

公立学校“科层制批判”的反思与批判

贺武华¹ 方展画²

(1.杭州电子科技大学 人文学院,浙江 杭州 310018; 2.浙江大学 教育学院,浙江 杭州 310028)

[摘要]自 20 世纪 80 年代以来,伴随世界性的公共部门改革运动,人们对公立学校科层制的批判呼声也日渐高涨。然而,诸多对公立学校科层制本身的认识及批判存在很大程度上的片面性与不合理性。公立学校的问题是发展中的问题,公立学校科层制首先是一个中性的概念,其存在本身就有诸多可资解释的内外因素。科层制低效并非公立学校特有的、内生性的难题,私立学校也并不一定比公立学校拥有更高的办学绩效。我们应从一味反思、感性批判的态度转向理性、建设性的立场来评价公立学校科层制,以客观、全面、换位思考的姿态去积极克服公立学校科层制的弊端。公立学校的自主发展转向、公立学校的内部激励机制与内部事务透明化是改进公立学校科层制组织结构的应对之道。

[关键词]公立学校; 学校管理; 科层制批判; 反思与批判

Criticizing and Introspecting on Public School's "Bureaucracy Criticism"

He Wuhua¹ Fang Zhanhua²

(1. College of Humanities, Hangzhou Dianzi University, Hangzhou 310018, China;
2. College of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract: Since the 1980's, with the worldwide reform movement in the public sector, there has been growing criticism on the public school's bureaucracy system. However, there are misunderstandings in people's recognition of and their criticism to the public school bureaucracy system. Therefore, we should adopt objective and rational attitudes toward this system to clarify the misunderstandings. Firstly, the concept of bureaucracy itself is neutral. Secondly, the problem of public school is the problem of development. Thirdly, there are reasons for the existence of bureaucracy in the public school itself. The inefficiency of bureaucracy does not only lie in the public school, and the private school is not always more efficient than the public school. What we need to do is to change our critical attitudes to the disadvantages of bureaucracy system of the public school and to try to explore rational ways to overcome them. Therefore, we should work out feasible strategies in practice, such as empowering schools to take charge of their own

[收稿日期] 2008-12-26

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2009-04-30

[基金项目] 教育部高校人文社会科学资助项目(07JJC880020); 中国博士后科学基金首批特别资助项目(200801006)

[作者简介] 1.贺武华,男,杭州电子科技大学人文学院副教授,北京大学教育学院博士后研究人员,主要从事比较教育、教育政策研究; 2.方展画,男,浙江大学教育学院教授,博士生导师,主要从事教育基本理论、比较教育研究。

development, creating its internal incentive mechanism and making public its internal affairs.

Key words: public school; school management; public school bureaucracy system criticizing; critical introspection

公共组织长期形成的行政性的、僵化的科层制(通常也称官僚制)模式目前在理论和实践上均受到新自由主义、新公共管理等新思潮的质疑。20 世纪 80 年代,世界范围内普遍兴起的公共部门管理改革通常有两种取向:一种是市场化、民营化,即将公共部门的事务转移到私立、民间部门去完成;另一种是努力使公共部门跳出科层制,不再把科层制作为公共部门内的组织原则。“向市场化发展的趋势和脱离官僚制的趋势是同时发生的,它使人们注意到这两种趋势同样是新右派观念形态的表现。”^{[1]22} 出现这种相互关联趋势的一个基本原因在于,市场化是以官僚制失灵为前提的,依靠市场提供服务是人们所寻求的替代官僚制的主要手段。

同一时期,公立学校(狭义上的公共教育系统)改革无疑也是围绕这两条相互关联的主线展开的,通常被贴上“重建”、“重构”、“重组”等标签。第一种取向,即公立学校教育的市场化、民营化改革,相关研究实为汗牛充栋;本文要分析的是公立学校科层制的批判与改革这一问题。公立学校科层制问题已成为全球性公立学校改革的一个重要批判对象和实践领域。譬如,新自由主义经济学家米尔顿·弗里德曼提出学校选择自由的一个重要批判靶子就是公立学校制度官僚化严重,效率低下;而约翰·丘伯等人在《政治、市场和学校》这一经典著作中对公立学校科层制的批判可谓到了无以复加的程度,大有要把公立学校科层制逼入“四面楚歌”之势。在国内,自 20 世纪 90 年代以来,伴随基础教育领域中的办学管理体制、考试升学体制等改革在争议中推进,尤其是素质教育、新课改、公立学校转制等重大改革不尽如人意的表现,普通民众及学术界对公立学校所存在的问题可谓了然于心,批判之声不绝于耳。充斥于我国公立学校中的“官僚腐败”、“行政本位”、“专制集权”、“权钱交易”、“办学低效”等问题也不证自明。公立学校与政府的附庸关系,金字塔式的管理架构与单向度的信息传输,刚性刻板的管理制度与一言堂作风,与家庭、社区等外界社会的封闭“锁校”等等,也成为公立学校自身无法战胜的痼疾。对公立学校组织有过系统研究的康永久教授更是在学理上证明了公立学校的先天性缺陷。他在《公立学校的制度特性及其缺陷》一文中对公立学校制度的科层性、政治性予以批判时指出:“作为公立学校精神内核的公共性不可避免地受到由其演化而来的政治性和科层性硬壳的束缚,要从根本上改造这种封闭体系,就必须打破姓公姓私的思想束缚。”^{[2]5} 在《公立学校的内部激励困境》一文中,他系统分析了改革开放前后公立学校的内部权力与利益分配关系,结论是“如果说此前的公立学校是一个平均主义掩盖下的等级森严的社会,那么现在的公立学校则开始成为在差别主义掩盖下的平均冲动强烈的社会”^{[3]58}。值得强调的是,对公立学校科层制的批判,更多针对的是现象,缺乏必要的理性思考,如“我国公立学校科层组织模式的体制性缺陷已严重影响了学校效能的发挥”^{[4]10};“我国学校管理普遍采用科层制组织形式,学校政府化倾向严重,学校领导官员意识浓厚,给学校教育带来了严重的危害,严重妨碍了教育创新人才的培养”^{[5]21} 等等。

