

大学治理的范式混合及冲突：“BCPE四象限模型”的构建

冯荟桥

北京师范大学教育学部，北京

收稿日期：2023年1月10日；录用日期：2023年2月7日；发布日期：2023年2月14日

摘要

在高等教育受到市场化影响的背景下，在大学治理中存在着被忽视的“企业范式”。本文在“官僚范式”、“学院范式”、“政治范式”三种大学治理的传统范式的基础上，将关注点落在大学治理的“企业范式”。并基于组织的非理性理论与松散耦合理论，建构出大学治理范式的“BCPE四象限模型”（“BCPE”即Bureaucratic Model, Collegial Model, Political Model和Enterprise Model）。结合香港科技大学治校的实例，本文认为四种治理范式各有其适用性，要在大学发展中有效地混合四种治理范式，并有效地化解范式之间的冲突。

关键词

大学治理，企业范式，大学治理范式

Model Mixing and Conflict in University Governance: The Construction of the “BCPE Four-Quadrant Model”

Huiqiao Feng

Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing

Received: Jan. 10th, 2023; accepted: Feb. 7th, 2023; published: Feb. 14th, 2023

Abstract

In the context of the marketization of higher education, there is a neglected “enterprise model” in university governance. Based on the three traditional models of university governance, namely

the “bureaucratic model”, “collegial model” and “political model”, this paper focuses on the “enterprise model” of university governance. Based on the irrational theory of organization and the theory of loose coupling, the “BCPE four-quadrant model” of university governance model (BCPE means Bureaucratic Model, Collegial Model, Political Model and Enterprise Model) is constructed. Based on the example of The Hong Kong University of Science and Technology (HKUST), this paper believes that each of the four governance models has its own applicability, and that it is necessary to effectively mix the four governance models in the development of the university and effectively resolve the conflicts between them.

Keywords

University Governance, Enterprise Model, University Governance Model

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. 大学治理的传统范式及“企业范式”的提出

大学治理范式中，“官僚范式”历史悠久，是主要的解释框架与理想类型。同时，“学院范式”的理论解释也有较强的适用性，两者各有其优势。鲍德里奇在批判这两种传统范式的基础上对其进行补充，提出了大学治理的替代范式——“政治范式”。这三种范式在不同的范围各有其解释力，应该在大学治理中综合运用。

根据 Max Weber 的观点，官僚组织是一个由致力于特定目标的社会团体组成的网络，以法律理性原则为基础，以最大效率为目的。在一个组织中，决定人们行为的不是人际友谊、家庭忠诚或魅力领导，而是法律程序规定的原则、规则和纪律。这些结构包括正式的指挥系统和沟通系统，其中包括诸如任期、职位任命、作为适当补偿形式的工资以及作为晋升标准的能力等要素[1]。Herbert Stroup 指出，“官僚范式”可以应用于大学的八个方面：能力标准、任命制度、工资的制定与收取、等级的认可、工作的排他性、成员以组织为中心的生活方式、任命制度的保障性以及个人和组织资产的分离[2]。Victor Baldridge 等则从七个方面论述了大学治理中的官僚成分：大学是由政府特许经营的复杂组织；大学有正式的等级制度、科层结构和规定部门间关系的规章制度；大学工作人员有特定的身份和职称；有正式的沟通渠道；有正式的政策和法规；有明确的官僚权力关系；有一套人力资源管理的程序；有官僚主义的决策和执行流程[3]。然而，“官僚范式”有一定的局限性，如在组织的动态化、非正式权力、政策制定的关键流程和政治问题等方面解释力不足。

根据“学院范式”，大学是学者共同体。学术工作者以“圆桌会议”的形式充分参与到大大学治理之中，是学术共同体组织的特性与需要。在学者共同体中，学术工作者自己管理学术事务，通过达成共识进行合议决策，无需行政人员的科层化管理。Talcott Parsons 较早地区分了“公务能力”和“技术能力”之间的区别，认为科学技术专家、军事顾问、医院医生、大学教授等职业角色的影响力不是来自于他们的正式官职，而是来自于他们自己的专业知识与技能。由此，考虑到“技术能力”在决策中的重要性，必须尊重专业技术人员的个人能力，并放宽对于技术型专家的组织约束[1]。此外，“学院范式”是对“大学的冷漠”和“呼吁更人性化的教育”的回应，Goodman 指出，师生之间需要更多的人际互动，需要教育创新，让学生与他们专业领域的学科主题进行对话[4]。大学“学者共同体”的理念被广泛地提出，总的来说，“学院范式”强调协商一致的决策、教师的专业权威和更人性化的教育，揭示了大学中人际互

