

北京教育行政学院教育科学讨论会

學术论文选集



北京教育行政学院学术委员会编

说 明

一九八五年四月我院举办了第五届教育科学讨论会，现将会上交流的部分论文编辑成集，为我院学术论文总编第二集。目的供内外交流之用。

因编辑时间仓促，水平有限，难免有错，望读者批评指正。

目 录

北京市农村普通教育管理体制

改革的设想·····	行管教研室讲师	张 来 龚友明	1
中学生健康与学校教育改革·····	行管教研室讲师	赵幼侠	11
在中学实行校长负责制的几个问题·····	行管教研室副教授	冯惠益	19
浅谈学校管理的特点·····	行管教研室	李 纯	24
“以学论教”与当前的教育改革·····	教育学教研室讲师	梅汝莉	30
试论改革中的农村中小学思想教育·····	教育学教研室讲师	杨文荣	37
论课内教学与课外活动的特点和作用			
——兼评“第二课堂”与“两个渠道”的提法及其开展 ·····	教育学教研室副教授	刘舒生	56
试论教学中直接知识与间接知识			
矛盾统一规律·····	教育学教研室副教授	王光宇	62
谈教育者教育观念的转变·····	教育学教研室讲师	刘秋梅	76
教师的角色意识研究			
·····	教师自我意识研究协作组 心理学教研室讲师	胡俊娟执笔	82
普通中学教育投资利用效率的计量与评价·····	马列教研室	王玉昆	93

北京市农村普通教育管理体制改革的设计

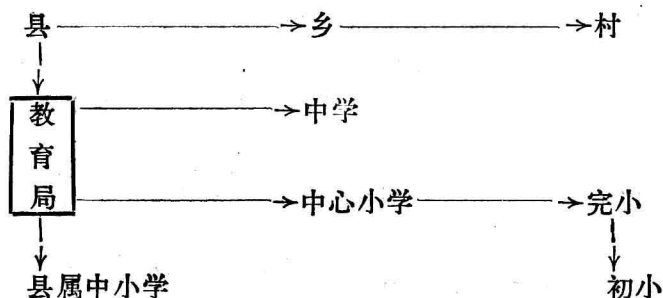
张 来 龚友明

教育管理体制是教育系统内部——包括纵向和横向诸种关系制度化的表现形式，是指教育系统的领导制度、机构设置、权责范围及其相互关系的组织制度。在当前，实行基础教育由地方负责、分级管理的原则，是发展我国教育事业，改革我国教育体制的“基础一环”。

本文重点探讨改革县以下农村普通教育管理体制的有关问题，同时也将部分涉及其他各类教育有关领导管理体制的问题。

一、教育管理体制的现状

就县、乡两级而言，目前，北京市农村普通教育领导管理体制的模式是：



这种领导管理体制的优点是：教育行政部门的指令能迅速下达、落实；国家所拨的教育经费能直接发到学校，避免了中途截流；教育系统的人事权在局，可以防止教员被随便抽调他用，人员调动也比较简便；有利于保障以教学为中心的正常教育秩序；对学校的业务指导渠道畅通。（这些优点充分地反映在近几年来，农村教育秩序的稳定和教育质量的提高上。）

但是，就教育工作中存在的问题看，这种领导管理体制的弊病也很多。它的症结主要是地方各级政府对负责普通教育的责任和权力认识不足，普遍地存在着依靠国家办学，依靠地方教育行政部门管理的思想。而国家的财力有限，地方教育行政部门又缺乏必要的权威和综合管理的能力，于是造成教育系统与社会其它系统的脱节，不能充分地调动地方办学的积极性，不能因地制宜地发展教育事业。例如，乡和大队的干部认为，“教育是国家的事业，办学是教育部门的事”。他们虽很关心自己子女的成长，但关心教育事业的却不多。中学、小学、幼儿园三者比较起来，对中学的关心差于小学，对小学的关注差于幼儿园。造成这种关心程度差别的重要原因，是对各类普教事业归属程度的不同看法。这种观念的形成，与农村教育管理体制本身的问题有密切的联系。它把地方政府与群众的办学责任解脱了。这个问题不解决，发展农村教育事业的许多问题就难以解决。

一是教育经费紧张难以解决。现在郊区的教育经费70%左右用于个人部分，发展教育事业的经费所剩很少，远远不能满足需要。目前充分发挥地方办学的积极性，挖掘地方自筹资金以弥补教育经费紧张的工作在北京农村很薄弱，情况可见表(1)。

表(1)：北京远郊9县教育经费情况

单位：万元

年份 \ 分类	国家财政拨款	县财政补助	农业锐自筹	用于个人部分占总经费比重(%)
1982	6087.9	188.1	80.5	70.4
1983	6404.7	677	86	68

从表(1)中可看出，地方所筹教育经费，1982年仅占总经费的4.3%，1983年为10.64%，显然太少了。江苏省无锡县1983年教育经费中，国家拨款占总经费的50.7%，其余近49.3%的经费来源于县财政补助、乡镇企业集资、勤工俭学收入等，其中仅乡镇企业集资就占总经费的26.4%。北京这种状况不能说与现行教育管理体制没有一定的关系。

教育经费困难必然造成必要的校舍、设备、图书、仪器不能及时地增添和更新。而更为严重的是，由于教师的劳动长期得不到相应的报酬，他们的劳动价值得不到公平的评价，因而造成农村教师的不稳定。目前一个教师的年收入与一般农民相比，有较大的差距。例如，1983年北京市平均每一农业劳动力收入为942.95元，而昌平县中小学教师平均为702.65元。教师已经外流的数字只是现象的一部分，而更为严重的潜在危机是大量的“身在曹营心在汉”。这一切都将严重影响农村教育事业的发展和教育质量的提高。

