

# 中美教育督导制度的比较研究

陈世瑶

(上海体育学院体育休闲与艺术学院,上海,200438)

**[摘要]** 高度地方分权和多样化的教育制度决定了美国特殊的教育督导制度。美国的教育督导的特征在于其督导机构具有很大的独立性,督导人员专兼职相结合,督导侧重于改进教学等。与美国不同,我国的教育督导机构更倾向于督政而非督学,在当下世界各国更为重视教育质量的背景下,我们应适当借鉴美国在教育督导方面的经验,改进督导方式,以促进教育的发展。具体主要从督导机构、督导职能、督导人员与督导方式四个维度对中美两国的教育督导制度进行比较分析,并对中国教育督导制度进行深入思考,为改善中国教学督导制度提供有益的启示。

**[关键词]** 中国;美国;教育督导制度;比较研究;

**[中图分类号]** G649 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2095-3712(2012)05-0031-05

现代教育发展的三大支柱是教育督导、教育立法与教育投入。教育督导制度是包括教育督导机构设置、人员编制、督导职能、对象、内容、原则、方法、规程和行为准则等的体系。健全教育督导制度对加强教育管理、提高科学管理水平和教育质量,具有重要的作用。由于政治、经济、社会文化和历史传统等多方面的差异,世界各国的教育督导制度也各具特色。我国的教育督导制度历史悠久,《学记》中的“天子视学”“王亲视学”等便是我国教育督导最古老的形式的记载。而独特的文化背景和民族性使得美国的教育督导有着自己鲜明的特色,其较为成熟的教育督导制度是美国教育普及和发展的一个重要因素。为进一步完善我国的教育督导制度,我们应该积极汲取发达国家的成功经验。

## 一、中美两国教育督导制度的比较

### (一)教育督导机构的设置

#### 1.美国教育督导机构

美国的教育行政体制是一种高度的地方分权制,其教育呈现出高度的多样化特征。这种地方分权的教育制度决定了它没有全国统一的教育督导

制度和督导机构。美国的教育督导机构主要有联邦、州与学区三级,各级之间相互独立,州级督学一般不介入,学区督学能够履行职责,越级督导是被禁止的。而联邦政府的督导主要通过举办教育项目、调配经费拨款来间接、渗透性地实施;除此之外,联邦政府也会举行一些竞赛活动来鼓励督导工作,如20世纪80年代开展的“表彰优秀中学”活动等。但是通过上述项目和活动进行督导并不是联邦政府的权利,也不是他们的义务。通常情况下,大量的督导工作还得依靠州和学区两级教育督导机构。多数情况下美国的教育督导机构与其管理机构是合二为一的,州一级的教育督导机构主要由教育厅负责。州级督导机构内设初等教育、中等教育、职业教育、高等教育、师资鉴定、就业辅导与教育经费等部门,他们对各学区中自己负责的范围进行对口督导。学区一级的督导机构则是地方学校董事会,它们既是教育管理机构,也是主要的教育督导机构,学区教育督导分普通与专业教育督导。

#### 2.中国教育督导机构

我国现行的教育管理体制是以中央集权为基础、中央管理与地方管理相结合的制度。我国的教

[作者简介]陈世瑶(1988—),女,河南洛阳人,上海体育学院体育休闲与艺术学院助教,研究方向:教育管理科学与运动训练学。

育督导制度也是在这体制基础上形成的,目前基本上形成了国家、省、市、县四级教育督导机构组成的教育督导网络:全国31个省(自治区、直辖市)全部成立了人民政府教育督导团(室);98.5%的地(市)建立了教育督导机构,其中91.1%是人民政府教育督导机构;全国共有2716个县建立督导室,其中人民政府建立的占82.7%。国家级教育督导机构——国家教育督导团的主要职责是研究制定教育督导与评估的方针、政策、规章制度和指标体系,指导、监督、检查、评估地方人民政府贯彻执行国家有关方针政策的情况,保障素质教育的实施和教育目标的实现;省级教育督导机构——人民政府教育督导室主要负责对本省各市人民政府、下级教育行政部门和学校的教育工作进行监督、评估检查和指导,以保证国家有关教育方针、政策法规的贯彻执行和教育目标的实现;市县级教育督导机构是设立在其人民政府及教育局的督导室,主要负责市县教育督导工作计划,组织开展教育督导工作,负责对有关教育行政部门或学校进行行政或教学监督、检查、指导和评估。

