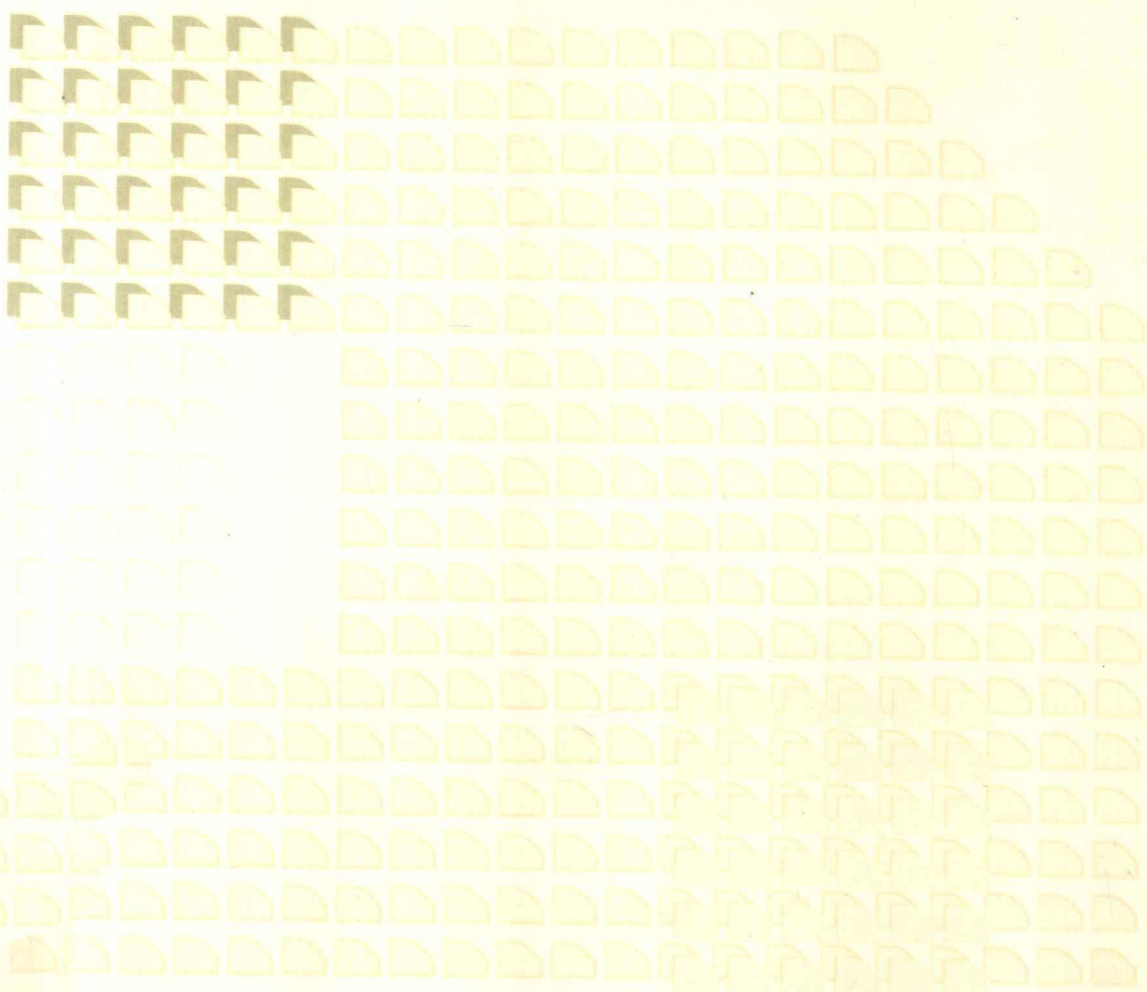




全国教育硕士专业学位教材

教育管理 学

张东娇 徐志勇 赵树贤 著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

全国教育硕士专业学位教材

教育管理 学

Jiaoyu Guanlixue

张东娇 徐志勇 赵树贤 著



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容提要

本书从管理的本质是实践这一公理出发,内容简练聚焦、推陈出新。专题一和专题二从宏观视角“说其理、道其实”,呈现管理与教育管理思想发展的百年谱系和轨迹,全面展示教育办学体制、投资体制、行政管理体制、学校内部管理体制的发展历程及其趋势。专题三至专题六聚焦于学校管理微观视角,重在“道其实,解其问”,从学校组织管理、学校教学管理、学校执行力管理和学校文化管理四个角度,丰富展现了当代学校管理的最新发展战略和管理潮流。各专题体例包括问题导读、正文、案例链接、关键案例后设立的案例论坛、拓展阅读,便于读者把握各专题的核心问题、结合案例理解并掌握教育管理理论、进行延展性学习。

全书内容精练、结构清晰、说理充分、案例丰富、实用有趣,适合作为高等院校教育管理及其相关专业研究生和本科生的教材,也适合教育管理学科的研究者、中小学教育教学的管理者和教师以及各级各类教育工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

教育管理学/张东娇,徐志勇,赵树贤著.—北京:高等教育出版社,2011.7

ISBN 978-7-04-030679-8

I. ①教… II. ①张…②徐…③赵… III. ①教育管理学-研究生-教材 IV. ①G40-058

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第030779号

策划编辑 魏延娜
责任校对 王 雨

责任编辑 魏延娜
责任印制 朱学忠

封面设计 王 睢

版式设计 王艳红

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印 刷 涿州市星河印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 19
字 数 440 000
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landraco.com>
<http://www.landraco.com.cn>
版 次 2011年7月第1版
印 次 2011年7月第1次印刷
定 价 32.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 30679-00

