SPÓŁECZEŃSTWO, KULTURA

Wang Dewen

OBOWIĄZKOWE SZKOLNICTWO WIEJSKIE W CHINACH: OBECNA SYTUACJA, TRUDNOŚCI, STRATEGIE ROZWIĄZAŃ

Osiągnięcia Chin w dziedzinie reformowania i rozwoju wsi stały się powszechnie znane. Wprowadzenie systemu odpowiedzialności gospodarstw wiejskich za wyniki produkcji stało się dla rolników silnym bodźcem do produkcji żywności oraz gwałtownie podniosło wydajność w rolnictwie. W okresie od 1978 do 2001 r. całkowita produkcja rolnicza brutto rosła o 4,6% rocznie w cenach stałych. W tym czasie dochód netto na wsi wzrósł z 133,6 yuanów per capita do 2475,6 yuanów, przy zachowaniu stałego rocznego wzrostu na poziomie 7,2%. Gwałtowny wzrost przychodów wsi radykalnie zahamował rozprzestrzenianie się biedy na obszarach wiejskich. Wskaźnik częstotliwości jej występowania spadł z 30,7% na początku reformy do poniżej 2% w 2001 r., zaś ponad 200 milionów obywateli w ciągu zaledwie 23 lat wyszło z ubóstwa. Obecnie rozwój wsi w Chinach wszedł w fazę „zyskiwania wskaźnika zamożności”.

Wprowadzenie systemu szkolnictwa obowiązkowego – wraz z reformą i wzrostem ekonomicznym – gruntownie zmieniły status słabo rozwiniętego szkolnictwa wiejskiego. Intensyfikacja edukacji i szybki spadek wskaźnika analfabetyzmu nie tylko pobudzały rozwój ekonomiczny wsi, lecz także stwarzały sprzyjające warunki dla mobilności wiejskiej siły roboczej oraz urbanizacji. Choć Chiny w dobie transformacji dokonały wielu osiągnięć, to jednak obowiązkową edukację na wsi wciąż czekają wielkie wyzwania. Przeszkody w objęciu nauczaniem dzieci z obszarów dotkniętych skrajną nędzą, wysoki wskaźnik porzucających naukę, rosnąca przepaść dzieląca miasto od wsi, niewystarczające nakłady finansowe – to tylko niektóre z najpoważniejszych problemów, hamujących prawidłowy rozwój obowiązkowego kształcenia na wsi.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie całokształtu sytuacji w zakresie obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego w okresie przemian ekonomicznych w Chinach. Artykuł składa się z czterech części. Pierwsza – prezentuje historyczne ujęcie reformy szkolnictwa oraz jej osiągnięcia. Część druga analizuje jej główne wyzwania, zaś trzecia – wpływ reformy decentralizacji fiskalnej na obowiązkowe kształcenie wsi. Ostatnia część bada istotę kształcenia na różnych poziomach i przyjęte metody działania.

I. Reforma edukacyjna i jej osiągnięcia

Przed zapoczątkowaniem w 1978 r. reform w Chinach system podstawowego szkolnictwa sterowany był przez państwo, „z centralnym zarządzaniem i finansowaniem”, co było zgodne z ówczesnym silnie scentralizowanym porządkiem politycznym i ekonomicznym. W czasie Rewolucji Kulturalnej podstawowe szkolnictwo na obszarach wiejskich ogarnął prawdziwy paraliż. W 1978 r. Chiny zainicjowały gruntowną reformę systemu edukacji, mającą na celu przyspieszenie rozwoju szkolnictwa i wprowadzenie strategii „ożywienia narodu przez rozwój edukacji”. W 1985 r. rząd centralny wydał Postanowienie o Reformie Systemu Edukacji, na mocy którego odpowiedzialność za rozpowszechnianie szkolnictwa obowiązkowego oraz rozwój szkolnictwa podstawowego przejęły lokalne władze. Wprowadzono nowy system, charakteryzujący się „centralnym przywództwem oraz lokalną odpowiedzialnością i zarządzaniem na różnych szczeblach”. Ustawa o Obowiązkowym Szkolnictwie z 1986 r. nadała ramy prawne systemowi zarządzania szkolnictwem obowiązkowym. W następnych latach wydano szereg istotnych aktów prawnych i zarządzeń – m.in. Kartę Nauczyciela (1993) i Ustawę o Szkolnictwie (1996) – mających na celu pobudzić rozwój edukacji w Chinach.

Według Ustawy o Obowiązkowym Szkolnictwie, obowiązkowe nauczanie na wsi odbywa się na dwóch etapach – podstawowym oraz średnim niższego szczebla. Pierwszy etap trwa 6 lat, a drugi – 3; pełen program określany jest powszechnie „Dziewięcioletnim Szkolnictwem Obowiązkowym”. Reforma systemu edukacji wiejskiej posiada trzy zasadnicze aspekty.

Po pierwsze, jasno określa obowiązki i zadania władz, a więc kwestie administracyjne i finansowe na różnych szczeblach. Rząd centralny jest odpowiedzialny za planowanie polityki i strategii ogólnopaństwowej, jak również za pomoc we wdrażaniu obowiązkowego kształcenia na obszarach szczególnej biedy. W gestii władz prowincjonalnych jest umacnianie systemu zarządzania, dostarczanie środków finansowych, nadzór i kontrola postępów obowiązkowego kształcenia w miastach i powiatach. Władze powiatowe odpowiedzialne są za opracowanie programu edukacji oraz finansowanie szkolnictwa podstawowego na poziomie powiatu. Władze okręgów natomiast powołują agencje, realizujące zadania powierzone przez ko-

mórki administracyjne wyższego szczebla oraz gromadzą i zarządzają funduszami przeznaczonymi na edukację. Zasadniczą komórkę zarządzającą szkolnictwem na swoim obszarze stanowi gmina. W procesie wdrażania obowiązkowego kształcenia w rejonach wiejskich, gminy właśnie ponoszą odpowiedzialność za utrzymanie ulegających dewastacji budynków szkolnych, podnoszenie warunków kształcenia, płac nauczycieli, wypłacanie pensji nauczycielom zatrudnianych przez lokalną społeczność, zarządzanie własnością szkół, dbanie o prawa i przywileje szkół, mobilizowanie i zachęcanie dzieci w wieku szkolnym do podejmowania nauki, a także za nadzór administracji szkolnej (Xie Yang, 2002).

Po drugie, nakłada na administrację rządową różnego szczebla obowiązek zapewnienia środków na inwestycje edukacyjne. Ustawa o szkolnictwie, Ustawa o szkolnictwie obowiązkowym oraz Karta Nauczyciela stanowią mianowicie, że środki inwestycyjne pochodzą głównie z finansów rządowych, podczas gdy ich inne źródła mają jedynie znaczenie uzupełniające. (zob. Tabela 1). W kwestii wzrostu inwestycji, Ustawa o Szkolnictwie formułuje *Cztery parametry wzrostu*: 1. wzrost nakładów rządowych musi być wyższy od wzrostu regularnych przychodów podatkowych, 2. nakłady na kształcenie 1 ucznia muszą stale zwiększać się, 3. wynagrodzenia nauczycieli muszą rosnąć, a 4. wydatki na uczniów per capita muszą być zagwarantowane. Ustawa o szkolnictwie obowiązkowym z kolei zakłada *Dwa parametry wzrostu*, które odpowiednio pokrywają się z dwoma pierwszymi parametrami Ustawy o Szkolnictwie. Karta Nauczyciela stanowi, że średnie wynagrodzenie nauczyciela nie może być ani niższe, ani wyższe od wynagrodzenia urzędników szczebla administracji rządowej.

