

区域基础教育环境质量评估研究专家论证会

时 间：2016年9月25日上午9:30-11:30

地 点：上海市教科院1号楼321会议室

会议主持：汤林春

与会专家：北京市教科院原院长时龙

 北京市教育督导与教育质量评价研究中心主任赵学勤

 华东师范大学课程与教学研究所所长崔允漷

 上海教育评估院原常务副院长陈效民

 江苏省教育评估院副院长周明

 重庆市綦江区教育委员会副主任、区教科所所长赵小平

与会领导：上海市教委副主任贾炜

 上海市教委基础教育处副处长焦小峰

 上海市教委基础教育处刘中正

 上海市教科院副院长胡卫

 上海市教科院副院长陆璟

参与人员：区域基础教育环境质量评估研究项目组

 上海市教科院普教所部分老师

2016年9月25日上午，上海市教科院普教所召开了“区域基础教育环境质量评估专家论证会议”。该项目是在教育综合改革背景下，上海市教委为回应上海基础教育发展新追求、应对新挑战，委托上海市教科院普教所开展的重点项目。该项目对于推进上海市教育治理现代化，进一步树立正确的教育质量观，完善上海市基础教育质量评估体系具有重要意义。

此次专家论证会也是作为上海教科院学术月活动之一。项目组邀请了北京市教科院原院长时龙、北京市教育督导与教育质量评价研究中心主任赵学勤研究员、华师大课程与教学研究所所长崔允漷教授、上海市教育评估院原常务副院长陈效民、江苏教育评估院副院长周明教授、重庆市綦江区教育委员会副主任赵小

平等全国部分省市的专家对此项目阶段性研究成果进行论证。上海市教委副主任贾炜、上海市教科院副院长胡卫研究员、副院长陆璟研究员，上海市教委基教处副处长焦小峰、刘中正等参与了此次会议。会议由普教所汤林春所长主持。

项目开展一年多，在理论探索及指标构建方面取得了较为丰富的阶段性成果。会上，上海市教科院普教所汤林春所长首先对前来参加的各位专家表示了欢迎，并向与会专家和领导简要介绍了项目研究的缘起；普教所李伟涛副所长代表项目组对项目研究的背景与意义、研究过程、主要研究成果等做了简要介绍，随后专家们开展了扎实的研讨。专家们对上海市教委前瞻性地提出该项目给予积极评价，总体上高度肯定项目组所开展的研究工作，并同时也对此项评估的内涵、指标结构、指标与责任主体的关系，以及研究的理论基础等问题提出完善建议，拓展和丰富了项目组对本研究的认识，也增进了项目组进一步研究和实践的信心。

本次专家论证会议有助于项目组进一步澄清研究中的各种关系，完善指标构建，并为接下来的工具开发及评估试测做好充分准备。

以下是专家论证意见的具体情况。

一、关于环境质量

1. 评估关注的是什么样的“环境”？

崔允漷教授首先提出，从相关概念界定来看，区域基础教育环境质量评估主要是围绕学校教育这个环境怎么样，即要评环境对学校教育有什么帮助支持促进，是要把校内环境排除，但从指标来看，内外环境都要考虑。因此，需要确定到底是只要评估大环境，还是整个小环境和大环境，或者说学校教育内部环境怎么样，外部环境怎么样。就外部环境来看，现在一个是政府，一个是社会。但这样划分也没有把环境说清楚，比如政策环境、专业支持环境，包括教研室、教科所、高校对这个区域学校教育的专业支持环境，还有社会舆论环境。

时龙院长认为，教育环境包括三个方面：一是教育社会环境，二是学校教育管理环境，三是学生发展的教育环境。教育环境最根本的是育人环境，育人环境必定要涉及学生发展的环境。因而这里给提出的问题就是我们为教育、为学校、为学生提供什么样的教育条件和教育环境？“区域基础教育环境”应该是我们为学校教育发展提供了什么样的条件或者环境。指标体系中涉及了政府和学校，但需要聚焦。

