

导 言

教育的改革是全社会关心的事，而其中教育体制的改革尤为关键。中国改革开放 20 年来，在全社会的支持下，教育的发展突飞猛进，但放眼世界，与教育发达国家进行比较，我们就会发现还存在着较大的差距，还有很长的教育改革之路要走。

谈到教育行政管理的体制问题，似乎是教育政治学和行政管理学的问题，或者说是政府与教育的关系问题，用更通俗的语言说就是国家和各级政府如何管教育的问题。从理想的角度看，教育的行政管理应是民主化、科学化、制度化的，但是由于各国的政治体制、文化教育传统、思想观念和众多社会历史的原因，在全球范围内出现了各式各样的管理形态与模式。这些形态和模式各有利弊，而且在其发展和改革过程中不断地相互抵触和相互渗透，碰撞出许多新的问题和由此引发的新思想。这些都是我们需要研究和借鉴的，是当前教育体制改革不断深化的重要参照。

通常教育的管理体制是以教育的法律法规作依

据的，而教育的法律法规是应当与宪法和政体的原则相适应的。在一个中央集权的国家中，教育的行政管理方式也应该是中央集权的；而在地方自治的国家中，中央集权的教育行政管理模式是行不通的。尽管当今世界各国均在调整和梳理各级各类教育行政机构的权限范围，吸收其他模式的优点和长处，但作为国家统治权之一的教育权仍是至关重要的，不能轻易地动摇其根本。

一个国家教育行政管理体制的形成，有着其深厚的历史、文化、哲学、政治和社会的背景，集中反映了国家与教育的关系。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中写道：“如果全体人民有一个原则的话，那么作为全体人民的构成部分的家庭便也要有这个原则。国家教育的法律在各种政体之下也将不同。在君王国里，教育的法律的目的应该是荣誉；在共和国里，应该是品德；在专制国里，应该是恐怖。”孟氏的论述虽然笼统和概括，但却揭示了国家政体与教育法规及管理体制一致性的规律。

作为有数千年发展历史的教育，不管是东方，还是西方，均已经比较成熟，形成规模，需要规范的和有系统的管理，需要有常设的机构来保证其运行、调整和自我完善。对于处在不同发展阶段，且施行不同政体的国家，教育行政管理体制的不同很难用孰优孰劣来评价。尽管民主的、科学的、大众的、交互式等诸种

理想的行政管理模式是人类追求的目标，但在特定的国度，特定的民族，特定的文化传统之中，以及在特定的经济发展水平上，从主体上看，适宜的模式便是最好的模式。

20世纪下半叶以来，全球信息一体化的趋势已将世界各国的距离拉得很近，各种教育体制和行政管理模式的优劣也都充分展现在世人面前。因此，在几十年来的世界教育改革之中，教育行政管理体制的改革成为了各国政府和教育主管部门关注的重大问题。出现了集权制国家不同程度地向地方放权，分权制国家在一定程度和一定范围内的相对集权。在不断地调整和实践寻求最佳的模式与境界。

教育是国家的事，也是民众的事。亚当·斯密在其名著《国民财富》中指出：“无论在何种文明社会，普通人民虽不能受到有身份、有财产者那样好的教育，但教育中最重要的几部分，如诵读、书写及算术，他们却是能够在早年习得的；就是说，在这个期间，就是预备从事最低贱职业的人，亦大部分有时间在从事职业以前习得这几门功课。因此国家要以极少的费用，就几乎能够便利全体人民，鼓励全体人民，强制全体人民获得这最基本的教育。”

历史的发展推动了民主的进程，国家的富强更需要民众素质的提高，这一切变革都对国家教育行政管理体制的改革提出了更高的要求。日、法等国的中央

集权模式，德国的联邦主义模式，英、美等国中央与地方分权和伙伴关系的模式，以及其他各种类型和特色的模式等，均在其发展过程中显示出各自的合理性和较为突出的得失利弊。特别是二次世界大战以来的世界教育改革，将各种传统的、轴心性质的行政管理模式冲淡了，许多国家在教育行政管理方面的改革也初见成效，相互学习、相互借鉴、研究分析各自的经验教训，成为改革的主要依据。

