

普通高等院校“十二五”立项教材

教育学

J I A O Y U X I N G Z H E N G X U E

主编◎成晓霞

 吉林大学出版社

教育行政学

普通高等院校“十二五”立项教材

教育行政学

主 编 成晓霞

副主编 陈红梅 杨 琳

参 编 陈 宇 王 颖

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育行政学 / 成晓霞主编. — 长春: 吉林大学出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-5677-1938-5

I. ①教… II. ①成… III. ①教育行政—教材 IV.

①G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 163718 号

教育行政学

成晓霞 主编

李伟华 副主编

王宇 副主编

书名: 教育行政学
作者: 成晓霞 主编

责任编辑、责任校对: 李伟华

吉林大学出版社出版、发行

印刷开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 15.5 字数: 330 千字

ISBN 978-7-5677-1938-5

封面设计: 可可工作室

北京明兴印务有限公司 印刷

2014 年 7 月 第 1 版

2014 年 7 月 第 1 次印刷

定价: 32.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 501 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-89580026/28/29

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

吉林大学出版社

前言

教育行政管理作为一种实践活动有着悠久的历史,但是相对而言,教育行政学在教育领域还是一门新的学科,其发展落后于其他教育领域的研究。教育行政学作为一门独立学科的时间并不长。最早提出教育行政问题的是德国的施泰因,他在1986年出版的《行政学》等著作中对教育行政问题作了阐述。19世纪末20世纪初,我国开始翻译介绍外国教育行政方面的论著,并在师范学校作为独立课程开设教育行政学,这标志着我国独立形态的教育行政学的产生。20世纪80年代以来,教育行政学在我国进入快速发展阶段。教育行政学是一门研究教育行政职能以及为实现教育行政职能而进行的一系列教育行政活动规律的科学。本教材体系结构的编排和具体内容的编写围绕教育行政机关在国家的教育职能中发挥的用处。在体系上力求使整个教育行政学的体系结构既符合教育宏观管理的实际,又使其更集中、更概括、更富有逻辑性。

本书的编写以理论化、科学化、体系化、现代化作为主要指导思想,比较系统地从教育行政学的各个角度进行分析和阐述。本书的第一章主要针对教育行政的基本问题进行分析;继而在第二章探讨了管理思想的演变与教育行政学的发展,比较全面地反应了教育行政学发展的历史与现状;第三章至第十章分别探讨了教育行政管理体制、教育行政组织的设置、教育法制、教育规划、教育人事行政、教育财政、教育物资行政与教育督导与评价等问题,力求做到历史与现代相结合,材料与分析相结合,叙述与展望相结合。

本书具体编写分工为成晓霞(黑龙江公安警官职业学院)负责编写第一、二、七、九章;杨琳(黑龙江公安警官职业学院)负责编写第三、四章;陈红梅(佳木斯大学)负责编写第五、六章;王颖(哈尔滨幼儿师范高等专科学校)负责编写第八章;陈宇(黑龙江艺术职业学院)负责编写第十章。

在本书编写过程中,我们借鉴和参考了大量的文献和作品,汲取了很多国内学者前辈及海外同类教材对教育行政学框架体系的构想、设计以及观点的精华,从中得到了不少启悟,谨向各位专家、学者表示崇高的敬意。许多不尽人意之处,期待读者的批评与指正,以期使本书日益丰富和完善。

编者
2014年5月



目 录

第一章 教育行政学概述	(1)
第一节 教育行政的涵义、功能和特点	(1)
第二节 教育行政学的研究对象与内容	(6)
第三节 教育行政学的研究方法	(9)
第二章 管理思想的演变和教育行政学的发展	(21)
第一节 西方管理思想的演变与教育行政学的发展	(21)
第二节 我国教育行政学的产生和发展	(35)
第三章 教育行政管理体制	(45)
第一节 教育行政管理体制概述	(45)
第二节 我国教育行政管理体制	(51)
第三节 教育行政管理体制的发展趋势	(59)
第四章 教育行政组织的设置	(64)
第一节 教育行政组织概述	(64)
第二节 教育行政组织机构与职能	(69)
第三节 教育行政机关管理	(81)
第五章 教育法制	(87)
第一节 教育方针与教育政策	(87)
第二节 教育法规	(100)
第三节 教育法制建设	(106)
第六章 教育规划	(119)
第一节 教育规划概述	(119)
第二节 教育规划的方法与原则	(123)
第三节 教育规划的编制与调整	(128)
第四节 教育预测	(132)
第七章 教育人事行政	(141)
第一节 教育人事行政概述	(141)

