



基本公共教育服务体系研究现状与发展动态述评

蒲蕊

摘要: 提高基本公共教育服务质量,建立健康有效的基本公共教育服务体系是各国教育理论研究与改革实践的重要内容,也是各国教育理论研究的焦点问题。从现有研究来看,研究的主题主要集中在基本公共教育服务的概念、现状与问题、服务供给的机制和方式、基本公共教育服务均等化等问题,并取得了一定进展。但是,在研究的实用性和实践指向性、教育个性、原创性与本土化等方面,依然存在诸多有待解决和进一步研究的问题。
关键词: 基本公共教育服务;体系;研究现状;发展动态

20 世纪 80 年代以来,针对中、小学校不同程度地存在着改革缓慢、缺少活力、效能低下、质量下降等问题,各国开始了新一轮的教育改革与学校重建运动。改革受到了新公共管理、新自由主义、治理理论和新公共服务理论的影响,政府、社会、市场在基本公共教育服务中的角色和地位被重新思考,并成为各国教育理论研究中的热点问题。我国则在 2005 年的政府工作报告中明确提出了“建设服务型政府”的行政改革目标,并在 2010 年颁布实施的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》中明确提出了“建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系,实现基本公共教育服务均等化”的战略目标。那么,到目前为止,国内外关于基本公共教育服务体系研究的现状如何?基本公共教育服务体系研究的发展动态如何?存在哪些有待进一步研究和解决的问题?

一、基本公共教育服务相关概念界定

作为政府重要的公共服务职能之一,公共教育服务是公共服务的基本内容。因此,伴随“建设服务型政府”为目标的政府改革的开始,公共教育服务也迅速成为教育学界和公共教育改革实践中的焦点领域和研究焦点问题。从现有研究来看,学界对公共服务、教育服务和基本公共教育服务尚无明确或比较完整的定义,大多借助或套用公共服务和基本公共服务的概念。

总的来看,将公共教育服务、基本公共教育服务理解为政府的重要教育职能和政府公共服务的重要内容,已经成为一种共识。例如,有学者指出,公共服务就是通过政府的公共支出使得所有老百姓都能公平地享有的服务。基本教育服务是政府公共服务范围内的职能,政府提供的基本教育服务产品必须具有公益性、公平性、非竞争性的特征^①。当然,多数学者认为,政府并不是公共教育服务、基本公共教育服务供给的唯一主体,除政府以

^①尹后庆:《建立和完善公共教育服务体系的思考》,载《教育发展研究》2009 年第 1 期。

外的其他一些机构同样是重要的供给主体。例如,有学者认为,教育公共服务是在教育领域中所提供的公共服务,是由法律授权的政府、非政府组织以及其他的企业单位,所承担的有关教育供给方面的职责和职能^①。政府不再是公共教育事务的唯一管理者、公共教育服务的唯一提供者和责任者,学校、社会组织、市场乃至公民个人也是公共教育服务供给的重要主体^②。还有学者认为,公共教育服务应强调其公益性的特征,认为公共教育服务是一种公益性服务,是一种由政府主导的、惠及整个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。教育公共服务产品虽然由政府部门提供,但教育公共服务的生产可由政府部门、公共组织、非政府组织、非营利组织乃至私营部门完成。

在基本公共教育服务的范围上,学者们的观点不尽相同。一些学者根据公共服务的公益性、可经营程度的不同,将公共服务区分为基本公共服务和经营性公共服务,基本公共服务是全体公民都公平、平等、普遍享受的公共服务,是诸多服务中具有保障性质和平等色彩的服务类型。基本公共服务是“与人民群众的生存和基本发展最密切、最重要、最基础和最相关的公共服务,应包括义务教育、基本公共医疗、基本社会保障等”^④。基于这样的认识,一些学者将基本公共教育服务范围限定在义务教育阶段。也有一些学者认为,鉴于政府的教育职能和责任,应扩大基本公共教育服务的范围。

