

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,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,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,有时也可译作管理,它与管理的意思相近,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,还兼及工作的决策、计划、组织、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。又如,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,概括起来主要是

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第479页。

从如下三个角度来认识教育行政的。

首先是从公共权力的角度来认识教育行政。从这个角度认识教育行政,又有如下几种看法:第一种是从教育行政与一般行政关系的角度来认识什么是教育行政,认为教育行政是国家教育行政机关管理教育的活动。这种观点从教育行政与一般行政的关系出发,认为教育行政是国家教育行政机关管理教育的活动是有一定道理的。教育行政确实离不开国家教育行政机关,包括中央国家教育行政部门和地方各省、市、自治区、县教育行政部门管理教育的活动。然而,这种看法也有一定的片面性,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。

第二种是从教育行政与教育政策和教育法规关系的角度来理解教育行政,认为教育行政是使教育政策现实化,教育行政是由教育立法规定的教育管理过程。这种对教育行政的看法和第一种看法没有本质的区别。因为教育行政是国家教育行政机关管理教育的活动,而这种活动一般都是通过政策的制定、执行和评价等过程来实现的,是在教育法制的基础上进行的。所以,第二种看法只是对教育行政是国家教育行政机关对教育进行管理这种观点的具体说明。

第三种是从学校管理的角度来理解教育行政,认为教育行政就是学校对教育的管理,教育行政就是将学校组织中全部学生所需要良好教学的一切力量,协调成统一的计划,以使学校能完成预期的教育目标。从目前见到的美国和台湾出版的有些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。

第四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 20 世纪三、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。

其次是从管理技术或经营的角度来认识教育行政。从这种角度来理解教育

行政也有如下几种不同的看法:第一种是从管理过程的角度来理解教育行政,认为教育行政由制订计划、配置资源、激发动机、协调配合和评价反馈等五个方面组成;教育行政是一种包括决策、规划、激励、协调、评价等在内的管理活动;教育行政就是在教育情境及问题的限定下,通过计划、组织、领导及评价等活动以完成教育目的连续历程。这种看法把教育行政看作是一个管理过程,是有一定道理的。因为教育行政也是一种管理活动,管理活动当然有一个管理过程。因此,在理解教育行政时,提教育行政的过程和不提教育行政的过程对理解教育行政没有实质性的影响。如果要提教育行政过程的话,应该随之提教育行政过程的主客体、教育行政过程的方法及目标等,这样来认识教育行政才比较完整。

第二种是从管理职能的角度来理解教育行政。认为教育行政是一种服务性的活动,是一种合理有效地配置教育条件的经营管理活动。这种看法认为教育行政是一种服务性的活动也是有道理的。然而,这种服务性的活动是全方位的,它不仅包括物质教育条件的配置,还应包括信息服务和教育思想的指导等精神条件的保障等。另外,教育行政不仅是要发挥服务的职能,还要发挥管理、监督、立法、指导和激励的职能等。因此,仅从服务的角度来理解教育行政是不全面的。

第三种是从管理中组织和人的活动及行为的角度来理解教育行政。认为教育目标的实现及教育任务的完成,归根到底要靠组织和人的管理活动及管理行为。从人的活动及行为来说,教育行政就是完成教育任务的行为,教育行政就是教育人员在上级别一部属的阶层组织中,透过计划、组织、沟通、协调及评价等历程,贡献智慧,群策群力,为图教育的进步所表现的种种行为;从组织的活动及行为来说,教育行政是政府为办理教育而对教育人员和教育事务所做的领导与管理行为,其目的是经济而有效地达成教育目标。这种看法把教育行政理解为组织和人的活动及行为是很有见地的。确实,教育行政过程的完成,教育行政方法的运用以及教育目标的实现,都是离不开教育行政组织和组织中人的活动及行为的。然而,这种观点把组织的活动及行为与人的活动及行为分开来理解,教育行政就不完整了。教育行政应是教育行政组织及其人的活动和行为。

