

兩岸教育視導制度之比較分析

譚以敬

臺北市立師範學院國民教育研究所博士班研究生

臺北市政府教育局股長

摘要

教育視導對辦學績效與品質提昇向有一定功效，而兩岸近幾年來教育文化交流雖漸頻繁，惟對於相關教育制度比較研析之專文卻仍不足。有鑑於此，本文即在綜整檢視兩岸有關教育視導文獻，先針對兩岸教育視導制度推動沿革，作一摘要的回顧；其次，分就兩岸現行教育視導制度中法令、視導目標（的）、範圍及組織、視導人員任用、培訓等項，進行深入的比較分析，文末並據以提出相關省思與建議。

關鍵詞：教育視導、教育行政、兩岸比較

壹、前言

教育視導是教育行政的一環，其係指對教育的視察與輔導，一般可區分為行政視導與教學視導兩大類，教育視導乃是針對與增進教師教學和學校整體辦學績效有關的工作，能提供積極支援性的服務。因此，學者認為教育視導對學校辦學與教育品質的提升有一定的作用（呂木琳，民 87；林明美、簡茂發，民 85；邱錦昌，民 90；謝文全，民 88）。

經檢視國內相關教育視導的文獻發現，過去國內在討論教育視導制度時，多係針對教育行政單位特別是督學對學校及教育機構之視導。此外，討論議題均偏重以英、美、日等國作對照比較。鑒於近幾年來，臺灣及大陸兩岸教育與文化之交流參訪日趨頻繁，兩地在教育制度與措施上，有愈來愈多相互借鏡與觀摩師法的機會。惟查目前我國僅有蔡炳坤（民 83a；民 83b）、林鎮坤（民 84）及任光祖（民 90）等

曾針對大陸視導制度探討介紹，相較英美日，我國對於大陸的教育視導動態進行了解探究的仍屬有限。因此，筆者特為文針對兩岸教育視導制度進行比較與分析，冀能窺得其貌。

貳、兩岸教育視導制度推動沿革

我國教育視導制度自政府遷臺後可區分為三個主要階段：民 39 年至 46 年，督學人數不足，視導工作多採機動；47 年至 82 年，督學人數漸增，實行分區督學責任制，並成立「國民教育輔導團」進行教學輔導工作；83 年至今，自 83 年，行政院公布「省縣自治法」後，教育視導人員的甄選及儲訓等，不再由教育廳統籌辦理，而改由各縣（市）政府自行辦理遴用作業，是為我國教育視導制度轉型時期（林天祐等，民 89；楊振昇，民 87）。

教育視導制度在大陸稱之為「教育督導制度」，大陸的視導工作自中共 1949 年建立政權迄今，可分三期程，過渡與停滯期：1966 年至 1976 年的文革時期是完全停滯；恢復與試點期：1977 年至 1990 年，1977 年鄧小平提出了恢復和重建教育督導制度要求，1986 年「國家教育委員會」（1998 年改教育部）下正式成立「教育督學司」，1988 年中共下達要求各縣以上人民政府應建立教育督導機構或配置專職督學命令，對其地方督導教育機構的重建起了巨大推動作用；建立與發展期：1991 年迄今，1991 年「國家教育委員會」頒布「教育督導暫行規定」，使中共督導制度建立與督導工作發展有所依據。（中華人民共和國教育部，1999；任光祖，民 90；林鎮坤，民 84；高文浩、黃昌明，1997）。

綜上，我國教育視導制度自民國 83 年後，已由原來中央主導、地方配合的原則改為中央、地方均權辦理。反觀中共 1976 年後開始強調教育督導制度，訂頒全國遵循的督導法規，由國家統籌規劃教育督導的一切事務。

參、兩岸現行教育視導制度比較與分析

茲就兩岸現行教育視導制度中有關法令規範、視導目的、範圍及組織、視導人員任用、培訓等進行探討與比較。

一、法令規範

我國現行中央教育視導相關規定之母法為民國 88 年頒布的「教育基本法」，教育部並依此於民國 91 年重行訂頒「教育部督學視導要點」（教育部，民 91）。本要點共計十一點，主要僅針對教育部督學進行大專院校及部屬機關之視導工作為規範內容，至於中小學部分因屬地方權限，則由地方主管教育行政機關另訂，惟查目前各地方尚無訂定法令層級規定。

中共現行教育視導相關規定之母法為 1995 年訂頒的「中華人民共和國教育法」，其中第二章教育基本制度中第二十四條明定：「國家實行教育督導制度和學校及其他教育機構教育評估制度。」，更是完全確立了教育督導與評估制度的法律地位。惟依本法擬定之「教育督導條例（草案）」，仍在研修中。目前中共教育視導工作仍暫沿用 1991 年由「國家教育委員會」（現教育部前身）頒布之「教育督導暫行

