

术语言的文献，而相当程度地挖掘满文、蒙古文、维吾尔文等民族语文或域外语文材料。其二，从中心转向边缘视角。其三，过于强调当地少数民族与汉族之间的对抗而非互动，这无非是将西方后殖民主义理论移植到新疆研究之中。其四，西方学者运用韦伯、福柯、布尔迪厄、萨义德、哈贝马斯、安德森、巴斯等学者的多种人文社会学科的理论开展新疆研究，实现了研究范式的一次转变，这也是1960年代“汉学”向“中国研究”转变<sup>1</sup>在新疆研究的具体体现。

无独有偶的是，无论是将清朝视为内亚草原帝国还是早期现代帝国的观点，都在某种程度上质疑清朝作为中华帝国，或换一种说法，认为清朝不属于中国传统王朝的观点<sup>2</sup>。实际上这反映出视角的不同。狄宇宙、米华健等学者以内亚视角来审视清朝，当然更倾向于将清朝视为一个“内亚帝国”，而濮德培以及加州学派学者从比较史学出发寻找欧亚近似点，从而将清朝（某种程度上包括明朝后期）视为“早期现代帝国”，这在某种程度上补正我们在开展史学研究之时，不可避免地显露出“中原中心论”和“汉本位”的史观局限，这些思维定势往往来源于汉文资料所弥漫的那种华夷观或传统天下观。不过，如果刻意标新立异地将清朝的“内亚属性”“欧亚近似属性”过度放大，进而提出颠覆清朝作为一个中国王朝的观点，那就会本末倒置，滑天下之大稽。

## 【论 文】

# 制度与行为：教育援藏过程中的组织因素

——以高等教育援藏干部选派和在藏行为模式为分析对象

谢伟民<sup>3</sup>

**摘要：**高等教育援藏有别于对口支援西藏制度体系下的其他部分，有自身独特的逻辑。谁援藏，在藏期间如何行为，是整个高等教育援藏的重心。本研究引入制度分析而非政策分析，关注制度过程中的组织因素，认为教育援藏首先是组织行为。以此基础对政策约束下的理性算计行为模式进行批评，提出成功的援藏干部选派是组织权威、组织对援藏的意义构建与个人对援藏的理解认知互动的结果；在藏行为则发生在具体的组织情境和环境中，适当性行为取代个人理性计算。进一步，展现了高等教育援藏制度过程中的价值逻辑和市场逻辑的冲突，突出制度绩效的长效模式而非短期逻辑。

**关键词：**高等教育援藏；制度过程；组织；价值逻辑；市场逻辑

## 一、引言

<sup>1</sup> 姚大力：《西方中国研究的“边疆范式”：一篇书目式述评》，《文汇报》2007年5月7日。

<sup>2</sup> 美国著名新清史学者欧立德（Mark C.Elliott）曾于2013年5月6-7日曾来复旦大学文史研究院讲学，笔者聆听讲座并在尾声之时曾当面提问，“清朝是一个内亚帝国（Inner Asian Empire），早期现代帝国（Early modern Empire），还是中国的传统王朝（Traditional dynasty）”之时，欧立德认为“清朝是一个中国传统王朝”。

<sup>3</sup> 谢伟民，男，1986年出生，西藏大学政法学院讲师。



尽管教育援藏已经形成了庞大制度体系,但并未被作为一个专门的领域得到深入分析。既有文献主要将教育援藏视为政策,分析政策绩效;关注静态政策结果而非政策过程,关注政策本身而忽视复杂政策与制度集合。本研究转换思路,专注制度而非政策。

20世纪六七十年代后,新制度主义逐步兴起,尽管内部存在诸多分歧,但基本形成了三个主流研究范式,理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义。新制度主义者基本接受一种宽泛的制度定义,认为制度界定并限制了人们的选择集合,<sup>1</sup>包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化—认知性要素,以及相关的活动与资源。<sup>2</sup>这一概念包括正式规则之外的非正式约束、惯习、仪式、象征性符号等。相对于政策范式在政策过程中关注行为主体选择以及作为结果的政策变通、政策扭曲和政策失真等,新制度主义强调制度塑造社会关系与日常生活行为模式。从而,制度约束下的行为涉及更广泛的原因,如意识形态、惯习、符号以及利益偏好的复杂互动。新制度主义尤其关注制度与行为关系中的组织因素,从而超越个人理性经济模型的简单化约主义对行为提供了更加复杂的讨论。在政策研究难题提供政治生活稳定性和连续性的解释性原因时,制度分析提出“非正式约束嵌入”、制度积累、观念遗产和历史路径依赖等重要变量。科学主义与计量分析在政策范式中颇为流行,但难以对制度背景、规范、惯习和意义塑造对于行为的规范、引导和限制功能做出解释。单一或少量政策很难独立起作用并经常不成功,但长期大量相关政策的尝试本身具有制度效益,甚至制度本身成为符号和象征。在制度过程中,个人品性和政治角色的意愿可能不再那么重要,理性计算可能让位于复杂规则执行过程中被诠释的传统、规范,组织场域中对身份的认知和适当性的计算更加重要。<sup>3</sup>政策分析难以看到复杂制度过程中系列规则富含的矛盾、冲突和分歧。

