

# 基础教育质量监测的机制及体系构建\*

周家荣<sup>1,2</sup>

(1.昆明理工大学管理与经济学院,云南昆明 650092;  
2.云南省教育科学研究院,云南昆明 650223)

**摘要:** 建立科学完善的基础教育质量监测体系是推进教育发展的重要举措。在当前国家推进全国性的基础教育质量监测试点的大背景下,构建区域性的基础教育质量监测体系已经成为教育发展的迫切需要。当前,区域性的基础教育质量监测体系建设尚不成熟,主要表现为基础教育质量监测的机制建设不够健全,缺乏有力的组织机构,没有明确的机构职能划分,特别缺少有效的运行保障机制。基于此,构建区域性的基础教育质量监测机制框架,有效推进基础教育质量监测评估的首要任务就是设置有力的基础教育质量监测组织机构、科学配置划分相关组织机构的职能、建立健全顺畅的质量监测运行机制。

**关键词:** 基础教育;教育质量监测;区域性基础教育质量监测体系

**中图分类号:** G512.3, G40-058 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2016)05-0001-07

## The Mechanism and System Construction of Basic Education Quality Monitoring

Zhou Jiarong<sup>1,2</sup>

(1. Faculty of Management and Economics, Kunming University of Science and Technology, Kunming, Yunnan 650092; 2. Yunnan Education Science Research Institute, Kunming, Yunnan 650223)

**Abstract:** It is an important strategic measure to establish a scientific and perfect basic education quality monitoring system for promoting education development. After establishment of the national basic education quality monitoring system, building provincial basic education quality monitoring system becomes an urgent need of education reform and development. Currently, the mechanism framework of provincial basic education quality monitoring system is not mature because it lacks powerful organizations, clear mechanism function and effective guarantee mechanism. In order to establish mechanism framework of provincial basic education quality monitoring system and promote effective basic education quality monitoring, the main tasks is to set up strong organization structure of basic education quality monitoring, configure and divide scientific organization function, establish and robust smooth quality monitoring mechanism.

**Keywords:** Basic education; Educational quality monitoring; Monitoring system for locally basic education quality

\* 基金项目:国家社会科学基金教育学青年课题“云南人口较少民族义务教育质量调查研究”(CHA120139)研究成果。

收稿日期:2016-05-09,修回日期:2016-08-06

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,要把提高质量作为教育发展的核心任务,要建立国家义务教育质量基本标准和监测制度。党的十八届三中全会从建立国家治理体系的高度强调指出,要委托社会组织开展教育评估监测。目前,国家在开展实施9年基础教育质量监测之后,已经基本完成全国性的基础教育质量监测体系构建,未来5年,甚至更久的时间,基础教育质量监测的主战场将转向省域。各省在国家基础教育质量标准基础上,研发各具特色的教育质量监测项目,构建各具特色的省域教育质量监测体系,从而满足不同区域教育发展需求、不同学校特色发展需要、不同学生个性发展需要,推进国家基础教育质量监测体系的丰富和完善。

### 一、基础教育质量监测的机构设置

从当前世界各国开展的基础教育质量监测来看,绝大部分监测的实施主体或利益主体是政府部门,政府希望通过直接的、间接的、委托的等监测方式,来了解国家(区域)基础教育质量状况以及存在的问题,从而便于对基础教育发展进行政策干预,使基础教育发展方向与国家政策需求保持一致,在此基础上,促进基础教育人才培养符合国家发展的需要。当前国际教育质量监测机构设置模式主要有三种:一是组建专职机构或专门委员会,这些机构独立于教育行政部门,直接向国会或总理报告;二是由政府机构以项目的形式委托大学或研究机构来进行;三是由教育部的相关职能部门,如教育督导部门直接负责。<sup>[1]</sup>不管是哪一种模式,政府的意志都是主导的、主要的,政府权威是构建基础教育质量监测机构的权威基础,也是基础教育质量监测机构的权威来源。从这个意思上来讲,基础教育质量监测组织机构设置首要的是政府部门或政府授权部门设置,有了政府权威,基础教育质量监测的公益性、指导性、引领性才能发挥出来,监测机构的合法性才能得到社会认同。对中国而言,已经从国家发展战略、国家政策高度将教育质量监测评估推向一个更新更高的领域,也就是说,在政府主导下构建一个科学完善的涵盖国家—省—市—县在内的基础教育质量监测体系,以发挥教育质量监测的引领、导向功能,为建立国家治理体系、教育治理体系奠定坚实基础。不难看出,中国在构建基础教育质量监测组织机构中,政府权威是第一的、首要的。

