

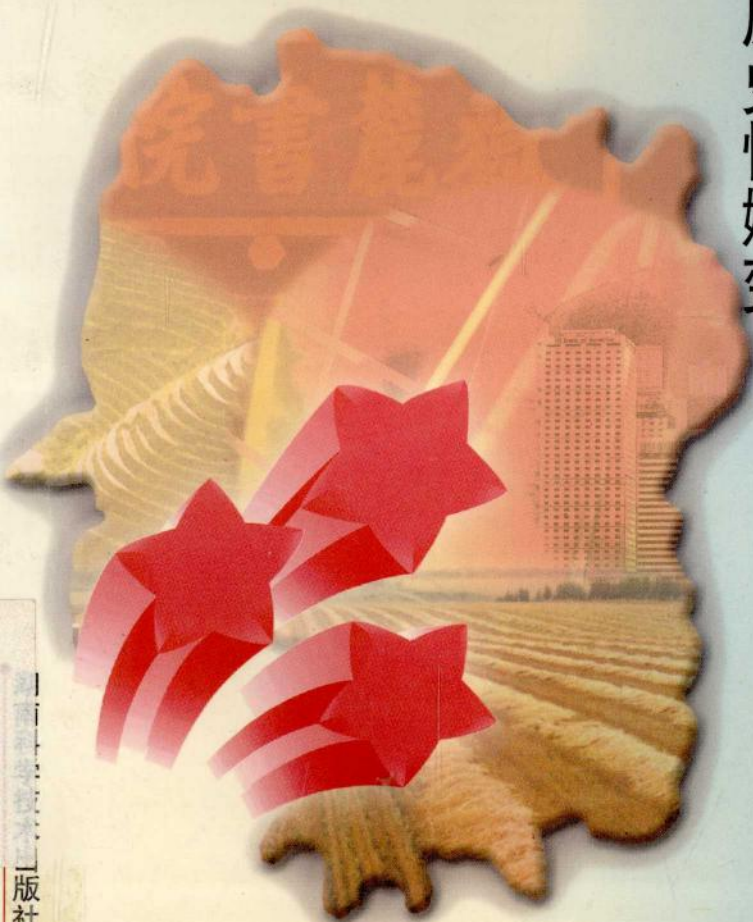
湖南教育督导制度构建

教育行政管理历史性嬗变

主编 / 向宏业

本书奉献给

- 地方政府行政首长
- 政府教育行政官员
- 学校教育管理工作者
- 社会教育机构管理工作
- 教育工作者
- 督学工作者



湖南教育督导制度构建

教育行政管理历史性嬗变

主 编 向宏业

本书由向宏业 陈光亮主持统审

参加统审人员

向宏业 陈光亮 王展经

周德义 陈小宣 吴敏政

陈昌清 林恩铨 黄迈常

湖南科学技术出版社

湖南教育督导制度构建

教育行政管理历史性嬗变

主 编：向宏业

责任编辑：张 珍

出版发行：湖南科学技术出版社

社 址：长沙市展览馆路 66 号

<http://www.hnscb.com>

邮购联系：本社服务部 0731—4441720

印 刷：湖南省印研所实验工厂

（印装质量问题请直接与本厂联系）

厂 址：长沙市南区滑油塘 6 号

邮 编：410009

出版日期：1999 年 9 月第 1 版第 1 次

开 本：850mm×1168mm 1/32

印 张：11

字 数：148000

印 数：1~10040

书 号：ISBN 7-5357-2779-4/G·283

定 价：15.00 元

（版权所有·翻印必究）

序 1

加强教育督导制度建设

省委副书记 郑培民

由宏业同志主持研究并主编的《湖南教育督导制度构建》，是一部很有价值的理论著作，是我省教育督导工作十年实践的重大成果。这部著作，贯穿着邓小平建立健全具有中国特色的教育管理体制的理论指导原则。具有很强的对实践的指导意义。现在正式出版了，我感到很高兴。

