

教育服务转型看潍坊

——全纳教育视野下

基本公共教育服务均等化研究

杜晓敏 著



山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

教育服务转型看潍坊

——全纳教育视野下

基本公共教育服务均等化研究

杜晓敏 著



山东人民出版社·济南
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

教育服务转型看潍坊:全纳教育视野下基本公共教育服务均等化研究 / 杜晓敏著. — 济南: 山东人民出版社, 2018.4

ISBN 978-7-209-11337-3

I. ①教… II. ①杜… III. ①地方教育-公平原则-研究-潍坊 IV. ①G527.523

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第036968号

教育服务转型看潍坊

JIAOYU FUWU ZHUANXING KAN WEIFANG

——全纳教育视野下基本公共教育服务均等化研究

杜晓敏 著

主管部门 山东出版传媒股份有限公司

出版发行 山东人民出版社

社 址 济南市英雄山路165号

邮 编 250002

电 话 总编室 (0531) 82098914

市场部 (0531) 82098027

网 址 <http://www.sd-book.com.cn>

印 装 济南万方盛景印刷有限公司

经 销 新华书店

规 格 16开 (169mm×239mm)

印 张 13

字 数 160千字

版 次 2018年4月第1版

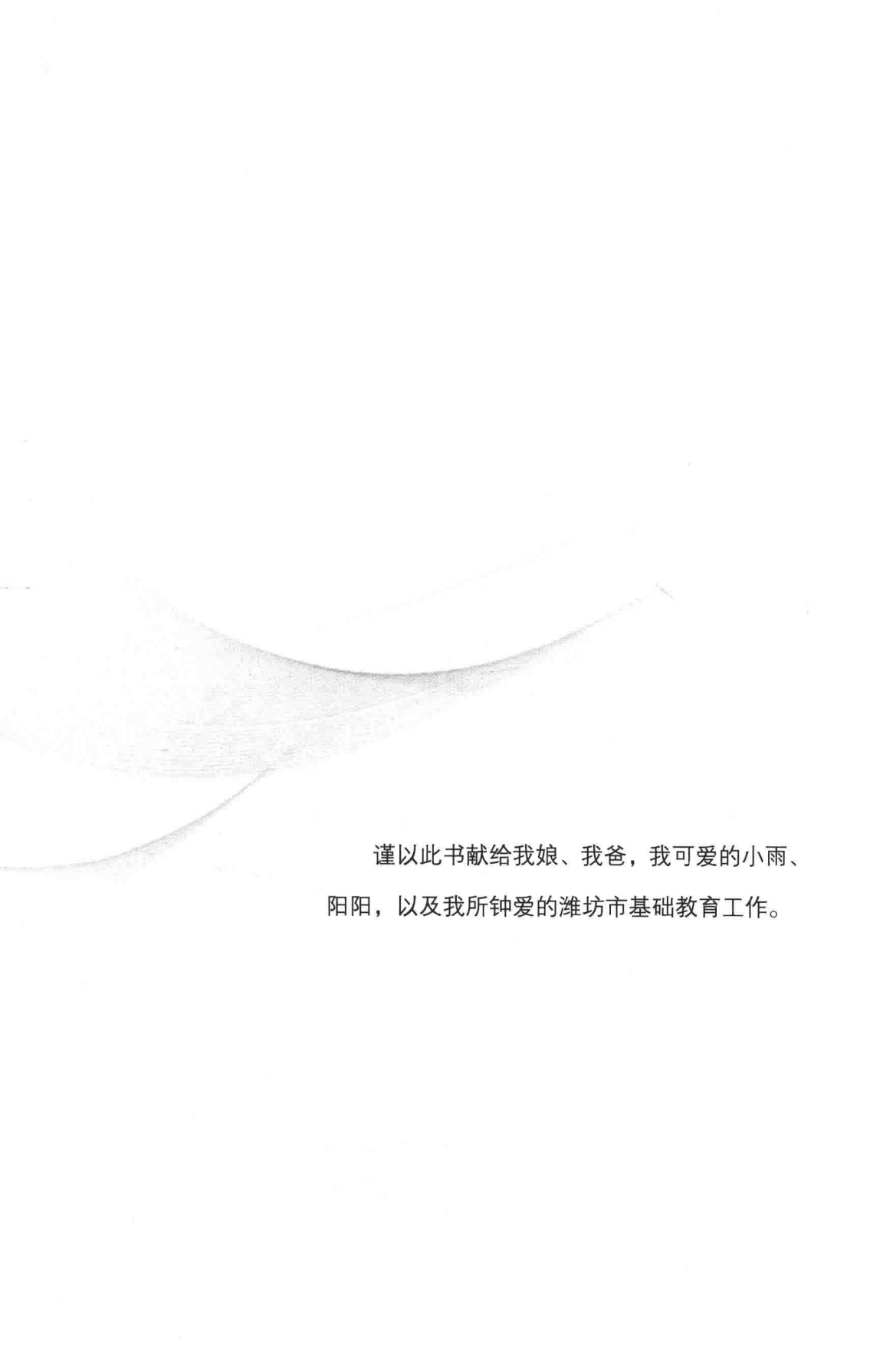
印 次 2018年4月第1次

印 数 1-500

ISBN 978-7-209-11337-3

定 价 43.80元

如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换。



谨以此书献给我娘、我爸，我可爱的小雨、
阳阳，以及我所钟爱的潍坊市基础教育工作。

前 言

Preface

随着世界竞争日趋加剧和各国教育的发展,追求公平、优质的基本公共教育服务已经成为当前乃至今后相当长时期内全世界教育领域关注的重大政策、理论和实践问题。当前的中国进入中国特色社会主义新时代,党的十九大报告提出,努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育,为我们指明了努力方向。