

政策工具视角下我国新时代教育评价政策研究^{*}

——基于《深化新时代教育评价改革总体方案》的分析

关志康

[摘要] 科学的教育评价导向是推动教育健康有序发展的前提。研究基于《深化新时代教育评价改革总体方案》文本,运用内容分析法,从政策工具和政策内容两个维度对我国新时代教育评价政策进行分析。研究发现,我国新时代教育评价政策工具组合呈现结构失衡样态,政策内容分布突显决策偏好指标,政策工具与政策内容配置具有差异性。建议采取调整政策工具结构、优化政策工具组合,聚焦核心评价主体、加强政策工具供给等措施,优化教育评价政策的制定,完善新时代教育评价政策体系。

[关键词] 教育评价;政策工具;政策内容;内容分析

[作者简介] 关志康,陕西师范大学教育学部博士研究生,研究方向:教育基本理论、教育政策(西安 710062)

DOI:10.13694/j.cnki.ddjylt.20210319.001

教育评价是教育发展的“指挥棒”,有什么样的教育评价导向,就有什么样的教育发展方向。为贯彻落实习近平总书记关于教育评价改革的重要指示精神,构建符合中国实际、具有世界水平的评价体系,2020年10月15日,中共中央、国务院正式印发《深化新时代教育评价改革总体方案》(以下简称《总体方案》),对新时代教育评价改革的工作目标和重点任务做出详细规定。^[1]《总体方案》是新中国第一个以教育评价改革为核心指向的纲领性中央文件,在我国教育评价政策体系中所处层级最高、系统性最强、调整范围最广,对我国未来教育事业改革与发展具有重要的理论指导价值和极强的实践引领作用^[2]。政策工具是政策文本的基本组成部分,是政府为了达成政策目标而采用的方法和手段^[3]。立足政策工具视角,基于《总体方

案》政策文本,运用内容分析法对我国新时代教育评价政策进行分析,在厘清教育评价政策意图与操作性手段关系的基础上,提出优化新时代教育评价政策制定的建议,对于完善新时代教育评价政策体系和指导新时代教育评价实践具有重要价值和意义。

一、分析框架

合理的政策结构是政策效应有效发挥和政策功能良好实现的前提。政策工具分析正是以政策的结构性为基本立论基础,将政策工具视为反映决策者政策价值和理念的基本单元,因此政策工具分析可以作为构建政策文本内容量化分析框架的立足点。^{[4][7]}在借鉴政策工具理论的基础上,构

^{*} 本文系中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“乡村振兴背景下农村义务教育质量研究”(编号:2020TS074)的阶段性研究成果。

建政策工具与《总体方案》文本内容二维分析框架,进而对政策工具的组合特点和政策内容的分布特征进行量化分析。

(一)X 维度:政策工具维度

根据分类标准的不同,政策研究者对政策工具进行了不同分类。例如,按照使用资源不同,克里斯托弗(Christopher)将政策工具划分为信息工具、权力工具、财富工具、组织工具四种^[57];根据最终目的不同,麦克唐奈(McDonnell)和埃尔莫尔(Elmore)将政策工具划分为命令工具、激励工具、能力建设工具、系统变革工具四种,施耐德(Schneider)和英格拉姆(Ingram)将政策工具划分为权威工具、激励工具、能力工具、象征与劝诫工具、学习工具五种^[6320-323];根据强制程度不同,豪利特(Howlett)和拉米什(Ramesh)将政策工具划分为强制性工具、混合性工具和自愿性工具三种^[7]。政策工具的每一种分类都代表了研究者的分类倾向。依据倾向划分的政策工具类别有其适合的特定方向或目标。^[573]《总体方案》旨在扭转不科学的教育评价导向、促进教育健康发展,是以目的为导向的政府行为蓝图,与麦克唐奈等研究者根据最终目的划分的政策工具类型具有内在一致性。基于对政策问题和行为假设之间关联度的思考,陈学飞、林小英等综合了麦克唐奈、埃尔莫尔、施耐德和英格拉姆的政策工具分类,将教育政策工具细分为权威工具、激励工具、象征与劝诫工具、学习工具、能力建设工具和系统变革工具,^[6318-337]受到学界广泛关注、认可和应用。本研究参照陈学飞、林小英等对教育政策工具的分类和解读,从权威工具、激励工具、象征与劝诫工具、能力建设工具和系统变革工具五个方面对《总体方案》政策工具进行分析。^①

