



# 教育行政管理学

JIAOYUXINGZHENGGUANLIXUE

中南五省教育学院教育管理系  
《教育行政管理学》编写组



湖南大学出版社

# 前 言

为了适应培训教育行政管理干部的需要，中南五省教育学院教育管理系的同志们协作编写了这本《教育行政管理学》教材。

本书根据邓小平同志提出的“建设有中国特色的社会主义”这一总的指导方针，以马列主义、毛泽东思想为指导，以“三个面向”为指针，以《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》和《中共中央关于教育体制改革的决定》为依据，从中国的教育行政管理实际出发，以近百年来，特别是建国以来教育行政管理的实践经验和理论研究的成果为基础，借鉴国外的先进管理理论和方法，以地方教育行政管理为主要研究对象，力求做到使它既具有中国的特色，又能反映现代管理科学的水平。

在结构体系上，本书按三个层次、分十三章进行阐述。三个层次是：教育行政管理的一般原理；各项教育行政工作的管理；教育行政领导集体的建设和领导干部的修养。十三章是：绪论、我国教育行政管理的性质和职能、教育行政管理原则、教育行政管理方法、教育行政管理体制和组织机构、教育制度和教育结构、教育事业发展规划与管理、教育人事行政、教育财务行政、教育评价与教育督导、教育行政机关管理、教育行政管理法规、教育行政领导。参加本书编写的同志有：第一章与第七章（盛绍宽），第二章（沈恒

松)，第三章（阮钊伟），第四章（宋移安），第五章与第九章（邹泽生），第六章与第十章（王祥佑），第八章（田慧芝），第十一章（傅维美），第十二章（詹联芳），第十三章（黄成林）。在分头执笔的基础上，最后由王祥佑和盛绍宽同志统编定稿。

本书在编写的过程中，曾参阅了各兄弟院校编写的有关论著，并吸取了他们的研究成果，同时得到了各地教育行政部门有关同志的大力支持与协助，在此一并表示感谢！

由于我们缺乏编写《教育行政管理学》教材的经验，加上理论水平不高，缺点和错误一定在所难免，诚恳地希望教育界和其他各界的同志们，提出宝贵的批评意见。

中南五省教育学院教育管理系

《教育行政管理学》编写组

一九八七年一月二十五日

# 目 录

## 第一章 绪 论

- 第一节 教育行政管理学的研究对象…………… (2)
- 第二节 教育行政管理学的产生和发展…………… (13)
- 第三节 教育行政管理学的理论和实践基础  
…………… (22)
- 第四节 学习和研究教育行政管理学的重要意义  
…………… (27)
- 第五节 学习和研究教育行政管理学的原则  
和方法…………… (33)

## 第二章 我国教育行政管理的性质与职能

- 第一节 我国教育行政管理的性质…………… (40)
- 第二节 我国教育行政管理的职能…………… (50)

## 第三章 教育行政管理的原则

- 第一节 教育行政管理原则概述…………… (60)
- 第二节 教育行政管理的主要原则…………… (62)

## 第四章 教育行政管理方法

- 第一节 教育行政管理方法概述…………… (83)
- 第二节 教育行政管理的主要方法…………… (89)

## **第五章 教育行政管理体制和组织机构**

第一节 教育行政管理体制……………(123)

第二节 教育行政组织机构及其职责……………(142)

## **第六章 教育制度和教育结构**

第一节 教育制度……………(152)

第二节 教育结构……………(170)

## **第七章 教育事业发展规划与管理**

第一节 教育事业发展规划在教育行政管理中的  
地位和作用……………(187)

第二节 编制教育事业发展规划的指导思想和  
原则……………(191)

第三节 教育事业发展规划的种类和内容……………(199)

第四节 教育事业发展规划的编制、执行和控制  
……………(211)

## **第八章 教育人事行政**

第一节 教育人事行政概述……………(218)

第二节 教育行政工作人员和教师的编制与条件  
……………(225)

第三节 教育行政工作人员和教师的职级分类与  
考核……………(238)

第四节 教育行政工作人员和教师的奖惩、工资  
待遇和档案管理……………(247)

## 第九章 教育财务行政

- 第一节 教育财务行政概述·····(254)
- 第二节 教育经费·····(260)
- 第三节 教育财务行政的内容·····(269)
- 第四节 教育财务行政的基本方法·····(278)
- 第五节 加强教育财务行政队伍的建设·····(287)

