

# 上海市人民政府教育督导委员会文件

沪府教督〔2022〕1号

---

## 上海市人民政府教育督导委员会关于印发 《上海市教育督导问责实施细则（试行）》的通知

市政府教育督导委员会各成员单位、各区人民政府、各高等学校：

现将《上海市教育督导问责实施细则（试行）》印发给你们，请遵照执行。

附件：上海市教育督导问责实施细则（试行）

上海市人民政府教育督导委员会

2022年7月7日

附件

## 上海市教育督导问责实施细则（试行）

### 第一章 总则

**第一条** 为保证教育法律、法规、规章和政策的贯彻执行，维护教育秩序，提高教育质量，健全本市教育督導體制机制，促进教育督导工作有效开展，根据《中华人民共和国教育法》《教育督导条例》《上海市教育督导条例》《教育督导问责办法》等法律、法规和规定，结合本市实际，制定本实施细则。

**第二条** 教育督导机构在教育督导工作中，对政府及有关部门、各类学校和其他教育机构等被督导对象以及下级教育督导机构、督学，因其不履行、不完全履行或不正确履行教育职责，依法进行或建议有关部门依照职能和管理权限进行内部监督和责任追究的活动，适用本实施细则。

本实施细则所称教育督导机构是指教育督导委员会及其日常办事机构。

**第三条** 教育督导问责以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，弘扬社会主义核心价值观，推动提高教育治理能力，督促各被督导对象全面加强党的领导，坚持社会主义办学方向，切实履行立德树人职责，办好人民满意的教育，为上海实现更高水平、更高质量的教育现代化提供保障。

**第四条** 教育督导问责遵循依法问责、分级实施、程序规范、公开透明的原则。

**第五条** 上海市人民政府教育督导委员会统一领导本市教育督导问责工作。

区政府教育督导委员会负责本区域教育督导问责工作，接受上海市人民政府教育督导委员会监督，并定期将本区的教育督导问责情况报送上海市人民政府教育督导委员会办公室备案。

上海市人民政府教育督导委员会根据工作需要召开专题会议，研究重大教育督导问责事项。

**第六条** 本市国家机关、组织、团体、学校及其他教育机构应当在其职责范围内依法配合教育督导机构开展教育督导问责工作。

## **第二章 问责形式**

**第七条** 教育督导机构对被督导问责单位可采取下列形式问责：

（一）公开批评。教育督导机构以适当方式向社会公开督导报告，对存在的违法违规情形予以点名批评并视情况予以曝光。

（二）约谈。教育督导机构对被督导问责单位进行约谈，明确约谈事由与存在的问题，进行批评教育并要求加以戒除，作出书面记录并报送其所在地党委和政府以及上级相关部门备案。

（三）督导通报。教育督导机构将教育督导结果和整改情况等通报至被督导问责单位所在地党委和政府以及上级相关部门。

上述问责方式可以单独或合并使用。

**第八条** 教育督导机构对被督导问责单位相关责任人可采取下列形式问责：

（一）责令检查。教育督导机构对被督导问责单位相关责任人员，明确问责事由，责令做出书面检查。书面检查报送其所在地党委和政府以及上级相关部门备案。

（二）约谈。教育督导机构对被督导问责单位相关责任人员进行约谈，明确诫勉事由与存在的问题，进行批评教育并要求加以戒除，作出书面记录并报送被督导问责单位所在地党委和政府以及上级相关部门备案，作为个人考核的重要依据。

（三）通报批评。教育督导机构将教育督导结果、整改情况和被督导问责单位相关负责人的工作表现通报至其所在地党委和政府以及上级相关部门。

上述问责方式可以单独或合并使用。

**第九条** 教育督导机构可以根据督导结果，将问责事项移送有关部门。受移送部门应当依照职能和权限对被督导问责单位依法、依规进行处理：

（一）资源调整。教育督导机构根据督导结果，通报被督导问责单位所在地党委和政府及有关部门，要求对被督导问责单位在表彰奖励、政策支持、财政拨款、招生计划、学科专业设置等方面，依照职权进行限制或调减。

