

# 蘇聯教育管理

〔苏〕Ф·Г·帕纳钦著



# 苏联教育管理

(苏)Ф·Г·帕纳欣著

季亚平 唐承卓 译  
张蕙 陈国俊

安徽大学苏联问题研究所校订

安徽教育学院

安徽省教育学会

一九八二年七月

## 苏联教育管理

(苏)Ф·Г·帕纳欣著

季亚平 唐承卓 译  
张 蕙 陈国俊

安徽教育学院  
安徽省教育学会  
安徽省庐江县印刷厂印

787×1092毫米32开本 170000字

1982年6月第一版 1982年6月第一次印刷

工本费：0.58元

## 说 明

本书是苏联高等师范学院学生和中学校长进修系学员的教学参考书。该书内容新颖，材料丰富，从教育管理角度系统地全面总结了苏联教育管理方面的经验和教训，对我们研究教育管理这门科学有一定的参考价值。

本书是由安徽教育学院、安徽省教育学会组织季亚平、唐承卓、张蕙、陈国俊四同志翻译的，初稿译成后由季亚平同志对全书进行了修改。最后，请安徽大学苏联问题研究所进行了审订。

近年来，教育管理学在我国引起普遍的重视，不少教育学院的教育行政干部培训班已开设或即将开设教育管理学这门课。但资料缺乏，目前国内出版这方面的书籍不多。为应这方面研究资料的急需，本书在较短时间内译成，难免有缺点和错误，恳请读者提出宝贵意见。

## 前 言

苏共第二十五次代表大会在其决议中特别重视在发达的社会主义条件下改进对国民经济的领导和管理。现在，当党已经制定了一条当代的政治路线，第十个五年计划（提高效率和质量的五年计划）的巨大任务正在实现的时候，“组织工作，即进一步改进从最广义上说的经济管理，就成了决定性的环节①”。

管理工作而首先是计划工作的目标应当为：最终取得国民经济成果；满足社会的需求；更善于利用能把经济刺激和精神鼓励与高度的国家纪律相结合的那种有效体系；改善组织结构和管理方法。

苏维埃政权在我国建立后的六十年内，我们在经济、文化和社会建设方面积累了大量经验。

“十月革命的祖国在六十年内取得的成就令人信服地证明了：社会主义确保了社会生活的一切方面都以历史上空前的速度前进②。”我国的国民经济已变得面目一新，在其性质、结构和生产力的配置上发生了根本的变化。在苏维埃政权的年代中，各加盟共和国的经济发展水平拉平了；在农村

---

① 苏共二十五次代表大会材料第 58 页（1976）。（俄文版）

② 1977 年 1 月 8 日苏共中央关于纪念伟大十月社会主义革命六十周年的决议第 6 页。（俄文版）

实现了最深刻的变革；住房和文化生活建设的宏伟计划已经实现了。社会主义为劳动者开辟了通向知识和精神文明财富的最宽广道路，它对发展科学提供了无限的可能性，它使科学为人民服务。我国还从未具有过象我们今天所拥有的这样强大的物质、科技和精神上的潜在力量。在解决当前和长远的任务中，巧妙地、以最有成效的方式使用这笔无价之宝乃是一切管理机关工作中的最重要的方面。

伟大十月革命的六十周年是通过苏联新宪法的一年，这是一部发达的、成熟的社会主义社会宪法。“实施了宪法条例”——苏共中央总书记、宪法委员会主席勃列日涅夫在苏共中央五月全会（1977年）上说——“就会把我们整个政府工作和经济工作，把政权机关和管理机构的整个工作在质量上提高到一个新的水平③。”

领导和管理教育体系，这就是国民教育机关从多方面妥善进行行政管理工作。这项工作的目的在于：开展和改进国民教育机构的工作；在普通学校、学前儿童机构和校外机构中提高教育青少年的质量。教育管理是对国民教育机关下列各方面工作所作的一种辩证综合：教学大纲和教学法、组织工作、干部工作、计划财务、检查视察以及行政事务等。

教育管理是在苏联共产党的理论和政策、国家最高政权机关和国家最高行政管理机关的指令性文件、教育心理科学的成就和先进的实践经验基础上进行的。

---

③勃列日涅夫在1977年5月24日苏共中央全会上所作的《关于苏维埃社会主义共和国联盟宪法草案》的报告第12页。（俄文版）

按照苏联宪法以及各加盟和自治共和国宪法，国民教育事业由国家最高政权机关和全联盟的、各加盟和自治共和国的国家行政管理机关，以及地方人民代表苏维埃及其执行委员会来领导。

