

管办评分离体制下我国 高等教育评估转型研究

施建祥

(浙江省教育评估院, 浙江, 杭州 310014)

摘要:十八届三中全会明确了“管办评”分离的教育体制,要构建“政府管、学校办、社会评”的协同机制。在此背景下,本文分析了我国高等教育传统评估模式存在的问题,阐述了我国高等教育评估模式转型的必要性。在比较三种评估模式的基础上,认为目前审核评估是最优模式,并就如何开展好审核评估提出具体设想。

关键词:管办评分离;转型;审核评估

中图分类号:G40-058.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-3380(2015)02-0001-05

Research on the Transformation of Education Assessment under the Reform of Dissection of Administration, Operation and Assessment

Shi Jianxiang

(Zhejiang Education Evaluation Institute, Hangzhou, Zhejiang 310014)

Abstract: The third session of 18th CPCC stipulates that education should take the dissection system, i.e., administration, operation and assessment should be separated. The system summons to construct a coordination mechanism of “the government administrates, the school operates and the society assesses”. Under this background, this paper analyses the existing problems in the traditional higher education assessment modes, and points out the necessity of higher education assessment mode transformation. On the basis of the comparison of 3 assessment modes, the paper considers that the audit assessment is the best one, and makes specific suggestions on the launching of the audit assessment.

Keywords: Dissection of administration, operation and assessment; Transformation; Audit assessment

推进管办评分离是十八届三中全会的重大部署。管办评是一个有机整体,管是基础,办是核心,评是导向。教育部门必须率先构建管办评分离的运行架构,真正构建起政府管教育、学校办教育和社会评教育的

现代教育体制,促进教育的全面发展。

关于管办评分离的理论探讨和对教育的促进作用已经有很多论述,^[1-3]总之客观地说,目前教育评估方式方法明显滞后,存在很多问题:如行政性评价

多,专业性评价少;结果性评价多,跟踪性评价少;规范性评价多,诊断性评价少;定性评价多,定量评价少。多与少的界限很明显,评估多数是为了行政管理的需要,很少顾及教育和高校的发展。这些已经成为推进管办评分离改革的最大障碍,因此,我们必须推进教育评估模式的转型,以适应管办评分离的客观要求。

一、管办评分离的实质内涵

教育是一种复杂的社会行为,尤其在中国,人民对教育普遍看重,提高教育质量成为社会和人民迫切的希望。

长期以来,我国的教育由政府部门统管,学校只是政府主管下的一个执行机构。这些年来的教育评估完全是政府为了提高教育质量的单方面努力,学校与评估机构尽量也积极参与,但完全是被动者的角色。

“管办评分离”改革目的是重新构建在社会生活中政府、学校、评估机构之间的相互关系,建立教育行政部门、学校及教育评估监测机构三者相对分离的体制。

教育行政部门是“管”的主要执行者,其职能是从国家与人民的利益出发依法进行宏观管理与政策制定;“办”指学校办学,学校要成为真正的办学主体,享有充分的办学自主权;而学校的办学质量如何,是由相对独立的第三方评估机构来评估监测,本着对社会负责的使命、以客观公正的数据说话,评估机构实施教育评估,其评估结果既可为教育行政部门决策提供参考,也为学校改进人才培养模式、提高教育质量提供依据和建议。

因此,实行管办评分离体制后,教育行政部门更加注重规划制定、政策制定和宏观管理,形成正确的教育理念,引导教育事业朝着正确方向发展;而学校则根据社会发展的需求,根据自身特长正确定位,制定教育发展规划,聘任教学人员安心从事教育,把精力更多地集中到人才培养上,把提升教育质量作为首要任务;评估机构作为第三方,将客观公正地采集相关数据,进行不定期的评估监测,实事求是地反映各学校的办学水平和人才培养质量。