教育工作，是我们国家的“立国之本”，是一项摆在我们各级党委和政府面前的不可须臾松懈的大政，因此对一些重大问题，不可能不去想一想。

督导制度建设，就是关系教育全局的一个重大问题。

《中华人民共和国教育法》第三章《教育基本制度》的第24条确定“国家实行教育督导制度”。这是在我国，也是在全世界教育史上，第一次将教育督导作为一个国家的基本教育制度写进国家的法典，这不

仅表明这个问题的重要性，而且同时表明加快教育督导制度的建设，已经提上重要的议事日程。

建立健全教育督导制度，我想首先是实施依法治教的迫切需要。

实施依法治教，逐步把教育纳入法制轨道，建立健全的教育法律保障体系，是建立我国现代教育制度的根本要求。这不仅一方面需要有完善的教育立法，而且同时需要有坚强有力的执法和执法保障。

教育督导是一种行政执法的强有力的权力监督。要使教育走上法制轨道，保证党和国家教育决策的顺利实施，就必须加强教育督导制度的建设。

这是因为，依法治教主要是凭借国家的法律手段，稳步有序地推进教育事业。集中到一点，就是以国家的法律法规为武器，发挥和强化国家对教育的宏观调控作用。教育督导的基本职能，就是通过对下一级政府教育工作实施执法监督，从宏观上保证教育事业发展的规模、速度、规格，同经济建设和社会进步对教育提出的要求相协调，实现党和国家阶段性或一定时期的教育目标。

国家从1993年起，建立并坚持对实现普及九年义务教育和扫除青壮年文盲（简称“两基”）目标的县、市、区实行督导评估验收制度，已经显示出它的勃勃生机。就我们湖南来说，这一制度的建立和实施，大大增强了对“两基”推进的宏观调控力度，有

力地促进了教育优先发展的战略地位的落实，通过“两基”评估验收，无论是对于增强各级党政领导和广大干部群众的教育意识，落实教育投入政策，加速办学条件的改善，还是提高学校管理水平，全面贯彻党的教育方针，全面提高教育质量，促进普及程度的提高，都起到了强大的推动作用。

建立教育督导制度，是全面推动政府教育行为到位的迫切需要。

依法治教，关键是各级政府教育行为到位。《中华人民共和国教育法》第十四条规定：“国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则，领导和管理教育工作”。规定“中等及中等以下教育在国务院领导下，由地方人民政府管理。”“县级以上地方各级人民政府其它有关部门在各自的职责范围内，负责有关的教育工作。”这说明，教育行为必须是政府行为，各级政府作为独立的法人并直接承担教育工作的法律责任。依法治教，就是各级政府依据国家颁布的法律和上级政府制定行政法规、政令及人民代表大会的决定，规范本级政府的教育行为，切实加强对教育事业的领导和管理。教育督导主要的、直接的工作目标，首先就是行使一级政府赋予的权利，对下一级政府及其教育行政部门和学校的教育工作进行监督、检查、评估和指导，保证党和国家的教育法规，全面、具体地得到贯彻实施。各地教育督导的实践充

分证明，教育督导在现代教育管理中，作为一种强化的教育管理形态，它是一级政府规范下一级政府教育行为的有效的制导机制。我省自 1988 年建立教育督导机构以来，各级督导部门在政府和教育行政部门的重视和领导下，广泛开展了对县市、乡镇政府教育工作的督导活动。在督导中，坚持突出政府行为。按照县市、乡镇政府领导和管理教育工作的基本职责，进行全面的、整体的、综合的考核和评估，把监督、检查和指导结合起来，把“奖”和“惩”结合起来，对于执法严肃、治教认真、工作规范并有突出实绩的，予以表彰奖励；反之，对于造成工作失误，问题突出的，则限期改进，对工作严重滞后的予以公开批评。1988 年全省建立教育督导制度以来，通过督导评估和“两基”验收，省委省人民政府先后表彰了 20 个教育工作先进县（市、区）、100 个教育工作先进乡（镇），对通过“两基”验收的 115 个县级行政单位隆重授牌嘉奖，并对其中 25 个省“两基”工作先进县（市、区）进行表彰奖励，收到了很好的社会效果。有的县委书记总结说：教育督导评估，是教育战略地位的大宣传，是对政府教育执法的大检查，是对全县各级党政领导如何抓教育的大培训，是进一步办好教育的大发动。

