



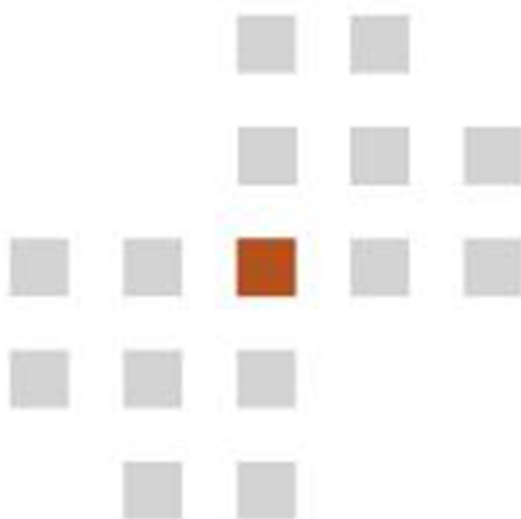
百家文库

2014年10月第1版第1次印刷

县域内教育督导与评价文化建设研究 ——以湖南为例

XIANYUNEI JIAOYU DUDAO YU PINGJIA
WENHUA JIANSHE YANJIU—YI HUNAN WEILI

郭菊英 著



湖南大学出版社

湖南省教育科学“十二五”规划课题

县域内教育督导与评价 文化建设研究

——以湖南为例

郭菊英 著

湖南大学出版社

内 容 简 介

本书是湖南省教育科学“十二五”规划课题“县域内教育督导评价文化建设研究”的研究成果。包括总论、研究主报告、专题研究报告三个部分,通过科学的抽样方法,采集真实、客观和有代表性的数据,对湖南省教育科学的整体质量现状进行梳理,为各级政府制订教育政策提供决策依据,为推进课程改革提供专业支持并规范教育行为、正确引导社会舆论。从督政、督学、质量监测三个专题及两项督导评估、义务教育均衡发展督导评估、示范性普通高中督导评估、督学责任区建设督导评估、合格学校验收督导评估及基础教育质量监测等六大块,从理念文化、制度文化等方面进行总结研究。

图书在版编目(CIP)数据

县域内教育督导与评价文化建设研究——以湖南为例/郭菊英著. —长沙:湖南大学出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-5667-1015-4

I. ①县… II. ①郭… III. ①县—地方教育—教育视导—研究—湖南省 IV. ①G527. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 272963 号

县域内教育督导与评价文化建设研究——以湖南为例

XIANYUNEI JIAOYU DUDAO YU PINGJIA WENHUA JIANSHE

YANJIU——YI HUNAN WEILI

作 者: 郭菊英 著

责任编辑: 谌鹏飞 责任校对: 全 健 责任印制: 陈 燕

印 装: 国防科技大学印刷厂

开 本: 710×1000 16 开 印张: 13 字数: 248 千

版 次: 2015 年 11 月第 1 版 印次: 2015 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5667-1015-4/G·908

定 价: 35.00 元

出 版 人: 雷 鸣

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731-88822559(发行部), 88821691(编辑室), 88821006(出版部)

传 真: 0731-88649312(发行部), 88822264(总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com> 电子邮箱: presschenpf@163.com

版权所有, 盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错, 请与发行部联系

前 言

教育督导是国家教育行政的重要组成部分，是代表政府，依据国家相关法律、教育行政目标以及政府制定的督导评价标准对学校以及其他教育机构或活动进行质量判断和评价的制度。教育评价是指通过系统地采集和分析信息，对教育活动满足其预期需要的程度做出判断，以期达到教育价值增值的过程。教育督导评价是一种新型的教育管理体系和方法，是教育督导机构和督学人员按照国家的教育方针、政策、法规，对普通教育所实施的各种教育活动的效果，完成教育任务的情况及学生发展的水平，运用科学的评价技术和手段，进行价值判断的管理活动。

文化是人的创造活动。教育督导评价是对教育工作进行监督、评估、指导和服务的社会实践活动，长期的督导评价实践和积淀必然创造有自身个性的价值观、信仰、工具和语言，培养和塑造适应教育时代特点的物质文化、制度文化、精神文化和行为文化。先进的教育督导评价文化，是那种建立在现代教育思想基础之上，承继了长期以来国内外教育督导评价的科学理念、制度规范、专业行为，在促进教育事业发展、促进学校发展、促进学生个体生命发展方面具有切实引领作用的文化，是那种对督导评价工作者有强凝聚力、对学校有强感召力、对教育决策者和执行者有高满意度的文化。

