

捍卫基础教育的公益性

戴双翔

(广州市教育科学研究所, 广东 广州 510030)

摘要: 基础教育作为社会公益性事业的本质, 决定了当前的基础教育改革必须反对利益至上的市场化改革倾向而坚决捍卫基础教育的公益性。由此, 必须强化国家与政府在基础教育改革中的责任主体意识, 但同时也应科学合理地认识“公益”与“市场”之间的关系, 处理好当前市场经济环境下营利性基础教育的发展问题。

关键词: 基础教育; 教育改革; 公益性; 市场化改革

中图分类号: G 40-059. 1 文献标识码: A 文章编号: 1000-1751(2011)01-0041-04

Safeguarding Basic Education's Nature of Public Benefit

DAI Shuang-xiang

(Guangzhou Institute of Educational Science, Guangzhou 510030, China)

Abstract The basic education is a kind of social cause for public commonwealth. Therefore, this nature demands that the current basic educational reform should resist the market-dominated reform which is profit-making oriented and safeguard its own nature of public benefit uncompromisingly. We should emphasize the responsibility-subjective consciousness of the government, realize the relationship between the “public benefit” and the “market” rationally, and deal with the developmental problems of the profitable basic education under the background of market economy properly.

Key words: basic education; educational reform; public benefit; the market-dominated reform

众所周知, 基础教育是一项公益性、公共性、综合性的社会事业。因此, 基础教育改革必须着眼于民族与社会的整体利益, 坚持为全社会和全体国民增进福祉的指导思想。但在当前的市场经济大潮中, 一股基础教育市场化改革的思潮却大行其道, 利益计算的市场法则挑战着基础教育的伦理法则。这不仅消解了基础教育作为公共、公益事业的价值信念和道德追求, 还滋生出种种教育腐败与社会不公, 导致教育在市场大潮中迷失了方向^[1]。对此, 基础教育改革必须坚持根本原则立场, 即信守服务于个人发展、社会稳定与进步的基本价值观, 捍卫公益性的大旗。

一、强化基础教育作为社会公共事业的公益本性

在当前市场经济发展条件下, 正确认识和维护基础教育的公益性, 对于政府制定正确的基础教育

政策, 保障基础教育事业的顺利发展, 办出让广大人民群众满意的教育, 具有重要的意义。

1. 公益性是基础教育的本质属性。基础教育是一项公益性事业。一个国家的基础教育特别是义务教育, 是一种立足于为社会和国家培养最基本的合格公民的社会性公共活动。基础教育要以国家、社会的基本价值观念和行为规范为核心, 以“共同教养”“共同道德”为基本的“公共框架”来培养人才, 建设基础学校和社会。所以说, “从产品属性上讲, 义务教育是一种公共产品, 而且是更加接近纯公共产品的一种公益物品, 其公益性的特点更加突出。”^[2]

不仅如此, 公益性还是基础教育的责任与目标。一个国家和政府为了实现和保障社会的整体利益, 往往要借助于基础教育这一最基本的确保人们“走向生活的通行证”。正是这一点, 使得基础教育上升为一种由国家意志参与的、政府强制实施的公共性

教育活动。在公共性基础教育制度下,国家、政府成为承办、管理基础教育最重要的责任主体,甚至在大多数时候成为“垄断性主体”,而广大社会民众则是这一制度的权利主体,这是一个国家、政府对基础教育体系最根本的制度性安排。从这个角度说,公益性同时也是基础教育本身的责任与目标,它能否得到维护、保证与捍卫,是评价、衡量一个国家基础教育改革与发展的重要标准。

2. 公益性是个人发展与社会进步的保障。一方面,确保基础教育公益性对于个人发展意义重大。由国家、政府保障实施的公益性的基础教育,对于个人来说是成长与发展的根本途径,是每个学生及其家庭生活幸福的基本保证。尤其是在当前贫富分化加剧、城乡二元对立、社会分层还有可能进一步拉大的情况下,国家与政府制定科学有效的基础教育改革措施,突出基础教育的公益性,扶助社会弱势群体,这对于实现个人尤其是社会弱势群体的受教育权利、发展权利,使他们努力融入未来正常的社会生活,冲破社会隔绝和壁垒,打通社会流通、晋升的通道,具有举足轻重的作用。另一方面,确保基础教育公益性也关系着社会的发展进步。基础教育是国家的奠基性工程,是国家与社会发展的原始性动力。确保基础教育的公益性,满足个人的基础教育需要,这不仅仅是实现了个人的受教育权利、发展权利,更是为国家和社会储备了人力资源,这就为国家利益的实现、社会的整体发展打下了良好的基础。总之,社会的发展进步是包含个人发展在内的全面、整体的发展与进步,国家的长治久安,社会的发展繁荣,都离不开个人素质的提高,而这些,都有赖于通过公益性的基础教育来实现。因此,作为社会公益事业的基础教育,“既是达到一些社会目标的一种手段,也是对生活质量的一种理想的改善”^[3]。

