

地方政府履行教育职责 “一体四环”评价模式的探索

尧逢品

(四川省教育评估院教育监测评估研究所, 四川成都 610225)

摘要:“一体四环”评价模式是聚焦地方政府履行法定教育职责、以上级政府为主体对其直接管辖的下级政府实施程序化评价的实践方式。它具有依法治教、权责匹配、多维印证、发展为本的特征。工作回溯是基础环节,证据比对是关键环节,群众评价是印证环节,反馈整改是目标环节。实施“一体四环”评价要注意对评价信息的研判、重视现场督查、注重结果应用,促进区域教育生态良性发展。

关键词: 地方政府;教育职责;教育评价;评价模式

中图分类号:G526 文献标识码:A 文章编号:2095-3380(2024)01-0050-06

An Exploration of the “One-body and Four-loop” Evaluation Model for Local Governments to Fulfill Educational Responsibilities

YAO Fengpin

(Institute of Assessment and Evaluation Research, Sichuan Education Evaluation Institute,
Chengdu, Sichuan 610225)

Abstract: “One-body and four-loop” is an evaluation model that issued for local governments to fulfill their statutory education responsibilities. It takes higher governments as the main body to carry out procedural evaluation on lower governments under their direct jurisdiction. It has four characteristics, i. e., rule of education according to the law, matching of authority and responsibility, emphasizing multi-dimensional evidence and focusing on development. Work review is the basic link, evidence comparison is the key link, public evaluation is the confirmation link, and feedback and rectification is the target link. The implementation of the model should pay attention to the research of evaluation information, on-site supervision and the application of results, so as to promote the development of a favourable regional education ecology.

Keywords: Local government; Educational responsibilities; Education evaluation; Evaluation model

依法治教是教育治理现代化的重要内核。以《中华人民共和国教育法》为基础的教育法律体系

对各级政府教育职责的规定,成为各级政府依法履行教育职责的重要依据。按照“分级管理、分工负

责”的原则落实好地方政府履行教育职责是依法治教的关键之一。2018年以来,四川省逐步建立了省—市(州)、市(州)—县(市、区)相互衔接的地方政府履行教育职责评价体制,形成了“一体四环”评价模式,推动全省教育高质量发展。

一、“一体四环”评价模式的基本内涵

地方政府履行教育职责“一体四环”评价模式是聚焦地方政府履行法定教育职责,以上级政府为主体对其直接管辖的下级政府实施程序化评价的实践方式。政府履行教育职责评价是遵循事权结合的原则,依据设定标准对相应层级政府履行法定教育职责情况进行事实判断和质量比较的管理活动。它是依法治国在教育领域的具体化、实践化,是教育治理现代化的重要内容和方式,属于督政的范畴。“一体四环”评价模式是对政府履行教育职责评价的一种具体方式。其中,“一体”是指将政府履行教育职责作为一个整体加以评价。“四环”是指评价的主要环节,包括工作回溯、证据比对、群众评价、反馈整改。工作回溯是基础,证据比对是关键,群众评价是印证,反馈整改是目标。

政府履行教育职责“一体四环”评价模式具有以下基本特征。

1. 依法治教

法定职责是地方政府管理教育、发展教育的重要依据。《中华人民共和国教育法》规定“国务院和地方各级人民政府根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作”。督促政府履行法定教育职责是对地方政府履行教育职责评价的首要任务。其程序主要是依据国家和上级政府制定的评价办法,以下级政府为对象开展评价工作,并将评价结果应用于相应的政府工作绩效考评,促进教育可持续发展。

2. 责权匹配

分级管理决定了不同层级的政府承担的具体教育职责不同、具体事权存在分工差异。评价内容应与地方政府承担的法定职责相匹配,并贯穿于对政府履行教育职责评价的全过程。评价指标是质和量的统一,是实现地方政府责权匹配的重要评价载体,能够将地方政府应当履行的法定教育职责具

体化。在对地方政府履行教育职责评价中,评价指标需要有根据,“根”就是法律法规,“据”就是教育政策。^[1]事权匹配是对地方政府履行教育职责评价的基本要求。它不仅可以促进地方政府切实履行其承担的法定职责,而且能够促进地方政府创新区域教育实践。

