

# PROSPECTS

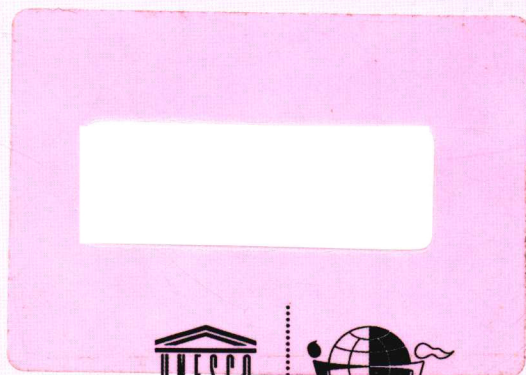
## 教育展望

国际比较教育

166

专栏

教育和教育质量的关键问题：  
来自发展中国家的经验



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



International Bureau  
of Education

联合国教科文组织国际教育局编

Vol. XLIII, no. 2, JUNE 2013



上海华东师范大学出版社  
上海市出版业协会  
上海市版权保护中心  
上海市书刊发行所  
上海市书刊发行所

## 图书在版编目(CIP)数据

教育展望. 166, 教育和教育质量的关键问题: 来自发展中国家的经验 / 联合国教科文组织国际教育局编; 华东师范大学译. —上海: 华东师范大学出版社, 2015. 9

(国际比较教育季刊)

ISBN 978-7-5675-4169-6

I. ①教… II. ①联…②华… III. ①教育—世界—丛刊  
IV. ①G51-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 238015 号

## 教育展望

国际比较教育 总第 166 期

教育和教育质量的关键问题: 来自发展中国家的经验

编者 联合国教科文组织国际教育局  
译者 华东师范大学  
策划组稿 王 焰  
项目编辑 王国红  
特约审读 田 婷  
责任校对 高士吟  
装帧设计 卢晓红

出版发行 华东师范大学出版社  
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062  
网 址 www.ecnupress.com.cn  
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105  
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887  
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口  
网 店 http://hdsdcbs.tmall.com

印刷者 上海商务联西印刷有限公司  
开 本 787×1092 16 开  
印 张 10  
字 数 212 千字  
版 次 2015 年 11 月第 1 版  
印 次 2015 年 11 月第 1 次  
书 号 ISBN 978-7-5675-4169-6/G·8695  
定 价 32.00 元

出版人 王 焰

(如发现本版图书有印订质量问题, 请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

本刊所载文章的观点及材料,由作者自行负责,不代表联合国教科文组织国际教育局,文章中所用名称及材料的编写方式并不意味着联合国教科文组织国际教育局对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界的划分表示任何意见。

一切信件请寄:

Editor, *Prospects*,  
International Bureau of Education,  
P. O. Box 199,  
1211 Geneva 20,  
Switzerland.

欲了解国际教育局的计划、活动及出版物,请查询其互联网主页:

<http://www.ibe.unesco.org>

一切订阅刊物的来信请寄:

Springer,  
P. O. Box 322,33 AH Dordrecht,  
The Netherlands

中文版项目编辑:

王国红

合作出版者:联合国教科文组织(UNESCO)

国际教育局(IBE)2009年

P. O. Box 199,1211 Geneva 20,  
Switzerland

and Springer,

P. O. Box 17,3300 AA Dordrecht,  
The Netherlands

ISSN: 0033 - 1538

## 《教育展望》编委会

编委会主任

Clementina Acedo

编委会成员

Norberto Bottani, Mark Bray

Kenneth King, Tatjana Koke

P. T. M. Marope, Mamadou Ndoye

Fernando Reimers, Bikas C. Sanyal

Alejandro Tiana, Buddy J. Wentworth

Joseph Zajda, Yassen N. Zassoursky

Muju Zhu

助理主编

Simona Popa

助理编辑

Brigitte Deluermoz

## 中文版编委会

主 编

杜 越 陈 群

副主编

任友群 周南照

编 委

(以姓氏笔画为序)

丰继平 王建磐 王斌华 冯大鸣

任友群 庄辉明 杜 越 杨光富

汪利兵 陆 靖 陈 群 范国睿

周南照 郑太年 郑燕祥 赵 健

赵中建 俞立中 祝智庭 彭利平

董建红 遇晓萍 程介明

编辑部主任

彭利平

副主任

丰继平(常务) 杨光富

编辑部地址

上海市中山北路 3663 号

华东师范大学《教育展望》中文版编辑部

第 166 期

# 教育展望

国际比较教育

第 43 卷, 2013 年 6 月 第 2 期

中文版 2013 年第 2 期(总第 166 期)

## 目 录

### 编者按

- 教育和教育质量的关键问题以及来自发展中国家的再评价 *Clementina Acedo* 1

### 观点/争鸣

- 低收入国家的校本管理委员会与教育服务改进 *Helen Abadzi* 5

### 专 栏

- “世界主义”计划与匈牙利幼儿园教育:重读社会主义 *Zsuzsa Millei & Robert J. Imre* 25

- 孟加拉国迈向全纳教育的旅程:经验与启示 *M. Tariq Ahsan & Jahirul Mullick* 43

- 巴基斯坦大学生在学习环境上的认识差异及其学习方法  
*Raza Ullah, John T. E. Richardson & Muhammad Hafeez* 58

