

教育督导学

丛书主编 孙绵涛

● 李金松 主编

当代教育管理
科学丛书

● 武汉工业大学
出版社

·当代教育管理科学丛书·

教 育 督 导 学

主 编 李金松
副主编 涂恒汉
刘国祚

武汉工业大学出版社

前 言

教育督导是国家对教育工作实施有效管理的重要手段，是科学的教育管理体系的重要组成部分。建立教育督导制度，强化教育督导工作，对于改善教育的外部环境，理顺教育的内部关系；对于发展教育事业，提高教育质量，有着极其重要的作用。

我国的教育督导活动，源远流长。成书于西汉的《礼记》中，就有“天子视学的记载”。但现代意义上的教育督导制度，则始于清末，是伴随着废科举兴学堂，实行新教育制度，而参照日本和欧美等国的经验，着手建立起来的。

新中国成立后，我国的教育督导又几经周折，真正恢复，还是最近几年的事。因此，要建立起适合中国国情，具有中国特色的当代教育督导制度，还有许多工作亟需人们去开拓、探索、积累和规范。所以，我们编写这本《教育督导学》意在比较系统地宣传和普及教育督导的基本理论和操作技术，从而促使我国教育督导工作的顺利开展和教育督导制度的日趋完善。

本书共分九章：第一章教育督导概述、第二章教育督导职能、第三章教育督导组织、第四章教育督导的实施、第五章教育督导原则、第六章教育督导方案、第七章教育督导技术、第八章教育督导艺术、第九章教育督导人员。

本书的编写，第一、三章由刘国祚执笔，第二章由方正明执笔，第四章由童文清执笔，第五章由章岩执笔，第六章由张为民和涂恒汉执笔，第七、八章由陈彬执笔，第九章由昌泽斌和叶泽

其执笔。全书由李金松统稿。

本书在编写过程中，参考了很多有关教育督导、视察和教育评估方面的书籍和论文，并引用了其中一些材料，在此，谨向作者致以诚挚的谢意。

编 者

1992 年 5 月 23 日

第一章 教育督导概述

教育督导制度是普通教育工作链条中的一个重要环节,是近、现代教育行政制度的一个重要组成部分,它对于贯彻执行党的教育方针、政策、法规、法律,发展教育事业,使教育更好地为社会主义建设服务起着监督、导向的作用。同时,教育督导能及时反馈信息,为决策提供依据,并指导下级政府、教育行政部门和学校进行科学管理。中外教育实践证明,教育督导制度的建立和完善,是教育管理现代化的标志之一。因此,深刻认识教育督导工作的意义、性质和作用是非常必要的。

第一节 教育督导的概念

为了加强政府对教育事业的管理,完善教育行政管理体系,我国正在建立、健全教育督导制度。但是,为了适应正在深入进行的教育体制改革和与之进行的其他方面的社会改革,适应 21 世纪教育事业大规模发展和教育功能日益扩展的现实要求,需要探讨教育督导的现代概念,更新其“传统”观念。

一、教育督导

(一) 教育督导的含义

教育督导的含义应当包括以下几个主要方面:

1、教育督导的性质。教育督导机构是代表政府执行教育督导任务的行政职能机构，属教育行政管理体制中的专门性的监督系统，不是咨询机构，也不是学术机构。从本质上讲，教育督导是一种教育科学管理活动，也是政府部门对教育事业进行管理的主要方式，对教育实行监督的主要手段。

2、教育督导的目的。从一定的社会教育性质来看，教育督导的目的是监督国家有关教育法律、法规、方针、政策的贯彻执行和教育目标的实现，促进教育更好地为社会主义建设服务。

3、教育督导的任务。第一是监督、检查下级政府、教育行政部门和学校贯彻国家教育方针、政策的情况；第二是评估下级政府、教育行政部门和学校的管理水平及教育质量，并指导他们改进工作；第三是反馈信息，向上级政府和教育行政部门反馈有关信息，为领导决策提供依据；第四是指导下级督导机构的工作。