（二）追究责任。各类学校和其他教育机构（含民办学校和教育类培训机构等）如依据法律规定应予以行政处罚的，由教育督导机构提请教育、人力资源社会保障、市场监管或者其他相关部门依据职责分工责令限期改正，视违法情形依法予以警告、退还所收费用后没收违法所得、罚款、责令停止招生、撤销办学资格或吊销办学许可证。

上述问责方式可以单独或合并使用。

**第十条** 教育督导机构可以根据督导结果，将问责事项移送有关部门。受移送部门应当依照职能和权限对被督导单位相关责任人依

法、依规进行处理：

（一）组织处理。教育督导机构通知被督导问责单位所在地党委和政府以及上级相关部门，对被督导问责单位直接负责的主管人员和其他责任人员提出包括停职检查、调整职务、责令辞职、降职、免职等组织处理建议。对于民办学校或其他教育机构，责成教育行政主管部门依法督促举办者、学校或其他教育机构撤换相关负责人。

（二）处分。需要采取处分方式问责的，教育督导机构可根据情况将问题线索移交相关机关，并提出相应处分建议。

（三）法律责任追究。民办学校和教育类培训机构等举办者及其实际控制人、决策机构或者监督机构组成人员如违反《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》等法律法规，由教育督导机构提请教育、人力资源社会保障、市场监管或者相关部门依据职责分工责令限期改正，退还所收费用后没收违法所得、罚款，依法对有关人员予以从业禁止处罚，并纳入其诚信记录。公职人员涉嫌犯罪的，由教育督导机构将问题线索移交具有管辖权限的监察机关。其他人员涉嫌犯罪的，由教育督导机构将问题线索移交被督导问责单位所在地相关公安或司法机关，提请其依法处理。

**第十一条** 教育督导机构对督学、下级教育督导机构及其工作人员问责方式为：

（一）批评教育。教育督导机构对督学、下级教育督导机构及其工作人员明确诫勉事由与存在的问题，进行批评教育并要求加以戒除，并书面记录。

（二）责令检查。教育督导机构责令督学、下级教育督导机构

及其工作人员作出书面检查。

（三）通报批评。教育督导机构对其表现作出批评，并通报至督学、下级教育督导机构及其工作人员所在地党委和政府以及上级相关部门。

（四）取消资格。教育督导机构按规定程序，取消其督学资格或将其调离督导工作岗位。

（五）组织处理。教育督导机构通知其所在地党委和政府以及上级相关部门，提出组织处理建议，包括停职检查、调整职务、责令辞职、降职、免职等。

（六）处分。需要采取处分方式问责的，教育督导机构可根据情况将问题线索移交相关机关，并提出相应处分建议。

（七）法律责任追究。公职人员涉嫌违法犯罪的，由教育督导机构将问题线索移交具有管辖权限的监察机关处理。其他人员涉嫌违法犯罪的，由教育督导机构将问题线索移交公安或司法机关，提请其依法处理。

