

■ 特稿

DOI: 10.15998/j.cnki.issn1673-8012.2020.03.001

本科教学工作审核评估的常态化建设^{*}

瞿振元

(中国高等教育学会, 北京 100191)

摘 要: 回顾教育评估的历程, 审核评估受到了普遍的肯定。审核评估是教育行政部门促进高等教育质量提升的一个管用的办法, 既较好地适应了高校依法自主办学的要求, 也较好地适应了政府关注高校办学目标的符合度和达成度的要求。经过 5 年审核评估实践, 审核评估取得了丰硕成果和丰富经验。面向未来, 应当在肯定现行审核评估框架的基础上, 针对已经发现的不足并结合当前实际, 特别是要更加全面贯彻习近平总书记对教育工作重要论述的要求, 对高校的审核评估作出常态化的制度安排, 持续提高高校教育教学质量。因此, 未来可从 7 个方面入手加以改进: 一是要把本科教学评估向本科教育评估拓展; 二是要把定性的评价和定量的评价结合起来; 三是要在评价的内容和重点上更加关注教学工作的实体内容; 四是要加强对评估结果的使用; 五是要加强信息技术、大数据方法在评估中的使用; 六是要充分利用专业认证的结果; 七是要加强与内部质量保障体系的耦合。

关键词: 审核评估; 高等教育质量; 本科教学; 质量保障

[中图分类号] G649.0 [文献标志码] A [文章编号] 1673-8012(2020)03-0005-06

自 2013 年本科教学工作审核评估开始以来, 历时 5 年, 现在已经基本结束, 怎样评价这一轮评估工作? 接下来做不做、怎么做? 这些问题已成为大家关心的话题。回顾本科教学工作审核评

^{*} 本文根据作者于 2019 年 7 月 20 日在西安交通大学举办的“高水平本科教育教学质量评价研讨会”上的发言整理而成。

收稿日期: 2019-09-28

作者简介: 瞿振元, 男, 江苏启东人, 国家教育咨询委员会委员, 中国高等教育学会第六届理事会会长, 教授。

引用格式: 瞿振元. 本科教学工作审核评估的常态化建设[J]. 重庆高教研究, 2020, 8(3): 5-10.

Citation format: QU Zhenyuan. Normalization construction of review and evaluation on the undergraduate teaching [J]. Chongqing higher education research, 2020, 8(3): 5-10.

估的 5 年实践,审核评估的理念是先进的,方法是得当的,成效是明显的。从国家治理体系建设的视角看,审核评估作为政府提升教育质量的一个适切的办法,要着力完善好。展望未来,为了持续提高教育教学质量,应该对高校的教学工作评估作出常态化的制度安排。

一、实践:审核评估是管用的办法

改革开放以来,我们一直十分重视提高高等教育的质量,提出了教学是学校经常性中心工作、质量永恒的主题等重要思想,引导学校领导和广大师生重视并努力提高教育教学质量。怎样保障质量?从政府的角度看,在制度建设等方面做了不少工作。

1985 年,在《中共中央关于教育体制改革的决定》中,第一次提出了评估的概念,要求教育行政部门“组织教育界、知识界和用人单位定期对高等学校的办学水平进行评估,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”^[1]。这赋予了评估在高等教育质量管理中的重要职能。国务院在《关于第七个五年计划的报告》中也指出要加强对教育事业的管理,逐步建立系统的教育评估和监督制度。在中央的方针政策指导下,原国家教育委员会首先在高等工程教育领域开始部署试点工作,委托北京、上海及机电部、煤炭部等进行本科评估试点,在 87 所高校分别开展了涉及办学水平评估、专业评估、课程评估等 3 个层次的评估试点工作,为教育评估的推广积累了宝贵经验^[2]。

在试点的基础上,1990 年,原国家教育委员会正式颁布了《普通高等学校教育评估暂行规定》(国家教育委员会令第 14 号),提出建立、健全包括“合格评估”“办学水平评估”和“选优评估”在内的社会主义高等教育评估体系和评估制度。这是新中国成立以来我国第一个关于教育评估的行政法规性专门文件,标志着我国教育评估的理论和实践工作开始步入规范化,并为其进一步发展提供了重要的制度保证。1995 年 3 月 18 日,第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国教育法》在教育基本制度中明确指出“国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度。”^[3]从此,教育评估制度就在法律上明确为一项“教育基本制度”,评估工作也由此而全面展开。

