

新制度主义视角下地方本科院校教学督导制度的 困境与纾解

摘要：当前地方本科院校教学督导在制度创新、专业发展与角色认同方面存在困境。基于新制度主义的核心观点，指出制度创新之难在于路径依赖下的制度惯性、专业发展之困在于制度相关要素的缺失、角色认同之异使集体行动在多方利益冲突下陷入困境。为此，高校教学督导困境的纾解之策包括：冲破制度惯性，推动技术创新走向集成创新；强化要素建设，推动非专业化向专业化发展；协调利益冲突，推动张力对抗走向合作共赢。

关键词：高校；高等教育；教学督导；新制度主义

保障与提升教学质量是地方本科院校生存与发展的关键，其内部教学质量评价与保障体系包括学生评教、教师互评等多种方式，这些方式多以分数作为结论，主要用于教学绩效问责，缺乏具体的教学指导建议，难以满足地方本科院校教学质量提升的现实需求。相较而言，高校内部教学督导制度蕴含“监督”与“指导”双重功能，强调对于课堂教学的发展性评价，是地方本科院校教学质量评价与保障体系中的重要组成部分。

一、地方本科院校教学督导制度的现实困境

作为一种新生制度，高校教学督导制度在发展过程中面临着诸多困难，如教学督导整体制度系统的不完善、教学督导遴选制度的供求冲突、教学督导运行制度的权威弱化、教学督导评价制度的工具倾向、教学督导培养制度的真空状态等。对于教学为主型的地方本科院校而言，除前述困难外，其内部的教学督导制度还面临着不少现实困境，亟待厘清其内在机理，找准建设新理路。总体而言，地方本科院校教学

督导从制度本身、制度所关涉的利益相关方而言面临以下困境。

一是制度创新不足，具体表现为行政化倾向难以破除。在机构设置上，以职能处室模式或依附教学管理部门这种自上而下的科层制模式为主；在工作内容上，监督与检查成为很多地方本科院校教学督导工作的中心内容，其结果也多以考核奖惩等行政管理的手段推行；在工作方式上，标准化或规范性检查仍是众多地方本科院校教学督导行动的主流路径，尽管部分地方本科院校强调技术创新，装备了完善的教学监控设施，教学督导也实现了“线上线下混合式”“云督导”，但这些举措之下仍多是对学生到课率、前排就座率、抬头率、点头率等的片面考察，教学督导制度成效有限。

二是人才供给失衡。这里指地方本科院校教学督导的工作人员供给过剩而专业人才供给不足的状态。地方本科院校教学督导队伍的人员构成主要包括离退休的教师、在职优秀教师、退居二线的领导干部和行政管理人员等，这种人员组成保证了高校教学督导队伍的数量，保障了教学秩序的维系，但也造成了我国高校教学督导人员的专业化程度欠缺、专家型特质显现度不高、对于教学的深度督导不够等弊端。同时，地方本科院校出于制度建设成本的考量，对教学督导队伍的建设基本处于放任甚至虚设状态，这也从客观上阻滞了教学督导员的专业发展，引发了教学督导员队伍专业化不足的问题。

三是教督双方角色认同冲突。在地方本科院校，教师群体秉持专业上的权威地位，推崇“文化自觉”，认为教师在教学中的主体性地位应该得到充分尊重，因而对督导制度中的“推门听课”等机制具有天然的排斥；教学督导员则被认为是行政权威的代理人，倾向于通过“技术控制”来确保教学秩序与质量，这就可能忽略教师教学中所付出的隐性成本

或阻碍教师教学中的自主创新。长此以往，两者之间的矛盾张力逐步凸显。因而在地方本科院校，有教师会抵触或质疑教学督导员的角色与功能，也有教师会利用教学督导员这一制度特点，在被督导听课时认真上课，而未被督导时则表现平平，甚至敷衍了事。

二、地方本科院校教学督导制度困境的新制度主义分析

新制度主义学派具有多元的制度分析视角，最早由美国社会学家迈耶和罗恩在 20 世纪 70 年代创立。随后，这一开创性的分析视角在不同领域的组织行为与制度运行研究中不断得以深化和发展，形成了多种理论流派。其中最具代表性的是豪尔和泰勒提出的三大流派：历史制度主义、理性选择制度主义和社会学制度主义，三者从不同的角度和立场来解释制度、组织与行为之间的关系，以及制度产生或变化的过程，打通了从微观层面到宏观层面对制度起源和变迁进行解释的链路，也为制度在社会实践中的不同表现提供了多种解释的可能性。三者互相补充，从不同层面、不同立场捕捉人类行为和制度影响，为探讨地方本科院校教学督导制度发展困境的内在机理和原因提供了合适的分析框架。

