

「尼日利亚」恩旺克沃 著
史景文 张耀源 译

教育管理的理论与实践

教育科学出版社

教育管理的理论与实践

〔尼日利亚〕恩旺克沃 著
史景文 张耀源 译

教育科学出版社

教育管理的理论与实践

〔尼日利亚〕恩旺克沃 著

史景文 张耀源 译

责任编辑：王树学

教育科学出版社出版

（北京北环西路10号）

新华书店北京发行所

北京市房山区印刷厂印装

开本787毫米×1092毫米 1/32开 印张4 字数93,000

1987年8月第1版 1987年10月第1次印刷

印数：00,001—6,500 册

ISBN 7-5041-0002-1 统一书号：7232·339

G·002

定 价：1.10 元

译者的话

本书作者J.I.恩旺克沃(Nwankw)教授是尼日利亚伊巴丹大学教育管理系主任,在该校从事教育管理学的教学和研究工作多年。本书是作者在该校给教育管理系本科生、研究生和在职进修教师授课讲义基础上写成的一本基础教材。原书于1982年在新德里用英文出版,后由美国和加拿大合营的“Advent”图书公司(纽约)发行。

全书共六章。第一章对管理和教育管理作历史的叙述,概括地介绍了教育管理学发展的历史及现状。第二章论述了教育管理的基本理论。第三章阐明了教育管理学关于组织、机构的概念。第四章介绍了教育管理的一些原则,指出贯彻这些原则可能出现的偏向。第五章结合该国实际,阐述了教育管理理论和实践中的一些主要问题。第六章论述了该国教育管理与社会政治、经济等关系。

教育管理学作为一门新兴的学科,是在近二、三十年里才发展起来的。在我国,目前对于学校管理的

研究已引起了人们的重视,在这方面出版的著作也日见多起来。但对涉及到整个教育系统的管理问题的研究,著述不多。目前我国已把发展教育事业当作实现四化的基础,因而对于整个教育系统的管理研究越来越显得重要。J. I. 恩旺克沃教授所撰写的这本教育管理学专著,其最大特点乃是把学校管理与整个教育系统的管理联系起来了,从理论到实践,从整体到局部,从宏观到微观,进行了综合的考察和论述。在论述中,比较广泛地介绍了现代管理学,特别是现代教育管理学的 basic 理论和观点,运用了当代系统论、信息论、控制论以及社会学、政治学、心理学、教育学等学科的有关知识和国外教育管理的一些最新研究成果,在理论上有一定深度,在研究方法上有所创新,在表述方式上简明扼要。它对于我国正在开创的社会主义教育管理学的建设有一定的参考价值,可供我国教育管理的研究者和学校管理者参考。

本书由史景文翻译第一、二、五、六章,张耀源翻译第三、四章。由于时间仓促和译者水平所限,译文难免有不妥和错误之处,希望读者批评指正。

在翻译、校对过程中得到北京广播电视大学副校长宋仁、北京教育行政学院教授刘问岫和中国科学院心理研究所副研究员马谋超、北京体育学院吴志超等同志的指导帮助,在此表示感谢。

译 者

一九八六·三

前 言

作为研究领域的管理，是最近几十年里才发展起来的一门新兴的科学。但是，作为管理实践则可以追溯到圣经时代（摩西：《出埃及记》18）。所谓管理，就是指为了达到既定目标，对人力、物力等资源进行系统、精心安排的一种科学或艺术。工业革命显示了雇主们为了获取最大利润，对如何最好地组织人力、物力的强烈关注。作为工业革命中科学管理的人际关系学说，它强调如何最好地利用人力物力，以达到最大限度地提高生产率和满足人们的需要，其中最突出的是企业管理的效益。但是，这些方法很久以来仅仅被局限在商业和工业企业范围。

然而，从本世纪中叶以来，管理已经逐步渗透到了人类活动的各个领域。因为，人们已经认识到，良好的管理对于服务行业、教堂、经济和教育来说如同对工商企业一样是必要的。

由于近二十年来教育管理研究的发展，现在它已经形成了管理学的一个分支。最初，教育管理的研究，仅限于少数学术研究机关 大学的教育系。当今，教育管理已经作为一个崭新的、大众化的学科出现了。作为一门新兴的科学，关于它的理论、原则、概念技术的发展和运用，必然会有一

些争论，甚至关于它的性质，究竟是一门艺术还是一门科学，目前也还存在着不同的看法。

本书的宗旨主要是：一、对一些分歧意见、争论问题以及教育管理学中的概念作点解释；二、论证管理的理论、原则和概念在学校管理，尤其是在尼日利亚这样一些发展中国家的学校管理中的实际应用。

