

DOI:10.16298/j.cnki.1004-3667.2017.04.12

基于第三方评估的 上海中外合作办学认证十年实践探析

江彦桥

摘要:高等教育质量第三方评估具有独立性、专业性和权威性的特点,是保证评估结果公正的基础。上海市教育评估协会开展了十年的中外合作办学认证工作,通过开展第三方教育认证,有关高校办学行为更加规范、办学质量得到提高、外方投入得到保证、质量控制形成闭环、学生利益得到保护。这些成效表明,第三方开展教育认证是可行的、有效的。确保独立性、强化专业性、树立权威性以及坚持客观性是成功开展第三方评估的关键要素。评估中发现,加强相关法制建设、转变政府职能以及建设高校质量文化是进一步提高教育质量的关键。

关键词:高等教育质量;第三方评估;中外合作办学;认证

一、高等教育质量第三方评估意义与特点

高等教育第三方评估指的是由独立于高校和教育管理机构之外的具有教育评估资源的第三方组织和机构对高校教学科研质量、专业课程以及人才培养模式等方面进行诊断性评价的活动。相比政府和学校自身,第三方评估组织和机构“对教育教学质量和人才培养质量进行的诊断性评价不仅有其特有的中介性、独立性,而且能够有效地克服第一方评估和第三方评估内部角色重叠的冲突,弥补内部评估的缺陷和不足。对高等教育质量进行第三方评估,具有重要的理论意义和现实意义”^[1]。

国际经验表明,第三方的独立性是保证评估结果公正的起点,第三方的专业性和权威性是保证评估结果公正的基础。高等教育质量第三方评估有三个主要特点:①专业性。高等教育质量第三方评估的服务对象——高等教育的专业性,决定了其特点的专业性。高等教育质量第三方评估的专业性,主要体现在活动的专业性和人员的专业性上。②独立性。为了树立机构的威信,获得评估业务,必须站在中立的第三方立场作出独立的价值判断。高等教育评估中介机构其独立性体现在组织形式上,它既不能依附于行政部门,又不能依赖于高校;必须独立行使评估行为;必须能独立使用人力、物力与财力等各种资源,按其自身目的及需要进行合理支配,不能受制于政府及高校的约束。③公正性。高等教育质量第三方评估的公正性需从两方面入手:一是评估过程中参与人员的广泛性。这既为保障评估活动的公正性奠定了基础,也起到了

调节各利益主体关系的作用。二是评估过程的客观性。第三方评估必须恪守公正的前提,依据实际情况对高校的教育质量作出客观、真实的判断^[2]。

我国自20世纪80年代开展高等教育教学评估以来,一直是以行政性评估为主导,评估结果多带有政府意志。90年代起,借鉴国外先进的经验和模式,我国涌现了一批由中央或地方政府主导的高等教育评估中介机构,一些院校也在积极尝试实施ISO 9000认证和专业认证,逐步由官方评估向半官方评估和第三方评估转变。

整体而言,我国高等教育评估促进了教育教学质量的提升,但仍有较大的改革和发展的空间。高等教育质量第三方评估机构仍存在一些有待破解的难题^{[3][4]},主要有:一是缺乏主体性:独立性、自给性、自主性不足。二是权威性较低:人员素质有待加强、评估技术有待提高、管理水平有待提升、元评估缺失。三是竞争性较弱:政府主导建立的评估机构发展较好,民间评估机构发展困难重重。研究认为问题的成因有:一是政府角色越位;二是高等教育评估管理体制束缚;三是法律角色缺位;四是传统文化排斥;五是元评估机制的失位^[2]。

二、上海中外合作办学认证的实践与成效

(一)十年实践

上海市教育评估协会从2006年起对上海的中外合作办学机构/项目开展认证。研究分析这一第三方教育评估十年的实践与成效,对推进我国高等教育质量第三方评估健康发展是有益的。

开展中外合作办学认证具有重要的意义。中外合作办学需要有效的监管和质量保障。中外合作办学取得很大成绩,引进了国外优质教育资源,促进了我国办学机构的能力建设,满足了人民群众接受多样性教育的需求,但在发展中也遇到一些问题:①优质教育资源引进不够,消化吸收不够,办学质量有待提高;②部分机构/项目办学行为不规范,学生利益得不到应有的保护等;③需要必要的监管并建立有效的质量保障体系,但因办学层次、形式多样,现行的教育评估难以适用。为此上海一直在探索如何借鉴国际通行做法加强对中外合作办学过程的监控和质量保障。

