

荷兰2017年版教育督导评估指标体系述评*

李政云,刘艳华

(湖南师范大学教育科学学院,湖南长沙 410081)

摘要:教育督导评估是教育质量保障体系重要的组成部分。高效能的教育督导评估离不开科学、有效的教育督导评估指标体系。文章剖析了荷兰2017年版教育督导评估指标体系,发现有以下特征:更关注对教育过程的评价,尤其关注教育过程中学生的发展;强调校园欺凌的安全预防策略,关注学生的安全感和幸福感;学校自评与外部督导平衡,共促学校办学质量提升;将特殊教育需求支持融合到教育过程指标中,体现教育平等与包容;重视对学校董事会的督导评估。这些研究可为我国教育督导评估指标体系的建构与完善带来启示。

关键词: 荷兰教育;教育督导;教育评估;评估指标

中图分类号:G629.1,G40-058.1 文献标识码:A 文章编号:2095-3380(2021)02-0044-06

An Introduction and Analysis of the Inspectorate Evaluation Indicator System of Netherlands in 2017

Li Zhengyun, Liu Yanhua

(College of Educational Science, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410081)

Abstract: The evaluation of educational inspection is a very important part of educational quality assurance system. The effective evaluation cannot be separated from the establishment of a scientific and effective index system. Through systematically introducing and analyzing the latest "Inspectorate Evaluation Indicators", issued by the Netherlands in 2017, we have discovered the following five characteristics. Firstly, more attention has been paid to the evaluation of the education process and the development of students. Secondly, there are prevention strategies of school bullying and a clear-cut emphasis on students' sense of security and happiness. Thirdly, balance between school self-evaluation and external inspection has been stressed to promote the improvement of education quality. Fourthly, indicators of support for special educational needs have been integrated to the educational process index, which highlights equality and inclusion in education. Last, it begins to attach importance to the inspection and evaluation of the school board. Studying the Dutch education inspection system can bring enlightenment to the construction and improvement of education inspection and evaluation index system in China.

Keywords: The Dutch education; Education inspection; Education evaluation; Evaluation indicators

*基金项目:2018年湖南师范大学教改项目“教育学专业本科生教育实习及其评价改革研究”(20185119)。

收稿日期:2020-10-03,修回日期:2020-11-01

荷兰教育督导有着悠久的历史,其在建立科学的质量保障体系、教育质量国家标准、督导评估指标等方面,始终是世界各国借鉴和学习的对象。2017年8月,荷兰教育督导局颁布最新的教育督导评估框架。^[1]本文分析了荷兰2017年版教育督导评估指标体系,剖析其特点,以期为我国教育督导评估指标体系的建构与完善提供参考。

一、荷兰2017年版教育督导评估指标体系的整体框架和评估等级

1. 整体框架

荷兰2017年版教育督导评估指标体系以在保障教育基本质量的前提下追求质量提升为目标。督导评估的对象包括荷兰政府资助的普通公立中小学校、学前教育、特殊教育、中等职业教育学校及学校董事会。荷兰政府针对这几类学校及其董事会的督导分别制订了评估指标,因各类学校的性质或其对应的立法不同,评估指标在数量与内容方面存在少许差异,但均以普通中小学教育督导评估指标为蓝本,在此基础上做适当调整。

2017年版荷兰教育督导评估指标体系中,普通小学的督导评估指标包括5项一级指标,17项二级指标;普通中学包括5项一级指标、19项二级指标;学前教育包括3项一级指标、9项二级指标;特殊教育包括5项一级指标、18项二级指标;中等职业教育的督导评估包括6项一级指标、17项二级指标。普通中小学教育督导评估的5项一级指标为教育过程、学校风气、学生学习表现、质量保证与目标和财务管理。与2012年版教育督导评估指标体系相比,荷兰2017年版有一个重要变化,即每项二级指标下又区分基本质量要求和学校自定义质量要求。基本质量要求是学校和学校董事会办学必须达到的法定要求,自定义质量要求是学校和董事会在办学基本质量要求的基础上主动设计的远景目标,结合自我评估在保证基本办学质量的前提下争优。^[2]

