

职业教育督导评估现代化的要义

梁 燕

摘 要 职业教育督导评估现代化是深化职业教育领域综合改革、推进职业教育健康发展的必然要求,是现代职业教育体系建设的重要内容,更是全面推进我国现代职业教育体系建设进程的重要保障。职业教育督导评估现代化的若干要义包括:职业教育督导评估现代化的前提是“法治化”;职业教育督导评估现代化的核心是“专业化”;职业教育督导评估现代化的支撑是“信息化”;职业教育督导评估现代化的关键是“开放化”。

关键词 职业教育;督导评估;现代化;要义

中图分类号 G719.2 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2020)06-0019-05

教育督导评估是推动教育事业发展和教育领域各项改革落实的重要手段,是现代教育治理体系的重要组成部分,教育督导评估水平直接影响着教育改革成效,其地位和作用越来越受到关注。自20世纪80年代中期教育督导重建制度以来,我国教育督导改革走过了30多年历程,教育督导支撑了各项教育事业持续健康发展,发挥着保驾护航的重要作用。2013年,十八届三中全会提出“深入推进管办评分离、强化国家教育督导”,教育督导发挥“管办评”中“评”的职能,明确了其重要地位。2014年,十八届四中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,教育督导评估是“教育治理现代化”的重要内容,面临着提升现代化水平的新挑战。2018年,十九大报告明确提出“把教育事业放在优先位置,加快教育现代化,办好人民满意的教育”,教育督导现代化有利于促进教育公平和保障教育质量。

长期以来,我国教育督导与评估分别由不同主体实施,导致本来有内涵交集的两个概念在实

施层面没有建立紧密联系。2014年,国务院教育督导委员会出台《深化教育督导改革转变教育行政管理方式的意见》,提出“建立督促地方政府依法履行教育职责的督政机制、指导各级各类学校规范办学提高教育质量的督学体制、科学评价教育教学质量的评估监测体系,形成督政、督学、评估监测三位一体的教育督导体系”。职业教育督政是督促各级政府切实履行教育行政职责,认真贯彻相关法律法规,加快职业教育发展;职业教育督学是指督促各职业院校规范办学行为,形成办学特色;评估监测是指对职业院校人才培养工作进行水平和质量的评估和监测,质量监测更强调过程性和常态化。由此可见,督导是评估的上位概念,评估是督导职能之一。同年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确提出要“强化督导评估”,进一步将督导和评估联结在一起,突出了两者内涵的密切性。笔者认为,“督导”有监督和指导之意,“评估”有评价和监测之意,监督与指导离不开对教育教学的评价监测。基于此,将“职

作者简介

梁燕(1974-),女,北京教育科学研究院副研究员,研究方向:应用型本科教育,高等职业教育(北京,100031)

基金项目

全国教育科学“十三五”规划2019年度教育部重点课题“近二十年台湾地区本科高等技职教育政策研究”(DJA190341),主持人:梁燕

业教育督导评估”作为整体概念,并且对“评估”和“评价”不做区分,是本文进行阐述论证的基本前提。近年来,国家和地方政府加大职业教育改革力度,诸多政策强调围绕职业教育质量评价和督导工作开展。2019年1月,国务院印发《职业教育改革实施方案》,明确“职业教育与基础教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位”,并且具体提出进一步办好新时代职业教育的7方面20条具体改革方案。其中,第六方面“加强职业教育办学质量督导评价”强调“建立X证书国家部门档案和质量监督系统”“建立健全职业教育质量评价和督导评估系统”。在职业教育领域,现代职业教育体系逐步建立并处在全面推进的关键期,职业教育督导评估现代化既是现代职业教育体系建设的重要内容,也是全面提升职业教育质量的重要保障,已经成为职业教育领域各项改革推动,以及提升职业教育治理水平的迫切要求。

一、职业教育督导评估现代化的前提是“法治化”

