

我国高等教育督導體系建構邏輯與路徑探究

馮賢友

安徽大學高等教育研究所, 安徽 合肥

收稿日期: 2024年4月9日; 錄用日期: 2024年5月6日; 發布日期: 2024年5月16日

摘要

在依法治國背景下, 高等教育領域依法治教重要性凸顯, 亟待建立高效規範的高等教育法治體系。在管辦評分離背景下, 高等教育管理、辦學和評價體系呈獨立發展趨勢, 其中健全的監督評價體系是高等教育高質量發展的保障。研究分析高等教育督導法治進程與實踐進程, 發現其發展相對緩慢, 功能存在缺位, 並由此產生了一系列諸如政府侵犯高校辦學自主權、高校侵犯師生權益等治理問題。借助行政法學理論分析高等教育督導本質屬性, 梳理督政、督學和評估監測三項職能的核心權責關係, 可以明確高等教育督導缺位的根本原因。根據督導行為產生的法律效果, 發現高等教育督政是典型的內部行政行為; 高等教育督學是多樣態的外部行政行為; 評估監測為轉向多元參與的外部行政行為。在明確權責關係的基礎上提出構建我國高等教育督導體系應遵循法治邏輯, 在補齊督政、督學及評估監測功能短板的基础上, 以立德樹人為主干, 督政、督學、評估監測协同发展, 法治化、數智化、專業化為導向。

关键词

教育法, 高等教育督導, 教育行政法

Exploration on the Construction Logic and Path of Higher Education Supervision System in China

Xianyou Feng

Institute of Higher Education, Anhui University, Hefei Anhui

Received: Apr. 9th, 2024; accepted: May 6th, 2024; published: May 16th, 2024

Abstract

In the context of governing the country according to law, the importance of administering educa-

文章引用: 馮賢友. 我國高等教育督導體系建構邏輯與路徑探究[J]. 创新教育研究, 2024, 12(5): 473-481.

DOI: 10.12677/ces.2024.125312

tion in higher education institutions in accordance with the law is becoming increasingly prominent, and it is urgent to establish an efficient and standardized legal system for higher education. Under the background of separating administration, operation, and evaluation, the management, operation, and evaluation systems of higher education are showing independent development trends, with a sound supervisory evaluation system serving as a guarantee for the high-quality development of higher education. Through research and analysis of the legalization process and practical progress of higher education supervision, it has been found that its development is relatively slow, with functional deficiencies, which has led to a series of governance issues such as the government infringing on the autonomy of universities and colleges, and universities and colleges infringing on the rights and interests of teachers and students. By analyzing the essential attributes of higher education supervision with the theory of administrative law and clarifying the core rights and responsibilities of the three functions of government supervision, educational supervision, and evaluation monitoring, we can identify the root causes of the deficiencies in higher education supervision. Based on the legal effects of supervisory actions, it has been found that higher education government supervision is a typical internal administrative action; higher education educational supervision is a diversified external administrative action; and evaluation monitoring is an external administrative action that shifts towards diversified participation. Based on clarifying the relationship between rights and responsibilities, it is proposed that the construction of China's higher education supervision system should follow the logic of the rule of law. On the basis of strengthening the functions of government supervision, educational supervision, and evaluation monitoring, with moral education as the backbone, the coordinated development of government supervision, educational supervision, and evaluation monitoring should be pursued, guided by legalization, digitization, and professionalization.

Keywords

Education Law, Supervision of Higher Education, Education Administrative Law

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

当前,世界百年未有之大变局加速演进,新一轮科技革命和产业变革深入发展,国际力量多极化趋势明显,我国发展面临新的战略机遇。2022年党的二十大报告指出,“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力,深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略,开辟发展新领域新赛道,不断塑造发展新动能新优势。”^[1]当前国际竞争深入基础科学领域,高等教育作为培养尖端人才、培育核心科技、服务社会建设的主阵地,面临着一系列的机遇与挑战。随着2012年《教育督导条例》颁布,我国中小学已逐渐建立起教育督导法律、行政法规、地方规章组成的教育督导法律制度体系,形成了国家、省、市和县构成的四级督導體制,包含专项督导、综合督导等一系列形式。然而我国高等教育督导进展缓慢,存在职能性缺位,是何原因掣肘我国高等教育督导发展,未来如何构建中国特色高等教育督导制度值得深入探讨。

