

理论不足与制度阙如： 本科教学评估之症结

柳友荣 龚 放

摘 要:我国正式加入了国际教育评价协会已近 25 载,我国高等教育评估也经历了试点实验、全面展开两个阶段,取得了阶段性成果。建设“中国特色”的高等教育评估制度应该选择以下路径:加强高等教育分层研究;改变评估“立法懈怠”和立法滞后的状态;重视评估中的“主体缺位”现象;抵制夸大“中介评估”的作用。同时需要注意评估方式选择与评估定位相悖、评估队伍结构不合理、评估指标内涵模糊等现象。

关键词:高等教育;本科;教学评估;中介评估

1984 年我国正式加入了国际教育评价协会(IEA),同年,在武汉的高等教育会议上首次提出对重点高校进行评议,本科教学评估自此启开帷幕。在近 25 年的时间里,对“本科教学评估”的讨论,无论是在理论研究层面,还是在实践操作层面,都显得非常活跃,其成果也显而易见。在高等教育评估事业的全球视野中,由于各国发展高等教育的理念和路径不同,政治环境各异,其政府参与高等教育评估的方式互不相同,各具特色,形成了诸如以美国为代表的社会自主模式,以法国为代表的政府集权模式和以英国、荷兰为代表的政府指导模式。我们现在拥有的是一个庞大的高等教育系统,有 2312 所高等学校,2700 万在校大学生,23%的毛入学率^[1]。众多学者从国际比较出发,指出了我国高等教育质量的主要保障形式——本科教学评估所存在的评估主体单一、评估活动相对封闭、政府评估的“运动化”范式、评估方案和标准“一统化”等问题,甚至认为建立评估“中介组织”、采用第三者评估模式是提高我国本科教学评估的公信度的根本,是“根治政府失灵的一剂良药”,是推动本科教学质量提升的“良方”。时下,随着第一轮本科教学评估工作的结束,在总结该项活动的同时,批评“评估”,甚至包括著名学者在内的抵制和反对“评估”的声音日趋激烈。那么?问题的实质是怎样的呢?

我国当前高等教育评估领域存在着明显的理论研究落后于实践水平的现象,这种理论研究的滞后不仅不利于正确的评估文化、评估理念的形成,影响高等教育界对评估的正确认识,以及社会对于评估的广泛接受,而且最终将成为科学化、制度化评估的制肘。我国开展高等教育评估理论的研究时间较短,主要是宣传和介绍国外评估的理论和方法,还没有形成具有中国特色的评估理论,当然更谈不上在指导评估实践上的超前性。因此,加强高等教育评估理论的研究,是我们必须面对的一项重要任务。

一、加强高等教育的分层研究,为高等院校自身的定位和分层次评估提供科学依据

高等教育分层,从性质上说是高等教育制度多样化的一个方面,是大众化高等教育阶段的一个重要课题。应加强高等

教育的分层研究,为高等教育体系的类别分化和层次分化提供理论支持,进而推动高等教育评估的分层次有效实施。

大众化高等教育的主要特征是多样性,多样化的高等教育培养目标和规格互为不同,从而催生了多样化的质量标准。早在 20 世纪 70 年代,美国卡内基高等教育委员会就开展了关于大学体系的分类研究,它根据美国高等学校的“研究”和“教育”功能的发挥状况,把美国高等学校分成 6 大类 11 个层次,每个层次上的学校都有各自的特色和定位,学校层次低的不等于教学质量不高,由此构成了多样化的适应社会多种要求的高等教育体系。日本则为大学、短期大学、高等专科学院和专修学院等各类高校颁布不同的设置基准,以利于分类指导和评价。

在我国,对高等教育的分类研究开始于 20 世纪 80 年代末,有潘懋元先生的三分法:少量的综合性、研究性大学,大量的专业性、应用性大学或学院,大量的职业性、技能性的高职院校^[2];胡建华教授的四分法:研究型大学、教学研究型大学、教学型本科院校、教学型专科院校^[3],等等。这样的分类虽然有的已经在人们的意识层面上达成了共识,但是相对于我国庞大的高等教育体系来看,尚且显得脉络不清,层次含混。因为,我国现在所执行的高等教育评估是一种基于在大众化教育前提下,保障基本高等教育质量的“教学”评估,各分类研究首先应该以“教学”因素作为分类倚重因子,上述分类列入“研究性”因素,容易产生“研究型大学”可以不重视本科教学的误导。实质上“研究型大学”与“教学型大学”只是在教学实施的内容与策略上不同,追求教学的高质量应该是他们永恒不变的主题。但是,相对于教学评估来说,就应该有不同侧重的指标来度量、检测,因此,目前的分类研究不足以对高等教育评估的分类指导、分层实施提供理论支持。

