



北大教育经济研究 (电子季刊)
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking
University

第2卷第
1期
(总第2
期)
2004年2

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；
吕君

本期执行主编：岳

组织内的权力分化和运用：以大学预算决策为背景

郭海

(北京大学教育学院)

摘要：本文围绕 Jeffrey Pfeffer and Gerald Salancik 的一篇文章，对以大学预算决策为背景，研究组织内权力分化基础及其运用的文献的进行综述，介绍了这些研究所使用的方法和理论渊源。这些研究通过建立决策结果（预算）和决策判据（权力和普适标准）之间的回归模型，将组织内权力分化同组织对环境的不确定性和资源依赖结合在一起。他们所开创的对预算编制进行经验研究的传统，焦点不是大学预算编制的过程及其特征，而是描述预算过程中表现出来的政治结构和打开预算过程黑箱的解释性因素。与把预算过程想象为有序地、有理性的形象相反，他们认为资源配置是高度政治化的活动，无论怎样小心设计预算和规划，过程仍要深受组织政治和权力的影响。他们要强调的重点，不仅仅在于组织内的政治活动无可避免，而且还在于这种政治活动是组织面对环境挑战做出的适应性反应。

关键词：组织；权力分化；预算；资源依附理论

组织内的权力分化和运用：以大学预算决策为背景

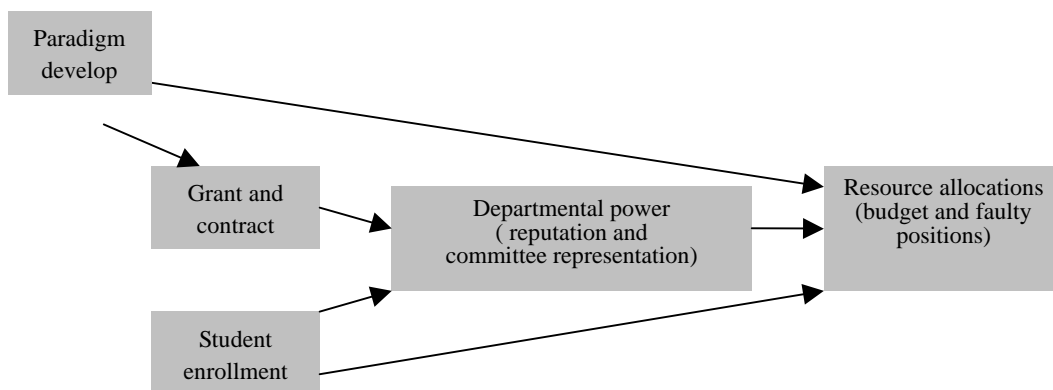
郭海

(北京大学教育学院)

资源依附理论是1970年代发展起来的一种研究组织的独特视角，主要内容涉及组织及其对环境的适应性。Pfeffer等人的工作使其趋于完整。资源依附方法的基本观点是：没有任何一个组织是自给自足的，所有的组织都必须与环境进行交换，环境是组织生存的条件。获取资源的需求产生了组织与外部单位的依附性，资源的重要程度和稀缺性则决定组织依赖性的本质和范围。依赖性是对立面的，经济依赖产生了政治问题，并且服从于政治的解决方法（Scott, 1998:116）。早在Pfeffer还是大学助理教授时，就和Salancik合作在1974年的《管理科学季刊》（*Administrative Science Quarterly*）上连续发表两篇论文（Pfeffer and Salancik, 1974; Salancik and Pfeffer, 1974），以大学预算决策为背景，讨论组织内的权力分化及运用，基本内容几乎涵盖了后来称为“资源依附理论”的所有概念和假设——“依赖性”、“权力”、资源的“重要性”、“稀缺性”等。第一篇重点论证：组织决策，尤其是资源配置过程是一个政治过程，可以用子单位的相对权力的因素和科层性标准因素来解释。第二篇重点论证：在组织中，权力被用来影响有关资源配置的决策，这些资源对运用权力的子单位而言是关键的，而且资源在组织内是稀缺的。从而，解释了组织内子单位间纵向权力的差异、导致差异的决定因素以及权力被用来影响资源配置过程的条件。Pfeffer and

Salancik 的这两篇文章和以后 Pfeffer and Moore 在 1980 年发表的同主题的扩展性研究,完成了全面的预算配置决策中的权力模型(见图)。

图 大学预算配置决策中的权力模型 (Pfeffer and Moore, 1980, p.638)



对Pfeffer来说,就大学内部的预算决策进行经验研究,重要目的之一就是确定,与理性或科层制模型对比,政治模型解释观察结果的程度,以及政治模型或多或少有效的条件¹(Pfeffer and Moore, 1980),另一个附带的目的是探索大学子单位权力的来源,由此说明大学组织是能够通过政治行为解决适应性问题,应对组织对环境资源的依赖,这构成了资源依附理论的重要内容。

