

新课标背景下政府文件中对学生综合素质评价要求的演变与思考

聂凤霞¹ 杜文平²

(1. 北京市通州区教师研修中心, 北京 101100; 2. 北京市教育督导评估院, 北京 100034)

【摘要】全面实施综合素质评价,有利于促进学生认识自我、规划人生,积极主动地发展。我国政府先后颁发了一系列相关政策文件,分析、对比文件中对学生综合素质评价的要求,可以了解国家对学生综合素质评价要求的演变历程。针对目前学校、教师、学生在实施学生综合素质评价方面呈现的问题,从政策与实践相结合的角度,提出深入落实新课程方案,倡导积极推进综合素质评价改革,实现以评价促全面育人、以评价促学生发展的目标的建议。

【关键词】政府文件; 学生综合素质评价; 演变

【中图分类号】G40-058.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-3476 (2022) 12-0028-07

DOI:10.16215/j.cnki.cn44-1371/g4.2022.12.004

随着2020年《深化新时代教育评价改革总体方案》、2021年《义务教育质量评价指南》和《普通高中学校办学质量评价指南》、2022年《义务教育课程方案好课程标准(2022年版)》的颁布,五育并举、促进学生全面发展的学生综合素质评价,再次强势进入大众视野。为了深入推进基础课程改革,加快素质教育实施进程,促进学生五育并举全面发展,近年来我国政府先后颁发了一系列政策文件。伴随着政策逐步实施与推进,相关学生综合素质评价的政策也几经演化,对基础教育产生了持续、广泛而深远的影响。分析、对比文件中对学生综合素质评价的要求,可以看到政府对学生综合素质评价的认识、要求,经历了一个逐步深化、逐步明确的发展历程。

一、业内对学生综合素质评价内涵的认知

综合素质评价,国家政策文件上定义为“是对学生全面发展状况的观察、记录、分析,是发现和培育学生良好个性的的重要手段,是深入推进素质教育的一项重要制度”^{〔1〕}。然而,从学术层面,不同学者对综合素质评价内涵有不同的理解。主要有以下几种认知:

1. 综合素质是指个人在特定的时期,所应具备的知识水平、道德素养、社会修为能力,以及对社会生活、工作、学习中所表现出来的应变能力和所体现的价值观念等。人的综合素质的全面提高是社会发展的要求和趋势,尤其是当前人类迈入知识经济社会,提高人的

作者简介: 聂凤霞(1969-),女,北京人,北京市通州区教师研修中心研修员,高级教师,主要研究方向为教育教学实践与评价; 杜文平(1968-),安徽池州人,北京教育督导评估院副院长,研究员,主要研究方向为教育督导与评价。

综合素质尤为迫切。综合素质不是各类素质的“组合”“组装”，不是“整体等于部分之和”，而是发现不同素质间的内在联系，使之融合起来、变成个性整体⁽²⁾。

2. 学生综合素质评价是评价者依据一定的标准对学生认知与非认知能力进行价值判断的过程，它是对学生全员、全方位、全过程评价，其目的是促进每个学生在原有基础上的全面而有个性发展⁽³⁾。

3. 学生综合素质评价指对学生认知和非认知能力的评价。综合素质评价既是一种评价观，又是一种评价方式。作为一种评价观，它是素质教育评价体系的基本价值取向。作为一种评价方式，它与中考、高考等外部评价互动、结合，共同构成素质教育评价体系的基本内容⁽⁴⁾。学生综合素质评价的本质是个体全面而有个性发展的评价，也是真实性、过程性评价，还是内部评价。

4. 学生综合素质评价的提出，深刻反映了我国近年来基础教育课程改革所倡导的价值理念和目标指向。作为课程改革的自然延伸和重要构成，学生综合素质评价，在诸如促进学生

德智体美劳全面发展、推进素质教育，改变教师评价观念、推动教学改革，变革考试评价制度、促进人才培养方式转变，优化学校整体工作、彰显学校办学特色，培养诚信意识、优化社会风气等方面，被寄予厚望⁽⁵⁾。

实施和完善学生综合素质评价，不仅是建立科学的教育质量评价体系的一部分，也是教育评价、人才评价制度改革、促进五育并举和落实“课程方案（2022年版）”政策的重要组成部分，更为进一步扩大高校招生自主权奠定了必要的基础。

