

加强高等教育第三方评估工作的思考

王 洋,董新伟

(辽宁教育研究院,辽宁沈阳 110034)

摘要: 随着高等教育走内涵式发展道路的逐步深入,保证高等教育人才培养质量的评估也逐渐由政府评估走向第三方评估,教育的第三方评估如雨后春笋般出现。但我国的第三方教育评估起步较晚,存在诸如立法缺失、公信力不高等问题,本文通过对高等教育第三方评估现状、存在的问题分析,进而对健全高等教育第三方评估法律、培育第三方评估的市场、提高第三方评估的科学性和公信力等进行深入思考。

关键词: 高等教育;第三方评估;教育质量

中图分类号: G40-058.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2018)03-0006-04

Reflect on Strengthening the Third Party Evaluation of Education

Wang Yang, Dong Xinwei

(Liaoning Education Research Institute, Shenyang, Liaoning 110034)

Abstract: With the connotative development of higher education, the evaluation forms of the training quality of educated talents have gradually stepped from the government's evaluation to the third-party assessment. Meanwhile, the third-party education evaluation organizations have sprung up, but the third-party assessment of our country starts relatively education late. There are also problems such as lack of legislation, lack of credibility, etc. This article focuses on the current situation of the third-party evaluation of higher education and the analysis of existing problems in order to improve the higher education law of the third-party evaluation, cultivate the market of the third-party education evaluation and raise their scientificity and credibility.

Keywords: Higher education; The third-party evaluation; Education quality

近年来,我国颁布了一系列文件,强调加强高等教育的第三方评估工作。如2011年,教育部《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》中提出:“建立健全以学校自我评估为基础,以院校评估、专业认证及评估、国际评估和教学基本状态数据常态监测为主要内容的教学评估制度,实现分类的院校评估,建立与‘管办评分离’相适应的评估工作组织体系,充分发

挥第三方评估的作用。”^[1]2015年,《国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知》中指出:“建立健全绩效评价机制,积极采用第三方评价,提高科学性和公信力。”^[2]2016年,修改《高等教育法》时,特别新增了“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”的条款。^[3]

一、我国高等教育评估机构建设情况

高等教育的第三方评估是介于政府和高校之间的、以接受委托的形式独立组织开展高等教育评估研究与实践活动的专业评估组织。我国现有的评估机构大概可分三类:第一类是在政府主导下建立的评估机构,如教育部高等教育教学评估中心,以及各省的教育评估机构,如上海市教育评估院、重庆市教育评估院、江苏省教育评估院、浙江省教育评估院、辽宁教育研究院评价研究中心、广东教育发展研究与评估中心、福建省教育评估中心、安徽省教育评估中心等,主要承担国家或省级教育部门组织的评估任务;第二类是高校建立的教育评估机构,如武汉大学中国科学评价研究中心、依托上海交通大学的高校学科发展与评价研究中心,这些属于社会服务类机构,主要承担高校内部或者社会组织的评估工作;第三类是纯民办机构,如麦可思数据有限公司、21世纪教育研究院等,主要承担委托性评估。

在国家政策的推动下,教育部和各省从1999年开始至今,成立了20多家各类评估机构,基本形成了国家、省、高校及民办的专业化评估框架。据统计,在国内20多家高等教育评估机构中,属于第一类的有15个,占68.2%;属于第二类有3个,占13.6%;属于第三类的有4个,占18.2%。

1. 机构设置情况

大多数机构是按教育类别设置的内部机构。如上海市教育评估院下设办公室、教育评估研究所、高等教育评估所、基础教育评估所、职业与成人教育评估所、教师发展评估所、教育综合事务评估所等7个部门。重庆市教育评估院下设办公室、研究室、基础教育评估所、职业教育与成人教育评估所、高等教育评估所、教育质量监测与信息中心、基础教育质量监测中心办公室、职业技术教育质量监测中心办公室、学前教育质量监测中心、家庭教育监测中心、民办教育评估中心、数据分析中心等部门。浙江省教育评估院下设院办公室、高等教育评估所、职成教评估所、基础教育评估所和普通话培训测试中心。也有诸如甘肃省高等教育教学评估中心的机构设置,下设办公室和技术服务部。办公室具体负责落实各项评估任务,组织协调各高等教育教学评估专家委员会和专业教学指导委员会开展工作。技术服务部负责评估系统研发、系

统正常运行维护、系统数据填报咨询服务、评价结果分析报告等工作。

2. 人员构成情况

省级教育评估院在人员构成上,多是事业单位编制,多采用“小机构、大网络”的运作模式,如江苏教育评估院在职人员20人,建立了5000人规模的专家库。

挂靠高校成立的高等教育评估机构,在人员构成上,会依托高校人力的资源,同时兼顾政府教育行政部门,如甘肃省高等教育教学评估中心,由西北师范大学党委副书记、副校长任中心主任,甘肃省教育厅高等教育处处长任中心副主任。陕西高等教育研究与评估中心主任由省教育厅分管高等教育的副厅长兼任,副主任由省教育厅高教处处长兼任,西北大学设专职副主任1名。

另外,从学历构成看,越来越呈现向高学历层次发展态势,博士学历的占比越来越高,比如云南省高等教育评估中心有8人全部为博士,武汉大学中国科学评价研究中心有30余人,90%以上为博士,其他比较有影响的评估院在学历层次上也比较高。在对人才需求方面,越来越呈现出对数据处理人才的需求,有些民办第三方评估机构的人才构成至少有40%是数据人员。

3. 经费情况

省级高等教育评估机构和挂靠高校的评估机构都属于事业单位,统一按编制进行财政拨款,项目评估也有专项财政拨款,基本上没有生存压力,但转制的或新建的高等教育第三方评估机构必须面对经费问题。作为非营利性组织,经费来源是评估项目咨询服务所得,有必要建立起畅通的投融资渠道,保证机构良性运行。

4. 职责情况

教育部学位与研究生教育发展中心教育评估所的任务主要是开展学位与研究生教育的科研工作,为教育部和国务院学位委员会有关政策的制定提供参考;承担教育部、国务院学位委员会委托开展的学位与研究生教育质量评估。教育部高等教育评估中心主要承担普通高等学校、独立设置的成人高校、中央电大及中外合作办学机构的教学评估工作和高等学校专业评估认证工作。从各省教育评估院的业务情况看,多数在省级教育主管部门的领导下,负责组织实施教育厅委托的全省高校教育教学评估工作,如江苏省教育评估院承担江苏教育现代化建设监测评估、研

究生教育质量评估、普通高等学校本科教学工作审核评估、普通高校专业抽检与评估、基础教育学校质量监测与评估、省示范性县级教师发展中心评估等。个别的如高校学科发展与评估中心职能是高校学科建设、学科发展为主要领域的研究和评估。

而民办第三方评估机构,在业务拓展方面各取所长,尽可能与政府、高校保持一定的联系以便开展业务。如河南省教育评估中心虽然是民办第三方评估机构,但其业务主要是省教育厅委托开展的评估。而多数民办评估机构业务以专项的评估居多,为高校提供私人订制咨询服务,如麦可思数据有限公司的业务除了高校就业质量评估,还包括应届毕业生培养质量评价、学生成长评价、教学质量与改进分析、专业认证、专业诊断、内部质量保证体系建设咨询、学科建设等。

5. 评估结果的使用情况

由教育行政主管部门组织的评估结果是政府和高校决策的重要依据。对于官方组织的各类评估,其结果都有相应的说法,比如我国高校教学工作评估就规定:对在评估中未获得“合格”或者获得“不通过”结论的高校,不仅要限期进行整改,而且还要在招生规模、新专业设置、质量工程项目审批、教学成果评奖等方面加以限制。至于民办评估机构进行的评估,包括各类排行榜没有使用方面的规定。

二、我国高等教育第三方评估存在的主要问题

1. 民办评估机构数量少

目前,我国评估机构多以官方或半官方性质为主,民办机构相对较少。随着高等教育评估工作的不断推进和深入,我国大部分省份都建立了相应的评估机构,但这些机构仍属半官方性质,绝大部分都还是事业单位,隶属于教育行政部门,人员及业务经费均由国家财政部门拨付。如我国开展的五年一轮高校教学水平评估、审核评估、专业评估、高职人才培养工作水平评估等大多是在政府的主导下进行的,在评估机构设置、人员安排、项目来源以及经费保障等方面都受到行政干预,各级教育行政部门在评估中起主导作用,包括评估标准的制订,评估专家的聘请,评估过程的监控,评估结论的形成,评估结果的使用等等,难以保证评估的公正性和客观性。

2. 第三方评估立法缺失

我国至今还没有建立高等教育第三方评估的相

关法律法规,对第三方评估的合法性尚缺乏依据。政府、高校和第三方评估机构在高校评估中各自的职责和权限迫切需要通过立法加以界定和规范,特别是应该规范第三方评估的合法性、规范性和科学性。如果第三方评估一直没有法律法规作为依据,很难得到政府、高校、社会的充分认可,对评估会发出不同的声音,甚至是质疑,评估的作用和效果也就大打折扣。

3. 高等教育第三方评估的公信力不高

高等教育第三方评估的公信力来自政府、高校和社会对评估结果的广泛认同和对评估质量的系统信任。而现在对于第三方评估的结果应用不够,究其根源,还是其公信力不高,缺乏评判标准,现有的第三方评估在评价方法、评价标准,特别是评估的具体指标体系等方面各有不同,社会公众对评估的结论也多有质疑,如在我国广泛流传的各类大学排行榜、专业排行榜以及科研排行榜等等,难以得到充分认同,第三方评估的公信力有待提高。

4. 专业评估人员匮乏

目前,大多数评估机构的专职人员只是评估的组织者,而评估专家基本都是聘用高校领导与专业教师,由于缺乏对评估理论、评估政策、评估内容的深刻理解,使得对评估结论把握出现偏差,有时会造成不必要的后果。

三、对高等教育第三方评估工作的建议

1. 保证第三方评估的合法化

营造第三方评估机构生存的法律和市场环境是保证高等教育第三方评估运行的保障和支撑。2016年6月1日修改的《高等教育法》将第四十四条修改为:“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。”对高校、政府和社会三者的关系进行了明确。同年9月山东省教育厅出台了全国首个《第三方教育评价办法》明确了评价各方的权利和义务、评估结果运用等事项。^[4]2017年10月云南省教育厅、云南省人民政府教育督导委员会办公室联合印发了《关于云南省第三方机构开展教育评估监测工作暂行办法的通知》对第三方教育评估监测机构资质认定办法、工作程序、监督管理等方面做了详尽的规定。^[5]

随着我国教育法治化日益增强,应继续完善高等教育评估工作的相关法规和制度建设,并颁布高等教育第三方评估的相关法规,明晰评估机构及评估委员

会、高校、教育行政部门等各方的权利和义务,保障高等教育评估客观公正,使高等教育第三方评估真正做到有法可依。同时,应制定相关奖惩制度,规范第三方评估行为,对失信行为和机构坚决给予惩处,发挥政府宏观管理和督导作用。

2. 保证第三方评估的专业性

第三方评估的专业性体现在评估标准是否科学、评估方法是否创新、专业化队伍的组成是否合理等方面。

(1) 加强对评估机构和从业人员的审核

一是要加强对评估机构的严格审核,建立健全高等教育第三方评估机构的准入与退出、风险预警与监控机制,严格把握第三方评估机构的资质认证工作;二是建立评估人员准入遴选制度,定期对评估人员进行考核和培训,通过考核方可从事评估工作,逐步实行职业资格认证及持证上岗制度。通过对评估机构、从业人员、评估行为等的规范来加强第三方评估市场的建设。

(2) 保证评估标准的科学性

由于普通高等院校各自办学定位不同,发展目标和人才培养目标差异较大,学科特点也不尽相同,如果都采用单一的标准和指标来评价不同类型的高校和学科,会导致评价结论的不准确,缺乏科学性。因此,应该贯彻落实分类评估,建立科学、多元化、有针对性的高等教育分类评价体系。

(3) 加大信息技术在评估中的应用

技术手段科学化是保障评估科学性的重要有效途径之一。随着互联网及大数据的快速发展,为适应大数据时代给传统高等教育评估带来的变化,应改进评估方法,采用新技术手段,充分发挥互联网及大数据等技术优势,促进评估科学化和现代化。^[6]

3. 保证高等教育第三方评估的独立性

评估的独立性是评估公正的保障。独立性是指评估的过程和结果均不受政府意志的左右或其他因素的干扰,不取决于评估机构性质,如英国的 QAA,美国的 CHEA 和法国的 CNE,它们或是政府性的,或是非政府性的,在制定评估标准、评估过程、公布评估结果等过程中都能保证评估的独立性。借鉴国外的经验,高等教育第三方评估要独立实施政府和高校委托的评估项目,并参与教育评估政策的制定。同时也要强化政府监管,定期对社会专业评估机构进行资质审查和绩效考核,监测评估机构的活动规程,确保高等教育第三方评估的公平、公正、公开。^[6]

4. 保证评估过程透明、结果公开

第一,评估采用的指标体系、工作流程、工作方法及要求都应该更加透明,确保参评高校充分了解评估工作的整个过程,并能够通过评估发现学校发展存在的问题和优势所在。^[6]

第二,加强对评估结果的运用,通过认可的评估结果可成为政府及高校的决策依据。逐步扩大高等教育第三方评估成果的运用范围,将其作为资源配置、项目立项、表彰奖励和干部考核的重要依据。同时建立评估结果争议复议和反馈机制,对有争议的评估结果建立复议通道,加大社会对评估工作的监督及关注,保证评估过程的透明。

第三,建立信息公开制度和社会参与监督机制,把评估结果通过媒体及时向社会发布,以保证高等教育第三方评估的透明度和权威性;同时通过公开建立公众反馈机制,加大社会对评估工作的监督及关注,保证评价过程透明和公开。

第四,政府要及时开放对高等教育第三方评估的政府采购服务项目渠道,并给予政策、行业和环境支持,将高等教育第三方评估列入政府采购项目,打通财政资金购买第三方教育评估服务的通道。^[7]

参考文献

- [1] 教育部关于普通高等学校本科教学评估工作的意见 [EB/OL]. (2011-10-31). http://www.moe.edu.cn/srcsite/A08/s7056/201802/t20180208_327120.html.
- [2] 国务院关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知 [EB/OL]. (2015-11-05). http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/05/content_10269.htm.
- [3] 全国人大常委会关于修改《中华人民共和国高等教育法》的决定 [EB/OL]. (2015-12-28). http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs__left/s5911/moe_619/201601/t20160125_228815.html.
- [4] 山东省第三方教育评价办法(试行) [EB/OL]. (2016-09-20). http://www.sdedu.gov.cn/sdjy/_zwcj/884648/index.html.
- [5] 云南省教育厅印发云南省第三方机构开展教育评估监测工作暂行办法的通知 [EB/OL]. (2017-12-02). <http://www.xnjyhg.com/edu/zcfg/2761.html>.
- [6] 王洋,董新法.英、法、美三国高等教育第三方评估模式与借鉴[J]. 高等农业教育, 2016(3): 124-127.
- [7] 姜华,刘苗苗,刘盛博.基于 ESI 数据库的我国“985 工程”高校一流学科评价研究[J]. 现代教育管理, 2017(8): 24-28.