



北大教育经济研究 (电子季刊)
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking University

第 5 卷第 1 期
(总第 14 期)
2007 年 3 月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

编辑：岳昌君 朱莹莹

“铁笼”是如何建造的？

----国际学校认证制度在中国建立过程的案例分析

闫凤桥

(北京大学 教育学院 北京 100871)

摘要：国际学校认证制度在中国的建立过程可以划分为起源和扩散两个阶段，第一个阶段具有需求导向的特点，由国际学校根据自身的利益需求和惯例提出了建立认证制度的需求，并得到了制度供给方的响应。制度理论忽视利益和能动性机制，因此无法很好地解释制度起源问题，这里将利益和能动性两个概念引入，可以较好地解释制度的起源问题；第二个阶段是在制度需求方的积极影响下，制度供给方通过调动一些社会资源和沿着特定的网络途径完成制度建立过程的，表现出一般制度扩散过程中的同形和变异现象。因此，我们可以利用制度扩散理论解释这个阶段表现出的现象。

关键词：国际学校 认证 制度 建立过程 案例分析

在撰写本文过程中，笔者曾经于 2006 年 10 月 31 日和 11 月 1 日分别访谈了教育部基础教育课程教材发展中心负责国际学校认证的莫景淇先生和在建立国际学校认证制度过程中发挥过重要作用的北京京西学校的王燕女士，并且参考了基础教育课程教材发展中心提供的有关档案资料和《外籍人员子女学校认证工作大事记》(2006 年 5 月)和《NCCT 认证在中国的发展》(2006 年 10 月)等书面资料。在论文初稿完成之后，莫景淇和王燕仔细阅读了文本，并分别向作者当面提出了中肯的修改建议。本人对于他们提供的大力支持表示由衷的感谢，同时承担论文中可能存在问题的全部责任。笔者本人曾经作为教育部基础教育课程教材发展中心邀请的国际学校中方认证专家，于 2003 年 9 月和 2005 年 4 月分别参加了北京顺义国际学校 (ISB) 和新加坡北京国际学校 (BISS) 的认证过程和其他相关的培训和交流活动，对于国际学校认证制度具有较为真切的感性认识。

闫凤桥 (1963-)，男，北京大学教育学院/教育经济研究所教授，博士。

How was “iron cage” formed ? ----Case Analysis of Construction of Accreditation
Institution for International Schools in China

YAN Fengqiao

Abstract : The construction of accreditation institution for international schools in China can be divided into two stages, i.e. institution initiation and institution diffusion. The first stage is characterized with demand orientation. It was initiated by an international school and got positive response from institutional supply side. The mainstream of institutional theory pays little attention to interest and agency, and it cannot explain institutional initiation. By employing concepts of interest and agency, we can explain why the institution is initiated and responded in certain ways. The second stage was influenced significantly by institutional demand side and accomplished through mobilizing social resources and certain social network by institutional supply side. It accords to isomorphism and variation between the diffused institution and the diffusing institution. Therefore, the institutional theory can explain the phenomena in the second stage.

Key words: international schools, accreditation, institution, construction process, case analysis

从2001年到2006年,国际学校认证制度在中国从无到有逐步建立起来,成为国内第一个专业性的学校认证制度,不仅使政府部门和教育研究领域多年来所倡导和期盼但却难以真正实现的由中介组织实行的学校认证制度变成了现实,而且从一开始就与一些外国学校认证权威机构进行有效的合作,达到了一个较高的专业水准。这与其他没有取得成功的或不尽如人意的学校认证努力尝试形成了鲜明的对照。这项制度的建立是自下而上自然形成的,在国际学校、国外国际学校认证机构和中方专家多方积极参与和努力下,形成了以教育部基础教育课程教材发展中心为核心的认证体系,并且得到了国家教育部和地方教育行政部门的大力支持。虽然该项制度目前仅作用于十几所在华国际学校,但是国际学校认证制度的建立过程对于中国其他教育制度的建立和创新具有一定的借鉴意义。

在20世纪初,德国社会学家韦伯曾经预言,随着人们追求效率的理性进程,科层制组织将会替代其他组织形态,成为主导型的组织形态,他用“铁笼”(iron cage)这个隐喻形象地描述了支配人们行为的某种不可抗拒的规则。到80年代初时,美国社会学家迪马奇奥和鲍威尔(DiMaggio and Powell)在“重访铁笼:组织域中的制度同形和集体理性”[1]一文中,重新回顾和对比了韦伯提出的“铁笼”原理,他们指出在后工业社会,由于国家和专业团体力量的增强,合法性逐渐取代了效率,成为起主导作用的组织生存和发展的新理性。本文在详细介绍国际学校认证制度在中国建立过程的基础上,利用组织分析中的有关制度理论,分析起源于西方国家的学校认证制度这个“铁笼”是如何被扩散到一个新的社会环境中的,特别地指出了与新制度理论不同的特定组织在创造和改变制度环境过程中的利益驱动机制和能动性。

一、制度建立的标志

随着中国对外开放政策的实施,来华从事外交、工商贸易、文化和教育交流等活动的外籍人员不断增加,于是妥善解决他们子女的受教育问题就成为中国对外开放工作的一个组成部分。国际学校就是为了满足这些外籍人员子女就学需求应运而生的一种新型教育形式。国际学校是一个相对独立的教育系统,在中国法律框架之下,独立运行,享有充分的办学自主权,有自己特定的办学主体、经费

在政府官方文件中,一般把国际学校称为“外籍人员子女学校”。

来源、教育对象、教师、课程体系、教学规范和质量标准,其办学主体为在中国境内合法设立的外国机构、外资企业、国际组织的驻华机构和合法居留的外国人 [2],办学经费主要来自于学生缴纳的学费及其他社会资金,招生对象为外籍人员子女,绝大多数教师和管理人员是从国外招聘来的,只有少数教师和管理人员是从中国国内招聘的,教学采用某些国家或国际学校通用的课程体系和教学方法,多数国际学校采用英语授课。北京顺义国际学校 (ISB) 的前身是美国人为本国外交人员子女设立的一所学校,它最初成立于 20 世纪 70 年代初,由美国驻北京联络处 (当时中美尚没有建立正式外交关系) 创办,创立之初只有 8 名学生和 2 名教师,到 1980 年时,该校先后与英国大使馆学校和澳大利亚大使馆学校合并,并与加拿大大使馆和新西兰大使馆合作,共同建立了北京国际学校,为驻华外交人员子女提供教育服务,2004 年,该校的属性发生了改变,从外交人员子女学校转变为外籍人员子女学校,扩大了招生对象范围。学校先租用北京丽都饭店的场地作为教学地点,后在北京市顺义区建设了自己的校区,北京顺义国际学校目前在校生规模为 1800 多人,是北京市规模最大的国际学校。随着中国对外开放程度的提高,在华居住的外国人越来越多,因此国际学校的数量和办学规模也不断扩大,举办者开始趋于多元化,除了早期的使馆学校外,在中国境内合法设立的外国机构、外资企业、国际组织的驻华机构和合法居留的外国人也参与了办学,甚至办学条件较好的国内学校也开设了国际部,招收外籍人员的子女,如上海中学和中国人民大学附中就是其中的两个例子。在学校成立之前,国际学校的办学者需要向所在省、自治区、直辖市教育行政部门提出申请,经审核同意后,报教育部国际合作与交流司审批。据中国官方统计,截止到 2006 年 11 月,经批准设立的国际学校一共有 84 所,这些国际学校主要分布在北京 (19 所)、上海 (18 所) 和广东 (12 所) 等地。简言之,主要通过非政府办学形式解决了在华外籍人员子女的就学问题。