自进入新课改至今的近二十年,潍坊市一直致力于基础教育综合改革,在中考招生、校长职级制、教育教学督导、社会参与等方面进行了一系列体制性、机制性改革,努力创造适合每一名学生的教育,以实际行动为每一名学生提供优质均衡的基本公共教育服务,形成了较为良好的教育生态。2004年以来,本人直接参与、见证了潍坊市基本公共教育服务均等化的推进过程,身为潍坊教育工作者感到无比骄傲与自豪,同时,更强烈地意识到自己肩负的更高水平实施基本公共教育服务的使命感与责任感。

全纳教育倡导促进每一名学生平等地参与、学习和发展,代表着教育的理想和目标,反映了全球教育发展趋势。全纳、公平而有质量的教育成为现在到2030年全球教育的共识。我的博士生导师黄志成先生多年来一直致力于全纳教育研究和实践。受先生全纳教育思想影响,本书以全纳教育为价值引领,以本人十余年的基础教育管理工作经历为实践基础,以致身于基础教育事业为情感依托,基于经验导向、问题导向和实践导向,从核心概念、理论基础、现状分析、案例剖析和国际比较等几个方面对基本公共教育服务均等化进行了系统研究,并以潍坊市基本公共教育服务实施为研究个案,关照实

证与实践。

第一章，界定并阐释了基本公共教育服务均等化的相关核心概念——公共服务、基本公共教育服务、基本公共教育服务均等化。

第二章，系统分析了全纳教育视野下基本公共教育服务均等化的基础理论问题，凝练出以全纳教育、新公共服务理论为基础，以全纳、公平、优质和服务等为核心的基本公共教育服务均等化的理论构架，为比较研究奠定了理论基础。

第三章，梳理了我国基本公共教育服务均等化的实践发展脉络，对全纳教育价值理念支持与建构缺失、服务供给碎片化、学校自主办学缺失、社会参与不充分等实践困境进行了审视，从学生对象主体性、教育质量、学校发展和专业引领等维度提出了应然的价值诉求，凝练出政府主导推进、学校自主办学和社会多元参与的路径范式，为案例研究提供了分析框架。

第四章，以山东省潍坊市为研究个案，梳理了全纳教育指引下的市域基本公共教育服务均等化演变历程——从关注教育机会，到关注教育机会和教育质量，再到关注全纳、公平的优质教育；分析论证了市域构建政府主导推进、学校自主办学、社会多方面参与的基本公共教育服务均等化路径范式的可行性，为区域基本公共教育服务均等化的研究和实践提供案例参照。

第五章，比较研究了国际组织和美国、英国、日本等发达国家基本公共教育服务均等化的发展历程、推进路径与特点，揭示了全纳教育视野下简政放权、学校变革和社会参与的政策路径，以及以学生发展和教育质量为中心的价值取向，为基本公共教育服务均等化实践研究提供了国际借鉴。

