

教育行政学

游忠永 编著

成都电讯工程学院出版社

教育行政学

游忠永 编著

成都电讯工程学院出版

• 1988 •

内 容 提 要

本书为深化教育改革和加强教育行政管理而编写，共十章。内容主要有：教育行政学的研究对象、内容及方法；教育体制改革；教育行政组织；教育行政管理的对象、目标、过程、职能、原则及方法；教育法规；教育事业发展规划；教育人事、财务、设备管理等。

本书以党和国家的教育方针、政策、法规为依据，主要写教育管理体制改革后“教育委员会”这种组织形式对各类教育事业的管理，反映了我国统一领导、分级管理的教育行政体制，并对教育行政工作的科学管理进行了探索。本书适合广大教育行政工作者、学校管理者、教育科研工作者和厂矿企事业单位的教育行政工作人员阅读，也可供高等院校、教育院校教育系的学生和教育管理干部学习使用，还可作培训农村分管教育的党政领导者的教材。

教育行政学

游忠永 编著

成都电讯工程学院出版社出版

四川省射洪县印刷厂印刷

四川省新华书店经销

开本 787×1092 1/32 印张 12 1/16 字数 260千字

版次 1988年7月第一版 印次 1988年7月第一次印刷

印数1—12000册

中国标准书号 ISBN 7—81016—076—1/G·12

(7452·14) 定价：2.95元

序 一

赵紫阳同志根据社会主义初级阶段理论，在党的十三大的报告中确定了教育在社会主义现代化建设中的“突出的战略位置”，强调了“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”的战略指导方针，指出了深化教育改革的方向，这对教育事业特别是对以经济建设为中心的社会主义现代化建设事业的蓬勃发展，具有极为重要的现实意义和深远的历史意义。

贯彻党的十三大精神，加快和深化教育改革，需要解决许多问题，但关键的一环是地方各级党政领导亟须进一步树立正确的教育指导思想，落实教育在社会主义现代化建设中的“突出的战略位置”；而中心环节是加快和深化教育体制改革。教育体制改革是属于经济体制改革和政治体制改革的一个十分重要的配套工程；抓住了教育体制改革，就抓住了对教育进行系统改革的缙绳。

教育体制改革是一个系统工程。它包括领导管理职能的转变，领导管理权力的调整，领导管理机构的改革，领导管理制度的改革，教育结构的调整，以及管理方法和手段的改革等。其目的在于实现教育行政管理的科学化、法制化和现代化，更好地完成提高劳动者素质和培养大量合格人才的任务。这个系统的各项改革，是教育行政学研究的主要内容。为了尽可能的防止改革工作的盲目性，提高自觉性，需要根据教育行政学所

揭示的行政管理规律进行创造性的实践活动。但是，由于我国的历史原因，目前大多数从事教育行政工作的同志，比较缺乏教育行政学的素养，亟须补好“专业化”这门课。正值此时，游忠永同志编写的《教育行政学》出版，这是切合时宜的。

编著《教育行政学》的游忠永同志，是四川教育学院《教育行政学》的主讲教师。他有较深厚的教育科学理论基础，较丰富的教育行政管理工作经验，又注意吸取当前教育行政管理改革的新经验和教育科研的新成果。因此，他编著的这本《教育行政学》具有内容新颖、针对性强、适用面较广等特色，是一本较好的书。即使它有不完善之处，也无损于它具有的阅读和参考价值。

教育行政学是教育科学和行政学的分支，目前我国有中国特色的教育科学、行政学和作为它们分支的教育行政学，都还处于创立的过程中。当前，教育理论落后于改革的实践，迫切地希望教育理论工作者与教育行政工作者密切结合，艰苦奋斗，通过不断的实践和认识过程，把有中国特色的教育行政学学科体系完整地建立起来。

向国灵

一九八八年五月

序 二

党的十三大，论证了我国社会主义仍处在初级阶段，提出了社会主义初级阶段的基本路线，规划了我国建设和改革的蓝图。赵紫阳同志在十三大报告中指出：“百年大计，教育为本。必须坚持把发展教育事业放在突出的战略位置。”要求“按照实际需要，改善教育结构，提高教育质量。”为了贯彻十三大精神，适应改革需要，落实《中共中央关于教育体制改革的决定》中提出的“对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方”的要求，从宏观角度，加强地方教育行政的管理工作，实为当务之急。《教育行政学》一书出版，是符合当前形势的要求的。

