

地方教育行政

(下)

黑龙江省教育科学研究所

地方教育行政

主 编 邓桂生

副主编 滕 健

(下)

黑龙江省教育科学研究所

1983年7月

封面设计 王恩吉

出版者：黑龙江省教育科学研究所

印刷者：黑龙江省五常县印刷厂

印数：1—10,000册 字数：340,000

书号：黑龙江省出版局(88)黑出管字第231号

登记备案(内部发行)

《地方教育行政》

目 录

第八章 幼儿教育.....	246
第一节 我国幼儿教育发展概况.....	240
第二节 幼儿教育的性质和任务.....	245
第三节 幼儿教育的管理.....	248
第九章 中小学教育.....	264
第一节 我国中小学教育的发展.....	264
第二节 贯彻“两条腿走路”方针，普及小学教育，发展初中教育.....	277
第三节 全面贯彻教育方针，大面积提高教育质量.....	281
第四节 重点中小学和中心小学的管理.....	295
第十章 职业教育.....	301
第一节 我国职业教育的产生与发展.....	301
第二节 职业教育的概述.....	311
第三节 城乡职业中学的管理.....	331
第四节 职业教育的发展趋势.....	342
第十一章 特殊教育.....	348
第一节 盲聋哑教育.....	348
第二节 工读教育.....	363

第十二章 成人教育·····	376
第一节 我国现代成人教育发展过程·····	376
第二节 成人教育的地位和作用·····	386
第三节 我国成人教育的性质和方针任务·····	393
第四节 成人教育的领导和管理·····	402
第十三章 民族教育·····	422
第一节 我国少数民族教育的发展·····	422
第二节 民族教育的特点和任务·····	427
第三节 民族教育的管理·····	432
第十四章 教育行政干部的素养·····	440
第一节 教育局(科)长的基本要求·····	440
第二节 学习毛泽东同志关于教育的论述·····	444
第三节 学习与贯彻党的教育方针·····	458
第四节 加强教育科学研究·····	466
第五节 领导意识的素养·····	476
第六节 讲究领导方法·····	491

第八章 幼儿教育

第一节 我国幼儿教育发展概况

一、旧中国的幼儿教育

资本主义工业产生以后，妇女被吸收到工厂参加生产劳动，才产生了专门从事幼儿教育的机构。

鸦片战争以后，帝国主义为了剥削我国妇女劳动力和奴化下一代，以教会名义在我国办了些幼儿教育机构，至1924年已有180所帝国主义所办的幼稚园、孤儿院和育婴堂。在这些帝国主义所办的幼婴教育机构里，不仅儿童死亡率很高，而且教育幼儿祈祷，念圣经，唱赞美诗，听圣经里的故事，以腐蚀麻痹幼儿的心灵。

康有为、梁启超等在救国图强的人民呼声中，学习西方教育，提出设立“慈幼院”、“幼稚园”，为开创我国的幼教事业作好了舆论准备。当时，清朝政府处在“四面楚歌”的境地，为了维护其封建统治，不得不附合潮流。1903年，我国清代官僚中的“洋务派”张之洞等人，在“中学为体，西学为用”的指导思想下，制订了《奏定学堂章程》和《奏定蒙养院章程及家庭教育法章程》，提出设立招收三至七岁的儿童的蒙养院。同年，我国第一所蒙养院在武昌诞生，即湖北省的武昌模范小学的蒙养院，嗣后，在湖北、湖南、江苏、广东等省的大城市和上海、北京等地，相继开办了一些蒙养院。在“洋务派”影响下，当年的蒙养院师法日本幼儿教育，有

的还聘请日本女教师任教。1907年，全国在蒙养院受教的幼儿虽然达到4,893人，而到1909年却下降到2,664人。

在国民党统治下，我国幼儿教育的发展也是缓慢的，1946年是其数量最高的一年，全国幼稚园也仅仅只有1,301所，入园幼儿约十三万人。而且入园幼儿绝大多数是有钱人家的子女，其教育内容也是封建道德和崇洋思想。

在辛亥革命和五四运动中，我国幼儿教育在科学和民主口号的影响下，蔡元培和鲁迅先生都倡导过许多进步的教育思想。例如蔡元培先生的“尚自然、展个性”的教育原则，提倡“优生学”，“从胎教起点”，在幼小教中重视“美育”，以美育取代宗教教育。鲁迅先生的“以幼者为本位”的教育原则，使儿童“健全地产生，尽力的教育，完全的解放”，並实施教养结合的原则。

