

外国教育督导与 评价制度研究

钱一呈 主编

 中央广播电视大学出版社

外国教育督导与 评价制度研究

钱一呈 主编

中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国教育督导与评价制度研究/钱一呈主编. —北京:
中央广播电视大学出版社, 2006.4

ISBN 7-304-03560-9

I. 外… II. 钱… III. ①教育视导—研究—外国
②教育评估—研究—外国 IV. G51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 034483 号

版权所有, 翻印必究。

外国教育督导与评价制度研究

钱一呈 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-58840200 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

印刷: 北京云浩印刷有限责任公司 印数: 8001~11000

版本: 2006 年 4 月第 1 版 2006 年 7 月第 3 次印刷

开本: B5 印张: 22 字数: 315 千字

书号: ISBN 7-304-03560-9/G·1347

定价: 25.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

国家督学、教育部国家教育督导团办公室主任 郑富芝

近现代教育督导制度发轫于西方国家。上世纪初，我国清朝废科举兴学校，开始建立我国的近现代意义上的教育督（视）导制度。此后，历经民国时期，包括我党领导的革命根据地和老解放区，一直到新中国建立初期，我国的教育督（视）导制度，作为整个教育管理制度的重要组成部分发挥了重要作用。督学在当时教育领域曾经树立了特殊的权威，产生了巨大的影响。后来，由于多方面的原因，我国的教育督（视）导制度开始被淡化、削弱，最后被取消。

根据邓小平同志关于要健全教育部机构的指示精神，1984年8月教育部增设视导室。1986年，随着《义务教育法》的颁布实施，原国家教委提出并经国务院批准，将视导室更名为督导司，标志着中国教育督导制度正式恢复重建。1991年原国家教委发布《教育督导暂行规定》，基本明确了教育督导“督政”和“督学”的双重任务，开始建立对普通中小学校的督导评估制度。1993年教育部设总督学、副总督学，成立督导团办公室。为实现十四大提出的到二十世纪末全国实现“两基”目标，原国家教委建立了“两基”督导检查和评估验收制度，由教育督导部门组织实施。1995年9月1日起施行的《中华人民共和国教育法》规定：“国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度”。教育督导与评估制度法定成为我国教育的一项基本制度。1999年6月，党中央、国务院召开全国教育工作会议，作出《关于深化教育体制改革全面推进素质教育的决定》，《决定》指出，要“进一步健全教育督导机构，完善教育督导制度，在继续进行‘两基’督导检查的同时，把保障实施素质教育作为教育督导工作的重要任务”。督导工作开始进入新的阶段。2000

年1月3日,经国务院领导批准,将原国家教委教育督导团更名为“国家教育督导团”,并明确其主要职责是:研究制定教育督导与评估的方针、政策、规章制度和指标体系;对地方人民政府贯彻执行国家有关教育方针政策的情况进行指导、监督、检查、评估,保障素质教育的实施和教育目标的实现。由此,教育督导机构的“督政”职能有了依据。

教育督导制度恢复20年来,督导事业有了很大发展,对我国义务教育普及和基础教育发展做出了历史性的重要贡献,保障了“两基”历史性任务的完成;推进了学校管理水平和教育质量的提高;推动了农村义务教育管理新体制的确立;促进了教育重点、难点和热点问题的解决;建立对县级政府教育工作进行督导评估制度的工作开始起步。与此同时具有中国特色的教育督导制度也初步建立起来。二十年教育发展和改革的实践证明,教育督导制度已经成为国家教育的一项基本制度,在教育行政管理中起着不可替代的重要作用,越来越显现出它的强大生命力。

