

doi:10.3963/j.issn.1672-8742.2021.03.001

审核评估要实现角色、价值与方法的三大转变

——对于新一轮审核评估方案的学习体会与政策建议

袁益民

(江苏省教育厅,江苏 南京 210024)

摘要:第二轮审核评估实施方案与首轮相比在评估周期、核心聚焦、实际流程、评估尺度和结果标识等方面基本不变,在质量文化、基准比对、风险规制、结果使用和评审方法等方面有若干新举措。从本轮评估的不变之处可以看到专业的坚守;从本轮评估的变动之处也可以看到首轮的不足;而从《深化新时代教育评价改革总体方案》的政策导向中则可以看到未来改革的方向。本轮评估要深刻领会制度设计上的不变之处,也要正确理解与首轮评估的不同之处,并在评价改革总体方案指导下进一步明确未来的改革方向,而最关键的是要基于质量风险的规制,从质量文化建设层面出发,努力实现角色定位、价值导向和方法路径等三大转变,以切实提高院校内部质量保障体系建设的实效。

关键词:第二轮审核评估;评价改革;内部质量保障;质量文化;质量风险规制

中图分类号:G644 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8742(2021)03-0001-09

2021年1月21日,教育部印发了《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案(2021-2025年)》(简称“第二轮审核评估实施方案”或“实施方案”),启动新一轮审核评估。首轮评估前后学界已对这一评估作过全面介绍和深入解读,尽管第二轮方案出现一些新变化,但要说新一轮评估最根本的特点或者说最重大的意义,应在于其名称:除了将“教学工作”拓宽为“教育教学”以外维持了首轮评估的基本称谓。这不是一件可以直接忽略或者被其他特点、亮点淹没掉的小事,而是一件在我国教育评估领域足以彪炳史册的大事,值得记上浓墨重彩的一笔。我们终于改变了在“重点”“合格”“优秀”“办学水平”“选优”“随机性水平”“教学工作水平”等之间徘徊、变换、组合的那种猴子掰棒子式的做法,开始走出在专业评估领域摸不到门的探索试错阶段,在评估名称延续使用上虽然只是走前了一小步,却在教育评估制度现代化上跨越了一大步。放眼世界上开展院校质素评审的各地做法,其名称及基本内涵、目标与任务是明确的、一贯的,这一名称下的评估模式、程序与结论等级呈现方式也是基本类似

作者简介:袁益民,男,研究员,研究方向为教育政策。

和大体一致的^[1]。第二轮审核评估延续使用这一名称不仅反映了对于质量内涵建设这一原有目标的坚守和构建高质量教育体系这一更高目标的追求,更预示着我们终于遵循评估专业规范而开始走上一条建设更趋完善、更为稳定、更趋成熟、更加定型评估体系的教育治理现代化转型之路。

这一转型之路打开了一扇机会之窗:评估从教育资源严重短缺条件下的甄别遴选手段逐步进化为教育更为普及情况下的行政干预问责手段后,能否成为咨询教育改革决策的专业服务工具。走好这条转型之路,需要我们牢记第一轮审核评估出发时的初心使命,更需要我们关注第二轮审核评估如何在这条路上行稳致远。第二轮审核评估实施方案与首轮相比除了项目名称基本不变以外,还有许多方面维持了原有制度,也有若干创新举措。无论第二轮如何传承创新,只有聚焦内部质量保障,保证这一内保体系的起始审核与质量工作实效的终结评估能够首尾相接,才能做到不忘初心、方得始终。如果说首轮审核评估确实开启了院校内部质量保障的审核,那么第二轮当然要更关注这一保障体系建设的实效。我们不仅要从本轮评估的不变之处看到专业的坚守,坚定自己的信心,还要从本轮评估的变动之处看到首轮的不足,理解改进的措施,更应从《深化新时代教育评价改革总体方案》(以下简称“评价改革总体方案”)的政策导向中把握改革的方向、明确应变的策略,从而有效规避质量风险,切实保障教育教学质量。笔者认为,本轮审核评估应深刻领会制度设计上的不变之处,正确理解本轮评估的创新之处,并在评价改革总体方案指导下进一步明确未来的改革方向,而最关键的是要基于质量风险的规制,从质量文化建设层面出发,努力实现角色定位、价值导向和方法路径等三大转变。