前 言

——教育管理的本质是实践

1954年11月6日,现代管理之父彼得·德鲁克(Peter Ferdinand Drucker,1909—2005)的著作《管理的实践》出版,标志着现代管理学诞生。这个被称做“发明管理的人”在1985年对一位来访者说:“《管理的实践》一书的出版使人们有可能学会如何去管理。在这之前,管理似乎只是少数天才才能做的事,凡人是无法做到的。我坐下来花了些工夫,把管理变成了一门学科。”不仅如此,他的贡献更在于精辟地论述了管理的本质:“管理是一种实践,其本质不在于知,而在于行;其验证不在于逻辑,而在于成果;其唯一权威就是成就。”

管理学科如此,教育管理学科也当如此。教育管理的本质是一种实践。陈孝彬在他主编的《教育管理学》中强调,教育管理学是一门交叉和应用性学科,充满挑战和智慧,实践性强。正如德鲁克所说的那样:“管理既要眼睛向外,关心它的使命及组织成果;又要眼睛朝内,注视那些能使个人取得成就的结构、价值及人际关系。”管理是一件讲究效率、效益、效果的事情,也是一件讲究激励、价值实现、促进人的发展的事情。以人的发展为最大使命的教育管理更当如此。

这本《教育管理学》紧紧围绕管理的实践本质组织编写。本书在两方面做出探索和努力,即全景和实用。

全景。全景特征考虑的是教育管理学科特点,即全景呈现和展示教育管理学科结构和发展形势。包括三个方面:

(1) 结构完整。教育管理学是研究教育管理现象及其规律的一门学科,包括教育行政学和学校管理学。这本《教育管理学》的内容如下:专题一,教育管理理论;专题二,教育管理体制;专题三,学校组织管理;专题四,学校教学管理;专题五,学校执行力管理;专题六,学校文化管理。本书选择了两个点表达教育管理的宏观视角:一是管理理论发展及其对教育实践的影响视角。从古典组织管理理论一直到现代管理理论新进展,呈现出管理与教育管理思想发展的谱系和轨迹。二是教育管理体制的视角。全面展示教育办学体制、投资体制、行政管理体制、学校内部管理体制这一从宏观到微观的管理过程及其发展形势。在学校管理方面,选择了学校组织管理、学校教学管理、学校执行力管理和学校文化管理四个角度,丰富展现了当代学校管理的最新发展战略和管理潮流。

(2) 理实结合。专题一系统介绍了管理学一百年的发展历史背景下教育管理思想的发展历程,展现管理学和教育管理学的来龙去脉。专题二至专题六展现教育管理实践的丰富进程及其成就,大量的案例配合论述,更加生动,似曾相识。

(3) 新旧两全。本书的前四个专题,即教育管理理论、教育管理体制、学校组织管理、学校教学管理是多部《教育管理学》著作都包括的经典主题,而学校执行力管理、学校文化管理是最新加上的主题,前沿、实用,是学校教育目前最关心的话题,也是本书的结构和内容特色。

实用。实用特征考虑的是使用者的方便,追求有用和好用。教育管理学是一门应用和实践为主的学科,既有道理的阐述,更有实践和方法的阐释。

这本《教育管理学》可以作为高等院校教育管理及其相关专业的大学生、研究生的教材,也可以供教育管理学科的讲授者参考,更是中小学校长、中层管理者和教师的工作手册和好伙伴,同时也为教育行政工作者更好地了解学校管理实际提供一幅缤纷的实景图。

实用性表现在四个方面:(1)与案例同行。本书采取夹叙夹议的方式,片段或完整地展示案例。(2)编写体例灵活。本书的编写体例突出教材编写的特征,每个专题以问题导读开篇,进入正文,案例链接,完整呈现的关键案例处都设有案例论坛,最后是拓展阅读书目。(3)结构简练。本书只选择了六个专题作为关键和重点,主题集中,都是学校管理实践的重要领域。(4)本书的编写有五年数十人参与的对40多所中小学改进的实践经验做底蕴,学校参照起来十分得力和亲切。

本书历经三年时间终于完成,许多教育同仁为此付出了努力。感谢我的工作单位北京师范大学研究生院对教育硕士“教育管理学”精品课程的立项,使其编写有了项目管理的时间结点和成果形式。感谢国家发改委“下一代互联网教师创新支持系统应用示范项目”对教材视频制作的资助。感谢徐志勇、赵树贤博士的参与和付出。本书分工如下:赵树贤(专题一,教育管理理论、专题三,学校组织管理)、徐志勇(专题二,教育管理体制、专题四,学校教学管理)、张东娇(前言,教育管理的本质是实践、专题五,学校执行力管理、专题六,学校文化管理)。张东娇对全书结构和文字做了统稿。感谢各位教育同仁和企业管理同仁的研究积累和实践成果,我们从中获得了珍贵的启示。感谢为本书贡献了大量真实有效案例的中小学校长和您的学校,您和您的学校永远是教育管理学科发展的支撑和提取精华的宝贵富矿。感谢出版社的辛勤劳动,把小书带给人间,期望有益于各位同事,恳请你们的批评指正。最后感谢我的儿子马子奇。因为我的笨拙和电脑老迈的缘故,在写作过程中经常遭遇各种计算机技术方面的困扰,这些疑难杂症都是他教我、帮我顺利解决的。

管理是实的,也是智的,更是美的;管理只有恒久的问题,没有终结的答案。这是斯图尔特·克雷纳(Stuart Crainer)在《管理百年》的开篇告诉我们的。管理无止境,探索永不息。用精致的管理缔造优质教育群落,实现人在中央的教育理想,任重道远,以此共勉。

