

基于学校发展规划的双螺旋结构督导模式构建

高 臣

〔摘 要〕经过 20 多年的实践,我国以学校发展规划为抓手的发展性督导暴露出规划主体性缺位、凝练性不强、适切性不足、规范性不够等问题,因此,本研究提出了构建双螺旋结构督导新模式。双螺旋结构主链分别为教育督导机构和学校,本研究以学校发展规划为媒介,充分发挥教育督导的支架效应,正确引导两者的共轭效应和空间位阻效应,提出了五个支架路径。此外,通过空间计量学的时间序、面版序、截面序等空间节点进行科学评价,促进学校规范办学,提高教学质量,推进素质教育。

〔关键词〕发展性督导 学校发展规划 双螺旋结构

DOI:10.16194/j.cnki.31-1059/g4.2021.07.007

教育督导是我国的一项基本教育制度。2020 年 2 月,中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的《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》)指出,完善学校督导的政策和标准,引导学校办出特色、办出水平,促进学生德智体美劳全面发展。这为区域学校督导理论研究和实践探索提供了政策依据。20 世纪 90 年代,学校发展性督导在上海实施并迅速推向全国。随着教育治理体系与治理能力现代化的不断推进,教育督导应调整督学价值取向、构建适切督学模式、完善运行机制、优化评价指标、强化结果运用,指导学校不断提高教育质量。

一、当前基础教育学校发展性督导存在的主要问题

学校发展性督导基于指导与服务、对话与协商、督学专业引领等教育督导职能,激发学校办学动力,促进学校自主发展。在实践过程中,如果出现教育督导无抓手,督导常常用外来标准对学与教进行界定;^[1]或出现有抓手但不具有发展持续性,或找到了促进学校可持续发展的抓手——学

校发展规划。但学校发展规划是管理手段与管理方法,如果对其认识不到位,在制定与实施过程中就会产生偏差。^[2]

一是主体性缺位,教育行政部门推动中小学制定发展规划,区域教育政策的多变造成“规划无用论”,导致学校管理者不够重视;二是凝练性不强,在办学理念、发展愿景、办学特色等方面难以凝聚全校共识、内化为学校精神,最终难以形成或凸显学校办学特色;三是适切性不足,学校在特色项目或重点项目选择和设置上不够准确;四是规范性不够。从文本结构上看,缺少统一的文本范例,存在规划要素不全、缺失等现象。

二、基础教育学校发展规划模型及规划样例

针对上述问题,在学校发展规划制定及执行中应明晰教育行政部门、教育督导机构、学校等主体间的地位、权利、责任,加强学校发展规划的规范性、科学性和可操作性。

(一) 学校发展规划框架设计

学校发展规划一经教育行政部门批准同意,就成为学校自主“实施—监控—反馈—评价”的准绳。

它是学校办学的纲领性文件,也成为教育督导机构督导评估学校的依据。学校发展规划多以三年或五年为一轮,流程为:制定《**学校发展规划》→区域教育督导机构与区教育局组织评审专家初评→学校修订→评审专家实地审核→区教育局批准→学校组织实施。其中,评审专家将对《**学校发展规划》的制定过程和文本质量给予等级评定,并按一定权重和标准进行赋分,作为综合性督导的有机组成部分。这一设计强化了学校对规划文本的重视程度,把好发展性督导源头的规划质量关(见图1)。

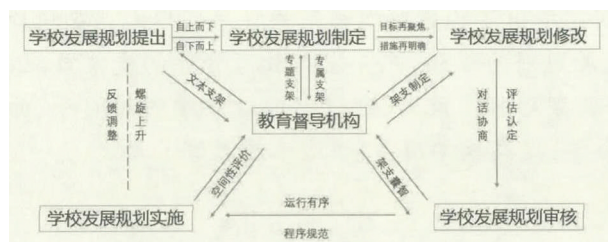


图1 学校发展规划模型图

(二) 学校发展规划样例

从发展规划的文本来看,文本内容的基本要素一般包括规划名称、规划起止年月、校情概况、办学理念与发展愿景、办学目标与培养目标、重点项目或特色项目及其工作举措、保障措施、实施策略、阶段目标与成功标志及责任人等(见图2)。