作者游忠永同志，早年毕业于西南师范学院教育系，有一定的教育理论素养；以后长期从事教育行政管理工作，具有较为丰富的实践经验。到四川教育学院教育系担任教育行政学讲授工作以来，勤奋刻苦，深入钻研，结合教学，编写出《教育行政学》，其努力是可贵的。与其他教育行政学专著相比，本书有其特色：①反映了《中共中央关于教育体制改革的决定》和党的十三大精神，突出了教育体制改革的要求；从“教育委员会”这种新的行政组织形式着眼，适应当前教育行政管理改革的新形势，探讨了当前教育行政管理改革的新问题，具有时代精神。②以教育科学、管理科学、行政科学为基础，对教育行政学中一些基本问题，如教育行政体制、职能、原则、法以及发

展战略等，作了理论上的探讨；对当前教育行政管理中的一些实际问题，如领导干部的选配和考核、教师的评职和聘任、教育经费的标准和筹集、办学条件的改善等，作了较为深入的分析，并提出了一些中肯的意见，体现了理论联系实际的精神。

③研究地方教育行政，把重点放在县这一级，普及区、乡基层，对落实分级管理制度，理顺县以下教育行政管理的关系，有一定的指导意义。因而，有较为广泛的适用性。作为一门应用科学，能体现这些特点，是应该称许的。

本书的出版，必将对进一步贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》，深化并加快教育改革，尽快实现普及九年制义务教育任务，起一定的促进作用。因而，我热烈支持《教育行政学》的出版，并乐为之序。

林昌华

一九八八年五月八日

目 录

第一章 教育行政学的研究对象、内容及方法

- 第一节 教育行政学的产生和发展…………… (1)
- 第二节 教育行政学的研究对象…………… (8)
- 第三节 教育行政学的研究内容和方法…………… (18)
- 第四节 学习教育行政学的意义…………… (26)

第二章 教育体制改革

- 第一节 教育体制改革的根本指导思想和目的…………… (34)
- 第二节 基础教育管理体制的改革…………… (43)
- 第三节 其他教育管理体制的改革…………… (53)

第三章 教育行政组织

- 第一节 外国教育行政体制…………… (61)
- 第二节 我国教育行政机关的产生和发展…………… (66)
- 第三节 县教育行政组织的改革…………… (78)
- 第四节 加强教育行政机关的建设…………… (100)

第四章 教育行政管理的对象、目标及过程

- 第一节 教育行政管理的对象…………… (116)
- 第二节 教育行政管理的目标…………… (124)
- 第三节 教育行政管理的过程…………… (134)

第五章 教育行政管理的职能、原则及方法

- 第一节 教育行政管理的职能…………… (141)

第二节	教育行政管理的原则	(145)
第三节	教育行政管理的方法	(150)
第六章	教育法规	
第一节	教育法规的概念、形式和分类	(164)
第二节	教育法规与党的教育方针政策	(179)
第三节	《义务教育法》的内容和实施	(189)
第四节	教育法规的制定、执行和监督	(199)
第七章	教育事业发展规划	
第一节	制定教育事业发展规划的意义	(211)
第二节	教育事业发展战略的研究	(217)
第三节	教育事业发展规划的种类和 制定原则	(228)
第四节	教育事业发展规划的制定和管理	(233)
第八章	教育人事管理	
第一节	教育人事管理概述	(242)
第二节	学校领导干部队伍的建设	(254)
第三节	学校师资队伍的建设	(276)
第九章	教育财务管理	
第一节	教育经费概述	(305)
第二节	教育财务管理的意义和原则	(315)
第三节	教育财务管理的内容	(323)
第四节	教育财务管理的方法	(333)
第十章	教育设备管理	
第一节	校舍的建设和管理	(339)
第二节	教学仪器设备的管理	(348)
第三节	电化教育设备的管理	(362)

