

当代中国教育行政管理

主 编 李进才 副主编 娄延常 肖 昊 任珍良



湖北教育出版社

序

李进才同志在国家教委高等教育一司当副司长时，曾到上海进行文科教学情况调查研究。因我是管文科工作的，同行相遇，自然是一见如故，相知日深。去年冬天李进才同志和我都参加全国教育科学规划高等教育学科组会议，他告诉我正在主编《当代中国教育行政管理》，较系统的向我介绍了他对编写此书的指导思想与框架结构的思考。当时给我印象最深刻的：一是李进才同志对教育行政学是研究有素的，是有自己的见解的。从他的谈话中给我以清晰的概念：教育行政学是研究教育行政活动及其规律的科学，以马克思主义为指导去研究与建设这门学科，对于提高教育管理水平，贯彻党的教育方针，培养德、智、体全面发展的社会主义事业的建设者和接班人，充分发挥高等教育在实现我国经济和社会发展的战略目标中的独特作用，都具有重大意义。二是李进才同志在考虑书的体系、内容和在编写过程中，始终坚持四项基本原则，坚持社会主义方向。特别注意到西方学者在这一领域的一些观点以及在我国有一段时间内资产阶级自由化思潮在这方面的一些错误观点，如否定教育的阶级性，否定党的领导，否定马克思主义、毛泽东思想的指导地位等，都要在书的有关章节中予以重点辨析；并把这一精神贯彻到书的编写过程中，使反“和平演变”的斗争任务，落实到实际工作上，成为教育行政管理工作者一项长期的重大的任务。基于这两点，李进才同志要我为一本书写序，既是遵命之作，更是在教育领域，坚持马列主义，反对资产阶级自由化思潮的责任所在。

在这之后，李进才同志陆续寄给我《当代中国教育行政管理》编写提纲和有关材料，今年7月又看到全书的初稿。令人高兴的是，李进才同志去冬给我谈及的指导思想，在书中体现出来了。从理论与实际的结合上，主张什么，反对什么，旗帜鲜明，在书中明确提出反“和平演变”的战略任务。我知道“实践是检验真理的唯一标准”，对此书的评价，亦应作如斯观。但既然优先读了书的初稿，自应写出读后感，作为第一个读者的一种反映。

我对书的初稿只是粗读了一遍，但感到主编与副主编在力图以马克思主义为指导进行研究工作化了工夫的。他们从我国的实际出发，对教育行政管理的特点、实质和该学科中一些有争议的理论观点，作了系统的论证，充分阐述了教育行政管理在坚持教育的社会主义方向，培养合格人才中的重要地位与作用，具有鲜明的阶级性。在书中明确提出：“教育行政学有其特殊的阶级性”，“党性是阶级性的集中表现，在我国要搞好教育行政管理，建设教育行政学，必须坚持党对教育的领导”。批判了有人只强调教育管理的社会性而否定其阶级性的错误观点。它的问世，既适应教育行政管理专业教学的需要，亦适应广大教育行政管理干部工作的需要。

作者从“大教育”的观点出发，对当代中国教育行政管理任务、内容和过程，全面、系统地进行了论述；并运用教育学、管理学、社会学、经济学等多学科的知识，探讨教育行政管理内外各要素之间和各层次之间的内在的必然的联系，揭示教育行政管理过程的规律，因而具有一定的理论深度。如此构思形成专著，是一种大胆尝试，这为研究与建立有中国特色的社会主义教育行政管理学，提供了一些可贵的理论价值和实践价值。

书中特别写到社会教育在培养人才中的作用。明确提出社会教育的任务是“完整、准确地宣传马克思列宁主义、毛泽东思

题，宣传中国共产党的路线、方针和政策，普及科学文化知识，开展群众性的文艺、体育活动，以提高广大青少年和人民群众的思想觉悟与科学文化水平。”特别强调要利用各种纪念馆对青少年进行教育，因为纪念馆是革命运动中的重大历史事件或具有重大贡献的历史人物的集中展现，是向青少年进行教育的好教材。中央多次提出对青少年的教育，不仅是学校的责任，也是全社会的责任。书中专章论述社会教育是颇有见地的。

