

# 教育督导70年回顾与展望： 从制度化走向现代化

张彩云 方晨晨

**[摘要]** 新中国成立70年来，中国教育督政法制化建设深入推进，督导机构的独立性和权威性不断增强，督导队伍日益壮大，为促进教育公平、提高教育质量提供了重要保障。新时代新形势下，教育督导应深入推进体制机制改革，通过提升督导理念、督导手段和督导队伍的现代化水平，加快实现督导现代化，为全面实现教育现代化、办好人民满意的教育保驾护航。

**[关键词]** 教育督导；历史演进；回顾与展望；教育现代化

**[中图分类号]** D63

**[文献标识码]** A

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2019.06.002

教育督导是现代教育治理体系的重要组成部分。新中国成立以来，随着我国教育事业繁荣发展，教育督导逐步走上制度化、法治化道路。督导体制机制不断健全、督导队伍日益壮大、督导实践异彩纷呈，为保证我国教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的贯彻执行，为全面实施素质教育、促进教育公平、提高教育质量、推动教育事业科学发展提供了重要保障。尤其在推动我国基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲，确保完成“两基”目标，实现县域义务教育均衡发展、促进学校规范办学等方面做出了重要贡献。新时代新形势下，

教育督导要主动适应教育现代化需要，从制度化走向现代化，深入推进体制机制改革，不断提高督导的独立性和权威性，让教育督导“长牙齿”，为办好人民满意的教育保驾护航。

## 一、新中国成立以来我国教育督导的历史演进

我国教育督导历史源远流长，最早可追溯到西周时期的“天子视学”。历史上，教育督导也被称为教育视导、视学、督学等。自清朝末年以来，

**[基金项目]** 中国教育科学研究院公益金课题“新中国成立以来中国特色教育督导理论与实践研究”（GYH2019016）。

**[作者简介]** 张彩云，中国教育科学研究院教育督导评估研究所所长、研究员；方晨晨，北京师范大学教育部博士研究生。

## 庆祝新中国成立70周年

教育督导从效法日本开始, 督导制度逐步建立和发展。新中国成立后, 教育督导经历了初创期、停滞期、恢复重建期、快速发展期和特色形成期等几个阶段, 逐渐形成了一套完整的具有中国特色的督导制度和体系。<sup>[1][2]</sup>

目前对于教育督导尚没有统一的定义。国内学者大多将其界定为“教育督导机构和人员, 根据国家的有关方针、政策、法规, 依法对教育工作进行的监督、检查、评估和指导”。<sup>[3][4]</sup> 根据界定, 教育督导应具有强制性、监督性、专业性和指导性。

### (一) 教育督导法制化建设不断推进

法制化建设既是教育督导的重要基础, 也是推进督导改革和发展的根本保障。新中国成立以来, 我国督导法制化层级不断提升、内容逐步完备, 依法督导的局面逐渐形成。

1. 重大教育法律法规的出台为教育督导走向法制化提供了契机

新中国成立后出台的《中华人民共和国宪法》《中共中央关于教育体制改革的决定》等一系列国家法律法规为我国教育事业的发展指明了方向。1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》, 使我国普及义务教育有了法律保障。要保障法律执行, 加强教育督导成为了必然选择。

1992年, 中共中央国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》, 第一次在国家层面对教育督导工作提出了明确要求。纲要指出, “要建立检查、监督和奖惩制度, 确保义务教育法贯彻执行”, 同时提出“要完善督导制度, 加强对中小学校和教育教学质量的检查和指导”。其后在《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中再次强调, “要完善督导制度, 把保障实施素质教育作为教育督导工作的首要任务”。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010-2020年) 提出, “完善督导制度和监督问责机制。制定教育督导条例, 进一步健全教育督导制度”。这一系列教育法律法规的出台为教育督导法制化建设奠

