

开展课程实施督导 全面落实国家事权

西南大学教育学部教授 罗生全

2022年4月21日,教育部颁布《义务教育课程方案(2022年版)》(以下简称“新方案”)。新方案强调要“开展课程实施督导,对地方各级人民政府实施义务教育课程保障情况、学校课程开设和教材使用情况进行督查,强化反馈指导,确保课程开足开好”,促进“三有”新人育人目标的实现。与以往研究中对于课程实施督导的理解不同,新方案提出的课程实施督导将其范畴扩展到了包括课程实施保障、课程开设、教材使用在内的整个课程实施系统,具有系统性的新特征。既能面向具体学校,对具体学校、教师的课程实施情况进行督导,又能督导各个地区,对地方教育行政部门等主体提供课程实施保障情况等进行督导。随着课程实施督导内涵、外延的发展,其功能和重要性也有了质的提升,新方案背景下的课程实施督导能够在保障和促进新课程实施、新课程改革、教育现代化变革、“三有”新人培养等方面发挥重要作用,是促进国家事权全面落实的关键举措。

一、课程实施督导:全面落实国家事权的重要保障

新方案中提出的“课程实施督导”突出了课程实施督导的系统性、政治性。有观点认为,课程督导是教育督导的下位概念,课程督导包括课程决策督导、课程设计督导、课程实施督导和课程评价督导,其中课程实施督导的内容包括对课程实施中的教师、学生和课程资源进行督导。与以往的课程方案相比,新方案更加细化了课程实

施的要求,健全了课程实施机制,一是提出要开展国家、省两级课程实施监测,二是明确了国务院教育行政部门、省级教育行政部门、地市级教育行政部门,以及学校各主体在课程实施中的职责,为健全课程建设与实施机制提供政策依据和制度保障。另外,新版课程标准的重要特征之一是对教与学的指导,各课程标准针对“内容要求”提出了“学业要求”和“教学提示”,细化了评价与考试命题的建议,明确的课程实施指导和要求能够作为课程实施督导标准建立、范畴确定的重要参考,从而强化反馈指导,促进职能一体化的课程实施督导体系的建设。总之,在新方案背景下,课程实施督导是教育督导中的一个专项内容,它不局限于课程督导所强调的范畴,而且能够弥补教育督导对课程实施、课程改革针对性不足问题而进行改善。由此,可将新方案中提出的课程实施督导界定为:为确保课程开足开好,贯彻落实国家事权,有效培养“三有”新人,由各级教育行政部门主导,学校及相关教育工作者、社会专业机构及相关人员参与,对课程建设和实施的整个系统。它包括地方各级人民政府实施义务教育课程保障情况、学校课程开设和教材使用情况进行督察、反馈和指导的活动。

作为学校教学的主要内容,课程是国家育人育才的重要载体,新修订的课程方案和标准,以及教材建设都突出强调了落实国家事权的重要性。新方案落实了中央战略部署,具有鲜明的意识形态属性,勾画了国家的育人蓝图,是新一轮

课程、教学改革的政策载体和直接依据，集中体现了对党的十八大以来党和国家对人才培养的各项要求的系统研究，体现了习近平新时代中国特色社会主义思想的充分融入，同时也对重大主题教育有机融入课程、教材进行了系统规划。在新的课程方案 and 标准颁布以后，教材正式进入全面修订阶段，而国家事权的落实正是教材编制和修订工作的重点。

新方案的落实、教材建设的关键环节和最终落脚点都是课程实施，开展课程实施督导确实是全面落实国家事权的重要举措。落实国家事权的最终目的是要在教育教学实践环节落实立德树人根本任务，培育有理想、有本领、有担当的时代新人。以贯彻落实国家事权为基本主线和逻辑构建起来的课程实施督导体系，可以对课程建设和实施的整个系统，即课程从专家和行政主体参与制定的课程方案和课程标准，到地方、学校的课程实施方案，再到教师的课程实施以及学生的学习进行监测和指导，从而为国家事权的贯彻落实、为学生的全面发展保驾护航。