一、学习实施方案,深刻领会制度设计不变之处

第一,每轮 5 年的制度设计不变。实施方案明确审核评估每 5 年一个周期,本轮审核评估时间为 2021-2025 年。

第三,实际流程和套路变化不大。在文字上,从首轮评估的学校自评、专家进校考察、评估报告内容、评估结论审议与发布、评估结果等“审核评估程序与内容”,变更为本轮的评估申请、学校自评、专家评审、反馈结论、限期整改、督导复查等“评估程序”,变化很大,具体操作手法上也有一些细节变化。但实际工作流程(如学校自评、专家评审、形成评估报告、评估报告审议、反馈评估结论、整改等)及基本工作套路(教育部负责全国统筹管理;委托教育部高教评估中心具体组织实施部分高校的评估;省级教育行政部门依据国家规定,并结合实际制订本地区实施方案及总体规划,报教育部备案;教育部高教评估中心统一专家库管理等)其实变化并没有那么大。

第四,对学校评估基本尺度不变。本轮评估大致的做法没有另起炉灶,仍然强调“自己尺子量自己”;继续突出培养目标与培养效果的达成度、办学定位和人才培养目标与国家和社会经济发展需求的适应度、教师和教学资源条件的保障度、教学和质量保障体系运行的有效度、学生和社会用人单位的满意度等“五个度”。

第五,评估结论的呈现方式不变。审核评估的报告仍然以写实性方式呈现评估结论,继续不设等级标识。

二、了解变动之处,正确理解本轮评估创新举措

第一,更加突出质量保障,首次加入文化元素。本轮评估的第一大创新应该是指标体系中突出了对于内部质量保障进一步的认识。升级版的指标体系从明确办学方向出发,聚焦本科教育教学过程质量管理的基本环节,增加了“质量文化”指标,在第一类审核评估指标中还从理念、标准、机制、文化和效果层面细化了质量保障能力方面的基本要素。整个指标体系作为广义的内部质量保障体系的一个有头有尾的指导框架,加上专门设置的狭义的质量保障一级指标,就有了质量保障方面的更好的完整性和充分性,对于院校进一步加强相关方面的认识和建设是有利的。加入文化元素是一个重要的进展,质量并不是一个行动、一项任务,而是一个习惯、一种文化。只有提高到文化的层面,才能真正理解它是有不同的建设层次和理念迭代的。只有基于文化层面的质量保障才是最可靠的保障^[2]。

第二,推动同类基准比对,开展示范案例推广。顺应普及化阶段高等教育多样化需求,本轮评估推动同类型常模基准比对,高校可以自主选择不同类型的常模数据作比较分析,从而进一步找准所处坐标和发展方向。实施方案提出,在完成评估的高校中征集本科教育教学示范案例,经教育部评估专家委员会审议后发布,做好经验推广、示范引领。外部基准比对可以帮助院校识别自身差距和同行中的最佳实践案例^[3]。分类参照有利于院校之间最佳实践的经验分享^[4]。这种同伴院校的基准比对及最佳实践案例的分享,极具理论价值,如果能够避免以往所谓选优性和示范性评估的固有弊端,也将具有很好的实践意义。

第三,尝试质量风险规制,建立“问题清单”。本轮评估坚持问题导向,提出了建立“问题清单”的制度设计。具体实践中可能还会使用针对办学“红线”问题的“负面

清单”,并针对教育教学薄弱环节及主要问题采用“台账销号”方式追踪问题解决。这其实已经涉及到了质量风险规制方面的尝试,如果操作得当,将是十分有益的,它为院校质量评审与质量风险规制的结合打开了一扇机会之窗。境外不少开展审核评估的机构已经建有学业风险评价框架,我们的实践应保持国际院校评估的基本特征^[5]。