中国国家基础教育质量监测模式主要采用国家

教育督导部门主导、教育研究机构协作的模式,即由国家教育督导部门全面负责全国基础教育质量监测工作,主要负责教育质量监测的标准制定、政策制定、宏观管理、监督整改和结果发布。考虑基础教育质量监测复杂性、技术性要求,专门成立了教育部基础教育质量监测中心,具体负责工具开发、技术培训、数据采集、数据分析、业务指导等业务性工作。从组织理论来看,“组织的结构形态是组织设计的首要问题,任何一个组织机构的建立首先遇到的问题就是围绕着哪些工作任务来形成哪些部门或单位。”<sup>[2]</sup>依据现代组织理论,当前中国国家基础教育质量监测的组织机构设置主要分成管理部门和技术部门两大部分,管理部门主要负责制度制定、决策规划、监督目标落实,技术部门主要负责项目操作和实施。将教育督导部门作为基础教育质量监测的主导部门是有一定科学依据的。长期以来,教育督导部门代表上级政府对下级政府履行教育督政职能,具有较强的组织权威和实践经验,对地方政府和教育行政部门有一定的统摄力;同时,在国家构建管办评分离机制的时代背景下,教育督导职能由单纯的督政向督学、监测倾向,在一定程度上体现了国际上的教育质量监督局或教育质量标准的职能。将教育科研部门作为教育质量监测协作部门体现了教育质量监测的专业性、技术性和服务性,但长期以来,高校教育科研部门长于理论研究,忽视实践研究,在理论研究与实践指导之间缺乏深入有效对接,加之国内教育研究机构对国际先进的教育质量监测理论与技术研究不够,因此,构建新的科研机构来承担基础教育质量监测实施工作有一定的风险性,不过,在借助国外先进的教育质量监测技术基础上,教育科研机构承担教育质量监测实施要比教育行政部门承担监测实施具有极大的优势。

在当前国家基础教育质量监测的基本框架下,省级基础教育质量监测主要模式与国家监测模式基本相承,即省级教育督导部门(教育行政部门)是基础教育质量监测的主导部门、管理决策部门,由省级教育督导部门(教育行政部门)委托的高校(教育科研机构、评估公司)作为基础教育质量监测的协作部门、实施部门。在当前中国绝大部分省域,基础教育质量监测的主导机构仍是省级教育督导部门或教育行政部门,具体实施机构是新成立的基础教育质量监测中心或直属于教育行政部门的教育科研机构、评估机构,如重庆市、江西省、贵州省、云南省、甘肃省等分别成

立基础教育质量监测中心来具体承担基础教育质量监测实施工作。就基础教育质量监测中心构建模式来看,一部分省域是在依托直属于教育行政部门的教育科学研究院(教研室)基础上成立的,这个模式比较普遍,主要原因在于教育科学研究院(教研室)是专门从事教育教学研究的专业化部门,在学业水平考试命题、课堂教学指导等方面有着不可替代的专业功能;一部分省域是在对教育厅相关职能部门整合基础上成立了新机构,如贵州省、江西省,在对教育厅具有基础教育相关职能机构、相关人员整合基础上成立的;一部分省域是依托与教育行政部门相对独立的教育评估机构建立的,如重庆市依托教育评估院,构建重庆市基础教育质量监测中心。目前,省域依托高校、高校科研部门或考试机构成立基础教育质量监测中心的模式很少。

