

职工教育管理学概论

孙世路 曾义祥 主编

职工教育
管理学
概论

工人出版社

PDG

序

浦通修

教育，包括职工教育是我国四化建设中举足轻重的大事业。党的十一届三中全会以来，教育受到空前的重视，进入了生机勃勃的发展新时期。在教育发展的大好形势下，职工教育也呈现出喜人的发展景象。职工教育理论研究日益活跃，就是职工教育发展的一个标志。一项大的事业没有自己的理论是不行的。我国教育科学研究的底子比较薄弱，职工教育研究的底子相对就更薄弱一些。因此，近几年注意抓了职工教育研究工作，积极进行理论上的基本建设，这个路子是走得对的。实践也已对此做了充分的说明。

职工教育研究的宗旨是为职工教育实践活动服务。目前，职工教育的重点已转向岗位培训。职工教育管理干部和教师本身的岗位培训的一个重要内容，是学习和掌握职工教育基础理论，这是这支队伍本身状况决定的。近几年来这支队伍有了一定的发展和提高，但是，比较普遍的还缺

乏必要的专业基础知识训练。这就要把职工教育干部、教师的培训向系统化、科学化推进一步。这个看法在去年五月于昆明召开的职工教育管理干部培训工作会议上就明确提出来了，并讨论如何制定相应的培训计划，商议编写培训用书等工作。会后，中国职工教育研究会做了组织工作，由研究会常务理事、上海第二教育学院院长王茂荣同志担任主审，撰写了《职工教育学概论》、《职工教育心理学概论》、《职工教育管理学概论》三本书。这三本书，为职工教育干部、教师岗位培训提供了方便，可供有关方面选用。同时，也为职工教育基础理论的建设增添了新鲜内容。

职工教育理论体系的建立是一个不断发展完善的过程，不是一朝一夕可以完成的事，需要众多的同志做艰苦的工作。今后，在这方面还要更多地投入些力量，更广泛吸引有关方面的人才和相关学科的成果，深化、丰富我们的研究，争取在一个不太长的时间内，扎扎实实地建立起有中国特色的职工教育理论体系。

1987年7月于北京

前 言

职工教育管理学是一门正在形成发展中的新学科。我国对这方面的系统研究起步较晚。本书主要是分析概括我国的有关经验并吸收已有的研究成果，力求在马克思主义观点的指导下，从理论与实践的结合上论述职工教育管理工作中的一些基本原理和方法，使之既具有一定的学术价值又具有实用性。

为实现这一目标，上海第二教育学院院长王茂荣同志受中国职工教育研究会的委托，邀请了几位从事成人教育理论研究工作的教师、教育行政干部和从事职工教育管理工作的专职人员，组成编写小组。他们是上海第二教育学院副教授孙世路（主编）、成人教育管理系副主任姜克毅（第一章）、教师周嘉方（第十章）、上海市成人教育研究室副主任、律师丁胜源（第二章）、研究人员李元海（第八章、第九章）、哈尔滨市教委副主任何树荣（第三章）、长春第一汽车制造厂技术教育处处长曾义祥、（第五章、第六章）、湖南长岭炼油厂教育处处长卢照圻（第四章、第七章）。长春第一汽车制造厂的冯国山、韩郁奇、厉雪峰同志和长岭炼油厂的沈金国同志也为本书的编写工作花费了不少时间和精力。在编写过程中，得到作者所在单位的领导机关，业务部门和科研单位的大力支持。在此，表示衷心的感谢。

