

THEORIES OF EDUCATIONAL MANAGEMENT

当代西方教育管理模式

(英)托尼·布什 著
强海燕 主译
杜瑞清 审校



南京师范大学出版社

G46

B97

当代西方教育管理模式

THEORIES OF EDUCATIONAL MANAGEMENT

(英) 托尼·布什/著 强海燕/主译 杜瑞清/审校

南京师范大学出版社

**Theories of
EDUCATIONAL MANAGEMENT**

©1995 Tony Bush
Paul Chapman Publishing Ltd

当代西方教育管理模式

(英)托尼·布什 著

强海燕 主译

*

南京师范大学出版社出版发行

(江苏省南京市宁海路122号 邮编210097)

江苏省新华书店经销 淮安市文教印刷厂印刷

*

开本 850×1168 1/32 印张 7.875 字数 198 千

1998年9月第1版 1998年9月第1次印刷

印数 1-3000

ISBN7-81047-216-X/G·123

定价:14.00 元

(南京师大版图书若有印、装错误可向承印厂退换)

前 言

在 80 年代和 90 年代,人们越来越清楚地认识到在学校和学院成功实施管理的重要性。在英国以及其他英语国家的教育机构中所出现的自我管理趋势,使人们充分认识到,学校和学院的领导以及管理人员具有高水平的管理能力非常重要。在地方教育体系中,学校是主要的单位,校长及校领导机构在人事管理、财务管理以及和社区联系等方面负有很大的责任。学校和学院的活力与生存取决于他们满足学生需要的能力。

这本书的第一版于 1986 年问世,是在引起教育体系重大变化的“教育改革法案”和有关立法颁布之前出版的。由于教育管理的改革与变化,许多地方为了提高校长和其他教育管理人员的管理能力采取了新的措施,进行了新的尝试。英国的“学校管理工作组”(SMTF)在其 1990 年的报告中已将提高管理水平提到议事日程上来,还制定了新任校长的培训、辅导计划,于 1995 年开始实施。然而,不像许多其他国家一样,英国对担任校长的人仍然没有任职前的管理培训要求。上述

的培训、辅导不具有强制性。

对学校 and 学院的副校长以及高、中层管理者尚没有全国性的培训计划,但已有强烈的呼声要求在英国大学建立官方认可的培训方案。许多事实表明,教师如果没有教育管理的硕士学位或教育管理的高级资格证书,要想晋升为校长几乎是不可能的事情。对经费预算的管理、对教职工福利的关注以及教学质量的保证等,都需要高水平的管理观念和技能。就像教师从事教学工作需要培训一样,校长和其他高层管理人员也需要进行培训才能成为有能力的管理者。教育机构的工作效果受许多因素的影响,但管理质量是办学成功与否的关键。面对各种教育管理课程开设的需要,在学校管理实践方面已有大量的研究文献。

但是,人们却很少去探讨教育管理实践的理论根源。这本书旨在提供一些理论框架以指导教育管理者的实践。自从1986年以来,已经有一些研究将学校和学院的管理理论与实践联系起来,这些研究都在此书中得以不同程度的反映。作者力图以清晰易懂的术语来阐述复杂的理论体系,并通过对学校 and 学院管理中的实际事例的剖析来解释和说明管理模式。为了使理论更容易被实践者接受,本书力图加深读者对建立在行之有效的管理实践基础上的理论概念的理解,提高学校 and 学院的高、中层管理者的能力和水平。

第一章阐述了教育管理的意义,强调目标在指导管理实践中的核心地位。教育管理作为一个独立学科产生于60年代,并与工业管理模式息息相关,到90年代已发展成为拥有相当研究成果的专业领域。本章也对如下问题进行了探讨:教育管理到底是一个独立的专业领域,还是普通管理原理在

教育机构中的应用?此外,本章还分析了对专业人员进行管理的特殊因素,讨论了在“野生”环境(即类似于野生动物的优胜劣汰的生存环境——译者注)中对组织进行管理的问题。

第二章讨论了理论和实践的关系,认为重视理论可避免理论与实践的脱节。本章也讨论了教育管理理论的特征以及社会性别与理论的关系等。

其余六章为本书的核心部分,其中的每一章都集中探讨一个主要的教育管理模式,探讨的主要内容包括教育机构的目标、组织机构的性质、组织与外部环境的关系以及相应的领导风格等。

