

北京大学教育经济与政策研究丛书

*Towards Public Education
Beyond Education Privatization*

走向公共教育

教育民营化的超越

文东茅 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京大学教育经济与政策研究丛书

走向公共教育

教育民营化的超越

文东茅 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

走向公共教育：教育民营化的超越/文东茅著. —北京：北京大学出版社, 2008. 3

(北京大学教育经济与政策研究丛书)

ISBN 978-7-301-13512-9

I. 走… II. 文… III. 教育事业—发展—研究—中国 IV. G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 035417 号

书 名：走向公共教育 教育民营化的超越

著作责任者：文东茅 著

丛 书 主 持：李淑方

责 任 编 辑：李淑方

标 准 书 号：ISBN 978-7-301-13512-9/G · 2315

出 版 发 行：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址：<http://www.pup.cn> 电子信箱：zyl@pup.pku.edu.cn

电 话：邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767346

出版部 62754962

印 刷 者：北京汇林印务有限公司

经 销 者：新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 15.75 印张 275 千字

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

定 价：32.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:(010)62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

序

教育的提供方式主要有两种,一种是政府提供的公立教育,一种是民间提供的私立教育。当公立教育体系出现质量下滑、机会分配不公等诸多问题时,一些学者坚持在公立学校系统内部寻求改进对策,包括增加经费、加强管理、强调核心课程、提高教师质量、缩小班级规模等,另一些学者则主张通过引入民间资金和管理、扩大学生对学校的选择权、促进学校之间竞争等方式促使教育民营化。这两派之间的争论长期持续。就我所知,早在 20 世纪 60 年代中期,我的导师亨利·莱文教授就与他在斯坦福大学的同事、“教育券”的倡导者米尔顿·弗里德曼教授进行了一系列激烈的辩论,此后,莱文教授一直坚持通过实证研究揭示教育民营化对教育系统和社会发展的影响,提出了著名的评价教育民营化的四维分析框架:教育公平、办学效率、学生选择、社会凝聚,他还创立了哥伦比亚大学教师学院“国家教育民营化研究中心”,且至今一直担任着该中心主任;弗里德曼教授尽管此后将主要精力用于经济学的研究,但他在教育领域始终坚持自己的新自由主义观点,到 1995 年,他还在《纽约时报》上发表了“公立学校:使之民营化”(Public schools: Make them private)一文,为自己的教育民营化思想辩护。由于教育民营化实践的多样性和影响的复杂性,人们至今仍然很难对其做出一个简单的是非判断。但通过这些实践和相关研究,人们还是形成了一些共识:教育民营化既不是医治公立教育病症的灵丹妙药,也不是加剧教育和

社会问题的洪水猛兽,应该针对不同国家、不同形式教育民营化实践的具体问题进行具体分析,提出有针对性的对策。

20世纪80年代以来,我国教育系统也经历了一个民营化的过程,不仅各级各类民办教育得到了恢复和发展,公办学校也出现了收费、择校、转制等带有民营化色彩的办学实践,还出现了公办中学“名校办民校”、公办高校举办独立学院等中国特色的混合制学校。这些民营化实践不论对我国教育事业的发展还是对学生的教育选择都已产生重大的影响,如何认识和把握办学体制变革的整体方向是当前急需研究探讨的理论和现实问题。文东茅博士的这本专著就是对我国教育民营化问题进行系统研究的有益尝试。该书在概括介绍国际上公立教育民营化现象的原因、表现及其争议的基础上,通过大规模问卷调查和大量案例分析,对我国教育民营化的五种主要实践进行了专题研究,不仅全面介绍了这些教育民营化实践的历史、现状、成因和影响,也对政府相关政策的变迁及其效果进行了评析,还提出了许多具有自己独到见解的政策建议,如通过赋予控制权和转让权实现对民办学校举办者的激励、通过教育的均衡化和多样化扩大教育选择、通过股份制实现独立学院的独立和非营利化改造、通过教育券扩大对弱势群体的资助,等等。我相信该书不论对于系统了解中国办学体制现状、深入分析教育民营化的利弊还是对于相关政策的制定都是具有参考价值的。

