

JIAOYU XINZHENGXUE

教育行政学

修

订

本

孙绵涛
著



华中师范大学出版社

G46

S97

教育行政学

孙绵涛 著

华中师范大学出版社

1998年·武汉

(鄂)新登字11号

图书在版编目(CIP)数据

教育行政学/孙绵涛著. —2版(修订本).

—武汉:华中师范大学出版社,1998.9

ISBN 7-5622-1743-2/G·941

I.教… II.孙… III.教育行政-理论 IV.G46

中国版本图书馆CIP数据核字(98)第22642号

教育行政学

(修订本)

© 孙绵涛 著

华中师范大学出版社出版发行

本社照排中心排版

(武昌桂子山 邮编:430079)

新华书店湖北发行所经销

武汉工业大学印刷厂印刷

责任编辑:张红梅

责任校对:洪岸

封面设计:罗明波

督印:方汉江

开本:850×1168 1/32

版次:1998年9月第2版

印数:1-11 000

印张:10.625 字数:270千字

1998年9月第1次印刷

定价:12.00元

本书如有印装质量问题,可向承印厂调换。

修订版前言

《教育行政学概论》一书自1989年出版至今已近十年，此间得到了教育界前辈及同行的肯定，由于各方需要，多次重印，有些后续问世的教育行政学，用过本书中的一些观点和材料，书中某些内容，也被有的教育文献收录，产生了良好的社会影响。这是作者深为自慰的。近年教育事业的发展，对本书的需求似存在着有增无减的趋势。由于国内外形势发生了比较大的变化，作者感到现在有必要对本书作一次修订，以便更好地满足广大读者的需要。这次修订工作集中在如下几个方面：

第一，将书名由《教育行政学概论》改为《教育行政学》。在第一版前言中作者之所以主张将书名谓之“概论”，是因为那时教育行政学在我国刚刚恢复，对教育行政的研究刚刚起步，因而对教育行政的研究只能是基础性的，概论性的。缺乏构建教育行政“学”的条件。近十多年来，对教育行政各领域的研究（包括对教育法、教育政策、教育财政、教育督导与评价、教育预测与规划等领域的研究）不断深入，教育行政方面的文章和专著大量涌现，这就为构建教育行政学的体系奠定了良好理论基础。特别是作者多年来在本科生教育行政学的教学中，在研究生的教育行政学研究这门课的教学中，对教育行政各领域的理论有更深入的研究，对构建这门学科的体系等问题也有自己的思考。作者以为，“概论”者，是对某一学科的理论作一概说。这种“概说”有两种情况，第一种情况是某一学科理论系统深刻而全面，但限于篇幅只作一概括性的交待；第二种情况是某一学科的理论本身不太成熟，只能对其作一个概要性的说明。这里的概说，指的是第二种情况。而

“学”者，它需有自己的概念范畴和体系。面对当前教育行政研究的新形势，对其理论的阐述再也不能停留在“概说”的层面上了，现在是构建教育行政学的独特的范畴和体系的时候了。当然，作者将书名改为教育行政学，并不是说，本书的范畴及体系就十分成熟和科学，修订版所构建的教育行政学的范畴体系也只是一种尝试，也只是一家之言。

