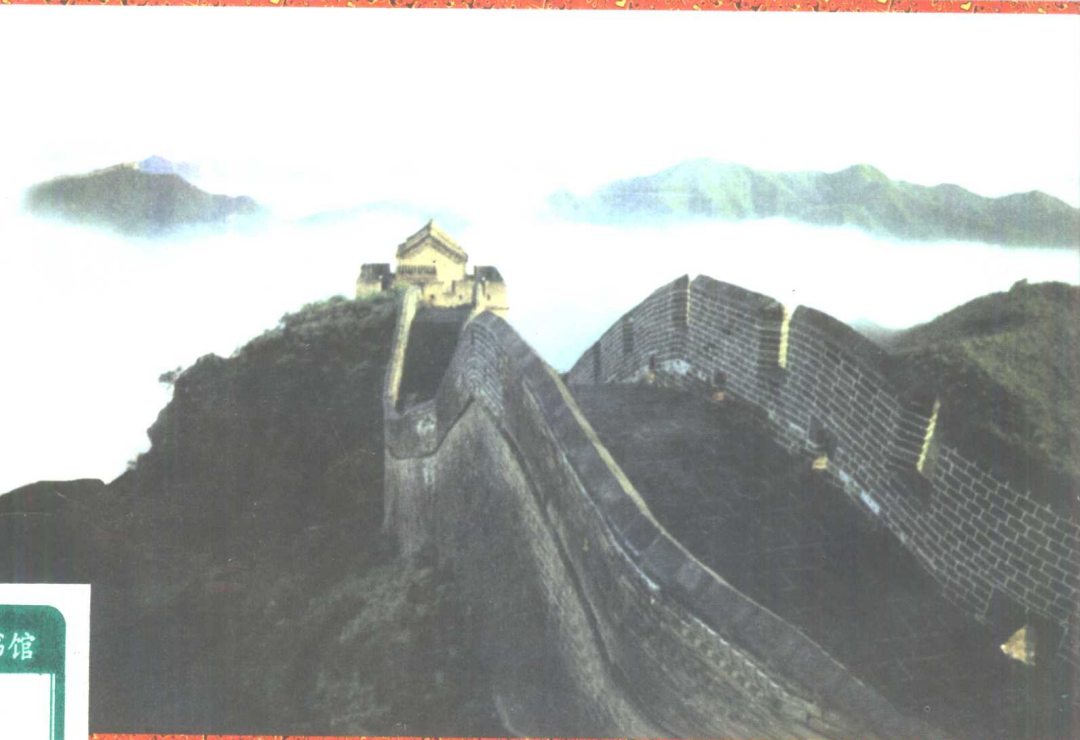


全国成人教育管理干部岗位培训教材

成人教育行政管理实务

国家教育委员会成人教育司组织编写



馆

中国人事出版社

全国成人教育管理干部岗位培训教材

成人教育行政管理实务

国家教育委员会成人教育司组织编写

主 编 尤 文

副主编 贺向东 张 定 蔡宝田

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

成人教育行政管理实务/尤文主编。—北京:中国人事出版社, 1997.6

ISBN 7-80139-054-7

I. 成… II. 尤… III. 成人教育-教育行政-行政管理-概论-中国 IV. G72

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 10536 号

全国成人教育管理干部岗位培训教材(之三)

成人教育行政管理实务

责任编辑:安炳淑 华建宁

中国人事出版社出版发行

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

河北省滦县印刷厂印刷

1997 年 6 月第 1 版 1997 年 6 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9.125

字数:240 千字 印数:1—5000

定价 16.00 元

全国成人教育管理干部岗位培训
教材编审委员会

主 任:董明传

副主任:尤文 黄尧 李家林 瞿延东

全国成人教育管理干部岗位培训
教材出版工作委员会

主 任:瞿延东

副主任:张中原 金占旺 华建宁

序

从现在起至本世纪末乃至下个世纪初,成人教育要适应社会主义现代化建设的需求,进一步深化改革、大力发展、加快制度化进程。这是一项艰巨的任务和宏伟的工程,需要全社会尤其是全体成人教育工作者的一致努力。成人教育管理干部作为贯彻成人教育的方针、政策和组织、实施成人教育的人员,其整体素质和管理水平的高低直接影响成人教育的质量和水平。为了提高成人教育的管理水平,促进成人教育的改革和发展,根据“教育者先受教育,先培训,后上岗”的原则,1994年10月国家教委印发了《关于加强成人教育管理干部岗位培训工作的意见》,要求各地、各部门和有关团体在“积极推进、突出重点、保证质量、注重实效、逐步完善、形成制度”的思想指导下,集中力量抓好成人教育管理干部的岗位培训,包括按照成人教育管理干部岗位规范所进行的资格性培训和根据工作需要所进行的各种适应性培训。

