

我国教育督导的督政职能改革初探*

韦兰明

(广西壮族自治区教育厅,广西南宁 530021)

摘要:教育督导具有督政职能。我国督政职能发展分为“两基”评估验收、义务教育均衡发展督导评估和政府履行教育职责评价三个阶段。《政府督查工作条例》与《教育督导条例》规定的教育督导督政职能存在重叠或包含与被包含现象,政府督查法治化将促进教育督导改革,或将形成教育督导督政与督学职能相对分离的格局。教育督导督政职能应纳入政府督查职能体系,由政府督查机构主导并承担相关督政任务。教育督导机构主要负责并承担督学和教育质量评估监测任务。

关键词:教育督导;政府督查;督导职能;督学

中图分类号:G40-058.1 文献标识码:A 文章编号:2095-3380(2024)04-0001-06

A Probe into the Reform of Government Inspection Functions of Chinese Educational Supervision

WEI Lanming

(Education Department, Guangxi Zhuang Autonomous Region, Nanning, Guangxi 530021)

Abstract: The educational supervision system in China possesses government inspection functions, which evolves through three stages: the assessment of “two basics”, the supervision and evaluation of balanced development in compulsory education, and the evaluation of government’s fulfillment of educational responsibilities. There is an overlap or inclusion relationship between the functions of educational supervision and government inspection as stipulated in *Regulations on Government Inspection* and *Regulations on Educational Supervision*. The legalization of government inspection can prompt reforms in educational supervision, potentially leading to a separation of government inspection and educational supervision functions. The government inspection functions of educational supervision should be integrated into the government inspection system, with government inspection institutions taking the lead and assuming relevant tasks, while educational supervision institutions primarily handle educational inspection and the assessment and monitoring of educational quality.

Keywords: Educational supervision; Government inspection; Supervision functions; Educational inspection

如今,我国教育督导发展已形成督政、督学、评估监测三大职能的教育督导体系,即政府教育机构对本级人民政府相关职能部门和下级人民政府以

及学校实施监督、检查、评估、指导,对教育发展状况和教育质量进行评估监测。随着新时代我国教育的高质量发展,教育督导职能发展值得探究,尤

*基金项目:广西教育科学规划2021年度重点研究基地重大课题“广西教育督导法治建设研究”(2021JD009)。

收稿日期:2024-04-28,修回日期:2024-05-26

其是督政职能改革问题成为研讨热点。

一、教育督导督政职能发展历路

教育督导是新中国成立以后最早建立的教育制度之一。1949年11月1日教育部成立,内部机构设置视导司(视导是督导的前身),具有对各级教育行使视察、考核、督导的职能。教育督导制度建立初期及以后一个时期里,教育督导以督学职能为主,即对学校及下级教育部门实施视导。20世纪90年代初,教育督导增加了督政职能,其发展大致分为三个阶段。

1. 建立督政机制:“两基”评估验收

1991年原国家教育委员会颁发《教育督导暂行规定》(以下简称《暂行规定》),标志着我国教育督导工作驶入法治化轨道,也是法定教育督导具有督政职能的始端。《暂行规定》明确教育督导“对下级人民政府的教育工作、下级教育行政部门和学校的工作进行监督、检查、评估、指导”。1992年,党的十四大提出到20世纪末全国实现“基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲”(简称“两基”)的战略目标。组织以县级为单位的“两基”评估验收成为教育督导机构的主要任务,“两基”评估验收是教育督导的主要运行机制,即行使督政职能。从1993年开始组织“两基”督导评估试验收,2011年12月,国家教育督导检查组宣布四川省全省通过“两基”国家级评估验收,标志着全国所有省份均实现了“两基”目标。“两基”成为我国教育发展史上的里程碑,其中教育督导功不可没。^[1]

《暂行规定》是《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)颁布5年后出台的行政规定,该规定指明教育督导具有督政职能,主要是加强督查地方政府贯彻实施《义务教育法》的情况。教育督导管理体制也随后进行改革,1994年教育部督导司改为教育督导团办公室,1996年设立国家教委教育督导团,2000年更名为国家教育督导团,2012年成立国务院教育督导委员会。

综上所述,这个阶段教育督导督政职能的特点如下:一是教育督导法定督政职能从此阶段发端,督政职能设计初衷是推动《义务教育法》实施;二是督政起步较晚,主要运行机制为“两基”评估验

