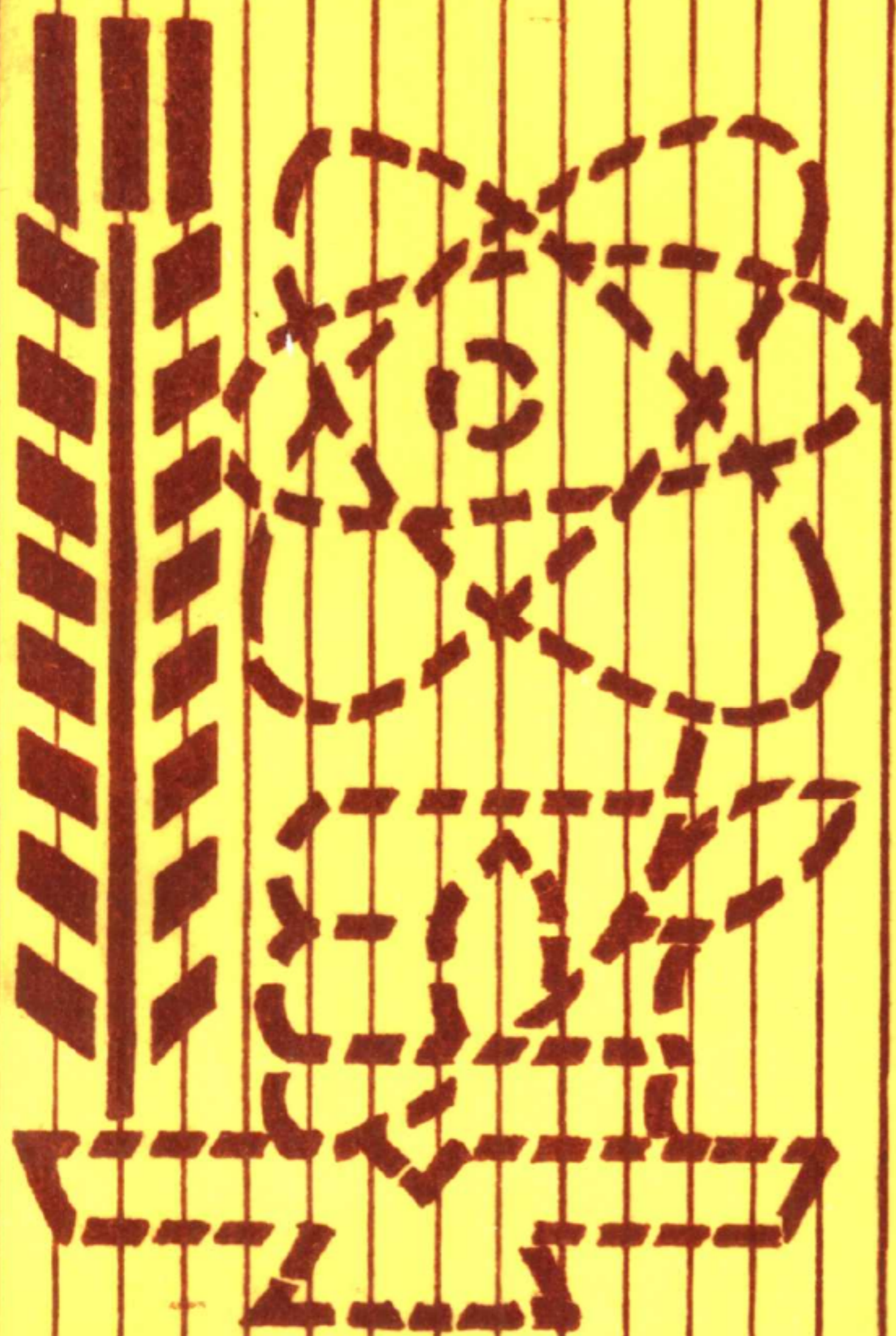


# 普通教育的督导评价

主编 陶西平



农村教育改革研究丛书

● 教育科学出版社



封面设计：李清华

书号 ISBN7—5041—0802—2/G·764

4.00 元

· 农村教育改革研究丛书 ·

# 普通教育的督导评价

北京市教育局督学室  
辽宁省教委督导室  
甘肃省教委督导室  
重庆市教委督导室

编 著

教育科学出版社

## 序

张承先

我国是十亿人口、八亿农民、经济和文化都比较落后的大国。农民问题，无论在革命还是在建设中，都是个严重问题。农民问题解决得好还是不好，关系着中国革命和建设的成败。我们党坚持把马克思主义普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的路，找到一条农村包围城市然后夺取城市，把中国革命引向胜利的道路。同样在社会主义建设中，我们也要从中国的实际出发，走自己的路，实现农业现代化、建设社会主义新农村，对开创建设有中国特色的社会主义道路有重大意义。农村不富，整个国家也富不起来；农村不实现现代化，整个国家也现代化不了。

