

# 基于自由裁量权主义视角的公立学校教师的绩效考核研究

耿松林

中共重庆市委党校

**摘要：**本研究基于自由裁量权理论，探讨公立学校教师在绩效考核中面临的多重困境及其形成机制。教师作为技术性人才，在日常工作中需根据具体情境做出专业判断，而标准化、量化的考核机制往往与其专业自主性形成张力。通过对 5 所公立学校的实地调查及对 30 位教师、12 位管理者的深度访谈，研究发现教师主要面临专业自主与标准化考核、情境适应与统一标准、责任认定与评价偏差、多重角色与期望冲突等困境。这些困境源于科层化管理与专业自主的结构矛盾、绩效评价体系的设计缺陷及资源支持不足。教师常采取表面遵从、创造性变通或消极抵触等策略应对。基于此，本文提出构建多维评价框架、完善支持机制、重塑组织文化等路径，以平衡教师自由裁量权与教育质量保障。

**关键词：**自由裁量权；公立学校教师；绩效考核；专业自主；教育治理

在当代中国教育治理体系中，公立学校教师作为基础教育的中坚力量，其工作绩效直接关系到国家教育目标的实现。随着“双减”政策推进及绩效考核制度全面实施，教师普遍面临考核压力与职业倦怠的双重挑战。2022 年全国教师工作状况调查显示，78.6% 的教师表示“绩效考核压力过大”，63.4% 的教师认为“现行考核指标不能真实反映工作质量”。这不仅影响教师专业发展和工作满意度，更可能损害教育质量和学生成长。

传统研究多从教育学或心理学视角分析教师绩效问题，忽视了教师作为专业工作者所拥有的自由裁量权及其关键作用。自由裁量权是专业工作的本质特征，也是教育质量的重要保障。当前强调标准化、统一化的绩效考核体系与教师必要的专业判断之间存在深刻矛盾，构成教师绩效考核困境的核心。

## 一、理论框架：自由裁量权理论与教师绩效考核

### （一）自由裁量权理论的核心观点

自由裁量权理论由 Kenneth Davis 系统提出，指“在特定界限内，工作者自主做出专业判断和选择的权力”。该理论强调，规则无法预见所有情境，工作者需依具体情况行使判断权<sup>[1]</sup>。自由裁量权具有三个基本特征：决策的独立性、情境的适应性、责任的统一性。在教育领域，自由裁量权表现为教师根据学生特点、教学内容和课堂情境灵活调整教学策略和方法的能力。这种专业判断权是教师工作的核心特征，也是保障教育质量的关键因素。研究表明，适度自主权能显著提升教师工作满意度和教学效果。

### （二）教师自由裁量权的多维结构

基于自由裁量权理论，教师专业自主权可从教学设计、课堂管理、学生评价三个维度解析。教学设计自主权指教师根据课程标准、学生特点和自身专长，自主设计教学方案的权利，包括教学目标的具体化、教学内容的取舍与重组、教学方法的选择及教学进度的调整。课堂管理自主权指教师在课堂教学过程中，根据学生反应和教学情境即时调整教学策略的权力，包括应对突发情况、调整互动方式、掌控课堂节奏等。学生评价自主权指教师基于专业判断，对学生学习过程和结果进行全面、个性化评价的权力，包括评价标准的适切性调整、评价方式的多样性选择及评价结果的解释权。比如，某学校英语教师发现学生口语薄弱，将教材中的对话练习改编为角色扮演活动，显著提升参与度<sup>[2]</sup>。

### （三）绩效考核中的自由裁量权困境

从自由裁量权视角看，教师绩效考核困境本质是专业判断与行政控制之间的矛盾表现。<sup>[4]</sup>当标准化考核指标与复杂教育实践脱节时，教师专业自主权受限，可能出现三种典型反应：表面遵从指教师形式上满足考核要求，但放弃必要专业判断，如为达到“多媒体使用率”指标机械播放 PPT，或公开课“表演化”。创造性变通指教师在考核框架内寻找弹性空间，保持专业判断，如在“作业全批全改”要求下采用面批+符号标注方式减轻负担。消极抵触指教师对不合理考核要求采取消极态度，如教案标准化模板导致抄袭率