本世纪头二十年,是我国经济和社会发展的重要转型期,教育面临的环境将发生重大变化,教育督导将肩负着重要的历史使命。教育改革的任务将更加艰巨,监督保障责任重大;贯彻教育方针、提高教育质量,科学的评价和有效的指导越来越迫切;维护教育秩序、规范办学行为的任务将越来越重;办学主体的多元化,有利于在教育领域形成竞争机制,也给教育管理带来新的问题;及时掌握教育变化情况,建立监控和沟通制度已是当务之急。当前教育督导工作还存在许多困难,面临着大量迫切需要研究解决的问题,如何理顺督导管理体制和创新工作机制,提高影响力,增强权威性;如何建立一支专业化、高水平的督学队伍,承担起督政、督学的重任;如何建立健全督导法律法规体系,实现依法督导等等。因此在新的历史时期,教育督导工作必须勇于开拓、积极进取、不断创新,不仅要认真总结我们的经验,而且要必须学习、借鉴国外的经验,丰富和充实我们自己。

国家教育督导团副总督学钱一呈同志主编的《外国教育督导与

评价制度研究》，不仅对英国、俄罗斯、美国、日本、加拿大、印度和瑞典七个国家的教育督导与评价制度作了详细的介绍，而且进行了全面、系统、深入的研究和分析。不仅介绍、分析了外国的督导制度，而且通过中外的比较分析提出了值得我们学习借鉴的意见，不仅有理论的研究，而且有实用性很强的案例分析。钱一呈等同志不仅对外国的教育督导资料进行了深入研究，而且到一些国家对教育督导进行过大量实地考察，既有理论研究也有感性认识。

教育督导的理论和实践在我国仍是一个新课题，需要宣传、学习、推广、探索，相信《外国教育督导与评价制度研究》一书的出版，将在这方面发挥积极的作用。

二〇〇六年三月

目 录

第一章 英国（英格兰）教育督导制度 (1)

第一节 英国教育督导制度的历史沿革 (1)

第二节 英国教育督导机构及督导队伍 (5)

第三节 英国教育督导制度及其实施 (9)

第四节 学校督导指标体系 (29)

第五节 督导报告的撰写、内容及特点 (40)

第六节 英国教育督导制度的特点及不足 (42)

第七节 对完善我国教育督导制度的几点启示 (48)

附：英格兰学校督学年度报告 (54)

第二章 苏格兰教育督导制度 (66)

第一节 苏格兰教育概况 (66)

第二节 苏格兰教育督导制度的历史沿革 (69)

第三节 苏格兰教育督导机构及人员配置 (70)

第四节 苏格兰教育督导指标体系 (75)

第五节 苏格兰教育督导的实施 (88)

第六节 对苏格兰教育督导制度的评价 (106)

第三章 俄罗斯教育督察制度 (119)

第一节 苏联时期的教育督导制度 (119)

第二节 俄罗斯教育督察机构及其职责 (121)

第三节	俄罗斯教育督察人员的任命	(123)
第四节	俄罗斯普通学校教育督察评估指标体系 ...	(124)
第五节	俄罗斯教育督察的个案分析	(159)
第六节	俄罗斯教育督察制度的特点	(163)
第四章	美国教育督导(辅导)制度	(171)
第一节	美国教育督导的历史	(172)
第二节	督导机构及其职责	(178)
第三节	督导人员的培训及聘任	(184)
第四节	督导的实施	(190)
第五节	督导评估指标体系	(202)
第六节	美国教育督导的基本特征与趋势	(222)
第五章	日本的学校评价制度	(232)
第一节	战前的督学制度与学校评价	(232)
第二节	战后的督学制度与学校评价	(234)
第三节	学校评价的主要相关问题	(239)
第六章	加拿大教育督导制度	(248)
第一节	加拿大教育概况	(248)
第二节	加拿大教育管理及督導體制	(249)
第三节	教育督导人员的任命	(252)
第四节	教育督导及认证程序	(255)
第五节	教育督导评估指标体系	(260)
第七章	印度教育督导制度	(270)
第一节	印度教育体制及督导	(270)
第二节	教育督导指标体系	(274)
第三节	对印度教育督导的评鉴	(287)

第八章 瑞典教育督导制度	(292)
第一节 瑞典教育督导体制	(292)
第二节 教育督导的原则	(296)
第三节 教育督导的指标体系	(298)
第四节 教育督导的实施	(304)
附 件 经济合作与发展组织教育指标研究	(313)
后 记	(341)