十一届三中全会以来，我国总结了历史经验，进行了拨乱反正，把工作重点转移到集中力量进行经济建设，发展社会生产力上来。在农村我们克服了“以阶级斗争为纲”“穷过渡”的“左”的错误，贯彻执行社会主义初级阶段“一个中心两个基本点”的基本路线。对农村经济体制进行改革，实行联产承包责任制，大大解放了社会生产力。我国农村正在发生巨大变化，由自给半自给经济向商品经济转化；由传统农业向现代农业转化；由单一农业经济结构向多种经济转化。农工商结合，乡镇企业有了很大发展。在扩大对外开放中，我国沿海一带农村还要发展外向型企业和创汇企业，进入国际市场，走国际经济大循环的路子。在这种情况下，农村科学技术文化落后，劳动素质差，管理水平低，成为制约我们前进的突出因素。党的十三次代表大会再一次强调了必须

坚持把发展教育事业放在突出的战略地位，使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质轨道上来。

建国以来，特别是党的十一届三中全会之后，我国农村教育有了很大发展，但总的说来，教育与经济建设社会发展不相适应的矛盾仍很突出。我国农村教育，长期受到片面追求升学率倾向的困扰，脱离了经济建设和社会发展的实际需要，违背了国家的教育方针，违反了教育教学规律，形成了一种自我封闭的升学教育。教育在当地经济开发上没有发挥应有的效益，经济上不去，反过来又制约了教育的发展。

随着经济体制改革的深入发展，教育体制必须进行改革。党中央继 1984 年 10 月作出关于经济体制改革决定后，又于 1985 年 5 月作出了关于教育体制改革的决定，明确指出“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”的方针。1986 年 4 月经全国人民代表大会通过又颁发了《中华人民共和国义务教育法》。我国农村教育从此进入了一个新的发展阶段。农村教育如何适应社会主义建设需要进行改革，成为全党全社会关注的问题。经过近九年的实践，贯彻中央教育体制改革决定，农村涌现出了一些全面贯彻教育方针，为当地社会主义建设服务的好典型，探索了一些好的经验。

改革领导管理体制，实行地方负责分级办学分级管理，调动了各级政权、各个方面以及广大群众的积极性。办学成为大家的事，克服了办学中的困难。更重要的是教育由地方统筹安排，纳入当地经济建设和社会发展的轨道，教育和经济建设不再是“两张皮”。在经济发达沿海地区，教育在为发展外向型经济服务，为建设社会主义现代化新农村服务；在贫困地区，教育在为脱贫致富服务。教育的改革与发展，促进了经济的发展和社会的进步；经济的发展又为教育的发展创造了条件，形成了教育与经济相互促进协调发展的良性循环的局面，教育在改革中充满了生机和活力。

从我国的实际出发，改革农村的教育结构。这些年来，我国

从需要与可能出发，采取两条腿走路多种形式办学的方针，积极发展了高等教育，为高中毕业生广开了就学门路。但必须看到限于我国的条件，在一个相当长的历史时期内能升入大学的总是极少数，大体占同龄人的5%，95%的人升不了大学，这是客观条件决定的。我国的生产力水平和劳动技术结构，决定了我国的教育结构应当是“底面大、多层次、低重心”，社会上大量需要的是初级中级人才。过去单一纵向型的升学教育模式，必须进行改革。要大力改革中等教育结构，发展职业技术教育或在普通中学办职业班，还要大力发展成人教育，进行在职培训，提倡自学成材。许多地方与农村经济建设和社会发展相适应，建立基础教育、职业技术教育、成人教育相互结合、互相渗透的新的教育结构，收到了很好的效果。

