

实现教育公平的公共教育财政法律路径研究

□刘 畅

(辽宁大学 财税法研究中心, 辽宁 沈阳 110036)

摘要:教育公平是社会公平的基础, 实现教育公平是党为我国在新时期发展提出的新的目标和任务。当前, 我国面临着教育条件、主体和客体等诸多层次的教育不公平问题, 这些问题在西方经济发达的国家同样存在。文章以美、英两国实现教育公平的成功经验作为借鉴, 以公共教育财政法律制度作为突破口, 论证了有效的公共教育财政法律制度才是我国当前解决教育不公平, 促进实现教育公平的最优路径。

关键词:教育公平; 公共教育财政; 公共教育财政法

[中图分类号] D9

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-6547 (2013) 09-0085-03

一、教育公平的理论概述

对于“教育公平”的界定, 我们应该从其上位的概念“公平”入手, 循着“公平”→“社会公平”→“教育公平”这样的逻辑层次脉络来展开研究。“公平”作为一个古老的理念, 是人类社会发展历史中一直不断追求的重要价值。从柏拉图的《理想国》到莫尔的《乌托邦》, 从孔子的“不患寡而患不均”到管子的“天公平而无私, 故美恶莫不覆; 地公平而无私, 故小大莫不载”的思想, 这些都体现学者们对公平的孜孜以求, 同时也告诉我们要准确的把握“公平”的概念, 必须用历史的、具体的眼光来研究, 没有绝对的“公平”。

一切的“公平”都是在一定的社会、经济和文化发展的背景下的公平, 公平的内涵是随着历史的发展而不断地变化着的; 公平应该真正落实到实践中的具体细节上, 才能起到其推动社会进步的积极作用。因此, 我们需要进一步研究“社会公平”的问题。在现代社会中, “社会公平”包涵广泛的内涵, 具体体现为权利公平、机会公平、分配公平等等, 它要求社会主体具有平等的生存权和发展权, 拥有均等的参与社会活动的机会, 能公平的分配各种社会资源。然而, 上面这些具体的社会公平内容的实现都必须依赖相应的社会制度的支撑, 实现社会的规则公平是关键。

教育公平是社会公平的基础, 教育是实现社会各阶层之间流动的因素之一, 是平衡代际间的贫富差距的途径选择。关于教育公平的早期思想, 最早在柏拉图的《理想国》中就有所反映: 为通过教育能够使其能力得到发展的每个人提供不受性别、种族、地域、家庭背景、经济状况等因素影响的相同的教育机会。现代的教育公平理论研究以1966年《科尔曼报告》为标志, 此前如麦克马洪对于教育公平内容提出的“三类型说”以及胡森的“三阶段说”从

不同的角度论证了教育公平的内涵, 但是对于教育公平的理解仅仅局限在教育机会的层面, 将教育公平等同于教育机会公平。1966年美国科尔曼在其调查报告《教育机会均等的观念》中提出了教育公平的四条标准, 其中创新性的提出教育结果的均等和教育对生活前景机会的影响均等, 从而丰富和完善了当代的教育公平理念。

2012年11月8日, 胡锦涛同志在中国共产党第十八次全国代表大会报告中明确指出: “努力办好人民满意的教育。教育是民族振兴和社会进步的基石。……大力促进教育公平, 合理配置教育资源”。如何通过合理、充分、有效率的资源配置使教育能够起到推动经济发展的作用, 实现教育的公平, 需要在国家整体的公共财政制度框架下, 构建完善的公共教育财政法律制度。

二、我国当前教育不公平的现状及其产生根源分析

我国当前正处于社会转型期, 这样的特殊历史时期下必然产生一些社会问题。其中, 由于教育不公平本身及其由此引发的一系列的社会矛盾被凸显出来。

1. 教育条件的不公平

教育条件不公平是指对于相同年龄阶段, 相同条件的受教育者, 公共教育无法平等的提供符合基本需求的服务, 是与教育横向公平即“同等特性, 相同对待”^{〔1〕}原则相矛盾的。造成这样现象的原因是多元的, 一方面是由于我国幅员辽阔, 民族众多, 各地区的自然条件差异很大, 从而形成了我国在东部与西部地区之间、沿海与内陆城市之间、少数民族聚居地区与汉族居住为主地区在政治、经济、文化上发展严重不平衡的格局。在我国财政体制下, 公共教育服务的供给在很大程度上是依赖地方财政收入实现的, 而地方经济发展的差异必然导致地方财政收入的不同, 从而使各地区对于公共教育财政支出比重产生差距, 这种差距的最直接影响就