随着国际竞争的不断加剧，教育成为提高国家综合国力的重要基础，各国相继进行了以提高教育质量为核心的教育改革，而通过学校督导评价体制的完善与改革，建立科学的学校督导评价体系则是达到这一目标的重要途径。2007年国家基础教育质量监测中心成立。2012年国务院颁布了《教育督导条例》，成立了“国务院教育督导委员会”，提出积极构建督政、督学、监测“三位一体”的中国特色教育督导评价体系。2013年又正式启动了全国县域义务教育均衡发展评估认定工作。

湖南现有省督学 88 名，省督导评估专家 168 名，责任区督学 3 670 名。2010 年以来，湖南省教育督导工作以科学发展观为指导，深入学习领会全国教育工作会议、《国家中长期教育改革和发展规划纲要》精神，认真贯彻落实

《义务教育法》《湖南教育督导条例》等法律法规，紧紧围绕全面推进教育强省建设的总目标，坚持督政与督学并重，监督与指导并重，不断创新教育督导体制机制和方式方法，加强机构队伍建设，为推动教育强省建设做出了积极贡献。2010年底湖南省教科院设立教育督导与评价研究所，进一步对全省的教育督导评价制度及方式方法等展开与时俱进的深入研究。2013年3月，湖南省教育督导与评价协会在长沙正式成立，2013年4月，湖南省基础教育质量监测中心在省教科院挂牌成立。笔者将通过科学的抽样方法，采集真实、客观和有代表性的数据，对全省教育科学的整体质量现状作出诊断，为各级政府制定教育政策提供决策依据，为推进课程改革提供专业支持并规范教育行为、正确引导社会舆论。国家及省级的教育督导评价一般直接到县及学校，各县政府及学校亟待按上级要求，根据各自的特色和实情，搞好教育督导评价的文化建设，即：把握教育督导评价的理念，制定优质的教育督导评价制度，采用高效的教育督导评价方式方法，迎接并应对好围绕《湖南教育督导条例》开展的“两项督导”、教育强省视导、督学责任区建设、省示范性普通高中督导评估、合格学校验收、义务教育均衡发展督导评估和基础教育质量监测等，开拓创新，促进素质教育，提高教育质量，积极推动教育强县（市、区）建设。

目 次

第一部分 总 论

- 一、教育督导评价新模式 (1)
- 二、县域内督导应持有的“八督”与“八导” (3)
- 三、县级督学责任区应构建好长效机制 (5)
- 四、教学督导评估中课堂观察与评价应把握好四个“着眼于” ... (7)
- 五、完善问责机制，增强县级督导实效 (8)

第二部分 研究主报告

- 一、问题的提出 (12)
- 二、研究内容、过程和方法 (13)
- 三、县域内教育督导与评价制度文化及理念文化建设中的几个主要
问题 (15)
- 四、县域内教育督导与评价文化建设探讨与策略 (22)
- 五、促进县域内教育督导与评价文化建设的十条办法与建议 (27)

第三部分 专题研究报告

- 专题一：县域内“督政”文化建设研究 (28)
 - 一、“两项督导”文化建设研究 (28)
 - 二、义务教育均衡发展督导与评价文化建设研究 (69)

专题二：县域内“督学”文化建设研究	(105)
一、示范性普通高中督导与评价文化建设研究	(105)
二、督学责任区建设督导与评价文化建设研究	(138)
三、义务教育合格学校验收督导与评价文化建设研究	(166)
专题三：县域内“基础教育质量监测”文化建设研究	(184)
一、制度建设	(185)
二、调查研究	(187)
三、办法与思考	(194)
参考文献	(197)
后 记	(199)

第一部分 总 论

教育督导评价是一种新型的教育管理体系和方法，是教育督导机构和督学人员按照国家的教育方针、政策、法规，对普通教育所实施的各种教育活动的效果，完成教育任务的情况及学生发展的水平，运用科学的评价技术和手段，进行价值判断的管理活动。县域内教育指县级行政区划内所有阶段基础教育及幼儿园教育。县域内教育督导评价文化内涵丰富多彩，本课题重点对教育督导评价的理念、制度、方式、方法，以及文化建设进行探讨。具体研究已经或正在进行的督政、督学和质量监测中的六个方面，如督政的有“两项”督导（指对县级人民政府教育工作及县级党政主要领导干部教育工作实绩的督导）和义务教育均衡发展督导评估，督学的有督学责任区建设、示范性普通高中和义务教育合格学校验收督导评估，质量监测有基础教育质量监测。通过更新理念、制订并领会制度、深入调查、参加专项督导评估等，不断思考，认真总结，整理出一些好的方法和经验。为探索出相适应、有创新、更有效的县域内教育督导评价模式与办法，营造更浓厚更有品味的教育督导评价文化氛围打下了基础。侧重整理三个方面的重要思考。