贯彻教育与生产劳动相结合的方针，改革农村的普通教育。许多地方从小学到中学普遍加强了劳动教育和职业技术教育。建立了生产劳动实习基地，开展了勤工俭学活动，对全面贯彻教育方针，培养全面发展的社会主义新人起了很好的作用。

许多学校以“三个面向”为指针，进行了教学改革，在坚持全面育人，减轻学生负担，提高教育质量，促进学生生动活泼地主动发展方面探索了一些好的经验。

许多地方进行新学制改革实验，在农村实行“五四”学制，效果较好。

有些地方提高了领导管理水平，对学校进行正确的评价，给以正确引导，为教育改革创造了良好的条件。

这些经验虽是初步的，但是可贵的，为农村的教育改革指明了前进的方向。我国教育改革，就全国范围来说，还处在起始阶段，发展很不平衡。许多地方还没有从片面追求升学率倾向的困境中解脱出来，许多同志对克服这一错误倾向还缺乏信心。我们正处在一个重大历史转折关头，适应形势的要求，在华子扬同志倡导下，教育科学出版社编辑出版“农村教育改革研究丛书”是非常有意义的。我希望编委会的同志，能不辜负读者的希望，能深

入农村、深入改革第一线，真正把农村教育改革中出现的一些成功经验，很好总结出来，集中起来，编入这部丛书。我希望广大教育工作者，投入到农村教育改革的洪流中去，为改革农村面貌、建设社会主义现代化新农村作出贡献！

(张承先同志系全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会副主任)

## 序 言

为了推动教育督导评价工作的开展，加强教育督导评价理论的建设，逐步确立具有中国特色的社会主义的教育督导评价制度和教育督导评价理论体系，保证国家有关教育的方针、政策、法规在各级地方政府，教育行政部门和学校的贯彻执行，保证教育目标的实现，北京市、辽宁省、甘肃省、重庆市四省（市）督导（学）室联合编纂了《普通教育的督导评价》一书。

《普通教育的督导评价》这本书，是探讨现代教育管理科学中的一门新兴的边缘学科——普通教育的督导评价。

教育督导和教育评价都是现代教育科学管理的一种活动。本书着意从教育督导和教育评价的结合上探讨教育督导评价的理论，由此出发建立教育督导评价的理论体系。该书阐述的理论力求通俗易懂，介绍事例力求全面可行，推荐的经验力求适宜推广。它是供各级地方督学进行教育督导评价工作的参考工具书，也是负责教育工作的各级党政领导，教育行政部门的广大干部和学校的干部、教师进行教育评价的参考读物。鉴于我国普通教育领域的学校、学生和教师百分之八十以上分布在广大农村，那里是普通教育督导评价的主要对象，本书得以列入《农村教育改革研究丛书》会更加方便农村教育的读者。

由于我们的水平有限，编写经验不足，加之教育督导评价又是一门崭新的科学，书中一定会有不少疏漏和不足，恳切希望广大读者不吝赐教。

陶西平

1991年11月



# 目 录

丛书总序	张承先
本书序言	陶西平
<b>第一章 导论</b>	
第一节 教育督导评价的产生与发展	(1)
第二节 教育督导评价的概念和依据	(6)
第三节 教育督导评价的现实意义	(14)
<b>第二章 教育督导</b>	
第一节 教育督导的性质	(18)
第二节 教育督导的任务	(21)
第三节 教育督导的特点	(27)
第四节 教育督导机构与督导人员	(31)
第五节 教育督导机构和同级教育行政部门及其 职能处(科)室的关系	(38)
<b>第三章 教育督导评价的对象、类型、功能、原则、心理</b>	
第一节 教育督导评价的对象	(42)
第二节 教育督导评价的类型	(46)
第三节 教育督导评价的功能	(56)
第四节 教育督导评价的基本原则	(62)
第五节 教育督导评价的心理学	(71)
<b>第四章 教育督导评价方案的制定</b>	
第一节 教育督导评价方案的作用	(76)
第二节 教育督导评价方案的种类与构成	(77)
第三节 制定教育督导评价方案的标准、原则和 方法	(85)
<b>第五章 教育督导评价的实施</b>	
第一节 教育督导评价的基本程序	(90)

第二节	地方教育督导评价 .....	(94)
第三节	学校工作的督导评价 .....	(102)
第四节	义务教育的督导评价 .....	(108)
第五节	德育的督导评价 .....	(114)