本书的主要论点之一是，教育管理虽然是分层次来实现的，但是，作为学校管理者，实际上却参与了包括方针、政策的研究和制定，学校工作计划的拟定、执行和在执行中进行协商、控制和评价等各个方面。本书虽然在管理理论和实践方面论述了一些大胆的、切实可行的提法和做法，但它并没有为读者提供管理研究中足以解决所有问题的一副灵丹妙药。

本书的编写，考虑到学校管理者，教师及学生的实际需要和兴趣。材料的主要来源是作者给本校教育管理系本科生、研究生及在职教师讲课的讲义。本书的研究方法是创新的和切实可行的，表述方式是易于理解的。

各章的主要内容，第一章是管理的发展，尤其是教育管理的发展，以及影响发展的主要因素。第二章是管理的理论以及这些理论在学校管理中的应用（适宜性、关连性）。第三章阐明了应用于学校管理中组织机构的概念。第四章介绍了管理的一些原则，而第五章则试图把管理的原则与学校管理制度的主要方面联系起来加以阐述。第六章是尼日利亚教育管理理论的一些争论和趋势。

在这里我真诚地感谢伊巴丹大学教育系的同仁们。他们给予我很大的帮助。他们虽不在伊巴丹大学任教，但他们的教育思想给我以很大启迪。伊巴丹大学的本科生、毕业生和研究生，以及联邦教育部的同仁都值得我感谢，因为他们对本

书提出了问题、建议并进行了有益的讨论。

此外，还要特别感谢我的妻子伊丽莎白。她鼓励我写作，不辞劳苦地阅读手稿，提出了许多很有价值的建议。

尼日利亚伊巴丹
伊巴丹大学教育管理系
J. I. 恩旺克沃

目 录

前 言	(I)
第一章 教育管理的发展	(1)
第二章 教育管理的理论	(22)
第三章 教育管理的机构	(42)
第四章 教育管理的原则	(54)
第五章 教育管理的实践	(66)
第六章 尼日利亚教育管理理论的 争论和趋势	(101)

第一章 教育管理的发展

管理和教育管理

对管理的研究，在非洲和大多数第三世界国家都是新发展起来的。因此可以毫不夸张地说，最近二十年在发展中国家，教育管理的研究和实践形成了一场重要的学校改革。同时，人们对于管理的意义、范围和实践都存在着争议。争议的主要问题是，什么人可以担任管理者，管理者的职权，以及选拔和培训管理者的最佳方案等。很多人使用了行政、组织、管理以及监督这些可以互相替换的术语。另一些人为了澄清混乱，则采用了行政管理，监督控制，管理主任，行政当局等更为复杂的术语。不同的人提出了不同的理论和方法，甚至常常提出一些相互矛盾的管理原则。因此，管理的范畴常常成为错综复杂的理论难题，经验和原则的复合体、实施方法上的不毛之地。但是，希望并未丧失，因为近十年来理论家和实际工作者都对此提高了认识，普遍认为管理是一门特定的科学，为了提高管理者的业务水平，须要具备特定的概念、知识和能力。

虽然，在最古老的职业中已有管理这一行，这可以追溯

到圣经的摩西(《出埃及记》18:18——22),但是,管理的理论和实践一直是为商业、工业企业,之后又为公用事业所垄断。这就可以说明为什么“商业管理”、“公用事业管理”这些术语更富有群众性。最后,当教育管理出现时,就被理解为是商业管理和公用事业管理原则和过程的翻版。这种印象,随着认识的提高,很快地就消失了。人们认识到所有人类的组织,不管是商业的,工业的,公用事业的,宗教的,教育的还是军事单位的,都有一些争议的相同的、对等的和可转移的问题,要求采取相应的理论和策略加以分析和解决。

管理的研究,特别是教育管理的研究,已经不再是“脱离实际的”专家和专门研究机关的专利了。现在教育管理学已为培训机构、政府机关以及各类学校所共同关注。在这方面,莫纳汉(Monahan)的意见很具有代表性。他于1975年提出:

现代社会的每个主要问题,分析到最后,总是一个管理的问题。不管它是解决一个国家纠缠不清和令人讨厌的对外政策,还是环境污染,不管是处理犯罪案件,还是医治疾病,不管是经济工业化,还是教育青年,每个社会问题,最后都能通过管理职能的某种方式求得解决^①。

管理的发展

多年来,不同组织和不同学派对于管理的看法持有不同

^① 见W·G·莫纳汉(Monahan)于1975年纽约麦克米伦图书公司出版的《教育管理的理论维度》(Dimensions of Educational Administration)一书中“教育管理学诞生之父”。

