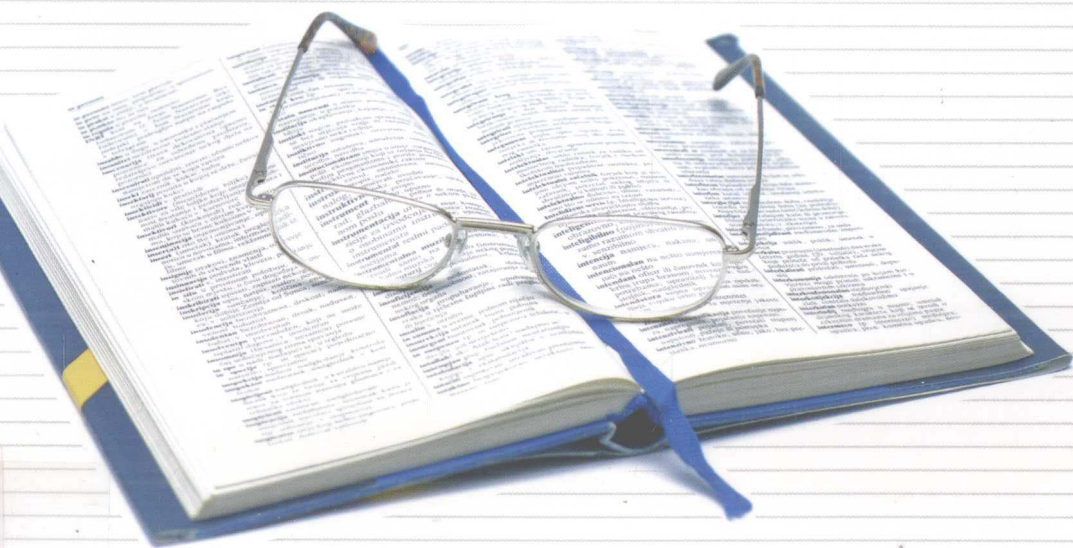


最新版教师用书

教育管理 理论教程

下

胡小萍 主编



江西高校出版社



教育管理理论教程

胡小萍 主 编

下



第八章 教育督导

教育督导制度是现代教育行政制度的一个重要组成部分，它对于贯彻党和国家的教育方针、政策，发展教育事业，提高教育质量起着监督和导向作用。因此，全面了解教育督导的概念、意义、原则及其操作程序是十分必要的。

第一节 教育督导概述

一、教育督导的含义

教育督导是教育督导机构和人员依据党和国家的教育方针、政策，按照督导的原则和标准，使用科学的方法，通过精密的观察、调查和考核，对下级政府、教育行政部门和学校的教育工作作出分析和评价，指出成绩和缺点，并提出积极的改进意见，使教育工作质量不断得到提高的活动。简言之，教育督导是对教育工作进行视察、监督、指导、建议的活动。

从性质上讲，教育督导是一种行政监督。所谓行政监督，就是指国家行政机关内部，如行政领导机关或专门监督机关，对行政管理对象实施监督，其价值取向主要是秩序和效率。它是依行政管理权和行政隶属关系而产生的，由行政机关对所属部门和下级政府的监督，是上级政府部门对下级政府部门实施的监督。这

种监督实际上是行使行政管理职能的一种手段。

从目的上说,教育督导作为一种管理职能,其目的是要保证教育目标的落实、教育质量的提高,从而促进我国教育事业的发展。因此,教育事业发展的需要有一个完善的教育督导系统和健康的运行机制。所谓完善的教育督导系统,是指从国家教育部到省、地(市)、县都建立完备的教育督导机构,形成完整的教育督导网络;所谓健康的运行机制,是指协调处理好教育督导系统的内外关系,从制定工作计划、调查、分析、评估,到反馈督导结果,都能够正常有效地运行,收到良好的社会效果。

从教育督导的任务来说,它必须考虑以下几方面:

1. 监督和检查下级政府及其教育行政部门和学校贯彻执行国家有关方针、政策、法规的情况;教育、教学和教育管理工作的情况以及其他有关事项;
2. 评价下级教育行政部门和学校管理水平和教育质量,并帮助和指导他们的工作;
3. 反映下级教育行政部门和教育工作者的要求,对教育工作中的问题进行调查研究,向政府及其教育行政部门提出意见和建议;
4. 教育督导人员应鼓励并协助下级教育行政部门、学校管理人员及教师就日常管理、教育、教学活动中遇到的问题进行合作性的调查及研究,以寻求解决问题的方法及改革的依据。

