

The Operation of School in the Context of
Institutional Organization

事业单位视野下的 学校组织运行研究

王晋 著



科学出版社

国家社会科学基金教育学青年课题“事业单位视野下的学校组织运行研究”(CAA110100)

The Operation of School in the Context of
Institutional Organization

事业单位视野下的 学校组织运行研究

王晋 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

在本土语境下,学校组织的形态为事业单位,学校组织变革必须考虑其事业单位特性。事业单位制度为学校组织运行带来便利的同时,也带来了负面影响。本书旨在揭示事业单位体制与学校组织运行的关系。全书共五章,第一章分析在转型社会的大背景下,作为事业单位的学校组织运行转型的脉络,明确事业单位视野下的学校组织的变革目标。第二至第四章是本书的主体部分,按照从外围到内核的顺序,分别对作为事业单位的学校与政府之间的关系、事业单位职能和教育职能的平衡及作为事业单位的学校与教师之间的关系进行了考察。第五章站在教育学的学科立场上,提出通过国民性改造来形成某种集体人格,以教育的社会担当来为破解学校组织变革困局乃至事业单位变革困局积蓄根本、长远和潜在的力量。

国家层面的事业单位分类改革已在途中,所有学校回避不如正视。本书可作为教育理论工作者、教育行政管理人员和教师的重要读物。

图书在版编目(CIP)数据

事业单位视野下的学校组织运行研究 / 王晋著. —北京:科学出版社, 2016.9

ISBN 978-7-03-049465-8

I. ①事… II. ①王… III. ①学校管理—研究—中国 IV. ①G47

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 179869 号

责任编辑:乔宇尚 高丽丽 / 责任校对:张怡君

责任印制:张 伟 / 封面设计:楠竹文化

编辑部电话:010-64033934

E-mail: fuyan@mail.sciencep.com

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年9月第 一 版 开本:720×1000 B5

2016年9月第一次印刷 印张:13 1/2

字数:248 000

定价:66.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

代序：学校秩序何以可能

在我看来，社会学研究“社会秩序何以可能”，教育社会学则研究“教育秩序何以可能”，我的学术兴奋点在于“学校秩序何以可能”。

我的老师吴康宁教授旗帜鲜明地指出：“中国大陆教育社会学的主要研究对象既不是‘国外教育社会学研究’，也不是‘外国教育问题’，而是中国大陆自身的教育问题，尽管这些问题可能会含有‘普遍性’特征和‘全球化’色彩。”^①教育社会学研究应当主要置于中国语境，我特别同意这一点。因此，我的博士论文《一个称作单位的学校》立足于中国语境，关注中国特色的社会组织形式——“单位”，分析“单位”框架下学校组织的运行秩序。参加工作以后，我越发发现“单位”这个框架之于学校秩序建构，用“嵌入”一词形容一点也不为过，而且学校组织运行始终是和“事业单位”的标签联系在一起的。恰恰“一个称作单位的学校”侧重于“单位”框架下学校运行的一般规律，相对忽视了“事业单位”框架下学校运行的特殊规律。基于这些，我内心逐渐泛起了以“一个称作事业单位的学校”为主题，撰写一本书的冲动。冲动之后马上就有了申报国家社科基金青年项目的行动，幸运的是，课题“事业单位视野下的学校组织运行研究”得以获批。在接下来的日子里，我立足郑州一所学校，对课题进行了研究。

作为课题的终结性成果，本书是我第二次回答“学校秩序何以可能”的问题。政府是建构学校秩序的主导方，本书第二章描述了作为事业单位的学校与政府的三重关系，学校运行需兼顾“事业单位”的普遍逻辑和“学校自身”的特殊逻辑；第三章阐述了两种逻辑之间的纠葛与协调，学校组织运行还需考虑教师群体的“事业单位秩序感”何以建立的问题；第四章分析了教师群体的共

① 吴康宁：《现代教育社会学研究丛书》

同愿景、地方知识和组织文化。本书第一章则阐明了课题的社会背景，第五章回归教育学立场，提出化解学校组织改革困局的教育策略。这样的答案，是我学术生涯阶段性思考的成果，伴随着本书出版后学术同仁的指正，必会促成下一个阶段性的思考。

