

下沉式教育公益服务模式与治理创新

周秀平*

【摘要】本文对多元共治教育治理理论脉络和实践发展进行了梳理,论证了下沉式教育公益服务模式被视为“社会参与”教育治理分析框架的合理性。运用参与式观察、线上线下访谈等方法收集整理教育公益服务的行动案例,描述教育公益服务过程,由此揭示下沉式教育公益服务模式的创新价值及不足。本文认为,下沉式教育公益行动有助于动态及时识别一线教育需求、广泛募集资源、缩小教育获得的群体差距和区域差距,缓解教育公共服务的公地困境。与此同时,本文提出公共性的边界和教育志愿失灵是摆在教育公益服务面前的两大难题。为此,可从为政府供给教育公共服务的规模化规范化提供靶向、为市场提供服务的定价合理化提供参照两个方向上推动教育公益服务机制可持续创新。

【关键词】下沉式教育公益服务模式;教育治理;创新

一、问题提出

下沉到学校教育和家庭教育活动开展的一线,及时提供保障教育教学常态运行或高水平改进的公共服务,满足不同区域、不同学校、不同教师群体和学生群体日益多元、个性化的诉求,是教育公益服务的主要内容和突出特点。新时代以来习近平总书记多次强调了学校、家庭和社会协同育人的重要性,提出“办好教育事业,家庭、学校、政府、社会都有责任,谁都不是旁观者,谁都不能置身事外”^①,要统筹协调社会参与教育治理。《中国教育现代化2035》也提出,要推动教育向社会开放,形成全社会共同参与的教育发展新格局和教育治理新格局^②。在坚持党的全面领导、政府作为核心教育管理者的前提下,社会组织、利益相关方和公民个体等多元社会主体都被视为教育事务的共同“管理者”和“参与者”,推进多元社会主体参与成为教育治理体系现代化的关键一环。

围绕社会参与教育公益服务和教育治理,学界形成了一些基本研究共识。比如,褚宏启等认为,多主体参与是教育治理的突出特征^③,多元共治是教育治理的本质特征,通过充分沟通、协商、合

* 周秀平,北京师范大学教育学部、中国教育政策研究院副教授。本文系中国社会管理研究院2022年度智库课题、北京师范大学教育学科“一流学科培优行动”“教育治理体系和治理能力现代化研究”阶段性成果。

① 习近平:《论坚持党对一切工作的领导》,中央文献出版社,2019年版,第296页。

② 中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》,中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/23/content_5367987.htm, 访问日期:2021年8月20日。

③ 褚宏启、贾继娥:《教育治理中的多元主体及其作用互补》,《教育发展研究》2014年第19期。

作,能有效促进教育管理的理性化^①。劳凯声指出,教育治理需要充分动员社会各方力量积极参与,进而实现共治、法治、精治和善治的新境界^②。刘复兴认为,从“公共教育权力”的内容、边界及其调整看,社会组织“参与”教育治理,分享了一部分原来仅仅由政府部门掌握的公共教育权力^③,如教育评价、教育质量监测评估、教育资源配置、教育公共服务和教育政策创新等。从政社关系角度来看,社会组织参与教育是“放管服”改革遭遇市场化过度难题时,进一步理顺政府与社会关系的需要,即在把“市场”从“社会”中剥离的基础上,将非营利性的公益社会组织从“社会”中剥离出来,并在教育决策和政策制定时区别对待非营利的社会组织 and 营利性的市场主体。质言之,教育领域社会组织和开展教育公益服务的其他领域社会组织,不再只是教育管理范式下的政策对象,而是作为影响教育政策、参与教育事务管理,基于其所联系的社会资本和社会信任,参与生产和传递公共教育服务的主体^④。综上所述,教育公益服务与教育治理的关键是要发动多元主体的共同参与,形成社会参与的整体合力,而如何推动主体多元社会参与,建立更加弹性和灵活的教育公共服务体系,就成为摆在教育治理现代化事业面前的重大课题。

二、分析框架:下沉式教育公益服务模式

(一)缘起与内涵

“下沉式”是一个从建筑学引入公共治理学科的概念,原本是指一种建筑设计模式,主要做法是打破传统平面设计的理念和方式,通过高低分割造成实际和视觉的错层,即下沉到地面以下,象征着对事务内部的展示和探究。该概念被引入公共治理的理论和实践以后,其主要内涵是指在服务型理念的指引下,公务人员不只沿用传统行政自上而下提供标准化公共服务,还会落到基层社区,甚至直面服务对象提供公共服务,以求缩小公共服务政策、服务内容与服务对象之间的鸿沟,进而提升公共服务供需的效率和匹配性。然而,单向度的下沉式行政服务模式,还是难以直面全体社会成员的多元化且动态多变的公共服务需要,留下“最后一公里”难题。

