



高校教育管理
Journal of Higher Education Management
ISSN 1673-8381, CN 32-1774/G4

《高校教育管理》网络首发论文

题目：政策工具视角下我国“双一流”建设高校教学评价政策偏好研究
作者：包水梅，陈嘉诚
DOI：10.13316/j.cnki.jhem.20220821.008
收稿日期：2022-05-05
网络首发日期：2022-09-06
引用格式：包水梅，陈嘉诚. 政策工具视角下我国“双一流”建设高校教学评价政策偏好研究[J/OL]. 高校教育管理. <https://doi.org/10.13316/j.cnki.jhem.20220821.008>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

doi: 10.13316/j.cnki.jhem.20220821.008

高等教育治理现代化

政策工具视角下我国“双一流”建设高校 教学评价政策偏好研究

包水梅, 陈嘉诚

(兰州大学 高等教育研究院, 甘肃 兰州 730000)

摘要: 基于政策工具理论, 本研究对我国“双一流”建设高校颁发的 53 份教学评价政策文件进行分析, 在政策工具 X 维度和教学评价政策内容要素 Y 维度二维分析框架下考察政策工具使用结构和各政策内容要素受重视程度。结果发现, 高校教学评价政策以命令型工具为主, 以劝诫型工具、激励型工具、能力建设型工具和系统变革型工具为辅; 政策内容侧重对评价内容、评价结果处理与使用、评价方法和评价组织管理的规定, 有关评价目的和评价主体的规定尚未引起重视; 初步形成了依据政策内容要素特性配置政策工具的逻辑。这反映出我国“双一流”建设高校教学评价政策的价值导向开始由效率优先转向兼顾质量, 决策逻辑逐步从教学管理走向教学治理, 但也存在伦理意蕴被遮蔽、实施中行政化倾向严重、执行效力受限等问题。未来高校需优化教学评价政策的顶层设计, 提升利益相关者对政策的认可度与执行力, 建立教学评价政策的元评价机制。

关键词: 教学评价; 政策工具; 教育治理; 工具理性; 价值理性; “双一流”建设

中图分类号: G640

文章编号: 1673-8381(2022)05-0040-12

文献标志码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、问题提出

近年来, 随着国家对本科教育教学工作和人才培养质量的高度重视, 教育部评估中心建立了以自我评估、院校评估、专业认证与评估、国际评估、教学状态常态监测为核心的本科教学评估制度^[1]。在此背景下, 我国高校内部也逐步建构起以学生评教、教师自评、同行互评、督导评价等为主要组成部分的教学评价制度^[2], 并制定了相应的教学评价政策。在相当长一段时间内, 教学评价工作需要借助具体的政策来推动, 因此高校教学评价政策制定的是否合理、有效, 就成为一个亟待考察的重要问题。

在公共政策学领域, 政策工具作为决策者推

行、部署和贯彻政策时采取的实际方法与手段^[3], 是连接政策目标与结果的“桥梁”, 是将政策目标转化为具体行动的路径和机制^[4]。政策工具理论正是以政策工具的结构性和为立论基础, 认为政策本身是一系列政策工具的组合与搭配, 政策工具与政策内容的适切性以及政策工具组合配置的科学性会对政策执行效果产生至关重要的影响。由此看来, 政策工具选择、应用与组合的科学性既是政策制定是否合理的判断依据, 也是政策实现价值目标与理想功能的必要条件。因此, 基于政策工具理论分析我国高校教学评价政策偏好并判断其合理性及执行效力, 是一个重要的研究视角。

当前, 国内外相关学者对高校教学评价进行了系统而深入的研究。国外学者多以定量研究

收稿日期: 2022-05-05

修回日期: 2022-08-04

基金项目: 全国教育科学规划“十三五”规划国家一般项目(BIA200172)

作者简介: 包水梅, 教授, 教育学博士, 兰州大学高等教育研究院副院长, 从事高等教育政策与管理研究。

网络出版时间:

网络出版地址:

方法对教学评价有效性进行实证研究,如莫利(Donald D. Morley)和克莱森(Dennis E. Clayton)借助评分者信度法,通过对同一课程中不同评分者之间评教结果的相关性分析,检测了教学评价的有效性水平^[5-6]。国内学者则多以定性研究方法对教学评价制度改革进行理论反思,如赵锋从一流本科教育视角出发探讨了研究型大学教师教学评价制度存在的问题及改革路径^[7]。总体上国内外关于教学评价的研究既包括了宏观层面的制度反思与改革,又包括了微观层面的有效性审视,相关结论和建议为后续研究指明了基本方向。但目前关于高校教学评价的政策研究较为薄弱。事实上,各高校颁发的教学评价政策是最能反映高校教学评价实践的政策文件,聚焦高校内部的教学评价政策文件展开系统研究具有独特价值。鉴于此,本研究基于政策工具理论,以我国“双一流”建设高校颁发的教学评价政策为分析样本,借助政策文本量化分析方法,构建横向政策工具维度和纵向政策内容维度二维分析框架,剖析我国高校教学评价政策中政策工具选择的类型结构,考察各政策内容要素的受重视程度,在此基础上揭示政策偏好背后的价值取向及存在问题,为未来高校教学评价政策的改革与优化提供对策建议。

二、研究设计

(一) 样本选择

“双一流”建设高校作为高等教育的领跑者,在人才培养与教学管理方面具有典型的示范引领作用^[8],其教学评价工作已较为成熟,相关政策文件也经历了不断规范和完善过程。基于此,以“双一流”建设高校的教学评价政策作为分析样本能有效保障政策文本分析的权威性,相关结论和建议也具备一定的参考意义和推广价值。本研究在147所第二轮“双一流”建设高校教务处网站的教學评价、教學管理、規章制度、信息公开等栏目,对课程教学质量评价实施办法、督导评教管理办法、学生评教实施办法等教学评价政策进行搜集,最终获得53所高校的53份政策文件(见表1)。

表1 教学评价政策文件示例(部分)

序号	文件名称	发布时间	发布栏目
1	北京化工大学本科课堂教学质量认定管理办法	2018年	规章制度
...
11	东南大学本科课程课堂教学质量综合评价办法	2021年	规章制度
...
24	兰州大学本科课程教学质量评价实施办法	2019年	教学质量 管理
...