二、政府文件中对学生综合素质评价要求的演变历程

（一）政府文件中对学生综合素质评价的要求

我国自2001年起，政府教育部门颁发的文件中关于学生综合素质评价的内容开始出现，其中关于学生综合素质评价的要求也在发生着变化，详见表1。

表1 政府文件关于学生综合素质评价要求信息列表

时间和颁布机构	文件名称	对“学生综合素质评价”的要求
2001.6 教育部	《基础教育课程改革纲要（试行）》	提出建立促进学生全面发展的评价体系
2002.12 教育部	《关于积极推进中小学评价与考试制度改革的通知》	提出“基础性发展目标”，并具体细化为“道德品质”“公民素养”“学习能力”“交流与合作能力”“运动与健康”“审美与表现”
2003.3 教育部	《普通高中课程方案（实验）》	建立发展性评价体系，改进校内评价，实行学生学业成绩与成长记录相结合的综合评价方式
2004 教育部办公厅	《国家基础教育课程改革实验区2004年初中毕业考试与普通高中招生制度改革指导意见》	要求加强“初中毕业生综合素质评价”，“综合素质评价”作为“教育政策术语”第一次出现
2007 教育部	《关于2007年高等学校自主选拔录取改革试点工作的通知》	自主招生时应提供高中学生综合素质评价材料

○ 教育政策

(续上表)

时间和颁布机构	文件名称	对“学生综合素质评价”的要求
2008 教育部	《关于普通高中新课程省份深化高校招生考试改革的指导意见》	综合评价制度逐步纳入高校招生选拔评价体系
2010 教育部	《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》	普通高等学校本科招生以统一入学考试为基本方式，结合学业水平考试和综合素质评价，择优录取，全面实施高中学业水平考试和综合素质评价
2014. 9 国务院	《关于深化考试招生制度改革的实施意见》	建立健全高中学业水平考试和综合素质评价制度
2014. 12 教育部	《教育部关于加强和改进普通高中学生综合素质评价的意见》	对综合素质评价作了概念界定，是第一个关于“综合素质评价”的实施文件
2016. 9 教育部	《关于进一步推进高中阶段学校考试招生制度改革指导意见》	提出各教育行政部门要制订科学规范的综合素质评价体系，要求细化和完善思想品德、学业水平、身心健康、艺术素养和社会实践五个方面的评价内容和要求
2019. 6. 19 国务院办公厅	《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》	把综合素质评价作为发展素质教育、转变育人方式的重要制度
2019. 6. 23 中共中央 国务院	《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》	高中阶段学校实行基于初中学业水平考试成绩、结合综合素质评价的招生录取模式，落实优质普通高中招生指标分配到初中政策
2020. 10 中共中央 国务院	《深化新时代教育评价改革总体方案》	探索学生、家长、教师以及社区等参与评价；客观记录学生品行日常表现和突出表现，将其作为学生综合素质评价的重要内容
2021. 3. 4 教育部等六部门	《义务教育质量评价指南》	面向全体学生，注重综合素质评价，并内附“指标”对五育进行量化评价
2021. 12. 3 教育部	《普通高中学校办学质量评价指南》	引导学校注重加强德育、体育、美育和劳动教育，引导学生注重提高自身综合素质，扭转重知识、轻素质的倾向
2022. 4 教育部	《义务教育课程方案（2022 年版）》	强化素养导向，开展综合素质评价，倡导评价促进学习的理念

（二）政府文件中对学生综合素质评价要求的发展历程

综合素质评价是诞生于新课程改革语境下的新事物，我国推进的学生综合素质评价工作自启动就深陷于种种质疑与艰难探索之中。从政策层面看，综合素质评价仍处在逐步完善状态。从其历史发展脉络看，综合素质评价政策整体上呈现出不断发展、稳中有进的特征。

1. 探索评价内容的构成阶段（2001—2007）。

2001 年 6 月国务院颁布的《基础教育课程改革纲要（试行）》指出：建立促进学生全面发展的评价体系……发挥评价的教育功能，促进学生在原有水平上的发展。这里把评价改革视为基础教育课程改革的有机构成，并初步确立起“发展性评价”的理念，已潜在表征了我国现行的综合素质评价政策的基本精神，为下一