本研究中的“下沉式教育公益服务模式”既是对“教育治理”理论范式中“多元主体共治”核心思想的具体化,又是对“社会参与”实践经验的抽象化,并尝试将营利性的市场主体和非营利性的公益社会组织两类社会参与区分开来。相对于行政供给、市场供给而言,下沉式教育公益服务模式融合了服务生产者、服务提供者和服务消费者之间,及其群体或行业内部更频繁的双向、多维互动。公益性社会组织以教师和学生群体为服务对象,扎根教育教学实践一线,参与教育事务管理和教育服务生产传递的各类行动,有意识或无意识地对全国和地方性的教育政策和社会经济发展战略产生影响。从具体内容来看,下沉式的教育公益服务不仅表现为募集与捐赠公益资金,还表现为供给丰富的学习内容、创新教育公共服务模式,或是开展政策倡导,以更好地有针对性地提供高质量教育公共服务。

相对于行政主体而言,市场主体和社会主体在多元化、个性化的教育服务提供上具有相对优势,但非营利性的本质特征使得公益性社会主体更加靠近教育事业的“公益”性,“公益”始终是中国教育政策的核心价值定位。市场主体逐利的内在本质和要求,使得其外在行动目标始终是要降

① 褚宏启:《绘制教育治理的全景图:教育治理的概念拓展与体系完善》,《教育研究》2021年第12期。

② 劳凯声:《从教育选择权看教育发展的历史性转折》,《复旦教育论坛》2020年第4期。

③ 刘复兴:《公共教育权力的变迁与教育政策的有效性》,《教育研究》2003年第2期。

④ 褚宏启、贾继娥:《教育治理与教育善治》,《中国教育学刊》2014年第12期。

低成本、扩大结余，以用于内部成员分配和组织发展，无法满足在经济社会处境上相对弱势群体的教育公共服务需求。相对弱势群体的学生多分布在村小或教学点，付费意愿和支付能力都比较弱。这就可能削弱或是抑制教育服务促进社会公平的公益性功能发挥。一方面，教育服务的排他性和竞争性并不是固定的，另一方面，成本支付方和服务受益方的分离，有利于公益社会组织坚守非营利目标，提供低付费，甚至是免费的教育公共服务，能切实改善相对弱势师生群体的社会处境和教育发展水平，带来公平性的整体提升。比如，“文字上移”，学校布局向城镇迁移的背景下，那些缺乏离场能力的农村处境不利社会群体，即就读于村小、教学点、打工子弟学校、城乡接合部薄弱学校的学生，无法进入普通学校就读的特殊儿童青少年、问题少年，甚至是涉罪儿童青少年，他们的生理、心理、道德和社会发展需求，对非营利性的教育公共服务需求就更加迫切。

（二）承继与超越

已有“社会参与教育”的系列研究大大丰富了我们对于“学校之外”多元社会主体如何参与教育发展和治理新格局的认识，但部分教育决策者、教育研究人员和教育实践者，对社会组织参与教育治理的描述和分析多局限在“教育学科视角”，较少系统探讨社会组织参与的“教育公益”价值，特别是其在提供多元、个性化教育服务上如何区别于市场主体的比较优势和内在特征。比如，有研究者提出社会组织参与教育治理是时代需求，具有多样形式。从教育公共服务对象覆盖范围的角度分析了社会组织对“政府”教育公共服务的“补偿式参与”，从资金和公共权力来源分别提炼出“市场式参与”和“行政式参与”模式，直观描述了社会组织提供公共服务与政府提供、市场提供的差异，但也在一定程度上混淆了政府、市场和公益社会组织的关系和作用边界。非营利不等于“不收费”，公益社会组织的非营利性主要体现在对组织结余的“不分配约束”，即运营结余不能在组织内部或特定群体内部进行分配，而只能继续瞄准组织目标，扩大服务对象覆盖面或是提高服务质量。由于社会组织的非政府、非营利特性，其活动所需的合法性和资源必然需要外部支持，这个外部就包括政府和市场。公共财政购买非体制背景的社会组织的教育公共服务，只是政府对社会组织参与教育公共服务的支持，而非“行政式参与”^①。从社会组织三分的角度来看，教育类学术社团属于典型的社会团体，若将其参与教育治理的功能窄化在“智力支持”上^②，则可能会忽略数千家基金会和数十万家教育领域社会组织参与提供教育公共服务的价值，比如创新的理念引导、社会资源动员、异质性的信息共享。再者，公益社会组织提供的教育公共服务，不仅有捐赠助学、公益支教、公益性的教师培训与专业发展、多样化的教育资源开发和提供、促进教师自组织、开办公益学校，也有基于社区的儿童学习中心、社会化学习、教育社会企业，以及教育政策倡导等内容。

