

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

教育行政概论

主编 陈孝大

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放

教育试点项目教材

教育行政概论

主编 陈孝大

中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育行政概论/陈孝大主编. - 北京: 中央广播电视大学出版社, 2001.6

ISBN 7-304-02040-7

I. 教… II. 陈… III. 教育行政-概论-电视大学-教材 IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 037079 号

版权所有, 翻印必究。

教育行政概论

主编 陈孝大

出版·发行/中央广播电视大学出版社

经销/新华书店北京发行所

印刷/北京诚顺达印刷有限公司

开本/850×1168 1/32 印张/10 字数/239 千字

版本/2001 年 5 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数/0001 - 15000 册

社址/北京市复兴门内大街 160 号 邮编/100031

电话/66419791 68519502 (本书如有缺页或倒装, 本社负责退换)

书号: ISBN 7-304-02040-7/G·559

定价: 14.00 元

致 读 者

尊敬的读者，当您打开这本书的时候，您可能会提出如下问题：这本书是为谁写的？这本书说了些什么？这本书有什么特点？下面就是我们对这些问题的回答。

这本书是教育部“人才培养模式改革和开放教育试点”项目，中央广播电视大学教育管理专业（专科）教育行政概论课程的指定教材。主要读者对象是中国中西部地区兼顾东部地区的中级、初级教育管理人员和教师。作为教育行政概论课程的主要媒体，这本书的目的在于使读者系统了解并掌握教育行政的基本概念和基本知识，提高教育行政的能力。全书所涉及的都是教育行政的基本问题，重点面向基础教育，内容选择以“必须”、“够用”为原则，同时注重本课程知识的系统性、实用性和时代性。

全书共分十二章。第一章绪论，介绍教育行政学科的核心概念与研究方法。第二章至第四章，介绍教育行政的制度构架，分别讨论行政体制、组织机构和学校教育制度。第五章至第八章，介绍教育行政的对象，包括课程和人、财、物的管理。第九章至第十二章，介绍教育行政的手段，即法制、规划、督导和评价。通过本书的学习，读者对教育行政所涉及的基本知识能够有一个概括性的了解，有助于从事教育行政的理论研究和教学实际工作。

本书的编写正值我们跨入新千年之际，《中共中央国务院关

于深化教育改革全面推进素质教育的决定》使得我们对于教育行政的思考在一个更高的层面上展开，能够以新的要求来审视和总结本学科已有的研究成果。国家西部大开发战略使得我们更加关注和理解西部发展的紧迫性和特殊性。我们在教育行政的研究和教学中，也需要更加贴近西部的需要，特别是西部教育行政的需要。另外，世界已进入一个信息化的时代，网络技术正在改变教育行政的手段和内容，我们需要关注和跟踪教育行政的信息化问题。

为了适应广播电视大学现代远程开放教育和成人在职学习的特点，本教材在设计上，将辅助学习内容以学习目标和本章小节等形式体现在本教材中，并在本教材的基础上，配备了录音教材和 IP 电视课程作为辅助媒体。三种媒体的关系为：文字教材是主媒体，用以系统表述本学科的基本知识，完成教学大纲的要求；录音教材主要用于对本课程的学习进行学法指导；IP 电视课程主要用于对本课程的学习进行阶段性辅导。此外，我们还将利用电视直播课堂、网上辅导和下发习题练习册等形式，加强对学生的学习过程和期末考试前的辅导。

学习进度和媒体一览表

章次	内 容	课内 学时 (学时)	网上 辅导 (次)	录音 (学时)	课 件 辅 导 (学时)	电视直 播课堂 (学时)
第一章	绪 论	6	1	1	4	2
第二章	教育行政体制	10	1			
第三章	教育行政 组织机构	8	1			
第四章	学校教育制度	8	1			
第五章	课程行政	10	1			
第六章	教育人事行政	10	1			
第七章	教育财政	10	1			
第八章	教育设施	8	1			
第九章	教育法规与 教育行政执法	10	1			
第十章	教育规划	8	1			
第十一章	教育督导	10	1			
第十二章	教育评价	10	1			
总 计		108	12 次	每学 时 40 分钟	每学 时 50 分钟	每学 时 50 分钟