Tabela 1. Założenia inwestycji i zarządzania oświatą w Chinach

	Ustawa o Szkolnictwie Obowiązkowym	Karta Nauczyciela	Ustawa o Szkolnictwie
Data wejścia w życie	12 kwietnia 1986	31 października 1993	18 marca 1995
Cele inwestycji	Szkolnictwo podstawowe i średnie niższego szczebla	Nauczyciele	Szkolnictwo przedszkolne, podstawowe, średnie, wyższe, zawodowe oraz szkolnictwo dla dorosłych
Źródła inwestycji	Funduszy na wydatki edukacyjne oraz podstawowe obiekty szkolne dostarczają władze; stwarza się sprzyjające warunki do inwestowania przez podmioty prywatne i społeczne	W szkołach publicznych nauczyciele opłacani są przez rząd, w innych szkołach – przez akcjonariuszy	Nakłady na szkolnictwo pochodzą ze środków rządowych wspieranych innymi subwencjami; utworzenie specjalnego funduszu edukacyjnego, dążenie do wspierania szkolnictwa na obszarach biedy i obszarach mniejszości etnicznych; nakładanie lokalnego podatku wyrównawczego, przeznaczanego na edukację
Wzrost inwestycji	Nakłady rządowe winny przewyższać regularne wpływy z podatków; wydatki w sferze edukacji uczniów (p.c.) muszą utrzymywać określoną tendencję wzrostową	Wynagrodzenia nauczycieli nie mogą być niższe bądź wyższe od pracowników sfery rządowej; dodatki uczniowskie, rządowy program opieki medycznej, stała emerytura państwowa; poprawianie warunków życia nauczycieli	Nakłady rządowe winny przewyższać wpływy z podatków; nakłady w sferze edukacji uczniów (p.c.) muszą utrzymywać określoną tendencję wzrostową; wynagrodzenia nauczycieli oraz wydatki publiczne na kształcących się uczniów (p.c.) muszą utrzymywać tendencję wzrostową
Budowa obiektów szkolnych i czesne	Spółeczności okręgów i gmin winny gromadzić fundusze na utrzymanie szkół; szkolnictwo bezpłatne; fundowanie stypendiów wspierających biednych uczniów		Z upoważnienia władz powiatu, okręgi i gminy mają prawo zbierać fundusze na budowę obiektów szkolnych

Zarządzanie	Lokalna odpowiedzialność i zarządzanie na różnych szczeblach; wprowadzenie lokalnego podatku wyrównawczego na obszarach miejskich i wiejskich w celu wspierania szkolnictwa obowiązkowego; subwencje dla rejonów dotkniętych ubóstwem	Organa oświatowe Rady Państwa są odpowiedzialne za problemy nauczycieli na szczeblu krajowym; odpowiednie organa Rady Państwa odpowiadają za kwestie związane z pełnionymi przez nie funkcjami; władze szkolne i organa edukacyjne przejmują kierownictwo nad kadrą nauczycielską zgodnie z regulacjami państwowymi	Zarządzanie na różnych szczeblach i podział obowiązków; władze lokalne odpowiadają za szkolnictwo średnie i niższe pod kierunkiem Radę Państwa; Rada Państwa oraz władze prowincji i miast, bezpośrednio podlegających administracji centralnej odpowiadają za szkolnictwo wyższe
-------------	---	---	---

Po trzecie, reforma zakłada stopniowe wprowadzanie szkolnictwa obowiązkowego. Postanowienie o reformie systemu szkolnictwa z 1985 r. przewidywało, że rozwój szkolnictwa obowiązkowego w Chinach może przebiegać trzema drogami, zależnie od typu regionu. Pierwsza dotyczyła terenów miejskich, zamieszkałych przez $\frac{1}{4}$ ogółu ludności, znajdujących się na obszarach rozwiniętych na wybrzeżu i w głębi kraju. Znaczna część tych obszarów już upowszechniła szkolnictwo średnie niższego szczebla, pozostałe miały to zrobić do około 1990 r. Drugi region obejmował okręgi średnio rozwinięte i obszary wiejskie, zamieszkałe przez niemal połowę ogółu ludności. Podejmowane na tych obszarach kroki zmierzały do upowszechnienia szkolnictwa podstawowego, ale także średniego i zawodowego – w przybliżeniu do roku 1995. Trzeci region obejmował tereny słabo rozwinięte, zamieszkałe przez $\frac{1}{4}$ ogółu ludności. Tu należało przedsięwziąć specjalne środki, by wprowadzić elementarną edukację na różnych szczeblach, a w jej wspieranie szczególnie powinno zaangażować się państwo. Przyjęte w 1993 r. Wytyczne w sprawie chińskiej reformy edukacji i rozwoju, zakładały dwa cele na koniec XX w.: 1. upowszechnienie obowiązkowego szkolnictwa i wyeliminowanie analfabetyzmu na skalę ogólnonarodową oraz 2. obniżenie wskaźnika analfabetyzmu wśród młodzieży do maksymalnie 5%.

Dziesięcioletni okres realizacji reformy przyniósł Chinom wielkie postępy w dziedzinie obowiązkowego szkolnictwa. Wśród 9 krajów rozwijających się o naj-

większym zaludnieniu na świecie (Chiny, Indie, Indonezja, Pakistan, Bangladesz, Meksyk, Brazylia, Egipt oraz Nigeria), Chiny jako pierwszy i jedyny kraj wdrożyły „Dziewięcioletni System Szkolnictwa Obowiązkowego”. Okres obowiązkowego nauczania w pozostałych 8 krajach waha się od 5 do 8 lat (Zhang Zhenzhu i in., 2002). Do końca 2001 r., 2573 okręgów (miast, regionów, w tym jednostek na szczeblu powiatów) zrealizowało „dwa cele” z 1993 r.: 90% ludności objęto obowiązkowym szkolnictwem. Wraz z rozszerzaniem szkolnictwa obowiązkowego, Chiny znacząco rozwinęły szkolnictwo podstawowe. Od 1986 do 2002 r. odsetek dzieci zapisanych do przedszkola wzrósł z 96.4 % do 99.1 %; odsetek uczniów kontynuujących po ukończeniu szkoły podstawowej naukę w szkołach średnich niższego szczebla wzrósł z 69.5% do 97.0% (a więc o 26%); odsetek absolwentów szkół średnich kontynuujących naukę w średnich szkołach wyższego szczebla wzrósł z 40.6% do 58.3% (zob. Tabela 2).

Tabela 2. Status obowiązkowego szkolnictwa w Chinach, 1978–2001

Rok	Absolwenci Szkół Średnich I st.		Absolwenci Szkół Podstawowych		Dzieci w wieku przedszkolnym	
	Liczba (w mln)	Uczniowie kontynuujący naukę w szkołach średnich II st. (%)	Liczba (w mln)	Uczniowie kontynuujący naukę w szkołach średnich I st. (%)	Liczba (w mln)	Wskaźnik przyjętych (%)
1978	16,9	40,9	22,9	87,7	121,3	95,5
1980	9,6	45,9	20,5	75,9	122,2	93,9
1985	10,0	41,7	20,0	68,4	103,6	96,0
1986	10,6	40,6	20,2	69,5	100,7	96,4
1990	11,1	40,6	18,6	74,6	97,4	97,8
1995	12,4	48,3	19,6	90,8	123,8	98,5
1996	13,0	48,8	19,3	92,6	128,8	98,8
2000	16,3	51,1	24,2	94,9	124,5	99,1
2001	17,3	52,9	24,0	95,5	106,7	99,1
2002	19,0	58,3	23,5	97,0	113,1	98,6

Źródło: National Statistics Bureau, China Statistical Yearbook (2003), China Statistics Press, Beijing.

