



教育改革动力研究

—— 新制度主义的视角



马健生 著

吉林人民出版社

JIAOYUGAIGEDONGLIYANJIU

G47

23

教育改革动力研究

——新制度主义的视角

马健生 著

吉林人民出版社

教育改革动力研究——新制度主义的视角

著 者:马健生 责任编辑:李彦珍

封面设计:乌 兰 责任校对:郑跃秋

吉林人民出版社出版 发行

(中国·长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:北京市朝教印刷厂

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:8 字 数:190 千字

标准书号:ISBN 7-206-02846-2/D·955

版 次:2005 年 7 月第 2 版 印 次:2005 年 7 月第 1 次印刷

印 数:1 000 册 定 价:20.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

本书由

大连市人民政府资助出版

**The published book is sponsored
By the Dalian Municipal Government**

大连市学术专著资助出版评审委员会

名誉主任:楼南泉

主任:钟万勰

副主任:何国钟 邱 东 吴兆麟 刘国恒

委员:赵国藩 丁德文 沈闻孙 何鸿斌 孔宪京
赵亚平 汪榕培 杨德新 金 涛 肖正扬
赵宝昌 司玉琢 夏德仁 李寿山 王子臣
王逢寿 武春友 于 立 张 晶

社会科学专业评审委员会

主任:	邱 东	东北财经大学	教授
	刘则渊	大连理工大学	教授
成员:	余凯成	大连理工大学	教授
	杨德礼	大连理工大学	教授
	贵立义	东北财经大学	教授
	王海山	大连理工大学	教授
	魏华忠	辽宁师范大学	教授
	傅廷中	大连海事大学	教授
	杨惠萍	大连大学	教授

内容提要

关键词： 教育改革 制度分析 动力研究 制度创新与变迁 利益冲突 成就差距

本论文的旨趣在于运用新制度主义的一些理论和方法来思考：作为当今社会经济或社会生活的一个重要方面，教育自身是如何演进的？教育改革的动力来自哪里？影响教育改革进程的各个因素是如何相互作用的？为什么有些国家宣称其教育改革获得了极大的成功从而推动了该国社会的发展，而其它国家却一直在指责其教育的落后低效以至无法满足社会发展的需要？简言之，教育改革成败的根源何在？

论文由二部分五章构成。第一部分包括四章，初步构建了新制度主义阐释教育改革动力机制的分析框架。在承认人的利益或偏好最大化动机(第一章的主题)的基础上，强调教育改革是由改革主体在一定的制度环境之中实施的(第二章主题)。制度既制约改革主体对教育问题的感知和认识，也限定了主体解决教育问题的空间或选择集合，同时，它还是主体教育改革行为的对象和改革

成果的外部表现,即教育改革体现为教育制度的创新和变迁过程。教育改革之所以能够发生,除了社会经济发展的需要和教育自身演进运动等诱因之外,更重要的是,这些诱因导致了社会利益集团力量对比的变化,从而引发利益集团之间对教育利益的重新分割,重新厘定与新的力量对比相匹配的利益分配规则(制度)。因此,教育改革过程是利益集团相互妥协,经过多重博弈而折中的公共选择过程和产物(第三章主题)。第四章则从教育改革过程系统的内在矛盾——成就差距出发,重新审视教育自身演进的特性,进一步完善教育改革过程动力机制的理论框架,以便综合地勾勒教育改革过程动态的、非线性的动力机制。

第二部分即第五章,主要是个案研究,尝试运用所构建的理论框架来分析当前美国和中国教育改革的实践,以检验新制度主义分析框架的效力。

总之,教育改革是在社会的教育资源稀缺的条件下,由于教育外部的种种社会、经济、文化等方面的变化,以及教育活动自身的演进,打破了既有的教育资源上的利益(包括物质的和精神的)分配的平衡格局,原有的教育制度安排失能,教育的资源配置与使用效率低下,导致具有不同利益偏好的人们或利益集团,通过重新厘定教育的制度或规则,(有限)理性地为自己或所属的利益集团反复协商、斗争或妥协,直至教育资源的分配出现与其权力相适应的新平衡局面的复杂而系统的活动过程。

ABSTRACT

This dissertation focuses its attention on the following questions: As an important part of today's social life, how does education itself evolve? Where does the dynamics of educational reform come? How is this dynamics transmitted and what role it plays in the reform? Why are educational reforms claimed to be a great success promoting the social development in some countries while the education has been suffering from underdevelopment so that it can hardly meet the needs of the social development in other countries? In one word, what are the roots of the success or failure of the educational reform?

