

现代教育督导学

向宏业主编

湖南教育出版社

现代教育督导学

向宏业 主编

责任编辑：陈民众

特约编辑：肖凌之

湖南教育出版社出版发行（东风路附1号）

湖南省新华印刷三厂印刷

850×1168毫米 32开 印张：15.5 字数：390000

1995年7月第1版 1995年7月第1次印刷

ISBN7-5355-2226-2 / G·2221

定价：17.00元

本书若有印刷、装订错误，可向承印厂调换

主 编：向宏业

编 委（按姓氏笔划为序）：

王亲思 王展经 向宏业 李路青

陈光亮 周德义 张毅龙 欧植森

撰稿人：

向宏业 李洪基 王亲思 李路青

邓武魁 张毅龙 王展经 周德义

欧植森 陈光亮 李从真 熊安华

写在卷首

为适应教育督导理论研究和实际工作的需要，我们在近几年的督导实践中，边学习、边工作、边总结、边研究，撰写了这本《现代教育督导学》。

本书从酝酿到出版，历时近六年，经历了实践、认识、实践、再认识、再实践的过程。自国家恢复教育督导机构、开展督导工作以来，我们迫切地感到需要这方面的理论著述。在经过两年多的研究和准备的基础上，拟出了本书的纲目、并确定了部分重点篇章。这些篇章实际上也是我们进一步研究的课题。随后又经过三年多的实践，在这个基础上，写出了章节初稿，并按照国家教委关于培训督导人员的理论教育要求，先后在湖南省举办的四期督导人员培训班作为理论课教材使用，学员普遍反映较好。最后由国家督学、湖南省教委主任督学向宏业同志根据讲课情况，确定了全书框架，加写了绪论，并从结构、内容到文字按照一部理论著述的要求，进行了调整、统写、修改，并最后终审定稿。陈光亮、王展经同志参加了全书的审阅和定稿工作。王亲思同志审阅了部分章节。王展经、周德义同志负责整理了全书的附录，使这部理论著作，在实际运用中增强了参照价值与可操作性。欧植森、周德义、张毅龙、李路青同志不仅担任了撰稿的任务，而且在编辑过程中承担了全部的实际编务工作，使这部书最后得以顺利发稿。

本书是一部按照统一纲目分头执笔的集体论著。各章的作者是：绪论、三、十三章：向宏业；第一章：李洪基；第二、十、十七章：王亲思；第四十五章：邓武魁；第六、八章：张毅龙；第七、十二章：王展经；第十九章：李路青；第十一章：王展经、

周德义；第十四章：周德义；第十五章：欧植森；第十六章：陈光亮；第十八章一、二节：李从真；第十八章三、四节：熊安华。

欣喜的是，湖南省人大副主任沈瑞庭同志、湖南省副省长郑培民同志为本书题了字。国家教委副主任、国家总督学柳斌同志、国家副总督学、原国家教委基础教育司司长陈德珍同志，原湖南省教委主任季益贵同志，分别为本书写了热情洋溢、鞭辟入里的序言。同时为本书题字的还有国家教育督导团办公室主任、原国家教委督导司司长张永彪同志，中国教育督导研究会理事长、原国家教委督导司司长郑启明同志。这都是对我们全体作者也是对这部书的有力支持和鼓励。

本书在撰写过程中，参阅了有关文献、资料。本书的出版，得到了湖南教育出版社领导和编辑的热情支持。在此，一并表示深深的谢意。

本书编委

大力加强教育督导工作

(代序)

