

县域基础教育政策评估研究

— 基于评估内容体系的构建

张茂聪 杜文静 等著

山东教育出版社



图书在版编目(CIP)数据

县域基础教育政策评估研究: 基于评估内容体系的
构建 / 张茂聪等著. — 济南: 山东教育出版社, 2015

ISBN 978-7-5328-8837-5

I. ①县… II. ①张… III. ①县—基础教育—教育政
策—教育评估—研究—中国 IV. ①G639.20

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第079987号

县域基础教育政策评估研究

——基于评估内容体系的构建

张茂聪 杜文静 等著

主 管: 山东出版传媒股份有限公司

出版者: 山东教育出版社

(济南市纬一路321号 邮编: 250001)

电 话: (0531) 82092664 传真: (0531) 82092625

网 址: www.sjs.com.cn

发行者: 山东教育出版社

印 刷: 山东德州新华印务有限责任公司

版 次: 2015年4月第1版第1次印刷

规 格: 710mm×1000mm 16开

印 张: 17.5印张

字 数: 340千字

书 号: ISBN 978-7-5328-8837-5

定 价: 42.00元

(如印装质量有问题, 请与印刷厂联系调换)

印厂电话: 0534-2671218

目 录

■ 导 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 国内外研究综述	(3)
第三节 研究意义	(12)
第四节 研究方法	(14)
第五节 研究思路和主要内容	(15)
■ 第一章 县域基础教育政策与县域基础教育政策评估	(19)
第一节 核心概念的厘定	(19)
第二节 县域基础教育政策的主要特征	(24)
第三节 县域基础教育政策评估的现实意义	(29)
■ 第二章 县域基础教育政策评估存在的问题分析	(36)
第一节 县域基础教育政策评估存在的问题	(36)
第二节 县域基础教育政策评估问题分析与策略	(41)
■ 第三章 县域基础教育政策评估的组织实施	(54)
第一节 县域基础教育政策评估主体的审视	(54)
第二节 县域基础教育政策评估流程	(68)
■ 第四章 县域基础教育政策评估类型与模式	(84)
第一节 县域基础教育政策评估的主要类型	(84)
第二节 西方教育政策评估模式的演进	(89)
第三节 教育政策评估的基本模式	(95)
第四节 县域基础教育政策评估模式的选择	(107)
■ 第五章 县域基础教育政策评估标准的科学架构	(115)
第一节 教育政策评估标准的综合与比较	(116)
第二节 县域基础教育政策评估的事实标准	(123)
第三节 县域基础教育政策评估的价值标准	(136)

第六章 县域基础教育政策评估指标体系的构建	(143)
第一节 县域基础教育政策评估指标体系	(143)
第二节 县域基础教育政策评估指标体系设计的依据	(165)
第七章 县域基础教育政策评估指标体系的测试	(171)
第一节 个案研究——可行性验证	(171)
第二节 专家评估——科学性验证	(188)
第三节 民意调查——公信力验证	(199)
第八章 县域基础教育政策评估体系的保障机制	(211)
第一节 县域基础教育政策评估信息化建设	(211)
第二节 县域基础教育政策评估专业能力建设	(220)
第三节 县域基础教育政策评估制度化建设	(227)
参考文献	(238)
附录	(246)
附录 1 县域基础教育政策评估指标体系打分表	(246)
附录 2 县域基础教育政策评估指标权重确定专家调查表	(249)
附录 3 县域基础教育政策评估体系建构专家访谈提纲	(256)
附录 4 县域基础教育政策实施情况调查问卷	(258)
附录 5 县域基础教育发展政策访谈提纲	(263)
附录 6 中小学教师问卷	(265)
附录 7 中小学学生问卷	(268)
附录 8 中小学学生家长问卷	(270)
后 记	(272)

