

新时代教育评价改革政策的实践困境 与推进策略研究

杨聚鹏

摘要 《深化新时代教育评价改革总体方案》是新中国历史上第一部教育评价改革的专门性政策方案,开启了中国教育评价改革新征程。该方案以“四个评价”为战略引领,坚持“立德树人”的根本价值导向,着力构建具有中国特色世界水平的评价体系,但具体实施中面临教育评价理论支撑不足、教育评价部门化现象突出、具有高度社会敏感性、高度依赖社会环境等困境。发挥科研的支撑引领作用、运用系统思维整合部门评价、打造政府市场联合政策供给机制、构建社会支持机制等措施是推动当前教育评价改革的重要策略,这对构建具有中国特色教育评价体系、引导教育科学发展、推进社会主义强国建设和实现中华民族伟大复兴具有重大意义。

关键词 新时代;教育评价;教育政策;改革

中图分类号 G40-011.8 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2022)06-0181-10

基金项目 中央高校基本科研业务费专项资金项目(20SZYB26);陕西师范大学教学改革研究项目(22JX-JG09)

当前,我国已经全面建成小康社会,全面完成脱贫攻坚,进入社会主义强国建设的新时代。新时代我国社会发展的战略目标及历史方位是:“承前启后、继往开来、在新的历史条件下继续夺取中国特色社会主义伟大胜利的时代,是决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的时代,是全国各族人民团结奋斗、不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕的时代,是全体中华儿女勠力同心、奋力实现中华民族伟大复兴中国梦的时代,是我国日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献的时代。”^[1]2020年10月13日,中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》(以下简称《总体方案》)正是以社会主义建设进入新时代为背景,推动教育评价改革以适应新时代社会主义教育发展的专门性政策,它为教育评价改革提供了纲领性要求和行动指南,对于引导教育回归立德树人轨道,建立具有中国特色的教育评价体系,扎实推进社会主义强国建设和中华民族伟大复兴具有重大意义。但是,当前《总体方案》在具体执行中却面临价值认识不到位、观念变革不彻底、推行力度不扎实、方法技术不够新等问题,出现了政策预期目标与现实效果背离比较显著的不合理现象。为此,本文对《总体方案》的现实困境进行分析的基础上,寻找消除政策推行困境的合理路径与方法,为新时代教育评价改革发展提供参考与借鉴。

一、新时代教育评价改革政策的价值意蕴

“从哲学上看,价值属于关系范畴,是指客体能够满足主体需要的效益关系,表示客体的属性和功能与主体需要间的一种效用、效益或效应关系”^[2](P14),它是事物存在性、合理性的展现。《总体方案》呈现出三大特性:一是以中共中央、国务院名义发布,政策规格较高;二是新中国成立以来首个专门性教育评

价政策,具有开创性意义;三是提出建设“具有中国特色、世界水平的教育评价体系”,具有伟大的战略目标,这三大特性意味着《总体方案》在政治、历史及现实中具有非比寻常的价值意蕴。从具体内容来看,《总体方案》落实立德树人的根本任务,紧扣培养德智体美劳全面发展的社会主义时代新人的政治要求和承担建设社会主义强国的时代使命,扭转“五唯”评价导向,构建具有中国特色的新型教育评价体系,彰显了时代的、政治的、社会的、民族的价值意蕴。

(一)以“四个评价”综合引领教育评价体系重建

我国“唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子”的教育评价方式,确实改变我国传统教育中评价不客观、不科学的状况,但是这种教育评价方式“在推动教育改革、促进教育现代化建设的同时,也因其高竞争结构的评价导向而产生了一定的负向效应,使教育评价逐渐背离其价值初衷,甚至使教育现代化走向异化危机”^[3](P22)。它采取简单量化方式抹杀了个性、压制了兴趣,学校、教师和学生成为标准制式产品,与社会多样化需求和个体差异的自然规律相违背,导致教育浮躁化、功利化、短视化。面对新时代我国个体个性化发展的需要和国家对大批拔尖创新人才的需求,教育评价急需系统化改革。

《总体方案》提出,“坚持科学有效,改进结果评价,强化过程评价,探索增值评价,健全综合评价”(即“四个评价”)为战略引领,重构基于时代要求的新教育评价体系。结果评价是以泰勒“目标评价理论”为基础的评价模式,有利于监测教育目标的达成情况,但当前结果评价却存在急功近利、唯数量化、简单化等问题,所以需要进行改进。过程性评价是基于斯克利文目标游离模式形成的针对教育过程进行评价的模式,有利于避免急功近利的教育现象,但是当前我国教育重视结果评价而过程评价运用甚少,所以需要强化过程评价。增值性评价是20世纪中期发展起来的一种评价方式,“它是通过追踪研究设计,涉及学生在一段时间内不同时间点上的标准化测验成绩,基于学生自身测验成绩的纵向比较,并考虑其他不受学校或教师控制的因素对学生成绩的影响”^[4](P12-13)。由于增值性评价注重发展改进、符合个性化教育理念而在国际上越来越流行,但当前我国教育评价存在“我国的学校档案建立尚不完善,没有完整的基础数据……一些基础好的学校提出异议,从60分提到70分比较容易的,但是从90分提高到95分是比较困难的,这样的衡量对基础好的学校来说不公平”^[5](P9),所以需要探索增值性评价。综合性评价是在整体主义哲学和系统理论的指导下运用多个指标对教育活动进行系统评价的方法,有利于整体性系统化认识教育评价活动,但当前我国专项性评价和部门评价占据主导,评价呈现出单项化、碎片化状态,评价名目繁多、效果不佳,所以需要健全综合评价。“四个评价”构成了教育评价改革的主要内容和基本路径,是评价改革与发展的风向标、行动指南和战略引领,它们既独立又互补,共同支撑新型教育评价体系建设。