第六章，结语部分，对全纳教育视野下基本公共教育服务均等化研究的基本问题进行了梳理、总结和提升，对研究存在的不足以及亟待进一步完善和深入研究的问题进行了分析。

作为新时代的潍坊教育工作者，我们将牢记宗旨，办好人民满意的教育；砥砺前行，持续推进基本公共教育服务均等化，满足每一名学生、每一名家长对于美好教育生活的期待与向往。努力提供更加优质均衡的基本公共教育服务，我们一直在路上……

目 录

Contents

前 言 / 001

第一章 绪 论

一、公共服务 / 001

二、基本公共教育服务 / 003

三、基本公共教育服务均等化 / 005

第二章 基本公共教育服务均等化的理论基础 / 012

第一节 全纳教育 / 012

一、全纳教育的内涵是“基于个体差异的教育公平” / 013

二、全纳教育的基本理念是“权利、民主、平等” / 015

三、全纳教育的价值取向是“全面、全程、公平” / 016

四、全纳学校的构建 / 018

第二节 新公共服务理论 / 021

一、新公共服务理论的价值取向 / 022

二、新公共服务理论的主要内容 / 022

三、新公共服务理论对于基本公共教育服务均等化的影响 / 024

第三章 我国基本公共教育服务均等化的政策分析与路径探讨 / 027

第一节 我国基本公共教育服务均等化的推进历程 / 027

一、教育精英导向的基本公共教育服务均等化萌芽阶段 / 028

二、教育普及导向的基本公共教育服务均等化形成阶段 / 029

三、数量均等导向的基本公共教育服务均等化发展阶段 / 032

四、质量均等导向的基本公共教育服务均等化发展阶段 / 035

第二节 我国基本公共教育服务均等化的现实困境 / 037

一、全纳教育价值理念支持与建构缺失 / 038

二、服务供给碎片化现状有待改善 / 042

三、服务直接供给主体（学校）缺少办学自主权 / 045

四、社会多元参与缺乏 / 050

第三节 我国基本公共教育服务均等化的价值诉求 / 052

一、学生主体地位是价值使然 / 053

二、质量和规模是价值支撑 / 060

三、学校发展和专业引领是价值保障 / 062

第四节 我国基本公共教育服务均等化的路径选择 / 063

一、推进区域基本公共教育服务均等化的时代选择 / 063

二、推进区域基本公共教育服务均等化应坚持的基本原则 / 064

三、推进区域基本公共教育服务均等化要坚持政府主导推进 / 065

四、推进区域基本公共教育服务均等化要坚持学校自主办学 / 067

五、推进区域基本公共教育服务均等化要坚持社会多元参与 / 068

第四章 区域推进基本公共教育服务均等化的个案研究

——以山东省潍坊市为例 / 069

第一节 潍坊市域基本公共教育服务均等化的发展阶段 / 070

一、基于教育机会均等的义务教育普及阶段 / 070

二、基于教育机会和教育质量的县域教育均衡发展阶段 / 071

三、基于全纳、优质的基本公共教育服务均等化阶段 / 072

第二节 政府主导推进是基础保障 / 073

一、政府主导推进 / 073

二、教育行政主导权回归 / 076

三、学生发展统领 / 080

四、弱势学生群体关爱 / 084

第三节 学校自主办学是核心驱动 / 087

一、以学校自主办学为核心的校长专业化发展的理论探索 / 089

二、校长专业化发展的解决方案——校长职级制 / 089

三、实现学校自主办学的解决方案 / 098

第四节 社会参与是有效支撑 / 101

一、混合所有制投资办学 / 103

二、家长参与学校教育 / 105

三、社会参与教育监督 / 112

第五章 国外基本公共教育服务均等化研究 / 117

第一节 UNESCO 和 OECD 视野下的基本公共教育服务均等化 / 119

一、UNESCO 视野下的基本公共教育服务均等化 / 119

二、OECD 视野下的基本公共教育服务均等化 / 123

第二节 美国基本公共教育服务均等化发展历程及特点 / 129

一、美国基本公共教育服务均等化发展历程 / 130

二、纽约市基本公共教育服务均等化推进路径 / 135

三、美国基本公共教育服务均等化的主要特点 / 139

第三节 英国基本公共教育服务均等化发展历程及特点 / 140

一、英国基本公共教育服务均等化发展历程 / 140

二、全纳教育视野下英国基本公共教育服务均等化推进路径 / 145

三、英国基本公共教育服务均等化主要特点 / 148

第四节 日本基本公共教育服务均等化发展历程及特点 / 150

一、日本基本公共教育服务均等化发展历程 / 150

二、日本基本公共教育服务均等化推进路径 / 151

三、日本基本公共教育服务均等化主要特点 / 156

第五节 国外基本公共教育服务均等化走向 / 158

一、全纳教育是价值追求 / 158

二、学生发展是核心 / 159

三、学校变革是关键 / 161

四、简政放权和社会参与是重要条件 / 166

五、理论指导下的实践是重要保障 / 168

第六章 结 语 / 170

一、研究结论 / 170

二、研究展望 / 173

