

改革开放以来我国教育督导制度变迁

苏君阳

(北京师范大学教育督导研究中心,北京 100875)

[摘要] 教育督导是国家教育基本制度之一,我国现行教育督导制度是在改革开放后逐渐恢复与发展起来的。从不同维度来分析,教育督导制度变迁路径是不同的。从议程设置维度来分析,教育督导制度变迁有自上而下与自下而上两种路径。从价值取向维度来分析,教育督导制度变迁有激进性与渐进性两种路径。从举措动因维度来分析,教育督导制度变迁有强制性与诱致性两种路径。改革开放四十多年来,我国教育督导制度变迁在三重维度路径均有发生,每一重维度上的路径变迁皆具有双重性特征,相互补充。影响教育督导制度变迁路径形成的原因多种多样,各种不同原因之间交互作用与交互影响。为消解教育督导制度变迁中存在的阻力,一方面需要进一步提升我国教育督导的行政地位,另一方面需要不断地提升教育督导组织自身持续地自我学习能力。未来我国教育督导制度变迁仍然会在三个维度上发生,每一维度上的变迁皆有相应的适应性要求。

[关键词] 教育督导制度;教育改革;教育基本制度

[中图分类号] G40 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-0209(2020)01-0030-08

我国教育督导制度始建于西周时期,至今已经有三千余年的历史。古代社会的教育督导主要是一项天子治教与视学活动,其存在一直延续到清代。中华民国时期教育督导成为了教育行政组织的一项重要职能。新中国成立后,教育督导制度也随着教育体系的建立得以建立,但文化大革命期间被迫中断。1977年在邓小平的指示与倡议下才得到恢复,一直发展至今。1995年的《教育法》将教育督导制度确定为国家的一项基本教育制度,极大地提升了教育督导的法制地位,自此,教育督导制度便成为了我国教育制度体系不可或缺的一个组成部分。教育督导制度四十余年演进与发展的历史,就是一部教育督导职能及其行政地位变迁的历史。深入认识与理解教育督导制度变迁路径形成的原因,对于今后更好地推进我国教育督导制度变革,合理发挥教育督导职能具有非常重要的意义与价值。

一、教育督导制度变迁的基本路径

教育督导制度是国家实施的一项教育基本制度。从不同维度来分析,教育督导制度变迁的路径是不同的。从议程设置维度来分析,教育督导制度变迁有自上而下与自下而上两种路径。从价值取向维度来分析,教育督导制度变迁有激进性与渐进性两种路径。从举措动因维度来分析,教育督导制度变迁有强制性与诱致性两种路径。改革开放四十多年来,我国教育督导制度变迁是在三重路径发生的,每一重路径皆具有双重性特征。

(一)自上而下变迁与自下而上变迁

1. 自上而下变迁

我国是一个行政体制比较集中的国家。在教育督导制度变迁过程中,政府尤其是中央政府起着非常重要的作用。在我国历史上最先设立的是中央官学视学制度,其后,地方官学的视学制度才得以设立。新中国成立后不论是教育还是其他领域全国上下都是一盘棋,中央政府主导着教育制度的变迁,教育督导制度变迁也是如此。

[收稿日期] 2019-07-29

1991年《教育督导暂行规定》(以下简称《暂行规定》)颁布后,各省市纷纷根据这个文件制定与颁布了本省市的教育督导暂行规定,从而初步形成了全国教育督导制度的基本框架体系。从1991年到2012年国家层面的教育督导法制建设基本处于停滞状态,地方教育督导法制建设,除宁夏、湖南、深圳、厦门等少数的几个省区市,其他省区市教育督导法制建设基本上也处于停滞状态。2012年国家颁布《教育督导条例》(以下简称《督导条例》)以后,各省市都以此为依据,陆续开始制定并颁布了本省市的教育督导条例。自上而下路径是我国教育督导制度变迁的一条主导性路径。

