

教育督导现代化： 制度逻辑、现实挑战与行动策略

——基于教育治理能力提升的视角

陈良雨¹, 陈建²

(1.电子科技大学 政治与公共管理学院, 成都 611731; 2.南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300350)

摘要:教育督导对推进教育治理现代化进程具有重要作用。我国教育督导在现代化进程中基本上经历了由行政管控向职能调适再到合规监管的制度逻辑转型。但目前,教育督导仍面临诸多实践挑战,如教育督导与大数据的相嵌问题、教育督导与教育行政执法的耦合问题、社会组织参与教育评估问题以及教育督导问责异体化问题。对此,应采取建立开放共享的教育督导大数据应用平台,探索教育督导与教育行政执法的协同整合机制,构建多元合作的教育督导评估体系,完善教育督导多主体问责系统等行动策略,进而有效提升教育督导与教育治理现代化水平。

关键词:教育督导;教育治理;现代化

中图分类号:G46 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2017)05-0078-07

在教育治理现代化进程中,教育督导起到重要的助推作用,在义务教育的科学发展上,教育督导的意义更是举足轻重。伴随教育治理转型的加剧,教育督导也处于由传统向现代的转型过程,即教育督导现代化。教育督导现代化是教育督导的理念、思维、方式、方法、途径等系统的变革过程,在对传统教育督导经验继承的基础上,不断创新方式方法,以实现与教育治理环境的适应,这是教育治理环境变迁对教育督导的新要求。与此同时,国家发展导向也赋予了教育督导新的使命。在2016年10月国家督学聘任工作会议中,不仅要求进一步深化教育督导

改革,还将教育督导作为教育治理能力提升的重要工具,通过教育督导与教育治理能力的结合,推进教育治理现代化。由此可见,新时期的教育督导立足于教育治理问题的应对,具有较强的国家发展导向,教育督导现代化的现实价值凸显。

从当前我国教育督导的研究状况来看,将教育督导与教育治理现代化相结合的文献相对匮乏。有的研究认为,在教育治理体系现代化背景下,教育督导的发展趋向在于“教育督导职能一体化、督导机构独立化、督导方法科学化、督导人员专业化、督导实施社会化、结果运用规范化等”^[1];也有研究认为,

收稿日期:2017-02-01

基金项目:本文系天津市教育科学“十三五规划”项目“教育治理现代化视阈下政府教育管理职能的转变”(HEYP5033)的中期成果。

作者简介:陈良雨(1988—),男,甘肃文县人,电子科技大学政治与公共管理学院博士后,研究方向为政府治理创新与教育治理现代化;

陈建(1990—),男,山东泰安人,南开大学周恩来政府管理学院行政管理专业博士研究生,研究方向为政府治理创新与教育治理现代化。

“明确教育督导的职能和任务,‘督政’和‘督学’并重,评价与反馈相结合,完善督导制度,树立以人为本的理念是构建现代化的督導體系,推进教育均衡发展的必然诉求”^[2]。尽管有的研究涉及到教育督导的现代化过程,但仅仅散见于某一局部研究,仍缺乏研究的系统性。本文尝试以教育治理能力提升为研究视角,来研究教育督导现代化过程遵循了怎样的制度逻辑?又面临怎样的现实挑战?要实现教育督导现代化又将采取怎样的行动策略?通过对教育治理能力提升视角下教育督导现代化的研究,试图为我国教育督导的科学发展提供思考方向。

一 教育督导现代化的制度逻辑

从制度演化的角度来看,我国教育督导在现代化进程中基本上遵循了由行政管控向职能调适再到合规监管的制度逻辑的转型。行政管控制度逻辑下,教育督导突出政府自身能力,强化政府对教育领域的控制;职能调适制度逻辑下,教育督导也在与外部环境互动中发生转变,突出对传统督导职能的调整,强调政府督导职能的优化;在合规监管制度逻辑下,教育督导突出教育治理的综合能力,既强调政府的监管能力,又凸显社会力量对教育督导过程的弥补与参与。

