

DOI: 10.12361/2705-0866-05-09-140608

# 从发展背景谈美国学券制度对美国公共教育的成就和挑战

邵阳昭

广东东软学院, 中国·广东 佛山 528000

**【摘要】**学券制源于二十世纪九十年代, 是美国公共教育私有化与市场化改革过程中共同作用的结果, 后发展成为一种新的教育资助方式并逐渐在美国、瑞典等国家颁布实施。该制度通常是由州政府向部分家庭赋予购买教育服务等一些特殊权力, 家长可以凭券为子女选择学校。本文选取美国的学券制以其发展背景为切入点浅要分析学券制的实施对其国公共教育领域的成就和挑战。

**【关键词】**学券制度; 美国; 发展背景; 成就和挑战

## From the development background, the achievements and challenges of the US voucher system in the United States public education are discussed

Yangzhao Shao

Guangdong Neusoft University, Foshan 528000, Guangdong, China

**[Abstract]** The voucher system originated in the nineties of the twentieth century, which is the result of the joint effect of privatization and market-oriented reform of public education in the United States, and later developed into a new education funding method and gradually promulgated and implemented in the United States, Sweden and other countries. The system is usually given by the state government to some families with special powers, such as purchasing educational services, and parents can choose schools for their children with vouchers. This paper selects the US voucher system, takes its development background as the starting point, and analyzes the achievements and challenges of the implementation of the voucher system in the field of public education in China.

**[Keywords]** voucher system; United States; development background; Achievements and challenges

### 引言

学券制度源于新自由主义经济学, 其实质是在公共教育服务中引入市场机制的一种制度安排 (Milton 1999), 改革者试图借助教育券来实现多方面的目的。20世纪90年代, 美国成为第一个实施学券制度的国家, 此后一些欧美国也开始根据本国的国情效仿推行。教育券在实践中的推动、改进并不是凭空发生的, 是多种因素共同作用下的产物。而这些因素又是理解公立系统下美国教育券的发展、成效与存在问题时不可不涉及的。因此, 在分析形成因素之上探究学券制度的利弊具有理论及实践的意义。

### 1 学券制度的由来

笔者主要从两个方面论述美国学券制实施的实践背景: 社会方面与教育方面。从严格的意义上说, 这种方式

的划分并不完善, 但是却可以基本阐述出学券制度实施的背景。

#### 1.1 社会层面

20世纪70年代后, 新自由主义理论主张自由放任, 要去减少政府干预, 充分发挥市场自由调节维护自由竞争的作用。毫无疑问, 新自由主义思潮对学券制度的提出与践行推广发挥着不可忽视的作用。第一, 新自由主义要求削弱政府过多干预, 在教育上的体现即反对美国当时在公共教育领域各项政策对于学生和家长的限制。第二, 在经济方面, 新自由主义宣扬市场化, 主张限制政府在公共事务上的福利投入等, 以此来解决经济不景气的状况。这些针对经济上的举措也变成了美国教育经费出现大幅度减少的直接原因之一。1975年-1986年, 仅10年左右的时间美国

政府对教育的资金投入在国内生产总值中的比重从5.4%跌落到4.8%。为了解决资金短缺的情况,客观上来说发挥市场因素的调停作用,必然可以使得美国公共教育领域产生新的变化(王菲易 2009)。最后,社会思潮对教育最为直接的影响基于当时不同种族之间的学区分配不均衡等社会现状,加之许多学者直接投身教育改革,无疑成为推动教育改革中的重要一环。

### 1.2 教育层面

在义务教育阶段,美国公立学校垄断局面时常出现,学券制在设计伊始的目的之一便是为了解决这个问题。为公共教育领域注入竞争因素,可以在一定程度上打破公立学校垄断之下所带来的教育质量低下和不均衡的困境。

当时美国的公立学校实际上由政府控制管理,学生和家长的受教育利与自由受到了极大的约束。按照当时的规定,选择就读私立学校需交纳额外费用,许多学生和家介于此只能被迫选择公立学校。同时,政府为公立学校的运作提供经费,而大部分学生又会遵循就近入学的原则,这就给美国的公立学校在生存与运营方面给与了双重的保障,无需为了生源和学校发展展开竞争,竞争的缺乏必然极大降低了教育质量,造成了私立学校的学生的教育成就水平比公立学校的学生更高的局面(隋莹 2008)。综上可以看出,政府垄断了公立学校,公立学校在教学质量上存在的问题实际上等于将劣质教育强加给那些没有能力转学的贫困家庭的子女。

综合前文论述背景,为了提高教育质量,解决公共教育领域出现的质量问题,在数轮教育改革未能达到预期效果之后一些美国的教育学家开始了新一次教育改革尝试。改革的主要思路就是为学校之间引入教育竞争机制,继而打破公立学校的垄断义务教育阶段教育的局面,学券制度也便由此产生(隋莹 2008)。