综上所述，我国的教育督导，是指各级人民政府及其教育行政部门授权所属的督导机构和督导人员，根据党和国家的教育方针、政策、有关法律、法规和教育本身的规律、原理，按照一定的程序和方法，对下级政府的教育工作及教育行政部门和学校的工作进行监督、检查、评估和指导，并向上级政府和教育行政部门反馈有关信息，为领导决策提供依据，保证教育方针、政策的贯彻落实，提高教育质量的一系列活动。简言之，教育督导是指教育督导部门为提高教育质量对所属部门的教育工作所进行的监督和指导。

（二）教育督导的意义

在我国，教育督导自古有之，源远流长。新中国成立以来，我国教育事业有了很大的发展。但有些地方学校管理水平、办学条

件、师资队伍都跟不上教育事业发展的需要，加之有些党政领导对教育的战略地位认识不足，有些教育行政部门在宏观指导上的失误，致使党和国家的教育方针、政策、法律、法规等不能很好地贯彻落实。分析其原因，很重要的一条是没有建立一种制度，有效地实施对教育工作的监督。所以，建立、健全和强化教育督导制度具有重要意义。

1、教育督导是国家监督的基本形式

教育督导制度是国家对教育实行监督的基本形式。督导人员的工作是国家赋予的对教育实行监督的工作。教育督导人员在教育督导过程中，代表国家对下级政府和教育行政部门以及学校进行监督和检查，监督检查贯彻执行党和国家的教育方针、政策、法律、法规以及遵循教育规律的情况，并指导其加强教育管理，统筹各项工作，完成规定的教育目标和任务，提高办学效益。教育督导工作不能用一般工作中的检查、监督而取代。因为一般的相互检查和监督，容易因“同病相怜”而相互“报喜不报忧”、“说好不说不说坏”。另者，单凭内部监督，很难客观地判断工作的好坏，错误的东西也很难得到揭露和纠正。解决这些问题，必须对教育实行国家监督。

2、教育督导是教育行政的重要任务

教育行政的基本职能有计划、立法、监督、经营、指导和服务六种。其中监督是根据有关法令和教育行政措施，对地方和学校教育的实施实行监督，这种职能分为法律监督和行政监督两种。世界各国管理教育的职能一般分为监督型、指导型两大类。新中国成立以来，有些地方片面强调行政监督，忽视法律监督，阻碍了我国教育事业的进一步发展。我国各项改革正在全面开展，配套的政策、法规还不很完善，在些情况下，依靠监督保证宏观管理是十分必要的，既有法律监督，又有行政监督；既有监督，又

有指导，形成国家管理教育的“监督、指导”型职能的特色。

3、教育督导是促进教育发展的必要手段

教育督导的任务就是对教育工作进行调控性管理，通过有组织有计划地了解情况，收集资料，分析原因，反馈信息，使教育行政部门和学校能正确获得改进工作的客观依据，明确努力的方向，对管理内容、管理过程、管理方法进行自我调整。

教育督导行使检查和督促的职能，及时发现问题，纠正执行中的偏差，保障教育方针、政策的贯彻落实。教育督导对本地区范围内的教育发展现状和趋势及时地、准确地作出判断，提出注意事项，指出不良倾向，向上级提出建议，以保证教育事业的健康发展。

（三）教育督导的特征

教育督导机构是代表政府执行教育督导任务的行政职能机构，在教育行政管理体制中属专门性的监督系统。教育督导是一种教育管理手段，是指导性的行政工作，具有以下基本特征。

1、督导内容的广泛性

督导机构是综合性的工作部门，监督内容极为广泛。1912年，中华民国政府成立教育部，教育督导沿用清末旧制，规定了教育视察的内容：（1）教育行政；（2）学校教育；（3）学校经济；（4）学校卫生；（5）教职员工执行任务情况；（6）社会教育及其设施；（7）总长特命视察事项。此外，还有三项：（1）与教育法令抵触事项；（2）总长决定事项；（3）学校教授管理事项。1983年7月，中华人民共和国教育部发出《建立普通教育督学制度的意见》，1987年3月，国家教委转发了《国家教委督导工作座谈会纪要》，指出：督导工作要面向整个普通教育，包括普通中、小学、中等师范、职业中学。1985年，邓小平同志在全国教育工作会议

