

現代 职工教育 行政管理



中國勞動出版社

现代职工教育行政管理

郭大成等 编著

中国劳动出版社

(京)新登字114号

现代职工教育行政管理

责任编辑：远 方

中国劳动出版社出版发行

(北京地安门西大街教场胡同45号)

北京大兴县包头营印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

787×1092毫米 32开本 7.6875印张 167千字

1991年10月第1版

1991年10月第1次印刷

印数1—2000册

ISBN 7-5045-0840-3/G·185

定价：3.6元

序 言

邓小平同志指出：“我们国家，国力的强弱，经济发展后劲的大小，越来越取决于劳动者的素质，取决于知识分子的数量和质量。”党的十一届三中全会以来，作为提高劳动者素质的重要工作——职工教育，如雨后春笋般地蓬勃发展。其中，职工教育理论研究尤为突出。目前，职工教育理论研究著作，已有几种陆续出版，这些理论研究成果对于指导职工教育的实践活动起到了积极的作用。

当前，随着职工教育工作的深入发展，职工教育理论研究工作越发引起人们的重视，《现代职工教育行政管理》就是在这种形势下产生的。该书是中国职工教育研究会“七五”重点研究课题，由中国船舶工业总公司郭大成同志负责组织，经过几年的努力，现已完成，奉献给广大职工教育的理论研究和实际工作者，以及关心和支持职工教育事业的同志们。

职工教育行政管理是一门新的学科，研究这门学问，不仅有着积极的理论意义，而且有着很高的实用价值。在总结历史经验的基础上，通过理论和实践的结合，摸索出一套新的职工教育行政管理的章法，以适应新的历史时期的需要是一件很有意义的事，《现代职工教育行政管理》一书做了这方面的尝试。它从宏观管理角度，比较系统地阐述了职工教育行政管理所涉及到的主要理论问题和实践问题，如：职工教育行政管理的定义，研究对象、性质、任务，研究方法，与其他学科的关系；职工教育的预测与规划；职工教育的管理体制与办学体系；职工教育的投资与管理；职工教育

的教职工队伍建设；职工教育的教材建设；职工教育的院校管理；职工教育的法规建设；职工教育的统计与信息管理的理论研究等。本书作者力求以勇于开拓的精神和实事求是的科学态度，积极投入到改革的实践中去，运用马克思主义的立场、观点和方法分析、研究改革中的新情况、新问题，总结出具有普遍意义的好经验，并努力探索和掌握职工教育行政管理的科学规律，把职工教育行政管理的理论研究推向一个新阶段。

职工教育行政管理的研究成果，进一步丰富了职工教育理论宝库，使职工教育理论体系更加充实和完善。我祝贺《现代职工教育行政管理》一书的出版。

江泽民同志在国庆四十周年的讲话中指出：“在实现这个战略目标的整个过程中，要坚持把教育放在优先发展的战略地位，把经济发展逐步转到依靠科技进步、不断提高劳动效率的轨道上来。”希望广大职工教育工作者和关心支持职工教育工作的同志们都来积极参加当前职工教育行政管理工作中的许多理论和实践问题的研究、探讨。这样将会使职工教育行政管理工作越搞越好，进而推动职工教育各项事业的发展。

李亨业

一九九一年十一月

出版说明

党的十一届三中全会以来，随着国民经济建设突飞猛进的发展，直接为其发展服务的职工教育工作也发生了前所未有的变化。特别是国务院批转国家教委《关于改革和发展成人教育的决定》发表之后，标志着我国职工教育工作进入了新的历史时期。近年来，岗位培训、继续教育、技能训练和文化教育等广泛开展，并取得了可喜的成绩。但是，职工教育是一个多层次、多学科、多形式、多渠道，纵横交错庞大、复杂的工程，由于各种原因，目前，职工教育在管理方面，特别是在宏观管理方面，还存在着一些问题。诸如：管理体制不顺，政出多门；职工教育结构还不尽合理，互相交叉重叠；在调动办学、教学、学习积极性方面，还缺乏有力的政策和措施；以及还缺乏适用于职工教育的教学计划、教学大纲和教材等等。因此，迅速地刻不容缓地开展职工教育管理的理论研究并逐步提出解决问题的办法和措施是当务之急。

