

# 大学治理范式的转变：由冲突走向折中

刘诺菲, 卢纯青

北京师范大学教育学部, 北京

收稿日期: 2023年1月13日; 录用日期: 2023年2月10日; 发布日期: 2023年2月22日

## 摘要

2021年,我国高等教育发展正式进入普及化阶段,呈现出前所未有的蓬勃发展态势。但入学人数的激增与体量扩大同时也为大学带来了管理挑战。高等教育理论界认同大学存在三种典型治理范式:科层范式、学院范式和政治范式。由于大学系统的公共性与复杂性,三种治理范式同时存在于大学环境中,其矛盾很有可能激化形成冲突。本文从组织观的视角对三种治理范式的深层矛盾的逻辑成因、表现形式进行了分析,并针对每一种矛盾形式,综合过往的研究和我国当前国情,总结出理论上的可能调和路径和实践上的调和方案。建议我国大学可以通过建立管理者的科学认知、建立高科学性的智囊团、平衡学校利益相关方需求等方式,进一步有效调和大学治理范式,化解潜在冲突。

## 关键词

高等教育, 大学组织理论, 治理范式, 组织冲突

# The Transformation of University Governance Paradigm: From Conflict to Compromise

Ruofei Liu, Chunqing Lu

Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing

Received: Jan. 13<sup>th</sup>, 2023; accepted: Feb. 10<sup>th</sup>, 2023; published: Feb. 22<sup>nd</sup>, 2023

## Abstract

In 2021, the development of higher education has officially entered the popularization stage, presenting the unprecedented booming development situation. But the surge in enrollment and expansion has also created administrative challenges for universities. The theoretical circles of

higher education agree that there are three typical governance paradigms in universities: bureaucratic paradigm, college paradigm and political paradigm. Due to the public nature and complexity of the university system, three governance paradigms exist in the university environment at the same time, and their contradictions are likely to intensify and form conflicts. This paper analyzes the logical cause and manifestation of the three governance paradigms' deep contradictions from the organizational perspective, and then, aiming at each contradictory form, combining the past research and the current conditions of our country, concludes the possible harmonic path in theory and the practical harmonic solution. It is suggested that Chinese universities can further harmonize university governance paradigm and resolve potential conflicts by establishing administrators' scientific cognition, establishing highly scientific think tanks and balancing the needs of university stakeholders.

## Keywords

Higher Education, University Organization Theory, Governance Paradigm, Organizational Conflict

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

本文研究的对象为大学的治理范式。所谓治理范式,即学者经过对组织机构审慎的研究、思考、归纳所提出的,旨在描述和揭示组织治理现实的理论化模型。这一概念在许多研究中也表述为治理模型、治理模式(governance)。治理范式是高等教育的组织理论中的一个研究术语,最早产生于美国社会科学界。本研究主要选取了目前高等教育研究领域中最具代表性的三种治理范式来进行研究与讨论,分别是大学治理的科层范式、学院范式与政治范式。这三种治理范式都对高等教育治理的理论与实践产生了很大的影响。本文将介绍三种范式的具体内容,并从组织观的视角剖析它们在高校中的冲突以及可能的调和形式。

## 2. 不同治理范式间的冲突

### 2.1. 三种治理范式及其历史渊源

1950~1960年代,美国高等教育迎来大众化发展的黄金时期[1]。在这一时期,大学得到了社会的广泛关注,学生数量迅猛增长。同时充足的资金也让高等教育在这一时期飞速地发展。大学内部新型组织和管理制度不断地涌现,高等教育组织结构不断地扩大和更新。正是这段时期的发展,确定了美国高等教育管理的基本模式,而后催生出高等教育组织管理思想与研究的累累硕果。

