地方政府推进本科教学工作审核评估的现状、问题与对策*

——基于30项审核评估政策文本的分析

王小明[1],秦　涛[2]

（上海第二工业大学教学质量管理办公室,上海　201209;大连理工大学高等教育研究院,辽宁大连 116024）

摘要: 地方政府在推进地方高校审核评估工作中发挥着政策创新、扩散与保障等作用,其行动策略直接关系到评估实施的有效性。运用文本分析方法对 30 项国家和地方政府层面的审核评估政策文本进行分析，归纳总结出地方政府在推进本科教学工作审核评估过程中存在评估内容结构窄化,政策内涵缺乏地方特色;专家培训形式单一,专家评价素养有待提升;检查整改环节薄弱,高校落实整改有待加强等问题。提出地方政府应深入挖掘地方特色,融入审核评估内容;完善专家评价机制,提升专家评价素养;明确持续改进目标,强化对整改工作的指导与检查三方面对策建议。

关键词: 地方政府;审核评估;政策扩散;政策转移;政策趋同

中图分类号: G640,G40-058.1　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 2095-3380(2019)03-0048-05

The Status Quo, Problems and Countermeasures for Promotion of Undergraduate Teaching Audit Evaluation by Local Governments

—An Analysis Based on 30 Audit Assessment Policy Texts

Wang Xiaoming[1], Qin Tao[2]

(Teaching Quality Management Office, Shanghai Polytechnic University, Shanghai 201209; Graduate School of Education, Dalian University of Technology, Dalian, Liaoning 116024)

Abstract: The local government plays a core role in policy innovation, policy diffusion and policy guarantee in the process of promoting undergraduate teaching audit evaluation of local universities. The local government's action strategy is directly related to the effectiveness of the evaluation of local universities. Using text analysis method, this paper reviews and analyzes 30 items of evaluation policy texts issued by national and local governments. It can conclude three aspects i.e., local governments have narrowed the evaluation content structure in the evaluation,

* **基金项目:** 上海市教育科学研究项目(2018 年度)“基于‘二维’分类标准的应用技术型高校内部教学质量保证机制研究”(沪教委科〔2018〕12 号)(C18010);上海市教育科学研究项目(2019 年度)“基于职业导向的高校创新创业人才培养体系研究”(沪教委科〔2018〕56 号)(C19157)。

收稿日期: 2019-02-19,**修回日期:** 2019-3-20

the policy connotation lacks local characteristics, and expert training is single, and expert evaluation literacy needs to be improved. It is proposed three aspects which are local governments should dig deeply into local characteristics and integrate into the content of audit evaluation; improve expert evaluation mechanism, enhance expert evaluation literacy; clarify continuous improvement goals, and strengthen the guidance and inspection of the rectification work.

Keywords: Local governments; Audit evaluation; Policy diffusion; Policy transfer; Policy convergence

2013年12月，教育部颁布《教育部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，以下简称《通知》），并以附件形式发布“普通高等学校本科教学工作审核评估方案”（以下简称“方案”）。审核评估实行中央和省级政府分级负责。中央部委所属高校审核评估由教育部高等教育教学评估中心负责实施。各省、自治区、直辖市教育行政部门应按照“国家方案”规定和要求，结合本地区高等教育发展现状制定本地区所属高校审核评估具体方案和评估计划，并同时充分发挥第三方评估作用，先行试点，逐步推开，有计划有步骤地组织实施高校的审核评估工作。审核评估作为我国“五位一体”高等教育质量保障体系的重要组成部分，成为当下院校评估的主旋律。2018年是开展审核评估的第五年，也是收官之年。地方政府在推进地方高校审核评估中发挥着重要作用，其行动策略直接关系到审核评估实施的有效性。地方政府“审核评估”政策文本作为地方高校审核评估工作的行动指南，在“方案”颁布后陆续出台。

目前，审核评估已有研究的研究方法以定性研究为主，定量研究相对较少；研究内容主要集中在探讨审核评估的目的与意义，解读审核评估实施方案和意见以及提出审核评估实施建议三个方面，对现实政策问题的探究不够深入；理论研究借鉴多，高等教育评估元理论少。[1]本研究运用政策相似性选择理论，通过政策文本分析、专家深度访谈，并结合自身工作经验和具体实践，剖析归纳地方政府推进审核评估过程中存在的问题，并针对问题提出了相应对策建议，为进一步科学、有效推进高等学校院校评估工作提供参考。

