

袁振国 主编

中国教育 政策评论

2003

探索决策理论

分析政策热点

积累历史资料

教育科学出版社

袁振国 主编

中国教育 政策评论

2003



B1287919

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 鲁 民
版式设计 贾艳凤
责任校对 曲凤玲
责任印制 滕景云

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育政策评论 .2003/袁振国主编. —北京: 教育科学出版社, 2003.7

ISBN 7-5041-2540-7

I. 中... II. 袁... III. 教育政策—研究—中国—2003 IV. G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 054561 号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·北三环中路 46 号

市场部电话 010-62003339

邮 编 100088

编辑部电话 010-62375215

传 真 010-62013803

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

印 张 22.25

版 次 2003 年 7 月第 1 版

字 数 345 千

印 次 2003 年 7 月第 1 次印刷

定 价 33.00 元

印 数 1-3 000 册

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

目 录

加强教育督导政策研究，开创教育督导工作新局面

——在第四届教育政策分析高级研讨会

上的讲话（2002年8月1日） / 王 湛

1

教育督导政策的理论与实践

中国教育督导制度的历史回顾与政策思考 / 郭振有 19

教育督导制度探源 / 李如海 吴 月 29

教育督导主体及其行为两重性的政策分析 / 韩清林 39

加强教育督导工作 促进教育

健康发展 / 刘湘溶 程大琥 53

督促学校提高教育质量：教育督导的

基本任务 / 金一鸣 59

关于教育督导理论中几个问题的浅见 / 吴 椿 69

构建教育督导运行机制初探 / 田文生 74

2 中国教育政策评论(2003)

督政——新时期中国教育督导的特殊历史使命/高文浩	81
关于“督政”的几点思考/彭酉滨 蒋 明 丁春秋	92
教育督导部门应是相对独立的部门/李振杰 王化洁	103
教育督导的问题与政策取向/吴 琳	107
探索“发展性督导评价”模式,促进学校 自主发展/张民生	115
教育督导必须改革创新 ——兼谈上海发展性督导评估的探索/张 岚	122
创新督导评价,促进学校自主发展/诸 平	134
探索发展性评估模式促进学校自主发展/盛逸民	141
教育督导呼唤专业化发展/尹后庆	147
教育督导的职能定位与督学专业化的 政策性建议/杨颖秀	150
教育督导专业化初探/汤林春	155
区域教育督导队伍建设探究/赵连根	168
构建学校可持续发展的综合督导 评价新体制/上海市普陀区人民教育督导室	178
试论教育督导的反馈/张剑杰	185
建立四个监测考核系统 完善素质教育 保障机制/新疆生产建设兵团教育督导室	193
关于中小学校长权力的制约与监督问题/张 力	199
浅议大学督导工作特点及政策/李高韵	210
台湾校本课程和教学视导的新模式/欧用生 杨慧文	221
澳门学校督导的历史与现况/邓可心	239

国外教育督导职能的历史演变及其启示/孙玉洁	252
论后现代视野中的教育督导政策变化/程晋宽	262

教育政策理论研究新进展

教育政策与价值冲突/刘复兴	269
我国教育决策民主化的本质、问题及其对策研究/陈正华	279
教育政策过程中的“委托—代理”问题/周 彬	289
教育政策失真的环境原因分析/李孔珍 张 兴	302
全球化、公民资格、教育改革 ——欧盟教育政策个案研究/段素菊	312
21 世纪日本教育政策选择的背景分析/于洪波	323
附录 2002 年中国教育政策大事记	333
政策型研究者和研究型决策者（代后记）/袁振国	339

加强教育督导政策研究，开创教育督导工作新局面

——在第四届教育政策分析高级研讨会上的讲话

(2002年8月1日)

一、我国恢复重建教育督导制度以来， 教育督导工作取得了巨大的成绩， 积累了丰富的经验

我国现在的教育督导制度是伴随着国家的改革开放和教育的改革和发展而建立并逐步加强的。建立教育督导制度也是邓小平同志教育思想的重要组成部分。1977年9月19日，邓小平同志在与教育部主要负责人谈教育战线拨乱反正问题时，在强调了搞四个现代化必须重视科技教育，抓科技教育要有具体政策、措施之后，特别提出，“要健全教育部的机构。要找一些40岁左右的人，天天到学校里去跑。搞40个人，至少搞20个人专门下去跑。……

