

我国教育评估机构的生存状态和发展现状综述

龚 森

(福建省教育厅高等教育评估院, 福州 350003)

摘 要 全面掌握和了解全国教育评估机构的生存状态和发展现状, 必将有利于其进一步的改革、建设和发展, 必将在高等教育的质量保障中发挥更大更好的作用, 对此, 本文作了较深入的探讨。

【关键词】 教育评估机构; 生存状态; 发展现状; 综述

【中图分类号】 G40 058

Summary of the Living State And Current Developing Situation of Our National Educational Assessment Institution

GONG Sen

【Abstract】 Overall understanding of the living state and current developing situation of our national education assessment institution will be helpful for its further reform, construction and development. This will also be beneficial for its playing better role in higher education quality assurance. This paper discusses them.

【Key words】 educational assessment institution; living state; current developing situation; summary

随着五年一轮评估制度的建立和高校教学工作水平(人才培养工作水平)评估的逐步深入开展, 教育评估机构正扮演着越来越重要的角色, 在促进高校端正办学指导思想, 推进教学建设和改革, 提高办学水平和人才培养质量, 构建国家、地方和高等学校三级质量保障体系等方面起到了重要作用, 为建立具有中国特色的高等教育质量监控体系和制度积累了许多宝贵的经验。为了促进全国教育评估机构的进一步沟通、交流和协作, 不断增强自身改革、建设和发展的能力, 努力把评估这项工作做得更好, 我们尝试对全国教育评估机构的生存状态和发展现状进行描述, 以期引起共鸣, 互相启发, 共同提高。

1 我国教育评估机构建设的基本情况

在教育部高等教育教学评估中心的带动下, 在江苏省教育评估院、上海市教育评估院等国内有较大影响的评估机构的辐射下, 越来越多的省市正在逐步设立专业化的教育评估机构。评估机构不仅在量上, 而且在内涵的建设和发展上都有了很大的变化, 在评估理念、评估体系与标准、评估梯队与专家队伍、评估的组织与实施等方面进行了卓有成效的探索和实践, 评估机构的权威性和不可替代性正日

益显现, 评估机构的品牌正逐步得到社会的认可和尊重。

1.1 评估机构发展迅速, 初步形成与全国及地方教育发展相适应的国家、省市、区县三级评估机构网络

加强专业化教育评估机构建设, 是建立健全评估监控体系和制度, 促进评估工作制度化、规范化和专业化的重要基础和组织保障, 是贯彻实施《高等教育法》、《行政许可法》, 转变政府职能, 加强和改进对高等教育工作的宏观管理和业务指导, 强化对高等学校教育教学质量、办学条件等监测和调控, 促进高等教育事业持续、健康发展的迫切需要。在“新公共管理”思潮的影响下, 在教育部五年一轮评估制度的推动下, 建立专门化的评估机构, 稳步有序地推进评估工作, 已成为许多省市教育行政部门的共识。从 1993 年我国第一家教育评估机构——北京高等学校教育质量评议中心成立至今, 我国评估机构虽处于艰苦的初创时期, 但也取得了可喜的发展。从 1993 年至 2005 年, 我国先后成立了 49 家教育评估机构(不完全统计, 其中 4 家属于筹建), 其中, 国家级 3 家、省市级 29 家、区县级 17 家。从教育评估机构的主体上看, 主要有四大类: 一是教育行政部门举办; 二是科研单位举办; 三是社会团体举办; 四是社

会力量举办。这四大部分各有侧重,相互衔接,互为补充,初步构建起了与全国及地方教育发展相适应的,国家、省市、区县三级教育评估机构网络。应该说,这预示着全国教育评估机构发展高潮已经到来。