2001 年,经教育部有关司局同意,教育部基础教育课程教材发展中心 (以下采用英文名称的缩写 NCCT) 开展了对国际学校的认证试点工作。2002 年教育部正式授权 NCCT 负责对国际学校的认证工作。在 2002 年之前,经中国政府批

<http://www.isb.bj.edu.cn/about/history.html> (2006 年 11 月 5 日)

根据教育部国际合作与交流司和基础教育课程教材发展中心提供的数据。

www.ncctac.org (2006 年 11 月 5 日)

准成立的国际学校有 47 所, 但是这些学校在获得审批成立的手续后, 只是在政府教育部门备案, 与政府机构之间没有太多实质性的联系。在 NCCT 的领导下, 在国际学校、外国学校认证机构和认证专家的积极参与和共同努力下, 于 2001 年创立了国际学校在中国接受认证的做法, 作为中国政府对于国际学校依照中国法律办学和保证教学质量的一种管理机制。学校认证 (accreditation) 是一种特殊的教育评估、质量保证或社会问责形式, 在国外有比较长的发展历史, 形成了成熟和稳定的工作模式、程序和标准, 在教育管理系统中扮演着重要的角色, 可以促进学校不断改进工作。但是, 对于中国来说, 过去不曾有过学校认证的做法, 可以说, 学校认证是一件全新的事情。中国对于国际学校的认证借鉴了国外学校认证的惯常做法, 采取学校自愿申请、学校自评、专家组实地考察等程序。

国际学校认证制度在我国的建立有三个显著的标志: 一是认证机构法律地位的确立。2002 年教育部依照国家行政许可法, 在颁发的《课程教材中心职责任务、管理体制、机构设置和人员编制方案》中, 正式授权 NCCT 开展国际学校认证工作, 确立了其在此项事务中的法律地位。教育部在即将颁布的《外籍人员子女学校审批和管理办法》中, 鼓励国际学校办学者参加 NCCT 学校认证工作; 二是 NCCT 国际学校认证体系的建立, 这个体系包括: (1) 确立了专门的认证组织机构及相应的职能。认证组织机构包括: 认证委员会、认证咨询委员会、顾问和由 30 多位专家组成的国际学校认证队伍等; (2) 稳定的工作程序。包括学校自愿申请、认证资格审查、专家组初访、学校自评、专家组实地考察、撰写认证报告、认证委员会讨论通过、公布认证结果; (3) 制订了专门的认证标准和相关工作文件。包括《外籍人员子女学校认证办法》、《外籍人员子女学校认证标准》、《外籍人员子女学校认证申请表》、《外籍人员子女学校自评手册》和《外籍人员子女学校考察团手册》; (4) NCCT 得到了 3 个国外学校认证权威机构的认可, 并与它们建立了稳定的合作关系, 形成了有效的合作机制; (5) 有一定的活动经费保证。认证工作的经费开支主要来源于参加认证的国际学校向 NCCT 缴纳的认证费用和年度会员费用。三是越来越多的国际学校志愿参加了由 NCCT 组织的认证工作, 对于其提供的专业认证服务给予了充分的认可。截至到 2006 年 11 月, NCCT

已经完成了 5 所国际学校的认证工作,它们分别是:北京京西学校(2002 年 6 月)、天津 MTI 国际学校(2002 年 12 月)、北京顺义国际学校(2003 年 9 月)、北京 BISS 国际学校(2005 年 4 月)和上海长宁国际学校(2005 年 4 月)。已经有 6 所国际学校完成了认证资格审查,成为正式的认证候选学校,它们分别是:上海耀中国际学校、上海瑞金国际学校、上海美丘第一幼儿园、南京国际学校、北京大韩学校和北京顺义国际学校(申请第二轮认证)。另外,还有厦门国际学校等 9 所国际学校分别向 NCCT 提出认证申请或有申请认证的意向。至今,在教育部注册的 84 所国际学校中,已经有 20 所学校通过了 NCCT 的认证、资格审查、提出了认证申请或有意参加认证,这些学校办学规模较大,在国际学校群体中有较大的影响力。NCCT 积极地参加国内外各种专业团体组织的活动,与国外学校认证机构合作开展人员培训,国际学校认证范围有继续扩大的趋势,其做法也被国内一些教育评估活动(如教育部基础教育司组织的“普通高中发展性评估研究课题”)学习和借鉴。

总之,国际学校这种非政府办学形式基本上满足了在华外籍人员子女接受基础教育的需求,从一些方面看,国际学校认证制度在中国得到了初步的确立,它是中国政府对于国际学校采取的一种不同于国内公立和民办学校管理方式的新形式。

二、制度起源

国际学校认证制度是如何在中国创建的呢?要回答这个问题,就得首先介绍一下北京京西学校(WAB)。1994 年,摩托罗拉、通用电器、通用汽车、壳牌石油和世界银行等公司与国际机构会同一批热心教育事业的外籍人士共同成立了香港京西教育基金会,该基金会开始筹建北京京西学校,建校计划于 1994 年 4 月 23 日得到原北京市教育局的批准,当年招生 100 多人,1996 年学校又得到了原国家教委的重新审批。到 2006 年,该校已经发展到相当的规模,招收从幼

莫景淇,“NCCT 认证简介”,教育部基础教育课程教材发展中心“外籍人员子女学校认证研讨会”发言,2006 年 4 月 22 日。

http://www.bjch.edu.cn/news/zxgg_004.php?newsid=379 (2006 年 11 月 5 日)。

《中华人民共和国国家教育委员会关于开办外籍人员子女学校的暂行管理办法》发布于 1995 年 4 月 5 日,晚于一些国际学校实际成立的时间,所以在该文件发布后,国际学校的办学资格需要经过国家教委的再次审批。

