

黄兆龙

現代教育行政管理學

XDTYX
ZGLX

广西教育出版社

前 言

为了更好地贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》，推动整体教育改革的深入发展，适应各级教育行政管理干部、各级各类学校领导者和高等师范院校教育管理专业学生学习教育行政管理科学，提高科学管理水平的需要，编写了《地方教育行政管理学》。经过几年的试用后，又召开了湖北省各市、县教育局长、中学校长座谈会征求意见，针对提出的意见，作了反复修改，现定名为《现代教育行政管理学》。

《现代教育行政管理学》共分三编十七章进行阐述。这三编是：第一编总论，主要论述教育行政管理的一般原理，教育行政管理的性质、特点、职能、基本原则和过程；第二编主要论述教育制度和教育目的，教育事业发展战略，教育管理体制和组织结构，教育行政管理者，人、财、物、时间、信息资源的开发和管理，教育结构和学校布局，教育法规，各级各类学校教育的管理以及教育科学研究的管理等；第三编主要介绍教育统计、教育视导、教育评价和教育行政公共关系等宏观管理方法和途径。因此，本书的主要特点是：运用现代行政管理的一般理论，结合作者自身从事十多年地方教育行政管理实践经验，吸收了教育科学和管理科学的研究成果，对教育行政管理的性质、特点、原理、原则、过程和方法进行了有益的探讨，揭示了教育行政管理的一般

规律，以增强学习者贯彻执行《中共中央关于教育体制改革的决定》，开创教育工作新局面的自觉性和做好行政管理工作的信心。

本书在编写过程中，得到广西教育出版社杜敏荣同志的热情关怀和诚恳帮助，得到湖北大学明鉴副教授，华中师范大学龙云瑞副教授的支持，引用和参考了国内一些专家、学者的专著和论文，谨在此一一表示衷心感谢。湖北大学教育管理系学生张世华、侯勇、王永平、蔡银生、周新林、张建国、马勇、杨代慧等花了大量时间为我誊抄，我深深地感谢他们。

由于编者马列主义、毛泽东思想水平不高，知识面较窄，管理学、教育学、行政学、心理学基础差，因而，本书从体例到内容，均存在不少缺点，甚至错误，恳请专家、学者、广大教育行政干部、本专业师生和其他读者提出宝贵意见和批评，以便再版时修正、提高。

编 者

1987年4月于武昌

保集安湖北大学

目 录

第一篇	总 论	(1)
第一章	现代教育管理学的对象和范围	(2)
第一节	现代教育管理学的对象和任务.....	(2)
第二节	现代教育管理学的范围和原则.....	(15)
第三节	现代教育管理学的研究方法.....	(19)
第二章	行政管理学的产生和发展	(25)
第一节	古代行政管理.....	(25)
第二节	近代行政管理理论.....	(32)
第三节	行政管理学的建立和发展.....	(40)
第四节	中国教育管理学的科学依据.....	(50)
第三章	教育行政管理的性质、职能、原则和过程	(55)
第一节	教育行政管理的性质和特点.....	(55)
第二节	教育行政管理的职能.....	(62)
第三节	教育行政管理的基本原则.....	(66)
第四节	教育管理过程.....	(76)
第二篇	内 容	(87)
第四章	教育制度和教育目的	(89)
第一节	中国教育制度的建立和演变.....	(89)

第二节	我国社会主义教育制度的特点·····	(101)
第三节	社会主义教育的目的·····	(108)
第五章	教育事业发展战略规划·····	(114)
第一节	教育事业发展战略规划的预测·····	(114)
第二节	教育事业发展战略目标的决策·····	(139)
第三节	教育事业发展战略规划的制定·····	(148)
第四节	计划评审技术在制定教育事业发展战略 规划中的应用·····	(160)
第六章	教育管理体制和组织结构·····	(171)
第一节	教育管理体制的内容及其改革·····	(172)
第二节	教育行政管理的组织结构·····	(184)
第三节	教育行政机关管理·····	(202)
第七章	教育行政管理者·····	(212)
第一节	教育行政管理者在教育行政管理中的地 位和作用·····	(212)
第二节	教育行政的一般管理者·····	(218)
第三节	教育行政管理的领导者·····	(223)
第四节	要搞好对管理者的管理·····	(239)
第八章	人、财、物、时间、信息资源的开发与 管理·····	(243)
第一节	教育行政管理的人事策略·····	(243)
第二节	教育财务管理·····	(257)
第三节	教育基本建设与设施的管理·····	(266)
第四节	时间管理·····	(280)

