

# 教育督导推进县域义务教育均衡发展的调查分析

## ——以重庆市为例

刘龙珍, 张 鸿, 刘 玲

(重庆市教育科学研究院 教育督导所, 重庆 400015)

**摘要:**教育督导制度是县域义务教育均衡发展的重要保障,也是实现教育公平的重要途径。对重庆市中小学领导、教师及督学关于教育督导推进县域义务教育均衡发展的调查分析发现,当前的教育督导对县域义务教育均衡发展的推进工作总体上受到肯定并取得了显著成绩,但在督导功能上依旧存在重检查轻指导、督导内容上过多过繁、督导结果上运用欠佳等问题。应转变教育督导观念和工作方式,充分发挥教育督导的促进与指导职能,建立教育督导双方伙伴关系,对教育督导评估结果科学运用,积极肯定中小学校的进步和发展,切实提高教育督导工作,推进义务教育均衡发展的实效。

**关键词:**教育督导; 县域; 义务教育; 均衡发展

中图分类号:G464

文献标识码:A

文章编号:1008-6390(2019)01-0093-06

义务教育均衡发展不仅关乎教育公平与教育质量,更是与家长和学生的切身利益息息相关<sup>[1]</sup>。“教育督导是国家对教育工作实施有效管理的重要手段”<sup>[2]</sup>,是政府部门履行教育职责的重要环节。2012年教育部颁布的《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》指出,建立县域义务教育均衡发展督导评估制度,积极对义务教育均衡发展开展督导评估工作。2017年教育部颁布的《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》指出,为了巩固义务教育基本均衡的发展成果,进一步提高义务教育标准化建设水平和教育质量,开展县域义务教育优质均衡发展督导评估认定工作。自2013年启动督导评估认定以来,各地推进义务教育均衡发展,全国有2379个县义务教育发展实现基本均衡,占全国总县数的81%<sup>[3]</sup>。重庆市已通过国家督导认定的区县达到35个,完成率达87.5%<sup>[4]</sup>。现阶段,我国县域义务教育均衡发展已经进入了决定性阶段,教育督导制度作为重要的教育制度之一,是实现县域义务教育均衡发展的重要制度保障。本文以重庆市的中小学领导、教师及督学为研究对象,综合运用问卷调查,分析教育督导推进义务教育均衡发展工作的现

状,探究当前教育督导推进县域义务教育均衡发展工作所取得的成效、存在的问题与不足,以期构建更为科学的义务教育均衡发展督导工作机制。

### 一、研究设计与实施

#### (一) 研究内容与思路分析

本研究从数据实证的角度分析教育督导推进县域义务教育均衡发展的现状、成效,探究存在的问题和改进路径。为此,采用量化研究的分析范式,通过对数据统计分析,得出研究结论。本研究的主要内容包括三方面:第一,分析县域义务教育均衡发展教育督导工作的实施情况,总结教育督导对县域义务教育均衡发展的主要作用;第二,透视教育督导在推进县域义务教育均衡发展过程中在督导内容、督导指标体系、督导结果运用,以及督导人员素质等方面的问题;第三,综合数据分析结论,借助路径分析,提出提高教育督导推进县域义务教育均衡发展效能的对策。

#### (二) 调查工具与方法

根据研究目的和内容,在综述相关文献的基础上,遵循调查问卷制定的原理和方法编制问卷,采纳

收稿日期:2018-05-11

基金项目:重庆市教育科学“十二五”规划重点课题“督导评估推动区县域内义务教育均衡发展实证研究”(2014-00-003)

作者简介:刘龙珍,研究方向:教育督导、课程与教学论;张鸿,研究员,研究方向:教育基本理论、教育发展战略、教育督导;刘玲,高级教师,研究方向:教育督导。

专家意见后形成最后的调查问卷。问卷调查法是本文的主要研究方法,研究工具采用自编问卷《教育督导推进县域义务教育均衡发展调查问卷》,问卷分为中小学领导、教师问卷和督学问卷。问卷从总体满意度、督导功能、督导评估方案、督导实施、督导结果等维度,调查中小学领导、教师和督学对教育督导推进县域义务教育均衡发展的认识、感受与评价。