2. 高等教育督导的现实困境

高等教育督导是以中央和省级教育督导机构为主体,督导人员依据法律法规、政策规章,对下级人

民政府、高校和相关社会评估机构进行监督、指导、反馈和评价的活动。当前我国高等教育督导正处于起步阶段，可以从法治和实践两方面了解我国高等教育督导现状。

2.1. 法治进程

法治进程可以借助法律政策的出台数量进行直观分析。2012年教育督导条例颁布，我国教育督导政策有了基本依据。随后，政府部门出台了大量有关教育督导工作的政策文件，如《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》《督学管理暂行办法》《教育督导报告发布暂行办法》《中小学校责任督学挂牌督导办法》等，这些政策以教育督导条例为基础，从不同学段、地区补充完善督导体系。从学段延伸方向来看，教育督导立法从义务教育向前延伸到学前教育阶段，高等教育督导立法至今仍是空白。

2.2. 实践进程

实践进程是高等教育督导实效性的体现，实践进程体现在高等教育督政、督学和评估监测三项职能的发挥。对于高等教育督政行为逻辑、生成路径和实践态势的了解依赖于政府信息公开。通过检索国务院网站发现，国家教育督导委员会公开的信息中并没有高等教育督政的相关内容，尽管在《深化教育督导改革转变教育管理方式意见的通知》中提出要“建立地方政府履行教育职责督导评价机制，严格落实问责制度，引导地方政府优先发展教育事业，提高基本公共教育服务能力和水平”，反观省市县政府在义务教育督政上充分响应了这项号召，创新工作方式，以公报形式将督政成果公开。

高等教育督学是督导核心环节，督导人员通过查阅资料、走访观察、发放问卷等形式了解学校政策落实、教学科研等情况，是提升学校办学质量的重要抓手。考量高校督学工作成效的关键是督学是否具备专业知识与技能。从教育部公布的第八届、第九届、第十届国家督学和特约督学名单来看，总督学中从事高校工作相关的人员比重较大，基本满足高等教育督学的专业要求。实际上，国家督学以及省级督学人员往往担任关键行政职务或承担重大学术任务，难以抽身履行督学责任。这种现状导致高等教育督学停留在理论层面，难以切身督导高校发展。

评估监测可以帮助政府评估高校办学情况、监测高校办学状态，疏解高校提高办学质量困境。高等教育评估监测在构成要件上包括制度依据、适用对象、实施主体、主要任务和内容、实施方式、实施人员与机构、评估监测信息化、结果使用八项[2]。高等教育评估监测是以国务院为主体组织和实施的、利用教育系统日常运行状态数据或服务于特定目标的专门信息，对教育系统或教育项目以及高校等所做的测量、价值判断和监督等活动。当前，高等教育评估监测主要通过本科教学评估进行监测。2019年普通高等学校本科教育教学评估专家委员会成立，采用专家组进校考察和专家委员会审议评估报告并投票表决的形式，对高校本科教学工作进行评估。

3. 高等教育督导的行政法学分析

3.1. 高等教育督政——典型的内部行政行为

高等教育督政属于典型的内部行政行为。高等教育督政的监督实效决定了高等教育政策能否有效落实，督政中体现的相关主体权责分配可供督学和评估监测借鉴。《中华人民共和国高等教育法》第十三条规定了高等教育管理的责任划分，规定由“省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内的高等教育事业，管理主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校”。也就是说除部属高校外，普通高校的管理由省级政府负责。可以推断高等教育督政行政主体为中央教育督导机构，行政相对人为省级政府。主要职责包括监督省级政府教育行政职责履行情况，教育法律法规与政策落实情况以及专门教育命令的执行情况。

在高等教育督政中，核心问题是保证上下级之间的权责对应，这是现代化行政体系的重要标志。督政机关责任主要有确保督政的公平、合理等。就督政单位来说，由于行政上是上下级关系，所以有义务配合上级部门的监督检查，对应有提供资料、公开信息和配合工作的义务。被督导单位不同于非公主体，其代表的公共利益与上级机关的督政动机并不冲突，因此下级行政机关的权利实际上并不存在。但是当前督政评价体制尚未健全，督政结果适用范围小，主要用于单位绩效评价与领导的绩效考核，那督政结果可诉性值得讨论。此外高教事业事关民生，社会群众也是督政工作的利益相关者，教育政策落实情况对学生及其家长会产生直接或间接的影响，因此督政工作透明也应纳入体制规划。