张东娇

2011年2月于北京师范大学

目 录

专题一 教育管理理论	1	(二) 我国现行办学体制	51
一、古典组织管理理论	1	(三) 国外办学体制改革及其启示	54
(一) 古典组织管理理论背景	1	(四) 我国办学体制的发展方向	57
(二) 科学管理理论	3	二、教育投资体制	59
(三) 行政管理理论	7	(一) 教育投资体制的含义	60
(四) 科层管理理论	10	(二) 我国现行的教育投资体制	60
二、人际关系理论	15	(三) 我国教育经费投入与支出的基本 结构	65
(一) 霍桑研究	16	(四) 西方国家的教育投资体制	70
(二) 基本观点	17	(五) 教育投入体制改革的趋势	72
(三) 人际关系理论对教育管理实践 的影响	18	三、教育行政体制	74
三、行为科学管理理论	21	(一) 教育行政体制的含义	74
(一) 马斯洛的需要层次理论	21	(二) 教育行政体制类型	74
(二) 道格拉斯·麦格雷戈：“X 理论 和 Y 理论”	23	(三) 我国现行的教育行政体制	79
(三) 赫茨伯格的双因素激励理论	24	(四) 教育行政体制改革趋势	82
(四) 克雷顿·奥尔德弗的“ERG” 理论	26	四、学校内部管理体制	83
(五) 麦克莱兰德的需要理论	27	(一) 中小学校长负责制	84
(六) 史坦斯·亚当斯的公平理论	28	(二) 教师聘任制	90
(七) 维克托·弗鲁姆的期望理论	30	(三) 岗位绩效工资制	94
四、现代管理理论的发展	32	(四) 学校内部管理体制 改革趋势	96
(一) 一般管理的复兴	32	专题三 学校组织管理	100
(二) 全面质量管理思想	33	一、组织及其理论发展	100
(三) 德鲁克的目标管理思想	41	(一) 组织定义与功能	100
(四) 新公共管理理论	43	(二) 组织的类型	102
(五) 教育领导理论新发展	44	(三) 组织理论的发展	104
专题二 教育管理体制	50	二、学校组织性质	116
一、教育办学体制	50	(一) 学校组织性质的判定	116
(一) 教育办学体制的含义	50	(二) 学校组织性质判定的发展	117
		三、学校组织结构与权力基础	133
		(一) 学校组织的权力	133

(二) 学校组织结构和权力分配	139	二、学校团队执行力管理	206
专题四 学校教学管理	148	(一) 校长执行力管理	208
一、教学内容管理	148	(二) 中层执行力管理	213
(一) 教学内容的定义	148	(三) 基层执行力管理	217
(二) 教学内容管理体制	151	三、学校制度执行力管理	220
(三) 我国课程管理体制变革	153	(一) 建立合理机制	221
二、教学组织管理	154	(二) 编制和优化流程	225
(一) 教学管理组织系统	154	(三) 开发和利用执行工具	229
(二) 教学过程管理	156	专题六 学校文化管理	242
(三) 教务行政	161	一、学校文化解析	242
(四) 新课改背景下的教学管理	163	(一) 学校文化的概念	243
三、教学质量管理的	164	(二) 学校文化类型	246
(一) 教学质量目标及标准	164	(三) 学校文化发展阶段	248
(二) 教学质量管理模式	165	二、学校文化结构	252
(三) 教学视导	169	(一) 学校文化结构说	252
(四) 教学评价	180	(二) 学校文化结构分析	254
专题五 学校执行力管理	194	(三) 学校文化体系	265
一、学校战略执行力管理	195	三、学校文化管理	266
(一) 战略制订能力管理	196	(一) 齐步走策略	266
(二) 目标分解能力管理	199	(二) 三人行策略	267
(三) 任务完成能力管理	201	(三) 四抓手策略	272
		参考文献	292

问题导读

1. 古典组织管理理论的代表人物及其思想观点是什么?
2. 人际关系学说的主张及其对教育管理的影响是什么?
3. 行为科学管理理论代表人物的思想及其对教育管理的影响是什么?
4. 教育管理理论的新进展及其对教育管理实践的影响是什么?

管理活动源远流长,人类进行有效的管理活动,已有数千年的历史,但从管理实践到形成比较完整的理论,则是一段漫长的历史发展过程。回顾管理学的形成与发展,了解管理先驱对管理理论和实践所作的贡献对每个学习管理学的人来说都很必要。本章从古典组织管理理论写起,主要介绍人际关系学说、行为科学管理、目标管理等理论的主要思想及其对教育管理实践的影响。

一、古典组织管理理论

古典管理思想起源于19世纪末至20世纪初,在这个时代有三位杰出的管理学家合力撑起了古典组织管理理论的大厦,也奠基了现代管理理论的基础。这三位管理学家分别是科学管理之父——弗雷德里克·温斯洛·泰罗(Frederick Winslow Taylor, 1856—1915)、管理理论之父——亨利·法约尔(Henri Fayol, 1841—1925)、组织理论之父——马克斯·韦伯(Max Weber, 1864—1920)。这三位管理学家的生卒年极为相似,也都在尝试解决这个时代所交给他们的任务,他们的理论被一个词贯穿起来,这个词就是组织效率。

