

滕 健 主编

郑欣春 副主编



农村教育管理

NONG

CUN

JIAO

YU

GUAN

LI

黑龙江科学技术出版社

农村教育管理

主 编 滕 健

副主编 郑欣春

黑龙江科学技术出版社

1987年·哈尔滨

责任编辑：张锦新

封面设计：张洪冰

农村教育管理

主 编 滕 健

副主编 郑欣春

黑龙江科学技术出版社出版

（哈尔滨市南岗区建设街35号）

依安印刷厂印刷·黑龙江省新华书店发行

787×1092毫米32开本10.25印张207千字

1987年12月第1版·1987年12月第1次印刷

印数：1—10,140册

书号：7217·090 定价：2.60元

ISBN 7-5388-0165-0/G·16

前 言

为提高农村教育的管理水平，我们编写了此书。编写过程中遵循了以下原则：

1. 坚持四项基本原则，贯彻教育体制改革决定的精神，为农村社会主义建设服务。

2. 从总结我国县乡教育管理实践经验出发，借鉴国内外教育管理科学研究成果，把农村教育管理作为教育管理科学系统中的分支来研究，运用教育管理的基本原理，探讨农村教育管理的基本规律。

3. 贯彻理论联系实际原则，结合农村教育改革现状与发展趋势进行探讨。以应用研究为主，使理论研究对实际工作有指导价值。

4. 在研究力量方面，把理论研究者与既有教育管理实践经验又有研究能力的市县教育局长等实际工作者结合起来协作研究。

5. 坚持调查研究，广泛听取教育工作者和专家学者的意见。

在研讨编写过程中，得到国家《农村教育研究》课题组负责人的积极支持；哈尔滨师范大学副校长齐亮祖教授，河北大学刘文修教授和黑龙江省政府顾问李瑞同志都曾提出了具体指导意见；刘文修教授和李瑞同志还分别为本书写了序言和跋；黑龙江省教委的领导同志对本书的出版给予了大力

支持。在此，我们一并表示衷心感谢！

由于我们的水平有限，本书的缺点错误和疏漏之处在所难免，恳请广大读者和专家学者批评指正。

本书编写者分工如下：第一、十章 郑欣春；第二、三、四章 张志成、齐耀曾；第五、九章 王希之；第六章 宋兆文；第七章 曹茂泰、吴贵光；第八章 吕常恩；第十一章 曹茂泰；第十二章 严耀；第十三章 藤健。

全书由藤健、郑欣春统改定稿。

黑龙江省教育科学研究所

“农村教育管理”课题组

1987年3月

序 言

教育管理科学是教育科学体系中的一门重要学科；农村教育管理又是教育管理科学的重要组成部分。

农村教育管理是我国教育科学规划中“农村教育研究”课题中的项目之一。为了适应农村社会主义建设和教育事业发展与改革的需要，这项研究以马列主义、毛泽东思想为指导，从总结我国教育管理实践经验出发，借鉴国内外教育管理科学研究成果，结合当前农村教育管理的实践和改革情况，系统地论述了农村教育管理的基本原理，全面探讨了农村教育管理领域中的理论与实践问题；体现了改革精神和应用学科的特点，特别是运用领导科学原理，探讨了教育管理者的素质，体现了管理者在教育管理过程中的重要作用，具有新意和特色。

本书是我国教育管理科学体系中创新著作。它的出版对建立具有中国特色的社会主义教育管理科学体系，是有一定价值的；它对改进和提高农村教育管理，推动农村教育事业的改革和发展，使教育工作有效地为农村社会主义建设服务，提高整个中华民族的素质，也是有实际意义的。

刘文修

1987年2月16日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 农村教育的意义	(1)
第二节 农村教育的任务和内容	(4)
第三节 农村教育管理过程	(8)
第四节 农村教育管理的基本原则	(19)
第二章 农村教育管理组织机构	(27)
第一节 行政职能机构及其职责	(27)
第二节 业务指导机构及其职责	(33)
第三节 党群工作机构及其职责	(37)
第三章 县教育行政机关建设	(44)
第一节 树立正确的指导思想	(44)
第二节 贯彻科学化的管理原则	(47)
第三节 搞好科学化的常规工作	(49)
第四节 机关工作队伍建设	(59)
第四章 教育政策法规和制度	(65)
第一节 教育政策法规	(65)
第二节 农村教育管理规章制度	(69)
第三节 建立工作人员岗位责任制	(75)