第五节	教育信息管理·····	(288)
第九章	教育结构与学校布局·····	(293)
第一节	教育结构及其改革·····	(293)
第二节	学校的合理布局·····	(297)
第三节	教育结构与学校布局的管理·····	(308)
第十章	教育法规·····	(312)
第一节	教育立法及其意义·····	(312)
第二节	教育法的制定及其依据·····	(324)
第三节	用法律方法管理教育·····	(333)
第十一章	学校教育管理·····	(338)
第一节	幼儿教育的管理·····	(338)
第二节	中小学教育的管理·····	(341)
第三节	职业技术教育的管理·····	(349)
第四节	特种教育的管理·····	(354)
第五节	民族教育的管理·····	(362)
第六节	普通高等教育的管理·····	(366)
第十二章	学校后和学校外的教育管理·····	(383)
第一节	成人教育及其发展·····	(383)
第二节	成人教育的管理原则、内容和方法·····	(386)
第三节	各类成人学校的管理·····	(394)
第四节	学校外的教育管理·····	(409)
第十三章	教育科学研究的管理·····	(415)
第一节	教育科学研究管理的作用·····	(415)
第二节	教育科学研究管理的内容·····	(422)

第三节	教育科研管理的原则和方法·····	(429)
第三篇	途 径 ·····	(432)
第十四章	教育统计 ·····	(433)
第一节	教育统计的作用·····	(433)
第二节	教育统计调查·····	(436)
第三节	教育统计资料的整理·····	(442)
第四节	教育统计分析与报告·····	(452)
第十五章	教育视导 ·····	(467)
第一节	教育视导制度的产生和发展·····	(467)
第二节	教育视导的类型、任务与内容·····	(475)
第三节	教育视导的原则、步骤和方法·····	(482)
第四节	视导工作的组织和管理·····	(487)
第十六章	教育评价 ·····	(493)
第一节	教育评价概述·····	(493)
第二节	教育评价的范围和分类·····	(517)
第三节	教育评价的过程·····	(523)
第四节	教育质量创造和评价的主要标准·····	(532)
第五节	教育评价的方法·····	(546)
第十七章	现代教育行政公共关系 ·····	(549)
第一节	现代教育行政公共关系的性质和职能·····	(549)
第二节	现代教育行政公共关系的实施·····	(557)
第三节	现代教育行政公共关系的主体·····	(564)

第一篇 总 论

教育管理学（又称教育行政学），是一门科学地管理教育行政和学校行政的学科。教育管理学主要研究教育行政管理 and 学校管理的指导思想、原理、原则、制度和方法，揭示并运用教育管理的规律，从而科学地组织和调整教育系统内部、外部的人际关系，协调各机构和部门之间的相互关系，充分发挥人、财、物、时间、信息、士气、方法等的作用，为实现教育目的创造良好的条件。因此，教育管理学是教育学、心理学和管理学的交叉科学。也是一门应用科学。

教育管理学，可以分为教育行政管理和学校管理两个方面。前者为教育行政管理学，后者为学校管理学。本书主要研究各级各类教育行政部门的教育工作管理和组织领导等科学理论和行动规律的，属于教育行政管理的范畴，故曰《现代教育行政管理学》。

本篇主要论述三个问题：①现代教育行政管理学的研究对象、范围和方法；②教育行政管理学的产生和发展；③教育行政管理的性质、目的、职能和基本原则。

第一章 现代教育行政管理学

的对象和范围

在当代,教育行政管理的良窳,决定于管理者对现代教育行政管理理论和智能的学习与发展水平。各级教育行政管理者和管理者——高等师范院校教育管理专业学生,务必认真学习现代教育行政管理学。学习现代教育行政管理学就必须从本章阐述的现代教育行政管理学的研究对象,范围和方法发端。

第一节 现代教育行政管理学

的对象和任务

一、现代教育行政管理学的对象

教育行政管理学是以多门学科及科学方法为基础,建立系统知识以了解教育行政管理事象,寻求教育行政管理规律,提高教育行政管理效率的一门科学。为此,教育行政管理学是以多门学科知识及科学方法为研究的基础。在大生产、大经济、大科学的时代里,教育行政管理的对象是大教育,其事象不是单因素的,而是受多种因素的制约和影响,并且是在极其复杂的环境中,各种因素之间相互作用及依存的情况下发生。要了解教育行政事象的管理活动规律,就必须借助行政管理