到班里听课,了解情况,监督计划、政策等的执行,然后回来报告。这样能使情况反映得快,问题解决得快”,“这些就是具体措施”。我国从清朝末年到新中国建立初期,一直有教育督导制度,并产生了很大的影响,但20世纪50年代中期以后一度被取消了。邓小平同志这一重要指示,最早提出了恢复重建我国教育督导制度的构想。此后在中央领导同志关怀下,经过一系列的探索和尝试,1984年8月,经国务院批准,教育部增设了视导室。1986年《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)颁布实施之后,国务院要求国家和地方逐步建立基础教育督导机构,负责对全国或本地区范围内义务教育的实施进行全面的视察、督促和指导,并批准将原教育部视导室更名为督导司,成为独立的司局。这标志着我国的教育督导制度正式恢复重建。25年来,教育督导在重点推动落实《义务教育法》的督导实践中不断发展完善,并为推进我国基础教育的改革与发展,发挥了极为重要的作用,取得了巨大的成绩。概括起来主要体现在以下几个方面。

(一) 开展了以《义务教育法》为主的教育法律、法规执法检查 and 基础教育热点难点问题的督导检查,推动了基础教育法律、法规和方针政策的贯彻落实

中国教育督导制度恢复重建的初期,主要工作方式是围绕《义务教育法》开展专项督导检查活动。1986年和1988年,两次配合全国人大教科文卫委员会先后对苏、湘、川、浙、黑、甘等省执行《义务教育法》情况进行了检查。1989年至1990年,受国务院委托,在全国各省、自治区、直辖市开展了德育工作、教育经费政策和教师工资待遇、危房改造、制止流失生、制止乱收费等五项内容的督导检查。在“八五”和“九五”期间,又先后开展了五次(其中两次是与全国人大、全国政协联合开展,三次是根据教育部的安排)全国性的专项

督导检查。专项督导的内容包括实施《义务教育法》情况、“两基”规划实施情况、教育经费落实情况、教师工资发放情况、德育工作、加强薄弱学校建设、执行课程计划、减轻学生过重课业负担等。专项督导在社会上引起了很大的反响。有力地推动了《义务教育法》的贯彻和一些热点、难点问题的解决。

(二) 建立了“两基”验收和复查制度, 为我国在 20 世纪末实现“两基”战略目标作出了重要贡献

1992 年党的十四大提出要在 20 世纪末基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲, 1993 年经国务院批准原国家教委制定了“两基”督导评估验收制度。此后, 我国各级教育督导机构就以监督、指导实施义务教育并对义务教育的实施工作进行评估验收为中心任务。各级教育督导人员在本级政府及教育行政部门领导下开展了推进“两基”的督导工作。可以说 20 世纪 90 年代“两基”谱写了中国教育史上的辉煌篇章, 督导部门为“两基”的实现立下了不可磨灭的功劳。同时在“两基”工作实践中锻炼了督导队伍, 扩大了督导的影响, 树立了督导的权威。

(三) 开展了多种形式的中小学校督导评估工作, 逐步建立对中小学校督导评估的制度, 推动实施素质教育

20 世纪 90 年代, 中国基础教育战线两大任务一是实现“两基”, 二是落实“两全”(全面贯彻教育方针, 全面提高教育质量), 实施素质教育。督导战线在开展“两基”督导的同时, 建立了对中小学的督导评估制度, 以对学校的全面工作进行督导评估为机制, 推动学校全面贯彻教育方针。第三次全国教育工作会议以来, 围绕实施素质教育的督导工作积极展开。目前全国多数省已经建立了对普通中小学的督导评估制度, 并

创造了多种多样的督导评估模式,通过督导评估,规范了学校的办学行为。

(四) 督导制度和机构建设不断完善,督导队伍素质不断提高

20多年来,教育督导战线在开拓性、创造性的工作实践中,不断探索督导自身建设,法规、机构、队伍建设都取得了可贵的进展。

1998年教育部在机构改革中加强了教育督导机构。2000年1月,经国务院领导批准,中央机构编制委员会办公室批复,将原国家教委教育督导团更名为“国家教育督导团”。明确了我国教育督导机构的“督政”职能和督导机构的性质。国家《教育督导条例》出台的时机已经成熟。近两年来,省级地方政府的《教育督导规定》、《教育督导条例》纷纷出台,中国教育督导制度建设进入了一个最好的发展时期。我国已基本形成了中央、省、市、县四级政府教育督导机构网络。督学队伍由20世纪80年代初的百余人发展到今天的3万余人。

