


# 教 育 行 政 学

THE SCIENCE OF  
EDUCATIONAL ADMINISTRATION



盛绍宽 主编  
广东教育出版社

# 教育行政学

盛绍宽 主编

广东教育出版社

AL ADMINISTRATION

# 教 育 行 政 学

盛绍宽 主编

广东教育出版社出版发行  
湖南长沙市华中印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 13.875印张 322,000字

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

印数1—10,000册

ISBN 7—5406—1241X/G·1234

定价：4.50元

## 内 容 提 要

本书是适应培训教育行政干部和学校管理干部的需要而编写的。它以马列主义为指导，从中国教育行政的实际出发，运用现代管理理论和方法，总结我国教育行政的实践经验，特别是建国以来教育行政的实践经验，从中揭示社会主义教育行政的规律，用以指导我国教育行政的实践。本书按三个层次分十七章进行阐述。三个层次是：教育行政的一般原理；各项具体教育行政；教育行政领导。十七章是：结论、我国教育行政的性质和职能、教育行政原则、教育行政方法、教育行政体制和组织机构、教育制度和教育结构、教育事业发展规划、普通教育行政、职业技术教育行政、成人教育行政、教育人事行政、教育财务行政、校舍和教学设备行政、教育机关行政、教育督导和督导评价、教育行政法规、教育行政领导。本书可作为教育、师范院校和各地教育行政部门培训教育行政干部和学校管理干部的教材，以及广大教育工作者的自学用书。



## 序

由中南五省（区）教育学院教育管理系协作编写的《教育行政学》，作为一本学术专著出版了。这是一件很值得高兴的事情。

80年代初期，我正在参与地方教育行政工作的时候，曾向教育部来粤检查工作的同志建议过，希望由部出面组织力量编写一本《宏观教育学》，以适应培训地方教育行政干部的需要。现在翻阅了这本《教育行政学》，我觉得当时我所希望要迅速告诉各级干部属于国家教育行政事务方面的内容，已基本包括进去了，而且更系统、更具有理论特色了。

这本书的出版，对于我个人来说，如下几个方面的感受是很深的：

首先，《教育行政学》作为行政学和教育学的边缘性分支学科，是以国家组织活动的重要方面——教育行政现象作为研究对象，揭示其客观规律，用以指导教育行政实践的。它是我国当前社会主义初级阶段性质的教育行政科学，是通过教育的特殊本质和它的专业性来体现出来的。这样的边缘性学科的科学论著的出版，本身就说明了我们的教育科学正向着既高度分化，又高度综合的方向发展。尽管我们面前的这朵小花还不一定很成熟、很完整，有些论点还有可以商榷的地方，但它毕竟以较完整的体系和内涵展现在我们面前。它明确提出了教育行政学的研究对象和范围，以及展开了对各种具体教育行政业务的研究等，这至少可以成为这一分支学科继续研究讨论的基础了。

从纵向的历史来看，对于教育，从实践到理论，我国是有过极为光辉的历程的。早在2600年前，我们的先哲就提出了“十年树木，百年树人”这样的高度重视人才培养的教育思想。以后从孔夫子到陶行知等各个时期的思想家和教育家们，都有过非常丰富的实践经验和理论著述。重视教化，尊重人才，至今仍然是我们民族最优秀的文化传统，仍有待于我们继续开发和研究。当然，这绝大部分还是属于封建文化教育的范畴。随着国际资本主义工业文明的高度发展，我们与由此产生的现代教育和现代教育科学相比，又显得落后和停滞不前了。直至1949年全国解放，我们才可以在全国范围内对原来属于半封建半殖民地性质的旧教育作全面的改造，同时继承和发扬了老解放区和革命根据地的一些优良传统，使社会主义教育事业得到了很大的发展，为社会主义建设培养了大批人才。但又由于长期存在“左”的路线的影响，特别是十年动乱的严重干扰和破坏，教育事业的战略重点地位，只是到了党的十一届三中全会以后，才在全国范围内得以确立。“百年大计，教育为本”，“振兴民族的希望在教育”，由此，我们才能够全面评价和批判继承我国的优秀教育文化传统，才得以介绍各国最新的教育体制和经验，以及教育科学各个学派的研究成果，从而开阔眼界，并根据我国的具体情况，加以比较、批判和吸收，以发展我们的社会主义教育科学。

如果说，理论是通过实践而产生，又通过实践来加以检验的话，那么，比较来说，我们的教育实践还是很丰富。教育理论研究落后于教育实践的情况仍然存在。在90年代，我们应该在全面推进教育整体改革的同时，认真加强教育科学的研究工作，为建立具有中国特色的社会主义教育新体系而努力。因此，对于教育科学各个分支学科的建设及其实验，对于这些科

