

教育督导 简明教程

高文浩 黄昌明 主编

科学出版社

教育督导简明教程

高文浩 黄昌明 主编

科学出版社

1997

内 容 简 介

本书简要介绍了教育督导评估在国内外的历史和发展现状,从理论上阐述了教育督导评估系统在我国现阶段存在的必然性和必要性;详细介绍了当前我国教育督导评估的对象、内容、原则和工作方法;书后附录中给出的督导评估方案为督导评估人员提供了操作性极强的数量化案例,同时也为督导评估对象开展自评工作提供了具体的标准。

本书可供教育督导评估人员,中小学校长,以及与教育工作有关的人员使用。

教育督导简明教程

高文洁 黄昌明 主编

责任编辑 韩安平

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

北京市东华印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

1997年9月第一版 开本:850×1168 1/32

1997年9月第一次印刷 印张:10 7/8

印数:1—13 000 字数:290 000

ISBN 7-03-006184-5/G·741

定 价: 14.10 元

序 言

中小学校长在发展我国社会主义教育事业中担负着重要历史责任。正如国家教委领导柳斌同志所说：“从某种意义上讲，一个好校长就是一所好学校”。可见，做好中小学校长培训工作，建设一支政治坚定、德才兼备、相对稳定的中小学校长队伍，是全面贯彻落实党和国家的教育方针，改革与发展我国教育事业，不断提高教育质量与效益的一项十分紧迫的战略任务。

近几年，国家教委先后下发了一系列文件，全面、系统地部署了校长培训工作。山东省结合本地实际，扎扎实实地开展了校长培训工作，摸索出了一条中小学校长培训工作新路子。根据国家教委《关于“九五”期间全国中小学校长培训指导性意见》和山东省委组织部、省教委、省人事厅《山东省关于“九五”期间开展中小学校长培训工作意见》，山东省将继续举办全员性、规范性的校长提高培训。“九五”期间的校长提高培训是落实江泽民总书记关于实现教育两个重要转变的需要，是贯彻落实中央“九五”期间十部培训规划，适应教育改革和发展，培养跨世纪高素质教育领导干部的需要。长期以来，受传统计划经济和计划经济体制下传统教育模式的影响，一些学校的领导者养成了墨守陈规的思维定势。社会主义市场经济体制的建立，对传统的教育体制产生了猛烈冲击，校长首当其冲。这就要求我们的校长进一步解放思想，转变观念，注重更新知识，提高能力，增强理论素养，在对学校管理进行客体性调控的同时，更应强调对自身主体性的调控，从而实现领导活动的高效能。要做到这一点，最好的办法就是学习、学习、再学习。

国家教委《关于“九五”期间全国中小学校长培训指导性意见》中规定：中小学校长培训教材要在统一基本要求的前提下逐步实行多样化。为保证培训的质量，防止乱编乱用教材，岗位培训和提

高培训的通用性教材,由国家教委组织编写或择优推荐,各地按需选用。各地可自编或协作编写补充教材。根据这一精神,在国家教委编写中小学校长提高培训必修课教材的基础上,根据山东省校长培训工作的实际需要,我们组织编写了这套提高培训选修课教材,其中包括《现代学校领导研究》、《教育督导简明教程》、《学校行政管理》、《学校美育管理引论》、《自然科学与现代科技概论》、《现代教育改革引论》。为编好这套教材,省教委多次召开研讨会、专家审稿会,各门教材主编、编写人员付出了辛勤劳动。

为中小学校长专门编写一套培训教材,这在山东省尚属首次。教材的出版,无疑对促进中小学校长自身素质及办学育人能力的提高,促进我省基础教育事业的发展具有重要意义。

“学无止境”,希望广大中小学校长在认真学习江泽民同志在纪念中国共产党成立七十五周年座谈会上《关于建设高素质的干部队伍》讲话的基础上,认真学习和阅读这套选修课教材,在理论与实践的结合上努力提高自身素质,做到讲政治,讲学习,讲正气,真正使自己成长为德才兼备、适应教育改革和发展、适应改革开放和现代化建设需要的当代优秀的学校领导干部,为山东省基础教育事业的发展做出自己的贡献。

