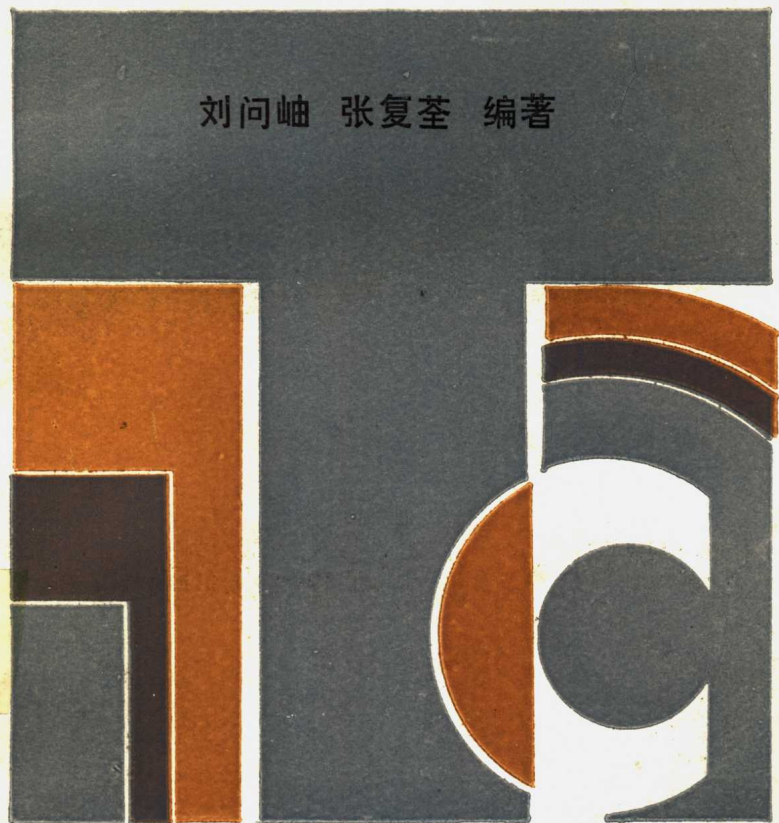


现代教育督导 教程

刘问岫 张复荃 编著



北京师范大学出版社

现代教育督导教程

刘问岫 张复荃 编著

北京师范大学出版社

现代教育督导教程

刘问岫 张复奎 编著

北京师范大学出版社出版发行
河北省衡水市东风印刷厂印刷

开本850×1168 1/32 印张9.4 字数：174千字

1991年7月第1版 1991年7月第1次印刷

印数1—5000册

ISBN 7-303-01306-7/G·786

定价：3.50元

前 言

我们编写这本书的目的，是为培训地方县市督学，提供一本教学参考读物。

对于我国现代教育督导制度的研究，是当前教育科学研究中一个比较新的问题。如果从1986年底国家教委教育督导司召开的第一次教育督导工作会议算起，迄今才过去5个年头。这一期间，从具体规章的酝酿、制订，组织机构的设置，人员队伍的建设，直到督导工作的开展，应该说，创业艰辛，初见成效。回顾以往，瞻望未来，有必要就走过的这一段历程进行某些研究、探讨和整理，以帮助我们地方县市的督学更好地承担未来10年的重任，并在建立具有中国特色的、面向二十一世纪的社会主义教育体系中做出更大的贡献。

本书以我国近几年教育督导实践问题为中心，从教育行政管理学的角度，运用历史的、比较的和实证的方法，就现代教育督导的理论观念、功能、机构、组织实施、人员素质和人员培训等，分为六章进行讨论。也可以说，本书的编写就是上述意图的初步尝试。我们希望由此能引起实际工作者和负责培训的工作者的兴趣，共同讨论与修改，以期早日编写出一本较好的读物来。

由于编写时间仓促，又受水平和资料的限制，缺点和错误定所难免，希望读者给予批评和指教。

编著者

1991年5月

目 录

第一章 教育督导的现代观念

- 第一节 教育督导历史的发展…………… (1)
- 第二节 现代教育督导观念的含义和在旧中国的
实践…………… (13)
- 第三节 现代教育督导观念在当代中国的发展…………… (23)

