

现代 国家教育 管理体制

张斌贤主编

上海教育出版社

9709353



9709353



现代 国家教育 管理体制

海 教 育 出 版 社

G512
908



现代国家教育管理体制

张斌贤 主编

上海教育出版社出版发行

(上海永福路 123 号)

各地新华书店经销 上海市委党校印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 7.5 插页 4 字数 183,000

1996 年 3 月第 1 版 1996 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—2,000 本

ISBN 7-5320-4156-5/G·4081 定价: (软精) 9.70 元

序

张斌贤同志邀集同行青年学者编了一本《现代国家教育管理体制》。看后,我觉得很不错,很有出版价值。

这本书选题很好,因为这样全面介绍、研究现代教育管理体制的书还很少见。这本书选了英、法、德、美、日、前苏联六个国家作为实例也很精当,因为这些国家是最先步入现代社会的国家,它们的教育管理体制也比较成熟和定型。这对于研究现代国家教育管理体制来说具有典型意义,从对它们的研究中可以看出现代教育管理体制的发展轨迹、基本特征和发展趋势,而这恰恰较准确地反映了现代教育管理体制的规律性。

本书各章,从现代教育管理体制的发展、教育行政体制、教育立法与教育政策、教育督导、学校管理等方面对现代国家教育管理体制进行了多层次、多方位、多视角的透析,使人们读后,对这些问题能有一个较完全和较清晰的概念。书中各章分别从历史发展和现行体制、宏观的教育行政体制和微观的学校管理体制、管理和督导、体制的结构和立法与政策的指导思想等相应的两个角度,对六国现代教育管理体制进行了较详尽的介绍和较深入的剖析。这对人们更深入地了解和更科学地研究现代教育管理,对深入研究和探讨我国现代教育管理体制的改革都有重要意义。

本书各章、节结构本身及其对现代教育的介绍、分析和概括,事实上已经对现代国家教育管理体制的概念、结构、内容、功能

等作出了界定,具有重要的理论意义和实际意义。

张斌贤同志以导论的形式,对全书进行了概括,对现代教育管理体制所涉及的问题及其背景进行了较深入的分析和综合,从而使全书浑然一体。

本书的各位作者都是受过教育理论专业训练的青年学者,而且都具有相当的实践经验和对教育问题较深入的观察与思考,这对他们能很好地完成本书的研究、分析和写作任务,构成了不可或缺的前提条件。

现代教育管理体制问题,作为社会科学的一个理论问题和实践问题,只有研究它的来龙去脉,并对不同类型的体制进行比较、分析,才能对问题有较深入的认识,并获得规律性的知识,才能预测它的发展趋势,才算得上是一种深入的科学研究。本书在这方面作出了它的努力,并取得了较好的成绩。

我的一个基本的理论出发点就是人类至今的社会历史可以一分为二,即古代社会和现代社会,它们是有质的区别的。其分水岭就是市场经济的成熟和现代大机器生产的出现并占据主导地位,这两者也是现代社会飞跃发展的根本动力。由此使古代社会和现代社会的一切重要方面都有了质的差别。教育也是一样,有古代教育和现代教育之分。原始氏族社会的教育尚未从其他社会生活中分化出来,古代文明社会的学校教育是教育从生产劳动及其他社会生活中第一次分化的结果,这是一种最初步的分化,可以说还没有充分地分化,教育还没有与宗教、政治、哲学、伦理等完全分化,只有进入现代社会,现代教育才从宗教、政治、哲学、伦理等中完全分化出来。

这一点与对教育管理体制的认识密切相关。严格地讲,古代社会虽有教育,但没有教育管理体制,至少没有系统、完善、严格的教育管理体制,这是因为那时教育还没有从宗教、政治中分化出来。西方的教育与宗教揉和在一起,中国的教育与政治揉和在一

