

普通教育行政概论

PUTONG
JIAOYU
XINGZHENG GAILUN



中国和平出版社

普通教育行政概论

北京教育行政学院
学校管理教研室 编

•
中国和平出版社出版
(北京8026信箱)
新华书店北京发行所发行
北京房山区南召印刷厂印刷

•
字数245千字 开本787×1092 1/32 印张11.125

1987年7月第一版 1987年7月第一次印刷

印数 1——7500册

ISBN7-80037-029-1/G·15

书号: 9481·051 定价: 2.30元

前 言

几年前，有人说《教育行政学》是一门“被人遗忘了的学科”。值得令人欣慰的是，现在已经被许多人所重视，而且在许多实际的工作中，有了不少突破性的进展。

摆在我们面前的一项重要任务是，要把我们已经积累起来的许多研究成果和经验体会上升到能够指导我们行动的系统理论。我们所作的努力，只能算为一种尝试，缺点和错误定所难免，希望读者能给予批评和指正。我们也希望这本书能对教育工作者，特别是对教育行政部门和学校的领导管理者有所帮助。

参加本书编写的有以下同志：张来（第一、四、十一、十二、十五章）、赵慕熹（第二、十六章）、龚友明（第三、六、九、十、十三章）、米桂山（第五章）、刘问岫（第七、十四章）、张复荃（第八章）、范志兴（十七章）。

在本书出版的时候，我们对曾经关心、支持和帮助过我们的同志，表示深切的谢意。

编者 1987年3月于北京

〔目 录〕

第一编 导论	1
第一章 教育行政与教育行政学.....	1
第二章 教育行政与教育目标.....	18
第二编 教育行政组织	33
第三章 教育行政体制.....	33
第四章 教育行政机关.....	48
第五章 教育行政机关人员.....	67
第三编 学制与课程	85
第六章 学校制度与教育结构.....	85
第七章 课程设置.....	110
第四编 教育行政基本职能	122
第八章 教育决策.....	122
第九章 教育法制.....	138
第十章 教育视导.....	163
第五编 教育行政专门职能（上）	188
第十一章 教育事业计划.....	188
第十二章 学校教育人员.....	215
第十三章 教育经费.....	242
第十四章 教育基建和教学设备.....	263
第六编 教育行政专门职能（下）	285
第十五章 教学研究和指导工作.....	285

第一编 导 论

第一章 教育行政与教育行政学

一、教育行政的产生和发展

国家对教育的参与和干涉的教育行政，是随着学校的兴起和国家的产生而出现的。尽管国家对教育的参与干涉的程度和方式在不同国家和不同历史时期有很大的区别和变化，然而，作为国家对教育的参与和干涉的教育行政则当人类第一个阶级社会出现后，就存在了。

（一）原始社会的教育萌芽

劳动创造了人，创造了世界。在劳动中，也产生了教育的萌芽。在人类的阶级社会产生之前，经历过漫长的原始社会。原始社会没有阶级，没有国家，人与人的关系是平等的，没有根本的利害冲突。原始社会的教育仅仅传授同大自然斗争的经验和本部落的风俗习惯，是没有阶级性的，一切儿童都受到大致相同的教育和训练。原始社会由于生产力低下，不可能有一部分人专门从事脑力劳动，没有产生脑力劳动和体力劳动的分工；也还没有文字和学校，教育和训练都是在生产斗争的实践中进行的。我国古书中的某些传说如燧人氏教民钻木取火、伏羲氏教民结网捕鱼、神农氏教民制耒耜耕作，后稷教民种庄稼等等，反映了原始社会教育的某些

情景。

（二）古代和中世纪阶级社会的教育行政

到了原始社会末期，由于生产力的发展，出现了私有财产和阶级。作为阶级压迫的工具——国家，也在这个转变过程中出现。这个时候，在原始社会绘画的基础上产生了最早的文字——象形文字。人们在同大自然的长期斗争中已积累了丰富的经验，一些自然科学知识，如算术、几何、天文、医学也萌芽了。奴隶主阶级为了培养自己的后代，开始设立学校。最早关于学校的情况在公元前二千五百年以前埃及古王国的史料中就有了记载。在我国的夏朝也已有了学校的传说。

