

教育改革资讯

【2022 年第 16 期】

（总第 92 期）

山东省教育科学研究院

2022 年 11 月 6 日

一、【关注】

◆新高考背景下综合素质评价的困境与出路。

2014 年,国务院颁发《关于深化考试招生制度改革的实施意见》,指出变革考试的方式和内涵,努力探究依据高中生的高考成绩、学业水平考试成绩、参考综合素质评价的多元录取机制,即“两依据一参考”的综合评价招生机制。综合素质评价在发挥多元作用的同时,也存在一些实际问题。

（一）综合素质评价的实际困境

1. 综合素质评价科学化保障乏力。一方面,综合素质评价的目标、过程标准的表达和呈现仍有些过于上位和杂糅,还没有构筑起层次明朗、逻辑合理、可操作性强的综合素质评价体系。从部分省市的实践情况看,综合素质评价的评价内容、评判准则、实施规定等缺乏一致性。各高校和高中按照各自的理解各行其是,综合素质评价的过程和效果极易被人为因素干扰,同时也存在较大的校际差异。另一方面,学生的知识水平是可以通过考试成绩来体现的。然而学生各种能力、性格特征、道德水平等都是些内隐性的存在,难以较为精确地测量。在综合素质评价缺乏一致的评价标准和综合素质评价标准粗放的双重隐患下,综合素质评价的科学性难以得到有效保障。

2. 综合素质评价的公平性受到质疑。一方面,偏远地区、薄弱学校、弱势群体在综合素质评价中的劣势地位使得综合素质评价的公平性令人质疑。许多高校将某个学科或者某些领域的比赛结果当作综合素质评价的重点考察对象。但受地区经济发展水平和学校办学力量的限制,许多学生缺少参与这些学科竞赛的机会和能力。另外,有些学生占有较好的学校基础设施师资力量、教学质量、学校财政投入等硬件资源和政府政策校内氛围等支持性的软件资源,而那些相对弱势的学生与他们相比往往在整体素质上呈现出鲜明的差距。另一方面,综合素质评价采取“写实记录”的呈现方式。但是,这些“写实记录”的真实性却无法得到全面保障,在错综复杂的利益关系下,综合素质评价的真实性还面临资料作假和贪污腐败的考验。

3. 综合素质评价的应用性受到局限。在新高考相关政策的引领下,各项改革措施在各个省市区如火如荼地进行着。然而,这些改革的发展现状并不是齐头并进的,呈现出走班选课更受重视而综合素质评价退居二线的尴尬境况。虽然很多学校都明确提出要落实好综合素质评价,但是从各个高校的招生资料中,似乎只能看出高校对评定等级的需要。至于综合素质评价的结果如何发生作用和影响,却没有十分明确的信息,原因主要有二:一方面,综合素质评价的应用不可避免地存在主观因素;另一方面,学生的综合素质评价情况与高中学校的基本情况息息相关。

(二) 综合素质评价的出路探寻

1. 夯实本质含义,完备综合素质评价指标体系。综合素质评价的基本含义就是对学生的多元发展进行考察,注重对学生发展历程的客观记录与展现。但是,以往综合素质评价的指标体系并不尽善尽美,操作性还有待进一步加强。操作性的提升需要依靠综合素质评价各个维度的具体内容和准则的逐层细化,形成一个更具科学精神和严谨理念的评价体系。另外,综合素质评价是对学生的全部发展过程的、整体性的考察,要坚决杜绝因为某些主

观原因而对某些指标进行偏重或者削减的做法和行为。最后,在综合素质评价指标体系的构建历程中,要时刻持有积极和开放的心态,及时为综合素质评价融入更具有时代精神的内容。

2. 强化统筹安排,丰富完善地方综合素质评价平台。在保证综合素质评价指标统一且细致的同时,也要充分考虑到学生个体和群体的实然差异,强化统筹安排,丰富完善地方的综合素质评价平台。一方面,要充分激发地方教育部门的整体统筹规划功能,层层明确相关的准则和规定。另一方面,借力日渐发展的信息技术,以教育的大数据聚集作为突击口,通过对学生在课堂内外的表现、线上线下的行为,结构性的和非结构性的资料的搜集、分析、归纳、评价,来获取对学生相对科学、全面的认识。