第三章讨论了强调等级结构、强调理性过程和官方权威的正规模式。第四章勾画了强调专业权威、价值观一致、目标一致和在意见一致基础上进行决策的学院模式。

第五章展示了强调利益群体之间的冲突、决策依靠不同方面权力资源的政治模式。第六章考察了强调个人对事件的不同解释及主张组织不存在统一目标的主观模式。

第七章描述了强调组织的不可预测性、缺乏明确的目标以及决策参与的流动性的模糊模式。第八章是新增加的,集中在组织文化这一日益增长的议题上,这个模式强调组织中价值观和信仰的重要性,也强调用于强化文化的象征符号和仪式。

第九章对上述六个模式进行了比较,并且考察了这些模式在不同类型学校和学院中的效力。这一章还探讨了如何将这些模式进行综合的几个途径,最后概述了如何用管理理论来指导管理实践的问题。

在这里让我向为本书的撰写给予指导和帮助的同行、朋

友们致以衷心的感谢。我以前的同事——开放大学的罗恩·格兰特(Ron Glatter)教授,利物浦约翰莫尔斯大学的力斯·比尔(Les Bell)教授,伯明翰大学的比特·瑞宾斯(Peter Ribbins)教授,以及莱斯特大学的同事马里安·卡里曼(Marianne Coleman)、达尔克·哥洛渥(Berek Glover)和约翰·奥尼尔(John O'-Neill)等人对书稿提出了很有价值的建议,阿连·瑞(Alan Wray)帮忙检索了1986年以来的大量文献。弗里西特·牟瑞(Felicity Murray)帮忙将本书的第一版输入计算机,使这本书的再版容易多了(原来的书稿是用打字机打出来的!),她还对本书撰写的有关工作进行了很好的管理。最后,我还要向比瑞尔(Beryl)、哥拉哈姆(Graham)和艾里桑(Alison)在这本书四个月的孕育期中所给予的理解和支持表示感谢。

莱斯特大学

托尼·布什(Tony Bush)

1994年11月

第一章

教育管理的重要性

一 什么是教育管理

教育管理是涉及学校日常运转的实践活动,同时,教育管理也是一门学科。这一学科至今尚无人们能普遍接受的定义,因为它在发展过程中大量吸收了诸如社会学、政治学、经济学及普通管理学等历史悠久的学科所积累的知识和理论。正像哈瑞斯—杰肯斯(Harries-Jenkins, 1984, p. 216)所说:“我们是在寻求一个介于不同学科之间、具有很大灵活性的管理学研究领域。”从各种不同学科的角度来研究教育管理学自然会强调其各自不同的侧面。本书后面的章节阐述了这些不同的观点。

由于学者们的立场和观点不同,他们对教育管理的定义也难免以偏概全,有些比较全面的定义却又常常显得平淡无味。例如:霍尔(Hoyle, 1981, p. 8)认为,“管理是一个连续的

过程,通过这个过程,组织成员协调他们的活动,并且利用他们的资源尽可能有效地完成组织的各种任务。”库茨伯特(Cuthbert,1984)认为,管理“是对他人所做之事负有责任的活动”。

格来特(Glatte,1979,p.16)的定义明确了该学科的范围。他提出,教育管理研究关注的是:“教育机构的内部运转,学校与环境的关系即学校与其所在社区的关系,以及对其负责的上级部门和团体。”这个定义阐述了教育管理的范围,但是未能明确教育管理的性质。教育管理理论的中心问题是什么?应该说,教育的核心问题是教育的目的或目标。

大多数研究教育管理的学者强调组织目标的重要性。例如:卡尔伯特桑(Culbertson,1983)就主张“管理的中心作用就是限定和明确目标”,西尔特(Cyert,1975)认为“组织通过其群体活动的目标而得以发展”,以学校和学院的目标定向为中心是教育管理诸理论共同点。但是,在目标的确定上有三个方面的不同意见:

- 对目标进行正规陈述的必要性;
- 对组织目标、群体目标和个体目标的界定;
- 组织目标确定的办法和途径。

正式目标

学校和学院的目标具有高度的概括性。目标通常需要组织成员的认同,但是由于目标往往带有理想主义的色彩,所以并不能有力地指导管理行为。典型的中小学的目标往往集中在学生的身体、人际交往、智力、道德和技能等方面的发展上。这是很重要的,但对指导决策则有很大的局限性。然而,更具

体的目标则很难得到组织成员的一致认同。例如:要求改进学校英语、数学、自然科学等核心课程质量的建议会受到那些关注这些基础学科对学生身心发展意义的教师们的反对。90年代对学校发展规划的强调,开辟了解决这些难题和确定学校和学院重点的渠道。

组织的目标和个体的目标

某些教育管理理论主要关注组织的目标,而有些则极为强调个体的目标。在这两极观点之间,还有许多其他的观点。例如:格瑞(Gray,1979,p.12)既强调组织的目标又强调个体的目标,他认为,“管理过程关注的是,帮助组织成员在组织环境的变化中达到个体的目标和组织的目标。”

一个潜在的问题是,个体的和组织的目标是矛盾的,组织的目标与某些组织成员但不是全部组织成员的期望相一致。但有一点是明确的,即大多数的教师都希望学校的政策方针与自己的利益和倾向相一致。卡尔桑(Coulson,1985,p.44)认为,“参与在学校生活中的所有成员的目标和动机与组织的官方目标相互渗透。”他的这种观点可能是正确的。

目标的确定

确定组织的目标是教育管理的中心工作。在一些学校,目标通常是由校长与其他高级管理人员一起商讨并在非教育管理官员们的参与下制定出来的。然而,在许多学校和学院,目标的制定是由正式的团体或非正式的群体的合作共同完成的。

学校和学院的目标常常要受大的教育环境的压力所影

响。关于“英格兰和威尔士的国家统一课程”的论证就反映了在教育内容的范围和性质方面的多种不同观点。学校在确定目标时不仅仅以对学生需要的评估为基础,通常还要考虑当前社会的紧迫要求。在这种情况下,教师们必须在诸方面相互矛盾的外部要求中作出选择。

“如果教师和管理人员要认真考虑由政治家和各压力群体所提出的大量的建议,那么,就不会有任何一门课程能够维持一周以上。这样,‘看大门’的作用已经落到了学校高级职员的身上,他们必须对大量的外部要求和建议进行必要的甚至是令人不愉快的选择。”^①

目标确定的过程在不同教育管理模式中具有不同的性质,在后面的章节中我们将对这个问题展开讨论。

二 教育管理的历史

作为一个独立的研究领域,教育管理的起源与发展曾由卡尔伯特桑(Culbertson, 1980)、伯恩(Bone, 1982)和呼杰斯(Huges, 1985),以及呼杰斯和布什(1991)进行了系统的阐述。教育管理研究本世纪初始于美国。泰勒(Taylor, 1947)的著作是非常有影响的,他的“科学管理运动”至今仍旧是激烈辩论的主题,对这一主题的辩论主要是由那些反对将一般管理

^① Lofthouse, M. (1994): “Managing the curriculum”, in T. Bush and J. West-Burnham (eds.), *The Principles of Educational Management*, p. 145, Longman, Harlow.