二、教育督导的意义

教育督导是教育行政过程的主要部分,也是教育行政的重要功能,它关系到整个教育行政体制的效能。因此,教育督导对加强与提高教育行政的领导与管理,保证教育方针、政策的有效贯彻,推动教育工作的改进,提高教育工作的质量,促进教育的健康发展有重要意义。

1. 建立教育督导制度是深化教育体制改革的需要。

中共中央《关于教育体制改革的决定》中指出：“必须从教育体制入手，有系统地进行改革。改革管理体制，在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校办学的自主权，调整教育机构，相应地改革劳动人事制度。还要改革同社会主义现代化不相适应的教育思想、教育内容、教育方法。”这就明确了我国教育管理体制改革的方针和内容。体制改革在许多方面已经展开并逐步深化。九年制义务教育正在地、县、乡（镇）、村等各级教育领导小组的领导下有步骤地实施。职业技术教育正在加速发展。但教育上的矛盾和问题仍然很多。从总体上看，教育体制改革基本上还局限于教育系统内部，运行机制方面的改革尚未突破，教育事业还不能完全适应市场经济和整个社会发展和需要。在观念上，把教育当作“软任务”，视作福利、消费事业的观念未能克服，克扣、挪用教育经费和挤占校园、校舍的事情屡有发生。此外，由于教育管理体制改革涉及面广，十分复杂，加上目前管理干部的素质、经验及管理水平还不能适应新体制的要求，为此，迫切需要有计划地开展教育督导，对教育实施行政监督，根据各地情况，及时进行帮助、指导，以利于深化教育体制的改革。

2. 建立教育督导制度是完善教育管理运行机制的需要。

从现代管理体制上讲，对教育事业实行科学管理的保障是形成“三位一体”的教育行政系统。“三位一体”的教育行政系统是指教育决策系统、执行系统和监督系统三位一体。教育督导系统是构成健全的教育行政系统的重要部分。只有决策、执行两系统而没有监督系统，必然会使教育决策缺乏科学论证，执行中缺乏检查监督。

在我国以往教育行政体制中，决策系统、执行系统和监督系

统是混合在一起的，故在管理实践中常常出现领导忙于下达命令、指示，传达上级精神，而很少照顾到下面如何贯彻执行，怎么样贯彻政策，应给予什么样的指导的现象，决策系统、执行系统反馈情况难。这是因为没有独立的监督系统，致使决策、执行系统自己评价自己，常常报喜不报忧，最终导致决策与执行缺乏科学的依据。根据我国现状与国外经验，建立与决策、执行系统并行的相对独立的检查监督系统，是完善我国现行教育行政体制，提高教育管理效能，推动教育发展的重要方面。^①

3. 建立教育督导制度是实现依法治教的需要。

1991年，国家教委颁发的《教育督导暂行规定》中明确指出：我国教育督导的任务是“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”。监督执法正是教育督导工作的一项主要任务。

从当前我国的教育法制建设来看，还存在着一些问题。首先，教育法规还不够完善，教育法规的实施细则出台滞后，教育法规本身的质量有待进一步提高。其次，教育法规实施力度不够，有法不依、执法不严的现象还相当普遍。而教育法规必须在贯彻实施中才能促进教育的改革和发展。从这个意义上讲，教育法规的实施比其制定更有意义。法规的有效实施有赖于公民守法意识的提高，行政执法人员自觉地依法治教，也有赖于行政执法制度的健全，更有赖于教育法规实施的监督制度、奖惩制度的完备。所以我们在重视教育立法的同时，必须加强贯彻落实法律法规和方针政策情况的监督工作，以做到有法必依。

^① 李淑兰主编：《教育评估和督导》，华东师大出版社2000年版，第199页。

4. 建立教育督导制度是提高基础教育质量的需要。

教育领域的改革，最根本的是要坚持社会主义方向，提高劳动者素质，多出人才，出好人才。当前，在基础教育中，片面追求升学率的做法依然存在，如学生负担过重，部分中学招收复读生，忽视德、体、美育等，反映了基础教育中办学指导思想急需端正。为切实提高基础教育质量，迫切需要建立和充实教育督导制度，对学校开展简易可行的督导和评估。国家教委曾经提出《关于端正办学方向、纠正片面追求升学率倾向的督导评估的几点意见》，对督导评估内容、教育督导的组织工作、评估结果的处理作出了明确的规定。陈至立部长于2000年10月26日在第六届国家督学会议上也明确指出：今后一个时期督导的主要任务之一就是需要保障素质教育的实施，要使素质教育的有关改革措施落实到每个乡镇、县市和地市。要建立全面的、科学的、有效的督导评估机制，按照教育法律法规、方针政策的要求，遵循教育规律，规范办学行为，努力提高教育质量和效率。^①