起,我国的西藏地区,在解放前,政治、宗教、教育三位一体,哪里会有教育管理体制?所以,说到教育管理体制,就是指现代教育管理体制。

现代教育管理体制是随着市场经济的成熟、大机器生产的出现,以及在这二者推动下的现代教育的萌芽——普及义务教育和国民学校的出现而开始形成的。在西方这个现代教育的发祥地,教育管理体制是从教育与宗教分离后才开始形成的。随着现代学校的出现,现代教育的发展普及,才有了教育行政、教育管理、教育法、督导制度……,从而才有了现代国家的教育管理体制。我认为,把握这个观点,对研究现代国家的教育管理体制有重要的指导意义。

我读完这本书后,觉得这本书大致上是以这一观点来观察和分析教育问题的。这也可能是这本书轮廓清楚、观点明确的一个原因吧!

成 有 信

1994.1.10.

于北京和平街寓所

目 录

序.....	成有信
--------	-----

导言	1
----------	---

第一章 英国教育管理体制.....	21
-------------------	----

第一节 英国教育管理体制的发展.....	21
----------------------	----

第二节 英国教育行政.....	23
-----------------	----

第三节 英国教育立法和教育政策.....	30
----------------------	----

第四节 英国教育督导.....	35
-----------------	----

第五节 英国学校管理.....	41
-----------------	----

第二章 法国教育管理体制.....	54
-------------------	----

第一节 法国教育管理体制的发展.....	54
----------------------	----

第二节 法国教育行政.....	60
-----------------	----

第三节 法国教育立法和教育政策.....	71
----------------------	----

第四节 法国教育督导.....	75
-----------------	----

第五节 法国学校管理.....	80
-----------------	----

第三章 德国教育管理体制.....	87
-------------------	----

第一节 德国教育管理体制的发展.....	87
----------------------	----

目 录

第二节 德国教育行政	98
第三节 德国教育立法和教育政策	105
第四节 德国教育督导	111
第五节 德国学校管理	115
 第四章 美国教育管理体制	119
第一节 美国教育管理体制的发展	119
第二节 美国教育行政	126
第三节 美国教育立法和教育政策	138
第四节 美国教育督导	151
第五节 美国学校管理	153
 第五章 日本教育管理体制	157
第一节 日本教育管理体制的发展	157
第二节 日本教育行政	164
第三节 日本教育立法和教育政策	174
第四节 日本学校管理	192
 第六章 前苏联教育管理体制	198
第一节 前苏联教育管理体制的发展	198
第二节 前苏联教育行政	205
第三节 前苏联教育立法和教育政策	215
第四节 前苏联教育督导	220
第五节 前苏联学校管理	224
 主要参考书目	231
后记	233

导 言

本书旨在通过对英国、法国、德国、美国、日本和前苏联等国家教育管理体制的结构和功能的较为系统的介绍，为我国教育的进一步改革提供借鉴。

本书是从较为广泛的意义上来界定“教育管理体制”这个概念的。按照我们的理解，所谓教育管理体制，是指现代国家为履行其教育职能而建立的由机构、规范以及所运用的手段等一系列要素构成的整体。换言之，教育管理体制是国家管理本国教育事业的制度化的途径和方式。这其中包括通常所说的教育行政体制，也包括学校领导体制（在本质上，学校领导体制所执行的功能与教育行政体制具有共性）。

本书之所以选择英、法、德、美、日和前苏联等国作为现代教育管理体制的具体实例，首先是因为，这些国家（尤其是英、法、德、美四国）是世界上较早开始建立现代教育管理体制的国家，它们的经历在很大程度上反映了从传统教育管理体制向现代教育管理体制转变过程中带有普遍意义的问题、矛盾和挫折。其次，在当代世界各国中，上述六国的教育管理体制是很有代表性的，都曾经或正在对许多国家的教育产生着不同程度的影响。