儿园到高中阶段的 1400 名学生,这些学生分别来自世界 54 个国家和地区,学校有 170 名教师,他们分别来自于世界 14 个国家和地区。

在 2000 年之前,北京京西学校就已经通过了国外两个著名的认证机构----美国新英格兰学校和学院协会 (NEASC) 和欧洲国际学校协会 (ECIS) ----对该校的联合认证。但是,该校与中国各个方面 (包括政府) 的联系很少,国际学校办学的唯一法规和政策依据是原国家教育委员会于 1995 年颁布的《关于开办外籍人员子女学校的暂行管理办法》。该《暂行管理办法》内容比较简单,由 20 个条款组成,涉及双方责任和义务的具体条款很少,在文件中只有如下一些具有实质内容的提法,如“学校的课程设置、教材和教学计划,由学校自行确定”(第九条),“办学经费由申请人自筹解决”(第十条),“学校每年应将教职员及学生名册、教材等送当地教育行政部门备案,并接受当地教育行政部门依法进行的监督和检查。学校校长、董事会成员如有变更,应向省级教育行政部门备案”(第十六条)。由此可见,政府对于中国境内的国际学校没有采取什么具体的管理办法,国际学校具有很大的办学自主性。对于国际学校来说,如果中国法律制度健全、专业服务到位的话,自主办学自然是一种理想和优势;但是如果缺少上述条件,过多的自主性则意味着不确定性、随意性和不公平性,难以避免出现因校而异、因事而异的问题。实际情况也确实如此,国际学校在办学过程中遇到了两个具体问题,亟需通过适当的方式加以解决:一是当国际学校学生由于父母工作关系变化而转学或升学到本国的学校读书时,会遇到本国教育部门要求出具国际学校在中国办学资格证明的情况,但是这些学校没有从中国政府那里获得这样的证明,北京京西学校也不例外,于是学校每年不得不到北京市教育局为一些转学学生开具学校资格证明,并且到公证部门进行公证,以满足学生转学或升学的需求;二是根据中国有关税法,只有从事学历教育的学校才能免缴营业税,但是有一

www.wab.edu/ (2006 年 11 月 5 日)。

<http://www.neasc.org/> (2006 年 11 月 5 日)。美国共有 6 个地区性的院校认证机构,其中 NEASC 是历史最悠久的一个,成立于 1885 年,属私立非营利机构,担负着对美国 6 个州 2000 多所公立和私立学校以及位于 60 多个国家的若干国际学校认证的责任。

<http://www.ecis.org/> (2006 年 11 月 5 日)。ECIS 是专门为欧洲及世界各个国家的国际学校提供改进课程与教学、领导与管理的专业认证服务,它成立于 1965 年,设在英国伦敦,有 55 个国家的 100 多所国际学校取得了该协会的学历认证。2004 年,国际学校委员会 (CIS) 从欧洲国际学校协会 (ECIS) 中分离出来。CIS 也是一个非营利机构,致力于促进普通教育阶段和高等教育阶段国际教育的不断发展。之后,NCCT 以及在华国际学校均与 CIS 开展合作认证。<http://www.cois.org/> (2006 年 11 月 5 日)。在下文中,NCCT 的合作伙伴在 2004 年之前使用 ECIS 名称,2004 年之后使用 CIS 名称。

根据国务院 1993 年发布的《中华人民共和国营业税暂行条例》第六条,“学校和其他教育机构提供的教育劳务”可以免征营业税。又根据财政部 1993 年《中华人民共和国营业税暂行条例实施细则》第二十六条,

些国际学校由于没有获得政府颁发的开展学历教育的资质证明,所以也不得不向税务部门纳税。总之,国际学校管理人员的感受是,在国际学校建立的初期,中国尚没有建立起系统和完备的国际学校管理体系,教育主管部门无法全面顾及国际学校的办学情况,只是从遵守外事纪律方面对其提出一些要求。

在这种制度环境下,北京京西学校高层管理人员觉得自己的学校处于与中国政府相对隔绝的状态,这种状况对于自己乃至整个国际学校今后的长远发展是不利的,因此希望通过努力来扭转这种局面,为国际学校办学营造一个较为良好的制度环境。如何实现这个目的呢?北京京西学校的莫约翰(John McBryde)先生、王燕女士、柯马凯(Michael Crook)先生和白思南(Sabina Brady)女士等人想到了可以参照国外学校认证的做法,以此作为改变国际学校与政府之间关系的突破口。莫约翰先生是北京京西学校校长,他在澳大利亚新英格兰大学取得教育管理硕士学位,先后在很多所学校担任过管理工作,具有丰富的教育管理经验,参与了美国、英国等几个国际知名的国际学校认证机构的认证工作,并且与这些机构建立了良好的合作关系。后来,他在沟通在华国际学校和外国学校认证机构与 NCCT 之间关系过程中,发挥了重要的协调作用。王燕女士是该校在中国当地聘请的高级雇员,她曾经留学美国,熟悉西方文化和教育情况,还在政府教育部门工作过,与政府部门有较好的关系,这种背景使得其非常适合从事沟通国际学校与中国政府关系的工作。她于2000年到北京京西学校担任校务部主任,到任后被学校委派的第一项任务就是负责了解和处理国际学校在中国的认证事宜。柯马凯先生是北京京西学校的法人代表,他虽然是一个外国人,但是长期生活和工作在中国,精通中文,熟悉中国的情况,对于中国社会具有独到的看法。白思南女士也是北京京西学校的创办人之一。鉴于对国际学校面临的上述问题的考虑,王燕受北京京西学校委派,于2000年6月主动找到教育部基础教育司的一位负责人,向其了解国际学校在中国接受认证的事宜,得到的答复是中国尚没有建立学校认证制度,没有任何一个中国机构有能力和条件从事此类工作。于是,王燕向该负责人介绍了 NEASC 和 ECIS 两个学校认证机构的做法,征求教育部有没有与这两个机构合作对在华国际学校进行认证的意向,得到了对方肯定的答复。北京京西学校之所以要促成中国政府与 NEASC 和 ECIS 之间的合作,主要是考虑国

“所称学校及其他教育机构,是指普通学校以及经地、市级以上人民政府或者同级政府的教育行政部门批准成立、国家承认其学员学历的各类学校。”

际学校希望能够接受一种更适合自身办学情况的管理方式,根据国际学校的办学经验,采取学校认证方式可以很好地实现办学自主权和社会问责之间的统一。教育部在基本同意与外国学校认证机构进行合作之后,委托其直属事业单位 NCCT 负责此事,NCCT 评价处处长莫景淇先生是这个项目的具体执行人。莫景淇在调入 NCCT 之前,曾经在国家教育部督导办公室工作,具有从事国内教育督导的工作经验,业务熟练,思想开明,具有创新意识,待人处事平和而灵活,能够从专业角度对事情做出判断,他的这种工作方式很容易得到外国人和国内认证专家的认可。

总之,国际学校中国认证制度的起源是以北京京西学校为代表的国际学校从自身利益出发,根据国际学校惯例而提出的,制度需求方和制度供给方的一些关键人物在制度起源阶段发挥了重要的推动作用。