再次是既从公权作用的角度又从管理经营的角度来理解教育行政。认为教育行政是为使国民的教育和学习活动组织化,并使之有体系地展开,公共权力机构按照教育政策,配备完善教育诸条件的过程。

应该说从上面三个角度理解教育行政都有一定的道理。教育行政是国家公共权力的一部分,当然可以从国家公共权力的角度理解教育行政;教育行政是一种管理活动,当然也可以从管理的角度理解教育行政;教育行政既是国家公共权力的一部分,又是一种具体的管理活动,当然可以既从公权作用的角度又从管理

的角度去理解教育行政。从一般意义上来说,由于教育行政既是国家公共权力的运用,又是一种具体的管理行为,因此,第一个角度只看到了教育行政的公权作用的一面,而忽视了教育行政是一种具体的管理活动的一面,因而从这个角度来看教育行政是不太全面的;第二个角度只看到了教育行政具体管理的一面,而忽视了教育行政作为公权作用的一面,因而从这个角度来看教育行政也是不太全面的;第三个角度既注意了教育行政公权作用的一面,又注意了教育行政具体管理的一面,因而从这个角度来理解教育行政是比较全面的。这里需要指出的是,撇开从第一个角度和第二个角度的几种看法对教育行政的认识有失偏颇而言,虽然第三个角度可以比较全面地理解教育行政,但是这种理解还是把教育行政定位于“公共权力机构”,也就是说,把教育行政仅仅看做是国家行政机关、立法机关和司法机关的事,这种看法虽然比把教育行政仅仅看做是国家行政机关的事要全面,但这种看法却忽视了学校行政的一面。因而,第三个角度虽然比较全面,但在具体理解教育行政上则忽视了学校行政的作用。

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。在教育行政的公权性质与管理性质上,只注重了公权的一面或管理的一面;在教育行政与学校行政的关系上,只注重教育行政的一面或学校行政的一面;在教育与教育外部的关系上,只重视教育内部的管理,而忽视教育与教育外部的关系;在学校与学校外部的关系上,只重视学校内部的管理,而忽视学校与外部环境的关系;在教育行政的职能上,只注重一种职能而忽视其他职能。因此,必然导致将教育行政研究的目光只局限于教育行政的公权作用、管理作用或服务作用,在教育行政公权作用上只注重行政权而忽视立法权或司法权;在教育行政机关与学校行政的关系上,只注重学校内部的管理或教育行政机关的管理;在教育行政权的运用和教育行政的效率问题上,只注重教育行政权的运用而忽视教育行政效率的提高。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;教育行政效率不高的问题,主要是不注意研究教育行政管理的方法与技术问题等。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,要求不断地提高教育行政效率,因此,只有全方位地理解教育行政,才能真正发挥教育行政管理国家教育的职能。

什么样的理解才是对教育行政的全方位的理解呢?这种全方位的理解就是认为教育行政是国家对教育的管理。这种管理既指国家的公权作用,即国家对

教育行使行政权、立法权和司法权的作用,也指国家对教育的具体管理活动;从教育行政的机关而言,它主要是指教育行政机关的管理,也指立法机关和司法机关有关教育的管理活动;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,还指学校行政;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;从教育行政的过程而言,它包括计划、协调及评价等活动;从组织与人的活动及行为的关系来说,它既包括组织的活动及行为,也包括组织中人的活动及行为;从教育行政的内容来说,它是为教育活动既提供物质条件也提供精神条件的活动;从教育行政的职能来说,它既发挥管理、经营和监督的职能,也发挥立法、指导、服务和激励的职能。这样理解教育行政就体现了大教育管理观。这种管理把国家的公权作用与具体的管理活动统一起来,不仅重视教育内部的管理,重视教育行政机关、其他机关和学校行政机关对教育的管理,而且重视教育与外部的各种关系,把组织的活动及行为与组织中人的活动及行为融为一体,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,全方位发挥国家管理教育的职能。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,充分发挥教育行政在国家管理教育中的作用。

