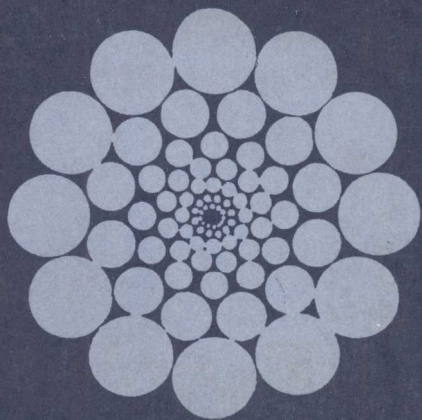


教育行政学

● 杜伟 编著



辽宁大学出版社

教育行政学

杜 伟 编著

辽宁大学出版社

一九九三年·沈阳

(辽)新登字第9号

教育行政学

杜伟 编著

辽宁大学出版社出版发行 (沈阳市崇山中路66号)

辽宁教育学院印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 13.75 字数: 280千

1993年6月第1版 1993年6月第1次印刷

印数: 1—4000

责任编辑: 全昆 封面设计: 依人

责任校对: 左哲

ISBN 7-5610-2242-5

G·677 定价: 6.80元

前 言

这本《教育行政学》以马列主义、毛泽东思想、建设有中国特色的社会主义理论为指导，以党的十四大文件精神 and 《中国教育改革和发展纲要》为依据，运用多学科知识和方法，研究中国教育行政问题，总结建国以来特别是党的十一届三中全会以来我国教育行政经验，并抽象出规律，借鉴和吸收国外教育行政研究成果，力求建设有中国特色的社会主义教育行政理论体系。

本书在编写中得到辽宁省教育委员会政策法规处处长李东生同志大力支持，并审阅了书稿，提出了宝贵意见；辽宁省教育行政学院教育管理系副系主任刘兴才同志、管理学教研室主任蒋有贵副教授分别审阅了部分书稿，并提出了宝贵意见。对上述同志表示衷心的感谢。

该书引证了一些著作和文章的观点，向作者表示谢意。

这本《教育行政学》可作高等师范院校、教育学院的教育和教育管理专业，普通教育干部培训的教材，也适合教育行政人员阅读。

由于作者水平有限，错误和疏漏在所难免，望读者指正。

作 者

1993年6月10日

目 录

绪论篇

第一章 教育行政学的研究对象和发展…………… (1)

第一节 教育行政学的研究对象…………… (1)

第二节 教育行政学的知识体系 和学科性质…………… (4)

第三节 教育行政学的产生和发展…………… (9)

第四节 研究教育行政学的指导思想和 方法…………… (14)

教育行政总论篇

第二章 教育行政是国家对教育的宏观控制和管理…………… (19)

第一节 教育行政…………… (19)

第二节 教育行政结构…………… (26)

第三节 教育行政运行…………… (28)

第四节 我国教育行政原则…………… (33)

第三章 教育行政体制…………… (39)

第一节 教育行政体制概述…………… (39)

第二节 教育行政机关…………… (43)

第三节 我国教育行政体制改革…………… (53)

第四章 教育方针、政策和教育法制…………… (59)

第一节 教育方针、教育政策、教育法规… (59)

第二节 教育方针、政策的制定和实施… (67)

第三节 教育法制…………… (86)

第五章 教育制度	(98)
第一节 教育制度概述.....	(98)
第二节 我国教育制度.....	(102)
第三节 我国教育制度的发展和改革.....	(115)
教育行政基本职能篇	
第六章 教学行政	(123)
第一节 教学行政概述.....	(123)
第二节 教学计划、教学大纲的制定和执行, 教科书的编写和使用.....	(124)
第三节 经常性教学行政.....	(140)
第七章 学生行政管理	(149)
第一节 学生行政管理概述.....	(149)
第二节 招生工作的管理.....	(150)
第三节 中小学生学籍和日常行为的行政管 理.....	(156)
第四节 毕业生工作的管理.....	(160)
第八章 教育人事行政	(163)
第一节 教育人事行政概述.....	(163)
第二节 教师行政管理.....	(168)
第三节 校长行政管理.....	(180)
第四节 我国公务员制的推行.....	(188)
第九章 教育财务行政	(192)
第一节 教育经费.....	(192)
第二节 教育财务行政原则.....	(205)
第三节 教育财务行政内容、方法和要求...	(210)
第十章 教育科学研究的行政管理	(219)

