

上海市教育委员会
上海市人民政府教育督导室 编

督学风范

上海建立教育督导制度
20周年回顾与展望

通过近20位活跃在上海教育督导第一线各位督学的回顾与总结，记录了历届国家督学、特约教育督导员、人民教育督察员、市和区县督学等代表人物推动教育督导事业发展的足迹，展示了他们为教育督导事业敬业奉献、孜孜以求的高风亮节，表现了他们依法督导、坚持公正的崇高风范。



上海教育出版社

上海市教育委员会
上海市人民政府教育督导室
编

督学风范

上海建立教育督导制度
20周年回顾与展望

上海教育出版社
Shanghai Educational Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

督学风范:上海建立教育督导制度20周年回顾与展望/
上海市教育委员会,上海市人民政府教育督导室编. —上
海:上海教育出版社,2007.12

ISBN 978-7-5444-1595-8

I. 督... II. ①上...②上... III. 教育 视导—概况—上海
市 IV. G526.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第171769号

督 学 风 范

上海建立教育督导制度20周年回顾与展望

上海市教育委员会 编
上海市人民政府教育督导室

上海世纪出版股份有限公司 出版发行
上海教育出版社

易文网:www.ewen.cc

(上海永福路123号 邮政编码:200031)

各地新华书店经销 上海图字印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 7.5 插页 2

2007年12月第1版 2007年12月第1次印刷

印数 1-3,500本

ISBN 978-7-5444-1595-8/G·1289 定价:23.00元

(如发生质量问题,读者可向工厂调换)

《督学风范》编委会成员

顾问：胡正昌 瞿 钧 刘期泽

主任：沈晓明

副主任：尹后庆

成 员：杨国顺 黄良汉 史国明

孙 鸿 金志明 仇智君

前言

上海市教育委员会主任 沈晓明

从1987年本市建立教育督导机构起,上海教育督导至今已经走过20年风雨历程。回首这段历史,我们深切感受到改革开放初期,邓小平同志亲自倡导建立我国教育督导制度,对于推动中国教育事业改革发展所产生的巨大现实意义和深远历史意义。

20年来,上海教育督导工作在教育部、上海市委、市政府的关心指导下,不断针对教育改革发展的实际,积极探索督政、督学新路,在全面实施素质教育,提高教育教学质量,改善办学条件,提高教师待遇,切实落实教育优先发展战略地位等方面,发挥了十分积极的作用。特别是上海的教育督导工作,为推动区县政府依法履行教育责任,重点解决影响教育持续发展的瓶颈和难点问题,提供了法律保障。

20年来,伴随着上海教育督导工作的创新和发展,一大批教育管理者、研究者和社会各界人士,相继投身教育督导工作。他们站在国家经济、社会发展的战略高度,从教育发展规律的实际出发,针对教育发展过程中不断出现的新情况、新问题,研究教育督导工作的方法和途径,并提出意见和建议,从而推动教育改革和发展,形成了一支以专职为主,专兼结合的督导队伍。

20年来,作为全国较早建立教育督导制度的省市之一,上海不断加快依法督导的步伐,先后制定了《上海市教育督导规定》、《上海市人

民政府关于开展对区县教育督导评估的实施意见》等法律法规和政策性文件,开展了学校发展性督导评估工作,在全国教育界产生了广泛的影响。与此同时,由本市牵头承担的建立我国督学资格制度,以及建立我国督学职务职级制度的课题研究,为推动我国督导专业化发展创造了有利条件。

教育督导制度,是人类教育发展一定阶段的必然产物,是保障教育事业稳步、健康发展的重要制度之一,它必将随着教育事业的进一步发展而不断发展。由上海市教委、市政府教育督导室编辑,上海教育杂志社组织采写,并由上海市中小学幼儿教师奖励基金会资助出版的《督学风范——上海建立教育督导制度 20 周年回顾与展望》一书,通过近 30 位活跃在上海教育督导第一线各位督学的回顾与总结,记录了历届国家督学、特约教育督导员、人民教育督察员、市和区县督学等代表人物推动教育督导事业发展的足迹,展示了他们为教育督导事业敬业奉献、孜孜以求的高风亮节,表现了他们依法督导、坚持公正的崇高风范。此书的出版,为我们记录下 20 年来上海教育督导工作的发展历史,同时又给我们提供了许多值得借鉴的有益经验,这是上海教育发展历史中的宝贵财富。