胡卫副院长则认为，环境有宏观的大环境，有中观的区域环境，有微观的学校环境。他特别指出，宏观大环境主要包括政治环境、经济环境、文化环境和生态文明环境。贾炜主任认为，区域基础教育环境质量评估是通过外部环境促进学校内部环境的改善，通过内外部环境的共同改善为学校、教师、学生发展创造好的条件。此外，社会还包括现实和虚拟社会环境，如微信群。

2. 评估的是“质量”还是“状况”？

赵学勤主任认为，从发展角度来说，“基础教育环境质量”这个概念需要再明确一些。这是因为，环境本身有硬件环境和软件环境，从指标体系看，有些是硬件环境的达标，也有一些是软环境，但是软环境不能进行质量测量，要从满意度调查去发现它的水平。因此，“基础教育环境质量”概念或可称为“基础教育发展环境质量”。

时龙院长则认为，区域基础教育环境质量评估中的关键词是“环境质量”，但教育的环境质量到底是什么还需要再深入地探讨。他认为，教育发展要讲质量，但实际上一是有些问题不属于质量问题，二是质量需要有质量标准，但教育环境质量标准拿不出来。因此他建议，从问题出发，将“区域基础教育环境质量评估”改为“区域基础教育质量状况评估”，对此，贾炜主任表示赞同。他认为，在当前质量标准难以说清楚的情况下，可以用“状况”来表示，同时重点聚焦在要解决的问题上。

二、关于评估理念

赵小平所长提出，按照联合国参与宣言 2030 教育行动框架，评估在价值理念的追求上，可以加上“全纳”的理念。

赵学勤主任也认为，找到一个合适的理论指导是一个关键的问题。他认为，CIPP 理论需要有产出，但环境质量产出难以理解，因为这里的产出很明确，就是学生发展，但是这个项目并不评价学生发展，所以 CIPP 理论在本项目中不适用。他指出，**第四代评估**强调建构性，强调价值的多元化可能会有一点启发，比如各区的发展重点不同，区域环境质量当中存在的问题也不同，也可以根据这些让它形成一个有指导意义的理论指导。

此外，他还认为，项目还可以引入**全面质量管理**的理念。这是因为全面质量管理强调预设，而不是最后的结果的监测。它强调的是引导功能，鉴定功能可以

放在其次。在 2020 规划纲要当中提到了全面质量管理，全面质量管理强化质量保障的概念。项目强调优化环境质量更多的是强化教育质量保障的理念，这样一个理念跟本项目的理念有很大的相似性和吻合度。并且提质量保障，将来在区域和学校教育质量评价当中可以把它当成一种制度建立和完善，而不是有一些偶然性或领导的自发行为。

三、关于评估定位

胡卫副院长认为，“区域基础教育质量评估”一是对评价体系的完善。基础教育发展到今天有各种各样的评价，包括有 PISA 评价和绿色指标评价，比较多的集中在学生和办学质量的评价上，对外部环境和政府的评价除了督导当中有督政，但如何通过监测平台的建立、数据长期连续不间断地采集来加以推进相对薄弱；二是把评估作为一个制度建立。“区域基础教育质量评估”通过采集、分析数据后，可以为政府宏观决策提出意见和建议；三是调动和教育的利益相关者、行为主体参与教育、投入教育的积极性。评估注重每一个参与者对教育的认识提高，具有激励和导向功能。总体来说，“区域基础教育质量评估”的立足点是通过环境的监测来反映和影响学校办学质量，不是纯粹去做学校的评价。

贾炜副主任则强调，通过“区域基础教育质量评估”获得数据，区县教育局可以将报告提供给区政府，用数据说话，也可以成为两会区县人大政协对区政府提出建议的依据，同时可以让全市区县人大、区县政府在教育环境明确重点，否则只有升学率，对区县引起警示作用，引导区县能够在抓教育过程中不仅仅只看学校，更要看到为学校教育创造了什么样的环境。此外，做这项工作的最终目标是为学校发展，为学生发展、教师发展建造一个比较好的生态环境，引导大家形成共识。

