

高校组织政策行为研究

GAOXIAO ZUZHI ZHENGCE XINGWEI YANJIU

冯东 著

非外借



人民出版社

高校组织政策行为研究

GAOXIAO ZUZHI ZHENGCE XINGWEI YANJIU

冯 东 著

 人 民 出 版 社

责任编辑：李椒元

装帧设计：徐 晖

责任校对：吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

高校组织政策行为研究/冯东 著. —北京：人民出版社，2018.9

ISBN 978-7-01-019014-3

I. ①高… II. ①冯… III. ①高等学校-组织管理学-研究 IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 040740 号

高校组织政策行为研究

GAOXIAO ZUZHI ZHENGCE XINGWEI YANJIU

冯 东 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京朝阳印刷厂有限责任公司印刷 新华书店经销

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：15

字数：222 千字 印数：0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-019014-3 定价：33.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：(010)65250042

本书获得宝鸡文理学院校级课题经费资助。为校级重点课题《高校组织内部政策行为研究》（项目编号：ZK12003）最终研究成果。

目 录

绪 论	1
-----------	---

第一编 结 构 篇

第一章 高校组织结构的理论基础	11
第一节 组织结构的基本内容	11
一、结构对组织的重要意义	11
二、组织结构的三个维度	12
第二节 组织结构的决定因素	14
一、目标与组织结构	14
二、技术与组织结构	16
三、规模与组织结构	17
四、环境与组织结构	19
第三节 组织结构的基本形态	21
一、传统的组织结构类型	21
二、新型的组织结构类型	22
第二章 学术属性的高校组织结构	25
第一节 高校学术组织的概念与特点	25
一、高校学术组织的概念	25
二、高校学术组织的特点	26

第二节 高校学术组织结构的设置	29
一、学校学术委员制度	29
二、高校基层学术组织	30
第三节 高校学术组织结构的建设	35
一、高校学术组织的完善	36
二、基层学术组织的重构	39
第三章 行政属性的高校组织结构	43
第一节 高校行政组织的内涵与特点	43
一、高校行政的学理视角	43
二、高校行政的应然特点	44
第二节 高校行政权力与相关概念	46
一、高校行政权力及其他	47
二、我国高校行政的现状	49
三、高校行政理念的优化	51
第三节 高校行政机构的设置	52
一、高校行政机构的设置	52
二、高校行政机构的问题	56
三、高校行政机构的优化	57
第四章 产业属性的高校组织结构	59
第一节 高校产业属性的理论分析	59
一、高校组织的产业属性	59
二、高校产业属性的理论依据	61
第二节 作为准营利性的高校组织	64
一、高校产业组织的特殊性	64
二、作为准营利组织的高校	66
第三节 高校后勤组织及校办产业	71
一、高校后勤组织的构建	71
二、我国高校后勤产业形态	75

第二编 规则论

第五章 高校组织规则的理论基础	81
第一节 规则的概念与价值	81
第二节 规则的特点和分类	82
一、规则的特点	82
二、规则的分类	84
第三节 作为规则的高校制度	87
一、作为规则的高校制度	87
二、高校规则存在的问题	88
第六章 高校组织的学术规则	90
第一节 高校组织学术规则涵义	90
第二节 高校组织学术规则样态分析	91
一、作为团体信念的学术规则	91
二、作为学术规范的学术规则	92
三、作为实践运行的学术规则	94
第三节 高校组织教师行为规范	95
第七章 高校组织的行政规则	98
第一节 作为行政组织的规则	98
一、行政组织规则	98
二、高校行政组织规则特点	100
第二节 高校组织行政规则的样态分析	101
一、作为学校制度文本的行政规则	101
二、高校组织行政制度的问题	103
三、高校组织行政制度的优化	105
第八章 高校组织的经营规则	108
第一节 地方高校产品经营策略	108