按照苏联部长会议批准的有关条例，苏联国民教育的国家管理机关负责领导普通中等教育、职业技术教育、中等专业和高等教育（通常，这是通过其系统中的联盟兼共和国部<sup>④</sup>和各加盟共和国的主管机关来领导的）；管理直属于它的教学-教育机构；还要为行政上不属于它的教学-教育机构制订教学、教育、教学方法和科学工作等方面必须遵行的共同条例，并对这些机构的工作进行监督。

地方人民代表苏维埃执行委员会负责领导属于它们管辖的教学-教育机构；采取各种措施来发展这些教学-教育机构网；对它们作出正确的布局并加强其教学的物质基础；保证普及义务教育的实施及对学前和校外教育的领导；对位于该苏维埃区域内的职业技术学校、中等专业学校和高等学校的工作提供帮助<sup>⑤</sup>。

教学-教育机构由国家机关管理。某些形式的教学-教育机构也可由集体农庄、合作社和其他社会组织来管理。

---

④苏联部长会议中设的各部有二类，一类只管全联盟事务如国防部等，另一类既管全联盟事务，又管各加盟共和国中的相应部，如教育部。后一类即所谓联盟兼共和国部。

——译者注

⑤见《苏联国民教育》（普通学校部分）1917——1973年文件汇集第95页。（俄文版）

各教学-教育机构由相应教学-教育机构的院长、校长、主任负责领导，他们在自己的工作中要依靠全体教员和社会团体。

改进教育体系的领导和管理工作是一个需要国民教育机构、教学-教育机构的领导者和教育科学家经常关注的迫切问题。各中小学、学前机构、校外机构和师范院校的工作情况都在很大程度上取决于苏联教育部、各加盟和自治共和国教育部以及国民教育局中各机构的工作情况，取决于它们的结构、工作作风和工作方法。

为实行苏联共产党和苏联政府关于中小学工作的决议，近来在改善国民教育管理体系一切环节的工作上做了大量工作。建立了联盟兼共和国性质的苏联教育部；成立了全联盟的普通中学问题委员会；组建了苏联教育科学院，通过了苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要，而在各加盟共和国则通过了国民教育法；制订和通过了协调各教育机构工作的大量法令。在颇大程度上对国民教育机构网及其结构进行了整顿，重建了几十个州、市和区的国民教育局、教师进修学院和教学法研究室，开办了提高普通学校校长业务水平的科系。以熟悉业务的和有经验的干部充实了国民教育机关和教育系统中的教学-教育机构。到处都开办了各种讲习班和讨论班，举办了科学实践会。但是，在普通教育管理方面还面临着许多工作要做。中等教育规模的增大和质量上的提高，苏维埃社会在经济、科学和文化上的迅猛进步，建设共产主义的宏伟前景这一切都对管理工作提出越来越多的要求。

本书打算简要地讲一下苏联国民教育领导和管理体系的形成和发展过程，阐明所有各级教育管理机关的基本任务和



职能。

本书没有阐述《教育管理》这门学科中的一切问题和课题，众所周知，这门学科还有待于人们去研究和开发。本书只是专门讨论作者仔细研究过的领导和管理教育的某些组织-教育方面问题。在“教育科学和教育体系管理”一章中，我们几乎讲述了整门课程的教学计划，但是它还需要由科学家和国民教育组织家作一番认真的讨论。

领导和管理属于苏联高等和中等专业教育部以及苏联部长会议国家职业技术教育委员会系统的教学-教育及其他机构问题则不在本书的讨论之列，因为这些部门是独立的国家管理机关，它们负责领导相应的国民教育部门。本书仅仅阐述教育机构、高等和中等专业教育机构以及职业技术教育机构之间有相互联系并需要共同协作的某些方面问题。

本书以国民教育机关的工作人员、中学校长进修系学员和师范院校学生为对象。并不是每一个读本书的读者都是或都将是教育组织家，但是每个读者都会看到，为了提高在发达的社会主义国家中不断成长起来的一代人的教育水平，现在管理部门的工作是如此多种多样，而且多么重要。

