

新时代教育督导改革的数据困境与治理路径^{*}

田海林¹ 范涌峰²

(1.重庆市教育评估院,重庆,400020;2.西南大学教育学部,重庆,400715)

摘要 数据治理作为给人们生产生活提供公共治理服务价值的现代治理实践范式,不断赋能教育现代化发展,已与新时代教育督导改革深度融合。数据治理视域下的教育督导改革存在诸多挑战,如数据封闭失联导致“数据孤岛”、初始数据失真导致“数据陷阱”、标准规则失范导致“数据野马”、数据伦理异化导致“数据崇拜”等,为此,必须围绕数据治理这条主线,谋求数据壁垒的“破”、坚持服务体系的“立”、树起标准规程的“范”、超越数据工具的“用”,才能以数据治理的现代化驱动新时代教育督导改革发展。

关键词 数据治理 教育督导 评估监测 新时代

中办、国办《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》(下文简称《意见》)指出“大力强化信息技术手段应用,充分利用互联网、大数据、云计算等开展督导评估监测工作”,给建设“督政、督学、评估监测”三位一体中国特色教育督导体制机制提出时代命题,厘清新时代教育督导改革面临的数据困境,创新数据时代的教育督导治理新模式,具有重要的理论价值和现实意义。

一、教育督导改革中数据治理的重要性

进入大数据时代,“数据”已成为教育科学最前沿的生产资料,已成为转变教育督导治理思维、创新督导治理模式、发现督导治理规律、撬动督导科学决策的战略资源和生产支点。教育数据本身是一个中性名词,无所谓善恶美丑,但它又是一座“金矿”,对它的开发利用能够极大地影响人们的生产生活方式,它将赋予教育治理结构与实施进程以现代生产技术能量,促进全链条、全息建构更为科学的现代教育治理模式。

数据治理是移动互联网、物联网、云计算、区块链、人工智能、虚拟现实等现代新兴技术叠加发展的产物,是当今时代特征最明显的现代治理方式,其实质概念归属于公共治理和公共服务范畴。关于数据治理,有学者认为:“数据治理即对教育领域的大数据进行管理和利用,通过对相关数据的分析与

把握及时发现教育治理的现实需求、了解当前教育治理的薄弱环节以及发现亟需改进的治理领域,及时改进基于大数据的教育决策,为完善教育治理提供不断创新的数据服务”^[1]。有学者指出,数据治理不仅是社会治理建构中的一个重要方面,也提供了一个新的视角,让我们从数据的角度去认识和规划社会以及社会治理的建构问题,认为其具有两层涵义:“一是依据数据的治理”或“依靠数据的治理”,二是“对数据的治理”或“对数据资源进行治理”^[2]。就依据数据的治理来讲,强调数据为公共治理提供了一个新场域,基于数据的资源特性去生产并实现“用数据说话、让数据发令”目的,从属于公共治理的范畴,可导向社会治理的新形态、新范式;就对数据的治理来讲,强调数据为公共治理提供对象和资源,对“小数据”进行清理、挖掘变成“大数据”乃至“智慧数据”,研发数据治理标准、工具、平台,研判数据使用价值、投放风险和治理效果等,从属于治理的操作运用范畴。综合来看,关于数据治理的研究,主要聚焦在内涵、外延、目标、职能、结构、范围、过程、规范、标准、技术、安全、价值和前景等方面。

党的十八大以来,教育督导在督促落实教育法律法规和教育方针政策、规范办学行为、提高教育质量等方面发挥了重要作用,但仍存在机构不健全、权威性不够、结果运用不充分等突出问题。“在教育大数据时代,如何充分挖掘大数据对于教育实

^{*} 该文为国家社科基金教育学青年项目“我国普通高中特色发展指数构建与应用研究”(CHA190267)、重庆市社会科学规划青年项目“教育治理现代化视域下深化教育评价改革研究”(2020QNJY60)、重庆市教育科学规划课题“新时代中小学生德育素养监测评价研究”(2020-00-436)的研究成果