自20世纪中叶中央审慎思考和平解放西藏之时,教育援藏就已经作为具有策略性和战略性的步骤得到实施。此后长期延续并引入对口支援模式,在20世纪90年代正式作为制度化和体系化的国家对口支援西藏的重要组成部分,至今有逾半个世纪的历史,涉及领域方方面面、落实环节错综复杂、关系责任千丝万缕。<sup>4</sup>同时,教育援藏不仅作为国家政策得到贯彻,也成为受援民众对于国家的一种期待,成为中央和西藏关系的一条特殊纽带。在正式政策之外,教育援藏已经被日常生活化,援藏本身成为象征与符号,塑造着援助方、受援方和普通民众思考问题的方式。教育援藏的落实,不仅是国家政策在科层制体系下的实施,很大程度依赖于支援方在政治义务、政治忠诚与自我利益之间的非正式互动。正是如此,本研究将教育援藏视为制度而非政策。然而,高等教育援藏仍然有着诸多具体形式,如援藏干部选派、对口支援师资培养、人才交流计划、研究生代培、课题联合申报等等。本研究以高等教育援藏干部选派和在藏后行为为对象,以管窥豹,探讨教育援藏制度与行为的关系模式。本研究探讨:高等教育援藏干部如何选派?谁被选派?选派后如何履行组织或个人承诺?

## 二、涉及高等教育援藏的核心制度规范

援藏干部,即指按照中央确定的“分片负责,对口支援,定期轮换”方针,由中央组织部、人力资源和社会保障部下达计划,对口支援省(市)、中央直属机关和中央国家机关、中央企业选派到西藏执行援藏任务的党政干部、专业技术人员和企业管理人员。<sup>5</sup>高等教育中的援藏

<sup>1</sup> 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁和经济绩效》(杭行译),上海三联出版社,2014年版,第4页。

<sup>2</sup> W.理查德·斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》(第三版)(姚伟、王黎芳译),中国人民大学出版社,2010年版,第56页。

<sup>3</sup> 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁和经济绩效》(杭行译),上海三联出版社,2014年版。

<sup>4</sup> 谢伟民、贺东航、曹尤:《援藏制度:起源、演进和体系研究》,《民族研究》2014年第2期。

<sup>5</sup> 《对口支援西藏干部管理办法》。



干部，主要包括高等教育系统的党政干部和专业技术教师。截至目前，涉及高等教育援藏教师选派工作的文本规范主要有：历次中央西藏工作座谈会成果文件；1994年后中共中央组织部统筹分批次选派援藏干部的文件，包括中共中央组织部、人力资源和社会保障部下发的《对口支援西藏干部和人才管理办法》、教育部“关于做好第\*批援助干部人才选派工作的通知”；支援方和受援方的省、县市级单位根据上级行政部门文件制定的各种具体政策、办法。这些文件部门之间交叉制定、层级衔接，甚至单一政策制定部门内部同一时期有相似而重心不同的文本，同时不同时期政策文本有着相当长的历史路径，从而典型地形成了一个庞大的“制度集”。这个制度集核心包括：如何选派援藏干部；如何管理援藏干部和落实相关福利待遇。

最早关于援藏教师选派和相关待遇的完整规定可以追溯到1974年中央发布到《关于内地支援西藏大中中专师资问题意见的报告》。该报告提出，教育援藏的主要任务为：宣传毛泽东思想、党的各项方针政策和贯彻执行毛主席关于教育工作的一系列指示，同西藏当地教师一起，搞好批林批孔和教育革命；担任一定的教学任务；负责培养提高当地师资，从根本上改变师资不足的状况。<sup>1</sup>援藏教师的选派标准强调政治素质、身体素质和业务素质，政治历史清楚是首要的前提。生活待遇方面，明确派出教师进藏不转户口，只带临时油粮关系，在藏工作期间一切生活标准，根据当地不同地区的规定，应与当地教师的待遇相同，并由西藏负责解决。<sup>2</sup>由于工资的地区差异，提出援藏教师西藏工作的差额工资由西藏发给。其他待遇包括：进藏的装备和行程费用，如棉花、被褥、棉衣、进藏路费和返回路费以及公费医疗等。<sup>3</sup>当时明确“派出教师所需冬装，由西藏负责每人补助制装费八十元”。