然而,对公立学校科层制如潮的“反思”、“批判”的确需要我们去作一番理性的、客观的反思乃至批判。

一、公立学校科层制的辩证认识

(一) 科层制与公立学校科层制的积极面

德国社会学家马克斯·韦伯于 19 世纪末 20 世纪初提出科层制(bureaucracy)理论后,其基本

观点便不断地受到人们的关注、批评和发展完善。我们有必要首先客观交代一下科层制理论的一些基本观点。

韦伯认为,理性化是现代世界的主要社会潮流,经由这一过程,传统的社会组织方式被大量明确、抽象、正式的规则和程序逐渐替代。科层体制将权威和责任明确分离,人员聘用主要根据其技术和专业资格来确定,通过详细的规章制度对员工的工作方式进行严格规定,确立科层晋级制度。“科层制在理论上不依赖于个人及其人格特征,因此有可能减少个人对工作和组织运作效率的干扰,增加工作的专门化、专业化、连续性和中央监督机制的影响作用。”^{[6]192-193} 彼得·布劳和马歇尔·梅耶根据韦伯理想类型(Ideal-type)的观点,将科层制结构的主要特征概括如下:(1)把为实现组织目标所必需的日常工作,作为正式的职责分配到每个工作岗位;(2)所有岗位的组织遵循等级制度原则,每个职员都受到高一级职员的控制和监督;(3)组织活动是由一些固定不变的抽象规则体系来控制的;(4)理想的官员要以严格排除私人感情的精神去处理公务;(5)在科层组织中就业的人员必须在技术素质上合乎要求,而且不能被随意解雇;(6)从纯粹技术的观点看,规范的科层划行政,可以使组织达到最高效率^{[7]20-22}。

综上所述,常规化、理性化、技术化、专业化的正式规章制度和行政管理体制可以看成是科层制的重要特征。科层制通过专注于技术性和行为的预期性来实现绩效,这使它具备了实现高效率和高效益的保障。这样看来,科层制原本并不是什么“坏”的东西,人们对它的理解存在严重的偏见。当然,从反面来理解,也可以把科层制理解为具有自上而下的等级制、个性压抑、信息垄断、抗拒变迁、遏制创新等特征,这些无论是在韦伯时代还是今天都不是正功能。“‘bureaucracy’这个词在西方社会科学的使用中原本是一个中性词,用于表达一种行政和生产管理的组织形式。受十月革命前后苏联对这一组织形式(更确切地说是这一名称)持否定态度的影响,这个词被翻译成‘官僚主义体制’或‘官僚制’介绍到中国。直到今日,一提到‘官僚主义者’和‘官僚制’,人们都会以一种带有感情色彩的、全盘否定的态度加以反对。”^{[7]1}。因此,如果我们狭隘理解科层制,甚至用它来形容腐化无能的“官僚制度”、“官僚作风”等,这是对其本意的歪曲。现代官僚制所包含的合理性特征,如等级制、非人为化、延续性和专业化,使得它仍然是人类组织管理最有效的形式。

作为一种组织的学校和教育系统,“科层制”、“官僚体制”的概念已被用于对学校教育的分析,当然,这是充满贬义的批判色彩。在承认公立学校科层制会带来组织的僵化、非人格化问题的同时,还需进一步反思我国公立学校中的管理问题。我们不难发现公立学校中的一些问题不但不是科层制所带来的,相反恰恰是缺失了科层制成分所造成的。理性化、严格的专业管理组织体系是韦伯科层制的基本思想。学校管理中的许多漏洞,诸如层出不穷的校园安全事故、学校事情“人人都在做,人人却都不在做”之流弊、法规政策中的“有法不依、执法不严”现象等,反映的恰恰是理性、规范性的缺失;而学校管理者在决策、执行中的主观随意性、人为破坏性、感情用事、树立个人权威、家长制作风等,则从反面表现出学校管理的非人格化、非理性,这些都会导致广大教职员工相关权利与权力的架空,导致组织运行的低效甚至是无效。我国学校管理中的确存在“科层、规范不足”、“灵活、混乱有余”的一面,所谓的“柔性管理”、“人本管理”、“后现代管理”等思想在现实中更是流弊盛行。

从学校的外部行政管理体制来看,我国政府庞大的行政组织机构和人员也造成了学校的职能交叉、机构重叠、层次复杂等不合理现象,学校之上可以指手画脚的“婆婆”太多。因此,在我国教育行政管理乃至公共行政管理还处于很不成熟规范,缺乏理性、科学性的现阶段,扬弃科层制中不合理的一面,为合理地实现组织目标而实施科层体制是必不可少的。如果说进入后工业化时代的西方国家感到了科层制的不适还有其道理的话,那么,在我国管理者普遍缺乏理性精神、政府组织运行缺少规范性、科层制不足致使行政中的诸多负面效应不断凸现的今天,我们不应人云亦云,跟在

