

科层化管理对学校管理的适用性分析

张 晶

(苏州大学教育学院硕士研究生)

[摘 要] 从 20 世纪 60 年代起, 科层化管理思想开始应用于学校管理, 并对教育管理产生了很大影响, 提高了学校管理的功能和效率。然而学校不是完全的科层组织, 纯粹的科层化管理不完全适用于学校管理, 在学校管理实践中弊端越来越明显。本文从介绍科层制、科层组织、科层化管理的含义及其特征入手, 分析了学校的组织特性, 并给予定位; 指出了学校管理科层化存在的误区, 进而对问题进行思考; 介绍了一种正在成长中的全新的学校管理模式——校本管理。

[关键词] 科层制 科层组织 科层化管理 学校 校本管理

一、科层制及其特征

“科层制 (bureaucracy)”一词最初由法国经济学家万斯诺·德古尔纳首创, 后由德国社会经济学家马克思·韦伯在《社会组织与经济组织理论》中构建的一种基于法理的, 以实现高效率与合理化为目标的理想化的组织管理模式。韦伯在本书中对科层制作出精确的论述, 认为有以下几方面特征: (1) 层次结构。科层式组织结构呈金字塔形, 分为高层管理、中层管理和基层管理。高层是负责人, 其职能是决策; 中层是行政官员, 主要职能是贯彻决策; 下层是一般工作人员, 主要职能是执行决策。这样, 每个官员都能对其下属的行为的决定负责。(2) 权力集中。与层级结构相一致, 在科层式组织体系中, 按照管理权限和责任将每个组织机构排列在不同的层级上, 由低到高, 权力逐渐集中, 构成一条垂直分叉如金字塔形态的权力线。(3) 职能分工。组织成员在工作上应有专门分工、按个体受过的训练和技能经验来指派他们各自的任务, 并详细规定各个职位的权力和责任范围。(4) 以规章制度来控制成员的决定的行动, 使每个成员都必须按规章制度从事职务活动, 并以成文的规章制度为依据, 以此保证一致性、可预料性和稳定性。(5) 人情关系的淡化。组织中的成员要除去纯粹个人的情绪的干扰和非理性的因素, 以此保证组织中人与人之间都是一种非人格化的关系, 减少成员间的摩擦, 使成员在主管部门的指导和控制下, 服从系统化的严格纪律。

二、科层组织有何特征, 学校是否科层组织, 在学校实施科层化管理是否适用

科层组织有以下特点: (1) 为实现一个组织的目标, 应把组织的全部活动划分为基本的作业并确定专业化的职务。(2) 各种职务按照等级原则组织起来, 有明文规定的权利与义务。(3) 组织中的每一项活动必须按照严格的规章制度执行。(4) 组织中的人员任用根据职务的要求通过考试与培训来实行。管理人员有固定薪金与酬金, 明文规定升迁制度。(5) 组织人员之间完全以理性为指导原则。

从 20 世纪 60 年代开始, 一些教育管理学家和学校组

织的研究者开始运用科层组织的有关结论来解释学校中存在的一些问题。60 年代以后, 教育管理学家更接近于一般管理的研究轨道, 强调学校作为正式组织性质的重要性。那么学校是否科层组织, 科层化管理在学校是否适用呢?

对于学校组织的科层性学者们提出了不同的看法。马克思·何伯特提出学校是完全的科层组织: (1) 学校组织明显是按照专业和具体职务的需要而建立的; (2) 学校组织在很大程度上靠规章制度约束成员行为并借此建立必要的统一性; (3) 学校建立了明确与严格的权力等级; (4) 教育组织中就业取决雇员的专业能力, 晋升凭借在学校组织中雇员的工作成就; (5) 基于理性的考虑, 而不是领导者的超凡魅力。罗纳德·科文: 学校组织存在着科层性与非科层性的两元特性。①行政事物的处理表现出科层性的一面。学术性事物如知识的传播、发现、物化的过程中, 行政约束力不大, 要受学术权威的影响, 表现出非科层性。②科层管理不是唯一的源泉, 专业的出现造成了专业主义的取向。学术权威是新的权力源泉, 不仅如此, 这两种权力不是和谐的, 经常会发生冲突。

韦伯认为, 科层制组织应当具备分工和专业化、非个人取向、权力等级体系、规章制度、职业导向等特征。不可否认, 上述特征在学校组织中均能找到, 但我们并不能因此就认定学校是一个科层制组织。正如波拉德所指出的那样, 在学校中高等教育组织还有着非科层制特征的存在: (1) 学校组织并不像工商企业组织或行政组织那样具有明确一致的目标以及清晰可分的工艺过程, 因而不可能对教师的工作业绩进行完全客观的评价; (2) 学校组织中的主要角色是教师, 而不是科层制组织中的行政人员; (3) 教育工作所关注的是以人的变化为标志的教育目的的实现, 所以师生互动关系必然广泛地涉及知、情、意、行等各个方面, 难以做到科层制组织所要求的纯粹的非个人取向; (4) 在规模较小的学校中, 组织结构十分简单, 几乎看不到任何科层制的痕迹; (5) 过度的科层化必然会加大对教学人员的困扰, 降低学校组织的教育效果。这就意味着学校并非典型意义上的科层制组织, 它至多只能说是一个半科层制组织。既然学校只是一个半科层