第二节 地方高校资产经营策略	110
第三节 地方高校资本经营战略	111

第三编 行为篇

第九章 高校组织行为的理论基础	115
第一节 行为科学有关理论	115
第二节 组织行为学有关理论	118
第三节 教育组织行为的类型	120
第十章 高校组织的个体行为	122
第一节 高校组织教师行为	123
一、高校教师需要与高校规则	123
二、高校的教师行为激励管理	125
三、高校教师的规则应对行为	127
四、教学中心与教师行为逻辑	129
第二节 高校组织学生行为	136
一、高校的学生管理权	136
二、高校学生行为规范	137
三、学生逃课行为分析	138
第三节 高校组织职员行为	142
一、高校组织职员的行为问题	142
二、基于知识人的管理规则优化	145
三、高校职员行为激励与规制	150
四、高校组织职员行为规范	153
第十一章 高校组织的群体行为	156
第一节 高校组织群体含义	156
一、组织群体概念	156
二、高校组织群体分类	158

第二节 高校组织群体冲突	160
一、高校组织群体冲突的概念	160
二、高校组织群体主要冲突	162
三、高校组织群体冲突的解决	166
第十二章 高校组织的教学飘移	172
第一节 教学中心的合法性	172
一、“教学中心”孕育了高等教育的首个职能	173
二、“教学中心”属于高等教育的首要职能	173
三、“教学中心”被国家组织赋予了制度合法性	174
第二节 教学中心的基本要义	174
一、提倡学生中心,反对教师中心	174
二、反对科研中心或服务社会中心	175
三、以教学为中心是一种教育原则	175
第三节 教学中心的飘移原因	176
一、高校教学中心飘移的行为表现	176
二、高校教学中心飘移的行为理由	177
第四节 教学中心的回归行为	179
一、国家教学中心政策的具体化和理性化	179
二、规范和引导第三方重视回归“教学中心”	180
三、高校内部政策的教学中心回归	180

第四编 展望篇

第十三章 高校组织的终极追求	185
第一节 成员生命的自由开展	185
一、生命的自由开展	185
二、学生的全面发展	186
三、教师的事业发展	188

四、职员职业发展	191
第二节 社会价值的最大实现	194
一、人才培养	195
二、科学研究	196
三、社会服务	197
四、文化传承与创新	198
第十四章 高校组织结构优化路径	200
第一节 从高校组织管理到组织治理的理念	200
第二节 高校多元参与治理模式的体制建构	202
一、建立高校法人制度,确保高校办学自主权	202
二、健全学术委员会制度,确保高校治理中学术权威的作用	203
第三节 不同类型高校组织结构变革	203
一、研究型高校	204
二、教学研究型高校	206
三、教学型高校	207
第十五章 高校组织的法治道路	209
第一节 高校组织规则的实然与应然	210
一、公平与正义的应然取向	210
二、效率与秩序的实然取向	211
第二节 高校组织规则的法律规制	213
第三节 高校组织规则的法治程序	215
参考文献	217
后 记	227

绪 论

第一节 研究的背景与现状

一、研究的背景

当前,我国处于全面建设小康社会大的时代背景和发展阶段,高等教育也进入改革的大发展时期。个体高校享有较大的办学自主权,同时面临种种挑战。整体而言,简政放权、依法治校、质量问责这三个特征,共同构成了当前我国高校自主发展的外部环境。对高校组织外部环境的了解,是理解高校组织内部行为的重要条件之一。这不但是因为高校组织属于社会系统的子系统,不时地闪烁着社会大系统的“影子”,同时也是因为高校组织内部的各种行为常常受到外部环境的制约。

(一) 简政放权

简政放权是新一届政府的治国理念,是当前我国高校组织发展最大的外部环境特征。简政放权,指精简政府机构,主要是指把经营管理权下放给企业或者事业单位。是中国在经济体制改革开始阶段,针对高度集中的计划经济体制下政企职责不分、政府直接经营管理企业的状况,为增强企业活力,扩大企业经营自主权而采取的改革措施。有人说,简政放权是全面深化改革的“先手棋”和转变政府职能的“当头炮”。本届政府开门“第一件大事”,2014年国务院第一次常务会议主题是“简政放权”。几年来,国务院取消下放的行政审批等事项已逾 500 项,而本届政府成立之初的承诺是,任期内至少要取消、下放现有 1700 多项行政审批事项的三分之一。2015 年 5 月 12 日,国务院