由于我们业务水平、时间、资料和研究现状等条件的限制，书中难免有错误和不当之处，请读者批评指正。

编者

1987年5月

目 录

第一章	绪论	(1)
第一节	职工教育管理学的产生	(1)
第二节	职工教育管理学的研究对象和任务	(7)
第三节	职工教育管理学的研究方法	(11)
第二章	职工教育的宏观管理	(14)
第一节	国家关于职工教育的规定	(14)
第二节	职工教育纳入国民经济和社会发展规划	(27)
第三节	职工教育立法与管理	(33)
第三章	职工教育的领导体制和管理机构	(40)
第一节	职工教育领导体制的变革	(40)
第二节	现行的职工教育领导体制	(50)
第三节	职工教育管理机构	(54)
第四章	企业管理与企业内职工教育管理	(58)
第一节	企业的系统管理	(58)
第二节	企业内的管理组织系统	(65)
第三节	企业内的职工教育管理组织系统	(73)
第四节	企业内职工教育管理与企业管理的关系	(85)
第五章	企业内职工教育的计划管理和目标管理	(88)
第一节	企业的发展与人才预测	(88)
第二节	企业内职工教育的计划管理	(96)
第三节	企业内职工教育的目标管理	(108)
第六章	企业内职工教育的经费管理和人事管理	(112)
第一节	企业的经济发展与职工教育投资	(112)
第二节	企业内职工教育的经费管理	(115)
第三节	企业内职工教育的人事管理	(121)

第七章	职工岗位职务培训及其管理	(130)
第一节	岗位职务培训制度	(133)
第二节	职工岗位职务培训的内容和方式	(135)
第三节	职工岗位职务培训管理	(140)
第八章	职工学校管理	(148)
第一节	职工学校的类型与功能	(148)
第二节	职工学校管理的目标和原则	(152)
第三节	职工学校管理的过程和方法	(156)
第四节	职工学校管理的内容	(159)
第九章	职工学校的教学管理	(165)
第一节	职工学校教学管理的依据、任务和方法	(165)
第二节	职工学校教学计划管理和质量管理	(170)
第三节	职工学校教学行政管理	(182)
第十章	职工自学及其管理	(188)
第一节	职工自学与职工教育	(188)
第二节	国家自学考试制度与职工教育	(191)
第三节	企业对职工自学的管理	(193)

第一章 绪 论

职工教育管理学是一门正在形成中的新兴学科。我国广大职工教育管理干部和专家学者正在进行开拓性的研究，经过大家的努力，将会建立起具有我国特色的职工教育管理学理论体系。

本章，首先阐述职工教育管理学赖以产生的实践基础和理论来源，进而探讨职工教育管理学的研究对象和研究方法。

第一节 职工教育管理学的产生

职工教育管理学这门新学科的产生绝不是偶然的，它是职工教育事业发展的必然结果。

职工教育这一社会现象，早在人类社会进入资本主义阶段时就出现了，本世纪以来，它随着经济的发展和科学技术的进步，逐渐形成了一股国际潮流。

我国的职工教育事业，自新中国建立以来，特别是党的十一届三中全会以来，迅速发展。其规模之大、范围之广、层次之多、都是前所未有的。

职工教育管理是随着职工教育这种社会现象的出现就出现了。职工教育事业的迅速发展，规模日益扩大，就要求对它进行科学的管理，要求理论指导，也就是要求建立职工教育管理学。而职工教育管理经验的积累和马克思主义管理理论及现代管理科学的发展，又为职工教育管理学的产生提供了实践基础和理论来源。

一、职工教育管理学的理论来源

1. 马克思主义关于教育的原理以及管理二重性的原理，为职

工教育管理学的建立，提供了理论基础。

马克思主义创始人关于教育本质的原理、关于教育与政治、经济的关系的原理，关于人的全面发展的原理等等，构成了社会主义教育科学的理论基础，无疑，这也是构成社会主义职工教育学的理论基础。

我国的职工教育是社会主义教育事业的组成部分，它必须遵循马克思主义教育原理，培养有文化、有理想、有道德、有纪律的新型职工队伍，为社会主义物质文明和精神文明建设服务。而职工教育的这种作用，必须通过职工教育管理才能充分发挥出来。

马克思主义关于管理及其两重性的学说，则对于我们认清职工教育管理的实质及其阶级性，坚持社会主义方向，有着重要的理论意义。马克思指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^①马克思这个论述，指明了管理是一种社会现象，它随着人类社会分工协作的存在而存在，随着人类社会分工协作的发展而发展。只要有人类的共同活动，就需要有管理。同时，马克思还揭示了管理活动的本质含义，就是通过指挥和协调共同活动，收到单独的个人活动所不能收到的工作成效。管理对工作的功率起放大作用。

