

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2018.05.015

改革开放40年中国教育督导制度回顾与展望^①

周光礼, 薛欣欣

(中国人民大学教育学院, 北京 100872)

摘要:教育督导对我国教育事业的发展具有重大意义。我国教育督导制度自1977年恢复以来,经历了三个发展阶段:教育督导制度的恢复与重建(1977-1992)、教育督导制度的改革与发展(1992-2012)、新时代中国特色教育督导制度的建构(2012年至今)。建设中国特色、世界水平的教育督导制度,应以教育事业为重,增强督导机构的独立性与权威性,提高督导队伍的专业化水平,加快督办法制化建设,改进督导方式,健全督导问责机制。

关键词:教育督导;制度变迁;理论审视;改革趋势

中图分类号:G464 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2018)05-0109-10

一部教育督导制度变迁史,也是一部教育事业发展史。本文以制度变迁理论为指引,在对我国教育督导制度40年演变历程进行全景式回顾与梳理的基础上,从主体与动因、路径依赖、变迁方式三个维度剖析我国教育督导制度的变迁机制,并对我国教育督导制度的改革趋势予以展望。

一 教育督导制度的变迁历程

教育督导制度包括督导机构、督导队伍、督导范围、督导内容、督办法制化建设等多个方面,这些要素的演变共同构成我国教育督导制度的变迁。本文以关键事件为标志,将我国教育督导制度的40年变革历程划分为三个阶段:(1)教育督导制度的恢复与重建(1977-1992),标志事件为1977年邓小平提出恢复教育督导制度的构想;(2)教育督导制度的改革与发展(1992-2012),标志事件为1992年十四大明确提出“两全”“两基”的任务目标;(3)新时代中国特色教育督导制度的建构(2012年至今),标志事件为2012年国务院教育督导委员会的成立。

(一) 教育督导制度的恢复与重建(1977-1992)

任何制度的变迁都是在原有或既定制度下的创新或发展,教育督导制度的恢复与重建是在新

中国教育督导制度的基础上实现的。建国初期,百废待兴。为顺利接管教育事业,1949年11月1日,中央人民政府教育部成立。同年,教育部设立视导司并配备视导员,这标志着中国现代教育督导制度的建立。但是,随着“反右”和“文革”的进行,教育督导制度逐渐被淡化、削弱,直至完全停顿。“文革”结束后,1977年邓小平在《教育战线的拨乱反正问题》中指出:“要健全教育部的机构。要找一些四十岁左右的人,天天到学校里去跑。搞四十个人,至少搞二十个人专门下去跑。要像下连队当兵一样,下去当‘学生’,到班里听课,了解情况,监督计划、政策等的执行情况,然后回来报告。这样才能使情况反映得快,问题解决得快。可以首先跑重点大学,跑重点中学、小学。这些就是具体措施,不能只讲空话。”^①这实际上提出了恢复我国教育督导机构和教育督导制度的构想。这一阶段我国教育督导制度呈现出三个特点。

1. 重建督导机构,恢复督导队伍

根据邓小平指示精神,1978年,教育部成立巡视室,任命王季青、苏灵扬等四位老教育工作者为督学、巡视员,并在中学司设视导室,由教育部部长直接领导。1983年,在全国普通教育工作会

^① 收稿日期:2018-03-17

作者简介:周光礼(1970-),男,湖南武冈人,教授,博士生导师,主要从事高等教育政策与管理、教育经济与管理研究。

^② 中国教育年鉴编辑部:《中国教育年鉴1949-1981》,中国大百科全书出版社1981年版,第52页。

议上,何东昌部长明确要求:“县级以上教育行政部门都要设立督学机构。”1984年,教育部设视导室,聘请第一批视导员,负责巡视、检查和指导帮助全国各地的普教工作,我国教育督导工作逐渐步入正轨。同年,视导室起草《中小学和学龄前教育视导工作暂行章程(征求意见稿)》,对教育督导的性质、范围、内容以及视导员应具备的条件等作了规定。1986年,国务院批准教育部视导室更名为国家教委督导司^①,我国教育督导制度得以正式恢复与重建。截至1990年底,全国已有29个省、直辖市、自治区和90%以上地(市)、60%的县(区)建立了督导机构,初步形成了从中央、省到地(市)、县(区)的教育督导四级网络。

2. 教育督导法制化、规范化建设的起步与探索

1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》发布,这是引领我国教育体制改革的第一份纲领性文件,也是明确提出“实行九年义务教育,制定义务教育法”的第一份中央文件。1986年,《中华人民共和国义务教育法》(简称《义务教育法》)颁布,这是我国关于教育的第一部专门性法律,以国家立法的形式正式确立我国实行九年义务教育制度。同年9月,国务院办公厅转发《关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》,要求“逐步建立基础教育督学(视导)制度”。为确保地方各级人民政府认真贯彻执行《义务教育法》,加强教育的执法监督即教育督导必然成为一项非常紧迫的任务。1988年,国家教委主任李铁映批示:“要建立学校督导制度,建立督导条例。以法促教,依法办学。”1991年,国家教委颁布《教育督导暂行规定》,这是我国教育督导制度恢复后第一部关于教育督导制度的教育部门规章,标志着我国教育督导开始走向法制化、规范化的轨道。

