

社会化服务:解决“中国式接孩子”问题的关键

刘玉安 李全胜

摘要:当前我国正从教育大国向教育强国迈进,教育总体发展水平进入世界中上行列,但与此相对应的是以校车服务为代表的教育配套措施发展却明显滞后。“中国式接孩子”现象引发了诸多社会问题及矛盾,如加重家长养育负担、加剧交通拥堵状况以及浪费社会资源等,已经影响到人民的生活秩序和水平以及社会和谐。问题的症结在于政府在校车服务社会化发展过程中引导不利,存在错位、越位和缺位的问题,限制了校车服务社会化的发展,导致校车服务供给无法满足需求。因此,解决“中国式接孩子”问题的关键在于积极引导校车服务社会化的发展,通过明确政府与市场的边界、构建校车服务供给的协同和责任分担机制,以及完善校车服务社会化发展的制度性保障等方式,积极培育社会化服务体系以提升校车服务的社会化水平。

关键词:“中国式接孩子”;社会化;校车服务体系

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.02.007

校车服务是发达国家普遍采用的学生上下学接送方式。近年来,我国也开始通过校车和定制公交等多种方式来解决学生的接送问题,但是服务供给始终没有满足需求,从而形成了独具特色的“中国式接孩子”现象,并引发了加重家长养育负担、加剧交通拥堵状况以及浪费社会资源等诸多社会问题,影响了人民正常的生活秩序和水平,也对社会和谐发展产生了负面影响,成为中国家庭抚养孩子过程中的一个明显“痛点”。

一、“中国式接孩子”问题的严重性

上下学接送是学生接受教育的基础与保障,社会化接送服务更是家长从繁重接送负担中脱身的现实需求。2020年,我国高中及以下在校学生共有24703.8万人,其中学前教育 and 小学在校学生共15543.7万人,是最需要接送的群体,约占全国年末总人口的11%^①。为接送这一庞大群体上下学而形成的“中国式接孩子”现象引发了诸多社会问题及矛盾。

“中国式接孩子”严重影响社会生产和生活秩序,在耗费家长过多时间的同时还增加了家庭经济负担及用人单位的成本负担。中国家庭追踪调查(CFPS)2018年数据显示,从住处到幼儿园的平均距离为3.55km,平均耗时14.61分钟,仅每天来回路程就需耗费家长约半小时时间;中小学与家庭所在地的平均距离比幼儿园更远,接送时间更长,每天耗费在接送学生上的时间和精力使众多家长苦不堪言。接送学生导致部分家长工作迟到和早退的问题也一直存在,根据《时空调查》联合新浪网对3510名家长所做调查的数据显示,接送孩子对工作产生影响的比例高达83%,给用人单位

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“西欧社会民主党的转型及社会民主主义新变化研究”(17JJD710004)。

作者简介:刘玉安,山东大学政治学与公共管理学院教授,博士生导师(青岛 266237; liyan@sdu.edu.cn);李全胜,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生(青岛 266237; sdliquansheng@mail.sdu.edu.cn)。

^① 数据来自《中国统计年鉴2021》,其中高中及以下在校学生包含在普通高中、中等职业教育、初中、职业初中、普通小学、特殊教育及学前教育接受教育的学生。

和家庭造成巨大且持久的损失^①。另外,让祖辈接送学生成为众多家庭无奈的选择,这不仅会将老年人捆绑于照料学生,且会迫使部分老年人选择提前退休,影响老年人的正常生活和幸福体验,而为老年人额外配备交通工具还增加了家庭经济负担。近期,北京、深圳等多地积极探索多校划片和电脑随机派位等入学方式从而抑制学区房问题,因其处于初步探索阶段,其保障教育公平的作用尚未可知,但是必然会导致部分家庭与学校的距离更远,增加家长的接送负担。因此,需完善相应的配套措施解决学生的接送问题。

“中国式接孩子”加剧了城市整体和学校附近的交通拥堵状况。截至2021年6月底,中国汽车保有量达2.92亿辆,汽车已成为中国家庭的代步工具,私家车成为接送学生上下学的交通工具^②。由于城区内大部分中小学和幼儿园均处于交通便利的市中心,上下学时段增加的接送孩子车辆从整体上加剧了城市高峰期的交通拥堵状况。高德地图《2019年度中国主要城市交通分析报告》显示,2017年至2019年连续三年高峰期交通状况最好的月份均为2月和8月;北京交通指挥中心流量监测系统的交通流量数据显示,中小学开学第一天的交通流量比假期上升20%左右。美国校车委员会(American school bus council)官网的数据显示,为学生提供校车服务可在交通高峰期减少约1700万辆汽车,能够有力地缓解美国城市交通拥堵状况。“中国式接孩子”还引起学校附近交通瘫痪,部分车辆选择绕行以规避学校附近的交通拥堵增加了社会整体的车辆使用成本,已经影响到社会正常的交通出行秩序。另外接送学生还倒逼了家庭购车需求,是影响中国家庭购车的重要因素之一,形成“要生娃,先买车”的特殊现象,由此衍生出的加油、维修、保养和停车等费用对家庭生活成本的影响更是无法估量。

