

建构中国特色高等教育评价体系

周光礼

[摘要] 建构中国特色高等教育评价体系,对推进高等教育治理现代化、建设高等教育强国意义重大。中国在高等教育督导和评价方面积累了一定经验,取得了明显成效。对照党的二十大提出的目标任务,对标建设高质量高等教育体系的新要求,高等教育督导和评价在评价标准、分类指导、体系优化、数字化转型等方面仍存在问题。建构中国特色高等教育评价体系,应在“中国特色”上下功夫,基于中国独特的历史、独特的文化、独特的国情,从价值理念、治理模式、改革方法论中寻找建构中国特色高等教育评价体系的底层逻辑,坚持价值引领、分类评价、问题导向、守正创新、数字化转型等五项基本原则,优化政府评价、规范社会评价、强化高等学校自主评价。

[关键词] 高等教育强国;教育治理现代化;高等教育评价体系

[作者简介] 周光礼,中国人民大学教育学院院长、评价研究中心主任、教授 (北京100872)

党的二十大报告提出“加快建设高质量教育体系”,这是高等教育改革与发展的中心任务。高等教育评价体系是推动高等教育高质量发展的重要抓手。在推进中国式高等教育现代化的新征程中,加快建构中国特色高等教育评价体系,对推进高等教育治理现代化、建设高等教育强国意义重大。改革开放以来,我国“从无到有”建立起评估、认证、监测“三位一体”的高等学校(以下简称高校)评价体系,为保障高等教育有序发展发挥了积极作用。然而,现行评价体系难以适应建设高质量高等教育体系的时代要求,建构中国特色高等教育评价体系迫在眉睫。

一、高等教育评价的现状与问题

高等教育评价体系包括两个部分,一是

来自高校之外的评价,即高校外部评价体系;二是来自高校之内的评价,即高校内部评价体系。^[1]由于组织惰性的存在,没有外部压力下的高校内部评价很难产生积极效果,因此,高校外部评价体系被率先建立起来。高校外部评价体系主要包括三个部分:政府主导的认可性评价、第三方机构提供的认证性评价和商业机构推出的市场性评价。其中,商业机构推出的市场性评价即大学排行榜。这种评估方式旨在适应高等教育市场的多元主体和多元需要,用老百姓听得懂的语言提供高等教育的质量信息,但只是高校声誉的一种检验,不是真正意义上的教育评价。^[2]

我国高等教育评估体系以政府主导的认可性评价为主,主要包括以教学评估为核心的本科院校评估和以办学水平为核心的学位和研究生教育评估。认可性评价最初侧重于

高等院校设立时的准入评价。《普通高等学校设置暂行条例(1986)》从管理人员、教师、校园条件、图书资料、办学经费等方面规定了高校的设置标准,并规定审批验收的程序,这标志着我国高等教育准入评价制度建立。^[3]1991年,国家教育委员会颁布了《教育督导暂行规定》,建立起督政、督学、评估监测“三位一体”的教育督导制度,使政府对高校的问责性评价制度化。设立时严格审查、设立后监督宽松,是我国高等教育认可性评价制度的突出特点。随着高等教育的大众化、普及化,强化政府问责成为社会共识。人们期待政府对社会负责,检查高校的办学效果,尤其是检查高校是否满足国家建设目标,是否满足学生及家长的期待,是否满足用人单位的需求。在此背景下,本科教学工作水平评估和学科评估应运而生。1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》明确规定,“高校的办学水平、教育质量,接受教育行政部门的监督和由其组织的评估”。据此,2004年3月,国务院印发《2003—2007年教育振兴行动计划》,明确提出实行“五年一轮”的普通高校教学工作水平评估制度。本科教学评估是我国开展规模最广、历时最长、促进作用最大、影响最为深刻的一次周期性高等教育质量保障行动。^[4]第一轮本科教学评估从2003年下半年开始到2008年上半年结束,共评估了589所本科高校。这次评估对高校普遍改善办学条件,加强教学建设发挥了重要的推动作用,并且对高校普遍建立质量保障意识和规范办学行为产生了重要的促进作用。^[5]第二轮本科教学评估从2014年开始到2018年结束,共评估了650所本科高校。此轮评估初步建立起以“高校自我评估、院校评估、专业评估和认证、教学基本状态数据常态监测、国际评估”为主要内容的“五位一体”质量保障体系。第三轮本科教学评估将从2023年下半年全面铺开,预计评估834所本科高校。学位与研究生教育评估包括合格评估和学科评

估。合格评估以六年为一个周期,由国务院学位办(教育部学位管理与研究生教育司)组织开展。从2005年开始,至今开展了三轮。学科评估以五年为一个周期,由教育部学位与研究生教育发展中心在教育部的支持下开展。从2002年开始,至今已经评估五轮。合格评估和学科评估已成为影响高校学科建设和研究生教育工作非常重要的抓手。