中央办公厅、国务院办公厅2016年《关于做好新时期教育对外开放若干意见》中指出:“全面提升合作办学质量。加强中外合作办学管理,完善准入制度,改革审批制度,开展评估认证,强化退出机制,加强信息公开,健全质量保障体系”。由第三方开展中外合作办学认证,探索教育治理机制的新路径,其主要意义有:①作为国际通行的一种外部质量保障措施,认证能够规范合作双方的办学行为,促进机构/项目的持续健康发展。②有利于与国外院校实行学分学位互认,参加国际质量活动,进而推进我国教育的国际化进程。③对学校,促进自我质量保证,经过自我检查与外部同行考察,促进自我反思、自我改进和提高办学质量,向社会展示可依赖的信息,可进一步提高声誉,拓展办学市场。④对学生和家长,经过认证的学校,通常办学质量有保证,文凭更可靠,被欺骗风险小。经认证的学校的学位更容易得到国际互认,便于学生到国外深造和就业。

2004年上海市教育评估协会启动了“中外合作办学建立认证机制的研究”。2006年上海市教育委员会发文批准成立“上海市中外合作办学认证委员会”。2006年7月组织对上海大学悉尼工商学院开展认证现场考察。2008年“中外合作办学认证的研究与实践”研究成果获上海市第九届教育科学研究成果决策咨询类一等奖。2010年中外合作办学认证被列入教育部和上海市部市共建项目,即国家教育体制改革项目中外合作办学质量保障体系试点项目。2011年5月上海市教委分管领导召开专门会议,研究部署中外合作办学质量保证体系改革试点工作。会议进一步明确委托上海市教育评估协会继续开展对本市中外合作办学机构项目的认证工作。截至2016年12月底,协会共完成了21个中外合作办学机构/项目的认证。按办学层次分:研究生2个,本科9个,高职高专5个,中等职业3个,非学历机构2个。按国别分:澳大

利亚7个,美国5个,丹麦2个,法国2个,英国2个,韩国1个,瑞士1个,国际组织1个。

教育认证在国际上已有较为成熟且通用的制度与经验。与教育评估不同,认证的主要特征是非政府组织的、自愿参加的、非统一标准的、持续不断改进的质量活动。上海中外合作办学认证标准的认证指标是普遍认同的质量基准(合格标准)。考虑到中外合作办学层次不同和各具特色,特别是要承认和尊重办学活动的自主性和多样性,在具体实施过程中,还结合各办学单位的发展规划和办学特色,共同商定具体的、个性化的认证指标。上海中外合作办学认证程序主要包括六个环节:办学单位提交认证申请;认证办公室受理材料、进行资格审查并派专家初访;与办学单位共同商定认证标准并进行业务指导;办学单位提交自评报告;同行专家现场考察,并形成认证报告;认证委员会审议综合认证报告确定认证通过与否并对社会公布认证结果。

(二) 成效显现

上海坚持多年积极尝试由第三方对中外合作办学开展认证,已经显现出一些令人欣慰的成效。

1. 规范办学行为,加强了办学机构的自律。以前部分学校办学行为不规范。其表现主要反映在章程、协议不规范,招生不规范,收费不规范,财务管理不规范,以及日常管理不规范;个别双校园合作项目无实质性引进优质教育资源,合作办学办成了留学预科班。通过中外合作办学认证,规范学校的办学行为,也加强了办学机构的自律。

①规范办学行为。通过认证,中外双方都认识到,章程协议应当规范,权责清晰。日常办学中一定要遵守章程/协议规定,重大事项必须经过董事会/理事会讨论,避免管理的随意性。认证后董事会/理事会更规范,讨论的办学过程中存在问题能够得到迅速解决。②规范招生活动。经过认证,合作办学项目招生简章均能向主管机关备案,能够严格按照审批的专业、层次与规模招生。招生广告提供的情况不真实,夸大其辞或虚假承诺等不规范行为减少了。③规范财务管理。认证改变了以前有些合作办学机构/项目未按规定的财务制度记账、招生收费后直接转入外方合作方的账户、使得日常办学经费难以得到保证的现象。未经有关部门批准自定收费标准或自行提高收费标准的情况越来越少了。④加强了办学机构的自律。通过认证,中外双方都认识到在办学过程中不能过度强调短期经济利益,忽视学校长期的声誉和教学质量,损害学生利益,玷污中外合作办学的声誉。自查中大家