权威工具是指规范政策目标群体行为的规则,通常表现为规定、许可或禁止。^[8]权威工具适用于人们具有一致目标追求和政治高度支持的社会情境。在《总体方案》政策文本中,权威工具多以“必须”“应当”“不得”“禁止”等字样表述。

激励工具是借助正向或负向的反馈机制,引导政策目标群体形成差异性行为模式的政策工

具,通常包括激励、收费和制裁等三种子类型。其中,激励通过提供正向的回报鼓励政策目标群体采取决策者所期望的行动;收费通过控制或收取费用来规制政策目标群体的行为;制裁致力于通过严厉的惩罚来校准某种不符合政策导向的社会行为。在《总体方案》政策文本中,激励工具多以“奖励”“问责”等字样表述。

象征与劝诫工具旨在引导具有与政策偏好一致的价值观念的目标群体采取政策相关行动,主要涵盖象征声明、基本原理、劝诫和贴标签四种子类型。其中,象征声明力图促使目标群体相信,即便尚未制定实施计划和调配政策资源,政府提出的政策目标也是重要的和优先的;基本原理将政策偏好行为和有关理由精心合并,旨在统一政策价值观念和目標群体的价值观念;贴标签即通过比喻或标签化的方式宣传政策偏好行为,在观念层面对目标群体进行潜移默化的影响。在《总体方案》政策文本中,政府在表达教育评价改革的态度立场、引导教育领域切实开展评价改革的过程中,对象征与劝诫工具进行了充分运用。

能力建设工具是政府通过向政策目标群体提供信息、培训教育、资源等,从而支持目标群体有效开展政策行动的工具。与激励工具所期望的短期效益不同,能力建设工具的主要意图是促使目标群体实现其政策行动的永久性变化,具有投资长期性、效果滞后性和不确定性等特点。在《总体方案》政策文本中,为了推动教育评价改革而提出的人才队伍建设就是运用能力建设工具的体现。

系统变革工具是在个体和机构之间进行权力转移的政策工具,其所期待的影响是组织结构的变化,在形式上包括机构调整(新设、裁撤或合并)、制度建设和职能转换等。系统变革工具的核心是权力重新分配,连锁效应是资源重组。在《总体方案》政策文本中,提及的评价标准、评价重点和机构职能的变化就是运用的系统变革工具。

(二)Y 维度:政策内容维度

政策工具虽然能够较为直观地呈现《总体方案》的政策工具选择倾向,表明为实现新时代教育评价改革目标所采用的手段和方式,却难以全面

揭示《总体方案》文本中蕴含的深层次改革规律和特征。作为一个分析的焦点,政策内容提供了理论的可能性,而对政策内容的考察为探查政治机器的内部动力学提供了手段。^[470] 为全面、深入把握新时代教育评价改革指向,在对《总体方案》所使用的政策工具进行度量的同时,可以对其文本内容做进一步挖掘,即将政策工具作为 X 维度的同时把政策内容设定为 Y 维度。

根据《总体方案》文本内容,将 Y 维度解构为改革要求、党政教育工作评价改革、学校评价改革、教师评价改革、学生评价改革、用人评价改革、改革实施七个指标。其中,改革要求是对新时代教育评价改革的指导思想、主要原则和改革目标的规定;党政教育工作评价改革是对教育领导体制机制、教育职责履行、教育政绩观念的规范;学校评价改革包括评价标准、幼儿园评价、中小学校评价、职业学校评价、高等学校评价等内容;教师评价改革涉及师德师风建设、教育教学评价、学生工作、科研评价、人才称号使用等内容;学生评价改革是对学生培养过程中德智体美劳工作的全面要求;用人评价改革包括用人导向转变和人岗合理匹配等现实问题;改革实施是对教育评价改革过程中政策执行主体的行动安排。基于上述分析,本研究构建了新时代教育评价政策二维分析框架(见图 1)。

二、文本编码与维度分析

(一)文本编码

在政策文献的数字转化中,选择合适的分析单元至关重要。分析单元是政策内容量化分析中最重要也是最小的元素,可以是独立的字、词、句、段落等。^[474] 基于对《总体方案》政策文本的反复研读,结合专家意见,以分句作为编码单位,将政策条款拆解为 109 个分析单元(见表 1)。