希望各个地方、部门、系统教育部门的领导同志对此项工作给予充分的重视,并在最近几年认真抓紧实施,以真正建立起一支素质高、能力强、业务精的管理人员队伍,使我国的成人教育工作在建立社会主义市场经济体制、在改革开放和现代化进程中发挥更大的作用。

2004

前 言

成人教育是传统学校教育向终身教育发展的一种新型教育制度,大力发展成人教育是符合我国国情的提高劳动者素质、振兴经济和推进教育现代化的必由之路,国家实行成人教育制度,鼓励发展多种形式的成人教育,建立和完善终身教育体系——这些论述和规定见于《中国教育改革和发展纲要》、《中华人民共和国教育法》和全国教育工作会议文件,是党和国家宏观教育政策的重要组成部分,是成人教育工作的指导方针。

根据分工,在全国成人教育管理干部的岗位培训工作中,国家教委负有“推荐和组织编写通用性培训教材”的职责,而编好培训教材,又是这项工作顺利开展的基本条件,因此,自1995年9月开始,国家教委成人教育司根据《关于编写岗位培训教材的原则意见》(教成[1995]6号)提出的要求,成立了以董明传为主任,尤文、黄尧、李家林、瞿延东为副主任的教材编审委员会,组织有关成人教育的管理人员、研究人员和教学人员共同编写成人教育管理干部的岗位培训教材,包括《成人教育基础》、《成人教育政策法规》、《成人教育行政管理实务》、《独立设置成人高校管理实务》、《成人中等专业学校管理实务》、《普通高校成人教育管理实务》、《社会力量办学管理实务》、《企业成人教育管理实务》、《农村成人教育管理实务》等。

《成人教育行政管理实务》是本套系列教材之三,是各级政府教育行政主管部门管理人员的专用教材。该教材应与《成人教育基础》(之一)和《成人教育政策法规》(之二)配套使用。

系统地开展成人教育管理干部自身的岗位培训是一项新的工作,因基础薄弱和时间仓促等原因,这套教材必将存在某些缺欠和

不足,希望各有关单位在开展培训过程,能在学习、掌握教材内容的同时加以补充和完善,以促进成人教育管理干部岗位培训工作的质量和水平的提高。有关意见和建议望及时反馈至国家教委成人教育司。

国家教育委员会成人教育司

1997年5月

目 录

第一章 成人教育行政管理概论	(1)
第一节 成人教育行政管理概述.....	(1)
第二节 成人教育行政管理的基本原则.....	(9)
第三节 成人教育行政管理的主要职能	(15)
第四节 成人教育行政管理的机构及设置	(22)
第二章 成人教育规划、计划管理	(26)
第一节 成人教育规划、计划概述.....	(26)
第二节 成人教育规划、计划管理.....	(29)
第三节 成人教育规划和计划的制定	(34)
第四节 成人教育规划、计划的实施及检查.....	(39)
第五节 成人教育统计管理	(42)
第三章 成人高等学历教育行政管理	(54)
第一节 成人高等学校的申报与审批	(54)
第二节 成人高等学历教育教学计划的制定和审批	(65)
第三节 成人高等学校教学大纲及教材的管理	(68)
第四节 成人高等学校教学质量的管理	(73)
第五节 成人高等学校学籍管理及毕业证书管理	(76)
第四章 成人中等教育行政管理	(82)
第一节 成人中等教育行政管理概述	(83)
第二节 成人中等学校办学资格的审批	(86)
第三节 成人中等教育的教学管理	(90)
第四节 省、部级和国家级示范性成人中等专业学校的 评选.....	(101)
第五章 岗位培训管理	(107)

