

上海市教育督導體制 機制改革的動因、問題與建議

郭朝紅

(上海市教育評估院基礎教育評估所,上海 200031)

摘要: 對教育督導的體制和機制進行新定位、新思考,既是完善政府公共服務體系、提高公共服務效率與公平的需要,也是推進教育治理體系和治理能力建設的必然要求。基於目前各级政府教育督導機構獨立法人地位不夠明晰,委託開展評估監測機制有所缺失,督政、督學、評估監測三位一體教育督導體系亟待完善的現實,可從三個方面思考對其加以改進和創新:優化教育督導組織機構,強化歸口管理功能;建立有關社會組織接受委託的准入機制;加強委託評估監測質量的監管。

关键词: 教育督導;體制;機制;創新

中图分类号: G620 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2018)06-0065-06

On Innovation of Shanghai Education Supervision System and Mechanism

Guo Chaohong

(Basic Education Evaluation Department, Shanghai Education Evaluation Institute, Shanghai 200031)

Abstract: It is not only the need of perfecting the government public service system as well as improving the efficiency and fairness of public services, but also the necessary requirement of promoting the education administration system and the construction of the governance capacity to have a new orientation and rethinking of the system and mechanism of education supervision. Based on the fact that independent legal status of education supervision institutions are not clear and there are some deficiencies in commissioning evaluation and monitoring mechanism, the education supervision system needs to be perfected and would be improved and innovated from the following three aspects: optimizing education supervision organization framework and reinforcing centralized management function; establishing the access mechanism that the non-governmental organizations are entrusted to, and strengthening the supervision of the quality of entrusted assessment and monitoring.

Keywords: Education supervision; System; Mechanism; Innovation

黨的十九大明确提出,全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系

和治理能力现代化。中国特色社会主义进入了新时代,大到国家治理、政府治理、社会治理,小到事业单

位、公司法人治理、学校内部治理、社区治理等无不面临着新变化、新要求。在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中,对教育督导的体制和机制进行新定位、新思考,不断改革与创新,是推进教育治理体系和治理能力建设的重要内容和必然要求。

一、教育督導體制機制的改革與動因

1. 我國教育督導政策的變革驅動

從我國實施教育督導政策的历史進程來看,督導主要是以問責為取向的,其形式、內容和範圍隨着時代的發展逐步發生變化,在形式上從“專項督導”逐步發展到專項督導、綜合督導和經常性督導;在內容上從“督政”與“督學”輕重不一逐步發展到“督政”與“督學”並重;在範圍上從“中小學教育”督導擴展到了“各類各類教育”的督導、評估監測。這些政策變革對教育督導的執行主體及其職責、主體間的相互關係,以及專業水平和技术要求提出了新的挑戰。

(1) 開展中小學專項督導

20 世紀 80 年代中期以來,隨着我國教育督導制度的恢復,國家對中小學開始實施督導,主要以專項督導為主,不斷提高普通中小學的辦學條件和水平。1989 年,在全國範圍內對中小學教育工作開展了五項督導檢查,即對中小學教育經費增長政策、教師經濟待遇的落實情況、校舍中危房的改造情況、中小學學生流失的制止情況、亂收費現象的糾正情況等進行督導檢查。

(2) 明確“督政”和“督學”雙重任務

我國教育督導“督政”和“督學”雙重任務的確立源自 1991 年 4 月原國家教委頒布的《教育督導暫行規定》。當年 5 月,還發布了《普通中小學校督導評估工作指導綱要》(1997 年又進行了重新修訂),將“督導”一詞變更為“督導評估”,對中小學督導評估的目的、範圍、內容、組織實施等方面進行了詳細規定。督導從關注依法規範辦學發展到同時要關注提高教育質量措施。

(3) 確立“以綜合督導評估為主”的政策

1999 年教育部下發的《關於加強教育督導與評估工作的意見》提出,“要理順學校評估工作體制,對學校的各類評估工作應以綜合督導評估為主。2007 年,教育部又印發《關於規範普通中小學校檢查評估工作的意見》,進一步要求“建立和完善對學校綜合督導評估制度。各級教育督導機構要將學校辦學條

