

权力视阈下区县教育行政组织 内部冲突机理及对策研究

尤 莉 著

QUANLI SHIYUXIA QUXIAN JIAOYU XINGZHENG ZUZHI
NEIBU CHONGTU JILI JI DUICE YANJIU

中国社会科学出版社

权力视阈下区县教育行政组织 内部冲突机理及对策研究

尤 莉 著

QUANLI SHIYUXIA QUXIAN JIAOYU XINGZHENG ZUZHI
NEIBU CHONGTU JILI JI DUICE YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

权力视阈下区县教育行政组织内部冲突机理及对策研究/
尤莉著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5261 - 4

I. ①权… II. ①尤… III. ①教育行政组织—研究—中国
IV. ①G526. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 297471 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 卢小生

特约编辑 李继亚

责任校对 郝阳洋

责任印制 李慕寡

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083635

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 13.25

插 页 2

字 数 220 千字

定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序

教育行政权力是教育行政体制的核心构成要素，是教育行政学研究的重要内容。近些年来，随着我国教育事业的发展，教育行政研究取得了很大的进展，但有关教育行政权力的研究却相对滞后。导致这一状况出现的原因，一方面与我国的教育行政体制环境、教育行政体制改革需求以及教育行政实践知识不易获得有关；另一方面也与研究这个问题的敏感性有重要关联。我国教育行政体制改革主要是由外部的政治、经济以及文化等诸环境要素变革所决定的，因此，当外部的政治、经济以及文化等诸环境要素没有发生改变之前，教育行政体制不会发生自发性的变革。若是教育行政体制没有变革的需求，那么，人们对这一问题的研究就不会给予太多的关注。开展教育行政权力研究具有很强的科学性和公共性诉求，但由于任何一种教育行政体制总是存在于一定的政治体制之中的，因此，不论开展什么样的教育行政权力问题研究其总会带有一定的政治敏感性。这种敏感性的存在决定了由教育行政系统向外界提供的知识不仅具有封闭性与保守性的特点，而且还容易产生程度不同的不确定性与非真实性。此外，即便是关于权力的实践知识是完全开放的，但是，由于受理性认识有限性的影响，导致人们对权力实践知识真实性与虚假性很难做出准确的判定与抽离，也在很大程度上阻止了人们积极开展教育行政权力问题研究的脚步。客观地讲，人们之于教育行政权力问题开展的研究，从根本上来说不是一个理论难题，而是一个技术难题。在人文社会科学研究实践过程中，为了克服由价值观与问题本身所存在的政治敏感性影响给其所带来的技术难题，探究诸如扎根理论方法、民族志等一些质性研究方法。尽管这些方法还存在很多的局限，但是，其还是能够在一定程度上回应与解决上述所谈到的人文社会科学研究中所存在的研究难题。

本书作者面对上述开展教育行政权力问题研究所存在的诸多困难与

挑战，还是坚定与勇敢地做出了自己的选择，并对其开展了深入系统的研究。我作为作者的博士研究生导师，深为她敢于迎接与挑战这个困难的学术勇气而敬佩。记得在她博士学位论文答辩会上，有的评委也发出了与我同样的感慨与称赞。作者在研究这个问题的过程中，为了解决上述所谈到的技术性难题，曾到一个区县教育行政机关进行挂职将近半年时间。目的是深入到该区教育行政机关内部对其内部权力的运行模式以及实践形态的权力知识进行深入的了解与观察。到过北京的人几乎都知道在这个城市出行有多么的难，尽管北京的交通很发达，但是交通拥堵问题几乎成为北京这个现代化都市难以克服的一个重要特征。在北京交通拥挤的时候，人行走的速度常常比开车还要快。作者就读于北京师范大学，从北京师范大学到她挂职单位坐地铁也得需要一个小时左右时间，半年时间往返于这两个单位之间，其路上的辛苦是可想而知的。但是，不管有多么的辛苦，作为一个从事科学研究的人员而言，只要这种付出能有利于自己研究工作的开展，那么无论怎么辛苦都是值得的，尤其是对于一个年轻的学者而言。半年的辛苦挂职锻炼，对于一个年轻学者的学术成长起到的作用是毋庸置疑的。这种带着研究问题在实践场域中的历练，从近期利益来看为她从事教育行政权力问题的博士学位论文研究奠定了坚实的实践根基。从长远利益来看，对于预防与克服一个年轻学者身上容易沾染的空疏学风，养成良好的善接地气的学术品格也会起到重要的积极的影响。