1998 年首届世界高等教育大会通过的《21 世纪的高等教育:展望和行动世界宣言》指出:“高等教育的质量是一个多层面的概念,应该包括高等教育所有的功能和活动……还应包括国际交往方面的工作……当然也应注意本民族的文化价值和本国的情况……考虑多样性和避免用统一的尺度来衡量高

等教育质量。”^[4]既然不同类型的院校有着不同的人才的培养目标和社会服务面向,那么,不同类型的本科院校就理应在实际教学工作中秉持契合自己学校办学定位和培养目标的质量观,不同层次的院校也都应该有属于自己的类别的“名牌”。高等教育评估就应该以不同的评估指标体系,认同并促成这一特色的达成。

二、尽快打破教育评估立法“真空”,改变我国高等教育评估“立法懈怠”和立法滞后的状态,规范评估活动

世界各国在高度重视高等教育评估活动的同时,在立法保障上也取得了可喜的进展。俄罗斯不仅以《教育法》的形式确立了高等教育鉴定制度,还相应地以《教育活动认可条例》、《高校国家鉴定条例》、《高校国家评定条例》等专门性的法规予以制度响应。

市场经济体制的建立,无疑给我国传统的计划经济社会形成了强大的冲击波,并引发了社会、文化各个领域的变革,这些变革的有序性、规范化都需要相应的法律法规来规制,最终实现“依法治国”的目标。但是,从1992年我国确定建立市场经济制度以来,高等教育评估工作日益精进,而高等教育评估的法制化进程却步履蹒跚。迄今为止,1990年由原国家教委颁布的《普通高等学校教育评估暂行规定》仍然是唯一一部有关评估活动的专门法。《暂行规定》共8章28条,虽然对评估目的、任务、形式、主体、机构、程序等都做了原则性的规定,但它毕竟是计划经济体制下的产物,因而它的很多内容与现实要求存在较大差距,以此来指导高等教育评估,其局限性昭然若揭。其中,关于评估主体、评估机构等有关规定,显然不符合市场经济体制下高等教育改革和发展的需要,特别是不符合市场经济大环境下大众化高等教育发展的需要,不少条款已经与《中国教育改革与发展纲要》、《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》内容相互抵牾。由此可见,我国高等教育评估制度基本上处于“立法懈怠”状态,这与方兴未艾的高等教育评估工作不相适宜。

因此,我国应在高校评估研究和实践的基础上,尽快对《暂行规定》进行认真修订。由于评估活动广泛而深入地开展,社会参与程度不断提升,还应该考虑以全国人大立法形式,或者至少是国务院的行政法规形式存在。只有这样,才能有助于建立健全“中国特色”的高等教育评估制度和评估体系,真正实现评估工作的制度化、规范化。

三、重视评估中的“主体缺位”现象,变“要我评”为“我要评”;在评估中凸显“质量主体”的回归

“主体缺位”现象在我国的本科学教学评估的实践中主要表现在两个方面:一是被评院校的“主体意识”缺失;一是学生的“质量主体”缺失。

按照《暂行规定》要求,高校申请应该是评估的第一步,但从目前的情况看,评估都是来自教育主管部门的指令,学校在规定时间内提出申请。在实际的评估活动中,学校申请已经被“边缘化”、“形式化”了,学校感到是政府“要我评”,而不是“我要评”,导致在高等教育评估中理应占据重要地位的高等学校大多数被动应付,主体性丧失。为什么发达国家高等学校积极参与、主动接受的评估活动,在我国却演变成“要我评”的无奈

之举呢?