以上三种模式各有优缺点,依托教育科研机构实施监测,具有专业性、技术性优势,但是在与教育督导部门、教育行政部门协调方面存在一定的权力阻碍;依托教育职能部门重新组建的机构实施监测,保障机制可以到位,但是缺乏一定的技术支撑;依托教育评估机构实施监测,优点是具有相对的独立性,问题是如何理顺与教育督导部门的关系。从未来发展趋势来看,依托教育评估机构实施监测可行性、合理性较大,主要原因在于教育评估与质量监测是专业性比较相近的业务领域,在核心技术上相通,同时,教育评估机构具有相对独立性,有利于形成第三方独立的教育质量监测体系,有利于推进教育管办评分离。委托考试机构实施监测的可能性不大,合理性也不够,中国的教育考试机构基本上按照行政机制运作,“从业人员的专业化程度普遍偏低”,“多数教育考试机构不能依据教育测量的理论和技术要求独立地设计、开发、管理大规模的教育考试”,<sup>[3]</sup>很难开展具有国际技术水准的教育质量监测。

在基础教育质量监测机构设置方面,核心不在于技术部门,而在于如何理顺政府与科研部门的关系,如何保障教育质量监测的人力、物力、财力,在这些关系理顺和保障完成的情况下,如何发挥监测功能则是技术部门的事情。

从教育质量监测的逻辑顺序来看,首先是要成立专门的教育质量标准机构,对教育质量标准进行研究,颁发教育质量标准,为开展教育质量监测评估提供科学的依据和标准。目前,国家基础教育质量标准

还没有颁布,这给基础教育质量监测评估带来一个很大挑战,因为在缺乏普遍认同的质量标准前提下,开展教育质量监测评估可能会产生很多歧义或误解,可见,推进教育质量的研制已经成为质量监测的重中之重。即便今后颁布基础教育质量国家标准,各个省域也可以结合省情研制省级教育质量标准。基于此,一个具有逻辑性的教育质量监测机制,首先是要成立教育标准研制机构,从源头上为教育质量监测评估提供了合法性基础。理论上讲,教育督导部门虽然具有质量标准研制与发布职能,但教育督导部门很难具备研制标准的专业能力。因此,整合教育行政部门、教育科研机构、学校等多个单位(机构)职能,构建省域教育标准化技术委员会,研制实施教育标准,是一个非常具有发展性的举措。如云南省教育厅与云南省质量技术监督局合作成立了云南省教育标准化技术委员会,专门承担教育质量等相关教育标准的研制工作,标委会的秘书处设在省教育科学研究院;在人员结构上,教育标准化技术委员会成员基本涵盖了省级教育行政部门所有处室领导,同时还吸纳了部分州市、县域教育行政部门、中小学(幼儿园)、高校、教育科研机构的知名专家。

从教育质量监测的公平性来看,构建相对独立的教育评估机构,由评估机构实施教育质量监测也非常符合管办评分离的基本要求。如重庆市采用教育评估机构与教育质量监测中心机构合一的办法,整合教育评估、教育质量监测两大功能,实现对教育质量监测机构的优化;云南省采用教育标准机构、教育评估机构、教育质量监测机构、教育科研机构四大机构合一的办法,系统整合教育标准、教育评估、教育质量监测、教育科研四大功能,实现对教育质量监测机构的优化,这个建制模式既发挥了教育标准机构的宏观管理、监督保障功能,又充分发挥了教育科研机构在基础教育学科命题、课程标准研究、课堂教学指导评价、学业水平考试等方面的特长与优势,同时又整合了第三方教育评估的独立性、公平性、专业性,有效实现教育标准、教育评估、质量监测、教育研究四大功能的有机融合,不仅为教育质量监测提供了合理性的理论研究基础,又提供了合法性的教育评估权威基础。