1994年中央第三次西藏工作座谈会是援藏政策的一个重要转折，但一方面并没有对教育援藏的特殊性给予足够重视，援藏教师选派、管理和福利待遇与对口支援西藏所有干部一样适用统一政策；另一方面，1974年确立的相关规范基本完全得到保留。1994年后教师援藏任务基本可以和1974年的规定一一对应，即政治任务、教学任务、师资培养任务。同时，选派标准进一步明确：“坚持标准，好中选优，优中选强；选派援藏干部，原则上应按相应级别选派，少数优秀需提拔任职的，必须严格把关，办理任职手续后，再进藏工作。”<sup>4</sup>增加了选派的具体程序，采取自愿报名与组织选派相结合的办法，党委提出建议名单后上报市、省委组织部。干部管理延续同样的逻辑，即户口关系不变，只转党组织关系，新增在藏期间的管理由派出单位和西藏共同管理，并以西藏当地管理为主的条款。年度绩效考核同样由西藏自治区党委和受援单位实施并抄送考核结果给派出单位。<sup>5</sup>生活待遇方面，明显地融入了更多的市场因素。“生活待遇”一词转变为“福利待遇”，待遇水平相应提高。福利待遇项目仍然包含工资差额补贴、进藏装备费、往返路费、医疗报销等，但更多形式以现金方式补贴，增加了一次性进藏补贴、每月生活补贴、进藏后晋级任职和返回原单位后保留晋级后的工资待遇、探亲假，以及其他规定，如机构改革过程中不被纳入下岗或分流对象、子女转学升学以及户口等优惠政策。<sup>6</sup>为保障援藏干部的管理和福利

<sup>1</sup> 《国务院批转国务院科教组〈关于内地支援西藏大中中专师资问题意见的报告〉的通知》（1974年4月26日），见：中共中央文献研究室、中央西藏自治区委员会：《西藏工作文献选编》，中央文献出版社，2005年版，第292页。

<sup>2</sup> 《国务院批转国务院科教组〈关于内地支援西藏大中中专师资问题意见的报告〉的通知》（1974年4月26日），见：中共中央文献研究室、中央西藏自治区委员会：《西藏工作文献选编》，中央文献出版社，2005年版，第293页。

<sup>3</sup> 《国务院批转国务院科教组〈关于内地支援西藏大中中专师资问题意见的报告〉的通知》（1974年4月26日），见：中共中央文献研究室、中央西藏自治区委员会：《西藏工作文献选编》，中央文献出版社，2005年版，第294页。

<sup>4</sup> 《关于选派第六批援藏干部的通知》。

<sup>5</sup> 《对口支援西藏干部管理办法》。

<sup>6</sup> 参考：各省人力资源与社会保障厅《关于选派第\*批援藏（援青）干部的通知》。





待遇，作为受援单位的西藏自治区党委和政府参照中央和内地支援省市的相关援藏政策文件制定了《对口支援西藏干部管理办法》，对诸如提职任用、休假与休假补助、体检医疗、津贴及有关待遇作出了具体的规定。

长时段来看，这些政策不断调整，但根本性的条款却保持着基本的稳定性。同时，各层次、各部门在教育援藏干部选派和管理上也保持着高度的一致，细微的差别主要在福利待遇的补贴上。同时，这些政策并不构成封闭的领域，而是与政府科层体制、援藏思维惯性、政治责任和维稳压力一起构成了相互关联的规则和惯例的集合，援藏干部的选派与在藏后的工作均是在具体情境下思考自身的角色、利益。因而，制度分析不得不考虑教育援藏政策之外的情境、角色甚至意识形态的因素，甚至后者对制度与行为起着更为根本的塑造作用，特别是历次西藏工作座谈会以及关键领导人围绕西藏工作的讲话等。

