

95學年度教學與行政革新研討會張創辦人建邦博士開幕致辭摘要 淡江大學組織文化與四個管理模式

特刊

編者按：本文摘自95學年度教學與行政革新研討會張創辦人建邦博士開幕致辭《高等教育經營理念與管理模式》之第三部分：「淡江大學組織文化與四個管理模式」。全文將淡江管理模式的演進，作理論的分析，並輔以橫向的比較，可窺淡江五十餘年行政管理之全貌。

60年代末70年代初即開始推動的「三化」政策與80年代推行的提升行政效率與品質TQM管理，奠定淡江永續發展的根基（淡江大學教育發展中心，2002）。歷經五十餘年的成長，淡江大學從一所區域性的專科學校，發展為國內規模最大，功能最完善的高等教育學府之一。如今已是國內唯一擁有四個校園的綜合型研究大學，每個校園皆有特色—「淡水校園」著重以研究為主的美式研究型大學教育，是具有學術價值和聲望的知識之城(The City of Intellect)；「台北校園」著重以服務為主的終身教育及推廣教育，是傳授基礎知識、結合社會資源的知識之海(The Sea of Knowledge Navigator)；「蘭陽校園」著重以教學為主的英式全人教育，是強調全方位人格教育的智慧之園(The Garden of Wisdom)；「網路校園」著重以教學服務為主的數位網路教育，是超越時空、創造數位教育的探索之域(The Space of Knowledge Explorer)。四個校園的理想建構為：「淡水校園」持續朝研究型大學的方向進行；「台北校園」著重專業技職的訓練；「網路校園」為全民建構一個隨時隨地的學習境界；以「英式全人教育」為根基的「蘭陽校園」在台灣重新詮釋牛津與劍橋精神(Inayatullah, and Chen, 2002)。

淡江自1980年代起（淡江第二波）充分靈活地運用三個「淡江學術管理模式」治校，即學校校長採用政治模式；教學單位各學院院長、系所主任採用同僚模式；行政單位教務、學務、總務、圖書館、人事、會計等主管採官僚模式（張建邦，1993）。淡江目前正處於二十一世紀的「第四波」，市場力量的介入，面臨社會與經濟的快速發展，高等教育機構結構的改變，新面貌中處處摻雜著商業化痕跡的關鍵時刻。因此，大學的運作其實已不完全是校內的成員所決定—教職員與學生而已，捐款者、校友、企業或政府等多方力量，各有其願景，左右著大學制定教育政策的方向，這也使得

大學的經營，需併入「產業化」的思維，且加入「企業化」的管理，就是淡江第四個管理模式的產生。以下分別分析四個管理模式的特色與內涵：

一、 官僚模式

Max Weber 1910年在德國首先發表官僚模式的組織管理模式理論，但其論點在1940年之後才在英語系國家被廣泛的討論。官僚模式有下列幾項特點：

- (一) 公務活動之固定分配。
- (二) 依個人的專長分工。
- (三) 行政管理人員服從紀律與控制。
- (四) 威權的組織階層化。
- (五) 權威的施行只限於公務上。
- (六) 法規制度完整並系統執行。
- (七) 候選人員的技術資格條件列入考慮，人員一旦任用，則屬契約上的任用，非選擇性的任用。
- (八) 正式人員為終身職，其升遷根據年資及上司所評的工作成績而定。
- (九) 正式人員在正常的情形下支領固定薪水。
- (十) 決策過程係透過理性的選擇（張建邦，1982）。

官僚管理模式是建立在法律規章之上。而法律規章代表一個組織的管理運作是以合理公平的規範制度為標準，而非上級主管個人命令(Nuklasson, 1995)。清楚的分工、正式的結構、程序化的作業，並藉著合理的決策，使得組織可以在清晰的目標之下

