

高等教育公共治理与 “五位一体”评估制度创新*

吴 岩

摘要:加快推进教育治理体系和治理能力现代化,需要有先进的理念、先进的制度设计、科学的方法手段和有效的组织实施。高等教育从政府管理到公共治理有着深刻的内涵变化,公共治理视野中的高等教育评估,应包括多方参与、协商合作、服务意识和教育开放等核心要素。新时期“五位一体”评估制度顶层设计具有鲜明的中国特色和先进的国际水平,其制度创新主要归纳为“五多”即评估标准多样化、评估形式多样化、评估主体多样化、评估结果发布多样化、评估方法多样化,“四新”即新的评估理念、新的质量评价标准、新的评估方法、新的评估技术。在“五位一体”评估制度组织实施中,推动分类评估、分类指导、分级实施,鼓励高校自我评估、行业参与专业认证,建立国家数据库加强质量常态监测,发布质量报告接受社会监督,加强实质等效的国际评估等多项举措,努力实现从理念、标准、方法和技术等方面的创新发展。

关键词:高等教育;公共治理;五位一体;评估制度;创新

2014年全国教育工作会议确定的主题是:推进教育治理体系和治理能力现代化。教育部长袁贵仁在大会报告中强调指出:“没有教育治理体系和治理能力的现代化,中国就不可能实现教育现代化”。在实际工作中,我们深切体会到提高教育治理体系和治理能力现代化水平,需要有先进的理念和先进的制度设计,需要有科学的方法手段和有效的组织实施。当前,我国高等教育已进入以提高质量为核心的内涵式发展新阶段,教育部进行了中国特色“五位一体”评估制度的顶层设计。在公共治理视野下如何全面、准确、深刻理解“五位一体”评估制度创新?应该秉持什么样的评估新理念,遵循什么样的质量新标准,掌握什么样的评价监测新方法和新技术?借此机会,结合工作实践和思考谈一些体会,以求教于各位专家和同仁。

一、公共治理视野中的高等教育评估

(一)高等教育:从政府管理到公共治理到底有什么不同

对于中国来讲,无论“管理”还是“治理”都是舶来品。国内外已经有许多专家学者从英文和中文词义到理论层面对“管理”和“治理”有什么不同给予了大量的系统分析和专门论证,如果把这些专著和论文摞在一起,恐怕用著作等身都远远不够。理论如果太深奥

反而让人不得要领。从中国高等教育发展的实际情况来看,从政府管理及时转到公共治理确实非常重要、非常必要、非常迫切。对于中国高等教育来讲,政府管理往往表现出来的是政府习惯于把管理者、办学者、评价者集一身,容易自觉不自觉地对大学实行自上而下的直接管控。其结果是政府不该管的管得太多,政府越位了;政府该管的没有管住管好,政府缺位了。而公共治理所倡导的是利益相关者(政府、学校、社会)多方参与,“管、办、评”相对分离的现代高等教育治理体系。其强调的是,对于政府来讲,法无授权不可为,对于学校来讲,法无禁止尽可为。管理和治理虽然只有一字之差,但从政府和大学之间的关系、发展理念、运行模式、结果评价等都发生了实实在在的大变化。高等教育治理是一个多主体参与的互动、对话、谈判、协商并共同承担责任的持续过程,目标是形成一个政府宏观调控、学校自主办学、社会积极参与的现代高等教育治理体系。它主张治理主体的多元化、治理方式的多样化、治理过程的民主化以及治理取向的服务化等。

(二)高等教育评估:从管理到治理转变中的发展轨迹

教育作为社会的一个子系统,随着形势的发展变

* 本文系作者在中国高等教育学会主办的2014年高等教育国际论坛暨学术年会上所做的报告、国家社会科学基金“十二五”规划2013年度教育学重点课题“以学生为本的高校教育质量评价体系研究”(课题批准号:AIA130005)的研究成果

