

教育行政组织原理

丛书主编 孙绵涛

● 余新家 主编

当代教育管理
科学丛书

● 武汉工业大学
出版社

第一章 教育行政组织概述

第一节 教育行政组织概念

一、行政的涵义

行政这一概念是随着国家的产生而出现的。国家产生后需要组织和管理,因而它是国家的一种基本职能形态。在我国古代,行政是指执掌政务、推行政令的意思。在西方,一般把行政理解为国家事务的管理活动。

对行政这个概念,由于政治学家、行政学家依据不同的历史时期、不同国家和地区的政治历史和实践,从不同的角度或不同的层次来阐释,致使这一概念众说纷纭,迄今仍难统一。现将几种主要看法列举如后:

1. 西方学者的解释

(1) 从政治组织结构来释义

从政治组织结构的角度,欧美学者从三权(立法、司法、行政)分立出发来释义,行政是政治组织中行政部门的工作。法国启蒙思想大师孟德斯鸠把管理国家的活动分为立法、行政、司法三类,主张这三种权力由三个独立的部门掌握,以使互相制约和平衡。美国的行政学权威劳华在1929年著的《行政学原理》一书中说,“行政乃是政府行政机关所管辖的事务”。

(2) 从政治与行政的不同功能来释义

这里有两种观点:一种是“政治与行政两分说”,认为政治是国

家意志活动的领域,主要指国家政策的制定;行政是指实现国家目的的方法与技术,主要是指国家政策的执行。如美国著名行政学者霍普金斯大学校长福兰克·左德诺在1900年写的《政治与行政》一书中,明确提出国家功能两分法,认为“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能”。前者谓之政治,后者称之为行政。^①左德诺虽然也强调“为了保证国家意志的执行,政治必须对行政进行控制”^②,但他是把行政独立于政治之外的一种功能来研究的。另一种是“行政从属政治说”,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”。实际上,政治与行政间存在着内在的不可分割的关系,任何行政活动都不能离开政治,与政治不相关联的纯粹行政现象是不存在的,何况现代国家的行政机关日益参与国家政策的制定,具有强烈的政治色彩。所以,前一种说法是脱离国家政治生活实际的。

(3)从管理的角度来释义

本世纪20年代以后,西方学者把“科学管理之父”泰勒等人的科学管理理论和原则引入行政管理研究中,从管理的特点和功能方面说明行政的涵义。如美国芝加哥大学教授罗纳德·怀特在其1926年所著的《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”。又说:“行政乃是为完成某种目的时,对许多人所作的指挥、协调和控制”。这种从管理的功能及其过程来考察行政,强调行政活动中人的行为的作用,强调行政的动态性,对我们正确把握行政的涵义有

① ② F.J. 左德诺:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第12页。

重要的参考意义。

行政和管理虽意思相近,但又有区别,行政较管理范围广,层次高,具有通盘筹划的完整性,除工作的方法、程序和技术外,还兼及于工作的决策、计划、组织和指挥领导等,我们在掌握理解行政的涵义时,也必须把握。

2. 中国学者对行政的解释

我国的行政制度,虽在远古的夏朝,就有设官的记载,但直到春秋之际,周室及各诸侯国所设九卿与尚书,便成了我国历史上的主要行政机关。至于“行政”一词,最早见于《纲鉴易知录》。此书记载,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”。这里所说的行政,是“摄政”的意思,不具有现代行政涵义。