第一节	教育科学研究行政管理概述·····	(219)
第二节	教育科学研究一般理论·····	(222)
第三节	我国教育科学研究的发展和改革···	(229)
第十一章	校园建设和教学设备的行政管理···	(234)
第一节	校园建设行政管理·····	(234)
第二节	教学设备行政管理·····	(243)
教育行政运行职能篇		
第十二章	教育预测和教育决策·····	(253)
第一节	教育预测·····	(253)
第二节	教育决策·····	(262)
第十三章	教育计划及其执行·····	(288)
第一节	教育计划概述·····	(288)
第二节	教育计划原则和内容·····	(293)
第三节	教育计划的体制、程序、方法·····	(300)
第四节	教育计划的执行·····	(313)
第十四章	教育督导和教育评价·····	(318)
第一节	教育督导·····	(318)
第二节	教育评价·····	(329)
教育行政手段和方法篇		
第十五章	教育行政机构、教育行政领导、教育行政 教育行政机关管理·····	(349)
第一节	教育行政机构·····	(349)
第二节	教育行政领导·····	(357)
第三节	教育行政机关管理·····	(363)
第十六章	教育行政信息·····	(368)
第一节	教育行政信息的意义·····	(368)

第一章 教育行政学的研究 对象和发展

本章论述教育行政学的研究对象和发展，其中包括：教育行政学的研究对象、学科性质和特点、学科的产生和发展、研究的意义和方法。这些基本知识是学习教育行政学的基础和先导。

第一节 教育行政学的研究对象

教育行政学，也称教育行政管理学。教育行政学是研究教育行政现象和规律的一门科学。

教育行政是国家对教育的管理。在人类历史上，国家出现后，就有了国家管理教育的现象。但是，古往今来，不同国家管理教育的情况不同。一般说，在古代，对教育的管理是不严密的。管理教育的机构也没有形成体系。到了近代，国家干预和管理教育的思想逐渐形成，由于教育和社会的联系日益密切，教育管理的机构和制度日臻完善。当此之时，也就产生了对教育行政的研究。

一部庞大的国家机器，由哪一部分管理教育，管理多大范围，管理权力如何分配，各国的情况也是不同的。因此，教育行政学研究对象也就有了不同所指。一般认为，教育行政学主要研究国家各级教育行政机关对教育的管理。

这种看法是有道理的。但与当代中国社会主义教育的行

政管理又有一定差距。

按照我国宪法规定，教育行政机关，即国家各级教育委员会（乡、镇教育行政组织全国各地名称不一），是国家主管教育的职能部门，“担负着振兴教育，改革教育，综合管理教育的任务。”，所以，教育行政机关对教育的管理，理所当然地成为教育行政学的研究对象。问题是，国家权力机关、司法机关，政府以及其他职能部门，工会、共青团、妇联，中国共产党各级领导机关，学校对教育的管理，也是存在的。这些是不是教育行政管理，是或不是怎样解释。

我国全国人民代表大会是最高国家权力机关。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。教育基本法和其他教育法律由国家最高权力机关制定，并监督执行。地方教育法规由地方国家权力机关制定，并监督执行，同时受国家最高权力机关监督。这种议行合一的社会主义民主制度特点，规定了国家权力机关在教育行政管理法制化建设中具有决定性作用。国家权力机关的立法，是教育行政的法律依据。

司法机关是人民法院和人民检察院，二者分别是国家审判机关和法律监督机关。教育行政实现法制化，不仅在于有法可依，还要作到有法必依、违法必究，离开国家审判机关、法律监督机关对法律的维护，向违法行为作斗争，教育行政管理法制化是不可想象的。

政府及其他职能机关，指国务院和各地方政府，除教育行政机关之外的政府综合部门和各主管部门。按我国教育管理体制，对各级各类教育实行中央统一领导，分级分工管

理。企事业办学是中国教育一大特点。国务院所属职能系统，有的管理着一个庞大的教育体系（如铁道系统、石油系统等）这些教育机构既接受主管部门的领导，又受教育行政机关的指导和协调。

