

【管理之道】

中小学内的形式主义： 内涵、形态与破解之路

霍 明 陈梦瑶

【摘 要】形式主义是世界各国教育管理中面对的共同难题。文章从形式主义的定义、来源、分类及危害入手，研究了我国中小学校运行的外部控制因素，分类描述了中小学校形式主义问题的表现形式。依据公共管理学的理论，对形式主义发生的机制进行了说明，在此基础上提出了破解我国中小学校内的形式主义顽疾的若干建议。

【关键词】形式主义；红带子；外部控制；官僚主义

【作者简介】霍明，教育学博士，东北师范大学中国农村教育发展研究院副教授，主要研究方向：农村教育、教育测量；陈梦瑶，河南省郑州市二七区长江路中学。

【原文出处】《新教师》（福州），2021.5.6~8

一、研究背景

形式主义是世界各国教育管理中面对的共同难题。大量研究显示，世界多国公共教育系统的校长和教师被大量的繁文缛节、文书工作以及过重的行政负担所困扰。这一系列负担不但极大地分散了教育工作者对其核心任务“给予学生足够支持”的精力和注意力，也降低了学校管理的工作效率，给学校的健康有序发展制造了藩篱，降低一线教师对学校的归属感，不利于学校长远发展。习近平总书记针对形式主义之弊做出过“要通过清晰的制度导向，把干部干事创业的手脚从形式主义、官僚主义的桎梏、‘套路’中解脱出来，形成求真务实、清正廉洁的新风正气”“要聚焦形式主义、官僚主义问题开展全面检视、靶向治疗，切实为基层减负，让干部有更多时间和精力抓落实”等重要指示，为基础教育领域破除形式主义，让教师把更多的时间和精力回归到教学与辅导的“初心”上指明了方向。本文将对当前我国基础教育学校管理中存在的形式主义问题进行阐述，并结合国际上的有效经验提出具有我国特色的形式主义的治理之路。

二、形式主义的定义、来源、分类与影响

（一）什么是形式主义

根据公共管理学理论，公共组织的运转通常受到外部组织（如中央政府、地方政府、相关行政管理部门等）所制定的规章制度和程序的限制。^[1]通常情况下，这些限制有利于提升公共组织的服务表现。这些限制也被称为“绿带子”（green tape）。^[2]以学校为例，各级政府及行政管理部门制定的法律法规在保障校园安全、减少教师职业倦怠、维护处境不利儿童的合法权益、提高学校的运行效率等方面发挥着重要作用。

有些外部限制也可能是繁琐且不必要的，甚至成为公共组织健康运行和发展的羁绊。这些有着负面影响的限制被称为“红带子”（red tape）。^[3]广义范围上，“红带子”被定义为“仍然有效的规则、条例和程序给组织带来了遵守的负担，但没有促进规则所要达到的合法目的”；^[4]狭义范围上，“红带子”特指“以繁琐的规则和条例为形式的正规化，并对组织产生危害”。^[5]人们通常会把“红带子”现象称为“形式主义”，把其对组织产生的危害称为“形式主义危害”。

(二)形式主义的来源与分类

从世界范围来看,形式主义一直被视为行政组织的羁绊。关于它的起源有两种观点:第一种观点认为形式主义的发生是由于管理失灵而导致规则变坏;^[6]以 Bozeman 为首的学者则认为形式主义是维持公共组织运作的外部环境的产物。^[7]很多实证研究也验证了这种观点。Bozeman 还根据形式主义的来源(内部与外部)与影响(内部与外部)将形式主义划分为四个类型。第一,源于组织内部并对其他组织产生外部影响的形式主义被定义为“普通形式主义”;第二,源于组织内部并仅对该组织内部的人员产生影响的形式主义被称为“组织内形式主义”;第三,源于组织外部但对组织内部有影响的形式主义被称为“外部控制形式主义”,例如,上级教育主管部门对下属学校或组织颁布的各项规定;第四,由外部组织产生并影响到组织外部人员的形式主义被称为“直通式形式主义”。^[8]

外部控制是如何对公共组织形成影响的?如上文所说,外部控制形式主义源于外部实体的过度控制。这也意味着随着外部实体数量的增加,外部控制形式主义的数量也将随之增加。Van Den Bekerom 指出,有三种机制推动了这种关系。^[9]第一,定义规则的外部组织数量越多,规则应用的自由裁量权的机会就越大。这种自由裁量权会增加错误使用规则的可能性,从而导致员工对形式主义的感知。第二,定义规则的外部组织数量越多,规则制定者和规则执行者之间的沟通环路就越大,也越不融洽。沟通回路的规模和不和谐进一步造成了规则制定者和规则执行者之间的沟通不畅。第三,随着定义规则的外部组织数量的增加,重点组织(规则的主要定义者)对规则的控制力就会下降。组织对规则的控制力下降,这反过来又降低了规则执行者对规则所有权的感知。规则的误用、沟通不畅和规则所有权的缺失,将导致规则被视为是不必要的合规负担。Brewer 等人通过针对英国地方公务员进行的实证分析证明了上面的观点。^[10]

