

日本的大学评价

◆[日]天野郁夫 著 陈武元 译

日本高等教育的“评价时代”是从20世纪90年代开始的。为了分析日本的“评价时代”，我们必须先了解20世纪90年代之前评价的状况。

一、大学设置基准——国家的评价

日本高等教育系统由国、公立（主要是国立）和私立两个部门构成。截至2005年，大学总计有726所，在校生总数为287万人，其中私立部门占大学总数和在校生总数的比率分别为76%和78%（以下考察对象仅限于大学）。日本大学评价问题与庞大的私学部门的存在有密切的关系。

在相当长时期内，日本政府对大学，特别是私立大学拥有很大的控制权，设立新大学自不待言，在学部、学科的新设或变更时，也均须按照文部科学省制定的《大学设置基准》接受审查。

20世纪90年代以前，《大学设置基准》不仅对基本财产、校园与校舍面积、体育馆等设施、教师人数、学生定编、图书馆藏书册数等作为大学必须具备的物力与人力条件，连设置的学部与学科名称、教育课程、授予的学位名称都进行了严格的规定，满足这些条件是设置大学的必需前提。

这意味着，国家制定的《大学设置基准》和根据该基准的审查（由文部科学省设置的“大学设置审议会”来进行），实质上对大学的“评价”与“质量保证”发挥了重要作用。但是，这种评价与质量保证不论对大学还是学部，到底只是设置时的标准。文部科学省和大学设置审议会对已经认定的大学与学部没有再审查或事后确认的权力。

但是，这并不意味着完全没有事后评价与质量保证的机制。二战后，在引入美国高等教育系统模式后，日本政府制定的《大学设置基准》只是最低标准，获得设置认可的大学被期待从此一直自觉地维持并提高质量。为此，早就设立了“大学基准协会”，这种机构是各大学自愿参加的、实行会员制的美式评价团体。

这种美式的、大学自觉的相互评价与维持并提高质量的系统，在日本并没有充分发挥作用。这是因为，大学设置标准虽说是最低标准，但对基本财产少、以学费收入为主要来源的大部分私学来言却发挥了最高标准的作用，很少有大学在获得设置认定后，再自觉地以达成高质量为目标而努力，因此通过大学基准协会的“标准判断（*accreditation*）”而成为“会员”的大学并不多。大学通过自觉的相互评价，不断谋求维持并提高质量的这一美式系统，没有在日本扎下根并发展起来。

这并不意味着，日本的大学在20世纪90年代之前与评价无缘。因为在入学者的选拔与毕业生的就业这两个“市场”，大学经受了激烈的竞争与评价。

在19世纪后半叶开始快速发展的背景下，经历了复杂发展过程的日本大学，以大学间的等级性（*hierarchical*）和排序、缺乏流动性的结构为特征。这种结构的形成，不仅是由于研究功能存在强弱差异，而且各个大学的历史、传统以及与此密不可分的社会威信也存在差异。入学者的流向与毕业生的受聘机会则与这个结构相呼应，发挥了强化、再生产它的作用。

天野郁夫/厦门大学高等教育发展研究中心兼职教授 陈武元/厦门大学教育研究院 副教授（厦门 361005）

也就是说,在倾斜度大的金字塔状的高等教育系统下,考生以考入越高位次的大学为目标,企业也优先录用更上位的大学的毕业生。因此,以下两项指标被认为是表示社会对各大学的质量或水平的“评价”指标,即:各大学的入学者的学力水平,更具体地说是“偏差值”的大小;企业对大学的评价标准是以各大学在其新聘员工中的数量多少。大众媒体每年大肆宣传的入学与就业这一大学的入口与出口的排行榜,可以说作为非正式的第三者的大学评价,长期在日本社会发挥了重要作用。这里缺乏的是,对作为教学科研机构的大大学本身的质量,以及大学教学科研活动水平的直接和客观的,亦即事后的与相互评价的系统。

二、“评价时代”的到来

20世纪90年代,日本的评价时代是从修改作为最重要的国家评价标准发挥作用的《大学设置基准》(1991年)开始的。这一修正案被称为设置标准的“自由化”,虽说它把能让同年龄人口的近50%入学的大众化高等教育作为“最低标准”,但也预示着难以用设置标准严格控制的时代已经到来。