(一) 古典组织管理理论背景

19世纪后半期进入了第二次工业革命前期,这是一个资本主义发展的全新阶段。电力开始被广泛使用,内燃机和新交通工具被创制,新通信手段被发明,这使世界各地的经济、政

治和文化联系进一步加强。这次工业革命几乎同时发生在几个先进的资本主义国家。与第一次工业革命相比,第二次工业革命规模更加广泛,发展更迅速。

以美国为例,1835年以前的美国工厂组织的特点是:规模小、家庭经营、以水力为动力。^① 19世纪四五十年代,美国企业家生产出了大量的产品和设备,为工业革命和现代工厂的发展奠定了基础。19世纪后半期,随着运输、通信、机器制造和能源的技术进步,各种旧式工业重新获得了生命力,在美国出现了新型工业,形成了大型企业。1830年前后,铁路、带缘轨车轮及蒸汽机车头开始发展,至1850年,俄亥俄州已有9 000英里的铁轨。同期,随着电报的发明,美国开始了全国通信网的建设。从1844年在纽约与华盛顿特区之间架设的第一条实验性的电报线路开始,到1860年,美国东部已有5万英里的纵横交错的电报线路。这场运输和通信革命扫除了地方贸易障碍,为人们开辟了定居的新地区,扩大了市场,刷新了分配政策,为旅行和商业提供了廉价、快速、有效的手段。^②

19世纪后半期,美国工业发展的另一特征是对生产标准化和机械化的青睐。1851年,在伦敦的水晶宫举行的世界工业博览会上,美国斯普林菲尔德兵工厂制造的精准的标准化部件引起轰动,特别是两把可以自由拆卸组装的标准手枪。

美国工业发展的第三个特征是对生产效率的关注。美国学者小艾尔弗雷德·D. 钱德勒(Alfred D. Chandler)发现:运输和通信的进步与导致工业增长的资金积累之间存在着密切的关系。运输与通信的发展导致原先的企业由原局部市场供应转变为全国市场。铁路和通信技术提供了生产和销售的新网络,把更大地域的供应商、生产商、销售商和消费者连接在一起,使得原先只需面对局部有限市场的企业不得不转化为面向全国市场,批量生产和批量销售成为可能。这种生产和销售规模的扩大,要求更大的资本密集。由于资本投入提高了,这些昂贵的设备只有发挥最大的生产效率才能降低成本。用钱德勒的话说,这些资本密集型的工业必须在“最小效率规模”(即产生最低单位成本)的水平上运作,才能获得成本优势。具备了成本优势,就可以降低产品价格,扩大市场,最终实现机械化的整体循环,使提高产量、增加批量销售等现象反复出现。^③

美国工业发展的第四个特征是管理的制度化趋向。生产规模和销售规模的扩大不可避免地出现大型生产组织,企业对效率的强调逐渐使人们思考如何将管理和技术相结合才能产生更高的生产效率;如何以最小的生产成本,得到最高的效益,获得企业间的竞争力。美国钢铁王安德鲁·卡内基(Andrew Carnegie)通过运用测定生产表现、控制成本、分配权利和责任等管理手段对其所有的钢铁公司进行改造,结合当时炼钢的先进技术,使美国一跃成为世界钢铁业巨头,创造了生产史上的奇迹。1862年,英国的钢产量是11万吨,美国的钢产量是0.875万吨;到1902年英国的钢产量是182.6万吨,而美国的钢产量则达到913.8万吨。卡内基通过运用企业管理和生产技术,聚焦于生产效率的大幅度提高,使钢材价格由

① 丹尼尔·A. 雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:98.

② 丹尼尔·A. 雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:99.

③ 丹尼尔·A. 雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:112.

其介入钢材市场时的 100 美元/吨降到 1900 年时的 12 美元/吨。

图 1-1 概括了 19 世纪中后期,美国以铁路和通信发展为基础、以生产和销售规模的扩大为前提、以组织的制度化管理为手段、以效率为核心、以获得低成本优势为目的的工业发展的基本路径。如何通过技术与管理相结合来提高生产效率成为当时世界工业生产的核心问题。

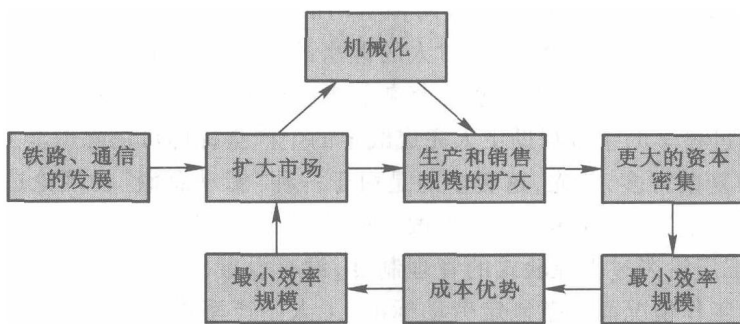


图 1-1 19 世纪后半期美国工业发展路径图

在这样的背景下,为了回答时代所提出的“效率”的问题,三位杰出的管理学家分别给出了自己的解答。

(二) 科学管理理论

科学管理理论是 19 世纪后半期由弗雷德里克·温斯洛·泰罗(Frederick Winslow Taylor, 1856—1915)所提出的,主要尝试解决的问题是通过提高工人的生产效率提高大型机械化生产企业中的生产效率。泰罗所定义的“管理”为:“确切了解你希望工人干什么,然后设法使他们用最好、最节约的方法完成它。”^①

1. 泰罗其人

泰罗出生在宾夕法尼亚州一个富裕的律师家庭。他因健康问题于 1874 年从哈佛大学退学,转到费城恩特普里斯水压工厂去当为期四年的学徒。学徒身份使泰罗近距离观察到了工人的生产过程,了解到工人对生产生活的看法,切身体验到工人面对工作的困难、困惑和焦虑;也看到了他周围的“不好的工业状况”,包括工人磨洋工、管理低劣以及劳资之间缺乏融洽的气氛等等。^② 1878 年学徒结束后,泰罗从费城米德维尔钢铁厂的一名普通工人做起,经历了职员、机工、机工班长、车间工长、负责全厂修理和维修的总技师,最后成为总工程师,只用了六年时间。泰罗一生都尝试通过运用一种科学、规范、可靠、易操作、可计量的管理方式取代过去传统企业的原始经验管理,用一种前所未有的高效率的生产结果来匹

^① 丹尼尔·A·雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:149.

