

教育督导及教育督导评估

JIAO YU DU DAO JI JIAO YU DU DAO PING GU

洪煜亮 主编

北京师范大学出版社

教育督导及教育督导评估

洪煜亮 主 编

刘铁岑 李良材 陈泽民 章承鲁 等合著

北京师范学院出版社

序 言

教育督导是现代教育科学管理体系的重要组成部分，是依法治教、加强法制建设和对教育实行全面的科学管理的重大措施。它是国家对教育实行监督与指导的有效机制和有力手段。

近几年，教育督导已在全国各地蓬勃展开，日益显示其重要的积极作用，引起广大教育工作者和社会各界的关注。但是，教育督导及教育督导评估都是新兴的学科，今天的教育督导又不同于过去的教育视导，有许多地方还不为人们所了解，这方面亟需加强宣传，扩大影响，并普及这方面的基础理论知识。从教育督导实践来说，广大教育督导人员也迫切要求从理论上给以指导和支持。正是基于这种状况，我们这些直接在第一线从事教育督导工作的同志自愿结合起来，根据全国首届教育督导工作会议精神，努力从理论和实践结合上对教育督导及教育督导评估的理论问题进行了若干探讨，共同编写出这本《教育督导及教育督导评估》一书，想尽些微薄之力，给大家提供一些服务和帮助。本书力求通俗易懂、简明实用。它可以提供给各级教育督导人员作为参考的工具书；也可以为各级主管教育工作的领导同志提供一点方便，或作为中小学干部、教师，师范院校广大师生，教育科研部门工作者的参考读物。希望读者能从中得到一些益处。

本书只是对教育督导的基本理论试求做些初步的系统阐述和说明，是一次尝试和探索，抛砖引玉，期望能有更多的同志做更深入的开拓和探讨。由于我国教育督导制度刚刚恢复和重新建立不久，建立具有中国特色的社会主义教育督导理论体系尚有待于进一步实践，有许多问题也有待进一步探讨研究。而我们本身水平有限，出于匆忙，本书中会有不少不足之处和疏忽、失误。我们诚恳地希望同行们和广大读者们给以指正赐教。

编者

1992年6月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 教育督导的基本概念.....	(1)
第二节 我国教育督导制度的历史沿革 和现状.....	(5)
第三节 建立教育督导制度的重大意义.....	(16)
第四节 教育督导研究的原则和方法.....	(21)
第二章 教育督导的性质	(27)
第一节 教育督导的性质含义.....	(27)
第二节 我国教育督导由其性质所决定 的显著特点.....	(30)
第三章 教育督导的目的、任务	(34)
第一节 确定教育督导目的、任务的依 据.....	(34)
第二节 教育督导的基本任务.....	(37)
第三节 教育督导任务上的一大特色 ——督导下级政府的教育工作.....	(42)
第四节 教育督导的一般特性.....	(44)
第四章 教育督导的组织机构和领导管理 体制	(47)
第一节 教育督导机构的设置.....	(47)
第二节 各级教育督导机构的职责划分 和上下关系.....	(50)

第三节	教育督导机构和其他教育行政 职能处(科)室的关系·····	(53)
第五章	督学 ·····	(57)
第一节	督学的职责和基本权限·····	(57)
第二节	督学的严格遴选和任职基本条 件·····	(61)
第三节	督学的素质要求·····	(64)
第四节	督学的培训·····	(66)
第五节	督学人员的管理和考核·····	(69)
第六节	专、兼结合、聘任督学和特邀 教育督导员·····	(71)
第六章	教育法制与教育督导 ·····	(73)
第一节	教育法制·····	(73)
第二节	我国教育法规的形式和内容·····	(76)
第三节	依法督导,充分发挥教育督导 的监督执法职能作用·····	(80)
第七章	教育督导和教育评估 ·····	(82)
第一节	教育督导和教育评估两者的界 定区分及联系·····	(82)
第二节	教育督导评估的基本特点和作 用·····	(86)
第八章	教育督导的类型和基本形式 ·····	(92)
第九章	教育督导评估的过程及基本步骤 ·····	(97)
第一节	教育督导评估的过程·····	(97)
第二节	教育督导评估中的自评和复评·····	(105)
第十章	教育督导的基本原则 ·····	(108)
第一节	它的重要意义和确立的依据·····	(108)

