

新世纪网络教育系列教材

教育行政学

王建平 齐梅 编著

清华大学出版社

新世纪网络教育系列教材

教育行政学

王建平 齐梅 编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书共7章,主要包括教育行政体制的概念和我国现行的教育行政体制;教育行政机构的一般概念以及地方教育行政机构和中央教育行政机构;教育政策法规的制定与实施;教育规划的制定与实施;教育督导与评价的类型及作用;教育人事行政的一般概述以及校长和教师的选拔任用;教育财务的制度与管理。

本书适合作为全日制以及各类业余形式(如函授教育、网络教育、广播电视教育等)的本科生教材,也适合作为一线教师、教育科研工作者和其他教育科研爱好者的参考书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。
版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

教育行政学/王建平,齐梅编著. —北京:清华大学出版社,2012.8
(新世纪网络教育系列教材)
ISBN 978-7-302-29343-9

I. ①教… II. ①王… ②齐… III. ①教育行政-高等教育-网络教育-教材 IV. ①G46

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第157043号

责任编辑:田在儒
封面设计:李丹
责任校对:李梅
责任印制:沈露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>
地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084
社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544
投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn
质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn
课 件 下 载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62795764

印 刷 者:北京富博印刷有限公司

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:11.5 字 数:260千字

版 次:2012年8月第1版 印 次:2012年8月第1次印刷

印 数:1~3000

定 价:25.00元

产品编号:046913-01



21 世纪是一个变革的时代,以多媒体计算机和互联网为主要标志的电子信息技术正在引发教育界的一场深刻革命。高等教育正在从精英教育走向大众化、普及化,学校也由封闭走向开放,成为构建面向全民终身学习的学习型社会的中坚力量。

华南师范大学于 2002 年经教育部批准,成为现代远程教育试点高校。学校还是“全国教师教育网络联盟计划”核心成员单位,全国高校现代远程教育协作组成员单位,并被教育部推荐为“国培计划”教师远程培训机构。经过近十年的探索与实践,华南师范大学网络教育学院在高等学历教育、非学历培训、校园开放教育等领域均取得了丰硕成果,并充分彰显“教师教育”、“实验研究”、“教育帮扶”、“区域辐射”四大特色。“华师在线”也已成为国内网络教育品牌之一。

在长期的远程教育实践和研究中,华南师范大学网络教育学院不仅着力于新技术、新媒体的教育应用,而且不断地对传统媒体进行改良和创新。对远程教育印刷教材的执著追求、深入研究和大胆创新就是代表。近年来,我们针对网络教育面向成人的特点,充分发挥印刷教材作为远程学习主要内容载体和联系其他教学媒体纽带的作用,以霍姆伯格有指导的教学会谈理论为指导,设计、开发了具有鲜明远程教育特色的、适合成人学习者使用的《网络学习方法——教你做成功的网络学习者》等教材,受到了学员和专家的广泛好评。

为进一步推广远程教育印刷教材的编写经验,使更多的学员从中受益,我们与清华大学出版社合作,组织专家编写了本套“新世纪网络教育系列教材”。该系列教材选题丰富、体例新颖,非常适合自学,是网络学习的有效补充。

丛书大胆创新,突出“远程特色”,以学生为中心、目标为导向、案例为载体,强调针对性、交互性和实用性。与其说这是系列教材,我更倾向于说这是系列“学”材,通过改变传统意义上的“教”与“学”的关系,让学生与“学”材交流、对话,掌握知识,是本丛书的最大特点。丛书在语言风格上,力求生动活泼、通俗易懂;在编写体例上,力求体系清晰、结构严谨;在内容组织上,力求循序渐进、难易适度,满足不同程度学习者的学习需求。

系列教材的编写、出版,汇聚了众多知名专家的广博智慧,更离不开出版社的大力支持。清华大学出版社柴文强副编审为本套丛书的出版作出了巨大贡献,在此特别鸣谢!