二是农村教育结构改革缓慢难以突破。农村教育应该面向农村社会，面向农村的现代化建设，为农村发展培养人才，特别是当前迫切需要的中、初级专业技术人才，这是农村教育的责任，也是农村发展提出的要求。京郊农村自党的十一届三中全会以来，生产方式、产业结构、劳动力就业结构已经发生了巨大变化。据1984年统计，在农村社会总产值中，农业以外的工、建等产业产值已占75.7%，从事种植业的劳动力占劳动力总数的比重，由1980年的60.7%下降到1984年的48.3%。农村现代化的发展趋向，要求农村学校的学生要适应未来就业的新方向，而目前农村中等教育的结构与此要求十分不适应。目前，本市农村职业高中在校生仅为普通高中在校生数的11%，不到全国平均数25%的二分之一，70%的中学毕业生没有经过任何训练就走向社会，不能适应农村对中、初级技术人才的需求。农村中等教育结构改革这样缓慢，主要是遇到种种困难无法解决，如经费来源、专业师资、实习场所，学生出路等都很难解决。按目前的农村教育管理体制，只有教育行政部门的苦斗，而无地方政府的积极努力，农村中等教育结构改革是很难取得突破的。

但上述情况只反映了普教系统与社会其他系统的脱节现象。在教育系统内部的各级各类教育之间，也同样存在着不同程度的脱节，形成各自封闭的独立系统，各自为政，部门分割。从市到县、到乡都是普通教育由教育局管，国家办的高等学校由高教局管，由各县办的农村大学分校由市农办科教处管，成人教育由成人教育局管，科技教育由科协管，而职业技术教育则由上述三个教育局和劳动局分别管。这样分割的结果是，教育系统的人力、物力、

财力不能调剂使用，造成了低效和浪费，同时也妨碍了教育事业内部的协调发展。

上述种种情况都与领导管理体制有关。体制的问题是要重新明确地方各级政府与群众对办学与管学的责任，从而促使大家都来关心这个事业，并分别承担自己应负的责任。同时要调整教育系统内部各级各类教育之间的关系，充分挖掘教育系统内部的潜力，提高教育的经济效益和社会效益。因此，一些同志认为，农村教育改革的突破点是农村教育管理体制改革。

二、改革的目的和指导思想

《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，教育体制改革的目的是提高民族文化素质，多出人才，出好人才。在教育管理体制上，提出了“实行基础教育由地方负责、分级管理”的原则。这是农村教育管理体制改革根本指导思想。就教育管理体制改革的具體目标来说，就是要调整各级政府与教育行政部门、学校的三者关系，调整教育系统内部的关系，实行简政放权，充分发挥地方政府、教育行政部门和学校三方面的积极性，不断改善农村学校的办学条件，严格地按照教育的规律科学地管理学校，努力提高农村学校的教育质量，自觉地为农村的现代化建设服务。

根据对现行农村教育管理体制的分析，它既有其利的一面，也有其弊的一面。改革不是对现行体制的全盘否定，而是要改革其弊端，保留其有利的一面。因此，改革现行的农村教育管理体制要坚持这样几个原则：有利于调动国家、地方政府和群众办学的积极性；有利于改善办学条件和提高教师的社会地位及生活待遇；有利于按教育规律对学校进行科学的管理；有利于开展教育、教学的研究和对教师的培养提高；有利于进行教育改革，不断提高教学质量，为高一级学校输送品学兼优的学生，为农村输送掌握一定知识、技能的劳动后备力量。

在贯彻“基础教育由地方负责、分级管理”的原则时，要区分办学与管学的不同概念。这对于从实际出发，合理地划分县、乡、村不同层次的办学与管学的职责和权力，具有重要的现实意义。

办学与管学既有联系也有区别。办学是指举办各类教育事业。各级政府根据本地区的政治、经济、文化条件和需要，制定教育事业的发展规划，筹集教育经费，设置各类学校，并对学校的质量提出要求。管学主要是对教育事务的具体管理，是对学校工作的具体计划、组织、检查、指导，是对教育系统内部的人、财、物、事的具体管理。因此办学要涉及各行各业，更多地需要从宏观方面考虑问题。

农村普教事业有两个特点需要考虑。一是它联系着千家万户、各行各业，关系着农村未来发展的方向和速度。因此，它要考虑各行各业和千家万户的需要，要考虑农村未来发展的需要。二是它培养出来的人才不能作为“商品”直接进行社会交换，因而学校不能自身实现“再生产”或“扩大再生产”的循环。因此，它要社会不断地提供办学的经费和其它办学的条件。这两个特点决定办学的责任不能单靠教育行政部门，而主要在各级地方政府。在国家教育经费之外的不足部分，由地方政府负责筹集；在国家的事业发展计划指导下，由地方政府负责制定地方教育事业的发展规划。只有地方政府才有权威筹集更多的经费，也只有地方政府才能把培养人才的事业计划与经济发展的需要结合起来。

而教育事业的具体管理则有它自己的特点和规律，它要求由懂得教育管理专业的内行管

理。因此，教育行政部门的广大干部应该是懂得教育管理专业的专门队伍。因为管学主要是教育行政部门的事。

现在有的乡提出来，乡出钱办学，乡就要有权管学。具体地说，乡就要有管学的人权和财权。这个问题一般地说，是合理的，但要多大的人权和财权（尤其是人权），还存在分歧。因此对这个问题需要分析。

第一、乡办学，是否乡把教育经费都包起来？不尽然。目前，以昌平为例，农村教育经费的83.1%是国家拨款的，而社队自筹只占6.6%。我们只是希望把社队自筹的比例适当地提高；而且随着农村经济的发展，不断提高它的比例，以减轻国家的负担，改善办学的条件。如果农村的办学经费一下子由乡包起来，根据目前农村的经济状况也是不现实的。因此严格地说，“乡办学”既不是单一的国家办学，也不是单一的地方办学或群众办学。

