

中小學生校外教育公益政策的挑戰與反思*

——基於校外教育實踐者訪談的分析

王海平 程波 鄭霖鵬

〔摘要〕伴隨著校外教育的發展，政策對校外教育公益性的強調日益突出。通過對校外教育實踐者訪談資料的分析，研究發現校外教育公益性政策實踐遭遇了公益性“誤識”、終端資源缺位、教師掣肘等三重挑戰。這些困境可歸結為“上有政策、下有對策”。從組織社會學角度審視，校外教育公益性政策執行中的偏差是組織結構和制度環境的產物，表現為預留空間與自由裁量；多重壓力與資源轉移；利益失衡與靈活操作等，政策一統性與執行靈活性之間的張力是關鍵所在。

〔關鍵詞〕公益性 校外教育 中小學生 教育政策 組織社會學

DOI:10.16194/j.cnki.31-1059/g4.2019.05.007

一、研究背景與方法：對官方話語與民間話語的梳理

（一）研究背景：校外教育公益性的政策表達與推進

本文探討的校外教育指在正規學校教育之外，由政府投資舉办的，利用課餘時間，對中小學生實施的有目的、有計劃、有組織的教育活動。為營造良好社會環境，全力推進素質教育，國家投入了大量資金發展校外教育。90年代末，教委系統所屬青少年校外教育活動陣地僅1700余所。^[1]2000年至2014年，中央專項彩票公益金已累計投入171.6億元人民幣，支持青少年校外活動場所建設。2014年，全國由政府投資興建的青少年校外活動場所共10313所，其中教育系統所屬8707所。^[2]2016年，全國各類校外活動場所已達15337所。^[3]政府希望這些校外教育機構能夠以社會效益為先，承擔起相應的社會責任，惠及廣大青少年兒童。

校外教育公益性的價值追求在政策中屢次體現。校外教育政策始終圍繞人的發展目標、資源配置、活動規範、社會關係等四個方面體現政府對校外教育追求公共利益與社會效益的要求。首先，在對人的發展的規劃中，培養社會性的人的取向已達成共識；其次，在資源分配上，校外教育公共物品屬性日益突出，校外教育機會均等日益得到深化；再次，在對校外教育活動的規範中，日益強調活動重在普及；最後，在協調社會與教育組織關係中，政策越發強調校外教育對社會的服務職能。^[4]

有研究表明，校外教育公益性政策在推進中雖然取得了一定的成果，但也面臨着培訓人數銳減、與學校教育銜接不足、浪費優秀師資等問題。^[5]因此，探索校外教育公益性政策實踐中面臨的挑戰與成因具有重要的意義。

（二）研究方法：對校外教育實踐者話語的梳理

研究者對北京市、上海市、山東省、黑龍江省、內蒙古自治區、甘肅省、山西省、江西省等8個省

* 本文系教育部社科司學習貫徹全國教育大會精神專項課題《家庭、學校、政府、社會協同办好教育事業研究》的研究成果。主持人：康麗穎。

(市/区)的20名校外教育工作者、以及对北京的8位负责校外活动的学校教师进行了深度访谈,以探讨校外教育公益性在实践中面临的挑战。研究者运用Nvivo11质性分析软件作为研究工具,对访谈文本进行了编码与分析。

第一步,编码。首先,研究者对访谈文本中有关校外教育公益性实践困境的话语逐句逐段编码,形成一级编码。其次,经过比较与分析,对一级编码进行分类,从中提取出7个范畴,即主管部门轻视校外教育、领导不了解校外教育公益性、相关政策不完善、校外管理体制不顺、相关经费不足、教师抗拒、校外教育资源被占用,形成二级编码。最后,将这7个范畴进一步分析与归类,抽象出3个核心类别,即政策误识、终端资源缺位、教师掣肘,形成三级编码,作为校外教育公益性政策实践的三重挑战。

第二步,理论建构。借助组织社会学视角,对校外教育公益性政策推进过程进行反思,为公益性困境与挑战提供一个理论解释。

二、研究结果:校外教育公益性政策推进中的三重挑战

(一)公益性“误识”

