

教育督导评估现存问题的 调查分析及改进建议

孙刚成¹, 杨晨美子²

(1. 延安大学教育科学学院, 陕西延安 716000; 2. 中国矿业大学公共管理学院, 江苏徐州 221116)

摘要: 通过对3 000多名教师与教育行政人员的问卷调查,发现教育督导评估中存在职能履行不到位,没有把工作重心落到以督促教、以督促学上等问题,从而让被督导学校与教师产生了督导工作扰乱正常教学工作的感觉,并普遍要求启动对督导不力不当行为的问责机制。所以,必须把督导评估工作重心落到以督促教、以督促学上,并杜绝督导工作对学校正常教学工作的不良影响。同时,应适当加强学校教职工对教育督导评估的认知,推进教育督导信息化建设,助力教育督导评估提质增效;强化问责机制,保障教育督导评估职能落在实处。

关键词: 基础教育;教育督导;督导评估;督导问责

中图分类号: G52, G40-058.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2021)06-0071-06

Investigation Analysis and Suggestions for the Problems in Education Supervision and Evaluation

Sun Gangcheng¹, Yang Chenmeizi²

(1. College of Education Science, Yan'an University, Yan'an, Shaanxi 716000; 2. School of Public Policy & Management, China University of Mining and Technology, Xuzhou, Jiangsu 221116)

Abstract: Through a questionnaire survey of more than 3 000 teachers and educational administrators, the researchers found that there were problems in education supervision and evaluation, such as inadequate performance of the supervision and the failure to focus on using supervision to improve teaching and learning, therefore, the supervised schools and teachers to a certain extent had the recognition that supervision would disturb the normal teaching work, and it is generally required to start the accountability mechanism for the improper behavior of supervision. Therefore, we must focus on the supervision and evaluation work to improve teaching and learning, and avoid the adverse effect of supervision on normal teaching work. At the same time, it is necessary to strengthen the cognition of education supervision and evaluation and promote the information construction to help improve its quality and efficiency, and strengthen the accountability mechanism to ensure that the education supervision and evaluation functions are implemented.

Keywords: Elementary education; Education supervision; Supervision evaluation; Supervision accountability

教育督导评估通常是指教育督导机构或专家组对不同层级人民政府、教育行政部门和各级各类学校对国家教育方针、政策、法律、法规的具体落实情况,教学管理水平以及教育教学质量等进行监督、检查、评估和指导的教育实践活动,^[1]其目的是促进教育品质的提升、推进国家教育事业的发展。做好教育督导评估工作、切实有效发挥教育督导评估职能是办好人民满意的教育的重要举措与保障。2020年颁布的《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》中指出,教育督导“仍存在机构不健全、权威性不够、结果运用不充分等突出问题,还不适应新时代教育发展的要求”。因此,新时代需要进一步深化教育督导改革并进一步赋能增效,做到对教育教学工作深入把脉、对症下药,有理有力地发挥教育督导的职能效用。

一、研究设计

本研究主要采用自编问卷调查法展开研究,抽样调研对象为西北五省区接受过教育督导评估的教育教学工作者,主要包括教育行政工作人员、校(园)长、学校中层领导和普通教师。实际向教育教学工作者定向发放问卷共计3 191份,答卷不要求实名。回收有效问卷3 191份。被调查对象中有教师2 506人,占比78.53%;学校中层领导或班主任475人,占比14.89%;校(园)长级领导138人,占比4.32%,其他身份人员72人,占比2.26%。从被调查对象的工作年限来看,工作5年以下的有883人,占比27.67%;6-10年的有363人,占比11.38%;11-15年的有415人,占比13.01%;16年以上的有1 530人,占比47.95%。

