

教育政策研究丛书

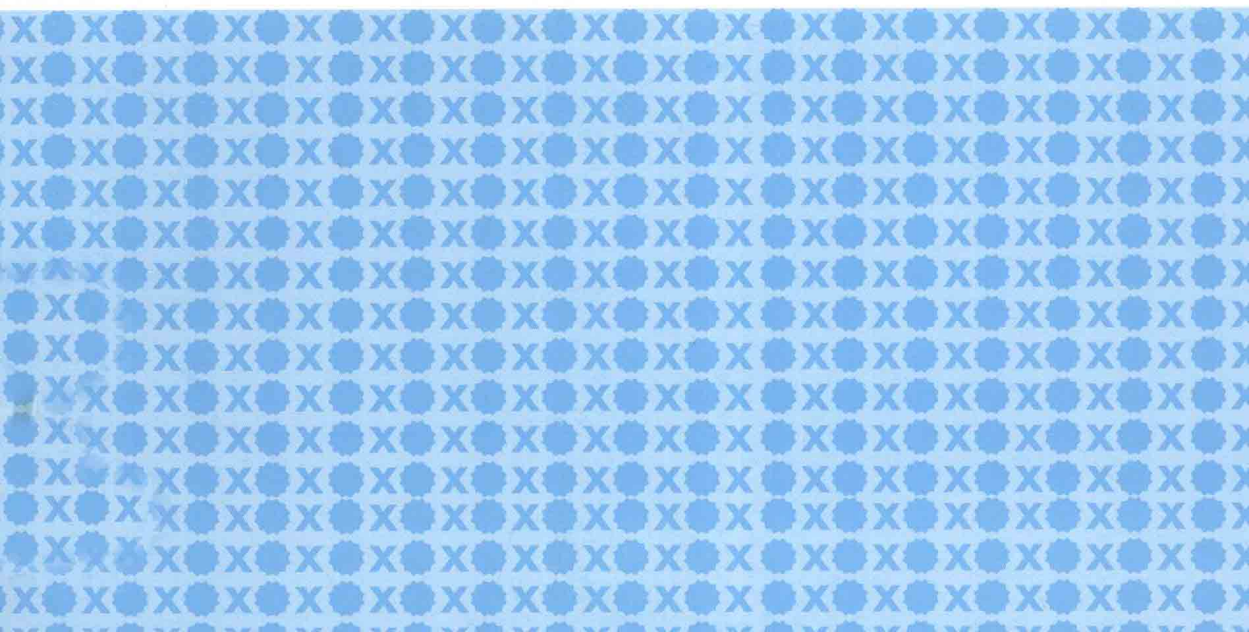
范国睿 杜成宪 主编

教育考试与评价政策

JIAOYU KAOSHI YU
PINGJIA ZHENGCE

周彬 著

上海教育出版社



教育考试与评价政策

JIAOYU KAOSHI YU
PINGJIA ZHENGCE

周彬 著

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育考试与评价政策/周彬著.

—上海:上海教育出版社,2011.11

(教育政策研究丛书/范国睿 杜成宪 主编)

ISBN 978-7-5444-3748-6

I.①教… II.①周… III.①考试制度—研究—中国

②学校教育—教育评估—研究—中国 IV.①G424.74 ②G448

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第226086号

责任编辑 袁 彬

封面设计 一步设计

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

教育政策研究丛书

范国睿 杜成宪 主编

教育考试与评价政策

周彬 著

出版发行 上海世纪出版股份有限公司

上海教育出版社

易文网 www.ewen.cc

地 址 上海永福路123号

邮 编 200031

经 销 各地新华书店

印 刷 江苏启东市人民印刷有限公司

开 本 700×1000 1/16 印张 13.75 插页 4

版 次 2011年11月第1版

印 次 2011年11月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5444-3748-6/G·2893

定 价 36.00元

(如发现质量问题,读者可向工厂调换)