# 目 录

说 明

前 言

## 第一章 苏联共产党和苏维埃国家论苏联国民教育的发展

- 一 苏联国民教育体系建设的目的和原则…………… 1
- 二 苏共党纲、党和苏维埃国家关于国民教育的决议  
…………… 5
- 三 苏联的国民教育体系…………… 11
- 四 苏共第二十五次代表大会论苏联国民教育的发展  
…………… 23
- 五 苏联 1 9 7 7 年宪法论国民教育…………… 27

## 第二章 领导国民教育的列宁主义原则

- 一 劳动群众参与教育管理…………… 32
- 二 民族平等和社会主义的国际主义是发展国民教育的基础和动力…………… 36
- 三 民主集中制是苏维埃建设的普遍原则…………… 39
- 四 教育体系中的计划、核算和监督…………… 42
- 五 在学校建设中遵守社会主义法律…………… 46

- 六 按业务能力和政治品德挑选国民教育干部……………47
- 七 教育体系的党的领导……………49

### 第三章 苏维埃国民教育管理机关的形成和发展 俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国教育人民委员部

- 一 国家教育委员会和俄罗斯苏联埃联邦社会主义共和国教育人民委员部的形成……………51
- 二 二十年代初期俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国教育人民委员部的改组……………57
- 三 俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国教育人民委员部活动中的民主原则……………73
- 四 各加盟共和国教育人民委员部工作的协调一致……………85
- 五 在国民经济社会主义改造时期（三十年代）国民教育领导和管理的改进……………90

### 第四章 苏联教育部

- 一 苏联党和国家对国民教育的领导…………… 108
- 二 苏联教育部的结构及其最重要的职能…………… 117
- 三 苏联教育部所属各机构…………… 130
- 四 苏联教育部同中央各机构及部门的相互联系…………… 138

## 第五章 各加盟和自治共和国教育部（国民教育部） 地方国民教育机关

- 一 各加盟和自治共和国党和苏维埃对教育的领导  
..... 150
- 二 各加盟和自治共和国教育部（国民教育部）  
..... 155
- 三 地方国民教育机关..... 167
- 四 国民教育机关的领导机构和行政机构..... 179

## 第六章 苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要

- 一 苏联法在教育体系发展中的作用和意义..... 184
- 二 苏联最高苏维埃通过《苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要》及其意义..... 190
- 三 苏联教育部系统的法律工作..... 200

## 第七章 教育科学和教育体系管理

- 一 教育科学和管理理论的几个问题..... 206
- 二 学校管理学和对教育系统管理科学的研究  
..... 210
- 三 “苏联教育管理”课程的任务和内容..... 215
- 四 改进教育管理工作的一些迫切问题..... 220

## 第八章 国民教育领导者的列宁式工作作风和权威

一 列宁式的工作作风·····	224
二 领导者的权威 对国民教育机关工作人员最重要的要求·····	232
结 论·····	246
苏联教育管理（图表）·····	243

# 第一章 苏联共产党和苏维埃国家

## 论苏联国民教育的发展

### 一 苏联国民教育体系 建设的目的和原则

**苏联的国民教育**，这是伟大十月社会主义革命后在我国形成的一个对儿童和青年进行教育、教学和教养的体系。

国民教育，不论从这个概念的直接含义或从广义上来说，它只有在社会主义的社会制度和国家制度取得胜利后，在国家的全部政权属于劳动者、属于人民的条件下，才有可能实现。在生产工具和生产资料的私有制及人剥削人制度占统治地位的国家里，过去和现在都没有实行而且也不可能实行对一切都普及而平等的真正的国民教育。

在资本主义国家中，实际上存在着两种教育体系：一种是为资产阶级的子女设置的，另一种则是为劳动者的子女设置的。资本主义国家一直经受着长期的、连续不断发生的教育危机，它表现在：缺乏教育经费、学校用房、教学参考书和师资；正在成长着的一代中文盲的增长；教学和教育的内容和形式上；唯心主义和反动的教育观占统治地位等等方

面。革命前的俄国，国民教育处于非常落后的状态。在上世纪末，据1897年第一次全俄调查的统计材料，年龄在九

至四十九岁的居民中，识字的占28%，妇女中识字的占16%。约有五分之四的儿童和少年被剥夺了入学权利。中亚细亚、高加索、西伯利亚、远东和极北地带的几十个少数民族全是文盲。许多少数民族没有自己的文字。中等，特别是高等教育仅仅是统治阶级的东西。不到二十五万人在中等学校（革命前的中学和中专）学习，在各大学和学院中则只有十二万七千名学生。在现在的白俄罗斯、乌兹别克、哈萨克、阿塞拜疆、立陶宛、摩尔达维亚、吉尔吉斯、塔吉克、土库曼和亚美尼亚等加盟共和国的领土上连一所高等学校都没有。

