

丁 Y 22
10

外国教育管理发展史略

曾天山 主 编
张建忠 副主编
黄学溥

教育科学出版社

(京)新登字第 111 号

图书在版编目(CIP)数据

外国教育管理发展史略/曾天山主编.-北京:教育科学出版社,1995.5.

ISBN 7-5041-1459-6

I. 外… I. 曾… III. 教育史-世界 IV. G519

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 13384 号

责任编辑:张予滨

责任美编:王四海

责任印制:郑国强

责任校对:徐虹

教育科学出版社出版、发行

(北京·北太平庄·北三环中路 46 号)

各地新华书店经销

河北省遵化市胶印厂印装

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:15.5 字数:375 千

1995 年 5 月第 1 版 1995 年 5 月第 1 次印刷

印数:0,001—5,000 册 定价:13.50 元

序

在我国,高等院校的教育系虽然早已开设过“教育及学校行政”这类课程,但是由于种种原因,这门学科在过去一向不为人们所重视。自改革开放以来,随着国内外形势的发展,教育学术研究也日趋繁荣。近些年来,在教育管理方面也出版了许多书籍,曾天山主编的《外国教育管理发展史略》就是其中颇具特色的一本。

这本书的特色在于编者不是单纯地就教育管理来讲教育管理,而是力图把教育管理和比较教育、教育史有机地结合起来,以教育管理为主线,以若干主要国家为范围,从历史的角度作一次全面的考察。这是一项艰巨的工程,而以曾天山为首的编者,却在这里勇敢地迈出了一大步,他们这种首创精神,首先就很值得赞赏。


浏览此书便可看出,此书的覆盖面是非常广泛的。从时间上说,是从古代到现代;就地域上说,既包括象英、美、法、德等发达国家,也包括亚、非、拉地区的一些发展中国家;从内容上说,既论述了各国不同的教育管理制度和措施,又探讨了与制度措施有关的管理思想,尤其广泛介绍了教育管理学术思想的不同流派。编者们在对以上各方面作出探讨的基础上,理出了教育管理发展的脉络,并对今后教育管理发展的动向作出了预测。显然,这样一本内容广泛、材料丰富的书,对于加深外国教育史的专项研究,加强教育管理的学科建设,开阔教育管理人员的视野并提高他们的水平,都会产生积极的作用。因此,对于编者们为此书

付出的辛勤的、有效的劳动,以及由此而取得的成果,是应该充分予以肯定的。

但是,我在前面已经说过,此书编者所投入的是一项非常艰巨的工程,并非少数人一次就可圆满完成的。要想使这一工程进一步完善,还有许多工作可做。例如,如何在所占有的丰富材料的基础上,进一步消化、梳理与探索,并紧密结合中国实际,使外国先进的教育管理理论、丰富的实践经验等,能有效地为我所用,以期能更进一步地促进我国教育管理学科的建设与我国教育管理质量的提高。当然,这些工作是需要更多的教育研究工作者为之作出不懈的努力的。因此,在我很高兴地为具有开创性的此书作极概括的介绍的同时,也对后续的研究者抱着殷切的希望。

李秉德

1994年3月15日



前 言

人类教育的历史源远流长，在时间范畴内从原始社会至今，空间上涉及世界各国。在此时空范围内，人类教育现象由自在状态上升为自为状态，非正规教育发展为学校教育，教育活动成为国家教育事业进而成为全社会的重大产业；教育发展的规模日益壮大，其功能逐渐得到开发和利用；教育在现代社会中的地位 and 作用日益显著，大教育时代逐步形成。教育的这些发展变化，离不开人类的教育实践，更离不开对教育实践的管理，而且随着教育的发展和进步，教育管理将越来越具有重要意义。

本书既是外国教育史的一项重要专题研究，也是教育管理学的深化和扩展。诚如教育家杜威所言，教育史是教育科学的实验园地。通过考察教育的历史进程来反思和解决教育管理学中若干具有理论性、根本性和久远性的重大课题，本身也是一种新思维和大胆尝试。