此时此刻，我也准备着第三次回答“学校秩序何以可能”的问题，其间的转化性问题域是“事业单位视野下的教师存在样态”，主要关注“人的秩序”。“人的秩序”或曰“人的社会心理”，是学校秩序链条中极为有意思的一环。我酝酿着以此为题最后申报一次国家青年基金。如此一来，“单位视野下的学校组织运行”“事业单位视野下的学校组织运行”和“事业单位视野下的教师存在样态”就构成了“三部曲”，协同提出我对学校秩序的见解。

对“学校秩序何以可能”的作答，必会增进对“教育秩序何以可能”的作答，从而有助于对“社会秩序何以可能”的作答。解答“教育秩序何以可能”是每位教育学学者的心愿，解答“社会秩序何以可能”是每位哲学社会科学学者的心愿。在解答“学校秩序何以可能”的过程中，我感觉与千万教育学学者同在，与万千哲学社会科学学者同在。“在一起”的感觉，真的挺好！



2016年3月19日于开封

目 录



代序：学校秩序何以可能

绪论 / 1

- 一、缘何研究 / 6
- 二、研究什么 / 9
- 三、何以研究 / 12

第一章 转型社会·非营利组织·事业单位 / 14

第一节 转型社会与学校组织运行 / 16

- 一、转型社会是什么 / 17
- 二、为什么是转型社会 / 19
- 三、转型社会意味着什么 / 22

第二节 非营利组织与学校组织运行 / 26

- 一、事业单位和非营利组织 / 26
- 二、公立学校和事业单位 / 29
- 三、公立学校和非营利组织 / 32
- 四、事业单位、非营利组织和公立学校 / 36

第三节 事业单位与学校组织运行 / 40

- 一、学校组织运转类型 / 41

- 二、学校组织议程设置模式 / 43
- 三、学校组织变革主体心境特征 / 45

第二章 委托代理·行政管理·服务购买 / 49

第一节 政府与学校的应然关系：委托代理 / 50

- 一、何为政府和政府何为 / 51
- 二、第一重代理和第二重代理 / 52
- 三、双重代理的连带风险 / 55

第二节 政府与学校的实然关系：行政管理 / 58

- 一、委托代理何以“滑向”行政管理 / 59
- 二、行政管理的日常表现 / 61
- 三、行政管理的尴尬困局 / 69

第三节 政府与学校的或然关系：服务购买 / 71

- 一、市场经济背景下的政府职能转变 / 73
- 二、“管办分离”的契机与难点 / 75
- 三、“服务购买”：化解管办分离困局的顶层制度设计 / 78

第三章 外部功能·内部功能·平衡格局 / 85

第一节 学校的外部功能 / 86

- 一、事业单位“办社会”的动力 / 87
- 二、学校“打点”多方关系提升办学空间 / 88
- 三、学校组织运行的多样性和复杂性 / 99
- 四、办学空间提升的真实硕果 / 101
- 五、福利依赖对事业单位改革的冲击 / 103

第二节 学校的内部功能 / 104

- 一、校长借事业单位负责人的身份落实办学思想 / 104
- 二、行政力量和学术力量的效用 / 108
- 三、通过教师和学生的成长获得正当性 / 111
- 四、通过仪式强化和奖励积极分子巩固学校体制 / 115

五、以活动为媒介、特色为抓手宣传学校先进经验 / 118

第三节 学校的内外部功能调适：平衡格局 / 121

- 一、学校内外部功能平衡格局的重要价值 / 121
- 二、以学校组织氛围为表征来判断平衡格局是否生成 / 123
- 三、作为能人政治伴生物的学校内外部功能平衡格局 / 124
- 四、作为学校组织运行背后的力量：能人政治 / 128
- 五、能人政治的局限性 / 145