1. 行政管控制度逻辑:政府控制能力的突出

行政管控是计划经济时期的政府管理思维,与全能型政府相对应,突出政府的控制能力。从1978年左右邓小平提出恢复视导制度到1993年《中国教育改革和发展纲要》出台之前,我国教育督导延续了行政管控制的制度逻辑,这一时期的教育督导发展模式主要体现为政府督导职能的强化模式。1986年,六届全国人大四次会议通过的七五计划,明确要求进一步加强教育事业的管理,并建立系统的教育评价和监督制度,从而强化政府对教育的评价与监督能力。1986年,《国家教委、国家计委、财政部、劳动人事部关于实施〈义务教育法〉若干问题的意见》中明确提出“国家和地方逐步建立基础教育督学(视导)机构,负责在全国或本地区范围内义务教育的实施进行全面的视察、督促和指导”^[3],要求督导机构对本区域内义务教育实施全面督导。1991年颁布的《教育督导暂行规定》,从制定目的来看,将加强教育工作的行政监督作为目的,实质是加强对督导对象的控制机制^[4];从制定内容来看,其关注点仍然是政府的督导行为,全然忽略督导对象的协调与合作,

更不用说社会力量的参与。

这一时段的教育督导主要以政府职能的强化为主线,从制度文本中的“全面视察”、“行政监督”等语汇还体现出政府在教育督导中的管控思维,仍带有全能型政府的痕迹。尽管在特定历史时段下,政府的管控能力能够起到一定的推动作用,但难逃“有限理性”的束缚,毕竟政府的精力、能力有限。毕竟,政府的全盘干预要么产生高昂的管理成本,要么产生能力赤字,即“社会对政府能力需求与政府自身能力存量的失衡,即能力需求大于能力存量”^[5]。伴随着教育环境的变迁,政府也逐渐意识到漫无边际的督导疆域并不能提升督导效率,教育督导对象范围也应有所侧重。因此,在政府行政职能转变的同时,教育督导职能也开始调整适应,由全面干预向宏观管控方向转变,这就为下一阶段教育督导职能调适制度逻辑的展开奠定了基础。

2. 职能调适制度逻辑:政府督导能力的聚焦

从1993年《中国教育改革和发展纲要》到2012年《教育督导条例》,我国教育督导的演进模式与政府职能转变相一致,典型特征就是教育督导向宏观调控方向移动,在督导职能行使中逐渐有所侧重,体现出督导职能与外部环境的相互调适的演进过程。1993年,《中国教育改革和发展纲要》为教育督导的开展提出新要求,要求:“建立各级各类教育的质量标准和评估指标体系。各地教育部门要把检查评估学校教育质量作为一项经常性的任务。要加强督导队伍,完善督导制度,加强对中小学学校工作和教育质量的检查和指导”^[6]。通过质量标准以及评估指标的建立,政府的教育督导职能朝向对教育的宏观检测与评价,同时将督导重心集中到基础教育的工作与质量上,由此展开教育督导的调整适应过程。1998年,《教育部职能配置、内设机构和人员编制规定》对教育督导的规定是:“承办教育督导团的日常工作,组织国家督学对各地中等及中等以下教育的督导评估和检查验收,宏观指导各地的督导工作。”^[7]此规定中明确指出了教育督导职能的重大转向,即宏观指导,这是对以往教育督导过于微观干预的一大改进,突出了教育督导的指导功能。1999年,《关于加强教育督导与评估工作的意见》指出:“要切实加强教育督导的法规和规章制度建设,争取经过几年的努力,从中央到地方初步形成教育督导的法规体系和依法督导的工作程序。”^[8]该意见反映