Wprowadzenie obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego w Chinach znacznie podniosło status zacofanego dotąd szkolnictwa wiejskiego oraz otworzyło mieszkańcom wsi możliwość nauki. Według danych z Tabeli 3, na każde 100 tys. ludności liczba osób z wykształceniem podstawowym oraz średnim niższego szczebla wzrosła w latach 1982–1990 o 7250 osób oraz w latach 1990–2000 o 9260 osób. Wzrost liczby ludności z wykształceniem podstawowym oraz średnim niższego

szczebla w latach 1990–2000 dokonał się głównie dzięki wprowadzeniu i rozwojowi obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego. W latach 1990–2000, liczba osób z wykształceniem podstawowym oraz średnim niższego szczebla na każde 100 tys. ludności wzrosła o 140,3 czyli o 120,6 osób więcej niż w rejonach miejskich, Rozwój obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego gwałtownie obniżył wskaźnik analfabetyzmu oraz ograniczył lukę oświatową pomiędzy miastem a wsią, co przyczyniło się do wyrównania poziomu edukacji. Od 1982 do 2000 r., wskaźnik analfabetyzmu ludności wiejskiej w wieku 15 lat i powyżej obniżył się z 37,7% do 11,6% (czyli o 25%), dwukrotnie przewyższając spadek zanotowany w rejonach miejskich.

Tabela 3. Liczba ludności z różnym wykształceniem oraz wskaźnik analfabetyzmu w l. 1982–2000

	Kraj			Obszary miejskie			Obszary wiejskie		
	1982	1990	2000	1982	1990	2000	1982	1990	2000
Absolwenci szkół (na 100 tys. ludn.)									
Szkoły podstawowe	35 396	37 057	35 701		26 582	23 546		40 926	42 558
Szkoły średnie niższego szczebla	17 750	23 344	33 961		30 344	35 342		20 797	33 202
Szkoły średnie wyższego szczebla i zawodowe	6 627	8 039	11 146		18 077	21 083		4 357	5 302
Szkoły półwyższe i wyższe	601	1 422	3 611		4 859	8 769		164	484
Wskaźnik analfabetyzmu wśród ludności powyżej 15 roku życia									
w %	33,1	22,2	9,1	17,6	12,0	5,2	37,7	26,2	11,6

Źródło: National Statistics Bureau, Population Census in 1982 (1986), Population Census in 1990 (1993), Population Census in 2000 (2002), China Statistics Press, Beijing.

II. Główne wyzwania stojące przed wiejskim szkolnictwem obowiązkowym

Wraz z reformą wsi, w systemie finansowania i zarządzania obowiązkowym szkolnictwem wsi wystąpił kryzys, który wywarł negatywny wpływ na rozwój systemu. Przeniesienie odpowiedzialności za finansowanie i zarządzanie szkolnictwem obowiązkowym na okręgi i gminy oraz subsydiowanie oświaty w rejonach miejskich pogorszyło w latach 80. stan oświaty na wsi. W l. 90. problem obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego corocznie zajmował czołowy punkt agendy posie-

dzeń Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych oraz Ludowej Politycznej Konferencji Konsultatywnej Chin (Susan Pepper, 2000). Problemy te można scharakteryzować w sposób następujący.

II.1. Trudności związane z nauczaniem i wysoki odsetek porzucających naukę

W istocie rzeczy obowiązkowe szkolnictwo wiejskie w Chinach nie jest całkowicie bezpłatne. Rosnące opłaty za naukę (czesne) oraz rozmaite wydatki „szkolne” powodują, że wiele rodzin wiejskich nie może sobie pozwolić na posyłanie dzieci do szkoły. W Chinach Zachodnich, 522 powiaty nie wdrożyły jeszcze programu „dziesięcioletniego obowiązkowego szkolnictwa”, którego zakończenie planowano na koniec 2001 r., co oznacza dla znaczącej liczby dzieci z obszarów wiejskich utrudnienia w dostępie do nauki. Zwłaszcza w ostatnich latach zaobserwowano zjawisko, polegające na tym, że – by pozbyć się obciążeń dla lokalnych budżetów z tytułu wydatków na szkolnictwo – zredukowano liczebność kadry nauczycielskiej, łączono szkoły podstawowe i średnie (tym samym zmniejszając nakłady w sferze infrastruktury, na budowę obiektów szkolnych) oraz obniżano wynagrodzenia nauczycieli. Wszystko to, w pewnym stopniu, utrudniało dostęp do nauki chętnym z obszarów wiejskich, a także powodowało – zwłaszcza w odległych rejonach górskich – wzrost liczby młodzieży porzucającej naukę.

W miarę rozwoju wiejskiego szkolnictwa obowiązkowego podniósł się także wskaźnik zapisów do przedszkola, w 2001 r. osiągając 99,1%, (w miastach – o 1% więcej niż na wsi) (zob. Tabela 4). Ze względu na znaczną ilość dzieci w wieku przedszkolnym w Chinach, liczba dzieci, które powinny były rozpocząć naukę osiągnęła w 2001 r. 106,7 mln, w tym 33,7 mln na obszarach miejskich a 73 mln – wiejskich, W 2001 r. średnia krajowa uczniów porzucających naukę w szkołach podstawowych wyniosła 0,3%, przy czym w prowincjach zachodnich wartość ta została przekroczona, Dla porównania, wskaźnik porzucających naukę w Tybecie wyniósł niemal 3%, natomiast w Qinghai, Guizhou oraz Gansu przekroczył 1%,

Tabela 4. Porównanie wskaźnika naboru dzieci w wieku przedszkolnym 1994–2000

	Liczba dzieci w wieku przedszkolnym (w mln)		Wskaźnik naboru (%)	
	1994	2001	1994	2001
Ogółem	119,50	106,74	98,4	99,1
Obszary miejskie	34,75	33,71	98,9	99,6
Obszary wiejskie	84,75	73,03	97,7	98,8

Źródła: The Department of Development and Planning, Ministry of Education, China Education Statistical Yearbooks (1994, 2001), People Education Press, Beijing.

W porównaniu do szkół podstawowych, wskaźnik porzucających naukę w szkołach średnich niższego szczebla jest znacznie wyższy – od 1995 r. kształtuje się on na poziomie powyżej 3% w skali kraju, W 2001 r. wyniósł on 3,12%, tzn. 2 miliony osób. Dotyczy to głównie Środkowych i Zachodnich Chin, zwłaszcza rejonów wiejskich; na przykład, odsetek porzucających naukę w Tybecie, Anhui, Guangxi i Gansu przekracza 3%.

II.2. Niska jakość kształcenia

Na porzucanie nauki w szkołach wiejskich – podstawowych i średnich niższych – wpływa także niska jakość obowiązkowego kształcenia. Jiang Zhongyi i Fen He (2002) określili przyczyny tego zjawiska na podstawie 195 ankiet, przeprowadzonych w gospodarstwach domowych. Wyniki ukazują, że pierwsze miejsce zajmuje tu niechęć dzieci do szkoły (48% ankietowanych), drugie – brak środków finansowych na pokrycie czesnego (32,8%); trzy pozostałe to niedostrzeganie różnicy pomiędzy faktem uczęszczania do szkoły bądź nie, potrzeby rodzinne oraz brak potrzeby dalszej nauki (kolejno 9,6%, 6,6% oraz 2,5%). Brak postępów w nauce, niekorzystna atmosfera rodzinna, jak też niska jakość nauczania to zasadnicze czynniki zniechęcające uczniów do szkoły. Rodzina w sposób racjonalny określa czas nauki dla swoich dzieci. Jeśli mają one dobre stopnie i rokuja nadzieję na dalszą naukę, wówczas rodzice posyłają je do szkół średnich. W przeciwnym wypadku – przerywają edukację swych pociech po ukończeniu szkoły podstawowej.

