



新世纪高等学校教材

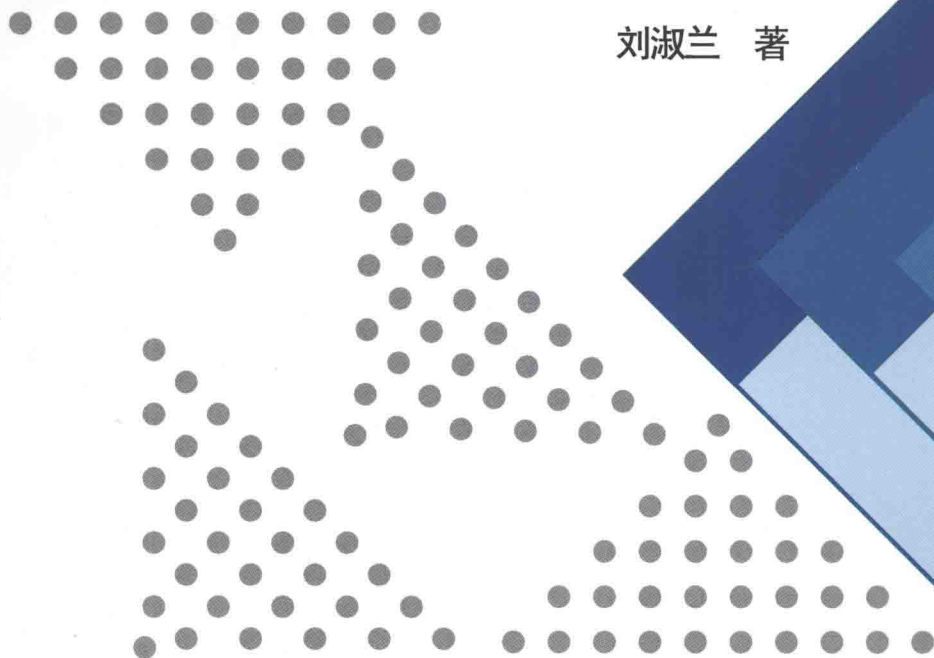
教育管理专业系列教材

丛书主编 褚宏启

JIAOYU
XINGZHENGXUE

教育行政学

刘淑兰 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

教育部批准全国高等学校教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育学

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部 编

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

教育部高等学校教育类
专业类课程教材

新世纪高等学校教材

教育管理专业系列教材

丛书主编 褚宏启

教育行政学

JIAOYU XINGZHENGXUE

刘淑兰 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育行政学 / 刘淑兰著, —北京: 北京师范大学出版社, 2013.11

新世纪高等学校教材教育管理专业系列教材

ISBN 978-7-303-15805-8

I. ①教… II. ①刘… III. ①教育行政—高等学校—教材 IV. ①G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 285635 号

营销中心电话	010-58809014
北师大出版社教育科学分社网	http://jyxx.bnup.com
电子信箱	jiaoke@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 22.75

字数: 322 千字

版次: 2013 年 11 月第 1 版

印次: 2013 年 11 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

策划编辑: 郭兴举 责任编辑: 刘松弢 郭兴举

美术编辑: 纪 潇 装帧设计: 纪 潇

责任校对: 李 菡 责任印制: 陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

教育管理专业系列教材

编 委 会

丛书主编 褚宏启

编 委 (按姓氏笔画排序)

毛亚庆	文东茅	卢乃桂	司晓宏
刘海波	苏君阳	杜育红	杨颖秀
吴志宏	张东娇	张新平	陈如平
陈 彬	郑燕祥	孟繁华	胡中锋
秦梦群	秦惠民	高洪源	黄 崑
程凤春	程斯辉	曾天山	温恒福
楚江亭	鲍传友	褚宏启	蔡永红

总序 什么样的教育管理知识最有价值？

编写这套教育管理专业系列教材，是出于一个非常朴素的目的——为读者提供最有价值的教育管理知识。

什么样的教育管理知识最有价值？标准有二：

其一，对个人是否有用？能否更好地满足个人需求？

对读者有用、满足读者需求是本套教材的生命线。本套教材主要有两类读者：一类读者是高校本科生和研究生，他们毕业后或者是继续深造或者是走向职场，本套教材对他们的用处在于为他们继续深造或者走向职场奠定扎实的知识基础。教育管理现象纷繁复杂，高校学生大多涉世不深，教育管理知识是对于教育管理现象的系统认识，本套教材将给予他们观察教育管理现象的理论视角和解决教育管理问题的方法技术，将赋予他们力量、智慧和勇气，当他们面对教育管理的实践问题和理论问题时，不再手足无措，一筹莫展。为学生的未来做充分的知识准备，是这套教材的使命之一。

