

现代大学的科层管理及其改造

姚加惠

(厦门大学教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要:科层制是一种行政和生产管理的组织形式,现代大学是一个正式的社会组织,大学实行科层管理有其不可忽略的合理性。然而,大学作为学术性组织,其内在属性即目标的模糊性、多元化的价值观、活动过程与效果的不确定性、对分权管理的诉求、学术权力的合法性基础是魅力型权威等,又使得大学的科层管理存在着不可避免的局限性。因此,必须在遵循现代大学自身内在逻辑的基础上,对科层管理进行改造。

关键词:现代大学;科层管理;学术组织;权威

中图分类号:G647 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-4203(2005)06-0012-05

Bureaucratic administration in modern university and its reform

YAO Jia-hui

(Research College of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Bureaucracy is an organizational form of administration and production management. Modern university is a formal social organization. Therefore, the application of bureaucracy in it is rational that can not be neglected. However, as an academic organization, a university has its inner properties, such as ambiguity of object, multiple values, uncertainty of process and effect, pursuit of delegation and academic power with Charisma, etc. All these make the application of bureaucracy existsunavoidably limitation. Therefore, we must reconstruct the bureaucratysystem based on the inner logic of modern university itself.

Key words: modern university; bureaucratic administration; academic organization; authority

科层制是一种行政和生产管理的组织形式。自社会学奠基人马克思·韦伯开始,米尔斯、帕累托、罗斯等社会学家对科层制都有不同程度的涉及,其中以韦伯的科层理论最为典型。在韦伯看来,科层制是一种高度理性组织的“理想类型”,具有明确的专业化分工,严格的权威等级,稳定的规章制度等特征。此外,他还区分了魅力型、传统型和法理型三种权威,并指出科层权威属于法理型权威。尽管作为

一种行政管理的组织形式,科层制已深深根植于大学的管理之中,但对其不可忽视的存在根据与难以避免的局限性及改造进行理性思考仍大有必要。

一、现代大学科层管理的合理性

1. 作为正式的社会组织,现代大学实行科层管理有其合理性

收稿日期:2005-04-19

作者简介:姚加惠(1974—),女,福建龙海人,厦门大学教育研究院博士研究生,从事高等教育管理研究。

一般而言,正式的社会组织具有明确的目标,专门化的分工,统一的、制度化的等级体系,法定的权威等特征。那么,现代大学是否具备这些特征呢?首先,大学有明确的总体目标或长期目标。伯顿·克拉克在《高等教育系统》一书中指出,由于高等教育的任务“既是知识密集型又是知识广博型的”,因而大学的目标具有自然的模糊性,此处的模糊性是指大学目标的笼统、宽泛。也就是说,大学目标“所作的概述未能对现实作出全面合理的说明”,且不能作为“指导现实的可能选择”,没有具体的可操作性。但他并没有因此而否认大学有一个明确的总体目标,恰恰相反,他认为,正是这种明确的综合性目标才有助于内部人和局外人了解大学的责任和一般性质。其次,大学的任务和工作是根据知识领域展开的,从纵向看,大学内部一般分为校、院、系三个层级,大学的校长、院长(处长)、系主任(科长)等均享有正式的权力。此外,大学还有各种各样的规章制度,如教学管理制度、人事制度、财务管理制度等。由此可见,现代大学是一个正式的社会组织。当科层制作为高效率的组织形式被广泛应用于各类社会组织之中时,“组织的科层化已经变得如此的普遍以至于我们很难想象科层制的替代形式”^[1]。因此,大学实行科层管理有其合理性。

2. 由于规模不断膨胀并日益发展成为巨型组织,现代大学实行科层管理有其必要性

二战后,由于世界科技革命时代的到来和大众民主意识的提高,高等教育得到了前所未有的大发展,由精英教育迈向大众化教育,大学规模日益膨胀,纷纷发展成为巨型组织。例如,二战后的美国,由于人们入学热情的高涨,社会各界对大学的依赖,以及政府和基金会对大学的资助,出现了一些规模庞大、内部管理复杂的高等教育机构,如“multiversity(巨型大学)”,“megaversity(超级大学)”,“holiversity(整体大学)”,等等,这些大学的规模少则几万人,多则十几万人。大学规模的日益庞大,导致大学内部管理事务错综复杂。正像克拉克·科尔所指出的,行政管理在维持大学整体化方面的作用日益突出,因为“行政任务的发展永远是行政管理官僚制度化的适宜土壤”^[2]。由此可见,大学组织日趋“官僚化(科层化)”使其更迫切需要科层管理。