第一节	概述·····	(107)
第二节	政府教育行政部门及其他综合管理部门对 岗位培训的管理·····	(111)
第三节	行业教育行政部门对岗位培训的管理·····	(115)
第四节	企(事)业岗位培训管理·····	(118)
第六章	大学后继续教育行政管理 ·····	(121)
第一节	大学后继续教育概述·····	(121)
第二节	大学后继续教育行政管理的涵义、内容与手段 ·····	(125)
第三节	大学后继续教育管理的机构和体制·····	(132)
第七章	农村成人教育行政管理 ·····	(137)
第一节	农村成人教育行政管理概述·····	(137)
第二节	扫盲教育管理·····	(142)
第三节	实用技术培训的行政管理·····	(150)
第四节	乡镇企业职工教育的行政管理·····	(155)
第五节	乡(镇)村文化技术学校的管理·····	(158)
第六节	“绿色证书”培训管理·····	(162)
第八章	社会力量办学行政管理 ·····	(167)
第一节	社会力量办学行政管理概述·····	(167)
第二节	社会力量办学的政策与法规·····	(172)
第三节	社会力量办学的基本条件与审批管理·····	(176)
第四节	教学管理·····	(181)
第五节	财务管理·····	(186)
第六节	日常行政管理·····	(195)
第九章	成人教育人事管理 ·····	(204)
第一节	成人教育人事管理概述·····	(204)
第二节	成人教育教师队伍和管理队伍的建设·····	(212)
第三节	成人院校教师职务评聘管理·····	(216)

第四节	成人教育评选表彰工作·····	(223)
第十章	成人教育经费管理 ·····	(227)
第一节	成人教育经费管理的内容、任务和意义·····	(227)
第二节	成人教育经费管理的基本原则和依据·····	(229)
第三节	成人教育经费管理的方法·····	(233)
第四节	成人教育经费的计划管理·····	(242)
第五节	成人教育经费管理人员的职责·····	(242)
第十一章	成人教育法制 ·····	(245)
第一节	成人教育法制概述·····	(245)
第二节	成人教育的立法·····	(248)
第三节	成人教育行政执法·····	(254)
第四节	成人教育法制工作机构·····	(259)
第十二章	成人教育评估 ·····	(263)
第一节	成人教育评估的概述·····	(263)
第二节	成人教育评估的指标体系与评价标准·····	(268)
第三节	成人教育评估的组织与实施·····	(276)
后 记	·····	(281)

276880

第一章 成人教育行政管理概论

第一节 成人教育行政管理概述

一、成人教育行政管理的概念

管理科学认为,管理是一种有意识的、有目的的组织活动,是人们依照一定的原则,指导、控制、协调个人或群体有组织的行为。从某种意义上说,它又是一种以实现预定目标为目的的职能活动。

上述定义包含两层意思,一是有组织的活动,二是有目的的职能活动。

成人教育行政管理,作为一种教育管理,既具有管理的一般属性和职能,又有成人教育管理的特殊规律。它是人们依照国家的法律及成人教育的法规、政策,运用科学的行政管理的原则和方法,按照成人教育本身的运作规律去指导、控制、协调成人教育环境的内外因素,以实现一定教育目标的组织及职能活动。

成人教育行政管理应该包括两部分:一是政府教育行政部门对成人教育的管理,一是成人学校内部的行政管理。本书所论述的成人教育行政管理,是政府教育行政部门对成人教育的管理。学校内部的行政管理,因为有专门论述,本书从略。

二、成人教育行政管理的内涵

成人教育行政管理所具备的基本要素:

(一)管理机构 and 体制。管理机构、体制,它是构成成人教育行政管理系统的框架,或者说是结构。成人教育行政管理通过机构、体制形成自己的系统。而系统的结构又受机构、体制的制约并由

此决定其性能和功效。

我国从中央、省市到地区、县均设立了垂直领导的教育行政管理部门教育委员会,其中专门设置成人教育管理机构,与此同时,在各部、委、办,各行业以及企事业单位中也设立了与管理职能相适应的成人教育管理机构。由此形成了我国成人教育的多元的行政管理系统。

从体制上看,我国成人教育的行政管理是一种由政府统一指导、控制和协调的组织体制,有别于一些西方资本主义国家。从世界各国的建制来看,成人教育的行政管理分为两类,一类是中央集权制,即由国家成人教育集中统一管理,在政府中设立主管成人教育的行政机构;管理的权力集中在政府手里。另一类是分权制,成人教育被视为一种社团性的非政府行为。政府中不设立专职的成人教育行政管理机构,充当管理者的是一些非官方的社会团体及机构。国家只在相关的教育法规或成人教育法规中做出规定,宏观地调控、指导,并以经费资助等手段支持、引导为国家社会发展所必需的成人教育活动。如为解决就业问题组织的职业培训提供有力的资助等。

(二)管理对象。成人教育行政管理的对象是成人教育运作的整个系统。即成人教育的各级行政部门、各类成人学校、教育机构及设施。

具体地讲,管理工作的对象,是上述整个系统的基本要素:人、财、物、信息、时间。

人系指从事成人教育管理的人员和学员;财系指成人教育经费的筹措、支配及使用效益的评估等;物是指开展成人教育活动的资源,如从事教学活动的设备、仪器、设施等;信息系指在制定教育决策、教育计划中,所应掌握的信息、资料、数据等。时间指完成某一教育计划、实施某一教育方案或计划所需的时间。

