

美日灾后学校重建的经验及其启示*

李松林

更多免费资料下载尽在：www.stlpt.cn(三通两平台简写)

摘要：汶川大地震给灾区教育系统造成了毁灭性破坏，灾区学校重建面临前所未有的困难与挑战。如何在统筹与整合各种社会援助力量的基础上实现灾区学校教育的优化与提升，是灾区学校重建必须解决的课题。而美国和日本的灾后学校重建经验给我们提供了宝贵的思想启示：融合现代教育理念，提升学校重建的内涵和层次；充分发挥政府职能，提高学校重建效率；开辟多种渠道融资，允许市场有限介入；创新工作机制，统筹各种社会力量。

关键词：美日；灾后学校重建；启示

作者简介：李松林/四川师范大学教科院副教授，教育学博士（成都 610068）

汶川大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、灾害损失最大的一次地震灾害，震级达到里氏8.0级，最大烈度达到11度。地震使本来就脆弱的灾区自然生态遭受严重破坏，校舍及教育设施被严重损毁，常规的教学秩序被彻底打乱，广大师生经历了巨大的心理创伤，教育生态系统在整体上陷入瘫痪状态，学校重建面临前所未有的困难与挑战。随着灾区学校的全面复学复课和过渡性重建，学校重建工作又遭遇两个棘手的课题：一是灾区学校教育的优化与提升问题，二是各种社会援助力量的统筹与整合问题。鉴于此，本文将美国、日本的灾后学校重建为例，从中挖掘对我们有借鉴价值和启示意义的思想资源。

一、美国：大灾之后的大幸

2005年8月29日，卡特里娜飓风袭击美国。这场位列美国十大自然灾难的飓风，几乎将路易斯安那州新奥尔良市的教育全部摧毁，众多学校面目全非。但是，飓风在给这座城市带来灾难的同时，也为这座城市的教育改革点燃了希望之火。在灾后不到3年时间，新奥尔良成为美国最重要的教育实验场之一，教育质量超过了灾前。

（一）统筹全社会力量的参与

*本文是笔者主持的全国教育科学“十一五”规划国家青年基金课题“校外课程资源开发对灾区学校教育重建的支持研究”的阶段性成果之一（课题批准号：HA080217）

卡特里娜飓风给美国新奥尔良市造成了毁灭性的破坏——遇难1836人，11万套住房被毁，整个城市的教育系统全部瘫痪。飓风之后，美国联邦紧急救援署(FEMA)直接指导救援并负责提供联邦政府救灾和重建资金。路易斯安那州迅速成立路易斯安那州重建署(LRA)负责灾后重建，重点包括土地功能、公共交通、文化和教育设施、医疗保障、经济发展和政府效能等方面。^[1]LRA同时协调地方政府重建计划，也为民间基金会和非政府组织的参与提供支持，具体做法就是在新奥尔良重建计划出台前后通过公示、讨论会、发放资料和网络等方式，让民众能够广泛参与。

值得注意的是，整个新奥尔良重建计划的最重要部分不是基础设施和城市功能建设的技术规划，而是资金来源计划。鉴于联邦政府财政拨款和民间捐赠并不是长期稳定的资金来源，而且数量极其有限，美国联邦紧急救援署和路易斯安那州重建署协同国内金融机构设立重建基金，设计并发放多种金融产品，开辟多种渠道融资，同时鼓励商业机构和民间资本参与学校重建。新奥尔良市长在飓风灾后并没有去华盛顿继续寻求政府拨款，而是带着重建思路去纽约的华尔街，寻求金融机构和私人资本参与重建。除了政府的财政

资助和政策支持以外，许多民间组织也在为复兴新奥尔良教育出钱出力，如美国的非营利组织“新奥尔良的新学校”专门为灾区学校配备培训教师。在整个重建工作中，这些非营利组织承担了所有特许学校的重建工作，而特许学校占新奥尔良市所有学校的60%。

