

# 江苏省属高校审核评估 实践探索与改进策略

● 邹海燕

**摘要** 江苏省属高校审核评估在工作机制、评估要素、评估程序、评估信息化等方面进行了实践创新,也存在专业化水平不高、评估结果利用不充分和评估方案需要完善等问题。因此,需要不断提高评估专业化水平,增强其独立性和权威性,切实保障教育质量;重视评估改进和质量文化建设,持续改进具体实施中发现的问题;改进审核评估具体实施方案,使其在维持国际基本特征、遵守国家基准要求的基础上,充分体现地方特色,尊重院校特例,真正实现以评促建。

**关键词** 省属高校;审核评估;江苏省

**作者** 邹海燕,常州大学高等教育研究院副研究员、博士 (江苏常州 213164)

《教育部关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》中提出新一轮评估采用“审核评估”模式<sup>[1]</sup>,2000年以后通过院校评估的普通高校都需要参加。与以往评估相比,审核评估是国际较为通行的院校评估模式,它在一定程度上体现了我国高等教育外部生态的变化,即实行教育部和省级教育主管部门分级负责,高度集中的教育管理体制有所松动,权力有所下放,省级教育主管部门统筹权和管理权不断扩大。根据教育部要求,江苏省教育厅负责40所左右地方高校的审核评估工作,依据“管办评分离”原则,由江苏省教育评估院具体实施评估工作。江苏省审核评估工作周期为2014年至

2018年,目前审核评估工作已经接近尾声。笔者参加了江苏省审核评估相关文件起草工作,并作为联络员参加过十余所高校的评估工作。期间,笔者对数十位评估专家,参评高校领导、教职员做了访谈及调研,对江苏省高校审核评估实践工作及存在的问题进行了总结和反思。

## 一、江苏省省属高校审核评估实践探索

在本轮审核评估中,除10所部委属院校外,江苏省教育厅负责约40所省属高校审核评估,结合江苏省经济社会和高等教育发展实际,在工作机制、评估范围、工作程序、评估信息化等方面进行实践创新。

---

本文系2017年度江苏省高等教育教改研究课题“基于数据驱动的高校教学质量保障体系研究与实践”(编号2017JSJG025)、2015年度江苏省高校哲学社会科学研究基金资助项目“中外比较视野中审核评估模式研究”(编号2015SJB474)的阶段性研究成果。

### （一）建立江苏省属高校审核评估工作机制

第一，委托江苏省教育评估院具体实施，形成“管办评”分离的组织架构，确立第三方评估机制。上一轮评估主要是由政府直接组织，并由教育部制订详细的评价标准和具体操作程序，用同一套标准评估所有高校，重点实现政府问责、绩效评价和量化评估的功能，这也是最被诟病的弊端。因此，本轮审核评估在制度设计之初就合理引入了“第四代”评估<sup>[2]</sup>的先进理念，注重高校主体性，注重评估的建构性和发展性。同时，特别强调放权与分权，即实行教育部和省级教育主管部门分级负责，支持第三方评估专业组织接受政府委托或者接受政府购买服务获得评估代理权<sup>[3]</sup>，初步建立“管办评”分离的组织架构，形成审核评估主体多元化趋势。江苏省属高校审核评估由省教育厅负责，江苏省教育评估院作为第三方接受委托，负责具体实施。江苏省教育评估院是专业的评估机构，是教育厅下属的事业单位。一方面，它沿袭教育主管部门的行政权力，在当前制度环境下有利于评估工作的开展，也有利于评估的激励、检查、问责等功能；另一方面，作为具有较高专业水平的评估机构，它通过建立常态化制度架构，以制度驱动评估过程，通过专业人员队伍应用科学的评估方法为学校发展提供高水平的专业服务。搭建了政府和高校之间沟通、交流、协商的平等对话平台，政府、评估者和高校真正找到自身合理的角色定位，并切实履行了适切的职能<sup>[4]</sup>，“管办评”分离深层次的意义得以彰显。

第二，建立江苏省评估专家数据库。专家评审是审核评估中至关重要的环节，评估专家的遴选与培训是审核评估成功的关键因素之一。审核评估提出“自己的尺子量自己”实际上蕴含两层含义。一是标准问题，即如何选择“尺子”。评估专家要能运用学校的“尺子”进行高水衡量，真正帮助学校发现问题、提出高水平建议。二是“测量”的方法问题，即“量得准不准”。审核评估尊重参评高校的主体地位，以学校的“尺子”为标准。那么，每所高校都会有不同的情况，专家都会遇到新的问