商朝对学校则已有了明确的记载。据甲骨文和古书的记载，商朝已有“庠”，“序”、“学”“瞽宗”等不同学校的名称。

我国奴隶社会的学校，从产生起就掌握在奴隶主的官府手里；后世称之为“学在官府”。那时的政府官吏垄断着文字，掌握着文化知识和一切文献书籍，他们也就是当时学校的教师。考察各国教育历史发展的情况，也同样是如此。各个奴隶主国家采用不同的方式，对学校教育进行着干涉和控制。例如：

用法律方式反映奴隶主阶级的意志是参与和干涉的一种方式。在古希腊，法律明文规定，具有公民权的人才有受教育的权利，没有公民权的自由民无权进学校。古希腊南部的一个城邦国家斯巴达的“来客古士法”还规定，奴隶主阶级的男性从7岁到20岁，由国家集中起来进行军事体育训练。军事体育训练几乎成为斯巴达教育的全部内容。

国家官员直接参与教育活动，也是一种国家控制教育的形式。在位于希腊东南部的雅典，他们把学校分为文法学校、弦琴学校、体育学校、专门体育学校等不同类型的学校。雅典的国家官员有时就亲自到学校来，用谈话的方式进行政治教育和道德教育。

直接管教更是国家干涉和控制教育的一种严格手段。在斯巴达，男孩从7岁起就要离开家庭，由奴隶主国家统一管教。而雅典的男青年从18岁到20岁就被编进专门军营，一面学习建筑工事、使用武器、参加海陆军服役和演习；一面学习法律知识，参加政治活动。

此外还有专门视察，也是国家干涉和控制学校教育的一种重要方式。在罗马帝国，除了对文法学校、修辞学校由私立学校改为国家管理外，对初级学校则通过专门视察进行政治监督，以保证培养驯服的顺民。

在人类阶级社会的发展过程中，由于世俗的、宗教的势力和国家力量的相互作用，除了直接受国家控制的官办学校外，还存在着不受国家直接控制的“私学”和受宗教势力直接控制的学校。正如孔子所说，“天子失官，学在四夷”。由于奴隶主政权的没落，原来为官府所守藏的典籍文献，开始流散四方，被官府垄断的“官学”制度也逐渐瓦解了，而新兴地主阶级为了获得文化知识，也要求打破奴隶主垄断的文化教育制度，于是“私学”就出现了。宗教迷信是奴隶主阶级的统治思想。在中国的奴隶制国家机构中，掌管宗教事务的官吏，同时掌握文化教育大权。教育不仅直接从属于宗教的要求，而且在宗教活动中实现。在古代埃及、印度等国家里的僧侣奴隶主也具有很大的权力，不仅掌管宗教，而且往往直接充当政府官员，控制政权机关，由他们举

办的神庙学校占有重要地位。在中世纪的封建社会时期，宗教几乎垄断了整个教育阵地。在两千多年的中国封建社会里，学校的类型大体有“官学”、“私学”和“书院”3种。这样，一方面国家要对学校教育进行干涉与控制，一方面存在着不受直接控制的私立学校和直接受教会控制的学校，它们之间有时有默契，有时又存在着控制与反控制的斗争。这幅图景成为教育行政发展历史中的一个重要特征。

中国是文明古国，对教育管理的组织也远比各国要早。早在周朝，就设有专职教育官叫师氏。秦设三老管教化。汉有太学，设教官叫五经博士，东汉时叫祭酒。公元276年晋武帝司马炎时，开始设立国子学，规定5品以上贵族孩子可入学。隋文帝时设立国子寺，兼为中央专门管理官学的行政机构，并设国子祭酒总领其事。地方官学则有长吏负责掌管。这是我国教育史上国家设立教育行政机构的开端。公元607年，改国子寺为国子监，以后历代沿袭。

（三）近代资本主义社会教育行政的发展

18世纪末的产业革命以后，资产阶级国家为了实现自己的政治、经济和军事目的，需要大量地培养自己的统治人才和具有民族意识的国民及有一定文化技术的劳动力，就积极组织 and 兴办教育，改变了以往教育由教会和私人所垄断的状况。随着公共教育的发展，需要处理的教育事务也日益增多，如制定教育政策，规定学制，配备和培养教育人员，安排教育经费，扩充教育设施和设备等等，都需要由专门的人员和机关去管理。同时，国家对私立学校也规定了一些专门的章程或给予援助。这样，国家参与教育的活动和对教育的组织管

