

第一篇

教育行政

# 第一章 机构设置

## 第一节 清末的机构设置

四川设立省级教育行政机构始于清末。1902年12月,四川总督岑春煊,为兴办学堂,在总督署内始设学务处,委张鸣岐为督办(又称总办),主持全省学务。学务处下设文案、收支审核、视察员等。嗣遵新章改督办为总理,委臬司冯煦充任,继而方旭为总理,聘绅士胡峻等为议员,定期由学务处会集绅士商讨学务应兴应革办法。1906年撤学务处改设提学使司,以提高教育地位,提学使秩三品。第一任提学使由方旭(原邛州知州)充任,受总督节制,统辖全省学务。提学使司下设学务公所(原学务处归并所内),分设总务、普通、专门、实业、会计、图书6课,每课设正、副课长,课员少则1人多则3人。另设议长1人,由学

部选派,第一任议长为胡峻,议员4人,由提学使遴选学望较高的绅士充任。各县设劝学所,主管教育行政工作。据经费预算资料记载,1908年省学务公所共有职员21人,县劝学所143个,职员1,189人。

为适应全省学务日益繁重的需要,逐步增设了学务办事机构和教育团体、学术研究组织。

**省学务调查所** 1904年成立,类似督导室,负监视利导学务之责。

**官报书局** 1903成立,负责印刷发售经学务处检定供各属学堂应用的新图新书。

**教育研究所** 1905年成立,专门研究有关发展教育中的各项应兴应革事项,并饬各属改进。

学务综核所 1905年成立,是介于省学务调查所和各州、县学务局(劝学所)之间的联络机构,属调查所的支局,负承上启下录转有关文件之责。

四川教育官练习所 1906年成立于贡院青白堂,负责训练学务公所人员、提学使司直属学堂监督和教职员,以提高其政策业务水平。

四川教育总会及分会 1907年,按学部颁布的《教育会章程》规定,建立四川教育总会,负责扶持利导全省教育事宜,并逐步建立分会,到1909年,已达65处,会员9,000余人。

省城劝学所附设小学教育研究所 1907年成立,负责管理省城内官立、公立和私立、外国人办的学堂事宜。

八旗劝学所 1907年特在满、蒙族聚居的成都少城内设八旗劝学所,由省提学使委旗绅一人为总董,负责管理辖区内的各类小学堂。

私塾改良会 1909年四川提学使发布《改良私塾简章》,并饬令各州、县就劝学所设立私塾改良会,开始全面改造整顿私塾、甄别审定塾师、订颁课程。

小学教育研究所 1910年成立,负责研究初、高两等小学进行的方法,对四川实施小学教育提建议。

上述机构和团体组织,在推动和改进四川的教育事业上,都不同程度地发挥了作用。到1910年,全省学堂达11,387所,学生411,738人,为各省之冠。

## 第二节 民国时期的机构设置

1911年11月22日,重庆成立蜀军政府,建立行政部,下设学务科,全权管理辖区内的教育事宜。27日,省会成都成立大汉军政府,将省提学使署改为学务部,设正、次长各1人,总理部务,下设总务、专门、普通、实业4司,司下设科。1912年3月11日,成、渝两军政府合并,成立四川军政府,仍保留了原大汉军政府的学务部

及其内部机构。尔后,遵临时大总统令改学务部为教育司,内部机构及人员都有调整变动,改原4司为4科。1913年2月,军民分治改为合署办公,教育司迁入省行政公署内办公,使独立的教育行政机关变为佐治机关,并将总务、专门、普通、社会教育各科,依次改为第一、二、三、四科,惟第一科事务琐细,下设6个课,其余各科未再

分课。10月,又奉大总统令,裁减第4科和人员,共设一、二、三科和科员8人,委员4人。1914年,省行政公署改为巡按使公署,教育司改为教育科,隶属公署政务厅,下设一、二、三课。1916年省巡按使公署改为省长公署,教育科仍隶属政务厅。1917年9月7日大总统令各省成立教育厅,并委吴景鸿为四川省教育厅厅长,因四川正值划分防区期间,政局不稳,既未设立教育厅,吴也未就职。1921年,刘湘兼任四川省长,在重庆设行署处理政务,下设教育股,管理全省教育行政。成都省长公署教育科形同虚设。1922年省长公署颁布教育厅暂行条例、组织大纲和参事会规程等,也因政局变更未能施行。1924年8月省长公署改组,11月在渝行署正式成立四川省教育厅,由贺孝齐任厅长。1929年省长公署改为省政府,教育厅长由省府委员兼任,厅内设秘书室、编审室和一、二、三科。1936年,教育厅分设秘书室、督学室、专家室和一、二、三科以及各种委员会,科以下各设二或三股。1937年厅内设立考检联合办事处,办理各种考试及中小学教员检定事宜。1938年省教育厅设立科学仪器所、电化教育服务处和卫生教育委员会,以及战区员生登记处(办理沦陷区来川员生的登记事宜)。1939年实行会计

制度,省教育厅设立会计室,并新建了省立教育科学馆。1940年四川实行新县制,推行国民教育后,教育厅的内部机构又作了几次小调整,在第三科增设了国民教育股,专管全省国民教育事宜,在秘书室增设人事股(后改为室),新增了统计室,并将督学室的考检股升格为考检室。截止1945年,教育厅内分设一、二、三、四科,及秘书、督学、会计、统计、人事、考检6室,并设置了各种委员会:(1)四川省教育机关设备统筹委员会;(2)四川省建教合作委员会;(3)四川省职业学校辅导委员会;(4)四川省边区教育委员会;(5)四川省体育委员会;(6)四川省卫生教育委员会;(7)四川省中学及师范学校教员检定委员会;(8)四川省小学教员检定委员会;(9)四川省政府奖励私立学校及文化团体审查委员会;(10)四川省专科以上学校学生助学贷款委员会;(11)四川省中等以上学校优秀清寒学生奖学金委员会;(12)四川省抗战功勋子女就学免费审查委员会等。到1949年教育厅的内部机构仅督学室增设了第三股,裁减了人事室,其余无变动。