三、教育督导的类型

（一）宏观教育督导和微观教育督导

教育督导按实施的范围可分为宏观督导和微观督导。

宏观教育督导是指以一个区域（包括省、市、县、乡镇、社区）的教育全领域为对象的督导。微观教育督导主要是对各级各类学校教育工作的综合督导或专题督导。

（二）专题性督导和综合性督导

督导按实施的内容可分为专题性督导和综合性督导。

专题性督导是指对学校工作中教育或教学工作的单项督导。这种

^① 陈至立：《努力开创21世纪教育督导工作的新局面》，载《人民教育》2000年第12期。

督导的内容单一,问题集中,需要的时间较短。综合性督导是指教育督导人员对下级教育行政部门及学校的全面监督、评估和指导。这种督导的内容涵盖面广,涉及的部门和人员多,需要的时间长。

(三) 检查性督导、鉴定性督导和调查研究性督导

督导按功能可分为:检查性督导、鉴定性督导和调查研究性督导。

检查性督导是以了解工作进展情况,进行工作总结为目的的督导。鉴定性督导是以科学评估被督导单位的教育工作为目的的督导,它是采用现代科学的评估方法进行的督导活动。调查研究性督导是以获得所需的数据资料,寻找问题及问题形成的历史与现实的原因,制定解决问题的方案,探讨发展规律为目的的督导。

(四) 随访性督导和周期性督导

督导按实施的时间频率可分为:随访性督导和周期性督导。

随访性督导是指因主管部门、督导机构或被督导单位的工作需要进行临时性督导,不一定做督导前的通知。周期性督导是按教育督导计划规定的时间所进行的督导。一般在督导活动开始前要正式通知被督导单位。

(五) 督政和督学

督导按对象可区分为:督政和督学。督政是对下级政府及教育行政部门的教育工作的督导。督学是对学校教育工作的督导。

督政与督学密切相关,督政离不开督学,督学是督政的基础。

第二节 教育督导制度的建立与发展

任何事物都有其发生、发展的演变过程。作为教育行政活动组成部门的教育督导也有其发生、发展的演变过程。教育督导的

演变总是伴随着社会的变革和发展对教育的新要求，教育内部改革发展对管理的新要求而不断进行的，在演变中不断更新职能范围，调整自身机制，改进工作方法，创建新的理论，形成新的观念。

一、我国教育督导制度的建立与发展

（一）清末教育督导制度的建立

我国教育督导制度历史久远，可以上溯到上古时代。《礼·文王世子》、《札·学记》中就记载了周代已建立了天子视学的制度。此后漫长的封建社会里，历朝历代主管教育行政的官吏，同时也负有监督考试的责任。最高教育行政机构，汉有太学；晋立国子学；北齐称为国子寺；隋时改为国子监；宋代设礼部，掌管学校教育行政，礼部首长称尚书；明、清延续下来，也称国子监。这种教育行政官员兼任督学官的做法一直延续到清末。清末之前，尚没有正规的教育督导。由于没有设立专门的督导机构和人员，更没有督导权限与职能的划分，而且兼管教育督导工作的官员的工作仅限于监督、检查，并无更进一步的帮助、指导。依据现代教育督导制度的含义，我国现代教育督导制度的建立应该是从清光绪三十二年（1906年）开始的。1905年，清朝廷成立学部；1906年颁布了学部官制，规定学部设视学官12人，“专任巡视京外学务”，并设京师督学局，督率京师各类学校。省设提学使一员，秩正三品。提学使以下设省视学6人，承提学使之命，巡视各府厅州、县学务，官属五品。各厅州县设视学，兼任学务总董，监督办理学务，巡视乡村、市镇学堂，指导劝诱，力求进步。