践、决策、评估与研究的价值及规避大数据风险,是当前教育改革和发展的议题”^[9]。从“数据治国”到“数据治教”,“教育治理现代化是教育现代化的核心内容,教育治理现代化及其评价是教育改革与发展的突破口”^[10],通过数据及数据技术在教育督导实践中的深度运用,实现对教育大数据的提取挖掘、集成整合、处理运用、价值达成,以数据治理破解上述问题、驱动教育督导改革,已成为推动教育督导治理体系和治理能力现代化的内在需要和必然选择。

二、新时代教育督导改革中的数据困境

1. 数据封闭失联导致“数据孤岛”

长期以来,各地教育督导信息系统都以自建、自管、自用为主,尽管中办、国办《意见》明确要“构建全国统一、分级使用、开放共享的教育督导信息化管理平台”,但教育部、省级层面仍未实现全国教育督导信息资源的有效集成与互联共享。教育督导数据治理的藩篱,在于教育行政系统上下左右的基础教育、职业与成人教育、高等教育、人财物保障等不同部门,以及各大专业教育督导机构所谓的核心利益,在数据治理中仍然抱有浓厚的“数据小农意识”,仍然各怀私心,以“数据涉密”为借口自封数据、营建壁垒,将自己掌握的数据束之高阁,对大数据互联共享和迁移上云持一种怀疑、等等看或暂迁移一些不痛不痒的保守态度,造成“‘条条’之间相互独立和隔阂,‘块块’之间存在冲突和矛盾,导致横向数据既‘聚不了’,又‘通不了’,纵向数据既‘上不去’,又‘下不来’”^[11],大家都静悄悄地做自己的核心数据平台、建自己的数据中心、强化自己的“数据资本”,数据的分割和垄断直接导致数据碎片零星地散见于不同单位或机构的信息平台进而产生“数据孤岛”。

2. 初始数据失真导致“数据陷阱”

随着以人工智能为代表的现代新兴技术的发展,人类的“数据史”已历经了“数觉”到“数量”到“小数据”再到“大数据”的四个时代,至今已进入第五阶段“智慧数据时代”^[12]。教育督导数据的采集、存储、传输、使用、开放和表达等,几乎都要借助现代信息技术,但是,人们与初始教育数据之间的距离,亦被现代人工智能设备以开展“数据清理、数据挖掘、数据归约、数据压缩、数据离散化”等技术处理名义不断拉大,在初始数据的机器抓取环节中,智能挖掘有可能增加偏见、复制垃圾数据,加剧数据

视觉盲点、错点,人们最终拿到手的教育数据报告可能存在偶然错误、智能算法缺陷,机器自动生成导出的数据结果可能存在不符合数据初始情况而被误以为真的情形,直接导致“数据陷阱”。加之大量因为庞大、冗杂而在以往无法计算和抓取的教育数据变得可被调动处理起来,也可能带来初始数据的“变幻”,伴随产生“算法黑箱”“片面挖掘”等情况,造成少数样本的声音会被多数样本的声音掩盖,使得人与初始教育数据的接触机会被空前降低,我们看到的不再是真实数据的本身,“数据陷阱”若被无限放大则会导致数据失真发现“假规律”。

3. 标准规则失范导致“数据野马”

在万物皆可数据化的时代,教育各参与方的数据时刻能够被各主体系统记录,但当前我国教育督导部门统一归口管理、多方参与的现代教育督导体系尚未真正建立,仍缺乏统一的教育督导国家数据制度和标准,除基础教育领域2015年已建立义务教育质量监测制度体系外,其他领域基本上还处在“数据自由安放、流动”的状况。各地教育系统内部不同单位的信息系统由不同IT运营商建成,在数据标准、应用程序、接口设备上各有差别,数据共享交换壁垒林立,“数据打架”“数据真伪难分”现象时有发生,数据处于自由安放、“脱缰野马”的状态。“数据野马”还体现为数据信息泄露与隐私保护问题,学生、教师、学校等教育各参与方在贡献数据信息的同时,其数据信息的价值不断被督导评估监测部门挖掘和使用,但这也可能将这些数据暴露在“第三只眼”的监视下。加上大数据的价值存在感知差异,“在一个部门眼里可能是‘垃圾’和‘废物’的数据,在另一个部门眼里却可能是‘宝藏’和‘金矿’”^[13],第三方教育评价机构的数据争夺战,随着如经合组织(OECD)等实施的PISA项目深入开展,可以预见今后全球教育大数据流动的“野马之争”将会愈演愈烈。