二、基本公共教育服务体系现状与问题

从国内外学者的研究来看,目前基本公共教育服务体系存在的主要问题包括以下几个方面。

(一) 基本公共教育服务质量和效率低下

国内外学者均认同,基本公共教育服务质量和效率低下是其目前存在的主要问题,不仅存在于发达国家,也存在于发展中国家,并成为全球范围内基本公共教育服务体系改革的主要方面。诸多学者从本国的基本公共教育服务现状出发,对其服务质量和低下效率进行了反思和评判。例如,美国的约翰·丘伯等学者对美国的公立学校系统进行了尖锐的批评,并分析了原因。在丘伯等学者看来,公立学校之所以在本质上难以提高教育效率,主要原因在于来源于民主控制制度的科层体制,正是在科层制的严格规范下,导致了学校的效率低下^⑤。基于这样的认识,丘伯等学者大力提倡将市场机制引入教育领域。前施乐公司首席执行官基尔尼斯也毫不留情地指责美国的公立教育服务质量低下、浪费严重^⑥。我国也有诸多学者对目前的公共教育服务质量和效率存在的问题进行了反思,特别是以政府为唯一主体的一元化公共教育供给模式。指出,在社会主义市场经济体制下,一元化的公共教育服务主体已经出现了失灵,不仅不能满足人民群众的多样化教育需求,还导致短缺与浪费问题同时存在^⑦。

(二) 基本公共教育服务难以满足多样化的社会需要

诸多学者认为,基本公共教育服务短缺和质量不高不仅使其难以满足民众的基本公共教育需求,也难以满足民众的多样化教育需求,导致这一问题的主要根源在于基本公共教育服务的官僚制结构。原因在于,公共服务的官僚制结构缺乏灵活性、回应性和低效性,难以满足个体多样化的服务需求。从某种角度上看,公共服务的市场化和民营化就是对官僚制的解构,或者说是寻求一种后官僚制结构^⑧。

也有学者对现行的学校组织结构的科层化和官僚化提出了批评,指出这种组织结构使学校管理机构庞大而僵化、缺乏应变能力、适应能力和创新能力。此外,出于管理上便利性的考虑,教育行政机构在管理学校中经常采用统一的“标准化”管理模式。这样,导致学校没有自己的风格和特色,难以回应社会

①谢 炜、陈进红:《教育公共服务的国际经验及其借鉴》,载《内蒙古师范大学学报(教育科学版)》2008年第3期。

②蒲 蕊:《公共教育服务体制创新:治理的视角》,载《教育研究》2011年第7期。

③何鹏程、宋懿琛:《教育公共服务的理论探讨》,载《教育发展研究》2008年第9期。

④蔡春红:《完善财政转移支付制度的政策建议——兼论推进基本公共服务均等化和主体功能区建设的关系》,载《中国行政管理》2008年第3期。

⑤约翰·E. 丘伯:《政治、市场和学校》,教育科学出版社2003年,第3页。

⑥D. Kearnes, "An Educational Recovery Plan for American", *Phi Delta Kappan* 1998, 69(8), p. 566

⑦傅树京:《发展多元化服务主体:公共教育改革的途径选择》,载《中国行政管理》2007年第11期。

⑧潘希武:《美国教育公共治理改革的话语选择困境》,载《比较教育研究》2008年第12期。

和家长的多元需求及个体的差异性需要^①。

还有学者从市场经济角度分析了现有基本公共教育服务难以满足多样化的利益需求,指出,由于市场经济所产生的社会结构变化,必须对市场经济条件下的公共教育给予重新的定位。因为,市场促成了利益主体多元化,不同的人对教育有不同的利益诉求,教育成为了一个利益冲突集中的领域^②。这种变化使不同利益群体之间的冲突和矛盾在公共教育领域中开始突显出来,也导致公共教育服务供给难以满足多样化社会需求的矛盾加剧。

(三) 基本公共教育不公平的问题依然严重

诸多国内外学者认为基本公共教育在区域间、城乡间的不公平问题依然严重,特别是区域内的基本公共教育不公平问题应该引起重视。从城乡之间的教育不公平来看,其一,从义务教育生均经费来看,城市普通小学仍然远远高于农村小学;其二,从生均预算内教育经费配置来看,城市普通初中生与农村普通初中的差距虽然在逐步缩小,但是差距依然很大且高于全国的平均差距。其三,城乡生均预算内公用经费配置的差距依然存在。也有学者认为,区域内的基本公共教育不公平现象更应引起重视,包括同一区域内校际之间、硬件条件、生源状况以及教师待遇差距。从目前来看,基本公共教育区域内的不公平已经成为一个迫切需要解决的问题,因为这直接关系到学生是否享有公平教育的机会。