3. 支持多元探究,拓宽综合素质评价应用路径。拓展综合素质评价的应用路径,支持各校对综合素质评价的应用开展多元的探究,是完善和发展综合素质评价的必由之路。首先,各个高校可以拓展综合素质评价的应用范围,不仅在综合评价招生中重点参考综合素质评价成果,也在提前批招生、自主招生等招生模式中制定出台自主选拔方案,深化综合素质评价结果的应用。各高校要努力为综合素质评价的应用开辟出更加多元的实施道路,奉献重要的实际操作成果。其次,丰富综合素质评价内容和结果的使用目的,即不仅将其看作是招生环节的重要参考,也可以增强高校中各个院部的人才培养实效。高校各院部可以将综合素质评价的相关信息作为重要参考材料,结合学生的需要和特点,寻求个性化的培养路径。

(来源 《教学与管理》2022 年第 15 期 吕巧丽 文)

二、【他山之石】

◆数字经济引领高职院校产教融合。在杭州,数字经济是驱动经济增长的重要引擎,新制造业正在数字技术的加持下成为杭州产业的重要一极。这一阶段的高职院校产教融合呈现出两大新特点:一是根据职业教育新专业目录进行专业数字化改造,开

展基于产业链的专业群建设。对接新一代信息技术与实体经济深度融合的新业态、新模式、新技术、新职业等对技术技能人才培养的新需求，重点朝向“数字化”“智能化”转型，积极发展大数据、云计算、工业机器人、智慧旅游、智慧建造、新零售、商务数据分析等新兴专业和专业群。二是深化产教融合，推进数字经济产业学院创新建设。围绕产业链、创新链、人才链、教育链融合，依托行业领军企业建设围绕杭州主导产业的特色产业学院，打造数字经济产业人才培养基地，实现人才培养技术创新和产业发展的多维合一。同时探索混合所有制改革，建设数字化开放性公共实训基地，促进校企利益、制度、文化的融合，教学、生产、培训的集成，多元主体的跨界运营治理，推动民营企业作为多元办学主体中的一元深度参与职业教育。（来源《教育与职业》2022年第13期《数字经济时代职业教育产教融合新内涵、演进与关键策略》高晟星 陶丽萍 文）

三、【数说教育】

◆“教育这十年”：教育质量实现新提升。十年来，教育系统全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，坚持五育并举，促进学生全面发展，以教育质量的稳步提升助力人人出彩、人人成才。1. 义务教育音体美劳等课程建设明显加强；2. 基础教育大班额问题有效破解；3. 校外培训治理取得明显成效；4. 现代职业教育体系建设明显加快；5. 高层次创新人才自主培养能力明显提升。（来源 教育部新闻办 [微言教育](#)）

四、【国际观察】

◆借鉴国际经验转变校外培训监管理念。1. 监管依据：从政策干预到法律主治。虽然政策与法律相比更加灵活、高效，但其在科学性、稳定性上难以保证，也缺乏明确的实施保障和评估机制。校外培训机构治理的域外实践表明，建立完善的立法体系具

有重要意义。日本自 1949 年颁布《社会教育法》起，便开始将校外培训纳入立法规制范围。培训机构在日本被视为特定的服务性产业由经济产业省负责，通过《特定商业交易法》《地方公务员法》等分散立法形成了完整的制度体系。韩国和我国台湾地区则更进一步，分别出台了《私立教育机构设立、经营及课外辅导法》及《补习及进修教育法》，就校外培训机构的设立、运营及监管等进行了详细规定。

2. 监管机制：从行政管理到合作治理。

在校外培训机构监管实践中，各国越来越重视充分发挥学校、家长、行业协会等主体的治理功能，力图实现校外培训机构的合作治理。例如，日本建立了成熟的行业自律机制，由行业协会负责准入审批、培训机构认定、教师资格认定、教学标准设置等重要事项，使其在校外培训机构监管中扮演重要角色。欧美国家则重视发挥学生及家长的治理作用，通过消费者权益保护机制来实现校外培训行业的市场化调节。善治的参与要素提倡多元主体的协同共治。合作治理模式不仅可以降低政府在信息搜集作出决策及行政执法等环节的巨额投入，而且政府的干预更具谦抑性，能在最大限度尊重和发挥市场作用的同时维系公共价值，是我国校外培训机构监管的必然选择。