### 三、高等教育援藏干部的选派逻辑

#### （一）对政策约束下理性算计模式的批评

谁参与援藏？“生命的禁区”、高原缺氧的恐惧、远离家人和熟悉的生活与工作场域，对西藏工作的不确定性，理性的个人在什么情况下会克服这些障碍参加援助西藏？在既有政策文本下，社会大众甚至粗心的研究者很可能将援藏教师的选派过程理解为：个人报名与单位推荐、组织考察、组织审批和结果上报的一个制度化的标准程序。同时，理性的个人会计算援藏过程中的成本—收益，并充分肯定援藏的结果是个人绩效的最大化，或至少认为在确定的时间参与援藏能获得比当前工作内更多的预期收益。进一步，援藏的整个机制应该是竞争性的，在预期收益明显和可观的情况下援藏干部才华出众。然而，这一假定很容易得出个人绩效最大化与援藏总体绩效最优化的悖论，即个人收益增加意味着援藏总体收益的减少，参与援藏的核心是获得利益而非进行支援和奉献，这与实际援藏绩效明显不符；另一方面，在预期收益与当前工作收益比较缺乏明显优势的情况下，这一假定意味着候选人根本没有很大动力参加援藏，援藏任务则无法落实，同样与实际不符。

这一逻辑也遭遇到援藏不同群体内部激励差异的问题。基于政策框架下的个人理性计算，援藏对于党政干部而言理应有着更大的预期收益，而对于专业技术教师来讲收益模糊而不稳定。这一逻辑展现了教育援藏相较于党政部门的差异性。合理的结果则是：党政干部援藏过程充满竞争性和活力；专业技术教师援藏缺乏内部激励。对这一逻辑的分析需要考虑科层体系内部晋升逻辑和高校教师职称评定逻辑。对于政府系统党政干部来讲，从科级干部晋升到副处级干部将遭遇严肃的“天花板效益”，也即对于科级职位对大部分科级及其以下职级的干部来讲意味着整个职业晋升的顶点。援藏或援疆提供的制度安排无疑为官僚系统党政干部提供了晋升的捷径或机会。数据显示，百分之几的援藏干部被确认为援藏身份之前均为年龄、科级干部。因而，对于党政干部而言，参与援藏对于理性个人来讲结果明朗而富有吸引力。冯军旗的研究认为，正科级干部到副处级干部的晋升平均时间间隔为 7.3 年，<sup>1</sup>援藏的最优结果无疑一方面缩短了晋升的时间，增加了仕途的竞争力，年龄可能成为关键职位晋升的限制，另一方面最差的结果也至少是高一级别的行政工资。高校的党政干部晋升逻辑基本类似。

对比来看，对于专业技术教师来讲，教育援藏政策设计的逻辑也即高校自身的制度逻辑同样不容忽视。高校教师的专业技术职称晋升，不仅关系到高校之间的竞争和排名，关系到就业率和招生率，关系到高校科研和教学水平以及国际化竞争中的地位和影响。高校是否会放宽职称晋升的核心条件，以增强对于专业技术援藏教师的吸引力，答案不言而喻。对口支援作为高校在既有

<sup>1</sup> 冯军旗：《中县干部》，北京大学博士学位论文，2010年，第90页。



政治和行政体制下的政治任务，但内地高校竞争环境总体不以完成政治任务为核心标准。加上高级职称名额的紧张，使得高校反而不断提升职称评审的标准。从而，遵循理性计算原则，职称晋升的核心目标与既有体制对参与援藏没有明显的吸引力。的确，一些高校放宽职称评定标准，如援藏冲抵出国经历（对“985工程”高校来讲并不普遍）、考核合格不占晋升指标、或副高内晋升一级，颇有吸引力；但另一些高校仅仅承诺西藏的职称外语和计算机考试成绩一样适用原单位职称评审。

上述分析颇有道理，并提醒政策制定和研究者关注高等教育援藏区别于政府系统或国有企业的特殊性和内部激励的差异性；然而，奠基于个人理性选择之上的逻辑很大程度上忽视了各个高校内部的差异性，并忽视了组织的重要性。

## （二）援藏教师选派中的组织因素

审慎的调研发现：是否参加援藏并非仅仅为政策激励下的个人理性，而是融合了组织因素、政治责任、受援方标准和援藏候选人主体利益的综合结果，政策约束仅仅是其中一个因素。教育援藏教师选派首先是组织行为，组织不仅具有理性思考的能力，更重要的是承担了相当的政治责任。教育援藏是对口援藏制度体系的一个重要部分，几乎所有的有关对口援藏的政策体系均高度强调“从全局和政治的高度充分重视教育援藏工作”，“相关部门要把教育援藏工作作为一项政治任务，尽职尽责地完成，把各项工作落到实处”，<sup>1</sup>“真正把选派工作当作一项重要的政治任务来完成，为促进西藏的发展和稳定，提供坚强的组织保证和智力支持”。<sup>2</sup>教育援藏首先成为各级教育口和高校组织承担的政治责任。政治责任区别于行政责任，前者强调政治忠诚，后者强调岗位职责和绩效。研究表明，经济绩效对于底层官员晋升的激励较大，但行政级别越高，特别是市、省级干部来讲，政治忠诚相比行政绩效来讲更关乎官员个人前途。<sup>3</sup>相比日常行政事务，教育援藏并非行政岗位的明确责任，而是来自科层制上层安排的政治任务，这个任务是运动式的、临时的；但另一方面有着逾60年实施的历史，在全国有大范围实施的先例，各高校领导人之间有着围绕教育援藏落实绩效的相互竞争。这一强大的政治压力及其压力的承载者领导人个人，无论何种原因都必然将高等教育援藏转换为带有极强政治色彩的组织行为。

