

ZHI DU FEN XI SHI YE

刘国艳 / 著

ZHONG DE

XUE XIAO BIAN GE

制度分析视野中的 「学校变革」



吉林大学出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

制度分析视野中的学校变革/ 刘国艳著. —长春: 吉林大学出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5601 - 6825 - 8

I. ①制… II. ①刘… III. ①学校管理—体制改革—研究

IV. ①G471

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 254177 号

书 名: 制度分析视野中的学校变革

作 者: 刘国艳 著

责任编辑、责任校对: 黄凤新

吉林大学出版社出版、发行

开本: 880 × 1230 毫米 1/32

印张: 7.125 字数: 220 千字

ISBN 978 - 7 - 5601 - 6825 - 8

封面设计: 刘 瑜

吉林省吉财印务有限公司 印刷

2011 年 1 月 第 1 版

2011 年 1 月 第 1 次印刷

定价: 25.00 元

版权所有 翻印必究

社 址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431 - 88499826

网 址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

中文摘要

教育改革必须在学校教育的层级加以落实，特别是落实到教师的教学和学生的学习中，才能完成其具体的改革理想。未来我国教育改革的焦点，将集中在学校层级的变革，尤其是中小学校的变革，因此，本文系以义务教育阶段的公立中小学校的变革作为研究内容。而制度作为学校的生存与发展的基础，作为学校教育行为的引导与规约力量，必然对学校教育状况及学校变革产生重大的影响。从制度视角分析学校变革，就是从宏观层面上探讨社会规范对学校变革发展的影响，以及在中观层面上通过对学校内部行为规范的剖析，去透视现实中的学校变革情况，从而更深刻地理解学校变革，并致力于以制度创新促进学校的深层次变革。就此，本文采用理论研究与调查研究进行探索。

变革不是一种时髦的话语，而是需要极大勇气、冒很大风险而其结果并不能预期的行动，因此，学校在进行变革前必须清楚自己面临的情势：当前的变革背景是什么（为什么变）、学校中哪些地方必须改变（变什么）、需要采取什么样的变革方式（怎么变）。无论是对变革原因的分析，抑或是对变革内容的确定、对变革途径的探寻，我们都可以其中发现制度的踪迹。由社会制度变迁引起的社会转型，是引发学校变革的本土性因素；当前教育体制中的弊端对学校中人的压制是学校变革的重要动因；而学校的自主性变革，需要制度的保障，需要一定的教育制度明确政府与学校各自的权限与责任，需要一定的学校内部制度来营造学校的变革气氛，引领学校的变革行为。

对制度的理解，不能仅从技术层面进行，认为它只是一些约束行为的规则条例。制度有正式制度与非正式制度之分，正式制度以明确的书面形式被确定，非正式制度则以风俗、惯例、意识形态等因素对人们施加影响。从制度的生成过程来看，制度的动态发展基本上遵循着从个人的习惯到群体的习俗、从习俗到惯例、从非正式规则到正式规则这样一条路线。正式制度必须嵌入于非正式制度之中，也即正式制度必须有足够的社会认同度，才能正常发挥作用。因此，对制度的研究不能仅从显性的、正式的制度入手，还需要对隐性的、非正式的制度加以考察。所以，本文的制度环境，不仅包括社会的基本制度规范，如政治经济制度、文化教育制度，而且包括社会的教育价值取向；学校的内部制度，也由正式的规章制度与无形的非正式制度组成。

无论正式制度抑或非正式制度，所表达的都是对行为的引导与规约，制度的这种特性使它成为组织或社会改变的先导，因为制度的改变也就意味着行动的改变，进而引起组织或社会的变化。因此，以学校制度创新为切入点，以良好制度环境的熏染，以内部制度安排的直接影响，来促进学校中人员行为的改变，进而带动学校的整体变革，无论对于社会还是学校，都是一条切实可行的变革路径。

