

Research on the Mechanism of Correcting
Deviations in Bureaucracy

A Case Study on Equalization Reform of
Compulsory Education in L City

于洁◎著

科层制的
纠偏机制研究

——以L市义务教育均衡化
改革为例

中国社会科学出版社

Research on the Mechanism of Correcting
Deviations in Bureaucracy

A Case Study on Equalization Reform of
Compulsory Education in L City

科层制的
纠偏机制研究

——以L市义务教育均衡化
改革为例

于洁◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

科层制的纠偏机制研究：以 L 市义务教育均衡化改革为例 / 于洁著.
—北京：中国社会科学出版社，2018. 10
ISBN 978 - 7 - 5203 - 2810 - 4

I. ①科… II. ①于… III. ①义务教育—教育改革—研究—中国
IV. ①G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 158913 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王 衡
责任校对 朱妍洁
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 10 月第 1 版
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 202 千字
定 价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

本书由青岛大学学术专著出版基金资助

摘 要

随着中国义务教育均衡发展由县域教育均衡向市域教育均衡深入，如何在常规教育管理体制下超越市、县之间的行政职责划分，承担完成此项变革的使命，实现对市域不均衡办学状况的转变，就成为市级教育行政部门需要面对和解决的一个重要问题，而市域内城区之间的合作办学（以下简称“跨区域合作办学”）是重要的措施依托。本书以中国L市的市教育局为研究聚焦点，研究者以教育实习者的身份通过为期两个月的田野调查，访谈了教育改革中的各方参与者，真实地再现了基层教育行政部门跨区域合作办学的主要过程。

本书从科层制理论的视角出发，针对科层制组织在实现目标时所遇到的障碍，表现为上级与下级之间的目标偏离，所以解决实际问题就需要在纠正科层制局限性的基础上才能实现。因此，本书提出科层制“偏在哪里—为何纠偏—怎么纠偏—纠偏的效果”这一研究思路，探讨科层制纠偏机制的运行规律。通过研究发现，科层制纠偏机制的形成与发展受到外部环境与内部要素的共同作用：一方面，上级目标提供了纠偏的政策环境，这是科层制纠偏机制形成的外因；另一方面，在科层制纠偏的内部要素运作过程中，动员机制—协商机制—人情机制构成了纠偏机制运行的内因，并使其运行轨迹呈现出倒“U”形的曲线，即以时间为横坐标轴，以科层制组织纠偏效果为纵坐标轴，描述两者之间关系的曲线先缓慢上升、后快速下降。

从外部环境来看，中央、省级政府的政策法规赋予了市级政府实现市域义务教育均衡目标的责任。由于市、区两级政府授权不同，区政府是完成义务教育职能的主要承担者。显然，要实现市域内不同城

区之间义务教育均衡化,市教育局就不得不超越过去的职责范围,直接介入城区教育局的行政职权范围,平衡各个城区教育发展之间的关系。然而,在科层制的体制下,由于市教育局不具备这样的行政权威性,所以陷入一种“不得不为”同时又“难以作为”的管理困境,即“薄弱区”不愿意承认自身的薄弱地位,更不愿意市教育局直接插手下属学校的管理事务;“优质区”也不愿意在这场改革中使优质教育资源流失到“薄弱区”。上下级目标偏离的根本原因在于科层制本身的局限性。而市委“一把手”的批示赋予了市教育局协调“跨区域合作办学”的行政权威,这被看作是对科层制自身问题的一种纠偏,一种越级管理的非常态得以产生。

从政治动员、外部合作来看,市教育局首先采取动员机制,通过共同决策、提供多种合作方案、制定办学协议,为实现上级目标取得了一些低度纠偏效果。随着改革的深入,动员机制对区教育局、学校的影响力度不再那么大,尤其是困扰公办学校的干部指数、教师编制等问题无法得到有效解决。因此市教育局采取协商机制,比如“法约尔桥”的跨部门横向协调,此为中度纠偏阶段。在办学协议的审核中,区政府对区教育局的保护作用阻碍了协商机制的效果。市教育局的组织精英不得不以人情机制对区教育局的组织精英私下劝说,最终实现了以合作办学签约仪式为标志的高度纠偏,即上级与下级之间目标一致性通过强制性的契约形式得到了确认。

