

# 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



## 教育行政伦理

### 第一节 教育行政伦理概述

教育行政管理是一个决策和执行的“实施领域”，伦理学是一个哲理和道德的“价值领域”。行政与伦理的结合经历了相当长的时期。从行政学产生之时，行政管理的价值与伦理目标就成为学者们思考的一个焦点。直到 20 世纪 70—80 年代，行政与伦理才真正开始融合，而且在行政实践中接受了伦理规范。对教育行政管理而言，有更充分的理由需要伦理规范。就教育而言，它体现出更多的伦理精神。在一切领域中，伦理精神总是作为体现人类活动的价值目的性和行为合理性的人文精神的结合，在教育领域中，伦理精神却具有比其他领域更为重要的人文意义。可以说，伦理精神是教育的人文精神的核心。教育的伦理精神必然渗透与影响这一领域的行政管理活动，使之具有浓厚的伦理色彩。

#### 一、教育行政伦理的内涵

##### （一）教育行政伦理的内涵

伦理是指人与人之间符合某种道德标准的行为法则。行政本是指对公共事物的管理。行政伦理是行政管理领域中的角色伦理，是指公职人员管理公共事物过程中所必须遵循的伦理原则和规范。行政伦理的主体是行政系统和行政机关人员，因而行政伦理包括针对行政机关整体和行政机关人员的伦理约束和导向机制。教育行政伦理就是以一定的价值体系为基础，以公共利益的维护和增进以及受教育个体人格的完善为目标，通过自律和他律的方式，调节教育行政主体的行政行为的一系列行为规范的总和。其调节范围包括以下两个方面。

首先，教育行政伦理调节的主体是教育行政组织及其行政人员。教育行政组织的行政伦理主要是指教育行政机构的职能定位，教育行政人员实质意义上的范围——与行政

法意义的范围相似 即依法在教育行政机构中担任执行各类教育行政管理工作的 人员。

其次 行政伦理调节的客体是行政行为。行政伦理调节的方式是自律与他律的结合，依靠力量主要是内心信念和社会舆论 在必要的时候外化为奖惩等激励机制和约束机制。作为行为规范 教育行政伦理的评价标准来源于其价值体系。

## （二）教育行政伦理与个人伦理的区别

教育行政伦理从属于行政伦理，虽与个人伦理同属于伦理范畴，且教育行政伦理以个人伦理为基础 二者密切相关 但同时也存在很大差别：

1. 两者的主体不同。个人伦理的主体是个人 是一般社会公众 而教育行政伦理的主体本身却是非人格化的 它所代表的不是个人的意志动机 而是全体受教育者和社会公众的利益。

2. 两者的调节范围不同。个人伦理主要是调节社会生活中个体之间、个体与社会之间的关系 而教育行政伦理则适用于调节教育行政管理过程中管理主体之间、管理主体与管理客体之间的关系。

3. 两者的内容和研究领域不同。个人伦理属于个体道德研究范畴 主要涉及个体在社会生活领域中的道德问题等 而教育行政伦理则更多地属于职业道德的范畴 主要涉及教育行政管理职业领域中的道德问题 既包括作为教育行政管理者的职务自律 又包括要正确辨识法规与伦理的界限 合理对待法规约束和伦理评价的复杂关系等。在这个意义上 行政伦理与个人伦理的区别尤为明显。所以 教育行政伦理是教育行政官员应该恪守的品德，一般被称为教育行政“官德”。

## 二、教育行政伦理的特性

教育行政伦理规范从本质上是一种要求和引导，即从正面鼓励“应当”的行为，从反面谴责“不应当”的行为 以实现教育行政伦理的社会功能 完成教育行政伦理对人的精神和活动的影响。教育行政伦理体现的行为规范一方面体现着人类对教育行政伦理关系的自觉认识和自觉规范 体现着人类的主体性、创造性。另一方面 教育行政伦理体现的行为规范一经形成 就对教育行政行为具有约束性 是具有普遍性的行为规范对个体任意行为的理性制约。