一、教育督导评价新模式

教育督导必须坚持督政为主，强化乡镇人民政府、县直相关职能部门履行教育工作的责任。同时，促进教育发展的根本落脚点在督学，对学校办学水平的督导评估关系到监督和引导学校办学方向、办学目标、发展水平、教育教学质量等教育发展的关键要素，因此，必须坚持督学为本。也应与时俱进，开展基础教育质量监测。督政为主，督学为本，开展质量监测的督导模式将是县级教育督导评价的主要特征。

（一）督政为主

强化各级各部门教育责任，创优教育发展环境，营造社会重教氛围，为教育发展提供坚强有力的保障。教育督导中对教育的监控，实质上是对人的成长

与发展的内外因素的监控，这种监控首先表现为对人的成长与发展的环境与条件的监控，也就是我们常说的“督政”，即要督促政府依法履行教育职责，依法落实教育优先发展战略地位，保障教育经费投入，加强教师队伍建设，优化教育环境，为人的成长发展提供好的环境与条件。“督政”主要表现为各级地方政府要为办好每一所学校承担直接法律责任。在实现了“人人有学上”，保障了教育最基本的公平后，就要实现“人人上好学”，即必须提高教育质量。督政为主，就是要做到：坚持刚性监督，加强指导协调，强化整改落实，突出重难点工作，攻坚克难啃硬骨头，突出督导结果的运用，激励教育工作创新，搭建政府、部门、社区（村组）、学校、家庭教育相互沟通的平台，引导全社会形成素质教育观念。

（二）督学为本

改革教育评价制度，加强办学分类指导，促进办学行为规范，促进教育质量提升。督学是某一级政府对所辖中小学校办学理念与行为的监控，引领学校坚持正确的办学方向，规范办学行为。对中小学校的督导评估，实质上是对一所学校一种整体性的教育教学评估。可见，对教育督导的职能定位，一般可以从两方面来理解。从教育督导的内涵来讲，各级教育督导机构既要“督政”，又要“督学”；但从教育督导的现实和我国行政体系的特点看，省、市两级教育督导机构则应侧重“督政”，督促下一级政府履行教育职责；而县市区教育督导室，则应侧重“督学”，把“督学”摆在重要位置。现在开展的督学责任区建设、示范性普通高中及义务教育合格学校验收督导评估等，都是遵从这一思路制定评估办法与细则，严格督导评价。通过督学和评估专家收集教育管理信息，为政府教育决策提供参考，真正做到督在教育实处，导向科学规范，服务教育决策。改革教育评价制度，加强办学分类指导。

（三）开展质量监测

根据不同类别的教育标准，对不同类型学校建立相应的教育质量监测制度。基础教育质量监测是指监控组织通过对本国关键年龄段学生学习的若干主要课程、在一定时间间隔内进行抽样测试，及时发现可能存在的质量问题，以便教育决策部门调节教育政策、控制教育行为，从而稳定与提高国家教育质量。它主要关注两个重点：其一，评估监测对象的知识、能力以及身心发展的整体状况是否达到了应达到的水平；其二，诊断各种环境因素与监测对象的关系，并分析这些因素影响其发展的深度与广度。基础教育质量监测与一般考试在目的、内容、方法、结果等各方面都有很大的差异。考试基于过程是教师为

了解学生掌握已学的知识情况，基于结果是为了选拔而设立的一项相对公平公正的制度。这种在短时间内通过纸笔考试的方式，来筛选符合既定标准的人才，显然不可能做到全面考察和评价学生的知识和能力。而基础教育质量监测的目的是通过科学的抽样方法，在全面综合地考察中小学生的知识、能力以及身心发展状况的基础上，对基础教育质量整体发展状况进行评价。以此弄清基础教育均衡发展的现状与问题，促进教育公平的实现。其最大的特点是：监测对象是学生群体状况，而非学生或学校个体评价；监测内容涉及学生德、智、体、美及其影响因素，而不是对学生学科成绩进行考试；监测结果不排名次、不公布分数、不评优评级，重在改进教育教学，为国家教育政策与决策服务。县域内基础教育质量监测，一方面与国家教育质量监督标准相配套，另一方面在符合国家教育政策法规要求的前提下，探索建立适应于该县的教育质量监测标准，并适时予以调整、修正。

