

中国教育 督导制度 的探索与实践

国家教育委员会督导司 编

范大学出版社

中国教育督导制度的 探索与实践

国家教育委员会督导司 编

北京师范大学出版社

61014

657.6/03

(京)新登字160号

中国教育督导制度的探索与实践

国家教育委员会督导司 编

*

北京师范大学出版社出版发行

全国新华书店经销

北京朝阳展望印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 6.25 字数: 152千

1992年5月第1版

1992年5月第1次印刷

印数: 1—9 000

ISBN7-303-01522-1/G·952

定价: 4.20

目 录

努力建设具有中国特色的教育督导制度

…邹时炎同志在全国教育督导工作会议上的报告(代序)(1)

编者的话……………(12)

建立教育督导制度,充分发挥教育督导机构作用

……………辽宁省教委主任 王纯山(14)

依靠党委和政府领导,把督导工作纳入政府教育工作轨道

……………黑龙江省人民政府教育督导室(23)

积极发挥督导作用,推进九年制义务教育的实施

……………北京市教育局督学室(28)

上海市建立教育督导制度的探索与实践

……上海市人民政府教育卫生办公室副主任、上海市教

育局局长、上海市教育督导室主任 袁采 (35)

对县区教育工作督导评估的初步探索…甘肃省教委督导室(43)

在实践中逐步完善教育督导制度……………吉林省教委督学室(48)

督导评估县市政府教育工作的尝试……………湖南省教委督导室(58)

抓好督学制度建设,积极开展督导工作

……………沈阳市教育督学室(67)

考核评价区县政府教育工作的初步实践

……………四川省重庆市教委督导室(78)

督导政府教育工作的实践……………宁波市教育委员会(86)

督导评估初见成效……………无锡市教育委员会督导室(94)

注重督导实践,加强理论探讨…湖北省黄石市教育委员会(100)

开展中小学督导评估工作的初步实践

.....天津市和平区教育督导室	(108)
开展区教育督导工作的初步认识和实践	
.....上海市卢湾区教育督导室	(117)
在教育事业的发展过程中,充分发挥督导的职能作用	
.....吉林省舒兰县人民政府	(124)
建立教育督导制度,加强对教育的管理	
.....南京市秦淮区人民政府	(131)
积极开展学校工作督导评估,努力促进教育质量全面提高	
.....沈阳市大东区人民政府教育督学室	(138)
发扬“千百万”精神,行使县督导职能	
.....江苏省金湖县教育督导室	(147)
依法督导乡镇教育工作,推进义务教育的实施	
.....山西省襄汾县人民政府教育督导室	(152)
狠抓督导制度建设,促进乡镇和学校的教育工作	
.....四川省双流县教育督导室	(160)
开展乡镇督导工作,促进九年制义务教育的实施	
.....沈阳市辽中县督导室	(168)
面向教育督导工作实际,办好督导人员培训班	
.....国家教委华北教育管理干部培训中心	
北京师范大学教育学院	(177)
搞好督导人员培训,发展我国教育督导事业	
.....国家教委华东教育管理干部培训中心	
华东师范大学教育学院	(185)

努力建设具有中国特色的 教育督导制度

——邹时炎同志在全国教育督导
工作会议上的报告
(代序)

同志们：

全国教育督导工作会议今天开幕了，这是建国以来首次召开的全国性的教育督导工作会议，对于促进我国中小学和幼儿教育乃至整个教育事业的发展，具有重要意义。这次会议的主要任务是，根据党的十三届七中全会和全国七届人大四次会议的精神，以及国家教委1991年工作会议的部署，总结交流“七五”计划期间教育督导工作的经验，研究贯彻《教育督导暂行规定》，讨论制订教育督导工作“八五”规划，部署教育督导的有关工作。现在，我围绕这次会议任务讲几点意见：

