

李素敏 编著

教育督导学

河北大学教材出版基金资助出版

河北大学出版社

责任编辑：朱文富
装帧策划：邹卫
封面设计：郑颖立

教育督导学

著者：李素敏
出版发行：河北大学出版社（保定市合作路1号）
经销：全国新华书店
印制：保定市北方胶印厂印刷
开本：850×1168 1/32
印张：8.125
字数：180千字
版次：1996年4月第1版
印次：1996年4月第1次印刷
印数：1—1000册
书号：ISBN7—81028—381—2/G·224

定价：10.00元

序 言

教育管理学的的发展趋势之一就是它的日趋综合化和日趋分化,其分化突出表现为加强了对一些专门问题或某个特定领域的研究,出现了分支学科,促进了教育管理学科群的形成,教育督导学正是教育管理学的重要分支之一。

在我国,教育督导有着悠久的历史,但真正建立较完善的教育督导制度,则是从清朝末年(1906年)开始的,据今已有近一个世纪。旧中国的教育督导活动虽时有开展,但由于种种原因,并没能真正起到促进教育发展的作用。新中国成立后,设立了中央、省、地、县四级教育督导机构,但十年动乱期间遭到了彻底破坏。1986年,国家教委督导司恢复成立,几年来,教育督导取得了令人瞩目的成绩。具体表现在:一是各级人民政府及教育行政部门对督导重要性的认识有所提高,教育督导在教育行政管理中的地位已初步确立;二是教育督导机构普遍建立,一支专兼结合的教育督导队伍初具规模。截止到1995年底,全国30个省(市、自治区)、367个地(市)、2526个县(市)建立了教育督导机构,教育督导人员已有20087人;三是积极开展教育督导评估实践活动和多层次的研究交流活动,教育督导制度建设得到进一步加强。

几年的教育督导实践证明,教育督导是强化教育执法监督,加强政府对教育的宏观管理,实现教育管理科学化的重要手段,也是进一步深化教育体制改革的重要内容。1994年4月,国家教委在机构改革中成立了国家教育督导团,目的是进一步扩大教育督导

的职能作用。为了推动教育督导工作的顺利开展,必须加强教育督导的理论建设。李素敏同志自1991年以来一直为教育系教育管理专业开设本门课程,经过几年的教学探索,对原先的讲稿反复修改,编写成了《教育督导学》一书。

通览全书,其内容概括地说具有三个特点:第一、结构体系较为完整。全书分为三编十三章,较全面地介绍了教育督导学的基本理论,教育督导的历史演变,外国教育督导制度的比较,以及我国教育督导的实施。尽量顾及到教育督导各方面问题。第二、理论与应用并重。教育督导学是一门应用性很强的学科,也是一门理论学科。全书除辟专编讲述实际应用外,还强调理论研究的意义。因为不很好的掌握教育督导的理论,具体操作起来也是盲目的。因此,纵观全书的编写始终贯彻理论与实践并重的原则。第三、全书内容丰富新颖。本书因主要作为教育系教育管理专业的教材,所以编写时尽可能详尽地反映国内外教育督导的情况。书中用了四章的内容介绍了教育督导制度的发展史和英国、日本、美国、法国、德国等几个西方主要发达国家的教育督导制度,力求对我国当代教育督导制度的建立和完善有所借鉴,这反映了作者的良苦用心及较宽广的知识面。

本书作者李素敏同志曾是我的学生,东北师大研究生毕业后分到我系,我们曾共同研究和讲授教育管理学。随着这一学科的发展,教育督导学从中分化出来成为一门独立的学科,这是科学发展的必然结果。作者通过几年的教学与研究,写出了《教育督导学》这本专著,一方面可以弥补教学之急需,另一方面也是对教育督导学学科建设的有益尝试。我相信,经过广大教育工作者的辛勤努力和孜孜不倦的探索,教育督导学一定会获得长足的发展。

刘文修

1995年12月

目 录

序言

第一编 教育督导概述

第一章 绪论	(1)
第一节 <u>教育督导学的基本概念</u>	(1)
第二节 <u>建立教育督导制度的意义</u>	(7)
第三节 教育督导的性质和作用	(9)
第四节 教育督导的对象和任务	(14)
第二章 教育督导机构	(20)
第一节 教育督导机构的设置	(20)
第二节 教育督导机构的内外关系	(25)
第三章 督学	(32)
第一节 督学的基本职责和权限	(32)
第二节 督学的条件和督学队伍的结构	(39)
第三节 督学队伍的建设	(43)
第四章 教育督导的特点和原则	(51)
第一节 <u>教育督导的特点</u>	(51)
第二节 教育督导的原则	(55)