## 第十章 教育评价与教育督导

- 第一节 教育评价·····(290)
- 第二节 教育督导·····(304)

## 第十一章 教育行政机关管理

- 第一节 教育行政机关管理概述·····(320)
- 第二节 教育行政机关管理的内容和要求·····(324)
- 第三节 教育行政机关管理的科学化·····(349)

## 第十二章 教育行政管理法规

- 第一节 教育行政管理法规概述·····(356)
- 第二节 教育行政管理法规的内容和分类·····(364)
- 第三节 教育行政管理法规的制定与实施·····(369)
- 第四节 加强教育行政管理法规的建设·····(383)

## 第十三章 教育行政领导

- 第一节 教育行政领导概述·····(388)
- 第二节 教育行政领导干部·····(393)
- 第三节 教育行政领导集体·····(405)
- 第四节 教育行政领导艺术·····(411)

# 第一章 绪 论

教育行政管理学是介于行政管理学和教育管理学之间的一门边缘性的分支学科，是一门综合性的应用科学。它以教育行政管理为研究对象，根据辩证唯物论的认识论原理，按照理论与实际相结合的原则，揭示教育行政管理的客观规律，用以指导教育行政管理的实践。

教育行政管理学所要研究和阐明的内容，大体包括三个方面：一是一般原理部分，主要阐述我国教育行政管理的性质、职能、原则、方法、管理体制、组织机构、教育制度和教育结构等；二是各项教育行政工作管理部分，主要阐述教育事业发展规划与管理、教育人事行政、教育财务行政、教育评价与教育督导、教育行政机关管理、教育行政管理法规等；三是教育行政领导部分，主要阐述教育行政领导干部的职能、素质、能力构成和培养提高，教育行政领导集体的合理结构及其建设，教育行政领导的艺术等。

本章作为绪论，主要阐述教育行政管理学的研究对象和任务，它的产生和发展，以及学习和研究教育行政管理学的意义、原则和方法等。

## 第一节 教育行政管理学的研究对象

### 一、行政管理和教育行政管理的一般概念

教育行政管理学是以教育行政管理为研究对象，那么，什么是教育行政管理，这是教育行政管理学首先需要回答的问题。

教育行政管理学是国家行政管理的一个重要方面，是行政管理的一种特殊形式，因此，为要了解什么是教育行政管理，首先就需要了解什么是行政管理。

“行政”一词，在我国历史文献中很早就出现过。在《钢鉴易知录》这部编年史上，就曾记载西周时期，由于“国人发难”，周厉王逃走，太子靖年幼，“召公、周公行政”。这里所说的“行政”即指管理国家事务。国际通用的《社会科学大辞典》解释：“行政为国家事务的管理”。在马克思主义的经典著作中，也有“行政是国家的组织活动”（《马克思恩格斯全集》第一卷，第三四九页）的提法。因此，我们可以把“行政”一词理解为国家事务的管理。

“行政”作为国家事务的管理，它的最本质的特征是什么呢？

我们知道，管理作为人类社会任何发展阶段普遍存在的现象，它植根于生产的社会性本质。由于人类的生产活动在任何时候和任何条件下都是“以一个人群为单位、以社会为单位共同进行的”，“都是社会的生产”（《斯大林选集》下卷，第四四二页），因此，为了有效地进行社会生产，这个“人群”和“社会”就必须建立一定的秩序，就必须有分



工和协作，就必须有协调各个人的活动的机构和人员，这也就是说，必须有管理。马克思指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”并且指出：“单个劳动者的力量的机械总和，与许多人手同时共同完成同一不可分割的操作所发挥的社会力量有本质的差别。……这里的问题不仅是通过协作提高了个人生产力，而且是创造了一种生产力，这种生产力本身必然是集体力。”

（《马克思恩格斯全集》第二十三卷，第三六二页）

从马克思这两段论述中，我们可以看出：

（一）管理是一切社会劳动的共同需要；

（二）管理的主要职能是协调各个人的活动，并执行生产总体运动所产生的各种一般职能；

（三）管理的作用在于使受分工制约的各个人的活动产生一种集体或社会力量，这种力量和各个个人力量的总和和本质差别，它是一种“新的力量”，是一种“扩大了的生产力。”（参见《德意志意识形态》第二十八页和《反杜林论》第一二四页）

