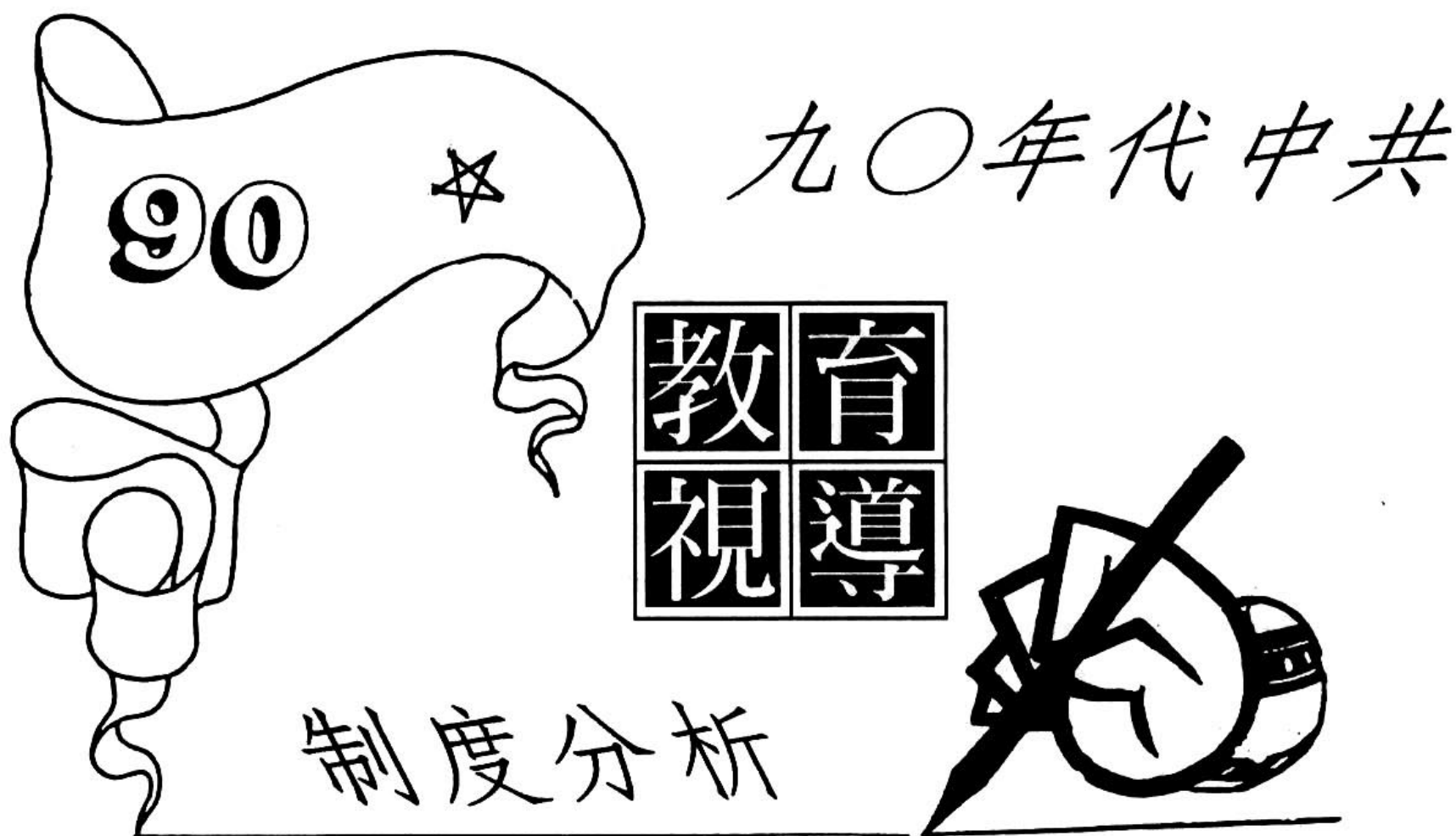




林鎮坤

大陸的教育視導制度，在文革時受到左傾思想的影響，認為是資本主義的產物，視導工作完全停止下來，一直到中共十二屆三中全會以後受到重視，1991年4月26日中共國家教育委員會發布了「教育督導暫行規定」內容計6章23條，並且積極在大陸地區推動視導工作，本文即針對此，加以分析評述。