### (三)数据收集与分析处理

本研究采用分层随机抽样方法,于2017年3月—5月对重庆市区县进行分层随机抽样,抽取包含了通过及未通过国家义务教育均衡发展验收的20个区县。随后,对抽样区县的教师、校长及督学进行随机抽样,利用OQSS在线问卷调查系统共发放中小学学校领导及教师问卷4885份,共收回有效问卷4650份,回收率为95.19%,督学问卷829份,共收回有效问卷680份,回收率为82.03%。整理问卷信息,得到被试情况如表1、表2所示。数据分析主要采用SPSS 19.0统计软件。

表1 中小学校领导及教师卷被试信息分布

项目	维度	数量/个	百分比/%
学校所在位置	城区	1509	32.45
	镇区	1697	36.49
	乡村	1444	31.05
所在学校学制	小学	2207	47.46
	初中	1420	30.54
	九年一贯制	213	4.58
	完全中学	786	16.90
	中职学校	24	0.51
学校级别	重点(示范)	1047	22.52
	普通	2878	61.89
	薄弱	725	15.59
职务	科任教师	2213	47.59
	班主任	1226	26.37
	中层干部	663	14.26
	校级干部	548	11.78

## 二、结果与讨论

### (一)对教育督导推进县域义务教育均衡发展作用的认知

教育督导是教育督导部门代表政府和教育行政部门按照国家相关的教育法律法规及方针政策,对有关部门、学校的教育管理工作,教育质量、效益,以及教育发展水平进行价值判断的过程<sup>[5]</sup>。评价教育督导的工作,主要了解现有教育督导工作是否对县域义务教育均衡发展产生了有效影响。调查显示,

中小学领导及教师对教育督导的认识和了解逐渐深入,了解教育督导的人数占调查人数的93%以上。由此可见,当前的教育督导评估对中小学各项工作起到了较为明显的促进作用(见表3)。

表2 督学卷被试信息分布

项目	维度	数量/个	百分比/%
是否专职	专职督学	265	38.97
	兼职督学	415	61.03
性别	男	463	68.09
	女	217	31.91
任督学前或者正在担任	校级干部	233	34.26
	学校中层干部	80	11.76
	教育行政部门工作人员	45	6.62
	教育行政部门领导	49	7.21
	教研员	37	5.44
	学校科任教师	236	34.71

表3 中小学校领导及教师对教育督导的认识程度

是否了解教育督导	项目	了解	不了解
	人次	4338	3128
	百分比/%	93.33	6.73

此外,在对“教育督导推进县域义务教育均衡发展方面的作用”的评价中,有80.29%和19.41%的督学认为教育督导对推进县域义务教育均衡发展“很重要”和“重要”。由此可知,教育督导推进县域义务教育均衡发展的重要地位已经得到高度认同(见图1)。

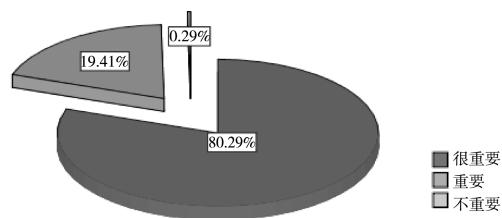


图1 教育督导对推进县域义务教育均衡发展的作用

### (二)对教育督导推进县域义务教育均衡发展功能的认识与评价

#### 1. 对教育督导推进县域义务教育均衡发展功能的了解程度

调查结果显示,对教育督导应有功能主要定位在监督、指导、评估、检查、检测等方面,无论中小学校领导还是教师对教育督导推进县域义务教育均衡发展的功能已经有了较为全面的认知,认识到教育督导对学校所起的作用,不再拘泥于教育督导的监督、检查功能(见表4)。

表4 中小学校领导与教师对教育督导职能的认知

教育督导 具有的职能	项目	监督	检查	指导	评估	检测	其他
	人次	4241	3948	4161	3764	3088	82
	百分比/%	91.20	84.90	89.48	80.94	66.41	1.76

## 2. 对教育督导推进县域义务教育均衡发展功能的评价

近一半的督学(49.71%)认为督导推进县域义务教育均衡发展的主要功能应该是监督,监督鉴定县域义务教育均衡发展的各项评估指标是否达标,这恰恰在一定程度上反映出教育督导工作的功能在政策导向与实际落实中存在矛盾点:在政策导向方面,教育督导部门为了实现“县域义务教育均衡发展”而进行督导,着重点在于教育督导的指导与改进作用;在实际操作中,教育督导工作多偏重于对义务教育均衡发展的各项指标进行鉴定,在一定程度上弱化了指导功能(见表5)。