山东省教委副主任

刘鸣泽

1997年7月1日

前 言

教育督导是现代化教育管理体系的重要组成部分。现代教育事业是一项庞大的系统工程,管理这一系统工程,必须有相应的现代化教育管理体系。健全、高效、科学的管理体系是由咨询、决策、执行、监督和反馈机构组成的封闭式管理回路。教育督导是国家及其各级政府对教育行使有效监督的有力手段。因此,建立健全教育督导机构,强化教育监督机制,是教育管理现代化的一个重要标志。

教育督导制度最早始于英国,已有 150 余年的历史。我国的教育督导制度始于清末。1906 年(光绪 32 年),清政府在学部设视学官,专门负责巡视京外学务。1909 年(宣统元年),学部又制定了《视学官章程》,这就是我国教育督导制度的发端。辛亥革命后,国民政府教育部设视学室,并对建立督导制度先后制定了若干规定和章程,进一步完善了教育督导制度。中华人民共和国成立后,在教育部设督导司。各大区、省、市和县教育行政部门设督学室或视导科。建国初期,我国教育督导机构和工作制度是比较健全的,做了大量工作,取得了良好的效果。后来,由于受“左”的思潮影响,到 1958 年“大跃进”时,教育督导被中断了,这是社会主义教育事业的一大损失。粉碎“江青反革命集团”后,教育拨乱反正,1985 年颁布了《中共中央关于改革教育体制的决定》,根据中央指示精神和教育事业发展的需要,经国务院批准,国家教育委员会于 1986 年 9 月正式成立了教育督导司。此后,各省(直辖市、自治区)陆续建立了教育督导机构。山东省于 1987 年下半年在省教委设督导室。为了加快复建教育督导机构的步伐,国家教委、人事部于 1988 年 9 月 14 日联合下达了《关于建立教育督导机构问题的通知》,要求“各县以上人民政府应在其教育行政部门内建立教育督导机构或

配备专职教育督导人员”。据此，山东省各县(市、区)先后建立了督导室。

教育督导机构建立后，面临三项主要任务。一是教育督导队伍的建设，要采取多种形式培训专职督导人员，要实行先培训后上岗；二是积极开展各种形式的督导活动；三是开展教育督导的理论研究和学科建设。为了配合山东省教育督导队伍的建设，解决教育督导人员和教育行政干部以及中小学校长的培训教材，我们在山东省教委的支持、指导下，编写了这本《教育督导简明教程》。本书包括如下主要内容：我国教育督导制度的历史沿革和现状；教育督导机构的性质和职能；督学的职权、条件、遴选和培训；教育督导工作的特点、原则、方法和步骤等。

本书主编为高文浩、黄昌明。参加本书编写的有：高文浩(第六章)、黄昌明(第一章)、金树然(第二章)、王恒孔(第三章)、于大卫(第四、五章)、魏进路(第七章)。

在编写过程中，我们得到了山东省教委和有关院校领导同志的关怀、支持和帮助。为了使本书内容更加充实，我们引用和编选了一些同志的著作和科研成果，在此一并表示衷心的感谢。由于编者水平所限，无论在书的内容上还是在体系上，不当之处在所难免，望读者不吝赐教。

编 者

1997年6月

目 录

序言	(i)
前言	(iii)
第一章 教育督导概述	(1)
第一节 教育督导的含义	(1)
第二节 建立教育督导制度的意义	(2)
第三节 我国教育督导制度的历史沿革	(5)
第四节 我国教育督导制度的现状	(11)
第五节 国外教育督导制度简介	(17)
第六节 教育行政部门和中小学校长学习教育督导理论的 必要性	(32)
第二章 教育督导机构	(35)
第一节 教育督导机构的性质	(35)
第二节 教育督导机构的职能	(39)
第三节 教育督导机构的设置及其职责	(42)
第三章 督学	(46)
第一节 督学的职责与权限	(46)
第二节 督学的任职条件	(49)
第三节 督学的遴选与培训	(54)
第四节 督学的待遇	(57)
第四章 当前我国教育督导的范围与重点	(60)
第一节 对下级政府教育工作的督导	(60)
第二节 对教育行政部门工作的督导	(68)
第三节 对基础教育的督导	(73)
第四节 当前教育督导工作的重点	(77)
第五章 教育督导工作的特点和原则	(82)
第一节 教育督导工作的特点	(82)

