

文章编号:1674-2869(2008)05-0049-05

社会中介参与学校督导评估制度设计

——西方新制度经济学的视角

张传萍

(湖北省教育科学研究所,湖北 武汉 430079)

摘要:针对目前我国社会中介参与中小学校督导评估制度容易被忽视的现状,从西方新制度经济学的视角,指出社会中介参与学校督导评估的原因及其经济学意义,并分析实施过程中遇到的障碍以及采取的应对策略。

关键词:社会中介;学校督导评估;西方新制度经济学

中图分类号:G40-058.1

文献标识码:A

中小学校督导评估按照主体可以分为政府的督导评估、社会中介机构开展的评估以及由学校组织的自我评估。由于政治经济和教育体制的限制,各国教育督导评估的主体差异较大。如美国大多通过非官方的民间机构或学术团体来对教育进行督导评估,因而评估主体是政府之外的社会各界。法国高度集权的政治体制决定了政府对教育督导评估的直接干预,政府因而成为督导评估的主体。我国是以政府督导评估为主,兼有学校的自我评估和社会中介评估。三种评估主体相互补充并形成合力,充分发挥各自的角色功能,从而构建起具有中国特色的中小学校督导评估制度。但在实际操作中,社会中介参与督导评估制度容易被忽视。因此笔者从西方新制度经济学的视角,分析社会中介参与学校督导评估制度产生的原因及经济学意义,及在实施过程中遇到的障碍和应对策略。

一、社会中介引入学校督导评估制度的经济学基础

以社会中介为主体的督导评估机构是一种中介组织,20世纪90年代以来,伊尔·卡瓦斯(El·Khawas)把中介组织界定为:“一般来说,中介组织可以描述为是一个正式建立起来的团体,它的建立主要是加强政府部门和独立(半独立)组织的联系以完成一种特殊的公共目的。^[1]”根据这种定义,教育中介组织既可以代表学校向政府施压,影响政府的决策;也可以承担执行政府决策的责任,帮助学校完成政府下达的任务。社会中介参与学

校的督导评估,可以搭建学校和政府沟通的桥梁,加强学校 and 政府的联系。用西方新制度经济学的观点,需求和供给两者的力量决定了制度的产生,社会中介参与学校督导评估制度的产生也是需求和供给两者相互作用的结果。

制度变迁的需求决定论模式假定,追求利益最大化的单个行为总是力图在给定的制度约束条件下,谋求确定预期对自己最为有利的制度安排和权利界定。一旦行为发现制度的不均衡和外在利润的存在,就会产生对制度的需求。现代学校制度的产生,大众民主意识的加强,学校强烈需要社会中介参与学校督导评估。现代学校以质量求生存,以服务谋发展,学校的办学成绩和服务质量,逐步从政府组织评估转移到社会中介组织,从而更能体现公平、客观和科学性。教育的民主化不仅要把更多的教育给予更多人,而且也要有更多的人参加学校管理,社会中介参与学校督导评估就是参加学校管理的一种有效形式。鼓励教育科研机构和高校设立从事学校咨询、调查的专业化组织,使用专业人才、专业技术、专业方法,向社会发布各个学校的办学业绩和特色,帮助家长了解学校情况,确定教育选择,督促学校改进工作。学校利用社会中介这种强大的社会资源,吸收他们的意见,从而改善管理,提升学校质量。社会参与学校督导评估是学校声誉的表现,学校办得越好,社会中介参与的积极性就越高;社会中介参与得越深入,对学校的支持就越大,学校就办得越好,两者相得益彰,互相发展,形成良性循环。学

收稿日期:2008-04-01

作者简介:张传萍(1976-),女,湖北松滋人,助理研究员,硕士。研究方向:教育经济与管理。

校和社会中介都需要扩充督导评估的主体,改变政府是督导评估为单一主体的局面。另外,以政府为主体的督导评估的“督政”职能不能落实到位。如举办基础教育的地方政府,办好学校不仅是学校的责任,更是政府义不容辞的责任。一旦政府对学校的投入没有到位,政府就应该承担相应的惩罚。但是以政府为主体的督导评估机构,难以对政府采取有效的督政措施,导致学校利益受损。因此,学校需要有别于政府为主体的社会中介参与到督导评估制度中来,加强对政府的督导,保障学校合法权益。

