



21世纪教育科学系列教材

➤ DANGDAI JIAOYU XINGZHENG YUANLI

当代教育行政原理

龚怡祖◎编著

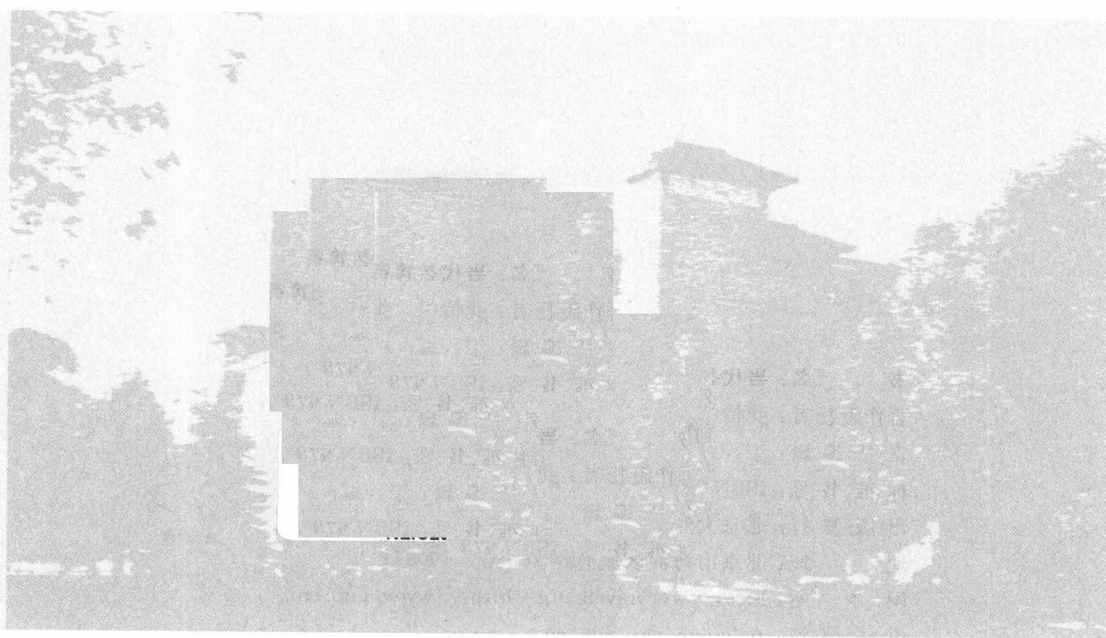


北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

◎ DANGDAI JIAOYU XINGZHENG YUANLI

当代教育行政原理

龚怡祖◎编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

当代教育行政原理/龚怡祖编著. —北京:北京大学出版社,2009.11
(21世纪教育科学系列教材)

ISBN 978-7-301-15888-3

I. 当… II. 龚… III. 教育行政—师范大学—教材 IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 173598 号

书 名:当代教育行政原理

著作责任者:龚怡祖 编著

责任编辑:于娜

标准书号:ISBN 978-7-301-15888-3/G·2683

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 站:<http://www.jycb.org> <http://www.pup.cn>

电子信箱:zyl@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767346 出版部 62754962

印 刷 者:北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者:新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 20.75 印张 380 千字

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

定 价:37.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:(010)62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

自序

“教育行政原理”(或“教育行政学”)是教育经济与管理专业的主干课程之一。当代教育行政管理涉及面广,性质复杂,影响广泛。与此相应,教育行政原理的教科书应当显示出较强的基础性、理论性和应用性,让学生有选择地接触本学科的前沿领域,掌握必要的专业知识与技能,避免陷入经院式的繁琐论证或从书本到书本的刻板研究。

教育行政原理应当兼顾相应专业的理论、技术、实践各个层面,其内容应当展现最基本的概念、范畴与原则,能够比较系统地介绍和解释政府以及其他教育行政主体对教育事务是如何实施行政管理的,为什么要这样进行管理,以及在实际生活中应当如何对教育行政制度的健全性、教育行政行为的规范性和教育行政结果的优劣性等基本理论与实践问题作出分析和判断,等等。这些原理还应当展现其一定的操作性和方法特征,不能写成像某些教材那样,完全以宏观分析和雄辩议论来说服人,让学生在一番激动之后,却发现自己并没有掌握多少实际有用的知识和技能。总之,原理性知识的功能在于提供一种具有凝聚力的系统性知识基础,能够用来指导在该领域从事管理活动的人员分析、判断、预测相关的事务,并引导其行动。

