

督学培训教材

现代教育督导原理

国家教育督导团办公室 编

中国青年出版社

督学培训教材

现代教育督导原理

国家教育督导团办公室 编

中国青年出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代教育督导原理/国家教育督导团办公室编. —北京:
中国青年出版社, 2003

ISBN 7-5006-5402-2

I. 现… II. 国… III. 教育视导-研究
IV. G464

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 095355 号

现代教育督导原理

编 者	国家教育督导团办公室
撰 稿	文新华
责任编辑	金文玺
封面设计	乐慧健
出版发行	中国青年出版社 北京中青社书刊经营中心
社 址	北京东四 12 条 21 号
	编辑部 (010)64039127 发行部 (010)84028550
网 址	www.cyp.com.cn
印 刷	北京印刷二厂
版 别	2003 年 11 月北京第 1 版 北京第 1 次印刷
开 本	850 × 1168 1/32
印 张	11.875
字 数	270 千字
印 数	00 001 - 10 000
ISBN	7-5006-5402-2/G·1563

定 价 26.00 元

编委会名单

主 编 郭振有

副主编 姜沛民

编委会 郭振有 姜沛民 于 芳

程锦慧 文新华

撰 稿 文新华

序

我国教育督导制度的历史源远流长。早在二千五百多年前，周朝就实行了“天子视学”的制度。在随后的两千多年里，教育督导制度随着朝代的更替而时有兴衰。20世纪初，中国晚清政府开始从英国等西方国家及近邻日本那里学习建立近代新教育制度，其中包括借鉴它们的教育督导制度。辛亥革命后，中华民国继续重视教育督导。中国共产党领导的革命根据地也建立了对教育工作的督导制度。教育督导在我国教育管理体制中曾经成为极具权威的一项制度。中华人民共和国成立后，保留了教育督导制度并采取了切实的加强措施。但在随后不久，由于多种原因的影响，教育督导制度被中断了。

1977年9月，邓小平同志在《教育战线的拨乱反正问题》的谈话中，提出了在我国恢复教育督导制度的构想。正是在这个谈话的指引下，在中央领导和各级党政领导的关心支持下，我国的教育督导制度逐步恢复重建起来，并写入《中华人民共和国教育法》，成为我国现代教育的基本制度之一。在改革开放以来的中国教育发展史上，现代教育督导制度逐步得到完善和发展，发挥了巨大的历史性作用。

我国教育督导制度恢复重建以来，在推动落实《义务教育法》及其他有关法律法规的督导实践中，在推进我国基础教育改革与发展中，发挥了极为重要的作用，取得了巨大的成绩。中国特色的

教育督导制度,包括基本原则、督导范围、工作机制、手段方法以及机构设置、队伍建设等等,已经逐步形成。国家的《教育督导条例》虽然尚未出台,但重要的内容和规定已经明确,许多省级地方性督导法规和政策规定近两三年来相继出台,为国家的督导法规建设奠定了基础。

党的十六大根据全面建设小康社会的基本要求,规划了新时期教育发展的宏伟目标。提出要逐步“形成比较完善的现代国民教育体系”,强调要继续普及九年义务教育,基本普及高中阶段教育,消除文盲,形成全民学习、终身学习的学习型社会。实践证明这些方面的教育发展,都离不开教育督导,都需要相应地加强教育督导工作。同时,十六大还提出要按照“决策、执行、监督相协调”的要求,深化行政管理改革。在教育行政管理中,与决策、执行相比,监督也是最薄弱的环节。监督的薄弱必然导致行政管理的低能和低效。加强监督,决策和执行才能更有效能。可以说党的十六大为发展和完善督导制度提供了非常有利的宏观政治体制背景,为完善和发展教育督导制度提供了新的极好的机遇。