1. 制度创新之难：路径依赖下的制度惯性

历史制度主义认为，一旦政府在某一政策领域作出了政策与制度选择，由此形成的模式将被延续下去，除非有足够的力量克服程式最初形成的惯性，这就是历史制度主义的核心主张——路径依赖。在路径依赖的过程中，往往会出现经济学家所描述的“收益递增”特征，从而形成制度的自我强化或正反馈，导致制度的变迁与创新出现新的障碍。

高校内部教学督导制度受到历史上基础教育阶段教育督导制度的影响。1983 年，教育部根据邓小平同志的指示发布《建立普通教育督导制度的意见》，提出要建立督学制度、设立视导室，以巡视、检查和指导全国的普教工作。1991 年，

原国家教委发布《教育督导暂行规定》，该规定虽是针对中等及以下教育的，但其所蕴含的理念、模式以及运行机制等为后来的高校教学督导制度建设提供了借鉴与启示。我国高校教学督导制度的设想在 20 世纪 90 年代初正式提出，意在定期对高校的办学方向、教育教学工作进行检查、评估，这一制度设计思路与已存的教育督导制度十分相似。此后，基于北京大学、厦门大学等高校教学督导工作的示范性引领，加之由于高等教育扩招后引入大量青年教师，造成高校内部教学质量保障压力增大，以及出于对相关文件精神响应，各大地方本科院校纷纷开始建立教学督导制度。这一新生制度一般由高校内部自主实施运行，但受到先于它而存在的教育督导制度的影响，其行政化特色难以破除；同时受到高校本身行政化“基因”的惯性影响，在一定程度上形成了对于“行政化督导”的路径依赖。

现有的高校教学督导制度已经与教学运行管理制度等多个关涉教学与教师的制度相互勾连、难以剥离，而与之共生的制度参与者会为了满足自身利益而极力维系既有督导制度的正常运行。同时，在高校教学督导制度建设的过程中投入的人力、物力成本更是不可计量，一旦转型，必将影响教师、教学督导员、教学管理人员等多方利益群体的稳定结构，产生一系列的制度变迁风险，这无疑又加大了路径依赖的程度。目前一些地方本科院校试图顺应技术发展趋势，对教学督导设备进行全面升级，但这一外部的技术创新无非是使教学督导制度已有的行政化手段更为便利，对于制度本身的赋能增效效果并不明显。

2. 专业发展之困：制度相关要素的缺失

社会学制度主义理论主张制度包括规制性要素、规范性要素和文化—认知要素三大构成要素，这三个要素呈层次性结构。规制性要素处于最表层，主要形式是法令条文等制度

文本，以权威和强制力影响行动者的行为；规范性要素处于中层，被社会化为特定制度角色的个人将与制度要求相关的规范内化，并以此方式影响和建构个体行为；最深层因素是文化—认知要素，该要素强调制度获得理解与认同是基于行动者对共同的信念、文化和价值观念的认同。

地方本科院校教学督导员专业性不明显、专业发展受到制度的规制性、规范性以及文化—认知要素缺失的影响。从规制性要素来看，一方面，制度结构并不完善，如有些地方本科院校出台了相应的教学督导实施方案，对教学督导员队伍建设进行了规定，但在督导内容、督导方式等方面缺乏具有指导性意义的细则；另一方面，与基础教育阶段的教育督导自上而下的垂直制度体系不同，高校教学督导制度缺乏政府层面的顶层设计，使得前置性制度依据缺失，在一定程度上造成了教学督导制度的自我固化局面，也使得教学督导队伍建设的制度驱动力不足。

就规范性要素而言，不同的行动主体对于高校教学督导制度的价值取向、行为规范和意义建构有着明显的差异。当前，教师群体希冀教学督导能从监督和维护教学秩序向提升教学质量、引领教学变革。然而这一进阶的制度期待与当前存在的教学督导行动并未达成统一，代表行政权力的程序性行为往往被放置于推动教学优化的目标之上，导致了重“督”轻“导”的工作倾向和对教师教学主体性需求的忽视。这既是教学督导队伍人员专业化程度不高的现实选择，反过来也制约了教学督导队伍的专业化建设。

文化—认知要素的形成是一个漫长而复杂的过程，它对于个体的影响往往是持久的、内隐的。“泛行政化”的教学督导文化认知强调工具理性，遮蔽了教学督导员的个体专业性，也掩盖了教学督导应是一项专业性与技术性并重的服务工作的现实。关于教学质量文化的共识尚未达成，教学督导

