

# 中国教育券的形式、内容、特点、经验及其启示

夏焰 沈有禄

**[摘要]**在我国,肇始于浙江长兴的教育券从引进到发展已有十年,现全国已有数十项教育券计划,制度设计与具体实践颇具中国特色。教育券对职业教育及民办学校的资金支持,有力促进了教育的均衡发展;对贫困、残疾等弱势学生的资助,一定程度上维护了教育公平;多渠道资金来源及对民间资本的鼓励,引来大批民间资本投入教育,促进了当地教育的繁荣;对办学主体的资质要求和制度规约,形成了良好的教育市场环境。

**[关键词]**中国教育券 形式 内容 特点 经验

**[作者简介]**夏焰(1975-),男,安徽六安人,安徽大学高等教育研究所,助理研究员,研究方向为教育经济与管理。(安徽合肥 230039)沈有禄(1976-),男,四川盐源人,广西大学教育学院副院长,教授,博士后,硕士生导师,研究方向为教育经济学。(广西南宁 530004)

**[基金项目]**本文系国家社科基金资助项目“教育机会分配的公平性问题研究”(项目编号:10XJY005)和教育部人文社会科学研究青年基金资助项目“中等职业教育投入机制创新研究——基于教育券的视角”(项目编号:09YJC880019)的阶段性成果,项目主持人:沈有禄。

**[中图分类号]**G40-054 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2012)03-0023-03

作为舶来品,教育券因2001年浙江长兴县的试验而进入公众视野,引起学界广泛讨论,各地纷纷探索肩负各种职能的本土化教育券制度,以期解决深化教育改革中遇到的各种困难。在长兴教育券之后,又分别有湖北监利、吉林长春、延吉、四川等地进行了类似的教育券制度试水,实施效果各异,评论不一而足。目前相关研究关注较多的是长兴与监利的教育券试验,而对其他各地的教育券改革鲜有提及。本文将对我国各地的教育券试

验作一次较为系统的梳理和总结,以期能为教育财政制度改革提供参考。

## 一、中国教育券的形式

北京师范大学的冯小霞教授认为教育券有两类,“排富性”和“无排富性”模式。弗里德曼提出的教育券政策是纯“无排富性”模式,所有适龄儿童可以获得等面额的教育券,自由选择不同收费标准的学校,不足的部分由学生家长自己支付。詹克斯

不是专业技能与教学技能培训的主要方法,技能必须让学习者亲自实践,反复训练才能形成。因此,中职教师的培训应该引入行动导向的教学理念,“将认知过程与职业活动结合在一起,以教师构建的特定的模拟工作情景为主线,以真实或模拟的职业活动为载体”,采取项目教学、案例教学、现场参观等具有“参与式”“体验式”特点的教学方法,融理论于实践中,让参加培训的教师“学中做、做中学”。这也正是广大中职教师培训所期望的一种培训方式,担任中职教师培训班的教师应该重视教学方法的改革,选择适合职业教育师资培训特点的方法进行培训。

由于中职教师培训的特点,应根据培训内容,培训班授课的教师除高校专家外,还应该聘请“企业技术专家”和“经验丰富的一线教师”,培训的场地也应基于行动教学的需要,最好放在理实一体化教室,其中实践教学环节最好应该放在现代企业车间进行,防止中职教师培训纯理论化、学问化。

## (三)培训后怎么办

不少教师反映培训存在的最大问题是“培训理念难以转化为教育实践”,这既有教师自身接受、理解及内化的能力问题,也有培训教师“理论脱离实际”等培训方式的问题,更有培训后进一步跟进的问题。在对学校访谈中了解到,很多教师表示,参加培训的教师并没有在学校发挥所期望的作用。当然,这种期望

也许过于急切。教育其实也是一种慢的艺术,因为教师每接受一种新的教育理念都有一个内化的过程,即使采取了教学改革行动,也很难立竿见影。但是,从实际观察来看,目前参加培训的骨干教师确实作用发挥得不够,教学工作并没有新的起色,过段时间一切又回归老样,培训与没培训感觉差别不大。从这个意义上来说,加强培训教师的后续管理是十分必要的。不少参加培训的教师也表达了“建立教师专业发展档案”的愿望。作为教师所在的学校,应该给参加培训、获得新理念的教师压担子、给任务,学以致用,给他们提供改革实验的舞台,鼓励他们在改革创新中将“理念转化为行动”。作为承担培训任务的机构,应该主动跟踪培训教师的后续发展,帮助教师在工作中将“理念转化为行动”;另一方面也便于培训机构将一线学校作为教实验基地,共同推进教学改革,提高中等职业教育教学质量。

## [注释]

教育部办公厅、财政部办公厅关于组织实施中等职业学校专业骨干教师培训工作的指导意见(教职成厅[2007]4号)[Z].2007-05-23.