## (二)教育督导的职能

### 1.美国教育督导的职能

教育督导在美国被称为教育辅导,教育督导人员被称为辅导员。教育督导人员的职责是在行政管理、课程设置、学生成绩与师资培训等事务中发挥咨询、协调和协助的作用。美国的教育督导非常强调督导的辅导性,许多美国著名学者对该问题进行了深入探索:卡伯雷认为,督导人员不应扮演钦差大臣的角色,而应该成为向教师提供专业性服务与指导的服务人员。他认为教育督导的目的应当是积极的、建设性的,而非消极的、侦察性的;他还指出,督导者与被督导者应建立起友好的关系才能达到督导的目的。

美国教育督导的最大特色是州、学区教育督导机构的服务性和指导性。主要体现在以下三点:一是协助,美国的视导人员经常深入课堂,并时常协助教师准备课程,与教师共同讨论教材教法,以及提供其他方面的咨询服务;二是负责实施教师在职进修教育,主要以研讨班、讲习会等形式进行;三是研究,美国各州的视导人员负责筹备、召

集教师研究会议以及教学课程的系统性修订等。用西方人的观点来看,这种脱离行政控制、以促进个体发展为目的的督导方式属于“真评价模式”。

### 2.中国教育督导的职能

1991年原国家教委颁布的《教育督导暂行规定》中明确规定:“教育督导的职责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”。具体来说,我国的教育督导主要分为“督政”和“督学”两部分,准确地说是以督政为主,兼重督学,坚持督政与督学结合。我国现行教育督导制度主要任务是监督执行。受政治体制和文化传统等多方面因素的影响,我国政府是通过上级行政委派的方式将督导任务下达给教育督导部门,教育督导部门按上级要求和有关法令、规章制度进行教育督导。有学者回顾20世纪初的督学法规,1909年的《视学官章程》、1913年的《视学规程》以及1931年的《教育部督学规程》,我国现行的教育督导体制,本质上都是以监督为主。尽管民国后期的视学制度在名称上改“视学”为“督学”,将“视察”与“指导”并列,强调“由单独的‘视’,演变为‘视’和‘导’并重”,但被认为并未真正实施。我国的督导工作是按照泰勒的目标评价模式展开的,以国家意志为导向,以一个全国统一的目标为标准进行的评价。这种评价模式具有典型的国家干预色彩,极大忽视了督导的指导职能,与西方督导模式相对,是一种“假评价模式”。

## (三)教育督导人员的选拔

### 1.美国教育督导人员的选拔

高度的地方分权制度决定了美国没有一个全国统一的教育督导人员的任职标准,几乎每个州都有自己的任职规定。总体来讲,美国的教育督导人员分为两类,一类是由教育行政人员兼职督导工作,一类是专职教育督导人员。兼职督导工作的行政人员一般包括学监、副学监与校长等。专职督导人员的选拔在专业训练和工作经验两方面均具有严格规定,如:要求专职督导人员具有学士或硕士学位,受过教育督导、教育心理学、教学方法、课程设计和测量等课程方面的学习经历;参加过教

育督导方面的实习和专业训练;具备 2~10 年不等的教学经验和教育督导工作经验等。除此之外,选拔过程还要考虑专职督导人员的知识结构、职能水平和性格特征。部分州还要求专职督导人员具备相关资质证书,如中学督导要求具有中学教师资格证书,并且具有三年以上中学任教的经历。督导人员的选拔方式一般包括推荐制、委任制、招聘制和考试制四种,在考核中通常采用综合考核方式。州和学区两级的督导人员大多由教育厅厅长和局长向本级教育委员会推荐、同级教育行政部门任命。

## 2. 中国教育督导人员的选拔

我国的教育督导人员称为督学,可分为国家督学和地方督学。在教育部 2006 年制订的《国家督学聘任管理办法(暂行)》(以下简称《办法》)中规定了督学的任职条件和选拔程序。我国教育督导人员也分为兼职督学和专职督学,与美国的兼职督学不同,我国兼职督学是为完成某项任务而临时组合的,聘任兼职督学以在职人员为主,以退休人员为辅,具有较大的不稳定性。《办法》也对我国专职督学的任职条件和聘任有明确的规定,国家督学的任职条件包含七条:坚持党的基本路线,热爱社会主义教育事业;熟悉有关教育法律、法规、方针、政策,具有较强的业务能力,工作实绩突出;具有较强的组织协调能力和较强的口头与书面表达能力;具有大学本科以上学历或同等学力,从事教育管理或者教学、研究工作 10 年以上;行政机关副厅级及以上,或具有中小学特级教师称号,高等学校和科研机构等正高级专业技术职务;坚持原则,办事公道,品行端正,廉洁自律;身体健康,能够保证履行国家督学职责和完成任务所必需的时间。地方督学的任职条件与国家督学的任职条件基本一致,主要在第四、五两条上部分省市督学的任职条件有所放宽,地方督学多由本地区退休的老校长或在任校长担任。