这一组织行为不仅要求选派合适的人选，如专业、职务、职称和职级、能力、形象等，还需保障选派本身不会遭遇失败。这自然而然要求支援高校党委根据受援方高校提供的援藏干部具体指标将注意力锚定在相关教师身上。受援方在提供需求方案时，管理干部和专业技术教师有着不同的标准：前者一般标明岗位名称、相关工作经验、行政级别和年龄；后者标明年龄、学院、专业、课程、专业技术职称等。这些看起来微不足道的标准实际成了援藏干部选派的明晰限制，最终符合条件的人选经常并不多。考虑现实其他情况则进一步限制了可选人数，如候选人的家庭因素、身体健康状况。除此之外，支援方组织还需考虑本单位的组织人事状况，即谁可离得开、以及谁已经参与过援藏或援疆项目。最终，锚定的人选经常性被限定在极少数教师甚至1-2名教师身上。但各高校差异较大，部分高校竞争性可能真实存在，但同样不可忽视组织的选择。从而，各高校官方政策文本明确强调个人申报或组织推荐相结合，但实际运作过程经常性是组织锚定和个人服从组织安排的结果，并在“顾大局、讲政治”的话语下，以可预期的不言明的实际收益为支撑。

<sup>1</sup> 《国务院办公厅转发教育部等部门〈关于进一步做好教育援藏工作意见的通知〉》（国办发〔2004〕6号）；《教育部、中央统战部 国家民委〈关于进一步加强教育对口支援西藏工作的意见〉》（教民〔2006〕8号）。

<sup>2</sup> 《关于选派第六批援藏干部的通知》。

<sup>3</sup> Lü X., Landry, P. F., & Duan, H. (2014). Does performance matter? Evaluating the institution of political selection along the Chinese administrative ladder. APSA 2014 Annual Meeting Paper. Retrieved from: <http://ssrn.com/abstract=2452482>



援藏教师主体的国家情怀、边疆情怀、对西藏的兴趣同样不可以低估。西藏因其独特的历史背景和现实地缘政治特征,在国家稳定、民族团结共同繁荣的伟大事业中占据着重要的战略地位。这是每一个爱国者都憧憬为其作出自己贡献的神圣土地。访谈中,逾90%的援藏教师均表达了对西藏的情怀,“想到中国的这块土地走一走,了解了解”。部分援藏教师带着自己的研究兴趣,但仅占相当少的部分。这正是西藏情怀的映照。

例外总是可能发生,锚定的人选并不接受组织的安排。但一旦发生,渐次锚定不仅面临新的说服,还需克服失败案例的模范效益。因而,组织锚定有着更深层次的依据和凭借,这些凭借并非来自高等教育援藏政策的激励与约束,而在政策之外的组织环境和场域。这一凭借不仅考虑上述显性标准,仍需对候选人所面临的处境进行较为精准的分析。对于党政干部而言,严格服从组织安排暗示顺利晋升,或至少更高一级行政级别的工资福利。理性算计可以轻易知晓其中的厉害。对于专业技术教师来讲,职称晋升来自学术委员会的评审,上级组织无法有效承诺。然而,不服从组织安排的潜在后果可能影响整个职业发展前途。作为对口支援西藏高校,多为985工程和211工程院校,其二级学院实力强大并拥有相当大的自主权,这些自主权涉及教师年终考核、职称晋升和课题申报的支持度,这些对二级学院青年教师来讲是重大约束。另一方面,对援藏表现出积极支持态度在获得在受援高校申报省部级课题基金。这一过程中,组织权威、候选人对参与援藏的理解、对西藏的认知与恐惧程度、奉献意识,始终处于互动的过程中。

因而,成功的援藏干部选派并非政策指引下的理性计算,而是政治忠诚、组织锚定、候选人在具体组织场域中进行适当性计算的结果。这一过程中,组织权威、组织对援藏的意义构建与个人对援藏的理解和认知进行持续的互动。这里制度并非教育援藏政策的集合,而是组织权力场域、非正式人际关系互动、先前实施特征、个人适当性算计模式所组成的混合体,共同决定了选择集合和最终结果。在某些情况下,特别是受援方某方面师资长期紧缺而对口支援单位该方面组织人事经不起轮番派遣的情况下,选派结果可能就并非“好中选优,优中选强”的最优状态。适当性行为是完成选派任务优先,因而选派结果有相当的偶然性。仅仅关注政策本身,很可能导致对援藏行为的不充分甚至错误理解。

