

江苏省高等教育学会评估委员会2018年年会-大会报告

---

**质量问责抑或质量改进：  
高等教育质量评估目的再审视**

**张应强**

yqzhang@hust.edu.cn

华中科技大学教育科学研究院教授

**2018年11月22日，常州大学**

# 引言

在高等教育规模大扩张后，我国高等教育改革发展的重心转移到提高质量上来，高等教育质量治理应运而生，质量评估的重要性凸显。

**高等教育质量：一个灰色系统**

**高等教育质量评估模式：**政府主导模式、同业者行会模式（第三方评估）、混合模式。

- 与高等教育管办评一体化体制相适应，我国目前采取的是政府主导模式：**政府主导，问责导向，带动高校。**
- 遭遇“问责失灵”；手段“目的化”：评估崇拜
- 高等教育质量评估的目的到底是什么？

# ■ 一、我国高等教育质量评估的基本特点

## ■ 1. 政府是高等教育质量评估的主体

### ■ ——高等教育双重体制下的质量治理

- 双重体制机制：在高等教育管理和资源配置方式上以行政体制机制为主导，辅之以一定的市场竞争机制。
- 有为政府和有效市场问题。

### ■ ——采用社会动员模式推进高等教育质量评估

- 政府强力推进：质量评估和建设成为“政府工程”，调动地方政府高等教育质量竞争和高校办学质量竞争。高校“迎接”质量评估。

## ■ ——制定高等教育教学质量标准

- 2018年1月30日，教育部发布《普通高等学校本科专业类教学质量国家标准》，涵盖全部92个本科专业类，587个专业，涉及全国高校5.6万个专业点。

- 高教司吴岩司长：有了标准才能加强引导、加强监督、加强问责。
- 既有规矩又有“空间”，保底不封底；既有底线又有目标，既有定性又有定量。

## ■ ——政府组织实施质量评估

- 教育部高等教育教学评估中心（本科教育评估）
- 教育部学位与研究生教育发展中心（学位授权点评估、研究生教育评估、学科评估）

## ■ 2. 质量评估的目的：基于评估的质量问责

- 相对于质量而言，评估和基于评估的问责，其实都是手段。但手段的不当运用而使手段演化为目的。
- ——**高校本科教学工作水平评估：学校办学基本条件评估、教师基本教学规范评估。**
- 对高等教育扩招后的质量提升起到了极其重要的作用。
- 评估原则：以评促建、以评促管、以评促改、评建结合、重在建设
- 水平评估的问责取向：水平高低（四个等级）判断；
- 政府评估（权威性）与高校迎接评估（高校被动参与）
- 将地方政府和高校捆绑在一起进行评估。
- 高校高度关注评估等级。等级就是办学成绩和政绩；就是社会影响力

- ——高校本科教学工作审核评估：强化审核，淡化问责。

- 在水平评估基础上有重大改进，重点在审核

- 高校陈述教育教学和人才培养目标，以及围绕目标所开展的教育教学工作及其效果；存在的问题；改革的方向和措施。

- 从“五个度”进行诊断性评价。

- 社会需求适应度、培养目标达成度、办学资源支撑度、质量保障有效度、学生及用户满意度。

- 高校延续迎接“水平评估”的思想和做法：“报喜不报忧”“家丑不可外扬”，“一致对外”。五年时间“一锤子买卖”。

- 评估专家“同病相怜”。与专家的来源有关；专家对评估标准的把握影响对问题的诊断。

## ■ ——高校学科水平评估：对高校学科发展水平排行

还不能称之为“学科评估”，只能是“学科排行”

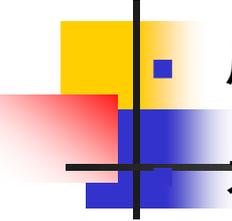
### ■ 学科水平评估的目的是什么？

- 学科水平评估（排行）产生的高等教育质量效应
- 高等教育质量的“标签化”倾向
- 出现延续985大学、211大学标签的现象。
- 开启新一轮高等教育质量竞争
- 地方高等教育竞争，省域内的双一流建设：学科发展规划；地方投入；人才政策。教育部直属高校竞争；高校内部的学科发展竞争。
- 高等教育质量建设以学科建设为中心
- 本科教育中心地位受到进一步挑战；教学与科研的矛盾进一步加剧。

### ■ 3. 质量评估思想：通过问责来提高高等教育质量

新公共管理思潮：加强问责、重视产出、重视绩效和学校效能。

- 基于问责的质量评估的假设：高校如果没有政府监督和问责，就不会重视教育质量。
- 现实的确如此，但为什么会形成这种现实状况？与我国高等教育管理体制机制相关。
  
- **制定标准——质量评估——质量问责**
- 质量标准从何而来？政府的标准还是社会的标准？政府主导下专家制定标准
- 由谁进行质量评估？是政府评估还是第三方评估？准三方评估？



