

中國大陸教育督導評估之 實踐情形與評析

蔡炳坤

台灣省政府教育廳股長

中國大陸教育督導評估工作，自一九八六年“試點”、一九九一年“建立”、一九九三年“發展”以來，已累積了一些經驗，取得了一些成效，特別是一連串全面性的教育督導評估活動，包括：《義務教育法》的實施情形調查、“五項督導檢查”、以德育為重點的“五查”複查和“四查”自查、《普通中小學校督導評估工作指導綱要》試點、“兩基”評估驗收、《教師法》執行情況檢查等等，幾已成為督導評估工作的重點。至於各地教育督導工作，則因中國大陸幅員遼闊，各地有其因地制宜的差異，其中若干地區實施的成效較為突出，有些地區因囿於本身條件而成效有限。本文將僅就全國性的督導評估活動，加以介紹並評析。

壹、全面性的督導評估

一、《義務教育法》的實施情形調查

一九八六年三月二十五日，第六屆全國人大四次會議通過《七五計畫》，設定“逐年實施九年制義務教育”的教育目標，並要求“加強教育立法，逐步建立系統的教育評價和監督制度”。同年四月十二日，第六屆全國人大四次會議再通過《義務教育法》（計十八條），其中第二條明定“國家實行九年義務教育。省、自治區、直轄市根據本地區的經濟、文化發展狀況，確定推行義務教育的步驟。”同年四月十八日，全國人大委員長會議決定就貫徹實施《義務教育法》進行調查研究工作。

依照一九八六年四月全國人大委員長會議的決定，由教科文衛委員會、財經委員會，會同國家教委、計委、勞動人事部、政協教育組、教育工會，以及教育經濟學專家、學者，共同組成四個調查組，從五月下旬起，就貫徹《義務教育法》，實行九年義務教育問題，進行了調查研究工作。其中有三組分赴江蘇、湖南、四川三省全面調查了解實施九年義務教育的規劃、存在的主要問題和採取的措施；有一個組著重研究了“六五”、“七五”期間的教育投資問題。經過調查，全國人大實施《義務教育法》調查組隨即提出“關於貫徹施行《義務教育法》的調查報告”。《調查報告》中指出需要解決的問題有八：（教育研究編輯部，1987：64—73）

（一）要進一步提高各地黨委、政府和社會各界對執行《義務教育法》、實九年制義務教育必要性和迫切性的認識。

（二）要從實際出發，實事求是地制訂九年義務教育的實施規劃，以避免要求過急、盲目攀比的現象。

(三)要堅持數量與質量的統一，以免盲目追求高速度普及教育，而出現“低標準”現象。

(四)要確實採取措施，建設一支數量足夠、質量合格、學科配套、相對穩定的師資。一是要形成適應實行九年制義務教育需要的師資培養能力；二是繼續調整、整頓教師；三是研究政策，妥善解決民辦教師比例過高的問題；四是解決中小學教師極不穩定的問題。

(五)要確實改善中小學的辦學條件。

(六)要確實解決實施九年制義務教育所需的資金。

(七)要採取特殊政策，扶持貧困地區發展教育事業。

(八)進一步落實、完善基礎教育由地方負責、分級管理的體制。

在此同時，各省、自治區、直轄市人大常委會協同人民政府也分別就此問題進行了較為深入的調查研究，普遍開展了《義務教育法》的宣傳工作和實施《義務教育法》的調查研究工作，並寫成調查報告。全國人大教科文衛委員會教育組將這些調查研究報告中所反映的基本狀況，整理成“關於各省、自治區、直轄市實《義務教育法》情況調查報告的綜述”，其內容大要如下：（教育研究編輯部，1989：74—80）

(一)實施《義務教育法》的規劃方面：各地普遍根據《義務教育法》的要求，因地制宜進行規劃。但是，有些地方對普及九年制義務教育需要和可行性缺乏全面分析，在制訂規劃時仍存在一定的盲目性；有些地方盲目追求發展速度，在經費和師資方面都仍存在困難。

(二)實施義務教育的師資方面：各地都採取一些措施，加強了教師的建設，擴大了師範院校的規模，積極努力做好教師的培訓工作，但從總的情況來看，教師數量嚴重不足，師資素質不高，學科結構不平衡，仍是實施義務教育過程中遇到的一大難題。