另一类读者是广大教育管理实际工作者。他们中的多数在职前基本没有受过系统的教育管理知识的科班训练，但是在实践中积累了丰富的管理经验，这个群体不缺经验，缺的是对于教育管理的系统的、有深度的理性认识。本套教材将给予这个实践群体一双理性的眼睛，使他们走出经验型管理的老路，踏上理性化管理的坦途，让他们的管理实践更具科学性。为实际工作者当下的管理实践提供有力的智力支持，是这套教材的使命之二。

教育管理知识对于读者的作用不止于此。本套教材提供的管理理论、方法和技术，同样有助于对于个人和家庭的战略管理、目标管理、财务管理、时间管理等，这些知识会让你更上一层楼，一览众山小，会让你有一个更富智慧、更有效率、更加成功的人生。让读者学会管理自我、创造更美好人生，是这套教材的使命之三。

其二，对社会是否有用？对教育是否有用？能否更好地满足社会需求、满足教育改革与发展的需求？

教育管理知识是有灵魂的，是有强烈的入世精神的。知识是手段，管理也是手段，教育管理和教育管理知识都是为教育发展、人的发展、社会发展服务的。教育管理的根本目的在于促进人的公平发展、全面发展、个性发展和自主发展，在于促进社会的全面进步。我们所需要的、这套教材所提供的，不是观念滞后、价值陈腐的教育管理知识，而是现代精神所统摄的、充满社会责任感的教育管理知识。我们要兴办的是现代教育，我们要培养的是现代人，我们要建设的是现代国家，因此，我们需要的是现代教育管理，我们要提供的是有助于兴办现代教育、培养现代人、建设现代国家的教育管理知识。

现代精神的本质是人道精神、科学精神、民主精神、法治精神。现代精神是本套教材的价值追求。

教育以育人为本。教育应该让人更幸福，让人更有尊严。教育管理不只是约束人，更要发展人、解放人。陶行知先生自问自答：中国要到什么时候才能翻身？要等到人命贵于财富，人命贵于机器，人命贵于权位，人命贵于一切。只有等到那时，中国才站得起来！诚哉斯言。人有穷人与富人之分，教育应该更多地为穷人服务还是为富人服务？在教育资源的份额中穷人获得的有多少？是谁在占据着优质的教育资源？教育是否在复制甚至强化社会的不平等？我们需要能够有效促进教育公平和社会公正的教育管理（包括政策和制度），教育和教育管理不能势利，不应该摧眉折腰事权贵，越是穷人就越是需要受到关注，须知“野百合也有春天”。

教育管理不能见物不见人、见钱不见人、见权不见人，也不能见“分”不见人。为考而学而教而管，误民误国，伤了学生的元气，也伤了中华民族的元气。学生不仅高分低能，而且身体素质与心理素质也问题多多，可持续发展能力差。学生千人一面，没有个性。学生的学习、成长、发展是被学习、被成长、被发展，他们没有自主的时间和自由的空间，而没有自主和自由，何谈创新？教育管理需要有更强的人道精神，为学生的一生幸福着想，为学生的可持续发展着想，促进学生的全面发展、个性发展、自主发展。

我国封建历史很长，传统管理文化中的现代精神并不丰沛，当前管理现实中的现代精神亟待充实，包括教育管理在内的各级各类行政与管理依然存在不少问题，有些问题盘根错节，甚至积重难返。管理落后是制约中国社会发展和教育发展的关键因素。管理中的非人道化、功利化、随意性、情绪化、一言堂、腐败等现象并不鲜见。对于这些问题，每位读者多多少少都会有些亲身体会，有人深感个人能力菲薄，对改变现状无能为力，以致悲观失望。