## 四、高等教育援藏干部在藏行为逻辑

### (一) 对在藏行为的制度与行为分析

同样的误解可能发生在高等教育援藏教师在藏后的行为逻辑上,能力的质疑是流行的观点。直观的经验对于受援地民众来讲颇有说服力,平常的岗位工作、毫无创造力的日常生活、缺乏重大变革与受援地民众的较高期待形成了鲜明对比;对劣迹事件的关注远高于辛勤而平常的工作;众所周知的大胆尝试基本以失败告终;渐进而缓慢的制度改进却难以察觉。这些心理学和管理学上的案例常常被人忽视,误解迅速传播、演变为偏见,并可能成为援藏教师和所在受援单位默识的潜藏文化,这一文化甚至威胁到援藏干部原本积极的工作态度和心理期待。

与能力相关的问题是对既有制度约束和制度激励的批评。分析者认为,援藏干部一旦进入西藏相应工作岗位,其管理与考核的责任主要归西藏当地行政、事业或企业单位,由西藏自治区各级组织人事部门结合实际进行,且其考核优秀不占派出单位指标。尽管在考核考察条款中明确了考核具体内容,但惩罚方面主要涉及因公出差、请事假、请病假、休假和未经批准私自外出等问题,并未对岗位绩效做出考核安排。另一方面,由于援藏干部的特殊身份,进藏之后基本成为各级组织的“香饽饽”,如西藏自治区明确强调受援单位对援藏干部要“严格要求、严格教育、严格管理、严格监督,政治上充分信任,工作上大力支持,生活上热情关心,充分发挥援藏干部的





作用。”<sup>1</sup>无论是组织管理机制上还是人情关系模式上，严格要求难以落实，但“热情关系”则得到了充分体现。除高等教育援藏系列政策规定的有关待遇外，考核优秀基本得到落实；其他事假、病假和出差相较于在藏教师来讲颇为容易。这些行为，一方面是对国家政策的响应；另一方面则是对对口支援高校长期的无偿援助的回馈，这种回馈通过对个人进行奖励来实现对支援方援助绩效的肯定，也是建立长期对口支援友好关系的人情基础。影响援藏教师在藏行为绩效更深层次的原因在于：对援藏干部的根本考核奖惩机制在支援方组织单位，但短期在藏期间的考核在西藏各受援单位，即在藏期间绩效考核外部化而导致的考核形式化。这一考核机制降低了考核的成本，但对援藏教师有根本考核权力的支援方组织并无法有效监督在藏期间绩效行为。这一办法必然遭遇人事绩效考核管理的代理困境。当然，政策文本同时强调了支援方前方指挥部或领队对援藏干部的监督。但支援方前方指挥部是单一省市多地区不同部门的临时性组织机构，各成员利益无根本关系，且无强制约束能力。

## （二）组织情境互动下的在藏行为

上述观点确能反映一些问题，但审慎而客观的分析仍需考虑援藏教师的实际行为总是发生在一定的组织或情境之中。一旦涉入具体情境，个人意愿可能并不重要，组织塑造或他人的情境性期待更能实际塑造个体的行为而非相反。从而，适当性行为取到制度与行为互动关系的理性选择模式。当援藏教师处于某个具体岗位时，就必然面临着国家、支援方、受援民众、受援组织、在藏干部和自我的多重期待。这些期待经常多元而相互矛盾，融合了政治期待、责任承担、绩效供给、能力评估等正式组织因素，也涉及道德、情感、面子、人际关系等组织情境因素。角色冲突常常伴随着整个援藏过程。不同期待也有着影响力强弱之分，具体岗位及其所在的微观组织更能对援藏教师的行为发挥直接的塑造作用。自我期待受挫一旦遭遇强烈的负面评价，折衷选择便极可能取代创造性努力，“做好岗位工作而非改变世界”。由于西藏特殊性，组织之外的政治同样起着某种限制性功能。援藏干部应自觉接受受援单位的领导，增强政治意识、大局意识和责任意识，认真履行维护稳定和发展经济的双重责任，切实做好援藏工作。<sup>2</sup>然而，政治责任和维稳责任典型表现为信息不对称和高度模糊性特征，理性的选择很大程度上趋向于审慎行为而非大胆创新。因而，最终的行为模式远非自我期待、国家期待和受援方民众期待的积极结果，而是个人能力意愿与多重外部期待、尤其是受援单位组织场域互动的实际结果。