- 教育机会即教育质量:危地马拉农村地区家长的教育质量观 *Reiko Ishihara-Brito* 81

- 智利的高等教育入学机会:公立与私立的分析  
*Oscar Espinoza & Luis Eduardo González* 92

- 课堂管理与教师的应对策略:走进澳大利亚、中国和以色列的课堂  
*Sholomo Romi, Ramon Lewis & Joel Roache* 108

### 趋势/案例

- 创建世界一流大学:对发展中国家的启示 *Jeongwoo Lee* 125

### 教育家简介

- 罗伯特·贝登堡勋爵(1857—1941) *John Fox* 144

## 教育和教育质量的关键问题以及 来自发展中国家的再评价

Clementina Acedo\*

在线出版:2013年6月11日

©联合国教科文组织国际教育局2013年

我很高兴介绍本期《教育展望》,这是2013年我们出版的第一本非专题类期刊,辑入了经同行评审的一组文章。我们继续寻求研究者、决策者和实践者就比较教育领域的主要话题提出强有力的广泛建议。在保持本期刊特色的同时,我们还将继续努力出版反映不同区域有关教育研究、理论与实践等方面的力作,尤其聚焦于课程方面的问题。在本期中,我们呈现若干主题的研究,如教育质量、教育机会、本土教育、教育动机、班级管理、校本管理、世界一流教育和农村教育等,这些都是当前教育研究和教育政策的核心主题。至为重要的是,这些研究提供了各种重新诠释的方法,以使理论适应国际化和世界发展的需要。本期的文章涉及多个国家,包括澳大利亚、孟加拉国、中国、智利、危地马拉、以色列和巴基斯坦。

本期开篇是Helen Abadzi撰写的观点与争鸣类文章,Helen Abadzi是一位著名心理学家,同时作为一名教育专家和高级评估官员,她已在世界银行和全球教育合作组织(Global Partnership for Education)工作25年。她的文章涉及一个基本上尚未研究的现象:低收入国家校本管理委员会的决策过程。在准确评估教育服务时,低收入群体的委员会可能不仅缺少优质学校方面的经验,还缺少时间和资源。她建议,必须建立两种组织之间的联系——捐助方与政府、神经心理学家与研究决策的人工智能专家——以便更好地理解从管理委员会的决策到教育服务供应之间的路径,这将有助于改进低收入人群的教育服务。

Zsuzsa Millei和Robert J. Imre考察了1948年至1989年匈牙利的早期儿童教育。他们主张,匈牙利建立的社会主义幼儿园,有助于匈牙利民族在一个全新的特

\* 原文语言:英语

Clementina Acedo

通信地址:IBE UNESCO, P. O. Box 199, 1211 Geneva 20, Switzerland

电子信箱:c.acedo@ibe.unesco.org

定历史与政治背景下实现现代化。借用 Popkewitz's (2008)的世界主义概念,他们阐述了特定的公民态度、行为和价值观是如何与培养现代公民的行动结合起来的。世界主义概念体现了培养世界公民的希望,而世界公民的责任超越了国家和地方对人类理想价值观的关注(p. i)。因此,他们认为,与过去相比,幼儿园教育更接近于民主价值观。

M. Tariq Ahsan 和 Jahirul Mullick 深入探讨了孟加拉国政府对全纳教育的应对方式。他们详细分析了一些重大的国家政策和改革行动,如 2010 年《国民教育政策》,中小学教育发展计划以及教学质量改进项目。所有这些政策都将全纳的理念和实施策略纳入该国现有的教育体系中。但是,作者们发现,某些政策仍然歧视智障儿童,没有确保他们接受正规初等教育的机会。Ahsan 和 Mullick 注意到,最新的教育政策没有完全考虑把全纳教育作为原则性的教育方法。他们建议,正如国际教育大会(ICE)的建议所指出的(UNESCO IBE, 2008),政策改革和相关实践应该协调一致,以便它们能以相同的方式促进正规学校的全纳教育,而不是相互抵触。作者们的结论是,这些政策和行动所提供的经验可以帮助其他发展中国家通过全纳教育实现全民教育的目标。

Raza Ullah、John T. E. Richardson 和 Muhammad Hafeez 考察了巴基斯坦大学生的情况,分析了他们对学习环境、学习偏好、动机和学习方法的认识。对于学生学习方法(SAL) (Biggs, 1988, 1993),高等教育的分析家们对这些认识越来越感兴趣,但很少有研究对非西方境脉下的这一话题进行过探讨。本文的作者们发现了巴基斯坦学生在学习方法上存在的重大差异,以及在与年龄、学科领域和性别相关的学习环境中存在的认识差异。研究表明,SAL 的视角有助于洞悉欧洲和澳大利亚之外的其他国家的学生学习体验。同时,这些差异的本质在大多数情况下有别于西方研究的结果。