在研究中我们逐步形成了下列观点：

首先，教育管理的实践和理论是人类主体对教育现象体验、认识与反思的结果。人类社会一产生，就有了教育实践活动，也就有了教育管理活动；人类进入阶级社会后，有了学校，因此而出现学校管理和教育行政活动。人类社会越是发展进步，教育事业就越是发达兴旺，而教育管理也就愈加复杂和分化。对这种现象的反复考察即形成为不同的认识和主张，因此形成对教育管理的不同的经验与思想，经过历代人的不断探索和总结上升为理论体系，并逐渐对教育管理实践发挥作用。另一方面教育管理学理论体系本身亦需实践的检验而得到补充、修正和完善，并在这

种相互促进、相互作用的关系中不断得到增强和巩固。

其次,教育管理的实践探索和理论成果是人类共同创造的。世界各国、各民族共同促进了教育管理的产生与发展,任何国家既是文化教育的输入国又是输出国,各国学校及教育行政是多民族多文化相互作用和影响的产物。因此,教育管理自古至今就具有多源合流的特性,只不过各国的形成时间有早晚,发展规模有大小,发展速度有快慢,影响力有深浅。

第三,既然教育管理主要是在教育范畴内的活动,因此它既要符合教育规律,又要遵循管理规律。教育管理虽与一般行政和企业管理有联系,但又有着自身发展的规律和特点,不能简单照搬。

第四,教育管理实践大致可分为教育行政和学校管理两部分。前者主要探讨国家各级教育行政部门管理教育事业的规律和策略,其范围是地区性的;而学校管理则限于一校的范围,它是从属于教育行政的“二级管理”,集中探讨学校内部的管理规律与策略。教育行政从来就不仅仅局限于学校教育,它覆盖着全部国民教育体系,而且有某种国际化的倾向。教育管理的内容主要包括教育政策、法令法规及规章制度、组织机构、督导审议行政、师资经费、课程教材等。教育行政与学校管理因各国国情和传统的影响,其管理内容和方式有所不同。

第五,教育管理理论既来自对教育管理实践的经验总结,也来自对行政和企业管理理论的借鉴,在近代始形成独立的学科体系——教育管理学,在现代又不断分化为教育行政学、学校管理学、教育法学、教育财政学、教育督导学等若干分支学科和普通、高等、职业、社会等部门学科,这标志着教育管理学已逐步走向成熟。

第六,教育管理既有一般规律和策略,又有其特殊规律和策

略,因此需要分别考察不同类型有代表性国家的教育管理,通过对其同一性和相异性的比较,来确定世界教育管理发展的共性规律与个性经验,并在此基础上,立足现实,预测并展望世界教育管理实践与理论发展的大趋势。

第七,现代管理的发展离不开科学技术的进步,如何使管理思想与科学技术达到有机和完美的结合,是当前教育管理研究的重要课题。

最后,因教育管理的范围广泛而复杂,本书为突出主题,增强针对性,集中研究普通教育行政和普通学校管理,对其它范畴视需要略作论述。

本书既可作为大专院校教育管理专业的教材,也可作为中小学校长和各级教育行政干部的培训教材,也适合作广大教育管理工作者的工具书。全部内容分为教育行政、学校管理和管理思想三大专题,分别从古代、近代和现代三个历史维度进行考察,最后进行发达国家与发展中国家的比较分析并进行动态预测。

本书的编写受到西北师范大学教育系、教科所、教务处和教育科学出版社的大力支持,在写作过程中得到著名教育家李秉德教授、李定仁教授、祁振仓副研究员、张如珍副教授、沈配功副教授的尽心帮助。李秉德先生欣然为本书作序;黄学溥教授甘为人梯,扶助后生;李生相、郑炯、王兆璟、高天明、屈满学、吕国光、容仲奎等人为本书的写作提供了各项服务。另外,本书写作中还参考了国内外学者的有关研究成果,在此一并致谢!

本书各章的撰写者是:曾天山(前言、上编第一章、中编第一章、第三章、第四章、下编第四章)、张建忠(上编及中编第二章)、金东海(上编第三和第四章)、黄学溥(下编第一章)、雷专平(下编第二章和第三章)。全书由曾天山主编,负责组稿、统稿和定稿

工作。

我们深知编写此书困难重重,但强烈的事业心驱使我们致力于此项研究,发扬“焚膏油以继晷,恒兀兀以穷年”的精神,以科学求实的态度搜炼古今,坚持“论从史出,史论结合”的基本原则,以“古为今用”和“洋为中用”为研究目的,在编写过程中,反复研究论证,数易其稿。即便如此,因受编著者研究能力及资料等主客观因素限制,书中可能有不尽人意之处,权作抛砖引玉,敬祈读者指正!