3. 多维印证

政府履行教育职责评价是以证据评价为主要方式的。反映地方政府履行教育职责的证据存在着来源广、时间长等特征。准确判断地方政府履行教育职责情况需要多方面、多手段地采集信息、收集证据、判断事实,对不同的证据进行比对、印证,达到去伪存真的要求,形成证明地方政府履行教育职责的证据链。以对事实性证据判断为基础,进而形成综合评价意见,这样可减少评价的主观性,增强评价的客观性。

4. 发展为本

发展是解决教育领域中人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的根本手段。对地方政府履行教育职责评价旨在引领政府履行法定的职责,提高履职水平,提高履职质量,落实教育治理现代化,加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平,办好人民满意的教育。^[2]

二、“一体四环”模式的实践要点

“一体四环”评价模式要紧盯政府履行教育职责评价的关键环节,以工作回溯为基础,以证据比对为重点,以群众评价为印证,以反馈整改为目标,构建起对地方政府履行教育职责评价的闭环。

1. 工作回溯

工作回溯是指评价对象以自查自评为基本特征的自我评价。它表现为评价对象遵循对标对表的基本要求,对相应评价周期内的工作进行全面梳理、总结,提供相应的过程与结果证据。

工作回溯要聚焦重点。首先,要聚焦政府职责。始终瞄准不断完善的教育管理制度体系,优先配置符合国家标准各类资源,发挥各类资源的积极作用,以促进人的全面发展,落实立德树人根本任务的基本职责。教育系统的运行状态是证明政

府履行教育职责程度的重要证据,但不是全部证据,要注意避免进入以教育系统的运行状态,特别是其内部实践替代政府职责的误区。其次,要聚焦重点工作。不同的发展阶段、不同的评价周期关注的重点存在着客观差异。因此,要依据法定职责,聚焦年度工作重点,遵循对标对表的要求回应当次的评价指标。再次,要注意立体化呈现。从制度建设、工作举措、工作成效等方面对政府履行教育职责、促进教育事业可持续发展、不断提高教育质量等进行全面、全程的梳理和反映,为评价提供更加丰富的资料和多方位的视角,形成可靠的证据链,提升工作回溯的信度。实现工作回溯是由政府牵头,跨部门、跨领域协作,形成完整证据链、再现工作轨迹的过程。

2. 证据比对

证据比对是评价主体综合运用多种方式、路径对评价对象的工作进行核对,以判断其工作证据的真实性、工作实际成效的过程。证据比对由材料核查、量化监测、现场督查三个环节组成。

材料核查是对地方政府履行教育职责的证据材料进行研判。材料核查的重要目标是辨真伪、判长短、明得失。辨真伪是对证明地方政府履行教育职责材料的真实性的判断。它是通过对材料的逻辑性、内容的真实性的判断达成的。即判断政府出台的政策、制度,政府部门出台的工作方案、执行情况等反映政府行政行为的工作痕迹是否是地方政府履行教育职责中自然形成的、具有主题聚合性和真实可验性的工作证据链。判长短、明得失是对地方政府工作质量好坏的判断。

量化监测是依据客观数据对地方政府履行教育职责评价中的可量化指标加以研判。监测是对教育过程、结果等要素的收集与动态追踪。^[2,3]量化监测以相应的指标为内容,以数据为基本素材,以法定标准为比较依据,客观反映评价周期内区域内教育发展的实际状态。若干个指标组合起来形成的量化结果,可以实现用数据为政府履行教育职责画像,研判地方政府履行教育职责的具体情况。基于不同视角比较以形成对评价对象的立体化认识、以数据量化工作情况,从而揭示地方政府履行教育职责的实效性。

现场督查以常态化、随机化为前提,由来自不同部门、不同专业背景的人员组成督查组,多方式确定督查点,深入相关政府职能部门和社区及学校,通过查阅档案、听取介绍、访谈等多种方法对之前各环节发现的问题与短板进行核实印证。通过现场督查可以更加直观地了解、掌握地方政府履行教育职责的情况。同时,可以对存疑的事项进行多种方式的比对,对地方政府履行教育职责作出更加客观公正的判断、评价。现场督查要聚焦政策执行及成效核实等重点。一是本级政府履行教育职责的工作体系。它主要指向以当地政府为主体的履行教育职责的制度和体系的健全程度。二是政策发布与执行情况。它主要是当地政府及其下级政府聚焦重要的教育事件出台的政策及其执行情况,包括对上级政策的执行、对本级政策的制定、对下级政策的督促等。三是政策执行成效。它指向的是教育难点问题的解决程度与效果、教育要素发生的变化。