3. 确定督政与督学两大职能,督导范围限于基础教育

1988年,李铁映批示:“要加强执法监督,强化教育督导制度,不仅要‘督学’,而且要‘督政’。当前国家教委督导工作的重点是对下级政府教育工作的督导。”1991年,《教育督导暂行规定》规定教育督导的性质是“行政监察”,对象是“下级人

民政府的教育工作、下级教育行政部门和学校的工作”,任务是“通过监督、检查、评估、指导,保证国家有关教育的方针、政策、法规的贯彻执行和教育目标的实现”,范围是“中小学教育、幼儿教育及其有关工作”。可见,《暂行规定》明确了教育督导机构“督政”与“督学”的两大职能,并将“督政”作为基础教育督导工作的重中之重。督导职能的确立,为教育督导工作的顺利开展、建立中国特色教育督导制度奠定了基本制度基础。我国督导机构与队伍积极开展督导实践活动,充分发挥督导职能。1986年和1988年,督导司配合全国人大先后在江苏、湖南、四川等六省检查《义务教育法》贯彻执行情况;1989年至1990年,受国务院委托,对各省(自治区、直辖市)的中小学教育工作开展“五项督导检查”(即“五查”)以及“五查”复查工作;1991年至1992年,配合全国人大教科文卫委员会对全国29个省(自治区、直辖市)贯彻实施《义务教育法》情况进行检查。

(二) 教育督导制度的改革与发展(1992-2012)

1992年,十四大明确要求:“到本世纪末,基本扫除青壮年文盲,基本实现九年义务教育。”以“两基”目标的提出为标志,我国教育督导制度进入一个改革与发展的新阶段。1993年,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》(简称《纲要》)。《纲要》是指导我国教育改革的纲领性文件,明确指出:“要建立检查、监督和奖惩制度,确保《义务教育法》的贯彻执行……加强对中小学校和教育工作质量的检查和指导。”这是党和国家在最高决策层关于教育督导工作的第一次重要决定和指示,为“两基”评估验收制度的建立提供了依据。这一阶段我国教育督导制度具有四大特点。

1. 督导机构与督导队伍不断健全

1993年,中央及国家机关机构改革,督导司与基础教育司合并,中编委批准建立国家教委教育督导团,下设教育督导团办公室,挂靠在基础教育司。教育督导机构失去独立地位,我国教育督导工作受到一定影响。直到1998年,国务院批准印发《教育部职能配置、内设机构和人员编制规

^①1985年,国家撤销教育部,国家教育委员会(简称“国家教委”)成为国家教育管理行政机构;直到1998年,新一届国务院机构改革方案将国家教委更名为教育部。

定》,教育督导团办公室成为教育部18个职能司(厅、室)之一。1999年,国务院批转《面向21世纪教育振兴行动计划》,明确要求:“进一步加强教育督导工作,健全督导机构,完善督导制度,保证‘两基’的质量和素质教育的顺利实施。”2000年,中编办下发《关于原国家教委教育督导团更名的批复》,同意将原国家教委督导团更名为国家教育督导团,并赋予它更大的督政职能。截至1998年底,全国31个省(自治区、直辖市)全部成立教育督导团(室)。截至2000年底,我国教育督导人员从1992年底的14148人增加到35217人,其中专职督学8631人,兼职督学21178人,全国基本建立起专职与兼职、行政型与专家型相结合的督导队伍。

2. 督导法制化、规范化建设不断加强

1995年,《中华人民共和国教育法》(简称《教育法》)颁布。《教育法》是教育法规体系中的“母法”,它的颁行标志着我国进入全面依法治教的新时期。《教育法》第24条规定:“国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度。”《教育法》以法律形式确定了教育督导不可撼动的法律地位,为建立健全中国特色教育督导制度提供了法律保障。20世纪80年代以来,“督政”一直是各级督导机构的主要职能。但是,“督政”职能始终未得到法律授权。直到2006年,新修订的《义务教育法》第8条规定:“人民政府教育督导机构对义务教育工作执行法律法规情况、教育教学质量以及义务教育均衡发展状况等进行督导,督导报告向社会公布。”这一规定从法理上明确了督导机构“督政”的合法性。自2004年起,教育部就《教育督导条例》的框架结构和督导性质、督导范围和内容、督导机构的职责和权限等重要问题进行多次研讨,并向全国各级教育行政部门下发《关于征求对〈教育督导条例(征求意见稿)〉意见的通知》。2008年,国务院法制办向全国公开征求《教育督导条例(征求意见稿)》意见。总之,我国教育督导的法制化、规范化建设在这一时期取得显著进步。

3. 扩大督导范围,丰富督导内容

1992-2012年是我国教育督导改革与发展的关键时期,我国教育督导的范围与内容得到极大的丰富与扩大。

第一,“两基”评估验收。1993年,国家教委

为贯彻落实“两基”目标,决定建立“两基”督导检查 and 评估验收制度。1994年,国家教委印发《国家教委关于颁发〈普及义务教育评估验收暂行办法〉的通知》,要求各省、自治区、直辖市根据《普及义务教育评估验收暂行办法》(简称《暂行办法》)修订本地区的评估验收办法,以更好地开展“普九”工作。《暂行办法》是20世纪90年代到2010年全国“两基”目标实现之前“普九”评估验收工作的政策依据。从1993年开始,“两基”评估验收工作每年开展一次。由各省、自治区、直辖市人民政府负责组织,国家教委负责对此项工作进行指导、监督、检查。截至2009年底,实现“两基”验收的县(市、区)累计达到3052个,占全国总县数的99.5%，“两基”人口覆盖率达到99.7%，这是我国教育发展史上具有里程碑意义的伟大成就,也是中国特色教育督导实践推进的标志性成果。