几年来，各地在教育督导方面做了大量的工作，取得了很大的成绩，为今后工作打下了比较好的基础，功不可没，应当予以充分肯定。

一是在督导机构和督导队伍建设方面，由于各级党委和政府的重视，不但建立了督导机构，而且配备了一批专职督导人员。现在国家和 29 个省教育督导机构已建立，97.2% 的地市和 89.9% 的县区也建立了督导机构，基本形成了国家、省、地、县四级教育督导网络；全国已有 9000 余人的专职督导队伍，其中约有半数经过了系统培训，各地还聘任了 8000 余名兼职督学，使督导工作的开展有了最基本的，也是最必要的条件。二是开展了大量的督导活动，有力地推动了各地义务教育的实施，对促进各级政府进一步重视教育，增加教育投入，改善办学条件，加强师资队伍建设，以至重视学校常规管理和加强德育工作等，都起到了重大的作用。应该说如果没有法律法规的保证，没有作为执行监督环节的督导工作的开展，我们不可能在这么短的时间里使义务教育的实施取得这么大的成绩。在充分肯定督导工作成绩的同时，我们应该看到各方面对加强教育督导工作的重要意义认识还不尽一致，各地教育督导工作的进展还不平衡。一些地方，教育督导的地位尚未真正落实，督導體制不顺，督导机构尚未建立或虽有机构但很不健全，督导队伍薄弱，缺乏开展督导活动所必需的条件，难以开展督导工作。这些问题，应该在贯彻实施《中

国教育改革与发展纲要》(下称《纲要》)的过程中认真研究,尽快加以解决。

首先,要进一步提高对加强教育督导工作的重要性、紧迫性的认识。教育督导是政府管理教育事业的重要职能。它对下级政府的教育工作、下级教育行政部门和学校的工作起着监督、评估、指导作用;对本级和上级政府及教育行政部门报告情况,提出建议,反馈信息,供决策参考。由于教育督导在各级政府教育管理工作有着特定的地位和作用,《纲要》中多处对督导工作提出了明确的要求。可见,加强教育督导工作是实施《纲要》的一项重要内容,是同建设有中国特色的社会主义教育体系相适应的教育行政管理体制的重要组成部分,是教育管理现代化、科学化的一个重要标志。

正在进行的机构改革,是关系到社会主义现代化建设全局的战略举措。转变职能是机构改革的第一位目标。在教育管理体制上,中央对地方、上级对下级、政府对学校既要简政放权,又必须加强宏观管理。教育督导正是各级政府和教育行政部门加强教育宏观管理的重要机制和推动教育工作的有力手段。

依法治教是《纲要》提出的要求。完善教育法规体系;严格执法,依法实施教育工作;建立和完善教育的执法监督系统,这是依法治教的三个要素。建立健全教育督导制度则是完善教育执法监督系统的重要一环,加强教育督导工作是逐步走上依法治教轨道的需要。

因此,在新形势下教育督导只能加强,决不能削弱。

应当看到,在教育事业发展中教育督导面临着繁重艰巨的任务。确保“两基”目标的实现,要求督导机构在普教、法规等机构支持配合下对贯彻执行《义务教育法》和《扫除文盲工作条例》的情况进行督导检查;对申报实现了“两基”目标的县(市、区),督导机构有责任督促其进一步巩固、充实、提高。此外,还要配合普教等部门保证加强基础教育的各项重要举措的落实,

加强学校的管理，全面贯彻教育方针，全面提高教育质量。尤其是在新形势下，基础教育事业发展中遇到了一些新情况、新问题，这也要求教育督导机构在政府和教育行政部门的领导下，深入细致地开展工作，推动各级政府及其有关行政职能部门及时予以解决。总的说来，督导工作的现状同面临的任务不相适应，加强教育督导工作不仅十分必要，而且非常急迫。

第二，要进一步明确教育督导的任务、范围和工作重点。教育督导作为政府管理教育事业的行为，从总体上说，要担负起对下级政府的教育工作、下级教育行政部门和学校工作进行监督、检查、评估、指导的任务。简言之，既要“督政”，又要“督学”。当前，在深化体制改革，实行以法治教，加强对教育事业宏观管理的进程中，应以“督政”为重点。

