

共治·分类·增效： 新时代高校教学评估变革的三个向度

刘振天

摘要：改革开放以来，高校教学评估无论就观念，还是政策抑或实践，均取得了明显进步。进入新时代，一些重要的认识问题需要进一步厘清，许多实践问题需要进一步探索。其中，适应并促进高等教育治理体系及治理能力现代化、引导高校分类办学特色发展、切实推动高校办学水平和教学质量提升，即共治、分类和增效，既是考察衡量高校教学评估发展、变迁和进步的三个向度，也是面向新时代深入推进高校教学评估制度改革和完善的三个向度。

关键词：新时代；教学评估；共治；分类；增效

高校教学评估，既是一项工作和制度，又是重要的学术研究领域。改革开放以来，无论评估观念、评估政策抑或评估实践，均取得了明显进步，同时，迈向新时代，一些重要的认识问题需要进一步厘清，许多实践问题需要进一步探索。其中，适应并促进高等教育治理体系及治理能力现代化、引导高校分类办学特色发展、切实推动高校办学水平和教学质量提升，即共治、分类和增效，既是考察衡量高校教学评估发展、变迁和进步的三个向度，也是面向新时代深入推进高校教学评估制度改革的三个向度。

一、共治之于教学评估

（一）教学评估作为现代教育治理的重要形式

十八届三中全会提出，要全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化。就高等教育治理体系现代化而言，“应该包括高等教育理念、高等教育管理体制、大学自身的办学模式以及高等教育的评价机制等现代化，以此形成高等教育先进理念指引、政府宏观管理、社会广泛参与、高校自主办学的格局”^[1]。所谓理念现代化，就是坚持社会主义办学方向，尊重教育规律，体现时代精神；所谓管理体制现代化，最根本的标志是政府简政放权，扩大高校办学自主权，实行管办评分离，实现政府从微观管理走向宏观管理、从过程管理走向目标监控、从传统管理走向共同治理；所谓评估机制现代化，就是构建政府、高校、社会和市场主体于一身的多元评估体系，发挥各自主体的意志

和能力。显然，这里所指的是高等教育治理体系现代化的理论逻辑。事实上，它也未尝不是我国21世纪以来高等教育治理体系现代化的历史与现实的生动写照。评估从来都被看作高等教育治理体系和治理能力的重要一环，是政府转变职能和创新管理方式的重要表现形式。推进管理体制和治理体系改革，教学评估没有缺席。

早在1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》就明确规定，教育管理部门要转变职能，改变对高等学校管得过多过细过死现象，要综合运用法律、信息、行政、经济等手段加强对高等教育的宏观指导和管理，要组织教育界、知识界、用人部门定期对高等学校的办学水平进行评估，对成绩卓越的学校要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。政府越是放权，越是减少事前行政审批，就越强化事中监测和事后评估，二者之间呈现显著的正相关。这在高校本科教学评估中有四个明显表现。

一是评估密度加大、评估轮次增多。1985至1993年，8年间教育部（原国家教育委员会）仅在少数高校开展了工科专业或课程评测；1994年之后，评估进入到常态化阶段，相继开展了合格评估、优秀评估、随机性水平评估等，直到2002年结束；2003至2008年，教育部启动了首轮教学工作水平评估；2009年以来推开了新建院校本科教学工作合格评估（该评估是每年都进行的常态评估，只要毕业生满三年的新建院校，

就必须接受);2013年至2018年期间对老本科高校实施了本科教学工作审核评估。由此可见,高校教学评估一直在持续,从未停止过,并且评估周期或评估节奏在加快。

二是评估规模不断扩大。1985年后开始的评估试测仅有少数几个工科类高校80个专业参加;1994—2002年的合格评估、优秀评估和随机评估,已经扩展到254所高校,占当时全国本科高校总数1/4左右;2003—2008年首轮教学水平评估,共有589所高校参加,约占当时全国本科高校总数2/3;而2009年以来至今开展的合格评估与审核评估,先后有870所高校参与其中,占到本科高校总数3/4以上。

三是评估种类和层次在扩充。除了量大面广的院校教学评估之外,还相继开展了其他形式的教学评估,如工程专业认证、医学专业认证、师范类专业认证以及经、管、文等专业认证。同时,各种形式的质量报告、数据监测、专业排名也相当活跃。

四是评估力度呈增强态势。合格评估、随机评估、优秀评估、水平评估等,基本上采用的是自上而下的模式,具有权威性和强制性。同时,各时期的评估与认证工作总体上实行了等级性评价,并且不同等级结果往往与不同的激励政策相挂钩,政府通过等级评估与认证大大增强了评估认证政策的效力。