别人后面高呼摒弃科层制。“我国正处于社会主义初级阶段,这是市场化、工业化、民主化、法制化的发展阶段,科层制的理性精神不是过多,而是太少。我们既不能盲目照搬西方科层制的做法,也不能简单地对科层制加以全面否定批判,而必须依据我国的社会发展阶段予以具体研究、分析,处理好补课与创新、继承与超越的关系。”^{[8]146}这一观点同样是“公立学校科层制批判”应引以为鉴的,我们不能因为公立学校科层制可能存在的负面影响而以偏概全,一概否定其积极的一面。

(二) 学校教育系统本身是一个庞大而合理的科层体系

所有大规模组织都含有科层制的因素,教育系统也不例外。通过规章制度、一定结构等级的组织结构来实施管理的学校,都难以脱离科层制性质。从整个学校教育系统来看,它是一个庞大的科层组织体系:无论是联邦制国家还是单一主权国家,无论是中央集权制国家还是地方分权国家,大凡一国的教育系统都是由各级政府教育行政部门负责的体系。在学校内部,也一般由校长、中层管理者、教师和学生等构成一个制度化的组织体系。我国教育行政机构的垂直层次有五层:国家教育部、省(自治区、直辖市)教委(教育厅)、市(地)教委(教育局)、县教委(教育局)以及乡镇级的教育管理机构。每一个层次都有庞大的机构和众多分管各异的管理人员。在学校内部,我国中小学实行的是校长负责制,反倒没有产生庞大的行政机构、科层体制。所以,客观地讲,如果说学校存在官僚科层制问题,主要还不是学校内部,而是学校的外部管理系统。呼杰斯总结说:“官僚模式能够应用于教育管理之中。学校和学院,尤其当其规模很大时,在很大程度上遵循了韦伯的官僚制规范,如工作分工、等级制结构、规章制度、非个人的程序和以专业技术标准为依据对工作实际进行评价等。”^{[9]55} 仑格也认为:“有一种难以克服的传统,它从贬义的角度去看官僚体制……韦伯所描述的官僚体制仍然是促进教育目标实现的最适合的组织管理模式。”^{[9]55}

科层制本身固然存在诸多难以克服的弊端,但其存在又是必然的。教育系统从中央到学校的科层体系存在本也无可厚非。英国、瑞典和荷兰等诸多国家的教育部门进行了与行政机构精简对应的行政改革,一些国家中央教育部门与学校之间的许多管理“层”都被精简了。而精简机构、精简层级、精简人员,这些并不等于要摒弃科层制,而是在科层制之内进行的改良,以提高科层制本身的效益。韦伯本人也指出,科层制是一个理想状态下的模型,这就需要不断的改进。正如有研究者指出的:“新公共管理改革虽然在一定程度上改变了官僚制行政的运作方式,但并未真正超越其正统。”^{[10]50} 在信息化、现代化、专业化的复杂而开放的社会中,教育系统和学校组织中的事务也同样日趋增多,教育行政事务也在日益增长、纷繁复杂。面对这种形势,我们要反思以下两点:其一,如果政府管理功能的大幅度撤退,过于强调回到“守夜人”的角色上来,教育(学校)行政事务会不会混乱无序?其二,就学校管理层面而言,没有专业化的、科层化的以校长为首的专业分工管理队伍,学校正常的教育教学工作能否得到良好的运行保障?

(三) 科层制低效并非公立学校特有的、内生性的难题

事实上,学校如同政府、公司企业等部门机构一样,组织的变革需要始终是与时俱进、永无停息的。早在20世纪初,美国学校就被卷入了进步主义运动的批判之中。学校的迅猛发展及其经费的大幅度增加引起了社会公众的普遍关注,学校开始受到办学低效的批评。时下,公立学校并不是到了积郁成疾、积重难返的地步。只是放在20世纪80年代以来这样一个全球性的政治、经济、文化改革等大变革背景之下,作为社会最大的组织系统、最大的国家财政单项投资的教育部门,无疑会受到更多的关注、批判。

对公立学校低效体制的批判在一定程度上又是典型的“效率崇拜论”思想的体现。行政学家登哈特认为:“以效率为导向的工具理性只会引导人们关注达成既定目标的手段,而忽略对目的本身

的关怀。”^①公立学校对效率的过分崇拜会使得学校越来越远离其自身内在的根本价值属性。就公立学校的问题,我们还可以通过美国“盖洛普年度公立学校民意测验”的调查数据作进一步的说明。自1969年开展调查以来,民意测验问卷中“公立学校最大的问题是什么”的调查情况是:前16年“纪律问题”一直排在第一;到1991年“吸毒问题”始排第一;“缺少财政资金”则连续15年成为最大问题之一;自2000年以来,“缺少财政资金”高居榜首,及至2005年,所占比例几乎是其他几个排在前面问题的两倍,成为近年来最大的问题。另外像“学生过度拥挤”、“使用毒品/麻醉药”这些重要的公立学校问题,也不是公立学校自身携带的或者自身所能解决的问题^[11]。这印证了日本学者藤田英典的观点:“现在的学校教育中存在着各种各样的问题。有些问题是学校或教师能解决的,还有些问题是学校或教师无论怎样努力都解决不了的。”^{[12]99}