出教育督导职能行使与法律手段的结合,通过相关法律法规完善来进一步指导教育督导工作,法律手段的运用本质上反映出教育督导的宏观导向。2001年,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》指出:“积极开展对基础教育热点难点问题的专项督导检查。在推进实施素质教育工作中发挥教育督导工作的保障作用,建立对地区和学校实施素质教育的评价机制。”^[9]这一决定突出了教育督导在基础教育改革中的作用以及教育督导所要指向的重点领域。2007年,《教育部关于规范普通中小学校检查、评估工作的意见》要求学校自检自评,有关部门则根据自检自评的状况进行抽查,一般情况下不专门进校检查^[10]。学校的自评活动在某种意义上也是教育督导权力的优化过程,将一部分权力交由学校自主行使,政府则着眼于宏观指导。

这一时段内,教育督导制度的变迁带有明显的职能调适特征,引导教育督导职能发生转变,主要表现在政府对教育的微观督导转向宏观督导,教育督导活动也相对聚焦,逐渐关注教育领域中的重点环节、热点环节以及薄弱环节,体现了政府督导职能的转变过程。通过对教育督导职能的进一步调整、设计,以实现政府与外部教育环境的协调。尽管政府在教育督导实践中取得了一定成绩,但总体看来,这一时段的教育督导仍然是围绕政府自身职能调整而展开,并未跳出“政府单中心”的框架,政府的督导能力得到锻炼,但并未真正推动教育治理能力的提升。因为在社会性教育治理主体的缺失的情况下,政府单凭一己之力难以使教育治理能力得到实质性突破。从教育督导现代化的角度来看,政府自身能力的提升只是一个方面,还应当关注社会力量的参与,才能真正提升教育治理的整合力。因此,这一时段实际上是教育督导现代化进程中的过渡阶段,在优化政府督导职能的同时,也在为下一阶段以提升治理能力为目标的教育督导实践做铺垫。

3. 合规监管制度逻辑:教育治理能力提升的趋向

“合规性监管一词源自金融领域,原意是指对被监管对象执行有关法规、制度和规章的情况进行监管,以规范被监管对象的经营行为”^[11]。在教育督导中,合规监管可以理解政府以相关教育法律法规为依据,对学校以及社会参与主体实施监督与指导,在未违反相关规定的前提下,政府须尊重学校办

学的自主性并包容社会力量对教育公共事务的参与。从2012年《教育督导条例》颁布至今,教育督导呈现出明显的合规监管的制度逻辑。在这一制度逻辑下,教育督导更加强调政府的宏观监管与社会力量的参与。因此,这一时段的教育督导体现出教育治理能力提升的趋向。在2012年《教育督导条例》中,教育督导职能进一步向宏观领域移动,突出对教育的规划、布局、协调等能力要求,在教育督导条例制定上也不再以行政监督为目的,强调为教育发展服务;同时,既关注学校在教育督导中的能动性,发挥学校的自我评价功能,又关注社会反馈,尤其是来自公众的意见,政府监管加社会参与的趋向开始显现。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“强化国家教育督导,委托社会组织开展教育评估检测。”^[12]这直接体现出对政府监管能力与社会参与能力的要求。2014年,《深化教育督导改革转变教育管理方式的意见》指出教育督导除了要坚持传统的监督与指导职能外,还强调服务功能,并鼓励政府培养并扶持专业评估机构,引导社会力量对教育质量的监测与评估^[13]。2016年,在国家督学聘任工作会议上,更是将教育督导改革作为教育治理能力提升的重要途径,进一步要求在发挥政府监管能力的同时,引入社会力量的参与^[14]。

这一时段内,教育督导的现代化趋向以政府监管加社会参与为标志,在突出政府在教育督导中的宏观监管能力的同时,还强调社会主体在教育督导中的参与能力,从而促进教育治理能力的提升。合规监管制度逻辑是教育督导制度发展的一个质变阶段。在这个阶段中,要求建立教育督导的“双强模式”,即“强政府”与“强社会”。一方面,教育督导现代化要求政府在教育督导中具有较强的监测能力、指导能力和协调能力,因为政府是教育督导活动的主导力量;另一方面,教育督导现代化要求社会组织等能够参与到教育质量的评估、教育督导的问责等,增强教育治理的合力。合规监管制度逻辑旨在以教育治理能力提升为目的,增进教育督导中“强政府”与“强社会”的结合。

