



世纪教育经济与管理系列教材

丛书主编 黄崴

教育行政学

蒲蕊◎编著

Educational Economy and Administration

中国人民大学出版社

21 世纪教育经济与管理系列教材

教育部批准重点图书出版规划项目

教育行政学

主编 顾 总
副主编 丛 主
编著 蕊 黄
(兼职画家为教师) 委 丛

参审 宋 俊 同 灼 志 志
志 志 志 志 志 志
中 中 中 中 中 中

本书在编写过程中，得到了教育部教育科学规划基金课题、中国博士后科学基金课题以及湖南大学教育科学规划基金课题的支持，出版了《当代学校行政发展：理论与操作》、《国内大学行政学》等书，发表了30多篇论文。2005年9月，我有幸参加了公共管理学院的“公共管理”工作，在公共管理学界知名学者王乐夫教授的指导下，从事了公共管理方面的研究。这些研究为本书的编写奠定了重要基础。本书的编写得到了我的合作导师王乐夫教授的指点和其他专家同行的帮助，书中引用了他们的研究成果。同时，本书能够得以出版，离不开中国人民大学出版社同仁的大力支持和辛勤的编辑工作，他们为本书的编辑出版花费了大量精力，在此给予我衷心的感谢。最后，我还要感谢我的家人、同事和朋友们，谢谢你们的支持和鼓励！

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育行政学/蒲蕊编著.
北京:中国人民大学出版社,2007
(21世纪教育经济与管理系列教材)
ISBN 978-7-300-08775-7



- I. 教…
- II. 蒲…
- III. 教育行政-高等学校-教材
- IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 187066 号

21 世纪教育经济与管理系列教材

教育行政学

蒲蕊 编著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京民族印刷厂

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2008 年 1 月第 1 版

印 张 24.75

印 次 2008 年 1 月第 1 次印刷

字 数 454 000

定 价 34.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪教育经济与管理系列教材编委会

学 习 计 划 育 培

总 顾 问 顾明远

丛书主编 黄 崑 蔣 蕊 蔣

丛书编委 (以姓氏笔画为序)

乌志辉 史秋衡 司晓宏 孙锦涛 朱家存

朱新秤 别敦荣 陈大超 陈斯辉 吴志宏

张新平 范先佐 孟繁华 杨颖秀 胡中锋

高洪源 黄 崑 温恒福 蔣 蕊 褚宏启

总序

教育管理学是一门应用性很强的学科，它需要理论与实践相结合。本书力求做到理论与实践相结合，既注重理论的系统性，又注重实践的可操作性。

本书在编写过程中，参考了国内外许多优秀的教育管理学著作，力求做到观点新颖、内容充实、重点突出、层次分明。本书可作为高等院校教育管理学专业的教材，也可供从事教育工作的管理人员参考。

本书在编写过程中，得到了许多专家和学者的帮助，在此表示衷心的感谢。由于编者水平有限，书中难免存在不足之处，恳请广大读者批评指正。

本书在编写过程中，得到了许多专家和学者的帮助，在此表示衷心的感谢。由于编者水平有限，书中难免存在不足之处，恳请广大读者批评指正。

教育管理作为一种实践活动有着悠久的历史，但作为一个专门的研究领域，时间并不长。如果把美国学者佩恩（W. H. Payne）于1875年撰写的《学校视导》作为第一本专门的教育管理著作的话，教育管理研究迄今只有130多年的历史。20世纪初至20世纪30年代，在古典组织理论的影响下，人们开始把教育管理作为一个专门的研究领域。20世纪50年代后，受管理科学化影响，在教育管理“理论运动”（Theory Movement）的推动下，教育管理作为一门独立的学科跻身于学科之林，有了专门的研究队伍，出版了一系列著作，有了专门的学术刊物，建立了本学科领域的硕士点和博士点，同时开展了各级各类教育管理人员的培训，还建立了专门的学术团体。经过半个世纪的发展，目前教育管理学已经成为一门拥有众多分支学科的专门学科领域。

我国的教育管理学研究起步较晚。20世纪初期主要是翻译英美等国的教育管理学著作。但在列强蹂躏、军阀混战以及后来日本入侵的年代，救亡图存成为中国人的第一要务，教育发展十分落后，教育管理研究亦十分落后。直至1949年新中国成立后，各级各类教育才步入正常发展轨道，但后经反右、“文化大革命”等多次政治运动的冲击，教育发展屡受干扰，教育学以及心理学被斥为“伪科学”，更不用奢谈教育管理学科的研究和发展了。直到20世纪70年代末国家实行改革开放政策后，教育经济与管理学科的研究和建设才迎来了春天！