## 2 学券制面临的挑战

学券制在推行过程中受到来自多方的阻力,超过半数以上的美国公民认为学券制度与国家教育民主化与市场经济理念背道而驰:国家不能为人民指定应该做什么工作,上什么大学,但为什么可以限制大多数儿童上什么样的小学或中学呢,这样是否是一种社会公平(刘优良 2008)?社会对于学券制度的反馈受到立场和视角的不同等多方因素的影响最终体现出来的结果也很复杂多面,但对学券制度的不满主要集中在学券制实施过程中的负面效果上,这也是为什么学券制度不能大规模推行的原因。

### 2.1 破坏教育公平

学券制要求学生自己补足学费差额会强化由于家庭出身而造成的教育不公。因为随着学券制度在社会的推行,按照规定,美国的公立大学可以依照制度自己设定学费的收取额度,部分公民认为政府这项举措无疑是在放任大学,并在无形之中加剧了学生的负担。学生只有在补足教育凭单面值和学费之间的差额后方能入学,这将导致一些贫困学生丧失就学的机会,那些贫穷的学生和家庭将成为

最终的牺牲品(隋莹 2008)。有资料显示,实施学券制度的初衷是为了帮助贫穷的黑人家庭摆脱不合格的城市公立学校,有条件去质量较好的学校接受教育,但是实际上学券变成了主要常助中产阶级的家庭扩大选择学校机会的手段。学券不仅没有实现种族融合的目的,反而形成了不同种族、阶层之间在接受教育方面的隔离。除此之外,公立学校的教学质量差其原因是综合因素作用的结果,并不如学券制设计和提出者所诊断的那样简单,因此不断对公立学校的教育进行指责实则是对公立学校的不公。学生学业成绩不理想,学校当然具有不可推究的责任,但学生的原生家庭、家庭成员的受教育程度、所从事的职业影响更大(刘优良 2008)。学券制度的实施,使私立学校挤占了公立学校的教育经费,这将拖垮公立学校进行教育改革的进程。

### 2.2 限制择校自由

政府对私立大学的资助数额低,在一定程度上限制了美国学生和家长的择校自由。以美国科州私立大学来说,每个大学生每学年学费的平均水平为2.3万美元,每年1200美元的学券资助尤其是对于贫困家庭学生来说实在是微不足道(夏焰,林群 2006)。学券制度资助额较少以及置身学券制之外可以避免相关规则的束缚等原因使一些私立学校可能会放弃参加这项计划,从而限制了私立学校在源头上的供给,进而束缚了家长和学生的择校自由。同时,由于家庭因素的限制,一些中下层阶级的子女不能及时获得甚至无法获得选校信息,最终导致他们即使持有学券也无法行使自己择校的权利。

### 2.3 教育质量上的成效不明显

在教育中引入竞争机制,尽管部分学生的学术成绩会从学券制中受益基本已经成为普遍共识,但是几乎没有证据表明获得学券的学生的考试成绩达到预期效果。另外一个较早实施学券制度的城市是克里夫兰(Cleveland)。在该市,从幼儿园到五年级,每3个学生中就平均有1个人使用州政府发行的学券。卡内基对克里夫兰(Cleveland)市参与学券的学生进行阅读和数学测验,结果表明他们在这两门课程中的考试成绩仍然低于平均情况。当不对学券的使用范围加以限制时,将会是一些私立的宗教学校和以营利为目的的教育公司受益(Milton 1999)。而在Caroline(2004)的调查中,学券制度的实施确实提高了一些学生的学生成绩,但是建立在学校花费了比以往更多的时间进行教学的前提之下。这说明在同等教学时间的情况下,学校的教学水平可能并没有提升。同时,部分学生成绩的提高还存在有些学校为了绩效考核,降低管理难度而去降低考核难度的原因。在这种竞争机制下,初始阶段学校为了获得更多的生源、学券补贴确实会去设法提高教学质量进而会帮助学生取得学习上的进步,但是随着时间的推移,竞争减弱,有些私立学校就会在教学水平上有所松懈,学生的成绩也只是得到了阶段性的改善,从根本上来说收效甚微。

一些公立学校的课程设置不合理也反映出教学质量存在的问题。学券制度下政府不再直接资助大学,而是通过学生来资助教育,参与学券制的学校为降低成本、增强竞争力,而去删减一些其认为无法带来经济效益的课程和培训项目,阻碍了学生的全面发展,制约了教育质量的提高。

### 3 学券制取得的成效

尽管学券学券制在实施过程中饱受争议,但其实施推进对于突破美国公共教育领域所面临的困境起到了一定的作用。

#### 3.1 教育质量的提高

(1) 参与学券计划的学生的学习情况得以改善。如果学生进入一所学习成绩更好(或更好)的学校,那么学生的学习成绩相比之前他们留在当地公立学校的成绩应该有所提高(Caroline 2004)。学券实施之前,尽管有学生对公立学校的教育状况不满,但由于条件的限制使一些学生无法择校,公立学校的教育质量低最终体现在学生的学业成绩上,这两者最终变成演变成了一种互补的恶性循环。而通过学券的资助,部分学生脱离了原生家庭的环境限制,所受到的教育质量也有所改善。