## 壹、沿革

教育視導制度在大陸稱之為「教育督導制度」，1949年11月，中共控制了整個大陸地區後，成立了「中央人民政府教育部」，曾設有視導司，部內其他各司也

設有兼職視導人員，到了1955年4月，中共「教育部」曾發出了「關於加強視導工作的通知」，強調視導工作的重要性，各省、市、自治區教育廳（局）設有視導員，除專職者外，處、科長也都兼任視導工作。縣教育局則設有中學督學、小學督學和業餘教育督學，有的省、市、自治區教育廳（局）還根據本地區的實際，制定了一些教育視導工作的條例和辦法，視導工作算是在大陸有了較蓬勃的發展（盛紹寬，1990）。

可是，文革開始後，受到左傾思想的影響，視導工作完全停止了下來，一直到中共十一屆三中全會以後，教育視導工作

才又被重新重視，1976年首先在「教育部」設置了「巡視員」恢復了教育視導工作，1983年7月，「教育部」在全國普遍教育工作會議上，提出了「建立普遍教育督學制度的意見」，1986「國務院」69號文件指出“國家和地方逐步建立基礎教育督學機構，負責對全國或本地區範圍內，義務教育的實施，進行全面的觀察，督促和指導，要協同當地政府，處理有關實施義務教育的各項問題”，中共國家教育委員會並且於1982年2月建立了督導司（沈衛理，1989）負責全大陸地區的教育視導工作，最近幾年還召開了幾次的全國教育督導會議，討論各種教育視導經驗。

## 貳、制定「教育督導暫行規定」

基於以上建立「教育督導制度」的呼籲，中共國家教育委員會於一九九一年四月二十六日發佈「教育督導暫行規定」，其內容計六章二十三條，析分如下：

### 一、教育督導的任務

指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、保證國家有關教育的方針、政策、法規的貫徹執行和教育目標的實現。

### 二、教育督導的範圍

主要是針對中小學教育、幼兒教育及其有關工作，而排除了專科及大學教育。

## 三、教育督導的機構與職責

計分中央、省（含自治區、直轄市）、縣三級，各級教育行政機關均得設置督導機構、負責教育督導的具體工作，而國家教委會的督導職責，明訂如下：

- (一)制定教育督導工作的方針、政策、規章。
- (二)制定教育督導工作的計劃和指導方案。
- (三)組織實施全國的教育督導工作。
- (四)指導地方教育督導工作。
- (五)組織培訓督導人員。
- (六)總結推廣教育督導工作經驗，組織教育的科學研究。

## 四、督學的任用

- (一)分為專職督學和兼職督學，前者之任免按有關行政機關人事管理權限辦理。後者由行使教育督導職校的機構根據工作需要聘請。
- (二)督學應接受必要的培訓，並由人民政府或其教育行政部門頒發督學證書。
- (三)督學的任用條件
  - 1. 堅持四項基本原則，堅持改革開放，忠誠於社會主義教育事業。
  - 2. 熟悉國家有關教育的方針、政策、法規、有較高的政策水平。
  - 3. 具有大學本科學歷或同等學歷，有十年以上從事教育工作的經歷，熟悉教育教學工作業務。
  - 4. 深入實際、聯繫群眾，遵紀守法，辦事公道、敢說真話。
  - 5. 身體健康。

## 五、督導方法

教育督導分綜合督導，專項督導，和經常性檢查，由教育督導機構根據本級人民政府、教育行政部門或上級督導機構的決定組織實施。

## 六、督導機構或督學的職權

- (一)列席被督導單位的有關會議。
- (二)要求被督導單位提供與督導事項有關的文件並汲汲工作。
- (三)對被督導單位進行現場調查

另外，督學對違反方針、政策、法規的行為有權制止，督學完成督導任務後，應向被督導單位通報督導結果，提出意見和建議，此意見和建議，被督導單位如無正當理由，應當接受，並採取相應的改應措施，必要時督導機構可進行復查。

## 七、行政處分

- (一)被督導單位及其有關人員有下列情形之一的，由其主管機關對該單位給予通報批評，對該單位責任人員和單位負責人，可按幹部管理權限給予相應的行政處分：
  - 1. 拒不執行督導機構和督學的督導措施的。
  - 2. 阻撓、抗拒督學依法行使職權的。
  - 3. 打擊報復督學的。
- (二)督學有下列情形之一的，由其主管部門視其情節輕重，給予相應的行政處分：
  - 1. 利用職權謀取私利的。
  - 2. 利用職權包庇他人或侵害他人合

法權益的。

- 3. 其他濫用職權的。

## 參、教育督導工作實施狀況

由於「教育督導暫行規定」第六條規定「地方縣以上教育督導機構的組織形式及其機構的職責，由各省、自治區、直轄市人民政府確定」。因此各省、市的督導機構的組織形式不盡相同（沈衛理，1993），目前大體上有三種模式。