不过,从签约后的实际效果来看,优质民办学校与薄弱区政府之间的合作办学并不顺利。随着政治动员力量减弱,科层制组织的纠偏效果出现反复。进一步说,由于科层制纵向结构的固有关系,使得区教育局和公立学校又回到了按旧章办事的科层制轨道上,而处在教育体制外的优质民办学校按新章(办学协议)准备好的教师团队却无法派入薄弱区的公办学校。

综上,新的组织管理目标,在原有的科层制下解决不了;于是,科层制以一种修正式的纠偏机制实现目标,确实也解决了科层制自身存在的一部分问题;但是,科层制固有的关系仍然难以逾越,于是纠

偏效果又有反复，导致组织管理目标的实现程度打了折扣。

关键词：义务教育均衡化；科层制；纠偏机制；市教育局；案例研究

Abstract

With the development of compulsory education from the county equalization to the city equalization, it is an important issue to city education bureau that how to go beyond the scope of administrative responsibilities between the city and county in the regular education management system, to complete the mission and achieve the transition of uneven administrative behaviors. And the cooperation between schools within urban city (referred to as “inter-regional cooperation in running schools”) is an important reform support. In this book, L city education bureau is focal point, based on two months of fieldwork as an educational practice, this book reviews the evolutionary process of inter-regional cooperation under the interviews with the different participants in educational reform.

From the perspective of the Bureaucracy theory, along the ideas for bureaucratic organization: Where are the deviations—Why to correct—How to correct—What are correction effects, to explore the mechanism of correcting deviations in bureaucracy: it is formatted and developed by the joint action with external environment and internal elements. On the one hand, the superiors’ intentions provide the environment for correction, which is the external cause; on the other hand, the mobilization, consultation and relationships influence the internal state and show “inverted U-shaped” curve. This is the presentation between the time as the horizontal axis and the extent of bureaucratic organizations correction for the vertical axis. Then describe the curve rises slowly at first and has a rapid decline. Based on L city experience with materials analysis, the basic conclusions of this book are as follows.

From the external environment, city education bureau facing pressures of superior intentions, policies and regulations from the central government and the provincial government. Clearly, to achieve compulsory education equalization in city areas, city education bureau will go beyond the scope of responsibility, directly involved of the administrative purview of the county, try to the balance the relationship within the county education development. However, in the bureaucratic system, City education bureau does not have such executive authority, so caught in difficulties between “have to” and “be difficult to do”. “Weak Area” is reluctant to admit its weak position and “Quality Area” does not like this reform, which makes its own quality educational resources lost to “Weak Area”. Inconsistency between superiors and subordinates intention hinders the realization of the higher intentions, which prompt the city government leader asks City education bureau to coordinate the relationship of different district. It can be seen as a correcting deviation.

From the political mobilization and external coopertaion, the city government adopts a series of formal mobilization first, including the convening of intensive meetings to determine the cooperation programs and agreements. With the development of reform, the official launch of the municipal government to mobilize district government and school has weakened. Public schools have to do more campuses to assume the task, but they are troubled with the number of headmaster grades, teacher preparation, etc. So the consultation mechanism shows its effect. Moreover, with the relationships mechanism the leader of city education bureau continue to promote private coordination, peer persuasion way. Finally, under the joint action of formal and informal mobilization, signing ceremony has completed. Bureaucratic organizations achieve the most significant “correction”, the intent consistency between the superiors and subordinates through mandatory contract is confirmed to realize the mechanism of correcting deviations in Bureaucracy.

However, from a practical effect, the cooperation between the private school and “Weak Area” is not smooth. After the signing ceremony, while the

level of political mobilization lowering, bureaucratic organization “correction” goes into the standstill state. The government departments and public school go back to the habit of the track, but the quality private schools still inside the “correction”, resulting in rapid-prepared team of teachers for Weak areas in the embarrassing situation.

As a result, in the state of bureaucracy, the goal of compulsory education for equalization in the city can not be realized completely.

Keywords: Compulsory education for equalization, Bureaucracy, Mechanism of correcting deviations, City education bureau, Case study

目 录

第一章 研究问题与文献述评	(1)
第一节 研究问题	(1)
一 研究背景	(2)
二 问题提出	(5)
第二节 文献述评	(8)
一 关于科层制的研究	(10)
二 关于政府“委托—代理”关系的研究	(14)
三 关于企业中 M 型组织形式的研究	(25)
四 关于新制度主义的研究	(34)
五 关于资源依赖理论及策略的研究	(38)
第二章 研究设计	(45)
第一节 理论基础	(45)
一 科层制理论	(45)
二 对本书的启示:用科层制纠偏机制修正 科层制组织的局限性	(51)
第二节 研究设计	(54)
一 概念界定	(54)
二 研究分析框架	(65)
三 研究方法	(71)
四 关于研究对象	(75)