在近二十多年的改革中，我国的学校制度环境与制度安排有了较大改观，社会的法制化、文明程度逐步提高，人们的民主、法制、自我意识在不断增强；学校注重制度建设，逐渐较多地使用制度的力量而不是人为的行政手段来治理学校。这二十几年的学校制度变迁产生了极大地推动作用，外部公共权力架构的改变促进了学校变革方式的改变，学校内部的制度建设促进了整个学校氛围的提升。但当前的学校制度仍然存在很多问题，这些问题成为制约学校深层次变革的瓶颈。如何进一步地改造、创新现有的学校制度，把学校制度从学校变革的制约力量转变为促进力量，是一项紧迫的任务。然而，制度创新并非设置几条新制度，它涉及的是利益格局的改变，是已成为信念的观念、已成为习惯的思维与行动方式的改变，因此，制度创新并非易事。

抨击教育体制弊端以及批评制度化教育的文章都很常见。但是，无论是对于学校还是社会，无制度或者去制度所导致的情况更难以想象。我们必须承认教育与学校的变革仍然需要制度的保障，而我们当前所需要做的是，扫除学校变革之路上的一些制度障碍，创造适宜于学校变革的制度环境，并以学校内部制度创新促进学校文化的变革。

关键词：学校变革，制度分析，制度环境，制度变迁，制度创新

Abstract

Educational reform must be executed through school change to complete its reform aim, especially through teachers' teaching and students' studying. The future focus of our country's educational reform will be centered on the change of middle school and primary school. So, the target of this research is to discuss the public school change in obligation education period. Moreover, as the living and progress base of school and as the leading and regulating force, school institutions must have great influence on the affairs of school instruction and school change. The research about school change, with school institutions as the research instrument, is to probe the influence of social regulations on school change and progress, and to analyze the function of school inner behavior regulations on the affairs of school change, so that we can deeply comprehend school change and make efforts at promoting school's deep change with institutions renewing. The dissertation adapts theory study method and survey study method.

The reason of school change is not to show off, but to implement educational ideal, which demands great courage with possible risk and unknown future. So, school's man should make clear its situation such as why, what or how to change before its change. No matter to analyze the reason of change, determine the content of change, or to probe the channel of change, we can find institutions in all of them. The social transformation, originating from the social institutional transition, is the native

factor that results in school change. The drawbacks in the present educational system suppress children's develop. Initiative school change needs the protect of institutions which can ensure the rights and obligations of government and school, also can construct the school change atmosphere and lead change acts.

The comprehension of institutions cannot be only on the technique layer and the thought that regards institutions just as rules regulating behavior is wrong. Generally speaking, institutions have two classifications, formal and informal. Formal institutions can be determined definitely in writing, while informal institutions action in the following forms as customs, accepted practices, conventions and ideology. The process of institutions development basically follow such a route, growing from personal habits to the masses' practices, from habits to conventions, from informal rules to formal rules. Formal institutions must be planted in informal ones, which means that formal institutions must have enough social identification so that it can play its action. So, the research about institutions comprises not only obvious and formal institution, but also indistinct and informal one. The institutional environment in this dissertation contains social basic systems such as political and economic system, cultural and educational system but also social educational concept. The school inner institution comprises formal regulations and informal institution.

No matter formal institutions or informal ones, their focal point is to lead and regulate people's behavior. Such a characteristic of institutions makes them as pioneers of organization and society improvement because institutional change means that behavior change, and behavior change will lead to organizational change and social change. Therefore, school change can begin with school institutional innovation. The nurture of fine institutional environment and the immediate influence of inner institution can produce great effect on the change of school people's behavior and the transform of the whole school atmosphere.

In more than twenty years' school change, great change has been taking place in the school institutions environment and arrangement. The legal and civilization level of our society has been enhanced. People's idea of democracy, legality and self consciousness is being strengthen. School leader lays more stress on institutions construction and administrates school with institutions. The more than twenty years' institutions transition is a big strength to school change. The transition of institutions environment improves the transformation of school change channel. The construction of school inner institutions promotes the whole school culture. But school institutions still exists many problem and these problem has been block on the way to school deep change. How to reform and innovate school institutions is an urgent task. But we should pay attention to what is institutional innovation. Institutional innovation is not to design and arrange several new rules. It involves the change of interest structure, the change of people's concept as their belief and people's habit as their thinking and doing pattern. What we should remind is that institution is not easy thing.

