

对构建和发展我国高等教育元评估机构的思考

朱淑华

(厦门大学教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要:元评估是提高高等教育评估实效性的有力保障。当前我国亟待建立高等教育元评估机构,实现政府职能转型,并规范高教评估中介机构。借鉴美国元评估机构的发展经验,根据我国的实际情况,在构建高等教育元评估机构时应充分考虑到政府职能转型的渐进性、高等教育评估中介机构的独立性以及高校参评的主动性。

关键词:高等教育;元评估;评估机构;CHEA;实效性

中图分类号:G 647 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8154(2009)01-0080-03

元评估是对评估结果的合理性、准确性、实用性、可行性,以及其系统实力、诚信度、受尊重程度和社会责任感等方面进行评估,并向公众报告该评估的价值和缺陷的过程^[1]。高等教育元评估就是对高等教育评估的再评估,提高高等教育评估的实效性,成为国家保障和提高高等教育质量、实现高等教育目标、推动高等教育事业发展的一种重要管理手段。

一、我国建立高等教育元评估机构的必要性

随着我国教育管理体制改革,多种类型的高等教育评估中介机构开始建立,为我国的高等教育评估工作掀开了崭新的一页。但是,目前我国由非政府高等教育评估中介机构独立组织的教育评估活动还不多见,还是以政府评估为主。为了正确处理政府、高校、教育评估中介机构等三者之间的关系,使高等教育评估工作能对高等教育的发展产生良好的促进作用,减少目前高教评估模式的弊端,我国有必要建立高等教育元评估机构。

1. 高教评估的实效性有待提高

从20世纪80年代中期以来,我国高等教育评估逐渐走向规范化、法制化,向健全化目标迈进。在传统的高等教育体制下,中国高等教育评估属于政府集权模式,评估的主体往往是单一的政府,评估自上而下进行,具有明显的强制性、直接性、权威性。政府制定评估方案,直接组织实施各种类型的评估,评估权威性高,规范性强,这确实为高等教育体制改革的顺利进行提供了保障,从整体上保证了我国高等教育的质量。但是,这种评估模式同时存在公正性争议,评估指标体系单一,过于强调硬指标,无形中抹杀了不同层次、类型高校的特色。一些学校为了迎接评估,出现寻租行为、编造数据、伪造材料,为“金玉其外”下了不少功夫。不管是从政府

层面来看,还是从高校层面来看,都为高等教育评估工作投入了大量的人力、物力、财力,却没有实现高等教育评估的真正目标,实效性有待提高。

2. 高教评估中介机构的作用有待进一步发挥

随着社会主义市场经济体制的建立和高等教育评估工作的广泛开展,仅仅只有政府对高等教育的评估是不够的。高等教育评估中介机构是一种介于政府、社会和学校之间的机构,具有独立的法人地位。但是目前我国还没有真正完全独立的非政府高等教育评估中介组织出现,政府的行政干预过多,高等教育评估中介组织难免成为政府代言人。目前,民间高等教育评估中介机构对高等教育的评估也只是局限在大学排名评估活动,如广东管理科学研究院及网大公司每年推出的中国大学排名等。这些民间高等教育评估中介机构未曾得到相关部门的授权或认可,其审批程序、收费标准、监督体制等没有确立,也无相应的法律保障,排名本身的科学性、多样性及公正性等方面受到人们的质疑,因此,他们很难真正参与到高等教育评估工作中去。

所以,高等教育评估中介机构的作用难以得到应有的发挥,原因之一是我国的政府部门“摆脱”不了对高等教育评估工作的“具体指导”。鉴于政府长期以来一直是我国高等教育评估的主体和主要力量,为使高等教育评估能顺利有效地进行,且规范和促进高等教育中介评估机构的发展,建议现阶段成立由政府主导的元评估机构对高等教育中介评估组织的评估结果进行元评估,而高等教育评估中介机构具体从事直接的评估工作。这既能使中介组织起到缓冲器的作用,又能为实现政府职能转型起到一定的促进作用。

