

# 当前荷兰基础教育 督导体系及其启示

● 姜美玲

**【摘要】**本文在把握荷兰教育体系特征基础上,从督导机构组织、督导人员职能和督导过程三个方面理解荷兰基础教育督导体系,进而以教育质量观念对我国基础教育督导评估进行新的认识。

在荷兰,教育督导机构对教育监督(the supervision of education)起着重要作用。我们有必要通过对该国教育系统进行深入探究,从而明确教育督导机构在基础教育发展中的地位和作用,以达到用教育质量观点来认识我国基础教育督导工作之目的。

## 一、荷兰教育体系特征概述<sup>[1]</sup>

### 1. 教育自由(freedom of education)

它意味着政府有责任为义务教育(free education)提供机会和社会团体有权力构建自己的学校体系。荷兰宪法第23款强调:教育应该成为政府始终关注的焦点,即教育是政府义不容辞的责任,教育质量监督和评价是教育督导团(the Inspectorate of Education)的任务,体现在以下三个方面:学校创办自由(freedom of establishment)、教学组织自由(freedom of organization of teaching)和信念自由(freedom of conviction)。

### 2. 教育强制性(compulsory education)

1969年颁布并开始实施的《义务教育法》(the Compulsory Education Act)强调:荷兰所有年满5周岁的儿童必须接受为期12年的全日制教育(Full Education)。它是通过政府内政部门加以实施的,在地方层次上,地方自治行政部门委员会(the Municipal Executive Council)负责审查并汇报应接受教育的儿童入学情况。

### 3. 中央集权教育政策(centralized education pol-

icy)和分权行政管理制度(decentralized administration)

中央政府通过宪法规定的立法管制条款,强调:教育管理隶属于教育文化科学部(the Ministry of Education, Culture and Science),由主管部长在部长领导下履行具体教育政策责任,以决策(policy-decisions)形式规定各自职责。由于宪法公立与私立学校置于公平财政地位,意味着两者在法律上是公平的,由中央政府设立统一的学校章程、校董事会和教师联合会。地方权威机构主要是以法令监督和司法裁决形式加以介入,所有地方学校都应接受这种规定并以校董事会形式加以具体化。他们有义务提供足够数量的各种层次公立教育机构,通过以财政资助方式消除教育不利因素的影响。

### 4. 责任分配新均衡(A new balance of responsibilities)

教育行政部门在组织和规划学校教育方面有相当大的自主性,他们负责为学生提供能够实现学生、家长、雇主和社会一体化的好教育体系。这就提出一个问题:如何在政府宏观管理和学校自我管理之间,以社区为中介形式形成平衡合力?一方面,政府通过分析现状,明确影响教育法制建设进程的各种因素;另一方面,它又要努力建构一种促进学校自我管理制度体系,从而确保教育质量的全员性和公平性,进而建立多样化的有效动力机制。

综上所述,教育自身需要发展一种质量保证体系,从而系统地以自我评估标准测评制度优越性。

值得一提的是,制度建构获取外在评价信息,从而为社区公众提供教育认识依据。在基础教育阶段,荷兰从1998年起开始执行学校规划(the school plan)和学校创办计划(the school prospectus)。正如有建议指出:“督导的基本目标是千方百计促进教育机构的发展和提高效率,同时确保教育当局和学校及地方社区双向联络。”<sup>[2]</sup>

## 二、荷兰教育督导组织

### 1. 教育督导机构

“无论一个国家的学校督导和教师咨询系统怎样,它应该与该国的行政体制和教育机构协调一致。”<sup>[2]</sup>荷兰教育督导机构是一个半独立性机构,直接受总督学(the senior chief inspector)管辖,并由四位督学具体负责各项事务,其中有一位负责基础教育;中央人事办公室(centralstaff office)负责提供公共关系,财政、人事、ICT服务等。该机构有许多合作督导人员(Co-ordinating Inspector),具体负责督导项目(Inspectorate Projects)和撰写报告(the editing of reports),虽然他们负责的学校数量有限,但必须与日常教学实践(day-to-day educational practice)保持联系。总部设在乌特勒克(Utrecht),旨在确保项目合作中的协调问题和同事之间的信息交流,有12个地方督导官员具体负责管理全国各地的基础教育督导机构。由于“教师作用的复杂性、难度和不断变化性,要求督学具备专门知识和技能。”<sup>[2]</sup>首先是通过专业训练和教育督导经历而获取必要的专业经验,主要包括专业知识、专业技能和专业态度。从某种意义上讲,教育督导组织是一种专业化组织(professional organization);其次是从质量控制(the monitoring of quality)出发,督导人员必须采取可操作性程序(operational measurement),从而加快内部质量保障(internal quality-assurance)建设,融合荷兰现有体系与欧洲标准,关注教育督导工作方法和有效性,与专业发展组织性和可持续性。