基金项目: 本文系全国教育科学规划单位资助教育部规划课题《公共教育财政适应国家财政体制改革与法律化研究》

(课题编号: FFB110011) 的阶段研究成果。

[收稿日期] 2013-06-20

[作者简介] 刘畅 (1979-), 女, 辽宁沈阳人, 辽宁大学财税法研究中心财税法方向博士研究生。

是地区间政府能够提供公共教育服务的条件和教育发展水平不均等,从而引发教育不公平现象的出现。

另一方面主要是由于城乡二元结构的发展模式制约了农村经济发展,这是造成城乡教育不公平的根本原因。二元化经济发展模式在许多国家的工业化进程中都普遍存在,我国二元经济发展模式在一定时期内起到了推动经济发展的作用,但是随着我国经济体制的转轨,它严重制约了我国经济的全面发展。“农业反哺工业,农村支援城市”发展战略带来的“三农”问题成为了中国经济和社会发展的突出问题。农村地区经济发展相对落后影响了当地政府对于教育的财政投入,导致了农村公共教育财政支出投入不足,与城市教育发展水平之间的差距日趋加大。有学者进一步指出公共财政分权使贫困地区以损害卫生、教育等方面的社会服务供给为代价,换取改善投资环境来努力吸引外来资本。^[2]

2. 教育主体的不公平

教育提供主体在获得政府经费、政策、人员、生源等方面都存在因主体条件不同而得到支持的程度存在不公平的现象,这与我国重点和非重点学校的发展历史有关。对此,2006年开始实施的新《义务教育法》第三章第二十二条明确加以规定,县级以上人民政府及其教育行政部门应当促进学校均衡发展,缩小学校之间办学条件的差距,不得将学校分为重点和非重点学校。但是现实中这一现象仍然在学校惯性发展下长期存在着,教育资源更多的流向重点学校,“从而导致了同一行政区内基础教育校际间教育资源配置和教育质量的巨大反差”,^[3]重点学校因此获得了更多更好的教育资源,“教育质量越来越高,而一般学校和较差的学校教育资源获得及教育质量与重点校相比相形见绌,差距越来越大”。^[4]

3. 教育客体的不公平

教育客体的不公平是指接受教育者因性别、种族以及所处的社会阶层、身份归属导致其所接受的教育服务的差异。教育的性别、种族公平一直是国际社会广泛关注的问题。在我国,封建社会中的重男轻女、“女子无才便是德”的传统思想的影响持续至今,尤其是在经济相对落后的农村地区,这种现象更为普遍。据统计,女性文盲所占总人口的比例要大于男性,乡村大于城镇。但是应该看到,随着改革开放的深入,社会的进步,因性别而产生的教育不公平现象已经大为改观,它并非是当前我国社会教育不公平问题的主要原因。20世纪80年代,随着经济体制改革和城市化建设的发展,农民工开始大量涌入城市务工,渐趋成熟的劳动力市场开始形成。在短时期内人口在全国范围内大规模的流动,直接导致了一个更为迫切和突出的问题——农民工子女的教育不公平,这成为了公共教育客体不公平的焦点。

三、实现教育公平的多元化路径

1948年联合国大会通过的《世界人权宣言》是教育公平发展的重要阶段。在宣言中,受教育权被确认为是一项人权,它规定:“教育,至少初等教育以及基础教育应当是免费的”,“初等教育是义务的”,“而高等教育的入学,应当根据才能对所有人完全平等的开放”。^[5]此后,教育公平的思想在世界各国民主化进程中得到重视和发展。特别是随