第一章 英国（英格兰） 教育督导制度^①

英国是世界上建立教育督导制度最早的国家之一，也是教育督导制度比较完善的国家。从1839年初设教育督导机构、任命督导人员，到今天，英国的教育督导已经历经了一百六十多年的发展历史，从中央到地方建立起了一套较为健全的督导制度，在英国教育事业发展过程中发挥着越来越重要的监控和指导作用。本文在回顾英国教育督导发展历史的基础之上，分析了当前英格兰地区的教育督导制度，并试加以评介，以期对中国教育督导制度的发展提供一些参考。

第一节 英国教育督导制度的历史沿革

英国教育督导制度的发展大致可以划分为三个阶段：

一、19世纪30年代到19世纪末：初创阶段

英国是老牌资本主义国家，然而其教育在历史上却不是先进的。17世纪40年代，资产阶级革命开始后，英国国家仍然长期不过问教育，宗教组织是其基础教育办学的主体。19世纪初期英国工业革命已达到高峰，社会发生了巨大变化，人口出生率急剧增加、大工

^① 英国全境由英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰四个部分组成，威尔士、苏格兰、北爱尔兰各有其独立的教育督导体制，而英格兰是深受国家教育标准办公室影响的地区。需要说明的是，本文所提到的英国特指英格兰地区。

业城市相继出现,工业革命给当时教育提出了一个迫切的要求,就是普及初等义务教育。但是,当时英国小学仍然主要靠宗教团体兴办,且力量十分有限。私人教育费用又十分昂贵。为了扩大教育范围,办好学校,教育好下一代,从1833年起英国议会开始拨款补助初等教育事业的发展。经过几年的拨款实践,却暴露出一个十分明显的问题,这些钱并没有得到有效地应用,产生这一问题的主要原因就是拨款及其使用是在没有任何国家监督和控制下进行的。为了解决这一问题,英国政府开始筹划建立教育督导制度。

1839年,枢密院教育委员会成立,这是英国首次设置直接掌管、监督和控制学校教育的领导机构。枢密院教育局第一任局长J.P·凯提出:“应该任命学校督学”,“今后资助学校都要首先进行检查、访问”。尽管在当时这一提议遇到许多阻力,政府还是在1839年首次任命了两名皇家督学,即J·艾伦和H·S·特曼赫尔。这标志着英国女皇督导团的产生,标志着英国教育督导制度的开端。

当时女皇督导团的主要任务是掌握政府的教育拨款,使之应用于刀口上。同时研究提高教育质量的方案,负责搜集事实 and 材料并向枢密院教育委员会报告督导结果。

1870年,英国通过了《初等教育法》,正式开始实施义务教育,初等教育从此被正式纳入了英国国家教育体系。法案颁布以后,英国教育督导机构逐步建立。教育科学部设督导处,枢密院任命一位首席督学为处长。

1894年,中央和地方分别成立了教育领导机构——教育委员会,中央教育委员会下设咨询委员会,负责征询大学和其他教育组织及教育家的意见,按照教育委员会的要求编写和出版有关重要事务的报告。并对一些重要课题展开研究。咨询委员会由关心教育的人士组成。地方则成立爱校委员会,并设置协调员,作为学校顾问对学校校址、校舍、卫生、交通、设备、教师任用等问题提供建议和开展咨询。这是英国近代教育督导机构的最初形式。

这一阶段的教育督导发展历史表明,英国教育督导制度的创立、英国女皇督导团的建立是随着政府对教育事业的宏观指导和监督的

需要而发展起来的。可以说，这是英国教育发展史上的一大进步。但是这一时期，英国教育督导制度才刚刚起步，因此许多方面还不健全，如督学的职能还比较狭窄，督导团只在检查方面做了一些工作，而在推动教育发展上努力不够。而且，在检查教育经费中也出现了一些偏差，出现了“按成绩支付教育拨款”的片面做法，即检查接受资助学校每个学生掌握基本知识的情况，并以此来决定下一年的拨款额度。这一政策给当时的英国教育发展带来了一定的危害，造成学校课程千篇一律，学校丧失了自己的特点，教学围绕着考试转。同时督学在教师中的形象大大降低。这一做法从反面提醒我们，督导工作应避免挫伤教师的积极性，督导的导向也一定要科学。“按成绩支付教育拨款”的政策到 1895 年宣告结束。

