

综述

历史制度主义视角下我国本科教学评估政策研究

柳友荣¹, 张蕊²

(1. 池州学院 艺术与教育学院, 安徽 池州 247000; 2. 安徽大学 高等教育研究所, 安徽 合肥 230039)

摘要: 本研究基于历史制度主义的视角,对1985年以来我国本科教学评估政策的历史演进及其制度逻辑进行分析,结果发现:1985年以来我国本科教学评估政策历经了启动、渐进变迁、激进变迁和断裂平衡变迁四个阶段。从变迁路径来看,我国本科教学评估政策演进过程存在一定的路径依赖,1999年高校扩招和2010年“管办评分离”的提出是我国本科教学评估政策变迁的两大关键节点。从动力机制来看,教学评估政策演变受到外部制度环境变革和内部自身条件变化的推动。展望未来,在政府职能转变、高等教育内涵式发展的背景下,我国应通过以下途径实现本科教学评估的有效转型:重视高校主体地位,推动本科教学评估理念由“被动规制”向“自律自觉”转变;依法评估,加快推进本科教学评估由“指令约束”向“条文规制”转变;优化评估方案,构建具有中国特色、世界水平的本科教育质量保障体系。

关键词: 本科教学评估; 政策研究; 高等教育质量; 评估制度变迁; 历史制度主义

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1673-8381(2020)05-0115-10

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



从世界范围看,高等教育评估和质量保障运动兴起于20世纪70年代至80年代。在西方国家陆续开展形式多样高等教育质量认证和评估工作的推动下,1985年6月在黑龙江省牡丹江市召开的“高等工程教育评估问题专题讨论会”,被国内学术界公认为是我国高等教育评估正式开始的标志。本科教学评估作为保障我国高等教育健康发展的一项重要制度和活动,自20世纪80年代开展以来,对我国高校教学等各方面工作产生了重大影响。2019年10月,“教育部2019—2023年普通高等学校本科教育教学评估专家委员会成立会议暨第一次全体会议”提出,“评估要为全面振兴本科教育、推动‘四个回归’的一系列政策措施的落地落实,要为高等学校提高办学质量、促进内涵发展做好监督指导”^[1],真正实现以评促建、以评促管、以评促改。

一直以来,学界相关研究主要聚焦于本科教

学评估的具体内容(评估范围)、取得的成效与存在的局限、经验与反思以及不同形式教学评估的比较研究等领域^[2-5]。而以政策文本为研究对象的已有研究,多以本科教学评估活动的实践进程为依据,聚焦于对政策演进历程的划分。但已有研究往往忽略了政策背后所蕴藏的深刻逻辑,进而导致对本科教学评估思想与价值导向关注的缺失。鉴于此,本研究以历史制度主义为视角,系统梳理1985年以来我国本科教学评估政策的演进历程以及变迁逻辑,以厘清我国本科教学评估思想与评估实践活动的变迁脉络,在理论上把握我国本科教学评估的发展方向与价值导向,为高校开展本科教学评估工作以及为政策制定者回顾、反思、完善本科教学评估政策提供一定的参考。

一、理论基础与分析框架

20世纪80年代,历史制度主义开始在西方

收稿日期:2019-12-11

修回日期:2020-07-13

基金项目:国家社会科学基金教育学一般项目(BIA180200)

作者简介:柳友荣,教授、博导,教育学博士,池州学院院长,从事应用型高等教育、高等教育管理研究。

网络出版时间:2020-09-09

网络出版地址:https://kns.cnki.net/kcms/detail/32.1774.G4.20200908.1129.014.html

政治学研究中流行起来。其特征表现为既不以某个普遍的假设为基础展开论述,也不像社会学制度主义研究那样把自己的研究囿于文化和组织,而是充分考虑了“历史过程”对制度变迁历程的影响,这是历史制度主义的一大创新^{[6]2}。历史制度主义不赞同行为主义过于执着于具有局部性、具身化特征的个体行为,而是强调行为背后特定的文化因素,尤其是一个国家民族的制度文化^{[6]2}。因此,历史制度主义强调把行为置于特定的文化背景,尤其是国家制度文化这一大背景下,对个体行为进行分析,其提出了结合宏伟制度和个体行为的中观层面组织制度分析范式,并在此基础上构建了“宏观结构—中观制度—微观行动者”的分析框架^[7]。历史制度主义的分析框架可以概括为三个主要程序。第一步是对制度变迁的“历史过程”进行分析,即将制度变迁置于宏大的社会背景中,分析制度在当时客观条件和情境下的演进过程以及变迁方式。已有研究表明,通过对不同国家的具体制度,如福利制度、劳动制度和卫生制度的变迁方式的分析,制度变迁的具体方式可概括为渐进变迁、激进变迁、断裂平衡变迁等^{[6]147}。渐进变迁阶段,即变迁过程相对平稳、变迁轨迹相对平缓的阶段;与之相对的则是激进变迁阶段;经历了渐进变迁、激进变迁阶段之后,制度在被重大变化所打断之前长期处于相对停滞和平衡的状态,这一时期被称为断裂平衡变迁阶段。第二步是制度变迁过程的路径依赖分析,即对于早期偶然性事件导致相应行动的事件链或者序列进行阐释。第三步是对制度变迁动力因素的揭示。历史制度主义打破了在静态层面看待制度或被动地认同制度必然性的定式思维,侧重于梳理历史变迁的脉络,挖掘事件背后的动力因素,以求更灵活、更恰切地判断历史。