3.2. 高等教育督学——多样态的外部行政行为

高等教育督学指由中央和省级教育督导机构对所属地区高校等教育机构进行督导的行为，主要形式有高等教育学科评估、论文抽检等。高校法人独立化标志着政府督学突破内部行政行为界限，具备了外部法律效果。在高校督学关系中，政府的监督管理权与高校办学自主权失衡是核心问题。一方面，政府的过度监督会造成学校办学自主权实际上的丧失，导致高校被动地接受行政命令，进而影响正常的办学秩序。简单来说，政府督学与高校自主办学之间存在一条红线，一旦某一方越过这条红线，就会造成另一方的权利受损，而任意一方的不完全发展都将造成督学关系的空白。

首先，高校获得充分办学自主权有益于自身发展，而办学自主权超过限度会带来高校行政权力的过度膨胀，从而侵害师生合法权益。办学自主权庇护下的高校行政体系也容易成为滋生犯罪的温床。高校办学自主权呈现积极扩大趋势。但是“集权管理与自主办学的矛盾依然尖锐，政府不愿放权、不敢放权的惯性力仍然非常强大，严重制约着高校办学自主权的落实”[3]。政府放弃对高校大包大揽式管理，转而使用“行政指令、开展检查评估、分配财政经费与招生计划指标、变相设置行政许可以及建立‘事中事后监管机制’”[4]等方式，对高校自主办学进行介入。通过实证分析发现“目前我国学科专业设置和调整自主权、机构设置和人事管理自主权、财产管理或使用自主权落实充分性不足”[5]，导致高校生源不匹配、学科专业设置不科学、专业调整滞后、教师考核体系不合理、人事管理及财政管理制度不灵活等问题。在招生方面，政府习惯采用行政指令影响高校生源分配，特别是省属高校，承担了更多的省内生源录取，导致的结果要么是挤压省外优质生源，要么是不断扩大招生数量。当高校财政收入无法匹配学生规模时，势必影响学生培养质量，降低学校声誉，最终陷入恶性循环。弱办学自主权背景下，法律确权的办学自主权得不到充分落实，高校办学的关键环节仍然受到政府制约。高校获得的有限自主权难以支撑高校自主办学和独立发展，掣肘高质量大学建设。

3.3. 高等教育评估监测——转向多元治理的外部行政行为

高等教育评估监测是以国务院为主体组织和实施的，利用教育系统日常运行状态数据或服务于特定目标的专门信息，对教育系统或教育项目以及高校等所做的测量、价值判断和监督等活动。

随着社会发展，高等教育进入大众化、数智化时代，传统的教育评估监测问题开始凸显。首先，评估监测制度体系不健全。散见于国家法律法规政策，内容零散，未形成完整体系，支撑性制度缺失，效力层级不高，政策间不能相互配套。部分政策文件未得到全面贯彻落实，高校内部教育质量保障体系存在不足。其次，“管办评”分离不彻底。教育行政部门内部机构权责分散，高校设置、“双一流”评估、本科教学审核评估、重点实验室评估等由多部门负责，政出多门，易引发重复评价、多头评价，给高校带来负担。再次，评估的有效性、及时性、科学性不足。传统质量监控周期长、主体单一、信息滞后、不完整，质量监控闭环无法有效形成。一些高校急功近利，短期内突击学科评估指标数据，立德树人落实机制有待建立，学生学业发展未受充分重视。此外，高校质量保障体系滞后。高校主要关注

教学条件等资源建设投入保障,重视规模数量,忽视质量和产出,缺乏对学生学习能力、学习过程效果等的关注。教育统计、心理测量等以数据为核心的相关学科基础不强,既会大数据挖掘又懂教育评估的技术人员欠缺。这一系列的问题严重掣肘我国高等教育评估监测功能的发挥,时代呼唤多元评估监测。