第二节 学校人事行政的业务工作	(144)
第三节 教师的工作性质和专业地位	(153)
第四节 学校领导人员的管理	(162)
第八章 教育财政	(170)
第一节 教育财政概述	(170)
第二节 教育财政制度与管理	(175)
第三节 教育经费	(178)
第四节 教育成本	(186)
第九章 教育器材行政	(193)
第一节 教育器材行政的概述	(193)
第二节 校园的建设与管理	(195)
第三节 校舍建设与管理	(198)
第四节 学校设备的配置和管理	(211)
第十章 教育督导与评价	(217)
第一节 教育督导概述	(217)
第二节 教育督导的过程	(222)
第三节 教育评价概述	(229)
第四节 教育评价的实施	(235)
参考文献	(241)



第一章 教育行政学概述



教学目标

- ◆ 了解教育行政的涵义、功能和特点
- ◆ 明确教育行政学的基本内容和研究对象
- ◆ 熟悉教育行政学的研究方法

本章将对教育行政的涵义、性质、功能等基本问题进行详细的介绍。了解这些问题对于认识教育行政现象和教育行政活动至关重要。

第一节 教育行政的涵义、功能和特点

一、什么是行政

要了解什么是教育行政,有必要先了解什么是行政。从人类组成一定的社会群体起,就有了执行事务的管理活动,正如《左传》中关于“行其政事,行其政令”的记载。在英语中,行政为 administration,该词源于拉丁文 administrare,原意为治理、管理事务的意思,而在《社会科学大辞典》中,把行政解释为“国家事务的管理”。随着国家的出现,行政成为国家最主要的职能之一。

从字面上理解,“行政”中,“政”是“政务”,“众人之事”,“行”是“推行”或“管理”,连起来就是推行、管理政务或众人之事。《孟子·梁惠王上》就有“为民父母,行政,不免於率兽而食人,恶在其为民父母也?”《史记·殷本纪》也有相关记载:“帝太甲既立三年,不明,暴虐,不遵汤法,乱德,於是伊尹放之於桐宫。三年,伊尹摄行政当国,以朝诸侯。”可见,关于行政的最一般的解释,是指由政府机关承担的国家事务的管理和指导^①。

但是,如果将行政归结为国家事务的管理,需要既涉及到制定政策、法律,又涉及到执行政策和法律,这些是否都属于行政的范畴呢?

^① 吴志宏著. 教育行政学 [M]. 北京:人民教育出版社, 2000:2.

有些学者认为行政与政治是管理国家事务两个不同的组成部分,行政属于执行政策和法律的范围。美国行政学家古德诺很早就说过这样的话:政府具有两种性质截然不同的功能,一种是“政治”功能,另一种是“行政”功能,“政治与政策或国家意志的表达有关;行政则与这些政策的执行有关。”黑格尔也表达过类似的观点:“执行和实施国王的决定,一般说来就是贯彻和维护已经决定了的东西,及现行的法律、制度和公益设施等等,这和做决定这件事本身是不同的。这种使特殊从属于普遍的事务由行政权来执行。”

还有一些学者认为将行政与政治简单地分离开来并不妥当。在行政活动中除执行外,还有决策过程。任何一个行政机关行使管理权力时都存在着决策活动,只是决策的层次、范围和效力等级不同罢了。因此,行政既是国家意志的执行,同时也是国家意志的表达。在行政活动中,行政机关同时履行着执行职能、准立法职能、准司法职能等多种职能。正如马克思所说,“行政是国家的组织活动”。行政是由国家来行使权力,作为国家重要的职能之一,体现统治阶级的意志,由国家行政机关依法对国家事务进行管理。

