

构建我国高等教育评估体制应处理的几个关系

——我国高等教育评估20年回顾与思考

孔祥沛

(江苏省教育评估院,南京 210024)

【摘要】 经过20年的发展,我国高等教育评估事业得到了快速发展,构建和完善我国高等教育评估体制已势在必行,为此,要正确处理好政府评估与社会评估,机构发展与政策法规支撑,健全体制与运行机制,外部质量监督与内部质量保障等四个方面的关系。

【关键词】 高等教育;教育评估;教育发展;体制

【中图分类号】 G40 058

Relationships on Building Up the Higher Education of Our Country

KONG Xiangpei

【Abstract】 The higher educational evaluation project of our own quickly develop in recent 20 years. It is quite necessary to construct and perfect the higher educational evaluation system of our own. For this, we should treat correctly with four relationships on governmental evaluation and social evaluation, organizational development and policy aiding, perfecting system and running, outer quality supervising and inner quality assuring.

【Key words】 higher education; educational evaluation; education development; education system

1985年5月颁布的《中共中央关于教育体制改革决定》指出:“教育管理部门还要组织教育界、知识界和用人部门定期对高等教育办学水平进行评估”。这是我国政府文件中第一次对高等教育评估提出了明确的概念和要求。同年6月教育部在黑龙江镜泊湖召开了“高等工程教育评估专题讨论会”,来自全国38所高校、7个部委及5个省市的代表近百人参加了会议。这是政府和高等院校以及社会代表组织召开的第一次有关高等教育评估的学术研讨会,会议讨论了高等教育的目的、作用、理论和方法,交流论证汇总了各种评估方案。镜泊湖会议开启了我国高等教育评估历史的先河。至今年,我国高等教育评估已走过了整整20个春秋,回顾这20年的历程,我国高等教育评估走过了从引进、模仿到本土理论的探索,从以政府评估为单一主体到政府评估、社会评估等多元主体兴起的阶段,我国高等教育评估从没有像现在这样蓬勃发展,构建和完善我国的高等教育评估体制正是我们下一步努力的方向,为此,我认为要处理好以下几个方面的关系。

1 政府评估与社会评估

回顾我国高等教育评估的实践活动,可以分成两个阶段,第一阶段是以政府为单一主体的高等教育评估阶段,第二阶段是政府主导,社会力量开始参与高等教育评估,形成了高等教育评估主体的多元化阶段。

1.1 政府为单一主体的高等教育评估阶段

自1985年11月,原国家教委发出了《关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》起,标志着我国开始对高等教育评估的实践阶段,该阶段的主要特点是较强的政府行为、单一评估主体,主要活动有:

1987年开始对全国高等工程院校进行的教育评估的试点工作,评估涉及本科教学评估、专业评估和课程评估三个层次。

1992年底,国家教委成立了全国高等学校设置评议委员会。该委员会受国家教委委托,组织力量对省、自治区、直辖市以及中央各部门申报的普通高等学校和成人高等学校进行评议。

1994年,原国家教委组织专家对1976年以后新建的本科院校进行合格评估。

1996年原国家教委组织专家对办学历史较长、水平较高的重点大学进行教学工作优秀评估。

1999年开始对介于上述两者之间的高校进行随机性评估。

2002年,教育部对上述三种评估方式进行了重新调整,把三个评估并作一个评估,即本科教学工作水平评估。

此外,国务院、教育部还进行了学位与研究生教育评估、新建普通高校的合格评估等评估活动。

1.2 高等教育评估主体多元化的阶段

随着我国经济体制改革进一步的深入,中共十四大明确提出建立社会主义市场经济体制。1993年国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》中,对与社会主义市场经济相适应的教育体制改革的目标以及相应的教育评价的地位、作用有明确的规定,指出“政府要转变职能,……建立有教育和社会各界专家参加的咨询、审议、评估等机构,对高等教育方针政策、发展战略和规划等提出咨询建议,形成民主的、科学的决策程序。”

