

史万兵 编著

JIAOYU
XINGZHENG
GUANLI

J
X
G

教育行政管理

教育科学出版社

教育行政管理

教育科学出版社

·北京·

责任编辑 乔焕臣
版式设计 尹明好
责任校对 刘永玲
责任印制 曲凤玲

图书在版编目(CIP)数据

教育行政管理/史万兵编著. —北京:教育科学出版社, 2005.8 (2006.4 重印)

ISBN 7-5041-3181-4

I. 教... II. 史... III. 教育行政—行政管理
IV. G 46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 091747 号

出版发行	教育科学出版社	市场部电话	010-64989009
社 址	北京朝阳区安慧北里安园甲 9 号	编辑部电话	010-64989230
邮 编	100101	网 址	http://www.esph.com.cn
传 真	010-64891796		

经 销	各地新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16		
印 张	20.75	版 次	2005 年 8 月第 1 版
字 数	420 千	印 次	2006 年 4 月第 2 次印刷
定 价	32.00 元	印 数	2 001—4 000 册

如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。



作者简介

史万兵（1967— ），东北大学文法学院教授，教育经济与管理学科带头人，中国教育学会教育社会学专业委员会常务理事。1988年和1991年先后在东北师范大学获得教育学学士学位和硕士学位，2000—2001年在清华大学作高级访问学者，2003年至今在东北大学攻读行政管理专业博士学位。主要研究方向为高等教育经济学、教育行政管理、教育社会学、研究型大学管理等。曾出版学术专著《高等教育经济学》和《教育经济与管理》，参与编写高校教材12部，先后在《光明日报》、《教育研究》、《中国行政管理》、《中国高教研究》、《外国教育研究》、《外国中小学教育》、《东北师范大学学报》等报刊上发表学术论文51篇。主持和执行主持了教育部软科学研究重点项目“研究型大学建设与发展模式研究”、辽宁省教育厅高等学校课题“产学研结合的政府支持方式的国际比较研究”等课题研究13项。

序

教育行政是部门行政，教育行政管理是行政管理的分支学科。由于我国行政管理研究开展的时间较短，始于改革开放后，所以部门行政管理的研究也就相对较晚。教育行政管理最初隶属于教育学的研究范畴，一般称之为教育管理。自从国家对学科进行重新调整后，教育经济与管理学科作为公共管理的二级学科出现在公共管理学术共同体的研究视野中，而教育行政管理则是教育经济与管理二级学科的重要研究方向。

目前，教育行政管理的研究尚处于起步阶段，特别是立足于管理学理论基础的研究并不多见。教育学学术共同体的相关研究成果大多以教育学理论为基础，从教育学的四大板块——教育原理、课程与教学论、德育论和教育管理入手，来研究教育行政和学校管理问题，很少见到从管理学原理出发，研究教育行政管理的领导、组织、运行及控制问题。究其原因，主要在于研究公共管理的学者与研究教育学的学者术业专攻，没能将二者有机地结合起来。也就是说，公共管理学者欠缺教育管理的理论知识，教育学学者欠缺管理理论的指导，这就导致了作为公共管理二级学科的教育经济与管理研究盲点的出现。即便是由教育学学者转行到公共管理领域做出的一些相关研究成果，也仍然未能摆脱教育学范式的研究框架的束缚，为此，教育学界还引发了一场关于教育经济与管理学科地位的质疑及其存在之合理性的争论。如何从管理学理论入手来研究教育行政管理，就成为亟待解决的问题。

本书的作者史万兵，是本人的博士研究生，现任东北大学教授。其学术背景为教育学，跟随我研修的专业是行政管理，在大学的教学岗位上工作多年，曾经讲授过管理学原理，学习过管理学经典原著选读、公共管理学、行政学、行政管理学术前沿问题、行政法学等课程，其知识结构趋于合理，能够将管理学理论与教育学原理加以结合，且能够运用公共管理理论研究教育管理问题。本书就是作者力图将管理学原理、行政管理理论运用于教育行政管理的研究成

果，也是作者多年从事教育管理理论研究和教学实践经验的总结。该著作的创新之处在于实现了体系创新和内容创新，是一部具有重要理论价值和学术价值的著作。希望该书不仅能够推动教育行政管理研究，而且能够通过对部门行政管理的研究来丰富行政管理研究。相信本书的出版定会促进教育行政管理理论研究的进步与发展，同时指导教育行政管理实践。

