

“教育质量与评价”丛书

我国教育治理 与督导评价的发展研究

余小波 徐 淼 李泓达 张择宾 © 著



湖南大学出版社

我国教育治理与督导评价的发展研究

余小波 徐 森 李泓达 张择宾 著

湖南大学出版社
·长沙·

图书在版编目 (CIP) 数据

我国教育治理与督导评价的发展研究/余小波等著. —长沙: 湖南大学出版社, 2022. 11

ISBN 978-7-5667-2572-1

I. ①我… II. ①余… III. ①教育管理—研究—中国 ②教育视导—教育评估—研究—中国 IV. ①G526

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 124434 号

我国教育治理与督导评价的发展研究

WO GUO JIAOYU ZHILI YU DUDAO PINGJIA DE FAZHAN YANJIU

著 者: 余小波 徐 森 李泓达 张择宾

责任编辑: 吴海燕

印 装: 长沙创峰印务有限公司

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16 印 张: 15.5 字 数: 260 千字

版 次: 2022 年 11 月第 1 版 印 次: 2022 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5667-2572-1

定 价: 65.00 元

出 版 人: 李文邦

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 (营销部), 88821327 (编辑室), 88821006 (出版部)

传 真: 0731-88822264 (总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com>

电子邮箱: 934868581@qq.com

版权所有, 盗版必究
图书凡有印装差错, 请与营销部联系

“教育质量与评价”丛书总序

在我国，教育评价活动的发展由来已久，延续 1300 多年的科举考试制度不仅深刻地影响着中国人的心理和文化，也对世界教育发展和人才选拔产生了广泛而深远的影响。新中国成立后，特别是改革开放以来，随着教育事业的蓬勃发展，我国教育评价成效明显，在制度化、体系化和专业化建设等方面取得巨大成绩。但我国教育评价也存在诸多问题，评价的管理主义色彩浓厚，评价标准存在严重偏差，评价中的“迎评”“备考”现象严重，特别是“唯分数”“唯升学”“唯文凭”“唯论文”“唯帽子”等问题突出，无法适应新时代教育改革发展的需要，难以促进立德树人根本任务的有效实现。

教育评价是教育活动的“指挥棒”，事关教育发展方向，有什么样的评价指挥棒，就有什么样的办学导向。教育评价“评什么”，在一定程度上决定了老师“教什么”、学生“学什么”、社会“用什么”。为深入贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，完善立德树人体制机制，扭转不科学的教育评价导向，坚决克服“唯分数”“唯升学”“唯文凭”“唯论文”“唯帽子”的顽瘴痼疾，提高教育治理能力和水平，加快推进教育现代化，建设教育强国，办好人民满意的教育，中共中央、国务院于 2020 年 10 月正式印发《深化新时代教育评价改革总体方案》。这是新中国第一个关于教育评价系统性改革的文件，该方案以立德树人为主线，以破“五唯”为导向，以五类主体为抓手，坚持整体谋划、系统推进，针对党和政府、学校、教师、学生、社会不同主体，充分考虑基础教育、职业教育、高等教育不同教育领

域和大中小幼不同学段特点，分类分层研究教育评价改革思路、提出改革措施、明确实施路径，增强改革的系统性、整体性、协同性。

《深化新时代教育评价改革总体方案》明确要求，经过5至10年努力，各级党委和政府科学履行职责水平明显提高，各级各类学校立德树人落实机制更加完善，引导教师潜心育人的评价制度更加健全，促进学生全面发展的评价办法更加多元，社会选人用人方式更加科学。到2035年，基本形成富有时代特征、彰显中国特色、体现世界水平的教育评价体系。这是一场艰巨的战役，是教育领域的“龙头之战”“最硬的一仗”，需要全社会的通力配合和积极参与，也迫切需要教育理论工作者的不懈努力和全心投入。当前，我国教育评价的改革发展正在深入持续推进，迫切需要相关理论的提炼、总结和引导，这正是我们组织编写这套“教育质量与评价”丛书的本意和初心。