从教育质量监测的规范性来看,成立独立的教育质量监测机构是一个合乎理性的发展趋势,监测机构可以依据国际质量认证机构模式设置,在技术上体现专业性,在程序上体现规范性,在结果上体现权威性。

监测机构可以与评估机构融合,也可以与教研部门融合,也可以从教育行政部门、教育督导部门、教育科研部门、教育评估部门抽调人员组成独立机构;而那些将教育质量监测机构纳入教育行政管理体系,实行监测的行政化管理的机构组织模式,很明显是一种落后的、僵化的模式,不符合教育监测发展规律。

## 二、基础教育质量监测的职能定位

依据公共组织理论,任何公共组织目标的实现都是基于组织职能范围界定、组织职能划分、公共事务管理和公共利益关系的协调。职能范围的界定,是明确组织工作任务与活动领域的前提,也是组织目标具体化的体现。在完成基础教育质量监测体系的组织机构设置之后,组织机构的职能划分就变得尤为重要,特别是在现代管理制度所要求的权责对等的时代背景下。宏观上来看,基础教育质量监测组织机构职能划分主要涉及教育督导部门和教育质量监测机构。

教育督导部门是教育行政体系的重要组成部分,也是政府体系的重要组成部分,因此,在功能划分上,基础教育质量监测是教育督导功能的重要组成部分,建立基础教育质量监测体系是各级教育督导部门有效履行“督政”与“督学”职责的关键环节。<sup>[4]</sup>正是因为教育督导部门的政府性质,标示着在推进基础教育质量监测工作中,教育督导部门的职能更主要的体现为宏观性、决策性、管理性、监督性,具体地来讲,由教育督导部门负责基础教育质量监测的整体规划;宣传基础教育质量监测的意义与价值,引导社会形成正确的教育质量观;制定基础教育质量监测相关政策规章,申请基础教育质量监测经费,组建基础教育质量监测领导小组和工作小组,研制基础教育质量监测总体方案;组织有关部门研制或修订课程标准和质量标准,代表政府和教育行政部门发布课程标准和质量标准;编订基础教育质量监测基本框架和测试规范,制定基础教育质量监测实施方案和监测流程,组织或委托相关部门开展质量监测,发布监测评估报告,对监测结果实施绩效评估。根据监测评估报告结果,督导下级政府和教育行政部门及时整改,通过监测、督导、整改、促进等环节,引导政府、教育行政部门和学校不断转变教育理念、调整教育政策、完善教育管理、创新教学方法。

十八届三中全会提出强化教育督导评估,委托社会组织开展教育评估监测,这深刻反映了国家在教育

督导职能方面的科学规划,也体现了教育督导职能的未来走向。强化教育督导评估,一方面要大力提升教育督导部门主体性、能动性、实效性,另一方面也需要加强教育督导工作在促进教育发展中的重要价值。强化教育督导评估,不是对教育督导所有职能与权力的强化,而是对教育督导核心职能与权力的强化,根据政府简政放权的理念,强化教育督导部门的主要目的是在于强化其对政府和教育行政部门的监督职能,而不是强化其教育评估职能,因为教育评估监测在未来发展中将主要由社会组织来承担。从这个意义上来讲,教育督导部门未来主体职能仍然是督政、督教。如果将强化教育督导理解为强化教育督导的督学功能,这是很片面的。原因在于当前中国各级教育督导部门人员数量较少,人员年龄普遍偏大,难以完成繁重复杂、专业化要求很高的督学任务和监测任务,另外,教育督导部门运行机制是典型的行政官僚体制,这种体制作用在督学和监测上,势必会产生诸多消极影响。