上述问责方式可以单独或合并使用。

**第十二条** 有下列情形之一的，可以从重处理：

（一）隐瞒事实真相，阻挠、干扰或不配合教育督导工作。

（二）对举报人、控告人、检举人和督学、教育督导机构工作人员威胁恐吓、打击报复。

（三）被问责后，仍不纠正错误或不落实整改任务。

（四）一年内被教育督导问责两次及以上。

（五）其他依纪、依法、依规应当从重处理的情形。

### **第三章 问责管辖**

**第十三条** 教育督导工作中发现可能构成本细则第五章所列情形的，按照上海市人民政府教育督导委员会设置的教育督导权限，一般由所在地教育督导机构管辖。

**第十四条** 市教育督导机构对下列被督导对象实施问责：

（一）市政府相关部门和区政府及区政府相关部门。

（二）市辖（属）各级各类学校、其他教育机构及其工作人员。

（三）国务院教育督导委员会办公室移交事项中需要问责的对象。

市教育督导机构可指定区教育督导机构管辖相关问责事项，或将有关问责事项移交区教育督导机构处理。

市教育督导机构可对区教育督导机构管辖的事项进行指定交叉管辖。

**第十五条** 区教育督导机构对下列被督导对象实施问责：

（一）区政府相关部门和乡镇人民政府、街道办事处。

（二）区辖（属）中学（含中等职业学校）、小学、幼儿园、其他教育机构及其工作人员。

（三）市教育督导机构指定、移交的问责事项所涉的机构及其工作人员。

属本区教育督导机构问责的事项，区教育督导机构难以有效处理的，可提请市教育督导机构管辖。区教育督导机构发现不属于其管辖的事项，应移送有管辖权的其他区教育督导机构或者报送市教育督导机构处理。

**第十六条** 教育督导机构认为存在需要问责情形但应由其他国家机关或者组织追究责任的，在开展教育督导问责同时可以建议有

关国家机关或者组织依法、依规、依纪处理。

需要有关国家机关或者组织先行处理的，教育督导机构可以先行移送，结合有关国家机关或者组织的处理决定再行问责。

**第十七条** 除相关法律法规有明确的处理期限规定外，受移交国家机关或者组织原则上应在 90 日内做出处理决定，并在决定执行结束后 30 日内将处理结果反馈提出建议的教育督导机构。

未按时作出处理决定的受移交国家机关或者组织，应及时向提出建议的教育督导机构作出说明。提出建议的教育督导机构应当主动催告，催告后仍无明显进展的，可向受移送国家机关或组织上级主管部门通报相关情况。

**第十八条** 被督导问责对象不属于教育督导机构管辖范围的，该教育督导机构应当将问责结果通报有管辖权的教育督导机构。

教育督导机构接受到上级教育督导机构移送的事项后，应及时启动立项程序，根据调查结果作出问责决定。

#### **第四章 问责程序**

**第十九条** 教育督导工作完成后 60 日内，教育督导机构成立调查组，对教育督导工作中发现的问题进行调查。根据调查结果，可按下列情形处理：

（一）符合本细则第三十条至第三十二条规定情形的，应立项问责。

（二）被督导对象不按整改要求进行整改的，应当及时立项问责。

（三）情节轻微，不需要问责的，在教育督导意见书中提出整改要求。



上级教育督导机构移交的线索或事项，符合立项条件的，教育督导机构应当自移交之日起 15 日内立项，未予立项的，应当及时回复。

**第二十条** 教育督导机构问责调查，应当全面、客观、公正收集保全有关证据，查明事实。实施教育督导时查明的事实，可以直接作为问责依据。

上级教育督导机构移交的拟问责情形，应当进行核实。经核实的证据，可以作为问责依据。

**第二十一条** 教育督导机构就认定事实和问责意见应当以书面方式告知被问责对象，并告知当事人有陈述事实和辩解的权利。当事人要求陈述、辩解的，教育督导机构必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当采纳。

**第二十二条** 调查终结，教育督导机构应当对调查结果进行审核，根据不同情况，可分别作出问责、不予问责或者移交处理的决定。

**第二十三条** 教育督导机构决定予以问责的，应当制作教育督导问责决定书。教育督导问责决定书应当载明下列事项：

- （一）涉事机构或当事人的姓名或者名称、地址。
- （二）违反法律法规、党纪政纪、方针政策的事实和证据。
- （三）问责的种类、方式和依据。
- （四）申请复核的途径和期限。
- （五）作出教育督导问责决定的机构名称和日期。

**第二十四条** 除由其他问责机构实施问责的情形外，教育督导机构应当自教育督导问责案件立项之日起 90 日内作出问责决定。

**第二十五条** 教育督导机构可视情况主动公开或依申请公开问责决定。

**第二十六条** 教育督导机构及其工作人员对教育督导问责工作中知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私，应当依法予以保密。

**第二十七条** 教育督导机构建议其他部门问责的，接受建议的机关或组织应当遵守法律、法规或其他规范性文件的程序。

**第二十八条** 被问责对象对教育督导机构作出的决定不服的，可以自收到处理决定之日起 30 日内向作出决定的教育督导机构申请复核。教育督导机构应当自收到复核申请之日起 30 日内，作出复核决定并告知申请人。对复核决定不服的，可以自收到复核决定之日起 15 日内向上一级人民政府教育督导委员会办公室提出书面申诉。也可以自收到问责决定之日起 15 日内直接向上一级人民政府教育督导委员会办公室提出书面申诉。