(三)實施普及義務教育的經費方面：從各地的調查情況看，教育經費將是實施義務教育中遇到的主要困難。

基於上述，全國人大實施《義務教育法》調查組和全國人大教科文衛委員會教育組的報告中，均一致認為：教育經費嚴重不足是實施義務教育中最主要的問題所在。

二、“五項督導檢查”

一九八九年四月八日，國家教委發出《關於對中小學教育工作開展五項督導、檢查的通知》（附件《關於對中小學教育工作開展五項督導、檢查的提綱》對於五查項目：查教育經費增長政策和教師經濟待遇落實情況、查校舍中危房的改造情況、查中小學學生流失的制止情況、查亂收費現象的糾正狀況、查《中共中央關於改革和加強中小學德育工作的通知》初步貫徹情形等，檢查細目均詳加臚列）。《通知》中指出：督導、檢查工作應以各地人民政府按照本通知精神組織自查為主。上級政府可派督學人員和有關部門人員相結合的督導、檢查小組，對所轄地區進行必要的督導和檢查。國家教委將與國務院有關部委組織督學人員和幹部，並吸收省、自治區、直轄市有關同志參加，共同組成督導、檢查小組，在一九八九年二、三季分期分批赴各省、自治區、直轄市進行督導檢查。同年五月二十日至二十三日，國家教委督導司隨即召集各省、直轄市、自治區教育督導室主任開會，部署對全國中小學教育工作的五項督導檢查工作的具體意見。據此在各地普遍進行自查，邊查邊改的基礎上，國家教委分別於一九八九年下半年組織十八個督導檢查組對二十六個省、自治區、直轄市進行抽查，一九九〇年上半年再組織三個督導檢查組繼續對所剩雲南、江西、內蒙古三省、區進行抽查（李鍵主編，1990；北京市教育督導室編，1991a；黃昌明、王景孟主編，1990）。

一九八九年下半年，在各地自查工作基本結束後，國家教委會同全國人大教科文衛委員會、國家計委、財政部、人事部、勞動部、國家工商行政管理局、全國教育工會等部門，先後組成十八個督導。檢查組，分兩批對二十六個省、自治區、直轄市進行了調查。“五查”結果指出：（李鍵主編，1990：73—75）

（一）《中共中央關於改革和加強中小學德育工作的通知》正在逐步得到貫徹。中小學教學秩序基本穩定，中小學德育工作已出現了新轉機。但是，也有一些地方和學校對德育工作的重要性認識不夠，沒有始終一貫地把德育工作放在學校工作的首位，片面追求升學率的傾向依然存在。

（二）教育經費增長的政策基本落實。但教育經費的短缺仍是當前存在的嚴重問題，預算內教育撥款在各地財政總支出的比重仍偏低，教育事業費中的公用經費比例普遍呈下降趨勢。中小學教師的工資和社會福利待遇有了不同程度的提高，但是，民辦教師報酬偏低，拖欠現象依然存在。

（三）中小學校舍危房改造工作成績顯著。大多數地方政府都把中小學校舍危房改造工作列入重要工作，1981—1988年，全國用於改造中小學校舍總投資達319.2億元，新建、改建校舍面積2.6億平方米，接近現有校舍總面積的50%。但是，中小學教學必需的實驗儀器、文具器材、圖書資料仍相當匱乏。

（四）小學生流失已初步得到控制，初中學生流失率仍居高不下。1989學年度全國城鄉小學在校生平均流失率為3.2%，比上一學年下降了0.1個百分點。初中在校生平均流失率為7.3%，比上一學年上升了0.6個百分點。