在《现代汉语词典》中,公益指公共的利益(多指卫生、救济等群众福利事业)。^[6]如免费的义务教育属于群众福利事业,具有公益性。那么公益性事业是否就是福利事业呢,显然不是。公益性并不是指提供免费的福利,校外教育政策中也并未指出公益性等于免费性。如体现了日后校外教育发展基本脉络的《关于进一步加强和改进未成年人校外活动场所建设和管理工作的意见》(中办发[2006]4号)^[7],这一政策以校外教育公益性为主题,该政策指出未成年人校外活动场所不得进行以赢利为目的的经营性创收,而未禁止收费。但这一政策要求在地方实践中产生了不同的回应。研究者以中办4号文件、甘肃、山西两省相关文件为例,进行对比,发现各省对校外教育公益性的理解有所不同(见表1)。

从表1中可以看出,基层政府及教育部门对

中央政策“尺度”把握有所不同。如有的地方对具体收费项目和标准进行了规定,将“不能进行以赢利为目的的经营性创收”和“收到成本费用”理解为“以收抵支”,而“支”具体包括外聘教师代课费、食宿费和耗材等;有的地方则采取所有项目完全不收费的方式,使公益性成为免费性,形成所谓“纯公益”的校外教育。还有一些校外教育机构不仅将公益性等同于免费,而且还存在“倒贴”现象。正如东部省份的两位少年宫领导所言:“一个学生到我们少年宫来参加科技培训,做一个航模,他来学一个学期,学费、材料费一分钱不要付的。一个学期以后,他通过老师的教学制作了一个非常好的航模,他可以拿回去。如果活动结束的时候,他被评为优秀学员,学生还有礼品奖品拿。”(xw11、xw12)公益性免费化是对中央政策的误识,纯公益的校外教育无疑会给一些校外教育机构带来超过其承受能力的负担。

表1 对校外教育收费问题的不同政策表述

| 政策名称 | 《关于进一步加强和改进未成年人校外活动场所建设和管理工作的意见》(中办发[2006]4号) | 《关于核定公益性未成年人校外活动场所收费标准有关事项的通知》(晋价行字[2009]9号) | 《甘肃省加强“乡村少年宫”建设实施意见》(2010) |
|------------------|---|---|--|
| 政策内容 | 未成年人校外活动场所不得开展以赢利为目的的经营性创收活动。 | | 不得开展任何以赢利为目的的经营性活动。 |
| | 对集体组织的普及性教育实践活动和文体活动要实行免费。 | 对集体组织的普及性教育实践活动和文体活动要实行免费。 | |
| | 对确需集中食宿和使用消耗品的集体活动,以及特专长培训项目,只能收取成本费用。 | 由未成年人自愿参加的特长培训,其培训成本费用为外聘教师的代课费用及使用消耗品的成本费用,按照只能收取成本费用,不得盈利的原则核定收费标准。对确需集中食宿和使用消耗品的集体活动,住宿费 and 消耗品按照“只能收取成本费用,不得盈利”的原则核定收费标准。代收项目伙食费用按照“以收抵支”的原则,据实收取。 | “乡村少年宫”着眼于农村未成年人的实际需求,免费为他们提供必需的场所、器材、师资。不得开设收费的特长班、培训班。 |
| 对特困家庭的未成年人要全部免费。 | 对特困家庭的未成年人全部免费。 | | |

(二)终端资源缺位

首先,一些校外教育机构属于差额拨款单位,资金来源有限。2011年中共中央、国务院发布了《关于分类推进事业单位改革的指导意见》,将从事公益服务的事业单位细分为两类:承担义务教育等基本公益服务,不能或不宜由市场配置资源的,划入公益一类;承担高等教育等公益服务,可部分由市场配置资源的,划入公益二类。在这次事业单位改革中,大部分校外教育机构被划为公益

二类单位,享受差额拨款的待遇。这使得一部分校外教育机构在自我生存与承担社会责任之间徘徊。一位儿童中心主任坦言:“国家不应把我们划成二类单位。你要承担社会责任。做公益性的,做国家希望我们做的,同时我们还要自己挣钱养活自己。这个我都觉得做得很艰难。我们是没有生活的,我们是生存,我们都活不好,那孩子怎么能活得好呀。”(xw07)政策中对校外教育公益性的强调与二类事业单位的归属对校外教育公益性实践产生了较大的影响。