第四章 共同愿景·地方知识·组织文化 / 147

第一节 教师群体的共同愿景 / 147

- 一、教师群体的共同愿景的重要性 / 148
- 二、教师群体的共同愿景之形成 / 149

第二节 教师群体的地方知识 / 154

- 一、教师专业成长仅凭职业良心还不够 / 154
- 二、地方性知识：解释教师专业发展核心动力的一个框架 / 155
- 三、晋升锦标赛：教师继续职业社会化的主要制度情境 / 158
- 四、教师专业成长的晋升锦标赛制度修补策略 / 161

第三节 教师群体的组织文化 / 164

- 一、理性化：西方国家的教师文化发展趋向的一个可能解释
框架 / 165
- 二、西方国家的教师制度文化发展理性化趋向及其危机 / 166
- 三、西方国家的教师观念文化发展理性化趋向及其危机 / 168
- 四、理性化和传统之间必要的张力：对我国教师文化发展趋向的
启示 / 170

第五章 改革困局·社会担当·国民性改造 / 174

第一节 学校组织的改革困局 / 175

- 一、学校组织改革的“行政级别”困局 / 176
- 二、学校组织改革的人事制度改革困局 / 178

三、学校组织改革的绩效工资改革困局 / 180

第二节 学校组织的社会担当 / 182

一、破解学校组织改革困局的精神力量 / 183

二、教育通过培养人进而改造社会文化心理 / 184

三、教育改造社会文化心理的指向所在 / 185

第三节 社会担当的着眼之处：国民性改造 / 187

一、以国民性改造为抓手改造社会文化心理 / 187

二、教育改造国民性的操作策略 / 189

参考文献 / 194

索引 / 202

后记 / 206

绪 论

学校组织运行可以拆分成两个词组，即“学校”和“组织运行”。学校组织运行既是一个教育学问题，作为“学校”的组织运行有其特殊的规律，也是一个管理学问题，作为学校的“组织运行”必须要考虑到组织运行的一般环节。在中国语境下，学校组织运行还需考虑到学校组织的本土特质。当普遍问题遭遇特殊语境时，我们不禁要问：学校组织运行的本土特质是什么？在五年前，笔者给出的答案是“单位”，即作为一种社会制度和组织形式的单位，单位的逻辑镶嵌于学校组织运行之中，彰显了本土运行的特质。

单位是具有中国特色的一种组织。“无论是对于理解中国社会结构，还是对于认识中国正在发生的社会转型，单位研究都是一个极富理论潜力和实践潜力的领域。”^①以“单位”作为分析中国社会结构的基本单元，开始于美国学者沃尔德（Walder）出版于1986年的《共产主义的新传统主义：中国企业中的工作和权威》一书。^②他集中分析了共产主义社会独特的制度结构，即作为组织化政治控制手段的单位。后来的学者对沃尔德的研究给予了高度的评价：“他（Walder）的分析突出了短缺经济背景下在实物、收入和职业机会分配上的组织化的有原则的特殊主义，这种特殊主义与政府所力图维持的、发挥‘整合作用’的庇护关系网络一起形成了一种独立于政府的绝对控制的工具性个人

