

*E*ducation

教育行政原理

JIAOYU XINGZHENG YUANLI

王惠清 胡彩业 等 著

湖南大学出版社



本书获得湖南师范大学 2004 年度出版基金资助

教育行政原理

王惠清 胡彩业 等著

湖南大学出版社

2006 • 长沙

内 容 简 介

本书系在多年的高校本科教学和教育行政干部、中小学校长培训的基础上形成的兼学术研究和教材建设的最新成果。在对教育行政的概念、性质、原则、职能及教育行政学科发展进行扼要介绍的基础上,对教育行政组织、体制、机构、决策,教育人事行政、教育行政沟通、教育资源的行政管理、教育行政环境进行了具体深入的阐述;对教育行政领导、教育行政效率、教育行政和教育可持续发展作了精辟的论述。适合教育行政专业学生、教育行政人员、学校管理人员、教育研究人员使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

教育行政原理/王惠清, 胡彩业等著. —长沙: 湖南大学出版社, 2006. 7

ISBN 7-81113-068-8

I. 教... II. 王... III. 教育行政—理论

IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 077870 号

教育行政原理

Jiaoyu Xingzheng Yuanli

作 者: 王惠清 胡彩业 等著

责任编辑: 刘 锋

封面设计: 吴颖辉

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山

邮 编: 410082

电 话: 0731-8821691 (发行部), 8821174 (编辑室), 8821006 (出版部)

传 真: 0731-8649312 (发行部), 8822264 (总编室)

电子邮箱: pressLiuF@hnu. cn

网 址: <http://press.hnu.cn>

印 装: 国防科技大学印刷厂

开本: 870×960 20 开 印张: 19

字数: 364 千

版次: 2006 年 7 月第 1 版 印次: 2006 年 7 月第 1 次印刷

书号: ISBN 7-81113-068-8/G·268

定价: 30.00 元

版权所有, 盗版必究
湖南大学出版社凡有印装差错, 请与发行部联系



王惠清，男，1957年11月出生，湖南双峰人，湖南师范大学教育科学学院副教授，研究方向为教育行政管理与教育政策。曾在政府机关、高校从事行政管理工作，1991年开始在高校从事教学工作，1993年师从华东师大瞿葆奎教授，获教育学硕士学位。在《教育评论》等国内各种刊物上发表教育行政方面的论文20余篇，独立主持过多项省级课题。



胡彩业,男,1958年9月出生,湖南东安县人,副教授,永州职业技术学院招生处副处长,研究方向为高等教育管理与思想政治教育。从事教育教学工作20多年,在省级以上刊物发表论文10余篇,参与湖南省教育科学“十五”规划课题的研究工作。

序

书案上放着一部名曰《教育行政原理》的书稿，先睹为快是一件幸事。该书作者把近十余年在教育行政领域的研究成果浓缩和升华成这部系统的专著，这确是教育管理学术领域一项可喜可贺的成果。

中国的教育管理学研究在 20 世纪二三十年代起源于教育行政学的探索，它的国际亲缘关系则是 19 世纪德国法学家、行政学家施泰因的教育行政学，但当时国内的研究取向主要是借鉴施泰因理论探讨我国教育行政管理的一些规范和行为，多表现为实践层面上。20 世纪 80 年代以来，教育行政学的著作和教材出版了不少，但以教育行政原理命名的尚属鲜见。本书以教育行政原理作为书名，作者试图从理论高度来探讨教育行政的基本问题，揭示教育行政本质及规律，这种开拓创新的精神是难能可贵的。

教育行政学是一门把行政学理论应用于教育管理的应用性学科，它要求我们从理论、实践、政策及其相互关联的角度来探讨教育行政的各种问题，这不仅是学科理论建设的需要，而且也是教育行政实践活动的需要。本书作者结合多年的教育行政实践经验和理论教学研究，作出了一些大胆而富有成效的探讨。首先，在全书的组织编排上按原理、职能、历史，组织、决策、沟通，人事、资源、环境，领导、效率、可持续发展四编十二章安排，每编每章均相对独立而又相互联系在一起，这种组织编排不仅容纳了教育行政学原有的一些基本问题，同时又吸收了一些新的内容，思路非常清晰，结构上自然流畅。其次，内容上充实了许多新的东西，让人有一种耳目一新的感觉，如教育行政沟通、教育行政环境、行政与教育的可持续发展，整章均是全新的内容，这在已出版的著作中尚不多见；此外，教育行政基本理论、管理学科与教育行政学科的比较、教育资源、教育行政效率的测量评估等等也是比较有新意的，现行的教