我们曾于2013年组织编写过“高等教育质量与评价”系列丛书，当时共出版八部专著，取得了良好的社会效益和影响。这些年来随着教育评价研究的不断深入，特别是2020年我们成功申报了国家社科基金重点项目“提升教育治理能力的教育评价制度改革研究”（课题编号：AFA2000009）后，组织编写第二套系列丛书即成为摆在我们研究团队面前的重要任务之一。本套丛书将承续“高等教育质量与评价”丛书的编写要求，秉持“前沿性、专业性、应用性”的原则，努力反映当代最新教育质量与评价的理论、国际教育质量与评价的成功经验，注重典型性、可读性、实用性和可借鉴性，引领教育质量与评价的改革发展。不同的是本套丛书将突破上套丛书只是关注高等教育领域的局限，向全教育领域拓展，而且更加聚焦在教育评价方面。希望通过我们的努力，能够为教育评价的改革发展 and 高质量教育体系建设，尽一点微薄之力。

余小波

2022年10月3日

目 录

第一编 我国教育治理的演进

第 1 章 我国教育治理的演进概述	2
1.1 研究背景及意义	2
1.2 研究综述	4
1.3 研究内容、方法与创新之处	15
1.4 概念界定	17
第 2 章 我国教育治理的演进历程	21
2.1 新中国成立后教育治理的制度化阶段（1949—1977 年）	22
2.2 改革开放后教育治理的体系化阶段（1978—2011 年）	28
2.3 党的十八大以来教育治理的现代化建设阶段（2012 年至今）	32
第 3 章 我国教育治理演进的基本逻辑及历史经验	37
3.1 我国教育治理演进的基本逻辑	38
3.2 我国教育治理演进的历史经验	42
第 4 章 我国教育治理的现存问题与成因	47
4.1 我国教育治理的现存问题	47
4.2 我国教育治理问题的成因	50

第 5 章 我国教育治理现代化的未来展望	54
5.1 教育法治化建设层面	55
5.2 政府治理层面	56
5.3 学校治理层面	58
5.4 社会力量治理层面	60
小 结	62

第二编 我国教育督导制度的变迁

第 6 章 我国教育督导制度的变迁概述	66
6.1 研究背景及意义	66
6.2 文献综述	68
6.3 研究内容、方法与创新之处	85
6.4 概念界定	89
第 7 章 我国教育督导制度变迁的历程	93
7.1 新中国成立以来教育督导制度的初建与停滞（1949—1976 年）	94
7.2 改革开放以来教育督导制度的恢复与规范（1977—1991 年）	96
7.3 十四大以来教育督导制度的改革与深化（1992—2011 年）	99
7.4 十八大以来新时代中国特色教育督导制度的建构（2012 年至今）	101
第 8 章 我国教育督导制度变迁的特征与经验	105
8.1 我国教育督导制度变迁的特征	105

8.2 我国教育督导制度变迁的经验·····	108
第9章 我国教育督导制度现存问题与原因 ·····	112
9.1 我国教育督导制度现存问题·····	113
9.2 我国教育督导制度现存问题产生原因·····	116
第10章 我国教育督导制度创新的未来展望 ·····	120
10.1 深化教育督导管理体制改革的 ·····	120
10.2 推进教育督导运行机制改革的 ·····	124
10.3 落实教育督导保障机制改革的 ·····	127
小 结 ·····	131

第三编 我国教育评价政策的发展

第11章 我国教育评价政策的发展概述 ·····	136
11.1 研究背景及意义 ·····	136
11.2 研究综述 ·····	138
11.3 研究目的、内容与方法 ·····	151
11.4 概念界定 ·····	152
第12章 我国教育评价政策的发展历程 ·····	156
12.1 启蒙阶段（1949—1976年） ·····	158
12.2 兴起阶段（1977—1994年） ·····	162
12.3 规范阶段（1995—2009年） ·····	168
12.4 优化阶段（2010—2020年） ·····	172