The theses assailing educational system defects and criticizing institutional education are common. But no matter school or society, its situation without institution or de-institution is far worse. We must acknowledge that no matter educational reform or school change should promote under the institutions. What we should do now is that clean away the institutional block, create a favorable institutional environment for school change, and push school change forward through inner institutional innovation.

Key words: school change, institutional analysis, institutional environment, institutional transition, and institutional innovation

目 录

中文摘要	1
Abstract	4
导论	1
一、制度视野下学校变革的研究意义	3
(一) 学校变革的重要性日益凸显	3
(二) “制度”视角的特殊性	6
二、学校变革的研究基础	9
(一) 历史的印迹	9
(二) 理论研究的重点	12
三、作为研究方法的制度分析	16
(一) 制度分析的方法论内核	16
(二) 作为一种教育研究方法的制度分析	17
(三) 制度分析方法在教育研究中的慎用	20
四、研究思路	22
第一章 学校变革的认识论思考	25
一、为什么变：学校变革的原因追寻	25
(一) 变革中的社会的要求	26
(二) 学校内蕴的价值冲突	29
二、变什么：学校变革内涵的解读	33
(一) 学校教育的价值取向及其转型	34
(二) 学校变革的具体内容分析	37
三、怎么变：学校变革方式的探析	42

(一) 学校变革方式概述	42
(二) 学校变革的特点	43
(三) 学校自主变革	47
第二章 学校变革的制度基础	50
一、对学校变革之制度基础的分析	50
(一) 现实社会中的制度有层级之分	51
(二) 制度有正式和非正式的区别	52
(三) 制度有文本制度和现实制度之分	53
二、变革：制度保障下的进程	54
(一) 学校制度并不必然导致“制度化教育”	54
(二) 学校变革为什么需要制度	57
(三) 学校变革需要什么样的制度	60
三、学校变革的实践条件	64
(一) 学校变革的理念认知	65
(二) 学校变革的行为空间	67
(三) 学校变革的制度设计	69
第三章 历史回溯：学校制度变迁与学校变革	73
一、缓慢的进程：学校制度环境的演变	73
(一) 社会经济、政治体制的改革	74
(二) 教育立法的初步完善与教育政策的发展	78
(三) 社会价值观的变化	80
二、有限空间内的选择：学校内部制度安排的改良	82
(一) 正式制度的微调	83
(二) 非正式制度逐渐走入视野	95
三、学校制度变迁的特点及其对学校变革的积极意义	98
(一) 学校制度变迁的特点	98
(二) 制度变迁对学校变革的推动	100

第四章 现实分析：学校变革遭遇的制度压力	107
一、来自制度环境的压力	107
（一）显性制度环境：带缺憾的条件保障	107
（二）隐性制度环境：历史传统的惯性与地方的潜规则	114
二、来自学校制度安排的压力	118
（一）学校内部正式制度：紊乱的行为规则	118
（二）学校内部非正式制度：消极的学校氛围	125
（三）学校内部制度压力的原因分析	128
三、制度压力阻碍学校的后续变革	136
（一）学校境域中人的发展停滞	136
（二）课堂教学的静滞	140
（三）学校文化的割裂与贫乏	143
第五章 指向学校变革的学校制度创新	145
一、创设适宜于学校变革的制度环境	147
（一）完善学校变革的教育法制基础	148
（二）培育共同的价值体系	153
二、以学校内部制度创新促进学校文化变革	157
（一）正式制度的创新——良性制度文化的生成	160
（二）非正式制度的创新——积极学校氛围的营造	170
三、学校制度创新及学校变革的复杂性	178
结 语	183
注 释	186
主要参考文献	200