我认为大可不必。知识的力量就在于能让人从消沉、无助、失望的状态中解脱出来，让你冷静、敏锐、理智地看到问题的症结，从而找到解决问题的策略和方法。不要小看个人的力量，不要轻视知识的力量。当你认为知识无用时，那是因为你还没有找到真正的知识；当你认为自己对于改变现状无能为力时，那是因为你还没有掌握真正的知识。我们每一个人、每一位读者都是有力量的，我们坚信，无数次小的改变，会带来大的变革。管理的真正变革是非常艰难的，但我们所做的事情越是具有挑战性，越是艰难，就越有价值。人生的光荣与梦想、高贵与尊严，就体现在这种对艰难的征服中、对信念的坚守中。这种决绝的追求，虽败犹荣。我们直面甚至欢迎各种问题，正是这些问题的存在让我们有了用武之地，我们不随波逐流，不怨天尤人，不悲观失望，我们尽个人之力改变现状，我们有热情和激情，但我们不莽撞、不随意、不轻狂，因为我们有必要的知识储备和理性思考，更重要的，我们有深藏在知识之后的、知识内化后所生成的教养和信念。真正有教养的人做管理，管理必定是人道而美丽的，不会是简单粗暴的，更不会是丑陋丑恶的。

我们每一个人有能力让我们的教育管理、我们的教育、我们的社会更富现代精神，亦即更富人道精神、科学精神、民主精神和法治精神。至少，当我们自己个人在实践这些精神时，世界就已经与前不同。这套教材无疑提供给读者的是知识，但更重要的，我希望每一位读者都能在此基础上，窥见知识背后的价值取向，形成现代精神，进而以之改变社会人生。

因此，这套教材除为读者未来的学习或者就业做准备、为读者当下的管理实践提供智力支持、为读者学会管理自我提供帮助外，其最重要的使命是：以知识的力量改造我们的教育管理，改造我们的教育，改造我们的

社会。我们的教育管理、教育、社会都需要现代精神的滋润和洗礼。教育管理知识应该有责任、有担当甚至有血性！铁肩担道义，妙手著文章。我们不仅需要描述和解释这个世界，我们更需要改造这个世界。我希望这套教材有朝气、有正气、有豪气，给教育管理知识的传播带来阵阵清新之风，带来教育管理的新思想，思想如风，春风又绿江南岸，正是种种新思想给我们的教育、我们的社会带来生机和活力，改变着我们的教育和社会。

基于以上思考和设想，我们组织力量对于本套教材的编写进行了总体设计。本套教材所提供的教育管理知识具有如下特色：

第一，实用性。本套教材以向读者提供最有用的教育管理知识作为首要目标。面向读者的个人需求、教育管理改革的社会需求来把握教材内容的深度和方向，以满足国内高校教育管理专业（或公共事业管理专业）的本科生、教育经济与管理专业的研究生以及教育管理培训的教学需求。教育管理领域已经积累了大量的知识，我们要求每一位作者精心筛选最有价值的基础性知识，作为教材的基本素材。同时，在编写体例上，设置更为科学、更符合教学要求的体例，如加入“本章学习目标”“本章精要”“案例分析”等，既不影响教材的严谨性，又有利于师生的教与学；既有利于提升学习者的理性思维能力，也有利于提升其应用能力与实践能力。

第二，系统性。本套教材是目前国内种类最齐全、最具规模、内容最新的教育管理专业系列教材，基本涵盖了教育管理的主要知识领域，能为读者全面认识教育管理现象提供系统的智力支持。本套教材共有14本，包括《教育管理教程》《教育政策学》《教育法学》《教育行政学》《教育督导学》《教育评价学》《学校管理学》《教育组织行为学》《教育领导学》《教育人力资源管理》《教育经济学》《教育政治学》《中外教育管理史》《教育管理研究方法》。

第三，新颖性。教育管理知识增长迅速，各分支学科皆有不少成果问世，理论分析框架和研究方法不断创新，本套教材力求反映国内外教育管理研究的最新成果，力求反映国内外教育管理实践的最新进展，体现教育改革与发展对于教育管理知识的时代要求，让读者站在教育管理研究与实践的前沿思考教育管理问题。