二、19 世纪末到二次大战前：形成阶段

1902 年《教育法》结束了英国长期没有公立中等教育的历史，为适应义务教育的实施和公立教育的不断发展，英国中等教育督导开始正式实行。1904 年任命了首任中等教育主任督学。

英国国家教育督导机构在这一阶段不断得到加强，在中央建立了督导制度。后来在教育和科学部设置了督导司，负责全国的教育督导任务，对地方的教育行政部门进行指导，了解并掌握学校的教育状况。在地方，各郡、市教育局都设置了视导处，负责本地区的教育督导工作。至此，英国近代的教育督导机构正式确立。

这一时期，督导的人员及其职权也在不断扩大。到 20 世纪初，督学从最初的两个人增加到 350 多人。女皇督导团的组织机构进一步完善，领导层进行了改组，设一名高级主任督学为总领导，下设初等、中等、师范、继续教育四名主任督学。同时，为了保证上下级交流的畅通，任命了九名地区主任督学，其任务是协调上下级关系，领导一个地区的工作。

1944 年通过的《巴特勒教育法》，进一步明确了皇家督学开展教育督导工作的内容、程序和要求，这是英国现代教育督导制度全面建立的基础。

这一阶段英国教育督导的发展呈现出如下特点：督导的范围扩大，涉及初等教育、中等教育、师范教育、继续教育等多个领域；督导团内部的机构设置和领导管理进一步完善，职能进一步扩大，从以检查为主向专业指导、课程与考试监督的方向发展。

三、二次大战后至今：进一步发展完善阶段

第二次世界大战后，随着科学技术的发展、经济的紧缩及人口出生率的逐渐下降，教育由数量发展转向质量提高。英国由此进行了一场大刀阔斧的教育改革。

1988年，英国出台了《教育改革法》，对当时的教育进行了重大改革：为义务教育阶段5~16岁儿童规定了统一课程、质量标准以及6岁、11岁、13岁、16岁的统考时间；改变拨款制度，鼓励学校向中央政府直接申请拨款；鼓励学校竞争，同时提倡家长可以为自己的孩子选择学校等。这些改革的核心就是强化中央对学校的控制，监控教育政策的执行情况及学校的教育质量情况。这样，原有的教育督导机构就难以适应教育改革的要求。

于是督導體制按《1988年教育改革法》进行了相应的改革。1992年，英国颁发了《家长法案》和《市民法案》，这两个法案使英国现代教育督导制度发生了一次重大变革。根据这两项法案，英国教育标准局从原教育部中独立出来，成为一个与英国国家教育行政部门同级的、能单独行使职权的国家教育督导机构，以加强中央政府对全国教育质量的监控。教育标准局作为独立机构，对议会负责，而不是对教育行政部门负责。教育标准局的最大作用，就是每年向议会提供全英教育质量报告；同时，也应教育大臣要求，为其提供教育的意见和建议，对学校其他情况提出督导建议。

《1992年教育法》公布了新的教育督导制度方案时，教育督导的主要改革措施包括：取消中央和地方两级督导机构并存的体制，实行单一体制，建立以注册督学为首的独立的督导小组制；将市场竞争机制引入督导领域，各督导小组之间竞争学校督导项目；规定每个督导小组必须包括一名非教育专业的外行；制定十分详尽的