## 【附录】

### 一、国家教委文件

(一)	教育督导暂行规定 .....	(121)
(二)	普通中小学校督导评估工作指导 纲要 .....	(125)
(三)	关于实施《普通中小学校督导评估 工作指导纲要》试点意见 .....	(129)

### 二、四省市教育督导评价方案选辑

(一)	北京市区(县)教育工作评价方案 .....	(131)
(二)	北京市乡(镇)教育工作评价标准 .....	(149)
(三)	北京市幼儿园教育质量综合评价试行意见 .....	(152)
(四)	辽宁省省辖市教育工作评估要点 .....	(160)
(五)	辽宁省农村小学评估方案 .....	(165)
(六)	辽宁省农村初级中学评估方案 .....	(174)
(七)	甘肃省普通中小学督导评估工作安排意见 .....	(184)
(八)	重庆市督导评价德育工作指标体系及权重 .....	(205)

### 三、教育督导评价报告选辑

(一)	北京市教育局督学室 关于检查郊区(县) 《义务教育法》执行情况的报告 .....	(208)
(二)	北京市关于1990年检查《义务教育法》 执行情况的通知 .....	(217)

(三)辽宁省教委对盘锦市教育工作的综合督导 报告 .....	(224)
(四)甘肃省教委关于对酒泉中学工作的督导 报告 .....	(232)
(五)重庆市教委对綦江县 1990 年教育工作督导 评价的意见 .....	(238)
后记 .....	(243)

# 第一章 导 论

## 第一节 教育督导评价的产生与发展

教育督导评价是从教育督导和教育评价实践中产生和发展起来的一门理论性、实用性很强的现代科学，属边缘学科的范畴。它不完全同于教育督导和教育评价，具有自己的完整的理论体系，是教育督导和教育评价有机结合的产物。要了解它的产生和发展，首先应了解教育督导和教育评价的产生和发展过程。

### 一、我国近代教育督导（视导）制度的产生和发展

（一）产生。光绪三十二年（1906年），清政府在刚成立的学部设“视学官”，负责“巡视各地学务”。1909年学部拟定了《视学官章程》，规定视学官主要视察“各省学务公所、各庭州县劝学所、劝学区教育行政情形”和“各种官立私立学堂教育情形”等。这是我国最早的教育视导制度。这套制度并未得到推行。

（二）发展。可分为三个阶段：第一阶段：辛亥革命后，随着政局的动荡，视导制度多次变化。1931年，中华民国教育部公布《教育部督学规程》，规定教育部“设督学四人至六人”，“视察及指导全国教育事宜”。督学主要视察和指导“关于教育法令之推行事项”、“关于学校教育事项”、“关于地方教育行政事项”等。同年，教育部还公布了省市督学规程，各省教育厅、县教育局也设立了相应的督导机构，配备了一定数量的督导人员。全国从教育部到省教育厅、县教育局系统的视导机构基本建立，各级督导机构的规程和实施细则也基本完备，形成了比较完整、系统的督导制度。这套制度一直沿袭到新中国成立。这阶段的教育视导范

围主要集中于课堂教学，采取的方法多为定性的视察、检查，形式上主要依靠视导人员的个人权威和作用，科学性、客观性、民主性都不够，加之当时统治阶级的腐败和社会情况的复杂，教育督导未能很好地发挥其作用。

第二阶段：从新中国成立到1958年。当时教育部设有视导司，省、地、县各级教育行政机关都设有督学室或视导科（组）。1955年中央教育部发出关于加强教育督导工作的通知，强调教育视导工作是我国教育行政的一个重要部分，其任务就是对所属学校实现国家监督与指导。自1958年后，督导制度虽被彻底破坏，这是我国教育督导史上一个短暂的阶段，但却具有非常重要的意义。它是社会主义教育督导的开始。

第三阶段：1976年至今。1976年后，教育部首先设置巡视员若干人，恢复教育巡视工作。1986年9月，《国务院办公厅转发国家教育委员会等部门关于实施〈义务教育法〉若干问题意见的通知》中提出，要“逐步建立基础教育督学（视导）制度”，同年国家教委成立了督导司。1987年3月，国家教委发出教督字1号文件，对教育督导工作的性质、任务、机构设置等作了明确要求，揭开了我国教育督导史新的一页。各省、市、县相继成立督导机构。开展了教育督导工作，一些省市还制订了本地教育督导工作条例。截止1990年底，全国除西藏自治区外，其余29个省、自治区、直辖市和全国90%以上的市（地、州）、60%以上的县（区）已建立了教育督导机构。此外，一些中央部委教育司（局）也建立了督导机构。目前，国家教委、省、地、县四级自上而下的督导网络已基本形成，国家教委的《教育督导暂行规定》已经颁布。具有中国特色的教育督导制度开始建立起来。目前的教育督导工作方向性、科学性、实用性更加突出，在教育管理中发挥着越来越大的作用。