一、国家教育职能的确立与现代教育管理体制的形成

既然教育管理体制是国家教育职能的具体表现形式，那么，它

的形成和发展便与国家职能的演变具有密切联系。从上述六国的实践来看，现代教育管理体制的建立与民族国家的兴起和国家教育职能的确立是直接相关的。

从政治学意义上讲，所谓国家职能，是指一定类型的国家所担负的基本职责和功能，是指国家活动的总方向和主要方面。国家职能包括对内职能和对外职能两个基本方面。国家的对外职能是防御外来侵略和颠覆，调整国与国之间的关系，保卫国家的安全。国家的对内职能可分为统治职能和社会职能。前者是指通过国家权力机构控制和镇压敌对阶级和敌对分子的反抗，后者则是指维护社会秩序、调节社会矛盾和管理公共事务。国家的对内职能具体包括：政治职能、经济职能、文化职能、教育职能，等等。

所谓国家的教育职能，就其基本含义而言，是指根据宪法（或其他法律形式）的明确规定，国家政权将发展本国教育事业、管理和协调本国教育作为自己的重要职责，并将这种职责在一定的政治过程、政治行为和决策中具体化、现实化。在另一方面，国家拥有开设、监督和管理本国一切教育机构和全部教育事业的权力，这种权力是完整的、普遍的和自主的。这两个方面是相互联系、不可分割的，前者是基础，它是国家教育职能发生效力的内在依据；后者是条件，它保证国家政权能够有效地行使其教育职能。两者共同构成了国家教育职能这个整体。

从形式上看，国家对教育事务的管理古已有之。纵观各个文明古国的历史，早在奴隶制国家建立之初，国家政权就通过一系列的途径和手段，对本国教育实施组织、管理。据史料记载，在夏、商两朝，我国就已出现由国家设立的比较完备的学校。据《礼记·王制》载：“殷人养国老于右学，养庶老于左学。”《礼记·明堂位》中说：“瞽宗，殷学也。”不仅这些不同类型的学校由国家政权开办，学校的教师、教学内容等也都由政府选聘、确定，国家完全控制着学校，从而承担管理教育的职责。

在古代西方,也存在着类似的情况。在雅典,虽然初级学校允许由私人开办,但属于中、高级教育范畴的学校却只能是国立的。在斯巴达,国家对一切教育机构实行统治,所有教育机构完全服从国家的管理和监督,一切学校事务也都由政府负责安排。总之,教育完全成为国家的事务。

但在另一方面,国家的教育职能在其产生的早期乃至以后相当长的时间中,并不具有完整和独立的意义。或者说,它并不是国家的一种独立的职能,而是由国家的政治职能所派生的,并从属于政治职能。在古代社会中,国家对教育进行管理的目的并不是为了发展教育事业,提高国民的文化教育水平,而是为了训练官吏,教化人民。由于这个原因,国家政权对教育事务的管理与其对政治事务的管理,在方式、体制和措施上是完全一致的。也因为如此,国家的教育管理机构与行政管理机构之间,甚至教育机构本身与政府机构之间,都存在着直接的不可分割的相互联系。中国西周时期的“学在官府”、“官守学业”、政教合一、官师合一的状况,就充分反映了这种联系。在其他文明古国的早期历史中,也都不同程度地存在着这种状况,从而充分证明了古代国家教育职能对国家政治职能普遍存在的依附性、从属性。

随着社会和教育自身的发展,国家的教育职能逐步从政治职能中分离出来,成为国家的一项独立的职能(当然,它与国家的政治职能以及经济、文化等方面的职能仍保持着密切的相关)。但是,真正现代意义上的国家的教育职能,并不是从古代的非独立形态的国家教育职能直接发展、演化而来的,而是近代民族国家兴起、巩固和国家职能不断扩大的产物。这尤为明显地反映在英、法、德等国近代历史的演变过程中。