第二，对原书的逻辑框架进行了一些调整。从大的框架来说，原书分绪论、组织论、人事论、工作论、效能论五篇。这种体系，反映了作者当时对教育行政的认识，应该说是有其道理的。这次修订则将教育行政学分为三编，第一编总论；第二编组织与运作论；第三编领导与效能论。这次调整，是将原书中的第二篇组织论、第三篇人事论、第四篇工作论合为一编，谓之“组织与运作”。这是因为，教育人事行政也是一种行政工作，没有必要单独成篇，从总体来说，把教育行政组织与教育行政运作放在一个理论框架中加以阐述，更符合国家宏观教育管理的组织与运作的实际。国家宏观教育管理的组织与运作是一种宏观有序的管理行为。这种有序的管理行为是，国家首先要制定教育方针，根据教育方针制定教育政策，教育政策的具体化、条文化、定型化就是教育法规；在健全的教育法规的基础上去开展教育预测与规划活动，从而构建一个国家的教育体制；然后在一定的教育体制之下开展诸如教育人事行政、教育财务行政、教育信息行政、教育行政公共关系，教育督导与评价等教育行政活动。可见把国家管理教育的组织工作和国家管理教育的各种具体的行政工作放在一起论述更科学。第三编将原书的效能论改为“领导与效能论”，这是因为教育行政的组织与运作是离不开教育行政领导的，教育行政领导贯穿在整个国家管理教育的组织运作之中。而教育行政效能既是对国家管理教育的组织与运作的要求，也是教育行政领导的落脚点。因而将第三编冠以“领导与效能”，不仅使教育行政学的理论更符合国家管理教育的实际，而且还使得教育行政学的理论逻辑更加

清晰。

从小的框架来谈，对有些篇中的具体章节也作了些调整。原书绪论分四章，修订版则将原书第二章第三章合为一章，即为“我国及世界不同体制国家教育行政概况”，这样修订版的总论就由三章组成。作者将原书第二章和第三章合为一章的用意是，由于篇幅的原因修订版不打算全面阐述我国及世界不同体制国家教育行政的状况，而只就其主要特点作一分析，并为后面阐述国家管理教育的职能，原则与方法奠定一定的基础。这种调整并未影响总论本身的逻辑，因为总论第二章对国家管理教育活动的纵向及横向的分析，既是建立在第一章对教育行政的一般概念及理论分析的基础上的，也是有利于第三章从理论上概括出国家管理教育的职能、原则与方法的。第二编组织与运作论由八章组成，第四章教育方针政策与教育法规、第五章教育预测与教育规划、第六章教育体制是从动态与静态的角度阐述国家管理教育活动的；第七章教育人事行政、第八章教育财务行政、第九章教育行政信息及其管理、第十章教育行政公共关系、第十一章教育督导与教育评价是从教育行政运作即教育行政工作的角度来探讨国家管理教育的活动的。把教育督导与教育评价调至本编的最后一章是因为，从教育行政工作的程序来说，教育督导与评价工作不是做在每项教育行政工作之前，而是在每项教育行政工作进行中或完成后而展开的。因此，将教育督导与评价调至本编的最后一章是合乎教育行政工作的逻辑的。在教育行政工作中，首先阐述教育人事行政，其次阐述教育财务行政，再阐述教育行政信息最后阐述教育行政公共关系，是按照教育行政中的人、财、物、信息、时空的管理这一思路而展开的。教育行政信息这一章所要阐明的是教育业务行政的问题，如对各级各类教育的管理，对各级各类教育中的教学、德育、体育卫生，学生的招生、升学、就业的管理等。本书之所以没有直接阐述教育业务行政，而代之以教育行政信息及其管理，是因为将业务行政用信息管理的观点加以阐述，不