第四，权威性。这套教材的编写是一项浩大的知识工程，非一人或一

校所能为，须全国教育管理知识精英鼎力协作方能完成。本套教材共有全国几十家高校的专家学者参与编写，其中多数教材每一本就有十余家高校共同合作完成，这种组织方式突破了一个人、一个学校、一个区域的局限，可以博采众长。这套教材编写的具体组织工作由北京师范大学教育管理学院承担，该学院是我国第一个教育管理学院，由顾明远先生于1985年创建并任第一任院长，2004年我有幸成为第二任院长。长期以来，学院一直致力于教育管理学术研究，有较好的学术积淀，该学院所依托的学科是教育经济与管理学科，目前我国只有北京师范大学和北京大学的教育经济与管理学科是国家重点学科。由这个学院担任组织工作，并集结全国之力编撰这套教材，教材的品质和权威性是有保障的。

这套教材的出版是我国学界建立教育管理学科体系的进一步尝试，是促进教育管理知识体系化的又一次努力。随着教育管理实践与研究的不断发展，教育管理教材的内容也应该不断升级换代，本套教材也需要不断修订完善。欢迎广大读者提出富有建设性的意见。

感谢每一位作者的智力贡献，感谢北京师范大学出版社的大力支持！我们来自五湖四海，之所以走到一起是为了一个共同的目标：筛选、梳理出最有价值的教育管理知识，搭建一个开放并持续改进的知识平台，引导教育管理的教学、培训与研究向纵深发展，进而改善我国教育管理的知识状况，提高我国教育管理的实践水准。

褚宏启

前 言

教育行政这一概念在实际使用中有广义和狭义之分。广义的是指教育工作的管理和组织领导，包括各级教育行政机关和各级各类学校的管理工作，也被称为教育管理。狭义的是专指各级教育行政机关对教育事业的管理与领导，也被称为宏观教育管理。与此相对应，把对一所学校内部工作的管理与领导，称之为微观教育管理。本教材《教育行政学概论》是在狭义的教育行政意义上进行研究和学习的。因此，其内容是以各级教育行政机关对教育事业的管理与领导活动为研究对象，探讨作为整个教育事业管理主体的国家教育行政机构对各级各类学校(教育机构)进行管理与领导活动的规律。

在内容体系上，本书设12章，分别为：绪论、教育行政体制、教育行政组织、教育制度、教育课程行政、学校与社区、教育人事行政、教育财政、教育计划、教育法规、教育督导和教育信息管理。依据教育行政活动构成因素划分，可把以上12章内容分为三个部分：第一部分是对教育行政主体的论述与探讨，主要包括教育行政体制、教育行政组织与教育行政机关工作人员；第二部分是对教育行政的对象或称为内容的论述及探讨，包括教育制度、学校与社区、教育财政、教育人事行政、教育课程行政、教育信息管理；第三部分是对教育行政的手段或渠道的论述与探讨，包括教育法规、教育计划、教育督导。这样划分不是绝对的，也就是说，三个部分的内容既相对独立又有联系与交叉。例如，地方教育行政机关既是地方教育工作的管理主体又是中央教育行政机关的管理对象，教育法规、教育计划既是教育行政的手段也可以称它为教育行政的内容对象，又如教育信息既是行政管理对象又是行政管理的工具。

在内容资料的选择组织过程中，我们力求将历史资料与现实新资料、新研究成果结合起来，力求既反映国外的有关新理论、新情况，又反映国内的教育行政改革的新动向、新举措，力求做到既注重理论阐述又注意实际运用。

但必须要在加明确说明的是，本教材冠名为《教育行政学》的主旨，在于表明本教材的内容主要集中在阐述教育行政的一些基本概念、理论、原则与方法，并不能就每一部分做极其深入细致的展开性探讨。事实上，随着教育行政理论与实践的发展，无论在国外，还是在国内，教育行政研究中的诸多领域问题，已得到教育行政管理理论研究人员与实际工作者的极大关注与系统深入的探讨，正逐步从教育行政学中分离出来，形成一个个相对独立的研究领域，如：教育法、教育预测与计划、教育督导与评价、教育财政、教育人力资源开发等。因此，有兴趣或有志向于教育行政理论与实践问题研究的同志，可以在学习教育行政理论的基础上，去阅读和学习以上这些新的分支交叉学科的研究成果。本门课的学习应该是一种基础性的学习，每一位学习者应该清楚地认识这一点，把对这门课的学习期望放到一个恰当的水平上。