(一) 职业教育督导评估具有高度权威性

世界范围教育发达国家普遍重视教育督导,如英国、美国、澳大利亚等国家通过出台法律法规,逐步形成了比较完善的教育督导机构、教育督导制度和督导工作体系。1995年,我国颁布的《教育法》第二十四条明确规定“国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度”,以法律形式确定了教育督导在教育行政中的法律地位,确立了教育督导工作的权威性。1996年颁布的《职业教育法》第十一条明确规定“县级以上地方各级人民政府应当加强对本行政区域内职业教育工作的领导、统筹协调和督导评估”,确立了督导制度在职业教育事业发展中的法律地位。2012年9月,国务院发布《教育督导条例》,是我国恢复教育督导制度以来发布的第一个专门的、完整的教育督导法律法规,是对我国教育督导评估制度的系统化设计,标志着我国教育督导走上法治化轨道。

《教育法》《职业教育法》和《教育督导条例》,以及各地方政府颁布的《关于深化教育督导改革的实施意见》等,是开展职业教育督导评估必须依循的法律法规。相关法律、法规是体现职业教育督导评估权威性的基石,督导评估主体通过教育行政执法为职业教育发展保驾护航。教育督导评估必须在国家相关教育法律法规框架下开展,在权力运行、机构设置、制度设计等方面严格以现行相关法律法规为准绳,进行探索、实践和创新。在相关法律法规约束和指导

下,职业教育督导评估机构才能认真履行职业教育督导评估职能,科学规范职业教育督导评估工作,切实提高职业教育督导评估工作水平。

(二) 职业教育督导评估是职业教育治理的重要途径

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》部署深化教育领域综合改革各项工作,提出“强化国家教育督导,深入推进管办评分离”。职业教育督导评估现代化是深化职业教育管理体制改革的重大突破口,在提升职业教育教学质量、引导职业院校科学发展方面发挥着重要作用。当前,我国教育督导评估法制不健全、督导评估治理结构不完善、督导评估效率较低等现状,不仅在职业教育领域存在,在基础教育和高等教育领域同样比较突出。1991年,原国家教育委员会颁布《教育督导暂行条例》,第一条即指出“教育督导制度是为了加强教育工作的行政监督”,当时教育督导范围主要是中小学教育、幼儿教育及其有关工作;2012年,国务院颁布《教育督导条例》,并成立国务院教育督导委员会,明确提出“对包括职业教育在内的各级各类教育实施督导”;2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出要“强化督导评估”,并于2015年面向全国职业教育开展专项督导检查,对中等职业学校和高等职业学校分别开展办学能力评估和适应社会需求能力评估。2018年,为落实教育领域“放管服”改革和推进“管评办”分离,国家启动实施了省级人民政府履行教育职责督导评价,使教育评估“督政”职能切实落地。2019年发布的《国家职业教育改革方案》第六条“加强职业教育办学质量督导评价”,明确提出“建立健全职业教育质量评价和督导评估制度”以及“支持组建国家职业教育指导咨询委员会”,在督导评估制度建设和第三方参与督导评估方面推进了一大步。

在国家层面持续出台各项教育督导法律法规的同时,各地方相继制定出台了地方职业教育督导法规,但是有关条例条文的法律效力仍比较弱,需要进一步明确和完善。2015年,北京市人民政府《关于加快发展现代职业教育的实施意见》指出“完善职业教育质量保障和督导评估制度”,具体强调“教育督导部门要完善职业教育督导评估办法,加强对市有关部门及各区政府履行发展职业教育职责的督导”“完善督导报告公布制度,将督导报告作为对被督导单位及其主要负责人考核奖惩的重要依据”“定期开展办学水平和专业教学情况评估,完善学校、行业、企业、研究机构和其他社会组织共同参与的职业教育质量评价机制,积极支持第三方机构开展质量评估”“建立和完善职业院校内部质量监测和评价制度”等。在政策指引下,北京现代职业教育体系建设

稳步推进,职普教育融通、中高职衔接、技术技能型人才贯通培养、应用型本科教育转型等也稳步推进,已经建立起以人才培养为导向、以督导评估标准为核心、以质量监测体系为常态保障,各层次职业教育相衔接的督导评估体系。

二、职业教育督导评估现代化的核心是“专业化”