我国在高等教育督导和评价方面积累了一定经验,取得了明显成效,初步建立适应中国国情的高等教育评价体系。进入中国式现代化的新时代新征程,对照党的二十大提出的目标任务,对照建设高质量高等教育体系的新要求,对照应对高等教育普及化、市场化、国际化、数字化的新挑战,对照高校对高等教育评估改革的反馈意见,对照社会公众对高校评价体系建构的新期待,我国高等教育督导和评价在评价标准、分类指导、体系优化、数字化转型等方面尚有问题待解决。

(一)中国特色高等教育评价标准亟待确立

2022年4月25日,在中国人民大学考察时,习近平总书记强调,“我国有独特的历史、独特的文化、独特的国情,建设中国特色、世界一流大学不能跟在别人后面依样画葫芦,简单以国外大学作为标准和模式,而是要扎根中国大地,走出一条建设中国特色、世界一流大学的新路”^[6]。作为后发型国家,中国长期以来实施赶超战略,以美国常春藤大学的标准和模式作为建设世界一流大学的参照系,尚未形成自己的高等教育评价标准。习近平总书记所说的简单照搬西方大学标准和模式,跟在别人后面依样画葫芦的现象仍然在一定范围内存在。^[7]2018年,在北京大学师生座谈会上,习近平总书记提出了两条中国特色高等教育评价标准:一是以立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准,二是师德师风是评价教师队伍素质的第一标准。^[8]然而,迄今为止,这两条标准尚停留于

指导思想层面,没有落实落细于具体的高校评价标准。建立能够反映高校立德树人实际的评价指标体系仍是一个尚未解决的问题,教师评价的破“五唯”、立新标任重道远。

(二)高校分类的逻辑亟待厘清

分类评价是《深化新时代教育评价改革总体方案(2020)》(以下简称《评价总体方案》)对高校评价改革提出的基本要求。如其所言,“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”。据此,教育部提出,要立足普及化阶段高等教育的多样性、多元化发展的特点,对不同类型高校开展不同导向的评估评价。然而,时至今日,国家层面尚未出台作为评价依据的高校分类标准。尽管教育部教育质量评估中心在第三轮本科教育教学评估方案中积极贯彻分类评价理念,将本科高校分为两类四种,为高校提供不同的“评估套餐”。但是,这个评估方案将高校分为学术型和应用型存在问题。因现代高等教育扎根于高深知识,故所有的高校都具有学术性;同时,现代高等教育是面向职场的专业教育,所有的高校也都具有应用性。矛盾律是分类的基本逻辑要求,即任何一种类型不能既属于A也属于B。事实上,将高校分为学术型和应用型也导致高校盲目攀高就虚,追逐学术型导致同质化。这又违背了高校分类的另一个原则,即高校分类应该是描述性的,不能是规范性。描述性分类可以成为评价的基础,但其本身不具有评价功能,不能评价高校的好坏优劣。将高校分为学术型和应用型隐含着高校分层,在中国的语境中,学术型高校优于应用型高校。^[9]这说明,分类评价体系建设使命艰巨。

(三)高等教育评价体系亟待优化

高等教育评价体系从评价主体的角度可以分为政府评价、社会评价和高校自我评价。现有高等教育评价体系以政府问责评价为主,其系统性、整体性、协同性不够,主要表现为三个“不强”。一是政府评价的统筹性不

强。以国家层面为例,高等教育评价项目除以教学评估为核心的本科院校评估和以办学水平为核心的研究生教育评估,还有教育部不同司局根据业务需要,开展重点实验室评估、“双一流”建设动态监测和成效评价、中外合作办学评价等行政性专项评估。由于缺乏顶层设计,各部门各自为政,在评价时间、评价对象、评价内容、指标体系等方面缺乏协调机制,导致多头评估、重复评估、同时评估,高校不堪重负。二是社会评价的规范性不强。鼓励社会机构参与高等教育评价是落实“管办评分离”的重要举措。然而,到目前为止,我国并没有真正的第三方教育评价机构。当前,社会评价主要有两支力量,第一支力量是依附政府的事业单位,第二支力量是以市场逻辑运作的商业机构。前者是政府授权的行政主体,独立性不强,不是真正的第三方机构;后者是市场主体,遵循市场逻辑,是第三方机构,但大学排名不是真正意义上的教育评价。当前的一个突出问题是,教育行政部门在制度层面缺少对大学排名机构的引导和规范。三是高校自我评价的主动性不强。建构中国特色高等教育评价体系关键是充分发挥高校办学主体作用,完善自我评估制度,建立内部质量保障体系。高校是教育质量的责任主体,只有激发高校的主动性,才能推动教育教学质量持续改进,最终形成质量文化。然而,当前高校质量主体意识不强,建立内部质量保障体系的积极性、主动性、创造性还没有充分发挥出来,对高校内部质量保障体系的构成要素、运行机制及成效评价监测的认识还不到位,难以形成持续改进的质量文化。^[10]