二

经过近30年的改革开放，我国经济建设取得了举世瞩目的成就，教育获得了史无前例的发展。九年制义务教育已经普及，高中阶段教育有了全面进步，高等教育进入大众化阶段，职业教育受到高度重视，继续教育以及各种成人教育的

发展如火如荼。为适应社会进步和教育发展的需要,我国教育经济与管理学科的研究和建设不断加强,成就斐然。

(1) 形成了一支专门的教育经济与管理专业研究队伍。几乎所有的师范院校和很多综合性大学都有专职的教育经济与管理学科教师队伍,这些学者对教育管理以及教育经济各方面的问题进行探索,发表了数量可观的论著,提出了许多有益的观点,促进了我国教育经济与管理理论的发展与繁荣,对我国教育管理实践和教育管理人才的培养做出了重要贡献。

(2) 建立了从本科专业、硕士专业到博士专业完整的教育经济与管理学科人才培养体系。如20世纪80年代初就开设教育管理本科专业(1998年后改为公共事业管理师范类),80年代中期又设置了教育管理学专业硕士点和教育经济学专业硕士点(1998年后合并为教育经济与管理专业);1996年开始设置教育管理学专业博士点、教育经济学专业博士点(1998年后合并为教育经济与管理专业博士点)。目前国内有10所大学拥有教育经济与管理专业博士点授予权。现在每年有大批的教育经济与管理专业方面的学士、硕士和博士毕业生进入各级各类教育部门和教育研究机构。

(3) 建立了从中央到地方完整的教育管理培训体系。如在国家层面,专门设置了培养高等院校领导干部和各级教育行政负责人的国家高级教育行政学院,中学校长培训中心和小学校长培训中心。地方各级教育部门都建立了教育管理培训机构,为我国各级各类教育管理人员提供各种类型的培训。

(4) 我国教育经济与管理学科方面的学术团体纷纷建立。如:隶属于中国教育学会的有教育管理分会、教育经济学会、教育机制研究分会、教育政策与法律研究专业委员会、教育督导分会、教育统计与测量分会等;隶属于中国高等教育学会的有教育发展战略研究分会、教育评估分会、高等教育管理分会、师资管理研究分会、发展规划管理分会、后勤管理分会等;国家一级学会有中国教育发展战略学会、中国教育审计学会等。各省也成立了若干教育经济与管理学科方面的学术团体。这些学术团体为教育经济与管理学科的研究提供了重要的交流平台,对这一学科的研究起到了重要的推动作用。

三

21世纪是信息化和全球化时代。我国正步入学习型社会,现代化和国际化进程日益加剧。在这种情况下,传统的教育管理已不适应新时期教育发展的要求,构建适应现代化、信息化、国际化和全球化趋势的教育管理理论体系和实践

体系已迫在眉睫。基于这种判断，我们组织了国内部分知名教育经济与管理学科领域的专家，从全球化的视角，把握教育管理理论和实践的现在和未来的脉搏，对现有的教育管理成果进行梳理、归纳和总结，对教育管理的各种新问题进行系统研究，在此基础上编写了这套国际性与民族性相结合、知识性与学术性相结合、历史性与时代性相结合、理论性与实践性相结合的新教材。

本套丛书共 10 本。《教育管理学》主要是对教育管理学的基本范畴、基本概念和基本理论进行研究和分析，建立一个教育管理学科的基本框架；《教育经济学》主要就教育经济学的基本概念、教育投资、教育效益等问题进行讨论；《教育行政学》主要是对教育行政基本概念、教育行政体制、教育行政过程等进行分析；《学校管理学》主要是对学校管理的基本概念和基本内容进行分析与研究；《教育政策学》主要讨论教育政策的基本理论、教育政策的制定、教育政策的实施、教育政策的分析等；《教育法学》主要讨论教育法基本理论、教育立法、教育法实施、教育法律救济、教育法律监督等问题；《教育领导学》对教育领导的理论、教育领导体制、教育领导者素质、教育领导的类型、教育领导策略、教育领导的技能、教育领导者的培养与发展等问题进行系统研究；《教育管理心理学》对教育管理心理学的基本概念、原理、方法等进行讨论；《教育督导学》主要讨论教育督导基本理论、教育督导过程、综合督导、单项督导、教育督导的方法与技术；《教育评价学》主要对教育评价理论和实践问题进行讨论。