关于大学“评价”的必要性,最早由文部科学省提出,与这次《大学设置基准》的修改相关联。一方面实施教育课程编制的自由化,另一方面担忧教育质量下降的文部科学省,向大学提供与教育质量有关的自我检查评价的方法与式样的模式,并强烈要求各大学自觉努力地付诸实施。其中也包括引入学生对授课的评价制度。评价被期待能作为重建适应成熟的大众阶段的大学教育——换句话说为大学的教育改革——的手段发挥作用。

但是,关于大学的评价系统的引入,这个时期其他方方面面的力量也已经开始起作用。

(1) 20世纪90年代初,在日本泡沫经济崩溃之后,政府迫于财政压力,不得不致力于行政、财政改革。高等教育也不例外。为了能有效地使用有限的资金,根据教学科研水平或成果的评价,在大学间实施倾斜的、重点的分配引起广泛的议论。

(2) 根据评价进行资金的重点分配的议论也与在日益激烈的尖端科学技术的竞争中,大学特别是担负在国际上被评价为一流的“研究型大学”(research university)的重要性有关。这是因为,这一小批大学既是尖端知识与技术的创造者,又是培养

担负竞争的高水平人才的场所,人们在深刻认识到有必要对这些大学在资金上进行集中投入的同时,也逐渐认识到,使之正当化的只能是研究与教育成果的公开评价。

(3) 不仅仅是这一小批的研究型大学得到巨额公共资金投入,发展成为庞大的社会系统的大学和高等教育系统,也逐渐被强烈地要求履行对国民或社会进行“说明的职责”(accountability),也有从这一角度呼吁引入针对大学的第三者评价系统的必要性。进入20世纪90年代后半期,对得到巨额税收投入的国立大学实行法人化的声势浩大的议论,与这种说明责任的问题有密切的关系。

(4) 与此同时,在大众化的快速发展过程中,规模扩张、组织日益复杂、功能也变得更加多样的大学,的确开始出现了“巨型大学”(multi-versity)化。这就像国立大学法人化议论所形容的那样,大学正在从“知识共同体”向“知识经营体”转化,换句话说,意味着大学也开始引入在企业已是常识化的P·D·C·A(Plan-Do-Check-Action,即计划-实施-确认-成效)这一经营活动。大学开始被要求把“Check”即评价的功能纳入到教育的内部中来。

(5) 另外,大学的评价伴随着全球化的进展,在国际上也日益成为一个大的发展趋势。众所周知,对象征国家最高学术水平的“研究型大学”,正在尝试着各种国际性评价和排行榜。还有,如留学生增加所带来的学生之国际流动量的增加,正促使联合国教科文组织制定大学评价的国际性框架。在此之前,如在(1)-(4)中所见到的那样,高等教育与其周遭的环境变化正在不同程度地作为各国的共同现象发生着。这是一个不能不寻求大学内外评价系统化的、时代的大潮流,日本也难以摆脱这种全球化潮流的影响。

三、“认证评价制度”的建立

1991年,设置标准的修订在大学间引起了自我检查评价的热潮,越来越多的大学制作了详细的“自我检查评价报告书”,并公开发表。尽管一部分大学只限定在特定的学部 and 学科,但却进一步任命外部人员为委员,开始实施“第三者评价”。学生对教师的授课评价虽是部分的,但引入这种评价机制的大学却越来越多。不过,必须指出的是,这种评价的动向

主要在国立大学, 私立大学对评价的关注却意外地迟钝。

1998年, 文部科学省的大学审议会提交了展望21世纪大学的长篇咨询报告《关于21世纪大学的应有形态》。日本的“评价时代”以此为契机, 迎来走向规范化的第二阶段。

文部科学省接受该咨询报告的建议, 把以往只要求努力做到的自我检查评价规定为所有大学的义务, 同时下决心设立国立的“大学评价与学位授予机构”(1999年)。这个“评价机构”在政治与社会方面要求国立大学进行“说明责任”的压力背景下, 期待在调查研究评价问题、开发评价技术方法的同时, 具体实施以国立大学为对象的“第三者评价”。即使在这个阶段, 评价的问题仍把私立大学置于视野之外, 而主要考虑纳税人关注的国立大学。