马克思在管理二重性的论述中指出：“资本家的管理不仅是一种由社会劳动过程的性质产生并属于社会劳动过程的特殊职能，它同时也是剥削社会劳动过程的职能，因而，也是由剥削者和它所剥削的原料之间不可避免的对抗决定的。”^②这一理论，

①（《马克思、恩格斯全集》第23卷，第367页）。

②（《马克思、恩格斯全集》第23卷，第368页）。

明确地阐明了管理的二重性，即自然属性和社会属性。在资本主义生产条件下，管理具有按照生产力本身的客观规律的要求，合理组织生产的科学性一面；同时又具有按照资本主义生产关系的客观规律的要求，剥削工人的一面。这一理论使我们清楚地认识到社会主义的管理与资本主义的管理既有共同的一面，又有本质的区别。对于社会主义的经济管理和职工教育管理都有普遍的指导意义。

就职工教育管理而言，一方面，管理的社会属性，决定了职工教育管理具有鲜明的阶级性质，它要求我们在实施职工教育管理过程中，坚持社会主义的方向，体现社会主义企业的要求和广大职工对文化、科学知识的需要，为社会主义现代化建设培养人才。另一方面，管理的自然属性，又决定了职工教育管理的科学性一面，它要求职工教育管理必须从实际出发，总结运用自己成功的经验，借鉴外国先进的管理思想和管理技术、管理方法，按照职工教育的客观规律，合理的计划和组织职工教育活动，培养较高质量的四化建设人才。因此，建立社会主义的职工教育管理学也必须以马克思关于管理二重性的原理为理论基础。

2. 现代管理科学的发展，为职工教育管理学的产生提供了科学依据。

职工教育管理学，同其他学科一样，在其探索阶段，必然要借鉴和吸收其他某些学科研究的成果，特别是现代管理科学的研究成果，使自己开拓前进。

管理科学经历了三个发展阶段。1880年以前，人类的管理活动统称为传统管理阶段。因为这一阶段的特点是：管理是一种个人艺术，而不是科学，管理的活动凭个人的主观经验，不是依靠条理化的管理理论和概念，更不注重管理理论探究。

19世纪末到20世纪40年代科学管理代替了传统管理阶段。科学管理的代表人物是美国的泰罗。他看到企业管理上的不善，工人的劳动生产率普遍低落，经过他较长时间的试验，于1903年出

版了《车间管理》一书。1911年又出版了《科学管理原理》。泰罗在这两本书中提出“高工资，低成本”和“效率的原则”，无疑是管理科学上的一次革命。科学管理的基本原则是：（1）劳动管理的原则，主要是如何更有效地使用劳动力，目的在于解决劳动的效率问题；（2）简化工作的原则，即通过对劳动基本动作次序的分析，寻求一种完成工作的最佳方法；（3）工作计划原则，提高效率最重要的源泉是管理人员的工作方法，主张计划工作从工人中分离出来，由计划部门制定，工人是执行计划任务；（4）效率原则，要求资源有效利用等。

在科学管理阶段，还产生了不同的学派。古典组织管理的代表人物是法国的法约尔，他的管理基本原则分为管理原则和组织原则两大类。管理原则，主张依靠管理人员的经验和判断能力，来指导在某些情况下如何运用某个原则。法约尔提出分工、权力与责任、纪律、命令的统一、统一指挥、个人利益服从整体利益、人员报酬、集权、等级链（即从上到下进行联系的各层权力等级，使信息传递有秩序地进行）、秩序、平等、人员保持稳定、主动性、集体精神等十四项原则。组织的原则，法约尔认为每一个组织内部都存在着一个任务和权力的结构，就是说都有一个权力等级和专业的分工。因此，所有组织中都存在某些现象的基本组织原则，以便在一个协调的整体里把具体任务和职能联系起来。另外，他以推理得出这些基本组织原则是：（1）权力原则，就是说，权力是来自并得到更高权力机关批准的。一个组织之所以确立权力原则，乃是由于贯彻等级职能的需要。（2）领导和专业化原则，领导人通过授权把权力托给下级，并且按等级逐级向下委托。向下级领导人授权过程，也就是确定工作任务，不管组织形式如何，都需要人们在不同时间内进行不同的工作。总之，古典管理过程是由三个职能组成，即计划、组织和控制。与这三个职能相适应的指导原则，就是预测、协调和指挥。古典组织管理，虽然有许多问题未作回答，但对管理学的研究提供了重

