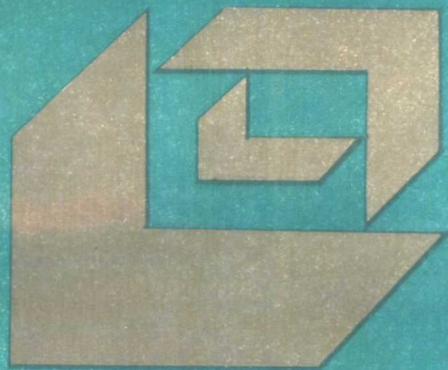


教育行政公文概论

祁振仓 马琦明 主编



甘肃教育出版社

教育行政公文概论

主 编 祁振仓 马琦明

副主编 沈配功 陈自仁

甘肃教育出版社

教育行政公文概论

主 编 祁振仓 马琦明

副主编 沈配功 陈自仁

甘肃教育出版社出版

(兰州第一新村81号)

甘肃省新华书店发行 兰州新华印刷厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张10 字数200,000

1991年3月第1版 1991年3月第1次印刷

印数: 1 — 3,000

ISBN 7-5423-0216-7/G·165 定价: 3.40 元

前 言

教育行政公文是高等师范院校和教育学院教育行政管理专业的一门重要课程。但目前尚无一本合适的教材，致使不少院校无法开设此课。且教育改革不断深入，教育行政公文工作日趋显得重要，为了解决高等师范院校和教育学院，教育行政公文课的教材和教学参考书问题，也为了提高教育行政管理部门和学校，对公文工作的管理水平，我们编写了《教育行政公文概论》，试图就教育行政公文的基本理论、教育行政公文的具体工作和撰写，进行一些探讨，为教育行政管理专业的教学，以及教育行政管理部门和学校的公文工作做些微薄的工作。

本书编写的基本原则是：以马列主义、毛泽东思想为指导，以党中央、国务院的有关规定为根据，力求使思想性，政策性和科学性相统一；在阐述教育行政公文工作的基本理论，管理经验和撰写方法时，紧密联系我国教育行政管理部门和学校的实际，注意吸收各相关学科和国内外的最新研究成果，力求使本书理论联系实际，既有助于教育行政公文的进一步理论研究，又适应于教育行政公文工作的实际应用。

本书的内容，主要就教育行政公文的基本理论，教育行

政公文工作的管理和撰写进行了系统的研究和探讨。介绍了教育行政公文的历史沿革，比较深刻地阐明了教育行政公文工作的意义、性质、特点和作用。对教育行政公文的格式、行文关系、公文的形成、收文处理和平时管理，以及教育行政公文的立卷归档、教育文书档案管理、教育行政公文现代化，各种教育行政公文的撰写等，都进行了全面的阐述和深刻的研讨。

本书的编写：第一、二、四、十章由祁振仓执笔，第三、五、六章由沈配功执笔，第七、十四章由陈自仁执笔，第八章由马琦明、王晓云执笔，第九、十五章由马琦明执笔，第十一章由张世元执笔，第十二、十三章由祁振仓、陶远岑执笔。全书由祁振仓、沈配功、马琦明统稿，陈自仁同志看了部分稿子。

本书的编写，得到了兰州市教育局和西北师范大学教材工作委员会办公室的大力支持，西北师范大学教育系教授景时春先生为本书作序，在此表示衷心的感谢。

本书在编写过程中，参考了很多有关教育学、管理学，文书学、公文学、秘书学、行政学等方面的书籍和论文，并引用了其中不少材料，书中未能一一注明，谨此向作者表示诚挚的谢意。

由于水平所限，书中缺点错误在所难免，谨祈读者批评指正。

编 者

1990年2月

序

教育行政公文是传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，请示和答复问题，指导和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。它具有传递教育信息的重要功能，是在长远的历史实践中逐步形成的一门应用学科，它具有自己特有的类型、特点、行文规则、办理程序和处理原则。是国家管理教育的重要工具。它是受一定社会的政治、经济、文化教育所制约，并为一定社会的政治经济文化教育服务的。我们是社会主义国家，为了使各项教育工作更好地为社会主义经济建设服务，各级国家教育行政机关必须认真做好教育行政公文的处理工作。每个教育行政干部都应具备教育行政公文的基本理论和基本方法。为此，近年来我国高等师范院校（包括教育学院）的教育系都把“教育行政公文”列为教学计划中的一门重要课程。但从目前全国情况看，还没有一本内容比较全面，体系比较完整的教育行政公文的教科书。由于师资和教材的关系，很多师范院校和教育学院的教育系还没有开设这门课。大大影响了教育行政干部的培养和教育行政公文这门学科的普及与提高。祁振仓、沈配功、马培明等同志编著了这本书，丰富了这门学科的教材，为高等