(四)高等教育评价的数字化转型亟待强化

数字化、智能化蓬勃发展推动高等教育评价转型升级。打造以动态监测为核心的“高等教育评估智慧平台”是建构中国特色高等教育评价体系的关键一环。事实上,在多

年本科院校教学评价实践中,探索和挖掘高等教育数据方面取得一定成效,尤其是以学校为主体、以学生发展为本位、以大数据为基础,重视常态监测理念得到国际社会高度认可。^[11]然而,全国统一的高等教育评价大数据库尚未建立,“信息孤岛”现象普遍存在,高等教育评价数据治理亟待突破。一方面,教育管理部门、各高校都建立了各自的数据平台,形成大而全、小而全的数据库,社会各门户网站也积累了海量的教育数据。另一方面,在教育管理部门之间以及教育管理部门与高校内部,尚未充分实现数据的共建、共享、共用,重复建设、壁垒森严问题突出。更有甚者,各种教育数据统计口径不统一、结构化程度低,难以支持实施常态化监测和专门评估。^[12]

二、中国特色高等教育评价体系 建构的底层逻辑

当前我国的高等教育评价体系,基本上是在学习借鉴西方经验的基础上建构出来的。比如,审核性评估理念来自英国的“卓越教学框架”,工程专业认证来自“华盛顿协议”。建构中国特色高等教育评价体系,应在中国特色上下功夫,从中国高等教育独特的价值理念、治理模式、改革方法论中,寻找建构高等教育评价体系的底层逻辑。

(一)价值逻辑:立德树人、政学结合的高等教育理念

价值逻辑植根中国独特的文化,文化的内核是价值观。社会学的一个基本洞见是:任何一个社会要产生大学须先有大学概念。中国高等教育实践源远流长。在漫长的演化过程,形成政学结合的高等教育理念。这种高等教育理念完全不同于西方主流的政学分离的高等教育概念,是建构中国特色高等教育评价体系的底层逻辑,决定着我国高等教育评价的标准和内容。

政学结合的高等教育理念包括两个方面。一是立德树人的人文主义教育传统。正如先秦古籍《大学》所言,“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善。”这句话强调高等教育的目的是明明德,以修身为本,进而齐家、治国、平天下,最终达到德配天地的境界,并在此过程建立“道德之治”的“理想国”。二是服务国家的政治论高等教育哲学。中国高等教育自产生之日起,即与政治紧密结合在一起,强调高等教育的政治功能。从《礼记·学记》中的“建国君民、教学为先”、“化名成俗、其必由学”,到秦代的“以法为教、以吏为师”,教育一直被视为国家最重要、最优先的政治活动。隋唐的科举制度更是将政治系统和学术系统“合二为一”,倡导“学而优则仕”。应该说,中国传统的“大学之道”与西方主流的“3A原则”(学术自由、学术自治、学术中立)完全不同。前者主张学术系统与政治系统的交叉融合,后者强调学术系统与政治系统相对分离。“大学之道”重视人文教育,重视立德树人;“3A原则”主张学术教育,强调知识生产。以此为基础建构高等教育评价体系,前者主张“以立德树人的成效作为标准”,后者强调科研卓越、“不发表就出局”。由于“3A原则”在全球处于主导地位,美国常春藤大学的学术教育成为全球高等教育的标准和模式。以“3A原则”建构评价体系,将导致大学德育边缘化、大学立德树人边缘化,大学陷于“失去灵魂的卓越”。以“大学之道”建构评价体系,可使大学回归初心、回归育人本位。从这个意义上说,立德树人、政学结合的高等教育理念是中国对全球高等教育的最大贡献,能为其他国家文明提供实质性启示。

立德树人、政学结合,是建构中国特色高等教育评价体系的底层逻辑。首先,引导高校聚焦立德树人。我国高等教育评价有两条原则,一是要把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准。通过评价引导高校把立德树人内化于大学建设和管理各领

域、各方面、各环节;通过评价引导高校坚持社会主义办学方向,扎根中国大地办社会主义大学;通过评价引导高校培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。二是评价教师队伍素质的第一标准应该是师德师风。要把学生培养成什么样的人,教师首先必须成为什么样的人。为了落实立德树人根本任务,教师必须“言为士则、行为世范”,做学生为学、为事、为人的“大先生”。“大先生”的质量标准,就是习近平总书记所倡导的“四有好老师”,即有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心。在这四条中,有三条与师德师风有关,故师德师风是评价教师队伍的第一标准。其次,引导高校服务国家战略需求。通过评价指挥棒引导高校胸怀“国之大者”,牢牢把握重要使命、战略基础,全力服务国家重大战略需求。为了更好地服务新时代多样化需求,必须坚持分类指导、分类评价原则。引导“双一流”建设高校坚持“四个面向”,全面提高人才自主培养质量,加快实现高水平科技自立自强,服务世界重要人才中心和创新高地建设。引导应用型高校紧紧围绕区域发展战略,扎实推进产学合作教育,强化学生就业创业能力培养,让高校毕业生学有专长、学有所用,全力服务地方经济社会高质量发展,为促进全体人民共同富裕和全人类可持续发展做出贡献。