我衷心地感谢这些同志为上海教育事业所作出的贡献,同时也期待着上海教育督导工作在新的历史时期,创造出新的经验,继续推进上海教育事业的发展,为本市率先基本实现教育现代化的目标作出应尽的努力和贡献。

目 录

Contents

前言 / 沈晓明 · 1 ·

坚持教育督导的创新发展 确立教育督导的地位作用
——上海建立教育督导制度 20 周年的回顾与展望

/ 杨国顺 · 1 ·



姚庄行：回顾与希望

/ 李北宏 · 20 ·



袁 采：难忘的历程

/ 陈亦冰 · 25 ·



张伟江：专项督导推动基础教育让百姓满意

/ 沈祖芸 · 31 ·



薛喜民：从职业教育的发展看督导

/ 赵 锋 · 39 ·



张民生：行走在“第一线”

/ 罗阳佳 · 46 ·



夏秀蓉：地位和作用的明确至关重要

/ 周 慰 · 54 ·



瞿 钧：督导是实现依法治教的重要保证

/ 沈祖芸 · 60 ·



- 尹后庆：在政府职能转变中完善教育督导体系
/ 沈祖芸 · 68 ·



- 刘元璋：教育督导是惠及千千万万人的事业
/ 计琳 · 76 ·



- 刘期泽：基础教育办学条件的改善
——我见证上海校舍变迁五十载 / 卢雁 · 83 ·



- 俞恭庆：追随教育督导 20 年 / 李北宏 陶小青 · 91 ·



- 陈步君：难忘的督导经历 / 赵锋 · 100 ·



- 陈玉琨：洞悉教育现状 畅想督导未来 / 罗阳佳 · 107 ·



- 陈国良：教育问题用数据说话 / 罗阳佳 · 115 ·



- 过传忠：督导，源于对教育的真诚 / 平泳佳 · 123 ·



- 郭天成：一切从“重教”开始 / 周慰 · 130 ·



- 冷家瑞：殚精竭虑为教育 / 平泳佳 · 138 ·



- 姚宗强：督导不是教育部门一家的事 / 计琳 · 145 ·



- 顾翔：是督导，更是学习 / 陶小青 · 151 ·



孙雪芬：尽己所能为教育办实事

/ 陶小青 顾 薪 ·158·



李良材：一往情深忆往日督导

/ 陶小青 ·165·



张 岚：教育督导在创新中不断发展

/ 赵 锋 ·172·



孙建国：“把基础教育的责任落实到政府”是督导
工作的责任

/ 周 慰 孟博怡 ·180·



沈子华：努力让督导成为推进素质教育的指挥棒

/ 徐晶晶 ·186·



王小柳：督导是个“牛鼻子”

/ 周 慰 ·194·



倪谷音：在被督导中学习提高

/ 卢 雁 ·201·

上海市教育督导大事记

·208·

坚持教育督导的创新发展 确立教育督导的地位作用

——上海建立教育督导制度 20 周年的回顾与展望

上海市教育委员会督导办公室 杨国顺

根据小平同志倡导建立我国教育督导制度的指示,上海自 1987 年 9 月按照国家教委意见建立教育督导机构以来,已历时 20 年。20 年来,上海的教育督导工作经历了初创探索实践、实施依法督导、创建督导特色、完善督政体制的发展过程,从而为上海区县政府和中小学全面实施素质教育,促进教育均衡发展和内涵建设,率先基本实现教育现代化奠定了扎实的基础。

近年来,上海教育督导工作依照《中华人民共和国教育法》关于“国家实行教育督导制度”以及 2006 年《中华人民共和国义务教育法》总则第八条关于“人民政府教育督导机构对义务教育工作执行法律法规情况、教育教学质量以及义务教育均衡发展状况等进行督导,督导报告向社会公布”的规定,大力推进依法督政和督学工作,完善教育督导制度、体制和机制,不仅凸现了教育督导在推进教育现代化中应有的地位与作用,而且也教育督导促进本市各级各类教育整体协调发展提供了保障。

一、概况与回顾

1986年全国人大颁布了《中华人民共和国义务教育法》，这标志着我国基础教育进入了政府依法履行教育责任、学校依法自主办学的新时期。在此背景下，20年来上海市教育督导工作的改革发展，大致经历了以下四个阶段。

