

WEILI SHEN

JIAO YU DU DAO GAI LUN

教育督导概论

沈卫理 编著

辽宁师范大学出版社

序 言

我国的教育督导制度是随改革开放开始恢复和重建的,至今已有了十年了。十年来,建设教育督导制度的进展是令人瞩目的。目前,全国三十个省(自治区、直辖市)已全部建立了省级教育督导机构。教育督导队伍已有一万多专职督导人员,加上兼职督学,从事教育督导工作的人员已达二万四千多人。

十年来,教育督导工作也有长足的发展,逐步走向制度化。尤其是1993年开始建立的“两基”督导评估制度,对推动依法治教,落实教育的战略地位和实现“两基”目标发挥了不可替代的作用。对中小学校的督导评估也已陆续开展,逐步形成制度,对落实“两全”和基础教育的健康发展起了很大的推动作用。

十年来的教育督导实践也为教育督导的理论建设提供了丰富的素材。不少同志已经做了认真的探索,这种探索是,以教育督导实践为基础而进行的。沈卫理同志编著的《教育督导概论》就代表了这种可贵的探索。

卫理同志多年从事教育督导工作,有丰富的实践经验,又组织了辽宁省的督学培训,讲授《教育督导概论》,形成了自己的观点和体系。本书就是在多次授课的基础上撰写的,是一本扎根于实践的专著,不仅可供从事教育督导工作的人员阅读研究,对于其他同志了解教育督导工作也会提供有用的信息和知识。

建立有中国特色的教育督导理论是广大教育督导人员的共同愿望,相信这本《教育督导概论》,会对建立这种理论体系发挥应有的作用。

张永彪*

1996年11月30日于北京

* 序言撰写者:国家督学
原国家教育督导团办公室主任

编著者的话

本人从事教育督导工作整整十年。在十年的工作实践中，一边学习教育督导理论，一边在实际工作中注意积累和总结经验，并在辽宁省举办的九期教育督导人员培训班上《教育督导概论》课的讲授中，不断充实和丰富讲义的内容，力求在理论和实践的结合上，作一些探索，力求贴近我们当前教育督导工作的现实，增强一点实用性。现在把它整理出来正式出版。如果说，这本书能对督学同行在工作中有一点借助，能对学校的自我评价、自我规范方面有一点帮助，就是我最大的愿望。

本书的编辑出版，受到省教育督导团办公室全体同志的支持，受到沈阳市大东区、鞍山市铁东区和西丰县督学室的大力支持，在这里表示诚挚的谢意。

沈卫理

1996年10月于沈阳

目 录

第一章 绪论	1
第一节 教育督导与教育评价的概念.....	1
第二节 教育督导与教育评价的历史发展.....	2
第三节 建立教育督导制度的必要性	17
第四节 建立教育督导制度的法规性依据	18
第二章 教育督导工作的性质、任务和功能	20
第一节 教育督导工作的性质	20
第二节 教育督导的任务和对象	24
第三节 教育督导评价的功能	27
第三章 教育督导机构和教育督导人员	35
第一节 教育督导机构的设置	35
第二节 教育督导人员的条件	37
第三节 教育督导人员的素质和修养	39
第四节 督学的职权	43
第五节 教育督导人员的选拔和培训	44
第四章 教育督导工作的原则和方法	46
第一节 教育督导工作的原则	46
第二节 教育督导和教育评价的类型	48
第三节 教育督导工作的程序和方法	50
第五章 对地区教育工作的督导评估	52
第一节 对地区教育工作的督导评估要点	52
第二节 对地区教育工作督导评估的步骤和方法 ...	54
第三节 应注意的问题	55