定了坚实基础。

### 2. 教育督导自身的法制化程度逐渐提升

清朝末年颁布的《视学官章程》是近代中国第一个督导制度性文件。新中国成立后的早期阶段, 教育督导的相关规定和要求主要散见在教育部发布的文件和年度工作中, 呈现出碎片化特征。

1991年国家教委颁布《教育督导暂行规定》, 这是新中国第一个关于教育督导制度的权威性文件, 在我国教育督导法制化建设中具有里程碑意义。它明确了我国教育督导的职责和任务、督学的条件和督导方式, 为后来出台的《教育督导条例》提供了制度框架。

2012年, 我国第一部专门的教育督导法规《教育督导条例》颁布实施, 条例包括5章27条, 对教育督导的职能范围、督学、督导实施及法律责任等进行了规定。目前, 国家已建立包括各级各类教育的20余项督导评估规章制度, 近三分之二的省(自治区、直辖市)制定或修订了地方教育督导法规。<sup>[5]</sup> 教育督导有法可依、有规可循, 法制化建设不断推进。

### (二) 教育督导机构的独立性得以加强

督导机构的变革在推进我国教育督导事业发展中具有至关重要的意义, 其演变与我国教育事业的发展需要息息相关。我国近代专门的中央教育督导机构创设于民初, 民国政府教育部下设总务厅、普通教育司及视学处等机构, 配备专门人员开展视学工作, 并逐渐建立起从中央到地方的三级视学机构。新中国成立后, 我国教育督导机构从依附走向独立, 发挥了越来越重要的监督指导作用。

1. 教育督导机构从完全隶属于教育行政部门向人民政府督导机构转变

新中国成立后, 中央人民政府教育部随即成立, 除设办公厅、高等教育司、中等教育司、初等教育司、社会教育司以外, 还专门设立了视导司履行教育督导职能。1950年通过的《关于加强视导司与各司厅工作联系的办法》, 要求视导司指定视

导员与各司保持联系,参加各司重要会议。各司也需指定专人与视导司保持联系。

“文化大革命”期间,教育督导遭到了严重破坏,各级教育督导机构处于瘫痪和停滞状态。1977年,邓小平同志提出,“要健全教育部的机构。……到班里听听课,了解情况,监督计划、政策等的执行。”根据邓小平指示精神,1978年,国家在教育部普教司内设视导室,任命了四位教育部巡视员,教育督导机构恢复重建。

1985年,原教育部撤销,设立国家教育委员会。1986年,视导室更名为督导司,明确指出督导司是国家教委所属的教育评价和监督的行政职能机构,教育督导机构的行政地位得到巩固和提升。1988年,国家教育委员会、人事部联合发布《关于建立教育督导机构问题的通知》,对县级以上人民政府教育行政部门建立教育督导机构问题做出了明确要求。1991年颁布的《教育督导暂行规定》,对县级以上人民政府内部设置教育督导机构问题又做出了明确规定。随着《中国教育改革和发展纲要》、《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》等重大政策的颁布实施,教育督导得到了极大重视。1998年国家机构改革,教育督导团办公室被列入教育部18个职能司(厅、室),后更名为国家教育督导团。

2. 形成相对独立的四级人民政府教育督导机构  
党的十八大以来,决策、执行、监督成为了现代管理的三套马车,教育督导地位得到极大提升。《教育督导条例》明确指出,“国务院教育督导机构和县级以上地方人民政府负责教育督导的机构在本级人民政府领导下独立行使督导职能”,为教育督导机构的独立性提供了法律依据。

同年,成立了国务院教育督导委员会,由分管教育的国务委员担任主任,教育部部长和国务院副秘书长担任副主任,成员包括发展改革委、公安部、财政部、监察部等十个部委,负责研究制定国家教育督导的重大方针、政策,审议国家教育督导

总体规划和重大事项,统筹指导全国教育督导工作等。办公室设在教育部,由教育督导局局长担任办公室主任。此后,31个省(自治区、直辖市)教育督导委员会及办公室相继成立,形成了中央、省、市、县四级人民政府督导机构,为督导工作的独立性和权威性提供了组织保障。