3. 强调公益性是世界基础教育改革的共同做法。综观世界许多国家的教育改革,尽管各国基础教育在公立、私立的程度与比例上有所不同,管理体制上也各有差异,教育投资渠道千差万别,但是,把基础教育视做主要由国家和政府承担的重要公共事业,强调基础教育的公共性、公益性,却是世界绝大多数国家的根本做法。比如俄罗斯,尽管近几十年来其政治、社会格局发生了重大变化,当前经济发展也困难重重,但1996年1月23日颁布生效的《俄联邦教育法》(也称“新教育法”)仍然把基础教育规定为关乎国计民生的基础性公共事业。该法明确规

定,基础教育领域应以公有制为主,禁止教育机构私有化;部分允许私人和社会力量办学,但不应该降低质量要求;实施免费教育,从经济上保证公民享受基础教育的权利;国家保证一定数额的教育投资,学校必须承担一定数量的人才培养任务,等等。即使是教育市场化发展比较典型的美国,20世纪八九十年代以来基础教育改革的一个重要趋向,也是要重新强化“教育国家化”的观念,把教育看做是经济发展、机会平等、实现国家理想的基础性事业,把基础学校和教师视作是美国“未来的关键”。因此,美国把基础教育改革提高到摆脱“国家危机”和“把国家建设得尽善尽美”的战略高度来进行,把对基础教育的投资当做是“国家最重要的投资”。总之,在当前世界基础教育改革的过程中,充分重视国家、政府对基础教育事业的投资和干预,强调国家对基础教育的责任主体角色,促进基础教育的公益性发展,成了绝大多数国家基本一致的做法和根本的价值取向。

二、强化政府的基础教育责任主体意识

当前,要捍卫基础教育作为社会公共事业的公益本性,首要的工作,就是要突出强调国家与政府在基础教育改革与发展过程中的责任主体意识,这主要包括组织管理的责任和资源配置的责任。而比较现实的要求之一,就是在改革过程中,在教育资源配置问题上,应该突出国家与各级政府的主体地位。这是由基础教育的本质属性所决定的。正如上文指出的,基础教育特别是义务教育阶段,是由国家法律规定的全民性、强制性的教育,属于纯粹的社会公共产品。即使是作为选择性服务的高中教育阶段,虽然不是面对所有人,但同样是社会公益事业,我们可以说它属于“准公共产品”。因此,从总体上看,基础教育的投入必然是通过国民收入的再分配,主要是国家财政的再分配来实现的。在此方面,市场的作用毕竟是有限的。基础教育本身并不具备通过市场交换获取资源的能力,其自身也不能回收成本,创造利润。基础教育的效益主要体现为社会效益;至于其经济效益,那只能是间接的、长远的。基础学校是培养人的地方,不能像社会企业那样,以追求利润为目标,这也决定了基础教育资源主要需要依靠国家和各级政府来配置。

基础教育是提高民族基本素质的基础工程,无疑,其资源配置的主体理应是国家和各级政府。当前,依据国家法律的规定,运用行政权力与干预措

施,以计划手段为主,实现对基础教育人力、物力、财力等的分配组合,进而从根本上影响基础教育的发展方向、重点和水平,以保证基础教育的运行符合国家与社会发展的意图,与社会经济发展相适应,这是世界上绝大多数国家的普遍做法。在当前我国市场经济发展条件下,市场化改革却很难做到这一点。正因如此,基础教育改革不应、也不能将自己的命运完全交给市场。

