

我国教育督导现代化体系构建之路

李真

(重庆人文科技学院政治与法律学院,重庆 401524)

摘要 教育督导新体系包括督政、督学和监测评估三部分,即对教育行政执法和教学活动进行监督和指导,并对教育质量进行监测评估。其最终目的是促进教育质量的提升和教育发展。随着时代的发展,我国对教育督导的关注度越来越高,其作用和职能也越来越明确。但是,目前我国教育督导的实践却存在很多问题。其在制度建设、内部结构构建、相关机构的设置与管理等方面存在明显不足,需要我们予以重视,并积极解决。

关键词 教育督导 行政管控 职能调适 合规监管

教育督导的科学实施不仅可以提高教育决策的科学性,还可以有效推动我国教育的综合改革。我国教育部在2015年颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中就对教育督导的作用和意义进一步做出了明确。在2016年,在国家督学聘任工作会议中,再一次明确了教育督导对教育治理的重要作用,并对教育督导的现代化改革提出了进一步要求^[1]。但是,我国目前的教育督导工作并没有取得预期效果,其原因主要是我国教育督导缺乏科学、统一的检测标准,所以教育督导中获取的一些评估数据并不具有客观性和代表性。构建成熟的教育督导机制是教育督导有效促进教育治理的一个必要前提。

一、教育督导职能变革的背景与制度逻辑

目前,我国教育界对教育督导的职能和概念还没有形成共识。将众多学者对于教育督导职能的看法进行整合可以发现,教育督导所包含的监督和引导职能是已经形成共识的。其中,监督职能体现出法定性和行政性,指导职能则体现出专业性。

1. 教育督导职能变革的背景

教育督导的本质就是国家对教育进行行政监管的一种方式,影响教育督导制度是否能有效实施的一个重要因素是其职能是否完善。我国曾在1991年颁布的《教育督导暂行规定》中对教育督导的督政和督学两种职能进行了明确,在2012年颁布的《教育督导条例》中对其法律地位、职能和内容等从法律层面进行了明确。多年来,以上两个文件都是我国教育督导的实践依据。但是,随着时代的发展,以政府行政控制为主的教育督导模式逐渐与新时

代教育的特点、需求脱节,传统政府完全主导的教育督导模式不仅限制了学生、教师和学校参与教育活动的积极性,也很难保证其评价结果的公正性。针对这种情况,我国教育界开始重视学校办学自主权的下放和回归,即后期提出的“管办评分离”模式,这是对教育督导督政督学职能的完善,还是对其评估监测职能的发展。

2. 教育督导建设的制度逻辑

对我国教育督导的演变过程进行观察,可以发现,我国的教育督导经历了行政管控、职能调适和合规监管三种模式。首先,是行政管控制度逻辑,在这种制度逻辑下主要突出的是政府的控制能力。行政管控主要存在于计划经济时期,当时我国面临快速发展的迫切需求,在这一特殊时期,政府的完全掌控是有其存在必要的。其次,是职能调适制度逻辑,其中关注的是政府的督导能力。随着时代的发展,政府的完全掌控对督导效率的提升遇到瓶颈,此后教育督导开始职能转向,由微观干预转为宏观指导。最后,是合规监管制度逻辑,这种制度逻辑是对教育治理综合能力的体现。在合规监管制度逻辑下,政府对学校和社会进一步放权,此时不仅注重政府的宏观调控能力,还注重学校和社会的力量对政府能力的补充作用。

二、教育督导现代化进程中的现实挑战

自国务院在2012年颁布《教育督导条例》起,我国教育督导一直呈现合规监管的制度逻辑。从理论上说,合规监管的制度逻辑更加符合我国未来教育的发展需求,但是,就目前我国教育督导的实施现状来说,其并未取得预期效果。当下的教育督导

在相关问责、与大数据的衔接、行政执法等方面存在很多问题^[2]。

1. 教育督导制度变革的路径依赖

由于我国教育督导长时间处于政府完全主导的行政管控状态,导致人们对政府主导形成了根深蒂固的依赖感,这严重限制了教育督導體制变革的格局。首先,变革的进程缓慢,制度安排会存在明显的时滞性。其次,变革强度不足。由于变革完全受政府主导,且是自上而下推进的,这就导致变革轻易触及不到核心制度。最后,对政府主导路径缺乏有效的监督制度。在政府主导的教育督导工作中,政府进行教育督导并对自身进行监督,这种自我监督的信度和效度都明显不足。