在本书中,我们认为行政与政治无法分开。行政不单是指由政府机关承担的国家职能活动,还包括依法组织和协调各种力量、统筹各项政务事宜、参与制定并主持执行政策的活动。

二、行政与管理的区别

管理这个词最初应用于工商企业中,指企业的组织、领导活动等。后来,随着工商企业的管理经验在国家行政领域的推广,管理这个词也被列入国家行政领域。在日常生活中,行政与管理经常作为一组词汇出现,许多人常常把行政看作管理的同义语,甚至干脆将两个词连起来用,称为“行政管理”。1989年出版的《汉语大辞典》对“行政”一词做出两种解释:一是“执掌国家政权,管理国家事务”;二是“机关、企业、团体等内部的管理工作”。这种关于行政的理解,显然已实际等同于管理。持这种观点的人,认为把行政看成是政府事务的管理只能算一种狭义的行政概念。从更广阔的意义上对行政的理解应该不仅包括国家行政部门行使权力的管理活动,还应该包括国家机关以外的所有企事业单位管理事务的活动。这种观点强调的是要将行政与旧时代的“经验管理”加以区分,而不是强调国家的控制权。显然,这样理解行政,与原来管理国家事务的意思已相去甚远,更多地接近管理的涵义。

还有一些学者坚持认为行政应与管理区分开来,如霍奇金森等坚持认为行政与管理之间的差别是政策制定与政策实施、判断与行动之间的差别。他认为行政应该更多地涉及到全部行政管理中思考的、定性的、人文的和战略的部分;而管理则更多涉及行动的、定量的以及物质和技术的部分。一些学者还认为行政的范围比管理窄,它只是众多管理活动中的一种,是体现国家政治性权力的具体化;而管理存在于人类社会各行各业之中,所涉及的既有政治性的一面,也有非政治性的一面,主要针对的是一般事务的料理和管辖。

本书更倾向与从较为广义的角度来看待行政。行政是指一定组织中的管理者,通过实施计划,组织人员配备,指导与领导、控制等职能来协调他人的活动,进而实现组织的既定目标的活



动。即行政既可指国家政务的管理活动,也可指一般企业、机构、学校的管理活动。这样的理解与现实生活更为接近。

三、教育行政的涵义

对于教育的注解,《孟子·尽心上》有“君子有三乐,而王天下不与存焉。父母俱存,兄弟无故,一乐也;仰不愧于天,俯不忤于人,二乐也;得天下英才而教育之,三乐也。”许慎在《说文解字》中将教育解释为“教,上所施,下所效也”;“育,养子使作善也”。教育作为有目的地影响人的身心发展的社会实践活动,是一项系统的培养人的工程,既是家庭的工作,也是社会的责任。作为最权威的组织和管理者,政府责无旁贷的需要承担起组织和管理教育的责任。

如果秉承着从更广义的角度来理解行政,对于教育行政的理解也应该更为广阔。教育行政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领导和管理。本书中将教育行政理解为教育机关为实现其教育目标所作的各项事务管理。行政的主体不单指国家对教育事业的管理活动,还包括教育行政机关所实施的行政作为,即一切教育机构,包括政府的教育行政部门在内,教育行政的目的在于实现教育的目标。而教育行政的对象涉及到“人、财、事”的管理,因此教育行政也包括对相关教育人员的领导与管理、社区、大众活动等。学校就是最根本和最基层的教育机构,其内部的管理工作无疑也属于教育行政的一部分,而且可以说是最重要的教育行政。

教育行政主要有三个层面:

第一个是制度层面,包括教育行政的体制、机构、以及学校教育的制度;

第二个是内容层面,它涉及课程行政、人事行政、财务行政和设施管理;

第三个是方法层面,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。

四、教育行政的功能

教育行政本身只是一种手段,其实施的目的归根结底是保障全体公民受教育的权利,并为实现国家的教育理念,促进社会教育事业创造发展创造条件。因此,教育行政在国家行政中的地位及其功能的发挥主要受国家经济体制、政府职能的变化以及教育在社会发展中的地位所影响。