(二)历史逻辑:有为政府、有效市场的高等教育治理模式

历史逻辑植根于中国独特的历史,强调政府在高等教育治理中的主导作用是中国的文化传统。《评价总体方案》指出,提高教育治理水平和能力,总体战略安排是分两步走,经过5~10年努力,各级各类学校立德树人机制更加完善,引导教师潜心育人的评价制度更加健全,促进学生全面发展的评价方法更加多元;到2035年,基本形成富有时代特征、彰显中国特色、体现世界水平的教育评价体系。推进高等教育治理体系和治理能力现代

化,为我们从历史维度理解与认识新时代高等教育评价改革提供了新的视角。

在计划经济时代,我国高等教育实行科层式治理。科层式治理最突出的特点是遵循行政逻辑,强调政府在高等教育治理中发挥决定作用。与科层式治理相适应的评价模式是政府主导的问责性评价。所谓问责性评价,就是评价者有权对被评价者提出质疑和询问,被评价者必须做出应答和解释,并以惩罚作为后盾的评价模式。问责性评价遵循管理主义逻辑,评价者与被评价者之间是一种不对等关系。这种评价模式最大的弊端有二,一是利害性过强,导致不利的比较和不良的竞争,极易诱发被评价者的“问责恐惧症”;二是合法性欠缺,诸如只考虑评价者的立场和价值观,忽视其他利益相关者的主张、焦虑和争议。^[13]政府主导的问责性评价,不利于高等教育系统的自主性和专业性,很难获得高校的积极配合,评价者和被评价者之间天然是一种对立关系。这是高等教育治理“政府失灵”的主要原因。

进入社会主义市场经济时代,高等教育开始尝试市场式治理。市场式治理最突出的特点是遵循市场逻辑,强调权力的非中心化和高校自主决策。与市场式治理相对应的评价模式是第三方机构的排名性评价和高校的自我改进性评价。前者以商业机构提供的大学排行榜为主要形式,后者表现为高校开展的自我评价。其中,排名性评价强调定量评价,遵循科学主义评价范式。这种评价模式最大的弊端表现在两个方面。一是定量评价貌似精确其实模糊,因为在教育领域中,能够量化的东西往往没有价值,有价值的东西往往难以量化。二是评价者与被评价者之间容易发生交易关系,强化“五唯”顽瘴痼疾,破坏高等教育生态等。高校改进性评价强调同行专家定性诊断,这种评价模式以高校建立“自我问责”的质量文化为前提。在高校没有形成质量文化的条件下,这种评价模式形同虚

设。由此可见,没有约束的市场式治理常常导致市场失灵。

进入新时代,高等教育治理需要新理论新观念新模式。推进高等教育治理现代化必须坚持守正创新。一方面,需要整合科层式治理和市场式治理的优势,克服高等教育治理中的政府失灵和市场失灵。另一方面,需要紧跟时代步伐,顺应实践发展,以新的理论指导新的实践。多元共治理念可以成为新时代中国高等教育治理的新模式。多元共治强调发挥科层式治理和市场式治理的优点,克服两者的缺点,推动政府问责向社会问责转变。^[14]这里的社会问责,是指通过社会参与来改善政府问责,而不是取代政府问责。因为在当前的国情下,政府在很长时间内一直会在高等教育治理中发挥主导作用。为了改善政府问责的不足,我们强调社会参与和多元共治。可见,社会问责即有为政府、有效市场,强调政府在高等教育治理中起主导作用,并充分发挥市场在高等教育治理中的作用。以此为指引,中国特色高等教育评价体系的基本框架应该包括三个方面:政府评价、社会第三方评价、高校自主评价。

(三) 实践逻辑:问题导向、系统观念的改革方法论

实践逻辑植根中国独特的国情。改革开放以来,中国共产党人把马克思主义的基本原理同中国具体实践相结合、同中华优秀传统文化相结合,积极推进实践基础上的理论创新,形成以“问题导向、系统观念”为核心的中国特色社会主义思想的世界观和方法论,这是中国特色的社会改革思想,也是建构中国特色高等教育评价体系的实践逻辑。

党的二十大报告提出,实现中国式现代化必须坚持问题导向和系统观念。坚持问题导向要求我们增强问题意识,聚焦实践中遇到的新问题、改革发展稳定存在的深层次问题、人民群众急难愁盼问题、国际变局中的重大问题、党的建设面临的突出问题,不断提出