师范院校教育系讲授这门学科和广大教育行政干部学习教育行政公文知识提供了方便。

本书系统地概述了教育行政公文的基本理论和重要方法。综观全书具有以下特点：第一，在方法论上是以马克思主义辩证唯物主义基本观点为指导，运用了系统论的方法，全面系统地论述了教育行政公文的历史沿革、性质作用、类型特点，撰写要求、行文关系、整理保管等，前后连贯，步步紧扣，注意了科学性、系统性和教育性的统一。第二，在内容的阐述上充分注意理论联系实际的原则。本书充分反映了作者近年来讲授这门学科的实践经验和主持教育行政工作的深刻体会，对问题的阐述都密切结合作者的实践体会，各章举例都是从教育行政工作实践中和学校教育教学选取恰当的事例，既便于说明理论，又利于联系实际。因而使内容的阐述生动具体、切于实用。第三，在教学观点上既重视理论的阐述又重视实践方法的训练。不仅详细阐明了公文写作的要求，而且用四章的篇幅重点论述了教育行政公文的撰写，给读者以实际写作的范例。第四，反映了教育行政公文的新成就。现代教育技术手段在教育教学中已经得到广泛的应用。本书则以专章介绍，教育行政公文的现代技术手段的应用，以提高教育行政公文的行文效率。

总之，全书结构严谨，条理清晰，行文流畅，语言简洁。对概念的表述，理论的阐发和对公文格式，行文规则，撰写要求的说明等，力求明晰准确，通俗易懂，便于自学。既是师范院校、教育专业适用的教材，又是广大教育行政干部、中小学教师和教育科学工作者的有益读物。我想本书在深入教育改革提高教育质量上和对教育行政公文理论知识与

基本方法的普及与提高中一定会起着重要的作用。

景时春

1990年2月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 教育行政公文含义	(1)
第二节 教育行政公文研究的范围和方法	(4)
第三节 学习和研究教育行政公文的意义	(9)
第二章 教育行政公文的历史沿革	(14)
第一节 教育行政公文的产生	(14)
第二节 古代教育行政公文的发展	(17)
第三节 近现代教育行政公文的发展	(20)
第四节 中国共产党领导下的教育行政公文	(24)
第三章 教育行政公文的性质、特点和作用	(29)
第一节 教育行政公文的性质	(29)
第二节 教育行政公文的特点	(33)
第三节 教育行政公文的作用	(37)
第四章 教育行政公文的种类	(41)
第一节 教育行政公文的分类	(41)
第二节 通用公文的文种	(47)
第三节 常见的几种事务性公文	(52)
第五章 教育行政公文工作的机构、人员和原则	(57)

第一节	教育行政公文工作的机构、领导和组织形式	(57)
第二节	教育行政公文工作人员	(61)
第三节	教育行政公文工作的基本原则	(66)
第六章	教育行政公文的格式和行文关系	(72)
第一节	教育行政公文的格式	(72)
第二节	教育行政公文的行文关系	(78)
第七章	教育行政公文的形成和收文处理	(88)
第一节	教育行政公文的写作要求和形成过程	(88)
第二节	教育行政公文的收文处理和平时管理	(97)
第八章	教育行政公文的立卷归档	(109)
第一节	教育行政公文的立卷	(109)
第二节	教育行政公文的归档	(117)
第九章	教育文书档案管理	(124)
第一节	教育文书档案工作制度	(125)
第二节	教学档案的管理	(134)
第三节	教师业务档案的管理	(142)
第十章	教育行政公文档案材料的整理鉴定和保管 利用	(150)
第一节	教育行政公文档案的整理和鉴定	(150)
第二节	教育行政公文档案材料的保管和利用	(156)
第十一章	教育行政公文工作现代化	(162)
第一节	教育行政公文工作现代化的意义	(162)
第二节	教育行政公文工作现代化的基本内容	(170)
第三节	积极稳妥地实现教育行政公文工作现代化	(176)
第十二章	通用教育行政公文的撰写(一)	(182)
第一节	命令(令)、指令、决定、决议、指示的撰写	(182)
第二节	布告、公告、通告、通报的撰写	(197)
第三节	通知的撰写	(212)