编著者于西北师范大学

目 录

上编 教育行政制度.....	(1)
第一章 古代教育行政	(3)
第一节 奴隶社会教育行政.....	(4)
第二节 封建社会教育行政.....	(12)
第二章 近代国家教育行政制度	(30)
第一节 英国教育行政制度.....	(31)
第二节 法国教育行政制度.....	(41)
第三节 德国教育行政制度.....	(51)
第四节 美国教育行政制度.....	(60)
第五节 俄国教育行政制度.....	(68)
第六节 日本教育行政制度.....	(76)
第三章 现代国家教育行政制度	(85)
第一节 英国教育行政制度.....	(85)
第二节 法国教育行政制度.....	(94)
第三节 德国教育行政制度.....	(104)
第四节 美国教育行政制度.....	(113)
第五节 日本教育行政制度.....	(122)
第六节 前苏联教育行政制度.....	(131)
第四章 外国教育行政制度比较	(141)
第一节 发达国家教育行政比较.....	(141)
第二节 发展中国家教育行政比较.....	(158)
第三节 世界教育行政的发展趋势.....	(168)

中编	学校管理制度	(172)
第一章	古代学校管理	(175)
第一节	奴隶社会学校管理	(176)
第二节	封建社会学校管理	(186)
第二章	近代国家学校管理制度	(203)
第一节	英国学校管理制度	(203)
第二节	法国学校管理制度	(211)
第三节	德国学校管理制度	(216)
第四节	美国学校管理制度	(224)
第五节	俄国学校管理制度	(230)
第六节	日本学校管理制度	(235)
第三章	现代国家学校管理制度	(242)
第一节	英国学校管理制度	(243)
第二节	法国学校管理制度	(250)
第三节	德国学校管理制度	(256)
第四节	美国学校管理制度	(263)
第五节	日本学校管理制度	(269)
第六节	前苏联学校管理制度	(277)
第四章	外国学校管理制度比较	(284)
第一节	发达国家学校管理制度比较	(285)
第二节	发展中国家学校管理制度比较	(302)
第三节	世界学校管理制度的发展趋势	(310)
下编	教育管理思想	(322)
第一章	古代教育管理思想	(323)
第一节	奴隶社会教育管理思想	(324)

第二节	封建社会教育管理思想	(337)
第二章	近代国家教育管理思想	(358)
第一节	英国教育管理思想	(358)
第二节	法国教育管理思想	(367)
第三节	德国教育管理思想	(374)
第四节	美国教育管理思想	(381)
第五节	俄国教育管理思想	(388)
第六节	日本教育管理思想	(393)
第三章	现代国家教育管理思想	(399)
第一节	英国教育管理思想	(400)
第二节	法国教育管理思想	(407)
第三节	德国教育管理思想	(412)
第四节	美国教育管理思想	(420)
第五节	日本教育管理思想	(429)
第六节	前苏联教育管理思想	(435)
第四章	外国教育管理思想比较	(442)
第一节	发达国家教育管理思想比较	(443)
第二节	发展中国家教育管理思想比较	(472)
第三节	世界教育管理思想的发展趋势	(476)

上编 教育行政制度

教育行政是国家权力机关为实现教育目标,对教育工作的组织、领导和管理。它对教育发展起着决策、指挥、调节、保证和促进作用。

“行政”一词表达为 Administration,源于拉丁文“Administrare”,原意为公共事务的推行。马克思认为:“行政是国家的组织活动。”〔1〕行政是管理的一项活动,而教育行政包含活动的主体、客体、组织机构及活动的性质、目的、作用等主要因素,因此教育行政是国家行政的重要组成部分,是国家教育行政部门为实现教育目的,对各类教育事业与所属教育机构所进行的领导和管理活动。但教育行政是区别于普通行政的一种专业行政,具有一定自主性。