由上可见,在高等教育体制改革、政府转变职能和管理方式条件下,评估工作在强化政府对高校宏观管理方面发挥了非常重要的作用。在这一意义上,作为质量保障体系的外部教学评估实际成为政府对高校管理职能的替代、延伸和转换。政府放权,并未放松管理和放弃职责。

(二)治理体系下教学评估机制的现代化建构

从事前管理和过程管理到事后评估监测的转变,只是高等教育治理体系现代化建构的一个方面,而真正关键的当属积极探索和建立“管办评分离”的多元主体参与合作的评估制度。期间经过了较长的认识和实践过程。

1985年开始的教育体制改革,虽然提出要扩大高校办学自主权和社会参与管理权,但在管办评分离问题上还没有实质进步,它仅仅把评估作为政府管理的手段和方法,强调政府要定期对高校的办学水平进行评估。1990年教育部颁布了《普通高等学校教育评估暂行规定》(以下简称《规定》),这是我国第一部有关评估的专门的部门规章,对评估目的、任务、形式、机构和程序等作出了规定。不过,《规定》中所有形式的评估都由教育行政部门组织,评估机构所指的是行

政部门下设的工作组,不是独立单位。1993年,中共中央国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》对评估做了较大改进,指出“建立各级各类教育的质量标准和评估指标体系。各地教育部门要把检查评估学校教育质量作为一项经常性的任务……对高等教育,要采取领导、专家和社会用人部门相结合的办法,通过多种形式进行质量评估和检查”。这就由以往政府单一评价发展到政府主导下多种评价相结合。1998年《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》进一步指出,要逐步形成对学校办学行为和教育质量的社会监督机制以及评价体系。《2003—2007年教育振兴行动计划》要求“健全高等学校教学质量保障体系,建立高等学校教学质量评估和咨询机构,实行以五年为一周期的全国高等学校教学质量评估制度”。随后建立了具有独立法人地位的教育部高等教育教学评估中心,并由该中心承担和具体实施了首个五年一轮的教学工作水平评估。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出要改进教育教学评价,建立科学、多样的评价标准,开展由政府、学校、社会各方面共同参与的教育质量评价活动。建设现代学校制度,实行管办评分离,推进专业评价,鼓励专门机构和社会中介机构对高校学科、专业、课程等水平和质量进行评估。建立科学、规范的评估制度。探索与国际高水平教育评价机构合作,形成中国特色学校评价模式。2016年新修订的《高等教育法》第44条规定:“高等学校应当建立本学校办学水平、教育质量的评价制度,及时公开相关信息,接受社会监督。教育行政部门负责组织专家或者委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估。评估结果应当向社会公开”。这里,首次以法律形式提出了高校应该建立自身评价制度,体现了高校是质量评价主体并对自我质量负责,法律还明确提出了“第三方专业机构”概念,并且第三方机构可以接受政府委托开展高校办学水平、效益和质量评估。2015年,教育部正式下发的《关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见》要求推进管办评分离,构建政府、学校、社会之间新型关系,实现教育治理体系和治理能力现代化,建立健全政府、学校、专业机构和社会组织等多元参与的教育评价体系。对此,文件做出了详细规定:支持专业机构和社会组织规范开展教育评价;大力培育专业教育服务机构,整合教育质量监测评估机构,完善监测评估体系,定期发布监测评估报告;扩大行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织参与教育评价;制定专

业机构和社会组织参与教育评价的资质认证标准;引入市场机制,将委托专业机构和社会组织开展教育评价纳入政府购买服务范围,按照公开、公平、公正原则,建立健全招标投标制度和绩效管理制度,保证教育评价服务的质量和效益;重视扩大科技、文化等部门和新闻媒体对教育评价的参与;重视学生会等学生组织在教育评价中的作用;鼓励有条件的地区和学校积极参与国际组织实施的教育质量评估项目。

上述不同时期法律和政府文件对评估体系及评估机制的规定清晰展现了我国评估体制从传统到现代转向的路线图,实际上也是对改革开放以来我国高等教育评估理论、评估制度和评估实践的系统总结。

