

也谈教育质量及其保障

袁益民

(江苏省教育评估院,江苏,南京 210024)

摘要:关注质量已成为教育改革当务之急。教育质量应定义为由多要素、多维度构成的教育服务的一种特性。对于教育质量的框架,国际上已有大量的理论成果。建立在目标主体建构、过程多元参与、结果共同协商基础上的发展性评估更有利于教育质量的保障。

关键词:教育质量;质量保障;发展性评估

中图分类号:G40-058.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095—3380(2012)02—0029—05

Redefining Education Quality and Its Assurance

Yuan Yimin

(Jiangsu Agency for Educational Evaluation, Nanjing, Jiangsu 210024)

Abstract:Focusing on quality is an imperative reform of education. Quality can be defined as an attribute of educational service with multiple elements and dimensions. Various contributions have been made by international community in understanding its concept and building its frameworks. Quality is better assured through a developmental evaluation approach which encourages stakeholder involvement in planning, process and product of evaluation activities.

Key words:Education quality; Quality assurance; Developmental evaluation

当前我国教育已进入内涵发展为主线的新阶段,教育发展的重心和范式已由数量扩张向质量提升转变,基于公平权利基础上的教育质量占据了教育管理的中心位置,建立教育质量建设与管理标准以及质量监测与评估指标,强化基于标准的管理和基于证据的决策,保障和改进教育质量,已经成为新时期的重要任务。因此,对质量观、质量概念、质量保障问题的再认识也就显得尤为迫切。

一、当务之急:确立新的教育质量观

当我国教育进入内涵发展的新阶段时,质量这个主题更为突出。在教育普及化、现代化、均衡化、国际化、多元化和民主化的背景下,现有的教育质量状况正面临巨大的挑战。数量增加与规模扩大给质量带来的压力越来越大;人才培养不适应经济社会发展要求的矛盾越发严峻;随着政府、社会和家庭对教育投入的增加带来了教育期望值的提高,教育绩效问责的压力同步上升;现代公共管理思潮的影响,

加之金融危机等经济问题带来的财务紧缩,提高了对资源使用效率和产出质量的关注;管理体制非集中化与办学体制多元化增大了转变质量管理方式的压力;优质教育资源相对不足,使基于平等权利的质量问题逐渐成为焦点;教育开放对教育质量和教育服务贸易水平的冲击日益显现;长期制约教育质量的素质教育老大难问题僵而不化;质量评价问题已成为推进新课程改革的瓶颈;质量和内涵建设已成为教育实现现代化的主要制约因素。

中国的教育质量问题既是涉及素质教育的老问题,又是如何在新形势下提供真正有质量教育的新问题。从根本上来说,两者都是教育质量观方面的问题。一方面,素质教育看似历史遗留下来的因实际困难所造成的客观问题,但本质上还是因理念滞后、认识不足以及人为努力还不够所致的主观问题。只有更新观念、提高认识,才能找到实施素质教育的根本途径。另一方面,教育质量本身主要就是个观念问题,它本来就是个内容不很清晰的概念和一个

充满争议的命题。经过人们长期的讨论,教育质量不再是原来印象中的固定的、一成不变的概念,已成为一个更加宽泛意义上的动态概念。这种多元性、宽泛性和灵活性、动态性,一方面反映了这一概念固有的复杂性,同时也给人们在实践中正确把握与质量相关的问题带来了不确定性和难以达成共识的问题,制约了质量管理、质量保障和质量改进工作的顺利开展。由于其对象的广泛性、背景的依赖性、要素的多重性、层次的多维性、特性的交叉性、形态的复杂性、标准的多样性和时间的相对性等特点,在新形势下,它正成为一个继素质教育问题后将进一步长期困扰我们的突出问题,而且会是一个更加永恒的话题。

由于质量问题十分突出、也十分复杂,所以迫切需要在正确的质量观引领下建立相应的质量标准。要对教育质量的状况进行监测,从基于主观判断进行决策的管理转向基于证据进行决策的管理。首先要有质量标准,包括质量建设与管理标准以及质量监测与评估指标。而建立质量标准必须有正确的质量观来指导,在错误的质量观指导下只会制定出错误的质量标准。而且,向错误的方向越努力,离正确的质量标准就越远,返回的成本就越高。要确立正确的质量观,就必须慎重地选择诸如以下的质量要素和维度的重点:①是侧重于提高学业成就、全面而有个性化开发,还是多元养成?②是注重认知目标、健康、创造性、生活技能,还是态度价值观、情感(EQ)、公民素养(文商CQ)?③是身体第一,还是学习第一?④是关注组织效能、资源配置的效率,还是师生的满意度?⑤是始终信赖和依靠教师,还是看重测试技术内容,或等待观念更新?⑥是相信系统变革、按部就班的改革,还是重点突破?⑦是侧重个体、项目、机构,还是系统的质量视角?⑧是更多地尊重个体需要、社会要求,还是学校的条件和可能……如果不能很好地整合这些要素和维度的重点,起码也要在体现核心价值追求的基础上,确定阶段性主题或未来发展的优先领域。否则,就难免再次重蹈素质教育老大难问题的覆辙,成为什么都往里面装的一个大篮子,而最终并不知道真正该从何入手。