收;三是行使督政职能促使教育督導體制改革,教育督导机构由教育行政部门内设机构逐步改变为体现政府设置的机构。

2. 专项督政机制:义务教育均衡发展督导评估

2012年国务院《教育督导条例》(以下简称《督导条例》)颁布,使教育督导的工作依据从政府部门规章上升为国家行政法规,更具法律法规的强制性。《督导条例》规定教育督导执行“县级以上人民政府对下级人民政府落实教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的督导”。《督导条例》出台的意义在于进一步强化教育督导的督政职能,加快教育督導體制机制改革步伐。同年,国务院印发《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,提出率先在县域内实现义务教育基本均衡发展。到2020年,全国实现义务教育基本均衡发展的县(市、区)的比例达到95%。随后,教育部印发《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》,国务院及地方教育督导机构承担着全国县域义务教育均衡发展督导评估工作(以下简称“基本均衡评估”)。

这个阶段教育督导督政职能存在两方面不足。一方面,“基本均衡评估”沿用了“两基”评估验收的运行机制,只是评估标准和达标要求更高了。无论“两基”评估验收,还是“基本均衡评估”,均为督政的阶段性、专项性督导,即专项督政机制,仍缺少综合督政机制。另一方面,这个阶段教育督導體制机制未有较大的改革发展,因而督政职能也没有真正地独立行使。主要表现在:教育督导机构由教育行政部门内设机构逐步改变为体现政府设置的机构,但是,仍然未能突破教育督导机构独立设置的瓶颈问题。各级政府教育督导委员会主任由政府分管教育的领导兼任,成员由相关行政部门组成,实际是一个政府议事机构,办事机构仍然设置在教育行政部门。“从法学原理看,行政机构的独立性是其独立行使职能的法律前提和组织保障。”^[2]如果教育督导机构未能独立设置,那么《督导条例》规定的“教育督导机构在本级人民政府领导下独立行使督政职能”难以贯彻落实,这个困境一直存在。

3. 综合督政机制:政府履行教育职责评价

2017年国务院办公厅印发《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》(以下简称《评价办法》),

明确“评价工作由国务院教育督导委员会统筹领导,国务院教育督导委员会办公室组织实施”,“省级人民政府应依据本办法,结合本行政区域实际制定具体实施方案,开展对本行政区域内各级政府履行教育职责的评价工作”,对地方政府履行教育职责评价成为教育督导机构督政的一项综合督导机制。《评价办法》出台标志着督政职能发展进入新阶段。同年,教育部印发《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》,将接续义务教育基本均衡发展评估,开展县域义务教育优质均衡发展督导评估。2018年中共中央、国务院《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》提出:“国务院教育督导委员会制定普及学前教育督导评估办法,以县为单位对普及学前教育情况进行评估,省级为主推动实施,国家审核认定。”由此,教育督导机构又承担了县域学前教育普及普惠督导评估工作。

对政府履行教育职责评价是一项综合教育督导,也是一项政府教育工作评价。每年组织对各级地方政府履行教育职责的评价,形成常态化督政机制,是教育督导机构履行督政职能相对稳定的形式,也是教育督导深化改革的一项标示性成果。这是此阶段教育督导督政职能的特点。同时,县域义务教育优质均衡发展、学前教育普及普惠督导评估两个专项督政机制也在推进中。可见,教育督导的督政项目相对丰富,督政职能明显增强。然而,教育督导督政职能的发挥仍然存在一些问题。

一是教育督导未能完全独立行使职能,督政力度弱化。虽然,《督导条例》规定“教育督导机构在本级人民政府领导下独立行使督导职能”,但是,在教育督导实际运行中,独立行使督导职能受到多方面因素的制约,一直未能落实独立行使督导职能的法规规定。各级教育督导机构绝大多数是教育行政部门内设或代管,教育督导决策权基本上是由教育行政部门掌控。教育督导活动是政府行为还是部门行为,边界模糊不清。

二是政府履行教育职责评价未彰显专业性,督导督政与行政监督未凸显区别。如,对省级政府履行教育职责评价未考虑使用督导工具,即未能研制评价指标体系及评价标准,只提出评价重点内容或提纲;督学队伍缺乏相关专业的督导专家,教育督