### 2. 教育督导机构设置历程

教育督导机构成立于1801年。前50年,它的作用主要是激励地方政府和教师为所有儿童提供教育机会并付诸实施;后来,伴随着学校法制建设的健全完善和1917年的“和解运动”(the pacification of 1917),它主要是为公立学校和私立学校提供平等的财政待遇。1920—1970年间,督导作用是激励和建议,控制学校与国家制度体系的一致性,并对中央或地方权威机构安排作出相应的反应;20世纪70年

代,该评价工作范围不断扩大,政府对其目标、内容及教育方法越来越模糊,以立法和政策创新去从事课程开发和学校革新,实施了一系列国家级评估项目;20世纪80年代,它又集中体现为非控制(deregulation)、分权(decentralization)和学校自主性(autonomy for schools)趋势,教育质量成为追求的主要指标;到了90年代,整体学校督导系统(a System of Integral School Inspection)逐渐形成。

### 3. 督导法(Supervision Act)

过去20年间,教育督导越来越显现出其自治性(autonomous),从而呼唤一部专门法规加以限定。2001年6月5日,荷兰政府出台《督导法》,2002年初实施,从而为对学校质量系统进行独立、公开、专业性评价提供立法基础。伴随着该法的逐步实施,政府倾向于加强教育督导机构的独立地位。一方面,学校拥有越来越多的自治权和质量责任感;另一方面,父母和雇主,包括政府期望学校关注自身质量。“应把督导工作作为向教师和公众解释当局的教育政策、现代教育思想和方法的一种服务,同时又是向肩负责任的当局解释教师和地方社区的经验、需要和灵感的一种服务。”“督学应想方设法在教师、家长及整个社区中创设一种理解、同情和尊重的气氛,这对有效完成各项教育工作和赢得社区对教师工作从道义上和物质上的支持是非常重要的。”<sup>[2]</sup>

该法特征是:①明确督导人员的监督作用,主要包括:通过依据教育法律规范判断教育质量;通过与管理人员、教职工及地方权威部门协商提升教育质量;撰写学校教育质量报告;②教育质量特征可操作性,而且必须在督導體系框架中得以体现,并保持相对核心内容;③对称性原则,即学校自我评价质量好,督导人员进行质量评估越有价值,以确保学校自我评价效力(validity)和有效性(reliability);同时,还意味着学校参观频率的变化会给予他们更多的时间去思考学校发展;④资助(provision)新概念,对于那些存在着与教育质量相关的严重或长期问题的学校,督导人员可提供诸如财政、额外职员或建议等形式的资助;⑤教育质量含义,它不仅包含其它一切领域质量概念的主要特征,如目标结果、教育氛围、管理等,同时也有自身立法规定,如目标达成度、考试项目等。

### 4. 与其它相关组织的关系

教育文化科学部对教育督导负有最终决定权力责任,但不直接隶属它。对此《督导法》有明确规定:全面督导教育系统并增强其自主性。政府全面负责

支持教育督导机构,该部只能协调与议会的关系;同时,在荷兰有许多支持、维持和提高教育系统的组织机构网络。它们在荷兰教育系统政策框架下自主工作,教育督导机构有时与他们进行合作,但并不真正参与其中去。这样,我们可以认为:教育政策中的督导人员角色是没有特定的官方正式角色,但其提供的特定主题报告却在政策制定中被教育部和议会所采用。因此,他们在教育政策制定过程中发挥着建议、委托和协商作用,但并不参与其中。督导人员不是评价政策的有效性,而是评价学校实施政策的情况。

### 三、荷兰教育督导人员的职责与作用

教育监督和教育质量评价是荷兰宪法规定的教育督导人员必须完成的主要任务。“在不否定将督学的作用限于咨询和指导的同时,值得注意的是大部分国家仍坚持认为督学应保留其他功能,包括那些与行政和供给有关的功能。”<sup>[2]</sup>荷兰教育督导人员职责与作用主要有:

#### 1. 控制:确保学校对国家法令的顺从(control)

当代学校立法的最大特征是赋予学校更大自由度。尽管如此,政府仍有责任确保教育的高质量和全民服务性。在其监督指导下,教育督导人员控制学校办学情况,主要把握与立法规则的相容度。一般说来,教育督导人员不能审查学校财政和行政管理,这两方面学校拥有很大的自主性。同时,教育督导人员的职责不包括人事任免权,因为学校职员任用、评价、提升和辞退是学校自身的责任。

#### 2. 评价:与教育现状保持高度一致(evaluation)

从质量控制(quality control)观点来看,政府的教育责任在于需要对教育现状作出合理指示。这决不是仅仅描述现状,而是要进行质量评估。因此,与教育现状保持高度一致成为督导人员的一种事务。它意味着用系统方式收集信息以评价学校运行状况和整体质量水平,其出发点是把握个体学校发展程度,进而形成宏观层次的教育观点。同时,该信息被反馈到个体学校,以帮助他们聚焦学校决策,进而提高教育质量。它主要包括两种方式:全方位评价(full inspection)和专题评价(aspect evaluation)。前者从1993年开始酝酿提出,1997年付诸实施,着眼于全面收集一手资料,有整体学校督导(Integral School Supervision, ISS)和定期学校督导(Regular School Supervision, RSS)两种途径;后者尽可能多地包含在ISS中,涉及到评价工具选择和督导人员培

训,使其拥有相应的督导技能。

#### 3. 激励/提升:通过与地方权威机构及学校协商、提升学校发展(stimulation/promotion)

这主要集中表现为激励个体学校教育发展,旨在促使学校完善教育政策、发展教育水平和建立与现有法规体系相对应的教育组织。作为政策与学校行政管理的结果,督导活动主要集中在评价和提升个体学校教育质量。学校应当能够独自处理与问题解决、自我发展和质量保证相关的活动,这是督导人员在激励过程中必须坚持的基本原则。评价是激励的出发点,它可明确学校发展的优势和不足,提出学校改进目标体系,从而为学校实施自身价值奠定基础。当然,这一切必须以教育现状为基点。

#### 4. 报告和建议:向管理者提出建议和上交报告(advising/reporting)

报告是督导人员职责不可或缺的组成部分,目的在于让教育行政人员正确把握教育现状。另外,督导人员还可将其以专业性经验为基础的建议向管理者提出。它可以涉及到更广泛的主要题内容,从资源到人事问题,再到课程开发。需要说明的是,建议并不是一种独立职责,而是和报告一起构成其责任的组成部分。

与此同时,我们还要注意到两种现象:一是督导人员的具体职责是根据不同教育部门加以确定的,其范围和层次是从教育的一个部门转向到另一个部门,包括人事政策、课程开发等;二是“秘密督导人员”(confidential inspectors),在其正常任务下,还要处理有关不受欢迎行为和性别歧视事务。

### 四、荷兰教育督导过程

督导人员在所有教育部门中实行教育督导。最近几年,他们已形成一种可操作性方法体系,使检查和评价所提供的教育各个方面及其相互关系成为可能。在这里,我们主要把握其督导过程。

#### 1. 学校参观(school visits)

学校参观是督导人员履行其职责的主要方式。它能使督导人员把握学校生活的主要特征。有时,它需要专家参与支持,在大多数情况下,这种专家知识对督导人员自身是重要的。据统计,每个督导人员除去准备阶段和撰写报告两个任务外,有40%的时间用于学校参观;大约有200个督导人员每年对学校进行10000多次的参观,以发现他们是否与法定体系相一致,他们的教育实践是否与学校规划和内容简介相吻合,从而评价其质量如何。最近几年,

督导人员集中精力关注自然的督导过程,采用多种形式和组织方式关注它们的系统规划。经过精心参观后,向权威机构提交报告,并将副本递交校长。另外,在质量保证体系发展方面,首先关注的是提升和控制督导本身的质量。

## 2. 基础教育督导过程

首先是准备阶段。在督导前几周,督导人员通常需要以约定方式通知学校或其权威机构实施 RSS 或 ISS 督导。学校管理小组提供相应的学校小册子或说明书(brochure);在信息通报会上(Information Meeting),督导人员介绍督导内容及相应程序,同时明确督导数据、学校资料及其他可能发生的瓶颈问题。此后,学校收到督导通知书(notification of the visit)和相应的标准化管理问卷,包括学校管理小组、学生管理者、任课教师和部分家长代表,旨在为督导人员获取尽可能丰富的督导信息。在这个阶段,督导人员和他的助手将通过分析大量的相关文件,诸如学校工作计划、会议记录、工作汇报等,形成学校总体印象,同时积极鼓励被督导学校进行自我评价。