教育行政机关内部权力，不等于教育行政权力。教育行政权力，从本质上而言，是一种在执行教育政策过程中所产生与需要的一种权力。教育行政机关内部的权力不仅包括执行教育政策所产生与需要的权力，而且包括执行某一政党的意志而产生与需要的政治权力，尤其是在我国。前者包括行政权力、专业权力与监督权力，后者即为政治权力。对教育行政机关内部权力做出这种区分，对于有效地实现教育行政职能的转换，建构符合我国本土文化要求的教育行政体制，合理发挥教育行政机关的潜能具有非常重要的意义。当前，我国教育改革已进入深水区，在进入深水区后需要解决两个方面的问题：其一，教育行政体制中权力的合理分配问题。其二，教育事业由规模扩张的外延式发展向质量提升的内涵式发展模式转换问题。促进教育发展模式由规模扩张的外延式发展向质量提升的内涵式发展的转换需要两个前提条件：其一，合理地、充分地发挥教育行政的专业

引领与指导职能；其二，提升校长、教师的专业化水平，积极推进课堂教学变革。尽管解决上述两个问题我国还有很长的路要走，但是，合理地配置教育行政权力，促进教育行政职能的转换，已成为未来我国教育行政体制改革的重要诉求。可以预见，如果今后我国教育行政体制能够协调与处理好政治权力、行政权力、专业权力和监督权力四者之间的关系，对于建立科学合理的教育行政体制，促进我国教育事业的健康发展无疑会起到非常重要的作用。

教育行政权力冲突在教育行政过程中的存在是客观的、必然的，但是，这并不意味着教育行政权力冲突的存在就都是合理的。教育行政权力的冲突有建设性与破坏性两种形式。教育行政权力冲突存在的合理性是建立在制度传统与问题解决合理性基础上的。因此，不能简单地说，建设性教育行政权力冲突就是合理的，而破坏性教育行政权力冲突就是不合理的。教育行政权力冲突的合理性不能完全从过程来判断，而且还应该从结果角度来分析。在这个意义而言，教育行政既需要遵循科学性要求，而且也需要考虑到人在以目的或手段方式而存在时之于行政所产生的人文性与艺术性要求。导致教育行政权力冲突的原因是多种多样的。首先，与教育行政权力观的冲突有关。不同的教育行政人员可能会存在不同的权力观，不同的权力观之间既可能是一致的，也可能是冲突的。当教育行政权力观产生冲突以后，那么，在教育行政过程中很容易导致教育行政权力的冲突。其次，与教育行政组织内部人员确立的行政目的观有关。教育行政目的的是一种公共目的，而不是私人目的。如果教育行政人员持有的是私人目的，那么很容易导致教育行政权力的冲突。最后，与教育行政权力配置合理性有关。从教育行政权力冲突产生的制度性诱因来分析，可以把教育行政权力冲突分为体制性诱因冲突与非体制性诱因冲突。体制性诱因冲突是教育行政权力运行中存在的根本性冲突。因为，在教育行政权力运行过程中很多非体制性冲突都是在体制性诱因冲突影响下产生的。正确认识教育行政权力冲突的本质、产生的原因，对于避免与解决好教育行政权力冲突具有非常重要的意义。

本书作者不仅在书中提出了区县教育行政机关内部存在权力冲突这一事实，而且对其本质、形成过程、产生原因等进行较为深入的学理分析，并在实践规范的意义上尝试对其做出积极的回应与解释。不管这种回应与解释是否能够真正成为我国未来教育行政体制设计提供理性的参考，但