我们都是从事多年职工教育管理工作和研究工作的同志，近年来深感职工教育管理，特别是宏观管理工作的重要性。因此，我们在总结实际工作经验和教训的基础上，进行了深入的理论研究和探讨，并着手编著此书。这项工作得到了各级领导和同志们的大力支持，特别是中国职工教育研究会将《现代职工教育行政管理》一书列入中国职工教育研究会“七五”重点研究课题。

本书主要侧重在职工教育的宏观管理方面的研究，不涉及职工学校内部的行政管理，因其属于微观管理领域，故不在本书的讨论范围。

本书由郭大成同志总体构思设计，并具体提出每部分的主要内容及要求，最后组织编著工作，为本书的主编。安振刚同志参与了本书编著的组织工作，为本书的副主编。各章的执笔人如下：第一、二、七章由郭大成同志执笔；第三、八章由安振刚同志执笔；第四章由刘锡林同志执笔；第五章由唐海涛同志执笔；第六章由李堃同志执笔；第九、十一章由蒋小雄、刘萍、章师东同志执笔；第十章由黄世麟同志执笔。最后，则由郭大成同志负责对全书各章进行了修改补充、统稿和定稿。

本书在编著过程中，除了编著者的研究成果之外，还参考了国内外有关专家、学者的科研成果，这里特此说明，并深表谢意。

职工教育行政管理作为一门独立的现代学科，还属初创。目前，在理论体系和学科内容等方面，都还很成熟，编著《现代职工教育行政管理》只是一种尝试。由于我们才疏学浅，研究得还不深，因而，本书无论在体系结构或内容方面，都还存在不少缺点，甚至还有不妥之处，我们殷切地希望得到有关专家、学者、广大职工教育管理干部和广大读者的批评指正。

作 者
一九九一年八月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 职工教育行政管理是一门科学	(1)
第二节 职工教育行政管理的基本原则和方法	(10)
第二章 职工教育的预测与规划	(20)
第一节 职工教育的预测	(20)
第二节 职工教育的规划	(29)
第三章 职工教育的管理体制与办学体系	(43)
第一节 职工教育的管理体制	(43)
第二节 职工教育的办学体系	(55)
第四章 职工教育投资与管理	(66)
第一节 职工教育投资	(66)
第二节 职工教育投资的管理	(74)
第五章 职工教育教职工队伍的建设	(85)
第一节 职教队伍建设的意义	(85)
第二节 职教队伍的构成及要求	(87)
第三节 职教队伍的管理	(94)
第四节 调动职教队伍积极性的措施	(100)
第六章 职工教育的教材建设与管理	(105)
第一节 概述	(105)
第二节 教材工作的主要原则	(108)
第三节 教材计划管理	(114)
第四节 教材编审管理	(119)
第五节 教材工作的组织建设	(122)
第七章 职工教育的院校管理	(126)

第一节	职工院校的结构特点和地位作用·····	(126)
第二节	职工院校的管理原则和方法·····	(131)
第八章	职工教育的统计与信息管理·····	(142)
第一节	职工教育统计概述·····	(142)
第二节	职工教育统计制度·····	(145)
第三节	统计报表的整理与分析·····	(146)
第四节	统计指标体系·····	(157)
第五节	建立职工教育信息管理系统·····	(161)
第九章	职工教育的质量评估·····	(170)
第一节	职工教育质量评估的意义·····	(170)
第二节	职工教育质量评估的内容·····	(173)
第三节	职工教育质量评估指标体系及评估标准·····	(176)
第四节	职工教育质量评估的方法·····	(181)
第五节	职工教育质量评估的理论研究工作·····	(183)
第十章	职工教育的法规建设·····	(206)
第一节	职工教育管理的法制化·····	(206)
第二节	职工教育的法规形式·····	(209)
第三节	制定职工教育法规的依据·····	(212)
第四节	制定职工教育法规的原则·····	(214)
第五节	职工教育法规制定的程序·····	(216)
第六节	职工教育法规的实施与监督·····	(219)
第十一章	职工教育的理论研究·····	(222)
第一节	职工教育理论研究的基本任务·····	(222)
第二节	职工教育理论研究的基本程序·····	(227)
第三节	职工教育理论研究的基础训练·····	(232)
第四节	职工教育理论研究组织体系·····	(236)