各市、县的教育行政机构,经过几度变更,先有教育科,后将教育科并入建设科,由政府的建设科主管教育,以后改设第三科专管教育,部分大县还

扩为教育局。

各级教育行政部门领导管理。

民国时期的文化、体育工作均由

### 第三节 中华人民共和国成立后的机构设置

中华人民共和国成立后,四川教育行政部门的机构和所属事业单位逐渐增多,并设立了党群组织。

#### 一、行政机构

四川解放初期分设川东、川西、川南、川北4个省级行政区,每个行政公署均设置了文教厅,下设秘书室、人事科、行政科、中教科、初教科、文化科、视导室或调查研究室,川西区还设置了高等教育委员会。

1952年恢复四川省建制后,以4个行署文教厅为基础,于9月26日成立了四川省人民政府教育厅,下设秘书室、人事科、计划经费科、初等教育科、中等教育科、高等教育科、工农业余教育科。

1954~1955年,教育厅的内部机构略有变动,撤销了调查研究室,建立了基建科、计划统计科,并将计划经费科更名为财务科,后又将此三科合并为计划财务科。

1956年变化比较大,一是西康省并入四川省,新设了民族教育科(隶属

初等教育处,1962年撤销);二是国务院批准设立四川省高等教育局,教育厅撤销高等教育科;三是将秘书室改为办公室,将科改为处(不含民族教育科)。

1964年建立四川省教育厅职业技术教育处,次年将原由高教局管理的中等专业教育划归该处管理。

1966年“文化大革命”开始时,四川省教育厅的机构有:办公室、人事处、计划财务处、中等教育处、初等教育处、职业技术教育处、工农业余教育处。

“文化大革命”中,教育厅陷于瘫痪状态。

1968年6月1日四川省革命委员会成立,由所属政工组学校组主管全省教育工作。并组建四川省教育厅“斗批改组”和“业务组”。次年初,教育厅绝大部分干部职工下放四川省湾丘“五七”干校劳动,业务组留成都管理普通教育工作,斗批改组赴干校搞斗批改。

1972年,根据中共四川省委决

定,将原教育厅、高教局合并新组建四川省教育局。下放“五七”干校的原高教局、教育厅的大部分干部职工,陆续回四川省教育局工作。次年又分设四川省高等教育局、四川省教育局。分管普通教育的各处室均隶属教育局。

随着普通教育事业的发展,在不增加行政编制的原则下,以后逐渐调整增设了一些行政机构。1977年12月新设政治处、生产物资管理处;将中小学教育处、分为中学教育处、小学教育处;1979年1月新建体育卫生处;1980年3月成立勤工俭学处。

1980年4月四川教育局改为四川省教育厅,并经省编制委员会批准,下设办公室、人事处、计划财务处、师范教育处、中学教育处、初等教育处、成人教育处、民族教育处、体育卫生处和机关党委办公室。1983年教育厅设职业技术教育处,1984年设外事处。1986年省语言文字工作委员会成立,其办公室挂靠教育厅。

1987年8月,根据省人民政府通知,撤销四川省教育厅、四川省高等教育局、四川省职工教育办公室,合并成立四川省教育委员会,经省编制委员会核定,省教委机关机构设置:办公室、计划财务处、劳动人事处、政教处、学生处、基建处、行政处、外事处、体育卫生处、科学研究管理处、师范教育

处、普通高等教育处、中学教育处、初等教育处、民族教育处、成人高教处、成人普教处、职业技术教育处、督导室。此后又作了一些调整工作,1988年增设监察处、四川省专门人才规划研究办公室。四川省语言文字工作委员会办公室,由省教委代管。1989年9月增设政策法规处,并将成人高教处、成人普教处合并为成人教育办公室;将中学教育处、初等教育处合并为基础教育处;将计划财务处、基建处合并为计划基建财务处。同时,将劳动人事处更名为人事处,监察处更名为监察审计处,体育卫生处更名为体育卫生艺术教育处。1990年撤销省教委机关劳动服务公司,新增就业服务处,与行政处实行一套人员两块牌子。

各市(地、州)、县(市、区)教育行政机构经过几次变更逐步完善。解放初期,除成都、自贡市成立文教局外,其余的市、州、县(市、区)人民政府和专署,均设置文教科。随着文化、教育事业的发展,全部市、地、州和大多数县、市、区逐步单独建立了教育科,嗣后又将教育科改为教育局,到1990年止,已有部分市(地、州)、县教育局改为教育委员会。县属区普遍设立了教育办公室,1985年以后许多乡镇也设立了教育委员会,主管当地的教育工作。

## 二、直属事业单位

### (一)教育月刊室

1957年成立,1959年改为《四川教育》编辑室,“文化大革命”期间《四川教育》停刊。1973年新建《教育革命》编写室,1979年《四川教育》复刊,改设《四川教育》编辑部,1984年又改为《四川教育》杂志社,1988年再改为四川教育报刊社,编辑出版《四川教育》、《教育导报》、《少年百科知识报》、《四川成人教育》等报刊。

### (二)四川省教学仪器供应社

1959年成立,1961年更名为四川省教育厅教学仪器供应社,“文革”期间中断,1973年恢复,1978年将四川省教学仪器供应社改为四川省教学仪器设备公司,1989年撤销公司牌照,建立四川省教育委员会技术物资装备处,属具有行政职能的事业单位。

### (三)电化教育组

1979年成立,1980年改为电化教育处,并另建四川省电化教育馆,实行一套人员两块牌子。省教委成立后新建电教馆,1988年将省高等教育电化教育中心并入四川省电化教育馆,同时成立四川省教育音像出版社,设在电教馆内。

### (四)中小学教学研究室

1956年成立,“文革”中断,1973

年以原教研室人员为基础,新建四川省教育局中小学教材编写处,1978年更名为四川省教育局教材编写教学研究室,1981年又改为四川省中小学教学研究室,1983年撤销教研室,成立四川省教育科学研究所。

### (五)校办企业公司

1981年成立,与教育厅勤工俭学处一套机构两块牌子。1988年将四川省勤工俭学服务中心改为四川省校办企业服务公司,并建立四川省教育委员会勤工俭学管理处,实行一套人员两块牌子。

### (六)中小学建筑设计室

1984年成立,与教育厅计划财务处合署办公。1988年设立四川省教育建筑设计室,实行企业管理,自负盈亏。

### (七)四川省广播教育学校

1983年成立。

### (八)四川省教育管理信息中心

1990年成立,与撤销行政处室建制的四川省专门人才规划研究办公室实行两块牌子一套人员。

## 三、四川省大、中专招生办公室

1977年10月,四川省革命委员会批准成立“四川省大学、中专招生委员会”,由中共四川省委副书记杜心源任主任委员。同时在省高教局设立

“四川省大学、中专招生委员会办公室”，省教委成立后，该办公室设于省教委。

#### 四、四川省高教自考办公室

1983年4月，四川省人民政府批准成立“四川省高等教育自学考试指导委员会”，由副省长康振黄任主任委员。同时在省高教局设立“四川省高等教育自学考试指导委员会办公室”，

