

—— 科教文卫管理制度卷 ——

主编 钟秉林

发达国家教育 管理制度

程方平等 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

科教文卫管理制度卷

主编 钟秉林

发达国家教育 管理制度

程方平等 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

发达国家政府 管理制度文库

总主编

刘 鹏 辉

北京太平洋国际战略研究所

时事出版社

图书在版编目(CIP)数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汉穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汉穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishicpbanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850×1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元(全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西
国防外交管理制度卷	主编：熊 民
经济管理制度卷	主编：李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务**。事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析和研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部; 二、学术交流部; 三、基金托管部; 四、新闻出版部; 五、管理本部; 六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”; 二、“**BPI文集**”; 三、“**BPI年度报告**”; 四、“**BPI每月报告**”; 五、“**BPI每月通讯**”; 六、“**BPI每月论坛**”。

地址 : 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编** : 100080

电话 : 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真** : 0086-10-82684023

网址 : <http://www.bpi99.org> **电子信箱** : bpi99@bpi99.org

目 录

导言

第一章 英国教育行政管理制度..... (9)

第一节 美国的联邦教育行政管理 (10)

第二节 美国各州的教育行政管理 (20)

第三节 美国县区的教育行政管理 (28)

第四节 美国对高等教育的行政管理 (34)

第五节 美国教育行政管理的相关 因素及问题 (39)

第二章 英国的教育机构 及管理制度..... (46)

第一节 英国管理体制及教育制度 (47)

第二节	英国的主要教育法规	(57)
第三节	英国的教育经费	(64)
第四节	英国的考试制度	(67)
第三章	德国教育管理制度	(73)
第一节	德国教育制度及其 管理制度	(73)
第二节	德国的教育法规	(79)
第三节	德国的教育经费及其 管理制度	(87)
第四节	德国的教育改革	(92)
第四章	法国教育管理制度	(96)
第一节	法国教育管理制度	(96)
第二节	法国的主要教育法规	(102)
第三节	法国的教育经费	(108)
第四节	法国的教师制度	(109)
第五章	日本教育机构及管理 制度	(115)

第一节	日本教育机构及管理制度 ...	(115)
第二节	日本的主要教育法规	(122)
第三节	日本的教育经费	(135)

第六章 俄罗斯教育机构

及管理制度 (147)

第一节	苏联时期的教育管理制度 ...	(148)
第二节	俄罗斯联邦教育法的颁布 ...	(151)
第三节	中央集权和地方分权相结合 的教育管理模式的的确立	(152)
第四节	多渠道筹措教育经费 的投资制度的建立	(155)
第五节	90 年代俄罗斯的教育 改革	(159)

第七章 印度教育机构及管理

制度 (174)

第一节	印度教育制度与管理制度 ...	(174)
第二节	印度的教育立法	(180)
第三节	印度的教育经费	(183)

第四节	印度的教育改革.....	(187)
第八章	埃及教育管理制度.....	(200)
第一节	埃及教育管理制度	(200)
第二节	埃及的教育立法.....	(215)
第三节	埃及的教育经费.....	(220)
第四节	埃及的教育改革.....	(223)
第九章	泰国教育管理制度.....	(235)
第一节	泰国的教育制度.....	(237)
第二节	泰国的教育管理.....	(245)
第十章	发达国家教育行政改革.....	(258)
第一节	六国教育行政的现状	(258)
第二节	中央与地方教育行政 之比较	(268)
参考文献		(281)
英文提要		(289)
英文目录		(290)

身 言

教育的改革是全社会关心的事,而其中教育体制的改革尤为关键。中国改革开放 20 年来,在全社会的支持下,教育的发展突飞猛进;但放眼世界,与教育发达国家进行比较,我们就会发现还存在着较大的差距,还有很长的教育改革之路要走。

谈到教育行政管理的体制问题,似乎是教育政治学和行政管理学的问题,或者说是政府与教育的关系问题,用更通俗的语言说就是国家和各级政府如何管教育的问题。从理想的角度看,教育的行政管理应是民主化、科学化、制度化的,但是由于各国的政治体制、文化教育传统、思想观念和众多社会历史的原因,在全球范围内出现了各式各样的管理形态与模式。这些形态和模式各有利弊,而且在其发展和改革过程中不断地相互抵触和相互渗透,碰撞出许多新的问题和由此引发的新思想。这些都是我们需要研究和借鉴的,是当前教育体制改革不断深化的重要参照。