第二节	在教育督导工作中应遵循的基本原则·····	(110)
第十一章	对地方教育工作的督导评估 ——主要谈对县(市、区)和乡(镇)教育工作的督导评估·····	(119)
第一节	对县(市、区)和乡(镇)教育工作督导的重要意义和必要性·····	(119)
第二节	对县(市、区)和乡(镇)教育工作督导的主要内容·····	(121)
第三节	对地方教育工作督导评估中的几个问题·····	(130)
第十二章	中小学校综合督导评估·····	(137)
第一节	学校教育评估简介·····	(137)
第二节	对中小学校进行综合督导评估的目的·····	(139)
第三节	中小学校综合督导评估的基本内容·····	(143)
第四节	在具体实施中应注意的几个问题·····	(148)
第十三章	中小学德育工作的督导评估·····	(150)
第一节	中小学德育工作督导评估的重大意义·····	(150)
第二节	中小学德育工作督导评估的基本内容和要点·····	(152)
第三节	中小学德育工作督导评估中的几个问题·····	(168)
第十四章	对中小学校常规管理的督导·····	(170)

第一节	加强中小学校常规管理的重大 意义和作用……………	(170)
第二节	加强中小学校常规管理的基本 内容和应注意的几个问题……………	(172)
第十五章	在教育督导中对中小学校长的 考核和评估……………	(178)
第一节	这个问题的重要性……………	(178)
第二节	对中小学校长考核、评估的依 据及其内容……………	(180)
第十六章	设计综合督导评估指标体系的 理论和方法……………	(184)
第一节	设计综合督导评估指标体系的 理论和原则……………	(184)
第二节	确定指标权重的方法和过程……………	(190)
第三节	指标标准的制定……………	(194)
第四节	定性和定量评估……………	(195)
第五节	综合督导评估和评比先进、物 质奖励的关系……………	(196)
第十七章	教育督导评估中的心理学问题……………	(199)
第一节	对被督导评估对象的心理研究……………	(199)
第二节	如何消除被督导评估对象的心 理障碍……………	(201)
第三节	督导人员要注意防止和纠正的 几种偏见误差……………	(202)
第十八章	教育督导评估常用的基本方法……………	(208)
第一节	教育督导评估信息的收集的方 法……………	(208)

第二节	信息资料处理的手段和方法·····	(217)
第三节	教育督导评估中常用的计量方法·····	(221)
第十九章	教育督导档案的建设·····	(231)
第一节	加强教育督导档案建设的意义·····	(231)
第二节	教育督导档案建设的基本原则 和要求·····	(233)
第三节	教育督导档案建设的主要内容 及一般程序·····	(234)
附录	《教育督导暂行规定》·····	(238)
	《普通中小学校督导评估工作指导 纲要》·····	(242)
后记	·····	(246)

第一章 绪 论

第一节 教育督导的基本概念

近几年，教育督导工作已进入我国教育行政管理的序列，越来越引起人们的关注。那么，什么是“教育督导”？它的基本概念的涵意究竟该如何理解和把握呢？这个问题自然也就会引起人们的议论和探索。本书是专门论述教育督导的，当然责无旁贷，对这样一个基本问题要开宗明义地做出明确的回答。

教育督导，实质上是一种行政监督和管理的重要职能，是国家对教育实行监督和指导的有效机制和有力手段，也是现代化教育的科学管理体系必不可少的重要组成部分。它的特定的涵意是指县以上各级人民政府授权给所属的教育督导机构和人员代表本级政府及教育行政部门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，依据国家的有关方针、政策、法规，按照督导的原则和要求，运用科学的方法，进行监督、检查、评估、指导，并向本级和上级人民政府及其教育行政部门报告教育工作的情况，提出建议，为政府的教育决策提供依据。