真正解决问题的新理念新思路新办法。^[15]在我国教育改革实践中,有两种基本模式,一种是理想导向模式,另一种是问题导向模式。前者追求改革方案的尽善尽美,脱离中国实际、可行性较差;后者强调改革方案解决问题即可、满意即可,面向问题、面向实践,具有现实可行性。由理想导向改革走向问题导向改革,是党的十八大以来我国教育改革的突出特点。当前,高等教育评价改革面临四大问题。一是普及化的挑战。普及化时代高等教育体系具有多样性,高等教育机构的差异是如此巨大,以至于只能用“中学后知识产业”来概括。高等教育机构的多样性呼唤分类建设、分类指导、分类评价。建立新时代中国高校分类标准是建设高质量高等教育体系的关键。二是去全球化的挑战。美国主导的全面全球化退潮,去全球化、逆全球化成为潮流。去全球化时代冲突与合作并存,冲突大于合作。去全球化时代的中心任务是加强文明对话,建立各国特色的评价标准和评价体系。三是市场化的挑战。随着社会主义市场经济的建立,中国逐步形成有为政府、有效市场的高等教育治理格局,善治的关键是协调政府与市场。四是数字化的挑战。数字化和智能化兴起对高等教育改革产生深远影响。高等教育数据指数化增长,要求将教育大数据应用于各类动态监测和评估评价。

解决建构高等教育评价体系的四大难题,必须坚持系统观念。只有坚持系统观念才能找到规律、明确方向。这就要求我们善于通过历史看现实、透过现象看本质,把握好全局和局部、当前和长远、宏观和微观、主要矛盾和次要矛盾、特殊和一般的关系,不断提高战略思维、历史思维、辩证思维、系统思维、创新思维、法治思维、底线思维能力,为前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进高等教育评价体系建构寻找可行路径。^[16]

以问题导向、系统观念的改革方法论为指引,要求我们把握好中国式高等教育现代

化的新特征新要求,突出系统化改革思维,整体性再造中国高等教育评价体系的流程,从评价模式、体制机制、结构类型、评价标准、评价方式等各方面进行建构,以高质量的高等教育评价引领高质量的高等教育体系建设,全面推进中国高等教育治理现代化。

三、中国特色高等教育评价体系 建构的行动框架

价值逻辑、历史逻辑和实践逻辑之间具有内在的统一性和高度的关联性,共同构成了高等教育改革的中国逻辑。中国逻辑为建构中国特色的高等教育评价体系提供实施路径和行动方案。

(一)基本原则

第一,坚持价值引领。建立完善以立德树人成效为根本标准的高等教育评价指标体系。立德树人、政学结合,既是中国高等教育的优秀传统,也是中国高等教育评价改革的底层逻辑。在立德树人的旗帜下,高等教育评价改革要破以科研指标为主的评价,立以人才培养指标为主的评价;要破以结果评价为主的方式,立以过程评价和增值评价为主的方式;要破以“五唯”指标为主的教师评价,立以师德师风为主的教师评价;要破唯分数的不良做法,立全面发展的育人要求。

第二,坚持分类评价。分类评价是高校评价的基本原则。2023年,教育部印发的《关于深化新时代高等学校评估改革方案》(以下简称《评估改革方案》)明确提出,注重引领和规范相结合,对不同类型高校开展不同导向评估,引导高水平大学服务国家重大战略、形成冲击世界一流的“集团优势”,推动普通本科高校服务国家、区域发展战略需求和特色发展,促进高等职业院校服务区域发展和行业产业,优化职业教育类型定位。从而将高校划分为高水平大学、普通本科高校、高等职业院校三种类型。当务之急是针对不同类型

高校研制科学合理的质量标准,引导不同类型高校科学定位,办出特色和水平。

第三,坚持问题导向。问题是时代的声音,是改革成功的真谛。《评价总体方案》指出,要坚持问题导向,从党中央关心、群众关切、社会关注的问题入手,破立并举,推进教育评价关键领域取得实质性突破。建构中国特色高等教育评价体系,必须着力解决高等教育领域制约性、瓶颈性、关键性问题。一方面,要推动高校坚持“四个面向”,加快实现高水平科技自立自强;另一方面,要引导高校“为党育人、为国育才,全面提高人才自主培养质量,造就拔尖创新人才”^[17]。

第四,坚持守正创新。党的二十大报告指出,建设中国式现代化是前无古人的伟大事业,守正才能不迷失方向、不犯颠覆性错误,创新才能把握时代、引领时代。^[18]建构中国特色高等教育评价体系,一方面,我们要全面总结改革开放以来我国高等教育评价的成功经验,充分吸收借鉴国外高等教育评价的最佳实践。另一方面,要紧跟时代步伐,顺应实践发展,以满腔热忱对待一切新生事物,不断拓展认识的广度和深度,敢于创新,以新的评价理论指导新的评价实践。^[19]

第五,坚持数字化转型。数据是高等教育评价的基础。《评估改革方案》提出,要综合运用互联网、大数据、人工智能等现代信息技术,深度挖掘常态监测数据,开展智慧评估。为此,一是要建立“覆盖全国、统一标准、上下联动、资源共享”的高校基本状态数据库;二是要积极运用动态监测数据,客观反映高校办学治校现状、组织特征和发展趋势,开展同型比较、问题诊断、质量预警,督促学校持续改进;三是要强化社会问责,对公众关注的办学数据须在一定范围向社会发布,充分发挥基本状态数据在政府问责、社会监督中的作用;四是要强化业务培训,提升高等教育评价从业人员数据素养,为高等教育评价数字化转型培养专业队伍。