二、县域内督导应持有的“八督”与“八导”

一督学校办学方向，导全面实施素质教育。办学方向是学校的根本问题。正确的办学方向是学校全面贯彻党的教育方针，全面提高教育质量的根本指南。教育督导作为一级政府在行政管理中行使行政执法监督的一种权力手段，在“应试教育”还很盛行的社会环境下，要理直气壮，旗帜鲜明监督已作为国家意志推行的素质教育，并以新修订的《义务教育法》为法律依据，督促、监督学校全面实施素质教育，引导社会舆论宣传素质教育。县（区）教育督导机构贴近基层，贴近学校有“督学”的优势，要有针对性地深入学校，访校情、问学情，力推义务教育均衡发展，以保证义务教育能真正面向每一个学生。要督促完善以县为主的管理体制，以科学发展观统领区域教育发展，整体推进素质教育的实施。

二督学校办学行为，导规范办学。长期以来，由于办学条件不具备，经费渠道不规范。中小学管理整体上比较粗放，许多管理要求得不到有效落实。部分学校办学行为不规范，乱办班、乱招生、乱收费、乱发教辅资料，以及随意增减课程课时、随意加重学生课业负担成为近几年社会反映非常强烈的问题。要规范办学行为，必须坚持科学的学校评估标准，还教育以本来面目，不迎合那些不符合教育规律的“名誉”和“荣誉”，特别是在义务教育学校实施绩效工资后，更要剔除兴趣班、奥赛班的外在的利益功能，指导和引导中小学校排除各种干扰，克服浮躁和虚荣，认认真真办学，安安静静办学，真正使学校成为学生幸福健康的乐园。

三督教师队伍建设，导素质提升。有一流的教育，才有一流的国家；有一

流的教师，才有一流的教育。无论是实施素质，还是促进教育均衡发展，教师队伍建设是关键。作为县教育督导机构，要根据教育发展的新形势、新任务，选择督导的侧重点。当前要把督教师队伍建设放在突出位置。要督教师队伍的整体规划，以保障教师队伍整体素质的优化；要督教师队伍的“入口”，确保合格的教师进入教师队伍；还要督教师队伍素质的提高，推动教师队伍建设向专业化方向发展。教育督导室要全程参与区域教育规划的制定；检查监督新进教师队伍人员的考评，督促教师权益待遇的落实。要创新教育督导模式，整合各种考核，以确保所辖区域有一支素质优良、结构合理、相对稳定的教师队伍。

四督课堂行为，导新课程理念。课堂教学的质量从一定意义上讲，就是教育的质量，教师的课堂行为决定着课堂教学的质量。邓小平同志早在 1977 就指出：“要找一些四十岁左右的人天天到学校里去跑……了解情况，监督计划、政策的执行，然后回来报告。”随着教育改革的深入，新课程改革的实施，教育对督导赋予了新的内容和更高要求。县教育督导室要发挥自身权威和优势，争取与教研室、教技室、教师培训等部门密切配合，每年由督导室牵头组织教学督查，还可与教育行政、业务部门联合举行区域内课堂教学竞赛。这样，教育督导就把对区域教育的宏观督导与微观指导、教育过程督导与目标督导结合了起来，既发挥了教育督导的权威作用，又重视发挥了教育行政各项专业管理职能，特别是能在区域内全面推行素质教育，推进新课程改革发挥更大作用。同时，相关部门和单位才会更加重视督导室的存在，督导室才能督得有力，导得有方，真正督出权威，督出效能。

五督学校绩效评估，导目标管理。绩效评估是当前管理的热门话题与研究课题。如何使绩效工资真正发挥激励作用，体现多劳多得、优绩优酬，教育督导的作用可谓大有可为。首先，作为县教育督导室在所辖学校制定的绩效工资分配方案的基础上，要督导教育行政部门按不同类型、不同层次、不同规模制定县内工作绩效评估标准，不搞“一刀切”；其次，要根据县政府对教育工作的总体要求，结合学校的实际确定每所学校学年（学期）工作绩效目标，年终或（期末）对学校目标实现情况进行考评，考评结果直接兑现学校绩效工资。各学校再按学校所获得的等第，按学校对教师的考评发放教师个人绩效工资，这样就形成了“目标管理链”，也实现了对学校的目标管理，体现了绩效工资的实施初衷；另外，县教育督导室要以实施绩效工资为契机，督查学校规范办学行为，彻底杜绝学校滥发财物，确保区域内教师工资福利水平的均衡，以实现农村教师队伍的相对稳定。