无庸讳言,与教育工作的其他部门、其他方面相比,教育督导部门和教育督导制度毕竟是相对比较年轻的,其不够完善、不够健全的方面可能更多一些,理论建设的积累也更薄一些。从另一方面说,它的发展的空间也更大一些。中国教育督导制度的进一步发展和完善,需要借鉴国外的经验,但又不能完全照搬别国的经验。它必须不断地根据中国教育改革发展的需要,总结自己的新鲜经验,去开拓,去创新。广大教育督导工作者必须以邓小平理论和三个代表重要思想为指导,认真研究中国教育改革和发展的大趋势,总结教育督导的丰富实践,依据教育法律法规,努力开创督导工作的新局面。

这就使得对教育督导的理论与政策研究尤为重要。根据多年从事督导工作的体会,我越发感到教育督导理论和政策研究的重要性和紧迫性。在一定意义上说,如果没有教育督导理论的创新,就难以有教育督导制度、政策的创新。

本书的作者,长期从事督学培训和关于教育督导的研究工作,不仅比较熟悉我国的教育督导实践,而且在国外也进行过较长时间的教育督导研究。这就使得他在书中研究的问题,正是教育督导工作者感到困惑或正在争论而需要解决的,也是我国在制定《教育督导条例》过程中需要解决的理论和政策问题。作者在研究过程中,参考了国外的有益经验,又能够从我国的国情出发,力图在我国教育督导实践的基础上构建反映中国特点的教育督导理论体系。

本书的理论观点,不仅尊重和遵循国家已有的相关的法律、法规,而且力图从我国的政治体制改革和进步趋势,从我国的政府、市场、教育三者相互关系上,从我国教育管理体制改革的趋势中,前瞻性地探讨发展和完善我国教育督导制度的重大理论问题和立法、政策问题。应当说,这是多年来难得的一本关于教育督导的较为系统的理论著作。

作为高校的教育理论工作者,作者为撰写本书耗费了十多年的心血,而且一直为教育督导工作的发展提供理论和政策研究支持。我相信,他会为我国教育督导制度的发展继续作出努力,也期待他为建立我国教育督导的理论体系不断作出新的贡献。

郭振有

2003年6月28日

目 录

序	郭振有
第一章 绪 论	(1)
第一节 教育督导的概念及教育督导原理的研究对象 ...	(2)
第二节 教育督导的历史发展及其社会基础	(5)
第三节 教育督导研究的发展	(20)
第四节 教育督导理论的研究方法	(24)
第二章 教育督导的性质与对象	(29)
第一节 教育督导的基本性质	(30)
第二节 教育督导的对象	(39)
第三节 教育督导的目的与基本任务	(52)
第三章 教育督导机构的基本职能与教育督导的意义	(67)
第一节 教育督导机构的基本职能	(67)
第二节 教育督导的意义	(90)
第四章 我国的教育督導體制及其特点	(101)
第一节 我国教育督导机构的性质	(101)
第二节 我国教育督导制度的基本特点	(116)

第五章 教育督导机构	(131)
第一节 教育督导机构的编制管理	(131)
第二节 教育督导组织系统的构建及其组织形式	(137)
第三节 教育督导机构的管理体制及管理制度	(143)
第六章 督学及其管理	(158)
第一节 督学的性质与类别	(158)
第二节 督学的管理	(164)
第七章 教育督导方案设计的一般研究	(193)
第一节 教育督导方案的意义	(193)
第二节 教育督导方案的类型及其结构要素	(199)
第三节 教育督导指标的设计原理与技术	(207)
第四节 教育督导指标内涵及标准的研究	(225)
第八章 教育督导方案设计的分类研究	(234)
第一节 政府教育工作督导方案的设计	(234)
第二节 教育行政机关工作督导方案的设计	(243)
第三节 学校督导评估指标体系的设计	(249)
第四节 教师教育单位的督导评估指标体系的设计	(265)
第九章 教育督导的实施程序	(268)
第一节 教育督导实施程序的意义	(268)
第二节 教育督导实施程序的原则	(273)
第三节 教育督导实施程序及其制度	(283)
第十章 教育督导机构的权力与督学的权利	(305)
第一节 教育督导机构的权力	(305)

