

【学术探索】

国际比较视野下的教育 督导评价制度研究

陈春平, 郭丽君

(湖南农业大学, 湖南 长沙 410128)

[摘要]从世界各国教育督导实践的演变史来看,英美两国的教育督导评价制度在经历过频繁改革发展后相继走向了专业化道路,成为各国争相模仿和学习的对象。对比各国的教育督导评价制度,尽管彼此在督导内容和方式以及侧重点上存在较大差异,但仍表现出了许多共性,包括教育督导制度的起源以及督导的多样性、权威化和专业性等方面。未来,我国应在明确教育督导评价制度现状和性质的基础上,建立起专业化的教育督导队伍,形成具有我国教育特色的督导评价制度保障体系。

[关键词]国际视野;教育督导;制度研究

[中图分类号]G642

[文献标识码]A

[文献编号]1009-1173(2019)01-0100-07

教育督导评价制度作为国家对教育实行指导和监督的有力手段,是现代国家教育治理机制的重要组成部分^[1],不仅影响着教育政策的形成、制定与实施,而且对教育发展的多方面起着导向与制衡的作用。作为基础教育制度,教育督导评价机制能有效地发挥对学校教学质量和办学行为的检测作用以及加强对地方教育行政部门的监管。为此,各国相继开展了以提高教育质量为核心的教育改革,其中改革和完善教育督导评价制度,建立起合适的教育督导评价体系则是着力实现这一目标的重要途径。

一、教育督导评价制度溯源:英国与美国的实践

督导一词译于“inspection”,意思为视

察、检查。尽管在《辞海》里并未有“督导”这一词条,但从“督”和“导”的字面意思可以定义为对某事或某人的监督、视察、督促、指导或检查。作为对教学管理和督察的新模式,英国和美国的教育督导评价制度对包含我国在内的诸多国家的教育督导起着重要的启发引导意义,彼此间也展现出较强的承接性。从历史的角度对督导评价制度的源流进行梳理有利于更好地把握教育督导评价制度的世界格局和发展脉络。

(一)英国教育督导评价制度:女王督学团与教育标准局

作为世界上最早建立教育督导评价体系的英国,英国教育督导制度已有超过170余年的历史^[2],经历了由简至繁的漫长过程,并逐渐适应了中央与地方共同管理教育的需求和特点,发展到现在已基本

[收稿日期]2018-07-12

[基金项目]国家社会科学基金(教育学)一般项目“大学教师发展视野下的高校教学评价制度研究”(BIA170209)

[作者简介]陈春平,男,湖南农业大学教育学院硕士研究生;研究方向:比较高等教育。郭丽君,女,湖南农业大学教育学院院长,教授;研究方向:高等教育管理及比较高等教育。

形成一个相对成熟、比较稳定的教育视察网络。

1. 19世纪30年代—19世纪末:女王督学团的产生

19世纪初,英国的初等教育大多由慈善事业捐办,但由于捐助力度有限,使得英国的初等义务教育整体发展水平一般,与当时英国的世界地位和生产力水平极不匹配。据1818年的英国官方调查显示,当时有将近四分之三的儿童无法接受教育,并且教育质量差和教育年限短等突出问题使得150万的儿童完全被拒于校外^[3]。1839年,英国成立了枢密院教育委员会,作为英国首个中央教育行政管理机构,负责初等教育和制定教育补助政策等工作。随着一系列教育政策的发布与实施,为避免缺乏合法性机制的监控导致腐败现象的滋生,英国政府在1839年12月任命了特曼赫尔和艾伦两名督学,主要负责教育事务的管理和督察。这一举措成为了英国教育督导制度的开端,也逐渐形成成为英国教育发展的重要传统。因普及义务教育的需要,英国教育督导制度应时而生,女王督学的出现与政府资助和初等义务教育紧密相连,英国政府干预教育正式走上蜿蜒发展之路。

2. 19世纪末—第二次世界大战前:女王督学团的扩展

在女王督学团的监管下,初等义务教育进步明显,儿童升学率节节攀升。在初步解决基础教育发展不均的矛盾后,政府将关注度逐步转至中等教育。相比于井然有序的初等教育,国家干预、指导和管理中等教育更为曲折复杂。1864年,英国政府创办了汤顿学校调查委员会,要求逐一对未调查过的学校分类进行排查,并将其划分为捐办学校,私立学校和私营学校三类,随后完成并发布了《汤顿学校调查委员会报告》,建议政府建立国民中等教育体制。《1902教育法》作为英国教育历史上最具里程碑意义的教育法案颁布后,英国教育

