

苏联的教育管理

〔苏〕Ф·Д·帕纳欣 著

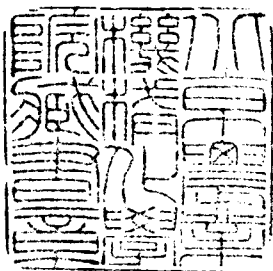
李子卓 迟恩莲 刘启娴 方萃 汪宝熙 译

文化教育出版社

〔苏〕Ф·Г·帕纳钦

苏联的教育管理

李子卓 迟恩莲 刘启娴 方莘 汪宝熙 译



文化教育出版社

Ф.Г.ПАНАЧИН
УПРАВЛЕНИЕ
ПРОСВЕЩЕНИЕМ
В

СССР
МОСКВА
«ПРОСВЕЩЕНИЕ»
1977

2R57/10

苏联的教育管理

Ф.Г.帕纳钦 著

李子卓 迟恩基 刘启炯 译
方 苹 汪宝熙

*

文化教育出版社出版
新华书店北京发行所发行
河北省衡水地区印刷厂印装

*

开本787×1092 1/32 印张8.125 字数173,000

1982年9月第1版 1983年3月第1次印刷

印数 1—10,000

书号7057·064 定价0.61元

前 言

在苏共二十五大作出的决议里特别注意到如何在发达的社会主义条件下完善国民经济的领导和管理。现在，当党制定了当前的政治路线并在完成第十个五年计划（效率与质量的五年计划）的宏伟任务时，“组织工作，即在最广泛的意义上进一步完善经济管理，正在成为决定性的环节。”^①

管理工作，首先是计划工作，应着眼于国民经济的最终结果，着眼于满足社会需要和把善于运用行之有效的经济和精神鼓励制度同高度遵守国家纪律结合起来，以及着眼于完善组织结构和管理工作方法。

我国在苏维埃政权的六十年内，在经济、文化和社会建设方面积累了极其丰富的经验。

“十月革命六十年来祖国的成就，令人信服地证明：社会主义保证了社会生活各个方面的史无前例的前进速度。”^②我国的国民经济已经变化得难以辨认了，生产力的性质、结构和配置发生了根本的变化。在苏维埃政权年代，所有加盟共和国的经济发展水平都提高了，农村经历了最深刻的改造，住房和文化生活建设的宏伟纲领实现了。社会主义为劳动人民开辟了通向知识、通向精神文明的宽阔道路，为科学的发展创

① 《苏共二十五大文件》，莫斯科，1976年版，第58页。

② 《关于伟大的十月社会主义革命六十周年》，苏共中央1977年1月31日决议，莫斯科，1977年版，第6页。

造了无限的可能性，并使科学能为人民的利益服务。我们的国家从来也没有象今天这样拥有巨大的物质、科学技术和精神上的潜力。在完成当前的和长远的任务时，要善于并卓有成效地利用这些宝贵财富，这就是所有管理机关的极为重要的工作方针。

伟大的十月革命六十周年成为通过苏联新宪法——发达的、成熟的社会主义社会宪法的一年。

对教育系统的领导和管理就是国民教育行政机关从各个方面所开展的管理和执行活动，其目的是发展和改善国民教育机构的工作，提高普通学校、学前和校外教育机关的儿童与青年的教学和教育质量。教育管理是国民教育行政机关的教学大纲-教学方法研究工作、组织工作、干部工作、财务计划工作、监督视导工作和行政总务工作等这样一些因素辩证作用的成果。

教育管理是根据苏联共产党的理论和政策、最高国家权力机关和国家管理机关的指示文件、心理学和教育学科学的成就以及先进的实践经验进行的。

苏联及其各加盟共和国和自治共和国的最高国家权力机关和国家管理机关，以及地方人民代表苏维埃及其执行委员会，分别根据苏联宪法，加盟共和国和自治共和国宪法，实行对国民教育事业的领导。

苏联国民教育国家管理机关，根据苏联部长会议批准的工作条例，通常通过隶属于它们的联盟-共和国部和加盟共和国主管部门，领导普通中等教育、职业技术教育、中等专业教育和高等教育，并直接管理所属的教学教育机构以及制定一切教学教育机构（不管它们属于哪个部门管辖）都必须遵

守的关于教学、教育、教学法工作和科学工作的总条例，而且对教学教育机构的工作进行监督。

地方人民代表苏维埃执行委员会领导其所属的教学教育机构，采取措施发展这些机构网，使之布局合理并加强其教学物质基础，保证普及义务教育和对学前及校外教育的领导，帮助设在该苏维埃辖区内的职业技术学校、中等专业学校和高等学校进行工作^①。