上的讲话中指出：“各级领导要象抓好经济工作那样抓好教育工作。……不仅要抓，并且抓紧、抓好，严格要求，少讲空话，多干实事。比如说，改革的决定，在你那个地区、那个部门，怎样贯彻落实？校舍和设备不够，怎样解决？学校经费不足，怎样筹集？师生的伙食，怎样办得好一点？师资培训，怎样组织？学校的思想政治工作，怎样改进？等等。”这番话本不是单对督导人员讲的，但他简要地表明了监督检查的内容。总之，督导机构对上起参谋和反馈作用，对下起监督和指导作用。

2、督导作用的间接性

督导工作只是为领导和教师提供有效情报，提出科学咨询和工作论证，供领导采纳之后，转化为行政命令、法规、指示、计划，然后付诸实施。督导人员不能直接发号施令，所以，督导作用是间接的。

第一，督导人员主要是当好“参谋”，“顾问”，参与决策而不决策，参与执行而只作监督和评价。对工作进行指导时，多采用启发、引导、帮助、指点、示范、辅导等方式，充当的是支持角色，起的是“智囊”作用。

第二，督导人员要作好沟通工作。教育部门 and 有关部门的横向联系，教育行政部门上下级之间的纵向联系，行政部门和学校之间的辐射联系，都需要督导机构作沟通工作，充当的是协调角色，起的是“纽带”作用。

第三，督导人员要推广教育理论和先进经验。教育督导的权威性和有效性是建筑在它拥有一支富有实践经验，又具有深厚专门知识的强大队伍这个基础上，应当说，倡导教育科研，推广先进经验，这是督导人员取得广大教师支持的源泉。所以，有些国家把督导人员被誉为“教育教学问题最积极的研究者”。在这方面，督导人员充当的是倡导角色，起的是“媒介”作用。

综上所述，督导工作起的是“智囊”作用、“纽带”作用、“媒介”作用，而不是直接的指挥作用。

3、督导对象的多面性

督导工作内容的广泛性，带来了督导工作对象的多面性。大的方面来说，督导工作的对象主要是政府、教育行政和学校三个方面。既包括地方政府、教育行政部门和学校的领导，又包括教师、职工和学生，还有社会各部门和学生家长。

督政府，主要任务是推动学校教育整体改革。地方政府对“两个文明”建设负有义不容辞的责任，具有决策、执行的双重职能，应挑起经济建设和办好教育两付重担，做好统筹工作，发挥行政职能作用。一是统筹教育与经济。地方政府要高瞻远瞩，充分认识到振兴经济固然要依靠政策和投入，但更重要的是要有一支坚持社会主义道路、掌握现代科学技术的劳动大军。形成这支大军，要靠办好教育。所以，教育督导工作要督促地方政府从本地实际出发，统筹所属经济和教育发展规划。二是统筹各类教育。要理顺普通教育、职业技术教育与成人教育的关系。通过改革和调整，把农村教育构成新的有机整体，形成合力，推动农村经济发展。三是统筹教育经费。地方政府要设法增加教育投入，打破教育由国家包起来的老观念，树立社会办教育、全民办教育的新观念。四是制定导向性政策。地方政府要发挥制定政策的行政职能，进行导向调控，规定各部门支持教育，奖励支持教育的单位和个人，倡导廉政兴教，鼓励尊师重教等。

督教育行政和学校，主要任务是端正办学方向，严格执行党和国家的教育方针、政策、法规，使学生德、智、体、美、劳全面发展，全面提高素质。在教学内容和方法的改革方面，由传统的传授知识的观念，转变为通过传授知识，给人以智慧的新观念，教师必须教书育人。在教育行政管理和学校管理方面，要由经验型的管理，转变为科学管理，按科学规律办事，按教育规律办事。