The dissertation tries to answer those questions by applying the theories and methods of Neo—institutionalism. The dissertation consists of five chapters that are divided into two parts. It is in part I (the first four chapters) that the author attempts to construct a theoretical framework, which interprets the dynamics mechanism of educational reform by applying the new institutionalism. On the basis that the subjects of educational reforms always have the motivation which they pursue maximum benefits or preferences from these reforms, this part underlines the idea that educational reforms are processes carried out in a given insti-

tutional condition by the subject of educational reform, conditioned by the existing institution (including formal and informal regulation) which is transformed by these processes at the same time. Therefore, expect the demands of social economic development and the evolution of education; the most important catalyst of educational reform is the change of the relative strength of different social groups of interest, which has induced the new allocation of educational interests among these groups. After the public choice process of bargaining, negotiations and compromises, it formulates the new regulation (institution) for allocating educational interests so that it can match the relative strength of various social groups of interest.

Part II (chapter five) is a case study, which analyses the current educational reforms in both the United States of America and the People's Republic of China in order to examine the validity of the theoretical framework.

The dissertation concludes that the educational reforms are systematic processes in which the existing allocation of interest propelled by the social economic development and the evolution of education has lost its balance and aroused the conflicts, bargaining and compromises among groups of interest, therefore, it is inevitable to formulate new regulation (institutional arrangement) for the allocation of interest so as to reach a new balance of interest.

导 论——新制度主义与教育改革	(1)
第一章 教育改革制度分析的前提	(15)
第一节 教育改革活动主体的行为特性	(16)
第二节 教育改革活动的环境特性	(31)
第三节 教育改革活动的过程特性	(37)
第二章 教育改革的外化	(47)
第一节 制度的内涵与构成	(47)
第二节 教育制度的作用与地位	(58)
第三节 教育改革过程与制度创新和变迁	(64)
第三章 教育改革的内在阻力	(84)
第一节 利益冲突及其表现	(85)
第二节 教育改革的阻力	(92)
第三节 教育改革方案的可接受性与可行性	(116)
第四章 教育改革过程的内生动力	(127)
第一节 教育改革过程系统分析	(127)
第二节 作为组织的学校教育改革机制	(141)
第三节 成就差距与教育改革过程的内生动力	(153)
第四节 学校改革的策略	(159)

第五章 案例研究	(168)
案例之一 美国重建学校运动的制度分析.....	(168)
案例之二 中国素质教育的制度分析.....	(199)
比较研究:中美教育改革行为之异同	(217)
余 论	(227)
主要参考文献.....	(237)
后 记	(244)

导 论

——新制度主义与教育改革

一、研究背景

随着经济全球化的加速、国际贸易的增长和跨国企业地位的日益突出,对信息与知识的掌握以及革新的开展似乎正日益成为社会成功发展的主要因素,因此,在当今这个“知识社会”、“信息社会”或所谓的“后工业社会”时代,人们相信教育是实现真正的现代社会的决定因素之一,教育不仅要适应社会变革的要求,还要成为引导社会进步与变革的动力。不管朝哪个方向努力,教育都必须不断地进行改革,才能实现预期的目的。甚至可以说,教育创新与改革的不断出现和不断扩大已经成为后现代社会的重要特点。

总之,“面对未来的种种挑战,教育看来是使人类朝着和平、自由和社会正义迈进的一张必不可少的王牌”。⁽¹⁾这种乐观主义被赶超西方的日本发展奇迹、刚刚取得工业化的东南亚国家的成就以及国际社会其他国家的发展所鼓舞,并且受到冷战结束的强化,⁽²⁾但是,海湾战争、民族冲突、宗教原教旨主义的复活与复兴,甚至所谓文明冲突的危险,以及全球性的人口问题、环境问题等已经沉重地打击了这种乐观主义,人们普遍地认识到教育所带来的希望与由此而产生的社会现实之间仍然存在着巨大差距,而且这种差距有进一步扩大的危险。因此,从联合国教科文组织到基层

社区,从政府到民间,从工商界到教育界,从教育理论家到教育实际工作者,从家长到学生,在全球范围内,在世界的各个角落,教育问题,尤其是教育改革问题始终是人们关注的焦点。其结果是,方兴未艾、如火如荼成为形容 20 世纪末期教育改革的最恰当语汇。事实上,这两个成语也是对人类社会 20 世纪教育改革总体特征的恰当写照⁽³⁾。

面对社会的教育发展与教育改革的这种迫切需要,中外学者对这些问题做了大量的研究,取得了许多有价值的成果。⁽⁴⁾些成果大大加深了人们对教育问题的认识,为教育改革决策与教育改革实践提供了重要的理论依据。经过许多专家学者的努力,教育改革已经成为一个专门的研究领域,即作为一种突出的社会现象的教育改革开始被当作一个专门的问题,综合运用多种学科的知识理论与方法来研究,⁽⁵⁾但是,它毕竟发展的时间很短,尚不成熟,其本身还有许多重要的理论问题需要并且也值得我们去思考,去做进一步的深入研究。