公立学校所招致的“低效批判”还与强加于公立学校之上的、不现实的社会需求有关。随着普及化义务教育的不断推进,世界范围内基础教育发展和需求的重点已从注重规模与速度向注重质量和效益推进。优质教育资源需求下的公立学校改革是一种更高要求、更高层次的改革。无论如何,公办学校的问题是发展中的问题,是不可避免、仍将不断涌现的。另外,我们还应看到,学校教育改革在一定程度上也是政府、党派政治意图的挡箭牌和替罪羊。伊利诺伊大学教育政策系教授安德毅甚至表达了更为尖锐的观点:“从历史意义上说,美国学校一直担当着经济和政治方面失败及学校根本不参与的犯罪和暴乱的社会劣习的替罪羊。”^{[13]171}

二、公立学校“科层制批判”的换位思考

(一) 公私有别：公立学校的本质属性与价值追求焉能轻易诋毁？

公共领域的最大特点是提供公共物品,满足公共需求,实现公共利益。大体而言,公立学校(包括公立高校)属于社会公共事业组织;基础教育特别是义务教育在任何形态或者发展水平的市场经济体制国家都属于社会福利事业,是公益性质的。毫无疑问,在教育公共领域中,公立学校是最基本的公共教育服务提供者,公益性是它的核心特征,公平就是它的本质价值诉求。

通俗地讲,公共物品(public goods)与私人物品(private goods)构成一对范畴,前者是用于满足社会公共需要的产品或服务,后者是用于满足私人个别需要的产品和服务。进一步分析,理论界一般认同从“消费是否有排他性”和“消费是否有竞争性”两个基本标准来判定物品的公、私属性及判定一种物品是否为公共物品。理论上讲,一个物品如果是纯公共物品,则应该由政府公共部门来提供,因为市场机制在这一物品的提供上是失灵的;反之,如果它是纯私人物品,则应该由市场机制来实现供求平衡。学界一般认为,公立学校教育是准公共物品(其中义务教育阶段的公立学校教育可视为是纯公共物品),在消费的竞争性和排他性方面不强甚至很弱。“现代义务教育制度把义务教育界定为由国家规定和保证的人人必须接受的教育。所以,义务教育对所有适龄儿童来说具有非竞争性和非排他性,义务教育是应该完全由政府提供的具有垄断性的公共物品。”^{[14]13}由此,我们就不难理解公立学校所谓的“体制性缺陷”了,也不难理解公立学校在提供“公共教育物品”时的“科层制”行为了。譬如说,若要在公平与效率之间选择一个,那么公立学校毫无疑问应该选择公平而牺牲效率,这就容易招来体制僵化、效率低下的批评;若要在自由竞争与平等享有面前也作一个选择,那么也应以无反顾先保证基本的教育平等权,这又与“自由选择”理念相悖,成了“择校”者大伤

^① 转引自颜佳华、易承志《建构行政学的路径探讨——以行政学科发展史为视角》,载《中国行政管理》2006年第2期,第46页。

脑筋的事情。总而言之,公立学校的本质属性决定了这些市场主义、个人主义、效率至上等价值诉求难以实现。既然在本质属性、价值导向上,公共部门、公益机构与私立部门、私人机构之间出现了根本的分野,这就必然带来两者在组织形式、规则制度、行动逻辑等方面的天壤之别。因此,这就牵出一个隐含更深的逻辑事实,那就是公立学校科层制乃至科层化实际上是从它姓“公”那一天起就带出的“毛病”;也不会因为你认为“私”的要好、效率要高,就可以想当然地糨糊一抹,将“公”贴掉了的。

(二) 私立学校一定比公立学校具有更高的办学绩效吗?

公立学校市场化、民营化导向改革的一个重要切入点,或者说改革的逻辑,就是倡导者所认为的私立学校有更好的机制,私立学校更为出色主要是因为其组织特性的优势,因而无可辩驳地可以获得更好的绩效。这一逻辑已成为我国倡导公立学校转制人士的一个基本论据。其实,私立学校也同样存在且需要一个强大的科层体系,只是人们一般不会去把它作为一个“问题”,因为私营部门被预设为是好的,晕轮效应早已形成。事实上,丘伯等人“厚私薄公”的研究结论也同样引来了一大批质疑、反对者。如美国学者马歇尔等指出:“他们对自己收集的数据的分析从根本上说是错误的;其他数据显示,以整体水平来说,私立学校的水平并不见得比公立学校好;除了他们的分析外,他们所倡导的改革很可能会降低而不是提高美国学校的成绩水平。”^{[15]161-162}藤田英典的分析颇具道理:“同样的事情,发生在私立学校就没有问题,只是以入学时没有选择自由为理由……在这里只想指出,人们在看待私立学校和公立学校时使用了双重标准,并且以选择自由为借口使其合理化。”^{[12]176}国内学者张铁明教授同样指出:“公办教育的问题主要是‘成熟期’的毛病,但并不是绝对不能改变或修正;民办教育的问题主要是‘生长期’的毛病,但并不是不要改变或修正。”^{[16]16}在我国,对教育民营机制好的一面的吹捧有过之而无不及,而对其不足之处则习惯于熟视无睹,或者自欺欺人,不愿去面对。

正如同支持私立学校比公立学校有更好的绩效一样,同样有许多不赞同私立学校比公立学校办学绩效更高的研究和结论,它们不认为私营机制与学生成绩之间有什么必然的关联。阿伦·奥恩斯坦和莱文·丹尼尔概括了批评、反对者的如下理由:(1)获得更好的方法或更好地考察家庭背景变量其实削弱了私立学校学生的成绩优势;(2)为进入高中而考虑成绩水平也会减弱或大大减少公立、私立学校的成绩差别;(3)研究者所使用的统计学方法是不恰当的,会得出误导性的和不公正的结论;(4)教会学校或私立学校与公立学校之间存在的差别是不重要的,它们不会产生长期的影响^{[17]531}。