自1985年关于教育体制改革文件发布后,学术界就评估本质、评估功能、评估主体、评估理念、评估标准、评估组织、评估技术、评估方法等进行了深入探讨和研究,提出了许多有价值的理论、观点和主张,并在评估政策和评估实践中得到应用。随着改革逐步深入,评估主体多元化、评估标准区分化、评估形式多样化等日益成为社会共识。1990年,我国第一个教育评价研究学术团体——全国教育管理研究会普通教育评价专业委员会在上海宣告成立。此后,北京市高校教育质量评议中心(1993年)、上海市高等教育评估事务所(1996年)、江苏教育评估院(1997年)、全国普通高校本专科教学工作评估专家委员会(1998年)等陆续成立,参与全国以及本地区相关评估工作。2004年,教育部高等教育教学评估中心的正式成立,起到了重要的示范作用,许多地方相继成立了本地评估机构,目前,已建立的专业评估机构有15家之多,促进了管办评分离,促进了评估体制及整个治理体系新发展。2013年开始的高校教学工作审核评估,明确规定实行中央和地方分级评估,并且要求政府委托具备资质的专门评估机构实施。如此一来,评估管理重心逐渐下移,评估组织逐渐外扩,初步形成了政府主导、专门机构实施、高校和社会共同参与及合作的“管办评”相对分离式的共建共治的评估新机制。

与建立现代治理体系以及管办评分离的现代机制相比,教学评估制度建设还有许多不足。其一,教学评估主体单一局面没有根本打破。高校教学评估仍由政府自上而下组织,更多地体现和实现着政府的意图和意志,学生、用户、公众以及社会参与度低,监督不足,相关利益主体的诉求未能得到充分有效表达^[2],合作与协商的渠道还不通畅,更缺少体现现代共建共治共享精神与制度的专门化评估法律法规。尽管陆续建立了不同性质、不同层面和不同形式的专业评估机

构,但这些机构还多是政府批准成立的事业单位,执行评估具体事务性工作,而有关评估政策、评估标准、评估规划、评估管理等职责,依然掌握在政府手中。因此,这些机构缺乏独立性,当然也就无法真正发展起专业性和规范性,不是真正意义上的第三方^[3]。其二,评估管理主义和技术主义色彩偏重。政府虽放开了事前的审批和管束,却强化了事中和事后评估,并且将事先的管理变通性地转移到事后评估之中,通过评估扩充行政权力。以往是过程管理限制高校自主办学,现在变成了评估主导和影响高校办学自主权^[4]。因此,如何减轻评估对高校自主权的干预,成为新时代治理体系现代化要解决的重要课题。

综上所述,实现政府、高校和社会合作协商的共治评估体制机制,需具备两个条件,一是建立高等教育评估法规,至少应该对1990年以部长令形式颁布的《普通高等学校教育评估暂行规定》重新进行修订,根据推进现代治理体系与治理能力现代化以及管办评分离为目标要求,对评估目的、任务、原则、主体及其各自责权利关系、程序、方法与组织等做出系统安排,尤其应对专门评估机构性质、职责、任务、范围、活动形式、经费等作出明确规定,扩大其评估自主权,可在法律法规允许范围内,通过政府授权或购买服务形式,相对独立地开展评估工作,包括根据法律法规、国家教育标准、国家高等教育政策以及高校实际,制定评估指标体系和评估标准,组织实施评估工作,对高校教育教学质量进行独立判断并出具结论,为高校持续改进教育教学工作、提高教育教学质量提供具体建议,为政府合理有效使用评估结果提供科学依据;二是扩大社会参与评估活动面,建立评估方案和标准听证会制度,在评估工作组织中,除业内专家参与外,应尽可能聘请科研院所、行业企业、社会组织、学生或毕业生代表参与具体评估考察工作,评估结果以简明易懂的形式向社会发布,使学生、社会和公众及时了解高校教育教学质量状况,便于其行使知情、监督和建议权利,要开展多种形式的高校社会声誉调查、毕业生校友调查、学生教师满意度调查,高校、科研机构、独立评估机构、媒体、智库等开展多种形式的高校质量调查并发布质量报告。

二、分类之于教学评估

高校分类办学、政府分类管理和社会分类评价是建设现代教育治理体系题中应有之义。分类评估不仅是对高校办学实际状况、性质与功能的充分尊重,更重要的是对高校办学及发展具有重要的导向性、规约性和激励性,有利于不同类型高校办出水平办出特

色。但怎样的分类及其评价更为科学、合理和可行,多年来并未得到很好解决。就高校教学评估而言,1994年开始的合格评估就曾尝试进行分类,只是那时还仅局限于本科高校内部,主要根据科类或专业领域进行区分,如综合类、师范类、理工类、农林类、医学类、政法类等,据此分别研制和使用不同的评估方案。1996年实施的教学工作优秀评估和1999年开展的教学工作随机水平评估,没有再像合格评估那样进行内部分类,可是合格评估、优秀评估和随机评估,由于其对象不同,所以,三种评估形式也可以说是分类的。不过,实事求是地看,上述所有的分类评价形式没有多大的理论意义和实践价值,因为教学评估是整体性评价,重在宏观管理、资源配置与教学运行,不是评价具体的科类或专业内容,因此不同科类或专业之间的业务差别便退居次要位置,而不同科类高校的管理规律规则却又多是共通的,差异不明显,这种情况下,若按科类进行分类评估反而增加了评估的成本,带来诸多不便,故此,从2002年起,教育部将以前的各种评估统一合并为水平评估,所有的高校都使用一种水平评估指标和评估标准。可是,新的问题又出现了,单一化的评估指标和标准未能充分考虑到各高校历史、层次、目标定位以及办学条件等方面的实际区别,因此遭到来自高校及社会的批评和指责。所以,2008年水平评估结束之后,教育行政部门和学术界重新开始探讨如何进一步分类评估的问题。

