

论研究生教育评估的 要素、程序、方法和技术

——基于公共组织绩效管理的视角

曹叔亮

摘要:认为研究生教育评估的要素确定、程序设计、方法和技术的使用关系到评估结果的有效性、合法性和可信度,进而影响到研究生教育质量的保障与提高。从公共组织绩效管理的视角出发,在分析研究生教育评估要素的基础上,设计评估程序,阐释评估方法和技术,以完善研究生教育评估制度。

关键词:研究生教育;绩效评估;公共组织;绩效管理

作者简介:曹叔亮,广东海洋大学研究生处助理研究员,湛江 524088。

随着研究生教育改革的蓬勃展开,绩效评估作为一项重要的公共组织管理工具在研究生教育管理中受到越来越广泛的研究和运用。绩效评估成为研究生教育改革的关键一环,加强和完善研究生教育评估,是研究生教育管理职能转变的一个强大而有效的推动力。具有中国特色的学位与研究生教育评估体系逐步形成,评估工作在逐步走向制度化、规范化,评估内容以学科评估为主,基于计算机网络的评估将成为主要的评估方式^[1]。成功的研究生教育评估不仅取决于评估本身,而且在很大程度上取决于包括绩效评估在内的整个绩效管理过程。研究生教育绩效管理是为了达到研究生教育目标,通过持续开放的沟通过程,形成研究生教育预期的效益和产出,并推动研究生教育部门和个人做出有利于目标达成的公共教育组织行为。研究生教育绩效评估是研究生教育管理改革的重要策略,是研究生教育管理的必要手段,是提高研究生教育绩效的动力机制,它有利于研究生教育质量的提高,是一种有效的研究生教育管理工具。本文拟从公共组织绩效管理的角度,探讨研究生教育评估的主要要素、评估程序、

评估方法和技术,以使研究生教育评估制度趋于成熟、臻于完善。

一、研究生教育评估的要素分析

从公共组织绩效管理的视角来看,研究生教育评估的要素主要包括评估的目标、评估的途径与方式、评估的机构与组织和评估的信息系统。进行评估首先要确定评估的目标,由于预期目标不同,评估目标也随之不同;评估可以通过不同的途径与方式来实现,如自上而下与自下而上的途径、激进式与渐进式等;确定负责评估管理和指导的评估机构与组织,并建立相应的配套制度以保证绩效评估的顺利实现;绩效评估的信息系统一般包括绩效测量体系、绩效信息的报告和审核机制、绩效信息使用机制等。

1. 评估目标

研究生教育评估最根本的目的是评价研究生教育的行为和活动,审查其对教育资源的利用及取得的成绩,以期向社会证明教育资金得到合理而有效的使用,从而维护研究生教育存在的合法性。根据

评估的侧重点的不同,可分为如下三种目标:

(1)提高研究生教育绩效。通过绩效评估,促进研究生教育组织^①内部功能的发挥,以达到持续提高研究生教育绩效的目标。提高研究生教育组织的运行效率和所提供的教育质量意味着对其结构和功能进行持续审查,对各种制度及其相互作用进行反思。

(2)明确责任制,优化资源配置。通过绩效评估,确定教育资源在各研究生教育组织间的分配,并进一步明确相应的责任和建立对应的外部监控机制。高校不是研究生教育的唯一提供者,越来越多的科研机构通过设立学位点的方式参与研究生教育,并且高校和科研机构在研究生教育方面已建立起合作关系。在明确谁是最有效的研究生教育提供者和实现教育资源的最优配置时,绩效评估的结果自然成为最重要的参考标准之一。

(3)降低教育成本,提高培养效益。通过绩效评估,降低研究生教育的成本,以实现用最小的教育成本培养最多高质量研究生的目标。由于研究生的持续扩招,研究生教育组织的规模日趋增大,研究生教育的开支占总开支的比重也越来越大。与此相矛盾的是,教育投入的增长速度赶不上研究生教育开支增长的速度,各研究生教育组织都不同程度地面临资金缺乏的难题。绩效评估的一个关键性作用就是通过衡量并比较各研究生教育组织的绩效,借鉴有效的制度、程序和方法,摒弃低效的行为,从而实现降低教育成本、增加教育收益的目标。

2. 评估途径与方式

实现绩效评估可以通过自上而下或自下而上的途径来进行,也可以是全面推进或渐进式推进。采用自上而下或自下而上的途径涉及绩效评估的合法性与评估的有效性之间的折中与平衡。自上而下的评估途径往往使用实验的方法,即先进行个别试点然后扩展到所有组织。而且,自上而下的评估模式侧重于评估技术的有效性、可靠性和同质性,因而这种评估模式要使评估要素标准化,并预先制定好评