许晓艺

于华南师范大学教师新村

新世纪网络教育系列教材编委会

主任:黄丽雅 许晓艺

委员:陈兆平 张妙华 潘战生 乔东林

武丽志 陈小兰 涂珍梅



前言

FOREWORD

本书的编写基于以下几点考虑。

(1) 不追求学科体系的建立。本书不刻意讨论作为学科体系的教育行政学的若干理论问题和基本概念问题。学界对教育行政的概念一直存在不同的理解,本书倾向于萧宗六先生的观点,即教育行政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的活动。教育行政是国家行政的一个重要组成部分。在此基础上,阐述当前我国教育行政诸方面的内容。

(2) 突出应用性。本书的撰写主要以我国教育行政机构及其职能为核心来组织素材,着重介绍教育行政机构、职能、体制、规范以及程序等,并提供若干范例。

(3) 文本的简洁易懂和形式的灵活多样。在写作上,力求言简意赅,深入浅出,通俗易懂。与此同时,在形式上不拘泥于单一的内容阐述,设计了相关链接、案例和思考练习题,以便学习者根据自己的需要进行选读。

本书适用于有兴趣学习教育管理专业的专科生、本科生以及从事教育行政工作的人员。

本书共分为七章,分别阐述了教育行政体制、当前我国的教育行政机构设置、教育政策法规的制定与实施、教育规划的制定与实施、教育督导与评价、教育人事行政以及教育财务行政等问题。

本书在编写过程中参考和引用了许多书籍、论文和网络资源,在此,谨向原作者表示诚挚的谢意!

由于编者的水平有限,本书难免存在疏漏与不当之处,真诚地希望各位专家、同行和广大读者批评指正。

编者

2012年6月



目录

CONTENTS

1	第一章 教育行政体制
1	第一节 教育行政体制概述
8	第二节 我国现行教育行政体制
17	第二章 当前我国的教育行政机构设置
17	第一节 中央教育行政机构
26	第二节 地方教育行政机构
33	第三章 教育政策、法规的制定与实施
33	第一节 教育政策的制定与实施
48	第二节 教育法规的制定与实施
60	第四章 教育规划的制定与实施
60	第一节 教育规划的作用和类型
70	第二节 教育规划编制的原则和程序
84	第三节 教育规划实施的保障机制
87	第五章 教育督导与评价
87	第一节 教育督导的作用和类型
92	第二节 教育督导的原则和程序
96	第三节 教育评价的作用和类型
104	第四节 教育评价的原则和程序
108	第五节 教育督导与评价报告的撰写
117	第六章 教育人事行政
117	第一节 教育人事行政的含义和作用
118	第二节 教育行政机关于国家公务员制度

128	第三节 校长的选拔和任用
137	第四节 教师的选拔和任用
147	第七章 教育财务行政
147	第一节 教育财务行政与教育经费
160	第二节 教育财务行政制度与管理
172	参考文献

第一章

教育行政体制

第一节

教育行政体制概述

教育行政体制是国家行政体制的一个重要组成部分。每个国家的教育行政体制都有所不同,这主要是由于受到经济、政治、文化以及历史背景等因素的影响与制约,是由其基本国情所决定的。基于国情,认清我国教育行政体制的现状,分析它的类型与特点,有助于教育行政体制的改革和国家管理,促进我国教育事业的蓬勃发展。

一、教育行政体制的含义

(一) 体制与教育体制

认识和理解教育行政体制的含义,我们首先有必要明确什么是体制以及教育体制。

关于体制,《辞海》是这样解释的:“国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。”^①《新华词典》的注释是:“关于国家机关、企业和事业单位的机构设置、管理权限、工作部署的制度。”^②由这两种辞书上的解释可以看出,机构设置、隶属关系和权限划分是构成体制的基本要素,它们之间存在相互影响、相互制约的关系。由此可得出,确定一种体制,首先必须要研究这种体制的基本构成要素;其次这些要素之间相互联系、相互制约的方式也是我们研究的着眼点。

① 辞海编辑委员会. 辞海[Z]. 上海:上海辞书出版社,1999:3575

② 新华词典编纂组. 新华词典[Z]. 北京:商务印书馆,1980:827

教育体制与国家的政治体制、经济体制、文化体制都有密切的关系,是国家体制的一个重要组成部分。一个国家的“教育体制”是指一个国家在一定政治、经济等体制基础上建立起来相对稳定的教育管理基本体系与制度,包括教育行政体制、办学体制、教育投资体制、学校内部管理体制及招生与毕业生就业制度等几个方面。^①我国是人民民主专政的社会主义国家,因此,国家的教育体制也是以人民为主体的教育体系和制度。在我国,从中央到地方的层层教育机构以及相互之间的隶属关系等,共同构成了我国教育体制的基本组织形态。从某种意义上说,一个国家教育体制的完善与否是决定一个国家的教育能否适应社会而健康发展的关键。

