

高等职业教育评估的发展演变及改革趋势^{*}

曹海艳¹, 罗尧成²

(1. 上海理工大学教务处, 上海 200093;
2. 上海出版印刷高等专科学校规划与科研处, 上海 200093)

摘要: 我国高职教育从规模发展到内涵建设及质量提升的转变, 推动了高职教育评估方法和评估指标的相应变化。高职教育评估起始于20世纪80年代, 经历了从起步到目前相对完善三个阶段, 国家每一轮高职教育评估都体现了当时高职教育发展的时代背景和特别需求, 顺应了职业教育发展规律。论文梳理了我国高等职业教育评估的演变历程, 分析了现行“工作评估”方案特点及多年执行下来暴露的不足, 分析了评估改革发展的趋势, 提出改进建议, 以促进高职教育持续、稳定、特色发展改革目标的有效实现。

关键词: 高职教育; 水平评估; 工作评估; 改革趋势

中图分类号: G40-058.1, G719.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2016)06-0001-05

The Evolution and Improving Tendency of Higher Vocational Education Assessment in China

Cao Haiyan¹, Luo Yaocheng²

(1. Department of Teaching Affairs, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai 200093; 2. Planning and Research Department, Shanghai Publishing and Printing College, Shanghai 200093)

Abstract: The transformation from scale development to connotative development in higher vocational education in China promotes the corresponding changes of the evaluation methods and its indexes systems of higher vocational education. Since 1980s, the higher vocational education assessment has experienced “the beginning” to “the related perfection” three phases. Each round of the assessment of higher vocational education reflects the background and special needs of the development of higher vocational education at that time, and meets with the social development. This paper not only summarized the evaluation of higher vocational education in our country and analyzed the shortage of current “the talent cultivation assessment”, but also pointed out the improvement and development tendency of the assessment, which may promote to achieve the goal of the reform that realize the characteristic development of higher vocational education continuously and stably.

Keywords: Higher vocational education; Level assessment; Talent cultivation assessment; Improving tendency

^{*} 基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金“多元主体参与的高职院校现代教育治理体系研究”(14YJA880051)阶段性研究成果; 上海高等职业教育创新发展项目“上海高职院校专业教学诊断与改进公共服务平台建设”研究成果。

收稿日期: 2016-07-15, 修回日期: 2016-10-24

从1980年国家教委批准建立的首批13所职业大学开始,历经三十余年的发展,根据2015年教育部印发的《高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)》(以下简称《行动计划》),^[1]目前高等职业教育与专科层次职业教育在校学生达到1420万人,从规模上说已经是我国高等教育的“半壁江山”。《行动计划》以提升高等职业教育发展质量为主线,部署了65项任务和22个项目,体现了国家对高等职业教育发展及其保障机制建设的高度重视。随着国家对高等教育发展及其质量的重视,以及人们对于提升高等教育质量的需求,高职教育也经历了从规模发展到内涵建设及质量提升的转变。高等职业教育发展阶段不同,高等职业教育评估呈现的特征也不尽相同。本文试图通过分析我国高等职业教育评估的演变历程,剖析现行的高职教育评估方案,展望高职教育评估改革的发展趋势,以推动我国高职教育相关改革发展目标的实现。

一、我国高等职业教育评估的发展过程

我国高等职业教育根据其发展时代背景和发展阶段的不同,呈现出不同特点,根据高等职业教育发展所呈现出的阶段性特征,我国高等职业教育评估大致可分为三个阶段。

第一个阶段为高等职业教育评估的起步阶段(1980-1998年)。这一阶段是我国高等职业教育发展的初期,其重点在于规模扩张和数量增长。这一时期,很多高职院校对“什么是高职”“为什么要发展高职”“如何发展高职”等基本问题还认识不清。急需国家提供一个能具体指导高职院校办学的“指挥棒”。针对这一需求,中共中央于1993年2月发布了《中国教育改革和发展纲要》,文件指出:“对职业技术教育要采取领导、专家和用人单位相结合的办法,通过多种形式进行质量评估和检查。”^[2]纲要明确了高等职业教育的重要地位及其评估的基本方法,为我国高等职业教育评估的开展奠定了基础。此外,1996年颁布的《职业教育法》也为高职教育评估提供了宏观法律依据。这一阶段被认为是我国高等职业教育评估的起步阶段。

