

# 学校管理

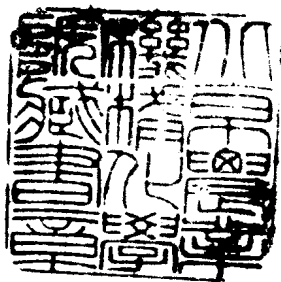
毛祖桓 译

山东教育出版社

G47  
1

# 学 校 管 理

〔美〕托马斯J. 兰德斯 合著  
朱迪思G. 迈尔斯  
毛 祖 桓 译



山 东 教 育 出 版 社

一九八三年·济南

# 学 校 管 理

(美) 托马斯 J. 兰德斯 合著  
朱迪思 G. 迈尔斯  
毛 祖 桓 译

•  
山东教育出版社出版  
(济南经九路胜利大街)

山东省新华书店发行  
山东肥城印刷厂印刷

•  
787×1092毫米 32开本 3 印张 56千字

1983年6月第1版 1983年6月第1次印刷

印数1—7,900

书号 7275·129 定价 0.32元

## 译者前言

本书选自美国华盛顿大学哲学博士托马斯·兰德斯 (Thomas J. Landers) 与朱迪思·迈尔斯 (Judith G. Myers) 合著的《学校管理概要》(《Essentials of School Management》) 一书。这是一本较有价值的学校管理方面导论性的教科书, 可供师范院校师生和各级教育行政人员参考。

本书是原书的第四编, 原名是《管理的理论与过程》, 包含第十五章《组织与管理的理论》与第十六章《学校管理的系统方法》, 比较系统地介绍了西方企业管理界有关组织与管理的理论以及现在方兴未艾的系统理论对美国学校管理的影响, 这部分内容对我国学术界在这方面的探讨与争论也有一定的启发, 故先行译出。译文承蒙北京师范大学陈友松教授与中央教育研究所张复荃同志提出宝贵意见, 在此深表感谢。

为了阅读的方便, 将原书第十五章作为本书第一部分, 原书第十六章作为本书第二部分, 并加上了原文各小标题前所没有的编号, 一些难懂的地方根据有关的参考书加了译者

注，一些与本文关系不大的文字尽量删去。由于译者水平所限，错译之处，在所难免，尚祈读者指正。

北京师范大学教育科学研究所

毛 祖 桓

一九八三年五月

# 目 录

## 译者前言

### 第一部分 组织与管理的理论

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| 一、管理思想的发展·····           | ( 1 )  |
| (一) 历史背景·····            | ( 1 )  |
| (二) 正式组织·····            | ( 13 ) |
| (三) 人际关系运动·····          | ( 17 ) |
| (四) 早期管理思想对教育组织的影响·····  | ( 22 ) |
| 二、组织理论的发展·····           | ( 23 ) |
| (一) 马克斯·韦伯的行政组织体系理论····· | ( 23 ) |
| (二) 当代组织理论的发展趋势·····     | ( 26 ) |
| (三) 人的行为与组织的改变·····      | ( 28 ) |
| 三、管理理论的发展·····           | ( 35 ) |
| (一) 品质研究法·····           | ( 35 ) |
| (二) 技能研究法·····           | ( 36 ) |
| (三) 领导风格的理论和模式·····      | ( 37 ) |
| (四) 走向统一的管理效果模式·····     | ( 41 ) |
| (五) 走向统一的教育管理效果理论·····   | ( 45 ) |

|          |        |
|----------|--------|
| 总结 ..... | ( 46 ) |
|----------|--------|

