

编者按

教育督导制度,是保障教育政策有效落实、规范办学行为、提高教育教学质量、推进教育治理现代化的重要手段。中共中央、国务院印发的《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》提出,到2022年基本建成全面覆盖、运转高效、结果权威、问责有力的中国特色社会主义

教育督导体制机制。教育督导,是世界各国教育改革的重点。荷兰、法国、英国、美国等国家由于起步较早,目前已经形成了一套行之有效的教育督导制度,对于我国探索建设中国特色社会主义教育督导体制机制,具有一定的借鉴意义。

为提高教育督导水平,中共中央、国务院印发《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》(以下简称《意见》),对教育督导相关要求、体制、机制等内容进行了明确。《意见》指出,目前我国教育督导存在机构不健全、权威性不够、结果运用不充分等突出问题。

美国、英国、法国等国家的教育督导治理起步较早,经过多年发展积累了一定经验,可为我国提供借鉴。

加强机构职能管理

我国教育督导局(国务院教育督导委员会办公室)负责拟定教育督导规章制度和标准,指导全国教育督导工作。教育部设立总督学、副总督学,负责具体工作落实。在世界范围内,也存在其他形式的教育督导管理体制,体现了以职能为导向的治理思路。

法国教育督导管理体制与我国类似,在中央一级设立了督导总局。与我国不同的是,法国督导总局分为具体两个职能机构:国家教育督导总局(IGENR)和国家教育行政与研究督导总局(IGAENR)。前者负责教育制度宏观监控、地方教育工作督查以及对教育热点问题的调研工作,后者负责对学校行政、财务状况进行检查,为教育行政诉讼提供咨询,研究和评估国家教育制度,录用教育行政、财务工作人员并开展相关培训。

爱尔兰教育督导管理体制同样与我国类似,在教育与技能部(DES)下设立了教育督导总局,负责学校评估、信息管理、数据整合、咨询报告等具体工作。同时,爱尔兰的教育督导还体现了分类管理的特征。教育督导总局设置了5个地区业务部门与6个专项职能部门,由11名助理总督学分别负责。专项职能部门包括评估支持与研究处、教师教育与包容性政策支持处、课程与政策评估支持处、学前教育处、评级处等。与我国相比,爱尔兰教育督导管理体制更加精细,业务与职能部门在明确分工的基础上保持合作,共同开展督导工作。

除上述管理体制外,英国正在实行全国性、一体化的督导管理。教育、儿童服务和技能标准办公室(Ofsted)以下简称“英国教育标准办公室”)负责8个地区的教育督导统筹、管理、评价和监督工作。美国是联邦制国家,各州在教育决策过程中拥有很大自主权,各州教育督导管理体制也存在差异。

提升运行机制实效

教育督导一般在督政、督学和评估监测三个方面发挥关键作用,具体包括督促地方政府履行教育职责、指导学校提高教育质量、为教育治理工作提供科学依据等。围绕上述内容,各国督导机构采用不同方法助力完善运行机制。

在督政方面,为发挥督促作用,法国督学每年须向议会提交督学年报,并根据议定要求撰写专题报告。督学提交的专题报告包含现状调查与数据分析,是法国教育部的重要决策依据。

在督学方面,为促进结果运用,德国督学在开展教育督导前,会与对象学校就评价指标与内容进行协商。例如,德国斐特略公爵文理中学与教育督导团依据学校的建设特点与发展远景共同制定评估指标。该校高度重视督学意见,通过校园公告将督学报告相关内容进行对外公示,并狠抓落实。

在评估监测方面,英国教育标准办公室通过制定分级评价指标体系为督导工作提供了统一的评估监测标准。根据督导结果,英国学校教学质量被分为优秀、良好、有待改进、不合格四个等级。每个等级均包含教学过程、教学内容、教学绩效、教学策略、教学态度等方面的详细描述。此外,英国教育标准办公室还要求督学通过《督学记录表》准确记录评估依据与过程信息。《督学记录表》不仅有助于对督导结果的复核,也能避免督导过程受到人为干预。

促进督学专业发展

提升督导权威是构建现代教育督导制度的迫切需求,是教育督导体制机制改革的核心问题,也是教育督导长远发展的基本要求。为保障教育督导的权威性,提升督学队伍专业化水平是世界各国的普遍做法,其中包括资质认证、专业培训等举措。

在资质认证方面,教育部印发的《督学管理暂行办法》对督学聘任、责权等事宜进行了规定。督学人员主要来自单位推荐。法国作为世界上较早建立督学资格认证制度的国家,设立了部门审议、审议、实习、考试、培训、实习等多种督学认证形式,对申请者的学历、资历、年龄均有明确要求,且申请者必须是在公立教育机构任教的正式教师。

我国要求督学具有大学本科以上学历,而美国通常要求督学具备研究生学历、硕士及以上学位。事实上,美国大约2/3的督学已获得博士学位,部分州还要求申请者具备与督导岗位一致的专业学位。