督导制度已基本完成了组织结构上的厘清与完善工作,教育管理的混乱局面宣告结束,在教育领域中形成了良好的中央和地方政府的伙伴关系。在此期间,中央督导机构基本覆盖了全英各地区的学校,将教育督导成功延伸发展到中等教育。同时,为了与新建的中央管理机构相适应,重新改组了督学团,但此时的女王督学团不再作为单纯的财政督察者,而更像是中央财权的“附庸者”。

3. 二次大战后—20世纪80年代:起伏与变革

为了使女王督学团发挥出与国家政策相匹配的作用,英国政府发布了主导当今教育体制的《1944年教育法》,该法案重申了女王督学团具有进入教育机构的权利,并要求对教育机构进行特殊督导。为了更快更好地履行世界大战期间的新任务,女王督学团的人员规模再次得到了扩充。1956年,政府专门成立了教育工作组,用于评估女王督学的作用,但当时的反馈结果表明女王督学团应适当缩减规模,并且议会委员会因与督学团交流不佳,导致最终的结果是建议停止全面督导并减少督学人数。此外,在1960—1975年期间,社会和公众对女王督学团的观念发生了重大转变,人们开始质疑督学团是否有存在的必要性,对女王督学团接连不断的质疑,导致女王督学团备受重创,逐渐丧失了昔日的风采。为了重振女王督学团,政府设立了计划处,要求女王督学团负责对普通教育质量展开全面的专题调查。在1983年,教育大臣公开出版了女王督学团的报告,报告的积极反响使得女王督学团的作用得到了加强和认可。此后,英国教育频繁改革,女王督学团仍发挥了重要作用,督学工作也愈加成为教科部决策的主要依据。

4. 20世纪90年代—至今:女王督学团被教育标准局成功取代

20世纪80年代末,女王督学团正式解散,但并非意味着教育督导制度也随之

取消,而是以全新的面貌出现在公众面前。《1922年教育法》决定取消原有的中央和地方两级督导机构并存的体制,实行单一体制,并将市场竞争机制引入督导领域。为保障教育督导工作高效运行,英国组建了全国性、一体化的教育督导评价机构,分别为教育标准局和督导服务机构^[4]。英国教育督导制度变革的动因由教育督导制度自身的缺陷所致,众多弊端导致教育督导制度发展严重受阻,在渐进稳妥的教育督导常态下,英国教育督导制度相应地发生了重大变化。

(二) 美国教育督导制度

在美国完整庞大的教育组织机构中,教育督导机构占据着重要的地位,并起着举足轻重的作用。但美国作为一个高度分权的联邦国家,决定了它没有全国统一的教育督导制度和督导机构^[5]。

1. 美国早期的教育督导活动

在美国的教育发展史中,教育督导的出现和美国公共教育的产生有着千丝万缕的关联。在殖民初期的教育活动中,教育的督察工作主要由教会和地方政府共同管理和领导,宗教教育的督察工作体现在对儿童、教师和家长的控制与监督,教育督导工作主要由非教育人士来承担。在殖民时期内,学校教育充斥着浓厚的宗教色彩,牧师是学校仅有的教职人员,也是教会实施教育督导工作的主要方式,使得牧师在教育领域中享有绝对的自由和权威。同时,教育与政府的密切合作和共同管理学校也成为早期督导活动的重要特点,将一般的行政督导活动与教育督导活动紧密交织在一起,将宗教与民政的事物融为一体,严格按照教会的要求有条不紊地实施。