(二)维度分析

将分析单元科学合理地编入二维分析框架是展开维度分析的前提。为确保研究的信度,三名研究人员运用独立评判法共同进行编码归类。编码分为两步:首先,在充分理解研究设计和编码要求后,三人同时独立对《总体方案》分析单元进行类目编入,得到初步编码表;然后,对比初步编码表,查验编码不一致的分析单元,共同论证后重新将编码不一致的分析单元进行二次归类。由此,得到了相对客观的政策工具分布表(见表 2)。

1.X 维度分析

《总体方案》政策工具使用情况如表 3 所示。由表 3 可知,《总体方案》政策工具的使用并不均衡。在五种政策工具类型中,象征与劝诫工具所占比重为 57.02%,是《总体方案》政策文本使用频次

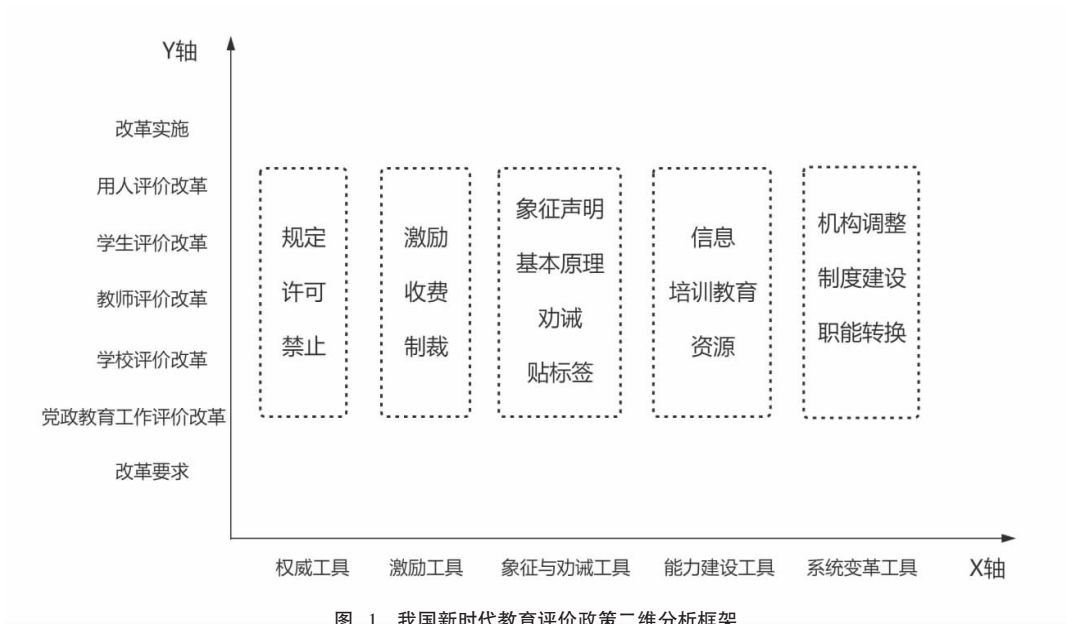


图 1 我国新时代教育评价政策二维分析框架

表 1 《总体方案》政策文本分析单元编码例举

政策划分	政策内涵		分析单元	编码
一、总体要求	(一)指导思想		以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导……培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。	1-1-1
	(二)主要原则		坚持立德树人……确保教育正确发展方向。	1-2-1
			坚持问题导向……推进教育评价关键领域改革取得实质性突破。	1-2-2
			坚持科学有效……提高教育评价的科学性、专业性、客观性。	1-2-3
			坚持统筹兼顾……增强改革的系统性、整体性、协同性。	1-2-4
			坚持中国特色……坚定不移走中国特色社会主义教育发展道路。	1-2-5
	……		……	……
二、重点任务	(一)改革党委和政府教育工作评价,推进科学履行职责	1. 完善党对教育工作全面领导的体制机制	各级党委要认真落实领导责任……坚决克服短视行为、功利化倾向。	2-1-1-1
			各级党委和政府要完善定期研究教育工作机制,建立健全党政主要负责同志深入教育一线调研……和年终述职必述教育工作等制度。	2-1-1-2
	……	……	……	……
	(五)改革用人评价,共同营造教育发展良好环境	22.促进人岗相适	用人单位要科学合理确定岗位职责…建立重实绩、重贡献的激励机制。	2-5-22-3
三、组织实施	……	……	……	……
	(三)营造良好氛围		构建覆盖城乡的家庭教育指导服务体系,引导广大家长树立正确的教育观和成才观。	3-3-3
			各地要及时总结、宣传、推广教育评价改革的成功经验和典型案例,扩大辐射面,提高影响力。	3-3-4

