

冲突与协调： 现代大学管理的民主化与科层化

姚加惠 李泽或

【摘要】 民主管理和科层管理的关系是经典的管理难题。现代大学中多种亚文化异质程度不同,学术和行政系统基本价值取向的对立,多种形式权力的合法性基础大相径庭,学校规模不断扩大的内在要求和派生需要的矛盾等,导致大学中民主管理和科层管理缺一不可,却又冲突不断。本文在分析这些冲突的基础上,提出要区分不同类型的大学、依据不同领域的性质、明确不同管理层级的特点,从而采取不同的管理方式。

【关键词】 现代大学 民主管理 科层管理 冲突 协调

【中图分类号】 G640 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-8418(2006)02-0024-04

【作者简介】 姚加惠,厦门大学教育研究院博士生。李泽或,厦门大学教育研究院教授,福建省龙岩学院院长。福建 厦门 361005

“民主制(Democracy)”和“科层制(Bureaucracy)”是公共行政的两种基本理论。根据韦伯的研究,民主制的特色在于:追求平等,每个人都有资格参与公共事务活动;二是命令性权力降低到最小^[1]。“科层制”结构则具有等级森严、绝对权威、明确的专业化分工、非人格化的契约、量才用人、理性的领导班子等特征。由于“化”是指从一种性质和状态转变成另一种性质和状态。因此,现代大学管理民主化是指大学的管理者尽可能地创造一些民主的环境和条件,调动被管理者的积极性、主动性和创造性,并促使他们主动参与管理。而现代大学管理科层化是大学的管理者为追求效率的最大化,逐步采取相对集权的管理,形成等级关系,并通过强制性的规章、制度、政策等来规定各成员的职责范围。

一、现代大学管理民主化与科层化的冲突

民主管理和科层管理的关系是经典的管理难题。民主管理依靠科层管理来构建民主制度以维持成员的平等,而科层组织的绝对权威又常常对其成员的应有权利构成巨大的威胁。现代大学中民主管理和科层管理的冲突体现在哪里呢?

1. 现代大学中多种亚文化异质程度不同导致两种管理的冲突

美国学者罗伯特·达尔指出,有利于民主产生的条件之一是弱小的亚文化多元主义。那么,大学内部是否存在多种亚文化呢?大学组织的特性是高度分裂的专业化。也就是说,大学内部拥有多种不同的学科专业。我国学科专业目录进行了多次调整,最少时有215种,最多时竟达1343种。由于每个学科专业都有自己的一套知识体系、思想范畴和研究方法,并以一种相对独立的方式进行着知识的再生产、保存和传递,大学中多种学科专业的存在,自然使得大学内部出现了多种多样的学科亚文化。例如,数学文化强调“有关数的概念的内在逻辑”;物理学文化则注重“关心现实”等等。那么,在各种学科亚文化中,谁执牛耳?还是并肩共存呢?伯顿·克拉克认为,“在现代体制之中,校园里或系统中没有一门学科能够获得统治其它学科的地位”^[2]。既然如此,自然就不存在某种学科亚文化为强势文化的可能,只能是各种学科亚文化的并肩共存。这无疑是民主化管理的适宜土壤。

然而,从更大的范围看,除了学科专业文化(或笼统称为教师文化)外,大学中还存在管理人员文化、学生文化等。它们相互区别,有时甚至相互分离。教师文化和管理人员文化分别为学术系统和行政系统的主流文化,这两大系统历来都是

并驾齐驱的。尽管学术系统是大学的核心和内在逻辑,但行政系统在大学中的作用也不容忽视,因为“当大量校园行政人员相互联系在一起的时候,有关自身的准自治文化将同校园中的教师文化和学生文化一起形成”^[3]。在西方现代大学中,管理人员的影响曾达到与学术人员相抗衡甚至超越学术人员的地步。在我国更是有过之而无不及。自近现代以来我国大学管理人员的影响就一直发挥主导作用。那么,教师文化和管理人员文化分别是什么呢?格雷厄姆·利特尔的研究表明^[4],教师倾向于追求“学者共同体”的理想,认为大学是具有持久兴趣的人聚集在一起研究各种问题的场所。舍尔兹尼克的研究则指出^[5],行政人员致力于传播某种正规的意识形态,以维系整个松散的组织,并给其成员以使命感。可见,两种文化截然不同。不仅如此,伯顿·克拉克的深入研究还发现,大学中管理人员文化和教师学生文化彼此分离,而且趋势越来越明显。特里·伦斯福德也有类似的表述,他认为,“大学行政管理人员和教学人员,在日常生活中越来越相互分离,每一方面都试图保持自己‘一类人’的接触。”^[6]由此而观,两种文化的异质程度越来越大。当组织中出现文化冲突或文化异质程度较高时,便不利于民主产生。而科层制的强势管理恰恰能使多种有时甚至是相互冲突的目的得到协调,此时又成了大学的首要选择。可见,多种亚文化异质程度不同导致了两种管理的对立。

