

专升本

教育部师范教育司组织编写
中学教师进修高等师范本科(专科起点)教材

教育行政学

孙锦涛 主编



高等教育出版社

教育部师范教育司组织编写
中学教师进修高等师范本科(专科起点)教材

教育行政学

孙锦涛 主编

高等教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育行政学 / 孙绵涛主编. —北京:高等教育出版社,
2001.9 (2004 重印)

ISBN 7-04-009881-4

I. 教... II. 孙... III. 教育行政-高等教育-教材 IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 035247 号

教育行政学
孙绵涛 主编

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-82028899		http://www.hep.com.cn
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷	高等教育出版社印刷厂		
开 本	850×1168 1/32	版 次	2001 年 9 月第 1 版
印 张	12.375	印 次	2004 年 8 月第 4 次印刷
字 数	320 000	定 价	17.70 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

《教育行政学》一书,是教育部师范教育司委托编写的供全国中学教师进修高等师范本科(专科起点)使用的教材。

编写教材中我们注意了它的科学性、系统性和针对性。所谓科学性,就是力争做到广泛查阅国内外有关教育行政方面的文献,比较准确地反映教育行政界普遍公认的一般理论,力求反映教育行政研究的最新成果。所谓系统性,就是力争做到教材所涵盖的知识体系是全面的、系统的,既符合教育行政的实际,又具有较强的逻辑性。所谓针对性,就是针对教材使用者来编写。本教材是为专科起点的教师获得高等师范本科学历而编写的,因此既具有一定的知识水准,但又不太难。同时,本教材还具有一定的普适性,比较系统全面地阐述了教育行政学的一般基础理论,不仅可供专科起点的教师使用,还可供不同背景的读者研究、学习教育行政学时参考。

做到上面几点所要解决的问题比较多,但最重要的是要明确什么是教育行政和教育行政学的学科体系这两个问题。

对于什么是教育行政,有两种不同的理解。一种以德国、日本的学者为代表,从国家管理教育的角度去理解教育行政,注重教育行政的宏观性和政治性。另一种以美国的学者为代表,从教育行政的过程的角度去理解教育行政,注重研究教育行政的程序、组织结构及行政行为,体现出注重教育行政的微观性和技术性的特色。我国的学者一般比较重视教育行政的政治性和宏观性。当然也有尝试用美国学者的观点来构建教育行政学的,但这种做法

目前还未成为我国教育行政学的主流。就我们的认识,对教育行政的理解,应综合上述两种不同的理解才算比较全面和科学,即教育行政既指国家对全国教育的管理,也指具体的教育管理过程;既体现国家对教育的政治性,也体现国家对教育管理的技术性。然而本书是偏重于宏观性和政治性来理解教育行政的。其原因有二:第一,我们认为宏观性和政治性是教育行政的主导方面,因为教育行政既然是国家对教育的管理,这一管理当然首先要体现国家的意志,并首先要从总体上筹划管理全国教育的问题。第二,作为专升本教材,篇幅是有限的,作者只能择其要对教育行政的理论作一阐述。我们当然也希望今后有机会编写一本全面反映教育行政特性的教材。

以一个什么样的体系去反映研究国家管理教育的现象从而构建教育行政学的体系呢?这又牵扯到对教育行政学学科体系的理解和对教育行政现象即国家管理教育现象的认识问题。我们认为,学科体系包括著作体系和教材体系两类,在这两类体系下面,有一门学科的著作体系和教材体系,也有一门学科群的著作体系和教材体系。构建教育行政学的著作体系和教材体系的做法是不一样的。

教育行政学的著作体系是沿着研究者的认识逻辑而展开而形成的具有严密范畴逻辑的理论体系。这种体系的构建完全依赖于研究者本人的认识。而教育行政学的教材体系是在著作者认识逻辑的基础上,兼顾教者和学者的认识逻辑而展开而形成的具有严密范畴逻辑的理论体系。这种体系的构建不完全依赖于研究者的认识逻辑,而要照顾到教者和学者的认识逻辑,通俗地说,这种教材体系应使教者好教,学者好学。通过这一理论体系的学习,要求学习者在教育行政学方面打好比较系统扎实的理论基础。要做到这一点,这种体系的构建就不能以一己之言为依托,而要以教育行政界对教育行政的比较一致的认识为基础。本书即是一门学科的教材体系。