最高的工具类型;系统变革工具所占比重为28.95%,是《总体方案》政策文本使用频次较高的工具类型;权威工具所占比重为9.65%,使用频次较低;激励工具和能力建设工具所占比重之和不足5%,在《总体方案》政策文本中属于较不常使用的工具类型。五种类型政策工具的使用差异表明,政府决策者偏好使用象征与劝诫工具推动教育评价改革,即通过劝诱、引导的方式促使政策执行主体开展政策行动。

(1)权威工具中,仅规定工具和禁止工具得到了使用,二者分别占政策工具总数的3.51%、6.14%。《总体方案》中的规定工具主要是对教育教学主体和人事晋升条件进行约束,核心意图是为学生提供高质量教育;禁止工具则是对片面追求升学率倾向的矫正,用“三不得一严禁”的规则规

范教育短视行为。权威工具两种子类型的使用,有助于确立科学的育人导向,提高育人水平。

(2)激励工具中,正向激励和反向制裁均得到一定应用,但激励工具使用数量仅占政策工具总数的2.63%。其中,两条正向激励针对教育教学改革,意在给予班主任和优秀教师有形回报;一条反向制裁针对片面追求升学率倾向,意图通过对破坏教育生态问题的个体施加严厉惩罚来提高行为成本,进而消除片面追求升学率行为。

(3)象征与劝诫工具的四个子类型中,劝诫工具的数量最多,占象征与劝诫工具总数的95.38%,占政策工具总数的54.39%;象征声明工具的数量次之,占象征与劝诫工具总数的4.62%,占政策工具总数的2.63%;基本原理工具和贴标签工具均未得到使用。《总体方案》中一半以上的

表 2 政策工具分布表

工具类型		分析单元编码
权威工具	规定	2-3-10-8,2-3-11-4*,2-3-11-5*,2-4-19-2
	许可	
	禁止	2-1-3-1,2-3-10-6,2-3-12-1,2-3-13-2,2-3-13-3,2-4-20-5,2-5-22-1
激励工具	激励	2-3-10-4,2-3-10-10*
	收费	
	制裁	2-1-3-2
象征与 劝诫工具	象征声明	1-3-1,1-3-2,2-3-10-9
	基本原理	
	劝诫	1-1-1,1-2-1,1-2-2,1-2-3,1-2-4,1-2-5,2-1-1-1*,2-1-1-2*,2-1-2-2,2-2-4-1*, 2-2-5-1,2-2-6-1,2-2-6-3,2-2-7-1,2-2-7-2,2-2-8-1,2-2-8-2,2-2-8-3,2-2-8- 4,2-2-8-7,2-2-8-8,2-2-8-9,2-3-10-1,2-3-10-5,2-3-13-4,2-3-11-1,2-3-11- 3,2-3-12-2,2-3-12-3,2-3-13-1,2-3-12-4,2-4-14-1,2-4-15-1,2-4-16-2,2-4-16- 4,2-4-17-2,2-4-18-1,2-4-19-1,2-4-19-1,2-4-19-3,2-4-19-4,2-4-19-5,2-4-20- 2,2-4-20-3,2-4-20-4,2-4-20-6,2-5-21-1,2-5-22-2,2-5-22-3,3-1-1,3-1-2,3-1- 3,3-1-4,3-1-5,3-2-2,3-2-3,3-2-4,3-2-5,3-2-8,3-3-1,3-3-2,3-3-4
	贴标签	
能力建设 工具	信息	
	培训教育	
	资源	3-2-6,3-2-7
系统变革 工具	机构调整	
	制度建设	2-1-1-1*,2-1-1-2*,2-1-2-1,2-2-4-1*,2-2-5-2,2-2-6-2,2-2-6-4,2-2-7-3,2-2- 8-5,2-2-8-6,2-3-9-1,2-3-9-2,2-3-9-3,2-3-9-4,2-3-10-2,2-3-10-3,2-3-10- 7,2-3-10-10*,2-3-10-11,2-3-11-2,2-3-11-4,2-3-11-5,2-4-15-2,2-4-16-1,2-4- 16-3,2-4-17-1,2-4-17-3,2-4-18-2,2-4-18-3,2-4-20-1,3-2-1,3-3-3,
	职能转换	3-1-6