学、政治学、社会学、经济学、财政学、法学、哲学、教育学、心理学、管理学、统计学、运筹学、行为科学、系统论、控制论、信息论等有关科学知识，并运用推理和归纳等科学方法，从纷繁的教育行政事务和管理活动中去找寻各有关决定性因素、相互关联的因素和机遇性因素，探讨教育行政管理的基本原理和管理规律，提出有关概论和假说，并运用于教育行政管理实践中加以求证，进而丰富发展教育行政管理的基本原理，并进一步发现新的科学规律。正是由于教育行政管理学是建立在多门学科知识和科学方法的基础上，并运用于教育行政管理实践的，所以，教育行政管理学是一门交叉学科，也是一门应用学科。这是第一。第二、教育行政管理学是管理者了解教育行政事象，开展宏观管理的系统知识。教育要面向现代化、面向世界、面向未来，教育行政事象越来越复杂，越来越难以直接干预和控制，已经突破了传统的管理方式。要有效地进行教育行政管理，要求管理者具有了解教育行政管理事象，开展宏观管理的系统知识。因此，教育行政管理学必须对中国和世界各国教育行政管理的经验和特质以及历史演进方向进行研究，揭示未来教育行政管理的发展方向；必须从教育行政管理活动的实际出发，总结经验教训，了解现行教育行政管理制度、方式和方法的利弊，寻求改革行政管理的新途径；从教育行政管理的特点出发，引进、改造现代管理理论和方法，建立具有教育行政管理特色的教育行政管理理论体系，包括教育行政管理原理、原则、管理过程和方法，以及教育行政管理的规律等等。这些原理和规律是最优化的进行教育行政管理活动的根本，是达成宏观管理目标的理论基础。第三，教育行政管理学是以教育行政管理活动及其各级教育行政部门对教育事业和学校的管理、领

导等所有教育行政事象为对象的。什么是教育行政管理呢？教育行政管理是行政观念的运用，因此，首先必须弄清什么叫行政，什么叫行政管理？行政管理是一个复合概念，由“行政”和“管理”两个词组成。“行政”和“管理”这两个概念，时至今日，国内外学者仍是众说纷纭，极不统一。“行政”概念自古有之，我国《纲鉴易知录》上就记载了西周时期的周厉王因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，由“召公，周公行政”。“行政”者，这里乃指管理国家政务也。由于当时国家管理的体制和活动不是象现在这样复杂，所以西周时的“行政”可谓国家管理的全部活动。其后，随着社会的发展，国家事务管理的组织形式和生活方式日益复杂，人们对“行政”的表述也就各不一样，归纳起来大体有三种说法：一是指政府的全部活动，这是最广义的行政。二是指除立法活动以外的其他活动。这是最狭义的行政。政治家从政权的角度把行政局限于政府及其管理部门的业务活动，美国行政学家魏劳毕（W、F、Willoughby）在《行政学原理》一书中说：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”，他是把国家立法、司法以外行政机关的政务活动视为行政的。法学家认为行政是实现国家目的的活动，或为达到国家目的所作的实际性努力。美国的法学家古德诺一九〇〇年写的《政治与行为》一书中指出：“行政是政府官员官吏推行政府功能的活动。”行政是一种对法律和政治的执行活动，具有以下特征：（1）属于国家专有；（2）权限按法律规定；（3）按法律行动；（4）只处理公务；（5）从公益出发。管理学家从管理的功能、要素和宗旨出发来解释行政。有的认为，“行政是有效处理公务和政务的方法和技术，运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财

务等手段,以完成政府的公共团体的任务。”有的认为,行政所指范围不仅包括一切国家机关,而且包括一切非营利和营利的公共机构,以及私人的企业事业机关的管理活动。并把行政划为“公共行政”和“私人行政”。还有的把较高层次管理如规划、决策、指导、组织、协调等活动称为“行政”,把较低层次管理,如具体工作方法以及实施的技术性的活动称为“管理”。这是一种最广义的行政概念。这些解释,各有长处和局限性。不过,我们是社会主义国家,强调政治和行政统一,行政管理是为实现政治任务的活动,是国家意志的体现,因此,“行政”不应只局限于国家行政部门的事务性活动,也不应包括国家机关以外所有企业事业部门管理事务的活动,而只能是马克思所说的:“行政是国家的组织活动”。^①就是说,以行使国家权力从事国家管理的活动,谓之行政。人类关于管理的实践和思想也是由来已久的,其定义是众说纷纭,莫衷一是。法国学者法约尔认为,所谓管理,就是计划、组织、指挥、协调、控制,这实际是把管理看做管理职能的总和。美国学者西蒙则认为,管理就是决策,把管理的过程看做是决策的过程。杜拉克认为,管理是社会的一具器官,因其具有功效而存在。他强调管理的功能。国内一些学者认为,管理就是为了有效地实现某个目的而反复进行的一种计划——组织——控制的综合活动。从系统论的观点看,管理应该是人类为了使系统的功效不断提高而所从事的一系列活动,是为了实现系统某种目的的活动,要达到系统这种目的就要采用相应的办法。就是说,管理包含管什么,怎么管,谁来管的问题,归根到底是为了解决为什么管

