

“后择校”时代的“均衡”教育财政政策研究

张绘

2014年1月,教育部下发《关于进一步做好重点大城市义务教育免试就近入学工作的通知》,要求19个大城市当年制定完善义务教育免试就近入学工作方案。这一政策的出台具有标志性意义,在该政策出台后的“后择校”时期,包括北京、上海等择校最激烈的大城市通过取消共建生、禁止条子生,极大地遏制了权利寻租现象,这是对新政收效的一个印证。但是,政策运行过程中还面临很多现实问题急需解决,对于人民群众差异化、个性化的教育需求,宜“疏”不宜“堵”。要破解择校难题,真正实现就近入学,需要多管齐下,标本兼治,通过义务教育的均衡发展和优质民办教育提供选择来协同缓解。

“后择校”时代顽疾难解,挑战频出

(一)“后择校”时代一些顽疾待解。新政实施过程中,以往的一些如“占坑班”与“点招生”等现象依然存在,一些城市地区小学阶段特长生比例依然偏高,寄宿生作为择校渠道尚未得到有效清理,政策保障协调入学渠道依然不够透明,信息公开不到位依然存在。虽然通过一批“九年一贯制学校”的建设,为缓解“小升初”择校矛盾起到了一定作用,却也使得择校由

“小升初”向“幼升小”转移较为明显和突出。城市学校,特别是优质学校班级规模过大(上百人),教师课堂管理困难,批改作业、辅导学生任务重,严重影响教育教学质量。

(二)教育资源不均衡状况没有得到实质性改善。由于地区经济社会发展的不平衡,如“重点校”“示范校”等政策的长期影响导致在许多区域内部不同学校之间,财政给与支持的力度不一,这在一定程度上加大了学校之间的差异。学校教育资源配置不均衡状况没有得到实质性改善,义务教育均衡发展在一定时期内难以实现。城市地区学校之间最大的差距还是在“师资”力量的配备上。区域内教师流动性较弱,绩效工资占工资总额比例过低且规定过死,不利于促进教师合理流动和体现劳动合理报酬。

(三)“以钱择校”现象演变为学区房热。“择校”背后有着强烈的社会需求和群众基础,择校愿望最强烈、承担择校成本能力最强的是精英阶层与中高收入家庭。这些家庭对子女教育的投入力度和热情不减,后择校时期,这种“以钱择校”的行为在大城市地区逐渐演化为学区房热,学区房价之高,普通家庭只能望“房”兴叹。家庭较为富裕的学生家长通过这种“用脚投票”的方式,为子

女接受优质教育出钱出力。

(四)流动儿童子女义务教育财政保障问题凸现。新政陆续推出后,成为一些大城市比如北京“教育控人”的手段,非北京户口儿童更难进入公办学校读书,流动儿童被迫再次大规模返乡与父母分开。另一些城市比如河北邯郸市,城市地区学校的公用经费低于农村学校,农民工子女的涌入没有按照农村学校补助经费的标准给城市学校相应的投入。农民工子女如果在农村学校读书,该校可以获得较高的公用经费拨款,但在城市地区地方政府需要负担这部分经费,地方财政压力较大,地方财力难以负担。

财政促进基础教育“均衡”发展的路径选择

现阶段财政在缓解基础教育“择校”问题中的首要任务是缩小校际间教育质量差距,解决区域内学校间发展不均衡问题,归根结底,就是要通过财政资金的合理安排促进学校办学条件和师资的均衡发展。其次,通过多种形式为社会资本加大对基础教育的投入,为适龄儿童提供更多优质的教育服务。再次,教育部门本身在管理改革中也要与财政部门积极配合。

(一)采取一定的财政激励措施,鼓励教师“定期流动轮换”。在我国,实施教师“定期流动轮换”制度,显得尤为必要和迫切,它有助于在更大范围内发挥优秀骨干教师的辐射、示范作用,从而指导、带动更多教师更快的成长。普通、薄弱学校教师流动到重点示范学校,在逐步实现各校师资力量均衡的基础上,整体提高教师质量。作为支撑,探索建立“县管校用”的义务教育教师管理制度,使教师由“学校用人”变成“系统用人”,为校长教师资源的均衡配置提供制度保障,并强化校长教师交流的激励保障机制,吸引鼓励校长教师到农村学校、薄弱学校工作或任教。在建立该项制度的过程中,可以将定期流动作为教师工资绩效考核中的重要指标,采取一定的财政激励措施,鼓励优秀教师到薄弱学校或普通学校长期任教,缩小由于教师资源不均衡带来的差距。