(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,法国设立了教育部;中国在1905年也设立了学部,后改称为教育部。

这时候,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,于是国家教育制度成立,系统的教育行政制度也就应运而生。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,各国在企业和城市管理中积累了不少经验。为了增进教育管理效率,发达国家便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,归根结底总是为在一定国家占统治地位的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做综合整体考察,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,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学文化发展的状况相适应,才能更好地为国家的政治经济服务。

最后,教育行政活动,也是一种管理活动。它除了具有管理活动的一般规律以外,还具有教育行政管理的特殊规律。研究和从事教育行政活动,既要注意它作为管理活动的一般方面的规律,也要注意它作为教育行政管理的特殊方面的规律,这样才能更好地从事国家管理教育的活动,有效地提高教育行政活动的效率。

(四)教育行政的发展趋势

纵观世界各个国家现代教育行政的发展趋势,可以将它概括为如下几点:

1. 民主化

教育行政民主化的趋向,既表现为某些国家对教育的控制呈现出分权化的趋势,也表现为在学校内部的教育管理上呈现出民主参与的趋向。前者如有的国家强调要削弱中央控制地方和学校教育的权力,扩大地方办教育的自主权和学校的办学自主权,政府颁布的教育法令并不强制地方和学校一律执行;有的还在各级教育行政机关中成立各种审议机构,对当局的教育政策实行审议和监督。在这方面法国的经验值得借鉴。法国于1968年颁布的《高等教育指导法案》强调地方的自主权和大学的自治性和独立性,大学在行政、财政、教学方面享有自治权。其他各级各类学校的中央集权也有不同程度的松动,例如,确立并实施小学高年级、中学、技术学校以及大学技术学院的教学内容必须适应地区特点的原则;地方拥有管理某些人员、奖学金和学校建设的权力。1982年又颁布了《地方分权法》,进一步赋予地方更大的自主性。此外,法国还设立了系统的督学制度;在各级教育行政机构之外,设立由各方面代表组成的各种咨询、审议机构,这些机构不仅回答教育行政方面的咨询,还行使教育方面的各种诉讼、惩罚案件的预审或终审等重要职权。后者如有些国家强调在学校内部教员有参与管理的机会,学校负责人应以民主的态度对待其下属,认真听取下属的意见。如日本的中小学设立“教员意见登记簿”,鼓励教员对学校管理工作提意见,到期末必须对教员的意见给予答复,意见采纳了的要予以表扬,未被采纳的要说明原因。

2. 相对集权化

相对集权化也是现代教育行政的一种趋势。这种集权化的趋势表现在,有些国家强调国家管理教育中的中央集权的作用,通过制定国家教育发展战略规划,调控全国教育发展的方向和规模,合理分配有限的教育资源消除地区间的教育差异,实现教育机会均等的途径和措施,强化国家对教育事务的干预,以实现对全国教育的有效管理。例如,过去美国强调狭小区域的分权制,引起了行政专家的不断指责,后趋向以州为行政单位,加强州教育行政的职权。但不少学者认为,无论是从教育经费、国民负担的平衡,还是受教育机会均等诸方面,以州为行政单位管理教育也有不少缺陷。为了缩小州与州以及学区与学区之间的差距,美国强调国家以财政援助为重点的领导作用,强调联邦政府干预教育的必要性。美国过去没有设立中央一级的教育行政机关,只是在卫生、福利部下设一个教育署。为了适应相对集权化的需要,美国于1979年成立了教育部,出台了一些联邦教育政策,加强了联邦对全国教育的管理。