阶段学生综合素质评价体系的确立奠定基础。

2002 年 12 月教育部颁布了《关于积极推进中小学评价与考试制度改革的通知》，第一次提出“基础性发展目标”的概念，并具体细化为“道德品质”“公民素养”“学习能力”“交流与合作能力”“运动与健康”“审美与表现”六方面，解决了综合素质评价要“评什么”这一关键问题。文件明确指出：中小学评价与考试制度改革的根本目的是为了地提高学生的综合素质和教师的教学水平，为学校实施素质教育提供保障。

2003 年 3 月教育部颁布《普通高中课程方案（实验）》，提出“建立发展性评价制度”，具体内容包括：实行学生学业成绩与成长记录相结合的综合评价方式。学校应根据目标多元、方式多样、注重过程的评价原则，综合运用观察、交流、测验、实际操作、作品展示、自评与互评等多种方式。

2004 年《国家基础教育课程改革实验区 2004 年初中毕业考试与普通高中招生制度改革的指导意见》中要求，加强“初中毕业生综合素质评价”，指出：综合素质评价的内容应以道德品质、公民素养、学习能力、交流与合作、运动与健康、审美与表现等 6 个方面的基础性发展目标为基本依据。“综合素质评价”作为一个“教育政策术语”第一次出现。

随后，教育部在 2006 年 2 月又召开了“普通高中新课程实验省（区）综合素质评价工作研讨会”。此后，“综合素质评价”便越来越被普遍接受与运用。

2. 进入招生考试体系阶段（2007—2014）。

2007 年《关于 2007 年高等学校自主选拔录取改革试点工作的通知》在要求考生提供相关材料时特别注明“高中新课程实验省区应提供高中学生综合素质评价材料。”北京市是试验区

之一，这就意味着我国学生综合素质评价政策开始在高考改革中进行局部尝试和探索。

2008 年《关于普通高中新课程省份深化高校招生考试改革的指导意见》要求“建立和完善对普通高中学生的综合评价制度，并逐步纳入高校招生选拔评价体系。”这可看作是我国招生考试制度的重大突破与创新。我国的人才选拔开始由传统单一的考试测验、“以分取才”，走向综合评价、多元评价。

2010 年《国家中长期教育改革和规划纲要（2010—2020 年）》明确提出，普通高等学校本科招生以统一入学考试为基本方式，结合学业水平考试和综合素质评价，择优录取、全面提高普通高中学生综合素质、全面实施高中学业水平考试和综合素质评价。

2014 年 9 月国务院《关于深化考试招生制度改革的实施意见》指出：建立健全高中学业水平考试和综合素质评价制度。主要包括学生思想品德、学业水平、身心健康、兴趣特长、社会实践等 5 方面内容，强化监督，确保公开透明，保证内容真实准确^{〔6〕}。根据此意见，全国各省市相继出台了区域内的相关文件。这是我国全面实施学生综合素质评价的直接政策依据，标志着我国推进的综合素质评价工作步入新的发展阶段。

3. 步入建立健全制度阶段（2014—2019）。

2014 年 12 月《教育部关于加强和改进普通高中学生综合素质评价的意见》是首个针对“学生综合素质评价”发布的政府文件，明确了综合素质的具体评价内容和评价程序。其中对综合素质评价作了概念界定，是第一个关于“综合素质评价”的实施文件^{〔7〕}。

2016 年 9 月 18 日《关于进一步推进高中阶段学校考试招生制度改革指导意见》指出，综合素质评价是对学生全面发展状况的观察、记

○ 教育政策

录和分析,是培育学生良好品行、发展个性特长的重要手段。初中学校和教师要充分利用写实记录材料,对学生成长过程进行指导,促进学生发展进步。

4. 走向促进学生发展的“评价育人”阶段(2019至今)。

2019年6月19日《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》把综合素质评价作为发展素质教育、转变育人方式的重要制度,强化对学生爱国情怀、遵纪守法、创新思维、体质达标、审美能力、劳动实践等方面的评价。虽然名称有所不同,但更加明确五育并举的评价理念。

2019年6月23日《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》提出,建立以发展素质教育为导向的科学评价体系,坚持五育并举,高中阶段学校实行基于初中学业水平考试成绩、结合综合素质评价的招生录取模式。

2020年10月《深化新时代教育评价改革总体方案》明确提出改进结果评价,强化过程评价,探索增值评价,健全综合评价,促进学生德智体美劳全面发展,突出实施学生综合素质评价。