注:需要说明的是,个别分析单元蕴含多重语义,可能既体现了象征与劝诫工具的应用,又体现了系统变革工具的应用。因此,同一个编码可能对应一个以上的政策工具,此时在编码后标注“*”以示区别。

政策条款使用了劝诫工具,说明政府希望通过呼吁和号召推动新时代教育评价改革,劝诫工具的高频次使用也给政策执行主体留下了执行缓冲的策略空间;象征声明工具在阐述改革目标和教师评价改革中得到一定应用,适当表明了政府对教育评价改革的态度立场,有利于推动目标群体认同政府的改革主张;《总体方案》文本未使用基本原理工具和贴标签工具,其缺失可能会减弱政策

价值对目标群体观念应有的影响力度。

(4)能力建设工具在《总体方案》中体现最少。在《总体方案》政策文本中,仅仅使用了两条资源工具,信息工具和培训教育工具均未涉及。对于资源工具的使用,也只是涉及培养教育评价专门人才和教育考试工作队伍建设等人力资源方面,设施设备物力资源和财政经费等财力资源则没有谈及。能力建设工具短缺,反映出政府在推动新时

代教育评价改革中对长期投资的规避倾向。

(5)系统变革工具得到了适当使用。在所有政策工具中,系统变革工具占比 28.95%,使用频次较高。其中,制度建设工具的数量最多,占系统变革工具总数的 96.97%,占政策工具总数的 28.07%;职能转换工具次之,占系统变革工具总数的 3.03%,占政策工具总数的 0.88%;机构调整工具未得到使用。从系统变革工具子类型的使用频次来看,《总体方案》偏好使用制度来调整对学校、教师、学生等政策对象的核心评价要素;而职能转换工具的低频次使用和机构调整工具的短缺,说明政府较少从机构或组织层面对新时代教育评价改革工作进行政策引导。

表 3 《总体方案》X 维度内容分析				
工具类型		频次	百分比	
权威工具	规定	4	3.51%	9.65%
	许可	0	0.00%	
	禁止	7	6.14%	
激励工具	激励	2	1.75%	2.63%
	收费	0	0.00%	
	制裁	1	0.88%	
象征与劝诫工具	象征声明	3	2.63%	57.02%
	基本原理	0	0.00%	
	劝诫	62	54.39%	
	贴标签	0	0.00%	
能力建设工具	信息	0	0.00%	1.75%
	培训教育	0	0.00%	
	资源	2	1.75%	
系统变革工具	机构调整	0	0.00%	28.95%
	制度建设	32	28.07%	
	职能转换	1	0.88%	

2.Y 维度分析

将 Y 维度的七个指标与 X 维度的五个政策工具类型进行交叉分析,得到《总体方案》政策内容维度政策工具分布情况表(见表 4)。

如表 4 所示,在政策内容维度,改革要求共使用政策工具 8 条,8 条政策工具均为象征与劝诫工具,该指标政策工具数量占政策工具总数的 7.02%;党政教育工作评价改革同样使用 8 条政策工具,其中权威工具、激励工具各有 1 条,象征与劝诫工具、系统变革工具各有 3 条,该指标政策工

表 4 《总体方案》Y 维度内容分析							
项目	权威工具	激励工具	象征与劝诫工具	能力建设工具	系统变革工具	频次	百分比
改革要求	0	0	8	0	0	8	7.02%
党政教育工作评价改革	1	1	3	0	3	8	7.02%
学校评价改革	0	0	13	0	7	20	17.54%
教师评价改革	7	2	10	0	12	31	27.19%
学生评价改革	2	0	15	0	8	25	21.93%
用人评价改革	1	0	3	0	0	4	3.51%
改革实施	0	0	13	2	3	18	15.79%