，有制度且有效率的運作，這也正是官僚模式的優點。但官僚模式也有其不可避免的缺點。它忽略了非權威體制外的影響力，長期處於一個制度化組織的成員，因了解組織本身的不周延性，反而容易利用規章的漏洞，規避責任與貪污。除此之外，僵化的科層體制使得整個官僚體系較易拒絕變革，除非無法抗拒變革的壓力增強到一定要修改法令規章。因此，無論是哪一所大學，皆可能採用韋伯的官僚模式，特別是行政單位。相對地，各系所教學單位是以教授個人專業為導向，可能使得官僚模式的管理無法有效度的了解教學及研究的品質。

二、同僚模式

相較於官僚模式，同僚模式強調學術界應管理自己的事務。對各種事務不同的意見，不應由上級主管來決定，而須由組織中的成員提出自己的見解，彼此溝通協調後達成共識為先（Nuklasson, 1995）。因此，整個組織的決策過程是由同僚共同參與而完成的，在此組織中的任何成員皆有表達自己意見的機會與權利。於是，效率只是組織運作的一個附帶標準，而更重要的是質的提升與否，而非量的多寡。同僚模式可歸納為下列幾點特性：

- (一) 學術界管理自己的事務。
- (二) 專業能力的權威受到重視。
- (三) 決策過程採用共同參與、負擔及均權的方式。
- (四) 教授與行政人員彼此坦誠、互信。
- (五) 教授本身因適度的參與學校事務，而產生自我的滿足感。
- (六) 強調研究與改變及以問題為中心的決策方式（張建邦，1982）。

同僚模式的管理雖有助於教授擁有內在滿足感與對學校的認同感，但學校本身的目標與教授的目標往往無法一致，而各團體本身為了目標的達成與自我利益的維護，導致彼此意見分歧難以整合，而造成組織分裂，各次級團體競爭的危機。Weiss(1995)在

「學校四個“I”的改革」(The Four “I” s of School Reform: How Interests, Ideology, Information, and Institution Affect Teachers and Principals) 一文中指出一個組織可能因組織成員彼此利益，意識形態，獲得的資訊不同與制度本身所形成自我的文化，標準運作程序和組織決策過程的差異，而產生共識凝聚與執行的困難。尤其是教師本身專業的差異性，往往使得同僚共治的管理模式難以有效的運作與改革。

三、政治模式

Herbert Simon的理性決策是政治模式的先驅。而所謂的「理性」是強調有機體外在環境的客觀特性，而組織與個人所做的決定都是以「還滿意」(satisfactory alternatives)為目標，而非以「最佳」(optional satisfactory)為最終方案。所謂的「政治性」指決策與行動乃由行政人員依循有規則的管道進行互相討價還價的活動，而“結果”是由妥協、衝突、行政人員所持不同利益及影響力等混淆的結果，並非針對問題解決所做的選擇」(張建邦，1985)。因此，政治模式是由組織中的成員經由妥協、協商之後，其中可能牽涉某種利益的交換，而形成決策的最終方案。在大學教育行政組織中仍可能存在著政治模式的管理。尤其是官僚行政體系與專業學術教授的各自目標不同時，以政治協商的方式來完成政策是不可避免的。就如Hazard Adams (1976) 所觀察的：

「大學本身較像一個政治組織更勝像一企業機構。雖然在學術神話的歷史上，大學有如伊甸園一般，是學術與行政充分分工，行政人員與教授各司其職，且充分合作。但事實上，教授控制課程、學術品質等，行政人員控制預算，人事問題則存在兩者之間的陰暗處。這不是權力的分配，而是權力的擴大」。