本套丛书在研究和撰写过程中始终坚持以下原则：一是理论的继承性、原创性和实践性相结合。本套丛书是我国第一套系统的教育经济与管理学科系列教材，重视对教育经济与管理研究成果的继承、总结、归纳和概括，结合当前我国教育发展的实际对教育经济与管理学科理论进行创新，强调内容的实际运用。二是概念化和具体化相结合。概念化是指所提出的概念清晰、明确，概括性强，组成概念体系，这是理论成熟的标志；具体化是指把概念化的理论运用到学校的具体情境中，突出对案例的选用和分析。三是现实性与前瞻性相结合。本套丛书以 30 年来我国教育管理的改革及现状为背景，借鉴西方教育管理理论，吸收中国传统教育管理思想的精华，试图构建有中国特色的教育经济与管理学科体系。

四

本套丛书的编写酝酿于 2001 年第一届教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会成立之时，当时教指委要求各个委员提供一个专业学科建设的思路，应此要求，受教指委的委托，我约请了国内的部分同行初步提出了教育经济与管理

专业的主要课程大纲。中国人民大学出版社对此有浓厚的兴趣，希望出版一套比较完整的教育经济与管理专业系列教材。到2005年第二届教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会成立时，本套教材正式纳入中国人民大学出版社的出版计划。

本套丛书的出版，首先要感谢教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会的鼓舞和促进；感谢刘晶女士对出版本套丛书所付出的辛劳；特别要感谢各本著作的主编或作者对本套丛书所做的无法替代的贡献！本套丛书的出版，是建设有“中国特色、中国气魄、中国风格”的教育经济与管理学科体系的尝试，期望能为广大的教育经济与管理学科领域的研究者提供参考，并为这一学科领域的研究生、本科生的学习和各级各类教育管理人员的培训提供一套系统的教材。

感谢中国人民大学出版社的厚爱，让我担任丛书主编，感谢学界师长和同行的支持，使得本套丛书能够顺利出版，我们期待读者对本套丛书的不足提出宝贵意见！

2007年12月于中山大学

四

本套丛书的出版，首先要感谢教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会的鼓舞和促进；感谢刘晶女士对出版本套丛书所付出的辛劳；特别要感谢各本著作的主编或作者对本套丛书所做的无法替代的贡献！本套丛书的出版，是建设有“中国特色、中国气魄、中国风格”的教育经济与管理学科体系的尝试，期望能为广大的教育经济与管理学科领域的研究者提供参考，并为这一学科领域的研究生、本科生的学习和各级各类教育管理人员的培训提供一套系统的教材。

蒲蕊简介

蒲蕊，教育学博士，武汉大学教育科学学院副教授，湖北省教育学会中青年教育理论工作者委员会理事，中山大学公共管理博士后流动站研究人员。

研究方向：教育学原理、教育管理。

学术成果：在《教育研究》、《教育研究与实验》、《武汉大学学报》、《中山大学学报》、《中国教育报》等国内权威学术刊物上发表论文 20 余篇。出版专著 1 部，参与编写学术著作和教材多部。主持湖北省教育科学“十五”规划重点课题“政府与学校关系的重建”，主持校级课题“研究生弹性学制改革研究”，作为主要成员参加国家级、省级科研课题 10 多项。曾获湖北省教育研究优秀成果奖 1 项，校级教学优秀研究论文奖 4 项。



Educational Economy and Administration
21世纪教育经济与管理系列教材

目 录

301	.....	.....	.....
181	.....	.....	.....
141	.....	.....	.....
821	.....	.....	.....
109	.....	.....	.....
271	.....	.....	.....
179	.....	.....	.....
181	.....	.....	.....
109	.....	.....	.....
301	.....	.....	.....
019	.....	.....	.....
第一章 教育行政概论			1
第一节 教育行政概述			1
第二节 教育行政学研究			10
第二章 教育行政理论			20
第一节 教育行政的传统理论时期			20
第二节 教育行政的行为科学理论时期			30
第三节 教育行政的系统理论时期			41
第四节 教育行政的新兴理论时期			45
第三章 教育行政历史			56
第一节 中国教育行政沿革			56
第二节 西方国家教育行政沿革			70
第四章 教育行政体制			89
第一节 教育行政体制类型			89
第二节 我国教育行政体制			96