教育行政是随着国家的产生和学校的出现而发展起来的。教育起源于人类为维持个体生存和延续种族的现实需要。原始社会的教育附着在家庭、氏族和部落的社会活动中,生活本身即儿童的学校和教师,这种处于自在状态的“教育”,根本谈不上教育行政。人类进入阶级社会后,形成了国家和社会职能的分工和组织化,出于社会的发展需要,创造了“学校”这种有组织和有目的的正规教育机构,因而开始了教育行政和学校管理活动。此时的教育行政尚处于萌芽状态,始终未能摆脱专制统治的影响而独立分化出来,只是在西方近代资本主义国家才独立成型,并在

〔1〕 马克思:《评〈普鲁士人〉和〈普鲁士国王和社会改革〉》,《马克思恩格斯全集》,第1卷,人民出版社,1956年版,第479页。

二战后逐渐成熟,形成若干类型和模式。因此,教育行政是伴随着公共教育制度的建立而形成的。没有公共教育制度,教育行政就失去了存在的条件,而没有教育行政,公共教育制度也无法正常运行并发挥作用。

目前,各国教育行政一般分为中央和地方两级,其行政内容主要为教育规划、教育法令法规、教育督导审议及教育经费。由于世界各国(地区)的政治、经济、文化、宗教、地理环境、历史传统、意识形态、民族心理特征等因素不尽相同,其教育行政发展的轨迹及运行机制也有所不同,但也存在某些共性,存在着比较和交流的可能性。可以预见,随着社会的进步与发展,教育行政也将不断地发生变革,朝着更科学、更民主、更有效的现代化的方向发展。

第一章 古代教育行政

原始社会虽长达数百万年,但始终没有形成专门的教育机构,更谈不上教育行政的存在。奴隶社会、封建社会相继取而代之,这既是社会发展、生产力提高和文明开化的结果,也是历史发展的必经阶段。从世界教育的形成与发展看,东方和西方各有其产生源流,分别代表两种不同的教育类型,但彼此之间仍有着一定的联系和影响,只是不如近现代那样普遍、紧密和广泛。比较东西方教育发展的进程,可以清晰地看出其轮廓:东方学校教育早于西方,其发展速度虽然缓慢,但始终没有遭到破坏,并且始终保持着对西方国家教育的优势,国家始终控制着对学校教育的管理权,学校管理也自成系统。西方国家教育发展时快时慢,多次受到破坏,这在中世纪早期和文艺复兴时期表现得非常明显,而且宗教势力甚至一度把持了教育行政,从各方面干预教育的发展,世俗政权与宗教势力为争夺教育控制权曾展开长期激烈斗争,这在一定程度上影响了西方教育的顺利发展,使其教育行政水平落后于东方国家。文艺复兴和宗教改革给西方国家的教育注入了活力,有后来居上之势,一度超过了封闭保守专制的东方国家。在此期间,古代教育行政从无到有,尚处于萌芽状态,大多依附于普通行政,工作内容比较简单,工作方式比较单一,多依据经验办事,但从政策法规、组织机构、督导审议和经费等方面已初具近现代国家教育行政的雏形。其中有不少经验值得研究和总结。

第一节 奴隶社会教育行政

以私有制为核心的奴隶社会取代以原始公有制为主体的原始社会,既是人类社会的自然选择,也是历史发展的必由之路,标志着人类文明的进步。因为原始人“完全是被生存的困难和与自然作斗争的困难压制着”〔1〕,而“只有奴隶制才能使农业和工业之间的更大规模的分工成为可能,从而为古代文化的繁荣,即为希腊文化创造了条件。没有奴隶制,就没有希腊国家,就没有希腊文化和罗马帝国所奠定的基础,也就没有现代的欧洲。”〔2〕私有制因比原始公有制更能满足人类需要和适应社会生产力发展要求,因此,私有制取代原始公有制是历史发展的必然。

从世界文明开化史状况分析,东方文明古国较之西方率先跨入阶级社会并进而形成奴隶制国家,在古巴比伦、古埃及、古印度、古中国最早出现了学校。学校的产生促使教育开始分化,其中的正规教育日渐远离社会生产实践,学习内容由零散的直接经验、即时信息,转变为以文字体系为载体的系统间接经验的知识体系;教学方法由口耳相习、师徒相传、从做中学,转化为教师讲授、学生记忆背诵;教学组织形式由田间、野外、家庭,集中到专门固定的教育场所;教学人员专业化,学校渐具规模并形成系统,因而需要从中分化出专职教育行政人员。另一方面,由于非正规教育在整个国家教育体系中占据重要地位,因此国家教育行政机构对教化国民、开启民智非常重视。