教育的行政管理体制是一种社会的规定，是在社会各方面认可的前提下，在一定时期内相对稳定的契约形式。作为国家、地方、学校和个人，既有责任、义务，又有权益、机会。作为各自的代表，政府、党派、企业、团体、研究机构等，均以不同的方式参与教育的管理，如参与选举和被选举、监督、评估、常规检查、教学研究与实验等，将社会和时代对教育的作用与影响通过多种渠道注入进去。

在现代社会中作为政府主管教育的各级组织，应是国家和民众意志的代表，既要代表国家的利益，也要代表民众的利益；同时，既要接受政府的监督，也要接受民众的监督。基于此，教育行政管理的体系会根据其有效性、合理性、科学性、民主性、实用性等多方面的指标，从多个角度加以审视和评价，并以此作为改革的依据。

以丹麦为例，该国的教育行政管理是实行中央集

权下的分政管理,由国家、郡、市、私人机构和个人分担教育责任。中央政府中的教育部和议会是最高的教育决策立法机构和财政当局。中央教育行政管理机构与上述其他机构的关系是垂直领导的关系,而制约中央政府教育机构的因素则多来自于该系统之外。根据近几十年的教育改革探索和该国于 1990 年议会通过的新的国民学校法,丹麦于 1991 年颁布了国民学校行政管理条例。其与以往旧条例的区别在于,前者是将条例与学校法结合起来,明确规定了教育的最高决策者及其决策范围;而后者仅是一种框架性的法规,便于调整和灵活地掌握。特别是新条例分散了原本集中的决策权,将原本掌握在中央政府手中的权力部分地下放到市政当局,而市政当局也把原本集中在自己手中的决策权向下一级部门逐层下放,学校的责权集中于市政教育部门和校董事会。管理权的分散与下放在一定程度上调动了地方政府和民众参与教育的积极性和主动性,也使教育在为地方服务方面能够发挥更多更有效的功能。地方上的自主权和决策权多了,并不意味着中央政府失去控制和削弱影响,而是将其职责范围和权限划定在制订总体目标、评估标准、奖惩办法、科研规划、改革思路的指导诸方面。如此既减轻了中央政府的负担,精简了机构,又可以鼓励地方进行改革与创新,营造适于积极探索和实验的良好环境与氛围。

众所周知，美国是联邦制国家，中央政府在很长时间未设教育部，教育的决策权与管理权均在各州。在美国建国 200 年来的教育改革历史中，均有人提议建立联邦教育部，以扩大联邦政府对教育的影响。对此，美国政府、学术界和国民展开了持久和深入的争论。尽管在 1979 年，美国正式成立了联邦教育部，加强了中央政府对教育的管理，但其基本的模式没有发生根本的改变，仍以州为核心，其大部分工作与责任由地方学校委员会承担。联邦教育部的影响主要通过立法和财政补助间接实现，而州的责任则是制订本州的教育法规，提出最低标准，筹措教育经费和展开常规评估与检查等。州以下的学区教育行政管理更贴近公立学校系统的实际，权力更大更直接。在这种以州集权为标志的自下而上的管理模式中，中央与学区的影响及渗透均在发生着变化。各州的教育立法和重要经验教训，以及各种教育资源，不仅是各州发展教育、办出特色的基础，也是联邦立法，制定宏观教育改革方案的依据与借鉴。

即便是地方分权的模式，英、德、瑞士、澳大利亚等国与美国也有许多不同；同样，都是中央集权的管理模式，日本、韩国、瑞典、挪威、法国、意大利、丹麦、俄罗斯、印度、印尼等国，也都有各自的特点。在多元化的政治、经济、文化传统、教育、科技等背景之中，各国的探索与改革，经验与教训均有重要的实用价值和

学术价值。

除了需要对各国的现行教育行政管理模式加以研究外，在教育行政管理科学的专门研究和相关的改革趋势研究方面也应投入更多的力量。近年来，随着教育的不断深入和教育科研的不断加强，对于国外教育行政管理的研究也有所深入，只因过去的积累较少，专门的研究人员寥若晨星，因此在许多方面仍很薄弱，亟待加强。

本书特邀了中央教育科学研究所比较教育研究中心和北京其他教育研究机构的专家，对国外部分国家的教育行政管理制度及其改革发展的动向作了一些基本的研究与评述。其分工如下：