该书最重要的贡献在于提出并系统阐述了“公共教育”的理念,即应该通过公、私立教育的合作伙伴关系,建立一个以公共利益为核心价值追求的公共教育体系。作者认为,教育既具有公益性,也具有私益性,教育的公益性集中体现在提高全体国民的基本素质、促进社会公平等方面;政府资助和管理教育的合法性基础就是追求公共利益;公办教育和民办教育都应该成为公共教育的组成部分,都应该成为扩大社会公益的制度选择。对这些观点,我是非常赞成的。“异构”可以“同功”,尽管公办教育与民办教育的资金来源和管理方式不同,但都可以是“公益”的。我曾经在私立的美国斯坦福大学学习多年,现在在公办的北京大学已经工作了二十年,我的体会是,这两所大学都是以社会进步、文明传承与发展为己任,都对自己的国家和人类社会的发展做出了卓越的贡献,因而也都得到了政府、社会的高度评价和大力支持。可见,完全可以超越“公办”与“民营”的体制之争,充分利用各类教育共同追求教育结果的公益性。

胡锦涛同志在党的十七大报告中明确提出:“教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的重要基础。”这是党和国家对于教育理论认识

的一次重大突破,也为新时期我国教育改革和发展指明了方向,即各级各类教育都应该更积极地致力于弘扬民族文化、提高国民素质、促进社会公平。这一论述的核心思想就是强调教育的公益性。所以,“追求公共利益”、“走向公共教育”是对时代要求的响应,也是我们每一位教育工作者应该肩负的使命。

北京大学

段维方

2008年3月

前言

“教育民营化”(Education Privatization)是 20 世纪 80 年代以来世界上许多国家普遍出现的一种教育改革趋势,其核心是改变以“财政资助、政府管理”为特征的公立学校教育制度,代之以更多地依靠非政府经费和管理来提供教育,表现为“放权”、“择校”、“收费”、“自治”等多种形式。教育民营化实际上是政府公共行政和管理职能改革的一部分,得到了新自由主义理论学说的强力支持,并得到了一部分教育改革实践者的热烈拥趸。但对于教育民营化,从一开始就存在诸多争议和质疑,在对各种教育民营化实践进行大量的实证研究后,人们仍然没有得出一致的结论:有的研究发现民营化确实提高了办学效率和师生满意度;也有研究认为教育民营化并没有如其支持者所宣称的那样是“治愈公立学校系统病症的灵丹妙药”,相反,有可能加剧教育不公甚至导致社会分裂。因此,人们开始重新审视公、私立教育的关系,即教育到底应该如何提供?政府、社会、家庭在其中各自应该扮演什么角色?能否建立一种有效的机制,发挥公、私立教育各自的长处,实现二者相互协作,即建立公、私立教育的“合作伙伴关系”?这些都是目前各国教育理论和实践中正在探讨的核心问题,对其回答将影响国家未来教育体制的特征和走向。

我国在实行“改革开放”政策之后,同样出现了一种“教育民营化”的趋势,在各级各类民办教育发展的同时,也出现了各种“公办学校民营化”现象,包括公办学校转

制、收费、后勤社会化、学校管理企业化以及“名校办民校”、公办高校举办“独立学院”，等等。在此过程中，我国学术界对于民办教育的发展，尤其是其法制建设给予了高度的关注，但对于公办学校的各种改革则往往局限于从经营管理的角度讨论其“市场化”，从制度变革的视角对“公办学校民营化”的系统研究却相对缺乏。我国教育民营化的产生和发展有何特殊性？已有的教育民营化实践对教育数量、质量、类型的发展以及教育公平、社会和谐、个性发展等有何种影响？在教育民营化过程中政府政策发挥了什么样的作用？研究这些问题不仅有利于更客观、准确地评价我国教育民营化的影响并采取有效的政策应对，也将有利于深化对公、私立教育制度以及政府、社会和学校关系的理论认识，从而建立一种正确的理念和制度，充分发挥各类教育在“穷国办大教育”和“科教兴国”方面的作用。

