

教育督导问题与辨析

湖南省人民政府教育督导室 刘静

教育督导是现代教育管理不可缺少的重要环节。我国自1986年恢复建立教育督导制度以来,教育督导在教育改革与发展中,尤其在促进“两基”目标的实现、推进素质教育的实施过程中发挥了重要的保障作用,取得了显著成就,积累了宝贵经验,赢得了政府和社会的广泛认同。但是,我国教育督导制度还存在一些问题或发展瓶颈,尤其对教育督导自身一些本源性的问题缺乏准确的把握和深刻的认识,从而导致实践过程中出现一些操作误区,需要认真厘清并切实解决。

一、教育督导机构:是完全独立还是相对独立?

关于教育督导机构的设置,国际上通常有三种类型:完全独立型、相对独立型和非独立型。所谓完全独立型是指教育督导机构完全独立于教育行政机关以外单独设置,是政府的一个行政机关,与教育行政机关平行,直接接受政府的领导,具有绝对的独立性。保持教育督导完全独立的立论依据是,只有教育督导成为独立的第三种力量,才能保证其在监督和指导时保证公正、公平和公开。英国是这一类型最具代表性的国家。英国颁布的《1992年(学校)教育法》明确规定把教育标准局从原教育部独立出来,取代原来的女王督学团,它只对议会负责,每年向议会提交教育质量报告,而不是对教育行政部门负责。

相对独立型,是指教育督导机构设在教育行政机关,受教育行政机关与政府的双重领导,教育督导部门与教育行政机关既相对独立,又相互联系,目前大多数国家的教育督导机构基本采用这种方式来设置。

非独立型就是不单独设立教育督导机构,教育督导本身就是教育行政管理机关职能的一部分,督导职能与教育行政管理职能合一,受教育行政机关领导。整体来看,世界上只有极少数国家如德国选择这种类型,这主要是因为教育督导的重要职能就是对教育行政机关履行职能情况的检阅、督查与指导,它若与教育行政管理合一,教育督导本身成为了教育行政机关的某个部门,那么它是不可能对其进行监督的,督导自然没有存在的必要与可能。

在此意义上说,教育督导机构必须独立于教育行政机关之外来设置,这是由教育督导的本质与职能来决定的。但究竟是完全独立,即由政府来直接领导,教育督导部门与教育行政机关并列设置,教育督导部门有独立的人、财、物权,还是保持相对独立性,附设于教育行政机关,但独立行使督导职能?对此问题,理论与实践界比较共同的呼声是强调要保持教育督导机构的完全独立,以真正发挥其监督职能。但笔者以为,设置完全独立的教育督导机构,在当前实行大部制的背景下,不太现实,更可能的选择是保持教育督导的相对独立性,适当增加编制和人员。理由有四:其一,从教育督导本身的需要来看,教育督导若完全独立,由政府部门来实际性领导和直接管理,就会因缺乏业务领导与专业支撑,而强化督导的行政性,弱化教育督导的专业性,这与教育督导本身的科学化追求背道而驰;其二,从国际经验来看,世界各国国情千差万别,经济发展程度不一,但在不断的探索与改革过程中,大多选择保持教育督导的相对独立,这是世界普遍趋势,某种程度上也可以说是教育督导基本规律使然;其三,从我国国情来看,保持教育督导的相对独立性在我国已经相对比较成熟,有较丰富的实践基础,目前尽管有个别县关于教育督导机构完全独立设置的探索,但成功的案例并不多;其四,从我国教育督导的发展走向来看,教育督导越来越从“督政”走向“督学”,从“监督”走向“指导”,在此趋势下,教育督导机构若完全与教育行政机关分裂,不利于其对学校进行专业性、科学化的“指导”。

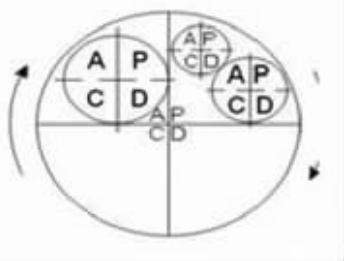
二、教育督导过程:是终端环节还是全程参与?