(一)领导功能

教育行政人员往往要代表政府对教育事业行使权力,教育行政人员要紧紧围绕国家意志和社会需要来制订教育目标和规划,使教育子系统与整个教育系统的目标相一致,使教育系统的目标与社会发展的总目标相一致。在中央集权制的国家中,中央、地方和学校之间建有垂直型的教育管理机构,因此这种领导功能就更为突出。在分权管理制的国家,教育的领导功能更多地是通过地方政府或地方教育机构来体现。



(二) 服务功能

行政工作本身就是服务。教育行政就是为教育工作服务,为学校的各项工作服务。教育行政的作用就是满足教师“教”和学生“学”的需要,提高教学过程的效率。因此,要改变以往着重发挥教育行政的领导功能,而忽视其服务功能的问题。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。

(三) 监督功能

教育行政工作者还要对下级教育组织和学校及时进行检查指导,对教育人员的工作进行考核和监督。其目的是为了使得下属能积极有效地履行职责。过去教育行政监督主要凭借权威、纪律、限期改正等方式,行为科学兴起以后,开始引入指导、激励、信息咨询等方式,这样使得教育行政监督职能的效果大大提高。

除了以上一些功能外,还有人提出教育行政的其他一些功能,如计划功能、调节功能、决策功能、评价功能等。所有这些功能都从不同侧面证明,教育行政在现代教育事业甚至现代社会中具有不可替代的价值。

五、教育行政的特点

(一) 与其他行政的相似性

与一般公共行政、企业行政、医院行政等其他行政活动相比,教育行政有相似的特点,也有其自身的特点。

其相似性主要体现在:

第一,教育行政活动与其他行政活动一样,在履行职责时需要体现国家的意志,贯彻国家的政策和法规,并在国家法律所许可的范围内行使管理教育的权限。

第二,教育事业用的是公众的钱,属社会公共事业的一部分,因此管理教育是以维护和推进公共利益为基本目的,而不是以营利为基本目的,这一点与企业经营有明显不同。

第三,教育行政作为一种管理活动,具备了一般管理的基本特征,如有组织目标,有机构内部的权限分配关系,有分工计划,有决策交流等,需要综合运用各种管理手段来最终实现组织目标。正因为如此,管理的一般原理,对于教育行政管理同样具有非常重要的指导意义。

第四,与其他行政管理一样,教育行政人员自身的素质、能力、领导风格等会对行政工作产生重要的影响。重视与加强教育行政人员素质的培养也是行政管理的重要方面。

(二) 特殊性

除了以上与其他行政共同的特点以外,教育行政还具有自身的特点。

1. 科学性

教育行政虽然为一种行政活动,但是服务于教育,在很多方面要必须按照教育本身的规律



行事,违背教育规律而实施行政管理是行不通的。例如教学大纲的制订是按照教育目的的要求,结合学生的身心发展规律进行。

2. 主观性

与教育规律的科学性相比,教育行政工作的许多方面具有主观倾向性,难以实行量化管理。例如教育行政人员不能运用行政手段强令教师必须在课堂上采用某种教学方式,显然因为这与“教有法,而无定法”的教育规律不符。但是在企业行政中,行政管理人员却可以通过评估测算,设定机器程序,直接控制员工的工作步骤。

3. 复杂性

对教育行政工作成效的评价要比对其他行政工作的评价复杂得多。例如,我们难以根据某所中学当年的高考成绩,来对这所学校的行政管理工作成功与否做出评价,因为学校培养人要受多种因素的影响,而且很多因素主观上是无法控制的。这种评价上的困难,为履行教育行政职能带来一定的难度。

同时,教育行政活动是社会关注的焦点问题。任何一项教育政策的出台都会因其牵涉面的广泛引起社会的巨大反响。这一特点有时会使教育行政工作趋于保守,在制定新政策的时候采取非常谨慎的态度。