第一节 问题的提出

我国在 2000 年基本实现预期的普及九年义务教育的目标,但是教育发展面临新的困境,特别是教育公平问题、均衡发展问题,以及城乡、区域教育的差距等问题引起人们的普遍关注。研究者对此进行了大量的研究,“转型期中国重大教育政策案例研究”课题组的结论是“政策原因是教育差距拉大的重要原因,甚至是主要原因”。他们认为,很多教育差距是由政策本身造成的,有些政策在制定时就存在偏差,制定这些政策时的社会条件已经发生了很大变化,仍然使用这些已不能反映社会进步要求的政策,直接导致了教育发展的失衡。因此,教育政策必须与时调整。教育政策评估是教育政策发展过程中一个必不可少的环节,它应该贯穿于整个政策过程。只有通过教育政策进行评估,才能对教育政策的价值、目标是否完成、政策是否该继续执行、修改或终结做出准确的判断。特别是我国社会正处于具有发展意义的转型期,教育政策要根据社会、经济、文化的发展要求及时做出

调整,才能保证自身的合理性,有效指引教育改革。

县域基础教育政策的研究是理论知识在实践中的运用和历练,理论研究是县域基础教育问题的凝聚与提炼。县域基础教育政策研究属于教育政策的研究范畴,就其内容的广度来说,不限于某一项具体的教育政策,具有较强的综合性。2001年,国务院《关于基础教育改革与发展的决定》中明确指出,应该“进一步完善农村义务教育管理体制,实行在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”。“县级人民政府对本地农村义务教育负有主要责任,要抓好中小学的规划、布局调整、建设和管理,统一发放教职工工资,负责中小学校长、教师的管理,指导学校教育教学工作。”党的十八大报告中指出我国教育的重要任务是科学发展,人民满意,并提出坚持协调发展,均衡发展九年义务教育的具体任务。这就要求政府应该加大优质资源的供给力度,努力构建适应不同层次教育特点和规律的,客观、科学的教育评价方法和评价指标体系。“以县为主”的教育管理体制决定了国家宏观和省市中观的教育政策都要通过区县这一层面来贯彻执行。事实上,人们常常只是按照行政区域来发展县域基础教育,主要表现为自上而下的行政手段来管理县域基础教育,忽视了对县域基础教育自身的研究,对于县域基础教育政策的评估更是匮乏。为此,加强县域层面的基础教育政策研究,构建基础教育政策评估体系,有利于对县域教育政策的全过程进行调控,形成教育政策系统中的反馈机制,最大限度地反映出县域对国家宏观、中观层面教育政策执行环节的状态和问题,帮助政府部门及时监测并不断完善相应的政策与体制。

“十二五”期间,加强教育政策的监测与评估,提高政府决策的科学性和管理的有效性,提高教育政策的执行力,成为一项重要的国家教育发展战略。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》指出,要“规范决策程序,重大教育政策出台前要公开讨论,充分听取群众意见。成立教育咨询委员会,为教育改革和发展提供咨询论证,提高重大教育决策的科学性。建立和完善国家教育基本标准。整合国家教育质量监测评估机构及资源,完善监测评估体系,定期发布

监测评估报告。加强教育监督检查,完善教育问责机制。”“培育专业教育服务机构。完善教育中介组织的准入、资助、监管和行业自律制度。积极发挥行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织在教育公共治理中的作用。”

通常,一项新政策颁布、付诸实施后,教育政策制定者及其他利益相关者需要及时了解和把握一系列相关情况,例如,政策是否被按计划付诸实施?在政策实施过程中,政策是否被正确的理解?各利益相关者的态度和反应如何?政策执行所涉及的资金是否被合理地分配和使用?政策执行过程中遇到哪些困难和障碍?政策实施的效果如何?是否达到或通过达到预期目标?政策实施后,出现了哪些新情况?为了解决所面临的问题,需要对政策做哪些修正?教育政策评估是指系统地收集数据以回答上述问题的过程。因为,评估与指标、评估和绩效有关,指标是定量或定性的因素或变量,可提供一个简单可靠的方法来测量业绩、反映与某些政策干预有关的变化,同时,指标可以是一个简单的事件,或基于不同数据来源而建构的值。而评估则是有关各种指标的价值判断,绩效评估更侧重于政策目标的达成与结果的实现。

因此,如何在教育政策评估的理论、技术、方法等研究基础上,借助国内外先进的教育技术,建立健全科学、完备的教育政策评估指标、技术、方法,致力于县域基础教育政策评估体系研究的同时,积极关注国家在县域基础教育层面的决策,及时追踪教育政策理论前沿,理性审视教育政策变革实践,对县域教育政策实施情况进行跟踪监测和评估,为政府在县域基础教育政策决策方面提供科学合理的建议等成为教育研究者急需探讨解决的问题。

第二节 国内外研究综述

自1951年,美国学者拉纳(D. Lerner)和拉斯韦尔(H. D.