具数量占政策工具总数的 7.02%;学校评价改革使用政策工具 20 条,其中象征与劝诫工具 13 条、系统变革工具 7 条,该指标政策工具数量占政策工具总数的 17.54%;教师评价改革使用政策工具 31 条,其中权威工具 7 条、激励工具 2 条、象征与劝诫工具 10 条、系统变革工具 12 条,该指标政策工具数量占政策工具总数的 27.19%;学生评价改革使用政策工具 25 条,其中权威工具 2 条、象征与劝诫工具 15 条、系统变革工具 8 条,该指标政策工具数量占政策工具总数的 21.93%;用人评价改革使用政策工具 4 条,其中权威工具 1 条、象征与劝诫工具 3 条,该指标政策工具数量占政策工具总数的 3.51%;改革实施使用政策工具 18 条,其中象征与劝诫工具 13 条、能力建设工具 2 条、系统变革工具 3 条,该指标政策工具数量占政策工具总数的 15.79%。

整体来看,各内容维度使用政策工具数量差异较大,呈现出一定的分散趋势。(1)教师评价改革使用的政策工具数量最多,其中系统变革工具占比最大,这充分说明教师评价问题是《总体方案》制定者最关心的政策议题,通过权威的转移重新进行政治权力分配进而扭转教师评价导向是政策制定者的核心考量。(2)学生评价改革和学校评价改革使用的政策工具占比较大。教育评价改革的根本目标是健全立德树人落实机制,学生是教育评价政策关注的核心目标群体,学校则是培育学生的主要阵地,着重在学生评价改革和学校评

价改革维度使用政策工具是《总体方案》的应有之义。(3)党政教育工作评价改革使用政策工具的数量较少。《总体方案》中该维度政策工具数量仅占政策工具总数的7.02%,说明政策制定者在一定程度上忽视了党政教育工作评价改革的重要程度。(4)用人评价改革使用的政策工具占比最小,且主要使用的政策工具类型是象征与劝诫工具。以数量较少的劝导属性政策工具号召改变深具历史传统的“出身论”选人用人观,可能难以达到政策预期效果。此外,改革实施使用的政策工具占比较大,说明政府对教育评价改革的推进工作作出了较多的政策安排。但改革要求使用的政策工具数量较少,说明改革指向需要继续细化和明确。

三、研究结论与政策建议

(一)研究结论

1.政策工具组合呈现结构失衡样态

基于对《总体方案》政策工具的分析,我们发现五种政策工具类型的选用呈现结构失衡样态。这种结构失衡样态既体现为不同种类政策工具的使用比例不一,即象征与劝诫工具、系统变革工具是新时代教育评价政策使用频次最高的政策工具类型,权威工具、激励工具和能力建设工具使用频次较低。同时,也体现为同一种类政策工具内部子类型工具的使用分化。例如,在象征与劝诫工具内部,四个子类型之一的劝诫工具独占象征与劝诫工具总数的95.38%;在系统变革工具内部,三个子类型之一的制度建设工具独占系统变革工具总数的96.97%。虽然政策工具的理想选择和最优组合不一定是平均分配,但是理想的政策效果和长远的政策收益需要政策工具之间的相互补充和制衡。象征与劝诫工具和系统变革工具的高频次使用,说明政府希望通过自上到下的呼吁和号召以及由内到外的制度构建来推动新时代教育评价改革工作。然而,从政策工具的效能来看,象征与劝诫工具的推动能力有限,系统变革工具的权力重组效果滞后且不确定性较强,二者的高频次使用不一定能够有效解决教育功利化的“痼疾”进而扭