这样的表述，并不是哪一个人的主观意志的产物。这是既考虑到国内外多年的教育视导的传统经验，更注意从我国的国情出发，考虑到当前形势的发展对教育督导工作已提出

许多新的更高的要求，并认真总结了各地近几年教育督导工作实践，才如此提出的。这里的一个重要问题是：必须突破传统的观念，要区别于过去的一般关于教育视导定义的表述，明确地赋予它以下几点新的涵意：

1. “教育督导”不同于一般“教育视导”。“视导”，通常只是指“视察和指导”的意思。而“教育督导”，一是限定于县级以上各级人民政府授权给予所属的教育督导机构和人员代表本级政府行使教育督导职能；二是其涵意，从本质上讲，主要是行政监控职能。包括视察、监督、检查、评估、帮助和指导改进。而这些早已突破了原来一般“教育视导”的范畴，不是它所能容纳的了。今天这样提出，意在强化其监督执法和行政监控的职能，以适应加强教育事业的管理，完善法制，以法促教，依法治教的迫切需要。

2. 这样表述，是从总体上看，实行教育督导制度首先是县级以上各级人民政府的责任，而不能仅仅看成是教育部门内部的事。为此，各级人民政府要切实加强领导，要授权给所属的教育督导机构及人员，使其能代表本级政府及教育行政部门，依据国家的有关法律、法规、方针、政策执行其职责，充分发挥其职能作用。

3. 它拓宽了工作内容和权限，对“督导的对象”提出了新的见解。即提出“不仅要督写下级教育行政部门和学校，还要督导下级政府的教育工作”。亦即通常所说的“既督学，又督政”。这是一个重大的变化，它突破了原有的传统观念，从我国的国情出发，适应我国经济体制和政治体制改革及教育体制改革的需要，体现了“大教育观念”。这一点，在李铁映同志以国家教委主任令形式发布的《教育督导暂行规定》中已作了明文规定。国家教委副主任邹时炎同志在

1991年5月召开的全国教育督导工作会议上也曾就此专门做了说明，指出：“我国基础教育事业，是在国务院领导下，实行地方负责，分级办学，分工管理的领导体制。各地基础教育的发展与改革不仅是教育行政部门和学校的任务，而且地方政府担负着重大的责任。为了增强地方政府的教育决策权和统筹权，同时对地方政府的教育工作进行宏观指导和监督，以保证全面贯彻教育方针，提高教育质量和教育的综合效益，《规定》（指《教育督导暂行规定》）的第二条确定：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’。这就明确了教育督导既要监督、检查教育行政部门和学校的工作，还要监督政府的教育工作，这是从我国实际出发，在教育督导任务上的一大特色。实践证明，目前情况下，只有强调对下级政府的教育工作进行监督，才能保证教育方针、政策、法规得到贯彻落实”。由此可见，《教育督导暂行规定》是以法规性的形式总结和肯定了近几年来全国教育督导工作的实践经验。这是重大的突破。它表明国家已正式颁布建立教育督导制度，完善执法监督系统，使教育工作走上依法治教的轨道。因此，各有关方面都应认真贯彻《规定》，自觉接受它的约束，抓好落实。

4. 这样表述，注意写进了“教育督导”要“依据国家的有关方针、政策、法规，按照督导的原则和要求，运用科学的方法”，这样来“进行监督、检查、评估、指导”。这是尽可能反映我国多年教育视导工作的好传统；同时也考虑到现代的教育管理日趋民主化、科学化、规范化、要注意防止和克服官僚主义作风旧习及主观随意性、盲目性，要切实保

证教育督导工作的科学性、严谨性、协调性和权威性。

5. 这样表述，也比较完整地体现了教育督导的监督和反馈的全过程，说明教育督导对下的主要职能是“监督”和“指导”，对上的职能作用就是“参谋”和“反馈”。这里特别强调了“反馈”的职能，这样可以有助于进一步充分发挥督导机构和人员对领导机关教育决策的参谋及助手作用，并真正成为领导正确决策的“耳目”和联系群众的“纽带”，成为广大基层干部和教师的知心朋友。