供给主导型制度变迁是在一定的宪法秩序和行为的伦理道德规范下,权力中心提供新的制度安排的能力和意愿是决定制度变迁的主导因素,而这种能力和意愿主要决定于一个社会的各既得利益集团的权力结构或力量的对比。我国关于学校督导评估的有关制度供给存在着问题,督导评估机构是依附于政府的。1999年,教育部在《关于加强教育督导与评估工作的意见》中规定教育督导工作的性质和任务是:“以教育法律、法规和方针、政策为依据,在同级人民政府领导下,代表人民政府和教育行政部门,对下级政府的教育工作和教育行政部门的工作,对中等及中等以下学校和其他教育机构及其举办者的工作,进行督导、评估和检查、验收。根据人民政府授权,也可以对其他教育工作,对同级政府有关职能部门依法履行教育职责,进行督导检查。”从督导评估的工作性质和任务我们可以看出,我国的教育督导评估的主体是政府——人民政府和教育行政部门。政府既是办学的主体,又是督导评估的主体,政府在督导评估过程中处于既当“运动员”又当“裁判员”的尴尬局面。在教育督导机构设置上,主要有两种机构设置形式:一是建立人民政府教育督导机构。明确代表人民政府及其教育行政部门依法行使教育督导职能,并对本级人民政府负责。二是在教育行政部门内部建立专门的教育督导机构。由同级人民政府授权,代表人民政府及其教育行政部门依法行使教育督导职能。上述无论那种设置形式都有一个共同点,就是督导评估机构是依附于政府,没有自己的独立地位。督导评估机构因为权限的限制和地位的依附,对政府和有关职能部门的督政职能不能落实到位。

为了弥补督导评估机构依附于政府的缺陷,借鉴国际教育督导评估经验,建立社会中介参与学校督导评估体系的制度。与以政府为主体的督导机构相比较,社会中介督导评估机构具有的特

质就是组织的独立性,而前者是依附于政府的。中介组织作为独立的法律主体,在组织上不需依靠其他组织或单位而独立存在,有独立健全的组织结构,有独立享有所有权或经营权的财产,并独立承担民事责任。只有具有独立的社会地位,教育评估中介组织才会在行动上有自主选择自由,在经济上有自我生存与发展的能力,其行为也才能不受外界因素的影响和制约,体现公平和公正,并形成自己的影响力和权威性。社会中介督导评估机构可以将评估结果定期通过网络、报刊等媒体向社会公布,接受社会监督,引导公众的选择教育需求。社会中介评估机构可以对学校进行合格评估,建立资格认定制度。社会中介评估机构也可以对政府进行合格评估,评估政府的办学责任是否落实。如果公众通过社会中介督导评估结果,发现学校有违背《中华人民共和国义务教育法》的行为,中介组织可以向政府反映,让学校限期整改,督促指导学校贯彻有关教育的法律、法规、方针和政策。如果政府承担教育责任没有到位的,可以增加舆论压力,督促政府承担应有责任,履行职责,创设条件,办好每一所学校。从而避免了依附政府的督导评估机构督政职能形式化的弊端。

国家政府已经充分认识到了中介组织的作用,并颁布了相关的法规制度,增加了法律法规制度的供给。1994年《中国教育改革与发展纲要实施意见》就明确指出,“要建立健全社会中介组织,包括决策咨询研究机构、高等学校设置和学位评议与咨询机构、教育评估机构、教育考试机构、资格证书机构等,发挥各界参与教育决策和管理的作用。”1997年,原国家教委制定的《普通中小学校督导评估工作指导纲要(修订稿)》中也要求“引导社会、家长用正确的标准评价学校的办学水平,关心和支持学校的工作。”从上述文件可以看出,我国政府鼓励社会力量关心和支持学校的发展,号召社会中介参与学校督导评估活动,从而逐步形成有利于青少年健康成长的良好社会环境。