第四,建立多重复核机制,强化评估结果使用。本轮评估针对首轮评估结果刚性不强、后续改进乏力的问题,提出了一系列措施,强化评估结果的使用,督促后续改进的跟进。实施方案强调“督导复查”,增设“反馈结论、限期整改、督导复查”程序,增加“随机暗访”等评估方式和约谈负责人、减少招生计划和限制新增本科专业备案等问责措施。此外,还把上轮评估整改情况作为申请受理门槛条件。从以往评估经验来看,评估压力本身并不能带来质量改进,反而容易扭曲学校的质量目标^[6]。在有效的质量风险管理框架缺席、合理的评估结果等级呈现方式缺乏、专业的评估方法存在缺失的条件下,以更多的评估程序、环节及活动促成评估效果的放大,尽管只能算是一种次优的选择,然而如果能够尽量减少不必要的压力和负担,确有可能强化评估效果。

第五,加强评估技术创新,努力减轻基层负担。实施方案以推动高校积极构建自觉、自省、自律、自查、自纠为指导思想,提出坚持方法创新,强调通过线上与入校结合等,减轻高校负担。同时,明确了通过教育部认证并在有效期内的专业(课程),免于评估考察。改进评估方法和技术,减轻被评者的负担,始终有效推动专业化评估的一个努力方向。评估改革要以学校为主体、以质量为核心、以服务为导向,切实改变过去的行政性、管理型评估思维^[7]。

三、落实评价改革,总体把握未来评价应变策略

评价改革总体方案通过订定教育评价应该支持什么、鼓励什么、限制什么甚至禁止什么以及应该如何去做,破“五唯”、定方向,为我们明确什么样的教育评价才是好的评价以及正确把握未来评价的应变策略,提供了根本的遵循。其中,有几个方面的改革要求对高教评价方面的问题具有很强的现实针对性,对于搞好本轮审核评估也具有特别好的指导意义。

第一,在指导思想,要求落实立德树人根本任务,遵循教育规律,系统推进新时代教育评价改革。评价改革总体方案不仅坚持培养什么人、如何培养人和为谁培养人的根本教育立场,而且从贯穿人的整个教育培养过程的系统层面出发,全面确立了树立科学的教育发展观、正确的办学绩效观、有效的育人育才观、全面的成人成才观和合理的选人用人观等价值理念,为明确教育评价改革的方向提供了指引。因而,对于审核评估来说,要通过广义的和狭义的内部质量保障机制的改进与再造,不断完善从教育教学目标定位适应发展要求到目标达成情况及目标落空风险得以规避的、有头有尾的质量持续改进过程,真正落实立德树人的根本任务。这既是审核评估关注院校内部质量保障基本定位的本义所在,也是其需要进一步强化的未来使命。

第二,在主要原则上,要求坚持问题导向,破立并举,推进教育评价关键领域改革取得实质性突破。评价改革总体方案提出的改进结果评价、强化过程评价、探索增值评价、健全综合评价的原则性要求,准确地回应了现实教育评价中存在的评价结果过于单一、评价内容比较片面、评价对象不论背景、评价项目多头重复等问题。对于未来的审核评估来说,需要更加关注实际质量状况的等级认定、质量管理的原理及规律性认识、质量文化建设的实际进步水平以及全面质量工作的基本要素与维度。

第三,在改革履责上,要求首先改革党委和政府对学生教育工作的评价,提高各级党委和政府科学履行职责水平。评价改革总体方案提出各级党委和政府要坚持正确政绩观,对教育生态问题突出、造成严重社会影响的,依法依规问责追责。中央和国家机关有关部门要结合职责,及时制定配套制度。各级各类学校要狠抓落实,切实破除“五唯”顽瘴痼疾。教育督导要将推进教育评价改革情况作为重要内容,对违反相关规定的予以督促纠正,依法依规对相关责任人员严肃处理。这就将党委和政府及有关部门在改革中的履责(包括改革党委和政府教育工作评价、学校评价、教师评价、学生评价和用人单位评价等)要求予以明确了。而改进本科教育教学评估也成为完善未来审核评估的必然要求。