第二节	教育督导工作的原则	(84)
第六章	教育督导的基本程序和方法	(95)
第一节	教育督导的基本程序	(95)
第二节	教育督导的基本方法	(106)
第七章	教育督导评估	(117)
第一节	教育评估概述	(117)
第二节	教育督导评估的原则	(129)
第三节	教育督导评估的基本程序	(134)
第四节	教育督导评估中部分量化方法简介	(138)
附录一	督导评估方案	(151)
附录二	督导评估法规文件	(268)

第一章 教育督导概述

本章简述教育督导的含义,建立教育督导制度的意义,我国教育督导制度的历史沿革和现状,以及教育行政干部和中小学校长需要学习和掌握的教育督导基本知识。目的在于使读者对教育督导有一个概括的了解,提高学习的自觉性和积极性。

第一节 教育督导的含义

教育督导是政府管理教育事业的重要手段,是政府对教育实施宏观监控的客观需要。具体而言,教育督导是各级政府授权所属的督导机构和人员,依法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、评估和指导,并向同级和上级政府反馈有关信息,为领导决策提供依据。

教育督导是一个历史范畴,它的内涵不是一成不变的。在不同的国家,或在同一个国家的不同历史时期,其内涵是不尽相同的。我们现在这样表述教育督导这个概念,是依据当前我国的国情,特别是教育事业发展的具体要求提出的。

第一,这样表述,意在强调教育督导的行政监督职能。在我国现行的行政管理活动中,既缺乏强有力的行政监督系统,又存在忽视行政监督的偏见。有的系统根本没有监督机构,有的虽有监督机构,实为虚设。因而,在一个较长时期,在我国各级行政管理活动中,严重存在着决策无论证,执行无监督的现象,出了问题不能及时发现,及时解决,致使矛盾愈演愈烈,给工作和事业造成很大的损失。中共十一届三中全会以来,党和国家把建立完善监督机构,强化监督职能做为我国政治体制改革的重要内容。建立教育督导制度就是在这样一个大环境下提出的。

第二,这样表述,强调了教育督导首先是各级政府的职能。各级政府既是教育督导的主体,又是教育督导的对象。各级政府及其教育行政部门要强化督导意识,把教育督导看作是本身的职责,从而加强政府对教育的宏观控制。在教育事业的改革发展中,政府行为应主动到位,这样才能使教育的战略地位真正落到实处。

第三,这样表述,体现了我国的教育开始走上法制化的轨道,强调依法督导,防止和克服工作中的主观随意性。

第四,这样表述还强调了教育督导的反馈职能,以发挥其对领导层的科学决策和及时调整决策的咨询、参谋作用。

总之,教育督导是教育管理的重要职能,它对下的主要职能是监督、评估、指导,对上则反馈和咨询。教育督导是由决策、执行、监督评价三大体系组成的现代教育制度不可缺少的重要组成部分。

第二节 建立教育督导制度的意义

从当前我国教育体制改革的发展趋势和我国教育事业的现状看,积极而又稳妥地建立符合我国国情的教育督导制度,强化教育监督机制,具有重要的现实意义和长远的历史意义。

一、建立教育督导制度是全面贯彻教育方针、实现教育目标的重要保证

深化教育改革,提高教育质量,首先必须树立正确的教育思想和端正社会主义的办学方向。要从过去“应试教育”的轨道转到教育为社会主义现代化建设服务,提高劳动者素质的轨道上来。为了实现这个转轨,各级政府、教育行政部门和学校的领导、教师,必须全面贯彻落实我国的教育方针,使我们的青少年在德、智、体、美、劳诸方面都得到发展,成为社会主义事业的建设者和接班人。这既是社会主义历史发展的必然要求,也是广大人民群众的根本利益之所在。它是我们一切教育活动的最高准则。只有坚持遵循这条准则,才能保证我国教育事业健康发展。