在西方发达国家,同样存在基本公共教育不公平问题。一些西方学者指出,尽管美国政府一直关注社会不公平现象,但在许多社会领域中不公平问题依然严重。尽管从1970年到1988年,非洲裔和白人学生之间的成绩差异缩小了一半,拉丁裔与白人学生之间的成绩差异缩小了1/3,但其后不久,差距继续扩大。即使经过了30年的“第一条款”政策,与白人相比,拉丁裔、非洲裔、土著以及一些亚洲裔学生的成绩依然很低^③。此外,美国各州在教育拨款方面也存在着不公平。生均教育经费支出最低的州,只有最高的州的一半。过去30年间,学校财政方面的立法主要致力于解决各州内部的教育拨款公平问题,因此,各州内部的差异在不断缩小。但是,过去20年里各州之间的差异依然存在。例如,扣除地区消费水平差异的因素,2001年新泽西州的生均教育经费为9362美元,犹他州仅为4579美元^④。

三、基本公共教育服务主体与机制

公共教育服务主体与机制问题,是国内外学界研究的重点问题,不同学者从不同的研究视角分析了基本公共教育服务主体和机制,并提出了多种观点。

(一) 基本公共教育服务主体

对基本公共教育服务主体的重新思考和认识,与人们对基本公共教育领域中政府的有限理性与“政府失灵”的认识有关。诸多学者提出,在基本公共教育领域需要重新认识政府的作用和政府的有限性,必须认识到“全能政府”与“行政国家”带来的危险。世界银行在《1997年世界发展报告·变革世界中的政府》中明确指出,政府应使其作用与能力相符,政府的第一职责是保障社会公平,政府并不是教育、医疗卫生和基础设施等基础服务的唯一的提供者或提供者之一。因此,一些学者积极倡导在基本公共教育领域中引入市场机制,用市场精神来改造公共教育体系。他们认为,政府的作用是补充市场,而不是替代市场。应该通过引入市场机制、教育分权化改革,使政府对公共教育和学校的管理从传统的直接控制转化为间接调控,利用私人或半私人组织来提供公共教育服务,推进学校自主办学与家长学生的自主择校^⑤。

但是,无论是市场还是政府都不能解决基本公共教育服务中的所用问题,特别是“市场失灵”和“政府失灵”问题的存在。所以,一些学者从治理的角度提出公共教育服务治理结构和供给主体多元化的观点。詹姆斯·W. 格里斯(James·W·Gthrie)等学者认为,“美国学校治理”主体应包含“学区”、“学

① 许杰:《教育分权:公共教育体制范式的转变》,载《教育研究》2004年第2期。

② 劳凯声:《社会转型与教育的重新定位》,载《教育研究》2002年第2期。

③ 戴维·T. 康利:《谁在管理我们的学校——变化中的角色和责任》,华东师范大学出版社2005年,第203页。

④ 戴维·T. 康利:《谁在管理我们的学校——变化中的角色和责任》,第203页。

⑤ 约翰·E. 丘伯:《政治、市场和学校》,第1~8页。

校董事会”、“地方学区管理者”和“教育中介机构”^①。我国学者也指出:公共教育治理是一种多种主体共同构成的结构,包括了政府、社会、市场、学校、家长的共同努力,是国家与公民社会的合作、政府与非政府组织的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与志愿的合作^②。

当然,治理也不是万能的,诸多学者分析了治理的有限性和治理失灵问题,因为治理既不能代替国家而享有政治强制力,也不可能代替市场而自发地对大多数资源进行合理有效的配置^③。与市场相比,在政策管理、保障社会公平、保持整个社会的凝聚力、维护公共利益等方面,政府的作用更胜一筹。