通常教育的管理体制是以教育的法律法规作依

据的,而教育的法律法规是应当与宪法和政体的原则相适应的。在一个中央集权的国家中,教育的行政管理方式也应该是中央集权的;而在地方自治的国家中,中央集权的教育行政管理模式是行不通的。尽管当今世界各国均在调整和梳理各级各类教育行政机构的权限范围,吸收其他模式的优点和长处,但作为国家统治权之一的教育权仍是至关重要的,不能轻易地动摇其根本。

一个国家教育行政管理体制的形成,有着其深厚的历史、文化、哲学、政治和社会的背景,集中反映了国家与教育的关系。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中写道:“如果全体人民有一个原则的话,那么作为全体人民的构成部分的家庭便也要有这个原则。国家教育的法律在各种政体之下也将不同。在君王国里,教育的法律的目的应该是荣誉;在共和国里,应该是品德;在专制国里,应该是恐怖。”孟氏的论述虽然笼统和概括,但却揭示了国家政体与教育法规及管理体制一致性的规律。

作为有数千年发展历史的教育,不管是东方,还是西方,均已经比较成熟,形成规模,需要规范的和有系统的管理,需要有常设的机构来保证其运行、调整和自我完善。对于处在不同发展阶段,且施行不同政体的国家,教育行政管理体制的不同很难用孰优孰劣来评价。尽管民主的、科学的、大众的、交互式等诸种

理想的行政管理模式是人类追求的目标,但在特定的国度,特定的民族,特定的文化传统之中,以及在特定的经济发展水平上,从主体上看,适宜的模式便是最好的模式。

20 世纪下半叶以来,全球信息一体化的趋势已将世界各国的距离拉得很近,各种教育体制和行政管理模式的优劣也都充分展现在世人面前。因此,在几十年来的世界教育改革之中,教育行政管理体制的改革成为了各国政府和教育主管部门关注的重大问题。出现了集权制国家不同程度地向地方放权,分权制国家在一定程度和一定范围内的相对集权。在不断地调整 and 实践中寻求最佳的模式与境界。

教育是国家的事,也是民众的事。亚当·斯密在其名著《国民财富》中指出:“无论在何种文明社会,普通人民虽不能受到有身份、有财产者那样好的教育,但教育中最重要的几部分,如诵读、书写及算术,他们却是能够在早年习得的;就是说,在这个期间,就是预备从事最低贱职业的人,亦大部分有时间在从事职业以前习得这几门功课。因此国家要以极少的费用,就几乎能够便利全体人民,鼓励全体人民,强制全体人民获得这最基本的教育。”

历史的发展推动了民主的进程,国家的富强更需要民众素质的提高,这一切变革都对国家教育行政管理体制的改革提出了更高的要求。日、法等国的中央

集权模式,德国的联邦主义模式,英、美等国中央与地方分权和伙伴关系的模式,以及其他各种类型和特色的模式等,均在其发展过程中显示出各自的合理性和较为突出的得失利弊。特别是二次世界大战以来的世界教育改革,将各种传统的、轴心性质的行政管理模式冲淡了,许多国家在教育行政管理方面的改革也初见成效,相互学习、相互借鉴、研究分析各自的经验教训,成为改革的主要依据。

教育的行政管理体制是一种社会的规定,是在社会各方面认可的前提下,在一定时期内相对稳定的契约形式。作为国家、地方、学校和个人,既有责任、义务,又有权益、机会。作为各自的代表,政府、党派、企业、团体、研究机构等,均以不同的方式参与教育的管理,如参与选举和被选举、监督、评估、常规检查、教学研究与实验等,将社会和时代对教育的作用与影响通过多种渠道注入进去。

在现代社会中作为政府主管教育的各级组织,应是国家和民众意志的代表,既要代表国家的利益,也要代表民众的利益;同时,既要接受政府的监督,也要接受民众的监督。基于此,教育行政管理的体系会根据其有效性、合理性、科学性、民主性、实用性等多方面的指标,从多个角度加以审视和评价,并以此作为改革的依据。

以丹麦为例,该国的教育行政管理是实行中央集