### (三)对教育督导推进县域义务教育均衡发展的满意度

中小学校对教育督导工作的满意度具体包括两

方面,一方面指中小学校对教育督导结果的认可程度,另一方面是中小学校对教育督导工作的配合程度<sup>[6]</sup>。数据表明:92.54%的中小学校领导与教师认为教育督导工作对学校的改革与发展有帮助和促进作用;有35.57%的学校领导与教师表示对学校的教育督导活动的态度是“增加”,64.43%的学校领导与教师表示对学校的教育督导活动的态度则是“维持现状”(见表6)。这表明中小学校领导与教师对教育督导结果的认可程度较高。

表5 督学对教育督导职能的评价

对教育 督导职 能的评 价	项目	监督	检查	指导	评估	检测
	人次	338	121	240	73	34
	百分比/%	49.71	17.79	35.29	10.74	5.00

表6 中小学校对教育督导工作的认可程度及配合程度

教育督导对学校的 改革发展	项目	有帮助和促进作用		有阻碍和抑制作用		没有影响和作用	
	人次	4303		199		148	
	百分比/%	92.54		4.28		3.18	
对学校的教育 督导活动应	项目	增加	维持现状	减少	取缔		
	人次	1654	2308	614		74	
	百分比/%	35.57	49.63	13.20		1.59	

## (四)对教育督导推进县域义务教育均衡发展实施过程的认识

### 1. 县域义务教育均衡发展的督导内容

为了促进县域义务教育均衡发展,教育督导工作所开展的主要事项有三类。第一类包括教师队伍建设(65.29%)、学校内部管理(72.20%)、安全与卫生(69.85%)、学校文化建设(65.88%)、教育教学(65.29%);第二类包括功能室建设与使用

(59.71%)、学校干部、教师考评(35.00%)、办学行为(59.85%)、素质教育(47.35%);第三类包括信息技术装备(28.63%)、校舍场地建设(34.56%)及教育经费(30.15%)。教育督导工作开展后,在干部、教师队伍建设及学校内部管理方面取得了显著的效果,而在教育经费、信息技术装备方面效果不太显著(见表7)。

表7 教育督导部门到校督导的主要事项

教育督导 部门到校 督导的主 要事项	项目	教师队伍 建设	学校内部 管理	安全与卫生	校园文化 建设	教育教学	功能室建设 与使用
	百分比/%	65.29	72.20	69.85	65.88	65.29	59.71
	项目	学校、干部 教师考评	办学行为	素质教育	信息技术 装备	校舍场地 建设	教育经费
	百分比/%	35.00	59.85	47.35	28.68	34.56	30.15

## 2. 督导人员在学校的行为状况

调查显示,34.56%的督学能在每月开展2次经常性教育督导活动,10.88%和26.18%的督学一月内开展过3次或者4次的经常性教育督导活动,但是有24.12%的督学平均每月开展1次经常性督导活动,4.26%的督学甚至未进行经常性督导活动(见图2)。由此可见,经常性教育督导活动基本上在各个区县能正常开展,但没有规范化,尚未形成较为稳定的督导周期。在“教育督导活动中督导人员与学校教职工沟通交流情况”方面,有56.77%的中小学校领导与教师选择“经常”,另外有32.43%的中小学校领导与教师选择“偶尔”(见图3)。这说明大多数情况下教育督导人员都会在督导活动进行中与学校领导与教师进行面对面的交流,及时提出对学校改革发展的意见和建议,提高教育督导实施效能。