## 第二部分 学校管理的系统方法

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| 一、是过程还是产品? .....          | ( 48 ) |
| (一) 过程研究方法 .....          | ( 48 ) |
| (二) 对教育管理结果的新强调 .....     | ( 49 ) |
| 二、系统的基本概念 .....           | ( 50 ) |
| (一) 系统思想的发展 .....         | ( 50 ) |
| (二) 什么是系统? .....          | ( 52 ) |
| (三) 什么是系统方法? .....        | ( 55 ) |
| 三、系统研究的工具与程序 .....        | ( 60 ) |
| (一) 系统分析 .....            | ( 62 ) |
| (二) 计划评审技术 ( PERT ) ..... | ( 67 ) |
| (三) 关键线路法 ( CPM ) .....   | ( 76 ) |
| 四、MBO——一种着重于结果的管理系统 ..... | ( 77 ) |
| (一) MBO的各种供选择的方法 .....    | ( 79 ) |
| (二) MBO的实际可行的定义 .....     | ( 84 ) |
| 五、教育需要着重于结果的系统管理 .....    | ( 85 ) |
| (一) 对公众的需求负责 .....        | ( 85 ) |
| (二) 学校与学校系统的规模与复杂性 .....  | ( 87 ) |
| (三) 人口的流动 .....           | ( 87 ) |
| (四) 竞争的需求 .....           | ( 88 ) |

# 第一部分 组织与管理的理论

人们常常说，最好的理论是最注重实际的。理论并不是有学问的人独占的领域。理论为学者提供了考查与解释现实、检验凭经验得来的研究成果、证实或推翻假设以及扩充知识的基础。理论还能帮助实际工作者使自己的观点统一起来并把自己的眼光集中在这样的一些问题上，比如：某一个组织，他在这个组织中的作用和他与别人的关系以及种种难以捉摸的有关领导者和成就的现象。

以下将探讨三方面的内容：一、管理思想的发展；二、组织理论的发展；三、管理理论的发展。

## 一、管理思想的发展

### （一）历史背景

虽然管理与行政的职业化最初不过是二十世纪才发生的现象，但是管理与行政的实践却已有几千年了。

#### 1、古代的管理

五千年前，萨默人（萨默是古巴比伦王国的领地，具体



地点不详，据圣经记载，巴比伦王国建立后，其统治者就被称为萨默王。——译者注）的牧师们就发展了一些给人以深刻印象的管理大量财富的技能。公元前五千年到五百二十五年，其间从埃及人的才艺中所显示出来的那些管理技能是令人敬畏的。建在吉萨（离开罗不远。——译者注）的切奥普斯王（Cheops，埃及国王四世。——译者注）的大金字塔，占地十三英亩，用方石二百三十万块，每块都有一吨半到两吨重。开采和运输这些方石必得使用成千上万的劳力，例如，拉姆西斯四世（Ramses IV）时，一支派往汉穆拉特（Hammurat）的采掘队就有八千三百六十八人。管理这样的一些工程，在计划、组织、协调、指挥和筹资等方面都需要有预见力。汉穆拉比法典（公元前2000—1700年），就反映了关心工资、组织、对承担责任的控制以及工资鼓励等问题的巴比伦人管理的思想与实践。旧约全书上记载了许多以色列人对事务如何有次序地进行组织与管理的事情。中国人也发展并传播了有关组织、计划、指挥以及控制的技能与原则。在印度，大约在公元前三二一年，考蒂利雅（Kautilya）出版了一本很全面很有分析的关于如何管理国家的非凡著作。腓尼基人，克里特岛人（古希腊克里特岛米诺斯文化时期的居民，公元前3000—1100年。——译者注），希腊人和罗马人，都曾用技能管理过自己的商业、军队和政府。古希腊和罗马对当代的组织理论有许多明显的影响，比如权力分层负责的原则，由上级向下级委派职权的原则，“命令的统一性”概念以及设专职人员的制度。