第二章 现代教育督导角色的面面观

- 第一节 国外教育督导制度鸟瞰…………… (35)
- 第二节 教育督导的现代角色…………… (45)
- 第三节 重建中的中国教育督导制度…………… (56)

第三章 现代教育督导的功能

- 第一节 教育督导是教育行政管理的一体两面…………… (70)
- 第二节 教育督导功能目标的多重选择…………… (75)
- 第三节 当代中国教育督导功能的取向…………… (86)

第四章 现代教育督导的组织结构

- 第一节 教育行政的组织结构…………… (96)
- 第二节 当代中国教育督导结构模式的选择…………… (107)
- 第三节 教育监督的社会参与…………… (119)

第五章 现阶段中国教育督导和教育 评估的组织实施

- 第一节 教育督导的组织实施…………… (126)
- 第二节 县(区)、乡(镇)教育督导评估的试验
和研究…………… (140)

第三节 中小学教育督导评估的试验和研究·····	(155)
--------------------------	---------

第六章 现代教育督导人员的培训

第一节 教育督导人员的素质·····	(172)
--------------------	---------

第二节 教育督导人员的条件·····	(182)
--------------------	---------

第三节 教育督导人员的培训·····	(189)
--------------------	---------

附：主要参考书目·····	(206)
---------------	---------

第一章 教育督导的现代观念

第一节 教育督导历史的发展

著名的瑞典国际教育比较研究教授托斯廷·胡森，曾于1986年11月在北京召开的“教育改革理论国际学术讨论会”中指出：“要发起一场教育改革所需管理能力必要性的讨论”。他说：“不论是中央一级还是地方一级，提高管理能力都是非常必要的。不止我一个人发现，在那些刚刚开始普及教育并缺乏在行政管理传统和经验的发展中国家，尤其缺乏这种管理能力。有时，这种管理能力的缺乏已经对教育改革的组织实施产生了灾难性的影响。因此，建立起中央政府教育视导的行政管理体系是必不可少的。我不止一次地发现，一些国家的教育部对于地方学校的实际情况竟然并不了解。这在某些方面也许对地方学校有好处，但是，当我们在适当的时候达到教育改革的某一目标时，问题就发生了：学校教师孤立无援，他们感到得不到足够的支持和指导。因此，最为重要的是建立起一个强调咨询作用的视导体系。”^①他的这一主张，与我国为了加强政府对教育事业的管理，完善教育行政管理体系，正在试行建立与健全我国教育督导制度的做法，可以说是不谋而合。教育督导在我国教育行政管理制度里并非是一个完全陌生的事物。它在我国历史的各个不同时期，有着不同的任务、内容和组织形式，经历了各具特点的

^①托斯廷·胡森：《学校改革过程中的问题》，《北京教育理论国际学术讨论会资料集》，1986年。

发展变化。但是，为了适应我国正在深入进行的教育体制改革和与之进行的其它方面的社会改革，适应二十一世纪教育事业大规模发展和教育功能日益扩展的现实要求，需要做的第一步则是树立教育督导的现代观念，更新与现代观念相对应的“老”观念或“传统”观念。

所谓“观念更新”，似乎是现今我国广为流行颇为时兴的名词。教育督导有没有一个现代观念？存不存在“更新”的问题？提出更新观念是不是玩弄名词，追赶时髦？显然，要回答这些问题就不得不稍稍涉及教育督导本身的历史发展，以及制约这种发展的各种因素、条件的演变过程。重提旧事，可以温故而知新。也就是说，既需要做一些历史的叙述和分析，又需要对近现代我国走过来的这一段道路做某种程度的反思，把研究过去作为研究现在的入门，以便给正在重建的我国教育督导制度提供借以比较、参照、研究、创新的线索。

“督导”一词，原意指上位行政主管对下属部门工作的视察、监督和考核。英语Supervision一词，“在上”为Super，“视察”为Vision。所谓教育督导，原意系指上级主管对下级教育机关与教育设施进行的行政视察、监督、指导和考核等督策行为的统称。但是，随着社会的进步，教育事业的发展，以及教育行政管理制度在内容和方式上的变化，督导的含义也有一个演变和更新的过程。我国早就有视学一词。《礼记·文王世子》篇中就有“天才视学，与所鼓箠，所以警众也。众至然后天子至，乃命有司行事，兴秩节，祭先师先圣焉”之句。元代马端临在《文献通考》中解释为：“古者天子之视学，多为养老设也，虽东汉之时犹然。自汉以及养老之礼浸废，而人主之幸学者，或以讲经，或以释奠，盖自为一事矣。”显然，这里的“视学”与近现代的教育督导是完全不同的。我国在隋唐时，中央设有国子监，地方则设有长史，这时，已把天子视学”渐渐扩大到学官“督