第二阶段为高等职业教育评估的探索阶段(1999-2007年)。1999年开始,我国高等教育实施了扩招政策。在高职教育规模迅速扩张以及办学条件相对落后的背景下,为了解决高等职业教育的建设规范问题,高职评估的侧重点主要集中在基础设施类办学条件、教师学历层次等物质基础和人力保障上。2000

年6月,教育部制定了《高职高专院校人才培养工作水平评估方案》等系列文件,并于2003年在全国选择了26所学校进行试点评估,其评估内容主要侧重于基础设施方面,具有显性化、标准化、大众化的特征,旨在通过评估带动高职院校的基本建设。随后,《教育部办公厅关于全面开展高职高专院校人才培养工作水平评估的通知》于2004年4月正式印发,宣布正式启动五年一轮的高职高专院校人才培养工作水平评估工作(以下简称“水平评估”)。^[3]这一时期可视为我国高等职业教育评估已进入了实施和探索阶段。

第三阶段为高等职业教育评估的完善阶段(2008年-)。这一阶段高等职业教育转入以内涵建设为主的发展轨道,高职教育评估的重点也逐渐转向制度完善、人才出彩、专业与课程建设、教师发展与水平提升等内涵建设方面。通过总结和反思第一轮“水平评估”方案,2008年4月教育部印发的《高职院校人才培养工作评估方案》(教高[2008]5号),^[4]正式启动了“高等职业院校人才培养工作评估”(以下简称“工作评估”),并且在工作评估中首次启用了“高等职业院校人才培养工作状态数据采集平台”。这标志着我国高等职业教育评估工作迈入了深入调整和完善阶段。

高等职业教育评估经过三个阶段的发展,其中第二阶段的发展以“水平评估”为重要载体,全国纳入“水平评估”计划的高职院校共计1027所,截至2008年12月31日高职院校第一轮评估基本结束,各省、区、市已完成了对622所高职院校的评估工作。^[5]“水平评估”初步尝试建立了我国高职教育人才培养评价机制,将国家的文件政策要求转化为可量化的评估指标和可操作的评估程序,基本解决了高职院校对“什么是高职教育”“如何办高职教育”“高职应该具备什么样的条件”“如何开展高职教学”的问题,为高职院校厘清了办学思路,增强了高职院校的质量意识,加快了高职院校的软硬件建设,对当时大规模发展的高职教育起到了有效的引导和规范作用。第三阶段的“工作评估”更加注重内涵建设,从2008年开启“工作评估”到2012年底,全国高职院校完成了第二轮评估工作。“工作评估”在所有参加“水平评估”院校都“合格”的基础上提出了内涵建设的新目标,引导院校领导着重重视学校的内涵建设,更加重视高职院校对“培养什么人”和“怎样培养人”的实际认识和实践活动,^[6]通过“数据平台”的建立和专家访谈等评估环节的设计突出评估的诊断功能。然而面对高职教育的不断发展,对于回答“如何更好地

发展高职教育”,“如何让人人有出彩机会”这些问题,现行的“工作评估”仍有很多亟待完善的方面。

二、高职院校“工作评估”存在的主要不足

高职院校“工作评估”较“水平评估”在评估指导思想、评估主体、评估方法与程序、评估结论的形式等多方面都进行了调整和改进。比如:评估主体中加入行业企业人员和一线教师;评估过程在现场考察基础上加入了“数据平台”的常态化管理;评估结论由“优秀”“良好”“合格”“不合格”变为“通过”“暂缓通过”。这些变化对于促进高职院校的科学发展发挥了积极成效,但该方案历经七八年的实践,逐渐显示其与高职教育发展诸多不相适应之处,集中表现在以下几个方面。

1. 评估指标体系不能有效反映高职教育类型以及院校发展特色

“工作评估”指标体系需完善之处主要表现在如下三个方面:第一,“工作评估”的指标体系仍“重硬件轻软件”。^[7]统观“工作评估”指标体系,7个一级指标中,师资队伍、课程建设、实践教学、教学管理4个指标都偏向于硬件建设,仅有领导作用指向软件建设;22个二级指标中,对人才培养重视程度、专任教师、兼职教师、课程内容、教学资料、教育管理、实践教学条件等16个指标也倾向于硬件建设;三级指标中绝大多数也是对硬件建设的评测。第二,“工作评估”的指标体系未能很好体现高等职业教育的“高等性”和“职业性”,评估方案的一级指标和本科教育评估的一级指标重合度非常大,这样的评估方案很难体现高职教育的发展特点。第三,“工作评估”的指标体系由教育部颁布制定,全国各地都以此为据进行评估,指标体系强调统一,未考虑地区、行业、院校特点。不同层次、不同专业特色的高职院校应该有不同的质量标准,评估指标体系应该体现不同区域和不同高职院校的特色。虽然“工作评估”方案单列了一项“特色专业建设”,但并不能充分体现各区域和院校在具体办学过程中的差异,因而也不能较好发挥评估引导高职院校科学发展的作用。