① 李路路. 论“单位”研究[J]. 社会学研究, 2002(5): 23-32

② 刘建军. 单位中国：社会调控体系重构中的个人、组织与国家[M]. 天津：天津人民出版社，2000：26

性关系,从而确定了一种具有中国特色的“单位亚文化”。^①这种亚文化既是中国传统文化的延续,也是单位运行弊端的深层原因。在此之后,单位研究的文献逐渐丰富起来,在20世纪90年代中期形成了一个单位研究的高峰。纵观这些研究,学者从不同的视角对单位进行了分析。有的学者将单位作为一种制度来研究;有的学者将单位作为一种统治结构来研究;有的学者则将单位作为一种社会结构来研究。^②尽管单位是以现代产业为主的国有经济的基本组织形式,但其多功能、非契约关系和资源的不流动等特性,却使单位逐渐形成了与生产社会化性质相悖的封闭结构。^③张静教授认为新中国成立后很长时期内,单位不仅是工作场所,而且是具有政治意义的组织形式,即单位还要连接国家和个人,构建城市社会秩序。^④李路路教授在新近的研究中尝试给“单位”下一个综合性定义,即“单位”是基于中国社会主义政治制度和计划经济体制所形成的一种特殊组织,是国家进行社会控制、资源分配和社会整合的组织化形式,承担着包括政治控制、专业分工和生活保障等多种功能;其典型形态是城市社会中的党和政府机构(行政单位)、国有管理及服务机构(事业单位)和国有企业单位。^⑤单位主要体现的是国家的统治。单位的功能有政治功能、经济功能、生产功能、吸纳功能、安抚功能、联结功能、供给功能、动员功能、保护功能、落实功能、证明功能和塑造功能等。^⑥单位制度极大地限制了城市居民自主选择生活的权利与机会,由此形成了一种封闭、狭隘的社会生活空间和单位人千篇一律的生活方式及依附性人格,最终导致了社会创造性活力的日趋枯竭。^⑦与中国学者强调单位对成员的管控不一样,西方学者则强调成员对单位的严重依赖,“每个单位都成为了一个相对孤立的社会和政治实体,不同单位的人员之间很少交流。公民的生活质量严重依赖于其单位的资源和领导”^⑧。这很可能与东西方文化的逻辑起点有关,东方文化偏重于群体,通过关系来实现个体认同,西方文化则侧重于个体,通过表现来实现群体认同。关于单位的实证研究表明,单位成员的各种体验并不幸福^⑨,既然体会不到幸福感,单位

① 郭于华,杨宜音,应星.事业共同体——第三部门激励机制个案探索[M].杭州:浙江人民出版社,1999:47

② 李汉林.中国单位制度议论、思考与研究[M].上海:上海人民出版社,2004:3-14

③ 路风.单位:一种特殊的社会组织形式[J].中国社会科学,1989(1):71-88

④ 张静.利益组织化单位[M].北京:中国社会科学出版社,2001

⑤ 李路路,苗大雷,王修晓.市场转型与“单位”变迁——再论单位研究[J].社会,2009(4):1-25

⑥ 刘建军.单位中国:社会调控体系重构中的个人、组织与国家[M].天津:天津人民出版社,2000:303-349

⑦ 揭爱花.单位:一种特殊的社会生活空间[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2000(5):76-83

⑧ 李侃如.治理中国:从革命到改革[M].胡国成,赵梅,译.北京:中国社会科学出版社,2010:186

⑨ 李汉林,渠敬东.中国单位组织变迁过程中的失范效应[M].上海:上海人民出版社,2005:194-195

的吸引力就有可能在别处。或者说单位成员心目中的价值序列,有比幸福更加重要的范畴,可能是一种“旱涝保收”的稳定感。随着社会改革的发展,单位组织和单位体制悄然发生解体^①,但单位这一社会结构并未退出历史舞台,单位现象和单位影响仍旧存在,真正替代单位的社会组织仍需孕育。社会学中有关单位的理论仍然是理解中国社会的重要理论支点之一。

刘建军教授在《单位中国:社会调控体系重构中的个人、组织与国家》一书中,详细地总结了单位研究的代表性成果。他认为,在当代中国,单位具有三种不同的面貌与特色。“首先,单位作为国家调控体系的基本单元,既是国家政策的最终落实者,又是整个政治体系的支撑者和资源的最终分配者。”^②国家控制着单位,单位控制着个人。“其次,单位可以被视为一种维护自身利益、保障单位主权的一种实体。”^③单位在一定程度上有其自有领地,保护着单位成员。随着社会转型带来风险的增大,单位的领地意识似乎变得更加炽烈。“最后,单位是作为个人安身立命的空间出现在当代中国人的生活世界之中的。”单位的地位仅次于家,有时甚至更甚于家,一个单位人退休之后常常对单位恋恋不舍,这就有浓浓的中国特色文化情怀了。刘建军教授在此书中,提炼并述评了单位研究中的八种视角,即分工主义的研究视角、功能主义的研究视角、制度主义的研究视角、多元主义的研究视角、新制度主义的研究视角、短缺经济学的研究视角、制度主义与新制度主义相综合的研究视角及以个人主义为中轴的研究视角等。^④八种视角各有优点,其解释力也都有局限的一面。不破不立,破而后立,刘建军教授以社会资源总量作为研究单位的基础,强调“把单位研究置于中国社会运动的内在逻辑中来审视,而不是凭着虚幻的判断和概念的演绎进行一种虚假的价值评判”^⑤。运用社会存在决定社会意识的原理,彰显了马克思主义方法论的特质。