制组织,那么其组织特性的另一半是什么呢?埃齐奥尼根据组织的专业性程度,将中小学校定性为半专业组织。作为一个半专业组织,专业人员在组织成员中所占的比例较大(一般超过 50%),这些专业人员往往具有以下一些特点:(1)经过训练而获得的专门技能,如教学组织技术、人际沟通能力等;(2)实施一套专业人员的规范,包括无私奉献的精神、服务学生的理想、处事公正的原则等;(3)同行导向的参照团体,即专业人员往往比较关注同行的意见;(4)希望在作专业决定时拥有自主权,反对行政干预专业性的事务;(5)主张以学识和各种标准为基础的自我管理,不愿受到过多的外部控制。

科层管理对教育管理产生了实实在在的影响:许多国家在教育系统中建立了上下紧密衔接而又明确分工的管理体系;国家通过法律、政策,赋予各级教育组织以明确的职责和权力,在学校内部建立完善的教育组织网络,各职能部门层次分明、分工明确、有标准的工作程序;科层式学校管理从纯技术角度看的确是一种有效的管理形式,在知识化、专业化、制度化、精确性、任务的明确性、纪律的严格性、活动的连续性等方面,提高了学校管理的功能和效率。但是,学校不是完全的科层组织,纯粹的科层化管理不适用于学校管理。

三、走出学校管理科层化的束缚

在教育领域,学校因具有科层制组织的某些特征而走上了科层化管理的道路,科层制组织惯用的统一要求、行政命令、集权统治等方式开始在学校日益盛行。当这些手段被不加节制地滥用时,学校便陷入了科层化管理的误区,突出地反映在以下一些方面:(1)管理权限高度集中,学校组织结构的科层化、官僚化程度高,森严的等级体系人为地造成了管理阶层与被管理阶层的对立,单向的“命令—服从”关系妨碍了学校成员主体精神的发挥,隐含的“秩序至上”的行为准则严重抑制了教师劳动的创造性。学校管理机构庞大而僵化,面对内、外部变化的环境、条件,缺乏应变能力、适应能力和创新能力;(2)出于管理上的便利性,地方教育管理部门对各级各类学校的管理往往会采用统一的管理模式,而忽视了各级各类学校的特点,这样必然导致各个学校“千篇一律”,没有自己的风格和特色;(3)学校的管理模式是一种外控的、官僚制的管理模式,校长、教师、学生、家长、社区人士等学校的相关利益者对学校的管理及决策没有发言权,他们只是机械地执行各级教育行政部门的指示、命令,缺乏工作的积极性、主动性、责任感,使得学校的管理效率低下。

面对学校管理科层化的危害,以理性为基本信念和手段的科层组织理论对此不能再进行有效的解释,科层式的学校管理也不能在外部环境急剧变化的情况下对学校的发展作出快速反应。由此,20 世纪 80 年代以来,各国都在不断地对教育进行改革,以适应外部环境的需要。校本管理作为一种学校管理模式应运而生,在一些国家广为推行。

校本管理(school-based management)简称“ISM”,是

发端于美国而后波及大部分发达国家和地区的一场国际性学校管理改革运动。校本管理这一概念主要具有两层含义:(1)学校决策权从上级部门下放到学校,学校作为自主决策、自主发展的办学主体,在课程设置、人事安排、财政预算、资源分配等各个方面拥有自主权;(2)与学校联系紧密的各种相关利益者,如校长、教职员工、学生、家长、社区人士等都有权参与学校的决策。由上可知,校本管理的核心是权力下放,根本点是学校自主和共同决策。校本管理从本质上讲比传统的科层式管理模式更科学,更富有成效,它对科层式管理模式产生重大冲击的同时,又对其加以革新,是一种有效的教育管理模式。

1. 内控式管理:校本管理的哲学基础是内控式管理:学校根据自己的需要、特色来确定办学方向和任务,根据自己的情况和条件,由自己进行管理,在确定管理战略、提高教育绩效、开发教学目标、参与决策等方面拥有更大的自主权,学校成为自主发展的主体,政府主管部门则由控制者转变为顾问、支持者。

2. 差异管理:相反,在校本管理中,管理的弹性得到重视,管理的灵活性得到强调,各学校可以根据自己的条件和需要进行差异管理。由于当前教育的复杂性和校际间的差异性,用一套标准的结构和统一的评价标准来管理学校显然是不实际的。差异管理给学校以丰富的活动空间,各学校从本校的校情和特点出发,灵活机动地发展和制定自己独特的教学和管理学校的策略,走出了一条有自己特色的学校改革和发展之路。

3. 分权管理:分权管理是校本管理的重要方面。当学校在教育、教学、人事、财政等方面遇到问题时,学校有权对问题进行认真分析、甄别,及时、有效地加以解决,而不须事事请示上级,这样就能提高工作的效率。

4. 共同决策:校本管理将权力下放到学校,共同决策成为非常重要的理念。在实施校本管理的学校中,一般都成立校本管理委员会,成员来自教师、家长、学生、社区成员等,其职能是参与学校的各项决策,如制定学校改进计划、评估学校课程计划的成效、建立学校年度预算等。这样就能制定出有学校特点的、民主的、质量较高的决策。

参考文献:

- 伯顿·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].杭州:杭州大学出版社,1994.
- 彼得·布劳.现代社会中的科层制[M].上海:学林出版社,2001.
- 周光礼.高等教育组织的定位与管理[J].高等教育研究,2000,(5).
- 李联明.论高校管理体制中的科层制管理[J].职业技术教育,2002,(16).
- 郭继东.走出学校管理科层化的误区[J].江苏教育学院学报,2002,(3).
- 夏新斌.校本管理理论述评[J].外国教育研究,2003,(7).