理就日益完善起来了。如法国依照1806—1808年拿破仑国民教育法令，全部学校教育事业的管理权都委托“大学院”。“大学院”就是法国的国家教育行政机构，1828年，又成立了教育部。1817年，普鲁士由内政部分离出教育部，1854年颁布了反动的学校法令，要求国民学校和师范学校教育培养出忠实的教会子孙、顺从普鲁士君主的臣民、具有民族意识的士兵和“模范”的家庭父亲。美国独立革命后，由各州管理教育。日本于明治4年（1871年）设立文部省，创立全国统一的教育体制。尽管各国和各个历史阶段，教育行政体制有不同的形式，同时还存在着国家管理教育，教会、“慈善团体”管理教育和私人办学等几种基本类型，但国家对教育的控制和干涉日益加强，教育管理的组织形式也日趋完善。

（四）社会主义社会的教育行政

社会主义国家是以生产资料公有制为特征的新型社会。人民是国家的主人。社会主义国家行政是以马列主义的国家学说为指导，贯彻“民主集中制”的组织原则。其教育行政的本质特点是体现为全国各族人民的根本利益服务，真正做到了使全国各族人民享受教育的平等权利。

我国的教育行政是社会主义的教育行政。教育事业的发展计划是整个国民经济和社会发展计划的有机组成部分。1949年，中华人民共和国成立，教育部即为中央人民政府的一个部，并接受政务院文化教育委员会的指导。我国社会主义的教育行政具有广泛的社会性。它不仅是国家行政的重要组成部分，还包括国家各部门和非国家性质的不同团体在一定范围内对教育事业的领导与管理。

为了适应“四化”建设对人才和民族文化素质的要求，

1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》和1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》都提出了国家鼓励企业、事业单位和其他经济组织，社会力量（包括个人）办学，而且鼓励单位、集体和个人捐资助学。基础教育由地方负责，分级管理。这些精神都充分反映了我国办学形式的多样化和教育经费的多渠道筹措。而各种形式的办学都接受国家教育委员会的统一领导和指导，贯彻党和国家的教育方针政策和有关教育的法律，但国家对教育的具体参与和干涉则采取更为灵活的方式。这样做，更有利于调动各方面的办学积极性，才能更好地发展社会主义的教育事业，更利于实现国家的教育目的。

二、教育行政和教育行政的作用

（一）教育行政的意义

教育行政是国家行政的重要组成部分，是为了实现国家的教育目标，对教育事业的一种领导管理活动。

马克思在《评“普鲁士人”和普鲁士国王和社会改革》一文中说：“行政是国家的组织活动。”^①国际通用的《社会科学大辞典》解释为“行政是国家事务的管理。”所以我们对“行政”可以理解为“国家事务的管理活动”。

但是，随着社会的发展，国家事务管理的组织形式和活动方式越来越复杂。近代许多资本主义国家的政治体制分出了立法、司法、行政3个不同的职能部门，实行“三权”分立，相互制衡。这就出现了一个新问题：行政是指整个国家的管

^①《马克思恩格斯全集》第一卷，第479页。

理活动呢，还是指立法、司法以外的行政部门的活动呢？对此，各国行政学出现了3种不同的解释：

一种是从“三权”分立的观点去解释，认为行政只是政府部门的事务。人们把这种解释看作是狭义的行政概念。

一种是从政治和行政分离的观点去解释，认为行政是对法律和政策的执行活动，除了制定法律之外，凡属执行作用的皆属行政。这种解释，被看作是广义的行政概念。

第三种是从科学管理的观点去解释，认为行政就是一群人通过共同努力，完成政府工作任务，它是集体努力与合作的艺术；或者认为行政是有效地处理公务或政务的方法和技术，即运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，完成政府和公共团体的任务等。这里，把行政的范围扩展到包括一切国家机关，以及一切营利和非营利的公共机构和私人的企事业单位的管理活动，并区分为公共行政和私人行政两大类。这种解释可以看作是最广义的行政概念。

上述这3种解释各自强调了不同的侧面。事实上，“三权”不能完全分立，相互渗透的现象十分普遍。在社会主义国家政治体制中，更不是什么“三权”分立，而是议行合一的制度。政治体制与行政体制虽有不同，但这二者是不能完全分离的。行政是行使国家权力的管理活动，行政的真正含义是行使国家权力、从事国家的管理活动。在我国，教育行政有以下性质：

1. 行政属于国家，它的权限由国家法律规定。我国的教育行政是国家行政的重要组成部分，是由国家的法律赋予的管理权力。

2. 教育行政是国家对教育事业的领导与管理。由于教育的地位作用日益提高，教育规模和教育类别的极大扩展。

对教育事业的领导与管理已成为我国国家行政的重要组成部分。在我国，教育行政不仅指国家教育机关行政，而且还包括国家政府机关其他职能部门和社会团体对教育事业的领导与管理。