二 教育督导现代化进程中的现实挑战

尽管当前我国教育督导现代化朝向合规监管的制度逻辑,且以教育治理能力的提升为目标,但在教育督导实践中仍然面临诸多挑战,如教育督导与大

数据的相嵌问题、教育督导与教育行政执法的耦合问题、社会组织参与教育评估问题以及教育督导问责异体化问题,从而制约着教育治理能力的提升。

1. 教育督导与大数据治理的相嵌问题

随着大数据时代的到来,大数据将普遍应用于政府的监管领域,以促成数据治理思维的养成,推动治理实践的科学化。在教育督导现代化进程中,将大数据与教育督导相结合,无疑能够促进教育督导的精准性,尤其是在教育监测环节上,更能提高教育督导的科学含量,对于教育治理能力来说是重要的途径之一。但从当前的教育督导现状来看,虽然有些地方已经推动了教育督导中的大数据实践,但整体看来,教育督导实践中对大数据的开发和利用程度还有待提升,否则,难以有效促进教育督导的高效率与科学性。相关研究显示,“教育管理系统数据共享机制不成熟,信息相对封闭,不同教育系统甚至同一教育系统中的数据都无法流通共享,缺乏统一的数据标准和规范”^[15],数据共享机制的滞后,直接影响了教育督导活动中教育监测能力的提升。还有研究指出,我国教育“证据的开放度总体不高,缺少相应的教育数据库与共享平台”,“当前并未建立起利用证据发现并明确教育政策问题、推进政策议程过程中的论辩、监督评估政策过程的体制机制,这使政策制定者与利益相关者缺乏利用证据推动教育决策科学化的动力与空间”^[16]。由此可见,我国教育督导实践并未与大数据紧密结合起来,以数据治理推动教育督导的现代化。数据治理思维与实践的缺失或不足,必然影响教育督导活动的精准性。

2. 教育督导与教育行政执法的协同问题

教育督导现代化过程既是教育督导自身改进、完善的过程,又是与其他教育行政活动的互动、协同过程,尤其是在与教育行政执法的协同上更是如此。“以教育督导缓解教育行政执法压力,以教育行政执法保障教育督导效果”^[17],二者是相辅相成的关系。教育督导能够为教育行政执法提供督促动力,教育行政执法则为教育督导的效果提供保障。然而,纵观我国教育行政的实践链条,由于缺乏教育督导与教育行政执法的协同效应,教育督导与教育行政执法脱节,导致教育行政执法力度薄弱,并影响了教育督导的效果。“由于部分执法人员自律意识淡薄,又缺乏约束自己执法行为的制度,加上经不起各方面的诱惑,最终可能误入歧途,带来较大的负面影

响”^[18];有关专家也指出:“通过调查,我们发现,例行公事式的监督目前比较多,但在解决和处理问题过程中没有有效监督。以言代法,以权压法、执法不严、违法办案,以及以罚代法、重罚轻管的现象比较普遍。”^[19]教育行政执法的弱化,致使教育督导效果难以实现。因此,不得不反思教育督导与教育行政执法的关系。如果现代教育督导不涉及对教育行政执法行为的监督,必然导致教育督导内涵的狭隘,使教育督导缺乏相应的效果保障机制。由此可见,教育督导与教育行政执法二者的协同问题,也是教育督导现代化进程中亟待解决的重要制约因素。