一、关于“七五”期间教育督导工作的回顾

党的十一届三中全会以来，在党中央、国务院的正确领导下，根据邓小平同志的指示，教育督导工作逐步恢复，随着教育事业的发展和教育的逐步深化，加快了重建教育督导制度的步伐。经过“七五”期间的努力，教育督导工作进入了我国教育行政管理的序列。教育督导工作的地位已经初步确立，开展督导工作的重要意义已被越来越多的领导干部、群众和社会所认识，督导工作的重要作用正在日益充分地发挥出来。教育督导工作已初步打开了局面，取得了可喜的成绩。

1. 普遍建立了督导机构。

至1990年底，全国已有29个省、自治区、直辖市和90%以上的市(地、州)、60%以上的县(区)建立了教育督导机构。其中，北京、上海、天津、辽宁、吉林等省、市，县以上各级教育督导机构已全部建立起来。

2. 初步形成了一支专职和兼职相结合的督学队伍。

各地重视督学队伍建设，坚持督学的任职条件，严格遴选，至1990年底，全国已有专职督学5770人，兼职督学2005人。1987年以来国家教委委托北京师大、华东师大两校教育学院举办督学岗前培训班，培训了督学近千人，在总结督学培训工作经验的基础上，国家教委下发了有关督学岗前培训工作的文件，近两年来已有25个省、自治区、直辖市举办了县(区)督学培训班，培训了督学1834人。吉林省的督学中75%以上经过了培训。通过培训和督导实践，提高了广大督学的政治、业务水平，涌现了一批热爱教育督导事业，熟悉业务，勤奋工作的先进人物。

3. 制订了关于教育督导工作的一些法规与制度。

国家教委制订了《教育督导暂行规定》。不少地方也制定了有关教育督导工作的法规与制度。工作做得好的地方，督导工作制度比较健全，执行得较好，初步做到了督导工作有章可循。

4. 各地积极开展了关于教育督导评估理论课题的科学研究，注重督导实践经验总结，收到了一定的效果。

在理论与实践结合开展研究的基础上，许多地方制定了各种类型的督导评估方案。国家教委总结了各地经验，制定了《关于中小学校督导评估工作的指导纲要》。

5. 开展了多方面的教育督导评估工作。

1986年和1988年，国家教委先后两次积极配合全国人大常委会教科文卫委员会牵头组织的关于实施义务教育情况的检查。许多地方把义务教育的实施列为督导工作重点，坚持每年检查一遍，并初步形成了制度。1989年根据国务院的要求在全国范围内

对中小学教育工作开展了五项督导、检查,即“五查”。在各地进行自查,边查边改的基础上,国家教委受国务院委托,邀请各有关部门参加,组织了21个督导检查组对29个省、自治区、直辖市进行抽查。1990年又对6个省、直辖市进行了以中小学德育工作为重点的“五查”复查。“五查”有力地促进了中小学教育事业的发展和督导制度的建设,积累了督导工作经验,是一次很成功的教育督导活动。

地方各级教育督导机构,在各级政府和教育行政部门的领导下,有计划地开展了经常性的检查、督导活动;不少地区针对当地中小学教育存在的带有倾向性的问题开展专项督导,重点帮助下级政府、教育行政部门和中小学解决了一些比较突出的问题;有些地方在综合督导评估县(区)、乡(镇)的教育工作和学校的工作方面进行了有益的探索,取得了不少经验。

几年来,教育督导在各级政府及其各有关部门的重视、关怀和社会各方面的支持下,随着基础教育事业的发展而发展,并发挥了积极的作用,取得了实际的成效。

第一,推动了地方政府进一步落实教育的战略地位。促进了地方增加教育投入,多渠道筹集教育经费,提高教师待遇,改善办学条件。

第二,推动了《义务教育法》的贯彻、实施。加强了《义务教育法》的宣传,增强了广大干部、群众的法制观念和执法意识,纠正了一些违反《义务教育法》的现象,促进了《义务教育法》的贯彻、实施。北京市连续三年检查义务教育的实施情况,已经形成了制度,收到了良好效果。

第三,促进了地方政府、教育部门和中、小学校全面贯彻教育方针,努力把德育放在首位,加强学校管理,优化育人环境,认真提高教育质量。同时,在督导检查中也及时纠正了一些违背教育方针和教育规律的错误做法。