化,高等教育从政府管理走向公共治理,对高等教育评估也提出了新的要求。从高等教育评估的历史沿革来看,国际上公认的正规评估活动最早是美国100多年前开展的教育认证,经历了实证事实测量、目标价值判断、管理过程控制三个阶段,现在正处于尊重利益相关者价值共建的“第四代”阶段,各种形式的评估认证都充分尊重多元价值倾向和多主体共同治理^[1]。随着高等教育的大众化、国际化,高等教育已经走出了“象牙塔”,质量问题与国家发展和创新休戚与共,与普通民众切身利益息息相关,也成为开拓高等教育国际市场的基础条件。特别是新公共管理思潮对政府管理高等教育提出挑战,“高等教育的全球化亟需建立国家认证体系和质量保障体系”^[2],从而形成多方利益相关者共同参与治理、共同实施绩效问责的体系和机制。在公共治理视野中的高等教育质量保障,不同利益相关者有不同的权利和需求,质量保障强调的就是应当对所有利益相关者的利益同等关注,并在各主体间达成互动与协作。同样,评估提倡的是社会的全面参与,要求利益相关方和管理者在评估中处于平等地位。

什么是公共治理视野中的高等教育评估?综观国际高等教育质量保障运动,总结我国高等教育评估的经验与教训,笔者认为应当具有以下4个核心要素:一是多方参与。与高等教育利益相关的主体包括政府、高校、用人单位、学生、教师、社区及社会公众等。不同的利益相关者有不同的价值诉求,高等教育评估实质上是对不同主体利益诉求的一种价值整合的判断,其合理性和有效性依赖于多方主体的参与和价值建构。二是协商合作。公共治理视野下的高等教育评估要从反映管理主义的行政问责范式转变为反映社会公共利益的公共治理范式,通过各参与主体持续不断的对话和平等协商,形成一个政府协调、高校自主、社会广泛参与的合作机制,在此基础上,各方责任共担。三是服务意识。公共治理视野下的评估,其根本目的是从传统的管控走向服务,通过有效的评估,服务于学校自身的发展定位与建设,服务于政府宏观监控高等教育质量,服务于用人单位对各类人才的需求,服务于社会各界对高等教育信息的需求等。四是教育开放。随着全球化和国际化的发展,治理能力提升应该置于国际比较的视野之下,保持高度的教育开放,积极吸收国外经验,提升我国的教育治理能力。高等教育评估必须将眼光向外,追踪和研判国际高等教育发展的新动态,用国际可比较、可衡量的标准来评估监测我国高等教育质量和水平。

二、“五位一体”的中国高等教育评估制度创新

(一)我国高等教育评估发展沿革

1990年原国家教育委员会发布《普通高等学校教育评估暂行规定》。迄今为止共实施了5次较大规模的本科教学评估:第一次,合格评估(1994-2002年)。第一所开评的高校是天津城市建设学院,共评了190所高校。第二次,优秀评估(1996-2000年)。第一所开评的高校是华中理工大学,共评了16所高校。第三次,随机评估(1999-2001年)。第一所开评的高校是长沙铁道学院,共评了26所高校。第四次,水平评估(2003-2008年)。第一所开评的高校是上海大学,共评了589所高校。第五次,“五位一体”评估(2009-至今)。

(二)“五位一体”的中国高等教育评估制度

《教育规划纲要》对提高高等教育质量和加强质量保障与评估提出了一系列要求。强调提高质量是教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求。党的十八大提出高等教育进入以全面提高质量为核心的内涵式发展阶段。评估是国际高等教育质量保障的共同做法。对此,袁贵仁部长在部长专题会上强调:“评估非常非常重要,特别特别重要,是天大的事。它对任何国家来说都是重要工作,是政府监控办学的主要手段,在我国现阶段是贯彻《教育规划纲要》,提高质量最主要的抓手”。由于各国的体制不同和高等教育管理方式的差异,国际上主要有3种高等教育质量保障模式:以政府主导的法国评估模式(法、俄为代表);以同行评议为主的英国审核模式;以民间为主的美国认证模式。从发展的情况来看,越来越多的国家开始综合运用评估、认证、审核等评价形式,主体多元、内外结合进行高等教育质量监督和保障,成为国际高等教育质量保障的共同趋势。

在全面总结我国20年高等教育评估所取得的成功经验和存在的问题不足,并借鉴国际通行做法的基础上,教育部于2011年下发《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》,明确提出“建立学校自我评估、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,政府、学校、专门机构和社会多元评价相结合,与中国特色现代高等教育体系相适应的教学评估制度”^[3]。显然,这不再是一次性的单项评估工作,而是新时期高等教育评估制度的整体顶层设计。所谓“五位一体”,是指学校的自我评估、政府力推的分类院校评估(包括合格评估、审核评估)、行业参与的专业认证与评估、实质等效的国际评估和以数据库为基础的常态监测等多主体、多形式的