件、教育經費、校長教師、教學管理、教育質量、安全、衛生等內容全部納入綜合督導評估體系,定期對學校進行綜合督導評估,使檢查評估逐步走上科學、規範的軌道”。

(4) 範圍擴至各類各類教育,增加“評估監測”

2012 年,國務院正式頒布的《教育督導條例》規定,教育督導機構主要對學校實施素質教育的情況、校長教師隊伍建設情況、教育投入的管理和使用情況、義務教育普及水平和均衡發展情況、各類各類教育的規劃布局和協調發展等情況進行督導。同時,明確規定把各類各類教育納入督導範圍。2014 年,《深化教育督導改革轉變教育管理方式意見》(國教督辦[2014]3 號)發布,明確提出要“形成督政、督學、評估監測三位一體的教育督導體系”。

2. 完善政府公共服務體系的需要

改革開放 30 多年來,我國政府在大力發展經濟的同時,不斷致力於提高社會性公共服務的水平和質量,但不可否認的是,包括教育在內的我國多數公共服務領域,目前仍存在着供給不足、結構失衡、水平不高等一些現實問題。要完善公共服務體系,解決我國公共服務總量不足、結構失衡等問題,提高公共服務的效率和公平,關鍵要在公共服務的體制和機制上進行改革和創新。一方面,政府需要系統考慮公共服務的制度設計,在公共服務供給的分工與問責、公共服務的財政投入體制、公共服務的過程與效果監管等領域均要形成政策性規定,為公共服務提供制度性保證。另一方面,為保證公共服務的質量與效益,在公共服務的運行機制上也要進行改革,特別是要在公共服務的競爭機制、融資與收費機制、政府內部問責機制、質量評價與監控機制等方面進行創新。公共服務體制與機制創新是完善公共服務體系、提高整個社會公共服務質量與效益的根本保證,它需要同時對政府的傳統行政管理、財政體制以及隸屬於政府的事業單位進行全面、系統的配套改革與創新。

二、教育督導體制機制的現狀與問題

一直以來,隨着國家有關教育督導政策的進程與變革,上海在有序開展教育督導工作的同時,不斷探索、完善本市的教育督導體制和機制,積累了一定的經驗。

1. 教育督導體制與運行機制現狀

(1) 上海市教育督導體制

教育督导体制是人民政府教育督导室在机构设置、领导隶属关系和管理权限等方面的体系、制度、方法、形式的总称。^[1]为了有序、有效开展教育督导工作,上海市实行的是市与区分级督导、分工负责的教育督导体制,形成了专门的教育督导组织架构,并建立了由专职督学和兼职督学组成的教育督导队伍和工作制度。

在市级层面,根据教育部教育督导局(国务院教育督导委员会办公室)的设置性质和归属,上海市设立并完善了上海市人民政府教育督导委员会和上海市人民政府教育督导室,同时设置了上海市教委总督学。在区级层面,各区都设立了相对独立的人民政府教育督导室,并正在逐步建立与完善区级人民政府教育督导委员会。市、区两级人民政府教育督导委员会和教育督导室都有明确的职责规定、任务要求和工作形式(图1)。

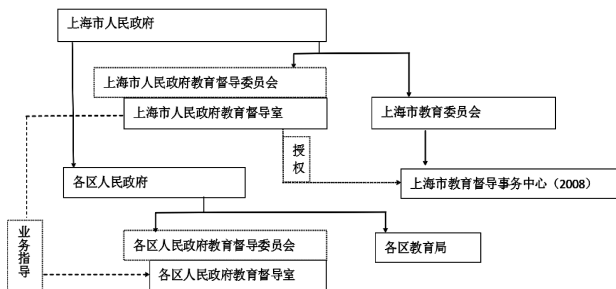


图 1 上海市教育督导组织架构图

(2)上海市教育督导运行机制

从上海市教育督导工作的运行机制看,市级层面主要通过上海市人民政府教育督导室授权上海市教育督导事务中心,从事具体的督导事务及相关工作。区级则由区政府教育督导室组织实施常规的督导任务,对此,上海市已形成一套比较健康、完善的督导工作运行机制,可谓是督学工作机制运行有序,督政工作厚积薄发,主体职责及主体间的关系比较明晰,特别是在基础教育领域和学前教育领域,多年来督导实践探索有序稳健发展。