在依循什么标准进行分类评估问题上,存在着很大分歧。有学者主张按照高校层次划分,如“985工程”高校、“211工程”高校、设有研究生院的高校、博士授予权高校、硕士授予权高校、地方普通高校、新建本科院校等。有学者主张按照地域划分,如东部地区高校、中部地区高校和西部地区高校,或者发达地区高校、欠发达地区高校,或者按照办学形式划分,如公办高校、民办高校等^[5]。更多的学者主张按照高校职能或培养目标划分,如研究类高校、应用类高校及其中间若干具体类型高校等^[6]。

分类评估标准涉及统一性与多样性的问题。过于强调标准的统一性而不考虑多样性,就会忽视和抹煞高校之间的差异,造成评估导向单一化,高校缺乏活力和特色。同样,过于强调评估标准的多样性,主张一个地域或一类学校甚至一个学校一个标准,表面上照顾到了高校之间的差异,但实质上等于取消了评估标准,会造成评估没有标准,为低水平办学打开方便之门,对高等教育健康发展同样是无益的。所以,“平衡标准的统一性与多样性之间的关系,十分重要。等量

齐观或者顾此失彼都要不得”^[7]。还要看到,高校在对待评估标准分类上,态度也相对复杂,总体上是对自身有利原则进行操作的;当统一评估标准高于自身条件或自身水平难以达到时,这些高校往往强调分类评估,以便使自己能被归入低标准类别易于过关;反之,当统一评估标准低于自身条件或水平时,这类高校往往也主张分类评估,但目的是借此突出自身的地位和优越性。政府的作用,就是要确定最低质量标准以及评估标准,无论什么地区、历史、层次、形式或条件的高校,都必须首先达到国家最低质量标准,以此作为统一的前置性的基本规定。

在谁来对高校进行分类问题上,同样存在困难和分歧。应该是管理部门通过行政手段来确认分类,还是高校自主选定分类?如果是前者,即由行政部门指定分类,虽然简单易行,但是这种行政做法未必符合高校实际,也不符合现代治理体系改革的精神和要求。同时,有些分类形式,例如研究型、教学型或者应用型等,仅仅是学术领域研究结果或是社会某一方面形成的共识,在政府文件中对其并未加以明确界定和正式认可,这种情况下,行政部门为高校分类并评估显然是缺乏政策依据的。实际上,政府一直呼吁加强分类研究,要求高校分类办学分类评价,但却从未正式出台过分类管理和分类评价标准的文件,相反,政府一直强调在分类上不能固化。恰如一流大学不是封闭的一样,在政府看来,“各类高校都应该努力追求和建设一流”。潘懋元教授就认为,“要把‘双一流’精神泛化到所有类型的高校,用以指导各类高校建设和追求一流”^[8]。如果是后者,即由高校自主选定,虽然可以顾及到高校实际,但分类结果可能五花八门,过于繁琐,在评估实践中也难于操作。尤其是大众化乃至普及化时代的高等学校,普遍出现了综合化多科化发展趋势,其内部层次、科类、形态以及功能日益复杂,很难将某一具体高校简单归结为某一特定类型,尤其是在教学、研究与服务功能上,边界越来越不清晰不明确,交织缠绕在一起,所以,对高校按教学型、研究型、应用型或服务型分类,就显得较为困难。

综上所述,在统一的教学工作水平评估之后,教育部决定采取分类评估模式。但在具体怎么分类问题上,做了技术化处理,从大的方面分为两类。一类以2000年以后新设立的本科院校为评估对象,实施合格评估,此类高校共有600所左右(包括260余所独立学院。实际上政府每年都会批准新设一些这样的高校,因此,其数量并不固定),约占本科高校总数1/2,由于其办学时间短,条件薄弱,主要由专科升格而成,