（二）推行“特许学校”改革

飓风来临之前，新奥尔良市的中小学就一直被视为全美国最糟糕的学校系统之一。飓风之后，来自全国各地的一大批年轻人替换了原有的师资。更重要的是，新奥尔良市政府利用灾后学校重建机会，大规模地推行特许学校改革。目前，新奥尔良市已经成为美国最重要的特许学校试验场，中小学办学质量显著提高，重获生机的中小学已经吸引了越来越多曾经逃离家园的人们重返这座城市。

所谓特许学校，即由政府资助，由其他具有资质的民间机构独立经营的公立学校。特许学校的经营者与政府签订协议，他们在学校经营的方方面面享有很大的独立自决权。与传统的公立学校相比，特许学校避免了很多烦琐的行政管制，可以相对独立地实施大刀阔斧的学校改革。特许学校的校长有权选择学校的教职员工，有权管理学校的预算，有权决定学校的课程教学与人才培养模式，而校长由多方代表组成的学校委员会遴选产生。根据与政府签订的协议，如果特许学校没有达到事先设定的目标，那么就自动关门停课。以特许学校的理念来确定灾后学校重建工作的主旋律，一方面是由于飓风所带来的灾难所迫，急需在废墟中重建学校；另一方面是为了提高当地学校长期低得可怜的教育质量，需要打破常规，减少当地中小学的辍学率和开除率。

按照学校重建规划，飓风之后那些被认定为“危房”的学校一律由路易斯安那州成立的“重建学校学区”接管，并改制成特许学校。特许学校是小布什政府倡导的自由市场策略的一部分，联邦政府已在路易斯安那州为其投入了2400万美元。^[1]灾难之后仅仅两年，新奥尔良市就产生了38所特许学校。目前，全市33000名公立学校学生就有60%就读于40所特许学校。2007年7月20日，在卡特里娜飓风袭击新奥尔良2年之后，路易斯安

那州教育评估项目(LEAP)公布了灾后第一份可供比较的学校成绩单。数据显示，新奥尔良特许学校取得的考试成绩，普遍优于传统的公立学校。从全州范围来看，特许学校八年级学生的英语、数学达标率分别为74%和76%，均高于全州的平均达标率69%和64%。新奥尔良的特许学校表现尤其突出，每个年级的学生成绩都优于传统公立学校。全市排名前20所学校，特许学校占了17所。^[3]

二、日本：全球灾后重建的典范

1995年1月17日，日本兵库县南部发生里氏7.2级地震，直接和间接造成6434人死亡，受伤者达27000人，10万幢房屋被毁，30万人无家可归，物质损失约达20万亿日元。其中，神户市内的各类中小学受灾总数为195所。

（一）政府与民间合作与互补，共同构建学校救助体系

日本震后的学校救助体系分为自我救助、政府救助和社会救助三大部分。其中，以自我救助和政府救助为主，社会救助为辅。在自我救助方面，日本自1966年起就建立了完善的地震保险制度。人们只要参加了地震保险，就能获得保险公司的赔付金。这种地震保险为非强制性购买，学校和民众可以根据自己对灾害保险的认识和对本地区的地震风险进行综合判断后，考虑是否购买。地震保险制度的建立和实施，大大地减轻了学校在重建过程中的经济负担。政府救助是学校在重建过程中最重要的救助来源，主要有两种形式：一种是通过地震保险再保险的方式，帮助和促使保险公司积极开展地震保险业务并按照标准进行赔付；另一种是中央和地方政府根据受灾的严重程度和学校自救能力，直接向学校提供资金救助。社会救助主要包括两个方面：一是社会各界的捐款救助。“中央共同募金会”是日本用于社会救灾和社会福利的民间组织，每年开展一次全国统一的募捐活动，捐款范围落实到户。阪神大地震后，日本全国的社会捐款高达1800亿元，全部交给地方的“共同募金会”统一使用；二是金融机构的救济措施，包括临时缓缴按揭贷款、减少贷款利息等。