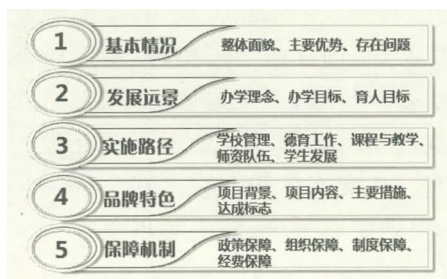


图2 学校发展规划样例

在实践中应对各个模块进一步阐释。以学校“主要优势”为例,通过纵向比较和横向分析,在学校办学、课程建设、教学改革、学生发展等关键领域已取得丰硕成果的基础上,要善于总结学校已有的办学特色、发展优势,为后续规划与特色项目的选择与优化发展奠定基础。此外,“特色项目”要能带动学校整体工作的推进和发展,项目选择

的切入口不宜太大,也不能太小,可以用课题研究的形式来实施和推进。但不是所有的课题都能作为学校发展的特色项目,特色项目一定要强调实践性,能引起学校整体面貌的改善。

三、基础教育学校双螺旋结构督导模式

双螺旋结构督导是在以学校发展规划为抓手的学校发展性督导基础上提出的,它并不是另起炉灶,而是发展性督导的深化升级,逐渐破除原有督导中暴露的不适应时代发展的单主体弊端。这些弊端表现为:传统意义的督导上以教育督导机构为主体,与学校是督导与被督导、评价与被评价的对立关系;现阶段发展性督导多以学校为主体,强调平等对话与协商,造成一定程度的“原则”妥协;在学校督导过程中,强调发展性、多元主体、对话协商等特点,但很难有持续性的抓手,通常表现为一次性、单向性、片面化的指导和服务,很难从学校发展规划的视角提供有力支撑。

(一) 双螺旋结构督导

双螺旋结构督导模式以基础教育学校发展规划为媒介,构建以教育督导机构与学校为主链的双螺旋结构模型。双链是相对独立的,同时,学校发展规划的制定、审核、校本评价、中期考核、综合督导、各类专项督导、经常性督导、主题性督导和随机督导又构成了双链之间发生“能量”与“物质”交换的碱基对,学校与教育督导机构的关系及表征形成双螺旋结构特征。其中,碱基对的稳定性提供了具有可复制、可推广的价值;同时,碱基对的不同排列顺序及组合,又具有相对独立性,表征学校的多样性和个性化。合理引导双链的共轭效应和空间位阻效应,通过文本支架、专题支架、专属支架、定制支架、智囊支架等路径,制定科学适切的学校发展规划,并以空间计量学的时间序、截面序和面板序等时间节点为切入口,全程把脉和精准评价,实现学校发展性督导的升级(见图3)。