转不科学的教育评价导向。提高权威工具、激励工具和能力建设工具的使用比例,通过激发政策工具的价值累加效应促进教育事业良性发展是更优选择。

2.政策内容分布突显决策偏好指标

基于对《总体方案》政策内容的分析,我们发现教师评价改革、学生评价改革、学校评价改革和改革实施是政策工具分布较多的指标,改革要求、党政教育工作评价改革和用人评价改革使用政策工具数量较少。在教育评价政策涉及的五类主体中,教师主体得到了决策者最多的关注,教师评价改革使用的政策工具数量占比27.19%,超过了政策工具总数的四分之一;其次是学生主体和学校主体,学生评价改革、学校评价改革使用的政策工具数量分别占比21.93%、17.54%;而党委和政府、社会两类主体得到的关注较少,尤其是社会主体,其对应的用人评价改革所使用的政策工具数量仅占政策工具总数的3.51%。《总体方案》政策内容的分布表明,教师评价改革、学生评价改革和学校评价改革是政府决策者的偏好指标。但是,党委和政府主体是教师评价改革、学生评价改革、学校评价改革的“裁判员”,社会主体是教师评价改革、学生评价改革、学校评价改革的“质检员”。二者对应的党政教育工作评价改革和用人评价改革,同样是新时代教育评价改革中不容忽视的关键环节,需要给予更多的关注。

3.政策工具与政策内容配置具有差异性

基于对《总体方案》政策内容和政策工具的交叉分析,我们发现政策内容维度七个指标在政策工具的使用上既有相同点也有不同点。第一,没有任何一个指标使用全部类型的政策工具,各指标中的政策工具类型均为一至四种不等。改革要求仅使用了象征与劝诫工具,党政教育工作评价改革使用了权威工具、激励工具、象征与劝诫工具、系统变革工具,学校评价改革使用了象征与劝诫工具、系统变革工具,教师评价改革使用了权威工具、激励工具、象征与劝诫工具、系统变革工具,学生评价改革使用了权威工具、象征与劝诫工具、系统变革工具,用人评价改革使用了权威工具、象征

与劝诫工具,改革实施使用了象征与劝诫工具、能力建设工具、系统变革工具。第二,除教师评价改革外,其余六个指标中占比最大的政策工具类型均是象征与劝诫工具,即使是在教师评价改革指标内部,象征与劝诫工具也占该指标政策工具总数的32.26%,仅次于系统变革工具的38.71%。政策工具和政策内容的配置结构会对新时代教育评价改革的推进产生综合影响。在差异化配置政策工具与政策内容时,需要进一步考虑不同类型政策工具的适用范围和限度。

(二)政策建议

1.调整政策工具结构,优化政策工具组合

每种政策工具均有其自身独特的属性和特点,需要通过理性分析合理构建使用结构。^[9]科学合理的政策工具结构有利于发挥各类政策工具的功能、优势,从而产生良好的政策效果。调整教育评价政策工具结构,优化政策工具组合,是最大限度发挥政策工具效能,确保新时代教育评价政策取得良好效果的基础和前提。

一是减少象征与劝诫工具占比。单一政策工具的过度使用容易带来单向性偏差^[10],不利于政策目标的达成。在《总体方案》政策文本中,象征与劝诫工具占比超过50%,明显具有过度使用的嫌疑。今后在制定教育评价政策时,应适当减少其在政策工具总数中的占比,防止过度使用单一类型政策工具而产生工具失灵问题。二是适当加大权威工具的使用比例。教育评价改革是一项世界性、历史性、实践性难题,涉及历史文化传统、经济社会发展水平、思想观念等多重因素,涉及到不同主体,牵一发而动全身。^[11]因此,在教育评价政策文本中选择使用蕴含着强制属性的权威工具就显得尤为必要。权威工具的合理使用能够有效规制地方层级机构和官员行为,确保政策执行主体的政策行动与政策目标相一致。三是兼顾短期和长远收益,探索激励工具和能力建设工具的使用。政策执行者是影响政策效果的关键要素,其对政策的漠不关心或看法的不一致都会使政策执行产生障碍。^[12]运用评优评先、绩效奖励等形式的激励工具调动政策执行者的积极性、主动性和创造性,运用