材亦很少专节讨论这类问题。再次，本书中所体现的观点也具有一定的创见和个性，如对教育行政性质、教育行政原则、教育行政体制、教育行政决策、教育行政领导等问题的讨论，不仅有理论和实践作支撑，而且有作者的思辨和阐释。我在拙著《现代教育管理学引论》（北京师范大学出版社，1996年版）一书中曾指出，20世纪90年代初以后，我国教育管理学术领域处于一种相对沉闷的状态，表现为缺乏有个性、有独立见解的学术力作，其症结是理论、政策、实践三者的分离。应该说，《教育行政原理》的作者在这方面作了突破性的尝试。正如作者在前言中所述：论题、论点上有一些个人感悟和思辨，基础理论方面作出了一些规范，内容范围上拓宽了一些领域，体例结构上尝试作了一些新的编排。两位作者既在教育行政管理第一线从事过管理工作，又在高等学校从事教育研究，能写出这样比较新的著作，得益于他们把理论和实践结合起来。

在学术研究领域，继承与创新始终是一对推动学术进步的矛盾，必须大力提倡“长江后浪推前浪”的精神，鼓励“后来居上”。我本无意、也无力为《教育行政原理》一书作序，只是借先睹为快的幸运，写了上面几句感想，权作序言。

安文铸

（北京师范大学教授、博士生导师）

2006年5月于广州

前 言

教育行政管理现象有着悠久的历史，大概从阶级、国家产生以后，就出现了对教育活动的管理行为，但作为一门正式学科来研究，大致萌芽于 19 世纪末期。经过前人 100 多年的研究探索，教育行政学在理论上有了较大的发展，在实践中也越来越显示其应用的价值，这在国内外各个时期出版的各类教育行政学著作中可以得到明证。我国对于教育行政学的研究在 20 世纪二三十年代有一些成果，但主要是借鉴西方理论探讨我国教育行政管理的一些规范和行为，大多在管理和工作的层面上。新中国建立以来至 80 年代初，我国对教育活动的行政管理也同国家对其他社会事务管理一样，经历了不断的起伏变化过程，在学科理论研究上没有太多的建树。

20 世纪 80 年代以来，教育行政学得到了迅速的发展。目前国内出版的教育行政学著作和教材有几十个版本，按时间的先后，盛绍宽的《教育行政学》，游忠永的《教育行政学》，孙锦涛的《教育行政学概论》，张济正、周立、李权的《教育行政学通论》，肖宗六、贺乐凡的《中国教育行政学》，吴志宏的《教育行政学》比较有代表性，特别是后两本著作，在学术研究和教材建设方面有比较重要的影响。但是纵观国内教育行政学研究的趋势，我们觉得目前的研究尚有几个方面的不足。一是专题的研究太少。现有的研究虽说有各种论文和著作的发表，但大多沿用教材体例，对某一专题的研究深入不够。比如对教育行政沟通、教育行政决策的研究，国外著述中不仅占有很大的容量，而且形成了系列的专题，而我们在这方面论文和著作大多是泛泛而谈，在理论上没有深度。二是理论研究的基础不扎实。教育行政学虽说是一门应用性、实践性很强的学科，但并不是说没有基础理论，只是我们没有认真地去挖掘和整理。比如对教育行政的基本概念、原理、职能以及教育行政学科史等问题，我们常常沿袭借鉴一些固有的说法，而没有去开创这门学科本身的

理论。现在出版的一些教育行政学教材大多是一个模式，在理论上显得苍白无力。三是研究没有形成流派和风格。我们曾经比较 10 多种版本的教材，发觉它们所阐述的观点、内容、体例，甚至是写作风格均是大同小异，几乎脱离不了教育行政研究的对象、特点、行政体制、计划、人事、财政、领导等通用的内容，没有形成自己的流派、风格。一门学科的发展，如果不能形成多家争鸣的现象，势必局限在某一个狭小的范围，从而桎梏了这门学科的发展。四是教育行政研究的领域范围没有拓宽。查阅国内所发表的论文和著作，从 20 世纪 80 年代恢复研究至今，虽然每个时期均有所发展，但大胆开拓、勇于创新的研究却少之又少。比如对教育资源、教育行政环境、教育的可持续发展等问题，零散的论述倒是有一些，但把它归到教育行政学的系统研究却是凤毛麟角。