三、制度的建立过程

在 NCCT 与北京京西学校就与外国学校认证机构合作对在华国际学校开展认证事宜达成基本共识后,双方就分别着手开展具体的准备工作。对于 NCCT 来说,根据工作程序要求,首先要就开展国际学校认证业务获得教育部国际合作与交流司的同意。于是,NCCT 从 2001 年初开始了申报、调研、可行性分析、政府审批等工作事宜。2001 年 1 月 2 日,NCCT 向教育部国际合作与交流司递交了第一份《关于承接在华国际学校基础教育阶段学历评估认证工作的请示》。在请示报告中,提出了如下几条主要理由:一是这项工作是由一些国际学校主动提出的,有这方面的实际需求;二是由于意识形态方面的差异,少数国际学校的教学内容有意或无意地涉及到一些政治敏感问题,如台湾、西藏和宗教问题;三是可以把对国际学校的认证变成中外基础教育交流的一个窗口;四是 NCCT 比政府机关更适宜从事此类工作;五是在对国际学校认证过程中形成的一套制度和办法,有利于今后对其他教育机构开展评估工作。对于具体项目执行人来说,他们还想到,随着政府职能的转变,政府事业机构也在寻找自己在变革环境中的定位,参与国际学校认证对 NCCT 来说是一个与国际学校建立联系和近距离了解国际教育发展趋势的渠道。从国际学校认证审批过程看,国际合作与交流司有关领导具有开放的国际视野,对于开展国际学校认证及其国际教育交流设想持一种支持的态度。5

月24日, NCCT向国际合作与交流司递交了《关于对在华外籍人员子女学校进行评估和学历认证的补充报告》, 得到了主管部门领导“同意。认真论证, 先作试点, 总结经验”的批示。2002年, 教育部颁发的《课程教材中心职责任务、管理体制、机构设置和人员编制方案》正式授权 NCCT 开展国际学校认证工作。自此, NCCT 开展国际学校认证工作的行政合法性地位得到了确立。

对于北京京西学校来说, 推进认证工作的首要事情是让 NCCT 与国外学校认证机构有更多的接触, 使其对于学校认证活动有更多的了解和认识。于是, 北京京西学校通过了一些措施, 促进双方之间的交流和沟通。2001年5月30日, NEASC 的 Eva I. Kampits 博士访问了 NCCT, 双方探讨了合作开展国际学校认证的事宜。之前, Eva I. Kampits 博士就已经比较熟悉中国的情况, 她本人还具有开展公共关系的才能, 这是 NCCT 最早与 NEASC 和 ECIS (在对国际学校认证时, 两个机构是联合进行的) 进行合作的一个重要原因。8月14日, Eva I. Kampits 博士代表 NEASC 和 ECIS 致函 NCCT 负责人, 同意 NCCT 使用 NEASC/ECIS 的国际学校认证指标体系, 并准许 NCCT 在中国境内翻印其提供的有关资料。NCCT 最初采用的国际学校认证工作文件基本上是在借鉴 NEASC/ECIS 提供资料基础上形成的。10月13-19日, 应 NEASC 的邀请, 莫景淇和王燕以观察员身份参加了 NEASC/ECIS 对泰国曼谷 Patana 学校认证的全过程。在参加泰国学校认证的一周过程中, 莫景淇对于学校认证过程有了深刻的感性认识, 在泰国期间, 他们还偶然了解到当地一个不同于学校认证做法的名为“质量保证”(quality assurance) 的学校评估实例, 与学校认证相比, 后一种做法的效果较差, 于是更进一步加强了莫景淇与国外学校认证机构合作的决心。11月11-15日, Eva I. Kampits 博士再次访问 NCCT, 研讨 NCCT 起草的3个工作文件, 进一步讨论合作事宜, 同时 NCCT 聘请 Eva I. Kampits 博士担任 NCCT 国际学校认证工作的顾问。

NCCT 愿意与国外学校认证机构合作是容易理解的, 因为后者积累了丰富的学校认证工作经验, 其专业水准赢得了许多国际学校的认可, 与这些机构合作, 容易打开工作局面, 并且有一个较高的工作起点。但是, 国外学校认证机构为什么愿意与 NCCT 合作呢? 我们同样可以从信任和利益分析角度出发, 归纳为下面几个主要原因: 首先是因为北京京西学校的引见作用, 使得外国学校认证机构与 NCCT 之间的合作有了一个好的开端。其次, 与 NCCT 的组织性质有一定的关系。

据王燕讲,2002年6月22-29日,应NEASC的邀请,莫景淇和北京京西学校代表参加了在美国波士顿市举行的NEASC/ECIS的联合年会,美国同行对于NCCT是教育部所属的非官方组织的特殊属性(既具有合法性和权威性,又具有独立性)表示特别的认同。最后,与NCCT合作,使得外国学校认证机构可以收到单独开展学校认证所无法收到的效果。可以说,每一个学校认证机构都有不为其他学校认证机构所取代的特殊价值,外国学校认证机构比较熟悉国际学校的教学内容、质量标准和校内管理,可以在教学和管理业务工作上对于国际学校提供帮助,而NCCT更了解中国的法律和社会规范,能够帮助其解决在中国境内办学中遇到的一些问题,几个机构之间的合作,能够更有效地促进了国际学校的全面发展。

对于国际学校认证活动有了一定的感性认识后,就需要开始实践活动。北京京西学校主动提出以自己作为认证试点学校,请NCCT组织人员首先对其进行认证,一边试验,一边学习和提高能力。2002年1月30日-2月1日,NCCT派莫景淇等3位专家对北京京西学校进行了初访。认证专家小组成员刚进入北京京西学校时,由于缺乏对国际学校进行认证的经验,因此采取的工作方式不够妥当,他们以中国政府派出检查工作人员的姿态出现,居高临下,引起了学校成员的反感。莫约翰感到情况不好,于是连夜通过王燕将这个信息及时地传递给莫景淇和其他成员,并且亲自拟定了第二天需要使用的适当的谈话提纲,专家小组也积极配合,在第二天开展工作时即转变了姿态,以同行的身份与学校教师进行平等的对话与交流,避免了开局的不利。4月3-4日,NCCT邀请北京京西学校莫约翰校长对参加该校认证的高兰生等11位专家进行了专门培训,培训内容包括:介绍国际学校发展现状、认证程序、认证办法、认证标准及工作规则。由于国际学校与国内学校在办学理念、管理机制、办学条件等方面存在着显著差异,所以在认证试点工作中曾经出现过一些摩擦和误解。例如,在培训期间,就有中方专家提出如果国际学校提供的认证资料有造假问题该怎么办?这种情况在国内学校接受检查和评估过程中经常出现,因此中方专家很容易想到这种可能性,但是对于国际学校来说,这是不可思议的事情,因为认证本是学校志愿参加的活动,没有谁强迫你这样做,既然花钱请外部人士到学校认证,就不应该也不可能隐瞒什么。5月13-17日,NCCT派莫景淇等13位专家对北京京西学校进行了实地考察,完成了学校认证报告。6月18日,NCCT国际学校认证委员会审议通过了考察团