现阶段教育督导的范围，主要是督导中等和中等以下的教育及其有关工作，重点是义务教育和扫盲工作。此外，教育督导机构还应完成本级政府和教育行政部门交办的其他有关督导的任务。各级督导机构在督导任务方面应有所分工，工作上有所侧重。一是在督导下级政府教育工作和下级教育行政部门的工作中，国家一级主要督导各省、自治区、直辖市，地方各级督导机构则逐级对下一级进行督导；二是对县（市、区）实现“两基”评估验收，责任在省，国家除了对各省实施“两基”的情况进行经常性检查外，将分别对实现了“两基”目标的省进行全面评估；三是对中等和中等以下学校及其相关教育事业的督导，省、地、县各级也应作具体分工。初中和小学教育应是县、区督导机构工作的重点，当然，县一级督导机构还有督导所辖乡镇教育工作的任务；四是“督政”与“督学”有区别但有密切联系，因此，各级督导机构尽管督导任务有所分工，但在实际督导工作中要注意透过学校工作看政府的教育工作。一些地方提出“宏观指导微观，微观体现宏观”的观点，创造了“督政”与“督学”结合的经验，从而加强了各级督导机构间的合作，更好地发挥了督导的整体作用。

第三，要围绕建立健全有中国特色的教育督导制度，加强“四项”建设。

一是加强教育督导机构建设。为了加强教育督导工作和适应督导各省教育工作的需要，国家教育委员会在机构改革中提出了建立国家教育督导团的方案，已经国家机构编制委员会审核，报国务院批准，国务院任命一位总督学，国家教委党组任命两位副总督学，协助总督学工作。国家教育督导团由总督学、副总督学和国家督学组成，负责对各省教育工作的督导和指导全国各地的督导工作。督导团设督导团办公室，负责日常工作。

地方县和县以上各级都应独立设置督导机构。已经建立了督导机构的地方，应采取措施进一步充实和加强，尚未建立督导机构的地方，应尽快地建立起来。地方各级督导机构仍称教育督导室为宜。县一级教育督导机构是基层单位，教育督导职权不宜再下放。幅员辽阔，人口众多的县，可以根据督导工作的需要，在县教育督导室统一组织领导下实行划片督导。

二是加强督导队伍建设。建设一支一定数量素质较高的专职督导队伍，是提高教育督导质量的关键，应予以重视。各地应根据本地情况，从督导工作的实际需要出发，配备专职督导人员，所需编制应在政府机构改革中统筹解决。根据需要还可聘任一定数量的兼职督学。兼职督学实行任期制，可以连聘连任。选配专职和兼职督学必须坚持《教育督导暂行规定》中提出的督学任职条件，其任免要按国家关于行政机关人事管理权限和程序办理，由本级政府颁发督学证书。在选配督学工作中，要反对把督学作为“荣誉称号”，搞安排照顾的不正确做法。督学要坚持先系统培训，后上岗的原则，各地要认真抓好督学培训工作。这项任务要列入教育管理干部的培训计划内，保证培训经费，提高培训工作的质量。在做好督学系统培训工作的同时，还应该重视在督导实践中不断提高督导人员的政治思想和业务素质。

三是加强督导制度的建设。要完善教育督导的法规和工作制

度使教育督导工作逐步走向制度化、规范化。国家教委已发布了《教育督导暂行规定》，下发了《普通中小学校督导评估工作指导纲要》。各地根据上述行政法规和文件，制定了本地教育督导实施办法和各类教育督导评估方案、督导工作制度。在贯彻实施《纲要》过程中，国家教委将在总结经验基础上抓紧将《教育督导暂行规定》修订成《教育督导条例》，报送国务院审批，争取早日出台。与《教育督导条例》相配套，还要制定《关于县（市、区）教育工作综合督导评估指导纲要》、《督导工作规程》等，使教育督导工作有规可循。各地也应制定关于教育督导的行政法规和规章。

四是加强教育督导的理论建设。要围绕建设有中国特色的社会主义教育督导制度这个总题目，积极开展多方面的理论研究。督导理论研究必须以建设有中国特色社会主义理论为指导，立足国内，结合督导实践，认真总结我国的教育督导工作的经验。同时注意学习国外的有关经验，有分析地吸取外国教育督导的成果。要调动各方面开展教育督导理论研究的积极性，国家教育督导团应担负起组织领导理论研究工作的任务。使我国教育督导制度建立在科学的基础上，以科学理论指导实践活动，不断提高督导工作的水平。