(二) 教育行政体制的含义

教育行政体制是国家行政体制的重要组成部分,是教育体制的核心内容。那么什么是教育行政体制?它的具体含义是什么?多年来,关于教育行政体制的定义一直众说纷纭,本书现整理如下一些有代表性的观点。

吴志宏:“具体来说,教育行政体制就是教育行政权力之确立与划分、教育行政机构之设置、各级教育行政部门之间之隶属关系等方面的基本制度,而这些制度所反映的问题归根结底也就是采用什么样的方式领导教育。”^②

陈孝彬:“教育行政体制是指一个国家的教育行政组织系统或理解为国家对教育的领导管理的组织结构形式和工作制度的总称。”^③

帅相志:“教育行政体制从根本上来讲,是指一个国家对教育的基本领导方式,教育行政机构与一定的规范相结合就构成了教育行政体制。从整体角度讲,它主要是由教育行政权力的确立与划分、教育行政组织的机构设置和各级教育行政机构的隶属关系等方面的基本制度构成。”^④

李冀:“所谓教育行政体制,是指国家各级教育行政机构和企、事业单位的教育行政机构的设置、隶属关系、权限划分等方面的体系和制度的总称。”^⑤

王慧清:“什么是教育行政体制?简单地说,它是国家组织领导和管理教育事业的基本体系和工作制度的总称。具体是指中央与地方政府之间和地方政府与教育行政机关、学校之间管理教育事业权限的划分及其关系的设定,规定着国家实施教育行政的组织系统、原则、方法和程序等。”^⑥

孙成城:“教育行政体制是国家组织、领导和管理教育事业的组织体系与工作制度的总称。”^⑦

① 国家高级教育行政学院. 新中国教育行政管理五十年[M]. 北京:人民教育出版社,1999:51

② 吴志宏. 教育行政学[M]. 北京:人民教育出版社,1999:53

③ 陈孝彬. 教育管理学报[M]. 北京:北京师范大学出版社,1999:131

④ 帅相志. 现代教育管理改革与发展[M]. 济南:山东人民出版社,2006:108

⑤ 李冀. 教育管理词典[Z]. 海口:海南人民出版社,1989:102

⑥ 王慧清. 教育行政原理[M]. 长沙:湖南大学出版社,2006:109

⑦ 孙成城. 中国教育行政概论[M]. 合肥:安徽教育出版社,1999:35

周在人：“教育行政体制是国家各级教育行政机关机构设置、权限划分和工作制度的总称。”^①

对于教育行政体制的含义，不同的学者与专著中都有不同的看法和观点。而本书更倾向于萧宗六在《中国教育行政学》中对于教育行政体制的界定，即“教育行政体制又称教育行政管理体制或教育管理体制，是国家各级政府管理教育事业的组织体系和相关制度的总称。它主要包括国家管理教育事业的各级教育行政机构的组织形式，国家教育行政权力结构及有关教育行政制度。”^②

以上的这些对教育行政体制的不同定义，均共同指出了教育行政体制的一些基本要点。

第一，各级各类教育行政机构的设置。

我国教育行政机构的设置是与其他行政机构相一致的。现行的教育行政机构由国务院统一部署设置，从中央到地方设有教育部、省区教育厅、市县教育局、乡镇教育办等。这些教育机构之间存在层层隶属关系，共同服务于我国的教育事业。

第二，各级各类教育行政机构的隶属关系。

我国的教育行政权力隐含在各级各类教育行政机构中。教育行政机构有一定的组织层次、部门设置、职位和职数的限定，同时也存在一定的隶属关系。我国现行教育行政机构的隶属关系可以概括为两个方面：一方面是从国务院到教育部一直到教育厅、教育局、教育办，各个层级上直接或间接的领导关系；另一方面，各级政府对所管辖的教育厅、教育局、教育办有直接的领导关系。各级教育厅、教育局必须接受政府的直接领导，因为它们都是隶属于政府的职能部门。各级各类教育机构共同构成了国家教育行政体制的基本组织形态，处理好它们的关系，对完善教育行政体制有至关重要的作用。

