

薛瑞锁 主编

地方教育 行政管理

教育科学出版社

• 中小学行政干部继续教育教材 •

地方教育行政管理

主编 薛瑞锁

教育科学出版社

（京）新登字第111号

地方教育行政管理

薛瑞琐 主编

责任编辑：杨典求

教育科学出版社出版、发行

（北京·北太平庄·北三环中路46号）

各地新华书店经销

东华印刷厂印装

开本：850毫米×1168毫米 1/32 印张：5 字数：125,000

1992年7月第1版 1992年7月第1次印刷

印数：00,001—3,000册

ISBN 7-5041-0906-1/G·866 定价：2.30元

主 编：薛瑞锁

副 主 编：阎有生 高乃州

编写人员：薛瑞锁 高乃州

阎有生 路俊先

宋崇魁

编者的话

《地方教育行政管理》是中小学校长岗位职务培训辅助教材和自学读物，也是地方教育行政干部自学进修用书。它的任务主要是帮助地方各级教育行政管理干部了解并掌握现代科学管理的基本理论和方法，提高教育教学质量。就目前我国教育发展的现状看，任何一所学校要想办好，能卓有成效，都必须与当地的政治经济发展相适应。因此，地方各级教育行政部门，就必须与当地各类学校和管理目标上保持一致，以便更好地使教育为当地的经济发展服务。这种管理活动中的协调统一，就要求有一种协调统一的管理理论作为指导。正是为此目的，我们编写了这部适用于各方面教育行政管理的培训教材，并定名为《地方教育行政管理》

本书的内容侧重于地方教育的行政管理，主要论述地方教育行政组织机构设置、人事管理、目标决策、行政监督以及思想激励等，这些都是地方教育行政管理的重要内容。至于学校教育教学的常规管理，因为在学校管理理论的有关教材中已有专门论述，本书就不再重复，以便突出教育行政管理这一特色。

本书的另一特色是强调教育行政管理的地方性。我国幅员广大，教育发展不平衡。在总体上，我们应当办成具有中国特色的社会主义教育，而在实际工作中，又必须根据各地的具体情况，办出符合当地经济发展需要的具有地方特色的教育。因此，在编写过程中，我们尽量结合进一些自己在教育行政管理中的经验和体会。这些，虽然不能完全适用于各地的实际情况，但总不失借

鉴的意义。

本书是集体劳动的成果。编写分工：薛瑞锁（第一、第九章）、路俊先（第二章）、高乃州（第三章）、宋崇魁（第六章）、阎有生（第四、第五、第七、第八章）。薛瑞锁主持编写并审稿，全书由阎有生统稿。在编写过程中，山西省教育学院院长陈茂林同志、省教院教育科学研究室主任李耀国同志，对本书的编写工作进行了指导，并提出许多宝贵建议。另外，我们还参阅了国内外有关著述和资料，谨在此一并致以衷心感谢！

1991年10月30日

目 录

第一章	总论	(1)
第二章	地方教育行政管理组织机构	(16)
第三章	地方教育行政领导	(35)
第四章	地方教育行政管理的决策	(52)
第五章	地方教育行政管理的人事 行政	(69)
第六章	地方教育行政管理干部的 培训	(87)
第七章	地方教育行政管理的监督	(109)
第八章	地方教育行政效率	(117)
第九章	地方教育行政管理的思想政治 工作	(139)

第一章 总 论

第一节 地方教育行政管理研究的对象和内容

一、地方教育行政管理研究的对象

地方教育行政管理机关是指设置在地方区域范围内的各级地方人民政府中，负责教育行政管理的机关，其机构属于各级人民政府的一部分，人员编制则属于国家行政工作人员。地方教育行政干部是指在各级地方教育行政机关中任职的工作人员，主要包括领导者和一般工作人员。

由于地方教育行政管理机关是在当地人民政府的统一领导下，对本地区的教育活动进行指导和监督，发挥着对教育活动的领导作用，因此我们就应当着重研究地方教育行政管理中领导者的领导行为、领导方法和基本原则等，以及一般工作人员对于教育行政的管理活动。譬如，一项教育行政决策的制定，要体现领导者的判断和意志，而决策的实施又需要领导者与众多的一般工作人员协同合作去实现决策目标。在整个过程中，领导者发挥着主导和决定作用。因此，地方教育行政管理研究的对象，是教育行政管理活动的过程及其规律，其中主要是领导管理行为和活动的科学方法和艺术，它是属于领导科学的一部分。

在教育行政管理活动过程中，一部分是领导活动，一部分则是管理。我们既不能把教育行政的所有活动都视为管理，那样就会失去行政的决策和指导作用；同样，也不能把它都视为领导活

动，那样决策目标就无从实现。为此，我们就需要对领导活动和行政管理这两个基本概念作较详细的阐明。

（一）关于行政管理

在我国，“行政”一词最早出现于战国初年的《左传》，在这部古籍中，有“行其政事”，“行其政令”的记载。西汉时期，司马迁的《史记·周本纪》中也提到，公元前841年，在西周的国都镐京发生了“国人暴动”，周厉王逃到彘，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”。以上所说的“行政”，是指整个国家的行政管理。当时，国家还没有专门的教育行政机构，而主要是军事和其它政务。如果有这一机构的话，自然也包括其中了。

前苏联及东欧国家的学者十分注意对行政管理的研究。他们认为，行政是指国家行政事务的一种有组织的管理活动，目的是实现统治阶级的意志。社会主义国家的行政管理，就是根据宪法和法律，运用国家权力，对国家政务进行管理的一种组织活动。1974年出版的《苏联大百科全书》指出：“从广义来讲，行政管理一词表示国家管理的所有活动。这种活动即马克思所指出的的是国家的组织活动。苏维埃社会主义国家的经济、社会文化和行政建设的日常管理工作组成了苏联全国的行政管理工作。”

我国的一些学者认为，不应把行政管理局限于国家行政机关自身管理这一窄小范围；也不应把行政管理扩延至所有企业事业单位以及公共团体的管理这一宽泛的领域。从马克思主义观点看，国家的权力是统一的整体，但实现和使用国家权力、从事国家管理活动的各种机关应该进行必要的分工。教育的行政管理，是指教育行政机关依据国家的宪法和法律，对教育的活动在总体上进行宏观的管理活动。

由此看来，地方教育行政机关的主要职能是行政管理，是对当地的教育活动实行宏观的指导和监督。它包含两层涵义：一方面是对当地教育活动的总体的管理，另一方面又包括对于教育行

政机关自身的管理。地方教育行政机关的管理职能也体现了国家行政机关的执法功能，就是说，地方教育行政机关既是国家统一的教育政策法规的监督者，同时也是执行者。它们在贯彻落实国家统一的教育政策法规中，起着重要作用。

（二）关于领导功能

如果我们认为地方教育行政机关及其干部只具有管理的职能，那么他们的工作必然会是机械被动的。事实上，地方教育行政机关及其干部在执行国家统一的教育政策法规的时候，总是要根据当地的情况，因地制宜地制定出适合当地情况的政策措施，并且需要动员和组织广大教育工作者共同去实现某一奋斗目标。这就是地方教育行政机关及其干部的领导功能。

地方教育行政机关及其干部的领导功能，不应认为仅是领导者的活动，它应是由领导者、被领导者以及他们共同作用的客观对象这三个方面构成的相互结合、相互作用的过程，只不过领导者在其中发挥着主导作用。领导者只有通过一定的组织形式，率领、引导、协调被领导者，为实现某一预定目标共同作用于某一客观对象时，才能构成领导活动，发挥领导的作用。

由此看来，领导与管理二者既互相联系，但又不能等同，领导活动的一部分应属于管理，而所有管理活动又未必都是领导活动。认识到这一点，对于明确地方教育行政机关及其干部的职责分工，具有重要的意义。

二、地方教育行政管理研究的内容

地方教育行政管理的理论研究，属于领导科学的一部分。领导科学是研究领导活动的一般规律及其有效应用的科学，是专门研究领导工作的对象、职能、素质、结构、体制、决策，指挥和管理，领导人才的选拔和培养，领导效能的考察与评价等发展变化规律的科学。领导活动作为一种社会现象，自然有其自身的发

展变化的规律可循。研究领导活动并具体地分析各种现象及其基本规律，将有助于指导我们的工作。

（一）组织机构

组织机构是领导活动的组织形式，是领导活动的主体。没有组织就没有管理。地方教育行政机关及其干部能否充分发挥自己的职能作用，组织机构起着重要的作用。一个功能齐全，职责分明的机构能使行政管理顺利进行，并能提高行政的效率和效能。另外，领导活动也是组织与个人协调统一的活动过程。因此，研究领导活动，就必须对组织机构的职能、类型等进行全面的分析研究，这样才能确定领导者个人或其他人员的工作职责。

（二）组织领导

组织领导即行政领导，行政领导是行政管理系统中的关键和核心。行政领导可分为集体领导和个人领导。集体领导应是领导者集体，它要有合理的组合，即根据干部“四化”的标准选拔和组成领导班子。领导者集体要充分体现集体的智慧和力量，集合最优的领导方法和艺术。一个团结向上的领导集体，能充分发挥行政组织的效能，直接影响工作人员的士气和行政目标的实现。在领导者集体中，既要注意体现集体的意志和力量，又要发挥每个人的工作潜能，也就是个人领导。因此说，一个正确有效的领导者集体，是若干个领导者个人的优化组合，同时这个集体又为发挥领导者个人的能力提供有利的条件。在领导者集体中，行政首领起着核心的决定的作用。应当指出的是，我们在强调集体领导原则时，不应限制个人领导的作用；同时，也不能在执行首长负责制时，形成“家长制”、“一言堂”，一人说了算，或者陷入各行其是的涣散局面。

（三）行政决策

行政决策是领导活动的中心。有人说，领导就是决策，事实上也是如此。如果一个领导者不能出主意，想办法，作出决定，

那就谈不上行政管理。行政决策贯穿于整个领导活动的全过程以及各个方面。决策的水平则是教育行政管理的生机和活力所在，是教育行政管理的效能指标。

（四）人事行政

地方教育行政管理研究的最直接最具体的对象就是人，因而人事行政是其中最重要的部分。教育行政组织由人组成，领导者集体也由个体组成，行政决策的实施也必须由众多的个人去贯彻和执行，人是行政管理活动中活的能动因素。教育行政干部的选拔和使用，以及相应的政策、制度等，是人事行政的内容。人事行政就是要从有关选人、任人、用人的关系中找出规律性的东西，用以指导人事行政工作，最终达到普遍提高教育行政机关及其干部的素质。

（五）干部培训

我们党历来对干部不仅注重使用，而且也注意培养和提高。社会在不断发展，形势也在随之发展变化，而干部是组织和领导群众的，那就必须随时适应发展变化了的形势，紧扣时代的脉搏。因此，对干部的培训就显得十分必要，并且要研究出一套具有普遍意义的制度和目标要求，使干部的培训日趋制度化、科学化和规范化。

地方教育行政干部的培训应不同于一般党政干部的培训，要适合教育这一专业化的特点。也就是说，地方教育行政干部的培训，要着重于掌握教育管理的科学理论，使其自觉地按照教育规律办事，提高教育管理水平。

（六）行政监督

行政监督是有效地进行教育行政管理的保障，是实现教育行政目标的不可缺少的一个环节。监督不仅能保证教育行政管理的合法性和合理性，而且可以促进教育行政管理科学化。在地方教育行政管理中，如果只有领导决策，没有行政监督，那势必会造成

成有令不行，即使最优的决策，也得不到贯彻和落实。同时，行政监督还是领导决策的必要辅助手段，因为通过行政监督，可以随时发现决策中的问题，避免失误，并能及时做出相应的补充和纠正。

（七）行政效率

地方教育行政管理研究的目的，在于提高地方教育行政机关及其干部的素质，提高地方教育行政管理的水平、效率和效能。行政效率是教育行政管理水平的一种表现形式，它必须与效能相联系，才有其真实的社会价值。由于教育的周期比较长，教育行政所取得的绩效一时很难显示出来，所以在研究地方教育行政效率时，紧密结合其行政效能，就更为重要。

第二节 地方教育行政管理的任务及工作特点

一、地方教育行政管理的任务

以广义上说，凡是在地方各级教育行政机构中，属于国家行政编制的工作人员，都是地方教育行政干部，包括地方各级教育行政机关的领导和一般工作人员。领导人以决策为主，管理为辅；一般工作人员则以管理为主。管理和决策是地方教育行政机关及其干部的主要职能，也是他们的主要任务。

任何一种管理和决策都必须有它相应的对象、任务和适用范围。地方教育行政的管理和决策，其对象是该部门或单位所属的人、财、物；任务是努力贯彻党的教育方针，不断提高教育教学质量，为社会主义事业培养合格的建设者和接班人。其管理和决策权限也只适用于本部门或本单位。

管理是人类社会实践的产物。当人们在征服自然和改造社会

的共同活动中，为了迅速有效地达到预定目标，就需要有人来统一指挥和协调每个人的行动，这就是管理。教育是一种社会现象，是培养和影响人的一种社会活动。这一活动绝不是自然发生、随意进行的。教育活动，是在一定范围内对受教育者有目的、有计划、有组织地进行的，它要受一定社会制度和生产力发展水平的制约，还要受教育本身发展规律的制约。因此，要实现教育的目的，就需要由管理者来统一和协调每一个人的行动，以实现预定的教育目标。

决策是统一意志，统一行动的领导行为，是管理活动中的关键环节，也是管理者的主要职能之一。人们在变革现实的过程中，往往会遇到这样那样的困难和问题，而每个人对这些困难和问题的理解和解决办法，是不尽相同的。管理者就应针对这一事实，集中大家的意志，为实现其一定的目标作出行为的设计和抉择。因此说，所谓决策，就是管理者对行为目标做出决定、采取行动的抉择过程。

管理和决策在地方教育行政工作中具有重要意义。具体表现在以下几个方面：

第一、管理和决策可以充分表达人们活动的共同目标和统一的意志，使人们的活动具有鲜明的目的方向性，并为之而努力奋斗。

第二、管理和决策是对个体活动进行组织和协调的过程。这就为实现特定目标的行动在步调上可以取得一致，把众多分散的个体行动尽可能地集中统一到为实现某一共同目标的行动上去。

第三、科学的管理和正确的决策，不仅能使个体潜力得到最大的发挥，而且可以使活动的目标取得最佳效益。

二、地方教育行政管理的工作特点

（一）教育行政工作的社会制约性

教育是一种社会现象。整个人类历史的发展表明，有什么样经济形态的社会，便有什么样性质的教育。在阶级社会中，教育永远具有阶级性。任何一个阶级，当它在政治上取得领导权之后，必然要解决它的教育问题，也必然要掌握教育的领导权，使教育能为他们培养具有某种思想品德和知识技能的人。对于各级教育行政部门的选拔和任免，则是其对教育的政治领导的集中表现。而被选拔和任命的各级教育行政部门，也必须根据一定社会的政治和经济的需要，体现占统治地位的阶级意志。我国是无产阶级领导的社会主义国家，我们的教育事业和各级教育行政部门必须具有鲜明的无产阶级立场，坚持四项基本原则，坚持贯彻和执行党的教育方针，为社会主义培养合格的建设者和接班人。

除了一定的社会制度之外，局部的社会环境也影响教育的发展。如地区的自然和经济条件，决定着当地教育发展的规模和建设。当地文化习俗，对当地教育的发展也起着促进或阻碍作用。如果当地历来有尊师重教的习俗，发展教育也就比较顺利。若是一个地区不仅文化落后，而且愚昧迷信猖獗，发展教育便会产生困难。这对教育行政工作来说，是一个不容忽视的客观现实。

（二）教育行政管理的双重性

我们办教育，要根据教育的发展规律，按教育规律办事。所谓教育的规律，就是指教育的发展要适应一定社会的政治和经济发展的需要；同时也要适应受教育者身心发展的规律。前者是教育的社会属性，体现着教育的阶级性。后者是其自然属性、表明教育有着严格的科学性。所以说，就教育的本质而言，它既属于上层建筑，又属于经济基础。由于教育本质的双重特性，就要求教育行政部门，特别是领导干部，一方面必须具有较高的思想政治素质，保持坚定的政治方向；另一方面，还必须具有过硬的业务本领，即在专业知识和教育教学能力上应有坚实的基础。如果只强调政治素质而忽视业务素质，那就势必会造成外行来领导内

行，在教育行政管理中，不能严格按教育的发展规律办事，从而给教育事业带来危害。如果只强调业务素质而忽视政治素质，那么教育就有可能失去明确的政治方向。因为教育的根本问题就是要解决培养什么样的人，以及为谁培养人的问题。

（三）领导者的示范和影响作用

领导干部要以身作则，身教胜于言教，就是指领导者行为的示范和榜样的影响作用。示范就是领导者以自己的思想、情感和行为，树立自己比较完整的形象，以榜样的力量，对被领导者施加影响。其目的是使被领导者产生同领导者所树立的榜样相同的思想、情感和行为。在领导活动中，领导者可以通过抓典型、树榜样等方式，对被领导者发生影响；也可以用自身的示范思想或行为，促使被领导者跟着学、照着做。这后一种方式是领导者直接用自己的思想、情感和行为，去统一整个群体的思想、情感和行为，往往可以取得一般的命令或说服教育收不到的效果。在教育实践中，我们经常能够看到，一个好的领导者形象，不仅直接鼓舞着下属人员的工作热情，而且可以形成一种良好的工作环境及和谐的工作气氛。

（四）领导者的个性特征对教育行政的影响

领导者对他所管理对象的作用，要通过所产生的效果反映出来，这种效果也就是领导人的工作绩效，而这种绩效往往染上浓厚的个性色彩。也就是说，一个教育单位的团体风貌，是与本单位主要领导者个人的精神面貌紧密相联的。据实验表明，如果一个领导者的工作作风是专制而又是封闭型的，那么该单位的群体中就会出现一些互相闹矛盾且带有攻击性的个体，群体组织呈现外紧而内松，缺乏团体的凝聚力。如果领导人的工作作风是民主而开放型的，那么该群体中的个人之间的关系就会是友好和睦、协力互助、团结上进的，群体组织呈现外松而内紧。同样，领导者的能力、气质等，也会对本单位工作绩效产生较大的影响。

（五）教育行政管理的环境因素

1. 内部因素

内部因素主要是由管理者、管理手段和管理对象所组成。

管理者的因素，是指教育行政领导人的基本素质、工作作风、教育的主导思想以及毅力等，在行政管理中起着重要的作用。也就是我们常说的领导干部的“德”和“才”。由于领导人在管理中起着指挥和决策的作用，如果主要领导人有“德”而无“才”，那么他的工作难免会违背教育规律，造成教育上的失误；或者是“心有余而力不足”，空有善良的愿望；或者是盲目乱抓，搞瞎指挥。如果有“才”而无“德”，那他的工作就没有明确的政治方向，甚至造成人心涣散，工作也会受到损失。因此，只有“德才兼备”才是合格的领导干部。

管理手段主要是指教育行政的组织机构和规章制度。

一个教育行政单位可以说就是一个行政组织，但不是有了这种组织形式就能发挥行政作用。一个健全有力的行政组织，必须是上下同心，协力合作，团结奋进，才能发挥行政效能。所以领导人的责任就在于努力建立一个协力合作，团结上进的领导班子，又要有一支积极肯干的骨干队伍，同时用规章制度去约束每个人的行为。领导人在建立组织时，要知人善任，调配合理，切不可个人好恶去识人用人。制定规章的目的在于协调每个人的行动，以利于决策的顺利实施，不要把制度作为卡人压人的一种手段。认真做好这两方面的工作，才能使一个行政单位人尽其才，物尽其用，行政机构才能正常运转。

2. 外部因素

外部因素主要包括政治、经济、政策法令和社会条件等。

这里所说的政治是除社会制度之外，一定时期的政治形势等，如十年动乱对教育的严重影响。还有一定时期的社会思潮，如资产阶级自由化对教育的影响。由于青年学生接受新鲜事物比