课程实施督导应具备政治性、专业性、指导性的特征。其中，专业性强调专业主体，特别是社会专业机构及相关人员、教师等的参与权，体现对公共权力属性的尊重；强调指导性，让监督、评价服务于课堂教学，为具体课程实施指明方向，则是保障国家事权最终育人目标实现的重要要求。因此，新方案背景下的课程实施督导应呈现出“督政+督教+导学”的新特征。首先是“督政”，督导对象主要是地方教育行政部门和学校领导，内容是国家教育方针政策的落实情况；其次是“督教”，督导对象主要是教师，目标是建设教师队伍，健全保障机制，督促教师有效开展课程和使用教材；最后是“导学”，这是“督政”和“督教”的最终目标，即督导主体根据监测结果为教师、学生提供专业的建议和指导，促进学生的发展以及“三有”新人培养目标的实现。

二、课程实施督导的内容体系

建设课程实施督导的内容体系，在回答“督导什么”之前，需要回答“谁来督导”这个基本问题。从权力性质和作用考虑，课程实施督导的

开展要以国家事权为基本逻辑和主线。因此，督导主体划定的问题需要考虑政治性和公共性两个方面的要求。其一，考虑到国家、地方、学校的三级课程管理体制，国家事权的落实需要从中央到地方，再到学校，层层监督、层层指导，以保障教育方针、政策的执行，保障核心价值观念、主流意识形态需要毫不动摇地贯彻落实。因此，主体要包括国家课程实施主体、地方课程实施督导主体、学校课程实施督导主体，其主要组成人员分别是中央教育行政相关人员、地方教育行政相关人员、学校校长及相关领导。这是从政策执行的维度进行思考。

其二，教育系统各主体的关系是非常复杂的，主体间并非简单的督导与被督导的关系，而是相互影响的复杂状态。这也使实际的政策执行过程难以作到单纯的上行下效。特别是在“中央—地方—学校”的政策执行逻辑中没有涉及的部分，社会、资本、教师、学生、家长等事实上在潜移默化地影响着课程实施督导的运行。例如，教师与学校领导之间复杂的人际关系与共同利益驱使可能导致学校内部课程实施督导的形式化，以及社会专业人员通过提供咨询、进行研究、引导舆论等方式影响课程实施督导的各相关主体，从而在事实上间接影响着督导过程及方向。在简单的政策执行逻辑下，各主体的实际影响和作用没有受到重视和承认，而督导共同体的建设能够有效解决这样的问题，扩大课程实施督导的主体范围，拓宽行政主体以外的其他专业主体等参与课程实施督导、促进教育教学发展的渠道。因此，课程实施督导的主体应包括国家课程实施督导共同体、地方课程实施督导共同体、学校课程实施督导共同体。其中，国家课程实施督导共同体更加强调政府各部门的沟通协作，解决缺少“部门间的横向协商机制”“缺乏国家战略目标在政府间责任的分担机制和责任追究机制”等行政权力主体内部的问题。但仅仅依靠行政主体内部体制机制的优化还不够，国家和地方的课程实施督导共同体还要强调社会专业机构及人员的参与，促进区域的教育均衡发展、特色发展。另外就是要加强学校课程实施督导共同体的建设，特别是促进教师由督导对象向督导主体角色的转变，有效调动教师的积极性，同时也能充分