二、研究结果分析

根据调查结果,作者有如下的分析。

1. 被调查者对教育督导评估职能的认知状况

(1)不同身份、工作年限的被调查者的认知程度存在差异

调研显示,被调查者在对教育部门教育督导评估工作职能的了解程度上,有2 075人表示清楚,占比65.03%,该比例最大。但是,依然有17.14%的人表示“不清楚”,3.95%的人表示“不知道”,仅有

13.88%的人表示非常清楚。说明大部分人对教育督导评估的工作职能有所了解,但并没有达到完全清楚的地步。进一步分析被调查者的认知程度状况,其中,工作年限在5年以下的被调查者中,选择“不知道”的人数最多,共有50人,占比5.66%;在不同身份的被调查者中,选择“不知道”的人数中最多的是任课教师,共112人,占比4.47%。由此可见,新入职或者教龄短的任课教师对教育督导评估职能的认知程度较低,这也从侧面反映出,一方面是任课教师对教育督导工作的重视程度不够,另一方面是学校对年轻任课教师在教育督导知识内容和意义上的强调不够。

(2)被调查者对教育督导评估职能履行情况的态度存在差异

调查发现,52.99%的被调查者认为教育部门履行教育督导评估职能基本到位,36.07%的人认为很到位,9.68%的人认为不到位,1.25%的人认为很差。由数据可见,虽然大部分被调查者对于教育部门履行督导评估职能到位的情况持肯定态度,但是,超过一半的比例认为基本到位而并非是完全到位,说明教育督导评估依然存在履行职能不足或存在缺陷的问题。

2. 教育督导评估工作对学校的影响状况

(1)存在学校为应付教育督导评估工作而打乱正常教学秩序的现象

调查显示,认为学校从来不会因为应付教育督导评估工作而打乱正常教学秩序的人占38.2%,虽然这一选项的比例是最高的,但是并没有达到一半,认为学校很少会、每次会和偶尔会因为应付教育督导评估工作而打乱正常教学秩序的人数加起来占到了61.8%。这说明在教育督导工作中,学校依然会不同程度地存在被教育督导评估工作扰乱教学秩序的现象。这也反映出学校为了迎接上级督导,会做事先的准备,将真实的情况隐藏起来,教职工也会假意配合并努力呈现好的一面,这样的督导评估工作并不能起到真正的作用,也不能看出学校存在的真实问题;同时,也有可能是因为教育督导评估工作的不当要求或做法扰乱了学校正常的教学秩序。

(2)教育督导评估工作给学校的教职工造成了

一定程度的负担

调查显示,有58.66%的被调查者认为教育督导评估工作让他们感到有一些负担和影响,其中,认为有点负担、负担较重和负担很重的比例最高的是学校中层领导或班主任(59.79%),其次是任课教师(58.7%),这说明不只是学校方面因为应付上级部门督导评估工作而影响了正常的教学活动,教育部门的教育督导活动也对学校教职工产生了一定的负担和影响。学校中层领导、班主任和教师的教学任务本来就十分繁重,但是,因为教育督导评估的要求,他们还要整理学生作业、整理学生的档案资料、做汇报等,这就扰乱了他们的正常管理与教学安排和计划,加重了他们的工作负担。

3. 教育督导评估的实际运行情况

(1)教育督导评估工作采用的方式方法比较传统,缺乏创新性和技术性

对教育督导人员在学校开展督导评估主要途径的调查显示,被调查者选择最多的是查阅档案资料,占比88.78%,随机听课占比69.19%,座谈会占比68.91%,听汇报占比66.15%,查阅学生作业占比65.12%,其他途径有26.48%。由此可以看出,教育督导评估工作的信息采集方法较为传统,大多是以现成的材料为主,督导人员只是按照流程和用传统方式查阅学校提供上来的各项书面资料、听取流于形式的汇报等,这样收集的信息比较片面,调研的结果也没有很强的真实有效性。此外,教育督导评估工作的方法技术比较落后,有34.79%的人认为目前教育督导工作的技术和方法有待改进,其使用现代信息技术手段的力度还不够,在一些调查问卷和量化指标上还是以传统方式为主,这样不利于提高工作效率,也不利于减轻督导评估工作涉及双方的任务与压力。