第六章 对学校工作的督导评估	57
第一节 学校评估方案的制订与实施	57
第二节 学校的自我评估	58
第三节 对学校督导评估的步骤和方法	59
第四节 应注意的问题	63
第七章 专项督导	64
第一节 对德育的督导	64
第二节 对教育经费的督导	70
第三节 其他专项督导	74
第八章 “两基”评估验收工作	75
第一节 “两基”评估验收标准	75
第二节 “两基”评估验收的程序	94
第三节 “两基”档案资料要求	94
第九章 教育督导机构的内部建设	98
第一节 制度建设	98
第二节 档案工作	100
第三节 督导工作手段的现代化	107
第十章 教育督导部门与其他部门的关系	108
第一节 教育督导机构与教育行政部门的关系	108
第二节 教育督导机构与教育行政部门各职能 (科)室的关系	109
第三节 教育督导机构与科研、教研部门的关系	111
第四节 教育督导部门与群众团体之间的关系	112
第五节 正确处理教育督导机构与其他部门关系的 途径	112
第十一章 国外教育督导简介	115
第一节 前苏联的教育督导	116

第二节 英国的教育督导·····	119
第三节 日本的教育督导·····	126
附录一:论文选编 ·····	131
试谈中国教育督导制度的特色·····	132
对控制初中学生辍学问题的几点思考·····	139
试谈县区教育督导的特点和任务·····	144
谈谈教育督导·····	149
关于建立教育督导制度的几个基本问题·····	154
关于建立教育督导制度的探讨·····	162
关于教育督导工作的几个基础理论问题·····	168
重视教育的好市长——武迪生·····	173
地方普通教育的督导与管理·····	177
学校工作的督导评价·····	201
附录二:推荐几种中小学校评估方案 ·····	209
○辽宁省教育委员会关于在全省建立普通中小学校 督导评估制度的意见·····	210
○沈阳市大东区普通中、小学校工作评估指标 体系·····	212
○鞍山市铁东区中小学校办学条件评估方案 (试行)·····	233
○鞍山市铁东区中小学校办学水平评估方案·····	238
○西丰县小学工作督导评估指标体系·····	260
○西丰县初级中学督导评估指标体系·····	261
○汨罗市初级中学教育质量评价方案·····	286
○汨罗市小学教育质量评价方案·····	292

第一章 绪 论

第一节 教育督导与教育评价的概念

建立有中国特色的新型的教育督导制度,还处于初创阶段。从理论到实践都在探索。所以,对教育督导还没有一个公认的、权威性的定义。教育督导工作的现实又迫切需要搞清它的概念,以便完善教育督导的理论体系,发挥其应有的作用。我们先就教育督导和评价的概念,作如下探讨。

督导:也叫视导,即监督、视察、指导的意思。

教育督导:即教育督导机构根据国家的教育方针、政策、法规,对下级政府的教育工作、下级教育行政部门和学校的工作进行监督、检查、评价和指导,并向同级政府和教育行政部门报告督导结果,提出意见和建议,对教育活动进行调控,以使教育和教学工作遵循教育规律去进行,使国家的教育方针、政策、法规得以很好地贯彻执行,不断提高教育质量,促进教育事业的健康发展,保证教育目标的实现。

评价:判断、衡量人物和事物的作用,价值和质量。

教育评价:就是依据一定的教育目标,运用可行的科学手段,对其实现教育目标程度所作的评定和估量,从而使教育活动趋向最优化。教育评价是对教育质量的社会价值作出判断的过程,因为教育是一种客观的社会活动。它的结果,满足一

定社会的政治、经济、文化等发展的需要,构成了教育的政治价值、经济价值和文化价值。这些价值的总和,构成了教育的社会价值。教育评价就是对这一社会价值作出判断,以推动教育事业的发展,并为领导部门决策提供依据。

教育评价和教育评估是同义词。评估是一种模糊定量的评价,是估计、估量的意思。就是说,对一些教育现象,按严格、精确的定量分析方法有困难,必须运用定性与定量相结合,客观统计资料与主观描述并重的手段去进行。

教育督导评价:是一种新型的教育管理体系和方法。是教育督导机构和督学人员,按照国家的教育方针、政策、法规,对普通教育所实施的各种教育活动的效果,完成教育任务的情况及学生发展的水平,运用科学的评价技术和手段,进行价值判断的管理活动,促使教育更好地为社会主义现代化建设服务。