2. 自下而上变迁

我国地方教育督导机构既受国家最高教育督导机构的领导,又受地方政府领导,同时又拥有一定的自主性,这是教育督導體制与其他行政体制的不同之处。这种体制设置必然会决定教育督导制度的另一种变迁路径,即自下而上变迁路径的存在与形成。

1995年深圳市人民代表大会常务委员会率先在全国通过与颁布了《深圳经济特区教育督导条例》,此后,厦门市人民代表大会常务委员会(1998年)、宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会(2004年)、湖南省人民代表大会常务委员会(2012年)等陆续颁布了本省市的教育督导条例。地方教育督导条例的制定与实施,为国家教育督导条例的制定与实施提供了可靠的经验。地方政府教育督导法制建设的进步,要求国家教育督导法制建设加快步伐,2012年在总结与借鉴地方教育督导法制建设经验基础上,国务院正式颁布与实施了《督导条例》。

在2012年国务院教育督导委员会成立以前,天津市已率先成立了天津市人民政府教育督导委员会。2011年天津市为了落实《规划纲要》,成立了由教育委员会、发展改革委员会、财政局、人事局等政府部门的有关领导组成的天津市人民政府教育督导委员会。次年,国家在充分吸收了天津市人民政府教育督导委员会建设经验的基础上,成立了国务院教育督导委员会,组织架构有很多相同之处。

教育督導體制的复杂性、地方教育督导法制

建设的必要性以及急需性,使得地方教育督导制度变迁在有些时候是先于国家教育督导制度变迁发生的。并且,地方教育督导制度变迁对于推进国家教育督导制度变迁起到了非常积极的作用。

(二)激进性变迁与渐进性变迁

1. 激进性变迁

在激进性教育督导制度变迁中,制度价值取向发生了很大变化,制度变革进展的速度较快,一般是发生在国家与社会发展的特定时期或政治意志、行政权力强势介入时期。在教育督导制度变迁过程中,一旦有政治意志与行政权力的强势介入,就会很容易呈现出典型的激进性特征。在历史上的王朝以及领导人更替时期,常常就是教育督导制度变迁的激进时期。这种激进性要么会导致教育督导制度的消亡,要么会促进一种具有新的适应性的教育督导制度形成。

1949年11月1日,中央人民政府教育部成立,并在原华北人民政府高等教育委员会研究室、华北人民政府教育部视导室、资料科等几个单位基础上组建了视导司,与民国末期教育督导机构相比存在着较大差异,它是适应新中国教育事业发展需求而建立起来的,是为人民大众服务的。新中国初期设立的教育督导制度沿用了近20年,之后受十年文化大革命影响,教育督导制度几近消亡。文化大革命结束以后,我国教育督导制度在邓小平的指示与推动下得到了恢复,但行政地位也与建国初期有较大的差异。可以说,从建国初期一直到文革结束,是我国教育督导制度变迁振荡比较剧烈的时期。

激进性制度变迁多出于政治与权力的需要,如果不能很好地回应教育发展实践的需求,那么,就会对教育事业的发展产生破坏性影响。

2. 渐进性变迁

在教育督导制度渐进性变迁中,制度价值取向变化不大,制度变革进程也较为缓慢,一般都发生在和平与稳定发展时期,并且,在这个过程中较少有政治意志与行政权力的强势介入。在渐进性制度变迁中,传统与意识形态因素发挥着较大作用。此外,相关知识的发展与技术进步的停滞,也是渐进性制度变迁发生的重要原因之一。从历史上来

看,我国教育督导理论研究及知识与技术的进步,都处于缓慢发展状态。之所以如此,一方面和教育督导制度的依附性与弱行政地位有关,另一方面也与教育督导制度的公共性有关。“当存在的是资源的公共产权时,对于获得高水平的技术与知识几乎没有激励。”^①教育督导的弱行政地位决定了它难以靠内部行政力量去推动教育督导制度变迁。我国《督导条例》出台的过程就具有明显的渐进性特征。《督导条例》的原初形态是1991年教育部颁布的《暂行规定》,1995年《教育法》颁布后,深圳、宁夏等地方省(自治区)市率先在全国制订了本市与自治区的教育督导条例,而直到2012年国务院才正式制定与颁布了《督导条例》。可以看出,教育督导条例的制定与颁布经历了比较漫长的过程,其变迁是逐渐发生的。