3. 行政事务从学术事务中分离出来需要科层管理

中世纪大学由于规模小、内部活动相对简单,大学内部的管理工作由教师负责。随着近代大学的世俗化以及科学知识进入大学课堂,维持大学运行的

日常事务日益繁多。一方面,大学教师因全力应对日益繁重的教学、科研任务,渐渐远离了非学术性事务,另一方面,大量增加的日常事务客观上要求实行专门化管理,“正如高深学问的发展需要专门化一样,在学院和大学的日常事务方面也需要职能的专门化。事务工作和学术工作必须区别开来,因为每一方面都有它自己的一套专门的知识体系”^[3]。由于事务性工作具有高标准化、高程序化,劳动分工细,按规定办事、集中决策、易于定量等特点,因而其目标是产出数量和效率。而科层制作为一种组织原则,“赋予工具理性在人类事务中至高无上的地位”^[4],它恰好迎合了事务性工作对效率追求的需要。因此,行政事务从学术事务中分离出来并实行管理职能的专门化,决定了现代大学的科层管理不仅是必然的,而且是长期的。

4. 现代大学人事管理制度必须依靠科层管理

彼得·布劳和马歇尔·梅耶通过对科层制的研究发现,货币经济、大众教育、民族国家内部大规模行政、大规模资本主义的发展,以及理性纪律等是科层化兴起的历史条件。然而,这些条件无法解释为什么有些组织高度科层化,另一些组织则没有。其原因在于,组织科层化与否以及程度如何,还取决于组织人事的变动、相对简单协调模式的失败、对组织权力的诉求等因素。在信息时代,人才流动的加剧,使得大学传统的固定用人制度成为阻碍大学发展、影响效率提高的重要障碍。为建立起符合大学办学规模、充满生机与活力的用人制度,各国大学纷纷进行改革,如打破大学教师的终身制,实行合同聘任制,放宽对优秀青年学者晋升资格的限制等。不管是校际人才的横向流动,使得传统的教师终身制逐渐被改造或废除,取而代之以聘任制、合同制、分级流动制,还是大学内部纵向流动壁垒的消除,无疑都加速了大学成员的流动。“流水不腐,户枢不蠹”。人才流动,折射出来的也是这个道理。但大学新人事制度的推行在为大学的发展注入活力的同时,也导致大学人事的频繁变动。为确保人员流动不至影响教学、科研任务,大学迫切需要越来越多地依靠科层管理。

二、现代大学科层管理的局限性

如前所述,现代大学是一个正式的社会组织,但它又具有鲜明的学术性。由于大学管理既要遵循一般社会组织的要求,又要考虑学术组织的特殊性,因

而科层制在大学内部管理中的运用受到了一定的限制。这体现在以下几个方面。

1. 大学目标的笼统、宽泛与科层组织目标的明细分相矛盾

大学作为一个正式的社会组织,它有一个明确的总体目标,然而,这只是一个笼统、宽泛的目标,因为它“不可能帮我们真正理解实际情景”。维克托·鲍德里奇在《决策与有效领导》一书中指出,大学作为一种独特的专业组织,有其属于自己的特征。如绝大多数组织对自己的宗旨和目的很明确——商人追求利润,政府依法履行职责,医院诊治病人,监狱囚禁和改造犯人,然而,学术组织中目标的模糊性是共同的,大学常常试图包揽一切使命,却又目标泛化。大学的学科专业多种多样,内部错综复杂,与其说它是“为专门知识所统一,不如说是日益被它所分裂”,每个专业、群体、单位都有自己的目标,日趋分散。科恩和马奇在《领导与模糊性》一书中指出,在大学中,每个人都可单独作出决定,教授决定讲授的内容和时间,学生自主决定是否学习,以及学习的内容和时间,议员决定如何资助和资助的数目等等,都没有统一的协调和控制。而且,每一种决定似乎与更高的目标没有什么关系。因而,他们管这种状态叫“有组织的无政府状态”。科层组织则不同,它具有明确的目标,本身就是为了某种特定的目标而组织起来的,它强调排除私人感情,消除非理性行为,因为如果每个人都可以作出合理的决定,那么,工作将无法协调。因此,科层组织是通过严格的纪律,如制定细致而全面的规章制度和易于监督的等级系统来实现组织目标的。