第二,专项督导检查。这一时期,我国教育督导机构以实施素质教育为目标,开展了系统的专项督导检查,督导内容包括国家和地方德育工作、改造薄弱学校、义务教育经费保障机制改革、教师继续教育等。2002年,国家教育督导团组织国家督学和有关专家对北京、吉林、山东等21个省(自治区、直辖市)实施“中小学教师继续教育工程”的情况进行专项督查。2005年,国家教育督导团对黑龙江、湖北等6省的“两免一补”工作和教育经费“三个增长”的落实情况进行专项督查。此外,2004年11月,国家教育督导团还派出督查组,分别对河北、辽宁等6省的职业教育工作进行专项督导检查。专项督查有助于解决教育领域的热点、难点问题,增强地方政府及有关行政部门依法治教、依法行政的意识,促进科教兴国战略和教育优先发展战略的落实。

第三,高等教育评估。20世纪90年代前,我国教育督导范围主要限于基础教育,尤其是义务教育。自1999年高校扩招以来,高等教育规模不断扩大,高校教学质量面临滑坡威胁。在这样的背景下,1999年,《中华人民共和国高等教育法》第44条规定:“高等学校的办学水平、教育质量,接受教育行政部门的监督和由其组织的评估”。教育部随之出台若干相关文件,2001年,《关于加强高等学校本科教学工作、提高教学质量的若干意见》指出:“政府和社会监督与高校自我约束相

结合的教育质量监测和保证体系,是提高本科教育质量的基本制度保障”;2004年,《2003-2007年教育振兴行动计划》提出:“实行以五年为一周期的全国高等学校质量评估制度”,这标志着我国高校教育督导制度迈出重大步伐。虽然我国有基础教育的督导经验,但高等教育不同于基础教育,高等教育督导不能完全照搬基础教育。因此,为保证并不断提高高等教育人才培养质量,有关部门和专家学者展开了对高等教育督导理论和实践的有益探索与尝试。

4. 评估监测成为教育督导的第三大职能

1997年,国家教委颁发《普通中小学校督导评估工作指导纲要》,各地教育督导部门积极响应,纷纷建立起中小学校督导评估制度与督学责任区制度,并开展系统的专项督导检查 and 基础教育质量监测活动。1996年,李岚清副总理在视察湖南省汨罗市推行素质教育的情况时指出:“实施素质教育要构建素质教育的运行机制,包括有效的导向机制、有力的制约机制、科学的评估机制、广泛的社会参与机制等。”同年6月,国家教委在岳阳召开“构建督导评估机制,推动素质教育”研讨会,汨罗素质教育经验被推向全国。

从2003年开始,国家义务教育监测项目和教育部基础教育监测机构相继启动,奠定了我国基础教育监测工作的总体框架。2003年,国家义务教育监测项目全面实施,并取得初步成效:①建立起义务教育监测工作机制;②初步实现监测工作电子化;③监测内容与方法初步确定;④形成了一支开展监测工作的骨干队伍。2007年,经中编办批复,教育部成立基础教育质量监测中心。2007-2010年间,教育部基础教育质量监测中心在教育部教育督导团办公室指导下,分别在全国18个省(直辖市)174个县(市、区)开展监测活动,对四、八年级学生数学、语文、科学(物理、生物、地理)的学业水平和心理健康状况及其相关影响因素进行测查。四年监测的有效样本量为:学生124 226名,教师19 177名,校长3 043名,共覆盖四、八年级学生2 900万。评估监测结果为国家和各地准确掌握教育质量情况、摸清现存主要问题、科学制定教育政策提供了宝贵依据。

(三) 新时代中国特色教育督导制度的建构(2012年至今)

2012年,十八大召开标志着中国进入了新时

代,新时代以实现教育现代化为导向。教育督导服务对象的现代化,需要教育督导制度的现代化。由此,我国教育督导制度建设进入新的历史阶段,主要特点表现在四个方面。

1. 成立国家最高级别的督导机构,督导队伍趋向专业化

2012年,国务院教育督导委员会成立,办公室设在教育部,由国务院副总理刘延东“挂帅”,袁贵仁部长为副主任。该机构是首次成立的国家最高级别的教育督导机构,该机构当年聘任了第九届国家督学,这是国务院教育督导委员会聘任的首批高规格国家督学。2016年,教育部教育督导团办公室更名教育督导局,加挂国务院教育督导委员会办公室牌子。同年,教育部印发《督学管理暂行办法》,对各级督学队伍的选拔、聘任、培训、考核、监督等作出规定。截至2017年底,全国共有专兼职督学近14万人,数量明显增加,督学队伍也逐渐年轻化、专业化,覆盖教育行政管理、教学、科研各个领域。