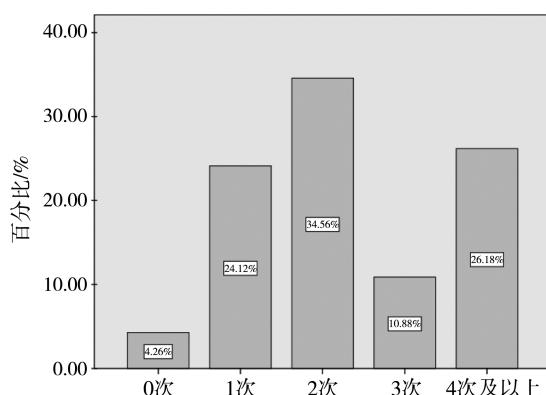


图2 督学每月到学校实施经常性督导的次数

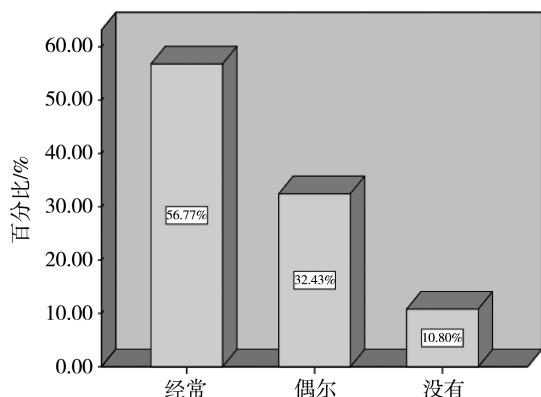


图3 在教育督导活动中督导人员与学校教职工沟通交流的情况

## 3. 教育督导方案及标准使用情况

县域义务教育均衡发展的督导评估方案是对教育督导活动的总体规划,是开展义务教育均衡发展督导工作的关键性指南,其中义务教育均衡发展督导评估指标是督导方案的核心内容。针对“督学到

学校开展教育督导工作的依据”这一问题,48.97%的督学能依据本区县统一的督导方案开展督学工作,28.24%的督学根据学校发展的实际情况,制定了专门的督导方案,仅有18.39%左右的督学倾听学校意见对原统一的督导方案稍作调整(见图4),这表明目前督导方案基本由教育督导室统一制定,依据学校实际进行督导较为形式化。另外,有83.29%的中小学校认为教育督导的指标体系对本校发展适合,而有11.68%的中小学校认为教育督导的指标体系要求过高(见图5)。因此,为了深入推进县域义务教育均衡发展,各区县应该结合自身实际,在广泛征求意见的基础上,设计更适合学校情况的指标,使教育督导活动更具有针对性。

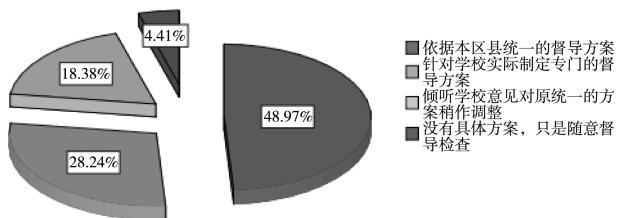


图4 督导到学校开展教育督导工作的依据

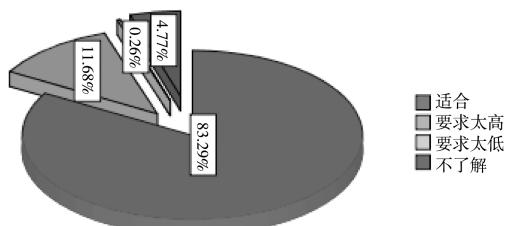


图5 相关教育督导指标对学校的要求程度

## (五) 推进县域义务教育均衡发展教育督导工作中存在的问题

调查显示,无论是督学卷还是中小学领导与教师卷(见图6、图7),当前县域义务教育均衡发展的教育督导工作存在的最大问题是重检查轻指导,教育督导偏重于定量评估。另外,在中小学领导与教师卷中,督导内容过多过繁(20.12%)、指标体系欠科学(14.51%)的问题比较突出。同时,督学问卷结果显示,督导结果运用欠佳(18.44%)及督导内容过多过繁(17.11%)问题比较突出,这说明当前教育督导内容名目繁多,层层加码,基层学校需要接受督导的项目、名目多,给学校带来了负担。

## 三、结论与建议

### (一) 主要结论

1. 教育督导工作推进县域义务教育均衡发展的成效比较显著

从学校领导与教师问卷关于教育督导工作推进义务教育均衡发展认可度的具体维度来看,学校对教育督导工作的重视度的总体得分为96.8分,县域义务教育均衡发展教育督导指标对适合度的总体得分为83.3分,教育督导对学校现存问题的诊断符合实际的总体得分为89.2分,教育督导提出的整改意见对于学校具有针对性,能解决实际问题的总体得分是61.7分,教育督导对学校的改革发展有促进作用的总体得分为92.5分。总体上看,教育督导工作推进县域义务教育均衡发展进程的认可度得分的极值区间为61.7~96.8分。这说明虽然教育督导提出的整改意见对于学校解决实际问题的水平有待提高,但教育督导工作对县域义务教育均衡发展的推动作用是比较显著的。