(二)“立德树人”贯穿于教育评价改革始终

“立德树人”是“立德”与“树人”两个活动的结合,是人才培养的一体两面。“立德”是思想道德教育,“树人”是知识文化教育,在教育中把“立德”与“树人”充分结合起来,才能培养出品行高尚、德艺双馨的人才,这样的人才也才能符合新时代人才的真实内涵。教育中割裂“立德树人”,学生会因人生迷茫、精神缺乏、道德败坏而成为“败才”,也因缺乏“树人”教育,学生会出现技艺不精湛、技能不熟练而成为“庸才”。中国共产党非常重视“立德树人”,在历次教育方针中明确强调“德智体美”“德智体美劳”的教育方针,特别是党的十八大明确提出要“把立德树人作为教育的根本任务”,从政治方略和建党建国的高度定位“立德树人”,“立德树人”是当前我国人才培养的根本价值导向。

教育评价制度是指挥棒,事关教育发展的方向,“关系到能不能贯彻党的教育方针,能不能培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”^[6](P3),是“立德树人”价值导向坚守的保障主体。教育评价改革中坚持“立德树人”,是培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的应有之义和基本的价值遵循。为此,有学者指出:“高校教育评价改革首先要着力坚守立德树人的评价导向,把落实立德树人的根本任务贯穿高校教育评价改革的全过程”^[7](P136)。《总体方案》主要通过指导思想、实施原则、

具体措施三项要求推进“立德树人”:一是《总体方案》在指导思想中明确提出“落实立德树人根本任务”,确保了“立德树人”在教育评价改革中的思想指导地位。二是《总体方案》在主要原则中强调“坚持立德树人,牢记为党育人、为国育才使命”,突出了教育评价改革对“立德树人”的应有遵循。三是《总体方案》在学校评价和学生评价中提出“立德树人”的具体要求。在学校评价中,《总体方案》强调“做好思想政治工作和意识形态工作”。在学生评价中,《总体方案》强调要求“坚持以德为先、能力为重、全面发展”。这充分表明:“立德树人”贯穿始终于《总体方案》始终,是《总体方案》的思想引领、行动指南和内容要求。

(三) 压实“五大主体”职责,全面打造教育评价生态体系

教育评价活动不是简单的教师评价学生或政府评价学校,而是一项有机的社会性活动。社会学家赫伯特·斯宾塞认为社会像生物体一样是有机系统。教育评价是对社会的重要子系统——教育进行的评价,需要社会诸多主体参与、社会诸多资源支持才能运行,因此,教育评价也是一项有机活动。从斯宾塞的社会有机理论来看,每种教育评价理论在社会中生根发芽,被社会接纳、认同与支持,需要具备良好的社会发展生态,否则就会在争议、冲突、内讧、批判中踟蹰不前甚至消亡殆尽。“在教育评价改革过程中,通过分析态势,发现问题,正向调整,营造最佳生态,有利于推进教育高质量高效能发展”^[8](P12)。但是,我国教育评价生态系统却不理想,“长期以来,我国教育评价以重竞争性、选拔性、等级性的结果评价为主,集中表现为追求分数、升学率等。这种评价方式不利于教育良性生态系统的形成,不利于教育高质量均衡发展”^[9](P20)。

《总体方案》围绕政府、学校、教师、学生及社会五类主体,压实主体责任,坚持破立结合、系统发力、协同推进的行动方略推动教育评价改革,着力打造教育评价生态体系。一是要求各级党委和政府树立正确的政绩观,营造教育评价生态体系。“政府主导的社会支持是社会支持体系的主体部分”^[10](P279),《总体方案》主要从领导方式、管理评价考核方式及管理政绩三方面对各级党委和政府作出了明确要求,强调充分发挥其领导组织和主体作用,“对教育生态问题突出、造成严重社会影响的,依规依法问责追责”,这从管理机制上为教育评价体系改革提供了保障。二是提出学校构建丰富多元的评价体系,以完善教育评价生态系统。《总体方案》不但涵盖了基础教育与高等教育,职业教育与普通教育,大学中学小学幼儿园,也涉及教、招、用各个环节,而且提出了基于综合性、发展性、增值性、科学性的新型评价要求,覆盖了教育评价的各个学校主体和各个环节。三是从师德师风、教育教学、学生工作、科研评价、人才称号等方面对教师评价系统改革。《总体方案》要求大力弱化科研评价、人才称号在教师评价中的权重,着力提升师德师风、教育教学的地位,这有利于促进教育回归教师“教书育人”的本质。四是从成才观、德智体美劳、学业标准等方面提出学生评价改革,这符合培养具有综合素养的现代社会主义新人的要求。五是从用人导向和人岗适应两方面营造良好的社会评价环境。《总体方案》从用人单位环境、媒体环境、家庭环境等方面提出塑造教育发展良好环境的具体举措,这在教育评价改革中具有根本性、关键性作用。

