

基础教育督导问责机制的现状调查研究——以某市小学教师为例

杨李娜

闽南师范大学教育与心理学院，福建 漳州 363000

摘要：为了解基础教育督导问责的现状和存在的问题，本文对某市基础教育督导问责的现状进行问卷调查，以探讨基础教育督导过程问责机制的建立，全面、系统地了解当前教育督导过程中存在的问题，找到解决基础教育督导过程问责机制问题的对策。在借鉴已有研究的基础上，设计了基础教育督导过程中问责机制研究调查问卷，对某市 206 位小学教师进行调查，发现目前教育督导问责中的方式、问责的绩效结果、“双减”背景下公众参与的问责对教育改革产生的影响等方面存在的问题。因此，本研究提出应加强教育督导问责的方式多样化和多元化，完善问责绩效结果的落实，深化教育督导问责机制建设，加强宣传和推广力度。

关键词：教育督导；教育问责；双减；督导管理；督导评价

引言

教育督导是我国的一项基本教育制度，也是教育现代化和教育强国建设的强大推动力。而教育督导结果作为教育督导评估活动中的一个极其重要组成部分，其被有效运用很大程度上决定了教育督导评估活动价值实现的高度。2020 年国家提出建成全面覆盖、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。2021 年 7 月 20 日国务院教育督导委员会印发《教育督导问责办法》(以下简称“问责办法”)，这是新中国成立以来首次出台的教育督导问责文件，是国家在教育督导制度改革上的重大举措，意在压实教育督导问责制度，让督导“长牙齿”真正落地，也是推动基础教育改革，提高教育教学质量的重要保障。因此，本文以“双减”背景下的基础教育改革为抓手，对教育督导改革中问责的实施和落实问题进行探讨，通过对小学教师的问卷调查，梳理其中存在的问题，提出解决策略。

问责的原意是“会计”“账目清算”，后来引申为“说明”“解释”。问责用在研究中主要指迫于压力和责任对自己的行为向外界做出说明、解释。它与责任不同，问责突出某人责任担负的情况如何，具有外在性，须经外部的监督机构给予监督、评判来决定。问责机制进入教育督导和公众的视野，是社会快速发展使然。公众在信息化、全球化、多媒体等背景下，对政府行政能力提出了更高的要求，公众自身的需求

发生巨大变化，内在的需要通过外在的规约来实现。公众认为政府应在政治、经济、社会等各个领域担负其相应的责任。教育问责有两种含义：一类是一般性意义上的教育问责，注重遵守规则，即要求学校不折不扣地执行政府制定的规章制度，强调教育问责的“惩罚性”；另一类是教育性意义上的教育问责，强调“教育性”意义，与一般问责不同之处是具有特定的目的，能够促进学生、教师、学校的发展，而不仅仅对问责对象进行监督、检查、惩罚。我们一般研究和探讨的也是在教育性意义上的教育问责。

根据美国问责之父里昂·莱森格的观点，教育问责是“学校系统内对学生教育成就的评估，把学生取得成就的水平与州、社区的教育目标相联系，与社区内家长、教职工、纳税人及市民的期望相联系”。美国学者马丁·特罗认为问责即向他人汇报、解释、证明及回答资源是如何使用的，并达到什么效果。总的来说，教育问责是指教育系统有责任提高教育质量，培养学生学业能力以达到一定的标准，对于教育结果应该承担相应的奖惩后果。典型的教育问责制包含五个要素：职责、指标、表现、评估、奖惩。

为了促进我省教育督导过程问责机制的建立，全面、系统地了解当前基础教育督导过程中存在的问题，找到解决问题的对策，课题组从督导主体、“双减”背景下的教育问责具体实施方式与措施及管理办法、教育问责执行状况等维度进行问卷调查设计。通过多方联

系，对某市多所学校的小学教师发放电子问卷，发放 230 份，实际回收 206 份。

1 以小学教师为研究对象的教育督导问责机制现状调查

1.1 问卷调查对象的基本情况以及对教育督导了解情况

问卷调查的内容主要有：基础教育督导的主体，“双减”背景下教育督导过程所采用的方法及其管理措施，督导执行过程中的政策与法规依据，教育督导与问责结果的形式与利用，以及民众对参与教育督导问责的认识与看法等问题。

表 1 问卷调查对象基本情况统计

| 项 目 | 性别 | | 教龄 | | | 学历 | | |
|-----|----|-----|-----|-----|---------|-----|-----|-------|
| | 男 | 女 | 1-3 | 4-6 | 7 年 以 上 | 大 专 | 本 科 | 研 究 生 |
| 合 计 | 49 | 157 | 103 | 11 | 92 | 23 | 164 | 19 |

