

● 孙成城 著

中国教育行政概论

ZHONGGUO
JIAOYU XINGZHENG
GAILUN

安徽教育出版社



G526/2

孙成城
著

中国 教育行政 概论

ZHONGGUO
JIAOYU XINGZHENG
GAILUN

安徽教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国教育行政概论/孙成城著. - 合肥:安徽教育出版社,1999

ISBN 7-5336-2344-4

I. 中… II. 孙… III. 教育行政-概论-中国 IV. G526

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1998)第 39734 号

责任编辑:殷振群

装帧设计:何宇清

出版发行:安徽教育出版社(合肥市跃进路1号)

经 销:新华书店

排 版:合肥南方激光照排部照排

印 刷:合肥晓星印刷厂

开 本:850×1168 1/32

印 张:11.5

字 数:270 000

版 次:1999年4月第1版 1999年6月第2次印刷

印 数:1 001-6 000

定 价:15.00 元

发现印装质量问题,影响阅读,请与我社发行部联系调换

电 话:(0551)2651321

邮 编:230061

目 录

第一章 绪论	1
第一节 什么是教育行政	1
一、教育行政的涵义	1
二、教育行政的产生	3
三、教育行政学的源头和发展	5
四、教育行政学与邻近学科	8
第二节 教育行政研究的对象和方法	10
一、教育行政研究的对象.....	10
二、教育行政研究的方法.....	11
第二章 中国教育行政沿革	16
第一节 中国古代教育行政	16
一、学在官府——夏商西周的教育行政.....	16
二、以吏为师和独尊儒术——秦汉的教育行政.....	17
三、科举制与国子监——隋唐宋元明清的教育行政.....	19
第二节 中国近现代教育行政	23
一、清末的教育行政.....	23
二、民国初年的教育行政.....	26
三、南京国民政府的教育行政.....	29
四、中国共产党领导下的革命根据地的教育行政.....	32
第三章 教育行政体制和组织机构	35
第一节 教育行政体制和组织机构概述	35
一、教育行政体制的涵义.....	35
二、教育行政组织机构的界定.....	36

三、教育行政体制的类型·····	37
第二节 中国教育行政组织·····	40
一、全国人大常委会和地方各级人大常委会·····	40
二、国务院和地方各级人民政府·····	41
三、中华人民共和国教育部·····	42
四、地方各级教育行政部门·····	48
五、各级政府的有关部门·····	50
第三节 教育行政体制改革·····	52
一、改革教育行政体制是一项重要的国际策略·····	52
二、我国教育行政体制改革势在必行·····	54
三、教育行政体制改革的纲领和主要内容·····	57
第四章 教育法规·····	62
第一节 教育法规与教育行政·····	62
一、教育法规概述·····	62
二、现代教育行政的法律主义·····	64
三、我国教育立法工作的回顾·····	66
四、教育立法在教育和教育行政中的作用·····	68
第二节 教育法规的体系·····	70
一、教育法规体系概述·····	70
二、教育法律·····	70
三、教育行政法规·····	72
四、地方性教育法规·····	75
第三节 教育法规的制定和实施·····	76
一、教育法规的成立·····	76
二、教育法规的效力·····	80
三、教育法规的实施·····	81
四、教育法规的废止、撤销、变更和消灭·····	84
五、教育行政的法制监督·····	85

第五章 教育规划	87
第一节 教育规划的地位和作用	87
一、教育规划的涵义和规划管理	87
二、教育规划的起源和发展	89
三、教育规划在教育行政中的地位和作用	92
第二节 编制教育规划的指导思想和原则	93
一、编制教育规划的指导思想和依据	93
二、编制教育规划的原则	95
第三节 教育规划的编制	100
一、教育规划的类别	100
二、编制教育规划的基本要求和基本步骤	102
三、编制教育规划的方法	104
第四节 教育规划的执行和控制	106
一、规划管理的过程	106
二、教育规划的执行	107
三、教育规划的控制	108
第六章 教育结构	111
第一节 教育结构与教育行政	111
一、教育结构的涵义	111
二、调整教育结构是教育行政的经常性重要任务	113
第二节 中国近现代教育结构的演变	114
一、建国前的教育结构	114
二、建国到 1977 年教育结构的演变	115
第三节 我国教育结构改革的回顾和前瞻	118
一、我国教育结构改革的回顾	118
二、国外教育结构的演变与中国教育结构的前瞻	124
第七章 学校教育制度	129
第一节 学校教育制度概述	129