在长达千年之久的中世纪,教会凌驾于国家之上,完全控制了开办、监督和管理西欧各国一切教育机构的权力,教育事业完全为教会所垄断。从15、16世纪起,随着民族主义的广泛传播和近代

民族国家的兴起,世俗政权开始了与教会争夺教育管理权的斗争。由于教会对教育的长期控制所造成的积重难返的局面,这一场斗争经历了一个很长的过程。直到19世纪后期,英、法、德等国才真正将监督、管理教育的权力掌握在国家手中,并通过各种方式(其中最重要的是建立教育管理体制)对本国教育加以控制,从而使教育真正成为国家的事务和职责。从某种意义上说,正是从这个时期开始,现代意义上的作为独立和完整形态的国家的教育职能,才真正成为世界范围内的普遍现实。

值得注意的是,欧美主要国家争夺教育管理权力的关键时期,也正是古典的自由放任市场经济迅速发展的时期。在这些国家中,虽然也有一些人(如英国19世纪著名社会学家、教育思想家赫伯特·斯宾塞)主张,国家或政府应像在经济领域中所做的那样,对教育事务采取自由、放任的政策,但占主导地位的观点则认为,教育是公共事业、社会事务,而且由于公民的培养在社会稳定和国家强盛中具有举足轻重的作用,因此,不能听任教育游离于国家的控制之外。在一定程度上可以说,这种思想认识在欧美主要国家的教育职能的确立过程中,产生了不可忽视的作用。以后,当日本、前苏联开始本国现代化建设之时,在非常严峻的国际和国内形势下,两国仍大力推进本国教育的改造与发展,并把教育纳入国家发展的总体战略。这一切又何尝不与这种认识相关呢?应当说,在现代国家教育职能的确立过程中,把教育当作社会公共事业,是一种很重要的思想动力。

国家教育职能的真正确立,是建立现代国家教育管理体制的前提。这一点是本书所介绍的六个国家教育管理体制发展过程中存在的普遍规律。至于各个国家教育管理体制形成的具体进程,则是共性与个性的结合。从历史的角度看,这六个国家大致可分为三种类型:英、法、德、美为一类,日本为一类,前苏联为一类。

第一种类型。英、法、德、美等欧美国家现代教育管理体制的

形成过程有这样几个共同点：(1)它们都是世界上较早开始建立国家教育管理体制的国家；(2)在它们建立现代教育管理体制的过程中，都曾面临与教会的矛盾；(3)它们的教育管理体制都对其他国家产生了不同程度的影响。

更为具体地分析这些国家的历史，也可以清楚地看到各国间的差异。

在这些国家中，德国是最早开始建立国家教育管理体制的国家。虽然德国长时期处于分裂，但由于各公国王权势力很大，因而，从16、17世纪开始的将教育管理权收归国家的工作进行得比较顺利，没有发生大的波折。到18世纪末19世纪初，德国（尤其是普鲁士）基本上建立了较为完备的教育管理体制。

美国虽然建国较晚，但在建立教育管理体制上却先于英、法两国，且花费的时间较少。从18世纪末到19世纪后期近100年的时间里，美国便形成了现代教育管理体制的基本结构。这与美国从未形成一个强大的教会和教士阶层，并实行地方分权体制是直接相关的。因为没有像西欧国家通常具有的由教会管理教育的传统，因而，国家在行使教育管理权时所遇到的阻力相对小一些；且由于实行地方分权体制，在一个较小的地域范围(州)内建立起一种教育管理体制，其难度也自然要比在一个国家建立教育管理体制小一些。

英国直到1870年颁布《初等教育法》，才真正建立起国民教育制度和教育管理体制。这与其作为资产阶级革命和工业革命发源地的地位显然不相称。其中原因主要不是因为教会的阻碍，而是由于英国的教育传统。在传统上，英国人一直把教育视为私人事务和教会事务。这种认识直到工业革命基本完成时才逐渐改变，于是便有了1870年的教育法。