1.2 评估机构设置与定位各有特色,初步形成主动服务高等教育改革和建设的多类型、多形式发展的生动局面

2004年12月,教育部以“大力加强教学工作,切实提高教学质量”为主题,召开了第二次全国高校本科教学工作会议,总体上定下了实现工作重心转移、提高高等教育质量的基调,已从注重规模扩张转向注重内涵的提升。在这种背景下,我国各省市根据本地区的实际情况,积极融入,主动对接,加大了建设和改革的力度,其中转变政府职能,建立“管理、办学、评估”三分离的运行机制便是其中的重要内容。各地经济社会发展和高等教育发展的差异性和不均衡性,必然对评估机构的设置和定位产生重大影响。总体上,我国教育评估机构设置大致可以分为以下四种形式:一是独立设置,归属教育行政部门管理的事业单位。典型代表有教育部高等教育教学评估中心、上海市教育评估院、江苏省教育评估院、广东省教育厅教育发展研究与评估中心(参照公务员执行的事业单位)等。二是挂靠教育科研机构或高等学校而设置的事业单位或民办非企业单位。典型代表有高等学校与科研院所学位与研究生教育评估所(挂靠学位与研究生教育发展中心)、浙江省新时代教育评估中心(挂靠浙江省教育科学研究院)、辽宁省教育评价事务所(挂靠辽宁教育研究院)、山东省高等教育评估所(挂靠山东省教育科学研究所)、山东省基础教育评估中心(挂靠山东省教学研究室)等。三是由民政部门(民政厅)批准成立的独立设置的民办中介机构。典型代表有江西省高等教育评估所、江西省基础教育评估中心、云南省高等教育评估事务所、云南省现代教育评估中心、广西贵港市教育评估所等。四是由工商部门批准的民营企业,典型代表有中国华育发展总公司教育咨询部、上海温馨教育服务有限公司(浦东)等。评估机构设置呈现出各具特色、各有千秋的发展态势,初步形成了适应各地经济社会发展,主动服务高等教育改革和建设的多类型、多形式发展的生动局面。

1.3 评估机构职能与作用进一步扩大,评估项目不断增加,评估机构的影响越来越大

随着高等教育管理体制改革的不断深化,教育评估机构的作用得到进一步发挥,得到了政府、社会

和高校的认可与支持。一是评估机构工作范围不断扩大、评估项目越来越多。这不仅说明了评估机构已成为我国高等教育外部质量保障体系不可或缺的中坚力量,也表明评估机构具有广阔的发展前景与空间。如教育部高等教育教学评估中心承担着全国2000多所高等教育机构五年一轮的教学工作水平评估工作,每年50所高职高专院校人才培养工作水平评估的抽查工作,每年一次的高等学校教学基本状态数据的发布工作,以及专业教学评估工作等;上海市教育评估院、江苏省教育评估院、广东省教育厅教育发展研究与评估中心承担着整个国民教育中高等教育、职业教育、成人教育、普通中小学教育、幼儿教育、民办教育的全部教育评估任务。另外,上海市教育评估院还承担着教师资格认定、大学四六级英语考试、人员测评、咨询服务等工作。二是评估机构的社会影响不断扩大。目前全国大部分教育评估机构承担的大型综合性评估主要是省级高职高专院校人才培养工作的水平评估,通过2003年的试点、2004年的全面铺开和探索、2005年的形成体制和机制,评估机构做了大量的工作;在评估的准备阶段、正式评估阶段和评估回访阶段,评估机构通过严格程序,形成良性运作机制;指导高校精心部署落实,认真开展自评工作;举办专家培训和优化专家队伍,准确理解指标内涵等,在评估的具体实施和咨询服务方面发挥了积极作用,促进评估工作逐步走上了制度化、规范化的轨道,在广大高职院校中树立了良好的形象。同时,高等教育教学评估中心、江苏省教育评估院、上海市教育评估院及教育评估协会、广东省教育发展研究与评估中心还充分利用现代化信息技术手段,建立了信息量较大、内容较丰富的评估网站,构建了与社会公众互动交流的平台,教育评估和评估机构正为越来越多的公众所认识和了解,所有这些,都促进了评估机构社会影响的不断扩大,为树立起良好声誉创造了必要的条件和基础。

1.4 评估机构的协作和交流不断加强,教育评估的规范化、制度化和国际化正在努力推进

教育评估机构在我国发展的历史虽然只有短短的十几年,但从其诞生之日起,就十分注意相互之间的沟通、交流和协作。截止到2004年,我国共举办了四次全国教育评估机构协作会。在国家教育部高教司评估处的牵头下,2001年9月在南京召开了第一次协作会,2002年7月,云南高等教育评估事务所承办召开了第二次协作会,重点就教育评估机构的设置、制度建设、保障体系等教育评估机构共同关