注①《马克思恩格斯全集》第一卷第349页。

的问题。

由于行政和管理两个概念不统一，“行政管理”概念，也是五花八门，概括起来分两类，一是从广义上讲，认为任何一种管理中都有行政管理，因此，它存在于各种管理之中。二是从狭义上讲，行政管理是研究国家行政机关的管理规律，它又独立于各种管理之外。从马克思对行政管理的特征分析^①和列宁对苏维埃国家行政管理经验的总结和新的历史条件下行政管理的主要内容^②来分析，社会主义国家的行政管理，应该是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化、教育、卫生等各方面事务的组织和管理，执行并实现人民的意志，建设具有高度文明的、高度民主的、现代化的社会主义强国。行政管理是社会主义国家的重要职能，其基本任务，是为经济基础服务，发展生产力。因此，行政管理学是研究国家管理的学问，即研究国家行政管理规律的科学。

那么，什么是教育行政管理？教育行政管理含义，解释甚多，说法各异。外国对教育行政管理的解释大体有四种：一是教育行政领域划分论，认为：“教育行政是行政的一个部门，是关于教育的行政”。它把教育行政管理看成是行政管理中的一个领域，日本的行政管理，除立法、司法以外，还有内务、外务、军备、财务、法务等。教育行政是内务行政的一部分。二是机能主义的教育行政，认为：“教育行政是为了完成社会公共活动的教育活动目标，去建立和配备必要条件”。它是以美国教育行政管理学家毛艾、卢曼等提出的，把教育行政管理看成只是建立和配备条件，偏重于教育

注①见《马克思恩格斯全集》第一卷第479页

②见《列宁全集》第27卷第221页

行政管理技术，回避和忽视教育行政管理的权力。三是贯彻意识形态论，强调教育行政的公共权力，把教育行政管理看成是“由权力机关实施的教育政策”；把教育政策看成是“由权力支持的教育理想”；教育理想是指“教育目的和手段，教育内容和方法的整体”，这样，在教育行政管理中必然要贯彻意识形态。所以，它认为，从教育理想到教育政策，一直到权力机关去实施这些理想和政策，意识形态是贯彻始终的。四是狭义的教育行政——公共权力论，认为：“教育行政是按照法律规定教育政策，并具体实施教育政策的公共权力作用”。另一种说法是：“教育行政是具体实现基本上由教育政策规定的教育目标的作用”。二者大同小异，都强调实现已被立法机关通过的法定的教育政策的公共权力作用。国内有的学者认为，教育行政管理是“关于教育政务于中央及地方专设机关以司其事”；有的认为是“各级教育行政官厅、各级学校及社会教育机关研究、讨论、计划、指导及处理关于教育之一切活动而言”；还有的认为是国家“专设关于教育事业之计划、组织、实施、监督与指导之行政”……等。这些看法，大体和上述四种概念相接近。我认为，教育行政管理是行政管理的一部分，是指国家通过各级教育行政机关，遵循教育规律和青少年身心发展规律，运用科学管理方法，对教育事业和学校进行计划组织、指挥控制、教育激励、监督检查，使人、财、物、时间、信息资源得到最优化的组合，充分发挥其效能，提高其效率，达到令人满意的预期目标的活动过程。据此，教育行政管理应由下列重要因素组成：①教育目的。这是教育行政管理的导向指南。②人才的预测和规划。这是确定教育计划的依据。③教育事业的发展规划。为了实现教育目的，教育行政管理要有

