

# 南非推动义务教育均衡发展的 主要机制与措施分析

丁秀棠

(北京教育科学研究院 北京 100101)

[摘要]义务教育的均衡发展是保障“人人都有接受基础教育的权利”的重要体现,为此,南非政府通过采取许多机制和措施来切实推进义务教育的均衡发展。教育经费的均衡分配和教师资源的均衡配置,是保障义务教育均衡发展的两个重要方面。针对弱势群体采取行动和各种措施,是义务教育均衡发展得以落实的关键。通过采取各项措施,南非的义务教育均衡发展状况有了一定的进步,其主要机制和措施对我国推进义务教育均衡发展具有重要启发意义。

[关键词]均衡发展 教育经费 教师资源 均衡配置 弱势群体

中图分类号:G639.478

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2007)03-0082-05

为了切实保障“人人都有接受基础教育的权利”,<sup>[1]</sup>实现“纠正和公平”的目标,南非通过采取许多措施来推进学校教育的均衡发展。其中,采用“均衡分配公式”,制定“国家学校经费规范和标准”,确立“国家职位规定标准”,采取“免费教育行动”,以及实施“学校营养计划”等,是一些力度比较大、收效比较明显的具体机制和措施。

## 一、采用机制,努力实现教育经费的均衡分配

通过重新构建教育经费结构实现教育机会公平的目标,是种族隔离制度废除后南非所取得的一个主要成就。<sup>[2]</sup>南非在实现教育经费均衡发展方面的成绩是显著的,从1996年到2000年,对农村人口最多的省份的经费预算提高了30%。1995年,各省之间的不公平指数为34%,但到2001年,已经减少到14%。这种省际之间在经费分配方面的重要变化同样也被转移到了学校层面,学校的经费分配更加公平,最贫穷的学校受益最大。南非政

府主要通过两个机制来促进教育经费方面的均衡分配,即采用均衡分配公式(ESF)和制定了“国家学校经费规范和标准”。

### 1. 均衡分配公式(Equitable Share Formula, ESF)

该公式根据国家收入中各省所占的份额对南非各省的收入进行分配,反映了几个省级变量,包括学龄人口规模和公立学校学生入学数量、教育和医院设施中对资金需求的分布、各省农村人口规模,以及根据贫困指标确定的社会保障基金涉及的人口规模等。政府的均衡分配公式(ESF)通过建立在相对需要和需要解决事项的基础上在各省之间对全国收入进行分配,从而促进了各省之间的财政均衡和教育经费均衡。<sup>[3]</sup>

### 2. 国家学校经费规范和标准(NNSSF)

通过教育预算分配实现纠正的第二个机制是实施“国家学校经费规范和标准”。1999年,“国家学校经费规范和标准”成为一项全国性政策,并于2000年开始实施。这项政策为建立在“需要”的基

作者简介:丁秀棠(1978-),女,山东青岛人,北京教育科学研究院民办教育研究所助理研究员。

础上分配非人员经常性经费提供了一个框架,目的是使各省之间在学校非人员经费支出方面能够取得平等,并进行贫困纠正。<sup>[4]</sup>非人员经常性经费包括电力、学生的习题书、教科书、设备,同时也包括一些建筑物的非突发性维修等费用。各省教育厅需要制定一个“资源目标名单”,该名单根据学校的物质条件、可利用的设施、学校拥挤程度、师生比、基本服务的有效性以及学校周围社区的相关贫困程度等内容来对学校的办学资源状况进行总体排序。

“资源目标名单”包括省内所有的普通公立学校,按照“需要”程度或者“贫困”程度对学校划分等级,在对学校划分等级时,“需要”因素和“贫困”因素同等重要。

(1)学校物质条件、设施和拥挤状况。通过采用“学校需要登记”的有关数据,省级教育部门能够根据一些指标创建学校索引,如学校物质设施的范围、学生与教室的比例、进行修理的整体状况与需求、基本服务的有效性等。这一因素的重要性占50%。

(2)学校周围社区的相关贫困状况。通过采用人口普查、家庭调查或者其他一些数据,省级教育部门能够根据一些指标创建学校索引,如学校服务的社区中通电和安装了自来水管的家庭比例、学生家长的受教育水平以及其他一些类似的指标等。这一因素的重要性占50%。

按照上面两个重要因素对学校划分等级进行排序后,省级教育部门必须把省内全部公立学校按照从最贫穷到最不贫穷的标准划分为五类,即五分位学校。根据五分位学校的分布状况,按照上面的资源目标表格来决定对学校生均经费的分配比例。因此,经费的分配将会建立在变化的生均经费基础上,以有利于人口中那些较为贫穷的群体。<sup>[5]</sup>最需要的和最大的学校将会在经费方面享受优先权。通过这种经费分配方式,公立学校中最贫困的40%学校获得了省级学校非人员预算分配的60%,最贫穷的20%学生获得了35%的非人事资源,最富裕的20%获得了5%的资源。“国家学校经费规范和标准”的主要目标就在于把非人员经费重新分配给那些最需要的学生。