Reiko Ishihara-Brito 对学校教育中经常发生的以下问题进行了人种志的阐述:家长和政府使用不同的标准来评价学校。家长经常反映说,他们对那些给学生传授很少的基本技能的学校感到满意。作者指出,危地马拉的农村地区就存在这一问题,她重点关注了当地的家长对孩子所接受的学校教育和教育质量的认知。对他们来说,入学机会便代表着一种教育成就的满足感。所以,家长对孩子学业成绩的期望很低,这同样反映出他们自身的教育程度较低。但是,的确在他们看来,孩子做家庭作业是他们在学习的重要标志。因此,Ishihara-Brito 认为,家长参与家庭作业应该成为提高学生学业成绩的关键。她还分析了如何将家庭和社区纳入教育行动中,以培养一种更有益的学习环境。

Oscar Espinoza 和 Luis Eduardo Gonzalez 分析了智利公立与私立高等教育入学机会在中学后教育体系愈益私有化的背景下是如何演变的。他们从四个方面考察了学生的高等教育入学机会:机构的融资类型(公立与私立)、性别、家庭收入水平

以及少数族裔状况。作者们强调,最近几十年来智利高等教育入学率已经明显提高,主要是因为私立机构如今吸纳了三分之二的大学生。但他们也发现,高等教育的这种扩张并没有带来更好的质量,对于劳动力市场也没有实质性意义。此外,尽管女大学生、少数族裔学生和低收入家庭的学生的数量在稳步增长,但不平等依然存在,这尤其反映在一些知名的公立与私立大学中。

Shlomo Romi、Ramon Lewis 和 Joel Roache 探讨了澳大利亚、中国和以色列等国家的课堂管理技术与教师的应对策略之间的关系。在他们的复杂研究中,772 名教师完成了教师使用以下六项课堂管理技术的频率以及使用应对策略的频率的问卷:暗示、讨论、参与、认可和奖励、惩罚、攻击。他们的分析表明,课堂管理技术与应对策略之间的关系存在国别差异。作者们认为,改变教师行为的尝试应该超越行为本身,必须深入理解这些应对策略产生的广泛背景,理解各国的特殊性和教师的个体特征,任何干预策略都必须适应当地的条件。

Jeongwoo Lee 探讨了国际高等教育领域一个快速发展的研究话题:如何创建世界一流大学(WCU)。根据对已有研究的深入分析,他提供了一个统摄性的三步骤框架,可以用来理解创建一所 WCU 需要做什么,并为创建 WCU 列出一系列的评估标准。Lee 的文章是世界一流教育专刊的自然延续,该专刊去年由 Don Adams 担任特约编辑(Adams, 2012)。他的框架包括评估一个国家能否创建 WCU 或实现世界一流地位的评估标准。文章还提到了有关同样重要的话题的深入研究,如 WCU 与地方经济的关系,在服务国内需要时平衡国际化与本土化的方法。

John Fox 刻画了罗伯特·贝登堡勋爵(1857—1941)这一人物形象,他是童军运动的创始人。童军是世界上最大规模的非正式青年教育运动,它吸收了 166 个国家 3 000 万青年,触及几乎所有主要的文化与宗教传统。它在发展中国家和新兴国家的发展尤为迅猛,例如它是阿拉伯国家最强大的联盟之一(Vallory, 2012)。1981 年,童军成为首个获得联合国教科文组织和平教育奖的组织。鉴于它的历史、全球影响力以及童军运动的规模,奇怪的是有关童军的著述却很少(Farrell, 2012)。正如 Farrell 所说,“在国际比较教育文献中,实际上看不到任何关于童军的文献(p. xii)”。因此,这篇关于罗伯特·贝登堡童军思想背后的人物简介,既及时又富有价值。

(丰继平 译)

## 参考文献

- Adams, D. (Ed.) (2012). Developing a world-class education [Special issue]. *Prospects*, 42(3).  
Biggs, J. B. (1988). Assessing student approaches to learning. *Australian Psychologist*, 23(2), 197 -

206.

- Biggs, J. B. (1993). From theory to practice: A cognitive systems approach. *Higher Education Research and Development*, 12(1), 73 - 85.
- Farrell, J. (2012). Foreword. In E. Vallory (Ed.), *World scouting: Educating for global citizenship*. New York: Palgrave Macmillan.
- Popkewitz, T. (2008). *Cosmopolitanism and the age of school reform: Science, education, and making society by making the child*. New York: Routledge.
- UNESCO IBE [International Bureau of Education] (2008). *Conclusions and recommendations of the 48<sup>th</sup> session of the International Conference on Education*

## 低收入国家的校本管理委员会与教育服务改进

Helen Abadzi\*

在线出版时间:2013年4月12日

©联合国教科文组织国际教育局 2013年

**摘要:**随着校本管理的出现,在低收入国家或地区,人们往往期望居民委员会能够监督学校、保健中心及其他社区资源的运作。然而,有关委员会效能的研究的结果却模糊不清。虽然,这类委员会的成员或许能够修建房屋,但他们通常无法监控教学或医疗服务的质量。本文在综合委员会教育水平、群体动态及决策复杂性的基础上,通过心理研究预测其绩效。研究表明,贫穷地区的委员会可能缺乏时间与资源来作出好的决策;他们也缺乏优质学校的相关经验来准确评估所提供的教育服务。因此,捐助者与政府应该更好地理解文化程度有限的居民所面临的决策困境。有针对性的研究或许能够澄清从管理委员会作出决定到服务供应的因果联系,并能够帮助改善提供给穷人的服务。