本书认为,教育行政原理作为一门课程,其学科定位应该是教育领域内的行政管理科学,其学科背景虽然跨越了教育科学、管理科学等多个领域,但是绝不能湮灭其学科本色,其重心必须放在行政科学上,其内容及体系必须能够与教育学、教育管理学、教育组织行为学等课程清晰地区分开来,避免与之纠缠不清。本书对教育行政原理的理论认识逻辑是这样的:教育行政原理的建构应当从厘定和分析教育行政活动的基本要素出发,而教育行政活动的基本要素包括教育行政目的、教育行政主体、教育行政客体、教育行政权力与职能、教育行政规范、教育行政资源与手段等范畴;其中,教育行政目的是教育行政的价值系统,教育行政主体是教育行政的组织系统,教育行政客体是教育行政的对象系统,教育行政权力与职能是教育行政的体制系统,教育行政规范是教育行政的操作系统,教育行政资源与手段是教育行政的中介系统。所谓教育行政原理,就是研究这些



基本要素的矛盾运动及其相互之间的复杂关系,并正确揭示蕴涵其中的现象、本质、过程、规律及一系列基本问题。本书的实际写作框架虽然没有完全照搬上述理论逻辑结构,但是在精神实质上,与它是保持高度一致的。

《当代教育行政原理》不仅应认真概括和总结转型时期我国教育行政管理活动的理论思考与实践经验,而且应当大力吸取这一领域里的有益的历史遗产,包括国外公共行政科学、教育行政科学的最新研究成果。当代世界各国的行政价值取向日益强调要在秩序、公平与自由之间建立起和谐关系,行政立法日益强调行政权利与权力结构的平衡原则,行政管理方式日益展现其多样化和灵活性特征,非强制性行政在现代行政法制建设中越来越受到重视,行政程序价值的地位日渐提升且日益呈现出法典化趋势,等等。这些重要的当代行政思想成果与实际发展趋势,都在本书里得到应有的反映。

本书共分为六章。就整体构思而言,本书既重视在一定深度上呈现与当代政策科学密切相关的教育政策分析内容(这是大部分教育经济与管理专业的研究生渴望了解而又常常感到头绪纷乱的学习内容),将其作为“重头戏”专设为一章,并按照独特角度进行分析;又尽可能做到比较扎实地讲解与教育行政原理、教育行政技术有关的大量“中性知识”。在全书的内容、体系、结构、立意、角度等安排方面,编著者根据自己对教育行政学科的理解作了一些与众不同的大胆尝试,尽量避免与已有的出版物相雷同。比如,本书跳出窠臼,在“教育行政体制”一章中设置“教育行政结构与关系”一节,用来分析教育行政体制所要处理的诸项基本关系,如教育行政与母行政的关系、教育行政上下级关系、教育行政同级关系、教育行政主体与相对方的关系、教育行政中的公法与私法关系,目的在于帮助学习者从整体上融会贯通地把握教育行政体制的原理。对于一般教科书较少给予关注的“教育行政组织”内容,本书却不惜力气,单辟一章专门加以考察;而对于其他教科书通常以独章方式来讲述的教育行政职能,本书却将其置于“教育行政体制”一章,作为其中一节来讲解。对于同类教科书绝少提及的“教育行政行为”概念范畴,本书给予高度重视,将其作为一把入门的钥匙,置于“教育行政过程”一章之首加以讲述。对于与教育决策有关的内容,本书则按照不同性质的决策关系和教学需要掰开,分别纳入“教育行政过程”(比如将教育行政立法看做是教育行政决策的组成部分)和“教育政策分析”两章去讲解。在教育行政法律部分,编著者经反复推敲斟酌,将该章命名为“教育行政与法”,决定从教育行政法治的整体视野切入,着眼于法理、法律关系、法律规范、法律体系等多个学理层面,帮助读者从不同角度去认识教育行政领域里的主要权利义务关系以及教育行政主体、教育行政行为的合法性、合理性等问题,其中有不少内容吸收了编

