

周在人 魏所康 主编

教育行政学

南京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育行政学 / 周在人, 魏所康主编. - 南京: 南京
师范大学出版社, 1999. 10 重印

ISBN 7-81047-066-3/G·41

I. 教… II. ①周… ②魏… III. 教育行政-理
论-师范教育-自学考试-教材 IV. G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 64127 号

南京师范大学出版社出版发行

(江苏省南京市宁海路 122 号 邮编 210097)

江苏省新华书店经销

武进第三印刷有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11 字数 260 千

1996 年 10 月第 1 版 2002 年 6 月第 4 次印刷

印数 13001-15000 册

定价: 15.00 元

(南京师大版图书若有印、装错误可向承印厂退换)

前 言

根据国家教委教师(1992)5号文件精神,江苏省教委决定自1993年起开设中小学教师自学考试系列,以加快中小学教师队伍的培训步伐,提高中小学教师队伍的思想素质和业务素质。本书是为我省中小学教师自学考试教育管理专业(本科)而编写的。它既是教育管理专业自学考试的指定教材,也可作为教育管理专业学历培训的使用教材,并适合各级教育行政部门和学校管理人员自学进修。

教育行政是国家的一种专业行政。教育行政学以教育行政管理活动为研究对象,以揭示教育行政管理活动的规律为目的,用以指导教育行政实践,提高教育行政效率。在本书编写过程中,我们吸收了国内外管理学、行政学和教育行政学的许多精辟之论,吸收了改革开放以来我国教育体制改革,特别是教育行政体制改革的新鲜经验,从结构体系、基本内容到理论阐述都进行了一些探索和创新。全书注意了理论与实际、历史与现实、中国和外国、静态与动态等方面的结合,力图使本书既通俗易懂地介绍教育行政学的基本知识,又有一定的开拓性和理论深度。

本书由周在人、魏所康主持编写并统稿。参加编写的有:周在人(第一章、第十一章、第十三章),魏所康(第十章、第十四章、第十五章),刘吾驹(第二章、第五章、第十二章),辜伟节(第三章、第九章),陈家颐(第四章、第七章),严仲清(第六章、第八章)。

本书在编写过程中,参考、引用、融合了众多专家学者的有关研究成果,特在书末开列主要参考书目,一为学习者提供有关

书目索引，二是借此向著述作者表示诚挚的谢意。本书的编辑出版，得到了南京师范大学出版社的大力支持，在此我们一并表示感谢。

教育行政学是一门新兴学科和交叉学科，由于编者学识水平有限，加之编写时间较短，疏漏和谬误之处在所难免，恳请专家、学者、同行们不吝赐教。

编 者

1996 年 6 月

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
第一节 教育行政学的研究对象	1
一、教育行政的概念	1
二、教育行政学的研究对象和基本内容	4
三、教育行政学的特点	6
第二节 教育行政学的产生和发展	7
一、教育行政学产生的历史条件	7
二、教育行政学产生和发展的理论源流	9
三、我国教育行政学的建立和发展	16
第三节 学习和研究教育行政学的意义及方法	20
一、学习和研究教育行政学的意义	20
二、教育行政学的研究方法	23
第二章 教育行政组织	27
第一节 教育行政组织概述	27
一、组织与教育行政组织	27
二、教育行政体制	29
三、教育行政机关	32
第二节 教育行政组织的设置	33
一、目标明确, 依法组建	33
二、集中统一, 适度分权	34
三、分工协作, 权责一致	35
四、层次合理, 跨度适当	36

五、相对稳定, 适应发展	38
六、精简机构, 提高效率	38
第三节 我国教育行政组织系统	39
一、我国教育行政组织的历史演变	39
二、我国现行教育行政组织体系	43
第三章 教育行政人员	50
第一节 我国教育行政人员队伍建设	50
一、我国教育行政人员的地位和作用	50
二、我国教育行政人员队伍建设的目标要求	52
第二节 教育行政人员的素质要求和基本职责	53
一、教育行政人员的素质要求	53
二、教育行政人员的基本职责	55
第三节 建立教育公务员制度的重要意义和实施办法	57
一、建立教育公务员制度的重要意义	57
二、实施教育公务员制度的基本要求和具体方法	59
第四章 教育行政法制	64
第一节 教育行政法制概述	64
一、教育行政法制的概念与基本要求	64
二、教育的行政管理与法律管理	66
三、教育行政法制的意义	67
第二节 我国教育法规体系	70
一、宪法	70
二、法律	71
三、行政法规	71
四、部门规章	72
五、地方性法规	72
六、地方政府规章	72
第三节 教育行政管理的法律形式	73