在当代,我国学者对行政的理解也不一致。如台湾学者吴挽澜在《行政学新论》中是这样表述的:“‘行政’实系指政府机关依据国家的政策和法令,为达成工作目标,对有关之人、财、事、物、时、空等作有效运用之施政行为。简言之,行政便是化政令为具体行为的一种过程。此种过程。若就行政的效能观念来论,即是输入政令,经由行政系统输出为民服务的绩效。”^①又如南京大学法政学院院长张永桃表述的:“我们所理解的行政,是国家政府机关和其行政组织,依据国家法律和运用国家法定的权力,为实现国家的社会目标和统治阶级的利益,对社会事务所进行的一系列组织和管理活动。社会主义国家的行政是社会主义国家政府机关和其它国家机关中的行政组织,依据国家法律和运用国家法定的权力,为实现人民的利益和体现人民利益的社会目标,对国家政治、经济、科学、文化、教育、卫生等各方面社会事务实施科学管理的活动。”^②《党政

① 吴挽澜:《行政学新论》,台湾幼师文化事业公司。

② 张永桃:《行政管理学》,南京大学出版社1990版(第2版),第5页。

干部大辞典》写到：“行政亦称行政活动、行政管理，是指国家行政机关即政府为了达到一定的目的或完成一定的任务，依法对有关国家事务所进行的组织管理活动。”^①

综上所述，在释义行政时应把握三点：1. 行政是一个国家概念，是国家组织活动或管理活动。马克思曾指出：“行政是国家的组织活动。”^②而国家总是代表某个阶级利益和意志的，因此，行政具有阶级性。2. 社会主义国家不搞三权分立，国家机关是按“议行合一”和民主集中制组织原则建立的。按照《中华人民共和国宪法》规定，我们的国家机关，包括国家权力机关，国家行政机关，国家审判和国家监察机关。国家行政机关等都是由国家权力机关产生、授权并接受其监督的。除各级行政机关的行政管理活动外，其他各级国家机关都存在着行政组织及其活动，它是一个完整的体系。3. 行政活动只能由国家各级各类行政机关依法进行，不能由其他组织取而代之。

为此，我们认为，行政应是指国家各级各类行政机关依据法律和法定的权力，对国家政治、经济、教育、科学、文化、卫生等各方面社会事务进行科学管理的活动。

二、行政组织的涵义

1. 组织的涵义

要了解行政组织的概念、涵义，首先应当对“组织”有一个基本的认识。

“组织”一词，在中国源于“编织”，在西方源于“器官”，后来才逐步引伸到人类活动的认识和研究之中。但是由于人们所处环境的不同，观察的角度不同，研究的方式不同，对于“组织”的释义也

① 刘雨樵：《党政干部大辞典》，陕西人民出版社，第63页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

是多种多样的。

概括起来,组织的涵义包括四个方面的内容:

(1)静态的组织结构。静态的组织结构主要指组织的物质构成的职能目标的分工、权责大小分配、层次等极的划分、管理幅度的确立、制度纪律的规范等方面来确定的组织的表现形式。静态的组织往往可以用“组织结构图”或“组织系统表”来表示。

(2)动态的组织行为。即把人、财、物、事和信息在一定时空内进行有效配合发挥组织功能、实现组织目标的过程。组织行为本身是动态行为。

(3)生态的组织环境。组织是一个开放系统、受环境的影响的制约,内外环境因素的不断变化决定了组织也必须不断变化,自求适应,自谋调整,否则,组织就不能生存,不能发展。

(4)心态的组织意识。即组织是一个群体的心理系统,是一系列观念、思想的聚合。组织中人员对目标、结构、行为、环境的认识能否一致,极大地影响着组织的凝集力。组织的心态意识是组织活力和绩效的保证。

综上所述,我们认为,组织一般有下面几个特征:(1)至少由两个以上的个人结合而成,成员承担着不同的责任和任务,彼此之间建立一定的分工合作关系,在为达成一定的目标的活动中能够协调一致地行动。(2)是一个具有特定目标的社会团体,这一目标构成该组织的活动宗旨。(3)成员具有相对的稳定性,以保证其作为一个社会实体而存在。(4)具有一个权力中心,有一个权力和地位分层体系,以控制和指导该组织的活动,即通过权责的分配和层级结构有效地构成一个完整的有机体。(5)时间上具有一定的持续性,以保证完成其特定的目标。