第二编 教育督导制度的历史演变和比较

第五章 中国教育督导制度的历史演变	(65)
第一节 清朝末年教育督导制度的正式建立	(65)
第二节 民国时期的教育督导制度	(67)
第三节 新中国的教育督导制度	(74)
第四节 教育督导制度的改进	(78)
第六章 英国教育督导制度	(80)
第一节 女皇督学团	(80)
第二节 地方教育视导机构	(83)
第三节 英国教育督導體制的新框架	(85)
第七章 日本教育督导制度	(96)
第一节 日本教育督导制度的历史发展	(96)
第二节 日本教育督导机构	(100)
第三节 日本教育督导人员	(103)
第四节 日本教育督导制度的特点	(108)
第八章 美国、法国和德国的教育督导制度	(110)
第一节 美国教育督导制度	(110)
第二节 法国教育督导制度	(118)
第三节 德国教育督导制度	(126)
第四节 外国教育督导制度给我国的启示	(128)

第三编 教育督导评估

第九章 教育督导评估的实施	(131)
第一节 教育督导的类型和教育督导评估	(131)

第二节	教育督导评估的程序·····	(136)
第三节	教育督导评估指标体系的设计·····	(143)
第四节	教育督导评估中的心理调控·····	(152)
第十章	地方教育工作的督导评估 ·····	(156)
第一节	对地方政府教育工作的督导评估·····	(156)
第二节	对地方教育行政部门工作的督导评估·····	(169)
第十一章	义务教育的督导评估 ·····	(174)
第一节	义务教育督导评估的重要意义·····	(174)
第二节	义务教育督导评估的基本内容 和指标体系·····	(179)
第三节	义务教育督导评估应注意的问题·····	(189)
第十二章	中小学校的综合督导评估 ·····	(191)
第一节	中小学校综合督导评估的 意义和目的·····	(191)
第二节	中小学校综合督导评估的基本内容和 指标体系·····	(193)
第三节	中小学校综合督导评估应注意的问题·····	(215)
第十三章	中小学德育工作的督导评估 ·····	(218)
第一节	中小学德育工作督导评估的 重要意义·····	(218)
第二节	中小学德育工作督导评估的 基本内容和指标体系·····	(220)
第三节	中小学德育工作督导评估应处理好的 几方面关系·····	(232)
附录:	视学官章程 ·····	(235)
	视学规程 ·····	(238)
	教育部督学规程 ·····	(240)

教育督导暂行规定	(241)
普通中小学校督导评估工作指导纲要	(244)
主要参考资料	(249)
后记	(251)

第一编 教育督导概述

第一章 绪论

第一节 教育督导学的基本概念

一、什么是教育督导学

督导和教育督导是教育督导学的重要概念,是我们研究教育督导学的基础,因此让我们首先来分析督导和教育督导的含义。

1、教育督导

督导,也可以称之为视导,它是从英语中的 Supervision 翻译而来的,原文是指上位行政主管对下属的工作、人或组织的监督、管理、考核、指导等。教育督导,简而言之,是指对教育工作进行的视察、监督、考核、指导等活动。

随着社会的进步,教育事业的发展以及教育行政制度和内容上的变化,教育督导的含义也有一个演变和更新的过程。最初,教育督导只要求通过观察和回答了解学校情况,并没有提出客观的评价标准和科学的考核办法。对学校的工作,督导人员既不介入,也不指导,这种督导效果很差。在教育督导工作受到人们重视之后,督导人员的责任加重,权威性提高。有的督导人员在对学校管理人员和教师进行指导时,常习惯于发号施令。这种督导往往压抑被督导者的主动性和创造性,妨碍工作的改进和提高。近年来由于民主思想和科学方法的提倡,便盛行一种民主式的督导,即督导者和被督导者双方参与,通过合作的办法来共同制订政策、计划和程

序,评价有关事项。

关于教育督导的概念,我们一般可以这样理解:教育督导是指我国县以上各级人民政府及教育行政部门授权给所属的督导机构和人员,根据党和国家的教育方针政策,按照督导的原则和标准,运用科学的方法,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,并向本级或上级人民政府及教育行政部门提出报告和建议,反馈相关信息,并为政府的决策提供依据。