Lasswell)在《政策科学:范围和方法的新近发展》中提出政策科学的概念以来,政策科学和政策分析逐渐兴起为一个新的研究领域。教育政策问题专家彼得森(P. E. Peterson)认为,“没有显著的理论根据说明教育政策与其它公共政策有显著的区别,教育政策对于公共政策,无需特殊的概念和方法”。^① 因此,教育政策研究作为公共政策科学研究的重要分支,对一般公共政策的研究为教育政策研究提供了理论指导和分析技术,所以有必要先从公共政策评估研究入手来阐述研究现状。

一、国内外公共政策评估的研究现状

(一) 国外公共政策的研究

就公共政策评估的发展历程来看,国外开始以评估的方法研究公共政策,可以追溯至1935年,美国社会学家史蒂芬(A. S. Stephan)使用实验设计方法对美国总统罗斯福的新政社会计划进行评估,政策评估开始成为较大规模的系统科学。学者古贝和林肯(E. D. Cuba & Y. S. Lincoln)在其著作《第四代评估》中将政策的评估分为四个阶段^②:第一阶段(1910年~第二次世界大战期间):这一阶段的研究方法以实验室设计为主,重视测度的问题,其标志为“测量”,被称为“测量时代”;第二阶段(第二次世界大战后~1963年):这一时代的标志为“描述”;第三阶段(1963年~1974年):第三阶段以“判断”为特征,研究方法主要为社会实验,研究的焦点放在社会公平的议题上;第四阶段(1974年至今):评估的核心在于“协商”,在该阶段越来越多的评估专家开始批判原来流行的评估典范,最有影响的便是古贝和林肯,他们认为前三代评估普遍存在三个问题:一是管理主义的倾向;二是在采纳价值多元化方面的失败;三是过分强调调查的科学范式。为此他们提出了“回应的建构性评估”。总体而言,第四代评估,肯定了社会

① [美]S. S. Nagel 著,林明等译:《政策研究百科全书》,北京,科学技术文献出版社,1990,442页。

② [美]埃贡·G. 古贝,伊冯娜·S. 林肯著,秦霖等译:《第四代评估》,北京,中国人民大学出版社,2008,2~15页。

中的多元价值观,重视利益相关者内心感受的回应。评估者作为中立的角色,用局部理解代替普遍性诠释,全面了解不同利益相关者的观点,在多元观点之间进行协商,以达到阶段性的共识。对于这四个阶段评估模式的阐述将在第三章详细展开。

政策评估发展的四个阶段

	第一代 (效率评估)	第二代 (实地评估)	第三代 (社会评估)	第四代 (回应性评估)
主要活动	测量	描述	判断	协商
活动方式	实验室试验	实地试验	社会实验	政策制定
时间	1910年~第二次世界大战以前	第二次世界大战后~20世纪60年代	20世纪60年代~70年代中期	20世纪70年代中期以后
理论基础	实证论范式	实证论范式	实证论范式	自然论范式
活动实施内涵	工具导向:运用适当的工具搜集个别资料,如学校对学生所做的考试、智力测验等	目的导向:对已执行的政策方案依预期的目的,描述其结果的优劣	暂时性决策导向:以评估者的内在本质、外在前因后果的价值来判断政策的优劣。强调判断是评估不可或缺的部分	考虑到人类全体,并综合政治、社会和文化等相关的所有因素。强调结合评估者和政策相对人利益,并在彼此互动、协商中进行评估。重视评估的公平性和公正性
评估者角色	技术人员	描述者	判断者	技术人员、描述性、判断者、调停者和变革推动者

(资料来源:吴定:《公共政策》,台北,华视文化,1994,419页)