(四) 扎根中国实践实际,构建中国特色教育评价体系

现代科学技术在西方兴起之后,西方科学主义就占据了人类的主导地位,西方主义或西方化的范式已经成为现代科学的代名词。社会学家安东尼·吉登斯提出“现代性首先意味着在后封建的欧洲所建立,而在20世纪日益成为具有世界历史性影响的行为制度与模式”^[11](P14)的观点,这不但表明西方科学技术侵蚀世界,而且间接表明西方对世界的“西化”特性。我国教育评价理论及技术大多数移植于西方,是西方范式的评价思维、价值理念和技术手段。在实现中华民族伟大复兴的进程中,构建具有中国特色的教育评价体系,解决中国实践实际问题,是支撑中华民族伟大复兴的重要路径。

《总体方案》以扎根中国实践实际为基本遵循,以打造具有中国特色的教育评价体系为目标。一是提出教育评价改革以具有中国特色的政治理论及教育方针为思想指引。《总体方案》提出“以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的教育方针”,鲜明体现了中国特色政治理论及教育方针

的指导作用。二是提出建设具有中国特色教育评价体系的战略目标及内容架构。《总体方案》提出,“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”,在明确目标和具体时间点的要求下,教育评价体系将不断创建中国新特点,发展中国特色新内涵。在学校评价强调“党建带团建、做好思想政治工作和意识形态工作”,在教师评价中强调“师德师风作为第一标准”,在学生评价中强调“传承红色基因,增强‘四个自信’”等。三是提出建设具有中国特色教育评价体系的具体行为要求和行动策略。《总体方案》在改革原则中强调:“坚持中国特色,扎根中国、融通中外,立足时代、面向未来,坚定不移走中国特色社会主义教育发展道路”,在组织落实中提出“彰显中国理念,贡献中国方案”,这都为教育体系建设坚持中国特色定航标向,彰显了教育评价发展的历史高度和发展自信,具有突破传统的方向引领作用。

二、教育评价改革政策执行面临的现实困境

政策执行与政策制定、政策评估共同构成了政策的完备体系和周期活动,是政策目标达成不可或缺的重要环节,甚至比政策制定和政策评估更能影响政策目标的达成。以叶海卡·德罗尔为代表的政策学家研究发现,政策目标达成的70%是由政策执行影响的。当前《总体方案》的推进面临价值认识不到位、观念变革不彻底、推行力度不扎实、方法技术不够新等问题,执行效果未达到预期目标、政策价值难以全面实现,主要原因在于《总体方案》在具体执行中面临现实困境,难以有效推进。

(一) 教育评价体系重建面临的理论和技术难题

《总体方案》是一项具有极具政策性的议题,强调“坚持科学有效,改进结果评价,强化过程评价,探索增值评价,健全综合评价”,构建符合新时代要求的具有中国特色、世界水平的评价体系,提出了许多新思想、新理念,具有强烈的时代要求和政策特色。但是“教育评价是对教师、学校、学生进行评估,旨在确定教育的有效性以及学生整合和理解信息的程度……如果没有测量技术作支撑,任何评价理念和目标都无法实现”^[12](P10)。《总体方案》提出的许多新思想、新理念、新目标缺乏成熟教育评价理论与技术的有效支撑,影响了教育评价改革政策目标的推进和落实。

一是对于《总体方案》提出的一些新思想,现有评价理论与技术不足以支撑。《总体方案》提出:“落实教育优先发展战略、解决人民群众普遍关心的教育突出问题”,但对评价如何落实教育优先发展战略,如何解决人民群众普遍关心的教育突出问题还缺乏深入的理论技术指导。《总体方案》提出要建设“彰显中国特色、体现世界水平”的教育评价体系。什么是中国特色世界水平的教育评价?已有研究及评价维度对其都没有权威的测量评价理论与技术。

二是对于《总体方案》提出的一些具体要求,现有评价理论与技术不足以支撑。例如,在学生评价中强调“探索增值评价,健全综合评价”。增值评价需要专业人员设置专门性的指标进行多次测量评价,还涉及测量量表的等值、量表、常模建设等问题,但当前学校缺乏相应的测量专业人员,也缺乏基于特定群体的区域常模、全国常模等进行比较评价,导致增值评价很难具体实施。对于综合评价而言,关于学生评价的全国学习效果测量工具、情感发育测量工具、综合评价标准等也没有形成,具体实践中只能采取简单替代的办法。在浙江调研座谈中,某市教育局负责人坦言,由于综合素质评价“在具体操作层面缺乏刚性要求,很多学校都在造假,这是不争的事实”^[13](P83)。在教师评价中,“让教师远离浮躁和功利,真正回归课堂、回归一线、回归育人,这是教师评价改革的核心所在”^[14](P3),但教师课堂个性化、学生多样化需求的差异,这要求针对“好老师”“好课堂”的评价理论及技术进行研发。在学校评价中,如何协调有效发挥学校评价主体作用与上级学校招生考试的关系,让学校而非让上级学校的招生考试制度发挥主要引导作用?现有评价体系并没有专业的方法理论指导。