题。因此，是否能找准事实和证据、是否能进行准确和科学的判断，就有赖于专家组的构成及成员水平。以教育部要求为基础，江苏省教育评估院组建江苏省普通高等学校审核评估工作专家库。在每所高校组成专家组时，考虑到学生培养与社会需求的适应度和社会对高校的满意度，成员构成应包括教育专家和校外专家，其中行业专家不少于一名；考虑到学习先进省份、高校经验，应包括不少于三分之一的外省专家；考虑到国家标准和江苏省的实际情况，要求江苏省地方高校审核评估的所有专家须参加教育部评估中心和省教育厅组织的培训，须获得国家 and 江苏省两个评估资格证书；考虑到现场考察的高效组织和领导，特别对专家组组长和联络员进行强化培训，加强专家组运行质量和效果。

第三，编制江苏省地方高校审核评估手册，建立评估的专业规范。作为一项专业性很强的审核评估，编制评估手册，确立评估操作的准则，有利于审核评估建立专业规范，确保评估的专业品质。对照教育部相关评估标准和要求，充分借鉴兄弟省市有关院校和专家的经验智慧，江苏省编制了《江苏省普通高等学校本科教学工作审核评估手册（试行）》。<sup>[5]</sup>规范化的评估手册不仅为高校以及有关师生员工、企事业用人单位和行业组织、专家和评估机构相关人员建立了行为规范，而且是“现代化评估理念、科学化组织体系、专业化评估方法”的具体体现。评估手册在江苏省地方高校审核评估组织实施中发挥了重要作用，成为专家操作指南、参评院校自评自建的参考工具，以及业内评估的专业规范。

### （二）制订江苏特色的审核评估要素

随着省级教育管理权和统筹权的扩大，省际高等教育间的差异将会日益增大。各省都希望高等教育、特别是省属高校为地方经济社会发展提供智力支持和服务。因此，为体现对教学团队、青年教师发展、教学服务、教学改革及学生就业创业等方面的政策落实和发展引导，在审核评估中，江苏省调整优化审核评估的要素，在师资队伍、培养过程、学生发展等方面增加新的要素要点，建立江苏省高

等教育特色和未来发展重点的省属高校审核评估要素。

### （三）规范江苏省属高校审核评估工作程序

在教育部评估程序基础上，江苏省对省属高校审核评估程序进行了完善。

第一，增加材料复核环节。专家对上报材料进行复核和研究分析，提出需深入查证和现场重点考察的问题，并将材料复核情况向学校沟通反馈，补充了解相关情况，协商现场考察有关具体工作的安排；听取学校对审核评估工作的意见和建议。材料复核起到了预访的作用，能够减轻被评高校无谓的过高压力的，充分考量被评高校的需要和特点，充分尊重被评高校对审核评估进校考察工作的意见，体现评估团队的专业性和评估工作程序的适切性。

第二，增加改进回访环节。该环节由学校改进和专家组回访两个环节构成。学校改进指学校根据现场考察反馈和专家组报告的问题及建议进行改进，并在规定时间内，将改进方案报省教育厅备案；专家组回访是在专家组现场考察结束后一年内，向省教育厅提交改进工作进展报告。省教育厅视学校改进情况另组织督导组进行改进回访。改进回访主要针对审核评估可能出现的评估结果不明确、评估有效性不足等问题，适度地增加外部评估的压力，既防范高压评估的风险，又促进被评高校将适度的评估压力转化为学校自主行动的动力。

第三，进校考察要求全覆盖。审核评估的重点从具体教学活动转向高校内部质量保障体系，并将“质量保障”作为单独的一个项目进行审核，认为通过健全有效的质量保障体系可以保证教育教学质量。这说明审核评估中，质量是整体性和系统性的，高校内部所有基层组织和个人都与质量建设息息相关，都必须参与到质量建设中。因此，江苏省属高校审核评估要求进校考察“全覆盖”，即专家要对各学院、各职能部门进校走访和考察，从校领导、院长、处长到专业负责人、教师、学生乃至后勤人员，进行大范围随机访谈，为全面深入评估，掌握充分的实证材料。

第四，在试点基础上全面推开。为保证审核评

估顺利开展，江苏省教育厅在 2014 年底对南京师范大学、淮海工学院和淮阴师范学院开展试点评估。这三所高校在学校类型、培养层次等方面具有代表性，可以为省属高校提供经验。试点评估后，及时总结经验、改进问题，从 2015 年审核评估全面推开，2018 年底江苏省属高校审核评估将全部完成。

### （四）提升江苏省属高校审核评估信息化水平

作为国际上较为成熟的院校评估模式，审核评估中院校信息收集、利用和公布，已经是国外审核评估的主要内容。进入“互联网+”时代，高等教育评估也迎来新的发展契机，基于大数据、借助数据挖掘技术的评估新模式在审核评估中得到应用。江苏省在地方高校审核评估中，利用国家高等教育质量监测数据平台采集反映教学状态的基本数据，实现“常态检测、绿色评估、预测预警、开放共享”的功能。同时，按照“简便快捷、方便工作”的原则，江苏省自主研发了本科教学工作审核评估管理信息系统，实现对省属地方高校审核评估全过程的信息化、网络化记录和管理，为今后进一步开展诊断指导和咨询服务的专业性服务搭建技术平台。