建立教育督导制度，是深化教育改革全面推进素质教育的迫切需要。

全面推进素质教育，是党中央和国务院为加快实施科教兴国战略作出的又一重大决策。国运兴衰，系于教育。教育担负着提高全民素质和培养学生创新精神及实践能力的重任，事关我国社会主义事业兴旺发达和中华民族伟大复兴的大局。我们必须创造性地把素质教育落到实处。

全面推进素质教育，根本上要靠法治、靠制度保障。《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出：“加大教育执法力度，加强教育法制机构和队伍建设，完善教育行政执法监督机制”，“进一步健全教育督导机构，完善教育督导制度”。这就明确告诉我们，建立健全教育督导制度，是全面推进素质教育，培养适应二十一世纪现代化建设需要的社会主义新人的迫切需要。

我国正处在建立社会主义市场经济体制和实现现代化建设目标的关键时期，面临的当今世界，科学技术突飞猛进，国力竞争日趋激烈。教育在综合国力的形成中处于基础地位，国力的强弱越来越取决于劳动者的素质，取决于各类人才的质量和数量。而由于主观和客观等方面的原因，我们的教育观念、教育体制、教育结构、人才培养模式、教育内容和教学方法相对滞后，影响了青少年的全面发展，不能适应提高国民素质的需要。所以，我们必须进一步深化教育管理改革、转变和加强教育行政职能，建立和健全教育

监控系统。这就特别需要建立健全有效的调控管理机制，即包括导向机制、约束机制、评估机制、社会参与机制在内的教育督导评估机制，真正构建一个充满生机的全面推进素质教育的有中国特色社会主义的教育体系。

1984年以来，汨罗市勇于探索，善于实践，市委、政府一方面抓教育行政部门认真执行方针、政策，一方面抓教育督导部门监督这些方针、政策的落实，构建督导评估机制，区域性推进素质教育，取得了教育的巨大成功；1998年底，以岳阳市岳阳楼区为现场召开了湖南省素质教育实验县（市、区）工作会议，今年5月又成功地对16个素质教育实验县（市、区）进行了督导评估，说明素质教育在我省已经历了由点带面、由学校到社会、由自发到自觉的发展过程，也说明了教育督导机制的建立，教育督导制度的加强和完善，是教育行政管理改革的重大突破，是从传统的教育管理走向现代教育管理的显著标志。因此，我们必须“在继续进行‘两基’督导检查的同时，把保障实施素质教育作为教育督导工作的重要任务”，全面推进素质教育已经成为我们的必然选择。

加强教育督导制度建设，要着重理顺几个关系：

1、机构设置同行使对下一级政府教育工作督导职权的关系。

教育督导，必须具有对下一级政府教育工作实施行政执法监督的职能。从这个意义上说，它应该是一级政府的职能部门。但是，它的实际工作，又同一级政府教育行政部门的工作密不可分。从这个意义上说，它又不必要内设在政府。这就有一个“形”同“实”的关系。只重“形”而不重“实”，会带来实际工作中的障碍。只重“实”，而忽略“形”，又不能形成充分的权力，会削弱工作力度，直接影响工作开展。

为处理好这两者的关系，本着督导机构建设只能加强不能削弱的原则，不少地市、县市政府建立了政府督导室，直接挂政府的牌子，同时又均在教育行政部门设置教育督导机构，作为政府督导室的办事实体。这样，对外，它是各级政府行使教育督导职权的权力机构；对内，它是各级教育行政机关的一个工作部门。它由政府领导，与教育行政部门实行工作统一部署，人员统一管理，经费统一安排。这样处理的好处是，既不增加政府机构设置和人员编制，又较好地吧“形”同“实”统一起来了。

2、督导的职能作用与一般教育管理的关系。

教育行政管理部门，是一级政府教育工作的职能部门和归口部门。教育督导作为一级政府实施行政执法监督的工作部门，应该在政府的统一领导下，与同级教育行政部门协同工作，特别是它的办事机

