

# 解构《深化新时代教育评价改革总体方案》

## ——价值结构与交互的视角

葛玲霞

**摘要：**价值分析在教育政策研究中具有举足轻重的地位和不可替代的功能。《深化新时代教育评价改革总体方案》是关于教育评价系统改革重要的纲领性文件，从实体价值和符号价值两方面着手，通过文本分析法对政策文本进行价值结构分析，发现方案的实体价值频次高于符号价值，其中技术价值在实体价值中占据主导地位，体现了国家对权力、知识、技术和福利等实体价值的关注，反映了推进教育评价改革的时代迫切和改革决心。

**关键词：**教育评价；政策文本；价值结构

### 一、问题提出

价值是客体对主体需要的满足，教育政策是先天具有“价值涉入”和“价值负载”性的社会公共政策<sup>[1]</sup>。教育政策价值是教育政策价值关系的简称，指政策活动的属性满足政策价值主体需要的一种关系<sup>[2]</sup>。教育政策价值分析是对教育政策活动的价值系统和价值问题进行确认和分析的一种教育政策研究方法和方法论，其研究的中心内容是教育政策活动中的“价值选择”及其“合法性”“有效性”问题<sup>[3]</sup>。“教育政策的价值”是教育政策研究中最为根本的问题。对政策文本的价值分析可以了解不同类型的价值在单一文本和文本体系中的构成情况，以便从一种系统和结构的角

度，观察权威部门是如何在特定的情境下控制不同价值或矛盾价值以及这种控制本身所体现出的价值观。

2020年10月中共中央、国务院发布了新中国第一个关于教育评价系统改革的纲领性文件，即《深化新时代教育评价改革总体方案》（下文简

称《方案》）。《方案》的出台和实施，为全面贯彻党的教育方针，完善立德树人的体制机制，引导科学教育观、人才成长观、选人用人观的树立，具有重大而深远的意义。通过对《方案》中所涉及价值进行经验分析，拟揭示我国教育评价政策价值构成的内在结构关系，尝试回答以下几个问题：《方案》包含哪些价值？这些价值构成什么样的组织结构？价值间存在什么关系？高等教育、基础教育、学前教育、职业教育等不同类型的教育中价值构成又是如何呈现的？

### 二、研究方法

#### （一）文本分析法

研究采用文本分析法。文本分析法，又称内容分析法，是一种对研究对象的内容进行深入分析，透过现象看本质的科学方法，是通过文本深入到文本背后所蕴含的内容，并透过文本话语揭示政策过程中价值冲突和选择的过程<sup>[4]</sup>。文本分析最初源于信息科学领域，后来逐渐成为社会学领域的研究方法。政策文本分析是基于文本的政策

**作者简介：**葛玲霞，女，浙江建设职业技术学院，助理研究员，浙江大学教育学院在读博士研究生。

**基金项目：**2021年浙江省中华职业教育科研项目“产教融合视域下高职实训基地绩效管理研究（ZJCV2021B25）；2020浙江省省属高校基本科研业务费项目。

分析,分析立足政策文本,但不拘泥于文本,它通过与文本相关的历史、制度和政策实践的对话来揭示文本的深层意涵<sup>[5]</sup>。

在政策文本中,文字的使用频次反映了文字使用者对内容的重视程度与认知变化,是决策者认知集中度或重要性的指示器<sup>[6]</sup>。因此,通过分析政策文本中的核心关键词,分析其在文本中出现的次数,以此分析政策制定者的知觉重点和价值判断。《方案》文件分为总体要求、重点任务、组织实施三大部分,共计 109 句,其中重点任务共计 22 个条款。以政策文本中的句子为计数单元,根据操作量表对价值变量的定义,对文本进行逐句编码,而后统计每一种价值类型的比重。