基于历史制度主义观察政治、经济、文化与公共政策在不同历史阶段的互动方式,为我们构建本科教学评估政策演变的历时性模式提供了一种更有厚度、更富有解释力的分析范式。因此,本研究尝试从历史制度主义的视角出发,充分借鉴该理论模型中的制度变迁方式、关键节点、自我强化等要点,梳理我国本科教学评估政策的变迁脉络。具体而言,本研究首先根据历史制度主义所包含的制度变迁方式对我国本科教学评估政策演进历

程进行划分;其次挖掘我国本科教学评估政策的变迁逻辑,主要从制度变迁过程的路径依赖以及动力机制两方面进行阐释,探究我国本科教学评估政策演进的阻力与动力;最后立足当前、展望未来,对我国本科教学评估政策的转型方向与改进策略予以前瞻性考虑。

二、制度沿革:1985年以来我国本科教学评估政策的历史演进

考察我国本科教学评估政策的演进历史,要将其置于历史长河的框架中,准确把握外部制度环境变革以及内部自身条件变迁对其演进历程的影响。据此,本研究以对本科教学评估政策演进产生深刻影响的事件(诸如具有历史性意义会议的召开、相关核心政策的颁布、外部制度环境的变革等)为时间节点,将1985年以来我国本科教学评估政策的演进历程分为以下四个历史时期。

(一)启动阶段:本科教学评估政策嵌入国家顶层设计(1985—1993年)

改革开放初期,社会各项工作进入恢复重建状态。在本科教学评估领域,我国于1984年加入了国际教育成就评价协会。与此同时,原国家教委开始筹划设立中国国际教育成就评价中心。由此,我国本科教学评估制度建设进入筹备阶段。20世纪80年代,受西方陆续开展高等教育质量问责和评估活动的影响,社会各界越发关注本科教学评估对保障和提升我国高等教育质量的现实意义。1985年,中共中央颁布的《关于教育体制改革的决定》首次明确提出“评估”这一概念。在之后的一段时期,我国相继出台了一系列以《关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》为代表的政策文件,指导我国高等工程教育评估实践有序开展。这一时期,本科教学评估政策变迁亦进入启动阶段。学术界及相关部门对本科教学评估的理论探讨以及“评估”这一概念在我国高等教育管理体制中得以确认,均为这一时期的高等工程教育评估试点工作奠定了基础,而高等工程教育评估试点无疑开启了本科教学评估实践探索的先河。

第一,理论探讨为前期的本科教学评估指明了方向。一方面,在对国外评估理论的学习上,从20世纪80年代初开始,为了提高国内对本科教

学评估的理性认识,我国学者开始系统引进国外相关文献,增进我国对世界范围内评估动态的了解。另一方面,国内就本科教学评估理论也展开了积极探讨。1985年6月,在黑龙江省牡丹江市召开的评估问题专题讨论会,对最先在高等工程教育领域实施评估展开理论探讨。此次会议的理论成果是《关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》的出台,以及与之配套的《高等工业学校办学水平评估指标体系(草案)》《高等工业学校办学水平评估工作实施办法(草案)》的相继颁布。此次会议颁布的相关文件成为1985年下半年在我国工科院校开展评估试点的主要依据,为工科院校评估试点工作指明了方向。

第二,本科教学评估制度在国家顶层设计中由模糊走向清晰。1985年5月27日,中共中央颁布的《关于教育体制改革的决定》首次在政策层面提出“评估”这一概念。至此,教育评估在国家顶层设计中获得存在的合法性。随后,《普通高等学校教育评估暂行规定》指出高校内部评估是加强学校管理的有力措施,而教学评估则是高校内部评估的基础,强调了教学评估对于提高高校办学质量的重要价值。1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》在评估指标设计方面提出了分层次、分类型的具体要求,为接下来我国开展不同形式的本科教学评估实践奠定了基础。至此,一系列政策的颁布确认了本科教学评估制度在我国教育管理体制中的重要地位。

第三,高等工程教育评估试点开启了本科教学评估实践探索的先河。1985年11月,原国家教委颁布的《关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》规定我国本科教学评估最先于工科院校展开。为了配合工科院校的评估试点工作,1986年3月,《高等教育管理职责暂行规定》颁布,该文件对原国家教委在高校评估工作方面的职责作了明确规定,“制订指导性的教学文件……组织检查、评估高等学校的教育质量”。经过近五年的试点探索,1989年12月,原国家教委在郑州召开“全国高等教育评估工作会议”,会议对过去五年的评估工作进行了总结,并在此基础上颁布了《普通高等学校教育评估暂行规定》,将教学评估活动明确为高校内部评估的基础性工作。