3. 科学化

教育行政科学化的趋势在世界各国表现尤为明显。这种科学化的趋势表现

在三个方面:一是注重运用现代科学理论如“老三论”(信息论、系统论、控制论)、“新三论”(耗散结构论、协同论、突变论)、行为科学等理论对教育和教育行政进行研究,发现教育和教育行政的规律,以利于按规律来管理全国的教育;或运用上述这些理论,直接指导教育行政活动,以提高教育行政的效率。由于现代教育的社会化和国际化,使得许多教育问题日益复杂。单凭教育行政人员的经验和主观臆断,往往不能解决复杂的教育和教育行政问题。这就需要有专门性的教育科研机构从事各级各类教育和教育行政的研究,为解决教育发展中的各种问题提供理论支撑,以科学的理论指导教育行政工作。为此,许多国家从中央到地方,一般都设置了教育科学研究机构。在中央一级,法国设有国立教育研究所,主要研究课程、教学方法、师资培养等问题;日本设有国立教育研究所,主要研究领域为教育史、教育思潮、教育计划、教育行政、普通教育、比较教育等;英国设有英格兰和威尔士全国教育研究基金会,研究范围涉及整个学校教育的内容、方法与考试;美国原先设有国立教育研究所,在联邦教育部成立后,并入该部的教育研究和发展司。这些研究机构除从事教育研究以外,还负有开展教育咨询的重要任务,为教育决策提供各种指导性建议和方案。在运用科学的理论指导教育行政方面,如美国的不少学者运用行为科学的理论,研究教育组织的特性及教育人员的激励问题;日本的教育管理,强调学校校长要熟练掌握现代管理知识,在校长的任职考试试题中,除专业知识外,大部分都是管理科学方面的试题。二是注意在教育行政中运用现代科学技术提高管理效能。如把电子计算机运用于管理已普遍受到世界各国的重视,用计算机来处理教育行政中的问题。三是重视教育管理中的计划。许多国家都在努力使教育行政建立在科学的教育事业发展规划的基础之上。为此,多数国家在其教育行政机关设有专门的研究教育计划部门,如美国联邦教育部设有教育计划和预算司,英国教育和科学部设有师资、计划、国际关系及统计司,法国国民教育部设有计划委员会、大学部设有教育计划司,日本文部省的大臣官房和大学局都设有计划课。它们或将教育计划纳入国家的经济计划,或把教育计划作为国家综合计划中的一部分,或单独制定国家的教育计划。

4. 效率化

这是与上述几种趋势有关的一种趋势。这种趋势表现在如下几个方面:一是强调精简机构,提高办事效率。有些国家的学者认为,机关人员不在多,而在于是否精干。日本有些区的教育委员会,其成员一般在15人左右,大家都在一个大办公室里办公,主任坐在办公室最前面,其他人员以科为单位,将同科办公人员的办公桌放在一起,科长的桌子放在前面。上班根本没有谈天、看报的现象,每个人都在紧张地工作。二是强调依法行政,使教育行政制度化、程序化。

一些国家的学者认为,教育行政如缺乏一定的制度和程序,就会造成职责不清、互相推诿、办事拖拉的现象,不利于提高教育行政效率。欧美各国注重以法令为依据来确立国家的教育行政体系,教育行政制度健全,行政活动照章办事,行政效率很高。另外,为使教育行政效率化,欧美各国教育行政机构的教育行政官员基本上都是由学有专长的教育方面的专家担任,负责教育行政事务。为此,十分注重教育行政人员的专业化。首先是注重职前训练,设有教育行政科学,对未来的教育行政人员进行理论与实际的训练。其次是注重在职训练,注意运用企业管理中的敏感性训练方法,让教育行政领导人在群体活动中提高自己处理人际关系的能力。如美国目前在各大学普遍设有教育管理专业,培养教育管理方面的专业人员。此外,还设有完善的在职进修体制,为教育管理人员提供进修的机会。