2. 督导工作走上法制化轨道

2012年,国务院颁布《教育督导条例》,这是我国第一部专门的教育督法规,进一步提升了督导的权威性、强制性和有效性,标志着当代中国教育督导工作走上法制化轨道。《教育督导条例》主要明确规定了五个方面的内容:(1)督导机构是人民政府的机构,独立行使督导职能;(2)将各级各类教育纳入督导范围,督导对象扩展到下级政府及其职能部门、各级各类学校和教育机构;(3)国家实行督学制度,为督学队伍逐步走向专业化轨道奠定了法律基础;(4)规范教育督导的类型和程序,把教育督导分为综合督导、专项督导和经常性督导三类;(5)督导报告应作为对被督导单位及其主要负责人进行考核、奖惩的重要依据。

3. 督导范围实现全覆盖,督导内容进一步丰富

《教育督导条例》明确规定教育督导的范围为各级各类教育。这一时期,国务院教育督导委员会的督导内容得以进一步丰富,主要包括:改造薄弱学校、信息化工作、职业教育、财政教育投入的使用管理,等等。2014年4月,国务院教育督导委员会办公室发布《关于开展农村义务教育学校基本办学条件专项督导的通知》,9月派出15

个督导组,对31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的农村义务教育学校办学条件情况进行省域全覆盖专项督导。为加快发展职业教育,2016年,国务院教育督导委员会办公室印发《中等职业学校办学能力评估暂行办法》和《高等职业院校适应社会需求能力评估暂行办法》,组织开展全国职业院校评估工作,督促地方政府科学统筹职业教育资源,引导职业院校强化办学能力,提升职业教育教学水平。

目前,我国高等教育督导实践主要以评估方式进行。2011年,教育部发布《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》,从政策上确立了新的“五位一体”本科教学评估制度,包括自我评估、院校评估、专业认证与评估、状态数据常态监测、国际评估。2013年,教育部发布《关于开展普通高等学校本科教学工作审核评估的通知》,审核评估是在我国高等教育新形势下提出的新型评估模式,指导方针是“以评促建,以评促改,以评促管”,核心是对学校人才培养目标与培养效果的实现状况进行评价,旨在推进人才培养多样化,强调尊重学校办学自主权,体现学校在人才培养质量中的主体地位。2018年,《教育部教育督导局2018年工作要点》要求“继续开展高等学校本科教学工作合格评估和审核评估”。截至目前,我国完成新建本科学校合格评估184所,审核评估近200所,31个省(自治区、直辖市)的1000余所本科院校教学数据进入教学基本状态数据常态监测库,这对促进高校办出特色、内涵发展具有重要意义。

4.“三位一体”教育督导体系不断完善

在督政方面,2017年5月,国务院办公厅印发《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》(简称《评价办法》),这是国家层面关于督政的最新规定。《评价办法》规定的评价内容包括:省级人民政府贯彻执行党的教育方针情况,落实教育法律、法规、规章和政策情况,各级各类教育发展情况,统筹推进本行政区域教育工作情况,加强教育保障情况,学校规范办学行为情况。在督学方面,自2013年国务院教育督导委员会印发《中小学校责任督学挂牌督导办法》以来,责任督学、挂牌督导已覆盖全国近30万所中小学校,近14万

名国家、省、市、县四级专兼职督学保障学校规范办学,全国中小学责任督学挂牌督导工作格局基本完备。在评估监测方面,2015年,国务院教育督导委员会办公室出台《国家义务教育质量监测方案》,我国首次建立起义务教育质量监测制度。2015—2017年,我国完成了学生数学、体育、语文、艺术、科学、德育学习质量及相关影响因素的首轮国家监测,共对31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团973个样本县(市、区)60余万名学生进行监测,采集到义务教育阶段学生学习质量状况的第一手数据。可见,我国督政、督学、评价监测“三位一体”的教育督导体系在实践中不断完善。

二 教育督导制度变迁的理论审视

纵观教育督导制度40年变迁历程,我国教育督导事业取得显著成就,实现了从教育督导制度的恢复与重建到新时代中国特色教育督导制度建构的历史飞跃,督导机构的权威性、督导队伍的专业化水平大幅提升,督政法制化、规范化建设不断完善,督导范围实现全覆盖,基本建立起督政、督学、评估监测“三位一体”的教育督导体系。在本部分,我们将从主体与动因、路径依赖、方式这三个维度对我国教育督导制度的历史演变进行解释与评价,以期助力于我国教育督导制度的完善,进而推动我国教育事业的发展。

(一)教育督导制度变迁的主体与动因

我国教育督导制度变迁的主体包括:人民政府、教育行政部门、教育督导机构、督导人员、校长、师生等。教育督导制度变迁的主体,是教育督导制度变迁动力的载体和实施者,是存在于教育督导体系中的利益主体,他们的收益影响着教育督导制度变迁的供给和需求。我国教育督导制度变迁的动因或影响因素主要有四个方面。

1.上层决策者的意志

在我国教育督导制度变迁历程中,政治系统尤其是上层决策者起着决定性作用。“政治系统会形成独立的利益群体、复杂的特权机构与公共场所,这些复杂结构与改革场所的规则与秩序,对于正在进行的所有交易事件都会施加重要影响。”^①“文革”结束后,为尽快恢复我国教育系统

①[美]W·理查德·斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》,姚伟等译,中国人民大学出版社2010年版,第39页。