(一) 职业教育督导评估队伍水平影响着督导评估工作成效

教育督导评估人员肩负对教育发展状况和政策落实情况进行监督、检查和辅导等重要职责,既是各级政府和教育行政部门的“智囊团”,又是学校教育事业发展的“陪跑者”,还是教师提升教学水平的“辅导员”,必须具备过硬的督导业务能力和综合素养。教育督导评估人员不同于院校一线教师和教育管理者,也不同于教育行政部门人员,其从事的教育督导评估工作有特殊性、复杂性、综合性。这就要求这一队伍既要熟悉国家教育方针和教育法律法规,又要熟悉教育教学规律并具备丰富的教育教学经验,具有较强的研究分析能力、组织协调能力、事物洞察能力、沟通表达能力等。当前,我国教育改革已经步入“深水区”,教育发展的内外部环境更加复杂,教育决策的复杂性增大,改革举措实施和创新探索的难度增加^[1]。职业教育系统具有面向社会开放办学,以及与经济发展、行业企业结合紧密的特征,本身具有较强复杂性,同时我国建设现代职业教育体系对内涵发展有更高要求,这些都对职业教育督导专业化水平提出挑战。

(二) 各级督学和第三方评估机构人员应发挥重要作用

我国《教育督导条例》规定“国家实行督学制度”,督学是督导评估工作开展的重要群体,第三方评估机构队伍水平也影响着督导评估工作成效。《条例》要求教育督导机构须配备专职督学,以及根据工作需要配备兼职督学,并从思想政治素质、职业操守、法制素养、政策业务能力等方面明确了专兼职督学的任职要求,还需经教育督导机构专业考核合格方可受聘履职。2016年7月,教育部印发《督学管理暂行办法》,明确规定督学应承担如下职责:对政府及有关部门履行教育职责情况进行督导;对各级各类学校教育教学工作情况实施督导;对师生或群众反映的教育热点、难点等重大问题实施督导;对严重影响或损害师生安全、合法权益、教育教学秩序等突发事件,及时督促处理并第一时间报告上级教育督导部门;等等。长期以来,我国教育督导队伍

建设重点在基础教育领域,高等教育评估工作开展比较早,相应的评估专家队伍建设也不断提升完善,职业教育督导队伍建设则相对薄弱。在国家层面关于督导队伍专业化相关要求基础上,部分省(市)结合职业教育督导工作需求,在各地出台的《督导规程》中对职业教育督导队伍建设进行了具体要求。

2017年6月,北京市教育委员会、北京市人民政府教育督导室联合颁布《北京市职业院校督导规程(试行)》,职业教育督导队伍由专兼职督学和督导专家组成,并对职业教育督导队伍专业化建设有明确要求:建立专职督学和兼职督学相结合的市、区级督学队伍,熟悉职业教育人才培养规律和职业院校办学规律;建立职业院校督导专家库,包括职业教育专家、行业与企业专家、社会知名人士等;专兼职督学和督导专家要定期接受职业教育和教育督导相关培训,提升专业素养和工作能力。总之,职业教育督导评估现代化要求加强督导队伍建设,建设一支数量充足、结构合理、业务精湛、素养过硬的专兼职相结合的专业化督导评估队伍,加快提升督导人员在监督、检查、评估和辅导等方面的能力。

三、职业教育督导评估现代化的支撑是“信息化”

(一) 信息化是职业教育督导评估工作的必然要求

信息化风暴正在深入社会发展各领域,影响着人们的思维、生活和工作方式,教育领域正在发生着深刻变革,教育督导面临着科学化发展的重要课题。信息化是教育督导科学化的核心,有效运用大数据提升教育督导科学化水平是关键。其在技术层面,大数据技术处理数据体量大、速度快、类型多、精细化,以及能够低成本的对数据对象进行多维比较,其与传统相对粗糙的数据统计相比具有明显优势;在决策层面,大数据提供了分析问题的一种新思维,其基于数据进行分析研判和行为决策,是对以往凭借经验和直觉来进行价值判断的改变,提升了决策行为的科学性。大数据技术已经在世界有关组织机构以及发达国家和地区教育治理中有研究和实践。美国是将大数据技术在教育领域中应用比较早的国家。2012年,美国联邦政府教育部发布的《通过教育数据挖掘和学习分析改进教与学:问题简介》报告显示,大数据技术在数据挖掘和学习分析中得到应用。另外,OECD长期以来与各成员国致力于教育数据相关工作,其推动的诸多现代教育政策受益于大数据的有力有效支撑。原国务院教育督导委员会办公室主任何秀超认为,大数据应用于教育