- 评估对象是什么？是评估高等教育质量还是评估高校？评价高校

- 质量问责：由谁来问责？问责谁？政府问责，问责高校

~~为什么要问责高校？通过问责，促使高校提高教育教学质量~~

- 质量治理的对象到底是什么？是高等教育质量

- **问责失灵——不一定能达到提高质量的目的**

- ——导致质量建设主体单一化。多元主体：政府、高校、社会等利益相关者。高校主体地位异化——“被评估者”。

- ——产生大量“边际效应”。评估者优势地位，高校弱势地位；高校对照指标抓质量、应付质量评估、逃避质量监控；投机行为甚至弄虚作假、短期效应、丧失持续质量改进的动机和动力，等等。

## ■ 二、对基于问责的质量评估思想的反思

### ■ 前提假设有没有问题？

- 高校如果没有监督和问责，就不会重视教育质量吗？路径依赖问题
- 质量治理主体：单一主体还是多元主体？
- 如何使高校成为质量建设的主体？
- **如何发挥市场竞争机制的作用——有效市场问题**
- 质量隐喻——市场产生竞争、竞争产生质量。竞争导致多样化，适应多样化需求。
- **面向谁开展质量竞争——有为政府问题**
- 当前的高等教育质量治理：如何发挥市场竞争机制的作用；面向政府的竞争与面向社会需要的竞争。

## ■ 如何发挥高校在质量治理中的主体作用？

■ 高校是质量治理的主体，不能成为治理和问责的对象。

■ 是什么导致高校从治理的关键主体到治理的对象？

■ **改革方向：实行高等教育管办评分离，把高校建设成为面向社会依法自主办学的法人实体。**

■ **政府的作用在哪里？政府作用的重要性——有为政府**

■ 营造市场竞争环境，培育和规范市场竞争秩序；

■ 加强竞争市场和竞争行为监管；

■ 培育高校作为质量治理的主体，帮助高校提高市场竞争能力。

### ■ 三、走向质量改进：实现质量评估思想的转变

■ 高等教育质量治理的目的是持续改进质量，评估和问责只是手段之一，质量保障是根本性手段。

- 质量评估的目的：从质量问责到质量改进
- 质量评估：诊断已经发生的质量问题、判断可能产生质量问题的因素。评估本身并不产生质量；问责不一定产生质量
- 质量保障：通过预防而使某些质量问题不发生
- 质量改进和质量提高：以质量评估为基础，采取保障措施持续提高和改进质量。
- 质量治理需要利益相关者共同参与和合作

## ■ 合作治理：质量利益相关者达成质量文化共识

- 质量治理是基于利益相关者合作的治理，相互信任是核心和关键。
- 信任水平越高，合作的可能性越大。

- 以信任为基础，建立高等教育质量治理共同体。

- 政府与大学之间的信任；大学与院系之间的信任；院系与教师之间的信任

## ■ 质量文化是20世纪七八十年代日本企业管理的成功经验

- 质量标准、生产过程规范等硬性要求，需要生产者在生产过程中来把握和实现。
- 与生产者对企业的忠诚和职业使命感、责任感有关。
- 质量文化建设在质量实践中具有基础性地位，影响质量实践活动，是质量活动的内核。

## ■ 欧洲大学协会（European University Association）：

——质量文化是一种旨在永久提升质量的组织文化。

——两个部分：面向质量的文化或心理层面一致认可的价值观、信仰、期望和承诺；具有清晰过程的结构或管理，旨在提升质量和协调个体的努力。

## ■ 新的质量管理模式认为：

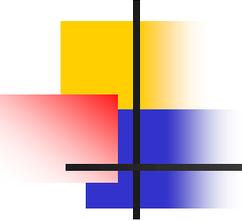
■ 高等教育质量不是由专家实现和决定的，而是通过不断的开放式协商以及各利益相关者的积极参与而产生的。质量不是评估出来的，而是持续改进而来。

■ 必须以一种整体性视角去看待质量，将文化成分、结构维度和胜任力融入其中。

- **高等教育质量治理：多主体、主体平等、利益相关、权利共享、责任和结果共担。**

~~质量治理主体的相互理解，相互信任，伙伴合作，集体责任。~~

- **转变高等教育质量治理思想：从质量问责走向质量合作。**
- **转变政府和高校的角色，明确各自质量责任：政府和高校是质量建设的平等主体，共同致力于质量改进和质量提升。**
- **转变质量标准：向市场和社会需要主导的质量标准转变，实现有效市场与有为政府的结合。质量标准来源是多元化的（政府的、专家的、用人单位的、学生的）**



---

敬请批评指正