一、学校教育制度与教育制度	129
二、决定和影响学校教育制度的因素	131
三、现代学校教育制度和古代学校教育制度	132
第二节 中国学制的沿革	133
一、中国古代学制	133
二、新中国成立前的现代学制	138
三、中华人民共和国成立后的学制	142
第三节 现代学制及其改革趋势	146
一、六国现代学制简介	146
二、现代学制改革趋势和我国的学制改革	153
第八章 教学内容行政	159
第一节 教学内容行政概述	159
一、教学内容与教学内容行政	159
二、教学内容行政的定位	160
第二节 教学计划	162
一、教学计划的基本概念	162
二、教学计划的制定	163
三、建国后中等以下教育教学计划的回顾和简介	165
四、建国后我国高等学校教学计划的回顾和简介	169
第三节 教学大纲	174
一、教学大纲概述	174
二、教学大纲的制订	175
第四节 教科书行政	178
一、教科书的涵义和基础教育教科书行政	178
二、高等教育和中等职业技术教育的教科书行政	182
第九章 学生管理行政	187
第一节 学生管理行政概述	187
一、学生管理与学生管理行政	187

二、学生管理行政在教育行政中的位置	188
第二节 入学与毕业	189
一、中小学招生行政	189
二、高校与中专招生行政	192
三、毕业与就业	196
第三节 在校学生管理	200
一、学籍管理行政	200
二、学生守则和日常行为规范	203
三、体育和卫生保健行政	209
第十章 教育人事行政	212
第一节 教育人事行政概述	212
一、教育人事行政的涵义	212
二、教育人事行政的研究对象	213
第二节 人员编制标准	214
一、人员编制概述和高校人员编制试行办法	214
二、中等及中等以下的学校编制标准	217
第三节 校长任职条件和教师资格制度	224
一、校长的岗位职责和要求以及任职条件	224
二、教师资格制度	227
三、教师职务制度	233
第四节 培训、奖惩和福利待遇	237
一、教育管理干部和教师的培训	237
二、教职员的奖惩	239
三、教职工的福利待遇	242
第十一章 教育财务行政	244
第一节 教育经费与教育财务行政	244
一、教育经费的涵义	244
二、教育经费与国民经济	246

三、我国教育经费状况的回顾和前瞻	248
四、教育经费与教育财务行政	253
第二节 教育经费的筹集和管理体制	254
一、教育经费的筹集	254
二、教育经费的管理体制	258
第三节 教育财务行政的基本内容	263
一、教育财务行政的基本任务	263
二、编制预算	264
三、财务管理	266
四、编制决算	269
五、内部审计	270
第十二章 教育督导与评估制度	273
第一节 教育评价	273
一、教育评价的基本概念	273
二、教育评价的作用与原则	275
三、教育评价的分类和指标体系	278
四、教育评价的实施	280
第二节 教育督导制度	282
一、教育督导与教育督导制度	282
二、我国教育督导制度的历史沿革	283
三、国外教育督导制度简介	286
四、教育督导机构的设置及其性质	291
五、教育督导的作用和原则	294
六、教育督导的任务和方法	297
第三节 高校和中专教育评估	300
一、高等学校教育评估概述	300
二、高等学校教育评估的形式和程序	302
三、中等职业技术学校教育评估	305

第十三章 教育行政领导与领导体制	307
第一节 领导工作是一门科学	307
一、关于领导的概述	307
二、领导的二重属性和社会主义领导的本质	309
三、领导科学的形成、发展和研究对象	311
四、教育行政领导需要学习和研究领导科学	313
第二节 教育行政领导者的素质和群体结构	315
一、行政领导者的素质和群体结构	315
二、教育行政领导者的素质	316
三、教育行政领导的群体结构	322
第三节 教育行政领导体制	324
一、领导体制概述	324
二、教育行政领导机构的类型	325
三、教育行政领导机关的组织结构	327
四、关于教育行政领导体制的研讨	329
第十四章 教育行政领导职责与领导艺术	332
第一节 教育行政领导的职责与领导活动的原则	332
一、教育行政领导的职责	332
二、教育行政领导活动的一般原则	339
第二节 教育行政领导艺术	341
一、领导艺术与领导科学	341
二、领导艺术的基本内容	343
三、运用领导艺术的原则	350
四、努力提高教育行政领导艺术	352
后记	356