^② 丹尼尔·A·雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:140.

配那个时代才有的大规模的机械生产方式。泰罗找到了使自己满意的答案,并在其有生之年全力推广这种管理思想和管理方式,这就是科学管理。

2. 科学管理思想

(1) 科学管理的开端

泰罗通过观察生产过程把米德维尔工厂产量难以提高的原因归结为工人们“无意的磨洋工”和“有意的磨洋工”。泰罗认为,这两种所谓的“磨洋工”导致了工人们产量只有他们能力的三分之一。所谓无意磨洋工是“人的懒惰的天性和脾性”造成的,而有意的磨洋工却是“由于工人同别人关系所引起的更为复杂的再次思维和推理思维而引起的”。^①

管理人员通过科学的手段帮助工人完成既定的生产指标即可消除磨洋工现象。而有意磨洋工的问题却复杂得多,首先,这更多的是由于一种“劳动总额”的理论造成的,^②即工人们认为世界上的工作量是一定的,今天多做一些,明天自己或者同伴就会少做一些,甚至失去工作。其次,工厂沿袭过去经验式的管理制度,没有设定科学的工人基本劳动标准,而是根据当时工人的工作情况而随意制定劳动标准,工人生产率提高,劳动标准也随之提高,这样等同于降低工资率,使得工人即使提高工作效率也不能获得更多的报酬,从而最大程度地压榨工人利益。因此,工人们会拖延工作时间,以保护自身利益。三是因为工人们沿袭与机械化、标准化生产不能匹配的依靠经验的传统的工作方法。

泰罗认为,着手解决工人的磨洋工问题是提高生产效率的关键。在泰罗的管理理论和实践中,管理工作就是要设计好工作,并提出适当的激励办法,以克服磨洋工现象。^③

泰罗首先着手进行工时研究。所谓工时是用科学的方法来确定工人们利用现有的设备和原料在一定时间内所应该并能够完成的任务,为每一项任务制订出合理而又公正的目标,确定科学且相对固定的工资率,从而得到工人的理解认可,减少有意磨洋工的动机。这是科学管理的真正开始,即用科学的调查方法,根据实际而不是传统经验来确定工人在一定的条件下,在一定的时间内所能完成的任务。^④ 与前人研究一个任务所需的总的工作时间不同,泰罗将一项工作分成各个组成部分后,找到做这部分工作最省时省力的工人,单独进行测试,然后按照他所认为最节省时间的方法重新安排工作,教会分工相同的工人按照标准化方式进行生产。早在1776年亚当·斯密(Adam Smith,1723—1790)发表的《国富论》中就提到“劳动生产力上最大的增进,以及运用劳动时所表现的更大的熟练、技巧和判断力,似乎都是分工的结果”。^⑤ 这样的理论被泰罗运用到了大规模的标准化、机械化生产时代。与此相匹配,在此阶段工厂考虑对工具、机器、原料和工作方法等的改进以及使用与任务有关的所有要素都最终实现标准化。分工、标准化、机械化成为泰罗解决效率问题的核心词汇。

随着泰罗运用科学管理思想满意解决效率问题,他提出劳资之间存在共同利益而不是

① 丹尼尔·A·雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等译.北京:中国社会科学出版社,1997:141.

② 丹尼尔·A·雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等译.北京:中国社会科学出版社,1997:141.

③ 丹尼尔·A·雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等译.北京:中国社会科学出版社,1997:141.

④ 丹尼尔·A·雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等译.北京:中国社会科学出版社,1997:143.

⑤ 亚当·斯密.国富论[M].文熙,译.武汉:武汉大学出版社,2010:1.

必然矛盾。^① 随着技术的发展和生产效率的提高,生产总量就会提高,就此可以打破所谓的“劳动总额”理论,使劳资双方在致力于生产效率提高的基础上双方获益,彻底解决工人磨洋工的问题。

(2) 科学管理的发展

泰罗认为,要最大限度提高生产率只能通过管理部门制定明确的工作制度。泰罗所提出的这种工作制度被其称为“任务管理制”,即管理者对工作有严格的事先计划,每天分配给每个工人一项具体任务,并附有关于这项工作的每一个组成部分的详细的书面指示以及确切的时限规定,任务以详细的工时研究为基础,方法、工具以及原料都标准化。在规定的时限内完成任务的工人将获得特别高的工资,而超过规定的时间完成任务的工人将获得一般的工资。^②

泰罗主张实行一种刺激性的工资制度即“差别计件工资制”来调动工人的积极性,减少磨洋工现象,进一步提高生产效率。这一生产管理制度主要包括:运用工时研究确定科学合理的生产标准和工资率;按照工人完成任务的情况采取不同的工资率;根据工人的实际表现而非工作类别支付工资。

(3) 泰罗后科学管理的发展

泰罗之后的一些管理学家继续传播科学管理思想,日益突出效率在生产管理中的核心地位,科学管理思想逐渐聚焦为生产效率研究,因此这一批管理学家被称为“传播效率主义的先锋”^③。他们包括在管理上被广泛应用的甘特图的发明者亨利·劳伦斯·甘特(Henry Laurence Gantt, 1861—1919),进行分解动作研究的弗兰克·吉尔布雷斯(Frank Bunker Gilbreth, 1868—1924)和莉莲·吉尔布雷斯(Lillian Moller Gilbreth, 1878—1972)、第一个在教育行政组织传播效率主义的莫里斯·库克(Morris Cooke, 1872—1960)等管理学研究者。在此着重介绍研究工作有着鲜明“效率”特征的吉尔布雷斯夫妇。