姜成武

2005年2月

前 言

自从1999年教育部对学科、专业目录进行重新调整以来,教育经济与管理专业二级学科被并入公共管理一级学科。公共事业管理本科专业自从开办以来,一般都将教育管理学、高等教育比较等课程作为必修课程,其根据是教育事务本身就是公共管理的重要内容。而教育管理学的主要内容就是教育行政管理。另外,教育行政管理也是行政管理专业的本科生必须掌握的部门行政学的重要内容。目前,就全国范围而言尚缺乏这方面的教材,呈现出了课程名称与所使用的教材名称及内容不符的现象,这方面的教材建设亟待加强。而国外类似的教材中,则贯通了教育方面的广博知识,一方面,起到了拓宽公共事业管理专业、行政管理专业本科生的知识视野的功效;另一方面,还将教材的内容根据难易程度进行分层次安排,即本科生、硕士研究生、博士研究生只学习各自所需的部分。因而,我们应该针对我国公共管理本科专业教学与教材使用过程中存在的问题,通过借鉴国外先进的经验,改进我们的教材。

本书的主要特点如下:第一,理论框架方面,从管理理论入手,将教育行政管理的学科体系按照管理学的领导、组织、运行、控制来安排,实现了学科体系的创新;第二,将教材内容进行了分层次安排,以便于不同层次和水平的学生和读者各取所需;第三,在注重教育行政管理基本原理研究的基础上,突显了高等教育行政管理研究;第四,侧重教育行政管理的国际比较研究,旨在借鉴发达国家的教育行政管理特别是高等教育行政管理的先进经验,为我所用。

本书主要适用于公共事业管理专业、行政管理专业本科生,教育经济与管理专业及高等教育学专业研究生及公共管理硕士(MPA)专业学位研究生等各层次的学生。既可作为高等院校教育学院、教育管理學院、公共管理学院、教育科学研究所的教学、研究人员的参考资料,也可供教育行政部门的干部、企事业单位的行政管理人员使用。其中,教育行政管理的基本概念、原理部分适合本科生使用,高等教育行政管理与比较教育行政管理部分适合研究生使用。



在编写本书的过程中，笔者援引和参考了许多管理学、行政管理学、教育学、高等教育学、经济学、教育经济学等方面的成果，在充分吸纳已有研究成果的基础上，试图构建公共管理视野下的教育行政管理学科体系。为此，在本书稿付梓之际，心中十分感激学术同仁成果的奠基作用，谨希望本书能够对教育行政管理学科的建设与发展起到抛砖引玉的作用。由于编写时间仓促及作者水平的限制，对本书的不足和疏漏之处敬请广大读者斧正。

2005年1月

目 录

前言	1
绪论	1

领导篇

第一章 教育行政伦理	7
第一节 教育行政伦理概述	7
第二节 教育行政伦理的原则	11
第三节 学校行政领导的伦理	13
本章小结	20
关键术语	20
复习思考题	20
第二章 教育领导者素质	21
第一节 教育领导者素质概述	21
第二节 教育领导者素质的基本内容	23
第三节 中外大学校长素质比较	26
本章小结	37
关键术语	37
复习思考题	37
第三章 教育领导者决策与决策程序	38
第一节 教育领导者决策概述	38
第二节 教育领导者决策程序	42
第三节 大学校长决策	47
本章小结	55
关键术语	55
复习思考题	55



组织篇

第四章 教育行政组织	59
第一节 教育行政组织概述	59
第二节 中央和地方各级教育行政组织的结构和职能	63
第三节 教育行政组织设置的原则	70
第四节 高等教育行政组织	73
本章小结	76
关键术语	77
复习思考题	77
第五章 教育行政体制	78
第一节 教育行政体制基本概念及类型	78
第二节 高等教育行政体制	82
本章小结	110
关键术语	111
复习思考题	111
第六章 教育行政管理的原则	112
第一节 方向性原则	112
第二节 民主原则	114
第三节 动态发展的原则	115
第四节 科学性原则	116
第五节 法制性原则	118
本章小结	119
关键术语	119
复习思考题	120

运行篇

第七章 教学行政	123
第一节 教学质量质量管理	123
第二节 教学制度管理	129
第三节 教学评价管理	133
第四节 高校教学管理的国际比较	138
本章小结	143