值得一提的是，日本神户市在地震后的重建过程中建立了一个重建基金。重建基金分为两

类：一类是基本基金，主要是政府的投入；另一类是投资基金。基本基金主要是建设基础设施和基本的公共设施项目，而投资基金是商业性项目，这两类基金在重建过程中相互结合发挥作用。以阪神灾区重建基金为例，政府出资1亿日元作为基本基金，却吸引了约50亿日元的投资基金。^[4]显然，重建基金实质上是集国家财力、社会捐助及商业投资，举全国之力来重建新家园。

（二）确定各类资金的优先使用原则，为民间社会资金打通渠道

为了避免政府财政重建资金挤占民间社会捐助资金的渠道，日本政府在诸如教育、医疗、交通等行业的重建过程中强化临时应急管制，确定了各类不同性质重建资金的优先使用原则：^[5](1) 认捐资金应让位于认建资金。如认建一所学校，不仅要投入资金、人力和智力，而且还要承担质量责任；(2) 大型慈善组织资金要让位于民间捐助资金。后者愿意以资金换取社会名誉，因而不应以前者的资金堵塞了后者的捐助渠道；(3) 财政资金（包括对口支援资金）应让位于社会捐助资金。对于某些属于产权独立、形象明显的项目，企业和社会都愿意捐助，因而不需要政府财政的太多支持；(4) 上级财政资金要让位于下级财政资金。财政资金主要用于民间和社会资金解决不了的项目，而上级财政资金主要用于那些最看不见形象的公共项目。此外，凡是能够通过产业化和市场运作方式来重建的项目，都不需要进行社会捐助和政府财政投入。

（三）根据公共产品的不同性质，允许市场有限介入

在重建过程中，政府针对公共产品的不同性质，放松一般性管制，允许市场的有限介入，充分发挥市场运作机制在重建资源配置中的重要作用，也是日本灾后学校重建成功的重要经验。首先，允许社会资本介入投资并经营“俱乐部”类公共产品。这类公共产品具有一定的排他性，容易“拥挤”，如游泳池、音乐厅、旅游景点等等，可以由社会资本介入投资并经营。其次，诸如义务教育之外的学校、图书馆、文化中心、体育馆、博物馆等可变使用的公共设施，当使用人数达到一定程度后，多增加消费者会使服务质量

明显下降。对于这类公共产品，可以由政府建成之后，再转让给民间来经营，或者政府直接授权经营和外包经营，从而降低维护、管理和经营费用。最后，诸如义务教育范围内的学校、医院、公园等不可变使用的公共设施，个人对其使用的选择自由度相对较小，如使用人数增多，政府就需要扩张公共设施。对于这类公共设施，政府部门要尽可能早规划、早安排，并依照人口和范围大小，尽快落实相关社区或基层政府来组织提供。

三、启示：从废墟中浴火重生

汶川大地震发生后，世界各国和地区向我国提供了源源不断的资金、物资和人员等国际援助。在灾后重建阶段，许多国家和地区又纷纷献计献策，为我国提供了可供借鉴的重建经验。与美国的卡特里娜飓风和日本的阪神地震相比，尽管汶川大地震的受灾规模和严重程度、震后学校重建的社会背景和经济条件等方面都存在重大差异，但美国和日本的很多创造性重建举措仍能给灾区学校重建提供很多有价值的启示。

（一）融合现代教育理念，提升学校重建的内涵和层次

震后学校重建涉及三个不同的层次：一是修复与再造，二是优化与升级，三是破旧与创新。美国卡特里娜飓风之后的“特许学校”改革、日本阪神地震之后实施的“学校补强计划”表明：大震之后的学校重建不是简单的修补与复原，而是在原有基础上的优化与升级；大震之后的学校重建不是过去的再造与复制，而是在深刻反思基础上的破旧与创新。5.12震后灾区学校应该利用灾后重建这一契机，融合现代学校教育理念，使教育资源配置更加优化，使学校的规模和布局更加合理，使义务教育发展更加均衡，使各级各类教育更加协调，使学校、政府与市场关系得以重构，使学校与社区隔离的现状得以改变，使学校的课程教学与人才培养模式得以提升。以此为基础，要借助灾区学校重建这一机会推动灾区乃至全国的学校教育改革，使灾区成为一个实现学校特色发展、教师自主发展和学生个性发展的教育创新示范区。