第四,在学校评价上,要求完善各级各类学校的评价标准,健全学校内部质量保障体系。这为未来的审核评估聚焦内部质量保障、进一步完善评价标准提供了指引。同时,在改进高等学校评价方面特别提出,推进高校分类评价,引导不同类型高校科学定位,办出特色和水平。这又为审核评估根据不同学校类型的特点去思考评价的目的和更好地服务学校自主、特色、多元、创新发展,提供了指引。

第五,在组织实施上,要求加强专业化建设,发挥专业机构和社会组织作用,严格控制教育评价活动数量和频次,减少多头评价、重复评价,切实减轻基层和学校负担,完善评估结果的运用,综合发挥导向、鉴定、诊断、调控和改进作用。这些要求对于进一步改进审核评估具有深刻的启示作用。

改革教育评价并非一朝一夕的事,而完善审核评估也需要不断努力。评价从教育资源严重短缺条件下的甄别遴选手段逐步进化为教育更为普及情况下的行政干预问责手段,但远未成为咨询教育改革发展决策的专业服务工具。要使审核评估真正成为“富有时代特征、彰显中国特色、体现世界水平的教育评价”,我们还有很长的路要走。要坚持问题导向、目标导向、效果导向,正确发挥教育评价的积极作用,改进效果导向的诊断性评价,强化贯穿过程的发展性评价,探索关注背景的增值性评价,健全基于系统的综合性评价,提高教育评价的独立性、专业性、权威性,建设更趋完善、更为稳定、更趋成熟、更加定型的新时代教育评价^[8]。

四、规制质量风险,围绕文化建设实现三大转变

持续改进教育质量需要院校这一教育质量的主战场能够始终重视内部质量保障工作,不断明晰质量环路,厘清质量体系结构,强化质量文化建设。在此过程中,有两

个关键问题必须首先抓住、抓准并抓出成效：

估结果的敏感性和利害性,院校对于等第的追逐热度消退了,然而因评估结果描述和呈现方式失之于过宽,反倒变成了未能提供必要分等式呈现和分层式描述的明显缺失,院校评建效果上出现已在预想之中的、本可避免的“滑铁卢”^[11]。

为了在充分吸收首轮审核评估经验与教训的基础上,做好内部质量保障工作,切实推进院校质量文化建设,有效规避质量风险,本轮审核评估要努力转变角色定位,真正明晰多元治理主体责任;转变价值导向,真正确立评价对象主体地位;转变方法路径,真正发挥专业机构主体作用。

一是转变角色定位,真正明晰多元治理主体责任。针对以往评估活动中诸多质量主体的职责不明确和普遍存在的缺位、错位和越位现象,未来的审核评估应转变角色定位,真正明晰和切实落实多元治理主体责任。党委和政府及其相关部门在贯彻教育方针、优先发展教育、促进教育公平、保障教育质量和监督政策实施等方面要履职尽责,特别需要在扩大基准面的公平、坚守质量底线和维护良好教育生态方面承担关键责任。从教育主管部门在审核评估中的角色来看,划出政策红线、设置指标基线、定下标准底线是其首要任务,同时还要按照社会价值分配最优化和社会资本交易成本最小化的原则建立健全基于质量风险的规制办法,在审核评估的顺利实施、教育整体质量风险的有效规避和高教总体质量的基本保障上承担基本责任。院校是教育教学质量首要的、日常的和终极的责任主体,在向外部证明自身已达到既定的最低合规标准并具有致力于持续改进的内部质量保障机制方面承担主要责任。分担这一院校主要责任的是院系,他们在分解落实院校教育教学质量主体责任过程中具有共同责任,起到上传下达、落地见效以及对所分管领域质量工作具体负责的重要作用。教育评估专业机构和其他受委托承办评估项目的社会组织承担依法依规开展好评估活动和精准鉴定质量等级状况的特定专业技术责任,他们也有为吸纳具有广泛代表性的教育同行、专业人士、师生、家长及用人单位等有效参与而搭建交流平台的相应社会道德义务。这些组织行为人的角色关系厘清、定位好以后,还要特别关注一对至关重要的、不应该被忽略的、直接意义上的质量主体,那就是作为个体及群体行为人的教师与学生,他们是教育教学质量责任的直接承载者和原始推动者,处于教育教学质量工作的最前沿、最核心的位置。院校内外存在的这些多元治理责任主体只有合理定位、各负其责,才能形成院校教育教学质量保障的合力。其中,负责制度设计和标准设置的院校外部行为人明确自身的责任及其活动边界是十分关键的。首先,要扮演良好治理者的角色,编写好剧本、设置好舞台、分配好角色。比如,确保所设指标是合理的、所定标准是适合的、所用尺度是恰当的。其次,与参评院校和评估机构及其活动保持适当的距离,以让他们在各自范围内充分履行职责。最后,要确认院校外部设置的政策红线、指标基线和标准底线没有被突破,保证院校质量工作整体上平稳运行。