关键术语	143
复习思考题	143
第八章 科研行政	144
第一节 科研工作概述	144
第二节 科研管理的原则	147
第三节 科研管理的主要内容	148
第四节 高校科研管理的国际比较	155
本章小结	165
关键术语	165
复习思考题	165
第九章 教育人事行政	166
第一节 教育人事行政管理的特点	166
第二节 教育人事行政管理的任务和原则	168
第三节 教育人事行政管理的内容	171
第四节 高校师资管理的国际比较	180
第五节 我国高校人事制度及其改革	184
本章小结	193
关键术语	193
复习思考题	193
第十章 教育财务行政	194
第一节 教育经费与教育财务行政	194
第二节 教育财政的主要内容	195
第三节 高等教育财政的国际比较	203
本章小结	224
关键术语	224
复习思考题	224

控制篇

第十一章 教育政策与法规	227
第一节 教育政策与法规概述	227
第二节 国际教育政策与法规比较	237
本章小结	262
关键术语	263
复习思考题	263

第十二章 教育督导	264
第一节 教育督导的一般概述	264
第二节 高等教育督导的机构、人员及分类	267
第三节 高等教育督导工作的内容、原则及任务	270
第四节 高等教育督导工作的对象、步骤及意义	274
第五节 高等教育督导的国际比较	276
本章小结	282
关键术语	283
复习思考题	283
第十三章 教育评估	284
第一节 教育评估及其功能	284
第二节 高等教育评估的方案设计	287
第三节 高等教育评估的实施	296
第四节 高等教育评估的国际比较	299
本章小结	311
关键术语	311
复习思考题	311
参考文献	312
后记	

绪 论

一、教育行政管理的研究对象

教育行政管理这门学科产生的历史较短，主要探讨教育领域的行政问题，特别是变化中的教育行政管理问题。具体而言，教育行政管理研究的主要对象就是各级各类教育行政管理过程中的领导、组织、运行以及控制等方面的问题，以及诸领域彼此之间的内在联系。具体包括教育行政伦理、教育领导者素质、教育领导者决策与决策程序；教育行政组织、教育行政体制、教育行政管理的原则；教学行政、科研行政、教育人事行政、教育财务行政；教育政策与法规、教育督导、教育评估等方面的问题。在研究具体问题的基础上，探索和揭示教育行政管理的一般规律。

二、教育行政管理的学科性质

首先，教育行政管理是一门交叉性的社会科学。

具体而言，教育行政管理是介于教育学和行政管理学之间的一门交叉学科、边缘学科，是一门崭新的社会科学。

其次，教育行政管理是一门应用性的社会科学。

社会科学目前沿用了自然科学的划分方式，将所有学科划分为基础学科、技术学科和应用学科。教育行政管理是对现实社会中、教育领域内具有可操作性的行政管理问题展开的研究，这就决定了其学科性质是一门应用性较强的社会学科。

再次，教育行政管理是一门专业性较强的部门行政学，是行政管理的分支学科。

作为行政管理分支学科的专业行政学或部门行政学主要包括：农业行政管理、交通行政管理、教育行政管理、民政管理、房地产行政管理、文化行政管理、卫生行政管理、金融行政管理、工商行政管理、公安行政管理、司法行政管理、狱政管理、企业行政管理等。其中，教育行政管理是行政管理主要的专业行政学或部门行政学。

三、教育行政管理的研究方法

(一) 学科研究方法

哲学的研究方法。哲学是社会科学之王,任何一门科学在学科创建之初,都必然要受到哲学的指导,教育行政管理研究也不例外。尤其是在研究教育行政体制的改革问题时,会涉及哲学的一些具体理论,如制度创新理论等。

社会学的研究方法。教育行政管理通常运用社会学的各种方法去研究教育行政问题,比如应用个案法、实地调查法、文化社会学的本土化方法等进行教育行政领域一系列现实问题的研究。

历史学的研究方法。通过对不同历史时期教育行政史料的分析,研究教育行政诸方面的经验与教训,旨在“古为今用”。

管理学的研究方法。教育行政管理在新的学科目录中隶属于管理学一级学科—公共管理下属的二级学科—教育经济与管理专业。因而,管理学方法也被普遍运用于教育行政管理研究之中。

教育学的研究方法。过去,我国曾经将教育行政管理学科列入教育学学科体系的教育管理学学科范畴,加之教育行政管理本身就是一门介于教育与行政管理之间的交叉学科,因此,研究教育行政管理领域的问题,必须掌握教育的基本规律,了解教育行政实务,必须学会使用教育学的研究方法。

经济学的研究方法。教育行政管理的运行涉及教学行政、科研行政、人事行政、财务行政等方面的管理,经常运用经济学理论,采用经济计量方法、统计分析方法来研究教育行政运行中的经济问题,因而经济学的方法也是研究教育行政管理不可或缺的方法。