就督学而言,自 20 世纪 90 年代初以来,上海市主要开展了中小学办学水平督导评估工作。为进一步推动上海市中小学依法自主办学和内涵优质发展,上海还开展了以引领学校培养学生创新实践能力的发展性督导评估工作;以提高中小学校长课程领导力和教师课堂教学有效性为重点的教学质量督学工作;义务教育阶段学校招生入学专项督导;开展“每天校园锻炼一小时”专题督导;市实验性示范性

高中发展性督导评估等。各区在发展性督导评估的过程中,不断尝试与创新,已逐步形成了自身的特色和品牌。

就督政而言,20世纪90年代以来,上海主要对各区府基本普及九年义务教育和扫除青壮年文盲、实施素质教育、中小学达标工程、加强初中建设工程等实施了专项督导、验收;对浦东新区等六个区的城市教育费附加和农村教育费附加征收情况开展了专项督导;对减轻中小学生过重课业负担、中小学就近入学工作、中小学校体育工作和学生体质健康等进行了有序的专项督导等。近几年来,上海不断加强对区政府的教育综合督政工作,例如:开展新一轮教育公建配套建设的专项督导工作;实施区县府依法履行教育责任综合督政;开展区域教育现代化综合督政;开展区县义务教育均衡发展专项督政;开展财政转移支付资金专项督导后的跟踪督导;开展纳入民办管理以招收进城务工人员随迁子女为主的民办小学的跟踪督导;开展新建幼儿园实事项目跟踪督查;开展义务教育均衡发展督政后整改落实的跟踪督查工作;开展区县“立德树人”工作综合督政;开展学生体质健康暨体教结合督导工作等。

2. 教育督导体制机制存在的问题

随着时代的发展和教育督导的新形势、新要求，上海市教育督導體制和機制也面臨着新的問題與挑戰。

(1)督政、督学、评估监测三位一体教育督导体系有待完善

图1表明,上海市教育督导组织框架清晰,不过组织结构是单维的或是单线条的平面组织架构。在这种组织体系中,市、区两级督导机构完整、职责明晰,对于完成传统的督导工作职能是比较适用的。但在新时代、新要求、新的督导事业改革形势下,距离督政、督学、评估监测三位一体的教育督导体系还有一定差距。上海市目前与督导事业直接相关的组织机构有上海市教育督导事务中心、上海市教育评估院、上海市基础教育质量监测中心等。这些单位均是隶属于市教委的事业单位,作为督导、评估、监测的执行主体,如何与现有的督导组织体系架构有机融合还需要进一步探索。

(2)教育督导机构的独立法人地位有待明晰和加强

目前上海市、区两级教育督导室大多数是挂靠在

同级教育行政部门,除浦东新区教育督导室外,就笔者所知,其他督导室都没有独立的法人地位。在全国,除北京市人民政府教育督导室具备独立法人地位外,其他省市具备独立法人资质的人民政府教育督导室也是凤毛麟角。独立或相对独立设置教育督导机构是创新督導體制的现实要求。^[2]具备独立法人资质的督导机构更具权威性、专业性和独立性,能更有效地实现《教育督导条例》规定的“在本级人民政府领导下独立行使督导职能”,并能独立承担法律责任,但其带来的问题也很明显,目前这种体制下,在具备独立法人资质的督导机构工作的人员,其专业技术职称、待遇等由于缺乏相关规定,从长远看不利于教育督导队伍的稳定和可持续发展。尽管上海市教育督导条例对于政府任命的专职督学专技职务晋升有所规定,但现实中还有很长一段路要走。

需要研究教育督导室独立行使职能是否需要独立承担责任,督导机构究竟是否应具备独立法人地位等问题。值得关注的是,在国务院《教育督导条例》第四章的“法律责任”规定中,只提到了被督导单位、督学和教育督导机构工作人员个人应负的法律責任,未提教育督导机构应承担的法律责任。而《上海市教育督导条例》却很好地弥补了这一点,对教育督导机构的法律责任进行了针对性的规定。

