

J i a o y u D u d a o X i n l u n

教育督导新论

涂文涛 主编

刘东 吉文昌 副主编

人民教育出版社

J i a o y u D u d a o X i n l u n

教育督导新论

涂文涛 主编

刘东 吉文昌 副主编

人民教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育督导新论/涂文涛主编. —北京: 人民教育出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 107 - 30707 - 2

I. ①教… II. ①涂… III. ①教育视导—研究—
中国 IV. ①G526.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 233291 号

人民教育出版社出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

人民教育出版社印刷厂印装 全国新华书店经销

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

开本: 787 毫米×1 092 毫米 1/16 印张: 17.5

字数: 269 千字 印数: 0 001 ~ 3 000 册

定价: 33.80 元

著作权所有·请勿擅用本书制作各类出版物·违者必究

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

前 言

改革开放以来，我国教育督导事业得到了逐步恢复和发展，它在保障基本扫除青壮年文盲、基本普及九年义务教育历史任务的完成，推进义务教育均衡发展，推动重大教育政策项目落实，促进学校教育教学水平提高，督促教育热点难点问题解决，开展教育质量评估监测，科学服务教育决策等方面，发挥了不可替代的作用，做出了重要贡献。

伴随教育督导事业的发展，教育督导研究也在不断加强，成果日益丰富，仅相关著作就多达数十部。这些著作大致可以分为四类：一是通论性质的著作，如《普通教育督导概论》（景时春，1988）、《现代教育督导引论》（黄崑，2011）；二是专题性质的著作，如《中国教育督导史》（汪铭，1994）；三是国外教育督导研究，如《外国教育督导》（顾明远，2002）；四是有关教育督导的论文集、实用手册、督导报告、资料汇编等，如《教育督导工作手册》（陈元魁，2007）、《教育督导与素质教育》（郭振有，2006）、《当代中国教育督导》（国家教育督导团办公室，2007）、《国家督学谈教育》（教育部督导办，2012）。这些研究成果的出版共同促进教育督导理论日臻完善，为繁荣教育科学和指导教育督导实践做出了积极的贡献。

实践是理论的来源，也是理论发展的根本动力。实践发生重大变化，必然对理论发展产生重大影响。2012年8月29日，国务院第215次常务会议审议通过并颁布了《教育督导条例》，这是我国首部教育督导法规。它系统设计了教育督导制

度，丰富了教育督导内涵，扩大了教育督导范围，规范了教育督导类型和程序，为开展各级各类教育督导提供了法律依据。2014年2月，为贯彻党的十八大及十八届二中、十八届三中全会精神，落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》和《教育督导条例》的要求，国务院教育督导委员会颁布了《深化教育督导改革转变教育管理方式的意见》，提出了深化教育督导改革的总体思路、工作目标和主要任务。在深化教育领域综合改革的背景下，教育督导改革正逐步走向深入，这对教育督导理论研究提出了新要求，对教育督导的实践指导也提出了新期盼。而目前已出版的教育督导类著作主要是2012年《教育督导条例》颁布之前的，与新时期的教育督导改革实践难免存在不相适应的地方，甚至有相悖的地方。因此，有必要在充分借鉴已有研究成果的基础上，编写一本新的教育督导概论，以反映新时期教育督导的最新研究成果和创造性的教育督导实践，并为教育督导改革提供智力支撑。为此，我们组织编写了这本《教育督导新论》，尝试通过对教育督导理论研究成果与实践经验的及时梳理和总结，全面准确反映中外教育督导的历史概况，全方位、全过程地展现教育督导改革实践及最新进展。

《教育督导新论》之“新”主要体现在以下几个方面。

一是遵循新的改革精神。自《教育督导条例》颁布以来，尤其是党的十八届三中全会以来，为落实党中央全面深化改革战略部署，深入推进教育管办评分离，国务院教育督导委员会颁发了《深化教育督导改革转变教育管理方式的意见》。教育督导改革的总体思路是：按照决策、执行、监督既相互制约又相互支持的原则和强化国家教育督导、深入推进管办评分离的要求，立足我国实际，借鉴国际经验，建立督促地方政府依法履行教育职责的督政机制、指导各级各类学校规范办学提高教育质量的督学体制、科学评价教育教学质量的评估监测体系，形成督政、督学、评估监测三位一体的教育督导体系，为促进教育事业科学发展、办好人民满意的教育提供制度保障。按照这样的思路，今后教育督导改革的主要任务有四项：一是认真开展政府履行教育职责督导，二是有效开展学校教育教学工作督导，三是科学开展教育质量评估监测，四是完善教育督导和评估监测结果使用制度。《教育督导新论》在价值导向、框架设计、内容安排、材料选取等方面，都努力体现改革精神，争取为改革服务。

