



瞿葆奎 主 编

吕 达 副主编

教育科学分支学科丛书

JIAOYU KEXUE FENZHI XUEKE CONGSHU

9

教育行政学

JIAOYU XINGZHENGXUE

吴志宏◎著



PEOPLE'S
EDUCATION
PRESS

人民教育出版社



瞿葆奎 主 编

吕 达 副主编

教育科学分支学科丛书

JIAOYU KEXUE FENZHI XUEKE CONGSHU

9

教育行政学

JIAOYU XINGZHENGXUE

吴志宏◎著



PEOPLE'S
EDUCATION
PRESS

人民教育出版社

·北京·

图书在版编目(CIP)数据

教育行政学/吴志宏著. —北京:人民教育出版社, 2014. 4

(教育科学分支学科丛书: 函装典藏版/瞿葆奎主编)

ISBN 978 - 7 - 107 - 25965 - 4

I. ①教… II. ①吴… III. ①教育行政 IV. ①G46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 051354 号

人民教育出版社 出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

北京天宇星印刷厂印装 全国新华书店经销

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

开本: 890 毫米×1 240 毫米 1/32 印张: 11.375 字数: 289 千字

著作权所有·请勿擅用本书制作各类出版物·违者必究

如发现印、装质量问题,影响阅读,请与本社出版科联系调换。

(联系地址:北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编:100081)

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 教育行政的含义、功能和特点	(1)
一、什么是行政	(1)
二、什么是教育行政	(4)
三、教育行政的功能	(7)
四、教育行政的特点	(9)
第二节 教育行政研究	(12)
一、教育行政研究的特性	(12)
二、教育行政研究的主要内容	(13)
三、教育行政研究的类型	(15)
四、教育行政研究的方法	(16)
第三节 教育行政学概述	(19)
一、教育行政学的研究对象和学科性质	(19)
二、教育行政学的产生年代	(20)
三、教育行政学的学科体系	(24)
四、我国教育行政学的研究历史	(26)
第二章 管理思想的演变和教育行政管理	(30)
第一节 早期的管理思想与学校教育	(30)
一、我国古代的管理记载	(30)
二、古代希腊和罗马时期的管理	(31)

三、天主教会	(32)
四、理财家	(32)
第二节 管理思想的演变	(33)
一、古典管理理论	(34)
二、人际关系运动	(40)
三、行为科学	(43)
第三节 管理理论对教育管理实践及研究的影响	(47)
一、教育管理中的效率崇拜	(47)
二、学校中的民主管理	(50)
三、教育行政研究的新视野	(51)
第三章 教育行政体制和教育行政机构	(54)
第一节 两种基本的教育行政体制	(54)
一、含义和类型	(54)
二、中央集权制	(55)
三、地方分权制	(58)
四、集权与分权的周期性变革	(62)
第二节 我国教育行政体制及其改革	(64)
一、我国现行教育行政体制的性质	(64)
二、改革的必要性	(65)
三、中央与地方教育事权的认定	(66)
四、条条领导为主还是块块领导为主	(68)
五、教育行政管理体制改革与教育财政	(69)
六、变革并不能解决所有教育问题	(70)
第三节 教育行政机构的设置	(71)
一、中央教育部	(72)
二、地方教育行政机构	(74)
三、我国的教育行政机构设置	(76)

四、教育行政机构大型化趋势	(78)
第四节 教育行政机构的改革	(80)
一、为什么要进行机构改革	(80)
二、什么时候进行改革	(82)
三、改革的主要内容	(83)
四、改革的理论模式和策略	(87)
第四章 教育组织及其管理过程和原则	(92)
第一节 组织和学校组织	(92)
一、关于组织的认识	(92)
二、组织分类	(93)
三、学校组织的基本性质	(97)
四、学校组织的意义	(98)
第二节 科层制和学校组织	(100)
一、古典管理理论在学校中的应用	(100)
二、学校是否为科层制组织	(101)
三、松散结合系统	(103)
四、理性组织的局限性	(104)
第三节 从社会—开放系统的角度看学校	(106)
一、学校是一个社会系统	(107)
二、学校是一个开放的系统	(112)
第四节 学校管理过程	(116)
一、管理过程的要素	(116)
二、学校管理过程的环节	(117)
三、完美的设计和实际的距离	(119)
四、管理过程的垃圾箱模式	(120)
第五节 学校管理原则	(122)
一、有关学校管理原则的论述	(122)