(二)建构三大评价体系

中国特色高等教育评价体系有三大支柱:政府评价、社会评价和高校自我评价。推进治理现代化,高等教育评价改革须进行战略性转换,要从评价体系的修修补补转向全面重构,从政府问责转向社会问责,从外部评价为主转向内部评价为主,从单项评价转向综合评价。

1. 优化政府评价

作为高等教育的举办者,政府有权力开展高等教育评价,高校有义务接受相应监督、检查与规范,这是中国教育督导制度的法理基础。事实上,构建以政府评价为主、多元参与的高等教育督導體系,一直是中国特色高等教育评价体系的核心部分。然而,当前政府评价存在多头评估、重复评估、同时评估等问题。优化政府评价的关键是坚持“法不授权不可为”原则,即政府组织的评估项目如果没有明确的法律授权,应该合并或取消。根据此法治原则,政府组织的评估应该以周期性综合评价为主。作为兜底性评价,所有高校每五年必须接受一次政府问责。依据新时代教育评价改革总体目标,落实高校分类指导和分类评价要求,应将高水平大学综合评估、本科高校审核性评估、新建高校合格评估作为主要的评估类型。

首先,高水平大学综合评估。这项评估主要是国家教育行政部门面向“双一流”建设高校和其他高水平研究型大学开展的综合性评估。这类高校是国家战略科技力量的重要组成部分,是支撑高等教育强国建设的一流大学集群。对此类高校开展综合评价,旨在打破科学研究与人才培养割裂,实现本科教育与研究生教育的贯通与一体化。为此,应将学科评估、学位点合格评估、专业学位水平评估、本科教育教学评估、“双一流”建设成效评价、教育部重点实验室认定、国家人文社会科学基地认定等评价活动整合。评估内容聚焦坚持党的全面领导、拔尖创新人才自主培

养能力、高水平科技自立自强、世界一流可比水平、服务世界人才中心和创新高地建设、高等教育综合改革进展。

其次,新建高校合格评估。这项评估主要是国家教育行政部门面向新建本科院校和硕士博士授权单位开展的教育教学合格评估。作为兜底监管评价,合格评估是政府组织的刚性评估,是以惩罚为后盾的政府问责。评估内容聚焦党的全面领导得到落实、教师配备和经费投入达标、专业和课程建设规范、管理和质量控制有效等。合格评估包括以下三类。第一类是专升本高校的合格评估。专科高校升格为本科五年后需要接受国家教育行政部门的合格评估,主要考核升格高校是否满足教育部要求的本科高校的最低标准,如校园面积、全日制学生数量、师资力量等。第二类是民办高校合格评估。民办高校含独立学院转设的高校须接受地方教育行政部门开展的合格评估,旨在规范民办高校办学管理,重点开展办学目标的合理性、办学状况与办学目标的一致性、教学管理的规范性的评价。第三类是中外合作办学高校合格评估。国家教育行政部门对依法批准设立和举办的本科以上中外合作办学机构和项目开展合格性评估。评价重点为办学者依法依规、依审批承诺办学等情况。

再次,其他高校审核性评估。这项评估主要是省级教育行政部门面向地方本科高校开展的教育教学质量审核性评估。这类高校承担着为区域发展培养应用型人才和科技创新成果,是区域高质量发展的战略性支撑。对这类高校开展综合评估,旨在规范办学行为,聚焦培养过程和办学工作水平,守住高等教育质量底线。评估内容聚焦坚持党的全面领导、提高人才培养质量、服务国家区域战略需求和经济社会发展、提升教师队伍水平、推进学科专业内涵建设、保障资源条件供给、加强国际交流合作等。本科高校审核性评估突出“地方性、应用型”的办学定位,引导地方高

校在办学思路、办学模式上更加明确地向应用型转变,成为区域人才中心和创新高地。职业技能高校引导其强化校企“双元”育人,面向行业产业培养高技能人才。

2. 规范社会评价

没有评价就没有治理,多元共治是高等教育评价改革趋势,社会参与是多元共治的精髓。通过社会参与来改善政府问责、让专业的人做专业的事,是高等教育评价改革的重要内容。“管办评分离、放管服结合”为社会评价提供基本遵循。社会评价遵循“法不禁止即自由”原则,为社会组织和人员参与政府和高校评估提供有效渠道,让社会组织和人员参与政府评估的标准制定、过程监督、体系完善之中。规范社会评价的关键是区分公益性的社会评价和营利性的市场评价,培育有公信力的第三方评价机构。