发展秩序,邓小平提出恢复我国教育督导机构与教育督导制度的构想。40年来,随着上层决策者对教育督导重要性认识的加深,我国教育督导制度建设不断完善。

2. 教育任务重心转移

教育督导服务于我国教育事业的发展,教育任务重心的转移推动督导职能、督导范围、督导内容等的转变。为推动义务教育发展,1985年我国颁布《义务教育法》,加强教育执法监督便成为教育督导的一项重要职能。1992年,十四大明确提出“两基”奋斗目标,为此国家教委决定建立“两基”督导检查 and 评估验收制度,并启动义务教育西部攻坚工程。1999年高校扩招后,高校教学质量面临滑坡威胁,2004年教育部印发《2003-2007年教育振兴行动计划》,要求实行“以五年为一周期的全国高等学校质量评估制度”。

3. 国家法律与政策的驱动

40年来,国家发布的多部政策文件及相关法律法规推动着教育督导制度的变迁。1977年,邓小平提出恢复我国教育督导制度的构想,我国教育督导机构设置得到较快恢复。但是,直到1991年国家教委颁布《教育督导暂行规定》,才标志着我国当代教育督导制度的正式建立。2012年,国务院颁布《教育督导条例》,对督导适用范围、督导原则、督导机构、督学等方面都作了明确规定,我国教育督导工作由此走上法制化轨道。

4. 引入西方先进经验

西方发达国家的教育督导制度普遍比较成熟。据一项抽样调查显示,美国督学一般都有一定的教学经历,平均教龄为7.4年,平均年龄为38岁,获博士学位者占15.4%,获硕士学位者占65.7%^①。2012年,我国《教育督导条例》规定:督学要具有大学本科以上学历,从事教育管理、教学或者教育研究工作10年以上。法国是世界上最早建立教育督导制度的国家,法国的督学有两类:行政督学与学科督学^②。前者侧重对学校管理的督导;后者侧重对学校教学的督导。2015年,北京市海淀区率先学习法国经验,在我国建立起学科督导制度,推动学科建设的科学发展。可见,对西方先进督导办法的引进与借鉴构成我国教育督

导制度变迁的又一动因。

(二) 教育督导制度变迁中的路径依赖

诺斯认为,人们过去做出的选择决定了他们现在可能的选择,制度的初始选择对制度变迁的轨迹和未来发展的方向具有强大的影响力和约束力。路径依赖形成的原因在于:制度变迁是在一定的政治、经济、历史和文化背景下进行的,这就使得制度变迁的轨迹具有自我强化的倾向,正是这种自我强化机制导致制度变迁在既定的路径持续发展。我国教育督导制度变迁具有明显的路径依赖特征。究其原因,主要有三个方面。

1. 初始设置成本

在设计一项新制度时,需要大量的初始成本,而随着这项制度的运行,单位成本和追加成本都会下降。这决定了沿用旧制度比创设新制度成本更低、更容易被采用。1977年,邓小平提出恢复我国教育制度的构想。所谓恢复,即是恢复新中国成立之初的教育视导制度,教育督导制度的重建与发展就以此为基础。从督导机构设置来看,1949年,教育部设立视导司并配备视导员。改革开放后,教育部设视导室并聘请视导员。可见,教育督导机构始终是沿用“教育行政部门的内设机构”的旧例。2000年,中编办发《关于原国家教委教育督导团更名的批复》,同意将原国家教委督导团更名为国家教育督导团,但是督导团办公室仍设在教育部。发展至今,我国督导机构设置模式已经积累了丰富经验,运行追加成本降低,但我国督导机构始终没有摆脱教育行政部门内设机构的身份,从而影响其独立性和权威性。

2. 学习效应

适应制度或政策而产生的组织可以抓住制度框架提供的获利机会。新的制度会产生获利机会,较早适应制度而产生的组织能抓住这些机会,知识、经验自身的特点决定了学习效应的不可逆性。学习效应一旦产生,制度变革只能沿着原来的路径渐进演化,革命性的变革难以发生。20世纪90年代前,我国教育督导范围主要局限于基础教育。1999年高校实施扩张政策后,我国高等教育质量面临滑坡,国家教育督导团希望建立高等教育督导制度,但是,随后进行的高校办学质量

^①钱一呈:《外国教育督导与评价制度研究》,中央广播电视大学出版社2006年版,第222-223页。

^②苏君阳:《教育督导学》,北京师范大学出版社2012年版,第57页。

以及教学工作水平的评估与监测均带有基础教育督导的痕迹。

3. 适应性预期

当某一技术或制度在产业发展过程中被确立并占据主导地位,其必然会使相关行动者对该技术或制度产生依赖和适应性预期,即认为这种技术或制度因大量采用而得到持久的延续和不断强化。在这种情况下,多数人会因为相同的认知而导致趋同的行为模式,制度由于行动者的趋同行为而不断强化。督政一直是我国教育督导机构的重要职能。1991年,《教育督导暂行规定》明确规定教育督导的性质是“行政监察”,将督政作为基础教育督导工作的重中之重。在教育督导制度变迁过程中,督学工作的重要性日益凸显,评估监测逐渐成为第三大督导职能,但是督政的地位始终不可撼动。2017年,国务院办公厅印发《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》,要求进一步强化督政工作,这充分说明路径依赖的强大惯性力量。

