

JIAO YU DU DAO GAI LUN

教育督导概论

教育督导概论

黄昌明 王景孟 主编

山东教育出版社 ● 山东教育出版社



教育督导概论

黄昌明
王景孟

主编

山东教育出版社

1990年·济南

教育督导概论
黄昌明 王景孟 主编

●
山东教育出版社出版

(济南经九路胜利大街)

山东省新华书店发行 山东新华印刷厂临沂厂印刷

●
787×1092毫米32开本 9.625印张 208千字

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

印数 1—10,430

ISBN 7—5328—0926—9/G·773

定价 2.60元

主 编

黄昌明 王景孟

编 者 (按姓氏笔画为序)

于大卫 王景孟

刘高鹏 李扬洲

李维民 李峻田

张洪生 赵梅钧

赵士臣 黄昌明

魏进路

序

在新的历史时期，党中央、国务院一再强调教育在社会主义建设中的战略地位。江泽民同志在庆祝中华人民共和国成立四十周年大会上的讲话中又再一次强调指出：在实现社会主义现代化祖国战略目标的整个过程中，要把教育放在优先发展的战略地位，把经济发展逐步转到依靠科技进步，不断提高劳动效率的轨道上来。学校工作的根本任务，是为社会主义祖国培养建设者和接班人。建国四十年来，特别是党的十一届三中全会之后，教育事业取得了巨大成就。但是，教育工作中确实有失误和存在许多问题。为了保证教育事业发展和改革的健康进行，当前的重要任务之一是要采取措施，建立教育督导制度，实现教育管理现代化。

教育督导是指上级政府对下级政府和教育行政部门及学校教育工作进行监督、检查、评估、帮助和指导，并向同级和上级政府及其教育行政部门反馈有关教育信息，为领导的科学决策提供依据。在我国，建立教育督导制度既有重要的现实意义，又有长远的战略意义。

第一，建立教育督导制度是当前深化教育体制改革的迫切需要。教育体制改革的一项重要内容，就是把办学和管理的权力下放到地方，以利于调动地方办学的积极性。基础教育已全面实行地方负责，分级办学，分工管理。但是，由于教

育体制改革涉及的面广，问题比较复杂，加之我们的干部管理水平一时还很难适应新体制的要求，在新旧体制交叉运行的时候，为了加大信息的传递频率，加强对教育的宏观管理，自上而下地建立教育督导机构，显得十分重要。

第二，建立教育督导制度是全面贯彻党和国家的教育方针，实现社会主义教育目标的重要保证。全面贯彻党和国家的教育方针，实现社会主义的教育目标，一方面要依靠深入细致的思想工作和加强教育科学理论的学习，另一方面要配合必要的行政手段和强制措施。没有强有力的行政手段，就会使管理缺乏权威性，从而变得软弱无力。加强行政监督职能，已成为当代行政管理的共同趋势。

第三，建立教育督导制度是使教育管理走向科学化的重要步骤。在教育督导过程中，要运用科学的教育评估手段，对督导对象做出全面、客观和科学的价值判断，避免主观性和随意性。

第四，建立教育督导制度是实现以法治教的重要步骤。深化教育的一个主要内容就是逐步实现教育管理的法制化，实现以法治教、以法育人。教育督导就是对督导对象实施法律、法规的监督和引导。

第五，建立教育督导制度，对造就大批德才兼备的教育管理干部具有重要意义。通过开展教育督导工作，一方面可以使上级及时了解和掌握下属的工作情况，对他们的德才做出总体的评价，从而有计划、有步骤地安排干部的学习和培训；同时，实践证明，开展教育督导的过程，无论对督导人员还是对被督导单位的领导干部，都是一个具体地、生动地学习教育管理和提高管理水平的过程。

省教委督导室为了适应建立督导机构、培训督导人员和开展督导工作之急需，在缺乏资料和经验不足的困难情况下，积极组织人力，编写了这本《教育督导概论》，在我省教育督导的理论研究和教材建设上，迈出了可喜的一步。我相信，该书的出版对我省教育督导制度的建立，教育督导人员的培训，教育督导理论的普及和教育督导工作的开展将会起到一定的推动作用。