最后，就中国教育行政理论与实践的发展与研究现状而言，与世界范围的发展水平相比，我们起步较晚，但进展很快。特别是改革开放以来，我们基本确立起了这门学科的知识体系。但是，从整体的历史发展角度看，它仍然是年轻的发展中的学科，尚有诸多的理论与实践问题需要深入探讨。特别是限于作者的能力，本书会存在诸多缺失与问题，敬请读者批评指正。

本书在编写中引用了许多中外学者与实践者的大量研究成果，作者在此表示感谢！

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 行政与教育的概念	1
第二节 教育行政与教育行政学的产生与发展	7
第二章 教育行政体制	23
第一节 教育行政体制及其类型	23
第二节 中国的教育行政体制及其改革	28
第三节 20 世纪 80 年代以来外国教育行政体制改革的例举	40
第三章 教育行政组织	55
第一节 教育行政组织及其职能	55
第二节 教育行政组织(机构)的改革	65
第三节 外国教育行政组织变革的例举	69
第四章 教育制度	74
第一节 教育制度与教育行政	74
第二节 改革教育制度的视点	76
第三节 中国现行的教育制度及其改革的侧重点	80
第四节 国外教育制度改革的动向	86
第五章 教育课程行政	93
第一节 教育课程的含义及编订权	93
第二节 教育课程的构成内容	101
第三节 教育课程实施的指导	116
第六章 学校与社区	121
第一节 学校与社区概述	121
第二节 学校与社区的互动	123

第三节 学校与社区的互动评价	146
第七章 教师人事行政	162
第一节 教师人事行政的含义与意义	162
第二节 教师职业的专业性	163
第三节 教师的任用	170
第四节 教师的在职培训	178
第五节 教师的工资	181
第六节 教师考核制度	185
第八章 教育财政	190
第一节 教育经费与教育财政	190
第二节 教育经费的筹措、分配及使用	194
第九章 教育计划	230
第一节 教育计划基本问题概述	230
第二节 教育计划与教育决策	243
第三节 教育计划与目标管理	247
第四节 教育计划与战略管理	250
第十章 教育法规	259
第一节 法的概念	259
第二节 教育法与教育行政	260
第三节 教育法体系	263
第四节 教育法的制定与实施	265
第五节 教育改革、发展与教育法规建设	270
第十一章 教育督导	278
第一节 教育督导意义	278
第二节 教育督导的基本职能与具体任务	282
第三节 教育督导机构与人员	292
第四节 教育督导评估	300
第十二章 教育信息管理	309
第一节 教育信息管理概述	309
第二节 教育信息管理的过程	313
第三节 教育管理信息系统(EMIS)建设	329
参考文献	344
后 记	347

第一章 绪 论

第一节 行政与教育行政的概念

一、行政的概念

(一)行政的定义及属性

行政一词源于拉丁文“administrare”意为治理、管理和事务执行，是相对于“政治”这一概念而产生的。西方早期的行政学者认为“在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行，而政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”。这样，行政就被理解为国家管理的全部活动，也就是“政府官员推行政府功能的活动”。人们把这种对行政的解释称之为广义的行政。应该说这是从“政治”角度对行政观察的结果。随着西方资本主义国家立法、行政、司法三权分立学说的流行，有的学者从“三权分立”的观点出发，将行政解释为除立法、司法以外的政务，那么行政就是政府组织中行政部门的事务。这是从政府的组织角度来论及行政的，人们把这种解释称为狭义的行政。

(二)行政管理

在行政问题的研究和实践活动中，有“行政管理”概念的使用，有的研究追究了其来源，认为是由于现代生产技术的发展，在组织生产的过程中形成的“科学管理”的理论和办法，逐渐被引入到国家行政管理活动中。因此，“行政”的含义又被人们从管理的角度去加以解释，即行政是通过运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，有效地处理政务或处理公务的活动。这种解释从根本上来讲是将行政作为管理活动来加以规定的。