2021年3月教育部等六部门《义务教育质量评价指南》要求面向全体学生,注重综合素质评价,促进全面培养,并附“指标”列出12个关键指标27个考察要点,对学生五育进行综合素质评价。至此,面向全体五育并举促进学生全面发展已成为学生综合素质评价的首要旨归。

2022年4月《义务教育课程方案》要求改革评价观念,强化素养导向,开展综合素质评价,倡导评价促进学习的理念。

从上面的几个发展阶段可以看出,只有将学生综合素质评价的育人功能最大化,综合素

质评价才能够产生巨大的力量,也才不至于使这套制度流于形式,最终实现它的巨大价值。

(三) 对政策文件中关于学生综合素质评价要求的分析

从上述国家政策文件的内容可以看出,全面实施学生综合素质评价,已成为我国一项基本教育政策。

揆诸二十年来我国政府文件中对学生综合素质评价的要求,其脉络为:从初步提出(2001)→提出建立制度(2003)→提出具体评价内容(2004、2006)→逐步纳入高校招生选拔评价体系(2008、2010)→建立健全制度(2014、2016)→促进德智体美劳全面育人(2021、2022)。可以看出,综合素质评价经历了从无到有、从抽象到具体、从初步提出理念到参与招生考试、从实践探索到建立制度、从评价促进学生发展到五育并举的评价育人的发展历程。因此,综合素质评价作为教育评价的全面育人功能,作为教育教学的重要组成部分,其地位与功能越来越突显。

三、对学生综合素质评价在实施过程中的思考

近年来,随着政府文件对学生综合素质评价要求的提出,各地出台了适合当地教育需求的相关政策。同时,在实施过程中不可避免地会遇到各种困难和问题,并且它本身还存在许多问题需要解决,这主要表现在:

1. 教师思想上对综合素质评价工作不理解、不够重视,阻碍综合素质评价的开展。我国教育广泛存在的片面追求升学率、趋同性的统一招生考试制度,成为教师难以逾越的“雷池”。考试成绩依旧是教师落实课程理念的“紧箍咒”,学校对教师的评价标准还是学生的考试

成绩。这就造成了许多教师对综合素质评价这项工作持疏忽态度,思想上不够重视。政府文件提出学生综合素质评价要求后,教师仅把综合素质评价变成传统纸笔测验的简单延伸,不改变评价理念和方法,只是增加评价内容,把“综合素质”理解为道德品质、公民素养、学习能力等不同种类“素质”的组合⁽⁸⁾。

2. 学生课外活动开展不够广泛,影响学生综合素质评价工作的开展,造成学生的许多过程记录、资料证据不能真实地取得。国务院《关于深化考试招生制度改革的实施意见》中要求:建立规范的学生综合素质评价档案,客观记录学生成长过程中的突出表现,主要包括学生思想品德、学业水平、身心健康、兴趣特长、社会实践等内容。但是由于一些学校对综合实践活动、地方课程、校本课程等重视不够,或由于没有专职教师,课程没能真正开设。这就造成学生个人特长与潜能没得到应有的发展,过程记录、资料证据不能真实地取得,评定结果拉不开距离。

3. 评价主观因素较多,评价的信度及可比性难以保障。由于政府文件中对综合素质评价的要求,多是纲领性内容,需要学校、教师依文件要求进行探索的空间很大,因此在操作层面上一个最突出的问题是怎么才能保证评价的公信力,使评价结果更加真实、可靠。而现实是,教师在进行评价时,又由于每个班级学生众多,评价难以细化,只能根据平时印象对学生做出很模糊的评价,教师的评价表现出很大的随意性和主观性⁽⁹⁾。而学校在组织评价时,虽然有家长、学生的参与,但他们的评价结果教师很少参考。另外由于评价指标过于笼统,在具体操作时很难把握,使评价结果失去客观与公正。

4. 学生综合素质评价成为高校招生重要依

据的要求很难实现。依据文件要求,似乎高中学生综合素质评价已成为高校招生的重要依据。但在实际招生过程中,由于学生综合素质评价的有效性、真实性、公正性不足,以及区分度低等原因,绝大多数高校在招生录取时,学生综合素质评价材料几乎不起作用。虽然许多高校遵循在考生高考成绩相同时参考学生综合素质评价材料,决定录取哪个学生,但由于一个学校的某个专业在一个省市常常只招收一个或几个学生,同一专业的考生,几乎没有相同分数的情况出现⁽¹⁰⁾。从实践的角度来看,它在高校录取过程中发挥的效果和当初理论设想有很大的差距,没有发挥它的应用价值⁽¹¹⁾。这就使得学生综合素质评价材料在高校招生中没能发挥作用。