2. 评估等级与标准

荷兰2017年版教育督导评估分为两个层面:每个二级指标的评估等级和学校总体的评估等级。

每一项二级指标根据评估标准设置三个评估等级,分别是良好、合格、欠佳,每个等级都有一定

的评估标准或要求。每项二级指标被评为“良好”的标准为学校办学达到基本质量即法定要求的前提下,还能很好地完成其自定义的质量目标;“合格”的标准为学校办学符合相关指标的法定要求;“欠佳”表明学校未达到相关指标的法定要求。

学校总体办学质量的评估等级分为很弱(very weak)、欠佳(inadequate)、合格(adequate)、良好(good)四个等级。总体评价为“良好”的条件是所有二级指标合格,且二级指标质量文化良好,一级指标教育过程和学校风气下至少有两项二级指标良好。“合格”的标准是二级指标发展观、教学法、安全和学生学业表现都合格,且一级指标教育过程下最多只能有一项二级指标不合格。“欠佳”的标准是二级指标发展观、教学法、安全或学生学业表现任意一项不合格,或一级指标学生学习表现、教育过程和学校风气中有两项及以上二级指标不合格。“很弱”学校的评定依据是二级指标学生学业表现不合格,且二级指标发展观、教学法或安全任意一项不合格。

二、荷兰2017年版普通中小学校教育督导评估指标体系的内容

荷兰教育督导评估指标体系中,最基础的是普通中小学校督导评估指标,其他几种类型学校都是以其为蓝本。由于中学与小学教育督导评估指标在内容和形式上高度一致,本文选取普通小学教育督导评估指标的内容展开剖析。荷兰小学教育督导评估指标分为教育过程、学校风气、学生学习表现、质量保证与目标和财务管理5个一级指标和17项二级指标,每个二级指标下面又包括基本质量要求和自定义质量要求两个层次(表1-3)。^[3]

1. 教育过程

对教育过程指标的评估是荷兰教育督导评估的重点,包括六个二级指标,分别为学校教育供给、发展观、教学法、额外支持、学校与相关伙伴的合作、考试与升学(表1)。督导人员进校评估时,通过访谈、随堂听课、问卷等方式对各项指标逐项进行良好、合格、欠佳三个等级评估。由于要强调学校教育为学生未来学习和社会生活做好准备,因此学校教育供给是放在第一位的二级指标,注重将读写

表1 “教育过程”指标与内容

一级指标	二级指标	具体评估内容
1. 教育过程	1.1 教育供给基本质量 自定义质量	学校所提供的教育为学生接受下一阶段教育或进入社会做好准备 学校教育以核心目标为基础,符合所有学生的目标能力,学生读写与计算能力达到国家标准 参考要求:提供面向未来的教育、以获得学习策略为重点的课程、有吸引力与挑战性的学习环境
	1.2 发展观基本质量 自定义质量	学校有效监督学生的发展,帮助他们取得持续进步 学校使用恰当的监测手段了解学生的知识和技能掌握情况,分析学生发展迟缓的原因,解决学生发展中的问题;教师根据学生的学习需要调整教学 参考要求:系统掌握学生各方面的发展情况
	1.3 教学法基本质量 自定义质量	教师的教学活动能够促进学生学习和发展 教师在充分了解学生的基础上计划和组织教学活动,教学围绕对学生的预期展开等 参考要求:提高对学生的期望;给学生积极反馈;有效利用课堂时间
	1.4 额外支持基本质量 自定义质量	有特殊需要的学生将获得额外的教学、支持和监测 学校为不同发展阶段的学生提供特殊教育需要的课程、支持和监测等 参考要求:让学生参与制定自己的发展目标
	1.5 合作基本质量 自定义质量	学校与相关合作伙伴共同为学生提供教育服务 学校与托儿所、学前班和学生就读的其他机构合作,确保学习缺陷儿童受教育的连续性等 参考要求:确保父母参与;与相关伙伴合作
	1.6 考试和升学基本质量 自定义质量	举行考试,指导学生接受下一阶段的教育 整个小学阶段学生定期接受测试,使用学生监测系统记录学生成绩;让家长随时了解学生的进步情况,并为学生接受下一阶段教育提出具体建议 参考要求:测试所有科目和发展领域;确保学校有一个合理的升学建议程序