许多的理论工作者大多缺少在实践第一线的经历，而许多优秀的实践工作者却缺少理论的支撑，这就使得理论与实践当中出现了一条鸿沟，如何跨越这条鸿沟，对理论工作者和实践工作者均是一个严峻的考验。理论不一定是“阳春白雪”，而实践也并不一定是“下里巴人”，高高在上的理论工作者必须放下高傲的头，深入实践去看一看，瞧一瞧，而处在基层的实践工作者必须挺起胸膛，发愤图强，进入理论的“殿堂”。笔者有幸曾长期从事教育行政管理实践工作，目前又在高等学校从事相关教学和研究，尤感理论与实践结合的重要性。因此，在下笔撰写这部书稿时，尽量把实践经验和理性思考结合起来。如果说有一点创意的话，论题论点上有一些个人的感悟和思辨，基础理论方面作出了一些规范，内容范围上拓宽了一些领域，体例结构上尝试作了一些新的编排。我们的意图是想在理论和实践上尽量能做到雅俗共赏，这是作者试图努力的方向，但是否能达到笔者的初衷，还有待于专家学者和从事实际工作的人批评指正。

本书是在多年的高校本科教学和教育行政干部、中小学校长培训的基础上形成的兼学术研究和教材建设上的最新成果，适用于各种不同类型的读者。综合大学教育学院、高等师范院校教育学院可作为本科、专科学生教育行政学专业教材和教育行政干部、中小学校长专业培训教材，教育行政干部和学校行政管理人员可作为职业管理工作用书的参考，教育科研工作者可作为研究的参考文献，公

共事业管理部门的有关人员亦可作为自学用书。

本书写作的指导思想、主要观点和内容、编章结构均由王惠清提出，全书由王惠清、胡彩业等共同完成。其中王惠清负责第一章、第二章、第三章、第四章、第六章、第十章、第十二章的撰写，胡彩业负责第五章、第七章、第八章、第九章、第十一章的撰写。此外湖南师范大学教育科学院 2003 级的几位教育硕士参与了该书有关章节的撰写，他们负责具体的章节是：黎辉（第二章第二节教育行政职能），范燕萍（第三章第三节中西方教育行政学科研究的现状及发展趋势），梁雍荣（第四章第三节教育行政机构）、朱玉喜（第七章第三节教育人事行政工作）、陈汉城（第九章第二节教育环境）、梁剑玲（第十章第三节教育领导的领导艺术），陈其芳（第十章第三节教育行政与教育的可持续发展）。全书由王惠清统稿。

王惠清 胡彩业

2006 年 6 月

目 次

第一编 原理·职能·历史

第一章 教育行政的概念、理论、知识结构体系

- 第一节 基础性概念的比较分析 (2)
- 第二节 基本理论的探讨 (13)
- 第三节 基本知识结构体系 (23)

第二章 教育行政的性质、职能、原则

- 第一节 教育行政的性质 (34)
- 第二节 教育行政职能 (42)
- 第三节 教育行政原则 (50)

第三章 教育行政及学科的历史发展

- 第一节 中外教育行政的历史现象 (63)
- 第二节 西方教育行政学科和管理学科的比较研究 (74)
- 第三节 中西方教育行政学科研究的现状及发展趋势 (84)

第二编 组织·决策·沟通

第四章 教育行政组织、体制、机构

- 第一节 教育行政组织 (94)
- 第二节 教育行政体制 (104)
- 第三节 教育行政机构 (114)

第五章 教育行政决策

- 第一节 教育信息 (120)
- 第二节 教育预测与计划 (129)
- 第三节 教育行政决策 (139)

第六章 教育行政沟通

- 第一节 教育行政沟通概述 (150)
- 第二节 教育行政沟通的模式 (158)
- 第三节 教育行政沟通的策略 (174)

第三编 人事·资源·环境

第七章 教育人事行政

- 第一节 教育人事行政概述 (190)
- 第二节 教育人事行政的理论基础 (201)
- 第三节 教育人事行政工作 (207)

第八章 教育资源的行政管理

- 第一节 教育资源 (219)
- 第二节 教育经费 (233)
- 第三节 教育财务行政 (244)

第九章 教育行政环境

- 第一节 环境与教育行政 (255)
- 第二节 教育环境 (264)
- 第三节 教育行政环境 (271)

第四编 领导·效率·可持续发展

第十章 教育行政领导

- 第一节 领导、领导者、领导理论 (280)
- 第二节 教育领导者及观念 (291)
- 第三节 教育领导的领导艺术 (296)

第十一章 教育行政效率

- 第一节 教育行政效率概述 (304)
- 第二节 教育行政效率的测量评估 (317)
- 第三节 提高教育行政效率的策略 (325)