动的客观存在,有其合理性,但其对冲突的解释力不够,掩盖了许多现实问题。

Victor Baldridge 提出了大学治理的“政治范式”,它将官僚程序、共识、权力的行使、矛盾冲突、明争暗斗的政治博弈融于一体。这一范式基于六个假设:决策中普遍存在被动性,关键决策往往由少数精英群体做出;参与决策具有流动性和不稳定性;大学存在着具有不同目标和价值观的利益集团;冲突是自然的、促进组织健康变革的重要因素;利益集团和政治压力严重限制了公共权力;外部利益相关者对决策过程有重大影响[3]。根据“政治范式”,大学治理和决策是一个政治过程。大学是复杂的社会结构的一部分,不同群体之间因存在不同的生活方式、价值观和政治利益而产生冲突,围绕这些冲突形成了众多的利益集团,影响着高等教育的决策。在决策制定和施行过程中,旧的冲突得到暂时解决,新的冲突又不断涌现,由此产生大学政治的微循环。这一范式提醒人们,人是“政治动物”,人与人之间、人与组织之间的讨价还价和斗争妥协等现象,是组织的常态[5]。“政治范式”揭示了大学微观政治中摩擦与互动的动态过程,但也低估了官僚程序的影响,淡化了大学组织中的环境因素。

本文在以上三种传统范式的基础上,结合委托代理理论,将目光落在大学治理的第四种范式——“企业范式”。委托代理理论(Principal-Agent Theory,简称PAT)是近五十年来制度经济学契约理论的重要发展内容之一。PAT建立在利益冲突与信息不对称博弈论的基础上,具有经济学PAT和政治学PAT两个类别。虽然PAT主要应用于企业,已成为现代公司治理的逻辑起点,但它对于其他组织,如大学,同样有重要的借鉴意义。学者Lane和Kivisto在其研究中介绍了PAT在高等教育治理中的应用。例如,经济学PAT通过调查分析代理人的推卸行为及克服该行为的手段,将委托人的经济利益放在最优位置。从这个意义上讲,它属于“本人理论”,在高等教育领域则表现为注重经济问题,强调大学的生产力及政府控制与治理大学的效率,倾向于商品化大学关于教学、科研和社会服务的产出[6]。

如今,高等教育的市场化是经济全球化的一个必然趋势。无论对高等教育的市场化持何种态度,不可否认的是高等教育已然受到全球化市场经济格局的冲击。比如,大学根据市场需求设置所谓的“热门专业”,学生根据市场需求选择所谓的“有用专业”;大学校园存在世俗化、商业化和功利化的现象,腐败问题存在。笔者认为,在大学教育受到市场化影响的背景下,在大学治理中存在着被忽视的“企业范式”。在大学治理的“企业范式”中,有以下几点特征:第一,“企业范式”体现经济学PAT,即注重经济问题,强调大学的生产力及政府控制与治理大学的效率,倾向于商品化大学关于教学、科研和社会服务的产出。第二,大学存在法人治理结构,即强调决策权、执行权和监督权相互制衡,旨在解决所有权和经营权分离后带来的“委托代理”问题。第三,大学存在董事会制度,董事会制度不仅是欧美大学治校的核心制度,也是中国民办大学内部治理结构的基础和核心。第四,更注重量化的评价方式,例如,关注师生论文的发表数量和影响因子和关注大学在国际上的排名(如QS排名等)[7]。