对Pfeffer等人的实证研究来说,无论是考察组织的政治模型,还是把权力视为依赖关系或交换关系,都不是理论上的新进展²。其独特之处体现在两个技术

¹ 组织的政治模型也称组织的联合体模型(coalition model),最早由Cyert and March (1963)提出。他们认为,组织是由联合体构成——即由追求某些利益的个人群体组成。每个群体试图把自己的偏好(目标)强加于更大的系统。这种模型本质上仍是一种聚合模式,个人行为者甚至群体都可以有名副其实的权益,而组织却没有,组织的权益被简单地看成是所有权益的聚合,或者用Pfeffer and Salancik (1978: 26)的话说:“组织被视为某些环境,具有不同权益和偏好的团体和个人在此环境里聚合在一起,并从事交换。”

² 权力的依附理论或者交换理论具有相通之处。在Emerson(1962:32)看来,“控制或者影响他人的权力存在于他所重视的事物的控制之中,其范围从石油资源直到自我支持(ego-support),具体要视论及的关系而定。简而言之,权力存在于他人的依附性上。”权力是一种关系,一种社会情景,不是个人的特征,而是社会关系的属性。而Blau则把权力结构的起源视为不平等交换关系的产物。当某些人为了得到实现目标的必需的服务而越来越多地依赖他人时,不平等交换关系便出现了。一个人如果缺乏资源来报答别人的服务,

方面:一是组织内权力的分化及其测量,二是运用判断分析(judgement analysis)的方法建立了决策结果(预算)和决策判据(权力和普适标准)的函数关系,建立了权力(依附性)和资源特征(重要性和稀缺性)之间的相关模型,从而将组织内的权力分化同组织对环境的不确定性和资源依赖结合在一起。他们主要关注预算决策的需求方面的特征(子单位的功能特征和组织特征),而不是供给方面的特征。虽然也注意到大学组织整体的结构特征和决策过程可能对决策产生的影响,但显然,对组织内可能存在的理性行为的考察超越了他们研究的范围。

A. 一

我们先从 Pfeffer and Salancik 论文中经常运用的“权力”的概念谈起。美国著名政治学家 Robert Dahl (1957) 基于经验对权力做出的一个简单定义:

“甲对乙的权力就是甲使乙接受去做某种没有甲的干预便不会去做的事情的能力。”

但这种栩栩如生的定义对于我们理解组织中权力的根源没有多少帮助。韦伯尝试通过分类来说明权力的来源。他区分了三种类型的权威:传统型、魅力型和法理型,并认为法理型权威是权威的现代形式,也是一种理性权威。“法理型权威的核心是一种观念:权威是职位的权威,而非占据职位的人的权威。”(布劳, 2001: 65) 尽管作为补充,布劳和梅耶两位把基于职位的科层权威和基于技术的职业权威进行区分,一定程度上扩展了对于权威来源的理解;但显然,这种三分法或四分法还不能使我们透彻了解 Dahl 所描述的权力,也无法解释职位权威和占据职位的人的权威之间的差异,也就是说,对于实际存在的科层组织中权威的分布,或者更简单地说,谁获得权威这样的问题,还没有给出适当的答案。

但又不愿意放弃这种服务,而且在其他关系中无法得到类似的服务时,他所面临的唯一选择就是“只能使自己屈从于别人之下,遵从别人的意愿,从而以接受别人控制的方式来报答别人提供的服务,而取得这种控制权则是他人提供急需帮助的动机之一。”(Blau: 1964:21-22) 因此,包含不对称因素的交换过程产生了

在平常的生活中，我们常常会问“谁说了算？”这确实不是一个易于回答的问题，因为它不仅受到组织内的社会情景的影响，而且也受到做出答复的人的社会感情的影响。我们难以知道谁的判断最符合实际，也不知道答案中是否存在着刻意的隐瞒。因此在社会科学研究中，由于权力测量的敏感性，通过干涉性的、直接询问的途径取得数据特别容易产生信度的问题。但生活的常识也给我们一些可能的解决这个困难的提示，如我们常常会说“财大气粗”。这个通俗的说法道出了资源的占有或所有权与其影响力或权力的关系模式。

Pfeffer and Salancik 尝试通过实证研究为这种关系提供证明。他们(1974)涉及权力与资源相关性的假设是，在提供的资源是关键的、重要的、受到组织重视的意义上，子单位拥有相对更多的权力。也就是说，子单位为组织获得关键资源所发挥的作用将使之在获得关键而稀缺的组织资源中处于较好的位置。他们的基本假设来源于过去研究中发现的社会权力对于组织不确定性的相关性。他们认为大学中组织不确定性的持久的、关键的领域（对其他组织也一样）是持续运行所需要的资源的供给。

这种思考路线最早可追溯到 Crozier（1964）一项关于法国工厂的研究，他注意到工程维修工程师的权力逐步增长，因为它们拥有有关维修设备的知识，而设备故障是影响工厂运行不确定性的主要领域。从这个发现中，Crozier 提出对组织运行极为关键的不确定性决定组织内子单位间权力的分布。类似地，Thompson（1967）提出，权