理论应用到教育管理的人发起的。另一位对教育管理有重大贡献的人是法国学者法约尔(Fayol,1916),他的“管理的普遍原理”至今仍具有重要意义。韦伯(Weber,1947)关于“官僚模式”的著述至今仍是很有说服力的,我们将在第三章对这个模式展开讨论。

以上的这些理论都产生于教育以外的其他领域,但却在学校和学院得以大量应用。这本书中将要讨论的其他模式是在教育机构中产生和发展起来的,或者是在这些理论的形成时期已经被应用于学校和管理之中。

作为一个研究领域,教育管理在英国 60 年代才得以出现,但是自此以后发展很快。1983 年,英国“教育与科学部”提出了校长管理培训计划,并在布瑞丝特尔(Bristol)大学建立了“英国学校管理培训发展中心”。大学的教育管理课程也随之大量出现。

教育改革法案(The Education Reform Act)

自 1988 年“教育改革法案”颁布和执行以来,英格兰和威尔士的学校和学院管理的性质和范围都发生了很大的变化。麦克卢(Meclure,1988)把这个重要的改革描述为“自从 1944 年之后教育立法最重要的、影响最深远的方面……因为这个教育改革法案改变了教育体系的基本权力结构”。这个立法扩大了国家教育部门的权力,减少了地方教育当局(LEAs)的权力。这个立法在加强国家对课程进行控制的情况下,赋予学校的管理机构和校长对学校管理的很大的决策权。

“教育改革法案”以及随后的立法,使英国教育的面貌与以前大为不同,其主要的变化如下:

1. 明确规定了国家课程的具体内容和对 7 岁、11 岁、14 岁和 16 岁学生的考核评估安排。

2. “地方学校管理”部门 (Local Management of Schools, LMS) 负责给学校批拨经费, 并进行资源管理, 大大减少了地方教育当局 (LEAs) 的权力。

3. “开放入学”改变了过去对学校能力的人为限制, 使家长能够为子女挑选学校, 学校在容量许可的情况下可以接收不同学区的学生; 学校的经费预算与学生数量紧密相关, 学校可以为生源而竞争, 从而维持和提高学校的收入。

4. 学校有权决定是否接受地方教育当局的管理; 学校从基金会获取经费, 基金会的成员是由国家教育大臣任命的。

5. 学院成为自治的组织, 不受地方教育当局的管辖。

6. 实行国家评审制, 以确保所有的学校每隔四年接受一次国家评审, 国家评审的标准由“教育标准局” (the Office for Standards in Education, OFSTED) 制定。

自我管理 (Self-management)

英格兰和威尔士的这些发展使高校和中小学进入了“教育市场”的中心, 学生和家长都成为消费者, 他们从各种教育机会和教育条件中进行挑选。这种变化与大多数发达国家的趋势相似。卡得维尔和斯宾克斯 (Caldwell & Spinks, 1992, p. 4) 把这种趋势称做“自我管理”, 即: “一个自我管理的学校是分权体制中的学校, 自我管理的学校有权决定有关资源的分配。”这两位学者指出, 自我管理是教育管理发展的趋势, 越来越多的学校已经成为自我管理的学校。他们对自我管理的学校作了详细说明:

“在 20 世纪后期对教育体制的重新建构中,自我管理的学校是效率更高和效益更好的学校,这种管理使国家的教育管理机构相对变小,在中央确定的方针和经费的原则下,学校得到授权管理他们自己的事务。关于自我管理有两个观点:一个是关注管理责任,另一个是关注在经费困难情况下的资源分配重点。”^①

自治的学院和学校可能更具有潜在的效率和效益,但是这个效率和效益的实现取决于学校内部管理的性质和质量。

学校管理工作组(School Management Task Force)

教育管理权限的重大变化使得校领导和教职员必须对学校 and 学院管理的许多方面负责任,这些方面过去曾是“地方教育当局”的职责。然而,很明显,许多校长和资深的教师对这些新的职责缺乏应有的心理准备。由于他们过去接受的是师资培训而不是管理培训,为了使他们的学校能够在自我管理的新形势下取得成功,他们就必须具备新的管理技能。

对此,“教育和科学部”的对策是成立学校管理工作组(SMTF)。该工作组 1990 年的报告在制定改革方案方面很有影响力,但是其中许多建议未能得以履行。例如:全国中小学中仍有 13 万中高层教育管理人员需要培训,仍然还有未受过管理培训的人被任命为校长等。

“校长的责任在不断增多,校长的资格要求也必须不断提高。但是至今仍存在着聘用没有受过专门训练、没有教育管

^① Caldwell, B. and Spinks, J. (1992): *Leading the Self-Managing School*, p. 14, The Farmer Press, London.