渐进性教育督导制度变迁有利于对变迁中存在的问题进行适应性调控与管理,降低变迁失败的风险,提高变迁成功的可能性。但,由于渐进性制度变迁并非出于创新与发展需求,主要是出于对政治与权力需求的适应,因此,渐进性制度变迁具有很强的保守性,这是其本身局限性之所在^②。

(三)强制性变迁与诱致性变迁

1. 强制性变迁

强制性教育督导制度变迁是由政府主导推进的一种制度变迁形式,有如下几个方面特征:第一,法制依赖性。教育督导制度变迁需要有上位法律法规为依据,否则,强制性变迁就会失去合法性基础。其二,政府主导。强制性变迁有的是出于政治与行政目的驱动,有的是出于促进学校发展需求的驱动,但不论是前者还是后者,都是在政府主导下发生的。2010年《规划纲要》颁布以后,内涵发展与提升质量已经成为了教育改革与发展的重要主题之一,为进一步促进教育事业的内涵发展,进一步提升教育质量,教育部在全国范围内推行了责任区督学制度建设。在责任区督学制度建立过程中,社会上包括督学领域内部存在着一些反对与非议的声音。但在国家强力推行下,这种制度已在全国范围内建立起来。

强制性教育督导制度变迁分为低强制性与高强制性两种形式。高强制性教育督导制度变迁会通过法律法规以及行政规章的形式加以推进,低强制性教育督导制度变迁是以发布决定、意见、通知等政策形式推进的。

3. 诱致性变迁

诱致性变迁是一种自生自发秩序建构的形式,这种变迁往往来自于组织内部内在秩序建构的需要,而不是行政秩序建构的需要。自生自发秩序是按照进化论的逻辑演进而形成的,具有如下特点:第一,紧密切合实践发展需求。强制性制度变迁多是出于政治与行政领导人意志驱使而发生的,并不一定能够紧密切合教育实践发展的需求。而诱致性教育督导制度变迁则必须要深度回应教育实践发展需求,否则,这种变迁就难以发生。第二,秩序建构是自发性的。诱致性变迁中制度问题的生成以及解决问题的逻辑主要是自下而上形成的,政治与行政领导人在这个过程中并不起决定性作用。北京市海淀区学科督导制度的形成就具有一定的诱致性特征,因为这种制度变迁并非北京市政府强制推进的,而主要是在学校组织与教师群体发展需求诱致下自发形成的。

二、不同维度教育督导制度变迁路径的成因

(一)议程设置维度

教育行政管理体制变迁路径多为自上而下的,而教育督导制度变迁与其他很多教育行政管理体制变迁不同,其变迁路径是自上而下与自下而上的结合,并以自上而下为主,自下而上为辅。

我国是一个教育管理体制相对集中的国家,在一个权力相对集中的管理体制中,下一级地方政府对上一级政府的行政命令与政策具有很强的依赖性,进而会导致地方政府在推进教育督导制度变迁过程中存在着一定的惰性。在相对集中的管理体制中,上一级政府在推进教育督导制度变迁过程中具有很高的活跃性,其典型表现是频繁地制定与颁布一些规章制度以及政策法规,来对下级政府教育管理行为进行规范。同时,上下级政府之间的教育