分化的权力结构（Scott,1998:304-305）。

力由那些处理重要的组织不确定性(critical organizational contingencies)的子单位所掌握。而Perrow(1970)则调查了12个工业企业的人有关相对权力的决定因素。他论证到:“最重要的功能往往拥有最大的权力”(1970: 66)。他发现,营销部门一直被认为最有权势。他认为,这是因为营销在降低组织的最关键的不确定领域中的地位。

Hickson et al(1971)发展出了子单位相对权力的理论,也是基于处理重要的不确定(critical contingencies)的概念。他们的模型假设,权力是:(a)子单位应对组织不确定性的能力,(b)子单位应对不确定性的能力的可替代性;(c)子单位在组织 workflow 中的中心性(测量不确定性对组织的关键程度)三个变量的函数。Hickson和他的同事尝试在加拿大五个酿酒厂和1个集装箱公司中检验他们的理论(Hinings et al., 1974)。很显然,只有当子单位有效地处理其面临的不确定性,并以此保护其他单位免受干扰时,才能把不确定性利用为权力。

Michael Lipsky(1980, chap.2)分析了“街头官僚”(street-level bureaucracy)——教师、警察、社会福利工作者和其他掌控政府项目的人。他认为,这些人的工作比正式组织程序设计的还要周到,以至于公共政策由他们来掌控,而不是高级官员。他解释说:街头官员的工作情景太复杂以至于无法使用规则,对问题的主观或人为的反应常常需要在现场做出应对,这样工作的周全性就提高了街头官员行为的合法性。街头官僚的分析同Crozier对法国工厂中

的维修工程师的分析是一脉相承的。他们都认识到：以理性化为手段，追求组织规章的完备、职位权威和决策程序的稳定性是一个从未实现的理想。这是因为，“在我们这种有限理性的框架内是不可能消除不确定因素的，而权力便与这种不可能性紧密相联。”（克罗齐埃，2002:191）

基于以上的研究成果，Pfeffer and Salancik 调查了伊利诺伊大学（University of Illinois at Urbana-Champaign）1958-1960年之间13年中资源在29个系进行分配的情况，提出了关于权力和资源之间的相关关系的假设并不新鲜。他们研究的独到之处是对权力等概念的测量和建立模型的方法。

在对权力的测量中，Pfeffer 等人注意到，直接询问在组织中谁拥有影响力，很难得到准确的答案，因此发展出了一些源于档案数据的权力测量方法，并同时采用其他测量方法以确保变量测度的效度。对权力的第一种测度来自于对29个系主任的访谈。每个系主任都被要求按照他所认为的每个系科在学校中的权力大小给出估计值。从很大的权力到很小的权力分了七栏，供系主任打勾，第八栏供不熟悉时使用。要考察的29个系随机分布。对权力的进一步解释是：系科影响大学决策，满足系里需要的能力。

Pfeffer and Salancik (1974) 认为，除了预算，职能和责任也在组织内分配。这种职能的配置，如大学主要委员会的成员资格被看作是系科权力的很好的非干涉性测度标准。由于这些委员会控制着资源在大学内或学院内的配置，有权力的单位期望在这些委员会中有代

表。另外,在委员会中的代表资格也为子单元提供了额外的权力。作者们认为,是委员会的成员资格产生了权力还是委员会的成员资格仅仅真实反映了系相对权力的显著性,并不重要。只要成员资格与权力相连,这个变量就可以用来估量政治权力对资源配置决策的影响。委员会选择的标准是:(1)常设委员会;(2)拥有配置物质资源的责任或者处理教育或学生政策的委员会。在该文献中,他们挑选了13个委员会用以计算各个系在13个委员会中代表的比例。

Salancik and Pfeffer(1974)构造的权力和资源模型中的自变量就是子单位提供给组织的资源的范围和提供资源的重要程度。与权力的测量方法类似,他们对于资源的重要性的测量通过两种方式互相印证:

——请系主任按照分配给系科预算时产生影响的重要程度来为六个因素排序。这些因素包括:(1)研究生数;(2)本科生数;(3)全国排名,或者美国教育委员会(American Council of Education)评估的系科声誉;(4)对大学的管理和服务贡献;(5)外部资金和合同的数量;(6)系科的公共显示度。

——要求受访者直接评估系科提供给大学的7种资源的重要性进行排序。排序结果是:(1)研究生数量;(2)全国排名或系科声誉;(3)本科生数量;(4)外部资金和合同的数量;(5)系科的公共显示度;(6)对大学的管理和服务贡献;(7)商业和职业合同。

而对于子单位实际对组织贡献特定资源的范围的评估则采用了非干涉性的档案数据和访谈获得的认知数据两种方法。

——从档案记录中获得一个系科占全部资金和合同的比例(这是是预算科目中的限制性预算)以及教授的本科生和研究生的比例(从1958-1970年间的13年),而全国声誉的数据可以从美国教育委员会(American Council of Education)进行的研究中获得。

