

张
茂
聪
著

UN

JIAOYU
GONGGONGXING
JIQI
BAOZHANG

论 教育公共性 及其保障

 商务印书馆

论教育公共性及其保障

张茂聪 著



1897

商務印書館
The Commercial Press

2012 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

论教育公共性及其保障/张茂聪著. —北京:
商务印书馆, 2012

ISBN 978-7-100-08862-6

I. ①论… II. ①张… III. ①教育—研究
IV. ①G4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 282430 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

论教育公共性及其保障

张茂聪 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-08862-6

2012 年 10 月第 1 版

开本 880 × 1230 1/32

2012 年 10 月北京第 1 次印刷

印张 9 1/2

定价: 23.00 元

**教育部 2010 年人文社会科学研究一般项目
(项目编号:10YJA880177)最终研究成果**

目 录

走向教育公共性(代序)	1
导 论	6
一、选题的缘由及意义	6
(一) 选题的缘由	6
(二) 选题的意义	14
二、国内外研究综述	16
(一) 国外研究述评	16
(二) 国内研究述评	25
三、研究目的、路径与方法	36
(一) 研究目的	36
(二) 研究内容	37
(三) 研究路径	37
(四) 研究方法	39
(五) 研究规约	40
第一章 教育公共性及其理论基础	41
一、教育公共性的内涵	42
(一) 公共性:一个多维广义的概念	42
(二) 公益、公正、平等:教育公共性的核心内涵	46
二、教育公共性的理论基础	55
(一) 哲学视野中的教育公共性	55

(二) 政治与行政学视阈中的教育公共性	59
(三) 社会学视野中的教育公共性	64
(四) 经济学理论中的教育公共性	69
第二章 教育公共性:问题与分析	83
一、教育公共性的尴尬	83
(一) 教育公共性的消解	83
(二) 大众传媒对教育公共性的消极影响	88
(三) 教育公共体系内政府与市场的迷乱	97
(四) “二元结构”:我国义务教育财政体制下剪不断的纠葛	103
二、制度与责任的缺失:我国教育公共性的追问	111
(一) 我国农村义务教育经费缺乏有效的保障机制	111
(二) 政府间财政责任模糊,财权与事权不对称	119
(三) 区域教师资源流动与配置均衡化难以保障	121
(四) 政府公共服务的职能没有得到较好体现	122
(五) 权利与义务、权力与责任的失衡,导致公共精神缺失	125
第三章 教育公共性的保障:教育公共服务	129
一、教育公共服务路径选择	129
(一) 完善教育公共治理体制,培育公民公共精神	130
(二) 把教育公共服务作为政府的基本职责	133
(三) 实现教育公共服务供给主体多元化和供给方式 多样化	136
(四) 完善教育公共服务的监管和评价体制	137
(五) 优先、均衡、效率:政府配置教育公共资源的基本原则	140
二、推进教育公共服务均等化	148
(一) 教育公平:教育公共服务均等化的政策核心	149

(二) 教育公共服务最低公平:实现教育公共服务均等化的	
基本策略	153
三、重组制度、经费、法律等基本元素,促进义务教育	
均衡发展	156
(一) 教育投资主体重心上移,促进教育均衡发展	157
(二) 明确各级政府权责及其教育投入机制,加大对农村教育	
经费总量投入	158
(三) 完善城乡协调发展机制,实现教育财权与事权的统一 ..	159
(四) 健全教育法律体系,为教育公共服务体系的建立	
提供法律保障	161
第四章 教育公共性的保障:公共财政	163
一、政府主体:教育公共财政的政府责任担当	163
(一) 公共财政的基本特征	163
(二) 保证教育领域的公共利益是政府的基础性责任	166
二、建立义务教育公共财政制度	169
(一) 建立义务教育的政府间转移支付系统:基于区域财政	
能力不均衡的必然选择	169
(二) 增加灵活性:均衡推进义务教育公共财政政策的必要	
补充	174
第五章 教育公共性的保障:非营利组织的社会责任	180
一、非营利组织在教育中的价值与功用	181
(一) 非营利组织在社会治理结构中的优势	182
(二) 非营利组织力量对教育政策与管理的影响	185
二、政府提供公共物品的局限及与非营利组织的	
合作模式	192
(一) 政府提供公共物品的局限	192