① [美]丹尼尔·布罗姆利:《经济利益与经济制度》,陈郁等译,上海:上海人民出版社、上海三联书店,第17页。

② 孙钱章:《现代领导方法与艺术》,北京:人民出版社,1998年版,第67页。

督导行为也具有很高的一致性,下级政府的督导行为多是依据上级政府教育督导政策与指令而产生的。上级政府的教育管理规章制度,甚至是教育管理行为是下级政府教育管理行为及其制度制定的依据与合法性源泉。在推进自上而下教育督导制度变迁过程中,各级政府组织领导人在其中起到了非常重要的作用。“改革项目有各种各样的起源。作为政治抱负,改革会受制于党派之争、政治家个人的特点及政治思想的大气候。”^①众所周知,文革结束后我国教育督导制度的恢复就是在时任国家领导人邓小平同志指示与推进下建立起来的。2012年,国家颁布了《督导条例》,并成立了国务院教育督导委员会。此后,地方各级政府依次成立了人民政府教育督导委员会,并纷纷制定与颁布了本行政区的教育督导条例。

在相对集中的行政体制中,自上而下教育督导制度变迁存在着两方面问题:第一,下级政府推进教育督导制度变迁政策依据供给的迟滞性。即上级政府教育督导机构不能及时给下级政府教育督导机构及时地提供可靠的政策依据与行动指令。第二,上一级政府推进的教育督导制度变迁对地方教育事业特殊需求回应性不高。一般情况下,管理体制越是集中统一,地域文化与区域发展差异越大,上一级政府推进的教育督导制度变迁对地方教育事业特殊需求所给予的回应性就会越低。在相对集中的行政体制中,仅仅依靠上级政府机构推进教育督导制度变迁是难以适应纷繁复杂的地方教育事业发展需求的。因此,下一级政府为了给本区域教育事业提供及时的切实可行的制度保障,就可能先于上级政府推动教育督导制度创新与变革。下一级政府在推进教育督导制度创新过程中会积累一些改革经验,同时也会产生一定的示范效应,因此,上级政府就会通过召开现场会、研讨会等形式与手段积极宣传推广下级政府教育督导经验,并有可能还会择机适时地推进本级政府教育督导制度的变革,因而在我国教育督导制度变迁过程中形成了另外一种路径,即自下而上的路径。

自上而下的变迁路径主要是受我国相对集中的教育管理体制因素影响而形成的,自下而上

的变迁路径则是为破解体制束缚在适应本区域教育事业发展需求过程中而形成的。前者是在上级政府主导下形成的,后者是在下级政府先下发生的。改革开放后,我国所形成的以自上而下为主、自下而上为辅的变迁路径,充分体现了我国教育管理体制与教育事业内在发展张力的双重特点与需求。

(二)价值取向维度

人的价值观念的改变总是需要有一个过程,具有很强的渐进性特点。与人的价值观念变迁不同,作为教育政策与教育制度价值理念的变迁,既可能是渐进的,也可能是激进的。由于任何一项政策与制度在实施过程中,都存在着连续性与稳定性要求,因此,这就决定了教育督导制度变迁会形成以渐进性为主,激进性为辅的基本格局。

相对于个体选择而言,制度选择具有更高的机会成本与机会效益,因为制度不仅具有广泛的约束力,而且具有很高的制度惯性。任何一种具有高机会成本与效益的制度,其变革都具有很强惰性,尤其是相对于激进式变革而言更是如此。但,由于制度所规约的对象总是处在不断地变化与发展之中的,因此,制度执行一段时期以后,对外部系统发展变化的需求就会产生一定的不适应性。在这种前提下,一种制度为了更好地生存下去就需不断地提升适应能力,这个过程实际上就是一个渐进性制度变迁过程。我国教育督导制度渐进性变迁不仅体现在理念、任务层面,而且也体现在教育督导法制地位等诸多方面。其形成的根本原因,一方面和前述的教育督导制度的约束力、制度惯性以及变革的高机会成本与高机会效益有关,另一方面也与我国教育督导行政组织地位弱化有密切联系。我国教育督导地位弱化在21世纪第一个十年以前是一个不争的事实。2005年9月26日,教育部在广东佛山召开了全国教育督导工作会议,与会代表围绕着如何提高教育督导地位问题进行了激烈的争论:一部分人认为有为才能有位;另一部分人认为有位(这里的位与前一个位皆是指行政地位)才能有为。讨论之所以如此激烈,主要原因在于教育督导在当时体制内部行政地位的弱微。教育督导行政与法