“中国式接孩子”造成严重的资源浪费和社会教育成本提高。资源浪费主要表现在两方面:一方面耗费巨大的警力资源疏导学校附近的交通,且部分地区要求学校与当地交通等部门协商并制订校门口接送临时停车管理、交通疏导方案并配合行动,同样会耗费学校和相关部门过多精力与资源;另一方面,每天庞大的接送人群意味着巨大社会资源的消耗,且会加剧环境污染。数据显示,校车接送每年可为美国家庭节省约620亿英里的路程,减少约565亿磅的二氧化碳排放,这比一架波音747客机在长达一个世纪的飞行中排放的二氧化碳还要多^③。近期多地出台规定要求新建学校配建地下停车场,鼓励现有学校通过开放操场及改建操场地下停车场等方式满足接送学生的停车需求,这些措施不仅增加社会教育成本,且对家长接送有鼓励和支持的倾向,“头痛医头脚痛医脚”,无法从根本上解决学生的接送问题,而且学校每天进出的车辆也会对学生人身安全构成威胁。从儿童健康成长的角度看,“中国式接孩子”不仅会养成孩子的依赖心理,而且容易引发攀比心理,不利于其成长。寄宿制学校模式也不应作为“中国式接孩子”问题的主要解决方式,只能作为保障偏远地区学生接受教育基本权利的一种补缺式手段,目前各国均没有将其作为学前和义务教育阶段的主要发展模式,究其原因在于家庭的作用在孩子们的成长阶段不可缺失,且有研究证明寄宿制学校对于学生的部分非认知能力具有显著的负向影响^④。

城市化和工业化的进程使城乡之间“中国式接孩子”的困境有所不同。以小学为例,2011年到2020年农村地区小学数量大幅减少,镇区小学数量缓慢减少,城区小学数量缓慢增加,整体上全国范围内小学数量大幅减少;另一方面,小学招生人数呈现曲折上升趋势(见图1)。对于农村地区而言,城

① 《八成家长因接送孩子上下学影响工作》, <https://news.sina.com.cn/s/2006-09-06/211110939443.shtml?source=1>, 访问日期:2021年8月10日。

② 《今年上半年新注册登记机动车1871万辆》, <https://www.mps.gov.cn/n2254314/n6409334/c7993912/content.html>, 访问日期:2021年8月19日。

③ The American School Bus Council, <http://www.americanschoolbuscouncil.org/insights/environment/>, 访问日期:2021年8月21日。

④ 周金燕、徐妮娜:《寄宿式上学有利于初中生的发展吗?——基于认知能力、非认知能力和学业成绩视角的实证研究》,《教育科学研究》2021年第5期;姚松、高莉亚:《大规模兴建寄宿学校能更好促进农村学生发展吗?》,《教育与经济》2018年第4期。

市化和工业化进程使农村地区人口大幅减少,国家从提高办学规模和效益、改善办学条件和教学质量的角度整合教育资源推进农村地区撤点并校,这是许多国家城市化进程中针对农村地区学校所采取的措施。而撤点并校给农村地区学龄儿童带来的影响不言而喻,直接增加了其上下学的距离,不仅给学生上下学带来了极大的不便,而且加重了家长的接送负担,同时学校距离过远可能导致部分学龄儿童失去接受教育的机会,对教育公平产生负面影响。对于城镇地区学龄儿童而言,大量人口涌入导致学龄儿童数量快速增加,但相较于2011年,2020年全国城区小学数量仅增加了2980所,其间有几年甚至出现学校数量减少的状况。因此,改扩建学校和扩大班级规模成为解决招生问题的主要方式,导致城镇地区学校的大班额问题非常严重^①,对城镇学校的教育公平和教学质量产生不良影响,同时还会因接送孩子的人群规模不断增大而进一步加剧交通拥堵状况。

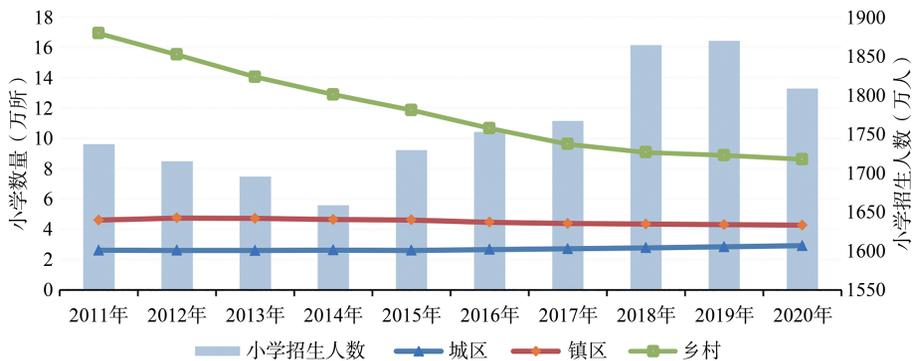


图1 2011—2020年全国小学数量和招生人数变化趋势

资料来源:《教育统计数据2011—2020》,http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/2020/。