4. 数据伦理异化导致“数据崇拜”

大数据时代的教育督导治理,特别是随着国家各级各类教育督导评估监测制度的建立,随之而来的是容易对各类数据产生盲目崇拜、迷信,在数据海洋中,数据爆炸式的增长加之穿戴人工智能等现代技术的衣帽,可能会使教育督导治理者来不及对数据的来龙去脉进行斟酌,片面强调报告智能生成的优越和“数据为王”“一切让数据说话”,容易导致“为了数据而数据”“数据帝国主义”,容易让数据的工具属性瞬间成为“真理”并“篡位”哲学层面的价

值理性,把数据异化成“偶像”和“信仰”,忽视教育督导基于数据而又高于数据的价值理性即“立德树人”旨向,可能会使教育治理者迷失于数据的汪洋大海而忘记教育的初心。现代数据技术作为赋能教育督导治理的一种有效手段,在治理实践中可能会异化为治理的最终要求,教育大数据的伦理异化、价值缺失体现在技术与教育终极目标“立德树人”的分离,一时夸大节约人力成本凸显创造多少经济价值,进而可能产生极端的现实功利主义,导致现代新兴技术朝着极端化方向发展,很容易使教育督导治理者用“数据决断”代替本来的意志,可能被数据的光鲜外表所迷惑沦为数据技术的奴隶,造成教育的主体性落寞,与教育服务育人的“本真”诉求相背离。

三、数据视域下的新时代教育督导治理路径

以问题为导向,如何应对数据治理赋能教育督导带来的挑战,“弥合教育改革理论与实践之间的裂痕,调适教育评价应然性和实然性之间的博弈力量,提升教育评价研究和实践的专业性”^[8],推进新时代教育督导治理体系和治理能力现代化,是所有教育督导工作者必须积极思考和认真回答的问题。

1.谋求数据壁垒的“破”,消除数据云集的“孤岛”

推动形成全国统一、分级管理、职责明晰、协同推进的教育督导治理格局,“高度重视监测工作保障体系的顶层设计和整体规划,建立从国家到省、地市、县区的体系保障,区分各级的‘为’与‘不为’”^[9],加强地方与中央的制度衔接落实,推动教育部与地方教育行政部门条块结合、联合试点,引导各地出台促进教育督导大数据发展的配套政策和体系。要加强教育督导大数据的体制机制顶层架构设计,充分运用移动互联网、物联网、云计算、区块链、人工智能、虚拟现实等现代新兴技术,着力解决条块分割和板块不通的问题,以解决数据交换共享为核心打通上下左右各“关节”,促进教育督导治理的软硬件关联链接,并以此为基础搭建国家教育督导治理平台体系,尽快“解决区域的信息系统联通问题,对数据进行统一标准的集中管理,打破区域内不同部门、不同层级之间的数据孤岛,形成具有统筹作用的数据治理平台”^[10]。统筹汇聚教育督导部门数据资源和社会数据资源,推动各地系统从“各自扎寨”到“聚沙成塔”转变,从“山寨林立”到“归口一统”升级,整合构建国家统一、覆盖全国、分级管理、分级

使用、全网互通、开放共享的教育督导信息化管理平台,布局国家教育督导大数据系统、云平台等公共服务基础设施,“完善质量监测体系,建立起促进学生全面发展的评价系统”^[11],全面夯实国家教育督导工作信息化服务基础能力。

