

教育督导作为教育领域的行政监督,是落实教育“放管服”改革的关键,也是构建基础教育质量保障体系的重要手段。

着力构建新时代基础教育质量保障体系

文 | 何秀超

党的十九大发出有力号召:我们要激发全社会创造力和发展活力,努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。高质量发展是能够不断满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展。基础教育作为教育工作的基础,其质量决定了国家的人才素质,决定了国家的前途和民族的未来。本文从构建基础教育质量保障体系的重要意义入手,深入探讨基础教育质量保障体系的组成要素、教育督导构建基础教育质量保障体系的具体实践以及下一步推进思路。

构建基础教育质量保障体系的重要意义

进入新时代,中国特色社会主义教育发展已经取得显著成绩,教育现代化加速推进,教育国际影响力加快提升,国民思想道德素质和科学文化素质全面提升。与此同时,我国基础教育发展呈现出新的

阶段性特征:“有园上、有学上”的问题已经基本解决,“上好园、上好学、就近上”的问题成为突出矛盾;对基础教育的质量和结构提出新的要求,全面提高教育质量成为当前和今后一个时期基础教育改革发展的重点。习近平总书记指出:“教育决定着人类的今天,也决定着人类的未来。基础教育在国民教育体系中处于基础性、先导性地位,必须把握好定位,全面贯彻落实党的教育方针,从多方面采取措施,努力把我国基础教育越办越好。”从国家发展战略的高度来说,综合国力的竞争说到底人才的竞争。中国有 13.9 亿人口,素质低就是沉重的人口负担,素质高就能转化为巨大的人力资源。建设社会主义现代化强国,对全面提高教育质量、培养足够多的高素质劳动者和科技创新人才提出了要求。

构建基础教育质量保障体系的重要意义还在于推动基础教育均衡发展。由于我国经济发展的

不平衡性，导致我国教育发展出现相应的不平衡，既表现为不同区域间基础教育发展水平的不平衡，各区域内不同学校教育质量的不平衡，又表现为不同地区教育评价资源的拥有量及开展基础教育质量保障的能力和水平都大不相同。因此，落实党的十九大精神和全国教育大会精神，发展更加公平更有质量的教育，必然需要构建完善的基础教育质量保障体系。

同时，构建基础教育质量保障体系，实施科学的基础教育质量监测，有利于进一步推动素质教育的有效实施。通过监测全面收集数据，进行深度分析，找准症结，作出判断，有针对性地解决问题，对于科学评估我国基础教育质量总体水平、摸清我国中小学生的现状、客观反映基础教育质量相关因素基本状况、改进基础教育学校教育教学、提升基础教育质量等具有重要意义。

按照《中华人民共和国教育法》第二十五条规定，“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”。教育督导负责对各级各类教育实施督导评估、检查验收、质量监测等工作，是构建基础教育质量保障体系的关键手段。因此，有必要从国家层面出发，按照教育“管办评”分离的制度设计，通过教育督导系统构建基础教育质量保障体系。

基础教育质量保障体系的构成

基础教育质量保障体系包括基础教育的质量评价和监测、规范办学行为、促进均衡发展等方面，构建基础教育质量保障体系是一项十分复杂的系统工程。

首先，要建立科学的评价体系。在去年召开的全国教育大会上，习近平总书记强调，“要深化教育体制改革，健全立德树人落实机制，扭转不科学的

教育评价导向，坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，从根本上解决教育评价指挥棒问题”。科学的教育评价是推动教育改革发展的重要举措，是构建基础教育质量保障体系的关键环节，是促进教师和学生成长的必要手段。构建基础教育质量保障体系的首要问题就是要树立起以育人为本的评价理念，解决好基础教育“培养什么人，怎样培养人，为谁培养人”的根本问题，将党和国家对不同阶段的学生成长与发展的各方面要求纳入评价体系，对学校教育及教学管理现状作出客观真实的评价。