三是我国教育机构专业化人才队伍建设薄弱,影响了教育评价创新发展。“教育评价是一种高度专业化的活动,增值评价更是如此……目前我国教育评价专业人才匮乏、专业性不高,评理念和技术相对

落后”^[9](P22)。特别是我国中小学、地方教育管理机构等严重缺乏对教育活动进行问卷设计、数据分析及结果评价的专业测量人才。甚至对于一些成熟的数据,如中国综合调查数据、中国家庭调查数据、国家义务教育质量监测等,基层学校和教师也并未加以有效利用。这会影响教育评价政策在具体实践中的创新发展,影响政策发展修订和实践经验总结。

(二) 部门化评价机制导致教育评价缺乏整体性建构

教育评价是评价主体基于自身管理目标采取相应标准对评价对象进行绩效判断的活动,不同的评价主体基于管理目标的差异会采取不同的评价标准和评价形式。耦合(Coupling)是指两个(或两个以上)系统或运动形式通过各种相互作用而彼此影响的现象^[15](P720),美国学者K. E. 维克运用耦合理论对学校办学活动进行了分析,提出了松散耦合理论(Loosely Coupled Systems),认为耦合性越强越有利于学校办学。在教育评价中,各个评价主体有效整合,形成耦合性的有机评价机制则能够从各个角度透视评价对象,进而多角度、全面地认识评价对象。当前,我国教育评价主体缺乏有机整合、相互割裂,教育评价部门化现象明显,导致教育整体质量认识成为盲点,教育评价繁多、低效、混乱现象突出。

一是教育评价主体的部门来源多元,教育评价部门化现象突出。尽管,我国教育评价主要由政府评价和学校自我评价两大类型构成,并逐渐向社会第三方评价发展,但政府仍然是教育评价的核心主体,承担了政策制定、标准制定、评价实施、评价反馈的全部任务,集教育评价的领导权、管理权和评价权为一身。这种以政府为核心的评价组织体系不但没有形成有机统一性的评价机制,反而因各个政府部门管理权力的分割而导致教育评价呈现出部门化、碎片化的状态。例如,高校本科教学水平评估和高校本科教学工作审核评估由教育部组织评价,文明校园则主要由中央文明办、各地省委宣传部、市委宣传部分等部门组织评价,教师各类人才称号及职称评审主要由中共中央组织部、中华人民共和国人力资源和社会保障部、各省人力资源和社会保障厅等部门组织评价。这种评价方式主要基于政府部门的分工使得教育评价出现多头评价、多次评价、多类评价的现象,导致评价对象负担过重、疲于应付,干扰了学校的正常教育教学秩序,扰乱了家长及学生的教育选择,已成为急需治理的教育问题。

二是政府、学校、教师、学生及社会各自推动改革,缺乏有力的整合机制。在教育评价中,政府、学校、教师、学生及社会之间的沟通、协调、合作与反馈机制等并未建立,五大评价主体中政府对学校的评价、学校对教师的评价、教师对学生的评价、社会对教育的评价实质上都是单向度评价。评价对象与评价主体缺乏沟通交流,评价的主要目的是对评价对象进行鉴定与惩戒,导致评价对象产生抗拒心理,这既不利于让评价对象正视自身的不足,也不利于帮助评价对象提升改造。教育评价政策在各个评价主体多重评价、重复评价、甚至对立冲突的相互割裂中陷入相互依赖、相互观望的机会主义行为中,教育评价改革政策出现执行力不足、不强的困境。为此,有学者强调:“在教育现代化背景下,本科教育与研究生教育、教学与科研应该更好地融合在一起,高等教育评价也应努力促进其融合而不是割裂其融合”^[16](P19)。

(三) 教育评价改革具有高度社会敏感性

公共组织产生和存在的正当合理性是增加公共利益,通过帕累托改进(Pareto Improvement,指在没有损害任何一个人利益的情况下,至少使一个人的利益增加)实现“帕累托”最优。在实现“帕累托”改进的过程中,一方面通过改革增加了社会利益实现“帕累托”改进,另一方面通过改革损害了社会利益造成“帕累托”损害。所以,以政府为核心的公共组织在推动公共利益改革中存在损害性风险。在公共政府、责任政府的现代管理理念中,政府杜绝风险比冒险赢取“帕累托”改进利益的行为更可取,因为改革失败可能引发严重的社会动荡,威胁政府等公共组织的生存和正常运转。教育评价改革涉及公民生存与发展的根本,从根本上影响社会的公平正义,是社会公共利益改革最主要的内容之一,规避风险成为政府及其它公共组织推动教育评价改革发展的重要阻力。