1994 年 12 月 1—5 日,国家教育委员会高等工业学校本科教学工作评价专家组在天津城市建设学院(现天津城建大学)开创性地进行了首次本科教学合格评估。当时合格评估的对象主要是 1978 年以后新成立的本科院校;2011 年以后开始的合格评估主要是针对 2001 年以后新成立的本科院校。所以,合格评估从 1994 年开始一直没有间断,至 2019 年 6 月,共评估了 415 所高校。与此同时,从 1996 年开始进行了本科教学工作优秀评估。优秀评估的对象主要是教学水平比较高且准备进入原“211 工程”建设的高校。第一个开始的高校是华中理工大学(现华中科技大学)。至 2000 年结束,共评估了 16 所。从 1999 年开始又提出了开展随机性水平评估,简称随机评估,主要针对大量处于中间状态的高校。因为评估是随机的,所以也有点“利剑高悬”的味道,督查大家重视本科教育。第一所开始随机评估的学校是上海大学,到 2001 年这种评估就不再举行了,一共对 26 所高校进行了评估。

进入 21 世纪,扩招对高等教育质量的影响明显。2002 年,我国高等教育毛入学率达到 15%,快速进入了大众化阶段,学生数量和学校数量都大幅增长,质量问题被广为关注。教育部

因此决定开展全国性的本科教学水平评估,目的是以评促建,加强教学条件建设、教学管理制度建设,深化教育教学改革,全面提高本科教学质量。2003 年从上海大学开始启动,到 2008 年结束,一共评估了 589 所学校。客观地说,这一轮评估对于大扩招后重视本科教学、改善办学条件、提高教学质量起到了重要的促进作用。但是,这一轮评估因为标准单一、方法简单受到不少诟病。2008 年后,特别是从 2010 年开始,在全面总结前一轮评估工作的基础上,经过近两年的深入研究,2011 年 11 月正式提出了“五位一体”的评估工作新方案^[4]。“五位一体”新方案是以高校自我评估为基础,以教学基本状态数据常态监测、院校评估、专业认证及评估、国际评估为主要内容,政府、学校、专业机构和社会多元评价相结合的教学评估制度。其中的院校评估包括合格评估和审核评估两种。自此,审核评估作为院校评估的基本形式得到正式确认。2013 年,在南京大学、同济大学、山东农业大学、黑龙江大学等不同类型的学校进行试点,之后逐步铺开,到 2018 年底已经有 630 多所学校接受了审核评估^[5]。

回顾我们的评估历程,特别是从 1994 年开展首次合格评估以来的 25 年的历程,合格评估和审核评估这两种形式的评估得到人们的普遍认同。

合格评估的评估对象是新建本科高校,评估重点是“三基本”,即基本办学条件、基本教学管理、基本教学质量,评估结果分合格、基本合格和不合格 3 个档次。新办本科院校一定要达到合格以后方可继续办学。这是政府对高等教育质量的门槛性管理,是政府履行教育管理职责的一个重要表现。在普及化高等教育的条件下,守护好质量底线尤显重要,绝不能因为普及化而放弃对质量的基本要求。即使对于高起点、高水平的新建高校,如南方科技大学、西湖大学等,也需要进行评估。不能因为这些高校从培养博士生开始就可以对本科教学是否合格实行免检,因为本科教育有其自身的特殊规律,应该进行评估后再加以确认,就像大学教授未必可以当好幼儿园老师一样,需要经过评估后进行确认。

经过对 630 余所高校的实践评估,审核评估得到了普遍的肯定。普遍认为,这种评估是平静的评估、管用的评估。所谓平静的评估,就是不折腾学校,学校以“平常心”对待,教学工作按“日常态”呈现,没有什么太矫揉造作的东西;所谓管用的评估,就是对学校工作有很重要的推动作用,特别是在对学校如何准确定位,学校的人才培养目标如何符合学校定位的要求,如何深入进行教学改革、加强教学管理,以及促进教学条件改善和师资保障等方面,起到了非常积极的作用。当然,评估中也有一些值得改进之处:有的同志认为审核评估偏软,太温柔;利益相关者参与程度还不够;信息技术、大数据等方法还用得不够充分;评估结果的公开程度以及使用不足等。我们应当重视这些意见,进一步改进工作。但对审核评估比较一致的看法是:审核评估是教育行政部门促进高等教育质量提升的一个管用的办法。

二、治理:政府对高等教育质量管理的适切的办法

高等教育质量的责任主体是高等学校。《中华人民共和国高等教育法》规定“高等学校应当以培养人才为中心,开展教学、科学研究和社会服务,保证教育教学质量达到国家规定的标准。”^[6]保证教育质量、提高教育质量是高等学校的核心任务。政府对高等学校的教育质量负有管理责任。对公立高等学校来说,政府用了纳税人的钱办了学校,就应该对纳税人有一个交代,

