

谈教育局长的领导力及其提升策略

■从春侠

摘要 教育局长是我国区域教育行政管理的基本领导群体,其领导行为直接影响着区域教育发展的内涵与进程。按照权变领导理论框架,教育局长的领导力与教育局长的工作情境直接相关。由于教育局长的工作情境具体由教育局、政府和学校系统三个开放的工作系统构成,因此,教育局长的领导力呈现出三维结构,即行政领导力、政治领导力和教育领导力。相应地,教育局长要提升领导力,应该从三个维度入手:领导领导者,有效提升教育局长的政治领导力;认识教育组织特征,有效提升教育局长的教育领导力;发展组织文化,提升教育局长领导的有效性。

关键词 教育局长;领导力;领导者;区域教育发展

中图分类号:G46 文献标识码:A 文章编号:1004-633X(2012)07-0022-04

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》颁布以来,我国教育发展进入了全面推进和重点攻坚阶段,若干重大教育类课题亟待全社会各方面积极关注并研究推进,一系列重大教育改革和发展部署也需要各级政府特别是基层政府认真贯彻和执行。在此过程中,作为基层教育行政组织的领导者,地市教育局长和县教育局长(统称教育局长)扮演着关键的角色。除高等教育之外,国民教育体系中大部分内容是在基层政府主管的区域内进行的,而教育局长则是该区域内教育发展的首席执行官,其地位之重要、作用之大可想而知。如果教育局长的领导力水平不高,就会影响到我国教育整体发展水平和战略目标的实现。特别是在当前政校关系还没有理顺的情况下,学校对政府的依赖性很强,教育局长既是政府主管教育职能部门的负责人,又是教育系统的总指挥和代言人。在一定程度上,可以说,区域内学校的发展水平,乃至校长、教师队伍的整体状况,都与教育局长的领导力息息相关。

一、教育局长的领导力

(一)领导及领导力的内涵

在区域教育系统中,教育局长是一个领导者。所谓领导,虽然存在多层面的理解和定义,但是有一些核心要素是共同的。其一,领导是一个过程,是一个领导者和下属之间的一种交互活动。其二,领导包含着影响,领导是一种有意识地影响别人的行为。诺斯豪斯认为,影响力是领导行为的必备条件,没有了影响力,领导就不复存在。其三,领导出现在一个群体的环境中,意味

着影响具有一个共同目标的群体或者组织,领导具有组织功能。其四,领导包含着实现目标,领导行为有明确的目标指向,领导活动与引导一个群体完成某一任务或达成某一终点有关^[1]。按照这一分析,教育局长在区域教育系统内行使的是领导职责,他是一个领导者。

领导力更多地是强调领导者行使领导职责的能力。加里·尤克尔认为,领导力概念可以分为四个层次,分别为内在个人层次、二元层次、团体层次和组织的层次^[2]。实际上,纷繁复杂的领导理论是在不同层次发展的结果,如领导特质理论就是在个人层次上发展起来的,领导行为理论、权变理论则属于二元层次,即关注了领导者与被领导者之间的相互关系,近年来的一些新型的领导理论,如变革型领导理论、团队领导理论大多属于团体层次或者组织层次。实际上,领导学整体脉络正是在这四个层次上逐步展开的。因此,当前,在团队或者组织层次上关注和探讨教育局长的领导力,更具有价值和意义。

(二)教育局长领导力的内涵

按照权变领导理论框架,教育局长领导力的内涵与其具体工作情境直接相关。在目前的教育行政管理体制下,教育局长的工作情境相当复杂,至少包括教育系统、政府系统和区域社会系统三方面开放的系统环境。与此相适应,教育局长扮演的也不是单一的教育领导者角色。笔者对教育局长角色的复杂性进行过系统研究,教育局长至少承担了六种职务角色,多角色必然带来不同角色间的矛盾与冲突,造成角色困境,这也意味着不同教育

局长个体角色选择的随意性影响着教育局长本位角色的发挥^{〔3〕}。张志勇曾概括指出,教育局长面临四个方面的角色冲突,分别为职业角色冲突、责权角色冲突、管理角色冲突以及理想与现实的角色冲突^{〔3〕}。多系统的工作环境以及多方面的角色冲突显然对教育局长领导力的建设与提升提出了更高的要求。其实,这种情况并非我国所独有,而是具有一定的普遍性。哈佛学者苏珊·约翰逊通过对美国教育局长的研究表明,来自不同方面的要求和压力要求教育局长素质全面,发挥综合的角色。她的研究显示,教育局长只有具备了教育的领导力、政治的领导力和管理的领导力三种领导能力,才能够在具体的领导过程中不至于陷入被动。