教育督导一词中的“督”,有“监督”并“指导”之意。1991年,《教育督导暂行条例》规定:“教育督导履行监督、检查、评估、指导的职能”;1999年,教育部《关于加强教育督导与评估工作的意见》指出:“教育督导机构要履行督导、评估、检查、验收的职能”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出:“坚持督政与督学并重,监督与指导并重”。可以说,无论时代如何变迁,社会如何变化,监督与指导始终是教育督导的两个基本职能。既要监督也要改进,而且监督的最终目的恰恰在于改进。英国教育标准局的座右铭是“以督导促改进”(Improvement through Inspection),就很好地解释了这一点。“Inspection”的最终目的是“Improvement”,如何“Improvement”,主要“through Inspection”。可见,教育督导不是教育管理的终端环节,它是改进的开始,是计划、决策的主要依据,督导不是终点,它应始终贯穿于管理全过程之中。

教育管理的过程是一个从计划到执行到督导再到处理,然后开始新一轮计划……不断循环上升的过程,督导是其中的一环。从管理学的角度出发,管理效率的提高一般都遵循

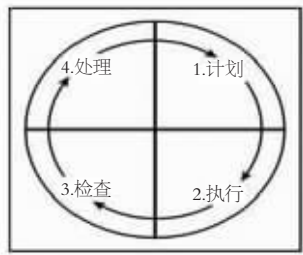
PDCA模式,“PDCA”是Plan(计划)、Do(实施)、Check(检查)、Action(处置)四环节首字母的简称,是一项管理活动不断持续改进(改善)所应遵循的四个基本步骤(如图一)。

图一:PDCA四个步骤示意图



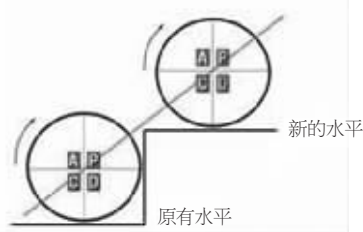
任何一个PDCA循环,都会形成一个大环套小环,一环扣一环,互相制约,互为补充的有机整体。在PDCA循环中,一般说,上一级的循环是下一级循环的依据,下一级的循环是上一级循环的落实和具体化(如图二所示)。

图二:PDCA管理循环步骤示意图



教育督导相当于管理步骤中的Check(检查)环节,教育决策就相当于Plan(计划),而教育执行就是Do(实施)。显然,教育督导在“监督”过程中所获得的相关信息和基本情况,直接为教育的决策或者教育的执行提供参考,为“Action(处置)”提供依据。教育行政部门做出何种计划,如何执行,如何处置,都高度依赖教育督导,督导贯穿管理过程的始终。因此,为提高教育管理效率,确保教育行政部门更好执行,教育督导人员应及时把下级执行的情况和对上级决策的建议进行反馈,应服务教育决策,跟踪教育执行,负责教育监督,形成一个良性循环、持续改进的系统(如图三)。

图三:PDCA管理循环阶梯示意图



三、教育督导职能:是代替执行还是监督执行?

教育督导作为一种古老的教育管理手段,它是在长期的教育行政管理运行中逐步形成的一种指导机制。它从属于教育行政管理系统的范畴,但不同于一般的教育行政管理部门,是从一般教育行政管理中裂变出来的一种特殊的管理。所谓“特殊”,是因为一般的教育行政管理,是将国家教育法规和方针、政策,通过教育管理使之具体化、社会化、体系化,具有决策与执行双重功能;而教育督导,则是依据国家的教育法规和方针、政策,对下级政府及其教育行政部门、学校的工作进行执法评价,具有监督的功能。两者既相互联系,又有所区别,教育督导不能脱离教育行政,教育行政更不能替代教育督导。从现代教育管理体系来看,教育行政部门是决策和执行系统,教育督导部门是监督系统。它们是两个并行的系统,相辅相成,缺一不可,各自承担自己的职责,共同构成现代意义上的教育管理体系。

2012年10月1日起刚刚颁布实施的《教育督导条例》就对教育督导的对象和范围有明确的规定,“教育督导机构对下列事项实施教育督导:学校实施素质教育的情况,教育教学水平、教育教学管理等教育教学工作情况;校长队伍建设情况,教师资格、职务、聘任等管理制度建设和执行情况,招生、学籍等管理情况和教育质量,学校的安全、卫生制度建设和执行情况,校舍的安全情况,教学和生活设施、设备的配备和使用等教育条件的保障情况,教育投入的管理和使用情况;义务教育普及水平和均衡发展情况,各级各类教育的规划布局、协调发

展等情况;”从该《条例》对教育督导的对象和范围来看,教育督导主要是督导政府、教育行政部门、学校等有关教育各方面的具体执行、落实情况,显然,教育督导不是教育执行,而是监督其教育执行情况。