书中以三章的篇幅，论述了中央教育行政组织机构及其职能；地方教育行政组织机构及其职能；以及教育行政组织机构之间的相互关系。既看到教育行政管理体制的历史发展，又对历史经验作了初步概括，反映了一些新的研究成果，为完善这一教育行政管理体制提供了有益的资料和启示。这是在已经出版的教育管理专著中较少研究的课题。但这不是研究的终结，而是研究的开始，因为实践在发展，人们的认识也必然会发展。

据主编告诉我，参加本书撰写的同志，有的长期担任教育行政管理工作，有的多年致力于教育理论研究。他们不仅有较丰富的实践经验，而且能理论联系实际地悉心进行教育科学研究，在国内重要学术刊物上发表了一些教育行政的学术专论。在这个写作群体中，有些同志我是认识的，在这本书中他们都努力把实践经验上升为理论，提出了某些饶有新意、富有启发性的见解。既对教育行政管理学的理论结构和一些基本概念作了阐释，又对当前我国教育行政管理中存在的问题及其原因，作了实事求是的分析，使本书具有较强的实用性，可以动员更多的同志去实践、研究这些问题，共同为学科的建设作出贡献。

曹子建说得对：“有南威之容，乃可以论于淑媛；有龙泉之利，乃可以议于断割。”余虽长期从事教育行政工作，但总感暇日苦短，夙愿未偿。教育科学研究，终一暴而十寒，在诸多方面尚未认识其规律。固而对于社会主义教育行政学，只是稍知得失，备

尝暇者。所作读后感，必囿于一孔之见，难免有隔靴搔痒之嫌。敬请作者谅之，读者审之。

余立

1991年4月于上海

目 录

第一章 教育行政概述	(1)
第一节 教育行政界说.....	(1)
第二节 教育行政学研究对象、内容及特点.....	(7)
第三节 教育行政学的产生和发展.....	(12)
第四节 学习和研究教育行政学的方法及意义.....	(16)
第二章 教育制度	(23)
第一节 教育制度概述.....	(23)
第二节 教育方针.....	(26)
第三节 教育政策.....	(31)
第四节 学制.....	(36)
第三章 中央教育行政组织机构及其职能	(45)
第一节 中央教育部、国家教育委员会的组织机构 及其职能.....	(45)
第二节 中央各部委的教育行政组织机构及其职能.....	(53)
第三节 中央有关教育的联席会议组织及其职能.....	(56)
第四节 中央教育行政组织机构及其职能的改革趋势.....	(58)
第四章 地方教育行政组织机构及其职能	(67)
第一节 地方教育行政组织机构的设置.....	(67)
第二节 地方教育行政组织机构的职能.....	(70)
第三节 地方教育行政组织机构及其职能的改革趋势.....	(74)

第五章 教育行政组织机构之间的相互关系	(78)
第一节 中央教育行政组织机构与中央、国务院其他部委教育行政组织机构之间的关系.....	(79)
第二节 中央教育行政机构与省、自治区、直辖市、计划单列市教育行政组织机构之间的关系.....	(82)
第三节 省市教育行政组织机构与地、县(市)、乡(镇)、村教育行政组织机构之间的关系.....	(84)
第六章 学校行政管理(上)	(88)
第一节 学校行政管理概述.....	(88)
第二节 学校设置行政和领导体制.....	(91)
第三节 学校党组织与行政的关系.....	(98)
第七章 学校行政管理(下)	(102)
第一节 教学工作行政.....	(102)
第二节 教师工作行政.....	(107)
第三节 学生工作行政.....	(113)
第四节 总务工作行政.....	(116)
第八章 社会教育与社会教育行政	(119)
第一节 社会教育概述.....	(119)
第二节 社会教育的设施及其功能.....	(122)
第三节 社会教育行政机构及其职能.....	(126)
第九章 教育预测与教育规划	(131)
第一节 教育预测.....	(131)
第二节 教育规划.....	(141)
第十章 教育行政决策	(148)
第一节 教育行政决策概述.....	(148)
第二节 教育行政决策过程.....	(153)