### (三) 教育督导职能深化拓展

随着我国教育体系的不断完善,教育督导职能也不断深化拓展。从初期单一的“督学”职能拓展形成“督政”与“督学”并举,近年来逐步构建“督政”“督学”和“评估监测”三位一体的督导体系。

#### 1. 从单一“督学”走向“督政”与“督学”并举

新中国成立以后,党和国家对教育工作十分重视,教育督导的职能主要以“督学”为主,旨在保证各级各类教育机构和学校工作顺利稳定开展,检查各项教育政策的执行情况。1983年,教育部出台《建立普通教育督导制度的意见》,明确要求督导机构负责巡视、检查和指导全国各地的普教工作。

1991年《教育督导暂行规定》指出教育督导的职责是“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”。此后,教育督导的职能由单一的“督学”拓展成了“督学”和“督政”双轨并行。

进入21世纪,随着教育督导制度的不断完善,教育督导职能也逐渐清晰。2000年《关于原国家教委教育督导团更名的批复》,提出教育督导的主要职责是: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;对地方人民政府贯彻执行国家有关教育方针政策的情况进行指导、监督、检查、评估,保障素质教育的实施和教育目标的实现,教育督导的“督政”职能得到了进一步确认。2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出了“坚持督政与督学相结合”。《教育督导条例》,

## 庆祝新中国成立70周年

指出“督政”与“督学”并重、监督与指导并重的原则，明确了督导机构独立行使教育督导职能，其中“县级以上人民政府对下级人民政府落实教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的督导；县级以上地方人民政府对本行政区域内的学校和其他教育机构教育教学工作的督导”。

2. 形成“督政”“督学”和“评估监测”三位一体的督导体系

2014年，教育部发布《深化教育督导改革 转变教育管理方式的意见》，提出了教育督导的另一项重要职能——“评估监测”，要求建立教育督导部门归口管理、专业机构提供服务、社会组织多方参与的专业化教育质量评估监测体系，对各级各类教育进行科学、系统、权威的评估监测，为改进教育教学、管理、决策提供依据和支撑。至此，我国确立了“督政”“督学”以及“评估监测”的三位一体的教育督导体系，教育督导的职能更加完备。

### （四）各级各类教育督导队伍不断优化

督导队伍主要包括督学和督导行政管理人员，督导行政管理人员负责督导工作的组织和管理，由专职督学和兼职督学具体实施。新中国成立以来，我国教育督导队伍从无到有，从有到优。从中央到地方，从基础教育到高等教育，建立了一支专兼职相结合的督导队伍，在教育督导实践中发挥了重要