(二)科学制订办学标准核算办学成本,作为财政预算支出标准的依据。关于办学标准,我国当前的普遍做法是规定生均标准。这对于具有一定规模的学校来说是比较科学的,但农村那些不具备规模的学校也按生均标准来衡量,无论教师配备、占地面积、校舍面积,还是图书设备,都难以和规模学校相提并论。当前,应当制定全国的小学、初中的办学标准化体系,即保住最低“底线”。推进中小学的标准化建设,是提高我国义务教育整体水平的一项十分重要的基础性工作。建议各地要结合本地实际,保持统计口径的一致性,考虑通货膨胀和地区价格差异,抓紧制订或完善义务教育阶段学校的基本标准,积极推进城市中小学校标准化建设,财政的具体预算支出要以办学标准和办学成本为依据,通过学校建设标准的法律规定,约束政府合理分配教育资源。使每所中小学都能按照法定标准,拥有大体均等的物质条件和师资队伍条件,从而在义

务教育领域形成一个公平竞争的环境。

(三)加快制定和落实义务教育中期财政规划。需加快制定义务教育均衡发展的中期财政规划,城市地区更应该关注随迁子女入学问题,通过电子学籍系统组织小学入学,小升初工作,严格实行“一人一籍、籍随人走”,加强特殊问题研究,将流动儿童的教育问题纳入到财政预算总体框架中作一个中长期的预测和考虑,需要以公平性为原则、以满足学校需求为导向,提高预算编制的科学性与合理性。需要在预算方面进一步细化预算支出科目,强化预算约束力。发挥学籍信息系统的作用,以便于测算出准确的学生人数作为财政拨款的依据,更加科学合理地安排财政预算支出。在同一区域内部不再实行财政教育经费一味向优质学校倾斜的政策,通过中长期财政资金的合理安排,增加薄弱学校在教育财政拨款中所占份额,有效改善薄弱学校办学条件,以平准化各学校间的教学质量,以期缩小校际间资源配置不公平的差距。在同一区域内教育管理机构的主导下,有规划地对义务教育阶段的学校实施强、弱学校联合办学,人为平抑校际差距,提升教育资源的使用与配置效率。

(四)发挥财政政策引导社会力量办学的作用,扩大优质教育资源的提供。财政需要积极发挥引导作用,采取多种形式的政府购买教育服务模式以及如PPP等公私合作模式,来化解优质教育资源不足。具体的办学模式还包括教育融资租赁、现有学校治理结构改革基础上的拨款制、特许经营等。政府还可以设立基金接受企业公司、非政府组织(NGO)和慈善机构对民办学校的捐赠,捐赠者可以指定接受捐赠的民办学校,将捐赠的资金或物品用于学校建设或给予学生资助。政府还可以运用包括教育券、给予民办学校税收优惠、委托管理等手段对民办教育进行引导和管理。

(五)缓解“学区房热”,对择校过热城区推行多校划片。目前学区房热依然是很多家庭采取以钱择校的主要形式,为了避免由于贫富差距进一步产生的教育不公平现象,因此在择校冲动强烈的地区,推行多校划片,将热点小学纳入其中,缓解“学区房”问题。制订义务教育区域内校际均衡发展评价指标体系,该体系应包括入学规则均衡指标、资源配置均衡指标和学校教育产出均衡指标。需要综合上述指标体系,作为多校划片的考虑依据,多校划片将以初中新生招生数和小学毕业生基本相当为原则,多所初中划定同一招生范围的办法。财政部门要引导社会资本新建部分中小学,优化学校布局,这是给高价学区房降温的必要举措。

(六)需要逐步推进教育部门自身的管理改革。教育部门本身也应该为推动义务教育均等化发展做出相应的贡献,比如逐步紧缩非就近入学比例和空间。完善和深化改革,坚持做到降低直至取消推优与特长生招生,清理寄宿生招生。进一步促进信息公开,招生信息要及时有效公开,透明协调入学渠道,要加强全程监督,提升招生入学工作信度。制定详细的教育信息和招生信息公开办法,公开公办学校的教育经费、教师结构、学生构成等基本信息,公开名校划片标准、各类学生的招生计划、录取要求,招生过程和结构都要通过有效方式向社会广泛公开,督促、评价和问责划片和招生都要邀请有关部门和家长代表全程参与。另外,教育部门需要重视大学附中的改革,实行高初中分离,理顺基础教育管理体制,重申并坚决实行示范性高中与初中分离的政策。大学附中应当实行初高中脱钩,分离后的初中纳入义务教育均衡发展的统一管理。□

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 雷艳