4. 中国特色高等教育督导构建路径

4.1. 职能性: 构建职能完备的高等教育督導體系

1) 督政

高等教育督政属于内部行政行为,应遵循行政机关内部规定。完善高等教育督政职责首先要明确国家教育督导委员会监督职责。在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,需要坚决落实管办评相分离。其次要建立高等教育督政常态化机制,制定科学督政指标体系。督政结果事关一省高等教育发展评价,只有建立常态化的督政机制,对省级政府高等教育政策落实情况进行动态监测才能切实发挥督政的监督指引作用。在进行动态监测时要注意制定科学督政指标体系,以现有标准为基础,吸取实践经验,不断改进和完善。最后,要主动公开督政结果,接受社会监督。义务教育阶段督政实践表明透明化的督政有利于激发政府教育工作积极性,鞭策政府落实教育政策。同时,公开督政结果可以吸引民众关注,带动群众监督,从而构建内外部双重监督。

2) 督学

首先在督学过程中,教育督导部门与高校产生直接接触,这就要求厘清政府的监督权与高校办学自主权的边界。首先在政府层面,督学的实施应遵循督学权力法定与权责统一原则。权力法定原则高等教育教育督学行为的主体法定、对象法定及职权法定。要明确高等教育督学的主体为法律规定的教育督导机构,明确督学的对象限定为法律规定的各级各类高校,对高校的监督范围既不能扩大也不能缩小。权责统一原则要求政府在权力行使过程中持续履责,同时政府责任应与自身权力相匹配,既不能不承担责任也不能承担无限责任。这要求在督学过程中要构建监督问责,实现对监督者的监督。高校要增强法律意识,依法主动接受督学机构监督,在法律规定的办学自主权基础上合法维护自身权利。同时构建高校内部审查机制,避免因办学自主权带来的自治问题。

其次,完善教育督导立法体系,针对教育督导实践形成法治规范,推动教育治理法治化。健全的教育督导法治体系离不开行政法规、部门规章与地方立法,需要三者之间紧密配合。在行政法规层面,首先要做好《教育督导条例》的更新与解释工作,针对高等教育督导进行详细规定。其次要适时进行高等教育督导的立法工作,结合高等教育督导在督導體系中的重要性与特殊性,对涉及政府监督权和高校办学自主权部门做好权责划分。在部门规章层面,要结合高等教育督导面临的现实困境制定相关规章。在地方立法层面,充分考虑到各地教育发展情况,根据国家重大教育任务的不同要求,根据各地高教形势,形成报告制度、反馈制度、问责整改制度等详细的制度规范,以法律保障推进我国教育督导制度的全面发展。

最后,做好教育督导与教育行政执法协同。“教育督导与教育行政执法两者之间的关系应该是相辅相成的”[6],进行督学和教育行政执法的协同可以节省教育行政资源,提高教育行政效率,推进教育治理现代化。首先要对两者的职责关系进行明确,以此实现两者在机制上的有效衔接。其次,推进两者协同要实现信息资源共享,防止多头执法和频繁执法。

3) 评估监测

高等教育评估监测是高等教育高质量发展的保障,是构建中国特色高等教育督導體制的重要支撑。2015年,教育部发布《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》,引导高等教育评估监测从政府宏观治理走向公共治理范式,创建涵盖“政府评、高校评、社会评”的多元治理主体评估

制度,全面推进高等教育评估监测治理体系和治理能力现代化[7]。在此趋势下,高等教育评估监测涉及政府、高校和第三方社会组织三个主体。

在多元参与的高等教育评估监测模式中,政府的责任倾向于制定评估指标、监管评估秩序与综合运用评估结果。当前以教育部为主导的评估监测不适应我国“中央和省级政府两级管理,以省级政府为主的高等教育管理的基本制度”[8]。因此,需要划分中央教育督导部门和省级教育督导部门职责,进行评估监测权力的重新分配。原则上中央政府承担评估监测事务的宏观规划,负责领导全国评估工作。包括制定评估政策及规划、监督国家级教育评估机构、建立全国评估监测信息平台等。省级政府负责评估监测的具体执行。主要包括落实执行国家政策规划、对省域内第三方评估监测机构进行认定等。

高校是高等教育评估监测的对象也是高等教育评估监测中高校自评的主体,更是评估监测结果的利益相关者。作为评估监测对象高校要遵循评估监测工作要求,依规定提供相关信息,还要主动进行信息公开,以便第三方评估检测机构获取足够准确客观的信息。对于评估监测结果要做到“有则改之,无则加勉”,发挥评估监测在支撑高校高质量、内涵式发展的作用。学校职能部门和二级学院要及时有效地解决问题,总结、复制、推广成功经验,将评估监测实效落地化。