中国社会是由一个个横向闭合的单位组织构成的。社会资源最终都要沉淀到单位组织中并陷于一种非流动性的状态。单位作为一种特殊的组织形式和社会调控体系的构成要素,是在当代中国社会和政治生活制度化、结构化的过程中诞生的。^⑥单位既是国家运行的制度安排和组织形式,也是个人活动的主要

① 陈潭.单位身份的松动——中国人事档案制度研究[M].南京:南京大学出版社,2007

② 刘建军.单位中国:社会调控体系重构中的个人、组织与国家[M].天津:天津人民出版社,2000:19

③ 刘建军.单位中国:社会调控体系重构中的个人、组织与国家[M].天津:天津人民出版社,2000:20

④ 刘建军.单位中国:社会调控体系重构中的个人、组织与国家[M].天津:天津人民出版社,2000:21-33

⑤ 刘建军.单位中国:社会调控体系重构中的个人、组织与国家[M].天津:天津人民出版社,2000:37

⑥ 杨晓民,周翼虎.中国单位制度[M].北京:中国经济出版社,1999:109-115

场域。细致讲来,“城市的单位是把在不同单位工作的人们隔离开来的具有多种目的的机构。例如,一个城市的大企业对于其雇员来说是许多东西的来源地,包括住房、娱乐活动、子女就学、医疗设施等。单位还提供产品、布料和家具的配给券,管理生育控制计划,调解婚姻纠纷,并提供养老金和丧偶经费。结婚、离婚或调动工作都需要得到单位的许可”^①。行政单位和事业单位也具有类似功能,它们与企业单位共同构成了单位的三大类型。作为一种社会现象、社会制度乃至社会结构的单位,与人的生存、生活乃至生命如影随形,更不用说组织运行了。因此,论及学校组织运行不能撇开单位这一本土特质。“嵌入”单位运行的学校组织运行的诸般情形又当如何?关于这一问题,在拙著《一个称作单位的学校》^②中已讨论到单位和学校运行的关系,书中揭示,作为单位的学校运行过程既受制于结构的力量,又有一定的自主性。受动性和主动性的平衡状态远没有达到,既有一些结构漏洞,也有一些失范空间。其运行行为既有同其他单位相同的一面,折射出一些普遍性规律,也有同其他单位不同的一面,折射出一些特殊性规律。普遍性规律制约了学校组织运行的特殊能动性,特殊性规律则对普遍性规律的运行条件提出了更精致的要求。一言以蔽之,单位这一组织类型既支持了学校教育性的发挥,又限制了学校教育性的发挥。在论证“支持”和“限制”的表现形式时,谈及“事业单位”这一单位的特殊类型,只是简单言说了事业单位的行政等级、比较劣势和运行流程对学校教育性的影响。^③每曾想起,意犹未尽。

事业单位是单位的一个下位概念,学校组织明显属于事业单位的一类。按照分工主义的研究视角,学校单位的性质是事业单位。在政府文件中,把承担服务职能的学校、医院、研究所称为“事业单位”。由于大多数事业单位设立的目的是提供公共服务、社会服务,因此可以将事业单位翻译为“public service unit”,其他译法包括“public institutions”“institutional units”及“non-profit organizations”。“嵌入”事业单位的学校组织运行的诸般情形是怎样的呢?如果说单位的概念颇具社会学和政治学意味的话,事业单位这一概念则有较强的管理学和行政学意味。不过在某种意义上,社会科学“本是同根生”,原先并不分彼此,将来亦有综合的趋势。而本书的学科视角是淡化的,由于学科视角的变化和圆润,本书的研究是在《一个称作单位的学校》之研究成果基础上的拓展和深化,也是探究学校组织本土化运行规律的另一番尝试。

