

中国教育 行政学

萧宗六 贺乐凡 主编

人民教育出版社

中国教育行政学

萧宗六 贺乐凡 主编

(京)新登字 113 号

图书在版编目(CIP)数据

中国教育行政学/萧宗六,贺乐凡主编.-北京:人民教育出版社,1996
ISBN 7-107-11634-7

I. 中… I. ①萧… ②贺… II. 教育行政:行政学-中国 N.G526

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 24118 号

本书由人民教育出版社资助出版

供教育行政干部和高等师范

院校教育类专业学习使用

审稿:吕达、邱瑾

责任编辑:诸惠芳

*** 中国教育行政学**

萧宗六 贺乐凡 主编

人民教育出版社出版发行

全国新华书店经销

北京印刷三厂印装

开本 850×1168 1/32 印张 17 插页 1 字数 393 000

1996 年 7 月第 1 版 1996 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—3,390

ISBN 7-107-11634-7

G·4744 定价 19.60 元

向科学管理要质
量，为国家四化育
人才。

中国教育行政学出版之贺

乙亥夏 柳斌



各章执笔人

萧宗六 华中师范大学教育科学院教授,中国国家高级教育行政学院兼职教授,中国教育管理研究会第一、二届理事会的副理事长,全国教育管理专业委员会主任委员,本书主编。执笔第一、九章。

贺乐凡 北京教育学院副院长、教授,中国教育管理研究会副理事长,全国教育管理专业委员会副主任委员,北京教育管理研究会常务副理事长,《中小学管理》杂志副主编,本书主编。执笔第六章。

(以下按各章出现先后为序)

别敦荣 原国家教委中南教育管理干部培训中心教育教研室主任,教育学博士。执笔第二、十一章。

王定华 国家教委基础教育司行政处于部,教育学博士。执笔第三章第一节。

王者卿 原北京教育行政学院教务处,北京教育管理研究会秘书长,副教授。执笔第三章第二节。

米桂山 原北京教育行政学院研究室主任,副教授。执笔第四章。

余白 华中师范大学教育科学院讲师,全国学校管理体制改组专业委员会理事,教育学硕士。执笔第五章。

陈彬 汕头大学高等教育研究所讲师,教育学硕士。执笔第七章。

- 赵幼侠** 北京教育学院副教授。执笔第八章。
- 李晓燕** 华中师范大学教育科学院副教授,教育学博士。执笔第十章。
- 张 来** 北京教育学院教育管理系教育管理教研室主任、副教授,北京教育管理研究会常务理事。执笔第十二章。
- 陈孝大** 瑞典斯德哥尔摩大学国际教育研究所研究员,联合国教科文组织签约研究员,教育学博士。执笔第十三、十六章。
- 卢元锴** 北京教育学院教育管理系主任、干训办公室副主任、副教授,北京教育管理研究会常务理事、秘书长。执笔第十四章。
- 李春山** 北京教育学院副教授。执笔第十五章。

《中国教育行政学》的编写思路及其特点

——代序

我国教育管理学的研究,中断了30年之久(1949—1979年)。中国共产党十一届三中全会以后,我国教育管理学的两大分支——学校管理学和教育行政学,发展很快。特别是微观研究的学校管理学,起步较早,成果显著。参加研究的人员,不仅有理论工作者,还有广大的中小学校长。列入全国高等学校文科教材“七五”规划的,就有三本书(以出版时间先后为序:萧宗六著《学校管理学》,人民教育出版社出版;张济正、吴秀娟、陈子良著《学校管理学导论》,华东师范大学出版社出版;陈孝彬主编《学校管理学》,北京师范大学出版社出版,出版时改书名为《教育管理科学》)。在我国,学校管理学已有自己的特色,学科体系已逐步建立起来。可以毫不夸张地说,我国对这门学科的研究,已走在世界的前列。