3. 监管方式：从管控为主到堵疏结合。

当前的校外培训机构监管突出审批作用，体现出提高准入门槛、加大惩罚力度等特征，总体上属于以限制和管控为主的模式。但此种以管控为主的监管方式无论在法理依据还是实施效果层面均有局限。一方面，管控为主的监管模式不利于充分发挥培训教育的正面价值。另一方面，以管控防堵为主的监管方式也难以实现监管的核心目的。日本和韩国的校外培训机构监管均经历了以管控为主到堵疏结合的发展历程。两国长期的治理实践表明，校外培训的政府监管不应停留于硬性禁止或片面防御层面，而是应采取堵疏结合的方式还原其应然价值和本来面目，从而合理配置教育资源，构建良好教育生态。美国和新加坡等国在对培训机构进行有效监管的基础上，通过政府购买服务改进偏远地区、困难

儿童的学习状况,从而充分发挥校外培训机构的正面功能。我国的校外培训机构监管也应正视校外培训的双重效应,采取堵疏结合的方式促进其健康持续发展。(来源 《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2022年第3期《“双减”背景下的校外培训机构监管:理念转型与制度优化》张海鹏 张新民 文)

五、【学界视点】

◆我国义务教育优质均衡发展的政策和行动框架

第一,坚持标准思维,建立义务教育学校基本办学条件的国家标准。标准化是我国义务教育均衡发展的一个主要政策工具,尤其是学校基本办学条件标准的制定,包括校舍、教育设备和场地师资等。在基本均衡发展阶段,省级政府制定基本办学条件标准,学校达到这一门槛就可申请国家认定。“省定标准”有利于因地制宜地实现县域校际均衡,但也出现有些省份降低标准、办学条件陷入低水平均衡泥潭的问题。优质均衡发展坚持“高标准、严标准”策略:一是指标和标准的制定权限上升到国家,降低校际差异系数。“国家标准”能够保证全国范围内义务教育学校基本办学条件一致,为义务教育质量均衡和充分发展奠定基础;小学、初中校际综合差异系数分别由原来的0.65、0.55降至0.50、0.45;二是从“水平”和“均衡”两个维度评估教师、校舍、仪器设备等七项教育资源配置指标,不仅要求各项指标的校际差异系数要达标,而且各项指标的水平值也要达标。

第二,以质量均衡为核心,深入关注师资、课程与教学等关键的义务教育质量要素。优质均衡发展更加关注教育质量,以实质性的质量均衡为核心,追求更高质量的教育均衡发展。从评估工作看,一是“重数量,更重质量”,严格标准、严把质量是优质均衡发展国家评估认定的基本原则之一;二是在评估内容上,将“教育质量”列为优质均衡认定的四项内容之一,加重了质量评估的权重,明确规定了教育质量评估的九项指标及其认定标准。在九项质量评估指标中,六项指标指向课程与教学、教师培

训、学校管理等过程性因素，一项指标直接指向国家义务教育质量监测相关科目上学生学业水平结果。2021年3月，国家发布《义务教育质量评价指南》，以学生全面发展为目标，从县域、学校、学生三个层面构成了完整的义务教育质量评价体系。可以看出，优质均衡发展不仅在数量上重视资源配置及校际差异程度，而且在质量层面上从资源性要素深入教育过程性和结果性要素，更加重视义务教育质量的均衡和充分发展。

第三，扩大优质义务教育资源供给和推动区域共享，促进新优质学校成长。在优质教育资源获得方面，当前最突出的教育不平等反映在城乡和阶层差异上，农村学生和社会底层学生难以享受优质义务教育资源。为扩大义务教育优质学校资源的供给，20世纪末，我国发达地区就开始探索新的义务教育办学形态，从最初的手拉手、名校办分校到名校集团化办学，在优质资源共享上积累了宝贵经验。2017年，国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》，提出“在全国范围内试行学区化管理、探索集团化办学”。学区化管理、集团化办学的义务教育办学新形态成为公立学校推进教育资源优质均衡发展的重要手段。

第四，树立教育质量生态观，开展校内外教育生态治理行动。从质量的系统观看，个体所处的社会环境及其意识形态背景都会影响学生发展的质量。“近些年，教育生态对育人质量的影响越来越突出，这里面既有来自教育系统内部的，也有来自教育系统外部的；既有来自信息技术的，也有来自市场的，必须加以重视。”在教育系统外部，中国有全球最大的校外培训系统，二十多年发展中衍生出教育焦虑、学生校外培训负担过重等问题。为营造安静、平和的教育可持续发展生态环境，2018年以来，国家大刀阔斧整顿、规范校外培训机构，两年多时间内取得实质性进展，尤其是线上治理走在世界前列。2021年7月，中央“双减”政策出台，教育行政部门综合施策、狠抓落实，经过短短一个秋季学期，“双减”政策在三项重点工作领域取得明显成效：有效控制