（二）充分发挥政府职能，提高学校重建

效率

灾后学校重建是一个庞大的系统工程,涉及计划制定、资金筹集、人员提供和组织宣传等方面的工作,需要政府建立高效、清晰的重建组织机构。反之,就有可能导致社会各参与团体、个人的盲目和重建资源的不必要浪费。日本和美国的经验告诉我们:将重建组织机构向社会公开,建立起与社会各方面的互动,让关心和热心参与重建工作的民间团体和个人不再盲人摸象,而能与政府的对口单位通畅地联络,不但能够提高重建组织机构的工作效率,而且还能保证整个重建工作更加均衡。在此基础上,政府还需要做好以下几个方面的工作:1.分清自身在灾后学校重建工作中有所作为的范围和领域,防止“缺位”与“越位”;2.创造多方协调合作机制和社会动员机制,为各种社会力量的参与和整合提供平台和条件;3.对各类重建资金使用上的优先顺序进行分类,实现重建资金的优化配置;4.针对重建过程中可能出现的“市场失效”领域,加强临时应急管制,以确保震后学校重建工作的科学性与合理性。

(三) 开辟多种渠道融资,允许市场有限介入

灾后学校重建需要大量资金,仅靠政府的财政资金和灾区人民自身的力量是不够的,需要举全国之力多渠道筹集灾后重建资金。根据日本和美国的重建经验,除了财政资金之外,我们可以通过以下几条渠道筹集学校重建资金:1.建立灾后重建资金,以此吸引投资基金;2.国有企业利润上缴设立社会发展公益金;3.东中部发达地区和大型国有企业对口支援资金;4.国家机关厉行节约下来的资金;5.继续开展社会捐助,呼吁所有爱心企业和热心公众向灾区学校捐赠资金。

根据日本的重建经验,政府可以适当放松行政管制,允许市场有限介入灾后学校重建。随着国内市场经济的发育成熟,非政府的社会力量开始介入办学领域。通过市场运作的有限介入来向社会提供教育服务,正在成为一种全新而重要的教育提供途径和资源配置机制。允许市场提供教育和参与学校重建,意味着政府和学校可以通过

民间资本来弥补公共财政经费的不足,激活教育经费体制,克服过去完全由政府全额拨款所产生的种种问题。

(四) 创新工作机制,统筹各种社会力量

学校重建工作涉及政府、志愿者、企业、学校等诸多方面,创造性地设计出社会各界可以通力合作的机制和平台是重建顺利推进的重要保障。在这个方面,美国路易斯安那州重建署创建了民众参与机制和多方协调机制,日本创建了“以自我救助和政府救助为主、以社会救助为辅”的协作共建机制,都给我们提供了很好的范例。灾后学校恢复重建,必须坚持用改革创新的做法,充分发挥灾区作为恢复重建主体的作用,充分调动灾区广大干部群众的主动性、积极性和创造性,广泛动员各种社会力量,积极创新机制,建立政府、市场、社会和学校共同参与,责任明确,公开透明,监督有力的协作共建机制。根据美国、日本在学校重建方面的现有经验,我们可以从以下几个方面努力:一是创建政府投入、市场运作、社会援助、自愿参与和学校自助的多方协调合作机制;二是创建社会动员和民众参与机制;三是创建对口支援、结对帮扶的长效救助机制;四是创建校际互助和城乡教育互动机制;五是创建校内教育资源与社区教育资源的转化、共享机制。

更多免费下载尽在:www.stlpt.cn(三通两平台简写)

参考文献:

- [1]http://www.zaobao.com/special/newspapers/2008/06/liaowang_080603_d.shtml
- [2][3]曾国华、汪再兴.美国教育对卡特里娜飓风的“连锁反应”[J].世界教育信息,2005,(5).
- [4]田晓虹.阪神地震后重建给我们的启示[J].社会观察,2008,(7).
- [5][日]内阁府.灾后恢复与重建实施手册[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2008.48-295.