第四，及时向政府和教育行政部门的领导报告教育工作的情况，为领导决策提供了依据。

教育督导工作虽然取得了一定的成绩，但是发展很不平衡，还存在一些困难和问题。

1. 对建立教育督导制度的意义的认识还没有完全解决。因而在教育督导工作的进展和效果方面，地区之间存在着较大差距。

2. 教育督导机构还不健全。全国大约有10%的市(地、州)和近40%的县(区)还没有建立教育督导机构，有些督导机构还没有发挥出应有的作用。

3. 督学队伍的数量不足，政治业务素质有待进一步提高。仅就督学人数看，现有专、兼职督学总数同普通中、小学校数相比，100所学校平均不到1名督学，这种状况很难适应深入开展督导工作的需要。

4. 有关教育督导的政策、法规不配套，制度尚不健全。

5. 教育督导机构的工作与其他教育行政职能部门、教研、科研等单位的分工，在有些地方还不够明确，工作还不够协调，特别是在县一级如何把分工与配合的关系理顺，合理地组织好教育督导工作，还需要通过试点，在实践中摸索经验。

二、关于“八五”期间教育督导工作的规划与思路

1. 提高对建立健全教育督导制度重要性的认识。

党的十三届七中全会全面分析了国际国内形势，指出了今后十年，是社会主义现代化建设进程中非常关键的十年。强调指出能不能把经济建设搞上去，直接关系到社会主义事业的兴衰成败，关系到中华民族的前途和命运。全会确定了我国社会主义现代化建设第二步战略目标和方针政策。进一步强调教育在国家经济和社会发展中的重要战略地位。根据中央的总体部署，七届全国人大四次会议通过的“八五”计划纲要和李鹏总理关于政府工作报告

中对教育提出的要求，国家教委1991年工作会议认为，今后十年我国教育工作面临国际新技术革命挑战和国际反动势力推行“和平演变”战略挑战的严峻形势。教育既要为九十年代和下个世纪初的社会主义现代化建设提供必要的人才和智力支持，又要从反“和平演变”的战略高度，为保证国家政治和社会的稳定，坚持和发展社会主义制度，培养可靠的接班人。从这个大背景出发，重点研究了今后五年至十年我国教育事业的发展目标、基本指导思想和主要方针政策，讨论了《教育事业“八五”计划和十年规划要点（草案）》。其中，建立、健全教育督导、评估制度，完善执法监督系统，使教育工作逐步走上依法治教的轨道，是九十年代教育工作的重要任务之一。早在1986年六届全国人大四次会议通过的国务院关于第七个五年计划的报告中，就明确指出“为了加强政府对教育事业的管理，必须建立系统的教育评价与监督制度”。发展基础教育事业，是地方政府的重要责任。建立教育督导制度，充分发挥其职能作用，是各级政府和教育行政部门加强宏观管理、依法治教的重要机制。实践证明，建立、健全教育督导制度是深化教育体制改革、加强对教育事业的监督和科学管理的需要，是贯彻、实施《义务教育法》的需要，是端正办学方向、全面贯彻教育方针、提高教育质量的需要，也是深入进行教育教学改革的需要。各级政府和教育行政部门应把教育督导制度建设列入重要的议事日程，认真抓好这项工作。希望各地认真总结前几年教育督导工作的经验，制订好“八五”期间教育督导工作规划，并把它纳入各地区各部门教育工作的总体规划中去，切实加强教育督导工作，充分发挥教育督导的监督执法作用，为完成“八五”期间教育事业的计划服务。

2. 明确教育督导工作总的指导思想。

今后一个时期，教育督导工作的指导思想是，坚持以党的十三届七中全会精神和七届全国人大四次会议通过的“八五”计划纲

要为指导，以国家制定的教育方针、政策、法规为准绳，充分行使教育督导机构的职权，全面地、系统地开展以基础教育为主要范围的督导工作，积极地为实现“八五”期间教育工作的总目标、总任务服务。为此，教育督导、评估工作，必须把坚持社会主义方向，突出德育为首，全面贯彻教育方针，提高教育质量，作为一项经常的根本的任务来完成；必须切实提高教育督导工作的质量和效益，把有关教育的方针、政策、法规落实到基层和学校作为教育督导评估工作的出发点和归宿。