有机结合。具体地说:一是强调高校自我评估,强化高校的主体地位和质量意识;二是分类开展院校评估,引导高校合理定位,促进内涵发展和特色发展;三是开展专业认证及评估,增强人才培养与社会需求的适应性;四是鼓励有条件的高校参与国际评估,同时积极开展与国际高水平教育评估机构的合作,提高我国高等教育评估的国际化水平;五是建立教学基本状态国家数据库,加强高校教学质量的常态监测。

(三)“五位一体”评估制度创新及国际评价

“五位一体”评估制度设计,把学校自我评估、政府力推的院校评估和行业主导的专业认证等有机地结合起来,将周期性专项评估认证与常态化的质量监测有机结合。“五位一体”中国高等教育评估制度的创新主要体现为“五多”“四新”。

所谓“五多”:①评估标准多样化。比如合格评估和审核评估采用完全不同的指标体系。②评估形式多样化。比如有学校自评、院校评估、专业认证、国际评估等。③评估主体多样化。比如有学校、政府、专门机构、社会参与等。④评估结果发布多样化。比如有院校评估结论发布、专业认证结论发布、教学基本状态数据发布、年度质量报告发布等。⑤评估方法多样化。比如有周期性评估、常态数据监测。

所谓“四新”:①新的评估理念。“五位一体”评估,无论是合格评估、审核评估,还是专业认证,始终贯彻“以学校为主体、以学生发展为本位”的评估理念;教育部高等教育教学评估中心(HEEC,以下简称评估中心)作为国家专门质量保障机构,始终秉持“对国家负责、为学校服务”的工作理念。凡是参加过新一轮合格评估、审核评估的学校都可以比较真切地感受到,学校真正成为质量保障的责任主体,成为评估工作的主角,学生发展成为合格评估、审核评估、专业认证的头等大事和第一标准。②新的质量评价标准。“把促进人的全面发展、满足社会需要作为衡量教育质量的根本标准”,我们提出了“五个度”的质量标准体系,即培养目标的达成度、社会需求的适应度、师资和条件的支撑度、质量保障运行的有效度、学生和用户的满意度。这五个度,不仅是评估高校教学工作的尺度与标准,事实上,也是高等教育质量标准的升华,是有关高等教育质量的新理论与新成果,我们相信,“五个度”作为新的质量标准系统将越来越形成高校和社会的共识,越来越发挥其引导高校建设和发展的重要作用,我们认为“五个度”的质量标准体系具有很好的国际普适性。③新的评估方法。“五位一体”探索新的评估方法,既采用国际广泛实行的几年一个轮次的周

期性评估认证形式,同时又进行方法创新,实施对学校教学基本状态和运行质量的常态监测,建立国家数据库,发布“211工程”高校、新建本科院校、工程教育系列年度质量报告,应该说这在国际上是一个创举,得到各方高度评价。④新的评估技术。建立基于网络的教学基本状态国家数据库共享平台。经过5年的艰苦建设,国家数据库2.0版开始广泛应用。今年已有600所高校数据采集入库,明年全国1200所本科高校数据将全部采集入库。国家数据库遵循高等学校教学工作内在规律,选取涵盖学校基本条件、教师信息、学科专业、人才培养、学生信息、教学管理与质量监控等7大类数据项,69张表格,建立了规范严谨的数据采集制度和功能强大齐全的应用分析平台,开始有效地服务于学校自身对教学工作常态监控,服务于政府宏观监控高等教育质量,服务于社会监督高等学校人才培养工作,服务于专家开展各类评估工作。

特别需要指出的是,无论中国评估取得的成绩经验还是存在的问题不足,都深深根植于中国实际,来源于中国自身的实践探索。因此,“五位一体”具有鲜明的中国本土特色,国内主流媒体和百余家网站对此进行了深度报道和转载。联合国教科文组织教育规划所、欧盟教育与科学绩效评价委员会、俄罗斯联邦教育科学部、日本大学评价与学位授予机构等在其网站首页头条对会议^[4]做了长篇专门报道,高度评价中国政府将“质量”作为高等教育改革发展核心任务、建立健全国家质量保障体系的重大举措,认为中国“五位一体”的评估制度顶层设计,是对国际上多种质量保障模式的有机整合和创新,同时也体现公共治理视野下政府转变职能的改革举措;中国首创的“五个度”质量标准和倡导的质量文化,充分体现了“以学生发展为本位和以学校为主体”“强化质量保障体系”的先进理念,兼具鲜明的中国特色和很好的国际普适性^[4]。在2014年5月召开的有65个国家和地区代表参会的国际高等教育质量保障机构联盟(INQA AHE)大会上,该组织主席鲍比博士在大会总结报告中特别指出“中国采取的‘以学校为主体、以学生发展为本位’和‘分类评估、分类指导’的理念,以及‘以数据库为基础开展质量常态监测和发布质量报告’的做法在国际上都是先进的,为高等教育大国开展质量保障提供了优秀实践范例”^[5]。