二是转变价值导向,真正确立评价对象主体地位。首轮审核评估中尽管提出了“自己尺子量自己”的口号,但是,由于院校自我规划的发展目标及自主定义的质量工作目标没有作为质量评审的起点,内部质量保障机制的实际运作情况没能真正地得

到很好的聚焦。同时,由于评估发现及评估结论没有很好地契合院校质量工作的实际状况和满足质量建设的现实需要,最终使建立健全内部质量保障机制主要还是成了一项需要突击去完成的外部要求的任务,而非平常去落实、经常去建设和日常去运行的一种制度体系。首轮审核评估后走访一批高校发现,一些院校的内部质量保障体系思路不够清晰、结构过于繁杂,难以在实践中实际推动落实,更谈不上发挥持续改进质量的效果;不少院校实际开展的质量保障活动仍然十分传统,新修订的质量保障制度文件及相关标准对于专业建设和课程建设等的影响有限;质量保障机构挂靠部门五花八门(教务处、规划处、高教研究所、教师发展中心等,少量单独设立评估中心或质量监测中心)“教科研训”职能未能整合一致地服务于内部质量保障;师生的参与明显不足,质量文化建设尚未能很好启动;评估过程中积累的內部质量保障经验未能对学校整体管理运行、教育规划目标修订和教学改革等产生明显的影响。归根结底,外部强加下来的“要我评”尚未转化为自觉自愿的“我要评”。

就未来审核评估项目的具体实施而言,要转变价值导向,真正确立院校这一评价对象作为质量主体的地位。在坚持质量风险防范与维护院校内外的信任之间应保持良好的平衡,既防止内部质量保障工作流于形式,又避免质量评审被“指责文化”所绑架,这就是“与问责相伴的自主”。红线、基线和底线当然必须坚守,同时在帮助院校自主完善内部质量保障机制的过程中要努力减轻基层负担、减少不必要的重复干扰。要防止出现评审活动高压低效的负面影响,从根本上改变类似于病人怕看病和隐瞒自己病情的怪现象。以更少的压力和负担减轻学校被动参评的焦虑和顾虑,以更多的服务和支持增强学校主动参与的意愿和信心。院校总体的内部质量保障工作具体达到了什么水准是可以与被评院校单独坦诚沟通的,但并没有必要将院校的具体质量风险等第及总体质量保障水平向其他院校公布(不同院校本身也具有不可比性)。你的病症、病情和病理分析报告对旁人并无意义,院校的问题也一定是院校自身最关心、最在意、最知根知底的。院校质素评审的对象是院校层面的质量工作,不是院系及其专业的质量,但考察院系及其专业的建设情况服务于对院校层面的质量工作的整体鉴定。要真正做到“依其所说、看其所做、评其所获”,将评审指标和标准作为基本尺度,对照院校自我定义的质量建设目标(将之作为测量的起点),看他做了什么以及是怎么做的,最后评定其建设的成效及达到的实际水平。本轮审核评估提出征集示范案例的做法是一个极好的想法,属于最佳实践的分享。最佳实践应该是创新实践,而创新不是一流、不是好到不会失败,而是不怕失败、敢于冒险的对于未知领域的、结果不能预期的新想法的有益尝试。最佳实践适合于相互分享而不适用于简单比较