3. 群众评价

群众评价是指评价对象所辖区域内的不同群体对教育情况的评价。一个地方的教育办得好不好,群众最有发言权。只要是人民对教育的所想所盼,都应成为教育满意度指标的内容。^[4]群众评价的最直接、最经济的方式是了解人民群众对当地教育的满意度,以印证地方政府履行教育职责的情况。

满意度调查的设计要体现科学性。首先,满意度调查既要了解地方政府在发展教育方面的努力,也要了解人民群众的实际获得感。调查内容必须坚持政策导向,聚焦于党和政府关心的问题、聚焦于地方政府的法定教育职责、聚焦于人民群众关注的热点问题和难点问题、聚焦于制约教育事业发展的关键问题,全面分析政策要求,依据不同调查对象的认识水平、特点把这些问题转化为人民群众能够理解、具有切身感受和 demand 的问题,设计具体的调查题目,形成适用于不同调查对象的调查工具。其次,科学确定调查对象。不同的主体关注的具体内容必然存在客观差异,要准确反映人民群众对地方政府履行教育职责的满意度,就需要了解不同主体的切身感受。宜将学生、教师、学生家长和关心

教育的社会公众作为重要的调查对象,综合对不同群体的调查结果,得到对地方政府履行教育职责的满意度。再次,及时优化调查过程。宜以网络调查为主,减少对冗余信息的采集,打消调查对象的顾虑,获得调查对象的信任、支持。同时,加强数据采集过程与结果监测,保证调查数据的质量。最后,科学呈现调查结果。对于不同群体的感受,基于对调查对象的构成分析,依据调查结果处理规则,对调查信息进行分类分析,加强对调查数据的挖掘,发现规律性特征,并以直观、通俗的方式呈现出来,接受社会监督。

4. 反馈整改

反馈整改是评价主体依法将不同方式获得的基本信息进行甄别、整理,形成对评价对象的综合评价意见并反馈给评价对象,促进评价对象对照整改,推动教育高质量发展的过程。它由综合判断、结果反馈、整改落实三个环节组成。

综合判断是评价主体对前期收集的各种信息进行互相比对,形成对评价对象工作成效的整体判断。综合判断是价值导向与事实研判的结合,是成绩导向与问题导向的结合。首先,发现地方政府的成绩。对于地方政府在评价周期内开展工作的特色做法和关键举措要给予肯定,发现和总结地方政府在履行教育职责中的成绩与经验。其次,发现地方政府履行教育职责的不足。依据法定职责和政策要求,客观地、实事求是地指出地方政府履行教育职责中存在的短板、教育发展中存在的突出问题。最后,提出改进工作的建议。根据了解到的事实,依据国家教育政策要求,结合地方的实际情况,提出改进工作的建议。

结果反馈是将评价结论以恰当的方式传递给评价对象。评价结果是地方政府履行教育职责的写实性意见,是下一步改进工作的直接依据。首先,要权威专业。评价结果以专家评审为基础,经教育督导委员会审定后正式反馈,实现专业性 with 行政性的结合。其次,要指向应用。在反馈内容上,既要客观地反映地方政府履行教育职责的成绩,也要客观、明确地指出存在的问题,还要提出改进工作的要求或建议。再次,要允许复议。即允许被评价的地方政府依法、按程序进行申诉。评价主体则

根据事实进行再甄别、再优化。

整改落实是评价对象依据教育督导部门反馈的评价结果,对履行教育职责中存在的问题、教育发展中的短板加以改进。它由问题确认、方案设计、执行落实等环节构成。首先,问题确认。评价对象要对照反馈结果,对相关的事实、问题、结论等进行再确认,明确问题的性质、出现的原因。同时,以问题为线索开展调查研究,将问题进一步精准定位。其次,设计解决方案。坚持问题导向,分析问题成因,找准问题产生的责任主体。制定方案的过程是一个多主体参与的过程,它要求政府牵头,相关职能部门共同参与,明确各自的责任,提出改进工作的具体举措,形成改进工作的合力。再次,执行落实。由地方政府牵头,相关职能部门参与,以政府保障、经费保障等为重点内容,以联合执法、联合办公为基本形式,把改进方案落实到实际工作中,成为促进区域教育高质量发展的推动力量。同时,评价主体也要对各地进行“回头看”,以了解地方政府落实督导意见的实际成效,形成促进整改、落实整改的合力,构建以促进地方政府切实履行教育职责的评价闭环。