——要求受访的每个系主任评估与其他系科相比本单位对大学作出的贡献的程度。

Salancik and Pfeffer 分析了这些数据的均值和显著性系数,并建立了因变量和自变量之间的多元回归方程,精确地评估每个变量对预测子单位的权力的相对贡献。他们的研究表明:权力的三种测量结果,无论是全国排名包括在内或是排除在外,都显示外部资助是子单位权力的最好的预测因子。在所有的回归中,限制性资金(基金和合同)资助的教师都具有统计上的显著性。这个结论同其他学者提出的一些假设表现出了一致性,如有学则者认为,系外部联系(external linkages)为系提供了额外的影响力(Provan, Beyer, and Kruytbosch, 1980)。Hackman (1985)把这些来源的权力称为环境权力(environmental power),就是一个单位自外部获得机构特别需要的资源的相对能力。这里的权力是一种关系状态,对其理解不同于我们通常理解的科层性或者人与人之间的那些权力,这一点值得注意。

但是,他们也注意到:虽然经验分析显示,外部研究资金是子单位权力的最好的预测因子;但系主任把研究生教育和全国排名判断为比外部基金和合同更为重要。他们认为,出现这种不一致性的可能原因是:系主任有关预算分配首选依据的判断以及不同资源对于组织整

体重要性的判断反应了他们的期望,他们期望使用运用有利于自身系的标准作出决策。系主任的主观排序可能过度强调了组织中拥有较少权力的子单位偏好的因素。

这种情况就涉及了一个方法论问题:参与者并不是有关他们做些什么以及为什么这样做的回溯性数据的可靠来源(Chaffee, 1983)。关于这个问题, Nisbet and Wilson(1977)回顾了大量的研究,得出的结论是:个人只有很少的或者没有能力精确地报告自己的认知偏好。报告的东西往往基于某种隐含的理论、过去的行为,而不是真实的偏好。所以,在报告的自省与客观的抉择之间只有较弱的相关性,人们头脑中的理论通常与他们遵照行事的理论并不匹配,这就存在一个问题:如何识别做出决策时的真实偏好,而不是事后推测的理由。这个问题实际上已经被 Pfeffer and Salancik 注意到,所以,他们在论文一开始就强调数据集中的非干涉性、基于档案的方法,并且在建立权力和资源之间的函数关系的时候,也尽可能地采用档案数据。但是,运用访谈数据来测量系科的权力是难以回避的,这正是社会科学对抽象概念进行测量时的困难局面之一,一方面怀疑个人的认知是否准确反映决策时的真实判据,另一方面非干涉性的数据又难以覆盖权力构念的全部内涵。因此,他们也通过访谈建立了系科权力的量表,建立了资源的重要性和系科对大学的贡献的量表。同时通过与档案数据进行相关分析,来确认他们对相关概念测量的效度。

B. 二

Pfeffer and Salancik 开创的研究在学术界得到了广泛的呼应,或提出了不同的假设和测量方法,或者进一步拓展了研究的范围。在

Pfeffer 等人的研究中,对权力进行测量的档案数据采用了系科学者在学校对资源配置决策有重要影响的重要委员会中的代表性。这显然与组织预算决策的程序和参与特征相关。对组织结构特征的判断与学者们对组织本质的假设有关,也与他们的研究对象有关。这导致他们对组织决策过程的性质的判断。Pfeffer 和 Salancik 把组织视为一个存在着利益分化的联合体,把分析单元确定为系科,从而形成了组织决策的政治视角。与这种政治模型相对照,是预算决策的理性模型。Chaffee (1983) 运用斯坦福大学的数据论证大学预算决策过程更多地是一个理性的过程,大学内主要预算官员做出的预算决策是符合有限理性决策过程的基本假设的。她的研究的分析单元是大学预算官员,关注预算官员的目标是否实现,既预算结果是否体现了他们始终坚持的预算决策原则。在这种分析思路中,就不可能运用组织内参与预算决策制订的委员会中的代表性或者系科的权力等变量。但是,大学预算决策过程可能比 Chaffee 描述的复杂,因为,Chaffee 也承认,在斯坦福大学的预算决策程序中,也有一个预算决策官员与院长和系主任交换意见的过程。这个过程,连同其他条件下可能存在的游说行为,资源配置中的政治因素和系科权力是在所难免的。尽管如此,Chaffee 的研究提醒我们,对权力进行测量时,还要注意到科层性的因素,注意到预算决策过程中供给方面的特征、执行能力及决策过程、决策程序的特征对预算产出的影响。