是，作为一本学术著作，依据学理要求对其所开展的规范性分析，是无论如何都不能够否定它的积极意义与价值的。

苏君阳

2014 年 7 月于北京师范大学英东楼 501 室

摘 要

冲突在组织中无处不在，它与权力紧密相连。对于教育行政组织而言，权力冲突是无法避免的，也是无法完全消除的，因此对其应加以理性审视与对待。本书以区县教育行政机关为例，在借鉴权力理论、冲突理论和已有相关研究成果基础上，通过量化研究与质性分析，对区县教育行政机关权力运行中冲突的现状、来源、过程和影响进行深入研究讨论，并据此提出合理构建区县教育行政组织权力治理机制的对策与建议。

区县教育行政机关内部冲突主要是在人、任务、结构与环境因素影响下形成的。人的理性是有限的，当组织中个体出现相互对峙目标后，就容易导致组织处在一种有序和无序的行动结构中。这种不稳定状态在任务协作中凸显，并造成部门之间与部门内部不均衡的“功能性依赖”关系。同时，复杂的科层制结构也加剧了多元化目标主体间的协调与控制难度。在特定情境中，不确定环境诱发出组织内部不稳定因素，并由局部扩展至全局，逐步形成教育行政机关内部冲突产生的初始状态。

在权力配置过程中，区县教育行政组织内部相关群体的冲突过程，分为潜伏、显现、扩展和固化四个阶段。在潜伏阶段，教育行政组织受结构、沟通与个人因素影响形成了权威与非权威部门之间的潜在对立；在显现阶段，决策的政治过程诱发了组织成员之间的利益分歧和摩擦；伴随冲突升级进入扩展阶段，成员间客观分歧逐步扩展至主观质疑，个体与群体开始怀疑组织规则的合法性与合理性；最后冲突进入固化阶段，冲突双方展开了一系列控制行为，最终形成冲突的积极或消极结果。这四个阶段是一个不断升级、演变、反馈的渐进过程，每一个新的阶段都是在前一阶段基础之上形成的。

冲突对区县教育行政组织工作的运行以及组织绩效具有非常重要的影响。当冲突水平过高时，个体对信息的识别、分析和评价能力受到消极影响，从而引起群体或组织的低效率；当冲突水平比较适当时，个体会寻求

和整合信息，并考虑更多的替代选择，从而提高群体或组织的效率。在教育行政机关内部，“功能正常性冲突”与“功能失调性冲突”并存，平衡与适度成为协调冲突的两项基本原则。

本书认为协调好教育行政组织内部权力冲突，就需要重新认识冲突的本质，把握好冲突的内在机理。在冲突综合模式基础上，系统构建符合教育行政组织冲突的协调机制，并利用情景干预、结构干预、过程干预方式创新合作型教育行政组织管理。

关键词：教育行政机关 教育行政权力 权力冲突 冲突协调 冲突管理

ABSTRACT

Conflict always exists in the organization, which is closely linked with power. For educational administration, the conflict of power can not be avoided and completely eliminated. It should be rationally examined and treated. This book takes the district and county educational administration as an object to research on the conditions, sources and process about the conflict of power. Based on power and conflict theories and other value academic assessment, this study employs quantity and quality analyses and offers applied advice to the practical operation of power conflict. Reveal the specific performance of the organization within the department and interdepartmental conflict. Use empirical analysis to explain the level and extent of the two types of conflict. Based on the reality analysis, the following chapters will explain the specific source, process and impact of the conflict of power in the district educational administrative organizations.

The book points out the source of power conflict is individual, task, structure and environment. In the bounded rationality, the appearance of confrontation is between the target body, which lead to the organization is always in an ordered and disordered structure of action. This unstable state is highlighted in the task of collaboration, resulting in uneven relationship between departments within the "functional dependency". At the same time, complex hierarchical organization structure also makes the control become difficult to achieve. The environment uncertainties stimulate these factors, forming the initial state of the power conflict.

And then the following chapter analyzes the process of power conflict, including four stages. Firstly, in the latent stage, potential confrontation exists between authoritative and non – authoritative departments. Secondly, in the ap-

parent stage, the political process of decision – making induced differences and frictions between the members. Thirdly, in the expansion phase accompanied by an escalation of the conflict, objective differences gradually extended to subjective questioning among the members. Lastly in the curing stage, the conflicting parties launched a series of control behavior, and eventually form a positive or negative effect of conflict. The four stages is an escalation of a gradual process.