^① [加]本杰明·莱文:《教育改革——从启动到结果》,项贤明等译,北京:教育科学出版社,2004年版,第187页。

律地位的弱化,必然会增加其变迁的难度,这是教育督导制度发生渐进性变迁的另一重要原由。

并非是所有的问题通过渐进性教育督导制度变迁都能够得到有效解决的。当矛盾激化到一定程度时,激进式教育督导制度变迁就可能会发生。“当现行的决策相对人们所希望的来说并不能产生令人满意的结果时,参与人会较大程度地修改或重设规则系统,尤其是开始搜寻和试验涉及到扩大策略启用集合维度的新决策规则。”^①改革开放后教育督导制度发生的激进式变迁主要有以下几个方面的原因:第一,法定任务的新置。教育督导的重要目的与任务之一就是要保障教育法律法规得到有效的贯彻与执行,因此,当法定任务被新置后激进式教育督导制度变迁就会发生。如义务教育均衡发展目标在2006年被纳入到《义务教育法》后,在国家与地方各级政府层面均建立起了促进义务教育均衡发展的督导评估制度与责任区督学制度。第二,教育行政理念的更替。教育行政理念更替主要发生在领导职位更迭以及一般公共行政制度重大改革时期。在行政过程中,下级除了要对工作本身负责以外,还需要对上级负责。教育督导是公共行政的重要组成部分,当公共行政制度发生重大变革以后,那么,教育督导制度也会随之发生重大变革。因此,不论是出现领导职位更迭,还是公共行政制度的重大变革都可能会产生激进性教育督导制度变迁。第三,发展路径的自寻。垂直性教育督导体制存在的一个重要问题,就是制度设计缺少对地方教育督导事业发展需求回应性。所以,一些地方教育督导机构为了更好地保障本区域教育事业的发展,建立了具有创新性特征的教育督导评估制度,如上海一些区县的发展性督导评估制度,北京海淀区的学科督导评估制度等等。这相对于先前的教育督导评估制度而言具有很大的突破性与创新性,在保障地方教育事业过程中起到了非常重要的作用。

(三)举措动因维度

我国教育督导体制是垂直性的,在这种体制中不同层级政府教育督导行为具有很高的一致性与

统一性。因此,制度变迁更多情况下是在强制性措施保障下发生的。改革开放以后我国发生的强制性教育督导制度变迁原因主要有以下两方面:(1)国家教育事业发展任务与形势驱动。教育督导重心的转移以及教育督导基本制度的建立,皆与国家以及地方教育事业发展任务与形势有关。在20世纪80年代中后期我国义务教育法颁布以后,普及义务教育是我国教育事业发展的一项根本性任务,因此,教育督导职能定位主要是督政而不是督学,而当义务教育普及以后,提升质量与促进公平成为了我国教育事业发展的重要主题,各级政府教育督导职能重心定位也随之逐渐地从督政转移到督学中来。教育事业发展任务与形势的转变,决定了教育督导职能的重心也随之发生了相应的转变。而在促进教育督导职能重心转变过程中,政府所发挥的作用主要是强制性的,而非诱致性的。可以想象如果没有各级政府的强制推动,那么,教育督导职能的重心是难以实现顺利转换的。(2)法律规定的意指。1995年《教育法》颁布,将教育督导规定为国家的一项教育基本制度。2006年《义务教育法》修订后,将保障义务教育均衡发展作为人民政府教育督导机构的一项重要任务。这两部法律的颁布,为我国教育督导制度变迁提供了强有力的保障,使得各级教育督导组织体系建设得到了极大完善与加强,为促进义务教育均衡发展,督导制度在地方各级政府层面也被强制性地建立起来。