第 13 章 我国教育评价政策发展的基本规律及经验	177
13.1 我国教育评价政策发展的基本规律	177
13.2 我国教育评价政策发展的历史经验	181
第 14 章 我国教育评价政策的现存问题及归因	185
14.1 我国教育评价政策的现存问题	185
14.2 我国教育评价政策存在问题的归因	188
第 15 章 我国教育评价政策发展的未来展望	191
15.1 完善政策内容，优化顶层设计	191
15.2 落实政策执行，提高运作效率	193
15.3 重视政策评估，建立闭环体系	194
小 结	197
参考文献	199
附录 A 新中国教育督导大事记	213
附录 B 我国教育评价政策主要文件	234
后 记	238

第一编

我国教育治理的演进

第 1 章 我国教育治理的演进概述

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

从 20 世纪 90 年代起，一股“治理”浪潮席卷西方国家，给西方国家带来了思想上和体制上的巨大变革，西方“治理理论”也由此传入我国，国内学者也就此展开了与治理相关的研究，并取得了一定的理论成果。在吸收和借鉴的基础上，我们取其精华、弃其糟粕，不断探索具有中国特色的治理理论。2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的概念，2019 年《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》在国家治理的内容和要求方面做出了宏观的决定，自此，“治理”成为了广泛使用的概念，“国家治理”也成了亟待深入研究的热点问题。教育关乎着民族的希望 and 国家的未来，关系到中华民族伟大复兴的中国梦的实现，也始终是国家优先发展的事业，作为“国家治理”重要内容的“教育治理”也在国家层面上被明确地提出。2017 年《国家教育事业发展规划“十三五”规划》中明确提出了“依法治教”“教育治理现代化”等概念，2019 年《中国教育现代化 2035》中更是将推进教育治理体系和治理能力现代化作为教育事业发展的十大战略任务之一。自此，“教育治理”也成了国内教育界普遍关注的前沿教育问题，教育治理的相关研究成果也如雨后春笋般涌现。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 理论意义

我国教育治理的演进研究具有重要的理论意义，至少包括以下两个方面：

其一，能补充和完善教育治理的理论体系。国内关于教育治理的相关研究开展较晚，研究内容也主要聚焦于教育治理理论、国外教育治理、政府职能转变、各级各类教育治理等方面。关于教育治理概念，学界尚没有统一的界定，但是已经形成了协同、共治、多元等的基本共识，这些共识加快了教育治理研究的进展，只是尚不够深入、全面。对教育治理演进的研究，可以解释说明教育治理如何发展变化至今，并能够梳理出其演进的内在逻辑，但是当前针对我国教育治理演进的研究却十分匮乏。鉴于此，本研究将系统地梳理新中国成立以来我国教育治理的演进，并尝试在此基础上总结归纳出我国教育治理演进的基本逻辑及可以借鉴的历史经验，以期为构建具有中国特色的教育治理理论体系做出贡献。

其二，能构建教育治理演进研究范式。由于缺乏教育治理演进方面的研究，所以国内在教育治理演进研究上也缺乏相应研究范式，而范式的形成标志着从原始科学到成熟科学的重要转折^①，这也意味着形成我国的教育治理演进研究范式是该研究科学化的必要条件。所以，本研究在前人研究的基础上，尝试构建出教育治理演进研究的框架和思路，以期为研究规范提供范例，为研究范式的构建做出贡献。

1.1.2.2 实践意义

在我国，教育治理理论是新兴的，但是我国的教育治理实践是客观存在的。新中国成立以来，我国世代延续的教育治理实践不断地变化和发展。本研究力图厘清其中的变化和发展的脉络，使得我们对我国教育治理演进有一个清晰的认识，进而更好地促进我国教育治理实践的内容和形式的发展。

其一，本研究以教育法治以及教育治理的三大主体为主要研究内容，其演变进化所呈现出的正是我国教育治理的演进样貌，在教育治理的语境下，

^① 金炳华. 马克思主义哲学大辞典 [M]. 上海: 上海辞书出版社, 2003: 391.