一、教育行政管理的法律形式、准法律形式与非法律形式	73
二、教育行政管理的法律行为	74
第四节 教育行政法制化	79
一、教育行政法制化的特征	80
二、教育行政法制化的要求	81
三、实现教育行政法制化的途径	83
第五章 教育行政手段与技术	88
第一节 教育行政手段	88
一、法规手段	88
二、行政手段	89
三、经济手段	90
四、思想政治教育手段	91
第二节 教育行政技术	92
一、行政运筹技术	93
二、信息管理技术	96
三、网络计划技术	99
第三节 办公自动化	103
一、办公自动化概述	103
二、办公自动化系统结构	105
三、办公自动化系统常用设备	106
四、办公自动化建设的两个问题	107
第六章 教育行政决策	109
第一节 教育行政决策的含义和特征	109
一、教育行政决策的含义	109
二、教育行政决策的特征	111
第二节 教育行政决策的原则和分类	112
一、教育行政决策的原则	112

二、教育行政决策的分类·····	114
第三节 教育行政决策的程序和方法·····	117
一、教育行政决策的程序·····	117
二、教育行政决策的方法·····	122
第七章 教育行政执行·····	127
第一节 教育行政执行概述·····	127
一、教育行政执行的含义·····	127
二、教育行政执行的意义·····	128
第二节 教育行政执行的准备·····	129
一、教育行政执行的思想准备·····	129
二、教育行政执行的组织准备·····	131
三、教育行政执行的技术准备·····	133
第三节 教育行政执行的指挥与控制·····	134
一、教育行政执行的指挥·····	134
二、教育行政执行的控制·····	136
第四节 教育行政执行的沟通与协调·····	139
一、教育行政执行的沟通·····	139
二、教育行政执行的协调·····	142
第五节 教育行政执行的总结与评价·····	144
一、总结与评价的目的·····	144
二、总结与评价的内容·····	144
三、总结与评价的步骤·····	146
第八章 教育行政监督·····	147
第一节 教育行政监督概述·····	147
一、教育行政监督的概念·····	147
二、教育行政监督的作用·····	148
三、教育行政监督的体系·····	150
第二节 教育督导工作·····	154

一、教育督导的含义和意义	154
二、教育督导机构和督导人员	156
三、教育督导的对象和组织实施	160
四、教育督导的基本原则	162
第三节 教育审计工作	164
一、教育审计的含义	164
二、教育审计的任务	165
三、教育审计的职能	166
四、教育审计的对象	168
五、教育审计的方法	171
第九章 教育人事行政	173
第一节 教育人事行政的意义	173
一、教育人事行政的含义	173
二、教育人事行政的意义	174
第二节 教育人员的任用	175
一、教育人员任用的意义	175
二、教育人员任用的一般要求	176
三、教育人员任用的基本方式	179
第三节 教育人员的培训	181
一、教育人员培训的意义	181
二、教育人员培训的要求	182
三、教育人员培训的方式	183
第四节 教育人员的考核	184
一、教育人员考核的意义	184
二、教育人员考核的要求	185
三、教育人员考核的内容	186
四、教育人员考核的方法	187
第五节 教育人员的奖惩	188