 导言和第一章(美国)程方平

 第二章(英国)杨晓平

 第三章(德国)王绍兰

 第四章(法国)陈丽霞

 第五章(日本)谭晓燕

 第六章(俄国)叶玉华

 第七章(印度)李建忠

 第八章(埃及)：王素

 第九章(泰国)：兰健

 附：主要国家教育行政的现状与改革动向(陈永明)

 应该看到，本书的研究只是初步的和基础性的，

主要是国别研究，而非综合比较的探讨，而且有一些探讨的结论也是开放性的。再者 限于水平、篇幅、条件和情报资料，使得一些问题的研究和探讨还有待深入，难免有值得争议和商榷的地方，希望同行的专家学者多多指摘批评，为教育行政管理科学及其比较研究的繁荣和深入多作有益的尝试，为我国教育体制改革的不断深化提供更多有益的借鉴。

（程方平）

第一章 美国教育行政管理体制

美国是新兴的资本主义国家，也是当今世界的超级经济大国，在建国 200 多年的历史中，美国依靠科学和教育在一个多世纪以前已经跻身于世界强国之列并在进入 20 世纪之后很快成为世界最大的文化教育输出国。

在发展和管理教育事业方面，美国虽然汲取了欧洲的传统，但也的确有自己的特色。这些特色不仅基于美国的政体、地区差异、铸炉文化或多元文化理念、管理科学等等，也基于教育的特殊性、教育思潮的影响，以及美国国民对教育持之以恒的关注与热情。

本章对美国教育的评价主要涉及美国的联邦政府、州政府及其下属各级政府对教育的管理及其相关问题，试图从一个侧面表述美国教育某些成功的经验与教训，为我国当今教育体制的改革提供一些有益的借鉴。

第一节 美国的联邦教育行政管理

与所有国家的教育一样，美国的教育也是受到政治、经济、文化、社会、民族传统和世界环境的种种影响和制约的，其发展的方向、轨迹、速度、形式无不带有时代的烙印和民族的特色。早在成为英殖民地之前，荷兰移民已将欧洲的文化教育传统及相应的教育模式传入美国；而成为英殖民地后，正统的欧洲教育随着英语逐渐成为新大陆的官方语言而被深深地植入美国；在两度抗英战争前后，法国启蒙主义的教育思想冲击着美国，资本主义上升时期强大的生命力也有力地影响着美国；南北战争之后，德国正规化的教育和高等教育的发展，特别是其教育制度的完备对美国启发最大，几乎成为美国教育全面效仿的样板；其他如俄罗斯、意大利、瑞士、苏格兰等国的教育也随着移民和文化传播或多或少地影响着美国这一多民族移民的国家，为其发展和成长带来多方面的经验和启迪，以至最终形成今天美国教育的基本模式。

美国教育的行政管理，是在力求切合本国实际、广泛汲取各国经验的主导思想之下逐渐形成和完善的，而对欧洲各国不同的教育管理模式，美国并未人

为地选择并全力效法之，而是在实践中迂回探索，不断协调改进的。美国地大物博，各州之间存在着自然资源、文化传统、移民成分、经济发展状况、宗教势力、社会构成等多方面的差异和发展不平衡现象。为此，集权式的教育行政管理不仅很难适应各州的特点，还会给教育的发展带来许多障碍和制约。针对这些基本情况，美国不仅在政体上实行联邦制，在教育上也没有利用行政的手段强行一律，如美国的宪法就未对教育事业作出明确的规定，这在全世界范围内是比较少见的。

美国的教育行政管理是分层次的，从联邦到各州、各市、各区，虽均设有教育的行政管理机构，但分工明确，各有其自主权，上下级的关系是互动的和互助的，不是垂直和重叠的关系。

美国的联邦教育机构是国家级的教育机构，1953年成立的内阁级的教育行政管理机构并不是完全独立的，而是与卫生、福利联合设置的。50年代后期世界范围内的教育争论将教育的地位提高到关系发展战略和国际竞争的高度，教育行政管理的作用也被相应地重视起来。1945年，联邦卫生、教育和福利部设置了专门负责教育事务的助理部长，反映出在联邦政府管辖事务中教育事务的地位受到了前所未有的重视。

在卫生、教育和福利部中，具体负责处理教育事务的是教育总署。设置的职责在于搜集和分发教育统计和材料，或者说是情况上传下达的一个中介机构。

其对下属各州没有发号施令的行政领导权，只有建议和宏观指导的作用，对上是一种咨询和参谋机构，是联邦政府了解地方教育问题，制定相关国策，确定教育拨款，处理普通性教育问题的助手。