优良文化生态尚未形成，导致教学督导员本身对于教学督导的价值认知和情感认同缺位，自我提升与发展的意识自觉和行动主动还远远不够。

3. 角色认同之异：利益冲突下的集体困境

理性选择制度主义从个体出发，把制度视为理性人通过规则化行动实现预期目标的工具，这就意味着，个体的主要动机是通过制度性的行动实现自身的目标。然而个体寻求自身效用最大化，即行动者在理性上趋向于选择最优策略，用最小成本换取最大利润，可能导致一些功能失常的行为，例如“搭便车”和逃避责任，从而出现集体行动的困境，在个体和集体多个层面和维度引起利益冲突的博弈。

大学属于异质性结构，教师和管理人员基于不同的价值判断标准，对制度的偏好事实上存在着差异。教学督导制度的主要行动者教师 and 教学督导员基于自身偏好的不同，均希望在实现自身效用最大化的同时获得最大的行动空间。教师一方面期待通过教学督导制度所蕴含的反馈与指导功能提升教学水平，实现专业发展，进而获得相应的经济收益或教学声誉；另一方面他们把课堂视作大学教师最后的“自留地”，认为“推门听课”“视频监课”等机制可能会扰乱他们的教学进程、影响他们的教学实践。地方本科院校教学督导员的制度偏好一方面受到高等教育评价领域中重量化轻质性的评价方式的影响，表现为督导方式的指标化、数字化、符号化；另一方面，由于督导工作中信息收集的局限性和不对称性，他们很难完全掌握教师努力教学所需付出的成本或师生不努力产生的收益损失等方面的准确信息，使得对教学质量评价的结果呈现表浅化、片面化倾向，难以获得教师群体的深度认可。此外，受到教学督导员作为个体行动者在主观上对教学督导理论的关注、督导方式的选择不同，也会产生不同的行为偏好排列，如部分教学督导员存在只“督”不

“导”、重“督”轻“导”的督导工作方式，缺乏对教师教学的发展性讨论。无论哪种情形，对教师教学质量的改进和提升的功效都相对有限，这个事实表明教学督导制度在执行中陷入了集体困境。

三、地方本科院校教学督导制度的纾解之策

地方本科院校教学督导制度在发展过程中面临着制度内容创新、个体专业发展与角色认同等方面的困境。因此，推动教学督导制度的有序发展必须突破阻碍制度发展的藩篱，使高校教学督导制度在协调多方利益、获得广泛共识的基础上实现持续创新发展。

1. 冲破制度惯性，推动技术创新走向集成创新

高校教学督导制度需要引入集成创新的理念，即通过创新行为主体的优化、选择、搭配创新要素而形成系统有机主体的主动创新，从而使制度创新由单一技术变革的“小微创新”走向多元要素协同变革的“体系创新”。进行制度集成创新要打破制度在历史演化过程中对固有制度的路径依赖，以主体需求为动力，通过理性建构的模式，依赖自上而下的顶层设计与自下而上的基层经验，进一步形塑制度细节，促进制度持续改进。一是要加强制度的顶层设计。要明确教学督导制度的多方主体需求和现行发展困境，回归制度“督”“导”并重的设计初心，完善高校教学督导制度的统一设计与部署，使各个层次、各种类型的高校内部教学督导工作有理可循、有据可依；对功能失调、不全的制度结构或成员进行适当调整，加快教学督导制度体系中“指导”功能体系的完善，如建立教学督导标准体系、疏通信息反馈机制、构建督导效果评价机制等。二是要及时跟进具有示范效应的高校的部署，各高校的教学督导实践要及时反馈到教学督导制度的建设中。不仅要关注高校利用信息化工具开展教学督导工作、构建基于移动终端的教学督导评价系统、建设教学督导

的大数据库等的新尝试，更要着眼于高校如何通过这些技术创新推动教学督导工作的质效，以结果导向的工作思路反推制度执行流程的合理性、可行性，进而通过对现行制度的重新组合或者对其他领域制度创新产生的借鉴、吸收和消化，来实现教学督导制度的流程再造与路径重构，推动制度由强制性制度变革向自主性制度变革转变。三是紧紧抓住制度创新的发展机遇，在确保管得住、行得通的前提下迅速推进。原有制度在某一关键节点受到外部冲击更容易发生突发性变革，从而获得制度变迁的外部动力。当前我国正处在“双一流”建设的历史机遇期，也正受到智慧教学、元宇宙教育等新的教育形态的巨大冲击，利用信息化手段扩大多元主体参与度，构建更加灵活、更加人本、更加智慧的教育管理模式，也是高校教学督导制度改革创新的必经之路。