沙皇制度和地主-资产阶级制度是俄国国民教育的最凶恶敌人。如下一些现象也阻碍了教育的发展：学校不与外界来往，它们归属不同的部门——国民教育部、帝俄宗教事务院、玛丽亚皇后部门的教学委员会以及其他一些机关、社会团体和个人。普通学校有不同的培养目标，其中许多学校是没有出路的。

在沙皇俄国，没有周密考虑过的培养师资系统，而且人民教师过着极为可怜的贫困生活。列宁在《论国民教育部的政策问题》（1913年）一文中写道：“人民群众这样被剥夺了受教育、获得光明、求取知识的权利的野蛮的国家，在欧洲除了俄国以外，再没有第二个①。”

我国发展国民教育的新纪元是从1917年10月开始的。无产阶级专政的实现在人类历史上第一次有可能建立

---

①《列宁全集》第23卷127页（俄文版第5版。）  
引用列宁著作的话都摘自该版。（本书引文出处均指俄文版——译者）

起为人民服务，並依靠人民帮助的国民教育体系。1918年8月28日，列宁在全俄教育工作第一次代表大会上的演说中说：“劳动者渴求知识，因为知识是他们获得胜利所必需的。十分之九的劳动群众已经懂得：知识是他们争取解放的武器，他们受到挫折就是由于缺少教育，现在要使大家都能真正受到教育是全靠他们自己的。我们的事业的保证在于群众自己负起了建设社会主义新俄国的责任。他们从自己的经验中学习，从自己的失败和错误中学习。他们知道，要胜利结束他们所进行的斗争，是多么需要教育②。”

伟大十月社会主义革命为在我国发展国民教育、科学和文化创造了政治、经济和社会条件。

伟大十月社会主义革命的胜利开辟了在社会主义教育原则基础上对整个学校事业进行根本改造的时期，在列宁的著作、党的纲领和决议、苏维埃政府的法令和新的法律中阐明了这些原则。建立和发展社会主义国民教育体系的过程开始了。创建了一种统一普通教育、劳动和综合技术的学校。在普通学校和其他学校中都开始由国家制定的教学计划和大纲来规定其教学和教育过程的目的、份量和内容。

正如在苏联和各加盟共和国国民教育立法纲要中所规定的那样：“苏联国民教育的目的在于培养有高度文化的、全面发展的、共产主义社会的积极建设者。他们是以马克思列宁主义思想教育出来的，他们具有尊重苏联法律和社会主义法制的精神，能以共产主义态度对待劳动；他们身体健康善于在经济和社会文化建设的不同部门中卓有成效地劳动

---

②《列宁全集》第37卷第77页。



他们积极参加社会工作和国家活动，並准备奋不顾身地保卫社会主义祖国；他们保护国家的物质和精神财富，並为之添砖加瓦；他们珍惜和保护自然界。苏联国民教育所担负的使命是保障苏维埃人在精神方面的需要得到发展和满足③。”

《立法纲要》把国民教育体系的列宁主义原则固定了下来，这是世界上最人道和最民主的原则。

苏联国民教育的基本原则是：

“①所有苏联公民，不论其种族、民族、性别、宗教信仰、财产情况和社会地位，在受教育方面一律平等；

②对所有儿童和少年实行义务教育；

③所有教学-教育机构都由国家和社会兴办；

④自由选择教学用语：用本民族语言或用苏联其他民族的语言；

⑤所有形式的教育都是免费的，部分学生的生活费全部由国家负担，向中小学生和大学生发放助学金、奖学金，並向他们提供其他的物质资助；

⑥国民教育体系的统一性，以及所有各类学校的连贯性，这保证了有从低一级转入高一级学习的可能性；

⑦教学和共产主义教育的统一性；在对儿童和青年的教育中，学校、家庭和社会的协同合作；

⑧把对成长着的一代的教学和教育工作与生活和共产主义建设的实践联系起来；

⑨教育的科学性，并在科学、技术、文化的最新成就基

---

③《苏联国民教育》（普通学校）1917——1973年文件汇集第93页。