社会组织是第三方评价的主体,当前第三方社会组织评价的主体数量不多、评价内容尚不全面,评价的信度与效度难以保障。行业协会是现代社会中比较正规化、组织化的社会组织类型。鼓励成立高等教育评估监测的行业协会,可以完善资格准入、进行评估监测业务指导以及发挥行业监督等方面的作用。就行业协会的具体建设,一方面,评估监测行业组织要加强组织规范化建设,依法制定组织章程,完善内部治理结构;另一方面,评估监测行业组织要积极争取由政府委托或授权的评估监测项目资源,在实践中提升组织能力,培育与治理相关方的合作信任度,提高整个评估监测行业的社会公信力。

4.2. 原则性:构建高等教育督导体系的思想核心

4.2.1. 立德树人为主干

“立德树人是各级教育的根本任务,在教育中具有根本性、基础性的地位和作用”[9]。那么在构建中国高等教育评价体系时也应将立德树人作为根本任务和核心价值追求。

首先,做好统一认识基础上的理念创新。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,形成立德树人督导制度的观念共识。“高校立德树人工作是教育的根本任务,是高校的立身之本,是高校工作的中心环节”[10]。在统一认识的基础上,探索理念创新,探寻高校立德树人工作实效评价机制,形成特色督导评价指标。其次,做好督导制度的组织建设,构建多元协同的立德树人督导责任体系。监督落实立德树人目标不仅是教育行政部门的责任,也是社会、高校等多元主体的责任,需要各主体主动参与、积极配合、协同合作。立德树人工作涉及内容宽泛,需要做好内容的类型化,进行内容细分。

4.2.2. 督政、督学、评估监测协同发展

“协同是系统内部各要素或不同子系统之间相互作用和有机整合共同完成某一目标的过程”[11]。督政、督学与评估监测是教育督导的三项基本职能,三者在具体工作上各有侧重,但在教育督导支撑高等教育强国建设的大背景下,三者又相互依存,形成以督政引领,督学核心、评估监测保障的协同发展趋势。

督政引领督学工作开展。从督导频次来看,督政工作常以年度为单位,督学工作既有年度督导也有跨年督导。督政既可以对本地区年度高等教育发展进行评价又可以对下一年的高等教育建设提供方向。以督政结果为依据能够制定针对性的督学工作安排,同时,地方高等教育资金分配、招生计划、学科建设也受到督政结果的影响。

督学是指教育督导机构对各高校及其他教育机构的各项工作进行监督、检查、评估和指导。督导目

的在于提升高等教育质量,促进高等教育事业发展,那么,督导活动的核心在于监督主体与办学主体的互动交流,也就是督学活动的开展。当前,随着我国教育领域立法的健全,督学工作的合法性已逐渐确立。在下一阶段,相关主体要提升认识,突出督学工作的重要性与迫切性;注重实践,在实践中优化督学流程,改进督学程序,做好督学协同;建立督学监督反馈机制,及时处理反馈意见,做好经验交流和分享。

评估监测的出发点是政府想了解高校办学情况,从而提供精确帮扶。伴随政府精简机构与多元治理理论的兴起,该职能由第三方社会组织承担已成趋势。但其基本职能仍是为政府决策提供信息支撑,借助评估结果,督导机构能够进行专项督政与督学,更加高效简便地提升教育质量。同时,权威专业的第三方评价能为高校提供办学方向,专业的第三方评价,能指出高校自身建设存在的优缺点,使高校可以在新一轮的高校建设中全面发展。

4.2.3. 法治化、数智化、专业化为导向

依法治国在高等教育督导中体现为督导体系的法治化,互联网技术高速发展对高等教育提出了数智化要求,而高质量的督导体系需要专业性作为支撑。以法治化、数智化和专业化为导向的高等教育督导体系能够为高等教育现代化提供强有力的保障。

(1) 夯实督导法治基础

高等教育督导法治化水平是高等教育督导改革完善的生命线和依托。“国外主要国家教育督导制度的构建与转型也表明了法治理性在完善教育督導體制机制中的重要性”[12]。第一,要完善教育督导立法体系,总结教育督导实践形成的法治规范,围绕教育督导制度进行科学立法。从督导过程来看,在新时代的教育教学过程中,信息化的教学管理手段被普遍运用,教育督导结果的量化数据也已成为学校质量重要监测依据。因此,对于督导的信息获取、公开情况、数据用途等方面,需要从法律层面实现隐私保护,形成客观、安全的督导程序。从督导评估参与主体看,社会、学校、政府督导部门都是督导评估的重要参与者,从法律层面明确各主体的不同职责和权力,是教育督导制度公平公正的重要保障。