(2)教育督导评估人员的指导建议实用度不高,对教师和学生的发展帮助不大

调查发现,对于教育督导评估人员给出的教育教学指导建议,有60.33%的人表示只认可一部分;有48.45%的被调查者认为教育督导评估在学生发展上的促进作用效果一般;74.3%的人认为教育督导评估工作应该致力于促进教师教学理念与方法的改革。被调查者中认为督导人员最关注教师发

展和学生发展的比例分别仅占23.28%和25.1%。可见,教育督导评估人员向学校教师提出的建议实用度并不够高,往往只是“套话”“片面话”,不能抓住突出问题和给出有效解决建议,没有对教师面临的教育教学难题做出最有实际解决意义的指导;其督导工作没有把重心放在教与学上,对促进教师的专业发展、教学技能提升和对学生的综合素质发展重视与指导不够。

4. 督导过程问题较多,需要加强问责

(1)教育督导的公平公正和跟踪指导不到位

调查显示,60.48%的被调查者认为教育督导人员基本能够全面、客观、公正地开展教育督导评估工作,但是,还有5.73%和1.85%的被调查者认为教育督导人员基本不能和不能全面、客观、公正地开展教育督导评估工作。由此可见,在教育督导评估人员的工作中尚存在不公平和不公正的现象。此外,有44.41%的被调查者认为教育督导评估工作的后期跟踪指导不到位,由此说明,教育评估督导工作存在“一次性”的现象,督导结束后并未做到持续跟踪指导与工作落实。这也是造成教育督导职能履行不到位、对学校教育教学的促进作用不显著的主要原因。

(2)教育督导问责机制亟待加强

在对教育督导评估指导失误行为进行问责的态度上,调查显示,59.26%的被调查者表示支持,34.41%的被调查者表示非常支持;并且,表示支持和非常支持加强教育行政督导职能的占被调查人数的比例分别是58.32%和37.36%。可见,大部分被调查者希望加大对教育督导评估工作的监督检查力度,并希望尽快建立健全教育督导问责机制,以避免教育督导评估工作流于形式。

三、讨论与建议

为补足当前教育督导评估工作中存在的短板,帮助教育部门更好地履行教育督导评估职能和构建更为科学的教育督导评估体系,依据研究中暴露出来的突出问题,建议做以下改进。

1. 为教职工提供了解教育督导评估的窗口,提升其认知和认可程度

督导工作要收集最真实、最及时的教育教学资

料信息,就必须深入到被督导学校的教育教学实践中,通过对学校科学全面准确的诊断、引导与督促,促进教育教学的积极变革,促进教师、学生的积极主动发展,并为国家相关部门提供可靠且科学的决策依据。但是,调研显示,一部分教职工并不清楚教育督导评估的职能。如果教职工对教育督导缺乏足够的认识,不了解其中的意义,无法客观科学地对待教育督导评估工作,就会出现应付差事、态度消极的现象,这对教育督导评估工作会产生很不利的影响。因此,要想发挥教育督导评估的有效性,不仅需要督导人员的努力,还需要教职工的支持和配合,这就要求学校层面和教育管理部门为教职工提供了解教育督导评估的窗口。

在长期的教育督导工作中,学校作为被督导者一直处于被动接受的地位,未能主动参与到督导工作中。^[2]而在新时代教育督导工作中,学校应该发挥主动性,引导教师正确认识教育督导评估,让他们不要觉得督导是为了整治自己的,而要意识到这是在帮助自己提高教育教学工作水平和教学质量,是自己成长和发展的“助力器”。

2. 始终以“发展”为中心,“松紧结合”改进教育督导评估工作

调研发现,教育督导评估工作不仅存在对教师和学生发展关注不够的问题,还存在对学校教育教学工作造成一定干扰和负担的问题,能否有效解决这两方面的问题已经成为教育督导评估工作能否实现转型升级的关键。