吉尔布雷斯夫妇着重于研究劳动动作和工人的疲劳感。吉尔布雷斯要求工人们为了他们自己也为管理者的利益来帮助改进方法和简化动作。为了在提高工人生产效率的同时不消耗更多体力,他提出节约力量、增进速度的思想。吉尔布雷斯应用了当时先进的电影摄影技术对工人的劳动动作进行分解,剔除不必要动作,优化合理动作,将必要动作以最经济的方式进行对接,以达到增进工作效率而不增加劳动量的目的。如他对砌砖进行了研究,证明砌砖动作可由18个半减少为4个,工人们每天砌砖数量可以从1000块增加到2700块,而并不需要增加劳动强度。^④ 吉尔布雷斯夫妇的“动作研究”认为,动作研究是改进工作方法、正确演示动作和训练新工人所必需的。他们设计了工作流程图描绘产品经过车间时的作业过程来指导工人合理工作,这也符合泰罗对工厂管理者的要求。

① 丹尼尔·A.雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等,译.北京:中国社会科学出版社,1997:147.

② 丹尼尔·A.雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等,译.北京:中国社会科学出版社,1997:150.

③ 丹尼尔·A.雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等,译.北京:中国社会科学出版社,1997:176.

④ 丹尼尔·A.雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等,译.北京:中国社会科学出版社,1997:192.

3. 科学管理思想对教育管理实践的影响

(1) 20 世纪初美国教育发展的特点

20 世纪初美国教育事业迅速发展,学生和数量激增使得教育经费大幅度增加,导致学校招来社会公众对其管理效率低下的指责。教育管理对象复杂程度的增加也使教育管理本身需要一个从经验式管理向制度化转变的质的提升。美国学者坎贝尔(Campbell)曾对此加以说明:“学校之所以受到抨击,部分原因是由于 1870 年以后公共的正规学校教育像流星一样飞速地发展起来,使学校领导人事实上面临着史无前例的组织上的困难。学校人数的激增,教育服务和各年级课程的极大扩充,校舍建设的迅速发展,越来越多样化的学校受教育者,加上需要管理一支人数大大增加了的教学队伍,所有这一切都使处于 20 世纪初期的学校管理遇到新的和棘手的问题。”^①为了解决该问题,科学管理的思想被引入教育管理中,“效率”也成为教育组织管理的核心词汇。“效率崇拜”成为一种新的教育管理思想体系。^②

(2) 科学管理思想在教育管理实践中的应用

① 对办学效益的强调。1909 年,卡内基教育促进基金会主席写信给泰罗,请他帮助对教育组织的行政管理进行“经济上的研究”。泰罗推荐莫里斯·库克(Morris Cooke, 1872—1960)去完成这一任务。库克尝试聚焦于一个目的,即测定学校在教学和科研中的输入的努力和有效输出的费用,以判断教育资金利用的效率和合理性。当然,库克将企业管理经济的计算方法引入教育管理评价中的努力也受到了一些人的质疑,马萨诸塞理工学院院长说,这个报告读起来“好像作者是在一家肥皂厂受过训练似的”^③。这个研究是教育管理对办学效益关注的起点,也是“办学效益”和“办学质量”争论的起点,从某种程度上讲,这场争论至今仍在持续着。

② 标准化管理的引入。1913 年 2 月芝加哥大学教育管理学讲师富兰克林·鲍比特(Franklin Bobbit, 1876—1956)发表论文《用来解决城市学校系统问题的若干一般管理原则》,探讨了在学校管理中全面运用泰罗制的可能性与必要性。^④这是研究者第一次把“科学管理”或者“泰罗制”的名称直接用在教育管理领域。鲍比特认为,学校领导人能够利用那些“看起来表达的最清楚的,并且是由于工业和商业界的某些部门最周密、最完整地设计出来”的组织原则。这些原则包括经济、秩序、服务以及统一性等原则。鲍比特倡导学校管理引用这些科学管理原则,“以确定学校生产的理想标准,规定教师的必备资格,提供教师详细的工作原则;教师的任务即在利用标准化的方法与资源,以生产出标准的结果”。^⑤

③ 教育成本概念的提出。1913 年 2 月时任新泽西州牛顿市督学的弗兰克·斯波丁(Franck Spalding)受美国全国教育协会督学分会的邀请在会议上做主题发言,介绍其在牛顿

① 陈如平. 效率与民主——美国现代教育管理思想研究[M]. 北京:教育科学出版社,2004:107.

② 陈如平. 效率与民主——美国现代教育管理思想研究[M]. 北京:教育科学出版社,2004:108.

③ 丹尼尔·A. 雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:206.

④ 陈如平. 效率与民主——美国现代教育管理思想研究[M]. 北京:教育科学出版社,2004:145.

⑤ 陈如平. 效率与民主——美国现代教育管理思想研究[M]. 北京:教育科学出版社,2004:147.