行政管理作为管理的一种形式，它也必然具有管理的上述一般特点，但它同时又是管理的一种特殊形式，因而它又有不同于管理的一般特点的专门特点。这个专门特点就在于：它和国家政权直接相联系，是国家通过政府的行政机关对国家事务的管理，并由此产生了它的其它一些派生的特点。

国家并不是从来就有的，它是经济发展到一定阶段，而

必然使社会分裂为阶级时；由于控制阶级对立的需要而产生的。恩格斯指出：“国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在“秩序”的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”（《马克思恩格斯文选》第四卷，第一六六页）所以，国家是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的机关。行政管理作为国家的一种职能，它也必然体现统治阶级的意志，是统治阶级运用国家机器这种凌驾于社会之上的强制力量，通过国家的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。因此，行政管理和其他管理不同的地方，首先就在于它和国家政权直接相联系，是以国家权力为后盾、以体现统治阶级意志的法律为依据所进行的国家事务的管理，是带有强制性的。尽管它在具体的管理方式上，也有强制性管理与非强制性管理之分，但都是必须执行的。因此，我们表述国家行政管理的公式应是：“国家——社会”。从行政的本义来说，凡不属于行使国家权力的管理，应不属于行政管理。

教育行政管理作为行政管理的一个方面，它也具有行政管理的上述一般本质特点，但它同时又是行政管理的一种特殊形式，又有它不同于行政管理一般特点的专门特点，这个专门特点就在于：它是国家通过政府的教育行政机关对国家教育事务的管理。

教育行政管理作为国家通过政府的教育行政机关对国家

教育事务的管理，毫无疑问，它要体现掌握这个国家的统治阶级的意志，是统治阶级按照本阶级的意志通过国家的教育行政机关对国家教育事务的管理。通过这种管理，以便使教育这种培养人的社会活动，能够很好地为培养本阶级所需要的人才服务。因此，这种管理和其它行政管理一样，具有鲜明的政治性和阶级性。

但是，教育作为一种培养人的社会活动，又有它本身所固有的特殊矛盾所构成的特殊本质及其运动发展规律，因此，掌握国家机器的统治阶级，要想通过对国家教育事务的行政管理，使教育能够很好地为培养本阶级所需要的人才服务，就必须使这种管理符合教育本身的特殊本质和规律，否则，就不可能有效地达到教育行政管理的目的。因此，教育行政管理又和一般的行政管理不同，具有很强的专业性，认识这种专业性，对于我们来说，是尤为重要的。

可见，教育行政管理不仅具有鲜明的政治性和阶级性，而且具有很强的专业性。政治性和阶级性是寓于教育行政管理中的作为阶级统治机关的国家的行政管理的共同本质属性，它通过教育行政管理的个性或特殊性，也即专业性体现出来，并构成它的个性或特殊性的一部分。专业性是教育行政管理的个性或特殊性，它包含寓于其中的政治性和阶级性，并体现着这种政治性和阶级性。因此，教育行政管理是政治性、阶级性和专业性的统一。但由于政治性和阶级性都寓于专业性之中，并通过专业性才能体现出来，因此，在实际的教育行政管理中，我们应当首先强调和重视它的专业性，而这一点，由于过去受“左”的思想的影响，恰好被忽视了，以至今天仍有人错误地认为，教育行政管理不是一门专业，这种观点，显然是十分有害的。

根据以上分析，我们可以看出，教育行政管理，就是国家教育行政机关，根据掌握这个国家机器的统治阶级所规定的教育政策和法规，依靠国家政权，按照教育本身所固有的特殊本质及其发展规律组织、指挥、协调和控制教育内部和外部的各种关系，以便发挥它们的整体功能，高效率、高质量地完成国家培养各种专业劳动者和专门人才的任务所进行的国家职能活动。当然，这只是关于教育行政管理所下的一般的定义。如果把这个定义所揭示的关于教育行政管理的一般本质，具体地运用到各个不同历史发展阶段时，还必须依据马克思关于管理的二重性学说，根据各个不同历史发展阶段教育行政管理的不同性质，给它们下具体的定义。马克思关于管理的二重性学说，即认为管理不仅有与生产的物质内容即生产力相联系的自然属性，而且还有与生产的社会形式即生产关系相联系的社会属性。与生产力相联系的自然属性，它只随着生产力的发展变化而发展变化，而不随着生产关系的发展变化而发展变化，只有与生产关系相联系的社会属性，才随着生产关系的发展变化而发展变化。因此，资本主义社会的管理中，与“制造产品的社会劳动过程”相联系、“包括着一系列最丰富的科学成就”的一面，我们是应该加以借鉴和吸收的，而对于与“资本的价值增殖过程”相联系、“榨取工人血汗”的一面，我们则必须加以批判，决不能盲目引进。（参见《马克思恩格斯全集》第二十二卷，第三六八—三六九页和《列宁选集》第三卷，第五一一页）。