第三章 外部环境	(78)
第一节 上级目标	(78)
一 中央政府	(78)
二 省级政府	(79)
三 市级政府	(81)
第二节 下级目标	(85)
一 “薄弱区”	(85)
二 “优质区”	(87)
第三节 上级目标$\neq$下级目标	(89)
一 上级权威的失效	(89)
二 上级的有限理性	(91)
三 上下级之间的信息不对称	(93)
第四节 教育管理困境中关键因素的出现	(95)
一 市委、市政府“一把手”的批示	(95)
二 批示的含义	(96)
第五节 本章小结	(98)
 第四章 政治动员	(99)
第一节 低度纠偏:“上下级动员”	(99)
一 共同决策——“纠”信息不对称	(99)
二 合作方案——“纠”有限理性	(101)
三 办学协议——“纠”权威监管的失效	(104)
第二节 中度纠偏:应对科层制横向结构的阻力	(105)
一 合作方案的分解	(105)
二 名校办三所分校	(106)
三 自我造血能力强	(108)
四 校长诉求浮出水面	(109)
五 “法约尔桥”(N):跨部门协调	(111)
第三节 高度纠偏:应对科层制纵向结构的阻力	(112)
一 校长任命权的坚守	(113)

二 办学协议的审核:六步走	(114)
三 “法约尔桥”(M)的失效	(115)
四 非正式的“上下级动员”	(117)
第四节 强制性的契约:上下级目标一致性确认	(118)
一 将上级目标转化成个体目标	(118)
二 签约仪式的象征意义	(119)
第五节 本章小结	(122)
第五章 科层制的外部合作	(124)
第一节 政府与企业	(124)
一 过去的外部合作	(124)
二 如今的外部合作	(126)
三 政企结盟	(127)
第二节 政府与民办学校	(129)
一 无奈的民办学校校长	(129)
二 积极推动合作的政府	(130)
三 利益驱动下的企业	(132)
第三节 民办学校与科层制组织的碰撞	(136)
一 公办学校校长的疑虑	(136)
二 区政府官员的担心	(137)
三 民办学校派不出去的团队	(138)
第四节 本章小结	(141)
第六章 科层制的纠偏机制	(143)
第一节 科层制纠偏机制的外部因素	(144)
一 政策环境对科层制纠偏的影响——宽松分权	(144)
二 “领导重视”对科层制纠偏的影响——硬性指令	(146)
第二节 科层制纠偏的内部运行机制	(148)
一 动员机制	(148)
二 协商机制	(152)

三 人情机制	(155)
第三节 难以逾越的科层制的固有结构	(158)
一 科层制纠偏机制的发展轨迹	(158)
二 科层制的横向结构阻力	(159)
三 科层制的纵向结构阻力	(160)
第七章 研究总结	(163)
第一节 研究结论	(163)
一 实现市域教育均衡目标的核心——纠正科层制 自身的局限性	(163)
二 科层制的纠偏机制——动员机制、协商机制、 人情机制	(164)
三 科层制组织无法彻底改变其自身问题	(166)
第二节 研究贡献与政策建议	(167)
一 研究贡献	(167)
二 政策建议	(169)
第三节 研究不足及后续研究可能性	(172)
附录 A 政策文本和一手资料	(174)
附录 B 访谈提纲	(194)
附录 C 访谈人物列表	(202)
参考文献	(204)

第一章 研究问题与文献述评

本书以山东省某市的市教育局为研究对象，采用案例研究方法，通过田野调查、访谈、档案查阅等资料收集方法，探讨市级教育行政部门在市域教育均衡化改革的过程中，如何实现对常规管理体制下形成的不均衡办学状况的转变。

在科层制的纠偏机制产生、形成和发展的过程中，本书侧重展现在外部环境的影响下，作为承担义务教育均衡化使命的市教育局，在原有教育管理体制基础上，是如何利用政治动员方式对科层制本身的局限性进行修正，并归纳出影响科层制纠偏的内外部因素以及科层制固有结构与纠偏效果的相互影响，旨在揭示出科层制纠偏的一般机制。