早在 1867 年，美国国会曾基于促进美国教育事业的目的，通过了一项成立联邦教育部的法案。在这方面，美国曾参照了许多国家设置教育部的作法与经验，研究其利弊得失，认为统一的国家教育管理有助于美国教育整体的提高。但是由于忌讳这种设置会加强联邦政府对教育及地方行政的控制，削弱地方的权力，也由于有一些州竭力反对，没有最终形成共识，所以到 1869 年，即把教育部降格为教育署，隶属于内务部并在 1870 年改称教育局。到 1929 年恢复了教育署的称谓，但功能未做根本的改变，至 1937 年根据美国政府的改组计划，联邦教育署由内务部划归联邦安全署管辖，其功能和作用与教育的特点偏离得越来越远了。1953 年，联邦教育署改隶于当时新成立的卫生、教育和福利部，由该署署长主持工作。

改组后的教育总署下设六个职能处，包括初等与中等教育处，成人职业教育与图书馆计划处，高等教育处，处境不利者教育处，研究处和教育人员开发处等。除此之外，还有负责建筑服务、行政管理、情报服务、法规制定、计划制定与检查、处境不利者安排等六个办公室，以及国际教育问题研究室、全国教育统计

中心和九个直属的地区办事处等。总署虽负责分配联邦政府对各级各类教育的巨额拨款，根据国防教育法（1958年）、人力开发和培养法（1962年）、高等学校设备法（1963年）、职业教育法（1963年）、经济机会法（1964年）、初等教育和中等教育法（1964年）、高等教育法（1965年），以及国际教育法、教育补助修正法等及相关法律影响全美的教育发展方向与进程，有千余人的庞大机构，但绝不具体插手各州的教育管理，以免造成因政出多门而引起的不必要的内耗与混乱。当然，联邦教育总署的影响和作用并不仅限于拨款和传递信息，而是将国家的教育发展总体设想通过各州的教育主管部门去体现，它是参与者和指导者，而非主持者和操作者。

依据美国宪法修正案第10条的规定“，本宪法所未授与合众国或未禁止各州行使之权力，皆由各州或人民保留之。”这一“保留条款”的规定意味着，在美国，联邦政府对教育事业的发展不负主要责任，不得削弱在教育方面各州的权力。在以州为主体，州、地方与联邦政府共同负责的政体中，责任的划分很明确，是以宪法为依据的。在教育方面，州负主要责任，地方负具体责任，联邦政府负协调责任。因此，尽管后来美国设置了教育部，其职能较前有所扩大，但在根本上，以州为主体的模式没有改变。

应该强调的是 尽管如此 联邦政府对教育 特别

是现代大教育的影响还是超出了以往，渗透是不断加强的。除了教育部之外，在联邦政府中还有 9 个部门 27 个独立的机构与教育事业的发展发生着或多或少的联系。其主要影响教育的途径是，不断增加联邦教育拨款、制订相关的联邦教育法律、成立教育类基金会、进行调研和评估、实施大规模的教育计划等。^① 美国政治史家称之为联邦对教育的渗透。

联邦教育总署所管的事务，或其主要职能在于管理联邦政府的教育经费，从 20 世纪 60—70 年代随着联邦政府对教育的不断重视，这一经费的投入力度也不断加大，包括面向各州的教育补助金，面向不利人群和少数民族、妇女等的财政援助等，如在 1974—1975 年度联邦政府给予密西西比州的教育资助已占到该州教育经费总数的 23% 左右。其次 联邦政府还通过各种渠道为各级学校提供非资金和非管理性的服务，诸如对地方各级各类学校系统提供咨询性的帮助，提供新的教育思想，包括出售教育科研论文、期刊、小册子、报告书等出版物，召开各种教育问题的研讨会，举办各种展览，开展社会评估等等，从社会各个方面关心和帮助学校。第三，促进专门的教育研究和调查工作，支持高校和科研部门的专家对教育问题进