第三，各级各类教育行政机构的权限划分。

我国的教育行政机构历来都存在权限划分，这是教育行政体制中的一条基本原则。中央与地方政府、地方政府与地方教育行政机关、地方教育行政机关与地方教育实体（学校）之间都存在不同程度的权限划分。但是，目前我国教育行政机构的权限划分比较模糊，充分明确各级各类教育行政机构之间的权限划分，是新一轮教育行政体制改革亟待解决的问题。

相关链接

现代国家教育管理制度的产生

国家教育管理权力的产生与国家的产生相联系。在漫长的原始社会，无所谓国家，因此也就不存在国家的教育管理权力。

奴隶制国家的出现是人类社会发展的一个重要阶段。在奴隶制社会，国家作为一种社会政治组织和权力机构，成为决定社会政治生活的最根本的力量。国家通过

① 周在人. 教育行政学[M]. 南京: 南京师范大学出版社, 1996: 29

② 萧宗六, 贺乐凡. 中国教育行政学[M]. 北京: 人民教育出版社, 2004: 34

行使它所具有的特殊权力,对社会生活的各个方面进行协调与管理。在我国,夏商时期,已经设立“庠”、“序”、“瞽宗”等教育机构。与此相适应,在国家机构中,也设有掌管教育的官职,如“长老”、“太师”、“少师”等。夏商官学的产生及其管理,标志着我国奴隶社会国家教育管理的产生。其主要特点是政教不分、官师合一、学在官府。这些特点后来不断得到发展和完善,逐渐成为我国古代国家教育管理体制的重要特征。

古代国家的教育管理权力是与古代国家的发展水平以及管理水平相联系的。在古代,由于教育规模较小,机构系统不健全,教育对国家和社会的意义不可能达到现代化的水平。所以,国家的教育管理系统单一,职能有限,水平不高,权力也比较笼统。

现代意义的国家教育管理制度产生于19世纪西方资本主义国家。随着资本主义社会生产力的迅速发展,经济生活的急剧变革,资本主义国家管理体制和职能也发生了相应的变革。从教育方面看,教育的世俗化和公共国民教育制度的迅速发展,使教育开始成为对社会生活和发展具有重大意义的社会事业。国家为了规范和促进教育事业的发展,有效地发挥教育对国家政治生活、经济生活和文化生活的重要作用,逐步加强了对教育事业的直接参与和控制,并通过立法手段,不断健全教育管理机构,完善教育管理制度,从而使国家教育管理权力不断得到丰富和充实,进而逐步形成了现代意义上的国家教育管理权力。

资料来源:萧宗六,贺乐凡. 中国教育行政学[M]. 北京:人民教育出版社,2004:30-31

二、教育行政体制的类型和特点

历史上,国家的教育行政体制一直都是一个很重要的问题。一个国家的历史、政治、经济、文化传统等诸多因素决定了这个国家采取什么样的教育行政体制。同时,由于各国运用国家权力干预教育活动的方式不同,也导致了教育行政体制的不同类型。目前世界上有很多关于教育行政体制类型的划分,比较清晰的划分方式是,依据中央和地方在教育权限关系与行使方式,把教育行政体制划分为两种类型:中央集权制和地方分权制。

(一) 中央集权制

所谓中央集权型的教育行政体制是指国家政府直接领导和管理全国教育事业的体系与制度。同时,它也是国家管理中央集权制的一个重要组成部分。中央集权制国家的权力集中于中央政府,要求地方各级政府必须服从和接受中央政府的领导和统治。

1. 中央集权制的主要特点

中央集权型的教育行政体制是一种直线式的政府领导制度,强调教育事业是国家的事,国家行政直接干预地方各级政府的教育事业。主要包括以下几点。①强调中央教育行政部门的教育行政权力,中央注重用行政、计划等手段对教育进行直接干预和严格控制。地方教育行政部门主要是辅助中央,执行中央制定的教育法律、政策和指令,在一

定的授权范围内处理教育事务。②中央直接规定全国统一的教育目的、教育标准、教学计划、课程设置和评价标准。③中央政府教育部或有关的行政部门直接制定颁发教育的法律、法规、规章等,直接决策教育的方针、政策和规划,地方政府必须以实施中央的决定为己任。④地方的教育经费一般由国家财政作出预算并拨款,实行国家负担制,或由国家承担教育经费中的主要部分。