《推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》(国发〔2015〕29号),明确指出,要深入推进行政审批改革,通过统筹管理的方式,将上层部门下达的指令有序安排,做出规范的审批核查工作。当年取消200项以上^①。深入推进教科文卫体领域相关改革,落实好教科文卫体领域取消下放的行政审批事项。深入推进监管方式创新,着力优化政府服务。地方各级政府要抓紧建立简政放权放管结合职能转变工作推进机制。

规划里面的管理体制改革趋势。简政放权,对教育放权,对高等学校放权也不是空穴来风,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,其中第十五章是关于管理体制改革的,明确指出:必须健全管理体系,统筹兼顾,职权分明,按照教育管理的需求出发。施行有效统合的官办评分机制。形成政事分明的模板,做到权责分明,协调发展,规范有序地进行教育工作。^②

从简政放权到高校自治权扩大。2016年8月11日,中共中央印发了《关于深化人才发展体制机制改革的意见》(中发〔2016〕9号),中共陕西省委出台了《关于深化人才发展体制机制改革的实施意见》(陕发〔2016〕11号),要求各级各类政府,要遵循人才成长规律,突出用人单位在职称评审中的主导作用,科学界定职称评审权限,推动高校自主评审。

(二)依法治校

当前我国四个全面改革之一就是实现全面依法治国,依法治国已经是我国发展的时代主题之一。因而,在高等教育领域,依法治校是时代必然,且成为高校组织发展的重要发展理念。按照我国《高等教育法》要求,政府支持高校依照章程自主管理。自主模式相对与政府直接管理的模式是管理模式的变革,是高校管理从高校自治或高校内部治理结构的时代变革。进而,在高校权力相对“扩大”的情况下如何实现规制权力,如何行使权力,就成为研究的焦点。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》强调:实施政府和学校分层管理相互协调的运营方式,以实地情况出发,按照国情需要进行管

① 杨桂琴:《宁夏制造业成本与国内外的比较》,《开发研究》2016年第6期。

② 《国家中长期教育改革和发展规划纲要》,《西藏教育》2010年第10期。

理。建立依法治理,自主管理的民主监督机制。^①推进依法治校,有助于各大院校完善本身的治学体系。体现出富有地方特色的教育氛围。依法办学,从严治校。尊重教师权利,提高教师管理的能力。保障学生受教育的权益。实施公平公正的原则,健全法制教育救济制度。开展普法教育,促进师生法律素质,提高公民意识。形成自觉履行法规的态度,遵纪守法,养成良好的习惯。

(三)质量问责

拥有更多的权利,必然就要承担相应的更多的义务。高等学校质量的举办者政府,必然就在高校拥有了较大办学自主权的前提下,就要有质量问责机制,即同《教育法》中,国家设立教育督导和教育评估制度相配套,质量问责就成为政府管理高校的主要手段之一。这是国家对高校从直接管理调整成为间接管理,实施“管办评、放管服”理念后的必然要求。

问责制,是指问责主体对其管辖范围内各级组织和成员承担职责和义务的履行情况,实施并要求其承担否定性后果的一种责任追究制度。这个在西方社会早已实施的人事制度,意思是从民选中当选的国家首长亲自选出合适的官员来负责各项事务;当政策出现失误时,那么犯错的官员将要离职以示向首长问责;如果因犯错而引致政策失误过于严重的话,首长便须下台;向其他官员和市民问责。法律术语的问责制称之为法律责任的追究。根据宪法和法律,政府及其公务员必须承担应由它(他们)承担的责任,包括道义责任、政治责任和法律责任;同时,政府还必须接受来自内部和外部的监督,以保证责任的实现。

高校管理问责机制方案的选择,从《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》就有说明。要体现职能监督的效应,同时要符合实际需求。完善监督制度,促进监管问责机制的建设速度,制定规范的教育监督条例,带动教育监督制度的进步。探索相当独立的教育督促机构,形成健全的督学制度,打造完善的专职督学队伍。坚持督政办学,妥善安排职能。^②另一方

