

管理笔记



湖南人民出版社

基础教育

管理笔记

张其成 著

基础教育

GUANLI

管理笔记

张毅龙 著 **BIJI**

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

基础教育管理笔记/张毅龙 著. —长沙:
湖南人民出版社, 2003. 11
ISBN 7-5438-3199-6

I. 基... II. 张... III. 基础-教育管理
IV. G634.603

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 109411 号

责任编辑:李文君
装帧设计:陈 新

基础教育管理笔记

张毅龙 著

*

湖南人民出版社出版、发行
(长沙市展览馆路 66 号 邮编:410005)
湖南省新华书店经销 长沙科地印务有限公司印刷

2003 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
开本:850×1168 1/32 印张:6.5
字数:140,000 印数:1-3,500

ISBN7-5438-3199-6
G·740 定价:10.50 元

序

许云昭

随着人类进入新世纪，我国加入世贸组织，WTO规则已经和正在给我们的经济发展、社会生活、价值观念、领导方式和管理模式等带来前所未有的冲击和变化。科技在变、信息在变、组织结构在变、管理方式在变……顺应变化已成为我们教育发展的必备条件。在这千变万化的社会中，教育管理作为教育活动中不可或缺的组成部分，伴随着社会的发展和进步，其在教育活动中的地位和作用将会显得越来越重要。这种作用，我认为并不在于教育管理本身有什么神奇的力量，而在于教育管理活动是受科学理论指导的。实施教育管理，责任在管理者。因此，当前要提高我们的教育管理水平，以适应教育事业发展的需要。我以为与其从教育管理本身着手，不如从提高我们教育管理科学水平上下功夫。

基础教育的深入改革和发展，离不开教育理论的指导，因此呼唤出现新时代的教育家。事实上，教育家并不单纯诞生于科研院所，在管理一线，同样可以成长出像蔡元培这样的伟大教育家。并且，基础教育的发展，不但需要教育理论家，还需要教育管理、教育教学等各方面的专家，对教育家的需求，也不只是一个两个，而是一批又一批。只有大量教育家的涌现，才会真正有高质量、高水平的基础教育发展。

张毅龙同志作为一名基础教育管理工作，在从事这项工作的十几年中，坚持把教育科研紧紧根植于自己的教育实践之中，顺应社会变化，不断地进行基础教育管理的探索和思考，也因此有了一些收获。《基础教育管理笔记》就是他收获的历史记载，尽管形式上没有严密的体系，但字里行间充分反映了他对所从事工作的思考和领悟，也充分体现出了这些年来他从事基础教育管理的理念，不失为一本具有较高质量的书。我相信该书的读者会从中受到启迪。

是为序。

2003年6月8日



目 录

基础教育行政管理改革刍议/1

湖南基础教育如何适应 WTO/8

湖南省基础教育事业的现状与展望/64

加强九年制义务教育的思考/101

展望湖南省特殊教育/107

湖南幼儿教育事业发展状况调研报告/121

用《纲要》指导基础教育课程改革实验/138

推进基础教育课程改革实验的现实启发/142

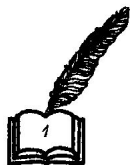
加大整合力度 提高德育工作实效/154

警惕“垃圾儿歌”污染纯洁童心/160

国外幼儿教育发展态势简介及《纲要》学习体会/164

法国初、中等教育考察报告/172

班级管理——一大难题/183



基础教育行政管理改革刍议

一加入 WTO，就意味着政府接受国际规则，并且要按照国际惯例办事。加入 WTO 后，WTO 规则对我国行政管理制度即开始产生影响，我们习以为常的行政管理观念、体制、方式都需要顺应市场经济内在要求而进行深刻的变革。

这些年来特别是党的十六大以来，为了保持经济持续、健康、快速发展，我国全面强化更新观念，与时俱进，进一步改革开放，把体制创新摆在突出位置，突破影响生产力发展的体制性障碍，使生产关系适应生产力、上层建筑适应经济基础的要求，进一步解放和发展生产力。深化改革、突破影响生产力发展的体制性障碍是多方面的，其中一个很重要的方面就是继续推进政府行政管理体制改革。

教育是为一定的政治、经济制度所制约的，教育只能在一定的政治、经济制度为它所规定的轨道上发挥作用。“建立在一定政治、经济制度基础上的教育，就只能为这种特定的政治经济制度服务。”它决不可能超越这一轨道，去改变政治经济制度的方向。因此，作为政府组成部门的教育行政机关，也必须不断进行相应的改革。由于笔者十几年来一直从事基础教育行政管理工作，在工作中对一些问题进行了思考。坦率地说，现行的基础教育行政管理体制还存在