第一章 绪 论

第一节 什么是教育行政

一、教育行政的涵义

教育行政,顾名思义,可以理解为关于教育的行政。因此,诠释教育行政的涵义需要从行政说起。

什么是行政,中外学者众说纷纭,争论不休。有的学者从管理的角度解释行政,认为行政与管理相近,是处理公共事务的方法、程序和技术。有的学者从法学的角度把行政解释为实现国家目的的活动,其特征是属于国家专有,按法律和法规处理公务。但在欧美影响最广的观点是从政治的角度理解行政。他们从西方立法、司法、行政三权分立出发,从政治组织分工的角度解释行政。美国行政学家魏劳毕 1928 年在《行政学原理》一书中说,“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”。还有的西方行政学家从政治运用的角度,把行政解释为政府官吏推行政府功能时的行动。我国行政学者普遍认为,西方学者基于三权分立对行政的理解是不全面的,至少不适用于我国的国体和政体。

马克思主义认为:“行政是国家的组织活动。”^① 这里显然是

^① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷,第 79 页。

指整个国家机器为达到国家目的所进行的全部活动。在社会主义中国,行政不仅是政府的政务管理活动,也包括立法行政、司法行政。《社会科学大辞典》把行政解释为国家事务的管理,避开行政的主体,不失为名家学派都能接受的普遍适用的定义。由此推导,教育行政可以简捷地解释为“国家对教育事业的组织、领导和管理”。^①

当然,对于教育行政的定义,还远远没有取得共识。从流派看,一种观点以美国学者梅尔曼为代表,认为教育行政是为教育服务的手段,是为实现教育目标准备必要的条件,重点在于作为教育行政对象的教育事业。这种观点只强调教育行政的技术方面,回避了作为教育行政主体的国家权力作用。另一种观点来源于法国学者施泰因把教育行政作为内务行政一部分的主张,认为教育行政是行政的一个部分,如本节开始所述,是关于教育的行政,重点在于作为教育行政主体的国家权力。这种解释只强调国家权力,不能明确表述教育行政有别于其它行政的“个性”。现代教育行政学者一般都认为应把上述两种观点结合起来。我以为,教育行政不是和学校一起产生的,而是由于国家权力对学校的介人才产生的,离开了国家权力就谈不上教育行政,所以解释教育行政首先应突出教育行政的主体。同时说明教育行政要体现国家意志,这种意志就是为国家的教育目标服务,这也是教育行政有别于一般行政的“个性”。

从教育行政包括的范围看,主要有三种观点。一种观点认为,教育行政是指中央和地方各级教育行政机关组织和管理教育的活动。持这种观点主要出于一种简单的推导,即教育行政是由教育行政机关推行的政务,而教育行政机关系指教育主管部门。另一种观点认为,教育行政是整个国家管理教育的活动,既包括教育行

^① 《辞海》(教育、心理分册),上海辞书出版社,1980年版,第4页。

政机关和其他国家机关管理教育的活动,也包括学校的行政活动。我国解放前的教育行政学者基本上都持这种观点,现在也仍有不少学者坚持这一观点。第三种观点认为,教育行政机关虽然承担了大部分教育行政,但毕竟不是全部。教育行政不仅应是政府行为,而且也包括立法和司法机关管理教育的活动。如各级人大接受、审查、处理关于教育的提案,讨论、通过、发布教育法律和法规,受理关于教育的案件等。我们认为第一种观点不够全面,至多只能算是狭义的教育行政。我们同意第三种观点,而不采用第二种观点。因为教育行政的基本点是运用国家权力管理教育。学校内部的行政活动虽然也依托于国家权力,但毕竟另成体系,不同于国家机关对教育的管理。把教育行政学和学校管理学作为教育管理学的两个分支学科,已经得到较为普遍的认同,因此,学校的行政活动不必包括在教育行政的范围内。

综上所述,教育行政的涵义可以表述为:国家为实现教育目标,通过行政机关对教育事业实施的组织、领导和管理。需要特别提醒,这里的行政机关不是西方三权分立意义下的行政机关。