**关键词:**决策 校本管理委员会 文化程度 群体决策 校本管理 贫穷国家 低收入国家 社区发展

### 穷人的社区委员会和服务供应

2006年,中非国家的某一非政府组织决定针对小学生的阅读能力进行调研。在某一省份,一至三年级的848名学生中,749名学生一字不识。造成这种现象的一个重要原因是教学时间的浪费。教师经常迟到或缺席,并且相较于那些家境较好、上私立学校的孩子们,穷人的孩子得到的教学更少。这些研究结果被呈报给地方及中

\* 原文语言:英语

注:本文仅代表作者个人观点,与世界银行和全球教育合作伙伴无关。早期版本于2009年3月23日提交给美国南卡罗来纳州查尔斯顿市举行的国际比较教育学会会议。

**Helen Abadzi(希腊)**

心理学家,自1987年至今,作为高等教育专家担任世界银行和全球教育合作伙伴的评估员。她对认知神经科学的应用研究可能会改善穷人的教育,其出版物包括几篇发表在《教育展望》上的文章,以及2006年世界银行丛书《穷人的有效学习》。她的研究和观察报告有利于引起世界对教学时间使用和低年级学生阅读流畅性的关注。

通信地址:Global Partnership for Education, c/o World Bank, Washington, DC, USA

电子信箱:habadzi@worldbank.org, habadzi@gmail.com

央当局有关部门,希望他们可以采取行动。虽然官员们意识到了问题所在,但认为自己对此无能为力(Abadzi, 2007)。这些负责人是政府官员,他们的工作保障不取决于当地的民意。

这则奇闻阐明了为何捐助方要促进社区管理。政府资金通常无法惠及穷人,教育与保健方面的服务供应已经成为主要问题。教育与医疗工作人员经常在其工作岗位上缺席,物资匮乏,并且地方官员通常对此漠不关心。已有的一种解决方法就是尽可能地将权力与责任分化到最底层。在分权架构中,社区委员会是一项重要的选择,并且从 20 世纪 90 年代开始,政策与投资已经非常强调社区管理(Shaeffer, 1992; UNESCO, 2007; World Bank, 2007)。人们鼓励政府出台法律对管理委员会广泛的权力进行监督,间或付费给服务供应商,以便加强责任。其想法是被授权的社区可进行自治,并且参与、监管和倡导,以确保服务惠及穷人(OED, 2005; World Bank, 2004)。捐助者和政府决策者相信,即使在非常贫穷的社区,居民委员会也可以管理森林资源、保健中心、自来水厂、街道或学校。为了开展工作,各项服务的受益方必须成立组织、定期碰面、监管财政、处罚出错的供应商、筹集资金,及为了提升服务向当局提出申请。

尤其在教育领域,校委会被视为促进能力建设和实施全民教育行动计划的代理人。在一些发展类文献中,诸多论文、著作及非正式文件涉及此类主题,包括《教育展望》的专刊(第 141 期,37(1),2007)。这一理念受到了智利、荷兰、芬兰、英国及美国等高收入国家的启示(Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos & Santibañez, 2009)。但是,在肯尼亚、巴布亚新几内亚、印度尼西亚、巴基斯坦、尼泊尔、尼加拉瓜、萨尔瓦多及洪都拉斯等低收入国家,校委会也被广泛研究(Bray, 2001; Khan, 2005; Lugaz, 2008; Reimers, 1997)。Shaeffer(1992)将社区参与度划分为七个层级,从简单地利用学校资源到在各层面的实际决策。

长期以来,此类研究经常关注学校管理能力的实用性评估及其对委员会能力的担忧。然而,研究受到多方面的限制,主要因为它们依赖于质性的,有时甚至是仅凭印象的效益评估,几乎没有已实施的稳健性评估(Björkman & Svensson, 2007),且报告结果模糊不清。在许多案例中,授权的社区建造了校舍,并向当地官员抗议保育员或教师的表现不尽如人意。但是,另一些研究发现,社区无法完成这些工作任务。这些研究结果适用于特定的环境,就如何提高委员会绩效的问题,也许无法得出普遍的观点。

确定委员会管理效能的理论框架以管理理论为基础,并受到诸如参与性、社会资本及授权等社会概念的影响(Mansuri & Rao, 2004),然而,很难就这些概念给出操作性定义。为了解释和预测穷人及未受教育者所在社区能否完成期望的任务,心理研究也许可以起到作用。教育学院或经济学院很少教授相关的研究技术,因此,成熟的专业人士往往忽略这种研究技术的存在。

本文将对某些相关心理研究进行阐述,希望能够加强和补充社区管理研究的实质内容。文章回顾了个体及群体的基本决策机制,检验了被普遍认可的有关社区的假设,提出了一些有关社区功效的调研结果,并提供了一些启示,尤其是针对穷人。大部分案例来自教育方面,但其影响同样适用于其他方面。