二、不要迷信原则·····	(122)
三、有选择地谨慎地借鉴和利用原则·····	(124)
第五章 教育行政领导·····	(128)
第一节 领导与领导科学·····	(128)
一、什么是领导·····	(128)
二、领导科学·····	(129)
第二节 领导问题的理论研究·····	(131)
一、领导特质理论·····	(131)
二、领导风格类型理论·····	(133)
三、领导行为理论·····	(135)
第三节 权变理论·····	(140)
一、菲德勒的领导权变理论·····	(140)
二、通路—目标理论·····	(143)
三、领导生命周期理论·····	(143)
第四节 教育领导者·····	(145)
一、领导哲学·····	(145)
二、教育领导者的权威·····	(149)
三、教育领导行为·····	(152)
四、教育领导者的领导风格·····	(154)
五、校长学·····	(156)
六、校长负责制·····	(158)
七、校长的领导艺术·····	(162)
八、规章制度和学校领导·····	(165)
第五节 领导者的教育·····	(168)
一、教育行政人员专业化·····	(168)
二、教育领导者的知识结构·····	(169)
三、教育领导者的在职培训·····	(172)

第六章 组织行为研究和教育行政	(175)
第一节 决策	(175)
一、关于决策过程的理论模式	(175)
二、参与决策	(179)
三、认可区模式及其在学校中的应用	(181)
四、参与决策过程中领导者的责任	(183)
第二节 沟通	(184)
一、沟通在教育行政工作中的意义	(184)
二、有关沟通的一些理论研究	(186)
三、有效沟通的原则	(188)
四、克服沟通障碍,提高教育行政效率	(189)
第三节 激励	(191)
一、激励的作用	(191)
二、激励过程和需要层次	(192)
三、赫茨伯格的双因素理论	(195)
四、激励理论在教育管理中的应用	(199)
第七章 教育政策	(201)
第一节 教育政策概述	(201)
一、政策和教育政策	(201)
二、教育政策的特性	(203)
三、教育政策领域最为关注的问题	(205)
第二节 教育政策的制定	(207)
一、影响教育政策制定的因素	(208)
二、教育政策的种类和制定机关	(210)
三、教育政策制定的模式	(211)
四、教育政策制定的程序	(215)

第三节 教育政策的实施	(217)
一、影响教育政策实施的因素	(217)
二、关于政策实施过程的理论分析	(220)
三、教育政策实施中经常遇到的问题	(222)
第四节 我国现阶段部分教育政策分析	(224)
一、教育方针	(225)
二、确保教育事业优先发展	(225)
三、增加教育投入	(227)
四、普及义务教育	(228)
五、改革教育体制	(228)
六、多种形式办学	(229)
七、发展高等教育	(229)
八、发展职业技术教育和成人教育	(230)
九、提高教师社会地位和待遇	(230)
十、发展少数民族教育和残疾人教育	(231)
第八章 教育法制	(232)
第一节 教育立法	(232)
一、一些基本概念的界定	(232)
二、教育立法为什么能兴起	(233)
三、教育立法的意义及局限	(235)
四、教育立法的历史演变	(237)
五、我国现行教育立法体制	(241)
六、教育法的种类和立法原则	(242)
第二节 教育执法	(243)
一、教育执法的含义、性质、内容和作用	(243)
二、教育执法的效力原则	(245)
三、教育执法过程中权利和义务关系的认定	(246)