第三节	教育行政决策 原则	(159)
第四节	教育行政决策方法	(163)
第十一章	教育财政	(166)
第一节	教育投资计划	(166)
第二节	教育经费的筹措	(169)
第三节	教育经费的分配	(172)
第四节	教育投资的经济效益	(176)
第五节	当前教育面临的财政问题	(179)
第十二章	教育法规与教育行政	(183)
第一节	教育法规概述	(183)
第二节	教育法规的结构体系	(185)
第三节	教育法规的制定和执行	(188)
第四节	具有中国特色的教育法制建设	(192)
第十三章	教育评估	(198)
第一节	教育评估的产生与发展	(198)
第二节	教育评估的意义与功能	(203)
第三节	教育评估的原则与程序	(205)
第四节	我国高等教育评估制度的建立	(214)
第十四章	教育督导制度	(220)
第一节	教育督导制度的演进	(220)
第二节	教育督导的任务和职能	(224)
第三节	教育督导机构和督学	(227)
第四节	教育督导的实施	(230)
第十五章	教育行政管理队伍的建设	(235)
第一节	教育行政管理的历史使命	(235)
第二节	教育行政管理队伍的素质	(237)
第三节	教育行政管理队伍的培养提高	(244)
第十六章	中外教育行政体制的比较	(248)

第一节	世界各国教育行政体制的类型	(248)
第二节	不同类型教育行政体制的比较	(254)
第三节	中国教育行政体制改革中的几个理论问题	(259)
附录	中国教育行政史略	(265)
后记		(279)

第一章 教育行政概述

教育行政学是研究教育行政活动及其规律的一门新兴、交叉科学。它具有很强的实践性和政策性。学习和研究这门科学，对于提高教育管理水平，充分利用现有人力、物力、财力以取得最佳教育效益，为实现我国经济社会发展战略目标，贯彻党的教育方针，培养德智体全面发展的合格人才，提高教育行政人员素质，加强教育行政队伍建设以及总结教育行政经验，建立具有中国特色的教育行政学等，都具有重大的意义。本章研究教育行政与教育行政学的基本概念、研究对象、内容和特点，教育行政学的产生与发展，以及学习、研究教育行政学的方法和意义。

第一节 教育行政界说

一、什么是行政管理

在研究教育行政管理之前，首先需要弄清什么是行政、管理及行政管理。

“行政”一词，在我国古籍中最早见于《史记·周本记》。据记载，公元前841年，西周因“国人”发难，周厉王出逃，由“召公、周公二相行政”^①，但这里所说的“行政”是“摄政”的意思。在英文中，administration一词，源于拉丁文Administare，含义是“执行事务”，也有管理的意思。资本主义国家建立以后，随着国家职能的不断扩大，管理的日趋繁杂，组织机构的日益增多，社会分工的逐步细密，以及行政在国家生活中作用的不扩大，行政活动便日益成为一种不完全等同于管理的具

有特定含义的社会活动。于是，各国的行政学学者对行政进行了广泛、深入的研究。对于什么是现代意义的行政，主要有以下两种看法：

一种是从政治的角度来解释行政。有的从国家政治权力的运用来说明什么是行政，如美国行政学家古德诺认为，“一切政治制度中只有两种基本职能，即国家意志的体现和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政”^③。也有的从“三权分立”的观点来解释行政，美国行政学家魏劳毕认为，“行政即为政府行政部门所管辖的事务”^④，他把行政看作是除立法、司法以外的国家行政部门的工作。