但是,多年来我们在贯彻教育方针和实现教育目标方面,存在着不少问题,有的问题还是很严重的,比如片面追求升学率的错误倾向一直困扰着我们,成为全社会所关注的热点、难点问题。由此又引发出诸如学生课业负担过重、学生体质下降、学校德育“滑坡”、择校生、学校乱收费等问题。在某些地区的教育工作中,追求升学率已成为那里教育管理的目标,一切规划、部署、指导、检查、考核、奖惩等工作,都围绕升学率来运转。

造成这些问题的因素固然很多,但其中一个很重要的因素,就是以往在教育管理活动中,过分依赖于思想工作,缺乏必要的、强有力的监控手段。任何管理都包含有强制的内容,没有强制手段,就会使管理缺乏权威性,从而使管理变得软弱无力。加强监督职能,强化监督机制,已成为现代国家行政管理的共同趋势。教育督导机构具有行政监督职能,它对下级政府的教育工作、教育行政部门的工作和学校工作的督导,具有官方性、权威性和强制性,对违背教育方针、背离教育目标的错误做法,督导机构能进行有效的监督、检查和制止。建立教育督导制度,从本质上讲就在于保证党和政府的教育方针全面贯彻,教育目标完满实现。

二、建立教育督导制度是当前深化教育体制改革的迫切需要

当前我国教育体制改革的一项重要内容,就是“实行基础教育由地方负责,分级管理的原则”(见《中共中央关于教育体制改革的决定》)。过去是上面统得多,不利于调动地方办学的积极性。实行基础教育地方负责,分级管理的教育体制,中央只把握大政方针,把基础教育的办学权限下放到地方,有利于发挥县、乡、村办学的积极性。但是,由于教育体制改革涉及面广,问题多,加之领导干部的素质、办学经验和教育管理水平短时期内还很难适应新体制的需要,这就必须加强宏观管理和指导。建立教育督导制度对加强教育的宏观管理起着组织上的保证作用,是贯彻中央关于教育体制改革决定的一项必需的配套措施。建立一支有一定数量的、素质较

高、结构合理的教育督导队伍,是我国基础教育事业改革和发展的重要保证。

三、建立教育督导制度对实现依法治教起着积极的促进作用

《中华人民共和国教育法》的颁布,标志着我国开始进入全面依法治教的新时期。长期以来,由于种种原因,我国教育法制建设没有得到应有的重视,教育法制观念不强,执法监督系统不健全,无法可依、有法不依、执法不严、违法不究的现象还不同程度地存在着。教育法律、法规还没有真正成为各级政府、教育行政部门和学校以及社会公民的行为准则。因此,加快教育法制建设,建立健全教育执法监督机构,促进依法治教是摆在我们面前的迫切任务。《中国教育改革和发展纲要》指出:“加快教育法制建设,建立和完善执法监督系统,逐步走上依法治教的轨道。”这是中华人民共和国建立 40 多年来,特别是改革开放以来教育改革的科学总结,也是教育现代化发展的一种必然趋势。加强教育督导制度建设是教育法制建设的重要内容。依法治教必然要求依法督导。教育督导是一种具有权力特性和强制特性的国家教育行政监督职能,它是以法律的强制力为保证的具有权威性和约束力的政府行为。教育督导制度的建立,是实现依法治教的重要保证,在教育法制建设中具有不可忽视的重要作用。随着我国政治体制和教育体制改革的不断深入,随着我国教育法制建设的不断加强,教育督导制度在促进以法治教方面,将起着越来越重要的作用。

四、建立教育督导制度是实现教育管理科学化、现代化的需要

建立教育督导制度是使教育管理走向科学化、现代化的重要步骤。这是由于在教育督导过程中,要运用系统的、全面的、科学的教育评估手段,对督导对象做出客观的、实事求是的和令人信服的评价,从而使上级政府和教育行政部门以及督导对象自身,获得较