这五个基本要素是必不可少的,非但成人教育行政管理,任何

一个行政管理都离不开它们,关于这几个要素,我们将在后面逐一加以论述。

(三)管理目标。管理目标系指在行政管理的全部活动中,应达到的效果及标准。成人教育的管理目标决定成人教育行政管理的方向,有了目标,才产生拟定成人教育计划、措施、方法等一系列规范化的成人教育管理行为。所以管理目标是成人教育行政管理行为的出发点和归宿。

(四)管理手段。管理手段是指政府教育行政部门实施管理的主要方法与措施,一般包括:行政指令、经济、法律、纪律、政治思想工作等手段。其中最主要的是通过制定政策、法令,确立制度等手段进行管理。

何为制度?它体现了管理工作中应遵循的客观规律,常以规则、章程等形式出现。成人教育行政管理工作有赖于规则、章程、制度,才得以正常有序地开展,才得以实现预定的目标。从这个意义上说,规章、制度是实施成人行政管理的保证。

“管理就是决策”,而决策又往往以计划、规划或政策法律等形式确定下来,运用计划、规划、政策或法规,我们可以扶持、指导、控制成人教育的各项活动,使其朝着符合社会经济发展的需要进行。

三、成人教育行政管理的基本原理

(一)系统原理。系统原理告诉我们,成人教育行政管理对象,是一个完整的相互联系、制约和依存的系统。这个系统包括各级成人教育行政部门、各类成人学校、各类成人教育机构及设施,在系统内部构成各自具有确定的功能的有机整体。

依据系统原理,在实施成人教育行政管理时,应认真研究机构的组成及变化,要与外部环境即社会经济发展相适应。在系统内部,注意防止顾此失彼,既要有效地发挥各个环节、各个职能部门的作用,同时又要加强整体性,统筹全局,在管理过程中注意协调局部与整体的关系,使成人教育系统实现最佳的总体效益。

运用系统原理,要求我们在成人教育的行政管理中明确并把握住管理系统的目的性、整体性、层次性。

所谓系统的目的性是指管理系统的总目的,它反映在系统的总体目标上,总体目标是在管理系统的诸多子系统的目标的基础上形成的,但不是各子系统的目标的简单综合,而是从总系统利益出发,对内外环境的诸多因素的科学分析及预测,而确定的总体目标。

系统的整体性就是全局性,它要求管理人员善于协调管理系统内部各个局部利益及整体利益的关系,在局部利益与整体利益相矛盾时,要服从整体利益,在维护整体利益时又要兼顾局部利益,有机地将二者统一起来。

所谓层次性是指系统的层次结构。不同的管理层次各有自己特定的职能,各司其职。层次具有相对独立性,又具有隶属性。

(二)动态原理。任何事物都是在不停的发展变化过程中,成人教育也是这样,处于不断发展变化的动态过程。不仅管理系统内部诸要素在不断发展、变化,而且外部环境也在变化。这就是动态原理。依据这一原理,我们在管理工作中要以发展的眼光看待整个成人教育,根据管理内外环境的变化和实际需要,调整管理的目标,管理的方式和方法。如根据成人教育管理对象发生变化的情况,调整教育计划及管理方案,变换管理中控制、调节的方式及方法,以实现管理的总体目标。为此,管理中要不断地搜集成人教育管理系统内外的各种信息,及时地了解成人教育管理内外部环境的变化情况。还可通过评估检查等手段取得可靠的信息数据,作为管理的科学依据。

总之,管理的动态原理要求成人教育的行政管理人员随时分析管理环境及管理诸因素的变化,并根据变化采取相应的措施,置管理于动态过程中,提高效益,实现管理的总体目标。

(三)反馈原理。反馈是控制论的一个重要的原理。控制是管

理的一项内容,管理的成效如何,需通过信息反馈掌握。

在实施成人教育行政管理的过程中,应运用反馈原理由管理的控制系统将信息(各项政策、法令、计划、措施等)发出去,并通过汇报、会议、调查、统计、评估、检查等手段及时地将实施的效果信息反馈回来,予以研究分析、发现问题后,及时地调整政策,采取相应的措施以实现成人教育的预定目标。