由此可见,管办评分离的实质内涵是根据科学发展观,实事求是地根据各自的社会职责,充分调动各方面的积极性,共同促进繁荣教育的大好局面。

二、我国高等教育传统评估模式存在的问题

我国高等教育在传统办学体制上,政府居于中心地位,发挥主导作用,这就决定了高等教育传统评估模式是行政集权模式,这种模式有三个特点:(1)强制性,即政府作为评估主体具有行政强制性,评估客体只能被动地接受评估主体的工作安排和评估结论,评估客体没有主动性,也没有真正参与到评估过程中来。(2)主观性,即政府按事先确定的评估计划和方案,直接组织实施各种类型的评估,控制评估活动的每一个环节,并直接体现政府的意志,往往有很强主观性,对学校的实际情况了解不透,学校的客观需求也难以得到满足。(3)复杂性,即政府在组织评估的过程中往往又掺杂进了工作检查与日常监督,使评估工作变得复杂,学校也搞不清楚是评估还是检查,难以保证评估的质量,达不到评估的真正目的。

从上一轮(2003—2008年)的本科教学水平评估来看,在这种行政性评估模式主导下,虽然也取得了一些成绩,如明确了以教学为中心的办学指导思想、促进高校加大经费投入、促进高校规范管理和强化质量意识等,但存在问题不少,社会负面反映较多。^[4]从2004年至2007年被评估的427所大学的评估结论看,310所为优秀,占72.5%;100所获良好,占23.1%;获得合格仅有17所,占3.98%。而2007年后评估的高校基本上都是优秀,良好都很少了,这意味着国内大多数高校进入优秀行列,但这样的评估结果有多大的可信度呢?这是令人怀疑的。这样轰轰烈烈搞评估、认认真真走过场的教学评估,不会也不可能对我国本科教学改革起到促进作用。所以,广大教师甚至包括部分参与评估的专家都认为,像这样的评估今后无论如何不能再搞了。

怎么会出现这种情况呢?作者认为原因主要有三个:一是封闭式评估,这实际上是大一统教育领导体制下自编、自导、自演、自评的评估机制,制定评估方法,建立评估体系和参与评估的专家,要么是教育行政部门的行政官员,要么是从各大学借调的干部或教师,全部是体制内的人。今天你评我,明天我评你,彼此彼此,裁判和运动员不分,大家不会太当回事,更不会认真对待。二是运动式评估,这种提前几年全国自上到下层层统一布置,评估的内容、步骤和指标都有明确规定。学校就根据要求和指标提前准备,并当作压倒一切的中心工作,层层召开动员大会,抽调大批

人员组成迎评工作小组,不惜动用人力物力造假,不惜一切成本攻关,甚至停工停课搞彩排、预评,势必导致走过场和搞形式主义。三是功利性评估,因为评估关系到大学排名,关系到专业设置,关系到招生计划,甚至关系到大学的经费拨款等,因此评估专家组实际上掌握了被评估大学今后发展的资源,而这些资源与大学的生存生死攸关,被评估学校必然会高规格接待评估专家,甚至出现广西某大学全体校领导去机场迎接一个评估组小秘书的怪现象。系统科学告诉我们,封闭的系统是没有活力的,评估是系统突破封闭性的重要手段,只有汲取外部意见,转化成内部的动力,评估才能取得实效;评估作为一种管理模式,应该是常态化的手段,应该落实在平日的教育质量提高上;功利本身并非坏事,但是一旦将功利作为目标就偏离了评估的本义。因此树立正确的评估观,必然会促进评估效率的提高,而评估方从管与办的分离点克服封闭性、运动式和功利性的有效手段。

三、我国高等教育评估转型的必要性

1. 管办评分离的客观要求

在管办评分离的体制下,^[5]要按照政事分开的原则,将“评”的任务交给社会中介组织来完成,真正建立起“政府管、学校办、社会评”的三方协同格局,政府直接参与评估的做法已经不符合新的体制要求。其实,西方发达国家在建立高等教育质量保障体系时,普遍重视支持社会中介机构开展教育评估监测,政府通过购买社会服务的方式,委托这些社会中介机构开展教育评价,这些中介机构在某种程度上担当了政府、高校、社会三者之间的沟通桥梁角色,起到润滑剂的作用,同时,这些社会中介机构又表现出明显的独立性和专业性。当然,我国的社会评估组织机构发展较为缓慢,影响力较小,这主要与我国高等教育评估长期由政府直接操作、社会组织难以介入有关。