## 决策基础与来自社会性昆虫的经验

为了在两个或更多的备选方案中作出选择,人们必须考虑那些几乎没有背景知识的问题的相关信息(Marshall, Bogacz, Dornhaus, Planqué, Kovacs & Franks, 2009)。所有组织每时每刻在进行决策,并且大多数决策发生在无意识的神经元水平。学者们已经创建了许多决策模式和研究,从生物事件发展到人工智能。Glimcher、Camerer、Fehr 和 Poldrack(2009)对此现象进行了全面的回顾。

在基础层面,某一神经元从其他神经元处接收关于事件速率和方向的输入信号。这些信号积攒一段时间,直到超过某一特定阈值;事件触发下游神经元的质反应并导致行为输出。某些类型的神经元受特定的激发率激发,另一些受单一的大突触激发(Lee & Wang, 2009, p. 494)。在单一神经元层面,决策是刺激与抑制的竞争,赢的一方进行决策。这些事件在神经元层面反复发生,在更高层面被整合,直到作出大规模的决策。(脑成像确实显示,也许大脑在它的主人意识到决策之前就作出了决定。)决策通常取决于各回路中最慢的决策率,该现象被称为“最差表现规则”。智力和某一回路的速率相关,因此,决策的速度与智力相关(Schmiedek, Oberauer, Wilhelm, Suss & Wittmann, 2007)。

人们都会遭遇自己计算能力的极限,这在一定程度上源于我们工作记忆有限(Tsang, 2008)。考虑这样一个过程,为了某一特定选择,人们逐步积累证据,等到其达到临界层,即实施该选择。为了使大脑接收到的每一证据投票都是针对同一选项,它抑制针对其他选项的投票,扩大两者之间的差距。某些特定的神经元可能代表证据积累到一定阈值,其他神经元代表证据本身,两种神经元相互作用共同主导决策(Purcell, Heitz, Cohen, Logan, Schall & Palmeri, 2009)。

因此,从简单的认知活动中可以看出复杂的认知能力。目标是在考虑所需时间的前提下,使决策的质量最优化。决策必须又快又准,错误必须最小化。但是,始终保持这些参数的最优化是不可能的,在速度和准确率之间存在某些平衡点,而不同的选项即反映了这些平衡点。

作为个体意志的集合,委员会必须实现最优决策。但是,在此之前,首先必须将不同产出下的个体表现转化为某一简单的选择。为了理解什么是可能的,本文将提出一个委员会决策的动物“基线”模式。类似于灵长类动物大脑的神经元过程,蜜蜂、蚂蚁等社会性昆虫有其集体的决策程序,每一个昆虫就像一个神经元。昆虫们

为了各选项积累证据,当某一变量的证据达到阈值,个体将作出有利于相应选项的决定。虽然为了在决策的速率和准确率之间寻找平衡,该阈值可能变化。研究表明,考虑到时间限制和错误率,这些过程可能导致某一特定环境下的最优决策。通过引导积累证据的群体之间进行竞争,昆虫巢群也可能获得统计学上的最优集体决策(Marshall, Bogacz, Dornhaus, Planqué, Kovacs & Franks, 2009; Robinson, Smith, Sullivan & Franks, 2009)。

研究者们对社会性昆虫的新巢群寻找新家时的决策过程进行了研究。昆虫们必须在发现的筑巢地点之间做出选择:哪一个质量最好,可以确保它们的生存? Seeley、Visscher 和 Passino(2006)观察了蜂群的整个过程,该过程持续三天,共需要16个小时。在该过程的上半段,蜜蜂侦察员通过在可供考虑的11个筑巢地点上跳舞来汇报它们的选择,没有一个地点在跳舞中显示出主导地位。在下半段,其中一个地点逐渐开始吸引比其他地点更多的蜜蜂跳舞,并且最终被选上。当15只蜜蜂朝着最可能的筑巢地点跳舞,则规定数达到。

评估过程确保为观点之间产生真实的分歧留出足够的空间,也使蜜蜂在选定某一筑巢地点之前对发现的各地点进行独立地评估。它们不可能基于一个或少数蜜蜂作出的有利于某一地点的评估而快速地选择家的地点。当一个独立自由的蜜蜂侦察员被派遣到一个筑巢地点,它并非盲目地支持它所跟随跳舞的蜜蜂,相反,它会自由考察这个广而告之的选址,只有当它也认为该地点为适合的筑巢地点时,它才会结束跳舞并召集更多的蜜蜂来此。通过意见的独立性表达,蜜蜂侦察员避免了在其评价选址的过程中传播错误。

集合蜜蜂信息的群体感应方法过滤掉极端的或错误的意见,并就所选地点提供一个平衡的、群体层面的评估(Seeley, Visscher & Passino, 2006)。该过程的关键在于自主代理者独立进行证据收集并基于实证招募其他成员。

## 个体与委员会的决策规则

也许,如果我们的委员会具备社会性昆虫的以下三种关键习性,它们也可以像蜜蜂一样有效:把每一次商议当作一次公开的想法竞赛,在群体成员之间促进知识的传播与意见的独立性,通过集思广益在有限的时间内拓展知识的广度(Seeley, Visscher & Passino, 2006)。然而,考虑到可获得的决策时间,选择与决策的规则是复杂的,甚至可能使准确性降低。因此,需要对这些问题进行简短的梳理。