(二) 分析框架

目前,国内外众多学者依据不同视角与划分标准对政策工具进行了分类。我国学者多采用施耐德(Anne Schneider)、英格拉姆(Helen Ingram)及麦克唐纳尔(Lorraine M. McDonnell)、艾莫尔(Richard F. Elmore)的分类框架。前者基于“公共政策几乎总是试图让人们去做他们可能不做的事,或者帮助人们去做他们本不会做的事”的基本假定^{[9]320},为达到督促公众采取必要行动的目的,确定了五个政策工具类型:权威工具、激励工具、能力工具、象征与劝诫工具、学习工具;后者则出于对“处理一个具体问题的选择范围,选择方案潜在的理论前提、问题、目标、选择方案和与之相关的具体执行问题之间的适切度”的关注^{[9]323},考虑“如何选择适当的方案以解决问题”^[10],进而将政策工具分为命令型工具、激励型工具、能力建设型工具、系统变革型工具和劝诫型工具。高校在推进教学评价工作时,一线教师与学生并不是消极被动的,既往研究中对教师与学生的调查表明,绝大部分教师和学生高度认同教学评价能促进教师专业化发展、提升课堂学习体验等^[11]。实际上,高校制定教学评价政策考虑的是选择一个最优方案以解决本科教育教学中存在的问题,进而提高学校的教育教学质量。因此,本研究采用麦克唐纳尔和艾莫尔的分类标准,在此基础上构建了基于政策工具X维度和教学评价政策内容要素Y维度的二维分析框架。

1. X维度:政策工具维度。X维度主要是对各类政策工具的使用频次统计与归类分析。

基于麦克唐纳尔和艾莫尔的分类,本研究将高校教学评价政策工具划分为五类:命令型工具是指一系列支配个人和机构行为的强制性规则,常以“必须”“规定”“严禁”“不得”等文本呈现;激励型工具是指依靠正向鼓励或负向惩罚来规范政策参与者行为的政策工具,常以“奖励”“资助”“罚款”“取消资格”等文本呈现;能力建设型工具是指旨在促进个体或机构实现能力实质性增长的工具,常以“引导支持”“指导培训”“锻炼能力”等文本呈现;系统变革型工具是指通过体制改革与重组来重启功效的政策工具,常以“改革”“整改”“重组”“试行”等文本呈现;劝诫型工具是指通过价值倡导、信念呼吁等精神层面的策略,引导政策相关主体采取有效行动的工具,常以“呼吁”“倡导”“弘扬”“积极开展”等文本呈现。

2. Y 维度:教学评价政策内容要素维度。Y 维度是对政策内容要素的统计和分析。详细查阅 53 份教学评价政策文本后发现,政策内容均涵盖了评价目的、评价主体、评价内容、评价方法、评价组织管理、评价结果处理与使用等六个要素。评价目的指实施教学评价政策的理想目标;评价主体指教师教学质量的评价者;评价内容是对教师教学质量构成要素的具体规定;评价方法是指教学评价所使用的技术手段、方式原则;评价组织管理是对教学评价实施各环节的详细规定;评价结果处理与使用包括了对评价结果的处理方式和使用途径。只有将 X 维度和 Y 维度同时纳入分析,对教学评价政策的剖析才能更全面。鉴于此,综合政策工具维度和教学评价政策内容要素维度,本研究构建出高校教学评价政策内容的二维分析框架(见图 1)。

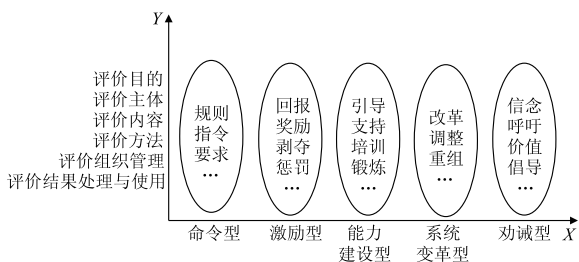


图 1 高校教学评价政策内容二维分析框架

(三) 政策文本内容编码

基于上述二维分析框架,本研究采用人工统计法,以分句为基本单位对 53 份政策文件内容进行逐条分析与编码。其中,X 维度的命令型工具为 A,激励型工具为 B,能力建设型工具为 C,系统变革型工具为 D,劝诫型工具为 E;Y 维度的评价目的为 a,评价主体为 b,评价内容为 c,评价方法为 d,评价组织管理为 e,评价结果处理与使用为 f。

编码的基本格式为“X/Y 维度编码-政策文件编号-序号”。如在第 24 份教学评价政策《兰州大学本科课程教学质量评价实施办法》中,第 1 个命令型工具的编码为“A-24-1”,第 5 个教学评价结果处理与使用要素的编码为 f-24-5。按上述编码规则,本研究完成了 53 份政策文件共计 1 318 个编码单元的内容编码,部分编码示例见表 2。

三、数据分析

通过对 53 份政策文本共计 1 318 个编码单元的政策工具归类和内容要素统计,本研究得到二维政策工具分布情况数据(见表 3)。

(一) 政策工具 X 维度分析

1. 命令型工具使用频次最高,居于主导地位。命令型工具使用频次为 813 次,占全部政策工具的 61.68%。各高校普遍会频繁使用命令型工具来限定与规制相关主体的行为,如《南开大学本科课堂教学质量评价办法》明确规定:“各教学单位须成立不少于 3 人的同行专家听课小组,每位同行专家听课次数 ≥ 1 次”^①。一般而言,蕴含权威和强制性质的命令型工具具有执行成本低、效力大、见效快的优点,是教学评价政策工具的首选。

2. 劝诫型工具使用频次较高,居于次要地位。劝诫型工具使用频次为 217 次,占全部政策工具的 16.46%。劝诫型工具往往会作为命令型工具的补充而出现,如《西安交通大学课堂教

① <http://jwc.nankai.edu.cn/2021/1014/c24a403349/page.htm>.