随着政府有关文件的出台,我国高等教育评估专门机构如雨后春笋般出现。1994年我国第一家专门的教育评估机构——“高等学校与科研院所学位与研究生教育评估所”在北京成立,该所是受国务院学位委员会和国家教育委员会的委托,承担开展学位与研究生教育评估及有关咨询服务的事业性质的非盈利性机构。此后,1996年上海市成立了高等教育评估事务所;1997年江苏省成立了江苏省教育评估院;1998年上海市在评估事务所的基础上成立了上海市教育评估院;1999年广东省也成立了广东省教育发展研究与评估中心。随后,云南、辽宁、山东等地出现了专门的评估机构。虽然说专门教育评估机构都是当地教育行政部门的派出机构(或者称直属事业单位),但它的出现标志着政府由直接组织评估开始向由专门评估机构实施的间接评估转变,少了一些政府评估的影子,多了一些社会评估的痕迹。

1987年中国管理科学研究院科学学研究所《科技日报》上以《我国科学计量指标的排序》为标题,发表中国第一个民间大学排名,公布了对我国87所重点大学的排序。这个只有1项指标的大学排名具有划时代的意义,它标志着我国民间开始参与高等教育评估。此后,广东管理科学研究院、莱比格信息技术(深圳)有限公司、香港网大(中国)公

司等都发布了各种各样的排行榜^[1]。

尽管这种民间机构参与到高等教育评估有着各种各样的目的,但它的出现促进了我国高等教育评估事业的发展,也是教育民主的体现,高等教育评估主体开始从一元走向了多元。经过20年的发展,社会评估机构逐渐走向强大,愈来愈有能力涉及和开展高等教育的主流评估。在这种情况下,政府应该转变职能,减少政府评估,扶持社会评估。

《中国教育改革和发展纲要》实施以来和社会主义市场经济地位的进一步确立,我国高等教育体制发生了很大的变化,逐步实现了中央和地方两级管理,以地方统筹为主,政府统筹规划、宏观管理,学校面向社会自主办学的新体制,一大批民办高校也蓬勃发展。在这种情况下,政府过多参与评估一方面不符合政府转变职能的需要,另一方面也不符合市场经济法则。在市场经济条件下,市场决定资源的分配方式,高校面向社会自主办学,办学质量的好坏应该由社会说了算。政府参与评估过多不利于高校面向社会自主办学,不利于形成高等教育评估市场。

教育评估从功能上来讲主要有四个方面的功能:鉴定、激励、质量保障和提供决策建议。减少政府评估,不是说政府不要评估,而是实现政府从包揽评估到有限评估。从发挥评估的功能而言,政府的评估应把好入口关,在鉴定功能上下功夫,这种鉴定既包括办学机构的资质评估,又包括评估机构的资质鉴定,还包括制定有关游戏规则,制定法规政策规范评估,至于评估其他方面的功能完全由社会评估机构来承担。

2 评估机构的蓬勃发展与政策法规支撑

在某种意义上说,依法评估是高等教育评估机构存在的必要条件,法的规范对于评估的管理者(评估的委托者)和实施者同样重要,法可以保障双方各自的权力,同时也规范双方各自的责任和义务。对于管理者而言,法的意义不仅在于限定管理权限,规定该管的和该不该管的,而更重要的是可以规范管理行为,防治和避免管理过程中过多的主观干预、顾此失彼,强化管理的合理性和有效性。因此,建立一套科学的、完善的高等教育评估法律、法规体系,是建立高等教育评估制度的重要环节。

完善高等教育评估法规体系,必须解决好以下几个问题:为什么评估。解决好教育评估的作用和地位。评估什么。如何评估。即解决好“谁来评”的问题。如何有效地实施评估。即解决好

“怎样评”的问题。评估的结果如何。对于这些问题,我国1990年10月国家教委发布的《普通高等学校教育评估暂行规定》,对教育评价的目的与作用、基本形式、组织和程序以及某些政策都作出了具体的规定。这是新中国成立以来我国第一个关于教育评价的行政法规性专门文件。它是我国长期以来在高度集中的计划经济体制下形成的,政府直接管理高等教育的体制在教育评估上的反映,认为政府是惟一主体,政府开展高等教育评估是对高等学校进行监督的一种重要手段。