的观点，有些人把管理看作是一种实践活动，不必进行专门的研究或尝试。另一些人则把管理仅仅看成是理论上或人们头脑中存在的一门学问。还有一些人则把管理看成是一种技术，不仅要求有完整的理论，还要求有专门的原理和方法。对各种纠缠不清的争论并不足取，然而，我们必须在一定的广度和深度上对其中两个主要论点进行探讨：一是把管理看成是一种“艺术”，一是把管理看成是一门“科学”。

管理是一种艺术

把管理看成是一种艺术的人认为，管理就象艺术（绘画、绘图、雕刻等）那样，从事这种工作的人，必须具备天才。只有具备管理艺术天资的人才配担任管理工作。因此，一个人要想成为优秀的管理者，不是经过训练或者掌握管理的特殊技能，而是具备管理的天赋才能。正如一位杰出的大学管理专家所论证的那样：“成功的管理专家的技巧并没有井井有条地安排于教材之中……。管理是一种未加工好的艺术。因此，学习管理的唯一有效的方法就是去进行管理。”

（阿什比Ashby，1962）^①这就意味着，优秀的管理者不是从教育学院（机构）培养出来的，而是天生的。可见，组织的任务在于如何鉴别、选拔优秀管理者，而不是培养。不过，管理学的近期发展和许多研究趋向证明，当今“成功的”管理专家，为了管理好现代复杂的组织，他需要的才干比先天的资赋要多得多^②。很显然，具有先天管理才

① 参考E·阿什比(Ashby)1962年出版的《希腊神话：德狄勒斯91》。

② 请参考下列资料：

R·M·斯托哥地尔(Stogdill)于1948年在社会心理学杂志上发表的《与领导有关的人事因素》一文。

能的人是很幸运的。但是，除此之外他们还需要适当的训练，提高技能，以便在现代复杂的组织中恰如其分地利用其天资。

管理是一门科学

管理是科学而不是艺术的观点，来自管理是一种“技术”，是应用管理的原理、法则，解决管理或组织问题的一门技术。这种观点的阐述者用这样一些术语来描绘管理过程，诸如人文或社会工程学，人类管理学，资源优选学，或者只说“管理学”。管理专家致力于了解原理、定律、规则等等。争论在于，作为科学家的管理专家，必须掌握和运用这些管理规则——管理工作中哪些“应该”哪些“不准”。管理专家必须知道什么样的行动会导致什么样的结果，什么样的规则需要什么样的行动。

虽然，作为一门科学的管理学的阐述者为管理实践的发展作出了巨大的贡献，但是很清楚，不是所有的管理学的争端、问题只凭经验就能解决的。因此，现时的争论，与其说是作为一门科学的管理学，倒不如说是管理的科学更为确切。这本书采取的态度是，如果我们避开了管理是一门艺术，或管理是一门科学，或两者兼而有之这样一些争论而更侧重于管理的科学性的话，那么管理的研究就会更有成效。

管理科学

谈到管理的科学性包含在理解和解决实际管理的争论与问题中强调有关管理的理论和技术的研究与应用。根据卡伯

特森(Culbertson, 1965年)^①的意见,奠定管理科学性的基础有二:其一是能够作出决定并付诸实现的知识。具有这种知识的人,能负责一个完整的组织,或者能负责一个重要的部门、项目,或在其中发挥重要作用。其二是给这个知识宝库增添新的调查模式。

卡伯特森列举了发展中的管理“科学”有关的五种倾向和争端。

(1) 在许多管理系的学生中,流行清晰而敏捷地鉴别、描述管理行为的文章和描述管理行为的人。但对目标则解释的多,劝戒的少。

(2) 在一些学者中,极其明显地从管理的经济效果转向了这些现象的社会心理方面。

(3) 管理虽然发生在各个不同的组织中,但其过程大体是相同的。这个观点是被大家所公认的。

(4) 通过经验研究,包括理论的测试及发展,能够增进管理基础知识的观点,已经日益被学生所信。

(5) 象心理学、社会学、政治学、人类学和经济学这样一些学科的学者,参加管理学研究的越来越多。

管理科学研究中五点突出的争论,根据卡伯特森的鉴定,概括如下:

(I) 集中发展一门科学或管理科学比利用现有的许多学科来促进管理科学的研究更为有利。

(II) 在事实与评价问题上存在着显著的差别,这是不

^① 均见J·A·卡伯特森(Culbertson)于1965年出版的《教育管理学的前景与行为科学》(Perspectives on Educational Administration and the Behavioural sciences)一书中“教育管理学的趋势与争论”。