学会应用反馈原理对于成人教育管理者来说是十分重要的。反馈是成人教育实施科学的有效的管理的重要手段和保证。目前已进入到信息化时代,实现成人教育管理信息化,不仅要有机构保证,还要采用各种先进手段,使信息反馈灵敏、准确。它决定着行政管理能否具有较强的应变能力,从这个意义上而言,能否掌握反馈原理并以此增强应变能力,是提高成人教育行政管理质量的关键所在。

(四)效益原理。效益原理指的是成人教育行政管理所应达到最佳的社会效益和经济效益。注重效益是从事成人教育行政管理工作的出发点和重要的指导思想。效益必须明确地反映在规划、计划的总体目标之中,因此成人教育的管理人员在管理过程中必须树立效益观念,注重实效,力求以最小的或较少的教育投入,获取最大的效益。

成人教育的效益从不同的管理角度,包含有社会效益与经济效益、短期效益与长期效益、局部效益与整体效益等等,在一般情况下,两个方面是统一的,但有些时候二者之间出现矛盾,这就要求我们善于处理好这些关系,如在社会效益与经济效益的系统中,首先要考虑的是成人教育的社会效益,在可能的情况下,不忽视经济效益,合理地调配和使用教育资金和教育资源。短期与长期,局部与整体,一般应以长期、整体出发,又要适当照顾短期与局部利益。

总之,成人教育的行政管理人员应根据效益原理,考虑教育投

入的适宜程度,在诸多的管理方案中,选择最佳的方案,以取得最大的管理效益。

四、成人教育行政管理的基本功能

成人教育行政管理的功能是指行政管理自身具有的能力。

具体地讲,有指导、组织、控制、调节等四种基本功能:

(一)指导功能。指导是对本系统发布指令进行引导,这是成人教育行政管理的第一功能。

指导功能一般具有强制性,表现为由成人教育行政管理部门行使职权,运用国家和政府颁布的各项教育法规、政策,强制各级各类成人教育机构、部门,按国家的要求贯彻实施。

我国现有的、独立建制的或非独立建制的成人教育行政管理机构均具有这一指导功能。

指导功能有效地发挥,要做好以下工作:

1. 向政府(国务院及各级政府)就成人教育的发展总方针、总政策提出建设性的意见,根据自己的管理范围在调查研究的基础上代政府起草有关法规、制度;根据自己的职能发布实施办法或有关工作的规定;制定事业发展规划和计划。

2. 实施国家及地方行政部门颁布的教育法规、成人教育法规及条例;

3. 监督贯彻实施教育法规,成人教育法规和条例等。

指导功能具有导向性,即成人教育行政管理部门根据国家颁布的政策、法规宏观地决定成人教育的发展方向。并依照这个方向指导各项成人教育事业。

成人教育的行政管理部门如何正确地发挥指导功能呢?

做为一个宏观指导全局的机构,第一,成人教育行政管理部门必须认真地学习,正确地理解掌握党和国家在某一时期所确定的成人教育的发展方针和政策,明确成人教育的主要任务,不折不扣的贯彻执行;第二,必须知法、执法,即懂得国家颁布的各项法规、教育

法规及成人教育法规、条例,正确地运用法律手段指导成人教育的各项活动;第三,懂得教育科学,即运用教育科学、成人教育的科学理论指导成人教育的各项工作。

只有这样,才能正确发挥成人教育行政管理部门的指导功能。

(二)组织功能。组织是成人教育行政管理部門为达到预期管理目标的手段。

它体现为:

- 1.在成人教育管理系统内部建立严密的、合理的、高效率的管理结构及体制,并在此基础上形成整体功能;

- 2.有效地发挥成人教育系统中各部门、各机构的职能,完成预定的成人教育计划、达到预期的成人教育发展目标;

- 3.有效地调配、合理地使用和调整各种教育资源,取得最佳的社会效益。

(三)控制功能。控制系指操纵和制约,是成人教育行政管理对成人教育活动的一种制约机制,其目的是防止成人教育的活动偏离教育计划预定的目标和轨道。它是成人教育行政管理自身具有的一种功能。

成人教育行政管理部門如何发挥控制功能呢?

在具体的运行和操作上,它有四个基本环节,一是确立标准;二是收集信息;三是检查和评估成效;四是纠正偏差;

我们以一项教育培训工程为例,具体研究行政管理人员是如何运用控制功能的。

按照上述的四个环节,第一步是确立标准,在明确经过培训以后,培训对象达到什么水平,具体地讲,通过该项计划的实施培养哪一类人才,人才的规格是什么?其知识结构和能力结构如何?职业道德及思想政治水平如何?这样一个人才规格就是我们教育管理人员培训工程的培养目标,实现了这一目标,就算达到了标准。有了标准可以制定出培训工程方案或计划。