(1) 优化教育督导运行机制,为督导对象“松绑”

在对学校的督导评估活动中,大多数学校处于“被督”“被评”的地位和被动、应付的状态,他们在督前精心准备,在督导过程中小心翼翼,在督后“宣判”结果时如释重负。^[3]教育部门过于频繁的督查、检查让一线教师在教学的同时还要承担各种报告等任务;督导工作流程繁琐,不仅要检查学生作业,还要检查教师的教案、学生的档案等等,这些其实是在做机械重复的无用功,没有找准督导的重点,只是把督导停留在形式上。《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》指出:“避免给学校和教师增加负担、干扰正常教学秩序。”因此,为督导对

象“松绑”是亟待解决的问题。首先,教育督导部门要科学合理地制定督导方案和计划,针对不同发展情况的学校,具体问题具体分析,制定“一校一案”,避免次数的频繁和工作的重复。其次,在进入学校督导评估时,要将获取信息的途径精简化和多元化,减少让教职工提供大量材料的要求,多走动、多用眼用心观察、多口头交流,将敏锐的观察以及与教师和学生平等、随机的交流对话作为获取学校情况信息的重要途径。

(2) 增强督导结果的实际效用,“紧抓”整改落实情况

教育督导结果既是对被督导对象教育教学工作现状的评估,也是对被督导对象当前教育教学工作状况和问题的反映。^[2]但是,不少被调查者认为教育督导后期跟踪指导不到位、督导结果中给出的意见不实用,这说明实际督导评估工作中存在形式主义,也可能是对督导结果未充分利用或对发现的问题未进整改。这也是导致教育督导效果不到位的原因。

因此,无论是教育部门还是基层学校,均要重视对教育督导结果的解读和运用。学校对于督导意见中有用的部分加以采纳落实,对于不切实的部分,学校要主动及时提出疑问,教育部门要及时回复并结合督导的实际情况做出修改,并再次反馈给基层学校。其次,教育督导部门要健全复查机制,狠抓主要矛盾,重点关注学校对所存突出、关键问题的整改情况。同时,教育督导部门要做好对学校整改的督促工作,学校在整改中若出现整改工作停滞不前或整改不到位的情况,则要对其进行严肃警告和限期整改。

(3) 教育督导评估工作要从以人为本逐步转向增值性评价

教育督导评估工作的出发点和落脚点从宏观上看是促进国家教育事业的发展,从微观上看是促进学校教师和学生的发展,实现督导评估的增值服务。学生是教育的主体,教育的目的就是培养全面发展的人和善于学习与发展的人,因此,要将促进学生的学习品质改善与健康发展作为督导重点,强化增值性评价和对学

造和文化修养等综合素质方面的发展。

3. 推进教育督导信息化建设,助力教育督导评估“提质增效”

在互联网、大数据、云计算等信息技术飞速发展的时代,人们的思维方式、生活习惯、学习工作等都受其影响,并发生了巨大的变化,教育督导评估也应充分利用现代科技,加快信息资源网络平台建设,提升教育督导评估的便捷性、科学性与透明度。

(1) 加速构建教育督导评估大数据信息平台,实现数据信息资源云端共享

大数据具有数据海量、途径多元化、挖掘深度化、视角综合化等优势,有利于发现教育领域中同一类数据的特征、不同数据之间的联系、数据与外在影响因素的相互作用。因此,在教育督导中构建大数据信息平台,既可以透视督导工作的科学性和全面性,又可以透析被督导对象的实际情况,进而做出有效的教育教学评估监测和指导。

