

教育券的理论、实践与制度构建

闫海 徐岑

(辽宁大学 法学院, 辽宁 沈阳 110136)

[摘要] 教育服务属于公共物品的一种,也可以采取政府购买公共服务方式,而教育券则是政府购买教育服务的一种创新机制。教育券具有多维性质,能够确保教育资金的合理利用,促进竞争、提高教育质量,增加教育资源、有利自由选择,以及实现教育公平。各国教育券实践形成市场模型、补偿性市场模型与义务后教育模型,我国长兴县的实践属于后两者的混合。我国应明确教育券在教育财政的补充定位,并构建教育券的发放对象、信息平台及监管制度。

[关键词] 教育券;教育公平;政府购买教育服务;教育财政

教育服务属于公共物品的一种,也可以采取政府购买公共服务方式,而教育券则是政府购买教育服务的一种创新机制。教育券,亦称为“学券”、“教育凭单”或“教育凭证”,系新自由主义经济学派代表米尔顿·弗里德曼在1995年首次提出,其原意在于通过财政制度改革,以向学生发放“凭证”的方式取代直接向学校拨款的传统机制,促使学校为吸引更多学生以获得更多财政资助而在相互竞争中提高教育质量。^[1]现代教育券的运行过程是,政府向受教育者发放教育券,受教育者以教育券冲抵向就读教育机构支付的学费,教育机构则将以收到教育券向政府换取相应数额的财政资金,因此教育券实质是政府以购买教育服务的方式对教育机构的间接拨款。

一、教育券的性质与价值

以不同学科视角观察,教育券具有多维性质:第一,从财政学的视角来看,教育券实质为一种实物性

的转移支付。转移支付包括政府间转移支付和政府向公民的转移支付,教育券属于后者。较为特殊之处是,教育券被限定在特定的消费领域使用,不能像货币一样自由选择任何消费品,因此是实物性的而非货币性的。^[2]第二,从经济学的视角来看,教育券在本质乃是一种公共教育资源配置的创新方式,通过引入竞争性配置环节,利用教育部分的私人品特征化实现高效率的教育供给,^[3]使学校对公共资源直求从政府手中寻求转变为通过吸引受教育者的间接竞争方式。第三,从法学的视角来看,教育券是一种合同,代表了公共教育财政资金的产权。通过教育券的发放可以界定政府、受教育者、教育机构三方在教育财政上的权利和义务。^[4]作为合同的一方主体,政府与教育机构签订购买教育服务的合同,教育机构有义务依约向受教育者提供相应等级、内容的教育服务,同时有权依约从受教育者手中获得的教育券并要求政府予以兑付,政府有义务根据教

[收稿日期] 2013-06-16

[作者简介] 闫海(1976—),男,辽宁本溪人,辽宁大学法学院副教授,法学博士生,研究方向教育法学;徐岑(1988—),女,辽宁抚顺人,辽宁大学法学院法学硕士研究生,研究方向教育法学。

[基金项目] 全国教育科学“十二五”规划单位资助规划课题“公共教育财政适应国家财政体制改革与法律化研究”(FFB110011)和辽宁省教育科学“十二五”规划一般课题“政府购买教育服务的法律治理研究”(JG12DB074)阶段性成果。