第一章 教育行政学的研究 对象、内容及方法

第一节 教育行政学的产生和发展

一、国外教育行政学的产生和发展

(一) 教育行政学的概念和产生

教育行政学，在国外是指教育管理学的。它是一门科学地管理教育和学校的学科，主要包括教育行政机关的行政管理和学校内部的行政管理两大部分。

一般说来，有了国家并开始管理教育，就产生了教育行政管理。但教育行政学成为一门独立的学科，是在资产阶级现代国家形成后产生的。它的产生时间，至今有不同的说法。有的认为德国学者施泰因首创于十九世纪后半期。他在1865年著的《行政学》一书，最早提出“行政学”一词，并从法学角度研究行政。他在1884年出版的七卷本《管理学》一书中，提出教育行政的任务是阐明国家权力对国民教育进行干预的原理、内容、根据和界限，比较系统地论述了教育行政理论，被誉为“教育行政学之父”；有的认为，教育行政学产生于二十世纪初，美国学者杜顿和他的研究生斯奈顿是创始人。1908年他们

二人合著的《美国公共教育管理》，为当时该学科领域的代表作；还有人认为，本世纪五十年代初，教育行政学才形成了完整的理论体系，确立了独立学科的地位。一般认为，教育行政学产生于十九世纪末，二十世纪初，盛行于近半个世纪。真正理论上研究，不过几十年的时间。

（二）教育行政学的发展

由于各国社会制度不同，政治经济状况不同，科学技术发展水平不同，因此，教育行政管理的理论观点和实际做法也不一样。从教育行政学的发展看，在国外有三大理论四种观点。

第一种理论，是德国的教育行政理论。这种理论着重于从行政学、法学和国家学说的角度来研究教育的本质和过程，强调国家通过法律规范来干预教育，使公共教育制度化、普及化，以确保国民享受到平等的教育权。这种理论是以德国为中心发展起来的，代表人物为施泰因，所以称为施泰因的教育管理理论，或德国的教育行政学。

第二种理论，是美国的教育行政理论。它与德国的教育行政理论相对立，认为应限制国家权力机关对教育的干预，着重研究教育行政管理的合理性和高效化。所以，又叫技术性的教育行政学、职能主义教育行政学或组织论的教育行政学。它主要是在美国发展起来的，又称为美国的教育行政学。美国的教育行政理论，大概分为三个时期：

在1910—1930年间，美国的教育行政学主要受泰罗科学管理理论的影响。管理科学的创始人泰罗于1911年发表了《科学管理原理》一书，倡导在资本主义企业中进行科学管理，即追求合理化、标准化管理，以期用最少的劳动和费用，获得最大的生产效果。由于在企业中进行科学管理收到了效果，又开

始把科学管理理论和方法引进行政学，有力地推动了国家行政管理的发展。1916年卡别利发表了《公主学校行政》一书，把泰罗的管理理论运用到教育行政管理上，着重研究了教育管理中“视导”的职能，论述了高效率地处理行政事务的方法。这一时期美国的教育管理理论，又称为泰罗主义的教育管理理论，对教育行政管理的科学化、标准化和效率化起了促进作用。

在1930—1950年间，美国的教育行政学主要受人际关系学说的影响。泰罗的管理理论，把人的行动简单化，把教育行政活动“机械化”，破坏了协调一致的劳动体制。因此，在三十年代出现了“人际关系论”。代表人物是梅约和罗特利斯伯格。他们根据由人组成的组织特点，必须考虑成员参与管理的精神需要，除注意由人的社会地位、社会身份建立起正式组织关系外，还要注意自发形成的非正式的人际关系。因此，这种理论在教育行政管理中得到重视。认为教育行政学应该从“尊重人”，满足人的需要的角度研究、处理组织中的人群之间的合作关系和机关与人的需要的平衡关系，以提高人的积极性，从而提高教育行政管理的效率。这一时期的美国教育行政理论，又称为人际关系的教育行政学。