资本主义社会管理的二重性，反映在对国家教育事务的行政管理中，既有与育人的教育过程相联系、反映教育的特殊本质和规律的科学性一面，又有与国家的阶级统治职能相联系、培养资产阶级所需要的各种统治人才的反动性一面。

对于前者，毫无疑问，我们是应当加以借鉴和吸收的，而对于后者，则必须予以批判。

我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家。我国的行政管理，体现着工人阶级和广大人民的意志，是工人阶级和广大人民按照自己的意志通过国家的行政机关对国家事务的管理。教育行政管理是工人阶级和广大人民按照自己的意志，通过国家的教育行政机关对国家教育事务的管理。它既体现国家的领导阶级工人阶级的阶级性及其集中表现的中国共产党的党性，又体现教育本身所固有的特殊矛盾所构成的特殊本质及其发展规律的专业性，是工人阶级的阶级性及其先锋队中国共产党的党性和我国社会主义教育的专业性的统一。由于工人阶级及其先锋队中国共产党的利益与广大人民群众的利益以及整个社会发展的方向是一致的，因而它们都与科学性相统一。如果要给它下一个具体的定义的话，我们可以给它下这样的定义：社会主义国家教育行政管理，就是国家教育行政机关，根据领导国家的工人阶级及其先锋队共产党制定的教育政策，依靠国家政权，按照教育本身所固有的特殊本质及其发展规律，组织、指挥、协调和控制教育内部和外部的各种关系，以便发挥它们的整体功能，高效率和高质量地完成国家所规定的培养各种专业劳动者和专门人才的任务所进行的国家职能活动。这个定义既揭示了教育行政管理的特殊本质，又指出了它所属的临近的类，因而是一个比较确切的科学的定义。

## 二、教育行政管理学的研究对象及其主要内容

教育行政管理学是以教育行政管理现象及其规律为自己的研究对象，它是介于行政管理学和教育管理学之间的一门边缘性的分支学科，是一门综合性的应用学科，其中心任务就是研究如何提高教育行政管理的效能，加速国家对劳动后备力量和各种专门人才的培养。但由于目前学术界对教育行政管理这一概念的理解有广义和狭义之分，因而对教育行政管理学的研究对象的理解也就必然有广义和狭义之分。所谓对教育行政管理这一概念的广义解，即认为它不仅包含国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理，而且也包含各个企事业单位的教育行政和学校行政对其内部教育事务的微观管理。它的狭义解，即是指国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理。从表面上看，广义解和狭义解都属于对教育事务的行政管理，但它们之间却存在着重大的差别，一个是属于国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理，它与国家权力直接相联系，带有国家权力的强制性；一个是属于企事业单位的教育行政和学校行政对其内部教育事务的微观管理，它不与国家权力直接相联系，不带有国家权力的强制性。根据上一个问题我们对行政管理本质特征的分析：凡不属于行使国家权力的管理，应不属于行政范围。据此，我们只把前者看成是属于国家行政范围的管理、而把后者看成是属于企事业单位和学校业务行政范围的管理。因此，本书取它的狭义解，即把国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理，作为教育行政管理学的研究对象，而把企事业单位的教育行政和学校行政对企事业单位教育事务和学校教育事务的微观管理，分别看成是企事业单位教育管理学和学校管理学