四、关于评估主体

赵学勤主任认为，基础教育环境质量聚焦的是学校发展的环境。“政府保障环境”其实是从政府的角度，包括政府相关部门为学校教育的主体、发展的主体提供的支持和保障情况；“学校育人环境”更多地是以学生发展为中心。他认为，主观的满意度或是认同度的评价将来可能要有一个分类，比如区域学校发展环境的评价者应该来自于学校的校长、教师，比如徐汇区的学校教育发展环境由政府给它提供的，学校的校长和教师对学校的发展环境是不是满意，哪些方面满意，

满意程度如何？可以采用抽样的对政府保障环境进行主观的判断；学校育人环境的评价主体应该是家长、学生甚至包括一部分教师。同时他提出，“校长办学环境”应该放到政府里面，即政府有没有为校长提供依法自主独立办学的环境和支持？这样将来在信息提供或是评价主体上能有一个更明显的主体划分；“社会支持环境”中的“家校协同”，家校协同当中有些协同机制的建设可能由学校来评价，有些可以由家长来评，比如家长应该参与学校的管理和决策，有没有行政制度？家长有多大程度上参与了？家长委员会是不是真的成为一个对学校民主决策、科学决策的参与的机制和参与的重要主体？**把评价主体做一个非常明确的分类，这样评价主体和评价的内容吻合起来，形成一个新对应的有效的关系。**

时龙院长认为，“区域基础教育质量评估”的主体需要明确。他认为，根据理解，主体应该是区域管理者，区域管理者就是区县政府和教育行政部门。但是如果按这样一个思路来讨论，有些指标可能不准确。例如，很多学校的事情，比如师生关系的感受度，政府说你做不好影响我评估，实际上这是学校做的事情。因此，需要进一步根据评价主体来设计指标。

贾炜副主任认为，社会环境治理可能目前情况下光靠政府不行，有的还要靠学校。例如，很多家长群的建立是学校要求建立的，班主任在群里表扬哪一个孩子，马上引起一群孩子的焦虑，这里面有学校的责任，当然也有培训机构的责任。因此，社会环境中不只是社会的，还有政府的，也有学校的和家长的参与。

五、关于指标体系

（一）指标优点

周明副院长认为，从整体上看，区域基础教育环境质量评估指标体系主要体现出了三个方面的特点，一是**系统性很强**，包含了三个维度 49 个指标。他认为，一个好的指标体系首先要解决一个能不能全面覆盖的问题，也就是它的系统是不是完善、完整；二是**具有前瞻性**。为了让一个指标引领各个区县究竟下一步如何做，如何营造一个比较好的环境促进学校健康可持续发展，因此前瞻性非常好；三是**操作性非常强**。好的指标体系是能够给别人看得懂，同时让基层同志知道如何努力，有方向，同时还要给监督者能好操作。在考虑学术性和全面性的时候要研究究竟测量哪些东西，要把核心东西抓出来，跟实际相结合。

陈效民副院长认为，区域基础教育环境质量评估指标体系一是引导了正确的

教育质量观,凝聚社会对教育的共识;二是有利于基础教育质量评价体系的完善;三是对上海近年来大力推进基础教育的均衡发展的呼应;四是体现底线思维,如指标体系中包括接受特殊教育的残疾学生的比例等等都对底线的问题做了全面的思考。

赵学勤主任认为,从**评估维度**上看,整个系统从政府、学校还有社会三个方面,把区域教育环境的重点都已经包括在内。同时,其中还蕴含了很多非常**先进的、非常好的理念**。比如,校长自主办学环境、家校协同等。此外,他认为,特别值得肯定的是做了若干指标的满意度调查,这是教育质量观中一个很重要的方面,能满足发展当中不同发展主体的需求。