笔者对教育民营化的关注最早可以追溯到1993年对长沙一所“民办公助”学校的调查，在1999年之后，连续参与承担了一系列相关课题的研究，包括：1999年参与北京市教委课题“北京市‘民办公助’办学体制改革研究”；2000年参与北京市教委委托课题“北京市中小学教育资源配置均衡化研究”；2001年参与世界银行委托课题“中国民办教育现状调查研究”；2002年参与教育部政策法规司组织的《民办教育促进法实施条例》调研和论证工作；2003年负责财政部教科文司委托课题“独立学院发展与相关财政政策研究”；2004年参与中国老教授协会委托课题“‘十一五’期间中国民办教育发展空间”；2005年承担北京市教育科学规划办委托课题“转制学校经营案例研究”，等等。在这些研究过程中，笔者一开始也基本上是“就事论事”，缺乏从制度角度将公、私立教育统筹考虑的宏观视野，也没有更多地研究思考这些教育改革对整个教育体系和社会公平、社会和谐等的综合影响，但在这些研究过程中我确实感受到了问题的复杂性和关联性。2004年8月至2005年8月，笔者有幸到美国哥伦比亚大学教师学院访学，曾满超教授和亨利·莱文教授都是国际上研究教育民营化的著名学者，他们以及他们主持的中国教育研究中心和美国国家教育民营化研究中心为笔者了解和研究教育民营化及其研究的国际趋势提供了非常有益的帮助。在此期间，通过对大量文献的阅读并结合对以往课题研究的反思，笔者基本上形成了自己对教育民营化的整体认识：民营化既不是灵丹妙药，也不是洪水猛兽，它改变的只是教育管理和提供方式，而公益性则应该是教育始终追求的核心价值。回国之后，通过“教育制度分析”和“教育民营化研究”两门研究生课程的教学，笔者进一步梳理了相关文献和观点，利用已有的研究数据资料，尝试分析了我国教育民营

化的主要实践,并明确形成了“从公办学校走向公共教育”这一教育理念。

经过这些“沉淀”和“积累”,成书过程本该是水到渠成的,不过真正动笔时才发现,看过的大部分文献都只留下了大体的印象;原有的课题研究或者已经“过时”,或者调查数据和论证明显不充分;民营化问题所涉及的理论和实践问题的多样性、复杂性更是让自己深感学识不足。但笔者的学术理念是:“不能只做理性的批判者,而要做积极的建言者。”这一理念让笔者有一种强烈的责任感:应该让更多的人尽快认识到公办学校存在的问题以及教育民营化可能的陷阱和危机。因此,尽管对许多问题的分析还不够全面、深入,还是愿意将自己的思想、观点表达出来,希望引起更多的人对教育民营化问题的关注和研究,也希望促进政府和政策制定者形成对教育体制更全面、更理性的认识。

本书的形成,首先要感谢北京大学教育学院领导、同事和同学们的支持和帮助,学院和谐宽松的人际环境、积极务实的学术风气、团结互补的研究团队都是自己工作和生活的宝贵财富;感谢在各个相关课题研究过程中提供过无私帮助的诸多学术同仁和各类学校师生;感谢我的师长和家人长期的关心和鼓励;感谢北京大学出版社为本书的面世付出的辛勤努力。

北京大学教育学院

文东茅

2007年12月1日

目 录

序	闵维方 (1)
前言	(1)
第一章 从公立学校到教育民营化	(1)
第一节 公立学校的理念、制度与挑战	(1)
第二节 教育民营化及其争议	(14)
第三节 中国教育民营化概述	(33)
第二章 民办教育的发展和产权激励	(40)
第一节 政策变迁与中国民办教育发展	(40)
第二节 民办学校的产权与控制权	(47)
第三节 民办学校的“盈利”与“合理回报”	(55)
第四节 民办学校办学者人力资本的激励	(64)
第三章 转制学校的试点与合法性重建	(76)
第一节 转制学校的实践与影响	(77)
第二节 转制学校的合法性危机与重建	(88)
第四章 独立学院的自发设立和规范管理	(102)
第一节 独立学院的自发设立与初期形态	(103)
第二节 独立学院的规范和治理	(115)
第三节 独立学院的影响与前途	(125)
第五章 高校收费并轨与资助配套	(135)
第一节 高校收费的国际趋势、动因和争议	(135)
第二节 我国高校收费和资助的政策变迁	(142)
第三节 高校收费和资助政策的影响及对策	(152)
第六章 学生择校的管制与疏导	(168)
第一节 择校现象及其影响	(169)