对北京京西学校认证结果的建议报告, 给予该校认证通过的决定。北京京西学校的成功试点使得 NCCT 掌握了一定的实战经验, 为后续工作的顺利开展奠定了良好的基础。

NCCT 在 2002 年 6 月对北京京西学校进行首次认证后, 又于同年 12 月和次年 9 月分别对天津 MTI 国际学校和北京顺义国际学校进行了认证。NCCT 对这 3 所国际学校的认证均是在其刚刚接受过外国认证机构认证后不久进行的。于是, NCCT 采取了简捷认证程序, 即不是对其进行全面的认证, 而是侧重于认证前一个认证机构在认证过程中发现的问题和学校的改进情况以及 NCCT 特别关注的问题。这样做还可以减轻接受认证的国际学校为此投入的精力和经济负担。另外, 在每一次认证时, NCCT 都邀请有学校认证经验的外国专家参加, 以协助处理一些特殊问题。NCCT 在北京和天津顺利打开工作局面, 是与北京京西学校的积极协助和参与分不开的, 因为北京京西学校与周边其他国际学校有着密切的交往, 北京京西学校校长莫约翰是中蒙国际学校协会董事会成员, 北京京西学校对于 NCCT 的认可态度很自然地促进了其他国际学校对 NCCT 的接纳。但是, 要想扩大认证业务范围, NCCT 就必须把国际学校认证范围扩大到北京和天津之外的地方。2005 年 3 月 9 - 11 日, 上海市教委在召开在沪国际学校会议时, 特别邀请 NCCT 有关人士和北京京西学校的莫约翰校长和王燕女士到会, 介绍 NCCT 开展国际学校认证的有关情况。开始时, 参加会议的国际学校代表对此不以为然, 甚至质疑 NCCT 认证国际学校的合理性和合法性。但是, 当他们了解到 NCCT 与 NEASC、CIS 和 WASC (美国西部学校认证机构) 的合作关系时, 这些国际学校的代表马上改变了起初的态度, 很自然地接纳了 NCCT, 因为许多国际学校之前就接受过上述几个外国学校认证机构的认证。从中可以看出, NCCT 与外国学校认证机构之间的合作关系, 增加了它自身的权威性和被国际学校接受的程度。2005 年 4 月, 上海长宁国际学校参加了 NCCT 组织的认证。从此, NCCT 在国际学校中的影响力和被接受程度逐渐扩大。

NCCT 在对天津 MTI 国际学校开展认证过程中认识到, 在正式受理认证申请之前审查国际学校认证资格是十分必要的, 因此在 MTI 国际学校认证活动之后, NCCT 增加了学校资格审查这一环节。

据王燕介绍, 北京京西学校和天津 MTI 顺利地通过了 NCCT 的认证, 对于其他国际学校申请参加 NCCT 认证起到十分重要的鼓励作用。

<http://www.wascweb.org/> (2006 年 11 月 5 日)。西部学校认证机构是美国 6 个地区性院校认证机构之一, 其属性与 NEASC 相同, 负责对加州、夏威夷等地的院校进行认证, 另外还在东亚和太平洋地区开展国际学校认证业务。

可见, NCCT 与 NEASC、ECIS (CIS) 和 WASC 之间的合作, 是国际学校中国认证制度建立的关键。那么它们之间的合作过程和合作关系究竟如何呢? 几个机构在进行学校认证时存在着什么相同点和不同点呢? 如前文所述, NCCT 与 NEASC、ECIS 之间的合作和交流是从 2001 年开始的, 进展得一直都很顺利, 这得益于北京京西学校在其中发挥的积极协调作用和彼此间在合作过程中逐步建立起来的信任关系。NCCT 与 WASC 之间的合作关系建立得稍晚一些。经北京京西学校介绍, 2002 年 3 月 25 日, WASC 执行副主任 Marilyn S. George 博士访问了 NCCT, 开始讨论建立两个机构之间的合作关系。NCCT 之所以在与 NEASC、ECIS 建立合作关系之后又与 WASC 合作, 是因为 WASC 在国际学校认证中占有很大的市场份额。这可以从下面一个具体事例中得到印证, 中蒙国际学校协会是一个在华国际学校协会, 有 30 多所会员学校, 其中 20 多所国际学校参加了 WASC 的认证, WASC 有在东亚地区(包括中国)对国际学校认证的较长历史, 不过它主要是对国际学校内部教学过程进行认证(Focus on Learning), 与 NEASC 和 ECIS (CIS) 所进行的全面学校认证有所不同。无疑, NCCT 如果建立与 WASC 之间的合作关系, 将有利于吸引更多的国际学校接受 NCCT 的认证。从 WASC 来看, 过去对在华国际学校的认证主要是对学校内部教学过程的认证, 没有考虑国际学校在中国办学的特殊情况, 也不涉及所在国的法律等问题, 缺少一定的国家权威性, 因此与 NCCT 开展合作可以弥补上述不足。2002 年 10 月 31 日, NCCT 与 NEASC、ECIS、WASC 召开了四方会议, 研讨四方合作协议。2003 年, NCCT 与 NEASC、ECIS 和 WASC 签订了《四方合作框架协议》。2004 年 10 月 30 日至 11 月 2 日, 莫景淇、高兰生参加了在越南胡志明市召开的 NCCT、NEASC、CIS 和 WASC 的四方会议。2005 年 4 月 4-5 日在上海中学召开 NCCT、NEASC、CIS 和 WASC 的四方研讨会议, 这次会议研讨和确定了四方联合认证的基本框架。四方于 2005 年 11 月 4-5 日在海南省三亚市召开会议, 确定四方联合认证的有关文件。但是, 四方合作过程不是一帆风顺的, 由于 NEASC/CIS 和 WASC 对于国际学校认证有着不完全相同的理解, 采用了不同的认证标准, 所以当 NCCT 与 NEASC/ECIS (CIS) 和 WASC 合作过程中, 曾经出现过一些矛盾和摩擦, 例如应该优选选择哪一方的认证标准。当各方争执不下之时, 北京京西学校的莫约翰校长利用自己的特殊身份和关系, 从中周旋, 妥善地化解了矛盾, 保证了四方的合作关系。在四方合作早期, 采取如下两种模式:

第一种模式是 NCCT 对 NEASC/ECIS 或 WASC 已经认证过学校的再认证,称为“简捷途径认证”,这时 NCCT 侧重于学校对于前一个认证机构提出意见的改进情况和 NCCT 关注而其他认证机构没有涉及到的问题;第二种模式被称为“完全途径的认证”,它是针对先期没有经过任何认证的学校进行的认证,NCCT 独立或与其他认证机构联合对其进行认证。经过一段合作之后,四方逐渐形成了如下两种认证形式:(1)联合认证。当 NCCT 与 NEASC/CIS 联合认证或 NCCT 与 NEASC/CIS 和 WASC 联合认证时,采用 NEASC/CIS 第七版标准加“中国标准”(China Context);当 NCCT 与 WASC 合作认证时,采用 WASC 标准加“中国标准”;(2)独立认证。当 NCCT 独立认证时,采用 NCCT 标准。至于选用哪一种认证模式,取决于国际学校的志愿。