第十二章 行政与教育的可持续发展

- 第一节 可持续发展 (331)
- 第二节 可持续发展教育 (339)
- 第三节 教育行政与教育的可持续发展 (351)

- 后 记 (361)

第一编 原理 · 职能 · 历史

第一章 教育行政的概念、理论、知识结构体系

在教育行政学的研究中，经常涉及一些相互关联而又有区别的基本概念，教育行政学的理论与管理学、行政学及其他学科的理论交织在一起，教育行政学的知识结构体系中也融会了各个学科的知识，这既是一种发展趋势，同时又引来了教育行政学研究发展的规范性问题。因此，对各种概念加以辨析区别，选择合适理论体系，建构完善的教育行政学的知识结构体系，是当前教育行政学研究发展的一个重要问题。

第一节 基础性概念的比较分析^①

概念是任何一门学科的基本点，它是理论建构的基础，也是基本知识的“生长点”。概念的准确、清晰、逻辑性是一门学科的基本要求，也是这门学科理论、知识体系建构的基础。在当前教育行政学科的研究中，经常涉及行政与管理、教育行政与教育管理、学校行政与学校管理、教育行政学与教育管理等相关概念，但在常见的一些教材、词典、手册上对这些概念有不同的界定，人们在使用这些概念时，也经常出现张冠李戴、辞不达意的情况，此种现象不仅给阅读理解带来了困难，而且也影响了这门学科的发展和建设。因此，对于这些基本概念进行辨析、澄清、区分，对教育行政学的持续发展是非常有意义的。

一、行政与管理

在许多公开出版物中，习惯于把法约尔的“管理的五职能”理

^① 王惠清：教育管理学科中有关基本概念探析，湖南教育学院学报，1999（6）

解为“计划、组织、指挥、协调、控制”。殊不知，法约尔所讲的管理的本意是指“技术、商业、财政、安全、会计、行政”^①六个方面的活动，而所谓“管理的五职能”，实际上是属于“行政活动”的范畴。在许多人的观念和实际操作中，经常把行政当作管理或者把管理当作行政。尽管行政与管理有许多相似的因素，但行政与管理是两个不同的概念。

“行政”在西方最初的内涵是“辅助、服务”的意思，西方学者的著述中常见的有三种解释。一种是魏劳毕在《行政学原理》中提出：“行政乃是政府组织行政机关所管辖的事务。”魏氏在此所指的行政是政府组织中行政部门的业务活动，它的范围仅仅限于“政府组织的行政部门”，这是一种狭义的理解。第二种观点是古德诺在《政治与行政》中提出来的：“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行，是政府官吏和职员行使政府职能的活动。”因为国家意志的执行不仅仅限于政府及政府官员，其他行业、团体也要执行国家的意志，由此这一解释比魏劳毕所反映的范围要广泛得多。第三种观点是怀德在《行政学导论》中提出的：“行政乃是为完成或实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动，或者为完成或实现某种目的对许多人所做的指挥、协调与控制。”因为“一切活动”或“对许多人所做控制”涉及面更广，也就是说怀德所指的行政是一切管理活动，这是一种更广义的理解。在我国，“行政”二字最早见于《左传》，《史记·周本纪》里有：“周公、召公二相行政”，这里的本意是指周、召二公辅助周宣王执政，即“摄政”的意思。从古至今，行政便是行使政治权力对国家事务进行管理。我国当代的一些行政学者认为：“行政是国家行政机关行使国家权力，管理国家事务的活动，是政府为推行政府职能对社会及其各个领域的发展所进行的有目的的作用过程。”^②不难看出，这一观点是概括了西方三位学者的观点。所谓管理国家事务的活动属于魏劳毕“管辖事务”的看法；而国家行政机关行使国家权力属于古德诺的“国家意志的执行”见解；对社会及其各个领域的发展所进行的有目的的作用过程则属于怀德“一切管理活动”的观点。从以上的分析可以看出，行政与

① (法)法约尔. 工业管理与一般管理. 曹永先译. 北京: 团结出版社, 1999. 3

② 谭力. 中国行政学. 北京: 中共中央党校出版社, 1990. 6

国家、政府的行政机构相关密切，行政与各级行政长官相关密切，行政与国家政务、社会事务相关密切，这正如马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士国王和社会改革”》中指出的“行政是国家组织的活动”。^①也就是说，“行政是指政府机关依据确定的路线、方针，有效地配置各种资源，通过计划、决策、指挥、执行、反馈、监督等一系列组织活动，达到预定目的的过程。”^②因此，我们把行政界定为：国家、政府各级行政机构和人员利用国家法律和上级赋予的权力对所辖的国家政务和社会事务进行的管理活动。