六督评估组织部门，导归口管理。《教育部关于规范中小学检查评估工作

的意见》（教督〔2007〕1号）指出：要统筹安排，加强综合，减少次数。应严格实施对学校的检查审批准入制度，加强监督管理，遵循学校办学规律，切实为学校松绑，让学校一心一意谋发展。但近年来，督导评估部门的权威与职能缺失，有些政府职能部门根本不了解督导为何部门，对国家有关政策和规定根本不了解，有些政府部门领导片面追求自己部门的“政绩”，不顾或不了解教育规律，自作主张，导致政出多门，随意干涉或检查学校工作。导致没有真正有话语权的部门为学校鼓与呼，没有真正有职权的部门和人员来监督和规范对学校的名目繁多的检查。为此，各级政府应明确督导部门的权限和工作机制，严格执行对学校的综合评估实行归口管理，即由政府教育督导部门组织实施，各有关部门配合。

七督评估实施过程，导全程指导。有的督学和评估专家只当裁判，不做指导；只重结果，不看过程。有的不调查、不研究学校的具体情况和办学规律，不深入解读学校、老师、学生，不研即判，结果难免有所偏颇，甚至扼杀学校的创新和特色，拖学校发展的后腿。高效的督学评估应该深度了解和研究学校的纵向的动态发展进程和横向的各级子系统，全面细致地掌握第一手材料。评估时全过程跟踪。对主要内容的评价全程检索，对重要活动的评价全程测评，对重要项目的评价全程视导。全过程测控，及时纠偏，保证教育行为不偏离素质教育教育的轨道。关注、指导比裁定更重要。

八督评估结果运用，导权威公信。有的督学评估结果出来后，要么当场指出一些不足，要么高度评价某些优点，然后就束之高阁。这样的督学评估没有真正的意义。督学的结果是科学的，就应该是权威的。权威的结果就应该发挥作用。一是作为学校办学水平和校长、教师的办学绩效的考核结果要充分量用；二是发布督导公报，在社会予以公示，并与学校和教师反馈交流；三是将找出的问题提出整改意见和要求，督促整改；四是督学评估不光是专门找问题“挑刺”，重要职能还有发现亮点“掘金”，对亮点要予以鼓励、指导和推广。县督导部门可以建立各校成果和特色发布制度，以坚定学校创特信心，指导学校持续发展，促进各校共同进步和繁荣。

三、县级督学责任区应构建好长效机制

配强人员，组建一支高质、稳定的工作队伍。从基本条件上看，热爱党、热爱社会主义教育事业是做好督学的宗旨；熟悉教育法律、法规和方针、政策，有较高的法律、政策水平是做好督学的前提；有较高的教育、教学管理水平和业务能力，有较丰富的行政管理经验，学识渊博是身为督学的基本要求；身体健康，年龄不超过60周岁是胜任督学工作的保证。从职业和阶层分布上

看,既要有人大代表、政协委员,又要有专家、校长、业务骨干,还要有党政部门尤其是政法、组织人事、财政部门的同志加入到督学队伍中来。从数量上看,每个责任区宜安排四到五名督学,多则臃肿,少则单薄。

建立框架,构建一个全方位的督学网络。实施督学责任区制度,着手建立一个全面调动各方力量、全面监管教育教学行为的督导工作网络,是促进教育科学规范发展的重要举措。县属督学责任区的督学网络构建,应从两个方面考虑:一是要充分将与教育工作紧密相关的“四大家”所属各部门的工作人员吸纳到督学队伍中来,形成“人民教育政府办、政府办教我有责”的齐心协力的局面;二是要充分依靠各乡镇、各学校的督学联络员,通过他们及时反馈区域内教育工作动态,帮助教育督导室确定督导工作阶段性重点,做到有的放矢。有了这种立体型的督学网络,就能在辖区范围内形成“政府—学校—社会”三位一体全面互动网络以及“科学决策—有效反馈—协调发展”三级联动整体发展的督学格局,为顺利开展好责任区工作提供强有力的组织保证。