(3)各级人民政府教育督导委员会的人员结构有待明确

目前,上海市各区正在紧锣密鼓地建立与完善区级人民政府教育督导委员会。因该机构的性质和作用使然,须对其人员组成和结构,以及决策、议事工作程序等方面有明确的制度性规定,使其真正发挥统筹、协调和指导的功能。从上海市教育督导条例看,似对此缺少指导性的意见。

(4)面对新形势,委托开展评估监测的机制亟待完善

新时代的教育督导体系要求督政、督学、评估监测三位一体。广义而言,目前督导的概念是“大督导”,内容应包括督导(督政和督学)、评估和监测三大方面。2015年,《上海市人民政府教育督导室关于对本市各级各类学校实施教育督导的意见》(沪教督[2015]4号)发布,明确要求对各级各类学校实施教育督导,如此重大的督导内容变革和庞大复杂的督导任务对上海市现有的教育督導體制机制提出了挑战。就现有督导组织机构和督学队伍而言,自身组织开展“大督导”

中的评估和监测工作显然是心有余而力不足。虽然上海市教育督导条例规定,可委托依法成立的研究机构、评估机构及其他组织开展教育质量评估和监测活动,但目前委托程序还不明确,规范的委托机制也未建立,督导委托管理制度亟待建立与完善。

三、教育督導體制机制改革创新建议

政府治理理论的核心主张之一就是政府治理社会权力的分散与集中,实现政府管理的网络化和扁平化。在公共教育服务领域,应形成政府负责、社会协同、公众参与的治理格局。教育作为政府提供的重要公共服务领域之一,“教育治理的价值基础是基于多元教育利益主体参与、共享的‘善治’,构建基于合作的政府-学校-社会关系”“教育治理的关键在政府,通过清单管理,简政放权,同时加强事中事后监管。社会组织是教育治理的重要力量,需要积极培育和扶持教育类社会组织,规范社会组织参与教育的机制,提高社会组织参与教育的专业能力”。^[3]在这种治理能力建设背景下,上海市教育督導體制和机制的改革与发展需要有新的思考和突破。

1. 优化教育督导组织机构,强化归口管理功能

鉴于上述上海市教育督導體制机制存在的问题,建议在督学、督促、评估监测三位一体的督导体系建设中,进一步完善、优化上海市教育督导组织架构,以形成各司其职、分类督导、合作高效的局面(表1)。

首先,进一步优化现有督导组织机构,对市区人民政府教育督导室的内设部门进行调整与完善,如增设并强化督导科研部门,为建立督政、督学、评估监测三位一体的督导体系提供科研引领和专业支撑。

其次,完善督导机构归口管理体系。由于督导、监测、评估有其独特性、科学性和专业性(如表1所示),又都是“大督导”的主要任务,这就使得执行督政、督学、评价和监测任务的组织机构之间有着必然不可分割的联系,其工作职责和范围不可避免地都会与人民政府教育督导室的业务管理发生关联。为此,市级督导机构应做好督导机构归口管理制度的顶层设计,包括管什么(督政、督学、评估监测的业务决策);如何管(委托或授权社会组织开展评估监测业务的机制,质量保障),等等。同时,加强拥有评估监测资源机构间的合作与支持。图2绘出完善现行教育督导组织架构的建议方案。

表1 督导、评估、监测对比表

大督导 (三位一体)		特征	依据	主要目的	内容
督导	督政 督学	法定性 行政性 专业性	法定的 标准， 研制的 标准	确保国家教育法律、法规、规章和教育方针政策的落实，促进教育公平与质量	政府履行教育职责情况；学校规范办学情况
	评价	专业性	研制的 标准	为了改进与增值	多样化：主要对教育教学质量（合格、选优、水平、等级、绩效等）、教育机构/专业设置等开展评估
	监测	行政性 专业性	研制的 标准	准确、及时地了解教育发展现状，并研判趋势	（区域、周期）关键年龄段学生群体核心学科的学习以及身心健康状况等