学质量综合评价办法》在规定完“学生评价方式为网络评价,由本科生院、研究生院组织”后,指出“学生在评教系统中可以随时向授课教师提出

问题、意见、建议……”^①。其原因在于劝诫型工具能够从价值观层面调动政策对象的积极性,缓解命令型工具造成的逆反心理。

表2 部分政策文本编码示例

编号	政策名称	文本内容	X 维度编码	Y 维度编码
24	兰州大学本科课程教学质量评价实施办法	教学质量评价是对教师授课的教学状态、教学设计、教学内容、教学态度、学生学习获得感等进行综合评价	A-24-1	c-24-1
		评教主体包括教学顾问、同行专家、学生、教学管理人员等,分为教师和学生两类评教群体	A-24-2	b-24-1
	
		暂停评教结果不合格教师的任课教师资格至少1年	B-24-1	f-24-5
		对恢复任课教师资格后,教学质量评教等级仍不合格的教师,调离教师岗位	B-24-2	f-24-6
	
		帮助教师不断改进教学方法,提高学校人才培养能力和质量	C-24-1	a-24-2
		教学单位须为其制定教学观摩、教学能力提升帮扶计划,并指定教学能力提升指导教师	C-24-2	f-24-4
	
		评教过程中如发生教学事故,学风、教风及教学管理存在问题,相关单位须建立跟踪督促、整改落实机制	D-24-1	e-24-5
	
		为充分调动教师的积极性,激励教师对教学工作投入更多精力	E-24-1	a-24-1
积极开展全程性评价,即期初评价、期中评价、期末评价等重要过程节点和随机实时评价	E-24-2	d-24-2		
...		

注:限于篇幅,表中只展示一所高校的部分编码示例。

表3 二维政策工具分布

政策内容要素	评价目的		评价主体		评价内容		评价方法		评价组织管理		评价结果处理与使用		总计	
	数量/次	比例/%	数量/次	比例/%	数量/次	比例/%	数量/次	比例/%	数量/次	比例/%	数量/次	比例/%	数量/次	比例/%
命令型	16	13.33	103	81.10	293	78.55	136	70.47	165	88.71	100	31.35	813	61.68
激励型	10	8.33	4	3.15	1	0.27	4	2.07	0	0	132	41.38	151	11.46
能力建设型	31	25.84	4	3.15	3	0.81	8	4.14	3	1.61	58	18.18	107	8.12
系统变革型	1	0.83	3	2.36	4	1.07	6	3.11	6	3.23	10	3.13	30	2.28
劝诫型	62	51.67	13	10.24	72	19.30	39	20.21	12	6.45	19	5.96	217	16.46
总计	120	9.11	127	9.64	373	28.30	193	14.64	186	14.11	319	24.20	1318	100

3. 激励型工具使用频次居中,受重视程度一般。激励型工具使用频次为151次,占全部政策工具的11.46%。大多数高校会将激励型工具使用在对教师的奖惩机制中,如《华南理工大

学本科教学质量评价实施办法》规定:“本科课堂教学质量评价将为教师的工作考核、职务聘任、表彰奖励提供重要依据”^②。激励型工具以利益调整为基本手段,能在短时间内有效激发政策对

① <http://gs.xjtu.edu.cn/info/1220/5891.htm>.

② http://www2.scut.edu.cn/smae/_t335/2013/0620/c8148a113616/page.psp.

象的外部动机,因而在各高校的教学评价政策中均有一定应用。

4. 能力建设型工具使用频次较低,受重视程度不足。能力建设型工具的使用频次为107次,占全部政策工具的8.12%。大多数高校会使用能力建设型工具来协助教师提高教学能力与质量,如《中山大学教师教学质量评估暂行办法》指出,“对教师教学质量评估结果为‘差’者,……制定适应该教师的培训项目,以协助被评教师提高教学质量”^①。能力建设型工具描绘的是周期性目标,关注的是长期性能力提升,但过长的周期使得其见效慢、结果不稳定,因而被使用的频次较低。

5. 系统变革型工具使用频次最低,处于边缘地位。系统变革型工具的使用频次为30次,占全部政策工具的2.28%。大多数高校都尚未使用系统变革型工具,仅有个别高校将其使用在对特殊情况的应急防范机制中,如《兰州大学本科课程教学质量评价实施办法》中的相应表述为“评教过程中如发生教学事故,学风、教风及教学管理存在问题,……相关单位须建立跟踪督促、整改落实机制”^②。由于系统变革的成本高昂、风险较大且有损机构权威公信力,执行过程中会面临多方阻力,执行效果也难以保证,因而系统变革型工具被使用的频次最低。

(二) 政策内容要素 Y 维度分析

1. 评价内容是高校教学评价政策中最受重视的要素。评价内容的出现频次为373次,占全部政策内容要素的28.30%。各高校普遍会详细说明评价内容的维度结构和判断依据,如《北京中医药大学课堂教学质量评价与认定细则》中的表述为“教学内容:符合教学大纲要求;教学方法:因材施教,符合学生的认知规律……”^③。明确评价内容的维度结构和判断依据,是对教师教学质量进行全面、客观判断的基础。如果评价内容过于抽象和空乏,教学评价政策则会因标准不