五四运动以后，在民间开始自办幼稚园。1925年，陈鹤琴、张雪等宣传建立中国自己的幼儿教育的体系，在他们的影响下，私人办幼稚园多了起来，至1928年，南京就有了十九所。早在1923年，陈鹤琴先生就在南京创办了鼓楼幼稚园，从课程设置、玩具设备、教材教法等方面进行长期的实验，直至他逝世前，都以这所幼儿园作为他的实验园地。

人民教育家陶行知先生是我国工农幼儿教育的倡导者。他于1926年至1928年间，连续发表了《中华教育改进社创设试验乡村幼稚园》、《创设乡村幼稚园宣言书》、《幼稚园之新大陆》、《如何使幼稚教育普及》等文章，抨击当时幼稚园的“外国病”、“化钱病”、“富贵病”，提出了“幼稚园的下乡运动和进工厂运动”的口号。陶行知先生也进行了幼儿教育的实践，他于1927年至1930年之间，在南京晓庄师

范设了幼稚师范部，培训了幼儿教育师资，並在晓庄附近创办了四所幼稚园，以后又在上海创办劳工幼稚园，在我国教育史上写下了幼儿教育为人民服务、为生产服务的光辉夺目的篇章。

二、老解放区的幼儿教育

在那战火纷飞的年代，我党就开始关注幼托事业的作用。1932年，中华苏维埃共和国湘鄂赣省苏维埃政府训令提出，吸收三岁以前的婴儿入保育院，吸收三岁至七岁的儿童入幼稚园。（见《苏区教育资料选编》第57～58页，江西人民出版社出版）1934年，苏区中央内务人民委员部颁布的《托儿所组织条例》提出：“为着要改善家庭的生活，使托儿所来代替妇女负担婴儿的一部分教养的责任，使每个劳动妇女可以尽可能的来参加生产及苏维埃各方面的工作，並且使小孩子能够得到更好的教育和照顾。在集体的生活中养成共产儿童的生活习惯。”（《苏区教育资料选编》第63页）当年，由于战争频繁，幼托事业未能充分发展起来，只在瑞金下州西村办了两个托儿所，各招收了孩子二十余人。1938年3月，我国各界爱国妇女人士发起成立了中国抗日自卫将士慰劳战时儿童保育总会。同年秋天，在革命圣地延安成立了战时儿童保育总会陕甘宁边区分会，並於同年10月2日建立了陕甘宁边区第一保育院，到1945年，又成立了陕甘宁边区第二保育院。此外，还有若干托儿所。据1945年统计，陕甘宁边区享有公育的儿童有2,100多人。直至全国解放前夕，在老解放区共有托幼事业机构九十多所。

在陕甘宁边区第一保育院刚刚成立之际，边区妇联副主任赵峰和吴英同志请毛主席提词。毛主席欣然挥笔写下了

“好好的保育儿童”七个金光闪闪的大字。1940年，朱总司令、边区政府林伯渠主席和教育部长徐特立同志又分别给保育院题词。朱总司令题词说：“耐心的抚育小孩子”。林伯渠同志题词说：“新的战士在孕育中。”徐特立同志题词说：“保证儿童身心平均发展。”1945年，在陕甘宁边区第二保育院成立后，朱德同志又在戎马倥偬的间隙，亲临该院。勉励工作人员“你们的工作很光荣”，你们“是为革命，是革命分工”，须知“保教工作是培养革命后代，更不容易”。根据这些指示，老解放区的幼儿教育就实施了“保教结合”的原则。至今，这些指示仍然是我们进行幼儿教育的指导思想。

三、新中国的幼儿教育

解放后，人民政府接管了帝国主义办的幼稚园、孤儿院、育婴堂和国民党政府办的幼儿教育机构，取消了旧的招生考试制度，降低了收费标准，延长了幼儿在园受教育时间，同时又在工业地区和工人宿舍区以及某些农村兴办幼儿园，从而使幼儿园的性质发生了根本的变化，确立了新中国幼儿教育面向工农，为社会主义建设和为广大劳动妇女服务的方针。从此，我国幼儿教育机构由半殖民地、半封建的性质变为社会主义教育的教育机构。

1951年10月1日，政务院颁布《关于改革学制的决定》正式把幼儿教育作为教育的第一个组成部分列入了新中国教育的系统。这一《决定》指出“实施幼儿教育的组织为幼儿园。幼儿园收三足岁到七足岁的幼儿。使他的身心在入小学前获得健全的教育。”“幼儿园应在有条件的城市中首先设立，然后逐步推广。”（《教育学参考资料》上册，第三