（一）建立督导机构，探索实践奠基阶段（1987—1992年）

1987年1月，国家教委下发了《关于转发〈国家教委督导工作座谈会纪要〉的通知》，这是规范教育督导人员条件与推动各地建立教育督导机构的1号文件。根据国家教委的意见，当年9月，上海正式成立教育督导机构，经报请市政府批准，原上海市教育局局长袁采同志任上海市教育局教育督导室主任，李良材同志任副主任。为确保《义务教育法》在上海各级政府和中小学得到有效的贯彻和落实，在此期间，市教育督导室重点做了三方面工作。

1. 启动以确保教育经费增长为主要内容的“五项督导”。20世纪80年代中期，中小学教育改革与发展逐步朝着规范化方向发展。在1986年《义务教育法》颁布不久，1989年4月，国家教委下发了《关于对中小学教育工作开展“五项督导”检查的通知》，上海市随即启动开展了以落实教育经费增长及教师待遇、改造校舍危房、制止中小学流失、纠正乱收费以及加强中小学德育为主题的“五项督导”，这是上海教育史上第一次大规模开展教育督导实践的工作。1989年9月，市政府成立了“五项督导”领导小组，由谢丽娟副市长任组长，市政府专门召开了全市动员大会，对原21个区县进行了五项内容的专项督导。当年11月，国家教委副主任柳斌一行8人来沪进行“五项督导”检查评估工作，充分肯定了上海市教育督导在推动和促进教育事业发展中所发挥

的重大作用。

2. 实施开展德育和薄弱学校更新改造工作的专项督导。改革开放以来,由于市场经济和社会转型对学校教育的冲击,在上世纪90年代早期,学校教育出现了“重智育、轻德育”的偏向。1990年4月,上海市对华师大一附中、市三女中、格致中学、上师大附中等26所重点中学开展了以德育工作和办学水平为主题的专项督导,认真总结和肯定了市重点中学重视抓好学校德育工作,全面实施素质教育的成功经验,并提出进一步加强青少年思想道德建设的对策,得到了社会各界的充分肯定和好评。与此同时,为进一步改变初中学校“软肋”的状况,1990年12月,上海市又下发了关于对各区县政府加强薄弱学校工作开展专项督导的规定,并且启动了对虹口、闸北、川沙三区县加强薄弱学校的督导,这进一步增强了教育工作是区县政府公共责任的意识,在加强本市基础教育发展上迈出了坚实的一步。

3. 开展本市教育督导评估标准体系的研究制定工作。为推动本市教育督导规范化和制度化建设,市教育督导室组织全市督导工作的专家学者,在深化和完善教育督导评估指标的建设上,进行积极的探索与实践。1991年,市教育督导室出台了《上海市教育督导评估标准体系》,共有七个指标体系:《上海市区(县)地方教育工作督导评估指标》、《上海市区(县)中小学德育工作督导评估指标》、《上海市郊县乡(镇)教育工作督导评估指标》、《上海市中小学德育工作督导评估指标》、《上海市中学办学水平督导评估指标》、《上海市小学办学水平督导评估指标》、《上海市幼儿园办园水平督导评估指标》。这些指标体系的建立和形成,为规范教育督导的自身行为积累了经验。

(二) 实施依法督导,凸现地位作用阶段(1993—1997年)

经过历时五年的探索和实践,特别是1995年市教委成立后,经市政府批准,市教育督导室更名为市政府教育督导室。上海市教育督导

进入了以教育法律法规为依据,实施依法督导的新时期,主要表现为以下四个方面。

1. 确立教育督导的法律地位,实施依法督导。为贯彻执行《义务教育法》,充分发挥教育督导对中小学教育先导性、基础性的保障作用,1993年2月,市九届人大常委会第41次会议通过《上海市实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法》,在总纲第五条规定:市和区县人民政府设立教育督导机构,对下级人民政府、教育行政主管部门和学校的义务教育组织实施工作以及有关行政部门配合实施义务教育职责的履行情况进行监督、检查、评估和指导。保证国家和本市有关义务教育的法律、政策的贯彻执行和义务教育目标的实现。这是上海市第一次以立法形式,规定了市和区县教育督导机构的职责、工作范围等,具有开创性的意义。这表明了实施教育督导工作的法律依据,而且也标志着本市通过立法,明确和凸现了教育督导的地位与作用。