由于教育产品不仅可以是公共产品、准公共产品，也可以是私人产品，即使在中国特色社会主义制度背景下，在全面建成小康社会的“中等收入”甚至是“高收入”发展阶段，教育公共服务都不可能全部成为公共产品^③。那么，政府、市场和非营利的社会组织就将在相当长时期内共同提供教育产品。在借鉴前人洞见的基础上，本文尝试分析下沉式教育公益服务开展的应对多样性教育诉求的各类教育公益行动，是如何推动着教育治理创新。

① 杜明峰、范国睿：《社会组织参与教育：机制与策略》，《教育研究》2017年第2期。

② 褚宏启：《绘制教育治理的全景图：教育治理的概念拓展与体系完善》，《教育研究》2021年第12期。

③ 厉以宁：《关于教育产品的性质和对教育的经营》，《教育发展研究》1999年第10期。

三、下沉式教育公益服务模式的行动案例

下沉式教育公益服务模式通过一项项的教育公益行动来具体展现。“教育公益行动”侧重从领域分类的角度描述公益社会组织的各类项目与实践活动,即“教育”是与卫生、环境保护等相对应的公益行动领域之一。教育公益行动既包括教育类社会组织,即以教育为主要活动领域和组织宗旨的社会组织开展的公益项目和公益倡导,也涵盖非教育类社会组织围绕学生、教师、课程/学习内容、学校,甚至是“教育”所处的整个制度环境和社会环境开展的各类理论研究、政策倡导、资源募集和其他公益性服务活动。“教育公益行动”既认同教育学视野下“教育公益性”的本质判断,也遵循第三部门视野下公益社会组织四大内在特征,即非政府性、非营利性、志愿性和组织性的认定。

(一) 案例基本情况

本研究运用参与式观察、主题访谈等方法收集整理两个教育公益行动案例。一个案例是北京一家基金会应对乡村学校“个性化”困难的梦想项目(以下称为“乡村学校梦想项目”)。另一个案例是由一民办银行发起并提供全部资助的教育公益创新资助计划(以下称为“教育创新计划”)。乡村学校梦想项目于2015年5月中旬正式启动,旨在缩短乡村儿童与城市儿童在卫生、环境、娱乐、阅读、衣着、安全、运动等方面的差距,促进乡村儿童生理、心理、精神、道德和社会发展。乡村学校梦想项目的教育公益行动主题相似、资助来源多元,特别重视众筹。教育创新计划主题多元、资助源单一,即由发起方提供全部项目经费。乡村学校梦想项目原则上要求一所学校一年只能申请满足“一个”梦想,即小金额可满足的、非标准化的、由申请学校师生自己提出的个性化、多样性需求。

教育创新计划支持正式登记备案过的社会组织开展各类教育公益服务。已支持的43个教育公益项目服务内容覆盖基础知识和基础技能辅导、阅读和情感陪伴、职业技能培训、文体教育服务、特殊教育服务、教师专业发展、家庭教育指导、健康教育等。教育创新计划项目的单体金额为50万元,执行期3年。中标组织需要提交自我过程评估报告,接受第三方的过程和最终评估。终审的过程是:由资助方代表、枢纽型社会组织代表、跨部门的学者和行业人员代表组成终审委员会,依据执行力、影响力、创新性和持续性四个二级指标进行百分制评分。四个指标具有同等权重,得分高者入围。为了培育和激励后发展地区的教育公益组织发展,教育创新计划同时设有“新模式”和“新组织”两个类别,新机构的评审由机构负责人、团队执行力、业务方向和创新力4个二级指标和12个三级操作化指标构成。评选准则同“新模式”,分高者入围。

文本资料主要有项目背景资料、项目执行过程的痕迹资料和主题访谈记录。数据资料是基于问卷开展的在线调查。主要面向参与梦想项目的项目校进行调研,主要内容如下:一是社会组织的教育公益项目对参与者本人、所在学校的同事,以及乡村学校整体的影响;二是社会组织与教育行政部门在教师队伍建设中的作用;最后是项目所在乡村学校的基本情况。发放对象覆盖全体梦想项目的“积极参与者”。“积极参与者”是指全程参与梦想项目活动,并得到北京GE基金提供资助的教师培训机会的学校管理者。共有78名乡村教师全程参与北京GE基金会开展的两轮乡村教师培训。在乡村梦想项目主管的协助下,研究者采用一对一的形式发送问卷填答二维码,共回收有效问卷54份,回收率为69%。其中,62.96%的被访者是男性,37.04%为女性。学校类型主要是教学点和村小,占比83.3%,乡镇中心校的占比是12.3%。33.33%的被访学校位于国家贫困县。77.78%的