本研究对推进教育法治建设，促进政府、学校以及社会力量的教育治理变革和发展，都有着参考和借鉴的现实价值。

其二，本研究在厘清教育治理演进历程的基础上，归纳总结可供继承和借鉴的历史经验，为今后的教育治理提供参考，并对我国教育治理现代化提出具有针对性和建设性的意见和建议，以期为完善我国教育治理体系及提高我国教育治理能力提供参考和借鉴。

1.2 研究综述

1.2.1 教育治理理论的研究

在学界，普遍认为我国“教育治理理论”的根源是西方的“治理理论”。由于治理理论属于公共管理的范畴，所以一开始我国的学者也将教育治理称为教育公共治理。但是随着相关研究的不断推进，“治理”的内涵与外延不断丰富、明确，“国家治理”在国家层面被提出。这就导致了“教育公共治理”较少被使用，“教育治理”则成为了当下的主流用语。不过二者除了措辞上略有差异，并不存在本质上的区别，所以本书对于二者也不做区分。

在西方治理理论中，具有代表性的学者有詹姆斯·N. 罗西瑙（James N. Rosenau）、克劳德·斯莫茨（Marie-Claude Smouts）、R. A. W. 罗兹（R. A. W. Rhodes）等，其中罗西瑙主编的《没有政府的治理》一书，被国内学者视为西方治理理论的起源。该书实际上是一本论文集，学者们以“没有政府的治理”为核心，以世界为维度，探讨了“什么是治理”“谁来治理”“如何治理”以及“治理的规范、制度”等问题，并倾向于无政府主义，认为治理行为甚至需要将政府排除在外。^① 这本著作作为西方治理理论的发展奠定了良好的基础。

斯莫茨认为“治理”的概念于20世纪80年代在描述国际关系中以松散的方式出现，具有一定的模糊性。斯莫茨分析梳理了罗西瑙等学者、全球治

^① 詹姆斯·N. 罗西瑙（James N. Rosenau），没有政府的治理 [M]. 张胜军，刘小林，等译. 南昌：江西人民出版社，2001：1-3.

理委员会等机构对于“治理”的解释，他指出治理具有如下四个方面的特征：（1）治理可以理解为一个过程；（2）所谓治理不是建立在统治之上，而是建立在适应之上；（3）治理同时涉及公共的和私人的行动；（4）治理不是一个正式的机构，而是依赖于持续的互动。^① 在《理解治理：政策网络、治理、反思与问责》一书中，罗兹指出治理至少有如下六种不同的用法，即指称最小化的国家、公司治理、新公共管理、“善治”、一种社会控制论体系、自组织网络等。他将治理视为最小化的国家、社会控制论体系以及自组织网络，并且认为治理有如下一些特征：（1）组织间相互依赖，公、私部门之间的边界模糊变动；（2）网络成员之间互动连续不断；（3）其互动具有博弈特征，且受制于参与者协商认可的博弈规则；（4）自组织的组织间网络不受国家控制，国家仅可以间接且有限地为网络掌舵。^②

在西方语境下，“治理”似乎与政府、国家对立，无论是将其视为“管理机制”“过程”还是“自组织网络”，治理都有着不受国家、政府控制的特征。对此，郝德勇（2020）在对治理理论的梳理过程中得出了教育治理的关键是要遵循国家逻辑的结论。他指出，西方“无政府主义”的治理理论明显存在缺陷，也根本背离了我国实际国情，教育治理在我国的语境下应当符合国家逻辑。郝德勇指出，无政府主义、专业主义逻辑长期以来是美国教育的内在逻辑，但是随着经济危机爆发和军备竞赛的落后，显然这种逻辑已无法作为兴起的教育治理理论的逻辑。那么如何做到既强调国家政府主导又不失治理的本质呢？他指出关键就在于为教育治理提供科学、高效、公平的制度，使各主体在制度的规范下，秉承多元理念，共同参与教育治理。^③

国内学者在教育治理理论方面的研究主要集中在特征、构想等方面，姜美玲（2009）从主体、权力、结构、组织、机制方面对教育治理的特征进行了概括，她认为教育治理具有多元化、网络化等特点^④；褚宏启、贾继娥

^① Smouts M. C. The Proper Use of Governance in International Relations [J]. International Social Science Journal, 1998, 50 (155): 81-89.