一是我国社会发展的阶段性特征决定了以教育评价为核心的教育改革将成为公共利益改革的焦

点、难点及社会稳定的风险点。中共中央《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告指出:“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。这表明以教育为主体的文化生活将成为社会的主要关注对象,最具体现公平正义特性的教育评价改革中所具有的民主、法治、公平、正义等社会价值问题最能引发社会关注,成为公共利益改革的焦点,难点和风险点。当前,我国把防控社会风险作为政府重要行政目标,在上级政府主管下级政府的行政管理体系中,下级政府在推动教育评价改革更加谨慎,甚至不主动作为来规避教育评价改革风险。

二是教育评价改革在社会公共利益改革中所产生的重大影响决定了教育评价改革需要最大程度地防控改革风险。“教育评价及其改革是一项关乎国家未来、民族命运的事情,涉及一个国家的历史文化传统、经济社会发展水平以及思想观念等多重因素,对教育发展和社会进步具有重大战略意义”^[2](P14),教育评价改革的这种重大意义,决定了教育评价改革如果发生风险,那么造成的损害往往是巨大的,关系到国家的未来和民族的命运。相对于其他领域的改革(如经济改革、医疗改革),政府在推动教育评价政策改革中必须小步骤、小范围探索,否则会给社会带来严重的负面后果,甚至带来政府合法性和执政能力的信任危机。《总体方案》在破“五唯”的要求下,对党和政府、学校、教师、学生和社会五大主体都做出了明确的要求,特别强调了党和政府的领导责任,但一些地方政府及学校的工作部署仅仅是对《总体方案》的“翻译”,缺乏更加细致的政策指导和规范,缺乏探索性实施的有效模式,更缺乏鼓励大胆开拓创新的政策激励。甚至一些学校学生及教师评价中仍然采取传统评价方法,或对传统评价方法冠以新的名称加以实施,影响了教育评价改革推进效力。

(四)教育评价改革的社会支持机制还未形成

教育是社会性活动,教育问题与社会问题交织交融是教育的典型特征。教育的社会性决定了教育评价改革不只是教育问题,是教育问题与社会问题的交织交融。“从根本上讲,教育评价都被视为改进教育活动、促进教育发展的一项重要工具”^[3](P21),教育问题的社会性决定了教育评价改革依赖于社会整体性改革。当前,我国社会运行机制还与教育评价改革不相适应,影响政策执行效率。

一是我国社会信誉制度不完善,影响了教育评价中去“五唯”力度。“五唯”实质上是要打破新公共管理理论支撑下的绩效主义量化评价方式,要求建立一种量化与质性评价相结合的评价方式,实现从形式评价向实质评价转向。如高校评价中强调“突出学科特色”,教师评价中强调“完善同行专家评议机制”等。在突出质性评价和主观判断的评价时,只有建立科学完善的社会信誉制度,教育评价才可能真实、客观,否则就会受血缘、学缘、地缘关系的影响而有失公允。当前,我国社会信誉制度还不完善,投机取巧、重视人情的社会观念还广泛存在,导致破“五唯”面临公平性、客观性的难题。

二是社会就业制度不完善,影响教育评价改革的内容。相对于政府评价、学校评价、教师评价及学生评价,以社会就业为主的社会评价具有决定性作用,因为社会就业对人的生存和发展影响最为直接。当前,我国就业市场主要采取唯学历、唯学校等简单方式来选拔人才,唯学历、唯学校成为影响教育评价改革发展的关键因素。

三是以考试分数为核心标准的社会教育理念,阻碍了教育评价改革。当前我国社会中形成了所谓的“考试文化”,“这种考试文化控制着人的身心和精神自由,使人变为考试的奴隶和傀儡;控制着社会的森严而精致的等级结构,使社会变成无人的考试机器;它还控制着学校的未来发展,控制着教育评价改革乃至整个教育改革的纵深进行”^[17](P38)。破除“五唯”不但受到这种传统理念的抵制,甚至引发社会对新教育评价在客观性、科学性、可行性等方面的怀疑,影响教育评价改革有效推进。

四是社会发育不完善,影响教育评价改革的专业化发展。客观公正科学是教育评价存在的正当合理性,但依赖于社会的发育。发育完善的社会依照社会分工会孕育出各种各样的专业性社会组织,替代政府做出更加专业化的管理,可以实现现代社会学的重要奠基人埃米尔·涂尔干所说的,分工是“增加社

会生产力的有效手段”和“社会团结的源泉”^[18](P332)。但是,我国第三方专业评价组织不发达,专业水平低、规模层次低、社会信任度低,无法从更加专业、更多类型、更多层次来实施教育评价,影响了教育评价的改革发展。

三、新时代教育评价改革政策有效推进的具体策略

尽管国家教育部、科技部等政府部门通过督导、通报、巡查等方式大力推进《总体方案》落实落地,但是进程及实施效果并不太理想。从科学性、系统性、现代性、社会性四方面推进教育评价政策改革是实现政策目标的有效策略。