2. 中央集权制的利弊简析

中央集权型的教育行政体制主要优势有:第一,从中央到地方实行统一的管理模式,有利于中央教育行政机构对全国教育事业的整体规划和调控,实行统一的教育方针政策,制定统一的教育事业发展规划;第二,中央的行政权力易于集中,很大程度上发挥了政府的效能,加强了中央对地方教育的控制力;第三,有利于调动中央和地方政府办学的积极性,调节各地教育的不平衡发展,扶持和帮助落后地区的教育事业;第四,有利于全国实行统一的教育标准,并以此作为评估和检查全国教育事业发展状况的依据。

现实中,中央集权型的教育行政体制也往往有一些不足之处:首先,中央权力高度集中,往往顾及不到地方的特点,很难对地方的变化作出及时的反应;其次,制度过于僵硬,用一种单一的标准来衡量和管理全国各级各类的教育事业,不适应当地经济、社会发展的需求,同时地方上的合理化建议也不被重视和采纳,限制了地方的积极性。

实行中央集权型教育行政体制的典型国家是法国。

相关链接

法国的教育行政体制

法国的中央教育行政机构是国民教育、青年和体育部,简称国民教育部。国民教育部承担了几乎全部的公共教育事务,它管理着 5.8 万所幼儿园和小学,大约 7400 所初级中学和高级中学,300 多所大学、学院和其他高等学校。政府的其他技术部门如农业部、国防部、工业部和交通部也都各自拥有自己的高等学校。国民教育部的行政机构设置包括负责高等教育、中等教育、初等教育等业务的 13 个有关业务司局以及部长办公室、总监察机关、国家评估委员会等单位。

国民教育部长的权限相当广泛,他领导和检查所辖的全部公立教育机构,监督和检查其管辖的私立教育机构。他不仅确定学校教育方针和原则,还统一规定教学大纲、教学方式以及考试的时间和内容,管理公立学校教职员人事,制订公立学校规则,监督指导私立学校,确定教育经费等。

法国的地方教育行政机构包括学区和省级教育行政机构。省以下的市镇村各级行政机构负责初等学校和保育学校的设施与管理,由于对教育方针、教育内容等重大问题影响不大,故没有独立的教育行政机构,不作为独立的教育行政层级。地方教育行政的主要职权包括:①配备代行国民教育部长职务的学区区长和学区督学,以实行垂直的教育行政工作;②负责省和市镇村学校的设施、设备方面的行政事务。

地方最高教育行政单位是学区。学区不是一般的行政单位,而是为了国民教育的公共服务而专门划分的。法国本土及其海外省共划分为28个学区。每一个学区的最高领导是学区区长。学区区长是由国民教育部部部长会议任命的高级官员,代表中央政府国民教育部部长处理所辖区域内的大学和自治单位的有关问题。学区区长的职权包括:①在高等教育方面,以本学区内训导长的身份,参加各大学的法定机构;②协调高等教育和中等教育的关系;③对中等教育进行全面指导和监督,包括课程、教学方法、各种国家考试、教师培养、人事管理等;④在初等教育方面,管理学校和班级的设置与关闭、教员的任命等。

学区以下的教育行政机构是省。在省级国民教育处,最高领导是学区督学,其职权主要是管理本省的初等教育和中等教育以及机关日常工作。

为了防范中央集权的弊端,使教育专家集权统治的教育行政均衡化、合理化,法国在各级教育行政机构之外,设立了由各方面代表组成的各种咨询审议机构。

1990年3月法国国民教育部根据政令组新新中国成立家规划理事会。它由22个教育专家组成,成员任期五年。根据1989年7月通过的《教育指导法》第六条规定,国家规划理事会的职权范围包括“就以下内容给国民教育部提出意见:教育的总体设想、所希望达到的主要目标、为实现这些目标所做的统一规划,以及这些目标与知识发展的适应情况。它由国民教育部所委任的一些高水平专家组成。国家规划理事会的看法和建议将对全社会公开”。

1990年6月国民教育部根据政令成立教育高级理事会。它是前“国民教育高级理事会”和“一般教育与技术教育理事会”两个机构合并的结果。它的任务包括了两个旧理事会的职责:考察所有涉及国家利益的教育问题;对计划以及初、中等教育考试的规章制度提出意见;对教育事业的的目标及其运行提出意见。教育高级理事会根据地方分权的精神,引进新的合作伙伴如家长协会、校外团体和国内的各地方行政机构。它的成立,增强了中小学生和大学生家长的发言权,以及社会、经济利益的代表性。在学区一级,设有学区理事会,由学区区长任主席,其任务是对中等教育的重大问题提出意见,调解中等学校教员的诉讼事件。