学论著的出版，都是应该给予支持和鼓励的。

其次，《教育行政学》的出版，正和我国当前经济体制改革和财政管理体制改革相适应，而且切合于分级办学、分级管理的教育体制改革的需要，它一定会为广大教育行政干部和基层干部所欢迎。

十一届三中全会以来，我们党在拨乱反正的同时，对国民经济进行了大胆的和全面的调整改革工作，并在十二大作出了《关于经济体制改革的决定》，近年来又提出了治理整顿、深化改革的方针，使我国国民经济更加健康的、持续、协调地发展。对于受经济发展水平所推动和制约的教育事业来说，十年来也取得了长足的进展，各级学校和学生的数量达到了空前的规模，重视教育、尊重人才，赋予教育战略重点的地位，已经被越来越多的人所认识，教育科学研究的网络也逐步形成。虽然也有忽视政治思想工作的失误，但经过总结经验与反思，正在得到医治。

1985年，中共中央作出了“关于教育体制改革的决定”，对教育体制改革的根本目的在于提高民族素质，多出人才，出好人才，普及九年义务教育，改革教育结构，加强领导等作了明确的规定。其中特别是扩大学校办学自主权，把发展基础教育责任交给地方等，均极大地调动起各级各类学校和各地办学的积极性。各省、市也据此作出了部署，强调加强领导，多方集资，分级办学，分级管理等，这与开放改革政策的发展和财政体制实行包干责任制度是完全适应的。经过五年来的实践证明，这些决定是正确的，效果是良好的。初时，也的确有人担心过，把办学的责任交给地方，特别是交给基层乡镇来负责，会不会出现挪用教育经费，打乱学校教学秩序等问题？但多年的实践证明，最主要的情况却是各级行政组织，尤其是市、

县、乡镇的行政组织，对于多方集资，建设学校校舍和设施，帮助学校和教师解决实际问题等做了大量的工作，大大加快了普及九年义务教育的进程。目前存在的问题恰恰是有些基层行政组织的负责人，很想做好工作，但对如何着手却未甚了了，心中无数。而且，对于拥有一百几十万人口的市、县，拥有几万人口的乡镇来说，它所管辖的学校数、学龄儿童和青少年的数量都是不小的。教育的宏观管理，如教育发展规划、人才需求的预测、教育结构和学校布局、教育税费的征收、校舍设施的建设、校长和教师的推荐和评聘等，都需要当地政府和教育行政部门作出正确的决策，采取明智的措施，这又恰恰是他们过去接触不多，缺乏经验和研究，需要有理论的指导的。《教育行政学》在这个时候出版发行，对于促进这个问题的解决，肯定是有帮助的。

再次，在理论研究的作风和方法上，强调理论联系实际，力求对读者在研究和解决地方教育行政所面临的各方面问题时，给予理论和实践上帮助，作者的这种意愿是很鲜明的，这也可以说是本书的重要特色之一。作者提出：“本书以马列主义、毛泽东思想为指导，以党的‘一个中心，两个基本点’的基本路线和邓小平同志提出的‘三个面向’为指针，以《中共中央关于教育体制改革的决定》为依据，从中国教育行政的实际出发，以近百年来，特别是建国四十多年来教育行政的实践经验和理论研究的成果为基础，同时借鉴国外的先进管理理论和方法，以地方教育行政为主要研究对象，力求做到使它既具有中国的特色，又能反映现代教育行政理论水平”。他们编写本书的指导思想和目标，我看已基本达到。这和参加编著工作的作者，有些是从事教育行政多年的工作者，有些是长期从事教育科学理论研究的学者，并作了有机的结合是有关系的。特别是

近两年来，他们在各省、市举办了十多期基层教育行政干部的培训班，经过调查研究，编写讲义、讲授、组织讨论、问题反馈和修订增补这样的反复研究过程，使学员（读者）的要求与作者的意愿结合起来，更有直接的关系。

而且，《教育行政学》本身就是一门综合性的应用科学，揭示教育行政过程中的运行规律，研究和回答教育行政机关在执行管理职能时所面临的理论问题和实际问题，这正是这门学科之所以能独立存在的原因。所以，可以看出，作者在编著各个章节中，属于论及基本原理的时候，着力联系我国的国情和我们社会的实际，论及具体行政活动时，尤其重视贴近工作，重视它的可操作性。举例来说，我们的国情表现在教育发展方面的情况，有人概括为多人口、穷经济、大教育、不平衡。这样的概括当然不尽精确，但对我们处在社会主义初级阶段的社会性质，生产力急待提高，经济发展和财政收支受到很大的制约，超量的人口象潮水般的进入学龄期，各级学校的校舍、设备和教师超量负荷，先进地区和落后地区差距很大，有些地方连温饱还未解决，教育经费的投入与人才的需求出现较大的矛盾等情况，它却基本表达出来了。对于这样重大的问题，作者并没有回避，没有绕开问题走，而是结合许多章节进行了评述，如在绪论、教育行政的性质和职能、教育事业发展规划、普教职教行政、教育财务行政……都有所论列。在谈到教育行政有筹措教育经费的职能时，提出必须坚持两条腿走路的方针，依靠群众，多方集资，并提出了“财、税、费、产、社、基”等六条渠道，有些地方把它叫做几个“一点”，非常明显，这是总结群众的实践经验而提出来的，对实际问题的解决，一定有很大的帮助。