由此可见,教育局长的领导力至少应该包括三个维度,即行政领导力、政治领导力和教育领导力。行政领导力是教育局长履行职责的基础。行政领导力的核心是教育局长运用组织结构进行监督、支持和计划的能力。教育局长是基层教育行政管理人员,他必须首先扮演好执行者的角色,进行组织、规划、协调、沟通、经费管理、人事管理、分析问题、解决问题,这些管理技能构成教育局长领导力的基本单元。政治领导力包括两个方面。首先,作为基层教育行政管理者,教育局长必须熟悉、掌握国家有关教育方面的政策方针,并能够认真贯彻落实,准确把握区域教育发展方向;其次,政治领导力还意味着教育局长在政府系统内和社会系统内能够有一定的影响力,能够通过自己的行为、人际关系、社会地位为教育系统争取必要的资源和政策支持。从这一意义上来看,教育局长政治领导力的实质是获得资源、建立同盟的能力,这是教育局长胜任工作的前提与保障。教育领导力主要是指专业领导能力,是教育局长在教育系统内的影响力,这种影响力是通过他对教育组织特性的认知和研究,对教育规律的把握和理解,对校长、教师专业队伍建设的引导,对教育理论的钻研与把握,对教育工作的情感投入等方面体现出来的,是教育局长领导力的核心,也是教育组织特性对领导者提出的专业要求。

从实践角度来看,在教育局长领导力三维结构中,教育局长往往只具备一维或者二维领导力,呈现出单纯的行政型教育局长、教育专业型教育局长、政治型教育局长或者二维的行政+政治型教育局长、行政+教育型教育局长等类型,真正具备三维领导力的教育局长比较少,而这其中最难兼得的又是政治领导力和教育领导力。

二、教育局长领导力的提升策略

提升教育局长的领导力是一个难题,特别是在政治领导力与教育领导力的提升方面,需要领导局长长期甚至终身的修炼。

(一)领导领导者,提升教育局长的政治领导力

无论是县教育局长还是地市级的教育局长,都隶属于政府系统,是政府职能部门的负责人,承担着管理和发展本区域教育

工作的任务。如何争取政府领导特别是政府主要领导对教育工作的认可和支持尤为重要。而领导领导者,不仅是教育局长政治领导力提升的重要策略,也可以为有效发挥其教育领导力提供保障和助力。

要达到领导领导者的目的,教育局长可以从以下几方面入手:其一,放下对领导者的成见。作为教育系统的领导者,特别是长期在教育系统工作,从教师、校长中提拔起来的教育局长,往往会以专家自居,经常强调教育工作的专业性,对没有教育系统工作经验的上级领导往往抱有成见,认为他们不懂教育。这种看法非常不利于教育局长有效开展工作。实际上,不管上级领导素质、水平和能力如何,教育局长必须摆正自己的位置,要充分表达自己对上级领导的尊重,这是领导领导者的首要前提。其二,给领导者充分的安全感,与之建立共赢的合作关系。从心理学角度来讲,安全感就是控制感,作为领导者,其安全感主要来自两个方面,即对工作全局的掌控感以及自身的位置不受挑战。教育局长作为下属,必须与自己的上级领导经常沟通,让上级领导随时掌握自己的工作动态。同时,教育局长还要给领导者非常明确的信息,“我的工作成绩是你的领导有方,我始终在你的领导下开展工作,教育系统的工作成绩是我们共同的业绩”,从而和领导者建立共赢、联盟的合作关系,只有这样,才能充分利用上级领导的各方面资源和影响力,推动教育系统各项工作的开展。其三,做好参谋和助手,帮助领导者创造政绩。作为政府领导者,创造政绩是其主要而直接的工作目标。教育局长要帮助领导者树立正确的政绩观,引导他们在区域教育改革发展“建功立业”,做好领导者的参谋和助手。教育局长要对国家宏观教育发展形势和国家各项教育法规、政策、制度安排有深刻的认识和把握,同时,还要对区域教育发展形势、面临的任务有深入的调研分析和科学规划,要让领导者特别是政府主要领导者认识到发展教育的重要性,使他们意识到区域教育发展有所作为,区域教育发展可以给区域整体发展以及政府形象带来积极的影响,等等。近些年来,一些地区不断涌现出教育制度创新的案例和实践,这些案例、实践发生的一个重要的机制就是地方主要政府领导的高度重视和支持,同时也是区域教育领导者充分发挥政治领导力、有效影响领导者的成功范例。