3. 教育行政包括学校内部的管理。国家教育行政机关主要运用国家权力，对教育事业进行宏观管理，一般在推行方针、政策、法令时，不与学校的教师、学生和教育教学活动直接发生关系。而学校内部的行政管理则是根据国家的法规授予的权力，采取行政措施，行使行政职权，推行国家的教育方针，形成实际的教育管理和教育活动。它直接与学校教育形态的三因素（教师、学生、教材）发生关系。教育行政与学校管理在权力的性质、管理的范围、与教育形态三因素的关系、以及对教育行政机关工作人员和学校领导干部的素质要求，都有所不同。

（二）教育行政的作用

教育行政的目的是实现国家的教育目标和为实现这一目标创造条件，配备人力、物力、财力。

为了实现上述目的，需要充分发挥教育行政的作用。构成教育行政的管理活动，并发挥其作用，要具备3个要素：

一是教育行政的主体，即主要是各级教育行政机关及其工作人员。上至中央教育行政机关及其行政人员，下至地方教育行政机关及其行政人员，都可以称为教育行政管理的主体。但是教育行政是分层次的，对于某一个层次的教育行政机关及其工作人员来说，对上是行政的客体，对下又是行政的主体。所以行政主体是相对而言的。

二是教育行政的客体，即被管理的对象。管理的对象包括

下级教育行政机关及其行政人员，学校及其领导管理人员和学校工作人员等从事的活动。此外，还包括经费、财产、设备等物质的分配与利用。所有这些都被管理的重要范畴。

三是教育行政的手段，即连接主体与客体的纽带。它主要包括组织、法规和信息。组织是将主体与客体构成系统的手段。没有组织，形不成系统，便无法管理。法规是人们的行为规范，是将人、财、物的合理流通以指导或强制的方式固定下来。信息是管理的基本工具，领导管理者通过信息了解情况，又通过信息与上下级发生联系。在管理工作中，运用信息工具是提高管理水平的重要手段。

行政的作用就在于行政主体通过一定的手段和方法作用于客体。

教育行政主体对客体的作用大致可以分为权力方面的支配、限制作用和非权力方面的协助、促进作用。不同的国家，由于对教育本质的理解不同，主体作用的发挥也就很不相同，或者各有侧重，或者兼而有之。

权力方面的支配、限制作用，是教育行政主体按照法律规定限制教育行政客体的行为，确定或解除其权力和义务。强调权力支配作用的，如苏联、法国等，都重视国家对教育采取统一管理政策。

非权力方面的协助、促进作用，是教育行政主体对教育行政客体的活动给予技术上和专业上的指导、建议和办学经费的援助。这种指导和援助基本上是以教育行政客体的自主性为前提的。实行非权力性的协调和促进作用的 国家，如英、美等国，对学校干涉较少，而较多的是采取放任政策。

教育行政学者一般主张把教育管理事权分为外部与内部两类。学校外部的管理，如教育目的、教育制度、教育法规

的规定，普及义务教育、教育计划、教学大纲的制定，以及师资的检定、干部配备等，需要全国统一联贯，应由国家统一管理。学校内部的管理，如班级组织、教科书选定、课程表安排，教学方法、成绩考核等，是学校内部的事，由学校自己处理，中央和地方教育行政机关不必多加干涉。

三、教育行政管理职能和原则

（一）教育行政管理职能

教育行政管理职能也是教育行政机关运用行政权力实施管理活动的代称，它表现为执行和指挥的形式。教育行政的管理职能一般分为两类，即：专门职能和基本职能。

专门职能是指行政的职责任务，它决定于行政客体的特点，内容主要包括教育事业计划、学校教育人员、教育经费、教育基建和教学设备、教学研究和指导工作、教育科研工作、教育统计工作等，概括起来就叫人、财、物、事。由于属于专门职能的各项工作都存在于一定的时间和空间里，所以对时间和空间的行政管理也属于专门职能的范围。

基本职能是指一般行政主体对客体的共有的职能。它决定于行政主体的特点，即由领导机关和管理者的管理活动本身所决定的。这种基本职能既是上述专门职能所共有的，又是各个部门的行政主体所共有的。