要见解，而且成为现代管理科学一个重要组成部分。

行为科学学派，亦称“人际关系”学说，到50年代初期开始称为“行为科学”，而且受到国际社会的重视。行为科学的根本理论基础是，管理必须通过别人来做工作，就必须懂得怎样调动人的积极性，怎样当好领导，怎样了解人群中人与人之间的关系和协作等。它是从个体和群体的心理特征出发来研究人的行为规律，以便实现对人们行为的预测，控制和改造，激发人们的工作热情，使其潜力得以发挥，达到提高管理效率的目的。行为科学虽然没有形成完整的体系，但它为管理科学提供了有用的知识，大大地丰富了科学管理的内容，而且为现代管理科学所注意和运用。

现代管理阶段。现代管理科学以决策为主要出发点，以经济效益标准作为评价的依据；依靠数学模型来表达和解决问题的可行办法，借助于电子计算机去处理复杂的数据及其各种变数，以便确定这些变数对总的成绩将会产生什么影响，为决策者提供依据。现代管理科学已被广泛应用的原理是：（1）系统的原理，它把每个单位，每个人不是看成孤立的，而看成是系统中的一部分。因而在管理上要全盘规划，统一指挥，实现最佳控制，以取得最大的效果。（2）整分合原理，就是把整体目标分解，分给每个人，在分工合作过程中，达成整体目标的实现。（3）能级原理，它要求根据能量分级建立一定的序列、一定的规范，便于管理。（4）反馈原理，使信息及时回归，迅速作出分析判断，起到控制作用，达到预期目标。（5）弹性原理，要求决策时，必须留有余地，适应随时可能出现的变化而得到及时调节，不影响管理活动的正常进行。（6）动力原理，研究如何调动人的积极性。关键在于领导者适时地把精神动力和物质动力结合起来，才能发挥更大的作用。

现代管理科学随着科学技术的迅猛发展而日新月异，在管理工作中越来越广泛地把系统论、信息论、控制论等的科学成果引

进管理科学，以实现管理组织、管理方法和管理手段的科学化、现代化。现代管理科学应用于各个领域虽有着不同特点，但它所揭示的管理工作的基本规律，对职工教育管理学的建立具有重要意义。

3. 教育管理学的发展为职工教育管理学的建立提供了理论依据。

教育管理学是研究教育行政和学校教育管理的规律的科学。它研究主要包括：教育制度和教育立法，学校的领导体制和管理机构，学校管理，教育质量的评估等等。教育管理学所阐述的一般原理对职工教育管理学的建立有重要意义，职工教育学管理学中有许多理论观点来自教育管理学研究成果。

职工教育学管理学有它自己特有的研究任务，这是普通教育学管理学所代替不了的。我国的教育事业可分为四大部分：基础教育、职业技术教育、普通高等教育和成人教育。职工教育是成人教育的组成部分。前三部分教育是为社会主义建设事业培养后备劳动力的教育；而职工教育，主要是对已经走上生产岗位的劳动者和其他从业人员进行的教育，它是培养直接从事生产的现实劳动力而且是通过多种途径，多种形式进行的。职工教育管理比前几种教育管理要复杂得多。因而需要建立职工教育学管理学。

二、职工教育管理学的实践基础

我国的职工教育管理学的形成，不仅要以马克思主义创始人关于教育和管理方面的原理作为自己的理论基础，并吸取现代管理科学和教育管理科学的一些有益的成果，同时还特别注重总结我国职工教育管理的实践经验。

我国的职工教育管理有较丰富的实践经验，主要的经验有以下几条：

1. 职工教育管理必须坚持四项基本原则。否定四项基本原则，职工教育管理就会迷失方向，甚至会带来严重后果。

2. 职工教育管理必须全面贯彻党的教育方针，培养有理想、

有道德、有文化、守纪律的专门人才，为社会主义现代化建设服务。

3. 职工教育管理必须充分体现职工教育的特点、正确贯彻学以致用一致，按需施教的原则。特别应以提高职工的本职工作能力为重点，使教育同生产实际、工作实际密切结合起来。