被调查者参加过北京GE基金会之外的教育公益项目执行和公益性教师培训^①。本文尝试通过对一系列教育公益项目的教育公益行动的归纳和总结，在空间和时间的转换中立体呈现社会组织通过下沉到一线学校，瞄准师生动态多样现实需求，生产传递供给多样教育服务的过程。

（二）具体做法

1. 教育需求识别下沉：服务需求者视角

教育公益行动的群体指向和服务内容均看重服务需求者的需求。乡村梦想项目充分尊重受助学校和受助学生的教育服务需要。具体的操作手法是：首先由项目申请方（乡村学校）提出申请，随后学校所在教育管理部门对需求的真实性进行初审，然后由基金会开展尽职调查，组织多学科专家、学校所属教育行政负责人、乡村梦想项目执行团队等进行复审。再次，基金会开始向社会公开募集资源，包括货币与非货币资助两类。然后是项目实施、过程评估和终结评估。该项目在4年内资助并具体实现了553个乡村学校梦想。全国25个省市，共计66487名农村学生和5785名乡村老师受益。尽管项目主管认为乡村学校的梦想“缤纷多彩”，“几乎每个项目都自成一个种类”而无法分类^②。但在借鉴教育研究中的教育教学和条件保障，本研究尝试将乡村学校的梦想划分为教育教学相关支持和师生生活相关支持，其下再细分三类。

表1 乡村学校的多样化梦想分布

与教学相关			与师生生活相关			其他
教学工具	52	如桌椅、图书馆	居住	22	如宿舍维修和照明	如校服、操场硬化等合计55个
互联网类	36	如计算机、网络与广播	卫生饮水	19	如水井、净水设备	
基础设施	29	如围墙、教室墙壁	后勤服务	11	如改造浴室	

注：依据北京GE基金会委托第三方开展的项目自我评估报告相关数据整理，评估团队为北京七悦社会公益服务中心，2018年1月。

“学校的墙壁是十年前粉刷的，污点斑驳，黯淡无光。这不是我们想象中学校应该有的样子。”甘肃省国家级贫困县GX教学点的老师在申请书中这样写道。从表1所列三类乡村学校梦想也可以看出，无论是占比最高的“与教学相关”的物质支持梦想，还是“与师生生活相关”的基础设施改造梦想，还是看似无法归类的校服购买、操场硬化等其他类梦想，都是乡村教师和学生在“教与学”过程中具体生成的活生生的需要。

申请教育创新支持计划的公益社会组织，主要为教育和社会处境不利群体提供服务。如乡村教师、乡村留守儿童、事实无人抚养青少年、罕见病儿童青少年、少数民族地区残障儿童青少年、流动儿童、超龄失学牧民子女、涉罪流动未成年人等。来自西部地区的一家公益社会组织，计划“在未来三年里为9名5~15岁事实无人抚养未成年人提供‘资助+陪伴+治愈+希望’服务，尝试缓解和解决其就学难、缺陪伴、生活质量和心理健康差等问题”^③。项目负责人介绍说，物质资助、情感陪伴、提供治愈、激发希望“四位一体”的服务内容和方式的组合，可以帮助这些事实孤儿提升身心健康和社会情绪发展水平，提高学习适应能力，以更好地融入社会。此前，另一家接受教育创新支持的公益社会组织，开展了面向贫困农村精障儿童青少年的公益服务。宣传视频显示其中一个受助女孩对该项目的志愿者形成了较为稳定的情感依赖，能够认识出志愿者，并在其陪伴期间正常吃饭。可以看出，

① 发放对象覆盖全体梦想项目的“积极参与者”。“积极参与者”是指全程参与梦想项目活动，并得到案例中社会组织提供资助的教师培训机会的学校管理者。截至2021年底，北京GE基金会开展了两轮乡村教师培训，参与总人数为78。