划分区域,搭建一个长期的工作平台。按照“全方位兼顾、全区域覆盖”的原则搭建督学责任区工作平台,是构建督学责任区长效机制的社会基础。每个责任区配备相对固定专职督学、兼职督学,按照国家和省市督学职责、督导工作要求,依法加强对学校办学行为、管理行为、教育教学行为的监督指导,确保每一所学校都能共享公共管理与服务资源。

建章立制,形成一套科学的管理体系。建立健全督导责任区工作的各项制度,形成一套较为完整的督学责任区工作体系,是促进教育督导科学化、制度化、规范化的有效手段。构建工作框架,从实施方案到工作职责,从工作流程到工作机制,从督导内容到评价结果,从队伍建设到考核机制,都做出明确规定,形成一套较为完整的督学责任区工作体系,对开展责任区工作奠定基础。落实工作责任。首先明确督学职责,责任区督学职责主要是“监督、检查、指导、服务”。定期组织开展随访督导和专项督查。在督查内容安排上,要做到“三个结合”,即结合当地教育工作安排督查;结合当前教育热点工作安排督查;结合当时教育进程安排督查。在督查程序上,要做到“三个确保”,即确保先培训后督查;确保先了解后指导;确保先通知后通报。在督查资料准备上,要做到“三个有”,即有记载;有小结;有通报。

加强考核,确保工作机制有效运转。责任区督学的工作态度、工作质量和工作成效是否达到预期效果,决定责任区督导工作的实效,为充分调动责任区督学工作的自觉性和主动性,要出台《督学岗位目标管理量化考核方案》及考核细则。考核方案明确考核的主要内容、考核的程序、考核结果的运用和考核工作的要求。考核内容分自身建设、工作过程、工作成效三大板块,设置可操作性的考核指标。

责任督学是承担学校发展性指标的责任人，与学校共同研究制定“自主发展项目”，为不同类型、不同层次的学校发展提供平台和空间，帮助和引导学校确立发展目标，挖掘办学内涵，提高管理水平，逐步形成学校文化和办学特色。在设定指标内容时，为使学校违规行为尽可能少发生、不发生，将安全、办学行为、师德等工作列为否定项内容，保证学校依法规范办学。

四、教学督导评估中课堂观察与评价应把握好四个“着眼于”

一是着眼于新课程标准科学研制课堂观察与评价量表。为了切实有效地开展教学督导评估，促进学校教学质量和办学效益的提高，笔者所在的湖南省教科院教育督导与评价研究所，经过认真调查，反复讨论，以新课程理念为导向，围绕湖南省示范性普通高中督导评估细则，科学研制了《督学课堂观察与评价量表》。在研制量表的过程中，基于课堂教学评价的内容及标准，着重对教学目标的制定，教学内容选择，教学方法的设计，教学过程的生成等因素进行考量。师生、生生互动活跃，层层逼近学习目标，教学相长，主动变革学生学习方式，注重引导学生自主质疑、合作交流、深入探究；能积极开展教学反思性评价，不断监测与改进自己的教学行为，使课堂教学效果由有效走向高效。量表将教学目标、教学设计、教学管理、教学策略和教学效果等定为评价一级指标，与之相对应，细化出了20条评价二级指标，并分别确定了权重，基本上涵盖了新课程理念与教学的要求。

二是着眼于教师专业发展评价教师个人素养。新课程的实施，对教师既是机遇又是挑战，教师必须以终身学习和教学反思为途径，不断更新教学理念，转变教学方式，提高教学能力和水平，实现自身的专业成长，适应新课程改革的要求。评价课堂教学，应着眼于教师专业发展，通过一看教学理念，二看教学能力，三看课堂氛围，四看教学机智等“四看”来评价教师的个人素养。

三是着眼于学生本位评价课堂教学设计。“为了每一位学生的发展”，是新课程的基本理念，也是课程设计的基本依据。为此，课程设计应实现“五个转变”：一是理念转变，将教的课堂变为学的课堂。将讲台让学生，学生在展示、点评时，老师尽可能沉默、静待，使学生在交流争论中求真收获。二是老师转变，老师由蜡烛变为打火机。朱自清先生说：“教师得先肯负责，才能谈到循循善诱、师生合作。”其实，每个学生心里都有一盏明灯，需要老师一一点亮，所以老师无须燃烧掉自己，只要做个打火机，不断加上油，反复使用，去组织，去参与，去合作。三是学生转变，学生由被动学习变为主动学习。四是行为转变，将单纯的传授知识变为倡导学生学习。从形式上说，就是将“教师唱戏教师搭戏台”变为“学生唱戏学生搭戏台”。五是方式转变，由