第三节	各国教育行政体制改革趋势	108
	本章案例：又一次联邦干预	124
第五章	教育行政组织	129
第一节	教育行政组织概述	129
第二节	教育行政组织原则	137
第三节	我国教育行政组织机构与职能	142
第四节	教育行政组织改革	158
	本章案例：校本管理怎样？	169
第六章	教育行政领导	175
第一节	教育行政领导概述	175
第二节	主要的领导理论	181
第三节	教育行政领导者的素质	195
第四节	教育行政领导艺术	201
	本章案例一：一个经理的困惑	210
	本章案例二：一位天生的领导者	211
第七章	教育行政伦理	216
第一节	教育行政伦理概述	217
第二节	教育行政伦理原则	221
第三节	教育行政伦理的双重维度	227
第四节	教育行政伦理建设	236
	本章案例：让农民工子女享受到城市的雨露阳光——关于长沙市区	
	农民工子女接受义务教育情况的调查与思考	244
第八章	教育人事行政	251
第一节	教育人事行政概述	251
第二节	学校机构及人员编制	257
第三节	校长与教师的资格认定	263
第四节	校长与教师的选拔与聘用	272
第五节	校长与教师的考核	285
第六节	校长与教师的培训	288

本章案例：他能不能当校长·····	300
第九章 教育财务行政 ·····	302
第一节 教育财务行政概述·····	302
第二节 教育财务行政内容·····	305
第三节 教育财务行政制度·····	321
本章案例：纽约教育财政诉讼启示了什么·····	333
第十章 教学行政 ·····	336
第一节 教学内容行政·····	336
第二节 教务行政·····	351
第三节 教学视导与评估·····	371
本章案例：是魔王在教拼写吗？·····	377
后 记 ·····	383



Educational Economy and Administration
21世纪教育经济与管理系列教材

第一章

教育行政概论

本章提要

理解教育行政现象，认识教育行政规律，首先需要把握教育行政学的基本理论概念。本章在界定行政与教育行政概念的基础上，分析了教育行政的特征及其基本原则，界定了教育行政学的研究对象，阐释了教育行政学的研究内容以及研究方法等问题。

何谓教育行政？教育行政的特征与原则是什么？教育行政学的研究对象与研究内容是什么？如何对它们进行研究？显然，要认识教育行政现象，把握教育行政规律，更好地从事教育行政实践活动，首先需要回答上述问题。

第一节 教育行政概述

一、教育行政的含义

要理解教育行政的含义，首先需要认识和把握“行政”这个基本概念。

(一) 什么是行政

“行政”一词，在中国古代就已经出现。如早在两千多年前的《左传》中就

有“行其政事”、“行其政令”的记载。《史记·周本纪》则有“召公、周二相行政，号曰共和”的记载，并首次把“行”、“政”连用。显然，在中国古代，“行政”一词是指对国家事务的管理。在国外，古希腊学者亚里士多德也在一定的意义上使用过“行政”一词。现代英语中“administration”（行政）一词来源于拉丁文“administrare”，原意是公务（事务）的推行或管理。国际通用的《社会科学大词典》将“administration”解释为国家事务的管理。马克思在论述资本主义国家行政机关的作用时指出：“行政是国家的组织活动。”^①

从学术界的研究来看，对“行政”概念的理解也是见仁见智、莫衷一是，可以说，时至今日，也没有得出一个为中外学者所公认的定义。一般来说，可以将众多学者对“行政”一词的解释概括为三个角度：一是政府的组织结构角度；二是行政与政治关系角度；三是管理的角度。

从政府的组织结构角度，可以分为“小政府”和“大政府”两种观点。持小政府观点的学者认为，行政是政府组织中行政部门所进行的管理社会事务的活动。美国行政学者 W. 魏洛比就是这种观点的代表，他认为“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”^②。这是一种对行政的狭义的理解。持大政府观点的学者认为，行政应包括整个国家的管理活动，即包括立法、行政、司法三大部门在内的机构依法行使国家权力管理社会事务的活动。

从行政与政治的关系看，一段时间以来占据统治地位的观点是将行政与政治分开。如美国行政学家威尔逊认为，政治是立法集团与其他政策制定集团专有的活动，行政是行政官员执行法律和政策的专有活动。古德诺则进一步指出：“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。”^③“为了方便起见，政府的这两种功能可以分别称作‘政治’与‘行政’。政治与政策或国家意志的表达相关；行政则与这些政策的执行有关。”^④从此以后，“政治是国家意志的表达”、“行政是国家意志的执行”就成为行政学中的一种流行的观点。

