

论基础教育的质量标准及 质量保障机制

——基于“办好人民满意的教育”的视角

田 腾 飞^{1,2}

(1. 重庆大学 经济与工商管理学院, 重庆 400030; 2. 重庆市教育评估院, 重庆 400020)

摘 要: 教育质量标准作为综合性政策工具之一, 对办好人民满意的教育具有重要作用。基础教育质量标准可分为外适性质量标准、内适性质量标准和个适性质量标准三个层次。个适性质量标准旨在促进人的全面、自由发展, 体现了“立德树人”的基本导向。“立德树人”的本质要求是育人为本、德育为先、能力为重、全面发展, 其根本目标是培养合格的社会主义建设者和接班人。为确保这一人才培养目标的实现, 基础教育应建立相应的质量保障机制, 转变政府教育管理方式, 完善学校内部治理结构, 强化教育质量监督评估。

关键词: 基础教育; 质量标准; 质量保障机制; 人民满意的教育; 立德树人

中图分类号: G63 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8129(2015)03-0096-06

党的十八大报告从全局和战略的高度对教育工作提出了总体要求, 明确指出:“努力办好人民满意的教育。教育是民族振兴和社会进步的基石。要坚持教育优先发展, 全面贯彻党的教育方针, 坚持教育为社会主义现代化建设服务、为人民服务, 把立德树人作为教育的根本任务, 培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。”^[1] 中共中央总书记习近平强调:“实现我们的梦想, 靠我们这一代, 更靠下一代。少年儿童从小就要立志向、有梦想, 爱学习、爱劳动、爱祖国, 德智体美全面发展, 长大后做对祖国建设有用的人才。”^[2] 教育部长袁贵仁在教育部党组学习贯彻党的十八大精神扩大会议上也指出:“党的十八大报告把教育放在改善民生和加强社会建设之首, 强调要‘努力办好人民满意的教育’, 从坚持教育优先发展、全面贯彻党的教育方针、深化教育改革创新、推动教育协调发展、大力促进教育公平、加强教师队伍建设和加强高校党的建设等方面, 明确提出了下一阶段教育事业科学发展的战略性目标和任务, 充分体现了党中央对教育事业的高度重视和优先发展教育的坚定决心, 为我国教育改革发展指明了方向, 提出了更高要求。”^[3] 这些论述不仅体现了党中央对教育事业的高度重视和优先发展教育的坚定决心, 而且也为科学制定国家基础教育质量标准提供了政策依据。

一、基础教育质量标准的基本内涵

着力提高教育质量, 努力办好人民满意的教育, 这是党的十八大对教育提出的总体要求。厘清教育质量的内涵及其标准, 对于办好人民满意的教育具有重要意义。

收稿日期: 2015-03-04

作者简介: 田腾飞, 教育学博士, 重庆大学经济与工商管理学院工商管理博士后流动站博士后研究人员, 重庆市教育评估院助理研究员。

基金项目: 重庆市教育科学“十二五”规划 2014 年度课题“重庆市民办非学历教育培训质量保障的长效机制研究”(2014-00-013), 项目负责人: 田腾飞。

(一)基础教育质量标准

教育质量是一个不太容易界定的概念,它常常与一定的标准有关^[4]。“从本质上讲,质量就是对标准的适切度,且与适切度成正比,适切度越高质量就越高,反之就越低。”^[5]人们对质量及其标准的理解受到产业界的深刻影响。美国质量管理学家朱兰(J. M. Juran)指出:“质量是一种适用性,而所谓适用性(fitness for use)是指使产品在使用过程中能够满足使用者的需求。”^[6]在基础教育领域,基于“适用性”质量观的教育质量标准可划分为三种:外适性质量标准、内适性质量标准和个适性质量标准。

