

第四章 行政組織與管理

第一節 教育行政組織

壹、各級教育行政機構

一九四九年中國共產黨統治中國大陸以來，主管教育行政的機關在中央這一級的名稱上曾有多次的變更；由一九四九年十一月一日成立「教育部」至一九八五年之間，以稱「教育部」為主，主管高中的部門有時稱為「中等教育司」，有時稱為「普通教育司」，有時稱為「中學教育司」。在一九七〇年六月至一九七五年六月期間，「教育部」曾停止行使職權，另成立「國務院科教組」，下設「中小學組」。到了一九八五年五月，中共中央頒布《關於教育體制改革的決定》，成立「國家教育委員會」，撤銷「教育部」，迄今「國家教委」一直都是中央政府一級的教育行政機關，是「國務院」的一個綜合職能部門，是領導和管理全國教育事業的機關。它負責掌握教育的大政方針，統籌整個教育事業的發展，協調各部門有關教育的工作，統一部署和指導教育體制的改革。

「國家教育委員會」，在司局下設若干處室、實行委、司局，處室三級領導體制。高中教育是由教委會的「中等教育司」主管。

大陸的地方教育行政機關分爲省、市、縣、鄉四級，它受同級人民政府領導，並受上級教育行政部門的領導或業務指導。根據中共《地方人民代表大會和地方各級人民政府組織法》規定，地方各級教育行政部門的設置，由本級人民政府報請上級人民政府批准建立，其任務和職能是貫徹上級教育方針、政策和指示；負責本地區教育建設經費、幹部和教師的管理工作；領導各級各類學校的教育和教學工作；並對廠礦企業舉辦的學校進行業務指導（董純才，1985，頁64）。

地方行政機關的名稱大致分爲以下四級：

- (1) . 省級：自省、自治區、直轄市
- (2) . 地級（市級）：自治州、省轄市、地區行政公署
- (3) . 縣級：縣（包括縣級市、自治縣或州轄市）
- (4) . 鄉級：區、鄉、鎮

省對於教育事是管理，主要是「折宏觀，管大事」，但時也要「抓微觀，折典型」。多數的省級政設立教育委員會，作爲主管教育工作的綜合部門，少數的當分設廳（局）來主管不同部門的教育。省教育行政機關通常實行委（廳、局）、處、科三級領導體制，有的則在「委」下設局主管普通教育事業。省教或教育廳（局）內專門管理高中教育的通稱中學教育處。

地級（市級）的教育事業管理機構爲教育委員會或教育局其下設有中學教育科或普通教育科管理高中教育。

縣級政府是高中學校經費的主要來源，因此，縣級教育行政機關的地位也就非常重要。通常縣級政府設有教育委員會或教育局（或文教局）來管理教育事業，其下設有中學教育股（或教育股）主管高中學校。在此較大的縣之下縣之下設有區，區設教育辦公室或教育組，做爲縣級教育行政機關的派出機構，負責管理本區的教育工作。也

有區設有教育委員層，或只設教育區員或教育助理。

鄉鎮的教育權責主要在於義務教育的規劃，部份地區，設有鄉鎮教育行政機構（如教育委員會），設有專職副主任及一至兩名工作人員，其管理對象主要在於小學及初中（沈培新，1989，頁54—66）。

貳、中央與地方之權限

中國幅員廣大，教育業務繁重，各地區經濟社會文化的情況也互不一致，中央與地方如何分工，以管理學校教育行政是教育行政管理極為重要的問題。

中國共產黨的統治觀念大都師承蘇聯，採取以黨領政，雖有地方分權的精神，但實質上則高度統一化和中央化的蘇聯模式制度。毛澤東曾在一九五七年針對中央與地方的教育行政管理作了兩項決定：一為教育行政權下放；二為加強黨權對教育行政的領導（王章陵，民66，頁116-7）。所謂教育行政權下放是指由中央下放到省級政府，使中央居於規劃層次；所謂加強黨權領導，則是使黨權公開而普遍的凌駕於行政權之上，規定「一切教育行政機關和一切學校，應該受黨委的領導」。從教育行政權力下放來看，彷彿有地方分權的趨勢，但在實質上，則又不然。因為，教育行政權力在行政系統固已由中央下放省級政權，使省級政權有較大主權，可是，省級政權須受同級黨權領導，這樣，便由黨的統一領導而實現了對教育的統一領導，中央集權的性質仍然不變，這種領導形式，係仿照蘇聯行共黨中央集權之實，而在形式上則又權力下放（王章陵，民66，頁120）。