但是, 第二阶段很快就宣告终结。这是因为, 到2000年, (文部科学省) 宣告“评价时代”将面向第三阶段进一步展开。因为文部科学省的中央教育审议会于2002年提交了咨询报告《关于构筑大学质量保证的新体系》, 要求不论国、公、私立的所有大学, 都有义务接受由文部科学省“认证”的评价机构实施每7年一次的“第三者评价”。由此可以看出“评价时代”的急速发展。

新世纪伊始, 在小泉政府领导下实施政府放宽规制政策, 即坚决实行以“从事前规制向事后确认转变”的行政、财政改革。对推进行政、财政改革的小泉政府来说, 文部科学省领导的日本教育行政是“事前规制”的堡垒, 必须尽可能地废止这些规制, 或者至少也得放宽。根据《大学设置基准》的大学设置认可行政作为这种“事前规制”的典型受到严厉的批评, 并被强烈要求应进一步修正或放宽。

如果在课程设置以外的部分, 也要大幅度放宽作为国家事前“评价”和“质量保证”机制的《大学设置基准》和大学设置审议会据此审查的话, 那么, 必须创造出替代它的大学“评价”和“质量保证”的新机制。以“从事前规制向事后确认转变”为卖点的提案暨2002年的“认证评价制度”, 的确只是为了建立这种“事后确认”的系统。

文部科学省受政府放宽规制政策的推动, 其规制放宽不仅使包含放宽校园与校舍面积标准在内的大学设置认可变得容易, 而且还从学部学科变更的申报

制扩展到允许设置股份制大学。为了兑现这一政策, 以大学质量与水平的“事后确认”为目的构想的、从2004年开始实施的“认证评价制度”, 在评价机构的设置与大学的利用方面允许有相当大的自由度。也就是说, 只要满足文部科学省制定的一定的“认证基准”, 评价机构的设置是自由的, 各大学在利用哪一家认证评价机构方面也拥有完全的自主权。

作为“事后确认”的“认证评价制度”只是2004年刚刚建立的, 它能在多大程度上替代“事前规制”作为“评价”和“质量保证”的机制发挥作用呢? 现在还看不出其具体的形态。这是因为, 作为得到文部科学省认证的大学相关评价机构, 到目前为止仅有3家机构, 即: 除了前面见到的“大学基准协会”和“大学评价与学位授予机构”以外, 还有新设立的“日本高等教育评价机构”, 但2004、2005两个年度接受评价的大学数为67所, 还不到总数的10%。

四、认证评价制度的概要

作为评价机构的主要认证标准, 文部科学省提出以下4项标准:(1) 评价标准及评价方法必须足以准确地进行认证评价;(2) 为确保认证评价的构成且准确地实施, 必须完善必要的体制;(3) 在公布、报告评价结果之前, 必须给予大学对与认证评价结果有关的意见的申诉机会;(4) 为准确且圆满地进行认证评价, 必须是拥有必要管理基础的法人(社团或者财团)。

其中对最核心、具体的评价标准与方法有以下更进一步的规定:

评价标准必须符合学校教育法及各设置标准; 评价标准的项目必须从有助于促进大学富有特色的教学科研的发展来设定。

在决定评价标准时, 必须采取能让方案公开等确保公正、透明的措施。

作为评价方法, 必须包含对自我检查与评价的分析及进行实地考察。

评价结果应登载在杂志或利用网络。

在设定评价标准时, 对以下事项必须进行评价(大学综合情况的评价): 教学科研方面的基本组织; 教师组织; 教育课程; 设施及设备; 行政组织; 财务; 其他与教学科研活动有关的事项。

此外, 作为整个认证评价制度的设计, 把评价分

为“机构评价”(上述所指的“综合情况的评价”)和“专业领域类别评价”两部分进行,但目前只实施机构评价(法科大学院除外)。也就是说,认证评价制度下的评价,有很强的替代以往政府实施大学设置标准的性质,而专业与职业领域类别的评价体系(在美国已成为“标准判断”制度的另一重要支柱)尚不完善。