(三)形式主义对公共组织的影响

实证研究表明,形式主义会对行政部门的正常运转带来一系列负面影响。例如,DeHart-Davis 和

Pandey 发现形式主义与员工的工作满意度呈负相关,即越高的形式主义带来越低的工作满意度;^[11]Scott 和 Pandey 通过针对全美国公共服务部门主管的调查发现,具有较高水平工作动机的主管对形式主义感知程度更低;^[12]Giauque 等人发现形式主义是瑞士公务员是否辞职的最重要预测变量。^[13]在教育领域, Van Den Bekerom 等人针对荷兰小学校长及所在学校学业表现的调查表明,校长个人对形式主义的感知与学校学业表现呈负相关,也就是说校长个人对形式主义的感知程度越低,所在学校学业表现就越好。^[14]

三、我国中小学校运行的外部控制来源解析

当前我国中小学校的运行受到的外部控制影响有三个层次:第一层次来自国家政府组织,第二个层次来自地方政府组织,第三个层次来自学校所在地方的相关管理组织。

首先,我国中小学校的运行受到国家相关部门制定的各种法律与规定的限制。国家相关部委对学校运行的很多方面制订了各种标准,如确定义务教育的教学制度、课程设置、课程标准,审定教科书等。其次,我国实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制,其中县级政府对本地义务教育负有主要责任。地方政府通过决定教育的预算分配、校长和教师的管理、改善办校条件以及维护学校的治安和安全等手段,形塑了当地的教育条件。最后,我国中小学校的运行还要接受当地相关行政部门的管理。例如,学校在运行过程中也需要接受例如公安、消防、卫生等部门的监督和检查,以及文明办、共青团、工会、妇联、街道办事处等各级各类单位的行政指令与工作安排。

四、我国中小学形式主义的表现形式

我国中小学运行中的形式主义主要表现为两种类型,即“组织内形式主义”和“外部控制形式主义”。结合学校的实际情况,可分为“教学活动形式主义”和“非教学活动形式主义”。

教师工作中出现的形式主义。由于学校工作安排的不科学、不合理而发生的“校长一张嘴,一线教师跑断腿”等现象在中小学中并不少见。教师普遍反映,本来教学任务就很繁重,一些非教育教学工作

又占用宝贵的时间,耗费了大量精力,增加了教师负担。工作之外的活动有:因学校教师配备不足,除承担自己教学工作,还要兼任学校其他行政工作,使得教师群体身心俱疲,埋怨不断。附加行政工作的随意和强制性给一线教师增添了额外工作任务,教师职业倦怠严重,工作情绪压力积攒较多,也影响工作效率。

教师考核中出现的形式主义。对一线教师的考核是教师管理的重要环节,其目的是通过考核促进教师业务水平和教学能力的提升。考核一方面是教师晋升的重要依据,另一方面借助考核的形式可以激发教师的工作热情,帮助教师更清晰地认识自身的教学工作。但现实情况是,在一些学校随着教师考核工作的逐步推进,各式各样的总结汇报让考核逐渐变味了。例如,很多中小学校存在需要大量材料证明“真干了”的“留痕”考核的情况。这种考核只关注留痕记录,根本不看重实际效果。教师需要完成大量的工作总结以及填写大量的表格,最终使考核走向了形式主义。

教师培训中出现的形式主义。教师培训本是助力教师成长的好事,但很多教育培训内容设计无视教师成长需要,针对教师的培训并无细化,没有注意到硬性规定与教师个人需要之间的关系。教师需要参加各级各类的线上、线下培训会,会后还需提交学习笔记,且如果有要求还要进行课堂实录、上交培训反思。以检查教师学习笔记、规定在线学习时长等方式的强制性教师培训,加重了教师负担,导致部分教师参加培训只是签到走个过场,或者一边播放培训视频,一边进行批改作业、编写教案等工作,并没有真正参与培训学习。

非教学任务的形式主义。如上文所述,我国中小学的运行还受到当地其他利益团体的限制。这些利益团体对中小学校的限制主要体现在设置各种评比检查及其他非教学任务。例如,一些行政部门本该由自己承担的普及、宣传等工作强行推给基层学校。一位西北地区的校长向笔者讲述每年学校都需要承担诸如无烟日、禁毒日、节水宣传周等各种进校园活动。他坦言,这些活动本身都很有意义,但过于繁重的工作量让教师们感到疲惫不堪,也加重了学