二是建构新的框架体系。根据教育督导改革总体思路、工作目标和主要任务,本书紧密围绕“什么是教育督导”以及“怎样开展教育督导”这两大核心问题进行整体设计。关于“什么是教育督导”,本书安排了3章进行论述,主要阐述教育督导的概念、特点、功能以及古今中外对教育督导的认识状况。关于“怎样开展教育督导”,本书安排了5章进行讨论,主要论述教育督导的主体、客体、内容、过程、方法、结果,以及改革开放以来我国教育督导的实践回顾和展望。

三是体现新的编写视角。本书编写组将比较研究贯彻全书始终。通过历史比较,梳理中国教育督导制度的历史演变,把握教育督导历史发展进程的共同规律和特殊规律,注意历史经验的总结与借鉴;通过国际比较,梳理国外有代表性的教育督导制度的基本概况,分析各国教育督导在适应经济、社会发展及教育自身发展方面的状态与问题,为分析我国教育督导发展现状和改革趋势提供借鉴;通过区域比较,深入研究国内各地在教育督导实践方面的经验教训,从中发现深化教育督导改革的路径、措施和抓手。

四是弘扬时代特色。全书尽量运用新方法、呈现新观点、提供新证据,以把握时代脉搏,体现时代特色。本书的论证尽量运用具有鲜明时代典型的典型案例、生动事实、确凿数据或简明图表,努力做到证据充分可靠、逻辑严密,不主观臆断。在引用别人的观点或证据之前,进行了认真的比较甄别,从而把影响大、效果好、机制新的实践成果,以及发现新问题、运用新方法、使用新资料、提出新观点、构建新理论、形成新对策的理论成果吸纳到书中。同时,充分尊重学术界形成的通说和实践领域的普遍做法,努力做到推陈出新。

此外,本书坚持理论与实践相结合的原则,除必要的理论构建和阐述外,更加注重教育督导实践,突出实践性,强调操作性。每章结束后,安排相应补充材料,偏理论性的章节安排“资料”,偏实践性的章节安排“案例”。

本书始终坚持继承性与发展性相结合的原则,在编写过程中吸收了国内外许多学者的研究成果和各地的教育督导实践经验,同时得到许多学界前辈的悉心指导,在此一并致谢!

本书适合相关行政管理人员、教育督导人员、高校教育类专业学生以及从事教育督导研究和对教育督导感兴趣的人员阅读,可用于指导教育督导工作实

践，也可作为教育督导人员的培训教材和高校教育类专业教材。

本书由涂文涛（国家教育咨询委员会委员、国家督学、教授）策划并担任主编，刘东（四川省人民政府教育督导团总督学、国家督学）、吉文昌（四川省教育科学研究所所长、四川省基础教育监测评估中心主任、省督学）担任副主编。各章撰写分工是：第一章，焦蒲、尧逢品；第二章，姜志坚、卢德生；第三章，卢德生；第四章，吉文昌、张玉堂、梁玉光；第五章，刘东、刘育涛、乔晓虎、唐开福；第六章，刘建国、刘玥、尧逢品；第七章，刘东、吴毅；第八章，吉文昌、赖长春。全书由刘东、吉文昌、赖长春、尧逢品统稿，由涂文涛审定。

由于编者水平有限，书中疏漏在所难免，敬请读者批评指正。

目录

Contents

第一章 绪论 /1

第一节 教育督导的含义和类型 /1

一、教育督导的含义 /1

二、教育督导的类型 /3

第二节 教育督导的特点 /5

一、行政性 /5

二、法定性 /6

三、专业性 /6

四、权威性 /7

第三节 教育督导的功能 /8

一、评估功能 /8

二、反馈功能 /9

三、监督功能 /10

四、指导功能 /10

第四节 教育督導體制 /11

一、教育督導體制的內涵 /11

二、教育督導體制的类型 /12

【拓展性阅读】 /16

第二章 我国教育督导制度的沿革 /19

第一节 古代的帝王视学与官学督导 /19

- 一、古代的帝王视学制度 /20
- 二、古代官学管理与督导制度 /32

第二节 清末与民国的教育视导制度 /44

- 一、清末的教育视导制度 /45
- 二、民国政府的教育督导制度 /48
- 三、中国共产党领导地区的教育督导制度 /51

第三节 新中国的教育督导制度 /54

- 一、教育督导制度的初创阶段（1949—1957 年） /54
- 二、教育督导制度的中断与恢复阶段（1958—1985 年） /55
- 三、教育督导制度的重建阶段（1986—1992 年） /56
- 四、中国特色教育督导制度的初步形成阶段（1993—2000 年） /58
- 五、全面构建中国特色教育督导制度阶段（2001 年至今） /60