3. 抓好教育督导工作的重点。

要根据既督导下级政府的教育工作，又督导教育行政部门和学校的工作这一督导任务的要求，从各地实际出发，制定督导工作计划，重点抓好以下工作：

第一，加强对地方政府贯彻执行“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”方针的督导评估，全面提高劳动者的素质，使教育为当地的经济建设和社会发展服务。

第二，根据《义务教育法》和即将发布的《义务教育法实施细则》及有关规定，对所辖地区贯彻、实施《义务教育法》的情况进行督导、检查，以保证“八五”期间义务教育规划目标的实现，同时加强对学校工作的督导评估，保证义务教育的质量。

第三，在监督检查义务教育实施的同时，抓好对普通高级中学教育工作的督导评估，促进普通高中基本稳定现有的总规模，坚持社会主义办学方向，着重提高办学水平和教育质量；保证高中会考制度、高中教学计划调整意见以及其他改革措施的实施，继续纠正片面追求升学率的现象，实现普通高中的培养目标。

第四，突出对中小学德育工作的督导评估，推动学校切实地把德育工作放在首位，并取得成效。

第五，重视对中小学校长与教师队伍建设工作的督导评估，监督有关中小学校长、教师队伍建设规划、管理法规和有关政策

的落实，促进培训工作，以保证中小学校长、教师队伍政治思想素质和业务水平的提高。

第六，继续对增加教育投入，多渠道筹集教育经费，改善办学条件，改善教师待遇等工作的督导、检查，促进各项政策的落实。

4. 切实加强教育督导工作的主要措施。

第一，加强教育督导法规和督导评估工作制度的建设。希望地方各级政府和教育行政部门，根据各地实际情况，认真研究教育督导的法规和制度建设问题，作出有关决定，并按《教育督导暂行规定》制定本地的实施办法。要在督导实践中，逐步完善教育督导法规和各类评估方案和有关制度。

第二，加强各级教育督导机构的建设。已经建立教育督导机构的地方，应继续加强，使之更加健全，充分发挥其作用。尚未建立教育督导机构的地方，除个别特殊情况外，应尽快建立机构，并要逐步充实、健全。“八五”期间，要在全中国形成国家、省（自治区、直辖市）、市（地、州）、县（区）四级教育督导网络。

第三，加强教育督导队伍的建设。各地要坚持督学基本条件，严格遴选，要坚持“先培训，后上岗”的原则，继续加强督学的岗前培训工作，并在督导实践中不断提高督学队伍的政治、业务素质。在“八五”期间基本形成一支同各地教育督导评估任务相适应的、专职与兼职相结合的督学队伍。

在督学队伍建设中，尤其重要的是思想政治建设与作风建设。督学应该坚持坚定正确的政治方向，努力学习和掌握马列主义的立场、观点和方法，熟悉教育方针、政策、法规，具有优良的作风，掌握科学的工作方法。为此，督学要自觉地努力学习马列主义、毛泽东思想，学习时事政治，学习国家有关的方针、政策、法规，学习督导业务知识和国内外的先进经验；要深入实际，密切联系群众，全心全意地为基层、学校服务；要深入蹲点，点面

结合，坚持实事求是，公正廉洁，敢讲真话。总之，督学应该以自己模范的言行来体现督导的严肃性、权威性和重要性。

第四，要坚持理论与实际相结合的原则，加强教育督导评估理论与技术的研究。在实践、研究的基础上，逐步形成督导评估下级政府的教育工作、教育行政部门和学校工作的各类方案，建设一套供培训督学用的教材。