着不能完全适应市场经济内在要求的这样那样的问题。解决这些问题，需要我们加快步伐，加大力度，从外延上和内涵上继续推进改革，“转变职能，转变工作方式和工作作风”。“该管的事一定要管好，不该管的事坚决不管。要协调好政策、执行和监督的职能。”（摘自2003年3月5日朱镕基在第十届全国人民代表大会第一次会议上的《政府工作报告》）窃以为，基础教育行政管理部门就是要集中精力搞好宏观调控和创造良好的教育环境，不直接干预学校教育教学活动，减少事务性工作，建立规范、协调、高效的管理机制。也就是说应该力求做到：一不越位，绝不要把那些教育行政不该管、管不了、实际上也管不好的事情揽在手里；二不缺位，该由行政机关管的事情就要把它管住、管好；三不错位，行政机关不能既当“裁判员”又当“运动员”；四不扰民，该由我们基础教育行政部门管的事情，只要能把它管住、管好，办事手续越简便、越透明越好。

基于这样的考虑，我认为，基础教育行政部门应沿着党的十六大提出的“形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”的总体目标，着力从以下几方面进行改革和完善。

一是依法依规落实基础教育行政管理体制，规范各级的职能和权限，正确处理各级的关系。“推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”（摘自十六大报告）《中华人民共和国教育法》、国务院和中共湖南省委、湖南省人民政府《关于基础教育改革与发展的决定》、国务院办公厅和湖南省人民政府办公厅《关于完善农村义务教育管理体制的通知》等法律法规已非常具体地明确了各级政府相应的职责，对各级政府的组成单位——教育行政部门在机构改革中也就基础教育行政管理的职责职能进行了条分缕析。这些法律和



行政法规已对基础教育行政行为进行了规制，在宏观上进行了扩张，微观上进行了收缩。因此，各级基础教育行政机关当前和今后一段时间就是要顺应环境置换，积极主动依法依规履行各自职责职能。既不能失职，也不能越权，做到有权必有责。

二是基础教育行政管理一定要与教育科研相结合。教育行政管理既要合理又要合法，二者有机结合才是最佳的管理。从基础教育行政管理以往的情况来看，存在与教育科研脱节的现象；基础教育行政管理主要靠行政命令、发文、开会、检查，而缺少科学论证，其管理措施和手段也缺乏科学依据。而教育科研，要么局限于理论上的探讨和推介，要么成为文件产生后的注释，学术水平自然很难提高。和过去相比，现行的基础教育行政管理体制改革已有飞速发展，但如何按教育规律来管理教育，如何对学校工作进行科学指导，如何体现教师在学校主体地位，如何使基础教育行政管理同国际国内基础教育行政管理的惯例接轨，使学校管理走向国际化等问题都有待进一步加强研究。因此，搞好基础教育行政管理必须加强对教育科研的领导与规划，行政的决策应有科学的依据，基础教育的各项改革更应该进行可行性的研究和实践。

三是积极推动基础教育行政管理法制化、民主化。基础教育是国民教育的奠基工程。这个为人生打基础阶段的教育，对我们综合国力的增强具有至关重要的意义。这是因为应对国际挑战的关键在人才，而人才来自于基础教育的有效实施。“科教兴国”战略和“可持续发展”战略的实施，可以说是历史和时代进一步把基础教育推进到了更加重要的地位。但在深化改革、简政放权的新形势下，一些同志仍一味地强调放权，一味地宣扬建立“小政府、大社会”。无疑，这是趋势，也有利于调动积极性，促进基础教育发展。然而，在现实中，重物质资源投入，轻人力资源开发；重眼前利



益，轻基础教育投入等倾向尚未根本扭转。因此，我认为基础教育行政管理改革不是单纯的教育管理权限的下放调整问题，关键在于通过法制来统筹协调教育内外部的关系，并强制保证实施。为此，首先应健全基础教育行政法规，以建章立制形式监督和调节各个环节，并以法规来确定基础教育工作者的权利与义务。这些年来，基础教育建章立制工作有所加强，但没有形成体系，如扫盲教育、学前教育、高中教育方面。因此，必须加快基础教育法制的建设步伐，形成完备的基础教育法规体系，同时普遍建立法制监督机制，建立执法机构，实行依法治教，依法行政，保证各级基础教育行政管理机关和工作人员严格依照法定的权限和程序办事，正确行使权力。

此外，民主集中制是基础教育行政管理的一条重要行为准则，应充分发扬。一些西方国家存在的业务咨询、管理监督、决策参谋等机构形式，我们都可借鉴。我们应更广泛地吸收社会各个方面的代表参与基础教育行政管理，正如十六大报告所指出的：“要完善了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制，推进决策科学化、民主化”，“建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实行决策的论证制和责任制，防止决策的随意性”，使基础教育事业真正成为公益事业，使各级政府和社会的方方面面都来关心、支持基础教育事业。