三、“五位一体”评估工作最新进展及成效

(一)院校评估——分类评估、分类指导、分级实施

院校评估包括对新建本科院校进行合格评估和

对老本科院校进行审核评估。实现对各级各类高校的分类评价、分类指导,引导其进一步明确自身办学定位和办学特色。部属院校的审核评估由教育部评估中心具体负责,地方院校的审核评估权放给省级政府,从而实现中央与地方分工负责、分级管理、共同治理。合格评估以国家的标准和要求为“基本尺度”,重点对学校基本办学条件、基本教学管理和基本教学质量进行“把关”,引导学校坚持地方性和应用型的办学定位,为地方经济社会发展培养“下得去、用得上、信得过、离不开”的一线生产、服务、管理应用型人才。2014年底完成143所学校评估工作,约占全国新建本科院校总数的近50%。各省教育厅(教委)称赞合格评估是“三静(净、敬)”,即安安静静进校、干干净净评估、对学校和地方工作的帮助指导令人尊敬;被评学校感到合格评估是“三真”,即真出汗、真促进、真管用。

审核评估强调用学校“自己的尺子量自己”,引导高校合理定位、办出特色,为国家经济转型升级和科技创新培养多样化人才。重点审核“四个度”,即学校办学定位和人才培养目标与国家和区域经济社会发展需求的适应度、教师和教学资源的保障度、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^[6]。审核评估特别注重聘请高水平的境外专家和行业专家参与评估,2014年底完成13所高校的审核评估工作。参评高校普遍认为效果显著。南京大学校长陈骏院士说:“审核评估使学校上下受到震撼”。同济大学校长裴钢院士认为:“评估就应该这样做,同济欢迎这样的评估”。五邑大学校长张剑教授指出:“评估触到了学校的痛处,使学校看到了差距,明确了改进方向”。

(二)专业认证——鼓励行业参与、实施国际实质等效标准

专业是高等学校人才培养的最基本单元,直接决定着人才培养的质量。对专业开展人才培养工作认证和评估可以极大地促进高等学校把财力、物力、精力聚焦到学生培养上,真正改进教学工作,提高教学水平,让学生、用人单位和社会多方受益。同时,通过高校、用人单位、行业与社会的共同参与,真正体现多元利益主体围绕共同的目标协作与互动的新的共同治理模式。目前专业认证主要在工程教育约15000个专业布点数(约占全国高校专业总布点数的1/3)中择优开展。在中国工程教育专业认证协会的组织下,33个行业学会协会共同参与,已建立了一整套工程教育专业认证体系。2013年6月我国成功加入《华盛顿协议》,成为预备会员,标志我国工程教育专业认证体系

得到国际认可。按照国际实质等效的认证标准和认证程序,到2014年底完成15个专业类200所高校的600个专业的认证工作。

(三)国家数据库——开发网络数据平台、实行质量常态监测

充分运用大数据建立起了基于网络的教学基本状态国家数据库,形成了基于数据和事实说话的现代技术手段的常态监测。2014年已有600所高校数据填报入库。数据库作为一个开放的国家平台,实现了国家、省(市)、学校三级信息共享,服务于学校,服务于地方管理,服务于国家管理,服务于各类评估。

(四)系列质量报告——发布质量信息、接受社会监督

在数据库和评估的基础上,教育部评估中心先后研制了《全国新建本科院校教学质量监测报告》《全国高等学校本科教学质量报告》《中国工程教育质量报告》等蓝皮书及《新建本科院校合格评估报告》等绿皮书,与国家数据库一起初步形成了中国高等教育质量常态监测体系框架。这一系列报告强调用数据和事实说话,满足不同层级、不同类型用户的需求,促进了相关利益方对高等教育质量保障的共同关注和参与。