导 论

长期以来，我国教育领域内的各种人为的改变和革新活动，都被冠以“改革”的称谓。诸如，教育改革、学校管理体制改革、课程改革、教学方法改革等等。而“变革”，是对近年来逐步流行于我国教育理论界的“改革”活动的另一种称谓。以“学校变革”来定位“学校改革”，从语义上理解，应是为了揭示学校场域中的改革活动，所具有的持久性和渐进性等特征；而从方法论的视角分析，以“学校变革”来定位“学校改革”，更重要、更深层次的原因可能还在于昭示对传统教育研究思路、方法和策略的转型要求。

在国际学术视野中，“变革”这一学术概念并不陌生，有关教育范畴内的“变革”和相近研究已有着较长的历史积淀。诸如，早在上世纪六七十年代，欧美一些国家普遍推行的学校改进研究，事实上就是一种“以校为本”的持续持久性的变革研究；而80年代在美、加（加拿大）等国兴起的教育变革研究，也是一种强调教育改革的复杂性、自主性和综合性的变革研究。国外教育理论界的相关研究，对我国学校变革研究的产生与发展的影响是十分深远的。从总体而言，我国的学校变革研究汲取了学校改进研究和教育变革研究两者之所长：既推崇学校在教育改革中的主体地位，又倡导以一种复杂性思维的视角去探寻学校场域中的变革活动。与此同时，学校变革研究还主张在研究过程中贯彻本土化的理念，强调各种理论素材要根植于我国学校教育的传统和现实的基础之上，以尽力解决过去教育改革运动中时常出现的“外来”理论与本土教育实践相脱节的问题。

一般说来,我们认为,我国有关学校变革的系统研究起始于上世纪90年代前期,成形于本世纪初,并在近几年急剧升温。回眸学校变革研究的发展历程,我们可以清晰地觉察到,学校变革研究是随着教育理论和实践者对教育改革批评的持续及对“学校教育”内涵的认识的深入而逐渐兴起的。

自1985年出台的《关于教育体制改革的决定》,拉开了由政府主导的教育事业改革的大幕以来,基础教育领域内的各种大大小小的改革活动可谓是“前赴后继”、绵延不绝。然而,从现实情况看,这些教育改革活动在实践中似乎都如出一辙地陷入“雷声大雨点小”、代价高昂而收效甚微的困境。面对如此众多的、出发点不一、内容各异、却又结果雷同的改革活动,每一位躬身于基础教育事业的理论与实践者都不能不深刻反思其缘由、分析其根源。综合研究者的反思与结论,简言之,教育改革不能善始善终的原因很复杂。比如,教育自身的巨大惯性使得改革在重要领域不曾真正发生,或者在紧锣密鼓的改革攻势过后,应该被革除的教育观念和教育行为出现反弹;教育改革的思路在未经充分论证的情况下被强制推行,不仅改革思想得不到应有的认同,而且导致其改革行动得不到足够的支持;教育的单方面改革没有获得社会的支持,或者社会相关方面没有实施与之相配套的改革,最终使教育改革成果付诸东流;自上而下的改革活动使学校处于被动地位,学校产生改革行为完全是遵从上级教育行政部门指令性政策的结果等等。

学校教育是复杂的社会系统的一部分,影响学校教育的各种因素通常并非单独发挥威力,而是相互交错,共同制约着改革的进程并决定其成败。鉴于影响学校教育改革的因素是如此之多,以致于我们无法细数,因此,在实践中,我们不能秉持线性的、还原式的思维方式继续对学校教育改革的研究。正如波·达林所言,应该“把改革看作是涉及政治、经济和社会利益在内的过程,把学校看作是中央、地方、社区利益网络的有机组成部分,把学校看作是涉及到价值冲突的机构……把改革看作是一个组织连接、组织冲突与组织生存的问题”。^[1]因此,对学校教育中的改革活动的研究,需要一