“中国式接孩子”及其引发的诸多问题和矛盾俨然已成为影响正常社会秩序及社会和谐的重要因素。党的十九大报告提出了提高社会治理社会化水平的目标要求,教育方面提出“让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”。享有公平而有质量的教育不仅包括学校教学环节,还包括教育配套措施,而上下学接送是学生接受教育的基础与保障,对部分学生而言还意味着接受教育的机会。社会治理的初衷和归宿都是满足居民的需求,满足学生接送需求为家长减负是“中国式接孩子”问题治理的初衷和归宿。绝大多数社会问题的解决都需要通过调动社会自身的活力和挖掘社会中所蕴含的潜力去争取理想的效果^②,因此解决“中国式接孩子”问题的关键在于社会化,难点也在于社会化。整合社会各方面资源,动员社会各方面力量参与^③,探索建立适合国情的社会化校车服务体系,提升校车服务的社会化水平以满足校车服务需求,已成为发达国家的共识和普遍做法,这些国家根据自身的发展阶段、经济发展水平、文化与社会价值观等建立起适合本国国情的校车服务供给方式,且取得了较好的效果。让有需要的学生能够乘坐校车上下学,应当成为一项重要的教育配套措施。

二、中国校车发展的历史阶段及主要特征

改革开放以来,随着新型工业化、城镇化与教育现代化的迅速发展,校车服务需求迅速增加,中国

① 杨涵深、游振磊:《义务教育“大班额”:现状、问题与消减对策》,《教育学术月刊》2019年第12期;李静美、邬志辉:《当前城镇义务教育学校大班额的问题及其治理》,《教育发展研究》2017年第8期。

② 张康之:《论主体多元化条件下的社会治理》,《中国人民大学学报》2014年第2期。

③ The American School Bus Council, <http://www.americanschoolbuscouncil.org/insights/environment/>, 访问日期:2021年8月21日。

校车发展也经历了两个历史阶段。

(一)快速发展及监管缺位阶段:改革开放至2011年

改革开放以来,中国的基础教育事业取得了前所未有的成就,学前教育毛入园率、小学学龄儿童净入学率、初中毛入学率和高中毛入学率等各项指标均显著提高,在校人数不断增加,教育逐渐普及,义务教育惠及每一个中国儿童。伴随着教育发展和劳动参与率提高,校车接送服务成为众多家庭的现实需求,而择校、农民工子女入学以及农村地区撤点并校等问题促使校车接送服务需求更为迫切。庞大的社会需求催生出校车服务市场,“校车”伴随着我国经济快速发展及民办教育的兴起同样进入了快速发展阶段,面对公办学校的资源优势,民办学校通过提供校车和课后延时服务等获得竞争优势,购买或租赁汽车为学生提供接送服务也成为民办学校吸引招生的重要方式之一。

监管缺位是这一阶段的显著特征,从校车生产到服务供给阶段均缺乏必要的监管,缺乏监管的法律、问责机制和有效的激励机制,监管责任和程序不清晰、监管体系不完善。教育部基础教育司数据显示,截至2011年4月,全国各级各类幼儿园、小学及初中用于接送学生上下学的车辆超过28.5万辆,而符合《专用校车安全技术条件》标准的约2.94万辆,仅为10%左右^①。“校车”多使用个人机动车,其中不乏拼装车、报废车等问题车,且超载问题普遍存在,不仅无法满足校车服务需求,而且连最基本的安全都无法得到保障,安全事故频发,且事故发生后往往通过政府赔偿来进行善后处理,权责不明晰,缺乏事前、事中的监管及事后追责程序和机制。“黑校车”是这一时期校车安全事故频发的主要原因,成为危害学生生命安全的一大“杀手”,尤其是2011年接连发生了多起校车安全事故,“黑校车”问题开始引起国家层面的关注,社会要求规范校车管理的呼声越来越强烈。

(二)以安全为核心的“政强社弱”发展阶段:2012年至今

校车安全管理工作在中央政府自上而下的行政命令之下快速推进,2012年政府工作报告明确提出加强校车和校园安全管理,同年4月5日和5月1日分别颁布实施了《校车安全管理条例》和《专用校车安全技术条件》,同年8月6日教育部等20部门通知要求县级以上地方各级人民政府要建立相关部门参加的校车安全管理工作机制;2021年9月1日起施行的《未成年人学校保护规定》要求学校根据《校车安全管理条例》配备、使用校车的,应当依法建立健全校车安全管理制度。一系列法律法规的出台迅速推进了专用标准校车配备工作,减少了校车安全事故的发生,校车安全成为当前阶段中国校车发展的核心问题。据公安部门统计数据显示,2012年发生的涉及校车道路交通事故起数和死亡人数同比分别下降了42.1%和50.2%^②;但同时这也导致校车数量减少,加剧了校车服务供需矛盾。