是促进管理研究和实践的最有效方法？

(Ⅲ) 作为传统的组织，学校或大学的科系，能否有效地促进管理学研究？

(Ⅳ) 近来，管理理论发展上取得的成就，与实际工作的关系如何？

(Ⅴ) 现在吸收各类学者研究管理学，是否能有效地促进管理学的学术活动？

上边所指出的倾向，以及卡伯特森对争议的回答，迅速地揭开了管理科学研究和实践的序幕，根据上述对管理科学发展的倾向的估计和存在的争议，我们可以提出如下的假设和观点：

(a) 一个组织的管理专家必须具有管理这个部门的高水平的专门知识^①。

(b) 不管管理科学包含什么内容，最好是在特定环境的实际应用中进行教和学^②。

(c) 作为一门学科，作为一种专业，为使教育管理得到适当的地位，有必要发展和利用充分而完备的理论，技能和相适应的专业特点来保证这一地位。

管理理论和实践的主要发展阶段

在学者中，尽管对管理学的观点和专门术语存在着争议，但是绝大多数的人都倾向于把管理科学的发展主要分成

① 参考R.C.欧文斯 (Owens) 于1970年出版的《学校中的组织行为》(Organizational Behaviour in Schools)。

② 均见F.W.泰勒(Taylor)于1947年出版的《科学管理的原则》(Principles of Scientific Management)一书。

三个阶段：即传统管理或科学管理阶段、人际关系阶段和社会科学阶段。第四个学派——综合论（或情境论）——只是最近才取得地位。现在我们对它们分别加以研究。

科学管理阶段(1910—1935)

这个阶段采用了通常称为传统的或结构的研究方法。这种研究方法对组织管理进行了最早的有系统的研究。在这个阶段最有名的人物是泰勒（Taylor, 1947）。根据泰勒的意见，管理中最杰出的成就或成功之处在于：“确切地知道你想要人们干什么，而且看到他们用最好和最适宜的方法去达到他们的目的。”因为泰勒的贡献，科学管理就产生了著名的“泰勒主义”。泰勒所写的“科学和管理原理”一书，描绘了泰勒的管理模式。其主要内容是：

（I）定时：一切生产活动和一切工作都应以精确的标准的时间来衡量。

（II）按件计酬：所得工资应与产品成正比，时间空额应考虑在内。

（III）计划与操作分开：计划是管理者的责任，而不是工人的责任。计划应该根据时间空额及与生产有关的其它资料来制定，以确保系统的、标准的操作。

（IV）工作方法的科学性：管理应该对工人的工作方法负责，这个工作方法应该是按科学规律来确定的。

（V）管理监督：管理者应该接受科学管理艺术的训练，以便他能用同样的方法去训练工人。

（VI）职能管理：工业组织的设计，应避免死板的军事原则，以促进各种专家之间的协作。

泰勒忽视了动机、人与人之间的关系、感情和环境因素，而这些因素在动员和组织人们为了共同的目标而采取集体行动时是很重要的。

另一个突出的人物是H·法约尔 (Fayol)。他是一位法国的工业管理家。他与泰勒的机械研究方法略有不同。但是，他也是该学派的一员，因为他鼓吹运用科学管理方法。特别是在高层管理中。法约尔创造了现在非常著名的管理五要素。这五要素是：计划、组织、指挥、协调和控制。他力图通过提供工作原则和可能范围来提高管理实践的水平。法约尔的十四项原则是：分工，权力与责任，纪律，命令统一，指挥统一，个人利益服从整体利益，人员的报酬，集中，等级链，遵守秩序，公平，职业与职位的稳定，首创精神以及集体精神。尽管法约尔对组织机构有其偏见，忽视了人与人之间关系的可变性，但是他的观点仍然是有意义的。因为他把管理看成是一种整体工作。

L·古利克 (Gulick) 是应用这些原则、要素的人之一，这些原则、要素是受到那个时代研究公用事业管理的工业家们所拥护。他从董事长的职责出发问道：“主要的管理者是干什么的？”他用 POSDCORB 这个简便易记的办法做了回答。POSDCORB 就是计划、组织、人员、指导、协调、报告和预算六个词的缩略语。古利克及同仁厄威克对公用事业的管理影响很大。他们强调制订正规组织的章程，他们把诸如职员的配备、控制的范围、指挥的统一以及代表的权威这些概念通俗化了。

传统的研究认为，人们的工作能被管理得象机器一样快速和有效率。为了达到这个目的，应该采用经济奖励的手段（多劳多得）以激发人们的积极性；经理或管理者有最大的