省教委成立后，该办公室设于省教委。

#### 五、人员编制

解放初4个行署的文教厅均约四五十名职工，1952年成立省教育厅至1987年间虽几经变化，人员时多时少，但编制最多控制在180人；1987年省教委成立后，人员有所增加，至1990年，省教委机关行政处室共有在职职工279人。



## 第二章 行政管理

### 第一节 管理体制

清末兴学之初,总督衙内设置学务处(后为提学使司),统辖全省学务。四川最早设置的蒙学堂、小学堂,依1902年钦定蒙学堂及小学堂之规定,蒙学堂归州县官立小学堂管辖,官立、私立小学堂归省高等学堂管辖。是为四川对新式学堂实施管理的最原始的办法。1906年学部规定各州县官立、公立、私立小学堂统一由劝学所主管。

民国初年,基本沿袭清末体制。

四川防区制时,中、小学校的领导管理权,实际上归有关防区的军部掌握。

1935年川政统一后,各县中学悉归县(市、区)政府教育行政机关主管。省立中、小学校、师范归省教育行政机关主管,抗日战争时期由战区迁川的国立中学,由教育部直接管理。此后,

对中小学校的分级管理权限,基本稳定下来,直到1949年底。

中华人民共和国建立后,普通教育实行中央统一领导,地方分级管理的原则。但对各级权责划分,在各个时期也有一些调整变动。四川解放初期,行政区划属川西、川南、川北、川东4个行署和重庆市。当时普通教育主要在西南军政委员会文教部的统一领导下,分别由4个行署和重庆市文教厅(局)负责领导,分级管理。1950年3月西南文教部颁发了《西南区中学教育暂行实施办法》、《西南区中等师范教育暂行实施办法》、《西南区小学教育暂行实施办法》,规定公立中学由省(行署)、市文教厅(局)直接领导,所在地专署、县政府指导,距厅较远的中学委托所在地专署领导。师范学校由

省(行署)、市文教厅(局)直接领导。完全小学和高级小学暂由专署直接领导,所在地县政府指导,距专署较远地区的完全小学,则委托该专署所属县政府领导。初级小学由县政府领导,并报西南文教部备案。1952年四川合省以后,根据教育部颁发的中学、师范、小学等3个《暂行规程(草案)》实行“统一领导、分级管理”的精神,四川省教育厅发出《明确各级教育部门对中等学校、初等学校领导管理的意见》,规定中等学校由教育厅统一领导,专署(市)协同领导管理,师范由省(市)教育(文教)厅(局)统一领导,但省辖市和县设立的师范学校,日常行政工作由市、县人民政府领导。省设师范学校的日常行政工作,得由省教育厅委托所在地专署(市)或县人民政府领导,小学由专署(市)县人民政府教育行政部门统一领导,机关团体、学校、农场、企业所办小学,日常行政事项由设立者领导。

1958年,为了适应教育事业大量发展的需要和发展地方办学的积极性,省委根据中共中央、国务院《关于教育事业管理权力下放问题的规定》,决定下放教育管理权力,各级学校(包括高完中)交县领导。管理权力的下放,使“高指标”、“浮夸风”在教育战线更加发展,全省普教事业出现了不顾

客观条件,违背教育规律盲目发展,造成经费和师资不足,校舍缺乏,教学秩序混乱,教育质量下降的严重局面。

1961年7月,省上在总结领导管理体制方面的经验教训后,确定将管理权限适当上收,省委制发了《关于当前全日制中学(师范)工作的意见》,规定一切中等学校应放在各地、市、州委统一领导下,由地、市、州委宣传部具体管理,地、市、州教育行政部门负责管理学校的行政事务工作。1963年后,四川省执行中共中央颁发的《全日制中学暂行工作条例(草案)》和《全日制小学暂行工作条例(草案)》,对国家举办的全日制中、小学仍实行分级管理。全日制初级中学由县、市(地、州)教育行政部门管理。全日制高级中学和完全中学由省教育厅管理或委托所在地(市、州)教育行政部门管理。国家举办的全日制小学,由县(市、区)教育行政部门统一领导或委托区人民委员会或者人民公社管理。

“文化大革命”期间,对“文革”前17年中、小学领导管理体制的有关规定措施,一概予以废止。1969年省革命委员会政工组《简报》提出农村公办小学下放到大队,实行民办公助,教师原则上就地下放,插队落户,实行评工记分加补助的办法,接受贫下中农再教育,交由大队和贫下中农管理。原

办在县区的中学(包括师范学校),为了便利工农子女就近入学,参照小学的办法,大部分下放社队或迁至山上办学。于是,中、小学教育的领导管理体制全被打乱。各级教育部门,除拨发教育经费外,对教学业务指导和行政管理均无法进行。

1976年后,各级教育行政部门逐步建立起正常工作秩序,管理体制基本恢复“文革”前的状况。

1985年中共中央发布《关于教育体制改革的决定》,明确提出发展基础教育责任在地方,“除大政方针和宏观规划由中央决定外,具体政策、制度、计划的制定和实施,以及对学校的领导、管理和检查,责任和权力都交给地方。省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分,由省、自治区、直辖市决定。”根据中央指示,中共四川省委、省人民政府于1985年11月发布《关于

基础教育实行分级管理的意见》,要求各级党委和政府把发展基础教育作为开发地方经济的一个极其重要的投资项目,纳入当地经济和社会发展的总体规划,把教育提到战略重点的位置,切实担当起办好管好基础教育的责任,各级教育行政部门在当地党委和政府领导下,积极发挥职能部门的作用,遵循国家教育方针和各级有关业务政策规定,深化改革,管好学校,全面提高教育质量,为促进社会主义“两个文明”建设作出应有的贡献。对于普通教育的具体领导、制度、计划的制定和实施,以及对学校的领导和管理情况,均由省、市、(地、州)县、乡分级(分工)负责,对各级职责权限一一作了规定。从此,全省范围基础教育实行分级管理体制得到确立并日臻完善。