这一阶段表现出明显的“政强社弱”特征,政府包揽校车服务供给各个环节,运用计划经济时期保留下来“全能型”政府的管理模式,通过行政命令、管控手段进行社会治理;而且地方政府在治理社会问题时对于上级行政命令的回应速度远快于对社会需求的回应,且存在头痛医头脚痛医脚的问题。另外,各地在校车安全管理的过程中,不乏要求家长自觉抵制“黑校车”的规定或倡议,表现出地方政府应对社会问题的简单思维方式。地方政府在淘汰落后校车的同时没有发挥好引导校车服务社会化发展的作用,限制了社会要素发育和校车服务市场发展,导致校车服务供给始终无法满足需求。党的十八届三中全会提出让市场在资源配置中起决定性作用,但在解决实际社会问题时,政府仍旧无法找准自己的定位,无法厘清与市场的关系,存在重控制轻市场的问题,其结果是无法准确把握社会需求,也无法及时回应社会需求,最终导致一些问题逐渐积累并衍生出新的社会问题及矛盾。

服务供给始终远没有满足需求,且存在明显的东中西部差异。表1显示了2017年美国和中国部

① 《〈校车安全条例〉征求意见稿出台背后 三大争议折射校车管理盲区》, http://mzqb.cyol.com/html/2011-12/12/content_43814.htm, 访问日期:2021年8月21日。

② 《校车安全管理稳步推进》, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_2082/s7081/s7244/201303/t20130308_148388.html, 访问日期:2021年8月21日。

分城市的在校人数和校车数量数据,假设所有校车每天均只接送一次且可以乘坐50名学生,美国平均每万名在校生能够享受校车服务的人数为4256人,广州市为万名在校生拥有校车数最多的城市,每万名在校生可乘坐校车的人数约965人,与美国相比仍有较大差距。校车服务具有广泛的需求,美国2017年共有在校学生(高中及以下)约5639万人,其中2500多万人乘坐校车,近一半的学生有校车服务需求;从我国学校门口庞大的接送人群来看,拥有校车服务需求的学生同样不在少数,但是校车供给远不能满足需求,存在供给与需求不匹配的状况;校车供给数量与各省(自治区、直辖市)在校人数密切相关,也存在明显的东中西部差异。从整体上看,中东部地区省份的校车数量多于西部地区;从万名在校生拥有校车数量来看,东部地区的上海、山东和广东三个省份(直辖市)均超过10辆,中部地区除湖南省在10辆以上,江西与河南两省份都在5辆以上,西部地区除陕西省在5辆以上,云南省与西藏自治区均为1辆左右,校车供给数量呈现出明显的东中西部差异(见图2)。

表1 2017年美国及中国部分城市在校人数和校车数量对比

国家或城市	美国	济南市	郑州市	广州市	长沙市	深圳市
在校人数(高中及以下)	56390000	1026921	2130994	2176930	1358172	1927390
校车数量	480000	671	1244	4200	1577	2289
万名在校生拥有校车数	85.12	6.53	5.84	19.29	11.61	11.88

资料来源:美国在校人数(高中及以下)及校车数量数据来源于 *The Condition of Education 2020*;中国部分城市高中及以下在校人数来源于各省份统计年鉴,包含普通高中、中等职业教育、初中、职业初中、普通小学、特殊教育及学前教育在校人数;校车数量数据来源于政府或教育部门网站相关报道。

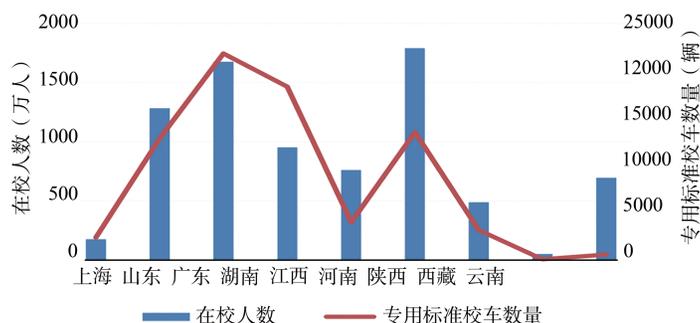


图2 2016年中国部分省份(自治区、直辖市)学前及义务教育在校学生数与专用标准校车数量
资料来源:各省份统计年鉴、教育部各省2016年校车安全管理工作总结和2017年工作要点。