进一步分析还需区分专业技术教师和党政干部教师。大多专业技术教师进入需求方所在学院之后，都相应承担了一定的行政职务，一般分管科研。受援单位在做出需求计划安排时，鉴于内地高校教师学术能力总体较强、学术关系网络广泛，基本以副教授以上职称为需求对象。这一方面是由于西藏高校高级职称教师紧缺；另一方面是由于副高以上职称教师可以在承担课程任务的同时，帮助受援单位推进学科建设和师资培养。然而，实际运作结果并不令人满意。一方面学科建设需要长时段积累，涉及该学科专业教师尤其是高级职称数量、课程建设与本专科教学规模与质量、科研能力和水平；另一方面，专业技术教师援藏一般仅一年半时间，这对于熟悉受援高校、自治区教育厅、教育部有关规程序程和人际关系网络都显得局促。理性的行为选择则主要在其他方面，如搞好教学工作、专注自己的科研成绩、力所能及地促进所在单位教研水平的提高。然而，严格的教学秩序管理必然招致批评，况且受援高校总体学生素质、总体教学水平、教师能力素质、教学管理模式和绩效评估机制，内地绩效管理思维在这里受到了极大的限制和阻碍。内地高校竞争的核心：教学与科研，在西藏高校让位于政治与行政。相应，管理模式同样是行政主导，缺乏科学和效率为中心的科研与教学评估的绩效管理体制。制度总是在与其他相关制度互动的过程中发挥作用，单一领域的尝试经常受制于其他制度的制约。

<sup>1</sup> 《对口支援西藏干部管理办法》。

<sup>2</sup> 《对口支援西藏干部管理办法》。



党政干部教师行为模式考察需要区分不同行政级别和岗位上的工作环境。援藏教师的党政机关工作人员大多为副处级岗位，仅仅百分之 的干部为副厅级干部。正职干部的安排非常审慎，不仅由于仓促进入西藏对受援单位总体情况不熟悉的缘故，也在于正职干部的自主权很容易导致诸多偶然性事件，而这对于西藏的具体实际来讲增加了很多的不确定性风险，同时其占用了受援单位行政岗位指标。因而，作为援藏教师的正职干部提拔大多需要有较长时间的西藏工作经验和可靠的政治忠诚。也正是这一逻辑，暗示了党政干部工作的限制性因素。很大程度上，受援单位既有领导人意志、组织成员文化氛围、援藏干部与受援单位领导的沟通效果，直接决定或暗示了援藏干部在该单位的具体行为风格和工作效能。低调的尝试，还是大刀阔斧的改革，直接取决于具体接收援藏干部单位和组织的支持程度。内地学院有着相当的自主权，包括财政自足、科研自主、行政自主，但西藏高校严格的行政集中使得学院副处级岗位无法与内地高校科级岗位自主性进行比较。名义上的权力限制了实质性的行为。访谈中，大部分副处级援藏干部都表达了进藏时的热情与接触之后的无奈。内地高校辅助职能机构在西藏变成权力机构，但权力机构内官僚政治的弊端，行政审批复杂程度与权力的集中化程度成正比，办公室政治，均有甚于内地高校。因而，适当的选择是中庸地完成岗位工作。形成对比的是，副厅级援藏干部有着更大程度的自主权，在行为模式上表现出了相当高的自信程度。因而，短期可见的、实质性的或带有创造性的援藏绩效或制度改革，基本在学校层面进行推行，而非发端于学院。权力过分集中可能成为核心的原因。

制度过程的结果并不令人满意，甚至有悖于初衷。现实的行为逻辑受制于多重期待的悖论以及权力集中的制度背景，问题的原因或许恰恰在组织自身。高等教育援藏制度运作过程并没有发生在真空之中，有关援藏教师的政策和规范并没有单独作用，既有制度框架下的援藏教师行为并不奠基于个人理性计算，而是不断与组织环境诸如受援高校所处地理空间政治环境、受援单位组织文化、绩效管理体制和日常生活模式高度互动。

## 五、市场理性与价值逻辑的冲突

可见，制度与行为的关系并非奠基于个人理性假设之上的简约化模式，而是在复杂而纷繁的具体组织和情境下互动。一旦对制度与行为关系的组织因素进行考察，作为组织的制度背景的功能就清晰可见了。援藏教师的支援方原单位所处的总体制度环境、在藏后岗位工作所处的制度背景，自然地展现了高等教育援藏过程中工具理性和价值理性、科层制逻辑与市场逻辑的冲突。