(二) 政府——非营利组织的合作模式	194
第六章 教育公共性的保障:学校与社区互动	197
一、学校与社区的互动形态	197
(一) 学校与社区互动意义	198
(二) 以社区为本位的社区——学校互动	201
(三) 以学校为本位的学校——社区互动	202
二、学校与社区互动的路径选择	206
(一) 资源整合与运用:学校向社区开放	207
(二) 公开化、透明化与条理化的制度保障	209
(三) 让学校教育拥有自主性	213
第七章 教育公共性保障:舆论环境与大众公共传媒	217
一、信息时代的大众传媒及其公共性	217
(一) 大众传媒及其功能	217
(二) 大众传媒的公共性	224
(三) 我国大众传媒的公共性发展特点	235
二、大众传媒公共性对教育公共性的影响	242
(一) 大众传媒公共性对教育公共性积极性	243
(二) 大众传媒公共性对教育公共性的消极性根源	249
三、教育公共性视域中的大众传媒公共性	254
(一) 重建网络媒体交往伦理的核心价值	254
(二) 教育公共性主体意识的培养	257
(三) 推动大众传媒公共性的良性发展	260
余 论	262
主要参考文献	266
后 记	281

走向教育公共性(代序)

当代社会,随着民主化进程的加快和教育功能的全方位释放,教育公共性愈益彰显,深刻揭示教育公共性内涵,维护和优化教育公共性实践,既是当前教育发展改革的实践呼唤,亦是把握教育本质的理论诉求。

从世界范围看,教育的变革与发展正在呈现公共性这一新的时代特性。教育所蕴涵的公共性不是人为赋予的,亦非主观思维的结果,而是人类教育发展过程中历史地展现出来的。教育公共性的彰显不仅是教育特性的一种时代变化,也是当代教育发展的一种新的价值诉求。

在我国,长期以来我们的教育公共责任意识相当淡薄,我们的教育难能造就具有公共精神和公共理性的社会成员,难能培养具有公共德行、平等意识和民主意识的公民,无法减少教育和社会中的不公平现象,无法为公民社会的健康发展提供人力与智慧支撑。特别是 20 世纪 90 年代中期以来,社会转型已使中国的社会结构发生深刻变化,随着市场经济的发育,通过市场向社会提供教育服务,已成为一种重要的教育运行机制。同时,也与现行教育体制表现出极大的不相容性,教育的公共性问题由此成为一个不容回避的问题。

《论教育公共性及其保障》是我主持完成的教育部人文社会科学研究一般项目的最终成果。该成果通过对国内外教育公共性的

已有研究成果的梳理、分析、综合和概括,结合中西方国家取得的成就,针对实际情况,在实地考察和案例研究的基础之上,对存在的问题追寻原因,寻找对策。通过研究教育入学机会均等、教育过程平等、教育资源、设施的平等,培养具有基本素质和连带作用的公民这一结果的平等等内容,构建一套系统、科学和行之有效的教育公共性的内容体系。

一、公益、公正、平等、共享是教育公共性的核心内涵。教育公共性一方面表达了教育作为公共领域事务的事实存在,另一方面,教育公共性已成为公共性延伸概念,它既是对公共性在教育领域的具体说明和应用,也是教育在特定领域对公共性的反映。因此,教育公共性的功用主要体现为:分析和批判教育的工具;建立教育制度,构建教育内容和目的,选择教育手段和形式等诸多教育关系的公共原则;教育立法和教育政策的合法依据;政府提供教育公共服务的价值尺度和财政基础;教育作为公共事务和公共物品接纳社会参与其中和存在于社会公共空间的正当性。总体说来,其在宏观方面,诸如制度安排、政策设计上,从立法、财政、社会环境等体现教育公益性、公正性;在微观方面,诸如教育目的、内容、形式上,指向培养具有公共品质的人,教育过程上体现教育平等。