在培训方面,为提高培训针对性,美国专门为督学开设了督学、测评、行政等课程。为保证培训能够满足岗位要求,法国规定新任督学须统一在国家教育、管理、高等教育和研究学院(ESENER)接受为期一年的培训和实习。作为专业的督学培训机构,法国国家教育、管理、高等教育和研究学院为各个学段、各个层级的督学设计了模块化培训方案,并开发系统化的培训资料。

对我国教育督导工作的启示

《意见》提出,到2022年基本建成全面覆盖、运转高效、结果权威、问责有力的中国特色社会主义教育督导体制机制。针对当前我国教育督导存在的相关问题,国外相关经验可提供一定的启示。

依托现有资源,完善教育督导机构建设。我国教育督导委员会成员分布在中央组织部、宣传部等部门和单位。国务院要求地方政府结合实际,比照上述做法,完善教育督导机构设置,落实管理机构改革。在管理机构改革过程中,地方政府可围绕教育督导相关需求开展调研,在现有人力、物力基础上以需求为导向推进业务部门建设。督导部门在工作中也可尝试跨部门合作模式,例如法国督导总局在设计评估政策时会寻求教育部预测评估司(DEPP)支援,参考后者提供的法国教育统计数据。

加强队伍建设,持续提升教育督导权威。《教育督导条例》规定,要高度重视教育督导队伍建设,聘任讲政治、敢担当、懂教育的国家督学。除了严格把控督学招聘、培训、任用、考评等环节,地方政府还可聚合社会力量。例如,国家和地区督学局常设国际会议(SIC)正在为欧洲37个国家和地区提供提升督学专业能力、开展督学研讨、促进督学机构合作交流、优化督导工作流程等支持服务。

强化问责机制,确保督导成果充分运用。教育督导不仅可依靠法规政策来强化约束力,也可通过推进常态化、回头看运行机制,定期发布督导报告,发挥宣传警示作用,引起督导对象重视。此外,督学还可倾听来自基层的声音,围绕学校发展需求适当调整督导内容与进程,以获取督导对象的认同与支持。

(作者单位系上海外国语大学全球教育研究中心)

教育督导趋向精细化专业化协作化

——国外教育督导现状与启示

王阳 金慧

荷兰高效教育督导如何炼成

徐晖

荷兰宪法规定,公民有创建学校、组织教学、确立建校理念的自由,学校教学质量由国家教育督导局负责监管,教育督导的重要性不言而喻。

荷兰国家教育督导局隶属于教育文化科学部,但法律规定教育文化科学部不得对其进行过度干预。荷兰国家教育督导局具有相对独立性,拥有独立的办公地点、独立的经费预算。

自1801年创建至今,荷兰国家教育督导局在其漫长的发展与完善过程中,逐渐形成了具有自身特点的教育督导体制机制。

1 督导准绳:法规体系日渐完备

重视相关法律法规的制定,是荷兰教育督导的重要特点之一。

荷兰针对各级各类教育都制定有相应的法律和规定,并于2002年颁布教育督导的特别法律《教育督导法》、《教育质量评估框架》(附评估标准)、《评估等级规定》、《优秀学校计划》、《后续检查规定》、《学校系统监督制度》、《财务管理规定》、《财务连续性风险规定》、《财务合法性和有效性规定》等一系列督导评估制度及各项配套措施紧随其后,明确了督导局工作内容、督导基本原

则以及督导框架,为保障和提高教育质量提供了依据与遵循。

荷兰国家教育督导局工作范围广泛,涵盖初等教育、特殊教育、中等教育、中等职业教育、成人教育、职业教育与培训和高等教育等,其主要职责包括激励学校和机构教育质量和国家整体教育状况进行评估;与所有的目标群体和利益相关者保持沟通;向公众报告评估结论;负责对考试行为和考试质量加以监管;作为调解机构受理学

校教育质量相关投诉,对市政负责的儿童游乐场设施安全予以监管;受理性骚扰、性虐待、心理和身体暴力、歧视和激进行为等事务等等。

荷兰督导制度基本原则包括保障基本质量、鼓励改进、激发超越、强调董事会责任,意在客观评价基础上,通过建立激励和问责机制促进学校改进工作,切实提高教育质量。督导局的监督围绕教育机构职责展开,保障法律规定的质量标准,鼓励追求自设的质量目标。机构检查每4年

一次,后续检查视其质量保证体系评估结果而定。

为有效实施教育督导,荷兰国家教育督导局还制定了督导框架,并根据督导要素出台了一系列质量标准,主要包括学生成绩如认知成绩和社会能力、教学过程中的课程、学生发展、教学法和辅助支持,学校安全和教学环境、质量保障、质量文化、问责和对话以及财务管理连续性、适宜性和合法性等。其中前三项针对学校,后两项针对董事会。