三、反思与展望

对地方政府履行教育职责评价是国家教育治理现代化的重要组成部分,是推进地方政府履行教育职责评价向更高水平发展的重要基础,也是推进区域教育高质量发展、推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育的教育的重要基础。

1. 信息研判:从事实记录向关系挖掘转变

真实有效的信息是判断地方政府履行教育职责的基础依据。优化信息记录、挖掘信息间的关系、提升信息的应用价值是提高对地方政府履行教育职责评价质量的重要基础。

一是注重过程性资料的记录和积累。政府对教育这一公共事务的治理是由策划、执行、实效等方面构成的一个完整过程。无证则难信。以各种形式保存的工作痕迹是证明公共事务管理部门履行职责的重要证据。实践中,事关教育发展的关键领域、关键环节、关键政策会存在不同形式的痕迹。宜充分利用现代信息技术手段,对基层政府履行教

育职责的过程、结果进行记录,以完整的档案、活动形成政府履行教育职责的证据链,实现以事实证据客观反映地方政府履行教育职责。二是注重信息间的关系分析。教育是地方政府管理当地经济社会的重要内容。教育不仅是教育系统的事务,一个区域的教育只有得到相关的政府部门、社会机构的支持才能保持正常运转、不断提高质量。地方政府履行教育职责的信息是与当地的各种经济社会信息紧密关联的。大数据技术和方法已经广泛应用于各行各业。对地方政府履行教育职责的信息宜基于大数据技术和方法建立恰当的分析模型,对不同部门、不同层次的证据进行分析,判断证据之间的关联性,特别是注重过程性数据、正式文件资料的分析判断,真正做到去伪存真。

2. 现场督查:在改进中超越和前行

现场督查并不仅仅是发现问题。现场督查需要在比较的基础上对地方政府履行教育职责作出更为精准、全面的判断,既中肯地指出地方政府履行教育职责客观存在的问题,也发现地方政府履行教育职责的创新型经验。宜以改进组织方式、优化督查程序为重点来提升现场督查的质量。

一是专家来源的多样性。邀请不同领域的专家组成现场督查团队,形成专家的团队优势,深入、准确、迅速地研判地方政府履行教育职责的真实情况。二是要提升督查前准备质量。充分利用自评材料、专家评审、监测数据,发现地方政府履行教育职责存在的问题和短板,分析人民群众反映的问题线索,提前设计现场督查的操作方案、督查重点和任务分工。三是重视多源信息互证。深入学校、深入群众了解人民群众对当地教育的感受、评价,了解当地教育的实际状态,判断问题的真伪、严重程度等,形成对现实状况的综合判断,得出可靠结论。同时,也对基层政府在履行教育职责方面的创造性实践经验给予判断、总结,为在更大范围内推广基层政府的创造性实践经验提供素材。四是要缩短现场督查的中间环节。明确到哪里、怎么查,要坚持非必要不告知的原则,到达目标学校、目标人群,减少评价对象对现场督查的干扰,避免信息失真。

3. 结果应用:助力破解教育发展瓶颈

政府是区域教育管理的主体。促进评价结果

应用是对政府履行教育职责开展评价的重要组成部分。对地方政府履行教育职责评价结果应用,宜聚焦政府责任的落实这一重点,让评价结果有用、可用、好用。

一是量化政府绩效。量化政府绩效是开展基层政府履行教育职责评价的直接目标。将评价结果作为对政府绩效评价的重要依据,助力精准判断政府工作存在的长处和短板,是对地方政府履行教育职责评价的重要趋势。二是督促问题整改。评价是促进改进的重要手段。对于评价中发现问题,要通过转化为正式的评价文件反馈给被评价的地方政府,建立督导整改机制。坚持问题导向,充分利用督导问责办法规定的方式,督促地方政府及相关职能部门对照问题清单进行及时整改。三是引领工作优化。地方政府在为群众提供数量足够的优质教育资源方面承担着直接责任。满足人民群众对优质教育资源的期盼,需要深入分析人民群众的所思所盼,对标人民群众的合理需求,从优化工作过程入手,不断提高政府履行教育职责的能力和方式,以教育治理现代化为基本方向,吸引广大人民群众参与教育治理,为促进教育发展贡献智慧和力量。四是优化资源配置。资源是教育事业的重要基础,是优化教育供给的重要基础。优化资源配置要从国家和民族发展大局出发,确保投入优先、规划优先、人才优先,落实教育优先发展战略;要根据评价发现的问题,从实际出发,对区域内制约教育发展的短板和问题给予高度重视,实现资源优化。