## 第二节 教育事业计划管理

教育事业计划的制定、实施,是教育行政部门的一项重要任务。清末、民国时期,四川提学使司和四川省教育厅都曾制定过一个时期一项或几项教育事业发展规划,但缺乏连贯性和综合性,没有形成固定的计划管理制

度。中华人民共和国建立后,开始实行计划经济,教育事业也逐步走上有计划按比例发展的轨道。但是长期以来,由于“左”的思想影响,教育事业也随着经济发展的起落和政治形势的趋向,发生过曲折的起落,直到中共十一

届三中全会后,教育事业发展才逐步走上健康发展道路,基本上建立起适应国民经济发展需要的教育体系。

清末废科举,兴学堂后,对教育事业发展没有统一的计划,但对新式学堂的设立则有具体规定。1910年四川提学使司为适应清廷筹备立宪的需要,制定了立宪九年预备期内设置中学及在中学设置文、实两科,以及按场分之繁简、户数之多寡(分为最繁、繁、中、简4等)设置初等小学计划。凡场500户以上、1000户以下为最繁,设四年制小学三、四所,三年制小学五、六所,以下的繁、中逐渐减少,50户以下者为简,只设三年制小学1所。由于清朝迅速覆灭,此计划未能实现。据当年统计,全省仅有两年制简易小学1,784堂,三年制简易小学1,664堂。

中华民国成立后,四川军阀混战不休,教育部门难以制定和有效实施教育建设计划。1920年北洋政府教育部通令各省从1921~1928年全国厉行4年义务教育期,四川省曾于1922年颁布《四川省推进义务教育纲要》,通令全省自1925年春起,以8年为极限,分年筹备,分都会区、大城市区、城市区、小城市区、市镇区等推行4年义务教育计划,但因当时四川连年战乱,义务教育计划难以实现。1935年,国民政府颁布《实施义务教

育大纲》,提出分三期实施义务教育。1935年8月~1940年7月为第一期,在此期内要求学龄儿童除入普通小学者外,一切年长失学儿童及未入学的学龄儿童,至少受1年义务教育。时值川政统一之初,四川省也制订了一年制短期义务教育实施纲要,规定大县(含成都、重庆两市)每县设立一年制小学20所,中县每县设立18所,小县每县设立15所。至1935年终,全省共有99个县市办一年制短期小学1,625所,招收失学儿童134,029人,对推进一年制义务教育起到一些作用。

四川解放后,川东、川南、川西、川北行署和重庆市,根据“积极维持,加强领导,逐步改造”的方针,接管接办了全部中、初等学校。但在1952年前,缺乏统一的计划管理,文教行政部门主要是根据《中国人民政治协商会议共同纲领》规定的教育方针和任务,指导各地教育事业的恢复、整顿、改造和发展。1952年恢复时期结束,全省在校小学生由1949年的139.03万人,增加到526.26万人;中学在校生由1949年的9.9万人增加到21.9万人。1953年国家开始实施五年计划,教育事业的发展相应进入计划管理时期,1965年前初等和中等学校招生计划均由教育部、国家计委下达到省,再

由省以指令性计划逐级下达到地(市、州)。

从1965年起,教育部、国家计委不再向省下达初等和中等学校招生计划,由省自行统一安排国家办和集体办的教育事业计划。省实行三类计划,将年度招生计划逐级下达,一是对中专、高中、中师下达指令性计划,二是对公办初中、小学下达指导性计划,三是对集体办和民办学校下达参考性计划,每个学年度招生终了时,逐级将中等、初等学校招生计划完成情况报省教育厅、省计委,并由省转报教育部备案。

1985年中共中央发布《关于教育体制改革的决定》后,11月9日中共四川省委、省政府制发了《关于基础教育实行分级管理的试行意见》,明确提出省、市(地、州)、县(市、区)乡4级政府都应根据经济、社会发展、教育的长期规划和年度计划,作为地方经济、社会总体发展的一个重要组成部分,落实保证措施,搞好综合平衡。对国家的宏观决策,如实施九年义务教育、发展职业技术教育等,逐项制定具体实施方案、细则,并努力组织实施。具体规定,中师的年度招生计划指标,由省下达指导性计划;高中的年度招生计划指标,由市下达指令性计划;初中、小学的年度招生计划指标,由县根据

市下达的指导性计划下达指令性计划,由乡组织实施。各乡的扫盲、农民业余文化技术教育和幼儿教育的年度发展计划,由乡制订实施计划,报县备案。基础教育的合理布局,各级各类学校的发展比例,不同类型学校的合理规模及各项设施的基本要求,由省规定指导性原则,市(地、州)制定具体办法和实施细则,县、乡两级从实际出发组织实施。

1953~1990年,国家共实施了7个五年计划。四川省教育厅根据中央教育部和省的五年计划,制订过一些教育事业发展的长期规划、计划或某一项某几项事业发展计划、规划。如第二个五年计划时期,1959年提出的十年规划,要求1961年基本扫除青壮年文盲;三年内(三个自治州除外)普及小学教育;1960年全部初中毕业生升入高中;1962年90%的3~6岁儿童进入幼儿园;1967年前普及初中教育。1972年省教育局制订了1973~1975年的教育事业计划,要求以普及农村小学五年教育为重点,有条件的农村普及七年教育,广泛开展工农业余教育,有计划地发展幼儿教育。不久又提出“普及初中教育”、上初中不出大队的口号。第五个五年计划时期,省教育局于1976年根据全国的统一部署,制订了1976~1985年普通教

育事业发展十年规划。这些计划和规划都由于在“左”的思想影响下,提出了不切实际的过高过急指标,以致几度造成发展大起大落的曲折过程。第一次曲折起落是1956~1957年,1956年随着农业合作化高潮的到来和对手工业、资本主义工商业社会主义改造的实现,四川根据中央“教育事业落后于经济建设的状况,应当加快速度争取四年完成”的指示和教育部提出的“加快速度、提高质量、全面规划、加强领导”的方针,调整教育事业发展计划,除小学仍以巩固提高为重点外,采取小学办初中班,初中办高中班和新建学校的办法,加速发展中学和师范教育,当年全省在校生人数比1955年初中生增长28.8%,高中增长37%,师范增长53%,小学增长16%,均提前1年完成第一个五年计划,但造成重重困难,教育质量下降。1957年即遵照国务院对教育事业“适当收缩,保证重点”的指示,压低了发展速度,重点放在提高教育质量和发展民办初小。由于曲折起伏的时间短,全省普教事业还是基本上做到了有计划按比例发展。第二次曲折起落是1958~1962年。1958年在全面大跃进形势推动下,师资缺乏,教育投资下降。各地盲目高速发展中小学,在校生人数中学净增44万,小学净增286万,分