育券的面值向教育机构支付相应财政资金,受教育者则为该合同的受益者,有权从政府领取教育券并冲抵相应学费。

引入教育券,替代传统的教育发展财政责任形态,具有以下价值:第一,保障教育经费的合理使用。传统的政府教育财政投入框架为政府——学校——受教育者,政府与学校之间是一种财政拨款关系,政府直接拨款给学校,由学校进行基础设施、配套设备的投资建设以及支付必要支出,受教育者通过不支付或者支付少量费用即可接受相应的教育服务而间接获益。此框架下,教育经费使用的主导权掌握在学校手中,而学校对教育经费的使用并不必然为最合理的,由此可能造成教育资源的浪费,同时政府拥有对教育财政资金的配置权,可能会出现寻租腐败的问题。如果转换成政府——受教育者——学校这种教育财政投入框架,则受教育者从间接受益提升至直接受益的地位,受教育者按需使用教育经费而最大程度获益,隐性福利由此转变为显性福利。教育券正是在这一框架下运行的,在避免浪费教育资源的同时,又实现专款专用,而且财政资源交由市场配置,在一定程度上减少寻租腐败的可能性。第二,促进竞争,提高教育质量。教育券赋予受教育者的选择权也同时意味着强化了学校间竞争。引入教育券后,政府教育财政投入框架发生变革,学校获取政府教育资源的多少取决于生源的多少,而受教育者选择学校的一个重要因素就是学校的教育质量。因此,学校为了获取更多政府教育资源,必然提高自身的教育质量以吸引更多的受教育者,这种良性循环有助于促进教育整体水平的提高。第三,增加教育资源,有利于自由选择。由于家庭财产状况、能力、性别等条件的差异,公众的教育需求多层次、多元化,而政府提供的基础公共教育服务并不能够完全满足不同人群的需要。政府以教育券方式向其他有资质的社会组织直接购买教育服务,可以激励更多社会资源投资教育事业,从而扩大教育资源及种类,有助于因材施教、培养人才,让不同人群各取所需。第四,确保教育公平。每个公民都享有平等受教育的权利,教育公平的实质应是教育机会的均等。受家庭背景约束下,每个人在起点上无法获得机会的均等。教育券是将政府直接补助学校的教育投入模

式转变为把由教育经费折算成的教育券直接发给受教育者的模式,赋予受教育者自主选择权的同时亦实现教育资金公平分配。这种直接资助受教育者的模式,不仅帮助没有经济条件的受教育者获得入学机会,而且其中资质较好的受教育者可以获得更好的教育机会,在一定程度上保证政府教育投入的普及面更广,使更多的人拥有平等的教育机会。

二、国内外教育券的模式和实践

在弗里德曼提出教育券理论之后,许多国家结合本国国情施行教育券制度,形成不同的模式。

第一,市场模型。弗里德曼提出的教育券理论即为市场模型,针对公立学校教育质量和效率低下的情况,他主张采取教育券方式打破公立学校垄断教育,引入竞争机制以提高教育质量。在市场模型中,每个受教育者得到的教育券为相同面值,教育券不区分公立还是私立可以适用于任何已批准参与教育券计划的学校。学校可以根据申请名单自由地选择学生并且有权收取超出教育券面值的学费差额。弗里德曼认为,教育券计划的优点是在学校之间产生有效竞争,从而提高效率,并使政府资助私立学校做法少受投诉,以及更好地控制教育财政支出。^[5] 弗里德曼担任智利政府经济顾问后,从1980年开始,智利试行教育券计划,成为迄今唯一全国范围内推行教育券计划的国家,其制度设计被认为最接近弗里德曼的本意。智利教育券计划在全国公立中小学和部分自愿加入私立学校中推行,教育券的面值相当于生均经费,每位学生获得的教育券面额相同,学生可以持券在全国范围内所有参与教育券计划的学校使用。此外,还允许家长自愿补足学费差额为子女选择学费高于教育券面值的学校,也允许学校为提高教育质量而收取额外的学费。^[6]

第二,补偿性市场模型。针对弗里德曼“市场模型”忽视公平的缺点,詹克斯提出补偿性市场模型,即教育券选择地提供给低绩效公立学校,并更偏向资助相当贫困的家长。这一教育券计划主要有三个特征:(1)虽然鼓励教育提供者之间竞争,但是对竞争予以规制,以避免完全自由竞争教育市场所产生的消极影响;(2)引入补偿要素,以避免阶级间社会流动的经济、宗教及种族障碍;(3)不允许学校收取

