

我国教育督导制度的演进逻辑与改革路径^{*}

刘小鹏

(天津科技大学天津市教育发展研究中心, 天津, 300222)

摘要 教育督导制度是我国的基本教育制度之一。中华人民共和国成立以来,我国教育督导机构从“依附”走向“相对独立”,督导内容从“以督政为主”走向“督政、督学、评估监测三轨并行”,督导范围从“基础”走向“全局”,督导人员从“经验型”走向“专业型”,教育督导制度取得了跨越式发展。新形势下,要借力大数据提高教育督导的科学性,进一步提升教育督导人员的专业化水平,不断强化教育督导机构的独立性和权威性,合理引导第三方机构参与教育评估监测,同时,还要加强对教育督导的“元监督”,以教育督导之现代化,加快推进教育治理体系和治理能力现代化。

关键词 教育督导 督政 督学 评估监测 大数据 元监督

教育督导制度作为教育决策、执行、监督三维体系中的重要一维,是我国的基本教育制度之一,在教育体系中发挥着不可或缺的作用。世界范围内的教育督导制度已有150多年历史,直到清朝末年,我国近现代意义上的教育督导制度才真正出现。1949年11月,中央人民政府在新成立的教育部专门设置视导司。2012年,国务院《教育督导条例》颁布。“落其实思其树,饮其流怀其源。”我国教育督导制度从无到有、由弱到强,是如何一步步改革发展的?教育督导制度的演进凸显了何种逻辑?新时代随着教育领域综合改革的不断深入,我国教育督导制度又应当作出何种回应?本文尝试回答这些问题,以期对教育督导制度的发展脉络作一系统回顾与反思,为新时代教育督导制度改革发展提出对策与建议。

一、我国教育督导制度的演进逻辑

1. 教育督导机构从“依附”走向“相对独立”

从哲学意义上讲,独立性是指一事物不可被其他事物取代,与其他事物内涵不雷同,外延不交叉。“独立性有绝对独立性和相对独立性之分,独立性是否依靠一定条件而存在,是否随一定条件的变化而变化,是判断绝对独立性和相对独立性的标准。”^[1]教育督导活动作为一种社会活动,对政府、

教育行政部门、学校及相关教育机构的教育工作进行监督、指导,必然要依靠一定条件而存在,其独立性也只能是“相对独立性”。从我国现行教育督导制度的特殊性来看,强调教育督导机构的“相对独立性”,根本目的是要实现“督政”职能的合法化。从行政法角度来看,教育行政部门与上下级政府之间并无隶属关系,只有公务协助关系^[2],如果教育督导机构隶属于教育行政部门,实质上也就无权监督、指导下级政府的教育工作。

从1949年教育部视导司成立,一直到20世纪末,教育督导职权都由教育行政部门代为行使,教育督导机构属于教育行政部门内设机构,毫无独立性可言。2000年1月,国家教育督导团正式成立。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,要“探索建立相对独立的教育督导机构,独立行使督导职能”。2012年,国务院教育督导委员会成立,《教育督导条例》颁布,此时教育督导部门才算是脱离了教育部门的“控制”,开始由政府直接领导,受政府直接授权,“督政”才变得于法有据、有法可依。截至2017年底,我国31省市全部成立了由政府直接领导的“人民政府教育督导室”,在政府的行政授权下,对政府及有关部门、学校及其他教育机构的教育工作进行监督、指导。

^{*} 该文为天津市“十三五”教育科学规划课题青年专项“天津市基础教育政策过程、产出与绩效研究”(BEYP5064)的研究成果

2. 教育督导内容从“督政为主”走向“三轨并行”

在我国,教育不仅是公民的个人权利,而且是一项由法律保障、国家控制的公权力。学校作为教育教学、人才培养工作的主要承担者,是行使特定公权力(间接行使国家教育权)、履行特定公义务(为国家培养经济社会发展所需人才)的公务法人。教育督导作为组织教育活动、实现教育目标的一种方式 and 手段,也就成为监督国家教育权利正确行使、确保公民教育权利得以保障、保证教育取得预期效益的重要监督制度^[3]。我国的国情、社情、教情都决定了“督政”在教育督导体系中的重心地位,这是我国教育督导的特色所在。新中国成立初期,百业待举,百废待兴,当务之急就是恢复全国对“科学”和“教育”的重视,教育部视导司的职责就是督促、检查各级政府对中央各项教育政策、决议的执行情况,实质上就是“督政”。20世纪80年代,我国《义务教育法》颁布,努力实现“普九”“两基”是教育事业发展的重中之重,而政府是基础教育的主要举办人和负责人,对政府教育工作情况进行督导也就顺理成章。从1993年开始,我国开始实施“两基”督导评估验收。“督政”成为教育督导的“刚性行为”,其他一切都为“督政”职能的充分发挥而服务,监督、检查成为督政的核心手段,评价和政策性指导成为督政的补充^[4]。