2. 专职教育督导人员的产生及督导活动

随着美国教育的快速发展,专职教育督导人员应运而生,成为美国教育督导制度取得重大进展的标志。在工业革命背景下,社会经济加速了公立教育的发展,很大

程度上也催生了专职教育督导人员,但战争的破坏使得美国教育发展形势变得相当严峻,曾一度出现过中断的局面,许多州的公立学校已基本名存实亡。短时间内经济的快速恢复为教育发展提供了必要的物质基础,教育的普及也加速了“公立学校”运动开展。一时之间,社会经济文化政治发生了巨大变革,原有的教学方法、教学管理甚至教学内容都已无法满足时代的需要。因而,对教学的控制与监管也需要采用新的标准和手段,这些教育领域的变化也使得教育督导变得更为复杂和专业。先前的教育督导者很难胜任现有的督导工作,地方教育委员会和董事长决定雇佣管理员来监管学校,这些管理人员正式成为了早期的专业监管人员。学校督导员的职权集中和富有针对性,出现了“学校督导长”,这个称谓其实就是拥有教育督导权的官员的统称,主要负责督导学校,监管学校的教学,是教育督导活动最主要的执行人员。

3. 美国现代教育督导

20世纪80年代,美国教育督导以团队的形式开展工作,专注于教师与督导人员间的配合、互补与合作。为帮助教师提高教学能力,改善教学设施环境,提高教学效率,美国现代教育督导摒弃先前的行政视察的内容,开始偏爱于教学督察。教育督导人员由专业的管理人员担任,督导的职责和内容范围扩大明显,增加了副校长、学区主任、科长等专职人员。此外,教育督导人员还加强了对课堂教学的全面了解,人员的选择范围也拓宽到学校的教学骨干,教育督导监管权力的逐渐下放,也让学校的校长主动加入到了督导工作中。

二、各国教育督导评价制度的现状比较

回溯英美两国教育督导评价制度漫长的发展史,两国的教育督导工作并非一蹴而就,期间经历过多次变革和发展。因此,在不同国家和地区的教育发展水平不尽相

同的基础上,各国教育督导评价制度在实施初衷、开展步骤和管理机制等方面会存在着明显的差异。纵观世界范围内教育督导评价制度的结构模式和发展历程,具有权威性、相对独立性、专业性等特质的英美教育督导评价制度成为其余各国争先借鉴和模仿的主要对象,然而各国的教育督导评价制度并非如出一辙,通常会结合自身实际情况在共性发展的过程中力求实现别具特色个性发展。

(一) 各国教育督导评价制度的共性

1. 督导方式和方法多样化

在面对各国督导活动中的不同差异时,通常会在实施活动中采取灵活多变的督导方法和方式。在英国,为提高督导评价的信效度,首先会组建合适的督学小组并进行明确分工,通过通知和初访的方式与被督导学校建立良好的工作关系;其次依据高质量和高可靠性的消息以及调查取证的方式收集第一手信息,利用直接观察法、谈话法等方式汇总督学记录;最后形成督导报告并将结果运用于学校改进。美国的教育督导制度在宗教和公共教育中催生渐变而来,特殊历史、教育行政体制以及教育文化等因素都对教育督导机制的发展产生了深远的影响,教育督导的实施方式也涵括了教学督导、行政性督导和教师督导三大类。在其他欧美国家中,加拿大在督导方式上也表现出与众不同的特性,各省和地区所采用的主要教育督导方式是管理并实施大量评价项目,并在每年定期发布教育年度报告用于指导教育工作。在日本,针对各级各类学校存在的区别以及督导活动的不同要求,通常会采用灵活多样的督导方法,二战前后的日本教育督导方式差异明显,表现出适时应变的特性。随着督导教育理论的逐渐完善,我国的教育督导方式也更加灵活多样,会根据督导活动的不同需求、不同目的选择合适的督导方式。从上述分析可以看出,我国的教育督导方式与世界各国大体相同,督导评价

方式的多样性也进一步促进了教育事业和督导活动的稳定发展。

2. 督导人员专业化

督导人员的整体结构和个人素质是确保督导工作质量的重要依据。随着日本教育的迅速发展,在兼职督导人员减少的同时,专职督导人员与日俱增,教育督导队伍也逐渐走向庞大,但对督导人员的要求还是一贯严格。英国的教育督导制度非常重视人员的配备与构成,注重招聘程序的公正与公开以及持续化的专业发展。在美国,学校的高复杂性和大规模对督导人员的专业化程度提出了明确的要求。因此,出现了一种主要负责日常课堂督导和监管的新型行政管理督导员,大部分是专职督导员,主要用于协助在课程经验方面欠缺的教师。另外是普通的督导员,通过准备后勤报告,收集评估数据来“协助”校长进行行政化的学校管理。另外,还产生了第三类专职督导员,即没有行政职权的学科督导员,在选择录用督导人员时,必须参加通过严格的招聘考试。尽管当今我国的教育督导队伍与发达国家存在着明显的差异,但在督导人员的聘任以及素质上都要求较为严格,力求从不同的角度和方向对学校教育活动进行检查、指导、监督,以促进我国教育事业的科学发展。