(一) 加强针对教育评价改革重点难点关键点的理论与技术研究

《总体方案》的政策目标实现需要科学研究提供更加专业科学的理论及技术支持。尽管教育评价已经成为一门独立的学科,并产生了大量的评价理论,但是相对而言还是一门正在发展的学科,教育评价理论及技术并不丰富,而且偏重于理念,技术方法不强,在实践指导中非常依赖于专业人员自身的专业知识水平,急需加强评价理论及技术研究以支撑学科建设。而《总体方案》提出的一些新思想、新理念、新要求为我国发展比较落后的教育评价理论与技术提出了更多的挑战和难题,这就需要聚焦教育评价改革的重点、难点和关键点加强科学研究,在评价理念、评价制度、评价内容、评价文化、评价主体等方面着力解决教育评价改革的困境和问题,以支撑、驱动、引领教育评价改革。

一是加强针对教育元评价的科学研究。元评价是对评价设计、评价体系或评价工具的研究,是“通过对某一评价的再评价,诊断其优势与不足,以便及时反馈,达到评价的预期目的”^[19](P24),在评价中具有基础性、根本性、理论性等特性,是《总体方案》思想理念有效落实和创新发展的根本保障。如《总体方案》提出的“彰显中国特色、体现世界水平”“增值评价”“综合评价”“过程评价”等,都需要加强元评价研究,从理念、体系、方法、标准、原则等方面全面去解决。

二是聚焦教育评价改革发展难点重点进行科学研究。教育评价改革面临诸多的难点重点,主要表现在:政府不唯升学率、重点率评价学校之后,政府如何能客观公正地评价学校办学绩效?学校不唯学生考试成绩、科研论文数量等评价教师之后,如何客观公正评价教师工作绩效和学生学习水平?学校招生考试和过程评价如何结合?增值性评价如何在不同类型不同层次的学校广泛推进?等等。通过科学研究纾解难点重点,为教育评价改革提供思路和技术路径,是推动《总体方案》有效实施的主要举措。

三是科学研究要聚焦教育评价改革发展的先进经验。教育评价发展于西方国家,也大规模应用于西方国家。西方国家经历了长时期的科学研究和实际应用,具有丰富的先进经验,如政府的评价资格制度建设、第三方评价机构运行、民众参与评价机制等非常值得我国研究借鉴。同时,还需要加强新型技术的应用研究,如人工智能及大数据技术、新算法、虚拟技术、可视化技术、区块链等新型技术,为引导、鉴定、诊断和改进教育评价活动提供更加先进的技术手段,为构建具有中国特色、世界水平的教育评价体系提供更加前沿的思维与技术。

(二) 运用系统思维塑造系统有机的教育评价机制

部门导向的教育评价机制以部门管理职能为基础,由于管理部门众多而出现多头评价、多重评价、多次评价的现象,导致评价数目繁多、任务繁重、相互割裂,无法从整体性上全面认识教育质量,也无法推动教育评价系统性变革。系统理论是从整体与部分的辩证哲学理念入手认识管理活动的一种方法论。运用系统理论推动教育评价改革政策,能够有效避免部门导向教育评价引发相互割裂的现象,能够扭转多头评价、多次评价、重复评价的状况,实现教育评价改革的整体性系统性。

一是要系统构建政府管理部门的协同评价机制。我国“条块分割、以块为主”“分级管理”的教育管理体制,人权、财权、事权分割的资源配给体制,让各级各类政府部门参与教育评价有了合法性和可行性。为了避免政府部门各自为阵的状况,需要通过制度设计、组织重构、责权划分等方式构建政府管理

部门的协同机制,治理教育评价乱象。具体就是由教育部颁布教育评价的类型、流程、规则、频次及标准规范评价活动,对各项教育考试、评价、检查等活动归口教育行政部门管理,以克服多头评价、重复评价和交叉评价的乱象。

二是要系统构建五大评价主体的评价协同机制。教育评价涉及政府、学校、教师、学生及社会等五类主体活动,它们因价值理念、行为目标、行为方式、利益诉求等方面的差异导致评价不协同、评价的整体性、系统性撕裂,出现了“都是主体、都不担责”的现象。因此,要构建以政府为核心统领,以学校为核心主体,教师、学生及社会积极推动的教育评价改革协同机制。其中,政府要发挥政策领导、监督和规范功能,推进五大主体在教育评价目标、进度、质量、结构等方面的协调;学校发挥教育评价改革创新的首要主体功能,承担教育评价改革的主力军、先锋队、主阵地角色;教师、学生及社会组织作为评价改革主体,要在各自领域中积极主动谋求变革,成为教育评价改革的推动因素。

三是要系统构建政府、学校与社会的政策实施协同机制。政府、学校与社会不仅是教育评价主体,而且是政策有效执行的有机链条。教育评价改革需要探索政府、学校与社会在政策执行中相互衔接、相互配合的协调机制,形成政府积极制定政策、学校积极执行政策、社会积极评价反馈政策的机制,实现政府主导评价、学校自主评价、第三方评价机构独评价和民众监督评价的良好局面。

(三) 构建政府市场共同参与的教育评价改革发展机制

尽管由于教育的公共属性,教育评价成为政府不可或缺的管理领域,但政府具有预算成本最大化、绩效考核不易计量、公共目标多元化等特性,会出现“免费乘车”与“公地悲剧”,导致政府管理中寻租、低效、相互推诿等现象频发。市场所具有的竞争机制、成本效益理念,能够克服政府公共产品供给在方式、效率、绩效等方面所具有的缺陷,这也是新公共管理理论、新公共服务理论及公共选择理论强调把市场运作机制引入政府公共管理的根源。当前,我国强调发挥市场在资源配置中基础地位理念的提出,已经具备把市场机制引入教育评价的前提条件。教育评价改革需要把政府宏观管理与市场运行密切相结合,需要引入市场理念、机制、方式构建市场化教育评价机制。