教育督导的这一表述,是在充分总结了国内外多年的督导工作经验,从我国的国情出发,尤其是结合当前形势的发展对教育督导的新要求以及近几年督导工作实践才形成的,其新的涵义就在于:第一、教育督导从本质上讲具有行政监控职能,包括监督、检查、评估和指导等,这就强化了其监督执法和行政监控的职能。加强对教育事业的宏观管理,以法促教,正适应了形势发展的要求。第二、拓宽了工作内容和权限,对“督导的对象”提出了新见解,不仅要“督教”、“督学”,还要“督政”,从而对传统观念有所突破,适应了当前的大教育思想。第三、突出了教育督导要“根据党和国家的教育方针政策,按照督导的原则和标准,运用科学的方法”,这既保持了以往教育督导工作的传统,又结合了现代教育管理日趋民主化、科学化、系统化的新特点,强调了必须保证教育督导的科学性、权威性和协调性。第四、概括说明了教育督导在整个教育管理体系中的地位 and 作用,肯定了它是完善现代教育管理体系不可缺少的重要组成部分,是教育行政管理的重要领导方式之一,也是国家对教育实行监督和管理的有效手段。

2、教育督导学

教育督导学是教育管理学的分支学科,是研究教育督导活动及其规律的一门科学。作为教育管理学学科群的一个分支学科,教育督导学具有教育管理学的一般特点,如鲜明的政策性和政治性、高

度的专业性和实践性等。同时也应明确,教育督导学在根本性质上是一门跨学科的综合应用学科。因此,教育督导学不能成为政府有关教育政策和法规的注释和说明,不能成为督导工作方法和经验的机械叠加与简单汇编,也不应满足于对督导工作现象和过程的表层描述与肤浅解释,而应在来源于并尊重和研究现代教育督导生动实践的基础上和过程中,探索并揭示现代教育督导活动的自身特点与深层的内在规律,研究并探讨适合我国国情的现代教育督导制度及其运转机制,总结并深化现代教育督导活动的可行方法与有效技术,最终达到服从并服务于现代教育督导实践的根本目的。

基于目前我国教育督导学的发展状况,应重点研究以下几方面的内容:一是教育督导的基本理论,包括教育督导的概念、意义、性质、对象、任务;教育督导机构的设置;督学的职责、权限、条件及督学队伍建设;教育督导的特点和原则等。二是教育督导的发展与比较,包括我国教育督导制度的产生与发展,外国教育督导制度及其借鉴。三是教育督导的实施,包括教育督导的基本过程和一般方法以及各项教育工作的督导评估。

二、教育督导与教育管理的关系

1、教育督导是教育管理的重要职能

教育管理机关的工作职能主要有三项:一是行政职能,包括工作的计划、执行、检查和总结,以及人事、财务、基建等具体工作;二是研究职能,包括调查研究和指导科学实验,发现并解决新问题,预测未来,指出发展改进方向,明确新方针,制定新政策法规等。三是督导职能,把教育业务权深入到教育和教学的具体工作领域中去,派主要力量(专职督学和业务主管人员)到基层学校或下属单位去直接视察指导工作。

开展教育督导,可以帮助被督导单位改进和提高其工作质量,也是改善教育行政部门工作作风,提高工作效率,加强教育领导和

管理的重要措施。

2、教育督导是教育管理领导的重要方式

管理领导教育工作的主要方式有：会议讨论的领导、书面文字的领导和到基层视察指导的领导。而督导是最重要而又最有效的领导管理方式。

教育管理工作的主要过程包括教育立法、颁布实行、视察考核和指导改进，视察和指导是教育督导的重要活动内容，因而可以说教育督导在教育领导管理中占有重要地位。

3、教育督导是各国教育管理的通用方式

美国各州教育厅局最主要的工作人员是各科视导员，最重要的工作是下去视导，教育厅局的领导不称厅长而称视导长。法国教育部的重要人物是总督学领导下的两类督学——行政督学和教育督学，督学的权限很大，资历很深，督学有权决定当地学校教师的提职和提薪，校长也要听督学的意见。英国的教育和科学部设皇家教育督学团，督学由女皇任命，代表国家到各地去视察指导工作。

从以上几例可以看出，各国都很重视教育督导工作，并把它作为教育管理的一种重要方式。

三、教育督导与教育评估的关系

教育评估是指通过系统地搜集资料，依据一定的教育目标和衡量标准，对教育活动及其结果作出价值判断，用以改进教育的过程。教育评估的范围很广，广义的教育评估，以教育的全部领域为对象，涉及教育的一切方面，包括对教育的内容、制度、方针、政策、培养目标、过程、手段、方法、措施等方面的评估。由于涉及的因素较多，复杂程度又高，因此按严格、精确的定量分析方法进行评估还有困难，必须运用定性与定量结合，客观统计与主观描述并重的手段，“评估”之意正在于此。评估的目的在于通过对教育活动及其结果作出价值判断，探索教育规律，从而有效地指导教育活动，以