随着高等教育大众化的实现,高校发展多样化和特色化,高等教育评价主体也应是多元化的,政府评估、社会评估和院校自我评估都是需要的,而加强中立性、专业性和非营利性的教育评估机构建设,保证社会评估的相对独立性,是保障高等教育评估质量甚至教育质量的重要手段,我们的高等教育评估必须要从行政主导评估转向社会主导评估。

2. 政府职能转变的客观要求

党的十八届三中全会提出要推进国家治理体系

和治理能力的现代化,治理与管理虽只有一字之差,但有着本质区别。“治”,首先强调的是法制性。“治”是有问题才“治”,而是否有问题则是依据法律法规的判断。“治”强调客观性,治理要根据市场在资源配置中起决定作用的前提下,依照法律规定,多元利益主体围绕共同的目标协商与互动的过程。治理是一种由各方共同支持的活动,这些治理活动的主体未必是政府,也无需依靠国家的强制力量来实现。

因此,我们必须按治理的要求来重构高等教育管理的权力体系。政府在高等教育的治理方面,必须实现三个转变:一是在工作理念上以管理为中心转向以服务为中心,政府要从“管”字当头的意识转向为高校服务的意识,即使管理,也应该以“宏观管理”为主,即在政治上、方向上的把握。政府与高校之间不仅有领导与被领导关系,而在学校的定位上,办学的措施上,是平等协商式关系;二是在工作方式上实现由行政式管理转向积极引导和支持高校发展,政府在服务高校的基础上,要更加注重运用法律进行“管理”,要依法治校;三是在权利关系上实现由高度集权转向简政放权,给高校更大自主权,激发基层活力。

要实现上述三方面的转变,首先必须抛弃行政思维的评估模式,逐步过渡到第三方评估。第三方评估与传统的行政评估不同,不是居高临下,更不是盛气凌人,是政府或者学校购买的服务,能真正为参评学校提供问题的诊断、发展的建议。评估机构与参评单位是服务与被服务的关系,不是领导与被领导关系,更不是“猫与老鼠”的关系,而是帮助参评学校找出存在的问题,提出整改的意见,促进内涵发展,真正落实以评促建,从而实现从“我要评他”向“他要我评”转变,从“被动接受评估”向“主动要求评估”转变,以形成和谐的评估生态环境。

3. 评估专业化的客观要求

我国自1999年高校扩招以来,高等教育规模不断扩大,但教育质量下降明显,为了保障高等教育质量,实现社会对高等教育的监督,这是教育部开展本科教育质量评估的初衷。通过教育评估来加强高校内涵建设和特色发展,提升教育质量和人才培养质量,这个作用在上轮评估中已经有共识,而进一步的发展则对评估的专业化提出更高要求。

笔者认为,一种专业化的教育评估,必须做到三性,即独立性、常规性和非功利性。所谓独立性,是由相对独立的第三方机构,对大学教学过程开展独立评

估,既不受教育行政部门的干预,也不受被评估学校的公关和利用。独立的第三方机构必须组建一支具有深厚学科专业背景和熟悉教育评估理论与方法的专家队伍,依据客观教育规律制定评估标准,依据标准对大学进行科学的、客观的、严格的评估,并根据评估情况出具权威性的评估结论。所谓常规性,是指在学校没有任何准备情况下的常规的例行性的检查评估。因教育评估本来需要展示的是教学常态,而不应该是应付检查时展示的经修饰过的状态。因此,我们应当增加常规评估,减少周期性评估,变运动式评估为经常性“飞检”,这样就可以避免集体造假和形式主义的问题。所谓非功利性,是指评估结论不要与拨款等利益太紧密挂钩,否则学校受强大物质利益的诱导,往往就会走偏方向。