相比之下,宏观研究的教育行政学,则显得逊色。一是起步较晚,二是成果不多,三是研究人员甚少。教育行政人员深感缺乏这方面的学习材料。因此,编写一本内容比较丰富、体现中国特色、又能反映最新研究成果的《中国教育行政学》,是我国教育管理的需要,也是发展我国教育事业的需要。

本书为什么叫《中国教育行政学》?一个国家管理教育事业,主要是通过这个国家的教育行政机构、教育行政人员和教育方

针、政策和法规来进行的。各国的政治制度、经济状况和文化教育传统,可谓千差万别;教育方针、政策和法规,更是大不相同。教育行政学必须体现国家的特点,民族的特色。要想编写一本国际通用的教育行政学是不可能的。在教育行政学前面冠上“中国”二字,意味着本书的适用范围在中国,国外的同行们只能参考,不能照搬照抄。在教育行政学前面冠上“中国”二字,并非从我们开始。建国前我国研究教育行政学的学者就有过先例,如张季信著《中国教育行政大纲》(蔡元培序),程湘帆著《中国教育行政》。

教育行政学和学校管理学不同,和建国前的教育行政也不同。它涉及面很广,有些内容正在发展成为独立的学科,如教育法学、教育财政学、教育督导学、教育评价学等。靠一两个人的力量,很难编写出一本有分量、有水平的教育行政学。没有哪一位学者敢说自己是教育行政学各个研究领域的专家。因此,我们广泛而慎重地物色作者,物色教育行政学各方面的专家。在本书作者中,既有研究教育行政学方面的中老年专家,也有拔尖的青年学者(有四位博士、两位硕士)。他们不仅在教育行政学方面有较深的造诣,而且按主编的要求,保质保量地完成自己承担的写作任务,我们合作得非常好。

本书有以下几个特点。

一、有比较完整的、科学的学科体系。

一门学科的学科体系是否完整、科学,是这门学科的成熟程度的重要标志。教育行政学的学科体系,无论是中国还是外国,都没有解决好。我国已经出版的教育行政学(包括建国前出版的),有的不成体系,只罗列了一些教育行政工作;有的虽有体系,但很难说是完整、科学的;有的分“篇”论述,但篇与篇之间似乎缺乏内在联系,而且有的“篇”分得也很勉强。国外也是如此。

教育行政学的学科体系问题如何解决？这是一个值得探讨的理论问题。教育的作用，是为社会培养人才。教育的这种作用必须通过教育行政活动才能发挥出来。教育行政的作用，在于使教育行政的主体，通过一定的手段和方法作用于客体，以实现国家的教育目的。据此构建教育行政学的学科体系，即教育行政主体+教育行政客体+教育行政手段与职能。当然，这个体系是否完整、科学，有待于在实践中检验。

二、全面阐述了我国的教育方针、教育政策和教育法规。

教育方针、政策和法规，是国家管理教育事业的重要依据，各级教育行政人员必须认真学习和贯彻。但是在本书出版之前，没有一本教育行政学全面阐述了这个问题。因为我国教育方针的最后确定，我国系统阐述教育政策的重要文件《中国教育改革和发展纲要》以及我国重要的教育法律《教师法》和《教育法》，都是在各种版本的教育行政学出版后出台的，它们还来不及反映这些内容。1995年3月18日公布的《教育法》规定的教育方针是“教育必须为社会主义现代化建设服务，必须与生产劳动相结合，培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人”。

对这53个字的教育方针如何理解，本书作了全面阐述；教育政策包括哪些类别和范围，我国的基础教育、职业技术教育、高等教育、成人教育、少数民族教育、残疾人教育有哪些具体政策，教育政策如何制订和执行，本书作了详细论述；新中国的教育法制建设经历了什么样的曲折过程、教育法规分哪些层次，制定教育法规应遵循哪些程序，教育政策与教育法规有什么联系和区别，本书作了较详细的介绍。