一、地方政府审核评估政策文本基本特征

通过搜索整理地方政府教育厅/教育委员会官网，共获得30个国家和地方政府层面的“审核评估”政策文本（表1），梳理分析后得出如下基本特征。

首先，从政策颁布时间和主体两方面分析发现：颁布时间方面，相对于国家层面，各地方政府政策文本颁布呈现出先行先试、反应迅速、反应较慢、反应迟缓四种类型。先行先试的代表为安徽和吉林，两个省份皆在教育部颁布“方案”之前即颁布了《安徽省普通高等学校本科教学审核评估工作实施方案》和《吉林省本科院校审核评估工作规划》。先行先试地区为国家和其他省市“审核评估”政策的制定提供了借鉴。教育部2013年10月16日颁布《通知》后，以中西部省份为主的河南等5省反应迅速，平均历时200天，其中河南省、河北省分别在国家《通知》颁布20天和34天后即做出反应，转发了《通知》，贵州、山东和江苏省均在不到一年的时间里颁布了本省审核评估实施办法。西藏等22个省/市/自治区地方政府则在国家《通知》颁布1年以上才颁布本地区审核评估政策，四川等7个省/市/自治区直到2017年才陆续颁布。颁布主体方面，国家层面的审核评估实施方案由教育部颁布，地方政府中有27个省/市/自治区为省教育厅/市教委颁布，占样本的93.1%；辽宁省和北京市比较特殊，分别由辽宁省省人民政府教育督导室、辽宁省教育厅和北京市人民政府教育督导室、北京市教委联合发文，占样本的6.9%。

其次，从文本名称与内容结构两方面分析发现：文本名称以“方案”为主，共有20个省/市/自治区以方案命名，占样本的68.97%；有3个省以“办法”命名，占样本的10.34%；有3个省/自治区以“规划”或“计划”命名，占样本的10.34%；有2个省仅转发了国家《通知》，占样本的6.9%；有1个省，文件命名为《海南省教育厅关于开展普通高等学校本科教学工作审核评估的通知》，占样本的3.4%。内容结构方面，部分地方政府在“国家方案”基础上，结合地方高校审核评估工作需要进行了具体化。

第三，从评估具体时间安排和评估范围两方面分析发现：时间安排方面，虽然“国家方案”将评估时间

规定为2014-2018年，但大部分地方政府都依据所属地区地方高校特点进行了调整，如部分地区高校接受上一轮评估时间到2018年未满5年，地方政府选择将审核评估时间相应延后，湖南、北京、宁夏皆属此类；部分地方政府为制定更为科学的政策，在正式政策颁布前会选择部分相对典型的地方高校进行试点，并依据试点反馈对政策文本进一步调整后再正式发文，广东、广西、湖北、上海、四川、辽宁皆属此类。评估范围方面，绝大部分地方政府与“国家方案”完全一致，由6个审核项目、24个审核要素和64个审核要点以及自选特色项目构成。但部分地区，在“国家方案”基础上，结合地方特色对审核要素、要点进行了修订，如上海市以教育部审核评估方案为基础，结合上海已经开展的本科专业评估、本科教学教师激励计划等重大教育教学改革项目，形成具有上海特色的审核评估方案，对“国家方案”中的评估范围进行了5项修订，并新增了5项内容。

二、地方政府审核评估工作实施问题

政策相似性选择理论主要包括政策扩散（Policy Diffusion）、政策转移（Policy Transfer）和政策趋同（Policy Convergence），它们共同关注一段时期内不同区域内政策、行政安排、制度和思想的知识发展过程。三者在概念、分类模型和发生机制上都存在相似之处，但存在本质上的差异。[2]在系统梳理剖析地方政府“审核评估”政策文本基本特征基础上，运用政策相似性选择理论剖析归纳出地方政府推动“审核评估”过程中存在以下三方面主要问题。