（五）亂收費問題有所糾正。

三、以“德育”為重點的“五查”複查和“四查”自查

中國大陸堅持把德育擺在學校教育工作的首要位置，確實加強和改進中小學德育工作，是中小學一項根本任務，也是全面貫徹教育方針的重要組成部份。這也正是社會主義教育的根本，是督導評估學校教育首要標準和基本內容之一。一九八八年十二月二十五日，中共中央發出《關於改革和加強中小學德育工作的通知》，其大要有七：中小學德育工作必須適應全面深化改革的新形勢；進一步明確中小學德育工作的指導思想；實事求是地確定中小學教育工作的任務和內容；改革中小學德育工作的方式方法，注意實效；建立校長負責德育工作的體制，加強德育工作隊伍的建設；全社會都要關心中小學生的健康成長；加強對中小學德育工作的領導。經過一年多，各地熱烈開展改革和加強中小學德育工作的措施，惟長期以來，德育工作被忽略的狀況並沒有從根本上得到改變，因此，國家教委於一九九〇年四月十三日，印發《關於進一步加強中小學德育工作的幾點意見》，包括：必須進一步端正辦學指導思想，確實把德育放在學校教育工作的首要地位；要在繼續加強學生的道德教育同時，確實加強思想和政治教育；充分發揮思想品德課和思想政治課的作用；堅持教育與生產勞動相結合的原則，加強社會實踐環節；要進一步優化校內校外育人環境；必須確實加強教師的思想政治工作；確實加強對中小學德育工作的領導。並指出：在最近幾年內，每年組織教育工作督導檢查時，都要根據當時的情況，把德育工作的有關問題作為重要內容，以推動各地和廣大中小學確實把上述要求落到實處。基此，在“每次督導，德育必督”的政策指示下，德育成為一九九〇年“五查”複查和“四查”的重點（南京市教育督導室編，1991e）。

繼一九八九年國家教委發出“五查”的通知後，一九九〇年再發出以育工作為重點的“五查”複查通知。

茲以南京市為例：

江蘇省教委於一九九〇年三月十八日，以蘇教督(90)第一號文件，發出《關於對中小學教育工作開展四項督導、檢查的通知》，《通知》指出：爲了貫徹落實治理整頓、深化改革的方針，鞏固和發展“五查”的成果，把全省普教工作推向前進，經省人民政府同意，決定一九九〇年在全省範圍內對「全省中小學思想政治工作會議」貫徹情況、中小學的教育經費增長和教師待遇的落實情況、中小學的常規管理情況、控制中小學流生情況開展全面的督導檢查(簡稱“四查”)。《通知》並附《關於對中小學教育工作開展“四項”督導、檢查的提綱》，計分四大項二十三小項，詳細達列檢查重點(南京市教育督導室編，1991a：88-91)。

南京市在接到國家教委“五查”複查及江蘇省教委“四查”的通知後，隨即提出《南京市“五查”複查及“四查”自查的情況報告》，做好準備，迎接檢查。該《報告》內容有關德育部份指出主要成績有六：一是重視了德育的基本建設；二是努力淨化優化了社會環境；三是加強了德育工作的社會實踐環節；四是注意了德育內容的針對性；五是不斷提高了德育隊伍的素質；六是強化了德育科研工作。然而《報告》中亦提出檢討如下：(南京市教育督導室編，1991b：59)

目前學校德育工作的發展還不平衡，對德育工作的重要性、緊迫性及全員育人的思想教育還要加強，一些學校還存在重內輕外的現象，科研意識還不夠強。今後要真處理好五個關係：在認識上處理好德育爲首與教學爲中心的關係；在體制上處理好以校長爲中心與黨組織的核心的關係；在內容上處理好系列化教育與中心任務教育的關係；在渠道上處理好校內與校外的關係；在隊伍上處理好全員育人與骨幹隊伍發揮作用的關係。

四、《普通中小學校督導評估工作指導綱要》試點

國家教委在調查總結一九八六年以來，全國各地教育督導評估工作經驗的基礎上，於一九九一年五月二十一日印發了《普通中小學校督導評估工作指導綱要》和《關於實施〈普通中小學校督導評估工作指導綱要〉試點的意見》(以下簡稱《指導綱要》和《意見》)。其目的是通過全面的、科學的督導評估學校的辦學水平和學生素質，堅持社會主義辦學方向，提高教育行政部門和學校的管理水平，引導社會樹立正確的教育質量觀；並試圖建立與高中會考制度以及實施新的普通高中教學計畫相結合，用幾年時間將督導評估由點到面逐步開展起來(南京市教育督導室編，1991d：1)。

以南京市爲例，南京市參加了草擬《指導綱要》的研討，又接受了國家教委與遼寧省教委試點的任務。除立即於六月三日以寧教督字(91)第五號件轉發這兩個文件、於九月十九日以寧教督字(91)第六號文件印發關於實施《指導綱要》的工作意見外，並決定以鼓樓區爲全市的試點區。茲以鼓樓區教育督導室於一九九一年十二月所提出的《對第十六中學的綜合督導報告》爲例，該報告共分爲五個部份：前言、學校自然情況、主要成績、主要問題和建議、給區政府和區教育局的建議等。攷其大要分述如下：(南京市教育督導室編，1991b：120-126)