教学、教育机构归国家机关管辖。某些类型的教学、教育机构也可归集体农庄、合作社和其他社会团体管辖。

教学、教育机构的小学部主任、中学校长和大学校长在自己的工作中均应依靠全体教师和社会组织，对本教学、教育机构实行领导。

完善对教育系统的领导与管理，是一个要求国民教育行政机关、教学教育机构的领导人、教育科学家经常注意的迫切问题。学校、学前及校外教育机关和师范院校的许多工作，都取决于苏联教育部、加盟和自治共和国教育部和各级国民教育局的工作，取决于这些机关的结构、作风和工作方法。

为执行苏联共产党和苏联政府关于学校的决议，最近一个时期，就改善国民教育管理系统各个环节的活动做了大量的工作。成立了苏联联盟-共和国教育部，建立了全苏普通中学问题委员会，组建了苏联教育科学院，通过了苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要，而在各加盟共和国还颁布了一批关于国民教育的法律，制定并通过了大量的调整教育机构工

① 见《苏联国民教育》(1917—1973年普通学校文件汇编)莫斯科，1974年版，第95页。

作的法令。在相当大的程度上整顿了国民教育机构网和调整了这些机构的结构,最近又新成立了几十个州、市和区国民教育厅(局)、教师进修学院和教学法研究室,普通学校校长进修系也开始了工作。用一批熟练的、有经验的干部加强了国民教育行政机关和教育系统的教学教育机构。普遍采用了讲习班和讨论会的办法,并经常举行科学实践讨论会。但是,在普通教育管理方面,还有许多事情要做。中等教育规模的扩大和质量上的提高,苏维埃社会的经济、科学与文化的蓬勃发展,共产主义建设的宏伟远景,都对管理工作提出了日新月异的要求。

本参考书试图简短地叙述苏联国民教育领导和管理系统的形成与发展过程,阐明各级教育管理机构的基本任务和职责。

本书不涉及《教育管理》这门科学课程的所有问题和题目,大家知道,这门课程还有待于它的研究者和新的出版物作进一步的探讨。作者研究了有关教育领导和管理的教育组织工作的某些方面,本书仅对这些方面作了阐述。在《教育科学和教育系统的管理》一章里,我们阐述了整个课程的示范教学计划,但是,这个计划还需要学者们和国民教育的组织者们进行认真的讨论。

本书不研究苏联高等和中等专业教育部和苏联部长会议国家职业技术教育委员会系统的教学、教育机构和其他机构的领导与管理问题,因为,这些主管部门是对国民教育相应部门实行领导的独立的国家管理机关。本参考书仅阐述普通教育机构同高等和中等专业教育机构和职业技术教育机构的相互关系和共同活动的某些方面。

本书以国民教育行政机关的工作人员、中学校长进修系学员和师范院校的学生为对象。本书的读者并非每一个人都是或者将是教育的组织者，但每一个人都会看到，教育管理工作对提高发达的社会主义国家新一代的教学与教育水平，是多么重要，其影响所及的范围是多么宽广！

目 录

前言	4
第一章 苏联共产党和苏维埃国家与苏联国民教育的发展	1
第一节 建立苏联国民教育制度的目的和原则	1
第二节 苏共纲领、党和苏维埃国家关于国民教育的决议	5
第三节 苏联的国民教育制度	11
第四节 苏共二十五大与苏联国民教育的发展	23
第五节 1977年的苏联宪法与国民教育	26
第二章 列宁领导国民教育的原则	30
第一节 劳动群众参加教育管理工作	30
第二节 民族平等和社会主义国际主义是发展国民教育的基础和动力	34
第三节 民主集中制——苏维埃建设的总原则	37
第四节 教育系统的规划、统计和检查	40
第五节 在学校建设中遵守社会主义法制	43
第六节 根据业务能力和政治品质选拔国民教育干部	45
第七节 党对教育系统的领导	47
第三章 苏联国民教育机关的建立和发展 俄罗斯联邦教育人民委员部	49
第一节 国家教育委员会和俄罗斯联邦教育人民委员部的成立	49

第二节	二十年代初期俄罗斯联邦教育人民委员部的改组	55
第三节	俄罗斯联邦教育人民委员部工作中的民主原则	70
第四节	协调各加盟共和国教育人民委员部的工作	82
第五节	国民经济社会主义改造时期(三十年代)对国民教育领导和管理所作的改进工作	87
第四章	苏联教育部	104
第一节	党和政府对苏联国民教育的领导	104
第二节	苏联教育部的结构和最重要的职能	113
第三节	苏联教育部的隶属机构	126
第四节	苏联教育部与中央机构和主管部门的相互联系	133
第五章	加盟共和国和自治共和国教育部(国民教育部)及地方国民教育行政机关	145
第一节	党和苏维埃对加盟共和国和自治共和国教育工作的领导	145
第二节	加盟共和国和自治共和国教育部(国民教育部)	150
第三节	地方国民教育行政机关	162
第四节	国民教育行政机关和机构的领导干部和行政管理人员	172
第六章	关于苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要	178
第一节	苏联法在教育制度发展中的作用和意义	178
第二节	苏联最高苏维埃通过的《苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要》及其意义	184
第三节	关于苏联教育部系统的法制工作	193
第七章	教育科学和教育系统的管理	199
第一节	教育科学和一些有关管理理论的问题	199
第二节	学校管理学和对教育系统管理科学的研究	203