第二节	择校的管制与失效·····	(176)
第三节	教育均衡发展 with 择校疏导·····	(184)
第四节	教育券 with 择校自由·····	(192)
第七章	公共教育理念 with 教育民营化的超越·····	(207)
第一节	教育的公益性与公共教育理念·····	(208)
第二节	民营化对教育公益性的影响·····	(217)
第三节	政策调整 with 公共教育的发展·····	(226)

第一章 从公立学校到教育民营化

典型的公立(公办)学校是由政府通过财政经费建立、支持并直接管理的学校;典型的私立(民办)学校是由个人和非政府机构建立、资助和管理的学校。^① 公立学校古已有之,在 19 世纪和 20 世纪迅速发展,并成为世界各国教育的基本提供方式。而在 20 世纪 50 年代以后,公立学校在进一步发展的同时开始遭遇批评、质疑和挑战,并出现了“教育民营化运动”。本章将首先分析公立学校的理念、制度安排以及所面临的批评和挑战,并介绍目前各国教育民营化的动因、实践和争议,以期对世界教育发展趋势有一个整体的了解,在此基础上,介绍我国教育民营化的背景、主要实践和需要研究的问题。

第一节 公立学校的理念、制度与挑战

一、公立学校的产生和发展

要对人类社会发展早期学校的公、私性质作出明确区分往往是非常困难的。在古代,由部族建立的学校对部族内部是“公共”的,但对外或者对部族内部不同阶层

^① 为示区别,本书在论及中国学校教育时,分别用“公办学校”、“民办学校”、“公办教育”、“民办教育”;在没有专指或论及国外学校教育时分别用“公立学校”、“私立学校”、“公立教育”、“私立教育”。另外,在不少文献中都将“公立教育”、“公立学校教育”与“公共教育”混同使用,但本书认为,公立学校教育不等于以公共利益为宗旨的“公共教育”,这一点将在第七章详细论述。

的人,却是封闭的和“私有”的。在封建社会,出现了“官办”的宫廷学校,但这类学校最初也主要只对皇亲外戚大臣子女开放,是一个更大的“家庭学校”,随着招生对象的逐渐开放,这些学校往往发展为国家的最高学术机构或教育机构,其“公共”的性质才逐渐体现。与宫廷学校并存的寺庙学校尽管是由非政府举办的,却自称是“公共”的,因为它们向教区的所有儿童提供免费教育。尽管如此,从整个教育的提供方式看,仍然可以发现由“集体”或“私人”提供教育的典型。古希腊斯巴达就是政府提供教育的典型。斯巴达是一个社会分层非常严格的社会,最上层是斯巴达人,是社会的特权阶层或“优秀公民”;之下是没有政治权利的自由民阶层;最底层是奴隶。斯巴达教育是公民的特权,公民权利很少有机会扩展到奴隶。在斯巴达,政府(而不是家长)被认为是教育的最好的决策者和提供者,所有公民的子女都要被送到官办学校学习,接受统一的体育训练。尽管斯巴达教育不对公民之外的社会阶层开放,但是,在公民内部,“每一个公民大体上是平等的,凭借在最有价值的技能和品质即军事技能方面表现的熟练程度,能上升到领导岗位。”^①与斯巴达同期的雅典则是民间提供教育的典型。在雅典,父母拥有教育子女的权力和自由,任何人都可以开办学校,所有学校都是私营的,亚里士多德举办的吕克昂(Lyceum)和柏拉图举办的学园(Academy)就是广为人知的私立学校。这些学校讲授数学、艺术、天文、哲学以及其他学科知识,由于有慈善事业的支持,并且由于学校之间的竞争,这些学校的学费通常很低,甚至根本不收学费。斯巴达和雅典两种不同的办学体制都有效地满足了其公民对教育的需求。在人类社会的大多数国家和大多数的历史时期,都是官办学校与民办学校并存,只不过不同政府对民间办学的态度不同,有的支持、鼓励,有的放任自流,有的则进行压制,由此形成了不同的学校教育体制和教育供给方式,并导致不同国家或同一国家不同时期官办学校和民办学校的比例结构出现不同。