页，人民教育出版社版）1952年，教育部还颁发了《幼儿园暂行规程（草案）》，和《幼儿园暂行教学纲要（试行草案）》，为幼儿教育事业的发展进一步指明了方向。因此解放初期的幼教事业发展速度就很迅猛。例如，1951年，“全国共有幼儿园762所，小学附设幼儿班3,517班，入园的幼儿共计38万多人。”（《关于第一次全国初等教育会议的报告》，见北京师范大学教育科学研究所《中小学教育政策法规选编》上册，第28页）“到1953年底，我国幼儿园的幼儿数目同解放前国民党统治时期最高水平相比，增长了226%，入园儿童达到42万5千人。”（见周总理在第一届全国人民代表大会第一次会议上的《政府工作报告》）这年的幼儿园是50469所，同解放前国民党统治时期最高水平相比，增长了320%。到1965年，全国计有幼儿园19,226所，入园幼儿有171万名，同解放前国民党统治时期最高水平相比，幼儿园增长了1.377%，在幼儿增长了1.215%，十年动乱我国幼儿教育受到严重破坏。粉碎“四人帮”以后，幼儿教育得到恢复和发展，1979年10月，中央召开了全国幼儿工作会议，成立了全国托幼工作领导小组，各省、市、自治区也相继设立了托幼工作领导小组。同年10月11日，中共中央、国务院转发了这个会议的纪要，并在通知中指出：“加强对婴幼儿的保健和教育工作，培养体魄健壮、品德良好和智力发达的后一代，是关系到国家和民族前途的根本大计。各级党委和各级政府应关怀和重视幼托事业，积极抓好这项工作。”同年，教育部颁发了《城市幼儿园工作条例（试行草案）》。1981年，教育部又颁发了《幼儿园教育纲要（试行草案）》（以下简称《条例》和《纲要》）这两个文件对拨乱反正、

正本清源起了重要的作用，对幼儿园教育工作的事业发展和提高质量都指明了方向。经过广大的幼教工作者的努力，1979年，全国幼儿入园人数达到879万人。（见张健著《按教育的客观规律办教育》第44～45页）1980年，全国幼儿入园人数达到1,151万人。（见《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》）

第二节 幼儿教育的性质和任务

一、幼儿教育是基础的基础

我国的幼儿教育是社会主义国民教育系统中的学前教育。因此，幼儿教育机构首先应该是教育事业机构。1963年5月17日，著名的人民教育家徐特立同志在《给湖南省幼儿师范学校的一封信》中说：“幼儿教育是社会主义建设事业中一项极其重要的工作”。“幼儿教育是教好后一代的基础的基础，它关系到进入青少年时期德育、智育、体育的健康发展。”（《徐特立教育文集》，第283页）简言之，幼儿教育乃是为一代新人的德、智、体全面发展打好基础之基础。倘若这个基础之基础打不好，而后进行再教育，则往往是事倍而功半。人民教育家陶行知先生早就说过：“六岁以前是人格陶冶最重要的时期。这个时期培养得好，以后只须顺着他继长增高培养上去，自然成为社会优良分子，倘使培养得不好，那末，习惯成了不易改，倾向定了不易移，态度决了不易变。这些儿童升到学校里来，教师须费尽九牛二虎之力去纠正他们已成的坏习惯，坏倾向、坏态度真可算为事倍功半。”（《陶行知教育文选》，第34页）因此，陶行知先生主张：“教人要从小教起。幼儿好比幼苗，必须培养

得宜,方能发荣滋长,否则幼年受了损伤,即不夭折,也难成材。所以小学教育是建国之根本;幼稚教育尤为根本之根本,小学教育应当普及,幼稚教育也应当普及。”(《陶行知文集》第234页江苏人民出版社版)两位人民教育家的这些有关幼儿德智体全面发展的早期教育的论述告诉我们,幼儿教育是小学教育的基础,是陶冶良好的品德、培养发达的智力、发展健壮的体魄的基础之基础。

幼儿教育机构不仅是教育事业机构,而且是福利事业机构。1933年,苏维埃的教育政策就提出:“建设一般未达入学年龄的机关,托儿所幼稚园,公用厨房饭堂等等,以达到增进社会教育和解放妇女的目的。”(《苏区教育资料选编》第36~37页)1979年教育部颁布的《条例》又进一步重申:“根据党的教育方针和毛主席‘好好的保育儿童’的教导,对幼儿进行初步的全面发展的教育,使幼儿健康、活泼地成长,为小学打好基础,同时也减轻家长在教育孩子方面的负担,使他们能够安心生产、工作和学习。”凡此种种,充分表明,幼儿教育机构既是对“三岁至六岁幼儿进行学龄前教育的事业机构”(见《条例》),又是“使家长能够安心生产、工作和学习”的福利事业机构。