著者以及其他研究者这些年来在这一领域的最新研究成果。

本书在编著时有意识地吸收了一定的行政学、行政法学、政策分析学的原理和知识。这样做,对原先涉足这些领域不多而又恰恰想补充这方面知识的学习者,应该说是非常合适的。但也正因如此,编著者不建议那些在行政学、行政法学、政策分析学等方面已经打下较厚实基础的研究生将本书作为重点阅读教材。希望本书的上述苦心安排有助于为读者认识教育行政原理提供一些新的入门角度、理念和视界。如果学习者不怕吃苦,在阅读本书的同时,再选取几部体系、结构以及论述角度与本书各有不同的教材互为参照、互作比较,对于避开不同教材的死角,发现某些传统观察视角不曾注意到的“学科风景”,领略某些前期研究者不曾参透的学术奥妙,应该是有所裨益的。

编著者主观上希望做到:本书以介绍原理性知识为主,对事务性知识一概不予涉及,但是对实务性原理或技术,则有选择地加以介绍。在保证不遗漏基本问题和重要内容的前提下,凡是其他编著者已经详细、深入论述或介绍过的内容,本书大抵从略;而其他编著者不曾详细、深入论述或介绍过的内容,本书反而有可能重点加以阐述和分析。在著述风格上,编著者力求适当突出相关原理中的思想价值和研究性,以引起学习者进一步关注、思考本学科前沿领域纵深问题的兴趣。作为一本主要是供研究生使用的专业教材,本书中的引文与注释是全书内容和逻辑体系的重要组成部分,有些注释提供了相应的实例,它们是交代各种学术思想与观点来龙去脉的“金丝银线”——正是由于它们的存在,学术研究工作才具备了发展轨迹与可积累性。希望读者在阅读本书的时候,不要忽略了引文与注释的重要性。为了做到准确、规范和完整地呈现引文、注释及其相互关系,尤其是消除误将“转引”当“原引”的不良影响,编著者已经尽了较大努力,但不敢说已完全剔除了这类瑕疵。如果读者在本书中发现了这类问题,请向编著者指出,以便日后改进。

为了忠实贯彻上述编著意图,本书无论是在构思和搜集资料阶段,还是在具体撰写与修改阶段,乃至对引文标注规范的检查与核对,编著者都力求最大限度地做到亲力亲为,在吸收研究生参与撰写工作方面极其谨慎,全书只有“教育政策分析”一章采取了这种撰写方式。该章第一节由我本人撰写,第二节至第五节的主体结构及章节标题为我所拟定,具体内容则由我的研究生徐自强同志独立撰写,最后再由我修订。自强同志勤学好思,具有出色的思维品质、出众的学术领悟力和驾驭复杂学术问题的能力,是研究生中的佼佼者。他以饱满的热情和严谨的态度投入了这项工作,我对他的工作结果感到满意。



20 世纪 70 年代末,日本教育行政学者久下荣志郎在其《现代教育行政学》的序言中,第一句话就指出“教育行政学是一门新学科……作为一门学科,其发展还落后于其他领域,在学科体系上还有许多可争议之处”^①。时至今日,三十年过去了,教育行政学的发展状况似乎并未完全摆脱久下荣志郎所感慨的那种不成熟状态。作为本书的编著者,我十分清楚地知道,由于自己水平有限,本书必然也会存在“许多可争议之处”,我愿对此承担全部责任,并衷心期待同行对书中的问题和错误提出严厉批评与有益指正,以便在有机会再版时予以改进。

^① [日]久下荣志郎. 现代教育行政学[M]. 日本第一法规出版社,1979.



第一章 教育行政体制	1
第一节 教育行政权	2
一、教育行政权的性质、目的与特点	2
二、教育行政权的来源与设定	3
三、教育行政权的分类	5
四、教育行政权的分配	7
第二节 教育行政主体	12
一、教育行政主体的含义、资格与范围	12
二、教育行政主体的类型	14
三、教育行政主体的义务	18
第三节 教育行政职能	20
一、教育行政职能的分类	20
二、教育行政职能的履行方式与手段	25
三、教育行政职能的配置及其意义	28
四、教育行政职能的规范化	29
第四节 教育行政结构与关系	31
一、教育行政与母行政的结构关系	31
二、教育行政上下级结构关系	33
三、教育行政同级结构关系	36
四、教育行政主体与相对方结构关系	37
五、教育行政中的公法与私法结构关系	39
第五节 我国近代以来教育行政体制的形成与变革	41
一、我国近代教育行政体制的形成概略	41
二、我国教育行政体制的变革趋势	46
第二章 教育行政组织	53
第一节 教育行政组织概述	53
一、教育行政组织的相关概念	53