## 二、现代教育评价的产生和发展

（一）教育评价的产生 教育评价的思想始于我国的封建科举制度。大约在我国督导制度建立的同时，现代教育评价的萌芽



在美国产生了。从1904年至三十年代初，美国的教育测量运动经历了产生、兴盛后，逐渐受到人们的批判。教育评价的萌芽产生了。1932—1940年，在美国由泰勒教授负责进行了长达8年的关于中学课程与评价的实验，通过实验提出要以教育目标为依据，衡量实际活动达到目标的程度，泰勒第一次提出了教育评价的概念。

(二) 教育评价的发展 第一阶段：1940—1957年。根据泰勒的评价理论，教育评价要想达到预期的目的，关键是要明确每种教育活动的目标。这阶段人们着重研究教育目标问题，其中以布鲁姆建立的目标分类学最为著名。第二阶段：从1957年至今。随着教育评价活动的逐步普及，以目标为中心的教育评价理论受到人们的猛烈抨击。各种新的评价模式纷纷产生。目前西方流行的主要流派有：行为目标模式；目的游离模式；CIPP模式（也称决策类型模式）；对手模式等等。

1961年，国际教育成就评价协会（简称IEA）成立，在国家之间相互合作进行教育研究。从1980年开始，它组织了“第二次IEA科学研究（简称SiSS研究）”。参加SiSS研究的国家和地区有30多个。现代教育评价是从党的十一届三中全会以后传入我国的。我国教育评价工作者没有照搬照抄西方理论，在借鉴西方评价理论精华的基础上，积极研究和发 展适合我国国情的教育评价理论，开展教育评价活动。1984年我国加入了IEA，并参加了SiSS研究。1990年10月，全国普通教育评价专业委员会正式成立。

### 三、教育督导评价的产生

党的十一届三中全会后，在党的基本路线的指引下，我国的政治、经济、科技、教育都发生了巨大的变化。在总结过去视导工作经验的基础上，借鉴当代西方国家教育督导的经验，开始重建具有中国特色的教育督导制度。同时，西方现代教育评价的理论和技术也传入我国，得到迅速发展。由于教育督导和教育评价都是现代教育管理的重要方法，服从于教育的需要，督导和

评价的目的相一致，督导和评价的主要对象都是各级政府和学校教育教学工作，督导与评价都遵循实事求是、科学性等原则，都具有评价、指导、反馈、激励等功能。因此，在各自的发展过程中不可避免地出现交叉、渗透，通过实践的有机结合，逐渐上升到理论，形成了“督导评价”的概念。所以，督导评价是从督导和评价实践中产生和发展起来的，具有很强的实用性。

#### 四、教育督导评价产生的社会条件

教育督导和教育评价在国外产生和发展已有几十年了，传入我国短短几年，就形成了一门新的学科——督导评价。这与我国的具体国情和改革开放的政策是分不开的。原因是：（一）党的十一届三中全会以来，我国教育事业进入了一新的发展阶段，特别是党的十三大把发展科学技术和教育事业放在经济发展的首要位置上，提出了“百年大计、教育为本”的思想，出现了全党全社会重视教育、关心教育的大好局面。但是，旧的教育体制严重束缚着教育事业向现代化发展的步伐。在教育行政管理领域，仅有决策、执行机构，缺少监督、反馈专门机构的现状已不能适应现代管理的需要。现代教育管理迫切需要建立具有监控、反馈和评价功能的权威机构，监督检查党和国家教育方针、政策、法规的贯彻执行，科学评价教育行政管理和学校工作。而单一的督导和评价都不可能适应这种需要。（二）我国地域辽阔，人口众多，人民群众的文化素质较低。教育的范围广、类型多、起点低、对象复杂。学校的数量多，办学条件差，各地的教育发展水平参差不齐，缺乏统一的衡量标准。各级教育行政部门受经费、人员的影响，要及时掌握各级各类学校的实际情况，发现新情况、新经验和新问题，存在很大困难，在短时期内分别建立系统的督导和评价机构，以及督导和评价队伍是不可能的。由督导人员肩负起一部分教育评价的任务，两者相互结合在一起，既符合我国教育实际，也是可行的。因此，督导评价能在短短几年中产生于我国，一方面是由我国的具体国情和教育现状决定的，另一方面又是改革开放造成了产生的契机。