Istnieje wielka przepaść pomiędzy poziomem nauczycieli z rejonów miejskich i wiejskich. Tabela 5 porównuje poziom kwalifikacji pełnoetatowych nauczycieli, odpowiedzialnych za obowiązkową naukę na terenach miejskich i wiejskich. W 2001 r. odsetek nauczycieli szkół podstawowych dyplomowanych, zarówno w obszarach miejskich jak i wiejskich, przekraczał 96%, z niewielką różnicą poniżej trzech punktów procentowych. Natomiast odsetek nauczycieli szkół podstawowych z wykształceniem półwyższym i wyższym był w rejonach miejskich znacznie wyższy niż na wsi, z różnicą przekraczającą 20%. Wyraźniejsza różnica pomiędzy miastem a wsią widoczna jest w przypadku wykształcenia nauczycieli szkół średnich niższego szczebla. Odsetek dyplomowanych nauczycieli tych szkół w miastach przekracza 92%, podczas gdy w rejonach wiejskich nie sięga 85% (co daje różnicę 7,6%). Odsetek nauczycieli szkół średnich niższego szczebla legitymujących się wykształceniem uniwersyteckim w rejonach miejskich ponad dwukrotnie przewyższa procent odpowiednio wykształconych nauczycieli w rejonach wiejskich. Poziom wykształcenia nauczycieli z obszarów wiejskich jest zróżnicowany w zależności od regionu. Wschodnie Chiny biją na głowę Chiny Centralne i Zachodnie pod względem wszelkich wskaźników, m.in. odsetka dyplomowanych nauczycieli szkół podstawowych oraz średnich szkół niższego szczebla.

Tabela 5. Porównanie kwalifikacji pełnoetatowych nauczycieli w rejonach miejskich i wiejskich, 2001 (w %)

	Średnia krajowa	Region Wschodni	Region Centralny	Region Zachodni
Dyplomowani nauczyciele szkół podstawowych	96,8	98,3	97,3	94,4
Obszary miejskie	98,3	98,7	98,3	97,4
Obszary wiejskie	96,0	97,9	96,9	93,1
Nauczyciele szkół podstawowych legitymujący się wykształceniem półwyższym i wyższym	27,4	32,5	27,3	21,2
Obszary miejskie	40,9	44,4	41,4	34,2
Obszary wiejskie	20,3	24,2	20,7	15,6
Dyplomowani nauczyciele szkół średnich niższego szczebla	88,8	91,0	88,5	86,0
Obszary miejskie	92,3	93,3	92,4	90,5
Obszary wiejskie	84,7	87,4	84,7	81,4
Nauczyciele szkół średnich niższego szczebla legitymujący się wykształceniem uniwersyteckim	17,0	19,9	15,6	13,0
Obszary miejskie	23,5	26,2	23,4	19,0
Obszary wiejskie	9,4	10,5	10,1	6,9

Źródła: The Department of Development and Planning, Ministry of Education, China Education Statistical Yearbook (2001), People Education Press, Beijing.

Wiele szkół z regionów centralnych i zachodnich jest zmuszona zatrudniać nauczycieli na zastępstwa, by wyrównać braki kadrowe; niskie wynagrodzenia i kiepskie warunki pracy nie są w stanie przyciągnąć do szkół pełnoetatowych nauczycieli. Zgodnie ze statystykami, w 2001 r. szkoły podstawowe i średnie niższe na obszarze całego kraju zatrudniały 705 tys. nauczycieli na zastępstwa, co stanowi 6,6% ogólnej liczby nauczycieli w Chinach. Wśród nich, zastępstwa na wsiach wynoszą 580 tys. nauczycieli (9,6% wszystkich nauczycieli w regionach wiejskich oraz 82,3% wszystkich nauczycieli na zastępstwie). Większość nauczycieli na zastępstwie pracuje w regionach centralnych i zachodnich. Dla przykładu, odsetek nauczycieli na zastępstwie w szkołach podstawowych przekraczał 20% w prowincji Guangxi, w Tybecie oraz Shaanxi oraz ponad 10% w prowincjach Shanxi, Hubei, Guizhou, Yunnan oraz Gansu.

Stosunek ilości uczniów do nauczycieli to następny wskaźnik jakości szkolnictwa, ukazujący lukę pomiędzy rejonami miejskimi a wiejskimi. Według danych z Tabeli 6 w l. 1996–2001, liczba uczniów szkół podstawowych przypadających na jednego nauczyciela wskazywała tendencję spadkową zarówno na terenach miejskich jak i wiejskich, co pomagało podnieść jakość szkolnictwa podstawowego.

Natomiast liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela w szkołach średnich niższego szczebla wskazywała tendencje zwyżkową, co spowodowane było prawdopodobnie łączeniem tych szkół. Liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela w szkołach wiejskich – tak podstawowych jak i średnich niższych – przekraczała znacznie odpowiednią liczbę z obszarów miejskich. W 2001 r., każdy nauczyciel wiejskiej szkoły podstawowej uczył o trzech uczniów więcej, niż jego kolega pracujący w mieście; na każdego nauczyciela szkoły średniej niższej przypadało o dwóch uczniów więcej, aniżeli na pracującego w mieście.

Tabela 6. Stosunek ilości uczniów do nauczycieli w miejskich i wiejskich szkołach podstawowych i średnich niższego szczebla, 1996–2001

Rok	Szkoły podstawowe			Szkoły średnie		
	Średnia krajowa	Obszary miejskie	Obszary wiejskie	Średnia krajowa	Obszary miejskie	Obszary wiejskie
1996	23,7	21,4	24,9	16,6	15,3	18,0
1997	24,2	21,9	25,4	16,8	15,3	18,4
1998	24,0	21,8	22,9	17,0	15,6	18,7
1999	23,1	21,2	24,2	17,6	16,2	19,4
2000	22,2	20,7	23,1	18,4	17,0	20,1
2001	21,6	19,7	22,7	18,7	17,9	19,9

Uwaga: Szkoły średnie obejmują szkoły średnie dla młodzieży oraz szkoły średnie dla dorosłych.

Źródło: National Statistics Bureau, China Statistics Year Book, 1996–2002, China Statistics Press, Beijing.

II.3. Niedofinansowanie szkolnictwa obowiązkowego

Obowiązkowe szkolnictwo wiejskie odgrywa zasadniczą rolę w chińskim systemie kształcenia na szczeblu podstawowym. W związku ze słabym poziomem urbanizacji powyżej 60% populacji Chińczyków wciąż zamieszkuje obszary wiejskie. W 2001 r. udział uczniów wiejskich szkół podstawowych wynosił 68,6% w ogólnej liczbie uczniów szkół podstawowych; wiejskich szkół średnich niższego szczebla – ponad 48,5% wszystkich uczniów tych szkół; zaś udział uczniów objętych obowiązkowym nauczaniem wynosił 61,8% ogółu. Obowiązkowe szkolnictwo wiejskie winno stać się główną płaszczyzną inwestycji edukacyjnych Chin.

W ostatnich latach, wraz z upowszechnianiem się szkolnictwa obowiązkowego oraz korektami w kierunkach rozwoju edukacji, chińskie inwestycje oświatowe oraz podział środków skierowane były coraz bardziej na szkolnictwo wyższe oraz nadobowiązkowe. Tabela 7 pokazuje, że chociaż całkowite wydatki na oświa-

tę podwoiły się z 226,2 mld yuanów w 1996 r. do 426,0 mld w 2001 r., ich udział w PKB wzrósł w tym samym czasie z 3,33% do 4,83%. Jeśli chodzi o rozmieszczenie środków finansowania oświaty, wzrost inwestycji w szkolnictwo wyższe jest znacznie szybszy niż w przypadku szkolnictwa średniego oraz podstawowego. W l. 1995–2001 nakłady na szkolnictwo wyższe zwiększyły się ponad trzykrotnie, podczas gdy na szkolnictwo średnie i podstawowe – niespełna dwukrotnie. Różnica ta spowodowała znaczny przechył w strukturze inwestycji w stronę szkolnictwa wyższego. W l. 1996–2001 udział szkolnictwa wyższego w całości wydatków państwa wzrósł z 16,3% do 27,8% (dając wzrost o 11,5%), natomiast szkolnictwa średniego oraz podstawowego – spadł poniżej 6%.