二、教育公共性的保障,必须建立在一套完整的教育公共服务体系之上。必须加强公共服务体系的创新,提高公共服务水平,这就需要进一步强化政府在教育公共服务方面的职能和责任,就要探索教育公共服务供给主体多元化和供给方式多样化,就要完善教育公共服务的监管和评价体制,建立以中介评估为主导的多元化教育监管和评价体系。在政策设置上,则要把教育公平作为教育公共服务均等化的政策核心,以教育公共服务最低公平模式,推进实现教育公共服务均等化:一是确立教育基本公共服务最低公

平原则,制定最低的提供标准,并通过多级政府分担经费来保障各地政府有能力提供这类服务。二是公共服务标准可根据行业特点,采用实物标准、经费标准和服务质量标准等,但最重要的是确保服务质量,并通过绩效评价来促使其达到标准。三是倡导等价性原则。国家允许并鼓励有财政能力的地方政府或财团提供更多的、质量更高的教育公共服务,其经费应当由提供服务的政府承担。为此,应提高财政性教育经费占国内生产总值的比重,保障义务教育阶段的均衡投入,特别是要明确各级政府权责,建立由各级政府分担的教育投入机制;应深化教育体制改革,从体制上为义务教育均等化提供保障;应加强政府部门的责任,构建服务型政府。

三、教育公共性必须建立在公共财政的基本制度之上。教育公共服务的价值取向决定提供教育服务是政府的一项基本职责,必须以政府为主体,担当教育公共财政的政府职责。一是基于区域财政能力不均衡的现实,建立义务教育的政府间转移支付系统。这样一个机制的建立和发展应该成为今后义务教育财政改革的重点。要明确中央和省市对于义务教育的资源的使用目的和不同用途。目前首要的应该是保证贫困和农村地区义务教育投入的充足水平。中央和省级政府应该对这些地区提供帮助,让这些地方的教育发展跟上社会经济发展的步伐。中央和省级政府还应该把资金分配与地方上强化责任制,提高资源使用效率的努力程度联系起来。要合理设计转移支付项目,要确定给每个县/学区均等化资金数量的方法。一个常用的方法是运用因素法拨款公式,综合考虑学生群体的特征、基层财力、财政努力程度和其他因素。要加强贫困学生和寄宿制学生资助,使资助真正落实到这些学生。要平衡中央和省教育资源分配过程中目标和方法的一致性和多样性问题。二是把保障教育公共财政的公平投入作为公共财政治理的基

点,完善教育投入保障法律规定。根据经费需求建立经费保障机制,是解决教育经费供给不足的一项重要举措。科学地界定现有法律中各级各类教育经费需求的定额标准,才能从根本上解决经费需求和供给之间的矛盾。特别是要建立公平有效的教育财政补助制度和方式,就要从最基本的经费需求分析入手,将拨款制度和模式与经费需求结合起来,确定拨款基准额,并考虑特殊地区、特殊人群的额外需求,对他们给予公平性对待。三是把增加灵活性作为均衡推进义务教育公共财政政策的必要补充。要落实国家义务教育财政“低保”政策,明确中央政府财政支持的重点。义务教育财政“低保”目标应包括:最低保障维持学校教学运转所需基本条件的要求;最低保障完成国家义务教育目标所需要的基本要求;最低保障为国家义务教育可持续发展奠定基础所需条件和要求。从长远看,随着国家对义务教育要求的不断提高,义务教育办学条件需要同步提高,“低保”的标准也不断提高。义务教育财政“低保”问题,不是政府短期的“突击行为”,而是实现义务教育财政均衡的“长效机制”。要按区域推进顺序选择从县域均衡、省域均衡到全国均衡推进的财政政策。从义务教育均衡推进状况看,省际间义务教育的差距在短时期内缩小基本是不可能的。县域内义务教育均衡的重点是缩小城乡之间的差距,县级教育财政投入和省市级财政转移支付的重点在农村义务教育。贫困地区义务教育均衡的重点在县域内,高于和处在全国义务教育均衡平均水平的地区,推进义务教育均衡的重点在省域内。在同一区域内,以学生数量为标准,实行义务教育均等化拨款制度。推进县域内和省域内义务教育均衡,教育财政政策应是在同一行政区内对于实施义务教育的学校以学生数为标准,实行均等化拨款制度。四是根据不同区域内接受义务教育人口的数量,确定中央政府纵向财政转移