## 五、教育督导评价产生的必然性

(一) 社会主义现代化建设的需要。中共中央《关于教育体制改革的决定》提出“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”。但是依靠落后的教育是完成不了社会主义现代化建设大任的。作为发展经济先导，教育本身要优先向科学化、现代化发展。建立教育督导制度，开展教育评价是实现教育管理现代化科学化的前提。只有决策、执行，没有督导的教育管理是不科学的；只有宏观的监督、检查，没有科学的评价也不能适应现代化教育发展的需要。督导与评价作为现代教育管理的重要手段，二者是缺一不可的。

(二) 向科学化发展的需要。现代教育督导已深入到政府的教育工作，教育行政部门工作和学校的各个教学领域，传统的视察、监督、检查等手段已不能适应现代化的要求。通过吸收、利用教育评价，教育统计等先进技术和方法，使教育督导的科学性大大增强，增添了新的活力。

(三) 向更大范围，更深层次开展的需要。教育评价与教育督导相结合，为教育评价的研究创造了良好条件。评价的依据是各种各样有关评价对象的信息，评价的对象是各种教育管理活动和教育教学活动，在评价中，面对复杂的对象，获得信息是一项艰巨的工作。如果评价者没有一定的行政权威，有时就不能搜集到足够的有用的信息，就不能保证评价的科学性；在评价过程中，要处理好评价者和评价对象之间、评价对象内部的各种关系，评价完成后要达到改进的目的，离开了一定的行政权威都不行。借助于遍布全国的督導體系和督导人员的行政权威，评价中的一些难题就容易得到解决，有利于教育评价在更大范围、更深层次上开展。

## 六、教育督导评价的发展和现状

从督导评价的思想产生，重建具有中国特色的教育督导制度至今，已有数年了。这一时期，督导评价正处于从实践到理论的飞跃。一方面，督导评价的开展积累了实践经验，促进了理论的

形成；另一方面，新的理论指导着实践活动的进一步开展，并不断完善。理论与实践的发展，初步形成为一门崭新的学科。

我国督导评价的现状是：（一）督导评价实践活动普遍开展，特别是普通教育督导评价开展的更为广泛。（二）督导评价理论体系正处在形成阶段。几年来已举行了多次全国范围的普通教育督导评价研讨会。（三）督导评价制度正在建立。国家教委已下发了《关于开展普通中小学督导评估工作的指导纲要》。（四）各地都研究、制定了一些督导评价方案，目前正在按《指导纲要》的要求修订、试行和进一步完善。

### 七、教育督导评价的发展趋势

督导评价从一产生就表现出强大的生命力，其今后的发展趋势为：（一）坚持督导评价的社会主义方向，以中国的具体国情为立足点，突出中国式的社会主义教育的特色。（二）以马克思主义理论为指导，坚持辩证唯物主义和唯物辩证法，坚持实事求是、理论联系实际的原则。（三）坚持传统的教育管理、视导工作的宝贵经验与现代科学技术、方法相结合。（四）督导评价的范围越来越广，基础教育是长期永恒的重点。（五）更加重视指导作用的发挥。理论性和预见性的指导意见将发挥更大作用。

## 第二节 教育督导评价的概念和依据

### 一、教育督导评价的概念

教育督导评价作为一种新型的教育管理系统，在我国目前还处于初建阶段，它的理论尚不成熟，实践亦不充分；另一方面，考虑到教育督导评价对于教育发展的重要性，以及它自身需要完善的紧迫性，所以，搞清和确定教育督导评价的概念，并从理论和实践的结合上给予界定和阐述，从而促进建立、完善和发展中国特色的督导评价体系，是十分重要的。同时，只有从马克思主义的认识论出发，对督导评价的本质属性加以揭示，从而确立概念的内涵，才能有助于理论体系的建立和完善，也才能使教育督