第一章 绪 论

第一节 职工教育行政管理 理是一门科学

职工教育行政管理学是研究职工教育行政管理现象及其活动规律的一门应用科学。它遵循马克思主义的管理理论和现代化管理思想，以职工教育的行政管理为对象，探索和掌握职工教育行政管理的客观规律，借以指导职工教育行政管理工作。

一、研究职工教育行政管理的意义

马克思曾指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”⁽¹⁾马克思这里所讲的“指挥”，从一定意义上讲，指的就是管理。可见管理在社会共同劳动中具有非常重要的地位。

不言而喻，职工教育作为一个整体的社会劳动，也必须加强管理。特别是党的十一届三中全会以来，党中央和国务院对职工教育工作十分重视，作出了一系列重要决策。几年来，在各级党委和政府的领导下，经过广大职工教育工作者的辛勤努力，我国职工教育工作得到了迅速的恢复和空前的

发展，取得了显著的成绩。但是，我国职工教育工作的状况同社会主义现代化建设的需要仍然不相适应，影响职工教育发展的的问题还比较突出。仅就职工教育管理而言，就存在着：对经济体制、政治体制改革和社会主义精神文明建设对职工教育提出的巨大需要估计不足，缺乏预见性和合理的规划；自上而下的行政指挥过多，依靠各企业事业单位和地方的内在动力及群众的积极性不够，不符合职工教育具有的广泛性、多样性和灵活性的特点；宏观上科学的指挥和彼此协调不够，领导多头，政出多门，没有把重点放在为基层提供服务上，等等。出现这些问题的原因是多方面的。但很重要的原因之一是没有很好掌握职工教育管理的客观规律。

当前，作为研究职工教育管理活动规律的职工教育管理学还是一门新兴的学科，它的理论体系正在形成之中，作为它的一个分支学科的职工教育行政管理学则刚刚起步。因此，必须加强职工教育行政管理学的研究工作，以职工教育行政管理学的理论来指导职工教育的实践活动，从而提高职工教育的社会效益和经济效益。这就是研究职工教育行政管理学的意义所在。

二、职工教育行政管理的研究对象

不同的管理学科都有各自的研究对象，正如毛泽东同志指出的：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象”。⁽²⁾因为，职工教育行政管理学是职工教育管理学的一个分支，因此，我们先从职工教育管理学的研究对象开始讨论。

职工教育管理学是根据职工教育事业发展的特点和规

律，运用职工教育学和现代管理学的理论和方法研究如何计划、组织、控制、指导和协调办学所需的人、财、物等条件和要素，获取较大的办学效果的一门学科，它有自己的特定的研究对象。目前，对职工教育管理学的研究对象，有几种不同的提法。一种提法是：职工教育管理学的研究对象包括五个方面，即职工教育的计划管理、职工教育的组织管理、职工教育的教学管理、职工教育的成本管理、职工教育管理。另一种提法是：职工教育管理学的研究对象包括六个方面，即除上述提出的五个方面外，再加上职工教育的行政管理。上述关于职工教育管理学研究对象的提法，都是通过认真的研究从不同角度提出来的，应该承认都有一定道理。然而，根据职工教育管理活动的特点和便于开展研究，笔者认为，职工教育管理学的研究对象可以分为“微观管理”和“宏观管理”两部分。所谓“微观管理”就是指职工学校内部的管理，包括职工学校内部的教学管理、财务管理、人事管理、物资管理、实习场地管理、学员管理和规章制度管理等。所谓“宏观管理”就是指职工教育的行政管理。关于职工教育行政管理的含义可以从教育行政管理的含义入手加以理解。日本久下荣志郎等著的《现代教育行政学》一书中指出：“由于公权参与教育活动，就产生了教育行政”。教育行政管理是“政权机关实施教育政策”，“在社会活动和公共活动的教育工作中指出目标，为实行这一目标准备必要的条件，以促进其完成”⁽³⁾。这里所说的“公权”就是指国家的权力，“政权机关”就是指国家的行政机关。那么，教育行政管理就可以理解为：国家教育行政机关对教育事业的管理，职工教育行政管理作为国家教育行政管理的重要组成部分，不言而喻，就是国家职工教育行政部门对职工教育