影响国际学校认证制度建立的另外一支重要力量是认证专家队伍,他们依照 NCCT 制定的工作程序和标准,加上他们对国际学校的理解以及对认证过程中所遇到问题的具体分析,以同行的身份,对国际学校改进工作和提高办学质量提出意见和建议。如果没有一支能够准确理解 NCCT 认证宗旨和标准、并且有能力付诸实施的专家队伍,就不会有认证方与被认证方之间的相互信任、有效交流和沟通,也就无法有效地完成认证工作。这支队伍是由哪些人组成的?他们为什么会愿意参加认证工作?他们的工作机制又是如何的呢?目前,NCCT 按照国外“同行评价”(peer review)的原则选择认证专家,现有的 30 多位兼职认证专家主要是国内大学教师、教育科研单位的研究人员,中小学校长、地方教育行政部门负责人以及部分国际学校管理人员。NCCT 在选择国际学校认证专家时,考虑了以下条件:具有使用英语进行口头和书面表达的能力,具有一定国际教育和文化背景,熟悉国际学校的教学和管理情况,能够并乐于从事此类自愿性质的工作,工作水平和方式能够被国际学校所接受。在开展每一次认证时,NCCT 都特意邀请一名外国专家与中方专家共同工作,这名专家一般是由外国学校认证机构派出的,中外方认证专家共同开展工作,既有利于彼此间的相互学习,又有利于提高认证工作的专业性和权威性。另外,NCCT 还特别聘请北京京西学校校长莫约翰和 NEASC 的 Eva I. Kampits 博士担任国际学校认证顾问,当遇到重要问题时向他们咨询,或请他们帮助处理一些重要的问题。在认证专家队伍之外,NCCT 建立了认证委员会,它是由部分认证专家和 NCCT 有关负责人组成的,该委员会在

考察团完成认证后,对于考察团完成的认证报告和结论进行审议和表决,并形成最后的认证决议。为了保证认证的专业性和中立性,在认证专家队伍中并没有邀请行政官员参加,但是考虑到国际学校认证是一项政策性和专业性很强的工作,所以 NCCT 成立了由行政官员、法律专家、国际教育专家和学校认证专家组成的认证咨询委员会,为 NCCT 开展认证工作提供政策和专业咨询。与外国学校认证的工作方式相似,中方认证专家是在自愿基础上参加认证活动的,原则上没有经济报酬,但是 NCCT 考虑到国内的具体情况,一般会支付给他们少量的经费补助。认证专家之所以愿意参加此类工作,有以下几个原因:首先是他们认同“同行评议”的责任和意义,把承担这种工作当作是一种荣誉,对于来自国际学校的认证专家来说,认证是国际学校之间的一种互助行为;其次在参加认证过程中,他们可以深入地学习到被认证学校许多好的办学经验和做法,有利于开展自己的工作;第三 NCCT 的组织属性和地位也使得召集工作具有一定的权威性和号召力。在认证过程中,NCCT 没有将自己的主观意志强加给认证专家,不对专家小组的工作进行干预,只起组织和协助作用。这种做法赢得了专家的认同。为了提高认证工作的质量,NCCT 逐渐形成了一定的工作机制和程序,如专家在参加认证前要接受培训,首次参加认证工作的专家先以“观察员”身份出席,待积累一定经验后再参加正式的认证活动,选择有经验和能力的成员担任考察团的团长,采取“以老带新”的办法,根据专家的专业背景和工作经验进行分工,派有关专家参加外国学校认证机构组织的对其他国家国际学校进行的认证实践,通过一定的机制,补充和更新认证专家队伍等。

从2001年到2006年,在短短的5年时间里,国际学校认证制度在 NCCT 组织领导下,在国际学校、外国学校认证机构和中方专家积极参与支持下,得以在中国确立,无论是从认证范围还是从专业水准看,都达到了一个较高的水平,成功的主要原因是什么呢?莫景淇回顾了国际学校认证制度的建立过程,总结了以下三个主要原因:第一,接受认证的国际学校群体具有一定的特殊性。国际学校具有较大的办学自主权,在政府与国际学校之间存在着较大的活动空间,国际学校对于专业认证具有很强的认同感。这是 NCCT 开展认证工作的社会合法性基础;第二,由于国际学校认证是中介组织对政府管理职能的一种补充,它在没有使用公共经费的前提下,通过整合社会资源的方式发挥协调和服务功能,为政府部门

提供了有关国际学校办学的基本情况,协助政府部门开展管理工作,避免了国际学校办学过程中可能出现的一些问题,因此得到了各级政府的大力支持,如北京市为通过认证的国际学校颁发学历教育确认批复,税收部门据此对国际学校实行免营业税优惠。这是 NCCT 开展认证工作的行政合法性基础;第三,NCCT 与外国权威学校认证机构之间的合作,使得工作的专业水平较高,NCCT 在学习和借鉴国外经验基础上,形成了自己的特色。这是 NCCT 开展认证工作的专业合法性基础。

四、制度理论分析

什么是制度?制度理论的适用范围如何?可以采取什么方法进行制度研究?在对本案例从制度理论视角分析之前,我们先来回答上述三个问题。所谓“制度”(institution)是形成社会秩序的一种力量,研究人员普遍地认为,存在着三种制度要素:规则、规范、文化—认知[3]。我们可以根据特点将组织所面对的环境区分为技术环境和制度环境两种形式,前者是指有形的物资性资源环境,后者是指无形的文化、符号、规范环境。由于组织所处的环境不同,我们可以把组织划分为技术性组织和制度性组织两种类型。学校受到制度环境的显著影响,其行为难以用效率指标衡量,因此,学校是一种典型的制度性组织,适合采用制度理论来分析学校以及与学校有关的行为[4][5]。制度理论十分重视专业团体规范对于组织结构和行为的影响。按照迪马奇奥和鲍威尔提出的制度理论,学校认证机构属于一种专业性组织,学校认证制度是一种规范性行为,通过同行评价的方式来传播教育规范,使得学校行为之间表现出了一定的相似性,组织相似性正是制度理论专门分析和解释的一种现象[6],所以本文所讨论的国际学校认证制度适合采用制度理论分析其中的相关现象。在制度研究中通常采用两种分析方法,一种是“特性法”(property)或“变异法”(variance),另一种是“过程法”(process),前者主要分析制度所产生的影响,后者主要分析制度的建立和变化过程[7][8]。本案例采用过程分析方法,分析国际学校认证制度在中国的起源和建立过程。