(二) 完善建议

周明副院长认为,现在的指标体系已经做得非常之成熟,可以开展尝试性的试测,觉得不好的指标可以调整,如果觉得测量工具不好还可以调整。赵小平所长也认为,一定要去不断地**试测**,不断地改进,最后才能完善。可以在一个区试点,试点过后发现有什么问题,好的地方在哪里,差的地方在什么地方,接下来如何改进,只有在实践中应用才知道。但也有专家从不同角度,分别从整体上和具体的指标上对进一步完善指标体系提出了一些个体的建议。

1. 整体指标建议

(1) 注意**指标数据的可获得性**问题

周明副院长认为,有些指标理论上很好,但在实践中数据难以获得。例如,如青少年犯罪率问题,由于涉及到未成年人不公开审理,一般拿不到这个数据。

(2) 注意**指标数据量**的问题

周明副院长认为,指标全面需要的,但面面俱到做起来非常吃力。数据量一大之后能够全面了解这个情况,但是太多之后海量的数据回来之后没有办法进行统计和分析。因此要注重最主要想要改变什么,或是最主要想要知道什么,要在实践当中予以进步梳理。

(3) 注意**指标的操作性和真实性**问题

赵小平所长认为,很多指标从理论上讲得通,但是无法操作,不真实,这样的评估没有价值。因此在制定指标体系的时候,特别是二级指标体系,以结果导向来做,便于观察,并且还要注意指标数据信息的来源一定要方便,而且要真实。

(4) 注意指标的时代性特点和地域性特点

赵学勤主任认为，基础教育环境质量有关非常强的时代性特点和地域性特点。比如上海基础教育环境可能和中西部具有非常大的区别，所以指标可以考虑时代性特征和地域性特征，也可以考虑共性的指标。例如，上海基础教育发展到现在这样一个阶段要解决的质量当中的突出问题是什么，希望环境创造哪些条件来有针对性的进行一些评估，这样把我们需要改进的环境当中的问题就能有一个重点，在设计指标时就有针对性。比如，在教育经费上可以谈教育经费三个增长，如果说是一个经济相对落后地区的，它要保证经费增长，就看它有没有增长，但是教育发达地区教育总量是能够满足需要的，要考虑它的支出结构是否合理，设计一些导向性的指标，比如用于教师专业发展软环境的建设等。因此，教育发展环境的时代性、地域性的特征使的我们在指标的设计上要注重它的问题导向。

(5) 注意指标的设定和解读应用要统筹考虑

时龙院长认为，往往有时候一些很重要的指标，会得到一些很重要的数据，但是很重要却真没什么用。这是因为，有些标准暗含着可以进一步解读的含义。例如，“校园欺凌”问题作为指标时就面临一个问题，调查学校这个学校有没有校园欺凌现象，学校或多或少都有一点，统计下来80%左右都有，大部分学校炸了锅，它实际上还有一个问题校园欺凌率怎么样，实际上有时候校园欺凌率很低，就是个案，媒体一看这事就给放大了。类似这样的指标设定要考虑和注意。

2. 具体指标建议

1. “政府保障环境”模块

——政府保障环境指标要细化。时龙院长认为，政府保障环境聚焦区域管理者，指标还要更丰富，更细化。如，教育财政经费如何支出、如何分配、向哪些方面倾斜？评估的是如何使用经费，而不是经费的整体投入。再如，考核环境，看区委书记、区长到学校去过几次？到学校干什么？到学校听过课没有？这些尽管很具体，但是可以看区域管理者是怎样为区域教育来提供条件，提供保障的，而且还能看出他们的态度。

——“政府保障环境”要抓住重要影响因素。陆璟副院长认为，围绕教育质量的过程，要抓住在政府的政策环境当中对教育质量影响最重要的因素，比如对教师专业发展的政策，对教师专业发展的经费支持以及对教师培训这些方面的政

