

# 构建我国普通高校本科教学质量保障新体系 :评估与督导

刘智运

(武汉理工大学高等教育研究所,武汉 430070)

**【摘要】** 正确认识我国普通高校开展教育评估与教育督导的实践与发展过程,不断完善教育评估与督导制度。对此,本文首次提出了普通高校构建和谐的评估与督导相结合的教育质量保障新体系。

**【关键词】** 普通高校;评估与督导;主体地位;质量保障体系

**【中图分类号】** G40 058

## Set Up a New System for Higher Education Institutions Undergraduate Teaching Quantity Guarantee in China :Evaluation and Supervision

LIU Zhiyun

**【Abstract】** Higher education institutions of the right understanding our country carrying out education evaluation and educates supervision of practice and the development process, continuously perfect education evaluation and supervision systems. This paper set up a new system of the harmonious evaluation and supervision for higher education institutions undergraduate teaching quantity guarantee in China.

**【Key words】** higher education institutions; evaluation and supervision; corpus position; quantity guarantee system

### 1 我国高等学校教育评估制度的创立与发展

1985年中共中央《关于教育体制改革的决定》中,第一次明确使用了“高等学校办学水平评估”这一词汇,在指出“要扩大高等学校办学自主权”的同时,提出“国家及其教育管理部门要加强对高等教育宏观的指导和管理。教育管理部门还要组织教育界、知识界和用人单位定期对高等学校办学水平进行评估,对成绩卓著的学校给予荣誉和物质上的重点支持,办得不好的学校要整顿以至停办”。为了贯彻落实这一精神,1986年,原国家教委在全国范围内开展了以高等工程本科教育评估为主要内容的高等工程教育评估的研究和试点工作,取得了初步经验。在广泛开展评估试点和研究的基础上,于1990年10月,原国家教委正式颁布了《关于正式开展高等教育评估试点工作的几点意见》,作为国家教委重点研究课题成果之一的《普通高等教育评估暂行规定》(建议稿)于同年推出。在此基础上,于1990年10月,原国家教委正式颁布《普通高等学校教育评估暂行规定》。从这一过程我们可以看出,我国的高

等学校的教育评估,是在政府部门直接领导和推动下开展的。其目的是要扩大高等学校办学自主权,政府部门要转变职能,由对大学的直接的行政管理转变为加强宏观指导和管理。办法是组织社会力量对高等学校的办学水平进行评估,并制定了相应的政策。这是我国高等教育评估走向规范化的标志,为高等学校教育评估提供了制度保证,也为深入开展教育评估工作打下了初步基础。

20世纪80年代,高等教育评估试点主要集中在学科、专业、课程等方面。1993年,教育部开始主持开展本科教学工作评估。1999年开始实施的《中华人民共和国高等教育法》规定:“高等学校的办学水平、教学质量接受教育行政部门的监督由其组织的评估。”

20世纪90年代,高等学校的教育评估采取三种方式:合格评估、优秀评估和随机评估。从1999年开始,已有178所高校参加了合格评估,16所高校参加了优秀评估,26所高校参加了随机评估。通过这些评估活动,在很大程度上提高了本科教学工作水平,达到了“以评促改,以评促建,评建结合,重

在建设”的目的。

2003年,教育部组织召开高等学校本科教学工作水平评估研讨班,教育部长周济在研讨班上宣布,“从2003年起将用五年左右的时间,对我国所有的高等学校教学工作进行一次全面的评估,并形成五年一轮的教学评估制度,将三套评估方案合为一套评估方案。2003年评估42所高校,2004年评估54所高校,2005年正在对50所高校进行评估”。通过评估活动,帮助高等学校进一步树立了正确的办学指导思想,有力地推动了这些学校的教学建设和教学改革,加大了地方和中央主管部门对本科教学资源和人力的投入,学校面貌发生了很大变化,成效十分显著<sup>[1]</sup>。

## 2 我国高等学校教育督导制度悄然兴起

教育督导制度,我国早已有之,但主要是政府直接对地方中小学教育进行督导,没有涉及高校。近几年来,由于我国高校连续扩招,学校规模迅猛扩大,在校生人数剧增,导致师资力量紧缺,办学条件欠佳,教学质量引起了社会上的关注。在这种形势下,高校内部纷纷建立教育督导制度,悄然开展督导活动,督教、督学、督管,对教学的全过程进行监督和指导,特聘了一批离退休的老教授、老专家亲临教学第一线进行检查和指导,严加控制教学质量下滑,这一措施确实收到了良好的效果。这就是教育督导制度在中国的新发展<sup>[2]</sup>。今年10月,中国高等教育学会在江西井冈山,召开了全国教育督导学术研讨会,进一步探讨和完善教育督导制度。由高等学校自发兴起的教育督导制度,已引起教育界及教育行政部门的重视。