【拓展性阅读】 /62

第三章 外国的教育督导 /64

第一节 英国的教育督导 /64

- 一、英国教育督导制度的产生与发展 /64
- 二、英国教育督导机构及督导人员 /66
- 三、英国教育督导的内容与实施 /69

第二节 法国的教育督导 /71

- 一、法国教育督导制度的产生与发展 /71
- 二、法国教育督导机构及督导人员 /73
- 三、法国教育督导的内容与实施 /76

第三节 美国的教育督导 /78

一、美国教育督导制度的产生与发展 /78

二、美国教育督导机构及督导人员 /80

三、美国教育督导的内容与实施 /82

第四节 俄罗斯的教育督导 /85

一、俄罗斯教育督导制度的产生和发展 /85

二、俄罗斯教育督导机构及督导人员 /88

三、俄罗斯教育督导的内容与实施 /90

第五节 日本的教育督导 /92

一、日本教育督导制度的产生与发展 /93

二、日本教育督导机构及督导人员 /94

三、日本教育督导的内容与实施 /96

第六节 韩国的教育督导 /98

一、韩国教育督导制度的产生与发展 /98

二、韩国教育督导机构及督导人员 /100

三、韩国教育督导的内容与实施 /102

【拓展性阅读】/105

第四章 教育督导机构和人员 /108

第一节 教育督导机构 /108

一、教育督导机构的概念 /108

二、教育督导机构的类型 /109

三、教育督导机构的设置 /112

四、我国当前的教育督导机构 /114

第二节 教育督导人员 /116

一、教育督导人员的类别、职责与权利 /116

二、教育督导人员的素质 /121

三、教育督导人员的管理 /128

【拓展性阅读】/134

第五章 教育督导的实施 /138

第一节 教育督导的对象与原则 /138

一、教育督导的对象 /138

二、教育督导的原则 /140

第二节 教育督政 /145

一、教育督政概述 /145

二、教育督政的主要内容 /148

三、教育督政的实施 /150

第三节 教育督学 /153

一、教育督学概述 /153

二、教育督学的主要内容 /155

三、教育督学的实施 /156

第四节 教育评估监测 /157

一、教育评估监测概述 /157

二、教育评估监测的主要内容 /161

三、教育评估监测的实施 /163

【拓展性阅读】/165

第六章 教育督导的基本方法 /168

第一节 文献查阅法 /168

一、文献查阅法的内涵 /168

二、文献查阅法的基本步骤 /169

三、不同类型文献的查阅方法 /171

四、教育督导文献的科学运用 /174

第二节 实地考察法 /176

一、实地考察法的内涵 /177

二、实地考察法的基本类型 /178

三、实地考察法的基本过程 /180

第三节 访谈法 /183

- 一、访谈法的内涵 /183
- 二、访谈法的基本类型 /184
- 三、访谈法的实施过程 /186
- 四、访谈提纲的编制 /190

第四节 问卷调查法 /191

- 一、问卷调查法的内涵 /192
- 二、问卷的基本类型 /192
- 三、问卷的一般结构 /194
- 四、问卷调查的流程 /195

第五节 评估监测方法 /197

- 一、评估监测方法的概念 /198
- 二、评估监测工具的研发 /198
- 三、评估监测实施过程 /201

【拓展性阅读】/206

第七章 教育督导结果与运用 /209

第一节 教育督导报告 /209

- 一、教育督导报告的种类与概念 /210
- 二、教育督导报告的撰写 /210
- 三、教育督导报告的公开发布 /214

第二节 教育督导结果的运用 /216

- 一、实施考核奖惩 /217
- 二、限期整改问题 /218
- 三、完善问责机制 /219
- 四、跟踪指导服务 /220

【拓展性阅读】/221

第八章 回顾与展望 /223

第一节 改革开放以来我国的教育督导实践回顾 /223

一、配合全国人大检查《义务教育法》实施情况 /224

二、“两基”督导检查 /227

三、义务教育均衡发展基本均衡县督导评估认定 /230

四、基础教育学业质量监测 /234

第二节 我国教育督导展望 /238

一、教育督导职能一体化 /238

二、教育督导机构独立化 /241

三、督导方式方法科学化 /244

四、督导人员专业化 /247

五、督导实施社会化 /249

六、督导结果运用规范化 /250

【拓展性阅读】/253

附录 /256

主要参考文献 /262

第一章

绪论

教育督导是教育管理的重要组成部分，是实施依法治教的重要环节，是保障教育改革发展的的重要手段，具有行政性、法令性、专业性、权威性的特点。理解教育督导的内涵有三种视角，即行政监督视角、指导服务视角以及二者并重的视角。合理发挥教育督导的监督、评价、反馈和指导功能，对保障和促进教育事业健康发展具有重要意义。

第一节 教育督导的含义和类型

一、教育督导的含义

教育督导在英语中为“education supervision”，有时也译作“教育视导”“教学视导”。教育督导的概念并非一成不变，而是随着经济社会的发展和教育自身的发展而不断变化。同时，不同的视角对教育督导有不同的理解。

从行政监督的视角看，教育督导是教育行政管理的一个环节，是政府对教育工作进行的视察、监督、检查、评估和指导等行政监督行为和教育管理活动。督导的本质是监督、控制，其目的在于强化国家对教育事业的管理，保证有关教育的法律、法规和方针、政策的贯彻执行以及教育决策和教育目标的实现^①。有的学者甚至直接将教育督导等同于一种对教育活动的控制行为，如徐

^① 陶西平. 教育评价辞典 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 1998: 534.

荣强认为,教育督导是为了实现我们的教育目的、任务而采取的教育价值判断的手段,是对各级教育行政部门和学校进行的一种控制活动^①。

从指导服务的视角看,教育督导是把学校教育教学作为督导的主要对象,认为教育督导是围绕提高教师教育教学行为而开展的督导活动。加曼(Garman)认为,教育督导是学校制度内所提供的专业上及教学上的服务,以协助教师改进课程及教学与学习的情境^②。古德文(Goodwin)认为,教育督导是在教育组织内所设计用以改进教学的一种行为体系,它有六个运行的目标,即教育目标的形成、实施与评鉴,课程的发展,为教学行为体系提供直接的支持与服务,评鉴有关人事上的决定,在职教育,教育结果的评鉴^③。

从行政监督与指导服务并重的视角看,教育督导既强调在督导活动中对教育工作进行的视察、评估和监督,也重视对教育的指导与服务,以促进教育工作的不断改进与发展。如黄崑认为,教育督导是由教育督导组织及其成员根据教育的科学理论和国家的教育法规政策,运用科学的方法和手段,对教育工作进行监督、检查、评估和指导,以期促进教育效率和教育质量提高的过程^④。苏君阳认为,教育督导是国家为了实现一定的教育目的与目标,依据相关的法律、法规的要求,由教育督导部门依法实施的对下级政府的教育工作以及学校内部的教育、教学等各方面进行监督、检查与指导的一种活动^⑤。

根据我国现阶段教育督导工作的运行特点,我们认为,教育督导是县级以上人民政府教育督导机构根据国家的法律规定对下级人民政府、学校以及其他教育机构落实教育法律法规和党的方针、政策以及开展的教育教学情况进行监督、检查、评估、指导的活动。

首先,教育督导是法律规定、具有法律效力的活动。教育督导不同于一般教育机构组织开展的一般意义上的检查、评价活动,它的实施是由国家法律规

① 徐荣强.教育督导是对我国教育事业健康发展的定向控制[J].东北师大学报:教育科学版,1988,(4):10—12.