一是成立教委督學室，由同級政府授權，督導下級政府的教育工作。

二是成立教育督導室，由同級政府和教委雙重領導。

三是成立政府督學室，設在教委由教委代管。

北京市的情況是，市級設有市教育局督學室，可以對外單獨行文，下面的區、縣則有設有人民政府督學室。黑龍江省的情況是，省、市、縣三級都設人民政府督學室，各級督導機構代表本級政府，對下級政府，教育行政部門和學校以及各辦學單位的教育工作實行全面監督、檢查、評價和指導。以上因具有督導下級政府教育工作的職責，所以督導內包含了督政、督教、督學。茲將其特點進一步說明如下：

- (一)從對學校的督導轉變為對地方政府的督導（黃睦和，1991），一般教育督導的對象，主要是學校，或教育行政機關，但中共認為光是對學校，或教育行政部門的督導，不能解決根本性的教育問題，還負要對地方政府展開教育督導，才能見



效，而且在具體執行中，各級督導機構應有所側重，有所分工。例如：中央督導機構主要是擬訂教育督導的法規、方針、政策。省級教育督導的重點，是對地（市）、縣政府、及其教育行政部門的督導。而地（市）級督導的主要對象是對縣（區）、鄉政府及其教育行政部門和所屬學校進行督導。

(二)提倡聯合督導：對地方政府的教育工作聯合督導，主要有如下三種形式：一是藉助於上級黨政部門，權力機構，政協和其他有關部門的力量，展開對下級政府的聯合督導；二是藉助於上級教育行政部門和督導的力量，對下級政府聯合督導，三是組織下級黨政部門領導，對下級某一地區教育工作聯合檢查督導。大陸有些人認在教育督導工作剛剛開展起來的時候，在法制還不太健全的時候，形式上的聯合督導是有其作用的。

(三)督導重點因時而異：督導工作一個時期有一個時期的重點，大陸的教育督導制度建立之初，大多數地區主要抓了辦學方向的督導，全面貫徹方針、政策的督導；1980年全大陸普遍以抓「五項」督導為主，到了1990年又因應政策的需要，許多地方又以義務教育的實施、列為督導工作的重點（史豐勝，1990）。

(四)建立初步督導基礎：1992年全國教育督導機構和隊伍有新的發展，全國已有94.8%的地方（市）和

83.9%的縣（區）建立了教育督導機構，分別比1991年增長2.4和10.1個百分點，有20個省（自治區、直轄市）的地（市）級督導機構達到100%，有11個省（直轄市）的縣（區）級督導機構達到100%。

全國教育督導人員總數已由1991年的11731人發展到14148人，其中專職督導人8645人，兼職督學5503人（含從民主黨派人士聘任的特約教育督導員58人），分別1991年增加1147人和1270人。

1992年，繼續委託國家教委華北，華東教育管理幹部培訓中心舉辦教育督導人員培訓班5期，共培督學296人，各省（自治區、直轄市）舉辦20多期縣（區）督導人員培訓班。各地還廣泛開展在崗學習和以會代訓，提高督導人員的素質。

為了改進督導人員培訓工作，提高培訓質量，國家教委督導司於1992年5月會同兩個培訓中心對督導工作和教學計劃、課程設計等進行專題研討，5月底，在洛陽召開了河南、湖南、江蘇、吉林、甘肅等省教育督導室主任和培訓單位負責人參加的研討會，就加強和攻進縣（區）教育督導人員的培訓工作進行了研討。

## 肆、積極辦理各項視導工作研討會

1991年5月23日至26日，大陸國家教委會在北京召開了「建國」以來第一次的全國教育督導工作會議，出席的有各

省、自治區、直轄市及教育廳局長，教育督導市主任，國家教委兼職督學及部份特邀代表，共 120 餘人。（張保慶，1993）會議中要求「抓好教育督導工作的重點有六項：

一、加強對地方政府貫徹執行方針的督導評估。

二、對所轄地區貫徹、《義務教育法》的情況進行督導、檢查，同時加強對學校的督導評估，保證普通考試義務教育的質量。

三、抓好對普通高級中學教育工作的督導評估，繼續糾正片面追求升學率的現象，實現普通高中的培養目標。

四、突出對中小學德育工作的督導評估，推動學校切實地把德育工作放在首位，並取得成效。

五、重視對中小學校長與教師隊伍建設工作的督導評估，以保證中小學校長、教師隊伍政治思想素質和業務水平的提高。

六、繼續對增加教育投入，多渠道籌集教育經費，改善辦學條件，改善教師待遇等工作的督導、檢查，促進各項政策的落實。

1991 年 9 月 9 日至 11 日，在北京更與英國皇家督學團的督學舉行教育督導評估，就地區教育、中小學教育督導評估的內容方法和技術，努力的遴選和培訓等專題分別發言。