在现代民族国家建立之后,统治阶级都开始有目的、有意识地建立公立学校系统。最早的公立学校运动通常被认为发生在欧洲。1619年,德国魏玛公国颁布强制入学的法令,规定父母必须送其6—12岁的子女到学校学习,这被认为是义务教育的开端。公立学校的大发展始于19世纪,在此后的二百多年中,大多数国家都积极主动地开展了建立、资助和管理学校的实践,甚至普遍建立了强制、免费的义务教育制度,不断扩大

^① 卡扎米亚斯,马西亚拉斯.教育的传统与变革.北京:文化教育出版社,1981,29.

公立中等教育和高等教育的规模,使公、私立教育的格局发生了根本性的变化,公立学校逐渐在教育供给中占统治地位甚至垄断地位。这一过程可以称之为全球范围内的“公立教育运动”。^①

美国第一个义务教育法令是由马萨诸塞州在1842年颁布,到1918年,各州都颁布了各自的义务教育法;通过1862年的《莫雷尔法案》以及其后的一系列相关法案,美国公立高等教育得以迅速发展。英国作为自由主义国家,一直有不干预教育的传统,在长期犹豫之后,也终于在1872年颁布了自己的义务教育法。日本在明治维新时期就制定了普及教育政策,其1872年制定的《学制》就提出在文部省的统一管辖下,在全国设立8个大学区,各设1所大学;每个大学区划分32个中学区,各设1所中学;每个中学区划分210个小学区,各设立1所小学,要求全国做到“邑无不学之户,家无不学之人”。^②

对于各国政府为什么要建立公立学校系统,即公立教育的起源问题,学术界有诸多研究并有不同的理论解释,其中主要的观点有自由主义理论、结构功能理论、冲突理论、现代国家论等。

自由主义理论认为以自由、平等、民主为核心价值追求的资本主义精神为普及教育的发展奠定了思想基础,而教派斗争以及新教的发展则是推动教育发展的直接动力。“为了传播本教派的教义,扩大新教的影响,争夺更多的教徒,新教各派都极其重视教育,大力发展面向广大人民的初等教育。发展初等教育的目的是使更多的儿童能够读懂《圣经》,便于传播教义。”^③尽管自由主义的观点可以解释部分宗教国家普及教育的发展,但其普适性是值得怀疑的,事实上,在最早建立普及教育制度的普鲁士,其教育并非出于民主、自由和开启民智,而是专制和军事的需要。

结构功能主义者认为,公立教育是适应现代社会经济发展的产物。18世纪前后,西方主要国家都经历了工业革命,机器大工业代替了传统手工业,这种大工业需要大批具有与机器大生产相关知识、技能的劳动者,这种劳动者需要由大量的学校进行教育培养,而不能仅仅依靠传统的家庭教育或师徒传授。工业革命使社会财富极大丰富,也为公立教育的发展提供了物质基础。但是,也有人对此提出了反驳:最早进行工业革

① 美国19世纪30年代开始的“Common School Movement”也被翻译为“公立学校运动”或“公共教育运动”,为示区别,在此,“公立教育运动”是指全球范围的政府通过建立公立学校提供教育的运动,即“Government School Movement”。