(二) 国内公共政策评估的研究

我国对于公共政策的研究始于20世纪80年代初,至今仍然处于起步阶段,分化程度不高,针对政策评估的研究少之又少,多为对西方

政策评估理论的介绍和复制。李允杰、丘昌泰的《政策执行与评估》对西方政策执行与评估理论进行了述评,但是至今没有立足于我国实际的政策评估专门著作。负杰、杨诚虎《公共政策评估:理论与方法》对我国的公共政策评估理论与方法进行了系统的研究,初步构建了面向我国的政策评估理论与方法体系,代表了我国政策评估研究的最新进展。

二、国内外教育政策评估的研究现状

(一) 教育政策评估的基本内涵、内容与主体

1. 什么是教育政策评估

一般说来,政策评估就是要“确定政策的好与坏、善与恶,利大于弊,还是弊大于利”^①。它要求采取科学的方法和程序,对政策活动的各个环节进行评估,及时反馈,从中找出最佳决策的依据。具体说来,政策评估就是要回答“是什么—怎么办—怎么样”的问题。

当前,国内外学者对于教育政策评估内涵的阐释,是公共政策评估在教育政策的应用中形成的。概括起来有以下几种观点:第一种观点认为,政策评估即“描述各种解决政策问题的方案,陈述各种方案的优缺点的过程”^②,是对政策方案或政策计划的评估。第二种观点认为,政策评估就是“了解公共政策所产生效果的过程,就是试图判断这些效果是否是符合的过程”^③。第三种观点扩大了评估的视野和范围,认为政策评估“涵盖对一项政策的内容、执行、目标实现以及其他效应的估计与评价”^④,是对政策全过程的评估。基于此,学者们对教育政策评估内涵的解释也各有不同,其中最有代表性的美国学者格朗伦德将教育政策评估概述为^⑤:教育评估=测量(量的记述)或非测量(质的

① 谢明:《政策分析概论》,北京,中国人民大学出版社,2004,326~327页。

② Lichfield, *Evaluation in the Planning Process*, Oxford, Pergamen Press, 1975, pp. 4.

③ [美]托马斯·R.戴伊著,吴忱译:《自上而下的政策制定》,北京,中国人民大学出版社,2002,203页。

④ Anderson, J. E, *Public Policy Making: An Introduction*, Boston, Houghton Mifflin Company, 2003, pp. 245.

⑤ 陈玉琨:《中国高等教育评价》,广州,广东高等教育出版社,1993,47页。

记述)+价值判断。在国内,袁振国认为,教育政策评估“是指按照一定的教育价值标准,对教育政策对象及其环境的发展变化以及构成其发展变化的诸种要素所进行的价值判断”^①。孙绵涛认为,教育政策评估是指政策评估主体“以一定的价值标准,对教育政策方案、教育政策决策、执行及执行结果,以及教育政策的其他相关因素所进行的价值判断”^②。尽管阐述的方式不同,但均强调了教育政策评估即价值判断。

在对教育政策评估内涵研究的基础上,国内外学者按照不同的标准划分了教育政策评估的类型:如按评估活动的组织方式划分,教育政策评估包括正式评估与非正式评估;按政策主体来源划分,教育政策评估包括外部评估与内部评估;按政策评估实施的阶段划分,教育政策评估包括事前评估、事中评估与事后评估。其中,第三种分类作为教育政策评估主要的分类方式。除上述分类外,加拿大学者迈克尔·豪利特从设计评估的行动主体的角度把政策评估分为:行政评估、司法评估和政治评估。^③

2. 教育政策评估的内容与主体

教育政策评估的内容问题包含两个点,即:应该将哪些内容纳入教育政策评估的范畴?应该构建怎样的教育政策评估体系?对于这两个问题,可从以下三个方面来回答。

(1) 从教育政策实施过程的角度来界定教育政策评估的内容。教育政策活动是一种以线性展开、动态反馈的结构,即:展现教育问题—教育政策制定—教育政策执行—教育政策调整—教育问题解决—教育政策终结者六个前后连贯的教育政策活动过程。教育政策评估融入其中,因此,教育政策可以从议题、方案、执行、反馈等角度进行评估。^④