为清晰和准确的信息,避免以往检查工作中存在的主观随意性,有利于督导对象有针对性地改进工作和上级部门进行有的放矢地指导、帮助。所以,教育督导制度的建立,是促进我国教育管理走向科学化、现代化的重要举措。

五、建立教育督导制度,对造就大批德才兼备的教育管理干部具有重要意义

通过对教育行政干部和中小学校长的督导评估,可以及时了解和掌握他们的思想状况、工作作风以及在教育管理中做出的实绩,对其德才做出客观、全面的评价。还可以根据工作的需要和干部的实际情况,进行有计划、有步骤的培训,以提高他们的整体素质和管理水平。同时,也为干部的任免、升降和奖惩提供依据。建立健全教育督导制度,使干部的考评逐步走向制度化、科学化,激励和鞭策他们向着懂业务、会管理的专家型教育管理干部的方向前进。实践证明,教育督导的过程,也是干部学管理的过程。通过一次督导活动,我们的教育行政干部和中小学校长的管理水平就会提高一步。因此,建立教育督导制度,有利于调动广大教育行政干部和中小学校长的工作积极性,有利于发挥他们的创造才能,对造就大批德才兼备的教育管理干部具有重要意义。

第三节 我国教育督导制度的历史沿革

教育督导作为一种社会行为或社会职能活动,是随着教育的产生而产生,又随着教育的发展而发展的。研究和了解我国教育督导制度建立的时代背景、历史沿革,有利于进一步认识教育督导制度在教育发展中所起的积极作用,认识建立健全我国社会主义教育督导制度的必然性和重要性,从而积极促进我国教育督导制度的建设。

一、我国古代的视学制度

在我国,教育督导作为一种社会职能活动,可谓源远流长。据《礼记·文王世子》记载:“天子视学,大昕鼓徵,所以惊众也”。意指天子亲往视学,清晨太阳将要出来的时候,便击鼓以唤醒学子,准备迎接天子视察。“视学”一词最早见于此。“天子视学四:养老也,简帅不教也,出征受成也,以讯馘告也”。这四方面的内容,就是当时学校教育要完成的任务。天子视学,一方面视察养老的情况,一方面察看儿童和青少年的学习情况,督促学子努力学习。

随着社会经济和文化的不断发展,学校教育也在不断发展,对教育的管理也不断加强和完善。视学的含义也随之有所变化和发展。如汉代的“幸学”(汉代帝王驾临太学视察称为“幸学”)与周代“天子视学”在内容上有新的发展。据马端临《文献通考·学校考》记载:“古者天子视学,多为养老设也,虽东汉之时犹然。自汉以后,养老之礼浸废,而人主之幸学者,或以讲经,或以释典,盖自为一事矣。”汉代官学自中央到地方形成了体系。太学是国家的最高学府。天子定期亲往太学视察,除天子视学外,各级学官亦负有视察学校之责任。

乃至隋唐,教育制度日趋完善。中央设国子寺(后称国子监),相当于现在的国家教委,各府、州、县设督学官。即由“天子视学”发展到学官督学。

宋代在路一级设“提举学事司”,这是中国教育史上正式设立地方教育行政部门的开端。提举学事司的职责,按《宋史·职官志》所载,是“掌一路州、县学政。岁巡所部以察师儒之优劣,生徒之勤惰。”可见,宋代的提举学事官,既是地方教育行政官员,又是地方教育的视学官,一身而二任。

元代诸路设提举学官,对学校进行视察监督。据《元史·刑法志》载,诸路提举学官督视学校,“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。”这说明元代对学校的监督更为严密,职权更为扩大,即不仅负有“奖勤罚惰”的责任,而且拥有追