教育系统是纷繁复杂的,教育变革本身充满着诸多的不确定性。“变革越复杂,你能迫使它做的事情就会愈少。”^②相对于其他领域的变革而言,教育事业发展受控因素更多,其变革则更为复杂,这就决定了不能将教育事业发展所面临的问题皆通过强制性来解决,否则,会难以适应教育发展的复杂性需求。因此,即便是在垂直性教育督导体制中也必将会存在诱致性变迁的发生。改革开放后,导致我国诱致性教育督导制度变迁发生的原因主要有以下两个方面:(1)国外教育督导改革的影

^① [日]青木昌彦:《比较制度分析》,周黎安译,上海:上海远东出版社,2001年版,第243页。

^② [加拿大]迈克尔·富兰:《变革的力量——透视教育变革》,中央教育科学研究所组译,北京:教育科学出版社,2004年版,第30页。

响。20世纪90年代后对我国教育督导制度变迁影响比较大的国家一个是英国,另一个是法国。英国实行的是发展性教育督导制度,20世纪90年代我国上海市、甘肃省部分地区分别以不同方式创造性地引入了英国发展性督导评估制度,目前这种制度仍在很多地方教育督导机构中沿用。法国实行的是督学分类制度,法国督学分为行政督学与学科督学两类。受法国督学分类制度改革影响,2015年北京市海淀区率先建立了学科督导制度,这些改革皆是地方政府为了更好地保障教育事业而自发推进的教育督导制度的变革。(2)教育督导组织自身学习力的高低。改革开放后,诱致性教育督导制度变迁发生在我国那些自身学习力比较高的教育督导组织之中。改革不仅需要权力,同时也需要拥有能够克服与解决改革中层出不穷问题的能力,尤其是能够持续提升解决专业技术问题的能力。“究竟哪种信念系统最终成为预期收益的聚焦点,进而成为一种新制度,主要取决于学习、模仿、适应和惰性如何在相关领域之间相互作用,最终趋于稳定。”^①改革开放后,我国发展性教育督导制度变迁主要发生在上海市、天津市等的一些区县,学科督导制度变迁发生在北京市海淀区,不论是北京、上海,还是天津,这些教育督导组织自身皆具有很高的学习力。学习力高低是影响并保障诱致性变迁发生及成功的一个重要条件。

三、未来教育督导制度变迁路径的选择

教育督导事业发展需要两个前提条件:其一,国家与地方领导人的重视。其二,教育督导自身的积极作为、正当作为与有效作为。在教育督导自身行政地位易被弱化的前提下,只有在保障教育督导事业发展过程中能够积极有为、正当作为和有效作为,才能够提升教育督导行政地位与行政权威性,促进教育督导事业更好地发展。在教育督导制度变迁过程中,路径的选择在很大程度上决定着变迁的成败。

(一)自上而下变迁抑或自下而上变迁

为了提高教育督导制度的规范性、回应性以及创新性,在推进教育督导制度变迁过程中就需要采

取自上而下与自下而上相结合的路径。

在自上而下的教育督导制度变迁中,上层政治与行政意志从变迁议程的设立一直到终结,都起着主导性作用。在这个过程中尽管也会有民众参与以及民众意志反映到变革后的教育督导制度之中,但是,那仅仅是一种在政治与行政意志主导下提升教育督导制度变迁合理性的谋略而已。如果是为了实现教育督导事业发展的规范性、统一性,那就应该推进自上而下的教育督导制度变迁。在变革可能会遇到体制因素、传统因素强烈阻滞时,需要快速提升教育督导制度的法定效力时,就适宜推进自上而下的教育督导制度变迁。