二、质量概念:要素、层面和维度

说到质量,就其内容而言是个极其丰富的概念。首先表现质量这个概念需要很多要素(element)。例如考察某种食品的质量,它的要素有:重量、体积、

成分、各种成分的比例、上述要素允许的误差,生产日期、保质期等。又如说到办学质量,它的要素可以有:硬件方面的藏书量、实验室、生均图书、计算机台数、近3年购置计算机的比例数,局域网、与因特网连接的带宽,开设教学实验个数、生均实验占有量、生均计算机数,教育场地面积、生均教学用地面积等;软件方面的制度建设情况,教学资源在各班级的配置情况,课程建设情况,学术水平等;人力资源方面的教师结构、干部结构,等等。要素内容极其丰富,是质量中最核心和最活跃的组成部分。

考虑质量概念的第二方面是层面(level)。一个对象在不同层面上出现时,表现出的特征是不同的,因此需要用不同的要素去描述。例如考察一个学区或一个学校的教育质量,所采用的要素是不同的。考察学区会用到生均经费,学区的学校个数,毛入学率等要素,这些要素对于学校就没有意义了。有时即使是同一个要素,在“学区”和“学校”中也会有不同的含义。例如均衡化,当考察学区时可以采用“各学校高级教师的均衡程度”这个要素,但要考察一个学校,就不宜采用“各个年级的高级教师均衡程度”这个要素。显然就一所学校而言,不同年级配置的教学力量是不一样的。

考虑质量概念的第三个方面称为维度(dimension)。维度是用来体现同一个对象的不同侧面的。以一个学校的教学质量为例,教学质量体现在不同的方面。例如硬件配置是一个维度,教师结构是另一个维度,高考一本率又是一个维度。不同的维度自然要用到不同的要素。

从要素、层面和维度来讲,教育质量应该包含教育满足经济社会需求(正当性);学习结果满足人们的期待(满意度);教育目标的实现(有效性);教育资源的有效利用(效率);课程适应社会现实和人们的生活期待(适切性);教育计划给人们的未来生活带来正面影响(价值);对教育机会、过程与结果平等保持关注和敏感(公平);师生全面、自觉、主动、有效参与(民主)等等。既有涉及师生个体层面、又有涉及学校机构层面、课程等项目层面和整个学校系统层面的质量要素和维度。

由此可见,教育质量既包含了不同的要素,又涉及不同的层面,还存在不同的维度。它既是依赖一定过程存在的教育服务的一种状态的刻画,又是反映特定背景条件要求的某种程度的界定,更是对于某一状态和某一程度所标识的教育服务过程及产品的固有的和(或)外赋的特性的描述。我们不能只从

一些要素、层面和维度来归纳和定义教育质量，也不能从背景、目标、过程、结果和影响等某一个片面来认识和理解质量，更不能把质量本身固有的相关要素（状态、程度、特性）割裂开来。

因此，大致地来说，作为一个功能性概念，教育质量可以用来描述教育服务过程状态或产品终极形态所反映的、在一定条件下和一定程度上实现自身功能、达成预期目标和（或）带来其他合理影响的固有的和（或）外赋的某种或某些特性。

在这里，把质量描述的核心确定为处于一定状态和程度的某一对象物（这里指教育服务）的特性，而不是状态或程度，这与目前国内外的质量定义是不同的。物质存在有三种根本属性（attributes）：数量、质量和关系，所有的存在物都有一定的数量和质量，都处于一定的关系之中。从这个意义上来说，状态和程度只是可以帮助说明数量、质量和关系这三大属性的更为下位的概念，而质量作为物质存在的属性，从根本上反映出的是一种特性。这一点不仅适用于物质世界，也适合于作为关系存在物的人的世界和作为人类社会活动的教育。