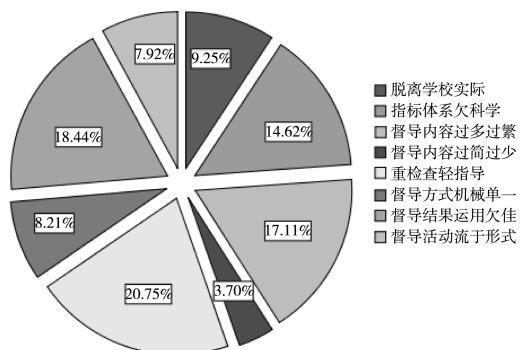


图6 督学卷

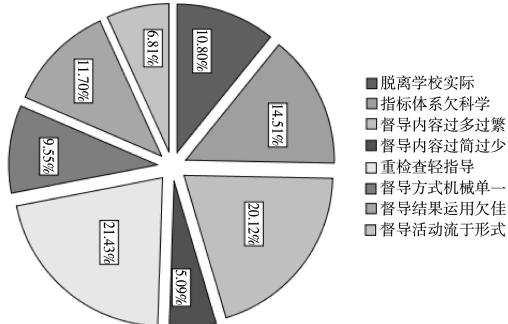


图7 中小学领导与教师卷

## 2. 教育督导制度落实加强,有效保证县域义务教育均衡发展督导效益

一方面要建设和完善教育督导制度,坚持全面

贯彻党和国家的教育方针。依据《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》,从重庆具体实际出发,制定出一套科学的评价标准和一系列具体的实施方案。调查结果显示,切实落实县域义务教育均衡发展的相关指标,特别是学校的干部、教师队伍建设,教育教学及学校内部管理方面。另一方面,督导人员能够根据教育督导的指标进行比较完整、及时、规范的督导,不仅对中小学校进行规范化的指导,而且对其质量点评很到位。同时,经常性督导能够定期分析学校的工作效率及教育质量,根据学校的意见建议制定相关的改进措施,对促进义务教育均衡发展确实起到了督促作用。

3. 督导理念、督导人员素质、学校的态度、督导经费、领导重视程度、家长等社会人员的参与程度与督导工作成效存在着稳定作用关系

数据显示,督导理念、督导人员素质、学校的态度、督导经费、领导重视程度、家长等社会人员的参与程度与教育督导工作成效具有显著的影响效果,其中教育督导理念的影响关系极其显著。因此,进一步实现教育督导对县域义务教育均衡发展的推动作用,可以不断优化和调控督导理念,提升督导人员素质,转变学校的态度,增加督导经费,提高领导重视程度,以及家长等社会人员的参与程度(见表8)。

4. 过多重视监督与检查功能,督导结果没有得到很好的应用

督学问卷、中小学校长和教师问卷的数据均显示,督导评估工作重检查轻指导,多重视功能定位性质的督导,轻发展诊断性质的督导。同时,教育督导结果发布的方式不当。由于教育督导是教育行政管理的一个重要方面,因此教育督导工作机制要发挥其传递信息的作用,保证所传信息的可靠性与真实性<sup>[7]</sup>。当前,教育督导信息公布方式较为单一,往往以通报的方式予以发布,信息的披露和公开只注重结果,缺少细节信息。同时,相关教育督导结果与建议有时仅仅反馈给学校与有关教育部门,向家长群体与社区公布的少之又少,从而大大影响与降低了督导信息的实效性。

表8 影响教育督导工作的因素

影响教育督导工作的因素	项目	督导理念	督导人员素质	学校态度	督导经费	领导重视程度	社会人员参与程度
督学卷/%	督学卷/%	60.29	49.12	35.88	40.15	50.44	48.09
	学校卷/%	69.67	49.59	35.44	37.16	46.09	49.35

## (二)对策建议

### 1. 提高教育督导工作认知水平,树立现代教育督导理念

首先,教育督导部门应树立政府主体责任的教育督导观<sup>[8]</sup>。教育督导部门应强化自身的主体责任,规范自身在促进县域义务教育均衡发展过程中的行为,保证督导对象在原有基础上得到进一步发展。其次,督学确立“促进督导对象发展”的教育督导理念。督学要从单纯的专家与检查者身份中走出,扭转教育督导工作的指令式和强制式的认知,与督导对象建立起一种平等对话的工作模式,充分尊重督导对象的意见,避免督导对象的抵触情绪、消极应对、为了督导而弄虚作假的现象。再次,提高中小学校对县域义务教育均衡发展督导工作的认识。教育督导部门在要求中小学校抓好本校自评工作的同时,还应通过宣传和督导实践,对中小学校提出切实可行的建议,使得中小学校认清教育督导工作在推进县域义务教育均衡发展中的重要性和必要性。