为此,我们认为,组织的涵义的界定是:组织是由多种要素构成,为达成某种共同目的而有意识地建立起来的人群关系,随着内部因素和外部环境的改变而改变。本质上反映一种特殊的人际关

系,而以某种既定目标、既定分工和既定秩序为特点,并建立一定的团体意识和规范的人际关系网络。

2. 行政组织的涵义

行政组织是为推行国家政务而依法建立起来的一切行政机关的综合体。是国家组织中极为重要的组成部分,它行使国家行政权力,直接管理国家行政事务,以保证国家意志的实现和国家任务的完成。

从结构构成来看,行政组织包括行政人员、行政机关、行政机构、行政单位以及各级各类的行政职位等;成员和职位是行政组织的基本元素。

从管理范围来看,行政组织包括宪法和法律中行政机关、行政机构等的职责、权限、活动程序等有关的条文,行政法规及其他规章制度。

行政组织是所有行政人员和各个组成部分按照法律规定组织起来的受着环境和内部行为(包括非正式组织行为)的影响而变化、发展的有机体。

行政组织中人员、经费、物资设备是物质基础,而行政组织中的职务、权力、责任、利益、领导、指挥、协调、规则、纪律等则是行政的管理要素。

行政组织有广义和狭义之分。广义的行政组织是指一切具备计划、组织、指挥、协调、控制等行政功能的组织。它既包括政府系统,又包括政党、立法、司法及企业、事业单位、人民团体等各种社会组织内部管理行政事务的组织。

狭义的行政组织仅指国家的政府系统。如从中央到地方各级人民政府及其内部的各个部门,具有系统性和网络性。系统性是指国家、省(市)、县(市)、乡(镇)、村、包括驻外代表机构。网络性是指国务院各部、委,地方各委、厅、局。

3. 行政组织与行政机关、行政机构的关系

行政机关是依法行使国家行政权力,推行国家政务的机关。行政组织与行政机关的联系表现为两个方面:一方面,行政组织是一切行政机关的综合体,必须以行政机关为基础。另一方面,行政机关的设置必须以行政组织的原则为指导。两者的区别在于,行政组织的外延较广,涉及行政机关的隶属关系,职权范围,单位设置和人员编制等内容;行政机关的概念比较明确、具体,一般是指各行政组织所设机构本身。

行政机构是指行政机关内部的相对独立、并彼此传递或转换能量、物质和信息的各个单位或部门,层次较低,不代表其机关本身,只能代表一个特定的部门,行使其机关内特定的职权,不能单独对外行文;行政机关是行政机构的综合整体,层次较高,有单独的预算、编制及组织法规,可对外行文,能独立行使职权。因此,与行政机关相比,行政机构是行政组织的更为基本的单元。行政组织是统帅、制约行政机构,行政机构服从、服务于行政组织。

三、教育行政的涵义

1. 教育行政的涵义

对于教育行政的涵义,学者们也众说纷纭,不尽相同,归纳起来大致有四种。

一是认为教育行政就是学校管理教育的活动。世界第一部教育学专著——《学记》较系统地总结了先秦儒家办教育的经验,主要论及了学校的层次体系,招生办法和开学、作息时间的安排以及学生管理的思想和观点。从目前见到的教育行政学专著内容看,多数所谈的教育行政是学校内部教育管理问题。一般来说,教育行政活动与学校管理活动是有差异的,前者管理的层次高,属教育宏观管理活动,后者管理的层次较低,范围小,是微观的管理活动。虽然教育行政活动涉足到学校管理活动中,但二者不能简单的混为一谈。学校管理活动应是教育行政活动的一个分支,是从属关系。

二是认为教育行政是教育行政机关管理教育的活动。这个观点也有很大的片面性。其一,把管理教育的活动归属为纯教育行政部门的事;其二,没有包括学校教育的行政活动;其三,没有包括其他行政机关对教育应负的责任。如人大常委会有关教育的立法活动,有的部、委、司、局所办院校的管理活动等。