用嘴教学变为用心教学。让学生从“学会”到“会学”再到“学好”。高效教学应坚持三维目标，即：先学后教、以学定教；先教后学、以教导学；温故知新、学有兴趣。每个学科每堂课每位执教者，都可以智慧地围绕这“五个转变”做好课堂设计，用不同方式突破重点难点，达到优质高效。

四是着眼于学习效果评价课堂教学质量。教学过程最优化是新课程的基本价值追求。“最优化”的标准应是学生的学习效果。可从“三个环节”来评价教学过程。（1）注重情境创设。课堂教学情境共有十种方式，即语言描绘、角色扮演、歌曲渲染、漫画剖析、实践体验、电脑模拟、教具演示、比喻迁移、实验操作、有意示错等。对教学情境的关注，是目前在教学模式构建中的主要话题，也是广大教师在教学实践中不断尝试探索的课题。在教学中，教师根据教学内容与教学目标、学生的认知水平和无意识的心理特征，灵活、有效地创造具体、生动、形象的教学情境，有效地激发、保持和提高学生的学习兴趣。高效课堂更为注重课堂导入深化、过渡情境化，以激活学生的思维。当前，以体验和探究为主的主动性学习氛围日益浓厚，教师大都能创设情境，以不同的形式和途径不同程度地开展探究活动。学生通过自己发现、提出问题，展开合作交流，分享成果，使问题在师生的共同努力下得到有效解决，构建出新课程环境下的学科教学新模式。（2）重视分组讨论。分组讨论教学是让学生进行自主、合作、探究的行之有效的载体；课堂上的分组讨论学习是新课程理念中教师进行教学的优良活动，也是能活跃课堂气氛、提高学生兴趣的有效方法。在课堂教学中，如果想要增进师生、生生之间的关系，促进合作交流，课堂讨论是最恰当的选择，并且以小组活动的方式进行最好。

五、完善问责机制，增强县级督导实效

1. 教育督导问责不力的种种表现

（1）重考核，轻兑现。近年来，教育督导力度越来越强，评估内容越来越广，考核频率越来越高，但重督导、轻问责的情况却未见起色，以至督导期间轰轰烈烈，督导过后不了了之。问题查出来了，原因找到了，评估结论比较准确，考核结果十分明确，但考核结果的运用却不受重视、不够充分，教育工作的考核结果不能真正成为考核领导干部政绩的重要内容和进行表彰奖励或责任追究的重要依据。

（2）重褒奖，轻惩处。在趋利避害、好人主义等思想观念的影响下，先进越来越多，奖励越来越勤，对于一些或明或隐的违纪违规甚至违法行为却没有给予足够的重视和应有的追究或惩处，这必将影响教育督导的工作实效和教育事业的科学发展。

(3) 重说服, 轻问责。由于权威不够、人性化思想作祟等原因, 对于在督导实践中查出的问题, 督导人员大多是点到为止、提醒为主, 教育督导实效大打折扣, “问而不责”的结果是“督而不正”。

2. 教育督导问责不力的原因分析

(1) 管理体制不顺, 教育督导功能发挥受限。教育督导部门担负着依法开展贯彻执行教育法律法规和方针政策的行政监督重要职责, 必须以特有的职权和较高的威信作为主要影响力才能开展工作、发挥作用。但目前, 督导机构设置不合理, 管理体制不顺, 教育督导权威不够。现今的督导机构设置主要有两种情况, 一是设在教育行政部门内, 实质上相当于教育行政部门下的一个科室; 二是由各级人民政府设定督导室, 由教育行政部门代管。造成了教育督导机构独立性差、行政级别低、权力来源缺乏法律依据、单位性质不统一等突出问题。管理体制不顺使督导部门地位尴尬, 有职有责却无权无威使督导人员难以作为。