二、教育行政组织的性质	56
三、教育行政组织的设置	57
四、教育行政组织的职权	59
五、教育行政组织的一般特征	60
第二节 教育行政组织的类型	63
一、教育行政机关	63
二、其他类型教育行政组织	65
第三节 教育行政组织的管理	69
一、运作管理	69
二、编制管理	71
三、财政管理	73
四、人事管理	77
第四节 教育行政组织的改善与创新	81
一、教育行政组织理论的创新	82
二、教育行政组织社会身份的创新	83
三、教育行政组织形态再造的创新	84
四、教育行政组织运行机制的创新	86
五、教育行政组织服务职能的创新	87
六、教育行政组织行政程序的完善	88
七、教育行政组织内部管理的创新	89
八、教育行政组织问责管理制度的创新	90
第三章 教育行政过程	91
第一节 教育行政行为及其领域	91
一、教育行政行为概述	91
二、教育行政行为分类	93
三、教育行政行为的领域	99
第二节 教育行政决策	100
一、教育行政立法	100
二、教育行政决定	103
三、教育政策制定	104
第三节 教育行政执行	111
一、教育行政执行的主体	112
二、教育行政执行的对象	113
三、教育行政执行的内容	113

四、教育行政执行的依据	114
五、教育行政执行的要件	114
六、教育行政执行的种类	115
七、教育行政执行的效力	121
八、教育行政执行的制度保障	123
第四节 教育行政监督	125
一、教育行政监督的主体和对象	125
二、教育行政监督的内容及范围	125
三、教育行政监督的形式	126
四、教育行政责任的确定、追究及处置	132
五、教育行政监督体制的缺陷及其完善	134
六、我国教育行政监督的新课题	137
第四章 教育政策分析	138
第一节 教育政策概述	138
一、教育政策的定义	138
二、教育政策的本质	141
三、教育政策分析科学	143
第二节 文本分析：教育政策的现象形态	150
一、教育政策的现象形态	150
二、教育政策文本	151
三、教育政策文本的分析	157
第三节 过程分析：教育政策的实践形态	169
一、教育政策过程	170
二、教育政策过程的形式化分析	179
三、教育政策过程中的“策略空间”	183
第四节 价值分析：教育政策的本体形态	189
一、教育政策的本体形态	189
二、教育政策的价值分析	193
第五节 教育政策分析工具	201
一、教育政策分析工具的基本概念	201
二、教育政策分析工具的类型	202
第五章 教育行政与法	219
第一节 教育法律关系	219
一、教育法律关系的相关概念	220



二、教育法律关系的构成要素	222
三、教育法律关系的性质	223
四、教育法律关系的分类及体系	226
五、教育法律的地位归属	229
第二节 教育法律规范	230
一、教育法的表现形式	231
二、教育法律体系结构	235
三、教育行政法律规范	237
第三节 受教育权的行政法保护	244
一、受教育权概念	244
二、受教育权的立宪	247
三、受教育权的行政法保护	249
第四节 教育行政救济	256
一、教育行政救济的基本概念	256
二、教育行政救济制度的构成及内容	260
第五节 高校的法律地位与办学自主权	272
一、我国高校的法律地位	272
二、我国高校办学自主权的法律性质	277
三、高校法人得权过程与规权过程的统一	282
第六章 教育行政伦理	285
第一节 行政伦理概述	285
一、行政伦理研究的兴起	285
二、行政伦理概念	287
三、行政伦理责任	290
四、行政伦理冲突	291
五、实现行政伦理行为的方法论	293
第二节 教育行政伦理现象	297
一、教育行政伦理活动	297
二、教育行政伦理意识	300
三、教育行政伦理规范	304
参考文献	309
后记	322

第一章 教育行政体制

教育行政活动是国家管理教育事务的一种“国家的组织活动”，教育行政体制（education administration institution）是一个国家管理教育事业的组织体系和相关制度的总称，或如有的学者所言，“是国家管理教育的机构与国家管理教育的规范的统一体”^①。教育行政体制对教育行政主体的权力确立与责任划分、教育行政机构的设置及其与其他政府部门的关系、不同教育行政组织之间的关系等一系列基本制度作出规定，以便教育行政活动能够按照一定的组织形态、权力结构、工作制度以及人员编制来有效地运行。简单通俗地说，教育行政体制就是一个国家领导和管理教育的方式。