二、推出“公立学校资金、资源和费用评价行动计划”

通过努力,南非教育投入的不均衡状况得到了改善,但仍然存在许多问题。为了进一步确保财政资源和教育经费的均衡分配,南非教育部制定了政策草案和监控机制,并在教育投入和教育经费的筹措和管理方面,进一步进行调整。

#### 1.《公立学校资金、资源和成本评价报告》

2003年1月,南非教育部完成了《公立学校资金、资源和成本评价报告》(简称《教育成本评审报告》),随后议会通过了对教育成本研究的行动计划。“行动计划”决定从2003-2004财政年度开始,先从20%的贫困生入手,使3,000所学校优先受益。这两个文件将作为修订“国家学校经费规范和标准”的重要依据。修订后的规范和标准将确保40%左右的贫穷学校获得更合适的非人员经费,以便这些贫穷学校没有必要再收取学费。<sup>[6]</sup>“行动计划”的重点是要对现行的教育拨款和财务制度进行逐条审议,制定全国统一的生均公用经费拨款标准,降低学校收费标准,最终达到减少内陆省份和沿海省份的教育投入差距,将足够的教育资源配置给占学生总数40%的贫困学校。

#### 2.修正对学校贫困程度的测量方法

“国家学校经费规范和标准”规定,根据学校周围社区的家庭收入状况(占50%)和学校自身状况(占50%)两方面因素来确定学校的贫困程度,但根据《教育成本评审报告》及其他研究表明,将学校状况考虑在内将会造成贫困目标确定过程中的扭曲,因此,南非对这种测量学校贫困程度的方法进行改变,只考虑家庭收入因素。这种对贫困测量的变化与学校所需经费的水平相关性更大一些,从而也更有利于确保学校获得更为合适的经费分配。

3.以国家级五分位来代替省级五分位,作为对学校经费的投入根据

按照省级五分位,Q1至Q5类学校所分配的资金占全部的比例依次为35%、25%、20%、15%和5%。这种分配方式遭到了批评,因为贫困人口的不同群体,尤其在Q1类和Q2类中,差距很大。根据2003年教育成本评审报告的建议,南非对“国家学校经费规范与标准”进行修改,首先以国家级五分位来代替省级五分位,作为对学校经费的投入根据,确保全国范围内贫困程度相似的学生都能够

获得相同的贫困倾斜投入，从而进一步缩短全国范围内的教育资源分配差距问题，而不只是省内均衡的问题。<sup>[7]</sup>根据 2000 年南非统计局数据，国家级五分位下各省不同类学校获得资源分配状况如表 1。

表 1.国家级五分位下各省不同类学校  
所获得的资源分配状况

	国家级五分位					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	合计
东开普省	34%	26%	18%	10%	11%	100%
自由邦	33%	20%	16%	14%	18%	100%
豪登省	7%	11%	18%	28%	35%	100%
夸祖鲁— 纳塔尔	19%	22%	22%	21%	16%	100%
利普普省	27%	25%	22%	15%	10%	100%
玛普马 兰加省	14%	23%	25%	21%	17%	100%
北开普省	18%	17%	21%	20%	23%	100%
西北省	20%	19%	23%	23%	15%	100%
西开普省	4%	10%	16%	29%	40%	100%
南非	20%	20%	20%	20%	20%	100%

三、师生比均衡化是促进公平和进行纠正的关键驱动器

由于省级教育财政支出的 88%左右都用来支付人事成本，人事分配尤其是教师，便成为各省教育均衡发展的一个关键驱动器。为解决师生比均衡化问题，南非制定了学校教师岗位的国家标准，对教师分配进行重新部署，加大对教师不足地区的教师分配力度。这些标准对于降低生师比例、保障那些历史上处于弱势地位的地区能够获得更多的教师岗位等具有重要作用，从而促进了不同地区、不同学校师生比的均衡化。在教师岗位规定的国家标准内，各省根据全国教师岗位规定模式的指导，来设置各省自己的教师岗位规定目标。自 1994 年以来，南非教育所取得的一个重要成就便是生师比由平均的 47:1 下降为 2000 年的 34:1。在那些从前处于弱势地位的地区，教师数量有了很