## 二、江苏省省属高校审核评估存在的问题

审核评估作为外部质量保障的主要方式之一，在英国、澳大利亚等国开始实施，并逐渐发展完善。我国在深刻反思以往评估得失基础上，经历不同模式之间理论争鸣与抉择之后<sup>[6]</sup>，2013 年开始的新一轮评估首次采用审核评估方式。江苏省属高校四年多的实践探索取得了良好的效果，得到了参评院校及社会各界的广泛认可，但仍存在以下三个方面问题。

### （一）评估专业化水平不高

与以往评估相比，审核评估更为强调独立性、专业性和权威性，其中“专业性是确立其独立专门服务机构地位、建立其在此领域权威性的关键要素”<sup>[7]</sup>。但是，从评估实践看，专业性不足是审核评估需要重点改进的问题，它直接影响了评估的独立性和权威性。第一，评估机构专业性不足。虽然

江苏省教育评估院是国内较早的省级教育评估机构，接受江苏省教育厅委托实施省属高校审核评估，但它仍是教育厅下属事业单位，事实上还带有浓厚的“行政化”色彩，即主要以行政管理者的身份在审核评估中行使行政管理职能，而专业化服务较弱，支撑在评估机构背后的力量是行政力量而非专业力量。评估机构是否开展评估、如何进行评估等，均需要教育行政部门的文件要求才能开展。审核评估中仍有明显的行政化思维以及较强的行政导向，某种程度上，审核评估仍是行政行为而非专业服务。整体上看，江苏省属高校审核评估实践中评估机构的工作尚处于准专业化阶段。第二，评估人员专业性不足。作为评估专业服务和项目的提供者，江苏省教育评估院从业人员并没有专业资质和水平，使得本应是专业性很强的审核评估成为一项定期开展的行政工作。从表面看，审核评估专家的资格、培训和学科专业背景初步满足专业性的要求。但是，从评估实践看，评估培训的内容需要加深、培训时间需要延长、评估资格门槛需要提高、专家组成员构成的针对性和適切性需要改进等。总体上看，审核评估人员还处于初级专业化阶段。

### （二）评估结果利用不充分

审核评估要求出具写实性报告，其中包括需要改进和必须整改的项目。如何合理使用评估结果，是持续改进的“指挥棒”。江苏省的做法是反馈评估报告、督促提交改进工作进展报告，直至改进回访环节，督促高校在薄弱方面的整改工作。客观地讲，在上一轮评估高压之下，引发了高校的对抗情绪，导致评估异化。但是审核评估取消了等级，减轻了外部压力以后，又出现了过于柔性、压力不足的问题。审核评估对有些高校的教学激励作用不大，持续改进效果不明显，对反馈报告公示、改进工作进展报告及改进回访环节，没有给予适当压力，弱化了评估结果的影响力和作用力。

### （三）评估方案需要完善

从目前实践看，江苏省属高校审核评估方案还有需要完善之处。如学生在评估中的作用需要突出。试点评估阶段，在某些试点高校的评估中，专

家组聘请了学生观察员全程参与评估工作，但是由于观念和操作的问题，随后在正式评估中被取消。这反映了学生在评估中的地位没有得到充分的重视，也表明学生参与的评估理念在评估实践中没有被接受和认同。对学生关注度不足还体现在重要评估指标的設置上，当前“学习者中心”已经成为普遍认可的理念，美英法等国在高等教育评估中普遍将反映学习过程的学生学业收获和反映学习成果的职后表现作为核心指标，我国在此方面还存在不足。不仅学生参与处于缺位状态，在评估中没有评估权和建议权，而且学生成长质量也处于被忽视的地位。目前，从多所江苏省属高校审核评估过程看，虽然许多与学生相关的数据被提及，如，学生数量、课堂教学、考试分数、毕业论文指导、学生就业创业情况等，但都是以辅助的形式呈现，甚至更多地用于评价管理者的相关教学制度设计是否合理、教师教学态度是否端正、教师工作态度是否负责等，甚少用于对学生自身综合素养的判断；在专家进校考察期间，更多的是关注“面”，关注学校在教育部要求的“四个度”方面的整体工作情况，对“点”的关注稍显不足，即专题调研、专门分析及专项评估在进校考察期间没有充分重视，存在评估不够深入的风险；在形成写实性评估报告时，要审慎出具结论性意见；还有缺少相关范例的问题，容易造成误读。