第二,强化依法督导机制建设。在督学队伍建设上,要提升各层级督导人员的法治素养和法律意识,通过法律文件的学习和宣传,强化督导工作的法治化要求。在教育督导实践环节上,对各个督导环节和方式形成法律层面的规定,确保教育督导机构的督导程序公正公平。

第三,规范法律责任,加大惩戒力度。明确各主体在教育督导过程中的责任划分,建立监督问责机制。对于政府、高校和社会在教育督导中违反第一性义务的行为应及时制止并予以处罚,相关的不利后果也应由相关主体负责承担,并由国家强制力保证执行。对于违反规定产生的刑事、民事以及行政法律责任等,要严格按照法律规定进行处理。对于督导结果,不仅需要加强督导机构的督导力度和督导权威性,实现对高校的有力问责,还要求高校根据问责要求进行高效整改。在惩戒规定的制定与实施方面,要在遵循法律规定和督导相关制度要求的前提下,提升惩戒精准度,将对高校的惩戒和个人惩戒结合起来,通过调整高校经费支持与负责人绩效考核,保障教育督导的有效实施。

(2) 提高督导数智水平

信息化、互联网的蓬勃发展带来了信息指数增长,对信息处理提出了更高要求,以自主学习为核心表征的人工智能应运而生,数智化将成为未来高等教育治理的有力工具。第一要提高教育督导过程的效率,加强督导评估监测信息化。创新督导评估方式。在教育质量监测中心的指导下,建设教育督导线上数据中心,让数据多跑路,实现督导监测的无纸化管理。对于督导结果,采取线上发布的形式,能够有效提高督导效率。当前,sora大模型的推广使用给督导带来了新思路,运用人工智能等技术手段,建设“互联网+督导监测”的线上督导系统,实现督导结果的可视化呈现。通过大模型对督导数据进行智能

分析,能够高效地识别问题、发现问题,提高督导工作的高效性与督导问责的科学性。

第二,提高督导主体参与度,建设督导信息化应用平台。教育技术手段的革新促使工作方式的革新。教育督导人员应打通层级壁垒,在同级政府层面,畅通与其他单位的督导信息化交流与应用,与同级政府机构探索督导协同。在全国层面,建成全国教育督导信息共享平台,将其他学段教育督导工作纳入平台,实时共享督导现状与经验。第三,提升教育督导结果的信度,保障结果及时反馈与公开。利用好网络渠道,发挥信息公开作用,建立督导结果公开制度,公开督导政策信息和社会评价,及时对问责结果进行反馈。发挥好“三微一端一抖”等新闻和网络媒介在督导信息公开中的作用,实现督导环节和督导结果的公开透明。重视舆论监督作用,将教育督导成果、问责效果等向民众开放,允许社会各界对此发表合理建议和意见,畅通政府部门、督导机构与社会意见的互通渠道,使教育督导评估更加公平,教育督导制度建设更加符合民意。

(3) 选择督导专业主体

专业的督导主体是落实督导政策、完成督导任务的关键抓手,督导主体是指在督导机构中任职或者受聘负责督导工作的专业人员,其中最为核心的是直接从事督学工作的“督学”。

第一,改进人才引进方式,提高督学工作积极性。我国高等教育东西部发展差异较大,在引进督学时要结合各地区发展水平和特点,适时调整相关标准。考虑到我国高等教育发展的区域差异,建议国家层面在制定督学引进时划定“标准区间”,并给予各地一定的“弹性空间”,以实现对各地督学的灵活引进。为了更好地吸引专家加入督学队伍,可以制定有关激励政策,将督学工作量计入个人绩效考核评价。

第二,严格督学聘任制度,提高督学准入条件。教育督导权威性来源于督学的专业素养,督学的专业素养与督学工作成效决定了督导工作能否得到认同。当前我国高教督学聘任条件尚不明确,限制了督学聘任渠道。要形成完备的选聘制度文件,对聘任对象的业务能力和职业道德进行严格考察,对选聘程序进行规范,从而优化督学队伍结构。从我国国家督学队伍来看,存在年轻结构偏大,行政级别较高两点趋势,这是考虑到督学工作需要丰富的工作经验与政策判断力。但是在未来高等教育督学选聘中也应考虑纳入更多中青年督学,形成年轻化、知识化、专业化发展趋势。