(一)前言部分：鼓樓區教育督導室會同區教育局有關科室、區教師進修學校中學研究室以及部份區屬中學領導幹部共二十七人，以國家教委頒發的《指導綱要》和南京市教育局頒發的《南京市普通中學學校工作評價試行方案》、《南京市中小學常規管理檢查驗收細則(試行)》爲依據，從一九九一年十二月二至七日對南京市第十六中學的辦學條件、學校管理和教育質量進行綜合督導評估。

(二)學校自然情況部分：包括沿革、班級數、學生數、教職工數、校地面積、校舍情況、年度經費、校務運作……等基本資料。

(三)主要成績部分：督導組認爲近幾年來該校有五項主要成績應予充分肯定。其一，

有一個團結、和諧、事業心強的領導組織；其二，堅持社會主義辦學方向；其三，德育工作比較落實；其四，能執行教學法規，教學質量逐步提高；其五，辦學條件顯著改善，校園管理井然有序。

(四)主要問題和建議部分：督導組認為有二個問題需要加以研究和改進。一是進一步採取確實措施加強管理；二是思想教育要進一步落實到實處。

(五)給區政府和區教育局的建議部分：為進一步辦好十六中，督導組提請區政府和區教育局幫助學校解決兩點困難。其一，學校強烈要求，進一步完善初中招生制度，改善目前學校的生源狀況；其二，繼續改善十六中的辦學條件。

五、“兩基”評估驗收

“兩基”是指到本世紀末全國基本普及九年義務教育，基本掃除青壯年文盲。此一中國大陸當前教育事業發展的“重中之重”，有其背景緣由：

一九八五年五月二十七日，《中共中央關於教育體制改革的決定》提出：“有步驟地實行九年制義務教育”。一九八六年四月十二日，全國人大通過《義務教育法》規定：“國家實行九年制義務教育”，凡年滿六周歲的兒童，不分性別、民族、種族，應當入學接受規定年限的義務教育。一九八六年九月，國務院辦公廳轉發國家教委等《關於實施義務教育法若干問題的意見》要求：普及義務教育要做到學校經費、設備、圖書資料等符合省、自治區、直轄市規定的標準和要求；教師能勝任教育、教學工作；教育思想端正，認真貫徹教育方針，積極進行教改。一九八八年二月五日，國務院頒布《掃除文盲工作條例》規定：“掃盲與普及初等教育應統籌規劃，同步實施。一九九〇年十二月三十日，中共十三屆七中全會通過《中共中央關於制訂國民經濟和社會發展十年規劃和“八五”計劃的建議》提出：力爭到本世紀末，在全國基本普及初等義務教育，爭取到二〇〇〇年全國基本上掃除青壯年文盲。

歷經一九九一、一九九二年的積極佈署，國家教委於一九九三年三月八日發出關於《普及九年義務教育評估驗收辦法》等三個文件的通知。一九九四年六月，分別召開「全國教育工作會議」、「全國兩基督導工作會議」之後，國務院於同年七月三日印發《關於〈中國教育改革和發展綱要〉的實施意見》提出：（中國教育報，1994年10月27日第一版）

到二〇〇〇年，占全國總人口85%的地區普及九年義務教育。初中階段的入率達到85%左右，全國小學入學率達99%以上。約占總人口10%的地區重點普及五至六年小學教育；約占總人口5%左右的地區，要普及三至四年小學教育。到二〇〇〇年，全國基本掃除青壯年文盲，使青壯年的非文盲率達到95%左右。

為了指導各省（自治區、直轄市）做好“兩基”評估驗收工作，一九九三年，國家教委先後抽查了山東、天津、江蘇、吉林、上海、浙江和北京市的評估驗收工作，國家教育督導團並於一九九四年初以“強化教育督導，促進兩基發展”為題，提出對上述七省市“兩基”評估驗收工作的抽查報告，茲摘要敘述如下：（中國教育報，1994年2月24日第二版）

（一）普及程度比較高。適齡兒童、少年入學率均達到規定的要求。

（二）加強了校長、師資的素質。各縣、市、區在近幾年有60%以上的中小學校長接受了培訓，絕大多數縣、市、區初中和小學專任教師的學歷合格率都能達到省、市規定的要求。

（三）教育經費投入有所增長。各縣、市、區在教育投入上都程度不同地實現了以財政撥款為主的要求。

(四)辦學條件得到改善。絕大多數小學、初中的生均校舍面積和教學儀器設備與音樂體育美術配備均分別省(直轄市)定的三類不同標準要求。

(五)教育質量有所提高。絕大多數地方的小學生畢業合格率在95%以上，初中生的畢業合格率在85%以上；青壯年非文盲率多數在98%至99%之間；掃盲鞏固率大多在95%左右。