1909年（清宣统元年），学部向清朝廷上呈《学部奏拟订视学官章程》，该章程分7章32条，包括视学区域（将全国划分为

12个视学区)、视学资格、视学任职、视学职限、视学日期、视学经费、视学考试等内容。这是我国第一部视学法规,是我国历史上第一个比较完整的关于教育视导制度的法规性文件。它的颁布,标志着清末教育督导制度的真正确立和近代教育督导制度的形成。

(二) 中华民国时期的教育督导制度

1912年,中华民国政府改清廷学部为教育部。视学这一重要的教育行政职能,基本沿用清末的做法,但也做了一些改动,提出了一些新的措施。1913年1月,教育部颁布了《视学规程》,3月颁布了《视学外务细则》,12月颁布了《视学留部办事规程》;1914年颁布了《学室办事规则》;1917年颁布了《修正视学公费规程》;1918年颁布《省视学规程》和《县视学规程》;1920年颁布了《专门以上学校视察委员会规程》和《专门以上学校视察委员视察细则》,同时重新划分视学区域,将原12个改办8个,首次在教育部分内设置了视学机构——视学室。1921年在教育部分内成立了专门以上学校委员会,对视学(除在外视察)的工作做了相应的规定。1927年,国民政府迁至南京,设大学院,为国家级教育行政和科学研究机构。大学院内设有专门视学机构和人员。1928年取消大学院改设教育部时无人负责视学工作,只在需要时派人充任。直到1931年教育部分内设督学4~6人,并颁布了《督学规程》和《督学办事细则》,才使视学制度得以恢复,并提出了一些改进措施。首先,将视学改为督学;其次,对督学的资格、督学机构的设置、督学活动实施前的准备等事宜作了规定。1938年颁布《各省市社会教育督导员暂时规程》,1943年颁布《督学服务规则》,1945年又颁布《聘任督学及专门人员选用细则》、《设置边疆教育督导员办法》。以上规程和细则,明确了督

导机构的职责，规定了下级督导机构的工作汇报制度，规定了督导机构与政府及教育行政部门的联系制度，规定了督导工作的程序及要求，对今天我国教育督导的理论建设和实践探索也有一定的积极作用。

（三）新中国的教育督导制度

1949年10月1日新中国成立，10月31日建立了中央人民政府教育部并于11月1日举行成立大会。中央教育部一建立就有视导司，并在各大行政区、省、市、县的教育行政机构中设立了视导室、视导科等督导机构和专职的督导人员。

1952年教育部分为高等教育部和教育部，两部都设有教学指导司，兼负教学视察任务，而对教育行政的督导，则分由各主管业务司负责。

1955年，教育部颁发了《关于加强视察工作的通知》，这是建国后有关教育督导工作的第一个正式文件，强调了视导工作的重要性，对视导工作提出了具体要求。各省、市、自治区教育厅均设视导员，除专职外，处长、科长等一般都兼任视导工作。1958年，教育视导工作逐渐减弱。“文化大革命”期间，教育视导工作停止，直到1977年9月邓小平同志在《教育战线的拨乱反正问题》的谈话中提出建立督导机构和制度的重大建议，我国教育督导制度开始恢复重建。

1978年，根据王震同志建议，教育部调入几位老同志做巡视员，天天跑学校，做了许多视察、调研工作。1983年7月，教育部在全国普通教育工作会议上，提出《建立普通教育督导制度的意见》，并要求先行试点，逐步实行。1986年《义务教育法》颁布。国务院办公厅在转发《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》中规定：“逐步建立基础教育督（视）导制度。”要求国

家和地区逐步建立基础教育督学（导）机构，负责对全国或本地范围内义务教育的实施进行全面的视察和指导。同年，经国务院批准，国家教委设立督导司，这标志着我国中央教育督导机构正式重建。

1988年9月，国家教委、人事部联合发出《关于建立教育督导机构问题的通知》。从此我国各级督导机构相继建立，教育督导工作开始全面恢复。1991年4月，国家教委以主任令的形式颁布了《教育督导暂行规定》，对教育督导的任务、范围、教育督导机构的职责，督学的条件及聘任督学的职权等作了明确的规定，促进了各级督导机构的建立和各地教育督导工作的开展。1994年，国家为加强对地方政府教育工作进行监督，组建了国家教育督导团。1995年，正式颁布的《中华人民共和国教育法》中规定：国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构的教育评估制度。这明确了教育督导和评估制度是我国法定的一项教育基本制度。到1998年，全国31个省（市、自治区）都已建立起教育督导机构，基本形成了中央、省、市、县四级教育督导系统。1996年，国家教委下发了《关于加强教育督导队伍建设的几点意见》和《督学行为准则》，对督学在政治、业务、工作作风等方面提出了具体要求，规范了督学的行为和督学的人事管理行为。