2.坚持服务体系的“立”,跨越数据运用的“陷阱”

教育督导数据治理的本质是公共治理和公共服务,要紧紧围绕教育评价改革中“五唯”难题的破解、“管办评”分离现代治理体系的建设,跨越数据运用陷阱,构筑现代数据为特征的公共智能服务体系,树立起新时代教育督导治理服务体系。优化公共资源服务配置系统,推动教育督导公共服务数据与互联网、移动互联网、可穿戴设备等数据的汇聚整合,开发诸如政府履行教育职能评价、学生综合素质评价系统、家校共育监测系统、学生全息智能评价等各类专业系统的应用,运用大数据手段,简化办理程序,让数据多跑路、让服务对象少跑路,提升治理服务水平。“大数据对学生综合素质评价的全域关照、立体全息和主体增值,可以推进“以学生为中心”智慧评价体系的构建”^[12],通过大数据治理,推动有关政府部门和学校将教育改革发展数据进行汇聚整合和关联分析,服务落实教育方针政策、规范办学行为、提高教育质量。加强教育督导防攻击、防泄露、防窃取的监测、预警、控制和应急处置能力建设,推动构建全息智能、安全预警、风险识别、综合防控的教育督导安全治理体系。夯实数据技术服务体系,充分利用教育测评技术、数据分析与挖掘技术、教育人工智能技术、信息通讯技术、数据安全存储与保障技术等现代技术,推动对教育督导静态数据、过程数据、综合数据、结果数据、生物数据、增值数据的伴随式收集、全息化监测、智能化采集,促进教育数据处理系统的升级换代,跨越数据的“服务陷阱”。

3.树起标准规程的“范”,拴住数据奔流的“野马”

毋庸置疑,数据开放是打破数据壁垒、促进数据流动的基本条件,但绝不是毫无标准、原则地任其自流,在最大化释放数据技术红利的同时,必须抢占数据标准规范的制高点,用标准拴住大数据这匹随时可能脱缰奔流的野马。标准是确保教育督导数据治理体系能够长效运行的基本保障,要建立教育督导部门统一归口管理的数据治理体系,完善数据资源标准化管理和运行规则,“强化依法决策机制,基于教育规律、基于实证研究、基于大数据分析,规范决策程序,落实公共参与、专家论证、风险

评估、合法性审查等法定程序”^[13],实现对教育督导数据资源采集、传输、存储、利用、开放和表达的规范管理,进而实现数据标准之下的数据话语和数据权重。加快建立教育督导的数据标准和统计标准体系,推进数据采集、数据开放、指标口径、分类目录、交换接口、访问接口、数据质量、数据交易、技术产品、安全保密等关键共性标准的制定和实施。“标准建设既是教育行政部门对学校进行监督、指导和服务的重要手段,是学校加快现代化建设进程、实现内涵发展的重要参照依据,也是社会对学校建设和发展进行监督评价的重要参考”^[14],积极开展教育督导标准试点,促进教育督导数据在风险可控原则下最大程度开放,明确权限及范围,加强对数据滥用、侵犯个人隐私等行为的管理和惩戒,推动实现数据开放需求、隐私保护需求和安全保障需求之间的有效平衡,推进数据隐私的技术保护和法律法规保障。

4.超越数据工具的“用”,追求价值理性的“本真”