督社会和家长。现代教育领导活动是一种有目的、有组织、有计划的活动、属于开放式的、连续不断的活动过程，它既需内部各部门、各环节、各阶段的工作协调一致，又需要与外部社会保持广泛而密切的联系。所以教育督导要向社会和家长宣传党和国家的教育方针、法规，树立正确的教育价值观，大力支持教育事业，关心下一代成长，为学生创造一个良好的学习环境，施以正确影响，予以良好的教育。

4、督导行为的自主性

教育督导是国家管理教育的一种重要职能，一种重要活动，对各级教育行政部门的行政活动进行督办，对各级督导部门的督导活动进行督导，对各级教育科研部门的学术活动进行督研。但是，由于督导工作的自身特点，它对领导的指令比较超脱，它根据自身工作的目的、任务、职责，有计划地开展工作，有它的自主性。比如某个学校在整体上存在一些问题，或某个学校在各方面取得了一些成绩，作为督学，可以以“诊断”为目的，进行系统的调查研究，弄清成绩或问题的性质、产生的原因、影响的范围等，以便提出处理建议。又如在目标管理过程中，督学可以以“总结”为目的，对某些学校进行目标到达度的考核，对成果进行评价。再如达到目标都有过程，过程中使用各种各样的手段，殊途同归。在各自采取的措施中，有科学的，有不科学的，甚至有错误的。往往会出现这种现象，那就是不科学的措施，甚至错误的措施，同样能实现目标，诸如运动员服用“兴奋剂”，考试中舞弊等。纠正这种弄虚作假的作风，需要督导人员以研究“过程”为目的，对达到目标的过程进行评价，帮助学校更好地达到目标。由此可知，督学基本上是独立工作，工作自主性强。

二、教育督导学

教育督导学是教育管理科学的一门分支科学，是研究教育监督与指导的综合性的应用科学。它以教育督导为研究对象，根据理论和实践相结合的原则，探讨教育监督与指导的客观规律。

教育督导学所要研究的内容大体上是两个方面：一是一般教育督导原理，主要阐述教育督导的性质、职能、组织及其原则；二是一般教育督导工作，主要阐述教育督导的实施、教育督导技术、教育督导艺术和教育督导人员。

在我国历史上，曾有过不少研究教育督导的论著，如《教育视导之理论与实际》（雷振清，教育编译馆，1934年）、《教育视导》（周邦逆编，正中书局，1935年）、《教育视导大纲》（孙邦正编，商务印书馆，1944年）等。新中国成立后，研究教育督导的著作也不少，如《普通教育督导概论》（齐宝棠等著，黑龙江教育出版社，1989年）、《中国教育督导纲鉴》（章红深等编著，辽宁大学出版社，1989年）、《教育督导手册》（杨海榕等编，山西教育出版社，1989年）等。这些专著虽未形成教育督导学系统，但其理论价值和丰富的内容为形成我国综合的、系统的、独立的教育督导学提供了宝贵的财富。

（一）教育督导学的研究对象与任务

每门学科都有其研究的对象。教育督导学所研究的对象，则是教育督导现象本身所具有的特殊的矛盾性。

对于我国的教育督导来说，一般是包括督政府，即对下级政府教育工作的督导；督教育行政，即对下级教育行政部门工作的督导；督学校，即对各级各类学校工作的督导。教育督导学就是研究教育的监督与指导的现象及其规律的科学，包括教育督导的目的、过程、原则、方法、机构、制度等，着重研究教育督导现象的内在联系以及它们之间的本质关系，即规律性，以便提高教

育效能，实现教育目标。

随着教育科学的不断发展与分化，教育科学的门类越来越多。教育督导学是属于教育科学中的一门科学，与其它门类的教育科学有着分不开的联系，特别是理论教育科学。因为教育督导学同其它教育学一样，都是以教育领域某一方面的现象及其规律为研究对象，都要受教育领域的总的规律的支配和制约。但是，教育督导学又有不同于其它门类的教育科学的特殊研究对象，分属于教育科学的不同分支，而具有其相对的独立性。