管理的技能在整个古代曾经得到了高度的发展并被广泛地实行。然而，正如我们今天所知道的，专业管理的出现是在十九世纪工业革命之后。

## 2、工业革命以及管理的新作用

工业革命标志着管理专业化的开端。许多世纪以来，商品一直是由独立的手工制作者在他们的家庭里或是在小工场里生产的。但是，工业革命是由于动力机械的发明和使用更现代化的交通工具而产生的，并把工人们作为雇佣者一起带进了工厂。英国是第一个发展成为工商业社会的国家。在那些不断发展的工业企业中，如何协调人力、物力成了一个问题。那些卷入了大量人力的商业部门如何有效地经营的问题也向人们提出了新的挑战，于是人们首先袭用了军队的组织模式。

由于十七、十八世纪的培根、配第、洛克、牛顿以及其他一些人已经奠定了科学思想的基础，也由于象詹姆斯·斯图尔特（Sir James Stewart）和亚当·斯密（Adam Smith）那样的早期著作家已经提出了把管理和劳动分开的思想，那些思虑周密的实业家才发展了管理的技术。理查德·阿克赖特（Richard Arkwright）便是这样的一位先驱者，他把生产的操作过程放在同一间厂房内进行，并在大规模的生产中发展了协调人力、财力、原料和机器的技术。在连续生产、工厂现场规划、协调生产以及分工方面，他也是一位先驱者。

在这一时期内，其他著作家也对管理科学的兴起作出了贡献。一位名叫卡尔·冯·克劳斯威茨（Carl Von Clausewitz, 1780—1831）的普鲁士将军建议，应当在科学分析的基础上而不是在直觉的基础上作出决定。英国数学家查理斯·巴巴吉（Charles Babbage）第一个提出（“论机器与生产的经济学”，1832）：必然存在着一定的组织原则，这些原则能应用于人类的每一种类型的事业当中，只要它牵涉到协调人力、物力以达到一个共同目的这样一个问题。

美国人象欧洲人一样，一直在努力奋斗，借助工业革命来创造新的组织形式。十九世纪下半期，出现了向西运动，产生了大批新的市场，废除了奴隶制，铁路在延伸，工业在扩张。

这一时期中最有意义的事件之一，是产生了股票的概念，这是由于一八六二年有了第一家股份公司。其结果是，人们在开辟财源方面具有了几乎是无穷无尽的潜力以及在规模上和范围上都是以往所不可想象的组织力量。资本和管理的分离，可能还导致了那些本人并非资本家而拿薪水的专业经理人员的剧增，结果不得不大批地去训练与培养这种人。

许多有影响的人物要求使用更科学的管理方法。其中就有耶鲁和汤联合制造公司的董事长亨利·汤（Henry R. Towne）他利用自己的印刷品、刊物与协会为管理科学的重要性而大力辩护。要求对管理进行正规教育的运动开始于一八八一年，正是在这一年，约瑟夫·沃顿（Joseph Wharton）出了十万美元，为宾夕法尼亚大学建立了第一所训练

经理的学院。到一九一一年，已经建立了三十所这样的学院，管理也成了人们所承认的一门学术研究专业。科学管理运动正是在这样的一种背景下开始的。

### 3、科学管理运动

“科学管理”这一术语尚无精确的定义。一九一〇年，最高法院法官路易斯·布朗迪斯 (Louis Brandeis) 在对某个州际贸易委员会的调查中，当谈到现代管理技术的时候，第一次使用了这一术语。弗雷德里克·泰罗 (Frederick W. Taylor) 在他一九一一年第一次出版的“科学管理的原理”一书中，曾使用过这一术语。一般说来，这一术语意味着使用研究、测量与分析一类的科学工具，在组织的各个方面，都按照科学家的方式和精神去办事的过程。

弗雷德里克·泰罗被看作是科学管理运动之“父”，虽然他本人拒绝接受这一荣誉。泰罗是一个机械工程师，还是工厂经理、顾问和著作家，他为把管理推进为一门科学作出了许多贡献。泰罗应用科学管理方法的一个例子，是他在贝瑟利恩钢铁公司处理生铁的实验。泰罗考查了生产过程：工人们先把生铁从整堆中抬出来，然后放到一块木板上，最后再装进停在铁轨上的货车里。泰罗在一开始调查的时候就注意到，每人每天装运生铁的平均数是十二点五长吨（一长吨等于2,240磅——译者注）。泰罗又用秒表分析和测定了每一项动作、每一道工序的最佳工作进度以及休息周期需要的最佳时间。他利用奖金来激励工人采用他的生产程序并提高