高维真

1990年元月8日

目 录

第一章 我国教育督导制度的历史沿革与现状·····	(1)
第一节 我国教育督导制度的历史沿革·····	(1)
第二节 我国教育督导制度的现状·····	(8)
第二章 建立教育督导制度的重要意义·····	(15)
第一节 建立教育督导制度是全面贯彻教育方针 的重要保证·····	(15)
第二节 建立教育督导制度是实现以法治教和贯 彻义务教育法的需要·····	(18)
第三节 建立教育督导制度是深化教育改革的需 要·····	(22)
第三章 教育督导机构·····	(26)
第一节 教育督导机构的性质·····	(26)
第二节 教育督导机构的职能·····	(33)
第三节 各级督导机构及其职责·····	(37)
第四章 教育督导人员·····	(41)
第一节 教育督导人员的职权·····	(41)
第二节 教育督导人员的条件·····	(43)
第三节 教育督导人员的遴选·····	(48)
第五章 教育督导的对象、内容和重点·····	(51)
第一节 对下级政府教育工作的督导·····	(51)

第二节	对教育行政部门工作的督导	(54)
第三节	对基础教育的督导	(60)
第四节	当前教育督导工作的重点	(65)
第六章	教育督导工作的特点和原则	(71)
第一节	教育督导工作的特点	(71)
第二节	教育督导工作的原则	(74)
第七章	教育督导工作的步骤和方法	(89)
第一节	教育督导工作的步骤	(89)
第二节	教育督导工作的方法	(97)
第八章	教育督导评估	(104)
第一节	教育评估概述	(104)
第二节	教育督导评估的原则	(118)
第三节	教育督导评估的基本程序	(125)
第四节	教育督导评估的指标体系举例	(129)
第五节	教育督导评估中部分量化方法简介	(137)
第九章	我国教育行政管理改革及其趋势	(153)
第一节	教育行政管理改革	(153)
第二节	教育行政管理体制改革	(158)
第三节	教育行政机构改革	(165)
第十章	外国教育督导制度简介	(172)

附 录

关于建立教育督导机构问题的通知	(190)
国家教委督导工作座谈会纪要	(191)
国家教委关于全日制普通中学端正办学方向纠正片面追求升学率倾向的督导评估的几点意见 (摘要)	(194)

加快教育督导制度建设	郑启明 (197)
我国教育督导工作打开了局面	郑启明 (199)
建立教育督导制度是教育体制改革的一项重要内容	洪亮 景祺 (202)
督学应行使督促政府抓教育的权力	郭健夫 (211)
建立督导制度 加强教育管理	王景孟 (215)
百年大计教育为本	王景孟 (218)
关于教育督导工作的几个基础理论问题 ...	沈卫理 (224)
浅谈建立县级教育督导制度	陈保桂 陈明光 (229)
关于教育视导本质职能的探讨	应坚志 (233)
北京市教育局关于颁发《北京市普通中学教育质 量综合评价试行意见》和《北京市小学教育质 量综合评价试行意见》的通知	(242)
中小学教育质量综合评价的基本思想和特点	梅克 (263)
中英普通教育视导与评价研讨会综述	(270)
英国普通教育的视导与评价	(275)
皇家视导员的职能与工作.....	
..... (英) 莱鲍·佩里 李亚卿译	(287)
后 记	(294)

第一章 我国教育督导制度的历史沿革与现状

教育督导制度是在近代和现代教育发展的基础上建立和发展起来的。教育督导是教育管理的重要职能，是科学的教育管理体系的重要组成部分，是国家和各级政府对教育实行有效领导和监督的有力手段。教育督导制度的建立，标志着教育进入了科学管理的新时代。我们研究和了解我国教育督导制度建立的时代背景、历史沿革及其发展现状，目的在于认识教育督导制度在教育发展中所起的积极作用，认识建立健全社会主义教育督导制度的必然性和重要性，加快教育督导制度建设步伐，促进社会主义教育事业的发展。

第一节 我国教育督导制度的历史沿革

一、我国近代教育初期发展概况

我国教育发展已有几千年的历史。但是，我国近代教育，从严格意义上讲，是十九世纪末起步的。在戊戌变法中，曾把兴办新学、培育人才作为核心课题之一。梁启超明确提出：“日本变法，以学校为最先”，^①“救敝之法，归之于废科举兴学校。”^②在维新派看来，中国之所以割地赔

款，丧权辱国，根源在于教育落后，缺乏人才，因而确立了学习日本教育、兴学育才的政策。以张之洞为首的一批封疆大吏、部院重臣们，从巩固清王朝的根本利益出发，也同样把发展教育、培养人才放在重要地位。许多人深受教育救国思潮的影响，认为要救中国，只有广办学堂，而办学堂，必须师法日本。1898年8月2日，光绪皇帝发布上谕：“现在讲求新学，风气大开，惟百闻不如一见，自以派出洋游学为要。至游学之国，西洋不如东洋。诚以路近费省文字相近，易于通晓。且一切西方均经日本择要翻译，刊有定本，何患不事半功倍。”^③1904年，《奏定学堂章程》明确规定：“即速派人到外国学习师范教授管理各法”。清政府迭令各省督抚，遴选在职官员和学生赴日留学。于是，赴日留学生中学教育、读师范者始终占相当多数，成为当时的热门。留学生归国后大都从事了教育工作，成为办学堂的骨干。据1909年统计，在全国23个行省的1171名专门学堂教员中，就有370人是归国留学生，占总人数的31.6%，这就为二十世纪初我国近代教育的发展准备和壮大了师资力量。