“管理”一词在西方更有多种多样的解释。古典学派认为，管理就是实行计划、组织、指挥、协调和控制；科学学派则认为，管理是经由他人的努力与成就，实现团体目标的过程；行为学派则认为，管理就是为在组织团体中工作的人们建立一个有效的环境，以利于发挥最高工作效率，而达到团体目标；系统学派认为，管理是组织中协调各分系统，并使之与环境相适应的活动。上述各种观点尽管是仁者见仁，智者见智，但就其本质看，却有一个共同的内涵：即“由一个或更多的人来协调他人的活动，以便收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的各种活动”^③。在我国，从汉语的字义来看，“管”是指竹制的六孔乐器，古时人们将中空贯通的长条物称“管”，以后引为规范、准则、法规，“管”字动词化又含有“主宰”、“主管”、“包揽”等意思；“理”本是指玉的纹理，动词为治玉，含有“治理”之意。由于“管”与“理”两字意思相近，人们便逐渐把“管”“理”合二为一，其原始的意义为管辖、治理、疏导。现代意义上的管理则有：管辖、治理、处理、经营、操持、把持等等。从管理学的角度讲，我国当代管理学研究者认为：“管理是为了有效地实现某项活动的最佳目标，通过计划、组织、指挥、控制等过程，协调组织机构内的人员及其他资源，以达到高效率运用的一项综合性活动。”^④事实上这种观点也非常巧妙地把西方各种管理学派的观点进行综合概括。所谓实现某项活动的最佳目标是古典管理学派的

① 马克思恩格斯全集·第1卷。北京：人民出版社，1956。479

② 国家高级行政学院。新中国教育行政管理五十年。北京：人民教育出版社，1999。2

③ 李冀。教育管理辞典。海口：海南人民出版社，1989。33

④ 翟立林。现代管理科学概论。杭州：浙江教育出版社，1991。6

观点，协调组织机构内的人员及其他资源是系统管理学派的观点，达到高效率则是行为管理学派的观点。从上述分析中可以看出，管理不仅与政务有关，而且涉及所有社会事务；管理不仅与国家政府机构有关，而且与非国家政府机构有关；管理不仅与政府官吏有关，而且与社会各个行业的领导层级人员有关，管理涉及方方面面的事、方方面面的人，所谓“管理是社会组织中，为了实现预期目标，以人为中心进行的协调活动”。^① 因此，我们把管理界定为：社会各种组织中的领导者、管理者利用组织赋予的权力和有关规范，以人为中心为完成组织的目标任务而进行的协调活动。

在我国理论界对“行政”与“管理”这两个概念是不怎么区分的，习惯上将两者连用为行政管理，有的人甚至认为两者同义。如有人认为：“行政有时可译作管理，它与管理的意思相近，指的是政务处理的办法、程序与技术。”^② 事实上行政与管理并不像有的人所认为的那种“意思相近”，也不是细微的差别。在西方，“行政”的英文是“administration”，而管理则是“management”。一般讲前者是指国家、政府机关的工作，后者则是指企事业单位的事务。西方人是严格地区分这两者的，只是我们在翻译时把两者进行了混淆。从本质上看，行政是国家、政府的职能，是国家政务的推行，而管理则是企事业单位的职能，而现代观念上的管理更是推行到一切社会事务当中。从历史的角度看，管理产生于群体活动，从有人类以来便有了管理活动，其渊源同人类社会一样长久，而行政则是出现阶级、国家以后才产生的，它的历史远远短于管理。从其适应的范围看，当今的管理涉及人类任何群体活动，凡有人类足迹的地方就有管理，但行政却只是“国家组织的活动”，它的外延、范围小于管理。比方说，一个工厂、商场的班组活动，班组长对其成员进行的领导、指挥，我们只能称其为管理，而不能称为行政。尽管“行政”与“管理”有所不同，但如果完全把它们对立起来看，既不符合两者内涵有共同性的一面，也不符合我们日常用语的习惯。因此，在使用“行政”与“管理”这两个词时，既要考虑它们的联系，又要考虑它们的区别。

① 周三多. 管理学原理与方法. 上海: 复旦大学出版社, 1997. 10

② 孙绵涛. 教育行政概论. 武汉: 华中师范大学出版社, 1989. 3