1. 评估内容结构窄化，政策内涵缺乏地方特色

政策趋同（Policy Convergence）是指一项政策在历经一段时期发展演变后所表现出不断增长的相似性，这种相似性可包括政策目标、政策内容、政策工具、政策结果和政策风格五个方面。[3]评估内容作为评估目标的体现是评估工作的主要依据，更是评估方案设计的中心环节。通过对地方政府“审核评估”政策文本进行分析发现，审核评估方案存在内容结构窄化，政策内涵缺乏地方特色问题，其中，29个样本省市中仅有8个省/市/自治区（表1中标注★号）的审核评估范围在“国家方案”评估范围的基础上，修改和加入了具有地方特色的评估内容，占样本总数的27.59%。可见，绝大部分地方政府都沿用“国家方案”。这一现象恰恰契合了政策趋同理论。

表1 国家及地方政府“审核评估”政策文本颁布情况

地区	颁布时间	文件名称
安徽	2012-7-4	安徽省普通高等学校本科教学审核评估工作实施方案
吉林	2013-10-16	吉林省本科院校审核评估工作规划
国家	2013-12-5	普通高等学校本科教学工作审核评估方案
河南	2013-12-25	河南省教育厅转发教育部关于开展普通高校本科教学工作审核评估的通知
河北	2014-1-8	河北省教育厅转发教育部关于开展普通高等学校本科教学审核评估的通知
贵州	2014-8-27	贵州省普通高等学校本科教学工作审核评估实施办法
山东	2014-10-30	山东省普通高等学校本科教学工作审核评估实施方案
江苏	2014-11-24	江苏省普通高等学校本科教学工作审核评估实施办法
西藏	2015-1-1	西藏自治区普通高等学校本科教学工作审核评估方案
广东	2015-1-20	广东省普通高等学校本科教学工作审核评估方案
福建	2015-2-2	福建省普通高等学校本科教学工作审核评估实施方案
广西	2015-2-15	广西自治区高等本科教学工作审核评估实施计划
浙江	2015-3-17	浙江省普通高等学校本科教学工作审核评估方案
★云南	2015-4-11	云南高等学校本科教学审核评估实施方案
内蒙古	2015-5-4	内蒙古自治区普通高等院校本科教学工作审核评估实施方案
★重庆	2015-6-16	重庆市普通高等学校本科教学工作审核评估方案
黑龙江	2015-8-25	黑龙江省地方普通高等学校本科教学工作审核评估实施方案
湖北	2015-11-12	省属本科高校本科教学工作审核评估计划
★上海	2015-12-30	上海市属普通高校本科教学工作审核评估方案
★湖南	2016-3-15	湖南省普通高等学校本科教学工作审核评估实施方案
海南	2016-4-29	海南省教育厅关于开展普通高校本科教学工作审核评估通知
陕西	2016-7-8	陕西省普通高等学校本科教学工作审核评估实施办法
江西	2016-12-6	江西省普通高等学校本科教学工作审核评估方案
四川	2017-2-6	四川省普通高等学校本科教学工作审核评估方案
甘肃	2017-5-1	甘肃省普通高等学校本科教学工作审核评估实施方案
★辽宁	2017-5-15	辽宁省普通高等学校本科教学工作审核评估实施方案
★北京	2017-5-16	北京市普通高等学校本科教学工作审核评估实施方案
★宁夏	2017-7-1	宁夏普通高等学校本科教学工作审核评估实施方案
新疆	2017-8-31	新疆维吾尔自治区普通高等学校本科教学工作审核评估方案
★天津	2017-11-7	天津市普通高等学校本科教学工作审核评估方案

注：标注“★”表示该地区审核评估范围以“国家方案”评估范围为基础，修改和加入了具有地方特色的评估内容。

从应然的角度来看，我国不同地区社会文化、经济发展存在很大差异,地方高校的办学定位和人才培养目标又深受当地社会文化和经济发展影响。“方案”要求各地方政府结合本地区发展需要,制定所属高等学校审核评估具体方案和评估计划。《普通高等学校本科教学工作审核评估工作指南》明确提出审核评估不同于以往评估，主要看被评估对象是否达到了自身设定的目标,国家不设统一评估标准,是用自己的尺子量自己,审核结论不分等级,形成写实性审核报告。倘若地方政府在制定本地区“审核评估”政策文本时未开展深入系统研究,并将本地区特色融入审核评估范围中,只是全盘照搬“国家方案”,必将影响审核评估工作的开展效果,那么尊重学校办学自主权,充分考虑学校办学定位及人才培养的多样性,形成办学特色的审核评估初衷将难以实现。