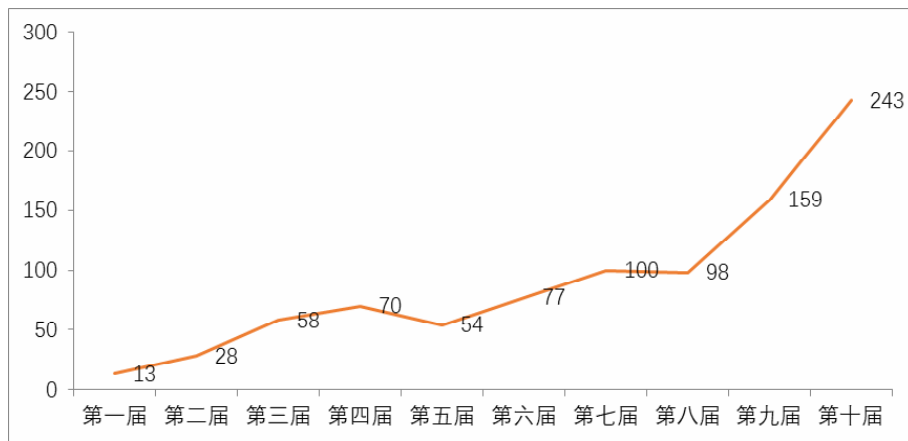
作用。

1. 教育督导队伍数量不断增长，结构趋于合理  
新中国成立70年，我国各级各类教育督导队伍不断壮大。作为最高层级的国家督学，从第一届的仅有13人增加到第十届的243人（见下图）。尤其自《教育督导条例》和2016年《督学管理暂行办法》颁发后，各级政府和教育行政部门积极落实，着力加强教育督导队伍建设，第九届和第十届国家督学的人数迅速增加，层次更加丰富，不仅涵盖基础教育，还包括职业教育和高等教育等各级各类教育。来源更加多样，吸纳多个部门、多个领域。结构更加合理，行政管理、教育科研、基层一线人员相结合。各地不断壮大督学队伍，形成了一支国家、省、市、县四级，专兼职相结合的督学队伍。目前全国现有专职督学约1.75万人、兼职督学约10.37万人，督导行政管理人员约1.45万人。<sup>[6]</sup>

### 2. 国家对督导队伍专业化要求逐步提高

目前我国已建成各级各类齐全完备的国民教育体系，举办着世界最大规模的教育，教育和社会发展对教育督导人员专业知识和能力的要求越来越高，越来越全面。《教育督导暂行规定》对督学的政治素养、业务能力、学历和工作经历、身体条件等做出了明确规定。随后颁布的《国家教育委员会督学聘任暂行办法》对督学的年龄和职务提出要求。

第一届至第十届国家督学人数





2006年,教育部出台《国家督学聘任管理办法(暂行)》,对督学的任职条件增加到7项,包括政治素养、业务能力、表达能力、学历和教育实践经历、专业技术职务、品德以及身心状况等。《教育督导条例》从政治素养,专业知识和业务能力、个人道德修养、学历和教学能力等方面对督学提出了任职要求,并且首次提出符合规定条件的人员需要经教育督导机构考核,合格后才能聘任为督学。

2016年,教育部印发了《督学管理暂行办法》,要求建立督学管理制度,对各级督学队伍的选拔、聘任、培训、考核、监督等做出规定。该《办法》在《教育督导条例》第二章第七条的任职条件上,再增加了三项,要求“能够深入一线、深入学校、深入师生开展教育督导工作,要掌握必要的检查指导、评估验收以及监测方面专业知识和技术,并且能够保证教育督导工作时间”。同时明确了“推荐—审核—公示—公布”的聘任程序。该《办法》还要求各级教育督导机构对督学进行岗前和在岗培训,每年参加集中培训时间累计应不少于40学时。通过多种途径和方式对督学进行培训,提高督学的专业能力和综合素养,确保教育督导队伍的专业性。

## 二、教育督导的未来展望:加快推进督导现代化

新中国成立70年来,教育督导已经实现了规范化、制度化。当前,中国特色社会主义进入新时代,国际竞争更加激烈,人民群众的教育需求更加多样,教育的基础性、先导性、全局性地位和作用更加凸显,实现教育现代化已经成为国家战略。日前,中共中央、国务院印发了《中国教育现代化2035》,系统勾画了我国教育现代化的战略愿景,明确了教育现代化的战略目标、战略任务和实施路径。教育事业发展的新形势新任务对教育督导提出了更高要求,要加快推进教育督

导现代化,不断提升教育治理现代化水平,为全面实现教育现代化、建设人力资源强国提供基本保障。

### (一) 教育督导理念的现代化

理念是行动的先导,教育督导现代化首先体现在理念的现代化。我国教育督导历史悠久,积累了丰富的督导经验和实践。推进教育督导现代化,必须扎根中国大地、立足时代特征、面向未来发展,从中国特色的督导理论和实践中汲取营养,同时积极吸收借鉴国际先进经验,以新的发展理念和督导思想引领教育督导现代化。