(五) 教育督导理论和政策研究工作也取得了喜人的成果

教育督导工作迫切需要科学正确的理论指导。为了加强教育督导理论与政策研究,各地开展了不少丰富多彩且富有实效的教育督导与评估的理论研究。发表了一大批督导理论文章,出版了研究专著,还编写了一些督导培训教材。

20多年的工作实践中,我国教育督导工作创造和积累了丰富的经验。

一是教育督导以它的实践证明教育督导是现代教育管理不可缺少的组成部分。中国教育督导重建以来的实践证明,中国建立教育督导制度,是中国教育改革发展的必然要求,是现代教育发展的规律性的要求。在现代教育管理体系中,教育督导是不可缺少也不可替代的重要组成部分。现代教育制度应包括

决策、执行、监督反馈三个不可缺少的环节。教育督导承担着教育监督的职能，并兼有评估和信息反馈的职能。教育事业的改革、发展，只有决策和执行是不够的，对决策和执行情况必须予以监督；对教育发展的水平和质量必须予以科学的评估。教育督导就是行使教育监督和评估职责的教育行为。从某种意义上说，教育督导制度是教育现代化的重要标志，没有教育督导就不成其为完整的、现代意义的教育制度。

二是依据教育法律法规开展督导工作和推动教育法律法规与方针政策的贯彻落实是教育督导的基本宗旨。教育督导是对教育工作实施行政性执法监督的一项制度，它的基本任务是对教育法律法规和方针政策的贯彻落实情况进行监督、检查、评估、指导。因此，一切督导活动必须坚持以教育法律、法规、方针政策为依据，督导过程就是检查、指导教育法律法规和方针政策贯彻落实的过程。督导工作者必须具有很强的法律意识，坚定不移地围绕与中等和中等以下教育有关的法律法规的贯彻落实开展督导工作。

三是督政与督学相结合是我国教育督导的基本特色。在我国，发展和改革基础教育事业，推进和实施素质教育，首先是政府的责任。我国教育督导恢复重建以来，一直把监督下级人民政府及其有关职能部门履行教育工作职责、依法行政，作为教育督导工作的首要任务。同时依据教育法律法规和方针政策开展对学校工作的督导检查，推动学校实施素质教育。督政督学结合，督政中包括督学，督学也涉及督政，两者密切相连。在今后相当长的一个时期内，中国教育督导工作都将以督政与督学相结合为基本特色。

四是监督、检查、评估、指导和验收是教育督导的基本职能。监督、检查教育法律法规和方针政策的贯彻落实是教育督导的重要职责，评估则是教育督导不可缺少的重要手段，在监督的同时对被督导对象提出具体的指导性意见，帮助被督导对

象改进工作。对确定的教育目标要进行验收。督导部门必须综合运用这几种手段开展教育督导工作。

五是求真务实、查实情、说真话是教育督导的生命。督导工作的职责不在于制订政策、行政指挥,而在于保障已经制定的方针、政策以及法律法规贯彻落实。因此,从事督导工作必须深入实际,调查研究,查实情,讲真话,反对弄虚作假,只有这样才能保证督导工作质量,树立督导工作的良好形象。督导制度建立以来,各级督导工作者都是这样做的。在各类教育管理活动中,督导应该敢于并善于深入调查研究,弄清实际情况,讲真话、实话,这是教育督导工作的生命所在。

二、当前教育督导工作的主要任务

21 世纪之初,中国基础教育的改革与发展正处在一个承前启后的关键时期。1999 年召开的第三次全国教育工作会议,2001 年召开的全国基础教育工作会议,2002 年初国务院办公厅召开的完善农村义务教育管理体制电视电话会议,对教育督导工作提出了新的更高的要求。21 世纪初教育督导工作要以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导,认真贯彻落实第三次全国教育工作会议、全国基础教育工作会议、《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和国务院办公厅《关于完善农村义务教育管理体制的通知》(以下简称《通知》)精神,坚持督政与督学相结合,保障农村义务教育持续健康发展的“治本之策”落到实处,推动不同地区基础教育事业的发展,促进教育热点难点问题的解决,加强和完善教育督导评估制度,努力开创教育督导工作的新局面。

(一) 认真做好贯彻农村义务教育“治本之策”的督导工作, 落实“一保二控三监管”