从管理的角度出发，一些学者将行政理解为纯粹的管理技术和程序，如“行政是决定或政策的执行程序”^⑤；也有一些学者将行政解释为一种协调众人力量

① 马克思：《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和社会改革”一文》，见《马克思恩格斯全集》，中文1版，第1卷，479页，北京，人民出版社，1956。

② [美] W. 魏洛比：《公共行政原理》（英文版），1页，巴尔的摩，约翰·霍普金斯出版社，1927。

③ [美] F. J. 古德诺：《政治与行政》，12页，上海，华夏出版社，1987。

④ 同上书，10页。

⑤ [美] J. C. 帕拉洛、R. C. 昌德勒：《行政管理学词典》，19页，成都，四川人民出版社，1988。

以达到共同目标的活动,例如,H.西蒙提出的“行政即为达到共同目的时合作的集体行动”^①;还有一些学者把行政概念扩大并延伸到企事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动,形成一种极为广义的行政的概念。这种观点认为,行政不仅包括国家机关管理社会事务的活动,也包括非国家机关如企事业单位和社会团体中的某些管理活动。

显然,上述三个角度对行政的理解都有其合理的一面,但也存在一定的不足。第一种分析的角度虽然明确了行政的主体,但对行政的客体方面的说明是比较含糊的。第二种分析的角度虽然明确了行政与政治所具有的不同职能和地位,但是随着行政学的发展,这种“行政与政治二分法”的观点很快就受到了批评,行政与政治之间某种程度上的一体性得到越来越多的人的认同。第三种分析的角度在指明行政所具有的管理活动的一般特征的同时,忽视了行政与管理的本质区别,将行政与管理混为一谈或者直接等同。

在汲取上述众多观点合理部分的基础上,我们认为,行政就是国家行政机构依法管理国家公共事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。这个定义包括三方面的含义:第一,行政是一种活动,其主体是国家行政机构,如政府或行政当局,不包括立法机构与司法机构;第二,行政的客体是国家公共事务、社会公共事务和机关内部事务,私人事务不在其管辖的范围内;第三,行政必须依法进行,即政府必须以它的法定身份、地位和法定的权力、程序进行管理活动。

(二) 什么是教育行政

由于教育活动的复杂性,以及对“行政”一词理解上的诸多歧义,也就必然导致对教育行政的理解难以统一。总的来说,可以从以下两个方面来概括诸多学者对教育行政概念的解释:

首先,从教育行政的主体与范围来看,主要包括以下三种观点:

第一种观点是从学校管理的角度理解教育行政,将教育行政理解为学校管理活动,如将教育行政定义为“将学校组织中全部学生所需良好教学的一切力量,协调成统一的计划,能有效地完成预期的目标”^②。从一些欧美学者出版的教育行政学著作的体系与内容来看,经常能看到对教育行政的这种解释。例如,美国学者托马斯·J·萨乔万尼(Thomas J. Sergiovanni)等人的《教育的统治与行政》(*Educational Governance and Administration*),美国学者韦恩·K·霍伊

① H. Simon, "Administrative Behavior", Forth Edition, New York, 1997, pp. 1-2.

② R. E. Wilson, "Educational Administration", Charles E. Merrill Books, Inc. 1996, p. 9.



(Wayne K. Hoy) 等人的《教育行政：理论、研究与实践》(*Educational Administration: Theory, Research and Practice*)，美国学者威廉·G·坎宁安(William G. Cunningham) 等人的《教育行政：基于问题的方法》(*Educational Administration: a Problem-Based Approach*) 等。当然，这种学校管理活动不仅仅是一种对学校内部各种事务的管理活动，也包括对学校与外部环境之间各种活动与关系的领导和管理。

第二种观点将教育行政理解为国家对教育的管理活动，主要是国家通过政府的教育行政部门管理教育的活动，包括中央教育行政和地方教育行政。如我国的一些学者将教育行政定义为“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”^①。

第三种观点是从更广泛的角度来理解教育行政，将其定义为一切教育机构对教育事业的管理活动。也就是说，包括教育行政机构、司法机构、立法机构以及学校行政机构在内，凡是对教育事业的管理都是教育行政。持这种观点的学者，实际上是将教育行政与教育管理等同看待。