上面说过,我国大陆的学者(台湾的学者 20 世纪 70 年代以前偏重于教育行政的宏观性和政治性,他们称为传统的教育行政学,70 年代以后特别是一些学者从美国学成回台以后,教育行政学的体系就偏重于技术性和微观性了,他们称之为现代教育行政学)比较偏重于教育行政的宏观性与政治性,即认为教育行政是国家对教育的管理。对这种国家管理教育的活动大致上有三种认识。第一种认为国家管理教育的活动包括国家管理教育的主体、客观、内容、手段和环节,并以此为基础构建出教育行政学的体系;第二种认为国家对教育的管理和一般的管理一样,也是由决策、执行、反馈三部分组成,也可以按照这种认识构建教育行政学的体系;第三种认为国家对教育的管理实际上是一种宏观有序的管理行为,这种行为是指国家管理教育,首先要制定教育方针、政策和法规,并对国家教育进行预测和规划,在此基础上构建一个国家的教育体制,并在这一体制下去开展教育人事行政、教育财务行政、教育业务行政(包括对课程、学生、教学、思想教育、体育卫生等方面的管理)及教育督导与评估。教育行政学的体系就是以此为框架来构建的。上面三种看法,我们赞同第三种。这是因为它更能体现国家管理教育的特点,更符合国家宏观教育管理的实际,还可避免以一般管理的过程来套用教育行政之嫌。上面三种看法虽然有的直接提到管理的主体客体,有的没有直接提到管理的主客体,但凡谈到国家管理教育,其管理主体——国家教育行政机关,管理的客体——人、财物、事,应该是一致的。关于第一种看法中提到的内容、手段与环节,第二种看法中提到的决策、执行、反馈等,在第三种看法国家宏观有序的管理行为中都有所反映,如第三种看法中的人事行政、业务行政属于第一种看法中的内容部分;制定教育方针、政策、法规,进行预测规划、构建教育体制、开展教育督导评估就属于第一种看法中的手段部分;可以说,整个宏观有序的管理行为就是第一种看法中所说的环节。再如第三种看法中的从教育方针、政策、法规的制定,到教育预测与规划以

及教育体制的构建可以说是第二种看法中的决策部分；人事、财务、业务行政等可以说是第二种看法中的执行部分；而教育督导与评估则可看作是第二种看法中的反馈部分。基于上述分析，本书所理解的教育行政指的是一个由制定教育方针、政策开始，历经预测和规划、构建教育体制，到在一定的教育体制下开展教育人事、财物、业务行政及教育督导评估的宏观有序的管理过程。

可以说，本书体系的构建就是在上述认识的基础上而展开的。全书分为十二章、三个部分。第一部分从第一章至第三章为总论。主要阐明什么是教育行政及教育行政学；我国及世界不同体制国家教育行政概况及教育行政的职能、原则与方法。这部分的理论逻辑是，先从总体上阐明教育行政及教育行政学的一些基本概念及范畴，再从纵向（我国教育行政的历史发展）和横向（西方主要发达国家的教育行政）两个维度具体阐述国家管理教育的问题，在此基础上总结出国家管理教育的职能、原则与方法。第二部分从第四章到第十一章为组织运作论。主要阐明国家宏观有序管理行为的过程。其理论逻辑是，国家管理教育，首先要制定教育方针、政策与法规，对一个国家教育的改革与发展进行预测，然后构建一个国家的教育体制，并在一定的体制下开展教育人事、教育财政、教育业务行政（这里主要指课程行政、学生行政等）及教育督导与评估活动。第十二章为第三部分，教育行政领导与效能论。主要论述教育行政领导与效能的有关问题。其理论逻辑是，教育行政领导首先是领导者与领导班子及教育行政领导艺术；而教育行政领导最重要的工作是进行教育行政决策，提高教育行政效能，而进行教育行政决策又离不开教育行政咨询，因而本章分设有教育行政领导概述、教育行政咨询与决策、教育行政效能等几节，专门论述了以上几个方面的问题。本书总体的理论逻辑是，第一部分从总体上论述国家管理教育的基本理论，而这一理论是植根于国家管理教育的组织与运行过程之中的，因而总论以后接下来第二部分就是具体论述国家管理教育的组织运作过程。任何教育