中央提出农村义务教育“实行在国务院领导下, 由地方政府负责、分级管理、以县为主”的体制, 是保障农村义务教育持续健康发展的“治本之策”。从 2001 年基础教育工作会议以来, 特别是 2002 年国务院办公厅《通知》和贯彻国务院办公厅《通知》电视电话会议以来, 各地都在认真推进体制调整工作。据统计, 截止 2002 年 5 月底, 统计的 2648 个县中, 已有 2281 个县工资发放上收到县, 占应上收县(市、区)的 87%; 有 2226 个县人事管理上收到县, 占应上收县(市、区)的 84%。

调整前的农村义务教育主要由乡镇政府管理, 在“分级办学、分级管理”, 发动农民群众筹集办学经费的体制下, 曾经发挥了巨大的历史性的作用, 有力地促进了农村义务教育的发展。但是这种体制已经不能适应农村经济体制改革和农村义务教育发展的需要, 尤其是农村税费改革要求必须改变由农民为主承担农村义务教育经费的体制。实行以县为主的体制, 核心就是将义务教育的责任主要由农民负担转为由政府负担; 政府对义务教育的管理责任则由以乡镇政府为主转向以县级政府为主。只有这样, 才能确保农村义务教育的持续健康发展。

实行“以县为主”管理, 县级政府的责任非常重大。一要统筹规划教育资源。对农村义务教育的发展进行全面的规划, 因地制宜地逐步调整农村中小学布局, 整合优质教育资源, 促进义务教育均衡发展, 保证义务教育阶段适龄儿童按时入学。二要保障教育经费投入。通过调整本级财政支出结构, 增加教育经费预算, 合理安排使用上级转移支付资金, 做好“三个确保”工作。三是管理教育教学。核定教职工编制, 负责配备学校领导班子, 对教职工进行选拔、任用、调配、培训和管理;

指导农村中小学教育教学改革和发展,全面实施素质教育,统筹普通教育、职业教育和成人教育的发展,推进农科教结合。同时,“以县为主”要在县级政府承担主要管理责任的基础上,进一步强化各级政府对发展农村义务教育的相应职责。中央和省市要增加对贫困地区的转移支付,以保证农村贫困地区义务教育的发展。乡镇政府和村民自治组织要承担相应的农村义务教育的办学责任。

落实以县为主的管理体制,主要是政府责任。通过督政推进以县为主的体制是督导部门的一项重要职责。各级督导部门要不断加大督导力度。在近年内,督导部门要把落实以县为主的体制作为督政工作的一项重要任务。

(二) 以督导评估为手段,全面推进不同地区基础教育事业的发展

《国务院关于基础教育改革与发展的决定》对“十五”期间基础教育的发展划分了新的三类地区。与“九五”期间不同的是,分类不是按省分类,而是按省内不同发展水平的县(市、区)分类,发展要求不只是义务教育,而且扩展到高中段教育和学前教育。教育部正在拟定不同地区基础教育事业发展的具体指标和工作目标要求。各级督导部门要根据不同地区基础教育发展的规划,做好督导工作,全面推进不同类型地区基础教育事业的持续发展。

占全国人口15%左右、未实现“两基”的贫困地区,要将打好“普九”攻坚战作为“重中之重”。在抓好“普九”的同时,要高度重视扫除青壮年文盲工作。省级对实现“两基”的县(市、区)进行验收,国家督导团审查合格后,继续逐年公布通过“两基”验收的县(市、区)名单。省(自治区、直辖市)所辖县(市、区)全部通过“两基”验收的,经国家教育督导团抽查认定。

占全国人口 50% 左右、已实现“两基”的农村地区要通过开展年检复查工作, 在巩固“两基”成果的基础上, 逐步提高“两基”水平。同时推动高中阶段教育和学前教育有较大发展。“两基”复查内容和实施程序由省级人民政府制定。从 2002 年起, 省级教育督导部门要用三年时间对已实现“两基”的县(市、区)全部复查一遍。复查中认定存在突出问题限期整改, 逾期仍达不到规定要求的, 由省级人民政府撤销其实现“两基”县(市、区)的称号。

占全国人口 35% 左右的大中城市和经济发达地区, 要高水平、高质量普及九年义务教育。争取 2010 年基础教育各项指标接近或达到世界中等发达国家同期平均水平。

对不同地区基础教育的督导评估, 既要突出义务教育, 又要关注高中段教育和学前教育。要重视对结果的督导评估, 更要重视过程性督导评估; 要加强监督, 更要加强指导, 推动基础教育事业健康持续发展。