第二节 教育督导和教育评价的历史发展

先讲讲教育督导制度的起源与发展

教育督导制度在我国源远流长。究竟起源于何时,目前有三种说法。

第一种说法认为起源于西周。其理由是:《礼记·文王世子》记载:“天子视学,大昕鼓征,所以警众也。”孔颖达注疏说:“天子亲往视学也。大昕鼓征者,谓视学之晨,大犹初也,昕犹明也,征犹召也,谓初始听明鼓以召学士。所以警众者,初昕击鼓警动众人令早起也。这段话的意思是:在天子视察学校的早晨,天刚亮就击鼓催学生早起,准备接受视察”。又《王制》云:

“王亲视学”，即“王亲为之临视”，就是天子亲自到学校去察看。可见视学一词的久远。关于天子视学的内容，《礼书》曰“天子视学四：养老也，简帅不教也，出征受成也，以讯馘告也。”这四项内容，就是当时学校教育完成的任务和要达到的目的，而至至关重要的还是养老，因为老年人具有丰富的生产知识和生活经验，需要将这些经验和知识传给后代，所以老年人就成为当时儿童和青年的自然教师，既在养老，又在从事教育活动。天子察学，一方面视察养老情况，一方面察看学子是否在认真学习这些知识和经验，督促学生的学习。

天子不仅视学，也视政、视农、视军，和学官视学是不同的含义。所以，督学起源于西周的说法有些牵强。

第二种说法认为起源于隋唐。

从对学生成绩的评估制度来说，可以追溯到隋朝。隋炀帝大业三年（公元606年），开始实行科举制度。这是一种地方预选与全国统考相结合，政治、学识、健康相结合的人才选拔和评估制度。早于西方中世纪的就业资格考试。

从督导官员的设置来说，也应该说是起源于隋唐。

隋唐之时，教育制度日趋完备，从中央到地方都设立了专门管理教育的机构和官员，中央专管机构叫国子监，长官称国子祭酒（相当于现代的教育部长）。地方设长史官，专管教育，当时的学官，主要负责视察，监督之责任。由于当时封建经济的高度发展，学校教育空前昌盛。于是，“唐朝诸帝。……设各府、州、县督学官，以察士子之德行。”把“天子视学”扩大到学官“督学”，督察的内容也更加具体，着重在学生的德行道艺。到宋徽宗崇宁年间（公元1102年）各路设提举学事司，负责所属州、县学事、主要任务是：“岁巡所部，以察师儒之优劣，生徒

之勤惰。”可见提督学事司实负督学之责任。元世祖中统二年（公元1261年），诸路设提学官，对学校进行视察监督，据元史《刑法志》云：“必使课讲有程，训迪有法，赏勤罚惰，作成人才，有学政不举者究之。”明代，地方教育行政设提督学官，“诏提学官，躬历学校，督率教官，化导诸生。”就是说提督学官要巡历各地学校，视察指导学生德行、学业、经艺、治事等内容。这是我国教育行政长官兼督学或视学责任的开始。“督学”的称谓，源于此时。

如上所述，督学起源于隋唐是有道理的。但是，这是从源流上说的。这一段历史时期，教育行政官员兼行督导职责，督学官没有单设，督导制度并不完备。

第三种说法认为起源于清末。清朝末年，督学官单设，督导制度趋于完备。因此，这种说法较为确当。

清朝初年，各省设提学道，后改称提督学政、督学使者，俗称学台，管理本省学政事务，但主要是办理全省科举事宜。其后，改为提学使司，下设学务所，内分总务、专门、普通、实业、图书、会计等六课，另设视学6人，巡视各府、州、县学务。

光绪32年（1906年）4月，清廷成立了学部，颁布了学部官制。规定学部设学官12人，官阶为五品，“专任巡视京外学务。”并设京师督学局，督率京师各类学校。各省设“提学使司”，管理地方教育行政事务。在清廷颁布各省学务官制及办事权限中规定：“每省设提学使一员，秩正三品，正布政使之次，按察使之前，总理全省学务。”“提学使以下设省视学6人，承提学使之命令，巡视各府厅州县学务。”省视学于提学使荐举，经督抚委任那些“曾习师范或出洋游学，并曾充当学堂管理员、教员，积有劳绩者充任。”省视学为六品官。“各厅州县劝