② 吴文侃,杨汉清主编。比较教育学。北京:人民教育出版社,1989,157—158。

③ 季苹。美国公立学校的发展研究。北京:高等教育出版社,2002,21。

命的英国直到 19 世纪末才建立公立教育制度,而普鲁士、瑞典等国在建立公立教育制度时都还没有进行工业革命。另外还有人认为,第一次工业革命对劳动者素质的要求仅限于简单的读、写、算,这些技能并不一定要通过强迫教育的方式获得。^①

冲突论的观点认为公立教育是阶级冲突的产物。其中又有两种完全对立的观点。一种观点认为,公立教育的出现是工人阶级争取受教育权利的产物。工人阶级为获得平等的社会、经济地位,要求政府建立免费的、对所有人平等的公立教育系统,从而使自己的子女能接受相应的教育。而另一种观点认为,在公立学校发展的早期,穷人们对免费上学和慈善教育并不热心,甚至非常冷漠,当时公立学校的发展并不是来自基层父母的要求,而是社会精英人士和教育专业人士的极力推动。正是由于统治阶级看到了教育在维护社会稳定、减少社会犯罪、提高自己生活质量、获得更多选票等方面的作用,才愿意纳税建立公立学校。所以有学者认为公立学校运动“是社会工作者、迫切追求社会地位的家长和对社会地位产生饥渴的教育工作者以他们各自的理由将教育改革强加在并不情愿的社会大众身上的结合体。”^②“与其说公立学校教育的任务是为工业生产提供新技能,还不如说是为了灌输服从、纪律和道德,借此来抵抗普遍的社会混乱,鼓励工人阶级乃至全社会都接受竞争资本主义价值观。”^③

英国学者安迪·格林(Andy Green)在其《教育与国家形成》一书中提出了“现代国家论”,认为现代国家和现代国家教育制度的形成是统一的过程。在他看来,国家的形成是构建现代国家的历史过程,不仅包括政府的政治和行政机构以及由政府控制的公共领域机构的建设,还包括使国家权力合法化和强化国家与民族特征的意识形态和集体观念的形成。^④ 18 世纪初,欧洲大陆一些专制国家着手建立作为现代资本主义国家机器构成要素的中央官僚、军队和国家税收系统,同时提供经费发展教育,教育被看成是实现培养政府官僚、训练军官、强化政治忠诚等国家目

① 兰德斯(David Landes)区分了四种知识:写和算、手工与机械技艺、综合科学原理并加以运用的知识(工程知识)、高深科学技术,并认为工业革命再起需要的是少量的前两种知识,这样的知识在传统的家庭教育和学徒制中就可以获得。见许庆豫,西方国家教育制度的诞生与发展,苏州大学学报(哲学社会科学版),2000(3)

② Michael Katz. Irony Of Early School Reform,转引自季苹,美国公立学校的发展研究,北京:高等教育出版社 2002,98.

③ 安迪·格林著,王春华等译,教育与国家形成:英、法、美教育体系起源之比较,北京:教育科学出版社,2004,69.

④ 郑崧,20 世纪国外有关公共教育制度起源问题的研究述评,比较教育研究,2003(8)

的重要工具;到19世纪,教育开始承担促进国家道德、文化和政治发展的职责。由于教育服务于整个国家,或者说服务于统治阶级设计的国家利益,这样的教育必然是国家的教育和国家的机构,而不能继续听任个人或者利益集团左右。^①

以上观点都从不同角度增进了人们对公立教育起源的认识。但是,不同国家公立教育制度的建立都是其特殊的历史和环境的产物,是政治、经济、宗教、思想文化等多种因素共同作用的结果,试图用某一种理论或视角分析解释各国纷繁复杂的公立教育起源都难免会过于牵强和简单化。不论是因何种理由建立,经过数百年的发展,公立学校教育在世界教育中占有统治地位,这已经成为一个不争的事实。根据联合国教科文组织统计,1960年,世界上有123个国家和地区实行了义务教育制度,平均义务教育年限为7.3年,到1995年,已经有188个国家和地区实行义务教育,平均义务教育年限提高到8.4年。^②从各国教育中公、私立教育的比例看,尽管不同国家私立小学的比例可以从1%—98%不等,私立中学比例可以从2%—91%不等,高等教育所占的比例变化也很大,^③但从总体上看,公立教育在世界教育中已经明显占据主导地位。根据马克·贝磊对20世纪70年代末80年代初相关数据的统计,12个发达国家私立小学比例平均为18%,私立中学的比例平均为21.4%;在38个不发达国家中,私立小学比例平均为16.1%,私立中学比例平均为31.3%。^④除政府提供免费义务教育外,在中等教育和高等教育阶段,在大多数国家,公立学校的数量和在校生数通常都高于私立学校。