参考文献 / 176

本书主要研究市域范围内义务教育阶段的基本公共教育服务均等化问题。与其相关的核心概念主要包括：

一、公共服务

公共服务概念最早起源于欧洲，直至今日，这一概念已被使用并发展了一百多年。19世纪后半叶，德国社会政策学派代表人物阿道夫·瓦格纳提出，如果我们考虑财政经济中国家以及其他消费所需的支出经济的话，那就必须筹划国家需要中支付的工资乃至薪俸，或直接使用于公共服务的部分，或为获得其他财货而必须预为筹措的财货或货币的部分。^①公共服务从一开始便体现出其与政府不可分割的关系，并强调政府的管控。当然，也有一些学者从公民视角来审视这一问题，认为公共服务是“民主政体中所有公民所期待的美德的一个扩大部分”^②。同时也认为，未来公共服务的基点是公民的平等对

① 毛程连. 西方财政思想史 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 123.

② [美] 珍妮特·V. 登哈特, 罗伯特·B. 登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵 [M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 39.

话协商及其公共利益。^①我国学术界关于公共服务的定义及其内涵与外延的研究有待深入。李军鹏指出，公共服务是政府为了满足社会的公共需要而提供的产品与服务的总称。^②陈昌盛、蔡跃洲认为，公共服务是每一个社会公民应该享受的基本权利，无关于公民的出身、种族、地位、收入等。^③

国内外学者们热衷于研究的一项是公共服务与公共产品的关系。王谦在系统分析后，总结出了三种基本视点。如表1-1所示。^④

表 1-1 公共服务与公共产品关系的基本视点

关系名称	关系类属	关系类属的原因
公共产品等同论	公共产品=公共服务	公共服务是一种商品和劳务
公共产品包含论	公共产品>公共服务	公共服务是以服务形式存在的公共产品
政府职能论	公共产品<公共服务	公共服务包括公共产品供给、经济调节、市场监管等职能

按照公共产品等同论，公共服务是一种公共产品，因而具有了非排他性和非竞争性两个基本特征。非排他性指每个人都有权享受政府提供的公共服务；非竞争性则指当享受公共服务的人数增加时，引起的服务边际成本等于零。公共服务总体来看是一个连续体，公共性是其链接的桥梁。^⑤

综合分析以上观点，根据研究需要，结合笔者多年实践经验，本书把公共服务界定为：公共服务是在政府主导下，由政府、社会等多元主体共

① Robert B. Denhardt, Janet Vinzant Denhardt. The New Public Service, Serving Rather than Steering [J]. Public Administration Review, 2000, 60(6).

② 李军鹏. 公共服务学——政府公共服务的理论与实践 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2007: 2.

③ 陈昌盛, 蔡跃洲. 中国政府公共服务: 体制变迁与地区综合评估 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007: 20.

④ 王谦. 城乡公共服务均等化问题研究 [D]. 济南: 山东大学, 2008: 5.

⑤ Brian A. Rutherford. The Social Construction of Financial Statement Elements under Private Finance Initiate Schemes [J]. Accounting, Auditing and Accountability, Journal. 2003, 16(3): 372-393.

同提供给每一个社会公民所需要的相应资源、条件、服务等,是社会公民获得生存权和发展权的保障。基本公共服务则是为保障社会公民基本的生存权和发展权而由政府、社会等提供的基础性的、必需的公共服务。

二、基本公共教育服务

(一)公共教育服务的内涵

关于公共教育服务的观点是多元化的,有社会职责和职能说、公共物品说、公益性服务说、文化服务说等。社会职责和职能说认为,公共教育服务是在政府主导下,企业、非政府组织、个人等共同参与承担公共教育产品的生产与供给的有关职能。^①公共物品说认为,公共教育服务是基于公共教育需求而提供的公共物品或混合产品。^②公益性服务说认为,公共教育服务是一种由政府主导的、惠及每一名社会公众并能够满足社会教育共同利益需求的公益性服务。^③文化服务说认为,公共教育服务是一种在教育领域提供的面向广大公民的文化服务类型。^④

当然,从发展的视角来审视公共教育服务,其内涵将随着时代的变化而不断改变。国内外公共服务理论的发展历程主要经历了三种范式的演变:老公共行政、新公共管理和新公共服务。随之,公共教育服务也呈现出了三种相应的形态:^⑤

一是政府控制型。这一类型主要指老公共行政,强调政府的基本伦理责

① 蒋云根.我国现阶段教育公共服务存在的问题及对策研究[J].天津行政学院学报,2008(1):53-58.