第二节 教育行政学

一、教育行政学的研究对象

对教育行政学的研究对象,学者们都有些不同的看法。概括起来,有下面几种观点:一是规律说,认为教育行政学就是研究教育行政规律的^①。二是要素说,认为教育行政学就是以教育行政的要素为研究对象的^②。三是活动规律说,认为教育行政学是研究教育行政活动和规律的^③。四是问题说,认为教育行政学是研究教育行政问题的^④。五是现象规律说,认为教育行政学是研究教育行政现象,揭示教育行政规律的科学^⑤。在上述几种看法中,我们赞成现象规律说。因为所谓的教育行政要素和教育行政问题都可以看做是教育行政现象,只不过这时的教育行政现象表现为要素和问题而已。教育行政规律当然是可以研

① 刘文修:《关于教育行政学问题》,见《教育学文集·学校管理卷》,人民教育出版社1988年版,第4页;李冀主编:《教育管理辞典》,海南人民出版社1989年版,第7页;张济正、周立、李樵:《教育行政学通论》,华东师范大学出版社1992年版,第5页。

② 林文达:《教育行政学》,台湾三民书局股份有限公司1980年版,第33页;黄兆龙:《现代教育行政管理学》,广西教育出版社1990年版,第3页;肖宗六、贺乐凡主编:《中国教育行政学》,人民教育出版社1996年版,第18页;陈永明:《教育行政学新论》,华东师范大学出版社2003年版,第211页;谢文全:《教育行政学》,台湾高等教育文化事业有限公司2005年版,第5页。

③ 游忠永编著:《教育行政学》,成都电讯工程学院出版社1988年版,第7页。

④ 吴志宏:《教育行政学》,人民教育出版社2000年版,第13页。

⑤ 盛绍宽主编:《教育行政学》,广东教育出版社1990年版,第5页。

究的,但是教育行政规律的揭示是透过教育行政现象的研究来达到的。教育行政活动只是教育行政现象的一部分,只通过研究教育行政活动来揭示教育行政规律恐怕不可能全面地把握教育行政规律。

由于教育行政是国家对教育的管理,因此教育行政学的研究对象就是国家管理教育的现象和国家管理教育的规律。以下试对国家管理教育的现象和国家管理教育的规律作一分析。

(一)关于国家管理教育的现象

教育行政学首先要研究国家管理教育的现象。如何去把握纷繁复杂的教育管理现象呢?我们认为,可以从国家管理教育的活动,国家管理教育的体制,国家管理教育的机制,国家管理教育的观念四个方面去研究国家管理教育的现象^①。

国家管理教育的活动是一种宏观有序的管理活动,国家管理教育,首先要制定教育方针,根据教育方针制定教育政策,根据教育政策制定教育法规,在教育法制的基础上构建一个国家的教育体制,在一定的教育体制下开展教育人事、教育财政、教育业务(包括各级各类教育的管理;教学、德育、体育卫生工作的管理;招生及学生就业工作的管理等)、教育督导等活动。国家管理教育的体制是国家管理教育的机构与国家管理教育规范的结合体或统一体^②。我们有时又把它称为教育行政体制,它要处理的是中央与地方的关系,政府与教育行政部门的关系,教育行政部门与教育行政部门的关系,教育行政部门与学校的关系。国家管理教育的机制是指国家管理教育的各部门之间的相互关系及其运作方式。从层次来说,它主要是宏观的运作机制;从形式来说,它主要包括行政—计划式的运行机制,指导—服务式的运作机制,监督—服务式的运作机制;从功能来说,它包括激励机制、制约机制和保障机制^③。国家管理教育的观念是一种宏观的教育管理观念,它主要研究国家以何种观念去管理全国的教育,是重人还是重物,是集权还是分权,是严格控制还是间接指导等。

(二)关于国家管理教育的规律

根据马克思列宁主义关于规律是事物内部一种稳定必然的联系的观点,我

① 关于对教育管理现象范畴的划分,参见孙绵涛、康翠萍:《论教育管理学的研究对象》,载《华东师范大学学报》教学科学版,1997年第3期。

② 关于教育体制是教育机构与教育规范的结合体或统一体的观点,参见孙绵涛:《教育体制理论的新诠释》,载《教育研究》,2004年第12期;孙绵涛: *The Concept of tizhi in Chinese Education*(《中国教育体制论》),辽宁人民出版社2004年版,第157~181页。