The next chapter illustrates the effect of power conflict. The author dissects the specific impact to individuals and groups in educational administration, using an empirical analysis of organizational performance. Specify the normal function conflict and dysfunctional conflict always exists in the organization.

The author reviews the nature of power conflict in educational administrative organization and abstracts an integrated model of the movement, as well as the rules of the system of confrontation and collaboration. Educational administrative organizations should use scene interventions, structural interventions and the process of intervention to innovative organization management.

Key Words: educational administration educational administration power the conflict of power conflict coordination conflict management

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究目的与意义	4
一 研究目的	4
二 研究意义	4
第三节 相关文献综述	6
一 关于“行政组织权力”的研究	6
二 关于“组织冲突”的研究	8
三 关于“教育行政机关权力冲突”的研究	12
第四节 研究思路与方法	14
一 研究思路	14
二 研究方法	16
第二章 权力与冲突：相关概念界定与理论阐释	23
第一节 相关概念界定	23
一 教育行政机关	23
二 教育行政权力	24
三 权力冲突	30
第二节 相关理论阐述	33
一 权力理论	33
二 冲突理论	40
第三章 区县教育行政组织内部权力类型及其冲突表征	51
第一节 组织内部权力类型	51

一	政治权力	53
二	行政权力	55
三	专业权力	56
四	监督权力	58
第二节	组织中权力冲突表现	60
一	部门间冲突	61
二	部门内冲突	66
第三节	组织内冲突水平与程度	68
一	冲突水平	68
二	冲突程度	70
第四节	组织内冲突基本成因	71
第五节	组织内冲突特征	73
一	复杂性与差异性	73
二	利益性与情感性	74
三	动态性与可控性	75
四	隐蔽性与破坏性	75
第四章	权力视阈下区县教育行政组织内部冲突来源	77
第一节	情感与计算：人的有限理性	78
一	有限理性	78
二	受局限的理性	80
三	相互对峙的理性	82
四	有组织的无序	85
第二节	交换与协作：组织成员的依赖性	86
一	成员间依赖的需要	86
二	依赖关系与形式	86
三	内部依赖的不对称	88
第三节	科层与官僚：组织结构的复杂性	91
一	复杂的科层结构	91
二	复杂性成因	95
三	科层结构的影响	97
第四节	组织与环境：互动之中的不确定性	98

一 组织环境类型	98
二 不确定的组织关系	102
三 模糊的内部边界	105
第五章 权力视阈下区县教育行政组织内部冲突过程	108
第一节 潜伏阶段：潜在的对立	109
一 凸显的分歧	109
二 对立的成因	110
三 竞争与分化	112
第二节 显现阶段：决策的政治模式	114
一 多种政治行为	115
二 决策政治模式的成因	117
三 政治化决策的结果	119
第三节 扩展阶段：对规则的质疑	121
一 规则的形象与种类	121
二 合法与合理性缺失	123
三 质疑的结果	126
第四节 固化阶段：组织控制中的合作与竞争	127
一 合作与竞争	127
二 差异化行为的成因	131
三 “输赢”与“双赢”结果	133
第六章 权力视阈下区县教育行政组织冲突的影响	137
第一节 权力冲突对组织绩效的影响	137
一 权力冲突水平与组织绩效	137
二 权力冲突水平对组织绩效的实证分析	138
第二节 权力冲突的具体影响	140
一 对个体的影响	140
二 对群体的影响	142
第三节 权力冲突影响的辩证分析	146

第七章 区县教育行政机关组织冲突治理理性路径·····	148
第一节 否定抑或肯定：重新认识权力冲突·····	148
一 权力冲突的本质·····	148
二 权力冲突的综合模式·····	150
三 权力冲突的系统规则·····	152
第二节 宏观抑或微观：合理构建权力冲突协调体系·····	153
一 协调的原则·····	153
二 协调的过程·····	155
三 协调的策略·····	158
第三节 冲突抑或合作：创新教育行政组织管理·····	160
一 合作型权力冲突管理内涵·····	160
二 合作型权力冲突管理框架·····	162
结语·····	167
附录1 B市×区教育委员会岗位职责说明书·····	169
附录2 区县教育行政机关内部权力冲突访谈提纲·····	174
附录3 区县教育行政机关内部权力冲突问题调查问卷·····	176
参考文献·····	183
致谢·····	196

