

◆刘振天

整体设计教学评估 书写质量保障体系建设新篇章

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确,把提高质量作为教育改革发展的核心任务,并提出要制定教育质量国家标准,改进高校教学评估,建立健全教育质量保障体系的目标和要求。把改进高校教学评估工作与建立健全高等教育质量保障相提并论,可谓抓住了二者之间内在的和本质的联系。因为教学评估是高等教育质量保障体系建设题中应有之义,前者既是后者的重要内容、主要手段,也是后者的基本表现形式,宛如一条主线贯穿其中。而且,评估居于质量保障的主导地位,任何质量政策、质量制度规范、质量运行与效果等措施,都需要评估并助力于评估的推动。在这一意义上,有理由说,评估就是质量保障,完善评估制度和改进评估工作就是健全质量保障体系。改革开放30多年来,尤其是党的十六大和十七大历时十年间,评估工作有了较大进展,我国已经初步形成了以评估工作为主,其他活动为辅的高等教育质量保障体系。

一、教学评估主导下高等教育质量保障体系建设的历程与成效

20世纪80年代以来,伴随着发达国家率先进入高等

教育大众化,欧美等国掀起了一场高等教育质量保障运动。在这一大背景和趋势下,发展中国家也积极跟进和应对,探索和建立本国需要的高等教育质量保障体系。我国也不例外,自20世纪80年代开始,即着手高等教育质量保障的研究和实践。尤其是世纪之交,我国高等教育大发展引发了政府、高校与社会对质量问题的持续关注,随之而来的质量管理、质量评价、质量监督、质量建设等质量保障活动也进入新阶段。以普通高校教学工作评估为例。1985年,教育部颁布了《关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》,并在一些省市开始试点,这标志着中国高等教育评估工作的开端。1990年,教育部颁布了《普通高等教育学校教育评估暂行规定》,这是新中国第一部关于高等教育评估的法规。此后,教育部即开始对普通高等学校本科教学进行评估试点,这种试点先后经历了三种形式:始于1994年的合格评估,对象是改革开放后建立的本科高校;1996年开始,对国家重点建设的高校教学工作进行优秀评估;1999年开始,对介于上述二者之间的高校进行随机性水平评估。

截至2002年底,使用上述三种方案总计评估了254

规化、长效性运行。积极引导社会团体和个人等各方力量以多种形式参与研究生教育的办学、监督与评价,进而不断完善中央宏观调控、地方统筹管理、培养单位自主发展、社会力量广泛机构参与的研究生教育体系。

从公共外交的战略高度重视和提升研究生教育国际合作水平。研究生教育是公共外交的重要途径和组成部分,导师和研究生是开展公共外交的生力军。因此,需要从公共外交的战略高度来重视研究生教育的国际合作问题。比如设立来华留学生政府专项奖学基金以及民间奖学金,吸引国外优秀青年学生来华留学、交流。不断提升研究生教育的质量,继续推进研究生培养过程的国际化进程,做好国际学位互认、合作办学、师生互访、课程共享等,引进国际评估,增强研究生教育的吸引力,提高我国研究生教育的国际竞争力。在国家重大需求领域进一步扩大中外联

合培养博士生教育规模,增加国家公派研究生和导师到国外优秀教育和科研机构开展学术交流和合作科研的政策灵活性。增加高校在公派研究生遴选、组织、管理方面的自主性,淡化官方色彩。从政策、经费方面引导、支持、鼓励我国高水平大学、高水平研究生院到国外去发展研究生教育,把海外办学作为发展国际学生攻读我国学位的重要手段,全方位拓展研究生教育海外办学空间。

【作者单位:中国学位与研究生教育学会;清华大学】
(责任编辑:杨亚辉)

参考文献:

[1]潘晨光.中国人才发展报告(2011)[M].北京:社会科学文献出版社,2011.

[2]教育部科技委战略研究课题组.中国未来与高校创新(2011)[M].北京:中国人民大学出版社,2011.