根据我国教育行政的实际情况，教育行政基本职能有教育决策、教育法制（包括制定学制和课程设制）和教育视导等。

（二）教育行政原则

原则是指导行为的准则，是教育行政部门决策和办事必须遵循的指导思想 and 基本要求。

1. 政策和法制原则

即以国家政策和法制为行政准则。国家行政机关和行政工作人员都要坚持四项基本原则，按照党的方针政策和国家法律、法令等规范性文件，指导、组织和调节自己的行政活动，并以此为依据，促使教育行政规范化、制度化、高效化、保证和促进教育事业的健康发展，

2. 服务和效益原则

即教育行政各项活动必须明确服务方向，提高教育的效率和社会效益。遵循“教育必须为社会主义建设服务”这一基本的指导方针，主动调整教育同经济和社会发展的关系，促进教育适应同经济和社会的发展。在各项活动中，要努力为人民服务，为学校广大师生服务，合理地组织和利用教育领域中的人力、财力、物力、时间等资源，使人、财、物更好地服务于方针路线，服务于教育事业，从而取得更高的教育效率和更好的社会效益。

3. 民主和集中原则

民主集中制是我国国家生活的根本组织原则。教育行政活动要有统一的方针、政策、法规和统一的决策，统一的发展规则，但又要因地制宜、因校制宜。在中央和地方、部门、团体等的关系中，要在中央的统一领导下，充分发挥中央、地方、部门、团体和广大教职员工等各方面的积极性，教育事业的发展和管理要实行中央和地方合作，国家办学和各种社会力量办学相结合。在教育行政的决策和组织、

指挥等活动中。既要有明确的个人责任和职权，也要正确处理上级和下级、领导和群众的关系，使各级教育行政机构和各级各类学校有更大的活力。

4. 科学和优化原则

即要求教育行政不再停留在经验管理和行政管理的传统基础上，要努力吸收现代科学管理的理论、原则和方法，应用于行政管理。要运用符合辩证唯物主义的系统思想和系统方法，把管理对象置于系统之中加以考察和研究，并进行科学和整体优化的管理。因此，要重视信息在管理中的作用，建立和健全管理信息系统。教育行政要符合教育的特点和规律，根据各级各类教育的特殊性，提出有区别的要求、步骤和做法。要从中国的国情出发，对教育领域内的问题作出合理又可行的对策。

四、努力开展社会主义的教育行政学理论研究

由于人们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，形成了不同的教育行政理论。^②

一种是“领域划分论”，认为“教育行政是行政的一部分，是关于教育的行政”。由于这个观点明确了教育行政在一般行政中的地位，所以被称为行政领域划分论。

一种是“职能主义论”，认为“教育行政为了完成社会公共活动的教育活动目标，去建立和配备必要的条件”。由于这个观点站在职能主义立场上，偏重教育行政的技术方面，而回避教育行政的权力方面，所以称为职能主义论。

②【日】久下荣志郎等：《现代教育行政学》，教育科学出版社。

一种是“意识形态论”，认为教育行政是“政权机关实施教育政策”，而教育政策是“政权支持的教育理想”，教育的理想又是指“教育的目的和手段、内容及方法的总体”，因而“贯穿着某种意识形态”。这是强调教育行政公权作用的一种理解，它强调贯彻意识形态，认为不能抽掉意识形态的特点去考虑教育行政，因此称为贯彻意识形态论。

一种是“公权作用论”，认为“教育行政是按照法律规定的教育政策，并具体实施教育政策的公共权力作用”。

“教育行政是具体实现基本上由教育政策规定的目标的国家作用”。它的特点是特别强调合法的公共权力作用，所以称为公权作用论，

总之，教育行政学是研究教育行政活动，探索和揭示教育行政规律，阐述教育行政的技术和方法的应用科学。它是一门综合性的应用科学，受多门学科的影响，由多种理论作指导，是它们的边缘科学。就其主要而言，我们社会主义的教育行政学是在马克思主义理论指导下的管理科学、行政科学、教育科学的边缘科学。

（一）西方教育行政学理论在我国的影响

产生现代教育行政理论的历史背景是从18世纪末的产业革命后，资产阶级国家深刻体会到培养自己的统治人才和具有民族意识的国民及有一定文化技术的劳动力对于实现自己的政治、经济和军事目的的重要性，大大推动了公共教育的发展。

在西方的教育行政理论研究中，现代教育行政理论主要有两大源流。一种是着眼于国家和国家政权特殊性的行政学和教育行政学。这种行政学一般称为公法学或国家学的行政