3. 具有督导权威性

在教育督导制度创建之初,权威性就一直是英国教育发展的重要特色,英国的教育督导制度在问责模式的专业性、督导队伍的高度专业性和充分发挥督学专业优势的影响等方面作了重大改进,并取得了明显的效果。日本的教育督导机制也同样具有很高的权威性,第二次世界大战后采用中央和地方共同管理的教育体制,表现出了极强的集权性,中央和地方权力的紧密结合促进了督导权威性的发挥。法国作为欧洲唯一的中央集权国家,教育督导制度历史悠久,并具备较强的层次性和独立性,也已成为促进法国教育均衡发展的重

要机制^[6]。我国实行的是中央集权下的教育管理体制,直接决定了我国教育督導體制具有国家主义色彩,客观上使教育督导活动带有较强的行政权威性。

(二) 各国教育督导评价制度的主要区别

尽管各国的教育督导评价制度大多产生于初等义务教育的实施过程中,但在督导评价的侧重点和督导内容上仍存在较大区别。教育督导的侧重点一般包括“督政”和“督学”,日本主要以“督学”为主,尤其注重对学校内部教学、学校制度建设、学生工作等方面的督导,侧重于专业性的建议和指导。英国的教育督導體制主要由中央教育科学部和地方教育局组成二级行政机构,呈现出平等合作互助的关系。从女王督学团的出现到起伏,再到变革发展的过程中,教学监督是督学团的首要任务,包含从最初改善初等义务教育演变为提高中等教育质量等多个层次。上个世纪末,英国教育标准局出版了《从失败到成功:怎样利用特殊措施帮助学校改善?》,用来帮助改善在初次督导评价中不符合要求的学校。2001年分别颁布了《学校:以成功为基础》和《成功学校》,通过宏观教育政策来促进学校发展,确保教育质量。因此,英国教育督导在工作重点上也主要以督学为主。与英国一样,美国教育督导也一直以教学督导为特色而著称,为了使教育督导制度与美国政治体制相适应,美国教育督导采用新型的业务指导型督導體制,督导活动围绕教育改进和教学指导而展开,侧重于学校教育督导。教育督导的对象不仅包括中小学,同时也对高等教育进行督导,包括中等职业学校、大学等。日本的文部省主要从宏观层面对教育进行指导管理,比如对大学提出意见和帮助,对中小学提供建议和指导。地方教育委员会督导机构主要负责对具体的教育教学活动进行指导,例如学校的课程设置、教材编写以及学校行政工作等。与西方国家的教育管理体制不

同,我国的教育督导则既要“督政”又要“督学”,在一个相当长的时期内,我国的教育督导工作主要以“督政”为主,这是由特殊的国情使然,也由我国的教育发展现状所决定,是我国教育制度的一大特色。

三、各国教育督导评价制度对我国的借鉴意义

经过教育督导评价活动的不断发展,我国逐渐形成了国家、省、市、县四层一体的教育督导评价体系。但对比英美等发达国家,我国教育督导评价队伍的专业化程度还有待加强,在实际的教育督导活动中,出现了专业权威性不强、督学队伍准入机制不够严格以及督导人员的培训制度不够完善等问题。容易产生督导技术和方式缺乏创新、督导法律体系不健全以及督导人员自身对督导工作的认识不充分等问题。此外,学校对教育督导活动的认识错误以及督导人员对督导工作认知模糊等问题直接严重影响了我国教育督导活动的开展,制约了我国教育水平的提升。因此,在遵循国家的教育政策的前提下,应当理性地选择和建立评价机制^[7]。

(一) 明晰教育督导评价的性质和地位

教育督导已成为当今世界,特别是一些经济发达国家对教育实施科学管理的重要方式^[8]。因此,学校需要设立专门的教育督导机构,用以提高教育督导活动的自主权,督导机构与教育行政机关彼此间必须要有明确的分工,且配合密切。在实际的教育督导工作中,要有效地结合“督政”和“督学”,逐步提高教育督导的专业性和权威性。同时,在开展教育督导活动的过程中,要充分突出民主和科学。

