

沈培新 孙成城 编著

普通教育行政学

PUTONGJIAOYUXINGZHENGXUE

安徽教育出版社

普通教育行政学

沈培新 孙成城

安徽教育出版社出版

(合肥市金寨路283号)

安徽省新华书店发行 六安新华印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 11.75 字数: 240000

1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷

印数: 10,500

ISBN7-5336-0624-8/G·1099

定价: 4.70元

百年大计，教育为本。教育事业的发展将决定着我国现代化建设和中华民族振兴的宏伟事业的进程。党的十一届三中全会以来，我国普通中小学教育事业有了很大的发展。普及九年制义务教育正在有计划、有步骤地实施，多种形式的职业、技术教育也正在改革中蓬勃兴起。但是，普通教育事业在前进的道路上也存在着困难和问题。今后，普通教育事业如何进一步改革和发展，才能更加适应社会主义建设的需要，这是每个教育工作者应认真思考和要努力完成的光荣任务。

教育行政部门承担着振兴、改革和管理普通教育的重任，是保证普通教育目标实现的重要职能部门。只有运用先进的科学管理方法，才能充分发挥普通教育的最佳效益，为社会主义建设培养大批“四有”新人。因此，要加强对普通教育的研究和实践，促进普通教育管理科学化、规范化。这是搞好普通教育的重要保证。

在现代科学技术飞跃发展，社会生活日新月异的今天，重视对普通教育与教育行政管理科学化的研究，努力把理论研究与管理实践有机地结合起来，建立适合我国国情的普通教育行政管理学，这是一项很重要的科研课题。由安徽省沈培新、孙成城二同志编写的《普通教育行政学》一书，既总结我国的经验，又借鉴了国外的经验，具有一定的新意和实用价值，是一本可供从事普通教育行政管理工作干部学习的读物。

为了实现对普通教育的科学管理，当前特别需重视干部的岗位培训，用普通教育行政学等方面的知识武装教育行政部门

的干部,努力提高自身素质,提高管理水平,提高工作效率。我衷心希望这本书能在培训教育行政干部的工作中发挥应有的作用。

教育行政管理学是教育学科的一个新的分支。要在我国建立比较成熟的教育行政管理学,还需要一个实践和认识过程。要完成这项任务,有待于广大教育工作者的探索和努力。

邹时炎

1989年3月7日

目 录

第一章 普通教育行政学的对象、任务和方法

- 第一节 普通教育行政学的研究对象…………… (1)
 - 一、教育行政的产生及其基本概念…………… (1)
 - 二、普通教育的概念及其演变…………… (4)
 - 三、普通教育行政学的研究对象…………… (7)
- 第二节 普通教育行政学的研究任务…………… (10)
 - 一、确立普通教育行政学研究任务的方法论…………… (10)
 - 二、普通教育行政学的研究内容…………… (11)
 - 三、普通教育行政学的自我完善…………… (13)
- 第三节 普通教育行政学的研究方法…………… (16)
 - 一、研究教育行政学的几种主要方法…………… (16)
 - 二、关于研究方法的思考…………… (18)

第二章 普通教育行政体制

- 第一节 普通教育行政体制概述…………… (22)
 - 一、普通教育行政体制的概念…………… (22)
 - 二、普通教育行政体制的类型…………… (23)
 - 三、改革教育行政体制是一项重要的国际策略…………… (27)
- 第二节 我国普通教育行政体制的沿革…………… (29)
 - 一、研究我国普通教育行政体制沿革的思路…………… (29)
 - 二、清末的普通教育行政体制…………… (31)
 - 三、中华民国时期的教育行政体制…………… (33)
 - 四、中国共产党领导下的革命根据地和老解放区的

普通教育行政体制·····	(36)
---------------	--------

五、中华人民共和国建国后的普通教育行政体制···	(39)
--------------------------	--------

第三节 我国普通教育行政体制的改革·····	(41)
------------------------	--------

一、我国普通教育行政体制改革势在必行·····	(41)
-------------------------	--------

二、我国普通教育行政体制改革必须立足国情·····	(43)
---------------------------	--------

三、普通教育行政体制改革的纲领·····	(45)
----------------------	--------

第三章 普通教育行政的分级管理

第一节 地方负责、分级管理体制概述·····	(49)
------------------------	--------

一、普通教育要实行地方化·····	(49)
-------------------	--------

二、建立地方负责、分级管理的普通教育行政体制的关键和原则·····	(51)
-----------------------------------	--------