Tabela 7. Całkowite wydatki oświatowe i ich struktura, 1996–2001

	Wydatki ogółem w mld yuanów						Struktura (%)					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Szkolnictwo wyższe	36,8	43,6	59,8	76,5	98,3	118,4	16,3	17,2	20,3	22,8	25,5	27,8
Szkolnictwo średnie	99,4	110,5	123,9	137,9	154,0	160,8	43,9	43,7	42,0	41,2	40,0	37,8
Szkolnictwo podstawowe	80,2	87,8	96,8	105,0	114,5	125,9	35,4	34,7	32,8	31,3	29,7	29,6
Pozostałe	9,8	11,3	14,3	15,6	18,1	20,8	4,4	4,4	4,9	4,7	4,8	4,8
Ogółem	226,2	253,2	294,9	334,9	384,9	426,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Szkolnictwo obowiązkowe	127,7	138,8	142,9	154,6	169,5	185,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Obszary wiejskie	73,4	78,5	81,2	86,2	92,0	109,2	57,5	56,6	56,8	55,8	54,3	58,8
Obszary miejskie	54,3	60,3	61,7	68,4	77,5	76,5	42,5	43,4	43,2	44,2	45,7	41,2

Uwaga: (1) Szkolnictwo wyższe oznacza regularne instytucje szkolnictwa wyższego oraz instytucje szkolnictwa wyższego dla dorosłych; szkolnictwo średnie oznacza specjalistyczne szkoły średnie, szkoły techniczne, szkoły średnie oraz zawodowe; szkolnictwo podstawowe oznacza szkoły podstawowe, szkoły specjalne oraz przedszkola, (2) Wydatki na szkolnictwo obowiązkowe zawarte w tabeli obejmują tylko szkoły średnie niższego szczebla oraz szkoły podstawowe.

Źródła: The Department of Finance of the Ministry of Education, The Department of Population, Society, Science and Technology of the National Statistical Bureau, China Educational Finance Statistical Yearbooks (1997–2002), China Statistics Press, Beijing.

Niewystarczające inwestycje na szkolnictwo przyczyniły się do zakłóceń rozwoju obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego. W 2001 r. całkowita kwota wydatków na szkolnictwo obowiązkowe wyniosła 169,5 mld yuanów, z których jedynie

58,8% wykorzystano na szkolnictwo obowiązkowe na wsi, gdzie liczba uczniów objętych szkolnictwem obowiązkowym stanowiła około 62% ogółu uczniów. Doprowadziło to do powstania wielkich rozbieżności w wydatkach na naukę per capita w rejonach miejskich i wiejskich.

Tabela 8 porównuje wydatki na uczniów z rejonów miejskich i wiejskich. W 1996 r. na 1 ucznia miejskich szkół podstawowych przeznaczono 466,4 yuanów, czyli 1,6 razy więcej niż na ucznia z rejonów wiejskich. Do 2001 r., wydatki na 1 ucznia miejskich szkół podstawowych wzrosły do 971,5 yuanów – 1,7 razy więcej niż na 1 ucznia z obszarów wiejskich, co oznaczało powiększanie się luki. Różnica w wydatkach per capita na szkoły średnie niższe w rejonach miejskich i wiejskich jest nawet wyższa. W 1996 r., wydatki na 1 ucznia miejskich szkół średnich niższych sięgały 1267,1 yuanów, stanowiąc 1,5 kwoty przeznaczonej odpowiednio na uczniów szkół wiejskich. Do 2001 r. wydatki per capita na szkoły średnie niższego szczebla wzrosły do 1708,4 yuanów, przewyższając niemal dwukrotnie (1,93) odpowiednie wydatki w rejonach wiejskich. Środki budżetowe zmniejszyły lukę w wydatkach per capita na szkolnictwo miejskie i wiejskie, jednak nakłady ze specjalnych środków budżetowych i innych źródeł finansowania przepaść tę powiększyły.

Tabela 8. Nakłady per capita na obowiązkowe szkolnictwo w rejonach miejskich i wiejskich, (w yuanach), 1996–2001

	1996				2001			
	Ogólnokrajowe	Miejskie	Wiejskie	Miejskie/wiejskie	Ogólnokrajowe	Miejskie	Wiejskie	Miejskie/wiejskie
	yuan	yuan	yuan	wiejskie=1	yuan	yuan	yuan	wiejskie=1
Szkoły podstawowe	550,0	466,4	741,9	1,6	971,5	797,6	1351,3	1,7
Szkoły średnie niższego szczebla	1037,9	863,0	1267,1	1,5	1371,2	1013,7	1708,4	1,7
Nakłady budżetowe:								
Szkoły podstawowe	310,1	253,5	440,2	1,7	658,4	558,4	877,1	1,6
Szkoły średnie niższego szczebla	568,5	447,0	727,7	1,6	838,8	666,7	1001,0	1,5

Źródła: The Department of Finance of the Ministry of Education, The Department of Population, Society, Science and Technology of the National Statistical Bureau, China Educational Finance Statistical Yearbooks (1997, 2002), China Statistics Press, Beijing.

W wydatkach na 1 ucznia na obszarach wiejskich dostrzegalne są jeszcze większe różnice. W 2001 r. wydatki Szanghaju na 1 ucznia wiejskich szkół podstawowych sięgały 3604 yuanów i były najwyższe w kraju – 8,9 razy przewyższając nakłady prowincji Henan (472 yuanów), najniższe w kraju. Wydatki Szanghaju na 1 ucznia wiejskich szkół średnich niższych sięgały 4047 yuanów i były najwyższe w kraju, 6,7 razy przewyższając nakłady prowincji Guizhou (604 yuanów), najniższe w kraju. Z powodu niewystarczających inwestycji w sferę oświaty i związane z tym narastające zadłużenie, wiele regionów miało trudności z budową szkół w rejonach wiejskich i wypłatą wynagrodzenia dla nauczycieli.

III. Wpływ reformy decentralizacji fiskalnej na obowiązkowe szkolnictwo wiejskie

W 1994 r. Chiny zainicjowały reformę decentralizacji fiskalnej. Jej celem jest uzdrowienie sytuacji w sferze niskich dochodów rządu centralnego w odniesieniu do całości dochodów oraz kontroli, osłabionej w wyniku kontraktowego systemu finansowego, pochodzącego jeszcze z połowy lat 80. W oparciu o zasadę wiązania uprawnień administracyjnych z finansowymi, reforma decentralizacji fiskalnej definiuje cele wydatków na różnych poziomach, w zależności od rozdziału kompetencji administracyjnych pomiędzy rządem centralnym a władzami lokalnymi. Zakłada ona dwa rodzaje systemów podatkowych dla pobierania podatków centralnych i lokalnych, ustala system budżetowy na różnych poziomach oraz wprowadza system zwrotu podatku i transferu wydatków pomiędzy rządem centralnym a lokalnymi w celu zapewnienia równowagi pomiędzy dochodami i wydatkami na szczeblu lokalnym.