支付的规模。

四、教育公共性建立需要进一步厘清政府、市场、社会三大主体关系。首先,要把优先、均衡、效率作为政府配置教育公共资源的基本原则,即教育公共资源的优先配置原则、均衡配置原则、效率配置原则。其次,要正视解决择校、重点校问题。也就是要加大教育投入,解决教育经费短缺问题;加强法律规范,实现校际间均衡发展和采取有效措施,改造和扶助薄弱学校。第三,要注重发挥社会非营利组织在教育的宏观管理中,维护教育公平,发挥独立的作用,公共参与教育决策、管理及其教育活动过程。

五、教育公共性实践的推进要重视彰显学校教育在社区互动方面的公共性。凸显社区公共性是当前社会公共事务管理的一个趋势。学校是社区中的正式组织,亦应是社会公共事务管理的内容之一。社区居民必须积极地、有组织、有系统地参与学校的教育计划、政策制定、解决问题以及评估。正是在这种参与中,公民才得以获得关于学校的第一手资料。他们可以提出问题,获得信息,表达观点,提出建议,对有争议的问题提出自己的见解。他们是决策过程中的重要一员,能促使学校跟上社会变化,促进教育变革。人们逐渐认识到,教育不仅是学校的责任,也是家长、社区和社会的责任。

2010年11月

导 论

教育作为社会生活的重要组成部分,既受到社会生活及其各个部分的制约和影响,又通过自身的独立性对整个社会的发展产生影响。当前,教育作为一项相对独立的社会事业,对我国社会主义事业建设正发挥着日益重要的作用。它是社会公平正义价值目标实现的具体手段,承载着实现社会公平正义的价值理想的历史责任;同时又把公平正义作为自身的价值追求,实现着教育的公平正义理想,愈来愈凸显出教育公共性的价值特性,这是教育作用于社会生活、促进实现社会公平正义的重要一极。因此,以教育公共性为价值追求,寻求教育公共性的实现形式并提供完备的保障体系,就成了我国当前乃至一个相当长的历史时期内教育事业和实现社会公平正义的基本使命之一。而在教育公共性由预想、可能走向现实性之前,必须先行进行科学筹划,以为现代化的教育公共性提供应有的理论支撑和科学根据。

一、选题的缘由及意义

(一) 选题的缘由

研究教育公共性的基本理论及其保障策略,既来自于现实中教育公共性问题的召唤,又来自于教育公共性理论上许多模糊性

认识需要澄清、基本观念需要重新建构的需要。在越来越强调公共性的社会变革中,教育作为公共领域重要组成部分的公共性是阙如的。“这一方面表现为,教育的公共责任意识薄弱;另一方面表现为,我们的教育可能造就出的是没有公共精神和公共理性的社会成员,可能无法培养出具有公共德行、平等意识和民主意识的公民。”^①如果我们无意或不能改变这种状况的话,我们的教育可能无法真正地减少教育和社会中的不公正和不平等,可能难以真正地丰富公共利益和公共“善”,无法为自由而繁荣的公民社会的发展作出贡献。

教育公共性的显现既是现代教育特性的一种时代变化,也是当代教育发展的一种新的价值诉求——即教育活动应以公共价值为导向。这种变化,需要教育政策、教育制度、教育观念等诸领域的全面变革。这既是实现教育的科学发展、和谐发展的时代要求,也是教育贯彻“以人为本”的理念、实现自身可持续发展的内在需求。因此,当前我国教育公共性问题备受关注。

1. 教育的公益性正经受挑战。现代发展中国家,教育公益性主要是通过政府举办的公立学校来实现。国家的这个公立学校系统是实现我国教育公益性的最重要的保障机制。然而,在最近 20 年左右时间原先由政府基本垄断的教育体制,发生了深刻变化。特别是上世纪 90 年代中期以来,随着我国市场经济的发育,人们越来越认为,通过市场来向社会提供某些基本的教育服务,已经逐渐成为一种重要的教育运行机制。在这种日渐变化过程中,原先持有的政府与学校关系开始改组并分化,出现既互相联系又互相制约的学校、市场和政府间的三种力量。在这三种力量之间趋行

^① 金生鈇. 保卫教育的公共性[J]. 教育理论与实验, 2007, (6).