規定」實施，前項暫行規定共分六章二十三條，規定中明確地對全國各級教育督導機構及職責作了原則性規範，各地方再依此訂定相關規定與編制。

二、視導目標（的）、範圍及組織

經檢視我國教育部訂頒「教育部督學視導要點」（教育部，民 91）、教育部中部辦公室訂定「教育部中部辦公室九十一學年度教育視導實施計畫」（教育部中部辦公室，民 91）及臺北市訂定「臺北市府教育局九十學年度視導工作計畫」（臺北市府教育局，民 90）等相關規定與計畫中所臚列之教育視導目標（的）後，可大致歸類為：政策推行、法令貫徹，聯絡溝通、績效與教學品質提昇、專案訪查、問題或重大事件防範協處、財務與非財務資料檢視、效果評估及改進建議提供等。教育視導範圍，則依各主管教育行政機關權責規範，教育部負責視導專科以上學校及部屬機關，教育部中部辦公室與直轄市政府教育局負責視導公私立高級中等學校及附設進修學校（直轄市另含該市公私立國民中小學），而縣市政府則負責視導縣市內公私立國民中小學。此外，我國並無法律明訂應設視導組織，目前僅有臺北、高雄兩市教育局及教育部中部辦公室有法定編制的督學室，餘中央及縣市均無，僅置督學名額若干。此外，為彌補教學視導不足，另分省市、縣市兩級，設置國民教育輔導團，選調轄區優秀校長及分科遴選教學成績優良之教師擔任巡迴輔導員。

中共方面，查「教育督導暫行規定」第二條亦指出教育督導任務不僅包含學校行政督導，更包含對下級人民政府的督導，充分顯現中共教育督導以「督政為主」的目的，中共並視此為一大創舉與特色。而中央督導機構所負主要職責為，制定督導政策規章與計畫、組織實施全國教育督導工作、培訓督導人員、推廣督導經驗並組織督導科學研究。中共教育督導範圍現階段以中小學教育及幼兒教育為主，惟如受本級人民政府或教育行政部門委託，則可對其他教育工作進行督導。

中共督導機構可分中央、省、地（市、州、盟）、縣（區、旗）等四級。有關教育視導機構建立主要可分以下二種型態：一是直屬於人民政府教育督導機構，地位與教育行政部門平行，既督政亦督學，但功能易與教育行政部門重疊衝突；二是在教育行政部門內部建立專門的教育督導機構，代表教育行政部門依法行使教育督導職能，受教育行政首長領導，因未全然獲政府授權，故在督導下級政府時會受限制。而中共地方教育督導機構因強調「督政為重、督學為本」的觀點，故傾向朝第一種形式發展。目前大陸各地教育督導機構建立在體制上仍未臻統一，且各界對此也有不同的看法與評論（任光祖，民 90；高文浩、黃昌明，1997；教育督導編輯部，1999；黃崑，1998）。

三、視導人員任用與培訓

我國各層級主管教育行政機關均設置有督學，所有督學之任用依法均需具公務人員任用資格，惟各層級職等不一，各級督學由具備職位分類上述職等公務人員遴任，以專職任用。目前各級督學進修研習均依照公務人員進修研習相關規定辦理，無特定管道與規定。

在大陸行使教育督導職權的機構依法令應設相應的專職督學，督學主要選拔方

式有兩種，任命和招聘。任命的主要來源為教育行政幹部、中小學校長、教導主任，其選拔程序沿用大陸幹部選拔方法，包含部門推薦、人事考察與人選確定、報請領導部門任命、進行培訓。前揭機構亦可依據工作需要招聘兼職督學，具有與專職督學同等的職權。招聘的來源為一些退居二線的教育行政領導幹部、中小學校長及優秀教師中尋訪有意願擔任兼職督學者，其選拔亦需經公開招聘、考試及任命等。專兼職督學均由本級人民政府或教育行政部門頒發督學證書。專任督學無限制，兼職督學聘期為二到三年，可連聘連任，二者均不得超過最大年限（男性 65 足歲，女性 60 足歲）。（北京市人民政府教育督導室，1999；黃崑，1998）。目前中共各級督學的培訓大致分兩種：一種是上崗培訓（職前訓練），一種是在職培訓，前者多委由教育部各大區教育管理幹部中心或省級教育學院負責；後者則回歸到從督導實務面出發，提供督學在職訓練。

四、綜合比較與分析

從上述兩岸教育視導制度與推動現況探討，筆者試分析比較如后，並摘要彙整於表 1。

簡言之，我國及中共中央教育視導規定兩者制定法源雖均來自教育的根本大法，然相較中共，我國目前仍欠缺視導專門法令。從視導職責與目的觀之，兩岸均偏重行政視導，惟我國教育視導內涵，還強調「輔導、服務」的概念，並設有國民教育輔導團重教學輔導，冀補前面偏行政視導之不足。反觀中共在教育督導職責上，則偏重中央扮演「督政」的指導角色，教學方面尚未見較具體措施。