爲了保證“兩基”評估驗收工作繼續健康推展，針對少數地方在工作中存在的形式主義作法和弄虛作假現象，國家教委於一九九五年一月下發了《關於在“兩基”督導評估中防止弄虛作假，反對形式主義的通知》。

一九九五年初，國家教育督導團以“紮紮實實推進兩基”爲題，提出對八省區(包括：河北、湖北、山東、甘肅、遼寧、四川、河南以及內蒙古自治區)“兩基”工作的督導報告。《報告》中指出：(中國教育報，1995年2月20日第一版)

初等教育階段適齡兒童入學率均在99%以上，在校生輟學率在1%以下；初中階段適齡少年入學率，除個別農村地區外，一般在95%以上，在校生輟學率均在3%以下；殘疾兒童、少年入學率，有個別縣(市、區)在50%至60%之間，多數縣(市、區)在70%以上；15周歲人口中初等教育完成率，一般在98%以上，最低的爲96%；17周歲人口中初級中等教育完成率，一般在95%以上，最低的也在90%以上。

青壯年人口中非文盲率，大都在98%以上，最低在95%以上。小學教師學歷合格率最低的在90%以上，最高的在97%以上；各地初中教師的學歷合格率很不平衡，低的在70%以上，高的在90%以上。

絕大多數縣(市、區)所轄義務教育學校基本上都達到本省規定的分類要求，校舍做到堅固、夠用，教學儀器能基本滿足教學需要，危房能及時消除。

各縣(市、區)不斷增加對教育的投入，其中多數縣(市、區)財政撥款做到了“兩個增長”。

兩年來，各省、自治區、直轄市人民政府把評估驗收“兩基”的工作列入政府的重要工作。檢查評估內容包括教育普及程度、脫盲程度、師資水平、教育質量、經費保障、辦學條件等各方面。國家教委對其中的十四個省、自治區、直轄市的“兩基”工作進行了督導檢查，並組織國家督學對各省、自治區、直轄市報送的“兩基”成果進行審查(中國教育報，1995年1月18日第一版)。

一九九五年一月十二日，國家教委發出《關於公布首批普及九年義務教育和掃除青壯年文盲縣(市、區)名單的決定》，《決定》中指出：(中國教育報，1995年1月18日第二版)

全國有27個省、自治區、直轄市人民政府在1993年初至1994年10月底前，經檢查評估，確定了554個普及九年義務教育和掃除青壯年文盲縣(市、區)。

已經普及九年義務教育和掃除青壯年文盲縣(市、區)，應該繼續做好鞏固、充實和提高工作，力爭在普及教育程度、師資水平、辦學條件和教育質量與效益上再上新台階。

國家教委公布的554個“普九”、“掃盲”縣(市、區)，約占全國縣(市、區)總數的19%；其人口覆蓋率近19%。從地域分布看，這些縣(市、區)分布在北京、天津、上海、遼寧、吉林、江蘇、浙江、山東和廣東等東部及沿海發達地區的，占56.1%；西南、西北各省、區的，占8.8%；中部地區的，占35.1%。另外，還有經各省、自治區評估驗收基本掃除了青壯年文盲，而尚未“普九”的縣、市、區三百多個(中國教育報，1995年1月18日第一版)

六、《教師法》執行情況檢查

一九九三年十月三十一日，第八屆全國人大第四次常委會通過《中華人民共和國教師法》，並自一九九四年一月一日起施行。

為瞭解各地執行《教師法》的落實情況，一九九四年上半年，全國人大常委會和全國人大教科文衛委員會組織了十二個檢查組，分赴北京、吉林、內蒙古、河北、山西、河南、安徽、陝西、湖北、四川、廣東、青海等地，對《教師法》宣傳落實情況進行全面檢查，同時也檢查《義務教育法》的實施情形。

一九九四年七月二日，八屆全國人大常委會第八次會議聽取全國人大教科文衛委員會提出關於檢查《教師法》執行情況的報告。《報告》中指出：（中國教育報，1994年7月3日第一版）