仅避免了那些琐碎的描述并能更集中、更简明地阐明教育业务行政问题，而且更能体现在现代管理理论中用信息理论来分析教育行政问题。这次修订中还保留了教育行政公共关系这一章，原因有三：其一，教育行政中的时空管理，一般理解是安排好时间提高用时效率，创设一种良好空间环境来更好地发挥教育行政的作用。这种理解应该说有它的道理。然而作者对此却另有所解。作者认为，教育行政的人、财、物、信息、时空的管理，前四种是讲教育内部的管理，而时空讲的是教育的环境问题，而不仅仅指的是具体的时间和空间。教育行政不仅仅要管好人、财、物、信息，而且还要充分利用自身的时间和空间，创设一种有利于教育发展的内外环境。这就是一种大时空观。如果这种理解有一定道理的话。这一论中讲的教育人事行政、教育财务行政、教育行政信息与管理讲的是教育行政中的内部的管理，而教育行政公共关系，则是从创设一种有利于教育发展的内外环境的大时空观来谈教育行政工作的。因而教育行政公共关系放在工作论中从教育行政人、财、物、信息、时空要素的逻辑来说也是成立的。其二，工作论中讨论教育行政公共关系，从纯教育行政工作来说也是有道理的。教育行政不仅要做好人、财、物、信息的管理工作，还要做好公共关系工作，这项工作虽然对教育不直接发生作用，但没有它又不行。教育行政公共关系工作做得好坏，会对教育的改革与发展带来间接的影响。其三，正如本书第一版前言中所说的，行政公共关系是管理学研究的一个新领域，现代教育行政学不能不用这个新领域的理论来研究教育行政问题。第三编领导与效能中将教育行政领导提到第一部分作为第十二章是因为，从狭义的工作流程来说，是先有咨询、再有决策，然后再实施领导，然而，从大的范围来说，领导是统帅咨询决策的。有了领导才有咨询决策的需要，有了领导才能保证咨询决策的顺利进行。因而将教育行政领导调整至第一部分更比放在本编的第二部分要科学。

第三，对教育行政学的一些理论作了修改、充实与补充。这

几年，作者在教育行政学的教学与研究中，对教育行政学的一些理论有自己的研究和思考，这些研究与思考在一些专业讲座和本科生、研究生的教学中多次讲过，受到普遍的欢迎。作者觉得有必要将自己的一些研究成果充实到修订版的教育行政学中。对这几年教育行政界一些研究成果和国家近期颁布的有关教育文件作者也力求在修订版中加以反映。但为了体现作者自己著书的风格与特点，对这些研究成果和教育文件只是有选择地加以引用。这里特向原作者致以诚挚的谢意。

这次修订中，修改较大的地方有如下几处：一是关于教育行政学。这一部分是重新撰写的。关于教育行政学的研究对象，教育行政学的学科体系，教育行政学的产生与发展等，作者力求用教育理论界的最新研究成果并结合自己的思考和研究来重撰这方面的内容。二是关于我国及世界不同体制国家的教育行政。这部分基本上是新材料，作者并对这些材料进行提炼分析，概括出了我国及世界不同体制国家教育行政之主要特点。对世界不同体制国家的教育行政概况，修订版分别阐述了不同体制国家教育行政的主要特点，然后分别以法国、美国、日本为代表进行了具体分析。这些材料及观点，对认识中国教育行政的产生与发展，对世界主要国家教育行政的现状与发展趋势，对我国当前教育行政的改革都是有助益的。三是关于教育政策。修订版重新探讨了教育政策的含义、国家教育政策的范围及其主要内容，这些探讨在教育行政学及教育政策学的研究中具有一定新意。四是关于教育法规分类的方法论问题及教育法的体系与结构。这方面的内容是作者完成国家教育科学规划“八·五”国家级重点问题中的子课题“教育法的体系与结构”的研究成果。修订版还删去了教育法规部分的教育行政法规的内容，而代之以教育法制建设。本书之所以不写教育行政执法而写教育法制建设，是因为教育行政执法只是教育法制建设的一部分，作为研究国家管理教育的教育行政探讨教育法制建设要比只探讨教育行政执法要全面一些。五是关于教

育体制。关于教育体制的理论是作者多年研究的成果，在多次讲学活动中受到的肯定与赞誉较多，被谓之为我国目前教育体制研究中比较新、比较系统、科学的体制理论。这次修订版对什么是教育体制，它的文字表述，图解说明、理论分析及意义，对教育体制改革的基本内容，对教育体制改革中教育机构与教育规范两大要素的改革及学校教育体制、教育行政体制、学校管理体制三大子体制系统的改革进行了较为全面深入系统地探讨。关于在修订版教育行政学中的一些细小的修改、补充之处，这里就不一一提及了。