策，以及提供的资源。

——政府创设公共教育资源的丰富程度。陆璟副院长认为，政府很多东西都是公共的，比如学生的社会实践活动不是一个学校可以做的，政府来提供的更加集约化，更加高效，像这样一种资源政府做得怎么样，现在“社会支持环境”里面有一点，但其实很多不完全是社会的东西。

——增加政府提供教育服务的**创新举措**。时龙认为，除了常规工作，政府在解决教育问题上做了什么？比如教育均衡问题，各个学校不一样，在学校发展促进教育平衡，为区域扩大优质教育资源政府做了什么，也得体现一下创新，比如可以设一个两年内区域教育管理者在提供教育服务方面有哪些新的举措。

——政府各种观念的评估。赵小平主任认为，用钱能解决的就不是问题，最难的是政府行政领导观念的问题。这个问题不解决，区域教育环境改善，按照市政府的要求来做根本不可能。可以从三个方面来评估：**政绩观、用人观以及考试招生制度观**。陈效民副院长认为，考核环境最亮眼，关键是如何考核地区教育行政部门负责同志以及再往上就是地区的领导班子对教育是如何看，即他们的**教育观**。现在是校园长对办学绩效考核认同度和满意度，但是还是要把政府的主体地位再突显出来。政府对办学绩效考核指标的全面性的表述或是对激励科学性的认同以及满意度的认同，不以升学率为考核的唯一指标。

——公办学校在校学生的比例。赵学勤主任提出疑问：一个区域公办学校在校学生的比例来评价适龄人口的保障，比例越高说明政府的作用越到位吗？如果民办教育发展得好，说明政府能调动各种资源，也未必说公办学校学生的比例高就一定是政府有作为，类似于这样的指标将来我们在评价的时候是以什么样的标准，因为这个将来导向性可能很强，原来民办都变成了公立了，这是不是我们需要看到的局面和方向？

——生师比与师资配备达标率。赵学勤主任认为，我们考虑师生比或是师资配备达标率这些基本数据我们也可以获得，但是在现在发展过程中很大的问题是教师结构比例问题。

2. “学校育人环境”模块

——赵小平主任认为，学校的育人环境有两条线，一个是物质环境，一个是精神环境。校长办学环境除了用人制度、财务支配，学校的精神的环境很重要。

——部分指标与其它评估指标数据的处理。陆璟副院长认为，在学校育人环境有一些和“绿色指标”交叉的。像有师生关系、有教学方式、课业负担这些都是绿色指标里面做的，我们作为一个整的系统来考虑，而且绿色指标是全样本，有数据可以用我们就可以用，不用再去做。绿色指标十个指标更多从结果上，本项目中“学校育人环境”需要考虑影响质量的过程。比如，学校教育质量保障体系建设、教师的士气、学校的校风、学校的文化环境等。

——第19、20、21个指标。陈效民副院长认为，校长用人只强调了自主程度一个倾向，现在在大环境下还是要规范，政府有些具体的经办人员任意地违反相关规定来干涉校长本应属于校长的权利，这个比简单地提自主程度可能要好一些。学生成长环境和教师成长环境有很多测量的度，如满足度、公正度、和谐度、感受度、自由度、支撑度、认同度、参与度、开放度，建议在这上面集中地梳理一下，恰如其分地一个评价参考指数。

——图书馆指标。赵学勤主任认为，图书馆藏书量是一个硬件指标，图书的使用效率和图书适不适合学生阅读，这些调查起来有些难度，也有主观性，但实际上不是不能调查。因此，可以设计学校图书的数量、适合学生阅读的程度和图书周转率等指标。

——校长的办学思想践行程度。时龙认为，践行程度这个非常好，但要对校长的办学思想有一个界定。看办学理念在学校体现到底怎么样，可以随机听课，看看理念在课堂上呈现了没有。此外，他认为，涉及学校自身的，是否换一个角度设置指标或者聚焦到区域管理者。