6. 如此表述，也清楚地说明教育督导在整个教育管理体系中的地位 and 作用，肯定了它是国家对教育工作实行监督和指导的有效机制和有力的手段，是现代教育的科学管理体系中必不可少的重要组成部分。

今天，建立教育督导制度，充分发挥教育督导的职能作用，已是政治体制改革中教育行政部门转变职能的必然趋势，也是加强教育事业管理、深化教育改革的一项十分迫切的任务。许多实践都证明，关键问题是如何解决好各方面的统一认识。大家对这方面认识真正到了位，才能把教育督导制度和体系齐心协力地建立起来，也才能更充分地发挥教育督导的职能作用。

我们学习这一节，应该引导从事教育督导工作的同志联系实际，提高对教育督导的认识，以增强事业心和责任感，并全面地把握其基本涵意，用以指导实际工作，坚定做好教育督导工作的决心和信心。

第二节 我国教育督导制度的 历史沿革和现状

从我国历史上看，“视学”一词是由来已久了。尽管其含义同近代的教育督导在本质上有不同。但做为一个历史的演变过程，仍是可以延续起来进行考察的。

首先要从古代的视学来看。我国古代的统治阶级搞政教合一，把教育看作重要的统治工具，封建帝王往往是直接过问干预的。早在《学记》这部总结汉代以前教育经验的著述中，就已有“天子视学”、“王亲视学”的记载。汉代的各朝帝王都很注意去太学“幸学”，“考察勤惰”。唐代以后也有许多类似的记载。而教育视察、监督机构，则是宋代始建，并设有专门官职。到了明代，已逐渐形成制度，设提学御史主管京畿巡视，在地方设提督学道，而且很讲究资历、学位，对下去巡视和考察也做了详细的统一规定，提督学道三年一任，任期内必须有两年外出巡视。清代康熙以后，改称提督学政，简称“学政”，负责管理一省学政事务。当时为了提高其地位，任职要求更高，一般非翰林出身不可，即或从京官中选任，也是非进士出身不可。出巡则同钦差大臣。以上这些情况反映出历代封建帝王统治者都是很重视教育视察、监督的。它是同科举的选官制度直接相联系的，主要是帮助帝王“督率教官代导诸生”和监督弹劾考试中的舞弊行为。从严格的意义讲，它是同近代的教育督导制度有本质的区别的。

我国真正同近代教育制度相联系而引进近代教育督导的观念和制度，并使之初具规模，发挥了一定职能的，却是起

始于本世纪初叶，即光绪三十一、二年。公元1905年至1911年，可以说是我国近代视学制度的初创阶段。当时的清政府于1905年（光绪三十一年），“近仿日本文部之成规”，成立了学部。学部成立后，即在其奏陈中提出“办理学务之员，于教育学、教授管理法及教育行政、视学制度皆随时研究，以谋补充识力”。这时，清政府曾派遣大量留日学生学习日本教育，并先后出版了日本流行的一些有关著作，诸如《视学提要》、《教育行政》、《学校管理法》等，达30余种。这些反映了当时清政府出于变法的需要，接受了日本明治维新的影响，开始从日本引进了近代教育督导的观念和制度。1906年（光绪三十二年），学部奏定官制：“拟设视学官无定员，约十二人以内，秩正五品视郎中，专任巡视京外学务”。并设京师督学局，督率京师各类学校。这可以说是中国有近代教育督导人员的起初模式。伴随着废除八股、科举，提倡新学，中国近代的视学制度诞生了。同年，省也设省视学官，“承提学使之命巡视各府厅州县学务”，由“曾习师范教育或出洋游学并曾充当学堂管理员或教员积有劳绩者充任”。各州县设劝学所，设置视学一人，“兼充学务总董”，“即当佐各厅州县城内地方官监督办理学务”，委以“正七品虚衔”。由此即产生了我国县一级的近代视学制度。1909年10月，学部又向清廷上呈《学部奏拟订视学官章程》。这个章程可以说是我国第一部近代的视学法规。章程规定全国划分为十二个视学区，每区有1—3省，按年派遣部视学巡回视察，三年内每省必视察一次。各省也先后建立了视学制度，制订了省视学章程。这些都表明清末从中央到省、县已开始建立了多级近代视学制度和机构，并有一套章程法规，初步形成体系。但是，由于维新变法很不彻底，其章程及任命视学人员的资格