进入21世纪,深入开展素质教育、全面提升教育质量,成为教育事业发展的重点,仅仅依靠以督政为主的“外延监督”已然不能适应教育发展的现实需要,以督学为主的“内涵监督”也就自然需要“并肩作战”。国务院《教育督导条例》为“督政”“督学”职能的有效行使提供了法律依据,自此,“督政与督学相结合”走向合法化。2014年,《深化教育督导改革 转变教育管理方式的意见》正式确立了我国督政、督学、评估监测三位一体的教育督导体系。为加快推进教育治理体系和治理能力现代化,激发教育活力,深入推进管办评分离,促进政府职能转变,建立教育督导部门归口管理的督导监测制度成为必然。2017年,《国家教育事业发展的“十三五”规划》对“完善督政、督学、评估监测制度体系”进行了进一步确认,至此,督政、督学、评估监测“三足鼎立”的局面正式形成。

3. 教育督导范围从“基础”走向“全局”

教育督导是教育决策的“千里眼”,是教育攻坚

克难的“利器”。哪里有教育问题,哪里就应该有教育督导。随着教育发展的深入推进,教育督导的行政监督权愈发重要,但权力天然具有张力,为监督权力有效行使,我们就需要对教育督导权力行使的范围、对象等作出适当规定^[5]。教育督导恢复重建阶段,督导对象不甚明确,督导范围笼统而宽泛。1986年《义务教育法》颁布以后,教育督导的重点就是对全国各地贯彻落实《义务教育法》的情况进行全面监督、检查,并协助指导解决实施过程中出现的问题。1991年《教育督导暂行规定》中明确,“督学”工作主要集中在中等及以下教育,对其他类型学校(包括其他教育机构)进行督导必须经过“委托”;“督政”则是对下级人民政府及教育行政部门教育工作实施情况的监督,但并未涉及与教育发展规划、经费划拨、人员编制等息息相关的规划、财政、人力社保等部门,未能全面界定“督政”范围^[6]。随着经济社会的不断进步以及教育事业的改革发展,教育督导的内容、范围也应随之不断扩大和完善,如果仅限于“中小学教育、幼儿教育及其有关工作”,则略显不足。《教育督导条例》对教育督导的对象、范围进行了详细规定,涵盖了教育教学、教师和校长队伍建设、学校安全、教育经费投入及管理使用及各类教育的协调发展情况等。此时,教育督导的范围不再仅局限于中小学校,而是扩展到了“各级各类教育”,涉及教育发展的方方面面,督导范围得到全面的扩展。

“实践是检验真理的唯一标准。”从中华人民共和国成立到21世纪初期,对基础教育发展情况的监督、指导一直是教育督导工作的重点,直到“教育评估监测”正式纳入督导立法,教育督导的触角才真正伸向高等教育和职业教育领域。比如,高等教育领域,开展新建本科学校合格评估、博士硕士学位论文抽检、“双一流”评估和指导;职业教育领域,建立职业院校评估制度,开展中职学校办学能力评估、高职院校适应社会需求能力评估,都为高等教育和职业教育发展提供了坚实的制度保障。

4. 教育督导人员从“经验型”走向“专业型”

所谓教育督导的“专业化”,就是教育督导从“不专业”到逐步符合专业标准、享有专业地位的动态过程,其核心是教育督导人员的专业化。中华人民共和国成立70多年来,我国教育督导人员结构及水平的发展变化也基本遵循了从“经验型”向“专业型”转变的逻辑。从中华人民共和国成立初