社会评价以专项评价为主,不同于政府的综合性评价。狭义的社会评价特指公益性第三方专业机构开展的高等教育认证和调查。教育行政部门的专项评估项目也可以委托第三方专业机构开展。一方面,要支持专业机构开展高等教育认证,在工程教育、医学教育、工商管理硕士教育(Master Business Administration, MBA)等领域持续推进与国际标准实质等效的本科专业和研究生教育质量认证。专业认证要与行业共同制定认证标准,共同实施认证过程,体现行业需求,强化实践教学环节,并取得业界认可。另一方面,要支持专业机构开展社会调查,支持专业机构对本科专业开展毕业生雇主调查,建立健全用人单位评价反馈机制,从工作世界评价高校办学成效,充分发挥用人单位和行业部门在人才培养、需求分析、标准制定、实践训练和质量认证等方面的积极作用;要支持专业机构开展研究生教育学术声誉调查,树立正确评估理念、完善评估指标设计,建立科学规范评估方法,逐步提高学术声誉调查在研究生教育评估中的作用。广义的社会评价还

包括营利性的市场评价。市场评价的主要形式是大学排行榜。大学排行榜的优点是提供了高校办学质量的考核方法与评价体系,通俗易懂呈现高校质量信息,有利于利益相关者进行决策。此外,大学排行榜还提供了量化的高校可比数据,为高校展示自身实力提供舞台,促进高校竞争。然而,商业性的大学排行榜不是真正意义上教育评价,只是高校声誉的一种检测手段。作为市场化评价,大学排行榜不仅存在重规模轻质量、重投入轻产出、重科研轻教学、重自然科学轻人文社科的认识论问题,而且存在数据可靠性低、逐利倾向严重、价值导向明显的政治论问题。

培育有公信力的第三方专业机构。一是推进社会参与高等教育评价的法律法规建设。规制社会参与高等教育评价活动。二是支持公益性的教育评价中介机构。持续推进“管办评分离、放管服结合”,将依附于政府的半官方评价机构改造成为独立的第三方专业机构,进一步明确政府与第三方专业机构的关系,厘清两者的职责权利,政府要充分尊重第三方专业评价机构的独立性、自主性、中介性。三是对商业性的第三方评估机构加强监管。对在境内开展高等教育评估的第三方机构进行资质认定,对商业性大学排名机构违规行为予以惩戒,引导高校和社会公众理性看待大学排行榜。四是建立准入与退出机制。对通过资质审核的各类民间机构,保障和引导其参与高等教育评价。^[20]必须坚持正确导向,对各类民间机构参与高等育评价进行有效监管。对扰乱高等教育评价秩序,以及破坏高等教育生态的评估机构,限期整改乃至吊销资格。

3. 强化高校自主评价

落实和扩大办学自主权,建立高校内部质量保障体系。建立高校内部质量保障体系的关键是强化高校自主评价,围绕培养质量、学科专业建设、条件保障进行常态化自我评估和总结。强化高校自我评价要建立“333”

内部质量保障体系,即坚持三个理念、统筹三个层面、贯通三个环节。

首先,坚持三个理念。一是要坚持以学生为中心理念。以学生为中心就是要以学生发展为中心、以学生学习为中心、以学生学习效果为中心。以学生发展为中心强调,高校的一切教育教学活动要以促进学生发展为目的;以学生学习为中心强调,把学习作为教育的中心;以学生学习效果为中心强调,以学习效果作为判断教学和学校工作成效的重要依据。^[21]二是坚持以立德树人成效为中心理念。落实立德树人根本任务,必须破除重知识轻能力、重智育轻德体美劳的评价导向。三是坚持以持续改进为中心的理念。持续改进理念强调通过过程管理及改进使产品得以满足消费者的需求。作为一种持续改进的哲学,高校内部质量保障强调组织中的一切人与物都包含在持续改进的事业中。^[22]

其次,统筹三个层面。高校是内部质量保障体系建设的责任主体。在体系建设与运行的过程中,离不开学校、学院和学系(教研室)三个层面的系统配合。一是学校层面。学校层面主要做好四件事。第一件事,确定学校教育使命和人才培养目标。大学使命是大学办学定位的集中体现,包括大学的目的、教育理念、办学宗旨、职能等内容。^[23]人才培养目标是学校教育教学活动的出发点和归宿,是评价培养质量的基准。第二件事,建立通识教育课程体系。建立通识教育课程体系是学校层面的主要任务,是直接支撑大学使命和教育目标的。第三件事,建设专门的校级机构提供质量保障支持与服务。例如,建设教师教学发展中心、学生学习支持中心、教学质量评价中心等相关机构,其主要职责是开展自我评估,最终形成年度质量报告。第四件事,决定学校的学科布局和专业调整。以大学使命为牵引优化学校的学科专业体系。二是学院层面。学院层面的工作聚焦于专业建设以及与专业人才培养相关的课程建

设和教材建设。专业建设的内容包括专业定位、专业特色、课程设置、师资队伍等,同时,能够根据社会需求适时进行专业的设置、调整与撤销以及专业评估。专业课程体系的优化需要通过专业课程矩阵进行,强化各专业课之间的协同。三是学系层面。建设教学共同体,通过组织教学培训、集体备课、示范讲课、随堂听课、相互评课、教学研讨等活动,加强教师间的交流,传播质量文化;加强教学规范,通过支持和监督教师制定课程矩阵,帮助改进教学质量,提升学校整体的教育质量。