一、奖惩教育人员的意义·····	188
二、奖惩教育人员的原则·····	189
三、奖惩教育人员的条件和方式·····	189
第十章 教育计划行政·····	192
第一节 教育事业发展规划概述·····	192
一、教育事业发展规划的含义·····	192
二、教育事业发展规划的分类·····	193
三、教育事业发展规划的内容·····	194
四、教育事业发展规划的作用·····	195
第二节 编制教育事业发展规划的依据和原则·····	196
一、编制教育事业发展规划的依据·····	196
二、编制教育事业发展规划的原则·····	197
三、教育事业发展规划必须搞好综合平衡·····	199
第三节 编制教育事业发展规划的程序和方法·····	200
一、现状调查·····	200
二、趋势预测·····	202
三、编制规划·····	205
第四节 教育事业发展规划的实施·····	206
一、教育事业发展规划的落实·····	207
二、教育事业发展规划的执行·····	208
三、执行教育事业发展规划的总结·····	209
第十一章 教育财务行政·····	211
第一节 教育财务行政概述·····	211
一、教育财务行政的概念·····	211
二、教育财务行政的任务·····	212
三、教育财务行政的作用·····	214
第二节 教育经费的筹措与分配·····	215
一、教育经费的含义·····	215

二、教育经费的筹措·····	216
三、教育经费的分配·····	219
第三节 教育经费的使用与管理·····	225
一、我国教育经费管理体制的演变·····	225
二、教育经费的使用·····	228
三、教育经费的管理·····	231
第四节 教育投资内部效率的评估·····	236
一、教育投资内部效率的概念·····	236
二、研究提高教育投资内部效率的意义·····	238
三、教育投资内部效率的指标·····	239
第十二章 教育物材行政·····	244
第一节 教育物材行政概述·····	244
一、教育物材与教育物材行政·····	244
二、教育物材行政的主要职能与对象·····	244
第二节 校舍建设和管理·····	246
一、制定校舍建设规划·····	246
二、确定校舍标准·····	248
三、校舍的管理与维护·····	259
第三节 学校设备的配置和管理·····	261
一、教学设备的标准和要求·····	261
二、学校设备的管理·····	264
第十三章 教育教学行政·····	267
第一节 教育教学行政概述·····	267
一、教育教学行政的含义和意义·····	267
二、教育教学行政的任务·····	269
第二节 教育课程管理·····	271
一、教育课程的含义·····	271
二、教育课程的编订和颁行·····	271

三、教育课程的标准·····	273
四、中小学课程(教学)计划·····	274
五、中小学教学大纲·····	276
六、中小学教科书·····	277
第三节 招生考试管理·····	279
一、招生工作管理·····	279
二、考试工作管理·····	284
第四节 教育科研管理·····	287
一、教育科研的意义和指导思想·····	287
二、教育科学研究机构和学术团体·····	292
三、教育科研管理工作·····	295
第十四章 国外教育行政体制比较·····	301
第一节 国外教育行政体制的基本类型·····	301
一、中央集权型教育行政体制·····	302
二、地方分权型教育行政体制·····	303
三、中央集权和地方分权结合型教育行政体制·····	303
第二节 美、法、日三国的教育行政体制·····	304
一、美国的教育行政体制·····	304
二、法国的教育行政体制·····	306
三、日本的教育行政体制·····	309
第三节 国外教育行政体制改革的动向和趋势·····	311
一、集权与分权的关系·····	311
二、主渠道与多渠道的关系·····	314
三、多样性与统一性的关系·····	316
第十五章 我国教育行政体制改革·····	318
第一节 我国教育行政体制概述·····	318
一、我国现行教育行政体制的形成和发展·····	318
二、我国现行教育行政体制的基本特征·····	320

三、我国现行教育行政体制的主要问题·····	321
第二节 教育行政体制改革的基本目标·····	322
一、逐步推进教育行政管理的科学化·····	323
二、逐步推进教育行政管理的法制化·····	324
三、逐步推进教育行政管理的现代化·····	324
第三节 教育行政体制改革的主要任务·····	325
一、划分明确各级政府管理教育的职能·····	326
二、科学设置教育行政组织机构·····	329
三、转变教育行政职能·····	331
主要参考文献·····	335

第一章 绪 论

教育行政学是一门研究教育行政领导和管理活动规律的科学。认真学习和研究教育行政学的基本理论,对于我国教育改革和发展,实现教育管理现代化具有重要意义。本章主要阐明教育行政学的研究对象、基本内容和特点,介绍教育行政学产生和发展的理论渊源及其发展阶段,明确学习和研究教育行政学的意义与方法。

