

国内高校内部教学质量监测 与评估机构发展:现状、问题与对策*

王小明¹, 冯修猛²

(1. 上海第二工业大学教学质量管理工作办公室, 上海 201209;

2. 上海市教育评估院高等教育评估所, 上海 200031)

摘要: 校内教学质量监测与评估机构负责对校内教学质量保障工作的运行状况进行督查、监测、考核与评估, 这对高校教学质量提升有着重要作用。文章运用文本分析法从主管部门、机构名称、机构职责和机构成员四个维度剖析了其现状。归纳出机构不全、认可度低, 定位不明、职责不清, 单兵作战、缺乏协同是这类机构较普遍存在的问题。最后提出了四方面的对策: 教育行政部门需继续完善制度体系建设, 高等院校应给予这些机构以人员、时间和经费保证, 机构需要明确自身定位与职责, 机构成员应不断提升自身业务水平。

关键词: 高校; 教学质量; 教学质量; 监测机构

中图分类号: G640, G40-058.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2018)04-0069-06

Situation, Problems and Countermeasures in the Development of Internal Teaching Quality Monitor and Evaluation Institutions in China's Universities

Wang Xiaoming¹, Feng Xiumeng²

(1. Teaching Quality Management Office, Shanghai Polytechnic University, Shanghai, 201209;

2. Higher Education Evaluation Department, Shanghai Education Evaluation Institute, Shanghai 200031)

Abstract: The teaching quality monitor and evaluation institution is responsible for supervising, monitoring, assessing and evaluating the operation quality of the teaching quality assurance, and plays an important role in improving the teaching quality in universities. In this paper, literature analysis is used to analyze the development status of such institutions from four dimensions: the competent authority, the name of organization, the institutional responsibility and the members of the organization. It sums up three problems: institutional insufficiency and low degree of recognition, ambiguous position and unclear responsibility, man combat and lack of coordination. Finally, the authors put forward countermeasures that education administrative departments should continue to improve the system construction, colleges and universities have to give

* 基金项目: 上海市教育科学研究 2018 年度一般项目(C18010)。

收稿日期: 2018-04-19, 修回日期: 2018-05-31

staff time and funding guarantee, organizations need to be clear about their own position and responsibilities and members of the organization should continue to improve their own professional level in order to expect its future development.

Keywords: Colleges and universities; Teaching quality; Monitor system

2012年,教育部颁布《关于全面提高高等教育质量的若干意见》(教高[2012]4号)明确提出“要坚持管办评分离的原则,建立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、专门机构和社会多元评价相结合的教学评估制度”。同年,中共十八届三中全会上通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构”。2013年,教育部颁布《关于开展普通高等学校本科教学工作审核评估的通知》(教高[2013]10号)提出了高校应以自我评估、自我检验、自我改进为主,并明确将“质量保障”作为单独“审核项目”,在“教学质量保障体系”这一“审核要素”中专门将“质量保障体系的组织、制度建设”和“教学质量保障队伍建设”列为“审核要点”。2015年,教育部颁布《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》(教政法[2015]5号)从教育行政角度明确了高等学校系统的“管办评”分离,提出教育行政部门在组织评估工作过程中,应做到政府管理、高校办学与第三方评估的相互分离和有机统一。

在高校教学质量保证体系建设和有效运行内驱力和教育行政部门外部压力的引导下,高等院校意识到成立独立教学质量监测与评估机构的重要性和必要性。因此,越来越多专门承担高校内部教学质量监测与评估职责的新兴机构逐步独立,成为高校行政管理体系中的一员,如教学质量监测与评估处和评估办等。国内以教学质量监测与评估机构的相关研究较少,多数集中于国外高校内部教学质量监测与评估机构发展情况的介绍和比较,还有部分学者在论述高校内部教学质量保证体系时对其机构进行了简单介绍,以教学质量监测与评估机构为专门研究对象的研究成果极少。本文以高校内部独立设置的教学质量监测与评估机构作为研究对象,运用文本分析法从多个维度剖析了其发展现状;通过调查法分析归纳了其工作开展和机构发展过程中存在的问题