教育督导数据治理不能脱离教育的本来土壤,必须遵循教育治理价值指向的“数据理性”,指向“立德树人”根本任务核心伦理的“善治”要求。教育督导是有情怀、有温度、有价值理性的事业,我们必须对“数据崇拜”保持清醒的认识,必须反对“数据为王、数据至上、数据第一”的“片面工具理性”,因为如果违背“促进学生德智体美劳全面发展”的“价值理性”追求,就会把学生限定在没有价值引领的苍白数据之中,就会让各方教育参与者沦为数据治理的奴隶。以学生德育素养监测评价为例,越来越多的人感觉“数据多多益善,即占有的数据越多,所得到的结论就可能越全面科学”,片面强调数据的“器物价值”,但要想把“死数据”变成“活数据”还须注入人的智慧、回归人的精神。要树立数据治理底线思维和红线意识,对数据治理进行伦理约束、伦理审计、伦理监督,对大数据技术发展所带来的伦理问题进行规制,把大数据运算公式的设计及运行限定在道德规范允许的伦理阈值内,避免赋能教育督导的治理陷入异化,“通过大数据运用对不同阶层社会成员对于国家主导的目标任务和价值体系进行规范管理,从而推动治理规则的设立和资源供给的目标”^[15],使大数据运算公式在服务教育决策时实现其积极的伦理价值,促进教育督导的应然功能与本真价值的回归、范式与方法论的转型、思维方式与实践导向的革新,实现数据治理从“工具理性”向“价值理性”的还原与飞跃。可以预见,在超数据、后数据时代,数据智能程度将更胜当下,但无论如

何发展和进步,均不能改变其为人所用、服务育人的器物使命和工具属性。

综上,新时代教育督导改革,必将是现代数据技术赋能的由教育大数据、智慧数据所引领的精准化、科学化、智慧化治理,“大数据技术开启教育信息化新篇章,教育信息化驱动教育评价智能化,智能化使教育评价更加智慧运行,不断向现代化方向发展”^[16],教育督导现代化必须坚持以数据治理创新驱动,围绕体制机制改革进行数据化治理转型,才能克服机构不健全、权威性不够、结果运用不充分等突出问题,破解教育督导数据治理的时代挑战,不断明晰新时代教育督导的现代化发展向度、优化其治理路径、实现其职能职责。

参考文献

- [1] 郭滇华.数据治理驱动教育管办评分离的系统设计[J].教育发展研究,2018(23):9-14.
- [2] 张康之.数据治理:认识与建构的向度[J].电子政务,2018(01):2-13.
- [3] 范涌峰,宋乃庆.大数据时代的教育测评模型及其范式构建[J].中国社会科学,2019(12):139-154.
- [4] 秦建平,张勇,张惠.教育治理现代化及其监测评价研究[J].中国教育学报,2016(12):23-28.
- [5] 谭海波,孟庆国.政府3.0:大数据时代的政府治理创新[J].学术研究,2018(12):57-61.
- [6] 陶亮.智慧数据的法律挑战——当代“数据陷阱”的法律及应对[J].知与行,2020(01):45-50.
- [7] 马亮.大数据治理:地方政府准备好了吗?[J].电子政务,2017(01):77-86.
- [8] 刘志军,徐彬.教育评价:应然性与实然性的博弈及超越[J].教育研究,2019(05):10-17.
- [9] 李凌艳,陈慧娟.推进我国基础教育质量监测制度建设的基本战略与体系保障[J].中国教育学报,2020(03):68-73.
- [10] 郑勤华,熊潞颖,胡丹妮.“互联网+教育”治理转型:实践路径与未来发展[J].电化教育研究,2020(05):45-50.
- [11] 辛涛.深化教育评价改革建立良性的教育评价制度[J].清华大学教育研究,2019(02):8-10.
- [12] 杨鸿,朱德全,宋乃庆,等.大数据时代学生综合素质评价:方法论、价值与实践导向[J].中国电化教育,2018(01):27-34.
- [13] 桑标.全方位推进教育治理体系与治理能力现代化[J].教育发展研究,2020(01):3.
- [14] 杨春芳.以标准引领教育管办评分离的实践探索[J].教育研究,2019(04):154-159.
- [15] 周博文,张再生.大数据背景下社会治理体系的价值建构[J].天津大学学报:社会科学版,2017(07):343-347.
- [16] 朱成晨,闫广芬.现代化与专业化:大数据时代教育评价的新技术推进逻辑[J].清华大学教育研究,2018(10):75-80.

【责任编辑 王颖】