督导会带来一系列深刻变化:第一,通过大数据技术对海量数据快速且精准地收集、挖掘、统计和分析,研判问题更加准确和及时,推动决策制定更加科学;第二,通过空间维度和时间维度上多角度、多层次覆盖数据的关联和交叉分析,能够快速从突发事件和热点问题中聚焦问题症结,以及实现各类平台共享互通,打破壁垒,避免信息“孤岛”,推动工作开展更加高效;第三,运用大数据思维创新教育督导方式,改变信息收集来源方式和数据挖掘和知识发现,能有效缓解督导手段单一、督导效率低下、督导对象压力大等现状,推动督导手段更加丰富;第四,督导数据一定程度上公开,能形成倒逼机制,导向教育督导结果公开化成为常态,推动结果运用更加有效^[2]。

(二) 职业院校人才培养相关数据距离督导评估科学性要求仍有差距

2012年,我国高等职业教育质量年度报告制度启动实施,依托中国高职高专教育网建立起了高等职业院校人才培养工作数据采集平台。这是反映高职院校人才培养工作状态比较全面的数据采集平台,也是之后启动的高职院校教学工作诊断和改进数据采集的来源平台。除此之外,高职院校还填报各专项工作数据采集平台,各地方院校填报的数据采集平台有差异。笔者于2018年调查了北京市部分高职院校填报数据采集情况,填报专项数据采集平台有:高等教育基层统计报表数据平台、高职人才培养状态数据采集平台、高职院校服务社会能力数据平台、全国职业院校专业设置管理与公共信息服务平台、高等学校实验室信息统计数据平台、全国职业教育对外交流与合作平台等。

2016年,我国中等职业教育质量年度报告制度实施,同时部分省(自治区、直辖市)相应建立了中等职业学校人才培养数据采集平台。2014年,北京市先期启动了中职学校人才培养数据采集,对北京市15所国家中等职业教育改革展示范学校(不含6所技工院校)进行试点采集数据并进行数据分析,引导学校根据评价模型进行教育教学质量自我评价,既为学校发展提供指导,也为教育行政部门提供决策参考^[3]。2015年,人才培养状态数据采集开始覆盖到所有中职学校(不含技工院校)。配合中等职业学校教学诊断与改进工作开展。2016年,全国职业院校教学工作诊断与改进专家委员会开发了中等职业学校人才培养工作状态数据管理系统,并在全国9个省市的27所中等职业学校试点。与高职院校类似,中职学校也填报各专项工作数据采集平台,各地方院校填报的数据采集平台也有差异。笔者于2018年同期调查了北京市部分中等职业学校填报数据采集情况,填报专项

数据采集平台有:中等职业学校办学能力数据平台、学籍管理平台、招生就业数据平台、师资队伍数据平台、学生实习管理数据平台等。

职业院校教育教学相关数据平台之间还没有建立起互联互通,数据资源数量庞大但没有达到共识数据解读,数据图谱还很不清晰,多个部门负责、多种统计口径既给数据采集带来重复,也容易造成数据失真,导致教育督导评估大数据应用的基本条件不成熟。除此之外,在开展职业教育各项督导评估、诊断改进、专项调研、质量监测等工作过程中,各级政府管理职业教育状况、职业院校办学状况、教育教学工作开展状况等很多维度和层面的教育行为数据都可以构成大数据,为职业教育督导评估提供支撑。但是,由于大数据意识欠缺,尤其是数据采集和运用的系统性、共享性不够,很多数据没有有效收集、妥善保存、合理和充分运用,存在不同口径渠道多次重复采集数据,甚至一次工作开展一次数据采集,以及数据后续挖掘和分析共享不足,数据分析反馈和服务院校不足,信息资源存在很大浪费。各级职业教育信息资源平台和信息使用状态,还远不能满足大数据背景下的职业教育督导工作需要。

四、职业教育督导评估现代化的关键是“开放化”