## 3 进一步完善教育评估与督导制度

1992年,我国作出了建立社会主义市场经济体制的重大决策,这是我国经济体制的根本性改革,必然对我国的经济基础和上层建筑的诸多领域产生广泛而深远的影响。当然,高等教育也必将受到影响。为适应这个新形势,在1992年召开的全国普通高等教育工作会议上,政府决定把建立在政府宏观管理下高等学校面向社会自主办学的体制作为我国高等教育体制改革的目标。这是我国高等教育体制改革中的一个新的重大转折。在这个新的高等教育体制中,最重要的是第一次承认了高等学校是依法面向社会自主办学的主体,在这个基础上加强政府对高等教育工作的宏观管理和社会对高等学校教育质量

的监督。怎样进行宏观管理,怎样进行教育质量监督,这是在深化高等教育体制改革的新形势下需要进行新的探索的问题,重点是探索建立高等学校教学质量保障体系和教育评估社会中介机构,但“至今未取得突破性的进展。<sup>[3]</sup>”

### 3.1 教育评估制度亟待改善

#### (1) 要重视社会价值在评估中的地位

在国外,许多高校在社会参与高校评估方面有可值得借鉴的经验。如日本实行的第三者评估,英国许多高校也引入了社会参与机制,如大学评议会,就有社会的成员在其中,有的还专门成立了大学社会委员会;美国的高校教育评估一直是由社会中介机构组织进行的。我国也提出“要建立健全社会中介组织……包括教育评估机构、教育考试机构、资格认证机构等,发挥社会各界参与教育决策和管理的作用”<sup>[4]</sup>,但在实际的评估工作中,政府并没有将手中的权力分出来,这种活动在很多时候还是表现为一种政府行为。政府力量作为一种强势存在,客观上阻止了其他社会评估力量的出现,并抑制了其他评估者地位和威信的提高<sup>[5]</sup>。

#### (2) 评估指标体系亟待补充和调整

现行的普通高等学校本科教学工作水平评估指标和等级标准中,大学对社会的贡献反映不充分。例如,每年本科生录取分数线、研究生录取比例、毕业生市场就业率、社会团体赞助、科研成果市场转化率、经济增长回报率等指标在一定程度上还是可以反映学校的社会价值的。基于这一点,在评估中可以增加社会价值指标,包括学校对社会贡献度、社会知名度、社会认同度等。社会贡献度包括:该学校有无培养出杰出的政治家、科学家、社会名流;有无毕业生做出重大发明原创性成果。承担国家重大科研项目包括:学校平均每年承担国家自然科学基金、973、863、重大国防、知识创新工程以及国际合作等项目,在上述项目中是否是牵头单位,有无项目首席科学家。市场效应包括:科研成果的市场转化率,科研成果对所在地经济增长的推动以及科研成果向教学转移的事例等。社会知名度包括学校排名、学校各学科专业的排名、在国外权威杂志、学术机构组织的排名活动中的位次。学校声望:在国内同行中的知名度,在国际学术界的名气。社会认同度:本科生、研究生生源,录取研究生中来自重点大学的比重,毕业生一次就业率,毕业生是否从事就业单位的关键岗位。企业、社会团体赞助,企业提供的合作项目数、合作金额等。

在评估指标中,不但应注重硬指标,还应该注重软指标的评价。软指标是高校的生命力所在。软实力是一所学校所拥有的影响他校的重要力量。但是“软实力”有一个区别于“硬实力”的特征,它在很大程度上是非学校组织构建出来的,学校可以创造、推进或利用“软实力”,但难以控制和主导“软实力”。高等学校的确受着国家的牢牢控制,但是自古以来,知识就是相对独立的,“学术自由”“学术自治”虽然从来不是绝对的,但却是高校存在的根基,难以动摇。高校的软实力,源于高校的综合实力,先进的办学理念,科学的发展定位,丰富的教育投入,强大的人力资源,一流的学科专业和大师,深厚的人文底蕴,完善的经营管理,健全的运行机制等隐性资源,还包括高校的文化力、政治力和大学精神力、大学制度力。大学的文化力是大学的精髓和灵魂,是激发大学活力的源泉。因此要重视软实力的评价。