2. “BCPE 四象限模型”的构建

一方面,Selznick在《组织理论基础》中指出,组织具有非理性,正规组织永远无法征服组织行为中的非理性方面[8]。比如,美国大学校长的选举就是一个受到非理性因素强烈影响的过程。不同群体之间的利益冲突、个体之间的情感偏好、决策的政治妥协等方面,使得大学校长选举成为一个讨价还价的博弈过程,而非一个完全理性的、按计划进行的事情。此外,Cohen和March提出了组织决策的“垃圾桶理论”,认为企业在做决策的过程中,大多数方案都在提出后被扔进了垃圾桶,只有少数可以成为最终决策的组成部分[9]。事实上,大学决策过程也不是一个纯粹的理性过程,而就像把方案扔进垃圾桶一样,是一个充满机缘巧合的非理性过程。在决策中,特定的时间、环境、参与者的个人倾向、方案与问题的匹配度等,都是非理性决策的影响因素。

另一方面,Weick将行为科学中的“松散耦合”概念引入组织管理领域,提出学校组织是松散耦合

的系统，认为学校组织成员之间相互联系又保持独立。耦合描述了这样一种现象：几个相互关联的子系统通过中介作用相互影响和响应，形成一个更大的系统。“松散耦合”是介于紧密耦合和相互独立之间的一种状态。耦合表示各元素之间是相互联系的，保持了一定程度的确定性；而“松散耦合”表示各元素是快速变化的，具有一定程度的非确定性。“松散耦合”意味着组织可以保持标准化的正式结构，但也可以适应，即根据环境或特定情况改变其活动。大多数关于松散耦合的研究都局限于更具体的环境，如学校、企业、医院和行政组织。其中，学者们普遍认为，企业组织是一个松散耦合的系统，具有鲜明的特点，组织内各要素既相互联系又相互独立[10]。

根据上述的组织非理性理论、“垃圾桶”决策理论和松散耦合理论，本文以组织的“决策理性”为横轴、以“耦合性”为纵轴，根据两种特性的强弱，划分出大学治理范式的“BCPE 四象限模型”（见图 1）。

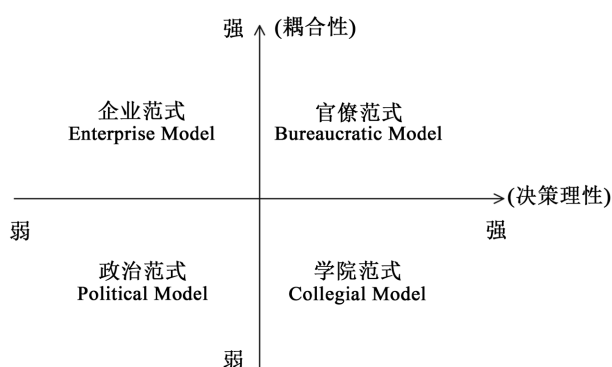


Figure 1. The “BCPE Four Quadrant Model” of the university governance model

图 1. 大学治理范式的“BCPE 四象限模型”

在“决策理性”维度：其一，“官僚范式”伴随着理性的决策模式。人们通常认为，官僚组织是等级分明、组织良好的，决策是通过明确的、预先确定的步骤作出的，一个明确的、合理的方法是期望的最佳决策。其二，“学院范式”强调通过达成共识实现协商一致的决策，并且教授的专业技能被重视，决策过程具有较为理性和专业化的特征。其三，在“政治范式”中，个人的价值观、情感偏好以及利益群体被重视，“政治范式”的决策过程是一个相互讨价还价的博弈过程，包含大量的非理性因素。其四，“企业范式”的决策过程与“垃圾桶”理论不谋而合，即充满着非理性因素。因此，在“决策理性”维度，“官僚范式”和“学院范式”的“决策理性”强于“政治范式”和“企业范式”。

在“耦合性”维度：大学是一个松散耦合的组织，“耦合性”在大学治理范式中得以体现，即不同的、保持标准化的、正式的子系统之间相互作用与反作用。其一，“官僚范式”有正式的科层结构，有部门和规定部门关系的规章制度，不同科层结构之间相互作用，表现出较强的耦合性。其二，“企业范式”存在法人治理结构和董事会制度，也就是大学中不同的子系统之间有密切关联，耦合性较强。其三，“政治范式”强调不同个体和利益集团之间的冲突，并且组织中的微观政治具有一定的复杂性、现实性和隐蔽性，很难通过正式的子结构得以体现，因此该范式耦合性相对弱，松散性较强。其四，“学院范式”强调学者共同体，反对官僚式的管理。大学中的学者处于平等的地位，保持着彼此的相对独立，尤其是人格上的独立。在这种范式中，科层式的管理被否定，具有独立性的学者个体被突显，具有较弱的耦合性。综上所述，在“耦合性”维度，“官僚范式”和“企业范式”的“耦合性”强于“政治范式”和“学院范式”。