三是认为教育行政既包括教育行政机关的行政活动,又包括学校教育行政机关的行政活动。我国学者早期著作,如夏承枫的《现代教育行政》、罗遇光的《教育行政》等,其体系结构多分为两部分,一部分为教育行政机关管理教育的活动,另一部分是学校行政活动。这种观点显然也有不足之处,就是忘记了其他行政机关对教育应负的责任。

四是认为教育行政是整个国家管理教育的活动,如华中师范大学孙绵涛教授的《教育行政学概论》中是这样表述的:“所谓教育行政,乃是整个国家管理教育的活动。从组织机构的性质而言,它既包括教育行政机关的教育行政,也包括其他国家机关的教育行政;从层次来说,它既包括教育行政机关这种宏观的教育活动,也包括学校行政机关这种微观的教育行政活动;从范围来说,它既包括中央教育行政,也包括地方教育行政。”^①

综上所述,我们认为,教育行政是指国家各级各类行政机关依法对国家教育事业进行科学管理的活动。

2. 教育行政的特点

教育行政活动的演进,反映了教育与社会历史发展进程密切相关联的变化。教育行政活动是国家行政事务管理系统的一个分支。那么,教育行政活动就有它自己的内在规律和特征,我们认为其特点归纳为:

第一,教育行政活动,归根到底总是为一定阶级的政治路线和

^① 孙绵涛:《教育行政学概论》,华中师范大学出版社,第5页。

阶级政策服务的。教育行政活动的目的和内容,工作机构和方式,都是以执行国家既定的政策为依据的。这是我们考察教育的最基本出发点。任何鼓吹“教育行政中立”,不介于任何政党的政治活动,是根本行不通的。

第二,教育行政活动,跟其他各种社会活动及其产生和制约这些活动的历史条件密切关联,并相互依存的。影响教育行政活动有多种多样的因素,如政治、经济、法律、道德、文化及自然条件等。因此,对一个国家的教育行政活动,只有对其发生影响的各种因素作出综合的整体的考察,才有可能正确明了它的性质、职责和活动规律。教育行政活动,也只有主动适应社会的变革、政治经济和科学文化发展的状况,才能更好地为国家的政治经济建设服务。

第三,教育行政活动除具有管理活动的一般规律外,还具有它自身的特殊内在规律。现代化国家把教育作为提高社会生产率的重要因素而赋予教育以新的意义。列宁指出:“发展群众的文化教育事业”是“提高劳动生产率的另一种条件。”^①不提高文化知水平,就不能提高劳动生产率。社会的发展对教育行政活动提出了客观要求,那么教育培养人才的滞后性,教育投资的超前性,人才结构与社会产业结构的对应性,科学技术知识更新的超短性也同样对教育行政活动提出了客观要求,只有尊重客观规律,寻求社会要求与教育培养的最佳途径,才能提高教育行政活动效率,更好地完成国家管理教育的活动。

四、教育行政组织的涵义

1. 教育行政组织的涵义

教育行政组织是指为推行国家教育政务而依法建立起来的一切教育行政机关的综合体。它行使国家教育行政权力,直接管理国

① 《列宁选集》第3卷,第510页。

家教育行政事务,以保证国家管理教育活动任务的完成,是国家组织中重要的组成部分。它有四个方面的涵义:

(1)从静态看,教育行政组织是国家教育行政机关的体系,包括各种教育行政机关及其相互联系,是构成国家机构的重要组成部分。

(2)从动态看,教育行政组织是指国家教育行政机关在宪法和有关法律规定的范围内,行使教育行政权力,管理教育事务和教育行政机关本身的事务的各种组织活动。

(3)从生态来看,教育行政组织是一个开放系统,受环境的影响和制约,必须随着环境的发展变化而变化,是一个不断地自求适应、自我完善的有机体。

(4)从心态来看,教育行政组织是一个群体的心理系统,受工作人员的责任心、工作态度、组织意识、合作观念及服务精神的影响和制约。

2. 教育行政组织的基本要素

根据我国教育的实际情况,教育行政组织的基本要素可分为有形要素和无形要素两大类。有形要素是教育行政组织构成的物质条件;无形要素是教育行政组织构成的精神条件。

(1)教育行政组织的有形要素

①人员。人员是构成教育行政组织的细胞,任何教育行政组织都是以人为核心形成的,离开人不可能形成组织。

②经费。经费如人体血液一样,是维持教育行政组织运转与发展的必有不少的重要因素。没有经费支撑,教育行政组织及其活动就会瘫痪。

③物资设备。房屋、车辆、通讯器材、办公用具、文具用品、印刷设备、计算工具等物资设备,是教育行政组织的基础要素。没有这些物资设备,会直接影响机构设置和整体功能的发挥。

④权责结构。是教育行政组织物质载体和表现形式。责权结

构配备是否科学,纵向各层次、横向各部门、各职位分权和分工是否合理,各部门、各职位与整体组织之间权责关系是否明确,是教育行政组织能否高效运转的关键。在诸要素中,居核心地位。

(2)教育行政组织的无形要素

①目标。教育行政组织的目标是教育行政组织赖以产生行政组织的灵魂,在本质上体现教育行政组织的基本功能。

②职位。职位是包括一定权力与职务的法定的地位,是构成教育行政组织最基本的要素。

③法制。有效的教育行政组织必须有健全的法律规范和规章制度。法制的完善程度是组织健全的重要标志。

④科技。教育行政组织开展工作的过程中,必须运用一定的科学技术,无论是决策、执行、咨询、监督,还是人、财、物、信息的使用,与科技息息相关,教育行政组织的科技水平,决定教育行政组织的效率。

⑤信息沟通。教育行政组织运转的过程,是信息的收集、整理、利用、制造和传输的过程。调查研究、开会、交流、学文件、就是收集和分析信息;决策就是整理、利用、制造信息;布置工作就是把信息传输给别人。教育行政组织内部与外部环境之间较好的信息沟通,既是协调各部门、各成员及其与外部环境的复杂关系,统一步调,高效实现目标的重要手段,又是教育行政组织存在和发展的必要条件。

⑥团体意识。是指公务员对其组织在思想、认识、感情和态度上的共识,其核心是把自己视为组织中真正的一员,与组织息息相关,激励每个成员为组织目标奋斗,是组织活力的源泉。

第二节 教育行政组织的特征

一、与其它行政组织的共同特征

教育行政组织的活动是国家教育意志的直接体现,是教育行政管理的基础。但是,教育行政组织又是国家组织,是国家行政组织体系中的重要组成部分,所以应具备与其他行政组织的共同特征。

1. 政治性。教育行政组织的政治性表现为两点:(1)教育行政组织是代表国家行使教育行政权力,管理国家教育的组织,是实现国家意志的重要工具,具有鲜明的政治性。列宁曾经指出,“政治”是对国家事务的管理。孙中山也认为:“政治”是管理众人之事。教育是国家事务的一部分,教育行政组织中的公务人员也是国家公务人员,所以,从这个角度来理解,教育行政组织具有政治性。(2)教育具有一定阶级性。经济基础对于教育的决定作用,表现在它决定着教育的领导权,即决定着教育的阶级性和思想内容,决定着教育宗旨、政策和教育行政制度,并在一定程度上决定或影响着教育发展的方向、规模和速度。因此,教育行政活动不仅受制于一定的生产关系或经济制度,而且更集中地接受一定政治观点和政治制度的影响。毛泽东同志说:“一定的文化(当作观念形态的文化)是一定社会的政治和经济的反映,又给予伟大影响和作用于一定社会的政治和经济;而经济是基础,政治则是经济的集中表现。这是我们对于文化和政治、经济的关系及政治和经济的认识的基本观点。”^①作为广义的文化,也包括着教育。毛泽东同志关于文化问题的观点,也是关于教育问题的基本观点。教育行政组织是党和国家同人民群众联系的纽带,是行使国家行政权力、管理教育的主体,其效益高低,直接关系到国家的兴衰和政局的稳定。