导方式与行政监督方式基本趋同,等。

三是在减轻基层负担、减少督查评估数量的背景下,教育督导机构对政府进行教育督导时往往受到下级政府或其他政府部门的抵触,行使督政职能的困境加剧。

二、教育督导督政职能改革的推动力

探讨我国教育督导制度改革,尤其是探究督政职能改革,不仅要深入研究教育改革及教育督导制度本位,还要放宽视野分析经济社会发展的形势,特别是政府治理现代化建设。

1.《政府督查工作条例》的出台推动了《督导条例》修订工作

党中央和国务院高度重视政府督查工作。1998年国务院办公厅印发《关于加强督促检查工作的通知》,加强对地方政府工作的督促检查,从而使政府督查工作常态化发展。2014年国务院办公厅印发《关于进一步加强政府督促检查工作的意见》,并连续开展七次大督查。2018年中共中央办公厅印发《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》,纠正一些地方政府出现过多、过滥而缺乏实效的督查工作,统筹规划并严格控制督查总量。2021年2月1日起正式施行《政府督查工作条例》(以下简称《工作条例》),这是我国第一部关于政府督查工作方面的行政法规,为进一步做好政府督查工作提供了根本遵循,也标志着我国行政监督迈向了历史发展的新阶段,填补了我国政府督查工作领域的立法空白,推进了政府督查机构权力和责任的法定化,极大推动了我国政府监督工作法治化的进程。^[3]

《督导条例》颁布实施已有12年,随着教育改革的深入发展,《督导条例》需得到完善与修订。2020年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》),要求“完善教育督导法律法规,加快相关规章制度建设”。《工作条例》是《督导条例》颁布9年后新颁布的一部国家行政法规,因此,教育督导改革及《督导条例》修订均应遵守和依据新规定。换言之,《工作条例》出台将是《督导条例》修订的契机。

2. 政府督查的法定职能推进教育督导督政职

能改革

政府督查是指县级以上人民政府在法定职权范围内根据工作需要组织开展的监督检查。《工作条例》明确规定督查的对象是督查机构所在的本级人民政府所属部门、下级人民政府及其所属部门、具有管理公共事务职能的组织,以及受行政机关委托管理公共事务的组织。从《工作条例》规定的督查主体、对象、内容、方式、保障制度等来看,与《督导条例》及其相关制度有相似或相同之处。一是对象相同或基本相同。政府督查和教育督导的对象都是地方政府本级所属部门及下级政府。虽然《督导条例》未明确对本级政府所属部门的督导,但有些地方教育督导法规规定了对本级政府所属部门的督导。二是内容重叠或交叉。《督导条例》规定教育督导执行“对下级人民政府落实教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的督导”,《意见》规定“加强对地方政府履行教育职责的督导”“重点督导评价党中央、国务院重大教育决策部署落实情况”。这些与《工作条例》规定的“党中央、国务院重大决策部署落实情况;上级和本级人民政府重要工作部署落实情况;督查对象法定职责履行情况”的督查内容基本相同,只是《督导条例》更具体地明确了教育法规政策方面的督导内容而已。三是方式基本相仿或相同。无论是政府督查,还是教育督导,其采取的基本方式都是督查督导对象自查自评,听取督查督导对象汇报,开展检查、访谈、暗访,组织座谈、听证、统计、评估,调阅、复制与督查督导事项有关的资料,约谈督查督导对象负责人或者相关责任人,运用现代信息技术手段等。从上述可看出,教育督导的现行督政职能与政府督查职能是被包含的关系,即政府督查职能包含教育督导督政职能。

3. 教育督导督政职能改革发展

修订《督导条例》势必要考虑同为行政监督法规的《工作条例》的法治统筹协调问题,特别是需要解决两个条例中内容重复交叉的问题。《工作条例》规定“严禁重复督查、多头督查、越权督查”。教育督导的督政职能与政府督查的职能重叠交叉,属于《工作条例》规定的重复督查、多头督查之列。同时,教育督导督政职能的综合督导和专项督导也有重复督导或督导频次高的问题。

新时代教育督导发展在督政方面的改革趋向将有重大的变化,可将教育督导督政职能与政府督查职能进行统整,即将教育督导督政职能纳入到政府督查体制机制之中统筹实施。主要理由如下。

一是政府督查是综合性行政监督,而教育督导督政是行政监督的一个专项,行业性明显。政府督查是由上级政府督查机构对下级政府及部门执行国家政策、法律法规、重大决策部署等情况进行的全面性、综合性监督活动,范围广泛且贯穿各级政府工作全领域。教育督导督政则是一种专注于政府教育工作的专项行政监督和评价,属政府督查的内容之一。将教育督导督政活动纳入到政府督查体制机制中,能减少督查频次,避免重复督查,减轻基层负担,提高政府治理效能。

二是政府督查更有独立性和权威性。国务院办公厅指导全国政府督查工作并组织实施国务院督查工作,县级以上地方人民政府设置独立的督查机构并组织实施本级人民政府督查工作。从法规规定和实际运行机制来看,政府督查独立性和权威性尤为彰显,而教育督导实际运行机制的独立性相对弱化。为了进一步提升教育治理效能,强化教育督导的权威性和独立性,或需要通过新法规来完善督政机制,明确教育督导机构的职责权限,重构督政体制机制。