对资源重要性及系科对大学资源构成的贡献的测量,Salancik and Pfeffer 不仅引述了访谈数据,也引用了档案数据,包括学生数

量和外来资金和合同的份额等。对于权力来源分析的这种趋向,被 Volk 等人看作是一种“通过生产力和精英统治判据 (productivity and meritocratic criteria) 来解释系科间的资源配置”的传统,即资金流入对使命和工作责任至关重要的系,流入按学时数、基金和合同数、教师学术成就衡量生产力强的系,流入质量高的系。Volk 认为,这个流派的理论家承认政治是一个重要因素,但从来不把政治视为压倒机构经济和效率而决定资源配置的要素 (Volk, et al., 2001, p. 389)。因此, Volk 等人提出,在大学内的资源配置中,政治和权力发挥了作用,而且还要置于更显著位置,系科间的政治经济权力的差异解释了系科间的资源配置的大部分不同。她们把政治权力的来源进一步扩展,认为政治权力是由性别、种族以及系科与联邦、公司研究市场、专业人员的高端私人部门市场 (high-end private sector markets for professionals) 和州的社会福利职能的关系所构成 (Slaughter, 1997, 1998)。她试图证明:机构资源集中在与联邦、公司研究市场接近及专业人员的高端私人部门市场接近的系科,把机构资源堆积在那些拥有许多研究生和较少本科生的系科,这给公立研究型大学制造了系统性的生产力问题 (Volk, 1995)。Volk 等人以社会批判的立场,把性别、种族和市场接近程度等变量引入资源配置中权力的分析,其目的是要证明这种资源配置模式已经达到了无效率的程度,即妇女、少数民族、本科生多的系科的资源被削弱。除了研究目的的显著差异,20 年后的研究进一步拓展了对系科资源贡献进行测量的范围,重新确认了系科在研究中的竞争力应成为其权力的最重

要的预测因子。

C. 三

Salancik and Pfeffer 论文的第二个部分是关于在什么条件下子单位会试图利用自己的权力影响这些资源的配置的问题。他们提出了四个假设:

假设 1, 资源越稀缺, 子单位中配置资源越要运用权力。

假设 1a, 组织资源变得越稀缺, 资源配置中客观标准运用的就越少, 而权力运用的就越多。在资源配置中由客观标准解释变化的数量是资源稀缺程度的反函数。

假设 2, 资源对于组织子单位的生存和有效运转越关键, 子单位越要努力得到它。

假设 3, 对多数子单位都关键的资源, 它变得越稀缺, 在组织中越要运用权力作为配置的基础。

假设 4, 对不关键的资源, 它变得越稀缺, 配置中对于权力的运用就越少。

这个研究实际是对 Pfeffer and Salancik (1974) 的工作的推进: 研究在什么条件下, 资源配置决策中更多地运用权力而不是普适的标准。他们提出的四个假设就是要建立起资源配置中权力运用多或少的条件: 资源的重要性和稀缺性。

他们的基本推理是: 在资源不稀缺的情况下, 每个子单位都可以得到所有它们期望的资源, 推测起来, 这是基于自身的需要, 能够由有客观基础的标准来证明。只要不存在稀缺, 就没有资源配置的问题, 子单位就没有理由运用它们在组织内的不同的影响力。随着稀缺性的

增加,资源配置就变得有问题了,每一个子单位就会提出它们的需求和需要,但不可能完全得到满足。如果一个子单位期望获得资源,就必须克服其他单位竞争同样资源的压力。简短地说,子单位必须有超过其他子单位的权力影响产出。

对资源稀缺性的精确测量,Salanick and Pfeffer 认为,是得到申请的资源数量和可提供的资源数量之比。但不幸的是,对各种资源的申请数据难以准确估计,他们只能退而求其次,采用主观排序的方法。在访谈中,要求系主任对四种资源进行排序。同时也收集了分配四种资源时运用的客观标准(如符合标准的教师数、研究生数及其质量、研究生教学时数);有关质量方面的数据全部由排名来代替。两位作者挑选的四种资源包括:研究生的大学奖学金,暑期教师奖学金、大学研究委员会对教师研究的拨款以及聘到高等研究中心³的职位数,29个系的数据全部从1958—1970年间的档案记录中获得。

作者建立了权力的三个测量结果和四种资源配置的相对份额之间的简单相关。这些测量结果都显示了同样的结果:研究生奖学金的分配中,权力与资源的配置高度相关;教师研究拨款中,较高相关;夏季教师奖学金较低高度相关。考虑到资源配置可能基于权力和客观因素,更为精细的分析需要控制资源配置的客观基础,计算权力和配置之间的偏相关。分析结果一般来说仍然与上述假设一致。

这里,作者仍然提到了一个现象,即人们往往根据自身境遇的现实来调整期望和判断。如果系科发现获得一种资源比较困难,系主任

³ 虚体的研究机构,为专职科研人员和休学术假的教师提供基础设施条件。

可能会说那种资源对他们并不重要。这一点表明,组织和组织子单位适应了自身境遇的限制。如果子单位无法获得一种重要资源,子单位可能要重新定义这种活动,寻找遇到困难资源的替代品,或者用其他方式应对他们面对的形势。这进一步印证了访谈数据效度的问题。