修订《教育行政学概论》，是作者多年的愿望。只是由于作者教学、科研、行政工作负担重，需要做的事情太多，才把修订工作拖至今日。依据作者的本意，是想借此机会对全书作一次全面的修订，无奈心有余而力不足。出版社催稿甚急，只有把本书留下的缺憾在下次修订的时候再弥补了。

本书得以修订再版，应感谢听过我课的所有的本科生、研究生、访问学者及其他听众，当我提笔修订此书时，他们的鼓励期待和信任的目光还历历在目。还要感谢我的师友对我的提醒与支持，他们的提醒与支持，使我在十分繁忙之际，还不敢忘怀读书、思考与笔耕。最后要感谢本书的责任编辑张红梅女士，没有她的督促及辛勤劳动，本书也是很难再版问世的。

希望本书的修订版会继续得到前辈及同仁的支持与指点；得到广大读者一如既往的厚爱！

孙锦涛

1998年5月于武昌桂子山华中师范大学

第一编

总 论

第一章

教育行政学的一般概述

第一节 行政与教育行政

一、关于行政

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下，然后提出自己的看法。

（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来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。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, 最早见于我国古书《纲鉴易知录》中。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: “行政是国家的组织活动。”^① 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

^① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷, 第 479 页, 人民出版社, 1956 年 12 月第 1 版, 1965 年 10 月北京第 3 次印刷。

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、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，所谓行政，乃是国家各级各类行政机关依据法律行使权力，对其政治、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，国内外学者也是仁者见仁，智者见智，概括起来有如下三种。

第一种看法认为教育行政就是学校管理教育的活动。从目前见到的美国和台湾出版的教育行政学专著的内容来看，书中所谈的教育行政，主要是学校内部教育管理的问题。一般来说，教育行政活动与学校管理活动是有区别的，前者管理的层次较高，范围较大；后者管理的层次较低，范围较小。因此，把教育行政与学校管理等同起来的观点是不可取的。

第二种看法认为教育行政是教育行政机关管理教育的活动。它包括中央教育行政和地方教育行政。中央教育行政指的是国家教育行政部门管理教育的活动，地方教育行政指的是各省、市、自治区，各县教育行政部门管理教育的活动。这种看法也有片面性。其一，教育行政机关关于教育的指示和决定，总是要通过学校行政机关去贯彻执行的，因此，教育行政活动应包括学校教育的行政活动。其二，管理教育，应不只是教育行政机关的事，国家的

其他行政机关对教育也负有责任，有的国家行政机关甚至还直接负责教育事务，如人大常委会有关教育立法的活动，有的司、局、委对所办的大学的管理活动等，都应属于教育行政的范畴。因此，教育行政应是整个国家管理教育的活动。

第三种观点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。我国三四十年代教育行政学者所著的《教育行政》，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，另一部分就是学校行政。这种观点，较之把教育行政单纯理解为教育行政机关的活动的观点要全面。但是，较之把教育行政理解为整个国家管理教育活动的观点同样也有不足之处。

人们对教育行政理解的局限性反映着人们对教育管理观念理解的局限性。传统的教育管理观是一种小教育管理观。它只重视教育内部的管理，而忽视教育与教育外部的关系；只重视学校内部的管理，而忽视学校与外部环境的关系。因此，必然导致对教育行政研究的目光只局限于学校内部的管理及教育行政机关的管理。这种教育管理观不仅理论上是片面的、欠科学的，运用于实际工作中也会带来不少危害。例如长期困惑我国教育管理的教育管理体制问题，主要表现在教育与教育外部关系没有理清。随着教育事业的不断发展，教育活动不单纯是学校内部与教育行政机关的事情，教育与整个社会的政治、经济、文化的联系会更加密切，教育事业的发展需要国家的重视及国家其他行政机关对教育的支持，因此，只有整个国家来管理教育，才能真正发挥教育行政中国家管理教育的职能。

因此，正确的看法是教育行政就是国家对教育的管理。从教育行政的机关而言，主要是指教育行政机关的活动；从教育行政的层次而言，它既指中央的教育行政，也指地方的教育行政；从教育行政的范围而言，大到方针政策法规和教育体制的构建，小到具体规章制度及其实施，都应包括在教育行政之中。