3. 评估主体的多元化势在必行

随着我国社会经济体制和政治体制改革的不断

收稿日期:2008-11-20

作者简介:朱淑华(1983-),女,厦门大学教育研究院2007级硕士研究生。

断深入、计划经济体制向市场经济体制转型,高校数量大幅度增加,高校类型更加多样化以及高等教育投资多元化,社会利益主体日趋多元化,各个层面的高等教育评估主体有权参与高等教育评估过程。在这种情况下如果政府继续垄断教育评估,那么教育评估负担之大使其难以承受,评估实效性也会大打折扣,同时也会制约高等教育的发展。因此,评估主体的多元化势在必行。同时,为了使高等教育评估工作能对保障和提高高等教育质量、实现高等教育目标、推动高等教育事业发展产生良好的促进作用,必须把具体评估功能从政府的行政职能中脱离出来,充分发挥高等教育评估中介机构的作用,而建立高等教育元评估机构是现阶段解决问题的有效方式之一。

二、美国高等教育元评估机构发展状况

美国高教评估已有相当长的发展史,对保障和促进美国高等教育质量发挥了重要作用。在美国,政府并不直接对高校直接进行评估,而是由非政府机构承担院校评估和专业职业评估。虽然对高校进行评估的活动是非政府行为,而对这些认证机构的认证,即元评估却不完全非政府行为。元评估由以下两个机构承担:非政府的 CHEA (the Council for Higher Education Accreditation) 的民间认可和联邦政府教育部的官方认可。

1. 美国(CHEA)

美国全国性的质量元认证机构在二战以前就存在,1938年,美国质量认证委员会成立,由美国大学协会、赠地学院及大学协会和美国州立大学协会组合而成;1949年成立了“全国鉴定委员会”(National Committee of Accreditation, NCA) 认可并监督协调全国性专业鉴定机构;后来又成立了“高等教育地区鉴定委员会联合会”(Federation of Regional Accreditation Committee of Higher Education, FRACHE) 代表地区性鉴定机构。1975年1月, NCA 和 FRACHE 合并为著名的“中学后教育鉴定委员会”(the Council on Postsecondary Accreditation, COPA), COPA 在1993年底因陷于困境当中而解散,1996年美国 CHEA (the Council on Higher Education Accreditation) 得以成立^[2]。

美国 CHEA 是目前美国高等教育认证的总代表,它是一个独立的、非官方的、非营利的全国性认证组织,承担着对全美高教认证机构(主要是其成员机构)进行认可的责任,本身并不直接对高等院校或高校专业进行认证。CHEA 由来自学院和大学的校长、研究机构的代表和公众成员组成的17人委员会领导,拥有60多家私立的、非政府性的全国性、地区性或专业性认证机构成员单位,全美有3000多所学院和大学申请接受这些认证机构进行认证³。CHEA 强调制定认证标准时对学术质量的

界定以及与办学目标及特色的一致性,每年向公众公布所有获得认证的院校和专业的名单,认证的目的是保证质量和提高质量,并且对其所属认证机构的认证不带有强制性,但会要求其不断改进以提升自身的水平。

2. 联邦政府教育部(USDE)

联邦政府对认证机构的官方认可始于1952年。当时,为了纠正和防止联邦政府资助学生款项的滥用及相关的学校欺诈现象,美国国会要求联邦政府教育专员公布“全国认可的认证机构名单”⁴。1979年,美国教育总署升格为正式的内阁级的教育部,承担对认证机构进行官方认可工作,这实际上是官方对认证机构在进行院校认证或专业认证过程本身所要求的质量标准以及方向引导。

USDE 元评估代表的是政府力量对高等教育的干预,其认证结果是和联邦政府的资助项目相联系的。USDE 的认可标准强调院校或专业是否有资格获得联邦资金、学生助学金和其他联邦项目资金,获得教育部认可的认证机构在学生成绩、课程、教师、设施(配备和供应)、财政和行政能力、学生服务、招生、学位目标和学位标准等方面必须达到一定的标准。如果认证机构想要自己认证的院校和专业获得联邦政府的各种款项,就必须寻求 USDE 的认可,这就使政府干预高等教育力量加强⁵。CHEA 在评估过程中注重学术质量,鼓励有针对性的变革和改进,在判定认证结果和以后的评估中保持公正。USDE 通过财政手段来获得其认证的吸引力,由此达到保障一定标准的高等教育质量和引导高等教育发展方向的目标。

3. 两者力量的制衡,提高评估实效性

虽然评估机构有选择 USDE 和 CHEA 两种认可的自由,但是为了评估院校获得两面的认可,多数认证机构选择获取 USDE 和 CHEA 的双重认可,但是也存在接受 USDE 认证而没有在 CHEA 认证范围内的评估机构。CHEA 和 USDE 的认可标准并不是完全不同,而是有很大一部分是类似的。CHEA 和 USDE 进行元评估的出发点、目的、意义不同,因此两种元评估互不可替代。这样,对高等教育的评估权力并不是只被某一方掌控,高等院校、社会、政府之间便达到一种相互制衡的作用。高等院校主动申请评估,并不只是为了获得联邦政府的资助而应付联邦政府的评估,同时还受到来自社会的监督。在激烈的竞争环境中,评估结果的公布会影响到高等院校的生存与发展,比如招生来源、经费来源等等都会受到影响,这使每所高校都会重视自身质量的提高,否则将会被社会淘汰。对高等教育评估进行再评估的评估模式,评估主体的多元化,能够有效地提高评估的实效性。同时行政力量的干涉从微观转向宏观,在高教评估领域中政府职

能实现转型,能够为高校发展提供自由竞争的空间。

三、构建我国高等教育元评估机构的思考

在不同的教育体制下,各国政府通过不同的评估机制来实施对高等教育的管理和控制。元评估的概念及实践最早出现在美国,虽然我国和美国的教育体制和实施的评估模式完全不同,但是“他山之石,可以攻玉”。根据我国高等教育的实际情况,在构建高等教育元评估机构时应充分考虑以下几点:

1. 政府职能转型的渐进性

从美国的高教评估过程来看,教育评估不是一次性的,也不单单是政府部门强制的事,社会和高校也要通过多种途径参与到评估活动中来。美国政府对高等教育评估中介机构的宏观调控管理,既保证了政府对其进行间接管理,又为高等教育评估中介机构提供了广阔的发展空间。对于我国来说,正处在计划经济向市场经济过渡的社会转型时期,政府是教育投资的主体,既是办学,又是管理者。我国建立完全脱离政府的而仅依靠市场来运作的高等教育评估中介机构有待进一步探讨,毕竟不可能像美国高等教育评估中介机构那样完全独立于政府之外。同时,我国高等教育评估中介机构发展还不健全,现在还不能完全担当起进行具体评估工作的重任,因此,政府对教育评估机构不可能完全放手不管,政府职能转型具有渐进性。但是有一点毋庸置疑,科学的元评估能正确有效地引导评估,能明确指出评估的实效性与其缺陷所在。

我国的高等教育进入到了一个新的发展阶段,我国政府必须努力实现职能转型。高等教育评估应逐渐由直接性、强制性、控制型向间接性、自愿性、服务型转变,政府对高等教育评估工作的重点将转移到对高等教育评估工作的宏观管理上,发挥其对办学水平和教育质量的监督作用。因此,我国构建高等教育元评估机构,政府主导元评估机构,经费应由政府提供。元评估主体可以由来自政府、社会、高校等不同背景的专业评估者共同组成,但组织成员之间没有利益关系,相互独立,关键是要保证评估的实用性、可行性、合理性、准确性以及公平性,即评估一定要有实效性。政府规范高等教育评估中介机构评估行为,公开所掌握的各方信息资源,为高教评估提供宏观指导和服务,但是不介入具体的评估工作中,同时也可以尝试与社会高等教育评估中介机构联合进行元评估,向构筑多元化评估机制目标迈进。虽然要完全实现这样一个目标,不是一蹴而就的,但是可以在不断努力的过程中渐进完成的。

2. 教育评估中介机构的独立性

教育评估中介机构是一种介于政府、社会和高校之间的具有独立地位的法人实体,它是通过接受

业务委托,对学校的办学能力和教育质量进行价值判断和(或)诊断,并以评估结果影响委托人与被评估者决策的一种专门性评估组织^[9]。根据教育评估中介机构的内涵界定,我们可以看出,高等教育评估中介组织应具有独立性、专业性、公正性,在政府与大学之间起到“缓冲器”(buffer)的作用,是政府与高校沟通的桥梁,沟通政府与高校、市场与高校、社会与高校之间的各种关系,有利于政府实现对高等院校的管理职能转型,也有利于各高校保留更多的办学自主权。

高等教育评估中介机构的独立性是其有效开展评估工作的关键因素,如果没有独立性,就失去了自身的真正内涵。高等教育评估中介机构相对于政府、社会和高校应该是独立的,而不是某方面的代言人。但这种独立不是绝对的,只是在一定范围内的独立,对法律法规的限制是不能逾越的。对于政府来讲,他们要通过评估中介机构的评估来保障高校的教育质量;对于社会来讲,他们要通过评估中介机构来了解高校的优劣;对于高校来讲,他们也要通过评估中介机构来反映自己的实力,以争取获得方方面面对学校的最大支持。处在这样的一个关系网之中,高等教育评估中介机构必须具有相当的独立地位。同时,要最终实现评估结果具有信度、公正性、权威性以及实效性的目标,除了具有独立性以外,高等教育评估中介机构还必须具有专业性、权威性。目前,高等教育评估中介机构的发展还不健全,政府需要建立元评估机构来规范教育评估中介机构的发展,加强教育评估中介组织专业化建设,并且赋予其一定的权力逐渐展开具体的教育评估业务,不断提高开展教育评估的能力。