^② R. A. W. 罗兹 (R. A. W. Rhodes). 理解治理：政策网络、治理、反思与问责 [M]. 丁煌，丁方达，译. 北京：中国人民大学出版社，2020：1-4.

^③ 郝德永. 教育治理的国家逻辑及其方法论原则 [J]. 教育研究，2020 (12)：4-13.

^④ 姜美玲. 教育公共治理：内涵、特征与模式 [J]. 全球教育展望，2009 (05)：39-46.

(2014)从教育善治的角度出发归纳出了好的教育治理的十点组成要素^①；针对褚宏启提出的十点教育善治特征，范国睿（2017）认为“教育治理的基本特征表现为基于‘善治’的多元参与的教育治理格局”^②，可以从中审视分析得出教育治理的基本特征有主体多元、公开透明、依法治教、反馈及时、高效、公平等；尹达（2015）从“教育管理”与“教育治理”的对比中总结出了教育治理在权力、主体、模式、效果上的特点^③。各学者对于教育治理特征理解的出发点不尽相同，但是在最终得出的结论相似，可以大致总结为：教育治理具有多元主体、权力分散、格局交错、以人为本、依法治教等基本特点。

针对教育治理的展望构想，王晓辉（2007）认为教育治理在决策及其保障等方面应当建立起新的机制^④；尹后庆（2008）认为随着经济社会的发展变化、日趋复杂，政府应当从单向度的管理转向多元参与的治理，具体做法有两点：一方面是让专业的社会机构提供专业的服务，另一方面是让家长参与学校教育；^⑤褚宏启、贾继娥（2014）认为多元主体参与是教育治理的显著特征，善治是教育治理的直接目标，其主要观点有：（1）利益相关者的参与和利益诉求是教育治理中民主性的精髓；（2）教育治理应当实现社会组织的独立性和自主性，避免成为政府部门的传声筒和代言人，以确保教育治理的科学性和客观性；（3）教育治理应当实现学校自主办学，实现管办分离，激发办学活力；（4）在教育治理中政府应当起到主导作用，实现“元治理”的角色转变。他们认为教育治理主体的多元并不意味着政府对教育权力的抽离，而是由原先的权威型政府向服务型政府转变，在教育目标规划和行动协调等方面达到“元治理”的作用。^⑥刘来兵、张慕文（2017）从大数据视角

① 褚宏启，贾继娥. 教育治理与教育善治 [J]. 中国教育学报，2014（12）：6-10.

② 范国睿. 教育管办评分离改革：理论假设与实践路径 [J]. 教育科学研究，2017（05）：5-21.

③ 尹达. 教育治理现代化：理论依据、内涵特点及体系建构 [J]. 重庆高教研究，2015（01）：5-9.

④ 王晓辉. 关于教育治理的理论构思 [J]. 北京师范大学学报：社会科学版，2007（04）：5-14.

⑤ 尹后庆. 从教育管理走向教育治理：政府转变管理职责方式的思考 [J]. 上海教育科研，2008（01）：4-6，13.

⑥ 褚宏启，贾继娥. 教育治理中的多元主体及其作用互补 [J]. 教育发展研究，2014（19）：1-7.

出发指出，在治理理念上，应当从“管理本位”转向“服务本位”；在治理主体上，应当由政府一元的治理转向政府、社会、学校等多元的治理；在治理方式上，应当由经验判断转向数据估测；在治理模式上，静态向动态的转变在大数据时代已然成为必然要求；在治理维度上，自上而下的教育治理应当向上下联动的教育治理转变。^①

对于国内教育治理理论的研究，田晓伟（2019）认为当前我国教育治理理论存在诸多缺陷和不足，尤其是教育治理理论无法解决当前教育实践问题的情况突出。^②他指出，国内教育治理概念泛化、体系混乱；在方法论上整体较为匮乏；实证方法短缺和研究不规范。田晓伟认为当前的教育治理策略是机械的、缺乏人文关怀的，忽略了教育的复杂性以及人的复杂性。在论述中，田晓伟虽然提出了破解教育治理理论困顿现状的笼统策略，但是并未就教育治理理论做出自己的阐释，他提出的强化问题导向、体系贴合研究、体现教育逻辑等意见和建议虽能够令后来者在思想上引起重视，但对于治理理论的创新、完善的作用，尚有待商榷。