还应该指出的是,领导领导者不仅能够充分利用领导者的资源、影响力为教育所用,也可以进一步强化教育领导者在教育系统内的教育领导力,引导学校进一步健康发展。

(二)认清教育组织特征,提升教育局长的教育领导力

组织理论发展表明,与其他组织相比较,教育组织具有鲜明的特征,认识和把握教育组织特征,有助于提升教育局长的教育领导力。

考察组织一般从目标、结构、技术、人员四个方面进行,教育组织在这四个方面都具有鲜明的特征,限于篇幅,笔者仅以结构和人员两方面的特点来说明。

在结构方面,学校系统和学校结构很松散,学区内的学校有相当的自治权和自由度,教师在课堂上也只受校长的一般性控制和领导,这种特点与科层组织理论中的组织有很大的不同。维克把这种组织特征概括为松散联结系统。与紧密联结的系统相比,这种系统的特点是,组织的子系统虽然互相关联,却保持着各自的特点与个性,可以在不影响其他系统的情况下,对环境的变化做出及时的反应^[4]。教育行政部门与区域内各学校的关系就具有这样的特征,学校内管理者与教师之间也具有松散联结的特点,我们应该对学校系统的这一特点给予关注。实际上,教育组织虽然在一些方面具有松散结合的特征,特别是在一些教育活动、教学活动方面具有松散结合的特征,但是在另外一些方面也是紧密结合的,如资源管理、课程安排等。应该说,教育组织具有双重系统特征^[4]。因此,教育局长既要要对教育组织有关方面加强管理和领导,同时,也应该认识到教育组织松散联结的特征,充分发挥教育系统内各子系统的主动性和能动性,给它们充分发展的空间和环境。

在人员方面,教育组织也具有鲜明的特点。首先,学生群体的特点使教育组织与其他组织区别开来。学生是学校的工作对象,同时也是学校的产品。作为工作对象,他们各具特色,且处于不断发展变化的过程中,学生的发展是在学生与教师、学生与学生的人际交往中进行的,这一过程具有很多不确定性。同时,教育者无法判断教育产品(学生)的质量和品性。特别是对于基础教育来说,拿到毕业证书的学生实际上只是刚刚结束了他教育生涯的起步阶段,未来的路还很长,其发展不可预测。其次,学校中的教师是一个专业群体,具有高度专业自治的意识,其伦理规范和道德意识强,科层意识弱。这又与行政部门有着明显的不同。行政部门是典型的科层组织,官本位意识浓厚,强调层级结构,依托明确的规章制度进行控制和管理。权力的组成是一个典型的金字塔结构,有明确的办事规范,下级绝对服从上级,纯粹个人的、情绪的和非理性的因素必须排除。而学校教师由于工作性质的关系,他们必须依赖与学生建立的强烈的情感关系引导学生的进步与成长,必须在自主、创造性的教学活动中实现教育目标,因此,必然与科层制度产生冲突和矛盾。

教育的组织特征为教育行政领导者提出了挑战。教育局长普遍反映,教师队伍难管理,教育组织的根本任务是培养人、教育人、发展人,而要达成此目标,就必须依靠校长、教师这些专业群体。可以说,领导好专业群体,激发专业群体的积极性和创造性,是教育局长面临的核心领导难题。而对教育组织人员特征的认识和把握无疑是领导实践的前提和基础。

(三)发展组织文化,提升教育局长领导的有效性

教育组织特征表明,传统的管理模式,特别是依赖科层系统自上而下监督和指令式的领导模式发挥的作用非常有限。很多自上而下推动的教育改革往往收效甚微,有些试图加强对学校教育、教学行为控制的行政措施也往往流于形式,这种状况经常对教育行政领导者的法定权威与领导水平提出挑战。研究表明,通过发展组织文化可以实现对教育组织的有效控制。

欧文斯指出,组织文化是告知人们什么可以接受、什么不可以接受的规范,组织最珍视的是主导价值观念,组织成员认同的基本假定和信念,要与雇员相处并被接受为成员必须遵守的游戏规则,指导组织与雇员和顾客友好相处的理念,等等^[4]。组织文化的这些要素是组织成员经过一段时间共同协作发展起来的,是组织成员共同学习和相互学习的结果,并随着组织的发展不断完善和丰富,形成了组织内部特有的行为方式,这种行为方式经常被认为是理所当然的,处于集体无意识状态,但是会长时间发挥作用。

组织文化一旦形成,就会内化为组织的一种权威,制约着人们的行为,从而对组织的发展起着关键的作用。很多研究表明,组织文化是一个组织优劣的决定性因素。沙因指出,组织领导者的一个重要职能就是创造、管理和在必要的时候改造组织文化。他认为,文化和领导是同一问题的两个方面,领导的影响力主要体现在对组织文化的影响力,文化管理职能应该成为领导者领导行为的核心职能^[5]。特别是在教育组织中,文化的作用更加显著,有关有效学校的研究表明,组织文化是决定教育组织品质的根本因素^[4]。而特定的组织文化可以提高教育组织的有效性,这一点应该引起教育组织领导者的高度重视。