对纳税人负责。对民办高校来说,既然是政府批准的,政府就要对其教育质量的管理负责。

政府如何管理高等教育的质量呢?这是高等教育管理体制中一个非常重要的问题。高等教育的体制改革,一个基本的问题就是要正确处理政府和学校的关系。改革的起点是权力高度集中的计划体制。在这种体制下,政府做了很多管不了又管不好的事情,管了学校内部的许多具体事,仿佛全国在办一所高校。这种办法是不适当的办法。1979 年 12 月,复旦大学校长苏步青、同济大学校长李国豪、华东师范大学校长刘佛年、上海交通大学党委书记邓旭初在《人民日报》发表文章,呼吁“给高等学校一点自主权”^[7]。文章的题目就让人感到这些大学校长们的无奈和期盼。他们的观点马上得到广泛赞同。在国家不断深化改革的进程中,高校办学自主权逐步扩大,正在逐步建立“高校依法自主办学、政府依法宏观管理”的特色高等教育治理体制。这种教育治理体制是国家治理体系的组成部分,反映了在中国特色社会主义制度下政府和高校之间的正确关系。

扩大高校办学自主权源于高等教育的极端复杂性。高等学校是直接面向社会、服务社会、对接社会的,社会的复杂性就决定了高等教育的复杂性和多样性。国家的政治、经济、科技、文化、民生,乃至国防、军事、外交,各行各业都对高等教育有要求,高等教育要满足各方面的多种多样的需求,还包括地区之间的差异。因此,高等学校必须是多种多样的,不能一个模式、一个层次、一个样子。同时,高等学校的学术性也决定了办学的复杂性。学术的是非曲直不能由政府来裁定,而要通过学术同行的自由讨论,经过严密的科学逻辑论证,最终以实践检验某种学术观点是否具有真理性。高等教育的复杂性决定了政府对高校管理的复杂性。政府对高等学校的管理负有责任,但是由于这种高度复杂性,政府对学校的管理应该以宏观管理和间接管理为主,而高校应当发挥主动性,依法自主办学。“依法自主办学”是一个完整的概念。“依法”,就是要按照国家的各项法律规定办事,特别是要依照《中华人民共和国高等教育法》确定的高等学校的权利来办学。“自主”,就是高等学校使用法律赋予的权力,决定学校自己的事务。因此,政府的依法宏观管理与学校的依法自主办学之间要有一个适切的办法。在高等教育质量管理上同样需要一个适切的办法,使高校负起主体责任,政府负起宏观管理责任,共同对人民负责。这种适切的办法是非常重要的。

审核评估就是一种适合于政府依法管理高等教育质量的办法。当然,也可以有其他办法,但审核评估至少是适切的办法之一。因为审核评估的方式及特点比较适合现行管理体制。“审核”这个词来自会计学,是对管理对象在工作中对预定目标的符合度、有效性进行审查和核实,是对被评估对象是否达到了自身设定目标的检查。这种方法被英国等一些国家引入教育领域,比如英国的大学拨款委员会,用审核的办法检查拨款的效率和合理性,不设定统一标准,重点考查资金使用与预定目标的符合度、有效性,取得了一定的效果。我们在反思自身实践的过程中学习这种办法,在高等教育质量评估中,国家也不设统一的标准,而是看各个高校对于自己设定的办学目标、人才培养目标的符合度、达成度、保障度等,形成写实性的报告,形象的说法叫“用各个学校自己的尺子来量自己”。这种办法,既较好地适应了高校依法自主办学的要求,也较好地适应了政府关注高校办学目标的符合度、达成度的要求。

三、完善:常态化的制度安排使评估更加规范

历时 5 年对 630 余所高校的审核评估实践取得了丰硕成果和丰富经验,但需要进一步改进,

需要对审核评估工作作常态化的制度安排,使之更加规范。所谓常态化,就是使审核评估成为一种正常的状态;就是长期去做,而不是今天做明天不做,不因领导关注重点的转移而改变;就是有相对稳定的预期,不是朝令夕改,基层不知所措。

现行审核评估的框架是应当肯定的。审核内容全面,包括办学定位与目标、师资队伍、教学资源、培养过程、学生发展、质量保障以及学校特色项目等,涵盖了高校人才培养过程的全部环节。审核重点明确,即重点审核学校办学定位和人才培养目标与社会需求的适应度、人才培养效果与培养目标的达成度、教师 and 教学资源对学校人才培养的保障度、教学质量保障体系运行的有效度、学生和用人单位的满意度。我们应当坚持这个设计合理的框架和基本指标体系。当然,也要针对已经发现的不足,改进工作,与时俱进,特别是要更加全面贯彻习近平总书记对教育工作重要论述的要求,把审核评估工作提高到新的水平。因此,综合考量,我觉得以下这些方面可以加以改进:

第一,把本科教学评估向本科教育评估拓展。“教学”拓展成“教育”,一字之变更更加突出立德树人的根本任务,不局限于教学的范围,而是用立德树人的眼光,增加对学生开展思想政治教育等方面的考查,增加对师德师风建设的要求等。当然,这种评估仍然应该以教育教学为主,以教学改革、教学管理、教学效果为重点,因此也可以说是本科教育教学评估。