② 北京七悦社会公益服务中心：《一校一梦想项目评估报告》，内部稿，2018年1月。

③ 案例素材来自于教育公益创新支持计划项目答辩评审书，2021年12月21日。

从“供给什么是什么”到“需要什么提供什么”的下沉式需求识别，真正落实了服务需求者导向。

2. 资源募集下沉：动员多元主体参与

基金会组织和联系的公益企业、爱心人士、教育公益领域的学者，乡村学校管理者、教师、学生及其家长，以及乡村学校所在社区和教育行政管理部门负责人代表等多元主体均主动或被动地参与到乡村学校梦想实现所需的资金筹措、技术支撑和信息收集中来。每一个梦想项目的金额以3万元人民币为限，募集周期为45天。众筹的具体方式是运用微信、微博平台等新媒体，发布各个项目学校的项目信息，内容涵盖项目校基本情况、“梦想”的背景和具体构成。捐赠金额的起点是每人每次6.1元。到截止期限若没有募集到目标额度，不足部分由基金会配捐、补足。善款凑齐后，项目学校要在60天内实现自己的“梦想”。终结评估的做法是，由项目校在完成“梦想”后的两个月内形成完整的书面报告，基金会通过微信平台发送给每一位捐赠者，同时向社会全程公开。比如，“甘肃GL县ST小学向北京GE基金会申请了硬化操场的梦想。在基金会的官微和其合作的公益募集平台发布信息后，共收到238位匿名的爱心人士的捐款，金额从0.1元到30元不等，共募得善款总额8788.2元”^①。不够一万总额度的部分由基金会补足。除了这238名社会爱心人士的公益捐款，GL县教育局向基金会反馈了学校基本情况和需求的真实性，并在后期进行公益募捐信息宣传、项目执行效果评估反馈。ST小学的校长和老师，则准备项目书、采购物料、动员家长。有83.5%的被访项目校校长表示，梦想项目的执行经历，增强了他们的自我效能感。校长们从此感到学校的更多其他工作也是“自己”可以做的^②。家长的参与内容主要是捐款、提供义务劳动，或是发挥自身的社会经验和相关行业技能专长、收集和甄别市场信息。“社会的捐赠撬动的不仅是善款，更多的是老师、家长以及从项目校学校毕业的学生的积极性，他们都一起参与到乡村教育的改革发展中来”^③。可以看到，在公益性社会组织支持乡村学校实现梦想的过程中，学生及其家长、教师、校长、社会爱心人士都得到了参与教育事务的机会，积极发挥出自己的“教育治理主体”角色功能，继承并发展了“人民教育人民办”的中国教育经验。

3. 供需下沉式匹配：从生产直接到消费

在乡村学校梦想项目中，公共教育服务的消费者同时也是生产者，在教育公益创新计划中，操作型社会组织提出的项目内容即是对一线教育公共服务需求的凝练，坚持需求导向、面向服务对象的下沉式教育公益服务模式，实现了公共教育服务从生产到消费的无缝衔接。“公益性”的定位使得社会组织主要将资源用于扩大服务受益面，而非组织自身的资产积累或是成员激励。教育公益行动自下而上、问题导向的项目设计和资源筹措过程决定了它的高供需匹配性。供需高度匹配时，服务生产到服务消费的直接对接将减少纯粹无谓损失。在乡村学校梦想项目中，教育公益服务集生产、提供和消费为一体。项目校师生不再只是被动的教育服务消费者，而是在项目执行过程中，参与教育公共服务的目标和内容决策、投入生产所需的经费和人力。在教育公益创新支持计划中，服务内容直接源于服务对象的诉求。比如，今年获得资助的一项在广州实施，为处于中考分流阶段的非户籍初中毕业生提供生涯发展指导和支持的公益项目。该项目致力于支持流动青少年探索职业与升学的关系，在探索职业的具体工作内容、典型工作任务、关键能力中增加对职业的认识；通过组织夏令营提升流动青少年的自信心和公众表达能力，增强他们关于‘家’的自我效能感；通过升学

① 案例素材及其相关资料基于作者实地调研、线上线下的访谈。

② 北京七悦社会公益服务中心：《一校一梦想项目评估报告》，内部稿，2018年1月。

③ 基金会理事长实名微信，2015年7月24日。

信息拓宽流动青少年自己及其家长的信息收集渠道，以利用更准确的升学信息做出更适合的升学决策。该项目直接服务的群体规模预计为3300—4300位流动青少年和400—500位家长。承接该项目的青少年成长服务中心成立至今已十年，非常了解广州市域内的非户籍初中毕业生的实际需求。在乡村学校梦想项目中，项目校通过互联网+的方式详细展示募捐的用途、过程、总额，财务的收支证明都带有项目校及其所在地教育行政职能部门红色签章的票据，以及项目所需物料购买的实时对话截图，或是项目现场图片、执行人和基金会的项目跟进人信息等，不仅最大限度地提升了项目本身和组织的公信力，也最大限度地控制和消解了教育服务的供需错位困境。