四是要把改革和完善基础教育行政管理机制作为具有全局性作用的任务，提到突出的位置。在市场经济条件下，基础教育行政应当充分体现政府意志，应当是政府管理基础教育过程的调节者、教育活动秩序的制定者和维护者、执行教育活动规则的仲裁者以及发展规划的制定者。因此，基础教育行政管理要以满足社会对基础教



育的需求和突出质量效益为中心。一方面管理方式既要符合教育准则、公益事业管理准则，又要符合市场经济原则，稳妥地把基础教育行政建立在市场配置资源的基础之上。这特别是因为非义务教育的市场的开放性决定了行政方式的开放性；另一方面，基础教育行政管理方式的选择要更多地体现效率原则，坚决抵制形式主义的东西，在符合政府角色和目标的前提下，其方式决定于质量和效率，哪种方式有利于效率的发挥，哪种方式就是好的。相对而言，我们现在的基础教育行政方式还不是十分规范，存在许多与市场相悖的问题。第一，由于基础教育行政管理的基础不是商品实物市场，其行政方式就不可能完全和真正体现市场经济原则。因此，基础教育行政管理方式具有一定的封闭性。也就是说，在很多情况下是在行政体系之内，通过内部文件和内部会议的形式来运作。自然其手段也偏重于命令、指挥，缺少市场的和法律的手段。第二，管理机制不健全，缺乏效率，这一点在基础教育行政管理部门表现得十分突出。第三，思维定势和工作惯性，使得基础教育行政管理“格式化”，从而附带出缺乏统一协调，机构重叠，职能仍有交叉，政出多门的现象仍比较明显。现在有一些部门还是自觉不自觉地想办法扩大和强化那些能直接带来利益的行政权。因此，如何使行政功能与市场功能相互协调，使基础教育活动的效率最大化，如何加大宏观调控的力度，如何准确判断和把握基础教育发展的形势和趋势，如何建立良好的基础教育的环境和秩序，这是具有战略意义的，也是我们基础教育行政管理工作者必须关注、研究、解决的重大课题。

改革和完善基础教育行政管理机制，关键是强化监管职能，弱化直接管理职能。基础教育行政管理部门要集中精力搞好宏观调控和创造良好的环境，不直接干预基层特别是学校的教育教学活动。



在这里我想借用有位学者形象地用掌舵而不是划桨来比喻行政职能，我认为再恰当不过了。基础教育行政部门就是要在发展基础教育中掌好舵，而不是去划桨。

五是要夯实依法行政的基础。基础教育行政部门在纵向上是一种指导与被指导的关系，亦即上一级基础教育行政部门对下一级基础教育行政部门只有行政指导权，但没有命令、指挥权。如何使被指导方依法依规尽可能地接受指导方的指导，接受指导方具有全局性、统筹性考虑的指导，往往取决于我们基础教育行政部门的国家公务员特别是领导干部是否依法依规。在很大程度上，依法依规行政的力度和程度，直接取决于国家公务员特别是领导干部依法依规的力度和程度。基础教育要推行依法行政，就必须切实提高从事这方面工作的国家公务员特别是领导干部的素养。

在加强干部教育方面，教育部党组已下发了《全国教育干部培训“十五”规划》。我们要以此为指导，以建设高素质、专业化基础教育干部队伍和为深化基础教育改革、全面推进素质教育服务为宗旨，以改革创新为动力，以健全培训制度和提高培训质量为主线，逐步形成与基础教育事业相适应，符合干部成长规律的分层次、多形式、重实效、充满活力的基础教育干部培训新格局和新机制，努力培养造就一支具有较高政治理论素养和开拓创新精神，掌握现代科学文化和管理知识、懂教育、善管理、作风优良的高素质、专业化的基础教育干部队伍。

“嘴硬不如身硬，身硬不如心硬。”我们从事基础教育行政的干部应苦练内功，使自己逐步形成科学、正确的依法依规的理念、原则、立场、态度和相对稳定的心理取向、评判标准及行为定势，加强自律、自戒、自励，依法依规行政、办事、生活。

六是要建立基础教育行政效率标准。以往我们行政的模式是以

行政垄断为基础。权力高度集中、重“过程”而轻“结果”的管理机制等，是其主要特征。行政管理体制改革的新理念是主张公共服务市场化、社会化，强调权力非集中化，“结果为本”和“服务为本”等。任何新理念都必须有相应的技术支撑才能付诸实践，而建立效率标准为我们基础教育行政管理改革的新理念可提供有力的技术支持，迫使行政管理部门提高服务质量和效率；在部门内部，效率标准和在此基础上的横向、纵向比较也有助于形成一种竞争气氛，使教育行政人员把自己与他们从事的管理职业融为一体，同样也可起到提高质量和效率的效果。