(三)我国教育行政的特点

国家的行政管理制度直接影响教育行政的职责。在中央集权国家,教育行政的重心在中央政府,中央政府对全国的教育事业进行组织和管理。在地方分权制国家,教育行政的重心在地方政府,地方政府根据本地区的情况制订教育法规,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。

我国教育行政体制属典型的中央集权制。虽然中共中央发布的关于教育体制改革的决定明确“把发展基础教育的责任交给地方”,基础教育实行“地方负责,分级管理”,并且在近十年里又相继下放权限,但是,中央教育行政机构以相应的职能部门司局直接干预教育的现状没变。这一行政体制的运作,使我国教育行政体制呈现以下特点:

1. 中央集权多于地方分权,中央集权与地方分权并存

《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)

2. 行政干预、监督多于法律监督

中央教育行政机构主要通过公文的运转,指导、监督全国的教育事务,或运用会议下达指令性意见,实施行政监督。尽管近十年内国家逐渐出台了不少教育法律、法规,但是,现有的法律法规仍不够齐全,执法程序仍不够规范。全国尚未真正形成依法治教、依法行政的氛围,强大的



行政干预淡化了人们执法、依法管理的观念,行政监督替代法律监督的现象比较严重。

3. 一级管一级,下级对上级负责普遍存在

国家教育部领导全国的教育政务与事务,确定各级各类学校的教学大纲、德育大纲、教材、课程、学制,控制全国高教发展规模,制订各类规章制度等等。省市级教委按照国家教委的要求,实施教育政务与事务。县区级教育行政部门在省市级教委的领导下开展教育工作。

4. 中央教育行政机构与中央部委系统分级、分类、分权管理教育并存

由于历史原因,绝大多数中央部委内设教育行政管理部门,直接管理所属学校,尤其对所属高等院校、中等专业学校的人事安排、基建和经费投入、培养人才方面拥有充分的权限^①。

第二节 教育行政学的研究对象与内容

现代社会对教育的需求越来越大,各级各类学校的规模日趋扩大,相应的教育行政机构也日益庞杂,更多的人进入教育行政机构,从事教育行政工作。将教育行政作为一门学科进行研究 > 学习显得尤为重要。

一、教育行政学的研究对象

由于人们对教育行政概念的理解不同,因而在表述学科研究对象时也有很多差异。

“教育行政工作的规律是什么?那就是教育行政人员和教育行政工作之间的本质联系。这就是教育行政学研究的对象。”

“教育行政学就是研究教育行政的组织活动及其规律的科学。它主要研究教育行政管理的基本原理、一般规律、主要内容和科学方法。”

“教育行政学应以整个国家的教育管理活动为研究对象,而不应以某一方面某层次的教育行政活动为自己的研究对象。”

“教育行政学是以教育行政现象及其规律为自己的研究对象,其中心任务是研究如何提高教育行政的效能,加速国家对劳动后备力量和各种专门人才的培养。”

“教育行政管理学是以教育行政管理活动及其各级教育行政部门对教育事业和学校的管理、领导等所有教育行政事项为对象的。”

以上几种表述出自于研究者对于这个学科研究对象的见解,看法各异,既给人以启发,也向人们提出了进一步探究的必要性。由于教育行政学是一门比较年轻的学科,是一门正在发展中的学科,出现不同见解表明学科还需深入研讨,开展争鸣,促其逐步走向成熟。

对于教育行政学的研究对象,我国有一部分学者认为教育行政学与学校管理学截然分开,认为前者研究国家各级教育行政部门对教育事业的领导和管理,后者研究学校内部的管理工

^① 徐钦福. 我国教育行政体制的特点及其改革[J]. 上海高教研究, 1996(6)