- 华东师范大学“985工程”研究成果
- 华东师范大学教育政策学博士点与研究生教育课程建设成果
- 华东师范大学基础教育改革与发展研究所研究成果

《教育政策研究丛书》编委会

主审

袁振国

主编

范国睿 杜成宪

委员

(以姓氏笔画为序)

宁本涛 刘世清 杜成宪

杜晓利 吴遵民 范国睿

周 彬 袁振国 黄忠敬

序

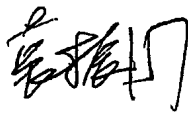
Preface

“政策和策略是党的生命”。教育政策作为党和国家教育方针路线的具体体现,对教育事业的改革发展起着根本的保证作用。教育政策的制定需要科学的依据,教育理论的研究也应该加强理论与实践的联系,加强教育政策的前瞻性和效能性研究。

近十年来,华东师范大学教育学系在教育政策领域的研究与教学中积淀了丰富的经验,取得了较为系统的研究成果,培养了一大批优秀的教育政策研究者,形成了一支具有较强影响力的教育政策研究队伍。在此期间,教育政策研究还成为教育部人文社会科学研究基地华东师范大学基础教育改革与发展研究所的重要研究方向,《素质教育政策支持系统研究》、《中国基础教育政策制定与决策的改革研究》等一批教育政策研究课题接连展开,《中国素质教育政策研究》、《国外素质教育政策研究》、《中国基础教育决策机制与过程研究》等论著和一大批学术论文相继出版、发表。2006年,华东师范大学开始“985工程”创新平台/基地建设,在“当代中国基础教育发展”创新基地建设中,“当代中国基础教育与社会发展宏观政策研究”被列为重点建设方向之一。

总结与提升华东师范大学教育学系教育政策研究的学术成果,对于提升我国教育政策的研究水平,促进我国教育政策学术成果的传播,带动我国教育政策学术人才的培养具有重要的现实价值与意义。基于此,华东师范大学教育学系的范国睿教授和杜成宪教授共同主编了这

套教育政策研究丛书,共七本,分别为《教育政策的理论与实践》、《教育政策伦理》、《教育财政政策》、《教育考试与评价政策》、《课程政策》、《教师政策》、《教育政策国际比较》。这套丛书着力于借鉴国外教育政策分析的相关研究成果,致力于结合我国教育政策实践,融教育政策理论与实践于一体,对于当代教育政策研究与中国教育政策实践有一定的学术价值与指导意义,对教育政策学术人才的培养具有一定的教育价值与引领意义。期望有更好更多的密切联系中国教育实际的教育政策研究成果面世。



