

地方教育行政系列研究

丛书主编 孙绵涛
● 孙绵涛 主编

当代教育管理
科学丛书

● 武汉工业大学
出版社

• 当代教育管理科学丛书 •

地方教育行政系列研究

孙绵涛 主编

武 汉 工 业 大 学 出 版 社

前 言

去年十一月，我校受国家教委政策法规司委托，开始进行了有关《地方教育管理条例（草案）》（暂名）前期调研报告的研究工作。依照国家教委（89）教策司字046号文件的要求经与湖北省及武汉市教委协商，我们成立了由湖北省教委主任孙德华任组长，华中师范大学副校长邓宗琦教授和武汉市教委主任魏华强任副组长的课题领导小组（详细名单附后），成立了由华中师范大学教育系主任孙绵涛教授任组长，湖北省教委调研处处长张思凡、督导室主任纪登训、武汉市教委调研处处长张世同任副组长的课题组。（详细名单附后）

按照国家教委的要求，我们将课题的研究分为两个阶段进行：第一阶段主要完成国内外有关地方教育管理的法规文本的收集工作和进行有关的专题研究及相应的比较研究。第二阶段主要完成对《地方教育管理条例（草案）》及《条例（草案）的说明》的起草工作。这里所提供的地方教育行政系列研究报告，是本课题第一阶段的研究成果。我们希图以这些研究报告，作为起草《地方教育管理条例（草案）》的主要背景材料。

地方教育行政系列研究报告由我国地方教育行政现状研究报告，我国地方教育行政历史研究报告和世界各主要国家地方教育行政比较研究报告三个部分组成。依循现代教育行政学的基本理论范畴和我国地方教育行政的实际情况，我们将地方教育行政划分为教育行政体制、教育计划与规划、教育财政、教育人事行政、教育业务行政、教育督导与教育评价等六个大的领域。我国地方教育行政现状研究报告，从上述六个方面，对我国地方教育行政的基本状况进行了分析，并在此基础上，提出了我国九十年

代地方教育行政改革的初步设想。我国地方教育行政的历史研究报告,从体制、人事、财政、业务和视导等五个方面回顾了我国从古代至建国以后地方教育行政在各个不同历史阶段的发展情况,并从历史的角度提出了对当今我国地方教育行政改革具有一定参考价值的意见。世界各主要国家地方教育行政的比较研究报告主要对法国、苏联、美国、西德、英国、日本等六国的地方教育进行比较研究,目的在于从国外地方教育行政中吸取经验和教训,以便更好地促进我国地方教育行政的改革。另外,为了有助于起草我国的《地方教育管理条例》,我们全文翻译了日本的《地方教育行政组织及管理法》,以此作为国外地方教育管理法规的主要文本附在系列研究报告之后。

由于时间及其他客观条件如经费等的限制,此次现状调研,我们只选取了湖北省、武汉市及湖北省辖属的荆州、咸宁、郢阳三个地区,沙市、潜江市和江陵、通山、嘉鱼、房县、郢西等五个县进行了为期两个月的调查。我们还召开了正在我校中南管理干部培训中心学习的地(市)、县教委主任座谈会和县(市)长座谈会,广泛地听取了他们对地方教育管理的意见。在现状调研报告的写作过程中,我们对一些重大的理论及实际问题进行了反复的讨论。现状调研报告第一稿写成以后,我们又反复向有关省市教委领导及教委的有关处室征求了意见。

课题领导小组的孙德华、魏华强两位领导同志百忙之中仔细审阅了现状调研报告,我校副校长邓宗琦教授不仅对全部研究工作给予了极大的关怀和支持,而且对全部研究报告进行了审阅,提出了许多指导性意见。

在系列研究报告即将付梓之际,我们要深深感谢国家教委政策法规司的领导,是他们为我们提供了这次学习和研究的机会。我们还要感谢湖北省、武汉市和有关地、市、县教委各部门的领导 and 同志们给予的热情支持和积极配合,使我们得以顺利地完

第一阶段的调研任务。另外，省市教委和有关地、市、州教委的一部分同志和教育系八六级学生郝正文、刘理、杨广然、叶青、周茂志等，教管专业研究生李波、赵敏同志也参加了部分现状调研工作，在此一并致谢。