与计算作为学校核心科目,要求学生读写和计算能力必须符合国家标准及学生当前的能力。几乎所有二级指标都强调教育过程关注所有学生的发展,突出教育教学活动满足学生的需要,尤其强调对学习缺陷、学习困难等有特殊教育需要的学生,学校和教师应及时给予额外的支持和帮助。最后一个二级指标是对学校考试与升学的评估,要求教师按法定要求定期组织考试,学生的成绩记录在学生成长监测系统中,学校向家长定期汇报学生的进步情况并提供升学择校建议。

2. 学校风气

学校风气是对学校安全和教学环境的评估(表2)。首先通过评估学校每年对学生进行的安全感和幸福感的标准化测量,学校制定并执行的涵盖社会、心理和生理要素的安全政策,学校预防校园欺凌与暴力现象的措施,学生在校期间的社会、心理和身体安全等,来判断学校是否为学生提供了一个安全的学习环境。其次是对教学环境的评估。教学环境这个二级指标没有设置基本质量要求,而是鼓励学校自己定义质量要求,如包括师生行为准则、学生参与、教师的榜样示范、学生社交能力的实践锻炼及校舍环境等。

3. 学生学习表现

“学生学习表现”包括学生学业表现、社会适应

表2 “学校风气”和“学生学习表现”指标内容

一级指标	二级指标	具体评估内容
2. 学校风气	2.1 安全	学校领导和教师为学生提供一个安全的学习环境
	2.2 教学风气	学校建立支持性的教学环境
3. 学生学习表现	3.1 学生学业表现基本质量 自定义质量	学生学业表现至少达到国家标准 学生学业表现与预期目标相符,尤其核心科目读写和计算能力方面符合预期目标 参考要求:学校基于学生人口特征制定学生学业与智能发展的预期目标
	3.2 社会适应力 自定义质量	学生的社会适应力至少达到预期目标 参考要求:学校设定并实现学生社交能力等方面的预期目标
	3.3 学生发展预期 自定义质量	学生毕业后去向明确,并且达到或超过预期 参考要求:学校预设学生发展目标,学校给学生的升学建议有针对性

力和学生发展预期三个二级指标,见表2。荷兰对学生学业表现的评估使用“教育成果模型”,即根据学校学生人口结构计算出的学生预期学业表现,比较后得出其实际学业表现。学生人口结构越复杂的学校学生预期学业表现越低。^[4]这种评估方式充分考虑到了学生人口结构差异对学生学业表现的客观影响,符合荷兰多民族、人口构成多元化的国情。学生学业表现主要看学生荷兰语和数学等核心课程在国家统一测试中近三年所取得的成绩,^[5]保证小学毕业年级学生的荷兰语和数学成绩必须符合国家基本标准。荷兰重视本国语言的掌握;数

学作为基础学科也被列为督导评估的核心科目。这也是荷兰学生在历年PISA测试中成绩名列前茅的重要原因之一。此评估维度还注重对学生社会适应力的评估,要求学生社会适应力必须达到预期目标。此外,2017年版指标增加了对学生发展预期的评估,即评估学校为学生下一阶段的教育和培训做好准备的情况。

4. 质量保障与目标

对质量保障与目标的评估包括质量保障、质量文化、问责与对话三个二级指标,见表3。这部分的重点是检查和评估学校及学校董事会的内部质量保障制度是否达标,是否实际运用一套质量保障体系来提高学校的教育质量。“质量保障”这项二级指标主要评估学校董事会是否与学校共同制定学校教育质量目标,是否充分了解并努力改进学校教育质量,要求学校董事会确保学校教育质量至少符合法定要求,并通过实施质量保障体系持续改进学校教育的质量和结果。“质量文化”指标要求学校董事会在确保为所有学校配备合格教职人员的基础上,对教师的专业发展给予更多的关注,将学校为教师提供专业发展的途径和方法纳入评估范畴,以保障教师专业水平的提高。“问责和对话”指标重点关注学校董事会与学校是否就学校的工作进展积极进行问责和对话,强调学校与董事会之间的有效沟通,要求工作人员、学校管理人员、学生、家长和学校董事会共同参与学校的质量管理。