第十三章 通用教育行政公文的撰写 (二)	(224)
第一节 报告、请示的撰写	(224)
第二节 批复、函、会议纪要的撰写	(234)
第十四章 通用教育行政公文的撰写 (三)	(245)
第一节 专用书信的写作	(245)
第二节 合同、公约和规则的写作	(258)
第三节 计划和规划的写作	(265)
第四节 记录的写作	(268)
第五节 调查报告和总结的写作	(274)
第十五章 教学专用公文的撰写	(280)
第一节 教学专用公文的特点和要求	(280)
第二节 学校教学计划的写作	(284)
第三节 学科教学大纲与考试大纲的写作	(286)
第四节 学校日常教学专用公文的编写	(294)
附 表	

第一章

绪 论

第一节 教育行政公文含义

什么叫教育行政，什么叫公文，什么叫教育行政公文，教育行政公文与一般通用公文有什么共同点和不同点，这些都是教育行政公文概论首先应该弄清楚的问题。

一、什么叫教育行政

什么叫行政？对于行政的解释众说不一。我们认为行政首先应该体现国家的职能，其次要体现管理的职能，再次要体现具体活动的管理职能。如果是这样，什么叫行政？行政就是党政机关和企事业单位、学校等法定组织，对所辖范围内行政事务的管理。国家行政机关是具体的，所辖范围内的事务也各不相同。因此，行政又可按不同行业划分为若干门类。如工业、农业、文化、教育等等。以教育领域行政管理为基本内容的行政工作，我们称之为教育行政工作。对教育行政的含义，也有各种不同的表述。概括起来讲，教育行政就“是指国家各级教育行政机构对于各类教育的管理”（《我国地方教育行政》2页）。也就是说，教育行政就是教育行

政部门和学校，根据国家的教育方针、政策，对所辖范围的教育活动进行科学管理，以实现国家教育的目的。

教育行政有广意和狭意两种。狭意的教育行政仅指教育行政部门的工作；广意的教育行政除了教育行政部门的工作外，还有学校行政，国家行政中有关教育的工作，以及教师对学生的管理等。美国教育行政专家古伯列说：教育行政集中于三种人的工作，第一种是教室内的教师，管理教室内的的工作；第二种是学校的校长、主管一校的组织行政和监督事宜；第三种是教育行政机关的长官，担负许多学校的组织行政管理。我们这里所讲的教育行政，就是指广义的教育行政。

二、什么叫公文

什么叫公文？公文就是公务文书。是法定的机关按照规定的体式和处理程序而制成的文字材料。也就是说，所谓公文就是指党和国家各级机关、群众团体、企事业单位，为进行管理，在工作活动中形成的具有特定体式的文字材料。这里主要包括三层意思：一是法定机关与组织。法定机关与组织是依法确定的机关与组织，如党和国家的各级机关，各群众团体，企事业单位等。教育行政部门和学校是法定机关和单位，一般应具有法人资格。他们为进行管理、联系事宜、记载活动所形成的文字材料，属教育行政公文范畴。非法定组织的文书材料不能算公文。因为公文的简单概念是公务文书，是为管理公家的事务而产生的文书，在我们社会主义国家，还应该体现为大众服务而产生的文书这一根本性质。非法定组织的事务不是为大众服务的事务，因此不是公务文书。私人文书也不能算公文，因为私人文书是为私人联系事

宜，记载活动而产生的材料。只有在代表法定机关与组织的时候，所产生的文书材料才称为公文。如某校长以校长名义代表学校签定协议时，校长并不代表个人，而是代表学校这个法定组织，因此，这类文书就属公务文书。二是特定体式。公务文书材料与其他书面文字材料相比，有其共同点，更有其特殊性。虽然文学作品、科学论文等文字材料也有一定的要求，但公务文书的体式要求更严格。主送单位怎么写，署名怎么写，抄送机关、附件、正文等都有严格的规定，不能随意处理。不按规定体式制成的公文是不合格的公文。公文有通用公文和专用公文两大类。通用公文就是适应于各行各业的公文，如决定、决议、报告、请示等，国务院办公厅把这类公文归纳为十类十五种。专用公文只适应于某一特定行业的公文，如教学公文、司法公文、财会公文等。教学公文中的教学计划，教学大纲，教学任务书，毕业证书等，只在教育领域使用，其他行业不用；再如司法公文中的起诉书、判决书等，也只在司法部门使用。专用公文除了应具备通用公文的有些基本体式外，还有自己的一些特定体式。三是要经过一定的处理程序。公文的处理程序较严格。1987年2月国务院办公厅规定为“登记、分办、批办、承办、催办、拟稿、审核、签发、缮印、用印、传递、归档、销毁”十三个主要环节。在具体工作中，谁拟稿、谁审核、谁签发等，都有明确规定，一环套一环，环环互相递进，互相制约。这些程序保证了公文的正常运转，保证了管理的职能，使公文工作越来越科学。