### (3) 评估的组织工作亟待改进

新一轮的教育评估正在有序展开,被评高校投入了大量的人力和物力,并引起了高度的重视。从2003、2004两年评估的结果来看,评为“优”的学校约占52%,合格的学校约占83%。这个结果说明了什么,值得深思。英国QAA(高等教育质量保障局)从1993年英格兰高等教育基金委员会之教学质量评估委员会开始启动,到2001年结束,历时九年,共进行了2904次实地考察,涵盖了英格兰高等教育基金委员会资助的62个学科领域(subject areas),发布了2901个学科评估报告和62个学科领域的综合报告,培训了5700名学科评估专家和98名评估小组主持人,被认为是英国高等教育领域中最大的单项人员培训项目<sup>[6]</sup>。大规模的评估,牵涉到很多学术人员,耗费了很多精力。但学科评估结果很有讽刺性,每个学科教学质量的总分数是24分,而这次评估的结果是:所有参评的学科,平均得分为21.6分,好一些的学科是23~24分,差一些的学科也是20~22分,由此得出的结论是:大学的教学质量都很好!这不能不引起人们的疑问:花这么大精力评估教学质量干什么<sup>[7]</sup>?英国QAA这次为期九年的评估活动的失败教训值得引起我们重视。

在评估专家的人选问题上也值得改进。现在参加评估的专家,大都是高校主管教学的副校长和教务处的负责人。这些成员对教学管理比较熟悉,有工作经验,对评估方案容易接受,操作方便。但评估理论专家少,评估机构的专职科研人员少,离退休中精力充沛又有评估理论修养的专家则更少,如像北

京大学前常务副校长王义遒,安徽工业大学前校长王端庆这样的同志等等。搞教育评估,不能完全凭经验办事,应有评估理论与评估文化作指导。同时,通过评估实践,对评估方案设计,以及对评估结果还要进行科学分析,提出改进意见,不能只就事论事,从浅层次看问题,要使我国高等学校教育评估日趋科学化、规范化,健康发展。坚持评估实践与理论研究相结合,既重视大学评估实践,也重视大学评估研究,并努力把二者有机地结合起来,在理论的指导下进行评估实践,在评估实践的基础上深化理性思考。这是多年来我国开展大学教育评估行之有效的成功经验,也是教育评估协作会应当承担的重大历史责任。

从每年被确定评估的院校名单来看,确实非常混杂,能否分大类相对集中,如综合类大学、理工类大学、多科性大学、财经类、师范类……等,这样分类评估,便于从宏观上看出同类大学中存在的共性问题 and 关键性问题,以弥补评估方案分类指导之不足。现在的做法是随机性,每年的重点不明确,参评学校各类混杂,不便集中分析问题,对改善宏观管理的力度不大。

高校教育评估活动,一定要坚持一条原则,即高等学校是评估的主体,强调高等学校自身在质量保障中的责任,强调高等学校的自评报告,要自我规范。这是英国QAA得出的一条重要经验。

## 3.2 教育督导制度亟待加强

### (1) 提高教学质量意识

提高教育质量是新世纪高等教育改革发展的根本问题,也是高等学校的生命线。什么是教学质量,1998年在巴黎召开的首届世界高等教育会议通过的《21世纪高等教育展望和行动宣言》明确指出:“高等教育的质量是一个多层面的概念”,要“考虑多样化和避免用一个统一的尺度来衡量高等教育质量”<sup>[8]</sup>,教育质量“衡量的标准是教育目的和各级各类学校的培养目标。前者规定受教育者的一般要求,亦即教育的根本质量要求,后者规定受教育者的具体质量要求,是衡量人才是否合格的质量规格”<sup>[9]</sup>。精英型高等教育有精英的质量标准,大众化高等教育有大众化的质量标准,两者的培养目标不同,社会适应面也不同,因而其质量标准也就不同。现在有些高校为了“创收”,搞大量的“专升本”,这是值得研究的。最近几年,中国高等教育呈现出急剧扩张的态势,有人认为,扩大招生规模,满足社会上对高等教育的要求,提高全民素质,这就是质量。但