自《教師法》頒行以來，各地廣泛組織學習，開展宣傳和普及活動，積極制定具體措施，緊緊圍繞提高教師素質、改善教師工作和生活條件這兩個重點，進行了大量工作，取得了初步成效。

《報告》中並提出五點建議：（一）要加強《教師法》宣傳的力度和深度，進一步提高各級領導幹部對教育工作重要性和尊重教師必要性的認識；（二）進一步改善和提高教師的工作條件和生活待遇；（三）全面提高教師的思想品德和工作知能，加強教師的素質；（四）確實解決教師工資“前清後欠”問題；（五）要儘快制定與《教師法》相關的法規和規章（中國教育報，1994年7月3日第一版）。

貳、評析

中國大陸教育督導之實踐係經由督導與評估的結合、督導評估方案的設計，而具體反映在一連串全面性的、和各地的督導評估活動上，已初步累積了一些經驗、取得了一些成效。惟尚有一些問題是值得提出來討論的：

首先，要釐清“達到量化就是評估”的誤解。教育督導評估的本質在於“價值判斷”，必須有可以依據的標準，並且要十分注重對評估對象的工作或學習的效果及效能、效用的價值判斷，本無庸置疑。量化在整個價值判斷中是必要的，但這僅是手段之一，實行量化，取得數據並不是目的，更不等於教育評估。最重要的是在定量分析的基礎上去偽存真、去粗取精、由此及彼、由表及裡，要進行綜合分析，從而得到科學的、客觀督導評估除了要定量分析外，尚須有定性描述，這樣的價值判斷，才有助於深入揭示教育領域的種種現象和內在的規律，才是真正的教育督導評估。

其次，要釐清“評估指標越繁雜越準確”的誤解。制定評估指標體系，既要考慮科學性、完備性；又要考慮簡易可行，大多數人易於接受。否則，難以大規模、全面性開展，失去督導評估的用意。若評估指標體系將各項工作事無巨細，全部羅列，項項打分；重點太多，就是沒有重點；加之測試數據太多，採用繁雜的計算公式和數學模式，費時費力……。造成被評估對象排斥、評估的信度、效度又不高，將難以發揮導向和激勵作用，影響了教育督導評估的開展。因此，建立科學而又簡易可行的評估指標體系，是搞好督導評估工作的關鍵。

再其次，要認清“究應側重過程評估或結果評估”的迷失。教育督導評估，既要進行過程評估，又要進行結果評估，這也是無庸置疑的基本要求。惟從當前教育只問穫、不問耕耘的偏差現象（升學主義掛帥就是最好例證）看來，更應側重於過程評估。其原因至少有三：（1）受到片面追求升學率的影響，一些學校的教育思想不端正，在教育教學中

的一些作法是違背教育規律和全面發展的教育方針的，教育淪為升學主義的手段或工具。因此，必須通過過程評估，促使學校採取具體端正措施；(2)各地區、各校之間辦學條件差異性大，尤其是師資水平、學生素質、教學設備等直接影響教育質量的高低，結果評估只會進一步挫傷多數學校的士氣和積極性。如以過程評估為主，一方面肯定學校的努力，一方面適時予以協助並改進，從而發揮教育督導評估的激勵和改進作用；(3)當前結果評估已建立評估指標體系，而過程評估則尚待進一步累積經驗。因此，應努力側重於過程評估。

中國大陸教育督導評估之實踐，對國內教育視導制度亦有所啓示。

茲條列如下：

一、視導機構的設置與定位

國內目前採三級視導，教育部設有「督學室」，為非法定單位。臺灣省政府教育廳、臺北市政府教育局、高雄市政府教育局設有「督學室」，為法定單位。臺灣省各縣市政府教育局設有「督學室」，亦非法定單位。較之中國大陸四級教育督導機構之設置與定位，顯然國內體制更缺乏相對獨立性與自主性。在大陸進一步理順教育督導機構定位的同時，國內是否重新省思現行體制的不及，如何而建立較為超然地位的視導機構，值得深思。

二、視導人員的遴用與培訓

國內三級視導人員(教育部督學與視察、省市教育廳局督學視察、縣市教育局督學)均依公務人員任用(縣市教育局督學前曾聘用學校教師等，後因成效不佳而停止)；待遇較一般學校人員(校長、主任、教師)為差；除縣市教育局督學有甄選儲訓制度外，其餘均無。中國大陸教育督導人員有由中、小學校長聘任或返聘者，並可維持其原有待遇；除專任督學外，尚有兼任督學；四級督導人員均須接受培訓(先培訓、後上崗)，並授予證書(先實踐、後任用)，這些都是值得國內參考的作法。