工会组织教职员工参政议政，开展文体活动，谋求教职工福利。共青团组织和教育共青团员和青少年发挥模范带头作用，执行党的路线、方针、政策。妇联保护妇女权益，组织妇女开展有益身心健康活动。

中国共产党是中国社会主义事业的领导核心。党制定路线、方针、政策领导教育工作。

从以上论述可见，国家权力机关、司法机关，政府以及职能部门，工会、共青团、妇联，中国共产党组织机构对教育都有一定方式和范围的管理，但是，和教育行政管理都存在若干不同。

党的领导主要是政治领导，即政治方向、政治原则、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。在中小学，党组织起政治核心作用。

国家权力机关制定和监督执行法律，对国家重大问题作出决策；国家司法机关主要职能是依法进行审判工作和检察工作。

各级人民政府制定行政法规，领导全部行政工作。人民政府各职能部门都主要领导和一个方面的工作，领导和管理本系统的教育工作是一个局部。

工会、共青团、妇联等群众组织，各自面对一部分群众，用组织纪律、宣传教育等手段实现本组织的宗旨。

学校管理是教育行政机关管理的延伸，但二者明显的不同

同是，教育行政机关的管理不直接面对师生，不直接组织教育教学活动，掌握大政方针和宏观计划，而学校管理是面对师生，直接组织教育教学活动的微观管理。

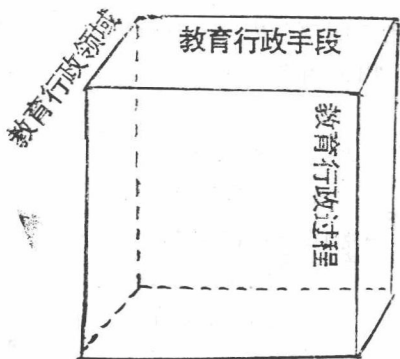
因此，我国的教育行政管理主要指国家教育行政机关（国家和地方各级教育委员会、乡镇教育行政组织）的管理。也包括国家权力机关、司法机关、政府和其他职能部门对教育的管理。党的领导和群众组织的群众工作不属于教育行政管理。学校管理和教育行政管理不能等同。所以，也可以说，教育行政学是研究国家对教育宏观控制和管理的规律的一门科学。

规律是事物本质的、必然的、反复出现的联系。教育行政这种社会现象，本身作为一个系统，既和社会诸方面存在联系，内部各要素、各局部、各层次间也存在联系。教育行政学探讨这些联系的特点、发展。寻找必然，以求在工作中多一些自由。

第二节 教育行政学的知识体系 和学科性质

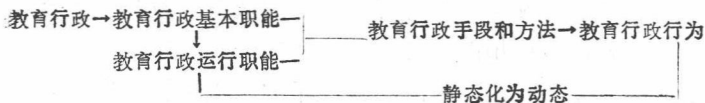
教育行政学的知识体系来源于教育行政实践和理论思维。具体行政活动总是指向一定的领域，处于一定的环节，运用一系列的手段，具有三维结构，如图（见下页）。

教育行政领域是教育行政发挥作用的基本所在。因此，是教育行政存在的依据。教育行政过程是教育行政运行的历程和环节。就是，教育行政必须经历一些大体一致的步骤和阶段。教育行政过程对于教育行政领域具有从属性、工具性。教育行政领域、教育行政过程都表现为静态，要使教育



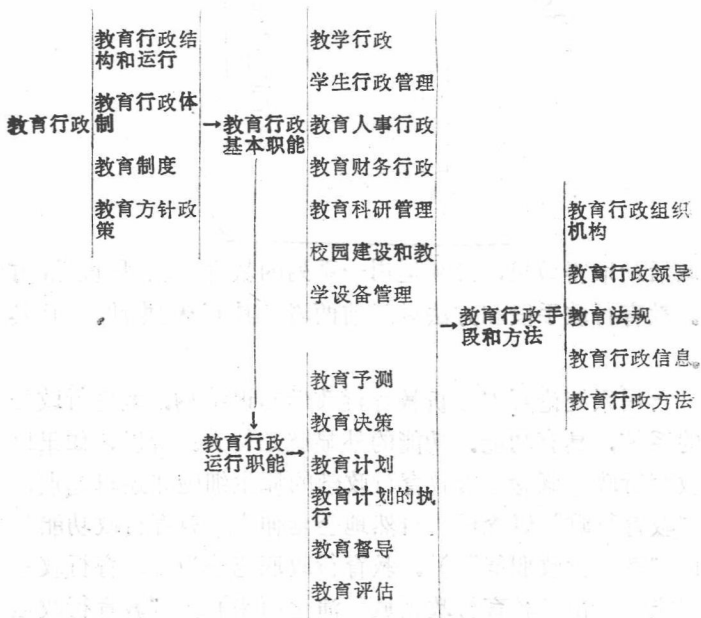
行政活动取得效果，必须运用一系列的教育行政手段和方法。教育行政手段和方法对于前两者又具有从属性、工具性。