二十世纪初期，随着创办新式学堂，改造传统教育和教学内容，还出现了传播近代教育观念、促进教育科学研究的热潮。由于留学生们大都在国内受过一段传统教育，或私塾，或书院，或学堂，他们对当时我国教育弊端，特别是科举制度禁锢思想，摧残人才，有着切身感受，痛感国内传统教育改革的必要，积极向国内译介各种教育理论、学说，力图输入批判封建教育的新的理论武器。他们先后译介了英国斯宾塞的《教育论》、法国卢梭的《教育论》、美国如安诺的《教育论》、日本熊谷五郎的《教育学》、日本富山房的

《教育学新书》和《学校管理法问答》等。据统计，1902年至1904年间，译成中文的有关教育理论书籍共计48册之多。尽管这些教育理论瑕瑜互见，但有力地传播了近代教育观念，促进了国内教育界、知识界对教育科学的研究，并对发展我国近代教育起到了有益的作用。

由于师资力量的充实壮大，教育理论的译介研究，加快了我国初等教育、中等教育近代化的步伐。到1912年，全国学堂已发展到8700多所，在校生近300万人。而且，各级各类学堂的教学内容、教授方法、师资队伍结构都发生了新的变化。近代教育的发展，要求加强科学管理，建立教育督导制度就是适应教育发展新形势的必然产物。

二、我国教育督导制度的建立及其发展

（一）清朝末年正式建立了教育督导制度

在我国古代就有“视学”活动。到清代末年，出现了现代学校，于是产生了近代教育督导制度。1906年（光绪三十二年），清政府在学部设立“视学官”，专门负责巡视京外学务。1909年（宣统元年），在学部制订的《视学官章程》中指出：“派遣视学之举，实不容缓”，并对视学区域、视学资格、视学职任、视学权限等，以法规的形式做出了明确规定。当时，把全国25省划分为12个视学区，每个区派遣两名视学官前往视察。视学官由学部按年派遣，每年约视察三、四个区，每三年对全国学区视察一遍（除内外蒙古、青海、西藏暂行缓派外）。同时，对视学官应视察的内容重点也做了具体规定：一是各省学务公所、各庭州县劝学所、劝学区教育行政情形；二是各种官立、公立、私立学堂教育情形；三是学堂卫生情形；四是学堂经费情形；五是各项学务

职员教员办事授课情形；六是各项学堂学生之风纪；七是有关教育学艺诸种之设施；八是特受部示之事件。要求视学官巡视之前，根据上述规定视学内容，先制定计划报学部核准；待视察完毕，立即将视察情况写成报告，呈报学部。对视学官赋予很大权限。在视察期间，凡发现各省学务公所、庭州县劝学所事务、劝学区事务直至学堂事务，有与章程不合，或未能实行者，视学官有权令其改正，并通知地方官随时留心考察。对不称职的学堂管理人员与教员，有权建议主管部门即行撤换。视学官每次巡视，均应约会该省议长、议绅教育会长，或省视学，县视学，筹议各项教育改良、改进办法。遇有地方教育会议时，视学官亦应前往听取议论，并可自陈所见，以期互相裨益。从1905年在学部设“视学官”，到1909年制定《视学官章程》，这就是我国教育督导制度的最初形式。虽未认真实行，但为我国教育督导制度的建立奠定了一定的基础。这一点是应该加以肯定的。

（二）民国时期教育督导制度进一步完善

辛亥革命后，国民政府教育部对建立教育督导制度，先后制定了若干规定：1913年1月19日公布了《视学规程》，不久又陆续公布了《视学处务细则》、《视学留部办事规程》、《视学室办学细则》等。这些文件对中央一级教育督导机构的设置、职能、任务、职权以及工作方法等，都做了具体明确的规定和要求。例如，提出在教育部内设视学室，初为8人，渐增至16人，后又减为12人，这是北京教育部建立教育督导机构的开始。在《视学规程》中，把清末的12个视学区改为8个视学区。要求每个视学区派视学2人，视察该区的普通教育和社会教育。对各视学区的视察，分定期和

