

# 我国台湾及美国和日本灾后学校重建的启示

◆ 李松林

[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。我国台湾及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] 汶川地震;灾后学校重建;经验

[中图分类号] G472.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808 (2008) 11-0013-04

汶川大地震使灾区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。本文拟从我国台湾及美国和日本灾后学校重建中挖掘有借鉴价值和启示意义的思想资源。

## 一、台湾:大灾之后的创造性重建

1999年9月21日,我国台湾中部发生里氏7.3级大地震,使全台湾1546所学校受到不同程度的损毁,其中分布在乡下的293所学校严重受损,需要完全重建。利用这次学校重建机会,台湾掀起了“新校园运动”,并使其成为灾后学校重建工作的核心。经过两年努力,该运动创造出了40所各具特色的新校园,并推动了全台湾新一轮的教育改革。

### (一) 高效的政府组织和广泛的民间参与

震后第四天,台湾当局依宪法增修条文规定颁布了紧急命令,以便于紧急救灾措施能够突破原有法律的限制。震后第六天,行政院又成立了指挥重建的权威机构——“921震灾灾后重建推动委员会”。<sup>[1]</sup>该机构是一个从中央、县(市)到乡(镇)垂直一体化的组织机构,在水平上又细分出各个职能部门的相关责任,并落实到具体的人头上。所有负责人的联络方式都按照整体结构图清楚地列出,从而保证各组织之间、各负责人之间、媒体、民众与政府相关部门之间的联络渠道畅通。

在政府机构高效运转的同时,台湾民间团体

和个人在学校重建工作中扮演了非常重要的角色,仅台湾慈善基金会一家民间机构就以认养的方式重新建造了55所完全倒塌的学校。

### (二) 融合现代教育理念的“新校园运动”

针对较长期的学校重建,台湾当局号召建筑师积极投入校园设计,鼓励校方和社区人士积极参与讨论,共同探索融合现代教育理念的新型校园空间。这就是台湾的“新校园运动”<sup>[2]</sup>。

“新校园运动”力求改变过去一元化的“填鸭式”教育体系,在校园设计上尝试将人本教育、开放教育、小班教学、终身学习、绿色学校等精神贯彻进去。为了实现这些高远的理想,台湾教育部制定了“新校园运动”的八大原则:第一,确保安全、健康以及舒适的无障碍环境;第二,落实高效能、弹性化且符合机能的校园环境;第三,硬件可供作社区终身学习及景观地标的核心设施;第四,依据校园整体规划,推动校园重建工作;第五,成立校园规划重建小组,落实开放公众参与;第六,建立校园与学区、社区资源的整合与共享模式;第七,确保校园重建期间学习与生活环境的品质;第八,可持续性发展的绿色校园环境。

在运行机制上,“新校园运动”实现了三大突破:第一,引入专业建设管理机制。在建立广泛的民众参与机制的同时,台湾成立了“校园重建工作小组”,并在震后一个月后引入专业建设管理机制,其宗旨是确保工程质量和多重组织的协同工作。第二,公开选拔优秀建筑师。针对过去在学校建筑设计方面缺乏整体规划理念、设计

李松林 / 四川师范大学教育科学学院副教授, 博士 (四川成都 610068)。

费低、规划设计时间仓促、行政手续繁琐、优秀的设计师不愿参与而使设计品质低劣等通病，台湾教育部特地给建筑师们发出公开邀请信，通过建筑提案竞赛来公开选拔建筑师，并赋予中选建筑师以合理的设计费和充足的规划设计时间。第三，采用“最有利标”取代“最低标”招标方式。台湾教育部在其代办的学校施工招标中打破先例，由震前通行的“最低标”招标方式（即施工公司报价越低越容易中标）改为“最有利标”方式，由专家评委会来甄选业绩、能力、信誉等各方面皆佳的施工单位，以确保学校建筑的施工质量。

在震后的四年中，“新校园运动”不仅在震灾区制造出一批优良的教育设施，也催生出富于朝气的文化：校园的空间和活动开始与当地社区的空间和活动紧密地融合起来，校园成了地方历史文化遗产的桥梁以及地方景观中的新地标。

## 二、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害的飓风，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

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。<sup>[3]</sup> 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。

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。在整个重建工作中，非营利组织和商业机构承担了所有特许学校的工作，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

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主权。与传统的公立学校相比，特许学校避免了很多繁琐的行政管制，可以相对独立地实施大刀阔斧的学校改革，激活了普通学校的办学机制。

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。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。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。特许学校是美国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。<sup>[4]</sup>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两年之后，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。<sup>[4]</sup>

## 三、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、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”每年开展一次全国统一的募捐活动，捐款范围落实到户。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。<sup>9</sup>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<sup>10</sup>：第一，认捐资金让位于认建资金。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。第二，大型慈善组织资金让位于民间捐助资金。后者愿意以资金换取社会名誉，因而不以前者的资金堵塞后者的捐助渠道。第三，财政资金（包括对口支援资金）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。第四，上级财政资金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。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，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，可以全部由政府部门来规划和安排。

## 四、启示：从废墟中浴火重生

我国台湾地区及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。借鉴上述经验，512 汶川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。要借助灾区学校重建这一机遇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。我国台湾及美国和日本的经验告诉我们：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。在此基础之上，政府还需要做好以下几个方面的工作：第一，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”；第二，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；第三，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；第四，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。根据我国台湾、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：第一，专设灾后重建资金，以此吸引投资基金；第二，国有企业利润上缴设立社会发展公益金；第三，东中部发达地区和大型国有企业对口支援资金；第四，国家机关厉行节约下来的资金；第五，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。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，我国台湾创立了灾后学校认养重建机制、政府部门与媒体、民众的联络机制，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办法，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。

[本文系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”（项目编号：CHA080217）的阶段性成果之一]

## [参考文献]

- [1] 丁育群. 921 重建经验[M]. 台北: 重建会文史馆, 2006: 28.
- [2] 林宪德. 反省与对话: 921 震灾“新校园运动”的回顾与前瞻[M]. 台北: 建筑改革出版社, 2006: 138.
- [3] 胡以志. 国际灾后重建专家谈重建 [EB/OL]. (2008-06-03) [2008-08-12]. <http://www.zaobao.com/special/newspapers/2008/06/liaowang080603d.shtml>.
- [4] 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): 27-28.
- [5] 田晓虹. 阪神地震后重建给我们的启示[J]. 社会观察, 2008(7): 12-13.
- [6] 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.

(责任编辑 余丽红)

更多免费资料下载尽在: [www.stlpt.cn](http://www.stlpt.cn) (三通两平台简写)