这一时期的本科教学评估政策处于探索与奠

基阶段,期间出台的相关政策对于我国本科教学评估的目的、作用、理论、方法等均作出了详细说明。但是,受限于对评估理论认识的不足和评估实践经验的匮乏,这一时期我国本科教学评估政策的制定仍具有一定的随意性和不规范性,本科教学评估的法制化建设仍处于空白期。

(二) 渐进变迁阶段:本科教学评估政策逐渐规范化与合法化(1994—1998年)

经历了前一阶段在高等工程院校的试点与总结,我国本科教学评估制度在实践领域迈出了坚实一步。根据《普通高等学校教育评估暂行规定》提出的针对不同类型的高校分别实行合格评估、办学水平评估、选优评估,自1994年起,我国开启了探索不同形式的本科教学评估的转型之路。这一时期,秉持边实践边修正的理念,我国本科教学评估政策逐渐落实了对本科教学评估各项工作的具体安排,如评估形式的确立、评估人员工作注意事项的规定、评估结果的应用等,我国本科教学评估政策进入渐进性发展阶段。这一时期,除先后落实了对本科教学评估各项工作的具体安排之外,本科教学评估制度在法律层面的合法性以及多元主体协同评估的合理性也受到相关政策的关注。

第一,我国相继出台了一系列政策以规范本科教学评估工作。1994年6月,原国家教委印发《关于加强普通高等学校教学工作的意见》,提出以人才培养规格、教学计划、教学大纲等为切入点,提高关于教学过程监督和教学质量检查的要求。同年7月,《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》更是明确将教学评估作为国家在宏观层面调控招生总规模和调整专业结构的一项重要措施。1998年4月,针对少数高校在评估工作中存在的应付过关甚至弄虚作假现象,《关于进一步做好普通高等学校本科教学工作评价的若干意见》着重强调了评估的目的和意义,并详细解释了评估依据、评估形式与评估结果应用等,为纠正评估工作中存在的问题、保障评估工作的顺利开展起到了“拨乱反正”的作用。此外,这一时期国家相关部门还关注到了不同类型高校的本科教学评估工作,这一时期颁布的《关于师范教育改革的若干意见》《关于进一步深化高等理科教育改革的若干意见》《卫生部、教育部关于

印发《中国医学教育改革发展纲要》的通知》分别对师范类院校、理工类院校、医学类院校提出定期对办学条件、教学工作及教育质量进行评估,逐步完善评估制度的工作要求。

第二,相关法律的出台确立了本科教学评估制度的合法性。在本科教学评估实践逐步深入的背景下,国家亟须颁布高等教育领域相关法律法规,以推动本科教学评估的规范化和合法化。1995年3月通过的《中华人民共和国教育法》第24条明确了由国家对学校及其他教育机构进行评估的规定,由此确立了评估制度在我国教育管理体制中的合法地位。1998年8月,《中华人民共和国高等教育法》再次明确,高校的办学水平受教育行政部门的监督和评估。至此,本科教学评估制度的法律地位得到完全确认和保障。

第三,相关政策的出台鼓励社会各界参与本科教学评估。1994年,《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》在评估主体方面提出建立健全社会中介组织,发挥社会力量在教育决策和管理方面的作用,国家在政策层面开始注意到社会力量参与本科教学评估活动的必要性和应然性。1998年,教育部在《关于进一步做好普通高等学校本科教学工作评价的若干意见》中再一次提出在评估实践活动中吸收社会力量参与的工作要求,进一步确认了社会力量参与本科教学评估工作的科学性与合理性。这些政策的出台使得长期处于政府主导下的本科教学评估在评估主体上逐渐出现了“历史否决点”,多元主体评估协同体系初具雏形。

这一时期我国颁布的一系列本科教学评估政策对评估依据、评估形式、评估结果应用等均作出了明确规定,使得本科教学评估工作逐渐步入正轨。与此同时,这一时期国家颁布的一系列法律法规在法律层面上确认了本科教学评估在国家教育管理体制中的正当性与合法性。但是,在我国长期形成的行政集权模式的影响下,这一时期虽然引入了多元主体协同评估理念,但高校和社会在参与本科教学评估过程中仍处于边缘地带。

(三)激进变迁阶段:本科教学评估政策转向规模化与系统化(1999—2009年)

1999年,我国实行“高校扩招”政策。在之后的一段时期,规模扩张成为我国高等教育发展的

标志,高等教育毛入学率成为部分地方政府衡量当地高等教育发展的新指标。这一阶段,规模发展与质量发展的不对等现象,逐渐引起政府及社会各界对高校教学质量的关注与重视。同时,高等教育规模的扩张也对我国本科教学评估模式有了新的诉求。2002年,此前所采取的合格评估、优秀评估、随机性水平评估被统一整合为本科教学工作水平评估。这一时期,我国颁布的相关政策之间的联系更加紧密,本科教学评估政策进入规模化与系统化发展阶段,政策整体处于激进变迁阶段。一方面,在制度完善上,本科教学评估政策承接上一阶段的建设任务,构建多元主体评估制度体系;另一方面,在评估实践上,我国本科教学评估进入了规模化发展阶段。