五、三大认证评价机构

从上述列举的事项可以看出,评价机构的认证标准并不是严格的,除“评价标准由文部科学省制定)必须符合学校教育法及各设置标准”以外,关于具体地根据什么标准与方法进行评价的问题,各评价机构的自由度很高。因此,不同的评价机构,实际评价的水平或质量可能不同。反过来说,由于接受不同评价机构的评价,各大学的水平或质量是多样的,或者有可能变成多层次的。以下是各评价机构的概况。

(1) 大学基准协会(财团法人)

大学基准协会是1947年作为美式的唯一的标准判断团体建立起来的,有较长的历史并积累了经验。正如我们上面已经看到的那样,以获得“标准判断(入会标准)”的大学为会员,以会员间的“相互评价”来自觉提高大学质量为目标这个团体,无法拥有众多的会员大学,因而没能充分发挥作为评价机构的作用。但是,伴随着“评价时代”的到来,该评价团体的功能也被激活,会员校的数量也不断增加,并成为新制度下最早的“认证评价机构”。学校获得认证之后也采用会员制,把“入会标准”和“相互评价”这两项等同于“认证评价”。会员校除会费以外,在接受评价时,还要支付评价费用。接受评价的大学数,2004年为34所,2005年为25所,是三大认证机构中最多的。评价分三个档次,即“合格(含指导与建议)”、“保留”和“不合格”,虽然近两年来没有“不合格”的学校,但2004年有两所学校的评价结论为“保留”。

(2) 大学评价与学位授予机构(独立行政法人)

该机构是于2000年由原来的学位授予机构增加评价部门而重新建立起来的。当初是文部科学省的一个机构,但2004年成为独立行政法人。2000年建立之初,是仅以国立大学为对象(同时也设想公立大学可自愿利用)的评价机构,但随着认证评价制度的建

立,也成为以所有大学为对象的评价机构。机构设立之后不久,曾多次试行专业领域类别的评价,但现在对大学仍然只进行“机构评价”。它没有实行会员制,只要支付所规定的费用,不论国、公、私立,都可以接受评价。评价分两个档次,即“满足评价标准”和“未满足评价标准”。即使是满足评价标准的大学,只要有“需要改善的地方”,也会被指出来。其实际的业绩是,2005年仅实施对4所大学的评价(全部为“满足评价标准”)。但是,作为准国立的评价机构,在资金方面得天独厚,人力和物力条件均很完备,被认为对将在各个方面日本的评价制度发挥主导性作用。

(3) 日本高等教育评价机构(财团法人)

该机构是于2004年由最大的私立大学团体暨“私立大学协会”创设、以私立大学为主要对象的评价机构。私立大学协会的会员校有370所,以二战后设立的大学为主,约占私立大学总数的2/3。多数有悠久传统的大学则属于另一有实力的私立大学团体暨“私立大学联盟”。这个“评价机构”虽然也采用会员制,但只要支付一定额度的会费,任何大学都可以成为其会员,与大学基准协会不同,不需要在入会时接受评价。也就是说,与美式的“标准判断”团体暨大学基准协会在这方面是不同的。同时,只要支付评价费用,即使是非会员的大学,也不论是国、公、私立,均可以接受评价。作为历史最短的评价机构,评价的实际情况是实施2005年也仅有4所。评价分三个档次,即“认定(含参考意见、需要改善的地方)”、“保留”和“不认定”,其中“保留”是指“对虽然未给予认定但被认为有希望在短时间内改善的大学则给予保留”。2005年度的评价没有“保留”和“不认定”的。

由此可见,三大评价机构在性质和评价方法方面均各不相同,作为主要评价对象来设想的大学也不相同。比如,大学基准协会以有悠久传统的大学为对象,大学评价与学位授予机构以国、公立大学为对象,而日本高等教育评价机构则以私立大学为对象。认证评价制度本身刚刚建立,各评价机构以什么样的大学作为顾客,进行什么内容与水平的评价,在社会上能够得到多大程度的认可,现阶段还难以预测。但是,只要考虑到大学的财政基础、传统和威信的不同,则可以认为接受评价的大学与其说会分化成三大集团,不如说分化成三个等级层次的可能性更大些。

六、“评价时代”与评价文化

关于近几年快速展开的“评价时代”，尚不具备从客观上讨论其成功与否或功过的实际成效和资料。但是，以往大学在长期以来被置于政府严格以“事前规制”为名的“评价”之下，其结果是大学本身以及由大学团体自觉进行的、主体性的“评价文化”是不发达的和不成熟的，只要认识到这一点，可以推测日本的“评价时代”的前途将面临很多的困难。但是，不论被预测有多么的困难，有一点是不容置疑的，即：正规化的“评价时代”切实渗透到了大学的世界，并将改变大学的内部与外部。

大学设置基准和大学设置审议会的审查虽说已放宽，但还保留着，因而不能说“事前规制”已完全取消。但是，规制已得到放宽，“事后确认”的机制也已经出现，这意味着大学与大学人不得不自觉地和主动地提高自己的教学科研活动的“质量”。

不仅仅如此。日本的大学，特别是私立大学现在正面临少子化带来的入学人数长期减少这一严峻问题。18岁人口在1992年达到最高峰的205万人，2006年则减少到133万人，而且还将进一步减少。接近50%的毛入学率也将保持平稳状态，入学人数低于入学定编的大学在2006年春已超过了私立大学的40%。大学为了在与其它大学的竞争中胜出，招到数量充足的学生，必须关注教育的质量接受学生消费者的“评价”。在曾经以“考试地狱的社会”而闻名的日本，现在比起由大学根据对入学者的评价进行的“选拔”来说，由入学者根据对大学的评价进行的“选择”更具重要性的时代已经到来。而且，教育的内容与质量越来越成为大学被“选择”的最重要的条件。

另一方面，以国立大学为主重视研究的大学，为了在全球化的大学间赢得竞争的胜利，被要求不断致力于维持和提高研究水平，还要努力位居由研究业绩的评价而形成的国际性大学排行榜的前列。企业提供

的研究经费自不待言，连政府（文部科学省）向大学提供的财政性教学科研经费也有年年强化根据评价进行竞争性分配的趋势，在这方面，大学也正在经历严格评价。

日本的大学长期以来受到政府的严格控制，也得到优厚的庇护，在这样的条件下，以教师为中心持续进行大学运营，并享有大学自治与学术自由。作为这种“知识共同体”的大学现在正在确立如P·D·C·A所象征的将自我检查评价纳入其中的大学经营，并接受不仅来自政府和认证评价机构而且包含学生及其家长、企业等广义的社会在内的“第三者”评价的“知识经营体”，进行根本性的转变。“评价时代”的到来，只是表示这种现代社会中的大学大转变的一个侧面而已。

关于“评价时代”，特别重要的是大学人的作用。不论由什么样的组织或机构来进行，直接的甚至是最最终的大学评价者常常是大学人自身。在认证评价机构里，承担大学评价还只能是大学人。作为大学基准协会这样的“标准判断”团体，以会员大学的有关人员之“同行”的相互评价为原则的评价机构自不待言，其他两大评价机构在以大学人为主要评价者方面也没有变化。

评价无论自觉与否，都是大学人职业作用的重要部分，其作用在于与大学长期争取、培育起来的大学自治、学术自由有密不可分的关系。“评价时代”在这个意义上是大学人相互的共同责任，并作为专门职业人的能力和职业伦理接受考验的时代。长期习惯于政府的控制与庇护的大学人把公平公正的评价的能力与伦理——换句话说“评价文化”——培育到何种程度？以及相互能在何种程度上共有它？“评价时代”把如此严肃的问题摆在每个、以及所有的大学与大学人的面前，这是不能回避的课题。

（责任编辑 翁伟斌）

参考文献

- [1]天野郁夫.中央教育审议会咨询报告与新的质量保证机制[J].大学评价研究,2003,(3).
- [2]天野郁夫.大学改革——秩序的崩溃与重建[M].东京:东京大学出版会,2004.
- [3]天野郁夫.评价的成本[J].IDE现代高等教育,2005,(11).
- [4]天野郁夫.大学改革的社会学[M].东京:玉川大学出版部,2006.