(三) 教育督导制度变迁的方式与选择

制度变迁方式不是抽象的理论存在,而是时代和环境的产物,是一定条件下的客观实在。我国教育督导制度变迁方式分为强制性变迁与诱致性变迁。

1. 强制性变迁

强制性变迁包括弱强制性和高强制性两种形式。高强制性变迁是通过法律法规以及行政规章的形式推进,弱强制性变迁是以发布决定、意见、通知等政策形式推进。我国是中央集中领导体制的国家,在教育督导制度变迁过程中,政府尤其是中央政府起主导作用,政治意识和行政权力的强势介入是推动制度变革的关键。改革开放后,正是在邓小平的亲切关怀下,我国教育督导制度才得以恢复与重建。1991年,《教育督导暂行规定》颁布后,地方各省市纷纷以《教育督导暂行规定》为依据,发布本省市的《教育督导暂行规定》,从而初步形成了全国教育督导制度基本框架体系,这种自上而下的改革路径是我国教育督导制度变迁的主导性路径。

2. 诱致性变迁

诱致性变迁往往来自组织内部秩序建构的需

要,而非行政秩序建构的需要。诱致性教育督导制度变迁回应的是教育实践发展的需求,其制度问题的生成以及解决问题的逻辑遵循自下而上的路径。我国地方教育督导机构既受国家最高教育督导机构的领导,又受地方政府的领导,但同时拥有一定的自主性。这种体制设置以及教育督导职能自身的特点,决定了地方教育督导制度建设并非总落后于国家。1992-2012年,国家层面的教育督政法制建设基本处于停滞状态,但是地方教育督导事业的发展急需出台法规作保障。在这样的背景下,深圳(1996)、山东(2001年)、宁夏(2004)、湖南(2006)等省市的教育督导制度率先进入法制化轨道。直到2012年,国务院才颁布《教育督导条例》。此外,我国教育督导制度变迁具有渐进性。“渐进式制度变迁,就是变迁过程相对平稳、没有引起较大的社会震荡、新旧制度之间轨迹平滑、衔接较好的制度变迁。”^①2012年,国务院颁布《教育督导条例》,我国教育督导全面进入法制化、规范化建设新阶段。但是,从总体上看,《教育督导条例》的框架和内容,都与1991年国家教委颁布的《教育督导暂行规定》有较强相关性。

3. 变迁方式的选择

教育督导事业的发展需要两个前提:领导人的高度重视;教育督导机构自身的积极作为。我国教育督导制度存在强制性和诱致性两种变迁方式,也就是说领导人重视与督导机构自身作为共同推动教育督导制度的变革。在强制性变迁下,国家或政府能以最短的时间和最快的速度推进制度变迁,以强制力和权威性等方面的优势降低制度变迁成本,并且能够克服诱致性变迁过程中的外部性和“搭便车”问题。但是,过分强调强制性可能导致一系列问题:忽视教育发展规律、缺乏对教育事业实际需要的回应、督导制度创新不足等。与之相反,教育督导制度诱致性变迁的推动力量主要是教育事业发展的需要、教育教学规律、知识与技术的进步等。因此,在教育督导制度变迁过程中,强制性变迁不可或缺,但是当教育事业需求积累到一定程度,教育督导知识与技术达到一定水平时,应积极推进督导制度的诱致性变迁。

^①袁庆明:《新制度经济学教程》,中国发展出版社2011年版,第388页。

三 我国教育督导制度的改革趋势

通过对我国教育督导制度40年变迁历程的系统梳理与反思,我们发现:(1)我国教育督导制度变迁的主体涉及政府部门、教育领导人、校长、师生等,上层决策者的意志、教育任务重心转移、法律与政策的驱动以及西方先进经验的引入等因素共同推动制度变迁;(2)受初始成本、学习效应和适应性预期的影响,我国教育督导制度创新必须突破路径依赖;(3)我国教育督导制度存在强制性和诱致性两种变迁方式,其中,强制性变迁是主导性路径。展望未来,我们认为我国教育督导制度需要在以下五个方面实现新的突破与发展。

(一) 增强教育督导机构的独立性与权威性

督导职能的有效行使要求督导机构的独立性、权威性。教育督导机构是专门的督导、检查、评估、指导机构,有别于教育行政主管部门。40年来,我国教育督导机构建设逐步完善,但独立性仍亟待提升。目前,许多督导机构名义上是人民政府教育督导机构,实际上则挂靠在教育行政主管部门,仍受教育行政主管部门的领导,这种依附性严重影响督导工作的开展。2012年,国务院教育督导委员会成立,这是我国首次成立的国家最高级别的教育督导机构。但是,该机构实际上是一个没有编制、没有固定人员、没有具体行政职能的议事协调机构,而代其履行领导和管理全国教育督导工作职能的是其下设的国务院教育督导委员会办公室,也就是教育部督导局。受行政地位和级别限制,教育部督导局很难发挥国务院教育督导委员会应履行的行政职能。

为了更好地发挥督导职能,提高督导的专业性,我们可以借鉴西方发达国家督导机构设置的有效做法,增强我国督导机构的独立性与权威性。例如20世纪90年代末,英国教育标准局从教育与科学部独立出来,作为非部属的政府部门取代原来的女王督学团,成为与教育行政部门同级的国家教育督导机构,对议会负责,而不是对教育行政部门负责;新西兰的教育督导由教育检查办公室负责,该机构也是独立于教育部之外的隶属于国会的政府部门;俄罗斯联邦教育督察机构是由