以往对教育督导对象的信息获取主要是依赖于纸质材料、填写表格、直觉经验等途径,其存在的弊端不仅是工作量比较大,而且对无用信息的筛选不彻底,造成最终的督导评估结果缺乏科学性和针对性。因此,在督导前、督导过程中和督导后,应该利用大数据信息平台,将数据录入贯穿于全过程,这些数据不仅是数字、文字,也可以是图片、音频、视频等,并且要动态更新数据信息,以保证督导评估工作信息的准确性,便于及时反馈督导结果和后期跟踪指导。其次,数据信息资源要实现系统内部云端共享,推进区域教育均衡发展。我国目前依然存在教育不公平和教育发展不均衡的现象,因此,督导评估过程中的数据信息可以在同区域的各校之间共享,也可以在不同区域之间实现系统内部共享,这样既有利于各校对于彼此优势的相互借鉴,又可以针对不同学校的问题进行自我检视并引以为戒。同时还有利于接受社会监督,拓宽社会各界建言献策的渠道,使教育问题得到更广泛的关注和更有效的解决。

(2) 引入VR技术,破解乡村教育督导的时空壁垒

VR即虚拟现实,致力于实现各种机制的三维显示和手眼行协调的人景自然交互,突破时空局

限。^[4]乡村学校多处于偏远地区,信息不通畅、交通不便利,给教育部门的实地督导带来了不小的困难。因此,利用VR技术可以突破时空限制,能够对教育督导深入乡村学校、推进城乡教育均衡发展起到良好的作用。其次,利用VR技术进行课堂教学督导,可以降低对教师课堂教学的干扰。随机进课堂听课是教育督导评估工作的重要途径,有助于督学深入考察课堂教学情况,但在调研中发现,如果听课方式不当,则会对教师的课堂教学产生一定的干扰。因此,VR技术具备的仿真和沉浸式体验能够使教育督导人员在不干扰教师正常教学下进行听课,以获得课堂教学的真实情况。

(3) 加强培训,提高督导人员的现代信息技术应用能力

以信息技术整合能力、信息伦理和技术创新为核心的督导人员信息化素养是实施教育督导信息化的关键。信息技术是为人服务的,需要人们去使用才能发挥其作用。这就要求教育督导人员不仅要有信息科技的意识和思维,更要会使用相关的技术和设备。^[5]教育部门可以聘用专业人士对督导人员进行信息技术培训,使教育督导人员掌握信息技术的新知识和新理念,并且要注意将知识和实践相结合,锻炼教育督导人员实践操作的能力。

4. 强化问责,保障教育督导评估职能落在实处

问责是教育督导评估工作中至关重要的部分,其职能定位与教育督导本身的职能定位紧密关联,本质上是为实现教育督导职能服务的,是保障教育督导实效的核心措施,对落实教育督导制度,进而推动依法治教、促进教育改革创新具有极为重要的作用。^[6]因此,对教育督导过程中出现的误导、不导、导而无用的现象,要做到彻底问责。

(1) 要严肃惩处误导和不导

发现问题、解决问题是教育督导的重要任务,是指导学校提高办学水平的一个重要举措。^[7]但是,督导工作中存在误导(即给出的教育建议和意见与督导对象的实际情况和需求不符,指导意见和建议导致学校在整改时方向出现偏差、内容出现错误)和不导(即只完成了监督和评价,并未给出指导改进的意见和建议)现象,不仅会严重削弱督导成效,也会对教育督导的公众形象造成不良影响。这

就要求,首先,要查明误导和不导的原因,从问题根源上为问责提供依据和证明,并在以后的工作中防微杜渐;其次,问责力度要强,将惩处记录作为相关部门和人员政绩和绩效考核的重要依据,对于造成严重后果者,给予免职、停职的处理。