清、规则不明等原因而无效运转。

2. 评价结果处理与使用是仅次于评价内容的重要要素。评价结果处理与使用的出现频次为319次,占全部政策内容要素的24.20%。各高校普遍会具体介绍评价结果的处理方式与使用途径,如《中山大学教师教学质量评估暂行办法》规定“连续两次达‘优’的教师可优先参加学校和上级部门的教师评优项目的选拔”^④。评价结果处理与使用关乎评价实效性的发挥,是真正触及教学评价制度内涵式发展的关键问题,因而对其加以重视是十分必要的。

3. 评价方法和评价组织管理的受重视程度尚可。评价方法和评价组织管理的出现频次依次为193次和186次,分别占全部政策内容要素的14.64%和14.11%。大多数高校都会对评价方法和组织管理过程作出明确规定,如《东北师范大学教师教学评价暂行办法》中的相关规定为“由教师教学发展中心组织同行专家在每学期内进行。课堂教学质量评价方式一般为‘随堂听课评价’,也可选择‘录像课评价’或‘微课教学与答辩评价’的方式进行评价”^⑤。评价方法和评价组织管理是评价主体完成具体任务的重要指引,如果评价方法和评价组织管理不明确,则教学评价政策会因操作不当、程序模糊等原因而运转不畅。因此,对这两个要素作出简明清晰的规定是必要的。

4. 评价主体和评价目的的受重视程度较低。评价主体和评价目的的出现频次依次为127次和120次,分别占全部政策内容要素的9.64%和9.11%。大多数高校仅仅是简单罗列评价主体,模糊宽泛地表述评价目的,如《吉林大学教师本科教学质量评价实施办法》指出,“学院是教师教学质量评价的主体”“教学评价是为加强对教师教学质量的监控与评价,不断提高教学质量”^⑥。评价主体出现频次较低,是因为在政策制定者看来,评价主体是明确、固定的,一般

① http://www.gzsums.net/zhuanke_6975.aspx.

② <http://xxb.lzu.edu.cn/lzupage/2019/07/31/N20190731104349.html>.

③ <https://jxw.bucm.edu.cn/gzgd/zkg/50807.htm>.

④ <http://arte.nenu.edu.cn/info/1369/2659.htm>.

⑤ <http://dmse.jlu.edu.cn/info/1317/7194.htm>.

都是教务管理者、教师和学生,因此不需要作过多阐释;评价目的出现频次较低的原因则是政策制定者对教学评价的认识长期停留在管理层面,认为教学评价的目的是对教师的管理与监督,因此并不重视对促进教师教学能力提升、丰富学生学习体验等具体丰富的内涵性目的的规定。

(三) 政策工具与政策内容要素维度的二维分析

总体上,教学评价政策呈现以命令型工具为主、以其他工具为辅的特征,逐步形成依据政策内容要素特性配置政策工具的逻辑。一是评价组织管理是有序开展教学评价活动的组织和程序保障,往往需要行政管理部的强制执行和统一规定,因此该要素采取以命令型工具为主,以劝诫型、系统变革型、能力建设型工具为辅的组合。二是评价主体对教学评价的执行力和认可度是影响评价效果的重要因素,对教学评价的执行力需要依靠命令型工具在一定程度上的强制督促,对教学评价的认可度则需要通过价值呼吁、倡导以及适当的激励措施来提升,因此较之于评价组织管理要素而言,评价主体要素在采取命令型工具为主的基础上,劝诫型、激励型工具的使用频次及相应比例均有所提高。三是评价内容和评价方法要素兼具一般性和特殊性。评价内容的一般性是指对教学质量中最为基本、普遍要素的规定;特殊性则是在普遍要素之外各高校对教学质量的具体认知差异,这类差异化、个性化的内容往往需要价值层面的引导来落实。评价方法往往与评价内容相适配,因而评价方法的政策工具使用偏好会在很大程度上与评价内容保持一致。这就解释了评价内容和评价方法要素在以命令型工具为主的基础上,进一步加大了劝诫型工具的比例,形成了以命令型工具为主、以劝诫型工具及其他工具为辅的组合。四是评价结果处理与使用中关于等级划定的内容需要借助命令型工具作出规定,评价结果的使用中关于奖惩的内容则需应用激励型工具,而针对不合格教师采取培训教育的内容则需采用能力建设型工具。因此,评价结果处理与使用要素以激

励型工具和命令型工具为主,辅以能力建设型工具、劝诫型工具和系统变革型工具。五是评价目的要素中涉及诸多调动教师教学积极性等意识形态层面的内容,需要通过价值观念传递至参评主体。此外,评价目的要素还包含了对教师能力提升的期许及贯彻落实上级政策指令等纲领性要求。因此,评价目的要素采取以劝诫型工具为主、以命令型工具和能力建设型工具等其他工具为辅的组合。

四、结论和建议

(一) 研究结论

基于政策工具视角,在对我国“双一流”建设高校教学评价政策进行量化分析的基础上,本研究总结了当前我国“双一流”建设高校教学评价工具的政策偏好。政策工具和政策内容选择上的偏好,实际上反映出我国“双一流”建设高校教学评价政策的一些特征和问题。

1. 我国“双一流”建设高校教学评价政策的基本特征。首先,价值导向开始由效率优先转向关注质量。长期以来,我国教育评价制度深受工具理性影响,更多表现出效率优先的倾向,高校教学评价制度亦然。具体来说,教学评价组织出于对管理成本的考虑,选择一年一度的结果性评价;教学评价的指标体系基于评价的可操作性停留在对外显化行为的考察上;教学评价方法倾向于简便易行的量化评价、客观评价。在效率导向的驱使下,传统高校教学评价政策侧重于对评价内容、评价方法、评价组织管理等评价工作本身的要素进行详细规定,而不重视评价结果的处理与使用。这种教学评价政策仅仅发挥了监测教师教学行为、维持教学日常秩序的工具性价值。随着高等教育事业发展的环境条件逐渐改善和高等教育高质量发展阶段的到来,高校教学评价政策应追求更高级别的质量效用,发挥改进并促进教学发展的实质性价值^[12]。趋重于质量的教学评价政策重视人的发展,关注不可量化、价值层面、长远的发展性指标,选用过程性评价、质性评价方法来综合判断教师的教学效果与学生的