(二) 基本公共教育服务机制与方式

在基本公共教育服务生产与供给机制和方式方面,一些学者提出应根据不同教育服务项目的性质和特点,采用不同的供给模式,实现基本公共教育服务供给主体的多元化。例如,有学者将教育产品界定为非垄断性的公共物品,认为教育产品可以通过两种资源配置机制——政府和非营利性机构向社会提供^④。也有学者建议区分公共物品提供者的职能,政府应负责提供垄断性公共物品,非营利性组织负责提供非垄断性公共物品。

在有关基本公共教育服务问题的研究中,一些学者更关注公共服务以及基本公共教育服务的制度安排和方式。例如,萨瓦斯(E. S. Savas)认为政府对公共服务的提供可以通过多种安排方式来进行,公共服务类型和性质的不同会影响到提供方式或者制度安排方式的选择,基本公共教育服务可以运用其中的九种形式,包括政府服务、政府出售、政府间协议、合同承包、补助、凭单制、自由市场、自愿服务和自我服务^⑤。

四、基本公共教育服务均等化

从2005年开始,“基本公共服务均等化”被纳入到我国的国家政策中。作为基本公共服务的重要内容之一,基本公共教育服务均等化问题也开始被重视,尤其是义务教育均衡发展问题成为我国学界研究和公共教育改革的一个重要主题。

(一) 均等化与教育均衡发展的概念

由于研究视角不同,无论是基本公共教育服务均等化还是教育均衡发展,目前尚无统一的定义。

在经济学中引入均等化一词,迄今为止所看到的较早的表述,可能是英国经济学家阿瑟·庇古,他在1920年出版的《福利经济学》一书中提出“收入均等化”来阐述其福利观。联邦财政主义提出了“基本公共服务的最低供应原则”^⑥。国内学者也从不同角度分析了基本公共服务均等化的内涵。多数学者认为,基本公共服务均等化并不是绝对平均主义,不是所有国民都享有完全一致的基本公共服务,而是在承认差别的前提下,保障所有国民都享有一定标准或者最低标准的基本公共服务,实现底线均等。还有学者从技术层面界定基本公共服务均等化,强调通过财政制度的建设完善实现基本公共服务均等化。指出:“基本公共服务均等化是指中央政府通过制定相关基本公共服务国家标准,在财政上确保负责提供服务的地方政府具有均等支付这些基本公共服务能力,确保每个公民不分城乡、不分地区能够有机会接近法定公共服务项目的过程”^⑦。

关于教育均衡发展的内涵,诸多学者从不同角度进行了分析。例如,一些学者从均衡概念的来源认识教育均衡发展。指出均衡最初是物理学中的一个名词,后被引入经济学中形成市场均衡理论,而教育均衡发展就是经济均衡发展的移植^⑧。也有学者认为教育均衡与教育公平之间既有区别又有联系。教育公平与教育均衡都是一个相对的概念,不存在绝对的公平、绝对的均衡。从区别来看,二者关注重点

①冯大鸣:《美、英、澳教育管理前沿图景》,教育科学出版社2004年,第40~41页。

②刘孙渊、马超:《治理理论视野下的公共教育治理》,载《外国教育研究》2008年第6期。

③梁莹:《治理、善治与法治》,载《求实》2003年第2期。

④奥斯特罗姆、帕克斯、惠特克:《公共服务的制度建构》,上海三联书店2000年,第3页。

⑤E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年,第88~89页。

⑥C. V. 布朗、P. M. 杰克逊:《公共部门经济学》,中国人民大学出版社2000年,第233页。

⑦丁元竹:《理解均等化》,载《读书》2009年第11期。

⑧翟博:《教育均衡发展:现代教育发展的新境界》,载《教育研究》2002年第2期。

不同。教育公平通常关注三个层面的公平,即机会公平、过程公平和结果公平;而教育均衡主要强调的是发展过程,通过科学合理地配置教育资源,实现教育公平的目标。还有学者从权利的角度认为教育均衡发展主要是指通过法律法规来确保给公民或未来公民以同等的受教育权利和义务^①。从学界对基本公共服务均等化以及教育均衡发展概念的分析来看,义务教育均衡发展不仅是基本公共服务均等化过程中的重要内容,也是基本公共教育服务能否实现均等化的重要条件。