三、“中国式接孩子”问题的症结所在

“中国式接孩子”问题的症结在于地方政府在校车服务社会化发展过程中引导不利,存在错位、越位和缺位的问题,限制了校车服务社会化的发展,“全能型”政府包揽校车服务供给,不能有效发挥市场在校车服务供给中的决定性作用。这种情形下的校车服务供给是一种不经济、不可持续的发展机制,导致政府不堪重负,同时抑制了社会要素的发育,难以提供优质高效的校车服务。具体表现在以下几个方面:

(一)供给主体单一,不同主体之间的协同和责任分担机制不完善

现阶段政府仍然是校车服务供给的绝对主体,在校车服务供给的各个环节长期处于垄断地位,运用行政化手段推动实施,尚未形成清晰的政府、市场和社会之间以及不同层级、不同部门主体之间的权责关系和协同机制。校车服务本质上属于准公共物品,政府在准公共产品供给中具有不可推卸的责任,但是现代社会的复杂性及政府资源的有限性与稀缺性又导致政府不可能事无巨细地安排一切,

且行政管理的盲目性也使其无法准确把握民众的现实需求^①,导致政府在把握学生接送需求方面一直处于缺位状态,且构建校车服务体系是一项长期而艰巨的任务,即使能够对校车服务需求作出回应,由政府垄断的公共服务供给量也难以满足社会的需求。因此,在校车服务供给中,市场、社会、学校和家庭的责任同样不能忽视。政府在构建有效的参与平台和引导机制以整合社会各方面资源、动员社会主体力量参与社会治理方面处于缺位状态,同时在具体的校车服务供给政策和法律法规制定及财政补贴等方面也存在缺位、错位和越位的问题。行政化的供给方式造成服务的低质与低效,导致校车服务始终面临需求多、供给少的问题,直接影响了社会对于校车服务供给的满意程度。

(二)政府购买校车服务的机制及配套法规缺乏

近年来各地开始探索通过政府购买的方式增加校车供给数量,并逐步发展出公办民营和民办公助两种主要模式,其中公办民营主要由政府出资购置校车并统筹管理,车辆运营委托公交公司或专业校车公司,这一模式实质上是由政府直接供给校车服务,从校车采购到管理均由政府包揽,限制了校车服务社会化的发展。民办公助模式分为两种:一是政府提供财政支持由城市公交和农村客运等特定公司进行校车购置并负责具体的管理与运营;二是通过公开招标的方式引进校车服务企业。第一种模式本质上属于特许经营,限制了市场和社会力量发挥作用,第二种模式在实际执行过程中存在很多问题,企业很难获得公平的市场竞争机会,市场参与校车服务供给的补偿机制不完善,对校车供给企业的成本核算依据、补偿标准、补贴范围与资金来源不够明确,不同类型的校车服务企业所获得的财政投入和补贴差别较大,阻碍市场发展,不利于社会资本发育。无论采用哪种模式,政府在校车供给中均处于主导地位,校车服务企业的行为往往以政策为导向而非市场需求,导致政府购买流于形式。政府在购买校车服务中存在越位的问题,服务规模始终没有取得突破,也造成了服务的低效和低质,究其原因在于政府购买校车服务的机制及配套法规缺乏,运行过程机制不完善,购买程序不完整不透明,缺乏明确法定的购买步骤,最终影响政府购买服务效率。

(三)缺乏社会主体参与和校车服务市场发育的相关支持政策

校车服务的准公共产品属性并不意味着需要政府直接提供校车服务,市场机制是满足需求最有效率的运行方式,政府在解决“中国式接孩子”问题时最优先考虑的应当是如何通过政策鼓励和财政支持等手段来促进校车服务供给市场的发育,促进多元主体有序参与,提升校车服务供给的社会化水平。现阶段我国关于校车的政策和法规条例均集中于校车安全,如《校车安全管理条例》和《专用校车安全技术条件》等对校车技术标准和安全管理进行规范,缺乏保障校车服务市场良性发展的支持政策,同时也没有引导多元主体参与的政策和法律。不仅如此,目前也尚未制定促进校车服务市场发展的长期规划,校车生产及服务供给均属于高投入行业,导致进入校车服务行业门槛较高,其持续健康发展离不开政府的鼓励和支持,需要制定并实施完善的支持校车生产和服务供给企业发展的配套政策,政府在引导社会多元主体参与及校车服务供给的政策支持方面一直处于缺位状态。