① 袁振国:《教育政策学》,南京,江苏教育出版社,2001,348页。

② 孙绵涛:《教育政策学》,北京,中国人民大学出版社,2010,204页。

③ [加]迈克尔·豪利特,M.拉米什著,庞诗译:《公共政策研究》,北京,三联书店,2006,295~300页。

④ 范国睿:《教育政策的理论与实践》,上海,上海教育出版社,2011,37~38页。

(2) 从教育政策涉及的内容出发来界定教育政策评估的内容。我国教育政策体系包括 11 个方面,即教育体制政策、教育质量政策、教育经费政策、教育人事政策、国家学制政策、课程与教学政策、学历与学位政策、教师教育政策、考试与评价政策、招生与就业指导政策、学校语言文字政策,因此,可以从这 11 个方面来评估教育政策。^①

(3) 从教育政策的表现形式出发来界定教育政策评估的内容。教育政策的表现形式主要有中央和地方各级党政领导机关制定的教育政策;国务院和地方各级人民政府制定并发布的教育政策;中央、地方各级党委与政府发布的文件,共同作出的决议、决定;中央和地方各级教育行政部门及有关职能部门单独或联合发布的教育政策性文件;中央和地方党委和政府职能部门联合发布的教育政策性文件。因此,可以从教育政策表现形式这个维度来评估教育政策。^②

国际上,教育政策的评估常常是由第三方评估机构实施的,对计划中的、正在实施的或已经完成的政策进行系统的、客观的评估,涉及政策的设计、实施以及结果。在国内,为了改变不同层级的执行者“既是运动员,又是裁判员”的现象,一些学者认为,专业的评估机制主体应是以教育政策专业机构(包括教育政策的专业组织和专业研究机构)和教育政策执行者等两类主体合作为主,以社会监测(包括公众和大众媒体)为辅的“复合型”评估主体。^③也有学者在分析我国现有各种政策评估主体优劣的基础上,提出建构以第三方评估为主的多元评估主体的主张。^④

(二) 教育政策评估的方法、模型与指标体系

1. 教育政策评估的方法与模型

教育政策评估的方法有实证本位政策评估方法和规范本位政策评估方法。前者主要从事实角度运用数理方法对教育政策的效果进

① 韩清林:《教育政策的若干理论与实践问题》,载《当代教育科学》,2003(17),3~9 页。

② 张乐天:《教育政策法规的理论与实践》,上海,华东师范大学出版社,2009,33~34 页。

③ 范国睿,孙翠香:《教育政策执行监测与评估体系的构建》,载《教育发展研究》,2012(5),54~60 页。

④ 高庆篷:《教育政策评估研究》,博士学位论文,东北师范大学,2008,66 页。

行准确的测量,而后者则结合社会科学中的方法,从价值角度分析教育政策。对于实证本位教育政策评估的研究,常见的是政策实验法,该方法自20世纪90年代中期以来迅猛发展,英国、德国等发达国家纷纷召开国际学术会议,探讨实证研究的质量问题,会议达成的共识是将实验研究方法作为实证研究的重要发展方向,在英国完善的政策评估体系中,实验研究方法占据重要地位。^①在国内,北京师范大学杜育红教授主持的“西部地区基础教育发展”影响力评价采用了前测和后测非对等控制组的准实验设计方法对世界银行贷款/英国政府赠款“西部地区基础教育发展”项目进行了评估。^②此外,实证本位政策评估方法还有马尔代夫模型法和贴现率法。对于规范本位教育政策评估方法,学者们普遍认为,应该将公共政策中常用的头脑风暴法、德尔非法、脚本定作法、运筹博弈法等纳入规范本位教育政策评估方法体系。

目前国内外针对教育政策评估模型的专门研究很少,大多移植了公共政策评估模型,其中,瑞典学者韦唐依据政策评估的标准,归纳出三类10种评估模型,包括专业模型(同行评议)、经济模型(产生率模型,成本—效果模型、成本—收益模型)和效果模型(目标获取模型、侧面影响模型、自由评估模型、综合评估模型、用户导向模型、相关利益人模型)。^③美国学者斯塔夫比姆归纳了政策评估产生以来近50年中所运用的评估模型,一定程度上覆盖了评估领域已有的成果,他列举了22种评估模型,将其分为四类,包括伪评估、问题取向的评估、决策取向的评估和社会回应取向的评估,并对所有模型的优缺点进行了分析,他指出政策评估应充分考虑多方要求,平衡各方利益,选择适应公

① Davies, P.: *Policy evaluation in the United Kingdom*, International Policy Evaluation Forum, 2004, (3). pp. 19~21.