三是旧法服从新法。从立法角度来说,“旧法服从新法”是我国法律适用的基本原则之一。《督导条例》若对原有督政职能的规定有修订、补充或废止的内容,应当遵循《工作条例》新规定的要求执行。随着法规制度的不断更新和完善,旧有体制需要适应新的法治环境和发展要求。在新时代背景下,原有的教育督导督政模式应与时俱进,将教育督导督政职能融入政府督查体系,不仅符合新时代深化教育领域综合改革的趋势,还有助于进一步提升教育治理效能,保障教育事业高质量发展。

三、教育督导督政与督学职能的有机结合

随着我国教育事业发展的需要,教育督导增加督政职能是我国教育督导的特色。虽然,督学和督政是教育督导两大职能,但是,督学与督政关系密切,基本形成“督学促督政,督政促督学”的整体督

导体系。当然,从教育督导发展历程来看,督学与督政是可分可合的。

1. 督学与督政职能发展的强弱起伏

新中国成立以后,督学是教育督导最初设计的职能。教育部视导司负责“各级教育部门对方针、政策、法令、决议执行情况组织视察工作”“各级各类学校教学工作的系统视察研究工作”。^[4]可见,教育视导以对各级教育部门及各级各类学校的督导为主要内容,教育视导机构主要行使的是督学职能。督学职能曾在一个时期里得到了不断的加强和深化,在教育界和社会上,人们对教育视导的认识是“视导就是视学”“视导就是督学”。

改革开放以后恢复教育视导工作。1986年将教育视导改为教育督导,在教育行政部门内设置教育督导机构,是专门负责对下级教育部门和学校工作进行监督、评价、帮助和指导的行政职能机构。^[4]1989年国家教育委员会印发《关于对中小学教育工作开展五项督导、检查的通知》,“五查”工作是各级教育部门及教育督导机构这一时期的中心工作,也是主要的督学运行机制。党和国家高度重视发展教育事业,邓小平同志对教育督导工作的恢复和发展亲自作出重要的指示,教育督导的督学职能空前发展。

《暂行规定》出台以后,强调教育督导既要督学,也要督政;不仅要面向学校,也要面向政府,依法监督下级政府的教育工作。督政是教育发展的需要,也是教育督导最有成效的一项职能。相对而言,督学职能虽有发展,但发展势头并不强劲,而且在某些环节还被弱化了,未能实现督政督学“双督”并进。由于督政成为督导的重点,督学则成了“靠边站”“靠后站”。自1993年起“两基”评估验收工作进行了18年,接着开展“义务教育均衡发展”评估验收工作,现阶段又紧接着进行“义务教育优质均衡发展”的督导评估,同时还建立了“学前教育普及普惠”评估验收机制;自2017年起,教育督导机构承担对地方政府履行教育职责评价工作。至此逐渐形成了与教育改革相相适应的,“督政”与“督学”相结合、以“督政”为主的工作格局。^[5]显然,督学职能落到了次要位置。因此,当前“督政强,督学弱”的现象应该改变,即应该补强督学职能。

2. 强化督学职能与督政督学并重的发展应然

有学者研究认为,国际教育督导改革的主要潮流是实现职能从监督转向指导、内容从督政转向督学、机构从依附转向独立、队伍从经验型转向专业化、实施从主观性转向法制化等多个方面的转变。^[6]综观国外教育督导发展的轨迹,“督学”始终是教育督导工作的主要对象。^[7]大部分国家主要实施学校督导,建立覆盖基础教育学段的督导体系,督导范围从幼儿园贯通到高中公立学校,有的国家还将职业学校或学院和私立学校纳入督导。^[8]从国际教育督导改革发展的趋向,尤其是世界发达国家教育督导改革的历史经验看,教育督导以督学为主,即主要是对学校的督导;教育督导从以督政为主或督政督学并重转向以督学为主。国际教育督导的实践经验应该成为我国推进教育督导改革发展的有益借鉴。

站在新时代的历史起点上,教育督导在加快推进教育现代化、建设教育强国、实现教育高质量发展、办好人民满意教育等方面肩负着重大历史使命。教育质量的责任主体是教育部门和学校,而学校则是直接责任主体。督促教育高质量发展就是要加强对学校的督导,或是说教育督导改革必须加强督学职能。今后,应该重点关注教育督导的督学职能建设,形成督学促督政、督政促督学的新发展格局。