这些在实施过程中出现的问题,已成为有效开展学生综合素质评价的主要障碍。正确解读和落实政府文件要求、探索解决这些问题的基本出路、制订切实可行的实践策略,与“双减”政策、新课程方案和新课标的贯彻落实同步,已是当前实施学生综合素质评价改革的重要任务。

四、对当前实施学生综合素质评价育人的建议

学生综合素质评价工作是一项庞大又复杂的评价系统,需要学校各个部门和家长的全力支持和配合,因此,建立一套完备的组织保障体系是完成工作任务和取得工作实效的基本前提。作为教育者,根据政府文件要求和实践中出现的问题,积极探索和推动学生综合素质评价改革的实施,既是任务,也是责任。根据对政府文件要求的梳理与现状分析,对学校 and 教师提出以下建议。

1. 学校要引导教师要正确认识“综合素质”。“综合素质”应该是包括学业成绩在内的各方面的素质,但在当前大家有个误区,只关注除学业成绩外的其它方面的素质。与此同时,学校从顶层设计上应把评价和学校教育教学管理有机结合起来,实现以评促育,最终使学校管理工作科学化^{〔12〕}。

2. 教师要树立正确的评价观,正确认识综合素质评价的意图。著名的教育评价专家斯塔弗尔比姆认为:评价,最重要的意图不是为了证明,而是为了改进。因此教师要认识到综合素质评价的重要目的,在于弥补高考的不足,发现学生身上存在的而通过考试发现不了的素质,并以评价的方式促进学生综合素质的发展。

3. 学校在课程设置时要开齐、开足国家课程和综合实践活动课程,在切实落实“双减”政策的同时,制定恰切、具体的五育评价指标,使评价主体能够客观、公正地实施评价,促使评价育人功能的落地。

4. 评价主体要客观记录、真实反映。在实施评价过程中,以事实为依据,对学生成长过程中的主要经历和典型事例,要做到客观记录和写实性描述,利用信息管理系统导入客观数据,凸显证据文化。

随着政府相关文件的相继出台,在经历了深化考试评价制度改革的一次次探索后,再次促使教育者对育人观、质量观和评价观进行深刻的反思与践行。《义务教育课程方案(2022年版)》中明确要求:强化素养导向,开展综合素质评价,倡导评价促进学习的理念。学校、

教师、学生和家长等评价主体要积极探索、勇于实践,推进学生综合素质评价改革的实施,使综合素质评价走进课程,植根课堂,实现评价育人的目标。

参考文献:

- 〔1〕 中华人民共和国教育部. 关于加强和改进普通高中学生综合素质评价的意见〔EB/OL〕. (2014-12-16) (2022-09-24). http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3732/201808/t20180807_344612.html.
- 〔2〕 〔8〕 刘志军. 关于综合素质评价若干问题的思考〔J〕. 课程·教材·教法, 2016, 36(1): 40-43.
- 〔3〕 〔11〕 杜文平. 普通高中学生综合素质评价走向何处〔J〕. 中小学校长, 2016(5): 49-52.
- 〔4〕 李雁冰. 论综合素质评价的本质〔J〕. 教育发展研究, 2011(24): 58-64.
- 〔5〕 靳玉乐, 樊亚桥. 中小学实施综合素质评价的意义、问题及改进〔J〕. 教育研究, 2012(1): 69-74.
- 〔6〕 国务院. 关于深化考试招生制度改革的实施意见〔EB/OL〕. (2014-09-04) (2022-09-24). http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201409/t20140905_174589.html.
- 〔7〕 〔10〕 王洪席. 我国综合素质评价政策的演进历程及特征分析——基于(1999-2014年)政策文本的分析〔J〕. 课程·教材·教法, 2016, 36(12): 47-48.
- 〔9〕 南纪稳. 高中学生综合素质评价与高考高招的关系研究〔J〕. 教育考试, 2013(4): 9-11.
- 〔12〕 杜文平. 推进初中学生综合素质评价的有效举措——北京市初中学生综合素质评价电子平台的实施〔J〕. 教育理论与实践, 2015(3): 9-11.

(责任编辑: 林再峰)