孙锦涛同志拟定本课题的研究思路及提纲并修改审定全稿。各研究报告的执笔人分别是，我国地方教育行政现状研究报告：刘卫华、李晓燕、陈彬、郭方、阎德明；我国地方教育行政历史研究报告：喻本伐、熊贤军、徐继超、吴龙荣；世界各主要国家地方教育行政的比较研究报告：方形、袁祖望、杨孔炯；日本的《地方教育行政组织及管理法》由杨海松译，孙锦涛校。

由于我们水平有限，纰缪之处，敬请国家教委领导及教育管理界同仁指正。

《中华人民共和国地方教育管理条例（草案）》前期调研起草课题组

一九九〇年六月二十五日

一、我国地方教育行政现状综述

依据现代教育行政学的基本理论构架，我们拟从地方教育行政体制、地方教育计划与规划、地方教育财务行政、地方教育人事行政、地方教育业务行政和地方教育督导与教育评价等六个方面进行现状综述。

(一) 我国地方教育行政现状综述之一 ——教育行政体制概况

1、我国地方教育行政组织系统图 (图 1—1—1)

2、我国地方教育行政机构设置、职责权限

(1) 省教委机构设置、职责权限

机构设置：

办公室、高教处、普教处、职教处、成教处、体育卫生处、师训处、外事处、人事处、计财处、招生办公室、毕业生分配办公室、调研处、监察处、审计室、督导室。除以上行政机构外，还设有高等教育自学考试指导委员会办公室、教育科学研究所、湖北教育杂志社、高等学校后勤管理处、教学仪器供应处、电化教育馆、教育志编纂委员会办公室、语言文字工作委员会办公室、勤工俭学办公室。

职责权限：

务监督。

⑤审查本地区高等学校专业的增设和撤销，指导高等学校的思想政治工作、教学科研工作和总务工作。

⑥协同有关部门做好教师职称的评定工作，做好在职教师的进修和教育行政干部的培训提高工作。

⑦协同各级政府检查、督促地（市、州）和县（市、区）教育行政工作，组织好教育督导工作。

⑧组织教育科学研究和教学研究，总结推广所属各级各类教育事业的工作经验。

⑨组织与管理中小学仪器的采购、生产、分发、供应和勤工俭学工作。

（2）地（市、州）教委机构设置、职责权限

机构设置：

办公室、普教科、职教科、成教科、师训科、人事科、计财科、督导室、招生办公室、审计科•、老干科•（•有的单独设立，有的在计财科、人事科设专人分管）、教研室、勤工俭学办公室、教学仪器供应站、函授站。

职责权限：

①督促所辖县（市、区）教育行政部门贯彻执行上级有关教育方针、政策，并检查执行情况。

②在当地政府的领导下，协助县（市、区）教育部门进行思想政治工作。

③负责直属学校的师资配备和基建财务等方面的工作。

④做好教师和教育行政人员的学习、进修和培训工作。

⑤加强教学研究，不断提高教育质量。

⑥组织好督导工作。

（3）县教委机构设置、职责权限

机构设置：

办公室、普教科、成教科、职教科、师训科、计财科、人事科、教研室、招生办公室、教学仪器供应站、勤工俭学办公室、函授站、审计科*、老干科*（*有的单独设有的在计财科、人事科设专人分管）。

职责权限：

①贯彻执行党和国家的教育方针、政策，根据上级要求及本地区实际情况，制定落实计划和实施办法，以及拟订适合本地区情况的补充规定。

②制定本地区教育事业的发展规划并检查落实情况。

③在当地人民政府的领导下，做好所属教育部门的思想政治工作。

④做好教育督导工作，督促所属学校认真执行国家的教学计划，教学大纲和上级教育行政部门制定的学年、学期工作计划。

⑤管好用好教育经费，对教育行政机构和学校进行财务监督。

⑥做好教师和教育管理干部培训工作。

（4）乡（镇）教育行政组织及职责权限

机构设置：

乡（镇）教育行政组织名称不统一，目前有文教组、文教办、教育站、教育管理委员会。一般由7~9人组成：正副主任（或组长、站长）、教学业务辅导员、成教专干、职教专干、会计、出纳等人。