D. 四

在与 Pfeffer and Salancik 研究同主题的后续文献中,引入了其他变量,得出了类似的或者相依的结论,值得注意。Hills and Mahoney (1978) 运用明尼苏达大学 (University of Minnesota) 的数据,控制了资源的类型后,研究在不同资源稀缺/丰裕程度下权力的作用。他们试图证明预算过程可能不是随资源类型的不同而不同,而是随资源的稀缺程度而不同。他们的结论是:(1)在资源相对丰裕条件下,自由裁量的预算增量的配置主要是普适判据的函数,很少是权力的函数。(2)在资源相对稀缺条件下,自由裁量的预算增量的配置主要是权力的函数,很少是普适判据的函数。他们推论到,子单位的预算编制过程是一个意在缓和冲突、维持联合体内子单位和谐的过程。在资源丰裕时期,按照大家均接受的标准(如工作量)或其他公平分享的原则来配置资源,而在资源稀缺时期,一些强势的稀客开始要求自己需要的资源而损害其他单位的利益。

Schick (1985) 则提出了另一个假设:管理者在预算中使用的客观判据依预算决策的类别而不同。他提出预算结构——记载不同资源(资金、人员)及其用途(工资增长,运行费用)配置决策的预算构成细目——部分地决定着管理者在编制预算过程中使用的客观判据。他认为,某种类型的逻辑关系存在于预算决策类别和决策判据之间,而预

算参与者可能认识到供-需之间的逻辑关系。他举例说, 资金预算的合理判据视支出的目的而定。例如, 新进人员的工资可以由一些联合的判据来决定: 如市场因素(market forces)、职级、经历和职类(job classification); 而工资增长, 可能期望使用如下的标准: 通货膨胀率(转化为生活成本指数调整)、系级绩效评估(可以通过产生的研究基金金额、毕业的博士数量、论文发表的数量、教学质量等使之可操作)、市场因素、平权行动指南(Affirmative Action guidelines)。

Schick (1985) 的研究还提出了另一个独特视角, 即预算过程的性质——预算过程的开放程度对预算中权力运用的影响。他假设, 在资源匮乏期, 预算过程越公开, 在对关键资源作出预算决策时越可能使用客观判据而不是权力。他引用 Crecine 的话说:

公共决策的公开性强化了 在预算分配问题上采用更直接而公开的方法……鼓励采用简单的、易于理解的决策程序, 而不是别的程序 (1967: 790-791)。

Schick 对预算决策过程的研究显然已经开始超越 Pfeffer and Salancik 的研究传统, 因为他回到了大学组织内部的结构、过程和行为特征。因此在逻辑上具有更强的实用研究和规范研究的含义。

Pfeffer and Salancik 采取的分析范式则回避了过程的考察。Pfeffer and Salancik (1974: 137) 明确提出, 他们用来分析组织决策的范式借用了研究个人决策和判断的大量文献。个人决策经验研究中的一个重要研究路线, 是分析据以做出判断的要素的相对权重。这个范式的重要特点可概括为, 属性权重的确定是由对实际决策的统计

分析做出的,而不是通过获取决策过程的规程,或者通过询问涉及决策任务的个人,他们认为什么是决策的判据。这种分析范式,有学者称为“政策俘获”(policy capturing)(Slovic and Lichtenstein, 1971),也有称为“判断分析”(judgment analysis)(Rohrbaugh, 1978)。这一方法的目标是,通过观察给与个人的决策线索,理解个人的决策“政策”(e.g., GPA, GRE scores)与个人作出的最后决策之间的关系(e.g., 研究生院录取的可能性)(see Pfeffer and Salancik, 1974),然后,运用多元回归分析来为这种关系建模。分析的结果会描述个体决策者如何权衡不同的决策线索,以做出决策。因此,在提供的线索信息的限制之内,每个个体的决策“政策”都可以观察到。这种分析方式是把组织内部的运作看作是一个黑箱,通过建立决策产出和决策判据之间的回归方程,探讨各种判据和决策产出的相关性及其条件。他们关注的焦点集中在大学预算过程中的需求方面(子单位,如系或学院),讨论了子单位的功能特性(教学时数等客观判据)和组织特性(如决策委员会中的代表性等权力或政治性判据)与预算产出之间的关系。在Pfeffer等人看来,由于资源优势产生的权力本身反过来决定着资源的配置(政治标准),而且还一定程度上决定着资源配置决策判据(客观判据或科层模型中的普适判据)的选择(Pfeffer and Salancik, 1974: 136)。由此可以推论,来源于资源优势的权力对于预算构成、预算决策程序、预算决策结构、预算技术的选择也发挥重要的作用。

正像Chaffee在讨论预算决策研究的方法论问题时说的,政策俘

获 (policy capturing) 或判断分析的方法, 没有分析动态决策过程的阶段和产出; 而事实上, 组织决策分析的对象恰恰是变动不居的, 是一个随时间而推展的过程 (Chaffee, 1983)。这个过程涉及到各种不同的组织要素 (人员、结构、技术、目标和环境), 对于预算配置的研究停留预算需求方面的经验研究上, 显然不够; 即大学预算编制供给方面, 行政当局的自主性和主动性方面必须得到足够的重视, 才能得出一个完整的预算配置决策的轮廓。这种情况, 或许说明了为什么针对大学预算编制本身, 作者们会得出似乎矛盾的结论。