5. 财务管理

2017年版督导评估指标体系首次纳入对学校董事会财务管理的评估(表3)。学校的财务健康是良好教育的先决条件,因此,荷兰政府非常重视对学校董事会经费使用的监督,将其财务管理状况纳入教育督导范畴。教育督导局在进行年度风险评估时,学校的财务风险是重点,假如一所学校的财务管理存在风险,那么,它将立即被列入风险学校,会要求接受专项督导。^[6]“财务管理”评估主要从财务管理的连续性、效率及合法性三个指标来衡量财务管理状况,主要督导以下几个方面确保学校经费使用安全、有效、规范:学校董事会的财政状况是否能够为学校良好教育质量供给提供保障;学校董事会是否有能力解决财政问题;学校董事会是否高效、合法地使用经费来保障学校教育质量。

三、荷兰2017年版教育督导评估指标体系的特征与启示

1. 更加关注对教育过程的评估,尤其关注教育过程中学生的发展

2012年版中小学教育督导评估指标体系将“学生学习表现”放在第一位、“教育过程”放在第二位,2017年版指标体系最大的一个变化就是将“教育过程”放在了所有指标维度的第一位,“学生学习表现”则排到了第三位。这种维度位置的变化体现了荷兰教育督导评估重心的转移和变化,凸显对教育过程的重视。此外,在所有五大一级指标中,“教育过程”维度下的二级指标数量最多,共有六个二级

表3 “质量保证与目标”和“财务管理”指标内容

一级指标	二级指标	具体评估内容
4. 质量保障与目标	4.1 质量保障基本质量 自定义质量	学校及其董事会建立一套质量保障体系,并实际运用以提高教育质量 学校董事会为学校制定质量保障体系;学校董事会和学校跟进其教育供给质量情况,确保质量保障体系有效运行等 参考要求:设定与学校公共职责相适应的目标,利益相关者和独立专家参与评估,制定财务计划
	4.2 质量文化基本质量 自定义质量	学校董事会及其学校拥有专业的质量文化,且其运作严谨、透明 学校董事会遵守《良好治理守则》(The Code of Good Governance),确保其所有学校都配备合格称职的教职人员,为教师提供专业发展机会与平台等 参考要求:具有实现学校远景目标、教育领导的策略和教师“主人翁”的教育教学理念
	4.3 问责和对话基本质量 自定义质量	学校董事会及学校对其目标和结果负责,且积极开展对话 学校董事会和学校职责明确,确保学校内部监管机构和职员或者家长委员会参与决策等 参考要求:就目标和成果展开积极外部对话
5. 财务管理	5.1 连续性	学校董事会财务状况良好,能够履行长、短期的财务职责
	5.2 效率	学校董事会高效使用经费
	5.3 合法性	学校董事会对其经费的保障和使用符合法律法规

指标,且这六个指标都围绕强调学生的发展展开。例如,“发展观”指标明确要求教师要根据学生的学习需要调整教学,学校要系统监测学生各方面的发展情况,分析并解决学生发展中碰到的问题;“教学法”指标的总目标就是教师的教学活动要能够促进学生学习和发展;“额外支持”指标也极其关注学生发展,尤其关注需要额外支持的学生,确保学生在整个教育过程中能够无阻碍地发展。荷兰教育督导评估指标体系评估重点的转变与我国教育部2011年10月下发的《中小学校素质教育督导评估办法(试行)》以“学生发展”为本的教育督导评估原则不谋而合。^[7]