上升,或过度强调升学率引发职业倦怠。

## 二、公立学校教师绩效考核的多维困境

基于自由裁量权理论,本研究识别出公立学校教师在绩效考核中面临的四类主要困境。

### (一)专业自主与标准化考核的张力

教师作为专业工作者,需一定自主决策空间。然而,当前绩效考核体系强调标准化、可量化指标,如学生考试成绩、公开课次数、论文发表数量等,与教学工作的复杂性、情境性和长期性形成矛盾<sup>[4]</sup>。

量化考核虽便于操作比较,但难以捕捉教学创新、师生互动质量及学生全面发展等质性维度。在指标驱动下,教师专业判断空间被压缩,教学进度受考试安排制约,教学方法受评价标准限制,学生评价受分数导向影响。过度强调可测指标可能导致教育价值扭曲,使教师注重短期成绩而忽视长期发展。

### (二)情境适应与统一标准的矛盾

教学工作的情境性要求教师具备灵活应变能力。然而,统一考核标准难以适应学生差异、资源差异等教育情境。学生个体差异显著,统一标准难以公平评价教师工作。同时,城乡学校设施差距、班级规模差异等因素影响教师绩效表现,资源条件不均导致相同努力在不同环境下结果迥异。

### (三)责任认定与评价偏差问题

自由裁量权的行使需相应责任认定机制,但当前结果导向考核体系在责任认定方面存在明显不足<sup>[3]</sup>。过度强调结果责任而忽视过程责任,导致教师忽视教育过程质量。责任划分模糊,如学生成绩受家庭背景、学校管理等多因素影响,考核结果却简单归因于教师个人。权责不对等削弱教师责任认同感。

### (四)多重角色与期望冲突

教师承担教育者、执行者、服务者等多重角色,不同角色对应差异化绩效期望。作为专业教育者,需掌握学科知识、关注学生全面发展并进行教育创新;作为政策执行者,需落实课程标准、完成行政指令;作为教育服务者,需回应家长、社会和学生的多样需求。多重期望使教师陷入目标冲突,难以在考核体系中获得平衡评价。

## 三、绩效考核困境的形成机制

公立学校教师绩效考核困境的形成是复杂的系统性过程,涉及组织、制度与环境多层面因素相互作用。

### (一)科层化管理与专业自主的结构性矛盾

教育系统的行政体系运作模式与教师职业的专业性之间存在深刻内在张力,是教师绩效考核困境的根本原因。

科层制的控制逻辑表现为教育行政化倾向加剧,管理部门通过强化规章制度确保政策执行,将复杂教育工作简化为可测量指标<sup>[4]</sup>。问责文化盛行促使学校管理者加强对教师行为的监控。过度科层化导致教师工作异化,精力耗费在应对检查而非实际教学,创新受抑制,专业判断空间被压缩。

专业工作的自主需求源于教育工作的情境性、复杂性及教育对象的差异性,要求教师拥有因材施教的专业判断空间。教育工作基于专门知识,面对复杂问题需即时决策,强调伦理责任的自律性。当专业自主需求得不到满足时,教师职业认同感降低,教学机械僵化,教育创新受抑制。

控制与自主的失衡源于管理主义渗透、对教师专业性认识不足、绩效问责压力及教育评价功利化导向。具体表现为控制机制强化、专业自主空间不足、科层逻辑主导专业逻辑,导致教师角色冲突加剧、工作积极性受挫、职业认同感降低。

### (二)绩效评价体系的设计缺陷

当前教师绩效评价体系存在系统性设计缺陷,直接影响考核的公平性和有效性。

指标设计的片面性源于管理便利性考量、对教育本质理解偏差、一线教师参与不足及技术能力局限。过度依赖易测指标,忽视质性评价维度,缺乏差异化设计,导致评价结果失真、教育目标窄化、应试教育倾向加剧。

评价方法的单一性源于对“科学评价”的误解、行政成本考量、专业支持不足及评价文化不成熟<sup>[3]</sup>。以量化评价为主,质性方法应用不足,多元主体参与有限,导致评价信息不完整、发展反馈不足、结果认可度低。