第三节	《苏联教育系统管理》科学课程的任务和内容	…208
第四节	关于改进教育管理部门工作的一些实际问题	……214
第八章	列宁式的工作作风和国民教育领导者的威信	…218
第一节	列宁式的工作作风	……………218
第二节	领导者的威信。对教育行政机关工作人员最重要的要求	……………225
结束语		……………235
	苏联的教育管理（示意图）	……………238
参考书		……………247

第 一 章

苏联共产党和苏维埃国家 与苏联国民教育的发展

第一节 建立苏联国民教育制度的目的和原则

苏联国民教育是我国于伟大十月社会主义革命后形成的儿童和青年的教养、教学和教育制度。

就国民教育这个概念的直接涵义和广泛涵义来说，只有在社会主义的社会制度和国家制度取得胜利后，在全部国家政权属于劳动者、属于人民的条件下才可能有国民的教育。在那些生产工具和生产资料私有制及人剥削人制度占统治地位的国家中，过去没有、现在仍没有、而且也不可能有普及的和对所有人平等的真正的国民教育。

在资本主义国家里，实际上存在着两种教育制度，一种是专为资产阶级子女而设的，另一种是只为劳动人民子女建立的。资本主义国家正在遭受着长期的、持续不断的教育危机，这种危机既表现在拨款、校舍、教学参考书、师资的不足上，也表现在新一代中文盲的增加上，既表现在教学与教育的内容和形式上，也表现在唯心主义和反动的教育观念占有支配的

地位上等等。

在革命前的俄国，国民教育处于令人难以置信的落后状态。上世纪末，根据1897年全俄第一次人口调查材料，九至四十九岁居民的识字人数总共占28%，妇女中识字人数占16%。大约五分之四的儿童和少年被剥夺了上学的权利。人人都不识字是中亚、高加索、西伯利亚、远东和极北地带几十个民族的必然命运。许多少数民族没有自己的文字。中等教育、特别是高等教育只是统治阶级的财产。在中学——古典中学和实科学校——学习的人数还不到二十五万，大学和学院的学生数只有十二万七千。在现在的白俄罗斯、乌兹别克、哥萨克、阿塞拜疆、立陶宛、摩尔达维亚、吉尔吉斯、塔吉克、土库曼和亚美尼亚加盟共和国境内，当时连一所高等学校都没有。

沙皇和地主资产阶级制度是俄罗斯国民教育最凶恶的敌人。妨碍教育发展的还有这样一些现象，如学校互不联系，它们从属于各个主管部门：国民教育部、东正教事务总管理局、玛丽亚皇后教养机关管理委员会^①以及其他主管部门、社会团体和私人。普通教育学校奉行各种不同的宗旨，其中许多学校都是不能升学的死胡同式的学校。

在沙皇俄国，没有建立起经过周密考虑的培养教育干部的制度，人民教师都过着悲惨的极端贫困的生活。列宁在《论国民教育部的政策问题》(1913年)一文里写道：“人民群众

① 从十八世纪末，特别成立了保罗一世的妻子玛丽亚皇后教养机关管理委员会，管理贵族女子专科学校和其他一些女子教育机关、保育院、孤儿院等等——译者注。

这样被剥夺了受教育、获得光明、求取知识的权利的野蛮的国家，在欧洲除了俄国以外，再没有第二个。”^①

1917年10月，开始了我国国民教育发展的新纪元。无产阶级专政的建立，才使得在人类历史上破天荒第一次有可能为人民、并在人民的协助下建立国民教育制度。1918年8月28日列宁在全俄教育工作第一次代表大会上的演说中说：“劳动者渴求知识，因为知识是他们获得胜利所必需的。十分之九的劳动群众已经懂得，知识是他们争取解放的武器，他们受到挫折就是因为缺少教育，现在要使大家都能真正受到教育是全靠他们自己的。我们事业的保证在于群众自己负起了建设社会主义新俄国的责任。他们从自己的经验中学习，从自己的失败和错误中学习。他们知道，要胜利结束他们所进行的斗争，是多么需要教育。”^②

伟大的十月社会主义革命为我国国民教育、科学和文化的发展创造了政治的、经济的和社会的条件。

伟大的十月社会主义革命的胜利，开创了一个根据列宁著作、党纲和党与苏联政府的决议、命令、新法令中所阐述的社会主义教育原则来根本改造整个教育事业的时期。开始建立和发展社会主义的国民教育制度，创立了统一的普通劳动综合技术学校。普通学校和其他学校教学、教育过程的目的、范围和内容，都已开始由国家教学计划和大纲来决定。

