



审视现状分析问题 探索完善教育评估体系

□ 李 丽 董小平 田藤飞

- 当前,我国教育评估实践已初步形成了自身的特征。
- 原有评估实践秩序逐渐被打破,新的教育评估问题逐渐显现。
- 有必要建立一整套具体的、行之有效的规章制度和落实机制。

近30年来,教育评估在落实督政促学工作,促进教育质量提升,创新教育管理模式上发挥了重要作用。尤其近10年来,各地教育评估专业机构纷纷建立,专业队伍不断壮大,对外交流与合作日益活跃,教育评估事业进入了快速发展阶段。2015年5月4日,教育部《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》的出台,为我国教育评估事业的发展注入了新的动力。在深入推荐教育管办评分离的今天,认真审视教育评估实践的现状,分析教育评估实践存在的问题,探索完善我国教育评估实践的有效策略,具有十分重要的现实意义。

逐步探索,我国教育评估实践已形成自身特色

当前,我国教育评估实践在评估主体、评估范畴、评估过程和评估效用等方面已初步形成了自身的特色。

1. 评估主体:政府主控

我国教育评估主体可以分为四种类型:一是教育行政主管部门,其使用的评估权力是教育管理权力的延伸。这里把这类教育评估主体称为“管评合一型”,具体表现为各省级教育主管部门依据教育政策法规直接组织实施各级

各类教育评估工作。二是事业单位性质的教育评估机构,其使用的评估权力既来自教育行政部门的赋权,又来自自身的教育评估专业性权威。这里把这类教育评估主体称为“管评混沌型”,具体表现为部分省市成立的教育评估机构或部门。三是企业性质的社会评估机构,其评估权力源自教育评估的专业性权威。这里把这类教育评估主体称为“管评分离型”,其具体表现为在民政部门或工商管理部门登记注册的各类企业性质的教育评估机构。四是各级各类学校,其评估权力源自学校自我管理权。这里把这类教育评估主体称为“办评合一型”,具体表现为各级各类学校开展的自评工作。其中,“管评合一型”和“管评混沌型”评估主体是当前我国教育评估主体的最主要存在形式,其共同特征在于政府在教育评估实践中居于主控地位;而“管评分离型”和“办评合一型”评估主体是当前处于弱势地位的评估主体类型,却是我国当前发展最为迅速的教育评估主体类型。

2. 评估范畴:管理本位

在教育评估的主要评估范畴方面,我国的教育评估项目主要作为教育管理的重要手段。首先,从教育评估项目的发起者来看,主要是

教育行政部门,即使学校自主的评估项目也主要源自学校内部管理的需要。其次,从教育评估项目的目的和内容来看,主要在于督促学校贯彻教育行政部门的政策文件要求或检查工作落实程度。第三,从教育评估项目的经费来源来看,主要依靠政府财政经费的支持,并被纳入政府财政经费预算。最后,从教育评估项目的目标指向来看,主要指向教育主管部门教育管理绩效。

3. 评估过程:行政驱动

在教育评估组织实施过程方面,我国的教育评估项目实施过程主要通过行政手段实施驱动。首先,评估方案通过行政权力确立合法性,评估内容、评估程序等经过教育行政部门审定或备案后实施。其次,评估实务在教育行政部门指导下进行。第三,评估报告在教育行政主管部门审定后被赋予其合法性,教育评估机构形成的评估报告在教育行政部门审定后被采信。第四,评估结论由教育行政部门发布。

4. 评估效用:外部保障

在教育评估效果或作用方面,我国的教育评估实践主要局限在外部质量保障体系范畴。我国教育评估主体、范畴和实施过程的特点,致使教育评估实践主要在外部质量保障方面发挥作用,而在以学校为质量保障主体的内部质量保障中作用甚微。其主要表现在两个方面:一方面,从评估实践对学校的作用来看,教育评估对学校教育的影响路线主要从学校外部指向学校内部,因而对教育质量改进产生的促进作用属于外部驱动,且主要影响着外部教育资源的调控和分配,而对学校内部教育资源的调控作用较小。另一方面,从评估实践对社会的作用来看,评估实践主要向社会公众或教育利益相关者提供了教育质量信息,为其参与教育改进提供了重要途径。在这个过程中,通过评估促进学校质量改进的动力主要来自学校外部的社会环境,而评估实践尚未成为学校自主改进办学质量的自觉行为。

步入转型,新的教育评估问题逐渐显现

当前,随着越来越多的“管评分离型”评估主体介入教育评估领域,我国教育评估实践进入转型期,原有评估实践秩序逐渐被打破,新的教育评估问题逐渐显现。

一是评估主体资质合法问题。

随着“管评分离型”评估主体的发展,以及“管评混合型”评估主体向“管评分离型”评估主体的转型,我国教育评估领域逐渐从政府主控走向市场调控,评估主体资质的“合法性”也就成为教育评估实践需要关注的主要问题。所谓评估主体资质的“合法性”,是指教育评估作为一种专业性活动,从事活动的主体顺利完成评估任务、达成评估目标均需具备一定的履职能力,只有具备专业性评估活动应有的履职能力的评估主体在评估实践中才应该被准入。