③ 关于机制及其类型的划分,参见孙绵涛、康翠萍:《教育机制理论的新诠释》,载《教育研究》,2006年第12期;孙绵涛:《教育管理学的》,人民教育出版社2006年版,第293~312页。

们在认识国家管理教育的规律时,就要分析国家管理教育的现象中有哪些关系,这些关系中哪一种是稳定的必然联系。把这些关系及其联系弄清楚了,就可以找到国家管理教育的规律。依据这种认识,我们认为国家管理教育的规律有国家管理教育的基本规律和特殊规律(具体规律)两类。

国家管理教育的基本规律是从总体上把握国家管理教育现象的各部分之间的相互关系这个角度提出的。这种规律是指在国家管理教育的现象中,国家管理教育的活动、国家管理教育的体制、国家管理教育的机制、国家管理教育的观念四个层面之间,有一个严密的逻辑递进关系,它们相互联系、相互影响,由此构成了国家管理教育的整体。因此,要管理好一个国家的教育,必须全面地把握这四个层面之间的关系,不可顾此失彼,否则,国家管理教育是不会收到好的效果的。

国家管理教育的特殊规律是从国家管理教育现象四个层面的每一个层面内部各因素之间的相互关系这个角度提出的。由此,我们也可以把国家管理教育的特殊规律称为国家管理教育的具体规律。这种具体规律有四个:即国家管理教育活动的规律,国家管理教育体制的规律,国家管理教育机制的规律,国家管理教育观念的规律。国家管理教育活动的规律是说,国家管理教育活动的各因素之间有一种内在的必然联系,要按国家管理教育活动的规律办事,就要正确处理这些因素之间的关系。如我们管理全国的教育,就要保持一种有序的运作状态,否则就没有按管理活动的规律办事,其效果自然不会理想。国家管理教育体制的规律是说,国家管理教育体制的各因素之间也是有一种内在的必然的联系,要按国家管理教育体制的规律办事,也要处理好这些因素之间的关系,如我们管理一个国家的教育,如果不处理好中央与地方、政府与教育行政部门、教育行政部门与教育行政部门、教育行政部门与学校的关系,就很难说是理顺了国家管理教育的体制。国家管理教育的机制规律是说,国家管理教育的机制各因素之间也有一种内在的必然的联系,要按国家管理教育的机制规律办事,既要处理好层次机制、形式机制与功能机制之间的关系,还要处理好各层次机制、各形式机制、各功能机制之间的关系,否则要很好地发挥国家管理教育机制的作用是不可能的。国家管理教育观念的规律还说,国家管理教育各观念之间存在着一种内在的必然的联系,要按国家管理教育的观念规律办事,就要处理好人与物、集权与分权、严格与宽松之间的关系,否则也谈不上用科学观念去管理一个国家的教育。

由以上分析可知,国家管理教育的规律是由国家管理教育的基本规律和具体规律构成的,二者共同构成了国家管理教育规律的一个整体。管理一个国家的教育,要体现国家管理教育的规律,既应体现国家管理教育的基本规律,也应体现国家管理教育的特殊规律。