在采用制度理论对案例进行专门分析之前,需要指出的是,本案例中的许多细节都具有与制度理论或其他理论对话的可能,可以从中看出制度理论的适用

性、局限性以及今后可能的发展方向,下面将通过几个例子对此予以简要说明。制度理论关注在相同的制度环境作用下,组织结构与制度环境之间的“同形”(isomorphism)。对于一个微观制度建立过程来说,同形性与变异性(多样性)同时并存。NCCT 国际学校认证与 NEASC/ECIS (CIS) 和 WASC 学校认证之间既有很多相似之处,如前者借鉴了后者的认证程序、标准、规范等,但是它们之间也存在着一些相异的地方,如 NCCT 根据国际学校在华办学的特殊性,增加了资格审查步骤,由于几个机构的认证职责和专长不同,在合作过程中形成了一定的认证分工。当对国际学校进行联合认证时,NCCT 侧重于从中国法律、法规和文化角度进行,而其他3个外国学校认证机构则侧重于从教学过程和内部管理角度进行。另外,对于一所学校的认证是由一个临时组成的专家小组完成的,虽然专家小组要按照标准程序开展工作,但是每一个人对于学校认证会有不完全相同的认识和理解,这种认识上的差异会反映在人们的工作行为上,造成同一个认证机构组织的不同认证活动由于人员组成不同而存在着一定的差异。在国外,认证是一项自愿性的工作,不计劳动报酬,NCCT 在进行国际学校认证时,基本上也是遵循自愿和无报酬原则,但是考虑到中国的具体情况,还是向中方专家们支付少量的报酬。虽然笔者注意到了这些差异,觉得它们是制度建立过程中出现的有意思的现象,并且有可能对于制度理论的核心命题提出挑战,但是并没有把它们作为本文重点分析的内容。

从总体上看,本案例所描述的国际学校认证制度的建立过程呈现出一个基本的发展脉络,可以用制度理论的有关逻辑予以解释。在本节中,笔者只选择国际学校认证制度的“起源”(initiation)和“扩散”(diffusion)两个阶段,从特定的制度理论视角对其进行一些分析。

目前,制度理论还处于建立和发展过程之中,现有的制度理论不能很好地解释所有的制度实践和制度安排。下面通过对制度理论一些核心命题和特点与本案例制度建立实际过程的对比,说明社会现实对于制度理论提出的挑战以及制度理论可能的扩展方向。第一,组织分析中制度理论的核心思想是,组织受制度环境的影响,组织结构是组织为了保证与制度环境的要求相一致的结果[9]。由于组织分析中的制度理论从上述视角看待组织与环境之间的关系,所以它一般将制度环境作为自变量,而将组织看成是因变量,关注制度环境对于组织的影响。在现

实中,组织与制度环境之间的作用关系是相互的,组织不仅受到制度环境的影响,组织也会反过来影响制度环境,后一种关系在制度理论中被相对地忽视了[10]。本案例从一个侧面说明,面对一定的制度环境,国际学校组织具有选择甚至是创造制度环境的能力。第二,制度理论有新旧之分。旧制度理论与新制度理论既有共同之处,也有差别。它们的共同之处在于,均把组织看成是一个开放系统,组织特性受到环境的影响。它们之间的区别体现在制度环境范围的分析上[11]。旧制度理论比较重视对于微观有形环境的研究,而新制度理论比较重视对于宏观组织域作用的研究。与旧制度理论相比,新制度理论的主要贡献在于解释成功组织形式和实践的扩散和再制过程,但是却相对较少地涉及作为进行时的“制度化”(institutionalization)过程,即较少讨论制度的起源问题[12]。本案例把国际学校认证制度看成是起源和建立两个阶段,在起源阶段,分析了制度需求方和供给方的利益考虑,这是新制度理论中较少涉及的内容;在建立阶段,则把它看成是西方国家学校认证制度的扩散和变异过程。从某种意义上说,在本研究案例介绍时结合了部分旧制度理论与部分新制度理论的成分。第三,由于受所关注现象的限制,组织分析中的新制度理论主要从“合法性”(legitimacy)角度出发,把注意力比较多地放在组织被动地接受制度环境影响机制的探讨上,包括强迫、规范、模仿等形式[13],而没有专门讨论“功利”(utilitarian)和“利益”(interest)机制,因此无法很好地解释新制度是如何创立的。为了扩展制度理论的应用范围,我们可以将“利益”和“能动性”(agency)两个概念引入到制度分析中[14]。正如古尔德纳(Gouldner 1954)所说:“如果没有利益群体的干预,制度是不会产生和发挥作用的。”(转引自[15]:12)新制度的出现是由于一些有组织的并且占有资源的行动者(制度创立者)发现了实现其高度重视的利益的机会。鲍威尔也认为,我们不能把组织看成是被动的,相互冲突的制度期望使得制度创立者可以创造性地发挥自己的能动性[16]。这种思路对于分析和理解转型期中国社会的诸多制度现象是有所帮助的,因为新旧社会制度转换过程实际上也是一个利益关系的调整过程,在这个过程中,存在着利益分歧、冲突、折中和调解等,所以离开了具体的利益关系,就不能很好地理解制度变迁和创新过程中的动力机制。从另一方面看,对于转型过程中的中国社会来说,那些“成功”的市场经济制度会自觉或不自觉地成为模仿和学习的对象,现有的成功制度实践既

制约着人们的思维,也影响着制度备择(如“西方化”或“美国化”的出现就是具体表现形式),但是在模仿其他国家的制度时,由于环境条件不同,存在着多种可能的结果,既可能成功,也可能失败。搞清楚制度学习过程中成功和失败的原因是非常重要的。一般来讲,西方发达国家的许多成功制度是自下而上自然演化而成的,使得制度有了一个很好的社会基础,可以长期维持下去,但是对于模仿者而言,则常常采取一种自上而下的人为干预方式,没有充分地考虑到每一个组织的具体环境条件,这样使得制度的建立和维持缺少必要的社会基础,也不能与其他制度很好地融合和共处。这是造成制度模仿失败的一个主要原因。国际学校认证制度的成功恰恰是采取了一种自下而上的方式进行的,制度需求方和供给方从各自的利益出发,在制度建立过程中,保持相对的独立性和自主性,发挥主观能动性,调动各种社会资源,达成了一种有效的自然秩序。