另一种是从管理的角度来解释行政。有的认为凡是国家的管理活动都属于行政；也有的认为任何处理公务的活动，以及为达到某种共同目的有组织的活动都是行政。如我国行政学家张金鉴认为，“所谓行政者，乃是一个团体或一个机关为达成其共同目的与任务时，若干人员以合作的努力与协调的活动，而推行的集体运作”^⑤；还有的认为行政是只限于国家机关的管理活动。

上述看法，为从不同角度全面理解现代意义的行政提供了许多有价值的见解。但行政的实践表明，对行政的上述解释，有的失之过窄，把该属于行政的内容没有概括进去；也有的失之过宽，没有能够分清主次，忽视了国家管理机关不同职能的分工，从而使之与整个政治活动相混淆。我们认为，所谓现代意义的行政，主要是指国家行政机关的管理活动，同时也包括与立法、司法以及政党机关相联系的那一部分管理活动。

管理是一个历史久远的、普遍的社会现象。自有人类以来便有管理。小到家庭、班组，大到单位、团体乃至整个国家，时时处处都存在管理。马克思说：“一切规模较大的社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥”，就像“一个乐队需要乐队指挥，就像在战场上不能缺少将军的命令一样。”^⑥马克思在这里

所说的“指挥”“命令”就是广义的管理。同时，马克思还揭示了管理产生于生产的社会性的本质，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区别。……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”^⑥。

根据马克思的上述论述，所谓管理，就是管理者按照一定的原则，运用管理手段，组织指挥和协调个人或集体的活动，以便高效率地达到预定目标的一种社会活动。

管理随着人类社会的产生而产生，同时也随着人类社会的发展而不断发展，其重要性也逐渐受到重视。自20世纪40年代中期到60年代末期的25年中，首先在美、英、日、苏等发达国家，而后遍及许多发展中国家，相继掀起了一股“管理学热”。在我国，管理有着悠久的历史，也不乏有关管理的精辟论述，但真正把管理当作一门科学加以研究和重视，则主要是自党的十一届三中全会以来。管理学适应社会主义现代化建设的需要，得到了迅速而蓬勃的发展。管理出速度，管理出质量，管理出效益，已日益成为人们的一种共识。

所谓行政管理，乃主要是指行政机关的管理活动，同时也包括与之相联系的立法、司法、政党机关的部分管理活动。它也可简称为行政。行政管理的一些分支如企业行政管理、教育行政管理、人事行政管理等，分别可简称为企业行政、教育行政、人事行政，亦可简称为企业管理、教育管理、人事管理。从这个意义上说，本书名为《当代中国教育行政管理》，亦可称为《当代中国教育行政》或《当代中国教育管理》。不过在全书行文中，一般很少再单提管理。

行政与管理的含义虽然相近，但从前面的分析中可以看出仍有差别。从范围来说，管理的范围要宽，而行政或行政管理的范

围要窄，行政管理只是诸多管理中的一种，从层次来说，行政或行政管理的层次较高，而管理的层次则有高有低。因为行政或行政管理是从政治分化出来的，是政治的分支，是国家权力行使过程的具体化。行政或行政管理总是在一定政治制度下进行的，因此，行政管理时时处处体现政治性，涉及组织、领导、计划、决策等内容较多，而管理虽然包括上述这些较高层次的方面，但同时还包括其他一些层次较低的方面，涉及技术、方法、程序的内容较多，既有政治性的，也有许多非政治性的。

二、教育行政的概念

同行政的概念长期以来存在不同看法一样，对于教育行政的概念，也是仁者见仁，智者见智。

（一）国外学者关于教育行政概念的不同观点

1. 教育行政领域划分论。即从行政的不同领域来加以划分。如日本学者相良惟一在所著《教育行政学》中指出：“教育行政是行政的一个部门，是关于教育的行政”^①。因为在日本的所谓行政，就是除立法、司法以外的全部公权作用，可以分为内务、外务、军务、财务、法务等，教育行政是属于内务行政的一部分。这种看法明确了教育行政在一般行政中的地位。