运作的是：政府和市场分别代表了两种不同的教育产品提供途径。其中，政府不再垄断办学权利，转为主要负责宏观管理及统筹规划全国的或区域的教育工作，用必要的行政手段，如计划的、法律的、经济的、评估的、信息服务等去组织与领导。这种教育市场提供机制的典型特征，显然是以私益作为出发点和归宿，可能靠某种契约，使权利与义务、个人与社会之间得到平衡。而最终可以为公立学校提供教育服务的，并行使法律赋予的教育权利的，则是具有法人资质和经过法定程序设置的某些办学实体。在这一新变化面前，现行教育体制表现出极大的不相容性，尤其是在公立学校领域中某些改革举措的取向片面强调效率而忽视教育的社会公平，某些改革政策的实际效果有利于富人而不利于穷人，人们在问：在建立和完善与市场经济相适应的教育体制的过程中，政府和市场在教育领域中应如何发挥各自的作用？教育与市场究竟应构成怎样的关系？如何才能保证教育资源和教育机会的公平分配？因此，只有深入理解当前我国基础教育的基本价值，把握基础教育改革和发展中涉及的利益分配的复杂关系，才能最终提升基础教育改革的道德水准和改革决策的伦理质量。

2. 教育公共价值观念逐渐丧失。教育基于正当性或正义性而关涉公民社会的公共事务及公民品质，它以对公共事务的关怀和公民品德的培养为旨归。教育的这个功能需要通过培养学生共同的价值观念来完成。然而自从近代以来，人类社会却进入一个价值分裂和价值多元化的社会，马克斯·韦伯所谓“理性为世界去魅”所导致的“诸神不和”的状况，就是对这种现象的说明。“我们的时代，是一个理性化、理智化、尤其是将世界之谜加以祛除的时代；我们这个时代的宿命，便是一切终极而最崇高的价值，已自社会生活隐没，或者遁入神秘生活的一个超越世界，或者流于个人之

间直接关系上的一种博爱。”^①一方面,经济改革给我国的公共生活带来意味深远的变化,公共生活的生态在相当程度上已由全民式的转变为群体式的和个体式的。尽管国家仍试图通过倡导全民式展开的伦理行为来规范、引导公共道德秩序,但实际情况是,道德生活价值取向的多样性已经在经济改革带来的社会结构变化中获得赖以生存的土壤,国家提供并规定的全民共享的价值体系已不再有社会的公共约束力。强制性地提供给每一社会成员的世界观和人生观,曾使全民式道德生活有一个可共享的价值意义体系,促成全社会的团结一致。如今,共有的价值体系已名存实亡,生活的伦理秩序失去了一致性,各种利益行为的冲突和某些极端的利益行为把社会推向道德失序状态。面对价值冲突与混乱,教育难以用一种主流价值观来培养学生的集体观念,其应对公共事务的关怀和公民品德的培养也就变得无能为力。

3. 现代教育面临分配优质义务教育资源的竞争。我国法律规定义务教育是公民的基本权利,因此,与以能力为本位的公平竞争原则不同,义务教育的完全平等原则不仅表现在儿童均应取得义务教育机会,还应该在受教育过程中得到一视同仁的对待,即享有同样质量的教育资源。

目前,虽然我国对教育资源的分配实现了从“一极”模式向“三元”模式的转变。也就是说,在计划经济时代,国家的“大公”统治的“一极”化模式使得国家成为教育中的唯一的绝对权力主体,家庭和其他社会组织机构在教育资源分配中几乎发挥不到任何作用。但是,在这种“一极”化模式下,教育几乎成为一个没有任何

^① [德] 马克思·韦伯. 韦伯作品集——学术与政治[M]. 钱永祥 等译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004. 190.