二、社会中介参与学校督导评估制度的经济学意义

社会中介对学校的督导评估有别于政府组织的督导评估,坚持价值中立,评估标准与政府的督导评估指标体系有所区别,有所侧重,不面面俱到。很多学者已经认识到了社会中介参与学校督导评估的必要性,多数只是就教育督导评估自身的有关理论加以阐释与说明,没有很强的说服

力^[2]。笔者认为,用西方新制度经济学的观点分析,特别是有关信息的特征和交易成本理论可以很好地论证社会中介参与督导评估的必要性和意义。

(一)有效减少信息的不完全性

信息不完全是信息的基本特性之一。信息不完全是由于客观和主观两方面因素造成。在客观方面,“环境比较复杂,在非个人交换形式中,由于参加者很多,同一项交易很少重复进行,所以人们面临的是一个复杂的、不确定的世界,而且交易越多,不确定性就越大,信息也就越不完全。”^[3]学校督导评估是一项比较复杂的工作,辖区内所有学校进行全面评估,涉及面广,评估指标体系复杂,督导评估参与人员队伍庞大,并且每所学校的督导评估由于财力的限制也不可能重复,不确定性较大。在主观方面,人对环境的计算能力和认识能力是有限的,人不可能无所不知,人的理性是有限的。督导评估人员由于自身素质,不可能全方位认识某所学校的发展水平。由于环境的复杂性和人的认识有限性,使得每个人对环境反应所建立的主观模型的差异较大,从而导致人们选择上的差别和制度规则上的差别。不同督学对同一所学校督导评估的结果就不一样。社会中介的督导评估可以从另外一个角度设计评估标准,捕捉学校的发展信息,减少信息的不完全性,使得信息更加完全,实现学校的督导评估结果更接近真实情况^[4]。

(二)有效避免信息不对称性

信息不对称也是信息的基本特性之一。“所谓不对称是指,交易双方对交易品所拥有的信息数量不对等,例如在汽车交易中,卖方可能要比买方对汽车有价值的特征知道得多。”^[5]督导评估主体政府、教育行政部门和被评对象学校,所拥有的督导评估信息是不对称的,学校拥有的信息量比政府和教育行政部门多。以政府为主体的督导评估制度中的“巡视”环节,往往都是走马观花。巡视总是由学校领导陪同,学校领导对学校情况了如指掌,他们会引导督导评估人员到学校比较得意的地方参观。督导评估人员的巡视失去了督导评估的本来目的,蜕化成参观。社会中介可以省去“巡视”环节,针对“督政”(条件装备、经费投入、教师配备等)指标,或者针对“督学”(如学生成绩合格率、按时毕业率等)的有关指标,建立数据监测体系,设计数据采集表格,利用远程教育平台,定期组织各学校填报,并通过网络上报到市(州)网络中心,再统一上传到省信息中心,分别建立

省、市两级督导评估数据库。最后对数据库进行分析,形成数据监测报告,递交给督导部门和被评学校。社会中介评估机构不拥有行政权力,通过网络信息平台等现代手段更有可能获取学校的翔实情况,得到更多真实信息,减少与学校的不对称性。

(三)减少“道德风险”问题的产生

信息不完全和信息不对称有时是客观存在的,但是有的信息问题是人为造成的。人们通过欺骗、偷窃、说谎等隐瞒信息的手段获利。在督导评估过程中,学校由于占有信息优势,为了能够顺利通过考核,学校的报告通常是本校书写能力比较强的人承担,根据政府制定的评价标准来撰写有利于学校的资料。学校的报告不可避免地存在夸大或溢美之处,至少不会全面地如实反映现实中存在的问题。学校评价有时便成了“文字游戏”,这种报告资料通常并不能深入透彻地反映学校的真实情况。学校有时还利用填报假数据,编纂假材料来欺骗或者误导督导评估人员,从而获得好的督导评估结果,赢得政府和教育行政部门给予的荣誉称号。它既为学校蒙混过关和提高督导评估结果档次创造了可能性,也为督导评估者的一些渎职行为提供了客观借口。社会中介评估机构与政府和教育行政部门相比,拥有的行政权力小,对学校的干预较小,因此学校弄虚作假的诱惑性减少。并且社会中介评估结构要把督导评估结果向社会公布,接受社会的监督,如果信息与学校自身不符,学校的不诚信行为必然受到舆论的抨击,机会成本加大。