孙绵涛在其所主编的《教育行政学》里指出，应从教育行政的活动、体制、机制、观念四个方面去研究教育行政现象。^②在实际生活中，这四者是紧密联系在一起，而枢纽就是教育行政体制：教育行政体制既是教育行政观念的反射，又是教育行政活动的“脚本”，同时也包含着教育行政机制。

要理解教育行政体制，必须紧紧抓住它的核心元素和核心问题。教育行政体制的核心元素包括教育行政主体、教育行政权力、教育行政职能，教育行政体制的核心问题是主体、权力和职能以何种性质、形态及方式组合在一起，并据此展开教育行政活动。研究教育行政体制，首先要把这些基本问题和概念搞清楚。

教育行政体制是教育行政主体与教育行政规范的统一。其中，教育行政主体是教育行政体制赖以存在的组织载体，教育行政规范是教育行政主体赖以成立和活动的依据。教育行政主体在当代呈现出多样化趋势，教育行政规范包括教育法律、法规、规章、制度、政策等。

① 孙绵涛.论教育体制及其改革的基本内容[J].教育研究与实验,1992(4): 16-19.

② 孙绵涛.教育行政学[M].北京:高等教育出版社,2001: 15-17.



第一节 教育行政权

教育行政主体的一个典型特征是拥有教育行政权 (education administration power)。教育行政权是国家行政权的重要组成部分,是教育行政主体实施教育行政管理活动的资格及其职能。行政职权一般可分为固有权权和授予职权两大类,教育行政主体中的教育行政机关所拥有的职权属于固有权权,教育行政主体中的非行政机关组织经由行政授权或行政委托途径而获得的职权属于授予职权。

一、教育行政权的性质、目的与特点

(一) 教育行政权的性质

教育行政权是行政权的一种,行政权就其性质而言,是一种政治权力。关保英教授对行政权这样界定:“行政权是法律对其范围加以规定的国家管理职能,它以国家统治权为基础,以行政机关为主体,具有强烈的组织性能。”^① 应松年、薛刚凌教授对行政权的界定是:“行政权是指由国家或其他行政主体担当的执行法律,对行政事务主动、直接、连续、具体管理的权力,是国家权力的组成部分。”^② 上述看法的共同之处是,他们都肯定行政权具有国家权力性质。教育行政权具有行政权的性质,自然也具有国家权力性质;这种权力的行使行为具有从属性,必须接受全体社会成员的监督。

(二) 教育行政权的目 的

国家设置教育行政权的根本目的,是为了确保宪法所规定的政府负有公共教育义务和公民享有受教育权利的的制度能够实现。教育行政权由法律明确授予和设定,依照法定程序,在法律范围内行使。按照行政权的担当主体范围类推,教育行政权应该由相关政府部门及其他教育行政组织代为行使。教育行政主体在行使权力时,重视体现国家意志、贯彻国家的法规和政策。

教育行政权是对教育行政权力的整体抽象和概括,它有别于教育行政职权 (powers of office in educational administration)。教育行政职权通常指单个教育行政机关以及具体公务人员所承担的具体管理事务和具体权限,教育行政职权是教育行政权的具体化形态,而教育行政权是教育行政职权产生的基础。^③

① 关保英. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.

② 应松年, 薛刚凌. 论行政权[J]. 政法论坛(中国政法大学学报), 2001(4): 54-65.

③ 高家伟. 论行政职权[J]. 行政法学研究, 1996(3): 11-17.

（三）教育行政权的特点

1. 从公共行政权的属性角度去审视

教育行政权是公共行政权中的一部分，因此，可以透过公共行政权的属性特点来了解教育行政权。第一，公共行政权是整个国家权力的当然组成部分，由政府这种国家机构总体负责行使，因此它具有整体性；第二，公共行政权是对国家立法权和司法权以外的第三种公共权力的法律概括，因此它具有法定性；第三，划定公共行政权的着眼点是国家机构和国民全体，比较抽象，因此它具有抽象性；第四，行政主体与相对人之间的权利和义务是由法律预先确定的，是一种一方命令、一方服从的不平等关系，当事人没有自由选择的余地，就权力一方而言，它具有明显的单方意志性和强制性；第五，与权利所具有的自由处分性不同，国家机关不能对具有公共性的行政权进行自由处分，此即权力的“不可处分性”。