2. 组织开展普及义务教育督导,成为全国首批通过督导验收的省市。根据国家教委对全国各省市开展普及“两基”(基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲)督导验收的意见,为确保本市义务教育在全国的领先水平,1993年2月,市教育局下发了《关于对本市普及九年义务教育进行督导验收的通知》,市政府召开全市普及“两基”的督导评估动员大会,谢丽娟副市长作动员讲话,要求在高标准、高质量普及义务教育上,认真做好督导验收工作。之后,上海市组织实施了对21个区县政府“两基”工作的督导评估。当年10月,国家教委以督导司司长陈德珍同志为首的“两基”评估验收组,对上海的“两基”工作进行验收,督导验收组领导对上海的督导工作给予了肯定与好评。1994年,国家教委正式公布上海市为全国首批通过“两基”验收的省市。

3. 建立各级政府义务教育目标责任制,确保教育工作责任落到实处。为确保各级政府对实施义务教育法定责任到位,把办好每一所学

校作为政府的重要责任,1994年11月,市政府下发了《关于本市各区县政府和市有关部门实施九年义务教育的职责》的通知。对市和区县政府各职能部门依法履行教育责任的职责作了规定。特别是将保证教育经费投入的三个增长、学校公建配套建设、提高教师待遇等方面,作为各级政府财政、建设和人事部门的主要职责。通过建立目标责任制,进一步增强了各级政府对教育公共责任的意识。国家督学郑启明于1995年2月,对上海市区县政府实施义务教育目标责任制的情况进行专题调研,给予了充分肯定和好评。

4. 开展全国和市级普及“两基”工作的评优表彰工作。根据国家教委进一步巩固贯彻《义务教育法》成果,全面推动普及“两基”工作再上新台阶的意见,1995年5月,国家教委、全国人大教科文卫委、全国政协教科文体委发出了《关于在全国开展基础教育“五项内容”督导检查的通知》,五项督导内容为:“两基”规划实施、教师法落实、增加教育投入、加强德育工作、减轻义务教育阶段学生课业负担过重的情况。当年10月,市教委、市人大教科文卫委、市政协教科文体委下发开展五项督导评估表彰的通知,拉开了全市实施工作的帷幕。经过对各区县政府和有关学校的督导,1996年,国家教委表彰静安、闸北区为全国“两基”工作先进区;1997年市政府批准任命静安、闸北、南市、奉贤、嘉定区(县)为实施义务教育成绩显著区县,徐汇、青浦、闵行、崇明、虹口区(县)为实施义务教育进步显著区县,从而保证了本市基础教育在全国的应有地位。

(三) 推动规范建设,创建督导特色阶段(1998—2003年)

经过前十年教育督导奠基性的工作,上海市教育督导工作逐步进入规范化、制度化建设,以及创建教育督导特色发展的阶段。这个期间的工作重点有以下几方面。

1. 市政府颁发《上海市教育督导规定》。为进一步推动本市教育

督导工作的制度化和规范化建设,在广泛总结本市教育督导成功经验的基础上,本市历经多年研究制定的《上海市教育督导规定》,于1999年12月,由徐匡迪市长签发并颁布。《上海市教育督导规定》对教育督导的机构建设、人员配备、教育督导的程序、督导人员的职责以及法律责任作了全面的规定。这不仅体现了本市教育督导制度建设进入了规范化和法制化的阶段,而且体现了教育督导工作务必坚持公平、公正、公开和增强透明度的要求。

2. 加强教育督导的国际交流,实施学校发展性督导评估。上世纪90年代后期,市政府教育督导室与英国教育文化委员会进行合作,在对英国教育督导制度进行全面考察后,中英双方拟定开展了“学校可持续发展督导评估方案研究”的合作实验项目,为期3年,旨在借鉴英国教育督导的经验,开展对学校发展性督导评估的试点,积极推动中小学校的持续发展和学生个性化的自主发展。全市有9个区县的16所中小学作为首批实验学校,改变了教育行政部门用一个标准评估学校的管理办法。近10年来,开展学校发展性督导评估,对推进本市中小学全面实施素质教育,引导中小学创建学校办学特色起到了积极作用,在全国教育界产生了广泛的影响。