统计学的研究方法。教育行政管理研究与实践过程中常常通过调查和统计收集大量教育行政管理的资料,经过分类整理和分析,探究教育行政管理的一般和特殊规律,进而把握教育行政管理的科学规律。

(二) 其他研究方法

静态研究与动态分析相结合的方法。教育行政管理静态研究,就是对某一时间和空间上的教育行政管理状况加以分析,考察某一时空背景下教育行政管理的发展水平及其特点。教育行政管理动态分析,就是对教育行政管理的运动变化和发展过程进行分析,考察教育行政管理的发展变化的方向、趋势和速度。

比较研究的方法。主要指对同一国家、同一地区、同一教育单位不同时期的教育行政管理的纵向比较,和对不同国家、不同地区、不同教育单位之间的教育行政管理的横向比较,特别是对教育行政管理进行国际间的比较。通过对世界各国教育行政实践与教育行政理论的分析与比较,达到“洋为中用”的目的。

系统论的方法。系统论将社会看成一个大系统,教育行政管理也是社会大系统中的一个管理子系统。如果将教育行政管理问题放在社会大系统中去通盘考虑,就会得到较为妥善的处理和解决。

四、我国教育行政管理的研究现状

正如前文所言,教育行政是部门行政,教育行政管理是行政管理的分支学科。教育行政管理最初隶属于教育学的研究范畴,被称之为教育管理。自从国家教育部对学科、专业目录进行重新调整以后,教育经济与管理专业二级学科被并入公共管理一级学科。过去从事教育学研究的理论工作者习惯从传统的教育管理视角着眼,将教育管理划分为教育行政管理和学校内部管理两大部分,用教育学原理来分析教育管理问题。而公共管理学者则更多地从公共管理理论出发去探讨教育的公共物品属性,进而支持国家投资教育、管理教育。

目前,学术界将教育行政管理体制研究作为热点研究领域,特别关注教育行政管理体制的改革研究。具体包括办学体制改革研究、投资体制改革研究、招生制度改革研究等。其中,核心问题和焦点问题是关于政府如何管理教育的问题。在当前“转变政府职能、扩大办学自主权和地方自主办学”的教育行政管理体制改革的大趋势下,笔者认为应该树立“法制政府”、“督导政府”、“评估政府”的教育行政管理理念,这些理念体现在本书的控制篇之中。总的看来,我国公共管理学界对教育行政管理的研究尚处于起步阶段,特别是立足于管理学理论基础的研究并不多见。如何从公共管理理论入手来研究教育行政管理问题摆到了公共管理学者的面前,成为亟待建树的学术问题。

五、本书的特色及理论框架

本书在研究教育行政管理理论问题方面,与同类专业书籍相比,具有理论性、系统性、专业性、适用性、知识性等特点。本书的价值在于实现了体系创新和内容创新。

在体系创新方面,本书从管理理论入手,将教育行政管理的学科体系按照领导、组织、运行、控制的顺序加以安排,实现了学科体系的创新。领导篇具体包括教育行政伦理、教育领导者的素质、教育领导者的决策及决策程序;组织篇包括教育行政组织、教育行政体制、教育行政管理原则;运行篇包括了教育行政的几个主要方面,即教学行政、科研行政、教育人事行政、教育财务行政;控制篇涵盖了国家教育行政管理部门对教育施以行政约束的三方面的内容,即教育政策与法规、教育督导、教育评估。在对教育管理学科中教育行政知识体系进行梳理和扬弃的基础上,确立了管理学性质的学科体系的创新。

在内容创新方面,领导篇关于教育行政伦理、教育领导者决策与决策程序等内容,是以往的教育管理学未曾见过的、较为新颖的内容;组织篇的主要特色是凸显了高等教育行政组织和比较教育行政体制;运行篇在注重教育行政管理基本原理及运行机制研究

的同时，凸显了高等教育行政管理及比较高等教育行政管理的研究，旨在借鉴发达国家的教育行政，特别是高等教育行政先进的运行机制，为我所用；控制篇的内容较新，均为改革开放以来借鉴西方教育行政管理经验的成果，对众多发达国家的教育政策与法规、教育督导与评估均进行了系统的介绍与比较。

在明确了教育行政管理的研究对象、学科性质、研究方法、研究现状及本书的基本框架之后，我们对教育行政管理给出如下的界定：教育行政管理是运用社会科学及自然科学的多种方法，研究现实的和变化中的教育行政领域的领导、组织、运行及控制诸方面问题的一门交叉性、应用性、专业性的社会科学。

领 导 篇