其次，从教育行政过程或特性来看，主要包括三种观点：

第一种观点主要是受到管理思想的影响，强调教育行政的管理过程，并将管理学家对管理过程的解释运用于教育行政领域。如一些学者认为，教育行政就是在特定的条件与环境下，通过计划、组织、领导、控制等活动以实现教育目的的连续历程。^② 美国的教育行政学家坎贝尔(R. F. Campbell) 也指出，教育行政就是包括决策、规划、激励、协调与评价在内的管理活动。^③

第二种观点主要是受社会系统理论的影响，强调教育行政的社会因素。认为教育行政是社会系统中的一种复杂的管理活动，受到社会系统中各种关系的影响，因此，要认识教育行政的本质，就必须考虑一定社会关系对教育行政活动的影响。如美国学者盖泽尔(J. W. Getzels) 与卡巴(E. G. Cuba) 在《作为一个社会过程的教育行政学》一书中提出：(1) 教育行政是一种社会阶层组织中的活动；(2) 教育行政活动有明确目标、权力等级关系与社会规范；(3) 参与活动中的人有一定的角色地位，并需要相互配合。^④

第三种观点主要受行为科学的影响，强调教育行政人员的行为，认为教育行

① 萧宗六、贺乐凡：《中国教育行政学》，3页，北京，人民教育出版社，1996。

② 参见程介明等：《教育行政》，4页，香港，香港公开进修学院出版社，1997。

③ R. F. Campbell et al. "Introduction to Educational Administration", Allyn and Bacon, 1971, p. 189.

④ J. W. Getzels, J. M. Lipham, E. G. Cuba, "Educational Administration as a Social Process", Harper & Row, 1968, pp. 52-53.

政就是教育行政人员的种种管理行为。这些行为包括组织行为、计划行为、领导行为、沟通行为、评价行为等。

显然,上述各种观点都有一定的合理性,但也有不完善性与局限性。在把握行政概念的基础上,综合各种观点的合理成分,我们认为,教育行政就是国家通过行政机关依法管理教育事务以及机关内部事务的活动。其中,行政机关主要是教育行政机关,包括中央教育行政机关与地方各级教育行政机关。具体来说:

首先,从教育行政主体与范围来看,教育行政是政府依法管理教育事务以及机关内部事务的活动,不应包括立法机关与司法机关的活动,也不应包括学校内部的管理活动。原因在于,在承认国家权力统一性的前提下,立法、司法与行政是国家权力的三大系统,行政权力是有别于立法与司法的一种国家权力,行政活动也有别于立法活动与司法活动。所以,不应将教育行政活动与立法活动、司法活动混为一谈。此外,教育行政的基本点是运用国家权力管理教育,尽管学校管理活动也依托于国家权力,但是毕竟不同于国家行政机关对教育的管理,这也正是目前将教育行政学与学校管理学作为教育管理的两个分支学科的观点得到普遍认同的根本原因。因此,教育行政的主体是行政机关(主要是教育行政机关),教育行政是行政机关对各类教育事业、教育机构和机关内部事务的管理活动。

其次,在理解教育行政概念时,有必要持一种复杂系统观点,即从多学科的角度认识教育行政活动,理解教育行政过程与教育行政特性。从管理学的角度来看,教育行政是一种管理活动,具有管理活动的一般特点,管理科学的一些理论和方法也同样适用于教育行政管理。从社会学的角度来看,教育行政不仅仅是一种管理活动,同时,它还具有社会性,教育行政活动受到各种社会因素与社会关系的影响。此外,在理解教育行政概念时,还应该关注行政人员的种种管理行为,行政人员所表现出来的行为同样是教育行政管理成功与否的关键。

最后,教育行政必须依法进行,即各级教育行政机关必须以它的法定身份、地位和法定的权力、程序进行领导和管理教育事务的活动。具体来说:(1)教育行政主体必须是依法设立的并具备相应的资格和条件,包括行政机关和其他行政公务组织都必须符合法律规定的主体地位、资格和组织条件。如果进行教育行政活动的主体不是依法成立的或者不具备行政主体资格,其行为不具有法律效力。(2)教育行政权的取得和行使必须合法。包括:一是行政权的取得必须有法律依据,是由人民代表大会及其常委会制定的法律赋予的。二是行政权的行使必须符合法律法规的规定,不得做出影响公民权利义务的行为;行政活动必须在法定的