E. 五

两位作者的研究, 为我们解释了组织内横向权力分化的根源及其运用, 解释了组织内权力对于资源配置发挥作用的条件。它们的研究主要是经验研究, 但也提出了一些规范性的推论; 与资源依附理论相一致, 他们还提出了组织中子单位权力运用的限度。

Salancik and Pfeffer (1974: 470) 做出判断, 只有当子单位在组织内的权力基础从组织应对环境的观点看是机能正常 (functional) 时, 组织才是成功的。他们的“机能正常”, 是指在组织内被社会事实 (social reality) 所决定的重要资源或不确定性确实对组织获得资源、与环境互动的能力最为关键。这种结果表明, 大学组织同其他类型的组织一样, 可以通过其内部的政治性行为对外部环境做出适应性的反应。这种反应对组织的适应性生存至为重要, 而且还产生了另外一种资源分配状态, 即在大学中, 由资源获得能力而产生的权力被用来获得更多的资源, 相应地被用来产生更多地权力——富者愈富。他们举例解释到, 权力与研究生奖学金的分配高度相

关,解释了大约80%的差别;然而,权力是由提供外来基金和合同的数量来预测的,这些基金和合同通常可以提供研究生支持。这样,拥有最多外来支持的单位往往获得更多的内部支持。内部资源配置系统不是弥补获得外部资金的差异,由此事实上加深了内部资源的不平等。这种不平等在Volk看来,是社会经济结构的不平等在大学中的反应,而在Tonn(1978)看来,这是大学组织面对环境变化做出的适应性反应。她认为,处于变化的环境中的组织,为了更加有效,必须有能力随时间变迁而修订内部运行甚至是组织目标。如果环境发生变化,大学中有关投入、产出、和过程的目标必须相应变化。个人或群体以同组织有效性而非既存组织目标相一致的方式来行为,在此意义上,政治行为是功能良好的。

Salancik and Pfeffer(1974: 471-472)也认识到,组织内部的互依性有可能影响到子单位竞争资源的程度。即便在大学这样的松散耦合结构(loosely coupled structure)中,大多数的系科都不会提议占用所有其他子单位的资源,使整个大学变成仅有一个子单位的组织。由于大学活动互依性的加深,子单位在竞争资源和权力的意义上,将会面对内部的约束。因此,不是不确定性的存在本身,而是对不确定性的成功处理,产生了子单位的权力。不仅如此,只有组织不确定性和环境对组织限制和反馈被感知到并得到认可的意义上,子单位的权力才有可能基于环境不确定性或重要资源等因素。在组织内部,运用权力争取资源的斗争并非组织运行的唯一动力,其他的力量也在发挥作用,“这些力量强行确立起一种最低限度的协调、参与和

承诺,并以此使得一个群体或一个人绝对不能过分利用其与周边的关系并从中谋取过大的好处。”(克罗齐埃,2002:201)克罗齐埃提出可能有四种因素在发挥作用:一是不同群体注定生活在一起;二是群体的特权在很大程度上依靠其他群体特权的存在而存在;三是所有群体都承认一种最低限度的效率是必不可少的;最后是群体间的关系是稳定的。

在大学资源配置中,运用权力的条件除了资源本身的特征(如稀缺性和重要性)外,还必然包含着组织的结构和过程,包含着组织内的各子单位的认知和一定程度的共识。组织的规范结构影响着组织中什么样的个人和群体参与决策,在什么时候参与决策,而当结构的惰性存在的情况下,组织那如何产生政治行为来适应资源结构的变化,还是个未经检验的问题。在这方面,受到分析范式的限制,Pfeffer and Salancik 虽然有所认识,但并未走得太远。

Pfeffer and Salancik 等人通过对预算结果的回归分析,发现预算编制作为一个决策过程,既服从于大学技术内核的功能输出的结构,又服从根植于资源依赖的内部政治结构。他们所开创的对预算编制进行经验研究的传统,其目的不是向我们陈述大学内预算编制的过程及其特征,而是描述预算过程中表现出来的政治结构和打开预算过程黑箱的解释性因素。他们并不关注预算编制的机制,而是关注预算过程服务的真正目的。这项研究的一个贡献是,它表明了非干涉性的档案资料可以用来社会系统中的权力和资源配置进行评估和经验研

究;第二个贡献是通过建立预算决策和决策判据之间的回归模型,使人们对组织关注的焦点从组织内的机构和过程拓展到组织的功能和外部依赖,加深了对组织行为动因的理解。与把预算过程想象为有序地、有理性的形象相反,资源配置也是高度政治化的活动。无论怎样小心设计预算规划,过程仍要深受组织政治和权力的影响(Rodas, 2001: 20)。不仅仅在于组织内的政治活动无可避免,而且还在于这种政治活动是组织面对环境挑战做出的适应性反应。