管理,包括教育行政的管理,都离不开教育行政领导,也不能不讲求教育行政领导效能,教育行政领导与效能贯穿在整个国家管理教育的组织、运作过程之中。因而第三部分讨论教育行政的领导与效能问题也就势在必行了。

本书由孙绵涛任主编。在主编提出初步编写思路及框架的基础上,全体编写人员集体讨论形成了上述对教育行政及教育行政学体系结构的共识。各章的执笔人是(以作者撰写的首章在本书中出现的顺序为序):华中师范大学孙绵涛,前言、第一章、第四章、第六章、第七章、第十二章;河南师范大学李帅军,第二章、第三章、第四章;华南师范大学谢少华,第五章、第十章(本章第一节:黄乃祝、谢少华;第二节:仇少平、谢少华);北京师范大学刘淑兰,第八章(本章为仵俊国、刘淑兰),第十一章;华中师范大学刘欣,第九章。全书由主编修改定稿。

本书的出版,要感谢教育部师范司的大力支持,感谢高等教育出版社董文芳女士和王建强先生的辛勤劳动。同时也对本书所参考引用的一些资料和观点的作者致以诚挚的谢意。希望我们的探索和努力对使用本书的读者有所帮助;同时也希望听到更宝贵的修改意见。

孙绵涛谨识于
武昌桂子山华中师范大学
2001年1月25日

目 录

前言	1
----------	---

第一编 总 论

第一章 教育行政学的一般概述	1
第一节 教育行政	1
一、关于行政	1
二、关于教育行政	3
第二节 教育行政学	15
一、教育行政学的研究对象	15
二、教育行政学的体系	18
三、教育行政学的产生与发展	25
第二章 我国及世界不同体制国家教育行政概况	36
第一节 我国教育行政发展概况	36
一、我国古代的教育行政	36
二、我国近代的教育行政	39
三、我国现代的教育行政	41
第二节 世界不同体制国家教育行政概况	50
一、中央集权制国家的教育行政	50
二、地方分权制国家的教育行政	53
三、中央与地方合作制国家的教育行政	59
第三章 教育行政的职能、原则与方法	64
第一节 教育行政职能	64
一、教育行政职能概述	64
二、教育行政职能的基本类型	65
三、具有中国特色的社会主义教育行政职能	69

第二节 教育行政原则	71
一、教育行政原则的概念	71
二、教育行政原则的客观依据	71
三、教育行政的基本原则	72
第三节 教育行政方法	84
一、教育行政方法概述	84
二、教育行政的基本方法	85

第二编 组织与运作论

第四章 教育方针、政策与教育法规	94
第一节 教育方针与教育政策	94
一、教育方针	94
二、教育政策	98
第二节 教育法规	106
一、教育法规概述	106
二、教育法规在法律体系中的地位	111
三、教育法规的体系	113
四、教育法制建设	123
第五章 教育预测与教育规划	138
第一节 教育预测	138
一、教育预测的含义与种类	138
二、教育预测的原理与方法	144
三、教育预测的程序	147
第二节 教育规划	149
一、教育规划概述	149
二、教育规划的种类与结构	151
三、教育规划的步骤与方法	154
第六章 教育体制	163
第一节 教育体制概述	163
一、教育体制的含义及其分析	163
二、教育机构与教育规范	168