第二节 督学的权利	(324)
附录 苏格兰教育督导制度及英格兰教育督导的新近发展	(331)
第一部分 苏格兰的教育督导制度	(331)
第二部分 英格兰教育督导的新近发展	(353)
第三部分 苏格兰与英格兰在教育督导制度上的区别	(356)
第四部分 关于改进和加强我国教育督导制度建设的若干建议	(358)
后记	文新华 (366)

第一章 绪 论

教育督导,在我国的教育史上曾是源远流长,在国外近、现代教育演进过程中也占有重要地位。

尽管教育督导在新中国成立后的教育实践中曾有过二十年左右的空白期,但它自 1977 年得以初步恢复后,又蓬勃地发展起来,逐步成为我国现代教育制度和现代教育管理体制的重要组成部分。这表明,教育督导的产生、存在和发展,具有不以人的主观意志为转移的客观规律性。正因如此,就教育督导的历史来看,虽然我国现代教育督导实践及其制度的恢复至今仅有二十余年,但其悠久的历史 and 国内外丰富的实践,尤其是我国教育督导近二十多年迅速发展的实践,为研究教育督导制度的历史规律性和客观规律性提供了坚实的实践基础。同时,对我国政府行政和教育行政体制改革研究的逐步深入,以及对我国教育法制和教育民主研究的日益扩展,为研究现代教育督导的基本理论提供了丰富的政治学、行政学和法理学等理论基础。此外,在近现代的教育督导实践中,督导的技术研究日益得到发展,这为研究教育督导技术的科学性和可操作性提供了技术基础。

本书定名为《现代教育督导原理》,就是要研究和揭示教育督导的历史规律性和客观规律性,研究和分析我国现代教育督导制度及其实践的理论基础,并为教育督导技术的发展提供理论依据。

第一节 教育督导的概念及教育督导原理的研究对象

一、教育督导的概念

教育督导,作为一种教育管理行为,在不同的国家有不同的专有名词,也有它不同的含义。例如在英国的英格兰和苏格兰,它长期被称为“School Inspection”,指督学对中小学校及其他有关学校执行国家教育法律、法令的情况和工作效果,对上述学校中的教师的工作进行官方的、认真的监督和检查。21世纪初,它被改称为“Education Inspection”,指教育督导机构对地方教育工作和相关学校的监督和评估。在美国,由于教育行政体制的不同,它被称为“School Supervising”,指由教育行政官员、督学和有关人士对中小学校及其他有关学校执行国家有关教育的法律、法令,实现教育目的等情况进行监督、管理和指导。

在我国古代,这样一种教育管理行为被称为“视学”;在清朝末年和中华民国的一段时期内,被称为“视导”。在1986年9月原国家教委设立督导司时,出现了“教育督导”这个概念。因此教育督导是中国当代教育的一个专有名词,它既反映世界各国的教育督导的共性,又反映它在当代中国背景下的固有特性。

教育督导的概念,应当反映它的本质,从而使教育督导与其他教育管理行为区别开来。同时,教育督导作为中国现代教育的一个专有名词,对它的定义应能使它与国外的和中国历史上曾经有过的类似活动相区别。根据这样的要求和我国教育督导实践的特点,教育督导的概念应当这样定义:

教育督导是县级以上人民政府依法对其辖区内教育工作实施的行政监督,是教育行政机关依法对其辖区内学校工作实施的教育

行政监督。

上述定义表明:在我国,教育督导与其他国家的类似术语具有不完全相同的含义,因而不可将它们完全等同。上述定义概括了教育督导的目的、任务、性质、特点等,因此它是教育督导理论体系的核心,又是进行教育督导理论研究的逻辑起点。