(二) 建立专业化的教育督导队伍

教育督导活动的专业化除了依靠督导评估体系外,对教育督导人员的专业要求也同样重要。在实际的督导活动中,督导

人员的理念、思维方式和价值观都会影响督导活动的开展。因此,政府和学校要树立督导人员的专业意识,加强督导人员自我反思的能力。政府和学校应妥善建立督导资格证书制度,设立严格的人员标准,准确把控入口质量。另外,针对督导人员工作的特点,要逐步完善督导培训体系,提高督导队伍素质,建立教育督导协会,促进同行之间的交流与合作。

(三) 呈现多样化的督导内容与方式

在教育督导活动开展的过程中,督导的方法和内容应当多样化,对学校进行全面督导,明确界定督导内容,注重轻重缓急,加强督导的差异性。在督导内容的选择上,要结合督导主体的背景和实际情况,切勿千篇一律,落入传统模式。同时,要采取个性化的督导方式,提高督导效率,面对纷繁复杂的督导问题,不要笼统片面强调标准化、统一化,要不断彰显各地区教育发展的优势和特色。

(四) 建立教育督导的制度保障体系

我国教育督导制度的进步和完善,不仅需要教育督导队伍的专业支持,还需要明确教育督导部门间的密切配合,也离不开制度建设为教育督导活动保驾护航。建立督导队伍等级制度,提高督导队伍的管理权限,合理划分督导人员的职责,加强教育督导法制建设,切实进行依法督导。同时,构建以教育督导为主,多元参与的教育督导评估体系势在必行^[9],需要建立教育督导的经费保障体系,加强相应的督导评价制度建设,实施教育督导科学研究,科学指导督导工作。

虽然目前各国的教育督导制度存在较大差异,但教育督导的基本规律以及教育

督导活动的性质是一致的。未来,我国教育督导活动势必会朝着更加具体化、专业化的方向迈进,打造一支训练有素、高效专业的教育督导队伍势在必行,在经验比较和借鉴学习的过程中不断发展和完善中国特色教育督导评价制度,以促进整个教育事业的稳定发展。

[参考文献]

- [1] 刘显泽. 强化督导评估是推动现代职业教育发展的有力保障[J]. 中国职业技术教育, 2014(21):269-272.
- [2] 权英,刘新民,王本锋. 英、美教育督导制度的经验借鉴与启示[J]. 中国成人教育, 2014(5):94-97.
- [3] 徐辉,郑继伟. 英国教育史[M]. 长春:吉林人民出版社,1993:143.
- [4] 安晓敏,任晓玲. 英国中小学教育督导评价制度及启示[J]. 外国中小学教育, 2015(6):27-31.
- [5] 谢琴. 美国教育督导制度及其本土化启示[J]. 当代教育科学, 2013(7):48-50.
- [6] 唐一鹏. 法国教育督导制度的现状与特点研究[J]. 比较教育研究, 2013(10):44-48.
- [7] 陈春平,郭丽君. 我国大学教学评价政策的演进及发展趋势[J]. 中国农业教育, 2018(3):26-31.
- [8] 赵岚. 试论我国教育督导合理发展的走向问题[J]. 国家教育行政学院学报, 2013(11):49-53.
- [9] 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[J]. 教育发展研究, 2017(21):1-15,23.

(责任编辑:周献)

On Educational Supervision and Evaluation System from the Perspective of International Comparison

CHEN Chunping, GUO Lijun

(Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

[**Abstract**] Judging from the history of the evolution of education supervision practice in the world, the educational supervision and evaluation system of the United Kingdom and the United States has successively embarked on the road of specialization after experiencing frequent reforms and developments, and has become the object of imagining and learning. Compared with the education supervision and evaluation system of each country, although there are great differences in the content and methods of supervision and the focus of each other, they still show many commonalities, including the origin of the education supervision system and the diversity, authority and professionalism of supervision. In the future, China should establish a professional education supervision team based on the status quo and nature of the education supervision and evaluation system, and form a system of supervision and evaluation system with the characteristics of China's education.

[**Key words**] International Perspective; Education Supervision; System Research