教育督导学的主要任务，是以马列主义、毛泽东思想为指导，阐明社会主义教育督导的规律，为改善和加强国家对教育的管理，制定正确的教育方针、政策、法律、法规提供科学的理论依据，为教育行政部门和学校管理干部提供科学的管理理论和方法，使其遵循客观规律管理教育和学校，充分发挥人、财、物、信息、时间等要素的效能，更好地完成教育任务。

（二）教育督导学的理论基础与实践基础

教育督导学既要遵循教育科学的一般原理，又要遵循管理科学的一般原理。因此，教育科学和管理科学都是教育督导学的理论基础。

教育科学是一个科学群，含教育学、教育法、教育心理学、教育哲学、教育经济学、教育社会学、教育统计学、学校体育学、学校卫生学等学科。教育督导学以教育科学的有关知识，特别是教育学所论述的关于教育的一般规律的原理作为本身的理论基础，诸如教育与政治、经济的辩证关系原理；人的全面发展和教育与生产劳动相结合的原理；德、智、体、美、劳诸方面教育的原理；教学工作原理；教育工作受学生身心发展的年龄特点和个性差异所制约的原理；学校工作都要具有教育性的原理等。教育科学所

阐述的一般规律的原理,只是作为研究教育督导学的理论基础,其本身不能代替对教育督导现象及其规律的研究,而且,教育科学所揭示的有关教育的一般规律,只有通过教育管理现象本身的特殊规律才能体现。因而,在研究教育督导学与教育科学的关系时,应立足于管理,着眼于教育管理现象本身的特殊规律的研究。

管理科学的一般原理,也是教育督导学的理论基础。现代管理要素分两类:一是管理手段,有人、机构和章法;二是管理内容,有人、财、物、信息和时间。人,既属管理的手段,又属管理内容。因而,在教育督导中,必须重视人的因素,强调发挥人的能动作用。科学化管理的原理,如系统原理、整分合原理、反馈原理、封闭原理、能级原理、弹性原理和动力原理等,正确地揭示了各管理要素的内部联系及它们之间的本质关系,因而,就成为搞好管理和各管理科学的分支学科建设的理论基础,包括教育督导学的建设。

实践是认识的基础,是理论的源泉。我国教育督导实践,是我国教育督导学的实践基础。中国古代就有教育督导,如东汉光武帝刘秀亲自到太学奖励;唐高祖李渊亲临国子学释奠。近代的教育督导发展较快,建立法规,形成制度。现代日益重视教育督导,尤其是新中国成立之后,社会的进步,科学技术的发展,给教育督导提出了更高要求。几十年的实践,积累了丰富的经验,是教育督导学的实践基础。教育督导学只有坚持以实践为基础,才能使本身具有生命力,才能给实践以有效的指导,并使自身有不断的发展。

(三) 教育督导学与相关概念

1、教育督导学与教育督导

教育督导学和教育督导是两个不同的概念。前者指研究教育监督与指导的一门科学；后者是督导机关对教育进行督促与指导的一种行为。教育督导学要研究教育督导的原理、原则、组织形式、工作职能、技术方法等，以指导教育督导为目的。教育督导则应根据教育学、教育督导学的原理、原则和方法，根据国家的教育方针政策，对被视察单位加以严密地观察与分析，然后给予指导和帮助，以促进教育工作为目的。视察因指导而发，指导因视察而生。没有教育督导学、教育督导则缺乏理论指导，往往会使督导活动带有盲目性、随意性和不科学性。

2、教育督导学与教育学

教育学是研究教育现象及其规律的一门科学。所探讨的问题是教育本质、教育目的、教育制度、教育内容、教育方法、教育管理等等，其目的是发展教育。教育学是从总结教育实践经验的过程中逐渐形成理论，经过长期积累而发展起来的。