符合既定教育目标的要求。实施科学的评估,是贯彻落实党和国家的教育方针,克服教育工作中存在弊端的重要手段。

1、教育督导与教育评估的一致性

通过对教育督导和教育评估概念的分析,可以看出二者之间有密切的联系,其一致性表现在:

(1)二者的方向和指导思想是一致的,都是以党和国家有关教育的方针、政策、法律、法规为依据。

(2)二者的目的一致,都是为了肯定成绩,发现问题,明确方向,改进工作,更好地深化教育改革,提高教育质量,实现教育的培养目标。

(3)二者的工作依据一致,都是按照规定的正确原则和标准进行工作。确定的原则和标准不能随意改变,界定的范围不能随便扩大和缩小,在这个前提下进行评估和督导,才可能做到客观标准一致,实现预期目的,否则只能得出带有很大随意性的判断。

(4)二者采用的方法一致,都是结合实际,采用可行的科学方法。根据不同的督评对象,选择相应、适宜的工具和方法。

2、教育督导与教育评估的区别

(1)教育督导作为一种制度,它具有行政职能作用,其行政性较强,强调监控、指导、激励、导向等作用;而教育评估作为有效地进行教育管理的一项重要工作,它通过价值判断,实现其激励、导向作用。

(2)教育督导属于教育监控系统,它只能是由县级以上人民政府授权的教育督导机构和人员对下级人民政府的教育工作、下级教育行政部门和学校工作的监督、检查和反馈指导及评论;而教育评估作为有效地进行教育管理的一项重要工作,广泛存在和应用用于各种教育活动之中,上级教育行政部门可使用,学校内部也可使用,上级对下级可用,下级对上级也可用,督导能用,管理、决策和指挥也可以用。

(3)教育督导既要利用评估手段对督导对象进行科学的评估,又要在科学评估的前提下,对督导对象行使督和导的作用;而教育评估的主要任务是对评估对象进行科学的评估,是实现督和导的一种途径和手段。

因此,评估是督导的一项重要任务,也是借以提高督导的科学性、权威性的重要手段。督导机构的建立和督导工作的开展,将为教育评估提供行政保证和发挥其功能的广阔场所。

3、督导与评估有机结合,深化和完善教育督导制度

教育评估和教育督导的有机结合,是我们当前健全和完善督导制度所面临的重要课题。近几年,全国各地的督导工作相继展开,但发展极不平衡。除少数省市因地制宜地在教育督导中有机地将科学评估方法引入并取得了长足的进展外,大部分省市和地区虽然也搞了不少评估方案,但在具体实行中,仍然是以经验督导为主,科学的测量和评估手段运用远远不够,直接影响了督导工作的质量和效果。

要使评估和督导有机结合,必须做到:第一、要因地制宜,从实际出发,设计切实可行的评估方案开展督导。由于督导的对象不同,重点不同,评估标准的设计也应互有异同。第二、要因材施教,突出重点,围绕中心制定指标体系进行督导。第三、要注意督导工作的实际需要和评估指标体系的结合。要力求指标体系的简明、适用和易行。第四、要把评估信息的收集、传递、反馈放在重要位置,充分发挥信息调节作用,通过信息反馈及时强化成绩,抑制缺点,使评估与督导紧密结合。只管评估不强调督导,或不进行科学评估分析随意督导,都是不可取的做法,也难以实现督导的目的。

总之,只有真正掌握了教育督导和教育评估的关系,才能做到二者的有机结合,才能正确地开展教育督导工作,并从中科学、合理地运用教育评估这一手段,促使教育督导制度和工作的不断趋于进步和完善,推动教育事业的大发展。

第二节 建立教育督导制度的意义

一、建立教育督导制度,是深化教育体制改革,加强政府对教育的宏观管理的需要

《中共中央关于教育体制改革的决定》已明确提出,基础教育实行地方负责,分级办学,分级管理的体制。几年的实践证明,这是一条符合我国国情的、行之有效的正确决策,已大大地调动了地方办学的积极性,日益显示了其优越性。但是,由于深化教育改革,涉及面广,十分复杂,政策性又很强,加上目前一些干部的素质、经验和管理水平还不适应新体制的需要,中央和省、市在增强地方政府的教育决策权和统筹权的同时,还要把握好大政方针、建立督导机构来加强宏观管理和控制,使教育纳入健康发展的轨道。为了加强政府对教育事业的宏观管理,不仅需要完善教育立法,而且迫切需要设置各级督导机构,建立一支有一定数量的、素质较高的、结构合理的督学队伍,使之切实担负起督导下级人民政府的教育工作、下级教育行政部门和学校工作的任务,以保证我国基础教育事业顺利地改革和发展。