实际上,采用发展组织文化加强对教育组织控制的领导策略,是建立在把组织中的人作为提升组织有效性最为关键资源的基础上的。因为在教育组织中,真正对学生产生影响的是教师和其他员工的态度和行为,而不是图书馆的规模、仪器设备等物质条件。虽然任何人都没有能力直接改变和影响组织参与者的内心状态,或者说参与者的动机,但是,作为组织的领导者,完全有可能用间接的方法做到这一点,即创造一种促进组织成员个人发展的组织环境,创造一种支持创造、团队建设和参与解决问题的组织文化,使之成为触及和激发组织成员内在动机的强大能源^[4]。教育领导者发展组织文化,可以从以下几方面着手。

其一,苏霍姆林斯基曾经说过,对学校的领导,首先是教育思想的领导,其次才是行政上的领导。他之所以这样说,不仅基于他对教育组织特性的深刻认识和把握,还在于他深刻认识到发展组织文化对教育领导者的重要意义。教育思想的领导正是塑造和发展组织文化的重要内容,领导者可以通过会议、口头交谈、文件等多种方式传递需要倡导的价值观、理念和信仰,旗帜鲜明地表达倡导什么、反对什么,着力进行教育思想的领导,从

而达到发展组织文化的目的。

其二,制度建设也是发展组织文化的有效策略。明确而有效的制度是组织成员行为规范的有效载体。教育领导者要通过一系列的规章制度,让校长和教师非常明确地了解到获得奖励、报酬和提升的标准是什么,什么样的行为和表现可以得到不断发展的机会,作为教育组织的成员具有什么样的责任和义务,等等。明确的制度安排和要求可以减少很多影响组织健康发展的消极文化因素,进一步凝聚健康、明晰的教育组织文化氛围,从而引导组织成员的行为。

其三,领导者要以身作则,做好角色示范。沙因指出,文化首先是由领导者的行动创造的,文化也由领导者进行灌输和增强^[5]。较之领导者在会议上说了什么,大家更加看重的是领导者做了什么,因此,领导者公开的行为对于组织成员传播价值观具有非常重要的价值。领导者的角色示范表现在很多方面,比如,是否一贯重视领导者自己所倡导的核心工作,是否始终关注核心工作的相关事务,是否能够及时对有关核心工作的方方面面进行调节、控制和奖励,等等。“一贯重视某些事务就是传递某种信息的一种强有力的方法,特别是领导者言行一致,就能产生更强有力的影响,而如果领导者没有意识到这一过程的力量,或者他们重视的事情不一致,那么,下级和同事就会花费大量的时间

和精力来理解领导者行为的真正含义,或一筹莫展。”^[5]

领导者的角色示范还体现在面临重大事件或者危机时刻领导者的反应。在面对重大事件或危机时,领导者的态度、语言和行为也会给组织成员造成深刻的影响,成为组织文化的一部分,进而影响组织成员对领导者以及组织未来发展的判断。所以,领导者要时刻注意自己在组织环境中的言行和态度,有意识地利用自己的举手投足影响和发展组织。

参考文献:

- [1][美]彼得·诺斯豪斯. 领导学:理论与实践(第二版)[M]. 吴荣先等译. 南京:江苏教育出版社,2002.
- [2]Gary Yukl·Leadership in Organizations [M].NJ:Prentice Hall, Inc,2002.14.
- [3]从春侠.困境与超越——教育局长角色研究[M].北京:新华出版社,2010.6.
- [4]罗伯特·欧文斯.教育组织行为学(第7版)[M].窦卫霖等译.上海:华东师范大学出版社,2001.157.158.165.226.186.
- [5][美]埃德加·沙因.企业文化与领导[M].朱明伟,罗丽萍译.北京:中国友谊出版社,1989.3-4.342.244.

作者单位:国家教育行政学院,北京 邮编 102617

Educational Leadership of the Education Bureau Directors & Its Promotion Strategies

CONG Chun-xia

(National Academy of Education Administration)

Abstract: Education bureau directors are basic leaders group in our educational executive management system, which behavior directly influences development of area education. Based on Contingency Theory of Leadership, leadership has relationship with situations directly. For education bureau directors work in education bureau, government and school systems, so the leadership structure of education bureau directors has three dimensions: managerial leadership, political leadership and educational leadership. Accordingly, education bureau directors want to improve their leadership, could follow these three strategies: learning how to lead their leaders, understanding education organizational characteristics, and developing organizational culture.

Key word: education bureau directors; educational leadership; leaders; development of area education