客观上讲,私立学校多半办学起点高,有先进的办学条件,可以发挥小班化教学及外语等特长教学的优势,有更高的吸引教师的优待政策(缩短了自主培养师资的过程)等等。在我国,办学质量高、社会声誉好的私立学校往往是收费昂贵的贵族学校。这种学校即便在成绩上高于普通公立学校,也不足为奇。“如果私立学校的教育结果比公立学校好,这是由于私立学校吸收了平均而言对教育更有兴趣的学生和家长,那么在一定程度上,他们的相对成功并不是学校组织和免受科层作风影响的结果。”^{[15]162}

我们还需要继续反思以下问题:其一,私立学校的教学质量是通过什么来衡量的?又是如何实现的?不可否认的事实是,在我国,私立学校在办学中更多的是考虑经济方面的效率和效益。在一些私立学校,由于强烈的成绩产出愿望,往往使得办学更加狭隘化、功利化。其二,我国私立学校往往存在办学成本、运行成本过大等问题,它的私营性质使绩效考核更难以操作。但对私立学校运营成本等问题却鲜有人去实证研究,一般只是凭直观推断就认为其效率高。其三,私立学校相对更少地关注社会价值,最简单的道理莫过于它们可以挑学生、挖老师。这在一定程度上伤害了公立学校的发展,这种“负外部效益”难道就不应该用来评价私立学校的办学效益?

（三）公立学校“民主制低效”：是耶？非耶？

学校的市场化、私营化改革倾向直指制度上的突破。对不合理制度的批判,我们会说它封闭、森严、专制、僵硬,并视这种教育制度为计划经济、集权管理的产物。这正是倡导学校面向市场、强调个人自由选择权和教育竞争消费等改革思想的“侵入口”。显而易见,择校的理念就是针对批判公立学校的僵硬化体制而提出的。而在公立学校市场化改革中具有非常影响力的代表人物丘伯等人看来,公立学校的“僵硬化”就是由民主官僚制所必然导致的结果。尤其值得一提的是,就连近年国内外兴起的广为认可的校本管理,丘伯等人也不放过对它的批判、否定。在他们看来,校本管理是“为改变民主控制的传统制度”。“‘校本管理’只是在一个以科层制为基础的体系中控制学校的新方式。它的使命恰到好处地表明了它的基本特点——校长、教师和其他处于较低管理层的人员都参与到学校管理中来,这正反映了科层制有关提高效率的理念。”^{[18]209}这样的观点真可谓一语惊人,也足见批判者对公立学校的“科层民主制”偏见有多深,对教育纯市场机制改造的愿望又是多么强烈。

因此,我们必须进一步分析有关公立学校科层民主制低效批判的典型观点。丘伯等人《政治、市场和学校》一书中充斥着对科层制和学校民主化管理的批判。该书有两个基本命题:一是教育和学校的民主化管理必然会发展成教育的官僚化,成为公立学校提高质量的绊脚石,而私立学校则不然;二是择校制则可以打破这一体系,通过择校的自由选择和竞争可以提高绩效。作者在谈到教育改革时,认为“市场比民主制更为有效地保证了学生和家长的中心地位和影响力”,“民主并不能弥补存在于家长和学生的期望值与公立学校的教育服务之间的不均衡状态”^{[18]35,71-72}。简言之,民主控制(democratic control)是优效组织(effective organization)的死敌。丘伯等人把民主主义式学校管理方法和择校制的学校运营方法作了一个比较,得出择校制可以提高学校自由度及教育效果的结论,并进一步认为教育的民主主义式管理必然会导致官僚性的产生。他们认为:“教育的民主主义管理的想法,并不能阻止教育行政的官僚化,可以说是教育的民主主义式管理的必然结果。”^{[18]177}

民主与自由存在一定的冲突,但民主制是否会导致官僚制,这不是一个轻易即可下结论的问题。有学者甚至提出了与之相反的观点:“民主主义的不足才是产生官僚化的温床。”^{[13]178}要理解丘伯等人上述“奇异”的辩护逻辑,关键是要首先看到他们始终是站在“家长和学生的个体自由需求”的立场上这一事实,凡是公立学校与家长、学生要求甚远的就是要受到批判的。同时,他们主张家长和社区公众直接参与学校管理,为教育专家制定方向,将教育管理权力从公共领域向市场、私人领域转移,在一个“充满了竞争和选择”的制度环境中,学校才会自主、高效。这样,我们就不难理解其片面性和过于强调个人自由、市场化的教育改革逻辑。如果以平等、公正的方式所进行的教育活动和以保障受教育者的教育权利为目的的公立学校民主制或民主管理,被认为是一种民主制甚至是官僚制,从而成为导致公立学校效率“低下”的根本原因,那么,“破除低效的公立学校科层制”岂不是有悖教育常理?事实上,这种真实体现了公立学校教育基本信念,维系教育公平、公正底线的“低效民主制”,即便与市场机制所倡导的自由选择、自由竞争需求相抵触,也应该坚决得到拥护。正如阿普尔所言:“所有的批判的教育研究的核心主张或许都是这样认为的:凡是真正的教育理论都应是关于民主的理论,同样,凡是关于民主的理论又都应是教育的理论。”^{[19]序言,1}本文坚持这样一个基本观点,即教育平等、教育民主应该被视为教育体系的基本组织原理,尤其是公立学校的任何改革都应该坚持的根本原理。“公立学校是政府提供服务的清单中最重要的一项,因为教育使得个人变得对他们的利益以及与他人的关系具有更丰富和更宽广的理解,公立学校是通向民主控制的最可行的和最合适的教育交通工具,政府对公立学校的政策是民主社会更新的最主要的机会。”^{[20]10}