从具体操作来说,国家与各级政府需要树立基础教育投资是战略性投资的理念,明确基础教育投资是“今天的消费,明天的生产”,是长效的、高效的投入。据此,政府应该合理调整财政支出结构,以及教育财政拨款在各层次教育中的分配比例构成,加大对基础教育特别是义务教育的投入。即使财政再困难,也必须舍得投资,努力把义务教育办好。因为这是关系到百年树人的基础性大事,其重要性是不言而喻的。一些国家基础教育改革与发展的经验教训也充分验证了这一点。总之,优先保证基础教育的经费投入,是政府在发展基础教育中应该担负的最主要责任,也是体现基础教育公共性、公益性的根本所在。当然,在另一方面,政府也需要筹措基础教育经费,多渠道寻求基础教育的成本分担,这是由当前我国的基本国情决定的。尽管如此,但我们必须明确,政府财政以外的各种渠道,终归都是辅助性渠道,不应该、也不可能完全取代政府在基础教育资源配置中的主体性地位。不管情况怎么变化,都要始终保持基础教育投入政策的稳定性。应该依法完善基础教育投入体制,大力强化监督制约机制,确保各级财政在基础教育投入中的主渠道作用,不能因强调多渠道筹措教育经费而弱化国家财政投入的力度。值得一提的是,鉴于当前基础教育经费严重短缺的实际情况,在保证政府财政投入主渠道作用的同时,通过办学体制改革,引入市场积极因素,采取不同形式,吸纳社会资金,这是非常必要的,但必须对其依法引导与规范。

三、重新定位“市场”与“公益”的关系

改革三十多年来,我国的基础教育迅速发展,取得了巨大成就,这是有目共睹的。但教育投入不够、资金短缺的局面却并未因此而得到缓解。

改革进程中如何确保基础教育的公益性呢?关于这个问题,其实不能笼统言之,而应该按当前我国提供基础教育的机构类型有区别地进行分析。在我

国,传统意义上的基础教育机构都是由国家投资并直接管理的,这部分公立性的基础教育机构,当前仍然是提供基础教育的主体。但随着社会特别是市场经济的迅速发展,当前又现实地产生了两种类型的基础教育机构:私立的非营利性基础教育机构与私立的营利性基础教育机构。私立的非营利性基础教育机构是随着私人基金会、非营利性的民间组织、慈善机构等的发展而逐步形成的,“非盈利性机构的兴起不仅是人的公益心使然,而且因以更低的成本提供更好的公共物品而使社会繁荣起来”^[4];而私立的营利性基础教育机构,则是民间资本进入传统公立教育系统后的直接结果。公立性基础教育机构以及私立的非营利性基础教育机构提供义务的、福利性的基础教育,因此,其公益性自然无须再作讨论。当前的关键问题是,在目前业已出现的这种教育准市场制度环境中,在市场化改革已对基础教育的公益本性造成强大冲击的情况下,如何合理利用市场的积极因素,把私立的营利性基础教育导向公益性发展的轨道呢?回答这个问题首先要重新认识与定位“市场”与“公益”的关系。长期以来,人们是把“市场”与“公益”的关系简单对立起来的,特别是在当前基础教育市场化改革的进程中,由于市场化的强大力量与逐利本性,使基础教育作为社会公共事业的公益本性黯然失色,更加强化了人们的这种误解。尽管我们批判基础教育市场化改革导致了种种道德危机,但我们从未否认市场经济具有一定的积极因素。我们不能因为反对不合道德的市场化改革,反对改革中的追金逐利、私欲横行、道德丧失等问题,就把可利用的积极因素一棒子打死,这绝不是科学的改革态度。因此在目前,“我们的困难是,如何在接受市场经济的同时拒绝市场社会?”“这是现代世界面临的中心问题”^[5]。

事实上,“市场”与“公益”二者并非水火不容。在当前已是既成事实的教育准市场制度环境中,基础教育公益性与营利性行为之间,并不是非此即彼的矛盾关系。正如有研究者提出的,“公益性与营利性是两个不同层面的话题,前者涉及的是价值取向,后者则是指向行为的结果。”^[6]也就是说,公益性是对基础教育道德价值的追求,是对基础教育性质的一种定位;而市场、营利只是基础教育活动的外在方式与客观后果,“提供公共教育的机构既可以是公立、公益性机构,也可以是私立、营利性机构”^[7],二者根本就不是针尖对麦芒。国外民办、私立基础学