郑满轩.中职学校教师在职培训调查[J].教育与职业,2009(7):57-58.

杨吉生,曲丽娜,方健.基于行动导向的中职教师培训项目的研究与实践[J].现代教育科学,2008(6):82-83.

认为教育券应该帮助低收入家庭的学生克服上学的困难,提出了补偿性教育券模型。国内的教育券实践均不太符合上述两种及补偿性教育券的形式特征。从资助对象分析,国内的教育券类型大致可分为助学型与助校型两大类型;从教育阶段看,可分为职业教育券、学前教育券、义务教育券(包括高中)、高等教育券;从实施目标来看,可分为发展型教育券、扶困型和应急型教育券。此外,国内的教育券都是由项目拨款形式确定的专项经费,而没有触动与占用原教育财政拨款方式及经费,基本上全部属于临时性的“政策”券。这些教育券的确立及实施依据,大都以政府文件确立,缺少相应的立法支持和法律保障。

1.助学型教育券与助校型教育券。助学型教育券与助校型教育券,简言之就是资助对象是学校或是学生。资助对象是学生就是助学型教育券,相反则是助校型教育券。如浙江省长兴县教育券就是助校型教育券,长兴县的“教育券”是对特定学校的一种价格补贴,“教育券”制度从本质上不同于美国的“学券”制度。

2.按教育阶段分类的教育券。按教育券使用的教育阶段分类,分为职业教育券、学前教育券、义务教育券(包括高中)、高等教育券,其中有些地方的教育券适应范围包含多个教育阶段。

3.发展型教育券与应急型教育券。从实施教育券的实现目标来看,为了引导社会资金流向及着重发展某一教育阶段或类型学校,可认为是发展型教育券,多数职业教育券都是发展型教育券和助学型教育券。扶困型教育券主要资助对象是贫困或残疾学生,而应急型教育券是为了应对突发自然灾害而实施的助学型教育券。

我国教育券的具体形式如右表所示。

## 二、中国教育券的内容

中国的教育券实践滥觞于浙江省长兴县,但是各地在具体操作中,并不以长兴为圭臬。各地在制定及实施教育券制度时,往往考虑自身特定情况多于理论及经验,因此在教育券的实施目的、实施主体、资助对象等方面并不一致。

1.实施主体。教育券实施主体指的是教育券政策制定、具体操作、资金划拨的相关机构。在我国,教育券制度实施一般局限在市级和县级行政区划内,实施主体一般是相关的教育行政机关,但是推动力量却来自上级政府。但是也有例外,山东淄博的学前教育券最先是由辛店街道办负责实施的,然后以街道为单位逐渐推广到整个辖区。除了由政府主办的教育券外,由浙江大学教育学院民办教育研究中心、中国教育先锋网联合部分民办高校共同发起的先锋教育券,是国内第一个由民间发起、面向全国的民办高等学校的教育券计划。但是纵观国内的教育券实践,一般都是政府推动,教育行政部门负责实施,由教育行政部门以文件或书面通知的形式确定教育券的具体实施措施和办法,如淄博市教育局发布的《关于在全市推广临淄区“幼儿教育券”制度的通知》。

2.资助对象。教育券的资助对象主要有两大类,一类是学校,另一类是学生,即所谓的助学型教育券和助校型教育券。助校型教育券通常是为了扶持某些特定学校或教育类型发展而出