是,我们要清醒地认识到,没有质量的数量,是没有实际意义的,我们再也不要重复“大学大学,大家都来学”的教训。高校在扩招的压力下,保住教学质量是关键。提高高校领导人的教学质量意识是核心。高校领导人的教学质量意识来源于质量是生命线的紧迫感和对高校教学质量保障理论的认识。只有在发展中产生强烈的责任感、紧迫感,在理论研究中提高对高校教学质量保障理论的认识,才能提高教学质量意识。

### (2) 加强督导的反馈机制

教学督导员深入教学第一线,亲手获得大量的第一手资料和信息,这些信息非常珍贵,而且涉及到方方面面,如何及时传递到有关职能部门和学校有关领导,不使有效信息流失和衰减,应建立规范化的反馈制度,及时处理,并将处理结果反馈到督导办公室。只有这样,才能更好地发挥督导作用,增强督导的力度。教学督导工作是动真格的,一批督导员,深入第一线,认真负责,既了解教的情况,也了解学的情况,敢于说真话,反映真情。可能有的职能部门听了不高兴,认为是揭了短,曝了光,有些话领导听了感到刺耳,不太舒服。但是要从学校的全局出发,从长远发展考虑,抱着“闻过则喜”,“有则改之”的态度,对待督导员提出的真知灼见和苛刻的意见,这种精神是非常宝贵的。从高校的实际出发,应完善教学督导的反馈机制,使督导更好地发挥作用。

### (3) 健全督导工作制度

制度是开展工作的保证。目前高校的教学督导工作随意性较大,其中一个重要原因是缺乏有效的制度约束和保证。督导工作制度的建立,应从各校的实际出发,主要包括教学质量督导规程,督导评估制度,岗位责任制,督导档案的管理办法,督导信息反馈机制,督导人员的培训制度和聘任制度,规范督导员行为的工作守则等。根据实践的发展,还要进一步完善督导工作制度,把教学督导工作推上一个新台阶。

### (4) 建立教学质量信息反馈,加强教学质量监控

督导员进行教学督导工作,只是教学质量监控系统的一部分,还应建立教学质量信息反馈网络。它包括教师教的质量信息和学生学的质量信息,以及学校培养人才进入社会,经过用人单位使用,接受社会实践检验的信息。要收集这三方面的信息,除通过学期初、学期中、学期末的教学检查,教学管理部门和校、院(系)二级领导干部听课以及教学督导评估得到的信息外,还必须建立三个信息反馈网。

一是学生信息网。以院(系)为单位,组建学生信息小组,由院(系)或教务部门召开学生代表座谈会或进行问卷调查采集信息,特别是让毕业班学生给母校留下意见或建议。

二是教师信息网。以院(系)为单位,组建教师信息小组,由院(系)办公室主任、教学办主任、学工办主任、教学秘书组成。面对教学全过程,收集教与学双方的情况,教师填写教学日志或填写教师对教与学的意见表,召开师生座谈会等,全面收集教与学的信息。

三是毕业生的信息。由就业指导中心负责,主动联系毕业生用人单位的人事劳动部门和校友会。收集反馈社会用人单位对学校毕业生的质量评估,从事专业实际工作的适应能力和创新精神,对今后学校人才培养的要求,以及改革教学的建议。

对以上三种渠道的信息进行收集整理,定期召开信息发布会议,提供学校决策部门参考。

## 4 构建教育评估与督导相结合的教学质量保障新体系

### 4.1 明确高等学校的主体地位

我国高等学校开展教育评估已有20年,开展教育督导也有七八年,积累了初步经验,也有实践基础。在此基础上,构建教育评估与教育督导相结合的教育质量保障体系是水到渠成之势,条件已经成熟了。建立这个新体系,必须确立新的理念,即教学质量保障的主体是高等学校,为了保证和不断提高高等学校的教育质量,首要任务是建立健全高等学校内部的教学质量保障体系。在这个教学质量保障体系中,要强化高等学校的主体意识,质量意识和特色意识,以“以人为本”的科学发展观和教育哲学观为指导,全面加强大学文化建设,确立“文化育人”的教育理念,科学地确定新时期的育人目标<sup>[10]</sup>。英国的大学评估经验得出了同样的结论。“英国高等教育质量保障机制从传统文化机制到采用科层机制,最后又回到文化机制,这是一段弯路。这段弯路走了20多年,也是一个教训。这说明,高等教育质量管理必须遵守高等教育自身的规律。……英国QAA进行了反思,从根本理念上把高等教育质量保障的责任落实到院校自身,认识到高等教育质量的保障最根本的是要发挥各个高校和广大教师的自觉性<sup>[11]</sup>。”