## (四)教育督导方式

### 1. 美国教育督导方式

高度的地方分权制度特征决定了美国各州的教育督导方式各不相同。一般而言,美国有三种教育督导方式:行政性辅导、服务性辅导和二者的结

合。行政性辅导一般由教育机构组织进行,目的在于了解情况、发现问题。督导工作或根据其工作性质,由某一方面的专家组成,或由教育机构官员、社会人士、教师代表、家长代表等组成。他们一般采取组织督导工作组去某区或者学校进行督导的方式,被访地区或学校的督导成员都要为他们的督导工作提供帮助或者直接参与其督导工作。服务性辅导作为一项经常性的大工作量工作,一般由专职辅导人员实施。常见的工作方式中包括定期或不定期地视访学校,与教师单独交流、听课,召集教师会议和各种研讨会等。督导人员可以与教师就课程设置、教学等问题约定时间面谈。督导人员与学生家长也保持一定的联系,以了解其对学校各项工作的意见以及学生的情况。将行政性辅导、服务性辅导结合起来,也是教育辅导的一种重要方式,如美国俄勒冈州波特兰学区督导的工作包括帮助新教师和能力较差的教师尽快胜任工作。此外还有总结督导工作,为制订新的督导工作计划做好准备。总之,美国实施督导的方式因时、因地、因人而异,各种督导机构在不同的情况下会采取不同的督导方式,具有较大的灵活性和多样性。

### 2. 中国教育督导方式

教育督导实施的本身是一个动态系统,其目的和任务因时、因事、因环境而不同,因此督导的形式也不尽相同,呈现出一个多层次、多系列的综合体。具体可以从实施范围、功能、密度与过程等方面分析教育督导方式的体系。从实施范围来分,包括宏观教育督导和微观教育督导;从督导的功能来看,包括诊断性督导、形成性督导、终结性督导和鉴定性督导;从实施密度上分,包括随访性督导和周期性督导;从实施过程上来看,包括初始督导和复核督导。在督导工作的实际过程中,为更好完成督导任务,督导人员须依据督导的任务和目的选取相应的督导实施形式。我国教育事业所处阶段的特殊性决定了我国督导方式的特殊性。通过与以上的督导方式分类系统对照,并结合我国教育督导的实情,我们可以分析出我国现行教育督导的基本方式:我国的教育督导主要分为综合督导、专项督导和经常性检查;由于我国的教

育事业处于大发展时期,在督导方式上倾向于政府层面的宏观教育督导;就督导功能而言,以终结性督导和鉴定性督导为主,这跟我国教育督导事业发展的水平有关;从督导实施密度上分,以周期性督导为主,辅以随访性督导;从实施的过程上来看,主要采用初始督导的方式。

## 二、两国比较对我们的启示

通过与美国教育督导制度体系的比较,我们可以清楚地发现两国之间的差异性。美国的教育督导以服务为主,通过灵活多样的督导形式和督导双方良好的互动关系实现了促进美国教育不断发展的目标。美国已形成一种独特的教育督导文化,构建了一套科学合理的教育督導體系。尽管两国的文化、经济、政治等因素各不相同,但是美国的教育督导制度还是有许多值得借鉴的地方。现提出如下几点启示:

(一)督政为主,督学为本,实现督政与督学相结合

美国的教育是州的责任、地方的工作,教育督导主要是由州、地方学区以及学校承担。美国的教育督导属于业务指导型督導體制,这种体制决定了其服务性,如宣传和提倡好的教学方法,对先进的教育试验或方案进行引导咨询,为教师和管理人员出版所需的材料,与教育科研机构保持密切联系等。且越往下层,其业务指导的职能越重要,教育督导的服务性越明显,教育业务方面的比重也越大。我国现行教育督导制度的特点是“督政”与“督学”相结合。但是在正式公布的《教育督导暂行规定》中明确地规定:“教育督导的任务包括对下级人民政府的教育工作、下级教育行政部门和学校工作进行监督、检查、评估、指导,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。”从政策文本中我们可以看出我们的督导工作过于注重“督政”而忽视了“督学”。不可否认,重视“督政”对于保证“普九”“双基”任务的实现发挥了重要作用,所以现阶段还应坚持以督政为主;另一方面,教育事业的最终目的是培养人才,各级教育工作的质量也是以学校所培养学生的质量为依据。在这种背景下,我们必须加强督学的力度,要以督学为本,通过督学来实现督政的发展。比如

说我们从学校的成绩和存在的问题中,发现政府和教育行政部门的政策水平、业务水准和办事效率等问题。总之教育督导的实践要努力使“督政”与“督学”更好地结合起来,以推动我国教育工作持续健康地发展。