学校组织属于事业单位,区别于行政单位和企业单位,承担着类似于西方

① 李佩如. 治理中国: 从革命到改革 [M]. 胡国成, 赵梅, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 186

② 王晋. 一个称作单位的学校 [M]. 南京: 南京师范大学出版社, 2012

③ 王晋. 论单位制度对学校教育性的影响 [J]. 教育发展研究, 2011 (5): 69-73

第三部门组织的功能,但其运行机制却明显有别于西方的第三部门组织。所谓的事业单位,是指为了社会公益目的,由国家或其他组织举办的从事社会公益事业的社会组织。它分布在教育、卫生、文化、农业、交通、城市公用、体育等领域和社会福利、社会中介、机关附属等行业。事业单位是政府履行公共服务职能的重要机构,是社会事业发展不可或缺的重要力量,是具有中国特色的法人组织,在促进经济发展、改善人民生活、推动社会进步等方面发挥着重要作用。对于事业单位的体制特点,国家行政学院汪玉凯教授总结道:“国家办事业、国家养事业、国家管事业。”事业单位的“准政府”性质充分诠释了我国“政事不分”的现有行政格局。一般地,政府的主要职能是行使行政职能,事业单位的职能是生产和提供公共消费品,其活动领域主要是公共事业领域,两者存有很大的差异。但是我国事业单位由于历史原因,形成了现在的行政模式,具有强烈的“外形化”特征,即从事的是提供公共品、公共服务这一国外非营利组织的活动领域,并具有类似的组织宗旨、组织目标等组织形式,实际却按照政府的组织架构运作。^①事业单位从“娘胎”中便继承了一些先天的不足。事业单位有两个特点:一个是依附性重;另一个是封闭性强。^②正是这些先天不足继而造成了事业单位运行的某些负面效应。关于事业单位的特征,黄恒学教授总结得较为全面,认为包括事业活动的非产业化、事业主体的国有化、事业机构的行政化、事业经费的供给化、事业资源配置的非社会化、事业目标的计划化、事业运行机制的非效率化、事业管理的非法制化、事业职能范围的扩大化九大特征。黄恒学教授还专门描述了事业单位行为模式亦政亦事、亦企亦事的特点:“一些单位在此后的运作过程中,在未经合法授权和主客观条件具备了的时候,逐步演变成‘亦事亦政亦企’,即依事业之名,拥有并从事行政管理活动,或形成企业经营行为,从而一方面享受财政供养,另一方面实施行政收费或营利性经营,并将全部或部分利益占为己有。”^③事业单位的两面运行,实用有余而规范不足。我国共有事业单位 130 万个,从业人员约 3000 万人。无论是机构数还是从业人员数,都是仅次于企业的第二大法人组织。在这些事业单位中,人数最多的是教育、卫生、文化、科研系统。教育事业单位 48 万个,人员 1400 万人,约占事业单位人员总数的 50%。^④教育类单位是事业单位的重要构成,是事业单位改革的中坚力量。从民生的角度而言,

① 孙静. 中国事业单位管理体制体制改革研究——制度绩效与组织设计 [D]. 武汉大学博士学位论文, 2005: 47

② 刘建军. 单位中国: 社会调控体系重构中的个人、组织与国家 [M]. 天津: 天津人民出版社, 2000: 210-211

③ 黄恒学. 分类推进我国事业单位管理体制体制改革研究 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2012: 47

④ 王澜明. 改革开放以来我国事业单位改革的历史回顾 [J]. 中国行政管理, 2010 (6): 7-12

事业单位的改革走向关系着 1400 万教育领域从业人员的生计和发展方向。作为 1400 万从业人员重要构成的学校组织教职员工，多是专业技术人员，其未来人生际遇很大程度上依赖于作为事业单位的学校组织改革进展的情形。如此看来，正在进行的事业单位改革，一方面直接影响学校组织运行，另一方面则通过教师这一中介力量，间接影响学校组织运行。任何抛开事业单位改革而讨论学校组织运行的做法都难免有隔靴搔痒之嫌。不妨打个比方，事业单位改革这面“大锅盖”被揭起，平时被压抑的“水蒸气”不断喷出、交错和升华，各方利益正在博弈，“人”“财”“物”优化配置的“美味煮熟”目标仍在路上。在此境遇下，研究事业单位视野下的学校组织运行有着重要的社会意义。