2. 教育督导与教育行政执法的协同问题

教育督导与教育行政执法两者之间的关系应该是相辅相成的,但是,我国当前存在严重的脱节现象。这种现象是由薄弱的教育行政执法力度和教育督导职能的不完善共同造成的。教育行政执法力度薄弱主要表现为行政执法的形式化,比如以言代法、执法不严及以罚代法等。教育督导职能不完善主要指教育督导缺乏对教育行政执行的监督。要实现教育督导机制的现代化建设,两者的协同问题是急需解决的。此外,目前教育督导有效实施问责存在一些阻碍,主要是问责主体不明确、问责内容不具体、问责程序不完善及问责方式不清晰等,这些因素严重影响了教育督导问责的可操作性。

3. 督导问责制度的不健全

首先,教育督导问责的职能偏离。教育督导的职能应该包括监督、指导两个方面,但是,目前我国教育督导的现状却是偏重监督,而忽略指导,偏重对问题的发现,而相对忽略了对问题的解决。这就导致教育督导问责职能的不完善,最终会影响教育督导职能的全面发挥。其次,多元主体参与督导问责存在制度性壁垒^[3]。随着我国教育督導體制的改变,教育督导中逐渐融入社会组织的力量,相应的问责主体也更加多元。但是,由于当下我国教育督导依旧是政府过度掌控,这就影响了外部主体的参与渠道,从而降低了其支持教育督导的积极性。最后,教育督导变革对问责机制构建重视不足,问责机制不完善直接导致问责制度的有名无实。

4. 教育督导的专业化程度需要提高

教育督导的工作落脚点是对教育活动的指导,这就要求其具有专业性。但是,目前我国教育督导的专业性却没有充分发挥出来。教育督导专业性的

缺乏会影响到教育督导问责职能的发挥。第一,不重视专业权威,直接影响了专业化教育督导队伍的建设,教学督导专业性不足,会影响其指导职能的发挥,使教育督导的职能发生偏离,重监督而轻指导。教育督导缺乏专业性,导致教育督导问责只停留在表象的惩罚与负向评价,这并不能从根本上解决问题。第二,教育督导专业性不足,导致督导的内容和标准不明确,进而导致问责的范围与标准模糊,最终不利于教育发展中本质问题的改善和解决。

5. 地方政府教育督导机构设置与管理问题

就目前我国教育督导机构的设置与管理现状来说,其存在很多问题已经严重制约了教育督导职能的充分发挥。首先,从政策法规角度来看,我国已经颁布的关于教育督导相关法律法规并没有对其设置和管理模式做出明确规定。其次,从管理体制角度来看,教育督导的行政隶属关系制约了其职能的发挥。从法理上讲,教育督导的这种设置既不能对同级,也不能直接对下级的教育部门进行教育督导,这就严重影响了其职能的发挥^[4]。最后,从内部结构角度来看,其人员编制结构缺乏合理性和专业性,这也不利于教育督导职能的发挥。

6. 中小学校教育督导工作中人文关怀缺失

首先,教育督导的标准过于单一,忽略了学生的个性化发展。在很长一段时期内,我国教育督导采用的指标都是统一的、标准化的,这样虽然能整体提升工作效率,但是却不利于学生的个性化发展和综合素质的提高。其次,教育督导偏重于结果,对学校的发展过程重视不足。学校处于不断发展的过程中,如果只偏重对某一阶段的发展结果进行监督、指导,就会造成评价的不全面及建议的不合理,这是对学校完整性的忽视。最后,教育督导的实行政治化严重,学校主体地位缺失,这会导致学校意见被忽略,不利于学校的特色化发展。

三、教育督导职能的未来走向

教育督导的现代化建设对我国教育的发展和改革都具有非常重要的现实意义,对教育督导的现代化建设要从职能完善、机制建设、内部管理等多个层面,进行全面改善。

1. 教育督导职能一体化

首先,要适度将教育督导的工作重心由督政转移到督学。由于我国的特殊国情,为了保障广大人民教育的根本利益,教育督导偏重督政是有其存在的必然性和必要性的。但是,随着时代的发展,世界

上很多国家,包括我国,都逐渐把教育发展的重心从规模扩展转移到质量提升,这就要求教育督导的职能重心也要相应转移,即由督政转移到督学。其次,要转变教育督导的工作性质,由监督检查转变为指导服务。就当下我国教育变革的趋势来看,我们要明确,教育督导中监督是出发点,指导是落脚点,最终目的是要提升各教育相关部门的管理水平,促进学校教学质量的提升和教育事业的发展。