从表 1 可以看出，调查对象以女教师居多，教龄以 1-3 年的占五成，其次是 7 年以上的教龄的占 44.66%。学历结构以本科学历居多，占 79.6%。

表 2 对您的学校进行教育督导人员类型情况调查表

| 选项 | 小计 | 比例 |
|----------|----|--------|
| 督学 | 85 | 41.26% |
| 学校领导 | 76 | 36.89% |
| 学生家长 | 10 | 4.85% |
| 政府人员 | 3 | 1.46% |
| 教育专家 | 4 | 1.94% |
| 各级教育行政人员 | 28 | 13.59% |

调查显示，86.41% 的小学有专业的教育督导人员，83.01% 的学校领导是学校教育督导的主要人员，94.56% 的家长也参与学校的教育督导。表 3 显示督学和学校领导是学校教育督导的人员。教师也表示“问责不能仅针对学校和老师，也要和家长沟通好，以便

学校和教师更好地执行相应措施”。

调查发现，小学教师对教育督导问责机制的了解程度，非常了解占 16.02%，了解占 26.7%，一般了解占 39.32%，不了解占 17.96%。还是有大约二成的教师不了解教育督导问责机制的情况，一般了解的也大约有四成，教师认为需“完善信息公开制度、加强宣传教育”。

1.2 关于双减背景下“五项管理”的督导方式和具体做法的调查情况

图 1 学校“五项管理”（手机、睡眠、读物、作业、体质管理）的督导方式

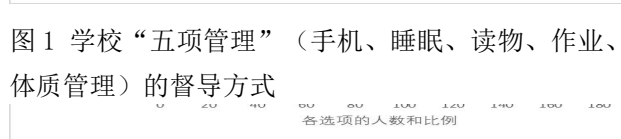


图 2 学校在作业管理中的具体做法



图 3 学校在落实“五项管理”的具体做法

通过问卷调查发现，学校“五项管理的”督导方式以学校及宏观管理为主，其中作业量的控制、班级的统筹安排占八成以上。作业管理中的做法以批改记录为主，占八成多。每日作业登记表占七成多，家访记录较多有六点六成。落实“五项管理”的具体做法主要以校园巡查为主，兼有推门听课、查阅资料、问卷调查和走访座谈等形式。

1.3 对教育督导过程中的具体审查方式的调查

表 3 小学教师对教育督导过程中的具体审查方式的了解情况（单位：人数）

| 项目 | 是 | 否 |
|------------------------|-----|----|
| 教育督导过程中主要审查内容是否包括领导职责？ | 190 | 16 |
| 教育督导过程中主要审查是否包括教育经费投入？ | 181 | 25 |
| 教育督导过程中主要审查是否包括办学条件？ | 189 | 17 |
| 教育督导过程中主要审查是否包括教师队伍建设？ | 198 | 8 |
| 教育督导过程中主要审查是否包括教育管理？ | 198 | 8 |
| 教育督导过程中主要审查是否包括教师教学？ | 197 | 9 |

从表 3 可以看出，大约近九成的小学教师对教育督导

过程中的主要审查内容、经费投入、办学条件、教师队伍、教育管理及教育教学情况了解。在开放问卷的填答中,有教师认为“教育督导也关注一下老师的工作安排,与教学无关的形式主义尽量减少,让老师安心教学。”“取消或减少一些无用占用休息时间的活动,让教学回归”。

1.4 对被督导单位采取的主要问责方式及基础教育督导审查依据的政策、法规和文件的了解情况

表 4 对教育督导问责采取的问责方式的调查情况

| 选项 | 小计 | 比例 |
|------|-----|--------|
| 公开批评 | 95 | 46.12% |
| 约谈 | 177 | 85.92% |
| 督导通报 | 138 | 66.99% |
| 资源调整 | 91 | 44.17% |
| 行政处罚 | 62 | 30.1% |

调查发现,小学教师能够了解到各种教育督导问责的方式。

表 5 小学教师对基础教育督导审查的依据的了解情况

| 项目 | 是 | 否 |
|------------------------------|-----|----|
| 某市基础教育督导审查是否为定期审查? | 198 | 8 |
| 某市基础教育督导审查依据文件是否有国家教育督导法规? | 198 | 8 |
| 某市基础教育督导审查依据文件是否有省级教育督导评估文件? | 195 | 11 |
| 某市基础教育督导审查依据文件是否有市级教育督导文件? | 199 | 7 |
| 某市基础教育督导审查依据文件是否有区级教育督导评估文件? | 195 | 11 |
| 某市基础教育督导审查依据是否有市级教育督导制度法制? | 197 | 9 |

调查显示,95%以上的小学教师了解教育督导审查依据的各级各类文件和法规,也制定了市级教育督导制度。

1.5 教育督导问责的结果反馈情况



图 4 教育督导问责结果的反馈方式

从图 4 可以看出,对于教育督导问责结果的反馈情况看,小学教师倾向于使用教育问责报告(占 78.16%)、教育督导书面评语(占 62.14%)、开展个人谈话(占 61.17%)等形式居多。这也是目前多元化、信息化、多媒体时代,大家都经常选择和可以接受的方式,便捷快速,了解具体的反馈结果。