第一章

导 论

第一节 问题的提出

教育行政组织存在的重要意义之一，就是通过培养人们的合作精神，从而实现单靠个人努力不能完成的目标。传统教育行政组织理论偏爱对和谐、团结、协作、秩序等问题的研究，认为冲突是破坏性的，必须加以消除，很少涉及冲突问题，尤其是组织内部权力冲突问题。现代组织理论认为冲突在组织内部是普遍存在的，它除了具有破坏性作用以外，对于组织的发展还具有一定建设作用。因此，如何理性地、正确地认识冲突在组织建设与发展中的意义，应该是现代组织理论研究中的一个重要课题。

组织内部的冲突表现形式是多种多样的，权力冲突是组织内部冲突的主要表现形式之一。在一个组织的内部，“每一集体行动的结构以及随之而至的每一具体的行动系统，皆作为一种权力系统被建构起来”^①。与其他组织一样，教育行政组织在其内部经常会产生与存在权力主体冲突问题。比如，不同主体对于某些决策的看法会引起冲突，不同成员的价值观或地位差异会产生冲突，管理制度的缺陷或权责边界的模糊会引发冲突，冲突就这样无时无刻存在于各类教育行政组织中。

为消解不同权力主体之间的冲突，从1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》开始，我国逐步建立趋于分权化的教育管理体制。“除了大政方针和宏观规划由中央决定外，具体政策、制度、计划的制定和实施

^① [法] 埃哈尔·费埃德伯格：《权力与规则——组织行动的动力》，张月等译，上海人民出版社2005年版，第266页。

以及对学校的领导、管理和检查,其权力和责任都应该交给地方。”^①中央与地方教育行政机关权力在改革进程中进行积极的重构与改组。1993年中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》,指出要“继续完善分级办学、分级管理的体制”^②,地方教育行政机关为主体的教育行政体制目标得到确立。2006年《义务教育法》规定“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制”^③,进一步明晰地方教育行政机关中不同主体的活动范畴。

然而,上述改革多集中在政府和学校、中央和地方的外部关系上,很少涉及地方教育行政机关内部权力构建问题。伴随更为深入的社会转型,这一问题在地方教育行政机关内部越发明显。比如,机构隶属关系不清导致冲突、职能定位与认识冲突、行政程序之间冲突、专制型与民主型价值观冲突等。这些现象表明,地方教育行政机关内部围绕权力的分配和运行仍然存在矛盾。区县教育行政机关作为地方教育行政主要力量,如果这一问题得不到及时解决,必将阻碍我国教育行政体制的进一步转型。为此,2010年教育部结合党在十七大报告中“结构合理、配置科学、程序严密、制约有效”权力结构设置要求,在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中提出“健全统筹有力权责明确的教育管理体制”^④,地方教育行政机关内部要调整组织结构,通过构建民主行政的价值观、关系清晰的组织机构、权责明晰的行政职能、先后有序的行政过程,来重新规范组织内部权力配置。

国内外关于教育行政权力问题开展了大量研究,但目前已有研究中比较注重对中央和地方权力划分与配置问题的研究,多聚焦于区县教育管理体制的外部问题,对区县教育行政体制内部权力的划分、配置以及运行问题研究较少。本书以区县教育行政机关内部权力关系为研究对象,主要讨

① 《中共中央关于教育体制改革的决定》, <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/18/info3318.htm>, 2009年4月23日。

② 《中国教育改革和发展纲要》, http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/200706/01/t20070601_11569707.shtml, 2009年4月22日。

③ 《中华人民共和国义务教育法》, http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_619/200606/15687.html, 2006年6月29日。

④ 国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室:《〈国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)〉公开征求意见结束公告》, http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s4693/201008/xgk_93785.html, 2010年7月29日。