1.2.2 教育治理实践的研究

在 WOS-SSCI 社科期刊引文数据库（SSCI）以“education governance”为主题检索外文期刊论文，自 2000 年以来发文量整体呈现上升趋势。一些国外学者针对全球教育治理（global education governance）进行了研究，如索伦森（2021）就对教育国际（Education International）参与国际教学调查（TALIS）进行了解释性批判，讨论了跨国教育治理面临的挑战空间，重点探讨了教育国际的权力以及在不断发展的跨国教育政策领域背景下加强制度权力资源的含义；^③伍尔夫（2021）的研究指出，新冠肺炎疫情爆发后，各个国家的学校和教育机构几乎都处于关闭状态，一场教育危机悄然而至，联

^① 刘来兵，张慕文. 大数据时代教育治理现代化的内涵、愿景及体系构建 [J]. 教育研究与实验, 2017 (02): 30-35.

^② 田晓伟. 教育治理理论的困顿及其突破 [J]. 教育学术月刊, 2019 (01): 18-24.

^③ Sorensen T. B. The Space for Challenge in Transnational Education Governance: the Case of Education International and the OECD TALIS Programme [J]. Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education, 2021, 42 (04): 572-589.

联合国《2030年可持续发展议程》(The 2030 Agenda for Sustainable Development)虽然为全球教育治理提供了一个治理结构,但是仍面临着失效的风险。^①伍尔夫认为教育的公共利益取向正面临着挑战和威胁。

也有一些学者针对不同国家的教育治理现状进行研究,如高斯(2019)就检验了有关新自由主义意识形态所倡导的新公共管理(new public management)背景下,印度尼西亚政府在高等教育中所扮演角色的相关问题,最后得出结论:国家的作用并不总是表现为敌意,而且教育治理需要国家的存在和支持,以克服以前的规范,并为更多的市场驱动的行为扎根和成长提供一种媒介。^②康(2020)对欧洲的教育治理现状进行了考量,提出了“软私有化(soft privatization)”的概念,他们认为欧洲的私有化与具有欧洲特色的教育治理网络模式有着深刻的联系。^③高根(2021)等就美国教育治理中的民主缺陷进行了实证研究,他们指出,政治科学家在很大程度上忽视了美国教育治理中固有的民主挑战——尽管这对教育交付以及最终的社会流动性和经济增长有着深远的影响。^④

综上所述,国外学者们使用“教育治理”名词、研究“教育治理”实践的现象已经成为常态,“教育治理”已然成为了一个国际通用的概念,而在国内,前文已经指出,我们还存在教育治理概念泛化、体系混乱等问题,不过仍有不少学者运用“教育治理”概念对当下我们的教育治理实践进行研究。

在国内,周洪宇(2019)分析了教育领域“放管服”改革和推进教育治理现代化的意义与内涵、思路与原则,并提出了十点改革路径,包括转变政府职能、营造社会参与教育治理的制度环境、扩大学校办学自主权、教育去行政化、加快教育立法、构筑督导体系等。他认为“我国教育正在向着以科

^① Wulff A. Global Education Governance in the Context of COVID-19: Tensions and Threats to Education as a Public Good. [J]. Development (Society for International Development), 2021, 64 (01): 74-81.

^② Gaus N. Is State Control in Higher Education Governance Always Bad?: New Public Management and the History of Indonesian Higher Education Reform Policy [J]. Asian Politics & Policy, 2019, 11 (02): 294-313.

^③ Cone L., Brögger K. Soft Privatization: Mapping an Emerging Field of European Education Governance [J]. Globalization, Societies and Education, 2020, 18 (04): 374-390.

^④ Kogan V., Lavertu S., Peskowitz Z. The Democratic Deficit in U. S. Education Governance [J]. American Political Science Association, 2021, 115 (03): 1-8.