学习体验,并致力于分析、挖掘、利用评教结果中有关课堂教学的信息,发挥以评促教、以评促学的本真作用。

上述价值导向的转变在“双一流”建设高校教学评价政策二维分析框架中可窥一斑。一是教学评价政策内容要素方面开始重视对评价结果处理与使用的规定,其占比仅次于评价内容要素。教学评价预期效果的实现建立在对教学评价结果进行正确处理与合理使用的基础之上。教学评价政策中评价结果处理与使用受到重视,背后反映的正是高校开始协调“评”“用”“改”之间的关系,努力搭建不同利益相关者沟通交流的桥梁。二是评价结果处理与使用开始重视选用能力建设型工具。使用能力建设型工具的目的在于指导教师采取改进教学的行动策略,提升教师教学能力与水平。能力建设型工具的运用说明当前高校已经意识到教学评价政策应当发挥改进并促进教学发展的实质性价值,教学评价政策正逐步回归教学发展本位,服务于教师教学能力的提升和推动评价活动的高质量发展。

其次,决策逻辑逐步从教学管理走向教学治理。教育政策的价值选择既包括观念中的选择,又包括实践决策中的选择^[13]。历史地看,我国高校教学评价制度是由政府主导,遵循自上而下、由外而内的外源性路径建构起来的^[2]。高校教学评价制度从启动之初,就是由政府主导规划,自上而下推动至高校层面,高校再接受、落实具体的方案;在高校内部,教务管理部门掌握教学评价政策制定和执行的权力。可见,我国传统高校教学评价政策奉行的是管理逻辑,即拥有主导权力的行政部门以行政管理为基本手段组织实施教学评价工作。因此,在传统的教学评价政策中,命令型工具占据垄断地位,政策工具的选择忽视了教学评价要素的特性。随着我国高等教育治理现代化的纵深推进,“双一流”建设高校教学评价政策的决策逻辑逐步从教学管理走向教学治理。与管理不同,治理的核心理念是多元主体共治,关注每个主体的发展需求,强调多元主体

对公共事务的协商参与。在治理逻辑下,高校教学评价活动是学生、教师与教学管理者等利益相关者进行教学交流与改进的治理平台,而非行政力量主导的管理工具。教学评价政策会综合使用各类政策工具,并依据教学评价要素的不同特性,形成各具特色的政策工具组合。

我国“双一流”建设高校教学评价政策的决策逻辑从教学管理逐步向教学治理的转变同样在教学评价政策二维分析框架中清晰可见。一是教学评价政策文本已经开始重视发挥教师、学生等治理主体参与教学质量治理的主动性、积极性和创造性,因此,劝诫型工具、激励型工具开始受到重视;开始强调治理主体素质提升、专业发展等能力建设内容,能力建设型工具逐渐受到重视。二是教学评价政策逐步形成了依据评价要素特性配置政策工具的逻辑。这说明高校教学评价政策制定者开始关注评价活动本身的运行规律和治理主体的多元价值诉求而不是只考虑行政部门的管理需要,开始依据教学评价各个要素和环节的异质性特征来选择恰当的政策工具组合,以期切实推动教学管理向教学治理转变。

2. 我国“双一流”建设高校教学评价政策存在的主要问题。首先,教学评价政策的伦理意蕴被遮蔽。由表3可知,在五种政策工具类型中,命令型工具依旧占据主导地位(占比61.68%)。即便政策工具使用已经破除了单一工具占据绝对地位的模式,但现阶段我国“双一流”建设高校教学评价政策工具的选用仍旧对命令型工具有较强的依赖性,体现出行政管理逻辑的深远影响和教学管理的伦理失范。美国行政学大师弗雷德里克森(George Frederickson)指出,伦理是一个哲学、价值和道德准则的世界,而行政属于决策和行动的世界^[14]。伦理的价值取向是公正、正义和善,而行政的核心理念是秩序、效率和经济。教学管理的伦理意蕴是指教学管理秉持公正、正义和善的价值取向,实施尊重人、爱护人、促进人的身心和谐发展的教学管理。从本质上来说,作为一种服务于

人的管理制度,教学评价理应从人性出发,渗透人文关怀、民主协商等伦理价值,而过度依赖命令型工具无疑会遮蔽教学评价的伦理意蕴。一是人文关怀的缺失。命令型工具着眼于在规定期限内实现政策目标,体现的是工具理性指引下关注成本和效益的效率运行逻辑,而非价值理性指引下重视人的发展的人文主义关怀。二是民主协商的缺位。命令型工具意味着权威与强制,教师与学生作为直接的利益相关者在实际的教学评价政策制定和实施中话语权式微。