首先,如前所述,人的计算能力有限,这个事实影响到人们的决策能力。在其他条件相同的情况下,相比于一个算术更差、更慢的代理人,一个算术更快、更好的代理人能够作出更合理的决定(Tsang, 2008)。因此,人们通常使用比较性评价来避开其算术能力的限制。例如,与选项B相比,他们倾向于选项A;与选项C相比,他们

倾向于选项 B;而与选项 A 相比,他们又倾向于选项 C。人们做选择时所处的环境,或者他们在比较选项时前后矛盾的排序,可能使其作出不合理的决定。而且,他们经常依赖于一些称为启发式的情感或快捷方式,来代替复杂的优化算法(Gigerenzer & Selten, 2002),这个概念称为有限理性理论。这些启发法在许多情况下行之有效,但有些可预测到不合理与结果错误(Ariely, 2008; Kahneman, 2011)。因为人们习惯于使用比较性评价,所以大多数人并不知道自己想要什么,除非他们在所处环境中看到它。这种将项目(包括价格)放在已知的、类似的项目上的趋势为次优的决定带来了许多可能性。

其次,人们不需要像社会性昆虫那样独立地检验事实。相反,他们可能被迫进行“集体思维”,在特定的情况下积极地排除不同意见。我们通过观察他人的行为与判断来获取有关什么是被期望和可接受的行为的信息(Klucharev, Hytönen, Rijpkema, Smidts & Fernández, 2009)。即使像学龄前儿童这样年幼的孩子也趋于服从大多数人的意见(Corriveau, Fosaro & Harris, 2009)。许多研究者证明了群体意见对个体判断的深远影响。社会一致性可能建立于强化学习之上,并且任何与群体意见相冲突的想法都可能在个体的思想中引发“预报错误”的信号。许多心理学实验证实,在人们进行判断时,内因比外因更脆弱(Fleming, Mars, Gladwin & Haggard, 2009)。盲目接受那些权威人士的观点也是一个问题,尤其是在那些受教育程度较低的人中。

再者,受教育程度低或文盲的认知强项与短板只在一定程度上被理解,但是已知的部分已给出了人们所关注事项的原因(Ardila, Ostrosky-Solis & Mendoza, 2000)。学校教学创建了人们用以进行快速决策的神经回路。因此,受教育程度低或未受过正规教育的人们也许有效记忆跨度更短,推理论证更低效,单词量有限,并且倾听、理解复杂信息的能力更差(参见 Abadzi, 2006)。结果,利益相关者可能从多方面对分权倡议进行解释,而与最初意图几乎没有相似之处(例如, Lugaz & De Grauwe, 2006; Rivarola & Fuller, 1999)。同时,委员会成员经常从事艰辛的体力劳动而无暇开会。对于他们需要从中选择的备选项,他们也许没有相关的个人经历。快速而合理的决定是至关重要的,但当人们缺乏对事件的了解,则难以决策或全面考虑(Fleming, Thomas & Dolan, 2010)。根据“短板效应”,决策最慢的委员会成员也许会拖延决策的有效性。因此,许多与算术资源相关的因素也许能够防范受教育程度低的人们在重大问题上取得决策权。

这些决策的劣势并不好理解。传统经济模式假设人是理性的独立体,并且可以根据自己的喜好做出相似的行为。然而,有关理性的假设已经受到了极大的质疑。实验经济学与神经经济学等领域的研究表明,个体的行为并不像理性的经济独立体一样(Kahneman, 2011)。考虑到这些局限性,决策的质量将受到质疑。同时,出现了这样的迹象:合作者和用户团体在管理共同财产的过程中可能逐渐形成复杂的决

策制度和矛盾解决程序。用户管理的渔场、牧场、木材、河流与地下水流等所带来的经济产出通常比那些标准经济理论预测的高(Ostrom, 1990)。也许,随着时间管理进一步提升,委员会可以表现得更好,但使其发生的时间安排和流程还不甚清晰。

## 有关社区效能的心理研究与假设

在对人们用以决策的概念了解甚少或毫不了解的情况下,政策制定者难以通过可操作性的、确定的方式将投入、产出和结果联系起来。例如,一项评估研究假设社区能力的发展将增加服务的获取,反过来也将加强社区的能力并带来持续的发展(OED, 2005)。但是这些相关性涉及广泛的、无操作性定义的概念,因此不可测量。同时,因果关系也是不确定的。没有清晰的推理思路,决策者可能根据个人观念形成对社区的假设,并在没有核实每日真实情况的基础上进行干预。

本文对社区管理及相关研究的各类文献进行梳理,显示出几项突出的假设,它们包括确定的与不确定的,如下所述。

### 社区管理应该完善所有权

社区团体能够管理好自身管辖区,这一假设很大程度上基于1970年至1990年进行的社会心理研究。人们过于重视那些与他们团体内部相关的事项(Tajfel, 1970),可能发现同事的争论具有说服力。在特定场合如工作场所或公园碰到的人们在某些方面趋于相似,因此更加单一(Feld, 1982)。当某一群体中的人们差异性较大,争论可能升级,从而削弱团队凝聚力并促使人员流动(Moreland, Levine & Wingert, 1996)。