(2) 导而无用要适当追责

为适应教育发展的需要,国际上教育督导的职能已经更多地由视察、监督转变为提供服务,践行一种具有指导性、劝告性、建议性及帮助教师解决问题的督导理念。^[8]因此,对教育督导评估中的导而无用现象要适当追责。一是要追究教育管理相关部门的责任,对其督导结果、内容和方式方法的有效性、科学性、针对性等进行查证;二是要追究教育督导对象的责任,对其不采纳意见或对建议整改落实不到位的情况进行问责,从地方政府、各级各类学校、教育机构到部门领导和教育教学人员,凡是应当处理的,都应在问责之列;第三,要健全问责监督机制,使问责在阳光下运行,及时向社会公开问责和整改落实情况,接受公众监督。

总之,教育督导评估是加强国家对教育事业发展的管理、保障教育方针和政策执行、提高教育质量的重要手段,是教育治理体系的重要组成部分。^[9]我国在新时代的条件和发展要求下,必须深化教育督導體制机制改革,使教育行政部门履行教育督导评估职能的角色准确、力度到位,早日建成全面覆盖、运转高效、结果权威、问责有力的中国特色社会主义教育督導體制机制。

参考文献

- [1] 万金凤. 教学为本的督导: 县级教育督导的困境与超越 [D]. 重庆: 西南大学, 2016.
Wan Jinfeng. Teaching-based Supervision: The Dilemma and Transcendence of County-level Education Supervision [D]. Chongqing: Southwest University, 2016.
- [2] 杭蕾蕾. 区域教育督学工作的现状及对策研究 [D]. 扬州: 扬州大学, 2015.
Hang Leilei. Research on the Current Situation of Regional Educational Supervision and Countermeasures [D]. Yangzhou: Yangzhou University, 2015.
- [3] 孙兰芬. 树立发展性教育督导评估新理念 [J]. 延边教育学院学报, 2004, 18(5): 1-3.
Sun Lanfen. Establishing a New Concept of Developmental Education Supervision Evaluation [J]. Journal of Yanbian Institute of Education, 2004, 18(5): 1-3.
- [4] 沈阳, 逯行, 曾海军. 虚拟现实: 教育技术发展的新篇章——访中国工程院院士赵沁平教授 [J]. 电化教育研究, 2020, 41(1): 5-9.
Shen Yang, Lu Xing, Zeng Haijun. Virtual Reality: A New Chapter in the Development of Educational Technology: An Interview with Professor Zhao Qingping, Academician of Chinese Academy of Engineering [J]. E-education Research, 2020, 41(1): 5-9.
- [5] 孙刚成, 王婷婷. 信息技术环境下的城乡教育公平探究 [J]. 电化教育研究, 2008(3): 14-17.
Sun Gangcheng, Wang Tingting. Education Justice between the Urban and Rural Area under Information Technology [J]. E-education Research, 2008(3): 14-17.
- [6] 王媛, 陈恩伦. 健全教育督导问责机制的路径探析 [J]. 教育研究, 2016, 37(5): 34-39.
Wang Yuan, Chen Enlun. Exploring the Path of Perfecting Educational Supervision Accountability Mechanism [J]. Educational Research, 2016, 37(5): 34-39.
- [7] 陈卫东. 优化责任督学挂牌督导的实践路径 [J]. 教学与管理, 2018(20): 9-10.
Chen Weidong. Practical Approach of Optimizing Listed Supervisors' Responsibilities [J]. Journal of Teaching and Management, 2018(20): 9-10.
- [8] 周海涛, 朱玉成. 教育督导的国际共性特征和我国变革动向 [J]. 社会科学战线, 2018(6): 227-236.
Zhou Haitao, Zhu Yucheng. The International Common Characteristics of Educational Supervision and the Reform Trend in China [J]. Social Science Front, 2018(6): 227-236.
- [9] 刘昊, 王建平, 余海婴. 英格兰基础教育督导的困境及应对 [J]. 比较教育研究, 2019, 41(11): 66-71.
Liu Hao, Wang Jianping, Yu Haiying. England's Inspection of Basic Education: Meeting Multiple Challenges [J]. International and Comparative Education, 2019, 41(11): 66-71.