战略规划,这是开展教育行政管理活动的关键因素。科学的战略规划,透过决策过程,便能产生各种教育政策,而教育政策则是教育行政管理活动的原则。④教育结构与布局。这是达到教育目的和实施教育计划的重要措施和环节。⑤教育组织。它是指结合人、财、物、时间和空间以及信息资源的结构和方式。因此,教育组织应该包括教育行政组织机构和人事策略;教育经费等资源和设备的管理;教育管理体制和教育制度等。⑥教育领导。领导是激发并管理教育组织力量以达成教育行政目标的动力,它是通过各种领导手段如激励、协调、沟通、督导、控制和教育立法等去进行的。⑦教育评价。评价是根据教育计划和预定的教育行政目标与标准,通过反馈信息,对实际成果进行达到程度、复杂困难程度、努力程度三个方面进行的评价,使执行效果切合目标和标准,决定奖惩和职务升降,以激发机关工作人员和学校为达到更高的目标努力。凡此种种表明,教育行政管理是宏观管理,不是微观的学校管理;教育行政管理是国家通过各级教育行政机关对所有教育事象和学校的管理,而不是一般的政治、外交、经济、财政和文化的行政管理;教育行政管理是一个确立目标、计划决策、组织实施、指导控制、总结评价的动态过程,循环往复、以至无穷的历程,不是凝固不变的。教育行政管理学既是以教育行政管理活动以及各级教育行政部门对教育事业的学校的管理、领导等所有教育行政事象为研究对象,那么,在教育历程中,举凡发生的上述七项活动,均在研究、探索和论述之列。第四、教育行政管理学的研究在于寻求教育行政管理规律,提高教育行政管理效率。1967年原美国国防部长麦纳玛拉(Robert. S Mx Namara)曾在密西西比州的密尔萨普学院讲话中指出:“本世纪以来国与国间的差距越来越

大，国与国的差距，来自科技与经济的差距，而科技与经济的差距，其实存在的原因又发生在经营管理的差距；低水准的管理人才，如何能有效运用人力、物力，建立第一流国家……。”当今世界上国与国间的差距，不仅取决于经济、企业、科学管理技术之好坏，而且也取决于教育行政管理技术的好坏，因为经济竞争的实质是教育竞争。教育行政管理水平的高低，决定于教育行政管理者是否具有相当水准的教育管理知识，是否掌握教育行政管理规律，并用以指导教育行政事象，改革教育行政管理方法，提高教育行政管理效率。因此，效率是今日教育管理哲学的中心思想，教育行政管理学既是一门应用科学，而当今教育行政管理实践，要求它探索教育行政管理规律，解决教育行政管理的效率问题，以缩小客观存在的国与国之间、地区与地区之间的管理差距，特别是中国，要使教育跻立于世界先进之林，就更需要掌握教育行政管理规律，提高管理效率，多出人才，出好人才。为此，教育行政管理学责无旁贷的要把寻求教育行政管理规律，提高教育行政管理效率，作为重点研究的课题。

按上所述，我们可以清楚地看出，教育行政管理既是教育管理学的重要组成部分，又是行政管理学的一个重要分支。教育行政管理学是研究和探索国家各级教育行政部门对教育事业和学校的宏观管理规律的科学。其研究对象是教育行政管理活动以及各级教育行政部门对教育事业和学校的管理、领导和干预，其目的在于获得有关教育行政工作的原理、法则和系统知识，实行教育行政管理的科学化、法制化、现代化，促进教育行政管理效率的不断提高，以完满实现教育行政目标。所谓科学化，就是教育行政管理活动必须符合教育行政管理的客观发展规律，避免主观臆断，按客观规

律办事，这是教育行政管理的核心，也是提高行政效率的关键。所谓法制化，就是要求教育行政管理活动符合法律的要求，以教育立法的形式，来规范和统一教育行政管理，克服“人治”的弊端，使教育行政管理具有权威性、连续性和相对稳定性。所谓现代化，即要求教育思想、行政观念、组织和人员，以及行政技术、工具，都要达到现代化的水平。其中最重要的是教育思想、行政观念、行政组织和行政人员的现代化，否则，再先进的行政技术和行政工具也是难以发挥作用的。教育行政管理的现代化、法制化和科学化，是一个统一的整体，互相联系，互相影响，互相制约。现代化是目标和方向，法制化是保证和条件，科学化是前提和基础，三者缺一不可。

教育行政管理学是一门具有双重性质的科学。这是由于教育行政管理本身具有双重性，教育行政管理首先是国家和地方各级政府通过教育行政机关实施的管理，是一种国家管理。与其他管理不同，它以国家和地方的名义，在地方和全国、全民范围内实施，是统治阶级意志的集中表现；教育行政管理的目的是为使教育必须为社会主义建设服务，必须更好地为统治阶级服务，正是从这个意义上讲，教育行政管理不能不是一种法律活动，由于法律具有规范、稳定、统一和强制力的特点，就使法律成为国家和地方教育活动的主要手段，也是教育行政管理的主要手段。教育行政管理必须依法进行，它是一种有法律效力和成果的活动，教育行政管理的性质决定了教育行政管理活动必须根据法律活动的规律程序和特点进行。这一点，我们过去是不够重视的，“法治”在教育行政管理中尚未提到议事日程，所以至今还没有一部教育基本法。

教育行政管理包括对实施教育行政管理机关的管理和教育行政机关的活动等两个方面。前者如教育行政机