瓶颈;最后提出了应对策略。希望对这一新兴部门的未来发展有所裨益。

一、教学质量监测与评估机构发展现状分析

为全面了解国内高校内部教学质量监测与评估机构发展现状,以“全国普通高等学校名单”(统计截至2017年5月31日)中1243所普通本科院校为样本总体,通过浏览各高校官网的机构设置,筛选出独立设置教学质量监测与评估相关机构的高校230所(截止时间:2017年7月28日)。同时,以教育部高等教育评估中心组织的专题培训为契机,通过对该类机构负责人和工作人员的访谈调查,结合自身工作经验和院校实地考察进行归纳与总结。研究者以这230所高校设置的教学质量监测与评估相关机构为分析对象,从主管部门、机构名称、机构职责和机构成员四个维度剖析了其发展现状。

1. 主管部门

在当前教育体制下,我国普通本科院校主管部门一般包括国家部委、省/直辖市/自治区政府、省/自治区教育厅/直辖市教委三个层次。通过对样本高校的统计分析发现,在这230所独立设置教学质量监测与评估机构的高校中国家部委主管的有12所,占5.22%,占同类主管部门高校10.62%;省/直辖市/自治区政府主管部门的有143所,占62.17%,占同类主管高校20.40%;省/自治区教育厅/直辖市教委75所,占32.61%,占同类主管部门高校18.07%(详见表1)。

表1 机构主管部门情况表

主管部门	数量	比例	占同类高校比例
国家部委	12	5.22%	10.62%
省/直辖市/自治区政府	143	62.17%	20.40%
省/自治区教育厅/直辖市教委	75	32.61%	18.07%

注:数据来源于“全国普通高等学校名单”(统计截至2017年5月31日)中独立设置教学质量监测与评估相关机构的230所高校官网(截止时间:2017年7月28日)

通过分析其原因,可将这一现象归因为“合法性

机制”使然,所谓合法性机制是指那些诱使或迫使组织采纳具有合法性的观念力量。^[1]在我国高等学校系统中,由国家部委主管高校大多为国家重点高校,多为985高校;由省/直辖市/自治区政府主管高校,包括部分211高校;由省/自治区教育厅/直辖市教委主管高校皆为民办高校。在相同的外部制度环境下,不同类型高校的机构设置存在着不同的“合法化危机”,产生了不同类型高校的合法性机制差异,从而导致不同类型高校产生了不同的组织设置率(设置该类机构学校的比例)。由国家部委主管的高校,特别是国内顶尖知名高校在迎接各类评估过程中,其“合法化危机”并不强烈,无论是否成立专门机构,它们都能够“稳坐钓鱼台”;而由省/直辖市/自治区政府和省/自治区教育厅/直辖市教委主管高校,因其办学水平相对一般,在迎接各类评估的过程中存在十分强烈的危机感,致使该类高校纷纷采取主动设置专门教学质量监测与评估机构来应对。

2. 机构名称

孔子在《论语·子路》中提出“名不正,则言不顺,言不顺,则事不成”。一个机构的职能定位,一定程度上可以在机构名称中得以体现。通过对230所高校独立设置的教学质量监测与评估机构名称进行关键词计量分析发现,全部机构名称中共包含22个关键词,排在前10位的关键词分别为质量、教学质量、评估、中心、办公室、监控、监测、处、管理、评价(表2)。

表2 机构名称关键词信息表

序号	关键词	次数	序号	关键词	次数
1	质量	142	12	督导	13
2	教学质量	112	13	监督	9
3	评估	109	14	保障	6
4	中心	104	15	委员会	5
5	办公室	71	16	规划	6
6	监控	62	17	督查	4
7	监测	47	18	评建	4
8	处	44	19	研究	4
9	管理	34	20	教育质量	3
10	评价	23	21	促进	2
11	发展	15	22	绩效	2