在1950年以后，美国的教育行政学主要受到行为科学的影响。社会科学家巴纳德指出科学管理派和人际关系派的论点都有偏见，认为组织是一种复杂的有机体，行政效率的提高，必须兼顾组织本身及组织中成员两个方面，教育行政作用就在于协调组织和个人两方面的一种艺术和科学。他的这一主张，对以后教育行政管理理论的发展有很大影响。

第三种理论，是苏联的教育行政理论。本世纪五十年代以

前，苏联一直把教育管理作为教育学的一部分，此后才把教育管理作为一门独立科学。〔苏〕Φ.Γ.帕纳钦于1977年编著的《苏联的教育管理》一书，认为教育管理的基本原则是：国民教育行政机关，遵循苏联共产党的理论和方针及最高国家权力机关和管理机关的政策和指示文件，按照教育学、心理学的规律，从各方面对教育系统实施管理。教育管理的效果是国民教育行政机关的教学大纲——教学方法研究工作、组织工作、干部工作、财务计划工作、监督视导工作和行政总务工作等这样一些因素相互作用的结果。

当今除以上三大理论以外，还有四种有代表性的教育行政理论观点。即：①以盖查尔斯、林顿等为代表的角色理论，主要研究各级教育机构中行政管理工作人员的岗位职责和行为准则，以及他们如何协调冲突；②以古利克、厄威克等为代表的过程理论，着重探索和解释行政管理过程的规律性，并从管理过程来考察教育行政人员的职能、任务、权力范围和工作步骤；③以班哈特、查洛弗斯等为代表的系统理论，强调管理的结果，重视对教育系统各种要素和各种势力进行组织、监督和协调，以充分发挥学校系统的作用；④以非德勒、霍兰德等为代表的素质理论，强调个人素质对整个教育管理工作的重大影响，选用适当的行政人员并委以适合的职责是教育行政管理的重要任务，提出领导者的能力、品质及其权威性是领导有效性的三要素。

由此看出，近一个世纪以来，在资本主义国家的教育行政学领域中，研究工作发展迅速。特别是近几十年出版的这类著作较多，并不断产生和分化出各式各样的教育行政理论观点，出现了被称之为“管理理论的热带丛林”的景象。

二、我国教育行政学的产生和发展

我国开设教育行政这门课程的时间比较早，主要在中等师范学校和高等师范学院校开设了这门课，并且有这方面的专著。

(一) 师范学校开设“教育行政”课的由来

我国师范教育制度萌芽于清末1897年（光绪二十三年），盛宣怀在上海创办南洋公学，分为上院、中院、外院和师范院四个院，其中师范院就是为上、中两院培养教员。1903年（光绪二十九年）张百熙等人制定的《奏定学堂章程》，把师范学堂分为初级师范学堂和优级师范学堂，规定初级师范学堂的教育科目有教育史、教育原理、教授法、教育法令、学校管理法等学科，又规定优级师范学堂开设的教育科目有教育学、教育史、各科教授法、学校卫生、教育法令等学科。

在1912—1921年间，进行师范教育制度改革，将初级师范学堂改为师范学校，优级师范学堂改为高等师范学校。1913年（民国二年）3月，国民党政府教育部公布的师范学校课程标准，规定开设普通心理学、教育理论、论理学（即逻辑学）、教授法、保育法、教育史、教育制度、学校管理、学校卫生、教授实习等教育科目，其中教育制度、学校管理、学校卫生三科，都是后来教育行政一科的重要内容。1925年（民国十四年）全国教育联合会拟定的师范学校课程纲要，把师范课分为高级中学师范科课程、三年制师范学校课程、六年制师范学校课程和师范专修科课程四类，其中规定六年制师范学校开设的课程有：心理学入门、教学法、小学校行政、教育测验与统计、小学各科教材研究等科目。这时把过去开设的教育制度、

学校管理、学校卫生三科合并为“小学校行政”一科。1930年（民国十九年）国民党政府教育部颁布的高中师范课程暂行标准，规定开设的教育科目有：教育概论、教育心理、教育测验与统计、小学教材研究、小学教学法、小学行政、健康教育等科目，把师范学校的“小学校行政”改为了“小学行政”。1941年（民国三十年）国民党政府教育部公布的“修订师范学校教育科目课程标准”，规定教育科目有：教育通论、教育心理、教育行政、测验及统计、小学教材及教法、教育实习等课程。因此，在师范学校的教育科目中，由“教育法令”，“学校管理”逐渐演变为“小学校行政”，又由“小学校行政”改为“小学行政”，再由“小学行政”改为“教育行政”。这就是在师范学校开设“教育行政”一科的由来。