三、視導對象與內容的擴張

國內現行視導工作以針對學校為主，以針對下級教育行政機關為輔，具體作法是：縣市教育局督學視導國民中小學及幼稚園、省教育廳督學視導中等學校及縣市教育局、教育部督學視導大專院校(現階段中國大陸教育督導的範圍主要是中小學教育、幼兒教育及其有關工作，並不及於大專院校)；至於視導內容則包括行政業務與教學活動。中國大陸教育督導的對象與內容包括：對下級人民政府的教育工作、下級教育行政部門和學校的工作進行監督、檢查、評估、指導等。其中，“對下級人民政府的教育工作”的督導，是可供國內研究討論的話題。

四、視導步驟、方法與評估方案的建立

國內現行視導工作的實施，尚未形成較為完整的步驟、方法與其評估方案，視導人員大都採個別視導方式(有特殊需要時才進行聯合視導)，視導後提出「視導報告」。中國大陸督導方式中，以綜合性督導最具典型，由一組人員依既定的評估方案、嚴密的步驟和方法進行為期一週左右的督導活動。就實施成效言，如何建立科學而周密的視導步驟、方法與評估方案，是國內應努力的方向。

五、全面性視導評估活動的提出

國內視導工作尚無全面性評估活動(近年來省教育廳曾實施校務評鑑、訓輔評鑑、幼稚園評鑑等，惟並非全國性的活動)。中國大陸一連串全面性的教育督導評估活動，有其符合國情的需要和背景，國內無須取法，惟針對當前國內中小學教育嚴重問題，諸如：青少年犯罪遞增、升學主義高漲、校園暴力事件頻傳……等，或有需要實施全面性的專題視導評估活動，以謀求因應之道，提供參考。

六、教育視導法令的制定

國內有關教育視導的規定，尚停留在行政命令的層次，例如：「教育部督學服務規則」、「臺北市督學視導規則」、「臺灣省各縣市政府教育局督學服務規則」，且年久失修，已不符合當前教育環境之需求。中國大陸於一九九一年發布《教育督導暫行規定》，計分六章(總則、機構、督學、督導、罰則、附則)二十三條，其中對於教育督導的性質、目的、任務與範圍；教育督導機構的職責、設置與編制；督學人員的任用、條件與培訓；教育督導的方式、職權與運作；被督導者違規之處分等均有明確之規定。雖然《暫行規定》係由國家教委發布(屬於行政命令)，但內容之周詳，足令國內借鏡，且中國大陸正積極於《教育督導工作條例》的立法中。對此，國內教育視導法令的制定，實刻不容緩。

參考書目

一、書籍部份

- 李鍵主編(1990)。中國教育年鑑(1989)。北京：人民教育出版社。
- 南京市教育督學室(1991a)。教育督導文選—中央、省、市文件。內部資料。
- 南京市教育督導室(1991b)。教育督導文選—報告、情況、建議。內部資料。
- 南京市教育督導室(1991d)。教育督導文選—學校評估(上)。內部資料。
- 南京市教育督導室(1991e)教育督導文選—學校評估(下)。內部資料。
- 教育研究編輯部(1987)。中國普及義務教育調查。天津：天津教育出版社。
- 黃昌明、王景孟主編(1990)。教育督導概論。濟南：山東教育出版社。

二、期刊論文部份

- 中國教育報(1994)。宣導初見成效 實施仍需努力——八屆全國人大常委會第八次會議聽取檢查《教師法》執行情形報告。7月3日，第一版。
- 中國教育報(1994)。「兩基」。10月27日，第一版。
- 中國教育報(1995)。確保「普九」「掃盲」督導評估工作健康開展，國家教委要求防止弄虛作假和形式主義。1月12日，第一版。
- 中國教育報(1995)。554個縣市區實現「普九」、「掃盲」，國家教委公布首批名單。1月18日，第一版。
- 中國教育報(1995)。關於公布首批普及九年義務教育和掃除青壯年文盲縣(市、區)名單的決定。1月18日，第二版。
- 中國教育報(1995)。紮紮實實推進「兩基」——對八省區「普九」「掃盲」工作的督導報告。2月20日，第一版。