办学质量低下的某些公立学校赖以生存的“制度”保护伞;与此同时鼓励社会团体办学,既从政策上予以扶持,又加强督导,规范办学,引导民办教育走上良性发展道路。校之间创设相对公平的竞争环境。事实上,浙江瑞安市的“教育凭证”在很

大程度上给民办学校以物质上的支持和精神上的鼓励,促进了整个教育体系的良性发展。^[9]

总之,教育融资的目的就是要确保各类教育机构获得其发展所需资金,促进特色学校建设,使区域教育均衡发展回归教育本质。打造特色就是要激发所有学校的办学活力,改变千校一面的僵化局面,提供多层次、多样化的教育,让学生主动选择,最大限度地满足其个性化的教育需求;作为各级政府和教育行政主管部门,应在均衡配置教育资源的前提下,通过教育融资政策积极引导和鼓励学校基于自身发展的“差异”打造特色,通过特色的培育来形成相对稳定的培养模式和自己的发展优势,从而促进教育公平,使本地区整体办学水平实现动态、均衡的螺旋式上升。

参考文献:

- [1] 环球网. 教育家炮轰高校扩招:人比课桌多,教育质量滑坡[EB/OL]. [2012-04-28]. http://www.stnn.cc/global/china/t20060407_185143.html.
- [2] 张景轩. 把脉高等教育和高校发展:访我国著名教育家潘懋元教授. 教育与职业[J]. 2005, (34): 27-29.
- [3] 魏乾梅. 经济学思维方式下高校融资机制研究. 会计之友[J]. 2010, (3): 105-106.
- [4] 杨东平. 中国教育公平的理想与现实[M]. 北京:北京大学出版社, 1900.
- [5] 国家教育发展研究中心. 2000年中国教育绿皮书[M]. 长沙:教育科学出版社, 2000.
- [6] 张 力. 2008年中国教育绿皮书[M]. 北京:教育科学出版社, 2008.
- [7] 田霜月, 汪 洋. 加快建设“小政府”、“大社会”[N]. 南方都市报, 2012-02-28.
- [8] 张万朋, 等. 政府财政支出在教育产业投融资中的地位和作用[J]. 教育发展研究, 2006, (1): 71-72.
- [9] 王小兵. 教育券理论及其对我国高等教育投资的启示[J]. 财政与金融. 2011, (1): 20-24.

责任编辑:徐 蓓