中央教育科学研究所所长

2009年12月

目 录

Contents

导言 基于政策学视角的考试评价研究_____1

第一章 考试评价政策的思想渊源_____11

第一节 考试评价制度的历史传统_____12

第二节 考试评价政策的国际趋势_____17

第三节 考试评价技术的发展特征_____24

第二章 考试评价政策的价值基础_____31

第一节 考试评价活动的价值属性_____32

第二节 考试评价政策的利益取向_____38

第三节 考试评价政策的过程公正_____46

第三章 考试评价政策的经济分析_____53

第一节 考试评价政策的综合效用观_____54

第二节 考试评价主体的利益结构_____60

第三节 考试评价政策变迁的经济分析_____65

第四章 考试评价与教育教学_____73

第一节 考试评价与教育教学的关系_____74

第二节 考试评价影响下的教育教学_____76

第三节 学校教育对考试评价的“臣服”_____80

第四节 考试评价与教育教学的互动_____83

第五章 考试评价与学校管理 89

第一节 教育目标的设定与评估 90

第二节 考试评价观照下的教师合作 93

第三节 教学实践中的目标转换 96

第四节 优效学校的组织与管理 101

第六章 考试评价与知识传承 107

第一节 考试评价对课程学习的超越 108

第二节 考试评价对课程结构的瓦解 116

第三节 考试评价对知识传承的影响 122

第七章 考试评价与社会成层 129

第一节 影响学生学业成绩的因素 130

第二节 考试评价对学校教育的分化 136

第三节 考试评价对社会阶层的再造 141

第八章 就近入学政策研究 147

第一节 就近入学政策出台的背景 148

第二节 就近入学政策的基本内容 151

第三节 就近入学政策的教育影响 154

第四节 就近入学政策的优化策略 159

第九章 高考自主命题政策研究 163

第一节 高考自主命题政策出台的背景 164

第二节 高考自主命题政策的内容_____167

第三节 高考自主命题的政策效应_____173

第四节 高考自主命题的政策建议_____177

第十章 高校自主招生政策研究_____181

第一节 高校自主招生政策的时代需求_____182

第二节 高校自主招生政策的内容框架_____185

第三节 高校自主招生政策的教育效应_____190

第四节 高校自主招生政策的未来走向_____198

主要参考文献_____204

后记_____210

导言

基于政策学视角的考试评价研究

考试是对个体掌握具体知识和具备特定能力的科学测定,是教育测量的方式之一。“无论对脑力劳动者还是体力劳动者,对他们的能力,都需要一个科学的测量或评价,以便于交流或交换,这就是考试。”^①在这个意义上,考试只是一种测量手段,把原本不能明示的知识与能力,以量的方式或者质的方式予以呈现。考试本身并不具有对测量结果进行好与坏、优与劣、低效与高效的鉴别的功能。

对于评价,有狭义与广义两种理解。狭义的评价认为,“评价是一种价值判断活动,是对客体满足主体需要程度的判断。教育评价是对教育活动满足社会与个体需要的程度作出判断的活动,是对教育活动现实的(已经取得的)或潜在的(还未取得,但有可能取得的)价值作出判断”。^② 广义的评价认为,评价不但包括价值判断,还应该包括作为价值判断基础的事实判断。美国学者格朗兰德(N. E. Gronlund)认为,评价可以简单地表述为“评价=测量(量的记述)或非测量(质的记述)+价值判断”,这个公式成为对评价进行广义理解的典范。本书对评价采用了广义的理解,但为了更全面地理解评价,又将考试与评价放在了一起,以“考试评价”来涵盖事实判断与价值判断。

本书的关注重点并不是技术层面的考试测量,也不是价值层面的教育评价,而是基于考试评价政策或者与考试评价相关的政策对个体、学校与社会产生的教育影响或社会影响。这些影响有可能是直接产生的,比如考试评价对教育教学、学校管理、知识传承和社会成层的影响;也可能是间接产生的,比如由于“小升初”考试的取消而形成的就近入学政策、补充或替代高考招生的高校自主招生政策。不管是对个人的发展还是对国家的人才选拔,考试评价都起着重要的作用,但对于持不同研究视角的人而言,若对考试评价的认识不同,则对考试评价功能的期待也不同。将考试评价视为教育手段的人,对考试评价的引领功能充满希望;将考试评价视为竞争工具的人,对考试评价的选拔功能充满期待;将考试评价视为公平手段的人,对考试评价的均衡功能充满向往。本书将考试评价置于政策学的视野之中,对考试评价有着不同于教育学或者文化学的认识,从而为考试评价提供一种新的认识视角与发展路径。

① 刘海峰,等. 中国考试发展史[M]. 武汉: 华中师范大学出版社,2002: 总序 3.

② 陈玉琨. 教育评价学[M]. 北京: 人民教育出版社,1999: 8.

一、理解考试评价的政策功能

从教育学的视角来看,能够促进学生发展的考试评价具有积极意义,凡是不能促进学生发展的考试评价都是无意义的,凡是阻碍学生发展的考试评价都具有负面意义。难道考试评价就只是承担教育功能吗?其实,考试评价不但要发挥连接学校教育与社会发展的作用,而且在学校教育内部,比如在教育教学方式、学校管理模式、教育知识的选择等方面,还具有以社会发展为标准的引领功能,我们把这些功能称为政策功能。一旦考试评价超越了教育功能,就需要我们用新的视角去理解它,使得考试评价既能够促进学校教育的发展,也能够帮助学校教育更好地促进社会发展。