总之,幼儿教育是非常重要的。不仅有利于发展早期教育,开发幼儿智力,提高人口素质;而且还有利于年青的父母积极参加生产建设或做好工作的重要事业。也是有利于实现晚婚优育的基本国策的重要工作。全党全社会都应重视幼儿教育,为提高中华民族的素质打好基础的基础。

二、幼儿教育为人民服务为生产服务

幼儿教育的指导思想就是要为人民服务,为生产服务,

即为社会主义建设服务。它的任务既要保证家长安心生产和工作，又要保证幼儿身心健康地发展。为此，幼教工作者要继承与发扬延安精神，“一切为革命，一切为孩子”的保育工作传统，贯彻“保教结合”的原则，努力提高工作质量。江苏省幼教工作者，曾在“阿姨赛妈妈”活动中，为了好好保育儿童，减轻家长负担，曾提出“五包”和“三不计”的服务活动。“五包”，即包理发、洗澡、缝补、接送、护理一般疾病。“三不计”，即不计工作时间、不计劳动报酬、不计儿童入学条件。建国以后，党为了“发展学前教育”，把学前教育列入宪法，这在我国历代宪法中乃是史无前例的。在《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划》中也强调了“积极发展幼儿教育”，而且规定“1985年，入园的幼儿数从1980年的1,151万名增加到1,800万名。”根据1980年人口统计，全国三至六岁的幼儿数字为一亿一千万人（见1981年2月6日《人民日报》登载的中央书记处召开中小学幼儿园教师座谈会上，胡耀邦同志所谈幼儿园的数字），而入园幼儿却只有1,151万人，只占全国幼儿总数的10.46%，六五计划的最后一年要增加到1,300万人，即要从10.46%增长到16.36%，计增长5.9%。这个增长率是比较高的。然而，与某些资本主义国家的幼儿入园率相比，无疑是比较落后的。例如，西德1974年幼儿入园率为58%，日本1975年幼儿入园率为60.8%；法国1973年幼儿入园率为91.7%。（见《心理科学文摘》1980年第二期第10页）

但我们有信心创造条件，努力实现“六五”幼儿教育发展指标；到二十世纪最后十年经济振兴时，使幼儿教育有更大的发展，以便适应社会发展和人民群众的要求。

为了实现幼儿教育为人民服务、为生产服务的指导思想，必须努力实现幼儿教育的培养目标：向幼儿进行体、智、德、美全面发展的教育，使其身心健康活泼地成长，为入小学打好基础，为造就一代新人打好基础。

为了实现幼儿教育为人民服务，为生产服务的指导思想，各地在条件可能时，还要办些寄宿制幼儿园，工厂要办三班制幼儿园，农村要办季节性幼儿园，以利于家长安心生产和幼儿健康地成长。

第三节 幼儿教育的管理

一、贯彻“两条腿走路”的方针

目前，各地党政领导机关都十分重视幼托事业，在党委领导下，建立了由妇联、工会、教育局、卫生局、商业局和其他有关单位的领导成员组成的托幼工作领导小组。在领导小组之下，幼儿园的办学单位有公办的，有企办的，有社队办的，还有民办的等等。除前者由教育局领导管理外，其他的分别属于企业单位、公社、生产队和居民委员会等单位领导管理。这种领导体制和办学渠道充分体现了幼教工作的性质的双重性，有利于在地方党政领导之下，充分调动各条战线办学的积极性。

地方教育行政机关的领导干部和幼教工作人员，必须十分重视“两条腿走路”的方针，大力宣传“两条腿走路”的方针的优越性，以促进有计划地有步骤地迅速发展幼儿教育事业。我们不仅要实现“六五计划”提出的幼儿入园数的指标，而且还要争取在某些地区首先基本上普及幼儿教育。如今，上海幼儿教育虽在市区已经普及，三岁至六岁幼儿入园