### 1. 教育行政伦理是一种社会意识

教育行政伦理的内容、特征都不是一成不变的，而是受一定的社会关系、经济关系制约的 具有人类精神的一般特征。同时 教育行政伦理作为社会意识 不能仅仅停留在精神领域 而要发挥作用就必须有特定的实际附属物。正如法的实现必须借助于国家机器一样，教育行政伦理也必须借助于社会舆论、制度建构、行政责任、个体伦理等，并将它们包容于自身之中 成为社会上层建筑中的一部分 进而表现出教育行政伦理与其他社会现象不同的本质。

## 2. 教育行政伦理是一种实践精神

教育行政伦理不仅是一种特殊的社会意识 不仅是制度、行为规范 而且是人类把握世界的一种特殊方式 是人类完善自身的活动。教育行政伦理作为实践精神的一种价值 表现为教育行政主体之间的价值关系。教育行政主体的道德需要促使人们在教育行政活动中结成相互满足的价值关系 从而推动人们改善这种关系 调节人与人之间的交往与协作 完善人格 形成人类特有的实践精神。

## 3. 教育行政伦理是主观与客观的统一

一方面 教育行政伦理规范作为教育行政组织和成员伦理行为的要求 根植于教育行政组织和成员职业伦理关系之中 反映了教育行政组织和成员职业伦理关系及其客观要求的行为规定。教育行政伦理是一定社会的经济关系、政治关系、伦理关系的反映, 是一定的社会政治制度、政治体制针对教育行政组织和成员提出的, 因而它是客观的, 不以人的意志为转移的 另一方面 教育行政伦理作为客观的社会关系和道德要求的反映 是教育行政组织和成员自身对教育行政的主观认识 以纯主观的形式表现出来。因而, 教育行政伦理是主观与客观的统一。

## 4. 教育行政伦理是他律与自律的统一

教育行政伦理的他律 主要是教育行政组织和成员赖以行动的标准或动机 首先要受到来自社会、政府等外在要求的支配与约束。教育行政伦理对教育行政组织和成员的约束 并不是自然而然地发生作用 而是凭借权威力量和惩戒机制发生作用的。只有经过这样一个外在的强制力量支持的他律阶段 人们才可能学会自觉地遵从规范办事。教育行政伦理的自律是指教育行政组织和成员已将教育行政伦理内化为自己的品格。具体来说 就是表现为教育行政组织和成员自己给自己的行为立法 也即教育行政组织和成员的自我意志对自身教育行政行为的把握。教育行政伦理由他律转化为自律 也就形成了自身的教育行政品德。

# 三、教育行政伦理的双重维度

教育行政伦理的本质在于追求教育行政过程的伦理价值及行政人员的道德完善 即教育行政的道德化的诉求。而教育行政的道德化 则包括制度伦理与个体伦理两个层面, 也就是说 教育行政伦理包含着两个维度 即整体的制度维度与个体的自觉维度 这两个维度体现了教育行政主体活动的价值性与整体性的统一、外在性与内在性的统一、客观性与主观性的统一。

## 1. 制度伦理

制度伦理是以法规、制度的形式对教育行政活动的道德诉求。制度伦理是存在于社会基本结构和基本制度中的伦理要求和实现伦理道德的一系列制度化安排的辩证统一, 即制度的伦理——对制度的正当、合理与否的伦理评论和制度中的伦理——制度本身蕴涵着一定的伦理追求、道德原则和价值判断。由此可见 制度伦理具有制度伦理化与伦

理制度化两层含义。

制度伦理化是指伦理化了的制度 也即制度的合伦理性、合道德性 它是人们从既定制度的本质规定和运作框架中引出道德价值和道德规范 或者把伦理道德作为一个尺度或标准 对一定制度作道德评判。伦理制度化是指人们把一定社会的伦理原则和道德要求提升、规定为制度 并强调伦理的制度化、规范化、法律化。伦理制度化的取向是从制度方面解决教育领域的伦理道德问题 表现为人们制定、完善并执行各种符合教育行政伦理要求的规则 或者说把一定社会的伦理要求制定、完善为制度并在道德生活领域贯彻执行。制度伦理化和伦理制度化是相互联系、相互作用、双向互动的辩证统一关系 它们统一于制度伦理范畴 是制度伦理的两个不可分割的侧面。