第五章 教育计划财务管理	(86)
第一节 教育事业计划管理	(86)
第二节 教育财务管理	(97)
第六章 教育人事管理	(114)
第一节 人事管理的意义	(114)
第二节 人事管理的基本原则	(115)
第三节 人事管理内容	(120)
第四节 人事管理方法	(129)
第五节 人事管理制度	(132)
第七章 教育工作管理	(138)
第一节 教育工作管理的地位和任务	(138)
第二节 教育工作管理的内容	(141)
第三节 教育工作管理的原则和方法	(153)
第八章 教学研究管理工作	(155)
第一节 教研工作管理的任务	(155)
第二节 教研工作管理的基本方法	(156)
第三节 教研机构与教研队伍	(160)
第九章 勤工俭学管理	(170)
第一节 勤工俭学管理的意义	(170)
第二节 勤工俭学管理的原则	(173)
第三节 勤工俭学管理的内容	(175)
第四节 勤工俭学管理的方法	(182)
第十章 教育视导	(188)
第一节 教育视导的意义和作用	(188)
第二节 教育视导机构	(193)

第三节	教育视导的种类和方法	(202)
第十一章	学校评价	(209)
第一节	学校评价的意义	(209)
第二节	学校评价标准	(214)
第三节	学校评价的内容和类别	(226)
第四节	学校评价的过程和方法	(233)
第十二章	教育统计	(233)
第一节	教育统计在教育管理中的 重要作用	(239)
第二节	教育统计调查	(242)
第三节	教育统计资料的整理	(246)
第四节	教育统计分析	(257)
第五节	教育统计报告	(273)
第十三章	教育行政领导	(275)
第一节	领导理论研究概况	(275)
第二节	领导职责和素质	(281)
第三节	领导意识	(292)
第四节	领导方法	(297)
第五节	教育思想领导	(303)
跋		(317)

第一章 绪 论

第一节 农村教育管理的意义

一、教育行政与教育行政学

管理是人类社会存在和发展的必要条件之一。行政管理一般是指国家通过职能机关，依照一定的法律和方针政策的规定，运用国家权力管理社会事务的公务活动。它主要指对国家政治、经济、科学、文化、教育、卫生等各方面事务的管理。随着社会的不断发展和进步，特别是经济和科技高度发展的现代社会，迫切要求行政管理不仅要建立在权力和法规的基础上，以法管理；同时还要建立在科学的基础上，不断的提高行政效率实行科学管理。行政管理同一切社会现象一样，有其自身发生发展的内在规律性。行政管理学就是研究国家行政管理活动规律的科学。国家行政管理属于上层建筑范畴，它必须为经济基础服务。行政管理学是一门政治性和实践性很强的应用科学。

教育行政是国家行政的重要组成部分，是国家对教育事业的领导和管理，即国家各级教育行政机关，根据党和国家的方针政策、教育法规、法令，遵循教育规律，采用科学的方法，对教育事业实行科学的计划、组织、指挥、控制、协

调以及严格的监督检查和指导，不断总结经验和改革创新，充分发挥国家用于教育事业的人力、财力和物力的效能，不断提高教育质量，实现培养各级各类人才的目的。

为了适应社会经济、政治和科学文化发展的需要，国家要求对教育事业实施科学管理。教育行政是一门专业，一门科学。教育行政管理既要符合行政管理的一般规律，又要符合教育的特殊规律。教育行政学是研究教育行政管理的基本原理、一般规律、主要内容、基本原则和方法的科学。它既是行政管理学的分支，又是教育科学的分支，是教育科学体系中一门独立的学科。教育行政学是一门政策性、实践性很强的综合性的应用科学。我国是社会主义制度国家，我们的教育行政学必须以马列主义、毛泽东思想为指导，贯彻教育要“三个面向”的战略方针，研究我国新时期社会主义教育行政管理的基本理论和实践，为提高教育行政工作效率和质量、促进教育事业健康发展服务，为建设高度文明、高度民主的社会主义现代化国家服务。

二、农村教育行政管理的意义

教育行政，按其管理权限和范围，分为中央教育行政和地方教育行政。我国中央教育行政是指国家教育委员会对全国各级各类教育事业的领导和管理。地方教育行政是指省、自治区、直辖市（包括经济计划单列市）及其以下的教育行政机关对其所辖范围内各级各类教育事业的领导和管理。