在管办评分离的机制诉求下,教育评估监测的主要任务自然地落到教育评估机构、质量监测机构、教育科研机构等专业性、技术性机构上。因此,国家在构建基础教育质量监测体系中,将基础教育质量监测的领导职能划归在国家教育督导部门,将基础教育质量监测的技术职能划归于教育部基础教育质量监测中心。按照这个逻辑,基础教育质量监测机构主要职能有:在现有的义务教育各学科课程标准的基础上制定各学段乃至各年级学生学习的表现标准体系,选择检测工具,建立检测题库确定检测科目确定样本选择规则,并确定年度检测样本,分析处理检测数据,发布监测报告,以监测结果为依据向政府和教育行政部门提供建设性的决策建议。<sup>[5]</sup>从部分省域开展基础教育质量监测的实践来看,省域基础教育质量监测技术机构的主要职能是具体组织实施监测,研制监测实施方案,组建和培育质量监测专业团队,构建基础教育质量监测数据采集分析平台,撰写监测评估报告提交教育督导部门,负责监测评估报告解读等,可以简单地理解为,为教育质量监测全过程提供技术支持和服务指导。专业特质是基础教育质量监测技术机构职能的主要体现,也是其生命力之所在。“在一个并非经常出现财政压力的时代里,承诺、专业精神以及无形的支持要比财政资源更为重要。”<sup>[6]</sup>随着大社会、小政府的发展趋势,教育质量监测技术机构只有不断强化其

专业技术服务职能和品质,才能找到其存在的意义与价值。在基础教育质量监测技术机构提供服务的过程中,构建良好的合作关系也是其工作职能的应有之义。随着现代教育评估理念深入发展,第一代测量性评估、第二代描述性评估、第三代判断性评估,第四代应答性评估<sup>[7]</sup>已经远远落后于现代教育教学发展需求,教育评估逐渐从以事实判断为主导的价值导向,向以诊断决策为主导的价值导向发展,从以外部控制为主导的评价,向内部控制为主导的评价发展,从以常模参照为主导的标准评价,向以潜力发展为主导的个性评价发展。

理论上,基础教育质量监测管理部门、技术部门在职能划分上是明确的,但在推进教育质量监测实践中,因职能划分不清、责任归属不明而产生的矛盾和冲突时有发生。这些冲突主要表现为角色冲突、权力冲突,并在很大程度上影响着教育质量监测的顺利实施和深入推进。

角色冲突根本上还是职能权限理解或执行的不到位,在教育质量监测中,无论是管理机构成员还是技术机构成员,都有一个既定角色,不过,任何人都可能超越自身的角色职能,从而产生角色错位。对教育督导部门的成员来说,组织教育质量监测技术机构开展教育质量监测是他们重要的职能,他们的角色任务是组织技术部门开展质量监测,但是在具体实施过程中,教育督导部门成员往往由组织技术部门开展质量监测的角色越位到组织开展质量监测的角色,这必然会对教育质量监测技术人员产生角色冲突;对教育质量监测技术人员来讲,在监测过程中,经常会接受教育督导机构的工作安排,承担相关教育行政部门的管理或监督职能,这在很大程度上会降低技术人员的专业化研究水平和其工作的独立性。

权力冲突主要原因在于教育行政部门牢牢地把握评估监测权力,还没有在内心深处真正接受简政放权,还没有真正在工作机制上保障放权,还没有在体制上真正执行管办评分离。当前,一些教育督导部门、考试部门、基础教育管理部门希望通过直接组织专家的形式,开展基础教育质量监测,有的甚至在教育行政体制之内构建一个属于行政机构的监测部门,从而实现了对教育质量监测评估权力的掌控。如果按照这种以行政权力为主导的直接管理模式开展教育质量监测,不仅会造成大量的人力、物力、财力、精力的浪费,更会影响教育质量监测的科学性和权威性,导致质量