教育行政权作为一种公共行政权，同样完全具有上述整体性、法定性、抽象性、强制性、不可处分性的特点。

2. 从行政权与公民权的关系角度去审视

从行政权与公民权之间的对立统一关系出发，能够观察到教育行政权的另一些特点。首先，按照社会契约的思想，公民受教育权是教育行政权的目的，教育行政权是实现公民受教育权的手段，因此它具有服务性特点；其次，从法律性质来看，教育行政权是国家用来保障公民权利（受教育权）实现的一种公权力，因此它具有公共性特点；再次，教育行政权作为一种行政权，由于职权范围内存在自由裁量空间，而行政代理权又不存在任何竞争，垄断地位使其处于明显的优势，因而具有扩张性，且被认为是立法、行政、司法三权中最具有扩张性的。

为了避免教育行政权过度扩张而出现教育行政专横现象，防止教育行政权力成为凌驾于公民受教育权利之上的异己力量，往往需要对它加以控制、平衡和监督，以免它超出正常范围，由国家手段蜕变为国家目的、将对人民的服务转变为对人民的统治。

二、教育行政权的来源与设定

（一）教育行政权的来源

教育行政权源于国家教育权。国家教育权的形成，在中国可以追溯到古代官学，最早如西周时期的国学和乡学，其特点是国家直接管理教育和学校。西方在资本主义社会以前，受亚当·斯密所主张的“个人理性最大化”思想的影响，国家并不直接地管理教育，教育的权力主要存在于民间，即存在于家庭、



私人以及宗教团体的手中。近代以降,欧洲各国资本主义工商业逐步兴起,迫切要求普遍提高劳动者的受教育程度。大多数欧洲国家的政府认识到推进教育是推进工业化的前提,相继启动了教育国家化进程,即由法律规定政府对义务教育负有强制性责任,国家动用财政资金建立公共教育制度及其体系,向国民提供免费的初等教育,有些国家甚至包办了部分高等教育,同时加强对教育发展的监督和干预,教育事业迅速发展并随着教育普及化程度提高而逐步获得全民性。

在这一过程中,公民的受教育权发展成为公民基本权利的重要组成部分,教育权则发展成为民主国家的政府保障人民主权和公民权利的重要手段之一,在各国经由宪法、法律等途径而取得公权力的地位。所以,教育国家化实际上就是教育权国家化的进程,其本质是教育权从社会向政府转移、由私权向公权转变的过程。

后来,在各国推进政府职能转变和政府管理模式改革的过程中,为了提高教育行政效率和教育服务质量,也为了更好地发挥市场机制与非政府公共组织在教育领域里的作用,鼓励第三部门办学模式,又出现了教育权从高层向基层分散、从政府向社会回流的趋势,国家教育权中一部分权力被政府逐渐转移、委托给某些特殊的法人机构或教育团体如学校去行使,使它们也拥有了某些教育行政权力,成为相对独立于政府之外的另一类教育行政权力主体。

(二) 教育行政权的设定

1. 教育行政权设定的法定方式

行政权源于人民主权和公民权利,这从根本上决定了它必须合法地^①产生:即或由法律法规设定,或由有关机关依法授予。教育行政权设定的法律方式有两种:一种方式是在行政组织法中作原则性规定,然后在单行法律法规中对事权作具体的规定,这种设定方式简单明确,易于操作,日本主要采用此种设定方式;另一种方式是直接由单行法来规定教育行政权,如美国,采用这种设定方式必须确保每一类行政权的设定主体是单一的,否则就会导致权力设定陷入混乱,甚至相互冲突。

在目前阶段,我国行政主体的固有权职范围一般依据宪法、行政组织法和各级政府的“三定方案”(定职能、定机构、定编制)来确定。我国宪法和行政组织法规定了各级各类教育行政机关的职权划分及其职权范围,一些单行的教育法律、行政法规和地方性教育法规,也对教育行政机关的具体职权与编制加以规定。所以,目前我国教育行政权的设定是以上述第一种设定方式为主。

^① 哈贝马斯指出,“合法性的基础是同意”,是人民“对统治的同意”。参见:尤尔根·哈贝马斯,《合法化危机》[M],刘北成,曹卫东,译,上海:上海人民出版社,2000:102.