现阶段,据公开信息统计,除港澳台外,我国55%的省份(直辖市)成立了专业评估机构或评估职能部门;45%的省份由教育行政主管部门行使评估监测职能。其中,既有独立设置的评估监测院所(中心),又有挂靠事业单位、专业学会、行业协会的评估机构,还有作为事业单位或教育行政主管部门的内设部门;既有官方成立的直属事业单位,又有在民政局或工商部门登记注册的民间评估监测公司,但这些评估组织或机构是否具备相应的专业履职能力并未经过权威性认定和审查,且如何进行认定和审查也是一个尚待解决的问题。

二是评估项目科学规范问题。

随着评估范畴从管理本位向学校需求本位的转变,教育评估项目立项更多地取决于办学的特殊需求和评估机构提供评估服务的可能性。在此阶段中,评估项目立项的科学性和规范性面临着新的信任危机,其需要客观的制度条文进行规范和引导。首先,评估立项的规范化问题。随着评估领域的繁荣,评估活动存在项目过多、项目交叉、评估资源浪费等现象,究竟开展什么样的评估项目,使其既能保障学校自主办学又能确保政府有效管理,这尚未有

成熟的规定或条文。其次,评估标准的科学化问题。科学的评估标准是获得正确评估结论的基本前提,用怎样的程序和方法向教育利益相关者证明评估标准的科学性,以增强评估的公信力,这也是悬而未决之事。最后,评估程序的科学化、规范化问题。卓有成效的评估应该遵循怎样的程序、什么样的评估程序才符合评估专业规范、谁来制定或发布评估程序规范等均是需要回应的问题。

三是评估工作公正公平问题。

随着教育评估的专业化发展,教育行政权力在直接组织教育评估中逐渐隐退,专业化教育评估主体行为的自主决策权将越来越大。在此过程中,专业化教育评估主体的评估行为既会受到专业因素影响,又会受到专业之外的诸多因素的制约,那么如何对专业化教育评估主体评估工作进行监管,以确保评估的公正公平性,其也面临着重要挑战。一方面,评估过程公正公平的监管问题。评估过程公正公平是评估公正公平的重要组成部分,专业化教育评估主体在评估价值判断过程中是否执行了同一价值标准、由谁来如何衡量评估过程价值标准执行的同一性等问题,还需深入探索。另一方面,评估结论公正公平的监管问题。评估结果公正公平也是评估公正公平的重要组成部分,如何促使专业化教育评估主体对不同参评对象的相同表现作出相同评价,其也是一项重要的问题。

四是评估结果有效运用问题。

随着专业化教育评估主体越来越多地承担教育评估活动,评估项目的评估结果与教育利益相关者的利益关系进入松散联结状态,那么如何建立评估结果与利益相关者之间利益的紧密关系、发挥评估结果的实效性,其也就成为重要的问题。目前,我国教育评估项目的评估结果与利益相关者的关系已开始呈现出三个方面的问题:评估结果与参评对象取得的教育资源相关度低,降低了参评对象参与评估的积极性;评估结果与评估主体利益相关度低,减少了评估主体改进评估工作、提高评估

工作专业性的动力;评估结果与其他利益相关者主观认识的一致性低,削弱了评估结果应有的社会效益。

针对问题,建立完善行之有效的制度安排

针对我国教育评估实践推进中的问题,有必要建立一整套具体的、行之有效的规章制度和落实机制,从具体的教育评估活动参与者转向教育评估活动的规则制定者,推进政府依法宏观管理和规范教育评估、学校依法参与评估、专业机构和社会组织依法开展评估等工作。

一是建立评估主体准入退出制度。评估主体资质认证体系的功能在于确认和保持评估主体资质的合法性,理顺评估行业内部治理结构,应建立“三个标准”:发布评估主体准入标准、评估主体资质等级制度、评估主体资质年审制度。

二是建立评估项目管理制度。为有效利用现有的评估资源,规范教育评估项目管理,建立良好的教育评估市场秩序,政府有必要对教育评估项目立项、评估服务购买、评估标准程序、评估服务质量等方面做出具体规定。其内容包括:评估项目立项国家指导标准、教育评估服务购买基本要求、教育评估标准与程序审议标准、教育评估服务质量管理办法。

三是健全评估工作监管体系。要确保评估工作的公平公正性,提高评估结果的可靠性和公信力,除确保评估标准和程序的科学性外,还须建立评估工作监管机制,防止评估专业权力的滥用和误用。内容包括:评估过程监管体系、评估结论申诉机制、评估项目元评估制度。

四是发挥评估结果改进功能。为发挥教育评估结果在办学和管理中的导向、激励和反馈作用,评估结果与评估利益相关者之间必须挂钩。把评估结论作为改进教育资源分配的重要依据、建立评估主体激励机制、建立评估信息发布制度。

【作者单位:重庆市教育评估院,李丽为党委书记兼副院长】 (责任编辑:杨亚辉)