這種中央與地方的權力關係，主要是來自毛澤東改革大陸社會建構的構想。毛澤東要求省、縣各級政權，都能自成在統一領導下的小型獨立王國，無論工業、農業、教育，都自成體系，所以要權力下放。只是這種下放是“大權獨攬、小權分散”，與聯邦制及充份地方自治比較，

顯然大不相同（王章陵，民66，頁122）。

一九八五年五月廿七日中共中央發佈《關於教育體制改革的決定》（以下簡稱《決定》，對於中央與地方之權限有如下界定：

- （一）在教育事業管理權限的劃分上，政府有關部門對學校“統得過死”，使學校缺乏應有的活力；而政府應該加以管理的事情，又沒有很好地管起來。必須從教育體制入手，有系統地進行改革；改革管理體制，在加強宏觀管理的同時，堅決實行簡政放權，擴大學校的辦學自主權。
- （二）把發展基礎教育的責任交給地方，有步驟實行九年制義務教育：基礎教育管理權屬於地方，除大政方針和宏觀規劃由中央決策外，具體政策、制度、計劃的制定和實施，以及對學校的領導、管理和檢查，責任和權力都交給地方。省、市（地）、縣、鄉分級管理的職責如何劃分，由省、自治區、直轄市決定。

《決定》同時也限制了黨權的運作，文件要求：「學校中的黨組織要從過去包攬一切的狀態中解脫出來，……大力支持校長履行職權。」《決定》是中共中央與地方權力關係的重要原則，可以說是這幾年來教育行政的大政方針。一九八九年十二月中共教委主任李鐵映曾指出今後中央與地方的工作關係是：「在發揮中央主管部門規劃指導作用的同時，加強省、自治區、直轄市的教育決策權和統籌權，以及中心城市和縣對於中等以下教育的統籌管理權，讓學校在國家法規指導下享有更多的辦學自主權。」（李鍵，1990，頁18）中共國家教委一九九〇年工作方針也指出：「要繼續深化管理體制的改革，完善“分級辦學、分工管理”的體制，賦予中心城市和縣級政府中等以下教育更大的統籌權和決策權。」

目前中國大陸的一般情形高級中學是由省，市，自治區教育行政機關遵照中央規定，實行統一領導。其設立、變更和停辦，由該級人民政府決定，報請中央人民政府教育行政機關部備案，其與中央之關係按統一領導、分級管理的原則劃分，省對中學有統一領導權，但其設立、變更和停辦，須報中央「教育主管單位」，故中央「教育主管單位」對高級中學仍有審查權（王章陵，民66，頁115）。

總之分級辦學，分工管理，分類指導，調動地方和群眾辦學的積極性，對中等以下的教育要給地方更多的權限，是中共教育行政分權的基本原則。

第二節 學校行政管理的基本主張

大陸對教育行政管理研究和教學的研究一直是忽視的。在政權成立初期，全面學習蘇聯，沒有自己的觀點，教育行政及學校行政的管理，「一直處於經驗管理和依靠開會、發指示、搞政治運動等代替科學管理這一狀況」（常春元，1987，頁676）。

常春元（1987，頁676）研究指出：自從中共十一屆三中全會以來，「黨中央和國務院領導同志再三強調學管理知識。因此，教育行政管理才開始被人們重視起來，並且紛紛研究探討國家教育部門怎樣加強對教育的宏觀管理問題」。常春元也認為行政管理的研究是「一個新課題，能為中共“四化”建設發揮積極作用。」

在大陸教育行政管理的專著中，他們也強調一些現代行政管理的理念；例如常春元（1987，頁679-695）提到的教育行政管理原則就