兩岸的教育視導均採分層分區負責方式，我國目前各級主管教育行政機關雖有專任督學職務，但多數卻缺乏專責視導單位統籌規劃教育視導事宜；而大陸方面強調設置專責機構與人員，惟目前設置係以與教育行政部門平行設置為主的方式進行，然其與西方先進國家於教育行政部門下設置專責督導單位之走向相異，是否能發揮預期「督政為主」功能，應續作觀察。值得注意的是，目前我國視導範圍包含所有各級各類學制，而中共目前則只針對中小學及幼兒教育作明確規範，其他類型教育則視委託範圍執行，未明定權責。易使中共在各級（類）教育督導管理上未竟完全，儼然是一問題。

對於視導人員任用與培訓方面，我國督學任用均需為專職公務人員，而在大陸地區各級行使教育督導職權的機構除依法令設相應的專職督學外，另可視工作需要聘請兼職督學或是特約教育督導員，故目前大陸三萬五千名督學中約有四分之一為專職，其餘四分之三均為兼職或特約督學。兼職或特約督學聘用或可解決目前督導人力不足問題，然占多數比例的兼職督學在素質與水平是否齊一，則為中共在極力推動督導制度之餘，於實務面需面臨慎思的問題。

兩岸在各級主管教育行政機關聘用督學，在職等上均呈現中央職等最高，地方次之的情形。而有關督學培訓，我國並無特定管道；而中共方面除法定督學應有接受培訓之責，另規定由中央主導規劃，進而要求各級督導機構分層負責本級或下級督學培訓工作，而督學培訓亦需包含職前與在職兩部分，可見大陸地區在教育督導人員專業培訓上較我國強調且重視。

表1 兩岸現行教育視導制度分析比較表

項目	特 點		比較分析
	我國	中共	
法源依據	以教育根本大法為據，強調中央、地方均權。	以教育根本大法為據，強調中央主導、地方分層節制。	兩者對中央地方所負教育視導權限劃分精神不同。
中央教育視導規定	僅規範教育部督學視導事宜。	規範全國各級教育督導機構及督學，強調中央主導。	我國無全國性教育視導法規。中共訂有全國一致遵循的視導法規。
視導規定內容	偏重於督學視導執行面規範。	規範全國各級督導機構及各級督學有關設置、職責、任用、遴選、培訓及督導執行等。	我國教育視導規定，均屬行政命令，且偏重某一級督學執行面，內容規範未盡完備。而中共朝向法律位階訂定，規範面亦較周延。
教育視導目標（的）	除強調政策、績效等行政視導層面，亦強調「輔導、服務」的目標。	強調「督政為主」的行政視導。	兩岸均偏重行政視導。惟我國教育視導在內涵上，還兼有「輔導、服務」的概念。
視導組織	多數主管教育行政機關無法定編制教育視導單位。	中共：各級政府均需置法定編制之專責教育督導機構，傾向與教育單位，平行設置。	我國教育視導組織欠缺統整的教育視導體系，中央與地方視導組織間欠缺溝通聯繫，較無法掌握現有教育問題的全貌。 中共分級設置專責教育視導機構，政令易貫徹執行。偏平行設置，易與行政單位有權責重疊、相互箝制之慮。且因屬間接行政機構，故行政督導權落實亦受影響。
視導範圍	視導對象針對學校及附屬單位，採分級、分區視導。	採分層級、分區視導，除中小學及幼兒教育外，更包含下級人民政府與教育行政部門，強化「督政」目的。	兩岸均採分區分級方式視導。我國包含各級各類學校。 中共則以中小學及幼教為主，其他類教育未明定督導權責，是值得注意的問題。除學校外，中共並強調督導行政機關教育工作，是其特色，惟成效仍待後續觀察。
視導人員任用培訓	專職督學，具公務人員任用資格，無特定培訓。	專(兼)職督學，核有證書，並需受專業培訓。	我國無專門培訓管道，如何提昇教育視導人員專業知能，應重加檢討。 中共可聘專(兼)職督學，雖可解決人力不足問題。對教育督導人員培訓較我國強調。惟兼職督學占督學多數，對督導工作銜續及素質維持，則是中共需審慎研處之處。

