

丛书总主编：陈永明

教育经济与管理丛书

问题与探析： 当代教育督导研究

朱琦 杨辛 蔡雯卿 著



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

教育经济与管理丛书

陈永明 总主编

问题与探析： 当代教育督导研究

朱 琦 杨 辛 蔡雯卿 著

天津教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

问题与探析:当代教育督导研究 / 朱琦, 杨辛, 蔡雯卿
著. —天津:天津教育出版社, 2006.7
(教育经济与管理丛书/陈永明主编)
ISBN 7-5309-4536-X
I. 问... II. ①朱... ②杨... ③蔡... III. 教育视导—
研究 IV. G464
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 077676 号

教育经济与管理丛书

问题与探析:当代教育督导研究

出版人:肖占鹏

作者:朱琦 杨辛 蔡雯卿

责任编辑:田昕

出版发行:天津教育出版社

天津市和平区西康路 35 号

邮政编码:300051

印刷:北京市德美印刷厂

版次:2006 年 7 月第 1 版

印次:2006 年 7 月第 1 次印刷

规格:720×1000mm 1/16

印张:14

字数:230 千字

书号:ISBN 7-5309-4536-X/G·3894

定价:35.00 元

“教育经济与管理”丛书总序

陈永明

当人类社会刚迈进 21 世纪时,发生在美国的“9·11”恐怖事件向当今世界提出:教育越来越普及,难道人类的文明理智水平就会越来越高?经济越来越繁荣,难道人类的日常生活就会越来越幸福?管理越来越科学,难道人类社会就会越来越文明与安全?教育是在持续地提升社会的高学历化,经济是在不断地强化人们的竞争能力,管理是在经常地鞭策群体更上一层楼。然而,现代教育已成为千家万户关注和整个社会聚焦的“众矢之的”,警报此起彼伏从未停息;现代经济营造出物质世界的繁荣昌盛,人们的精神世界却在日益“贫乏衰弱”;现代管理追求效率至上和精益求精,但这些能否真正地促进人类社会道德伦理水准提升?残酷现实告诫人们:新世纪教育如何让青少年学会异文化交融以及真正理解并实现国际间的和睦相处,这是人类社会生存之关键;新世纪经济怎样倡导“经世济民”理念,这是指引青少年能否走向康庄道之航标;新世纪管理能否与人文社科融合升华,这是当今世界教育国际化、经济全球化、管理科学化所必须研讨的重大课题。

处在日新月异的变革时代,既有人心思定的一方面,又有人心思变的另一方面,现代教育、经济与管理也同样如此。思定,也许顾虑失去以往的安逸或基础;思变,试图开拓创业再求辉煌。既想旧貌换新颜,又常时兴“流行”(意指随波逐流或摩登时尚),这已成为新世纪教育、经济与管理变革必须斟酌的两难性课题。近年来,发达国家出台的教育、经济与管理政策措施较多采取“变革”、“改革”、“维新”等用语,这说明伴随着 20 世纪末激烈动荡的社

会变革，“进入 21 世纪，开始逐步关注构建社会的是人；改变社会，先要改变的是人，而须重视不易与流行之共存。”与人类社会的发展密切相关的教育、经济与管理也有“不易”（不变）与“流行”（善变）之分，社会变革倘若随波逐流，时尚“流行”，就容易忽视其根性（不易）。因此，有必要反思现代教育、经济与管理之“不易”。

曾为发达国家社会发展立下丰功伟绩的教育、经济与管理现代化，却又给青少年身心健康带来一些难以治愈的后遗症。发达国家对教育、经济与管理现代化政策都在进行不同程度的反思，有些是在饱尝苦果后才痛感到：为青少年身心健康的教育不是仅仅培养争强好胜的竞争人才，开放型教育也并不是直接把市场经济竞争原理或管理经验照搬照抄到现代学校经营运作中去。

有人把 21 世纪称为激烈变革的未知世纪，也可说是通过现代教育、经济与管理手段学会生存、学会共存、促进和谐发展的知识世纪。处于“知识授予型”向“知识创造型”转换的重要变革时期，当今世界发达国家都在积极地推进新世纪教育、经济与管理体制改革，而改革成败的关键在于能否提高全体国民文化教育水平以及培养适应未来社会变革的通用型开拓性创新人才。发达国家为解决各种教育、经济与管理问题，在普及义务教育和推进高等教育大众化之后，都把学校教育、国民经济与公共管理视为国计民生的重大课题，这也是各国教育、经济与管理体制改革的主要目标以及新世纪促进人的发展的显著特征。