2. 强调校园欺凌的安全预防策略,关注学生的安全感和幸福感

2017年版荷兰教育督导评估指标要求学校要制定并实施校园安全政策,尤其强调反校园欺凌的安全政策。如在指标2.1项基本质量要求中,明确规定“学校要有负责处理欺凌事件和协调反欺凌政策的协调员,学校领导和教师全力防止任何形式的校园欺凌与暴力,并对这些现象采取迅速、果断的干预”。此外,新指标体系更加关注学生的安全感和幸福感,例如在指标2.1项中明确要求“学校必须每年测试一次学生的安全感和幸福感,保证学生的社会、身体和心理安全”,充分体现以人为本、关爱学生的取向。我国目前也面临着同样的问题,全国中小学校频繁发生各类言语、身体、心理欺凌等校园安全问题日益引起社会关注,^[8]造成学生厌学、愤世、自卑、恐惧、抑郁等不良情绪,对青少年身心健康产生极为不利的影 响。2017年版荷兰教育督导评估指标中专门增加预防和干预校园欺凌的指标,这是非常重要、及时、顺应社会和时代发展需要的。我国教育部教育督导局也非常重视校园安全督导,并开展校园欺凌专项治理,但在学校评估指标中并没有体现出这一点。因此,我们应将反校园欺凌指标纳入国家和各省市的学校督导评估细则中。

3. 学校自评与外部督导平衡,共促学校办学质量提升

荷兰学校在教育督导中拥有广泛的自主权,这种治理结构的前提是学校了解自身的情况,并允许

学校专业人员开展多种实践探索,从而为学校创新和制度改进创造条件。^[9]荷兰2017年版教育督导指标体系重视和鼓励学校自我评估,以此增强学校的自我改进能力。为此,外部督导评估往往以学校自我评估为起点。同时,新指标体系明确将学校自定义质量纳入评估范畴,即学校自己定义本校质量要求,教育督导局检查学校实现自我质量标准的程度。由此可见,外部督导与学校自我评估高度融合,互为一体,共同促进学校办学质量提升。我国教育部2013年发布《关于推进中小学教育质量综合评价改革的意见》,其中就改进评估方式也指出,要“将内部评估与外部评估相结合,注重促进学校建立质量内控机制”。但在我国中小学教育质量综合评价指标框架中,这一点并未有明显的体现。因此,将学校自我评估和学校自定义质量要求纳入全国教育督导评估指标框架和各省市的学校督导评估细则是一个值得考虑的问题,这有利于充分调动学校的主动性、创造性,同时有利于学校特色办学。

4. 对特殊教育需求支持融合到教育过程指标中,体现教育平等与包容

与2009年及2012年督导评估指标不同,荷兰2017年版教育督导评估指标未将特殊教育需求单列为一级指标,而是将其融合到“教育过程”这个一级指标中,这体现出学校教育重视每一个学生发展需要的融合教育取向。“教育过程”的二级指标“额外支持”明确规定:学校为不同发展阶段的学生提供特殊教育需要的课程、支持和监测,定期评估特殊教育支持措施的有效性;学校建立额外支持档案,为有特殊需要帮助的学生制定发展计划,根据学生需要提供帮助;学校教育设施等符合或超过当地特殊教育联盟水平。指标涵盖从课程、教学、发展计划和设施等特殊教育需求支持系统的方方面面。指标1.5项也要求学校与家庭、托儿所、学前班以及学生就读的其他机构合作,共同确保学习缺陷儿童受教育的连续性。这种融合教育的取向体现荷兰教育督导指标体系蕴含的教育平等与包容。我国政府也已经意识到融合教育的重要性,但是尚无具体的政策和措施来予以保障。^[10]荷兰的经验启发我们:是否应该将特殊教育需求支持的内容写入教育督导评估指标体系,从教育督导层面对普通中

小学校的融合教育实践展开评估与问责?