作,如此分法值得商榷。一个国家的教育事业是一个有机的整体,教育行政机关的工作和学校的工作显然是密不可分的。教育行政机关制定的方针政策,归根结底要通过学校教育过程来体现并得到检验,而学校的行政管理过程也不能游离于国家之外,成为一种孤立的管理。在教育管理过程中,不管政府教育部门还是学校,虽然层次有高低,权限有大小,就教育领域的管理活动而言,没有本质的区别。很多教育管理的基本原理,无论对教育行政部门或对学校都是同样适用的。再从国外教育行政学著作来看,几乎都把学校问题包括进去。我国港台地区的教育行政学著作,毫无例外都将学校内外的管理问题融合为一体进行研究,以体现教育行政是一个内外结合的系统工程。我国内地以前也一直将学校内外工作结合起来进行研究,只是到了80年代,才开始有人将两者一分为二。实际上,教育行政与学校管理是一种包含关系,而不是并列关系,即教育行政包含了学校管理的问题。换句话说,学校管理是教育行政的一个方面,当然也是最主要的方面。所以,实在没有必要在教育行政学与学校管理学之间人为地划出一条分界线。

基于这种认识,按照本节中我们对教育行政概念的理解,教育行政学应以国家教育行政组织对各类教育事业与所属教育机构和学校进行有效领导和管理活动的规律为研究对象。重点探讨一个国家的教育行政机关怎样管理教育事业,怎样通过各级学校落实教育方针和政策;学校依据什么样的管理原理来组织教育、教学工作;教育部门和学校如何从经费、人员培训、规划、信息咨询等方面为实施良好的教育提供有力保障等问题。

关于教育行政学的学科性质,一般都认为是一门应用性的学科。所谓应用性,是说在方法上,它以事实和经验为研究的出发点,很多的实证研究手段被用于研究之中;在研究目的上,它虽然也要发展本学科的理论知识,但更主要的是要为实际的教育管理工作提供指导,解决教育管理的实际问题,改进管理工作。教育行政学的这一学科性质,决定了这门学科无论在其产生、演变或是未来的发展阶段,都与教育管理实践息息相关。

二、教育行政学的研究内容

在教育行政领域,有哪些值得研究的问题?从国内外有关教育行政研究的资料来看,研究人员感兴趣的内容主要包括以下几个方面。

(一)教育行政的基本理论问题

主要涉及教育行政的特性、功能和范围,比较教育行政与其他行政活动的异同,研究教育行政的方法和手段等。

(二)教育行政制度和机构设置问题

这部分内容涉及到不同国家教育行政的制度及其类型和特点;在具体的教育行政运作上,中央与地方的权限如何界定;怎样完善和改革教育行政制度;教育行政机构如何设置等等。这方面的研究常常采用比较研究的方法。



(三)教育行政的领导问题

领导行为是教育行政研究的热点问题,研究人员热衷于将行为科学的理论用到学校中来,分析校长的素质、工作特点、领导风格、领导行为倾向等。

(四)教育政策问题

很多教育政策都对教育行政工作产生重大影响。因而,教育政策的形成、影响教育政策制定的因素、教育政策的实施和评价等,都成为教育行政所探讨的内容。教育政策较多涉及意识形态、利益冲突、协商与妥协等政治性问题,所以这方面的研究也与教育政治学的研究关系密切。

(五)教育人事行政问题

这方面的研究包括教育人员的工作性质和专业地位、教育专业人员与行政管理人员的关系、教育人员的资格录用、福利、考核、升迁、培训等问题。

(六)教育财政问题

教育财政是教育行政运作的物质基础。对教育财政的研究,主要集中在教育资源的筹措、分配、利用等方面。很多经济学的概念,如人力资本、成本效益等也被引入这一领域。教育财务管理也是这方面的重要研究内容。

(七)教育督导与评价问题

教育督导与评价是教育行政部门依据有关教育的方针、政策、法规和教育目标,对教育管理水平和教育质量、办学效益及其相关因素进行系统评估和价值判断。建立与不断完善教育督导与评价体系,是有效督促教育各级部门依法行政,履行职责,深化教育改革,优化学校管理,实施素质教育,提高教育质量和办学效益的关键因素。