埃德加·L. 莫菲特等：《教育管理概念、实践和收获》，英格尔伍德：普伦蒂斯豪尔有限公司，1959 年版。

行深入的研究，支持包括民办基金会在内的研究与评估机构对美国的教育进行专题的、分类的调查与指导，形成美国公众和学术界针对教育问题掀起的一浪高过一浪的改革思潮，推出了诸如约翰·杜威、E. L. 桑代克、赫钦斯、马里坦、基尔帕特里克、巴格利、科南特、奈勒、布鲁纳、斯金纳、布鲁姆、布拉梅尔德、奥康纳等一批批影响全美乃至世界的著名教育流派及其代表人物。他们的思想与主张是通过学术和研究的渠道影响各级各类教育的，联邦政府从不极力推崇其中一两家，而是给予教育界充分的选择和积极的鼓励。通过这些自由生长并历经社会实践检验的理论调整和丰富人的教育意识，对美国教育的发展施以整体性的影响。

60年代，随着教育总署职能的不断扩大，联邦政府及教育界曾有将联邦教育署升为内阁级的教育部的拟议。对此，作为全美两大教师组织的全国教育协会赞成，而美国教师联合会反对。前者强调如此有利于全美教育的整体发展和长远规划，便于有效地调整和教育地位的提高；后者则以保护地方积极性和自主权，便于不同类型的教育发展为由。最后，还因强调了宪法的基本精神而将这一议案搁浅，但现行体制的一些弊端也暴露了出来。

从50年代开始，美国不断受到世界各国普遍加强国家集中领导教育的影响，企图克服地方分权制所产生的矛盾和弊端，也要求加强联邦政府在教育方面

的作用。终于在 1979 年 10 月，美国总统卡特根据议会决议签署了成立联邦政府教育部的法案，教育总署则升为独立的、内阁级的部，但在行政管理职能上还没有根本的变化。教育部除延续负责原教育总署的全部业务外，还统管以前分散在联邦国防部、司法部、劳工部、内务部和农业部等部属下的一部分联邦教育事务。其主要工作和宗旨是：保证全体美国公民享受平等的教育权利和机会，支持各州及地方为满足各种正当的教育需求所作的努力，鼓励更多的公民、家长和学生参加到联邦政府的教育计划中来；通过组织官方和民间的教育科研和有效客观的评估与互通情报的工作促进教育质量和国民素质的提高；为联邦政府提供教育改革的方案和及时有效的咨询。

美国的联邦教育部在管辖范围和管理方式上与前联邦教育总署没有原则上的差别，但在等级规格和机构设置上都体现出联邦和美国各界对教育的重视，以及在美国政府机构中提高了教育部门的地位。在内阁级的教育部中，设有一个部长，一个常务副部长和一个副部长；另有五个局长、七个部长助理和一个办公室主任（见图 1-1）其常设机构为 16 个办公室、两个部和一个委员会（见图 1-2）。从机构和官员设置上看，联邦教育部总部基本上负责宏观协调和服务整个教育界的工作。教育部长通过 3 个部门，即审议局、监察局和公共事务办公室，对教育的总体发展实施宏

观调控，对教育部与其他政府机构和公共事务进行总体上的协调，便于其把握联邦内各级各类教育的总体情况，并在宏观决策和向联邦政府提供教育建议时不失偏颇。常务副部长所涉及的事务几乎覆盖了教育的所有方面，包括对外联络，负责立法和议会方面的事务及协调政府机构间和各类机构、组织间的关系等；展开对学生的财政资助，以及负责初等中等教育、高等教育、职业与成人教育、中学后教育（即高等及成人高等教育和终身教育等）、双语教育与少数民族语言、特殊教育及就业服务等，还包括公民权力、教育研究及改进等全面的教育咨询和处理相关事务等；通过行政管理委员会对教育提供政策、策略、发展预测和多方面的支持；还有管理、信息服务和财政事务等 3 个负责具体日常工作的办公室处理相关的事务。而另一位副部长则主抓财政预算、政策法规和规划方面的工作，提供相应的服务。

从联邦教育部的官员和机构设置来看，其分工和职责是非常明确的，而且各个机构间又有一定的互补性和相关性，便于三位部长从整体上把握与协调。由于美国的联邦教育管理是分权制的，所以作为内阁级的教育部内部机构相对简单，权力也是有限的。

从总体上看，属于联邦教育部的工作人员虽然多达 4900 人，但约有 1/3 是派驻于各个州和地区政府机构的。这样一来可以使原本相对松散和管理体制相