学”。宋明之际，中央和地方更多设有学官，对权限之内的学校教育进行必要的视察和考核，即所谓“岁巡所部，以察师儒之优劣，生徒之勤惰”。地方行政首脑也有“诏提学官，躬历各学，督率教官，化导诸生”兼具教育督导之责。但是这些作法与近现代的教育督导的观念和制度同样存在明显的区别。我国近现代教育督导的观念和制度的形成与演化，是在封建的教育制度教育思想和行政管理制度的根基上部分地学习、吸收资本主义教育制度包括资本主义教育行政管理制度和督导制度的结果。其中，又主要学习与吸收了当时日本的教育督导观念和教育督导制度。1905年，清政府成立了“上师三代建学之深意，近仿日本文部之成规”的学部。“学部”的组建，标志着我国近代中央教育行政机关的确立。学部成立后，即在奏陈中提出“办理学务之员，于教育学、教授管理法及教育行政、视学制度皆须随时研究，以谋补充识力”。本世纪初叶，我国有大量留日学生学习教育，^①在日本和国内相继编译出版了流行于当时日本的有关读物，如《视学提要》（吉村寅太郎纂译，上海世界出版社印行，1903年出版）、《教育行政》（木场贞长著，湖北陈毅译，东京三协合会社印行，1902年出版）、《日本教育行政法》（徐志译，1906年商务印书馆出版）、《日本教育行政述要》（金华译，1906年商务印书馆出版）等30余种。清政府政务处在《奏请特设学部折》中即主张设视学官一职。1906年5月，由学部奏定官制，视学官“秩正五品，视郎中”，专任巡视京外学务。另设京师学务局，督理京师学务。省设省视学，“承提学使之命巡视各政厅州县学务”。省视学由“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”。省以下各府、厅、州、县也设有“视学”，县

^①留日学生情况数目可参见实藤惠秀著：《中国人留学日本史》，生活、读书、新知三联书店，1983年版。该作者认为，“以1905与1906两年，留日学生人数都在8000人左右。”

“视学”兼任学务总董，由提学使札派“本籍绅衿年三十以外，品行端方，曾经出洋游历或曾习师范者”充任。其任务是“监督办理学务，并按时巡察各乡村市镇学堂，指导劝诱，以求进步。”1909年，学部拟订了《视学官章程》33条，其中对视学区域、视学资格、视学职任、视学权限、视学经费、视学考成等都作了明确的规定。各省也先后建立与健全了省视学制度，如广东省制定出《省视学章程》共20条，其中第4条列举出视学查禁的事项就有12则。^①就1906年直隶学务处供职的9名视学人员基本状况统计，除顾问官渡边龙胜是聘请的日本女子高等师范教授担任外，其它8人中选用日本留学生就有6人。^②可以说，我国至此开始形成了近代教育督导一套粗具规模和水平的工作体系和组织体系。张之洞等人在其“恭呈御览”的《学务纲要》中就着重讲到了学习日本教育行政学说和教育制度的意义：“各省办理学堂员绅宜先派出洋考察。学堂所重，不仅在教员，尤在有管理学堂之人。必须有明于教授法、管理法者实心从事其间，未办者方易开办，已办者方能得法；否则成效难期，且滋流弊。各直省亟宜于官绅中推择品学兼优、性情纯挚、而平日又能留心教育者，陆续资派出洋，员数以多为贵，久或一年，少或数月，使之考察外国各学堂规模制度，及一切管理教授之法，详加询访体验。目睹外国教习如何教，生徒如何习，管理学堂官员如何办理。回国后，分别派入学务处暨各学堂办事，方能有实效而无糜费。欧美各国道远费重，既不能多往，而日本则断不可不到。……其边省不能多派官询出洋考察学务者，亟宜广购江楚等省已经译刊之教育学、学校管理法、教育行政法、学校卫生学、师范讲义、学务报、教育丛书等类，颁发各属，俾从事学务之人考究研求”。^③上述的《视学