二、教育行政学的体系

关于教育行政学的体系有多种说法,有的称为理论体系,有的称为操作体系,有的是理论和操作相结合的综合体系。这些对教育行政学体系的认识是以教育行政学的理论形态和操作形态为方法论基础的。我们这里所要分析的教育行政学的体系是以教育行政学研究结果的表达形式为基础的。一般来说,对某门学科研究对象的研究结果可以采用三种形式加以表达:一是著作的形式,二是教材的形式,三是著作式的教材或教材式的著作形式。教育行政学研究对象的研究结果也可以用这三种形式加以表达。下面从作为一门学科的教育行政学体系的著作体系、教材体系和作为一门学科群的教育行政学的学科体系来对教育行政学研究对象的表达形式加以讨论。这里需要指出的是,作为一门学科的教育行政学体系的著作体系和教材体系,其内容主要应建立在教育行政学研究对象的基础上,是教育行政学研究对象的反映。如认为教育行政学是研究教育行政规律的,教育行政学的体系就应按教育行政规律的体系而展开;认为教育行政学是研究教育行政要素和教育行政问题的,教育行政学的体系就应该按教育行政的要素和问题来建构;认为教育行政学是研究教育行政活动和教育行政规律的,教育行政学的体系就应按照教育行政活动和教育行政规律的逻辑来论述;认为教育行政学是研究教育行政现象和教育行政规律的,教育行政学的体系就应该按照教育行政现象和教育行政规律来编排。根据我们对教育行政学研究对象的想法,作为一门学科的教育行政学的体系,无论是著作体系还是教材体系,都要反映教育行政活动、教育行政体制、教育行政机制、教育行政观念这四个范畴内容。或是直接地以这些范畴来建构教育行政学的著作体系和教材体系,或虽不是以这些范畴来建构教育行政学的体系,但所建构的教育行政学体系要大体上反映上述几个范畴方面的内容。否则学科体系的内容与学科研究对象的内容就不相符,这在学科的建构逻辑上是说不通的。这里还要说明的是,教育行政规律虽然也是教育行政学的研究对象,但由于教育行政规律与教育行政活动、教育行政体制、教育行政机制和教育行政观念这四个范畴有关,所以这里我们认为教育行政学的体系主要是体现在这四个范畴上而不是体现在教育行政规律的范畴上或这四个范畴再加上教育行政规律范畴共五个范畴上。

(一)作为一门学科的教育行政学的体系

1. 著作体系

教育行政学的著作体系是有着严密的逻辑范畴的理论体系,这种体系是围绕著作者的认识逻辑展开的。范畴是人们对事物有了理性认识后产生的最基本

的概念,范畴与范畴之间的层次递进关系就构成了范畴的逻辑,沿着这种范畴的逻辑展开就形成了一定逻辑的范畴。我们知道,《资本论》的体系是一种著作体系,它的基本范畴是商品、价值、使用价值、剩余价值、资本等,这些都是反映资本主义经济的最基本的范畴,这些范畴与范畴之间有着严密的递进关系,形成了严密的范畴逻辑。《资本论》就是沿着这种范畴间的逻辑而形成的一套有严密逻辑范畴的经济学的鸿篇巨制。我们要构建教育行政学的著作体系,就要找到能揭示教育行政现象的基本范畴及其逻辑关系。根据以上我们对教育行政现象范畴的分析,我们认为,教育行政学的著作体系是由教育行政活动、教育行政体制、教育行政机制、教育行政观念这四个范畴所组成的体系。它包括五论:第一论,教育行政学概论,主要论述教育行政学的研究对象,教育行政学的学科体系,教育行政学的产生和发展等,教育行政的含义,教育行政的产生和发展及当代教育行政的发展趋势;第二论,教育行政活动论,主要论述教育行政活动的职能、内容、过程及方法;第三论,教育行政体制论、主要论述教育行政体制的含义、内容及结构,教育行政组织机构及其职责权限,教育行政体制改革等;第四论,教育行政机制论,主要论述教育行政机制的含义、类型及教育行政机制的改革;第五论,教育行政观念论,主要论述教育行政观的含义,教育行政观在整个教育观、教育管理观中的地位和作用,教育行政观的结构,传统的教育行政观及现代的教育行政观。笔者在多年的教育行政学的教学及研究工作中,对教育行政学的著作体系形成了上述的基本构架。这次修订欲按上述体系重撰,但由于时间所限,加上目前使用本书的读者一般都是将本书作为教材来使用的,所以笔者认为本书还是保持原来的体系构架为好。这次修订在本书的体系上没有按著作体系展开,只是就某些部分作了适当调整。