制度伦理是教育行政伦理的重要内容 教育行政伦理的道德建设与制度化建设是以制度伦理为依托的 制度伦理是教育行政伦理现代化的要求和表现 教育行政制度的伦理化与教育行政伦理的制度化是教育行政道德化建设不可或缺的内容 同时也是实现教育行政道德化建设的重要途径。

## 2. 个体伦理

个体伦理是教育行政主体以自觉、内省的方式对行政个体道德完善的伦理诉求 是教育行政人员行政行为与个人修养的道德规范的总和。相对于制度伦理 个体伦理具有个体性、主观性、自觉性的特点。个体伦理的构建包含两个层次的内容 即规范伦理与心性伦理。规范伦理是指建立符合中国国情的教育行政道德规范体系。教育行政道德规范体系的具体内容包括教育行政行为规范、教育行政责任、教育行政纪律、教育行政荣誉、教育行政作风等。心性伦理规范是指教育行政道德意识的构建及个人修养的完善。心性伦理的内容包括教育行政价值观念、教育行政理想、教育行政态度、教育行政良心、教育行政修养等。

在制度安排与制度运行之间 教育部门的行政人员是极其重要的中介因素 教育行政人员的素质和道德状况又是其中最为关键的因素。因此 教育行政人员个体的道德水平在行政活动中具有着重要的作用，加强教育行政人员个体伦理的建设是十分必要的。

## 3. 制度伦理与个体伦理的关系

制度伦理和个体伦理构成了教育行政伦理的必要张力 体现了主观与客观、内在与外在、普遍与特殊的统一 构成了教育行政伦理的基本内容 揭示了构建教育行政伦理的基本维度。教育行政伦理作为社会伦理的一个有机组成部分 与社会伦理相同 教育行政伦理的支撑也离不开制度伦理与个体伦理 两者是构成认识和研究教育行政伦理不可或缺的维度和内容。制度伦理与个体伦理的统一表现为个体伦理为制度伦理提供前提、制度伦理为个体伦理提供保障和支持两个方面。

制度伦理又是不同于个体伦理的公共伦理的有机组成部分。对于中国传统伦理注重个人道德而言 制度伦理的提出是对传统中所缺乏层面的创新与完善。教育行政伦理为社会教育公正的供给及其实现提供了价值判断的尺度和伦理的保证 同时也为教育行政

责任的实现开辟了途径。由此可见 教育行政伦理建设在教育行政中具有举足轻重的作用。加强制度伦理的建设将为教育行政伦理建设提供制度的伦理资源 从而保证教育目标的实现 加强个体伦理的建设将使教育行政效率的提高成为可能。

## 第二节 教育行政伦理的原则

教育行政管理工作是一项道德管理工作。教育行政管理工作中蕴涵着道德原则和道德规范 要求教育行政管理者对教育问题的认识和处理必须以道德原则为尺度进行伦理审视和价值判断, 对教育事业的管理既要坚持依法管理原则, 又要坚持以德管理原则。这是因为 教育行政管理工作本身是一个道德教育和道德管理的过程 在教育行政管理工作中 教育思想的确定、教育目标的确立、教育模式的设定、教育经费的划拨、教育质量的评估、教师地位的提高、教育人才的培养和管理等 无不包含着行政管理者对教育工作的基本态度和起码的伦理原则。