三、反映了教育行政学的最新研究成果。

以下章节是已出版的同类著作所没有的。

007405

(一) 中央教育行政。这项内容一直是个空白。缺了它,就不是完整的教育行政学。我们请了国家教委一位博士填补了这个空白。

(二) 教育公务员。这是一项全新的内容。我国已开始实行公务员制度。实行教育公务员有什么重大意义,目的是什么?我国教育公务员制度有什么特点?教育公务员制度的基本内容是什么?教育公务员制度如何实施?以上内容是我国教育行政人员非常关心的问题,我们请了一位在教育法学方面很有造诣的老专家撰写了这一章。

(三) 教育行政执法。有了教育法规之后,必须有健全的教育行政执法,否则,教育法规就不能发挥应有的作用。什么是教育行政执法?它的地位和作用是什么?它的内容和方式是什么?它的主体与监督是什么?我们请了另一位教育法学专家,一位女博士撰写了这一章。

(四) 教育信息统计与发布。信息时代,人们越来越感到及时掌握信息的重要。管好教育事业,离不开教育信息的统计与发布。教育信息的基本内容是什么?教育信息统计与发布有什么重要作用?教育信息统计的原则与方法是什么?人们对这些新内容一定很感兴趣。我们请了一位对信息论颇有研究的专家承担了撰写这一章的任务。

(五) 教育行政的国际比较。有些教育行政学介绍了某些国家的教育行政,但资料陈旧,且未对当前国际教育行政作总体的宏观的介绍和比较。本章系统而概括地介绍了亚太地区国家、阿拉伯国家、欧洲国家、非洲国家、拉丁美洲国家、美国和加拿大等国家的教育行政,并对当前国际教育行政中的主要议题作了分析,提供了许多新的教育信息。承担本章撰写任务的是目前在瑞典斯德哥尔摩大学国际教育研究所供职的一位博士。

其他各章的内容,都有许多创新。

四、除首尾两章外,每章后面附有案例,供读者研究思考。

案例教学是一种重要的教学方法,深受学生欢迎。专门编写案例集当然好,如能编选典型案例,附在每章后面,既省查阅时间,又有针对性。本书案例,都是各章作者亲自编选的。

五、本书从内容到语言到文风,力求体现中国特色。

一本书的中国特色,无非是从内容到形式都是“中国化”了的。本书对外国的东西采取分析态度,择取善者而从之,不盲目引进;语言力求简朴、自然、流畅,不矫揉造作,不用“欧化”句式;凡经不起推敲的新名词,一概不用。

本书涉及的内容很广,缺点错误在所难免,敬请读者批评指正。

本书在编写前就得到国家教委柳斌副主任的关心和支持,他亲自写信表示,赞成编写这样一本书。书成后,他又欣然命笔题词,给了我们很大的鼓励。

本书在编写过程中,还得到国家教委人事司、基础教育司的鼓励和支持。人事司干部培训处袁东、宋永刚两位处长、基础教育司教育行政管理处章英思处长,对本书的编写与出版,给予了许多支持和帮助。人民教育出版社的领导很快将本书列入出版计划,并资助本书的出版,教育室主任诸惠芳同志作为本书的责任编辑,给我们提供了许多方便条件,为本书的出版付出了艰辛的劳动。我们谨向他们表示衷心的感谢!

萧宗六 贺乐凡

1995年7月于北京

目 录

《中国教育行政学》的编写思路及其特点——代序

第一章 绪论	(1)
第一节 教育行政与教育行政学.....	(2)
第二节 教育行政学的建立和发展.....	(9)
第三节 教育行政学的学科体系和研究方法.....	(18)
第二章 教育行政体制	(23)
第一节 教育行政体制概述.....	(23)
第二节 外国教育行政体制.....	(30)
第三节 我国教育行政体制的历史发展.....	(38)
第四节 我国教育行政体制改革.....	(45)
[案例] 关于“迟到的通知”的讨论.....	(55)
第三章 教育行政机构	(59)
第一节 中央教育行政机构.....	(59)
第二节 地方教育行政机构.....	(66)
[案例] 一个县教育局的内部机构设置.....	(81)
第四章 教育行政机关的国家公务员	(83)
第一节 实行教育公务员制度的意义.....	(83)
第二节 教育公务员制度的基本内容.....	(89)
第三节 教育公务员制度的实施.....	(107)
[案例一] 区、县教育委员会(局)督学室督学职位说明书	(111)