复核、申诉期间，不停止问责决定的执行。

**第二十九条** 教育督导机构应当自收到书面申诉之日起 60 日内作出申诉处理决定，并将《申诉处理决定书》告知申诉人。教育督导机构认为原问责决定有误的，应当及时告知原问责部门，原问责部门应当自收到《申诉处理决定书》15 日内予以纠正或者撤销问责决定。

涉及组织处理和纪律处分的，被督导问责对象不服或者有异议的，应当向作出决定的组织人事部门、纪检监察机关等，按照做出决定的机关所依据的规定、文件等，提出复核或申诉。

**第三十条** 教育督导机构在复核申诉期满 30 日内对有关问责情况进行归档。涉及个人的，问责情况应归入人事档案。

教育督导问责情况应作为单位或个人在考核、晋升、评优、表彰等方面的依据。

教育督导机构应监督问责决定的实施，对被问责对象进行回访、复查，监督、指导问题整改。

## 第五章 问责情形

**第三十一条** 被督导的各级人民政府和相关职能部门及其相关责任人有下列情形之一的，应当进行约谈；情形严重的，或约谈后整改不力或拒不整改的，可以进行公开批评或督导通报；情形特别严重，影响到本地区教育发展并造成不良社会影响的，可以合并采用约谈、公开批评、督导通报和资源调整、法律责任追究等措施。

（一）贯彻党的教育方针，落实党中央、国务院教育决策部署以及市委、市政府部署安排不力。

（二）落实教育优先发展战略不到位，未落实一般公共预算教育支出和按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减；违反国家财政制度、财务制度，挪用、克扣教育经费；学校布局规划、建设与区域人口规模不匹配，中小学公建配套“四同步”、幼儿园及其托班公建配套“五同步”工作不到位，导致部分区域教育资源严重紧缺，招生矛盾、大班额、大校额问题长期得不到有效解决。

（三）所辖（属）公办学校长期缺编不补，影响学校正常教育教学的；未落实“义务教育教师平均工资收入水平不低于当地公务员平均工资收入水平”政策，未分类建立教师工资待遇保障长效机制和动态调整机制，存在拖欠教师工资或侵犯教师其他合法权益的。

（四）落实教育综合改革、推进教育治理体系和治理能力现代

化不力，教育综合改革、教育评价改革、教育督导体制机制改革等工作流于形式，未有效开展。

（五）教育发展短视、功利化严重，破除“五唯”不力，忽视学校违规分班、违规实施课程，片面以考试成绩、中高考升学率评价学校，将学校升学率或考试成绩与校领导奖惩提拔、学校资源配置挂钩。

（六）区域整体教育教学质量持续下降，中小学生体质健康水平连续下降或明显低于国家和上海整体水平，中小学生总体近视率连续未达到《全面加强儿童青少年近视综合防控工作责任书》目标要求或明显高于国家和上海整体水平，存在严重的教育结构失衡和体系不健全问题，群众对辖区的教育满意度持续偏低的。

（七）区域教育管理混乱，招生和入学出现严重违规现象，明显违背公正公平公开原则，侵犯学校合法权益，违反师德现象多发的。

（八）教育攻坚任务完成严重滞后，推进落实义务教育控辍保学、义务教育优质均衡发展工作、学前教育普及普惠创建、提升特殊教育发展水平、规范民办教育发展工作不力，学习型社会建设投入不足，社区教育、老年教育配置不适应区域发展需求，未按时保质保量完成规定目标任务，严重影响教育改革发展目标实现。