行政机制主导下的公共教育服务供需容易出现不适应、不衔接难题。教育权利的经济社会属性，使得其要以税收作为条件支撑，行政机制主导税收二次分配通常面临无谓损失，或是额外的科层管理与制度成本的扭曲。政策制定和实施间客观存在的时滞和偏差，再加上区域差异和学校需求差异巨大，政府统一性供给难免不及时和错位。比如，义务教育学校“标准化”建设项目极大地改善了贫困地区薄弱学校的基本办学条件，但是刷墙、补窗户、改造取暖设施等现实多样化需求依然强烈，这就是为什么乡村学校“小梦想”依然这么普遍的直接原因。比如，针对乡村教师的系列国家级培训计划，面临总体覆盖率不足、培训内容与培训需求错位挑战。此时，服务乡村教师专业发展的公益行动，通过培育来自乡村学校的“种子教师”，创新乡村教师培训模式、体系和内容，既提升了教师自组织性，也扩大了培训受益面，弥补了政府主导下乡村教师培训的不足和疏漏。

四、教育公益服务的治理创新价值与挑战

（一）三方面的治理创新价值

下沉式教育公益服务模式是对“教育服务”和“教育公益行动”相结合的抽象化。教育公益行动的丰富实践是对政府标准化供给失灵的应对，也是对市场逐利化供给过度的纠偏，有助于有效激活或唤醒社会大众和教育对象的教育治理主体“意识”，增进教育公共服务体系的灵活性和弹性，提升教育治理体系和能力的现代化水平。

下沉式教育公益服务模式的治理价值最直接的表现是及时回应一线需求，缩小教育公共服务的群体差距。如果说市场、社会相对于教育行政机制的优势是及时回应一线教育服务需求，灵活提供多样个性化教育服务，那么社会特别是公益性社会组织相对于市场主体的比较优势就在于，通过非营利性的教育服务，能够消减而非拉大教育公共服务的群体差距。嗅觉灵敏的市场主体，在“多样性教育服务”供给上具有优势，特别是在单位产品标准化、成本控制上具有优势，但其逐利的内在要求使得他们在运营推广环节，倾向于夸大“优质教育资源”的“供不应求”，再与学生、家长的从众心理重合，就可能促使家长甚至是学生自己超时、超难、超标学习，强化教育内卷，而没有能力选择或支撑高昂的校外培训费用的那一部分学生群体，不得不“躺平”。对校外培训市场的政策规范动机，正是缘于不能、不允许把公益的事业办成逐利的事业，需要维护和坚守教育服务的“公益性”。

超越学校属地的跨区域跨部门资源动员，缓解教育行政属地管理机制下教育公共服务的区域差距，这是教育公益服务第二方面的治理创新价值。当前，基础教育管理体制机制是以县为主，不同县域在资源投入、专业管理能力上差异较大。特别是区域经济发展差距长期存在的背景下，必然外显为教育公共服务供给水平和层次的区域不均衡。从教育财政体制机制的顶层设计来看，构建社会参与的多方投入机制一直是教育综合改革的重要内容。但“十三五”时期的学校收入数据的统计结

果依然表明,公共财政投入在学校总收入结构中占据绝对优势,比例超过80%,来自向学生收费的收入占15%,只有约5%的投入真正来自社会公益性捐赠。教育是构成社会的重要子系统,教育问题的社会性使得它必然与社会相连。教育公益服务的乡村学校和农村学生,均处于相对落后甚至是贫困地区,这些地区的教育行政人员在教育管理的专业性和资源动员能力上参差不齐,也是教育服务区域差距、校际差距和群体差距难以根除的重要现实原因。教育公益行动往往吸引的是超越学校属地的社会资源,有利于克服单一教育财政渠道的局限,消减县级教育行政能力差异的影响。

下沉式教育公益服务有助于真正激活政策对象的主体能动性,缓解教育公共服务供给的公地悲剧。部分社会成员依赖心态严重,习惯于依靠国家与政府解决公共事务。我国的教育行政权力历史性地与意识形态、文化信仰结合在一起,使得教育服务领域的公地悲剧更甚。社会组织借助“共同理念”,激发社会成员的内在连接,就可能激发出学生、家长和乡村学校教师作为教育需求识别者、资源动员者、服务生产与供给者的主人翁意识,积极承担起教育治理主体角色。如果说,乡村学校的“梦想”项目得到了外部基金会的资金和公共服务技术支持,发挥了公共服务供给“组织”者作用,那么,参与的教师、学生及家长通过提供完成梦想所需的人力、信息,彰显和强化着自身的“教育治理主体”身份。若视政府机制为教育治理创新的“外在制度”,那么大力鼓励教师、学生及其家长、社会组织的参与意识则是创新公共教育服务模式的“内在制度”,可以最大限度地动员学校所处社区内外和关注特定教育问题解决的社会信息、智力和资金资源,以推动教育治理资源的可持续性保障和治理运行机制的可持续创新。