其一,外适性质量标准指中小学校培养的人才在满足社会需要和期望方面应达到的要求,旨在评价中小学校的办学质量在多大程度上满足了社会的需求。这种质量标准是基于教育应满足社会需要而提出的外在要求。其二,内适性质量标准指中小学教育系统内部所制定的质量标准(主要指课程标准),主要体现为“一种学习或一个阶段的学习为后续学习或另一种知识的学习所作的准备的充分程度”^[7],旨在评价学生通过一种知识或一段时间的学习在多大程度上掌握了课程标准所要求的内容。这种质量标准是基于中小学教育应符合或遵循基础教育规律而提出的内部要求。其三,个适性质量标准指中小学教育促进学生个体身心发展的总体要求(主要体现为人的综合发展指数),旨在评价学生通过教育在多大程度上实现了人的全面、自由发展。这种质量标准是基于教育应符合人的全面、自由发展而提出的本质要求。个适性质量标准的根本标准。

(二)三种质量标准之间的关系

基础教育的三种质量标准事实上是一个不可分割的统一体,也就是说,外适性质量标准、内适性质量标准和个适性质量标准都是基础教育质量标准的有机组成部分,三者相互依存,缺一不可。其关系表现为:没有外适性质量标准,内适性质量标准将失去方向和动力;没有内适性质量标准,外适性质量标准将失去依托和保障;没有个适性质量标准,外适性质量标准和内适性质量标准将偏离人才培养的本真目标,也必将远离教育的终极关怀。

首先,外适性质量标准为内适性质量标准指明了总的发展方向。外适性质量标准的检验内适性质量的重要标尺,是国家在一定时期内根据政治、经济、文化发展规律和发展水平而制定的一种与之相适应的教育准则和规范,要求各级各类中小学校必须贯彻国家教育方针,执行国家教育政策。其次,内适性质量标准以达到外适性质量标准为目标,并决定着教育目标的实现程度。内适性质量标准要求中小学校应按照教育自身的规律办学,同时在教学目标设计、人才培养模式、学校发展规划等方面自觉遵守外适性质量标准。最后,个适性质量标准的制定外适性质量标准和内适性质量标准的根本依据,对教育的健康发展起着引导作用。个适性质量标准要求中小学教育必须遵循青少年的身心发展规律。

为了实现高质量的基础教育,就必须确保外适性质量标准、内适性质量标准和个适性质量标准在人才培养的总体目标上高度统一。因为,教育质量标准的不对统一对教育的健康、长远发展是不利的,比如仅以升学率来衡量学校的教育质量,势必导致学校“唯升学率是从、以分数论英雄”,从而忽略学生其他方面的发展,这样的教育质量标准的只强调外适性质量标准而忽略了内适性质量标准,进而偏离了个适性质量标准。如果教育一旦陷入以升学率为主导的误区,那么教育将不再促进人的全面发展,最终成为“功利化、浮躁化社会的附庸”。解决外适性质量标准、内适性质量标准和个适性质量标准不统一的办法是回归教育的本质,把促进人的全面、自由发展作为教育的根本目的。也只有这样的教育才能真正让人民感到满意。

二、基础教育的根本任务

党的十八大强调,努力办好人民满意的教育,必须把立德树人作为基础教育的根本任务。什么是“人民满意的基础教育”?通俗地说,“人民满意的基础教育”就是指我们的基础教育质量和水平能够得到社会认可,通过基础教育让学生获得一种适合自身成长的路径,最终使“每个孩子都成为

社会的有用之才”^[1]。只有这样的教育,才能让人民满意。当前,为实现这种理想,办好人民满意的教育,其核心工作就是努力提高教育质量,其根本任务就是落实“立德树人”。