① 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,《中国高等教育》2010年第3期。

② 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,《中国高等教育》2010年第3期。

面,要通过探讨上层政府下达的核心思想,完善高校章程,协助管理,形成积极的监督机制。^①教育问责机制被具体化为质量问责,在于政府对教育的事中事后进行关注,而不再过多地直接过分参与教育。因而,对高校组织能够进行高质量地教学、科研和社会服务成为政府对教育的关注点,也成为高校组织外部环境的重要特征之一。

二、研究的现状

(一)研究的现状

对高校组织内部政策行为研究主要同政策学有关。政策学在国外主要以公共政策为研究对象。属于二战以后迅速发展起来的新型综合性应用学科之一。以公共部门管理问题的解决为核心,融合经济学、工商管理学、法学、心理学等多种学科相关的知识和方法,创立了一个新的公共部门管理的知识框架,适应了当代公共部门管理实践发展的迫切需要。在西方已经很为成熟有“对政策”和“为政策”的两种研究范式。

国内关于把高校组织作为研究对象的研究主要有:系统论的视角(赵文华,2002);组织学的视角(宣勇,2005;季诚均,2006);管理学的视角(薛天祥,2005);政治学视角(李硕豪,2011);法学视角(祁占勇,2013)。政策学在国内主要以公共政策为研究对象。以陈振明、陈国庆、宁骚各自编写的《公共政策分析》《政策分析》等书为代表,但具体的有开拓性的政策研究并不多,大多都是外国现有研究的跟进介绍。国内教育政策研究肇始于袁振国教授的《教育政策学》,北京师范大学的刘复兴教授、沈阳师范大学孙锦涛教授、祁型雨教授等对这方面研究理论比较多。北京大学陈学飞教授的团队,提出以“对实然的教育政策现象的经验认知,运用相关理论或提炼本土概念和分析框架对现象进行加以解析,从而在发展政策理论的过程中揭示教育政策现象的真相、性质和规律”为定位,凭借他们参与国家重大教育决策的优势,对改革开放以来的诸如985工程、211工程、免费师范生制度、重点大学建设制度等众多国家教育制度和

^① 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,《中国高等教育》2010年第3期。

政策进行了分析,产出了一大批理论和实践成果。从整体上看,以政策分析的范式逐渐增多,对高校内部治理结构和内部的关注,必然会采用多学科、多视角的方式,高等学校组织内部政策行为必然成为新的研究视角被研究者采用。

(二) 研究的问题

当前,高校组织政策研究存在一些问题。诸如在高校组织教育政策研究的对象方面。对教育政策概念的使用上的狭隘化取向,导致教育政策研究中的高校教育政策的研究缺失。当前,教育政策研究者在“教育政策”概念的使用上有一般有三种情况。第一种,对教育政策研究对象概念使用模糊,或者本身没有搞清楚教育政策的对象,在前后使用的时候容易前后矛盾。如袁振国《教育政策学》一书中的做法;第二种,说清了教育政策的基本含义,一类认为政策的研究主体仅仅为政府,另一类认为教育政策的主体是一定的组织,不仅包括政府,还包括经济组织和教育院校组织等等;第三种,把教育政策直接等同于公共教育政策,两者其实是有区别的。政策不仅包括公共教育政策,还包括了非公共政策的教育政策。在对“政策”概念的使用上与制度、法律、规章等概念相关又有联系和区别。

也有部分学者开始运用教育政策研究来研究教育组织政策行为。如周光礼的《法制精神与高等教育》及其他另外一本书。但高校组织内部政策研究还是一个未被“充分开发”的研究领地。综合分析现有教育政策研究,有如下特征:(1)研究对象具有狭隘化的特征。对象选取主要或仅仅针对政府的教育政策,部分研究者甚至认为,教育政策仅仅是政府行为,高校组织的不能成为政策行为主体;(2)针对高校内部政策行为方面的研究,研究方法多以工作经验总结式研究为主,缺少理论层面的反思和论述;(3)缺少以政策场域为视角的高校组织内部政策行为研究。