(二) 基本公共教育服务均等化的测量指标与实证研究

目前,国际上多采用基尼系数和洛伦兹曲线作为衡量教育均等化的指标。例如,学者罗斯塞尔(Rosthal)在研究美国 50 个州在 1970—1975 年教育经费分布变化时就采用了基尼系数的研究方法。马斯(Mass)等学者使用入学数据估计 16 个东非国家的教育基尼系数,指出研究的 16 个国家的教育不均等程度存在显著不同,入学基尼系数和平均入学率呈负相关关系^②。当然,也有学者认为,使用入学数据或者教育经费的测量均等化存在一定问题。

近些年来,国内也有学者采用教育基尼系数研究我教育服务均等化问题。例如,有学者采用多元线性回归的研究方法,建立回归模型分析了 2000 年我国不同地区的教育^③;还有学者根据 1978 年—2004 年间各学历程度的人口存量,计算各年教育基尼系数分析教育公平程度的变化^④;也有学者用教育基尼系数作为测度指标分析不同区域之间、城乡之间义务教育经费方面的差距^⑤。

(三) 基本公共教育服务均等化的策略和路径

基本公共教育服务均等化的实现策略和路径也是目前学界研究的热点问题。多数学者认为,基本公共教育服务均等化的实现将是一个长期的、渐进的过程,不能一蹴而就,应做到尽力而为,量力而行。在具体的策略和路径选择上,不同学者关注的重点不同。一些学者重视政府转型与公共服务型政府的建设。指出,在加快推进政府转型的背景下,推进教育基本公共服务体系的中央与地方分工改革,完善教育的公共治理结构,推进教育公益机构改革,鼓励社会参与教育并完善市场机制^⑥。也有学者更为关注财政制度,认为实现基本公共服务均等化最有效最直接的路径莫过于财政均等化。应从财政支出均等化、财政收入均等化和均等化的转移支付制度、财政均等化评估指标体系等四个方面建立基础教育财政均等化制度框架^⑦。

五、基本公共教育服务体制改革

基本公共教育重建以及基本公共教育服务体制改革同样是学界研究的一个重要议题,国内外学者从不同角度进行了研究。

(一) 改革的目的与政策

诸多学者指出,尽管有背景上和目的上的差异,但是,在基本公共教育领域,政策的趋同性的确存在。例如,杰夫·惠迪等学者通过对英格兰和威尔士、新西兰、澳大利亚、美国、瑞典等五个国家的比较研究,指出在不忽视社会历史条件给各种放权改革带来的细微差异的同时,政策的趋同性确实存在,尤为明显的是国家控制与市场力量有机整合,或者说,是“‘评估型政府’(evaluative state)与‘准市场’(quasi-markets)的结合”^⑧。莉娃西科(R. Levačić)对公共教育改革的准市场制度进行了分析,在她看来,公共教育准市场改革的基本特征就是“需求方和供给方分离,以及需求方有权在不同供给方之间自

①于建福:《教育均衡发展:一种有待普遍确立的教育理念》,载《教育研究》2002 年第 2 期。

②Maas,Criel. *Distribution of Primary School Enrollments in Eastern Africa*. World Bank Staff Working Papers, The World Bank, Washington, D. C., 1982, p. 511.

③解 雯:《中国地区教育差距的定量分析》,载《市场与人口分析》2004 年第 6 期。

④张长征、邹志坚、李怀祖:《中国教育公平程度实证研究:1978—2004》,载《清华大学教育研究》2006 年第 2 期。

⑤安晓敏、任永泽、田 里:《我国义务教育经费配置公平性的实证研究》,载《东北大学学报》2007 年第 4 期。

⑥迟福林:《发展方式转变与教育基本公共服务体系建设》,载《中国教育报》2010 年 12 月 17 日。

⑦王 莹、武少岑:《上海市基本公共服务均等化:路径选择与制度框架》,中国财政经济出版社 2010 年,第 75 页。

⑧杰夫·惠迪、萨莉·鲍尔、大卫·哈尔平:《教育中的放权与择校:学校、政府和市场》,教育科学出版社 2003 年,第 14 页。

由选择”^①。在公共教育服务准市场制度改革中,依然需要政府发挥作用,特别是在新供方的准入、投资、公共教育服务的质量及价格等方面^②。

当然,各国公共教育改革的、侧重点有所不同。学者藤田英典比较了日本与欧美国家在改革目的、侧重点等方面的差异,他指出:尽管在公共教育的自由化、市场化和私有化方面,日本与欧美各国有一些相同点,但是,“欧美各国企图以市场竞争来‘追求卓越性’和‘提高知识能力水平’。但在日本,却认为划一的平均主义式教育和竞争性教育是导致以强凌弱和拒绝上学等‘病理性’现象产生的原因”^③,因此,只有实行教育的自由化和市场化,才能真正地改善教育。