美国的高等教育在这一时期呈现出明显的发展趋势,就是高等教育的大众化趋势。其表现在大学的组织机构逐渐变得庞大、复杂且多元化,因此在大学的管理方面出现了很多新的困难。为了解决管理难题,高等教育管理研究界产生了“治理范式”的概念,以及最早的两个治理范式,科层范式和学院范式[1]。科层范式的理论基础来自社会学巨著《经济与社会》,该书作者是德国社会学家马克斯·韦伯(Max Weber)。韦伯指出:想要在工业社会的任何组织中,想要合理的达成目标,科层组织都是必不可少的[2]。首先在制度层面,科层组织的内部逻辑实质是遵循科层制的组织,科层制所强调的是理性主义、效率至上的运行原则,强调专业分工,即组织中不同部门进行分工合作进而达成目标。其次在人员层面,科层

组织按照职能或等级制度将人员进行层层划分, 形成不同层级和部门。另外, 科层组织具有事先订好的规章制度, 组织成员需要严格的遵守。在这样高度理性的组织制度下, 即使是人员庞杂、规模巨大的组织也能够实现有效的运转, 井然有序地面对大量的行政工作和业务工作[3]。该范式的好处是十分明显的, 能够产生立竿见影的效果。因此囿于其理性、稳定的优势, 该范式成为了许多商业和公共机构的首选, 大学也当然不出其外。但科层制并不是完美的, 我们无法忽视它存在的弊端。到了 20 世纪 60 年代, 社会上批判和质疑科层范式的声音层出不穷, 甚至一度压过了对它的支持赞许。其原因是随着科层制度的广泛应用, 组织管理中产生出很多新难题。默顿和他的门生塞尔兹尼克、布劳、古尔德纳等人认为科层系统的应用导致组织僵化, 并称其为“科层系统的反作用”。由他们组成的“哥伦比亚学派”研究了科层制的弊端, 结果发现, 科层制与韦伯理想类型的科层制在经验事实上确实存在着某种背离[4]。

强烈的批判声也引起了高等教育学术届的共鸣。因为在实践中逐渐发现, 科层范式在在高校的应用也存在水土不服的现象。由于大学中崇尚自由、追求真理的氛围浓厚, 科层范式带来的几近僵化的管理模式在大学中引起了比其他组织更为猛烈的矛盾激化, 如滋生了大规模的学生运动等等。由此产生了一个值得深思的问题: 大学组织管理与其他组织的管理是都需要区别对待? 在研究人员中, 约翰米利特就此问题进行了深刻探索。1962 年, 约翰米利特在其著作《学术共同体》中试图构建一个新的治理范式, 使其更加符合高等院校的治理场域。于是产生了第二种治理范式——学院范式[5]。国内学者林杰通过考察美国高校组织理论发展的历史, 梳理了学院治理范式中存在的几个重要的命题。它们分别是参与式决策、教师的专业权威、人性化的教育、学院的组织文化[6]。尽管学院模型的理论主张在 20 世纪 60 年代就已经出现, 但作为其理论基础的组织原型却早有渊源, 欧洲社会的古老社区、中世纪大学的传统和美国独特的文理学院是其中最重要的三个来源。

政治范式是站在对科层范式和学院范式的批判基础之上提出的一种理论构想。大学治理的政治范式是根据纽约大学的个案研究, 由斯坦福大学学者维克托·鲍德里奇(J Victor Baldrige)提出。他的研究动机来自于大学组织的基本现实——大学在社会上日益成为显性机构的同时, 也承受着空前的信任危机。学生和教师对大学责难不断, 而社会公众也深深怀疑大学是否有能力自我管理。在大学的决策过程中, 对大学发展有深刻影响的人被排除在外[7]。因此, 鲍德里奇为探究大学组织的决策形成, 深入观察纽约大学决策过程, 经过数年总结出高校治理的政治范式。他认为科层范式和学院范式都未能完整的揭示组织现实。现代大学组织结构具有公共性和复杂性, 不同利益集团存在于大学环境之中, 利用一切可以利用的条件与手段, 对决策过程施加尽可能大的影响[8]。影响决策的核心要素是利益集团的“权力”和决策参与者的“影响力”。另外, 研究中的大学虽有统一的目标和价值, 但内部团体间却利益的冲突与价值的抵触, 使大学决策权力变得分散且模糊。政治范式对决策过程和校内政治力量的运作做了很好的诠释, 但视角局限在了大学组织内部。未对大学治理作出时间上更长期的、层次上更宏观的解释。在后来的研究中, 政治范式的这种缺陷也得到了鲍德里奇自己的承认[9]。