构，又同时是教育部门的内设机构，这在实际工作中，就存在着一个教育督导的职能作用与一般教育行政管理的关系问题。

教育督导的主要职能，是在国家和上一级政府实施各项教育决策的过程中，面对下一级政府及其教育行政部门、学校和各类教育机构，对其贯彻落实的情况，实行有效的监督、检查、评估、指导。教育督导是一种政府行为。它的基本职责，不是一般的布置、指挥工作的实施，而是对工作实施实行行政监督。它可以根据国家的法规和本级政府的授权，直接干预下一级政府的教育工作。

教育行政部门，是一级政府管理教育工作的职能部门。它的主要职责是直接实施本级政府的各项教育决策、决定、政令、法规，它不直接地一般地面对下一级政府，它可以对下一级教育行政部门下达本级政府和上一级教育行政部门的指示精神，可以指导下一级教育行政部门的工作，但不实施垂直领导，不直接干预下一级政府的各项决策。

首先要明确，从工作职能来说，教育督导和教育行政部门是同属于一级政府的两个不同的工作系统。但都共同努力服从于一个统一的目标，即按照本级政府的统一决策和要求，共同保证本级政府各项教育决策全面、有效地实施。两个工作系统具有不同的职能，不同的运作方式，不同的工作重点，它们彼此贯

通，相互依存，在本级政府的统一领导下，共同组成和支撑着严密的现代教育管理体系。它们是一级政府推动教育事业可以交错使用、但不能彼此替代的两种作用不同的权力手段。在具体的工作关系处理上，教育督导既要政府对政府负责，又要同时对同级教育行政部门负责；教育行政部门对教育督导工作既要纳入统一管理的整体，又要充分发挥其职能作用，在工作中使其保持相对的独立性。其次，要有比较明确的职能分工。内设在教育行政部门的教育督导的办事机构，同教育行政部门的其它内设机构，均应按照教育行政部门的统一要求，在工作上密切配合，进行有章有序的协调工作，相互支持。为减轻基层工作负担，避免政出多门，一些交叉较多的工作，应该根据各自的基本职责，相对集中归口，不要形成多头出击，或者多驾马车。

3、督“政”与督“学”的关系。

从我国国情出发，并同我国地方教育领导体制相适应，通过督“政”，推动各级政府的教育工作，特别是推动义务教育和扫除青壮年文盲工作的实施、巩固和提高，全面推进素质教育，是我国教育督导的重要任务。

但是，不能忽略对学校的督导。特别是对基础教育的督导。否则，国家的“两基”方针，全面推进素质教育的决定，将难以落到实处。同时，督“政”的

根本目的，也在于发展教育事业，办好每所学校，更多、更好地为国家培养建设者和接班人。因此，在当前和今后一个较长的时期，对教育督导部门来说，督“政”与督“学”，虽然有一个轻重关系，但不是一种舍此失彼的关系。

为处理好两项任务的关系，县以上各级督导部门应该通过督导制度的建设，规范教育督导活动，进一步明确各级督导部门的工作任务和工作重点，例如，省地以督“政”为重点；县、市、区则可以督“学”为重点。

无论是督“政”，还是督“学”，都要通过制度的建立和健全，在指导思想和实际工作开展上做到彼此贯通，形成推动事业发展、提高办学水平的贯穿力量。

加强教育督导制度建设必须组建一支水平较高的教育督导队伍

教育督导工作是一项专业性很强的工作。是融执法监督、行政管理与教育教学指导于一体的一个新的工作领域。因此，教育督导队伍应该是以教育教学专家为主体的有国家教育行政官员、学校管理者参加的组合体。

首先，必须按条件严格遴选。防止把教育督导机构变成一个形同虚设、名不符实的安置性机构。

其次，根据专兼结合的原则，有选择地聘任具备

条件的兼职督学人员，组成一支精锐而又宏大的教育督导队伍。

三是，要出台适当的政策，以利这支队伍的稳定、提高和不断更新。例如，学术职称、待遇补贴政策、一些先进奖励和著述奖励政策等。这都是值得探讨的问题。

同时，加强教育督导制度建设，要重视教育督导工作系统自身建设。国家已颁布《教育督导暂行规定》和有关法规，省政府已颁布《湖南省教育督导规定》，市（州）、县各级应有相应的实施细则或规章。督导工作为增强其信度、力度和权威，必须重视工作程序建设，不断使其规范化、有序化、科学化，加强工作的客观性，避免和防止工作中的主观随意性，提高自身素质和工作水平。