(一)“立德树人”指明了基础教育的努力方向

教育的对象是人,教育的任务始终是育人。“立德树人”指明了基础教育的发展方向,即“要坚持育人为本,通过合适的教育来发展人、改造人和塑造人”^[8]。

1. 坚持“以人为本”的教育理念

现代教育的核心价值取向是“以人为本”。因此,基础教育应坚持这一价值取向,在充分尊重学生身心发展规律的前提下,自觉将青少年的健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。必须指出的是,基础教育应正确处理全面发展和个性发展及之间的关系:(1)全面发展不等于平均发展,平均发展最终只会扼杀个性;(2)全面发展的本质特征是个体的全面和谐发展,即“诸种教育因素统一到学生个体身上形成合力,有效地促进和谐发展”^[9];(3)全面发展是个性发展的基础和前提,个性发展是全面发展的核心,彼此相互渗透、相互融合、相互促进。必须强调的是,个性发展不等于个别发展。党和政府始终把“人的全面发展和个性化成长”作为教育改革和发展的价值追求^[10]。

2. 坚持“人人成才”的人才观

习近平同志指出:“‘致天下之治者在人才’。人才是衡量一个国家综合国力的重要指标。没有一支宏大的高素质人才队伍,全面建成小康社会的奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦就难以顺利实现。”^[11]如何培养有用之才?除了要坚持教育优先发展、营造良好的育人环境外,更要树立科学的人才观和质量观。能上优质学校的拔尖学生是人才,而进入普通学校的特长生也是人才。能成为不同领域的精英自然是人才,而能够满足社会多层次、多样化需求的普通人同样也是人才。因此,一方面,基础教育要满足人民群众对教育发展的期望,推动教育在更高的起点上实现更大的发展;另一方面,要鼓励学校办出特色,引导人民群众作出合理的选择^[12]。

(二)“立德树人”指出了基础教育的根本任务

明确基础教育的根本任务是确保培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人这一人才培养目标得以实现的关键。“立德树人”指出了基础教育的根本任务,即“要在传授基础知识、基本技能的同时,突出社会主义核心价值观体系,从而规范人、要求人、提高人”^[1]。

基础教育是为人一生的发展奠基的教育。1997年,联合国教科文组织在肯尼亚召开的高级教育计划官员讨论会上提出,基础教育是“向每个人提供并为一切人所共有的最低限度的知识、观点、社会准则和经验”的教育。当前,许多国家及国际组织都十分重视基础知识和基本技能的教育与训练,并为此开展了相关的测评。欧盟从母语交流、外语交流、数学与科技、数字化、学会学习、社会交往、创业与创新、文化表达8个方面提出了每个公民都应具备的8种基本能力^[13]。PISA(Program for International Student Assessment,国际学生评估项目)则测试15岁学生在阅读、数学和科学领域运用知识解决实际问题的能力以及日常生活中作出良好判断和决策的能力。美国也对中小学生的数学、阅读、科学、写作等学科知识和技能掌握情况进行周期性评估。毫无疑问,培养中小學生掌握这些基础知识与基本技能,也应是我国基础教育的根本任务。

与此同时,我国基础教育还应加强社会主义核心价值观教育,完善中华优秀传统文化教育。社会主义核心价值观“倡导富强、民主、文明、和谐,倡导自由、平等、公正、法治,倡导爱国、敬业、诚信、友善”。“富强、民主、文明、和谐”,是我国在社会主义初级阶段的奋斗目标。“自由、平等、公正、法治”,反映了社会主义社会的基本属性和价值导向,始终是我们党和国家奉行的社会主义核心价值观理念。“爱国、敬业、诚信、友善”,是公民基本的道德规范,体现了社会主义价值取向和公民道德行为的基本要求。开展中华优秀传统文化教育,是教育系统持续推进社会主义核心价值观体系建设的重要环节。“中华优秀传统文化教育以弘扬爱国主义精神为核心,即开展以天下兴亡、匹夫有责为重点的家国情怀教育;开展以仁爱共济、立己达人为重点的社会关爱教育;开展以正心笃志、崇德弘

毅为重点的人格修养教育。”^[14]基础教育应通过社会主义核心价值观教育和中华优秀传统文化教育,引导青少年学生树立走中国特色社会主义道路、实现中华民族伟大复兴的信念。