2. 大学的多元价值观与科层管理的统一要求相悖

大学的任务是以知识为中心展开的,而知识的创造与其说为人们提供真理,不如说是提供五花八门的学说,由此形成大学多元化的价值观。就个体而言,大学成员有多样化的价值追求。阿什比曾指出,从协调传统与革新的职能来说,大学的前途与其说取决于大学的理事和校长,不如说取决于成千上万个别教师的价值观。大学的思想与创造只能通过由下而上的方式向上渗透,却不能采取由上而下的行政命令方式向下推行。从学科来说,由于大学拥有多门学科,每门学科又是专门知识的集合体,有属于自己的学科文化,因为“根据独特的理性任务,每门学科都有一种知识传统——即思想范畴——和相应的行为准则”^[5],由此产生不同的价值信念。科层管理则不同,科层制是一种严格的指挥和服从体系,

科层组织的目标特征本身限制其成员的行为,下属只能被强制地依靠上级的首创精神和解决问题的能力来处理各种事务,从而形成组织的高度统一。

3. 大学活动过程和效果的不确定性与科层管理的精确性相冲突

教学和科研作为大学的两大基本活动,其活动过程和效果具有不确定性。就教学活动而言,教师的教学工作具有过程的特殊性和效果的滞后性,即教师除了给学生传授知识外,还对学生的成长和成熟具有基础性、本质性、长期性和潜在性的影响,而这种影响,需要在数年以后,甚至更长的时间才得以体现,因而教师劳动的效果难以准确量化。从知识探索过程来看,知识的发现具有难以预测和不可控性,而且有些新发现常常需要相当长的时间才能得到认可,由此导致对研究人员的业绩难以进行客观、及时的评价。同时,由于受创造性活动本身特点的影响,需要给予研究人员充分的自由,因此,对他们的管理不能依赖刚性的规章制度。而科层组织是地地道道的缺乏创造精神和灵活性的刚性系统,下属只能根据上级的意愿,按照明细且僵化的规则履行职责。组织则通过精确计算工作量,并按绩效大小支付报酬。

4. 大学对分权管理的诉求与科层组织集权管理的对立

根据信息与决策权关系理论^[6],领导决策信息的获取受两方面因素的制约:一是现有的技术条件;二是人类自身条件,即人的有限度的理性。通常情况下,正确决策的产生需要有全面而真实的信息,由此引出了信息与决策权的结合问题。两者结合有两种方式:一是信息原始持有者让渡信息给决策者,即转移信息;二是组织把决策权授予信息持有者,即转移决策权。信息的让渡会产生信息让渡成本,决策权的转移存在决策代理成本。信息可依其在代理人 与委托人之间让渡成本的高低分为特质信息和通用信息。特质信息只有当事人才能完全获得和理解,而局外人很难获得和理解,或者说局外人获得信息的成本很高。通用信息能很方便地在代理人之间或者代理人 与委托人之间进行让渡。由于特质信息的传递可能存在代价高昂和信息失真的问题,而通用信息的让渡则不存在这些问题,因而信息让渡成本主要源于特质信息的传递。由于信息越是向上(上层领导)传递,所经中间环节越多,信息让渡成本就越高,同样的道理,决策代理成本随着决策权的下移,由于中间环节的增多而增加。如图 1 所示,A 为信息让渡成本曲线,B 为决策权转移成本曲线。假

设特质信息存在于组织的所有层次中,那么,在完全集权和分权时,等于信息让渡成本和决策代理成本之和的组织决策成本都很高,这样,权力就向组织的中间层移动,到Q点时达到均衡。

然而,大学区别于其他社会组织的特殊性在于它具有鲜明的学术性,它是一种以学科、专业为基础的“底部沉重”的学术组织,它的教育教学、科学研究和为社会服务等职能活动都是由广大教职员在学校基层进行的。从这点上可以认为,大学的特质信息主要存在于基层,由此便增加了信息向上让渡的成本,使得信息让渡成本曲线从A平行右移到A',组织决策成本的均衡点相应地由Q移到Q',权力便向基层方向移动。可见,大学自身的特性决定其必须采取分权管理的方式。但对于科层组织而言,“只有处在金字塔顶端的人才能掌握足够的信息而作出熟悉情况的决定”^[7]。因而,诚如米尔斯等人所描述的,在科层组织中,掌权的人总是处在金字塔的顶端,下属人员只能无条件地接受上级的命令。由此可见,两者是对立的。