其次,教学评价政策实施中行政化倾向严重。政策内容要素的多寡不均,能够反映政策制定的路径偏好,体现政策制定者的价值倾向。从表3可以发现,我国现行的“双一流”建设高校教学评价政策文本较为忽视对评价目的和评价主体的规定。这种政策内容的规划与布局结构反映的是教学评价政策实施中的行政化倾向。高校实施教学评价的最终目的是改进并促进教学发展,这实际上就决定了教学评价政策应当以治理为本,以质量为重。而当前教学评价政策忽视对评价目的的规定和说明,在一定程度上反映了政策制定者对教学评价政策的理解依旧具有浓厚的管理倾向。在实际的评价场域中,教学评价会异化为教师绩效考核与人事管理的简单工具。同时,基于博耶(Emest L. Boyer)的教学学术思想,教学本身就是一种学术^[15]。高校教学评价作为一种对教师教学的专业性评价,属于教学学术范畴,因此,评价主体主要应是督导专家、教师和学生等学术群体。教学评价政策忽视以学术群体为主的评价主体,在一定程度上揭示了现行教学评价活动中仍旧存在行政权力与学术权力之间关系倒置的问题:行政主体是组织与管理教学评价工作的主导力量,学术主体处于被动接受与机械执行的边缘地位。尽管我国高校教学评价政策的价值导向和决策逻辑已经开始转变,但效率优先、教学管理等初始制度选择的影响依旧强大而深远。忽视评价目的和评价主体的问题如若长期得不到更正,势必会弱化教学评价政策促提升、促

转变的根本目的,并阻碍其进一步的变革与完善。

最后,教学评价政策的执行效力受限。尽管依据教学评价政策内容要素特性配置政策工具的逻辑已初步形成,但两者之间的契合度仍有较大提升空间,尤其是在评价主体、评价内容、评价方法、评价结果处理与使用等要素上。一是评价主体要素除了需要在政策层面明确具体对象与成员外,还要注重提升评价主体对评价政策的认可度和执行力,因此劝诫型工具和能力建设型工具应当占据一席之地。目前命令型工具占绝对主导、劝诫型工具和能力建设型工具相对边缘的工具组合显然并不是最理想的情况。二是评价内容、评价方法要素既需要对普遍、基本的内容作纲领性规定,又需要以引导的方式落实差异化、个性化内容,因此劝诫型工具、激励型工具理应得到重视。目前评价内容、评价方法采用以命令型工具为主,劝诫型工具不高、激励型工具近乎缺席的组合,也并不符合其特性。三是评价结果处理与使用要素的最终目的是通过评教发现教师教学中存在的问题与不足,从而提升教师教学能力、促进教学发展。而激励型工具和命令型工具占据主导地位的本质是为了奖惩。因此,以激励型工具和命令型工具为主的组合并不完全适配评价结果处理与使用的特性。政策工具与政策内容要素的契合度是影响政策执行效力的重要因素,如果政策工具选用不立足于政策内容要素的异质性特征,势必会割裂两者之间的内在统一性,从而弱化政策工具的功能,限制政策效力的进一步发挥。

(二) 对策建议

1. 优化教学评价政策的顶层设计。未来我国“双一流”建设高校应立足教学评价政策中存在的现实问题,科学设计政策工具的组合配置,合理规划政策内容的布局结构,提高政策工具与政策内容的契合度以优化教学评价政策顶层设计,确保教学评价政策制定的合理性。一是加强劝诫型工具与能力建设型工具的使用以彰显教学评价政策的伦理意蕴。随着我国高等教育进

入高质量发展阶段,呼唤教学评价政策的人性价值与道德关怀,彰显教学评价政策的伦理意蕴已成为教学评价政策改革与优化的时代命题。为此,高校教学评价政策需避免对命令型工具的盲目、过度使用,进一步加强劝诫型工具与能力建设型工具的使用以提升教师改进教学的积极性。教务管理部门应为教师提供教学自评、改进指南等学习资源,培养教师自主学习、追求自我实现的意识与能力;通过定期组织教学咨询、沙龙等培训活动和建立教学督导帮扶制度等方式,指导教师根据教学评价结果改进教学问题,促进专业化发展。二是加强对评价目的和评价主体的规定以纠正异化的评价导向。目前我国高校亟须在教学评价政策文本中加强对评价目的和评价主体的规定,以纠正教学评价中的异化导向问题。高校应强化对教学评价本真目的的表述,如教学评价活动旨在营造良好教学文化氛围;激励与引领教师乐教、善教、研教;彰显教学中心地位与提升人才培养质量;等等。同时,高校要进一步细化对多元评价主体的任务规定,如教务管理部门和院系领导负责评价教学状态;教学督导负责评价教学有效性、课程思政情况;学生负责评价教师教学效果和课程学习体验;教师自我负责教学工作的反思与改进。三是提升政策工具与政策内容的契合度以强化教学评价政策的执行效力。一般而言,政策的执行效力与政策工具和政策内容要素间的契合度成正相关,政策工具越契合政策内容要素,政策的执行效力就会越强。具体来说,评价目的要素适合采用以劝诫型工具为主,以能力建设型工具、命令型工具、激励型工具为辅的组合;评价主体要素适合采用以命令型工具为主,以劝诫型工具、能力建设型工具为辅的组合;评价内容、评价方法要素适合采用以命令型工具为主,以劝诫型工具、激励型工具为辅的组合;评价组织管理要素适合采用以命令型工具为主,以劝诫型工具、系统变革型工具、能力建设型工具为辅的组合;评价结果处理与使用要素适合采用以能力建设型工具为主,以激励型工具、命令型工具、劝诫型工具为辅的组合。

2. 提升利益相关者对教学评价政策的认可度与执行力。美国著名政策学家科恩(David K. Cohen)等指出,政策问题的最终解决者是政策实践者^[16]。高校教学评价政策的最终落实取决于教务管理部门、督导专家、教师、学生等利益相关者对政策的理解与执行情况。可以说,利益相关者对政策的认可和执行是确保政策实施有效的必要条件。因此,要助推教学评价政策真正落地,高校必须引导教学评价的利益相关者正确认识教学评价政策,并让他们的意见与诉求得到充分表达。一是做好教学评价的事前宣传工作,提高学生、教师参与教学评价的积极性。学校或院系的教务管理部门可以通过组织教学评价动员大会,使学生和教师明晰自己作为评教活动受益者的角色身份。只有当学生和教师意识到教学评价与自己的利益息息相关时,他们才能从根本上认可教学评价政策,以自觉、积极的态度配合评教工作的开展^[17]。二是开展教学评价培训会,促进督导专家、学生等评价主体正确评教。教务管理部门可以借助教学评价经典案例,详细讲解教学评价的具体细目以及评判标准,提高督导专家和学生群体就课论课、就师论师、就教论教、就学论学等理性评价的能力。三是建立民主参与和反馈机制,寻求利益相关者之间的协同合作。教务管理部门可实施听证制度,在制定教学评价政策前广泛征求督导专家、教师以及学生群体等利益相关者的意见与诉求。同时,高校应当落实信息公开制度,在教务处或教师教学发展中心网站设置专门的教学评价、质量保障等栏目,公开教学评价政策以及执行情况和效果,接受利益相关者的全面监督。