3. 教育督导中社会组织评估实践的滞后

教育督导中引入社会组织的评估功能,将是教育督导现代化的实践方向,主要通过社会组织作为第三方,发挥其在评估实践中的独立性、客观性与公正性。但我国教育督导中,社会组织参与评估的实践还相对滞后,学校质量评估中政府的主导性仍较强,在某种意义上,不利于教育督导功能的分化,甚至还会侵蚀政府在教育督导中的公信力。相关研究指出,在教育质量评价环节上,我国所采取的评估模式仍是政府主导加学校实施,社会各界往往会对这种模式下的公正性、客观性、专业性给予质疑^[20]。也有学者批评道:“我国对教育的评价以政府为主导,并且教育的监督指导机构都设立于教育行政部门内部。这样导致教育评价不尽客观、合理。监督的信度也难以令群众信服。”^[21]因为在政府兼具“管”和“评”双向职能的前提下,政府在教育督导中实际上扮演了掌舵与划桨的双重角色,既要负责管理,又要负责评价,加之异体监督的乏力,教育质量评估效果的客观性与公正性难以得到保障。因此,在缺乏社会组织作为第三方评价主体参与的情形下,教育质量评估的专业性和客观性都会大打折扣。

4. 教育督导中异体问责的实践壁垒

强化问责,尤其是异体问责,既是推动教育督导现代化的重要因素,也是提升教育治理能力的保障措施,突出了多元主体对教育督导问责过程的参与。但事实上,教育督导过程中却面临异体问责的实践壁垒,即社会性主体很难参与到教育督导的问责中。尽管相关法律法规已经对教育督导问责的多元主体参与予以回应,“然而从实践来看,这种多元主体参与的变革成效并不明显,由政府主导的教育督导机制运行惯性仍较强,外部主体的支持积极性不高、参

与渠道不畅等问题仍然较为明显”^[22]。异体问责的缺失,将对教育督导现代化产生直接冲击,影响教育治理能力的提升。一方面,由于缺乏异体问责机制,教育督导在过程和效果上面临外部监督力量的缺乏,致使政府的督导行为与结果缺乏有效的制约力量,不利于政府督导实践的民主化与法治化。另一方面,在异体问责缺乏的情况下,社会力量难以有效引入到督导活动中,无法发挥社会力量对教育督导的建议、信息反馈与咨询等功能,社会性力量的补充作用处于缺失状态,因而教育治理能力也因社会力量的弱化而无法真正提升。

三 教育督导现代化进程中的行动策略

在教育治理现代化的过程中,加快教育督导转型,还必须采取一系列行动策略,积极应对诸多实践挑战,系统性提升教育督导现代化水平,从而为增强现代教育治理能力提供助力。

1. 建立开放共享的教育督导大数据应用平台, 实施教育督导数据化治理策略

第一,强化大数据应用思维,以大数据理念与技术促进教育督导现代化进程。只有打破传统教育督导重经验、轻数据的旧观念,增强大数据治理思维,才能发挥出大数据在教育督导中的功效。第二,规范教育督导及整个教育治理系统的数据统计标准,围绕教育督导构建开放共享的大数据应用平台。对此,应借我国大力推行政府开放数据的契机,规范教育治理数据标准,破除教育系统内容的部门壁垒与数据整合障碍,建设教育督导信息数据库,建立教育系统内容、教育与政府其他系统的数据交互渠道,构建开放共享的大数据应用治理平台。第三,将大数据嵌入教育督导决策、执行及评估过程,提高教育督导政策过程的数据化与科学化水平。推进教育督导现代化,必然要求教育督导政策的科学化。在教育督导决策与执行过程中,应运用大数据应用平台广泛搜集相关信息,提高政策问题的辨识度及政策方案设计的完整性,同时强化政策执行过程监测及执行信息反馈信息,为科学决策与政策调整提供依据;在教育督导政策评估中,应在搜集、分析政策运行过程及政策效果信息基础上,以科学的数据分析提高政策评估报告的可利用性,进而提高整个教育督导政策过程的科学化水平。