别相当于“一五”期间五年净增数的1.5倍和2.35倍,1959年又在反右倾的影响下提出超越客观条件的更高发展指标。从1960年冬开始被迫采取清理超龄生,停办农村民办小学、农业中学和简易师范,县及县以下的部分中等学校停课一年等措施大量减少学生。1962年全省中学在校生减少到48万多人,少于1957年,小学在校生只有561万人,几乎退到1952年的水平。第三次曲折起落是1966~1975年。1966年“文化革命”开始,各级学校停课闹革命,在校中小學生中途辍学,招生也停止,1968年复课闹革命后到1971年,小学继续缩减,中学畸形发展,教育结构失调,中小學生占全国的比重降到1950年以来的最低点。1971年与1965年比,小学在校生减少21.9%,初中增长1.3倍,高中减少60.6%。1973年以后再次形成中小学齐头发展,在校生迅速膨胀的局面,到1976年在教育经费只比1971年增长49.6%的条件下,中小学學生分别以85%和75.8%的速度增长,显然难以维持,又被迫将农业中学和职业学校一扫而光,成人教育也基本处于停顿状态。1976年后,再次提出过高过急的普教指标,1982年又不得不再次调整,仅中学校点即减少了14,254所(含单设初中4,370所,小学

戴帽初中 9,884 所)。这次曲折持续时间长,起落幅度大,严重影响到一代人的教育培养。中共十一届三中全会后,经过清除“左”的思想影响,贯彻“调整、改革、整顿、提高”方针,从第六个五年计划起,省教育厅得以重新加强事业计划管理工作。在第六、七两个五年计划期间,以省政府名义提出的普及小学教育计划,发展职业技术

教育的规划和实施意见,九年制义务教育的实施方案,都是经过大量调查研究、自上而下、自下而上反复论证提出的,比较符合实际,从执行情况看,也证明是实事求是切实可行的。事业发展年度计划,无论是指令性计划和指导性计划都基本上得到尊重,体现了执行计划的严肃性,使全省教育事业计划管理走上健康发展的道路。

### 第三节 教学业务管理

清末兴办学堂之初,以“中学为体、西学为用”作为新式学堂的指导原则,“四书五经”、孔孟之道、唐宋诗文仍为必读课程,根据 1903 年《奏定学堂章程》规定,四川新式小学堂一般开设修身、读经、讲经、中国文学、中国历史、算学、史学、舆地、格致、体操、图画、手工等科,中学堂还有外国语、历史、地理、博物、化学、物理等科。由于师资不足,不少学校很难开齐课程,特别是一部分由乡村小学私塾改办的初等小学堂,几乎与旧学没有差别。因此当时小学堂还没有统一的系统的教学业务管理。

民国时期,中、小学教育课程的设置有了统一规定。但教科书实行多元制,全国有商务印书馆、正中书局、中

华书局等出版单位,编印了不同版本的教科书,由学校自行选用。教师由校长选聘,教育行政部门没有设置教学业务指导和管理机构,教学业务的管理体系也未建立起来。

中华人民共和国成立后,中小学教学大纲、教学计划、教科书由中央教育部统一制订和组织编写。中、初等学校的学制也由教育部确定。地方教育行政部门负责组织实施,并有权编写乡土教材。因此省以下各级教育行政部门都设立了教材教法研究室或配备了专职教研干部,管理和指导学校的教学业务工作,在当地或更大范围组织教学经验交流,以提高教育质量。对学制、学生学籍管理、成绩考查、招生考试和毕业生考试等则由各级教育

行政部门分级负责。1985年,在总结历年教学业务管理工作经验的基础上,中共四川省委、省政府在《基础教育实行分级管理的试行意见》中明确提出领导管理教学业务的责任和权力,主要放在省、市、县三级,省根据国家颁发的中小学教学计划和教材基本要求,按照分类指导的原则,制定分类教学计划和内容的基本要求和教学内容、进度的实施方案;县落实到乡、校并组织实施。中小学和中师的学制改革由省审批;学制改革试点由市(地、州)审批报省备案。中小学、中师学生

的学籍管理办法和奖惩条例由省制定,市制定实施细则,县负责组织实施。学生成绩的考核办法由省制定,高中、中师的招生考试和毕业考试工作,由市(地、州)管理。省组织选编职业中学的专业课通用教材,市(地、州)组织选编职业中学地方性专业课教材,并根据需要组织审定县选编的地方性乡土教材。乡教育委员会根据上级有关规定的要求,遵循学校教育的规律和特点,对所管学校的教育教学工作进行督促和检查。



### 第三章 教育督导

清末兴学堂后,四川的教育行政部门开始建立调查机构,开展了一些教育视导工作。民国时期四川的教育视导工作有了较大进展,全省各级教育行政部门普遍建立了督导机构或配备了专职视学或督学,最多时全省达500余人,并逐步形成了比较系统的督导制度,普遍开展了督导工作,但因受当时政治、经济的制约,部分督导人员素质不高,不少地方督导工作开展很差,殊少成效。1935年共产党领导的陕甘宁边区政府教育厅和专署县府都设了督学室和督学。中华人民共和国建立后,四川各级教育行政部门,基本上未设督导人员,一般由调研机构和业务处(科、股)负责调查了解和考察教育工作的各种情况和问题,但大多不规范,缺乏计划性和系统性,没有形成制度。1987年四川省教育委员

会成立,始专设督导室,许多市(地、州)县(市、区)也相继建立了督导机构。至1990年,全省督导人员已达477人,其中兼职203人。各级督导机构,结合实际制定了督导规章制度,开展了一定规模的、较为有序的督导工作,对全省普通教育事业的发展、改革和全面贯彻教育方针,提高教育质量以及增加教育投入,改善教学设施,适时解决教育工作中的诸多问题,都起到了促进作用,并为健全四川教育督导制度打下了一定的基础。经过几年实践,逐步提高了督导人员的素质和水平,并摸索了一些经验,南充地区的中学办学水平评估方案,获得了省科委的科研成果奖。重庆市和双流县等还总结了督导工作的好经验。但全省各地的督导工作发展不平衡,有三分之一的市、地、州和半数县(市、区)