## 2.2. 治理范式之间的冲突

如上文所述, 每一种组织治理范式的背后, 都有支撑其存在的内在逻辑, 这也能体现出该组织的价值观。如科层范式依据的是绝对的理性和效率至上的原则, 学院范式支持教授民主和建立学术共同体的思想, 而政治范式中则将利益及权力的斗争作为管理本质。国内学者林杰认为, 具体的冲突在大学里可以分为三种, 教师层的角色冲突, 教师层和管理者之间的文化冲突, 学生和教师之间的冲突, 管理者之间的冲突。分类中的三个核心主体是高校的学生, 老师和管理人员。所有的工作和实物都围绕着这三个人群展开。在高等教育的治理当中, 人员的角色也意味着他秉持的立场, 立场对价值观的影响是非常显著的。例如教授就更容易接受学院范式, 因为该范式给予教授群体更大的自治权和更高的尊重, 更大程

度符合其治理理想。而高级行政管理人员身处于每日纷繁的行政事务中, 需要经常面临利益群体之间的调解, 因此他们更倾向于认同治理的政治范式。不同的角色立场使得他们对高校治理有着不同的认识。因此在处理事务的情形下, 角色之间可能发生观点的碰撞, 小则形成双方的争吵, 大则演变成群体之间规模性的冲突。

学者埃斯特里(W. G. Astley)与安德鲁(Andrew H. Van de Ven)对组织理论进行整理和分析后, 发现在组织理论中存在四种核心观点[10]。这四种核心观点基本可以囊括所有当前组织理论的思想, 分类的标准是理论所秉持的组织观。其中有三种和本文所探讨的治理范式有高度的相似性, 因此我们可以从组织观的角度对其进行分析。首先, 科层范式可以对应分类中的系统结构观(The System-structural View)。系统结构观倾向于认为组织是有结构的、连锁的系统, 组织中个人意志从属于结构, 组织中的决策是目标导向的行为, 基于技术理性的原则, 强调组织的功能性和整体性。从以上属性中我们不难发现系统结构观与科层范式之间的相似之处, 二者都强调效率第一、绝对理性等原则。由于系统结构观是一个概括性的组织观, 因此我们可以说认同科层范式的人群实际是系统结构组织观的赞成者; 其次, 学院范式与战略选择观(The Strategic-choice View)的理念一致, 战略选择观认为组织中个体的作用举足轻重, 组织就是由个体聚合而成。与前者强调稳定性不同, 系统结构观认为组织是一个“变化的联盟”, 个人的意志足以影响组织行为和组织决策。这就与学院模型强调教授主导、建立“学术共同体”的思想十分类似, 异曲同工。因此我们可以认为学院模型的支持者, 实际秉持的是战略选择观的组织观念; 最后, 政治范式可以照应到集体行动观(The Collective-action View)。集体行动观也认为组织中, 人的力量超过系统的力量。这点与上文战略选择观相同。但二者不同之处在于, 战略选择观注重的是个体的人, 而它则强调集体的人。埃斯特里与安德里在其研究中指出, 集体行动组织观的赞同者认为, 一个组织行动的驱动力源自于“政治谈判”、“政治力量”, 也就是不同群体或利益相关方之间的谈判和博弈, 这就与政治范式的核心观点不谋而合。政治范式强调高校中的治理决策实质上是高校中相关利益群体的一场政治博弈, 其中非常重要的一个影响因子是“权力”[8]。因此政治范式的支持者的组织观对应到了核心观点中的集体行动观。组织观之间关于组织很多方面都存在着认知的争论。