市进行的学校成本控制的措施。通过观察和研究,斯波尔丁认为牛顿市学校的办学效率并不能令人满意,因此他尝试运用科学管理思想的标准化方法,并把它作为记录、分析和比较教育的产品和成本的手段。^① 斯波尔丁将科学管理的技术主要运用于编制预算、指导和控制教育经费等方面,从而提高学校经费的使用效率。这是在教育管理领域第一次借用经济学中的“成本”概念,把教育经费投入比做一种类似资本再生产式的输入,是教育产出的物质基础,以此作为教育管理中的经费使用效率计算的基数。

④ 学校产品概念的提出。鲍比特首先提出,教育组织与商业或制造业的组织管理大致相同,因此学校在视为教育机构的同时,也是一座工厂。学生就是准备加工的生产原料,教师就是生产第一线的工人,学校管理者是工厂的经理控制着教育生产过程。^② 他强调社会有义务告知学校应该为社会培养什么样的人,以此确定为学校教育过程明确的目标和统一的教育输入标准,以此确定“教育产品”的特征。鲍比特认为,通过使教育产品成果符合一定的标准,管理人员就一定能够更牢固地掌握控制生产成本的规律,并懂得如何引进更有效的工作方法。^③ 通过教育成本和学校产品概念的明确提出,确立了评价教育过程的教育学标准——办学效益。

⑤ 对生产过程严密控制的借鉴。科学管理思想早期在教育管理应用过程中,为了聚焦教育过程“效率”的提升,研究者们普遍认识到对生产过程严密的控制是泰罗思想中实现工业生产率的至关重要的保障,而这也是科学管理中泰罗对管理者职责的规定。在鲍比特看来,学校领导人对教育过程进行必要的控制和监督是获得学校运转高效率必不可少的条件。他说:“效率意味着集中化和监督者对全部执行过程实施明确的指挥。”与泰罗和其他效率传播者在工厂做的事情一样,鲍比特指出学校管理者有义务帮助教师发现“实现每一个具体教育任务过程中最经济的方法”,并以此作为教师培训的基础,“以便指导教师(在一定的工作条件下)获得最大的成果”,“并不断使工作人员了解到关于将要进行工作的详细指示”。^④

(3) 科学管理思想对教育管理实践的影响^⑤

科学管理思想对教育管理实践产生了重要影响,表现在:将效率、效益、成本和产品等经济学评价标准引入教育管理领域;将工业管理中的标准化、量化、程序化、控制化特征引入教育管理领域;推动学校管理由传统的粗放式管理向科学的集约式管理迈进;将现代教育的科学的研究方法引入教育管理研究领域,比如教育测验运动和调查运动的兴起。

(三) 行政管理理论

在泰罗的科学管理中,管理是工程师工作的一部分。亨利·法约尔(Henri Fayol,

① 陈如平. 效率与民主——美国现代教育管理思想研究[M]. 北京:教育科学出版社,2004:143.

② 陈如平. 效率与民主——美国现代教育管理思想研究[M]. 北京:教育科学出版社,2004:147.

③ 陈如平. 效率与民主——美国现代教育管理思想研究[M]. 北京:教育科学出版社,2004:148.

④ 陈如平. 效率与民主——美国现代教育管理思想研究[M]. 北京:教育科学出版社,2004:145. 有改动.

⑤ 陈孝彬. 教育管理学[M]. 北京:北京师范大学出版社,1999:57. 有改动.

1841—1925)在其理论中第一次指出管理是独立于生产、会计之外的活动。对于法约尔而言,管理并不是像过去那样更多地设计制度和办法以提高生产过程的速度,而是井井有条地安排把这个组织的生产、销售、财务以及会计职能一体化。^①

1. 法约尔其人

法约尔通过对管理过程的研究创立了第一个有关行政管理的理论,被称为管理理论之父。他出生于法国资产阶级家庭,为了成为一名采矿工程师,19岁时从矿业学校毕业进入一个采煤和铸铁联营公司:科芒特里—富香博公司。1860—1886年法约尔在担任工程师期间显露出很好的管理才能,从而成为煤矿的一名管理人员。在1888年公司面临极为困难的财政状况时,法约尔被任命为总经理,并着手进行改革。几年以后,这个公司已经成为具有9000员工的多部门大型企业了。直到现在,这个企业仍作为法国第一大采矿和冶金联合公司的一部分存在着。

2. 行政管理思想

(1) 行政管理思想提出的背景

与泰罗类似,提高工业效率仍是法约尔所要解决的首要问题。但与作为工程师的泰罗强调管理者作为生产控制者的视角不同,法约尔从一个总经理的角度看到了泰罗没有考虑过的问题,即相对于技术活动,管理活动的独立性问题。

① 管理与生产职能定位不清。为了提高工业效率,就像科学管理要求的那样,当时工厂普遍通过让管理者设计工作制度和研究工作方法来提高工人的工作速度。而作为大型企业总经理的法约尔却认识到工厂并不是只有生产部门,如果其他部门不能与生产部门协调工作,再好的工作方法也不能提高整个工厂的生产效率。他认识到管理与生产职能的混淆不利于企业规模的扩大发展,也不适用于大规模、多部门企业。在他看来,管理工作是与生产截然不同的两个工种,管理人员需要做的是井井有条地安排并把这个组织的生产、销售、财务以及会计职能一体化。^②

② 管理人员和工程师角色一体化。在法约尔以前,由于将管理职能定为制度设计和工作方法研究,故大多数管理者都由工程师担任。法约尔认识到管理与生产各为独立的分工,也就同时认识到工程师并不能完全胜任管理岗位,因为管理是对包括生产在内的各个环节的组织、协调。这是工程师或许不了解的领域。

③ 管理能力和知识技术的混淆。管理与生产职能的混淆也导致对管理能力和技术知识的混淆。法约尔强调管理在商业活动中的作用并没有完全被理解,“对一个企业而言,一个管理能力不错而技术上平庸的领导人一般要比一个技术上出色而管理能力平庸的领导人有价值得多”。根据法约尔的观点,组织的成功更多地取决于领导人的管理能力而不是技术知识。^③

① 丹尼尔·A·雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等,译.北京:中国社会科学出版社,1997:236.

② 丹尼尔·A·雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等,译.北京:中国社会科学出版社,1997:236.