(2) 问责渠道不畅, 问题单位和问题干部得不到追究。根据教育部《关于建立对县级人民政府教育工作进行督导评估制度的意见》: “地(市)级和省级人民政府督导评估结果应及时向被督导评估的县级人民政府反馈, 同时抄报其上级有关部门, 列入县级人民政府及其主要领导政绩考核的重要内容, 作为有关项目立项、专项拨款、表彰奖励和责任追究等方面的重要依据。”在实际中, 督导部门把督导评估结果抄报相关部门后, 由于利害相关或人情因素, 相关部门在考评政绩或安排资金项目或追究责任时, 大多数单位没有执行或参照督导部门提出的意见建议, 使一些落实教育法规政策不力的地方政府、有关单位和个人的相应责任没有得到应有的追究。

(3) 问责意识不强, 教育督导人员不愿问责。“名不正, 言不顺”, 由于没有足够的权威, 查出的问题得不到重视, 提出的意见建议得不到落实, 应该追究的责任没有人追究, 督导人员对于工作实践中发现的闸题也只好能带过的就带过, 较真的人越来越少。

(4) 法律责任规定不够具体, 实际操作不便问责。而今, 教育法律法规已经比较完备。先后制定了《教育法》《义务教育法》等7部教育法律及相应的教育法规, 但教育法律法规的落实情况却不可言状。落实不力的重要原因之一是这些法律的责任追究部分规定不够具体, 使法律监督者在追究违法者责任时不便于操作执行。以《义务教育法》为例, 在第七章的法律责任部分, 对于追究政府及其行政部门的法律责任都是笼统地规定为两种情形, 一是情节较轻的, 由上级政府或部门限期整改, 通报批评, 二是情节严重的, 对主管人员和其他责任人员给予行政处分。

3. 教育督导强化问责的思路措施

(1) 树立教育督政权威, 增强督导部门问责力度。教育督政的核心是依法督促地方政府及其部门贯彻落实教育政策法规, 缺乏必要的权威是无法监督和问责的。为此, 必须通过法制建设和体制改革, 树立教育督导的法律权威和行政权威。要切实加快教育督导立法进程和制度建设, 从法律上明确规定教育督导的组织结构、机构性质、领导隶属关系、职责权限等内容, 明确各级教育督导机构是人民政府的所属部门, 是政府监督、检查、指导、评估教育工作的实施机构; 由同级人民政府首长直接授权, 受政府首长领导, 业务上接受上级教育督导部门的指导。近年来, 湖南省麻阳县、安徽省凤阳县等地与时俱进, 大胆创新, 探索出了教育督导体制改革的有益做法, 为全国推进教育督導體制改革积累了一定经验。要认真总结和积极推广这些地方的好经验和好做法, 增强教育督导部门的监督权威和问责力度。

(2) 疏通问责渠道, 变间接问责为直接问责。要赋予教育督导部门监督执法执行权。根据相关法律法规, 经政府首长同意, 对违反教育有关法令、方针、政策、规定的行为有否决权, 对挪用教育经费、侵占教育资源等正在侵害教育合法权益的行为有制止权和处罚权, 对被督导单位的领导或个人的政绩考评、人事任免、考核奖惩有主导建议权。要进一步明确上级部门、主管单位或监督者的纠错或监督职责。对所属单位来讲, 直接上级和专业监督部门权威最高、影响力最大, 在纠正下属单位的错误行为中具有不可替代的重要作用。各级政府及其部门不仅要认真履行落实教育法律法规政策的自身职责, 也要明确和担负起各自对下级和所属单位相应职责的监督任务。要高度重视教育督导部门报送的督导结果, 按照提出的改进意见和建议, 督促下级政府及有关部门改进工作, 确保该整改的问题不轻易过关, 该追究的责任不轻易放过。

(3) 完善督导公开机制, 借助舆论监督问责。大力推行督导公开工作, 努力实现督导“阳光作业”, 建立完善以公示制度、公告制度、通报制度和报告制度等为主要内容的督导公开机制, 切实增强督导工作的透明度和影响力。每一次督导活动前, 在通知督导主体的同时, 把督导对象、督导内容、督导形式、督导办法等在当地予以公示, 公开督导人员的身份和联系方式, 方便群众参与监督。督导期间, 要采取发放问卷、组织群众评议、走访座谈等多种灵活有效的形式, 充分听取基层群众和教职员工对教育的意见建议。督导结束后, 要广泛宣传督导结论、整改意见及当地政府的整改打算等督导成果, 以公开透明促督导结果运用充分, 以群众监督促整改意见落实到位。

(4) 细化规范法律责任规定, 增强监督问责操作性。进一步完善教育法律体系建设, 根据教育基本法制定教育方面的子法, 加快现有法律的配套法规