因此我们可以从组织观争论的视角, 分析高校之中治理范式之间的冲突。首先, 对于组织概念与组织决策的相关方面, 科层范式与学院范式之间就存在着冲突。科层范式将大学组织看作系统, 人员只是附着在系统中的功能角色。所有决策系统依据“成本和效率的逻辑”进行一种“目标导向的行为”。学院范式支持者对于前者的观点进行了批判, 他们认为人是组织的中心力量, 学校应该充满人性的因素和人文关怀; 其次, 关于组织行为的问题方面, 学院范式与政治范式存在争论。学院范式中的组织行为是个人导向的, 一般是遵循了“理性人”的规则, 行为是满足决策者或者决策群体本身利益的。而政治范式则考虑到决策过程中不同立场的群体, 承认不利益群体的目标并不相同甚至存在冲突, 而最终行为是群体之间博弈竞争后所达成的结果; 再者, 科层范式与政治范式的冲突存在于大学组织作用的层面, 科层范式认为大学组织的存在, 是为了实现目标而设立的技术性工具。而政治范式则认为大学组织的存在代表一种象征, 是权力结构的一种制度化的体现。科层范式重视组织所带有的功能属性, 政治范式重视的则是其扮演的角色。

通过三种治理范式背后的组织观出发, 来透视其彼此之间的冲突点。我们可以发现, 不同的治理范式在组织观、决策观、组织行为、组织的设计逻辑和结构假设方面, 都存在矛盾点。这些观念上的深层矛盾, 体现了不同治理范式之间的冲突。在实际的治理和决策过程当中, 这种冲突很可能形成大规模爆发。

### 3. 治理范式从冲突走向折中调和

上面分析的三种治理范式, 在高等教育组织理论中都是很有代表性的模式, 但很多学者也认识到这

些模式本身的缺陷。霍布斯曾说：“大学组织的现实到目前为止，还没有哪一种模式能够完美地诠释出来。”事实中，大多数高校的治理实践中三种范式都是以混合的状态存在的。因此为了避免冲突的发生，不同治理范式的支持者也在进行着一部分的妥协和退让。使得不同范式之间逐渐走向了一种“你中有我、我中有你”的折中调和状态。

现代大学中的治理范式并不能一概而论。现代大学由于不断的发展和扩大，学校内部的组织机构也不断增多。众多的内部组织按照性质可以分为两种类型：学术组织与非学术组织。学术组织和非学术组织之间，就目前发展趋势而言，是越来越独立的。一方面教授和学生潜心进行教学和科研工作，另一方面行政人员进行学校的日常管理事务。二者业务中的互不干扰也意味着对于高校治理观念的差距扩大。在相对具有独立性的两种组织当中，学术组织的工作教授和学生的意志十分重要，与学院范式的契合程度高。非学术组织按照固定化的流程进行工作和管理，与科层范式契合程度高。这就形成了大学微观层面上治理范式的混合形态：科层范式与学院范式的并行。整个大学系统治理的层面上，重要决策是如何进行的？根据鲍德里奇对于纽约大学的研究可知，决策并不仅仅是依靠某个领导或团体的意志，而是各个利益主体的“角斗场”[8]。从大学的属性来说，它从来就不是封闭的、孤立的体制，而是广泛地与社会各个阶层联系在一起。因此大学决策过程不光存在内部人员的博弈，同时也充斥着外部利益群体的声音；从整体的层面而言，大学的治理过程更多是按照政治范式进行的。通过以上分析我们可以发现，现代高校中的治理范式，本就已经以一种混合的形态存在。他们之间相互补充的同时也存在斗争，但是理论界缺少成熟的模型将其准确将其概括。一些学者试图调和三种范式之间的矛盾，从而使得治理范式得到进一步的完善和发展。