## (二) 变量的界定

价值可以分为两种形态,一是观念形态,如

将价值定义为“信仰、伦理、标准和更具体的规范”<sup>[7]</sup>;一是实体形态(或客观形态),如“价值是一种所期望的事物——一个目标事物”<sup>[8]</sup>。本文所称的价值是指在教育领域中具有公共性效用并反映在教育政策文本中的事物。研究以《方案》政策文本为研究对象,借鉴国内对教育政策价值结构研究的主流观点,从符号价值(包括专有称谓、名誉、意识形态、规划目标等)和实体价值(包括经济、权力、知识、技术、福利等价值)两个维度出发,分别对不同价值变量赋予操作性定义,相关价值变量的操作性定义如表 1 所示,并对应于文本中相关标志性词语(关键词),对《方案》的价值结构的整体特征以及不同类型的教育政策的价值结构特征进行分析,以期在教育评价的发展提供参考。

表 1 价值变量的操作简表

价值	操作定义		文本中标志性词语
实体价值	教育领域中具有公共性效用并反映在教育政策文本中物质层面的事物		
实 体 价 值	经济	主要涉及教育财政拨款、学费及其他办学收入、教师等人力资源的配备、物质设备等	“资金”“财政”“经费”等
	权力	宏观的教育事业管理和微观的学校管理中的职责和权限的划分	“管理”“主管”“负责”“职责”等
	知识	主要涉及知识的生产和传播,包括教学、科研、学科、专业、教材等	“科研”“教学”“学科”“专业”“教材”“考试”等
	技术	新的教育管理组织制度或技术及其试点,如标准分制度,也包括某项政策措施的具体操作以及设立某项资格或机构的标准和程序性规定等	“标准”“程序”“条件”“试点”等
	福利	个人所享有的教育、安全、卫生、保健、工作、生活等基本权利以及个人经济生活待遇,同时也包括为社会中特定团体提供教育资源和服务	“权利”“健康”“待遇”等
符号价值	教育领域中具有公共性效用并反映在教育政策文本中精神层面的事物		
符 号 价 值	专有称谓	校名、学位、学历文凭证书的称谓、名章、专有名词等	“名称”“学位”“证书”等
	名誉	中央政府及其所属部门颁发的荣誉称号	“荣誉”“名誉”等
	意识形态	指导国家建设和教育发展的政治理论、方针,以及指定学习的教育法规政策等	“邓小平理论”“思想政治”等
	规划目标	未来一段时期政府的教育发展相关目标、计划、任务和对政府工作的总体部署	“计划”“目标”“规划”“任务”等

资料来源:根据参考文献[3]整理

### 三、研究结果与分析

#### (一) 价值结构的总体特征

##### 1. 着眼于人才，聚焦于发展

运用 Nvivo11.0 软件对政策文本进行分析整理，得到相关的词频分析结果如图 1。除去“教育”“评价”“教师”“学生”等内容主题外，《方案》出现词频频次最多的是“发展”“完善”“人才”“制度”“改革”等关键词，显示了中央对教育评价制度改革和完善工作的重视和关注。教育评价制度事关教育发展的方向，评价制度就像指挥棒，体现了办学导向，所以新形势下教育评价方案首先关注的是制度的建立和完善。其次，该方案将焦点聚焦到“人才”，继续深入完善立德树人的体制机制，把立德树人作为各类评价的核心标准，树立科学人才成长观、选人用人观是《方案》由始至终所坚持的价值导向。



图 1 《方案》词频分布图

##### 2. 以技术价值为抓手，着力于实体价值

在《方案》中，如表 2 所示，共有 255 处体现了实体价值，有 79 处体现符号价值，实体价值的比重远高于符号价值。实体价值中出现频次最多的是技术价值，其次为知识价值和福利价值。符号价值中出现频次最多的是规划目标价值和意识形态价值。由此可见，党中央、国务院对实体价值，诸如权力、知识、技术和福利等的关注，也反映了其

推进教育评价改革的决心和工作力度。

表 2 《方案》的价值构成

	价值	频次	百分比	总计
实体价值	经济	4	1.57%	255 (76.35%)
	权力	33	12.94%	
	知识	54	21.18%	
	技术	115	45.10%	
	福利	49	19.22%	
符号价值	专有称谓	1	1.27%	79 (23.65%)
	名誉	5	6.33%	
	意识形态	34	43.04%	
	规划目标	39	49.37%	