W wyniku reformy decentralizacji fiskalnej zanotowano gwałtowny wzrost dochodów centralnych. Od 1993 do 2002 r. podniosły się one z 95,8 mld do 1038,9 mld yuanów, osiągając wyraźny roczny wzrost o 30,3%, natomiast dochody rządów lokalnych wzrosły z 339,1 mld do 851,5 mld yuanów, z umiarkowanym rocznym wzrostem w granicach 10,8%. Schemat alokacji środków pomiędzy rządem centralnym a rządami lokalnymi zmienił się fundamentalnie. Udział dochodu rządu centralnego w całkowitych dochodach wynosił przed reformą 20%, podczas gdy po wprowadzeniu reformy osiągnął wartość równą połowie całkowitych dochodów.

Tabela 9. Dochód całkowity i udział w nim rządu centralnego i rządów lokalnych: 1978–2002

Rok	Dochód całkowity (w mld yuanów)			Procent (%)	
	Całość	Rząd centralny	Rządy lokalne	Rząd centralny	Rządy lokalne
1978	113,2	17,6	95,6	15,5	84,5
1980	116,0	28,4	87,5	24,5	75,5
1985	200,5	77,0	123,5	38,4	61,6
1986	212,2	77,8	134,4	36,7	63,3
1990	293,7	99,2	194,5	33,8	66,2
1993	434,9	95,8	339,1	22,0	78,0
1994	521,8	290,7	231,2	55,7	44,3
1995	624,2	325,7	298,6	52,2	47,8
1998	987,6	489,2	498,4	49,5	50,5
1999	1144,4	584,9	559,5	51,1	48,9
2000	1339,5	688,9	650,6	52,2	47,8
2001	1638,6	858,3	780,3	52,4	47,6
2002	1890,4	1038,9	851,5	55,0	45,0

Źródło: National Statistics Bureau, China Statistics Year Book, 1996–2003, China Statistics Press, Beijing

W nowych ramach fiskalnych powiązania finansowe pomiędzy rządem centralnym, prowincjami, miastami, powiatami i okręgami preferują koncentrację wpływów na wyższych szczeblach, pozostawiając okręgom pozycję najsłabszą. W kategorii zależności finansowych pomiędzy powiatami a rządem centralnym, władze powiatu winny odprowadzać do rządu 75% zysków podatku VAT oraz 100% zysków z akcyzy, przy czym drugie subsydiują pierwsze na podstawie ustawy o zwrocie podatku oraz dotują podwyżki dla nauczycieli. Na rząd centralny przechodzi większość nadwyżek z lokalnych podatków VAT i akcyzy, zaś udział zysków podatkowych władz lokalnych maleje. Przykładowo, kwota podatku VAT oraz akcyzy na rzecz rządu centralnego z powiatu Xiangyang w prowincji Hubei, wzrosła od 1994 do 2000 r. 1,5 razy, natomiast wartość zwrotów podatkowych, otrzymanych od centrum, wzrosła jedynie o 34,2 %; wartość netto wzrosła z 15,2 mln yuanów w 1994 r. do 49,4 mln w 2000 r., 2,2 razy przekraczając wartość z roku 1994. Jeśli chodzi zaś o relacje finansowe pomiędzy powiatami, miastami oraz prowincjami, władze prowincji i miast czerpią dochody z budżetów powiatowych, poprzez udział w podziale wspólnych zysków i dochodów ze stałych podatków lokalnych. Przykładowo, w ramach 30% nadwyżki z podatku VAT oraz akcyzy w prowincji Henan, rządowi prowincji przypada 15%, władzom miast – 5, a powiatów – 10%.

Jeśli chodzi zaś o relacje finansowe między powiatami a okręgami, to przejmowanie dochodów władz okręgowych przez władze powiatowe powoduje znaczne niedobory finansowe na szczeblu okręgów (Han Jun, 2002).

Według ustaw o szkolnictwie i o szkolnictwie obowiązkowym, odpowiedzialność za szkolnictwo wyższe ponoszą głównie władze centralne i prowincjonalne, za obowiązkowe szkolnictwo wiejskie – władze powiatów i okręgów. Ze względu na to, że władze wyższego szczebla wywierają większy wpływ na alokację źródeł finansowych, władze okręgowe mają w tej sprawie najmniej do powiedzenia. A ponieważ oświata finansowana jest przez władze tego samego szczebla, rządy centralny i lokalne przeznaczają znacznie więcej funduszy na szkolnictwo wyższe oraz obowiązkowe szkolnictwo w miastach niż na obowiązkowe szkolnictwo wiejskie.

Wraz z koncentrowaniem środków finansowych przez szczeble wyższe oraz uprzywilejowaną pozycją miast w tej kwestii, wydatki publiczne – np, na szkolnictwo czy lecznictwo – są na ogół przerzucane na niższy szczebel zarządzania. Władze centralne i prowincjonalne w sposób niewystarczający dbają o rozwój szkolnictwa obowiązkowego. Wydatki na obowiązkowe kształcenie wsi pochodzą raczej z dochodów okręgów i wpływów z podatków rolniczych niż z kasy prowincji. W l. 1990–2000 wydatki na szkolnictwo w powiecie Xiangyang w prowincji Hubei wyniosły 1366,6 mln yuanów, z czego 554,6 mln pokrywał rząd, co stanowiło 40,6% całości. Z tej kwoty na okręgi przypadło 469,2 mln yuanów, czyli 34,3% całkowitej kwoty wydatków, na władze powiatowe – 85,4 mln yuanów (6,2%), zaś środki specjalne ze strony prowincji pokryły jedynie 1,5 mln (0,1 %). W sytuacji niewystarczających wpływów główne źródła finansowania szkół podstawowych oraz średnich niższego szczebla pochodzą z wyrównawczego podatku edukacyjnego wsi, funduszy gromadzonych przez wsie, a także czesnego i rozmaitych opłat, wymaganych przez szkoły. Łączna kwota, pochodząca z tych źródeł sięgnęła około 40% całości budżetu szkolnictwa (Xie Yang, 2002) oraz odegrała istotną rolę w zapewnieniu funkcjonowania obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego, utrzymując niszczące budynki szkolne oraz zapewniając podstawowe warunki nauczania.

Wydatki na szkolnictwo stanowią ok. 50% całości wydatków finansowych powiatów, a 75% – okręgów. Nakłady na wiejskie szkolnictwo obowiązkowe to rosnące obciążenie dla okręgów. Większość rządów okręgowych zanotowała deficyt i zaciągnęła długi. Wydatki na pensje nauczycieli stanowią zasadniczą część wydatków na wiejskie szkolnictwo obowiązkowe, osiągając poziom 65% całości wydatków. Ze względu na trudności finansowe powiatów i okręgów, wiele z nich nie jest w stanie wypłacać na czas pensji nauczycielom, bądź zmuszonych jest zaciągać w tym celu pożyczki. Środki przeznaczone na podniesienie warunków nauczania i utrzymywanie zdewastowanych budynków szkolnych są niewielkie. W ostatnich latach, by ograniczyć wydatki na szkolnictwo, w wielu regionach łączono wiejskie

szkoły podstawowe ze szkołami średnimi niższego szczebla, co może poważnie utrudnić dostęp do szkół dzieciom z rejonów wiejskich.

Wraz z szerzeniem się obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego odpowiedzialność za nie coraz częściej przechodzi na władze szczebla okręgowego i gminnego. Sytuacja ta nie tylko pozbawiła i tak ubogie już okręgi możliwości rozwoju lecz zwiększyła ponadto obciążenia rolników. Stało się to jednym z czynników zagrażających stabilizacji społeczności wiejskich.