估的运行机制。自上而下的途径带有强烈的命令色彩,所带来的变化也更广泛,其缺点是:可能得不到下级部门的支持,从而影响评估的合法性。

自下而上的评估途径更加强调协调与合作。该途径的优点在于得到下级组织的更多支持,从而提高评估的有效性。在自下而上的评估模式中,组织机构一起参与讨论评估的指标设计。其缺点是各项目评估之间缺乏协调。

3. 评估机构与组织

研究生教育评估组织涉及评估中各相关部门的地位和角色的安排。一般来说,财政和研究生教育管理部门在指导评估的过程中起着重要作用。教育部专门设立研究生教育评估与管理机构;财政部门若没有专门的绩效管理机构,可由主管领导直接负责研究生教育的绩效管理与评估。除了财政部门以外,其他部门也可以参与到研究生教育的绩效评估活动中来,如科技部门、文化部门等。

建立专家管理机构来协助开展绩效管理与评估是十分必要的。专家管理机构主要起思想库、智囊团的作用,而不是作为各研究生教育组织的竞争对手出现,这种责任的划分对于促进研究生教育绩效的改善十分重要。

美国的研究生教育评估主要由民间机构、私人团体、新闻媒体和学术机构定期开展,各种机构和组织所采用的方法和进行评估的程序也各不相同,因此能全方位、多角度地反映出同一个被评对象的客观情况,让社会对被评对象的研究生教育有更全面的了解和认识;同时,不同的评估机构对同一学科得出的评估结果,也会起到相互检验和印证的作用,促使各评估机构在对照和比较中寻找更科学合理的评估方法^[2]。美国研究生教育评估的制度安排所取得的成功经验值得我们借鉴。

4. 评估信息系统

评估的信息系统包括评估体系的内容、评估信息的审核与评价及评估信息的使用机制。

(1)评估体系的内容。研究生教育评估体系的内

^①研究生教育组织有广义与狭义之分,广义的研究生教育组织是指一切与研究生教育及其管理直接相关的机构和组织;狭义的研究生教育组织主要包括高等院校和科研机构,也可统称为研究生培养单位。此处是指狭义的研究生教育组织。

容一般包括教育产出与效益、预先制订的衡量内容或教育质量、学生和社会的满意度等。由于评估目的的不同,评估的侧重点也有所不同,但单一强调某一点会有许多缺点,评估指标应涵盖研究生教育的所有内容和项目。此外,评估内容随着管理和发展的需要而不断变化。

(2)评估信息的审核与评价。对研究生教育绩效信息和资料进行审核是保证研究生教育评估有效性的关键步骤。审核的内容包括指标体系选择的适当性和有效性、资料收集和加工的可靠性、资料信息的准确性和完整性、用于评判的标准、对结果的解释和评估信息与决策的相关程度等。

(3)评估信息的使用机制。研究生教育评估信息可以在以下方面使用:使用评估信息检验研究生教育是否达到预期的教育目标;利用评估信息来进行教育财政预算的操作;利用评估信息对研究生教育组织和个人进行绩效激励。

二、研究生教育评估的程序设计

根据公共组织绩效管理原理,研究生教育评估是一个循环流动的过程。在评估之前,先要对评估作出整体规划,解决好四个前提:确定决策需要、明确问题的性质和范围、制定有效目标和制定全面的考核方法。然后做好评估的技术准备,包括评估标准的确定、指标体系的建立、评估方法的选用、评估人员的培训等。在此基础上,根据评估的内容和范围收集评估所需要的信息和资料。之后,就需要采取步骤以实施评估,包括制定详尽的研究计划、设立评估研究小组、选用方法对收集的资料进行评估。评估结果的分析与反馈是有效的研究生教育评估的必备环节,因为绩效评估不仅要测量研究生教育的绩效状况,还要解释为什么没有达到预期的目标,以发现妨碍绩效提高的原因,再结合研究生教育的性质、宗旨和发展规划重新设定评估目标和侧重点。创新在整个评估程序中处于核心地位,与各环节反复互动,为评估过程的循环流动提供不竭动力。由此可见,研究生教育评估是持续的、周期性的过程,通过不断地分析、反馈、改进与创新来实现提高研究