### 一、坚持教育公平与公正原则

在教育普及化程度逐渐提高的进程中 教育机会均等问题日渐突出 教育公平问题受到人们的关注。没有教育公平 便没有和谐社会。教育公平是社会公平价值在教育领域的延伸和体现 它包括教育权利平等和教育机会均等两个基本方面。教育公平之所以成为教育现代化的基本价值 成为世界各国教育政策的基本出发点 除了接受教育已成为现代社会公民的基本人权外, 教育还能够显著地改善人的生存状态, 增进社会公平, 使社会更加和谐。从这个意义上讲 教育公平是最大的公平 没有教育公平就实现不了社会公平。公民受教育机会均等也一直是西方教育界研究的一个热门话题之一 也是近年来我国人大、政协议案中普遍关心的问题之一 尤其是针对我国普通高校在各省、自治区、直辖市录取比例和录取分数线不同而提出的。1980年 教育学家费尔德斯对由发展中国家提供的数据进行了综合性研究得出结论 在欠发达国家中 各个阶层的受教育机会不尽相同 学龄儿童入学比例男生高出女生 40% 有些种族和宗教组织受教育机会更少 城市儿童比农村儿童就学机会更多 家长地位越高 其子女入学率越高。

除此之外 教育机会分配过程中的教育公正 教育行政部门对教育的重视程度 都会影响到教育的公平 因为教育公正是教育伦理中的一个重要范畴 它是伴随着现代社会的形成与发展而衍生出来的伦理问题。教育能否做到公平公正 不仅关系到教育本身的成败 而且对整个国家的发展与进步也都有着重要意义。所以 政府是实施教育公平公正的主体。这就涉及到了教育行政管理伦理问题。例如教育经费的划拨就不仅仅是一个法律问题 而且是一个道德问题。因为任何一个地方、任何一个部门、任何一个单位的财政收入总是一个定值 有限的资金投向何方 就要看行政领导者对教育的重视程度及其态度是否公正。尽管我国《教育法》有明文规定 也有国家政策的约束 但如果行

政管理者不重视教育 或者对教育漠不关心 或者缺乏办教育的良知 那么教育经费就很难得到应有的保证。要想做到教育公平与公正 道德的力量在这里起了主导性的作用。

因此，为了实现教育公平、公正，在现阶段除了要加强教育立法、增加教育投资、加强教育监督外 还要求“以德治教”加强行政伦理建设 运用伦理规范调整教育管理部门的行政行为。

## 二、坚持权力和权威统一的原则

教育行政管理者要想让被管理者真正口服心服 不仅要拥有权力 而且必须拥有威信 仅仅依靠权力的指挥棒去指挥别人 是不符合道德规范的。其实，一个行政管理者拥有权力是不难的 只要担任了一定的职务 就会拥有相应的权力。而难就难在拥有威信。这种威信主要来自于领导者的管理能力和人格力量。行政管理岗位要求行政管理者具有很强的管理能力 如科学决策能力、组织指挥能力、综合协调能力、识才用人能力、预测应变能力、改革创新能力、人际交往能力等 这些能力的强弱 直接影响到行政管理者的威信。行政领导岗位要求行政管理者具有良好的人格力量 and 人格魅力。管理者的人格力量主要是看管理者是否正直公道、清正廉洁、刚毅果敢、处险不惊、敢担责任、灵活机动、诚信宽厚、平易近人及风趣幽默等。如果行政管理者人格低下 就不会产生人格力量 更无人格魅力 自然威信就低。

教育行政人员同样必须处理好权力与权威的关系 坚持权力和权威的统一。在权力使用方面 教育管理部门与其他部门比较 有自身的一些特点。教育部门是知识分子成堆的地方 对知识分子必须采取适合知识分子特点的管理政策和管理办法 以耐心细致的思想政治工作为主，尊重和信任他们，切不可采取强制的甚至是压制的政策和办法。在对知识分子的管理过程中 频繁地使用权力的强制作用肯定难以奏效。在对教育工作的管理过程中，提高领导者自身的修养，提高自身在教职员工中的威信显得尤为重要。知识分子是有知识的人 他们相信科学、崇尚知识、服从真理、坚持正义 佩服有才能、尊重知识、尊重人才、平易近人的人。因此 行政管理者在对教育实施管理时 要加强自我修养 提高自己的管理水平 增强自己的人格魅力 树立起自己的威信。这是伦理原则对权力使用的必然要求。