二、公立教育的基本制度安排和目标追求

(一) 公共财政和公共管理:公立教育的基本制度安排

尽管各国公立教育的起源可能各不相同,由于政治、经济、文化传统、社会发展状况等的差异,在公立教育的具体制度安排上也差异悬殊,但公

① 安迪·格林著,王春华等译.教育与国家形成:英、法、美教育体系起源之比较.北京:教育科学出版社,2004,90—92.

② 联合国教科文组织.世界教育报告2000.北京:中国对外翻译出版公司,2001,45.

③ Estelle James. The Public/Private Division of Responsibility for Education: An International Comparison. In Thomas James and Henry M. Levin. Comparing Public and Private Schools. Volume 1: Institutions and Organizations. The Falmer Press, 1988.

④ 贝磊.当前世界范围内私立教育发展趋势——教育民营化的问题及相关政策.外国教育资料,1997(3)

立教育仍然有着比较普遍的共性。有人认为公立学校具有“共享性(平等性)”、“公益性”和“共治性”;^①也有学者在考察美国公立学校运动后,认为美国公立学校具有“共同性”、“公共性”、“平等性”、“国家性”、“以税收为支撑的免费性”。^②笔者认为,可以从基本制度安排和目标追求两方面分析公立学校的特性,其中前者是已经表现的现实状态,后者是承诺或追求的但并非必然成为现实的特点。从已经表现的基本制度安排看,“公共财政”和“公共管理”是各国公立教育区别于私立教育的最主要特点。

公共财政意味着要按照一定的原则和标准,向社会成员(不论其目前是否有子女在公立学校就读)收税,以税收收入来建立并维持公立学校的运行,这是公立教育的基本特征。税收制度具有非排他性,凡符合纳税条件的人都要纳税,由此形成的公共财政将用以维护和促进国防、公共卫生、政府运转以及举办公立学校。在教育经费来源方面,有些国家有主要用于教育支出的税种,如美国的房地产税和消费税,也有的国家没有专门用于教育的税种,教育经费从总的税收收入中划拨。但不论通过何种形式,在公共教育体制下,教育经费都主要不是来自正在上学的学生分别缴纳的学费,而是来自政府非排他性的税收,即不论是否有孩子、孩子是否正在上学、上学者是否在公立学校就读,所有纳税对象都需要纳税。在筹集教育经费的政府责任方面,有的国家是由中央政府负责,有的是由地方政府负责,在一些人口较多、国土较大的分权国家,通常是由中央政府与地方政府共同负担教育经费。在资助的数额和强度方面,不同国家社会经济发展水平不同,对公立学校支持的力度也不一样,通常是经济发展水平越高,对公立学校的经费支持越多。由于公立教育的普及和发展,对经费的需求大量增加,教育经费已经在各国 GDP 和财政支出中占非常高的比例。世界主要国家公共教育经费占 GDP 的比例平均在 4% 左右,发达国家平均达 5%—6%。在政府资助的方式方面,有“按学生人数拨款”、“多参数公式拨款”、“基数加发展拨款”等多种不同方式。尽管不同国家教育经费来源、数量、分配方式不同,但政府通过税收资助建立和举办公立学校却是一个共同的特点。

公立学校制度的另一个基本安排是建立一套对教育的公共管理制度,其中包括:由政府决定学校的设置,决定学校校长的任免和教师的聘

① 康永久. 公立学校的公共性问题. 学术研究, 2005(9)

② 季苹. 美国公立学校的发展研究. 北京: 高等教育出版社, 2002, 78.