2. 专家培训形式单一,专家评价素养有待提升

政策转移(policy transfer)是某个部门或层级治理中有关制度、政策或服务体系的知识被其他部门或层级应用的发展过程。[4] 政策转移可大致分为复制(copying)、效仿(emulation)、混合(combination)、启发(inspiration)四类。[5]评估专家的评价素养是保障评估顺利实施,彰显评估权威性的基本前提。通过对各地方政府“审核评估”政策文本的分析,对18个省份20位审核评估专家的深度访谈,结合自身参加审核评估培训经验,研究者发现在审核评估政策从“国家方案”向“地方方案”转移过程中,存在政策关键信息内容的丢失现象。“国家方案”中明确了评估专家的资质、选拔、培训等具体要求,但在政策转移过程中各地审核评估专家的资质、选拔、培训要求模糊,专家培训绝大部分采取专家报告与讲座形式,形式较为单一。专家评价素养,尤其评价技能有待提升。

审核评估专家由相关学科领域专家、高等教育管理者、行业专家等组成。评估专家虽然在相关学科、教育管理以及所从事的行业有很深的造诣,但教育评估是一项非常专业的工作,不仅要求评估专家在各自学科领域和行业有丰富的经验,还应具有严谨的评价态度、敏锐的评价意识、丰富的评估知识以及科学、合理的掌控和娴熟的运用各类评价技能。同时,大部分地方院校的评估专家多来自研究型高校或者教学研究型高校,专家已有的知识结构、学科背景和管理经验可能会影响其对以应用型高校为主的地方本科院校的客观评价。若仅通过讲座、报告这种单一形式开展审核评估专家培训,即使在一定程度上促使评估专家体悟了评估理念,增强了评价意识,丰富了评价知识,但对其评价技能的提升相当有限,不能使评估专家科学、合理地掌控和娴熟地运用各类评价技能,从而直接影响审核评估结果的权威性、公平性和客观性。

3. 检查整改环节薄弱,高校落实整改有待加强

政策扩散(policy diffusion)是指首先采纳某种做法或实践的地区会改变尚未采纳区域采纳这一做法的概率。[6]评估整改工作作为审核评估工作的最后一个环节,是评估效果的重要体现。通过对各地方政府“审核评估”政策文本的分析,对4个省份13位高校教学管理领导、项目管理员、工作秘书的深度访谈,并结合自身参加审核评估经验，研究者发现由于受到政策扩散“垂直影响模型”[7]的影响,地方政策的政策制定过程大多为对“国家方案”的效法,当下高校审核评估整改环节较为薄弱，高校落实整改有待加强。

《普通高等学校本科教学工作审核评估工作指南》在学校整改工作要点导语中明确要求,在教育部专家组考察结束后一个月内，学校应将整改方案报上级教育行政主管部门或相关评估机构，同时在本校网站主页上公布。但在同一节第二部分“制订整改计划”中提出,整改方案在专家离校后两个月内报上级教育主管部门。[8]2017年11月23日,《国务院教育督导委员会办公室关于进一步做好普通高等本科教学工作审核评估有关工作的通知》(国教督办函〔2017〕90号)颁布,要求在评估现场考察工作结束三个月内提交《整改方案》。各地方政府对审核评估整改工作的要求也是各有不同。可见,政策制定者在本科教学审核评估工作政策制定过程中并未对评估整改形成统一的认识。政策的模糊不清致使作为整改落实主体的高校在审核评估整改过程中无所适从、选择性整改,导致评估整改环节较为薄弱,高校落实整改有待加强。

三、地方政府推进审核评估工作行动策略

针对地方政府在审核评估工作实施过程中存在的主要问题,研究者提出以下行动策略。

1. 深入挖掘地方特色,融入审核评估内容

审核评估内容作为评估工作的指挥棒,决定着院校评建工作的方向。审核评估内容指标体系指向哪里,院校评建工作就指向哪里,评价内容侧重什么,参

评院校实际工作就注重什么。如:审核评估内容注重师资队伍、实验室建设等教学条件投入,参评院校将会极为重视教学条件建设,增加教学资源投入;若审核评估内容注重学生发展、学生服务、招生就业,参评院校将会以学生发展为本位, 加强学生能力培养,拓展人才培养空间。