监测效果的低下和片面,从而不利于质量监测机构的健康发展,更不利于构建科学的教育质量评估监测体系。

### 三、基础教育质量监测的运行机制

“政策执行依赖于强有力的执行组织及各部门或单位的密切配合,执行机构不健全,各部门不协调、合作,执行人员不力,必将引起政策失效。”<sup>[8]</sup>作为一项系统的复杂工程,基础教育质量监测需要管理部门和技术部门的紧密配合,在强有力的运行机制支撑下,才能有效推进任务落实,实现预期目标。从公共组织理论角度来看,运行机制是包含公共组织权力配置、权力制约、条件保障、任务配置、目标落实、冲突协调、绩效评估、价值导向等要素在内的,能够维护公共组织存在与发展的管理规范或制度。通过省域基础教育质量监测实施经验,保障基础教育质量监测有效运行的机制主要有权力制约机制、条件保障机制、科学决策机制、科学管理机制、独立评价机制等。

第一,教育管办评分离机制下,构建权力制约机制。在市场化的深入推进下,现代政府权力逐渐减弱,并逐渐由大政府、小社会的格局向小政府、大社会的格局发展,政府未来治理模式也主要向服务化、市场化、多元化、解制型发展,这种趋势为构建政府权力制约机制奠定较好的基础。长期以来,教育管办评难以分离,政府、教育、学校之间的职能权限没有完全理顺,这在很大程度上影响制约了教育的自主性、学校发展的自主权。香港一个项目组研究得出,“根据两个学校权力下放指标,以及在已考虑学生背景因素后,教师参与学校管理对学生的数学成绩有细小但有效的正面影响。”<sup>[9]</sup>政府放权在一定程度上意味了政府权力的转移,从官僚体系的上层向下层主体让渡,很明显这对激发学校办学活力,提升教师参与学校管理的主体性,构建学校现代管理体系都有积极意义。基础教育质量监测是一种代表政府意志、体现政府要求的一种活动,因此,依靠政府权力、公共权力来推进基础教育质量监测是无可厚非的,但是在监测过程中,政府权力如果得不到有效制约,必然会造成公共权力对学术权力的侵害、政府权力对教育权力的侵害、教育权力对学校权力的侵害、学校权力对教师学生权利的侵害。在基础教育质量监测中,一种良好的权力制约机制就是教育督导与教育监测权力分离。教育督导部门虽然是教育质量监测的主导,但不是教育质量监

测权力的主导,教育督导权力不能超越行政职能范围,凡是在学术领域可以解决的事情,教育督导权力都不可以进入。教育质量监测技术机构虽然是教育质量监测的协作力量,但是在具体实施质量监测中,可以充分彰显学术权力,体现相对独立的第三方评估意志,在监测的人力、物力、财力方面具有自由裁量权,只是以最终的绩效目标来接受教育督导部门的检验或验收。

第二,教育评估公益性理念下,构建条件保障机制。无论是以政府为主导的基础教育质量监测模式,还是以第三方为主导的基础教育质量监测模式,都是按照政府提出的目标来开展监测的,并为政府推进教育决策提供科学的依据和参考。因此,政策保障在基础教育质量监测中尤为重要,一个好的政策保障机制将会对教育质量监测的领导、执行、协调、督导、监督、经费投入等方面予以明确的规定,从而有效减少教育质量监测中的多头领导、空头领导、职能不清、权责不明、经费欠缺等难题。在构建良好的政策保障机制之后,经费保障机制决定着质量监测工作能否有效推进、推进的范围、推进的程度、推进的时限。根据谁委托谁买单的基本原则,政府是基础教育质量监测的委托方,是质量监测经费的提供者,因此,政府财政预算要根据教育发展的需要设立基础教育质量监测这个公益服务项目的专项经费,确保质量监测工作有稳定的、长期的经费投入,这样监测部门才能从大量的、连续性的监测数据中分析获得教育质量发展变化的影响因素,提出促进教育教学改革、提升教育教学质量的有效对策。