作为系统的教育评价方案，首要应关注体制机制的确立，明确标准和程序，这点和词频分析结果也相互呼应，因此对技术价值的关注成为了重中之重。通过九种价值的构成雷达图（如图 2）可以发现，所有价值的分布方向呈现集中聚焦模式，箭指技术价值。由此可以看出《方案》的可操作性和技术性非常强，党中央、国务院更注重标准的制定和操作程序的指导性。

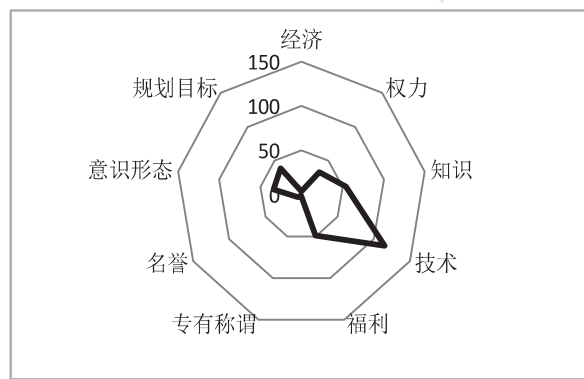


图 2 九种价值构成的雷达图

##### 3. 以技术价值为核心，交互于多种价值

在实体价值和符号价值下概括了 9 项具体价值指标，在《方案》中构成 33 种组合（包括仅含单一价值的组合），出现频次最多的前 13 种组合如表 3。由此可见，《方案》的价值结构并不以单一价值为主，其总体主要体现为：以技术价值为中心，多种价值的交互。在组合价值中，出现频次较多的是“知识—技术”的组合，其次是“技术—福利”“知识—技术—福利”“技术—权

力”等组合。单个价值中，仍然以“技术价值”为首，其次是“福利价值”和“权力价值”。价值组合主要集中在实体价值内部，实体价值和符号价值之间的组合相对较少。

表 3 《方案》中不同价值组合

组合	经济	权力	知识	技术	福利	专有称谓	名誉	意识形态	规划目标	频次	百分比
1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	47	14.07%
2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	33	9.88%
3	0	0	1	1	1	0	0	0	0	26	7.78%
4	0	1	0	1	0	0	0	0	0	22	6.59%
5	0	0	0	1	0	0	0	0	1	20	5.99%
6	0	1	0	1	0	0	0	1	1	16	4.79%
7	0	0	0	1	0	0	0	0	0	14	4.19%
8	0	0	0	1	0	0	0	1	1	13	3.89%
9	1	0	1	1	1	0	0	0	0	13	3.89%
10	0	0	1	0	1	0	0	0	0	13	3.89%
11	0	1	0	0	0	0	0	0	0	11	3.29%
12	0	1	0	1	0	0	0	1	0	11	3.29%
13	0	0	0	0	0	0	0	1	1	10	2.99%

注：0 表示该句中不存在该项价值指标，1 表示该句中不存在该项指标；该表为不完全统计。

## （二）不同类型教育的价值构成

### 1. 实体价值凸显主导地位

研究对《方案》进行多次梳理，以单独阐述一种类型的教育的语句为单位，进行价值结构分析，忽略囊括多种教育类型以及综合目标的笼统概述，得出不同类型教育价值构成表（如表 4）。

结果显示，四种类型的教育在文本价值结构中，实体价值的比重分别是 88.46%、88.14%、100%、95.24%，占据主导地位，而在实体价值中，技术价值分别以 42.03%、44.23%、53.85%、40.00% 占据核心位置，体现了《方案》制定的实操性和技术性。

表 4 《方案》不同类型教育价值构成表

价值	高等教育		基础教育		学前教育		职业教育		
	频次	百分比	频次	百分比	频次	百分比	频次	百分比	
实体价值	69	88.46%	52	88.14%	13	100.00%	20	95.24%	
实 体 价 值	经济	1	1.45%	3	5.77%	0	0.00%	0	0.00%
	权力	1	1.45%	2	3.85%	1	7.69%	0	0.00%
	知识	29	42.03%	8	15.38%	1	7.69%	3	15.00%
	技术	29	42.03%	23	44.23%	7	53.85%	8	40.00%
	福利	9	13.04%	16	30.77%	4	30.77%	9	45.00%
符号价值	9	11.54%	7	11.86%	0	0.00%	1	4.76%	
符 号 价 值	专有称谓	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	100.00%
	名誉	1	11.11%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
	意识形态	1	11.11%	2	28.57%	0	0.00%	0	0.00%
	规划目标	7	77.78%	5	71.43%	0	0.00%	0	0.00%