教育督导学是研究对教育现象、教育规律及教育行为的督导的一门科学。同教育学一样，它是从总结教育督导实践经验的过程中逐渐形成理论，经过长期积累而发展起来的。教育督导学和教育学研究的内容各有侧重，但目标一致。

3、教育督导学与教育行政学

教育行政学也叫“教育管理学”与“学校行政学”。在日本，称之为“学校运行学”。它的研究内容主要包括：领导行为、管理职能、教育评价、管理人员的培训、组织制度、教育视导等。在我国，一般认为教育行政学的主要内容有：国家各级教育行政机构对于各类教育的管理，即从事贯彻教育方针，推行教育法令，拟定教育规章，编制教育计划，审核教育经费，任用教育人员，视察、指导、考核所属机构和人员，实现组织、计划、决策、指导、协调等职能活动的原理和方法，以及各级各类学校内部的管理。

教育督导实质上是一种教育管理手段，教育行政学所探讨的内容，也是教育督导工作的内容。教育行政学所研究的内容，其中有教育督导内容。可见，教育督导学也是教育行政学的一个分支。就其地位和作用而言，教育督导学应当成为一门独立的科学，一门系统的科学。

4、教育督导学与教育评价

教育督导是一个教育管理环节，教育评价是一种教育督导手段。所以，教育评价则是教育管理环节中的手段。

教育评价应以教育督导学作理论指导，以教育行政学所探讨的问题为对象，以国家颁布的方针、政策、法令、指示为标准，运用科学的技术方法开展工作。

教育评价的类型有三：（1）总结性评价。其目的是对被评对象达到目标程度作出鉴定、区分等级、预言被评对象未来发展的可能性；（2）形成性评价。目的是获取改进工作的依据，研究达到目标的过程；（3）诊断性评价。目的是对问题或成绩进行辨认、确定，提出改进意见或总结正面典型经验。

在教育评价工作中，要根据教育督导学的理论处理好督、评、导、帮的关系。CIPP模式的创始人斯塔弗尔比姆强调：“评价最重要的目的不是证明，而是改进。”^①据此观点，揭示督、评、导、帮的关系是：督、评的目的在于手导帮；督、评的作用在于引导，帮提供依据和基础；导、帮渗透于督、评之中。

第二节 教育督导的作用

教育督导是科学的教育管理体系的重要组成部分，是国家对

① 陈玉昆编著：《教育评估的理论与技术》，广东高等教育出版社1978年版。

教育工作实施有效监督的有力手段，它对于保证教育行政活动得以有序地、有效地运行起着重要作用。我国的教育督导经过了一个曲折的发展过程。几十年的实践证明，督导制度的建立，督导工作的开展，对推动我国教育事业的发展起到了重要的作用。

一、改善教育的外部环境

我国的教育督导，由各级人民政府及其教育行政部门授权给所属督导机构的督导人员，对下级政府的教育工作及教育行政部门和学校的工作进行监督、检查、评估和指导。因而，它能起到改善教育外部环境的作用。

（一）监督教育管理体制改革落实

我国不少地方在基础教育管理体制上的主要弊端是“集中太多，统得过死”，基层对基础教育的人事权、财权、教改权太少，“学校办在家门口，看得见，管不着”，因而缺乏办学的积极性和责任感。而中央乃至地方，由于教育的摊子大、战线长，加之本身力量有限，则形成“想包，包不了；想管，管不到”的局面。要使基础教育健康发展，必须实行“分级办学、分工管理”的体制，搞好分层授权，保证各司其职。而这一管理体制的落实，必须要加强教育督导。

省是分级办学、分工管理基础教育的最高层次，应加强宏观管理，为地（市、州）、县（市）、乡（镇）的办学和管理提供服务。

地（市、州）是分级办学、分工管理的中间层次，它担负着统筹规划、具体指导县（市）的基础教育工作，又直接领导和管理地（市、州）的直属学校的双重任务。主要工作方法是检查督促、指导帮助。