(二) 教育督导支架的实施路径

学校发展规划是学校理清办学思路、增强目标意识和责任意识、促进学校持续发展和特色创建的重要载体。提供教育督导支架,发挥教育督导

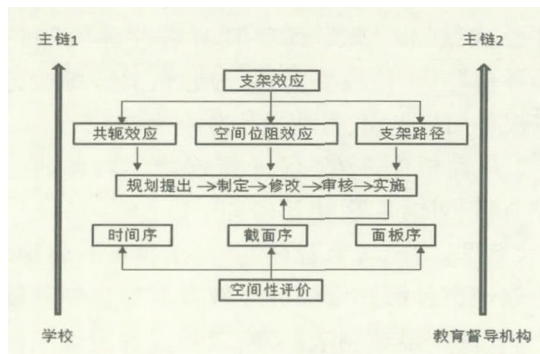


图3 双螺旋结构督导模式

效能,以学校发展规划为主线,促进规范办学和特色发展。

1. 支架效应的两个倾向

教育督导机构为学校发展规划提供督导支架,主要有2个表征。

表征一,共轭效应。教育督导机构与学校犹如共轭效应的两个分子,通过学校发展规划这一共轭 π 键而相互影响。一是共轭能:形成共轭 π 键的结果使体系的能量降低、分子稳定,也就是说,通过学校发展规划的制定、实施、评价,在教育督导机构与学校的相互作用中,实现投入少、沟通快、反馈迅速、指导有力,达到学校办学最优化、教育成果与教育成本比例的最大化。二是键长:从电子云观点来看,在给定的空间内,电子云重叠得越多,密度就越大,两个原子结合得就越牢固,也就是说,教育督导机构与学校在学校发展规划制定、实施、评价上达成的共识越多,越有利于学校长期稳定和向好发展。

表征二,空间位阻效应。随着发展性督导持续推进,其理念已经逐渐被学校接受,二者关系也由督导与被督导转变为平等协商,由重监督检查转向重指导服务。在实践中,这种被外界认为十分和谐的督导关系易造成空间位阻效应。它主要指分子中某些原子或基团彼此接近而引起的空间阻碍作用。在这种原则不明的同伴关系中,指导功能被放大,监督职能逐渐淡化,发展性督导的瓶颈也随之出现。如发展性督导过分强调“以人为本”“以校为本”,以致学校在规划实施过程中随意调整,预设目标形同虚设。因此,应扬长避短,积极发挥教育督导的共轭效应,抑制空间位阻效应生成要

件,深入发挥双螺旋结构督导在学校优质均衡发展道路上的支架作用。

2. 督导支架实施路径

发挥教育督导的支架效应,对学校发展规划的文本制定、规划实施、过程调整、自主评估提供全程把脉和精准施策。教育督导支架实施路径主要包括五个方面。一是文本支架。教育督导机构制定《学校发展规划制定指南》,对学校规划文本的框架结构、要素关系、目标措施做系统性培训,对重点和难点问题作了详细的提示和说明。二是专题支架。有针对性地对制定规划的学校领导和规划具体撰写人开展专题培训,尤其要重视校(园)长的培训,新任校(园)长、中途接手的校(园)长应接受对学校愿景的规划能力、实施能力、课程领导力、特色学校创建能力以及依法办学的培训,明晰学校发展方向,避免盲目跟风。三是专属支架。采取责任督学专人负责制,对学校规划制定给予指导和服务。教育督导机构制定责任督学工作职责,加强过程性监督,形成常态化制度,让每一位督学明确随访的目的、工作职责、工作要求。四是定制支架。学校根据自身特点及校情,自主选择区域教育督导机构的专家。专家从学校的自我诊断、规划制定、重点项目选取进行全方位介入,反复研磨发展规划,指导学校不断修改,以求发展规划制定科学适切。五是智囊支架。区域教育督导机构邀请上级教育督导机构的有关专家参加规划评审研讨会,为基层学校发展提供参考和建议,不作为强制性要求。

(三) 空间性评价

本研究试图将双螺旋结构督导置于空间计量经济学^[3]视角来研究空间相关性和空间异质性,以时间序、面板序、截面序等空间节点为切入口,依据国家的法律法规和学校发展规划,对学校发展的态势、绩效和潜能进行自我与外部的价值分析与判断。在一定空间内,将学校横向比较与纵向分析、定性与定量评价相结合,强调自评、互评、他评相结合,建立多层面、全方位、立体式、权威性的评价体系,增强指标内涵的一致性、评价机制的协同性,实施评价归口管理,减轻学校负担,提高学校