③ 丹尼尔·A·雷恩.管理思想的演变[M].李柱流,等,译.北京:中国社会科学出版社,1997:236.

④ 管理理论的缺乏。法约尔发现,即使在实践中强调管理活动的独立性和重要性,但大学中没有管理学课程,而是把教学重点放在技术技能方面。他认为是管理理论的缺乏导致了这一现象。他对理论的定义为:“通过一般经验尝试和检验过的原则、规律、方法和程序。”^①法约尔认为在管理实践中,有很多人有经验见解,但由于这些人从事的工作不同、视角不同、管理的组织也不同,因此这些经验在很大程度上是局部的、不成系统的,甚至相互矛盾。这种情况不利于管理理论的产生和在课堂上的传播。针对这个问题,法约尔提出每一种组织都需要管理,虽然管理与技术不同,但也像技术一样可以作为一种研究,可以作为理论得以整理和发展,并且在大学中传授。

(2) 行政管理思想

① 管理的职能。法约尔的“管理职能”是确认管理活动的一种方法,这种方法把管理当做从技术活动中分离出来的某种东西,不过这种东西是从其一体化中获得经济效益所必需的。^②“管理是向前看”,是“设法使人员和物资的组织符合公司的目标、资源条件和有关的要求”。

② 管理原则。法约尔提出在一般组织的管理事务中普遍适用的 14 条基本管理原则。这些原则是他在管理中所能应用到的“最频繁的”自身经验,但这些原则没有一条是绝对的,因为“管理事务中没有任何东西是一成不变的”。

分工。法约尔和泰罗一样,认为分工不仅限于技术工作,也可适用于“专门化的职能和分离的权力”,即管理活动。

权力。法约尔提出权力和责任对等原则,即不管在什么地方行使权力,都要承担相应的责任。

纪律。纪律是成功之本,良好的纪律以尊重而不是畏惧为基础,来源于劳资双方达成的明确的协议。

统一指挥。“一个雇员不管采取什么行动,只应接受一位上级的命令。”双重领导对权力、稳定和纪律都是一种威胁。

统一指导。“目的相同的一组活动只能有一个负责人,一个计划。”

报酬。法约尔认为报酬的支付方式有多种,其目的在于“使人员具有更大的价值,也是为了激发人们的工作热情”。

集权。“集权和分权在组织中总是不同程度地存在着。集权或分权只是一个简单的比例问题,是一个如何为具体的公司找到最适应的程度的问题。”

等级链(权力线)。“从最高的权力机构到最低一级的部门的负责人的等级”,表明权力等级的顺序和传递消息的途径。

其他的六条原则是:个人利益服从集体利益、秩序、平等、人员保持稳定、主动性、团结精神。

① 丹尼尔·A·雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:239.

② 丹尼尔·A·雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:236.

③ 管理要素。法约尔提出,管理的第一要素是计划,其作用是“抵御最终可能偏离企业目标的偏差和极细微的变化”。第二个要素是组织,所谓组织是指“一个企业为该组织提供一切有助于实现其职能的东西:原料、工具、资金、人员”。组织结构的安排必须要保证公司在实现其目标时能进行统一领导。适当的结构将会对工作的职责作出明确规定,鼓励发挥主动性和承担责任而且能协调活动和努力。^① 指挥、协调和控制也被法约尔列为管理要素。指挥是“一种以某些人品质和对管理的一般原则的了解为基础的艺术”。协调是“一种平衡行动,使支出和收入相等,使设备社会与现实生产目标,以及销售和生产之间的协调一致”。控制是“检查所进行的一切活动是否符合于制订的计划、发出的指示和既定的原则”。

在法约尔的管理五要素中,他认为计划和组织是管理中的重点。“计划和组织通过预测、制订行动计划、建立组织以及挑选人员而做好一切准备工作。”^② 指挥使计划得以执行,使组织开始工作;协调使组织的各个部门协调一致;控制则根据实际执行情况对计划和指示进行检查;当根据过去的执行情况制订新的计划时,管理的循环即重新开始。^③ 法约尔提出的以上管理五要素的运行过程,已经具有了现代管理理论中的管理过程的雏形。

(3) 行政管理思想对教育管理实践的影响

行政管理思想是针对包括教育组织在内的所有组织提出来的。14 条管理原则是一种对于各种类型组织普适的纲领性原则,同样对教育管理的具体实施产生了影响:学校管理活动独立性的确立,与日常教学工作的分离;行政管理专职人员地位的确立,管理技术和教学能力分离;学校管理实践运用和遵守 14 条管理原则;学校管理实践对管理过程的尊崇。

(四) 科层管理理论

科层管理理论又被称为官僚集权理论。针对 19 世纪后半期大型组织和大规模企业建立合理基础的需要,马克斯·韦伯(Max Weber, 1864—1920)把官僚集权组织视作普遍适用的高效率的组织结构。

1. 韦伯其人

韦伯出生在德国一个有着广泛社会和政治联系的富裕家庭。他与泰罗和法约尔生活在同一时代,面对同样的“组织效率”问题。从组织类型的视角出发,韦伯提出科层管理理论(也称官僚集权理论)作为对时代的回答。韦伯是一个杰出的学者,他对社会学、宗教、经济学和政治学都有深刻研究,他的著作《新教伦理与资本主义精神》是 20 世纪最重要的社会学著作之一。20 世纪后期,韦伯与马克思、爱因斯坦一起被德国评为三个最杰出的德国人。

2. 科层管理思想

(1) 科层管理思想提出的背景

① 丹尼尔·A·雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:247.

② 丹尼尔·A·雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:253.

③ 丹尼尔·A·雷恩. 管理思想的演变[M]. 李柱流,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1997:253.