率达108%（包括了外地借读生一万多人）。但在郊县的幼儿入园率却只有65%。为了促进郊县幼儿入园率的增长，上海市教育局这几年很重视宣传“两条腿走路”的方针的优越性。例如，上海市崇明县竖河公社很重视农村各级各类教育事业的发展，动员生产队支持兴办和发展各级各类学校，中央关于全国托幼会议纪要下达后，公社党委经过学习和讨论立即决定要为幼儿切切实实地办好几件事，从1980年始到1981年两年中，经过各方面努力支援，共投资十四万九千二百元，使全公社的幼儿园都做到了“八有”：有宽敞明亮的教室；有一块活动场地；有架风琴；有必备的教育；有各种玩具；有点心吃；有开水喝；有卫生用品（一人一杯一巾）。为了保证幼儿教育质量还建立了中心幼儿园。该社堡西大队砍掉了大队果园地里的十五棵树，腾出地皮建造了一所幼儿园。对此，该队党支部书记龚文赋说：“砍掉树苗是为了培养人苗，育好了人苗才能有更多的树苗。”市委和市教育局召开了各种会议宣传竖河公社重视幼儿教育的事迹，从而促进了各县的幼教事业的发展。譬如，嘉定县幼儿入园率达到50%以上，准备1990年力争入园率达到85%以上，基本实现普及幼儿教育。黑龙江省当前还不能普及幼儿教育的情况下，各市县创办了在小学附设学前班，为学龄前儿童创造了学习条件，为入小学进行准备教育。学前班的形式是多种多样的，有长有短。开设课程基本是语言、计算、音乐、体育、午蹈和画画等科目。为了适应教学需要，省教育科学研究所还编写了学前班教材供各地使用；省教育厅还为各市县培训了骨干教师。根据调查各地学前班发展很快。如宁安县由于县委重视和具体抓落实，帮助解决困难，全县315个生

产大队有233个大队办起了学前班。江南公社有28个生产大队，从1980年办到1981年末全公社都办了学前班，共43个教学班，儿童1,568人占适龄儿童91%。1982年又有1,400多幼儿入班学习，深受农民欢迎。这是发展幼儿教育，提高小学质量的重要措施，作用很大：一有利于普及小学教育、提高小学合格率；二有利于生产，特别实行生产责任制后，能使妇女安心参加生产劳动；三有利于儿童身心发展，便于统一管理，不会发生危险事故；四有利于安排待业青年，各地都在待业青年中，择优选拔当幼儿教师。以上可见，幼儿教育事业的发展，只要党政领导重视，认真贯彻“两条腿走路”方针，依靠群众多种形式办园，幼儿教育就能实现普及。

二、贯彻“保教结合”的原则

《纲要》根据教育工作总的培养目标，结合幼儿的年龄特点，提出了向幼儿进行初步的体、智、德、美全面发展教育。具体任务是：

体育的任务是：“保证幼儿必需的营养，做好卫生保健工作，培养幼儿良好的生活卫生习惯和独立生活的能力，发展他们的基本动作，培养幼儿对体育活动的兴趣，提高机体的功能，增强体质，以保证和促进幼儿的健康”。

智育的任务是：“教给幼儿周围生活中粗浅的知识和技能，注重发展幼儿的注意力、观察力、记忆力、思维力、想象力以及语言的表达力，培养他们对学习的兴趣，求知的欲望和良好的学习习惯。”

德育的任务是：“向幼儿进行初步的五爱教育（爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱护公共财物），培养他们团结友爱、诚实、勇敢、克服困难、有礼貌、守纪律等优良品

德、文明行为和活泼开朗的性格。”

美育的任务是：“教给幼儿音乐、舞蹈、美术、文学等的粗浅知识和技能，培养幼儿对它们的兴趣，初步发展他们对周围生活、大自然、文学艺术中美的感受力、表现力、创造力等。”

为了实现幼儿全面发展的具体任务，必须贯彻《条例》中提出的“保教结合的原则”。这一原则是根据儿童身心发展规律，结合老解放区幼教传统与经验而提出来的。“保”就是保护幼儿健康，精心照料幼儿的生活，保证供给必要的营养，建立合理的生活制度，预防疾病和事故，开展多种多样的体育活动，增强幼儿体质。“教”就是按照体智德美要求，有目的、有计划地对幼儿进行教育，包括卫生保健教育，培养良好卫生习惯和生活习惯，传授初浅知识，发展智力和语言表达能力；培养良好的思想品德。实际上，“保教结合”的原则是党的全面发展教育方针，在幼儿教育中的具体体现。在工作上必须抓好“三全”，即全面贯彻教育方针，面向全体幼儿，作好全面安排，这就是幼儿教育质量管理的指导思想。怎样贯彻“保教结合”的原则：

1. 端正教育思想

我们重视幼儿的早期教育，但不能重智育轻德体。有些人认为早期教育就是开发智力，而开发智力就是传授知识。一度出现了重教轻养，重作业轻游戏，放松思想品德教育等倾向，出现了拖堂多、作业多和游戏少、自由活动时间少等倾向。须知，幼儿的早期教育应该包括幼儿的体、智、德、美全面发展的早期教育。绝不能厚此薄彼，畸轻畸重。否则，就会造成幼儿的片面发展。

我们要重视智力发达的儿童培养，但不能轻智力发展