高等教育评估本质上应该是一种价值判断的过程,具有针对高等教育及其相关系统的监督、咨询、自律的职能。大部分发达国家,评估不仅是政府教育主管部门管理高等教育和民间组织研究和鉴定的手段,而且也是高等学校自我发展、自我完善的重要举措。高等教育评估自律职能的实现是健康向上的评估文化的精髓,不能仅仅把评估看作是政府、社会对高等教育的一种监督和管理,它还是学校自身进一步提升办学条件与教学质量,培养社会适需人才的“甄别仪”、“助推器”。通过评估,学生提高学习水平,教师提高教学质量,学校管理者提高管理能力,学校提高社会影响力和知名度。这是个充分服务于主体,提升主体价值的文化活动。因此,强化“主体意识”,应该着力于制度建设,兑现被评学校本身的主体地位,规范评估活动,挖掘高等教育评估的文化内涵,创造积极、健康的评估文化。

还有另外一种“主体缺位”现象——评估指标体系中遗忘大学生的就读经验,造成“重物轻人”的现象。在我国的评估实践中,我们不难发现,高等教育质量的重要标识或主体不是被遗忘了,就是被忽视了。大学生在学期间的切身体验与发展,要么被在校生数、师生比等数据掩饰,要么被简单化为单纯的学业成绩,结果再次出现“质量主体”缺位的现象。我们认为,高等教育的质量在很大层面上可以用人才培养质量来替换。学生质量是高校质量的根本体现,是质量的主体,学生的就读经验是理解学生质量的重要尺度。尽管学生也可能有一些主观偏见,“从教学效果和问责来看,学生的评价对于教师个人来说似乎是有威胁的,但总体上来看,大学教学因此带来活力。”^[5]因此,在评估中应充分重视大学生的就读经验,体现大学生的权利诉求。

四、抵制神化“第三者评估”和夸大“中介评估”的作用,致力于中国特色的高等教育评估体系建构

教育中介组织,在西方被称为“中介团体”(Intermediary Body)、“缓冲组织”(Buffer Organization)或减压阀,其主要目的是为了缓和政府与高校之间的矛盾。一般来说,中介性组织必须具备专业性、相对独立性和客观公正性等三种基本属性。其独立性是中介评估组织能够公正客观实施评估,最大限度获得社会认可和公信的基础。我国不少学者基于建立“理想的评估机构”出发,把建立具有独立地位、不受政府影响的中介组织执行评估,看成是实现公正评估和各个高等教育利益主体权利的根本所在。其实,中介不等于绝对中立。评估机构的创建者和经营者是两个不同的主体,双方在利益得失方面同样存在矛盾。因为,评估机构的成立客观上要求政府的相关事业再分工,其本质是对部门利益格局的打破与重组的过程。值得注意的是,中介评估组织本身同样也具有经济人的特征,倘若“独立”的中介组织真的作为“第三者”参与评估,那么中介组织同样有可能利用信息的不对称谋取组织利益,采取特权寻租的形式,实现组织目标最大化,同样影响到评估的公正性和有效性。可见,中介组织也不能包治百病。

中介性评估机构因各国背景不同,都体现本国的传统和特色。正如伯顿·克拉克所言:“每个国家的权力结构都有缺

陷,因此会产生有意识的改革和无意识的调整。”但“历史上形成的权力分布形式倾向于维持原状,因而不同国家高教体制的互相靠拢是有限的”。而在我国,由于目前绝大多数学校依然归国家所有,其公立的性质保证了政府与学校主体在根本利益上的一致。笔者认为,现阶段在我国建立完全脱离行政独立的民间中介组织条件还不成熟,建立政府引导下的中介组织评估制度是一个比较实际的选择。

2004 年 8 月,教育部高等教育教学评估中心成立,有力地推动着以市场机制为导向、政府宏观调控为主导、学校自主办学为主体的“中国特色”运行机制的酝酿、产生。

五、注意评估方式选择与评估定位契合,避免评估结论失真

教育部自 2003 年到 2007 年总计评估了 502 所本科院校,优秀率居高不下,且逐年攀升,已逾 80%(见表 1)。人们不禁要问,一个优秀率如此之高的评估还有没有信度?