4. 职工教育管理应该有利于促进职工教育的发展与社会和国民经济的发展相适应，使职工教育的规模、数量，正确反映社会主义现代化建设对人才培养的客观需要，反映广大职工进一步提高科学文化和生活的需要。因此，要将职工教育发展计划纳入国民经济和社会发展规划。

5. 职工教育管理要从我国国情出发，考虑需要和可能，建立各类各级职工学校和培训机构，并充分发挥它们的作用，逐步建立起具有我国特色的职工教育管理体系。

6. 加强职工学校的教学、后勤等管理，特别是教师队伍建设，认真落实知识分子政策，充分发挥知识分子的积极性，不断提高教育质量。

7. 要不断改革职工教育管理体制，理顺关系，为职工教育事业的发展创造条件。

8. 积极开展职工教育管理的理论研究，用理论指导职工教育管理的实践，提高管理水平。

这些经验都是很宝贵的，对建立具有我国特色的职工教育管理理论体系有重要价值。

第二节 职工教育管理学的研究对象和任务

一、职工教育管理学的研究对象

“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究就构

成某—门科学的对象。”^① 职工教育管理学是研究职工教育管理规律的科学。它是教育科学的一个分支学科，以职工教育的系统管理为对象，根据理论和实践相结合的原则，探讨职工教育管理的客观规律。

职工教育管理学同经济管理学关系密切，而且有相互渗透的内在联系。生产社会化程度越高，分工和协作的范围扩大和精细，新的设备、新的工艺在生产上广泛采用，则就要求劳动者的文化知识、生产技能、劳动熟练程度与其相适应。因此，组织职工学习文化知识、生产技术、管理知识和技能，就成为企业经济活动的重要内容之一。在这个意义上说，职工教育管理，显然就是作为企业管理的一个组成部分而从属于经济管理。

那么，由于企业管理与职工教育管理有这种内在联系，是否可以否认职工教育管理学作为—门独立的学科存在和发展的必要呢？这当然不可以。因为，职工教育管理有它自身的职能、规律和特点。

二、职工教育管理的职能

职工教育管理是管理者按照—定的原则、程序和方法，使用—定的手段，对职工教育活动及其有关因素，进行计划、组织、指挥、协调和控制，使之发挥最大的效益，达到预期的目的。其主要职能如下：

1. 计划。职工教育的行政管理部门，首要的工作是抓好计划，最重要的是制定职工教育的发展规划。制定职工教育的发展规划必须与国民经济和社会发展相适应，并在人才预测的基础上，努力达到准确性、预见性、科学性和可行性四项基本要求。规划的主要内容包括奋斗目标、保证措施和基本建设投资计划三个组成部分。

2. 组织。组织是实现计划的保证。组织的职能就是要把有关

^①（《毛泽东选集》第一卷，第284页）。

职工教育的各个要素、各个环节和各个方面，从时间和空间上、互相分工和互相联系上，都能科学地、合理地组织起来，使之在一定的条件下，达到最佳的结合，最大地发挥各方面的积极作用，保证计划的实施和贯彻。

3.指挥。就是在合理组织的基础上，各级领导机关和管理人员行使自己的职责权力，使各级组织得以顺利运转。指挥不限于发号施令，可按照既定的计划分配、部署安排工作任务，进行调度、监督和检查执行情况，并及时处理工作过程中出现的各种矛盾、问题。指挥可以通过召开各种会议，发布指令、批示文件、制定政策、采取奖励及惩罚等手段和渠道进行。

4.协调。协调是实行统一领导、分工协作的有效的手段。协调的目的在于调整和改善各方面的关系，加强协作，促使职工教育总目标的实现。

5.控制。控制是为了保证职工教育计划实施过程中不出偏差、不偏离目标。这就必须及时地掌握计划的实际进度。如果发现与计划不相符或有偏差，就要找出原因，及时采取措施加以纠正。为了有效地进行控制，在职工教育管理中，应建立必要的信息反馈系统。