② 孙其松.探索:宿迁市公共教育服务供给形式和机制创新研究[M].南京:江苏人民出版社,2009:10.

③ 何鹏程,宋懿琛.教育公共服务的理论探讨[J].教育发展研究,2008(9):39-48.

④ 徐晓玮.基于服务型政府视角下的公共教育服务优化研究[J].江西理工大学学报,2012(6):92-94.

⑤ 何鹏程,宋懿琛.教育公共服务的理论探讨[J].教育发展研究,2008(9):39-48.

任以及公共教育服务的属性，以领导权威和官员层级制为导向，在教育领域的具体表征是政府直接为社会公众提供公益教育服务，并兼具教育服务购买者与决策者、教育生产者与供给者等多种角色。

二是市场主导型。这是新公共管理范式下的形态，以自由竞争为价值基点，重视发挥价值规律的作用，政府不再是单一的教育服务产品的供给者和生产者，强调私营企业、非营利性组织等市场主体的共同参与，重视竞争自由化为教育发展带来的活力。

三是混合型。基于新公共服务理论，以公民精神和公共利益为主旨，强调在教育治理结构中，政府与社会通过对公共利益进行协商，共同在基本公共教育服务中发挥资源配置效能。

综上，本书认为，公共教育服务是指在政府主导下，为了满足学生的教育诉求，由政府、学校和社会等多元主体共同参与，提供给学生的相应的教育资源、条件、服务等。接受公共教育服务是学生平等生存和发展权利的基本保障。

（二）基本公共教育服务概念界定

从现有研究来看，学界对于“基本公共教育服务”这一概念尚无共识，更多的还是套用或借助公共服务和基本公共服务的概念。何鹏程提出，基本公共教育服务应是国家提供的，能保障公民基本生存和发展，且能满足其基本尊严、提升其基本能力的、基本的教育和文化公共服务，是关系社会公众生存与发展最基本、最直接、最密切、最现实的一项公共服务。具体到基本公共教育服务的范畴，何鹏程从基础性发展权利的视角出发，认为这一权利隶属于义务教育阶段，不属于学前教育、高等教育等其他教育阶段；所以，只有义务教育属于基本公共教育服务，其他阶段的教育则被排除

在外。^①对于基本公共教育服务的范畴,学界有不同观点。从全纳教育的视野出发,本人赞同基本公共教育服务涵盖学前教育、高中阶段教育、高等教育及至终身教育的观点。

基本公共教育服务的概念是动态的,其内涵和外延随着国家和历史时期的不同而有不同的表征。在国外,通常没有“基本”一说,很多国家的公共教育服务都是普惠性、公平性的。我国由于仍处在社会主义初级阶段,公共教育服务仍处于较低发展水平,所以限定在“基本”这一范畴。

基于上述分析,本书将基本公共教育服务界定为:为保护学生基本的生存权和发展权,实现学生的基本教育诉求,在政府主导下由多元供给主体共同提供的基本社会教育资源、条件和服务等。基本公共教育服务是由政府主导推进和多元主体参与供给的基本的公共教育服务,其核心是让学生接受公平、优质的教育。基本公共教育服务是动态的,与政治、经济、社会发展水平和发展阶段相适应,其服务取向不断优化,服务目的不断深化,服务范畴不断扩大,服务内容不断扩展,服务质量不断提升,服务标准不断提高,服务体系不断完善。

三、基本公共教育服务均等化

在发达国家,基本公共教育服务均等化不仅被社会公众视为理所应当享受的基本权利,而且还成为各类教育政策的基本价值取向。“基本公共教育服务均等化”是我国学者和基层教育工作者根据我国区域之间、城乡之间、学校之间、个体之间的教育不均等现状而提出的目标性词语,其词语构成为“基本公共教育服务”和“均等化”。

^① 何鹏程. 公共教育服务体系构建研究——以上海实践为例[D]. 上海: 华东师范大学, 2012: 31-34.