所普通高等学校。2002年,教育部将上面三种评估形式合而为一,即“普通高等学校本科教学工作水平评估方案”,评估方案也进行了统一,评估结论分为优秀、良好、合格和不合格四种。国务院批转的《2003—2007年教育振兴行动计划》明确提出,要实行五年一轮的普通高等学校教学评估工作,并于2004年成立了教育部高等教育教学评估中心。它标志着我国高等教育教学评估工作开始走向制度化 and 专业化阶段。特别是2003年—2007年首轮教学评估,总计有589所普通高校接受了评估。由于涉及面大,推进速度快,加之存在等级之分,因此备受各方重视,在高教战线和社会也产生了强烈反响。对首轮教学评估工作的评价,总体上,人们普遍认为,评估工作意义重大,成绩显著:

第一,促进高教战线和社会质量意识的觉醒,初步树立了本科教学在高校工作中的中心地位。基本克服了长期以来高校存在的领导和师生教学投入(包括时间投入、精力投入、经费投入等)不足问题。出现了领导重视教学、经费优先保证教学、政策倾斜教学、科研和后勤服务教学、舆论支持教学的喜人局面。评估促进了高校由过去重视规模扩张向重视质量内涵发展转变,评估是质量战略的重要转折点。中山大学的一项调查表明,96%的高校领导和中层干部认为评估非常重要,非常有效。上海师范大学的一项调查也表明,74%的高校师生认为教学评估明显改善了教学工作,提高了教学过程质量。

第二,建立高等教育质量保障体系的有益探索和实践,为高校内外部质量保障机制提供了范本或榜样。一批高校,特别是那些建校历史较短的院校,在改进教学、规范管理和提高质量方面,大多处在摸索阶段,缺乏经验,无疑,评估指标体系不仅为这些学校提供了一个教学质量管理的参考性框架,而且评估专家的实地考察还为这些学校带去了大量有针对性的工作改进建议。很多学校把评估方案作为指导本校教学工作的教材。

第三,促进我国高等教育在世界的影响,扩展了高等教育质量保障体系建设的国际交流与合作空间。开展评估工作充分显示了我国政府、高校及社会保障和提高教育教学质量的决心,引起了国际社会对这项工作的高度关注和浓厚兴趣。美国、英国、法国、日本、韩国、澳大利亚以及东盟国家纷纷来我国了解评估信息,我国被国际高等教育质量保障网络组织正式吸收为成员,由日本和韩国率先发起成立中日韩高等教育质量保障机构协议会,我国高等教育评估机构还多次受邀参加国际高等教育质量保障大会并作主发言。这些都足以说明,中国高等教育及其质量保障体系的国际影响日益扩大,有效促进了评估和质量保障领域的中外合作。

除本科教学评估外,我国在国家层面上还相继开展了高职高专院校人才培养工作评估、工程教育和医学教育专门认证、高等学校质量工程专项评估、学位点评审等工作。

在省级层面上,不同范围和不同程度地开展了专业评估、课程评估、教学督导等工作。在高校层面上广泛开展了自评。这些都取得了重要进展和成绩,成为质量保障活动的有益补充。

二、我国高等教育质量保障体系建设的特征与不足

单从时间上看,可以说我国以评估为主导的高等教育质量保障体系建设与世界几乎同步,但实际上,在这场世界性高等教育质量保障运动兴起前,欧美等发达国家就已经非常重视质量保障工作。20世纪初,美国就开展了一系列有组织的高等教育质量调查、测量及评价等活动,还成立了诸多教育评价基金会等社会组织,积累了丰富的经验。与发达国家相比,我国高等教育质量保障处于初级阶段,工作、制度和体系建设很不完善。

质量保障内容多样,但头绪多且分散、目标和任务重叠,整体性和协调性弱。我国高等教育质量保障活动已涉及高等教育领域不同层次和方面,比如,前面提出的研究生学位点评审与学科排名、本科教学评估、高职高专人才培养工作评估、专业认证、专业评估、专项教学评审检查或验收、大学排名等,但这些活动或工作均由不同的职能部门或单位组织,政出多门,各自分立地进行。由于工作头绪多,目标任务重叠,高校负担较重,甚至影响学校正常的教学秩序,因而有人呼吁减少评估项目。我们认为,评估是需要的,凡是以公共经费投入的项目或活动,都应该接受问责和评估。学校之所以感觉评估过多,关键在于相关的评估及其组织缺乏协调配合。如果能从整体和协调的高度对待相关评估,可以使现行的某些评估项目归并到另外评估项目中,同样能够实现其功能,上述问题就容易得到解决。