2. 贯彻意识形态论。即从意识形态角度提出问题。持这种观点的学者大都十分重视教育的公权作用，认为“教育行政是政权机关实施教育政策”^②，而教育政策则是政权机关“支持的教育理想”，这种教育理想“是指教育的目的和手段、内容和方法的整体而言”^③。因此，从教育理想到教育政策，一直到政权机关去实施这些教育理想和教育政策，都必须体现政权机关的意志，贯穿着某种意识形态，离开意识形态的教育行政是不可想象的。

3. 职能论。即从职能的角度提出问题。美国教育行政学家A·B·茂耶尔曼认为：“教育行政，就是在社会活动和公共活动的教育工作中指出目标，为实现这一目标准备必要的条件，

以促其完成”^⑩。这种看法偏重于教育行政的技术方面，视教育行政为给教育创造条件的工具，看到了问题的某些方面，却忽视了教育行政权力等主要方面。

4. 公权作用论。即从权力作用的角度提出问题。“教育行政就是具体实现教育政策上所规定的教育目的的一种国家作用”^⑪，“教育行政是在作为教育政策而制定的法律下，遵照法律的规定，具体的执行教育政策的一种公权作用”^⑫。这种看法强调教育行政是实现立法机关通过的法定的教育政策的公共权力作用，因此，只能把它看成是一种狭义的教育行政的定义。

(二) 国内学者关于教育行政概念的不同观点

国内学者大都认为教育行政的定义有狭义与广义之分，但在狭义与广义的定义中也各有不同看法。

狭义的教育行政定义主要有两种不同看法，第一种看法认为教育行政是指国家各级教育行政机关对教育事业的管理，不包括学校机关对教育的管理。这种看法虽然抓住了教育行政的主要方面，但忽略了教育行政的其他方面。学校行政管理的范围虽然主要在于学校内部，但它与国家各级教育行政机关有着十分密切的关系。国家各级教育行政机关有关教育的方针政策，都要作用于各级各类学校，各级各类学校都要贯彻执行国家教育行政机关所制定的教育方针政策。因此，学校行政不能排除在教育行政之外。第二种看法认为教育行政主要是学校内部教育管理的问题，把教育行政与学校行政等同起来，否定了国家各级教育行政机关及其它方面的教育管理活动。这种看法不符合我国的实际情况，显然有失偏颇。外国和有的地区的某些学者也持这种看法。这可能与这些学者所在国家或地区标榜国家不管教育，实行所谓“学校自治”有关。

广义的教育行政也有两种不同看法。第一种看法认为教育行政是指国家各级教育行政机关对教育事业的管理和学校行政对教

育的管理。我国早在三四十年代出版的《教育行政》等著作中，就将教育行政分为国家教育行政机关管理教育和学校行政机关管理学校两个部分。^①近年来出版的一些教育行政管理方面的书籍，也认为学校行政应当“包容”于国家教育行政之中。这一看法比较接近教育实际，但没有说明两者之间的关系和涉及其它方面的教育管理。第二种看法是根据马克思关于“行政是国家的管理活动”的论断，提出教育行政应指“整个国家管理教育的活动”。这种看法与所概括的教育行政范围较为全面，与所揭示的教育实际较为接近。但略嫌笼统，尚未反映出国家机关的不同职能分工以及政党机关对教育的管理活动。

我们认为，教育行政乃主要是指国家各级教育行政机关对教育的管理活动，同时也包括与之相联系的立法、司法、政党及其他行政机关的部分管理活动以及学校行政对学校的管理活动。国家各级教育行政机关对教育的管理活动是构成教育行政的主要组成部分。