中共中央第三次西藏工作座谈会后，干部援藏政策明显趋于市场化导向，在高度强调政治忠诚、政治义务和责任的同时，干部援藏政策文本突出反映了市场理性和利益特征。这与 20 世纪 90 年代初期确立社会主义市场经济体制有相应关联。忽视社会对市场的反向运动情况下，市场经济造就市场社会，<sup>1</sup>援藏的整体政治属性和组织的政治忠诚无法简单适用于经济理性的个体支援者，细节性援藏政策福利待遇的市场化倾向正是适应这一宏大社会转型背景。然而，一方面社会整体转型的背景并不能因细节性政策的引入而缓解其带来的内部冲突，高等教育援藏以政治和行政体制实施，又必须融入市场逻辑；另一方面内地的高度市场化与援藏本身的政治行政色彩和受援方市场发育程度较低并存一个体系，内在冲突不可避免：科层制逻辑与市场逻辑的冲突；支援方组织的政治忠诚与个体援藏教师的理性计算；支援方认同的市场逻辑相对于受援方的行政主导和维稳责任；援藏干部主体习惯性的效率思维和利益计算与受援方组织的求稳心态；援藏目标

<sup>1</sup> 卡尔·波兰尼：《大转型——我们时代的政治和经济起源》（冯钢 刘阳 译），浙江人民出版社，2007 年版。





的政治属性与实施过程的科层制特性。<sup>1</sup>这些内在矛盾在援藏制度落实过程中赋予了组织和个人角色，也一同赋予了其角色的内部冲突。这些冲突作为背景性因素而存在，使得援藏实施过程同时发生在内地和西藏两个不同的场域，任何单一场域的援藏行为离开整体的背景因素无法得到充分的阐释。这些冲突也是制度化的，但仅仅关注教育援藏内部政策体系难以察觉，使得关注教育援藏发生的时代和空间背景、制度过程中的科层体系、组织环境、受援方总体制度绩效和援藏主体个体的适当性利益计算显得相当必要。然而，关键的问题在于：这些制度化的冲突并非显而易见，而是作为制度背景和组织环境而存在，微观的行为分析难以探查，理性计算的结果常常得出制度低效的结论。这是诸多政策研究者所忽视的。

值得指出的是，市场理性和价值逻辑冲突的结果并非来自于教育援藏政策本身，而是来自内地市场经济和市场社会的制度背景和科层制的悖论。这一悖论并非总是消极的，它一方面限制了单个援藏主体的行为绩效；另一方面又阻止了市场理性的过分发挥，这在市场机制不健全、行政权力集中的西藏社会有着重大的社会稳定和社会和谐意义。单个援藏主体和短期绩效观察可能并不令人打动人，如学科建设、人才培养、科研能力提升，但制度落实的长期结果却显而易见。在市场理性和价值逻辑冲突的冲突过程中，一直存在着制度过程的观念遗产、行为模式印记。走过的路，再走就容易得多了。一些失败的改革尝试再次实施，更容易得到好的落实。

## 【论 文】

### “我们”与“他们”：内地西藏散插生的社会网络构建<sup>2</sup>

——一项教育民族志研究

张东辉 黄晶晶<sup>3</sup>

**摘要：**采用民族志的研究方法，对北京市一所内地西藏班学校的两名西藏学生进行为期一年的深入访谈和观察，力图走进西藏散插生的生活世界，了解他们与远在家乡的亲人、藏族同学和同乡、内地校里的汉族同学、汉族教师之间的交往互动及文化体验，探索西藏生在内地学校的社会网络构建，并以民族志的方式将他们的日常行为及其背后的实践逻辑呈现出来。

**关键词：**内地西藏班；社会网络；文化适应；散插生；教育民族志

#### 一、研究的缘起

“内地西藏班”是我国为西藏地区提供智力支持、促进民族团结的异地办学模式，自1985年创办迄今。内地西藏班主要招收以藏族为主的、户籍在西藏的各民族学生，考取的学生在国家

<sup>1</sup> 杨明洪对援藏的市场逻辑在农牧区的遭遇有类似观点，参见：《对口援藏的“华新模式”调查与分析》（《民族学刊》2015年第1期）；唐朝杨认为援藏的关键不在资金，而在发展理念上。见：《援藏干部留级生：发展理念比资金重要》，中国新闻网，2014年8月27日。

<sup>2</sup> 本文刊载于《湖南师范大学教育科学学报》2015年第2期。

<sup>3</sup> 张东辉，中国人民大学教育学院副教授，美国宾夕法尼亚大学教育学院博士；黄晶晶，湖南省长沙市芙蓉区东湖街道办事处。