20年来,我国的高等教育体制也从政府直接的管理转向宏观管理,高等学校开始面向社会自主办学,高等教育的规模得到了大规模的扩张,从精英教育向大众教育过渡,个别地区甚至开始普及高等教育。评估机构从无到有,从少量到今天全国近一半的省市建立了专门评估机构,一些纯民间的社会评估机构也积极参与到高等教育评估中去,特别是引起社会广泛关注的各种各样的大学排行榜,更是引起了社会人士对大学排行榜的热烈讨论^[2]。这些形势的变化使得“1990年出台的《普通高等学校教育评估暂行规定》就显得计划色彩太浓而不合时宜了”^[3]。

从专门评估机构实际运作来看,因为缺少相应的政策法规来规定委托方和评估机构双方的权利和义务,评估机构受到了委托者诸多的干预,造成了评估的三个方面“欠独立”,即“研制评价指标体系欠独立,评价过程欠独立,评价结果欠独立。这三个方面都受到行政部门的干扰和介入”^[4],特别是随着事业单位改革的深入,专门评估机构将逐步走出浓厚的官方背景,向社会中介机构过渡,独立评估,依法评估,正确处理好政府、高校和社会的关系,因此,完善我国教育评估的法规体系建设势在必行。

3 健全体制与运行机制

建立和完善具有中国特色的高等教育评估体制和运行机制是我国下一阶段高等教育评估的重要任务。从现状来看,我国高等教育评估体制不健全,表现在两个方面:一方面法规政策不健全;另一方面评估是组织网络不健全。虽然我国有近一半的省市建立了专门的教育评估机构,但我们不得不看到相当多的省市没有专门的教育评估机构。现有的专门评估机构从性质上都是各省教育行政部门直属的事业单位,甚至是附属在事业单位里面的一个机构,评估机构自感势单力薄。虽然国家教育部高教司有一个专门的评估处,但其性质是国家机关,与具有事业单位

性质的各省市评估机构的关系不明确,各省市专门的教育评估机构感觉自己“悬在空中”,缺乏依附感,缺乏统一的协调组织。

国外有自己的最高的国家级评估机构和评估机构网络,例如欧共体报告认为“建立国家级的评价机构,国家级的评价机构应当是根据立法成立的独立中介机构,是全国评价系统的协调者,其行动应独立于政府的政治和政策”^[5]。又如美国既有许多全国性和地区性的高等院校鉴定机构,又有高等院校专业认可鉴定机构,他们都接受美国中学后教育鉴定委员会(COPA)的管理。尽管COPA被后来的CHEA(高等教育鉴定委员会)所取代,但CHEA正努力成为美国民间高等教育鉴定的总代表^[6]。官方高等教育评价管理的最高机构是联邦教育部的“资格与机构评价办公室”,它每年对全国高等院校和高等院校专业认可鉴定机构进行审查,然后公布它所承认的鉴定机构名单。全国任何一个鉴定机构,都必须得到以上两个机构的承认,才具有权威性,才能得到整个社会的承认^[7]。

2004年教育部成立了全国高等教育教学评估中心,其职责是“组织和实施高等教育教学评估和专业专项评估,开展高等教育教学改革及评估工作的政策、法规和理论研究,开展国际交流与合作,组织有关评估培训,履行质量监控行政职能”。评估中心是隶属教育部的事业单位。教育部高等教育评估教学评估中心的成立,是我国高等教育评估事业发展中的一件大事,具有重要的历史意义。从职责上看,高等教育教学中心虽然是教育部的一个实施教育评估的专门机构,但仍然给各省市的专门评估机构在完善国家高等教育评估体制方面带来了希望。

体制不健全,在运行机制上也必然存在问题。

各省市专门评估机构就其成立的初衷,是实现政府对评估的统筹管理,提高教育评估的质量。然而,具体实施起来就不那么容易,在目前政府主导评估市场的条件下,评估项目大多来源于政府,评估机构接受政府委托开展评估,如果政府不委托评估机构而由自己去实施评估,评估机构也没有办法。因为一是目前缺少相应的政策法规保障,政策法规没有解决“由谁来评估”的问题,前面已阐述;二是评估职责和行政业务处室职能存在冲突。评估的过程实际上是一个分权的过程,把本来是行政业务处室的权力分给评估机构,这个过程是痛苦的,从实际运作来看,政府即使把项目交给评估机构,但对评估实行干预,如对评估方案的干预、对评估指标体系的干