依据上文中对于组织观的叙述，科层范式与学院范式的冲突产生于组织概念、组织决策的层面。针对二者的调和，蔡尔德(Child)认同在大学环境当中，效率是决策过程的重要因素，但只是众多考虑因素中的其一，并不是需要绝对遵循的信条[11]。其次，大学也不可能拥有绝对的自由意志。约束来源于管理者的选择。由于大学的组织属性，管理者选择了什么样的组织目标，什么就将反过来对组织进行约束；关于调和学院范式与政治范式的冲突，本森(Benson)和普费弗(Pfeffer)找到了一种折中的方案。就是寻求大学中个人利益与集体利益平衡点，并对其进行制度化的解释[12]。简单来讲，如果个体与集体的目标有冲突，通过与个体的谈判和协商进行劝服，让其个体利益服从于集体目标。将双方协商达成一致的条件成文并制度化，这也就形成了“集体的工作规则”。使个体与集体冲突消解，达成相对稳定的制度化关系；对于政治范式与科层范式之间的矛盾，萨拉曼(Salaman)等建议从“一所学校”这样小的分析单元中跳脱出来，在更广泛的社会环境中看待大学的作用。大学的作用在不同国家社会环境中，先后次序是不同的[13]。例如在一些国家中，大学更重要的作用是提高该国的科研水平和产生科研成果。而在另一些国家，大学为国家吸引师姐各地的留学生，为其获取经济利益，这种情况下品牌影响力和渗透力则是大学的核心价值。

## 4. 我国高等教育治理的挑战和解决办法方案

### 4.1. 科学认识高校的治理范式，打通思想壁垒

各组织产生矛盾的根源各有不同。在《管理的程序》一书中，纽曼(N. H. Newman)等人提出冲突的典型来源有五个因素，其中很重要的两点是“不同的理念和目标”，“不明确的组织”。人们虽然每天身处高校的环境当中，但是能接触到的范围有限，想要科学地认识大学的整体很难。管理学家科恩(Cohen)和马奇(March)在研究中将大学描绘为“一种松散的、有组织的、无政府状态的结合系统”，它的组织目标是模糊的，我们很难对其作出统一、明晰的解释，这点也为大学组织的治理带来了更大的困难[14]。因此，作为高校组织中的成员，甚至领导者，更需要了解大学组织的属性和特点，对大学治理拥有系统科

学的认知。对于这一层面, 校方可以通过提供更多的培训机会、学习资料等方式, 来组织成员对高等教育组织理论进行学习, 了解大学治理的不同范式及观念, 提高工作人员和管理人员的认知水平和职业素质。从而打通不同高校中职业角色之间思想壁垒, 达到化解冲突, 增强理解的目标; 管理层更要从自身出发, 增强个人的领导力和职业敏感性, 发掘高校环境内产生冲突的根源。在积极组织组织理论培训的同时, 有意识地阅读相关的书籍和资料, 并就问题向专业人员咨询, 在校内播种科学治理的种子。

#### 4.2. 建立更加完善的校园制度, 平衡内部冲突

在关于冲突的调和方案中, 本森等人提到了可以建立“集体的工作规则”平衡组织中冲突的个体利益与集体利益。但对于规模更大、人员更多的组织来说, 个人与集体的利益冲突势必会更加复杂, 制定一套科学完善的规则也注定是漫长而艰巨的过程。因此, 我国高校在发展过程中需要给予制度层面更多的投入, 并且要从平衡各方利益的视角出发。使先进合理的制度成为校园治理的有力工具。一方面, 制度是思想的体现, 科学制度的落实可以潜移默化的提升大学整体思想先进性。还有利于利益相关方与学校之间达成更加稳定的制度化关系。同时, 客户群体的满意对于我国高校的打造品牌效应有很大帮助, 对于世界一流高校、一流学科的建设有着重大的意义。相反, 落后的体制一方面容易让教职工陷入混乱无序的工作, 成为学校治理的绊脚石; 另一方面, 阻碍高校长期发展, 损坏学校的声誉。