一是要建立健全法律法规,规范政府教育评价权力,实现政府教育评价权适度向市场开放。长期以来,教育评价主要由政府主导,但政府在教育评价中专业水平不足、专业人员缺乏、行政命令突出的现象时有发生,影响了教育评价的有序发展。“把公共优先事项转化为有序的治理或者规则性活动,需要通过立法、机构规范和法律判例来实现”^[20](P76),加强教育评价立法,分散政府权力,规范政府教育评价权,减少行政性考核、管理性评估对教育正常活动的干扰,督促政府向市场让渡教育评价权利,成为促进教育评价改革推动的关键举措。法律法规要按照法治政府、现代服务型 and “有限政府”的要求规范政府的教育评价权责,要让政府功能更多地体现在教育评价认证制度制定、评价规则制定、评价督导、纠纷处理及公平环境建设方面,如政府定期对社会评价机构的资格进行认定,政府定期督导各主体教育评价改革落实情况等。

二是建立健全教育评价的市场机制,让市场承担起教育评价资源调配的基础功能。“当中国社会进入‘加速社会’,科层制和市场逻辑深入地侵袭到教育领域,绩效强迫症成为众人无法摆脱的一种诉求的时候,‘四唯’或‘五唯’问题就成为教育的时代病”^[21](P29)。现阶段,我国教育评价扭曲的根本原因不是市场化程度过深,恰恰是市场化程度不深、市场竞争不充分所致。在教育评价中,政府掌握着评价的话语权和主导权,政府主要依靠自己而非社会组织来评价,政府相信自身评价而不信赖社会组织评价,政府把资源分配与自身评价相挂钩,这种教育评价局面缺乏竞争性和创新性。因此,当前教育评价改革急需探索基于市场导向的多元开放的教育评价体系,通过市场机制激发市场活力、引入社会专业机构参与,这是教育评价改革快速创新实施的关键。要在遵循教育评价市场规律的基础上,大力培育和有效管理专业性的教育评价机构,通过资格认证、建立评价组织资源库,建立健全政府、学校教育评价服务采购机制等,让社会智库、行业协会、企业组织、专业学会、高校、基金会、中介机构等切实参与到教育评价中

来,真正承担起教育评价责任。

(四) 构建教育评价改革的社会支持生态系统

教育评价改革不是单纯的教育问题,而是与社会问题交织杂糅,需要构建完善的社会生态系统。“教育评价进入新时代,其内涵和外延显著扩展,不仅仅局限在作出价值判断,也不仅仅局限在教育圈子里,还是一种政治立场的表达、管理的方向指引、文化影响力的表现和社会现状的表征,教育评价改革只有系统推进才能完全获得成功。”^[22](P11)也有学者进一步指出:“事实上,在社会经济危机严重的情况下,引入新的教师评价法律,需要大量的个人和社会资源来应对新需求、新变化。”^[23](P2)教育评价改革政策推进依赖于社会理念的认同,需要社会行动的支持,得益于社会资源的支撑,深受社会生态系统的影响。良好的社会生态体系能够为教育评价改革提供肥沃的土壤和获得社会的系统性支持,教育评价改革需要构建与之相适应的社会生态系统。

一是加强社会各类制度的建设与梳理,促进社会制度与教育评价改革政策相容。为规范社会秩序,减少交易费用,提升行动效率,各行各业形成了基于自身特征的各类制度。这些制度在规范自身领域之时,往往会忽视对自身之外领域秩序的维护和正当性的保护,甚至会破坏其他制度。教育评价改革政策在实践存在与之不相适应的制度,如现行高考唯分数制度、社会就业唯学历制度、劳动力市场编制制度、重点学校制度等,这些制度不但本身发挥着教育评价功能,而且对日常教育评价活动发挥根本性的指引功能,更具决定性。因此,教育评价改革要加强社会各类制度的建设与梳理,清除影响教育评价改革政策的各种制度障碍,从有利于促进教育评价改革政策实施的角度健全各类制度。

二是积极宣传教育评价改革价值,引导社会公众对教育评价改革政策认同。梅格·惠特曼指出:“我一次又一次地发现,运用传统的基本价值观来管理 eBay,激发了一个值得注意的 21 世纪现象,这就是价值的力量。”^[24](PXXV)价值认同是成功的保证,更是实现持续发展的保障。我国教育评价已经形成的“五唯”文化认为过程性评价、增值性评价、去数量化评价等不科学、不客观、烦琐,存在文化抵触。因此,教育评价改革政策在执行中需要加强宣传、组织培训学习、陆续出台政策等方式加强宣传,让社会理解教育评价改革的价值意义,获取社会公众价值认同,激发社会各主体的创新实践动力。