(二) 教育公益服务面临的两大挑战

一是教育服务的“公益性”认定难题。自萨缪尔森区分了公共物品和私人物品以来,教育学、经济学、社会学、公共管理学等学科都在讨论公共性的边界问题。但公共品、准公共品和私人品的三分法无法一一对应实践中的教育服务的公益性认定。从消费环节看教育服务的公共性,需要同时从竞争性、排他性、信息对称性三个维度来考虑和设计。“教育是一种具有服务性质的实践活动,教育产品就是教育服务;教育服务产品是具有使用价值和交换价值的商品。教育服务可以在市场中交换并形成教育市场”^①。国际上目前已有不少国家把教育看成是一种服务产业,用非市场和有限市场相调节的方式提供^②。即便定位为公共品的义务教育,在该学段实施的课后服务也不是完全的公共品。包括乡村学校梦想和教育公益支持在内的诸多教育公益行动,由于受益对象的不特定,带来的是教育与社会整体改进,因而其“公益性”不会被质疑和否认,但并不是完全非竞争或排他的,特别是在信息不对称的影响下,教育公益服务也并非完全满足了最迫切的需求。越是需要教育公益服务的区域和群体,往往更加缺乏教育公益资源。只有动员了社会资源,教育才能真正地创新,“必须将自己镶嵌在诸种知识形式、社会关系和社会结构中;必须充分利用情境中的各种社会资源,并致力于社会公共资源的拓展;必须破除学校、家庭与社会之间的诸种对立,弱化教育中的理性控制倾向,鼓励环境中各种因素的参与和建构”^③。这里的社会资源在本研究中可以有形可见的经费和物料,更多的则是多元社会主体所联系和承载的无形信息、人力资本或专业技术。下沉式公益服务模式正是因为社会连接优势,吸引了非特定受益群体及其所处区域之外的公益捐赠,这为我们深入思考和优化“社会参与”路径提供了借鉴和参考。

二是教育公益失灵难题。公共教育服务供给面临政府失灵,也同样可能遭遇志愿失灵,甚至

① 靳希斌:《论教育服务及其价值》,《教育研究》2003年第1期。

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

③ 康永久:《教育创新制度研究》,北京师范大学出版社,2016年版,第164页。

在一定意义上,当前的教育公益失灵正是“小社会”难以成长的主要内在原因。一方面,教育公益组织的政策内涵和功能定位多变。“非市场”、公益性的社会参与尽管一直是教育政策设计的思路和内容,其与市场主体或学校主体^①的区别也始终明确,但“社会力量”的内涵在不同时期的教育政策文本中存在不同。本文对1985—2020年以前的重大教育决策和重要教育法律、政策文本开展内容分析后发现,2000年以前“社会力量”的参与主要是指体制内的群团组织参与义务阶段教育和农村职成教育公共服务,而非全体社会组织,特别是没有覆盖非体制性的社会组织。新世纪第一个十年,体制内外的社会组织得以多种形式参与教育扶贫和整体扶贫开发工作,没有体制背景的社会组织或草根公益组织,广泛参与到各级各类教育发展的方方面面。2011年特别是新时代以来,教育扶贫更被视为专门的扶贫政策工具,其制度地位达到一个历史高点^②。但整体来看,“社会组织”参与包括教育扶贫在内的教育工作,总体上偏重“办学”,偏重对优秀贫困师生的现金和其他物质奖励,未能对非营利的多元教育公益行动提供全面且适合的制度认可和政策激励。另一方面是教育公益组织本身的服务专业性和组织独立性还存在不足。教育公共服务的专业性不仅体现在对教育规律、儿童青少年身心发展规律的了解和尊重,也在于对教育教学专业知识的了解,对各地教育发展水平、不同学校及其不同学生群体学情的了解等。教育公益服务的开展,往往无法独立于政府教育管理和外部资源募集,对教育权力和外部资源的过度依赖,可能使得教育公益组织无法坚持组织宗旨和目标,特别是个别教师、学生及其家长等靠要心态严重、教育治理主体意识不强、参与能力的自信心不足,可能加剧教育公益组织的合法化困境和资源困境。