生教育绩效的目的^{[3]287-288}。研究生教育绩效评估的

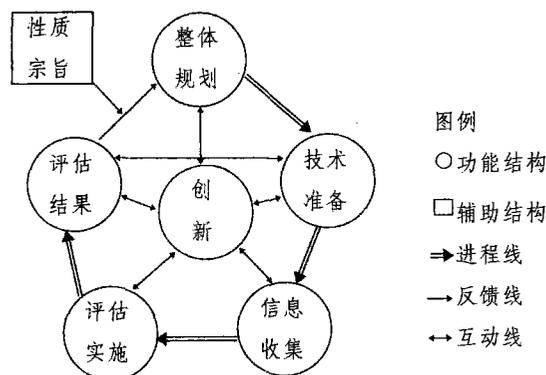


图1 研究生教育绩效评估流程图

程序设计如图1所示。

1. 评估的整体规划

(1)确定决策需要。研究生教育评估的目的之一就是为教育决策提供相关信息。了解和确定决策的需要,对于有效评估是十分必要的。

(2)明确问题的性质和范围。研究生教育评估的意义(包括地位和作用)、评估内容的政策法规制定效应、问题的成因分析等都有助于明确问题的性质和范围。

(3)制定评估的有效目标。科学的目标体系有利于测量研究生教育绩效的质量和程度。明确目标是科学的研究生教育评估模式的前提,并有助于研究生教育绩效与目标的比较。

(4)制定全面的考核方法。全面的考核方法包括:效率考核(量化指标实现程度)、效益考核(社会效益和经济效益)、外部性考核(非预期后果)、成本分配考核(对受益者和费用承担者之间的影响差异的比较)等。

2. 确定有效评估的评价标准和指标

科学、有效的评估标准应具有以下部分或全部特征:准确性、可理解性、时效性、导向性、惟一性、低成本化、可控性、广博性。可以说,符合以上全部特征的评估标准足以保证研究生教育评估标准的有效性。建立科学的指标体系是研究生教育绩效评估的关键。4E标准(Economic, Effectiveness, Efficiency,

Equity)^[3] 应是一个科学的指标模式。经济标准(Economic)能够很好地体现研究生教育的预算和成本之间的差距,但不能衡量研究生教育的效率和效果;效益标准(Effectiveness)用来衡量提供研究生教育的影响和质量,检验研究生教育是否达到预期目的,注重目标和结果的对比;效率标准(Efficiency)衡量研究生教育投入和产出的关系,用最低的成本实现最大的效益就是高效率;公平标准(Equity)衡量研究生教育效果和成本在不同受教育群体中的分配,任何公平只是相对的,衡量公平性可采用帕累托标准、卡尔多-希克斯标准、罗尔斯的再分配标准来指导。

根据上述评价标准可以设立如下一些衡量指标:研究生教育数量完成指标、实际的单位教育成本与教育数量标准的比率指标、效率衡量和效果质量相结合的指标、教育资源利用指标、教育效率指标、成本—效益比率指标、综合性的绩效指标。实际中,根据评估主体、评估对象、学科类别和研究生层次等因素的不同,在具体的评估指标体系方面,也略有差异^[4]。

3. 资料收集的方法

(1)利用正式的管理记录。利用正式管理记录的最大好处是成本较低,正式记录包括:研究生招生数量、研究生培养过程记载、研究生毕业与就业情况、学位授予情况等。资料的准确性对研究生教育评估的影响很大,正式记录同样存在准确性的问题,需要作某些修正才能使用。

(2)培训观测者。让经过培训的观测者对研究生教育质量作出评价,但仅限于对可以量化的质量予以品质评价。为保证观测者评价的准确性,可以采取以下措施:①提供既定等级标准,并详细说明;②在正式使用之前,先进行试点;③评价者应遵循回避原则;④定期检查观测者的评价,以保证评价的质量;⑤对观测者进行循环培训。

(3)工作标准方法。工作标准需要观测者利用研究生教育管理部门的记录信息,并采用一定的技术方法制定出来。观测者们可采用时间—动作研究、流程图、工作抽样等技术来分析某一项活动的完

成方法,然后根据分析结果确定工作标准,即确定产生某一单位的服务应该使用多少时间。工作标准的确定是在现有设备和人员的情况下,在可以使用的最好方法的基础上产生的。工作标准法比较适用于收集重复性活动的信息,因为这些活动的程序是标准的,其结果是可以明确认定的。