职责权限：

①认真贯彻执行党的教育方针、政策及中小学工作条例。

②组织和指导全乡（镇）的教学工作，坚持以教学为中心，正确处理好各项工作之间的关系，切实提高教育质量。

③抓好师生的思想政治工作。

④在当地政府的领导下，切实抓好普及九年义务教育工作，

抓好扫盲工作。

⑤切实管好用好教育经费。

⑥关心师生健康，搞好学校体育卫生工作。

(5) 武汉市教委机构设置及职责权限

机构设置：

办公室、调研处、督导室、人事处、计财处、普教处、幼教处、大学师范处、中等职业技术教育处、职工教育处、农村成人教育处、体育卫生处、学生思想政治教育处、勤工俭学处、老干处、监察处。

基建维修管理处、普通招办、成人招考办、教科所、教研室、电教馆、教学仪器设备供应站。

职责权限：

武汉市既是湖北省直辖市、省会城市，又是全国计划单列城市。所辖范围既有城区（7个），又有郊区（2个）郊县（4个）因而市教委的职责与省一级教委的职责基本是相同的。

武汉市所辖区（县），乡（镇）教育行政组织机构设置及其职责权限与其它的县（市）、乡（镇）教育行政组织的情况基本相同。

(6) 各级教委运行机制

上一级教委对下一级教委的领导主要是在方针、政策上进行宏观控制，在业务上进行具体指导，除下拨一定的专款外，在人事财物等方面无直接管理权。各级教委是各级政府主管教育的综合职能部门，直接受当地党委和政府的领导。各级教委对所辖区内非教育部门举办的各级各类学校只有业务指导权，无直接行政领导权，各级教委既受“条条”领导，又受“块块”领导，是“条条”领导的结合。

（二） 我国地方教育行政现状综述之二

——计划——规划管理概况

教育计划，通常指教育行政机构的年度事业计划；教育规划，是指教育行政部门为该地区教育发展制定的中长期计划。从教育行政理论上说，教育规划中确立的教育发展目标，是通过年度教育事业计划逐年分解，逐年调整，最终得以实现。此外，教育行政部门还制定年度工作计划，这是以年度教育事业计划中提出的各项教育目标为依据，制定的全年工作安排，是对下级教育行政部门的指导性工作文件。

以下，按省、地、县教委三级分别说明。

1、省教委的计划——规划工作

1985年湖北省成立了一个临时机构——人才规划委员会办公室。这是由省计委、人事厅、省教委三家抽调人员组成，由省教委代管。从成立到目前为止，共拨款126万元。“省人才办”对全省中专以上专门人才分类分块（按各地区）进行了总数统计，并分类分块进行了人才需求预测，最后将其结果输入计算机。

省教委计财处是一个综合职能部门，承担财务管理和教育计划的制定等多项工作。计财处制定的年度教育事业计划包括两个部分：一是省教委直属机构、直属学校的计划部分，在执行经费上基本有保证；二是地（市）、县（市）、乡（镇）的计划部分，其执行经费在地方各级财政手中，计财处只有依各级教委上报的计划数进行综合平衡、汇总，并制定相应的政策，实施指导监督和检查。

2、地区行署教育的计划——规划管理

目前，地区行署教委尚无专门职能机构承担全地区教育的中长期发展规划，在制定中长期规划时，通常是在地区行署的直接领导下，抽调工作人员组成临时的工作班子，由地区教委具体负责。

中长期发展规划的内容：主要包括普通教育（幼教、小教、初中教育、高中教育）、职业技术教育、成人教育、中专教育、高等教育等。制定规划的依据来自以下几组参数：已有教育基础（师资、校舍、教学设备等）；地方财政的承受能力；人口发展预测；所辖县（市）教委上报的教育规划文本；人才需求。

地区教委的年度事业计划，是由其综合职能部门计财科编制。计财科一般设3~4人。由于目前实行“分级办学，分级管理”的体制，除地区教委直属机构、直属学校外，其余规划中的各项事业发展目标基本上以各县（市）上报的计划为准。

除年度教育事业计划外，地区教委办公室在综合各职能科室提交的工作计划的基础上做出教委年度工作计划，其内容通常是有关体制改革、工作重点和重大活动安排等。该计划发至全地区各县（市）教委，作为指导性工作文件。

3、县教委计划——规划管理

与地区教委基本相似，县教委也要编制中长期发展规划、年度事业计划、年度工作计划。这些工作主要由计财科和办公室共同承担。

计财科制定本县中长期教育发展规划时，县教委办公室通常也抽派人协助其工作。对此项工作没有固定的年度经费，有时（在制定五年计划、十五年长期发展规划时）拨少量业务费为之使用。