3. 建立教学评价政策的元评价机制。实施教学评价政策的元评价有利于高校对教学评价政策的制定、实施与效果进行全方位的审视与反思,为实现政策目标保驾护航。需要注意的是,高校教学评价政策的元评价不是由教务管理部门主导的自我评价,而应该以客观公正为原则,实施由校外教学专家、学者参与的外部评价。具体而言,首先,在政策制定方面,高校一是要在整

体上考察教学评价政策制定的合理性,包括政策工具的组合结构、政策内容要素的规划布局以及政策工具与政策内容要素的契合度等;二是要聚焦教学评价指标体系的科学性考察,包括对指标体系的信效度检验。信度检验反映的是教学评价各项指标间的一致性程度,测评的是同质性内容;效度检验反映的是教学评价各项指标的有效性,测评的是教师的教学水平与能力。其次,在政策实施方面,高校应主要考察教学评价实施程序的规范完整性,即教务管理部门是否落实了教学评价政策中规定的组织管理程序,按计划、有顺序地分步推进教学评价工作。最后,在政策效果方面,高校一是要考察教学评价的诊断功能,即教学评价是否客观评判了教师的教学质量并帮助教师发现教学问题与不足;二是要考察教学评价的改进效用,即教务管理部门是否指导教师制定相应的改进措施,教师是否切实执行相关建议与措施以改进教学活动,并取得了何种成效。这种系统全面的元评价机制在保证教学评价政策实施效果的同时,还赋予了其灵活自我调适性,在面对不断出现的新情况、新问题、新趋势时,具备灵活调整政策制定与实施过程的能力。总之,只有构建起顺应高校教学评价发展需要的元评价机制,高校教学评价才能保持高效率运行和高质量发展。

五、结语

从本质上讲,教育是一种培养人的活动,教育质的规定性决定了大学之魂在于育人,以教学为基本手段的人才培养职能是高校最重要的本体职能。高等教育高质量发展,最根本的就是回归高校教学与人才培养的本体职能,突出高等教育之于人的发展的重要性^[18]。教学评价作为教学活动发展的风向标与指挥棒,是影响教师教学态度和行为选择的重要因素,高校教学质量与人才培养能力的提升必须经由高质量的教学评价政策这一枢纽链环来落地。可以说,高质量的教学评价政策是激发教师创造性教学,改善学生学习体验、营造良好教学质量文化的一把金凿。唯有基于“政策制定-政策实施-政策评价”的完整

流程,全方位解决现行高校教学评价政策伦理意蕴被遮蔽、行政色彩浓厚、执行效力受限等系列问题,才能够真正发挥教学评价以评促教、以评促学的理想价值,建立起健康良性的高校教学管理环境与教学生态,从而切实促进人的发展。总之,着力改革与优化高校教学评价政策是支撑、推进高等教育高质量发展的重要向度,具有至关重要的现实意义。

参考文献

- [1] 吴岩. 高等教育公共治理与“五位一体”评估制度创新[J]. 中国高教研究, 2014(12): 14-18.
WU Y. Public governance in higher education and the innovation of "five-in-one" evaluation system[J]. *China higher education research*, 2014(12): 14-18. (in Chinese)
- [2] 刘强. 论我国高校教学质量保障体系价值理念与行为模式的重构[J]. 江苏高教, 2018(2): 12-17.
LIU Q. On the reconstruction of the value concept and behavior mode of the teaching quality assurance system in colleges and universities in China[J]. *Jiangsu higher education*, 2018(2): 12-17. (in Chinese)
- [3] 豪利特, 拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统[M]. 庞诗, 等译. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 141.
HOWLETT M, RAMESH M. *Public policy research: policy cycle and policy subsystem*[M]. Shanghai: SDX Joint Publishing Company, 2006: 141. (in Chinese)
- [4] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 81.
CHEN Q Y. *Public policy analysis*[M]. Beijing: Peking University Press, 2006: 81. (in Chinese)
- [5] MORLEY D D. Claims about the reliability of student evaluations of instruction: the ecological fallacy rides again[J]. *Studies in educational evaluation*, 2012, 38(1): 15-20.
- [6] CLAYSON D E. Student evaluation of teaching and matters of reliability[J]. *Assessment & evaluation in higher education*, 2018, 43(4): 666-681.