以院校整体评估为主,但各项评估工作不均衡,缺乏全面性和深入性。目前所开展的高等教育质量保障形式虽然不少,但最主要的还集中于院校教学整体评估。从上个世纪80年代开始的工科院校评估试点,到90年代陆续开展的合格评估、优秀评估、随机评估,再到2003—2007年开展的高校首轮本科教学工作水平评估,包括高职高专人才培养评估,实际上都是院校教学整体评估。其他评估,如专业认证、学位评审、学科排名等,基本上处于试点阶段,且时续时断,未形成稳定机制。院校教学整体评估十分必要,但其毕竟属于教学整体层面的评价,难以深入到学科、专业、系所或者课程等具体层面。所以,专业评估、专业认证、学科评审迫切需要制度化、规模化和常态化。尽管院校评估属于整体评估,但就范围而言,仍然狭窄,仅局限于教学工作,科研、社会服务等不在其中。事实是,世界上多数国家并没有专门的教学工作评估,它们的评估包括了教学、研究、服务、国际化等学校工作的全部内容。我国之所以强调教学评估,一是教学乃学校中心工作,二是要改变长期以来重科研轻教学、重外延轻内涵的倾向。但要改变

这种倾向不能仅靠教学评估。非但如此,反而易顾此失彼,导致新的问题和矛盾。

质量保障以政府为主,但主体单一,学校和社会参与度不够。多年来,我们所进行的质量保障,主要形式是政府以行政力量 and 手段推进的评价,属于外部质量监控范畴。无论是教学评估,还是高职院校人才培养工作评估,或者是专业认证,均如此。就我国高等教育发展阶段和任务而言,政府加强对高等教育的规范、引导、调控和评估是非常必要的,有助于统一思想、统筹资源,集中力量加快高等教育发展。但是,30多年来高等教育改革和开放,20多年的市场经济改革实践,已经将高校推向社会和市场,与此相应,政府迫切需要转变职能和管理方式,从习惯于计划经济时代直接办学,转变为对宏观管理和提供服务,要下放权力,扩大高等学校办学自主权。这既是高等教育发展的客观需要,也是世界经验和通则。因此,改变单一由政府组织实施评估的政策和模式,积极扩大高校和社会的参与。培育社会专门评估组织,强化高校自我评估和质量保证,这不仅有利于调动高校和社会质量保障积极性和主动性,更有利于质量保障的针对性。美国有6大区域认证和评估的非政府机构,负责全国3600余所高校认证和评估,此外还有近百个专业认证和评价机构进行专业认证。欧盟国家的高等教育质量保障由各国统一的非政府机构组织实施,具有极高的独立性和自主性。欧美国家高等学校有自治和自由的传统,其认证或评估的基础是大学自我评价和质量保证,评估重点是考察并认可这种自我保证的有效性和公正性。这些都值得我们学习和借鉴。大学排名和教学质量调查也是重要的质量保障形式。国外的大学排名和调查很普遍,在公众中有较大影响,在质量保障中也发挥着独特的作用。我国大学排名有20余年的历史,目前开展大学排行榜的组织近20家,各种排行榜名目繁多。这不是坏现象,但需要加强引导和规范,防止误导和利益操作。利益相关者的质量调查也有开展,如“麦可思公司”的毕业生和校友质量调查、用人单位对毕业生质量评价信息调查,清华大学开展的大学学习性投入调查等。但这些活动涉及面过小,影响有限。

重视制度建设,但推进缓慢,落后于高等教育发展和质量保障实践步伐。健全的制度是高等教育质量保障的基础和实施高等教育质量保障活动的依据。制度主要以法律法规、规章和文件体现出来。20世纪80年代以来,我国先后颁布了若干与高等教育质量保障有关的规章制度。特别是1990年我国教育部颁布了《普通高等学校教育评估暂行规定》,是新中国第一部专门的评估部门法规。此后的《中华人民共和国教育法》和《中华人民共和国高等教育法》等多部法律法规都强调高校的办学水平、教育质量要接受教育行政部门的监督和由其组织的评估。进入20世