三、国家对普通教育事业的管理·····	(53)
---------------------	--------

第二节 省地对普通教育事业的管理·····	(54)
-----------------------	--------

一、省对普通教育事业的管理·····	(54)
--------------------	--------

二、地市对普通教育事业的管理·····	(57)
---------------------	--------

第三节 县乡对普通教育事业的管理·····	(59)
-----------------------	--------

一、县、市对普通教育事业的管理·····	(59)
----------------------	--------

二、乡镇对普通教育事业的管理·····	(63)
---------------------	--------

第四章 普通教育的学制和结构

第一节 普通教育的学制·····	(67)
------------------	--------

一、普通教育学制概述·····	(67)
-----------------	--------

二、我国普通教育学制的沿革·····	(69)
--------------------	--------

三、现代普通教育学制的类型及其发展趋势·····	(77)
--------------------------	--------

第二节 普通教育的结构·····	(86)
------------------	--------

一、普通教育结构概述·····	(86)
-----------------	--------

二、我国中等教育结构的演变和现状·····	(88)
-----------------------	--------

- 三、国外中等教育结构的演变及其发展趋势……………(92)
- 第三节 普通教育学制和结构的整体改革……………(95)
 - 一、普通教育整体改革的概念、由来和主要内容…(95)
 - 二、普通教育整体改革中的学制改革试验……………(97)
 - 三、普通教育整体改革中的结构改革实验……………(98)

第五章 普通教育事业的规划管理

- 第一节 规划管理的地位与作用……………(101)
 - 一、规划管理是行政管理的基本职能……………(101)
 - 二、教育规划工作的过去和现在……………(102)
 - 三、教育规划管理在教育行政中的地位与作用……(105)
- 第二节 编制教育规划的指导思想和原则……………(108)
 - 一、编制教育规划的指导思想和依据……………(108)
 - 二、编制教育规划的原则……………(110)
- 第三节 普通教育事业规划的编制……………(116)
 - 一、教育规划的类别……………(116)
 - 二、编制教育规划的基本要求和基本步骤……………(117)
 - 三、编制普通教育事业规划的基本思路和预测方法
……………(119)
- 第四节 普通教育事业规划的执行和控制……………(124)
 - 一、规划管理的过程……………(124)
 - 二、普通教育事业规划的执行……………(125)
 - 三、普通教育事业规划的控制……………(127)

第六章 普通教育的教学内容行政

- 第一节 教学内容行政概述……………(129)
 - 一、教学内容与教学内容行政……………(129)
 - 二、教学内容行政和教育行政……………(130)

第二节 普通教育的教学计划·····	(131)
一、教学计划和校历的基本概念·····	(131)
二、外国普通教育教学计划的制定·····	(132)
三、我国普通教育的教学计划·····	(133)
第三节 普通教育的教学大纲和教科书行政·····	(143)
一、普通教育各类学校的教学大纲·····	(143)
二、普通教育的教科书行政·····	(145)

第七章 普通教育的学生管理行政

第一节 学生管理行政概述·····	(151)
一、学生管理和学生管理行政·····	(151)
二、学生管理行政在教育行政中的位置·····	(152)
第二节 普通教育的招生和学籍管理行政·····	(153)
一、普通教育系统的招生行政·····	(153)
二、普通教育系统的学籍管理行政·····	(157)
三、中师中专和职业学校的学生待遇和毕业分配·····	(159)
第三节 普通教育的德育和体育卫生行政·····	(161)
一、普通教育的德育行政·····	(161)
二、普通教育系统各类学校的学生守则和中小学 生日常行为规范·····	(163)
三、普通教育的体育卫生行政·····	(167)

第八章 普通教育的人事行政

第一节 教育人事行政的概念和研究对象·····	(170)
一、教育人事行政的概念·····	(170)
二、普通教育人事行政的研究对象·····	(171)
第二节 人员编制和任职条件·····	(172)
一、普通教育系统的编制工作·····	(172)

二、普通教育系统各类学校工作人员任职条件·····	(180)
三、中小学教师合格证书制度·····	(182)
第三节 职位分类和考核任用·····	(187)
一、职位分类的基本概念、实施步骤和作用·····	(187)
二、普通教育系统学校行政人员的配备、考核 和任用·····	(189)
三、中小学及中专教师职务聘任和任命制度·····	(193)
第四节 培训、奖惩和福利待遇·····	(197)
一、普通教育系统教师和学校行政干部的培训·····	(197)
二、普通教育系统教职员的奖惩·····	(199)
三、普通教育系统教职员的福利待遇·····	(201)
第九章 普通教育的财务行政	
第一节 教育经费和教育财务行政·····	(205)
一、教育经费的概念·····	(205)
二、教育经费与国民经济·····	(206)
三、我国的教育经费·····	(209)
四、教育经费和教育财务行政·····	(211)
第二节 普通教育事业经费来源和管理体制·····	(213)
一、普通教育事业经费的来源·····	(213)
二、普通教育事业经费的管理体制·····	(216)
三、关于普通教育事业经费来源和管理体制的探讨	(221)
第三节 普通教育财务行政的基本内容·····	(223)
一、普通教育财务行政的基本任务·····	(223)
二、编制预算·····	(224)
三、财务管理·····	(230)
四、编制决算·····	(233)
五、审计监督·····	(234)