三是强化社会参与,争取社会公众支持。社会参与评价有利于克服群体利益照顾不均衡而引发的问题,更重要的是,社会公众参与教育评价改革政策实现了社会公众意愿表达与政府政策意图的协调沟通,共享了社会公众的智慧,解决了社会公众的理解困境。为此,教育评价改革政策在修订制定政策时要积极吸纳社会公众参与,建立社会公众意见反馈机制,如设立网上留言板、网上信箱、电话热线等,随时随地听取社会公众意见。政府还可以建立基于社会调查的教育评价报告制度,向公众发布教育评价报告,保障社会公众的知情权。

参考文献

- [1] 中国特色社会主义进入新时代是我国发展新的历史方位. 共产党员网,2017-10-18. [2022-05-11]<https://www.12371.cn/2017/10/18/ARTI1508294228473956.shtml>.
- [2] 靳玉乐. 教育评价改革的“去三化”与“兴三化”. 大学教育科学,2021,(1).
- [3] 于发友. 以教育评价改革助推教育现代化. 现代大学教育,2021,(1).
- [4] C. D. Tekwe, R. L. Carter, C. X. Ma, et al. An Empirical Comparison of Statistical Models for Value-added Assessment of School Performance. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, 2004, 29(1).
- [5] 谈松华. 关于教育评价制度改革的几点思考. 中国教育学刊,2017,(4).
- [6] 顾明远. 对深化新时代教育评价改革的几点认识. 教育测量与评价,2020,(8).
- [7] 陈时见. 以教育评价改革助推教育现代化. 现代大学教育,2021,(1).
- [8] 林梦泉. 探索建立良好教育评价生态. 中国高教研究,2020,(12).
- [9] 许海霞,王蕊,马陆亭. 教育评价改革的几个关键问题. 中国考试,2020,(8).

- [10] 叶文振. 和谐社会论. 厦门: 厦门大学出版社, 2012.
- [11] 安东尼·吉登斯. 现代性与自我认同. 赵旭东译. 北京: 三联书店, 1998.
- [12] 雷新勇. 关于教育评价改革的若干思考. 中国考试, 2020, (9).
- [13] 涂端午. 教育评价改革的政策推进、问题与建议——政策文本与实践的“对话”. 复旦教育论坛, 2020, (2).
- [14] 李涛. 迈向强国之路的中国教育评价改革. 教育发展研究, 2021, (10).
- [15] 周斌. 新华汉语词典. 北京: 商务印书馆, 2004.
- [16] 赵婷婷. 教育现代化背景下我国高等教育评价的特点、问题与对策. 大学教育科学, 2021, (1).
- [17] 王中男. 考试文化: 课程评价改革的深层桎梏. 华东师范大学学报(教育科学版), 2013, (1).
- [18] 埃米尔·涂尔干. 社会分工论. 渠东译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2000.
- [19] 高洁, 蔡敏. 美国教育评价的元评价及其启示. 教育研究, 2007, (6).
- [20] Robert H. Woody. Public Policy, Ethics, Government, and Law. *Professional School Psychology*, 1989, 4(1).
- [21] 王兆璟. 以教育评价改革助推教育现代化. 现代大学教育, 2021, (1).
- [22] 刘云生. 论新时代系统推进教育评价改革. 国家教育行政学院学报, 2022, (2).
- [23] Anastassios Matsopoulos, Artemis-Margarita Griva, Psinas et al. Teacher Evaluation in the Era of Globalization: Teachers' views on Evaluation, Quality, and Resilience in the Greek Educational System. *Community Psychology in Global Perspective*, 2018, 4(1).
- [24] 梅格·惠特曼. 价值观的力量: 全球电子商务教母梅格·惠特曼自传. 吴振阳、麻勇爱译. 北京: 机械工业出版社, 2010.

Research on Implementation Difficulties and Promotion Strategies of Educational Evaluation Reform Policy in New Era

Yang Jupeng (Shaanxi Normal University)

Abstract "The Overall Plan for Deepening the Reform of Educational Evaluation in New Era" is the first educational evaluation reform policy in the history of the People's Republic of China, starting a new journey of educational evaluation reform. The "Overall Plan" takes the "four evaluations" as the strategic guidance, adheres to the fundamental value orientation of "fostering virtue in education", and strives to build a world-class evaluation system with Chinese characteristics. However, the implementation of policies have encountered such obstacles as the insufficient theoretical and technical support of educational evaluation, the prominent phenomenon of departmentalization of educational evaluation, the complex public interests involved in educational evaluation reform, and the integration of educational evaluation reform and social issues. Therefore, we must make full use of the supporting and leading role of scientific research, employ systematic thinking to integrate departmental evaluation, create a market-oriented policy supply mechanism, and build a social support mechanism so as to promote educational evaluation reform. These measures are of great significance to reshape the educational evaluation system, guide the scientific and rational development of education, and promote the construction of a strong socialist country and the great rejuvenation of the Chinese nation.

Key words New Era; educational evaluation; educational policy; reform

■ 收稿日期 2021-10-18

■ 作者简介 杨聚鹏, 教育学博士, 陕西师范大学教育学部副教授, 教育部教育立法研究基地研究员; 陕西 西安 710119。

■ 责任编辑 桂 莉