三、公立学校自我激励与自主发展的转向

(一) 合理看待公立学校科层制中的若干自身缺陷

公立学校的科层制问题主要是从教育行政体制尤其是公立学校内部的行政管理体制来讲的,这基本上成了公立学校遭受众多非议的“问题源”。客观地讲,我国公立学校系统存在不少体制性的问题,受到的批评主要表现为:公立学校在人事上受行政安排,学校自主性小,存在约束、激励不足的事实;学校是“公家”的,学校资源使用浪费严重,有限资金使用率低,容易出现财务漏洞和腐败;公立学校自治权少,受外界影响和干扰太大,学校疲于应付各级部门的检查和“指导”;乱收费问题;还有人将应试教育等也归为公立学校的问题,等等。

对上述公立学校缺陷及其所遭到的批判,我们还应作进一步的辩证分析。首先,我国各级政府与教育行政部门等对学校事务的插手和政出多头现象一直以来就很严重。公立学校受制于这样的制度环境,难免要落入科层僵化、缺少自主权的境地。比如,上级对公立学校人事安排的随意干扰、插手,致使学校无法按照自己的意愿真正引进、使用优秀的人才。其次,学校中的腐败问题,诸如学校的乱收费、招生腐败、教材教辅资料腐败等等,都与来自学校以外的利益寻租群体的寻利动机以及社会盛行的一些“潜规则”分不开。再次,公立学校拥有相对较少的自治权,比如,在教师的雇佣和解聘方面,私立学校的校长要比公立学校的校长自由得多,而诸如此类的差别也不是公立学校自身造成的。因此,即便公立学校获得了与私立学校一样的自治权,也很难走向有效的管理实践。

公立学校的内外部管理体制产生和运行于特定的环境背景之中。我们不难发现,很多归罪于公立学校的问题,其实与公立学校本身并没有多大的关系,也不是说公立学校体制不好,而是政府、各部门的行政错位、越位、缺位太多。本文认为,排除政府对学校的行政性干扰、过度的指手画脚行为,公立学校可能需要自主解决的两大问题是:其一,如何提高师生员工的积极性,建立长效激励机制;其二,公立学校如何尽量避免浪费、腐败等现象,提高教育资源的使用效率,这事实上是办学透明化的问题。以下将围绕这两方面的问题作进一步的论述。

(二) 探索公立学校的内部激励机制与自主发展道路

组织效率的核心在于激励机制。就公立学校自身的激励机制而言,是针对市场机制、企业模式的外部导入而言的。从激励(理论)的角度来讲,我们首先要承认教育工作者的激励与企业、政府或其他公共组织中员工激励所存在的区别。教书育人本来就是“不温不火”的工作,其工作绩效很难立竿见影。而过分地从经济、功利的角度强调教师利益的竞争(激励),就容易导致教育工作者对工作性质认识的偏离,不按教育规律办事。“市场”、“民营”、“权力下放”、“竞争”等,如果把这些看成是学校发展的力量,那也只能是学校发展的外部力量。公立学校的激励机制并非一定得融入市场的激励机制原则和建立私营企业式的管理模式。即便借鉴企业机制的原则来重建学校,也未必就一定要走向教育的市场化重建之路。公立学校系统应该朝着建立非市场性、非商业性的竞争机制目标发展。如果市场外部力量有效地驾驭了公立学校,公立学校“像私营企业一样地运作”,结果应该是比时下更为激烈的功利化、狭隘化的办学异化,学校教育本真属性和价值追求将荡然无存。马歇尔等人认为,实际上美国的大多数企业仍是按照科层制和泰勒主义的原则组建的,其程度绝不亚于学校中所存在的、为丘伯等人所鄙视的科层制作风^[15]。市场并不必然消除科层制作风和科层制行为;事实上,在一定条件下,市场还会助长这些科层制作风和行为。

对公立学校采取一定程度的外部激励和变革力量是必要的,但学校的变革与发展最终还是要

取决于内部因素,更具体地说就是学校中的校长、教师、学生。“在现实的学校教育改革中,‘改革’的动力更多来自于政府的行政部门,来自于上级的要求与评比。‘学校’作为一个主体,并未真正意识到自我变革的必要性和可能性,并未把学校教育改革视为‘自己’的事情。”^{[21]114}无论是“上有政策,下有对策”的政策执行路径,还是“素质教育轰轰烈烈,应试教育踏踏实实”的教育现实,我们不难从中领会学校的自主发展、自我激励机制才是学校发展的根本道理。“学校自主性的提高是一个生成性的、建构性的过程,它关涉到学校生存与发展方式的变革,是学校从不自主的方式走向自主发展的方式的根本性的变革,扩大学校的自主权只是提高学校自主性的一个方面,一个外部条件。”^{[22]232}学校的自主性是学校自身所具有的一种属性,学校的自主发展、自我激励机制的探索其实就是学校的内涵式发展道路,是学校实质性变革的深层次问题,这是被市场主义等学校改革思想所忽视的。因此,即使公立学校要“重建”,也得让学校走向自主发展、自我激励的发展道路。具体来说,就是让学校中的人自主反思、自主激励、自主探索办学绩效的更高实现方式。从制度层面上讲,就是要建构起能够激励学校自主发展的内部动力机制、内部运行机制以及内部平衡机制。