1991 年 7 月 20 日至 30 日在瀋陽召開全國教育督導評估研討會，會中提出六項主要議題。

（一）要進一步明確教育督導工作的指導思想，以鄧小平的談話和中共中央

政治局全體會議精神為指針，解放思想、轉變觀念、深化改革。

（二）明確教育督導的任務、範圍和重點、教育督導的任務是：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，保證國家有關教育的方針、政策、法規的貫徹執行和教育目標的實現。當前，教育督導應以基礎教育為主要範圍，以切實貫徹《義務教育法》及其《實施細則》作為重點，並兼顧其他有關的教育工作。

（三）要理順教育督導的體制。國家一級督導機構，根據國務院授權，主要督導省、自治區、直轄市的教育工作。地方縣以上均設有教育督導機構，其組織形式及職責由各省、自治區、直轄市人民政府確定。

（四）要加強督導隊伍的建設，除保障必要的督導人員編制外，應採聘任督學的辦法充實督導隊伍，要堅持督學的基本條件，嚴格遴選，並進一步加強督學的培訓工作，提高督學的政治、業務素質。

（五）要加強督導法規和工作制度建設，要在總結各地實施《教育督導暫行規定》經驗的基礎上，儘快制定《教育督導條例》，要進一步加強教育督導的法規和工作制度的建設，逐步配套，使教育督導工作逐步做到規範化、制度化、科學化，要繼續實施國家教委制的《普通中小學校督導評估工作指導綱要》及試點的意見，進一步深入開展中小

學督導評估工作。

(六)要加強教育督導工作的對外交流與合作。

## 伍、教育督導工作的問題檢討

大陸地區的教育視導工作實施以來、也發現了一些問題（李振杰，991）。

(一)、教育督導機構，受制於行政部門沒有獨立性或獨立性不強，視導機構的領導通常安排教育行政部門的領導兼任督導機構的主要領導。以行政管理的理論言：政府是決策系統、教育行政部門是執行系統、督導部門是控制監督系統，監督人員以教育管理的目標為準繩，將行政的偏差，向決策部門回饋，可是大陸的督導藉設計，把回饋監系統，混入了執行系統，取消了監督系統的獨立性，此種模式運作的結果，功能就大打折扣了。

(二)、督導人員數量少、年齡大、素質低。

大陸地區指導人員數量不足，有的根本沒有人員編制，列入編制的數量由領導人員決定，沒有什麼科學或法制上的依據，通常數量很少。其次，有些單位，把督導機構作為安排退休人員的二線機構。有人說督學室是「金牌子、老頭子、找碴子、混日子」顯示許多督導機構缺乏工作朝氣。

(三)教育督導的任務充滿著意識形態，在全國教育督導會議上要學習貫徹鄧小平南巡重要談話和中共中央政治局全體會議的精神，在本世紀末

實現「兩個基本」、「兩個全面」的任務，使教育更好地為「我國」社會主義物質文明和精神文明服務，作為督導工作的出發點和歸宿。

雖然新公佈的教育督導暫行規定，對督學的條件，做了明確的要求，但基於種種原因，督導人員的素質仍然偏低，而且不熟悉現代教育管理的理論和知設，任憑自己狹猛的經驗去督導、再加上有些地方首長根本不重視督導工作，實際督導的效果不言可知道了。

## 參考書目：

- 盛紹寬：我國教育督導制度的歷史沿革，廣東教育學院報（社科版）1990年1月，頁53-56。
- 沈衛理：“關於建立教育督導制度的探討”江蘇教育學院報（社科版）1989年3月，頁31-33。
- 沈衛理：「試談中國教育督導制度的特色」瀋陽：遼寧教育學院學報，1993年1月，頁45-48。
- 黃睦和：對政府的督導—教育督導制度的一項重要突破，北京：教育管理學院1991年3月，頁81-83。
- 史豐勝：提高教育督導工作效果之探討，北京：教育管理研究1990年3月，頁78-80。
- 李振杰：外國教育督導的兩點比較—兼論我國地方教育督導的幾個問題。北京：教育管理研究1991年1月，頁86-91。

（作者：台北陽明國中教師）