其次是实施阶段。它是由从小组团体和学校层次上对教学评价而组成的。在首次见面会上(initial meeting),学校管理小组有机会对学校情况加以介绍,并提供更多支持性信息,主要包括学校内容、课程体系、学习时间、专业发展、沟通系统等。学校应为学生提供相应的监控体系(pupil monitoring system),使督导人员审查学校管理系统及其秩序,并且

为了获取更清晰全面的教学质量,督导人员必须深入课堂,与教师座谈,以获得一些主题性内容。同时,还必须与学生及其家长进行座谈,通过形成学生的成就感去证实教师自我评价。

第三是报告阶段(reporting),分为口头报告和书面报告两种形式。在学校督导结束后,督导小组召开学校管理小组会议以商讨最初发现和结论。他们强调学校发展的优势和不足,并提出相应发展规划;几周后,学校收到书面报告,主要包括:个体学校机构评价报告(Reports on Individual Schools/Institutions)、教育现状评价报告(Reports on the State of Education)以及科目督导报告(Reports on Subject Inspections)、国家层次上的项目评价报告(Reports on Aspect Evaluation at National Level)、ICT 学校素描(ICT School Portraits)等。

## 3. 督导指标体系

为了明确学校发展现状,督导人员依据有关教育理念和法规体系确立督导指标体系。在基础教育阶段,主要是针对教学——学习过程(the teaching-learning process)、学生成绩(pupil performances)和学校组织层面(school organizational aspects)加以界定(如图 1 所示),这些指标可以进一步细化。其中,教学——学习过程主要包括教学内容、学习时间、学校组织氛围、教师教学策略和学生监控体系。教学内容是国家以立法形式确立的基础教育目标达成度,它应该适合学生发展需要和允许学生有足够获取时间。从某种意义上讲,学

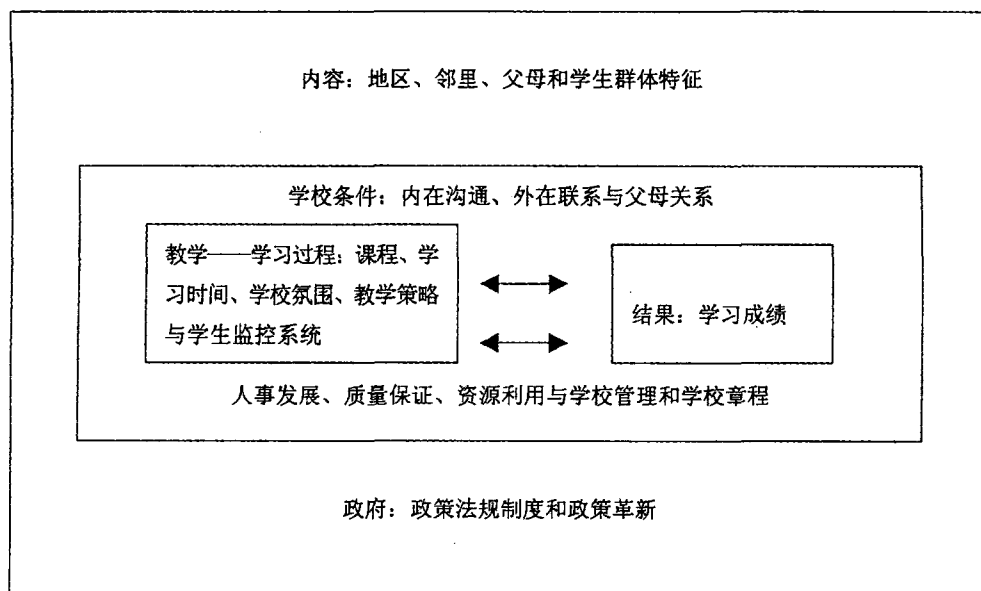


图 1 基础教育督导指标体系

资料来源: M. Topbac(2001): Inspectorate of Education of the Netherlands. (m) Tohan Van Bruggen, Win Van de Grift.