(4)导师、学生、社会意见调查。意见调查通常使用问卷调查的形式,通过调查可以获得以下资料:对受教育者的调查能获得比正式记录更准确的信息;教育资源的有效使用率;从招生和培养记录中判断研究生教育情况;对已受教育者的调查获得就业情况;从用人单位获得毕业生实际受益情况等。问卷调查能够直接获得导师、学生和社会对研究生教育质量的评价,如学习满意度、生活满意度、就业满意度等,尤其“社会对毕业研究生水平的评价是直接反映培养单位的培养质量和效益的关键指标之一,是社会对研究生教育办学水平进行监督的主要方面,是研究生教育与中国社会发生联系的重要纽带和桥梁”^[15]。

4. 评估计划实施

研究计划应该对问题有清楚描述,对内在的限制条件和可能运用的假设作出说明,写出使用方法,列出要运用的各种资源,编写进度报告,确定修正计划的特定程序,完成研究主题部分框架的时间,最后还应说明如何使用评估结果的程序,即评估结果应该让人知晓。此外,评估报告的性质和呈阅对象也应详细说明。

5. 评估结果分析与信息反馈

评估结果出来后,应组织专家组结合评估标准对整个评估过程和结果进行分析,找出本次评估的成功部分和欠缺部分及其各自的原因,以分析报告的形式提交给评估机构与被评估单位,以利于进一步评估的决策和改进;同时,结合研究生教育的性质、宗旨和发展规划,制定能够发扬优势、弥补缺陷的改进方案,为以后研究生教育评估的整体规划提供参考。分析结果、问题成因及改进方案同样应该公开,便于社会监督。

6. 评估程序的创新

程序的公正才能保证实体的公正。研究生教育评估的程序公正与完善,离不开程序设计的创新;只有不断寻求创新,研究生教育评估的程序才能更加趋于科学、合理、规范,也才能对研究生教育质量的保障与提高有所裨益。创新在研究生教育评估的循环过程中处于轴心的地位,是推动评估过程循环的原动力。

三、研究生教育评估的方法和技术

研究生教育评估的方法和技术多种多样,如问卷调查法、随机抽样法、统计分析法等,根据不同的评估目的和侧重点,可以采用不同的评估方法,也可以采用几种方法相结合的形式。下面简要介绍近年来公共组织绩效管理中对研究生教育评估可能有效的几种方法和技术,以资借鉴。

1. 质化评价与量化评价

根据评估目的和使用方法的不同,我们可以把研究生教育评估方法分为质化评价与量化评价。质化技术是将事物现象进行本质化表示的技术,利用质化技术进行的评价就是质化评价^[5]6]。在质化评价中,评价者事先不能提出价值的结构假设,评价无价值先行组织者,评价就是用价值形式表示事物的现实价值,目的是寻求事物的价值所在,揭示事物的本来价值。质化评价所关注的问题是如何丰富评价学的理论体系,发现新的价值实践方式。它以发现原生性价值,揭示原生性价值形成机理为目的。质化评价是构造研究生教育评价指标系统的主要技术,评价指标系统是质化评价结果的一种表现形式,研究生教育评价理论构建与指标体系设计是典型的质化评价形式。使用量性数据进行评价的方法为量化评价^[5]127]。量化评价是对主体没有把握的“价值结构”进行评价,评价时没有现成的“价值结构”可以使用,发现价值所具有的数学结构是量化评价的本质所在。量化评价所关注的问题是评价结论的效度,效度的高低是判断量化评价是否准确的标准。层次分析法(Analytic Hierarchy Process, AHP)在公共组织决策评价领域得到广泛应用,是一个很好的量化评价方法。

2. 标杆比较法

“标杆”这个术语现在越来越多地用于公共组织或项目间的比较,而且大多数情况下意味着外部比较。研究生教育评估的“标杆”,是指那些在研究生教育某一方面科学合理、质量较高、效益显著的程序、方法和系统过程。标杆比较法是追求研究生教育最大效益的管理模式。标杆建立的程序通常是按照下面四个主要步骤进行的^[6]。

(1) 确定要比较的指标——即要考评什么和用什么指标进行考评。

(2) 界定操作指标的精确定义,包括操作的指南以及收集加工这些数据和计算指标的规范程序,并且提供给所有参与者使用。

(3) 定期(通常以一年为周期)收集和汇报这些数据。

(4) 根据研究生教育评估部门的需要,使用比较数据来评估某一特定单位或项目的绩效,为特定的单位设立目标或为整个比较领域设计更全面的标准,或识别“明星绩效者”和“行业领头羊”并考察高绩效的组织。

标杆比较虽然很直观,但使用起来并不简单,主要受以下问题的困扰:公共数据的可获得性问题、数据可靠性问题、项目的多样性和它们的操作环境问题等。为解决这些问题,通常会采用以下几种方法:对解释性变量进行描述性说明、参考对照组、重新修正和使用经过调整的绩效指标。标杆比较法目前已在美国及其他地区的公共管理中流行起来,比较组织或项目之间的绩效,以期达到精确测量并改善绩效的目的。