第一,本科教学评估政策继续沿袭上一阶段的发展脉络,继续推动多元主体参与。2005年,《关于印发〈关于进一步加强高等学校本科教学工作的若干意见〉的通知》将促进政府、高校和社会协同合作,保障高等教育质量的任务作为今后一段时期高校本科教学工作的重要内容。这一政策的颁布大大加快了社会力量参与教学评估的进程,以浙江省新时代教育评估中心等为代表的不同类型的社会评估机构相继出现。之后,2007年2月,《教育部关于进一步深化本科教学改革全面提高教学质量的若干意见》针对高校内部质量保障体系建设提出建立用人单位、教师、学生多元主体共同参与的评价机制。由此,多元主体协同评估制度得以夯实,“管办评分离”成为发展趋势,原有的行政主导型评估模式行将断裂。

第二,与激进变迁相适应,我国本科教学评估实践探索进入全国性、规模化发展阶段。2002年,此前所采取的三种形式的评估模式被统一整合为本科教学工作水平评估,并于2003年正式实施。2004年3月,国务院发布的《2003—2007年教育振兴行动计划》首次明确“将本科教学评估定为五年一轮的周期性评估”;同年8月,教育部高等教育教学评估中心的成立标志着我国的本科教学评估工作进入了系统化发展阶段。从2003年教育部全面启动五年一轮的水平评估,到2008年6月第一轮水平评估结束,这一阶段共有589所高校参评,耗时之长、参评高校之多均在高等教育领域产生了深远影响。对参评高校的一项调查显

示,100%的人认为教学评估有利于高校厘清办学思路、凝练办学特色^[8]。但也有学者指出,这一时期所暴露出的“评估指标过于统一和刚性”“评估活动缺乏正当程序”“评估后整改工作形式化”等问题亟须出台相关政策法规加以解决^[9]。

总而言之,这一时期的本科教学评估政策沿袭了上一阶段的发展脉络,在本科教学评估主体结构上逐步建立起政府、社会和高校多元主体协同参与机制;随着2003年教育部全面启动五年一轮的本科教学工作水平评估,全国性、周期性的本科教学评估制度在我国正式形成。但是,这一时期的评估实践存在的评估专家遴选标准的模糊性、评估程序的随意性等问题,均暴露出我国在评估领域存在法律规制性政策文本仍较为匮乏这一问题。此外,这一时期的本科教学评估因方案过于统一、等级标准过于刚性等受到社会各界质疑,我国亟须颁布相关政策优化本科教学评估方案,保障本科教学评估制度的科学性与权威性。

(四)断裂平衡变迁阶段:本科教学评估制度趋于完善与成熟(2010年至今)

2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》颁布,提出要强化“管办评分离”改革,进一步推动社会评估组织参与我国本科教学评估活动由理念落实到实践。政府主导型评估模式彻底断裂,一个新时期的平衡逐渐形成,我国本科教学评估政策整体进入断裂平衡阶段。这一时期,“管办评分离”的落实、本科教学评估方案的优化、本科教学评估政策内容的创新,均标志着我国本科教学评估制度的进一步成熟与完善。

第一,推进“管办评分离”改革是这一时期我国本科教学评估政策的不变议题。2010年,中共中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出促进“管办评分离”这一政策目标。随后,2011年印发的《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》要求以中央、省级两级分工负责以及“管办评分离”为原则,加快合理高效的评估工作组织的建立。之后,《关于全面提高高等教育质量的若干意见》《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》等文件陆续发布,为落实“管办评分离”提出了建立以教学基本状态数据常态监测等为重要内容

的教学评估制度的具体工作要求。至此,我国本科教学评估多元主体协同参与格局基本形成。

第二,优化本科教学评估方案是这一时期本科教学评估政策的重要主题。在优化本科教学评估方案方面,这一时期颁布的《普通高等学校本科教学工作合格评估实施办法》《普通高等学校本科教学工作合格评估指标体系》均在方案设计中取消了在第一轮水平评估中采用的指标权重,旨在促进新建本科院校各项办学条件基本达标。审核评估方案克服了用统一标准测量所有高校的弊端,倡导“用自己的尺子量自己”,实现了“一校一标准”的理想目标。合格评估与审核评估均被付诸不同类型高校的本科教学评估实践,为高等教育健康发展发挥着应有的作用。

第三,彰显中国特色高等教育理念是这一时期本科教学评估政策的创新内容。2018年1月,教育部印发《对普通高等学校本科教学工作合格评估部分评估指标的调整说明》,在最新的指标调整中将“课程与教学”“德育”等主题纳入评估指标,使得评估指标体系更加符合中国特色高等教育办学理念,突出新时代“立德树人”的育人理念。2020年6月,中央全面深化改革委员会第十四次会议通过的《深化新时代教育评价改革总体方案》提出“改进结果评价,强化过程评价,探索增值评价,健全综合评价”。四个评价的提出既纠正了当前存在的不科学的教育评价导向,也为构建具有中国特色的本科教学评估体制提供了内生性支持。