三、什么叫教育行政公文

教育行政公文就是在教育行政活动中产生的公务文书。

是国家教育行政部门和学校，按照一定的体式和处理程序，制成的书面文字材料。教育行政公文包括通用公文和教育专用公文两个部分。教育行政是国家整个行政管理工作的一部分。教育行政公文的撰制和处理程序，受国家行政公文撰制和处理程序的制约。教育行政工作中，既要用到教育专用公文，也要用到通用公文。因此，教育行政公文既包括教育专用公文，也包括通用公文。

教育行政按层次可分四个方面：一是国家教育行政。如国家教育委员会，国家教育委员会中各司、局、处；二是国家部门教育行政，如中央各部、委的教育司、教育局、教育中心，以及所属教育行政单位；三是地方教育行政，如省教育委员会，教育厅、教育局、地市县教育处，以及所属教育行政单位；四是学校教育行政，如大学的部、处、室、系、中小学的处、室等。所有以上四方面使用的公务文书，都属教育行政公文。这是教育行政公文的主干，也是教育行政公文的重点。另外，党和国家、各级党政部门和非教育行政部门，公布的有关教育方面内容的公文，也属于教育行政公文范围，如《中共中央关于教育体制改革的决定》，省委、地市县委和政府召开的教育会议的报告、材料、决定，党政领导有关教育的各种指示材料等。这类公文在整个教育行政公文数量中，比例不是太大。但这类教育行政公文十分重要，往往对教育事业起路线、方针、政策的作用，我们一定要特别注意。

第二节 教育行政公文学研究的范围和方法

教育行政公文学研究的范围是哪些？研究中应采用什么

样的方法比较好，这是教育行政公文学需要研究解决的问题之一。

一、教育行政公文学研究的范围

教育行政公文学研究的范围比较广。它与许多学科都有着十分密切的联系。如教育学、心理学、行政学、教育行政学、管理学、学校管理学、秘书学、文书学等等。就其最主要的方面来讲，有以下三个方面：

（一）教育行政公文的基本理论知识

教育行政公文的基本理论知识，主要包括教育行政公文的基本概念和含义，教育行政公文的历史沿革，教育行政公文的特点和作用，教育行政公文的文种和类型，教育行政公文工作的原则、机构和要求，教育行政公文的格式和行文关系等等。掌握这些基本理论知识，可以更好地理解教育行政公文的功能，为教育行政公文工作服务；研究这些基本理论知识，可以更好地从宏观上进行教育行政公文的改革，使教育行政公文与教育和社会的发展相适应，以达到管理协调教育的目的。

（二）教育行政公文工作的基本知识和方法

教育行政公文工作的基本知识和方法，主要包括教育行政公文的形成过程，教育行政公文的收文处理和平时管理，教育行政公文的立卷归档，学校档案的管理，教育行政公文档案材料的整理鉴定和保管利用等等。掌握这些基本知识和方法，可以具体地实际从事教育行政公文处理工作，为教育行政公文的管理发挥积极作用；研究这些基本知识和方法，可以更好的从微观上进行教育行政公文的改革，从而提高教育行政公文工作的效率，搞好教育行政公文管理。

（三）教育行政公文的写作

教育行政公文的写作，主要包括1987年2月国务院办公厅公布的十类十五种通用公文的写作，部分事务性公文的写作，教学专用公文的写作等等。掌握教育行政公文写作的具体方法和特点，可以帮助我们实际进行公文写作工作，从而完成撰写教育行政公文，提高公文写作质量的目的；研究教育行政公文的写作，可以更好地探索教育行政公文写作的规律，使公文写作得到科学化理论的指导。

二、教育行政公文学研究的方法

教育行政公文学的研究，正处在起步阶段。近几年，虽然公文学、秘书学、文书学的研究，已经有了一个良好的开端。但对于教育行政公文学这个特殊性的研究，还没有引起人们足够的重视。因此，总结教育行政公文学研究的方法，就有许多困难之处。

总地讲，教育行政公文学的研究，必须坚持马克思主义的世界观和方法论，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的观点。这是我们研究社会科学的基本点。特别是研究教育行政公文，更应该如此。教育行政公文从形式上讲，是一种信息载体；从实质上讲，是党和国家管理教育的一种工具或手段。形式是为一定的内容服务的，对我们来讲，也就是为大众服务，为社会主义建设事业服务，这是社会主义的教育行政公文，所反映的阶级属性和本质特征。离开了马克思主义的世界观和方法论，离开了辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，我们的教育行政公文就会发生性质上的变化。研究的结论也将是背离马克思主义的。因此，研究教育行政公文学，马克思主义的立场，原则不能变。这是研究教育行政公文学的根本，应特别引起注意和重视。在具体进行研究时，