与上述三个国家相比，法国建立教育管理体制的进程要复杂一些。虽然西方近代最早的国民教育思想产生在法国，较早的建

立国民教育制度的计划也产生在法国,但直到19世纪80年代,法国才最终完成建立国家教育管理体制的工作。这期间先后经历了几次较大的反复。1804年,拿破仑建立法兰西帝国,为强化其专制统治,建立了中央集权的教育管理体制,但同时又把初等教育的管理权交还给教会。此后,法国在教育管理权方面的政(府)教(会)之争主要集中在初等教育方面。直到1881~1882年颁布《费里法案》,宣布初等教育世俗化,国家才真正完全掌握了管理全部教育事务的权力。

第二种类型。与前一种类型的国家相比,日本等国建立现代教育管理体制的时间较晚。直到明治维新时期,日本才开始进行教育现代化和教育管理体制现代化的工作。而且,与英、法、德、美等国不同,日本教育现代化(包括教育制度和教育管理体制的现代化)的主要动力之一来自外部环境的强烈刺激。众所周知,日本是在即将沦为西方列强的殖民地的形势下进行“文明开化”的,而在英、法、德、美等国,教育现代化和现代教育管理体制的确立,主要是国内社会、经济和政治发展的产物。与这个差别相联系,日本的现代教育管理体制并不是从本国原有的教育体制直接发展而来的,而主要是引入、学习、借鉴其他先进国家教育管理体制的结果。

第三种类型。以前苏联为代表的社会主义国家教育管理体制的建立,是现代国家教育管理体制发展过程中具有深远意义的大事。前苏联教育管理体制建立的时间虽然更晚,但发展的速度是惊人的。前苏联仅用二三十年时间就建立了较为完备的教育管理体制,而一些欧美国家却用了二三百年的时间。在另一方面,前苏联社会主义教育制度和教育管理体制的建立,打破了资本主义国家教育的一统天下,形成了社会主义和资本主义两种教育制度和教育管理体制相互竞争的格局,从而对本世纪世界教育的发展产生了深刻的影响。

二、现代教育管理体制的结构

上述六国现代教育管理体制确立的过程不尽相同，其结果也存在着明显的差异。从英、法、德、美、日和前苏联等国现代教育管理体制的结构来看，大体上可以分为三种类型：

1. 地方分权型。以美国和德国为主要代表。这种类型的主要特征是：(1)由于宪法(或其他法律形式)把管理教育的权力授予地方政府，因而，在这些国家中，教育管理的主体是地方政府；(2)中央教育行政机构的主要职能是协调、咨询、服务，而不是行政管理；(3)不存在垂直的全国教育行政体系，具体地说，中央教育机构与地方教育行政机构之间不存在上下级关系，两者之间是平等的合作关系。

在地方分权型的教育管理体制中，又可进一步划分出“有限分权”和“绝对分权”两种类型。德国是“有限分权”的典型，而美国则是“绝对分权”的范例。

所谓有限分权，是指在中央与地方之间实行分权，权力在地方；而在地方，则实行相对的集权，权力在州。在德国，根据联邦《基本法》(即宪法)，教育管理“主权在州”，联邦政府不具有直接管理教育的权力。而在各州，则由州教育部对本州教育实行统一管理，州以下各级教育行政机构完全服从州教育部的领导。

所谓绝对分权，是指在中央与地方(州)之间、州与市县之间，均实行分权。在美国，州教育厅负责管理本州教育事务，但市、县、学区同样具有管理本地教育的某些权力。而且，在州与州以下各级教育行政机构之间，并不存在直接的隶属关系。

2. 中央集权型。以法国和前苏联为主要代表。这种类型的主要特征是：(1)中央政府和中央教育机构具有管理本国教育事务的权力，教育管理的主权在中央；(2)具有全国性的统一的教育行政体系；(3)中央政府的教育行政机构与地方教育机构之间存在着