总之,自1985年以来,我国本科教学评估活动由最初的合格评估发展到现阶段的审核评估,评估理念已从最初强调“规范办学行为,提高办学条件”转向“审核高校内部质量保障体系的建设”。评估主体的协同参与、评估方案的适时更新、评估合法性的持续建设,有效推动了我国本科教学评估制度建设和实践探索趋于完善与成熟。

三、制度阐释:1985年以来我国本科教学评估政策的变迁逻辑

我国本科教学评估政策的每一次转型和发展都蕴藏着其特定的制度逻辑。基于历史制度主义的视角,我们可以发掘其背后的深层机制,即什么要素推动了我国本科教学评估政策的变迁。

(一) 我国本科教学评估政策的变迁路径分析

政策变迁路径分析,即分析政策是怎样在历史客观条件和情境下形成、再生、转型、替代和终结的。政策变迁路径大致可以分为政策生成和政策转变两大类型。路径依赖理论与关键节点理论可以很好地解释以上两类变迁路径。

1. 路径依赖。关于制度生成,具有代表性的理论有革命生成论和战争生成论。无论是革命生成论还是战争生成论,均认同任一制度不会突然降生,而是在历史条件上的补偿和承继。皮尔逊(Paul Pierson)运用经济学中的“增长回报”概念在其论文《增长回报、路径依赖和政治研究》中揭示了路径依赖形成的机理——过去的历史选择持续进行着自我维持和自我强化的过程,使得之后的变革历程和变革效果总是带有历史要素的烙印,如此进一步巩固了现有的制度结构和内生关系,使其优势地位越发凸显^[10]。由此可以看出,连续性和稳定性是路径依赖的重要特征,保持基本格局不变就是路径依赖的结果。这反映在本科教学评估政策上就是,社会主义基本制度决定了我国“行政主导型的本科教学评估模式”和“为社会主义建设服务”的总体方向。之后,在“增长回报”的正反馈机制作用下,政策演进迅速进入“锁定状态”,使得后续的政策变迁轨迹想要脱离既定路线变得十分困难。

正是技术和社会背景的四个特征——巨大的建设或者固定成本、学习效应、协作效应、调试效应促生了“增长回报”^[11]。从我国本科教学评估制度表现出的明显的政府主导型特点来看,首先,制度生成前期投入的巨大建设或者固定成本约束了之后制度路径的选择。自1985年我国正式实施本科教学评估制度以来,相关行政部门召开了多次专题会议,成立了高等教育评估中心,颁布了相关法律法规并多次组织开展了不同形式的大规模、全国性的评估实践活动,使得由政府主导的本科教学评估逐渐形成一定的规模和效益。在“增长回报”积极反馈的作用下,政府、高校、社会等利益相关者更倾向于选择延续以往的本科教学评估发展路径,在分摊初始或固定成本的基础上保障我国高等教育质量稳步提升。其次,学习效应和协作效应强化了前期选择的惯性。本科教学评估

制度确立之后,通过一次次的评估理论学习和评估实践经验总结,行政部门和高校均获得了对当前评估活动的理性认识,掌握了开展本科教学评估活动和适应本科教学评估制度的方法。在长期的评估实践中,集体行动者之间形成了一种稳定的利益格局。社会力量介入本科教学评估势必会打破原有的权力格局,因此向“管办评分离”格局发展的路径选择受到严重阻碍,进程显得缓慢而艰难。最后,调试效应则促进了选择方式的不断成熟和发展。本科教学评估从试点到正式实行,其制度设计不断完善,被评高校也逐渐认同当前的制度现状,并形成了一套高效的适应当前评估制度的行动方案。这种理念和行动上的双重定势,对先前的制度导向形成了极强的路径依赖^[12]。

2. 关键节点。关键节点理论认为,在历史演进过程中,环境内外部要素和主客观条件互相作用,一旦时机成熟,突变式的转折即刻形成^{[6]74}。历史制度主义对制度变迁的分析也包含这样的特点,即制度一般都保持持续性和稳定性,但是当客观环境不断完善,制度总是在某个特殊的关键点出现根本性变革。关键节点在历史发展过程中有着很大作用,它标志着新的制度征程的到来。纵览1985年以来我国本科教学评估政策的变迁历程,其共出现了两个关键节点——1999年的高校扩招和2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中“管办评分离”的提出,它们分别开启了我国本科教学评估由行政问责向社会问责、由政府主导向多元主体协作的新局面。

1999年的高校扩招是我国本科教学评估政策变迁的第一个关键节点。高校扩招带来我国高等教育规模的飞速发展,这在一定程度上是与教育发展的基本规律相背离的。因此,高校扩招也引起了我国高等教育质量的普遍下滑,甚至出现了办学条件不达标等突出问题,由此引发社会各界对高等教育质量的高度关注,质量问责意识达到一定高潮。随着《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》《关于进一步加强高等学校本科教学工作的若干意见》等相关政策的颁布,社会力量参与本科教学评估活动付诸实践。社会力量参与本科教学评估活动的落实,标志着本科教学评