考试评价既是对教育结果的测评,也是对教育过程的引领。当考试评价以外在于学习者的教育目的而存在时,这种教育目的为很多教育学者所反对。卢梭(Jean Jacques Rousseau)认为,“由于不得不同自然或社会制度进行斗争,所以必须在教育成一个人还是教育成一个公民之间加以选择,因为我们不能同时教育成这两种人……因为这种教育想追求两个相反的目的,结果却两个目的都达不到”。^① 卢梭眼中的“一个人”是顺应人的本性与发展潜力的教育产物,而“一个公民”则是外界强加给“自然人”发展过程中的任务,它是外在教育需求在人身上的体现,是对人的本性与发展潜力的扭曲与误导。

在杜威(John Dewey)看来,“一个真正的目的和从外面强加给活动过程的目的,没有一点不是相反的。从外面强加给活动过程的目的是固定的、呆板的;这种目的不能在特定情境下激发智慧,不过是从外面发出的做这样那样事情的命令……在教育上,由于这些从外面强加的目的的流行,才强调为遥远的将来做准备的观点,使教师和学生的工作都变成机械的、奴隶性的工作”。^②虽然两位教育大师的观点并不能代表所有教育者,可他们的观点表明了教育者对外在教育目的的反对,这在“应试教育”的理论批判中可以得到印证。

在文化学的框架中,考试评价在文化群落中为教育划定了一个边界,让边界里的文化借教材得以传播,借教材得以保障。可是,对文化系统来说,考试评价对文化的选择并不是一件好事,它让教育边界内的文化因为静止而缺少更新,因为被保护而缺

① [法] 卢梭. 爱弥儿[M]. 李平沅,译. 北京: 商务印书馆,1994: 9—12.

② [美] 约翰·杜威. 民主主义与教育[M]. 王承绪,译. 北京: 人民教育出版社,2001: 122.

少创新;教育边界之外的文化尽管有自己独特的文化功能,却逐渐被教育边缘化。表面上这只是文化内容的选择问题,可落到具体的人身上,就非常不公平,因为有些群体掌握的文化具有考试评价功能,而有些群体掌握的文化却没有考试评价功能,甚至会因为掌握这些文化反而在考试评价中产生负功能。如果你生活在北方,你掌握的语言发音会有利于你在语文考试中获得高分;可如果你生活在南方,就不是这样了,因为普通话将北方的语言发音划在教育的边界内,而南方的语言发音被置于教育的边界之外。

其实,考试评价的功能就是对教育内容与教育过程进行规范与引领,规范与引领的具体表现就是为教育划定内容边界并设定阶段性目标。从教育学与文化学的角度来看,这是对教育过程的干涉和对文化发展的隔断;但如果从政策学的角度,就不难理解考试评价对教育过程与教育内容进行规范与引领的社会意义了。从个人成长来看,为个人提供与其潜力最合适的教育模式,让个人选择最感兴趣的教育内容,这是个人最喜欢的也可能是个人成长最快捷的路径。然而,我们需要的并不仅仅是一个完全自然的人,而且是一个融入社会的人;既能在社会中实现自我价值,又有能力履行社会责任。社会需要各种各样的人才,可对于个体来说,由于存在社会分工,社会只需要一个人身上的特定知识与才能,而这种需求并不一定是个体能意识到的,或等到个体成人后再来准备能来得及的,所以就需要在个体处于学习与成长阶段时,用考试评价来加以引领。个体的成长是个性化的、多元的,是朝向全面发展的,而社会对人的需要往往是规范化的、单一的,是对个体专业能力的期待,这就要求对个人学习的知识进行选择,使个体成为对社会有用的专业人员。当我们站在社会的立场来看待考试评价时,就不难理解考试评价对教育过程与教育内容进行“干涉”的积极意义了。然而,这需要我们用政策学的视角来观察考试评价,因为它是以培养与社会需要相适合的人为出发点的。

二、透视考试评价政策的本质

虽然考试评价政策在内容上富有教育专业性,但不能因此而否定它作为公共政策所具备的政策本质。托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)把公共政策定义为“政府选择要做或者不做事”^①。他在这个定义中强调了两点,一是公共政策的主体是政

^① Thomas R. Dye. Understanding public policy[M]. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972: 2.