第二节 研究的意义与思路

一、政策场域理论

从宏观立场上解读的话,“场域”就是被概述成不同位置间存在的一种客

观因素,是一个构型。换句话说,就是一种具备相对独立性的社会空间,是不同区间相互协调区分的一个标志。^①布迪厄由“群体”(group)这一研究单位扩大到“场域”,在场域中,群体占据了位置,他的人类学研究方法正是依托于场域这个基本单位而展开的。布迪厄是这样解读场域的:“我将其定义成了位置间的一种客观存在网络,是一个构型,是因外部因素流转的不稳定性。”^②布迪厄的场域理论不可以单纯的介绍成包围在领域内的物资,也不能笼统的概括成普通的领域。布迪厄的场域概念,更多的是内涵力量的,是一种活性的存在。在经过多年的探索之后,布迪厄又进一步做出说明,认为场域中象征性生产者和消费者是可以结合起来的。^③

19世纪中叶,物理学界出现了一种全新的概念,这种被称之为场域理论的概念,属于社会心理学系统中的重要理论。是关于人们每一个行为均受到某个场域影响的一种说法,侧面证实了人类行为和很多因素有关^④。

场域是一个充满力量、充满争斗的领域,各种资本类型及权力形式的拥有者对利益的争斗都发生在这里。在力量集结与力量抗衡的情境下发生争场的冲突。场域中资本的占据、资源的配置、关系的重组以及合法权力形式的争夺等是争场冲突的源头。在场域力量抗衡过程中,行动者为了维持或改变自己的力量,就产生了各种策略。

场域是充满力量的“游戏”空间,受各种资本类型或权力形式诸力量的现存均衡结构的决定。为了维持力量均衡,场域中的行动者都有使自己的资本价值最大化的愿望,但自身拥有的资本数量及质量和他人行动的不确定性,迫使行动者采取表面不那么理性的最小最大策略,从而避免最糟糕的结果。从场域的斗争与冲突中,我们关注到行动者改变自身境况的应对策略类型,不仅有力量抗衡的争场主动者,有矛盾边缘徘徊的亦争亦退者,还有自甘边缘的临场契合者。

① 范蕾:《从培养艺术能力角度谈当代美术教育》,《美术教育研究》2013年第14期。

② 任昌辉、郑智斌:《微博舆论场的构成及其博弈探析》,《宁夏社会科学》2017年第1期。

③ 杨立杰:《场域—惯习理论下的河南省艾滋病流行与传播》,《商业文化月刊》2011年第4期。

④ 许晓蔚:《对会展设计中美学意义的探讨》,《美与时代》2016年第12期。

二、研究的意义与思路

(一)研究的意义

政策不仅仅是文本,而是一个政策系统。包括政策的进入议程、政策制定、政策执行和政策评估等政策循环系统。也包括了政策主体、政策对象、政策内容和政策保障等多种因素。政策结合场域理论,政策中的人如何在政策的影响场域活动的整体会构成一个政策场域。高校组织一方面充满大量的内部管理的政策制度,也包括了围绕政策行动的人。故而,用政策场域理论的视角来分析高校组织是一种很有价值的研究视角。

结合研究现状,开展高校内部组织政策行为研究具有较大的理论和现实意义。从理论层面尝试发现高校组织内部政策行为的一般规律,进一步丰富和发展教育政策研究的基本理论;从实践层面分析和总结当前高校组织内部政策行为的现实表征,尝试进一步指导和推动高校组织内部政策行为的规范化和科学化发展。

(二)研究的思路

在简政放权、依法治校、质量问责的时代背景下,高校拥有了更多的自我管理权。高校如何依靠政策实施改革来提高效能,亟待研究。我们尝试把高校组织看作一个“政策场域”,将高校组织从结构、规则和行为三个视角切入进行分析。

高校组织政策场域的研究,就是在政策场域的理论作为支撑下,以高校组织的结构、规则和行为三个方面作为研究重心。第一部分,分析高校组织的学术组织、行政组织和产业组织三重属性。第二部分,分析高校组织运行必然遵照一定的规则。作为学术组织、行政组织和产业组织的规则各不相同。第三部分,从高校组织的教师、管理人员和学生三类人员作为高校组织的政策指向对象,在理性人视角下,如何应对组织政策,从中找出规律。第四部分,以展望的形式,提出高校组织的终极追求。应立足于生命的自由开展,学术的繁荣创造,文化的传承创新。且认为法治道路将是高校组织良性运行的必然趋势。