视觉中国 供图

2 学校督导:董事会发挥突出作用

荷兰教育督导由国家统一管理实施,地方政府发挥的作用较弱。强调和突出学校董事会的责任,是荷兰教育督导的一个特点。

荷兰的公共教育是由私立的法人机构举办的,这些机构由基金会、联盟或协会构成,以集团经费拨款的形式从政府获得资助。这些机构通常就是一所或多所学校的董事会。《教育督导法》

规定,学校董事会是负责教育质量的机构,须制定教育质量保障及改进的政策,并确保学校财务状况良好。

学校董事会在督导过程中作用突出。董事会或学校须提交年度报告、战略计划、指导手册等文件。督导局在校内调查时,也会涉及学校董事会访谈、学校管理者或专家访谈、学校教师访谈、学生访

谈、家长访谈以及教室课程观摩、学校指导系统调查等。在此过程中,督导局调查收集的信息包括学校经费、学校规模、学生入学、教育成果、职工人员构成等。

大致而言,督导局的督导工作分为三种基本类型,包括:基本质量保障督导,即对所有学校是否符合核心标准(成果、发展、教学和安全)进行全面调查,风险学校督导,

即对有风险的学校对照核心标准进行检查,优秀学校督导,即激励督导,优秀学校应董事会要求自愿接受调查,须提交有效的、可靠的、最近的(不超过两年)自我评价,督导局对照所有标准全面调查。督导评估结果划分为四个等级,即优秀、满意、欠佳、较差。评估结果的有效期为4年,若评估结果不优秀也要对公众发布。

3 财务督导:教育经费严格使用

以财政拨款和经费使用情况监控为抓手,提升教育质量而实施的财务督导,是荷兰教育督导的又一个特点。荷兰宪法规定教育免费,公立教育和私立教育机构都可获得国家经费资助。学校董事会从政府获得的经费可自行支配,用于教育的各项开支,董事会是可以

破产的私立法人机构,必须向政府报告教育和财务的年度状况。

董事会负责发布学校的财务年度报告,该报告需经会计进行评估,董事会财务合法性的评估要依据会计的意见。在财务监督中会计做了大部分工作,督导工作成效取决于会计工作的质量。到学校现场实施的

督导称为一线督导,不到学校的称为二线督导,督导局对会计实施二线督导。督导局发布与会计的协议,要求每年评议会计调查的样本,评议结果以表现欠佳会计名单的形式发布在《教育财务状况报告》中。

董事会负责发布纸质或电子版学校财务效益报告,内容包括未

来3-5年的财务计划。督导局则会根据具体指标分析潜在风险,如偿还能力(长期信用)、资金流动性(短期信用)、收益性(年末财务效益)等。董事会为非营利性机构,如果存在风险就要开展进一步调查。若财务连续性有问题,需要建立更严格的监督机制。

4 督导监测:专业评估保障质量

为保证督导质量,荷兰国家教育督导局设有一名质量负责人,受理学校对督导的反馈。同时,教育文化科学部也设立了建议委员会(Committee of Advice),负责对督导局监管。

督导局设首席督学1人,总督学3人,分别负责小学和特殊教育、中等教育与高等教育以及职业与成人教育。督导局在荷兰的东西南北四座城市设置地方办

公室,每个办公室设一名协调督学(Coordinating Inspector)。督导局528名正式员工中有专职督学220名、初等教育督学90名、特殊教育督学22名、中等教育督学30名、职业教育和培训督学42名、高等教育督学10名、财务监督督学26名以及数据分析专家和辅助人员。

荷兰国家教育督导局规定,督学须具备大学及以上的工作水平与思维能力,了解教育领域状况,有研究、数据分析和管理能力,有规划和组织能力,具有对机构和社会的敏感性,能与人合作,能做出判断,具有雄辩的口才以及良好的写作能力。荷兰对督学设置了较高的标准和严格的选聘制度,提供培训、研讨和课程等,促使其专业化水平不断提高。督学基本都由资深教育专家、行政管理专家和学科专家组成。

督导局针对所开展的调查出具评估报告,由督导组组长负责撰写,目的是促进学校和董事会改进教学质量。同时,督导局会给学生发布一份深入浅出的总结性报告。每份报告由三部分构成,包括哪些方面做得好、哪些方面在要求的标准之上、哪些方面不够好需要改进。督导局负责发布《优秀学校评估报告》《风险学校评估报告》《董事会评估报告》《教育状况年度报告》《教育财务状况年度报告》以及各种系统性评估(跨部门)报告和主题报告,主题涵盖弱势群体教育、社会素质、阅读障碍、语言教育、公民教育等方面。

对于评估等级在欠佳以下的学校,督导局会将名单公布在官方网站上,在评估报告中责成学校在一年期限内提高办学质量,将利益相关者的责任加以说明,并通知家长、所属市政等。督导局与此类学校的董事会召开一至两次会议,就恢复性措施和补救性干预达成一致意见,约定于一年后对核心标准再次检查核实。

尽管国情不同,但荷兰教育督导制度的相关做法对我国教育督导改革仍具有一定的启示意义。