2. 评估主体的专业化和多元化急需得到加强和优化

评估主体作为能动性因素,通过参与整个评估活动把各个评估因素和环节联系起来,直接影响着评估活动的实施质量。“工作评估”在评估主体方面的问题主要表现在:第一,未建立严格的资格准入制度。在国外,评估人员必须经过严格的培训才有资格参加评估

活动。而我国还没有对评估人员的专业技能、专业理论知识等专业素养和专业操守提出严格的要求和规范,还没有建立较为严格和规范的资质认可准入制度和相关的退出制度。第二,评估主体单一。虽然《高等职业院校人才培养工作评估方案》(教高[2008]5号)要求评估主体从单一走向多元,“评估专家其中必须包括行业企业人员和一线教师”,但与国内专家呼吁的“真正的评估主体,应该是校内主体、教师、学生和学校举办者,以及外部主体,包括用人单位、家长、社会共同组成”相距甚远。第三,行业企业等其他利益主体参与度不高。虽然“工作评估”也吸收行业人员参与评估,但教育行政部门的参与度过高,其他利益主体,如学生家长、用人单位、行业和社会机构的参与度明显不够。^[8]因此,评估主体的专业化和多元化需要得到加强和优化。

3. “数据平台”在促进学校发展中的反馈作用不明显

“工作评估”的一大亮点是,“高等职业院校人才培养工作状态数据采集平台”(以下简称“数据平台”)在评估中的应用。在具体实施过程中,“数据平台”发挥了一定效用,但其存在的问题不容小觑。主要表现在:第一,平台数据失效或失真,未能成为评价的可靠支撑材料。高职院校对“数据平台”的认识和使用还处于应付填报阶段。一方面,“数据平台”未对数据项作完整的定义,导致高职院校在填写数据时对填表项的概念理解不准确,对数量单位以及格式填写不规范,从而影响到数据的准确性;另一方面,缺乏对数据采集流程的有效管理,在实践操作中,修改数据的现象时有发生,致使数据失真。而“数据平台”上的信息是专家进校进行评估的重要依据,也是学校了解自身办学状态的“体检表”,只有保证“数据平台”上信息的准确完整,评价工作的开展才是有价值 and 可依据的。第二,重数据采集轻结果运用,没有发挥数据分析的有效反馈作用。数据平台建设重在平时积累,同时还需要强大的数据处理系统予以支撑。目前高职院校还停留在数据采集的阶段,还没有让科学的数据分析工具和数据可视化、数据挖掘等现代信息化技术手段的作用充分发挥作用,数据的价值和使用效率大打折扣,未能促进高职院校改革的有效开展。

4. 未能引导学校建立起较为完善的内部质量保障体系

一直以来,我国的高职院校评估是由教育主管部门组织,其基本特征是政府主导、政策取向、具有强制

性。受这种政府直接参与评估活动的评估方式的影响,以及评估方案指标体系的引导,至今仍鲜有高职院校建立起完善的内部质量保障体系。首先,大部分高职院校未建立专门的内部质量保障机构。大多数高职院校的质量保障职能仍由教务部门完成,且只采用督导听课、教学检查、学生评教等浅层次的评价形式,未建立专门的内部质量保障机构,也未建立全过程系统化的校内质量保障体系,以实现学校的自我诊断、自我评价和自我改进。第二,现行的“工作评估”指标体系中也较少设置衡量和评价学校内部教学质量保障体系的指标。长期以来,我国高职院校对政府组织的外部评估高度重视,外部评估的指标就是学校的风向标和指挥棒,教育主管部门要评什么,学校就准备什么。因此,评估指标中内部质量保障体系指标的缺失,导致了高职院校对内部质量保障体系建设的忽视。高职教育经过前两轮评估的发展,已经转向内涵建设以及教育教学质量的保证和提升上。因此需要通过相应评估指标引导高职院校建立其内部质量保障体系,实现“要我评”向“我要评”以及“我会评”的转变。