期,到《义务教育法》颁布之前,我国教育督导制度发展缓慢,对教育督导人员的要求含糊而笼统。直到1987年,原国家教委要求,按照规定条件择优遴选督导人员,必须先经过培训才能正式上岗,务必保证督学的质量。1991年《教育督导暂行规定》开始将学历、教育教学经历、经验等纳入对督学的资格要求。这一阶段的督学在一定意义上算是“经验型选手”,同时,督学的行政性高于专业性,专业化程度不足。为提高督学的专业化水平,2006年,教育部将督学从事教育工作的年限提高到10年以上,逐步强化对督学“专业性”的要求。这时的督学多为具有一定行政级别的行政领导、中小学教师校长、高校教授及科研工作者等。2012年《教育督导条例》特别强调,督学要“具有相应的专业职能和业务能力”,对督学的管理、考核等也提出了明确要求。2015年以来,教育部推出“中小学责任督学挂牌督导制度”,要求“责任督学的专业、年龄、层级结构合理,基本覆盖相应学科专业和教育管理领域”。2016年,教育部制定了《督学管理暂行办法》,在督导专业知识和技术等方面对督学提出了更高要求,督学的专业化水平进一步提高。

我国现有专兼职督学十余万人,已经形成了一支数量充足、专兼职结合、专业化、高水平、有权威的督学队伍,用专业的力量对政府及有关部门教育履职情况、学校办学情况进行监督和指导,为全面深化教育领域综合改革、办好人民满意的教育提供强有力的制度保障。

二、新时代我国教育督导制度的改革路径

1. 借力大数据提高教育督导的精准性

新时代新形势下,大数据、互联网、人工智能、区块链等已快速嵌入教育改革发展全过程,教育督导发展同样需要借助大数据的力量。一要创新督导理念。大数据背景下,如果教育督导仅凭经验、量表、抽样调研、座谈等传统手段,那么决策的效率和科学性就难以保证,因此必须在观念上接受大数据、相信大数据、利用大数据,真正“让数据说话”,提高教育决策的精准性和针对性。二要建立教育督导大数据库。由于数据来源、统计口径、计算标准的不一,导致教育督导过程中很多数据难以统一和共享,给教育决策和数据公开造成了诸多麻烦。要打破教育系统与其他系统之间,教育系统内部的部门壁垒、数据壁垒和信息孤岛^[7],充分共享数

据,建立涵盖各级各类教育、供各级教育督导部门共享、可供社会各界参考的教育督导大数据库,实现“基于数据”的教育决策现代化。三要合理科学利用大数据。教育大数据如何分析,如何为教育督导所利用,督导结果如何呈现,这都需要科学认知、统计、分析。要理性、科学利用大数据,让数据“为我所用”,不能被数据“绑架”,真正发挥大数据对教育督导的助推作用。

2. 进一步提升教育督导人员的专业化水平

人是兴业之本。要加强教育督导制度建设,必须先提高督学的专业化水准。一要严格督学的准入条件。抽样调查发现,美国督学中获博士学位者占15.4%,获硕士学位者占65.7%^[8];法国国家教育总督学必须具有国家博士学位,具备指导研究导师资格^[9]。建议在有条件的高校开设教育督导专业,加强学科建设与人才培养,从基础上提高教育督导人员的专业化水平,逐步提高具有研究生学历的督学比例,力争尽快达到发达国家督学学历标准。二要完善督学任职资格制度和督学见习制度,督学必须经考核合格后方可持证上岗,改变“先上岗,再拿证”的不规范现象。可委托有条件的高校对教育督导人员进行职前、职后专业培训。同时,建立在职督学考核制度,实行“奖优罚劣”,提高督导人员工作的主动性和积极性。三要尝试建立教育督导职务系列。借鉴中小学校长职级制改革的相关经验,推进教育督导人员职级制改革,打通教育督导人员的上升发展渠道,充分调动其工作的积极性和创造性。

3. 持续强化教育督导机构的独立性和权威性

教育督导职能得以有效发挥的前提是保证其独立行使职权,这就需要保证教育督导机构具有一定的人、财、物的支配权,以及独立、不受任何干扰地行使职权的自由。一要厘清教育督导机构与教育行政部门的关系。教育督导与教育行政都是整个教育系统中的一个子系统,根本目的都是促进教育事业的健康、有序发展。但二者又各有分工,教育行政机构主要负责上级教育决策执行、相关政策制定、对学校办学给予适当业务指导,是对教育发展过程的管理;而教育督导机构则主要负责对政府教育履职、学校办学情况进行评价和监督,确保国家教育权力得到正确运用,是对教育发展效益的监督。二要确保教育督导机构的相对独立性。公共政策是一个大系统,其内部结构的合理与否,

会极大影响公共政策体系整体功能的正常发挥^[10]。建议明确教育督导机构与教育行政部门的级别相同,业务相互独立,人员编制、经费管理、督导活动自主独立,直接接受政府行政授权,直接对政府负责,避免教育行政部门“既当运动员,又当裁判员”的情况出现。