招生与就业多在本地,基于这些共同属性,合格评估遂有针对性地提出“三基本”(教学条件基本达标、教学管理基本规范、教学质量基本有保证)、“两突出”(突出为地方经济社会服务、突出培养应用型专门人才)和“一引导”(引导高校建立内部质量保障体系)的重点要求,合格评估指标和标准是统一的。另一类则以老本科院校为评估对象,此类高校总计也有600余所,对该类高校实行审核评估。应该说,这种以时间为界进行的分类,回避了许多矛盾,得到了高校和社会认可。不过,600多所参加审核评估的高校,其间相互差别却很大,既有办学历史长、实力雄厚和社会声望高的“985工程”高校和“211工程”高校,也有基础条件较好的部属普通高校和省属重点高校,此外还有相当数量的地方普通高校,对这600所高校评估依然面临如何继续细化分类的问题。鉴于以往分类中谁来分、如何分的实际难题,审核评估方案最终提出了“用自己的尺子量自己”的策略。其特点是并不明确制定不同的分类形态、评估指标和评估标准,而是国家仅提供一个基本的评估框架,规定基本的审核项目、审核要素和审核要点,地方教育行政部门可以此为基础,根据本地区经济社会发展需要以及高等教育实际,进行适当调整和补充,以体现地方性。同时,审核评估提出由高校自我说明办学目标和定位、层次类型、服务面向,然后需要学校自我举证其定位与目标的合理性、适切性及措施有效性,外部审核评估的目的在于检验和证实高校的自我举证。如此,便把一个本来十分复杂和困难的分类问题化解了。可是,这种化解办法仍然不彻底,至多是暂时的、表面的、形式的,不是深层次的和实质的。因为在评估之外,高校自我分类和定位实际存在许多变数,一是不少新建院校并不满足于合格评估所给定或划定的地方性与应用型办学目标定位,向更高目标发展(如发展研究生教育、开展学科研究、更名大学等)往往成为这类高校的追求;二是统计审核评估自评报告发现,在600多所老本科高校中,有1/3以上高校将自己发展目标定位于研究型大学、一流大学或高水平大学(包括行业一流或高水平),这显然与我国发展需要、社会大众认知以及高校实际不相符。如此看来,审核评估中实际上将高校分类这一复杂问题、矛盾推给了高校,把分类决定权和话语权交给了高校,由高校自说自证,这种办法也暴露了局限性。

高校分类并非只是简单的技术和方法问题,归根到底是背后的观念和利益问题。经过千百年历史发展,现今的各国高等学校形成了较为严格的等级式金

字塔,塔尖的少数精英大学雄踞于学术中心,影响和决定着高等教育标准,因此拥有雄厚的教育资源。以我国为例,130余所“双一流”建设高校,其国家重点学科数和博士学位数占全国高校总重点学科数和学位点数3/4以上,重大科研项目和资金额相应占2/3以上。金字塔底端的广大地方本科高校,资源紧张,学术含量和社会认知度低,这样的高校多属于人们没有其他更好选择却又不得不作出选择的对象,处于弱势地位,用日本学者天野郁夫的话说,即“简易型的教育机构”^[9],为了生存和发展,底层高校便会竭尽全力和千方百计地向更高层次目标努力,以争取更多更好的教育资源和机会。同时,在人们的观念中,越是学术型或研究型的高校,就越会被社会认定为高水平,反之,越是地方性和应用型的高校,就越会被人们认定为低层次和低水准,这也导致新建院校和地方院校不甘于现状。总之,传统的观念、业已形成的高等教育等级结构,尤其是国家、政府和社会的资源分配政策,都决定和影响高校分类和定位问题。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》以及《关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见》等重要文件,明确强调要研究和建立高校分类体系。近些年来,已先后有上海、浙江、山东、河南等15个省市自治区政府或教育主管部门制定了本地区高校分类管理和评估办法,有的省市还建立了自己的分类评价标准。一个共同现象就是不约而同地把高校分为学术型(或研究型)、应用型和职业型,并且根据不同类型制定不同的拨款标准和分类评价办法,以此引导和促进高校分类发展,办出特色和水平。这些地方政府率先探索和实践可谓开了好头、带了好头,也说明分类发展、分类办学和分类评价已越来越为政府、高校和社会接受,学术(研究)主导型、应用主导型或者职业主导型的分类评估时机越来越成熟,关键取决于相关的资源分配政策和激励措施是否能同步到位,是否能与评估结果挂钩。如果能够这样,不同高校就会各自寻求合理定位、各安其位,在各自定位体系中竞相提升水平和质量,争办一流,从而促进整个高等教育事业健康发展。

三、增效之于教学评估

欧美国家的高等教育评估或认证已有上百年的历史,我国高校教学评估也开展了30余年。当代世界各国高等教育普遍确立了周期性的评估制度,进行着形式多样的评估认证活动。各国之所以重视并加强高等教育评估,在于其有着重要的功能,发挥着不可替代的作用。恰如有学者指出:“高等教育评估具有鉴定