(三)“立德树人”指出了基础教育的发展路径

高质量教育是“人民满意的教育”的重要指标之一。“一种高质量的教育,同时也必定是一种能够引导人们朝着正确方向发展和转变的教育。”^[4]要实现高质量的基础教育,就要创新育人途径与育人方法。“立德树人”指出了基础教育的发展路径,即“要坚持德育为先,通过正面的教育来引导人、感化人、激励人”^[1]。

1. 促进现代科学知识教育与中华优秀传统文化教育相结合

科学与传统文化本质上“同源共生”,都是产生于人类的实践活动。教育的宗旨是提高人的素质,因此,“既要充分认识不同的文化类型和文化结构中各要素在育人中的重要作用,又要充分认识到只有通过整体的文化教育才能实现培养整体的人,即全面而自由发展的人”^[15]。现代科学知识教育与中华优秀传统文化教育相结合,有利于学生形成正确的人生追求,造就德才兼备的人才。党的十八届三中全会提出“探索全国统考减少科目、不分文理科”的改革思路,这既是对社会的回应,也是为了推动新形势下教育的改革与发展,使教育适应人的全面发展、整体发展、可持续发展的需要。

2. 促进课堂教学与社会实践相结合

课堂教学是学校教育的中心环节,是培养学生“学会认知、学会做事、学会共同生活、学会生存”的主要途径,而学生课堂学习获得的知识与技能必然要接受社会的检验,因此需要通过社会实践进一步引导学生学会做事、学会做人。教师不仅要根据课程标准和学生身心发展规律组织教学内容,营造教学环境,使知识点之间相互衔接、层层深入,而且还要认真落实综合实践活动课程计划,有序组织学生走出校园、了解社会、感受生活,引导学生积极探索、学思结合、知行并重,让学生在实践中学会尊重、学会合作、学会生存。

3. 加强学校与家庭、社会之间的协调配合

办好人民满意的基础教育,既要发挥学校教育的主阵地作用,又要加强家庭、社会与学校之间的配合,形成互为补充、相互协作的教育合力。因此,学校要联系社会各方面力量,广泛整合社会资源,营造有利于青少年健康成长的社会大环境。具体而言,要充分利用科技馆、博物馆、纪念馆、图书馆等各类公共教育资源,充分发挥中小学家长委员会、家长学校以及家庭教育指导机构的作用,加强网络教育平台建设与管理,发挥网络育人功能。

三、基础教育的质量保障机制

办好人民满意的教育,必须建立健全基础教育的质量保障机制。因为办好人民满意的教育,不仅需要教育质量标准的引领和规范,更需要建立和完善教育质量保障机制来推动。

(一)创新教育管理方式,深入推进管、办、评分离

推进管、办、评分离是教育管理体制改革的的重要举措,是建设现代化教育强国的制度保障。在“管理、办学、评价”的综合改革中,管理是突破口,办学是关键,评价是指挥棒。只有管理方式的创新,才能为“办学和评价”释放空间;只有办学质量的提升,才能体现“管理和评价”的改革成效;只有科学评价的引领,才能推动“管理和办学”走向现代化。三者各司其职,相互协调、相互促进,共同推动教育朝着健康、有序的方向发展。

管理方式改革和创新的首要任务是政府要树立服务意识,由微观管理走向宏观管理,由直接管理走向间接管理,由“办教育”向“管教育”转变。其中的关键环节是政府要适度放权,通俗地说,就是要把对学校的具体指令性行政管理转变为以宏观调控和服务为主,运用法律法规、公共财政、信息服务等各种间接手段引导和支持学校发展。例如,通过制定相关的法律法规对学校进行宏观管理,通过财政杠杆缩小义务教育校际差距,通过督导机构的督导和中介机构的评估对学校进行监督

和引导,从而形成“管办分开”、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理方式。

基础教育质量标准作为综合性政策工具之一,在推进教育现代化、办好人民满意教育的过程中具有重要作用。政府要善于运用这一标准对教育质量进行监督,对学校办学进行引导、问责。