和方法也极笼统，各地委派人员“尤多迁就”，仅可以说是初具雏形。尽管如此，它毕竟是个进步，也是个创始，开始引进近代的教育督导观念和制度。

我国建立教育近代督导制度的第二个阶段，从1911年至1930年左右，即民国初期的视学制度。辛亥革命后，国体改制，改学部为教育部。1913年，民国政府教育部公布了《视学规程》、《视学办事细则》；1918年4月，又颁布了《省视学规程》和《县视学规程》——这是我国最早颁布的统一的方视学法规。随着国体改制，这时对视学的内容和组织进行了很多补充和修订，做了许多比较详细的规定。在旧中国，中央或地方陆续制定、修改视学法规，大都以上述法规为基础。这个阶段，值得特别提出的是：三级视学网络的建立，按中央、省(市)、县三级分别设置了视学机构。中央教育部下设了独立的督导部门——“视学处”，各省厅设视学，1918年明确县也设视学。1924年，北伐开始，国民政府在广州成立，1926年成立教育行政委员会，内设行政事务厅，厅内拟设“督学处”，后因故未能成立。然而视学人员却从此正式称为“督学”，（“督学”一词从我国历史上看虽渊源已久，但真正正式开始使用却是此时）。

第三阶段：1930年至1949年，即民国后期的督学制度。1927年，因成立大学院制代替了教育部，曾一度取消了督学。1929年才又重新恢复和建立了督学机构和制度。1929年至1931年，当时的国民政府又先后公布了《督学规程》和《督学办事细则》；不少省份也制定了省、县两级督学规程和服务细则以及《中小学视导标准》、《视导要项》等，在省、市教育厅局建立了“督学室”，在县设置了“督学组”，对督学人员的条件也都有具体的规定，各级督学机构也都有一定的专门的督

学人员，逐步形成了一套比较完整的督学制度，这种格局一直延续到全国解放前夕。当然，旧中国的督学制度同我们今天的社会主义教育督导制度是有本质的区别的，从根本的性质和任务来看，都是不容混淆的。但从已发掘出来的有关档案资料来看，有分析批判的借鉴，或对旧中国督学制度的弊端和弱点进行剖析，吸取一些教训，也不无益处。时至今日，在台湾的许多学者提出“改革教育必须先行改革教育视导制度”的呼声很高，归纳起来，主要是：（1）“视学并不是做侦探”，主张“视察与指导并重”；（2）针对组织涣散，职责不明，层次不清，标准不一，提出了“健全组织，明确责任，统一视导标准，加强联络，加以制度化、规范化”；（3）针对督学人员素质不高，参差不齐，缺少专门培训，提出：“要提高督学任职资格的标准，审慎地选用督学人员，充实本身的力量”；（4）提倡学习和运用教育科学原理，采用科学的视导方法；等等。这些意见都是针对旧督学制度的官僚式的形式主义通病的。虽然情况不同，制度不同，我们对这些具体的意见还是可以引以为鉴的。

在这一时期，特别应指出的是：在中国共产党的领导下，在革命根据地和解放区，中国人民的教育事业是有自己的宝贵的传统和经验的。如在第二次国内革命战争时期和抗日战争时期，中央苏区和陕甘宁边区人民政府对教育督导都很重视，设有指导员、视导员，明确规定其职责是“往所属各地巡视，直接指导下级的工作”，并创造积累了一些经验，形成了一定的制度。陕甘宁边区教育厅规定：“学校20处以下者设督学一人，20处至50处设2人，50处以上者设3人，督学选任依照一定标准，呈厅加委”。边区教育厅设置督学后，实行了分区视导制，将边区划分为6个学区，每个学区配备督学一人