二、教育督导原理的研究对象

毛泽东同志曾指出:“每一种社会形式和思想形式,都有它的特殊矛盾和特殊本质。”^① 教育督导,如果它能作为一种教育管理行为而存在,那么它就必须有其特殊矛盾和特殊本质;同样,如果它已作为一种教育管理行为而存在了一定的历史时期,而且它在被中断了一个时期后,又必然地再现于教育发展过程之中,那么它就一定有其不以人的主观意志为转移的特殊矛盾和特殊本质。

而“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一科学的研究对象”。^② 人们对教育督导所具有的特殊矛盾和特殊本质的研究,就将它与其他教育学科的研究区分出来。当人们在实践的基础上将这种研究逐步理论化、系统化和一般化,它就构成了教育督导的理论体系;当人们根据实践的需要将这种研究进一步分化、分解和具体化时,它就逐步产生了教育督导的分支学科。

因此,教育督导原理的研究对象是教育督导这样一种特殊的教育管理行为及其发展、运行的规律。这本《现代教育督导原理》所力图构建的理论体系,它之所以能与其他教育学科相区别,就在

^① 《矛盾论》,《毛泽东选集》第一卷,第284页,人民出版社。

^② 同上。

于它以教育督导这样一种特殊的教育管理行为为研究对象;它之所以能与关于教育督导的其他的分支学科相区分,就在于它对教育督导所作的是理论的、系统的和一般的研究,而不是技术的、部分的或具体的研究。

根据教育督导原理的研究对象,本书在内容上包括三个部分。

第一部分:关于教育督导的本质及其基本规律的研究。对诸如教育督导的本质及基本性质、目的、任务与意义、功能与特点等进行理论分析。

第二部分:关于教育督导组织系统的研究。对诸如教育督导的体制、机构及其人员组成等方面的政策进行理论分析。

第三部分:关于教育督导实施的研究。它涉及两个方面:一是对教育督导的内容、方案设计及其程序和原则等进行理论分析;二是对教育督导技术的科学性、可行性等进行理论分析。

教育督导原理,作为一门研究教育督导的客观规律的科学,它必然要涉及有关教育督导的法规、政策,但它不是解释或说明那些法规、政策,而是以教育督导的发生、发展的实践为研究的出发点,根据教育督导的发生、发展的史实和现实的实践来揭示教育督导的基本规律。尽管教育督导的法规、政策总的说来应当是反映了教育督导的客观规律的,但在教育督导的理论研究中,不应当将关于教育督导的理论与关于教育督导法规、政策的解释等同起来,否则,不仅将会妨碍人们去客观地研究和探讨教育督导的客观规律,而且会导致混淆主客观的界线,从而有可能根本否定教育督导的客观规律。

教育督导实践是教育督导理论研究的出发点,离开了教育督导实践,其理论研究将是无源之流。但教育督导的理论研究决不是对其实践的写真描述,而是要通过对教育督导实践中的种种表

面的、局部的、带有一定偶然性的现象的研究,反映教育督导过程中的内在的、本质的和必然的联系,将丰富的实践经验上升到理论的高度,这样才能真正起到理论对实践的指导作用。

第二节 教育督导的历史发展及其社会基础

一、教育督导制度产生的社会条件

(一) 欧美教育督导制度产生的社会条件。

教育督导制度,在英国萌芽于 19 世纪 30 年代;1808 年,拿破仑颁布《大学组织诏令》,构建了帝国大学的体制,教育督导制度在法国初具雏形;德国虽然是西欧诸国中最早将学校(尤其是初等学校)置于国家控制之下的,但它的教育督导制度却迟迟发端于 19 世纪末叶;在资本主义发展迟缓的沙俄,它的教育督导制度产生于 1869 年;美国的教育督导制度始发于 19 世纪中叶的纽约州。

欧美各主要国家的教育督导制度先后产生于 19 世纪,这不是偶然的,而是孕育它的社会环境和教育发展的必然结果。

1. 教育督导制度产生的社会政治条件。

教育督导制度是政府行政制度和教育行政制度的一个重要组成部分,因而是国家行政制度的一个重要组成部分。国家行政制度是社会政治运行的一个重要组成部分,因此教育督导制度的产生与社会政治的发展,尤其与国家职能和国家行政制度的发展息息相关。