注:数据来源于“全国普通高等学校名单”(统计截至2017年5月31日)中独立设置教学质量监测与评估相关机构的230所高校官网(截止时间:2017年7月28日)

通过对机构名称关键词的分析发现,大部分学校在设置该类机构时将教学质量评估、监控、评价、管理作为其主要职责,但也有部分高校认为该类机构的主要职能为督导、监督,个别学校还认为该类机构应该具有规划、研究和绩效考核职能;作为新兴部门,虽然有一定的学术性,但为了便于工作推进,该类机构基本都是以学校内部行政机构的角色设置,即中心、办公室、处等。

3. 机构职责

发展定位明确,职责功能清晰,权、责、利统一是机构得以健康发展的必要条件。为深入了解我国高校内部教学质量监测与评估机构的主要职责,研究者对样本高校官方网站中的部门简介和岗位职责进行了文本分析后,获取职责关键词,并将各类职责关键词进行排序,最终梳理归纳出该类机构的10项职责关键词(表3)。

表3 机构职责分布信息表

序号	职责	次数	序号	职责	次数
1	监测	173	6	咨询	34
2	监控	131	7	研究	25
3	管理	102	8	规划	19
4	评估	97	9	考核	19
5	督查	89	10	指导	12

注:数据来源于“全国普通高等学校名单”(统计截至2017年5月31日)中独立设置教学质量监测与评估相关机构的230所高校官网(截止时间:2017年7月28日)

通过对机构职责的文本分析发现,我国高校内部教学质量监测与评估机构的5大主要职责分别为监测、监控、管理、评估、督查。这一结果与机构名称关键词的统计分析结果基本相同,且该类机构的职责体现出行政机构与学术机构的双重属性。

4. 机构成员

人、财、物是机构得以生存发展的基本条件,而其中最为重要的因素就是人。通过对含有工作人员信息的样本机构官网的分析发现,在人员数量方面,该类机构工作人员数量并不多,以2-5人左右的机构占多数,共17个,占样本机构的65.38%;6人以上的机构共有9个,占样本机构的34.62%(详见表4、表5)。在机构职责方面,6人以上的该类组织除负责教学质量监测、监控、管理、评估等本职工作之外,还负责如教师发展、高教研究等多项其他工作,如淮阴工学院教学评估中心和安徽工业大学教学质量监控与评价中

心,虽然编制人数都为7人,但他们还需要承担教师专业发展等多项职责。在人员结构方面,表现为行政人员多、专业人员少,兼职人员多、专职人员少等特点,如南通大学教学质量管理处共有工作人员6人,其中正副处长各1人,科长两人以及科员2人;东北农业大学教学质量评估中心,有在编人员3名;兼职研究人员4名。

表4 机构人员分布表

人员数量	机构数	人员数量	机构数
2人及以上	26	6人及以上	9
3人及以上	25	7人及以上	6
4人及以上	17	8人及以上	2
5人及以上	13	9人及以上	1

注:数据来源于“全国普通高等学校名单”(统计截至2017年5月31日)中独立设置教学质量监测与评估相关机构的230所高校官网(截止时间:2017年7月28日)

表5 机构人员情况表

序号	学校名称	人数	序号	学校名称	人数
1	北京大学	9	14	上海商学院	4
2	河北工程技术学院	8	15	盐城工学院	4
3	东北农业大学	7	16	合肥工业大学	4
4	上海电机学院	7	17	蚌埠学院	4
5	淮阴工学院	7	18	北京林业大学	3
6	安徽工业大学	7	19	中国劳动关系学院	3
7	沈阳工业大学 工程学院	6	20	邯郸学院	3
8	南通大学	6	21	渤海大学	3
9	南京工程学院	6	22	白城师范学院	3
10	扬州大学	5	23	哈尔滨学院	3
11	丽水学院	5	24	上海第二工业大学	3
12	安徽大学	5	25	厦门大学嘉庚学院	3
13	上海立信会计 金融学院	5	26	河北农业大学 现代科技学院	2