政治模式的特性可歸納為下列幾點：

(一) 強而有力的政治因素促使問題的出現。

(二) 爭論某人或某一團體負責制定政策。

(三)政治爭執多因關鍵性(critical)的決策引起，而非例行性(routine)的決策。

(四)衝突是必然的，而妥協、交涉乃是獲致決策的必經途徑。

(五)外在的利益團體深深影響決策過程。

(六)官僚體系所規定的正式權威受到嚴重的挑戰。

(七)縱使決策已定，依然爭論不休。

縱使學校是相當有系統的組織，爭論還是必然的。除了成員與團體的利益之外，校園外客觀的環境因素介入，也使組織本身需在體制的正式權威外，找出共同可接受的決策方式來維持學校的運作，而利用政治模式來解決問題便成了不可避免的方式。

四、企業模式

60、70年代西方社會進入「後工業社會」，仍不脫離資本主義的「市場化」概念的支配。80年代新右派(the new right)的「新自由主義」與「新保守主義」興起，更強調減少政府控制與社會干預，由市場機制充分發揮功能，讓各產業運用「企業家精神」(entrepreneurship) 滿足其顧客的需求(陳伯璋，2001；湯堯、成群豪，2003)。依照世界銀行所採用AIS(Association for Information System)分類，教育是歸屬於公共行政業務「服務性質」事業，為第三知識產業。隨著知識產業化趨勢，使得高等教育產品具有商品性，需用企業化策略來經營。

「企業模式」的目的在於戰勝對手，創造組織長期良好的績效。然而組織為了要戰勝對手，必須配合不同部門各項決策環環相扣的特性，將資源做合理化的運用與分配；人力、財務、行銷、生產、研發等各單位管理功能與努力均需指向同一目標，才能統合成一體的策略，而非片面的各行其事(Porter, 1998)。是故，「統合」(integration)是企業模式操作的首要策略。「企業管理」包含如何有效成本管控

，建立企業中客戶間的網絡，加強企業中各單位與領導階層的溝通，立即解決問題；創造利潤，增加收益，以迅速、準確方式回應市場變化和客戶需求更是「企業管理」的核心價值；其次，建立一套標準化作業流程，提高整體業務效率與效能更是「企業模式」中最不可被忽視的。

由此可知，企業管理模式特性除了強調「責任績效」，也期以最低的成本，創造最高的利潤，以快速的反映出市場的需求。依據以上的分析，可歸納出「企業模式」被運用在大學治理中具有下列幾項特點（莫家豪，2002）：

（一）教育提供者與參與者多元化。

（二）運用內外部評鑑機制確保學術品質。

（三）鼓勵內部競爭，增進整體績效責任。

（四）投入營收與利潤的開創。

（五）系所成立與課程開設以顧客需求為主。

是故，大學組織「企業經營模式」，以考量成本(cost)、效率(efficiency)、產出(productivity)與效能(effectiveness)四個要項為主。因此，一所大學在採用「企業模式」發展學術與課程時，就必需靈活的以下列四個企業化策略為核心：1. 「區隔化」(differentiation) — 避免與其它科系或大學重複開設課程，減低開課成本；2. 「全球化」(globalization) — 運用教育科技，促進全球大學的教育競合關係；3. 「個別化」(individualization) — 大規模的「量身訂作」(mass customization)，發展出精緻課程內容，以符合不同背景學生的個別需求；4. 「集中化」(focus) — 集中資源於發展具有特色之學門、研究中心或跨領域之學程，以增強大學的競爭力 (Wilson, 2001 ; 引自Altbach)。

企業管理是一門藝術，不同的管理者、不同的企業會有不同的管理模式和管理方法

，管理系統必須和組織實際情況互相結合，才能構建符合組織特點的管理系統。Berdahl, Altbach and Gumpert (2005) 就認為「企業模式」是一種相當積極重視市場走向，並隨時增進反映社會的需求，且在經費緊縮時期，能減輕社會壓力與責難，適度調整大學系所的管理模式。但另一方面，這也可能是學校在經營壓力過程中，必須與同時身為真理維護者與知識創新者角色妥協的一種模式。而大學為了能更靈活於實踐「社會職責」與「社會需求」兩項目標，求永續發展，「企業模式」是現今最被積極運用的管理模式之一。