三、高等职业教育评估的改革发展建议

针对高职院校在前两轮评估中存在的不足,结合国家实施的“管办评”分离的改革要求及当下的时代背景,在高职教育评估的价值取向上,我们要坚持“人人出彩”的人才评价导向、突出对教学过程中隐性要素的考查、提升专业积极参加评估的内在动力、开展常态化和持续化的教育评估。^[9]要注重引导院校逐渐成为质量保障的主体,培育自身的质量特色,通过内部质量保障体系的建立,真正承担起自我保障和提升质量的职能。

1. 注重引导学校的特色培育

《行动计划》指出要建立一批专业特色鲜明、行业优势突出的优质专科院校。^[1]

特色发展是高等职业院校的生存和发展之路,而评估指标体系是评估工作的纲领性文件,直接影响到整个评估工作的效果以及学校的发展方向。可以通过评估指标对学校的导向作用,引导高职院校根据自身优势培育和发展自身特色。一方面,高职评估指标体系既要体现高等性又要体现职业性,以符合高职院校人才培养的特点。既要设计关注实习实训、顶岗实习、产学合作等具有职业性特征的指标,强化高等职业教育“职业性”评估导向,指标的设计也要关注高职院校办学基准条件和人才培养规律,保障高等职业教育

“高等性”标准要求。^[10]另一方面,要考虑高职院校行业和区域的特色,克服高职院校发展的趋同性。在设计评估指标体系时应充分考虑各行业、各区域、各层次高职教育的培养目标和培养特点。在评价指标中将学校特色列为一级指标,并且明确这一指标具有“开放性”,鼓励学校自由申报。可设置校园文化特色、专业设置特色、人才培养特色等为二级指标。其“关键评估要素”可分别设置为“办学理念、教学思想、学校文化、校风学风、大学精神”;“优势专业发展水平、特色专业发展水平、特色创新项目”;“职业人才培养目标、职业人才培养模式、职业能力培养的力度”等考察要素。通过校园文化特色、专业设置特色以及人才培养特色,将学校特色“移植”到浸润其中的学生身上。

2. 实现评估主体的多元参与

多元化的评估主体是全球教育评估的一大发展趋势。我国现行的高职教育“工作水平”评估指标中虽然增加了“社会评价”,吸收行业人员参与评估,但在实际操作中,评估的主体还聚焦在业内人员。评估主体仍相对单一,社会的参与度不高;学生在评估过程中也只参与到专家进校之后的访谈。企业、社会、学生和家長未能较为深入和实质性地参与到评估活动中。因此在评估指标体系的设计中,应引入社会专业人员,适当引入网络评价,实现评估主体的多元参与,如用人单位对毕业生的知识素养、综合能力和心理素质的评价,学生家长对学生成长的满意度评价,学生对自我成长的满意度评价,网络对于学校声誉和毕业生能力的评价。多元参与的社会评价可为高职院校提供来自不同群体的有价值的反馈信息,是高职院校提高学校管理水平、完善内部质量保障体系、提升教育质量最有效途径之一。多元评估主体的参与,让高职教育评估工作形成一个闭环系统,不仅包括评估准备和评估实施,也包括企业、社会、学生、学生家长对人才培养质量的反馈以及修正。另外,社会评价中介机构在发达国家的教育评估中具有重要地位,也是我国高等职业教育发展的必然要求,应将其纳入到重要的评估主体中来。

3. 突出“数据平台”的基础作用

“数据平台”是“工作评估”的基础,是学校自评和专家进校评估的重要依据。然而“数据平台”在高职评估中的应用时间不长,难免会出现诸多不足,应不断推动“数据平台”的建设,突出“数据平台”的基础作用和支撑作用。优化工作可从以下方面展开:首先,注重表格填写的规范性。一方面,对各填表项做出规范的定

义,消除歧义,保障数据采集的准确性。还可编写《数据平台工具字典》,对教职工、专业、物资等具有唯一性的基本信息进行统一编码,形成标准代码体系。另一方面,在“数据平台”中纳入“第一手信息”的原始数据和非结构化数据。“第一手信息”并加上非结构化数据的佐证,可有效遏制数据“泡沫”。其次,提升“数据平台”的反馈功能。开发有效的数据分析工具,采用大数据挖掘技术和统计分析方法,通过对各类数据信息设定预警功能,检索分析办学中出现的问题和将出现的问题,进行自我诊断以促进自我改进。此外,注重平台本身的建设。适时不断地向平台加入一些实用性强、有证明力的指标。以就业为例,通过现在的平台只能看到简单的就业率,如能加入“毕业生平均工资”“创业情况”等能用来衡量就业质量的指标,则更能反映问题的本质。