超出教育券面值的额外费用,这意味着接收高收入家庭学生的学校并不比主要接收低收入家庭学生的学校获得更多收费,甚至低收入家庭的学生在收到基本面值的教育券外还可以收到第二张补偿性的教育券。哥伦比亚教育券计划属于补偿性市场模型,并作为该国1992年《地方分权法案》一部分实施。该教育券计划的目标是:(1)弥补公立学校提供教育机会不足,最大限度地利用私立学校资源,解决小学毕业生人数超出公立中学接受能力的矛盾;(2)扩大贫困家庭子女对中等教育的选择权;(3)促进不同社会背景的学生之间受教育机会的平等;(4)期望通过教育券计划促进中学之间的竞争,从而提高办学效率。参与该计划的学校必须是合法注册的非营利性私立学校;学生必须是就读于贫困居民区的公立学校小学六年级毕业班学生,年龄小于16岁。^[7]另一个补偿性市场模型的典型是美国密尔沃基市的教育券计划。为解决城市中心公立学校教学质量低下、低收入家庭子女聚集于其中且别无选择的问题,增加低收入家庭学生的选择性、促进教育机会公平,1989年威斯康星州立法机关通过密尔沃基市基于教育券的家长选择计划,即密尔沃基市的低收入家庭通过获得政府提供的教育资金,在无需支付额外经费的情况下选择在该市的任何一所非教会学校就读。发放教育券所需资金由州政府提供,每位学生获得的教育券金额等于该市公立学校的生均经费。^[8]

第三,义务后教育模型。这一模型由莱文在1983年提出,旨在刺激教育多样性和增强学生主体地位。相对于义务教育,莱文认为教育券应采取义务后教育津贴形式,以突出教育券对终身学习的支持。澳大利亚在1998年韦斯特报告中采取这种义务后教育模型的教育券计划,旨在为澳大利亚人创设更多接受高等教育和继续教育机会的拨款体制,即每个澳大利亚人在完成义务教育后均有权获得一张涵盖80%经费的教育券,教育券终身有效,使用范围不仅包括高等教育,还包括职业教育与培训或继续教育。^[9]

我国的教育券实践始于2001年浙江省长兴县,初期教育券发放范围包括就读于县职教中心、技工学校和清泉武术学校的长兴籍学生。2003年发放

范围扩大到就读于民办华盛虹溪中学和薄弱学校泗安中学的学生以及家庭经济困难学生。教育券的金额根据发放对象的不同而不同,发给职业中学学生的为每人300元,发给民办清泉武术学校小学部、初中部以及华盛虹溪中学初中部的为每人500元,发给泗安中学的为每人200元。2001年至2003年,发放教育券数量分别为1845,3220,4618张,发放总金额分别占全县教育经费的0.7%,1.8%,2.3%。长兴教育券的经费来源主要是“希望工程”、“春雷计划”等一些扶贫性项目节余经费、社会捐助以及少量财政经费的整合。^[10]长兴县实行教育券主要为解决三个问题:(1)教育资源不足,民办教育发展低靡;(2)职业教育落后,在很多企业为找不到熟练工人和高级技工而苦恼的同时,许多家长又不愿让孩子就读职高;(3)还有很多的贫困辍学儿童没有得到足够的资助。长兴县提出的教育券计划旨在促进民间资本对教育的投入以扩大教育资源、推动职业教育发展以及扶助贫困学生就学,进而推动整个教育的全面协调发展。长兴县的教育券计划是具有“排富型”、“部分教育券”、“限制型”的特征,即教育券是发给就读于民办学校、职业学校的学生和贫困生而不是发给所有学生,并且主体教育拨款还是流向了公立学校,拿到教育券的学生也只能就读于民办学校和职业学校而不能自由选择,其本质上发挥着政府对教育的导向作用。因此,长兴县教育券属于补偿性市场模型与义务后教育模型的混合。

三、我国教育券的制度建构

(一)教育券的制度定位

鉴于目前我国经济实力与发达国家相比还有很大差距,地区差别、城乡差别还较为严重,教育财政投入尚远远不能满足实际的教育需求,我们认为我国现阶段不宜实行全面的教育券计划。弗里德曼“市场模型”需要足够的经济实力及以学校间平衡发展为基础,更多关注教育的效率问题,在我国,教育公平这一最基础和最重要的问题还未得到解决,现阶段教育制度改革应遵循“公平优先,兼顾效率”原则。直接的财政拨款方式作为我国教育财政投入的主要部分难以动摇,教育券计划应定位为引导民间资本为财政资金的补充。政府凭借教育券计划,以