(四)减少交易成本

科斯认为,“交易费用是获得准确的市场信息所需要付出的费用,以及谈判和经常性契约的费用。”^[3]为了避免上述的信息不完全性、不对称性和“道德风险”,行政部门可以采取的措施是对学校的督导评估重复多次,但是庞大的费用支出是政府所不能承受的。在资源稀缺的社会,我们必须考虑效率问题。因此,在不增加费用支出的基础上,调整督导评估机构的布局,利用现有的社会力量,增设社会中介督导评估结构就成为必要。当前,政府给予了学校许多自主权,政府可以从教育的微观领域退出,只负责宏观决策和调控管理。政府督导评估也一样,没有必要对学校的一举一动督导,可以把一部分督导评估内容委托给社会中介评估机构,以减轻政府督导评估机构的压力,真正做到“有所为有所不为”,同时也减少了交易费用。

三、社会中介参与学校督导评估制度的障碍与对策

(一)障碍

社会中介参与学校督导评估机构在西方并不陌生,19世纪后期,美国为了保障高等教育质量,就创建了一种新的质量保障机制——高等教育认证制度^[5]。但是我国在中小学引入社会中介参与督导评估制度,还是新鲜事物,它在创建和发展路程中,将遇到以下三方面的困境:

1. 目前的督导评估以政府为主体制度的路径依赖和残存价值,导致主体扩充到社会中介将受到阻碍。以政府和教育行政部门为督导评估的主体,是比较适合计划经济时代的教育领域发展的,它加强了政府对学校的管理,也便于政府和教育行政部门通过行政干预等手段直接影响到教育的发展,可以说以政府和教育行政部门为主体的督导评估制度在促成基础教育的发展和“普九”的完成具有重要意义。随着市场经济的发展和学校掌握更多的自主权,特别是现代学校制度的诞生,原来的仅仅以政府和教育行政部门为主体的督导评估制度已经不能适应时代的发展,它需要引入其他社会力量加入到督导评估主体中来。但是原有的督导评估主体——政府和教育行政部门并不是从督导评估主体队伍中撤出,而是取消他们“唯一”或者“主导”地位,他们在督导评估中仍然起着重要作用,在某些方面如对学校办学宗旨的督导具有不可替代的地位。变政府的角色从“划桨”到“掌舵”。这样创新的制度容易按照原有制度的路径进行,也就是社会中介参与督导评估容易成为政府的附属物,其操作程序等运行机制走以往督导评估制度的老路。因此原有督导评估制度的路径依赖和残存价值导致新的制度成立存在着难度。

2. 社会中介参与督导评估制度是一种制度创新过程,任何制度的创新都是一个困难过程。在这个过程中,虽然有西方的社会中介督导机构可以借鉴,但是它毕竟是西方的制度,我们把它借鉴过来,要根据我国学校实际情况,需要消化吸收,这将是一个比较漫长的过程。同时西方高等教育领域的社会中介参与督导评估制度比较多。众所周知,高等教育和基础教育的差异较大,各自承担的历史使命不同和发展目标不一样,导致高等教育的社会中介参与督导评估制度也不能生搬硬套到基础教育领域。因此,无论是借鉴西方和高等教育领域,还是在我国中小学自创社会中介参与督导评估制度,都需要一个复杂和艰难的过程。