三、理论成果：质量问题的国际借鉴

国际组织及一些外国教育机构对于教育质量的研究成果是十分丰富的，有学校系统指标的、有高效能（最佳绩效表现）学校的研究、有学的质量和教的策略的研究、有教育质量框架的研究、有质量标准和评估指标的研究，等等。如：欧洲学校教育质量的16条指标、欧洲高等教育内部和外部质量保障标准与准则、欧盟的《质量保障共同框架》、墨西哥的100条左右的教育系统基础指标、国际学生评估项目的研究主题及变量、相关学者（如 Purkey 和 Smith、Levine 和 Lezotte、Scheerens、Cotton、Sammons、Hillman 和 Mortimore 等）对高效能学校的研究成果、美国教育类卓越绩效准则、美国“21世纪学习合作伙伴”提出的21世纪学习框架、国际学校理事会不断更新的学校评估认证标准、英国教育质量标准局的学校教学评估标准、印度国家评估与认证理事会的7项评估认证标准、加拿大“综合学习指数”、联合国儿童基金会的孩子友好型学校要素、经济合作与发展组织的教育关键指标、世界银行的教育系统结果基准项目开发的综合性教育系统诊断工具、欧洲的核心能力指标、国际教育分类标准和联合国教科文组织的全民教育18条核心指标等等。其中，联合国教科文组织在研究、总结和定义教育质量方面

是最系统的。^[1]联合国教科文组织2004提出教育质量框架和支持有质量教育的10个关键方面的标准（Pigozzi, 2004）。

联合国教科文组织2005年全民教育全球监测报告依据国际教育质量评估调查研究结果对11国的经验进行了介绍，并就决定教育质量的因素问题进行了分析。^[2]监测报告提出了改进教与学的质量的政策框架，包括教育过程主要影响元素及其不同的层次：处于最核心地位的是学习者，其次是教与学，然后是相关的环境，最外围的是教育部门的政策，另外与知识相关的基本建设、学校管理与管辖以及人力与物质资源三个方面是横跨相关的环境和教育部门的政策。

教育质量正越来越变成一个系统的概念，它不仅涉及教师与学生的个体层面，而且涉及学校机构层面和整个教育系统层面。每个孩子的成功是学校成功的最高标准，而合格教师的不断改进的教学过程是通往孩子成功之路的唯一途径。教育系统的质量不会超过其教师的质量（OECD, 2007）。但是，一般的学者都更多地把学校的组织效率狭义地理解为学业成就。其实除了学生的学业成就，学校总体的组织效率和教职员的工作水平及满意度等等也是体现学校教育质量的重要指标。

联合国教科文组织普通教育质量分析监测框架（Marope, 2010）的课题方案中也提出一个“有质量教育”的操作性定义。有质量的教育被宽泛地定义为这样的一个概念：它针对目的来说是有效的，对于发展是具有适切性或应答性的，是公平的，是资源方面有效率的，并意味着有实际的入学机会的。

近年来，在联合国教科文组织系统中强调把入学机会与教育公平以及创设儿童友好型学校和学习环境等作为教育质量指标的越来越多，其中包括全纳（或称“包容”，inclusive）式教育、对性别的敏感、健康及保护性学习环境、基于人权主动寻找被排斥的孩子并欢迎孩子入学的学校以及以孩子为中心、维护他们的利益、全面发展他们的潜能甚至关心他们入学前和离校后的情况的优质环境等。

联合国教科文组织2003年高质量教育的部长级圆桌会议指出，“质量已经成为一个必须与不同的社会正在经历着深刻的经济与社会转型的这样一个世界不断地相适应的动态概念。鼓励以未来为导向的思维和预想正在变得更为重要。关于质量的原有观念已有不足……尽管背景不同，但是在追求将使所有人（包括女人和男人）能够成为充分参与其所在

社区的成员以及世界公民的高质量的教育方面有许多共同的原理”。

可见,作为一个系统的、动态的概念,教育质量应该支持完整的、人本的教育质量观,其完整性包括全面性和终身性,其人本性包括适切性和平等性。离开了对这样一个系统的、动态的概念的完整认识和正确把握,要真正保障教育质量将是不可思议的。

四、回归本原:质量保障的核心价值

建立在完整的、人本的质量观基础上的教育质量能否真正得到保障,还必须确保质量保障本身是有效的。在现代学校制度下,它必须体现三大核心价值才能确保它是有效的,这三大核心价值是:主体性、参与性和协商性。考虑到评估活动在质量保障中的关键作用,我们也可以把这三大价值看做是现代学校制度的三大评估支柱或者说是三大原则。从角色及功能定位来说,要注重主体建构;从评估过程与方法来说,要落实多元参与;从价值追求和引领来说,要重视结果共商。