- [7] 赵 锋. 研究型大学教师教学评价制度研究——建设一流本科教育的视角[J]. 大学教育科学, 2021(5):77-86.
ZHAO F. Study on the teaching evaluation system of teachers in research-oriented universities: the perspectives of building first class undergraduate education [J]. *University education science*, 2021(5):77-86. (in Chinese)
- [8] 张 伟, 张茂聪. 我国高校一流大学建设的校际经验——基于6所高校一流大学建设方案的文本分析[J]. 中国高教研究, 2018(5):26-32.
ZHANG W, ZHANG M C. The intercollegiate experience of the construction of the first-class universities in China——base on the text analysis of 6 first-class universities construction policies [J]. *China higher education research*, 2018(5): 26-32. (in Chinese)
- [9] 陈学飞. 教育政策研究基础[M]. 北京:人民教育出版社, 2011.
CHEN X F. *Fundamentals of education policy research* [M]. Beijing: People's Education Press, 2011. (in Chinese)
- [10] 吕 武. 我国当前学前教育政策工具选择偏向及其影响——基于《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》以来的主要政策文本的分析[J]. 教育科学, 2016, 32(1):77-81.
LYU W. Deviation and influence on the choice of policy tools for preschool education in China——analysis based policies from "National Education Reform and Development Plan (2010—2020)" [J]. *Education science*, 2016, 32(1):77-81. (in Chinese)
- [11] 周继良. 高校学生评教行为偏差影响因素的实证研究——基于制度分析的视角[J]. 高等教育研究, 2018, 39(2):59-72.
ZHOU J L. Empirical research on the influencing factors of behavior deviations in student evaluation of college teaching: from the institutional analysis perspective [J]. *Journal of higher education*, 2018, 39(2):59-72. (in Chinese)
- [12] 周玉容. 大学教学评价标准的双重困境与破解之道[J]. 高等教育研究, 2019, 40(10):75-81.
ZHOU Y R. The dilemma of university teaching evaluation standard and its solutions[J]. *Journal of higher education*, 2019, 40(10):75-81. (in Chinese)
- [13] 张 焯. 教育政策分析的制度伦理视角[J]. 清华大学教育研究, 2005, 26(1):34-39.
ZHANG Y. On the institutional ethics perspective based on the analysis of educational policy [J]. *Tsinghua journal of education*, 2005, 26(1):34-39. (in Chinese)
- [14] 李建华, 左高山. 行政伦理学[M]. 北京:北京大学出版社, 2010:7.
LI J H, ZUO G S. *Administrative ethics* [M]. Beijing: Peking University Press, 2010: 7. (in Chinese)
- [15] 魏宏聚. 厄内斯特·博耶“教学学术”思想的内涵与启示[J]. 全球教育展望, 2009, 38(9):38-41.
WEI H J. The connotation and enlightenment of Ernest L. Boyer's thought of "academic teaching" [J]. *Global education*, 2009, 38(9): 38-41. (in Chinese)
- [16] 大卫·K. 科恩, 苏珊·L. 莫非特, 西蒙娜·戈尔丁. 政策和实践的困境(上)[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2010(3):1-12.
COHEN D K, MOFFETT S L, GOLDIN S. Dilemma of policy and practice (I) [J]. *Journal of East China Normal University (educational sciences)*, 2010(3):1-12. (in Chinese)
- [17] 周继良, 汤其成. 高等学校学生评教行为偏差研究——基于南京仙林大学城若干大学的分析[J]. 大学教育科学, 2012(2):30-34.
ZHOU J L, TANG Q C. Research on behavioral biases of student evaluation of teaching in universities——based on the analysis of several universities in Nanjing Xianlin University Town [J]. *University education science*, 2012(2):30-34. (in Chinese)
- [18] 王建华. 什么是高等教育高质量发展[J]. 中国高教研究, 2021(6):15-22.
WANG J H. What is the high-quality development of higher education [J]. *China higher education research*, 2021(6): 15-22. (in Chinese)

Policy preferences of teaching evaluation in "double first-class" construction universities in China from the perspective of policy tools

BAO Shuimei, CHEN Jiacheng

(Institute of Higher Education, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: Based on the theory of policy tools, this study makes a quantitative analysis of 53 teaching evaluation policy documents issued by China's "double first-class" construction universities, and examines the use structure of policy tools and the importance of each policy content element under the two-dimensional analysis framework of the X dimension as policy tools and the Y dimension as teaching evaluation policy content. The results show that the policy of teaching evaluation in colleges and universities is dominated by command tools, supplemented by exhortation tools, incentive tools, capacity-building tools and system reform tools; the content of the policy focuses on the provisions on the evaluation content, the processing and use of evaluation results, evaluation methods and evaluation organization and management, and the provisions on the evaluation purpose and evaluation subject have not been paid attention to; the logic of allocating policy tools according to the characteristics of policy content elements has initially formed. This reflects that the value orientation of China's "double first-class" construction of university teaching evaluation policy began to shift from efficiency priority to giving consideration to quality, and the decision-making logic gradually moved from teaching management to teaching governance. However, there are also problems such as the ethical implications of teaching evaluation policy being covered, the serious tendency of politicization in the implementation of teaching evaluation policy, and the limited effectiveness of the implementation of teaching evaluation policy. In the future, colleges and universities need to optimize the top-level design of teaching evaluation policy, improve the recognition and implementation of stakeholders, and establish a meta evaluation mechanism of teaching evaluation policy.

Key words: teaching evaluation; policy tools; educational governance; instrumental rationality; value rationality; "double first-class" construction

(上接第 39 页)

The realistic dilemma and promotion strategy of empowering common prosperity of vocational education in the new era

QU Liangui, SHAO Jiandong

(1. Institute of Modern Vocational Education, Jinhua Vocational and Technical College;

2. Zhejiang Modern Vocational Education Research Center, jinhua 321007, China)

Abstract: Empowering common prosperity is an inherent requirement of the national development strategy of vocational education services in the new era, which is functionally manifested in inclusive human capital development, targeted skills training supply and high-quality resource expansion. In the face of the needs of the times, the development of human capital faces the dual challenges of lagging supply and insufficient characteristics, vocational skills training faces the practical obstacles of poor stability under the project system, and the vocational education and training system faces the structural dilemma of disjointed pre-job and post-employment. The solution strategy lies in taking into account the quality and characteristics of human capital development to empower high-quality employment, strengthening the supply of targeted skills training to empower low-income groups to increase income, and promoting the convergence of vocational education and training systems to empower career development.

Key words: common prosperity; vocational education; skills training; lifelong education; social functioning; human capital