②③ 朱琦等.问题与探析:当代教育督导研究[M].天津:天津教育出版社,2006:2.

④ 黄崑.教育督导学[M].北京:中国人民大学出版社,2011:5.

⑤ 苏君阳,杨颖秀,李帅军.教育督导学[M].北京:北京师范大学出版社,2012:5.

定的。《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）第二十四条明确规定：“国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评价制度”；2012年，《教育督导条例》（中华人民共和国国务院令 第624号）以法规的形式确立了教育督导的法律地位、法定职能和工作程序等。

其次，教育督导活动有明确的主体和客体。教育督导的主体是具有法定资格的专门性机构和人员。在我国，教育督导的主体是国务院及各级地方政府教育督导机构。其中，国务院教育督导机构承担全国的教育督导实施工作，制定教育督导的基本准则，指导地方教育督导工作；县级以上地方人民政府负责教育督导的机构承担本行政区域的教育督导实施工作。教育督导的客体即被督导对象，是教育督导活动影响与作用的对象。教育督导客体包括下级政府、学校及其他教育机构。在人员构成上，教育督导客体包括政府官员、教育行政人员、教师、学生等；在事物构成上，教育督导客体包括教育基础建设相关的设备、经费、场地、信息等。

最后，督导活动要在三位一体的教育督导体系内运行。教育督导不是分散、自发开展的活动，而是在国家建立的教育督导体系内开展工作。这个体系包括三个部分：一是督促地方政府依法履行教育职责的督政体制，即督政；二是指导各级各类学校规范办学，提高教育质量的督学体制，即督学；三是科学评价教育教学质量的评估测量体系，即评估监测。

二、教育督导的类型

根据不同的标准，教育督导可分为不同的类型。

（一）督政与督学

根据教育督导对象的不同，可以将教育督导分为督政与督学。督政是县级以上人民政府对下级人民政府落实教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的督导。督学是县级以上地方人民政府对本行政区域内的学校和其他教育机构教育教学工作的督导。

（二）督政、督学和评估监测

根据教育督导体系的构建，可以将教育督导分为督政、督学、评估监测。根据国务院教育督导委员会办公室印发的《深化教育督导改革转变教育管理方

式的意见》，我国将建立督促地方政府依法履行教育职责的督政体制、指导各级各类学校规范办学提高教育质量的督学体制、科学评价教育教学质量的评估测量体系，形成督政、督学、评价监测三位一体的教育督导体系。

督政方面的重点是：建立地方政府履行教育职责督导制度，开展对地方政府履行教育职责情况的综合督导；实施专项督导制度，就一些普遍性问题和教育重点工作开展专项督导；做好义务教育均衡发展督导工作；建立对地方教育行政部门的督导制度。

督学方面的重点是：加强督学责任区建设和学校视导队伍建设；开展对各级各类学校教育教学质量、办学条件、规范办学行为和实施素质教育的督导评估；针对教育热点难点问题，开展专项督导。

教育质量评估监测方面的重点是：建立健全各级各类教育质量监测指标体系，完善基础教育质量监测标准和工具，建立县域义务教育均衡发展监测制度和对地方政府发展教育事业情况监测制度；根据各级各类教育的发展现状和实际需要，开展教育质量监测工作；培育和扶持一批专业评估机构，引导社会力量参与教育质量评估监测；加强教育质量监测的国际交流，积极参与国际组织的教育质量监测项目。

（三）综合督导与专项督导

根据教育督导内容特点的不同，可以将教育督导分为综合督导与专项督导。综合督导是指对被督导单位的多项或全部工作进行督导，其内容广泛，涉及面宽，督导的指标具体、完整，时间较长，空间较广。如教育督导机构对某所学校的发展现状进行诊断式督导就需要采用综合督导的方式。专项督导是就某一项工作开展专门的督导，此类督导工作主题单一，问题集中，便于掌握情况，如义务教育均衡发展专项督导、教育投入经费专项督导等。

（四）定期督导与临时督导

根据教育督导期限的不同，可以将教育督导分为定期督导与临时督导。定期督导是由教育督导机构根据一段时间教育工作的需要，制订督导工作计划，按照计划规定的期限对所辖地区或学校的教育开展的督导。

临时督导是临时确立并实施的督导。临时督导是督导计划以外的，常因教育主管部门或被督导单位的工作需要而实施。