2 现代大学中两大系统基本价值取向的矛盾导致两种管理的冲突

从理论上讲,高等学校内部有四种基本的价值取向,即平等、效率、自由、约束。学术系统基本的价值取向是自由和平等,行政系统则是效率和约束^[7]。学术系统以学科专业为基础,其自由首先是指学术自由。大学是研究高深学问的场所,高深学问的深奥性决定了大学必须享有充分的学术自由。因为“迎接未知真理的挑战,需要鼓起勇气,摆脱理智障碍和理智保持,不这样做就不可能发现真理,即发现也只是局部的。因此,按照逻辑推理,忠实于高深学问看来需要尽可能广泛的学术自由。”^[8]也就是说,学术自由是确保学者的创新活动,调动他们的积极性,促进多样化和多元化的基本前提。平等是指条件的平等,即强调消除等级,让学者平等地参与大学的各种事务。平等是实现自由的先决条件,自由必须以平等作为保障,两者是相辅相成的。

然而,行政系统作为大学的保障体系,最终追求的是效率。约束就是通过固定不变的规则体系来限制成员的行动以实现效率的最大化。自由与约束、平等与效率常常是相互矛盾的。由于自由和平等都需要通过民主的程序来实现,由此引出了民主与效率的两难。罗伯特·达尔指出,民主的标准之一是有效的参与。那么,什么才是有效的参与?最早的全员大会式的参与型民主虽能为所有成员的参与提供最大的机会,但它是牺牲效率为代价的。对于规模庞大的组织而言,情况更是如此。在这种情况下,组织可能采取代议制民主,即将大学成员的参与权交给代表。那么,又有什么能够保证这些充分参与的成员成为其他人的代表呢?罗伯特的研究表明,没有!既然如此,那又谈何民主!可见,民主与效率总是处于尴尬的境地。由于组织的价值体系指导着组织成员的日常工作关系,从而决定在一个组织里人们如何相互沟通,哪些行为受到鼓励,哪些行为是不可接受的,以及如何分配权力和地位^[9]。大学中学术系统以自由和平等为其基本价值取向,要求民主化管理;行政系统以效率和约束为其基本价值取向,自然趋向于科层化管理。由于民主与效率的冲突,势必导致两种管理的对立。

3 现代大学中多种形式权力的合法性基础大相径庭导致两种管理的冲突

伯顿·克拉克认为,大学内部扎根于学科的权力主要以个人统治、学院式统治、行会权力和专业权力等四种形式表现出来,而根植于院校权力则表现为董事权力和官僚权力两种形式。追根溯源,这些权力形式的合法性基础无疑就是马克斯·韦伯的三种权威类型,即法理型、传统型与魅力型权威。在这些形式的权力中,有些权力形式的权威来源相对单一,如官僚权力和董事权力源于法理型权威;学院式统治则是典型的传统型权威。而有些权力形式的权威来源相当复杂,如个人统治的权力就可能源于行会的基尔特权威、个人魅力型权威以及由于教授个人在教育权力体制之中获得固定的职位而产生的法理型权威三种,行会权力作为个人权力和学院式权力的结合,自然源于三种权威。那大学中的专业权力源于什么权威呢?在韦伯三种权威类型的基础上,彼得·布劳和马歇尔·梅耶,在 *Formal Organization*(《正式组织》)一书中,进一步将法理型权威分为专业权威和科层权威。专业权威是以技术能力为基础,依靠同行而不是上司的客观判断而形成的。大学中

产生于专业、具有“普遍的和个人的标准”的专业权力也是如此，理应属于法理型权威。根据韦伯的定义，法理型权威是科层式施行的权威。按此逻辑，学科专业应实行科层化管理。然而，事实并非如此。因为“学术专业化是含糊的、多样的和复杂的。根据环境压力而向特定形式的权力倾斜”^[10]。也就是说，专业权威常常根据具体情况的不同而出现“漂移”现象，即以不同的权力形式表现出来。事实上，按克拉克的说法，它通常以个人统治、学院式控制、行会权力、官僚权力等多种形式出现。因此，大学中扎根于院校的权力属于法理型权威，需要科层化管理。然而，大学中其他权力形式主要属于传统型权威和魅力型权威。根据彼得·布劳等人的研究，这两种权威不要规范与准则，无须权威等级等，随意性较强，常以“个人化”或“集体统治”的形式出现，这是民主化管理的体现。可见，两者又出现了冲突。