国家各级教育行政机关对教育的管理活动之所以是构成教育行政的主要组成部分，这首先是由政府各行政机关的职能分工所决定的。根据国家组织法的规定，政府各行政机关均有其特定的主要职能。国家通过不同职能的行政机关，分别去实施政治、经济、军事、外交、文化、教育、体育、卫生等政务活动的管理。国家的某些综合行政机关，也要支持和部分地管理教育事业，但不是其主要职能。只有各级教育行政机关的主要职能，才是主管教育。教育行政机关以外的其他行政机关对教育的管理，当然也属于教育行政的范畴，但它对教育的管理要接受国家主管教育行政机关的指导和监督；而这些行政机关的主要职能也并非在于教育管理。

其次，国家行政机关的任务与立法、司法机关的任务不同。立法、司法机关虽然也有一部分非法定范围的行政活动，其中包

括教育的行政活动，从理论上也可以说这部分活动属于行政（包括教育行政）范围，但这只是立法、司法机关的与之相关的部分行政活动，而不是立法、司法机关的主要活动与任务。

再次，国家教育行政机关是代表国家行使权力，从宏观上管理教育，而学校则是贯彻执行教育行政机关所制定的教育路线及方针政策，从微观上管理教育。学校行政对学校的管理虽然也属于教育行政范畴，但与国家各级教育行政机关对教育的管理相比，则是一种指导与被指导、监督与被监督的关系。

最后，政党对教育的领导作用，需要按照法律程序、通过政府予以实施。“由于当今国家都是实行政党政治”，“政府实际上是由政党所控制和领导”^③，因此，政党对教育的领导作用不容忽视。但是政党对教育的领导的这种意志要经过法律程序转化到政府，然后通过政府予以实施。例如，中国共产党对我国教育的领导核心作用，就是通过我国的最高权力机关——全国人民代表大会及其常设机构人大常委会立法，然后由政府根据法律制订出有关教育的路线、方针政策予以实施。

第二节 教育行政学研究的对象、内容及特点

一、教育行政学研究的对象

每门学科都有其特定的研究对象。正如毛泽东同志所指出的：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门学科的对象。”^④教育行政学研究的就是存在于教育行政领域所特有的一种管理活动，因此，可以说教育行政学的研究对象就是教育行政活动或教育行政管理活动。国家教育行政管理活动主要有：制订并掌握教育的大政方针；草拟并贯彻教育基本法规和其它规章制度；制订并确定教育制度；组织教育行政机

构；统筹规划教育事业；指导、组织和协调教育工作；部署、指导教育改革；指导和推动思想政治教育、教学、科学研究、后勤以及师资、人事等管理工作；开展教育督导、教育评估等。教育行政学就是研究上述一系列教育活动及其规律的一门科学。教育行政学的基本任务是探索怎样根据国家的教育法律法规、教育路线及方针政策，运用管理原则，行使国家权力，通过计划、组织、指挥、协调、控制、监督等方式，合理利用人力、物力、财力，对教育工作进行科学管理，从而“创造一种比各个人活动力量要大的集体教育力量，以便高效率高质量地完成国家所规定的教育计划和教育任务。”^⑤

二、教育行政学研究的内容

教育行政学是一门实践性很强的新兴、交叉学科。教育行政学的学科体系正在形成之中，其研究内容主要有以下几个方面：

（一）教育行政学原理。教育行政学既是教育学的分支学科，又是行政学的分支学科，同时与政治学、管理学、社会学等都有密切关系。教育学、行政管理学都是教育行政学的基础理论，但是作为一门独立的学科，应当加强基本理论的研究，揭示教育行政管理活动的规律，努力建立教育行政学的理论体系。

（二）教育行政学史。研究教育行政学产生、发展的历史及其学说史。

（三）教育制度。研究教育制度的社会制约性、内容及其在教育行政管理中的地位和作用。

（四）教育行政组织。研究教育行政组织机构的性质、作用、组织结构、体制、种类以及组织建设原则等。国家教育行政组织机构是国家教育行政管理的主要组成部分，教育行政组织机构的正常运转及其效率，对发展教育事业关系极大。

（五）教育行政领导。研究教育行政领导管理体制，领导者的职责、素质、成员结构以及领导方式、方法。