## 2. 高等教育、基础教育最受关注

在单独论述四类教育的语句中，高等教育和基础教育析出的频次是相对较多的，分别为 78 和 59，占比 45.61% 和 34.50%，在实体价值的价值分布中都有所涉及。而学前教育和职业教育频数主要分布在知识价值、技术价值和福利价值。政策文件的制定相对较多地关注高等教育和基础教育，究其原因主要有两方面。一方面，高等教育具有人才培养、科学研究和社会服务等方面的重要功能，推动高等教育内涵式发展，不仅能促进人才培养质量的提高，为社会发展提供优质人力资源，还能促进经济社会高速发展，有利于社会文化建设，有利于国民整体文化素养的提高，为社会的可持续发展提供强大动力。另一方面，基础教育作为国民教育体系的根基，是人才培养质量的基础保障，也是国家创新能力拓展和竞争力的基础。而在实体价值的构成分布图（如图 3）中，可以发现技术价值普遍占比较大，高等教育以技术价值和知识价值的交互为主，体现高等教育的基本功能和特征，其他类的教育主要以技术价值为主，而职业教育中，福利价值的占比拔得头筹，可见国家对职业教育的推动，福利的促动是主要抓手之一。

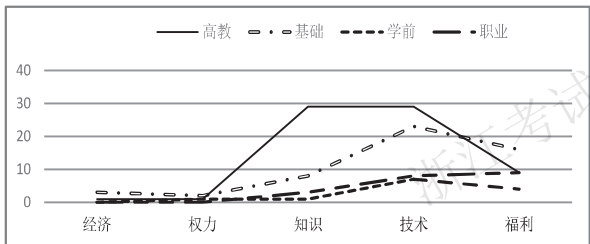


图 3 四种教育类型的实体价值构成折线图

## 3. 符号价值外在表现为规划目标

表 4 还展示了四种教育类型的符号价值结构，其中规划目标价值在符号价值中占据主导地位，分别为 77.78% 和 71.43%。而学前教育和职业教育的单独论述语句条款中，未见规划目标的论述，其规划目标更多体现在综述中。由此并不能说明学前教育和职业教育对规划目标不重视，这是由两种教育本身的属性和特征决定的。职业教育包括中职教

育和高职教育，作为一种教育类型，其本身又穿插于基础教育和高等教育，因此在《方案》中更多是论述了其特殊属性的部分，而其公共交叉属性的部分就没有再另外区分和论述。

## 4. 知识价值引领高等教育评价

由于技术价值在所有类型的教育评价中均占据核心地位，其特殊性体现源于《方案》的可操作性和可评估性，但除去技术价值，在高等教育中，知识价值的取向占据 42.03%。学科评估是新时代高等教育评价的重要内容之一，知识生产与知识创新既是学科建设发展的内在目标，也是学科发展的重要因素。新高考政策突破了文理分科，使得知识内部逻辑发生变化，考生知识结构和高校学科建设要求匹配方面有所调整。在评价改革方案的价值引领下，高校将会从短期招考改革红利、长远的人才储备和学科发展中找到平衡点，从知识逻辑出发，对学生的选考科目进行严格限制，确保考生知识结构与高等教育人才培养的要求相符合，提高人才的选拔率和适应性。

## 四、反思

通过对《方案》中所涉及的价值经验分析，将该教育政策的价值划分为实体价值和符号价值两大类，揭示了我国教育评价价值取向的内在结构关系。得出结论包括：总体来看，实体价值比重大于符号价值，技术价值占实体价值首位，且技术价值在交互组合中占据核心位置。在不同类型的教育中，实体价值比重占各类教育价值结构的主导地位，高等教育、基础教育在《方案》的教育类型中占比较大，规划目标在高等教育和基础教育的符号价值中占据首位。基于以上结论指导，在实践中仍应处理好以下几对关系：