(三) 开展专项督导检查, 促进基础教育热点难点问题的解决

在社会主义初级阶段, 基础教育的热点难点问题将不断出现, 对热点难点问题的督导, 将是督导战线一项长期任务。当前, 对基础教育热点难点问题的督查主要是下面几个问题。

控制农村初中生辍学问题。普及九年义务教育最重要的要求是提高普及程度, 难点之一是控制辍学, 特别是农村初中生辍学。在基本实现普九目标之后, 必须把控辍作为一项长期而艰巨的任务, 坚持不懈地抓下去。辍学原因有家庭贫困原因, 有新的读书无用论影响的原因, 也有学校教育方面的原因。对辍学问题也必须综合治理。各级督导部门要把控辍作为重点工作之一, 把控辍任务落实到县、乡、村、校, 持之以恒, 常抓不懈, 使控辍工作制度化。

规范办学行为问题。近年来在中小学(幼儿园)办学管理

中,出现了一些不规范的办学行为,如一些地区小学升初中实行书面考试;一些地方以改革办学体制为名,将公办中小学和幼儿园拍卖、出售,实行高收费;一些地方高中毕业生复读现象严重,有些已考上大学的高中毕业生也回普通高中复读,使本来就紧缺的高中教育资源更加紧张,等等。这些问题,影响素质教育的实施,引起社会的强烈反响。教育部印发了《关于加强基础教育办学管理若干问题的通知》,要求加强管理,各级教育督导部门要配合文件的贯彻落实做好督导检查工作。

促进基础教育均衡发展问题。由于多方面原因,目前我国基础教育区域之间、学校之间发展不平衡现象还比较普遍且严重。促进教育均衡发展,是基础教育的本质要求,也是社会主义制度的本质要求。

教育督导部门要督促政府进一步消除薄弱学校。凡改造薄弱学校工作进展不明显的地区,不能评为教育强县(市、区)。凡义务教育阶段的各类学校,包括公办、民办和进行办学体制改革的小学、初中,以考试的方式选拔新生的,不能评为示范校。必须坚决制止将公办学校特别是一些政府长期建设形成的优质教育资源出售、拍卖给个人或单位,再实行高收费的现象。各地教育督导部门要注意分析当地情况,每年集中抓住一两个问题开展专项督导,务必督出成效,促进这些问题的解决。

(四) 以全面推进素质教育为中心,开展中小学校督导评估工作

教育督导担负着保障素质教育顺利实施的使命。要分级分层地建立中小学督导评估制度,全面扎实地推进素质教育。省级教育督导部门负责制订督导评估的指导方案,并对省级示范性学校进行评估。地市级教育督导部门重点对高中阶段学校进行督导评估,并指导县级督导部门的学校评估工作。县级教育

督导部门着重对义务教育学校进行督导评估。“十五”期间地县两级按分工应对所有的学校至少进行一轮综合督导评估。对学校督导评估是一项科学性、导向性极强的工作，也是十分复杂的系统工程。评估指标体系一定要科学，要突出重点，加强导向性，指导学校扎实地推进素质教育。学校评估方法和评估模式也必须不断改进，要把鉴定性评估与发展性评估结合起来，引导学校发展个性，办出特色。

三、关于加强教育督导政策研究的几个问题

教育督导政策如同整个教育政策一样，对指导推进教育工作起着巨大的作用。制订科学的教育督导政策，必须坚持理论与实践、理想与现实的结合，不仅要研究应该怎么做，而且要研究能够怎么做，并把二者恰当地结合起来。根据 21 世纪初中国基础教育以及中等职业教育改革与发展的走势，教育督导政策的研究应着重关注以下几个问题。

（一）关于督政和督学相结合的政策问题

《国务院关于基础教育改革与发展的决定》第一次明确提出，教育督导要“督政与督学相结合”。这是中国教育督导政策区别与其他国家督导政策的一个显著特色。

从本质和长远看，教育督导应以督学为本，即督促、指导学校依法治教，加强管理，提高教育质量。对学校的督导应始终作为教育督导最基础的工作，不能放松。大中城市和东部经济发达地区，在“两基”实现后，在继续做好督政工作的同时，可以逐步向以督学为主过渡。但从全国看，当前，教育督导的重点还应放在对政府教育工作的督导即“督政”方面。

这是因为我国的基础教育管理，各级政府特别是地方政府