2. 探索教育督导与教育行政执法的协同整合机制, 实现二者的互补耦合

协调教育督导与教育执法的关系需要切实的机制保障,必须在理清二者关系基础上构建完善的教育督导与教育执法协同整合机制。第一,理清教育督导与教育行政执法的职责关系,建立二者的对接耦合机制,保证整个教育行政链条的完整性。教育督导侧重对教育行政部门与各级各类学校教育教学管理及运行实践的检查、评估与指导,而教育行政执法是教育行政机关实施教育法律法规的活动,二者既各有侧重又相互补充,都是为了促进教育事业的发展,存在目的一致性。因此,教育督导与教育行政执法必须明确各自的责任领域,以教育督导为先导,以教育行政执法为补充,合理合法运用督查、整改、处罚等手段,保障教育督导与教育行政执法能够覆盖法定职责领域;同时,应拓宽沟通协调渠道,建立教育督导机构与教育行政执法机构的协调运作机制,整合部门资源,提高教育督导与教育行政执法的整体合力。第二,推进教育督导与教育行政执法的协同。除了督导教育政策落实与教育实践,教育督导还应成为教育执法的必要监督手段,依据法律法规为教育执法设置行为边界,严格督导查禁教育执法人员不当行为,保证教育执法的合法性与合理性,提高教育治理的法治化水平。第三,加快教育督导法治体系建设,实现教育督导法制化,是协调整合教育督导与教育行政执法的制度前提。既要加强教育督导立法,完善教育督导法律体系,为依法督导奠定法制基础;又要强化教育督导依法执行与监督机制建设,提高教育督导人员的专业能力与法治水平,保证督导过程的合规合法与督导结果的有力有效。

3. 在管评分离基础上, 强化第三方评估, 构建多元合作的教育督导评估体系

评估是教育督导的核心构成要素之一,科学合理的评估是保证教育督导质量的重要条件,教育督导的现代化趋向及合规监管的制度逻辑都离不开教育督导评估提供的绩效测评与实践纠偏。对此,第一,要在教育督导中尝试管、评分离,政府应优化教育决策与管理职责,致力于提高教育决策与管理的科学化、法制化、民主化水平,将部分教育督导评估事务分离、让渡出去,为多元参与创造空间。第二,政府可以用购买、委托等方式在教育督导尤其是教育评估过程中引入第三方评估,建立常态化第三方评估策略,与目前的学校自评、政府督导评估形成良好互补,健全教育督导多元评估系统。第三,在政

府、社会组织、学校合作基础上,基于教育治理实践,构建系统完善的教育质量评估指标体系,以可量化、可操作的具体指标考核评估教育实践,提高评估的科学性。

4.扩大教育督导问责中的社会力量参与,完善教育督导多主体问责系统

以问责助推教育督导现代化的关键,在于打破目前异体问责的实践壁垒,提高教育督导问责的力度和效度。第一,政府应转变教育督导及问责观念与履行方式,实现教育督导民主化。教育治理体系及治理能力现代化的实现,有赖于政府、学校、社会组织等多元主体的互动合作。在教育督导问责中,政府应提高教育督导民主化程度,必须转变以往单

一行政主体问责的观念及方式,实现由单一行政主体问责向多元社会主体问责的转变。第二,在保留、强化政府教育督导最终决策、监督权责前提下,适当放开教育督导问责领域。政府应降低社会力量参与督导问责的门槛,拓宽社会多元主体参与渠道,既要畅通制度化参与途径,又要开辟依托现代信息网络技术的新型问责方式,实施教育督导行政问责与社会问责、过程问责与结果问责相承接的组合策略。第三,社会性主体应依法积极的参与教育督导问责过程,在增强教育治理知识与资源基础上,多角度切入教育督导过程,增强社会力量在教育督导及教育治理中的需求测度、信息反馈、建议咨询等功能。

参考文献:

- [1]赖长春.教育治理体系现代化背景下的教育督导发展趋势[J].教育科学论坛,2016,(7):5-8.
- [2]周新华.构建区域教育督导现代体系发展路径[J].教育教学论坛,2014,(44):83-85.
- [3]国务院办公厅转发国家教委等部门关于实施《义务教育法》若干问题的意见[J].人民教育,1986,(11):12-13.
- [4]陈良雨.制度变迁视野下的教育督导发展探析[J].现代教育科学,2013,(9):27-33.
- [5]沈亚平,李洪佳.人民满意的服务型政府及其建设路径研究[J].东岳论丛,2014,(3):127-131.
- [6]教育部.中国教育改革和发展纲要[EB/OL].(1990-02-13)[2017-02-10]. http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2484.html.
- [7]国务院办公厅.教育部职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].(2010-11-18)[2017-02-10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-11/18/content_8395.htm.
- [8]教育部.关于加强教育督导与评估工作的意见[EB/OL].(1999-08-20)[2017-02-10]. <http://www.eol.cn/article/20041126/3122383.shtml>.
- [9]国务院.国务院关于基础教育改革与发展的决定[EB/OL].(2017-02-10). http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_16/200105/132.html.
- [10]教育部.教育部关于规范普通中小学校检查、评估工作的意见[EB/OL].(2007-01-19)[2017-02-10]. http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_759/201001/81758.html.
- [11]郁建兴,沈永东,周俊.从双重管理到合规性监管——全面深化改革时代行业协会商会监管体制的重构[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2014,(4):107-116.
- [12]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-15)[2017-02-01]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm.
- [13]国务院教育督导委员会办公室.深化教育督导改革转变教育管理方式的意见[EB/OL].(2014-02-07)[2017-02-01]. http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7919/201402/xxgk_163918.html.
- [14]教育部.深化督导改革,提高治理能力[EB/OL].(2016-10-21)[2017-02-01]. http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201610/t20161022_285929.html.
- [15]荣荣,杨现民,陈耀华,赵秋锦.教育管理信息化新发展:走向智慧管理[J].中国电化教育,2014,(3):30-37.
- [16]李刚.走向教育的循证治理[J].教育发展研究,2015,(23):26-30.
- [17]高杭.教育行政执法协同性:模式、问题与推进路径——基于当前改革实践的案例研究[J].华东师范大学学报(教育科学版),2016,(3):91-99.
- [18]金东海,蒯海沛.当前我国县级教育行政执法的困境与对策[J].教育理论与实践,2014,(23):9-12.
- [19]豆俊杰.教育行政执法为何“硬”不起来[N].中国教育报,2015-03-10(5).
- [20]周芳.管办评分离背景下教育督导职能的完善[J].中州学刊,2016,(8):68-71.

[21]刘利民.新形势下我国基础教育管办评分离的思考[J].中国教育学刊,2015,(3):1-6.

[22]王媛,陈恩伦.健全教育督导问责机制的路径探析[J].教育研究,2016,(5):34-39.

Modernization of Educational Supervision: Institutional Logic, Realistic Challenge and Action Strategy ——From the Perspective of Improving the Ability of Educational Governance

CHEN Liang-yu¹, CHEN Jian²

(1. School of Political Science and Public Administration, University of Electronic Science and Technology, Chengdu, Sichuan 611731; 2. Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: Educational supervision has an important role in promoting the modernization of education governance. The institutional logic of educational supervision has been basically undergoing transformation from the administrative control to the functional adjustment to regulatory compliance in the process of modernization of China. But at present, educational supervision still faces many practical challenges, such as the embeddedness of big data in educational supervision, the coupling of educational supervision and educational administration enforcement, the involvement of social organizations in educational evaluation and allogenic accountability of education supervision. Therefore, the action strategies include establishing an open and shared educational data application platform, exploring collaborative integration mechanism of educational supervision and educational administrative enforcement, building a multi-dimensional evaluation system and perfecting the multi-subject accountability system of educational supervision. Thus, educational supervision and the modernization level of education governance can be effectively promoted.

Key words: educational supervision; educational governance; modernization

[责任编辑:罗银科]