Od połowy lat 80. niezmiennie rośnie luka między dochodami obszarów miejskich i wiejskich. Realny stosunek dochodów miasta i wsi wzrósł z 1,53:1 w 1985 r. do 2,12:1 w 2001. Oprócz malejącego wzrostu dochodów rolników i pogłębiającej się luki dochodowej, stale rosną wydatki edukacyjne ponoszone przez rolników. Obciążenie to nie wpływa korzystnie na prawidłowy rozwój wiejskiego szkolnictwa obowiązkowego.

Wraz ze wzrostem dochodów mieszkańców miast i wsi, wydatki na artykuły żywnościowe i tekstylia ulegają obniżce, co oznacza większe możliwości wydatków na takie cele edukacja, kultura, czy rekreacja. W 2002 r. one właśnie plasowały się na drugim miejscu wśród wszystkich wydatków gospodarstw domowych w miastach, sięgając 15% całości, zaś w gospodarstwa wiejskie zajmowały trzecie miejsce, osiągając 7%. W latach 1985–2002, w gospodarstwach miejskich wzrosły o niespełna 5%, podczas gdy w gospodarstwach wiejskich – odpowiednio o 7% (zob. Tabela 10). Jeśli weźmiemy pod uwagę publiczne inwestycje i dotacje na oświatę dla mieszkańców miast to różnica między wydatkami obszarów miejskich i wiejskich będzie jeszcze większa.

Tabela 10. Struktura rocznych kosztów utrzymania gospodarstw miejskich i wiejskich per capita (%), 1985–2001

Rok	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Mieszkańcy miast						
Żywność	52,3	54,3	49,9	39,2	37,9	37,7
Odzież	14,6	13,4	13,6	10,0	10,1	9,8
Artykuły i usługi mieszkaniowe	8,6	10,1	8,4	8,8	8,3	6,4
Opieka medyczna	2,5	2,0	3,1	6,4	6,5	7,1
Transport, poczta i komunikacja	2,1	1,2	4,9	7,9	8,6	10,4
Rekreacja, oświata i kultura	8,2	11,1	8,8	12,6	13,0	15,0
Mieszkania	4,8	7,0	7,1	10,0	10,3	10,4
Usługi różne	7,0	0,9	4,3	5,2	5,3	3,2

cd. Tabeli 10

Rok	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Mieszkańcy wsi						
Żywność	57,8	58,8	58,6	49,1	47,7	46,2
Odzież	9,7	7,8	6,9	5,8	5,7	5,7
Artykuły i usługi mieszkaniowe	18,2	17,3	13,9	15,5	16,0	16,4
Opieka medyczna	5,1	5,3	5,2	4,5	4,4	4,4
Transport, poczta i komunikacja	2,4	3,2	3,2	5,2	5,6	5,7
Rekreacja, oświata, kultura	1,8	1,4	2,6	5,6	6,3	7,0
Mieszkania	3,9	5,4	7,8	11,2	11,1	11,5
Usługi różne	1,1	0,7	1,8	3,1	3,2	3,1

Źródło: National Statistics Bureau, China Statistics Year Book, 2002, China Statistics Press, Beijing

W czerwcu 2001 r. Rada Państwa wydała Postanowienia w sprawie reformy szkolnictwa podstawowego i rozwoju, składając na władze powiatowe główną odpowiedzialność za rozwój obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego, ustanawiając wymóg zintegrowanego zarządzania szkolnictwem obowiązkowym na bazie każdego powiatu; zobowiązano je do wprowadzenia dwóch zasadniczych zmian: przeniesienia nakładów oświatowych z wiejskich gospodarstw domowych na władze oraz przenosząc odpowiedzialność za zarządzanie z okręgów na powiaty. Zabieg ten ma uzdrowić obecną sytuację. Jednak samym tylko przenoszeniem odpowiedzialności na władze powiatowe nie można radykalnie rozwiązać problemu niedostatecznych nakładów na obowiązkowe szkolnictwo wiejskie. W rejonach centralnych i zachodnich oraz na obszarach dotkniętych biedą, wiele rządów powiatowych ma trudności z wypłatą wynagrodzeń, nie mówiąc już o zwiększaniu funduszy na oświatę.

IV. Rola rządu w wiejskim szkolnictwie obowiązkowym,

Nauczanie jest inwestycją w kapitał ludzki, która przynosi nie tylko indywidualne ale i społeczne korzyści. O takich właśnie korzyściach podstawowego szkolnictwa dla Chin przekonuje Hossain (1996). Tabela 11 ukazuje, że wraz z 18% wskaźnikiem zysków indywidualnych i 14,4% wskaźnikiem zysków społecznych, szkolnictwo podstawowe generuje najwyższą stopę zysku. Szkolnictwo średnie na poziomie zysków społecznych plasuje się na drugiej pozycji, ze wskaźnikiem sięgającym 11,3%. Szkolnictwo wyższe pozostaje w tym względzie daleko w tyle za tym wskaźnikiem. Badania ogólnokrajowe udowodniły, że szkolnictwo podstawowe przynosi ewident-

ne korzyści społeczne (Psacharopoulos and Patrinos, 2002). Inwestycje w oświatę przyczyniają się do zwiększenia równości i wydajności. Nakłady na szkolnictwo podstawowe mogą szczególnie zwiększyć wydajność i dochody biednej części społeczeństwa, stwarzając korzystne warunki do zniwelowania luki pomiędzy miastem a wsią. Sama istota edukacji zakłada, że szkolnictwo wyższe ma większe możliwości wykorzystania zasobów rynkowych. W związku z tym, priorytetem polityki edukacyjnej jest szkolnictwo podstawowe oraz obowiązkowe, a dopiero potem średnie i wyższe. Nie znaczy to rzecz jasna, że nakłady na szkolnictwo średnie i wyższe nie są istotne. Kluczowym zadaniem jest utrzymanie równowagi pomiędzy trzema etapami kształcenia (Global Joint Task Force, 2000).

Tabela 11. Wskaźnik zysków edukacyjnych (%)

Grupy krajów (dochód per capita)	Przeciętnie (w USD per capita)	Wskaźnik zysków społecznych			Wskaźnik zysków indywidualnych		
		Podstawowe	Średnie	Wyższe	Podstawowe	Średnie	Wyższe
Chiny	1 930	14,4	12,9	11,3	18,0	13,4	15,2
kraje o wysokich dochodach (powyżej \$9266)	22 530	13,4	10,3	9,5	25,6	12,2	12,4
kraje o niskich dochodach (poniżej \$755)	363	21,3	15,7	11,2	25,8	19,9	26,0
kraje o średnich dochodach (do \$9265)	2 996	18,8	12,9	11,3	27,4	18,0	19,3
Świat	7 669	18,9	13,1	10,8	26,6	17,0	19,0

Uwaga : PKB per capita w Chinach według wskaźnika PPP z roku 1993.

Źródła: Shaikh I, Hossain, *Making an Equitable and Efficient Education: The Chinese Experience*, „China: Social Sector Expenditure Review 1996”, World Bank. George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, *Returns to Investment in Education: A Further Update*, World Bank Policy Research Working Paper 2881, September 2002.

Międzynarodowe doświadczenia pokazują, że w początkach wprowadzania szkolnictwa obowiązkowego pod koniec XIX w. kraje rozwinięte – takie jak Stany Zjednoczone, Francja, Niemcy czy Japonia – nałożyły odpowiedzialność za obowiązkowe szkolnictwo na niższe szczeble władz lokalnych, co poważnie obciążyło lokalne budżety, a nawet na długo doprowadziło do znacznego ich zubożenia. Przyniosło to znaczne szkody upowszechnianiu szkolnictwa obowiązkowego. Z czasem państwa te dostosowały wewnętrzny mechanizm inwestycji publicznych, przenosząc większość obowiązków na rząd centralny i wyższe szczeble admini-

stracji lokalnej. Miało to zaspokoić bieżące potrzeby szkolnictwa obowiązkowego i zapewnić zrównoważony rozwój, a także zagwarantować każdemu dziecku w wieku szkolnym równy dostęp do nauki na poziomie obowiązkowym, Uczyniono to poprzez redystrybucję rządowych środków publicznych.