大增长，从而在教师资源配置的均衡方面有了很大进展，这为促进义务教育总体的均衡发展做出重要贡献。

四、采取行动与措施，具体推进弱势群体的义务教育

1.对贫困学生采取免费教育行动

南非近几年注重强调采取免费教育行动，以切实保障义务教育的普及与发展。2003 年，原教育部长阿斯马尔教授提出向最贫困的学生提供免费教育的提议，因为“政府有义务采取切实的措施，确保宪法赋予每位公民接受基本教育的权利不受侵犯”。

2003 年 6 月 17 日，南非内阁通过了一项“行动计划”，旨在不断提高所有人获得免费高质量基础教育的机会，尤其要为南非所有的穷人建设一个免费的高质量的学校教育体系。这意味着：学校的公共经费，尤其在那些学生比较贫穷的学校，必须充足以保证能够提供优质教育所需要的全部基本投入成本，任何学生，尤其是义务教育阶段的学生，都不应因经济上、身体上或者其他方面的障碍而无法就学。“行动计划”强调在接下来的 3 年（2004- 2006）中，要确保南非最穷的 40%的学生接受更高质量的学校教育；所有阻碍接受教育的机会，不论是距离问题、学费问题或者其他一些障碍，都最终要得到解决。从 2004 年开始，国家级 1 类（NQ1）和 2 类（NQ2）学校必须经过教育部同意后才能收取学费，收取学费的学校必须建立更为透明的学费确定过程。

2.实行“全国学校营养计划”

南非为了同贫困作斗争，保障贫困家庭子女接受教育的机会不因饥饿而被否定，在小学开展了“全国学校营养计划”（NSNP），为那些来自贫困社区的儿童每天提供一顿午餐。该项目首先由卫生部负责，从 2004 年 4 月 1 日开始，NSNP 的责任正式从卫生部转移到了教育部。实施全国学校营养计划，目的是提高贫困学校儿童的营养，应对营养不良问题，提高儿童积极学习的能力，并改善学校的出勤率。通过该项目，很好地保证了学校出勤率，并提高了学生的成绩。

为了进一步扩大项目的覆盖面，南非政府在



2004年接下来的3年中进一步加大拨款。2004年,教育部的目标是要根据贫困优先的战略为20%最贫困的学生提供营养餐。在2004年4月到2005年3月期间,该项目资金为15,000所学校中500万名学生提供营养餐。根据有关建议,2005年有8.38多亿兰特用于NSNP,2006年有9.12亿兰特,2007年将达9.37亿兰特。截止到2004年8月,15,000所目标学校中有85%已经开展了该项目。<sup>[9]</sup>

为了更好地推进学校营养计划,学校也会筹集更多的资金来支持计划的开展,同时,越来越多的学校开始在校园里种植蔬菜,以便提高学校营养餐的营养价值。这种由政府与当地社区、学校共同分担参与学校营养计划的方式被认为是克服一些组织问题的有效手段。南非政府在2005年的行动计划中强调会继续加大NSNP的实施力度,同时也呼吁广泛动员社会资源共同建立学校菜园,保障计划的顺利实施,并提高营养餐的质量。另外,南非将建立机制,使那些不在营养计划之内的学校能够申请资金为学校的贫困生提供午餐,以便达到为南非所有贫困生提供免费营养餐的目标。

3.采取措施降低教育成本,减轻家庭负担,消除接受义务教育的障碍

对贫困家庭而言,尽管法律上有对学费进行减免的政策,但一些隐性的教育成本和一些其他必需的费用,对许多贫困家庭来说仍然是难以承受的负担。<sup>[9]</sup>为此,南非教育部采取各种措施降低教育成本,切实减轻家庭负担,确保贫困儿童接受教育的机会不被否定。

由于教科书仍然是一项主要的负担,教育部一方面通过生产过程降低制造成本,另一方面努力提高教科书的回收比例,重复利用,让贫困儿童不需要自己购买教科书。

校服作为家庭支付费用的主要项目之一,也由于其往往会增加家庭负担而引起了教育部的重视。2005年4月22日,南非教育部在政府公报上公布了《关于学校制服的国家指导方针草案》。指导方针的目的就是“要确保校服规定的实施不会以任何方式阻碍教育机会,并且不会侵害公民的任何宪法权利”(第2条)。指导方针规定:“所有的学校都必须为那些无法支付校服费用的家庭制定援助计划”。援助类型可以包括:学校向那些无法

支付校服费用的学生直接提供校服;社区和商界人士提供校服或者捐赠校服资金;学校的学生家长一起工作为那些经济上处于弱势地位的学生提供校服;让那些将要离校的学生把校服捐赠给将要入学的学生;或者从当地基金或捐赠财产中拨款来为那些不能负担校服费用的家庭支付校服费用等。<sup>[10]</sup>