了作业总量和时长、基本实现课后服务全覆盖和课堂教学质量不断提升。这些具体细致的有关学校乃至教师层面的质量干预措施有望对义务教育可持续发展带来持久深刻的影响。

(来源 《教育研究》2022 年第 6 期《国际视野下义务教育优质均衡发展的中国路径》孟卫青 姚远 文)

◆振兴县域普通高中教育

2021 年 12 月,教育部、国家发改委等九部门印发《“十四五”县域普通高中发展提升行动计划》(简称《县中提升计划》),加强县域普通高中教育。

健全县中教育经费保障机制。由于经济社会发展水平的制约,我国绝大多数县中在经费投入保障上与大中城市高中的差距越拉越大,在改善高中教育办学条件、提高教师待遇上处于劣势。

《县中提升计划》要求:各地要进一步加大普通高中教育投入力度,并向县中倾斜。各省(区、市)要科学核定普通高中办学成本,适应经济社会发展水平,建立完善生均公用经费标准和学费标准定期动态调整机制,适时提高普通高中生均公用经费水平,省、市两级要加大对欠发达县区经费投入,确保县中生均公用经费足额拨付到校,等等。

重建县中教育办学格局。振兴县域普通高中教育,必须改善县中办学条件。《县中提升计划》提出,“强化政府责任。坚持高中教育资源配置向县中倾斜,健全县中发展提升保障机制,加快改善县中办学条件,着力补齐县中条件短板”。为此,要求“实施县中标准化建设工程”,继续实施改善普通高中学校办学条件项目,重点支持改善县中基本办学条件。各省(区、市)要指导市县“一校一案”制订本地县中标准化建设工程实施方案,明确时间表和路线图,切实加大地方财政投入,确保如期完成县中标准化建设。全面化解大班额,有效控制大规模学校,等等。

加强县中教育人才支持。教师是教育的“第一资源”。振兴县中要强化人才支撑。探究“县中困境”的原因,人们普遍认为

优秀教师的流失是重要根源之一。围绕稳定县中教师队伍、强化县中人才支撑,《县中提升计划》出台了一系列强有力的举措,包括:加大县中教师补充力度、健全县中教师激励机制、严禁抢挖县中优秀教师、提高县中教师队伍素质,等等。

全面深化县中教育教学改革。振兴县中教育绝不是追求那种“县中模式”的复兴,而是要在营造良好教育生态的前提下,走出一条“育人为本、尊重规律、改革创新、特色发展”的县中高质量教育发展之路。育人为本,就是要摒弃应试教育的办学取向,以立德树人、健康成长、全面发展为办学治校的根本宗旨。尊重规律,就是要坚持学生全面发展,构建德智体美劳全面培养的教育体系,《县中提升计划》提出“完善选课走班”“充分利用农业农村资源,加强劳动教育和综合实践活动”。改革创新,就是要深化课程教学改革,全面推进育人方式变革。《县中提升计划》提出,“形成具有鲜明县域特色的普通高中育人模式”。特色发展,就是要坚定不移走多样化特色化办学之路。

健全城市教育反哺县中教育机制。重建城乡教育的平衡、推进城市教育与县域教育的协调和谐发展,城市优质教育资源支持和反哺县中教育、乡村教育,是对长期失血的县中教育、乡村教育的一种积极补偿。《县中提升计划》提出,实施县中托管帮扶工程,努力使每个教育基础薄弱县都得到支持。

保障县中学子优质高等教育入学机会。提高县中学子优质高等教育入学机会,既要靠练内功,全面加强县中教育,提高县中教育教学质量,也要靠政策。《县中提升计划》提出,高校招生有关专项计划继续对基础教育薄弱地区予以支持。

用教育信息化带动县中教育现代化。在学术界,历来把教育信息化作为促进教育公平的重要政策工具。《县中提升计划》提出,实现县中网络连接全覆盖,完善线上教育教学资源建设与应用保障体系,加快提升县中教育信息化水平,更好促进优质教育资源共享。