正如美国教育家卡扎米亚斯(A. M. Kazamias)和马西亚拉斯(G. B. Massialas)在系统地比较研究了教育的传统与变革之后所指出的,“几乎……所有社会,在民族危机和重大事变时期之后,都有过重大教育改组的尝试”。⁽⁶⁾对于处在经济转型和社会转型时期的我国,建设有中国特色的社会主义市场经济,既要搞好物质文明建设,也要搞好精神文明建设,走出一条与西方不同的现代化道路,教育必然也会面临着与社会、经济相适应的转型问题,教育问题更显突出,教育改革更为迫切,因此,尤其需要科学的教育改革理论来指导。这一切不仅构成了对我国教育理论工作者的智慧和勇气的挑战,也为我国教育理论特别是教育改革理论的发展提供了千载难逢的绝好机会,是我国教育界难得的机遇。有鉴于此,尽管力有不逮,本研究还是愿意迎接这种挑战,以为中国教育改革理论的发展贡献绵薄之力。

二、研究目的与方法

教育改革要比社会的许多其他领域的改革更加困难,很少领域会有这么多反对改革的理由。每年都有大量的新问题出现在教育者面前,对它们都做出有意义的反应是不可能的。教育者之中的抵制仅仅是导致教育改革发生困难的一个原因,另一个更加重要的原因是,进行改革的机制在教育界不能很好地被理解或不能被很好地传播。关于教育改革的研究几乎都集中在具体的教育改革或教育改革的背景上。我们发现教育者——教师、行政管理者以及其他专家极其需要清晰地了解在各种教育环境中进行改革的机制。

本研究属于教育改革过程的理论性探讨,试图从动力的层面,运用制度分析的方法来透视(而非全景式观察与思考)人类的教育改革行为,构建关于教育改革及其演变的具有普遍性的认识框架,其目的主要在于促进和加深人们对于教育改革过程的理解与认识。需要指出的是,尽管尝试运用这些理论来解释教育改革中历史的与比较方面的问题,但是,本研究并不奢望提出有关当前教育改革的有效性建议(无疑这具有重大的现实意义,也是许多研究所追求的)。事实上,鉴于目前教育改革的建议尽呈“百花齐放,百家争鸣”之态,其中的许多教育改革对策建议听起来很好,但是要么是不能实行、不被采纳,要么是不解决问题,它们所缺乏的恰恰是对于教育改革过程本身(包括对于教育改革建议的多样性本身⁽⁷⁾)的真正理解与认识,没有搞清教育改革背后的一系列利益关系与社会冲突,因此,本研究不打算在各种教育改革建议中再增添一份热闹,而是集中精力于教育改革活动过程及其机制的制度分析与论证,由此而更好地阐释与理解教育改革过程本身。研究者相信,只有正确地理解教育改革过程,才可能提出现实的、能够解决问题的,同时又是可行的、可被接受的教育改革的对策与建议。

具体地讲,本研究希望,在理论上能够有助于对教育与社会的关系、特别是教育改革活动过程原理的深入理解,即将教育与社会关系的一般的、抽象的原理具体化,能够促进人们进一步认识世界教育改革活动的特性,并丰富我国教育改革理论的建设;在实践上,通过对教育改革过程机制问题的研究能够为引发、调控教育改革活动的决策与实践提供有益的、可操作性的理论基础,从而为教育改革理论研究与教育改革实践的结合开辟一条坚实而充满希望的道路!

那么,如何阐释教育改革活动过程及其机制呢?本研究强调的是对教育改革动力机制层面的制度分析。所谓动力研究,主要是着眼于教育改革过程动力学机制的揭示,是对教育改革过程中各种因素如何相互联系、相互作用所进行的探讨,即:既注意从结构层面讨论教育改革所蕴含的内在矛盾机制,也要从过程层面来把握教育改革过程的运动机制。在某种意义上,动力研究不是一种静态的教育改革动因⁽⁸⁾的揭示,而是一种动态的教育改革过程机制的研究。

所谓制度分析,在这里是指将新制度主义的概念、原理及其方法运用于教育改革动力机制的分析,主要是新制度经济学理论与方法在教育改革领域的拓展,是本论文透视教育改革动力机制的方法论视角。至于这种拓展或视角的效力如何,本研究的成果有可能为这种评判提供依据,但是,本研究本身也是需要专家批评的,所以,只能把它称作教育改革制度分析的一种尝试。