但在我国教育督导实践中,存在大量以督代管现象。比如开学工作检查、学校安全检查、禁止中小学节假日补课、规范中小学办学行为等,这些常规性工作,本应由教育行政主管部门负责,但现在都交给教育督导部门牵头管理,形成了行政部门作决策、督导部门抓执行的局面。督学责任区本来是为了强化督学而进行的一项督导制度创新,本应突出教育教学的指导,但在一些地方,现在完全和教育行政部门的日常工作捆绑在一起,成了教育局的检查组和执行部。长此以往,必然混淆执行和监督环节,影响教育督导功能的发挥。一个好的教育行政管理系统应该是决策、执行、监督既统一又分离的系统,任何一个方面都不能偏废,任何一个方面工作的弱化都必然影响教育行政整体功能的发挥。

四、教育督导行为:是事实判断还是价值判断?

一般说来,价值判断是一种主观、应然,事实判断是一种客观、实然。教育督导是在系统、科学和全面搜集、整理、分析和分析教育信息的基础上,所作出的一种判断。这种判断显然应该是基于已有客观事实、利用科学手段、站在专业角度作出的评判。在此基础上,督导评估还会对事物的价值做出判断。这似乎不成为一个问题,也不应该对立。但问题在于,一方面,现有的教育督导人员专业化程度不高,督导评估的指标体系和方式方法也欠科学,造成对客观事实难以科学观察和测量;另一方面,督导评估总是由具体的、现实的个体来执行、来实现,而个体在督导的过程中总是会带有一定的主观倾向与价值取向,这样一来,在督导实践中难免会出现主观价值判断的问题。

国务院新颁布的《教育督导条例》强调,实施教育督导应当坚持以下原则:(一)以提高教育教学质量为中心;(二)遵循教育规律;(三)遵守教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的规定;(四)对政府履行教育工作相关职责的督导与对学校教育教学工作的督导并重,监督与指导并重;(五)实事求是、客观公正。其中提到要“遵循教育规律”、要遵守教育相关规定,要“实事求是、客观公正”。这都要求教育督导人员最终做出的应该是事实判断,是客观公正的,摆脱个人主观价值倾向的。

各国都力求通过建立一支专业化的队伍来提升教育督导的科学化水平,以使教育督导更多建立在客观事实而非个体主观意志之上。在美国,督学一般都具有一定的教学经历,平均为7.4年教龄;有较高的专业水平,获博士学位者占15.4%,获硕士学位者占65.7%,平均年龄在38岁。[1]近年来,我国教育督导队伍的整体素质在不断提高,方式方法也在不断创新,但整体来看,离科学化水平还有较大差距,教育督导专业化程度不高,主要表现在:第一,年龄结构不合理,队伍老龄化现象严重。由于一些领导干部对教育督导的科学性缺乏足够的认识,把督学室作为安置老干部的场所,因此我国督学中以60岁以上者兼职督学居多,他们教育经验很丰富,但教育督导不能只依赖于经验,还需要有相应的专业基础和科学支持;第二,专业结构不合理,难以担当督政、督学两副重担。[2]目前,各级督学在人员组成上存在行政化倾向,我国教育督导长期以来偏重于行政监督职能而忽视专业指导职能,使得我国的督学队伍以教育行政干部为主体,专业性不强。在实践中,市、县一级的督学人员几乎清一色是教育行政干部,最少也在中小学做过校长。由于这些人员长期从事管理工作,其教育管理经验丰富,而学科教学与课程实践则不及一线教师。一项调查表明,来自教育领域(包括教师、学校管理、教育行政管理)的人员占督学总人数的68%。这必然导致在教育管理方面督导得力,在教学与课程方面指导薄弱,无法有效行使指导、咨询、服务的职能。[3]第三,教育督导人员专业水平的缺失,使得教育督导过程、方法等不可能科学化。比如督导方案设计不合理、督导指标不系统、督导方法不科学,整个督导过程随意性强、主观色彩浓,如此督导行为,既难以对学校实现有效监督,也不可能对学校进行科学指导。如何使教育督导更趋向于客观事实而更少主观倾向,这确实应成为教育督导始终如一追求。

参考文献:

- [1]陶立志,李峰.教育督导基本功能探析[J].教育研究,1995(10).
- [2]凌云飞,赵新云.我国教育督导制度存在的问题与解决对策[J].教育探索,2005(8):47
- [3]李德龙.我国现行教育督导制度的反思[J].教育评价,2004(16):36.