台的资助模式。助学型教育券就是以学生为资助对象的教育券,义务教育券和扶困型教育券通常都是助学型教育券。

中国教育券的形式一览表

序号	教育券	实施时间	形式
1	浙江省长兴县教育券	2001	助校型、职教型、发展型
2	湖北省监利县教育券	2004	助校型、义务教育型、发展型
3	江苏省淮安市教育券	2003	助学型、义务教育型、应急型
4	山东省沾化县教育券	2004	助学型、义务教育型、扶困型
5	山东省淄博市教育券	2004	助学型、学前型、义务教育型、扶困型
6	贵州省贵阳市教育券	2006	助校型、职教型、发展型
7	浙江省先锋教育券	2005	助校型、高等教育券、发展型
8	吉林省长春市教育券	2004	助学型、职教型、扶困型、
9	吉林省延边州教育券	2004	助学型、职教型、扶困型、
10	四川省成都市教育券	2009	助校型、职教型、发展型
11	浙江省瑞安市教育券	2001	助校型、职教型、发展型
12	安徽省芜湖市教育券	2011	助学型、学前型、扶困型
13	浙江省绍兴县教育券	2010	助学型、义务教育、扶困型
14	浙江省江山市教育券	2004	助校型、义务教育型、发展型
15	浙江省嘉兴市教育券	2003	助学型、义务教育型、扶困型
16	江苏省南京市教育券	2008	助学型、学前教育券、扶困型

注:本表并未涵盖在我国实施的全部教育券制度。

3.实施目的。实施教育券分别有促进某一教育层次或教育类型发展、扶持贫困生、残疾儿童等特定社会弱势群体及应对突发自然灾害等目的。发展型教育券是带有中国特色的一类教育券形式,一般职业教育领域的教育券都是以促进发展为目的的,发展型教育券一般也是助校券。如我国第一个教育券实践地——浙江省长兴县在实施教育券前,高中阶段存在重普高、轻职高的现象,职高招生难的问题成为长兴职业教育发展的“瓶颈”,以致初中毕业生升高中段比例、普职招生比均达不到教育强县的要求。在此背景下,也是为了促进全县基础教育的均衡发展,自2001年起,凡报名就读职业类学校的新生可获得面额为300元的教育券。还有如先锋教育券的目的旨在倡导鼓励、支持民办高等教育发展的社会舆论和支持。一般教育券在具体实施时,都会对资助对象的经济状况做出一定的限定。扶困型教育券是教育扶贫的一种特殊方式,基本上除了职教券外,其他教育券包括应急型的教育券都要求自主对象必须是贫困、特困、残疾学生。以应急为目的的教育券较为少见,2009年江苏淮安市有许多学生因洪灾而面临失学的危险,为了改变以往扶贫助学资金被有些学生家长挪作他用,该市教育部门规定当年及今后筹措来的特困生助学金采取发放“教育券”的



办法。

### 三、中国教育券的特点

在我国各地的教育券虽名为“教育券”或者承认源自美国经济学家佛里德曼的思想,但是实践中具有浓厚的中国特色。

1.区域特征明显。中国的教育券改革区域特征非常明显,各地无不根据自身情况和背景来理解和应用教育券理论。浙江长兴县人民富裕,教育经费充足,但是当地中职教育以及民办学校发展滞后,基础教育优质资源缺乏。长兴教育券并不是为了导入竞争机制,而是为了扶持民办学校和职业教育的发展,巧妙地用政府的财政改善了社会对于民办学校和职业教育的认知,激发了民办学校和职业学校办学的积极性,从而提高了教育资源的利用效率。但是在一些经济不发达地区实施的教育券方案又迥异于长兴模式。最为明显的比如湖北监利的教育券实践。基于面临的严重财政困难和问题,监利县采取了一些突破现行体制和法律政策的措施,如改革义务教育的投入体制、实行所有权与办学权分离及引入市场机制与义务教育卡制度等措施。

2.资金来源渠道广泛。各地教育券的经费多是以专项经费为表现形式的政府财政拨款,但并不挤占原有教育经费或占有比例很小,对既有教育财政拨款模式没有根本性的改变。但也有例外,如湖北监利模式和浙江江山模式,改革都较为彻底。在江山市,义务教育的事业费不再按教师和学生人数下拨给学校,而是以发放教育券的方式直接落实到每个学生。学校凭回收的教育券与市财政结算经费。公办学校按教育券面额全额补助,民办学校按教育券面额的50%补助。还有一种是政府、学校所在地主管部门及民间共同筹资,如山东的教育券模式,义务教育段贫困学生所免费用,由街道办教育、民政等部门共同筹措解决;鼓励企事业单位、社会团体和个人,以认购“教育券”的形式捐资助学,逐步建立贫困学生助学“教育券”基金。而如浙江的先锋教育券模式,则完全通过募集民间资金形成教育券基金。