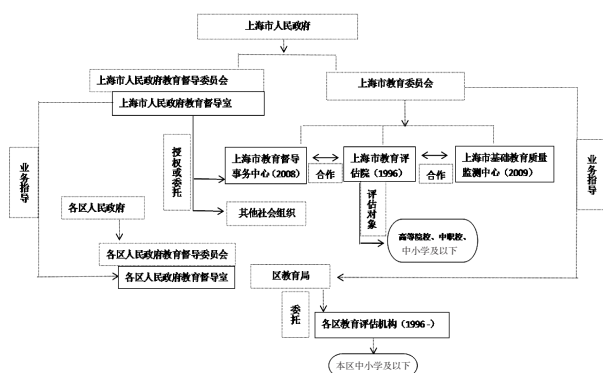


图2 上海市教育督导组织架构图

2. 建立有关社会组织接受委托的准入机制

督导、评估、监测是一门技术,更是一门科学,是专业性要求很高的工作,需要有较强的理论优势和专业水平的专门组织来承担。为此,各级政府教育督导室委托社会组织开展有关督导、评估、监测等工作,需要建立规范的委托准入机制。

首先,关于准入资质。从事教育督导、评估、监测的社会组织应当符合一定的资质条件,特别是对社会组织的政治方向、专业人员资质、硬件设施、经费来源、管理、服务、质量考核规范,以及申诉监程序等应有明确规定。同时,须经上海市人民政府教育督导室和/或上海市教育委员会认可(借鉴美国教育部 USDE 和美国高等教育认证委员会 CHEA 对美国教育质量认证机构的认可经验)。

其次,关于委托事项。由于各级各类教育的评估监测任务繁重,对于哪些是政府督导部门需要委托的

事项,需要认真思考和梳理。根据上海市各级各类教育评估实践,建议委托事项可从以下几个方面考虑:一是工具类,即教育评估监测的标准、指标、工具、系统的研制与开发等;二是区域类,即区域各级各类教育发展状况,以及关键年龄段核心学科的教育质量监测;区域教育规划、行动计划、财政专项的实施情况;区域基础教育阶段学生学业质量评价;各级各类教育改革政策的实施情况;学生综合素质评价;教师专业发展质量评估等;三是学校类,即各级各类学校整体水平评估(如学校教育质量综合评价、绩效评估、达标或选优评估等);各级各类学校教育单项质量评估(如学科与专业、教育教学、国际课程、教材、德育、心理健康教育、家庭教育、行为规范教育、安全教育等)。

第三,关于委托方式。委托督导、评估、监测的方式有契约/协议、委托、授权、招标等多种。采取何种委托方式,取决于督导部门委托事项的内容及所委托社会组织本身的性质,委托方可灵活使用。

3. 加强委托评估监测质量的监管

督导、评估、监测关系着委托方的正确决策和被评测单位的切身利益,具有政策性强、技术要求高、涉及面广等特点,为了确保督导、评估、监测工作的规范性、科学性、公正性,必须加强对委托教育督导、评估、监测的监管,明确监管主体、监管内容(包括评估和监测机构的资质、机构的管理规范、评估和监测的程序和工作机制、评估和监测的成果和服务质量等)、监管方式、监管结果处理(评估和监测的结果纠纷调解及仲裁)等方面的规定,以确保教育督导、评估、监测服务的质量和效益,同时建立监管信息管理平台。

以委托评估为例,评估业务委托给有资质的教育评估专业机构实施后,督导机构(委托方)最为关心的是委托评估的质量,这不仅涉及到对教育评估专业机构评估行为的监管,也涉及到对其评估质量的鉴定,即评估的评估(元评估),也有地方称“验收”(如北京等)。由于监管、元评估、验收的主体有所不同,监管和验收的主体一般是委托方,即教育督导部门,元评估的主体是教育评估专业机构,为此需要明确三个概念:监管、元评估、验收。

监管,狭义而言,是指政府为弥补市场缺陷而运用制度手段对市场进行的干预;广义而言,是一种制定规则并采用一定方法加以实施,以控制被监管对象行动的一种活动。^[4]监管主体是行政组织,也可以是经授权的准行政机构或其他公共组织。元评估是指评