估制度由行政问责向社会问责的重大转型。

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中“管办评分离”的提出是我国本科教学评估政策变迁的第二个关键节点。“管办评分离”改革的推进对我国本科教学评估政策也产生了重大影响。这具体表现为对多元主体协同参与本科教学评估活动的安排更加明确,社会力量参与本科教学评估实践的形式更加多样,如由企业部门深度参与的专业认证及评估、由专门机构对高校开展的专业评估等。与此同时,社会力量参与本科教学评估的科学性和专业性也逐渐获得大众认可。这为新的“历史否决点”的出现提供了理念和实践上的支持。

(二) 我国本科教学评估政策变迁的动力机制分析

在已有的历史制度主义代表性研究中,研究者们提出经济、政治、战局、习俗等一系列要素均影响着制度的形成、发展、转向、衰竭。通过纵览1985年以来我国本科教学评估政策的变迁过程同样可以发现,我国本科教学评估政策的变迁历程既受到外部制度环境变革的影响,也受自身内部条件的制约。

1. 外部制度环境变革推动本科教学评估政策变迁。一是经济体制的变革。1978年以来,我国逐渐确立了社会主义市场经济体制。一方面,“市场”这一概念的引入将更多的利益相关者引入高等教育。高校的创办、管理等不再仅仅由政府这一单一主体“集中计划,直接管理”。相应地,对于高等教育质量的评价也应当吸纳其他利益相关者,重视其对本科教学质量的期待和要求,以此促进高等教育更好地适应并服务于社会主义市场经济体制。另一方面,社会主义市场经济对于本科教学评估的影响还体现在评估指标的设计上。市场经济体制的确立迫切需要高等教育为其提供大量不同行业、不同类型的人才。为了满足社会主义市场经济体制发展的这一需求,本科教学评估不断克服其早期表现出来的评估指标过于统一的弊端,逐渐完善评估理念和方案,最终形成了“用自己的尺子量自己”的审核评估模式。

二是政治体制的影响。中华人民共和国成立之初便确立了中国共产党的执政地位以及高度集

中的政治体制。反映在本科教学评估政策上,一方面,中国共产党执政地位和中国特色社会主义制度奠定了我国本科教学评估政策的“中国底色”,即“为人民服务,提高公民整体素质”“保障人才培养质量,为社会主义建设服务”;另一方面,我国本科教学评估政策也表现出明显的政府主导特征。直至20世纪90年代,在政府提出简政放权的基础上,本科教学评估政策开始强调构建多元主体协同参与的重要性,逐渐构建起多元主体协同的评估体系。

2. 内部自身条件变化对本科教学评估政策的影响。一是教育方针的调整。20世纪70年代末,随着“解放思想、实事求是”的提出,社会各领域开始进行总结与反思。反映在教育领域,我国教育方针也出现了较大的调整。改革开放之初,《关于建国以来若干历史问题的决议》提出了以培养“又红又专、全面发展”的人才作为教育方针的总体设计。随后,1985年颁布的《关于教育体制改革的决定》在此基础上稍作了修订,提出“教育必须为社会主义建设服务”。在这一教育方针的指导下,《国家教委关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》明确将评估目的和作用概括为“使高等工程教育更好地为社会主义现代化建设服务”。20世纪90年代,我国教育方针有了新变化,《中国教育改革和发展纲要》提出“培养德、智、体全面发展的建设者和接班人”,初步显示了对于人才培养全面发展的总体要求。进入21世纪,人才培养“五育并举”思想得以夯实,本科教学评估方案也随之增添了新的内容,将“德育”等作为新时期本科教学评估工作的创新内容,与新时期中国特色高等教育理念形成呼应。

二是教育管理体制的变革。总的来看,中华人民共和国成立以来,我国教育管理体制经历了从国家“集中管理”“直接管理”到“统筹管理”“宏观管理”的变迁历程。期间,1985年《关于教育体制改革的决定》指出,“提高教学质量,是一项十分重要而迫切的任务”,并进一步提出“定期对高等学校的办学水平进行评估”。这一文件的出台标志着我国本科教学评估被正式纳入教育管理体制,系统化、科学化的本科教学评估政策体系开始萌芽。2010年《国家中长期教育改革和发展规划

纲要(2010—2020年)》的颁布,成为我国本科教学评估政策的一个关键节点,“管办评分离”的呼声日益高涨,社会力量参与本科教学评估落到实处。总之,本科教学评估制度作为高等教育管理体制的一个子系统,高等教育管理体制的每一次重大变革均对其产生相应的影响,驱动着本科教学评估政策的转型和发展。

三是高等教育规模的扩张。1999年实施高校扩招后,我国高等教育规模急剧扩张。质量与规模严重失衡的问题亟待解决。通过系统梳理1985年以来我国出台的本科教学评估政策可以发现,高校扩招之后的5~10年,在高等教育质量问题日益凸显的背景下,我国本科教学评估政策进入高强度、高密度调整阶段。首先,在数量上,本科教学评估政策的颁布进入加速和密集时期,分别在2003年和2008年出现了两次高峰。其次,在内容上,本科教学评估政策聚焦于教学经费、实验设备等高校具体办学条件层面,向高校提出了加快建设并达到本科教学合格评估标准的要求,以加快高等教育质量发展。