② 杜育红:《教育政策的监测与评价研究:以“西部地区基础教育发展”项目影响力评价为例》,北京,人民教育出版社,2011,21~23页。

③ Vedung, E.: *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 1997, pp. 36.

民参与共同治理社会环境下的评估模式。^①

教育政策评估模型的研究多是围绕上述公共政策评估的模型展开的。如,基于决策取向评估模型中的经典模型 CIPP 模型,即:背景(context)—输入(input)—过程(process)—成果(product)模型。有学者构建了适合我国远程教育政策的背景(Context)—政策(Policy)—实施(Implement)—结果(Result)评估模型简称 CPIR 评估模型。^②也有学者以基于青年农民就业能力的教育政策为研究对象,构建出适合我国国情的 PCPC(Policy-Curriculum-Process-Competence)教育政策评估模型,即:政策—课程—过程—能力。^③此外,国内学者认为对于不同级别、不同类型的教育政策应采用不同的政策评估模型。如,我国对义务教育的评估验收,和对高校本科教育水平的评估实质上是目标达成模式,而全国人大组织对教育政策实施的检查主要是一种执行评估,在转型期我国教育政策评估模式趋向选择利益相关者模式^④。

2. 教育政策评估指标体系

政策指标的概念是 20 世纪 80 年代美国公共政策学家麦克瑞提出的,他指出政策指标包含三种类型的价值,一是纯经济效益,即政策的成本效益比;二是主观福祉,即衡量公众对某一政策感到满足或快乐的程度,大多以问卷调查的方式进行;三是公平性,即福利的分配状况,关注弱势群体需要的满足。^⑤国内外学者在构建政策评估指标体系时常用的逻辑框架主要有“E3”逻辑框架、“政治—经济—社会”逻辑框架、“综合指标—分类指标—单项指标”逻辑框架、平衡计分卡逻辑框架和绩效棱柱框架以及知识资本导航者框架等。^⑥建立教育政策评

① Stufflebeam, D., *Evaluation Models*, New Directions for Evaluation, 2001, pp7~98.

② 王迎:《远程教育政策评估模型(CPIR)构建的研究》,载《中国电化教育》,2010(10):53~57 页。

③ 王迎,李翠红,杨奎志:《教育政策评估模型的构建研究》,载《现代远距离教育》,2010(3):7~10 页。

④ 高庆蓬,朱庆妮:《转型期我国教育政策评估模式的选择》,载《教育理论与实践》,2011(8):20~24 页。

⑤ 李允杰,丘昌泰:《政策执行与评估》,北京,北京大学出版社,2008,245~246 页。

⑥ 彭国甫:《地方政府绩效评估研究》,长沙,湖南人民出版社,2005,34~36 页。

估的指标体系,将评估标准转化为可以观测的操作性指标,不仅有利于促进教育政策执行过程控制与绩效导向的有机互动,全面提升教育政策执行的质量,也有利于教育政策的及时、持续改进。

国内对于教育政策评估指标体系的研究还比较薄弱,教育政策评估指标体系的设计多为尝试性的研究。一是从预评价、执行评价、后评价三个阶段设计较为详细的指标体系。该种观点具有较强的可操作性,对教育政策评估的研究产生了重要影响。在这种研究思路的指导下,有学者基于效率与公平的统一、过程与结果的统一以及当前与长远的统一原则,拟定评估指标体系的框架。如,袁振国在《教育政策学》中将教育政策评估的目标分解为议题评估、方案评估、执行评估、结果评估4项一级指标,22项二级指标,且二级指标的设计全部采用了定性的概括性问题。二是依据教育政策评估的标准设计指标体系。^①如,王素荣把教育政策评估对象分为教育政策主体、教育政策客体、教育政策环境三个一级指标,并据此拟定评估指标体系的框架:将教育政策主体指标划分为决策主体、辅助决策主体、参与主体3项二级指标,每项二级指标继续分为复合程度、参与程度、执行程度3项指标;教育政策客体指标以教育政策内容为依据划分为11项二级指标,以教育政策实施的过程为标准,各项政策可以继续划分为制定、执行和反馈三项指标;教育政策环境指标划分为社会、政治、经济和文化环境等指标,并进一步细化为三级指标。^②三是以教育发展价值观为指导,根据“三维框架模型”(评估标准维度、教育政策层次和内容维度、评估类型维度)构建由评估目标、评估标准和具体评估指标构成的测度教育政策价值和结果的通用评估体系。如,高庆篷的“三维框架模型”中包括教育投入、工作过程、教育效率与效益、教育公平、教育发展和政策目标的科学性六个评估标准和22项评估指标。^③