再用系统论观点分析教育行政学知识结构。教育行政是目的系统，具有功能。功能的外显就是行为。所以，如果以“教育行政”概念作为教育行政学的原生细胞和逻辑起点，从“教育行政”概念极其自然地会延伸出“教育行政功能”（即“教育行政职能”）。教育行政职能分为“教育行政基本职能”（由“教育行政领域”演化而来）、“教育行政运行职能”（由“教育行政过程”演化而来），“教育行政基本职能”、“教育行政运行职能”的实现，变成“教育行政行为”，需要运用“教育行政手段和方法”。这种逻辑思考，可用下图表示。



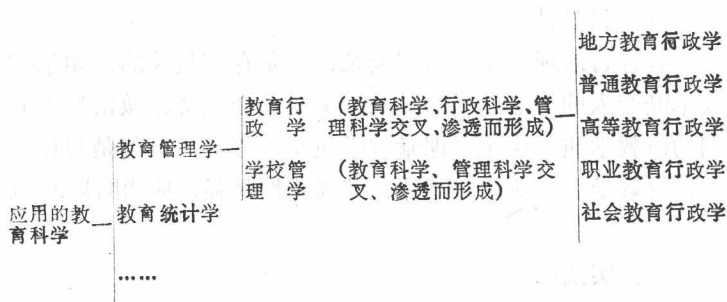
由此可见，教育行政学知识体系应由四大部分组成，即教育行政、教育行政基本职能、教育行政运行职能、教育行政手

段和方法。再把这四部分内容具体化，就形成了教育行政学的知识体系。可用下图表示。



教育行政学是教育科学、行政科学、管理科学交叉、渗透而形成的边缘学科。有的学者从行政学角度，认为教育行政学是行政学的分支学科，是“专业行政学”或“业务行政学”。有的学者从教育科学角度，认为教育行政学是教育科学分支学科，是应用的教育科学学科之一。近年来，教育行政学的研究发展较快，有的学者在下列领域进行研究并获得成果：地方教育行政、普通教育行政、高等教育行政、职业教育行政、社会教育行政。学术研究动向表明，教育行政学已

经形成一个学科群落。上述内容可可用下图表示。



本书是地方教育行政学，以研究市、县以下教育行政为主，其中又以研究基础教育行政为重点，兼研究职业技术教育、成人教育行政管理，在有关之处提及高等教育行政管理。

地方教育行政学具有如下特点：

1. 政治性

政治是一定阶级或集团为实现其根本经济利益围绕着夺取、建立、巩固国家政权，以及运用国家政权治理国家和整个社会而进行的活动和斗争。行政永远是政治的手段和工具，行政学可以说是统治术。教育行政学为统治者在管理教育方面探求规律、提供原则和方法。当今世界各国的政治都是阶级的政治，政党的政治，所以教育行政学具有阶级性、党性。政治又面对全民，把全社会作为管理对象，所以，教育行政学具有科学性。在我国，工人阶级的阶级性，中国共产党党性，反映人民意愿的人民性，体现事物发展规律的科学性，具有内在统一性。政治通过政策、法规去推行，政策、法规是规律和实际的结合，所以教育行政学应具有评

论现行政策、法规得失的功能，它又具有政策性。

2. 科学性

教育行政现象虽然纷纭复杂，还是存在规律的。如学制改革既受人的身心发展的制约，又受社会经济、政治制度的制约；教学质量决定于课堂教学质量，等等，就都是规律。教育行政学要反映这些规律。其理论性越强，应用性也越强。