其次，要建立基础教育质量监测体系。开展基础教育质量监测是提高教育质量的基础性工程。通过持续开展质量监测了解基础教育质量的现状，才能为有关政策的及时修订完善提供客观依据，才能对教育质量存在的问题作出科学诊断并提出工作建议，才能引导各级政府和教育行政部门把教育决策的重点集中到强化教学环节、提高教育质量上来。基础教育质量监测要依据有关教育法律法规，监测标准要围绕立德树人的目标制定，监测范围要覆盖学生德智体美劳全面发展的各个方面。

再次，要建立专项督导与常态督导相结合的工作体系。按照党中央、国务院关于“简政放权、放管结合、优化服务”的改革设计，教育领域的“放管服”改革，关键是要推进教育“管办评”分离，教育督导在此过程中作为教育领域的行政监督，成为落实教育“放管服”改革的关键，既承担“督政”的职责，督促政府及有关部门切实向学校放权，把工作重点集中到宏观管理、科学规划和优化教育发展环境上，又承担“督学”的职责，对学校的自主办学进行监督，指导学校规范办学行为，提高办学水平和教育教学质量。

构建基础教育质量保障体系的实践探索

近年来,国家教育督导着力构建完善“督政、督学、评估监测”三位一体的督导体系,在构建基础教育质量保障体系方面开展了许多有效的工作。

一是探索开展中小学校管理评价。为建立有效的基础教育评价体系,国务院教育督导委员会办公室组织编写了《中小学校管理评价》,从学校治理结构、学生管理、课程与教学管理、教师管理、教育资源管理和安全管理等6个方面,为教育管理者、教师、家长以及社会提供了中小学校管理评价的基本方法和典型案例。同时,国务院教育督导委员会办公室还积极研制出台中小学校管理评价的办法,研制评价指标体系,逐步建立中小学校教育评价体系。

二是开展国家基础教育质量监测。国务院教育督导委员会、教育部在前期试测和研究的基础上,于2015年印发《国家义务教育质量监测方案》,建立国家义务教育质量监测制度。教育部基础教育质量监测中心接受委托具体施测。目前,国家义务教育质量监测的对象是义务教育阶段四年级、八年级学生,监测学科包括德育、语文、数学、科学、体育和艺术等6个学科,每年监测两个学科领域,三年为一个周期。开展义务教育质量监测,对于科学评估全国义务教育质量总体水平、摸清我国中小学生学习发展现状、客观反映影响义务教育质量相关因素基本状况、改进义务教育学校教育教学、提升义务教育质量等具有重要意义。

三是开展全国县域义务教育均衡发展督导评估。目前,国家已经建立起全国县域义务教育“基本”均衡和“优质”均衡发展的督导评估机制。2012年国务院印发《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,对推进义务教育基本均衡和优质均衡

发展作出全面部署。国务院教育督导委员会办公室狠抓落实,建立完善了督导评估制度、监测和复查制度,以评促建,切实督促指导各地均衡发展义务教育。截至目前,全国92.7%的县级单位通过义务教育基本均衡发展评估。这一工作为各地推进义务教育均衡发展提供了统一标准和抓手,极大地调动了省、市、县三级政府加快义务教育均衡发展的积极性。从近五年的网络满意度调查来看,各级政府、学校师生和家长对义务教育均衡发展的满意度不断提升,督导评估对推动义务教育均衡发展的重要作用得到政府、学校和社会的共同肯定。同时,国务院教育督导委员会办公室积极研究推动“优质”均衡,颁布了《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》,指导全国31个省(区、市)和新疆生产建设兵团印发具体实施方案,着力推动国家义务教育更加均衡和优质发展。