种复杂的、开放的思维方式，打破简单化、普适性的幻想。

在此，我们把本书所涉及的核心概念之一——学校变革，界定为“义务教育阶段的公立学校在社会转型及学校内部多种矛盾、冲突的驱使下所产生的一种持久、长期的革新活动”。

一、制度视野下学校变革的研究意义

（一）学校变革的重要性日益凸显

在当前，伴随教育改革的进展，人们越来越重视学校作为变革“单元”的变化，强调学校层级的改革在整个教育改革中的基础和核心地位，强调学校自身的变革意识和能力。

1. 学校变革是教育改革的核心

毋庸置疑，对教育改革的研究，必然要包括对“学校”这一主体的研究。在以往的教育改革研究中，由于我们更多关注的是教育或教育改革本身，而在一定程度上忽视了承载教育和教育改革的学校，因此，在研究中，学校变革也往往被教育改革所替换。而当前，随着对“学校”研究的深入，“学校”终于从“教育”的幕后走到了前台。我们要把关注的重心放到教育活动的基点——学校上来，因为，我们已经越来越清楚地认识到，对教育改革的宏观研究代替不了对其“实施基地”——学校改革的研究，教育改革的决策、实施、评价的整个过程都脱离不开学校：首先，无论是体制改革还是课程改革，其最终目的是改变学校教育的现状，改变课堂教学中师生的存在形态；其次，绝大多数教育改革的策略措施需要落实到学校，而学校的管理者、教师和学生通常就是改革的具体实践者；最后，教育改革的成败，其最终是由改革之后学校的状况所决定的。

教育改革不等于学校变革。一般来说，教育改革的内容包括：教育体制的改革、课程结构的变化、教材内容的改革、教学行为的改变、教育价值观的转变等等，这几个方面是缺一不可、互为条件

的。它们惟有组合在一起，才能体现出一个或一组特定的教育目标。因为，组织体制的改变是教育改革的制度保障，课程教材的改革是教育改革的知识条件，教学行为和教育价值观的转变是学校师生教育行为和思想的变化。这几方面的变化是从物质的改变到价值的内化，是层次上的递进。体制和课程教材的改革可以由学校之外的人员决定，而教学实践的变革却只能在学校中由师生共同完成。而对于学校变革，叶澜教授指出，学校变革包括学校事物的变革和学校中个体的发展，通过变革实践去改变实践中的人，使学校变革和教师发展、学生成长成为一体，实现“成事”与“成人”的统一；通过变革的过程打破学校原有的制度结构，完善学校的组织管理制度，从而促进学校的可持续发展。由此可见，教育改革并不等于学校变革，教育系统中某方面的改革仅为学校提供变革的契机，学校必须依赖自身的力量才能实现真正的变革。

学校变革是教育改革的基点。任何形式的教育改革（无论是课程改革、体制改革还是教学方法、教育技术改革）若不能使人们关注到学校之内的过程，便很容易出现改革方向与课堂现实的差距。如果变革停留在学校的大门外，徘徊在教室的门外，教与学的落后状况基本不会得到改变。教育新技术和方法只有与使用技术的人的改变结合在一起，才能发挥作用，如果只有技术的革新而没有人的观念和角色行为的改变，这种改革是不会产生明显成果的。在教育改革过程中，改变正规的结构、内容和标准不等于信念和行为的改变。正如富兰说：“最难打开的内核就是学习的内核——教学实践的变革和教学精神的变革”^[2]。教育改革的焦点在学校，学校层面的变革过程是教育改革的关键阶段，学校主要领域的变革关系到教育改革的成败。换言之，学校变革是在教育改革的背景下产生的，是整个教育系统变革的一部分，正是无数个学校的变革才构成了教育改革的大潮流，只有当我们的教育改革目标和策略渗入学校，切实改变着师生生活，引发教师的教育理念、学生的学习方式的变化，改革才能算得上有成效。