事实上,无论是基于国内高校生成的标准,还是基于世界其他国家生成的标准,无论是常模参照评价,还是基准参照评价,都不可能或不应该产生如此之多的“优秀”高校。如此之多的“优秀”,反而会降低我国高校教学工作的抱负水平,甘为“井底之蛙”,进而拉大与世界高等教育强国的差距。造成上述结果,与评估方案和评估组织者的导向有关。

评估视角的多维化是评估迈向科学化的重要标志,它表

存在一种直接的因果关系,否则会造成一味迎合政府要求,并可能导致弄虚作假,从而歪曲高等教育评估最终是为了保持和提高高等教育质量的终极目的^[6]。

六、组织社会力量参与评估,完善评估队伍结构,推进评估专家队伍建设

必须说明的是,这里提到的“社会力量”,不是“中介机构”,而是指那些分布在社会各行各业的专家学者、行家里手。虽然教育部 2005 年下发了“关于组建普通高等学校本科教学工作水平评估专家库的通知”,但是,实际最终组成的 1369 名首批专家库成员几乎都来自高等学校或教育行政部门。应该抽调一批有经验的各行各业专家学者参与高等教育评估,提高高等教育质量保证的公信力。

很多高等教育评估发达国家都拥有上百人的专门研究评估的队伍,而我国目前只是通过课题立项,征调一些专家学者“业余”工作。因此,评估专家专业化程度必须提高。教育部从 2005 年在国家教育行政学院开始举办评估专家研修班。但是,鉴于各位专家的原始专业相去甚远,评估经验不相一致,为期一周的培训显然不能达到理想的效果。因此,为保证评估的专业知识、能力和职业操守,实行专家“资格证书”制应该是一个不错的选择。

从“以评促建,以评促改,以评促管,评建结合,重在建设”的 20 字方针来看,我国的本科教学工作水平评估目标设计是

非常切合高等教育实际状态的,建立“中国特色”的高等教育评估制度的关键在于:“建”是否充分考虑到高等教育质量的多样性;“改”是否充分体现到了高等教育的社会适需性;“管”是否充分尊重了高等院校办学的自主性。中国高等教育的评估与发展必须走自己的路,任何照搬照抄、简单移植的想法都将阻滞适合我国国情的高等教育发展之路。

(作者柳友荣系南京大学公共管理学院教育科学与管理系博士研究生,龚放系南京大学教育科学与管理系教授、博士生导师,江苏南京 210093)

参考文献

- [1] 国家教育部.2007 年全国教育事业统计公报[Z].2008.
- [2] 康 宏.我国高等教育评估制度:回顾与展望[J].高教探索,2006(04):20-22.
- [3] 胡建华.关于大学体系层次化的若干思考[J].清华大学教育研究,2003(04):29-32.
- [4] 赵中建.全球教育发展的研究热点——90 年代来自联合国教科文组织的报告[M].北京:教育科学出版社,1999:422.
- [5] Janet Leckey. Quantifying Quality: the Importance of Student Feedback[J].Quality in Higher Education, 2001, 7(03):19-32.
- [6] 范文曜,等.英国高等教育评估与大学拨款[J].理工高教研究,2003(06):4-12.

表 1 2002 - 2007 年教学工作水平评估结果列表

	评 估 结 果								
	总计	优秀	比例	良好	比例	合格	比例	不合格	比例
2007	198	160	80.8%	38	19.2%	0	0%	0	0%
2006	133	100	75.1%	24	18.1%	9	6.8%	0	0%
2005	75	43	57.4%	28	37.3%	4	5.3%	0	0%
2004	54	30	55.6%	19	35.2%	5	9.2%	0	0%
2003	42	20	47.6%	19	45.2%	3	7.2%	0	0%

现在近几年各国高等教育评价重视形成性和诊断性、定量和定性相结合、评估结果的谨慎处理等方面。高等教育所存在的问题不是以简单的排序和机械的数字所能反映和解决的。评价要反映存在问题的原因,评价结果要有利于改进提高,而不是削减锐气。

我国本科教学工作水平评估的指导思想是“以评促建,以评促改,以评促管,评建结合,重在建设”,评估的定位非常科学合理,把评估作为教育教学过程的一个重要环节,让校长学会办学,教师学会教学,赋予了高等教育评估的激励机制,使得高等教育评估成为高等学校发展的动力。既然我们的本科教学评估的定位就是要实现评估的形成性评价功能,那么,在评估实践中,就应该弱化总结性评价的目的,减少评估对受评高校的威胁,消除或减弱评估过程中受评高校弄虚作假的动机,促使高校以建设性的态度对待评估结果,保证本科教学质量。为此,建议减少本科教学工作水平评估的结论等级,只以“合格”与“不合格”评定;淡化评估结果与经费资助和相关决策的联系。根据发达国家经验,绩效结果与政府拨款之间不应