## 三、坚持分权和集权统一的原则

分权和集权、民主和集中 是行政管理行为中经常发生的一对矛盾 也是行政管理领域中一对重要的伦理范畴。有人认为 行政管理就是怎样更好地集权和分权。作为行政管理领导者 普遍认为集权才是道德的 因为领导者居于较高地位 比较了解全局和面上的情况 信息比较灵通 而作为被领导者 普遍认为分权才是道德的 认为分权能够更好地体现下层和普通群众的意志和愿望。作为行政管理工作者，一个重要的问题就是要正确处理好集权和分权的问题 这也许是一个普遍性的难题。

教育工作的管理同样有一个分权和集权的问题。行政管理者怎样正确处理好教育行政管理中集权和分权的关系 是一个必须重视的问题。毛泽东同志根据中国共产党在特定时期的需要 提出了政治管理中的伦理原则 后来进一步加以总结 提出了“民主集中制”的系统理论和实施方法。这一政治管理的伦理原则科学地解决了集权和分权、民主和集中的关系 把集权和分权、民主和集中有机地统一起来了。在教育行政管理过程中 我们必须认真贯彻执行毛泽东同志制定的民主集中制原则 充分发扬民主 认真听取教师的呼声 尊重广大教师的意见和建议 做决策、定政策时多听听师生的反映 把教职员工的意见同行政领导者的思考有机地结合起来 形成正确的决策和执行方案。坚持从师生中来到师生中去的工作方法 切不可主观臆断、随心所欲。

#### 四、坚持权力和责任统一的原则

权力和责任的统一是一条重要的行政管理原则 也是一条重要的管理伦理原则。管理伦理学认为 权力和责任是统一的,一个行政领导者拥有了某项权力 就必须承担相应的责任 拥有多大的权力也就必须承担多大的责任。同样 只要承担了工作任务和工作责任 就应当拥有完成工作任务和承担工作责任的相应权力。没有相应的权力 就无法承担工作责任 这叫做“有责无权活地狱”。同权力相比 责任更根本 更本质 责任是第一位的,权力是第二位的,权力是尽责的手段,责任才是行政领导者的真正属性。如果领导者只想“当官”、“掌权”、“发号施令” 不愿承担责任 或者只要人家承担责任 不给人家承担责任和完成工作任务的权力 那是不道德的。在教育管理工作中同样必须坚持权力和责任统一的原则。坚持权责一致原则就必须给办学单位承担责任和完成工作任务的权力 如一定的办学自主权 学校的人权、财权、招生权等 只有给办学单位一定的权力 办学单位才可能承担起他们应当担负的责任 才能促进教育事业的健康发展。而办学单位拥有一定的权力时 就必须承担一定的责任 完成在职责范围内应当完成的工作任务 实现教育目标。

综上所述 教育行政领导者在教育实施管理时 必须从我国现阶段的基本国情出发 认真探索我国教育工作的基本规律和教育管理规律 坚持依法管理 坚持按社会主义道德的基本原则和基本规范来实施管理 把一个充满生机和活力的中国教育事业全面推向 21 世纪。

### 第三节 学校行政领导的伦理

以价值为基础、伦理和道德性的教育行政管理体现在广泛的学校行政领导中。在学校行政管理工作中 学校行政领导首先要正其身、养其德 率先垂范 养成优良的工作作风 适应学校一切工作的发展要求 争做前进方向的带头人和表率 全心全意地为全体师生谋利益。在倡导“以德治校”的今天 学校行政领导的伦理就显得格外重要。

## 一、学校行政领导面临的一些伦理冲突

### 1. 公平与效率的冲突

公平与效率，一直以来就是困扰着人类的一对矛盾。公平即公正合理，包括起点公平、过程公平、结果公平。效率讲的是一种资源的利用，是产出与投入之比。我国现在处于社会主义初级阶段，生产力水平还很低，公平和效率仍然是一对不可忽视的矛盾。为了尽快提高生产力水平，这一阶段我国的政策取向还是以效率优先，兼顾公平。那么，在这样一个大环境下，学校行政管理中的公平与效率的矛盾该如何解决呢？