估的评估,是对教育评估质量的再评估,即评估主体对原有评估的设计、过程和结论进行全面、系统的再评估,主要是对原评估方案的目标一致性、设计合理性、实施适切性、结论准确性等做出一种综合性的价值判断,以为修正评估结论、改进评估活动提供决策支持。元评估有形成性元评估和总结性元评估之分。这里是指总结性元评估。验收是借鉴工程质量领域的用语,意指“根据相关标准以书面形式对工程质量达到合格与否做出确认”。以下以“监管”为例。

第一,监管主体。对委托教育评估和监测的质量进行监管的主体一般是委托方,即人民政府教育督导室,人民政府督导室也可以授权行政机构或相关公共组织实施监管工作。

第二,监管方式。方式一:委托方定期或不定期对观察、验收、元评估等多种方式有针对性地对委托评估或监测的过程、成果和服务质量进行监管;方式二:委托方可委派观察员随时对委托评估或监测的过程进行全程观察、监督,加强过程监管;方式三:委托方采用验收的方式对委托评估或监测的成果进行鉴定,验收结果分为“通过”“不予通过”两种。时间一般放在委托评估或监测报告正式提交后的指定工作日内。专家组验收结果将作为委托方对委托机构服务质量进行评定的重要依据。方式四:验收工作结束后一定期限内(视具体情况而定),委托方可采用元评估的方式对委托评估或监测的服务质量进行评定,评定结果分为“优秀”“合格”“不合格”三种。评定结果连续两次为

“不合格”的,则取消其入选市教育评估和监测机构库的资格。

第三,监管结果及处理。验收结果和/或元评估结果会在相关工作结束后一定工作日内提交委托方,由委托方通知相关单位。如果被验收单位或接受元评估的单位对结果有异议,可在接到通知后的一定工作日内向委托方提出复审要求,委托方应在一定期限内对复审要求提出意见。委托方有权向国家或同级教育行政部门提交或在新闻媒体、报刊杂志上发布服务质量优秀的教育评估和监测机构名单。对验收或元评估结果持有异议且对复审要求意见不满,可向委托方的申诉监管部门提出申诉,申诉监管部门应在一定工作日内受理并协商解决;如果争议仍未能得到解决,可申请仲裁或诉诸法院。

第四,监管经费。根据“谁委托,谁负责”的原则,委托评估和监测的监管经费由委托方承担。

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(9):62-65.
- [2] 黄崑.我国教育督導體制现状、问题与改革路径[J].教育发展研究,2009(12):16-20.
- [3] 范国睿.教育管办评分离改革:理论假设与实践路径[J].教育科学研究,2017(5):5-21.
- [4] 肖兴志.政府监管理论与政策[M].大连:东北财经大学出版社,2006:28.
- [5] 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(9):62-65.
- [6] 王慧.开放教育学习者移动学习需求分析[J].新疆广播电视大学学报.2017(3):10-14.
- [7] 武玉升.移动学习在高职《电子技术》课程中的应用[J].电子世界.2018(5):57-58.
- [8] 任建.移动学习环境下高校教师角色的变化与应对策略[J].科技世界,2018(5):95-96.
- [9] 许玲,郑勤华.大学生接受移动学习的影响因素实证分析[J].现代远程教育研究生,2013(4):61-66.
- [10] 张纬民.基于智能手机的移动学习法在地方性高校数学选修类课程中的应用[J].中国教育信息化,2017(23):59-61.
- [11] 黄琼珍.移动学习资源使用意向的影响因素研究[J].中国教育信息化,2018(5):52-58.
- [12] 谢炫炫.基于手机APP的移动学习在大学英语教学中的应用研究[J].黑龙江生态工程职业学院学报,2018(2):146-149.
- [13] 胡奇军,韦国共,廖夫生.基于智能手机的移动学习模式在“分析化学”课堂辅助教学中的应用研究[J].科教文汇,2017(12下):42-43.
- [14] 宁业勤.信息技术与课堂教学深度融合的有效性评价探索[J].上海教育评估研究,2017(5):30-33.

(上接第58页)

2016(8):27-29.