[案例二] 如何处理这件政纪申诉案·····	(112)
[案例三] 泾县教委人员是如何履行公务员职责的 ·····	(114)
第五章 学校教育制度 ·····	(119)
第一节 学校教育制度概述·····	(119)
第二节 西方学校教育制度改革趋势·····	(128)
第三节 我国的学校教育制度·····	(139)
[案例] “独眼龙”的“谬见”·····	(154)
第六章 教育人员管理 ·····	(158)
第一节 教育人员管理概述·····	(158)
第二节 校长的管理·····	(162)
第三节 教师的管理·····	(182)
[案例一] 他能不能当校长·····	(194)
[案例二] 一所农村中学教师的流动及其对策·····	(196)
第七章 教育财政 ·····	(199)
第一节 教育财政的作用·····	(199)
第二节 教育财政的基本制度·····	(211)
第三节 教育经费的筹措和有效使用·····	(224)
[案例] 集资“风波”·····	(245)
第八章 教育设施 ·····	(248)
第一节 校舍的建设和管理·····	(248)
第二节 学校设备的配置与管理·····	(265)
第三节 校外教育设施·····	(276)
[案例] 厕所倒塌造成学生伤亡的原因何在·····	(279)
第九章 教育方针、教育政策和教育法规 ·····	(281)
第一节 教育方针·····	(281)
第二节 教育政策·····	(294)

第三节	教育法规	·····	(301)
[案例一]	教育方针如何界定	·····	(312)
[案例二]	管理学校需要法律知识	·····	(315)
第十章	教育行政执法	·····	(318)
第一节	教育行政执法的地位和作用	·····	(318)
第二节	教育行政执法的内容与方式	·····	(326)
第三节	教育行政执法的主体与监督	·····	(337)
[案例一]	家长不送子女入学被法院依法执行处罚	·····	(345)
[案例二]	这位教师是否有罪	·····	(347)
[案例三]	失职也是一种违法行为	·····	(349)
第十一章	教育规划	·····	(352)
第一节	教育规划概述	·····	(352)
第二节	教育规划的相关因素	·····	(362)
第三节	教育规划的原则	·····	(370)
第四节	教育规划的方法	·····	(374)
第五节	教育规划的制定	·····	(383)
[案例]	王教授答疑	·····	(386)
第十二章	教育督导	·····	(393)
第一节	教育督导的意义	·····	(393)
第二节	教育督导的机构和人员	·····	(398)
第三节	教育督导的过程	·····	(404)
第四节	教育督导制度的完善	·····	(409)
[案例一]	强化教育督导,促进“两基”发展——对七省	市“两基”评估验收工作的抽查报告	····· (412)
[案例二]	一次联合检查评价引起的教师大调动	·····	(416)
第十三章	教育评价	·····	(420)