第二、管学只考虑“人权”和“财权”是不够的。“人权”和“财权”虽然是管学的主要条件，但是不能不考虑还有一个“事权”，即大量的教育教学业务的管理权。教育教学工作是一种复杂繁重的脑力劳动，有它自己的规律和特点。人权、财权、事权应该统一使用，不能只要人权、财权而不考虑事权。管学要考虑对“三权”的使用能否胜任和是否有利。

因此，农村学校的办学不是简单地分国办、市办、县办或是乡办的问题。人权和财权也不是简单地归乡或归教育行政部门的问题，而是要在科学地划分办学与管学层次的基础上，统一考虑人权、财权和事权的下放界线。办学与管学既可以统一，也可以不统一。办学的责任和管学的权力可以下放得多一点，也可以下放得少一些，两者下放的数目也并不一定都是对应的，这些都要根据实际条件和需要而定。

由于办学与管学是不同的概念，因此，划分办学与管学的层次也有不同的依据。办学的层次和职责的划分主要决定于地方的经济条件；管学的层次和权力则主要决定于事业的规模、发展趋向，以及地方党政机关的领导力量。根据办学与管学的不同概念及其层次、职责、权力划分的不同依据，北京市县以下农村普通教育可以形成县、乡、村三级办学和县、乡两级管理的基本体制。

三、县、乡、村三级办学的条件和职责

现在农村办学的责任主要落在国家身上。为了减轻国家的负担，应该形成国家、市县乡政府、企事业单位和农民群众分工联合办学的合理层次。

根据目前北京市郊区的经济条件，县、乡、村三级办学的职责可以划分为：“县办”县属的重点中学、完中、小学、师范学校、职业技术学校、大学分校及其它面向全县的教育设施；“乡办”乡属初中、小学；“村办”为本村居民服务的村属幼儿园。所谓“县办”，即在国家和市政府所拨经费的基础上，由县政府负责集资以补充经费的不足；所谓“乡办”，即在国家和市政府所拨经费的基础上，由乡负责集资以补充经费的不足。为本村居民服务的村属幼儿园则主要由村自己办。这样分工的结果，可以由乡、村出一部分财力把乡属的初中和小学办好；而县的财力则可以有重点地、分期分批地把县属的教育事业办好。

落实县、乡、村三级办学的责任主要在县、乡两级，而关键在于乡。

从北京市郊区的经济条件看，“乡办”乡属初中和小学是有条件的。以1983年为例，北京市农村各县（区）工农业生产总值为51.48亿元，集体经济收入为44.8亿元。乡镇企业有了较为迅速的发展，税后利润为4.11亿元。农民人均收入（集体和自营）已达到506元。

1983年全国农民人均收入（集体和自营）是309元，北京市农民人均收入比全国农民人均收入多197元，即多63.75%。北京市1983年人均收入300元以下的乡只有9个，只占全市乡总数的3.3%，而96.7%以上的乡人均收入在300元以上。因此，北京市绝大多数的乡是有经济能力办好乡属初中和小学的。可以根据国务院的精神，把国家和市拨的教育事业经费由县下达到乡，在原有基础上实行包干。

由于各乡的经济发展不平衡，也可以考虑：人均收入在500元至800元的乡（这样的乡有115个，占乡总数的42.75%），其经费除国家下达的包干部分外，其余不足或发展所需部分，全部由乡政府筹措；人均收入在300元至500元的乡（这样的乡有140个，占乡总数的52%），包干经费外的不足部分，基本由乡自筹解决，地方政府财力可稍予补助，或作专项补助；人均收入300元以下的乡（占乡总数的3.5%），县政府可予以重点支援。还有人均收入801元以上的5个乡（占乡总数的1.9%），可以在改善办学条件，提高教职工生活待遇等方面先行一步，作为示范。

如果北京市的农村初中和小学由乡办，乡村筹措的教育经费如能占教育经费总数的40%左右，则北京市农村教育经费不足的状况便可改善不小。注（1）。在这方面，我市和外省市都已有先例。例如，率先试点教育体制改革的我市通县牛堡屯乡，近几年已拿出120万元用于本乡的中小学教育事业。山东省烟台市文登县，1983年人均收入484元（比北京市同年人均收入少22元）。该县初中和小学都由乡、村办，1984年教育经费1357万元，其中国家包干经费占全部经费的43.47%，地方财政拨款占全部经费的5.9%，县以上工矿企业留成提取占全部经费的2.6%，乡队集资占全部经费的48.56%。值得重视的是，乡队集资经费比国家包干经费还多5.09%。

四、县、乡两级管学的条件和权限

管理学校的层次（分级）主要决定于事业的规模、发展趋向和地方党政机关的领导管理力量。现在县乡两级管理学校的责任和权限主要在教育行政部门。但是对小学的管理在中心校以下，实际上是由中心校代管。有的在中心校以上实际上还有一个“中心”，统管全乡的小学。“中心”干部在中心校上班，一部分分工管全乡的小学，一部分主管中心校。实际上，这个“中心”与过去的学区很类似。但是，目前北京市郊区的乡政府都没有专门管理教育的机构，有的只设一个文教助理，而实际上形同虚设。

可见，形成县、乡两个管理层次，主要是要把一部分管理的责任和权限名正言顺地从县下放到乡。分析这个问题的重点和办学问题一样，也是在乡。从需要和条件上分析，在乡一级设立一个领导管理层次，有无必要和可能，县应该下放哪些必要的管理权限。

先看小学的管理层次。

从农村小学的规模看，一般与乡（镇）对应，每乡有一所中心小学，每县则有30所左右中心小学。乡以下则与大村相对应，有160所左右完小。大村以下又与小村相对应，有100多所村小（初小）。

注（1）：1983年北京市远郊九县的普教经费共7167.7万元，其中国家拨款6404.7万元，占89.35%；县地方财政补助677万元，占9.45%；农业税自筹86万元，占2.00%。

如昌平县1984年共有小学324所，其中中心校30所，直属校9所，厂办校2所，完小171所，村小112所。

又如怀柔县1984年共有小学322所，其中中心小学24所，完小152所，村小170所。

再如昌平县沙河乡1984年有中心小学1所，完小8所，村小7所。怀柔县茶坞乡1984年有中心小学1所，完小6所，村小4所。

从上述数字看，如果县对小学只管到乡，重点指导中心小学（中心小学由乡领导管理），那么它的管理宽度是30个左右的乡，这是比较合理的宽度。如果延伸到完小，那么它的宽度就要增加到160所左右小学。显然，这个宽度就太大了，工作不容易具体深入。而以乡为一个管理层次，则每个乡可以管理10多所小学（包括中心小学、完小和村小）。因此，对小学的管理，在乡一级应该有一个管理层次。

从乡党政部门的领导力量看。乡党政部门领导干部的资历则与农村小学领导干部的资历是相平衡的。就以学历而言，两方面的干部均以中学文化程度为主。

如1984年平谷县乡（镇）22个单位配备党、政、企三套班子正副职200人，中专（含高中）以上文化程度的75人（其中大专11人），占37.5%；初中文化程度的125人，占62.5%。其中乡党委书记21人，中专（含高中）以上文化程度的7人；公社总经理21人，中专（含高中）以上文化程度的7人；乡长21人，中专（含高中）以上文化程度的10人；政工副书记19人，中专（含高中）以上文化程度的11人。

平谷县中心小学正副职干部共60人，小学程度12人，占20%；初中程度23人，占38.3%；高中程度25人，占41.6%。小学干部总数（含正副校长、正副教导主任、正副总务主任）121人，小学程度15人，占12.3%；初中程度55人，占45.4%；高中程度51人，占42.1%。

从上述数据看，小学以乡为一个管理层次，由乡党委和政府领导，从他们的领导力量看是能够胜任的。

从教育系统的人员力量看，除了领导力量外（如上所述），还包括教职员工的数量。一个乡的小学教职员工，由于小学的普及，都具有一定的数量。以昌平为例，1984年全县有小学教职员工2351名，全县乡镇是34个，平均每个乡（镇）为69人。由于小学的学科少，所以以一个乡为单位，以乡中心校为核心，是可以开展各种教育教学的研究工作和各种教育活动的。可见，从教育系统的力量看，小学以乡为单位作为一个管理层次是可行的。

综上所述，小学的管理可以分为县和乡两个层次，但不宜再下放一层到村，村不具备管学的基本条件，也无此必要。对村民委员会来说，只需在乡的统一领导与管理下，提出一定的办学和管学义务，并督促他们执行。这里还须提及的是幼儿教育。根据它的普及面，也需要以乡为一个管理层次。其原因不作细述。

再看中学的管理层次。

一个县中学的数量较少。以怀柔县为例，1984年全县有22个乡（镇），中学有50所，平均每个乡（镇）只有2.27所。以昌平为例，全县有34个乡（镇），中学有41所，平均每个乡（镇）只有1.2所。所以一般地说，郊区每个乡（镇）只有1至3所中学（多数为1至2所）。中学领导干部的力量就其学历而论，一部分学校与乡（镇）干部平，一部分学校要超过乡（镇），总的来说要高于乡（镇）。以平谷为例，1984年中学正副书记和正副校长共61人，其学历，小学

程度3人，占4.9%；初中程度12人，占19.7%；高中程度31人，占50.8%；大学程度15人占24.5%。中学正副教导主任（含教务处和办公室）和正副总务主任共84人，其学历，小学程度2人，占2.3%；初中程度13人，占15.4%；高中程度50人，占59.5%；大学程度19人，占22.6%。一个县的中学教职工总数，如昌平县1984年为2086名，平均每个乡（镇）为61.3人。因为中学主要集中于城镇，实际每个乡的中学教职工数一般要低于这个平均数；加上中学的学科较多，这样一个乡每个学科的中学教师并不多，而每个年级同学科的教师就更少了。所以以一个乡为单位开展教育工作的研究工作和其它教育活动困难较多。

从上述情况可以发现，无论从学校的规模看，还是从领导力量（包括乡镇和学校两方面）和教职工数看，中学的管理一般不宜于放到乡，而由县统管，其管理宽度（50所中学左右）也能胜任。因此县对中学的管理一般不需要再分层次。

但是，对中学管理层次的上述分析是建立在传统的观念上考虑的。如果考虑到今后初中的普及和改革，大量的初中由县教育行政部门直接领导和管理，显然是不利的。因为这样办，乡属初中依然与当地脱离，由此而带来的许多弊病不能完全消除；即使经费问题解决了，还会遇到其它的困难。如果考虑这个因素，那么乡初中的管理可以考虑一般的教育教学业务由县负责，其余由乡负责；而且可以明确以乡的领导管理为主。从这个角度看，乡作为一个管理层次，主要管小学、幼儿园，同时也管理中学的有关工作，是有此必要的。

县、乡两级管理学校，都应有相应的权力，做到权责统一。上面谈到，现行的管理权限主要在县，因此，分析的重点是应把哪些权限下放到乡。

一是人权。这是容易引起争议的问题。公办教职员是国家的干部，为了提高教职员的政治地位，巩固队伍，它的管理层次不宜过低。乡作为一个管学层次，应有一定的人事权，但主要应由县教育部门统一管理。具体管理办法可以如下：

（1）教育助理（驻乡视导员），由县教育部门和乡政府商议提名，经县政府人事部门批准并任命。

（2）中心小学校长，由教育助理提名，乡政府同意，经县教育部门批准，其余干部由校长组阁；或由教育助理提名，乡政府批准，其余干部由校长组阁。

（3）完小校长，由教育助理（或学校）提名，乡政府批准，其余干部由校长组阁。

（4）上述干部的调动，上述干部调离教育系统或调离本乡工作，都要征得审批部门批准和教育部门同意。

（5）教职员工的奖惩，乡有对所属教职员工的奖励权（包括精神和物质）；乡对公办教职员记过以上处分（包括解聘）要征得教育行政部门的同意或批准。

（6）教职员工的调动，乡有权在本乡范围内调动教职员的工作；公办教师调离本乡或调离教育系统要征得县教育部门的同意。

（7）幼儿园的干部和教职员可参照小学办。

（8）如果乡中学主要由乡领导管理，则有关中学的人事权也可参照上述意见执行。中学校长的任命权应放在县。

二是财权。国家所拨经费全部下达到乡，由乡财政实行包干。乡政府有权征收教育附加，筹措教育资金。乡有权合理分配和使用全部教育经费。

三是事权。在县、乡党、政及上级教育行政部门的领导或指导下，乡有权创造性地完成

本乡的一切教育任务。

五、建立有权威的领导管理机构

为了实施上述分级办学和管学的艰巨任务，应该建立一个统一的、有权威的领导管理机构。机构是把教育部门的力量组织起来，形成一个系统的必要手段。

鉴于现行教育行政部门缺乏必要的权威和综合管理的能力，以及教育系统存在的两个严重的脱节和由此而带来的一系列弊病，应该重新调整现行的各类教育行政部门，建立县、乡教育委员会，形成统一的决策指挥系统，使它成为有权威的、能实行综合领导管理各类教育事业的实体。

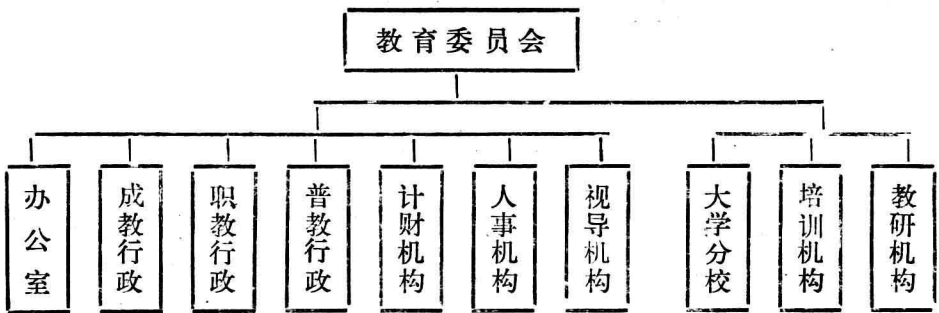
为了保证教育委员会的权威性，地方各级教育委员会主任应由各级地方政府的主要领导担任。

为了保证教育委员会能够综合领导管理各类教育事业，并方便与其他各部门的协调，除了有地方政府的主要领导担任主任外，其他委员除教育部门的成员，还应有其他有关部门的领导兼任，使委员会具有代表性。乡教育委员会教育部门的成员可吸收教育助理、中学校长、中心小学校长参加。

为了保证教育委员会真正成为能从宏观方面综合办事的实体，应该重新调整原来的各类教育行政部门，使其成为教育委员会的办事机构，同时也是管理各类教育的专业机构，把教育部门与其他部门协调起来，把各类教育统一起来（有的属于部门办学，则主要起指导的作用），把办学与管理统辖起来。

县教育委员会机构的建设要提高视导、教研和培训的地位，以加强对学校的科学管理和不断提高教育工作者的素质。各类机构对下都要突出它的服务性和指导性，彻底改变官僚主义的行政习气。

县、乡教育委员会的机构设置应该是有区别的。县教育委员会的机构设置可以考虑如下模式：



机构的性质和功能分别是：

教育委员会：是统一领导教育工作的决策指挥机构。

视导、人事、计财、普教、职教、成教、办公室等均为教育委员会的行政执行机构，分专业推行各项工作。其中，把普教系统的教育、教学、体卫统一起来，便于统一考虑德、智、体的全面发展。视导机构是对各类教育的监督机构，发挥行政管理的监督与信息反馈的功能作用。办公室是机关的综合执行机构和机关的服务机构。

教研、培训、大学分校等机构均为事业编制，是教育委员会的专业机构。其中教研机构

把现在教科所和教研室的工作合并起来，是对上和对下的咨询机构，发挥咨询和指导的功能作用。培训机构的任务包括师资培训和干部培训两方面，把二者结合起来，以利于同时考虑文化知识的进修提高和教育、管理理论的进修提高，避免两者的分割。

这一机构的设计模式可以根据事业发展的实际情况增删，并设计人员编制，定出职位规范，然后选调适当人选。

这个模式的优点是：

- (1) 保证教育委员会成为能办事的实体，而避免虚设；
- (2) 符合精兵简政原则，精简机构，节省行政服务人员和行政开支；
- (3) 便于实行科学管理，提高工作效率。

乡教育委员会的机构应从简。为了保证乡教育委员会成为一个有权威的、能综合办事的实体，而且使乡真正成为一个管理学校的层次，应设乡教育组，成为乡教育委员会的办事机构，同时又是负责乡属各类教育的管理机构。乡教育组可由3~5人组成，

乡教育助理1人，任组长；

乡教育会计1人；

乡教育干事1~2人。

对教育组的成员，乡政府一般不宜分配包队任务，保证他们做好自己的本职工作。

乡教育助理既是乡政府的成员，同时也是县教育行政部门派出的驻乡视导员，具有双重资格。他接受县教育行政部门的指令和指导，在乡党委和政府的领导下，结合当地的实际情况负责乡的教育工作。乡教育助理（驻乡视导员）是连结县教育行政部门与乡（镇）党委和政府的纽带。他有两个上级，接受双重领导。教育助理（视导员）对小学的管理主要管到乡中心小学和完小。村小是完小的教学点，由完小具体负责。教育助理（视导员）的管学要充分发挥中学、中心校的作用。教育助理（视导员）在自己的管理范围内，应该给中学、中心校和完小一定的人权、财权和事权，做到每个层次都能权责对应。

县、乡、村由于分级办学和分级管理的职责任务不相同，授予的权限也不同，因此县、乡教育委员会的职责任务也是有区别的。但是，从总的方面说，都应该在国家制定的大政方针和事业发展规划的指导下，统筹本地区教育事业的发展计划，统筹教育经费、改善办学条件，协调各级各类教育工作，加强对所属学校的领导、管理、检查和指导。

各级教育委员会要在同级党委、政府和上级教育委员会的领导下开展工作。要以同级党委和政府的领导为主，但必须尊重上级教育委员会的领导和指导。

说到这里，人们对于县、乡设教育委员会的问题，往往从理论上说，可以承认它的若干优点，但是又担心这样做是否可行，尤其是县设教育委员会，把各类教育统一起来是否可行；提出的问题主要是：就县来说，普通教育和成人教育已自成系统，能否合起来？教育委员会把各类教育统一起来，工作量成倍增加，能否胜任？现在各类教育自成系统，各自负责，把它们统一起来，会不会造成对各类教育无人负责？假若市不成立教育委员会（这个问题需要另行专门研究），市、县领导关系会不会因不对口而造成混乱；等等。

我们认为：第一，对现在的系统主要是看它是否合理。如果系统不合理，就有改造的必要。当然，一个旧系统必然会形成一些旧的观念和习惯势力，这就需要在提高认识的基础上，逐步加以调整。而且应该有试点，在有了成功的经验之后，再行推广。第二，实行“基

基础教育由地方负责、分级管理”的原则，而且把各类教育统辖起来，教育委员会的责任确实重大。但是我们不能简单地理解为教育委员会的工作是原来各教育行政部门工作的相加。我们应该实行简政放权和分级管理，学校也要有相应的责任和权力，以加强它的活力。我们要提高各教教育行政部门的领导和工作人员的素质，以提高管理的效率。我们还要通过明确岗位责任，授予相应的职权，以增加每个岗位的活力，充分挖掘原有人员的潜力等等。这样，教育委员会的责任不仅是完全可以完成的，而且会做得更好，并有利于实行简政放权。第三，对各级各类教育有没有专人负责是一回事，能不能负责又是一回事。原来的教育管理体制虽然是各类教育有专人负责，但是由于缺乏必要的权威和综合管理能力，常常又是负不了责。现在各类教育由教育委员会统一决策和指挥，正是为了能够更好地负责。而且使教育委员会成为能够实行综合领导管理的实体，而不是空架子，也是为了保证教育委员会能够负责。第四，市、县领导关系的对口问题更是不成问题的。我们本来不应该要求上下级不同管理层次的机构设置完全“对口”，而是要根据不同领导管理层次的工作需要和可能条件去考虑机构设置的模式。正是由于强调部门对口，现在县教育局的机构设置也日益庞大，二、三个人也要成立一个科室，而把一项很完整的工作分割得支离破碎，把有限的人力也分散了。如果如此对下去，那么乡要成为一个管理层次，不是各个机构也都要对口吗？因此，各个管理层次的机构设置不看需要和可能而强调“对口”的思想本身是不正确的。当然市要不要和能不能成立统一的教育委员会又是另外的一个问题，也要考虑它的需要和可能，而主要不是对口问题，这要作专门的研究。

至此，我们把上述思想归纳起来，教育管理体制改革的设想便是：县、乡设教育委员会，保证教育系统与其他系统的协调，把各类教育统一起来，系统考虑本地区的办学和学校管理问题。在一个县的范围内，形成三级（县、乡、村）分工联合办学，两级（县、乡）合作管理的办学和管学体系。

但是，上述教育管理体制的改革，应有相应的教育法来保证实施，才能真正起到作用。否则，仍会流于形式。与管理体制改革相关的，可考虑普及九年义务教育法，教师法，教育经费法，学校保护法，职业教育法等。各个方面对于农村教育承担的责任和义务都应通过立法固定下来。在国家的教育法规还没有制定出来的情况下，北京市作为地方可以先行，制定某些急需的单项法规，现在一些外省市都已分别制定了一些单项地方性法规。北京市也应组织力量，分专题进行研究，提出方案，经市人大常委会批准试行，逐步完善。

中学生健康与学校教育改革

赵幼侠

一

教育改革的目的是为我国经济和社会发展，大规模地培养新的合格人才。要使青少年一代将来能够肩负起振兴中华的重任，学校必须培养他们具有健康的体魄。

传统的健康观认为：“健康是（人体）生理机能正常，没有缺陷和疾病。”随着科学的进步，时代的发展，健康观已有了极大的变化。现代健康观认为：“健康不仅是没有身体缺陷和疾病，还要有健全的生理、心理状态和社会适应能力。”因此，健康的青少年应是身体无缺陷和疾病，身体形态发育良好，各器官功能正常，身体素质向最佳发展，心理健全发育，自然和社会适应力不断增强。

中学生是青少年的主体，是一支数量很大的劳动后备军，也是提高全民族健康水平，增强全民族体质的关键人群。青少年时期的健康水平、体质状况影响成年和老年的健康水平、体质状况，从而影响全民族的健康水平、体质状况。长寿的人都有个比较健康的青少年时期。许多疾病的预防，都要从幼小开始。例如，高血压病因既有遗传因素，也有共同环境因素（如摄盐量、饮食习惯）。青春期较高的血压、相对过重的体重和高血压家族史都是发生成年期高血压的主要危险。所以，高血压病的预防和从小控制食盐量，和青春期高血压的防治都有密切关系。

中学生是社会主义建设的后备军，他们今天有个好身体，也是为明天的劳动准备条件。“体者，为知识之载而为道德之寓者也。”（毛泽东《体育之研究》第6页）当代科学技术飞速发展，要求人脑普遍扩大知识占有量，要有创造性思维能力，这是一种极为艰苦的劳动。没有健康的体魄、完好而有效的头脑、良好的记忆和思维能力，没有众多这样良好身心素质的人，就不能适应现代化建设的发展速度，就不能在新技术革命的挑战中取胜。历来人们把健康长寿做为幸福的标志。有了较长的寿命，人的聪明才智才能得到充分地发挥。在健康状态下，人们才能为社会创造更多的物质和精神财富，并满足人类自身的物质和精神的需要，才能促使国富民强，自立于世界之林。

二

中学生正处于青春发育期。他们的生长发育是一场全面深刻的量变和质变的过程，在形态发育、生理机能发育、性发育、心理发育、身体素质和运动能力发展上，都发生着巨大的变化。他们的机体及其生理功能、心理和行为都处于从不成熟发展到成熟的过渡状态。

生长快速、外形巨变。中学生的身高、体重逐年增加，男、女体形逐渐形成，特别是在快速生长期（第二次突增期），可以说长势惊人。不过由于他们的肌肉落后于骨骼发育，肌肉力量较差，安全负荷小于成人，在学习和劳动过程中易引起疲劳。他们的骨化也有一个过

程，例如胸骨骨化愈合为一，髌骨骨化形成一体和脊柱定型一般要到20—25岁才完成。所以不良姿势、不科学的运动和不合理的负重，都易使脊柱、胸廓、骨盆、下肢骨发生变形。例如，形成脊柱弯曲异常、鸡胸、髌骨不正常接合和扁平足等。

内脏机能增强。随着内脏器官、组织的发育，内脏及组织的机能在青春发育期都在迅速增长，成为机能上的发育高潮。脑和神经结构功能很快完善，分析、理解、判断能力迅速提高。心脏重量和容积都有相当发展。胸廓及肺迅速发育，肺活量和握力随年龄不断增长。但由于脑兴奋性较高，情绪易激动，思维能力和意志力还较薄弱，神经系统对心血管活动调解能力不完善，呼吸肌力量和呼吸运动幅度与成人有差距，通气效率较差。

性发育成熟。在青春发育期，男、女生性器官发育加速，女生月经初潮周期逐渐规律化并排卵，男生出现遗精，精子相继成熟。伴随性器官的发育，男、女第二性征出现。性器官、性机能的发育，对青少年的心理、情绪、精神、行为各方面都发生着重要影响。

身体素质 and 运动能力增长。身体素质在青春期增长迅速，为全面发展身体素质的重要阶段，但是运动协调能力较差。

心理发育急剧变化并充满着各种不同的矛盾。处于青春发育期的中学生，一方面是从小学踏入初中阶段，需要应付学习环境的巨大变化，以及适应许多社会对他们提出的新要求。另一方面，由于青春期生理的变化，也引起一系列心理的变化。性意识和兴趣出现并不断增强，异性间相互吸引在发展。个体的性变化引起了深刻的情感变化，情绪波动性大，在某些学生中可引起焦虑或行为障碍。与此同时，小学生的依附性心理向自主性转化，独立意向发展快，评价能力日益增强，但认识能力跟不上，评价事物往往不客观也不全面。自尊心强不愿服输，时而过分夸大自己，时而自卑。这都是中学生容易发生意外创伤和意外事故，诸如车祸、劳动、体育运动中发生损伤的重要原因。

正因为中学生的生长发育时期是由儿童发育到成年的过渡时期，在他们的生长发育过程中，许多适应生理和环境变化的新问题有待解决，对他们的保健也有不同于儿童，不同于成年人的特殊要求，所以学校、家庭、社会应有针对性地对他们进行养育。

三

解放后，随着教育、卫生、体育事业的发展，人民生活水平的提高和青少年营养条件的改善，中学生的身心得到健康发育。我国青少年身体发育速度，已超过世界百年来统计的欧洲每十年青少年身高可增加1.5cm，体重可增重0.5kg的数值。我国女生10—12岁，男生12~14岁为快速生长阶段，在这一生长阶段，城市男生身高共增长18.6cm，体重增长15kg，城市女生身高共增长17cm，体重增长12.5kg，城市男生19岁，女生17岁的身高分别达到成年身高的99.4%、99.9%。女生月经初潮在14岁左右。同经济比较发展的国家如苏联、日本相似，我国青少年的生长发育也呈现出“生长发育长期趋势”（secular growth trend）。在中学生生长发育长势喜人，健康水平提高的同时，还必须看到在他们健康成长中，存在许多有待于学校、家庭、社会关注和解决的问题。

身体发育还不够高大粗壮。与某些经济比较发达的国家相比，我国青少年的身高还较矮，体重较轻，围度、宽度（指胸围、肩宽等指标）较小，坐高较大。在青春发育期的大部分时期，特别是快速生长期的增长速度不如日本。以13岁男生（小学六年级或初一年级学生）为例，我国现在13岁少年的体重相当于日本1957—1958年水平。胸围则相当于日本1938—

1939年的水平。重要原因是我国学生的营养及体育锻炼程度与日本有一定差距。

1979年中国、日本部分形态比较表

年龄(岁)		13	14	15	16	17							
男	身高 cm	中	151.8	158.3	163.8	167.0	168.6	女	13	14	15	16	17
		日	157.23	163.0	166.7	168.0	169.4		151.6	154.8	156.8	157.8	158.1
		中日差	5.4	4.7	2.9	1.0	0.8		154.0	155.6	156.2	156.6	156.7
生	体重 Kg	中	38.6	44.1	49.0	52.5	54.8	生	13	14	15	16	17
		日	46.7	51.9	56.4	58.8	60.2		39.7	43.5	46.4	48.3	49.2
		中日差	8.1	7.8	7.4	6.3	5.4		46.7	49.3	51.3	52.2	52.7
生	胸围 cm	中	70.5	74.2	77.8	80.5	82.3	生	13	14	15	16	17
		日	75.9	79.4	82.3	84.3	85.8		71.0	73.7	75.8	77.2	77.9
		中日差	5.4	5.2	4.5	3.8	3.5		77.4	79.3	80.8	81.6	81.9
		中日差	5.4	5.2	4.5	3.8	3.5	6.4	5.6	5.0	4.4	4.0	

注：中日差正数为日本大，负数为中国大。

生理机能有待提高。我国中学生肺活量和握力随年龄增长而加大，肺活量的增长速度如北京以10~15岁为最快（初中学生属肺活量发展最快年龄段内）。但据1979年我国在十六省市普查，我国7~17岁城、乡合并统计的肺活量均值，与1977年日本报导的数值相比，日本学生的肺活量高于我国，而且随年龄的增长，特别是男生差别加大。

身体素质需要有针对性地加以训练发展。我国男生在7~15岁左右，女生在7~12岁左右，其身体素质自然增长速度很快，各项素质发展都有其敏感发展期，女生在12~16岁青春发育最盛时期，出现不同程度的素质停滞或下降。

项 目	男生快速增长	女生快速增长	女生停滞、下降阶段
一分钟仰卧起坐 (腰腹肌力量)	7~13岁	7~11岁	12~16岁
60米跑 (速度)	7~14岁	7~12岁	13~16岁
屈臂悬重(克服自 身体重的臂肌静止 性力量耐力)	7~16岁	7~10岁	11~15岁
立定跳远 (下肢爆发力)	7~15岁	7~13岁	14岁
400米(50×8)跑 (速度耐力)	7~14岁	7~11岁	12~16岁

示：五项素质指标增长情况

这表明，要在青少年素质快速发展时期，有效地促进其体能全面发展，以增强他们的体质，要掌握各项素质的敏感发展期，不失时机地给予科学的教育和训练，以期诸项素质的最

佳发展。12~16岁的女生出现不同程度的素质停滞或下降，是和她们进入青春发育期，伴随月经初潮的到来，第二性征的出现，生理上、心理上所发生的一系列变化有关。因此，认识和重视青春发育期女生素质发展的特点是十分重要的。如果这个时期能合理地安排体育教学，适时地进行青春期卫生教育，克服社会传统观念特别是封建思想对女生心理上的影响，提高她们参加体育锻炼的自觉性和积极性，有效地促进他们的身体素质的全面发展，是可以影响和改变这种停滞和下降趋势的。由于青春发育期的男、女学生在身体素质和运动能力方面产生着明显的性别差异，学校体育教学的内容和训练方法，如运动量，密度和强度的掌握，手段的运用以及训练节奏的安排，心理因素的调动，都必须根据不同性别加以区别对待。实践证明，男、女生分班或分组进行体育教学是符合青少年生长发育规律的。

疾病、身体缺陷和非正常死亡状况应引起重视并加强防治。以北京1984年体检为例，1984年高中毕业生高考体检（据十三个区〈县〉资料统计）不合格率0.40%。病例最多的是心脏病和肺结核。专业受限率56.01%，主要受视力低下影响，其次为身长，体重不足。在校学生中，近视眼、龋齿和沙眼成为主要疾病和缺陷。部分城区校抽样检查血色素低于12g者为数不少，而在10g以下者也占相当比率。北京市1983年中小学生和师范生非正常死亡者（中学生占近 $\frac{1}{2}$ ），溺水占首位，自杀次之，车祸居第三位，也有因体育教学或体育活动安全措施不当而受伤，抢救无效死亡的。造成学生产生疾病、生理缺陷和非正常死亡的原因是复杂的，也需要学校、家庭和社会给予综合防治。对于学校来说，则涉及到学校卫生工作及学校卫生管理诸方面，需要在全面促进学生生长发育的同时，针对学生疾病、缺陷及非正常死亡的发生、发展趋向加强工作。

性发育带来的新问题必须认真解决。由于性发育的开始，第二性征的出现、性器官的成熟，中学生们出现了许多适应性发育的新需求，也出现了不适应正常的性发育的心理和行为表现。在北京、上海等地区一些学校调查表明，中学生多数愿意了解青春发育期的变化的奥秘，但绝大多数缺乏系统的青春期卫生知识。据抽样调查，初中一年级学生中，女生84%来了月经，男生38%有了遗精。高中一年级学生中，女生100%来了月经，男生66%有了遗精，但是初中学生约有 $\frac{1}{3}$ 对青春期变化和性的知识不理解、不懂或有神秘感，其中男生多于女生。女生中对月经生理稍了解的约占 $\frac{1}{2}$ 左右，但缺乏系统全面认识，或存在害怕、害羞、以及认为倒霉的心理。男生中约有20—50%的人知道遗精，但也存在着认为遗精损害健康的不正确认识。由于父母掌握青春期卫生知识不足和向子女解释不普遍，学校也缺乏对学生进行系统的青春期卫生知识，特别是性知识的教育，他们中的绝大多数探索青春奥秘的渠道是自己找书看。这也反映了青春发育期中的青少年的求知欲和害羞心理。

青春期卫生习惯差。青春期卫生习惯的好坏，将影响到青少年的健康，卫生习惯不好，将会导致疾病。

出现不良行为和发生两性罪错。由于中学生身体的急剧变化和性的成熟，又由于缺乏正面的有力诱导，某些学生中发生手淫和早恋等行为。据抽样调查，初一、二年级女生早恋人数比例大于男生，初二年级开始男生早恋人数比例逐年增加，到初三年级男生早恋比例高于女生。发生性行为者女生年龄约为14—15岁，男生为15—16岁。根据对45名违法犯罪青少年身体发育始龄进行调查研究，男性青少年青春发育始龄平均在14.3岁，女性在13.7岁。正是这个时期是违法犯罪青少年始犯的高峰，而发生两性罪错始犯高峰也处在13—15岁之