四、对违反教育法律行为的处理·····	(247)
五、影响教育执法效果的因素·····	(251)
第三节 完善我国教育法制工作的思考·····	(255)
一、进一步健全我国的教育法体系·····	(255)
二、重视对教育立法技术的研究·····	(255)
三、进一步提倡司法介入·····	(256)
四、开展国外教育司法判例的研究·····	(257)
第九章 教育人事行政·····	(258)
第一节 人事行政的含义·····	(258)
第二节 教师的工作性质和专业地位·····	(260)
一、教师的工作性质·····	(260)
二、教师的专业地位·····	(263)
三、教育专业人员与教育行政管理人员之间的关系 ·····	(265)
第三节 教师人事行政业务·····	(268)
一、资格审定·····	(268)
二、录用·····	(270)
三、聘任·····	(271)
四、考核·····	(271)
五、奖惩·····	(272)
六、工资·····	(273)
七、辞退·····	(275)
八、劳保福利·····	(276)
九、退休·····	(277)
第四节 教师的培训·····	(278)
一、教师的职前训练·····	(279)
二、教师在职培训制度的兴起·····	(280)

三、教师在职培训的一般模式及其局限性·····	(281)
四、教师在职培训的改进·····	(281)
五、提高教师在职培训的效果·····	(282)
第十章 教学行政 ·····	(285)
第一节 教学内容行政 ·····	(285)
一、教学内容的含义·····	(285)
二、教学内容的管理体制·····	(286)
三、课程体制的改革·····	(288)
第二节 教学组织行政 ·····	(290)
一、教学管理组织系统的构建·····	(291)
二、教学手段的设计·····	(292)
三、教务行政·····	(295)
第三节 教学视导 ·····	(299)
一、教学视导的含义·····	(299)
二、教学视导的模式·····	(300)
第四节 教学评价 ·····	(304)
一、教学评价的特性和意义·····	(304)
二、教学评价的指标体系·····	(305)
三、评价计划的制订·····	(310)
四、定量评价和定性评价·····	(312)
五、形成性评价和终结性评价·····	(313)
六、提高教学评价的质量·····	(314)
第十一章 教育财务行政 ·····	(317)
第一节 教育经费的筹措 ·····	(318)
一、现代教育财政的起源·····	(318)
二、政府为什么要为教育筹措经费·····	(319)

三、教育经费筹措的来源·····	(322)
四、教育经费筹措的方式·····	(324)
五、教育经费筹措中的负担结构·····	(325)
六、提高教育经费的筹措能力·····	(327)
第二节 教育经费的分配·····	(329)
一、为什么要研究教育经费分配问题·····	(329)
二、教育经费的分配原则·····	(330)
三、教育经费的分配方式·····	(332)
四、教育经费合理分配的研究·····	(333)
第三节 教育经费的使用和管理·····	(336)
一、教育经费使用和管理的基本原则·····	(336)
二、教育经费管理体制及其演变·····	(337)
三、教育财务管理的过程·····	(340)
四、教育经费预算单列·····	(343)
五、重视对教育成本的分析和研究·····	(344)
主要参考文献·····	(346)

第一章 导 论

什么是教育行政？它的性质、功能和特点是什么？怎样对它进行研究？教育行政学作为一门学科是如何发展的？了解这些问题，对于认识教育行政现象和教育行政管理活动至关重要。本章作为全书的入门，将围绕上述问题作简要论述。

第一节 教育行政的含义、功能和特点

一、什么是行政

要了解什么是教育行政，有必要先了解什么是行政。不过，要真正弄清楚什么是行政并不容易，因为迄今为止，学者们对“行政”一词的含义并无一致的认识。

“行政”一词，从字面上理解，“政”是“政务”“众人之事”，“行”是“推行”或“管理”，连起来就是推行、管理政务或众人之事。我国古代就有“行其政事”“行其政令”之说。在英语中，行政为 administration，该词源于拉丁文 administrare，是指治理、管理事务的意思，故有些国际辞典把行政解释为“国家事务的管理”^①。可见，关于行政的最一般的解释，是指政府事务的管理和指导。