功能、反省功能、参谋功能、批判功能和中介功能”^[10]。不止于此,在实践中评估还普遍被认为能够“以评促建、以评促改、以评促管、提高质量”。然而,也要看到,最近十余年,随着高等教育评价工具和评价活动层出不穷,评价行为不断拨动着社会的敏感神经,引发了各界强烈热议。有的赞成、追捧:认为评价是大众化普及化时代国家和社会对高等教育质量进行有效问责的形式,有利于增强高校质量透明度和责任心,有利于激发学校之间质量竞争与进取;有的怀疑、质疑:认为评估评价工具不科学不严谨,难于真实客观反映高等教育质量,甚至有违高等教育规律,误导高校办学和社会认知,破坏高校学术风气^[11]。这种情势之下,如何看待高校教学评估及其成效?

(一)教学评估必要而紧迫

大学是社会最古老的机构之一,具有保存传授人类知识、研究创新知识、运用知识服务社会等多种职能,其中,保存传授知识的教学活动在三种职能活动中最早出现,也是最基本、最核心和最重要的职能,其他职能都是在教学基础上派生出来的。换言之,三种职能并非等价和并列关系,它们是主辅关系。研究和服务职能只有围绕教学核心才能彰显自身的意义。因此,重视教学职能,也就等于抓住了高校的中心工作,体现了高校教育教学规律。

然而,在大学发展史上,教学、研究和服务三种职能发展并非总是和谐一致,实际情况是,教学经常面临着来自研究与服务职能的挑战和冲击,核心或中心地位甚至有被研究和服取代的危险。尤其是“双一流”建设背景下,一些一流大学以及那些致力向一流奋进的高校,科研被放在无以复加的位置,加之长期以来社会上“唯文凭、唯论文、唯职称、唯课题、唯帽子”等不科学的评估体系严重扭曲了高校教学与科研之间的关系,这种情况下,开展并增强高校教学评估工作,对转变教育价值观,正确发挥教学评估导向作用,克服“五唯”顽疾,扭转教学被动局面,重新确立教学中心地位,非常必要、迫切和及时。

(二)教学评估成效显著

经过几十年的探索和实践,我国基本上建立了具有中国特色、体现国际水平的本科教学评估制度,不仅形成了较完整的制度体系,更形成了评估理念体系、标准体系、技术体系和话语体系。

教学评估体系得到了政府、高校和社会的普遍认可和高度评价。2018年教育部评估中心对364位审核评估专家和学校人员进行了调查,结果表明有71%的人认为评估理念先进、评估体系标准科学,有

72%的人认为评估方式方法合理,有63%的人认为评估效果明显。

1. 教学评估起到了鉴别教学质量的功能。在开展评估之前相当长一段时期,人们对教育教学质量并没有很清楚明确的认知,或者仅仅作为抽象的整体的概念。教学评估活动的出现,人们开始对教学质量进行研究和探索,力求通过开发评估工具,使教学质量可认识、可把握、可量化、可比较,以至于一提到教学质量,便自然将之与评估标准、指标体系对应起来,在人的思想中,评估标准、评估指标就是教学质量,人们可以用标准、指标对教学质量进行赋值、打分、排序和比较,从中对不同的教学工作做出质判断和说明。以往历次进行的教学评估,之所以能分为合格评估、随机评估、优秀评估,进而再具体细分为优秀、良好、合格与不合格等若干级别,实际上是建立在教学评估能够对教学质量进行区分和鉴定这一基础上的。而政府、高校、社会和公众,也往往根据这些等级,做出相应的对策和选择。

2. 教学评估有效指导了高校分类发展。评估被人们形容为高校办学的指挥棒。以合格评估为例,针对数百所地方新建院校实际,明确提出了“地方性、应用型”的办学导向和目标要求,引导其立足和依托地方(行业),培养地方(行业)需要的应用型专门人才。根据2014年以来112所新建院校合格评估报告显示,100%的新建院校定位于应用型,63%以上的专业根据当地产业和社会需求开办,双师双能型教师平均达到教师总数21%,实践课程学分和学时占所开设课程平均在30%以上,学校产学合作教育基地数校均为92个,行业企业广泛参与人才培养、专业建设和教材建设。审核评估提出学校“用自己的尺子量自己”,并强调学校定位必须与国家和社会需求契合,教学资源足够支撑和保障定位,得到政府、社会和市场认可。审核评估有效引导了高校分类发展,强化特色办学和错位发展。