四是建立中小学校常态督导制度。国家教育督导从2013年起在全国建立挂牌督导制度,实现了学校常态督导制度的重大创新。责任督学挂牌督导是指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,在校门显著位置予以公布责任督学的姓名、照片、联系方式和督导事项,对学校进行经常性督导的制度。这项举措有效延伸了教育督导的触角,有利于及时发现和解决学校改革发展中出现的问题,推动学校端正办学思想,规范办学行为,实施素质教育,提高教育质量,实现内涵发展。目前这项制度已经基本覆盖全国所有中小学校,实现了中小学校督导的常态化,正积极向幼儿园及其他学段推进。

五是针对热点难点问题开展专项督导。针对中央关心、人民关切、社会关注的教育热点难点问题,国家教育督导积极开展专项督导,督促解决问题。

例如,针对规范幼儿园办园行为问题,国家教育督导每年以开学条件保障情况和学校安全工作情况等为重点实施春、秋季开学工作专项督导;校园安全和校车安全专项督导已经成为常态工作,推动各地校园校车安全事故持续减少,师生生命财产安全和教育教学得到有效保障;多部门综合治理中小学生欺凌已经形成合力,防治中小学生欺凌问题效果明显。此外,各类教育突发事件督导问责机制进一步完善,有效督促指导热点难点问题的解决。

进一步完善基础教育质量保障体系的建议

面对新时代教育工作的更高要求,构建基础教育质量保障体系面临诸多困难和挑战。比如许多地方仍然把升学率作为评价教育质量的主要标准,造成了片面追求升学率的错误倾向,严重违背了党的教育方针,违背了教育规律,必须进一步强化教育督导,完善基础教育质量保障体系。

一是改革和完善基础教育质量督导与评价制度。必须按照全国教育大会关于扭转不科学的评价制度的有关要求,用好教育督导与评价这一指挥棒。一方面继续发挥教育督导作为对政府履行教育职责评价的重要手段,督促和指导地方政府遵循正确的教育质量观,按照教育规律发展教育,切实承担起优先发展教育事业的重要责任。另一方面要尽快出台中小学校管理评价办法,完善指标体系和实施方案,督促指导学校全面实施立德树人工程,着力提高教育质量,促进学生德智体美劳全面发展。

二是进一步提高基础教育质量保障体系的科学性。切实加强国家义务教育质量监测和中小学校责任督学挂牌督导管理,完善工作流程,规范实施督导监测,改进督导工作方案,优化相关指标,提升

督导监测的精准性和客观性。同时,大力提升督导监测工作的信息化水平,在督导监测中充分运用云计算、大数据技术和移动互联网等信息技术创新成果,使督导监测全过程建立在先进的测量方法和信息技术手段上,更加准确和客观地诊断基础教育存在的问题和不足,提出更有效的解决建议和方案。还要充分考虑我国义务教育学段学生数量多、学生发展程度区域差异大、城乡差异大等特点,不断扩大督导监测的范围,进一步扩大监测学生数量和学科科目,将责任督学挂牌督导工作向学前教育等其他学段延伸。

三是进一步强化教育督导的结果运用。完善中小学校管理评价、国家义务教育质量监测、挂牌督导以及各项专项督导报告和有关数据信息发布制度,加大有关督导监测数据的开放和使用力度,接受社会监督。进一步完善教育督导的问责机制,加大教育督导的问责力度,督促政府及有关部门、学校及其他教育机构按照督导监测结果及时进行相应整改。吸引和促进更多的专业研究者参与到构建和完善基础教育质量保障体系的工作中来,广泛征集提升基础教育质量的工作建议并及时有效落实,切实解决义务教育发展存在的问题和不足。

实践证明,教育督导在构建基础教育质量保障体系方面发挥着至关重要的作用。新时代教育督导将抓住难得的机遇,深化体制机制改革,积极推进基础教育质量保障工作,努力构建多层次、全覆盖、高水平、科学的基础教育质量保障体系,全面提升我国基础教育质量。

(作者系中央财经大学党委书记)

责任编辑 董筱婷

读者热线: 010-82296654

投稿邮箱: dongxiaoting15@outlook.com