首先,要更加强调督导的独立性和权威性。要让教育督导“长牙齿”,必须牢牢树立其独立性和权威性。一是深化督導體制改革,确保教育督导的独立性。国际上,督导机构主要包括完全独立型、准独立型、分散职能型三种类型,不同类型都有其优势和不足,需视各国国情和督导需要而定。<sup>[7]</sup>但无论哪种类型,良好的督导运行必然需要独立的机构职权,才能保证其权威性和公正性。二是重视督导结果运用,强化监督问责。督导评价结果的运用代表着教育督导的生命力和权威性,很多国家都将教育督导结果作为学校教育质量评价的主要标准,直接影响拨款和学校评定。我国目前教育督导结果运用大多在教育行政部门内循环,还未形成政府、教育部门、社会多方联动机制,造成问题整改力度不够,权威性不高,迫切需要构建良好的结果运用和问责机制,尤其要切实发挥各级督导委员会的作用,形成协调各个职能部门共商共谋教育的联动机制,确保督导有为有效。

其次,要更加明晰教育督导职能,实现督导的多元化和多样性。目前教育督导涉及的范围过于庞杂,工作边界还不够清晰。教育督导的现代化应体现工作的专职化,更加明晰督导的主职主业,做到有所为而有所不为。同时要根据教育事业发展的需要,灵活运用经常性督导、综合督导和专项督导等多种方式,探索将外部督导与内部自

## 庆祝新中国成立70周年

我评估相结合,政府、学校、家长和社会共同参与督导的多元化格局,不断提高督导的公信力和实效性,强化督导的服务性和指导性作用。

最后,要更加重视教育督导的专业性。教育督导的实施,取决于督导主体的专业精神和专业知识。一是应倡导基于标准和证据的督导。注重研发督导标准,避免督导的主观性和随意性,使督导有据可依,有规可循,提高督导的科学性。二是要提高督导人员的专业化水平。尽管我国教育督导人员普遍具有丰富的教育教学和管理经验,但在现代督导方法和技术方面还需加强培训提升,形成一支懂政策、晓管理、通方法、擅写作的高素质专业化的督导队伍。

### (二) 教育督导手段的现代化

《中国教育现代化2035》明确提出要加快信息化时代教育变革,教育督导现代化离不开督导手段和方式的现代化。教育督导应采取线上和线下相结合、远程和实地相结合,通过多样化的评估手段,创新督导评估方式,实现全面、全方位的科学督导。

首先,提高教育督导运行的信息化水平。在督导评估过程中,充分利用现代信息技术手段,运用信息化数字平台进行督导评估。将现代教育技术与督导相结合,构建“互联网+”督导评估的数字平台,形成“现场数据上传—数据分析—数据评估—结果反馈”的数字化和可视化路径。基于数字化平台,打通中央、省、市、县、学校之间数据共享道路,实现信息交流和评估结果的实时性。

其次,推进教育督导管理的智能化。一方面,要实现档案管理的电子化。可以在数字平台发布督导评估的相关政策文件、评估标准。将督导结果和相关材料上传到数字平台,实现档案管理的无纸化。既能降低督导成本,又提高了督导的效率和质量。另一方面,要实现督导结果的智能化处理。通过大数据建立的分析模型和统计结果,

科学比对和预测,智能发现教育问题,主动推送整改通知、发布预警信息,不断提高教育督导的精准度和智能化。<sup>[8]</sup>

### (三) 教育督导队伍的现代化

教育督导队伍现代化是实现督导现代化的重要保障。建设现代化教育督导队伍,要推动形成“严格准入、择优聘任、系统培训、强化考核、注册管理”的选拔任用管理体系。

首先,严把督导队伍入口关,建立健全准入机制。细化和提高各级各类教育督导人员的任职标准,建立公开招聘制度,通过严格选拔吸纳专业化程度较高的教育督导人员从事督导评估工作。建立教育督导人员资格证书制度,申请人须持有证书才有资格应聘督导人员岗位。<sup>[9]</sup>在选拔时,要通过笔试、面试等考核程序,尝试设立半年至一年的见习期,考核和见习期通过后才能正式聘任为督学。所有聘任的督学都需要注册管理,并向全社会公开信息,接受监督,并且每三年要进行考核或考试,通过者才能继续担任督学。