然而，笼统地谈国家事务的管理，似乎还不足以反映行政的根本特性，因为管理国家事务，既涉及制定政策、法律，又涉及执行

^① 孙荣等编著：《行政管理学概论》，同济大学出版社1988年版，第2页。

政策和法律，行政到底是指其中哪一部分呢？鉴于此，有的研究者主张将行政与政治区分开来，如美国行政学家古德诺（F. J. Goodnow）很早就说过这样的话：政府具有两种性质截然不同的功能，一种是“政治”功能，另一种是“行政”功能。“政治与政策或国家意志的表达有关，行政则与这些政策的执行有关。”^①黑格尔也表达过类似的观点：“执行和实施国王的决定，一般说来就是贯彻和维护已经决定了的东西，及现行的法律、制度和公益设施，等等，这和作决定这件事本身是不同的。这种使特殊从属于普遍的事务由行政权来执行。”^②这种将行政限定在执行政策、法律范围内的观点，虽然代表了一家之说，但遭到一些学者的质疑：难道行政活动中就只有执行，没有决策？事实上，任何一个行政机关行使管理权力时都存在着决策活动，只是决策的层次、范围、效力等级不同罢了。因而这些学者主张，行政既是国家意志的执行，同时也是国家意志的表达。在行政活动中，行政机关同时履行着执行职能、准立法职能、准司法职能等多种职能，故将行政与政治简单地分离开来并不妥当。^③

不管是把行政理解成国家事务的管理也好，或把行政理解成国家意志、政策的执行也好，两种解释都把行政看得层次非常高，唯有国家机关才能去做。这样看待行政，其实是想把行政与通常所说的管理工作区别开来，并暗示行政在层次上要高于管理。正如有的研究者如霍奇金森（C. Hodgkinson）等坚持认为的，行政应与管理区分开来，它们之间的差别是政策制定与政策实施、判断与行动之间的差别。他断言：行政更多地涉及全部行政管理中思考的、定性的、人文的和战略的方面，而管理则更多涉及行动的、定量的以

① [美] F. J. 古德诺著，王元译：《政治与行政》，华夏出版社 1987 年版，第 10 页。

② [德] 黑格尔著，范扬等译：《法哲学原理》，商务印书馆 1982 年版，第 308 页。

③ 参见罗豪才主编：《行政法学》，中国政法大学出版社 1991 年版，第 1 页。

及物质和技术的方面。^①另一些人则声称，行政的范围比管理窄，它只是众多管理活动中的一种，是国家权力行使过程的具体化，是具有政治性的管理；而管理主要是一般事务的料理和管辖，它存在于人类社会各行各业之中，它所涉及的既有政治性的一面，也有非政治性的一面。^②

以上所涉，都从代表国家行使权力的角度诠释行政，就像马克思所精辟概括的那样：“行政是国家的组织活动。”^③然而除此以外，也还有另外一种观点，并且这种观点非常流行，流行到在日常生活中到处可见，这就是把行政看作管理的同义语。如有的研究者写道：“严格地说，行政与管理在一定意义上是同等概念。管理这个词广泛应用于工商企业中，指企业的组织、领导活动等。后来，随着工商企业的管理经验在国家行政领域的推广，管理这个词也被列入国家行政领域。近年来，我国很多人将行政与管理这两个词结合起来使用。在这种情况下，过分强调行政与管理在层次高低、自由裁量权有无方面的区别，已无重要意义。”^④持这种观点的人，一般都不满足于把行政仅仅看成政府事务的管理，认为这是缩小了行政活动的范围，充其量只能算一种狭义的行政概念。他们主张，结合我国的实际，应该从更广阔的意义上来理解行政，即不仅国家行政部门行使权力的管理活动是行政，就是国家机关以外的所有企事业单位管理事务的活动也可称为行政。他们的理由是，现代国家的职能与以前相比已大不相同，远远超过了政治或司法方面的工作，“难道我们能光从业务着眼，只把外交、国防、司法等部门的

① C. Hodgkinson, *The Philosophy of Leadership*, New York: St. Martin's Press, 1983, pp. 1-2.