①《广东教育官报》，第3号，1910年。

②《直隶学务处职员姓名录》，《直隶教育杂志》，第二期，1906年

③张百熙、荣庆、张之洞：《学务纲要》，1903年。

官章程》就参照了日本明治41年颁布的《视学规程》有关视察的任务、内容，以及权限划分等所作的规定。并在我国“章程”里更明确要求：“学官得考询讨论各地学务及风土人情，并研究教育行政法、教育学、教授法、学校管理法、视学规制方法及东西各国教育情形以为视学之预备。”当时日本的教育行政学说和教育行政制度是建立在“一切措施都是为了扩大君主的利益，并通过对国民的思想统治来进行国家建设”这个基点上的。教育行政也是天皇及其政府拥有的特权。天皇发布的《教育敕语》中指出：“国体之精华”即为“教育之源泉”，而培养忠君爱国的精神则是国民教育的宗旨。深深陷入到内外交困、穷途末路的清王朝，就是抓住了“日本之教育所切实表彰者，万世一来之皇统而已”^①这个核心，把日本的教育制度、学说、观念，包括视学的观念和制度照抄过来，企图用近代资产阶级教育中的某些东西对封建主义教育加以装饰和改造。他们既在教育目的、教育内容、管理方式上保留了强烈的封建统治的特质，又使它戴上了资本主义教育的新式面纱，为强化自己的统治地位服务，所以能够得到清政府的大力倡导和地方官报的宣传与鼓吹。例如，1907年11月上谕称：“以圣教为本，以艺能为辅，以理法为范围，以明伦爱国为实效。若其始敢为离经叛道之论，其究必终为犯上作乱之人。盖艺能不优，可以补习；智能不广，可以观摩；惟此根本一差，则无从挽救。……即着学部随时选派视学官分往各处，认真考察：如有废弃读经讲经功课、荒弃国文不习而教员不问者；品行不端不安本分而管理员不加惩革者，不惟学生立即屏斥惩罚，其教员、管理员一并重处，决不姑宽。倘该府尹、督检、提学使等仍漫不经心，视学员士习为缓图，一味徇情畏事以致育才之举转为酿乱之阶，除查明该学堂教员、管理员严惩外，恐该府尹、督检、提

①《学部奏请宣示教育宗旨折》，（1906年）。

学使及管学之将军，都统等均不能当此重咎也。”^①这就是当时视学的中心任务和工作内容。而省、县视学的状况更加因袭了封建官厅之陋习：“若辈无所知，何从辨是非？本无所长，何能促人进步？故名为巡视一周，实则敷衍门面，一纸空文聊以塞责而已。其下焉者则更巧设名目，借以敛钱，视馈赠之多寡，定品评之优劣，以胥吏舞弄文法之故智，豪强鱼肉乡愚之恶习，而一囊以监督学务之面貌，则狡狴愈甚之……令人视视学为学堂之蠹而群思拒绝之哉。”^②这就是当时作为社论发表的部分舆论界的反映。

辛亥革命后，改学部为教育部，并设有视学处，设视学12人，后增至16人。1914年，教育部通咨各省巡按使：“教育行政首重视察，必先周知弊害，始可徐图改良。故视学一职，关系甚重。现在各省省视学业经酌派数人，惟员额不多，深恐耳目或不周，即整顿难期尽效，自应另设道，县视学，俾臻完备”。^③也就是说，开始把“周知弊病”的督察手段和“整顿”、“改良”的目的结合起来，从而使督导观念发生了一个性质上的变化。当时规定每道设视学至少2人，每县至少1人。就教育部当年统计，已有十分之七八的道、县设置了视学。与此同时，教育部前后又颁布了《视学规程》、《视学办事细则》、《省视学规程》和《县视学规程》。于教育督导目标的审定和督导内容上的扩展，以及方法上的研求，较比清末有了明显的改进。这一期间，中央和各地教育行政机关还发布了大量的学务调查视导报告。^④