学所，设视学 1 人，兼充学务总董。”主要任务是：“巡察各乡村市镇学堂，指导劝诱，力求进步。”

宣统元年（1909 年）10 月，学部上呈《学部拟视学官章程》，这是我国历史上第一部视学法规。全章程分 7 项 33 条。7 项是：视学区域（全国划分 12 个学区，每区派视学官 2 人），视学资格、视学任职、视学职限、视学日期、视学经费、视学考试。条款中规定：学部视学官按年分往各地区视察，三年轮流一次。该章程对视学官要求较高，明确规定：作为视学，必须具有丰富的教育理论知识，派往各区的学官，其中必须有一个精通一门外语和某几种学科。

视学官视学主要是视察教育行政以及各级各类学堂内部工作。其权力很大，视察前，“由部刊发钦记一颗，称为学部视学钦记，为钦印函牍之用，以资信守，回京时缴存”；对于各省学务公所、各庭州县劝学区事务、各学堂事务，凡“有与章程不合，或未能实行”、“方法未能合度者”，视学官可“令其改正整理”；还可以考核师生，随时调阅有关案卷簿册。学部“视学官每次巡视，应约会该省议长、议绅教育会长，或省视学、县视学、筹议各项教育改良，扩充办法”。为便于工作，每两名视学官应随带书记生一人。章程严格要求视学官必须廉洁勤勉，不得收受地方馈赠，干预权限以外的事情；下去视察必须认真，不能敷衍塞责，否则，“经查明，立即撤换”。

《学部奏拟订视学官章程摺》公布后，值社会面临大变革，此章程未能很好贯彻。但自此后，教育督导制度在官方的教育制度体系中被固定下来。

辛亥革命后，中华民国时期的教育督导制度。

辛亥革命推翻了清廷王朝，成立了中华民国临时国民政

府后，即取消了清廷的学部，改设教育部，由三司（专厅、普通、社会）、一厅（总务）、一室（参议）、一处（视学）组成。民国2年（1913年）1月，教育部公布了《视学规程》，共17条，在教育部设视学官。随之又颁布了《视学处务细则》、《视学部办事规程》，把全国分为八大视学区，每区派视学五人，对各区进行定期及临时视察。视学内容是：“与教育法令抵触事项”、“部议决定事项”、“学校教授管理事项”、“社会教育设施事项”、“教育总长特命指示事项。”其细则对视察前的计划，视察行程、顺序等都作了明确规定。民国3年（1914年）12月教育部颁布了《视学室办事细则》。是年又规定各省巡按使设道、县视学，每道至少2人。民国6年（1917年）7月，各省设立教育厅，教育部颁布了教育厅暂行条例，规定“教育厅设省视学4—6人，由厅长委任，掌管视察全省教育事宜”。为了使省县便于开展视学，教育部于民国7年（1918年）4月公布了《省视学规程》、《县视学规程》。这是我国最早颁布的统一地方视学法规。随之，各省市教育厅局建立了“视学室”，县教育科设“视学组”，负责教育视学工作。嗣后，各省县参照教育部有关视学法规，制定了相应的省县视学规程，办事细则、视学计划、报告、图表等等。

1926年3月，广州国民政府成立教育行政委员会，委员会设行政事务所，厅内分参事、秘书、督学三处，督学处设督学若干人。1929年2月中华民国政府教育部颁布的《督学规程》规定：县教育局也得设置督学。大多是县设置督学1—3人。1931年6月，教育部设督学4—6人，视察全国教育，但因人数太少，常派教育部的司长、参事或请部外专家进行视学，每次二至五个月。规定各省教育厅设督学4—8人，直辖市教育

局设督学 2—4 人。对省、县(市)督学人员的委聘资格提出了不同要求:

省视导人员:民国 7 年(1918 年)教育部公布省视学,合乎下列三项资格之一,得由省教育长官委任当省视学:①大学文科或高等师范毕业;②师范本科毕业而有五年教育经验者;③曾充任师范或中学教职员二年以上者。惟“遇有特殊情况经教育总长核准暂行任用者不在此限”。民国 20 年(1931 年)6 月教育部另行公布《省市督学规程》,其中第二条规定,具有下列资格之一者得被任为督学:①国内外大学教育学院或文学院教育系毕业曾任教育职务二年以上,并卓有成绩者;②国内外专门以上学校毕业曾任教育职务三年以上,并卓有成绩者;③高中师范科或师范毕业曾任教育职务七年以上,并卓有成绩者。资格要求比 1918 年所提出的要求略有提高,并注重工作成绩。

县市视导人员:民国 7 年(1918 年)4 月,教育部颁行《县视学规程》,规定县视学资格共有三项:①师范学校本科毕业,任学务职 1 年以上者;②中学或二年以上简易师范科毕业,任学务职二年以上,并卓有成绩者;③曾任高等小学校长或本科正教员二年以上,经省教育行政长官认为确有成绩的。“遇有特殊情形省教育行政长官许可暂行任用者,不在此限”。

1935 年,教育部专门为各省、市培训了一批义务教育视导员,每省多者 7—8 人,少者 2—3 人。

一、建立教育督导工作制度

在建立健全教育督导机构的同时,逐步建立了一系列的工作制度。如:1913 年 1 月,民国临时政府颁布了《视学规程》;3 月,颁布了《视学处务细则》;12 月,颁布了《视学部办事

规则》。1914年12月,发布了《视学室办事细则》。1931年8月,教育部又颁布了《各省市社会教育督导员暂行规程》,1943年发布了《督学服务规则》,1945年发布《聘任督学及专门人员选用细则》和《设置边疆教育督导员办法》。这些规程和细则,明确了中央、省市、县督导机构的分工职责,规定下级督导机构要定期上报工作计划、工作报告,明确了督导机构与政府及与教育行政部门其他科室联系的制度,还规定了上级教育督导机构到下面视察,要检阅下级督导部门的报告或先听取汇报,然后到学校视察等等。为了加强工作,有的省市还编辑出版了督导刊物。教育部也召开过较大型的督导人员会议,如1941年召开的会议各市均派了代表参加。

二、分区或驻区进行督导工作

清末把全国分为12个区进行视察;民国初分为8个区,后来分省进行视察。湖南、浙江、河北等省实行分区督导;山东、安徽、四川等省则实行驻区督导,各区设办公室,省督学、视导员常驻于此。

三、单列经费

督导经费原未单列,在厅、局办公费中开支。1944年教育部通令,督导经费单列预算,每年还注意在行政院审核地方经费时,对视导经费未列预算或预算不足的,都提请各省、市政府要补列或追加预算。

四、开展督导理论研究

1930年,南京政府第二次教育工作会议制定了辅导工作制度,指令师范学校等高一级学校固定挂钩辅导低一级学校,还成立辅导委员会或在督导机构设辅导员,到各校开展辅导工作。与此同时,开展了督导工作的理论研究,陆续出版了一

批督导工作的书籍。如：《视导纲要》（商务印书馆 1923 年版），《教育视察和视察后的感想》（商务印书馆 1925 年版），《教育视导之理论与实际》（教育编译馆 1934 年版），《乡村教育视导》（上海黎明书局 1934 年版），《教育视导》（正中书局 1935 年版），《教育视导大纲》（商务印书馆 1944 年版），《教育视导之路》（上海教育书店 1948 年版），《国民教育视导之路》（上海教育书店 1948 年版），《国民教育视导》（商务印书馆 1948 年版）等。