着教育经济学这一研究经济与教育之间关系的边缘学科的发展,更加坚定了各国政府实现教育公平的信念。因为各国的教育不公平表象差异,加之不同社会制度、文化价值的背景下,在解决教育公平问题时呈现多元化路径。

1. 美国路径

二战后美国实现教育公平的重点一直放在解决城乡教育差异的问题上。据统计2000年,美国约有250万农村儿童生活在贫困中,这些地区公立学校教学质量不高,学生的成绩普遍较低,大学的升学率为37.4%,明显低于城市的42.8%。^[6]对此,美国政府一改过去不介入教育事务的做法,出台了一系列的法案来推进解决教育公平中城乡差距的问题,并进一步关注其由来已久的种族教育问题和弱势群体的公平教育问题。

从1993年的《2000年目标:美国教育法》到2002年的《不让一个孩子掉队》的教育法令,美国政府解决教育公平的路径表现出几个突出的特点:

第一,法律是解决教育公平问题的最有效的路径选择。从过去的精英教育到当前的大众教育,公平性是民主化进程中对公共教育提出的价值目标。但是,教育自身受益外溢性的特点决定了教育公平无法自发的实现,必须通过政府立法的形式,才能够最有效的得以保障。

第二,在公共教育服务领域中引入市场竞争要素,如教育券制度。在公共事业中尝试多元化的筹资方式,充分平衡了公平与效率的多重社会需求。

第三,扩大了教育公平的内涵。不仅提供平等的受教育机会,更加关注未来受教育者参加工作以及生活的公平。

最后,设定了明确的实现教育公平的目标。如在《2000年目标:美国教育法》中就确定教育的公平性和质量标准是联邦政府教育政策的核心价值;在《不让一个孩子掉队》法案中将“消除差距,促进平等”作为政府进一步推进教育公平的政策目标。^[7]

2. 英国路径

英国在第二次世界大战之前,富家和贵族的子女当然的被认为是精英,接受专门的家庭教育,进而进入一流的大学;而一般民众的子女或者没有受教育的机会,或者进入宗教学校以奴役他们的思想。这种双轨制的精英教育模式与教育公平的理念是完全相悖的,这与其根深蒂固的保守主义思想和鲜明的贵族教育机制有关。

20世纪60年代英国工党开始执政,一些关于教育公平和教育民主化的改革开始实行。时至今日,英国实现教育公平的改革呈现出如下的特点:

第一,大量的公共教育财政支出为实现教育公平提供保证。20世纪60年代开始,英国政府加大了对教育的投入,1969年英国教育经费占国民生产总值6%,几乎是50年代中期的一倍。^[8]而这一比例在近年来,也一直处于5.5%以上。

第二,教育公平的实现必须具备有效率的公共教育财政支出使用方式的配合。通过一系列的立法,英国政府基本建立起一套对庞大公共教育财政支出加以有效引导和监督的制度体系,以此对英国公共教育财政资源进行合理的配置,实现资源使用的效率最优。

第三,“第三条道路”^[9]指引下实现的教育公平。英国政府认识到教育公平对社会公平的基础性作用,因此,提出要优先发展教育,以此来平衡社会的不公平现象。

最后,校际信息公开是实现教育公平的基本条件。更广泛可得的教育信息最初是源于撒切尔新自由主义下扩大的家长择校权的需求,但是随着政府对实现教育公平政策的转向,校际信息的公开系统为各项以实现教育公平为目标的政策得以实现提供了前提。

四、公共教育财政法律制度是我国实现教育公平的最优路径

公共教育服务是一个兼具“公共产品”和“私人产品”特性的“准公共产品”,这是其在历史上由私人提供导致的教育不公平问题的根源。在当今市场经济条件下,市场本应是配置教育资源最有效的途径,但是“个人与社会教育需求的出发点和追求的目标不同,因此,出现教育在质量、需求层次和类别结构上出现差异和冲突,其根源是教育资源的稀缺性和教育需求的无限性决定的”,^[10]这也决定了市场机制在配置教育资源时必然出现失灵,因此,需要政府介入,以实现教育资源配置的公平和效率。政府在进行资源配置过程中可以采用多种干预手段,但是在提供公共产品,特别是公共教育产品领域,公共财政的效果更为明显,对保障教育公平的作用更为重要。