的督导机构不健全;不少已建立的督导机构未能充分行使督导职权,督导

工作制度尚不配套。

## 第一节 机构和队伍

清末兴学堂后,1904年,四川学务处为了督促各地改变举办新学缓慢的情况,设置了带有督导性质的学务调查所,设监督1人并兼视学官,行查委员16人(相当省视学),下设预修、审定、收发、书牒、录事、庶务6科,由委员、办事员分别担任。同年,省又遵章专扎委派了各县坐查委员。1906年4月,根据清廷颁发《学务官制》的规定,省学务公所设省视学6人,各州、县劝学所设视学1人,劝学员(相当县督学)若干人。各县劝学所成立后,裁撤了坐查委员。1908年,四川因中小学生增加较多,视学任务繁重,省视学由6人增为8人。

民国时期,多沿旧制,仍设省视学员8人。1913年3月,将视学员改称查学员,人数未变,同年12月又恢复视学员名称。1914年,四川财政困难,省视学员减为4人,每人负责视察三、四十县,实难胜任。1918年,因军阀战乱,对各属学务影响很大,省视学员又增为8人。1919年再减为5人。1924年,四川省教育厅正式成立,按

照省行政公署颁订的《四川省教育厅暂行条例》规定,设省视学员10人。1929年,遵教育部令,将省视学员改称督学,这时,有些军阀防区的军政治部,设置了教育视察员,对防区内的教育进行监督考核,四川的省督学由10人减为8人。1936年,修正公布的《四川各县市督学规程》规定,一、二等县各设督学2人。三等县各设1人。1937年,初设省督学6人,但要督导全省2市147县及各设治局,力量不足,当年又增为9人。

1938年,四川省教育厅成立督学室,设主任1人,省督学维持现状,并遵教育部令设署义务教育、社会教育视(督)导员各6人。1939年,为加强教育督导工作,除省督学10人外,另设视察员8人,省教育厅也派出6名高级职员分驻各区视察。当时县教育视导主任达到133人,督学达209人,总计全省督学360人,初步形成了视导体系。

1940年,对视导人员作了调整,裁撤了各市县视导主任,每区设地方

教育视导员 3~7 人,全省共计 78 人。与此同时,各县市督学配备 1~5 人,全省督学总数 534 人,比上一年增长 48.3%。1941 年,督学人数又有增加,省驻区督学 16 人,数学、理化、文史、英语、体育等专科视察员 17 人,地方教育视导员 78 人,市、县督学 477 人,全省的督学、视导人员共 559 人,达到最高峰。1942 年,因压减视导经费,人员略有减少。1943 年,省教育厅督学室下设 3 个股,各股股长由地方教育视导兼任,设科员、办事员各 2 人,书记 1 人,1944 年,科员、办事员、书记各增为 3 人。

以后几年,省督学和地方教育视导人员,均有时增时减的情况,但全省总人数仍保持在 500 人左右。1948 年,省督学、视导员 64 人,其中荐任督学 33 人。同时根据《四川省各县县政府组织规程》的规定,各县、市可设督学 1~5 人,改教育科为教育局的县、市可设 7 人。据省教育厅向省参议会的报告,1949 年,省督学已达 40 人。

民国时期,对视导人员进行了培训提高工作。1938 年,对新招录的 142 名地方视导人员都进行了一个月的训练。1939 年,分批到中央受训的督学 99 人,到省训练团受训的 334 人。对任职已满 3 年成绩卓著和任职未满三年异常得力的视导人员给予了

表彰奖励。视学人员薪俸较低,1915 年为例,省视学月薪为 80 元,而省属教育科长月薪达 200 元,相差悬殊。

此外,1941 年,四川在推行国民教育时期,省组织了 3 个国民教育辅导团,市县组织了 127 个团(队),对国民教育实施全面辅导,指导帮助教师进修提高。省辅导团分赴全省十余县巡回辅导,对促进当地的国民教育起到了一定的作用,但其权威性和解决某些方面问题的效力却不及督导人员。

中华人民共和国成立后,四川的 4 个行政公署中,仅川南行署文教厅设有督学 2 人。1986 年 7 月,开始实施的义务教育法和 9 月国务院办公厅转发的《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》提出了要“逐步建立基础教育督学(视导)制度”,“负责对本地区范围内义务教育实施进行全面的视察督促和指导”的规定,四川省教委于 1987 年正式设置督导室,由省教委主任兼主任,设主任督学 1 人,专职督学 2 人,工作人员 3 人,聘任兼职督学 9 人。聘任的督学均系教育学院、中学和教育行政部门的领导干部(大多已离、退休)。1988 年起,市(地、州)、县(市、区),陆续建立督导机构,至 1990 年止,各市和 55% 的县建立了督导机构或配备了专职督导人

员。各县督导人员数额多少不等,南充所属各县为3~5人,双流县多达7人(不含兼职督学4人,督导室干部3人)全省已设专职督学274人,兼职督学203人,在多数地方初步形成了省、市、县相衔接的督导网络。进展比较快的重庆、南充、遂宁、绵阳、德阳等市地区,所属各县已全部建立了教育督导机构,有些县的区、乡教育委员会办公室设置了教育指导员,以加强对学校的督导工作。各级督导人员的素质是比较好的,有比较丰富的教育行政管理经验,以南充地区为例,全区的

36名专职督学中,县级和副县级干部即有11人。自贡市教委的6名督学都是副县级以上的干部。

各级教育行政部门,建立督导机构后,采取短期培训、以会代训、边干边学、外出考察、举办专题讲座等多种形式,培训提高督导人员的政策业务水平。至1990年止,经过华东师范大学管理学院和四川教育学院培训的督导人员达156人。不少地方还注意改善督导人员的生活,提供必要的工作条件,保证了督导工作的开展。

## 第二节 督导内容

教育督导的基本内容,各个历史时期大体相同,但督导的标准和重点则不尽相同。

清末的督导内容比较简单,省行查委员主要查视各县学务实施情况:办学是否符合规程,学科是否齐备;劝学所人员的数量、质量和工作情况;坐查委员是否尽职尽责;学款筹集开支情况;教学设备、教科书供应情况;教员任课、薪俸情况;学生人数、学生学习、思想情况;学堂设置地点,私塾是否妨碍公学等。坐查委员、县视学主要巡视各学堂的办理情况,巡查的内