(八)教育器材问题

教育器材行政是教育行政活动的必要物质条件,规划、建设、配置和管理各种教育设施,是教育行政部门的重要工作。

除了上述研究内容外,像教育计划、教学行政、校园文化、学校与社区的关系等,也都是教育行政领域的热点话题。

三、教育行政学的研究意义

当今世界上,许多国家很重视研究教育行政的理论问题和实践问题,加强教育行政学科的建设工作。学习和研究教育行政学的实践意义和理论意义,具体表现为以下几个方面。

(一)发展教育事业,提高教育行政工作水平

一个国家要发展教育事业,实现教育目的,必须依靠大量的教育行政工作。教育行政工作



水平的高低,直接影响着教育事业的发展和教育目的的实现。现代教育行政工作更需要教育行政学理论的指导,将理论知识与实际工作有效的结合。

(二)提高教育行政人员的素质

列宁曾反复告诫国家机关工作人员:“任何管理工作都需要有特殊的本领。”行政管理工作绝不仅仅是“管”而已。教育行政工作是一种专业,教育行政人员自然也是一种专业人才。合格的教育行政人员需要具备优良的素质,并且通过学习和培养,在实践中经过自觉的反复磨练。

(三)克服教育行政工作中的弊端,推动教育行政的改革

由于长期不重视教育管理理论研究等原因,我国在教育行政工作中确实存在某些弊端。例如,在教育事业管理权限上,教育部门的权力过大,对学校管得过死,使学校缺乏应有的活力。在教育行政系统的上下级关系上,虽然一再强调发挥上下两个积极性,但实际工作中,上级往往包揽太多,影响下级部门的积极。而行政机构重视发挥决策、指挥和执行机构的作用,而对参谋、咨询、民主监督和信息反馈功能重视不够。因此,对教育行政学开展认真的研究与学习,无论从克服弊端,还是深化改革,改进教育行政工作,创教育行政工作的新局面,都显得尤为重要。

学习和研究教育行政学可以认识和掌握教育行政的客观规律,科学地处理教育行政事务,有效地发挥教育行政的基本职能,从而推动教育事业的健康发展。目前,负有培养教育行政人员任务的很多相关院校中都开设教育行政学这门学科,并且设定为一门必修专业课程。在职培训的课程中也开设这门课程,对于具有多年丰富的实践经验的行政工作者,可以弥补为其学习系统的教育行政学知识提供平台。掌握了教育行政学知识,不仅对教育管理工作有一定的指导作用,而且对行政工作者主动适应、自觉配合和支持各级教育行政部门的工作,起到上下协调的效果。

第三节 教育行政学的研究方法

教育行政研究是面向教育现实的研究,不是单纯的理论想象,需要在科学方法论的指导下,探索教育行政研究的基本规律。秉承从实践中来,到实践中去的原则。教育行政研究也是一个发现问题、分析问题、解决问题的过程。同研究的类型一样,教育行政研究的方法也多种多样,有时甚至很难从一个层面来谈研究方法,它们之间往往具有交叉重复的关系,不能把它们看作是僵硬的、不变的和刻板的程序设定。在各种方法具体使用时,这些方法也往往是交织在一起的。

一、调查法

调查法是指为了某种预设目的,通过书面或口头回答问题的方式,制定出某一计划,全面地收集研究对象的某一方面情况的各种材料,并做出分析、综合,得到某一结论的研究方法。调查

法是从社会学发展起来的一种有效的了解社会问题的方法。这种方法重在搜集事实,考察现状,并在此基础上提出有关建议和意见。调查法一方面可以全面把握当前的状况,同时,也可以揭示存在的问题,弄清前因后果,为进一步的研究或决策提供观点和论据。

(一)调查法的分类

1. 口头调查

口头调查主要指访谈法,即研究人员通过与访谈对象直接交谈来获取资料的研究方法。访谈法包括面访、信访和电话访问。访谈的方式可以是个别访谈,也可以是集体访谈,集体访谈往往通过座谈会的形式展开。通过访谈可以详尽而真切地了解有关细节,摸清情况。在访谈中,还可以与对方共同讨论一些问题,使获得的材料更加深刻。