其次,校外教育专项经费及资源被挪用。为弥补经费不足,2000年国家开始为青少年校外教育活动场所的建设和维护提供了一笔专项经费。但遗憾的是,这笔专项经费并非全部用于校外教育场所的建设和管理当中。按照国家规定,这笔专项经费并非由中央或省财政部门直接拨款到地方校外教育机构账户上,而是逐级拨款。因此,一些地方政府根据“实际”需要,对专项经费进行了部分扣留。一位青少年活动中心主任讲述了她申请专项经费的经历:“我去财政厅、教育厅申请彩票公益金。从2010年到2014年,累计给我们那儿拨款三百七十万。结果没成想,这个钱不能直接到我的那个账上,它是直接到了市(区)财政。到市(区)财政以后,人家领导觉得,还有更重要的地方需要钱,所以说这笔经费也就一直没到位。第一年,十万块钱全给我了,然后第二年以后就是给你两三万、五万,都没超过六万块钱。”(xw06)在一些地方,虽然国家拨的专项资金在名义上用于校外教育资源建设了,但实际上建设好的资源没有用于校外教育活动。专项经费不到位、场地被占用等使得一些校外教育机构挣扎于生存线上,无暇顾及公益性活动。

(三)教师掣肘

一线教师是校外教育公益性政策执行的终端,如果他们不配合,公益性政策必然陷入困境。

为体现校外教育公益性,一些地方政府通过购买服务的形式将免费的校外教育送入学校。为了更好地保障校外教育活动的运行,政策中要求学校教师也要参与到校外教育活动中来,在工作

量相似的情况下,他们的报酬少于校外教师,这引起了学校教师的不满和抵触。如北京市于2014年出台了《关于在义务教育阶段推行中小学生课外活动计划的通知》,要求各区(县)中小学校在周一至周五15:30至17:00的课外时间安排活动。市财政按照实际在校生人数,以城区生均每年400元,远郊区(县)生均每年500元标准将经费拨至各区(县),而这笔经费主要是用于外聘教师费用、场地租用费、低值易耗品购置费,以及购买社会服务产生的费用等。从政策表述中可以看出,在与校外教育机构合作时,学校虽然能够得到活动经费,但这笔经费却不能发给学校教师。然而,政策中却要求学校教师担任组织管理、协助授课等辅助性工作。

对于《课后活动计划》,学校教师一般都认可其对学生的意义。课后活动可以丰富学生的业余生活,培养学生的兴趣爱好。但站在教师自己的立场上看,放学后的工作无疑会加重教师的工作量,而且这种工作还是义务的。所以,一些教师对这个活动计划存在一定的抵触情绪。正如一位学校教师所言:“如果站在孩子的角度,课外生活更丰富了,更有自己的动手能力发展的空间,还是不错的。要是从老师的角度来说,负担是增加的。”(xx01)如果教师自己无偿的付出可以换来学生的发展,那么凭借着使命感和责任感,教师对课后活动的抵触情绪不会很大。但当学校教师与校外教师共同工作,而校外教师却可以拿到更多报酬时,学校教师的不平衡感便产生了。一位校外教师介绍了与学校教师的待遇差别:“学校老师在参加这个活动当中所要付出的时间和精力是比少年宫老师要多的,但是少年宫老师,上完一节课的薪资是300块钱,据我了解,这些中小学校的学校老师参加这个活动的一节课的费用从10块钱到30块钱不等,所以说,在薪资上差的还是比较大的。”(xw13)这种不平衡感使得一些学校教师不愿意参与校外活动。一位教师坦言:“我也经常会去外面学校上一些外聘的课,这是因为我在外面上一节课的费用,都赶得上在这里(学校)上3个月的费用,那我在这里上课还有什么意思呢!”(xx05)一些参与校外活动的学校教师还存在消极怠工的情