建立基础教育行政效率标准，应以机构改革确定的职责、职能，分类分层来设计效率标准；要从转变管理方式，把外部评价和利用评估结果、改善行政管理、促进事业发展作为基础纳入标准；要在加强研究的同时，先试点，后铺开，逐步走向制度化、法制化，以扎扎实实推动基础教育行政管理工作。



湖南基础教育如何适应 WTO^①

教育为国家命脉之所系。基础教育又是教育发展之关键所在。“国运兴衰，系于教育。”“基础不牢，地动山摇。”WTO 以其一个宏大的经济背景，日益影响到基础教育的各个层面和环节，已经并将在很大程度上引起基础教育内部结构与诸种内外关系的变化、调整甚至是革命。研究其间的关系，对于重构基础教育的基础、深化教育改革，是很有意义的。

如何在我国加入 WTO 这个背景下促进基础教育的改革与发展，是本课题着重探讨的焦点。湖南基础教育的优势是其基础知识和基本技能教育打得相当扎实，这为兄弟省市所公认。但在事业发展规模、办学条件和培养学生的创新精神、实践能力、积极的情感体验、自信心等方面，则还存在很大缺陷。比照发达省市、发达国家，我们尚有很大差距。在经济全球化时代，企业所需的人才要有很强的开拓能力和学习能力，这就对人才的创新性提出了更高的要求。湖南学生素以善于考试著称，但到了大学教育阶段特别是到了研究生阶段以后，就显出动手能力较差和创造性思维较弱等缺陷。在传统教育的日子，我们得到的是许多对生命发展并无多少

① 该文是教育厅“WTO 与湖南教育”课题的子课题成果。

价值的知识积累,丧失的是无数学生创造性的能力。江泽民同志在十六大报告中阐述全面建设小康社会的目标时指出:“全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高,形成比较完善的现代国民教育体系……人民享有接受良好教育的机会,基本普及高中阶段教育,消除文盲。形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展。”这一论述精辟地描绘了全面建设小康社会条件下的基础教育奋斗目标与背景,成为今后基础教育工作的重要指针,也将基础教育带上了新的平台。在这种背景下,现代教育不仅仅是传统教育的一个延伸,更是一场革命。如在网络上实现师生教学互动以及优质资源共享等等,能够使学生学得更多、更快、更活,理解也更为透彻。我们要充分抓住机遇,站在科教兴国、科教兴湘的战略高度,解放思想,实事求是,与时俱进,加快湖南基础教育事业的更大更快发展。

由于经济与教育特殊的相互依存、相互制约的关系,“经济是社会存在的基础,也是教育赖以生存和发展的基础。经济的增长可以为教育提供更好的物质条件,经济结构制约着教育的结构,经济体制改革可以带动教育体制的相应变革”^①。我国已加入 WTO,这已经并将对基础教育产生深刻的影响。这种影响集中表现在地域之间、国家之间的许多屏障将逐渐消除,从而推进教育交流,包括人才的全球化流动、竞争、合作;教育机构的跨国设立;全球化的网络教育兴起等等。从其指向来说,我们的教育必须面向世界。而未来的世界充满了变数,政治、经济、文化、科技的巨大转变使世界变得纷繁复杂,新的世界合作伙伴关系悄然多极,这些变化都发生在新国际环境的背景下,因此要求教育发展应当具有全球战略,具

① 刘佛年. 中国教育的未来. 合肥: 安徽教育出版社, 1995



有开放和适应的功能。一方面，是通过其国家文化、文明遗产以及教育的内容、教育的产品向世界开放；另一方面，是适应世界开放所带来的变化。正是基于此，党中央、国务院审时度势，高瞻远瞩，采取措施，使我国基础教育慎重应对“入世”。2001年，国务院作出了《关于基础教育改革与发展的决定》；2002年，国务院办公厅下发了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》，特别是党的十六大的召开，充分肯定了教育的先导性、全局性作用，将基础教育摆上了优先发展的战略地位，并就基础教育发展的方针、目标、任务和要求作了全面的论述。归结起来主要有：

1. 全面贯彻党的教育方针，坚持教育为社会主义现代化建设服务，为人民服务，与生产劳动和社会实践相结合，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。

2. 大力实施科教兴国战略。坚持教育创新，深化教育改革，优化教育结构，合理配置教育资源，提高教育质量和水平，全面推进素质教育，造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。

3. 加强教师队伍建设，提高教师的师德和业务水平。

4. 科教更加进步。全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，形成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系……人民享有接受良好教育的机会，基本普及高中阶段教育，消除文盲。形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展。

5. 深化教育体制改革，加强教育同经济的结合，完善服务体系。

6. 加大对教育的投入和对农村教育的支持，鼓励社会力量办学。