①《广西教育杂志》第1号，1909年。

②上海《教育杂志》第13期，1909年。

③《教育公报》，第1册，1914年6月。

④有关制度、方法的改进可参阅齐红深等编著：《中国教育督导纲要》中第二部分，辽宁大学出版社，1989年。有代表性的学务报告可参阅舒新城编：《中国近代教育史资料》，第312页至344页，人民教育出版社，1962年。

1926年，在广州成立的国民政府教育行政委员会原拟设督学处，¹虽当时因故未能成立，但已把教育督导工作任务的重点认定为：（一）、关于教育法规的编订及诸法规实施状况之监督视察事项；（二）、关于教育行政人事财务之监督审核事项。“督学”一词始见于《国民政府教育行政委员会组织大纲》，并从此开始正式使用^①不久，国民政府又先后于1931年颁布了《教育部督学规程》和《督学办事细则》，颁发了《教育部省市督学规程》，不少省份也拟定了省、县两级“督学规程”、“服务细则”和“中小学视导标准”、“视导要项等，在组织上和技术方法上又有了新的的发展。下面所举的两个实例就可以说明这种变化：

修正浙江省教育厅督学办事细则（择要）

（民国二十一年十二月）

第一条 本细则依《督学规程》第十六条订定之。

第二条 督学应视察及指导之事项，依《督学规程》第四条之规定如下：

- 一、关于教育法令之推行事项；
- 二、关于地方教育行政事项；
- 三、关于地方教育经费事项；
- 四、关于学校教育事项；
- 五、关于社会教育事项；
- 六、关于义务教育事项；
- 七、关于地方教育人员服务及考成事项；
- 八、关于主管教育行政长官特命视察或指导事项。

第三条 督学任务之实施其方法如下：

- 一、视察；
- 二、调查；
- 三、测验；

①《第四次中华民国教育年鉴》，第2编，第6章《教育视导》。

- 四、记载；
- 五、统计；
- 六、研究；
- 七、计划；
- 八、试验；
- 九、报告；
- 十、推行；
- 十一、督促；
- 十二、辅导；
- 十三、改善。

第四条 督学工作在厅时，暂分三股如下：

第一股 关于视察推行等事项；

第二股 关于调查统计等事项；

第三股 关于测验研究试验等事项。

第五条 每股督学二人或三人，由督学自由认定之。

第六条 各股研究之结果，提交督学会议，由督学轮流主席记录。会议得邀请秘书、科长列席。

(下略)

浙江省省督学观察员视导计划(择要)

(民国二十七年度第二学期)

一、本属督学视导标准，除依据核定之“中等学校视导标准”、“小学视导标准”、“地方视导要项”及最近由各主管科提出之“要点”外，特注意下列二点：

1.地方教育，以各县县长及第四科工作人员之服务精神；短期义务教育之推行；部颁修正小学课程标准；小学特种教育纲要之实施；以及社教机关对于民众组织、训练之实际情形为视导中

心。

2. 中等教育，以各教职员之服务精神；部颁修正中学课程标准；部颁中等学校精神教育纲要；强迫课外运动暂行办法；及厅颁青年团组织大纲之实施情况为视导中心。

二、本届督学视导，分春假前与春假后两期行之。

三、春假前督学视导范围暂定五县十校，分五路如左：

第一路 余杭 高级蚕丝 中山初中

第二路 富阳 杭州女中 民生初中（下略）

四、春假后督学视导范围暂定为三十二校三十六县，分五路如左：（下略）

五、督学出发视导日数，每省立中等学校以视导三日或四日为准，县私立中等学校以视导二日或三日为度，又各县地方教育视导平日以五日为限，由各督学视导事务之繁简，拟定行程，呈请厅长核定之。

六、视察员许雪樵本届视导拟分两部分：

1. 视察后列各校之现代教学状况及其设备并保管仪器情形。

杭州师范 湘湖师范 元江附中 清华附中（下略）

2. 后列各校曾领用半价物理仪器，以视察之便顺道单独考查其保管仪器之情形。

弘道女中 宗义初中 安定初中 清波初中（下略）

七、视察员赵欲仁本届拟视导杭高附小，嘉中附小，温中附小，处中附小，温师附小，及诸暨县教育状况。

八、视察员许明远本届拟视导省立嘉兴、宁波第二民教馆，第二省学区，第三、四、五、七、八、九省学区各社教辅导机关，以及嘉兴、嘉善、平湖、海盐、鄞县、绍兴、安吉等县社会教育。（下略）①