(二) 改革的发展趋势

从20世纪90年代开始,有关21世纪教育改革与发展趋势的预测性研究逐渐增多,其中,影响最大、最具代表性的当属加拿大学者迈克·富兰的研究。他提出了教育变革的8条启示:不能对所有的事物一律采取强制的政策手段;变革是一个漫长的变化过程,而不是书面上的蓝图或规划;问题也是我们的朋友;谨慎对待设想和策略规划;个性和共性必须取得平衡;过分的集权和分权都有不足之处;与环境建立广泛的联系是成功的要素之一;每一个人都是一股变革的力量^④。

美国学者杰拉尔德·莱恩旺德(Gerald Leinwand)也对美国21世纪公共教育改革议题进行了预测:学校的真实世界;更好的学校;更长的学年;早期教育;天才学生计划;追求更小型化的学校;教育技术的应用;公司的参与;大学的参与;社区的参与;(青少年)的社区服务活动^⑤。还有一些学者认为未来改革的趋势将是公共教育管理体制变革。例如,萨乔万尼指出改革的关键是我们要有能力去找出统一性和多样性之间、集权化和地方主义之间的恰当平衡;英国的学者托尼·布什、美国学者苏珊·摩尔·约翰逊以及澳大利亚学者布莱恩·卡德威尔也都持有类似的观点^⑥。

(三) 改革存在的问题

一些学者分析了基本公共教育领域改革中存在的问题,特别是以“评估型政府”和“准市场”相结合为特征的基本公共教育领域改革导致的问题。学者尼夫指出:评估型政府的出现意味着“中心”与“边缘”之间教育权责的重新配置,评估型政府的出现并不意味着政府在教育领域中作用弱化或者政府不再起作用,相反,政府在某些方面的作用正在加强,政府通过拨款、评估、政策等杠杆保持着对教育的全面控制^⑦。学者迪尔批评了评估型政府导致的浪费和无效。他指出:一方面,从事评估管理的公共机构不一定代表公共利益,他们有个人的偏好和对私利的追求,所以,评估不一定能够提高效率,也不一定有效。另一方面,外部评估通常需要大量的人力、物力和财力来完成,花费巨大,增加教育成本^⑧。

也有学者认为改革导致了教育的统一性难以保证,市场导向的教育放权改革影响了教育公平和社会公正。原因在于,公共教育服务改革的市场导向必然提高教育分权与放权程度,鼓励中央政府简政放权,扩大地方政府、学校和家长的自主权,进而降低对公共教育的总体规划程度和干预比重,导致学校间、毕业资格方面的差别增大,损害公共教育应有的统一性。此外,诸多学者指出,市场并不一定会带来教育公平与社会公平公正,与之相反,市场经常是“加剧了基于阶级、人种和民族划分形成的学校之间的差距”^⑨。

结 论

通过对国内外相关文献的梳理,不难看出:伴随世界各国对基本公共教育服务质量和效益的重视以

① R. Levačić. *Local Management of Schools: Analysis and Practice*. Buckingham: Open University Press, 1995, p. 167.

② R. Levačić. *Local Management of Schools: Analysis and Practice*, p. 167.

③ 藤田英典:《走出教育改革的误区》,人民教育出版社2001年,第3页。

④ 迈克·富兰:《变革的力量——透视教育改革》,教育科学出版社2000年,第217~218页。

⑤ G. Leinwand. *Public Education*. New York: Oxford, 1992, pp. 123~133.

⑥ 冯大鸣、赵中建:《世纪初美、英、澳国家教育战略述评》,载《教育发展研究》2002年第10期。

⑦ Guy Neave. “On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986—1988”, *European Journal of Education* 1988, (8).