临时两种。定期视察，每年自8月下旬至次年6月上旬进行；临时视察，根据教育总长的特别指令进行。同时，还规定了荐任视学人员的三个条件：一是毕业于本国外国大学或高等师范学校；二是曾任师范学校、中学校长或教员三年以上者；三是曾任教育行政职务三年以上者。凡具备其中条件之一者，均可荐任为视学。此外，对视学应视察之事项规定了七条内容：①教育行政状况；②学校教育状况；③学校经济状况；④学校卫生状况；⑤关系学务各职员执务状况；⑥社会教育及其设施状况；⑦教育总长特命视察事项。要求视学人员每到一地视察，应先与地方长官、省视学及国立学校校长等接洽讨论，以便了解该地学务以往之历史，现在之实况，以为将来之企画。要切实调查，认真视察，随时报告，至视察完毕，应提出本年度总报告书。1920年12月31日，教育部又颁布了《专门以上学校视察委员会规程》，随后制定了《专门以上学校视察委员会视察细则》。规程中规定，设常任委员八人，由教育总长指派部员充任，设临时委员若干人，聘请相当人员担任。视察委员会在部内设立事务处，设主任一人，由教育总长指派专门教育司司长兼任。此外，还设干事二人。视察委员会主要负责对全国专门以上学校的视察事宜。

1926年3月，国民政府在广州成立了教育行政委员会，内设行政事务厅，厅内又分设参事、秘书、督学三处，督学名称始于此。

民国初期，各省教育督导机构设置不一，直到1918年4月，教育部在《省视学规程》中才明确规定：“各省设省视学四人至六人，承省教育行政长官之命，视察全省教育事

宜”。又规定：“省视学由省教育行政长官委任”。对省视学的资格、任务、职权等，均做了明确的规定。同时要求“各省所定省视学暂行规程，应自本令施行之日起，即行废止”。由此，统一了省视学制度。1931年6月，南京国民政府教育部颁布《省市督学规程》，规定各省教育厅设督学四人至八人，一律由省政府荐任。各市教育局设督学二人至四人，由市政府荐任或委任。督学名称由此统一。

1918年4月，教育部在颁布《省视学规程》的同时，也颁布了《县视学规程》。规定每县设视学一人至三人，由县知事呈请省教育厅行政长官委任，或由教育厅行政长官直接任用。均须报经教育部备案。

从1913年起，在教育部、各省、市教育厅局逐步建立了“督导室”，县教育科设“督学组”，分别负责全国、各省、市和县教育督导工作。这一格局一直延续到全国解放。

（三）苏区和建国初期重视教育督导工作

在创建苏区期间，党就重视教育督导工作。1933年4月15日，中央苏区颁布的《省、县、区、市教育部及各级教育委员会的暂行组织纲要》中规定，在各级教育部设“指导员”，“指导员的职务，是往所属各地巡视，直接指导下级的工作”。这里所说的“指导员”，就是督学、视学人员，其任务主要是对下级教育部门和学校的工作，定期进行巡回视察指导。抗战期间，在陕甘宁边区各级教育行政部门设督学，负责教育工作的“巡视”与“指导”。新中国建立后，在教育部设督导司，在各大区、省、市和县教育行政部门设立了督学室或视导科（组）。1955年4月，教育部发出了关

于加强督导工作的通知，强调做好教育督导工作的重要性，并提出了具体要求。各省、市、自治区认真贯彻教育部通知精神，也相应制订了教育督导工作的规定，普遍开展了教育督导工作。如1956年3月，教育部派视导组对北京市教育工作进行了视察指导。在肯定主要成绩，指出主要缺点的同时，还提出了改进工作的四点建议：一是要大力做好学校领导干部和师资的培养提高工作；二是加强对教学工作的检查、研究和指导；三是加强学生的思想政治教育；四是加强具体领导，克服一般化的领导作风。特别强调要“大力配备较强的视导人员。制订严格的视导计划并且确切地执行这种计划”。还要求对全市所有视导人员作有关视导任务和方法的指示，并且组织他们学习，深入学校视察，召开视导员会议交流经验，不断提高视导员的水平。教育部于当年8月7日批转了视导组视察北京市教育工作的视察报告，对全国教育督导工作起到了积极的推动作用。山东省教育厅对视导工作也很重视。为了摸清一般中学工作的基本情况，曾于1953年11月初组织视察组，重点视察了黄县二中、蓬莱一中和潍县中学等，在视察的基础上，写出了《我们在视察工作中发现的问题和经验》（见1954年第五期《人民教育》），推动了全省中学工作的发展。

总的看来，建国初期，我国教育督导机构和工作制度是比较健全的，做了很多工作，取得了良好的效果。后来，由于受“左”的思想影响，教育督导工作很难开展，1958年便停止了。这对社会主义教育事业是一个损失，值得总结经验教训。