“学校督导大纲”，并向学校、社会和家长公开发行；督学有权将办学水平很差的学校评定为“失败的学校”，并限期予以整顿；从抽样督导改为每校必须督导。^①

二十世纪90年代以后，英国教育督导制度不断走向成熟。自1993年以来，英国学校督导得到了极大的改进。大多数学校发现，尽管督导具有一定的挑战性，但是一种积极的体验。督导补充了学校的自我评价，在激励和调整学校改进方面是有益的。督导为在学校工作的人员提供了一个体验对他们工作质量进行清晰和公平评价的很有价值的机会，分析他们的优势和不足，以及优先改进的方面。

进入21世纪以来，教育督导制度不断改进、不断完善。2003年9月新的学校督导大纲开始生效。对大多数学校来说，新的督导制度改变了学校督导系统，简化了学校督导的规模。教育督导与学校个体的特性紧密适应，实施个别化督导体系。与其他学校相比，最有效的学校将受到较少的督导。国家教育标准局既不要求，也不希望教师因为即将到来的督导参加任何形式的额外工作。在加强学校教育督导的同时，也加强对地方教育当局工作的督导，即督政，2004年1月新的地方教育局督导大纲开始生效。

第二节 英国教育督导机构及督导队伍

一、英国国家教育督导机构——国家教育标准局(Ofsted)

英国国家教育标准局是一个受英国皇家首席督学领导的非建制的政府部门(non-ministerial government department)。尽管国家教育标准局与其他部门工作联系紧密，并且在教育与技能部长的要求下承担一些督导工作，但它独立于英国教育与技能部。国家教育标

① 王漪：《九十年代初英国教育督导制度的改革——背景、思路和问题》，《比较教育研究》，1999年第4期。

准局的这种独立性能够促使其公正地督导和报告教育问题。

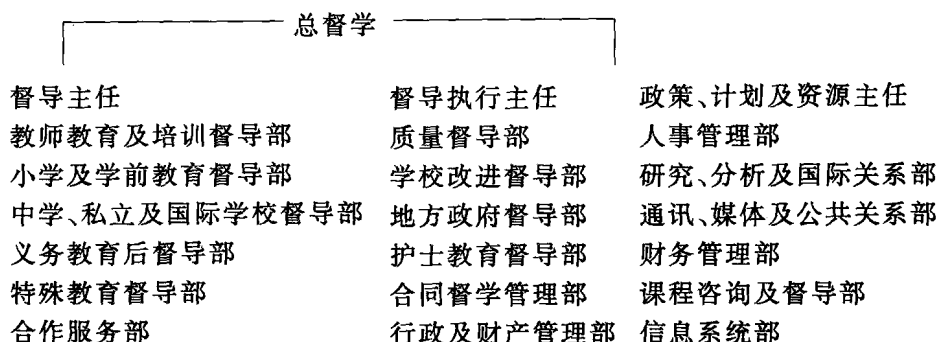
英国教育标准局的总部设在伦敦，由皇家总督学领导，下设两位局长。标准局现有工作人员 600 人，其中有皇家督学 300 人。在总部工作的有 300 人，其中有皇家督学 100 人，其余在 6 个地区性的办公室工作。英国教育标准局的经费由财政部从中央税收中拨付，每年 1.5 亿英镑，折合人民币约 20 亿元，约占全国教育经费总数的 0.1%。其中，3200 万英镑用于机构运转。

教育标准局的目标是通过定期督导、公开报告、提出建议来提高工作水平和教育质量，简言之，就是通过督查改进工作。教育标准局的主要职能：一是使英格兰所有公立学校的定期督导规范化；二是向内务大臣提出有关英格兰公立学校教育标准和质量的建议。教育标准局的主要任务是：制订评估标准，建立高效的评估体制；根据教育大臣提出的一些要求进行某些方面的督导评估工作；制订督学撰写督导报告的规章，公布督导报告；对督学的工作进行监督；加强教育标准局自身建设使其有效运行。