新制度经济学重要理论之一——制度变迁理论指出技术的革新固然为经济增长和社会进步注入了活力,但如果没有制度创新和制度变迁的冲动,并通过一系列制度构建把技术创新的成果巩固下来,那么人类社会的发展是无法实现的。^[11]因此,当前在我国加快财税体制改革,完善公共财政体系构建的道路上,最为迫切的任务就是消除和解决我国公共财政深层次的制度性的问题,尤其是法律制度上的问题。我国当前公共教育财政法律制度框架大致由《中华人民共和国预算法》(1995年)、《中华人民共和国预算法实施条例》(1996年),以及由教育部、财政部制定的《高等学校财务制度》(1997年)、《高等学校会计制度》(1997年)、《中小学校财务制度》(2013年)、《中小学校会计制度》(1998年)构成,其中还包括由教育部、财政部、发展和改革委员会出台的十几部关于具体专项资金、项目的管理

办法,法律制度过于陈旧、滞后,早已无法解决各种公共教育领域的现实问题;制度分散、不系统,各个规范内容相冲突;立法层次不高等制度性问题被凸显出来。然而,学术界并没有认识到公共教育财政支出的法律制度的决定性作用,对公共教育财政以及支出制度的研究多集中在具体的模式选择和公式计算上,对于更能够促进教育发展、实现教育公平的公共教育财政法律制度的研究,目前开展得较少。

如何通过合理、充分、有效率的资源配置使教育能够起到推动经济发展的作用,实现教育的公平,需要在国家整体的公共财政制度框架下,构建完善的公共教育财政法律制度。贯彻落实党的十八大精神,办人民满意的教育,既在于提供均等化的基本公共教育服务,更是要实现公共教育资源配置机制、制度规则的公平状况都显著提高的教育。公共教育财政法律制度能够最直接对公共教育资源的配置起作用,是教育财政制度均衡因地区、城乡、社会阶层等因素导致的教育不公平发展现状的最优途径选择。■

参考文献:

- [1] 王善迈.公共财政框架下公共教育财政制度研究[M].经济科学出版社,2012,2:59.
- [2] 乔宝云等.中国的财政分权与小学义务教育[J].中国社会科学,2005(6).
- [3] 王善迈.基础教育“重点校”政策分析[J].教育研究,2008(3).
- [5] 世界人权宣言(中文版).第26条第(一)款.
- [6] 傅松涛,杨彬.美国农村社区基础教育现状与改革方略[J].比较教育研究,2004(9).
- [7] 鲍传友.教育公平与政府责任[M].北京师范大学出版集团,2011,3:255.
- [8] Stuart Marriott, Primary Education and Society [M]. Falmer Press, 1985: 9.转引自蒋丹.英国基础教育财政投入政策折射出的教育公平理念及启示[J].教育与经济,2009(2).
- [9] “第三条道路所构建的施政纲领主要强调了四个方面的平衡:(1)政府调控与市场机制之间的平衡;(2)经济发展与社会公正之间的平衡;(3)权力与责任之间的平衡;(4)国家利益与国际合作之间的平衡。”马忠虎,“第三条道路”对当前英国教育改革的影响,比较教育研究,2001(7).
- [10] 廖楚晖.教育财政学[M].北京大学出版社,2006,3:59.
- [11] 魏崇辉,王岩.制度变迁理论的比较与启示——基于理论预设视角[J].经济问题,2009(6).

责任编辑:邱枫

The Method on Public Educational Fiscal Law to Achieve Educational Equity

Liu Chang

(Research Center for Fiscal & Taxation Law, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: Educational Equity is the basis of the social equity. It is also the new aim and goal proposed by our Party. The current educational inequity mainly exists on the fields of educational condition, subject and object. All these educational inequitable phenomena have happened in other countries. Base on the British and American experience, to improve and perfect the public Educational Fiscal Law is the best method to solve the inequity of society and bring about the educational equity.

Key words: educational equity; public educational finance; public educational fiscal law