预、对评估组成人员的干预以及对评估结果的干预。评估欠独立,所造成的直接后果是,很难保证评估的客观、公正与科学的实施,当然评估机构也无法对评估结果负责。

1999年国务院在《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中进一步明确指出:要进一步简政放权,加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度,形成中央和省级人民政府两级管理,以省级人民政府管理为主的新体制。作为管理手段的评估也应该以省级为主。目前教育部高职高专院校人才培养工作水平评估已交给各省市自己评估,教育部把对其质量监控的这项职能由高等教育教学评估中心承担。高职高专评估在各省市的开展,大多由当地教育行政部门组织实施。从质量监控的角度出发,各省市教育行政部门评估工作都要接受作为事业单位的高等教育教学评估中心的监督和检查,这无论从体制上还是从运行机制上都是不顺的。

另外,根据教育部有关文件精神,本科教学工作水平评估每5年一个周期,本次评估要在2007年前对全国所有的本科院校评估一遍,这项工作对高等教育教学评估中心来说,可谓时间紧、任务重。根据教育部2004年的统计,全国现有本科院校694所,已评估296所,在两年的时间内,还要完成近400所本科院校的评估任务,教学评估中心的压力不可谓不重。

在这种情况下,教育部高等教育教学评估中心必须担当其对全国教育评估专门机构进行协调和管理重任。在现有各省市专门评估机构当中培育和形成一批具有教育部认可的机构,开展评估项目和质量监控,“带动地方政府、教育行政部门建立相应的评估监控制度和组织机构,促进高等学校建立自我发展、自我约束的内部质量保障机制,积极引导和培育社会评估中介机构,形成国家、地方、高校和社会相结合的立体化的高等教育质量监控体系”^[8]。这样做有利于健全我国高等教育评估体制,有利于理顺高等教育评估的运行机制。

4 外部质量监督与内部质量保障

目前中国已经步入了高等教育大众化阶段,高

等教育的发展出现了各种层次和规格,不同的教育阶段,不同的教育类型,不同的教育形式,有不同的质量要求,建立质量监控体系已势在必行。建立健全我国高等教育评估体制的目的是形成我国高等教育质量保障体系。

高等教育质量保障体系分为外部质量监督和内部质量保障两个体系,它是建立在高等教育质量保障活动和高等教育质量保障机构的基础之上的。高等教育质量保障活动一般是指外部评估与内部评估、终结评估与过程评估、绩效评估与诊断评估、正式评估与非正式评估等相结合的评估活动。高等教育质量的外部监督体系既有教育系统内的评估专门机构,也有非教育系统的社会机构,其成员既包括高等教育界的专家,也包括高教界之外的社会、用人单位以及学生家长等。内部保障体系主要负责高等教育机构内部的质量保障活动,外部质量监督活动目的是促使学校教育教学质量得到保障。因此,在构建我国高等教育评估体制中,要充分调动学校的积极性,促进学校建立和完善内部质量保障网络,高等教育质量的外部保障体系结合起来共同实现对高等教育质量予以保障的功能。

参考文献

- 1 武书连.中国有多少大学排行榜.人民网/教育/教育聚焦
- 2 林 炜.谁有资格给大学排座次.中国青年报,2000-03-30
- 3 陈玉琨.我国教育评价发展的世纪回顾与展望.华东师范大学学报(教育科学版),2000(1)
- 4 孔祥沛.试论传统文化对我国教育评估的影响.教育科学研究,2001(7)
- 5 张志远.欧洲高教评价的若干特点.人民教育出版社网,国外教育动态
- 6 夏天阳.各国高等教育评估.上海:上海科学技术文献出版社,1997(1)
- 7 张志远.欧洲高教评价的若干特点.人民教育出版社网,国外教育动态
- 8 周 济.狠抓教育教学质量办好让人民满意的高等教育.中国教育报,2004-10-27

作者简介

孔祥沛,男,江苏省教育评估院助理研究员,博士。