4 现代大学是 巨 型组织的内在要求和派生需要的矛盾导致两种管理的冲突

二战以来，大学规模的日益膨胀，纷纷发展成为“巨型结构”的组织。规模的扩大势必带来组织的变革。因为现代策略结构学说^[11]认为，组织的规模必然影响着组织的结构，当组织的规模不断扩大，人员随之增多时，组织就会采取专业分工的方式来提高效益，其结果是加强水平分化。例如，设立代表组织最高权力的专门化机构等，以实现专业化管理。但这在提高各部门内部绩效的同时，却容易导致各部门各自为政，从而损害部门之间的关系。因此，管理者可能转向加深垂直分化，也就是说，增加管理层次，减少管理幅度，以协调部门间的活动。同时，随着组织规模的日渐庞大，组织也会加深空间分化，如增设分支机构等。加深这三种分化，无疑将提高组织的复杂化程度，进而削弱管理者直接监督组织活动的的能力。正是由于高层管理人员脱离基层，无法再像以往那样可以迅速地做出决策，只好舍集权而分权，这与民主管理的要求不谋而合。因此，现代大学作为巨型组织的内在要求呼唤其实行民主化管理。然而，伴随大学人数的急剧增加，规模的不断扩大，由此也带来了行政任务的大量增加，如果没有科层化、大规模的行政就难以得到维持。因此，大学作为巨型组织的派生需要则要求大学实行科层化管理。质言之，两种管理又出现了冲突。

由上可见，现代大学民主管理和科层管理缺一不可，但又冲突不断。一方面，为了确保大学成

员享有民主的权利，以便更好的从事学术活动，需要通过科层化进行强势的集中管理；另一方面，科层的组织强制又造成大学成员（尤其是学术人员）之间的不平等，阻碍人的创造性。现代大学虽实行科层管理，却又处处存在民主管理的环境和条件，并因此也保持民主管理。过分的科层化会妨碍民主的实现，过分的民主化又不利于效率的提高。因此，两者之间如何进行协调便成了棘手而又迫在眉睫的大学管理问题。

二、现代大学管理民主化与科层化的协调

现代大学管理的民主化和科层化的冲突昭示了现代大学管理并非严格遵循科层逻辑或民主逻辑，两者都兼而有之。过分地强调某一方面，都会造成大学管理的失衡和混乱，因此，要在两者之间寻找一个适当的平衡点。

1. 区分不同类型大学采取不同的管理方式

人们常常根据不同的标准将大学划分为各种类型。其中，以大学的职能为依据，通常将大学分为三种类型，即研究型大学、教学研究型大学和教学型大学等。教学和科研活动作为大学的两大基本活动，同样具有活动过程和效果的不确定性等特点，但对于知识探索活动而言，这种不确定性更为明显，因为传递知识无非是对已知知识的程序性处理，而发现知识则是一个不断认识“未知”的永无止境的过程，从而要求“‘研究自由’在组织上分裂程度要高于‘教学自由’。因此，在确定协调和控制问题时，研究领域的离心力要大于教学领域”^[12]。这就要求大学对研究领域采取相对宽松的管理。因此，以研究活动为主的大学宜实行较为民主的管理。反之，则应突出科层化管理。美国学者罗德斯的研究发现，美国社区学院更多地受到科层的控制，而那些处在顶端的一流研究性大学，决策更受专业人员的影响^[13]。

2 依据两个领域的不同性质采取不同的管理方式

既然不同类型的大学应视具体情况采取不同的管理方式，那么，同一所大学中两种管理方式又如何平衡呢？科森的“大学组织二重性”的理论认为，大学与其他社会组织不同之处在于大学组织呈现出两种结构，一是从校长到各个办公室的负责人到院长、系主任的直线等级结构，一是从各系的单个教师到学校范围的委员会或全体教师大会。不言而喻，前者是属于行政领域，后者则为学术领域。前已提及，学术领域存在着多种影响相当的学科亚文化；而教师文化和管理人员文化却

呈现分离状态。因此,学术领域宜实行民主化管理,行政领域宜实行科层化管理。那么,具体如何操作呢?