自己的生产率，使每人每天从平均装运生铁十二点五长吨提高到四十七点五长吨。

泰罗的另一个例子，是研究如何铲煤末和铁一类的矿物。当工人们各自用大小不一的铲子，以自己的方式工作时，泰罗便开始进行研究。泰罗通过对工作过程的科学分析，决定了铲子的最佳形状、铲子的最佳装载量以及铲矿技术的最高效率。他劝使公司对不同的矿物分别装备形状适宜的铲子。通过对人员的训练和对工作的监督，泰罗取得了显著的结果。从事一项具体工作所需的人数从六百人降到一百四十人。每人每天铲矿的平均数从十六吨提高到五十九吨。他使铲矿所需的费用从每吨七点二美分降到每吨三点三美分，而工人每日的工资则从一点一五美元提高到一点八八美元。

泰罗在二十六年里对金属切削过程进行了三万项试验，导致了高速金属切削机的发展并确定了各种机器的最佳切削速度和进料的速率。对工人在工作过程和工作任务中的实际表现所作的科学分析导致了生产率的提高，这是泰罗的重大贡献之一。他进行了数以千计的实验以支持象计件工作这样的理论，即用个人产量增加则工资也随之增加的办法进行奖励。

弗雷德里克·泰罗的众多贡献包括如下几项：

(1) 例外原理：对一般日常事务的处理应当常规化，并应授权给下级管理人员；经理只应当处理那些例外事项。

(2) 关于专业化和标准化的概念。

(3) 管理职能的专业化，导致工作从低水平向管理水

平发展。

(4) 工时的标准化 (指对每一件明确规定的工作所需的时间进行分析)。

(5) 为生产建立数学模式。

(6) 合理的日工作量 (即工作定额原理。——译者注)。

(7) 差别计件制 (即按照工人是否完成其定额而采取不同的工资率。——译者注)。

泰罗的思想与实践得到了迅速的传播, 一九〇三年后, 他把大部分时间都用于著书、讲演和提出报告书。

弗兰克 (Frank) 和利连·吉尔布雷斯 (Lilliam Gilbreth) 夫妇, 由于他们发展了分解动作研究的概念, 也成为科学管理运动的杰出人物。他们分析了在完成某些任务的时候, 手和身体的运动情况, 提出了这样一种理论: 提高生产率就是使工人的动作和机器的运行都获得最佳效率, 也就是使必须付出的努力最小。

亨利·甘特 (Henry L. Gantt) 是泰罗的同时代人和门徒, 也对这一运动作出了许多贡献。在试验中, 他常常使生产率翻一番。他在一九二二年制定的甘特图表 (即生产计划进度表。——译者注), 是一种用于对生产进行内部管理和对生产进行控制的图表, 被称为“是对当代管理艺术最著名的贡献。”甘特还强调了泰罗的这一思想: 对工人进行训练是管理者的责任。

科学管理运动另一个有意义的侧面, 是引入了工业心理

学。哈佛大学的心理学教授雨果·蒙斯特伯格 (Hugo Munsterberg), 普及了心理学知识, 首先把心理学应用于工业。正为蒙斯特伯格设想的那样, 工业心理学最早的目的, 是帮助鉴别什么人最适合于作某一项具体的工作, 决定什么样的心理条件可以创造出最多的产品, 以及对人的心理产生影响以取得管理所需要的结果。心理学在工业上的早期应用, 其方向是管理的目标而不是工人的生活。对人际关系以及道德的兴趣, 是作为后起的运动的一个部分而出现的。