纪后,政府没有再发布新的相关质量保障规定,但却出台了一系列提高质量的文件。应该说,这些法律法规和文件在保障与提高高等教育质量方面,发挥了积极的作用。然而,随着我国高等教育大众化步伐的加快,原有的法律法规从形式到内容都不适应形势发展的需要。比如,当代世界高等教育发展的趋势是社会化 and 开放化,但以往的规定却把评估和质量保障完全变成政府的职能。面对新形势,必须调整评估政策和评估模式,探索质量保障建设新道路。此外,手段和方法落后、信息化程度不高也是质量保障工作中较突出的问题。

三、新时期高等教育质量保障体系建设的创新与突破

2012年,教育部下发了《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》(以下简称《意见》),对新时期评估工作进行了全部部署 and 安排。这既是对《教育规划纲要》提出的改进评估工作,建立健全高等教育质量保障体系的切实贯彻,也是20多年来我国高等学校评估工作的全面总结 and 提升。可以说,这一文件的出台,对中国高等教育质量保障体系建设具有里程碑意义。

1. 评估工作改进与新的制度设计

2008年首轮评估一结束,教育部即组织力量对新一轮高校教学评估进行研究,全面系统总结首轮高校教学评估经验和教训,认真学习研究国际高等教育质量保障的理念 and 实践,详细分析新时期高等教育发展对评估工作的新要求,在此基础上,提出了改进高校教学评估的意见 and 建议。包括实施分类评估、取消评估等级、加强评估信息化建设、建立常态评估机制、改革评估体制、加强评估组织管理等,反映在包括《意见》在内的政府多项文件中。

《意见》分四个部分共12条,分别阐述了教学评估的目的意义、评估制度体系、评估主要内容与基本形式、评估的组织管理。关于评估制度体系,《意见》指出,建立健全以学校自我评估为基础,以院校评估、专业认证及评估、国际评估和教学基本状态数据常态监测为主要内容,政府、学校、专门机构和社会多元评价相结合,与中国特色现代高等教育体系相适应的教学评估制度。

关于评估内容和基本形式,《意见》提出了五大方面。第一,加强教学基本状态数据常态监测,充分利用信息技术,采集反映教学状态的基本数据,建立高校本科教学基本状态数据库。第二,建立本科教学自我评估制度,根据学校确定的人才培养目标,围绕教学条件、教学过程、教学效果进行评估,包括院系评估、学科专业评估、课程评估等。第三,实行分类的院校评估,包括合格评估与审核评估。合格评估的对象是2000年以来未参加过院校评估的新建本科学校,审核评估的对象是参加过院校评估并获得通过的普通本科学校。第四,开展专业认证及评估,主要在工程、医学等领域积极推进与国际标准实质等效的专业认证。第

五,探索国际评估,鼓励有条件的高校聘请相应学科专业领域的国际高水平专家学者开展本校学科专业的国际评估,积极推进评估工作的国际交流,提高评估工作水平。

关于评估的组织管理,《意见》指出,完善中央和省级政府分工明确、各负其责的本科教学评估制度。教育部制定评估工作方针政策、教学质量基本标准,统筹、指导和监督评估工作。省级教育行政部门依据国家有关规定和要求,结合本地区高等教育发展需要,制定本地区所属高校本科教学评估计划,组织实施本地区所属高校的审核评估工作,推动学校落实评估整改工作。建立与《教育规划纲要》提出的“管办评分离”原则相适应的评估工作组织体系,充分发挥第三方评估的作用,由具备条件的教育评估机构实施相关评估工作。

2.新一轮高校教学评估制度设计对高等教育质量保障体系建设的重大创新

《意见》是对当前及今后一个时间高校教学评估工作的顶层设计。通读《意见》不难发现,这是一个全新的评估制度安排,是高校教学评估工作和整个质量保障体系建设的重大创新与突破。