2. 强制性。教育行政组织是依法代表国家行使教育行政权的

① 《毛泽东选集》第2卷(第2版),第663~664页。

机构,以国家强制力为后盾,具权威性和合法性。具体体现有两点:(1)教育行政组织机构的组建,是以《政府组织法》为依据的,教育行政组织的政务类公务员,要依法选举和任免;教育行政组织的业务类公务员,要以《国家公务员条例》公开竞争考试、择优录用和管理;行使职权要以法律为准绳,依法行政。(2)教育行政组织要依法管理国家教育活动。教育行政组织依法制定的行政法规和采取的行政措施,不仅对它自身,而且对它所管辖的一切教育事业单位都有约束力,对违犯法纪者,可以依法给予行政处置。这种为体现国家意志和全体人民利益而实行的某些强制性,是国家民主集中制的体现。

3. 社会性。教育行政组织的社会性,同其他行政组织一样,是由其承担着管理国家教育事务的职能来决定的。具体体现三点:

(1)教育行政组织管理的国家教育是社会公共事务的组成部分。恩格斯指出:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时,才能持续下去。”^①教育行政组织的服务对象是整个社会,国家利益和社会利益也就是它的利益。为此,国家所有的权力机关和行政机关,社会组织的群众团体,如各级的人民代表大会、政府的各部门和工厂、企业、工会、共青团、妇联等社会组织,都有权利和义务、都必须关心、支持并参与教育的管理。教育行政组织只有依靠社会各方面的力量,才能使教育同社会进步、经济发展紧密结合起来,逐步满足社会对教育的需求,培养出多式多样的、各种规格的人才。

(2)是我国教育体制改革所决定的。我国在发展教育事业上历来采取统一性和多样性相结合、普及和提高相结合,在管理体制上采取统一领导和地方分权相结合、国家办学和群众办学相结合的“两条腿走路”的方针,党的十一届三中全会以后,中央教育体制改

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,第219页。

革的决定明确提出：“分级办学、分工管理”的办学体制，中央和地方共同承担教育的责任，充分发挥了群众办教育的积极性，体现了人民教育人民办，穷国办大教育的国情。

(3)是教育服务对象的群众性。教育事业是群众的事业，在社会主义条件下，人民群众有广泛地支持、参与和管理教育的权利。毛泽东同志曾经指出：“劳动者管理国家，管理各种企业，管理文化教育的权利，是社会主义制度下最大的权利，是最根本的权利。”建国40多年来我国教育事业的发展和提高，也正是依靠群众，走群众路线，充分发挥人民群众支持、参与和管理教育的结果。

4. 服务性。服务性是教育行政组织的基本属性。体现为两点：

(1)教育行政组织作为上层建筑的一个实体，取决于经济基础，必须适应和服务于经济基础，为社会经济的发展服务，它同其他行政组织一样都是服务性的，它产生于社会，又高于社会，并服务于社会。

(2)教育行政组织是立法机关和执行机关，要为法律、法令的执行服务。特别是社会主义国家的教育行政组织及其公务人员，不是统治人民的“衙门”、“官老爷”，而是人民的“公仆”、“勤务员”，必须把为人民服务、为社会服务作为自己的宗旨。