第三,教育评估科学性理念下,构建科学决策机制。基础教育质量监测的有效推进需要科学的决策,在专业化日益发展的知识经济背景下,系统决策与分散决策都是重要的。系统决策减少分散决策的单一性,分散决策减少系统决策的泛化性。作为基础教育质量监测的宏观管理部门,教育督导部门要充分提升其系统决策能力,积极构建区域教育质量监测价值导向,研制教育质量监测法律政策,规划教育质量监测发展框架,完善教育质量监测管理制度,规范质量监测实施过程,保障教育质量监测结果有效,监督教育质量监测意见整改落实等。要确保教育质量监测系统决策的科学性,单独依靠教育行政部门的谋划是远远不够的,教育督导部门可以牵头组建涵盖基础教育部门、评估机构、监测机构、教科研机构、考试机构、高校

及科研院所等单位(部门)的基础教育质量监测决策委员会,依据矩阵式的组织结构模式,对基础教育质量监测的重大事项进行审议和决策。作为基础教育质量监测的技术部门,教育质量监测机构在技术决策上也尽可能实现系统决策,尽可能成立涵盖教育评估、教育测量、教育统计、课程论、教学论、教育信息技术等专业人员在内的专家委员会,对题目编制、试卷命制、监测抽样、数据采集、数据分析、等级划分、等值测算、题库建设等核心技术进行论证,确保基础教育质量监测方法与技术的科学。教育质量监测机构在系统决策时,还应该在依靠其内部各个专业化的子系统的基础上,充分赋予子系统的独立性,提升子系统的分散决策能力。这种基于专业性的决策机制,“能够实现最大限度的分散决策,使子系统能比较完全地独立制定其最终决策,而且,它能够最大限度地利用比较简便和比较经济的协调方法,如市场机制,使决策子系统彼此联系起来”。<sup>[10]</sup>在系统决策的指导下,这种基于专业性的分散决策机制不仅能够有效提升监测技术人员的主体性,还有利于不同方面的监测技术之间的交流、借鉴和互补。

第四,教育评估规范性理念下,构建科学管理机制。科学性是基础教育质量监测的首要质量标准,只有实施科学的基础教育质量监测,才能保证监测数据采集的真实性,真实获得基础教育质量的基本状况,真正发现影响教育质量的影响因素,最终保证教育决策的科学性。建立科学的管理机制,保障实施程序的规范性是保障教育质量监测科学的重要途径,根据省域基础教育质量监测实施经验,基础教育质量监测中主要的管理机制有技术审查机制、报告公示制度、工具保密制度、反馈指导制度、督导干预制度等。技术审查制度是对基础教育质量监测过程中涉及实施流程、组织形式、监测方法、试卷质量、问卷质量、量表质量、等值测算、能力水平划分等核心技术进行专家论证审查,确保核心技术符合国家标准,从而确保监测技术本身的科学性。报告公示制度是指教育质量监测结果向社会公布,通过报告公示制度能够让监测对象了解教育质量基本状况和存在的问题,有利于监测对象及时采取针对性的措施,对教育教学过程和环节进行干预和监控,并引导其内部形成自主性评价体系。同时,通过监测报告的发布,可以引起社会对教育质量的关注和重视,引导社会科学评价教育教学质量,形成科学的教育质量观和教育评价观。监测工具开发技术性

要求极高,需要投入大量的经费和人力资源,为了确保监测工具的连续使用,国家对基础教育质量监测工具实施长期保密制度,因此,省域可以借鉴国家模式,在监测试点阶段实施工具长期保密制度,在基础教育质量题库建立完善之后,可以适时将部分监测工具公开,以提升监测工具的服务价值。在构建省域基础教育质量监测体系中,省级、州(市)、县级可以通过工具技术共享的形式来合作开发监测工具。教育质量监测除了宏观决策的功能之外,指导服务学校也是其重要的功能,因此,要构建监测报告的指导反馈制度,组织评估监测专家到监测区域开展全面系统的反馈,让监测区域相关技术人员掌握报告基本内容和解读报告的基本方法,同时评估监测专家与监测区域的教育督导部门、基础教育部门、教育科研部门共同策划适合监测区域实际的基础教育质量提升工程或项目。督导干预制度是指教育督导部门根据质量监测报告发现的问题、监测评估提出的建议和意见以及监测区域根据监测报告提出的整改措施,对监测区域地方政府和教育行政部门进行督导,查看问题解决的情况、意见建议落实情况、自我整改工作推进情况、教育教学改进情况,根据督导检查的综合结果,对地方政府和教育行政部门进行表彰奖励或问责。