2. 教材体系

教育行政学的教材体系也是在范畴的逻辑基础上展开而形成的具有一定逻辑范畴的理论体系。它与教育行政学的著作体系不同的只是在于这种体系的构建除考虑教育行政理论自身的逻辑以外,还得考虑施教者和受教者的认识逻辑,以便照顾到施教者的教和受教者的学。本书作为教材体系,它由三论组成。第一论为总论,主要论述教育行政的一般原理,包括什么是教育行政,教育行政学概述,我国及世界不同体制国家教育行政的主要特点,国家管理教育的职能、原则与方法。第二论为组织与运作论,主要研究国家组织管理教育的问题,包括教育方针的制定,教育政策与教育法规的制定与实施,教育事业发展的预测与规划,教育体制的建构。研究教育行政活动的几个主要领域,包括教育人事行政、教育财务行政、教育业务行政(包括对各级各类教育的管理,如教学管理、德育管

理、招生、学生升学就业的指导等。本书对教育业务行政的处理是放在教育行政信息这一部分中加以论述的。这样做是因为我们觉得对业务的管理,主要是对教育信息的收集与整理等)、教育行政公共关系、教育督导与教育评价。第三论为领导与效能论,主要研究教育行政的效率与效益问题,包括教育行政领导,教育行政咨询与决策,教育行政效能本身的一些理论问题等。这三论之间及每一论各章、各问题之间的逻辑关系,作者在修订版前言中已做了比较详细的交代,这里就不赘述了。第一次修订版与第一版在体系上的不同是,在总论部分,将我国教育行政发展概况及世界各主要国家教育行政概况合为一章。在后面各部分把人事问题没有单独作为一论,而是把它放在工作论中加以论述。另外把原工作论中的几个部分作了适当调整,将教育督导和评价放在第二论最后一部分加以论述。这次修订版对原教材的结构作适当调整的理由,请见修订版前言。第三版的修订在结构和体系上没有作调整,主要是考虑到第一次修订版调整后的体系作为教材,在学理上还比较科学,在结构上还比较完整。这种教材体系是否包括了教育行政活动、教育行政体制、教育行政机制和教育行政观念几个方面的内容呢?回答是肯定的。教育行政方法、教育预测规划、教育人事行政、教育财务行政、教育行政信息、教育行政公共关系、教育督导与评估和教育行政领导等属于教育行政活动范畴的内容,教育方针、教育政策、教育法规和教育体制属于教育行政体制范畴的内容,教育职能属于教育行政机制范畴的内容,教育行政原理与原则和教育行政效能则属于教育行政观念范畴的内容,而我国及世界主要国家的教育行政是这四个范畴内容的综合运用。换句话说,就是用这四个范畴去分析我国及世界各主要国家教育行政的历史与现实的状况。至于教育行政学的研究对象、学科体系及教育行政学的产生与发展,则属于教育行政学学科论的内容,这几乎是每一本教育行政学都要涉及的。因而可以说,虽然本书的体系没有直接用教育行政活动、教育行政体制、教育行政机制和教育行政观念这四个范畴,但本书的体系内容还是以这四个范畴的内容为基础来加以建构的。

(二)作为一门学科群的教育行政学的学科体系

作为一门学科群的教育行政学的学科体系,可以从学科的层次范畴体系和专业学科范畴体系两方面来研究。

1. 教育行政学学科的层次范畴体系

所谓学科的层次范畴体系是指由一门学科在其产生和发展过程中,标志着这门学科由低级到高级的发展,从而区分这门学科不同层次发展水平的那些学科范畴所构成的体系。我们知道,一门学科的产生是有一个过程的。如中国科学院院长路甬祥在《科学的历史与未来》一文中,认为一门学科的创立要经过有