革命根据地的教育督导制度

1927—1949 年，在中国共产党领导下的革命根据地，为了教育事业的切实推进，使新的教育政策迅速实现，曾在教育行政机构中设有视学组织，并建立制度。1933 年 4 月中央苏区人民委员会批准的《省、县、区、市教育部及各级教育委员会的暂行组织纲要》中规定：各级教育行政部门设指导员，指导员的职务是“往各地巡视，直接指导下级的工作。”1934 年 4 月修正的《教育工作纲要》中规定：中央教育人民委员会内设巡视委员会，计划并领导巡视工作。该纲要对巡视人员的职责、巡视的指导思想、工作原则、方法要求，均作了规定。抗战时期，各革命根据地或解放区的教育行政机关也很重视教育督导工作。例如：陕甘宁边区政府教育厅设有与各科室平行的“督学室”，在分区的专员公署和县政府三科（教育科）均设“督学”，负责所辖区域内教育工作的巡视和指导。例如：太岳革命根据地很早就开展了教育督导工作。1949 年 1 月，《太岳行署教育处督学团工作细则》中，明确提出视导工作的性质与任务是：“以调查研究的性质与方法推动与改进本区各专、县教育行政、社会教育、学校教育工作，特别注意掌握与贯彻新教育

方针以及各项教育设施与教育计划。”“必须特别注意发现典型、培养典型，由经验交流来推动全面。”“视导员不仅是教育行政机关中的一个工作者，更重要的应该是各级教育中的辅导者，同时也是报道教育工作的通讯员。”其中规定视导员的主要职权是：

①视导关于教育方针计划之执行与贯彻及各种教育设施概况；②视察各级教育行政、学校教育、社会教育等事项；③视导领导上所指定专门问题或某种事项；④有权召集有关各级教育工作的各项会议，传达上级指示或计划，并随时给教育处反映问题；⑤有权抽调教育工作者组织参观或听课小组；⑥有权检查各级教育部门教育概算与经费开支；⑦有权检查教员薪金等级之划分、公费生待遇是否适当等。这是当时革命根据视导工作最完整的规则之一。其他像晋绥革命根据地、苏皖边区、山东解放区、陇东解放区等教育视导工作也搞了不少视导规则，但总的都不及太岳革命根据地的教育视导工作规则完整明确。

应该指出的是，由于革命根据地处于战争环境，一切工作都要围绕党的中心工作进行，因而许多做教育工作的干部大部分时间被调去搞中心工作；另一方面，一些视导人员水平较低，指导不得法；再一方面，因当时战争频繁，教育视导制度不可能十分健全，视导工作也难于连续进行。但尽管革命根据地教育视导工作受到各方面客观条件的限制，仍然表现出深入实际、发扬民主、讲求实效的优良作风，这是与清末、民国和伪满的教育视导有本质区别的。革命根据地视导人员与广大教育工作者是平等的，每到一校即与广大教师一起研究工作，听取并尊重教师意见，探讨改进教学的方法。革命根据地的教育

视导对于贯彻新民主主义的教育方针,对于发展革命根据地的教育视导工作提供了有益的经验。

新中国成立后的教育督导制度

中华人民共和国成立后,中央人民政府教育部设视导司,部内其他各职能司局也设有兼职视导员。省、地(市)、县各级教育行政机关都有专设的视导机构或人员,按事业和地区分工,定期到所属中小学和下级教育部门巡回视察和指导。1955年4月,教育部发出《关于加强视察工作的通知》,进一步强调了视导工作的重要性,提出了视导的具体要求。各省、市、自治区教育厅(局)均设有视导员,除专职者外,处长和科长等一般兼任视导工作,并常到基层学校视导。当时,各级地方教育行政机关的视导组织和视导制度,基本上是学习苏联的模式。1958年视导机构撤销,督导制度从此停顿了二十多年。

粉碎“四人帮”以后,1977年邓小平同志指出:“要健全教育部的机构,要找一些40岁左右的人,天天到学校去跑。……了解情况,监督计划、政策等的执行,然后回来报告,这样才能使情况反映得快,问题解决得快。”

1986年,国务院在全国人大六届四次会议上,作关于第七个五年计划的报告中提出:“要加强教育事业的管理,逐步建立系统的教育评价和监督制度。”

1986年9月,国家教委设立督导司。1987年3月,国家教委发了教督字001号文件《全国教育督导工作座谈会纪要》,对教育督导工作的性质、任务、机构设置,督导人员的条件,职权等都作了明确的规定。1988年9月,国家教委、人事部联合发出《关于建立督导机构问题的通知》。这两个文件下达以后,全国各地纷纷建立了新的教育督导机构,掀开了我国教育督