领导者首先要区分开“真公平”和“假公平”。所谓“真公平”是指符合人性，满足大多数人需要的公平，对大多数人有激励作用，是对大多数人有利的公平。而所谓的“假公平”是指对某个人或某一部分人的公平，是对大多数人的不公平。也就是说，指向大多数人的公平才是真正的公平。公平分配是一种激励机制。由此我们可以得出这样的结论：当一种管理实现了真公平时，员工们感受到这种公平待遇后，就会努力工作。因此这种“公平感”对调动员工的工作积极性和提高工作效率是有很大帮助的。例如，对每个教职员工工作绩效的考核，要根据个人的工作方式和各自的学科特点来制定灵活的评估标准。制定组织和个人工作目标时，充分尊重每位教师的个性、特点和习惯，这才是真正的平等和公正。这样，教职员工才会真正体会到公平感，才会为实现组织目标和个人目标而努力，才有利于组织目标的真正实现。可见，真公平与效率是相统一的。再如，某一部分教师的素质已经不适合现在的教学，不符合现代教育工作的基本要求，管理者针对这一现象，实行教师竞聘上岗，这种管理措施从表面上看是对一部分教师的不公平，而实际上是对大多数人的公平，是对大部分素质相对较高的教师的公平和激励，对广大学生以及整个社会的公平。若为了照顾少部分素质不高的人的利益，管理者仍把他们放在教学一线，必然会降低教学质量，影响学校统一目标的实现。可见，假公平和效率是相冲突的。

由此可见，解决学校的公平与效率问题的关键是区分“真公平”与“假公平”。只有这样才能实现公平与效率的统一，实现伦理化的学校行政。

### 2. 民主与集中的冲突

民主与集中一直是管理领域中的一对矛盾。有人认为权力集中才能产生高效，民主则会导致低效。因为领导者处于较高的位置，能够更全面地收集掌握信息，通观全局，统一指挥、控制，有利于效率的提高。传统的学校行政管理方式就是以集权为特点。然而这种行政方式忽略了人的本性，不利于调动教职员工的积极性，不利于人的全面发展。从行政伦理的角度看，民主的行政方式才是符合人性的管理方法。民主的方式才更有利于激发、调动员工的积极性。尤其在学校这样一个员工整体素质较高的组织系统中，适当的民主会更有利于效率的提高。当然，这里所指的民主是在集中的前提下的民主。也就是说，在领导者制定管理的规章制度时，多听一听教职员工和学生的心声，认真考虑

他们的要求 在管理的过程中 让被管理者参与到其中 集思广益 不但有利于激发职工的主人翁意识 还能开阔管理者的视野。最后由管理者综合各方意见 拿出最佳方案, 这样才能大大提高组织效率。因此 在学校管理中 处理好民主与集中这对矛盾 就要坚持民主与集中的统一。作为学校行政领导者, 一定要明白二者关系 否则在行政过程中 会失之偏颇 影响组织效率的提高。

### 3. 权利与责任的冲突

权利与责任自古以来就是相随相伴的。有了权利 就意味着要肩负责任。在学校行政管理中 校领导拥有了管理学校、教师和学生的权利。同时 他们也相应地要对学校、教师和学生负责。从原始部落的酋长 到封建社会的君王 他们既有坐拥权利、威风凛凛的一面 也有忧国忧民、胸怀天下的一面。如果哪位首领或君王只享受权利而不承担责任 置百姓生死于不顾 那他必将被百姓推翻。学校行政管理也是如此。

然而, 在当今行政管理中, 有一些领导者没有弄清二者的关系, 只知道“掌权”、“发号施令”而不去承担责任 这样的行政方式既无道德 也无效率。学校行政同样要注重权利与责任的统一。校长有对整个学校的计划、组织、指挥、协调和控制的权力, 就有治理好学校、多出成绩、出好成绩的责任。教师有教书育人的权利, 就有教好书、育好人的责任。可见 责任是对权利进行规范的有效工具 它从伦理道德的角度 控制着权利拥有者的行为 使他们不至于手握权利为所欲为 使他们用手中的权利为人民服务。同时 在学校管理中 给教职员工一定的责任 就要给其相应的权利。权利是实现责任的手段 没有相应的权利 就无法履行责任。

### 4. “地位的权威”与“领导的权威”的冲突

有一种情况 命令之所以被接受 就因为上级具有权威 而不管上级的个人能力如何 这是正式的权威或地位的权威。在另一种情况 命令之所以被接受 是因为下级对某个人的个人能力尊重并信任 而并不是因为他的级别或地位。巴纳德把这叫做“领导的权威”。可见 这种“地位的权威”来自于领导者的权力 而权力来自于上级的任命。而“领导的权威”来自于领导者的个人能力 同时也是下级赋予的 这种权威更被员工信服。因此二者的矛盾可被称为权力与权威的矛盾。

在学校行政管理中, 这一对矛盾也表现得很明显。在学校这样一个学术氛围较浓 职工整体素质较高的组织里 职工更容易服从权威而漠视权利。如果行政领导者只用权力去指挥控制教职员工 那是不道德的 也收效甚微。因此 学校行政领导者在管理过程中应更注重树立自己的权威。这是伦理原则对权力使用的必然要求。

学校行政伦理主要是从社会发展的伦理价值方面来认识学校管理与社会进步之间的矛盾、冲突和协调发展问题 并通过学校行政伦理原则的确立或管理规范的调整 为解决管理中遇到的矛盾提供理论根据。学校行政领导者应把更多的经历投入到管理伦理的研究和学习中 用伦理来规范学校行政 使被管理者得到伦理的关怀。这必将促进学校行政管理效率的提高 从而使学校行政管理向其终极目标——促进人的全面发展迈进。

## 二、学校行政领导腐败与道德监督

腐败作为一种权力的衍生物 既有制度性的腐败 又有个体性的腐败 可以说与行政活动相伴而生，是跨越不同历史时期和国界的一种反文明现象。但我们还必须看到，在不同的历史条件下和不同的发展阶段 腐败现象又有不同的特点和表现形式 既有共同的特征和规律 又有独特的个性和特殊性。

### （一）腐败的结构性根源

腐败的根源错综复杂 腐败从根本上说受到权力自身的特征、政治制度与社会经济背景的深刻影响。

#### 1. 腐败受到行政权力的特征及其运行过程的影响

第一 权力的手段性导致腐败。学校行政领导很容易利用这种权力的手段性 在国家强制力的保护下谋取私人利益或小集团利益。如利用权力招收录取分数线之外的学生，牟取暴利等。第二 权力的独立性导致腐败。行政权力一旦授予少数人 即具有相对独立性。教育领导者长时居于某一职位 权力的“独立性”很容易演变成权力运用中的无“制约性”。大量的腐败正是源于行政权力的这种特点。第三 权力的一元性导致腐败。权力的掌握者在这种自上而下的执行中 充分体验到权力的威慑力 不仅在他们有所作为时可以感到自己的权力无所不在 而且在他们无所作为时 也同样会感到权力的威力。第四 权力的时效性导致腐败。这种时效性也使行政权力有可能成为学校行政领导者掠取公共资源的催化剂 方便其利用职权获得内部信息为自己营利。

#### 2. 不健全的政治制度也是行政腐败的一个重要根源

在产生腐败的众多根源中 可以肯定地说 行政腐败总是和政治腐败联系在一起的，两者无法分离。行政腐败实际上寄生于特定的政治环境中 政治腐败是产生行政腐败的温床。在这种环境中 政治权力和行政权力相互制约 如果政治家们不能容忍腐败 行政腐败的比率就会降低 腐败所受的惩罚也会更加严厉 反之则腐败更加猖獗。腐败作为一种权力之间的平衡被维持下来。