容除教育行政部门外,其余都与省行查委员督导的内容大体相同,但巡视的范围更小、内容更细更具体。

民国时期的督导内容比清末有所增加,省督导人员督查的主要内容为:督导地区、学区、县教育发展状况;县知事(县长)、教育科(局)长领导管理教育工作的业绩;教育规程、定章的贯彻执行情况;学校教育、义务教育的实施情况;市、县督导人员配备情况;校长领导管理学校的能力和工作业绩;教员配备、任课时数、出勤、工作态度和工资情况;教育经费筹集管理使用

情况;校舍、课桌凳和教学设备情况;校风校貌和学生生活及其表现;教材及各科教学、训育养护状况;改良私塾情况等等。同时,对视察县的地理环境、面积、人口等基本情况也要统计填表,以作分析研究问题的参考。1933年,第21军政治部对各县之督学的督导内容也作了类似的规定,并增加了考察督导职业学校、民族学校、图书馆、博物馆、电影院、剧场、公共体育场、国术馆等内容。

1987年,四川省教委督导室建立后,明确提出教育督导的主要对象是全省下级教育行政部门、学校和其他教育机构及其学校,同时根据有关法律、法规规定,对下级人民政府及其有关行政部门的教育工作进行督导。教育督导既要“督学”又要“督政”,这是新时期的教育督导工作与过去督导工作最大的不同点。教育督导工作坚持

依法督导的正确方向,以教育法律、法规为依据,着眼于法律、法规的实施。主要内容有:下级政府对优先发展教育的战略地位的落实情况和贯彻执行有关教育方针、政策、法规情况;端正办学思想,德育为首、全面发展、提高素质、克服片面追求升学率情况;财政拨款是否做到两个增长、城乡教育费附加的征收、多渠道集资、改造危房、改善办学条件情况;教育发展规划、分级办学、分级管理情况;培训提高教师素质、改善教师待遇、稳定教师队伍情况;提高教育质量和办学效益情况;义务教育实施情况;育人环境等等。对学校的督导重在督促学校自觉执行有关教育方针、政策和法规,端正办学方向,转变教育思想,深化教育改革,努力提高教育质量,推动基础教育由“应试教育”向“素质教育”转变。

### 第三节 督导制度和办法

#### 一、清末的督导制度

清末,实行行查委员与坐查委员相结合和省、州、县分级负责的办法进行督查工作。省行查委员随时赴各地考查各属学务情况,府、直属厅、州的

坐查委员,分别负责二、三个县的学务查视工作,县劝学所的视学和劝学员,负责巡察各乡村市镇学校。视学人员每到一处,都要按照规定详细填写调查表,对不符合规程或学科不齐备的学堂,或应办而未办事宜,及时予以纠

正和督催,或咨请总督、学务处严饬办理。并建立了每季度汇报一次和年终总结报告制度,以此作为对视学员奖惩的依据。

经过视学的巡视考察,提出改进措施,采取行政手段督办,对教育工作起到了促进作用。同时也觉察到学务的诸多弊端,以引起有关当局注意。1908年,省视学张习在《四川教育官报》发表他在巡察川东各属学务的报告中称,学务弊端甚多,组织多不合制,州、县官无暇顾及学务,劝学所放弃责任,混乱职司,人员过多,或缺旷要职;坐查委员敷衍应付,仅就城中高小学堂稍加留意,不愿下乡调查指导;学学员办事受困,竟遭绅士阻挠、地方官抵制;学款不易筹集;学堂教科书不划一,并由儿童抄录;教员薪给过多,任课较少;学生心志不坚,来去随意;私塾妨碍公学,公学学生日见减少。

## 二、民国时期的督导制度

民国时期,视导方法有所改进,逐步建立了比较系统的督导制度。

### (一)制订督导规章

1915年,教育部制定了视学章程,对省视学设置人数、薪俸、呈报视学报告时间、召开省城学务研究会、公布各学塾优劣等都作了规定。四川也于1936年修正颁布了《四川各县市督

学规程》,对县、市政府设置督学的人数、任务等作了规定。1941年,教育厅督学室分别制定了中等学校、乡镇中心学校、国民学校、地方教育行政等视导标准,还制发了一些视导表格,使督导人员有章可循,便于操作。

### (二)实行分区视察

省教育行政部门曾以专员督察区和以教育发展状况或以省督学人员设置人数多少划分学区进行行政管理和辅导、视察工作。1912年,全省划分为川中、川西、川东、下川东、上川南、中川南、下川南8个视学区,每区由1名省查学员负责视察。1913年,因财政支绌,由8学区减为4学区,每学区仍派驻1名省视学员。1918年又恢复为8学区。1919年分西川道、嘉陵道兼东川道、东川道、永宁道兼东川道、建昌道五个省视学视察区。1928年增为10个视学区,1929年又减为8个督学区。这段时间,无论学区多少,每个区由1名省督学视察。1933年,全省划为16个学区,两个学区由1名省督学负责视导工作。但有时也未实行分区视察。1935年川政统一时,暂未分区视察,由各省督学分遣出发就地抽查。

### (三)省督(视)学

根据自己的职责,行使督学权力,对各地教育行政、学校的视察,

按规定写出包括成绩、缺点、改进意见的报告，一般由省政府飭当地的行政长官执行办理。对一些尽忠职守、成绩卓著的行政长官、校长、教员，予以表彰奖励；对玩忽职守，或办学无方，或不合格的校长、教员予以记过撤职等处分。如1913年，根据川南区查学员的报告，对实行整顿一改旧观、临事不苟、规划得宜的乐山县知事和各尽厥职、热心努力的教育科长及科员，各记大功一次；对联合县立中学学生“嚣张至极”、教师缺课、拖欠款项，以及小学女生的调整归并等，也根据查学员的意见，采取了改进措施和解决办法。1914年，省视学查觉川东联合县立师范学校国文教员一学期仅改作文2篇，随飭校长对该员予以辞退另聘。

#### （四）上下配合督导

民国时期的普通中、初等学校除少数省立以外，大多是当地政府举办的，省派往各地的督（视）学，一般都依照《四川省各县、市推行教育视导应行注意事项》、《四川省区教育视导会议办法》和《督学分区视导办法》的规定，会同各区专员，召开视导会议，邀集区内县长和专署、县府主管教育科长、视导主任、督学及区教育视导员，商讨视导计划和教育改进事宜。