注:数据来源于“全国普通高等学校名单”(统计截至2017年5月31日)中独立设置教学质量监测与评估相关机构的230所高校官网(截止时间:2017年7月28日)

通过对教学质量监测与评估相关机构的主管部门、机构名称、机构职责和机构成员四个维度的量化分析,促使研究者对国内该类机构的发展现状有了更为直观和理性的认识。

二、教学质量监测与 评估机构发展问题瓶颈

通过对现状的了解,可以让我们更为清醒地直面问题。作为新兴部门,教学质量监测与评估机构发展面临着诸多问题和瓶颈。以教育部高等教育评估中心组织的专题培训为契机,通过对该类机构负责人和工作人员的访谈调查,结合自身工作经验和院校实地考察进行归纳与总结后发现,当前国内教学质量监测与评估机构发展存在以下三类问题瓶颈。

1. 机构不全,认可度低

通过对教育部最新公布的全国高等学校名单中1243所普通本科院校官网的浏览,最终筛选出独立设置教学质量监测与评估相关机构的高校230所。独立设置该类机构的高校占据全国普通本科院校样本总数的18.5%,另外的81.5%的本科院校多采用合署办公设置模式和附设式设置模式,有的院校甚至并未设置该类部门。采用合署办公设置模式和附设式设置模式的机构由于缺乏独立性,在工作开展过程中存在机构依附、职能依附现象,导致教学质量监测与评估工作不能正常、有效、客观、公正地开展。采用独立设置模式的机构,虽然机构独立了,但是仍然缺少专职人员,且专职人员的专业化水平也不容乐观。

无论采用哪一种机构设置模式,作为新兴部门的教学质量监测与评估机构在高校行政体系内的实践合法性都还有待进一步得到论证。此外,该类机构的设置势必会导致高校原有相关行政机构一定程度上的分权。这一系列的因素都致使作为新兴部门的教学质量监测与评估机构认可度不高。

2. 定位不明,职责不清

虽然已有部分高校将教学质量监测与评估机构进行了独立设置,但在高校层面该类机构在学校原有各级各类机构中扮演何种角色,处于怎样的位置都尚未达成共识。组织目标作为组织期望自身将来发展所要达到的一种应然状态,对组织活动具有重要影响。^[2]作为该类机构自身,其定位和性质的不明确,导致其组织自身发展目标和岗位职责难以达到有效清晰,具体表现为组织目标的完全缺失,过于空泛与笼统。^[3]由于组织定位和发展目标的不清晰,教学质量监测与评估机构便处于一个非常尴尬的境地。学校教学质量保证是一个系统,系统内的各个组织应有明确的职责和任务,而在具体工作开展过程中,往往是一说教学

质量保证,教师推给专业,专业推给学院,学院推给学校职能部门,学校职能部门则通过各种手段和方式推给教学质量监测与评估机构。

3. 单兵作战,缺乏协同

高校教学全面质量管理(Teaching Total Quality Management,简称TTQM)是指高校以保证和提高教学质量为中心,以学校全员参与为基础,各有关部门同心协力,综合运用各种管理技术、专业知识和科学方法,对影响教学质量的全过程和各种因素进行全面控制和系统管理,以不断提高教学质量,让广大师生员工和外部顾客持续受益和满意,进而实现人才培养目标的这样一种有效管理体系或方法。^[4]学校全员参与和各有关部门同心协力,是高校教学质量保证体系有效运行的前提条件。当前,高校内部教学质量监测、监控、管理以及评估等工作都集中于教学质量监测与评估机构,而相关部门协同参与学校教学质量保证工作的意识不强。教学质量监测与评估机构单兵作战能力很强,但与其他职能部门协同作战能力不足,各方都“各司其职”“各自为政”,缺乏全校全员参与和各有关部门协同机制。

三、教学质量监测与评估机构发展应对策略

教学质量监测与评估机构作为一个新兴部门,负责高校内部教学质量保证体系建设及有效运行,对高校内部教学质量的“管”“办”“评”分离的落实有重要意义。教育行政部门、高等院校、机构自身和机构成员作为主要的利益相关者都可以促进教学质量监测与评估机构的未来发展。

1. 教育行政部门继续完善制度体系建设

纵使国家和地方政府教育行政部门十分关注高校人才培养质量,并相继出台了多项政策法规,但相关配套制度还不够健全。如有研究者认为虽然教育部在其颁布出台的文件中曾多次强调构建高校内部教学质量保证体系的重要意义,其中包括《教育部关于进一步深化本科教学改革全面提高教学质量的若干意见》(教高〔2007〕2号)、《教育部关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》(教高〔2011〕9号)、《关于全面提高高等教育质量的若干意见》(教高〔2012〕4号)和《关于开展普通高等学校本科教学工作审核评估的通知》(教高〔2013〕10号)等,但其实际效果一般。究其原因,一方面是因为这一系列的政策多为宏观意

义上的抽象指导,并未对高校具体操作层面给予明确指示;另一方面,这一系列的政策集合的共同点在于其规定要求与具体绩效考核间脱耦,政策间不能相互配套检验。^[3]

教育行政部门继续完善制度体系建设,至少需要做到以下几点:第一,对当前高校内部教学质量保证体系的发展和运行情况进行实证调查,在调查研究的基础上有针对性地进一步出台相关政策,从而促使高校明确其内部质量保证体系建构思路以及相关机构的定位与职责;第二,国家层面颁布《普通高等学校本科专业类教学质量国家标准》后,各地、各相关行业部门要根据“国标”研究制定人才评价标准。

2. 高等院校给予人员、时间和经费保证

高校内部教学质量保证体系的建立和有效运行,务必要设置充足的人员编制、时间和足够的经费支撑,否则这个体系仅仅只是一个“空架子”。^[5]一般而言,高校内部教学质量保证体系至少可包括学校、学院、系(专业)、师生四个层面,每个层面都需要专门人员给予工作支持。教学质量保证体系建设并非一朝一夕能够建立完善,其大致发展过程可分为经验管理、制度管理和文化管理三个阶段,因此,高等院校应给予足够的时间和长期的支持。高校内部教学质量监测与评估机构在制订规划、计划和规章制度时,将大部分的精力放在了工作内容本身,而并未涉及编制和经费,但等到要真正落实的时候会发现人员和经费问题往往会阻碍工作的顺利实施。这些高校都应该给予充分的重视和保障。

3. 机构需要明确自身定位与职责

机构的定位明确和职、责、权清晰是其良性发展的重要基础。依据教育部提出的“管办评分离”理念和岗位设置的“不可替代”准则,高等院校应进一步优化和完善内部教学质量保证体系,建立教务处“管”,院系“办”,教学质量监测与评估机构“评”的高校教学质量保证组织功能定位新格局。教务处负责包括培养计划、教学基本建设、教学运行以及教学研究和开展研究等各项教学相关管理制度和标准的决策计划、组织指挥、检查指导、协调控制等;院系负责执行教务处建立的有关培养计划、教学基本建设、教学运行以及教学研究和开展研究等方面的相关管理制度,并在教学质量监测与评估机构的指导、协助下建立本部门的教学质量保证体系;教学质量监测与评估机构负责对学校各级职能部门和院系执行教学质量保证制度与标

准的情况以及学校教学质量保证体系运行状况进行督查、监测、考核与评估。如上海电机学院逐步建立了教务处、各二级学院、教学质量办公室“三位一体”的教学管理、人才培养、质量监测管理模式。^[6]

4. 组织成员应不断提升自身业务水平

高校内部教学质量监测与评估组织作为一个有着学术性和行政性双重属性的机构,对其工作人员个人和团队的业务水平都有一定的特殊要求。有研究者通过对英国、澳大利亚和中国香港等国家和地区十年评估发展案例进行比较研究后得出了高校内部自我评估制度的实施和相关专业质量保障人员的聘用是外部评估成功的基础。^[7]因此,作为高校内部教学质量监测与评估机构的团队成员应不断提升自身业务水平,注重业务学习与培训,强化理实一体意识。积极组织相关工作人员开展教育统计学、教育评价学等相关理论学科的专门培训和学习。

参考文献

[1] 周雪光.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社,2003:75.