习时间是教师期望值与学生实际成绩之间的纽带。学校组织氛围应具有竞争性和支持性,从教师角度上讲,就是教师追求有效教学策略,促使学生积极参与角色扮演。另外,学校还要有学生整合监控体系,负责有关学生发展问题;在学生成绩方面要促进学生可持续发展,主要是促进知识、观点和技能的最优化;在学校组织层面上,主要包括目标导向的教育政策体系、良好的内部沟通体系、清晰的协商建构体系及教育质量提升控制体系。在此基础上,督导人员注重可操作性,坚持从学校实际出发和建立学校、家庭与社区三结合体系。

## 五、几点启示

通过上述对荷兰基础教育督导体系的介绍,我们可以看出教育质量观念是其开展督导工作的理念基点。“引导学校逐步把升学竞争转化为提高办学水平和提高教育质量、效益的竞争。”<sup>[3]</sup>这可说是我国当前督导工作的理念基点,我们有必要以此为原则,对基础教育督导评估进行新的认识。

1. 正确定位政府在教育督导中的作用,找准教育督导工作的着眼点。

20世纪80年代以来,学校改革必须从教育层面提升到学校组织层面,改革学校结构系统和管理观念。<sup>[4]</sup>就我国而言,随着《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布,教育宏观体制转型和学校内部管理体制改革实践迫切呼唤寻求两者之间的切入点。而当今政府的作用主要表现在“进一步改变政府职能,着重创造有利于教育发展的政策环境和体制基础。”<sup>[5]</sup>因此,教育行政部门必须转变职能,变直接指挥、干预学校教育教学工作为综合运用督导评估在内的宏观手段,把握教育改革与发展方向,规范学校办学行为,引导学校贯彻教育教学工作精神,保证政令畅通。同时,要适时地依据有关教育法规制定《督导法》,使督导活动走向正规化、法制化道路。

2. 做好督导人员培训工作,提升其自身素质,为教育督导工作寻求坚实的立足点。

“未来的督导除了要具备学术背景和教育知识外,还应具备某些特定的资格,如健康、正直、公正、独立、友善、创造和热情等。”“督学接受专业培训是有益的,除了教育学和心理学的高级课程外,这种培训应包括比较教育的学习,这会使督学熟悉其他国

家的教育问题和解决措施。”“应给予督学以在职继续培训的便利(如参加会议和假期课程、研讨会,最重要的是到国外研究和旅行的奖学金),也应参加视听辅助教程,享有一个涉及新教育实验、思想和观点等文献的专用图书馆,听著名教育家关于学校指导和督导、教育理论新趋势、儿童心理学等方面的演讲。”<sup>[2]</sup>

3. 建立教育督导评估系统运行机制,<sup>[6]</sup>确立教育督导工作生长点。

这主要包括两种运作机制:教育督导评估系统内部运行机制,包括面向发展过程和学校发展计划指导与评估机制和基于督导评估工作的学校内部反馈调控机制;教育督导评估系统外部运行机制,包括学校、家庭、社区共同参与、联动发展的督导评估活动和决策、执行、监督部门有效沟通的督导评估结果应用机制。这样,基础教育督导系统便形成一种能够实现教育系统内部纵向贯通、教育系统与其他社会子系统横向沟通的督导运行机制,从而为教育督导工作确立生长点。

4. 建立可持续发展的学校督导程序,为教育督导工作寻求最佳归宿点。

所谓学校可持续发展督导评估<sup>[7]</sup>是指以“学校是发展,督导是发展保障”为宗旨,依据党和国家对学校的法规要求、学校的办学现状和学校自主选择的发展目标,运用教育督导评估的理论、技术、方法,对学校现状和潜能进行自我及外部的价值判断,指导学校制定合理的发展规划,促进学校可持续发展机制的形成,保障学校素质教育的全面实施,使学校最终成为各具特色的办学主体。

### 【参考文献】

- [1] M. Topbac(2001): Inspectorate of education of the Netherlands. Tohan Van Bruggen, Win Van de Grift. 本文中有关荷兰基础教育督导情况均出自本文,故不再加以说明。
- [2] 赵中建译. 全球教育发展的历史轨迹——国际教育大会60年建议书. 教育科学出版社1999年版第166—172页。
- [3] 教育部. 关于加强教育督导评估工作的意见。
- [4] Y. C. Chen(1996) School Effectiveness and School-Based Management: A Mechanism for Development(M). The Falmer Press. P98-99.
- [5] 教育部2001年工作要点. 中国教育报. 2001年1月15日。
- [6] 胥茂林. 发展性教育督导评估功能及其生成机制: 从质的评价取向出发. 教育发展研究. 2002年第5期。
- [7] 上海市. 学校可持续发展督导评估. 课题组. 学校可持续发展督导评估的思考. 教育督导. 2001年第6期。