位于达特毛斯的图克学院的院长哈洛·斯达福德·帕森 (Harlowe Stafford Person), 组织了美国第一次科学管理会议, 由于这次会议, 泰罗与他的同时代人在科学管理运动中的成就得到了学术上的广泛承认。

科学管理运动对管理思想发展的影响是不可估量的。泰罗与他的同时代人提倡: (1) 要具有寻根问底的精神; (2) 用科学测定工人工作中每个因素的方法来代替单凭经验作事的方法; (3) 为了完成工作, 必须按照科学的方法使管理和劳动力双方形成合作; (4) 管理人员通过对工作的计划和组织, 更公平地划分管理人员与工人的职责。

然而, 科学管理运动注意力集中在那些靠肌肉的重复动作来完成的任务上, 主要关心的是操作水平方面的问题。由于不能应付象计划、决策、解决问题这样一些在管理的较高水平上发生的问题, 科学管理运动一直在受到人们的批评。马奇 (March) 和西蒙 (Simon) 把科学管理描述为“生理的组织理论”。二十年代、三十年代大批的“效率专家”

携带秒表拥入了工业界，他们常常倾向于忽视人的因素，因而引起了人们对这一运动的敌意。这一运动还过分强调了奖金这一类促进动机的极其简单化的手段。这反映了对人的行为的一些设想，这些设想后来被道格拉斯·麦格雷戈（Douglas McGregor）称为“X理论”。然而，当一个人在思考科学管理运动的不足之处时，也必须记住它脱胎而出的那个时代的性质以及它对美国工业成长的贡献。

#### 4、一般原则运动

十九世纪后半期与二十世纪初，与科学管理运动同时，另一个思想流派，有时被称为“一般原则运动”或叫“过程学派”或“有机职能学派”，也发展了起来。某些著作家把这一运动的思想 and 科学管理运动放在一起并称为“有机职能思想学派”。这两个运动尽管在某些方面是一致的，但二者之间还是有区别的。泰罗的思想是从操作水平发展起来的，并且忽视了大部分在高水平上出现的课题，而一般原则运动的那些概念则是从高水平的课题中发展起来的。实际管理者一直在寻找那些能刻划出成功管理特征的共同原理，这一运动的大多数著作家也已成为积极的管理者。其中最杰出的人物是一个法国工程师，康门塔里——福尔香包采矿冶金公司的总经理亨利·法约尔（Henri Fayol）。法约尔试图发展一套可以传授的一般原则。他在法国发表了这些原则，书名叫“工业管理和一般管理”。这本一九一六年的著作后来又在一九二九年出了英文版。



法约尔坚决主张：对于人类所从事的一切事务——家务、公务或是政务——对于每一项涉及到计划、组织、领导、协调与控制等一定的管理过程的事业来说，管理都是一项共同的活动。法约尔的贡献是：（1）把管理作为一门单独的学问，并把这一概念应用于各种形式的团体活动；（2）发展了一整套最早最全面的原则，这些原则任何人都可以努力加以应用；（3）促进了教学管理技能的概念，例如，在学院和大学中促进了管理课程的发展。

法约尔发展了以下十四项一般原则：

- （1）分工（专业化属于自然的正常状况）。
- （2）权力和责任（责任是权力的必然后果）。
- （3）纪律（纪律产生于领导者）。
- （4）命令的统一性（一个人不应当有两个上司）。
- （5）指挥的统一性（对于目标相同的一组活动只能有一个领导和一项计划）。
- （6）个别利益服从整体利益。
- （7）职工的报酬（公平、合理、按劳付酬）。
- （8）集权化（集权化属于自然的正常状况）。
- （9）等级系列。
- （10）秩序（位各有人，人各其位）。
- （11）公平（是由善意和公正产生的）。
- （12）保持人员的稳定（要努力做到有秩序地安排人员并补充人力资源）。
- （13）创造性（对于公务来说是巨大的力量源泉）。