五、结语与讨论

下沉式教育公共服务以丰富多元化的教育公益行动回应多样性教育服务需求,直面教育现实难题、广泛动员多元主体及其联系的各类资源,直接连接教育服务的供与需,推动缩小教育公共服务的群体差距、区域差距,缓解教育公共服务的公地困境,彰显了一定的教育治理创新价值。

本研究以“下沉式服务模式”为具体描述和分析社会参与教育治理的研究框架,深化了社会常态化参与教育的理论认识。历史上看,国家并不是教育事业天然的举办者和主导者,一直到20世纪国家才成为我国现代教育体系建立和推动教育事业发展的—股深刻力量^③。提供服务并非全是政府的义务,政府的责任更多是保证服务提供得以实现。与行政机制自上而下标准化配置教育资源不同,“社会参与”偏向自下而上、需求导向的资源动员。与市场机制以生产、积累和分配利润/结余的逐利性宗旨不同,“社会参与”不以“营利且分配利润”为目的,“社会力量有着其自身的为自己开拓活动空间的机制,”这种机制能够约束市场机制下“纯粹自利性的动机”,借助社会规范、社会资本和社会信任,通过凝聚那些愿意放弃或部分放弃个人利益的行动,以追求和实现公共利益^④。在多元主体共治过程中,包括教师、学生及其家长在内的多元社会主体,社会组织、个体捐赠者和企业/团体捐赠者

① 劳凯声认为学校也是非营利的社会组织。“我国的公共教育体制应当是一个多元化的体制,应当将各级各类教育机构都视为非政府、非企业的社会组织。”引自劳凯声:《面临挑战的教育公益性》,《教育研究》2003年第2期。

② 周秀平:《社会组织支持教师的教育扶贫成效研究》,郑秉文、施德容主编:《2020·慈善公益与脱贫》,社会科学文献出版社,2020年,第508页。

③ 石中英:《20世纪教育中的国家主义:回顾与讨论》,《教育学报》2011年第6期。

④ 陶传进:《市场经济与公民社会的关系:一种批判的视角》,《社会学研究》2003年第1期。

之间都能产生双向的、多维的社会互动关系。社区、家长、自愿部门、众多的非政府组织与私营部门,甚至跨国组织或国际性组织,可以在共同的目标下共享资源、互动合作,成为良好教育公共服务的组织者和提供者^①。当前,由公益性社会组织推动的下沉式教育公益服务,可以部分克服教育行政部门“下”到学校的形式化、仪式化,又真正实现党政对学校的“具体”领导与指导。地方教育行政部门负责人与项目学校师生的互动不再局限于由上而下的单通道,而是嵌入了宣传指导、行政审核等内容的横向、斜向、自上而下、自下而上,多维交错的互动关系,丰富了府校关系、政社关系的内涵。质言之,下沉式教育公益服务模式对多样教育诉求的回应,不仅回应了教育治理所要求的“多元共治”核心要求,也回应了“公益性”的教育本质要求。未来,如何在与行政供给、市场供给的比较下,更加清晰界定教育公益服务的“公共性”边界,发挥好“非营利”的公益内在优势的同时,如何克服另一面的资源困境、专业化困境和社会认同困境,为政府规模化的教育供给侧结构性改革提供精准靶向,为市场定价的“合理化”提供参照,可能将成为非常有理论价值和实践诉求的研究方向。

The Mode of Sinking Philanthropic Public Education Service and Its Governance Value

ZHOU Xiuping

[Abstract] The core research question is what is the essential part of social organizations in the innovation of education governance when they participated in providing public education services? This paper sorts out the core proposition of the theoretical paradigm of educational governance, namely the theoretical context and practical development of multiple co-governance, and then analyzes how the rationality of the sinking education public service model serves as the concrete "social participation" education governance framework. Thirdly, the participatory observation, online and face-to-face interviews and other methods are used to collect and sort out the action cases of educational public service, and describe the declining process of educational public service. Again, the three innovative values and two deficiencies of the sinking education public service model are refined. Dynamic and timely identification of front-line education needs, extensive collection of resources, and high matching between supply and demand of education public service can help narrow the group gap and regional gap in education access, and alleviate the plight of the public place of education public service. The measurement of public nature and the failure of education voluntary work are two major problems. Finally, the paper proposes that under the perspective of comparison with the administrative mechanism and market mechanism, it provides the target for the scale standardization of the government and the reference for the pricing rationalization of the market service, which is the possible direction of the research of continuous innovation of education public service mechanism.

[Key words] The Sinking Mode of Philanthropic Education Public Service; Educational Governance; Innovation

(责任编辑:朱 瑞)

^① 桑锦龙:《公共教育服务体系的内涵及实践指向》,《当代教育科学》2014年第5期。