1997年，教育部下发了《普通中小学校督导评估工作指导纲要》的修订稿，并要求全面推行对中小学校进行督导评估。这表明我国开始建立对中小学进行督导评估的制度。2000年省级机构改革后，地方督导机构更加壮大起来。全国31个省（自治区、直辖市）加上新疆生产建设兵团，已全部建立了省级督导机构。其中，京、津、沪、渝、晋、冀、内蒙古、辽、吉、黑、浙、皖、闽、赣、鲁、豫、鄂、湘、粤、桂、黔、滇、藏、陕、甘、

新等 26 个省（自治区、直辖市）成立了人民政府教育督导室（督导团）。截止 2000 年底，全国 399 个地（市）中，有 389 个建立了教育督导机构，其中 67% 是人民政府教育督导机构。全国建立教育督导机构的县（市、区）有 2684 个，占县（市、区）总数的 93.7%，其中人民政府名义的督导机构占 59.7%。同年底，全国教育督学增加到 35217 人，其中专职督学 8631 人，兼职督学 21178 人，并增加了一批专家型的督学。“九五”期间在全国已基本形成了一支专职与兼职、行政型与专家型相结合的督导队伍。

二、几个主要发达国家教育督导制度的建立与发展

在世界各国，教育督导是现代教育管理中的一个重要组成部分。了解一些国外教育督导制度的情况，进行比较研究，借鉴成功的经验，对我国教育督导制度的完善和有效地开展督导工作，是十分有益的。

（一）英国的教育督导制度

英国是世界上较早建立教育督导制度的国家之一，也是教育督导制度比较完善的国家。

1. 机构设置与人员配备。

英国 1839 年根据皇家命令，在枢密院内建立了教育督导机构，以女王名义命名两名皇家督学。。1870 年以后，督学除了数量上激增外，形式和结构也发生较大改变。从 1870 年英国颁布初等教育法时，督学开始依区域性质进行督导。全国因此划分成几个地区，每位皇家督学负责区内所有学校。到 1871 年，女皇督学团初具规模。1872 年开始建立地方教育视导制度，学校委员会设置督学，主要任务是视察学校，提供教材，介绍教育和指导实习教师等。1902 年通过义务中等教育法。为适应义务教育的实

施和不断提高教育质量的要求，督导机构也不断得到加强，督导的职权不断得到扩大。1993年，英国颁布了《教育改革法》。据此法，英国于1993年9月成立教育标准局（Office For Standards In Education）取代了先前的陛下督学处，再一次表现了英国中央政府加强教育督导的明显倾向。

英国现行的督导制度分中央和地方两级。中央设皇家督学处，地方设视导机构。中央的督导人员称督学（Inspector），地方称视导员（Advisor）。中央与地方这两级机构是各自独立的两个系统。中央一级督导侧重于政策形成、提供信息。地方视导则主要在视导后帮助工作。

英国中央教育行政机关教育科学部内设有皇家督学团，由教育专家组成，全国约有皇家督学500余人，平均1000名中小学教师配备1名皇家督学。皇家督学中有30~40人常驻教育科学部，其余分散在各地视察。皇家督学处设高级主任督学1人，主任督学7人，督学32人。

皇家督学的队伍要求极严，一般多是硕士，他们既是一门以上专业的专家，又有丰富的教育经验（10年以上），敏感、尖锐，有解决实际问题的能力，年龄在30岁至49岁间，并经文官考试合格，由教育科学部提名，女王任命。

地方一级的教育督学机构称为郡（市）视导处（团）。机构的主要负责人称首席视导员或主任视导员，另设若干名高级视导员和一般视导员。全国104个郡均设有视导机构，共有4000多名视导员，平均200~300名教师配备1名视导员。地方视导员实行招聘制。