目 录

致读者

学习进度和媒体一览表

第一章 绪 论	1
第一节 教育行政的含义、内容和研究方法	1
第二节 我国教育行政的产生和发展	8
第二章 教育行政体制	22
第一节 教育行政体制概述	23
第二节 新中国教育行政体制的历史发展	31
第三节 我国基础教育行政体制改革	37
第四节 我国高等教育行政体制改革	41
第三章 教育行政组织机构	45
第一节 近五十年我国教育行政组织机构的发展过程	46
第二节 我国现行的中央教育行政组织机构	49
第三节 我国现行的地方教育行政组织机构	53
第四节 教育行政组织机构的改革	59

第四章 学校教育制度	67
第一节 学校教育制度概述	67
第二节 学校教育制度建立的依据	71
第三节 我国近代学校教育制度的发展	75
第四节 我国现行的学校教育制度	81
第五章 课程行政	90
第一节 课程行政概述	90
第二节 课程行政的体制	92
第三节 课程行政的内容	97
第四节 课程实施的指导	109
第六章 教育人事行政	114
第一节 教育人事行政概述	114
第二节 教育行政机关内的国家公务员的管理	120
第三节 校长的管理	127
第四节 教师的管理	138
第七章 教育财政	147
第一节 教育财政概述	147
第二节 教育财政的基本制度	150
第三节 我国的教育经费	154
第八章 教育设施	165
第一节 校舍的建设与管理	165

第二节 学校设备的配置与管理	182
第九章 教育法规与教育行政执法	195
第一节 教育法规概述	196
第二节 教育立法	202
第三节 教育行政执法	208
第十章 教育规划	225
第一节 教育规划概述	226
第二节 制定教育规划的相关因素	228
第三节 制定教育规划的原则	234
第四节 制定教育规划的方法	238
第五节 制定教育规划的程序	242
第十一章 教育督导	247
第一节 教育督导概述	247
第二节 教育督导的职能	251
第三节 教育督导的过程	255
第四节 教育督导的内容	260
第五节 教育督导的机构和人员	264
第六节 教育督导的原则	269
第十二章 教育评价	277
第一节 教育评价概述	277
第二节 教育评价的原则	288
第三节 教育评价的方法	291

第四节 教育评价的实施	297
主要参考文献	302
后记	305
教育行政概论课程组成员及其分工	307

第一章 绪 论

学习目标

- ◆ 了解教育行政的含义
- ◆ 明确教育行政的基本内容
- ◆ 熟悉教育行政的研究方法
- ◆ 理解我国教育行政产生和发展的基本过程
- ◆ 认清我国当前教育行政改革的基本走向

第一节 教育行政的含义、内容和研究方法

一、教育行政的含义

教育行政是政府的职能，是国家行政的重要组成部分，是国家通过政府的教育行政部门对教育事业进行的组织、领导和管理。

教育是一项培养人的系统工程，是社会向年轻一代传递知识、技能、文化、习俗、道德的过程。教育既是家庭的工作，也是社会的工作。学校的出现，使得教育更加专门化，提高了教育的规模和效益。在现代社会里，教育成了生活的必需品，谁来负责组织和管理年轻一代的教育？仅靠家庭是不够的，仅靠企业也

是不够的,最有权威的组织和管理者是政府,包括地方政府和中央政府。不同国家的形成方式和民族传统不一样,其政府对教育行政的职责也不一样。在中央集权国家,教育行政的重心在中央政府,中央政府对该国教育事业进行统筹、组织和管理。在地方分权制国家,教育行政的重心在地方政府,地方政府在教育行政中发挥更大作用,中央政府只起协调和统筹的作用,在地方分权制教育行政体制下,不同地区的教育会有不同的法规和不同的要求。

我国《教育法》规定:“中等及中等以下教育在国务院领导下,由地方人民政府管理。”“高等教育由国务院和省、自治区、直辖市人民政府管理。”(第十四条)“县级以上地方各级人民政府教育行政部门主管本行政区域内的教育工作。”“县级以上各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内,负责有关的教育工作。”(第十五条)

教育行政的目的在于保障全体公民的教育权利,促进社会教育事业的发展,从而为社会进步和繁荣服务,具体说来主要是两个目标:一是增强民族凝聚力。统一文字的编订与使用;民族传统文化进入“教科书”,统一的教育行政网络的建立,都强调了民族的共性,对民族的形成和发展,都起了极其重要的作用。没有民族凝聚力就没有国际社会的安定和世界的和平,历史和现实都充分地说明了这一点。二是推动社会经济发展。知识经济时代的到来,要求各国政府做好准备,培训好本国的人力资源,使他们能够适应迅速变化的全球经济。全球经济的生产流通和消费都需要优质教育的支撑。世纪之交,中国政府提倡素质教育,就是要培养适应知识经济需要的、有创新精神和实践能力的一代新人。这是今天中国教育行政的主旨。

教育行政具有以下三方面功能:

1. 领导功能

教育行政人员要代表政府对教育事业实施领导,要紧紧围绕国家意志和社会需要来制订教育目标和规划,使基层教育系统与整个教育系统的目标相一致,同时使教育系统的目标与社会发展的总目标相一致。

2. 服务功能

邓小平多次说过,行政工作就是服务。教育行政就是为教育事业服务,为教师的教与学生的学服务,为学校工作服务,这就要求教育行政工作者有效地调配人、财、物,使人尽其才,物尽其用,财尽其效,为办好教育事业服务。

3. 监督功能

教育行政工作者不光要布置任务,提供服务,还要及时进行检查指导,依据教育目标,对教师、学生和学校进行考核和监督。

二、教育行政的内容

教育行政作为一个研究领域,出现于本世纪初,其标志是美国的达顿(S. T. Dutton)和斯内登(D. Snedden)1908年发表的《美国公共教育行政》(The Administration of Public Education in the United States)一书。

同期,还有其它教育行政专著问世,这一时期教育行政的研究人员受泰勒(Taylor)的科学管理思想的影响,强调在学校系统中引入企业管理的方法,以提高教育工作的效率与效益,这一时期的教育行政研究涉及了教育经费、教育督导、教育统计、课堂管理等问题。

教育行政这一学科的充分发展则始于 20 世纪 50 年代,这一时期西方的社会科学研究中大量地使用了实证的研究方法,心理学、社会学、经济学等学科的学者,开始把他们本学科的研究方法带入教育行政领域,使教育行政学的研究从经验总结转入了实证研究。研究人员深入学校、深入教室、深入家庭,从教育现场收集信息,撰写研究报告,丰富了教育行政研究,使教育行政学得到了独立的学科地位。

我国的教育行政研究开始于 20 世纪初,这一时期的教育行政研究主要是为配合西方学校制度的引入和科举制度的废除而开展的,主要是介绍西方和日本的教育行政学的著作,建国以后,在大学教育系的课堂上,主要是翻译了前苏联的教育学著作,这些著作介绍了前苏联对马克思主义教育观念的理解,侧重讨论了学生怎样学、教师怎样教,对怎样领导教育事业,缺少专门研究。中国教育行政研究的繁荣是 1979 年以后的事情,为了配合教育行政人员的培训需要,也为了满足教育研究人员的正规化培养的需要,一些学者撰写了一批教育行政与管理的著作,总结了建国以后国家教育行政的基本经验,联系西方发达国家教育研究的成果,把我国的教育行政研究提到了一个新的高度。其中代表性的著作是萧宗六、贺乐凡主编的《中国教育行政学》一书(1996 年人民教育出版社出版)。为了加强对教育行政的研究,1983 年成立了全国学校管理研究会,1987 年起该会更名为全国教育管理研究会,该研究会下还成立了专业委员会,专题研究教育行政的体制、学科建设、整体实验与改革等问题,20 年来,我国的教育行政研究取得了重大进展。

不同的教育行政学者,对于教育行政的学科体系有不同的理解,有一些学者强调教育行政与其它部门行政的共性,从行政职

能出发,构建教育行政学的体系,还有一些学者从系统论的角度构建教育行政学的体系,把教育行政看成是教育系统对社会环境、对市场的一种积极反应。本书采纳的学科体系由三部分构成:第一部分,研究教育行政的制度层面,包括教育行政的体制、教育行政的机构以及学校教育的制度。这些制度框架,具有很强的法规性质,是教育行政的出发点和依据。第二部分是教育行政的内容层面,它涉及到课程行政、人事行政、财务行政和设施管理。教育行政就是要合理地配置人、财、物等资源,使每一个学生都能够接受国家课程所规定的教育。第三部分是教育行政的方法层面,教育行政工作者要通过立法与执法、规划、督导、评估等手段,来推动教育事业朝着预定的目标发展与前进。

学科体系的构建应该是开放的、多元的,最基本的要求就是要能够容纳本领域现有的研究成果,同时又成为教育行政的新知识生产的推动器。我们认为以上的学科体系容纳了教育行政领域的主要研究成果,有助于学习者简明扼要地把握本学科的基本框架。

三、教育行政的研究方法

1. 经验总结法

从每个国家教育行政学科的历史发展看,教育行政研究无不起源于对教育行政实践的总结和反思,最初的教育行政学教授都来自于中小学的校长或者是教育行政部门的负责人,他们把自己丰富的管理经验带进了这一学科领域,他们最先感受到教育行政环境的变化,以及由此而产生的教育行政难题,总结他们的成功经验,启发引导他们反思自己的成长道路,会给教育行政的研究注入永不枯竭的源泉。当然,教育行政的经验有一个去粗取精的

过程，有一个总结归纳的过程。

2. 文献分析法

教育行政研究要注重收集教育生活中有价值的文献，如学校的各种档案资料、图书馆的各种相关资料、教师的备课笔记、学生的作业、家庭与学校的联系册、学生的学籍资料、教育行政机关的文书资料，这些都可以成为文献分析的重要内容，20 世纪 90 年代美国教育界有很多人对自己国家的教育质量很不满意，认为美国教育每况愈下，今不如昔，有一位学者拿出了美国 20 世纪初叶的一份考卷，与 20 世纪 90 年代的一份相比较，发现 80 年后的学生和 80 年前的学生在基本考题上成绩并无相差。他的研究有力地回击了美国教育领域里一些没有根据的批评与评论。文献法使用得好可以得到很好的效果。

3. 调查法

调查法是从社会学中发展起来的一种有效的了解社会的方法，主要依靠问卷与访谈。首先要确定调查的问题，然后要确定调查对象、取样方法、编制问卷表与访谈提纲，然后通过邮寄问卷和现场访谈获取信息，最后处理数据形成结论。调查方法对教育政策的形成背景、实施过程与效果能够提供大量的、准确的、有价值的信息，一项重要的教育政策的出台，无不要经过大量的、艰苦的、细致的调查。教育调查有一整套控制效度与信度的技术，成本也比较高，涉及的面也比较广，需要大型机构甚至跨国组织来主持，国际上有一批专门进行教育调查的非营利的学术组织，在定期调查各国的教育问题，包括教育行政问题。个人所进行的教育调查，应当控制调查范围、调查内容，使之具有可操作性。

4. 实验研究法

实验研究就是创设一定的教育情景，改变这个情景中的一个变量，从而引起其它变量的相应变化，从中发现因果关系。这一研究方法起源于自然科学，在心理学研究中应用比较广泛，在教育行政中也偶尔使用，它的研究对象的面比较小，研究结果的解释比较容易，多用于课堂教学的研究。教育行政涉及的不可控因素比较多，结果的解释比较困难，在教育行政的实验设计中，多采用准实验设计。

5. 文化人类学研究法

这一方法是从人类学研究借用过来的，它要求研究人员不带任何假设和理论框架进入人类生活的场景，平静地观察生活、记载生活、描述生活，发现人们生活中的一些不断重复的生活方式，找出生活中的一些看不见的规则与观念。这一研究方法至20世纪80年以后的研究中使用得越来越多，日益进入研究方法的主流。在教育行政的文化人类学研究中，研究人员试图发现基层教育研究工作者的生活现实、工作愿望和基本处事规则。我国教育行政的文化人类学研究自20世纪90年代引入以后，开始受到更多的关注。如，校长要参加的会议特别多，有人就用人种学的方法去观察校长一学期开会的次数及会议内容，为什么会有这么多会议，校长、教师、上级行政部门对这些校长会议的看法，从校长的角度去理解这些会议的原因和环境，并试图用校长的生活去做出解释。

6. 比较研究法

比较研究最初是一些教育学者的旅行和出国观感。几百年来，教育学者们不停地了解其他国家的教育行政制度，比较本国与其他国家的课程建设、课堂组织、教育管理，取人之长，补己之短，随着比较教育学的诞生，比较的方法也延伸到了教育行政