以上仅是我个人感受较深的几个问题写下的意见。对于

《教育行政学》的其它优点或可能存在的不足之处，则不再说及了。对于我国来说，发展教育科学的各个领域，形成具有中国特色的社会主义教育科学体系，还需要一个较长的实践和认识过程，有待于我们的不懈努力。

杨子江

1990年6月15日于广州

## 前 言

为了适应培训教育行政干部的需要，中南五省（区）教育学院教育管理系协作编写了这本《教育行政学》教材。

本书以马列主义、毛泽东思想为指导，以党的“一个中心、两个基本点”的基本路线和邓小平同志提出的“三个面向”为指针，以《中共中央关于教育体制改革的决定》为依据，从中国教育行政的实际出发，以近百年来，特别是建国四十多年来教育行政的实践经验和理论研究的成果为基础，同时借鉴国外的先进管理理论和方法，以地方教育行政为主要研究对象，力求做到使它既具有中国的特色，又能反映现代教育行政理论水平。

在结构体系上，本书按三个层次，分十七章进行阐述。三个层次是：教育行政的一般原理，各项教育业务行政，教育行政领导。十七章是：绪论，我国教育行政的性质和职能，教育行政原则，教育行政方法，教育行政体制和组织机构，教育制度和教育结构，教育事业发展规划，普通教育行政，职业技术教育行政，成人教育行政，教育人事行政，教育财务行政，校舍和教学设备行政，教育机关行政，教育督导和督导评价，教育行政法规，教育行政领导。

参加本书编写的有：第一章、第七章盛绍宽，第二章盛绍宽、沈恒松，第三章阮钊伟，第四章宋移安，第五章、第十二章邹泽生，第六章王祥佑、吴回生，第八章张胜泉，第九章盛绍宽、李孟强，第十章李正坤，第十一章田慧芝，第十三章

曾荣祥，第十四章傅维美，第十五章王祥佑、聂元松，第十六章詹联芳、沈振佳，第十七章黄成林。在分头执笔的基础上，最后由本书主编盛绍宽同志统编定稿。

本书在编写的过程中，曾参阅了各兄弟院校编写的有关论著，并吸取了他们的研究成果，同时得到各地教育行政部门有关同志的大力支持与协助，在此一并表示感谢！

由于我们缺乏编写《教育行政学》教材的经验，加上理论水平不高，缺点和错误一定在所难免，诚恳地希望教育和其他各界的同志们提出宝贵的批评意见。

中南五省（区）教育学院教育管理系

《教育行政学》编写组

1990年5月2日



# 目 录

<b>第一章 绪论</b> .....	(1)
第一节 教育行政学的研究对象.....	(1)
第二节 学习和研究教育行政学的重要性.....	(22)
第三节 学习和研究教育行政学的原则和方法.....	(28)
<b>第二章 我国教育行政的性质与职能</b> .....	(34)
第一节 我国教育行政的性质和特点.....	(34)
第二节 我国教育行政的职能.....	(43)
<b>第三章 教育行政原则</b> .....	(51)
第一节 教育行政原则概述.....	(51)
第二节 教育行政的主要原则.....	(53)
<b>第四章 教育行政方法</b> .....	(72)
第一节 教育行政方法概述.....	(72)
第二节 我国教育行政的主要方法.....	(76)
<b>第五章 教育行政体制和组织机构</b> .....	(100)
第一节 教育行政体制.....	(100)
第二节 教育行政机构及其职责.....	(118)
<b>第六章 教育制度和教育结构</b> .....	(128)
第一节 教育制度.....	(128)
第二节 教育结构.....	(145)
<b>第七章 教育事业发展规划</b> .....	(153)
第一节 教育事业发展规划概述.....	(153)
第二节 教育事业发展规划的种类和内容.....	(162)