3. 社会中介参与督导评估制度是一个利益调整的制度。各个利益主体之间的利益摩擦和矛盾,必然是一个长期的过程。在形成社会中介参与督导评估制度过程中,利益受损的是当前督导评估的主体——政府和教育行政部门,它们对学校的督导评估的结果丧失了以往的权威性,或者说是独断性,对学校的干预强度减少。在目前的督导评估队伍中,督学一般是退休老干部或者退休教师组成,专职的年轻人员很少,督学的个人利益将受损。要求他们认识社会中介参与督导评估制度的意义还需时日。这些督学的岗位如何安排,利益如何补偿将是社会中介参与督导评估制度创立过程中必须考虑的问题。如果督学的利益没有得到补偿,社会中介参与督导评估制度的成立将被延期和受到阻碍。

(二)对策

建立社会中介参与督导评估制度是适应时代的需求和促进基础教育的发展,政府和教育行政部门应该针对上述困境,采取有效措施。笔者仅从新西方制度经济学的角度,从制度的内涵出发提出以下建议:

1. 促成非正式约束的形成。“非正式约束包括价值观念、伦理规范、道德观念、风俗习性、意识形态”^[6]。非正式约束的形成,可以减少制度产生和执行的成本,因此政府和教育行政部门可以通过媒体宣传社会中介参与督导评估制度的产生和发展的重要性,引导社会正确舆论导向,让人们打破传统,转变思想观念,正确认识社会中介参与督导评估制度。以政府和教育行政部门为督导评估主体的制度,和社会中介加入督导评估队伍,目的都是为了通过评估学校促成学校的发展,通过评估政府督促政府落实责任,“以评促建”,双方并没有形成根本的利益冲突。

2. 建立正式约束,即政府和教育行政部门要有意识地创造一系列的政策法则。进一步明确社会中介参与学校督导评估的法律地位,完善法律法规和政策;建立社会中介参与学校督导评估的基本标准;建立健全社会中介参与学校督导评估的工作制度和规范化的督导评估程序,保证工作有序、有效的开展;界定社会中介参与督导评估的职责和职权范围;制定社会中介参与学校督导评估的奖惩制度;建立社会中介参与学校督导评估的督导评估结果的报告、公报、通报和公式制度等等。上述内容都要以规章制度给予规范,让社会中介参与学校督导评估有章可循,有法可依。

3. 在非正式约束和正式约束形成之后,政府

和教育行政部门还要制定实施机制,对社会中介督导评估机构的工作进行监督和检查。实施机制包括社会中介参与学校督导评估有关组织与实施的原理、策略、实施程序与工作制度,以及督导结果的应用等内容。“原理与策略”的主要内容包括政府督导、社会中介参与督导评估和学校自评相结合的原理;“程序与工作制度”主要内容包括建立规范有序的操作规程和实施程序,创新和改革工作模式,建立和完善工作制度;“督导结果运用”主要内容包括以促进学校、政府整改来实现督学与督政,向社会公布来引导社会评价,“督”和“导”相结合,重在指导、激励、咨询和服务、促进学校的持续健康发展。

参考文献:

- [1] [美]伯顿·R·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].王承绪,徐辉,殷企平,等译.杭州:杭州大学出版社,1994.158.
- [2] 陆岳新.督导评估:保障和促进素质教育的有效手段[J].教育发展研究,2000,(3):52-55.
- [3] 卢现祥.西方新制度经济学[M].北京:中国发展出版社,2003.4-38.
- [4] 韩立福.论我国学校教育督导评估范式转型策略[J].教育理论与实践,2006,(3):26-28.
- [5] 王建成.美国高等教育认证制度研究[M].北京:教育科学出版社,2007.50.

On society agency joining in the system of schools'evaluation ——From the point of view of the new institutional economics

ZHANG Chuan - ping

(The Institute of Education and Science in Hubei Province, Wuhan 430079, China)

Abstract: Society agency joining in the system of school evaluation is ignored in our country. Based on the fact, this article analyzes the reason and meaning of society agency joining in the system of school evaluation from the point of view of the new institutional economics. It analyzes the difficulties during carrying on the system and puts forward some suggestion.

Key words: society agency; school evaluation; the new institutional economics

本文编辑:吴晏佩