3. 大学治理中的范式混合及冲突——以香港科技大学为例

大学是复杂的组织。大学的决策过程既存在理性因素，也存在非理性因素；既具有耦合性，又具有松散性。因此，根据笔者提出的“BCPE 四象限模型”，大学治理不能只采取一种范式而忽视其他。事实上，大学治理中存在着上述四种范式的混合，同时也存在这些范式的冲突。笔者以香港科技大学为例，浅谈该校治理中的范式混合与冲突。

香港科技大学，简称港科大(HKUST)，是一所年轻有实力的大学，成立于 1991 年，在短短二三十年的时间内发展成为一所一流大学，在 2022 年 QS 世界大学排名中位列第 34 名。港科大的成功办学经验离不开其在大学组织与制度建设，即大学治理方面的努力。笔者通过探析港科大的治理体系，发现港科大治理范式的良好混合为其卓越发展注入了源动力。

3.1. 香港科技大学治理范式的混合

根据港科大官方网站公布的《香港科技大学条例》和《香港科技大学章程》，港科大的组织结构主要包括顾问委员会(Court)、校董事会(Council)、教务委员会(Senate)和 Convocation (评议会)，主要行政领导包括名誉监督校长(Chancellor)、校长(President)、首席副校长(Provost)和副校长(Vice-Presidents)。《条例》和《章程》介绍并规定了各机构及人员的职责，且明确了学校各院系的组成及权力。大学治理的“BCPE”四种范式在港科大的治理体系中都得以体现。

首先，以下四点内容体现了港科大治理的“企业范式”。其一，校董事会在港科大的治理中发挥重要作用，是大学的最高管理机构，可以行使《条例》所赋予大学的任何权力，并需履行《条例》所赋予大学的所有职责。其二，大学设立顾问委员会作为学校的最高咨询机构。顾问委员会的主要职能为：接受校长的年度报告；审议董事会提交的任何报告；讨论在顾问委员会上提出的有关大学一般政策的任何动议；为学校筹集资金；以及在香港和其他地方促进学校利益的实现。其三，在大学账目方面，规定应保持所有收入和支出的适当账目和记录，在每个财政年度结束之后，安排编制收支报表、资产和负债报表等。其四，较为重视在世界大学中的排名且名列前茅。从 2011 年至 2013 年，港科大蝉联 QS 亚洲大学排名第一位，并在 2018 年至 2020 年位于泰晤士高等教育年轻大学排名第一位，2022 年位居 QS 世界大学排名第 34 位。

其次，港科大治理的“官僚范式”可以在若干方面得以体现，这里只介绍其中主要的两点内容。其一，港科大有专门的行政管理机构，有不同的处室与等级，有不同头衔的职位和相对固定的任期。如校长这一职位，有校长、首席副校长和多位分管不同部门的副校长等职位头衔；从三届历任校长的在任时间可以看出，港科大校长的任期一般为十年。其二，港科大有通过法律流程确立的原则、规定和纪律，具有很强的制度规范。港科大的《条例》与《章程》具有香港法律效力，其通过需要香港立法会的同意，并在通过后纳入香港法律体系。如《香港科技大学条例》即为《香港法例第 1141 章》。在《条例》与《章程》中，大学各主体的权力与义务都有明确的规范。

再次，港科大注重共同治理，认为教员是学校的灵魂，体现了大学治理的“学院范式”。对于教务委员会的规定为港科大章程的首章内容。教务委员会可以就影响大学的任何事项的学术方面以及适当的资源需求向董事会提出建议，接受校董事会的报告，并向董事会提供指导和指示。教务委员会的成员组成十分广泛，需要包括校长、首席副校长、副校长、学院院长、系主任、教务长、图书馆馆长、学生事务主任、学生代表等。此外，《章程》规定，需选举出一名全职员工为董事会成员，任期三年且有资格连任，还需选举任命一名全日制学生进入董事会，任期一年且有资格连任，由此共同参与到大学的治理之中。