心的问题进行了广泛的交流和研讨。2003年11月,上海市教育评估院主办召开了第三次协作会,会议围绕“全国高等教育评估机构协会的筹建以及各评估机构之间的相互协作与交流”、“高等院校内部评估机构建设与教育质量自我保证体系构建”等专题,广泛交换了意见并进行了深入的研讨。2004年11月,广东省教育厅主办、广州大学承办了第四次协作会,这是国家教育部正式宣布启动五年一轮的高校教学工作水平(人才培养工作水平)评估制度后召开的第一次全国教育评估机构协作会。会议围绕“国内外高等教育质量保障理论与实践”和“教育评估机构在高等教育质量保障中的地位和作用”等问题进行了广泛的交流和探讨。作为全国建立最早且力量比较强的教育评估机构,江苏省教育评估院和上海市教育评估院还签订了《关于进一步加强苏沪两地教育评估合作的协议书》,在学术交流、人员互访、专家互派、资源共享、学历互认、信息互通等方面广泛开展合作。在加强国内交流与合作的同时,我国教育评估机构也主动加强与国外教育评估组织或机构的联系和交流。如上海市教育评估院与香港学术评审局、国际高等教育评估网络组织一直保持着良好的关系,先后组团访问了澳大利亚、英国、法国、俄罗斯、美国、加拿大等欧洲和美洲教育评估机构,接待了美国等国外一些教育评估机构的负责人。江苏省教育评估院目前是国际高等教育质量保障网络组织(INQAAHE)的正式成员、联合国教科文组织APEID联系中心、教育部高等教育教学评估中心和高等学校与科研院所学位与研究生教育评估所,在对外交流方面也作出了许多努力,取得了良好的效果。所有这些,促进了我国教育评估机构的健康稳步发展,促进了评估工作的进一步制度化、规范化,部分评估机构正得到全国乃至海外的认可,日益成为具有一定国际影响的评估机构。

1.5 地区性评估协会开始涌现,各级各类评估项目的统筹、协调能力进一步增强,评估市场更加规范有序

评估协会是各级各类教育评估机构的协调、统筹、服务、自律的群众性组织,承担着专业培训、学术研讨、信息交流、评估项目统筹、协调业务、制定评估标准、开展评估资质认定等服务性、协调性和自律性管理工作。目前,江苏省和上海市在教育事业快速发展的带动下,评估事业取得了很大的发展,在全国居于先进行列。如上海市有13个区县成立了17个教育评估机构,江苏省盐城市、扬州市等也相继成立了一些地市级教育评估机构。这些评估机构在高等

教育质量保障中发挥了应有的作用,但同时也带来评估标准不一、评估项目繁多、聘请专家冲突等评估统筹协调的问题。在实践和现实的推动下,2004年2月,上海市率先在全国成立了上海市教育评估协会、江苏省随继(2004年6月)也成立了江苏省教育学会评估专业委员会。这种新的工作模式,团结了一大批从事或关心教育评估事业、对教育评估感兴趣、有专长、乐意与同行一起研究教育评估的理论和实践问题的专家学者,同时也加强了对教育评估项目的统筹与管理,促进了评估事业的规范化和制度化建设。不难预料,随着我国教育评估事业的进一步发展,全国教育评估协会必将会顺时顺势成立并发挥出应有的作用。

2 我国教育评估机构存在的主要困难和问题

虽然我国教育评估机构的建设、改革和发展取得了一些进展,但总体上跟不上我国教育事业发展的步伐,目前还存在诸多困难和问题。

一是评估立法相当滞后。我国有关教育评估地位的论述大多散见于各种文件和政策文本中,评估的法规建设比较滞后。从1985年到现在,我国相继出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》、《普通高等学校教育评估暂行规定》、《关于进一步做好普通高等学校本科教学工作评价的若干意见》、《中国教育改革与发展纲要》、《中华人民共和国高等教育法》、《教育部办公厅关于进一步加强评估工作纪律的通知》、《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》、《关于进一步推进高职高专院校人才培养工作水平评估的若干意见》、《2003~2007年教育振兴行动计划》等一系列文件和法规,虽然提及了评估的意义、程序及组织实施等相关问题,也对评估制度、预评估和回访等评估机制进行了一定的说明和规定,但总体上零星、不系统、操作性不强,对评估机构的性质、地位、职能,评估机构与政府、学校、社会之间的相互关系没有明确的法律界定,使得在现实评估实践中很难做到有法可依,这给评估机构的建设和进一步发展带来了体制和机制上的障碍。一些教育评估机构的命运更多地取决于政府行政长官的认识程度和领导班子的决策水平,未来充满着变数。

二是评估收费困难重重。今后评估机构的职能会随着高校的规范发展而向社会中介逐步过渡,评估收费将是不可绕过的一道槛。虽然评估机构是服务性的公益性机构,本身是不能以赢利为目的的,但