抗日战争爆发后，教育部迁到重庆，部督学参与了一些省组织的教育视察工作。1941年，四川省组成“省会私立中学校督导团”，在教育部两次派督学参与下，对私立中等学校逐个进行了督导，收效较好，但纵横联系不足，缺乏具体办法。

### 三、中华人民共和国成立后的督导制度

1987年，四川开始建立各级教育督导机构，经过3年的实践，逐渐探索到一些行之有效的督导办法。

#### （一）广泛宣传督导工作

各地在开展督导工作中，采取多种形式宣传督导工作的重要意义，动员各有关方面的人员关心支持督导工作，正确对待督导。阆中县利用《阆中教育》、阆中教育电视台、县委、县府召开的教育工作会议、中小学校长会议等，宣传建立督导制度的重要性。重庆市政府的领导通过有关会议，宣传教育督导工作，以增强干部的督导意识。内江市抓住时机有针对性地开展宣传，市教委主任利用出席会议的机会，向市党政领导宣传汇报督导工作，市教委召开的全局性会议，都要安排督导工作内容，领导下基层也要宣传督导工作的重要意义，以求得各方的共识和支持。双流县建

立了年终督导工作总结汇报制度，邀请县委、人大、政府、政协的领导和县委、县府有关部门的领导和区乡分管教育工作的领导参加督导室工作汇报会，也收到了良好的宣传效果。

## （二）建立督导制度，规范督导行为

督导机构建立后，许多市（地）、县（市、区），将建立制度规范督导行为放到重要位置，结合实际制定了不少规章制度。内江市制定了《督导室工作制度》、《督导室文明规范》，以及开展综合督导、专项督导、经常性检查、督学的职责等十个规章，还对制订督导工作计划、召开会议、总结工作、交流经验、表彰先进等作了具体规定。重庆市制定了义务教育五项督导检查 and 德育复查的评价量标，操作性比较强。阆中县也制定了评估区、乡人民政府教育办公室和各级学校的制度，并对督学和督导室工作人员的职责、督导队伍建设、督导信息工作等分别作了规定。省、市（地、州）、县（市、区）三级督导机构建立了联系制度，市、县督学室照章向本级政府和上级督导室呈送综合、专项督导报告，并及时反馈信息。

为了提高督导工作的权威性，更好地实现督学与督政相结合，有些地、县将督导室设在行署和政府内，

作为直属监督工作机构，并赋予了较大的权力。如南充地区设立了行署教育督导室，属副县级单位，督学可以参加地委、行署的有关会议，代表行署参加有关社会活动，行使任免教育干部和有关教育工作奖惩建议权。全区9个县、市政府教育目标管理完成得好受奖、3个县完成较差责任人受罚，就是根据地区督导室建议决定的。大邑、隆昌、富顺等县，也是在县人民政府建立督导室。其他市、县教委（教育局）的教育督导机构，多由政府赋予代表本级政府行使教育督导的职权。重庆市将考核评价区、县教育工作列入市府工作报告和教育工作年度计划，并由市府行文部署督导工作，分管教育的副市长、副秘书长参与区县的督导检查，考核评价后，以市府名义在《重庆日报》发表公报。江津县由人大以决议方式解决教育督导工作中提出的重大问题。双流县的县委、人大、政府、政协的有关领导同督导人员一起到乡镇和学校进行督导工作，均收到了很好效果。

## （三）综合督导、专项督导与经常性检查相结合

双流县的教育督导人员，平时分驻6个区，进行经常性的检查指导，必要时则将督导人员集中起来，开展综合督导或专项督导。由于全面性的



综合督导工作量较大，一般都在督导机构比较健全的县市有计划地进行；专项督导一般是根据党政机关和教育行政部门提出的中心工作来确定；经常性的检查比较灵活，既可为综合督导、专项督导打下一定的基础，又可弥补这两种督导的不足。

#### （四）突出重点督导

实施九年义务教育是80年代普通教育工作的重点，各级教育督导机构，始终围绕这个重点开展督导工作，并着重对涉及普及义务教育的领导管理、贯彻《义务教育法》、发展规划、筹集教育经费、改造危房、师资、教学设备、民办教师报酬及教学改革等进行督导检查评估，普遍收到了较好的效果。江北县在教育评估中，促进了中小学的管理、教学秩序的整顿和教学改革，全县小学普及率、巩固率、毕业率均达98%以上，初中生的及格率达到85.3%，优生率达到43.5%，差生率下降到1.7%，教育质量迅速提高，由位居重庆市教育的中下水平跃居全市前列。阆中县彭城乡，经过督导评估，落实了管理教育工作的责任，追收了拖欠的教育费附加，全部兑现了已拖欠两年之久的民办教师工资。

（五）学校自查与政府督导检查结合、下级政府自查与上级政府督导检查结合、教育部门与有关部门结合开

展督导工作

无论专项督导、综合性督导、经常性督导，都由被督导单位、部门，根据上级部署和要求以及评估标准进行自查，写出详实的查评报告，然后上级组织力量（必要时邀请有关部门人员参加），采取听汇报、查阅资料、召开座谈会、个别访问、实地考察和点面结合，静态考察与动态考察结合、定量与定性分析结合等方法进行重点抽查和督导评估作出客观公正的评价。全省督导机构建立后的3年多时间中，最具代表性的一次督导工作是1989年根据国务院的指示，由省人民政府领导部署在全省开展的中小学五项督导、检查（即：查教育经费增长和教师经济待遇的落实情况；查校舍中危房的改造情况；查中小学生流失的制止情况；查乱收费的纠正情况；查《中共中央关于改革和加强中小学德育工作的通知》初步贯彻情况）工作，先由各级政府在有关部门参加和人大、政协的指导和监督下进行自查，再由市、地、州政府（行署）对全省三分之二的114个县进行抽查，嗣后省政府对从省级教育、财政、劳动、人事、工商、税务、物价、司法等厅局抽调70余人，组成5个组，由厅长局长带队，对10个市（地、州）21个县进行重点检查。最后国家教委督导检查组抽查了3个市

(地)、8个县，认为四川这次“以查促改，收到了明显的效果”。1990年又采

取类似办法，对以德育工作为重点的“五查”复查，效果也是好的。