我们必须树立一种正确的教育评估观,评估是对办学机构教学水平的真实情况做出的客观判断,相当于请名医来学校做体检,出具一份真实有效的体检报告,而不是为某一狭隘的目的服务。当然,评估也不是没有目的的,帮助学校诊断问题,提出切实整改意见,加强学校内涵建设,引导学校特色发展,提升人才培养质量等,都是评估的目的和意义。

四、高等教育评估新模式:审核评估

目前世界高等教育最具影响力的评估模式有三种:认证评估、等级评估和审核评估。

认证评估,也称达标评估,就是设置一个最低标准,由评估机构根据最低标准要求来认定是否达到要求,给予“通过”或“不通过”两个等级,主要包括院校认证和专业认证。院校认证是对一个学校办学基本条件的认证,专业认证是对学校办一个专业的基本条件认证。一般是通过院校认证后方可进行专业认证。

等级评估,也称水平评估,是评估机构根据事先设定的标准对参评学校进行评估打分,它不同于认证评估仅满足于最低标准,而是要给出等级判断甚至精确的分数。等级评估的有效性周期一般是5—10年,评估的结果大多以某种形式向社会公开,便于社会对学校之间进行优劣比较,各式各样的大学排行榜实质上起到了等级评估的作用。

审核评估,也称审计式评估,^[6]是一种由外部推动的对学校内部质量保证,评估和改进系统进行同行评议。审核评估采用学校自评和校外专家进校考察相结合的方法,但它不直接评估教育质量,也不直

接评估到某一个教师,而是通过评估学校内部质量保障体系来间接评估教育质量。审核评估应该充分尊重高校的办学自主权,充分发挥学校的主体作用,支持高校多样化、特色化发展。审核评估不直接给出等级,也没有通过不通过之说,而是形成审核评估专家报告,属于诊断性评估。

三种评估模式的主要区别见表1。

表1 三种评估模式的主要特征比较

评估模式 特征	认证评估	等级评估	审核评估
目的性	差不差	优不优	好不好
目标性	找出差者	找出优者	自身是否好
驱动性	达标	择优	自律
评估标准	最低标准	统一标准	自身标准
评估面	较宽	较宽	较窄
评估结论	通过或不通过	公布等级或分数	定性评估报告
对学校 自主权的干预	有一定干预	有较大干预	有较小干预

从表1可以看出,认证评估、等级评估和审核评估具有各自不同的内涵,有不同的评估功能,且三种模式有相互渗透、取长补短之势。根据自身的教育制度、文化传统、高等教育发展的不同阶段及评估功能定位等,世界各国采用一种或几种评估模式。

其中,审核评估模式是以直接促进学校内部质量保证体系建设为主要目标,关注从源头上提高教育质量。理论研究和实践表明,审核评估有三大优势:一是促使学校把人才培养质量作为办学的首要事项,强化人才培养的中心地位;二是明确校内各级管理人员和教师、学生在提高人才培养上的责任,强化内部质量保障体系建设;三是促进校内各部门在改进人才培养工作方面展开积极合作,建立起协同育人的新机制。由于审核评估模式相对于其他两种模式更为尊重学校的办学自主权,更强调发挥学校的主动性,参评学校与专家组之间的平等互动是常态,评估的是学校内部质量保障机制是否建立健全,而非针对具体的教学人员,因此在评估实践中较少引起争议,容易被高校和教师所接受,相比较而言,对那些已经具备基本办学条件、通过合格评估的高校,采用审核评估可能会产生更大的效果。

当然,要使审核评估达到预期效果,我们必须做

好以下几方面工作。

1. 明确高校在评估中的主体地位

在教育评估中,高校不是被动接受,而是主动参与,高校不再是单纯的评估客体,也是评估的主体。学校必须特别重视自评环节,发现自身存在的问题,写出高质量的自评报告,通过自评的过程来不断完善高校内部质量保证体系。^[7] 审核评估必须建立在学校自我评估、校内教学质量保障体系建立及学校利用教学基本状态数据对教学质量实施常态监测的基础上,从根本上说,要强调高校在评估中的主体地位,让学校从被动迎接评估转变为主动要求评估,从单纯对学校教学质量评估走向真正以评促建。