彰显质量保障的整体性。与以往评估相比,新一轮评估制度设计具有明显的多样性和整体性,丰富了质量保障的内容和形式。多样性集中体现在自我评估、院校评估、专业认证等五种具体评估,整体性则体现了五种评估的系统化关联,避免了以往评估工作的孤立性、分散性及由此造成的重复性。新设计的评估形式和内容中,有的是基本要求(如合格评估),有的属于更高要求(如审核评估),呈现一种递进关系;有的是全面性和总体性要求(如院校评估),有的则是个别性要求(如专业认证与评估),呈现深化关系;有的是周期性工作(如院校评估),有的是经常性工作(如状态数据监控),呈现疏密关系;有的是强制性评估(如院校评估和专业认证),有的是选择性自愿评估(如国际评估),呈现张弛关系。由此构建了集高校内部评估与政府外部评估、国内评估与国际评估、定期评估与常态监测、整体评估与专业认证、行政性评估与社会评估有机结合的全方位高等教育质量保障体系。

突出学校在质量保障体系中的主体性及其内部质量保障的基础性。将高校自我评估置于整个评估制度设计的基础,应该说是《意见》最突出的亮点。众所周知,高校是办学的主体,也是评估和质量保障的主体,明确自我评估是依法落实高校办学自主权的重要体现。以往的评估,也强调高校自我评估,提倡自评自建和自查自改,但这种自我评估还不具备独立性和自主性,多是政府开展评估的附庸,从属、服务和服从于外部评估,具有被动性、权宜性和功利性,难以体现自我评估的内在价值。新一轮评估制度设计中,自我评估置于整个评估的基础地位,强调自我评

估的主体性、自觉性和创造性,从而将自我评估提高到质量保障的主体地位这样一个全新高度。

强化质量保障活动的常态性。评估是保证和提高人才培养质量的重要手段,各国都非常重视评估工作,普遍建立了周期性的评估制度。但周期性的评估有其不可克服的缺欠,即外部性和周期长。外部性使高校被动应对评估,并把评估视为一时突击性工作;周期长使教学质量评价和教学改进不能连续,两者均无法保持教学评价的长期性和常态化。对此,《意见》提出政府和学校要充分利用现代信息技术手段经常性监测教学质量,建立国家、省和高校三级教学基本状态数据网络,力图用数据与信息的形式来表达、反映和诊断教学基本状态及质量。这就极大地丰富了评估的内容和形式,有利于评估工作持续、常态和高效。

注重质量保障活动的针对性和有效性。相对于以往质量保障活动中评估标准单一和僵化导致针对性不强和指导性不够弊病,新一轮评估工作在设计上实行合格评估和审核评估的分类评估。两类学校实行两套评估方案,两种评估标准。将未接受过院校评估的学校归为一类,是因为该类高校具有共同的特点,即新建本科院校、且多为地方性高校,面临的共性问题是如何解决专科向本科的转变,尽快成为合格的本科院校,为地方经济和社会发展服务。关键是那些已接受过院校评估的学校,这类学校总计近600所,其同样存在层次、类别、条件和水平参差不齐现象。为此,《意见》明确要求审核评估的重点是评价学校自身的定位、自身条件保障和实际效果,评估学校内部质量保障体系运行的有效性。这就进一步增强了审核评估的灵活性、针对性和有效性。

提出管、办、评分离的质量保障体系新机制。评估工作单一由政府主导和实施会导致很多问题,最大弊端是裁判员与运动员不分,客观性和公正性得不到保证。同时,政府直接评估高校,因缺少中间的“缓冲器”,容易造成政府与高校关系紧张对立,或者利害同体。总结以往经验教训,新一轮评估制度设计中,明确提出了“管、办、评分离”原则,正确处理好政府、社会和高校关系,具体而言,评估要从集权走向分权:中央向地方分权,扩大省一级教育行政部门在本地区高校评估中统筹和指导权;政府向社会分权,有意识地培育和发展独立的专业评估机构,鼓励社会对学科、专业、课程等进行多种形式的评价。可以相信,这些制度规定必将促进质量保障体系建设的规范化和社会化。

【作者单位:教育部高等教育教学评估中心】

(责任编辑:吴绍芬)

参考文献:

- [1]赵炬明.超越评估——中国高等教育质量保障体系建设之设想[J].高等工程教育研究,2008(6).
- [2]高耀明等.本科教学工作水平评估对高校教学工作影响的调查研究[J].高等教育研究,2006(11).
- [3]陈德文.规范本科教学评估 提高人才培养质量[J].陕西师范大学学报,2007(7).