第五，加强对教育督导工作的领导。

领导重视是搞好督导工作的重要保证。各级政府和教育行政部门要不断提高对建立教育督导制度重要性的认识，进一步重视教育督导工作，并列入议事日程，定期研究，为教育督导工作的开展创造必要的条件，充分发挥教育督导的作用。教育督导是一项新的工作，涉及教育工作的诸多方面，政策性、业务性强，还需要做好教育督导机构和其他各级教育行政职能机构间的协调工作，为此，除加强督导机构负责人的选配外，要由教育行政部门的主要负责人分管督导工作。

三、关于认真贯彻《教育督导暂行规定》

《教育督导暂行规定》是以国家教委主任令形式发布的法规性文件。这个《规定》是几年来教育督导工作实践经验的总结，是在各级党政领导重视关怀下，广大教育督导工作者辛勤劳动，努力开拓的结果。在这个文件中，对教育督导的任务和范围，督导机构的设置及其职责，督学的基本条件、任免和职权，督导的方式、方法等作了原则规定。它将指导我们进一步加快教育督导制度的建设和教育督导工作的深入开展。为了认真贯彻《规定》，现就其中的几个主要问题作简要说明：

1. 关于教育督导的任务。

我国基础教育事业，是在国务院领导下，实行地方负责，分级办学，分工管理的领导体制。各地基础教育的发展与改革不仅是教育行政部门和学校的任务，而且地方政府担负着重大的责

任。为了增强地方政府的教育决策权和统筹权，同时对地方政府的教育工作进行宏观指导和监督，以保证全面贯彻教育方针，提高教育质量和教育的综合效益，《规定》的第二条确定：教育督导的任务是“对下级人民政府的教育工作、下级教育行政部门和学校的工作进行监督、检查、评估、指导，保证国家有关教育的方针、政策、法规的贯彻执行和教育目标的实现。”这就明确了教育督导既要监督、检查教育行政部门和学校的工作，还要监督政府的教育工作，这是从我国实际出发，在教育督导任务上的一大特色。实践证明，目前情况下，只有强调对下级政府的教育工作进行监督，才能保证教育方针、政策、法规得到贯彻落实。

2. 关于教育督导的组织形式和机构设置。

国务院批准的国家教委《三定方案》规定，国家教育委员会有权“检查、监督地方政府及教育行政部门贯彻执行中央和国务院关于教育工作的方针、政策，以及有关法规的情况。”据此，《规定》的第四条写成：“根据国务院的有关规定，国家教育委员会行使教育督导职权。督导司具体负责日常督导事宜。”

《规定》第六条规定：“地方县以上均设教育督导机构。”地方县以上教育督导的组织形式及其机构设置，各地在督导实践中有所创造。有的地方由当地人大或政府发布法规性文件，决定各级人民政府建立教育督导机构，由教育行政部门代管，行使教育督导职权，黑龙江省、上海市、辽宁省等地就是这样做的；有的地方如北京市、吉林省等，经当地人民政府批准，在教育行政部门建立教育督导机构，由政府授权，行使教育督导职权。实践证明，上述两种教育督导组织形式，都有利于督导工作的开展，效果良好。预计在今后的督导实践中还会得到进一步的发展和完善。

鉴于各地情况不尽相同，各地教育督导的组织形式和机构设置，可由地方政府根据本地区情况自行确定。所以《规定》第六条

第二款提出“地方县级以上教育督导的组织形式及其机构的职责，由各省、自治区、直辖市人民政府确定。”但是，不论哪种形式，都要保证能对下级政府的教育工作进行有效的督导，达到教育督导目的。

3. 关于教育督导的范围。

根据当前教育工作的需要和督导力量的可能，《规定》第三条规定“教育督导的范围，现阶段主要是中小学教育、幼儿教育及其有关工作。”还规定“行使教育督导职权的机构，可根据本级人民政府或同级教育行政部门的委托，对前款规定以外的教育工作进行督导。”这样规定，既突出了工作重点，也为各地开展督导工作的范围留有余地。关于教育督导的范围在今后的工作实践中，还可能有一些变化。