的管理。我国职工教育行政管理，除国家、地方和各部委的职工教育行政主管部门对职工教育的管理外，还应包括一些大的行业公司、企业集团公司和大型联合企业的职工教育部门对职工教育的管理。至于职工学校内部的教育行政管理，因属于微观领域，不在本书讨论范围之内。

职工教育的行政管理学主要研究对象包括：职工教育的预测与规划，职工教育的管理体制与办学体系，职工教育的投资与管理，职工教育的教职工队伍建设，职工教育的教材建设，职工教育的质量评估，职工教育的法规建设，职工教育的统计与信息系统，职工教育的院校管理，职工教育理论研究等。

三、职工教育行政管理的性质和任务

马克思在《资本论》中分析资本主义管理时提出了管理二重性，即自然属性和社会属性。职工教育行政管理作为一种管理活动，也具有二重属性。职工教育行政管理活动同生产力、社会化大生产相联系，使它具有自然属性；职工教育行政管理活动同生产关系、社会制度相联系，使它具有社会属性。

职工教育是生产力发展到一定阶段，出现社会化大生产后产生的。因此，它同生产力和社会化大生产有着密切的联系，职工教育的行政管理活动也必然要同生产力和社会化大生产相联系。人们要实现管理组织的高效化、管理方法的科学化、管理手段的现代化、管理人员的专业化，进而不断提高职工教育的管理水平，就必须运用现代化管理的基本理论和方法指导职工教育行政管理的实践。努力按照现代工业生产力的运动规律办事，各项活动的各个环节、各个方面，都

保持适当的比例关系；按照职工教育的对象——成人的特点办学；按照社会的需求，合理组织现有人、财、物资源，以尽可能少的劳动消耗和占有，培养更多更好的人才；不断地以科学技术知识的最新成果武装职工教育行政管理部门的人员，提高职工教育行政管理水平，以上这些构成了职工教育行政管理的自然属性。

职工教育在不同的社会具有不同的性质。因为它受一定国家的政治经济制度和文化教育发展水平的制约。职工教育行政管理作为一种社会活动，理所当然为国家的政治经济制度所制约，并服务于国家的政治经济制度。在社会主义社会里，职工教育行政管理要维护社会主义生产关系，巩固和发展社会主义制度。职工教育要实行计划管理，使职工教育更直接有效地为社会主义现代化建设服务。要实行民主管理，把办学的自主权交给企业和基层单位，充分发挥企业和基层单位的主动性、创造性。要运用科学化的思想政治工作，调整好人际关系，最大限度地调动人们的积极性，提高职工教育的质量。与此相适应，职工教育的管理机构、职能、活动范围，以及它的工作内容和工作方法，都要作相应的调整与变化。在此基础上建立起来的职工教育行政管理学必然具有鲜明的无产阶级的阶级性，而且是历史上一切职工教育行政管理的科学总结，它是职工教育行政管理科学性与阶级性的高度统一。在资本主义社会里，职工教育行政管理本质上是为维护资本主义的生产关系和社会制度服务的。在一些发达的资本主义国家，职工教育虽有较长的历史，但办学基本上是企业和企业集团的独立行动，职工参加培训也大多出自谋职、晋升等个人需要，而政府机构、社会团体举办职工教育事业，也往往出于缓解社会矛盾、减少失业或帮助企业增加盈利等

目的。因此，在此基础上建立起来的职工教育行政管理学必然具有资产阶级的鲜明特性。由此可见，任何职工教育行政管理学总是为一定阶级的政治路线和经济利益服务的，具有强烈的社会属性。