自主发展的能力,构建学校自主发展机制,逐步形成具有办学特色的素质教育办学模式的督导评价活动。

1. 从时间序来看,主要包括校本评价、阶段性评价和终结性评价

首先,校本评价是学校内部自主的行动研究,是自我改进的常态机制。从校本评价的主体来看,学校师生、家委会主任、社区代表等多元主体充分体现了校本评价的民主性和开放性。校本评价的主要任务是针对学校发展规划的学年目标及达成情况进行评价检测。学校督导员在探索校本评价队伍建设中成为亮点,其对内要主动协助校(园)长认真开展学校规划的制定、调整和自评工作,对外要积极配合区教育督导室,做好学校督导评估的相关联络和准备工作。从校本评价运行机制来看,构建常态化的校本评价机制,让学校在复杂变革及多元评价信息的境遇下,保持独立发展能力;完善自评工作流程,需要围绕自评启动、自评实施、自评报告形成及民主审议等环节进行整体规范,明确时间节点、实施要求,确保年度自评工作规范、民主、有效推进。从校本评价指标和研制评价工具来看,将学校发展规划转化为指标内容,细化指标、制定观测点、确定权重、达成标志评估。自评指标应体现学校贯彻教育法律法规的动态性、过程性和理解性,针对新的教育情况进行增补和调整,要融合教育政策相关要求,将义务教育优质均衡、素质教育等纳入自评指标。

其次,教育督导机构要形成和完善对学校发展规划实施情况的督导评价制度,采用阶段性督导评价和终结性督导评价相结合的方式对学校发展规划实施进行评价。阶段性督导评价是指对学校发展规划阶段性目标达成情况进行督导评价,每年进行一次;终结性督导评估是指在周期结束后对学校发展规划的实施成效和目标达成度进行全面的、总结性的督导评价。教育督导机构对学校发展规划实施绩效进行为期两天的、全方位的督导评估,最终形成《学校终结性督导评估意见书》,给出本轮终结性评定,同时反馈学校,并备案教育行政部门。以上海市长宁区为例,“五年规划综合

督评总成绩”以“规划评定”“过程性评价”和“终结性评价”三个阶段作为评分项目,总成绩按各自所占权重加权得出,其权重比分别为 2:3:5。

2. 从面板序来看,促进督政、督学、评估监测形成有机整体,实现相互印证

《意见》指出教育督导的“三个领域”:督政域,构建对地方各级政府的分级教育督导机制;督学域,建立国家统筹制定标准、以地方为主组织实施对学校进行督导的工作机制;监测域,建立教育督导机构统一归口管理、多方参与的教育评估监测机制。督政、督学、评估监测是教育督导的三个领域,三者之间相互印证又协同发展。

从督政来看,在学校发展规划的一级指标中,学校管理、品牌特色、保障机制等维度由点及面、以小见大验证教育行政部门落实教育政策的情况,同时将学校相关指标结果作为下一轮督政的基础。它主要包括:(1) 政府依法履职,提高政府公共教育服务水平;(2) 加强教育经费投入,提升政府自身努力程度和使用绩效;(3) 加快教育公建配套建设和教育资源保护;(4) 加强教师队伍建设、教师待遇和学科带头人培养等。以上海的“强校工程”为例,学校发展性融合指标评价绩效工资区域统筹向“实验校”的倾斜力度、中学高级职称评审的倾斜力度等,可作为验证教育主管部门落实相关政策的有力依据。

从评估监测来看,将国家义务教育质量监测、PISA 测试、区域教育质量监测等与学校发展性督导指标中的德育工作、课程与教学、师资队伍、学生发展等维度指标进行科学有效的融合,充分利用已有的专业报告,提取有效信息,提高学校发展性督导的权威性,形成促进教育现代化发展和义务教育均衡优质发展的常态化机制。以上海市中小学生学习质量绿色指标为例,其监测指标包括学生学业水平、学习动力、学业负担、师生关系、教师教学方式、校长课程领导力、学生社会经济背景、品德行为、身心健康等 10 个维度。因此,在学生发展维度,可利用近几年绿色指标中学生学业成绩的标准达成度、学生高层次思维能力、学生学业成绩均衡度等科学数据对学校进行纵向分析,