本章作为全书的开篇部分，将从教育均衡化改革的研究背景谈起，从市域教育均衡化改革困境中提出研究问题，并围绕研究问题着重从五个方面述评已有的文献研究成果。

第一节 研究问题

在义务教育领域，促进教育均衡发展已成为贯彻科学发展观的具体表现。经过多年努力，中国许多地区尤其是经济较为发达的地市已经在义务教育县域均衡发展上取得了良好的进步。在此基础之上，中央政府鼓励一些地市先行先试，积极探索适应当地教育情况、符合教育规律的均衡发展模式，因此，一些地市政府的市域教育均衡发展与改革就成为

一个值得深入研究与解释的问题。

一 研究背景

回顾中华人民共和国成立以来的教育制度,毫无疑问,它是一种二元教育制度。它表现为城市与农村之间、城市中心区与郊区之间出现整体性的分割,形成“城市教育”和“农村教育”、“中心城区”与“郊区”的差异。后者即为城市区域之间的差异。当然,这种差异格局的形成都有着一定的历史背景和体制根源,即在过去有限的资源条件下,教育差异与政府过度向重点学校进行资源倾斜有很大关系,也与长期以来“各自为政”的分区(县)办学格局有很大关系。可以说,二元教育发展状况与二元经济和社会结构之间存在着必然的联系,后者是因,前者是果。

2011年,四川、青海、甘肃、西藏四省(自治区)通过“两基”国检,这标志着中国所有省(直辖市、自治区)全部实现“两基”目标。从1992年党的十四大提出实现“基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲”的“两基”目标,到2011年全面实现九年义务教育,历时近20年的时间,这是中国义务教育工作的卓越成就,也预示着要对义务教育发展提出新的要求。2011年教师节前夕,时任国务院总理的温家宝同志到河北省张北县考察,要求在义务教育阶段积极推进城乡一体化和均衡发展。

当前,从中央到省、市,各级教育行政部门都在积极探索推进义务教育均衡发展的策略。应从中央政府的角度来看,应将农村教育摆在最重要的战略位置,国家财政新增教育经费主要用于农村薄弱学校发展的保障;大力扶持西部地区的人才培养,缩小与东部沿海发达地区的差距。从省级政府的角度看,应坚持义务教育由省人民政府统筹规划实施、县级人民政府为主管理的体制,推进义务教育均衡的改革试点。从市级政府的角度看,义务教育发展是一项重要的民生工程。市域内的“择校”主要是“择师”,因此,各市政府均把教师资源的均衡配置和教师水平的提升作为首要任务。

显然，教育政策制定者们开始为更广泛地发展区域教育均衡而努力，不断扩展对教育均衡化的理解，并采取市域教育均衡的行动，使得一系列关于扩大优质教育资源的政策相继出台。通过对中国 19 个地市的市域教育均衡改革的组织形式特点进行梳理和归纳（见表 1.1），发现它们在政策扶持、城乡学校互助、教师资源配置等方面都很接近。总体来看，上述政策所追求的是在市域范围内，扩大优质教育资源的覆盖面，大致可以浓缩为“全域管理”“名校办分校”“城区间教师流动”的主要组织形式特点，旨在减小校际间乃至市域内城区间的差距。

表 1.1 市级政府推进市域教育均衡的组织形式特点

序号	城市名称	政府组织形式特点
1	石家庄	一拖二：1 所城区优质校与对应学段的 2 所城郊薄弱校捆绑，实现“1 + 2 > 3”
2	大连	将主城区与涉农地区捆绑组团，签订对口帮扶项目合作书
3	苏州	校际间教师流动制度和城市教师到农村支教制度、成立全市中小学名师共同体
4	厦门	打破区域限制，建立健全优质教育资源“全域厦门”配置机制
5	济南	在有条件的农村学校建设一定数量的交换教师周转房，为城市教师下乡创造必要条件
6	潍坊	取消中小学校长的行政级别，实行校长职级制、任期制和遴选制，推动校长交流
7	威海	推动城乡学校对口帮扶和联动发展，全面推广城乡学区一体化、强弱校联合共建模式
8	深圳	为期 3 年的“百校扶百校”活动，形成 202 所结对学校
9	太原	实施“百校兴学”工程，用 3 年时间，每年新建、改扩建 100 所学校
10	合肥	名校迁址办学，形成新老城区并驾齐驱、均衡发展的态势
11	南昌	市级政府加大帮扶力度，完善城市中小学与农村中小学结对帮扶
12	郑州	制定了《郑州市创建义务教育均衡发展先进单位工作方案》，成立以市长为组长，常务副市长为副组长，教育、财政、人事等部门为成员的领导小组