② 李进才主编：《中国当代教育行政管理》，湖北教育出版社1992年版，第4页。

③ 马克思：《评“普鲁士人”和普鲁士国王和社会改革》，《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1965年版，第479页。

④ 罗豪才主编：《行政法学》，中国政法大学出版社1991年版，第2页。

工作叫作行政，而把纺织、机械、化工等部门的工作排斥在外吗？”^① 1989年出版的《汉语大辞典》也对“行政”一词作出两种解释，一是“执掌国家政权，管理国家事务”，二是“机关、企业、团体等内部的管理工作”。^② 这后一种关于行政的理解，显然已实际等同于管理。在实际生活中也是如此。正如一些人所指出的，无论国内国外，除了过于咬文嚼字的学者之外，一般人并不注意精确区分行政与管理的差别，交换使用这两个术语的情况比比皆是。^③ 也有很多作者干脆将两个词连起来用，称为“行政管理”，这些人所说的“行政管理”，绝非强调由政府在做事，而是要将它与旧时代的“经验管理”加以区分。他们认为，与经验管理相比，行政管理有几个明显特点：一是具有明确的层级权力线，二是有严格的指令性和强制性，三是有一整套行政手段和方法。由于有这几个特点，行政管理比经验管理更为优越。^④ 显然，这样理解行政，与原来的管理国家事务的意思已相去甚远，更多地接近于管理的含义。

有关行政概念的界定，笔者认为不必强求一致，不同学派可以按自己的理解进行诠释。就本书的倾向而言，作者是赞同从较为广义的角度看待行政的，即行政既可指国家事务的管理，也可指一般企业、机构、学校的管理活动，这样的理解或许更接近我们的现实生活。从这个意义上说，把本书所说的教育行政称为教育管理也未尝不可。

二、什么是教育行政

由于对行政的看法不同，导致对教育行政的解释也极不统一。

① 孙荣等编著：《行政管理学概论》，同济大学出版社1988年版，第3页。

② 《汉语大辞典》第3卷，汉语大辞典出版社1989年版，第900页。

③ P. Ribbins et al. (eds.), *Developing Educational Leaders*, Longman, 1991, p. 4.

④ 黄云龙著：《现代教育管理》，复旦大学出版社1993年版，第9页。

赞同行政权必属于国家的人，往往把教育行政看作国家的一种职能，是国家对教育事业的领导和管理。如我国一些研究人员对教育行政所下的定义是：“教育行政是国家行政的重要组成部分，是国家通过政府的教育行政部门对教育事业进行领导和管理。”^①在教育管理体制方面倾向于集中管理的国家，这一看法较为通用。然而与这种观点相比，另一种观点常常更易被人所接受，即不拘泥于强调国家在教育事业中的领导和管理作用，而是主张一切教育机构，包括政府的教育行政部门在内，凡是对教育事业的管理活动，都可称为教育行政。按照这一解释，学校是最根本和最基层的教育机构，其内部的管理工作无疑也属教育行政的一部分，而且可以说是最重要的教育行政。持这种观点的人，实际上是把教育行政与教育管理同等看待，或者说是从更广阔的角度界定了教育行政。在我国，在欧美的许多国家和地区，大量研究人员支持这一主张。他们以教育管理的特性或过程为主线，从各自的立场出发，对教育行政的含义作出了下面的种种界定。

一种解释是把教育行政看作教育领域中的计划、组织、领导、控制等活动。这是受到了企业管理思想的启发。管理学家法约尔(H. Fayol, 1841—1925)和古利克(L. Gulick)等认为，管理过程主要由计划、组织、指挥、协调、人事、报告、预算等活动所组成，将这一思想运用于教育行政，人们发现，教育管理与企业管理之间有很多相似的地方，因此就把包括学校行政在内的教育行政定义为，在特定的环境和条件下，“通过计划、组织、领导及控制等活动以完成教育目的的连续历程”^②。

考虑到教育行政活动的一些特殊方面，如受教育资源的极大制约，特别要依赖于广大教育人员的支持和配合，因此一些教育团体

① 萧宗六、贺乐凡主编：《中国教育行政学》，人民教育出版社1996年版，第3页。

② 程介明等著：《教育行政》，香港公开进修学院出版社1997年版，第4页。