我国行政法治的起步较晚，面对着市场培育与发展、政府职能转变和国家干预主义并举的行政国家状态，所要完成的是一个与计划经济时代行政权无所不能的旧法体系断裂的进程。因此，从立法源头上完备行政权力的设定与行使条件、程序与救济方式，是完备行政法制的努力方向。

2. 教育行政权设定的技术原则

技术原则对于减少或避免权力配置中的随意化现象也是很重要的工具。

(1) 充分必要原则

即只在必要的情况下，法律才设定某项教育行政权；在行政不应干预或行政干预弊大于利的领域里，则不设立教育行政权。这样做，可以杜绝教育行政权力设定的主观性、随意性。

(2) 系统设定原则

每一种教育行政权在设定时，必须保证其归属主体、行使程序、责任及救济等基本环节不存在残缺现象。

(3) 要素齐备原则

对所设定的教育行政权，要具体明确其职权名称、职权归属、职权界限、职权（行使）方式、职权对象。

(4) 保障能动原则

保留教育行政主体一定的自由裁量权是必要的，但必须控制在合理范围之内，同时应保证行政相对方享有充分的救济手段。

(5) 价值权衡原则

设定教育行政权通常要从相对人权益、行政公平、行政效率等多个方面去综合考虑，化解公众的疑虑，并获取其持久的支持。

三、教育行政权的分类^①

概括地讲，教育行政权的构成包括政府及其他合法的教育行政主体依法举办和发展教育事业的权力，以及政府及其他合法的教育行政主体依法行使管理教育的权力。具体地看，这种权力则会因划分角度不同而具有不同的表现形式及内涵。

(一) 按教育行政权的内容划分

以教育行政权的内容为标准，可将教育行政权分为教育行政事权、教育财权和组织人事权等。教育行政事权是教育行政管辖事务范围的业务领导权，教

^① 本书对教育行政权的分类，参考了应松年、薛刚凌的观点。参见：应松年，薛刚凌，论行政权[J]，政法论坛（中国政法大学学报），2001（4）：54-65。



育财权是支配和使用财政性教育拨款、非财政性教育经费、教育事业收入等财力的权力，组织人事权是教育行政机关设置内部机构以及聘用工作人员的权力。

（二）按教育行政权的形式划分

以教育行政权的形式为标准，可将教育行政权分为教育行政立法权、教育行政调查权、教育行政许可权、教育行政处理权、教育行政处罚权、教育行政强制权、教育行政指导权等。有两点需要注意：一是教育行政立法权的实施结果是产生规范性文件，它们无论对相对人还是对教育行政机关都具有约束力；二是在普通法系国家，由于行政权原则上不允许包含行政强制权，因而不存在教育行政强制权。

（三）按教育行政权的性质划分

以教育行政权的性质为标准，可将教育行政权分为教育行政决定权、教育行政命令权、教育行政执行权、教育行政监督权和教育行政咨询权等。如果进一步归纳，这些权力又可划分为依法作出决定和采取措施的权力、对相对人行使权利和履行义务的情况进行检查监督的权力、为相对人提供指导和服务的权力。按教育行政权性质进行分类的意义，在于明确不同性质的教育行政权要由不同地位的教育行政机关承担。比如，教育行政咨询权一般不在行政官员手里，而是在由法律或法规指定的、由专家学者组成的专门组织手里。

（四）按教育行政权的作用范围划分

以教育行政权的作用范围为标准，可将教育行政权分为内部行政权与外部行政权。内部行政权主要作用于教育行政组织系统内部，如人事部门对公务员的管理、监察审计部门对行政机关的监督。外部行政权主要作用于相对人，如教育行政许可权、教育行政处罚权等。两种行政权的救济途径不相同，外部行政权的设定由于涉及公民的权益，一般需要有更严格的设定程序。

（五）按教育行政权受法律约束的程度划分

以法律对教育行政权的规范程度为标准，可将教育行政权分为羁束行政权和自由裁量行政权。羁束行政权是指严格受法律规范的行政权，行政机关在行使此类权力时没有选择决定的自由，如公立学校对受教育者的收费既不能多收，也不能少收，必须按照规定去执行。自由裁量行政权是指法律规定了行使权力的标准、范围、幅度，教育行政机关在这些标准、范围、幅度内，拥有可以自由进行选择或者根据自己的最佳判断而采取行动的权力。比如，某地方教育局根据当地小学生源减少的情况，可以决定对两所小学予以合并，也可以决定对三所小学予以合并。