一、缘何研究

（一）理顺作为事业单位的学校和政府的关系

研究事业单位视野下的学校组织运行有利于厘清学校和政府之间的关系，改善政府的角色定位，提升学校的公共担当。长期以来，政府和学校之间的关系时常处于“钟摆”的状态，时而“集权”，但“一统就死”，时而“放权”，但“一放就乱”，而后循环往复，因势而动，一直没有找到松紧适度的平衡点。学校不自觉地养成了循着政府政策随时而动的习惯，政府对学校的有些做法充满不信任，甚至有时有点警惕。何以至此呢？我国事业单位普遍存在公私不分、公权私用、公物私用、公财私用、假公济私、化公为私、效率低下、服务不良等诸多与其公益性质和目标不相符合的现象，一直以来很难从根本上得到纠正。作为事业单位的学校或多或少地存有上述现象，中小学屡禁不止的“乱收费现象”和个别大学自主招生领域的乱象，便是耳熟能详的佐证。如果能够厘清“公”和“私”的界限，公私分明，角色清晰，让政府充分信任学校，学校可以用好办学自主权。让学校规范办学，政府不至于因为必要和不必要的“出手”交织在一起，无从取舍从而“越界”，这样的话，学校和政府的关系达到理想和谐的境地就指日可待了。

作为事业单位的学校组织，时不时地需与政府打交道，有时是被动执行，有时却是主动争取；有时是阳奉阴违，有时却是苦苦等待；有时是将错就错，有时却是摸不着头脑。总之，学校的体验极为丰富。有准确的角色定位，是政府好的决策执行的前提条件。如此，与政府打交道的学校的运行体验不至于伸缩性那么强，学校不至于没有“安全感”和“自主感”。作为学校组织的事业单位，有其自身特殊的运行逻辑，这本不假；但以自身运行逻辑之特殊性破坏事业单位的公共服务职能之普遍性，却是国家和社会不愿意看到的。因此，我

们提倡学校组织有公共担当，能协助政府行使好公共服务职能，政府也能够减少、撤销乃至放弃以防备性的态度对待学校组织。

（二）理顺作为事业单位的学校自身职能

研究事业单位视野下的学校组织运行有利于破解学校组织变革难题，以及有效推进学校绩效工资改革和人事制度改革。学校组织的变革，不能不考虑“嵌入”其间的事业单位视野。学校组织的变革困局，很大程度上源于事业单位的运行逻辑，特别是其运行逻辑衍生的意外后果，譬如，对行政体系的依赖，自身的保护机制及对市场竞争机制的客观隔离等。由于事业单位代替社会（即所谓的“单位办社会”）行使资源调配的职能，事业单位本身的非专业权力（行政权力）在长期的“办社会”过程中得以彰显，以至于不断锁定事业单位运行的路径，形成惯习，进而影响今日的学校组织运行，尤其是高校组织的运行。诚如有论者总结的那样，“长期以来我国高校形成的行政化组织管理特性使教师在学校处于边缘化的地位，使学科专业完全按照政府和学校行政人员的指令办学，因此学校如同政府机关，等级森严，行政管理部门掌控着学校资源和全部办学权力。学术既缺乏自主，也少有自由”^①。学术权力和行政权力的矛盾关系一直以来都没有理顺，学校发展陷入体制困局而不能自拔。