4. 合理引导第三方机构参与教育评估监测

推进管办评分离是正确处理政府、学校、社会之间权责关系的重要手段,也是全面推进依法治教、提高教育公共服务水平的必然要求。近年来,上海、江苏、浙江、重庆、广东、福建、湖北、黑龙江等省市先后成立了专业的教育评估院,主要对政府和社会委托的教育评估项目进行专业评估。这些评估机构或者没有独立法人资格,实质上是教育行政部门的“内生性组织”;或者虽然具有独立法人资格,但仍隶属于并接受省级教育行政部门管理,难以独立开展监测评估活动,并且其监测评估的质量和问责机制也不尽完善。“教育中介机构实质上是借来的法律权力,同时又将权力返回给政府部门,由政府部门直接发挥作用”^[11],但明显缺乏独立性的评估机构对政策建议的规范性不足,对政策政令只有迎合而缺乏批判,混淆政策评估的根本目的,迷失机构建立的初衷^[12]。根本解决对策,就是将承担评估监测职能的内部职能部门从政府脱离出去,真正接受外部行政委托,使其成为“去行政隶属”“去依附性”^[13]的独立公法人,能够以自己的名义承担责任与义务。同时,引入市场机制,制定资质认证标准,建立健全招投标制度和绩效管理制度,以政府购买服务的方式,委托第三方专业机构开展教育评价,在合理控制成本的同时保证教育评价服务的质量和效益。

5. 强化对教育督导行为的“元监督”

教育督导是对教育管理的管理,是一种“元管理”,为保证其公正、有效地发挥应有作用,就必须加强对教育督导的监督,这也是一种“元监督”。一要加强督导问责机制。要严格落实《教育督导条例》对督学失职、违法、犯罪行为的行政问责和刑事问责,加强对教育督导机构、督导人员及督导活动的监督,确保督导发挥最大功效。二要建立督导申诉制度。当被督导单位对督导意见不服时,应当允许其提出申辩或者申诉,并允许校长和教师对督导

人员的工作作出评价,既要保证督导结果的公平、公正、符合实际,又要保护学校及校长、教师的合法权利。三要加强对外部监督。从根本上看,教育督导是一种行政监督,是权力机关(人大)监督的补充和完善,必须服从于并接受人大监督。同时,教育督导应当充分重视公众满意度、媒体舆论等社会评价在学校及政府教育工作整体评价中的作用,自觉接受社会监督,公开、公正、科学地行使教育督导职权。

“艰难困苦,玉汝于成。”教育督导制度从恢复重建,到初步探索,再到蓬勃发展,直至新时代的创新完善,始终与我国教育事业改革与发展同呼吸、共命运。教育迈进新时代,改革就是最大的政策,我国教育督导制度也应根据世情、国情、社情、教情等外部变化,充分利用大数据、人工智能、物联网、云技术、区块链等多种新型信息技术,真正实现用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新的教育治理体系和治理能力现代化,用教育督导现代化推进教育现代化,建设教育强国,办好人民满意的教育。

参考文献

- [1] 李卓.我国教育督导机构之独立性探讨[J].教育探索,2004(09):47-48.
- [2][3] 袁振国.中国教育政策评论(2003)[M].北京:教育科学出版社,2003:30-32,30.
- [4] 李德龙.我国现行教育督导制度的反思[J].当代教育科学,2004(16):34-37.
- [5][6] 杨润勇.关于构建我国教育督导政策体系的思考[J].教育研究,2007(08):28-33.
- [7] 何秀超.大数据助力教育督导科学化[N].人民日报,2015-07-06(017).
- [8] 钱一呈.外国教育督导与评价制度研究[M].北京:中央广播电视大学出版社,2006:222-223.
- [9] 苏军阳.教育督导学[M].北京:北京师范大学出版社,2012:57.
- [10] 王传宏,李燕凌.公共政策行为[M].北京:中国国际广播出版社,2002:354.
- [11][12] 廖湘阳,王占军.我国教育中介机构的组织特性分析[J].江苏高教,2002(05):7-10.
- [13] 乐毅.地方教育督导机构改革应从依附走向独立[J].中国教育学刊,2015(02):17-23.

[作者:刘小鹏(1989-),女,山东德州人,天津科技大学天津市教育发展研究中心,助理研究员,硕士。]

[责任编辑 白文军]