(二)督导机构要坚持独立性

由于地方分权和多样化的特点,美国的教育督导机构具有较大的独立性和多样性。美国联邦政府对教育不负管理责任,州政府是主要负责机构,但是各州教育督导机构又有很大的差异性。美国没有全国统一的教育督导制度和督导机构,在国家的三级督导机构中,各级督导机构之间具有相互独立性,学区督学能够履行的职责,州一级督学一般不介入,也不能越级督导。另外,美国有许多独立性的全国性教育督导组织,它们是脱离政府管辖的中介机构。比如有全国学校评估研究会,它们主要负责出版学校教育标准和督导指南,供各地各种民间督导机构参考。我国的教育督导机构一般是隶属于各级人民政府,部分县区级督导机构隶属于教育行政部门。1988年9月国家教委、人事部联合发出的《关于建立教育督导机构问题的通知》中明确指出,教育督导机构的性质是行政机构。国家是教育事业的举办者,为了解各级政府的办学水平、更好地指导各级教育工作,组织人员开展教育督导工作是应有之义,但是这种由举办者自我组织、自我评价的模式在实际工作中产生了诸多问题,也受到了社会各界的种种质疑。成立独立的教育督导中介组织,能够保证督导结构的客观有效,提高督导工作的效率和人民的满意度。教育督导中介组织可以做上下级之间信息传递的桥梁,帮助国家机关了解基层教育的现状,增强国家机关宏观调控的能力,充分实现教育的地方负责,分级管理。因此,我国应进一步健全和规范各级教育督导机构,建立起垂直领导的对地方政府负责、分级管理的行政垂直监督体系,实现与教育行政部门的分离,从组织机构的设置、经费的投入、人员的选用与工作的开展等方面保持相对的独立性。

(三)加强督导队伍建设

美国十分重视教育督导人员的素质,对督导

人员的任职条件有严格的规定。要有相当的学历和资历,有丰富的教学经验、管理经验和实际工作的能力,具备各个领域专家的资格,还要进行凸显专业性督导工作的培训等。另一方面,在督导人员的配置方面也体现了较强的专业性,比如说在一些规模较大的学区除设一名督导员统管各年级督导工作之外,还分别设初等与中等教育督导员,分别负责这两学段的指导工作。更大的学区则按学科分设辅导员,常见的学科有阅读、数学、科学、外语和艺术等。这些都体现出美国教育督导工作的服务特性和专业特性。我国自1986年以来,教育督导队伍不断发展,现已建立国家、省、地、县四级教育督导机构,全国目前有教育督导工作人员35217人。在督导队伍不断壮大的同时,如何提高督导队伍的整体素质是工作之重。我国目前在督导人员的选拔方面标准不够明确,人员的整体学历、资历要求低,尤其是对于督导人员的专业化水平要求不够。此外,在人员的配置任用上,行政人员所占比例过大,精通教育理论和具有丰富实践经验的专业人员较少;专职督学人员8631人,兼职督学21178人,专职所占的比例也较低。随着教育督导的“督政”与“督学”不断平衡,“督学”职能的不断突出,对教育督导人员的专业性要求应不断提高,教育督导队伍的专业化是发展的基本趋势。这要求政府部门在人员选拔方面努力把各方面的专家学者纳入教育督导队伍中,严格按照法律程序进行选拔任用,还应组织各种培训活动以

提高督导人员的专业水平。此外,还要有对教育督导人员的考评监督机制,一方面可以保证督导工作能公正、客观地进行,另一方面也是提高督导人员的工作自觉性、积极性的基本保障。

#### 参考文献:

- [1] 顾明远.外国教育督导[M].北京:人民教育出版社,1993.
- [2] 国家教育督导团办公室.现代教育督导原理[M].北京:中国青年出版社,2003.
- [3] 黄葳.现代教育督导[M].广州:广东高等教育出版社,1998.
- [4] 中国教育学会教育督导专业委员会.现代教育督导研究[C].北京:中国青年出版社,2003.
- [5] 王为民.中英教育督导制度发展比较研究[D].河南大学教育科学学院硕士论文,2008.
- [6] 陶秀伟.中法教育督导体制比较研究[J].沈阳师范大学学报:社会科学版,2004(4).
- [7] 杨天平.英美日法教育督导的比较[J].比较教育研究,1995(4).
- [8] 洪成文.90年代国外教育督导发展轨迹初探[J].比较教育研究,2001(6).
- [9] 何玉玲,袁桂林.美国教育督导的特征及其变革趋势[J].外国教育研究,2008(10).
- [10] 孙玉洁.我国教育督导制度存在的问题与改进建议[J].教育研究,2004(10).
- [11] 王英.美日中教育督导体制的比较研究[J].日本问题研究,1997(1).
- [12] 詹华琴.我国教育督导制度的历史、特色、问题与对策[J].当代教育论坛,2006(3).