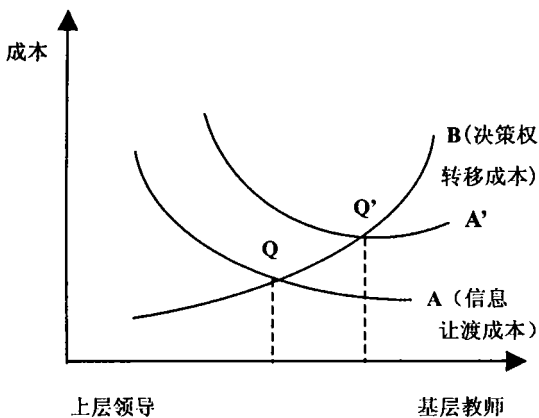


图1 组织决策成本曲线

5. 学术权力与科层权威的合法性基础不同

教师是大学基本活动的主要承担者,他们通过对高深知识的发现、保存、传授以及应用来实现大学的职能。教师的这种特性决定了他们应广泛控制学术活动,即掌有学术权力。从性质上看,学术权力属于马克斯·韦伯权威类型中魅力型权威(也称卡理斯马权威,Charisma),因为“专业的和学者的专门知识是一种至关重要的和独特的权力形式,它授予某些人以某种方式支配他人的权力”^[8]。换言之,学术权力是一种感召力,它的合法性在于非凡的个人魅力,如学识、能力、人格、气质等。科层权威则属于法理型权威,这种权威建立在正式的、抽象的法律秩序

基础之上。它的核心概念是,权威是职位所赋予的,一旦离开了特定的职位,这种权威随即消失。显然两种权威的合法性基础不同。

而且,根据韦伯的理论,法理型权威运作的纯粹形式是雇佣科层行政职员。彼得·布劳和马歇尔·梅耶进一步将法理型权威分为科层权威和专业权威。在此基础上,彼得·布劳和理查德·斯科特在《正式组织》一书中指出,通常情况下,科层行政与专业技能被认为是解决复杂问题的选择性手段。由此推断,由于科层行政和专业技能的权威基础都是法理型权威,而这种权威运作的纯粹形式是科层运作,因此,科层制便成了解决复杂问题的纯粹形式。然而,这个结论受到了李普斯基等人的质疑,他提出“街头官僚”——教师、警察、社会福利工作者、其他掌控政府项目的人等一类人员——的工作比正式组织程序设计的还要周到,因为“街头官僚”的工作情景太复杂以至于无法使用规则,对问题的主观或人为的反应常常需要在现场作出应对,这样工作的周全性便提高了个别“街头官员”行为的合法性。^[9]由此可见,李普斯基等人的研究清楚地表明,科层制尽管是最符合理性的管理类型,可一旦用于管理教师等“街头官僚”一类的人员时就会出现失灵。

三、现代大学科层管理的改造

以述分析表明,“在任何一个领域,要想实施持续不断的行政管理而不以官员办理公务的方式进行,不啻是一种幻想”^[10],因此,大学必须实行科层管理。然而,大学毕竟是个学术组织,其目标的模糊性、多元化的价值观、活动过程与效果的不确定性、对分权管理的诉求、学术权力的合法性基础是魅力型权威等特点,与科层制的明晰目标、精确性和统一意志、集权管理等要求大相径庭,由此决定了大学不能完全科层化,必须遵循大学自身的内在逻辑,对传统科层制进行改造。笔者认为,现代大学科层管理的改造应遵循以下指导思想:

第一,从外控管理向内控管理转变。科层式学校管理的理论基础是西方教育管理哲学中的外控式管理。这种管理的实质在于,政府拥有很大的权力,这与学校本身的特征和实际需要不相符,学校容易为僵化的条例所束缚,缺乏灵活性和应变能力。尽管我国《高等教育法》的颁布从法律上确定了高校的办学自主权,但在实际运作中,其真正落实还有待时日,因此,必须切实加快高校办学自主权的落实。

第二,管理层级的扁平化。在以信息为基础的后现代社会,信息传递的速度和效率直接影响到组织能否把握好各种机遇。科层组织多层次的管理结构,不仅会影响信息传递的速度,还会导致信息的失真,因此,应尽可能减少管理层级。