① 袁振国:《教育政策学》,南京,江苏教育出版社,2001,356~378页。

② 王素荣:《教育政策评估指标体系研究》,载《教育理论与实践》,2006(3),8~10页。

③ 高庆篷:《教育政策评估研究》,东北师范大学博士学位论文,2008,97页。

第三节 研究意义

纵观国内外已有的教育政策评估研究成果,学术研究视角较多地集中于实行教育政策评估的价值与意义、评估的功能、评估存在的问题与路径选择、评估标准。对评估体系的整体构建尚不多见,特别是对于县域基础教育政策评估的研究存在空白。因此,将县域基础教育政策评估作为研究主题,在理论和实践层面都具有重要意义。

一、理论意义

首先,教育政策评估是教育评估的重要内容,目前,多数有关教育评价的著作中多偏重于对学校、教师、教学、学生评估的介绍,很少涉及教育政策的评估。其次,我国正式提出区域教育政策概念的时间较短,对于区域教育政策的研究处于探索阶段,“在不少领域还存在着盲点、空白。对于教育政策合理性的研究甚至还有一些禁区”^①。对于县域基础教育政策评估的研究更是一个崭新的课题,许多概念需要澄清、理论框架也有待构建。再者,县域基础教育政策评估研究是解决教育政策理论与教育实践脱节的突破点。理论与实践无法结合,是我国教育界长期以来的切肤之痛,亦是教育无法可持续发展的根本原因。县域基础教育政策评估研究能够为二者的有效结合提供研究阵地。在结合学术界已有理论研究成果的基础上,以县域基础教育政策评估的理论研究和现实问题为切入点,不断拓展和延伸对县域基础教育政策评估的研究视阈,充实县域教育政策、县域教育政策评估学术研究的基本内容,通过对县域基础教育政策评估指标体系的研究提高

^① 袁振国:《中国教育政策评论 2001》,北京,教育科学出版社,2001,258 页。

理论应用于实践的适用性,对推动县域基础教育政策评估理论研究实践应用的逐步深化具有重要指导意义。

二、实践意义

一方面,县域基础教育政策评估能够对县级政府的基础教育政策执行出现的偏差做出及时纠正,满足科学决策的迫切需要。无论国家制定的教育政策有多么科学,都需要基层县级政府的执行,才能把政策目标转化为现实,也就是说没有县级政府的执行,上级教育政策只能是一纸空文。对于县域基础教育政策的评估可以建立快速信息反馈网络,全面收集相关信息、及时掌握政策运行数据,最大程度地实现决策层与公众之间的有效沟通,是监测县级政府教育政策执行力依据与基础。此外,对教育政策的制定和执行进行评估,也是“紧急救险”的有力工具,对政策的制定和执行情况进行科学的分析和论证,可以及时纠正其中的偏差,在最大程度上完善教育政策,更好地达成政策目标。另一方面,县域基础教育政策能够促进教育政策系统反馈机制和问责机制的形成。当前,政府职能的变革已经成为我国政府转型的重要内容,一个法治、透明和服务型的政府正在建立,在这样的背景下,政府需要不断深入基层,了解各级各类教育政策的执行情况,提高政府宏观管理的绩效,促进政府职能的转变。县域基础教育政策评估是实现传统经验型决策向科学决策转变的重要环节和必由之路。通过对县域基础教育政策的评估,从理论上解释县域教育政策执行的趋势,为地方政府的教育决策提供必要的依据,有助于实现县域基础教育科学化,提高县域内教育资源配置的效率,提高县域基础教育政策效益,降低政府运行成本,从而提高教育发展的效益。