(四)社会发展空间不足,社会要素缺乏,社会化校车服务体系缺失

政府在校车服务供给中的垄断地位遏制了社会发展的空间,具有明显的政强社弱特征,行政力量不断挤压社会发展空间,使社会组织竞争性受限,社会要素缺乏,社会化校车服务体系缺失,导致社会主体承接校车服务的能力较弱,而不断增加的需求又会使政府权力和规模不断增大,陷入政府力量不断增强、社会力量不断减弱的恶性循环之中。从现实情况来看,校车具有普遍的社会需求,需求的出现会导致社会要素的发育,形成供给市场,而政府过度介入却抑制了社会要素的发育,使得原本应该在校车服务供给中处于决定性地位的市场依附于政府资源而生存,社会资源得不到充分利用,不利于校车服务市场的发展。社会组织竞争性受限表现在校车服务供给方面,由政府委托企业提供服务在本质上仍旧是由政府直接管控社会资源,只是改变了形式,变由政府通过企业管控。社会化校车服务

^① 克罗齐耶:《法令不能改变社会》,张月译,上海:格致出版社、上海人民出版社,2007年,第232页。

体系缺失主要表现在政府作用发挥还不到位,没有起到引导校车服务市场发育的作用,也没有鼓励社会资源积极参与校车服务供给,更没有大力提倡和推动校车相关服务产业及业态的发展。初期政府采购专用标准校车形成的巨大市场引发汽车生产企业的校车研发和生产热潮,但是随之而来的销量持续下滑直接导致多家企业退出校车市场,我国校车供给市场形成了“家长渴望校车,政府采购减少,生产企业退出”的特殊现象。

(五)校车资源配置不均衡,城乡和区域之间差距明显

当前我国校车服务发展过程中校车资源配置不均衡问题比较突出,校车服务始终不能满足人民群众的现实需要,主要表现为:第一,城乡之间校车供给差距明显。学校布局调整增加了农村学龄儿童上下学的时间和经济等成本,政府没有解决好撤点并校给农村家庭带来了利益损失,实际情况往往越是对校车需求更大的农村等偏远地区,得到的财政补贴越少,农村地区相对落后的公共交通也无法为学生提供良好的接送服务,且农村地区由于受到居住分散和距离较远等客观因素的影响也使其无法得到市场的青睐;第二,校车服务供给存在东中西部之间的地区差异。经济发展水平是影响校车服务社会化发展的重要因素,相较于东部地区,中西部地区经济发展相对落后,且交通状况更加复杂,需要更多的投入和更加多样化的解决“中国式接孩子”问题的手段。无论中央和地方支持校车服务所需的财政资金来源与补贴数额均没有明确的制度规定,财政每年对校车的投入数量既不固定,数额也小,更加没有统筹城乡和地区之间校车服务社会化协调发展的政策与财政支持,同时也缺乏长效化的运作机制和保障措施,无法解决实际的校车购买需求以及校车资源配置不均衡的问题。

四、提升校车服务社会化水平的政策调整方向

(一)处理好政府与市场的关系,形成发展合力

要提升校车服务的社会化水平,构建社会化校车服务体系以满足接送学生的需求,首先需要处理好政府与市场的关系,明确政府和市场在社会化校车服务体系构建中的关系、责任与分工。政府与市场是两种不同的社会资源配置机制,各有利弊又相互补充。市场机制是提供社会化服务最有效率的方式,企业是人们寻找到的进行合作、完成在隔离状态下难以完成任务的最佳途径,提升校车服务社会化水平,需要让市场机制在校车服务供给中发挥决定性作用,并依托公平的竞争机制调动校车服务市场的活力,这不仅是社会化校车服务体系构建的基础,也是实现社会资源最优配置的条件;政府要摒弃“全能型”政府模式下的既有做法,但是这并不就意味着政府的退出或权力的削弱,而是要合理地介入到校车服务供给中去,通过法律法规严格界定政府和市场在校车服务供给中的边界,同时确保政府在校车服务社会化发展过程中不缺位、不越位也不错位,利用好市场提供校车服务是对政府治理社会问题智慧的考验。积极探索政府监管下的市场化服务模式以实现优势互补,形成促进校车服务社会化发展的合力。

(二)构建校车服务供给协同和责任分担机制,明确主体责任

校车服务社会化需要多元主体的有序协同参与和责任分担,充分发挥各主体的积极性、能动性和创造性,统筹协调各类社会资源,综合运用各种方式,满足校车服务需求。校车服务社会化涉及政府、市场、社会、学校和家庭五个重要主体,为了促进校车服务社会化的发展,需要构建校车服务供给责任分担机制(见图3),明确各主体在校车服务供给中的责任与作用,在此基础上构建政府主导下的多元主体协同参与机制,统筹协调好各主体之间的关系。政府主要承担法律和政策制定、财政支持及监督管理的责任,具体来讲就是为校车生产和服务供给创造法治条件,通过政策、财政和税收等多种手段支持市场发展,营造公平的市场竞争环境,监督管理服务质量,为促进社会化校车服务体系的健康可持续发展制定长期规划。各级政府要明确主导责任,继而由其牵头整合分散于各部门的碎片化职能,建立校车管理工作协调机制和联席会议制度,推动建立融合政策和法律法规制定、监督管理和财政支

