

“基础教育市场化实践与回归”的 “过程-事件”分析

陈秋苹

内容提要 通过关注、描述“基础教育市场化实践与回归”过程,揭示基础教育转制实践和规范政策的长期背离、转制中的非理性行为及其对教育生态的影响、参与主体在利益和政策、文化间的挣扎。说明教育社会的良知是维护教育社会稳定的基础,而政策、法律是培育良知的主要力量。

关键词 市场化实践 政策 组织 主体 良知

陈秋苹,扬州大学教育科学学院教授 225001

“基础教育市场化实践与回归”是指二十世纪九十年代以来,我国基础教育领域出现的转制、收费、择校、清理、回归、均衡等一系列政策实践。在这场席卷全国的运动中,政策制定与政策实践的背离和胶着,教育组织的躁动和内隐,教育参与者的利益和信念,知识分子的参与和坚守,各种要素和结构的动态过程交织在一起,构成了一段复杂的教育社会发展过程。本研究关注、描述、分析事件与过程,对其背后的逻辑进行动态的解释,通过反思以启示未来。

一、试水与坚守:实践与政策的背离

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》,1993年《中国教育改革和发展纲要》明确“建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制”,孕育和启动了教育体制改革。1992年5月北京十一学校开始在全国率先提出改制,1996年4月,北京市批准十一学校作为市办学体制改革试点校,国有民办制正式运行。基础教育领域迅速出现了“学校的象征性市场化运作”、“公立学校局部运作市场化”、“一校两制”、“转制学校”、“股份制学校”、“教育中介组织”、“教育券”等一系列不同的市场化实践,与之伴随的是改制学校高收费、乱收费的盛行。

本文为教育部人文项目“基础教育市场化实践与回归的政策分析”(项目号13YJA880007)、江苏高校协同创新计划:基础教育人才培养模式协同创新中心研究成果。

与体制改革实践同时的是一系列规范性的政策:1996年7月,李岚清副总理就指出:“对公办学校以民办的名义办‘校中校’、‘校内班’,搞‘一校两制’的做法要进行整顿。”1997年《国家教委关于规范当前义务教育阶段办学行为的若干原则意见》、1998年《教育部关于义务教育阶段办学体制改革试点工作若干意见的通知》、2002年《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》、2003年《民办教育促进法》、2004年《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》、2006年新《义务教育法》的颁布,2008年成为各省地方政府“规范办学行为的关键1年”,都在规范和纠正改制所带来的问题。但截止2012年底还未彻底解决,直至2014年底在国务院纠风办督查下各地强制完成清理。

国家对中小学公办改制校进行强制规范经历了前所未有的“有令不行、有禁不止”的政策现象。政策规定的“在薄弱学校试点”、“不得以改制高收费”、“实施义务教育的公办学校不得转为民办学校”、“公办学校教师不得到民办学校任教”等要求,没有得到任何有效的执行。各地改制的学校都是最优质的公办教育资源,高收费、乱收费被称为百姓“新三座大山”之一。各地地方政府不但通过改制赢得了“改革”的美名,更从中减少了基础教育公共投入甚至获得了高收费带来的利益分成。体制改革一个小小政策窗口的打开,演变为机会主义的政策实践,究其原因:

其一、教育体制和社会体制的同构性

这一历史时期总体社会从“效率优先、兼顾公平——兼顾效率与公平——社会公平为主”的总政策影响着教育社会整体的风貌。1993年党的十四届三中全会《决定》首先提出“效率优先、兼顾公平”的原则。2002年十六大提出“初次分配注重效率,再分配注重公平”,2007年十七大报告提出了“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平”,2012年十八大报告提出“初次分配和再分配都要兼顾效率和公平,再分配更加注重公平”。改制、乱收费似脱缰野马,追求、实现着高效率,又随着宏观政策的变化逐步回归理性。市场经济作为社会经济体制的一个选择,效率理应成为追求的目标。只是人们把经济社会的规则简单地移植到了教育社会。一段时间“教育产业化”的呼声甚嚣尘上,混淆了教育产品之于一般商品的特殊性。在主体地位不平等、教育信息不充分、教育社会竞争特殊性的条件下,市场规则无能也不能进入教育社会,尤其是基础教育领域。