結語

淡江的行政領導團隊以及三個管理模式已成功地帶領著淡江走過五十六年。而第四個管理模式—「企業管理」的加入，可供淡江在進入第四波階段，協助行政管理團隊不斷創新與突破，以爆發出無窮的發展潛力。Clark(引自Altbach, 2005, p.9)就清楚的描述這四種模式的內涵：

「政治協商主要功能是要傳達不同公眾利益，而這些又是政府內部與外部一些主流團體所最在意的。官僚科層體制的功能是連結不同單位，組成一個規律行政團隊。學術寡頭的功能則是保障專業自治，將學術工作與標準制訂，給予與學術最有關的一群人來管理。而市場功能則是以內部員工、顧客與機構立場，增強保護其選擇的自由，因而間接協助組織的彈性與適應性」。

以下為四個管理模式的重點特色（見表一）：

(一)同僚模式最適合於專業次級系統，此系統決策是由教師所擬訂的，工作動機高且係發自內心，工作富有挑戰性，但參與者會運用聯合、競爭及協調的各種方式制定決策。

(二)官僚模式適合於行政次級系統，此系統決策是經依上級領導之裁決而制定，因此效率相對高。

(三)政治模式適合於整體組織系統，因系統決策是由影響大學外在的客觀因素所決定。強調參與者之間的協商、妥協，與政治性策略的運用。

(四)企業模式適合於跨部門整合系統，決策面多以顧客的需求為最大考量，依市場的競爭性制定各項策略。

現今大學在運用不同管理模式的目的是在於希望為大學創造更多的優勢，以能在全球競爭激烈時代勝出。因此，組織創新與轉型變革已成為二十一世紀大學未來必須的生存條件。但前哈佛大學校長Derek Bok(2003)也提出忠告：

「在努力追求卓越與進步的過程中，大學若貪戀表面的短暫收穫，終將犧牲一旦失去即難復返的核心價值」。

大學領導者主要任務就是在詭譎多變的狐狸時代(Kerr, 2001)，掌握大學教育的核心價值，了解環境帶來的機會，發揮自己的辦學特色，有效地擬定及執行藍海策略、檢驗成效，進而使大學能夠生存、成長、茁壯。未來，唯有能靈活運用四種管理模式，適時回應環境變化的大學才會是這場全球競賽的優勝者。

2011/08/02

表一：四種管理模式特點

	專業次級系統 (技術層級) (同僚模式)	組織次級系統 (管理層級) (官僚模式)	社會次級系統 (制度層級) (政治模式)	市場次級系統 (產業層級) (企業模式)
目標	*含糊不清 *競爭 *不一致	*確定 *少爭論 *一致	*含糊不清 *競爭 *不一致	*確定 *一致 *競爭性強
技術	*不明顯 *有問題 *技術以知識能力為主	*明顯 *例行化 *技術以經驗及勤練為主	*不明顯 *整體性的	*明顯 *整體性的
環境	*軟不確定 *約束少	*軟確定 *約束多	*依環境及工作 要求而定	*多元 *跨部門
領導	*民主領導 *關係導向	*權威領導 *工作導向	*首長和政治家 導向	*消費者導向
結構	*非正式的 *有機性的 *自主 *分權制 *高度分化	*正式的 *機械性的 *層級化 *集權制 *高度整合	*混亂組成的 組織次級系統 之高度分化與 整合	*多元 *分權 *高度整合
決策	*參與 *流動性參與 *意見一致 *差強人意	*獨裁 *穩妥性參與 *理性化 *最佳程度	*諮詢 *討價還價 *差強人意	*協商 *跨部門意見 整合
動機	*發自內心 *工作內容豐富 *四海為家 *效忠專業	*外在因素 *工作例行化 *安於本位 *效忠學校	*依技術高低 之評估而設立 獎勵制度 *效忠國家	*外部競爭 *利潤優先 *效忠市場