在省一级,设有省初等教育理事会,审议有关初等教育的各种问题,向省长和学区督学提出意见和建议。

资料来源:萧宗六,贺乐凡. 中国教育行政学[M]. 北京:人民教育出版社,2004:42-44

(二) 地方分权制

所谓地方分权制的教育行政体制是指由地方政府直接领导和管理教育事业的体系和制度。它认为,教育事业是地方的公共事业,中央政府处于监督和辅助的地位,将权力授予地方政府,使其在管辖范围内自主运行教育事务。

1. 地方分权制的主要特点

地方分权制教育行政体制的特点与中央集权制相反,主要有:①中央和地方的教育行政管理部门不存在领导隶属关系,中央不设或只设权力有限的教育领导部门,教育被看做是地方的事业,地方自主经营管理教育事业;②中央对于课程设置、教材选择、教师资格

等一些基本的教育制度不作统一要求,都交由地方来规定;③由地方来制定教育的基本法律;④主要由地方来承担教育经费。

2. 地方分权制的利弊简析

为什么教育行政体制要实行分权制?因为教育行政体制的地方分权制有很多集权制无法比拟的优点。首先,它能提高教育管理的效率。地方分权制一定程度上克服了中央集权制过于庞大和集中的机构设置而导致的官僚腐败,提高了行政效率。其次,它促使教育民主化。地方分权制让更多的人参与到教育决策中来,使人人在教育面前平等,大大提高了教育民主化的程度。再次,有利于地方因地制宜发展教育,使教育适应地方的经济和社会发展的需要,能够充分调动地方的积极性来发展教育事业。最后,地方政府财政支持地方教育事业的发展,充分开发地方教育资源,在一定程度上减少了中央财政的压力。

当然,地方分权制的教育行政体制也存在一定的缺陷,我们要正确看待这些缺点,以便更好地完善我国的教育行政体制。第一,由于各地经济、文化等条件相差很大,对于教育的投入也会有多有少,地方分权制就造成了各地教育事业的不均衡发展,扩大了地区差异。第二,地方权限的分散使得国家的政令难以统一,教育结构调整和行政监督都更加困难。

实行地方分权型教育行政体制的典型国家是美国。

相关链接

美国的教育行政体制

1791年美国联邦宪法修正案第10条规定:“凡本宪法未授予联邦而又未禁止各州行使的权限,分别保留给各州或人民。”根据这项规定,教育行政的法律责任在各州,禁止联邦政府对教育实行中央集权管理。

美国联邦政府没有直接领导教育的权力。联邦政府的作用主要是通过国会的教育立法和教育部的行政指导与服务而实现的。根据教育部设置法的规定,联邦教育部的主要职能是:收集和交换教育资料;管理和分配联邦拨给各州的补助金;与州合作实施联邦职业教育计划;进行教育调查研究;统管联邦政府部门的部分教育事务;就有关教育事项提供指导和建议。由此可知,教育部的行政职能主要是服务和指导。

对教育的直接领导管理是各州的权力。各州都有独立的教育立法和教育行政权。州的教育行政当局是州教育委员会、州教育厅长和州教育厅。各州宪法和教育法规定了三者的职权划分。州教育委员会是州的教育决策机构,是主要的教育行政当局,其委员由选举产生或州长任命。州教育厅长是首席教育行政官员,由教育委员会任命或州长任命,对教育委员会负责。各州的教育行政权限并无统一规定。根据州教育厅长全国理事会提出的建议,州的教育行政职能一般包括:调节州内一切教育事业;确定基本计划的范围和性质;规定最低程度的学校标准;制订财政支出计

划;提供咨询服务;管理联邦政府资助的项目;促进教育机会均等,有效利用地方、州和联邦提供的财源;帮助规划教育用品的生产。

尽管教育管理是州的专有权力,但美国各州对教育管理并不大包大揽,各州管理教育的力量也极不平衡。从20世纪60年代中期开始,随着联邦对地方学区增拨补助经费的急剧增加,州教育行政的作用也迅速加强,特别是70年代以来,基于消除州内学区间的教育差别的强烈社会要求,州的教育行政责任进一步增强。