那些提供世界独特信息的群体(对于校委会来说可能是事实)趋于从他们的成员中获得更多的承诺(McPherson, 1983)。承诺作为重要的变量有待加强;若个体在没有诸如奖励或惩罚的强大外力下,被激励做某些事情,则个体将在态度和行动上支持某项事业(Pfeffer, 1998)。因此,委员会的特定活动或仪式的确可以使成员更愿意花时间为学校工作。并且,当用户参与到如学校和保健中心等设施的管理中,他们可能对这些服务设施更满意(Dasgupta, Ambar & Skoufias, 2009)。

### 社区成员会相互照顾

彼此照顾的期望非常简单。人们很容易基于某些标准形成团体,这些标准可能像徽章颜色这样肤浅,或者像社会阶级这样深刻。“内部团体”的成员偏向他们自己而趋于将负面的特质归属于“外部团体”成员(Horwitz & Rabbie, 1982)。这种偏向可能表现在成员的认知、态度、偏好及行为上。在某个家族或部落所控制的村庄,在

如今人的记忆里居民可能彼此并没有联系且没有相似的利益。例如,地方当局可能认为穷人与他们毫无关联。某些教师可能将自身视为乡镇精英的一员,因此极少可能关心穷人孩子的福利。

某些干预项目,例如为最贫穷人们带来收入的项目,可能会恶化居民问题,因为他们没有考虑决定谁受益的非正式关系(Hobley & Paudyal, 2008)。穷人可能在多方面被忽略:他们可能不了解自己的权利,可能住得离决策中心太远,可能无法参加培训活动或从中受益,也可能不知道如何抗议不公的待遇。他们可能被社区决策排除在外,最终使得境况更差(Khan, 2007; Lugaz, 2008; OED, 2001)。各种传统会影响地方管理的结构,并可能再生本地的不公平及社会组织(Khan, 2005)。总而言之,局外人可能很少了解社区的社会分层,但不应当忽视它(Carney, Bista & Agergaard, 2006)。

为提高女性参与度而付出的努力佐证了非正式关系如何胜过美好愿景。许多国家出台了有关增加低社会阶层或女性代表的法律,但社区的女性成员即便有也很少。团体中的“女性代表”通常被夸大其性别角色,可能变成“妈妈”或吉祥物(Kanter, 1977)。这样,女性代表的地位越高,面对的问题也就越少(Eagly & Johnson, 1990),但研究者提出,代表低社会阶层的女性在与委员会其他成员进行有效互动时可能要经历一段艰难的日子。她们甚至可能不被邀请参加会议。例如,巴布亚新几内亚的多数委员会没有女性成员,其他的许多委员会也只有一位(Bray, 2001)。在巴基斯坦,女性通常被排除在委员会之外(Khan, 2005)。

区分社区利益和决策权的一个重要结果就是“精英掌控”。在合理的时间段内不能作出合理决策的社区可能会被精英或受教育程度更高的人接管,这些人可能拥有更好的计算能力。某些精英或许平易近人,但其他的可能并不认为自己与生活在同一地区的穷人或低社会阶层的人们处在相同的内部团体中。他们的需求可能也是不同的。在尼泊尔和印度的贫穷地区,精英掌控被反复报道为管理委员会可能的结果(Carney, Bista & Agergaard, 2006; Mansuri & Rao, 2004)。同样,当地或地区的领导者有时将自己的决定强加给校委会或持续地将家长从决策体系中排除,也产生了与精英掌控相同的效果。如果当地的利益相关者准备动员地区的资源使群体之间建立联系,那么他们必须首先解放社区的社会和文化资本(Khan, 2005)。

基于以上原因,依赖于社区参与的项目对于穷人已经不再特别有效。一项评估研究(OED, 2005)显示,基于社区的发展(CBD)和社区导向的发展(CDD)项目创建了有效的社区基础设施,但是评估没有定位于某一简单的研究,以此建立CBD项目的成效和各参与要素之间的因果关系。大多数的CBD项目被发现由精英控制,在越不公平的社区,针对贫困和提高项目质量的努力成效明显越差。研究者发现不平等性与项目成效之间存在一个U型曲线的关系。部分问题是那些指定与穷人沟通的服务商缺乏培训和经验,尤其是当项目迅速扩展而需要雇佣许多人的时候。结果表

明,社区发展可能在一个特定的环境下,使用长时间精心设计的监测与评价体系,才能做得最好(Mansuri & Rao, 2004)。

### 人们知道什么对自己的孩子最好

这个假设也过于简单。从1970年代起,市场调研已经建立了有关人们预期的参数,并提供了一些有关社区优先项的洞见。消费者通过自身对某一产品原有的印象和他们对新产品的预期与实际表现之间的差距(不一致)来决定他们多么喜欢一个产品(例如,Churchill & Surprenant, 1982; Oliver, 1993)。对于富裕地区的委员会来说,它们的居民已经上过好学校,也许会力图将学校提高到他们预期的标准。相比之下,有薄弱学校教育经历的人们组成的委员会也许会认为质量已经足够好了。