职工教育行政管理作为国家管理职能的重要组成部分，它肩负维护社会生产关系和社会政治经济制度，发展生产力，推动现代化生产经营活动，发展职工教育事业，办好职工学校的任务。我国职工教育行政管理学的基本任务是以马列主义、毛泽东思想为指导，阐明社会主义职工教育管理的特点和规律，为加强党对职工教育工作的领导，制定切实可行的方针政策，提供科学的依据，并以职工教育行政管理的科学思想、理论和方法武装职工教育行政管理干部，使他们懂得按科学规律办事，更有效地对职工教育实施管理和指导，为繁荣职工教育事业服务。为实现自己的任务，职工教育行政管理学必须是一个完整的科学体系，在这个体系里，必须保持知识的整体性、逻辑性、稳定性和相互联系、相互补充等特点。本书第一节职工教育行政管理学的研究对象中提出的职工教育行政管理学的几个方面，意图在这方面起一点“抛砖引玉”的作用，我们愿意同所有热心于职工教育行政管理学研究的同志一起，为努力探索具有中国特色的职工教育行政管理学而共同奋斗。

四、职工教育行政管理的研究方法

职工教育行政管理学是一门新兴的学科，在研究方法上一般可以借鉴社会科学特别是应用学科如管理学的研究方法。但是，考虑到职工教育行政管理的特点，目前可以采用如下四种方法：

（一）典型分析法

职工教育行政管理学是实践性很强的学科。职工教育行政管理工作者在工作实践中积累了很多好的经验，这是研究职工教育行政管理学的宝贵资料和实践基础。所以，通过访问、座谈、问卷调查、查阅案卷等方式，把大量合乎实际的典型材料收集起来，加以整理分析，去粗取精，去伪存真，由表及里，由此及彼，使之系统化和理论化，这就是典型的分析方法。运用这种方法，首先要将研究的对象分解成若干组成部分加以分析，然后再用另一种逻辑方法进行综合，使各部分联合成一个整体。总之，要把研究的重点放在合乎实际的典型管理经验上，而不是闭门造车，搞单纯的、抽象的理论推导，这样研究得出的结论，才具有科学性和实践性。

（二）类型比较法

人们在鉴别事物的属性，评价其优劣时，总习惯于拿这事物同与其相类似的他事物进行比较，通过比较加以区别，这种方法就是类型比较的方法。可以说，类型比较的方法几乎是人类思维的一个固有的特征。它通过事物间的异同比较，可以更加清晰地认识某一事物的特点，从而找出这一事物的本质属性来。职工教育行政管理学的研究，也可以运用这种类型比较法，将职工教育管理活动中的各种现象加以比较、鉴别，从中找出具有本质属性的东西，进而上升为理论。在运用这种方法时，切忌仅简单地罗列现象和事实，这样很容易被一些暂时的或个别的现象所迷惑。我们要努力剖析新现象，找出这一现象与周围事物的联系，从中发现其内在规律。

（三）观察实验法

对我们运用典型分析和类型比较法概括出来的理性认识

要加以验证之后，方可运用和推广。而验证的最好方法就是观察实验法。这种方法就是在经过周密考虑和专门设置的条件下，对某种管理制度或方法进行试验，通过试验加以验证的一种方法。运用这种方法之前，要进行认真和充分的准备，提出科学的假设，制订出切实可行的实验方案，还应明确提出研究的任务、对象和方法，积累记录和检查事实的方法，观察实验结果的措施，以及从质量上、数量上进行鉴定的方法。经过这样慎密的观察实验，证明这种管理制度和方法是有效的，那就说明先前的假设或结论是正确的、科学的了。

（四）数理统计法

职工教育行政管理活动的过程由于受各种主观因素和客观因素的影响，经常会有变化，而这些主客观因素的影响又是难以查明和估计的。因此，需要借助数学工具来确定某些现象在一定条件下的或然程度，及所研究的均数和指标的可靠性。这种数学工具，通常指的就是数理统计的方法。数理统计方法的引入，使职工教育行政管理学的研究方法由定性化向定量化发展前进了一大步，从而也更加科学化。

五、职工教育行政管理学与其他相关学科的关系

职工教育行政管理学虽然是相对独立的学科，但它作为一门跨学科的边缘学科，有很多学科与它有密切关系。因此，联系一些相关学科研究职工教育行政管理，是符合事物发展规律并有利于职工教育行政管理学科建设的。与职工教育行政管理学相关的学科很多。

首先，是职工教育学和现代管理学。职工教育学是研究职工教育现象及其规律的学科，现代管理学则是揭示各种管理活动普遍规律的学科，作为主要跨这两门学科的职工教育