教育标准局对学校的督导制度主要方面可归纳为：定期督查所有的学校；督查后公开报告；督查由不受任何其它机构支配的督学执行；聘任督学的合同需经申请角逐后方能签订；每个督查小组有一位非专业的督学；督查按全国大纲要求进行；家长被邀请参加督查前的预备会，并在督查后收到督查报告的摘要；整个督查制度的质量保证由独立的政府部门控制，这个部门就是教育标准局。教育标准局督导评估的范围包括：全国所有中小学校和幼儿教育；资格委员会管理的师范学校、教师培训工作和机构和中等及中等以下私立学校；地方教育行政部门的教育工作等。

总之，教育标准局作为独立机构，对议会负责，而不是对教育行政部门负责。教育标准局的最大作用，就是每年向议会提供全英教育质量的报告；同时，也应教育大臣的要求，为其提供教育的意见和建议；对学校其它情况提出督查建议。

教育标准局的组织结构如下图所示：^①



二、英国教育督导人员的任命和条件

根据《1992 年教育法》（Education (School) Act of 1992），从国家层面来看，“女皇督学团”从教育与技术部（Department of Education and Skills）脱离出来，更名为“国家教育标准局”，其成员包括英国皇家首席督学（Her Majesty's Chief Inspector of School，简称 HMI）、皇家督学（Her Majesty's Inspector of School）和助理督学（Additional Inspector）。英国皇家首席督学 1 人，它是领导全国学校督导工作的最高长官，由女皇直接任命；皇家督学作为皇家总督学的下属直接向他负责，根据任职条件在任职内服务；助理督学是由皇家首席督学任命的。根据《1992 年教育法》的规定，在征得财政部的同意后，皇家总督学可以任命他认为合适的人员作为助手，在他授权的范围内协助工作，这类督导人员即是助理督学。从学校层面来看，原来由皇家督学和地方视导队伍分别进行的教育督导，现在由注册督学（Registered Inspector）及其领导的督导小组进行，人员包括：注册督学、督学（或可称组团督学）（Inspector）和外行督学（Lay Inspectors）。

由此可见，英国督学种类繁多，正是他们活跃在英国教育领域，

^① 蔡雯卿：《上海市 A 地区与英国英格兰地区教育督导的比较分析》，教育硕士学位论文，2004 年 5 月。

为英国教育的良性健康发展不断努力工作着。目前除 300 名皇家督学外, 英国有注册督学约 2100 名, 督学约 8400 名。

英国督学的任职条件非常严格, 其选聘、培训及日常管理都有非常规范的制度。^①

1. 皇家督学

皇家督学按一般惯例, 必须是有大学硕士学位且具有较高的学术声望, 经验丰富, 思维敏捷, 解决实际问题能力较强的人(年龄在 30~49 岁之间)才能担任。他们一般在全英公开招聘, 由高级主任督学和文官委员会成员组成选拔委员会, 根据条件, 应聘者要经过笔试、答辩后方有可能成为“候选人”, 再经过培训、见习、试用, 合格者予以录用。皇家督学除直接参加少数学校的督导外, 主要任务是审查督导报告, 对督学进行监督。督导报告质量不高, 皇家督学不予接受。私立学校主要由皇家督学检查。

2. 注册督学

注册督学是能够领导一个小组对学校进行评估的专业人员。注册督学必须具备以下条件: 具有督学资格, 有 5 次以上参与督导评估活动的经验; 有评估英语、数学、科学等主科教学的经验; 有较强的分析、管理和写作能力。

注册督学不是终身制, 每三年要进行一次考试, 合格者留任, 不合格者退出。注册督学每年还要接受 5 天的培训。

3. 督学

督学候选人必须具有四年以上教学经验和学校管理经验。对申请做督学的人要由注册督学进行培训, 经过考试合格后, 由教育标准局颁发证书, 即获得督学资格。督学大约 30% 的时间参与标准局组织的评估; 70% 的时间用于帮助指导所在地学校的工作, 与教师谈话, 制定提高计划。

此外, 英国还有近万名的外行督学 (Lay Inspector), 这是当代英国教育督导体系的一大特征。这类督学必须是非教育领域的, 即

^① 中国教育督导考察团:《考察英国教育督导制度的启示与建议》,《北京教育》1998 年第 7~8 期。