(二)加强现代学校制度建设,完善学校内部治理结构

现代学校制度是一种适应时代要求、以学生全面发展为核心的学校制度。它不仅注重学校内部的治理,而且重视学校与家长和社会的互动。当前,完善学校内部治理结构既是加强现代学校制度建设的重要内容,也是提高学校内部治理能力的重要手段。具体要做好以下几方面的工作:

1. 重视学校章程建设

学校章程是各级各类学校办学的根本依据。它体现了学校的价值追求与办学理念,明确规定了学校内部组织机构的职能,提出了全体师生员工应该遵循的行为规范。中小学校制定章程应“以促进改革、增强学校自主权为导向,着力规范内部治理结构和权力运行规则,充分反映广大教职员工的意愿”^[16]。

2. 完善学校管理制度

校长不仅是学校目标的设计者,而且也是学校人力资源的开发者和学校与外界的沟通者。因此,推行现代学校制度,就要充分发挥校长的领导作用,健全校长负责制,完善校长决策程序。同时,也要倡导集体共同决策,充分发挥学校党组织在学校工作中的政治核心作用,建立健全由校务委员会制度、教职工代表大会制度(简称教代会)或全体教职工大会制度、学生委员会制度等构成权责明确的学校管理制度,建立有利于教育家办学的制度,真正让热爱教育、懂教育的人管理学校。

此外,学校要利用好家长委员会这个平台,适当采纳家长对学校工作计划和重要决策,特别是事关学生切身利益的事项提出的意见和建议,并吸纳校友及其他社会成员参与教育管理与监督。

(三)强化教育质量监测评估,提升监测评估专业化水平

开展基础教育质量监测评估,既是多数国家及国际组织的通行做法,也是我国基础教育发展的必然选择。为确保基础教育监测评估工作取得实效,主要应从以下3个方面着手:

1. 明确监测评估重点

不同时期教育发展的任务各不相同,即使是同一时期也存在不同阶段之间的差异。因此,明确不同时期、不同阶段的教育任务和教育质量监测评估重点就显得十分必要。在义务教育阶段,基础教育质量监测评估工作的重点在于对教育质量是否合格进行监测评估,主要检查政府的教育管理责任落实情况和学校办学质量的达标情况,注重基础教育的均衡发展。在非义务教育阶段,基础教育质量监测评估工作则主要是对上级规定的相关项目进行监测评估以及对学校自愿参加的有关教学项目及其他办学项目进行监测评估。对普通高中教育质量的监测评估应注重教育质量是否提高,而对中等职业技术教育质量的监测评估则应注重办学行为是否规范。

2. 完善监测评估制度

只有建立和完善监测评估制度,才能保证监测评估工作的顺利推进。因此,基础教育应建立和完善质量监测评估制度。(1)建立基础教育发展状况监测评估制度。要动态掌握基础教育的发展状况,就必须实施常态化教育监测评估;而要确保常态化监测评估工作的正常进行,就必须加强相关法律法规建设,为推动监测评估工作的有序开展保驾护航。(2)建立监测评估的绩效考核奖惩制度。各级教育行政部门要对在教育监测评估中工作成绩突出的单位和个人进行表彰奖励;同时,对在教育监测评估中工作不力的单位和个人进行通报批评,对后果严重、影响恶劣的要依法依规严肃处理。(3)建立监测评估结果公报制度。监测评估结果具有高度的敏感性,能够为改进教育教学工作提供科学决策依据,因而应注意信息发布的范围和方式,概括地说,就是将监测评估结果定期向教育行政部门汇报,“一对一”地向相关学校发布,选择性地向社会公布。

3. 健全监测评估体系

政府既是基础教育的主要投资者,也是基础教育的管理者。目前,政府应加大整个监测评估工

作的统筹协调力度,建立健全教育督导部门归口管理、专业机构提供服务、社会组织多方参与的专业化教育质量监测评估体系,“加强中立性、专业性和非营利性的专业化教育监测评估机构的建设,保证社会评估的相对独立性”^[17]。同时,逐步实行专业机构和专业人员准入制度,提升监测评估专业化水平,扩大与国际教育监测评估机构的交流与合作,积极参与和引入国际教育监测评估项目。

参考文献:

[1] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2012-11-19)[2014-10-20]http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546_7.htm.