政府授权,并作为独立的职能部门隶属于政府领导,与其他教育部门职权不交叉,在业务上享有独立性。在我国深入推进教育管办评分离改革的进程中,教育督导的作用以及督导机构依附于教育行政部门的弊端日益凸显。鉴于此,有学者建议结合我国实际情况,从中央一级开始,将教育督导机构从教育行政部门完全脱离出来,设立在人民代表大会下,使其独立开展督导工作^①。

(二) 提高教育督导队伍的专业化水平

教育督导具有行政性和法定性,但其基础则是专业权威。专业性是教育督导区别于其他教育管理活动的显著特点。教育督导工作的顺利开展,督导职能的有效发挥,都对督导队伍的专业化水平提出了较高的要求。以督学为例,“督导人员一方面要和教师一起工作,帮助和指导教师开展教育教学,另一方面还要在学生学习的过程中指导其逐步进步,更为重要的是,还要帮助学校不断挖掘其发展潜力”^②。然而,据调查显示,当前我国督学的身份五花八门,既有事业编,也有公务员编和参公编,督学任职资格、配置标准不明确,部分督学缺乏专业的督导知识与能力,无法有效发挥督导职能^③。因此,提高教育督导队伍的专业化水平,打造一支数量充足、结构合理、责任心强、业务精湛的教育督导队伍,仍然是完善我国教育督导制度的重要突破点。

为提高督导队伍的专业化水平,督导机构与有关部门可以采取如下措施:首先,完善督导人员选拔任用机制。一方面,对《教育督导条例》规定的督导人员任职条件以及选聘流程进行可操作化处理。例如:根据督导工作的具体范围与类别,将督导队伍划分为学校管理、经费检查、课程改革、师资培训、教育科研、道德教育等类别,在此基础上设定年龄、学历、身体等的准入条件,尽可能增加实际操作的可测量性。另一方面,实行督导人员任职资格制度,为督导人员提供专业化发展保障。其次,加强对督导人员的培训。在信息时代,开展督学深度培训工作是提高督学专业化水平的有力抓手,培训要兼顾全员与专项、岗前与任期、

^①杨文杰,范国睿:《教育督导制度改革:1977~2020——改革开放以来我国教育督导改革的回顾与展望》,《教育发展研究》2017年第21期。

^②托马斯·J·瑟吉奥万尼,罗伯特·J·斯特兰特:《教育督导:重新界定》,王明洲等译,江苏教育出版社2005年版,第2页。

^③高政:《一项基于全国306名县区督学的调查显示——督导队伍走进专业化时代》,《中国教育报》,2018年1月23日。

经验交流与现场督导等。此外,建立督导人员考核激励机制。督导机构应推动落实《督学管理暂行办法》,定期考核督导人员的工作量与实效,根据考核结果,给以督导人员相应的奖励或惩罚。情节严重的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。最后,开设教育督导专业,开发相关课程。借助高校和研究机构的力量,开设教育督导专业,更新督导观念,丰富督导理论知识,常规性地培养专业人才,推进督导队伍整体实力的提升。

(三) 加快教育督导法制化、规范化建设

法律法规及相关政策是驱动我国教育督导制度变迁的重要动因。2012年,国务院颁布《教育督导条例》,这是我国第一部专门的教育督导法规,我国教育督导制度由此走上法制化轨道。但是,与西方发达国家相比,我国教育督导法制化、规范化建设还比较滞后,比如:英国教育法和教育督导的条文基本上是一事一条,就事论事,有很强的操作性。凡是有禁止性规定的条款,都有相应的处罚规定,而且处罚的形式、种类,都有具体的、定量的措施^①。但是,我国相关法律法规的规定往往过于宽泛,缺乏可操作性。实际上,在教育督导实践中,仅有法律法规或政策的原则性规定是不够的,必须将各种原则性规定转化为具体的办法。只有这样,才能真正树立起教育督导的权威地位,真正实现教育督导工作有法可依、有章可循。

近年来,我国在教育督导法律法规或政策的可操作化方面开展了一系列具有开创性的工作。例如2012年,《教育部关于加强督学责任区建设的意见》规定,各级教育督导部门要根据区域内中小学校的布局情况及学校规模,合理确定督学责任区数,每个责任区内的学校数一般不多于20所;2013年,《中小学校责任督学挂牌督导办法》进一步指出,县级人民政府教育督导部门为区域内每一所学校设置责任督学,并按统一规格制作标牌,在校门显著位置予以公布,以便教师、学生、家长及社区人士等利益相关者向责任督学反映情况。这些政策推动了督学责任区制度的具体化,有利于延伸教育督导的触角,及时发现和解决学

校发展中的问题,推动学校内涵式发展^②。但是,我国在教育督导法律法规或政策的可操作化方面仍存在诸多亟待解决的问题。如:教育部与国务院教育督导委员会的关系为何?国务院教育督导委员会的组织性质为何?等等。因此,未来我国需要进一步完善教育督导法规制度体系,细化针对各级各类教育的督导规章制度,积极推动各地尽快制定完善地方教育督导法规,构建一套地方法规和部门规章相互补充、相互支持的督导法规体系。