#### 3. 社会经济结构的变化是腐败的另一个根源

在经济变革中出现新旧规范之间的冲突 行政人员的行为陷于失范状态 很多情况下 行政人员尤其是行政领导者以“非规范化”的方式行事 导致行政领导者“权力寻租”行为的产生。这成为腐败的源头。

### （二）加强学校行政领导伦理道德监督

法律和规则的执行依赖于良好的道德氛围与道德环境 依赖于宏观社会环境。如果宏观上环境很差 公众对腐败没有强烈的反感 或缺乏遏制腐败的强烈愿望 行政领导者必定缺乏道德责任心 也不可能理解公众责任 他们在自身的公共行为中就会谋取个

人私利 违背公共利益 再好的法律 再强大的反腐机构都会失去效力。因此 道德监督成了一种特殊的反腐措施。

### 1. 确立使用的道德标准

这是实行道德监督的前提。对学校行政领导者进行道德约束 首先要有一套符合学校行政部门实际工作的道德准则 以便学校行政领导者对照遵循。实践经验表明 道德准则的有效性首先取决于道德环境的形成 这种道德环境的形成有赖于政治承诺和社会公众的广泛认同。尤其重要的是 准则的要求必须为学校行政领导者所接受 并依赖于他们的职业道德信念和道德自主性。其次是对违背道德准则的行为有严厉的惩罚措施。这是依靠道德的外在保障 确保道德的有效实施。

### 2. 加强学校行政领导伦理道德建设

学校行政领导伦理道德建设是教育行政伦理制度建设的一个有效补充。在切实贯彻教育行政伦理原则的基础上, 加强学校行政领导伦理道德建设还要注意以下两个方面。

(1) 要坚持不懈地加强对学校行政领导的伦理道德教化。何谓“教化”? 教者效也。上为之, 下效之。(《风俗通义》序) 上级为下级做出表率, 正己教人, 上行下效, 这是教化的第一要义。教化的第二个含义是灌输与学习。任何人, 包括学校教育行政领导, 本质中都含有善与恶两个方面, 要扬善抑恶, 就必须施以教化。“人不学, 不知义; 玉不琢, 不成器”。高尚的官德绝不会自发地产生和保持, 必须不厌其烦地对在位者进行灌输, 使之学习。我们历来重视灌输, 但却忽视在位者对日常的职业伦理道德和生活伦理道德的修养, 说服感染力不强, 难以入脑入心, 容易产生逆反心理。事实上, 在官德教育上, 我国古代和外国也有很多精辟透彻的理论阐述和感人肺腑的事例, 它们已升华为人类共同的优秀文化, 我们没有理由割断和排斥。基于上述认识, 笔者认为应组织力量编写若干部充分吸收古今中外优秀文化、具有中国特色的道德教育教科书, 并将其规定为学校行政领导培训学习的必修课。如此诲之不倦, 持之以恒, 潜移默化, 定有成效。

(2) 建立有效的激励机制是以德治校不可缺少的方面。“天下熙熙, 皆为利来; 天下攘攘, 皆为利往。”脱离衣食住行空谈理想与道德是不切实际的。在制定学校领导激励机制时应防范的几大问题: 一是偏重于消极性的惩处措施, 以防范行政管理者在公务活动中出现严重的失职、以权谋私以及违反行政纪律等行为; 二是即使有一些奖励措施, 也多半是荣誉性奖励; 三是定期的绩效考核的结果与奖惩及晋薪等往往相脱节。这往往导致绩效考核流于形式, 奖励起不到应有的激励作用, 行政管理者形成一种“不求有功, 但求无过”的行为模式。有鉴于此, 在建设学校行政领导伦理道德制度的过程中, 应提高绩效评价方法的科学性, 严格依据考核成绩或评价结果实施奖惩, 创造出多样化的奖励, 包括实行更多的物质奖励形式, 以此为杠杆, 激活学校行政领导的工作面貌, 促进学校行政效率和行政效益的提高。因此, 笔者认为科学的激励制度是以德治校的基础。

## 三、校长的道德维

学校行政领导工作是一个动态的过程, 在这个过程中, 校长是最有决定意义的因素。