第十章 普通教育的督导和评价

第一节 中外教育督导制度……………(250)

一、教育督导制度……………(250)

二、我国教育督导制度的历史沿革……………(251)

三、国外教育督导制度……………(253)

四、正在健全中的我国教育督导制度……………(259)

第二节 普通教育的督导……………(261)

一、督导机构的设置及人员配备……………(261)

二、督导机构的性质和任务……………(263)

三、教育督导的作用和原则……………(266)

四、教育督导的重要内容……………(269)

五、教育督导的基本步骤和方法……………(273)

第三节 普通教育的评价……………(275)

一、教育评价的基本概念……………(275)

二、教育评价的作用和原则……………(278)

三、普通教育评价的指标体系……………(281)

四、普通教育评价的实施……………(284)

第十一章 教育立法

第一节 教育立法与教育行政……………(287)

一、教育立法概述……………(287)

二、现代教育行政的法律主义……………(288)

三、教育立法在教育和教育行政中的作用……………(291)

第二节 教育法规的体系和分类……………(293)

一、教育法规的体系……………(293)

二、教育法规的分类……………(295)

第三节 教育法规的制定和实施……………(299)

一、教育法规制定的要求·····	(299)
二、教育法规的成立和实施·····	(300)
三、教育法规的效力·····	(304)
四、教育法规的废止、撤销、变更和消灭·····	(305)
五、教育行政的法制监督·····	(306)
第四节 我国教育立法工作的现状和构想·····	(308)
一、我国教育立法工作的现状·····	(308)
二、我国教育法体系的构想·····	(310)
三、加强教育法学研究·····	(314)
第十二章 普通教育行政领导	
第一节 领导与领导理论·····	(316)
一、领导的基本概念·····	(316)
二、社会主义领导的本质·····	(318)
三、领导理论的发展和研究对象·····	(320)
四、必须加强教育行政领导理论的研究和学习·····	(322)
第二节 教育行政领导活动的主体·····	(323)
一、教育行政领导者的素质·····	(323)
二、教育行政领导的群体结构·····	(329)
三、教育行政领导体制·····	(331)
第三节 教育行政领导的职能与艺术·····	(337)
一、教育行政领导的一般原则·····	(337)
二、教育行政领导的职能·····	(340)
第四节 教育行政领导的艺术·····	(346)
一、领导艺术概述·····	(346)
二、领导艺术的内容·····	(348)
三、教育行政领导艺术的培养与提高·····	(355)
后 记·····	(359)

第一章 普通教育行政学的 对象、任务和方法

第一节 普通教育行政学的研究对象

一、教育行政的产生及其基本概念

为了说明什么是教育行政，首先需要研究一下教育行政是怎样产生的。教育作为培养人的一种社会活动，它是传递生产经验和社会生活经验的必需手段。在原始社会里，这种传递是通过长辈在生产劳动和社会生活实践中对后辈的言传身教实现的。这种原始形态的教育，没有专门机构，没有专职人员。随着国家的形成，统治阶级需要一种专门机构来培养其官吏和士人，学校教育应运而生。统治阶级按照自己的意志，运用国家的权力去组织、领导和管理学校，最初的教育行政。教育行政是伴随学校和国家的出现而产生的，但并不是有了学校和国家便有了教育行政。我们赞成日本学者久下荣志郎等的说法，“由于公权参与了教育活动，就产生了教育行政。但是，这种公权的参与方法，因各国的政治、社会、经济等各种因素而异，每个国家都各不相同。”（久下荣志郎：《现代教育行政学》，教育科学出版社1981年版，第2～3页）这里说的公权即是国家权力。