第二,把定性的评价和定量的评价结合起来,加强评估的刚性。上一轮评估中,几乎都是写实性评价,定性评价多。今后可以增加若干定量指标,比如教育教学条件、师资队伍、师生比、教授给本科生讲课的时数等,从而引导学校把更多的资源配置到本科教学和人才培养上。这些定量的指标还可以分优良中差的等级。这样,也增加了评估的刚性。

第三,在评价的内容和重点上,要更加关注教学工作的实体内容。涉及教学工作的核心部分,诸如教学内容、教学过程、学生学习体验、学生发展等要重点审核。同时,可以根据一个时期的变化,强调突出问题,特别在教师队伍建设、教学条件改善、实践基地建设等相对薄弱的环节可根据实际情况加以强调。这也体现了评估内容的主题稳定、重点突出和与时俱进。

第四,加强对评估结果的使用。评估结果不只是内部反馈,而应该在一定的范围予以公开;把对上一轮评估的整改情况作为下一轮评估的入场条件;有些还要与资金支持相挂钩。这样做,有利于评估后的整改工作,以此强化以评促建的作用。

第五,加强信息技术、大数据方法在评估中的使用。通过现代信息技术的使用,包括用视频技术使评估专家了解课堂教学的实际情况,用大数据方法使评估专家对被评估学校的情况了解更便捷、更深入、更准确,用互联的方法加强专家与师生的沟通,更便于专家做出全面的判断。

第六,充分利用专业认证的结果。当前,很多学校正在开展专业认证,专业认证的结果应该和对学校本科教学工作审核评估联动起来,尊重专业认证的已有结论,不要进行重复审核,同时应关注专业认证对其他没有进行专业认证的专业的带动作用。这样有利于减轻基层负担。

第七,加强与内部质量保障体系的耦合。审核评估是外部质量保障工作,5年或者更长的时间才进行一次。经常性的工作更应该体现在内部质量保障体系建设上,并且经过持续努力在学校里形成普遍的质量意识和良好的质量文化。因此,外部质量保障体系和学校内部质量保障体系要有良好的耦合关系,使外部质量保障的工作更好地促进内部质量保障体系建设,发挥经常性

的促进持续改进的作用。

参考文献:

- [1] 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL]. (1985-05-27) [2019-09-05]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tnull_2482.html.
- [2] 韩晓燕, 张彦通, 李汉邦. 基于新制度经济学的我国高等教育评估制度变迁研究[J]. 国家教育行政学院学报, 2006, 106(10): 34-39.
- [3] 中华人民共和国教育法[EB/OL]. [2019-09-10]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_619/200407/1316.html.
- [4] 教育部关于普通高等学校本科教学评估工作的意见[EB/OL]. (2011-10-13) [2019-09-28]. <http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7168/201403/165450.html>.
- [5] 刘振天. 从水平评估到审核评估: 我国高校教学评估理论认知及实践探索[J]. 中国大学教学, 2018(8): 4-11, 25.
- [6] 中华人民共和国高等教育法[EB/OL]. [2019-09-05]. http://www.moe.gov.cn/s78/A02/zfs__left/s5911/moe_619/201512/t20151228_226196.html.
- [7] 苏步青, 李国豪, 刘佛年, 等. 给高等学校一点自主权[N]. 人民日报, 1979-12-06(03).

(责任编辑 吴朝平 杨慷慨)

Normalization Construction of Review and Evaluation on the Undergraduate Teaching

QU Zhenyuan

(China Association of Higher Education, Beijing 100191, China)

Abstract: Reviewing the process of education evaluation, the review and evaluation has been generally recognized. The review and evaluation is a useful way for the educational administrative department to promote the quality of higher education, which adapts to not only the requirements of the university running independently according to the law, but also the requirements of the government's attention to the conformity and achievement of the university running goals. After five years of practice, the review and evaluation has achieved fruitful results and gained rich experiences. Facing the future, based on approving the existing framework of review and evaluation, in terms of the deficiencies that have been found, combining with the current reality, in particular, to carry out the General Secretary Xi's important requirements for the education in a more comprehensive way, the regular institutional arrangement should be made on the review and evaluation of colleges and universities, to continuously improve the quality of education and teaching in colleges and universities. Therefore, in the future, the improvements can be made from seven aspects: firstly, expand the undergraduate teaching evaluation to the undergraduate education evaluation; secondly, combine the qualitative evaluation with the quantitative evaluation; thirdly, pay more attention to the entity content of teaching work in terms of evaluation content and key points; fourthly, strengthen the use of evaluation results; fifthly, strengthen the information technology and big data methods in the evaluation; sixthly, make full use of the results of professional certification; and seventhly, strengthen the coupling with the internal quality assurance system.

Key words: review and evaluation; quality of higher education; undergraduate teaching; quality guarantee