对 Pfeffer 等人来说,大学预算编制的经验研究仅仅是其组织理论研究中的一个个案——注重单个组织,从组织优势考察环境(Scott, 1998: 117)。尽管 Pfeffer and Salancik 的分析中涉及了与组织适应性相关的因素,尤其是学科范式、研究市场、学生培养方式等等与大学核心操作直接相关的内容,甚至做出某种提示,但他们从不试图做出规范性的判断。既没有详细描述样本单位运用的资源配置过程的特性,也不去评价这些特性与样本单位的结构特征之间的关系,更没有特别关注大学组织内预算过程中科层性权力结构(无论是集中化、分散化,还是处于二者之间)的分布及其演化。这种情况正是实证研究的特征,他们试图向我们显示社会事物之间的相关性和因果关系,但并不确证这种关系,也不排斥其他关系,为我们讨论理论研究的实践意义留下充分的空间。

F. 参考文献:

- *Blau, Peter M. 1963. *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley
- Chaffee, Ellen E. 1983. "The Role of Rationality in University Budgeting." *Research in Higher Education*, 19:387-406
- *Crecine, J. P. 1967. "A Computer Simulation Model of Municipal Budgeting." *Management Science*, 13:

786-815

- *Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- *Cyert, Richard and James March. 1963. *A Behavior Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- *Dahl, Robert. 1957. "The Concept of Power", *Behavior Science*, 2:201-205
- Hackman, Judith Dozier. 1985. "Power and Centrality in the Allocation of Resources in Colleges and Universities," *Administrative Science Quarterly*, 30:61-77
- Hickson, D. J., C. R. Hinings, C. A. Lee, R. E. Schneck, and J. M. Pennings. 1971. "A strategic-contingencies' theory of intraorganizational power." *Administrative Science Quarterly*, 16: 216-229
- Hills, Frederick S. and Thomas A Mahoney. 1978. "University Budgets and Organizational Decision Making," *Administrative Science Quarterly*, 23:454-465
- Hinings, C. R., D. J. Hickson, J. M. Pennings, and R. E. Schneck. 1974. "Structural conditions of intraorganizational power." *Administrative Science Quarterly*, 19:22-44
- *Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
- *Nisbet, R. E. and Wilson, T. 1977. "Telling more than we can know: verbal reports on mental process." *Psychological Review*, 132:231-259.
- *Perrow, Charles. 1970. "Departmental Power and Perspectives in Industrial Firms", in Mayer N. Zald(ed.), *Power in Organizations* :59-85. Nashville, TN: Vanderbilt University Press.
- Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik. 1974. "Organizational Decision Making as a Political Process: The Case of a University Budget," *Administrative Science Quarterly*, 19:135-151
- *Pfeffer, Jeffrey and Gerald Salancik. 1978. *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Pfeffer, Jeffrey and Moore, William L. 1980. "Power in University Budgeting: A Replication and Extension," *Administrative Science Quarterly*, 25:637-653
- *Provan, Keith G. Janice M. Beyer, and Carlos Kruytbosch. 1980. "Environmental Linkages and Power in Resource-dependence relations between organizations." *Administrative Science Quarterly*, 25: 200-225
- Rodas, Daniel. 2001. *Resource Allocation in Private Research Universities*. New York: Routledge Falmer.
- *Rohrbaugh, J. 1978. "Judgment Analysis as policy Formation: A New Method for Improving Public Participation." *Public Opinion Quarterly*, 42:521-532
- Salancik, Gerald and Jeffrey Pfeffer. 1974. "The Base and Use of Power in Organizational Decision Making: The Case of a University", *Administrative Science Quarterly*, 19:453-473
- Schick, Allen G. 1985. "University Budgeting: Administrative Perspective, Budget Structure, and Budget Process." *Academy of Management Review*, 10:794-802
- Scott, Richard. 1998. *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Prentice-Hall Inc.
- *Slovic, P., and S. Lichtenstein. 1971. "Comparison of Bayesian and Regression Approaches to the Study of Information Processing in Judgment." *Organizational Behavior and Human Performance*, 6:649-744
- *Thompson, James D. 1967. *Organization in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Tonn, Joan C. 1978. "Political behavior in Higher Education." *Journal of Higher Education*, Vol. 49, No. 6
- Volk, Cindy S., Sheila Slaughter, and Scott L. Thomas. 2001. "Models of institutional resource allocation: mission, market, and gender." *The Journal of Higher Education*, 72:387-413
- 彼得·布劳, 马歇尔·梅耶(马戎等译). 2001. 《现代社会中的科层制》. 北京: 学林出版社。
- 米歇尔·克罗齐埃(刘汉全译). 2002. 《科层现象》. 上海: 上海人民出版社。

(说明: 带*文献均从其他著作转引。)