第五,教育现代治理体系下,构建独立评价机制。随着全球化和新公共管理的深入,国家和社会发展逐渐从管理走向治理,从善政走向善治。治理是“一种以公共利益为目标的社会合作过程——国家在这个过程中起到关键但不一定是支配性的作用”,<sup>[1]</sup>换言之,治理是一种多中心的、多元化的、服务性的公共行政体系,它反映多种社会主体的利益和价值,是现代政府超越传统管理理念与模式,适用公民社会和合作网络环境的一种权力组织形式,它是对政府权力的一种重新构建,是对“极权、霸权、强权”的一种消解。在当前中国推进国家治理体系现代化的时代背景下,教育治理体系建设已经成为教育发展的战略性、根本性的问题。教育治理体系建设的根本症结在于如何理顺政府、教育、学校之间的关系。具体表现如下:如何约束政府权力对教育的过度干预,规范政府对教育的管理职能,增强政府对教育的服务功能;如何遵循教育规律,回归教育本位,落实教育发展自主权,释放教育潜能;如何真正从体制机制上保障学校办学的自主权,祛除行政权力对学校自主权的干预侵犯,彻底清

除学校行政化管理思维、理念和模式,维护学生和教师的合法权益。理顺政府、教育、学校之间关系的根本措施在于构建教育的管办评分离体制,构建独立的教育评估监测机制。在缺乏有效监督机制下,试图减弱政府对教育、学校的干预是一件很难的事情。在这种情况下,如何构建独立的第三方评估机制,客观评价政府教育管理能力和绩效,能否根据评估结果对政府进行问责,就显得尤为重要了。当前政府权力下放、政府职能下放是一种强劲的趋势,但还没有真正成为现实,很多时候,政府权力被其下属的参公部门、事业部门或学会、协会、行会、研究会等承接,真正的第三方机构根本没有机会承接到政府委托的教育评估监测项目,即使第三方有机会承担教育评估监测项目,但就目前的情况来看,任何一家第三方机构都不具备与提供其项目经费的“衣食父母”叫板的能力。有幸的是,十八届三中全会将委托社会组织开展教育评估监测提到了一个新的日程,这是推进真正的第三方独立性评估、实现教育管办评分分离的一个契机。

#### 参考文献

- [1] 辛涛,李峰,李凌艳.基础教育质量监测的国际比较[J].北京师范大学学报(社会科学版),2007(6):5-10.
- [2] 丁煌.西方公共行政管理理论精要[M].北京:中国人民大学出版社,2005:153.
- [3] 雷新勇.基于标准的教育考试——命题、标准设置和学业评价[M].上海:上海科学技术出版社,2011:8.
- [4] 董奇.构建具有中国特色的基础教育质量监测体系[J].人民教育,2007(Z2):2-3.
- [5] 王少非.国家义务教育质量监测一个模型构想[J].教育发展研究,2006(3):5-9.
- [6] Holzer M. Government at work: Best Practices and Model Program[M]. California: Sage Publications, 1998:164.
- [7] 张伟江,孙祝岭,郭朝红.教育评估的可靠性研究[M].北京:高等教育出版社,2009:17.
- [8] 陈振明.公共管理学原理[M].北京:中国人民大学出版社,2003:181.
- [9] 何瑞珠.从国际视域论析教育素质与平等[M].北京:教育科学出版社,2011:268.
- [10] Herbert S.A. Administrative Behavior: A Study of Decision-making Process in administrative organization [M]. New York: Macmillan Publishes, 1957:283.
- [11] [英]托尼·麦克格鲁,陈家刚.走向真正的全球治理[J].陈家刚,译.马克思主义与现实,2002(1):33-42.