了解学校自主发展的态势和潜力,也可以利用绿色指标中学生学业成绩总体均衡度、区县间均衡度和学校间均衡度进行横向比较,做出对学校学生发展的整体认知和价值判断。

3.从截面序来看,推进综合督导、专项督导、经常性督导、飞行督导、主题性督导等多种督导方式的有效归口、督导指标的科学凝练、结果应用的精准高效

第一,《意见》指出,要建立教育督导部门统一归口管理、多方参与的教育评估监测机制。基于学校的共时性、多样态,加强数据分析研究,对已形成的多种报告及结果进行汇总、梳理和提取,提高学校发展性督导评价指标的包容力,增强指标内涵的一致性。尤其是分散在其他已实施的单项主题性评价和专项评价中的指标,应对其结果进行甄别后再应用于发展性督导,实现综合督导指标的合理瘦身,避免分散用力、不匀用力、重复用力。

第二,目前学校作为办学主体,每年要应付大量各级、各类、各层次的督导检查,校长分身乏术,沉浸办学的时间较少。李克强总理在全国教育大会上提出:“要大幅减少各类检查、评估、评价,加强对办学方向、标准、质量的规范引导,为学校潜心治校办学创造良好环境。”^[4]评价种类“减数量”,不是不要评价,而是要聚零成整,形成一些综合性、权威性评价,这也是新时代学校发展性督导的新使命。如上海市虹口区实施“1+8”的绿色生态督导,将1次综合督导和8次专项督导进行有效整合,可帮助学校从8个维度、36个观测点开展全方位的诊断和评估。

第三,发展性督导不仅仅是单次孤立的学校评价,更是对前期各类督导结果应用的实证。一是强化追踪意识,延伸督导触角,切实维护督导权威性。将前期相关的督导结果置于本次督导之中,再次对相关督导内容进行甄别和设计,对督导结果进行研判。二是构建“回头看”机制,增强“问题必

整改,整改必到位”的责任意识。针对教育督导机构和责任督学发现问题的整改情况及时进行复查,随时掌握整改情况,防止问题反弹。三是增强评价结果的应用力,构建评价指标及评估结果数据库。大数据应用于后续的飞行督导及随机督导,减少单次督导指标繁杂性,提高评价结果使用效率。

四、结语

首先,关于规划周期与校长任期问题。目前,我国基础教育学校的三年发展规划与五年发展规划并存,但教育是一个潜移默化的过程,很难在一两年内取得显著的成效,频繁的准备和督导也不利于校长静下心来办教育。因此,今后应实现校长聘期、学校发展规划周期、区域教育发展规划周期的一致。其次,关于区域教育政策多变性的问题。区域教育政策的稳定是学校发展规划制定、实施连续性的重要保障。区域教育发展目标频繁变动,可能会直接引起中小学校长或幼儿园园长趋利避害,打破原有的教育规划,紧跟教育行政步伐。最后,校(园)长的频繁调动,不利于学校长期稳定发展。新任校(园)长不顾学校原有发展规划,盲目地追求社会或学术界所谓的“时髦”,盲目地去迎合市场的现象时有发生。

参考文献:

- [1]高臣.涌现生成理论视域下教育督导联合体的构建[J].上海教育科研,2016,(9).
- [2]陈建华.论学校发展规划的局限性[J].教育发展研究,2015,35(10).
- [3]Paelinck J H P, Klassen L L H. Spatial Econometrics[M]. Farnborough: Saxon House, 1979.
- [4]张家勇.建设教育强国必须突破教育评价瓶颈[N].光明日报,2018-12-11(13).

[高 臣 上海市教育督导事务中心 200042]