为了保证和不断提高高等学校的教育质量,仅

仅建立健全高等学校内部的教学质量保障体系是不够的,还必须建立健全社会对高等学校教育质量的监督制度,将高等学校内部的教学质量保障与社会对高等学校教育质量的外部监督有机地结合起来,以内为主,内外结合,以外促内,建立健全高等学校教育质量保障体系和社会对高等学校教育质量监督制度。社会对高等学校教育质量的外部监督主要有两种模式:一是社会用人部门对高等学校毕业生的质量监督;二是教育评估社会中介机构对高等学校教育质量的诊断评估。要充分发挥这两种模式的社会监督对提高高等学校教育质量的促进作用<sup>[12]</sup>。

#### 4.2 评估与督导相结合的新体系的特征

评估与督导相结合,可以起到相互促进,共同强化的作用。这种新体系有如下的特征:

(1)以人为本,平等协商。把“以人为本”的理念,贯穿于评估和督导的全过程。在评估和督导中,给评估对象和督导对象以人文关怀。这既是现代教育评估的最大特点,也是这个新体系的指导思想。评估是对教育质量作出价值判断,督导也是对教学过程的监控。被评对象产生一定的压力是难免的。但在评估和督导过程中,不能以势压人,要平等相待,实事求是,共同协商,做到口服心服,使评估和督导能调动被评对象的内在积极性和自觉性。

(2)内外结合,规范管理。无论是评估,还是督导,都要调动被评对象的自身的积极性,做好检查与指导工作,真心诚意地帮助被评对象,改进不足,提高水平,规范管理,使被评者在评估中受益,得到提高。

(3)目的相同,重点各异。评估重在终结评估和阶段评估,督导重在过程监督与指导,两者的重点不相同,但都是为了保障和提高教育质量。

(4)一个目标,两种手段。评估是手段,督导也是手段,两种手段都是为了保障和提高教育质量。

两者相互促进,共同提高,达到双赢目的;两者结合可以强化管理,强化质量意识。

教育评估和教育督导都是学校行为,都是高等学校自身强化教育质量管理的有效手段,是提高教育质量的有力保证。当今社会,我国高等教育还处在深刻变革之中,但万变不离其宗,这个宗旨就是:高等学校是培养德、智、体、美全面发展,有世界视野、有开放意识、富有创新精神的高素质专门人才。培养人才的质量是学校的生命线,构建评估与督导相结合的教育质量保障新体系就是为此目的。进一步健全、发展和完善适合我国国情的大学办学水平和教育质量评估体系和教育督导制度,任重而道远。

#### 参考文献

- 1,2 刘智运.高等学校教育评估与督导概论.北京:高等教育出版社,2005:72,214
- 3,10,12 王冀生.文化个性与大学评估.高教发展与评估,2005(5):2,4,5
- 4 国务院关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见,1998
- 5 徐强.浅议高等教育评估多元文化.江苏高教,1997
- 6 QAA. Learning from Subject Review 1993~2001. The Quality Assurance Agency, 2003
- 7 伦敦大学教育学院巴内特(Ronald Bamet)教授为中国教育部“高校内部事务管理(课程管理与质量保证培训)考察团所作的报告,2003.11.25
- 8 21世纪高等教育展望和行动宣言.联合国教科文组织文献,第11条
- 9 教育辞典(增订合编本).上海:上海教育出版社,1982
- 11 金顶兵.英国高等教育评估与质量保障机制:经验与启示.教育研究,2005(1)

#### 作者简介

刘智运,男,武汉理工大学高教所教授。

## 美国最佳大学排行榜出炉 普林斯顿第6年称冠

由《美国新闻与世界报道》周刊评选的2006年全美毕业院校排行榜,于北京时间2005年8月20日公布,哈佛大学和普林斯顿大学并列第一。到目前为止,普林斯顿大学已经是第6年称冠美国了,普林斯顿大学随后发表声明表示,很高兴本学校能得到公众认可。在美国,《美国新闻与世界报道》主办的年度大学排名被认为是最有权威性的。

何汶摘自 新华网 [http://news.xinhuanet.com/world/2005-10/27/content\\_3691851.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2005-10/27/content_3691851.htm)