(2) 学券制的实施促进了美国公立学校教育水平的提高。有研究表明,自1999年引入学券制度以来,美国佛罗里达州近一半的公立学校评级达到了“A”级,相比引入之前增加了500分点(David 2003)。学券制度使以往由政府决定将教育经费投给哪个学校的局面不复存在,而将这种选择权留给了学生及其家长。在公共服务中引入竞争机制,迫使教育服务具有选择性和竞争性。学券制允许低收入家庭根据自己的意愿和兴趣为孩子选择理想的学校。这给了公立学校改革家长重视的领域和迎合教育需求的动力,否则会有更多的学生流失或转到其他学校。

#### 3.2 促进教育平等

(1) 学券制度为中下阶层的子女提供了择校的机会,使他们能够接受更好的教育。美国在义务教育阶段其公立学校为公民提供免费教育,但是公立学校的教育质量良莠不齐,教学质量堪忧,而且在教育安全、管理等方面也没有保障、差强人意。依照就近入学的原则要求,学生实际上已经无从选择早已被决定就读哪所学校。如果该学校没有达到学生和家长的预期,为了接收到的教育质量得到保障,学生只能选择一些私立学校或者搬迁到其他学区从而增加一些就读更好的公立学校的机会(隋莹 2008)。但是,这对于低收入家庭而言几乎根本无法实现。学券制度实施后,各地区都为此制定了相关的法规内容进行了详细的解释说明,例如,报名参与计划的私立学校在录取时不能因种族、宗教信仰、经济状况、社会阶层等原因歧视学生,从而使弱势中下阶层的子女在教育上获得了一定的保障拥有了适当的选择权,可以享受到相对来说更为优质的教育服务。

(2) 公立和私立学校地位差距减小。有学者指出政府在分配交易资源时,依照学生数量和学校的好坏,同时按

学习绩效大小追加投入,既能调动学生、教师乃至学校的积极性又可以保障社会公平(Hendrie 2004)。在学券制度推行之前,美国对处于义务教育阶段的公立学校采取保护措施,如若一所私立学校与公立学校之间存在一定程度上的竞争或制约关系,政府对私立学校不再给予拨款。而在学券制实施后,私立学校和公立学校可以处于一个同等的地位之上,依靠教育质量之的较量和社会公众的认可来争取经费。在这种情况下,政府与私立学校之间已在某种意义上达成了一种新的契约关系:政府借助私立学校取代公立学校的部分职能,私立学校可因此从政府那里获得来自公立学校的部分资助。在遵循这项契约关系的前提下,私立学校与公立学校在低位上是平等的,借助竞争还可以增加公立学校的压力,改善公立学校的教育状况。

### 4 结论

美国的学券制度是公共教育甚至是整个教育领域改革中一次有意义的突破。受学券制度颁布的影响,迫于私立学校的竞争压力,美国公共教育领域的学校也逐步开始内部调整、优化。美国中下阶层的子女在学券制度的资助下,也获得进入私立学校接受教育的机会。学券制在打破了美国公立学校对公共教育的垄断的同时,也打破了上层社会对优质教育的获取垄断。这对于美国教育的发展无疑是积极的。但学券制度不可能是尽善尽美的,其实施也面临诸多困境。其中,最主要的是学券制的实施所带来的负面后果,当然,美国的学券制度不会因为这些原因被废止,但这恰恰说明学券制的优势还不具备足够的说服力使其在社会上得到普遍认可,这也是学券制度无法大规模付诸于实践,亟待优化的原因。

#### 参考文献:

- [1] Caroline, H, W, B. Two Schools From Voucher Program [J]. Education Week, 2004((7)).
- [2] David, T. Seeking Common Ground: Public Schools in a Diverse Society [M]. Massachusetts: Harvard University Press, 2003.
- [3] Hendrie, Caroline. Two Schools From Voucher Program [J]. Education Week, 2004(7).
- [4] 刘优良. 凭单制在高等教育管理中的应用[D]. 厦门: 厦门大学, 2008.
- [5] Milton, F., Ross, F. Free choice—personal statement [M]. Beijing: Commercial Press, 1999.
- [6] 隋莹. 美国教育券制度的实施状况探析[D]. 长春: 东北师范大学, 2008.
- [7] 王菲易. 国际化、制度化与民主化——韩国政治与转型的国际因素研究[D]. 上海: 复旦大学, 2009
- [8] 夏焰, 林群. 美国科罗拉多州的高等教育券计划及启示[J]. 现代大学教育, 2006(9)

#### 作者简介:

邵阳昭(1971.11-),女,汉族,安徽淮北,硕士,助教,研究方向:教育管理,跨文化商务交际。