第四，抓住重点任务，积极开展督导活动，当前的重点是，围绕《纲要》和《义务教育法》、《教师法》（简称“一纲”、“两法”）的贯彻执行，确保“两基”目标的实现。深入开展对下级政府教育工作的督导。

各级政府和教育行政部门要在贯彻“一纲”、“两法”进程中，把教育督导工作列入重要议事日程，进一步加强对督导工作的领导。要定期听取督导机构提出的报告和建议，对有关问题的处理做出明确的指示或责成有关行政职能部门研究解决问题的办法。可以预计，在各级政府和教育行政部门领导下，在深入开展教育督导的实践中，一个依法治教、重教兴邦的局面一定会出现，到

本世纪末基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的目标也一定会实现。

柳斌

1995 年 1 月 28 日

序 2

几年来，湖南从事教育督导的同志坚持一面工作，一面研究，编写了一部现代教育督导学，在我国教育督导理论研究方面走出了新的一步，这是一项很值得庆喜的重要成果。

教育督导，作为国家的一种重要的教育管理机制，已经愈来愈成为建立健全现代教育制度的重要组成部分。这项工作，在我国中断了几十年之后，现在刚刚重建起来，面临着许多的问题。这些问题，需要通过工作实践去解决，但在实践中，不能忽略理论上的研究和探讨。我希望这本书能在我国教育督导理论研究方面开个好头。“一花引得百花开”。祝愿我国教育督导理论研究繁花似锦。

陈德珍

1995年2月24日

序 3

教育督导，源远流长。《礼记》中所说的“天子视学”，记叙的就是3000多年前周文王幼年从学时，执掌政权的国君，每年春秋两度，按照严格的章制，亲自到学校进行“视导”的情景。这不仅说明我国教育督导上溯有源，而且说明，教育督导在我国教育史上从来就是作为一种体现国家教育意志的国家权力形态出现的。现在，教育督导，在国际上已经作为一种普遍通行的强力手段，被广泛运用于现代教育的科学管理之中，而且已经愈来愈成为一些发达国家现代教育制度日臻完备的重要标志。

中共中央、国务院颁发的《中国教育改革和发展纲要》明确提出，“要加强督导队伍，完善督导制度”，“建立和完善执法监督系统”。由于种种原因，我省的教育督导制度是在中断近三十年后，于1986年开始恢复和重建起来的。几年来，教育督导开展了一系列卓有成效的工作。对于推动地方各级政府，贯彻落实国家的教育法规、政策，促进教育行政部门及学校全面贯彻教育方针，全面提高教育质量，加速普及九年义务教育和扫除青壮年文盲工作的实施，取得了令人鼓舞的成绩。但是还应该看到教育督导工作尚不能完全适应政府加强对教育领导和管理的需要。我国教育所面临的形势和任务，要求进一步加强教育督导制度建设。

教育督导，是政府管理教育事业的重要职能。它对下级政府的教育工作，下级教育行政部门和学校的工作起着监督、检查、评估和指导的作用；对本级和上级政府及教育行政部门起着反馈和参谋的作用。由此可见，加强教育督导是深化教育体制改革，

加强对教育的科学管理和依法治教的重要机制和强有力的手段。

教育督导作为政府管理教育事业的行为，从总体上说，担负着“督政”和“督学”的任务。当前，在深化体制改革，实行依法治教，加强对教育事业宏观管理的进程中，应该把教育督导的重点摆在“督政”上。在当前和今后的一段较长时期内，必须以督促、检查、指导地方各级政府的教育工作为重点，确保党的十四大提出的到本世纪末基本普及九年制义务教育、基本扫除青壮年文盲的目标的实现；推动教育改革和发展中的一些问题的解决，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。