持等多项职能为一体的综合性部门,有效解决校车服务供给的部门协作问题。中央和地方政府应合理划分校车服务供给责任,中央政府负责国家层面的法律法规、财政支持政策及中长期发展规划的制定,省级政府负责本地区的政策、规划制定和条件保障^①,市县级政府主要负责具体的组织、实施和监督管理。其次,市场在研发生产和服务供给环节应发挥决定性作用,同时校车生产和服务行业可建立行业协会,一方面通过制定行规行约和各类标准对本行业产品和服务质量、竞争手段等进行严格监督,另一方面积极维护自身利益。再次,校车的安全运行离不开社会营造的良好交通秩序和安全的社会环境,同时可以借鉴美国校车的“政府立法,社会自治”的管理模式,充分发挥各种协会、联合会及志愿团体等社会力量来组织自治及开展校车相关的志愿活动;学校是连接供给与需求的纽带,要积极协调好学生接送需求与校车服务供给之间的关系,还要承担对学生乘坐校车的宣传教育以及跟车照管儿童的责任。最后,家庭是学生校车安全教育的主要责任主体,部分家庭需承担孩子往返校车接送点的接送和安全责任,还可对校车服务质量进行积极的监督反馈。

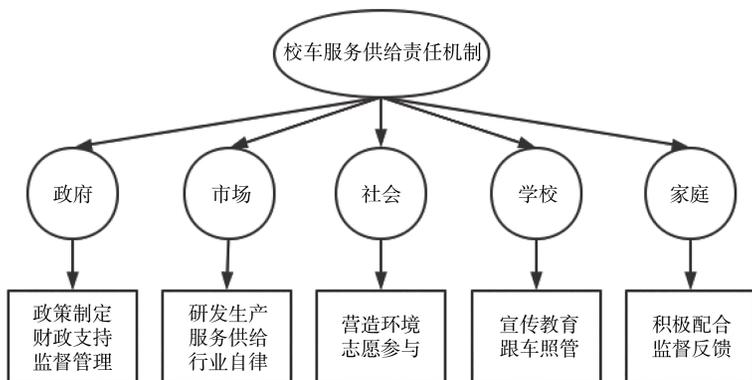


图3 我国校车服务供给责任机制
资料来源:作者自制。

(三)完善校车服务社会化发展的制度性保障

完善校车服务社会化发展的制度性保障主要分为两个方面:一是完善政府购买校车服务的法律规范及运行机制。首先需明确规定校车供给企业的成本核算依据、补偿标准、补贴范围与资金来源,并以此作为对校车供给企业的财政支持和补贴依据;其次推动以校车服务为代表的政府购买公共服务立法,提高政府购买公共服务的法规法律效力,同时应尽快出台详细的标准或指导意见,规范政府购买服务的具体实施流程和步骤以及制定完善的审查、评估和监督等机制。转变以往由政府直接委托企业提供校车服务的模式,为所有校车服务供给企业提供公开透明的参与政府购买的环境,促进公平有序竞争。在政府购买方式方面,除直接招标引进校车服务公司提供服务之外,还可以探索线路运行权拍卖的方式。二是建立与完善财政补贴政策、税收激励政策及信贷支持政策,对校车从生产到服务供给的各个环节进行支持,积极为社会资本进入校车服务市场创造良好的支持条件,针对现实中校车企业面临的审批难问题,应建立更加方便快捷的校车企业注册审批和校车注册程序。针对校车运行时间短、企业难以获利的问题,可通过梯次调整学前教育、小学及中学上下学时间的方式,使校车服务企业可为不同阶段的学生提供校车接送服务,同时鼓励和支持校车服务企业探索更加多元化的服务方式,在非上下学时间段为居民提供交通出行服务。针对不同地区的现实状况,除了采取增加专用校车供给的方式满足接送需求,还应当鼓励各地积极探索校车服务供给的多元方式组合,如公交定制专线、优化公交路线等,搭建沟通合作的平台,对接服务供给与需求。

^① 刘智勇:《社会化:我国社会治理体制的创新与发展》,《上海行政学院学报》2018年第3期。

(四)减少不合理规定和限制,培育社会化服务体系

治理的本质是让社会充满活力,让群众生活不断改善^①。社会化校车服务体系的发展须立足于社会需求,充分尊重家庭意愿和要求,因地制宜选取不同的发展方式。解决“中国式接孩子”问题,政府应改变过度包揽的方式,减少不合理规定和限制,多采取支持、引导和平等协商的方式,多搭建协作平台和合作机制,激发社会活力,促进社会要素的发育和独立自主地开展行动,拓展参与主体范围,积极塑造社会力量介入校车服务的自由发展空间,增强社会力量在校车服务发展中的动力和活力。从科学评判校车服务需求、引导社会力量参与、构建多渠道的筹资模式、健全人才培养体系及完善质量监控体系等方面着手培育良好的社会化服务体系,还要充分利用好大数据、物联网等现代信息技术,提高校车服务社会化的水平和效率,实现政府治理与社会自治良性互动。另外,积极探索扩大工伤保险参保群体的覆盖面,将接受教育的学生纳入工伤保险制度,合理分担缴费责任,为学生安全提供基本保障;还可以组建学生工伤保险联合会,发挥事前预防和事后康复指导的作用,加强学生安全和危险防范的科学研究,组织安全培训,制定相关安全保护规程,监督校车安全,如果发生安全事故需为学生提供康复指导。