二、教育行政的产生

教育行政源远流长,但并非与教育结伴而生,而是教育发展到一定阶段的衍生物。最初,教育只是传递生产经验和社会生活经验的手段。在原始社会里,这种传递是通过长辈在生产劳动和社会生活实践中对后辈的言传身教实现的。这种原始形态的教育,没有专门机构,没有专职人员。随着社会的发展,教育逐步走向社会化。我国原始社会末期,氏族便有了公共教育场所和执掌教育的人。但没有国家,也就仍然没有教育行政。

进入阶级社会,国家形成后,统治阶级需要设立专门的教育机关培养官吏和国家需求的各类人才,学校教育应运而生。统治阶级按照自己的意志,运用国家的权力去组织、领导和管理学校,这

便是教育行政。

教育行政是伴随学校和国家的出现而产生的,但并不是有了学校和国家便有了教育行政。学校和国家产生只是为教育行政的产生准备了必要的前提条件,教育行政的产生,在不同的国家有不同的方式。我们赞成日本教育行政学者久下荣志郎等的说法:“由于公权参与了教育活动,就产生了教育行政。但是,这种公权的参与方法,因各国的政治、社会、经济等各种因素而异,每个国家都各不相同。”^① 这里说的公权即是国家权力。

我国从公元前 21 世纪建立第一个奴隶制国家夏朝,承袭和发展了原始社会末期出现的庠、序、校、学等教育机关。宋代理学家也是教育家的朱熹认为“庠”、“序”、“校”为“乡学”,“学”为“国学”。这些依照“王命”按行政区域设立的教育机关,教师便是政府的教育官吏,教育机关的管理和教育行政管理合二为一,即所谓“学在官府”。中国的教育行政差不多是和学校、国家结伴而来、同时降生的。

在西方,学校也是在奴隶社会时出现的,如古希腊斯巴达的共同教育所,雅典的音乐学校,古罗马的文法学校等。虽然这些学校教育从根本上还是为奴隶主阶级服务的,但终究不在国家权力的直接控制之下,不同于中国的“学在官府”。到了中世纪,在基督教会全面统治下出现的各种教会学校,当然也不受国家的直接干预。到了 11 世纪之后,逐步出现了中世纪大学、行会学校和商人子弟学校,才开始打破教会对学校的垄断。14 至 16 世纪的文艺复兴运动,彻底摧毁了教会的全面统治,国家才逐步控制了教育。17 世纪捷克大教育家夸美纽斯在他的《大教学论》中论及学制、课程设置、班级编制等方面的教育行政。但这时的西方仍没有形成完整的教育行政体系。

^① 《现代教育行政学》,教育科学出版社 1981 年版,第 2~3 页。

进入 19 世纪,英、美、法等国相继完成了产业革命,现代科学技术在生产领域中得到广泛应用,进而要求普遍提高劳动力的文化素质;资本主义国家之间的竞争和向外扩张,也需要培养大批军事、政治、经济人才。为了适应形势的需要,发达国家十分重视发展教育,先后实施了一定界限的义务教育,公共教育事业迅速发展,教育结构也随之发生剧烈变化,客观上要求国家对教育加强管理。从 19 世纪初开始,西方各国纷纷加强教育行政机构。如 1817 年,普鲁士的教育部从内政部中分离出来;1828 年,法国设立了教育部;1840 年,美国马萨诸塞州首先成立教育委员会;1844 年,英国强化了教育和科学部以及教育和科学国务大臣的职责。19 世纪后半叶,世界各主要资本主义国家相继立法,建立公共教育制度。美国总统林肯于 1862 年签署了第一个大学法,英国于 1870 年颁布了初等教育法,日本于 1872 年下达了学制令,德国于 1872 年发布了普通学校法,法国于 1882 年的费里教育法为中心制定了一系列教育法。这些体现国家意志的法律使西方教育行政日趋完善并走上法治轨道。

三、教育行政学的源头和发展

教育行政学是研究教育行政的一门科学。关于教育行政学的源头有两种说法。一般公认德国施泰因是教育行政学理论的创始人。1884 年,德国著名法学家和行政学家施泰因在他的七卷本《管理学》中把行政分为内务、外务、军务、财务、法务五个方面,在内务中第一次提出教育行政的概念。施泰因认为,教育行政属于内务管理中的精神生活管理,是行政的一个部门。如果没有国家概念就不能理解教育行政,探讨如何运用国家权力干预教育是教育行政学的任务。施泰因不仅最早提出并论述了教育行政,而且其观点至今仍受到广泛的认同。