3. 教学评估显著改善了教学条件。教学评估促进了地方政府和高校的教学投入,显著改善了教学条件。以2009—2015年合格评估为例,六年间所有参评院校专任教师校均增加147人,教授增加了23人,博士增加了46人,双师型教师增加74人,共获得地方政府经费投入平均每校6.16亿元,新增土地面积校均超过112.8亩,新增建筑7万多平方米,实验仪器设备校均增加5200万元^[12]。为提高教学质量奠定了很好的物质基础。

4. 教学评估促进了教学质量提升。教学评估实

施以来,高校按照评估指标和标准要求,积极开展教学评建工作,清理思路,总结经验,自查自改,加强投入,建章立制,深入推进专业、课程体系、教学内容和教学方法改革,教师在时间投入和精力投入明显增多,学校强化了内部质量保障体系和基层教学组织建设,注重教师发展和专业培训,普遍建立了各环节教学质量标准,广泛开展教育教学评价、同行评议活动,改革以往教师职称晋升、劳动分配、奖励等片面重视科研、课题和论文导向的现象,开始向教学工作及其质量大幅度倾斜。有效推动了教学质量提高。

(三)教学评估问题突出

评估是一柄双刃剑。在看到教学评估取得成效的同时,也要承认其存在较明显的问题。

首先,评估将复杂问题简单化,精神过程物质化,因此一定程度上肢解教育活动的完整性,曲解高等教育的本质。众所周知,教学和人才培养工作不是简单机械的物理现象,而是高度复杂的人类精神现象和精神活动,具有实践性、主体性、过程性、内隐性、个体性等特点,这种非线性的教学活动,质量是很难得到准确测量的,甚至本身就是一个黑箱。然而,评估活动要对教学质量进行说明,就必须将整体的教学活动和教学过程进行人为分解成相对独立的部分和层级,再对各部分与层级加以规定和量化,使其足以采集到相关的数据和信息,以便观察和比较,在此基础上还原成整体的教学活动及其质量。实际上,作为整体的事物分解之后是无法完全还原的,恰如人体可分解为水、铁、磷、钾等元素,但反过来却不能由水、铁、磷、钾还原成人体一样,尤其是教育教学过程中人的情感、动机、道德、审美等深层次素质既难分解更难还原。哲学家尼采就主张世界是不可通约的存在,如果有世界,那就是生活本身。他说:“一个被数字和图形定义的世界,显然是存在太多荒谬的”^[13]。所以,如果迷信教学评估能够揭示教学质量并进而以此做相应决策,不免会失误。

其次,评估导致高校教育教学功利化。由于教学评估是在特定时段政府自上而下推动的,具有较强的指令性和权威性,对高校而言是必须面对的工作和任务,故不免带有运动式、被动参与、机械迎合、宣传造势等明显的功利和实用倾向,易按照评估指标和标准要求做完形填空等表面文章。一是出现评估短期效应,为接受评估而人为加大投入和建设力度,造成教学资源等数据和指标直线上扬,但评估结束后便迅速大幅回落。二是片面强调那些可见可感可测可查的表层量化指标或硬件指标投入,而忽视对办学和教学质

量提升起到根本作用的深层理念、思想、模式、机制、风气、文化等质性指标或软件指标建设发展。三是过于重视评估结果而轻视评建过程,特别是等级评估使高校在结果上相互攀比而忘记了评估的目的和初衷,导致评估变形和异化。如首轮教学水平评估,在各方压力下,评估优秀率节节攀升,2003年优秀率为44%,2004年55%,2005年64%,2006年72%,2007年81%,2008年91%。这些均与社会认知常识出入过大,受到人们非议,以至首轮水平评估被迫取消了等级。欧盟前些年大力推进高校教学多维排名,英国2016年掀起了教学卓越框架排名,根据高校教学若干指标表现分为金牌、银牌和铜牌三个等级,并与相应的学费涨幅挂钩,引起社会强烈不满,英国大学协会(UUK)呼吁马上停止排名^[14]。

此外,教学评估助推的教学改革深度不够。教学评估的外推性、阶段性、形式化与功利化特点,其对硬件促进作用往往很明显,而对教学观念、组织机制、模式运行等软件和深层次问题的促进与改进作用略显不足。不难发现,教学评估开展30年来,高校办学条件、物质技术装备的变化一日千里,“双一流”建设高校的条件与发达国家不相上下,但教学观念、组织形态、教学模式、教学方法、教学效果等方面变化微乎其微,依然很陈旧很僵化很落后,表现出明显的第一代本科教育基因特征^[15],不能适应新世纪新时代经济社会发展对高素质专门人才培养的强烈需要。