这样理解教育行政就体现了大教育管理观。这种管理不仅重视教育内部的管理，重视教育行政机关和学校行政机关对教育的管理，而且还重视教育与外部的各种关系，把教育事业当成是整个国家的事业，把管理教育当作是国家的重要职能之一。目前我国教育行政存在的许多实际问题正是传统的小教育管理观在作怪。要解决这些实际问题，必须改变传统的小教育管理观，树立新的大教育管理观。在对教育行政的理解上，应确定教育行政即国家管理教育的观念。这样才能真正确立教育在国家发展中的战略地位。

（二）教育行政的产生

19世纪以前，世界各国的教育管理活动，多处于无系统无组织的状态。进入19世纪，各国纷纷设立了比较系统的教育行政制度。1817年，普鲁士的教育部脱离了内政部而独立；1828年法国也设立了教育部；中国在1905年也设了学部，后改称教育部。

这时，各国纷纷建立教育行政制度，有以下几方面的原因：

从需要方面来说，在政治上，19世纪是资本主义发展的兴盛时期。资产阶级为了巩固自己的统治，迅速发展资本主义，增强其自由竞争的能力，不得不重视人的培养问题。他们希望通过学校教育，培养他们所需要的各级官吏和大批的熟练劳动者。为了达到政治上的目的，教育不能再听从私人或私人团体经营，应由国家制定统一的标准，由国家统筹支配，国家教育制度于是乎成立，系统的教育行政制度也应运而生了。在经济上，我们知道，教育是一种需要投资的事业，国家花了许多钱办教育，究竟所得效果如何，不能不加以过问，所以为增进教育投资的效益，教育实有由政府统筹计划的必要。就教育本身来说，自资本主义国家实施公共教育以后，教育的范围日益扩大，教育事业日渐复杂，由此产生的问题也是层出不穷。如学制的制定、标准的确立，课程的编制、教育人员的任命，教育视导、经费的支配，校舍的建筑和公文的处理等，就需要有专门的人和机构来解决，于是建立国

家管理教育的制度就不可避免了。

从可能方面来说，在政治上，资产阶级的国家机器，无论是从组织机构还是从其管理职能上，较之以前都有了较大的发展，这就为国家管理教育在政治和组织上提供了保证。在经济上，一方面，国家办教育需要一定的经济实力，资本主义工商业的发展为国家办教育提供了一定的财力；另一方面，18世纪产业革命以后，各国工商业发达，工厂林立，大都市兴起，各国在企业和管理中积累了不少经验。为了增进教育管理效率，各发达国家便都致力于应用工商业的管理于教育行政上，这对促成有组织的高效率的教育行政无疑有重要作用。另外，由于教育本身规模的不断扩大，管理事务的日益复杂，教育管理本身在系统的组织和严格的管理上也初步积累了一些经验，这也为国家对教育实行有组织的高效率的管理起了重要作用。

（三）教育行政的特点

作为国家管理教育的教育行政活动，它具有哪些特点呢？

首先，教育行政活动，归根到底总是为一定国家占统治地位阶级的政治路线和阶级政策服务的。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目的的。有些西方学者鼓吹“教育行政中立”，不介入任何政党的政治活动，是根本行不通的。

其次，教育行政活动是跟其他各种社会活动以及产生和制约这些活动的社会历史条件有着密切关联，相互依存的。教育行政既是国家管理教育的活动，它必然与国家管理其他方面的活动发生关系，必然受制于影响这些活动的各种条件。一个国家的政治、经济、法律、道德、文化等都会对教育行政活动发生影响。因此，分析一个国家的教育行政活动，只有从对其发生影响的各种因素入手来作综合的、整体的考察，才有可能正确揭示它的性质，理解它的职能和活动规律。教育行政活动，也只有不断地满足社会的变革和发展对于教育的需要，更加紧密地与社会政治经济和科