其二、政策合法性与系统化的不足

哈贝马斯指出:“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值。”“合法性的基础是同意,”是“对统治的同意”^[1]。教育政策的合法性,是指教育政策的价值选择符合某些普遍性的规则、规范,如法律、社会价值观、意识形态、传统典范乃至社会习惯等,并由此在社会范围内被承认、接受和遵守。一系列政策规范被漠视,政策的合法性受到挑战。这种挑战,不但来自于执行主体的多元利益追求,主要还在于政策本身缺少系统性。如Y市重点公办小学的改制都在2004年民办教育促进法“承担义务教育的公办学校不得转为民办学校”后,而其所遵循的是1993年《中国教育改革和发展纲要》提出的“办学体制和办学模式要多样化”,遵循了基础教育体制改革过程中竞争性效率优先的原则。一个政策要用无数个政策来纠正,是政策的无能还是实践的越位?政出频繁、教育法律刚性不足,中央政府和地方政府在基础教育财权和事权上的矛盾,资本的逐利本质,民间社会的恶,政府的利益介入,地方政府对效率和利益的冲动,政策的非系统化,造成了愈演愈烈的择校热。1990年国务院成立的纠风办,在治理教育社会乱象中进行了持之以恒的努力。

改制——规范改制,择校——禁止择校,乱收费——治理乱收费,长达20年的拉锯战,不但损害

[1]哈贝马斯:《交往与社会进化》,张博树译,重庆出版社1989年版,第184页。

了政府、政策的权威,也使教育社会的公平正义收到挑战,社会阶层形成更大的分化和断裂。

二、躁动与内隐:教育组织的改造过程

学校组织成为教育市场化实践和回归的主体。政策最初的出发点是改造薄弱学校的机制体制,以优化教育资源、实现发展。但真正发生变化的并非这些组织,而是优势学校。以江苏为例,2003年江苏省开始实施普通高中星级评估,江苏四星级高中的首要条件就是“独立设置的高中”。伴随着国家星级高中所要求的初高中分离,率先进入市场化运作的是最优质高中的初中部。其过程呈现“加速度原理”:先前的观望、互相试探,到2000年前后,江苏的四星级高中全部以“名校办民办”的方式将初中部剥离、成立了以“名校”为依托的“转制”学校,学费标准从几千到3到5万不等。小学阶段的改制也随即跟进。改制学校以其名校的声誉、因高收费而形成的强烈的外部约束、自身严格管理及良好的生源、尤其是地方政府教育行政部门的高度支持,教育绩效迅速上升:中考成绩变为地区翘楚,小学段成为小升初最好的生源基地。与学校组织非理性的躁动——转制、高收费、推动择校、到周边学校整建制地挖优质师资等活动相并存的,是学校组织内部的节制、内隐。转制学校依然维系着一如既往教育教学方式的学校,组织内部保持高度的稳定性。改制在社会大环境中,却是高收费的代名词,引发了教育社会的混乱和组织间的攀比、民众深深的择校焦虑。

其一,基础教育组织重建及生态改善

基础教育组织重建的思考就是在理解学校组织特性、特殊价值的基础上,界定学校组织功能,分析学校组织结构的变革。改制的意义是什么?是在公办一统中撕开一个口子,形成竞争效应、改善教育质态。作为制度化组织,教育组织的整体性转制未使学校运行、教育教学活动碎片化,维持这教育社会的文化、伦理、道德积淀占优势地位,保护了教育社会的良知。但是新权威的塑造,依然是政府权威、教育评价制度的权威、教育绩效的权威。学校组织在公办民办边界模糊中进行最有利于本位利益的策略选择。公办民办的胶着状态,构成了民办学校运行基本的生态环境,也成为公办学校尤其是优质教育资源发挥作用的策略选择基础。政治和市场的双重环境,凸显了制度与组织之间的互动性与同构性,缺少教育主体行动的“实践理性”。改制加剧了地方教育资源的不均衡,优质教育资源想资本低眉折腰,实现了优质教育资源的转移而非优质教育资源的扩大,破坏了教育社会的生态。转型中造成了“不良公共性”(加州大学洛杉矶分校的斯泰麦托伊在分析保加利亚社会转型的时候则提出了的概念)——“经过20多年改革和转型的过程,新的社会力量开始形成了,但这种社会力量却是以断裂和失衡的状态呈现出来的”^[1],这就是强势群体与弱势群体之间的分野和裂痕。经济精英、政治精英和知识精英构成的联盟和碎片化的弱势群体利益能力呈现高度失衡。这种“不良社会”的出现,对教育社会形成了深刻地影响:“朝为田舍郎,暮登天子堂”、“好不过三代、坏不过三代”的教育信仰被钱权打碎,教育社会进入更炽烈的择校、考试竞争中。