生们的课外负担。

五、我国中小学形式主义的破解之路

根据马克思主义哲学,内容与形式是一对哲学基本范畴。内容和形式的关系是辩证的统一。任何事物既包含其内容,也有其表现形式,没有没有内容的形式,也没有没有形式的内容,内容决定形式,形式是内容的外在表现,并随内容的发展变化而变化。同时形式对内容具有反作用,当形式适合内容时,会促进内容的发展;当形式不适合内容时,将阻碍内容的发展。形式主义本质上是对上述哲学关系的反动,它是让人们只关心它的外表而忽视事物的本质。在校教师的本职工作是教书育人,校长的中心工作是搞好学校的教学管理,学校是一个教学单位,而不是某些官员或行政部门手下“听话的小媳妇”或成为他们实现政绩的工具。现实生活中,我们发现形式主义往往与官僚主义伴生,官员们的政绩工程和“懒政”是产生形式主义的根源。因此完善中小学学校的制度建设,理清政府、学校、社会之间的关系,政府把职能从简单指挥变为服务基层,不要把本该自己完成的工作一股脑推给基层,是消除形式主义的有效途径。相关研究也发现,如果能对下级组织给予一定的自主权及决策权力,组织内员工的工作动力、自我效能感及工作表现都将产生很大的提升。因此,对中小学校进行适当的权力下放将有助于学校内部民主管理氛围的形成,提升学校办学的自主性,增加教师参与学校各项决策的机会,进而提高教师的工作表现,为消除形式主义产生的土壤创造有利条件。例如,针对教师培训过程中的形式主义,可以将以往“由上至下”的培训体系转换为“由下至上”的培训体系。以往的国培、省培项目多为省(市)教育主管部门由上而下的直接下达。这种“由上而下”的统筹安排往往忽略了培训对象教师的真实需求,导致培训失去了教育行政部门所期待的效果。主要问题是课程内容过于宽泛,没有考虑到教师的实际诉求,更不用说实现针对每一位教师精准培训。建议可以将培训申报权下放到区(县),由区(县)教育部门综合基层教师的需求后向省(市)教育主管部门提出培训需求,由国培或省培计划给予支持。

如前文所述,我国中小学的正常运行可能会受到多个非教育行政部门的干扰,这要求在对形式主义的治理过程中,需要相关部门协同配合,实现综合治理和系统治理。对此,教育及其他行政主管部门需要进一步明确中小学校职责与义务,出台相应的法律法规,规范中小学校的职责边界,确保学校办学回归立德树人的根本任务,回归学校教育为国育才的初心。

在进行形式主义治理过程中,我们需要对中小学相关的诸如评比、普及宣传等行政负担进行类型划分及准确的测量,并在此基础上建立针对形式主义的预警机制。我们可以参考国际上对形式主义的测量工具,对中小学校承担的各项行政负担实施精准测量,建立跟踪数据库对可能影响学校正常教学活动的事项进行及时预警,从而实现对形式主义的实时监控与动态治理。

令人欣喜的是,近期国家和地方陆续出台了相关文件力戒形式主义,为基层学校减负。随着文件的落实,可以期待困扰着中小学校长、教师的形式主义顽疾必将成为历史。学校回归成宁静的教育空间,校长安心办学,教师静心教书的场景将指日可待。

参考文献:

[1][9][14]VAN DEN BEKEROM P, TORENVLIED R, AK-KERMAN A. Constrained by Red Tape: How Managerial Networking Moderates the Effects of Red Tape on Public Service Performance[J]. The American Review of Public Administration,

2017, 47(3): 300-322.

[2]DEHART-DAVIS L. Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 19(2): 361-384.

[3][8]BOZEMAN B. A Theory of Government "Red Tape"[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1993, 3(3): 273-304.

[4][7]BOZEMAN B. Bureaucracy and Red Tape[M]. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2000: 12.

[5]PANDEY S K, KINGSLEY G A. Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2000, 10(4): 779-800.

[6]WALKER R M, BREWER G A. Can Management Strategy Minimize the Impact of Red Tape on Organizational Performance?[J]. Administration & Society, 2009, 41(4): 423-448.

[10]BREWER G A, WALKER R M, BOZEMAN B, et al. External Control and Red Tape: The Mediating Effects of Client and Organizational Feedback[J]. International Public Management Journal, 2012, 15(3): 288-314.

[11]DEHART-DAVIS L, PANDEY S K. Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers?[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2005, 15(1): 133-148.

[12]SCOTT P G, PANDEY S K. Red Tape and Public Service Motivation: Findings from a National Survey of Managers in State Health and Human Services Agencies[J]. Review of Public Personnel Administration, 2005, 25(2): 155-180.

[13]GIAUQUE D, RITZ A, VARONE F, et al. Resigned but Satisfied: The Negative Impact of Public Service Motivation and Red Tape on Work Satisfaction[J]. Public Administration, 2012, 90(1): 175-193.