培训教育、信息传达等形式的能力建设工具更新政策执行者的评价理念、评价知识和评价技能,是提升政策执行者的执行能力,避免因能力问题陷入执行阻滞的必要措施。

2.聚焦核心评价主体,加强政策工具供给

教育评价改革关涉党委和政府、学校、教师、学生、社会五类主体。从《总体方案》政策内容维度来看,教育评价政策对党委和政府、社会两类主体的关注尤为不足。习近平总书记指出,加强党对教育工作的全面领导,是办好教育的根本保证。^[13]社会选人用人对于引导学生多样化成长成才具有重要牵引作用。^[14]聚焦党委和政府、社会两类核心评价主体,加强对党政教育工作评价改革和用人评价改革的政策工具供给,是推动新时代教育评价政策有效执行,取得预期政策效果的基本路径选择。这体现在党政教育工作评价改革和用人评价改革中:一是增强对权威工具的使用,通过“应当”“必须”等行政命令加强对党委和政府开展教育评价、社会选人用人的规制和约束;二是突出激励工具的作用,运用物质或精神奖励引导党委和政府、社会主体遵循教育评价改革方向,运用制裁工具校准党委和政府片面重视升学率、社会组织 and 单位片面看重出身的功利行为;三是改进系统变革工具的运用,运用设立监督机构等形式的机构调整工具加强对教育评价工作的监管,运用改变原有机构职责的职能转换工具精简或丰富教育评价机构的职能,从组织层面推动教育评价改革工作顺利深入开展。

注 释:

①学习工具假定机构和目标人群在政策行动中能够学习选择有效的工具。陈学飞、林小英等指出,与其他工具相比,学习工具是一种过程性工具,更多地体现为一种临时性活动,一般不体现在政策文本之中。因此,本研究在分析《总体方案》文本中的政策工具时,不将学习工具考虑在内。

参考文献:

- [1]中共中央 国务院印发深化新时代教育评价改革总体方案[N].人民日报,2020-10-14(1).
- [2]马陆亭,王小梅,刘复兴,等.深化新时代教育评价改革研究(笔谈)[J].中国高教研究,2020(11):1-6.

[3]李茂森.中国城乡教师交流政策的梳理与反思[J].当代教育论坛,2020(5):113-121.

[4]黄萃.政策文献量化研究[M].北京:科学出版社,2016.

[5]赵德余.公共政策:共同体、工具与过程[M].上海:上海人民出版社,2011.

[6]陈学飞,林小英,茶世俊.教育政策研究基础[M].北京:人民教育出版社,2011.

[7]迈克尔·豪利特,M.拉米什.公共政策研究——政策循环与政策子系统[M].庞诗,等译.北京:生活·读书·求知三联书店,2006:144.

[8]黄萃,赵培强,苏竣.基于政策工具视角的我国少数民族双语教育政策文本量化研究[J].清华大学教育研究,2015,36(5):88-95.

[9]王梅,张琪佩,程玲.改革开放以来我国研究生教育改革的变迁——基于词频统计方法和政策工具的视角[J].当代

教育论坛,2020(2):83-91.

[10]B.盖伊·彼得斯,弗兰斯·K.M.冯尼斯潘.公共政策工具:对公共管理工具的评价[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2007:23.

[11]姚振.构建符合中国实际、具有世界水平的教育评价体系——教育部负责人就《深化新时代教育评价改革总体方案》答记者问[EB/OL].(2020-10-13)[2020-11-10].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/202010/t20201013_494379.html.

[12]HOPE, WARREN C. Implementing Educational Policy:Some Considerations for Principals[J].The Clearing House, 2002, 76(1): 40-43.

[13]张烁,王晔.习近平在全国教育大会上强调 坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人[N].人民日报,2018-09-11(1).

Research on China's Educational Evaluation Policy in the New Era from the Perspective of Policy Tools —— An Analysis Based on The Overall Plan for Deepening Educational Evaluation Reform in the New Era

Guan Zhikang

Abstract:The prerequisite for promoting the healthy and orderly development of education is scientific educational evaluation orientation. Based on the text of the The Overall Plan for Deepening Educational Evaluation Reform in the New Era, this study uses the content analysis method to analyze China's educational evaluation policy in the new era from two dimensions: policy tools and policy content. The analysis found that in the new era of China, the combination of educational evaluation policy tools presents a structural imbalance, the distribution of policy content highlights the index of decision preference, and the configuration of policy tools and policy content is different. It is recommended to adopt measures such as adjusting the structure of policy tools, optimizing the combination of policy tools; focusing on core evaluation subjects, strengthening the supply of policy tools to improve the formulation of educational evaluation policies and improve the system of educational evaluation policies in the new era.

Key words:educational evaluation, policy tools, policy content, content analysis

Author:Guan Zhikang, Shaanxi Normal University(Xi'an 710062)

[责任编辑:高 娟]