农村教育行政是地方教育行政的重要组成部分。我国有两千多个县和县级市，有数万个乡镇。县、乡镇和村屯的中

小学（含职业技术中学）的学生数占全国中小学学生数的80%以上。《中共中央关于教育体制改革的决定》指出：

“实行九年制义务教育，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。”《中华人民共和国义务教育法》第九条规定：“地方各级人民政府应当合理设置小学，初级中等学校，使儿童、少年就近入学。”第十五条规定：“地方各级人民政府必须创造条件，使适龄儿童、少年入学接受义务教育。”根据中央的决定和《义务教育法》的规定，地方办教育、管理教育的权限比过去扩大了，任务加重了。县乡教育行政机关是县乡人民政府的教育主管部门，因而，县乡教育行政管理的任务自然加重了。

和世界发达国家相比，我国经济和教育都很落后，而且发展又很不平衡。乡镇落后于大中城市，村屯又落后于乡镇。普及教育的重点在农村。目前，我国大多数农村学校教育经费不足，校舍不足，缺少必要的教学设备和图书资料，尤其师资质量低下，因而导致教育质量不高。县乡教育行政直接管理县以下广大农村的中小学校，如何从实际出发，合理使用有限的人力、财力和物力，充分发挥其作用把农村教育办好，是县乡教育行政肩负的光荣而艰巨的任务。

县乡教育行政管理的指导思想、管理体制、干部素质、教育行政管理制度和办法，等等，都直接影响到农村教育管理的效率和质量，进而影响农村教育事业的发展和教育质量的高低。

由于种种复杂的原因，多年来关于教育管理对教育事业的发展、提高教育质量的密切关系和重要意义缺乏足够的认

识，因而对教育管理很少进行科学的研究和理论的探讨。广大的县乡教育行政干部做了大量的工作，对教育管理积累了丰富的经验。但由于缺乏教育管理理论的指导，所以，工作中缺乏自觉性，盲目性很大。工作做对了，为什么对？工作出了问题，原因在哪里？往往不能提到理论的高度加以分析和研究。因此，不少同志尽管辛辛苦苦做了很多工作，感性的经验教训也不少，但对教育管理缺乏规律性的认识。在实际工作中往往是陷入繁杂事务缠身的被动局面之中，工作成效不大。因此，研究与探索县乡教育行政的规律，用科学的方法提高农村教育管理水平和效能正是当前亟须。

第二节 农村教育管理的任务和内容

一、农村教育行政的性质和任务

我国地方教育行政组织设省（直辖市、自治区）、市（地、州）、县（区）三级机构。省级设教育厅（局、委员会），市、县（区）设教育局（委员会、科）。建国以来，乡一级的教育管理机构几经变革，各地不一，始终没有建立起教育行政职能机构。目前，乡一级设的“教育组”、“教育办公室”、“联校”、“中心校”、“教育委员会”等不同名称的机构，虽实际上起着一级教育行政职能机构的作用，但并不是一级教育行政职能机构，事实上成了县教育行政机关的“派出机构。”

根据我国农村经济、社会、教育发展的现状和未来的需要，特别是农村教育体制改革，实行分级办学、分级管理的

教育管理体制以后，乡一级更有必要建立一级教育行政职能机构，以适应教育事业发展和管理的需要。

（一）县教育局（委员会）

县教育局（委员会）是县政府直接领导下管理全县教育事业的行政机关和办事机构。作为一级地方教育行政机关，它要接受县政府和上级教育行政机关的双重领导，对县办普通中小学、职业技术学校、盲聋哑学校和幼儿园等实行全面的行政领导；对乡镇和村办的中小学、幼儿园等实行宏观管理与业务指导；对企事业单位办的中小学实行业务指导；对全县的工农教育或起领导作用（成立教育委员会后）或起支持和配合作用。县教育局（委员会）对其所属学校和单位，既是行政领导机关，又是服务部门。