### （一）实体价值与符号价值的关系

研究表明实体价值的比重远高于符号价值，体现了《方案》制定过程中更侧重于体制机制的完善、标准的制定和程序的可操作性，但能否因此判断实体价值比符号价值重要？答案显而易见是不能。戴维·伊斯顿在对政治生活的系统

分析中指出,“人们从符号中得到某种满足。像那些包含于意识形态中的言语符号就能够激发或缓解内心的紧张。可以给成员提供他们在政治过程中寻求的满足感,并且使他们从想要避免的失望中解脱出来”<sup>[9]</sup>。在教育实践中,可见符号价值很大程度上不仅决定了实体价值实现的范围和程度,同时也影响实体价值在政策文本中的配置和话语表述方式。叶海卡·德罗尔曾指出,“未来蓝图、价值观和目标是逆境中高质量政策制定的一个根本必要条件”<sup>[10]</sup>。它可以加强政策制定者的信仰,争取支持和参与。

## (二) 显性价值与隐性价值的关系

教育政策通过在教育领域中对实体价值和符号价值的控制,直接或间接地影响着人们的思想观念和行为习惯,进而影响着未来社会和国家的发展。每个政策文本都是一个价值综合体,当不同类型的价值并存时,就会出现竞争性。所以,每种价值的背后都有特定人群的需要,不同价值间必然存在价值矛盾。因此,结合当下社会的政治经济发展形势,在政策决策过程中,对价值进行选择,就是政策制定者处理价值矛盾的过程。文章对价值结构的分析主要针对《方案》的政策文

本本身,确切地说,是该政策文本中体现的显性价值。在这些显性价值产生的过程中,有不同价值的调解和取舍过程,而这些调解和取舍,一定程度上是隐性话语权力施加影响的过程,是由比如“公平、正义、稳定”等隐形价值决定的,虽不在文本中出现,但是贯穿始终,是教育的普适性价值。

## (三) 高等教育和基础教育的关系

教育是个系统工程,从系统论角度来看,教育系统具有整体性、关联性和时序性的基本特征。在这个系统中,基础教育是高等教育系统的前教育阶段,是高等教育可持续发展的基石;高等教育是基础教育的延伸,通过社会选择,实现多元化人才培养。而这两者,通过高考贯通了联系。高考制度是教育评价体制,更是贯彻国家意志、强化政府凝聚力、保持社会稳定的重要手段,通过设置报考门槛、考试方式、考试内容以及录取方式等政策条款来推行主流价值标准,促进社会结构合理化与经济发展<sup>[11]</sup>。因此在价值选择时,应保持系统的开放性,不应存在资源的分割和价值优先思想。应在新高考政策的调和下,统合不同教育类型,实现教育评价价值选择的贯通。

## 参考文献:

- [1]王举.论教育政策的价值基础——基于政治哲学的视角[D].上海:华东师范大学,2013.
- [2]刘复兴.教育政策的价值分析[M].北京:教育科学出版社,2003:69.
- [3]涂端午.高等教育政策的价值结构——基于政策文本的实证分析[J].清华大学教育研究,2010(5):8.
- [4][6]王莉方,周华丽.我国创业教育政策的价值结构探析——基于政策文本分析的视角[J].四川理工学院学报(社会科学版),2014,29(4):95-104.
- [5]涂端午.教育政策文本分析及其应用[J].复旦教育论坛,2009(5):22.
- [7]HOGWOOD B W,GUNN L A.Policy analysis for the real world[M].Oxford:Oxford University Press,1984:112.
- [8]GRAZIA A D,LASSWELL H D, KAPLAN A. Power and society: a framework for political inquiry[J].The University of Chicago Law Review,1952,19(1):156.
- [9]伊斯顿.政治生活的系统分析[M].王浦劬,等译.北京:华夏出版社,1999:423.
- [10]德罗尔.逆境中的政策制定[M].王满传,等译.上海:上海远东出版社,1996:127-128.
- [11]张应强,李峻.高等教育大众化中的高考制度改革——基于利益相关者理论的分析[J].大学教育科学.2010(1):82-87.