注重新世纪人的发展，倡导开发每一个人的潜能，旨在促进人类社会共性与个性和谐发展向上，实现先哲导师提出的“各尽所能”、“人尽其才”的理想目标。对此，值得我国教育工作者深刻反思的问题是：时至今日，在我国九百六十万平方公里土地上，为何还没孕育出一位戴上诺贝尔奖皇冠的中华人民共和国公民？我们在高歌庆贺 20 世纪取得伟大成就和辉煌业绩的同时，是否已具备在 21 世纪自立自强于变幻无常的激烈竞争世界之能力？这些关系到中华民族的复兴昌盛，与目前人才培养的教育、经济与管理质量密切相关。我国早在 20 世纪 50 年代就提出“德智体全面发展”这一现在世界上仍盛行的先进教育思想，而学历化社会的人才培养标准化以及“高考指挥

棒”却使先进的教育思想难以在学校教育实践中名副其实地付诸实施;邓小平提出的教育发展必须“面向现代化,面向世界,面向未来”的教育方针,是集 20 世纪 80 年代世界教育改革理念之大成的精辟论断,但这在我国现实教育中,何时才能真正而又全面地贯彻落实?

深受一千三百年科举制度影响的我国教育体制,正在努力而又艰难地向构建素质教育体系转轨。目前轰轰烈烈地宣传素质教育,可以说是对扎扎实实地从事应试教育的一种批判性反思(面向现代化),也是参与当今世界教育发展合奏“平等·效率·需求”主旋律的一种顺应性协调(面向世界),更是对实现科教兴国战略必须均衡提升“求心力”(集中规范)和“远心力”(民主开放)教育改革作用的一种可持续性展望(面向未来)。我国的教育、经济与管理必须与时俱进,通过体制改革以及机制改善,努力将传统的“一次性教育”英才观念转变成自觉并积极地投身于“终身教育”、“终生学习”的民本思想,适应当今世界学习社会化、社会学习化的发展趋势,创建新世纪具有中国特色的现代教育、经济与管理体制。正因为如此,我们才组织编写了“教育经济与管理”丛书,以促进我国教育经济与管理事业发展而奉献我们的学术才智及研究成果。

这套丛书由华东师范大学“教育经济与管理”(博士点)学科负责牵头,这是我国首批 MPA(公共管理硕士)试点单位之一,也是华东师大教育学学科群的重要组成部分。本学科已发展成为涵盖本科、硕士(全日制教管硕士、教育硕士、高校教管硕士、网络教管硕士、公共管理硕士)以及博士的多层次、多门类的综合性研究学科群。近几年,承担多项国家级、部级和市级重大科研项目,还积极参与国家和上海市的各种教育科研项目,为国家教育结构调整、全国中小学课程改革、教师聘任条例起草等多项工作都发挥了积极作用。就全国范围而言,本学科具有研究人员众多、学科领域分布均衡、中青年学术骨干正在崛起等特点,在国内具有相当大的学术认同度。为促进我国“教育经济与管理”学科建设与发展,特邀兄弟院校的学者专家也参与撰著“教育经济与管理”丛书,力图打造我国“教育经济与管理”学科的新品牌。

这套“教育经济与管理”丛书分为五个系列,有宏观研究也有微观剖析;

既有理论研讨的学术进取,又有拓宽视野的比较考察和案例分析;涵盖教育行政、公共经济、经费投入、管理经营、法律政策、人力资源开发等领域。这套丛书的出版问世,倘若能为促进我国教育、经济与管理事业发展添砖加瓦,能为教育经济与管理领域的理论研究者 and 实际工作者提供一些值得参考借鉴的研究成果,将倍感荣幸。

总主编简介



陈永明,教授、博士生导师,1953年生于上海。现为华东师范大学MPA教育指导委员会主任、华东师范大学欧美同学会会长、教育管理系主任、全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员。为创设华东师大“教育经济与管理”博士点以及MPA试点单位作出奠基性贡献;2003年主编出版的5本MPA教材是我国MPA“教育行政管理”专业方向的首套研究生系列教材,荣获“上海市回国留学人员先进个人”称号。



朱琦,华东师范大学教育管理学系助理研究员。长期从事教育管理工作。先后有生物学方面及教育管理类论文20多篇发表在《植物学杂志》、《中小学学校管理》、《上海教育科研》、《上海研究生教育》、《江苏高教》等杂志上;主要参与教育部“面向21世纪职业教育课程改革与教材建设规划”的《中等职业学校学生职业能力形成的理论与实践研究》项目,并获教育部三等奖。

教育经济与管理丛书

- 《现代教师人格塑造》
《教育管理审美价值论》
《基础教育改革案例》（上下）
《双语教学纵横谈》
《性教育的困惑与对策》
《影响教师政策的中介组织》
《走近外国中小学教育——花朵是这样绽放的》
《校本教师发展论》
《校本管理与学校权责》
《学校人力资源管理》
《教育经费的国际比较》
《班级管理新探索：建设新型班级》
《基于非营利组织的中小学教育融资问题》
《中国基础教育改革的历史反思与前瞻》
《教育生态管理》
《成长需要——在高三与大一之间（第一卷）》
《学校管理新思维——成为智慧的学校管理者》
《主要发达国家教育》
《问题与探析：当代教育督导研究》
《学校道德领导新论》
《教育公平论》
《教育通论》
《中小学教育成本核算与管理》
《回首高中：大学生的高中记忆及教育学评点》

策 划：九州鼎

责任编辑：田 昕

封面设计：红十月工作室

RED OCTOBER STUDIO
TEL: 13901105614

目 录

专题一 教育督导研究中的若干基本问题 1

第一节 教育督导的概念 1

一、教育督导概念述评 1

二、教育督导与教育视导辨析 6

三、教育督导中“督”与“导”的关系辨析 7

四、教育督导与教育评估(评价)的关系 12

五、教育督导与其他类型教育检查的关系 13

第二节 教育督导机构与其他机构的关系问题 14

一、教育督导机构与各级权力机关的关系问题 14

二、教育督导机构与政府的关系问题 16

三、教育督导机构与教育行政机关的关系问题 17

四、教育督导机构与其他机构的关系问题 19

五、基于上述分析提出的建议 22

第三节 中国特色教育督导制度的发展走向 24

一、教育督导必将进一步得到重视和加强 26

二、督政为重,督学为本,坚持督政与督学相结合 26

三、教育督导要走专业化发展之路和创新之路 26

四、教育督导必须树立自身的权威性和科学性 27

专题二 政府公共管理改革与加强教育督导工作 28

第一节 政府公共管理改革的主要特点 28

一、公共管理理论概述 28

二、我国政府的公共管理改革	31
第二节 政府公共管理改革与加强教育督导工作	36
一、加强教育督导工作对政府公共管理改革的意义	36
二、政府加强教育督导工作的主要内容	40
 专题三 教育督導體制中的若干问题	48
第一节 教育督导机构的有关问题	48
第二节 督学的性质与管理	53
一、由一份调研报告引发的思考	54
二、督学的职业性质	57
三、督学的管理	58
 专题四 教育督导权威性的加强	66
第一节 教育督导结果的作用及其处理方式	66
一、教育督导结果的作用	67
二、教育督导结果的处理方式	67
第二节 加强对教育督导工作的评价	71
一、对教育督导工作进行评价的必要性	71
二、对教育督导工作进行评价的原则	72
三、对教育督导工作进行评价的内容	72
四、对教育督导工作进行评价的方法	74
第三节 教育督导专业化问题	74
一、实现教育督导专业化的必要性	74
二、督导专业化涉及的主要内容	75
三、督学专业化：内涵、素质及对策	78
 专题五 关于督政的若干问题	86
第一节 督政是中国当代教育督导制度的显著特色	86
一、督政制度概述	86
二、督政的主要内容	91
第二节 督政的意义及其法律依据	95
一、督政的意义	95
二、督政的法律依据	97
三、对“同级督政”问题的分析	107

专题六 学校工作督导中的相关问题 113

第一节 由学校工作督导引发的对督导类型的思考 113

- 一、我国现有的教育督导类型 113
- 二、英国教育督导的类型 115
- 三、对我国现有的督导类型分类的思考 116

第二节 学校发展性教育督导评价问题 117

- 一、学校发展性教育督导评价的源起 117
- 二、学校发展性教育督导评价的内涵 122
- 三、学校发展性教育督导评价的具体做法 125

专题七 教育督导的参与者 131

第一节 督 学 131

- 一、督导前 131
- 二、督导期间 133
- 三、督导后 134

第二节 政府、学校与社区 136

- 一、政府 136
- 二、学校 136
- 三、社区 137

第三节 学生与家长 139

- 一、学生 139
- 二、家长 147

专题八 教育督导评估方案的设计与实例 156

第一节 教育督导评估指标体系的设计 156

- 一、督导评估指标体系设计的原则 156
- 二、督导评估指标体系设计的方法 157
- 三、教育督导评估指标实例 160

第二节 教育督导报告的撰写 166

- 一、教育督导报告的撰写要求 166
- 二、教育督导报告实例 168

专题九 教育督导发展中出现的其他问题 183

第一节 民办学校的教育督导 183

- 一、我国民办教育发展的现状 183

二、民办学校发展过程中存在的主要问题	187
第二节 教育督导与教师教育	192
一、教师教育改革的重心	192
二、影响我国教师专业发展的主要因素	192
三、我国教师教育的现状与主要问题解析	194
四、教师教育的督导与评估	194
第三节 校本管理与校本督导	197
一、我国教育管理体制改革的趋势	197
二、校本管理的发展历程	200
三、校本督导	200
后 记	204

■ 专题一

教育督导研究中的若干基本问题

教育督导,在我国的教育发展史上源远流长。同时,其作为现代教育管理体制中的重要组成部分而受到当今世界各国的普遍重视。那么,什么是教育督导?我国的教育督导机构与其他有关机构之间是怎样的关系?我国教育督导制度的未来走向如何?本专题将围绕这些教育督导研究中的基础性问题展开论述。

□ 第一节

教育督导的概念

研究一个问题,首先应从研究这个问题的核心概念入手。“教育督导”是本研究中的核心概念,对这一概念做出准确、合理的界定,不仅是构建教育督导理论体系的核心内容之一,也是进一步开展教育督导研究工作的逻辑起点和理论基础。对教育督导概念的探讨和剖析,不仅有利于完善教育督导理论本身,同时,对实践中教育督导工作的有效展开、解决现实教育督导工作中遇到的一些问题和困惑,都有着直接或间接的指引和启示作用。

一、教育督导概念述评

目前,教育理论界对教育督导的概念有很多不同的界定和表述。本研究

选择一些有代表性的定义,述评如下:

(一)西方学者对教育督导概念的界定

1.西方学者对教育督导(教育视导/教学视导)概念的定义^①:

柏顿与布鲁克纳(Burton & Brueckner, 1955)教育视导是指一种由专家所提供的技术性服务,其主要任务是以合作的方式,去研究及改进所有影响儿童生长及发展的各种因素。

艾氏与那泽(Eye & Netzer, 1965)教育视导是属于学校行政中的一部分,它主要乃在处理有关学校教育中所期望达成的适当教学成就水准。教育视导的主要目的在于影响教师使其教学上获得改善。一个好的教学教育视导措施必会产生——教师专业的成熟、课程的发展、教学的改进、建立学校与社区的团结共识、达成所期望的教育目标。

卡曼(Carman, 1974)教育视导乃指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。

亚方索、弗士与那维尔(Alfonso, Firth & Neville, 1981)教育视导就是由学校组织中,正式指定用以直接影响教师行为(教学行为),以增进学生学习成效,并达成学校教育目标的一切行为。

谢林(Sahling, 1981)教育视导可分为狭义与广义的涵义。就狭义的观点而言,教育视导乃致力于改进教学与达成学校教育目标的手段。其目的乃要发展、维持及调整教师的专业能力。就广义的观点而言,教育视导的目标乃致力于塑造具有自主能力、追根究底精神以及自我实现的公民。不论狭义或广义的涵义均认为,教育视导的最后目标乃是要增进青年的教育经验。

古德文(Goodwin, 1983)教学视导乃是在教育组织内所设计以改进教学的一种行为体系。可以用以下六种运作的目标显示其特征——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;评鉴有关人士上的决定;在职教育;教育结果的评鉴。

哈里斯(Harris, 1985)所谓教学视导,乃学校内的人员充分运用各种人与事的资源,致力于维持或改变学校的运作方式。希望藉此直接影响改善教师的教学历程,进而期能增进学生的学习效果。因此,他将视导工作的任务规定为:发展课程、安排教学、提供教职人员、提供设备、提供教材、安排在职教育、指引新进教师、提供有关特殊学生之服务、发展公共关系以及评鉴教学效果等。

^① 转引自邱锦昌:《教育视导之理论与实际》,台湾:五南图书出版有限公司,1991年,20~35页。内容略有改动。

2.分析以上各种关于教育督导概念的界定,我们可以发现:

第一,从总体上看,西方学者对教育督导的定义基本上都是以对学校教学工作的督导为对象的,类似于我国的“学校工作督导”。进一步分析可以发现,这里的学校教学工作似乎又更侧重在“改进教师教学”方面,因此将上述有关教育视导(教学视导)的理解概括为:对“以改进教师的教学行为为中心而展开的,包括安排教学、开展课程建设、提供教职人员、设备和教材、评价教学效果等一系列学校教学管理工作”的视察和指导,其目的基本上都是围绕提高教师教学效率、改进教学,促进教师专业成长,增进受教育者的学习效果,最终达成国家的教育目标。