三、新制度主义与教育改革

新制度主义不是一个很严密而界定清晰的概念。作为一个标签,它涵盖了许多领域,如经济学、组织理论、政治科学和公共选择理论、历史以及社会科学。之所以称之为新制度主义,仅仅因为在这些领域的许多学者都怀疑对社会过程的原子论的解释,而都赞

成制度安排和社会过程的重要性⁽⁹⁾。

新制度主义对教育者的重要性在于它提醒人们教育改革必须涉及学校组织的“深层结构”问题和学校与社会之间关系的“深层结构”问题，从而建立了人们对制度的政治与社会意义的特殊兴趣。

虽然制度方面的研究不是新的，但是，这种新制度主义则强调为了理解组织和个人行为，必须注意制度的特性。简单地说，新制度主义者认为制度至关重要。在运用制度理论的不同领域，存在不同的重点和对制度主义的不同解释，所以，很难概括地描述新制度主义。不过，我们可以从以下几个方面来理解新制度主义。

首先，新制度主义的研究是对以前基于个人理性、行为主义、功能主义和类似倾向理论局限性的反应，这些理论假定理性个体的决策是以可选择的知识为基础的。正如 Dimaggio 和 Powell 所解释的：“新制度主义出现在政治科学领域，是对早期政治行为概念的反应，这些概念不仅在目标导向的理性个人行为观点上，而且在抽象的追求这些目标背景的社会观念上都是原子论的。”他们认为，新制度主义的发展是对社会科学中行为主义发展的一个直接反应，行为主义把集体的政治和经济行为解释为个人选择的总和。⁽¹⁰⁾ 同样地，祖克尔 (Zucker, L. G.) 的研究也发现，直到最近，经济学和政治科学的大多数著作都把组织当作黑箱，仅仅反应连续的个人选择总和。⁽¹¹⁾

对研究组织、政治和经济行为的其他方法的批评，意味着以前的研究缺乏实际应用性，而把制度作为分析的适当单位则修正了这个问题。玛尔齐 (March) 和奥尔森 (Olsen) 告诉我们，新制度主义认为我们在世界上所观察到的与当前理论要求我们所说的不一致。⁽¹²⁾ 他们认为，描写组织现实的案例研究并不符合以前的模型和理论。如计划建立了但是不实施；信息由行政人员收集但是未分析；专家雇来了，委员会成立了，但是建议被忽视了。这样的事情是不符合内在于其他理论中的理性逻辑的。

按照新制度主义支持者的说法,运用作为分析中心的制度概念,这种不一致可以得到比较清晰的解释。虽然制度概念在新制度主义名义下有不同的定义,但是制度理论家赞成重视制度有助于解释那些以前在理论上不一致的行为。March 和 Olsen 在研究政治制度中证明,这样的制度建立了一个政治得以发生的框架,政府不仅受社会影响,而且影响社会本身。他们要求把制度当作政治因素。换句话说,制度安排和制度结构能够影响组织,有助于解释不同的行为、长期的稳定性和变革的意图。⁽¹³⁾

或许,制度理论家之间最重要的共同点是承认在影响个体和集体行为中制度扮演着重要作用。迪马乔(DiMaggio, P. J.)和鲍威尔(Powell, W. W.)甚至认为个人偏好以及诸如自我,社会行为,国家和公民这样的基本思想都受制度因素的影响。⁽¹⁴⁾的确,认知系统的制度化界定社会现实和社会意识,这是以环境的某些方面,如制度化的信念,能够对组织产生戏剧性的影响为基础的。总之,制度模式限制社会结构和个体对未来的选择。

新制度主义的这三个特点——对以前分析行为方法的批评,作为解释此前被忽视的行为的手段,以及对制度影响行为方式的分析——所有这些都集中强调承认制度如何约束组织和个体行为的重要性。以前的方法忽视个体和集体行为受到的制度限制和这些制度限制如何发挥作用的方式,不能解释个体的最大化行为。这并不是说个体、组织或制度不会变革,而是强调这种变革的特征主要受到制度的约束。

在《组织分析中的新制度主义》一书的导论中, Powell 概括了新旧制度主义在方法论方面的几个主要差别。⁽¹⁵⁾ 第一,新制度主义重视组织力量的持久性、秩序和稳定性,尽管存在变革的压力。第二,新制度主义强调超越目的性的组织生命和利益集团冲突的“理所当然”(taken-for-grantedness)、“典型化”(typifications)和“共同理解”(common understandings)。第三,新制度主义不强调年轻人的社会化过程和组织价值与规范的内化,而是赞成对个