《规定》是教育督导的法规和工作依据，要认真学习 and 贯彻落实。请各省、自治区、直辖市根据本《规定》，结合本地地区的实际情况，制定具体实施办法。另一方面《规定》只是总结了前几年教育督导的成果，它将随着督导工作的不断深入和发展，日趋完善，待条件成熟再报请国务院发布有关教育督导的新的法规性文件。

四、关于切实作好今年教育督导的两项主要工作

关于今年的督导工作已经列入国家教委1991年工作要点，督导司的工作计划要点也已向各地通气，这里着重谈两项工作。

1. 认真做好关于贯彻执行《义务教育法》的检查。

这是根据全国人大常委会委员长会议的决定，由全国人大教科文卫委员会牵头，会同国家教委等部门进行的一次《义务教育法》执法大检查。为此，国家教委已经发了通知，要求各级教育行政部门及教育督导机构积极配合。望各地根据全国人大教科文卫委员会印发的《检查提纲》，按照地方人大提出的要求，加强宣传《义务教育法》，认真做好自查工作，切实解决存在的问题，使检

查工作取得实际效果，进一步推动《义务教育法》的贯彻执行，努力提高义务教育的质量。

2. 切实搞好《关于中小学校督导评估工作的指导纲要》的试点工作。

为了端正中小学校的办学方向，把德育放在首位，全面贯彻教育方针，加强学校管理，提高教育质量，国家教委拟定了《关于中小学校督导评估工作的指导纲要》及《试点工作意见》，已印发各地。希望各省、自治区、直辖市，根据这两个文件，结合本地实际情况，认真抓好试点工作。各地要选定条件较好的县和高级中学作为试点单位。应根据《指导纲要》，会同有关方面，进一步修订好本地关于中小学校工作督导评估的方案。按照要求实实在在地抓出成效。国家教委将在适当的时候组织交流试点经验，推荐一批中小学校工作的督导评估方案，并修订《指导纲要》。

同志们，“七五”期间督导工作取得的成绩和经验，为“八五”期间的督导工作奠定了良好的基础。但是，督导工作在我国开展的时间毕竟还不长，经验还不多，同建立具有中国特色的社会主义教育督导制度的要求，还有很大差距。能不能实现今后教育督导工作的奋斗目标，关键在于我们的努力。我们一定要振奋精神，团结协作，克服困难，认真工作，为建立具有中国特色的教育督导制度而奋斗。

(一九九一年五月二十三日)

编者的话

1991年5月下旬，国家教育委员会召开了首届全国教育督导工作会议。总结交流“七五”计划期间教育督导工作的经验是这次会议的主要任务之一。为了迎接会议的召开，各地认真回顾总结了“七五”计划期间建设教育督导制度，开展教育督导工作的成功经验，积极地向国家教育委员会督导司报送书面的经验交流材料。最后确定作为这次会议的经验交流材料发给与会代表的，计有23篇。其中省(直辖市)、市(地)、县(区)的经验材料各有7篇，师范大学教育管理学院提供的有2篇。这些经验材料内容丰富，涉及对教育督导性质、任务的确定；教育督导机构、队伍的建设；对下级政府的教育工作、教育行政部门和学校的工作进行督导评估的内容、程序、工作的原则和方法；督导实践中，重视督导工作制度建设；在开展教育督导评估工作中处理好各方面关系；等等。我们认为，这些经验对各地很有参考价值，所以汇编成册，请北京师范大学出版社出版，供各地参考。

过去五年多来，各地在恢复、重建教育督导制度，发挥教育督导的职能作用方面，艰苦奋斗，努力探索，积极工作，积累了许多宝贵经验。但全国督导工作会议的筹备时间比较短，我们收到的23篇经验材料，只是全国各地教育督导工作的一部分经验总结，而不是全部。希望各地在教育督导工作实践中总结新鲜经验，及时推荐给我们，以便我们运用各种方式介绍给全国各地，使好经验成为大家共同的财富，发挥更大的作用。

汇编经验交流材料，对我们来说，尚属首次，限于水平，不