《湖南教育督导制度构建》出版了，这也是我省教育战线科研工作的一大收获。为了把我们的实际工作做得更好一些，希望从事科研工作的同志，面对实践，拿出更多的有水平的科研成果，推动和指导我们的工作实践。

1999年9月8日

序 2

建立完善督导机制

副省长 唐之享

国家教育部给我们省一个重要的科研课题，让我们研究一个省区的教育督导制度建设问题，作为国家“九·五”期间的重点科研项目。国家教育督导团的领导非常关心这个项目的研究。几位负责同志，都曾先后专程前来参加课题研究启动、中期汇总和结题座谈。说明国家对这个项目研究的高度重视，也说明解决这个问题的重要性和迫切性。现在项目研究已经结题，并及时将研究内容整理、充实成为一本理论性、实践性兼备的专著，这对进一步加强我省教育督导制度的建设，必将是一个有力的推动。宏业、光亮同志要我为书写几句话，我乐以为之。

全国教育工作会议刚刚开过。中共中央、国务院作出了《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》。认真贯彻落实中央的《决定》和全教会议精神，是我们全党和各级政府无可旁贷的重大政治责任和历

史责任。

中央《决定》指出：“全面推进素质教育，根本上要靠法治、靠制度保障。”因而要求“进一步健全教育督导机构”，“完善教育行政执法监督机制。”这就清楚地阐明了素质教育的全面推进，需要建立健全教育督导机制。这种需要，不是一般的需要，而是实现目标任务的根本需要。就是说，要推进素质教育，从根本上说，不能离开法治，因而不能离开执法监督，因而也就不能离开建立健全的督导机制。

两年前，省教育督导室编辑出版《湖南省普通中小学校督导评估工作手册》时，要我写一段话，我曾经说过：“素质教育是一个具有新质的全新的教育概念。是现代教育的起点，也是现代教育管理的产物。”现在，我还是这样认为。

素质教育，作为一个“具有新质的全新的教育概念”，首先，我觉得它不属于教育学术范畴，不是一个纯学术类别的概念。全面理解它的内涵，可以进行学术论争，但它首先是我们国家法定的国民教育目标。中央国务院《决定》指出：“实施素质教育，就是全面贯彻党的教育方针，以提高国民素质为根本宗旨。”国民教育是为国家法律所确认和保障的教育。这就是说，我们实施素质教育，是执行国家的法律，是实施国家的教育大政，具有国家政策和法的规定性。因而，实施素质教育的过程，从根本上说，就是

教育行政执法的过程。有行政执法，就必须有行政执法监督。实践证明，没有监督的执法，是一种无保障的执法，也就很难从根本上防止执法行为的随意性，从而使法治蜕变为人治，造成新的对法规尊严的亵渎。这是一个国家、一个行业法制化的大忌。教育督导的本质属性，就是代表一级政府行使行政执法监督的权力。它的直接工作目标，就是对下一级政府、教育执法机构、办学机构执法行为的监督、检查、评估和指导。通过督导手段，使其执法行为规范化、有序化，保证党和国家的教育政策、法规法令的有效推行。因而，实施素质教育，不能没有督导。

素质教育，作为“现代教育的起点”，不仅意在说明，素质教育贯穿于并深刻地直接地影响着学龄阶段的各类教育，也同时关涉到成人教育和终生教育，从而说明实施素质教育的极端重要性，应该放在“重中之重”的位置；而且，还想说明，素质教育是适应知识经济崛起而崛起的一种教育，从这个意义上说，它是与传统的现行教育相对应的一种具有新质的教育。传统教育是与传统的计划经济相适应的一种以升学为目标的“应试教育”。我们不能低估我国现行教育的巨大成就。但是它的局限性和不适应性也是很明显的。而素质教育，是一种旨在“以培养学生的创新精神和实践能力为重点”，以造就“四有”和德智体美全面发展的一代新人为目标的一种具有世纪内容的