(来源 《人民教育》2022 年第 21 期《聚焦县中发展提升行动计划振兴县域普通高中教育的公共政策选择》张志勇 史新茹文)

◆公共高中教育服务供给面临的机遇与挑战。1. **新型城镇化对公共高中教育服务提出增量需求。**城镇化不仅意味着人口进入城镇生活,更意味着城镇化人口融入城镇生活。高质量融入的一个首要基础就是劳动者具备在城镇就业的基本知识和技能,劳动者具有高中以上文化程度已经成为新型劳动力的必然要求,教育水平的提高可提升劳动力要素的创业创新能力。长期以来,户籍与非户籍人口享有的基本公共教育服务存在一定差异,让许多非户籍人口的人力资本提升受限。“七普”数据显示,全国人口中 15 岁及以上人口的平均受教育年限为 9.91 年,在 31 个省份中平均受教育年限在 10 年以上的省份有 13 个,在 9 年至 10 年之间的省份有 14 个,在 9 年以下的省份有 4 个(贵州、云南、西藏、青海)。与 2025 年劳动年龄人口平均受教育年限 11.3 年的目标相比,个别省份和区域的任务仍然很重,这些地区也是深入推进城镇化建设的重点区域。人口素质的提升特别是具有高素质劳动力供给的增加,对重点区域的城镇化建设可提供重要人力资本支撑。这就要求提供与提高人力资本水平相匹配的教育服务供给,调整公共服务支出类型结构,加大教育投入,增加高中教育经费,提升公共服务效率。

2. **人口结构变动对公共高中教育服务提出结构性需求。**近年来,随着国家经济社会发展,我国流动人口仍处于高速增长态势,其中乡城人口流动仍是城镇化发展的主要动力。随着城镇化水平的提升,人民群众生活对公共服务的依赖性逐渐增强,如何让农村人口在流入城镇后,享受基本公共服务成为关键。不完善的公共教育服务体系可能会导致人口的不稳定流动,容易造成公共教育服务供给的结构性短缺或浪费。2000 年、2010 年、2020 年乡城流动人口占比分别为 52.2%、63.2%、66.3%,乡城流动依然是流动人口增长的主要驱动力。近几年,各地户籍

制度逐步放开,但相应公共教育服务体系仍有改善余地,如何在继续推进并扩展义务教育基本公共服务随人员流动可携带政策的基础上,探索拓展到高中阶段教育,满足流动人口的基本教育需要仍是一个难点和热点问题。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,明确提出“坚持以人为核心推进新型城镇化”“顺应县城人口流动变化趋势”“公共资源配置与常住人口规模基本匹配”“公共服务全面提升”。

3. 区域圈和城市群发展对公共高中教育服务提出协同服务需求。从区域协同发展角度看,区域圈城市群是我国未来一段时间经济发展的结构性潜能,其中劳动力及能力水平要素是产生新增长点的优先基础,这就需要突破现行行政管理层级和空间分割,实行跨城市、城乡的区域公共教育服务统筹,探索建立区域圈、城市群公共教育服务共建共享制度。随着经济高质量发展,人力资本水平的提升已从以义务教育阶段为主转向高中阶段教育和高等教育服务为主,呈现出经济越发展要求劳动者受教育水平越高的现象。由于财政差异,区域间、城市间客观上形成了公共服务教育供给的差异。依靠发达的经济和高质量公共教育服务,一些区域展现出了人才竞争优势。国家《“十四五”公共服务规划》提出要健全城市群公共服务便利共享制度安排和成本共担、利益共享机制”。一体化的公共服务标准成为推进区域整体发展的关键指标,否则很容易因为标准和质量高低造成人口流动,影响一些区域人口聚集、一些区域人口流失,造成教育资源结构性不足和资源闲置甚至浪费,从而影响区域圈的整体发展生态。从生产要求角度看,劳动力要素要在区域间充分流动,就必须有高一级人力资本积累作为基础。因此,高中教育服务要配合区域协同发展战略,开展跨区域统筹协调,实现服务“同城待遇”,为居民就近享有公共教育服务提供便利条件。(来源 《中国教育学刊》2022 年第 7 期《公共高中教育服务的制度框架与优化路径》 安雪慧 文)

（注：《教育改革资讯》电子版见：山东省教育科学研究院网站）