[2] 金冬日.组织理论与管理案例分析[M].天津:南开大学出版社,2006:43.

[3] 张秋硕.高校内部教学质量评估组织的发展机制研究——以新制度主义组织理论为分析视角[D].武汉:华中师范大学,2016:123-124.

[4] 王章豹.基于TQM的高校教学质量管理模式[M].杭州:浙江大学出版社,2012:91.

[5] 毕家驹.海外高校内部教育质量组织的组织体系[J].中国高等教育评估,2004(2):41-44.

[6] 董雪静,贾欣歌,冯修猛.基于数据支持的教学质量常态监测体系的构建与实践——以上海电机学院为例[J].上海教育评估研究,2018(2):64-68.

[7] Mahsood Shah. Ten years of external quality audit in Australia: evaluating its effectiveness and success[J]. Assessment & Evaluation in Higher Education. 2012,37(6):761-772.

(上接第23页)

参考文献

[1] 刘尧.我国高校屡遭“更名潮”的是非曲直[J].民主与科学,2015(3):30-34.

[2] 张翀.建设“双一流”,人才怎么流? [EB/OL]. 中国社会科学网, (2017-03-31). http://ex.cssn.cn/jyx/jyx_zdtj/201703/t20170331_3472457.shtml.

[3] 王军荣.高校血本挖人的“功利”和“浮躁”[EB/OL]. 东方网, (2016-12-16). <http://pinglun.eastday.com/p/20161216/u1ai10164475.html>.

[4] 樊秀娣.拔高和滥用“人才帽子”不可取[EB/OL]. 里瑟琦科教观察(微信公众号号), (2017-03-23). <http://mp.weixin.qq.com/s/32Q60ZSyVYwXfxhb3BMuAg>.

[5] 郑天虹,胡林果.靠“挖人”建不成“双一流”[EB/OL]. 搜狐网, (2017-03-31). http://www.sohu.com/a/131372765_162758.

[6] 华凌.房子票子“帽子”能让人才扎根高校吗[N]. 科技日报,2018-04-19(08).

[7] 乔颖.2018世界大学声誉排行榜出炉:清华大学排名第14位 [EB/OL]. 深窗网, (2018-06-01). <http://city.shenchuang.com/gdzx/20180601/1113679.shtml>.

[8] 刘尧.“双一流”建设切勿徘徊于“像一流”[J]. 高校教育管理,2017(6):8-13.

[9] 卢泽华.建一流大学应找准“中国坐标”[N]. 人民日报海外版,2015-11-13(07).

[10] 刘尧.以中国特色评价体系支持“双一流”建设[N]. 中国社会科学报,2017-12-28(08).

[11] 刘尧.大学的确是困顿了[EB/OL]. 浙江师范大学教育评论研究中心, (2018-05-07). <http://jypls.zjnu.edu.cn/>.

[12] 邓小平.邓小平文选[M].北京:人民出版社,1983:227.

[13] 刘尧.大学治理:制度比较校长更重要[J]. 高校教育管理,2015(1):6-10.

[14] 刘尧.大学校长要职业化[J]. 内蒙古教育(职教版),2012(7):1.

[15] 崔新有. 高质量发展是新时代高等教育的中心工作 [EB/OL]. 搜狐教育, (2018-04-14). https://www.sohu.com/a/228237033_414933.

[16] 课题组.教育质量国家标准及其制定[J]. 教育研究,2013(6):4-16.

[17] 王铭.提升高教发展的起点[N]. 中国教育报,2018-06-07(06).

[18] 宁滨.认真学习本科教学国家标准不断提高人才培养水平[EB/OL]. 中国高等教育(微信号), (2018-06-03). <http://mp.weixin.qq.com/s/zim5syVMx8LW7kE4Ae-6dQ>.