县教育局（委员会）的性质决定了它的基本任务是：贯彻执行党和国家的教育方针、政策，教育法规、法令和决定，按照县政府、上级教育行政部门的规定和要求，结合本县的实际，遵循教育规律，全面领导和管理全县的教育事业。其工作的中心和重点是坚定不移地普及初等教育，逐步普及初级中等教育，大力发展职业技术教育，不断提高教育质量。它应成为县政府领导教育工作的参谋部。它要对县政府和上级教育行政部门负责。因此，它对其所管辖的学校和教育事业单位有行政领导管理、组织指挥、监督检查和指导帮助的权力与责任。

（二）乡镇教育行政机构的性质和任务

根据我国宪法的规定，乡镇是一级政权，国家在乡镇建立人民政府。因此，乡镇教育行政机构是乡镇人民政府的一

个行政职能部门和办事机构。它在乡镇政府和县教育局（委员会）的双重领导下管理全乡的教育事业，它要对乡镇政府和县教育局（委员会）负责。它对乡镇办的中小学、职业技术学校、幼儿园实行全面行政领导；对村办小学实行行政业务领导；对乡镇的工农教育要给予积极的支持和配合。

乡镇教育行政机构的主要任务是：贯彻执行党和国家的教育方针政策，教育法规、法令和决定；根据县、乡镇两级政府和县教育局（委员会）的要求和部署，坚持教育要“三个面向”的方针，管理本乡镇的教育事业。工作的中心和重点是搞好普及初等教育，并为普及初级中等教育创造条件。乡镇教育行政机构应成为乡镇政府领导教育的参谋部和助手。对乡镇和村办的中小学有领导、指挥、监督、检查和指导帮助的责任。

二、农村教育管理的内容

县、乡镇教育行政机关负责领导全县城、乡的中小学，工作内容繁多复杂。归纳起来可划分为教育行政机关的自身管理和教育行政机关对学校的管理两大方面。对机关的自身管理是对学校管理的前提。

（一）教育行政机关的自身管理

教育行政机关只有把机关自身建设好，不断提高教育行政干部素养，才有条件和可能实现对学校的正确领导和有效的管理。所以，教育行政机关必须首先搞好自身的建设和管理。

县乡教育行政机关自身建设和管理应包括下列主要内容：

1. 加强思想政治工作和政治理论学习，提高干部的政治素质；学习教育科学，提高教育理论水平，坚持“三个面向”的指导方针，端正教育指导思想。

2. 健全组织机构，明确各职能机构的性质、任务、职责和权限范围以及各职能机构间的关系。

3. 加强对机关内各职能机构业务工作的领导和管理，健全以岗位责任制为核心的各项规章制度。

4. 搞好机关自身的行政事务管理、财务管理、生活管理。

（二）对学校的管理

县、乡教育行政机关的经常的主要的任务是搞好学校的管理。包括：

1. 计划财务管理；

2. 人事管理；

3. 教育工作管理；

4. 体育卫生工作管理；

5. 教育科研管理；

6. 校舍、教学设备、仪器管理；

7. 生产劳动和勤工俭学管理；

8. 学籍、招生、毕业生管理；

9. 职工生活福利管理；

10. 文书档案管理；

11. 其他教育行政事务管理。

第三节 农村教育管理过程

一、管理要素、层次及其相互关系

农村教育管理是由若干个要素和层次构成的有机社会系统。在这一系统内，各要素和层次之间存在着密切的关系和必然联系。农村教育管理过程就是这一社会系统内诸多要素和层次的系统功能的协调活动过程。有效的科学管理的主要之点就在于遵循客观规律，充分发挥系统功能的作用，实现确定的管理目标。所谓规律，简要的说，就是客观事物之间内在的必然联系；所谓系统功能，是指系统为达到目标所具备的能力。农村教育管理，只有遵循地方教育行政管理的规律，正确认识和把握本系统内各管理要素和层次间的本质联系，并根据党和国家的教育方针政策，紧密结合当地实际，妥善处理各要素和层次间的关系，才能使管理工作正常运转，有效地发挥系统功能的作用。

农村教育管理要素应包括管理的组织机构、人员、财物、事务、时间、信息等。管理层次，在县教育局或教育委员会内部主要有局长（主任）、各职能股室、一般干部和职工三个层次。全县的教育行政系统的层次呈现出较为复杂的状况。县教育局或教育委员会及其所属业务机构（如教师进修学校等）为一个层次；县直属各学校为一个层次；乡镇教育管理机构及其所属学校又各为一个层次。在教育行政管理过程中，上述诸多要素和层次之间有着错综复杂的关系和联系。这