（一）均等化的内涵

从词义上来看,“均等化”与“平等”很接近。由于学者们对于“均等化”和“平等”的评论经常与“正义”关联在一起,因而政治哲学中的公平、正义理念往往直接影响学者们对均等价值的判断。对于公平、正义的理解上的差别直接影响对均等化的认识。绝大多数学者都认为“均等化”是一个相对而非绝对的概念,是组织间、个体间存在一定差异情况下的大体相等,而不是绝对意义上的相等。对于“均等化”的内涵及判断准则,尽管学者们从多维度进行了分析解构,但并没有在一致性上实现标准化。王志雄对其内涵进行了较全面的总结,并将学界对“均等化”的理解和解释分为起点或机会均等、结果均等、能力均等、需求均等四个维度;并且指出,均等化的价值取向之争对不同经济增长期和社会发展阶段实现基本公共服务均等化的原则、目标和实现手段都有着决定性的影响。^①张晓杰也认为均等化并不是指绝对的、完全的均等,而是一种相对的均等;政府要将能满足基本需求的、在不同阶段的标准不一致的、最终大致均等的公共产品与公共服务提供给社会公众。^②樊丽明、郭健同样指出均等化不能等同于平均化,核心是机会均等和结果均等,本质是平等的基本公共服务消费权利,终极追求是实现社会公平与正义。^③而刘尚希更强调机会均等,均等化的本质是通过某一个层面的结果平等来实现机会均等,公民不应因民族、地域、年龄及性别等客观因素的影响而受到不同待遇。^④李谦认为,均等化的核心本质并非平均化,而是

① 王志雄.我国基本公共服务均等化研究[D].北京:财政部财政科学研究所,2011:21-24.

② 张晓杰.城市化、区域差距与基本公共服务均等化[J].经济体制改革,2010(2):118-122.

③ 樊丽明,郭健.城乡基本公共服务均等化的国际比较:进程与经验[J].中央财经大学学报,2012(7):1-8.

④ 刘尚希.基本公共服务均等化的目标是促进居民消费平等化[J].中国财政,2007(7):72-73.

强调将各类资源掌控在合理、可控的范围内并实现最大可能的优化配置。此外,均等的核心要求并不是要降低优质教育的质量,使所有教育质量都处于中等水平,而是在保证原有优质教育水平的基础上适当调配资源,尽可能使公共教育质量由较低水平向较高水平发展。^①

也有部分学者从均等要素的角度提出了关于均等化的观点。其中常修泽^②、迟福林^③、安体富^④等提出了“二要素均等说”,即机会均等和结果大致均等。他们认为,在提供结果大致均等的基本公共服务的过程中,自由选择权是社会公众应该享有并应予以重视的。任强也支持“二要素均等说”,并认为均等化的标准有三种理解,即最低标准、平均标准和相等标准。^⑤陈海威、田侃提出了“三要素均等说”,指出了均等的三层内涵,即结果均等、起点均等、过程均等。^⑥

项继权从范畴的角度指出,均等的范畴包括城乡之间、区域之间以及不同群体及个体之间的均等,据此实现按需分配。^⑦也就是说,每个人都应享有能满足其基本生活需要的、与他人的大体均等的基本公共服务。

本书认为,均等化是一个相对的概念;均等化不等同于简单的平均化,而是有差异的平均化;均等化应该包含资源配置均等、享受机会均等、服务

① 李谦.论区域基本公共教育优质均等化的实现——以浙江省杭州市萧山区为例[D].金华:浙江师范大学,2011:5.

② 常修泽.中国现阶段基本公共服务均等化研究[J].中共天津市委党校学报,2007(2):66-71.

③ 迟福林,殷仲义.中国农村改革新起点:基本公共服务均等化与城乡一体化[M].北京:中国经济出版社,2009:118.

④ 安体富,任强.公共服务均等化:理论、问题与对策[J].财贸经济,2007(8):48-53.

⑤ 任强.中国省际公共服务水平差异的变化:运用基尼系数的测度方法[J].中央财经大学学报,2009(11):5-9.

⑥ 陈海威,田侃.我国基本公共服务均等化问题探讨[J].中州学刊,2007(3):31-34.

⑦ 项继权.基本公共服务均等化:政策目标与制度保障[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2008(1):1-9.