四、制度重构:我国本科教学评估政策的未来趋势

通过勾勒1985年以来本科教学评估政策变迁轨迹可以发现,我国经历了制度变迁启动、渐进性制度变迁、激进性制度变迁、制度变迁断裂平衡四个阶段。文章通过梳理发展脉络、剖析政策变迁背后的深层逻辑发现,面对复杂的内外部条件,我国本科教学评估政策的演变历程与外部制度环境的变革和自身内部条件的变化息息相关。从变迁路径上看,1999年高校扩招和2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中“管办评分离”的提出是我国本科教学评估政策变迁的两大关键节点,驱使我国本科教学评估政策发生了根本性变革。展望未来,在政府职能转变、高等教育内涵式发展的背景下,重视高校主体地位,依法进行评估,构建具有中国特色、世界水平的本科教学质量保障体系是我国本科教学评估转型的必由之路。

(一)重视高校主体地位,推动本科教学评估理念由“被动规制”向“自律自觉”转变

长期以来,我国本科教学评估呈现明显的自

上而下的强制性特点,政府处于绝对的主导地位^[13]。面对我国高等教育形势更加复杂、质量标准愈发多样的新局面,重视被评对象——高校的主体地位,成为我国本科教学评估制度转型发展的新思路。为此,我国本科教学评估政策应当大力推动评估理念由“被动规制”向“自律自觉”转变,充分激发高校在提高办学质量中的能动性和创造性。一方面,政府相关部门应重视引导高校建立多元主体参与的教学质量监控体系,从建立专门的教学质量监控机构、成立教学专家督导组、招聘学生教学信息员、听取教师教学质量反馈意见等方面入手,充分利用教师、学生力量,为学校教学工作提供信息参考服务。另一方面,政府相关部门应加强指导与高校质量监控体系相配套的制度建设。高校首先要建立多主体、多层次的听课制度,为教师提供互相交流、互相学习课堂教学经验的机会;其次要完善学生评教制度,由直观感受课堂的学生为课堂改进提供建议;最后要开展毕业生跟踪调查,了解社会各行各业对人才培养的需求。总之,我国高校只有自觉树立推动教育教学质量持续改进与提高的信念,达到自我认同,“质量”与“发展”才能在政策追求与实践效果上达到和谐统一。

(二)依法评估,加快推进本科教学评估制度由“指令约束”向“条文规制”转变

本研究通过梳理我国本科教学评估政策的演进历程发现,推动我国本科教学评估制度的法制化建设一直是高等教育领域的重要议题。尽管相关部门已经意识到“依法行政”“依法评估”对于“实现高等教育治理能力的现代化”的重要意义,然而透过评估实践,我们仍看到一些由本科教学评估法治化建设落后导致的不良现象。有学者认为,当前我国本科教学评估最突出的问题是缺乏正当程序的观念^[14]。这导致我国本科教学评估在法治层面上还有一些难题尚待回答和解决,如对评估专家的选用是否合法,评估人员的违纪行为导致高校利益受损时高校如何维权等。针对此类问题,我国可以考虑从以下几个方面推动本科教学评估的法治化建设。一是规范评估程序,正当的法律程序能够限制评估者的恣意行为,保护高校的合法权益。二是针对评估专家资格审定问题制定专门法律,对参加本科教学评估专家的必

备资质进行明确规范。三是完善救济制度,保障高校的合法权益。当被评高校对评估结果存有质疑时,如何保障高校的合法权益不受侵害,也应当是本科教学评估法治化建设需要思考的问题。针对这种情况,救济制度就显得尤为重要。借助救济制度,被评高校可以向有关部门提出复议请求,相关部门在接收到复议请求后,应当组织专门人员对评估结果进行审议,必要时需重新组织专家进校审查,进行二次评估,最终作出复议结论。这样有助于实现评估工作的制度化和高等教育治理能力的现代化。

(三) 优化评估方案,构建具有中国特色、世界水平的本科教学质量保障体系

作为本科教学评估的主要依据,评估指标随着我国本科教学评估实践的推进也经历了数次变革和完善。本研究通过对1985年以来开展的不同形式的评估所采用的评估指标的分析发现,从1994年最初实行的合格评估到2018年结束的审核评估,期间实行的各类本科教学评估方案从实质上来说,只是经历了评估指标数量的简化、评估指标结构的调整以及对评估指标具体内容描述的相关修订,评估标准并未发生根本性转变,相应地,彰显中国特色高等教育理念也就无从谈起。但是,从2018年教育部发布的《对普通高等学校本科教学工作合格评估部分评估指标的调整说明》中我们看到,将“课程与教学”“德育”等主题纳入评估指标的做法,是我国本科教学评估方案设计的一次尝试和突破。面向未来,一方面,我国本科教学评估应当继续沿袭这一理念,以中国特色高等教育为底色,突出“立德树人”根本任务,强调劳动教育对青年学生优良品德形成的重要作用,进一步强化“五育并举”,采用多样化的评估方式^[15],将更多能够反映新时期高等教育培养目标和要求的内容纳入指标体系,不断更新和完善我国本科教学评估方案,铸就具有中国特色、世界水平的本科教学质量保障体系。另一方面,立足我国高等教育发展实际,在评估方案的制定和选用上,我国应依据不同类型、层次高校的发展目标和办学定位,制定不同的评估标准和具体方案,激发被评高校的参与积极性,彰显公平竞争理念,推动高等教育公平发展。