3. 实践性

研究教育行政学以研究中国教育行政实践为主，适当地分析吸取外国教育行政研究成果。只有这样才能跳出传统的窠臼。立足于中国教育行政管理基础之上的知识体系，才能指导我国的教育行政实践。

4. 边缘交叉性

教育行政学是边缘学科。主要是教育科学、行政科学、管理科学知识交叉渗透的结果。如教育决策理论，既符合决策规律，又符合教育规律。教育行政学还用行为科学、政治学、社会学、科学学、公关学、财政学、法学、领导科学、运筹学等多门学科的知识、方法研究教育行政现象。这样，使教育行政学溶汇了与现代大生产、现代科学技术、现代民主法制建设相联系的一些思想。

5. 操作性

教育行政学是教育科学中的应用学科，指导教育行政工作更为直接。所以，它的知识体系除概念、原理外，原则、程序、方法、技术占较大比重。原理用于指导工作，成为人们头脑中的准则，就是原则；在原则指导下，形成一套相对稳定的工作过程，就是程序；在原则指导下，形成一套相对稳

定的工作模式，就是方法；在原则指导下，形成一套相对稳定并达到自动化程度的具体动作行为，就是技术。

6. 专业性

教育行政管理在整个社会中，是一种特殊的工作。它要求从事这一工作的人具有特殊的知识、能力结构。教育行政学应适应这种需要。

第三节 教育行政学的产生和发展

一、教育行政学的产生

教育行政学作为一门独立的学科，产生的时间说法不一。有的学者认为产生于十九世纪后半期，以德国施泰因1865年写出的《行政学》，1884年出版的《管理学》为标志。两部著作，提出国家管理教育的意义、内容等问题，初步探讨了教育行政管理的法制化，建立了现代教育行政学的框架，施泰因本人被称为“教育行政学之父”。也有的学者认为，美国学者杜顿和斯奈登，于1908年合写的《美国公共教育管理学》，是教育行政学产生的标志。一个学科的产生经历了从初具规模到比较完善的过程是合乎实际的，我们可以说，教育行政学产生于十九世纪末到二十世纪初。

教育行政学产生于这样的历史时代是有历史原因和科学发展的内在原因的。

十九世纪后半叶，资本主义经济发展很快，几个主要资本主义国家进入了帝国主义阶段，无产阶级登上了历史舞台。资产阶级民主和政府效率产生了矛盾，以提高行政效率为目的的行政研究应运而生。资产阶级追求经济效益，提高利润，注重劳动者素质的提高，进行机器生产的工人必须具

备文化科学知识，掌握一定的机械原理和技能。这样，就要求学校扩大教育对象，对劳动者给予必要的文化教育。由于资本主义政治、经济发展的需要，以及劳动人民争取教育权的斗争，资产阶级为劳动人民开办一些学校，并提出“国民教育”、“普及义务教育”等口号。学校数量的增多，教育事务的日益繁复，教育行政管理愈益需要强化和改善。于是产生了对教育行政的研究。探讨怎样发挥资产阶级国家机器作用，干预和管理教育，以适应资产阶级的需要。

到十九世纪末、廿世纪初，交叉、渗透产生教育行政学的母学科已经成熟。教育科学继17世纪捷克教育家夸美纽斯写出西方第一部论述教育的专著《大教学论》之后，又有英国J·洛克的《教育漫话》、法国J·—J·卢梭的《爱弥儿》、瑞士J·H·裴斯泰洛齐的《林哈德和葛都德》等。到19世纪，德国的J·F·赫尔巴特的《普通教育学》和英国H·斯宾塞的《教育论》，又把教育科学推向一个新的发展阶段。特别是赫尔巴特的著作，使教育学形成一个比较完整的体系。到20世纪初，又出现了美国杜威的实用主义教育理论体系。管理理论是在资本主义经济迅速发展和资本主义管理不能适应的情况下产生的。19世纪末、20世纪初在西方形成了古典管理理论，它包括以美国泰勒为首的“科学管理理论”、以法国法约尔为首的“管理过程理论”和以德国韦伯为代表的“行政组织理论”等学派。行政学研究当时也处于形成阶段。1887年美国学者威尔逊发表《行政的研究》一文，开行政研究的先河。1893年美国古德诺著《行政法》，成为美国第一本行政学教科书，1900年发表《政治与行政》，把行政学作为独立的学科来研究。1926年美国怀特