三、学校教育体制与教育管理体制	171
第二节 我国现行的教育行政机构的职责及管理	182
一、教育行政组织机构概述	182
二、我国现行的教育行政组织机构及其职责	182
三、教育行政机构管理	188
第七章 教育人事行政	196
第一节 教育人事行政概述	196
一、教育人事行政的含义	196
二、教育人事行政的业务范围	196
三、教育人事行政的要求	197
四、教育人事行政的原则	198
第二节 教育人事行政的基本内容	200
一、教育行政人员及教师的编制	200
二、教育行政人员及教师的选拔与录用	206
三、教育行政人员及教师的考核与培训	208
四、教育行政人员及教师的调配、交流与退休、退職	214
五、教育行政人员及教师的待遇	216
第八章 教育财务行政	221
第一节 教育财务行政概述	221
一、教育财务行政的含义	221
二、教育财务行政的作用	221
三、教育财务行政的基本制度	223
第二节 教育经费	228
一、教育经费的含义	228
二、教育经费的筹措	229
三、教育经费的分配	235
四、教育经费的使用	246
第九章 学生行政	253
第一节 学生行政概述	253
一、什么是学生行政	253
二、学生行政的内容	259

第二节 招生与就业指导	264
一、学校的招生	264
二、学校毕业生的就业指导	276
第十章 课程行政	287
第一节 课程行政概述	287
一、什么是课程行政	287
二、课程行政的内容	288
第二节 课程编制与实施	292
一、课程的目标与标准	292
二、课程结构	296
三、课程的实施与要求	304
第十一章 教育督导与评估	308
第一节 教育督导	308
一、教育督导的含义、意义及任务	308
二、教育督导的基本职能	315
三、教育督导机构与人员	321
四、教育督导原则	326
第二节 教育督导评估	328
一、教育督导评估的含义	328
二、评估与教育评估	329
三、我国的教育督导评估制度	331

第三编 领导与效能论

第十二章 教育行政领导	339
第一节 教育行政领导概述	339
一、教育行政领导的概念	339
二、教育行政领导班子结构及领导干部	340
三、教育行政领导艺术	346
第二节 教育行政咨询与决策	352
一、教育行政咨询	352
二、教育行政决策	359

第三节 教育行政效能	365
一、教育行政效率	365
二、教育行政效益	371
三、教育行政效能	373
主要参考文献	375

第一编 总 论

第一章 教育行政学的一般概述

第一节 教育行政

一、关于行政

要认识教育行政,首先要了解什么是行政。对行政这个概念,国内外学者看法不一,现将若干主要看法列举如后,然后提出我们的看法。

(一) 欧美学者对行政的理解

1. 从政治的角度来理解行政

这方面有两种观点 一种是从政治组织的分工来说明什么是行政,另一种是从政治权力的运用来说明什么是行政。

从政治组织的角度,欧美学者从三权(立法、司法、行政)分立出发,来说明行政只是政治组织中行政部门的工作。美国行政学权威魏劳毕在 1928 年著的《行政学原理》一书中说,“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。

从政治运用的角度,有的行政学者认为行政是政治中的一部分。政治是众人之事务的管理,它的范围较广,而行政仅是政治中一部分的特别事务的管理。在世纪字典中有这种说法:“政治乃是人民经过其组成的政党和政团,对决定或影响政府政策的活动的指导;而行政乃是政府官吏推行政府功能时的行动”。

以上从政治与行政分离的角度理解行政有不足之处。这是因为这种看法不合实际。事实上在现代社会里行政权越来越凌驾于立法权、司法权之上,而立法权、司法权本身的运作,也离不开行政。另外,行政与国家意志是分不开的,行政本身也代表了国家意志。

2. 从管理的角度解释行政

行政(administration),有时也可译作管理,它与管理(management)的意思相近,指的是事务处理的办法、程序与技术。从管理的角度解释行政,在行政学的研究中,还是较为新近的事。美国芝加哥大学教授怀特在《行政学导论》一书中说:“行政的最广义包括为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切动作”。他在该书第四次修订本中又说:“行政艺术乃是为完成某种目的对许多人的指导、协调与控制”。

行政与管理虽意思相近,但行政较之管理,则范围广、层次高,具有通盘筹划的完整性,除工作的方法、程序与技术外,还兼及于工作的决策、计划、组织和指挥与领导等。

(二) 国内学者对行政的理解

“行政”一词,在我国古书中最早见于《纲鉴易知录》。据此文献记载,公元前841年,西周的周后王因“国人发难”而逃走,当时太子靖年幼,由“召公、周公行政”。但这里所说的行政,还不是现代意义的行政,只是“摄政”的意思。