(四)增强教学评估实效的可能路径

面向新时代,进一步发挥高校教学评估促建促改和提升质量的效用,减少评估负面效应,需要对教学评估本身进行改革。

必须尊重教育本质和规律。高等教育的本质是培养人,根本目的是育人,必须按照教育本质和规律办事,深化教育体制改革,健全立德树人落实机制,确立人才培养在高校中的核心地位和教学工作的中心地位,使高校一切工作都围绕并服务于“怎样培养人”和“培养什么人”这个根本问题上来,建设高水平的人才培养体系。

需要树立先进的教学评估理念。国际第四代评估理论强调“评估主要不是为了证明,而是为了持续改进”,这是较为科学合理的评估价值观,它有利于克服以往评估工作中重硬件轻软件、重结果轻过程、重眼前轻长远、重外在轻内在等倾向,尤为重要,它强调发展性评价,评估中尊重事实基础上主体与主体之间相互平等对话、交流、协商与经验分享,强调整体判断和主观体验,从而使评估从过去简单化工具化程式

化中解脱出来,还评估和教学以本来面貌。

教学整体评估需与专业认证对接。教学评估是对高校整体教学工作、宏观教学管理和教学质量的评价,非常重要但不易深入,而专业认证则将外部评价深入到具体专业和课程之中,进而将“学生中心、成果导向、持续改进”的认证理念切实贯彻到专业教学过程,点面结合、宏观微观统筹,能有效指导和增强高校质量建设效果。

强化外部教学评估与高校内部质量保证体系衔接。教学评估作为政府主导开展的活动,不应游离于高校内部质量保证体系建设,不应成为高校应对一时的权宜之计,必须与高校已有的质量保证体系有效衔接,使内外质量保障体系相互促进、相互作用、相得益彰。通过外部教学评估,检验、印证、修正和强化高校内部质量保证体系,建立质量持续改进和提升的长效机制,逐渐形成以高校内部全主体、全要素、全过程积极反思、主动求变的良性质量文化。

(刘振天,厦门大学教育研究院教授,福建厦门 361005)

参考文献

- [1] 汪明义.高等教育治理体系与治理能力现代化的思考[N].四川日报,2014-06-25.
- [2] 高庆蓬.高校本科教学评估主体的缺陷及优化[J].国家教育行政学院学报,2009(11).
- [3] 冯卫.我国高校本科教学评估30年:成果、问题及展望[J].

- 上海教育评估研究,2015(4).
- [4] 季卫东.重新认识国际化时代的大学评估[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2014(5).
- [5] 钟秉林.本科教学评估若干热点问题浅析——兼谈新一轮评估的制度设计和实施框架[J].高等教育研究,2009(6).
- [6] 李立国.建立以人才培养定位为基础上的高等教育分类体系[J].教育研究,2018(3).
- [7] 董泽芳.论我国高等教育质量标准的统一性与多样性[J].高等教育研究,2010(6).
- [8] 潘懋元.“双一流”精神须泛化至各类高校[N].中国科学报,2019-01-23.
- [9] 陈武元.日本高等教育的大众化与特罗“理论”[J].高等教育研究,2001(11).
- [10] 别敦荣.论高等教育评估的功能[J].高等教育研究,2002(6).
- [11] 张学文.“更高水平的人才培养体系”需要怎样的质量评价观?——基于排行性评价视角的哲学省思[J].华东师范大学学报(教育科学版),2019(4).
- [12] 教育部高等教育教学评估中心.新型大学新成就——百所新建院校合格评估绩效报告[M].北京:教育科学出版社,2015:5.
- [13] 周国平.尼采的哲学贡献[J].云南大学学报(社会科学版),2004(1).
- [14] 徐慧.英国大学协会呼吁停止教学卓越框架的学科排名[J].世界教育信息,2019(8).
- [15] 邬大光.本科教育基因六大特征解析[N].光明日报,2018-11-27.

Co-governance, Classification and Effectiveness Enhancement: Three Dimensions of the Reform of College Teaching Assessment in the New Era

LIU Zhentian

(Xiamen University, Xiamen 361005)

Abstract: Teaching evaluation in higher education has made remarkable progress in terms of concept, policy and practice since the reform and opening-up. However, after entering the new era, there are still some important cognitive problems to be further clarified and many practical problems to be further explored, among which, adapting to and promoting the modernization of higher education governance system and governance ability, guiding a reasonable classification of colleges and universities and guiding different higher education institutions to develop with their own features, and effectively enhancing school-running level and teaching quality, i.e., co-governance, classification and effectiveness enhancement, are not only the three aspects of measuring the development, change and progress of teaching evaluation in higher education institutions, but also the three dimensions of deepening the reform and improvement of the teaching evaluation system in the new age.

Key words: new era; teaching evaluation; co-governance; classification; effectiveness enhancement