最后，“政治范式”在任何一所大学的治理中都无法避免。“无论我们愿意与否，任何人都不能完全超越某种特定的政治系统。”因为人生来是“政治动物”，大学中存在无可避免的“微观政治”。比

如说,学术事务内部也存在政治问题,学术人也食人间烟火,学者社区也有博弈角逐,每个人以特定的方式参与特定的政治系统[11]。因此,即使港科大重视共同治理、重视创建学者共同体,在共同治理的过程中,也存在不同利益群体的明争暗斗、存在个体以及群体之间的冲突和分歧,不同的利益群体都会对大学的决策进行施压进而产生影响。

3.2. 香港科技大学治理范式的冲突

在港科大治理范式混合的同时,也存在若干范式冲突,由于实证资料等方面的局限性,在此只就三个方面进行分析。

第一,港科大治理的“企业范式”与“官僚范式”之间存在冲突。不同于中国大陆高校所施行的党委领导下的校长负责制,港科大所施行的治理模式可以被简单地归纳为校董事会领导下的校长负责制。在这样的治理结构中,学校委员会通过校长向董事会汇报工作,但董事会对于学术事务没有最终决策权。

第二,港科大治理的“官僚范式”与“学院范式”之间存在冲突。“官僚范式”强调专业治理,实行胜任力标准选取专业人员进行科学理性的决策,而“学院范式”强调达成共识、实现共同治理。此外,行政权力和学术权力之间往往存在冲突,大学高层与基层组织之间往往存在矛盾。在学校层面以行政权力为主导,实行官僚治理范式;在基层学术组织层面以学术权力为主导,实行学院治理范式[12]。

第三,“政治范式”与“官僚范式”存在冲突。“官僚范式”有正式的决策流程和沟通机制,有专门的规章制度,决策理性较强;但“政治范式”中存在各种非理性因素,会对“官僚范式”的理性决策产生冲击。

本文结合大学治理的官僚、学院和政治范式,结合委托代理理论、组织的非理性理论、垃圾桶理论、松散耦合理论,提出了大学治理的“企业范式”和“BCPE 四象限模型”,并结合香港科技大学对四种大学治理范式的混合与冲突进行了分析。有理由认为,在大学治理中有效地混合四种范式、有效地化解范式之间的冲突,会对大学的发展产生积极的重要影响。

参考文献

- [1] Henderson, A.M., Parsons, T. and Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford University Press, New York.
- [2] Stroup, H. (1966) *Bureaucracy in Higher Education*. Free Press, New York.
- [3] Victor Baldrige, J., Curtis, D.V., Ecker, G.P. and Riley, G.L. (1977) *Alternative Models of Governance in Higher Education*. Governing Academic Organization, Berkeley.
- [4] Goodman, P. (1962) *The Community of Scholars*. Random House, New York.
- [5] 周作宇. 论大学组织冲突[J]. 教育研究, 2012, 33(9): 58-66.
- [6] Lane, J.E. and Kivisto, J.A. (2008) Interests, Information and Incentives in Higher Education: Principal-Agent Theory and Its Potential Applications to the Study of Higher Education Governance. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*.
- [7] 周光礼, 郭卉. 大学治理实证研究 2015-2019: 特征、趋势与展望[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2020, 38(9): 200-227.
- [8] Selznick, P. (1948) Foundations of the Theory of Organization. *American Sociological Review*, 13, 25-35. <https://doi.org/10.2307/2086752>
- [9] 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>
- [10] 李会军, 席西民, 葛京. 松散耦合研究对协同创新的启示[J]. 科学学与科学技术管理, 2015, 36(12): 109-118.
- [11] 周作宇. 微观政治: 大学治理中的一个特殊场域[J]. 清华大学教育研究, 2017, 38(2): 14-25.
- [12] 周光礼. 大学校院两级运行的制度逻辑: 国际经验与中国探索[J]. 高等教育研究, 2019, 40(8): 27-35.