3. 发展性评价、实验性评价、回顾性过程评价、回顾性结果评价^[7]

发展性评价用于满足计划工作人员日常需要的评价活动,对于更正计划中早期的缺陷和无意的错误,确保政策操作正确较为适用。在公共组织中,发展性评价已经被用于公共教育计划以检验新教学方法和材料的有效性。实验性评价是在对政策输入变量和过程变量直接控制的条件下对绩效进行评价,目的是找出影响绩效产生的关键性的因素。这种评

估要求所有可能影响绩效的因素都被控制保持不变或被当作似真的备选假设。回顾性过程评价是指计划在执行一段时间之后对其进行监测和评价。它常常集中在政策和计划执行过程中遇到的困难和瓶颈问题,它不允许对输入变量和过程变量进行直接的控制。回顾性结果评价强调对绩效结果的监测和评价,有两种主要形式:纵向研究和横向综合研究。纵向研究是指那些评价一个、几个或多个项目的执行结果在两个或两个以上时点上的变化的评价活动。横向综合研究则相反,它要求在同一时点对多个项目的绩效进行监测和评价,目的是弄清各个项目的结果和影响是否有显著差异,并找出形成差异的原因。

4. 质量评估

随着高等教育的迅速发展,新老学校在不断扩张,高等教育更趋多元化,其质量标准也在不断变化,高等教育在规模、结构、质量、效益等方面呈现出新的面貌。在许多国家,质量评价的引入被视为这些变化中的一部分,并对高等教育管理改革起到了关键作用。质量评估的一般模式的构成要素为:国家质量机构、院校的自我评价、外部同行评价、公布的报告^{[8] 14}。质量评估方法分为外部评估和内部评估,并由此决定“谁来评估”、“评估什么”、“如何评估”、“多久评估一次”,通常采用二者相结合的方式,称之为多项评估。质量评估对决策过程和权力分配有重要影响,因此,评估所依据的质量标准也就显得尤为重要,质量标准一般分为四类:以传统的学术标准为基础;“行政上”的标准;“教育学”标准;就业状况^{[8] 17-18}。由于质量评估影响到高等教育内部权力

的分配问题,并进而决定有限教育资源的分配,对于质量管理与评估机构来说,评估过程及结果的合法化是质量评估遇到的最大挑战之一,因而质量评估的策略十分重要。

近年来,由于信息技术的迅速发展,数学方法逐渐在研究生教育评估中使用,如数据挖掘方法、联机分析处理和数据仓库等。目前,研究生教育评估已经逐步应用网络技术,基于互联网的研究生教育评估已经在评估实践中实现,并将成为今后研究生教育评估的主要形式。

参考文献

- [1] 周学军,王战军. 中国学位与研究生教育评估的产生、发展与未来趋势[J]. 扬州大学学报:高教研究版,2005,9(1).
- [2] 周玉清,沈红,毕世栋. 美国的研究生教育评估及带给我们的启示[J]. 清华大学教育研究,2002(4):83-86.
- [3] 陈振明. 公共管理学. 2版[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [4] 湛启标. 中美研究生教育评估的比较研究[J]. 比较教育研究,2001(2):36.
- [5] 张远增. 高等教育评价方法研究[M]. 上海:复旦大学出版社,2002.
- [6] 波伊斯特. 公共与非营利组织绩效考评——方法与应用[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005. 234-235.
- [7] 邓恩 W. N. 公共政策分析导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:440-442.
- [8] 布伦南 J,沙赫 T. 高等教育质量——一个关于高等院校评估和改革的国际性观点[M]. 上海:华东师范大学出版社,2005.

(责任编辑 周玉清)

MFA 教指委第三次全体会议在福建召开

本刊讯 2007年1月5日,全国艺术硕士专业学位教育指导委员会第三次全体会议在福建武夷山市召开。参加会议的有教指委副主任委员、中央音乐学院王次炤院长,教育部体卫艺司杨贵仁司长,文化部教科司王丰副司长及21位委员。会议总结了教指委及秘书处2006年的工作情况,确定了2007年教指委工作要点和第一届教指委工作规划,对2007年艺术硕士招生、培养问题进行了讨论。委员们还对艺术硕士专业学位的定位及如何培养艺术类人才、打造中国的艺术硕士教育品牌提出了各自的看法。

(宋慧文)