同其他事业单位一样，学校存有机构膨胀、人浮于事、人不干事、人才匮乏、人才闲置和浪费、裙带关系等不正常的现象。学校的人事制度改革迫在眉睫。作为牵一发而动全身的改革，其难度自不待言，进程蜗行牛步。“目前，事业单位行政化倾向严重，事业单位普遍套用行政级别，事业单位的定编定岗事关人事、财政、单位、员工各个利益主体，一旦在编制核定上进行改革，缩减财政补贴范围，事业单位的既得利益团体都会想方设法‘严防死守’，造成事业单位财政管理制度改革难以顺利推进。”^②整体而言，作为事业单位的学校，离人事制度改革目标还有一段距离，即现今不是真正意义上的“岗位管理”，很大程度上只是传统的“身份管理”，“能上不能下，能进不能出”等表现即是明证。另外，事业单位的人事制度改革和财政制度改革紧密相连，不可孤立对待。与事业单位财政制度改革匹配的政府层面的财政制度改革遭遇到的阻力，不在管理人员之列的一般学校成员并不熟知，但这却是学校财政制度改革的前提条件；事业单位内部的财政制度改革遭遇到的瓶颈，即便是学校新员工，也未尝不知。譬如，编制内外同工不同酬现象、绩效考核变异成“领导涨

① 别敦荣. 大众化与高等教育组织变革 [J]. 清华大学教育研究, 2006 (1): 26-32

② 孙静. 中国事业单位管理体制体制改革研究——制度绩效与组织设计 [D]. 武汉大学博士学位论文, 2005: 103

工资、员工看绩效”等。此种表现大大削弱了工资的激励功能。进一步来说,“长期以来,公益类事业单位实行的是等级工资制,即工作人员的工资收入按其行政级别、技术职务确定后,相应的工资和津补贴每个月打到个人工资卡。这种等级工资一经确定,就具有长期性和稳定性,不会由于工作人员‘出工不出力、点卯不干事’而受到影响”^①。“出工不出力、点卯不干事”对于事业单位运行的负面影响则是显而易见的。加深对事业单位视野下学校组织运行规律的认识,明显有助于破解作为事业单位的学校变革中的难题。

(三) 理顺作为事业单位的学校和教师的关系

研究事业单位视野下的学校组织运行有利于满足教师的正常需求,明晰教师专业发展的组织掣肘,保障教师专业成长。教师是学校组织中最稳定的成员。对于教师来说,学校组织既是一个规范性组织,也是一个功利性组织。“之所以说学校组织对教师而言具有规范性,原因在于学校对教师的育人活动无法像工人的产品制造活动或公司对于经销人员的商品推销活动那样简单的定量评价,且不可能像工人或公司那样主要通过物质的刺激手段来寻求教师的服从和参与,而是不得不主要诉诸于精神的监督手段,即规范的约束、道德的反省、良心的驱使。”^②通常所言的“教师是个良心活”即是此理。“与此同时,学校组织对于教师而言又具有一定的功利性。原因在于学校毕竟是教师获得经济来源的职业场所。”^③同其他职业一样,教师也需要满足常规生活需要。教师工作具有一定的有偿性,教师正常需求的满足程度决定着学校的运行效率。在“单位办社会”的社会结构中,教师的各项需求只能通过事业单位这个中介来满足,教师的正常需求只能诉诸单位,只能诉诸和单位领导搞好关系。值得强调的是,我国事业单位普遍存在资金不足、资源浪费和效率低下的现象。学校需要提升“做蛋糕”和“分蛋糕”的能力,助力教师专业发展。就现实而言,大多数事业单位资源总量不足,相应地,教师的正常需求有时也被忽视掉了,特别是青年教师。这种正常需求一旦沉淀,就会形成焦虑情绪,而焦虑会传递给学生,学生则会加重对未知世界的迷茫,从而形成校园焦虑。一环扣一环的影响,不利于教育质量的稳固和提升。

同时,在事业单位的运行逻辑下,教师专业发展有着牢固的组织保障,但“过犹不及”,很多学校的组织保障施展着全方位、全时段、全阶段控制教师的“本领”,更有甚者变成了窒息教师创造力的“元凶”。“在现行一般学校组织中,教务处、教研处、年级组、教研组各部门虽然各司其职,分别从师德、工

^① 王晓路. 错位和缺失——事业单位绩效工资改革的文化反思[J]. 云南社会科学, 2011(1): 84-87

^② 吴康宁. 教育社会学[M]. 北京: 人民教育出版社, 1998: 252