(三) 促使公立学校内部事务的透明化转向

公立学校要建立有效的自主激励机制,就必须实施财务等公开制度,使学校事务走向透明化的办学轨道。“中小学教育系统的透明化意味着,如果谁要获得某学校或某学区的全部信息(不包括个人的私人信息),他就能获得。信息的提供方式应该便于使用者在不同学校、学区和州之间进行比较。”^{[23]166}美国“克莱特基础教育工作组”认为,中小学教育系统的激励机制和权力关系需要有根本的改变,这些改变的实现有赖于三大核心原则的贯彻,即责任制、选择机制和透明化。他们强调指出,三大基本原则缺一不可,三者形成合力将改造美国教育体制的重心、权力关系和激励机制^{[23]167}。责任制和选择机制无须再去强调,然而,学校事务的透明化这一学校走向自主激励的核心要素,却在我国学校很少提及。事实上,学校官僚型管理装置越是庞大、复杂,公开和提供教育日常工作信息的重要性和责任性也随之不断增大,学校要积极回应家长和社会的要求。

我国中小学教师的主人翁地位意识较为淡薄,对学校经费使用情况等重大问题普遍不太关注。家长也不太了解孩子在学校的成长、变化情况,不太清楚学校和政府办学的钱是怎么花的。学校各种信息的提供渠道不畅或被有意封锁,家长和社会难以获取必要的信息并进行有效的监管。不透明就会导致学校组织出现“黑洞”,成为滋生办学惰性和腐败的温床,这可以说是“激励机制的死敌”。重视公立学校内部事务尤其是财务运作的透明度是一项十分紧迫的工作。《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》(国发[2005]43号)明确提出了建立健全农村中小学校预算编制制度的要求。建立农村中小学预算制度这一关键性的新机制,是本次农村义务教育经费保障机制改革的一大创举,是史无前例的。值得庆幸的是,我国教育经费的预算制度以及学校收支情况向社会公开的需要已成为一个社会与舆论的关注焦点。2006年新修订的《义务教育法》第50条规定:“县级以上人民政府建立健全义务教育经费的审计监督和统计公告制度。”真正执行好这一“透明工程”必将对公立学校的运行机制产生实质性的影响。

时下,人们对公立学校科层制及其相关问题的不满与诋毁无疑存在偏激过头的一面。“与现代民主一样,公立教育是一项新的发明,也是一种试验——它的存在只有几代人的时光。在我们目前对公立学校的失望中,我们忘记了这项试验还是很新的这一事实。在世界各地,充满希望的女童们第一次跨进了教室。”^{[24]103}这样的告诫的确发人深思!佐藤学教授指出:“不应忽略的是,任何国家的中小学,只要是公共教育,或多或少都难免划一性。”^{[25]22}美国学者戴维·C·伯林纳和布鲁斯·J·比德尔的《虚构的危机:谎言、欺诈以及对美国公立学校的攻击》更是站在积极的立场上肯定目前的公立学校制度,并认为“公立学校的危机”纯属虚构。该书的核心命题是:“当代公立教育

危机是基于一系列特有的谎言,虽然这些已经被大多数人所接受,但显而易见却并非真实。”^①总之,公立学校科层制有其弊,也有其利,我们需要辩证、客观地看待,需要对公立学校“科层制批判”进行系统反思并作必要的批判。

[参 考 文 献]

- [1] [澳]欧文·E.休斯:《公共管理导论》,彭和平、周明德、金竹青译,北京:中国人民大学出版社,2001年。[Hughes E.Owen, *Public Management and Administration: An Introduction*, trans. by Peng Heping, Zhou Mingde & Jin Zhuqing, Beijing: Renmin University of China Press, 2001.]
- [2] 康永久:《公立学校的制度特性及其缺陷》,《教育科学研究》2005年第5期,第5-8页。[Kang Yongjiu, "The Institutional Defects of Public School," *Educational Science Research*, No.5(2005), pp.5-8.]
- [3] 康永久:《公立学校的内部激励困境》,《教育发展研究》2005年第2期,第55-58页。[Kang Yongjiu, "The Dilemma of Public School's Internal Incentive System," *Exploring Education Development*, No.2(2005), pp.55-58.]
- [4] 张水玲:《我国公立学校组织模式的困境与变革》,《当代教育论坛》2008年第8期,第8-11页。[Zhang Shuiling, "The Dilemma of Our Public School's Organization and Its Innovation," *Forum on Contemporary Education*, No.8(2008), pp.8-11.]
- [5] 黄巍、张伟坤:《服务型学校管理:涵义与构建》,《教育理论与实践》2006年第8期,第21-24页。[Huang Wei & Zhang Weikun, "Service-Oriented School Management: Meaning and Construction" *Theory and Practice of Education*, No.8(2006), pp.21-24.]
- [6] [美]戴维·波普诺:《社会学》,李强译,北京:中国人民大学出版社,1999年。[David Popenoe, *Sociology*, trans. by Li Qiang, Beijing: Renmin University of China Press, 1999.]
- [7] [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎、时宪民、邱泽奇译,上海:学林出版社,2001年。[Peter M. Blau & Marshall W. Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, trans. by Ma Rong, Shi Xianmin & Qiu Zeqi, Shanghai: Xuelin Press, 2001.]
- [8] 朱虹:《关于科层制的理性思考》,《理论视野》2002年第2期,第46页。[Zhu Hong, "The Rational Thought about Bureaucracy," *Theoretical Horizon*, No.2(2002), p.46.]
- [9] [英]托尼·布什:《当代西方教育管理模式》,强海燕译,南京:南京师范大学出版社,1998年。[Tony Bush, *Theories of Educational Management*, trans. by Qiang Haiyan, Nanjing: Nanjing Normal University Press, 1998.]
- [10] 张定淮、黄国平:《西方理性官僚制与我国公共行政的发展取向》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2002年第3期,第47-52页。[Zhang Dinghuai & Huang Guoping, "Rational Bureaucratic System in the West and Development of Public Administration in China," *Journal of Shenzhen University (Humanities & Social Sciences)*, No.3(2002), pp.47-52.]
- [11] Lowell C. Rose & Alec M. Gallup, "The 37th Annual Phi Delta Kappan /Gallup Poll of the Public's Attitudes toward the Public Schools," <http://www.pdkintl.org/kappan/k0509pol.htm>, 2008-02-01.]
- [12] [日]藤田英典:《走出教育改革的误区》,张琼华、许敏译,北京:人民教育出版社,2001年。[Fujita Yingdian, *Stepping off the Mistakes in Education Reform*, trans. by Zhang Qionghua & Xu Min, Beijing: People's Education Press, 2001.]
- [13] 冯大明:《美、英、澳教育管理前沿图景》,北京:教育科学出版社,2004年。[Feng Daming, *Frontier Landscapes of Educational Administration in the U. S. A., U. K. and Australia*, Beijing: Educational Science Publishing House, 2004.]
- [14] 刘复兴:《教育民营化与教育的准市场制度》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2003年第5期,第12-21页。[Liu Fuxing, "Privatization of Education and the Quasi-Market System," *Journal of Beijing Normal University (Social Science Edition)*, No.5(2003), pp.12-21.]