[2] 习近平. 让孩子们成长得更好[N]. 人民日报,2013-05-30(01).

[3] 袁贵仁. 努力办好人民满意的教育——在教育部党组学习贯彻党的十八大精神扩大会议上的发言[EB/OL].(2012-11-23)[2014-10-20] http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7445/index.html.

[4] 谢维和. 谈“办好人民满意的教育”的政策含义[J]. 教育研究,2008(6):3-6.

[5] 林永柏. 高等教育质量内适性与外适性的辩证关系[J]. 辽宁教育研究,2008(4):29-32.

[6] Juran J M, Blanton Godfrey A. Juran's Quality Control Handbook(Fifth Edition)[M]. New York:McGraw-Hill,1998:20.

[7] 戚业国,陈玉琨. 论教育质量观与素质教育[J]. 中国教育学报,1997(3):26-29.

[8] 王定华. 把立德树人作为基础教育根本任务[J]. 人民教育,2012(24):2-4.

[9] 周定珍. 谈个性发展教育中的几个关系[J]. 普教研究,1995(1):26-27.

[10] 刘利民. 坚持全面发展与个性发展相统一[J]. 中国教育学报,2011(10):1-2.

[11] 习近平. 在欧美同学会成立 100 周年庆祝大会上的讲话[EB/OL].(2013-10-21)[2014-04-06]http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/21/c_117808372.htm.

[12] 卢晓中. 努力办好人民满意的教育——学习《温家宝谈教育》[J]. 中国高教研究,2014(2):5-8.

[13] European Commission. Lifelong Learning and Key Competences for All: Vital Contributions to Prosperity and Social Cohesion [EB/OL]. (2010-12-20)[2014-04-07]http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/et_2010_fr.html.

[14] 董洪亮. 中华优秀传统文化系统进入教材课堂[N]. 人民日报,2014-04-02(12).

[15] 余东升. “育人”:教育永恒的主题——杨叔子教育思想述评[J]. 高等教育研究,2012(7):6-13.

[16] 中华人民共和国教育部. 关于印发《全面推进依法治校实施纲要》的通知[EB/OL].(2012-11-22)[2014-04-15]http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5933/201301/146831.html.

[17] 瞿振元. 建设中国特色高等教育治理体系 推进治理能力现代化[J]. 中国高教研究,2014(1):1-4.

Quality Standard and Qaulity Guarantee Mechanism of Basic Education
——Based on Perspective of the People Satisfied Education

TIAN Teng-fei^{1,2}

(1. Faculty of Economics and Business Administration ,Chongqing University ,Chongqing 400030 China ;
2. Chongqing Education Evaluation Institute ,Chongqing 400020 ,China)

Abstract:As one of the comprehensive policy instruments, education quality standard plays a decisive role in perfecting the popular education. Quality standard of basic education can be divided into external quality criteria, internal quality criteria and individual quality criteria. Among them, individual quality criteria aims at promoting people’s comprehensive and free development, and it embodies the concept of “enhancing morality and foster talents”, which adheres to people-oriented education, moral education, emphasizing ability, and all-round development. Basically, it aims at cultivating worthy builders and successors for socialist cause. Therefore, a corresponding quality guarantee mechanism should be established, to change the pattern of government’s education management, improve the school internal governance structure, and strengthen the education quality monitoring and evaluation.
Key words:basic education; quality standard; quality guarantee mechanism; popular satisfied education; moral building and talents cultivating

责任编辑 秦 俭