3. 组织实施“中小学标准化建设工程”专项督导,努力缩小城乡教育差距。为全面推动义务教育均衡发展,2000年,市政府教育督导室用3年时间,完成对全市各区县190所薄弱学校更新改造工作的督导验收。在此期间,各区县政府把推进实施义务教育,改善办学条件作为首要公共责任,并且把此项工程作为对区县政府各职能部门考核的主要内容。经过市政府教育督导室组织的督导验收,全市各区县政府在3年中共投入40亿元资金,基本完成对190余所薄弱学校的改造,为本市中小学标准化建设,缩小城乡学校的差距,初步实现义务教育均衡发展奠定了基础。

4. 开展“城市教育费附加和农村教育费附加”专项督导,为提高农村学校办学水平提供保障。根据市人大教科文卫委、市人大财经预算工作委的提议,为进一步推进本市城乡教育一体化发展,教育经费投入重点向农村学校倾斜。2003年9月,市政府教育督导室会同市人大职能部门,组织开展了对南汇、奉贤、松江、金山、青浦、崇明等6个区县城市教育费附加和农村教育费附加的专项督导。通过专项督导,总结了远郊地区“两费附加”征收的成功经验,并且督查纠正了征收中存在的问题。在市政府教育督导室向市政府提出建议后,自2003年以来,市财政加大了对农村教育费附加转移支付的力度,不仅缩小了农村中小学与市区的差距,而且为市财政对教育投入的正确决策提供了依据。

(四) 完善督導體制,推动专业发展阶段(2004—2007年)

2004年10月,市政府第一次召开上海市教育督导工作会议,为上海教育督导制度改革创新发展进一步明确了方向。在此期间的工作重点有以下几方面。

1. 召开教育督导工作会议,全面部署教育督导工作的发展。2004年7月,市政府召开了上海市教育工作会议,提出率先基本实现教育现代化的发展目标。当年10月,市政府召开上海市教育督导工作会议,会议的主题为:进一步加强依法督政与依法督学,为加快推进本市率先基本实现教育现代化以及促进各级各类教育协调发展提供保障。严隽琪副市长全面部署了教育督导立法、完善教育督導體制、推动教育督导专业发展的工作,明确要求本市建立市以督政为主,区县以督学为主的体制,全面推动本市教育督导工作和督导队伍的专业发展。2005年,市政府颁发了三个文件:一是《关于本市建立对区县教育工作进行督导评估制度实施意见》的通知;二是上海市教育督导工作发展规划(2005—2007年);三是《关于深化与完善中小学“学校发展性督导评价”工作的若干意见》。这三个文件的制定,对本市依法督政与督学工作作

了具体规定,并为本市教育督导的长期发展明确了原则性的政策意见。

2. 实施开展“加强初中建设工程”督导,推动区县重视义务教育均衡发展。根据市政府领导对“加强初中建设工程”开展督导的意见,2004年上半年,市政府教育督导室在静安、长宁区先行试点,拉开了本市开展“加强初中建设工程”督导的帷幕。经过一年半对全市19个区县政府的专项督导,各区县政府在三年中共投入86.5亿元经费,对193所重点加强初中学校的办学条件进行改造与建设,彻底改变了这些学校硬件设施差、内涵发展弱的状况。2006年1月,市政府召开加强初中建设工程工作总结表彰会,殷一璀副书记、严隽琪副市长到会作重要讲话,充分肯定了市政府教育督导室对此项工程所作出的努力。市委、市政府领导为19个区县颁发“加强初中建设工程”督导验收合格奖状,并用1亿元的经费,奖励19个区县为此项工程建设作出的贡献。此项专项督导,为本市高标准、高质量普及义务教育,促进均衡发展创造了条件。

3. 建立区县依法履行教育责任执行情况的公示公报制度。根据市政府关于本市建立对区县教育工作督导工作意见的精神,从2005年开始,市政府教育督导室对区县在“领导职责、教育改革与发展、经费投入与管理、办学条件、教师队伍建设、教育管理、城乡教育一体化”等方面的工作建立区县自评报告制度、公示公报制度、综合督政制度和督导反馈制度。2005年8月,上海向社会各界公示了区县依法履行教育责任执行情况的报告,全市有6个区的教育经费“三个增长”中的教育经费投入高于区财政经常性收入的增幅比例不达标,其中有4个区义务教育经费投入低于区财政经常性收入增幅的比例。此项内容一经公示,在社会上引起了广泛的震动,被有关媒体称为“中国财政史上的首创”。目前,此项公示公报已成为本市教育督政工作的重要举措,为推动区县重视教育,并对依法履行教育责任的