况。“我们同学那个学校,教师就是撒手不管,这个点儿所有外请的老师你自己负责。”(xx04)教育实践者的掣肘,使公益性的送课入校活动步履维艰。

三、研究结论与讨论:政策推进的组织基础与制度环境

我国政府自校外教育创建之初便一直倡导校外教育的社会效益。改革开放以来,特别是新世纪以来,中央政策对校外教育公益性属性的强调日益突出和明确。但在实践中,公益性“误识”、终端资源缺位、教师掣肘等现象普遍存在,使校外教育公益性推进面临挑战。

组织社会学关心的一个问题是组织花大力气制订的制度为何被束之高阁。迈耶等认为,组织生存在制度环境中,是制度化的组织。因此,必须从制度环境角度去研究、认识各种组织行为,解释各种组织现象。^[8]研究者认为校外教育公益性困境和挑战不能简单归结为地方教育部门和实践者个人问题,而是组织机构和制度环境的产物。周雪光在研究中国“上有政策,下有对策”时指出,这一现象的产生和重复再生是现行组织制度中决策过程与执行过程分离所导致的结果,政策一统性与执行灵活性这一悖论是关键所在。组织决策的一统性加剧了执行过程的灵活性:当决策权力以及资源向政府上层机关集中时,自上而下的决策和随之而来的资源分配就更需要依赖漫长的行政链条和基层政府的灵活执行实施之,从而为“上有政策,下有对策”提供了组织基础和制度环境。此外,周雪光还提出了三种政策执行灵活性的“理想类型”。^[9]这一分析框架对本文有极大借鉴意义。

(一)预留空间与自由裁量

由于中央出台政策要统筹全局,政策本文必然具有高度的统一性,难以照顾到不同地方的差异性。为了避免政策“一刀切”所带来的不良后果,政策本身会预留一定的执行灵活空间,如政策的执行细则由地方政府或部门出台。政策预留空间意味着政策执行者拥有自由裁量权。西蒙指出,在组织系统中存在着一系列自由裁量的空间,任何个体在由上级所提供的一般性大框架内,都有

解释自己任务的自由。^[10]政策预留空间与自由裁量权为政策执行的灵活性提供了合法性基础。

在解读和执行校外教育公益性政策时,地方政府和教育部门利用政策预留空间,根据组织自身情况进行了裁量。调研中,经济水平发展一般的中部地区对中央政策进行了细化,具体规定了哪些条目属于成本费用。经济水平发展较好的东部地区,依靠自身充裕的经费保障,将校外教育公益性推向免费化,不仅不收取任何费用,还为学生提供有偿奖励。而经济水平较差的西部地区,将“特专长培训项目只能收取成本费用”,改造为“不得开设收费特长班、培训班”,这通常意味着不再开展特专长培训活动。理论上讲,这三种执行方式都没有违反中央政策中“不得盈利,普及活动免费,特专长活动收成本费用”的基本原则。

(二)多重压力与资源转移

基层政府和教育部门经常面临多重上级的不同任务,面对多重压力,他们往往采取转移资源以解燃眉之急。由于我国现行一套纵横交错的行政系统,即使同一政策、同一任务也会使政策对象面临多重压力。政策部门自上而下设计了一个结构相当严密而复杂的体系,从中央教育行政部门直到政策对象的直接主管单位的垂直体系,以及由各个层次都上下一一对应的职能部门和相关参与者所构成的水平体系,使政策对象处于纵横交错的行政制约系统最底端。^[11]

目前,校外教育尚且不是全体公民生存和发展基本需要,属于非基本公共服务。2014年,时任基础教育一司司长的王定华在谈及政府解决“三点半”难题^①时说:此项工作不属于国民教育范畴,不属于基本公共服务。即便在美、日等发达国家,这一问题也不完全由政府提供经费包揽,仍需家庭支付相关费用。^[12]因此,从国家公共事业和服务发展角度,校外教育机构被划归为公益二类事业单位是合理的。基层政府和教育部门在挪用校外教育专项资金的举动也出于同一道理。政府在面临其他部门资金短缺情况下,以及教育部门在面临学校教育资源不足情况下,转移校外教育资源,以解燃眉之急似乎是被接受的。从校外教育专