## 三、教育评估发展新趋势下江苏省高等院校评估改进策略

### （一）不断提高评估专业化水平

一方面，必须从供给侧改革视角加强评估机构的专业性、权威性和独立性，提高审核评估的专业化程度，加强评估机构的专业性建设。<sup>[8]</sup>鉴于此，应从供给侧改革视角解决评估机构的法律地位问题、社会对评估活动及评估机构的认同问题、审核评估活动中各利益相关者对评估的需求问题、评估机构及人员身份问题等等，处理好政府与市场、放权与问责、支持与监管之间的关系，尽快使承担审核评估职责的“半行政化”的评估机构转型为专业性、权威性和独立性的第三方评估机构。另一方

面，以政策改革和制度完善为重点，提高审核评估人员的专业化水平。事业单位性质及行政管理身份是评估从业人员专业化发展的主要障碍，淡化行政色彩、强化专业资质应是今后评估政策改革和制度建构的重点，主要从评估从业人员的专业背景、任职资格、职业准入、评估行为、监督管理、绩效要求和考核条例等方面提出专业化的要求。同时，评估专家的选聘制度还需完善，不仅要加强评估专家培训和选聘的要求，而且需要在审核评估专家组中增加评估专业技术人员，以保证审核评估程序和规范方面的专业性，同时要针对不断发展的高校国际化需要，在专家组成员的构成中加入境外专家，以促进江苏省高校与国际同类型高校的互动交流以及审核评估的国际化。

## （二）重视评估改进和质量文化建设

在审核评估中，容易产生“标准随意”“外部压力不足”“评估有效性减低”等引发的高校重视不足及“问责失灵”问题。要防止参评院校简单应付、走走过场、轻松过关的态度，加强评估机构、评估人员的专业性，强化回访环节，建立相关奖惩机制，适度利用评估结果，树立最佳实践和打造标杆，推广优秀做法和最佳实践经验，真正做到评建结合。同时，要重视质量文化建设。从世界发达国家地区的高等教育质量建设发展历程看，当前已经进入质量文化建设的新阶段。但是，江苏省属高校审核评估中质量建设更多地关注程序性、事务性的具体工作，鲜少有重视高校的质量文化。我们认为，完善高等教育质量保障体系，必须建立“自省、自律、自查、自纠的质量文化”，增强全体师生员工的认同感、提高学生的参与意识、完善学校内部沟通机制并充分赋予教职工权力、形成常态化自评自建机制、适当吸纳利益相关者参与学校质量建设、充分重视改进工作，真正建设高水平的质量文化，使高校成为自身质量建设的主体。

## （三）改进审核评估具体实施方案

在形成写实性评估报告时，要审慎出具结论性意见，需树立有效范例，建立确定结论性意见的“模板”。审核评估报告是一份写实性、描述性的文

字报告，不是一种评估等级。它与具体的证实断言、称赞推荐和劝告提议结合在一起才具有实质意义和说服力。在确定这种带有一定结论性的评估意见时，应非常慎重，要与被评院校协商一致。而一旦给定具体的意见，也不宜作过度解读、过分使用。无论是教育厅、评估专家还是学校，都要以一种平常心来看待这样的意见，把更多的情绪和能量转向审核评估后的改进，促进学校本科教学质量持续提高。只有这样才能真正让学校摆脱过高的压力，发挥学校的质量主体地位。同时，写实性审核评估报告应该建立结构化、分专题式的“写作模板”，对学校本科教学工作做出公正全面的客观评价，并清晰、深入地反馈现场考察意见和建议。在专家进校考察期间，专家除关注“面”，更应深入“点”，对学校在办学定位和人才培养目标匹配程度上的具体做法、典型案例、特色亮点给予充分关注；能够对照审核评估要素，深入了解院校各自的经验，并给予充分肯定；能够围绕引导性问题，充分认可学校的不同答案；能够选定几个评审专题，多把脉、诊断。另外，要充分重视体现学生中心的一些做法，如邀请学生观察员、开展学生满意度调查、吸引家长和学生等利益相关者参与评估、适时公布相关数据等。

## 参考文献：

- [1]教育部. 关于普通高等学校本科教学评估工作的意见(教高[2011]9号)[A]. 2011-10-31.
- [2]张晓鹏. 审核评估:最为个性化的高等教育评估模式[J]. 上海教育, 2009(108):36-37.
- [3]谢妮,朱凯琳. 审核评估视域中高等教育秩序的重构[J]. 高教发展与评估, 2018(5):26-35.
- [4][5]陆岳新. 江苏省普通高校本科教学工作审核评估的实践与思考[J]. 上海教育评估研究, 2017(5):6、10.
- [6]邹海燕. 从分类评估到审核评估:院校评估改革的探索之路[J]. 高等教育研究, 2017(8):29-33.
- [7]袁益民. “管办评分离”改革与教育质量保障[J]. 高教发展与评估, 2016(1):8-20.
- [8]袁益民. 关于深化教育“管办评分离”改革的政策建议[J]. 高教发展与评估, 2017(1):34-48.