一定的资金是评估机构运转和建设发展的必要条件。“以收代支”可能是将来评估机构的一种选择模式,按照这种设想,评估经费应该主要来源于省物价部门批准的评估项目收费和评估培训收费、教育行政部门有关任务的专项拨款及接受社会资助等。然而,在评估收费上,我国评估机构目前的境况是困难重重,论证的多,真正实行的少。目前仅江苏省教育评估院、辽宁省教育评价事务所、云南省现代教育评估中心、江西省高等教育评估所争取到部分评估项目收费许可。评估收费难一定程度上限制了评估机构的建设和发展。

三是评估梯队建设落后。目前国内教育评估机构主要采取“小机构、大网络”的运作模式,专职评估人员的素质和能力水平尤为重要,在相当程度上影响着评估工作的组织和开展。然而,现实的情况是,除了教育部高等教育教学评估中心、江苏省教育评估院和上海市教育评估院有为数不多的硕士、博士专职工作人员外,大多数国内教育评估机构专职人员年龄老化、学历层次偏低、评估专业人才偏少,专职评估人员的数量和专业背景往往跟不上评估工作的需要。在专家队伍的建设上,相当部分的专家是退休的教学管理专家、学科专家,应该说比较熟悉学校教育教学及管理工作。但从年龄上看,绝大多数都超过了60周岁,有的甚至达到了70多岁,离开教育战线已多年,原先的经验相对当前的教育教学改革和新形势新情况来说已显陈旧。这部分评估专家除了参加评估前的专家培训外,几乎没有机会参加有关教育评估的专门培训,掌握相应的评估理论和评估技术,评估专家队伍的建设还处于比较低的层次。因此,评估专家如何遴选,如何建立起能上能下的约束机制,培训内容如何确定培训方式,如何选择等,都有待在评估实践中进一步探索和研究。

四是评估研究比较薄弱。我国教育评估机构由于处于起步阶段,大多数评估机构经费少,人员不多,也缺乏相应的一些激励措施,除了江苏省教育评估院、上海市教育评估院及挂靠科研机构的少数评估机构外,大多数评估机构科研力量都比较薄弱,评估理论和评估技术的相关研究开展得比较少,也很少进行评估指标体系的开发,往往以教育部评估指标为参照,执行上级教育行政部门的有关文件。对于国外教育评估机构的经验和做法,也是学习模仿得多,消化创新得少。未能把国内外评估工作的先进经验与做法和本省本地区的实际情况结合起来,总体上评估工作发展缓慢、创新性不强。

3 几点建议

① 理顺教育行政部门与评估机构的关系。从中国高等教育评估机构产生和发展的历程来看,它是在政府教育行政部门的积极引导下逐步建立和完善的,即主要推动者是政府管理部门而不是高等学校。这种选择与发展道路是由中国社会主义初级阶段高等教育的现实情况决定的,并具有时代特色。一方面评估机构具有较高的起点,能够迅速运转和发挥作用,这在管理体制转型时期具有重要的、特殊的意义;另一方面给评估机构带来了独立性不强的弊端。因此,如何处理好二者之间的关系,至关重要。今后的一个发展趋势是,教育行政部门主要通过立法建章,规范各类教育评估行为,决定教育评估政策和重大事项,加强对评估项目的统筹和评估活动的监督,把评估与经费划拨、计划下达、学校升格及宏观决策等结合起来;而评估机构的主要任务则是设计或制定评估标准和指标体系,制定评估程序和规则,组织评估专家队伍,实施具体评估业务,相对独立自主地开展评估工作。

② 理顺学校与评估机构的关系。质量是高等学校的生命线,高校的首要责任是建立健全有效的内部质量保障体系,定期开展教学质量评估,牢固树立并不断强化质量意识和责任意识,在教育教学中采取切实有效的措施保证人才培养的质量。另外,高校又需要借助评估机构的力量,通过其客观全面地评估高校的现实条件和办学能力,诊断问题,找出差距,弥补不足。然而,外部的监控有时并不奏效,事实上一个真正持久的教育质量是全校师生员工共同努力的结果。因此,如何处理好二者之间的关系是极为重要的。

③ 理顺社会用人部门(单位)与评估机构的关系。高等教育的基本矛盾是学校教育与社会需求之间的矛盾,因此,人才的社会实践效果是评估高等学校办学水平与教育质量的基本标准。评估机构必须妥善处理与社会用人部门(单位)之间的关系,重视加强与他们的联系,通过开展或与社会用人部门(单位)联合开展毕业生质量的社会评估,积极主动地了解社会需要,搜集社会反馈信息,作为指导高校开展自我评估、改进工作、主动适应社会需要的重要依据。

作者简介

龚 森,男,福建省教育厅高等教育评估院,硕士。