当前,我国学者对行政的理解也不一致。有的认为,行政是指国家通过各级各类行政机关对国家政治、经济、文化、教育、卫生等

各方面事务的管理。有的则认为行政只是指国家通过各级政府部门对国家政治、经济、文化、教育、卫生等方面的事务的管理。

我们认为,对行政的理解,如果把它与立法、司法完全对立起来,或者只是指各级政府部门或行政机关对国家事务的管理,是片面的。马克思主义认为:行政是国家的组织行动。行政应是国家的管理活动。我们社会主义国家的行政是整个社会的,不仅包括国家行政机关的行政,而且包括立法、司法的行政;不仅包括政府机关的行政,而且包括企业事业单位的行政;不仅包括上层的行政,而且包括中下层的行政。比如,人大常委会接受、审查、处理提案,组织讨论、通过和发布各种法令等,司法部门的诉讼、受理案件、组织讨论、通过和发布各种法令等,司法部门的诉讼、受理案件、传讯、审理案件等,都离不开行政活动,只不过前者是立法行政,后者是司法行政而已。再比如,中央政府的政策,总是通过各级各类行政机关去贯彻执行的。因此,一个国家的行政,应包括各方面、各层次的行政活动,它应是一个完整的体系。国家总是通过全方位的行政活动去有效地提高其行政活动效能的。

综上所述,我们认为,行政乃是国家各级各类行政机关依据法律行使权力,对国家政治、经济、文化教育、卫生等方面的社会事务进行管理的活动。

二、关于教育行政

(一) 教育行政的含义

对教育行政的看法,国内外学者也是见仁见智。现将国内外学者的看法列举如后,并加以简析。

1. 国外学者对教育行政的理解

(1) 日本学者的理解

日本学者从如下几个方面去理解教育行政:

第一是领域区分论,这种观点认为教育行政是行政的一个部

门,是关于教育的行政。第二是职能论,这种观点认为教育行政是为教育工作提出目标,并为实现这一目标准备必要的条件,从而使目标的实现。第三是贯彻意识形态论,这种观点认为,教育政策体现了政权所支持的教育理论理念,教育行政是用来实施教育政策的。第四是公权作用论,这种观点认为,教育行政是执行以法律名义出现的教育政策的一种国家作用。^①

(2) 美国学者的理解美国学者对教育行政的理解有以下几点:

第一是过程论,这种观点认为教育行政是一个持续不断的过程,主要包括决策计划、组织、协调、控制、评价等阶段,决策是教育行政的核心。第二是系统论,这种观点是从社会系统理论的立场出发,认为教育行政在结构上是由上下级所组成的一种阶层组织;在功能上,是统筹各种资源和统整各种角色以实现组织目的;在运作上,是组织成员的交互作用。第三是行为论,这种观点认为教育行政是教育行政人员所表现出来的行为。教育行政人员可是行动的发动者,也可是行动的接受者,有时两种行为兼而有之。^②

上述日本学者对教育行政的理解比较宏观,强调了教育行政的政治性,美国学者对教育行政的理解比较微观,强调了教育的技术性。这两种看法对我们正确地理解教育行政具有很好的启发作用。我们理解教育行政,既要看到它宏观的一方面,也要注意它微观运行的一方面;既要看到它政治性的一方面,也要注意它技术性的一方面。然而,就行政的本意来说,它指的是国家的管理,既然是国家的管理,政治性就表现得特别明显。因而我们理解教育行政,虽然要注意到它的微观方面及技术性方面,但它的主要或主导方面还是体现在宏观及政治性上。本书由于篇幅所限,对教育行

① [日]久下荣志郎著:《现代教育行政学》,李兆田译,北京:教育科学出版社1981年版,第11~12页。

② 黄昆辉著:《教育行政》,台北:伟文图书公司印行1997年版,第1~22页。