### 2. 发挥教育督导的指导职能,建立督导双方伙伴关系

教育督导部门应扭转将督导对象作为监督、检查的主体,用文件、指标等对其进行简单干预的现象,充分发挥教育督导的指导功能,重视对督导对象进行内行式帮助和引导<sup>[8]</sup>。同时,建立督导双方伙伴关系。在整个教育督导过程中,督导人员应扮演良师益友的角色,不断加强教育督导人员与学校教育管理人员、教师的人际交流,真诚听取督导对象的意见,允许不同观点存在,增强督导对象的认同感;中小学校应该将教育督导活动作为促进学校教育发展的契机,激发自身自觉参与的心理,积极主动地参与教育督导工作,使整个教育督导活动成为共同探讨入学机会、保障机制、教师队伍、质量与管理的和谐督导氛围,确保县域义务教育均衡发展的教育督导工作顺利开展。

### 3. 积极肯定中小学校进步和发展,提升教育督导效能

众所周知,县域内学校之间在办学条件、师资水平、生源基础、经济发展水平及周边环境等方面存在不同程度的差距,因此在开展县域义务教育均衡发展的督导活动中,督导部门不仅要把握督导评估的基础性指标,而且要在大方向上遵循教育部规定的县域义务教育均衡发展督导评估标准,用同一标尺开展教育督导工作,以确保党的教育方针政策得到贯彻与落实。同时,应根据本区县实际,充分考虑各个学校的具体情况及学校之间的差异性,确立中小学校发展性指标,通过对开展教育督导活动前学校的基

本情况与教育督导活动开展后的教育督导结果进行比较,发挥教育督导工作对学校发展的作用,肯定学校取得的进步,提高学校尤其是弱势学校的积极性,使其逐渐形成自己的办学风格和特色,从而为开展县域义务教育优质均衡的督导评估工作奠定基础。

### 4. 科学运用督导结果,提高督导透明度

首先,坚持教育督导结果作为考核的重要依据。《教育督导条例》规定:“县级以上人民政府或者有关主管部门应当将督导报告作为对被督导单位及其主要负责人进行考核、奖惩的重要依据。”因此,为了进一步推进县域义务教育均衡发展,教育督导部门应该坚持发挥教育督导监督反馈作用,规定教育督导结果作为考核党政领导干部,以及教育系统干部考核、奖惩的重要依据,对督导整改意见落实不到位的政府部门和中小学校实行问责制度<sup>[9]</sup>。其次,重视督导结果表达信息的详实。一方面督导报告对每个项目会有得分扣分的详细标示,主观性描述为何会在某一项失分,提出改进意见;另一方面,应注重对学校整改的具体操作方法和过程给予指导,强化督导结果对中小学进一步改革和发展的作用。最后,畅通教育督导反馈渠道,加强对教育督导机构的社会监督,重视家长群体在教育督导过程中的作用,通过召开家长座谈会或者聘任家长为兼职督学等多种形式,加强对教育督导机构、教育行政部门及中小学校的监督。

### 参考文献:

- [1] 刘畅,司学娟. 学区内校际优质均衡发展实践探索[J]. 中国教育学刊,2012(7):32-35.
- [2] 托马斯·J. 瑟吉奥万尼,罗伯特·J. 斯特兰特. 教育督导:重新界定[M]. 王明洲,等译. 南京:江苏教育出版社,2005:289.
- [3] 国务院教育督导委员会办公室. 2017年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告(摘编)[N]. 人民日报,2018-03-02(18).
- [4] 重庆通过国家督导认定区县达35个[EB/OL]. (2018-03-11)[2017-11-30]. <http://cq.people.com.cn/n2/2017/1130/c365401-30983053.html>.
- [5] 孙绵涛. 教育行政学[M]. 北京:高等教育出版社,2001:217.
- [6] 宁本涛. 提升学校教育督导效能的校长满意度研究[J]. 教育研究,2015(2):86-91.
- [7] 向宏业. 现代教育督导学[M]. 长沙:湖南教育出版社,1995:198.
- [8] 李帅军. 新时代背景下现代教育督导观探析[J]. 中国教育学刊,2008(8):10-11.
- [9] 高政. 督导体制改革四大难题待解[N]. 中国教育报,2013-05-23(05).

[责任编辑 石 悅]