究“学政不举者”的权力。

明代,地方教育行政普遍设提督学校官,并制定了提督学校官条例,明代建立的提督学校官制度,在中国教育史上具有重要意义,它标志着自此封建社会的地方教育行政完全独立。明代的提督学校官都挂上奉“勅谕”视学的头衔,意思是奉皇帝的旨意视察学校。对提督学校官的建制、视学的指导思想、提学官职责范围及管理,都有较明确的规定。从此中国封建社会的视学开始走上了规范化的道路。教育行政长官兼督学或视学之责也由此开始。

清初曾沿袭明制,在直隶设提学御史,各省设提学道。到雍正四年,一律改为“钦命提督学政”,简称“学政”。所谓“钦命”,意思是受皇帝之命。学政官阶高的正二品,低的七品,等第不一,但冠之“钦命”二字,则身价倍增,享受钦差大臣的待遇,这为低品位的官员出任学政,提供了权力的保证。提督学政的主要职责是管理本省学务,如办理科考(主持院试、岁试、科试),维护生员权益,对生员进行奖惩以及对教官进行考核等。在提督学政的编制中,除设总务、专门、普通、实业、图书、会计六课外,另设视学六人,巡视各府、州、县学务。

二、我国近代视学制度的建立

我国古代的视学活动,上起周代的天子视学,及至后来各朝代的帝王幸学、诣学,以及地方学官的视学是十分活跃的,表现出历代王朝统治阶级对视学的重视。但始终没有建立起一套完整的视学制度。我国视学制度的建立,还是清朝末年的事。

鸦片战争后,帝国主义用炮舰打开了中国的大门。甲午战争后,日本一跃而为东亚强国。一时间,向西方学习,向日本学习,在中国士大夫和知识分子中遂成为一股潮流。其时,日本的教育视导制度通过各种途径也介绍到了中国。如1901年,《教育世界》杂志第一卷刊登了“日本各省官制规则”、“文部省官制”,这是对日本教育督导制度的最早介绍。1905年,《直隶教育杂志》以“日本视学制度”为题,详细介绍了日本视学制度的沿革、日本的中央及地方视

学规程。日本视学制度传入中国,为清末视学制度的建立提供了有益的借鉴。

1905年,清政府学部成立后,建议参照日本文部省官制,设视学官。1906年(光绪三十二年)5月,学部设视学官,专门负责巡视京外学务。1909年(宣统元年),学部制定了《视学官章程》(载《视学官报》章奏第三册)。《视学官章程》指出:“派遣视学之举,实不容缓”。该章程共分七章,包括视学区域、视学资格、视学任职、视学权限、视学日期、视学经费、视学考成等内容,共33条。

《视学章程》将全国25省划分为12个视学区,每个区派遣两名视学官前往视察。视学官由学部按年派遣,每年约视察三四个区(内、外蒙古,青海,西藏暂行缓派)。每三年对全国学区视察一遍。同时,对视学官应视察的内容、重点也做了具体规定:一是各省学务公所,各庭、州、县劝学所,劝学区教育行政情形;二是各种官立、公立、私立学堂教育情形;三是学堂卫生情形;四是学校经费情形;五是各项学务职员、教员办事授课情形;六是各学堂学生之风纪;七是教育艺诸种之设施;八是特受部示之事件。要求视学官巡视之前,根据上述规定的视学内容,先制定计划报学部核准,待视察完毕,立即将视察情况写成报告,呈报学部。对视学官赋予很大权限。在视察期间,凡发现各省学务公所,各庭、州、县劝学所事务,各劝学区事务,直至学堂事务,有与章程不合,或未能实行者,视学官有权令其改正,并通知地方官随时留心考察。对不称职的学堂管理人员与教员,有权建议主管部门即行撤换。视学官每次巡视,均应约会该省议长、议绅教育会长,或省视学、县视学等商议各项教育改良、改进办法。遇有地方教育会议时,视学官亦应前往听取议论,并可自陈所见,以期互相裨益。从1905年在学部设视学官,到1909年制定《视学官章程》,这就是我国教育督导制度的最初形式。虽未认真执行,但为我国教育督导制度的建立奠定了基础。

三、中华民国时期的教育督导制度

辛亥革命后,南京临时革命政府于1912年4月成立教育部,