第一节 教育行政学的研究对象

一、教育行政的概念

1. 行政的含义

“行政”一词,我国古已有之。早在距今两千多年前春秋时期撰写的《左传》一书中,就有“行其政事”,“行其政令”的记载。在《纲鉴易知录》这部编年史中,也有“召公、周公二相行政”的记载。这里所说的“行政”是指管理国家的政务,即掌管国家朝政大事。在国外,古希腊的亚里士多德也在类似的意思上使用过“行政”一词。

现代意义上的行政,人们从不同角度赋予它不同的含义,主要有三种观点:一是从三权分立的角度来理解行政,认为国家权力可以分为立法、司法和行政。所谓行政就是政府行政机关的政务活动。这种把立法、司法机关的活动排除在外的解释,是一种狭义的行政概念。二是从行政与政治分离的角度来理解行政,认

为一切政治制度只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。而政治是国家意志的表现，行政则是国家意志的执行。三是从管理功能的角度来理解行政，认为一切管理都是行政，只是区分“公共行政”和“私人行政”而已。上述三种观点，各有其合理成份，也有其片面性。事实上，“三权”不能完全分立，相互渗透的现象十分普遍。政治与行政虽有不同，但是二者也是不能完全分离的。把一切管理活动都视为行政，容易混淆行政管理与其它管理的界限。行政的本义是行使国家权力的活动，凡不属于行使国家权力的管理，应不属于行政的范围。

那么，究竟什么是行政呢？马克思在论及资本主义国家行政机关的作用时指出：“行政是国家的组织活动。”^① 国际通用的《社会科学大辞典》解释：“行政是国家事务的管理。”这里都明确指出行政是“国家”的活动。按照马克思主义的观点，国家是阶级矛盾不可调和的产物，国家的活动具有阶级的性质。行政作为国家的重要职能之一，同国家政权直接联系，体现统治阶级的意志，主要通过国家行政机关行使国家赋予的权力，依法对国家事务进行管理。因此，行政的主体是国家，而不是一般社会组织。由此，我们对“行政”一词可以理解为“国家事务的管理活动”。

在现实生活中，人们使用“行政”一词具有复杂性。从狭义上说，行政是由政府机关承担的国家职能活动。从广义上说，还包括其它社会组织的事务管理活动。在行政学和教育行政学中，主要是从狭义上使用“行政”一词的。

2. 教育行政的含义

什么是教育行政？在教育行政的理论研究中，由于学者对教育行政的理解和研究方向不同，就对教育行政下了不同的定义，形

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社，1956年版，第479页。

成了不同的流派和观点。^①有的从行政领域区分的角度，认为教育行政是行政的一个部门，是关于教育的行政；有的从职能的角度，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，并为实现这一目标准备必要的条件，以促进其实现；有的强调意识形态，认为教育行政就是政权机关实施教育政策，而教育政策又是政权支持的教育观念（这里所说的教育观念，是指教育的目的和手段，以及内容和方法的总体），因而是“贯穿着某种意识形态”；还有的强调教育行政的公共权力作用，认为教育行政是按照法律规定的教育政策，具体地执行教育政策的一种公共权力活动。以上几种观点基本上可以分为两类：一类是强调教育行政的权力性和意志性；一类是强调教育行政职能的服务性和技术性。这些观点并不是对立的，各有内涵，但也各有偏颇，存在不足之处。随着现代教育行政组织的扩大及其职能与作用的多样化，对教育行政的概念需要进一步探讨，从而全面地把握组织和职能的现代教育行政概念。

在我国，教育行政是国家行政的重要组成部分，是国家教育行政机关为实现教育目的，使全民教育有组织、有体系地展开，依法对各类教育事业和所属教育机构进行经济而有效的领导和管理活动。具体地说，教育行政的含义包括以下几点：

(1) 教育行政是国家的一种专业行政，不同于一级政府的“一般行政”或“普通行政”。作为国家一级管理机关的政府，其职权由宪法规定，在它所管辖的行政区域内统一领导各种职能机关的工作，其行政活动带有全面性和综合性。专业行政是指一级政府领导下的职能机关，按照有关法律或行政管理法规的规定，负责组织和管理某一方面的行政事务，其行政活动带有局限性。如工

^① 参见〔日〕久下荣志郎等著，李兆田等译《现代教育行政学》，教育科学出版社，1981年版，第11至12页。