### 四、中国教育券的经验及启示

2005年,山东省副省长听了淄博市临淄区辛店街道办事处实行“教育券”的报告后批示:“临淄辛店中心校推行‘教育券’的经验很好,可安排教育厅总结经验,宣传推广。”如今,我国的教育券改革从产生到发展已有十年,在促进教育均衡发展、维护教育公平、吸引民间资本、形成良好教育市场环境等方面积累了丰富的经验。

1.对职业教育及民办学校的支持,促进了教育均衡发展。教育券的实施对促进当地职教与普教均衡发展起到了积极的作用。长兴县主要用于为民办教育、职业教育、贫困助学金提供资助,取得了一定的社会效益,职教招生形势有了较大改观,普、职教得到了协调发展。实施职业教育券当年,瑞安大多数职业学校的招生人数比上年都有较大幅度的增加。民办高中招生占高中阶段总招生数的27%,比上年增加了8个百分点,初中毕业生升高中率达80.1%,比上年猛增10个百分点,普通高中与职业高中的招生数比例由原来的1.5:1下降到接近1:1。

2.对贫困、残疾等弱势学生的资助,维护了教育公平。各地

的教育券在具体实施时,多强调对贫困、残疾等弱势学生的资助。如南京2008年开始实施的幼儿助学券的适用范围,就是具有南京市户籍的城乡最低生活保障家庭、低收入纯农户家庭和特困职工家庭在园就读幼儿、孤残幼儿、革命烈士或因工牺牲军人(警察)子女、少数民族家庭经济困难子女。根据《长兴县教育局关于教育券使用办法的通知》,自2001年起凡就读民办学校义务教育阶段的新生可获得一张面额为500元的教育券。这种不管学生就读公办还是民办学校都能享受政府教育补贴的做法,让老百姓真正感受到了教育的公平性,是一种重要的政策导向。

3.多渠道筹措资金,引来大批民间资本投入教育。我国实施的教育券制度,基本上不触动既有教育财政拨款模式,成为现有财政拨款的一项重要补充。浙江省江山市自实施教育券以来,已吸引民间资金三亿多元投入教育事业,民办学校涵盖幼儿教育、义务教育、高中段教育和成人培训等各个层面,并培养壮大了—批规模较大的民办学校。多渠道筹集资金,吸引了更多的民资投入教育,有力地促进了当地教育的快速发展。

4.对办学主体的资质要求,形成良好的教育市场环境。教育券通过制度规约,有利于正规优质教育资源的发展壮大,淘汰社会上的一些劣质非正规学校,形成了“良币驱逐劣币”的良好教育市场环境。如南京幼儿教育券就规定要每年对接受资助的幼儿园进行审核,符合资质要求的予以公示,否则将不再纳入教育券资助范围。通过资质审核、公示、提供资助等措施,引导家长选择正规学校,逐渐淘汰那些资质条件不充分的学校,也使那些暂时不符合标准的学校努力改进以符合条件,形成了良好的市场发展环境。

### 【注释】

- 杨苗.集纳:教育券在全国各地的传播[J].教育,2006(2):23.
- 沈有禄.教育券制度评析[J].教育与经济,2004(1):18.
- 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):21.
- 刘丽红.浙江长兴教育券的实践、影响及思考[J].国家教育行政学院学报,2003(5):91.
- 叶辉,邓威.教育投资体制的一次革命[J].教育,2006(3):22.
- 陶继新.山东首张“教育券”实行一年记[J].山东教育,2005(22):4.
- 吴海若.瑞安发放“教育券”能否拯救中等职业教育[EB/OL].<http://news.sina.com.cn/c/edu/2006-04-25/11048786431s.shtml>,2006-04-25.
- 陈瑞昌,董康.南京向困难家庭发放“幼儿助学券”[N].中国教育报,2008-08-29.
- 贺武华.“中国式”教育券:政策新生及其实践再推进——基于对长兴教育券的新近考察[J].教育学术月刊,2010(11):38.
- 梅玲玲.江山民办“教育券”推出新举措[EB/OL].<http://edu.qz828.com/system/2007/03/24/010004783.shtml>,2007-03-24.

(栏目编辑:黄晶晶)