发挥教师的专业作用，在协商、对话中达成共识，促进教师间课程协作能力的提升，促进校内主体沟通协商机制的建立健全。

在课程实施督导的具体范畴上，依据新方案的要求及国家事权落实的需要，应包括课程开设情况、课程实施保障情况、教材使用情况、课程实施效果等方面的监测、评估和指导。其一，课程开设情况又包括对国家课程开展情况的督导，以确保国家课程开足开齐开好，对地方课程开设情况的督导，以促进区域教育均衡发展和特色发展，对校本课程开发情况的督导，促进学校特色发展；其二，课程实施保障情况督导，即对地方教育行政部门、学校等提供人力、物力支持和帮助，对区域教学研究、校本教研、地区和学校教师培训开展等方面情况的督导；其三，教材使用情况督导，教材使用是教材建设育人目标达成的关键环节，对地方、学校、教师的教材使用情况进行督导是落实国家事权的重要举措；其四，课程实施效果监测，在国家事权背景下，加强课程实施督导，培育“三有”新人需要以学校特色发展、教师专业发展以及学生素养发展为重要的督导内容。学校特色发展情况、教师专业发展情况是影响学生发展的关键因素，促进学校特色发展和教师专业发展在促进育人目标达成方面具有重要的意义。这包括对学校领导理解课程政策、新课程理念的监督，对教师对新课程理念理解情况和课程能力的监测，以及对学生人格完善、能力提升、综合素养提高等方面进行监测、反馈，最后提出具有针对性的专业评估指导。

三、课程实施督导的机制建设

在教育系统复杂的关系和课程实施的复杂体系背景下，国家教育的方针政策的执行还需要协调课程实施体系内各主体间的复杂关系，因此，必须加强课程实施督导机制的建设。以国家事权为基本逻辑和主线，首先，要建立起课程实施督导的沟通协商机制。沟通协商机制的建立能够保障课程实施督导的多元主体共享课程实施督导权力，促进教师、学生、社会专业机构及相关人员参与课程实施督导，并在协商、对话中达成共识，协作互助。能够改变教师、学生的被动地位，同时也为社会专业机构及人员有效参与到教

育建设、课程发展中来提供平台保障，有助于调动各主体的主动性、积极性，有效利用其专业能力，促进课程实施督导的现代化建设。

其次，要建立健全课程实施督导的反馈指导机制。一是向上级教育行政部门反馈，为课程决策者提供决策依据，行政主体是领导课程实施督导的重要主体，其对信息的掌握直接影响课程实施督导的整体效率。二是向监测的对象反馈，或是地方教育行政部门、其他相关机构，或是学校、教师和学生，帮助其有效掌握自身工作和发展状况，从而及时进行自我调整和改进。三是向大众公开反馈，现代信息化时代背景为课程实施督导的公开、讨论、宣传与借鉴提供了有力的保障。这是保障公众监督权实现的重要渠道。加强课程实施督导、培育“三有”新人需要强化反馈通道建设，促进学校特色发展和教师专业成长。

再次，要建立健全课程实施督导的社会三方参与机制。在课程实施督导系统中，所谓社会三方机构就是指相对独立于政府和学校之外的社会专业机构，可能是依托高校的专业力量等。社会三方机构的参与能够拓宽课程实施督导的主体范围，是国家事权落实的必然要求，其相对独立性还能促进课程实施督导的公平性、民主性建设，从而进行有效监测、反馈与指导。在社会三方参与机制建设方面，一是要建立健全委托社会专业机构参与课程实施督导的相关制度，二是要拓宽多领域专家参加课程实施督导工作的渠道，三是加强社会三方机构的公益性和专业性建设。

最后，要建立健全课程实施督导的专业队伍建设机制，促进课程实施督导实现由“经验型”向“专业型”转向。专业队伍建设机制的建立健全能够使课程实施督导人员的专业技能和素养需要得到改进，专业意识得到强化，专业品质得到提升，同时健全其专业标准，最终获取专业地位。专业队伍建设机制包括职前培养、职后培训、标准研制等方面。例如，委托大学加强相关专业领域的人才培养，以及保障和促进相关领域的研究，包括教育测量学、教育评价学、教育统计学、教育经济与管理、教育政策分析。

（责任编辑：穆建亚）