W państwach rozwiniętych, fundusze publiczne wyasygnowane przez rząd stanowiły zwykle 85–90% wszystkich nakładów na szkolnictwo obowiązkowe; potwierdza to zasadę, że obowiązkowe szkolnictwo winno leżeć w gestii rządu. Kraje rozwinięte przyjęły tu trzy zasadnicze modele inwestowania środków publicznych na oświatę obowiązkową (zob. Tabela 12). Model scentralizowany, gdzie nakłady na oświatę pochodzą głównie od rządu centralnego czy federalnego (np. Francja, Nowa Zelandia, Portugalia); model względnie scentralizowany, gdzie nakłady na oświatę pochodzą głównie od rządu centralnego, stanów czy prowincji (USA, Niemcy, Japonia, Kanada oraz Australia); model zdecentralizowany, gdzie nakłady na oświatę pochodzą z budżetów władz miast, okręgów, powiatów, dystryktów szkolnych (np. Wielka Brytania i Dania). Wydatki na budowę szkół i wynagrodzenie dla nauczycieli uwzględniane są w budżecie centralnym, budżecie stanu czy prowincji, włączają się do nich także inne szczeblel administracji. Jest to gwarancja stałego dopływu środków na szkolnictwo obowiązkowe.

Tabela 12. Struktura wydatków publicznych na szkolnictwo podstawowe i średnie w krajach rozwiniętych (w %), 1993

	Przed transferem odpowiedzialności finansowej			Po transferze		
	Władze centralne/ federalne	Władze prowincji/ stanów	Miasta/ powiaty/ okręgi szkolne	Władze centralne/ federalne	Władze prowincji/ stanów	Miasta/ powiaty/ okręgi szkolne
USA	7,9	47,7	44,3	0,8	0,9	98,3
Kanada	3,5	63,9	32,6	2,5	7,7	89,8
Niemcy	3,5	76,9	19,6	2,8	72,9	24,2
Japonia	24,1	75,9				
Australia	25,0	75,1		5,6	94,5	
Anglia	7,5		92,5	4,4		95,6
Dania	31,6	11,3	57,1	34,8	11,3	53,9
Francja	75,7	11,3	13,0	74,4	12,7	13,0
Nowa Zelandia	100,0			100,0		
Portugalia	100,0			100,0		

Źródło: Gao Rufeng, *International Comparison and Policy Recommendations of Compulsory Education*, „Education Research”, 2001 nr 5.

Wzorując się na doświadczeniach międzynarodowych, Chiny mogą wybrać średnio scentralizowany model finansowania oświaty, pogłębić reformy i rozwinąć gospodarkę wiejską w celu krzewienia obowiązkowego szkolnictwa na wsi.

* * *

Rozszerzyć reformę systemu finansowego oraz wzmocnić struktury prawne w celu zagwarantowania inwestycji na obowiązkowe szkolnictwo wiejskie. Skorygować system wydatków na edukację w zakresie szkolnictwa podstawowego, średniego i wyższego, wprowadzić politykę pierwszeństwa inwestycji w szkolnictwo obowiązkowe. Pensje nauczycieli wiejskich szkół podstawowych i średnich powinny być finansowane wspólnie z budżetu centralnego, budżetów prowincji, miast i powiatów, a zarządzanie nimi winno dokonywać się na szczeblu powiatów, by w ten sposób maksymalnie odciążyć budżety okręgowe. Podnieść międzyregionalny transfer wydatków i zapewnić całkowicie bezpłatny dostęp do nauki obowiązkowej w rejonach dotkniętych biedą. Wzmocnić legislacyjną bazę inwestycji edukacyjnych, poprzez przyjęcie ustawy o inwestycjach oświatowych, zapewnić wzrost wydatków na oświatę dzięki odpowiednim narzędziom prawnym i zwiększyć udział rządu w nakładach na szkolnictwo z obecnych 60% do 90%. Wraz z podatkiem wiejskim przeznaczonym na reformę czesnego, określić stały procent podatku, odprowadzanego na cele oświatowe.

Pogłębić reformę oświaty oraz podnieść jakość i skuteczność obowiązkowego szkolnictwa wiejskiego. Zreformować system kadrowy i płacowy nauczycieli poprzez wprowadzenie systemu kontraktowego i mechanizmu monitorowania jakości nauczania. Wprowadzić system oceny wykorzystania nakładów na szkolnictwo, dający podstawę do przeprowadzania ruchów kadrowych, w tym także na szczeblu dyrektorskim. Przedsięwziąć odpowiednie środki, by zachęcić nauczycieli do podejmowania pracy na obszarach dotkniętych biedą, wypełnić w tych rejonach deficyt kadrowy pełnoetatowych dyplomowanych nauczycieli.

Promować reformę rolną oraz stymulować rozwój ekonomiczny wsi oraz wzrost dochodów wiejskich. Zwiększyć inwestycje w infrastrukturę wsi, przyspieszyć reformę dotyczącą gruntów, finansów oraz systemu podatkowego na wsi, a także podnieść poziom urbanizacji w celu zwiększenia dochodów gospodarstw wiejskich i ich możliwości finansowych na rzecz edukacji.

Bibliografia:

- Gao Rufeng, *International Comparison and Policy Recommendations of Compulsory Education*, „Education Research”, 2001 nr 5.
- George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, *Returns to Investment in Education: A Further Update*, *World Bank Policy Research Working Paper* 2881, September 2002.
- Global Joint Task Force, *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, World Bank 2000.
- Han Jun, *The Current Rural Budgetary Crisis: Its Manifestations, Causes, Implications, and Fixes; Findings from Three Counties*, The Department Research Central of State Council, Research Report, 2002.
- Jiang Zhongyi and Fen He, *The Issues and Reasons of Dropouts in Rural Compulsory Education*, The Research Central for Rural Economy of the Ministry of Agriculture, Research Report 2002.
- National Statistics Bureau, „China Statistical Yearbook“ (1996–2002), „Population Census in 1982“ (1986), „Population Census in 1990“ (1993), „Population Census in 2000“ (2002), China Statistics Press, Beijing.
- Pepper Susan, *China's Rural Education Reforms: Consequences, Remedies and Prospects*, 2000, <http://www.ccrs.org.cn/>
- Shaikh I, Hossain, *Making an Equitable and Efficient Education: The Chinese Experience*, „China: Social Sector Expenditure Review”, World Bank 1996.
- The Department of Finance of the Ministry of Education, The Department of Population, Society, Science and Technology of the National Statistical Bureau, „China Educational Finance Statistical Yearbooks“ (1997–2002), China Statistics Press, Beijing.
- The Department of Development and Planning, Ministry of Education, „China Education Statistical Yearbooks“ (1994, 2001), People Education Press, Beijing.
- The Department of Education of Anhui Province, *Survey Report on Rural Compulsory Education in Anhui Province*, „Newsletter of Education Policies and Regulations”, T. 15, nr 6 (May 5, 2003).
- Xie Yang, *China's Rural Compulsory Education and Input System Reform*, The Development Research Center of State Council, Research Report 2002.
- Zhang Zhenzhu, Zhang Jue, Fu Lujian and Shen Baifu, *An Analysis on Status of China's Education Development, Marching toward a Country with Profound Human Resources from a Country with Tremendous Population*, Higher Education Press, Beijing 2002.
- Zhu Gang, *Rural Taxation and Fees Reform: Progress and Outlook*, „Chinese Academy of Social Sciences Weekly”, September 26, 2003.