周期设置的不合理性源于管理惯性、急功近利倾向、对教育规律尊重不足及考核资源限制。评价周期过短,忽视教育长期效果,与教学工作节奏脱节,导致教育行为短期化、持续发展受阻、考核压力集中。

### (三)资源分配与支持系统的不足

资源分配不均和支持系统薄弱是造成教师绩效考核困境的重要外部因素。

教育资源配置不均源于财政投入机制不完善、重点校政策惯性、城镇化进程加速及人口流动变化。城乡差距显著、校际差异明显、班级规模过大,限制教师专业发挥,导致教学条件受限、工作负担加重、发展机会不均、绩效评价不公。

专业发展支持薄弱源于投入不足、支持系统建设滞后、专家资源分布不均及学校文化封闭。培训机会

不足、指导体系不完善、学习共同体缺乏,阻碍教师能力提升,导致专业成长缓慢、问题解决困难、职业倦怠加剧。

非教学负担过重源于学校行政化倾向加重、多头管理、信息化形式主义及行政支持人员不足。行政事务繁杂、检查评比频繁、数据填报任务多,挤占核心工作时间,造成教学准备不足、工作生活失衡、职业满意度下降。

#### 四、缓解绩效考核困境的路径探索

针对当前绩效考核中存在的问题,本研究提出系统化改革方案,从评价体系、支持机制、组织文化三个维度构建优化路径。

##### (一) 评价体系创新:从单一量化到多元综合

构建多维评价框架,建立包含教学、科研、服务等多维度的评价体系,采用“结构—过程—结果”三维评价模型,全面反映教师工作成效。引入质性评价方法,在量化指标基础上补充教学档案袋、课堂观察、叙事评价等,捕捉量化指标难以反映的教学特质,提供更丰富改进建议。实施差异化评价,根据城乡差异、学科特点、发展阶段等因素制定差异化评价标准,提高评价的针对性与公平性。

##### (二) 支持机制完善:从结果控制到过程赋能

优化资源配置体系,改善基础教学条件,建立资源动态调整机制,确保评价公平性的物质基础。健全专业发展支持,构建系统化培训体系,实施导师指导制度,组建学科学习共同体,形成“评价—诊断—发展”良性循环。减轻非教学负担,精简行政事务流程,建立非教学事务准入机制,保障教师专注核心教学工作。

##### (三) 组织文化重塑:从压力控制到发展激励

推行成长型评价,转变评价导向,从侧重评判转向促进发展,建立周期性反馈机制,注重进步幅度评估。建立容错激励机制,设立教学创新保护机制,明确合理失误免责范围,营造鼓励创新、宽容失败的组织氛围。强化心理支持网络,提供专业心理咨询服务,开展压力管理培训,建立同事互助支持小组,提升教师心理韧性 with 工作满意度。

#### 五、结语

理论层面,教师绩效考核困境本质是专业自主与行政控制的结构性矛盾;自由裁量权理论为理解这一矛盾提供有效框架;考核问题需从组织制度层面进行系统性分析。实践层面,考核改革必须尊重教师专业性;需平衡标准化与个性化的关系;资源支持是保障考核效果的基础条件。

总之,公立学校教师绩效考核困境是复杂系统性问题,需理论研究者、政策制定者和实践者共同努力,在理解一线公共服务本质的基础上,构建更加科学、人性化的教师绩效管理体系。

#### 参考文献:

- [1] Davis C K. Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry[M]. Louisiana State University Press: 1969-01-01.
- [2] 赵冉,王艺博,杨靖,等.中小学教师薪酬激励项目对学生学业成绩的影响效应:基于实验和准实验研究的元分析[J].教育经济评论,2025,10(4):108-128.
- [3] 郭玉.由规制教师教育惩戒的自由裁量权引发的权利谦抑之法理思考[J].法制博览,2024(12):12-14.
- [4] 傅添.论教育行政自由裁量权的滥用及规制[J].教育科学研究,2020(7):36-41.