2. 职责和权限。

皇家督学处的基本职能是：“向国务大臣报告、汇报教育制

度的好坏”。其具体职责和作用可表述为：

- (1) 对当前的教育水准和发展趋势作出评价，向国务大臣提出建议，对国家的教育决策起影响作用；
- (2) 对各级教育部门能否向社会提供足够的教育服务和教育资源作评价，保证资源利用的有效性；
- (3) 发现和推广先进经验，研究解决共同关心的问题；
- (4) 参与教师培训，制定教育培训方案；
- (5) 通过视察刊物向社会、家庭、教育界提供教育信息；
- (6) 沟通分层次的联系，指导学校按中央精神办学，反馈各项方针政策的实施情况。

他们在中央与地方沟通情况，加强联系，采取一致行动等方面起着十分重要的作用。

地方视导机构和视导员的基本职责是：

- (1) 为制定地方教育政策提供信息和建议；
- (2) 对学校工作进行视导和评价；
- (3) 帮助和指导学校改进工作；
- (4) 参与教师管理与培训工作，帮助和促进教师成长。

地方督学和视导员介于地方教育行政官员和教师之间，一面视导学校，为教师提供协助和服务，一面传达行政命令，评估其执行程度。

(二) 法国的教育督导制度

1. 机构设置和人员配备。

法国的教育督导制度发展甚早，在大革命之前建立督导制度的思想就已出现。1792年孔多塞建议，设立由4个人组成的机构，监督和领导中小学。1806年拿破仑颁布的《帝国大学设置法案》中明确规定：“帝国大学总督学由教育总长从该大学的官员

中任命,负责视察学院、国立中学和市立中学的学习和纪律情况,了解教师表现、能力,检查学生,监督学校的行政和财会事务。”^①到1975年法国公布的中央教育行政组织中,设立了直属部长的部行政督学署和部教育与学校生活督学署两个单位。部行政督学署负责管理视察部属各机关学校行政、财务、会计、人事、设备等工作。部教育与学校生活督学署负责对中小学教师的经常性视导。

法国现行的教育督导制度分中央、学区和省三级。中央一级设有总督学处(包括国民教育督学处、教育行政督学处和图书馆督学处),直属教育部长领导。学区一级设有学区督学处,省一级设有督学处。

督学人员的任职资格也可分为三级要求。

对中央一级的总督学的要求是必须具有很强的专业水平和能力,同时关心教育工作;可以从事教学或其他教育工作;了解教育体制及其运转情况;乐于和善于革新;为人和蔼又威严,办事公正且坚定。对应聘者的经历要求只有一点,即“必须是公立教育部门的工作人员”。

对学区一级督学的要求是须具备博士学位,或列入候用名册的教授、校长、高级教师,由教育部长提名,内阁总理任命。

2. 职责和权限。

总督学处的主要职责是:

(1) 负责审议初、中等教育制度,检查教学质量,评议教师工作,参与教育的招聘和培训,制定中小学教学大纲;

(2) 审查学校的地理布局,检查教育行政人员招聘标准,评

^① 李淑兰主编:《教育评估和督导》,华东师大出版社2000年版,第254页。

价各类学校管理及设备运转状况，审核部拨经费使用情况；

(3) 负责督导、考核和评估部属大学图书馆、公共图书馆和省、市图书馆工作。

学区督学的主要职责是：

(1) 与总督学处的有关学科组相联系，受其指导，完成其布置的任务；

(2) 接受学区长的指挥，向其提供信息、建议和意见，与总督学的职能基本相同；

(3) 负责管理省辖区内高等教育以外的各种教育机构，主要负责行政事务管理和上下级之间沟通的工作。

省督学以督导小学教育为主要任务，主要是检查小学教师的工作并评分，负责对中学级别最低的教师和特殊教育的督导，参与上述各类教师的职前和在职培训，组织有关的教学和研究活动。

(三) 德国的教育督导制度

德国实施的是分级督导、分层次管理的国家与地方相结合的督导体制，联邦教育部实行宏观调控，但事实上权在地方。

1. 机构设备和人员配备。

德国没有专门的教育督导机构，教育督导和教育行政工作合二为一，其教育行政就是教育督导。德国的教育督导机构如其行政机构，也分为三级，最高一级为州教育部，一般设教育部长1人，副部长2人，负责督导本州内各级各类学校，主要以中等教育为主。中间一级为区政府所属的教育厅，这是该区的教育行政机构，设有厅长1人，下设秘书、督导人员及工作人员，负责视导区内的中小学，但以完全中学和职业学校为主。最低一级为县市教育局，教育局不设有统管全局的局长，而是由县市主任秘书