上述五个方面的职能是统一的，不可分割的。其中职工教育计划是核心，其它几方面都是围绕计划这个核心而开展的。

三、职工教育管理学的任务

职工教育管理学的任务是以马列主义的理论为指导，阐明社会主义职工教育管理的规律，为加强党对职工教育的领导，制定管理职工教育的方针和政策提供科学的依据，并以职工教育管理的科学思想、理论和方法，武装职工教育管理干部，使他们懂得按客观规律办事，更有效地对职工教育事业实行管理和领导。

职工教育学研究的内容，主要有以下几个方面：

1.职工教育的宏观管理。我们的国家是个十亿人口的大国，而职工的人数就占全国人口总数的十分之一。他们都已经有了工

作岗位，而且许多人有迫切的学习愿望，国家又需要不断提高职工队伍的素质和培养大批专门人才。如何按照社会主义现代化建设需要，有计划、有步骤地根据国家的财力和物力来发展职工教育事业，从宏观上进行管理和控制，这是职工教育管理学必须研究的第一项内容。

2. 职工教育管理体制和组织机构。我们是社会主义国家，职工教育管理体制和组织机构必须体现统一领导分工负责的原则，理顺各种关系，而且要随着国家的经济、科技、教育和政治体制而改革。如何建立和完善我国的职工教育管理体制和组织机构，加强对职工教育的管理和领导，这是职工教育管理学必须研究的第二项内容。

3. 职工教育的计划和目标管理。职工教育计划管理是整个职工教育管理中的一个重要的组成部分。计划是为了有效地实现某种预定的目标。因此，管理者的首要责任，就在于正确地规定目标与科学地制定计划并组织实施，而且不允许有任何偏离目标的管理行为。

4. 职工教育经费和人事管理。职工教育投资是生产性投资。职工教育的经费管理，就是要使有限的职工教育投资产生较大的经济效益和社会效益。职工教育的各项工作是由人去完成的，必须组成一支专兼职相结合的队伍。我国已经组成了这样一支队伍。职工教育的人事管理就是要使这支队伍结构合理，工效高。如何使职工教育投资产生更大效益，如何使职工教育工作者充分发挥作用，提高工效，是职工教育管理学必须研究的第四项内容。

5. 岗位职务培训管理。职工教育提倡学用结合，按需施教，干什么学什么，缺什么补什么。岗位职务培训最能体现这一特点。如何对岗位职务培训进行管理，是职工教育管理学必须研究的第五项内容。

6. 职工学校管理。职工学校（包括中等和高等学校）是职工

教育的基本设施。它与普通学校相比有许多特点，是具有多功能的教育机构，除了进行学历教育，还要开展短期培训。职工学校管理与普通学校管理，即有共同性又有特殊性。因此，职工教育管理必须把职工学校管理作为一项重要的研究内容。

除了以上几个方面外，职工教育管理还要研究职工自我管理、企业管理与企业内职工教育管理的关系等问题。

职工教育管理通过对上述内容的研究，揭示职工教育管理的规律，指导职工教育管理的实践。

第三节 职工教育管理学的研究方法

每门学科都有其自身固有的研究对象和独特的研究方法，但是，有一种普遍的科学认识论的方法，构成研究每门学科的方法论，这就是马克思主义哲学。职工教育管理，作为一门独立的应用学科，也必须以马克思主义哲学为方法论来研究职工教育管理的现象，揭示职工教育管理的规律。以马克思主义哲学为方法论研究职工教育管理，揭示其客观规律，则要遵循一定的原则，采取科学的方法。

一、研究职工教育管理应遵循的基本原则

1. 实事求是的原则。在职工教育管理的研究中，必须以马克思主义、毛泽东思想为指导，从实际出发，去分析职工教育管理的现象，揭示其本质。

2. 理论和实践统一的原则。职工教育管理的研究过程，也就是“实践——认识——再实践——再认识”的过程，职工教育管理理论来自实践、指导实践，而其真理性又必须通过实践的检验。

3. 继承与创造相结合的原则。职工教育管理的研究，要批判地继承职工教育管理实践的历史经验和前人的研究成果，同时又