（九）对教育重大问题缺乏预判方案、处置不当、应对不力，造成教育群体性事件多发高发。

（十）履行教育管理职责严重失职，卫生防疫、校园安全风险防控体系建设保障不力，发生公共卫生、安全等事故或重大案件。

（十一）对教育督导发现的问题整改不力、推诿扯皮等，没有

完成整改落实任务或者督促下级人民政府、所辖（属）学校和其他教育机构整改不力。

（十二）阻挠、干扰或不配合教育督导工作，提供虚假信息，威胁恐吓、打击报复教育督导人员。

（十三）其他应当问责的情形。

**第三十二条** 被督导的学校、其他教育机构及其相关责任人员有下列情形之一的，应当责令检查或约谈；情形严重的，或约谈后整改不力或拒不整改的，应当予以通报批评；情形特别严重的，影响到本地区教育发展并造成不良社会影响的，可以合并采用通报批评、建议组织处理、处分、追究法律责任等措施。

（一）学校及其他教育机构贯彻党的教育方针，落实党中央、国务院教育决策部署以及市委、市政府部署安排不力，敷衍应付。

（二）贯彻党的教育方针存在偏差，思想政治工作和社会主义核心价值观教育未贯穿学校教育全过程，存在严重重智育轻德育、重分数轻素质的情形。

（三）党组织领导的校长负责制落实不到位，党建责任制度、党风廉政建设责任制和意识形态工作责任制不健全，“三重一大”制度不落实。

（四）校务公开、民主监督、社会参与等现代学校治理存在严重问题。

（五）学校及其他教育机构破除“五唯”不力，幼儿园保育教育“小学化”“学科化”倾向严重，中小学存在片面强调升学率，将升学率与教师考核、评优选先挂钩，宣传、炒作升学率、名校录取率、考试“状元”，高校将论文数、项目数、课题经费等科研量化指

标与绩效工资分配、奖励挂钩，人才称号作为职称评聘、评优评奖的限制性条件等情况。

（六）督导与评估监测被发现未达到合格（通过）标准或在学校评价中表现持续下滑。

（七）学校和其他教育机构违反有关教育法律法规和政策要求，在招生入学、人才培养、科学研究、课程开设和教材使用、班级管理、考试竞赛等办学行为不规范或出现严重违规，存在超标超前教学或培训、虚假宣传、超期收费等违法违规行为，侵害师生合法权益的。

（八）出现教师师德严重失范、校园欺凌多发等危害学生身心健康情况或重大负面舆情。

（九）学校教育群体性事件多发高发、应对不力、处置失当，群众反映强烈。

（十）落实安全主体责任、卫生防疫主体责任、食品安全校长负责制不力，安全风险防控体系建设不达标，导致发生重大安全事故、严重食品安全事件或重大涉校案（事）件。

（十一）对教育督导发现的问题整改不力、推诿扯皮、不作为或没有完成整改落实任务。

（十二）阻挠、干扰或不配合教育督导工作，提供虚假信息，威胁恐吓、打击报复教育督导人员。

（十三）其他应当问责的情形。

**第三十三条** 督学、教育督导机构工作人员有下列情形之一的，应当予以批评教育或责令检查；批评教育或责令检查后整改不力或拒不整改的，先进行通报批评，再视整改情况决定是否建议取消资

格；情形严重的，影响督导工作正常开展并造成不良社会影响的，先取消资格，再视情形进行组织处理；情形特别严重的，根据情况进行组织处理后，将问题线索移交有关机关，依法、依规予以处理。

（一）玩忽职守，不作为、慢作为，贻误督导工作。

（二）弄虚作假，徇私舞弊，影响督导结果公正。

（三）滥用职权、乱作为，干扰被督导单位正常工作。

（四）发现违法违规办学行为或者危及师生生命安全隐患而未提出整改意见并督促学校和相关部門处理。

（五）违反中央八项规定精神、违反党风廉政建设规定。

（六）履行法律法规规定的工作职责不力的其他情形。

## **第六章 附则**

**第三十四条** 本实施细则自 2022 年 9 月 1 日起实施。

**第三十五条** 上海市人民政府教育督导委员会办公室负责本实施细则的解释与修订。

---

抄送：各直属事业单位、各区人民政府教育督导室。

---

上海市教育委员会办公室

2022年7月8日印发

---