二、建立教育督导制度,是实现依法治教,加强执法监督的需要

为推进教育的改革和发展,党和政府颁布了一系列教育的方针、政策、法律和法规,这标志着我国已进入依法治教的新阶段。而监督执法,正是教育督导工作的一项主要任务。在教育督导过程中要深入开展调查研究,及时总结正面典型经验,建议表彰先进,认真分析各类存在的问题及产生的原因,推动和促进各有关部门采取切实措施加以解决。因此,严格执法监督,制止违背教育方针、政策、法律、法规的错误做法和违法行为,纠正有法不依、执法不严、违法不究的现象,才能保证党和国家的教育方针、政策、法律、法规

的贯彻执行,真正实现依法治教,提高教育质量。从这个意义上讲,教育督导机构的主要职责就是监督执法。实施教育督导的主要目的之一就是实现教育行政管理法制化,使教育管理手段具有法律的权威性和强制性。

三、建立教育督导制度是完善教育管理体系,实现教育管理科学化、现代化的需要

完善的教育管理体系应包括决策系统、执行系统和监督反馈系统,而我国现行的教育行政管理体系,决策、执行、监督反馈系统是混合在一起的。决策缺乏科学依据,执行缺乏检查监督,这对于加强教育事业的科学管理极为不利。根据我国国情,借鉴国外经验,建立起与决策、执行系统并行的或相对独立的监督检查系统是十分必要的。要由过去那种只重视决策、执行功能的比较单一的管理,转变为决策、执行、监督、信息、咨询等多功能的管理,建立完善的教育管理体系,使教育行政管理真正形成一个功能齐全、结构完整的系统,促进教育管理的民主化、科学化和现代化。

现代化的教育管理必须经过一系列的过程,即目标的决策和提出→实施方案的制定→实施执行过程→完成执行的结果。而这一系列环节都离不开教育督导的监控和反馈。

有效、科学的管理来自对现代教育管理过程的正确而全面的认识和理解,也来自管理体系的合理构成。决策、执行、监督、信息反馈、咨询正是现代化管理必经的、不可缺少的五个环节,只有这五个环节相互联系,各司其职,协调配合,各尽所能,整个教育管理才能形成一个结构完整、功能配套的系统,并有效地运转,实现教育管理的科学化、现代化。

四、建立教育督导制度,是完善教育行政部门自我约束机制的需要

为了保证教育行政权力在法律规定的范围内正确行使,就必须对权力的主体——教育管理部门采取一定的制约措施和相应的

监督方式。这是教育行政管理之所以建立教育督导制度的依据。

第三节 教育督导的性质和作用

一、教育督导的性质

1、教育督导机构的性质

1986年12月23日至26日,国家教委督导司在北京召开了督导工作座谈会,会议结束,发布了《国家教育督导工作座谈会纪要》,其中明确指出:“督导机构的性质是在教育行政部门内设置的专门负责对下级教育行政部门和学校工作进行监督、评价、帮助和指导的行政职能机构。”

教育督导机构是设在政府部门或教育行政部门内的一个行政职能机构,具有一定的行政职权,它不同于一般的调研、咨询和研究机构。各地督导工作的实践证明,在对一个地区或一所学校进行督导时,首先要深入调查,较为全面地了解情况,既充分肯定成绩,又发现存在的问题,并分析产生问题的原因,提出解决问题的建议,这与通常的调研工作是一致的。然而,督导工作不是到此为止,因为深入了解和分析情况,只是督导过程的一个方面,更为重要的方面是“督导”和“评估”,即监督指导被督导单位执行有关方针政策的情况;评估其管理水平和教育质量;就有关问题与被督导单位一起研究,并尽力进行帮助和指导;对一些急需解决而又有可能解决的问题要限期解决。并且督导机构对下级人民政府的教育工作、下级教育行政部门和学校工作的监督、检查、评估和指导在一定范围内还带有行政指令性和权威性,这是督导机构区别于一般调研、咨询和研究机构的一个特点。

督导机构的职能是监督、检查、评估和指导。其他教育行政管理机构,也具有这几项职能。督导机构区别于其他教育行政职能部门的特点,主要表现在以下几方面: