

中外合作办学评估的制度反思*

杨琼¹, 侍伟民²

(1.上海体育学院经济管理学院, 上海 200438;

2.上海市教育评估院社会力量与国际教育评估所, 上海 200031)

摘要: 中外合作办学经历了两次快速发展期, 中外合作办学评估也已经过四年的实践。四年中, 虽然对评估方式和指标作过一些调整, 但是与国家改革开放对中外合作办学的要求相比还有一些亟待引起关注的问题。本文首先回顾了改革开放以来中外合作办学发展经历, 以及国家采用的相应管理方法; 探讨了中外合作办学评估存在的问题; 然后提出在新形势下, 应该基于管办评分离原则完善中外合作办学评估顶层设计, 完善中外合作办学评估指标体系, 并在修法基础上强化评估结果的使用和公开, 以此完善形成新的中外合作办学评估制度。这种评估模式不仅是国家的政策要求, 也是促进中外合作办学可持续发展的现实需要。

关键词: 中外合作办学; 教育评估; 制度反思; 顶层设计; 评估改革

中图分类号: G64 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2017)06-0029-05

Reflection of Evaluation System on Sino-foreign Collaborative Education

Yang Qiong¹, Shi Weimin²

(1.School of Economics and Management, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438; 2. Department of Private and International Education Evaluation, Shanghai Education Evaluation Institute, Shanghai 200031)

Abstract: The Sino-foreign collaborative education has experienced two rapid development periods. The evaluation on Sino-foreign collaborative education has also played a positive role in the last four years. In the past four years, the evaluation method and its index system have been adjusted for several times. However, there are still a series of problems in urgent need of more attention, the Sino-foreign collaborative education cannot meet with the requirement of national reform and opening strategy. This paper firstly recalls the experience of Sino-foreign collaborative education and the responding governing schemes. It then deals with the problems for the development. Finally, it analyzes the problems of current educational evaluation. The paper points out that the evaluation system on Sino-foreign collaborative education should be improved based on the top-level design under principle of separation of administration, operation and evaluation, as well as improvement of its index system under the new regulatory mode, in which

* 基金项目: 2017年度教育部人文社会科学研究规划基金项目“我国公办高校综合改革成效评价研究”(17YJA880085)阶段性研究成果。

收稿日期: 2017-09-20, 修回日期: 2017-10-24

results should be emphasized on applications and released to the public after regulation revision under the new situation. It is not only the requirement of national policies, but also that of sustainable development of Sino-foreign collaborative education.

Keywords: Sino-foreign collaborative education; Educational evaluation; Reflection of system; Top-level design; Reform on evaluation

“中外合作办学”是我国充分利用外部资源、促进教育改革发展的一大体制创新。[1]中外合作办学评估系对依法批准设立和举办的实施本科以上学历教育的中外合作办学机构和项目,以及实施境外学士学位以上教育的中外合作办学机构和项目的合格性评估。2013年教育部启动中外合作办学评估,改变了我国中外合作办学长期以来“重审批、轻监管”的管理模式,促进了中外合作办学可持续发展。《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》明确提出要通过完善准入制度,改革审批制度,开展评估认证,强化退出机制。[2]对中外合作办学评估制度的实践反思,不仅是中外合作办学进入新阶段的客观要求,也将为中外合作办学评估制度的完善提供理论支撑。

一、中外合作办学管理模式的阶段特征

改革开放至今,我国中外合作办学经历了两次快速发展期,其管理也呈现出明显的阶段发展特征。中外合作办学评估是中外合作办学发展到一定阶段的现实需求,也是政府职能转变的客观要求。

1. 中外合作办学发展的初期主要采用材料审批模式

早在20世纪80年代,我国部分高校就开始与国外高校开展合作办学,探索通过引进国外优质教育资源的方式,加强学科建设和人才培养水平,促进学校自身办学水平的提高。由于这种在国内外高校间开展的合作交流行为基本上还属于个案,我国教育行政主管部门尚未建立规范化的管理制度。因此,从20世纪80年代到90年代中期是我国中外合作办学的萌芽阶段。为加强对中外合作办学的管理,促进我国教育事业的发展和教育对外交流与合作,原国家教委于1995年制定了《中外合作办学暂行规定》。这是我国教育行政主管部门第一次颁布有关中外合作办学的行政规章,我国中外合作办学制度由此正式建立。《中外合作办学暂行规定》指出:“在本《规定》发布之前,业经批准或批准手续不完备的合作办学机构,均请各地、各

部门按本《规定》复审,并按隶属关系和审批权限,完善审批和备案手续。”从中可以看出,在中外合作办学发展初期,国家对其管理主要采用材料审批,在《中外合作办学暂行规定》颁布之后,中外合作办学审批进入了依章审批的发展阶段。

2. 中外合作办学的快速发展期采用依法复核方式管理

为了规范中外合作办学活动,加强教育对外交流与合作,促进教育事业的发展,根据《中华人民共和国教育法》及其相关法律法规,国家于2003年和2004年先后出台了《中外合作办学条例》《中外合作办学条例实施办法》,这成为至今指导我国中外合作办学工作的基本法。随着我国教育,特别是高等教育改革开放的不断深入和国内高校办学质量意识的不断提升,通过中外合作办学等国际化手段尽快提高自身办学水平成为不少高校发展道路上的一项重要战略。我国中外合作办学机构和项目如雨后春笋般地建立起来,仅在2002-2004三年间,由教育部批准设立的本科以上学历中外合作办学机构和项目已经远超过去十年机构和项目数量的总和。中外合作办学进入了第一次快速发展时期,[3]具体如图1所示。

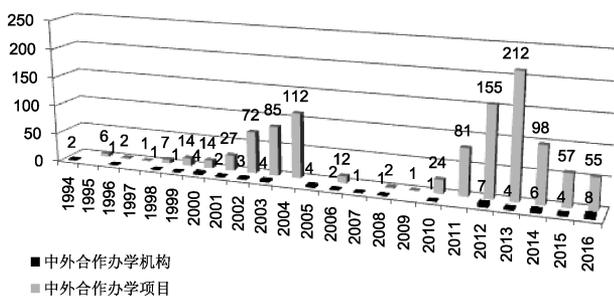


图1 本科及以上学历中外合作办学机构和项目历年审批情况(1994-2016年)

中外合作办学是我国教育领域的一项新生事物,短时间大量中外合作办学机构和项目的设立,通过国际化手段加快促进我国教育机构自身办学水平,但同时也出现了如虚假宣传、违规收费、超规模招生等一

系列问题。为促进中外合作办学的健康发展,加强中外合作办学的规范管理,教育部于2004年8月开始对现有中外合作办学机构和项目进行复核,^[4]一些未按照《中外合作办学条例》及其实施办法办学的机构和项目,由于未能达到相关要求而退出了中外合作办学领域。在2005年至2009年的五年间,我国中外合作办学机构和项目的数量鲜有增长,进入了一个自省自查的阶段。

3. 中外合作办学发展新阶段采用以评估为主的外部监管新模式

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》就扩大教育开放做出战略部署,鼓励各级各类学校开展形式多样的国际交流与合作,办好若干所示范性中外合作办学机构和一批中外合作办学项目。我国的中外合作办学进入了质量与数量并举的发展时期。近年来,我国教育行政部门重视中外合作办学的质量建设,不仅继续坚持常态化的中外合作办学审批制度,还建立了一系列中外合作办学外部保障制度,如2013年首次实施面向全国本科以上中外合作办学机构和项目的中外合作办学评估制度,将评估结果作为机构和项目申请延期以及同一外方教育机构举办新项目的重要参考依据;推进“两个平台”和“两个机制”建设,依托教育部涉外监管信息网,开通了中外合作办学监管工作信息平台,并开发了中外合作办学颁发证书认证工作平台。2016年2月《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》发布,政策趋势显示,还需要进一步完善评估制度,做好中外合作办学“盘活存量”“腾笼换鸟”的工作。^[2]中外合作办学将在加强顶层设计的基础上进入依法综合治理。

二、中外合作办学评估制度的实践反思

2009年国家率先在天津、辽宁、江苏和河南进行中外合作办学评估的试点工作,^[5]2013年在全国范围内开展首轮中外合作办学评估工作。^[6]这对于教育行政部门进行外部质量保障和合作院校开展内部质量保障都具有积极意义。在实践基础上对评估制度进行反思,将为新一轮中外合作办学评估提供实践依据和理论支撑。

1. 以学校自评报告为基础,由教育行政部门组织实施,尚未实地考察

“中外合作办学评估以办学单位的自我评估为主,在自我评估基础上,以随机抽查等方式组织实地

考察评估。”但实际中并未严格执行。目前中外合作办学的管理模式基本上按照《中外合作办学条例》审批权限划分为中央和地方两级管理体系,本科及以上层次中外合作办学评估由教育部组织实施。2013年度开始的中外合作办学评估共涉及北京、上海等24个省市346个机构和项目,^[6]由教育部统一组织开展,以学校自评为主,尚未进行实地考察。评估专家开展评估工作的依据主要还是机构和项目提交的自评报告。自评报告的撰写质量很大程度上会影响最终评估结果。在评估中就会存在“办得好不一定报告写得好,报告写得好不一定办得好”的情况。一些与机构和项目相关的办学信息并未准确而完整地写入自评报告。虽然评估流程中也设计了网上公示环节,在公示期内接受社会各方的关注与评价,但由于时间安排和宣传力度等方面的原因,网上公示尚未产生良好效果,社会评价以及办学机构和项目产生的社会效应往往被忽视,^[7]导致评估结果未能十分准确地反映被评估机构和项目的实际办学情况。这在一定程度上也影响了中外合作办学评估的效果。

2. 以规范性评价为主,评估指标统一,尚未开展分类评估

中外合作办学评估依据《中外合作办学条例》及其实施办法设计了两套评估指标体系,即《中外合作办学机构评估指标体系》和《中外合作办学项目评估指标体系》,^[5]主要评估中外合作办学机构和项目的合规性及其办学的规范性。虽然中外合作办学评估方案对每项二级指标都做了相关说明,但并未涉及到具体的标准,评估工作主观影响较大,这在一定程度上也影响了评估结果的信度和效度。^[8]由于中外合作办学机构和项目之间差别很大,不同机构和项目的使命、宗旨、目标不同,其对应的投入和资金管理、专业和课程设置、教学模式、师资配备、培养质量标准、质量管理方式、办学特色等也各不相同,且这些标准在办学机构和项目申办之时就已经通过教育部门的批准和审核,所以,在对其进行评估和认证时,又重新制定一个统一的、一刀切的标准体系显然是不合适的。^[9]目前中外合作办学是一种多元化的办学模式,用统一的标准去衡量和评价多元化发展的中外合作办学机构和项目,不仅很难发现个性化的办学质量问题,也势必无法满足办学机构和项目的特色办学要求,办学机构处于被动迎评的地位,缺少自主提升和强化内部质量保障的动力。

3. 自成体系,缺少系统整合,评估结果尚未完全开放

目前中外合作办学评估确切地说还处于“自成体系”的状况,其信息主要来自于办学机构提供的自评报告,并未与中外合作办学年度报告以及中外合作办学认证等贯通融合。中外合作办学评估的结果仅有“合格”“有条件合格”和“不合格”三种评价结果,尚未提供对于受评机构和项目办学情况的分析、问题描述及建议。当然,对于一些重要问题,教育部会在通报中予以指出,比如2013年教育部通报中就指出了4个中外合作办学项目违规超规模招生。^[6]如果能够专业分析,提出改进的意见或建议,或许比获得一张申请延期办学的“通行证”更有意义。此外,由于我国中外合作办学评估结果的不公开,造成了合作办学机构和项目低水平重复性建设的现象仍然较为普遍,甚至出现连锁店办学的风险。^[3]这在一定程度上影响了我国中外合作办学可持续发展,也影响了为社会经济建设培养急需人才作用的发挥。

三、完善中外合作办学评估的政策建议

中外合作办学评估在我国还是一个新鲜事物,根据中外合作办学发展新形势予以完善势在必行,问题是评估在我国管理中的定位一直处于争议阶段,评估到底是一种管理工具还是一种专业服务,一直有不同的声音,这在一定程度上也反映出评估制度建设还在路上。中国的教育评估工作已经从改革开放初期的暗中摸索,经过三十多年的不断试错,终于发展到了目前的整体性的顶层设计阶段。然而,我们对于评估的本质属性及其规律性的理解至今存在诸多欠缺,评估实践中的不知所措和理论研究中的迷惑不解并存,一直以来困扰着每一步的评估改革。^[10]中外合作办学评估亦如此。根据国家教育开放政策及中外合作办学评估目标,未来中外合作办学评估制度建设将在以下几个方面有所改进和完善。

1. 基于管办评分离完善中外合作办学评估制度的顶层设计

中外合作办学顶层设计初衷是规范中外合作办学,并提高中外合作办学的质量。所以其指标设计侧重规范办学单位的依法办学,但鼓励高校个性化办学以及特色发展不足。现阶段我国高等教育已经从最初的规模扩张走向内涵发展,着力于人民满意的高等教育,这对中外合作办学评估提出了更高的要求。《关于

做好新时期教育对外开放工作的若干意见》要求中外合作办学要“完善准入制度,改革审批制度,开展评估认证,强化退出机制”。这标志中外合作办学新的监管模式正在形成。如何架构新的中外合作办学监管及其评估制度,核心是依据党的十八届三中全会提出的“管办评分离”的改革理念,明确政府、学校、社会相关利益主体在中外合作办学评估中的权利义务。“管办评分离”作为一项改革,其根本目的是通过管、办、评之间关系的调整来更好地保障教育质量。“管办评分离”主要指增强管办评之间的独立性,尽管其中包含管与评、管与办以及办与管、办与评之间的独立性,但其核心却是评对于管的独立性和评对于办的独立性。^[10]这就要求“教育管理者”“教育举办者”和“教育评估者”各司其职,尤其是“教育管理者”,其主要职责是依据国家的教育法律法规对办学单位和项目的合规性审查,把好入门关,并对评估认证机构的资质进行审查,而具体的评估认证工作则由第三方评估机构负责组织实施。^[9]在第三方负责评估认证的基础上,教育行政部门可以基于评估认证等级,赋予高校和办学单位不同的办学自主权,比如菲律宾,其院校和专业认证等级不同,院校也相应地拥有不同的专业自主权和办学自主权,这既可以作为政府转变管理方式的一个重要途径,同时也是引导高校自主发展的良好改革路径。^[11]鼓励高校自我评估,吸引社会监督办学,政府依法宏观管理,则是中外合作办学评估的未来发展趋势。

2. 基于中外合作办学监管新模式完善中外合作办学评估指标体系

中外合作办学评估制度不仅需要做好顶层设计,同时还需要基于新的监管模式完善中外合作办学评估指标体系。一方面是改革现有的评估指标体系,另一方面是要拓展中外合作办学评估的信息来源,增加评估的客观性,提升评估结论的科学性。从现有的指标体系来看,中外合作办学评估指标侧重评估中外合作办学机构和项目的基本办学规范,对于促进高校依法办学发挥了重要作用,但由于缺少差异化评估,一定程度上又影响了办学单位的积极性和主动性。在确保规范性的基础上,未来中外合作办学评估需实施个性化的评估,至少也是因类别不同的“定制化”差别评估和认证模式,保护中外合作办学机构和项目的独立性、自主性和办学特色。^[9]2016年起各本科及以上中外合作办学机构和项目每年都需要向教育部递交年度报告。年度报告中所提供信息完全可以用于中外合

作办学评估,为其提供更加丰富的信息来源。由此评估不再仅依赖于办学单位在某一时间点提供的自评报告,而是在这个基础上全面考察其在最近一个办学周期,甚至更长时间内的的发展情况,将静态的时点性评估拓展为动态的过程性评估。此外,目前已经有部分合作办学机构和项目参加了由中国教育国际交流协会或上海市教育评估协会组织的中外合作办学认证。^[12]但目前认证结果尚未被我国教育行政主管部门认可。建议未来中外合作办学评估和认证应当在中外合作办学质量保障领域发挥各自优势,构建更加立体化、系统性的中外合作办学外部质量保障体系,共同推动我国中外合作办学质量的提高。这种保障体系设想如图2所示。

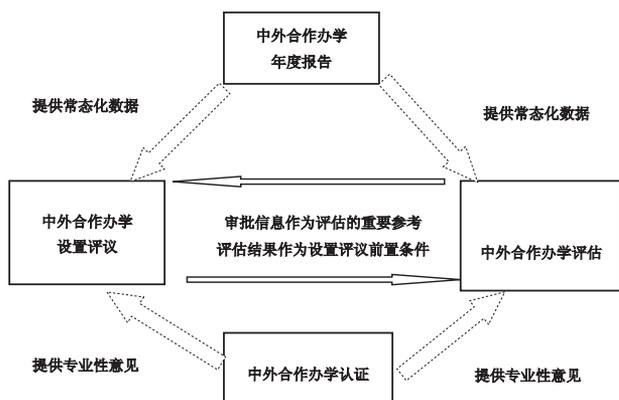


图2 中外合作办学外部质量保障体系融合示意图

3. 基于法律法规的修订规范中外合作办学评估结果的使用与公开

随着我国教育进一步开放,中外合作办学成为中国考生的热门选择。社会各界,尤其是就读或有意愿就读中外合作办学机构和项目的学生及其家长,高度关注我国中外合作办学的质量,希望能够通过权威机构获得关于我国中外合作办学质量的有效信息。但到目前为止中外合作办学评估这项工作的影响力仍局限于教育行政主管部门和合作办学单位内部,评估结果主要用于教育行政主管部门对于合作办学机构和项目延期申请的审批,尚未能产生较大的社会影响。这在一定程度上影响了中外合作办学的公信力和可持续发展。《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》出台,将是中外合作办学的一个重要转折点。针对《中外合作办学条例实施办法》中有些条款与中外合作办学新实践有所不适应及存在调整乏力或缺失的现象,国家教育行政部门启动了《中外合作办学条例实施办法》的修订工作,力求在2017年底完成修

订工作。^[2]基于新修订的政策法规完善中外合作办学评估结果的使用和公开则是中外合作办学评估的内在要求。教育行政主管部门有必要将中外合作办学评估这一有效的监管方式产生的相关结果向社会予以公布,将相关机构和项目的评估报告通过适当途径进行公布。这样既可以满足社会相关方对于我国中外合作办学机构和项目的知情权,又可以通过社会各界监督中外合作办学机构和项目规范自身办学行为,并不断提高办学质量,延伸和扩大中外合作办学评估结果的社会影响力。

参考文献

- [1] 张民选.以对外开放促进教育改革发展[N].中国教育报,2015-12-15(03).
- [2] 林金辉.中外合作办学的政策趋势[N].人民政协报,2017-01-14(10).
- [3] 教育部.中华人民共和国教育部中外合作办学监管工作信息平台[EB/OL].(2017-09-30).<http://www.crs.jsj.edu.cn/index.php/default/index/sort/1006>.
- [4] 教育部关于做好中外合作办学机构和项目复核工作的通知[EB/OL].(2004-08-12).<http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe-325/2010006/88564.html>.
- [5] 教育部办公厅关于开展中外合作办学评估工作的通知(教外厅[2009]1号)[EB/OL].(2009-07-15).http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe-864/2010001/xxgk_77977.html.
- [6] 教育部.2013年中外合作办学评估工作已完成[EB/OL].(2014-03-18).http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201403/t20140318_165807.html.
- [7] 苗绘.中外合作办学质量评估的现状与改革路径[J].长春工程学院学报(社会科学版),2016,17(3):98-101.
- [8] 刘魁.《中外合作办学评估方案》的解读与探讨[J].中国电力教育,2015(18):7-9.
- [9] 黄天中,刘丽霞,张清禄,等.构建新形势下的中外合作办学评估和认证制度[N].中国教育报,2014-02-24(06).
- [10] 袁益民.“管办评分离”改革与教育质量保障[J].高教发展与评估,2016(1):8-21.
- [11] 杨琼.菲律宾高等教育质量保障体系考察——以菲律宾学校、学院和大学认证协会为例[J].复旦教育论坛,2011(9):80-83.
- [12] 江彦桥.基于第三方评估的上海中外合作办学认证十年实践探析[J].中国高教研究,2017(4):82-86.