資料來源：研究者自行彙整。

肆、省思與建議

我國自民國 83 年省縣自治後，教育視導制度不再有統一法令規範，教育視導人員遴選、任用亦回歸到各級政府。此一改變對我國整體教育視導制度發展造成相當的影響。檢視我國目前的教育視導制度與推動現況，具有以下一些特點，如制度設計符應民主潮流，強調因地制宜與分層負責之精神；教育視導除行政督導外亦兼有「輔導、服務」的內涵；教育視導人員採專任制，並輔以輔導團加強教學視導功能等。惟執行迄今仍有一些問題，如教育視導法令體系未立，中央地方互有歧異；教育視導偏重行政視導，教學專業視導仍有加強空間；教育視導組織縱向與橫向聯繫不足；教育視導人員人力偏少，任用培訓缺乏專門管道等，值得吾人省思並謀解決突破之道。

而中共在經歷文化大革命後，為強化政府職能、落實政策貫徹，重新制定教育督導規定，惟仍產生不少問題，如督導機構，傾向與教育機構平行設置，權責重疊箝制；督導仍偏重「督政」功能，「督學」功能尚未落實；專職督學比例偏低，督導人力與素質待提昇；督導範圍未及各級各類教育，督導實效受限。其中有關偏重行政督導、缺乏教學專業督導；專職督學人力不足；督導專業素質待提昇等項，與我國所遭遇問題相似。

雖然，中共在教育督導執行面上亦呈現一些亟待解決的問題，然其在教育督導體制與設計上，仍有值得我國參考汲取之處。首先，在教育督導法令體系上有較完整建置，使各級教育督導工作有所依循、銜續連貫，不致衍生各地區各行其事現象。其次，教育督導立法兼重中央統籌與地方分層負責之精神，透過各級教育督導機制運作，鞏固了地方政府及有關行政部門依法治教、依法行政的基礎，進一步也強化了學校的行政管理。第三，中共各級教育督導組織均有法定編制，並授權縣以上政府因地制宜訂定督導組織形式與職責，有助教育視導權責的統合與協調。第四，允許經一定程序與條件招聘兼職督學，可適度解決專職督導人力不足窘境。第五，重視督學職前與在職培訓，同時亦強調教育督導經驗推廣與科學研究，將有助於督學專業知能與素養提昇。最後，依規定獲聘為專兼職督學者，由政府部門統一頒發督學證書，此種建立教育督導人員證照制度，有利於督導專業地位的把關與奠基。

是以，面對彼岸在教育督導工作上積極推動，吾人宜以此為惕，加快教育視導革新的腳步，以期提昇整體教育品質及競爭力。

參考文獻

- 王湛（民 91）。與時俱進 求真務實 推動教育督導工作取得新的發展——在 2002 年度全國教育督導工作會議上的講話。92 年 01 月 01 日，取自中華人民共和國教育部網站 <http://www.moe.edu.cn/inspector/index.htm>。
- 中華人民共和國教育部（1999 年 8 月 20 日）。教育部關於印發《關於加強教育督導與評估工作的意見》的通知。92 年 01 月 01 日，取自中華人民共和國教育部網站

<http://www.moe.edu.cn/inspector/index.htm>。

北京市人民政府教育督導室(1999)。**北京市教育督導規定宣傳材料**。北京：作者。

任光祖(民90)。**中共教育督導制度之研究**。國立臺北師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版。

呂木琳(民87)。**教育視導—理論與實務**。臺北：五南圖書出版公司。

林天佑等(民89年)。**臺灣教育探源**。臺北市：國立教育資料館。

林鎮坤(民84)。九〇年代大陸教育視導制度介紹。**高市文教**，1，29-32。

林明美、簡茂發(民85)。改革教育視導制度。行政院教育改革審議委員會，**教改通訊**，17-18，5-7。

邱錦昌(民90)。**教育視導與學校效能**。臺北：元照。

高文浩、黃昌明(1997)。**教育督導簡明教程**。北京：科學出版社。

楊振昇(民87)。邁向二十一世紀我國教育視導制度之反省與展望。**教育政策論壇**，1(2)，81-117。

教育部(民91年3月13日)。**教育部督學視導要點**。民92年8月12日，取自 <http://www.edu.tw/secretary/91publicnews/9102/B01.htm>

教育部中部辦公室(民91)。**教育部中部辦公室九十一學年度教育視導實施計畫**。

教育督導編輯部(1999)。**教育督導法制建設與理論研究**。北京：地震出版社。

黃崑(1998)。**現代教育督導引論**。廣州：廣東高等教育出版社。

臺北市政府教育局(民90)。**臺北市政府教育局九十學年度視導工作計畫**。民92年8月12日，取自 <http://www.edunet.taipei.gov.tw/edu2/2-12/督學室更新/九十學年度視導工作計畫.doc>

蔡炳坤(民83a)。**中共教育督導制度初探(上)**。**南投文教**，6，68-71。

蔡炳坤(民83b)。**中共教育督導制度初探(下)**。**南投文教**，7，44-52。

謝文全(民88)。**教學視導的意義與原則-並以英國教學視導制度為例**。**課程與教學季刊**，2(2)，1-14。