要加强教育督导制度建设，必须积极地创造性地开展丰富多彩的教育督导实践。在实践中，不断地努力探索和建立具有中国特色的教育督导制度。这是时代赋予广大教育工作者，特别是督导工作者的神圣使命和光荣职责。当前，主要是以建设有中国特色的社会主义理论为指导，运用马克思主义毛泽东思想的基本原理原则，结合督导实践，认真总结我国恢复教育督导制度以来丰富的教育督导工作的经验。同时注意学习和借鉴国外的成功经验和优秀成果，构建具有中国特色的教育督导理论体系。由国家督学、湖南省教委主任督学向宏业同志主持撰写的《现代教育督导学》，正是目前我国这方面具有开创意义，理论基础深厚，时代性、指导性、实用性、科学性均较强的一部难得的力作。

将教育督导拓展为一个学科领域并对其进行全面系统的研究和开掘，确实是一件新事，是一件值得庆贺的好事。仅此一点，《现代教育督导学》的正式出版的现实意义和历史价值都是应该值得重视的。况且，该书还具有“新”、“深”、“精”的特点。其“新”，表现在谋篇新巧、立论新颖、文字清新，可读性、可操作性强，充满了时代的朝气；其“深”，即指思想深邃、论述深刻，在理论与实践及其有机结合诸方面均作出了很有深度的探讨和揭示；其“精”，则谓结构精密，见解精辟，内容精到。通篇上下，

显现出一种探索、创造的力度和精神。

我能有机会先睹本书并乐意将其推荐给广大读者。我相信，本书的出版，对于教育督导的理论研究与实际工作，都会有所促进，有所帮助。这是我的希望，也是我的祝愿。

季益贵

1994年12月1日

目 录

写在卷首·····	(1)
大力加强教育督导工作 (代序) ····· 国家总督学 柳斌	(3)
序 2····· 国家副总督学 陈德珍	(9)
序 3····· 湖南省教委主任 季益贵	(10)
上篇 总论	
绪 论 建立有中国特色的教育督导制度·····	(2)
第一章 教育督导的性质、目的与任务·····	(18)
第二章 教育督导的沿革与发展·····	(29)
第三章 教育督导的基本原则·····	(59)
第四章 督导评估方案的制订·····	(86)
第五章 教育督导评估的一般过程·····	(96)
第六章 教育评价技术在教育督导中的运用·····	(110)
第七章 督导信息的采集和描述·····	(124)
第八章 教育督导心理及调控·····	(168)
第九章 教育督导机构和督学人员·····	(186)
中篇 常规督导	
第十章 对地方政府教育工作的督导·····	(196)
第十一章 普及九年义务教育和扫除青壮年文盲 县 (市、区) 评估验收·····	(206)
第十二章 普通中小学校教育督导·····	(219)
第十三章 普通中小学校德育工作督导·····	(227)
第十四章 普通中小学校教学督导评估·····	(248)
第十五章 成人学校职业技术学校教育督导·····	(263)
下篇 经费督导	

第十六章 教育经费督导入论·····	(271)
第十七章 教育经费概述·····	(276)
第十八章 教育经费督导评价·····	(293)
附录 本书有关章节所列及的参考用表	
1. χ^2 分布表·····	(349)
2. 教学督导评估指标体系·····	(351)
3. 课堂教学评价表·····	(353)
4. 湖南省县办成人中专评估指标体系·····	(354)
5. 湖南省职业高中(职业中专)综合评估 指标体系·····	(355)
6. 县市教育经费督导评价方案·····	(356)
7. 普九、扫盲教育经费评价指标项目和验收标准·····	(361)
8. 县市教育经费督导评价核算表·····	(362)
9. 地区、州、市、县一九九一年财政收支决算 总表(表式摘要)·····	(370)
10. 县市教育投资督导评价记载表·····	(371)
11. 乡镇教育经费督导评估检查表·····	(375)
12. 预算内会计科目及其核算内容·····	(377)
13. 预算外会计科目及其核算内容·····	(378)
14. 关于颁发《湖南省县市教育督导评估方案(试行)》的 通知·····	(380)
15. 关于颁发《湖南省乡镇教育督导评估方案(试行)》 的通知·····	(405)
16. 关于印发湖南省普通中小学校督导评估 试行方案的通知·····	(421)
跋····· 向宏业	(474)