其次,优化队伍结构。一是优先聘请教育管理工作、教育政策评估专家以及教育法律法规专家。他们有着丰富的教学和教育研究经验,掌握着现代化教育管理技术和评估方法,对教育督学法治化建设有着深刻认识。二是优先聘请高学历人员。美国、英国、法国等一些督导体系较为完善的国家,一般要求国家督导人员的学历为硕士学历及以上。<sup>[10][11]</sup>在学历水平上,美国有41%的学区督学具有博士学位,<sup>[12]</sup>而北京市专职督学中只有7.92%的人员取得了硕士及以上学历,<sup>[13]</sup>因此要扩大硕士及以上学历人员在教育督导队伍中的比例。三是优先聘请海外留学归来的专业人员参与督导评估工作。海外留学经历让他们接触到了国外先进的教育评估理念和实践经验,能够提供更多样化的评估方式,运用到国内的评估工作中。

最后,通过系统培训提升督学队伍专业化水

平。尽快出台全国督学培训大纲,指导各地科学规范开展培训。构建多元培训体系,实行分层分类培训。针对新入职督学、有经验督学等处于不同发展阶段的督学,开展不同类别培训,形成从新手到教育家式督学的成长体系。要重点开展现代化教育督导理论、现代督导方法和技术的培训。采取线上与线下相结合、理论与实践相结合、集中与分散相结合、长期与短期相结合的多元化培训方式,不断提高培训效果和质量,形成高素质、专业化的现代督学队伍。

#### [参考文献]

- [1]凌飞飞.新中国省级教育督导制度研究[D].西南大学,2006.
- [2]杨文杰,范国睿.教育督导制度改革:1977-2020——改革开放以来我国教育督导改革的回顾与展望[J].教育发展研究,2017(21).
- [3]苏君阳.教育督导学[M].北京:北京师范大学出版社,2012:2.
- [4][11]黄崑.教育督导学[M].北京:中国人民大学出版社,2011:3-4,49-54.
- [5]赖配根.教育治理现代化的中国方式——党的十八大以

来教育督导工作述评[J].人民教育,2017(19).

- [6]首届上海教育督导论坛举行校园欺凌整治方案本月底发布[DE/OL]. <http://mt.sohu.com/20171116/n522592483.shtml>,2017-11-16.
- [7]周海涛,朱玉成.教育督导的国际共性特征和我国变革动向[J].社会科学战线,2018(6).
- [8]赵丽娟,周航.“互联网+”时代教育督导信息化建设的机遇、挑战与对策[J].中国电化教育,2018(7).
- [9]刘文君.美国现行教学督导系统及其特征[J].比较教育研究,2007(7).
- [10]黄秦辉.法国:教育督导助推质量提升[N].中国教师报,2018-06-27.
- [12]Lunenburg F,Ornstein A.Educational Administration: Concepts and Practice (4th Edition).Wadsworth: A Division of Thomson Learning, 2004.348.
- [13]白景龙,程锦慧.中国教育督导理论与实践[M].北京:语文出版社,2014:20.

责任编辑:刘翠霞

## Review and Prospect of Education Supervision in the Past 70 Years: : From Institutionalization to Modernization

Zhang Caiyun & Fang Chenchen

**[Abstract]** In the past 70 years since the founding of People's Republic of China, the legalization of China's education supervision has been further promoted. The independence and authority of the supervisory institution is increasing constantly. The number of supervisors is growing. It provides an important guarantee for promoting educational equity and improving the quality of education. In the new era and new situation, education supervision should promote the reform of system and mechanism. By upgrading the supervision concept, supervision means and modernization level of supervisory team, it helps accelerate the modernization of supervision, so as to realize the modernization of education and run a satisfactory education for the people..

**[Key Words]** Education Supervision; Historical Evolution; Review and Prospect; Educational Modernization