在入学交通方面,省级教育厅自1994年便展开了各项计划,以应对上学交通问题。如开通校车、提供自行车等;同时教育部与交通部合作,希望形成可行的机制确保所有儿童不因入学交通困难问题而被否决教育机会。

## 五、南非推进义务教育均衡发展的机制与措施对我国的启示

南非教育的不均衡发展是源于种族隔离制度下的教育体制所导致,在1994年新南非建立以后,南非推进义务教育均衡发展的力度非常大。应该说,12年来新南非教育改革的核心便是推动教育的均衡发展。通过对南非推动教育均衡发展的机制与各项措施进行分析,我国推进义务教育均衡发展过程中应突出以下几方面。

### 1. 贫困优先的策略是实现均衡发展的核心

公共教育资源的合理配置,是义务教育均衡发展的首要条件。南非的贫困优先策略在均衡配置公共教育资源方面发挥了重要作用。南非对全国的学校设置一个共同的“目标标准”,按照这个标准对所有的学校进行划分,对那些同“目标标准”有差距、有需求的学校进行倾斜投入,而且差距最大、需求最多的学校获得的倾斜投入越多,从而保障所有的学校都能够达到统一的“目标标准”,教育均衡发展的目标便会逐渐实现。

针对目前我国义务教育发展非常不均衡的状况,“贫困优先”的策略应该成为我国目前推进教育资源均衡配置的首要策略。贫困优先策略的真正体现,要从推动教育发展的各方面着手,包括教育经费的投入、师资力量的配置、课程的改革等。我国应建立义务教育阶段学校的“目标标准”,根据这一“目标标准”对现有学校的办学条件、各项资源状况等进行分析统计,根据学校与“目标标准”的差距需求对学校进行各项教育资源的分配。

最需要的学校所获得的国家教育资源就要越多,而对那些目前各项条件和资源丰富、动员社会资源能力比较强的学校,则应该减少国家的投入,充分发挥学校自身动员社会资源的能力,以便让国家的投入更多地向那些落后地区、落后学校倾斜。

2.对学校人员的均衡配置是实现均衡发展的重要机制

在推进义务教育均衡发展的各项资源中,学校人员的均衡配置是很重要的。对学校人员的均衡配置也意味着政府经费支出方向的重要转变。自1994年以来,南非在人员提供方面的公平性所取得的成绩是显著的,主要是通过制定了专门的教师岗位国家规定。岗位规定模式通过与向贫困倾斜的政策结合起来,在教学人员提供方面实现了更大的公平性。我国也应制定全国性的学校人员岗位规定基本标准,包括学校教学人员和非教学人员。在制定标准时,要注意统一性与灵活性的掌握,以利于全国标准在不同地区、不同学校的有效实施,推动不同地区、不同学校在教师资源方面的均衡发展。

3.针对弱势群体采取具体行动和措施,是切实推进义务教育均衡发展的重要战略

采取免费教育,免除学费和杂费,只是确保我国义务教育普及的第一步,在此基础上,还应该更加注重阻碍义务教育普及的一些隐性因素和教育成本,如教科书问题、校服问题、交通问题、餐费问题等等。要根据不同学生、不同地区接受义务教育的具体阻碍因素,切实采取行动和具体措施,来消除这些阻碍因素,从而真正推动义务教育的普及发展。

#### 参考文献:

- [1] South African Schools Act, 1996. 17(a).
- [2][3][4] DoE, Education in South Africa: Achievements since 1994. Pretoria: Department of Education, South Africa. May 2001. 16, 18, 19.
- [5] DoE (1998a), National Norms and Standards for School Funding. Pretoria: Department of Education, South Africa, p10.
- [6] DoE, Annual Report 2003-2004. Pretoria: Department of Education, South Africa, 109.
- [7][9] DoE, Review of the Financing, Resourcing and Costs of Education in Public Schools, March 3, 2003. 64, 84.
- [8] South Africa Yearbook 2004/05, 173.
- [10] DoE, Draft National Guidelines on School Uniforms, April 22, 2005. 4-6.

## Mechanism and Measures Adopted to Promote Equity in Compulsory Education in South Africa

DING Xiu-tang

**Abstract** Equity in compulsory education is the important indication of ensuring "everyone has the right to basic education". South African government tries to advance equity in the development of compulsory education by adopting several mechanisms and measures. The equitable allocation of educational finance and teacher resource are important to guarantee equity in the development of compulsory education. Additional, it is also crucial to take concrete actions and measures to ensure the disadvantaged children's access to education. After having implemented some feasible measures, the situation of equity in compulsory education in South Africa has changed much for the better. Mechanisms and measures adopted by South Africa could offer some reference to China.

**Key words** equity development; educational finance; teacher resource; equitable allocation; disadvantaged group

本文责编:王黎云