从国际学校认证制度的起源看,适合将利益和能动性概念引入制度分析中。为了说明这一点,我们再将经典的制度理论与我们所讨论的案例进行一些对比。20世纪初德国社会学家韦伯曾预测,在市场效率机制作用下,社会理性程度不断提高,社会最终将变成一个受理性制约的“铁笼”,其表现形式是科层组织的产生和扩散,并且无人能够阻止这种趋势[17]。迪马奇奥和鲍威尔在提出制度理论时,与韦伯的理性理论进行了有效的对话,他们发现,当人类进入后工业社会后,理性力量的作用形式发生了变化,政府和专业团体在一定程度上取代了市场,成为新的理性发展的推动力量,“合法性”(legitimacy)机制取代了“效率性”(efficiency)机制,成为新时期的“铁笼”,从而制约着人们的思维和行动[18]。实际上,在迪马奇奥和鲍威尔对组织分析中的新制度理论进行分析之前,美国另外两位社会学家迈尔和罗万在另一篇经典文献中表达了相同的思想,他们指出:“后工业社会许多组织的正式结构反映的是制度环境的神话,而不是工作活动的需求。”[19]“存在于制度化环境中并与制度环境相同形的组织,其结构独立于生产效率,它们可以获得生存所需要的合法性和资源。”[20]对比韦伯的“铁笼”与迪马奇奥和鲍威尔的“铁笼”,虽然它们在理性和组织同形性方面具有一致的结论,但是与此相对应的效率和合法性的作用机制则是不同的,甚至构成了相互对立的关系,即有效率并不一定满足合法性机制,而满足合法性机制也不一定有效率。在宏观社会背景下总结出的制度理论,是否适合于解释本案例中微观背景

下的组织行为呢?从本文前面描述的案例中可以看出,国际学校认证制度的建立过程并不像迪马奇奥和鲍威尔提出的是在外力影响下完成的,而是国际学校从自身利益出发,根据国际学校惯例,主动提出和参与建立的,因此很难完全用迪马奇奥和鲍威尔的制度理论对这种现象进行有效的解释。如果引入利益和能动性概念,合法性机制与效率机制(也许这里用利益机制更恰当)可以是不矛盾的,具体地讲,国际学校为了减少制度环境的不利影响,主动为自己建造了一个“铁笼”,在接受中国有关部门认证的同时,也换得了制度环境对其实际利益的保护。同样地,制度供给方在参与制度创立时也有自己的利益考虑,并且在一定程度上得到了满足,这里主要是指在政府机构改革过程中事业单位的重新定位和工作模式的转化。总之,与制度理论所预测的组织域中组织的被动行为不同,本案例反映了国际学校主动构建自己的制度环境,其能动性充分地发挥和体现了出来。

从某种意义上讲,我们可以把国际学校认证制度在中国的建立过程看成是国外学校认证制度的一种扩散。根据制度理论,制度沿着特定的社会关系网络实现扩散,制度扩散具有相似性的特点,即传递方与接受方在制度表现形式上具有相似性[21]。我们可以从国际学校认证制度的建立过程看出,NCCT认证制度与外国学校认证制度之间具有一定的相似性。与供给导向型制度的建立过程不同,本案例是需求导向型的制度建立过程,制度需求方(国际学校)的需求水平和社会网络决定了新建制度的特征。这种相似性是在以下条件下实现的:首先国际学校高水平的教学和管理,是中国有关部门单方面开展认证所无法胜任的,于是决定了NCCT与外国学校认证机构进行合作的必然性。其次制度备择方案(现有的学校认证制度)是有限的,国际学校已经熟悉并且接受了某些外国学校认证机构的认证,这在很大程度上决定NCCT也要采取与之类似的作法,选择其他方式即使说不是不可能的,也是要付出较大的成本。第三,由于中国不存在任何学校认证制度,这就为外国学校认证制度扩散减少了阻力,或者说为制度扩散创造了有利的条件。在承认制度扩散过程中同形性的同时,笔者并不否认制度扩散过程中出现的变异,即NCCT国际学校认证制度具有特色的方面。

五、小结

从国际学校认证制度的起源看,它源于制度需求方(国际学校)的利益需求,

也符合了制度供给方(NCCT)的利益。在需求方和其他各方的积极影响和参与下,制度供给方发挥了自身的主导和能动作用,完成了国际学校认证制度的建立过程,我们可以把它看成是国际学校已经熟悉的外国学校认证制度的一种扩散。在制度扩散过程中,表现出制度相似性和变异性的特点。本文主要从制度理论出发,讨论了产生制度相似性的原因。

近年来,政府部门对于建立中介性教育评价组织给予很高的期望,希望通过这种方式,减少政府对于学校的干预,提高学校的社会适应性。但是,教育中介组织在我国的发展状况并不十分令人满意。本案例也许可以给正在兴起中的我国教育中介机构带来一些启示。根据制度发展史,制度的创立往往不是按照预先设计和规划的方式进行的,而是按照非计划和无意图的规则完成的,减少人为的约束可能更有利于制度创新[22]。本案例从一个侧面说明,只要适当地释放制度空间,允许各种社会力量自由发挥作用,它们会形成某种有效的作用机制或社会秩序,这种作用机制或秩序可以调动一些社会力量,具备自我维持功能。

参考文献:

- [1] [6] [12] [13] [18] DiMaggio, Paul J. and Power, Walter W. (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, PP147-60.
- [2] 国家教育委员会. 《中华人民共和国国家教育委员会关于开办外籍人员子女学校的暂行管理办法》1995年4月5日发布,教外综[1995]130号文件。
- [3] [22] Scott, W. Richard (2001) *Institutions and Organizations*, P52, P108, Thousand Oaks: Sage Publications.
- [4] [19] [20] Meyer, John W. and Rowan, B (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 11: PP345-56, 341, 352.
- [5] Rowan, B & C.G. Miskel. (1999) "Institutional theory and the study of educational organizations". In J. Murphy & K. Seashore-Louis (eds.), *Handbook of research on educational administration*. PP359-383, San Francisco: Jossey Bass.
- [7] Tolbert, Pamela S. and Zucker, Lynne G. (1999) "The Institutionalization of Institutional Theory" in Stewart R. Clegg and Cynthia Hardy (eds.) *Studying Organization*, PP169-184, Thousand Oaks: Sage Publications.
- [8] Scott, W. Richard (1994) "Institutional Analysis: Variance and Process Theory Approaches" in W. Richard Scott, John W. Meyer and Associates (eds.) *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, PP81-99, Thousand Oaks: Sage Publications.
- [9] Donaldson, Lex (1995) *American Anti-management Theories of Organization: A Critiques of Paradigm Proliferation*, P79, Cambridge University Press.

- [10] Perrow, Charles (1986) *Complex Organizations: A Critical Essay*, third edition, P173, New York: McGraw-Hill Publishing Company.
- [11] Brint, Steven and Karabel, Jerome (1991) "Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges" in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, PP345-355, Chicago: The University of Chicago Press.
- [14][15] DiMaggio, Paul J. (1988) "Interest and Agency in Institutional Theory" in Lynne G. Zucker (ed.) *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, PP 3-22, Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- [16] Powell, Walter W. (1991) "Expanding the Scope of Institutional Analysis" in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, P183, Chicago: The University of Chicago Press.
- [17] 韦伯《新教伦理与资本主义精神》，于晓、陈维纲等译，北京：生活、读书、新知三联书店，1987年，142页。
- [21] Strang, David and Meyer, John W. (1994) "Institutional Conditions for Diffusion" in W. Richard Scott, John W. Meyer and Associates (eds.) *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, PP100-112, Thousand Oaks: Sage Publications.