关于教育督导结果在媒体公开的情况,被调查对象认为只是要有一种进行公开,让公众了解到实际督导的结果。

表 6 教育督导问责结果对学校相关人员的影响情况

| 项目 | 是(或有) | 否(或无) |
|-------------------------|-------|-------|
| 教育督导问责结果对学校相关人员是否有利害关系? | 158 | 48 |
| 学校是否有领导因教育督导而被问责? | 82 | 124 |
| 学校是否有教师因教育督导而被问责? | 91 | 115 |
| 是否有教育相关领导因教育督导而被问责? | 88 | 118 |
| 教育问责后是否将问责相关情况予以公开? | 136 | 70 |

从表 6 来看,大家还是认为教育督导问责结果对学校相关人员具有利害关系。领导、教师也有被问责的情况发生,公开的情况尚可。

2.6 小学教师对教育行政部门和管理应注重的教育督导问责的看法及“双减”背景下,公众参与问责对教育改革产生的影响

从问卷调查的情况看,86.41%的教师认为对教育行政部门的问责应注重科学性,85.92%的认为应注重规范性,38.35%的认为应注重刚性,74.76%的教师认为应注重人性化。在开放性的填答中,有写到“应人性化,倾听一线教师的意见。”“了解实质性问题,客观解决”“千万别让不懂的人来参与,也别让高高在上的人来督查”。在对调查对象进行教育行政管理最需要的是什么的调查中,78.64%的小学教师认为应加强教育投入,76.21%的教师认为应规范行政管理过程,59.71%的认为应加强问责绩效结果。

调查发现,约有近六成的教师认为有促进作用,说不清的有三成的教师,还有4.85%的认为有阻碍的影响。一般的教育督导问责的方式:责令检查、约谈、通报批评、组织处理等,有一半以上的教师知道。

2 问卷调查发现的问题分析

通过对调查问卷的整理和分析,发现了目前“双减”背景下,教育督导问责存在以下问题。

2.1 在教育督导问责中的方式方法上存在问题

调查问卷中我们给出了目前在教育督导问责中有关“五项管理”方面的落实情况及具体做法,教师们大多知道学校按照规定的要求在操作和执行,但是在其他的方式方法上占比较低,教师们对目前国内外在教育评价和评价方式多元化和多样化的改革技术了解的较少,也表示应加强多样化的评价、考核和问责方式。

2.2 问责的机构和部门应注重问责的绩效结果

应建立适应教育督导问责机制的问责文化,是教育机构和主管部门在进行问责时必须考量的方面。目前的基础教育发展,越来越强调民主管理和评价机制,家长和学生的需求发生变化,越来越需要科学的、透明的、公开公正的问责方式,要求对问责的绩效结果的使用、开放程度等。问责的绩效结果不仅仅是让家长、学生、教师这些结果,而是学校在今后应如何做?为学生做什么?形成学校发展性评价的教育督导问责机制,促进学校教育教学的持续发展。

2.3 “双减”背景下公众参与问责对教育改革产生的影响方面还不是很清晰

在调查问卷中,我们也发现还是有部分教师对民众参与教育督导问责改革产生的影响不是很清晰,也有不了解具体的情况。这方面还需要教育研究专家、教育督导部门加强宣传力度,在学校教育教学各方面工作中深入渗透教育督导和教育问责的理念,让教师了解教育督导问责的实施机制与具体办法。

4 结论与启示

综上所述,通过调查问卷发现的一些问题,今后在教育督导问责中,首先应加强教育督导问责方式方法的多样化,将国内外先进的教育评价理论与技术与教育督导工作结合,建立多样化和多元化的督导评价机制。在教育研究方面,专业的教育研究者应将国内外先进的教育评价方式运用在教育教学和学校管理中。其次,完善教育督导机构对问责绩效结果的落实。要完善我国与教育法相关的法律体系,赏罚分明,将奖惩的办法逐条列举,增强我国的教育性条文的可操作性,使教育问责绩效结果落到实处。推进学校教育教学质量的提升才是教育问责制的目的,调查对象认为问责中的规范性、科学性、人性化都是非常重要的因素,也是在制定问责方式和建立机制时,需要多方考虑的问题。第三,进一步深化教育督导问责机制建设,加强宣传和推广力度。教育部门应做到教育信息及时公开,为异体问责建立多种参与渠道,利用媒体等平台进一步强化对教育问责的报道,从而发挥其监管功能。

参考文献

- [1]刘兴春.教育问责的方式:西方的经验及启示[J].外国教育研究,2007(9):53-56.
- [2]王瑜.论我国义务教育问责制实施困境及其破解思路[J].教育科学研究,2019(9):29-35.
- [3]张斌.基于标准的教育问责:内涵分析[J].全球教育展望,2011(2):62-67.
- [4](荷)格特·比斯塔,张立平.测量时代的好教育:伦理、政治和民主的维度[M].北京:北京师范大学出版社,2019:48-69.