自上而下的教育督导制度变迁容易产生对地方教育事业发展与教育督导制度变迁需求回应性的缺失。因此,为了提高对于地方教育事业以及教育督导制度变迁需求的回应性,就需要推进另一种变迁形式,即自下而上的教育督导制度变迁。在自下而上的教育督导制度变迁路径中,教育督导制度变革议程的设立不是由上级政府部门的意志推进的,而是由下级政府部门意志或社会公众意志推动的。但,既便是在自下而上的教育督导制度变迁过程中,政府部门作用的发挥同样也是不可或缺的。因为任何具有公共产品属性的产权的确立,都必然会有政府的参与^②。只是在这个过程中,议程的最初建立者不是上级政府部门,而是下级政府部门以及社会公众而已。进一步说,变革意志的诉求是自下而上形成的,而不是自上而下强力推动的。在自下而上教育督导制度变迁过程中,存在着多个层级的变革周期,上一层级督导制度变革是建立在下一层级督导制度变革基础之上的。当需要提升教育督导制度变迁的回应性,以及教育督导制度的正当性与合理性时,适宜推行自下而上的教育督导制度变迁。

(二)激进性变迁抑或渐进性变迁

“对于现存的某一项制度而言,如果与之对应的非正式制度的积累还只是一个初始的阶段,经济参与者对非正式制度的习得还很少,那么就会有更

^① [日]青木昌彦:《比较制度分析》,周黎安译,第245页。

^② 程虹:《制度变迁的周期——一个一般理论及其对中国改革的研究》,北京:人民出版社,2000年版,第12页。

多的人愿意加入从事制度创新的队伍之中,因此,制度变迁将采取激进变迁的形式。”^①激进式制度变迁与非正式制度的习得性有关,如果非正式制度具有转化成正式制度的必要,而制度规约的相关利益群体在非正式制度上的习得性很低,那么,激进式教育督导制度变迁就会发生。激进式教育督导制度变迁有利于推进教育督导制度的创新,但在执行过程中会遇到很大的心理认知与技术支持不足的障碍。因此,激进式的教育督导制度变迁不仅需要强制力作保障,还需要有相应的技术软实力作支持。激进式教育督导制度变迁具有很大的风险性,因此,如果变迁的方向是正确的,那么,变迁就会给教育督导事业的发展带来很大的正收益,相反,则可能会带来很大的负收益。因此,相对于心理认知的阻力以及技术支持不足问题而言,在激进式教育督导制度变迁过程中,选择正确的变迁方向尤为重要。

当非正式制度存量超过一定临界值时,对有效的制度存量就会产生较强的间接效应,与此同时制度变迁成本就会增加,非正式制度的累积与存量愈多,那么,制度变迁的成本就会愈高,制度变迁的成本愈高,创新与变迁的收益就会愈少^②。在这种情况下,就应采取渐进的教育督导制度变迁,而不是激进的教育督导制度变迁。渐进式的教育督导制度变迁的风险与成本较低,有利于增强制度的稳定性,但不利于实现教育督导制度的根本创新。究竟是采取激进还是渐进的教育督导制度变迁,主要和变迁影响的范围、性质、对象及其预期效应有关。从变革速度快慢来分析,制度实施取得效益愈低,愈应采取激进变迁方式,否则,则宜采取渐进变迁方式。从变革取得成功的可能性来分析,为了保障变革能够取得成功,则宜采取渐进变迁的方式,不宜采取激进变迁方式。从变革价值取向的转变来分析,要区别对待。短期内价值取向转变较大的宜采取激进的变迁方式,否则,宜采取渐进变迁方式。

(三)强制性变迁抑或诱致性变迁

强制性制度变迁主要是在政府主导下发生的,因为其他组织不具有法定强制性权力与力量。但教育督导制度变迁并非任何时候都是强制的。当

制度意志与制度传统观念以及意识形态相抵触时,强制性教育督导制度变迁就会发生。在教育督导制度发生重大变迁的时期,往往需要政府强制性权力与力量来推进。强制性教育督导制度变迁并非一定是不合理的,它的合理性与教育督导制度创新的意义价值有关。如果教育督导制度失去了它的创新意义与价值,那么,强制性教育督导制度变迁就会失去它的合理性。当教育督导制度变迁具有战略创新的意义与价值,以及受到传统的制度观念与意识形态的强烈阻滞时,那么,推进强制性教育督导制度变迁不仅是必要的,而且也是合理的。