另一种说法认为,教育行政学真正成为一门独立学科,最早是

在美国,时间在 20 世纪初,以达顿和斯内登合著的于 1908 年出版的《美国教育行政》一书为标志。美国教育行政学着重研究行政工作的合理性和效率性问题,即要用较少的人力、物力、财力和时间,取得较多的实际效果。由于美国教育行政学着重点在于研究如何为教育创造条件、提供服务,而不注重研究如何运用国家权力对教育工作进行干预,因而被称作技术性的教育行政学。当然,提供服务的主体仍然是运用国家权力的机关。

本世纪初,随着工业革命的发展,对通过科学管理提高劳动生产率的要求日益迫切。适应这一客观要求,以泰罗为代表的科学管理学派应运而生。泰罗在他 1911 年出版的《科学管理原理》一书中提出了著名的定额原理、标准化原理和计件工资制,大大提高了企业的劳动生产率。受泰罗理论的影响,这一时期的教育行政学研究注重于提高行政效率。美国学者卡伯利 1919 年出版的《公立学校的行政》是公认的这一时期的教育行政学代表作。

20 年代后期,美国哈佛大学教授梅奥提出了“人际关系学说”。他认为,质量和效率不单决定于标准、定额、工资,更决定于士气,而士气主要决定于人与人的关系。在人群中不仅存在着正式组织,同时还存在着非正式组织,管理者要使正式组织的经济需要和非正式组织的情感需要保持平衡。这一学说后来发展成为行为科学。30 年代后,美国一批学者把人际关系学说和行为科学理论引入教育行政研究领域。他们认为,教育管理不能无批判地应用企业管理的方法,而应注重建立良好的人际关系。第二次世界大战后,由于科学技术的高度发展,人们的视野更加开阔,许多学者开始运用控制论、信息论和系统论的观点研究教育行政,并与行为科学在更高层次上结合起来,使教育行政研究呈现出百家争鸣的局面。1962 年,美国在教育管理学领域里,设置了 75 门独立的学科。

我国是从 19 世纪末 20 世纪初开始从国外引进教育行政学

的。1898年光绪变法,开办官书局印行“中外要书”,陆续翻译出版了一些外国主要是日本的教育行政专著。“癸卯学制”实行后,教育行政被列为师范院校的正式课程。在此前后,张之洞、梁启超、蔡元培等对教育行政进行了深入的研究和探索,对我国的现代教育行政和教育行政学的建设,发挥了积极的推动作用。本世纪30年代后,我国的教育行政学者出版了一批教育行政专著,如杜佐周的《教育与学校行政管理》,夏承枫的《现代教育行政》,罗廷光的《教育行政》等,作为大学教育系和师范学校的教科书或参考书,都有较大的影响。中国共产党领导下的革命根据地开始在马列主义理论指导下研究教育行政,制定了《教育行政纲要》,并在边区师范学校开设了《教育行政》课程。

建国初期,我国教育基本上照搬苏联经验,教育科学也差不多全盘苏化。50年代初,当教育行政学在许多国家已被公认为独立学科而获得迅速发展时,在苏联教育科学体系中却没有位置。在中国煊赫一时的凯洛夫《教育学》只在最后一章《国民教育制度》中谈及教育行政。由福尔柯夫斯基和马立雷夫编选的苏联师范教育丛书之一《学校管理》,50年代曾在我国较为广泛地流传。该书开宗明义第一句话便是:“苏维埃学校管理是教育学的一部分,其目的在研究管理苏联学校事业的任务、内容和方法,并阐明学校的领导制度。”显然,此书大部分内容将涉及教育行政,但却不以《教育管理》为书名。这种以学校管理替代整个教育的观点,对我国的教育行政研究和实践具有很深的负面影响。

1958年之后,我们开始对苏联教育科学持批判态度,但批判的矛头主要指向教学法,教育行政研究并没有得到应有的加强,反倒是“左”的思潮和频繁的政治运动冲击了正常的教育行政。就是说,把教育行政学作为一门独立学科进行系统研究,在我国间断了将近三十年。直至粉碎“四人帮”后,我国对于教育行政学的研究才开始缓慢启动。到80年代中期,据北京师范大学统计,全国教