5. 重视对学校董事会的督导评估

在过去的二十多年里,随着荷兰公立学校管理权逐渐从地方政府下放到公立学校董事会,目前几乎所有荷兰中小学都是由政府资助学校董事会管理。^[11]学校董事会作为学校办学质量提升的主管当局,在保证学校教育质量方面具有重要作用。^[12]因此,2017年版教育督导评估指标体系不再仅仅关注对学校的督导评估,而开始重视对学校董事会的督导评估,例如新指标的最后两个一级指标—质量保证与目标、财务管理中增加了对学校董事会的督导评估,主要督导评估学校董事会对学校资源的供给、对学校质量保障及支持工作、财务管理等方面的情况,从根本上确保学校资源的供应得到充分保证且学校办学质量得到持续提高。^[9]由此可以看出,荷兰教育督导在重视督学的基础上开始重视督政,这也是目前各国教育督导发展的一个趋势。

总之,随着社会的飞速发展和教育实践的发展需要,荷兰教育督导评估指标体系也在不断地变化和更新,几乎每隔3-7年便会更新一次,以适应教育形势的新变化。我国在建立和完善教育督导评估指标体系的过程中,也应注意根据我国现实国情和教育实践发展需要对其不断更新与调整,以满足教育发展的现实需求。

参考文献

- [1] Inspectate of Education, Ministry of Education, Culture, Science. The Inspection of Schools and Governing Bodies of Schools[EB/OL]. (2020-7-6). <https://english.onderwijsinspectie.nl/inspection/inspection-of-schools-by-the-dutch-inspectorate-of-education>.
- [2] Education Inspectorate Ministry of Education, Culture and Science. Inspection Framework Secondary Education [R]. <https://english.onderwijsinspectie.nl/documents/publications/2017/07/03/inspection-framework-secondary-education>.
- [3] Education Inspectorate Ministry of Education, Culture and Science. Inspection Framework Primary Education [R]. <https://english.onderwijsinspectie.nl/documents/publications/2017/06/21/inspection-framework-primary-education-2017>.
- [4] Inspectie van het Onderwijs. Naar een nieuw onderwijsresultatenmodel primair onderwijs[EB/OL]. (2020-07-06). <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultaten-primair-Onderwijs-naar-een-nieuw-onderwijsresultatenmodel>.
- [5] Jaap Scheerens, Melanie Ehren, Peter Slegers, et al. OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes: Country Background Report for the Netherlands[R]. Netherlands: Ministry of Education, 2012.
- [6] Dutch Inspectorate of Education. Background Information and Working Method of the Inspectorate [R]. Netherlands, 2015.
- [7] 孙河川,郑弘. 学校教育质量评估标准研究:基于教育督导的视角[M].北京:九州出版社,2015.
Sun Hechuan, Zheng Hong. A Research on Evaluation Standards for School Educational Quality: From the Perspective of Educational Supervision[M]. Beijing: Jiuzhou Press, 2015.
- [8] 申素平,吴楠. 教育立法评估初探[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2019, 18(4): 20-25.
Shen Suping, Wu Nan. A Research on the Evaluation of Educational Legislation[J]. Journal of Educational Science of Hunan Normal University, 2019, 18(4): 20-25.
- [9] 武向荣. 荷兰学校督导评估改革趋势与特征研究[J]. 外国中小学教育, 2018(9): 38-44.
Wu Xiangrong. Characteristics and Trends of Dutch Inspectorate Reform of Education[J]. Primary & Secondary Schooling Abroad, 2018(9): 38-44
- [10] 彭兴蓬,雷江华. 论融合教育的困境——基于四维视角的分析[J]. 教育学报, 2013, 9(6): 58-66.
Peng Xingpeng, Lei Jianghua. The Dilemma of Inclusive Education: The Analysis Based on Four-Dimensional Perspective[J]. Journal of Educational Studies, 2013, 9(6): 58-66.
- [11] Edith Hooge, Marlies Honingh. Are School Boards Aware of the Educational Quality of Their Schools?[J]. Educational Management Administration & Leadership, 2014, 42(4): 139-154.
- [12] Jaap Scheerens. Educational Effectiveness and Ineffectiveness: A Critical Review of the Knowledge Base[M]. Dordrecht: Springer, 2016.