首先,教育督导制度是新兴资产阶级建立的国家力图对学校教育实行控制的必然产物。中世纪以来,欧洲各国在政治上实行封建主与教会相结合的专制制度,在思想、文化和教育领域基本上是宗教势力的一统天下。自 1640 年至 19 世纪,以英国资产阶级

革命为标志的反封建的斗争不同程度地席卷了欧洲各主要国家,并在政治上取得了一定的胜利,因此新兴资产阶级取代教会而控制学校教育就成为历史的必然。另一方面,在一些国家如建国不久的美国,存在教旨不同的教会势力,它们分别控制着各自的学校教育,这种状况不利于国家的统一,因而从维护国家统一的政治利益出发,对学校教育的控制也必须由新兴的资产阶级建立的国家取而代之。此外,无产阶级与资产阶级之间日益激烈的冲突和斗争,迫使资产阶级通过其国家来加强对学校的控制。

其次,新兴资产阶级国家的建立及其教育职能的发展,为教育督导制度的产生提供了政治上的可能性。

新兴资产阶级国家的职能范围有一个从政治职能、经济职能逐渐扩展到文化、教育等公共职能的过程。例如,英国资产阶级革命后,它的教育事业尤其是初等教育仍在教会的控制之下。只有当教育的发展越来越为社会、经济的发展所普遍需要时,为越来越多的人所普遍需要而趋向公共性时,英国才逐步实行政教分离的政策并对教育(当时主要是对初等教育)实行国家管理,从而为教育督导制度的产生提供了政治上的可能性。

再次,新兴资产阶级国家的构成形式为教育督导制度的产生提供了政治前提。

无论欧美各主要国家在政体上是实行君主立宪制还是共和制,它们在国家的构成形式上都共同实行立法权、行政权和司法权的分立。因此,当国家取代教会对教育实行管理时,国家构成形式的这种模式便运用到教育宏观管理领域中,它表现为教育立法权、教育行政权和教育监督权的分立。这是教育督导制度产生的政治催化剂。

2. 教育督导制度产生的社会经济条件。

教育督导制度是教育发展的产物。教育发展在一定意义上是社会经济发展的结果。因此,社会经济的发展是教育督导制度产生的基本条件。

萌发于 18 世纪中叶的英国而又逐步扩展到欧美各主要国家的工业革命,在客观上要求教育进一步地发展,而且能够为教育的进一步发展提供必要的物质条件。工业革命首先是一场技术革命,它推动了生产力的迅速发展,逐步用大机器生产取代了以往的工场手工业,改变和提高了生产的技术构成,在当时创造了空前的物质财富。这从根本上为教育的发展奠定了客观物质基础。一方面,劳动生产力的提高和物质财富的增加,在客观上为更多的人作为教育者和受教育者进入教育领域提供了一定的物质前提;另一方面,生产技术和生产水平的提高,既为教育的发展准备了一定的教育内容,又向教育提出了挑战,要求教育为维持和促进生产的发展训练和培养更多更熟练的劳动者。此外,社会物质财富的增加,又为学校教育活动的设施和设备提供了客观物质条件。

资产阶级因对剩余价值的无底欲壑而不得不向雇佣劳动者及其子女提供能满足生产需求的最低限度的基本教育,以及无产阶级为受教育权而进行的不懈斗争,是当时教育迅速发展的主观前提之一。正是教育的迅速发展才从客观上提出了建立教育督导制度的需求。

3. 教育督导制度产生的教育实践基础。

教育实践的迅速发展是教育督导制度得以产生的直接动因。

从 18 世纪中叶的英国工业革命到 19 世纪末教育督导制度在欧美各主要国家中普遍产生,其直接推动力是教育实践在以下方面的迅速发展。