2.探索教育督导与教育行政执法的协同整合机制

首先,要对两者的职责关系进行明确,以此实现两者在机制上的有效衔接。教育督导与教育行政执法的工作重点是不同的,前者主要是对教育教学活动进行监督指导,后者则是教育行政机关执行的教育相关的法律法规活动。两者的协同需要两者既要各自的工作领域互相尊重,又要加强沟通,对彼此的工作互相补充。其次,推进两者的协同^[5]。教育督导除了对政策落实和教育实践进行督导,还应对教育行政执法进行督导。教育督导通过明确教育行政执法的行为边界和对相关人员进行行为督导,来提升教育行政执法的合法性和合理性。最后,要加快教育督导的法制化建设。对此,要从立法、执法、监督等方面进行全面建设。

3.完善教育督导问责制度

首先,要准确定位教育督导问责职能。教育督导问责的职能应该包括四个方面:第一,预防。通过制度建设来对相关主体的职责进行明确,并对其行为进行引导、规范和监督。第二,监督。对其职责的履行过程和相关人员的操作进行监督。第三,惩戒。对教育督导中违背相关制度及法定职责的行为进行惩戒。第四,教育。教育是融合在以上三种职能中的,可以有效加深责任主体对问责的认识。其次,优化教育督导问责的权力结构。再次,规范教育督导问责的结构体系。最后,完善教育督导多主体问责系统,加强社会力量对教育督导问责的参与力度。

4.促进教育督导的专业化发展

首先,教育督导方法科学化。科学、合理的评估监测可以更准确地了解现状和找出问题,对问题的分析也就更加精准,提出的指导意见也就更加“对症下药”。其次,教育督导人员专业化,这是教育督导充分发挥其职能的必要条件。借鉴国外的相关经验,提升相关人员的专业化,就要建立相应的督学等级制度、资格认定制度和培训制度。再次,教育督导结果运用规范化。对教育督导的结果运用进行规范和完善,可以有效提升其权威性和实效性。最后,构建

多元合作的教育督导评估体系,在评估过程中引入社会力量,作为第三方评估,这样可以有效提升评估的科学性。

5.规范督导机构的设置与管理

首先,要建立教育督导评估服务分类承接制度。其次,要建立社会评价机构的市场准入制度。因为教育督导评估具有很强的政策性、专业性和技术性,所以对承接这项职能的机构要慎重选择,有必要为其制定准入制度。再次,要建立社会评价机构承接服务的监控制度。在此主要是对社会评价机构的专业技术和具体操作行为进行监督。最后,要建立社会评价机构承接服务的定期认定制度。对于被选定的社会评估机构,政府要对其进行阶段性的资格认定,即对其在一段时间内是否有过错或违法行为、专业完成度、学校及政府满意度等情况进行考察,这样可以有效降低机会主义出现,并可以保持评估机构的专业水平及服务质量。

6.加强中小学教育督导人文关怀

首先,要明确教育督导的工作基点是促进学校发展,所以,教育督导工作的开展要充分尊重学校的主体地位,理解其发展需求。其次,促进督导职能均衡化。在教育督导中,监督是手段,指导才是目的。再次,加强督导人员的专业性。督导人员有较强的专业性才能确保其发现问题的准确性和提出意见的实用性。复次,加强教育督导内容的个性化。不同的学校现状、发展情况和条件都有所不同,这就导致其发展需求各不相同。所以,统一标准的教育督导可能会限制某些学校的发展。最后,教育督导手段去行政化,这样能加强教育督导与学校间的对话,有利于教育督导指导和服务职能的发挥。

参考文献

- [1] 程素萍.督学视角下的教育督導體制机制研究[J].上海教育科研, 2016(09).
- [2] 马效义.教育督导职能的内涵、影响要素及发展走向[J].教育测量与评价, 2017(08).
- [3] 周芳.管办评分离背景下教育督导职能的完善[J].中州学刊, 2016(08).
- [4] 陈良雨, 陈建.教育督导现代化:制度逻辑、现实挑战与行动策略——基于教育治理能力提升的视角[J].四川师范大学学报:社会科学版, 2017(05).
- [5] 王媛, 陈恩伦.健全教育督导问责机制的路径探析[J].教育研究, 2016(05).

[作者:李真(1972-),男,江西赣州人,重庆人文科技学院政治与法律学院院长,副教授,博士。]

【责任编辑 王颖】