其二,回归的“逆向歧视”与教育组织社会责任缺失

伴随着强制性回归政策,绝大多数学校又回归成公办,重新成为改革前的公办群体中的一份子。无论是地方教育行政部门政策执行者还是转制任务的直接承担者,或为失落的利益,或为未实现的教育理想,或为已经形成的特色,心意难平。而坚持转制者,也面临着教育均衡政策所规定的优质高中生源指标下放到各公办学校的“逆向歧视”和策略的重新选择。制度性因素影响组织选择的三种机

[1]孙立平:《社会转型:发展社会学的新议题》,〔北京〕《社会学研究》2005年第1期。

制:强制、规范和模仿^[1]。制度设计在强势推进教育均衡的过程中,未能激发各种性质的教育组织对其社会责任的思考。同时,是否需要精英教育,优质高中也面临着被政策规范着的均衡困惑。在生存和合法性的压力之下,教育组织重新回归趋同,呈现“学校组织同形”。

三、利益与信念:教育社会的挣扎与良知

吴康宁教授认为,教育改革成功有三个基本条件:学生发展(道德正当性)、支持参与者的回报(社会合法性)及民主的推进方式(有效性)^[2]市场化及其回归的历史进程对所有教育的主动或被动的参与者都是一场洗礼,沐浴其中,获得新生。

从国家主体来看,国家自主性经受了考验。国家自主性是指国家的行动和能力,包括汲取能力、调控能力、强制能力、合法化能力。它包括中央政府和地方政府两个层次。基础教育的改革,中央政府及其行政机构教育部的每一个文件、法律都代表了一种普遍性,其偏好和和行动都在追求更好的教育效率,反映了对基础教育普遍的利益追求和改革意识,政策都以国家权力独立性的形式、以公共利益为出发点式实现了对个体利益的超越,维护了教育社会良知及其道德正当性。但从地方政府和教育行政部门来看,由于教育经费的不足,改制过程掺杂了本位利益的成分,使上情下达变得阻力重重。政策、法律不能得到有效执行。从实际改制效果看,仍然停留在对过去教育体制的复制上。

在此转型过程中,公办和民办不分是最显著的特征。转制学校领导的派出、教师公办编制内身份的保留、管理部门的隶属关系,都得到当地教育行政部门的特殊对待。四星级高中的副校长大多去兼任转制初中的校长。校长一般享受原公办现民办的双份薪酬,个人的教育理念得到了施展的舞台;教师保留着公办老师的身份,得到了灵活财务机制下明显高于公办学校的薪酬,市场机制充分调动和发挥了参与者的积极性。对于屡屡发布的规范文件,陷入“集体失明”状态。从“以钱择校”到“三限制”政策(限分数、限人数、限钱数),名目巧立,均为本位利益。

对于广大的百姓和受教育者,二十年教育的发展给予他们非常强烈的价值判断和主观感受,尽管从1986年义务教育法颁布到2005年,小学入学率已达99%,初中毛入学率也已达到95%,但在急剧的变化中,存在深深的焦虑与适应。由于参考群体的变化,隶属群体的分化,“由此形成一种相对剥夺感,进而形成一种强烈的不公平感”^[3]。20世纪90年代至21世纪初,我国教育公平问题的主要特点表现为是教育公平与教育差别的混合、客观事实与主观感受结合、表现为一种初步的社会运动的形态,对教育公平的要求和对教育不公平的批评,已经超出了教育活动本身,而成为影响和波及整个社会的活动^[4]。正如孙立平所“关注90年代以来中国社会的新变化”:社会中资源配置从扩散到重新积聚的趋势所表现出的“不同群体的互相矛盾而又各有其正当性的要求”,社会处于断裂状态,这与教育的整合功能大相径庭。