年度教育事业计划，在内容结构上与地区教委的年度教育事业计划基本相同，其中除县直机关、县直学校外，其余内容依各乡

(镇)教育组上报的年度事业计划为准。

年度工作计划主要由办公室承担，通常是先收集各职能科室的年度工作计划，然后再按教委主任会议精神，制定县教委年度工作计划，该计划发至全县(市)各乡(镇)教育组，其内容在与省教委地区教委年度工作计划基本一致的前提下结合本县实际使之更具体化。

(三) 地方教育行政现状综述之三

——财务行政概况

教育经费是发展我国社会主义教育事业的物质基础的重要保证。教育经费的多少和使用是否合理，将直接影响教育事业的发展和教育质量的提高。因此，只有确定稳定的教育经费的来源体制，合理地分配和使用教育经费，提高教育经费的使用效益，才能有利于教育事业的发展。

1、教育财务组织体系和教育经费的来源体制

1980年，特别是1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以来，我国在教育管理体制上普遍实行了分级办学、分级管理的新型体制。在教育财务问题上，改变了过去全部由国家承担教育经费的局面，逐步实行了教育经费的多渠道来源体制，这对我国教育事业的发展起了积极的作用。

在地方教育行政部门，教育财务工作基本上是由其计划财务处(科)具体负责的。其组织体系如下(图1—1—2)：

各计划财务处(科)在教委的直接领导下，开展计财的业务工作，既接受上级教育行政部门的业务指导，也接受同级地方财政部门的业务指导。同时，还要接受物价局、审计局等有关部门的检查和监督。计财部门的主要业务一般包括：计划、财务、基

建、统计、教育系统内部的审计等工作。有的计划财务部门还兼有学校后勤管理、勤工俭学等工作。

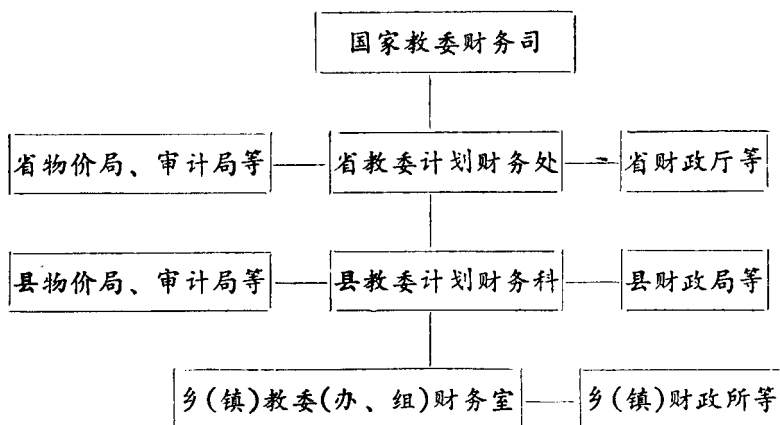


图1—1—2

在省级教育行政部门中，计财处的财务工作主要分为两个大的方面：一是根据中央和省政府的有关文件精神，结合全省的实际情况，制定各种渠道筹措教育经费的制度办法，以及有关规定，逐步扩大经费来源，改善办学条件；二是指导全省教育经费的筹集、分配，使用和其它管理工作，包括直属的各高等院校、事业单位和中小学校的财务工作，并通过掌握全省教育专款的使用，增加对贫困地区的资助，重点支持职业教育和师范教育，为调整教育结构和教育体制改革服务，为实施教育中长期规划创造条件。

在地（市）级教育行政部门中，计财处（科）的工作主要是对各区、县教委计财部门的工作进行宏观调控，同时负责管理地（市）教委本身所属行政单位、事业单位的财务工作。

在县级教育行政部门中，计财科主要承担计划、财务、教育系统内的财务审计、统计等工作。在财务问题上，计财科通过分析和管理上年度教育经费的支出情况和人员数量，确定下年度教

育经费预算总额。通过各种渠道，采取各种方式，分别收取城镇、农村教育费附加，有关税收的提成、集资等教育经费，指导各乡（镇）教育委员会（办、组）的财务工作。同时做好本年度教育经费的预、决算工作。此外，还保持与县财政局、计委、城委、审计局、物价局等部门的联系。

目前，我国教育经费的来源渠道已改变了单一由国家财政拨款的途径，逐步向多渠道方向发展。主要表现在：

（1）国家财政拨款。这是教育经费来源的主要渠道。主要用于教育部门办的幼儿园、普通教育、中专教育、职业中学、高等教育、教育研究机构和各级教育行政部门所需的教育经费。