第三节	教育事业发展规划的编制、执行和控制	(173)
<b>第八章</b>	<b>普通教育行政</b>	(180)
第一节	普通教育行政的性质、地位和职能	(180)
第二节	普通教育行政的内容和方法	(185)
<b>第九章</b>	<b>职业技术教育行政</b>	(196)
第一节	职业技术教育行政概述	(196)
第二节	职业技术教育行政体制、内容和方法	(203)
<b>第十章</b>	<b>成人教育行政</b>	(214)
第一节	成人教育行政的性质、地位和职能	(214)
第二节	成人教育行政的内容和方法	(226)
<b>第十一章</b>	<b>教育人事行政</b>	(237)
第一节	教育人事行政概述	(237)
第二节	教育人事行政的内容和方法	(244)
<b>第十二章</b>	<b>教育经费和教育财务行政</b>	(266)
第一节	教育经费	(266)
第二节	教育财务行政	(274)
<b>第十三章</b>	<b>校舍和教学设备建设行政</b>	(298)
第一节	校舍建设行政	(298)
第二节	教学设备行政	(309)
<b>第十四章</b>	<b>教育机关行政</b>	(322)
第一节	教育机关行政概述	(322)
第二节	教育机关行政的内容和方法	(323)
<b>第十五章</b>	<b>教育督导和督导评价</b>	(343)
第一节	教育督导	(343)
第二节	督导评价	(357)
<b>第十六章</b>	<b>教育行政法规</b>	(370)
第一节	教育行政法规概述	(370)

第二节	教育行政法规的内容和分类·····	(377)
第三节	教育行政法规的制定与实施·····	(383)
<b>第十七章</b>	<b>教育行政领导</b> ·····	(402)
第一节	教育行政领导概述·····	(402)
第二节	教育行政领导干部和领导集体·····	(406)
第三节	教育行政领导艺术·····	(424)

### 一、行政和教育行政的一般概念

本书行政学是以行政学为研究对象。那么，什么是教育行政？法律学为行政学首先研究的对象。

行政学是研究行政行为的科学。行政学是研究行政行为的科学。行政学是研究行政行为的科学。行政学是研究行政行为的科学。

“行政”一词，在我国历史上很早就出现。《周礼·天官·大司马》：“大司马之职，掌三《邦》之法，一曰正，二曰均，三曰比，四曰师。辨九《职》之法，一曰邦，二曰甸，三曰男，四曰采，五曰卫，六曰蛮，七曰镇，八曰藩，九曰甸。辨九《职》之法，一曰邦，二曰甸，三曰男，四曰采，五曰卫，六曰蛮，七曰镇，八曰藩，九曰甸。”《说文解字》：“政，正也。从攴，从㠯。”《说文解字》：“政，正也。从攴，从㠯。”《说文解字》：“政，正也。从攴，从㠯。”《说文解字》：“政，正也。从攴，从㠯。”

# 第一章 绪 论

## 第一节 教育行政学的研究对象

教育行政学是介于行政学和教育学之间的一门边缘性的分支学科，是一门综合性的应用科学。它以教育行政现象为研究对象，根据辩证唯物主义认识论的原理，按照理论与实际相结合的原则，揭示教育行政现象的客观规律，用以指导教育行政的实践。

### 一、行政和教育行政的一般概念

教育行政学是以教育行政为研究对象。那么，什么是教育行政，这是教育行政学首先需要回答的问题。

教育行政是国家行政的一个重要方面，是行政的一种特殊形式。因此，为要了解什么是教育行政，首先就需要了解什么是行政。

“行政”一词，在我国历史文献中很早就出现过。在《钢鉴易知录》这部编年史上，就曾记载西周时期，由于“国人发难”，周厉王逃走，太子靖年幼，“召公、周公行政”。这里所说的“行政”即指管理国家事务。国际通用的《社会科学大辞典》解释：“行政为国家事务的管理”。在马克思主义的经典著作中，也有“行政是国家的组织活动”（《马克思恩格斯全集》第1卷，第349页）的提法。因此，我们可以把“行政”一词理解为国家事务的管理。

“行政”作为国家事务的管理，它的最本质的特征是什么呢？

我们知道，国家并不是从来就有的，它是经济发展到一定阶段，而必然使社会分裂为阶级时，由于控制阶级对立的需要而产生的。恩格斯指出：“国家是表示，这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面、这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”（《马克思恩格斯文选》第4卷，第166页）所以，国家是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的机关。行政作为国家的一种职能，它也必然体现统治阶级的意志，是统治阶级运用国家机器这种凌驾于社会之上的强制力量，通过国家的行政机关对国家政治、经济、文化、教育、体育、卫生等各方面事务的管理。因此，行政和其他管理不同的地方，首先就在于它和国家政权直接相联系，是以国家权力为后盾、以体现统治阶级意志的法律为依据所进行的国家事务的管理，是带有强制性的。尽管它在具体的管理方式上，也有强制性与非强制性之分，但都是要执行的。因此，我们表述国家行政的公式应是：“国家——社会”。从行政的本义来说，凡不属于行使国家权力的管理，应不属于行政的范围。

教育行政作为国家行政的一个重要方面，它也具有行政的上述一般本质特点，但它同时又是行政的一种特殊形式，又有它不同于行政一般特点的专门特点，这个专门特点就在于：它是国家通过政府的教育行政机关对教育事业的管理。