再次,贯通三个环节。高校内部质量保障体系是一个质量管理体系,其建设离不开目标、实施、评价构成的行动蓝图。因此,在高校内部质量保障体系的每个层面,都存在着目标、实施、评价三个环节。一是目标环节。目标是高校内部质量保障体系的出发点和落脚点,反映着高校使命和定位,决定着人才培养模式、课程设置。^[24]学校、学院、教研室构成一个目标体系,学校层面主要负责大学使命和教育目标,学院负责专业培养目标及其质量标准,学系层面主要负责具体教育教学活动的目标与准则等。学校层面的人才培养目标分解为学院层面的专业目标,学院层面的专业目标再分解为具体的课程目标,即三级目标到课程。二是实施环节。实施环节是遵循目标环节的要求,展开资源配置和具体教育教学活动的过程。实施环节对教育质量具有直接影响。学校层面包括教学资源的整合、配置与管理,教育目标与教学活动的匹配,学校教育质量建设、监控与研究等。学院和学系负责专业建设和培养方案的具体实施,以及各教育教学具体环节的标准与展开,课程设置对专业培养能力的支撑程度等。三是评价环节。评价环节是高校内部质量保障体系的重要部分,是质量管理和质量提高的关键一环。通过评价可以发现问题、反馈提高、持续改进。评价是对目标完成情况的监测和诊断,常见的有学校内部开展的整体评

价、绩效评价,院系教学工作评价、专业评价、课程评价、教师教学质量评价、学生学习效果评价等。^[25]评价旨在反馈与改进,评价的结果必须及时反馈给学校、学院、学系,以达到动态监测、持续改进的目的。总之,中国特色高等教育评价新体系顺应高等教育质量保障体系由外部转向内部的全球趋势,体现了“以学生为中心、产出导向、持续改进”的世界教育认证理念,充分彰显“以立德树人成效作为评价学校一切工作根本标准”的中国逻辑,可为其他国家的教育评价改革提供借鉴。

参考文献:

[1][2] 周光礼,莫甲凤.从政府问责到社会问责:中国高等教育质量评估体系的反思与重构[J].中国人民大学教育学报,2014,(2).
[3][9] 周光礼.论高校分类的逻辑[J].中国高教研究,2022,(11).
[4] 吴启迪.教育质量保障体系与运行机制[J].教育发展研究,2009,(3).

[5] 林蕙青.加快形成中国特色高等教育评估制度体系[J].中国高教研究,2020,(9).

[6] 坚持党的领导传承红色基因扎根中国大地 走出一条建设中国特色世界一流大学新路[N].人民日报,2022-04-26.

[7][10][12][20] 陆根书,等.新时代中国特色高等教育评价体系建设探讨[J].江苏高教,2022,(11).

[8][13][14] 周光礼.大学教师评价改革的逻辑[J].中国高教研究,2022,(6).

[11] 陆根书,等.改革开放40年来中国本科教学评估的发展历程与基本特征[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018,(6).

[15][16][17][18][19] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26.

[21] 赵炬明.论新三中心:概念与历史——美国SC本科教学改革研究之一[J].高等工程教育研究,2016,(3).

[22] 康宏.我国高等学校内部质量保障体系的建构[J].教育理论与实践,2009,(3).

[23] 鄯海霞,李莹.世界一流大学的使命特征研究——基于20所世界一流大学使命文本的分析[J].中国高校科技,2020,(10).

[24][25] 刘振天.系统·刚性·常态:高等教育内部质量保障体系建设三个关键词[J].中国高教研究,2016,(9).

Constructing the Higher Education Evaluation System with Chinese Characteristics

Zhou Guangli

Abstract: Constructing the higher education evaluation system with Chinese characteristics is of great significance for the promotion of the modernization of higher education governance and the building of a powerful country in higher education. China has accumulated certain experience in the supervision and evaluation of higher education, and has achieved significant results. However, in contrast with the goals and tasks put forward by the 20th CPC National Congress, and the new demand for the building of a high-quality higher education system, there are still problems in the supervision and evaluation of higher education, mainly reflected in the evaluation standards, classified guidance, system optimization, digital transformation, and so on. To construct the higher education evaluation system with Chinese characteristics, we need to intensify "Chinese characteristics," comply with China's unique history, culture and national conditions, seek the bottom logic for the construction of the higher education evaluation system from the perspectives of the value concept, the governance model and the reform methodology, follow the basic principles of value-directing, classified evaluation, problem orientation, integrity plus innovation, and digital transformation, optimize the government's evaluation, standardize social evaluation, and strengthen the independent evaluation by colleges and universities.

Key words: a powerful country in higher education; the modernization of educational governance; the higher education evaluation system

Author: Zhou Guangli, Dean of the School of Education, and Director and professor of the Evaluation Research Center, Renmin University of China (Beijing 100872)

[责任编辑:杨雅文]