校发展的实践在一定程度上说明,真正在市场环境中合法经营的基础学校,往往能较好地实现其社会效益和经济效益,做到公益性与营利性的统一。因此,在当前“市场”已经现实地介入与渗透到基础教育领域的情况下,在一定程度上,也是可以通过市场运作来保障基础教育的公益性的,关键在于怎么操作。由此说来,看似“水”与“火”般丝毫不容的二者,实际上可以达到一定程度的融合与统一。

四、将营利性基础教育市场导向公益性发展轨道

据此,我们可以努力变“市场”“公益”二者化对立为融合,恰当利用积极的市场因素,将营利性基础教育导向公益性发展的轨道。目前,比较切实可行的做法可以有以下几条^[8]。

1. 在制度层面认可基础教育领域营利行为的合法性。当前,应在法律、政策和制度层面明确承认以市场形式运作的民间资本追求利益或投资回报的权利,创造条件修订《教育法》《义务教育法》《民办教育促进法》等有关的政策和法律规定,或者对诸如“不得以营利为目的”有关规定作出重新界定与解释。应允许营利性基础教育组织在保证教育公益性的前提下,合理经营、适当营利,政府则发挥有效的认证、管理、监督和调控作用。只有这样,才可能把大量追求投资回报的民间资本吸引到基础教育领域,这对促进基础教育的公益性方向发展有益无害。

2. 对不同性质的基础教育机构实施分类管理。资本的天性就是逐利的,因此,对所有基础学校不加区分、一律规定“不许营利”的做法,不利于调动民间资本投资到基础教育领域的积极性。所以,当前应对公立性的基础学校、营利性的民办基础学校和非营利性的民办基础学校等作出明确的区分,对不同性质的学校,实施不同的管理。对于营利性基础学校,应该充分发挥市场机制配置教育资源的作用,允许其按照市场机制以营利性组织的角色进行运营,国家、政府则参照“公司法”对其进行规范管理与监督。

3. 确立营利性基础学校的法人地位,明晰其产权关系,使其成为具有自主性的准市场主体。应使营利性基础学校成为产权清晰、依法自主经营、自我发展、自我约束的相对独立的办学主体,使它们跟公

立性基础学校明确区分开来,并达到“法人独立、资产独立、校舍独立、财务独立、办学独立、教师独立”等基本要求,避免因学校产权不清而带来的损害基础教育公益性的种种弊端。

4. 建立相关制度来调节市场营利行为。为了把市场领域的公平竞争机制引入到基础教育领域,国家可以建立关于基础教育服务的政府采购制度,加强对营利性基础教育和基础教育准市场制度环境的干预,鼓励私立学校与公立学校公平竞争,“营造有利于民办教育自律、健康发展的环境,形成公办学校和民办学校优势互补、公平竞争、共同发展的格局”,从而提高教育资源的利用效率。可以在对不同类型学校进行不同管理的基础上,对纯公益性基础教育行为与营利性基础教育行为采用不同的税收政策。国家、政府要发挥好宏观调控的职责,提供制度激励,控制可能产生的诸如腐败、地域性不公等外部性问题,做好“检验官”的角色^[9],最终实现营利性基础教育机构在教育领域中的公益性。

总之,在当前这场全球性、世纪性的基础教育体制重构浪潮中,我国基础教育改革既要坚决反对绝对的市场化改革,坚决捍卫自己的公益本性,又要适时应变,重新审视自己的功能与运行方式,调动市场积极因素参与,促进基础教育良性发展。

参考文献:

- [1] 戴双翔. 基础教育市场化改革及其伦理审视[J]. 辽宁师范大学学报: 社会科学版, 2008(2).
- [2] 曲正伟. 我国义务教育公益性的概念建构及其政府责任[J]. 教育理论与实践, 2004(4).
- [3] 联合国教科文组织 21 世纪教育委员会. 教育——财富蕴藏其中[M]. 联合国教科文组织总部中文科, 译. 北京: 教育科学出版社, 1996: 15.
- [4] 盛洪. 走向超越功利的社会[J]. 中国改革, 2002(6).
- [5] 罗桑瓦朗, 等. 乌托邦是否仍为可能?[J]. 读书, 2004(5).
- [6] 胡卫. 民办教育的发展与规范[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000: 81.
- [7] 劳凯声. 面临挑战的教育公益性[J]. 教育研究, 2003(2).
- [8] 刘复兴. 教育民营化与教育的准市场制度[J]. 北京师范大学学报: 社会科学版, 2003(5).

〔责任编辑: 张秀红〕