(一) 职业教育督导评估主体多元化,督导评估过程民主化

职业教育督导评估是职业教育行政管理机制的重要组成部分,是具有行政性和强制力的监督指导活动。尽管职业教育督导评估权力是各级政府赋予的,但政府不应该是督导评估的唯一主体,而应由参与职业教育办学的多个利益相关方组成,包括社会、行业企业、职业院校等。职业教育与经济社会发展有着天然密切的关系,政府、市场和社会构成的“三元结构”对于职业教育非常重要,尤其作为市场方代表的行业企业对职业教育人才培养是否契合业界需求有最灵敏的感知度。在职业教育推进产教融合背景下,不仅要强化企业的职业教育办学主体责任,培育产教融合型企业;还要切实从现代管理制度方面给予激励,让行业企业在职业教育督导评估中能够响亮“发声”。引入行业企业参与职业教育督导评估,是切实深化产教融合、提升行业企业参与职业教育积极性的重要方面。第三方评价机构是“三元结构”的社会方代表,引入第三方机构开展评估是政府转变教育职能、提升治理能力和效力的途径,也是提高评估公信力、公正性的

需要。但由于我国独立于政府的教育评估专业机构还很不完善,因此当前职业教育督导评估需适当引入。处于起步发展阶段的第三方机构评估在相当长一段时间内不应该成为主体。另外,职业教育督导评估过程要民主化,充分听取各相关方的意见和建议,除广泛听取行业企业意见外,还要多考虑职业院校自身和相关家庭的建议和意见。职业教育督导评估主体多元和开展过程民主,决不是简单的下放权力和赋予权力,而是职业教育诸多利益相关方共同参与治理,寻求有效的督导评估运行机制。

(二) 职业教育督导评估结果公开化,广泛接受社会公众监督

教育督导评估结果运用主要有三种途径:为各级教育行政部门提供决策服务;为职业院校教育教学改革服务;为社会对教育行政部门决策和教育机构办学进行监督服务。职业教育督导评估同样强调结果公开和运用,职业教育督导评估结果公开和运用是工作链的最后环节,也是工作见成效的关键环节。2015年,国务院教育督导委员会办公室出台《教育督导报告发布暂行办法》,对教育督导报告发布工作进行规范,标志着教育督导报告发布制度基本建立。其中明确规定

“县级以上人民政府或者有关主管部门应将教育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、问责的重要依据”,以及“一般通过政府网站、报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式发布,必要时可召开新闻发布会对外发布”,以上表述既明确了教育督导报告的发布途径和结果使用,又强调了教育督导工作的权威性。

基于中高职院校人才培养状态数据采集,北京市已经全面建立起中、高等职业教育质量年度报告制度,于每年第一季度在北京市教育委员会官网公布上年度全市中、高职教育和各职业院校质量年报,并一定程度上加大了相关数据的公开力度,提高质量年报的社会使用价值。近年来,北京市着力开展职业教育教学督导和职业教育评估监测:2016年、2017年分别开展全市中、高等职业院校课堂教学现状诊断工作,促进学校建立常态化课堂教学质量保障机制,持续提升中高职学校人才培养质量;围绕职业院校技能人才培养、中高职衔接与贯通培养等重点工作,突出实践教学、实训基地建设等评价指标,分别于2016年、2018年开展了两轮次的全市中等职业学校办学能力和高等职业院校适应社会需求能力专项评估。

参考文献

- [1]钟秉林.加强综合改革平稳涉过教育改革“深水区”[J].教育研究,2013(7):4-9.
- [2]何秀超.利用大数据技术提高教育督导科学化水平[J].北京教育,2015(8):25-27.
- [3]吕良燕,等.2014年北京市职业教育教学质量评价研究与实践[M].北京:北京出版社,2015:1.

Essentials of Modernization of Supervision and Evaluation of Vocational and Technical Education

Liang Yan

Abstract The modernization of supervision and evaluation of vocational and technical education (VTE) is an inevitable requirement of deepening comprehensive reform in VTE fields and promoting healthy development of VTE. It is not only an important content of building of modern VTE system, but also an important guarantee for comprehensively advancing construction process of modern VTE system in China. This article attempts to clarify several essentials of modernization of VTE supervision and evaluation, which including: legalization is the premise of modernization of VTE supervision and evaluation; professionalization is the core of modernization of VTE supervision and evaluation; informatization is the support of modernization of VTE supervision and evaluation; and openness is the key to modernization of VTE supervision and evaluation.

Key words vocational and technical education; supervision and evaluation; modernization; essentials

Author Liang Yan, research associate of Beijing Academy of Educational Science (Beijing 100031)