①原文见《浙江教育》第2卷，第5期，浙江省教育厅印行，1937年5月。

然而，随着社会的进步，教育自身的发展，教育行政管理的事务也日益扩展和繁重。教育督导的任务和内容随之逐渐产生了与之相适应的新的要求。我国当时著名的教育行政学者李建勋著文曾就督学制度实践中的缺点指出：“查督学之设，一为沟通教育界，以谋精神之统一；一为督导学校及社会教育机关，以增教育行政之效率；一为辅助教员，以促教学之改进。故理论上应有‘行政视察’及‘教学视察’之分。吾国督学之职务，照部章所规定乃合二者而一之。事务既繁，责任不专，员额又少，其未能收效也固宜。”^①他认为，由于教育事业门类和层次繁多，如皆由一人负责详细考察，这种“万能督学”既不可得，而且必将产生迁就任用，敷衍因循的后果。由于员额甚少，督导事项众多，督导地域极广，“故其结果多潦草塞责，而所报告非失之脱略，即失之错误。”他主张增加人员编制，实行分类分级视导，并派专人分驻各地。李建勋的主张和上述“浙江省教育厅督学办事细则”及“视导计划”所列内容，部分地反映了在旧中国这一期间里对于教育督导的职能、人员构成、工作方式等顺应时代潮流的新变化。

英美诸国早年的教育督导也是一种居高临下的专制视察（Autocratic Inspection），其目的在于检查和考核下属人员的工作。1860年，美国大部分的州已建立起由公共资助的学校制度，小学数量剧增。地方教育董事会承担了除课堂教学之外的全部事务性和管理性的工作。于是，开始雇用管理员来监管学校。1874年，密执安州最高法院裁定地方教育董事会有权控制公立学校的一切工作，并可任命督导人员视察、督导学校的各项工作。按照美国学者麦克尼尔对美国教育督导的历史叙述，在二十世纪以前，督导纯属行政性的视察。视察的目的不在于帮助学校

^①李建勋：《吾国督学制度之缺点及其改革》，《教育通讯》第2卷，第7期，1939年2月。

及其教师改进工作、改进教学，而是只在于考核校长及教师工作的优劣。二十世纪初，社会情况发生了变化，学校课程门类增多，原来担任学校督导的行政官员已不能胜任工作，因而出现了以专家的身分从事教育督导的情况。有些督导人员把当时流行于美国的科学管理的概念、原则、方法运用于学校督导，特别是教学督导，常常与行政人员和学校教师发生矛盾。直到三十年代，强调了教育督导要尊重教师的人格，要鼓励教师改进教学，办好学校，要与学校教师建立起民主化的人际关系，一些新的教育督导观念和原则才开始建立、发展起来。另一位美国学者贾克逊也曾经讲到了美国早期的教育督导与教育检查、考核的意义相同。督学到学校进行视察时，采取的工作方式类似于密探。他们事前并不通知学校，而只在暗地的进行查访。查访后，即召开教师集会进行训斥，教师无权发表意见，只好唯命是从。后来，原有的督学改换为专家（Supervision by Specialists），只有他们才知道教师应该教些什么和如何去教，教师也只能听从他们的指导、建议行事。进入三十年代，教育行政、管理“科学化”、“民主化”的运动把督导的职能视之为教育行政职能中具有专业服务和协调的性质，其目的是运用集体的智慧，改进教学。督导人员只有与学校教师建立起和谐的民主的人际关系，才能帮助学校达到预期的教育目标。美国的这种督导观念虽经多年的发展变化，仍然在基本上延续到现在。五十年代以后，以美国为代表的督导观念及其理论又有了新的发展。它以社会学、心理学、管理科学等学科理论为基础，更进一步把教育督导纳入到社会组织行为系统的组成部分加以考察。美国学者奈塞把美国教育督导的目标和功能的这一发展，总括为五个不同的时期，即：行政视察时期（1642—1875年）；以效率为督导方针时期（1876—1936年）；重视人际关系致力于改进教学时期（1937—1959年）；以适当控制和教师共同参与为目标时期（1960—1970年）；重视教育中的人与