地方政府若遵循国家审核评估政策制定初衷,尊重学校办学自主权,充分考虑学校办学定位及人才培养的多样性,形成办学特色,就必须在制定地方高校审核评估政策之初,广泛调研、深入挖掘地方特色,并将其融入审核评估范围。地方特色的挖掘可以通过服务地方经济发展特点、教育教学改革特色两个方面进行。如上海市在制定审核评估政策时,在原国家方案的基础上,结合上海已经开展的本科专业评估、本科教学教师激励计划等重大教育教学改革项目,形成具有上海特点的审核评估方案;辽宁省在制定审核评估政策时,在原国家方案的基础上,单独增加了“服务辽宁”这一审核项目,并将其分解为校企协同育人、转型发展、创新创业、跨校修读学分与国际合作4个审核要素和12项审核要点。

2. 完善专家评价机制,提升专家评价素养

评价素养是指个体和群体所拥有的关于评价过程、选择和运用的知识、理解和技能水平。专家评价素养可分解为四个相互联系但又有所独立的部分,即评价态度、评价意识、评价知识、评价技能。[9]我们可以依据专家评价素养,以评价态度、评价意识、评价知识、评价技能为一级指标建立和完善审核评估专家遴选、培训和淘汰机制,如在专家培训过程中,除了通过讲座、报告形式来提升评价素养外,还可以请评估专家围绕培训材料或专家进校遇到的某一问题情境,通过合作的方式开展研讨、学习、实践与反思,这样不仅可以使专家通过报告、讲座所习得的评价态度、评价意识和评价知识得以运用,还可以提升评价技能。完善审核评估专家遴选、培训和淘汰机制,对违反评估纪律的专家取消评估资格,对不能胜任评估工作的专家不再使用。这样,既可以保障审核评估工作的有效落实,还可以提升审核评估结果的权威性、公平性和客观性。

3. 明确改进指标,强化对整改的指导与检查

《普通高等学校本科教学工作审核评估工作指南》中明确要求审核评估整改方案内容应包括整改目标、整改工作思路、整改内容与措施、整改分工和时间安排、整改工作检查验收方式等。对一年内能够完成的整改任务,务必在一年内完成,对一年内不能完成的整改任务,应该列入部门(院系)的规划工作计划,分阶段完成。教育部高等教育教学评估中心制订整改方案内容只能从宏观层面进行约束,不能形成评估整改指标体系。地方政府应以加强对高校整改工作的指导和检查为抓手,“因校制宜”, 建立以质量持续改进为核心的整改评估体系。根据《整改工作总结报告》的意见和各种类型实地检查的情况,综合形成整改工作的评估结论,并将整改情况与政策扶持、资源配置、项目申报等政策挂钩,对整改不力的高校予以通报。此外,还可以进一步加强信息公开,将参评高校的审核评估报告、审核评估整改方案和整改报告,通过网络的形式向社会公开。审核评估报告的信息公开不仅可以深入推进教育管办评分离、促进政府职能转变,提高社会参与度、加强社会监督,还可以进一步督促高校落实整改,提升教育教学质量。

参考文献

[1] 吴歌. 从文献检索看十年来高校本科教育评估的演变[J].上海教育评估研究,2017(5):15-24.

[2] 陈芳.政策扩散、政策转移和政策趋同——基于概念、类型与发生机制的比较[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2013(6):8-16.

[3] Bennett, Colin J.What is policy convergence and what causes it?[J].British Journal of Political Science,1991: 215-233.

[4] Evans, Mark. Policy transfer in critical perspective[J]. Policy Studies, 2009(3):243-268.

[5] Dolowitz D P, David M. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making [J]. Governance, 2000(1): 5-23.

[6] Strang David. Adding Social Structure to Diffusion Models an Event History Framework [J]. Sociological Methods & Research,1991(3): 24-353.

[7] Welch S, Thompson K. The impact of federal incentives on state policy innovation [J]. American Journal of Political Science,1980(4):15-729.

[8] 教育部高等教育教学评估中心.普通高等学校本科教学工作审核评估工作指南 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2014:2, 5, 131-133.

[9] 赵雪晶.我国中学教师教学评价素养研究[D].上海:华东师范大学, 2014:42.