（2）非教育系统的教育经费。除教委系统外，其它各部委、各行业为发展本系统的教育事业，培养适合于本系统的专门人才所支出的教育经费。主要用于本系统所办的各级各类学校、教育行政单位、职工培训等方面所需的费用。

（3）地方各级财政部门增拨的教育经费。或者以教育专款的形式出现，或者直接作为项目专款分配使用于人员经费增长所需和各种公用项目。

（4）教育费附加。一般是按照上年农民人平纯收入的1.5%或企业上缴的产品税、增值税、营业税的2%作为收取标准，用于民办教师的工资和改善办学设施等方面所需的教育经费。

（5）集资。一般须经当地人民政府决定，为建设学校某种特定项目而广泛向有关的企业、社团、个人等征集一定量的费用，也有征集实物的情况。

（6）其它渠道。社会力量的资助（个人或团体捐资）、学杂费、勤工俭学收入、新建住宅配套建设教育设施补偿费、人民教育基金等。

1980年以来，在教育经费的来源体制上，逐步形成了国家财政拨款主要负责公办教职人员的工资和民办教师的部分工资及部

分公用经费，多渠道筹集资金补充公用经费和其它各种福利待遇的体制。在分配方式上，财政拨款按块块拨给同级教育行政部门，由教育行政部门具体安排和落实，改变了原来一条龙的政策。省教委对各县、市负责教育专款的管理，其它经费则通过各级地方财政部门拨给相应的教育行政部门。一方面与国家整个财政拨款渠道保持一致，另一方面也与分级办学、分级管理的体制相互适应。

2、教育经费的主要分配内容及管理

目前，我国教育经费分配情况按教育层次和类型可分为高教经费、科研经费、中专经费、职教经费、中学经费、小学经费、幼儿经费、教育行政部门经费等。此外，教育经费中还有教育基本建设费。

教育事业单位为完成事业计划和教学任务所需要的教育经费，是由国家预算拨款开支的。各基层单位根据规定的程序向财政部门请领经费，财政部门按批准的预算向教育部门拨款。在方式上，基本采用划拨资金的拨款方式，即财政部门根据核定的预算拨款计划，通过财政金库存款户，将资金划转到地方教育部门在工商银行或建设银行存款户中，由所属的主管部门再根据核定的教育部门预算和拨款计划逐级转拨预算资金。在县一级，教育经费的预算支出与管理的主要办法是实行预算定额包干，即年初由县财政、教育两个部门共同对全县各乡（镇）及直属教育单位按县定教育经费总额进行预算包干。包干的原则是：人头经费按定编人数从实测算，中途变动，钱随人走。调出系统的由县收回。包干后各项政策的增加和人员合理增编由县追加。公用经费按指定项目、统一标准、按测算基数定额包干。预算外资金即根据财政制度、财务制度规定不纳入国家预算，各单位自收自支的各种资金，包括征集教育附加费、捐资、行政性收费、勤工俭学

收入等，根据相应的管理规范存入“财政代管资金”专户。年初要编报预算外资金收支计划；每季度编制“预算外资金用款计划”；每月编报预算外资金收支执行情况明细表和资金平衡表；年终报送决算报表，检查收支计划情况，做到统一纳入计划管理、统一标准、统一收据、统一报表、统一开支、统一审批，不各自设单位小金库。

对教育经费的全面审计是由各级地方政府的专门审计机构（审计局）进行，教育行政机关内或设专门审计机构，或在计划财务部门设专人（有的地方兼职）负责对本单位预算资金和直属单位经费收支进行审计。

（四） 地方教育行政现状综述之四

——人事行政概况

以下，从省、地、县（市）三级教委人事管理的机构设置、职责权限、纵横关系几个方面予以说明。

1、省教委的人事管理

（1）机构设置：省教委的人事管理工作由专门的职能机构——人事处承担。人事处现有工作人员10人，其中，正副处长3人，其他干部7人。

（2）职责权限：

①全省中小学公、民办教师，职工队伍的政策性管理工作；省各级各类教师的表彰。

②归口负责普通大中专、成人大中专、中小学、委机关和委属单位有关的专业技术职务任职资格的评审及有关人员专业技术职务的聘任工作。

③中央部属和省属在汉高等院校，委机关和委属单位劳动工