⑧ David D. Dill. “Evaluating the ‘Evaluative State’: Implications for Research in Higher Education”, *European Journal of Education* 1998, (3).

⑨ 杰夫·惠迪、萨莉·鲍尔、大卫·哈尔平:《教育中的放权与择校:学校、政府和市场》,第153页。

及遍及全球范围的基本公共教育服务体制改革的推行,基本公共教育服务体系的理论研究与实践探索取得了一定的进展,获得了诸多宝贵的经验。但是,目前有关基本公共教育服务体系的研究依然存在大量需要进一步改进和解决的问题。

第一,基本公共教育服务体系的理论研究和改革实践方面,缺乏更多的教育“个性”。目前有关公共教育服务和基本公共教育服务的研究已经取得了一定的进展和有价值的成果,但是,依然存在较明显的借用、照搬或者套用公共管理理论、经济学理论和企业管理理论的现象,特别是在基本公共教育服务供给机制和方式、基本公共教育服务管理体制等方面。显然,与政治、经济和社会活动不同,作为一种以培养人为主要目的的活动,教育活动具有其独有的本质,作为以培养人为己任的学校也与公司、企业、政府、各种中介机构等组织具有本质性的区别。因此,在有关基本公共教育服务的研究中,应该进一步鉴别教育活动与其他社会实践活动、学校组织与其他社会组织之间的本质区别,分析教育活动、学校组织和教师专业的独有特征,从全体学生身心发展需要、身心发展规律出发,研究基本公共教育服务的内涵、主体、供给机制和方式,以使基本公共教育服务体系的理论研究和改革实践具有更多的教育“个性”,减少或者避免简单的套用或者借用。

第二,在有关基本公共教育服务体系的研究中,同样存在着一些“黑箱”问题尚未解决。美国学者海林杰认为在教育管理研究中存在着诸多需要研究和解决的“黑箱”问题。目前来看,基本公共教育服务体系的研究中也依然存在诸多的“黑箱”问题,特别是在基本公共教育服务模式、供给机制、管理体制和方式等问题上。显然,现有的研究通常习惯于提供某种适合一切情况的、通用的框架,如政府转型与服务型政府的建设、财政体制改革、教育中介结构的完善,等等。但是,普遍的通用框架和宏观研究通常不能够解决基本公共教育服务中的实际问题。实践表明,有数据支持的经验性研究和微观研究往往比只提供通用框架更为实际、更为有效。

第三,在研究的重点和取得的主要成果方面,主要还是学术性的、思辨性的、理论性的成果,研究的实用性和实践指向性不强。从教育管理理论和研究的世界走向来看,实用性和实践指向性可以说是近年来教育管理研究的突出特征,对快速变化的社会环境、不断增长的社会期待、本国政府的政策发展做出回应,已经成为世界范围内教育管理理论和研究的趋势。目前,我国学界在对有关基本公共教育服务方面的研究大多是思辨性的、理论性的研究成果,缺乏有数据支持的经验性研究,有关基本公共教育服务的微观研究还没有得到重视。事实证明,致力于有数据支持的经验性研究和微观研究,才是揭开基本公共教育服务体系研究“黑箱”盖子的基本路径。

第四,在开发出融合各种文化的本土化的公共教育服务理论和知识方面,需要进一步的研究和深化,推进研究的原创性发展。现有的公共服务、公共物品、评估型政府、服务型政府、新公共服务、公共选择等概念以及理论体系基本上来自于西方工业化国家,必须要在比较分析东西方文化传统、社会背景、制度环境等方面的基础上,重新思考来自西方工业化国家理论体系在我国的适用性,形成适用于我国基本公共教育服务体系创新实际的知识和理论。尤其需要关注的问题是,在有关公共教育服务、基本公共教育服务的理论研究与实践探索中,应重视扎根本土,从我国独有的教育问题出发,实现从“引进性的加工”向“原创性发展”的转换。

■作者简介:蒲蕊,武汉大学教育科学学院教授,博士生导师;湖北 武汉 430072。

■基金项目:教育部人文社会科学规划基金项目(10YJA880114);武汉大学人文社会科学“70后”学者学术发展计划项目

■责任编辑:叶娟丽