第一节	教育评价概述·····	(420)
第二节	教育评价的定量方式·····	(426)
第三节	教育评价的定性方式·····	(435)
[案例]	中小学办学水平的评估指标体系及其权数分布 ·····	(442)
第十四章	教育信息统计与发布·····	(445)
第一节	教育信息统计与发布的作用·····	(445)
第二节	教育信息的基本内容·····	(453)
第三节	教育信息统计与发布的原则和方法·····	(459)
[案例]	对1978年入学的小学生到1990年的流向的 追踪统计说明了什么?·····	(473)
第十五章	教育科学研究·····	(473)
第一节	教育科学研究的意义和任务·····	(474)
第二节	教育科学研究的组织和规划·····	(480)
第三节	教育科研队伍的建设·····	(485)
第四节	教育科研成果的奖励、推广和应用·····	(488)
[案例一]	这是教育科研论文吗?·····	(492)
[案例二]	这样评选教育科研论文对吗·····	(493)
第十六章	教育行政的国际比较·····	(495)
第一节	亚太地区国家的教育行政·····	(495)
第二节	阿拉伯国家的教育行政·····	(500)
第三节	欧洲国家的教育行政·····	(503)
第四节	非洲国家的教育行政·····	(507)
第五节	拉丁美洲国家的教育行政·····	(510)
第六节	美国和加拿大的教育行政·····	(514)
第七节	当前国际教育行政中的主要议题·····	(517)
主要参考书目	·····	(521)

第一章 绪 论

我国出版的《教育行政学》，建国前的不多，近年来已有一些。比较一下它们的“绪论”可以看出有许多共同之处。例如一般都写了教育行政的含义，教育行政的产生和发展，我国教育行政的性质、原则和特点，教育行政的职能；教育行政学的含义，教育行政学的研究对象，教育行政学的产生和发展，教育行政学的理论基础（或叫理论依据），教育行政学的研究内容，教育行政学的研究方法，学习教育行政学的意义等。有的还把世界各主要国家的教育行政概况也写进去了。如果把上述内容都写进去，“绪论”就成了厚厚的一本书。而且有的内容也不容易说清楚。例如“我国教育行政的特点”（或叫“特征”）有些论著认为有这样一些特点：阶级性、民主性、科学性等，这就不容易说清楚，或者只能说些套话。多年来，人们忌讳谈“全民教育”，因为它和教育的阶级性是不相容的，那时强调贯彻阶级路线，强调以阶级斗争为纲，当然不能提“全民教育”，甚至不能提“国民教育”，只能说人民教育。因为全民、国民包括“敌对阶级”在内。而义务教育就是全民教育。我国从1986年7月1日起施行的《义务教育法》规定：“国家实行九年制义务教育”，“凡年满六周岁的儿童，不分性别、民族、种族，应当入学接受规定年限的义务教育。”1995年9月1日起施行的教育领域的根本大法《教育法》规定：“公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的

受教育机会。”在这种情况下论述教育行政的阶级性,就只能说些套话。这样说似乎有“超阶级”、“超政治”之嫌,那是因为人们用惯了“阶级分析法”,贴惯了阶级标签的缘故。

至于民主性和科学性,也不见得是我国教育行政的特点。一些发达国家教育行政的民主性、科学性不见得比我们差。

这就是说,有些内容不必勉强写进绪论,以至把篇幅拉得很长,或者说些言不由衷的话。

基于以上理由,本书绪论只谈以下几个问题:教育行政与教育行政学,教育行政学的建立和发展,教育行政学的学科体系和研究方法。凡与教育行政学无关的内容、均略而不论。

第一节 教育行政与教育行政学

我国 30 年代和 40 年代出版的教育行政学(新中国成立后改称教育管理学),内容包括两大部分,一是教育行政,二是学校行政(即学校管理)。那时没有用“教育管理”作为书名的,如张季信的《中国教育行政大纲》、杜佐周的《教育与学校行政原理》、夏承枫的《现代教育行政》、程湘帆的《中国教育行政》、邵鸣九的《地方教育行政》、罗廷光的《教育行政》,都用“行政”作书名,未用“管理”。但内容都包括上述两大部分。近几年出版的教育行政学不包括学校管理在内。

教育管理学、教育行政学、学校管理学,都属教育科学范畴。教育科学是研究教育规律的各门教育学科的总称。一般认为,教育科学的体系,包括以下各门学科:教育哲学、教育心理学、教育社会学、教育未来学、教育史,教育经济学、学校卫生学、教育管