2. 制定个性化多样化的评估标准

不同于上一轮等级评估的指标体系和评估标准单一,审核评估必须要充分考虑我国高等院校的不同发展历史、类型和层次,采取个性化、多样化的评估标准,要改变过去一把尺子量到底的评估方法,要实行分类评估,用学校自己的尺子量自己。进校的考察方式和专家的评估方法也要根据不同类型的学校采取不同的方式。评估结果的发布也应该多样化,除了审核评估报告外,还有学校每年的本科教学年度质量报告、本科教学状态数据分析报告等,让社会公众从多方面了解学校的办学水平和人才培养质量。

3. 实行规范化专业化的评估方式

审核评估要走专业化评估的道路,摒弃行政性评估的思维。规范的评估必须包含六项内容,即“六个一”工程,制定一个评估标准(以行政主导),建立一个评估专家库(按项目组建专家库),开发一个评估系统,编制一本评估手册(专家手册和参评单位手册),形成一本评估材料(事后可查阅),撰写一本评估报告书。同时,要充分利用评估过程中取得的数据资料和发现的问题,撰写相关的学术论文、研究报告和学术专著,既为高校加强内涵建设、完善人才培养模式提供依据,也为教育行政部门提供决策依据,以科研推动评估实务的发展。

4. 重视常态监测和学生为本理念

审核评估要求高校充分利用日常数据开展教学质量的常态监测。政府、高校要共同建立本科教学基本状态数据库,采集反映教学状态的基本数据,并及时更新,形成本科教学状态数据分析报告,以分析本科教学质量状况。另外,审核评估要开展学生(包括毕业生)问卷调查,学生满意度是评估的重要指标。

5. 减少功利心态和杜绝形式主义

上一轮本科教学评估之所以社会反响不佳,与评估过程的形式主义和功利性直接相关。审核评估要从制度设计上减少高校的功利心态,使高校能够以平常心、正常态来应对评估,将接受评估与日常教学工作有机结合,将学校内部质量保障体系与外部质量监控体系有机结合,在评估过程中既不夸大学校成绩,也不隐瞒问题,客观真实提供数据,专家进校考察时取消开幕式、汇报会、文艺演出等形式,专家悄悄地来,悄悄地走,评估期间不影响学校正常的教学秩序。只有真正贯彻中央的八项规定,切实减少功利心态和形式主义,实行廉洁评估和阳光评估,才能达到评估的预期效果。

6. 审核评估中的管办评分离制度

管办评分离是高等教育评估的发展趋势,因此在审核评估中也必须执行这种分离政策,政府应该确定审核评估的方针、要素、指标构成和评估同期学校根据自身定位,具体制定并实施办学路线,落实政府提出的宏观要求。评估者则是根据政府和学校的要求,独立进行评估,第三方的评估结论应该是公开的,并可以接受监督的,它可以成为政府对该学校办学情况认识的参考也可以是学校办学发展的参考。

评估工作与管和办的分离,虽然方向已定,但道路还是非常曲折的,除了观念上的转变还要有物质、环境、人才的准备。尽管如此,我们应该为之而奋斗。

参考文献

- [1] 许青云.深入推进高等教育“管办评分离”改革的思索[J].当代经济,2014(21):92-94.
- [2] 张俊华.全球教育变革下的学校自主管理[J].人民教育.2014(3):31-35.
- [3] 张力.教育领域深入推进管办评分离的探索[J].中国机构改革与管理.2014(4):15-17.
- [4] 刘道玉.拓荒与呐喊:一个大学校长的教改历程[M].北京:世界知识出版社,2011:343-347.
- [5] 瞿振元.建设中国特色高等教育治理体系推进治理能力现代化[J].中国高教研究,2014(1):2-3.
- [6] 张晓鹏.国际高等教育评估模式的演进及我们的选择[J].中国大学教学,2009(3):91-93.
- [7] 刘振天.我国新一轮高校本科教学评估总体设计与制度创新[J].高等教育研究,2012(3):24-25.