我国从公元前二十一世纪建立第一个奴隶制国家夏朝，就有了专门培养奴隶主子弟的庠、序、校、学等教育机关。“学在官

府”，学校的教师就是政府的教育官吏，学校管理和政府的教育行政管理合一。到了春秋战国时期，私学兴起。在这个时期出现的我国第一部教育文献《学记》，就有了关于教育行政的论述，主张“家有塾，党有庠，国有学”，明确提出了应建立“视学”制度，具体阐述了政府对学校进行视察的时间、内容和方法。我国历史上第一个中央集权的封建专制国家秦朝建立后，“禁私学，以吏为师”，“设三老以掌教化”，把教育行政官员一直设到基层。汉朝更照令“天下郡国皆立学校官”，在重视官学的同时允许兴办私学。但真正从中央到地方设立专门的教育行政机关和教育行政官员，始于隋唐。隋设国子寺掌教育，唐设国子监总辖中央六学，设祭酒一人为监长。京都、都督府、州、县各设地方学校。宋以后各代又分别设置提学、学政等官，管理地方教育。从明代起，国子监又同时成为中央管理学务的机构。中国古代教育行政尽管在将近四千年的漫长历史中不断地加强和发展，可是由于社会生产力不发达，学校教育的规模和发展速度十分有限，没有统一制定的教育内容和学制，各级学校不衔接，教育行政机关之间也没有明确地隶属关系，因而没能构成有机的体系。

在西方，学校也是在奴隶社会时出现的，如古希腊斯巴达的共同教育所，雅典的音乐学校，古罗马的文法学校等。虽然这些学校教育从根本上还是为奴隶主阶级的政治和经济服务的，但终究不在国家的直接控制之下，不同于中国的“学在官府”。到了中世纪，在基督教会全面统治下出现的各种教会学校，当然也不受国家的直接干预。直到十二三世纪，城市出现了行会学校和商人子弟学校，才开始打破教会对学校的垄断。经过十四至十六世纪的文艺复兴运动，彻底摧毁了基督教的全 面统治，国家才逐步控制教育。十七世纪捷克大教育家夸美纽

斯在他的《大教学论》中开始论及学制、课程设置、班级编制等方面的教育行政。但这时的西方也仍然没有形成完整的教育行政体系。

进入十九世纪，英、美、法等国相继完成产业革命，资本主义进入了帝国主义阶段。帝国主义国家为了竞争和扩张，一方面需要培养军事、政治、经济人才，一方面需要训练大量能够适应大机器生产的劳动力，因此十分重视教育的普及和提高，普遍加强了国家对教育的控制和管理。十九世纪后半期，世界各主要资本主义国家都相继建立了以法律规定的公共教育制度。英国于1870年颁布初等教育法；德国根据1872年普鲁士的普通学校法规定，由政府管理教育制度；日本于1872年颁布《学制令》；法国制定了以1882年费里教育法为中心的一系列教育法。在这样的背景下，法国著名学者施太因1884年在他的《管理学》一书中，作为内务管理的一部分，第一次提出了教育行政的概念。二十世纪初，首先在美国，接着在欧洲，对教育行政进行了广泛的研究。我国在二十世纪初引进了西方和日本的教育行政，于1905年裁国子监，设学部，1906年在各省设提学使司，各府、州、县、城治设劝学所，1912年临时国民政府一建立，就设立了教育部，以后在各省设教育厅，形成了完整的教育行政体系。而对于教育行政的专题研究，则到二十世纪三十年代才开始。

上述历史告诉我们，教育行政的产生是发展教育本身的必然需求，也是加强国家管理的必然需求。正是从这两个不同角度出发，对教育行政的概念历来有两种大相径庭的认识。一种观点以美国学者梅尔曼为代表，认为教育行政是为教育服务的手段，是为实现教育目标准备必要的条件；一种观点来源于德国学者施太因把教育行政作为内务行政一部分的主张，认为教

育行政是行政的一个部门，是关于教育的行政。前者把重点放在教育行政对象的教育事业上，后者把重点放在教育行政主体的国家权力上。现代教育行政学者一般都认为教育行政的概念应把上述两种观点结合起来，但对教育行政概念的解释仍然众说纷纭，而且往往失之冗长。我们认为，教育行政实用性很强，需要一个易懂好记的定义。既然通常把行政一词解释为国家事务的管理，那么教育行政就可以通俗地解释为“国家对教育事业的组织、领导和管理”。（《辞海》教育、心理分册，上海辞书出版社，1980年版，第4页）如嫌这个定义没能充分揭示教育行政的服务机能，也可以稍加扩展，表述为：教育行政是国家通过中央和地方各级政府及其教育行政机关，为实现教育目标而对教育事业实施的组织、领导和管理。