3. 构建督政与督学职能有机结合的新机制

从当下政府督查法治化来看,将有可能形成教育督导督政与督学相对分离的格局。将教育督导督政职能纳入政府督查职能体系,由政府督查机构主导对政府教育工作的监督和评价,教育督导机构则配合协助政府督查机构行使督政职能,或是接受委托行使督政职能。督政职能调整后,教育督导机构主要负责行使督学和评估监测两大职能。为此,应着力构建督政与督学职能有机结合的新机制。

一是构建以政府督查为主导的教育督导督政机制。将《督导条例》第二条第1款“县级以上人民政府对下级人民政府落实教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的督导”的相关教育督导督政职能划入《工作条例》第四条的政府督查相关内容,由政府督查机构主导并承担相关督政任务。教育

督导机构协助配合相关督政工作,主要参与教育教学专业性强的工作,如参与对本级政府所属部门及下级政府履行教育职责督查内容及评价指标的研制工作、组织抽调督学参加政府督查活动、协助督促地方政府落实整改督查发现的涉及学校教育教学的问题等。

二是构建以教育督导为主要负责机构的学校督导机制。《督导条例》第二条第2款规定“县级以上地方人民政府对本行政区域内的学校和其他教育机构教育教学工作的督导”,执行相关教育督导督学职能,由教育督导机构主要负责并承担相关督学任务。督导机构的工作重心应放在对学校的督导上,坚持以促进教育高质量发展为主线,深化督学改革,完善督学体制机制,强化督学顶层制度设计,科学研制督学运行机制和督学工具,大力推进督学队伍建设,以教育督导高质量发展促进高质量教育体系建设。

三是构建督导与督查协同的质量评估监测机制。依据中央《意见》提出的“在评估监测方面,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”相关精神,在修订《督导条例》时,应增加“县级以上人民政府对本行政区域内的教育发展状况和教育质量的评估监测”的教育督导内容,增强教育督导的评估监测职能。应当建立健全教育督导评估监测制度和体系,完善标准和规程,建设开放、共享、统一的教育督导评估监测信息化平台。并建立教育督导与政府督查协同机制,教育督导机构负责教育质量评估监测工作,督查机构负责对评估监测发现的问题中涉及政府整改的事项进行通报并督促其整改落实。

参考文献

- [1] 田祖荫. 不忘来时路,方知向何行——新中国教育督导发展的历程与展望[J]. 中小学校长, 2021(8):3-7.
TIAN Zuyin. Remember the Coming Road to Know Where to Head — The Development and Prospect of Educational Supervision in New China [J]. Primary and Secondary School Principals, 2021(8):3-7.
- [2] 文新华. 论我国教育督导体制建设现代化[J]. 上海教育评估研究, 2020, 9(4):1-4.
WEN Xinhua. On the Modernization of Education Supervision System in China [J]. Shanghai Journal of Educational Evaluation, 2019, 9(4):1-4.
- [3] 胡春艳, 章荣君, 杨蕾, 等. 《政府督查工作条例》施行,全面提升依法治理水平[J]. 财政监督, 2021(5):38-49.
HU Chunyan, ZHANG Rongjun, YANG Lei, et al. Implementing the Regulations on Government Supervision Work to Comprehensively Improve the Level of Law-based Governance [J]. Fiscal Supervision, 2021(5):38-49.
- [4] 国家教育督导团办公室. 当代中国教育督导[M]. 北京: 人民教育出版社, 2007.
Office of the State Education Supervision Group. Education Supervision in Contemporary China [M]. Beijing: People's Education Press, 2007.
- [5] 周德义. 60年来我国教育督导制度的回顾与审思[J]. 教育测量与评价(理论版), 2009(9):4-12.
ZHOU Deyi. Review and Reflection on China's Educational Supervision System in the Past 60 Years [J]. Educational Measurement and Evaluation (Theoretical Edition), 2009(9):4-12.
- [6] 程素萍. 督学视角下的教育督导体制机制研究[J]. 上海教育科研, 2016(9):62-65.
CHENG Suping. Research on the Mechanism of Educational Supervision System from the Perspective of Education Inspection [J]. Journal of Shanghai Educational Research, 2016 (9):62-65.
- [7] 孙玉洁. 国外教育督导职能的历史演变及其启示[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2003, 27(4):82-86.
SUN Yujie. The Historical Evolution of the Function of Educational Inspection Abroad and Its Enlightenment [J]. Journal of Shenyang Normal University (Social Science Edition), 2003, 27(4):82-86.
- [8] 武向荣. 国际比较视野下中国特色教育督导研究[J]. 教育学术月刊, 2022(12):57-64.
WU Xiangrong. Research on Educational Inspection with Chinese Characteristics from the Perspective of International Comparison [J]. Education Research Monthly, 2022(12):57-64.