(五)统筹协调城乡和区域校车服务社会化均衡发展

各国校车发展的经验表明,政府的财政支持是校车服务社会化可持续发展的重要支撑。因此,从长远发展的角度考虑,需建立与完善校车经费保障机制,将校车购置及运营成本纳入财政预算。政府应认识到校车产业发展的重要性,确立校车发展的优先地位,合理划分并尽快出台制度,明确中央和地方政府在支持校车服务社会化发展过程中的财政责任,对于偏远和贫困地区,除利用市场机制配置资源外,政府要积极补位。中央政府要积极承担起统筹区域协调发挥的责任,根据东中西部省份经济发展的实际状况采取差异化的支持手段,减少校车服务供给的地区差异,借鉴城乡居民养老保险基础养老金的补贴经验,适当增加对中西部地区校车发展的财政支持;各级地方政府要统筹协调好本地区的城乡校车发展,建立支持农村地区校车发展的专项资金,切实保障好农村地区学生的利益。鉴于我国仍处于社会主义初级阶段的实际情况,仅靠财政支持可能会使政府面临巨大的压力,需积极探索多元化的筹资渠道,家庭应承担部分校车服务的费用,合理划分政府和家庭校车服务费用的负担比例,同时要建立面向低收入家庭的保障措施。随着我国经济的不断发展,理应逐步将校车服务发展成为面向所有学生群体的一项重要社会福利。

Socialized Services: A Key to Solving the Children Transportation Problem

Liu Yu'an Li Quansheng

(School of Political Science and Public Administration, Shandong University, Qingdao 266237,
P.R.China)

Abstract: At present, China is developing from a big nation of education to a nation of quality education, and China now appears in the mid-to-top range of world education rankings. However, the development of educational supportive measures represented by school bus service still calls for further improvement. The children transportation has become a social problem and triggered many social tensions, such as disrupting the order of social life, wasting the parents' energy and time, increasing the economic burden of families and the cost of employment, aggravating traffic congestion near schools, causing a serious waste of resources, and raising education cost for the society, which

^① 李培林:《社会治理与社会体制改革》,《国家行政学院学报》2014年第4期。

has been a serious threat to the construction of harmonious society. At the same time, with the process of urbanization and industrialization, the children transportation problem in urban areas is different from that in rural areas. In rural areas, the compulsory school merger program has increased the transportation distance, which increases the burden on both students and parents. It may also cause some students to drop off school, which has a negative effect on educational equity. The increasing number of students admitted in urban areas makes children transportation problem more serious and aggravates traffic congestion. School transportation service is the basis that guarantees students to receive education, so that providing school transportation as required should be an important supporting measure for education.

The intention and the aim of solving children transportation problem is to meet the needs of students and relieve parents' burden. The key to solving this problem is to actively promote the socialization of school bus services and establish a socialized school bus service system led by the government. Chinese school bus socialization has evolved from the rapid expansion stage to the safety-first stage. However, the number of school bus supply is imbalanced among eastern, middle and western regions of China due to economic situation which is one of the important factors influencing school bus service supply. The core of the problem lies in insufficient government's guidance in the social development of school bus services where such guidance is misleading, excessive or missing which limits the development of school bus service socialization and as a consequence, school bus service supply cannot meet the demand. The specific representations of the problem are as follows: the supplier is homogeneous; both coordination among parties and liability mechanism are incomplete; for the government, it calls for more supporting laws and regulations to purchase school bus services; it also needs more relevant supporting policies for participation of social entities and the development of school bus service market; there is insufficient social space for school bus service development, and there is a lack of social key elements and social service system; the allocation of school bus resources is unbalanced, and the gap between urban and rural areas is obvious. Therefore, the key to solving the children transportation problem is to promote the guidance to the development of socialization of school bus service, and to promote the cultivation of the social service system to improve school bus service in terms of social service quality by clarifying the boundary between the government and the market, building the coordination and liability mechanism of school bus service supply, improving the institutional guarantee for the social development of school bus service, and lifting off excessive rules and restrictions. In addition, it is also necessary to coordinate the development of regional urban and rural school buses and promote the coordinated regional development. With the development of China's economy, the school bus service is going to become one of the important social welfares for all students.

Keywords: Children transportation; Socialization; School bus service system

[责任编辑:陆 影]