#### 4.3. 打造高水平的治理智囊团, 协调各方需求

根据我国高等教育发展趋势, 在与外部利益相关方联系日益紧密的同时, 我国高校在体量、作用、功能等方面不断拓展, 走向多元化。外部资源、资金、技术和政策的供给, 构成大学赖以存在的重要基础[15]。体量上的扩大让高校的内部治理面临了更大的困难和挑战, 对外部依赖的增加则意味着我国高校权力结构的革新。在决策过程中, 学校领导层不再是金字塔尖的决定者, 而是“圆桌会议”的主持人, 更需要的能力是协调学校内、外部利相关方的能力, 使学校的发展得到各相关方稳定的支撑。如何让这个日益庞大的系统顺利运行? 如何将内部分散的组织结构有效地统一起来? 如何使高校各部分的声音充分表达? 这都是我国高校在新时期治理中迫切需要解决的问题。治理难度的加大, 对高校一把手的领导能力提出了要求, 首先, 领导班子需秉持终身学习的理念, 定期对高校的治理状况进行了解和复盘, 不断挖掘、反思学校当前存在的治理问题的根源。另外, 高水平的智囊团能够对高校治理结构的优化起到有效的作用。目前世界上很多组织机构利用强有力的智囊团, 来辅助组织的管理, 智囊团的成员具备深厚的专业素养, 充分的管理学知识和技能, 能够用科学的方法认识与分析组织管理的问题。一方面提高了组织治理的效率, 有效地扼制潜在冲突的发生。另一方面提高了组织管理的科学性, 优化整个企业的治理体系和治理结构。

总而言之, 大学组织治理范式中冲突的存在是不可忽视的现实, 不同范式中的价值和认知的对立, 决定了他们不相为谋。但从上文的分析我们可以发现, 这种冲突并非是不可调和的。随着大学组织理论的发展, 学界也在针对问题进行更加深入的研究, 以便更加完善地诠释大学组织的现实。目前, 我国高等教育毛入学率已从 2012 年的 30%, 提高至 2021 年的 57.8%。标志着我国高等教育已进入普及化阶段, 呈现出前所未有的蓬勃发展态势。大学治理范式之间的矛盾可能成为阻碍高校发展的潜在因素。针对这一问题, 中国的大学可以通过管理者对大学组织理论的科学认知、健全完善的学校体系和高水平的智囊组织、平衡学校重要利益相关方需求, 从而提升大学的治理能力和治理水平, 为建设世界一流大学、一流学科奠定基础。

#### 参考文献

- [1] 林杰. 美国院校组织理论中的科层制模型——以斯特鲁普的理论为原型[J]. 北京大学教育评论, 2009, 7(2):

- 143-161+192. <https://doi.org/10.19355/j.cnki.1671-9468.2009.02.013>
- [2] 马克思·韦伯. 经济与社会. 第一卷[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010.
- [3] Veblen, T. (1957) *The Higher Education in America: A Memorandum on the Conduct of Universities by Business Men*. Sagamore Press, New York, 62.
- [4] Stroup, H.H. (1966) *Bureaucracy in Higher Education*. Free Press, New York.
- [5] Dmillett, J. (1962) *The Academic Community: An Essay on Organization*. McGraw-Hill, New York.
- [6] 林杰. 美国高校组织理论中的学院模型[J]. 高等教育研究, 2006(7): 93-102.
- [7] 林杰. 美国院校组织理论中的政治模型——以鲍德里奇的个案为原型[J]. 高等教育研究, 2007(9): 93-101.
- [8] Corwin, R.G. and Baldrige, J.V. (1971) Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organization. *The Journal of Higher Education*, **42**, 782-783. <https://doi.org/10.2307/1980830>
- [9] Baldrige, J.V. and Deal, T. (1983) *Dynamics of Organizational Change in Education*. McCutchan Publishing Corporation, Berkeley, 19-32.
- [10] Astley, W.G. and Van de Ven, A.H. (1983) Central Perspectives and Debates in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly*, **28**, 245-273. <https://doi.org/10.2307/2392620>
- [11] Child, J. (1972) Organization Structure, Environments and Performance: The Role of Strategic Choice. *Sociology*, **6**, 1-22. <https://doi.org/10.1177/003803857200600101>
- [12] Benson, J.K. (1975) The Interorganizational Network as Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, **20**, 229-250. <https://doi.org/10.2307/2391696>
- [13] Salaman, G. (1978) Towards a Sociology of Organizational Structure. *The Sociological Review*, **26**, 519-553. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1978.tb00144.x>
- [14] Cohen, M.D., March, J.G. and Olsen, J.P. (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, **17**, 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- [15] 张继明. 我国高等教育治理现代化的核心要素及其优化[J]. 现代教育管理, 2020(6): 7-13.