4. 评价目标:营造良好的区域教育生态

教育是经济社会的有机组成部分,是社会发展的基础动力。区域教育生态是一种人工生态,它以法定关系为基础对相关要素进行维持、调节,并促进区域教育向更加稳定、更高层级、更高质量发展。教育事业发展的好坏是区域教育生态好坏的重要反映,政府在促进教育事业发展中承担着主体责任。教育生态系统要遵循可持续发展的基本原则。^[4]促进政府积极主动地履行教育职责,建设良好的区域教育生态要着力于落实教育优先发展战略、区域教育协调发展、教育高质量发展。

首先,要贯彻落实优先发展的战略。教育是社

会发展的基石,在维护社会公平正义、阻断贫困的代际传递、实现共同富裕方面具有不可替代的作用。政府在规划、投入、资源配置等方面要优先考虑教育,依法履行教育职责,为教育持续发展提供基础保障。其次,要统筹考虑区域教育与经济社会协调发展。发展是数量增长和质量提升的统一。宜根据经济社会发展变化、阶段重点,将发展教育作为支撑经济社会发展、维护社会稳定的重要因素,主动作为,主动谋划,促进区域教育高质量发展。再次,要实现教育高质量发展。在解决了“有学上”的问题后,“上好学”成为人民群众的新期盼。促进教育高质量发展、为人民群众提供更多的优质教育资源、让人民群众享受更高质量的教育,是地方政府履行教育职责的时代要求。

参考文献

- [1] 韦兰明,覃准宇.研制政府履行教育职责评价指标的依据、原则及策略[J].上海教育评估研究,2022,11(2):1-6.
WEI Lanming, QIN Huaiyu. Basis, Principles and Strategies for the Development of Evaluation Indexes of Government's Legal Responsibility for Education [J].

Shanghai Journal of Educational Evaluation, 2022, 11(2):1-6.

- [2] 俞可平.论国家治理现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
YU Keping. Essays on the Modernization of State Governance [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2014.
- [3] 涂文涛.教育督导新论[M].北京:人民教育出版社,2015.
TU Wentao. A New Theory of Educational Supervision [M]. Beijing: People's Education Press, 2015.
- [4] 吉文昌,赖长春,刘玥.教育满意度的指标构建与策略研究[J].中国教育学刊,2014(12):22-27.
JI Wenchang, LAI Changchun, LIU Yue. Research on Index Construction and Strategy of Educational Satisfaction [J]. Journal of the Chinese Society of Education, 2014(12):22-27.
- [5] 顾明远,孟繁华.国际教育新理念[M].北京:教育科学出版社,2020.
GU Mingyuan, MENG Fanhua. New Ideas of International Education [M]. Beijing: Educational Science Publishing House, 2020.

(上接第38页)

教师、对学生的评价体系,引导高校重视本科教育,引导教师投入本科教学,以及引导学生重视平时课程学习,让每个学生能接受完整而高质量的本科教育。

参考文献

- [1] 多地高校督促学生坐前排!“前排入座率”靠啥?[EB/OL].光明网,(2023-11-21).https://m.gmw.cn/2023-11/21/content_1303577811.htm.
Many Universities Urge Students to Sit in the Front Row! How to Improve the Rate of Students Sitting in the Front Row? [EB/OL]. Guangming, (2023-11-21).
https://m.gmw.cn/2023-11/21/content_1303577811.htm.
- [2] 教育部等六部门:教授为本专科生上课应成高校基本制

度[EB/OL].教育部官网,(2021-01-27),http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2021/52874/mtbd/202101/t20210127_511373.html.

Ministry of Education and Other Six Departments: Professors Teaching for Undergraduates Should Become the Basic System of Universities [EB/OL]. Official Website of the Ministry of Education, (2021-01-27).
http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2021/52874/mtbd/202101/t20210127_511373.html.

- [3] 卢晓东.取消本科毕业论文抽检势在必行[N].中国科学报,2023-10-10(03).
LU Xiaodong. Abolition of Undergraduate Thesis Random Inspection is Imperative [N]. China Science Daily, 2023-10-10(03).