上下级关系，地方政府及其教育行政部门执行中央政府及其教育行政机构的指示、命令。

3. 混合型。以英国和日本为主要代表。这种类型的教育管理体制兼具中央集权和地方分权两种体制类型的特点。具体表现为：(1)在法律上，中央政府是教育管理的主体，中央政府及其教育行政机构具有管理全国教育事务的权力，对全国教育实行统一管理；(2)有全国性的统一的教育行政体系；(3)地方各级教育行政机构具有相当的自主权；(4)中央教育行政机构和地方教育行政机构之间不存在上下级的隶属关系，地方教育行政机构虽有义务执行中央教育行政机构的规定、指示，但不接受其直接的行政管理。前两点是混合型教育管理体制中中央集权型的特点，后两点是这种体制中地方分权型的特点。

英、日两国的教育管理体制虽然同属混合型，但也存在差别。在英国，由于长期以来形成的地方自治的传统，因而，其教育管理体制中地方分权的因素要大于中央集权的因素。而日本则正好相反，其教育管理体制中中央集权的成份要大于地方分权的成份。

对于上述三种类型的教育管理体制，不能笼统地评价其优劣长短，也不能简单地照抄照搬。这是因为，这三种类型的教育管理体制都是各国长时期形成的结果，具有一定的客观必然性。其次，它们在各自的国家中，都曾经发挥过重要的作用，也都存在着这样的问题。再次，不同国家之所以有不同类型的教育管理体制，是由特定的经济、政治、历史、文化等方面的条件所决定的，并不是人为选择的结果。

从根本上看，不同教育管理体制的结构是与一个国家的国家结构形式(也称作国家体制)直接相关的。所谓国家结构形式，是指中央政权机关和地方政府机关之间、国家整体和部分之间的组成关系及其性质。国家结构形式通常分为单一制和复合制两种。

单一制国家是指由若干行政区域构成的统一的主权国家。其

主要特点是:具有单一的宪法,有统一的国家最高权力机关,有统一的中央政府和行政机关体系,有统一的国籍,国家整体是单一的国际主体,地方政府机关的重大活动受中央支配,对外不具有独立性,等等。中国、日本、法国和芬兰等国都是典型的单一制国家。

复合制国家,是由几个成员国按协议联合组成的国家联盟。复合制国家主要包括联邦制和邦联制两种形式。联邦制国家是由若干邦、州或共和国组成的统一国家。它的基本特征是:有统一的最高权力机关和中央政府,有统一的宪法和法律,由联邦政府行使国家的立法、外交、财政和军事等主要权力。各成员国按照联邦宪法的规定,设有自己的立法机关和行政机关,有自己的宪法和法律,在自己管辖的地域内行使职权,等等。前苏联、美国、加拿大等国都是联邦制国家。

邦联制是复合制国家的另一种形式。它是若干个享有主权的独立国家,为了某些共同的目的而结成的国家联合。在邦联制下,成员国各自都保持着内政和外交的独立性。邦联没有最高权力机关和行政机关,也没有统一的军队、赋税、预算等。邦联只有一种协商性的机构,它所作的决定,须经成员国政府的批准才能生效。严格说来,邦联不具有真正的国家性质。

国家结构形式对一国教育管理体制的结构具有直接的影响。从理论上讲,一国的教育管理体制总是与该国的国家体制、经济管理体制等相适应的,只有这样,才能保证整个社会体制合理、协调地运行,同时也保证教育与社会保持一种正常的关系。从教育自身的角度看,只有当教育管理体制与国家体制、经济管理体制相协调时,其目的与功能才能更为有效地得以实现。从社会和政治的角度来看,也只有当教育管理体制与国家体制基本一致时,它才有可能更好地实行对教育的管理、控制。因此,在任何一个国家中,教育管理体制总是根据国家体制的形式、目的而建立起来的。在一定意义上可以说,一个国家的教育管理体制实际上是该国国家