〔1〕《列宁全集》,人民出版社,1972年版,第95页。

〔2〕恩格斯:《反杜林论》,人民出版社,1970年版,第178页。

一、古代东方国家的教育行政

古巴比伦、古中国、古埃及、古印度、古希伯莱代表古代东方文明的最高水平，也是人类文明的主要发源地。它们在生存和发展的斗争中，创造了灿烂的文化，最早形成奴隶制国家，最早出现学校，国家对教育的控制直接而有力。教育行政的内容主要为社会教育和学校教育，前者侧重社会教化，后者则是满足统治阶级和强化统治基础的需要；教育行政方式主要通过发布训令、创办学校、规定教育对象范围、提供经费、限定师资规格和数量、确定教学内容等。由于学校的类型和数量有限，因此教育行政的范围狭小，工作具体而简单。

（一）古巴比伦的教育行政

美索不达米亚平原因赖有幼发拉底河和底格里斯河的浇灌，遂成为人类文明的发源地之一，也是人类教育的起点，历史上的文明古国古巴比伦和亚述就诞生在这里，约在公元前 3000 年先后建成奴隶制国家，公元前 18 世纪古巴比伦国王汉谟拉比执政时期国势最为强盛，文化教育也最为发达。

古巴比伦以创制楔型文字而闻名于世，在科技领域亦有一定成就。据考古发现，在公元前 2000 年的萨维贡(Savgon)王朝时期出现了学校，在世界教育史上最早开始了培养文士的教育，并形成了培养官吏、僧侣、武士和文职人员的教育体系。学校的类型有宫廷学校、寺庙学校、文士学校，办学形式有官办和私立两种。其中寺庙学校最为发达，因为其时宗教势力强大，寺庙担负社会多方面的职能，而且没有世俗政权的不稳定性。在相当长的时期内，文士教育是教育的重心，而文士必须要求先具备僧侣资格，寺庙因而成为文士教育的主持者。文士是为国家政权培养官吏，与国家教育行政关系密切。

（二）古埃及的教育行政

古埃及赖有尼罗河的哺育,约在公元前 3500 年形成奴隶制国家,直到公元前 30 年为罗马帝国灭亡。在此期间,曾有过辉煌的文化科技,也拥有发达的教育体系。

其教育主要为政府、寺庙和商业培养人才,而培养文士则是教育的核心目标。学校类型有宫廷学校、寺庙学校、政府机关学校、文士学校,亦允许私立学校的存在。埃及的正式教育起源于僧侣的训练、法老的训令。如僧侣乌若霍若欣特在设置寺院学校的铭文中说:“我遵照法老的命令,创办和管理学校,学校的全部学生都来自显贵人家,而非贫穷家庭。”^[1]可见,在世俗政权与宗教的关系上,世俗政权处于领导地位。

(三)古印度的教育行政

古印度的奴隶社会,始于公元前 1000 年止于公元 3 世纪的笈多王朝,其社会的特点是种姓等级制度和宗教信仰非常突出,而教育的发展也是与种姓等级制度和宗教教育联系在一起的。

婆罗门教和佛教先后把持印度的教育权力,神权高于政权,宗教教育充斥全社会。孔雀王朝(或称为奥义书时期)是学校诞生和发展时期。先期出现由古儒(Guru)私立的经义学校——阿什拉姆(Ashram),后形成政府颁布的教育法规(Dharma),详细规定了教育管理的细则,表明已开始实施制度化管理,但政府对于教师的教学不大干涉,因此学校有很大的自主权。高一级的学校到 5 世纪末的笈多王朝才发达起来,一种为巴瑞萨(Parisad),一种为隐士林(Hermitage),一种为婆罗门教开办的寺院。前二者为私人组织的教学和研究机构。公元前 6 世纪,佛教承袭了婆罗门教的地位,被阿育王定为国教,且因佛教比婆罗

[1] 滕大春主编:《外国教育通史》,第 1 卷,山东教育出版社,1989 年版,第 54 页。