访谈法中应用较多的是面访,即谈话。谈话时,事先要有充分准备,包括准备好谈话提纲。提问用词要谨慎得当,态度要自然大方。这些都是访问调查得以成功的基本条件。

采用访谈法的优点在于研究者与被调查对象之间面对面的交流,针对性强,获取信息灵活,便于深入了解人或事件的多种因素,进而获得可靠有效的资料。与问卷法和测验法不同,访谈法不受书面语言文字的限制,被试思想观点的表达一般不受文化水平的限制。

2. 问卷调查

如果涉及到范围较大,常采用问卷调查的方式,即书面调查。问卷调查是通过收集资料,对收集上来的资料进行定量和定性的研究,归纳出科学的调查结论。

在实际应用中,首先要确定调查的问题,根据确定调查对象与调查课题编制调查问卷,并且对调查问卷的信度效度进行分析。然后划定取样方法,通过邮寄问卷和现场调查的形式获取信息。最后将资料进行处理,形成结论。

问卷调查法的优点是能在短时间同时调查很多对象,获取大量资料,并能对资料进行量化处理,经济省时。其主要缺点是被测试者由于种种原因可能对问题做出虚假或错误的回答,导致出现很多无效问卷。

(二)调查法的特点

1. 搜集信息的来源较广

采用调查法,收集资料的手段多、速度快,涉及人数和问题的范围广。它既可以通过访问、座谈等手段向熟悉研究对象的第三者或当事人了解情况;也可以通过问卷收集书面材料来了解情况。通过调查,研究者可以搜集到人们对某些教育现象的评价、社会舆论等精神领域的材料,甚至一些难以从直接观察中获得的资料。

2. 较少受到时空的限制

调查法不单可以对正在发生的问题进行调查,获得一手信息,还可以在事后从当事人或其他人那里获得历史资料。在空间上,只要研究课题需要,调查法甚至可以跨越国界,研究数目相当大的总体以及一些宏观性的教育问题,如有关当代青少年问题的国际比较研究、教育普查、贫



困国家儿童营养状况调查等等。

3. 简便易行

调查法在自然状态中进行,它主要通过考察现状进行收集资料、研究问题,而不是像实验法那样通过控制实验因素的方法进行研究,所以调查法比较简便易行。

由于调查法的上述特点,因此,被广泛用来研究范围较广、涉及面较大、时间较长的教育现象。如研究学生的学习动力问题、学习兴趣和学习效果问题等等。一项广泛的教育调查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。国际上有一批专门进行教育调查的非营利学术组织,在定期调查各国的教育问题。调查法在教育行政领域的作用非常巨大。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。如果是个人进行教育调查,应当控制调查范围、调查内容,使之具有可操作性。

虽然调查法在教育科学研究中应用广泛,但也有其一定的局限性,即它只能揭示事物之间的某种关联,而不能可靠地揭示事物之间的因果关系。

(三)调查法的一般步骤

教育调查的全过程一般分为确定调查课题,制定调查计划;收集资料;整理资料;撰写调查报告等步骤。

1. 确立调查课题、制定调查计划

(1) 确定题目

在调查前,首先必须明确调查方向,确定调查课题,减少调查的盲目性,增强调查的自觉性。

确立题目时,要注意所选题目都应该有调查研究的价值,以及所选课题在人员、时间、经费和环境等方面有没有调查研究的可能。同时,选择的题目切忌太大,弄清楚本课题过去有没有人搞过,达到了什么程度,避免无意义的重复劳动。

(2) 拟定计划

拟定教育调查计划,是调查研究工作能否顺利进行的重要保证,教育调查计划一般包含以下内容:

调查课题和目的;

调查对象和范围;

调查手段和方法;

调查步骤和时间安排;

调查经费的使用安排。

由于人们的认识是有限的,情况也常处在动态之中,初步制定的调查计划是否适合不断变化的客观情况,只有在调查活动的实践中加以检验。在制订计划的过程中,为了使计划制定得更加切合实际,可以先进行探索性调查,对于研究对象做个初步了解;或是征询有关专家的意见,得到一定的指导。