二、教育行政组织的基本特征

教育行政组织是遵循教育自身发展的规律来管理国家教育活动的，因此，有其自身的基本特征：

1. 综合性。教育的社会功能决定了它的综合性。第一，教育行政组织是国务院的综合职能部门。《中共中央关于教育体制改革的决定》作出了关于成立中华人民共和国国家教育委员会决议。并指出国家教育委员会是我国教育事业的最高教育行政管理机构，是国务院的综合职能部门。有关国家教育事业的方针、政策和重大行政措施，国家教育委员会必须向国务院请示、报告、由国务院决定，

根据国家宪法和国务院决定,国家教育委员会可以在权限内颁布规章、制度和发布命令、指示。按照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定,我国省、自治区、直辖市人民政府,均可根据需要并经国务院批准,设教委或教育厅(局)。省、自治区、直辖市的人民政府可根据需要,批准下属州、县、自治县、市辖区人民政府设教委或教育局为地方人民政府主管教育的职能机构。教委或教育厅(局)受同级人民政府的统一领导,并接受上级主管教育部门的领导或业务指导。

第二,教育由社会经济基础决定,又作用和影响于经济基础,促进经济发展。所以教育活动涉足到计划、劳动、人事、科技等以及一切经济活动领域,从教育行政组织机构的性质而言,它既包括教育行政机关的教育行政活动,也包括其他国家机关的教育行政活动;从层次范围上来说,它既包括教育行政机关这种宏观的教育行政活动,也包括学校行政机关这种微观的教育行政活动,既包括中央教育行政活动,也包括地方教育行政活动。所以,我们认为教育行政具有综合性的基本特征。

2. 从属性。教育的阶级性决定了教育行政组织的从属性。第一,教育行政组织的性质是由国家的性质所决定的,教育行政组织是代表国家的利益和意志管理教育政务的,它不可能脱离国家而独立存在,任何管理活动都服从于国家,服从于统治阶级。

第二,教育行政组织的性质最终取决于国家的经济基础的性质。这是因为,教育行政组织是国家政权机构的一部分,它的管理活动是社会上层建筑的一种功能,它的性质必然与整个国家政权的性质相一致。经济基础决定上层建筑。

所以,社会主义社会的教育管理活动必须以马克思主义为指导,面向现代化、面向世界、面向未来,为国民经济和社会发展培养大批既能从事脑力劳动,又能从事体力劳动的有理想、有道德、有文化、有纪律的全面发展的人才,更好地为社会主义精神文明建设

和物质文明建设服务。

3. 专业性。教育行政活动是一种管理活动,它除具有管理活动的一般规律外,还具有教育行政的特殊规律。这是因为,教育是为社会培养人才的特殊行业,它必须遵循青少年身心发展的规律,有目的、有计划、有组织地引导受教育者获得知识技能、陶冶思想品德、发展智力和体力,以便把受教育者培养成为适应一定社会(或一定阶级)的需要和促进社会发展的人才。作为教育行政组织在对教育管理作出决定、计划、组织、协调、控制过程中,都带有很强的专业性。

4. 部门性。管理国家的活动是依靠行政组织进行的。行政组织以不同层次不同类型的形式遍布全国各地,形成完整的体系。从纵向看,从中央到地方基层组织都有行政机关,是一种金字塔的层层结构,主要以层层授权的方式进行工作。从横向看,政府系统中都有各种专业部门,分工领导和管理各有关事务,使国家行政事务的管理都在系统的行政组织的基础上进行。教育行政组织是各级政府诸业务部门的一个部门,使其管理教育活动带有部门性,成为整个国家机器运转中的一个组成部分。

第三节 教育行政组织与其他组织的关系

一、教育行政组织与政党、政府的关系

1. 教育行政组织与中国共产党的关系

我国的教育行政组织必须由中国共产党来领导。中国革命和建设的实践证明,没有共产党就没有新中国,就没有社会主义现代化建设的胜利,各级教育行政组织必须始终坚持党的领导,坚决贯彻执行党的教育方针、路线和政策。各级教育行政组织在上级党组织的领导下开展工作,这是毫无疑问的。这里主要研究的是与同级