在强制性教育督导制度变迁过程中,很容易导致行政权力的滥用,从而违背教育事业以及教育督导事业内在发展需求。当行政意志以及行政权力利益诉求同教育督导事业发展内在需求与逻辑相一致时,那么,推进强制性教育督导制度变迁就是必要的。然而,在强制性教育督导制度变迁过程中,并不是任何时候都能保障外部主体利益与意志需求同教育督导事业发展的内在逻辑相一致,因此,这就会产生另外一种推进教育督导制度变迁形式的需求,即诱致性教育督导制度变迁。在诱致性教育督导制度变迁中,政府的作用不是强制性的,而是指导性的,它所起到的作用主要是保障人民群众对于教育利益与受教育权利的诉求能够得到满足。在诱致性教育督导制度变迁过程中,知识与技术进步因素也起着非常重要的作用。诱致性教育督导制度变迁能够适应教育教学规律以及教育改革、制度变迁规律要求,降低变迁失败风险以及违反规律的变迁行为的发生。当教育督导事业发展需求累积到一定程度,教育督导知识与技术进步也达到一定水平以后,需要推进的是诱致性教育督导制度变迁,而非强制性教育督导制度变迁。这样就会有效地减少与防控教育督导制度变迁的风险与成本,提高变迁效益。

四、结语

2012年以前,我国教育督导制度变迁不仅存在着体制内地位不高的困境,而且,也存在着知识性、技术性以及舆论关注不足的困境。2012年以

^{①②} 卢现祥:《新制度经济学》,北京:北京大学出版社,2007年版,第484页。

后,境况虽有所改善,但仍难以适应教育督导事业大力发展的需求。在今后促进教育督导制度变迁过程中,不仅需要进一步提升教育督导的行政与法制地位,也需要保障有充足的能够有效促进教育督导制度变迁的专业知识、技术与社会舆论的供给,抓住国家重大政策与变革发生的时机,否则,教育督导制度变迁就会受到重重阻滞。

教育督导在保障与促进教育事业发展过程中

具有很严格的边际要求,既不能不作为,也不能过度作为。同时,其作用的发挥具有很高的方向性与专业性要求,否则,一旦教育督导在方向性与专业性上出了问题,其制度变迁的意义与价值就会大为衰弱。教育督导在保障与促进教育事业发展过程中是一把双刃剑,提升其专业化水平,确保其正确方向与作为的合理边际,是保障教育督导变迁取得良好效益的重要前提。

(责任编辑 蒋重跃 责任校对 孟大虎 宋媛)

The Changes in Chinese Education Supervision System since the Reform and Opening-up

SU Junyang

(Research Center of Education Supervision, BNU, Beijing 100875, China)

Abstract: As a basic national education system, education supervision in China has experienced stages of recovery and development since the reform and opening-up. The paths of changes in the education supervision may diverse in the analysis from different dimensions. Based on the agenda-setting dimension, there are top-down and bottom-up paths. Based on value-orientation dimension, there are radical and progressive paths. Based on the causal dimension, there are mandatory and induced paths. During over forty years of reform and opening-up, education supervision has experienced changes from all the three dimensions, and each dimension indicates dual but complimentary characteristics. Additionally, there are kinds of causes for education supervision change and they interact with each other. For the purpose of eliminating the resistance of educational supervision change, administrative status of education supervision should be enhanced further. On the other hand, the continuing learning ability of education supervision organizations should be improved. In the future, education supervision change will keep moving forward on the three dimensions and meet the unique needs from each dimension.

Keywords: education supervision system; education reform; basic education system