参考文献

- [1] 教育部 2019—2023 年普通高等学校本科教育教学评估专家委员会成立会议暨第一次全体会议召开[EB/OL]. (2019-10-18)[2020-07-10]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/201910/t20191018_404336.html.
- [2] 刘振天.回归教学生活:我国新一轮高校本科教学评估制度设计及其范式变革[J].清华大学教育研究,2013,34(6):39-45.
- [3] 陆根书,贾小娟,李珍艳,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),2018,38(6):19-29.
- [4] 张安富.本科教学工作审核评估的再认识及持续改进[J].高教发展与评估,2018,34(3):18-25.
- [5] 刘 晖,邱若宜.我国本科教学评估中“质量观”的变革与启示[J].高教探索,2019(6):5-10.
- [6] 刘圣中.历史制度主义:制度变迁的比较历史研究[M].上海:上海人民出版社,2010.
- [7] 周光礼,吴 越.我国高校专业设置政策六十年回顾与反思——基于历史制度主义的分析[J].高等工程教育研究,2009(5):62-75.
- [8] 李延保,李小梅,屈琼斐.我国高校本科教学评估实践与研究[M].广州:中山大学出版社,2008:181.
- [9] 钟秉林,周海涛,刘 臻,等.总结经验教训 研究背景趋势 创新评估思路——新一轮本科教学评估基本问题探析(一)[J].中国高等教育,2009(1):31-34.
- [10] PIERSON P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics [J]. *The American political science review*, 2000, 94(2): 251-267.
- [11] ARTHUR W B. *Increasing returns and path dependence in the economy* [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994: 112.
- [12] 秦惠民,王名扬.我国高等教育评估制度演变的社会基础与制度逻辑——基于历史制度主义的分析[J].中国高教研究,2015(10):1-6+21.
- [13] 刘振天.中国高等教育评估体系及评估市场完善化[J].高教发展与评估,2014,30(4):19-28.
- [14] 程雁雷,梁 亮.我国政府高等教育评估法律治理之路径[J].江淮论坛,2009(6):104-110.
- [15] 余 璐,黄甫全,曾文婕.教育评估的四大隐喻及其生成与转化原理[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2018,45(1):141-147.

(责任编辑 马双双)

A study on the policy of undergraduate teaching evaluation in China from the perspective of historical institutionalism

LIU Yourong¹, ZHANG Rui²

(1. College of Arts and Education, Chizhou University, Chizhou 247000; 2. Institute of Higher Education, Anhui University, Hefei 230039, China)

Abstract: From the perspective of historical institutionalism, this paper analyzes evolution and institutional logics of undergraduate teaching evaluation policy in China since 1985. It shows that the policy has gone through four stages: the starting, gradual change, radical change, and relatively stagnant and balanced change. Seen from change paths, policy evolution is influenced by path dependence, and the expansion of college enrollment in 1999 and the proposal of "the separation of supervision, enforcement and evaluation" in 2010 are two key nodes. Seen from dynamic mechanism, policy evolution is driven by the change of external institutional environment and internal conditions. Therefore, China should highlight universities' subject status, and push the evaluation concept switch from "passively regulated" to "initiatively self-disciplined"; speed up legal construction from "order restraint" to "regulation restraint"; optimize the evaluation scheme and construct a world-class undergraduate education quality assurance system with Chinese characteristics.

Key words: undergraduate teaching evaluation; policy study; higher education quality; evaluation system change; historical institutionalism

(上接第 48 页)

On ten points of high-quality development of higher education

HE Zubin

(Faculty of Education, Guangxi Normal University, Guilin 541004, China)

Abstract: High-quality development is the only way to realize higher education modernization. Leading high-quality development with new concepts and accelerating higher education modernization are inevitable requirements of comprehensive construction of a modernized socialist country. To promote high-quality development of higher education, China must adhere to the concept of organic coordination and harmonious development under the guidance of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, and focus on factors and mechanisms involved in the system composition, output and development of higher education. Specifically, we should improve the internal governance system and strive for external support; maintain an appropriate school scale and pursue excellent education quality; optimize school structure and improve school-running benefits; develop high-level undergraduate education and characteristic higher vocational education; consolidate public education and develop private education; achieve modernization of education and teaching and collaboration of scientific research services; define development positioning and strengthen strategic planning; establish forward-looking development concepts and highlight school-running characteristics; inherit unique advantages and realize integrated innovation development; strengthen local education and international education.

Key words: higher education; modernization; new development concepts; high-quality development; ten points