(四) 改进教育督导方式与手段

“工欲善其事,必先利其器”。为进一步提高教育督导工作的有效性,改进教育督导的方式与手段是十分必要的。主要涉及以下三个方面:第一,运用现代信息技术创新督导手段。教育督导是一项收集、分析教育信息,并做出判断、提供信息的活动过程。信息数据是教育督导的基本要素,收集、分析信息数据,进而为相关教育督导主体提供精准的信息数据服务是教育督导工作的重要内容。在大数据背景下,运用信息技术创新督导手段,健全教育督导信息数据的收集分析制度已成为必然趋势。第二,完善教育督导的公众参与机制。20世纪80年代,第四代评估理论在美国兴起。这一评估理论倡导民主的评估精神,主张共同建构、全面参与和多元价值,提出了以“回应-协商-共识”为主线的评估方法^③。未来我国教育督导制度变革需要引入第四代评估观念,培育第三方机构,完善公众参与机制,在教育督导的决策、实施与评估活动中,积极听取公众的建设性意见,提高督导评估业务的专业性和科学性。未来我国教育督导制度变革需要引入第四代评估观念,培育第三方机构,完善公众参与机制,在教育督导的决策、实施与评估活动中,积极听取公众的建设性意见,提高督导评估业务的专业性和科学性。第三,督导方式的标准化与个性化并重。教育督导既要坚持标准化,也要坚持个性化。就教育发展的基本指标(如:教育投入、学校建设标准、教师工资标准等)来看,全国或某个地区需要有一个统一标准,如《教育法》明确规定:“教师平

①胡锦锦:《教育标准局时代的英国教育督导制度研究》,华中师范大学毕业论文,2013年。

②郭菊英:《构建县级督学责任区长效机制的理论支撑与策略》,《求索》2016年第1期。

③埃贡·G·古贝,伊冯娜·S·林肯:《第四代评估》,秦霖等译,中国人民大学出版社2008年版,第41-43页。

均工资不低于或略高于公务员平均工资水平。”教育督导机构和督导人员需要遵循这些统一标准,执行常规性的监督、检查^①。同时,在教育督导实践中,督导机构也要根据不同地区、不同学校的实际情况开展个性化教育督导,进而提出有针对性的指导意见。

(五)健全教育督导问责机制

1991年,《教育督导暂行规定》规定教育督导的性质是“行政监察”。完整而科学的行政监察是对违法违规违纪行为进行全面监督,包括调查研究、评估、作出处理等几个环节。调查权、评估权和问责处置权是监察过程中几个相互关联的必要权限。长期以来,我国对各级政府及其职能部门违反教育法律法规和政策的行为一直没有建立起问责机制;教育督导机构在督导过程中一直没有必要的行政处置权,即使发现了严重的违纪违法事件和行为,也仅有建议权,这就使得教育督导缺乏刚性的制约力和权威性,导致督导机构的地位以及督导结果的使用实际上处于相对软弱无力的状态^②。

近年来,国家连续出台多项政策、规定、办法,不断加强教育督导问责力度,为教育督导问责机

制的建立与实施提供了制度保障。2010年,《规划纲要》明确要求“完善督导制度和监督问责机制”;2012年,《教育督导条例》第24条规定,“县级以上人民政府或者有关主管部门应当将督导报告作为对被督导单位及其主要负责人进行考核、奖惩的重要依据”;2014年,《建立教育重大突发事件督导问责机制》第12条规定,“建立教育重大突发事件督导问责机制,将专项督导结果作为对相关单位和负责人进行责任追究的重要依据”;2015年,《教育督导报告发布暂行办法》第10条规定,“教育督导报告一般通过政府网站、报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式发布,必要时可召开新闻发布会对外发布”。在新的时代背景下,为解决好教育发展不平衡不充分的问题,满足人民群众对教育日益增长的需求,我国需要进一步加大督导报告公布力度,推动建立督导限期整改制度,严格落实责任追究,强化教育督导权威,提升教育督导时效,这既是有效行使督政职能、协调有关部门和地方政府履行教育职责的迫切需要,也是建立管办评相分离的教育行政管理体制的迫切需要,亦是借鉴西方发达国家先进经验、顺应各地教育督导发展需求的迫切需要。

Review and Prospect of Chinese Educational Supervision System over the Past Forty-year Reform and Opening up

ZHOU Guang-li & XUE Xin-xin

(School of Education, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Education supervision is of great significance to the development of education in China. Since its restoration in 1977, China's education supervision system has undergone three stages of development, i.e. the restoration and reconstruction of education supervision system (1977-1992), the reform and development of education supervision system (1992-2012), and the construction of educational supervision system with Chinese characteristics in the new era (2012-now). To build education supervision system with Chinese characteristics and world advanced levels, we should focus on the development of educational undertakings, strengthen the independence and authority of supervision institutions, improve the professional level of the supervision teams, accelerate the construction of the legal system of supervision, innovate the ways of supervision, and improve the supervision and accountability mechanism.

Key words: education supervision; institutional change; theoretical review; reform trend

(责任校对 谢宜辰)

^①黄威:《我国教育督导体制现状、问题与改革路径》,《教育发展研究》2009年第12期。

^②韩清林:《中国特色教育督导制度30多年发展的回顾与思考》,《教育实践与研究》2011年第21期。