3. “社会支持环境”模块

——外部环境中政府的政策督导作用。陆璟副院长认为，“社会支持环境”模块要更加全面、更加细化。教育的外部环境的支持，政府的政策督导作用很多，这块是缺的，所以这块很重要，要做出特色来，要把这块做大做强。

——社区的各类资源的丰富度。陆璟副院长认为，社区的科技资源、文化资源、教育资源的丰富度是一个社区环境重要的方面。时龙院长则认为，在社会支持环境这块如果具体的要设置就是区县所属的文博机构是否为学校制定教育计划书。这是因为，他认为这是一个比较具体的指向，开放了学生不来，是因为没有教育计划书，国外博物馆都有教育计划书。

——社区中学生考试竞争压力。陆璟副院长认为，现在有的学校周围补习班很多，要管就必须要有这方面的指标，这个东西可以给区县领导看，不能光讲学校怎么样，也要讲学校周围，如果一个学校周围都是补习班，学习压力下也下不来，像这种指标也需要去调查。

六、关于与督导评估的关系

陈效民副院长提出，国家督导办已经对整个的教育督导进行了体系化的整体梳理，区域基础教育环境质量评估指标体系和督导评估是什么关系，需要进一步明确；赵学勤主任认为，区域基础教育环境质量评估可以成为督导重要的依据。这是因为，以往的督导评估更多的是经验型的，将来经验型的也很难完全消除，但是一定是以实证为基础，建立在大量数据分析基础之上的经验和实证相结合的教育督导，区域基础教育环境质量评估报告可以为督导评估提供非常重要的信息和数据。这就是分工组合配合的方式，而不是有意地避开交叉的问题。

赵学勤主任还认为，这项工作由教科院普教所来做，可以落实第三方评价。这是因为，教科院普教所不是利益直接相关方，完全可以从研究的角度真正把第三方评价落实下来，作为一种制度完善下来。评估的数据收集由区县督导行政部门、学校提供支持，教科院普教所作为一个组织者去实施。当然，责任划分需要明确。但目前的报告中提到了市区督导部门是组织者，将来这样的说法是否准确？另外，区域管理者不是被评估的主体和对象，因为我们评估的是区域发展的环境，而不是评价管理者本身，所以这些表述还是要再进行一些斟酌和推敲。

七、关于评估的组织与管理

（一）设计抽样制度

赵学勤主任认为，考虑到评估的科学性和可行性，在评估抽样上要有一个制度的设计和完善。例如，将来评估收集信息的时候，需要确定是采取抽样的方式还是所有区域都参加？如果是抽样，需要确定抽样方法，

（二）确定评估周期

周明副院长认为，教育是一个动态演变的过程，不可能一下子有一个跨越式地发展，它需要慢慢引进，尤其关于质量的问题。到底是两年一个周期，还是三年一个周期，还是一年侧重于某一个环境领域，因为每年测一次有一次结果报告很难写，可能今年侧重于学前教育，明年侧重于基础教育最重要还是九年义务教育

育最重要，还是从高中阶段教育现在问题最多从哪做起？通过试测：如果觉得我们究竟是分年度还是怎么监测的我们也可以调

（三）建立数据模型

崔允漷教授认为，要回答区域的基础教育环境质量怎么样，需要建立一个**数据推论模型**，以方便数据处理。赵学勤主任则认为，区域基础教育环境质量可以在将来确定一些**基本的标准**。这是因为，现在的评价基于的都是政策文件，但是政策文件的描述基本上都是笼统的，或是有一种应该或引导性的方向。尽管环境质量评估以问题为导向，但是问题导向并不意味着随意性，可以在某一个阶段形成一个基本的标准，这样将来确实能解决一些比较突出的问题。区域教育环境从它软硬件的划分和结构来看，将来的评价有一些是有标准的达标评价，或是依据标准所进行的定量评价，也有一些是满足不同的需求的主观性的判断，这两个能让它结合起来形成一个结果，形成一个统一的数据。