府,二是公共政策既包括政府要做的事,也包括政府无为而治的事。威廉·詹金斯(William I. Jenkins)则把公共政策定义为“由政治行动主体或行动主体团体在特定的情境中制定的一组相关联的决策,包括目标选择、实现目标的手段”^①。考试评价政策的主体仍然是政府,它是政府对学校教育事业进行目标选择的基本手段,是政府实现教育事业政策目标的制度保障。目前对公共政策的理解可以分为三种:一是把政策理解成计划与文本;二是把政策理解为决策过程与决策成果的表现;三是把政策理解成基于公共利益考虑的利益与权力的再分配。以下分别就这三种理解来分析考试评价政策的本质。

第一种理解是,考试评价政策是实施某项考试评价活动的计划与文本。“行政学之父”伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,公共政策“是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律法规”^②。政策科学的创立者哈罗德·拉斯维尔(Harald D. Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(A. Kaplan)认为,公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^③。从这些学者的定义中不难发现,他们的研究是对政策文本的理解与探究,研究的重心并不是对文本中力图解决的问题本身进行分析,而是如何更好地体现政策文本的权威性与可操作性。用这种思维来审视考试评价政策,会让我们对考试评价政策文本规定的内容及需要采取的行动有更清晰的领悟,容易让考试评价政策的执行者更积极地接受并理解考试评价政策文本,而不是被动地服从或者在执行过程中只是简单地等待上级的指令。所以,把考试评价政策理解成计划或者文本,是从有利于考试评价政策更容易被理解和执行的角度来考虑的。

第二种理解是,考试评价政策被理解为教育行政部门对与公众利益有关的考试问题进行科学决策与执行的过程,包括教育行政部门是否愿意对考试评价问题进行决策和如何对考试评价问题进行科学决策两个方面。托马斯·戴伊认为,凡是政府决定做或者不做某件事的行为就是公共政策,同理,教育行政部门并不是对所有的考试评价问题都会采取政策行为,除非这些考试评价问题是与公众利益有关的。并且,即使这些问题与公众利益有关,教育行政部门仍然可能决定“做或者不做”。当教育行政部门决定对考试评价问题采取政策行为时,从进入政策议题,到决策方案的提出与比较,再到最终的决策,如果更完整一些,还必须加上政策执行、政策反馈与政策终

① William I. Jenkins. Policy analysis: A political and organizational perspective[M]. London: Martin Robertson, 1978.

② 伍启元. 公共政策[M]. 香港: 商务印书馆, 1989: 4.

③ 林水波, 张世贤. 公共政策[M]. 台北: 五南图书出版公司, 1982: 8.

止,整个过程无一不需要理性与科学。因此,如果把考试评价政策理解成一个科学决策与执行的过程,那么研究的重心就是如何更好地解决真实的考试评价问题,而不是仅仅停留在单一的对解决考试评价问题的计划与方案的理解与执行上。

第三种理解是,考试评价政策是基于对考试评价过程中公共利益的考虑的利益的再分配。后行为主义政治学家戴维·伊斯顿(David Easton)从其政治系统分析出发,认为“公共政策是对全社会的价值做有权威的分配”^①。换言之,“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们”^②。政策学在成为独立学科之前,它是政治学中的一项重要内容,而人们对政治的理解就是权力的再分配。如果把利益与权力的再分配引入考试评价政策,那么我们就不再是研究与理解考试评价问题和考试评价政策文本,而是考虑受考试评价政策影响各方的权力与利益,这些利益相关方主要包括考试评价政策的决策方、执行方和政策对象。比如,当用考试评价来设定教育目标时,这个教育目标哪些人容易达成,哪些人难以达成,就会导致考试评价政策对不同群体利益的照顾与回避。