二、普通教育的概念及其演变

普通教育的概念尽管经常使用，在世界范围内通行了一个多世纪，但一直没有严格的定义。内涵和外延都比较模糊。一般的理解是，普通教育是对职业教育而言的，普通教育就是非专业教育。区分职业教育和普通教育的主要标准是教育内容。

《辞海》给“普通教育”下的注释是“实施普通文化科学知识的教育”。有的著作把两种教育区分为，“普通教育是基础教育，职业教育是专业教育。”（《教育学基础知识问答》，中国青年出版社，1983年第1版，第95页）

普通教育的概念是从苏联传入我国的。建国初期，我国基本照搬苏联教育制度，同时引进了苏联的普通教育概念。1954年3月，教育部在全国文化教育工作会议上的报告的标题就是《全国普通教育与师范教育工作1953年的基本总结和1954年的方针任务》。但是，普通教育在苏联原来就不是一个外延十分

清晰的概念。四十到五十年代雄踞苏联教育科学界的凯洛夫说，苏联“国民教育制度包括着：（1）学龄前的教育机关；（2）各种类型和等级的学校普通教育学校和职业学校；（3）校外儿童教育机关；（4）成年人的文教机关”。（凯洛夫：《心理学》，人民教育出版社1951年10月版，第326页）又说，“苏联学校制度，是由普通教育学校、职业学校和高等学校组成的。”（同上书，第344页）显然，上述两段引文中普通教育的外延很不相同。前者指从小学到大学各种等级的非职业学校，后者则指不包括高等学校的非职业学校。我国在运用普通教育这一概念时，也同样包括这两种含义，不过在一般情况下多指后者，即小学和除职业技术学校之外的各类普通中学。世界各国对于普通教育的划分虽然各有差异，但都大同小异。

但是，本世纪七十年代以来，世界中等教育的发展趋势已经彻底动摇了普通教育的传统体系，这种趋势就是中等普通教育和中等职业教育相互渗透，综合中等教育迅速发展。面对新技术革命的浪潮，只重理论知识、忽视实践技能的传统中等普通教育和只重传授操作技能、忽视知识能力培养的传统中等职业教育，均不能适应现代化大生产和科学技术飞速发展的需要。促进两类教育结合从而改造两类教育，成为世界各国的共同需要。联合国教科文组织国际教育委员会编写的《学会生存》一书指出：“如果所谓的普通教育要真正成为普通的教育，那就必须发展技术教育；如果普通学科要具有充分的教育价值，那就必须注意使智力训练和体力训练和谐一致，并经常把学习与工作结合起来。……如果技术教育要体现出它的充分意义，那么在它的通常形式上，就必须进行两方面的改变：第一，同语言、历史、地理、社会学和集体生活等方面的教学一起，在整个教学过程中必须给予技术教学以适当的地位；第二，技术问

题的处理必须联系工作、休闲、社会机构、通讯、环境等多方面的生活现实。”联合国教科文组织于1983年3月在巴黎专门召开了“关于促使初始教育和继续教育中的普通教育和职业技术教育互相结合更加灵活的国际磋商会议”。由于各国经济发展水平等方面的差异，两类教育结合的途径和侧重点各有不同。发达国家由于工业化已进入第三阶段，要求职业技术教育建立在更高的普通教育基础上，而现有的中等职业技术教育虽然基础雄厚，但已暴露了只重专业技能训练的弱点，所以倾向于强化普通教育，职业技术教育转向综合化、普通化。从七十年代起，综合中学在瑞典、西德、英国、美国等发达国家应运而生，并且在美国已成为中学的基本形式。发展中国家由于深受传统的普通教育弊病之苦，职业技术教育基础薄弱，无法为发展经济输送急需的初、中级专业人才和有文化有技术的劳动者，所以倾向于强化职业技术教育，把改革的重点放在使普通教育向职业教育方面转化。联合国教科文组织亚太地区教育处于1987年8月在北京主办了普通教育职业化研讨会。我国正在并且已经将一批普通中学改为职业中学，并在相当多的普通中学里设职业班，一校两制，实际上也是一种综合中学。总之，整个世界范围的中等教育，越来越分不清职业教育和普通教育，走向综合中学化，已经是大势所趋。以普通教育为基础的现代学制，开始把整个中等教育都看作为普通教育。现代普通教育概念和传统的普通教育概念不仅是广义狭义之分，而是质的变化。

面对世界上两类中等教育结合的发展趋势，我国实际上已经重新明确了普通教育的范围。1987年3月，《国家教委督导工作座谈会纪要》指出，督导工作应面向整个普通教育，包括普通中、小学，中等师范，职业中学。这里用了“整个普通教育”