理资格证书和没有一定服务年限的人当校长的奇怪现象,这是令人吃惊的。现在,许多国家的教育法已明确规定,必须成功地修完所规定的管理培训课程才具备校长候选人的资格。”^①

随后,教育和科学部开始了对新校长进行辅导的培训项目,这个项目可以帮助新校长学习优秀校长的成功管理经验。教育和科学部也从1995年开始,对新校长管理能力的培养实施了新的方案,但是并没有提出要把参加管理培训作为校长上任的必要条件。然而,近年来,英国越来越多的高层教育管理人员都有了教育管理或相关专业的硕士学位,没有受过管理培训的人想晋升为校长已经越来越难了。莱斯特大学现有600名学员正在进行教育管理专业的工商管理硕士学位的学习。这个例子表明,英国已开始重视对教育专业人员的培养能力的培养。

教育管理学科的发展表明,培训管理人员,可以改进和提高学校的管理质量,就像培训教师可以改进课堂教学水平一样。但是,在教育管理培训的内容和性质上是有争论的,特别是在关于教育管理是否与其他组织的管理有区别这个问题上争论很大。

^① School Management Task Force (1990): *Developing School Management: The Way Forward*, p. 3, HMSO, London.

三 教育管理与其他管理的区别

教育管理作为一个研究和实践的领域,受工商业管理原理的影响。它的初期研究以工业管理模式在学校管理中的应用为主要内容。当教育管理发展成为一个独立的学科时,它的理论和实践工作者开始以教育管理研究者和教育管理者在学校和学院的观察和经历为基础,逐渐探索出教育管理的理论模式。本书所讨论的主要管理模式,一些是在教育管理实践中产生的,另一些是工业管理模式与教育系统特殊性相结合的产物。

教育管理已经从依赖于其他组织的管理模式发展到成为具有自己理论的独立学科领域,也有了验证其教育管理效果的经验性研究资料。同时,在这个发展过程中,一直持续着这样一种争论,即:在多大程度上教育管理应该被看作是管理普遍原理的另一应用领域?在多大程度上把教育管理看作是具有自己知识体系的独立学科?

“普遍性”观点 有一种观点认为,管理的普遍原理可以应用到所有的组织中:

“学校与其他具有成员共享目标的组织,如医院、商业机构和政府部门有许多共同之处。”^①

“主张每类组织都具有自己特殊性的观点是站不住脚的,

^① Handy, C. (1984): *Taken for Granted? Looking at Schools as Organizations*, p. 26, Longman, York, for the School Council.

认为不同的组织需要有自己的特定的解决办法的观点也是充满矛盾的。”^①

瓦尔克(Walker, 1984, p. 20)主张,为政府部门、商业机构和学校培养和培训管理人员,其主要内容应该是一样的。他相信,“人们可以通过类似的管理过程互相学习。”

认为“管理者的教育是共同的”这一观点主要依据这样一种认识:不同类型的组织都具有相同的管理功能。这些功能包括财务管理、人事管理以及处理与服务对象和社区之间的关系等。

斯凯尔(Squire, 1987, p. 1)极力提倡将普通管理原理应用到教育管理之中:

“教育管理是极不完善的……要解决这个问题,教育部门急需努力提高自己的管理能力……教育管理是普通管理的一种形式,它与其他行业的管理没有根本的区别。”

斯凯尔还指出,教育管理由于“抵制了普通管理理论”而成为不完善的管理,特别是反对应用目标管理(MBO)这个工业管理手段而使学校管理缺乏效率。然而,他的观点尚缺乏实证基础。

维斯特—伯汉姆(West-Burnham's, 1994, pp. 19~20)仔细地审视了教育管理与普通管理的七个“不同点”后,得出结论说:这些不同点是建立在对工业管理性质的错误假定上。“教育管理的批评家们几乎不引用管理实践中的例子。管理理论以法约尔(Fayol)或泰勒(Taylor)的观点为主,‘实践’通

^① Haag, D. (1982): *The Right to Education: What kind of Management?* p. 33, Unesco, Paris.