有限的先前经验,也许正好能够解释为什么部分调查显示,尽管教师缺勤率高或者缺少教材,但家长仍对学校非常满意(例如,OED, 2008, 莫桑比克; Dasgupta, Narayan & Skoufias, 2009, 印度尼西亚)。在一项尼泊尔的研究中,大约40%的反馈者认为他们的学校好或者非常好,36%认为一般,14%认为差;79%对教师的表现感到满意,71%认为经常旷课的教师是负责任的(New Era, 2008)。

若穷人的委员会是标准的唯一裁定者,那么他们的孩子将处于社会边缘。让穷人来教育贫穷的孩子看似合适,却对那些正巧出生在不幸环境中的人们来说是不公平的。

### 委员会应该提高效益降低成本

委员会可在以下六方面行使决策权:维护、组织与运作、人事、学生、资源、教学与课程(McGinn, 2001, 2002),然而,各团队的工作效率却经常令人失望(Levine & Moreland, 1998)。通常,人们期望数据为决策提供资讯,但人们或许通过直觉作出决策而忽略了数据(Swift-Morgan, 2009);数据统计信息显然未被充分利用。穷人有限的知识可能会使一些问题看起来非常复杂,并最终导致无所作为。例如,在巴基斯坦的某些学校,决策更多地涉及维护(34%),相比涉及教学方面的决策更少,例如学生(21%)、人事(14%)、资源(13%)、教学与课程(9%)、组织与运作(9%)(Khan, 2005, 2007)。

同样,投票也可以被操控。情感能够显著影响人们赞同或反对组织的趋势。恐吓他人可使其与大多数人投票一致,然而拥有浪漫情怀的人可以作出与大众不同的决策(Griskevicius, Goldstein, Sundie, Mortensen, Cialdini & Kenrick, 2009)。

通常,社区成员可以修建简单的建筑物,且比外面的承包商廉价许多(Theunynck, 2010)。因为他们在日常生活中对小建筑物进行修缮,所以可以使用当地的标准。关于穷人建造学校的能力,对某些由世界银行完全出资的尼泊尔

(World Bank, 1996)或其他国家的项目进行的早期评估报告提出了一些严峻的问题。例如,尼泊尔的项目无法修建在地震中损坏的教学楼。然而,随着时间的推移,人们对建造的期望已逐渐降低。

通常,人们期望社区能够筹集资金,而它们也在一定程度上做到了这一点。但是,当社区非常贫穷时,许多问题就会出现。当付给教师的人头补助费及其他政府资金延迟时,管理委员会可能会被迫向最贫穷者筹集资金(Boak, 2009)。实际上,持续从社区筹集资金使得学校私有化,且可能违反免费公共教育的相关法律。尽管有许多轶事证据,但是缺少评价性信息来了解实际上私有化的可能性以及低收入国家中的委员会解决这些问题的方法。据世界银行(2013)的数据统计,低收入国家的人均国民总收入为1 025美元或更少。

### 社区管理应该增强服务供应商的责任

“问责制”一词已使用泛滥,经常用以替代“责任”。确切地说,问责制是指向核心委托组织汇报项目目标的进程。这一概念蕴含着一种委托代理关系,在这种关系中,代理商期望供应某些项目,就像一个店主期望从供货商那获得优质鞋(Reinikka & Smith, 2004)。人们并不期望代理商直接实施工作。在此类关系中,问责制要求任务委托、任务资金、职责履行、绩效信息及可执行性(Reinikka & Smith, 2004)。当负责人评判代理商的行为时,他们必须获得相关信息,并对项目主体足够了解,以此作出正确、及时的决定。对于该过程,他们也必须参与。正如上文各部分所提出,这些假设在贫穷地区无法实现。

在某一个体单独对另一个体负责来执行任务时,问责制最为强烈(Contte & Jacobs, 1997)。当关系中的双方超过一人,问责制受到削弱,即当某一群体对另一群体负责,则任意个体的作用将最小化。原因之一是责任或“社会惰化”的扩散(Latané, Williams & Harkins, 1979)。也就是说,如果其他成员有能力完成或愿意完成该项工作,并收拾残局,那么大多数员工或委员会成员可能感觉责任更轻,从而表现较差。该现象意味着诸如那些适用于许多学校的9—12人的大规模委员会,也许并不能很好地运作。在都市环境中,社会惰化的效果会加剧,因为人们拥有多重职业,地方学校只是其中之一。此外,结果可能是功能失调。相反,当成员的努力被直接评价和监督时,则社会惰化不会发生(Gabrenya, Wang & Latané, 1985),且当参与者关注于自己的同伴如何评价自己时,团队中会发生社会竞争。

一些研究假设,社区监督并直接支付工资可以使教师对学生家长更加负责(Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos & Santibañez, 2009)。教师会更经常到学校,教学生更多并帮助他们学习。然而,有关期望和差异性的研究预测到:贫穷的家长对那些与他们经历过的学校相似的学校感到满意。也许这就是为什么教师很少被家长解雇的原因。