从我国的教育督导实际来看,如果仅仅是将教育督导定位在对学校教学工作的“督学”上,必然不能完全适应和满足我国教育工作的实际需要。

第二,西方学者之所以使用“教育视导”而非“教育督导”,实际上体现了一种倾向,即强化督导(视导)的指导、辅导和技术性服务的功能,而弱化督导(视导)的监督职能。

结合我国教育事业发展的现实,特别是现在及今后较长的一段时期内,如果全国的督导工作普遍转向重“导”轻“督”,那必将会对我国教育事业的持续、健康发展带来较大的负面影响。

第三,西方学者在对督导概念进行界定时,往往对督导实施者的认识不一,有些概念中还缺少对督导实施者的明确界定。概括起来,上述概念涉及到以下这些教育督导的实施主体:学校内的人员;提供技术性服务的专家;教育行政机关或教育行政人员;师资训练机构;所有非教育行政机关,如师资训练机构、教育专业团体,包括师范大学、师范学院、各类师范专科学校等。

从以上这些分析可以看出,上述对于督导实施者的认识似乎显得过于泛化。从督导的发展趋势来看,督导的实施者(即督学)应呈现专业化的趋势,即并非所有与教育有关的研究者、研究机构或教育行政人员都可以担当督学的工作,因为督学作为一种职务(而非岗位),具有其工作的专业性和特殊性。但督学的来源和选聘可以是广泛的,与教育有关的研究者、研究机构或教育行政人员应成为督学队伍的主要来源之一。

第四,在对一个概念加以界定时,应该能从中体现出这一概念的基本性质或属性。上述诸概念中,涉及到对教育督导基本性质的规定不多,仅在个别几项表述中将督导(视导)作为教育行政或学校行政的一部分,也就是说将教育督导(视导)界定为行政性质。但遗憾的是,概括得过于笼统。

综上所述,之所以会在督导概念的界定上出现上述四方面的问题,从根本上说,这主要是由于国家间教育工作的现实差异(包括教育体制、管理体

制等)对督导工作提出了不同要求所造成的。因此,我们不能忽略差异而照搬照抄他人对教育督导的定义,否则将会对当代我国教育督导理论与实践的发展产生不良影响。

(二)我国学者对教育督导概念的界定

我国台湾地区把教育督导称做“教育视导”,其中有代表性的包括^①:

孙邦正 教育视导是根据一定的标准,对于教育事业的实施情形,做精密的观察,将教育事业的实况认识清楚,再根据观察的结果,加以正确的判断;然后予被视导者以积极性建设的指示和辅导,使教育事业得以进步。

雷国鼎 教育视导一词原系教育视察和辅导的简称。所谓视察,系根据预定的标准,对教育事业做精密之观察,借以明了实际之状况或程度。所谓辅导,系根据观察之结果加以详密的诊断,予被辅导者以积极之指导及同情之辅助,以期改进教育之设施或效能。辅导必须根据视察,视察之后必须继续辅导,二者相辅为用,不容偏废。

黄昆辉 视导就是教育行政人员领导教育工作人员改进教学,以提高教学效率之一种行政行为。

吕爱珍 教育视导系指教育行政人员根据一定的标准,对教育事业的实施情形,做有效评鉴,进而领导教育工作人员研究教育问题,改进行政设施及教学活动,以提高教育效率的一种行政行为。

谢文全 教育视导是教育行政的一环,系视导人员基于服务的观点并有计划地运用团体合作的历程,藉视察与辅导来协助被视导者改进其行为,以提高其工作效能,进而增进受教育者(即学生)的学习效果,达成国家的教育目标与理想。

陈金进 教学视导乃教育视导的一环,就广义而言,系指增进教学效果的所有努力,包括人(父母、学生、社区,但主要为教师)、事物或活动(教室内的教育活动)及教材、设备与资源等。就狭义而言,系指校长或视导人员运用团体调适关系、协助教师的专业成长以改进教学的一种历程。

李祖寿 教育视导一词含有权威官僚之意味,易造成被视导者对视导者怀有畏惧之感,以致形成对视导人员之疏远与对立。因此,宜将教育视导一词改称为“教育辅导”,认为如此才更具有民主气氛的涵义。对教育辅导的涵义做了以下四种界定:第一种解释,是比较狭义的,意指师资训练机构,包括师范大学、师范学院、各类师范专科学校,对于地方中小学的协助及指导。

^① 转引自邱锦昌:《教育视导之理论与实际》,台湾:五南图书出版有限公司,1991年,20~35页。内容略有改动。