3. 高校参评的主动性

高等教育发展规律要求高校发展必须具有自主性,高等学校拥有较多自主性才更有活力,发展才更有主动性。一定的规范性要求和适度的外部强制性力量是确保高校自主发展的基础,但在传统的教育评估体制下,政府对高校的评估具有强制性、指令性及权威性,高校发展在一定程度上处于被动状态。高等教育评估是现代大学制度中不可或缺的一个有机组成部分,评估本身即是高校教育工作的一个环节和过程,而不仅仅是为了某一个外在的目的而任意进行修剪,不能忽视高等教育自身发展规律。就目前情况来看,高教评估成了很多高校发展的“负担”,为了获得一个优良的评估分数,有些高校不惜“弄虚作假”,并没有真正意识到教育评估的目的是为了促进学校办学质量提高的作用,也没有把教育评估作为规范学校管理、提高管理水平、促进高校自主发展的一种手段。因此,要发挥高校的主动性,鼓励学校自愿申请参与职能转型。我们可以借鉴一下美国的经验,将政(下转第121页)

The Teaching, Learn and Acting of Social Morality Education of College

LI Quan-cai, ZHAO Ru-kun

(School of Literature and Laws, China University of Mining & Technology, Xuzhou 221116, China)

Abstract: From a social psychological perspective, the characteristics of transition, the common customs of moral example and the uncivilized environment of college students result in the current plight of the social morality education. The best way to out to the plight must be the syncretism of teaching, learning and acting of social morality, as well as exert the main role of students fully, lead the moral self-education of college students, and enable them be an upright person in the process of undertake a variety of social roles.

Key words: college students; education, public morals; act responsibly and do the teaching

(责任编辑 杜 华)

(上接第82页)府财政拨款和参与教育评估结合起来,只要高校参与评估就可以获得国家补助或国家提供的各种优惠条件,对于弄虚作假者,取消办学资格等等,以提高高校向高等教育评估中介机构自愿申请评估。这样有助于实现“以评促建”,并能对高校的发展起到实质性督促作用。

虽然没有一个放之四海而皆准的教育评估模式,但是我们可以借鉴美国的经验,根据我国实际情况,在集权与分权之间寻求一个平衡点。政府宏观管理和教育中介组织对高校的具体评估相结合,逐渐实现政府在我国高等教育评估中的职能转型,在政府、社会、高校之间形成相互的制衡,从而保证高校决策与评估的专业化与科学化,促进高校的健

康发展。

参考文献:

- [1] 王云峰,张庆文,曲霏,等.高等教育元评估理论模式探析[J].高教发展与评估,2008,(2):30-36.
- [2] 洪成文.美国高等教育认证理事会:认可目标、标准和程序[J].比较教育研究,2002,(7):13-17.
- [3] 朱玉山.美国高等教育认证理事会认可目标、标准和程序[J].比较教育研究,2002,(7):13-17.
- [4] 王建成.美国教育认证机构的行业认可和官方认可[J].比较高等教育,2005,(6):42-46.
- [5] 熊耕.简析美国联邦政府与高等教育认证之间控制与反控制之争[J].比较教育研究,2003,(8):21-25.
- [6] 杨晓江,蔡国春.新概念:教育评估中介机构[J].教育科学,1999,(3):9-12.

Thinking to Construct and develop the Meta-Evaluation Institution in China

ZHU Shu-hua

(Institute of Education Research, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The Meta-Evaluation is the powerful security for the higher education to improve the effectiveness of evaluation. It's necessary to construct the Meta-Evaluation institutions of higher education evaluation, and transform the functions of China's government for standardizing the development of intermediary. According to the actual situation of China's higher education, using the experience of Meta-Evaluation of the United States for reference, the article thinks that we should take full account of the gradual transformation of government functions, the institution independence of education evaluation and the autonomy of college participation before we construct the Meta-Evaluation of higher education.

Key words: Meta-Evaluation; evaluation of the institution; CHEA; effectiveness

(责任编辑 王丽恩)