教育评价工作,正面临着新时代深化改革的紧迫任务。要扭转不科学的教育评价导向、坚决克服以“五唯”为表征的顽瘴痼疾、从根本上解决教育评价指挥棒问题,教育评估专业机构及整个教育评估行业也责无旁贷。面对教育评价存在的一系列问题,必须知耻后勇、举一反三、即知即改。可以说,教育评价存在的问题也好、表现出的稚嫩也好、涉及的乱象也罢,均与教育评估专业机构及整个教育评估行业缺乏独立性、专业性和权威性息息相关。行政化的“三评一查”活动过多过滥背后是正宗专业机构的缺乏、正式评估活动的缺失和正规评估方式的缺席。其实,并不是所有种类的评价都是“世界性难题”,包括院校质素评审、督导和认证等许多评估活动均已积累了大量成熟经验。然而,在我们以往的具体实践中还没有能很好地充分吸收和借鉴这些经验。如质量风险评价框架的使用,分校立项、分类参照、分项评审、分层举证办法的运用,三角定鉴、痕迹追踪等专业技术工具的应用等,就没有能在首轮审核评估中受到足够重视。因此,新一轮审核评估实际将尝试或以一定形式涉足的基于质量风险的规制、同类型伙伴院校之间的基准比对、最佳实践案例的分享等都是很好的创新举措。从专业的视角来看,质量风险评价做到既规避风险又减少参评压力、避免过多地干扰学校,是完全可能的,也是必须的;同类型伙伴院校之间进行基准比对的同时避免参照交流成为相互攀比、分类参照成为种瓜得豆,也是可行的,更是必须的。此外,对于不同院校的质量评审的结果用更具等级化的而院校之间又不用也不能简单比较的描述和呈现方式来标识,不仅是完全可能的,也是必须的。特别期待未来有更多真正专业的教育评估机构能够培育出来,使评估从行政化、简单化和粗糙化的“三下五除二”能够逐步转变为具有独立性、专业性和权威性的“慢工出细活”,真正发挥“术业有专攻”的专业机构在评估这一专业技术工种里的主体作用。

综上所述,通过转变角色定位,扩大多元治理主体参与,明晰各自主体责任和角色关系,可以帮助我们看到改革的身影,进一步凝聚支持新一轮审核评估的力量。通过转变价值导向

- [13] Belinda Probert. Why Scholarship Matters in Higher Education[R]. Australian Government Office for Learning and Teaching. 2014.
- [14] Hattie J, Marsh H W. The Relationship between Research and Teaching: A Meta-Analysis [J]. Review of Educational Research, 1996, 66(4): 512.
- [15] 夏学芳. 大学生研究性学习的价值及开展条件[J]. 大学(研究与评价), 2007((9): 71-74.
- [16] 李志峰. 从学衔到岗位: 高校教师职务管理的内在逻辑[J]. 教育研究, 2013(5): 79-86.
- [17] 潘懋元. 现代高等教育思想的演变——从 20 世纪至 21 世纪初期[M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2008: 132.
- [18] 乐园罗, 等. 教师岗位分类管理对本科课堂教学质量影响研究——以浙江大学为例[J]. 高等理科教育, 2013(5): 35-40.
- [19] 乐园罗, 等. 高校教师岗位分类管理的价值认同[J]. 高等工程教育研究, 2015(5): 59-64.²
- [20] Boyer E L. Scholarship Revisited: Priorities in the Professoriate[R]. 1990: 48.
- [21] Clark Kerr. 大学的功用[M]. 陈学飞, 等, 译. 南昌: 江西教育出版社, 1993: 27.
- [22] 伯顿·克拉克. 探究的场所——现代大学的科研和研究生教育[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 241.
- [23] 赵炬明. 美国大学教师管理(下)[J]. 高等工程教育研究

ABSTRACT

Institutional Quality Audit Should Be Refocused on Its New Roles, Values and Methods

YUAN Yimin

Page 1

Abstract: Compared with the first round, the second round of institutional quality audit has the following features: The duration, core focus, main procedures, rating scale and wording of results largely remain unchanged, while some 3 lan ro