2. 强化制度要素，推动非专业化向专业化发展

社会的法律制度、文化期待、观念制度成为人们广为接受的社会事实，具有强大的约束力量，规范着人们的行为，因而强化制度的规范性、规制性和文化—认知要素建设，提升行动主体对于制度的认可度，既可规避制度的合法性压力，又可为教学督导员队伍的专业发展提供制度文化土壤。一方面要构建教学督导队伍兼具行政和学术双重性质的合法性运行基础。美国著名的督导专家瑟吉奥万尼认为教学督导员具有行政权威、个人权威、技术—理性权威、专业权威与道德权威五种权威来源。因此在教学督导制度文本上要规定教学督导员队伍的专业素养要求，在文化共识上要构建教学督导工作的专业氛围，使教师和教学管理人员对教学质量提升的向往与对教学督导员的专业期待趋向一致。另一方面，要通过完善制度建立教学督导员职前职后督导专业发展的长效机制。教学督导的专业化队伍建设是制度持续焕发生命力的关键，因此亟需保障教学督导员专业人才的供给平衡。在

组织层面，通过职前培训为督导队伍的高质量输入提供保障，通过职后培训为教学督导队伍的人员稳定和素养提升提供助力。在个体层面，则有赖于教学督导员自身对教学和督导理论的学习与研究、运用教学理论创新教学实践、通过长期不懈的教学观察和督导实践等来实现自我专业发展。通过组织引领、自我管理的协同方式，推动教学督导员队伍持续、有效发展。

此外，保障教学督导员的专业发展必须建设全面且有力的支持系统。一是构建多方对话平台，通过邀请教师、督导人员和学校管理者等群体共同探讨教学督导工作评价标准的制订和实施，以达成对教学督导员专业胜任力的共识。二是要依靠高校各个职能部门对教学督导员的遴选与培养予以配合和支持，例如组织人事部门要按照需求做好教学督导员的岗位设置，财务部门要提供相应专项资金支持，教学管理部门则要对教学督导工作进行细化，并做好实际的组织管理工作等等。通过各个职能部门将教学督导制度进行“黏合”从而促进督导队伍建设，反过来也能通过教学督导员这支队伍将学校系统中影响教学效果的各个离散要素汇集到一起，最终达成高校教育教学质量和人才培养质量提升的希冀。

3. 协调利益冲突，推动张力对抗走向合作共赢

为了缓解教学督导制度所关涉的行为主体权力分配不均、利益冲突明显等问题，一是要建立多元主体协商治理的新机制。利益相关者通过民主协商所获得的“集体共识”与“专业支持”是评价活动顺利展开、赢得受评者信任的前置条件。因此，一方面要创设多元群体利益诉求机制，吸纳教师参与教学督导的制度设计，同时积极改变教师观念，鼓励教师群体参与教学督导的实践活动，使教师 and 教学督导员成为相互依赖的教学学术共同体，使教师群体在教学督导的整个评价过程中由衷感受与回应教学督导员群体的专业价值，

并内化为其共同的价值追求和自觉行动，从而使双方具备更加广阔的合作舞台。另一方面则是强化对教学督导队伍这一行动主体的功能治理。要重新审视教学督导员的权威来源，让专业权威与道德权威超越行政权威和个人权威，明确在教学督导工作中督导员既不是处于支配地位，也不是处于屈尊地位，而是要起到一种支持性的作用，通过营造教学学术共同体来促使规则被遵从，进而提升教师群体对教学督导制度的认可度。二是要找准利益冲突的最佳平衡点。行为主体责任与权力的分配适切是缓解利益冲突的必然选择。对于教师群体而言，既要充分肯定其教学的主体性地位，赋予大学教师就教学主动进行自我反思、实践和发展的自由空间，也要使其意识到在约束条件下持续改进教学的必要性，以通过有限的自由获得无限的发展。对于教学督导员而言，既要肯定其提升高校教学质量的个体努力和工作价值，也要破解对其管理和考核乏力、人情难防的困境。教师和教学督导员两者通过互相制约达成利益均衡，呈现协作型的教督关系，双方在明晰的权责边界内自由行动，彼此获得尊重与解放，实现“双赢”。三是要加大组织资源投入，使利益相关群体均能从中享受到制度红利，提升个体行动力，进而焕发组织活力。高校要在教师所看重的职称评定、教学学术资本与声誉等方面，在教学督导员所看重的业务能力和专业水准提升、工作绩效评定等方面投入更多的资源，并将现有的资源与高校教学质量评价体系中的其他资源进行整合，用切实的制度“红利”来促进利益相关方的共同参与，塑造个体行为，协调个人利益与集体利益之间、多元主体利益之间的关系，推动教学督导制度效能提升。

（作者：龚文婷、王卫华 来源：《上海教育评估研究》）