的研究对象。我们对教育行政管理学的研究对象作这样的限定，一方面是为了使它符合对象本身所包含的特殊本质，另一方面也是为了抓教育管理中的主要矛盾，因为在所有教育管理中，国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理是最为重要的管理。微观管理是要受宏观管理指导和控制的。只有搞好了国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理，才能从根本上为搞好企事业单位教育行政和学校行政的微观管理创造了条件。当然，另一方面，宏观管理又是要通过微观管理来体现的。离开了企事业单位教育行政和学校行政对其内部教育事务的微观管理，国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理就要落空。因此，搞好企事业单位教育行政和学校行政对教育事务的微观管理，又是搞好国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理的基础。它们之间存在着对立统一的辩证关系。但是，国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理，在整个教育事务的管理中起着主导的决定的作用。因此，我们应当首先抓好国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理。本书就是以国家教育行政机关对国家教育事务的宏观管理为自己的研究对象，并根据理论与实际相结合的原则，揭示它的客观规律，用以指导国家教育行政管理的实践。其主要研究内容如下：

（一）教育行政管理的性质和职能。根据教育与政治、经济之间的辩证关系的原理和马克思主义的国家学说，来研究和揭示我国社会主义教育行政管理的性质和职能，以便在对国家教育事务的宏观管理中，很好地体现它的性质和发挥它的职能作用，从而保证党和国家制定的各项教育方针、政策、法规的贯彻执行和国家教育计划的实现。

（二）教育行政管理的原则和方法。我们不仅要根据教

育与政治、经济之间的辩证关系的原理和马克思主义的国家学说，来研究和揭示教育行政管理的性质和职能，而且还要从中引伸出一些能够体现我国教育行政管理的性质和职能，同时又能反映它的客观规律的指导原则，用以指导我国教育行政管理的实践，并相应地采取能够实现这些原则的有效的管理方法。

(三) 教育行政管理体制和组织机构。根据我国教育行政管理的性质和职能以及管理国家教育事务的实际需要，研究和确立我国教育行政组织的结构体系，并通过法定程序，将此结构体系中各层次、各部门的行政关系制度化，以便从组织上保证教育行政管理工作的顺利进行，达到提高管理效能的目的。

(四) 教育制度和教育结构。教育制度是指一个国家各级各类学校的系统，教育结构则是指各级各类学校之间的比例关系。它们之间既有联系，又有区别。我们既要根据国家制定的教育政策和生产发展的需要，来研究和建立我国的学校系统，使社会的每一个成员都有可能受到从小学到大学的系统教育，又要根据国家的经济结构来研究和建立与之相适应的教育结构，以保证各级各类学校的发展和人才的培养符合国民经济有计划按比例发展的需要。

(五) 教育事业发展规划的编制与执行。为了使我国教育事业的发展与社会主义现代化建设事业发展的需要相适应，我们需要根据教育与社会主义建设之间的辩证关系的原理，来研究和提出一些编制教育事业发展规划的方针和原则，并通过调查研究和人才需求的预测，搞好对教育事业发展规划的编制工作，并在执行中使它不断完善，同时采取一些有力措施，来保证规划的实现。



(六) 教育人事行政。用人是行政之本，行政工作的成效，系于用人，教育行政工作也不例外。因此，教育行政管理学也应和行政管理学一样，把“教育人事行政”列为自己的重点研究内容之一。所谓教育人事行政就是指国家教育行政机关对其系统所属公职人员的职位、选任、培训、考核、奖惩、工资及其福利待遇等方面所实施的一系列的规范、制度和措施。当前，我国已在进行的人事制度（其中包括教育人事制度）的改革，可能成为推动整个行政改革的一个支点，但是依据什么理论原则和目标去进行改革，从教育领域来说，就非常需要有教育行政管理学的指导。

(七) 教育财务行政。“财是庶政之母”，一切政务都离不开财务。由于财务历来是构成教育行政管理的一个不可缺少的要素，因此，无论是传统教育行政学或者是现代教育行政管理学，都把教育财务行政列为自己的重要研究内容之一。我们社会主义国家的教育行政管理学，毫无疑问，也应当重视教育财务行政的研究，以揭示国家教育行政机关对国家教育经费收支的预算、会计、决算和审计工作的运行规律，搞好教育财务行政管理。

(八) 教育评价与教育督导。所谓教育评价，就是指人们按照一定社会的教育性质、教育方针和教育政策所确立的教育目标，对所实施的各种教育活动的效果及学生学习质量和发展水平进行科学的判定。它是国家教育行政机关对国家教育事务实行宏观控制的重要手段，也是学校管理的重要组成部分。但教育评价在我国还是一项新的工作，可以说刚刚起步。为了促进我国教育改革和教育事业的发展，我们也应当重视和开展这方面的研究工作。

教育督导是指国家教育行政机关根据国家制定的教育方