款专用制度角度看,上述行为是不合理的,但从基层政府和教育部门多重任务压力而总体资源匮乏的实际来看,上述行为又是司空见惯的。

(三)利益失衡与灵活操作

“公共政策的本质应该是政府对社会实行权威的利益分配。”^[13]公共政策的作用之一就是通过对资源进行分配,调节社会群体的利益关系。在政策调节下,一些群体的利益可能受到影响。因此,这些群体便会在政策执行过程中进行灵活操作,以维护本群体的利益。

学校教师在参与公益性校外活动时,通过与校外教师比较,认为政策没有考虑到学校教师群体的利益,从而产生了抵触情绪和行为。美国心理学家约翰·亚当斯提出了公平的社会比较理论。他认为,人是社会性的,进行社会比较和追求公平是人的天性。人们的不公平感并非来源于结构性地位,而是来自于社会比较。^[14]也就是说,人们的不公平感不是来自于其较为低下的社会地位,而是来自于与他人的比较。人们的不公平感是通过与参照群体的比较产生的。学校教师将校外教师作为自己的参照群体,在与他们的比较中,学校教师的不公平感产生了。学校教师认为自己与校外教师的工作量相同,甚至比较校外教师工作量还大,应该享有相同的待遇。如果只有校外教师能够获得政府补贴的课酬,那么学校教师应该不参与课后活动。在这种情况下,一些学校教师更愿意在课后这个时间段去其他机构上课,而不参与公益性校外教育活动。即使参与,也存在消极怠工的倾向。

本文从组织社会学视角讨论了校外教育公益性政策推进的困境,对这一问题的组织基础与制度环境进行了理论分析。概括而言,校外教育公益性推进中的挑战主要为“上有政策、下有对策”。造成这一问题的原因有很多,本文只从组织社会学角度提出了一种理论解释。研究者认为,校外教育公益性政策执行中的偏差是组织结构和制度环境的产物,是现行组织制度中决策过程与执行过程分离的结果,政策一统性与执行灵活性之间的

张力是关键所在。只有在校外教育系统组织结构和制度环境方面进行相应的变革,才能有效地克服这类问题。

注释:

①由于学校减负工作的推进,学生在校时间缩短,造成学生放学时间和家长下班时间(在农村地区,体现为农民的劳作时间)的不同步,学生有较长时间处于脱离学校和家长监管,即所谓的“三点半”难题。

参考文献:

- [1]许德馨.少年宫教育史[M].海口:海南出版社,2000:198.
 - [2][12]王定华.加强校外教育工作促进青少年全面健康成长[EB/OL].(2014-7-16)[2018-7-17].http://china.jyb.cn/gnxw/201407/t20140716_590549.html.
 - [3]教育部基础教育一司.新闻发布会材料一:落实立德树人根本任务,努力开创中小学德育工作新局面[EB/OL].(2016-5-25)[2018-7-18].http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2016n/xwfb_160525/160525_sfcl/201605/t20160525_246113.html.
 - [4]王海平.青少年校外教育政策的价值构成——对校外教育政策评价性话语的文本分析[J].上海教育科研,2017,(2):24.
 - [5]胡艳.校外教育机构公益性政策执行研究[D].华东师范大学,2014:63~74.
 - [6]中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典(第5版)[Z].北京:商务印书馆,2005:474.
 - [7]罗娟,康丽颖.中国校外教育政策三十年变迁[J].首都师范大学学报(社会科学版),2006,(6):126~127.
 - [8]周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003:72~73.
 - [9]周雪光.基层政策的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008,(6):8~9,19~20.
 - [10]黑尧著.现代国家的政策过程[M].赵成根译.北京:中国青年出版社,2004:163.
 - [11]林小英.教育政策变迁中的策略空间[M].北京:北京大学出版社,2012:97.
 - [13]陈庆云.公共政策分析[M].北京:中国经济出版社,2000:5.
 - [14]龙书芹,风笑天.社会结构、参照群体与新生代农民工的不公平感[J].青年研究,2015,(1):40.
- [王海平 国家开放大学教育教学部 100039;
程波 北京学生活动管理中心 100061;
郑霁鹏 国家开放大学国际语言文化教学部 100039]