首先,要明确各自的管辖范围。民主化管理的范围应包括学术领域中的招生标准、课程设置、学位评定与授予、教师职称的评定、学科发展与建设、专业调整和新系科设立等相关学术政策的制定。科层管理的范围应包括学校教学、科研和日常事务的指挥协调、行政干部的任命、人事管理、对学校各项工作的监督检查、财务分配的调控、重要资源管理与调配,以及对外联系等事务。

其次,两种管理机制彼此适当渗透。即在科层管理中引入民主机制,或在民主管理中发挥科层协调的作用。例如,学术领域以民主管理为主,为了充分体现教师的主体地位,可通过制度建设和机构设置加以保障。制度建设上,可以制定相应的民主管理的规则、规定、议事程序等,并以条文的形式使之制度化、规范化。机构设置上,可通过设立学术委员会、学位委员会、职称评审委员会、督导组、教授团等发挥决策、审议和咨询作用。又如,行政领域以科层管理为主,也可通过设立各种专业委员会,如人事委员会、财务委员会、福利委员会等机构进行集体审议,并建立相应的审议制度等,以体现民主。

3 明确不同管理层级的特点采取不同方式的管理

从纵向看,大学实行校、院、系三个层次两级管理。通常情况下,大学是按大学科设立学院,对于发展规模较大的大学科,下设若干学院。学科是大学的组织基础。按伯顿·克拉克的说法,在以学科下层结构为基础的各种权力中,个人权力和学院式权力是主要的形式,行会权力则是两者的结合。根据前面的分析,大学基层中这三种权力的权威来源是魅力型权威和传统型权威,而学科上层结构的院校权力权威来源是法理型权威。因此,学院宜以民主化管理为主,校级需要科层化管理。那么,具体如何进行协调?

首先,要区分校、院两级的管理重点。学校科层管理的职责权限应为:学校保留一定的决策权和审定权,尤其是重大事项的备案和审核批准权。校长拥有对教学、科研和后勤等日常行政事务的指挥权,以及一切行政事务的处理权等。学院的民主管理关键要确保学院享有充分的自主权,具体的职责范围为:(1)学术方面:教学管理;学科建设、科研管理等。(2)行政方面:应包括人事管

理、财务管理、学生管理、资源配置等。

其次,校院两级不同的管理机制应坚持适度的“你中有我,我中有你”。校级以科层管理为主,适当地体现民主。例如,在制度建设上,可以建立由领导、专家和群众相结合的集体决策制度;在机构设置上,可以通过教代会、工会、民主党派、教授会等不同会议体机构来对重大问题发表意见和看法,增加决策的透明度。学院以民主管理为主,可以适当引入科层机制以确保民主的实现。例如,对整个学院而言,可通过设立院系教授会、学院学术委员会、教学委员会等各种以教授为主体的决策、审议、咨询机构,并主要通过学院会议(或称院务会)完成对整个学院的统一协调。此外,还可以建章立制,即制定学院管理规定或条例、各种会议体管理机构的规章制度等,以便使民主管理的做法制度化。

综上所述,民主管理和科层管理因场合的不同而有所侧重。不同的大学选择不同的管理方式;同一所大学,也因“地”制宜。从横向看,学术系统更需要民主管理,行政系统更强调科层管理;从纵向看,基层的学院更需要民主化管理,校级则要求科层化管理。

【参考文献】

- [1] Rheinstein Max. ed. Max Weber on Law in Economy and Society [M]. Clarion Book ed. New York: Simon and Schuster, 1954. 330-334.
- [2] [3] [4] [10] [12] 伯顿·克拉克(王承绪,等译).高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].杭州:杭州大学出版社,1994.40.131.129.49.
- [5] Selznick, TVA and the Grass Roots (《田纳西流域管理局及其基层组织》), 151-152.
- [6] Terry F. Lunsford. "Authority and Ideology in the Administered University" [C]. Kruttschnitt Carlos E., comp.; Messinger Sheldon L. The State of the University: Authority and Change [M]. Beverly Hills: Sage Publications, 1970. 91-92.
- [7] 政治学的观点:高等学校的权力二元结构及其运行[C].潘懋元.多学科观点的高等教育研究[M].上海:上海教育出版社,2001.297.
- [8] 约翰·S·布鲁贝克(王承绪,等译).高等教育哲学[M].杭州:浙江教育出版社,1987.45.
- [9] 理查德·达夫特.组织理论与设计精要[M].北京:机械工业出版社,1999.172.183.
- [11] Http://www.infomal.cn
- [13] Rhoades G. Organizational Theory. A. B. R. Clark. The Encyclopedia of Higher Education [C]. 1992.1980.

(责任编辑 江彦)