从行政的产生来看，它是从社会管理中演化出来的，是社会管理的一个领域，是行使国家权力的管理活动。日本的《教育行政过程论》一书指出：“行政学从本质上讲可以说是作为管理理论来加以规定的，至少从其发展的历史来看，其基本结构就是行政管理学，至今这个框架仍然没有失去，特别是代表现代行政学的美国行政学，这种倾向是非常明显的。因此，现代行政学的建立是为科学的管理理论压倒优势的影响所支配的。行政管理的研究课题，首先就是行政效率的提高问题。”^①这便是我们今天常常看到的行政管理一词的来源。

从以上的解释出发，行政与行政管理的内涵没有什么根本的区别，只是行政管理代表了现代行政理论上的发展，突出了科学管理理论的引进，强调行政工作的科学化、合理化、效率化。这也是人们把行政学看做是管理学的一个分支的原因。行政是一种管理活动的观点，突破了仅仅从政治角度去界定行政的做法，突破了只强调行政活动的权力作用，而忽视权力机关或者行政组织在实现其目标的程序与手段的科学化、合理化、效率化的观念和做法。应该说，这是行政理论发展的表现。当然，在实际使用上，或者说在英文语义中，“行政”与“管理”二词虽含义相近，但仍有区别。通常人们将较高层次的管理称之为行政，主要包括规划、决策、指导、组织、协调等活动；将较低层次的管理活动称之为管理，指事务处理，主要包括执行任务的技术、方法和程序等；同时将二者统称为行政管理。这种使用上的区别是应该引起我们注意的。总之，人们把从管理角度对行政的解释称之为最广义的行政概念。

以上对行政概念的不同解释，并不会给我们对行政的理解带来什么混乱，反而有助于我们从不同的角度来观察认识行政活动。因此不必强求划一。但现代国家一般把行政表述为“国家事务的管理”，这是对行政活动的基本把握。在中国，多数学者从我国的实际情况出发，将行政定义为行使国家权力从事国家管理的活动。可以说这是对行政最简单的解释，就其实质而言，它是国家统治权产生作用的一种，其属性主要有：第一，行政必须属国家；第二，行政的权限由法律规定；第三，行政必须依据法规；第

^① [日]伊藤和衛编著：《教育行政过程论》，241页，东京，第一法规出版，1977。

四，行政必须是处理公务；第五，行政必须以维护和推进公共利益为目的。

二、教育行政的概念

从以上对行政含义的多种理解中，我们可以看到行政是一种多元的社会现象或职能。那么作为行政的一个方面的教育行政，也具有同样的特点，因此，对教育行政的解释也是多种多样的。既有从字义出发的理解，也有从管理理论出发的理解，还有从管理过程理论、社会系统理论、行政行为理论等出发的理解。这些理解是从不同的角度观察教育行政活动的，在解释中各自强调了不同的侧面，这对我们全面把握教育行政活动大有益处。但是，我们以为在阐述教育行政的概念时，最根本的是要突出教育行政的本质特征。所谓事物的本质特征是指事物的根本性质，也就是一个事物区别于其他事物的质的特性。在中国，一般把教育行政的概念表述为国家各级教育行政机构对教育事业的管理，即从事贯彻教育方针、推行教育法令、拟定教育规章、编制教育计划、分配教育经费、任用教育人员、指导考核所属机构及人员，实现计划、组织、决策、沟通、指导、协调等职能活动的统称。

对教育行政概念在这里需要强调说明两点：

第一，教育行政是国家行政的一个部分，其根本特征是与国家政权联系在一起，它是国家各级教育行政机构存在和活动的主要方式。可以说，有国家教育行政组织就有教育行政。教育行政组织所拥有的管理权是由国家法律规定的。

第二，这种表述是指严格意义上的或者说狭义的教育行政，即指国家各级教育行政机构对教育事业的宏观管理，不包括学校管理。教育行政与学校管理虽然有着密切的联系，但又有所不同。教育行政以各级各类学校为活动对象，其主要任务是指定各级各类教育发展的规划，调整教育结构及布局，研究解决各级各类学校带有共同性、普遍性的问题，为学校管理制定政策与标准。其突出的行为特点是运用国家权力，通过学校领导来推行教育方针、政策、法令。学校管理则以学校内部的各种因素即人、财、物及各种因素相互联系所形成的各种活动为管理客体。其主要任务是对学校内部的学生、教师、财务工作，特别是教育、教学活动进行组织、协调