第三,权力重心下移。不管是从加快决策速度的要求来考虑,还是从大学作为一个“底部沉重”的组织来看,分权管理是共同的要求。当然,不同层级的学术权力和行政权力的大小应有所区别。由于教学、科研的重心在基层,因而基层应享有充分的学术权力,行政权力则应相对有限。

第四,两种权力相协调。大学内部管理中学术权力与行政权力的模糊和错位,是导致其发生冲突的症结所在。如果行政权力对学术事务的介入过多,就会排斥学术权力对学术事务的管理;反之,如果学术权力对行政事务的干预过多,也必然影响行政机构及其人员的办事效率。因而,需要明确区分和正确认识两种权力的性质、特点和适用范围,以便在管理活动中依法行使,规范办事。这其实也是当前我们一再强调要依法治校和科学、民主及依法行政的一个关键点。

参考文献:

- [1] 彼得·布劳,马歇尔·梅耶. 现代社会中的科层制[M]. 上海:学林出版社,2001. 10.
- [2] R·T·斯蒂尔曼. 公共行政学(上册)[M]. 北京:中国社会科学出版社,1988. 80.
- [3] 约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 杭州:浙江教育出版社,1987. 33-34.
- [4] 理查·A·福尔柯. 追求后现代[A]. 后现代精神[C]. 北京:中央编译出版社,1998. 126.
- [5][8] 伯顿·克拉克. 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. 87,121.
- [6] 彭赓,李敏强,寇纪淞. 信息、信息技术与组织决策结构[J]. 中国软科学,2001,(5):61-65.
- [7] 戴维·奥斯本,等. 改革政府:企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海:上海译文出版社,1996. 16.
- [9] MICHAEL LIPSKY. *Street-level Bureaucracy* [M]. Newyork: Russell Sage,1980.
- [10] 苏国勋. 理性化及限制——韦伯思想引论[M]. 上海:上海人民出版社,1988. 213.

(本文责任编辑 许宏)

·高等教育学科博士学位论文提要·

英国高等教育从二元制到一元制变迁的研究

北京大学博士生 张建新 导师 陈学飞
研究方向 高等教育学 答辩时间 2004年5月

从探讨英国高等教育体制变迁的目的出发,本研究首先厘清英国高等教育国家体制、一元制、二元制等几个基本概念。在此基础上,从历史纵向角度追溯英国高等教育二元制与一元制建立的过程,随后从横截面剖析英国大学与非大学二元结构的内部构造。从宏观和微观两个层面,解释了英国高等教育从二元制到一元制变迁的动因。根据英国高等教育体制变迁的“历程”与“动因”这两个核心主题,本研究从以下两个方面得出基本结论。

(1)在体制变迁历程方面。从20世纪60年代到90年代,英国高等教育呈现五个“大学与非大学”的二元制结构状态,同时也是一个多元、多层次和多规格的体制;其二元制时期是一个从精英型到精英——大众型高等教育的过程。可以说,20世纪60-90年代的英国高等教育是从一个以大

学与非大学地位和作用正式分割,但在学术实践、文化和标准方面具有显著同一性为标志的二元体制,发展到一个没有正式分割但在实践、文化和标准方面存在越来越明显和实际差异的一元体制。

(2)在体制变迁动因方面。英国高等教育从“教学”到“研究”最后到“服务社会”职能的增加,从“绅士”到“专才”最后到“通才”培养目标的转变,从非大学向“学术漂移”到大学向“职业漂移”的趋向,高等教育内部微观层面的这三方动因促使大学与非大学走上一条越来越相同的道路。从高等教育外部宏观层面看,首先全球化背景下的文化整合以及欧洲一体化的高等教育规则使得英国高等教育呈现越来越多的趋同化。其次,大学与非大学的制度环境要求各院校组织必须服从合法性机制,大学与非大学处于同一组织场内,其强迫、模仿和社会规范三种机制使得它们在同一时间适应同一制度环境时表现出极大的趋同性。最后,高等教育基金会承担大学与非大学两者的财政拨款职责,使得二者同时接受拨款机构相同的游戏规则。从政策分析的角度看,英国高等教育二元制到一元制的政策既是一个“渐进模式”政策,也是“循环模式”政策。此外,从体制变迁路径看,英国高等教育体制变迁是由高等教育内部逻辑牵动,政府给予呼应性政策控制,从教育微观层面上升到国家宏观层面,从体制内转向体制外的“自上而下”纵向推行过程。