知识分子对政策实践合法性的质疑成为这个运动二十年中未能“走得太远、以至于忘了为什么出发”的有力保障。1996年《探索与争鸣》杂志就组织了一系列关于“市场经济大潮下的教育公平与

[1]Di Maggio,Paul J.and Walter W. Powell. The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.64-74.

[2]吴康宁:《教育改革成功的基础》,〔北京〕《教育研究》2012年第1期。

[3][4]谢维和、杨桂青:《中国的教育公平及其新的理论假设——访清华大学谢维和教授》,〔北京〕《中国教育报》2009-1-17(3)。

效率”的研讨,教育公平、尤其是基础教育的公平被认为是“绝对命令”。丁钢教授指出:“教育是使所有的学生享有同等的学习权力,学校应保障其达到教育和社会预期目标的义务,尤其是在基础教育阶段。”孟繁华教授强调“义务教育不能适用‘效率优先’”^[1],王善迈教授的“财政如何促进教育公平”^[2]“靠什么遏制‘权钱择校’”^[3]“基础教育‘重点校’政策影响了教育的公平”^[4]、叶澜教授对现有的基础教育学校组织内,“教师的生命价值也不同程度地被压制、被遮蔽和被忽视了”的揭示^[5]、杨东平教授对教育公平的呼吁,从教育理论建构到教育实践探索,持之以恒,卓有成效。特别是21世纪教育研究院致力于以独立的立场开展教育研究与政策倡导,推动中国的教育改革与发展,追求好的教育、理想的教育。研究院关于高考改革、取缔奥数、北京小升初乱象研究等为教育政策的持续改进做出了令人敬佩的成果。

随州回归的强制性实现,一场轰轰烈烈的运动几近回到原点。回归政策厘清了学校的所有制,却没有在动员全社会力量办教育上有所长进。美国社会使学习无处不在的教育产品提供模式,有权威型的、商业型的、志愿型的,可以作为我们的借鉴;回归政策遏制了择校,却没有在公民教育选择权上有所长进,而公民选择权的扩大才是民主社会、现代社会追求的目标;补课成为高压线,既止不住教师对利益的冲动,也未能在调动教师积极性上有更多的建树。中国教育民间社会的成长任重道远。幸运的是:对传统教育文化的敬畏,对学生生命的敬畏,对教育的敬畏,这些教育社会的良知,充盈于日常的教育教学活,维护了教育社会的稳定,而政策、法律正是培育教育社会良知的重要力量。

[责任编辑:天 则]

A “Process-Event Analysis” of the Marketization and Regression of Basic Education

Chen Qiuping

Abstract: Through a description of the market practice and regression of basic education, the paper reveals a long-term deviation of the basic education reform practice from standards and policies, irrational behavior in the transformation of the system and its influence on the education ecology, as well as participants' struggle among interest, policies and culture. The conscience of an educational society is the foundation of maintaining social stability while policies and laws are the main forces of the cultivation of conscience.

Keywords: market-oriented practice; policy; organization; subject; conscience

[1]孟繁华:《从效率优先到公平发展:教育公共治理的运行机制》,《北京教育》(普教版)2014年第11期。

[2]王善迈:《义务教育不能适用“效率优先”》,〔北京〕《中国财经报》2007-1-23(6);王善迈:《财政如何促进教育公平》,〔北京〕《中国教育报》2011-5-16(2);王善迈:《靠什么遏制“权钱择校”》,〔北京〕《中国教育报》2007-3-8(9)。

[3]本刊记者:《为“生命·实践教育学派”的创建而努力——叶澜教授访谈录》,〔北京〕《教育研究》2004年第2期。