第三,建设现代化培训体系,开展精准培训。督学工作与高校管理教学工作在工作方式和流程上还存在一定差异,因此需要对督学进行系统培训,帮助督学更快适应督学工作。结合各地区高教发展情况,省级督导机构需要进行组织分类培训,将培训内容与本省高教发展定位结合。对于督学自身的工作经验,也可以开展分层培训,新聘任督学侧重督学流程与督学技能,续聘督学侧重督学经验分享。此外,为了确保督学队伍长期不变质,在基本考核和培训的基础上,可以组织周期性考核和培训,督促督学在自我学习中不断提升工作水平。

5. 结语

高等教育督导是高等教育领域综合改革的核心内容,也是促进社会改革发展的重要切入点。当前,在推进教育治理体系和治理能力现代化的进程中,高等教育督导面临依法治教和协同治理等全新命题。因此,学界亟需对构建中国特色的高等教育督学体系进行回应。具体而言,我国高等教育督导在法治进程和实践进程上存在空白,亟需补全。从法理上明晰高等教育督导各主体的权责关系是构建高等教育督学体系的前提基础。高等教育督导按照职能可划分为督政、督学和评估监测,基于行政权说,督政属于内部行政行为,其权责划分须遵循行政机关内部规定,加强程序控制;督学属于多样态的外部行政行为,需要把握督政机关监督权与高校办学自主权之间的矛盾,以柔性行政方式为导向,构建融洽和谐的府学关系;评估监测属于多元治理的外部行政行为,需要政府、第三方评估监测组织和高校共同发力,构建

多元参与评估监测体系。

在构建我国高等教育督导体系路径上,首先要弥补高等教育督政、督学和评估监测的职能性缺失,在督政层面压实国家教育督导委员会主体责任、建立高等教育督政常态化机制、制定科学督政指标体系、畅通信息交流渠道、搭建教育信息交流平台以及主动接受社会监督。督学层面需要划分府学权责边界、健全法律法规以及加强与教育行政执法协同。评估监测职能的落实需要政府实行分级监管模式;高校做好自评主体、提高评估监测结果利用度;社会组织确保公正客观。其次要进行原则规划,形成立德树人为主干,督政督学评估监测协同发展,法治化、数智化和专业化为导向的特色高等教育督导体系。

参考文献

- [1] 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm, 2022-10-25/2022-11-01.
- [2] 韩映雄, 李超. 中国教育监测评估制度的内涵与变迁[J]. 现代大学教育, 2022, 38(4): 101-110.
- [3] 别敦荣. 必须进一步扩大高校办学自主权——我国高等教育发展 70 年的经验[J]. 教育发展研究, 2019, 39(Z1): 1-5+83.
- [4] 刘晖, 廖勇. 地方大学与政府关系探究——基于 Z 大学 2009-2019 年政策性文件的分析[J]. 高等教育研究, 2021, 42(1): 25-32.
- [5] 王顶明, 潘晨晨, 刘晓春. 高校办学自主权现状分析与应对策略——基于 1221 名大学领导者的调研[J]. 教育发展研究, 2023, 43(7): 1-10.
- [6] 李真. 我国教育督导现代化体系构建之路[J]. 教学与管理, 2018(33): 30-32.
- [7] 李明磊. 公共治理理论视野的高等教育管办评分离模型与框架[J]. 中国高教研究, 2021(11): 49-56.
- [8] 李明磊. 新时代我国高等教育评估监测的治理机制及责任网络构建[J]. 中国考试, 2023(2): 25-32.
- [9] 吴安春, 姜朝晖, 金紫薇, 等. 落实立德树人根本任务——习近平总书记关于教育的重要论述学习研究之十[J]. 教育研究, 2022, 43(10): 4-13.
- [10] 李力, 金昕. 新时代高校立德树人的内涵、难点及实现路径[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2019(2): 149-154.
- [11] 张惠虹. 教育督导与教育行政执法协同机制研究[J]. 教育发展研究, 2020, 40(Z1): 19-25.
- [12] 贾楠, 王俊. 以法治为进路: 国外教育督导体制机制改革及其启示[J]. 中国教育学刊, 2023(1): 26-33.