4. 引导建立内部质量保障体系

教育部职成司于2015年12月30日颁发的《高等职业院校内部质量保证体系诊断与改进指导方案(试行)》,旨在推动高职院校建立常态化自主保证人才培养质量的机制,引导和促进高职院校不断完善内部质量保证体系建设、提升内部质量保证工作成效,持续提高人才培养质量。^[11]近几十年西方高职院校内部质量保障体系建设的经验也表明,高职院校自我评估和自我管理是学校内部质量保障的核心机制。^[12]因此,引导高职院校建立质量保障体系,在内部质量保障与外部质量保障之间找到一个适度的平衡点,在高职教育发展的现阶段显得尤为重要。引导高职院校建立质量保障体系需做到以下几个方面。首先,通过外部评估指标的指向作用引导高职院校设立内部质量保障机构。有了内部质量保障机构,可以通过完善数据平台的信息反馈机制进行实时监测,从而实现自我评估和自我管理。另外,引导高职院校明确内部质量保障体系的内容,在外部评估指标中专门设置衡量和评价高职院校内部教学质量保障体系的指标。在瑞典,国家高等教育局设立的评估高校内部保障体系的评价指标包括质量提高工作的领导组织与管理、大学的使命与规划战略、大学利益共同体的认同与合作、大学教职员工参与质量保障工作的情况、学术人员聘用与专业发展、大学质量审计和跟踪系统等,^[13]可以借鉴其经验,通过建立和健全高职院校内部质量保障体系,将高职评估工作变成高职院校主动型常态化的内部需求,实现“以评促建、以评促改”的评价目标,促进学校改进工作、办出特色,提高教育质量。

总之,通过优化评价指标引导学校培育特色,加强内部质量保障体系建设,突出“数据平台”的基础作用,吸收多元化的评估主体参与评估等一系列的改革举措,逐步完善以学校自我保障为核心主体、教育行政部门为引导、社会多元主体广泛参与的高职院校评估指标体系,高职教育持续、稳定、特色发展的改革目标将可以得到更有效的实现。

参考文献

- [1] 教育部. 关于印发《高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)的通知》[EB/OL]. (2015-11-03). <http://www.chsi.com.cn/jyzy/201511/20151103/1509042579.html>.
- [2] 中国教育改革和发展纲要(中共中央、国务院1993年12月13日印发)[EB/OL]. (1993-12-15). <http://www.eol.cn/article/20010101/19627.shtml>.
- [3] 教育部办公厅关于全面开展高职高专院校人才培养工作水平评估的通知[EB/OL]. (2004-09-11). http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_42/200409/1182.html.
- [4] 教育部关于印发《高等职业院校人才培养工作评估方案》的通知[EB/OL]. (2010-10-25). <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3878/201010/110098.html>.
- [5] 李志宏. 高职高专院校人才培养工作水平评估绩效分析研究[J]. 教育研究, 2011(8): 24-29.
- [6] 郭扬. 高职院校评估如何从“水平评估”转向“工作评估”[J]. 中国高教研究, 2008(6): 42-44.
- [7] 胡寿根. 高职院校教育评估指标研究[M]. 北京: 高等教育出版社, 2014: 52.
- [8] 张韦韦. 高职评估新方案试水一年[J]. 教育与职业, 2009(25): 24-28.
- [9] 赵坚, 陈敬良, 罗尧成. 上海高职院校新一轮专业评估指标体系设计的几点思考[J]. 上海教育评估研究, 2015(3): 5-8.
- [10] 孙毅颖. “高等性”与“职业性”二维视域下的高等职业教育质量评价[J]. 中国职业技术教育, 2015(12): 75-79.
- [11] 关于印发《高等职业院校内部质量保证体系诊断与改进指导方案(试行)》启动相关工作的通知[Z]. 教职成司函[2015]168号.
- [12] 申天恩. 高校内部质量保障体系建设国际比较与建设框架[J]. 高校教育管理, 2015(1): 24-29.
- [13] Jesse M. Cunha T M. Measuring Value-added in Higher Education: Possibilities and Limitations in the Use of Administrative Data[J]. Economics of Education Review. 2014(42): 65-77.