美国的地方教育行政机构是学区。它同地方行政区域的划分不一定重合,是由一般行政区中分离、独立出来的教育行政上的特别区划。学区分为基层学区和中间学区两级。基层学区是最低层级的教育行政单位,是由州设立的直接经营管理学校的地方公共团体。中间学区是介于州和基层学区之间的教育行政单位,其主要职责是在州的监督下指导基层学区的教育行政。原则上它没有独立设置和管理学校的权力。

学区设教育委员会,管理学区内的教育事业。委员由选举产生或由市长或市议会任命的本区校外人士组成。学区教育行政的职能主要是制订教育计划,编制教育预算,征收教育税,管理教职员人事,维修管理校舍,购置教材教具,为学生提供交通工具等。

除少数州外,上述教育行政系统的管理权限范围一般不包括高等教育。1965年的《高等教育法》明确规定,该法的任何条款都不得解释为联邦政府有权对高等教育机构的教学、管理、人事以及其他事务发指示、监督或统制。高等学校的设立和授予学位权是由州政府批准的。多数州设有某种高教政策设计和协调系统,如高等教育协调委员会或统一管理委员会。有的州设立了高等教育局,指导本州的高等教育发展。在州的有关法律和政策指导下,高等学校享有很大的办学自主权。高等学校的内部政策和财政措施由学校董事会自主决定。

资料来源:萧宗六,贺乐凡. 中国教育行政学[M]. 北京:人民教育出版社,2004:44-46

第二节

我国现行教育行政体制

新中国成立后,我国的教育事业逐步发展壮大起来。我国的教育行政体制经过多年的摸索和改革,也已逐步建立起教育行政体制的雏形。本节对目前我国现行教育行政体制的性质、特征进行阐述,并从基础教育和高等教育两个方面对当前我国教育行政体制改革的有关问题进行探讨。

一、我国现行教育行政体制的性质

从总体上看,我国现行的教育行政体制属于中央集权的教育行政体制,这是我国众多学者的普遍看法。然而,与法国等国家典型的高度集权的教育行政体制相比,我国中央集权的教育行政体制又有所不同。法国的中央教育行政机构行使绝对的教育行政权,地方只有执行权。而我国的教育行政强调中央统一的教育方针、政策,同时也重视地方对教育的领导管理。目前,我国已经建立了一套清晰、有序的教育制度,总的是中央集中管理,但是有地方的分级负责。在国家中央宏观管理下,着重强调地方对教育行政管理的参与。

二、我国现行教育行政体制的特征^①

教育行政体制是国家教育行政的一个重要组成部分,教育行政体制与国家政权的性质、政体形式都有着十分密切的关系。我国是人民民主专政的社会主义国家,实行“政府宏观管理、分级办学、分级管理”的教育行政体制。中央教育行政机构实行宏观管理、权力下放,但同时地方相应职能部门直接进行政策干预的现状并没有改变。这就使得我国现行的教育行政体制呈现出以下特征。

(一) 中央集权多于地方分权,中央集权与地方分权并存

现阶段,随着我国教育行政体制改革的深入,以往高度中央集权的现状有所改变。特别是1985年中央发布的《关于教育体制改革的决定》明确“把发展基础教育的责任交给地方”以后,中央在近二十几年的改革中,逐步将教育管理权限下放,实行中央宏观调控,地方分级办学、分级管理的教育行政管理体制。地方政府和教育行政机构遵循中央制定的教育发展规划、政策、法规,同时自身也有了一定的决策权和自主权,如学校建设、课程设置、教学计划和大纲的审定、教育资源的开发利用等。当代我国呈现出中央集权与地方分权并存的局面。但是值得注意的是,我国在教育行政管理上仍是以中央集中管理为主,对地方的权力下放仍是有限的。我国是一个教育人口众多,地区发展极不平衡的国家,实行中央宏观调控,地方分权负责的教育行政体制对于我国的教育发展起着至关重要的作用。

(二) 中央对地方的行政监督多于法律监督,实施行政干预

中央教育行政机构主要是通过公文的运转或运用会议下达指令性意见等形式,对地方教育行政实施行政监督。近十年来,虽然针对我国现有法律、法规不齐全,执法程序不规范等现象,国家逐渐出台了不少教育法律、法规,但是,强大的行政干预仍然淡化了人们执法、依法的观念。全国行政监督替代法律监督的现象还比较严重,尚未真正形成依

^① 帅相志. 现代教育管理改革与发展[M]. 济南:山东人民出版社,2006:113-114