（二）高等师范学校开设“教育行政”课的由来

优级师范学堂改为高等师范学校后，本科设立国文、英语、历史地理、数学物理、物理化学和博物六个部。1913年（民国二年）3月，国民党政府教育部公布高等师范学校课程标准，规定开设心理学、教育学、教育史、教授法、学校卫生、教育法令等课程。学校卫生和 教育法令都是这六个部的必修教育课程，也是后来教育行政学科的部分内容。

1922年（民国十一年）国民党政府公布“学校系统改革令”（即壬戌学制）后，在全国六所高等师范学校中，将北京高等师范学校改为北京师范大学，其它五所均改为普通大学或并入其他普通大学。当时北京师范大学教育系为各系拟定的公共必修的教育科目有：教育概论、教育心理、教学法、健康教育、教育行政等科目，并把“教育行政”一科安排在各系四年级讲授。为了使教育系的学生适应当时社会的需要，北京师范

大学还在三年级把学生分为教育行政和教育心理两个组。教育行政组在三年级开设学校管理和中国教育行政两科，还设有教育行政参观与实习等课。在四年级又开设各国教育行政和学术调查两科，对教育行政这门课十分重视。

在江西老革命根据地时期，1934年中央教育人民委员部制定的各级师范学校课程，均规定有学校管理法或教育行政的科目。短期师范学校简章中规定教育课程，有小学管理法和教育行政概论两科。初级师范学校简章中规定的教育课程，有教育行政概论一科。高级师范学校简章中规定的教育课程，有教育行政一科。由此看来，在老革命根据地苏维埃政府，对师范学校开设“教育行政”这门课，同样是很重视的。

1941年（民国三十年）以后至解放前夕，师范学院的教育学系，普遍设有教育行政一科。因此，在高等师范学校的教育科目中，由开设教育法令、学校卫生、教育制度等学科，逐渐演变为“教育行政”一科。这就是高等师范学校开设“教育行政”一科的由来。

（三）我国教育行政理论专著

我国不仅开设“教育行政”课较早，而且出版教育行政理论专著也较早。如，张季信编著的《中国教育行政大纲》（1931年）、杜佐周著的《教育行政与学校行政原理》（1931年）、夏承枫著的《现代教育行政》（1932年）和罗廷光著的《教育行政》（1942年）等。这一时期，老革命根据地也重视教育行政理论的研究，除有《教育工作纲要》和《省县区教育部及各级教育委员会的组织纲要》等指导性著作外，在抗日根据地还有《小学训导》和《小学行政》等读物。

新中国成立后，有些高等师范学校的教育系还设了“教育

行政”这门课。但不久就停开了。“教育行政”课在我国开得较早，停得也早，几十年来一直停止了对这门学科的研究。打倒“四人帮”后，特别是党的十一届三中全会以来，党和国家才开始重视对教育行政理论的研究。在一些高等师范院校的教育系重新开设了这门课，在一些教育学院的教育系或培训教育行政领导干部的学校逐步加强了对这门科学的学习和研究。

三、现代教育行政学的发展趋势

教育行政学的内容，无论外国或我国，过去都包括教育行政机关的行政管理和学校内部的行政管理两大部分。这两大部分又统称为教育管理学。在新技术革命推动下，随着社会的不断发展，知识领域的延伸，当今教育管理学又分成了两门学科。学校内部的行政管理，已成为一门独立的新学科，称为“学校管理学”；教育行政机关的行政管理，也成了一门独立的新学科，称为“教育行政学”或“教育行政管理学”。我们讲的教育行政学，就是指的教育行政机关的行政管理。

第二节 教育行政学的研究对象

一、什么是行政

教育行政学是研究教育行政管理规律的科学。任何一门独立的科学，都有它自己特定的研究对象。教育行政学的研究对