2. 学校是教育改革和自身发展的主体

在现行的教育改革研究中，学校正日益被视为教育改革和自身发展的主体，其主要理由有三：

首先，学校在教育系统中的地位，决定了其成为教育改革主体的必然性。“学校作为公共教育的细胞，它的活力所在、发展的动力和能力所在已成为教育质量是否能得到普遍提高的关键”^[3]。之前，我们对教育改革的研究通常是站在一种普遍主义的视角，在去除了不同学校特点的基础上对教育活动所做的审视。于是，教育成为学校的代名词，学校隐身于教育活动中，而难以发挥其应有的功能和作用。显而易见，教育不是一个抽象的词汇，而是实实在在的活动。在这个活动中，学校正是其得以发生发展的场所，可以说，脱离具体学校的、普遍意义上的教育是不存在的，作为国家教育的基础和载体，所有的教育改革计划只有在学校这一层级中才能得到落实。因此，从改革的途径而言，无论是自上而下、还是自下而上的教育改革，学校总是教育改革和发展的、最具决定意义的场所。没有学校的实质变革的发生，整个教育改革将是不可想象，而只有当我们的教育改革目标和策略实质性地渗入进学校，并最终引发教师与学生的思想、行为的变化，教育改革才能算得上是真正意义的改革。

其次，教育行政的放权，赋予了学校进行变革和发展的自主权。综观教育体制改革的文本和进程，已经和正在进行的教育体制改革正促使学校拥有越来越多的自主权，各级政府和职能部门将成为有限责任政府，重在发挥宏观的管理职能，而非以前的“包办式”的事事领导和“监控式”的时时管理。在政府成为“有限政府”的同时，学校必将获得更大的权力和自主决策的空间。例如，《2003——2007 教育振兴行动计划》第 31 条提出要“切实转变政府职能”，“规范教育行政部门在政策制定、宏观调控和监督指导方面的职能，依法保障地方教育行政部门的教育统筹权和学校办学自主权。”

再次，学校的独特性，促使学校必须承担自身变革和发展的责任。每一所学校都是不同的，校与校之间存在着显性和隐性的差异。对于改革者而言，其他学校的经验教训不能完全说明自己学校的情

况，照抄照搬的方法是注定要失败的，因此，任何学校都必须从自身的条件及自身所存在的问题出发，选择有效策略进行变革。而更显而易见的是，学校自身的情况，只有该校的校长、教师和学生最清楚。所以，一所学校可以借助外来力量开启变革之门、推动变革进程，但不应忘记，学校变革和发展的主要力量是该校的师生，学校变革必须依靠学校成员才有成功的可能性。

由此，如何把学校自身的发展动力和外部的改革动力结合起来，如何引导学校主动参与教育改革并成为教育改革和自身发展的主体，是时下教育改革研究急需加以侧重的课题。

（二）“制度”视角的特殊性

制度是组织赖以维系其存在的基石。本书以“制度”为切入点研究学校变革，其原因在于制度自身的特殊性，使得其在学校教育与教育改革活动中，承担并演绎着其它因素所无可比拟的功能和角色。本书选取制度作为研究视角，其缘由和意义主要如下：

1. 制度提供了独立于行为主体之外的客观准则

在社会活动或组织活动中，制度对于社会、组织和个体的积极作用远远大于其他的权威形式，它可以克服行为的随意性和盲目性，限制权力的自我膨胀。正如恩旺克沃所言：“制定规章制度应包括全体成员的权利、义务和行动计划。它们能够减少工作中的麻烦，并避免对每一个问题和每种情况做出随心所欲的回答……照章办事是对传统的、家长式的领导的一种反抗。”^[4]

2. 制度是维系组织存在、发展的社会规范和行为规则

从组织的外部环境而言，制度是一种社会规范，对于任何一个组织来说，遵从相应的社会规范，是确保组织为社会所接受、认可的重要前提，是组织得以生存和延续的基本条件。从组织的内部环境来说，制度则是一种行为规则，它告诉组织成员该做什么，不该做什么，该如何去做，是关于组织成员行动的指南。制度之于组织的这种特殊性，使其成为组织变化和社会变化的先导，制度的改变往往会引起人们行为的改变，进而引起组织和社会的改变。换言之，