(五)国际评估——国际参照、深度合作、以外促内

坚持高等教育开放,用国际可比较、可衡量的质量标准来评估监测我国高等教育发展水平,对于提高教育治理能力、建设高等教育强国而言是必由之路。近几年,清华大学、北京大学、上海交通大学等一批“985工程”“211工程”高校积极探索开展学科、专业、课程等的国际评估。同时,教育部评估中心与经合组织、联合国教科文组织、欧盟以及美、英、德、法、澳、俄、日、韩等国进行深度交流合作,与国际先进理念、标准、制度、举措比肩而行,不断扩大和提升了我国在国际高等教育质量保障中的参与度、话语权和影响力,并在国际实质合作中取得了一些突破。如:力推厦门大学成功入选联合国教科文组织的全球高校内部质量保障示范项目,将中国高校的优秀实践向世界推广;全面建立与经合组织和欧盟的对话磋商机制,在高等教育学习成果评估(AHELO)、多维排名(U-Multirank)等国际重大评估排名项目的合作方面取得实质性进展;俄罗斯联邦教育科学督察署向中国教育部评估中心提出,邀请评估中心用中国标准、中国专家、中国方法技术对俄罗斯大学进行评估;顺利实施中日韩三国“亚洲校园”学生交流项目质量监控评估合作等,实现从“引进来”到“走出去”的重大突破。

2009年召开的世界高等教育大会所发表的大会公报《社会变革与高等教育发展新动力》特别指出：“高等教育作为构建包容性与多样性的知识型社会和促进研究、创新及创造力的主要力量，在历史上从未有任何一个时期像现在这样凸显对高等教育投资的重要性”。建设一个能很好满足国家发展和个人发展需求的高等教育强国，是支撑实现中华民族伟大复兴的中国梦不可或缺的基础性工作，评估是保障高等教育质量的重要手段。建立现代高等教育质量保障体系，需要在组织机构、专业队伍、质量标准、评估监测、结果反馈、持续改进等六大关键要素形成一个完善的闭环体系，需要致力于建立适应未来高等教育发展变化的新的质量评价标准、新的评价技术方法和高校质量文化。高等教育质量保障、评估、监测工作使命光荣、责任重大、任务艰巨！我们不能有丝毫的懈怠，我们必须一如既往地秉持对国家负责、为学校服务的理念，努力工作。

(吴岩,教育部高等教育教学评估中心主任、教授,北京 100081)

参考文献

- [1] 吴岩.构建中国特色高等教育质量保障体系[M].北京:教育科学出版社,2014:9.
- [2] 赵叶珠,游 鑫.社会变革与高等教育发展新动力——2009年世界高等教育大会公报[J].中国高等教育,2009(17).
- [3] 教育部关于普通高等学校本科教学评估工作的意见[Z].教高[2011]9号.
- [4] 国际经验与中国探索国际学术研讨会在北京召开[EB/OL].(2014-09-23)<http://edu.qq.com/a/20140923/067842.htm>.
- [5] 吴岩主任率团出席 INQAAHE 大会并访问芬兰、俄罗斯评估机构[EB/OL].(2014-06-14)http://www.heec.edu.cn/modules/news_detail.jsp?id=61623.
- [6] 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[Z].教高[2013]10号.

Public Governance in Higher Education and the Innovation of “Five-in-One” Evaluation System

Wu Yan

(Higher Education Evaluation Center of the Ministry of Education, Beijing 100081)

Abstract: To accelerate the modernization of governance system and capacity in education, it is necessary to grasp the advanced philosophy, criteria, scientific methodology and effective organization and implementation. The profound meaning varies from the public administration to public governance in higher education. This article reveals the higher education evaluation in the perspective of public governance, including some core elements: multi-participation, consultation, service awareness and the opening of education. The top design of “Five-in-One” evaluation system in the new era is featured with both Chinese characteristics and international equivalency. The innovations of “Five-in-One” evaluation system include “five diversification” (diversification in criteria, pattern, implementer, evaluation result and the methods) and “four innovations” (innovation in advanced evaluation philosophy, criteria, methodology and technology). To carry out the “Five-in-One” evaluation system, it is important to accelerate the categorized evaluation, guidance and implementation at both national and provincial level; to promote the self-evaluation of universities and program accreditation; to establish the national database and strengthen the regular data monitoring; to publish the quality report series and accept supervision from society; to improve the international evaluation of substantial equivalence. In a word, the innovations of philosophy, criteria, methodology and technology are crucial to the development of higher education evaluation.

Key words: higher education; public governance; Five-in-One; evaluation system; innovation