^① 转引自康永久《当代公立学校制度变革研究述评》,载《比较教育研究》2004年第11期,第16页。

- [15] [美]雷·马歇尔、马克·塔克：《教育与国家财富：思考生存》，顾建新、赵友华译，北京：教育科学出版社，2003年。[Ray Marshall & Marc Tucker, *Education and the Wealth of Nations: Thinking for a Living*, trans. by Gu Jianxin & Zhao Youhua, Beijing: Educational Science Publishing House, 2003.]
- [16] 张铁明：《关注阻碍民办教育发展的新倾向——兼谈教育利益国家化是民办教育新制度安排中最核心理念》，《教育发展研究》2005年第8期，第13-19页。[Zhang Tieming, "Caring for the New Blockages of Non-Government Funded Education: Some Views on the Nationalization of Education Benefits as the Core Idea of New Institutional Arrangement of Non-Government Funded Education," *Exploring Education Development*, No.8(2005), pp.13-19.]
- [17] [美]阿伦·奥恩斯坦、莱文·丹尼尔：《教育基础》，杨树兵等译，南京：江苏教育出版社，2003年。[Allan C. Ornstein & Levine U. Daniel, *Foundations of Education*, trans. by Yang Shubing, et al, Nanjing: Jiangsu Education Press, 2003.]
- [18] [美]约翰·E.丘伯、泰力·M.默：《政治、市场和学校》，蒋衡等译，北京：教育科学出版社，2003年。[John E. Chubb & Terry M. Moe, *Politics, Markets and America's Schools*, trans by Jiang Heng, et al, Beijing: Educational Science Publishing House, 2003.]
- [19] [美]迈克尔·W.阿普尔：《文化政治与教育》，阎光才译，北京：教育科学出版社，2005年。[Michael W. Apple, *Cultural Politics and Education*, trans by Yan Guangcai, Beijing: Educational Science Publishing House, 2005.]
- [20] Jeffrey R. Henig, *Rethinking School Choice*, New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- [21] 李家成：《关怀生命：当代中国学校教育价值取向探》，北京：教育科学出版社，2006年。[Li Jiacheng, *Caring for Life: On the Value Tendency of School Educational in Contemporary China*, Beijing: Educational Science Publishing House, 2006.]
- [22] 蒲蕊：《当代学校自主发展——理论与策略》，广州：广东高等教育出版社，2005年。[Pu Rui, *The Autonomous Development of Contemporary Schools: Theory and Strategy*, Guangzhou: Guangdong Higher Education Publishing House, 2005.]
- [23] 克莱特基础教育工作组：《我们的学校与我们的未来：我们仍然处在危险之中吗？——“克莱特基础教育工作组”的发现和建设》，见国家教育发展中心编：《发达国家教育改革的动向和趋势》第7集，北京：人民教育出版社，2004年，第166-167页。[Klett Elementary Education Working Group, "Our School and Our Future: Are We Still at Risk?" in National Education Developing Centre (ed.), *Education Reforming Direction and Tendency in the Developed Countries: Vol.7*, Beijing: People's Education Press, 2004, pp.166-167.]
- [24] [美]约瑟夫·费瑟斯通等：《见证民主教育的希望与失败》，王晓宇、周常明译，上海：华东师范大学出版社，2005年。[Joseph J. Featherstone, et al, *Witnessing the Hopes and Failures of Democratic Education*, trans. by Wang Xiaoyu & Zhou Changming, Shanghai: East China Normal University Press, 2005.]
- [25] [日]佐藤学：《日本教育改革舆论的十大流言》，钟启泉译，《教育发展研究》2005年第17期，第20-26页。[Zuoteng Xue, "The Ten Rumors in Education Reform of Japan," trans. by Zhong Qiquan, *Exploring Education Development*, No.17(2005), pp.20-26.]