三、考试评价政策的核心问题

如果将考试评价政策视为文本,那么考试评价政策研究的核心问题表现为两个方面:一是分析考试评价政策文本的设计是否周全,量度它本身的可适性;二是分析考试评价政策的思想渊源,总结考试评价政策文本在不同时期的发展规律。研究考试评价政策文本不应局限于某一个方面,比如知识点的分布是否恰当、考试的方法与形式是否科学、考试过程的人员与场地安排是否到位等,更重要的是分析这个政策文本是否能够完成政府针对考试评价提出的政策目的,它的实施能对社会发展产生哪些影响。对于多个考试评价政策,需要研究不同的考试评价政策如何服务于特定时期的教育与社会需求,这些考试评价政策在不同时期的表现形式与基本特征的变化及其对考试评价政策未来发展的启示等。

如果将考试评价政策视为过程,那么考试评价政策研究的核心问题表现为四个方面。一是考虑哪些考试评价问题是当前社会中的核心问题,从而可以让这些问题进入政府的议程,从专业化的考试评价问题转变为考试评价政策问题。二是针对具

① 伍启元. 公共政策[M]. 香港: 商务印书馆, 1989: 4—5.

② [美] 戴维·伊斯顿. 体系—政治学状况[M]. 马清槐, 译. 北京: 商务印书馆, 1993: 123.

体的考试评价政策问题,从专业的角度可以提出哪些切实有效的解决方案,从政治的角度是如何能够使解决问题的方案为各方所理解与接受,而从决策的角度,最重要的是能够为有决策权的利益方所理解与接受。三是已经为决策者所认可的考试评价政策如何能够尽可能以忠实于政策原意的方式被政策执行者执行,由于考试评价不仅影响到政策对象的眼前利益,而且影响人的长远发展,所以考试评价政策在执行过程中最易失真。四是如何科学而客观地评价考试评价政策,由于考试评价政策主要决定教育资源在不同群体间的配置问题,所以哪怕是非常不理想的考试评价政策,都有可能让某些特定群体受益,这就要求在对考试评价政策进行评价时,不能站在特定群体的立场。

如果将考试评价政策视为利益的再分配,那么考试评价政策研究的核心问题表现为三个方面。一是谁的知识最有价值。从继续获得教育机会来说,考试对个体具有决定性的作用;但考试对于群体来说并没有多大价值,因为这完全是由招生名额决定的。因此,考试内容与特定个体掌握的知识越接近,个人的知识就越能发挥出最大的考试价值。二是考试评价对谁最有价值。考试评价是判断学生知识和能力的一种测量手段,并且是一种比较重要的手段,但不应该是唯一的手段。有些人善于在考试中展现自己的知识和能力,而有些人则不善于,他们并不是缺乏知识和能力,而是难以通过考试的形式来展现。因此,考试对于善考者恒有利,对于不善考者则恒不利。三是谁对考试评价过程具有主导权。考试评价是一种对教育资源进行再分配的手段,当考试评价本身发生变化时,教育资源再分配的标准也会随之发生变化。因此对考试评价过程具有主导权的人往往会通过改变考试评价政策来主导考试评价,以便有更多的机会从考试评价中受益。

四、考试评价政策的研究框架

对考试评价政策的审视可以有完全不同的视角,不同的视角对考试评价政策有着完全不同的评价,这就给考试评价政策研究增加了难度。如果对考试评价政策的研究仅仅停留在基于个人的利益得失和喜好,那么对考试评价过程进行评述就只是个人观点的表达,谈不上研究考试评价政策。而如果对所有考试评价政策问题都一一加以分析,看起来研究内容非常全面,但也会让人无法感受到考试评价政策的独有特征。正是在这样的困惑中,本书既想深入研究考试评价政策,但又不希望研究过于宽泛,于是考虑对考试评价政策过程中的问题有选择地进行分析与研究,这种选择的