少量教育财政资金从有资质的社会组织中购买教育服务,而教育基础设施及配套设备建设完全民间资本投入,有效实现财政资金和民间资本的合作,确保教育资源的增加,为受教育者提供更多的教育机会,并提高教育财政资金使用的效率。

(二)教育券的发放对象

为重点解决教育公平的问题,教育券可以作为一种资助低收入家庭学生的手段,无论其选择公立学校还是民办学校都可使用教育券冲抵学费,再由学校根据教育券领取相应的财政资金。这可以避免直接教育财政拨款被另挪做他用,提高资金的合理利用,又可以赋予受教育者选择优质、特色或附加教育的权利,全面的实现教育公平。这种财政资助方式可以逐步改变民办学校的弱势地位,吸引民间资本投资教育事业,在不大幅度增加财政投入的情况下实现教育多元化,并且随着扶持民办学校发展的财政资金增加,可以通过教育券计划的竞争机制促进教育质量提高。

(三)教育券相关信息平台

虽然教育券计划赋予受教育者选择权,但是可能存在受教育者因信息缺失而出现选择错误问题。基于信息缺失、受教育者能力有限的情况,一些教育机构可能为争取财政资金而展开不当竞争。这不但无法发挥教育券计划的应有功能,反而造成教育体系混乱、教育质量下降。为了避免出现这种情况,我们建议通过教育管理部门的官方网站、报刊建立教育券相关信息平台,定期公开披露学校信息,为受教育者提供充分信息作为其理性选择学校的参考。

(四)教育券的监管制度

在教育券计划中,政府从传统教育服务生产者和提供者的统一转变为提供者,即有资质的社会组织作为教育服务的生产者,政府向其购买教育服务后提供给受教育者。教育服务的生产者和提供者分离,作为提供者,政府主要职责是监管。教育券计划实施过程中存在欺诈、滥用的潜在风险。教育券被滥用或误用的情形主要包括但不限于:教育券提供者、领取者和分配者之间的勾结、教育券造假、黑市销售、行贿受贿和收受回扣、过度服务、提供方道德

风险、逆向选择以及撇脂行为等。针对这些风险,教育管理部门应加强对教育券领取、支付、交易的监管。其中对教育券交易的双方主体监管为关键之处。对教育券领取者即教育接受者应进行资格审查,避免因领取造假导致有限的教育资源流向错误。与之相比对教育机构的监管更为重要,一方面应防止教育机构为了获得财政资金而提供过度服务;另一方面应严格审查教育机构的资格,教育管理部门应制定教育机构及教育服务的国家标准,以强化准入控制,防止低质量的教育机构混入其中,并且通过专门评估机构的定期、长期评估可对教育机构进行持续监管,并建立退出机制,淘汰不符合标准的教育机构,督促其不断提高教育服务质量。此外,还可以通过设立专门渠道及时便利地听取受教育者反馈的意见、建议及投诉,并进行适当的信息披露,形成一种有效的社会监督,弥补政府监管不足。

参 考 文 献

- [1]文东茅.走向公共教育:教育民营化的超越[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [2]赵宏斌.教育券:基础教育财政资源配置的制度性创新[J].教育与经济,2003,(2).
- [3]吴华.转变公共教育资源配置路径的意义——“教育券”的政策价值分析[J].全球教育展望,2003,(7).
- [4]赵宏斌.教育券:基础教育财政资源配置的制度性创新[J].教育与经济,2003,(2).
- [5]沈有禄,谯欣怡.教育券的重要价值取向:教育公平[J].外国教育研究,2006,(2).
- [6]周琴.智利教育券政策述评[J].比较教育研究,2007,(4).
- [7]王淑芹.哥伦比亚教育券计划透视[J].上海教育科研,2003,(8).
- [8]张璇.美国公共教育券的案例研究[J].教育发展研究,2005,(12).
- [9]阙海宝,李曦,顾美玲.教育券:高等教育拨款机制的创新[J].比较教育研究,2005,(5).
- [10]刘晓蔓.对浙江长兴县“教育券”制度的调研报告[J].教育发展研究,2005(12).