首先是评估目标的主体建构。学校作为办学主体应该具有学校教育质量方面的最大的发言权,教育质量的拥有权和主体责任必须首先回归学校。政府和社会可以参与建立学校教育的基准或质量标准框架,但是学校教育质量建设的日常责任和对建设成效进行评估的主要责任应该在学校本身。评估主要是帮助学校这一发展主体来与自己的过去比发展,而不是与别人的现在比高低。作比较的逻辑起点也是自己的办学目标、规划和行动方案。外部的标准最多只是一把刻度比较模糊的尺子,甚至是没有任何刻度的一面镜子。所以,想从评估中得到些什么和最后怎么使用评估结果,这些主要都是学校自己的事。尽管面向自己的服务对象和社会公众适当地公开相关信息是它的一项义务。要发挥自我评估的关键作用和外部评估的服务功能,落实评估目标的主体建构是重要前提。

其次是评估过程的多元参与。教育本来就是多方利害相关者参与其中的一项社会活动,对教育的评估也应该是多方共同参与的。缺少参与容易导致暗箱操作、信心缺失,容易出现形式主义、走过场,容易诱发弄虚作假,容易造成高压低效。参与能使评估者成为合作伙伴,而非外部控制者;参与能使师生、家长、管理者和社会的各种利益、需要和价值得到充分的尊重和考虑;参与使评估更加透明、更加真实可信;参与使评估结果更容易被接受和更多地被

实际使用;参与降低评估成本、提高评估效益;社会的参与还可以增强学校和社会的联系,提高人才培养的质量和水平。总体而言,参与能使被评者在评估者离开时变得更强、更自信、更知道如何改进和发展。在共同参与评估活动的过程中,外部评估者作为合作伙伴,起到的是一种对话者、咨询者、服务者的作用。

最后是评估结果的共同协商。被动的参与或者形式上的参与并不能真正降低评估风险、提高评估效益。只有实质性地参与了,特别是对评估结果有发言权了,对评估的后果没有太多顾虑了,对评估结论不再那么敏感了,被评者的参与才是具有实际意义的。传统的评估往往侧重于甄别、选择和淘汰,所以凡事没商量,最终的效果是造成了对失败的恐惧,而不是激发出对学习的渴望。帕顿(Michael Quinn Patton)的发展性评估与传统性评估的区分见表 1。

表 1 传统性评估与发展性评估的比较

传统性评估	发展性评估
测试成败的确切判断	提供反馈,生成知识,支持定向或维护实时变向
对照预定目标测量成功	随目标形成和演进,开发新的测量与监测机制
强调评估者的外部性、独立性、客观性	强调评估者作为团队成员、协助者和学习教练,把评估思考搬上桌面,对组织目标提供支撑
评估者基于自身对何为重要的看法决定设计方案,并控制评估	评估者与变革努力的参与者协作,设计出指导思想及组织方式上均相匹配的评估过程
基于线性因果逻辑模式设计评估	设计抓住系统动态、相互依存性和突发的交互关联的评估
旨在产出跨越时空的概括性发现	旨在产出具有背景针对性的、咨询持续变革的理解
聚焦(指向)外部当局(资助者)的问责	关注革新者深层次基本价值、担当责任和学习的问责
控制和确定失败责备对象的问责	学会应对控制缺乏,与演进保持接触,从而作出战略性回应
常常作为组织中贯彻服从的功能	作为一项测试现实、关注结果、学习导向的领导力功能
造成对失败的恐惧	支持对学习的渴望

学校教育作为一个繁杂的系统,技术上的不确定性和取得社会共识的难度均比较大。对于这样的一个非线性关系多于线性关系、质性成分多于量化成分、长远影响多于短期效果的系统,评估工作应该

清醒地看到自己的边界和局限性在哪里。提出现代学校制度的三大评估支柱的目的正是要明确这样的边界。坚持评估目标的主体构建价值或者说评估工作的主体性原则，就是不仅要关注标准参照和常模参照，还要特别重视被评对象的目标参照和背景参照。坚持评估过程的多元参与价值或者说评估工作的参与性原则，就是不仅要摸清已然、告知应然，更要重视排除偶然、追求必然，共同探讨教育的规律。坚持评估结果的共同协商价值或者说评估工作的协商性原则，就是不仅要注意了解办学现状的水深水

浅、教育真相的水落石出，更要知道教育质量建设过程所需要的水到渠成和质量评估本来的目的就是被评对象大家都能水涨船高。

参考文献：

- [1] 袁益民等. 教育质量标准与评估指标. 联合国教科文组织教育质量标准综述[R]. 北京：中国联合国教科文组织全国委员会，2010. 1-3.
- [2] 全民教育全球监测报告小组. 全民教育：质量作为当务之急[R]. 巴黎：联合国教科文组织，2004. 25.