正象苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要所指出的那

① 《列宁全集》，第19卷，人民出版社，1959年第四版，第126页。

② 《列宁全集》，第28卷，人民出版社，1963年版，第70页。

样，“苏联国民教育的目的，是培养学识渊博的、全面发展的、积极的共产主义社会建设者，使他们受到马克思列宁主义思想的教育，尊重苏联法律和社会主义法制，养成共产主义的劳动态度，身体健康，能够在经济建设和社会文化建设的各个领域内出色地劳动，积极参加社会和国家组织的活动，决心奋不顾身地保卫社会主义祖国，保护和丰富祖国的物质财富，爱护和保护自然资源。苏联国民教育的使命是使每个苏联人的精神和智力需要都能得到发展和满足。”①

立法纲要巩固了**列宁的国民教育制度原则**，这是世界上最人道、最民主的原则。

苏联国民教育的基本原则是：

“1.苏联全体公民不分种族、民族、性别、宗教信仰、财产和社会地位，在受教育方面一律平等；

2.对所有儿童和少年实行义务教育；

3.一切教学、教育机构都是国立和公立性质的；

4.有选择教学语言的自由：可用本民族语言或用苏联其他民族的语言进行教学；

5.各种教育一律免费，部分学生的生活费用全部由国家供给，给学生提供奖学金和其他物质帮助；

6.统一国民教育制度，并使各种类型学校具有衔接性，以保证能够从低级学习阶段升入高级学习阶段；

7.教学和共产主义教育的统一；学校、家庭和社会合作进行青少年教育；

① 《苏联国民教育》(1917—1973年普通学校文件汇编)，莫斯科，1974年版，第93页。

8.把对正在成长一代的教学和教育同生活、同共产主义建设实践联系起来；

9.教育的科学性，并且在科学、技术与文化最新成就的基础上使其不断完善；

10.教育的人道主义和高尚的道德性；

11.男女同校；

12.教育的非宗教性，排除宗教影响。”^①

第二节 苏共纲领、党和苏维埃国家 关于国民教育的决议

党纲以及历次党代表大会和会议、苏共中央全会、苏联苏维埃代表大会、苏联最高苏维埃会议、工会和共青团代表大会的决议，对我国国民教育制度的发展都具有决定性的意义。党和劳动群众组织的这些最高会议的材料和文件决定着教学教育机构的最重要的工作方针，能使之充分发挥出自己的潜力，并为之揭开新的发展前景。

现在我们只以党的某些文件为例来加以说明，其中每一个文件都为国民教育制度的建设开创了一个新的时期。

1919年3月，俄共(布)第八次代表大会通过了第二个党纲，它确定了年轻苏维埃国家在国民教育方面所承担的主要任务。党决定“把1917年十月革命开创的事业进行到底，即要把学校由资产阶级统治的工具，变为完全消灭把社会划

① 《苏联国民教育》莫斯科，1974年版，第94页。

分成阶级的工具,变为对社会进行共产主义改造的工具”^①。党纲中强调指出,在无产阶级专政时期,即为使共产主义的完全实现成为可能而准备条件的时期,学校不仅应当是一般共产主义原则的传导者,而且应当是无产阶级对半无产阶级和非无产阶级群众在思想上、组织上、教育上施加影响的传导者,以便培养能够最终建成共产主义的一代。

党纲中提出了建设苏维埃学校的革命的、民主的原则,拟定了发展儿童和青年教育工作的伟大计划,指出了吸引群众积极参加教育事业和由国家全面帮助工农进行自我教育及自我发展的途径和办法。

1927年12月,联共(布)第十五次代表大会提出了改造时期的一个极为重要的任务——文化革命问题。代表大会详细地作出了关于制定发展国民经济的第一个五年计划的指示。指示中要求把保证提高广大劳动群众文化水平的那些国民教育任务(普及教育、扫除文盲、群众性的职业技术教育等等)作为文化建设计划的基础。

党的第十五次代表大会《关于农村工作》的决议(第8条:《苏维埃。文化工作》)指出,必须“采取各种办法坚决实行普及初等义务教育,全力支持居民和地方苏维埃在这项工作中表现出来的主动性”。代表大会建议要加强少数民族地区的文化建设,尤其是学校建设,并且要特别关心其中最落后的地区。还决定要为贫农子弟上学设立特种助学金^②。

① 《苏联共产党代表大会、代表会议和中央全会决议》第二卷第八版,莫斯科,1970年,第48页。

② 《苏联共产党代表大会、代表会议和中央全会决议》第四卷,莫斯科,1970年版,第69页。