都意识到中外合作办学机构/项目自律的重要性,一些学校还设计了规范内部管理、强化自律的管理规章,避免了为吸引生源而降低招生标准、放宽要求、导致管理水平差距较大、教学质量得不到保障的情况。

2. 办学质量得到提高,内涵建设有声有色。影响办学质量的因素很多:办学宗旨、理念、教师、教材、课程、生源质量,而对中外合作办学而言,还有授课语言问题。外籍教师如来校集中授课,也会影响教学质量。外籍教师的资质与数量问题得到重视。中外合作办学认证标准中,师资队伍建设和专门的条款。现场考察中访谈、座谈,资料的查阅,都十分关注中外双方在师资队伍建设和投入的情况,外方教师的必要投入,课程(时)的合理安排,从多角度来保证教育教学质量。经过认证改变了以前对于引进的国外教育资源消化、吸收不够的情况。认证后的上海工程技术大学中法合作项目采用交叉任职的办法,起到了校内辐射的效果,中法合作时装学院的中方院长同时担任该校服装学院的副院长,系主任也是交叉任职,教师交叉授课。上海第二工业大学昆士兰学院将中外合作办学的学院作为培养教师的基地,经过境外培养、培训,在中外合作办学项目中担任一段时间教学和管理的教师或管理干部到校内同专业或相近专业轮岗。

3. 兑现承诺,外方合作方的投入得到保证。与国人相比外方合作方更能理解认证的意义。认证中通常都有对外方合作方负责人的访谈,对外籍教师和常驻代表的访谈或座谈,既帮助他们了解中国的政策和教育管理制度,解决合作过程中存在的问题,鼓励他们更多地帮助中方合作方提升能力,也对他们存在的不足提出要求,如承诺的投入未到位,对中国合作方教师的进修关心不够,对学生利益照顾不周,中国特色课程的安排不够等。外方合作方对认证考察报告中反馈的问题,通常都能心悦诚服地接受并改正。

4. 物有所值,学生利益得到保护。就读中外合作办学的学生支付了较高的学费后,所取得的相应文凭,能在未来的就业市场上有所优势,得到应有的回报。就读中外合作办学的学生其利益保护问题在认证过程中得到了充分的关注。一些经过认证的机构/项目,类似的情况已经得到改正。经注册的学生可以方便地使用外方高校的网络资源。通过学习的学生能够获得所承诺的具有同等效力的文凭证书。院校的认证资格是学生学分转换和学历资格得到认可的重要依据。经过认证,不少学校已经尝到这方面的甜头,这几年交换学生、到国外继续学习的学生越来越多。在国内学习过的学校经过权威机构的教育认证,便利了他

们的学分转换和学历资格在海外的认可^[5]。

三、十年探索的体会与思考

十年来的实践经验证明,第三方开展教育认证是一种有效的评价方法,能够实质性地促进被认证办学机构质量保障体系的建设,促进其健康发展。这些年来在独立性、专业性、权威性以及客观性四方面不断探索做出了一些有益的尝试。

(一) 实践体会

1. 确保独立性。高等教育质量第三方评估独立性的特征,是它区别于政府评估与高校内部评估的重要特点。当然,它的独立性是以政府和社会的价值尺度和需要为前提的。在具体的实施评估活动中必须独立行使评估行为,以向委托者提供专业化评估服务。上海教育评估协会的认证对中外合作办学机构或项目既没有任何行政隶属关系,也没有任何利益关系,从而保证了认证组织的独立性、认证活动经费的自给性以及认证活动的自主性。多年来的运作体会是,第三方评估最重要之处是能够给出独立价值评判(而不依附于上级行政关系或受制于某种利益关系),进而通过专业性和权威性的评判以保证教育认证活动更具公正性。

2. 强化专业性。上海市教育评估协会中外合作办学认证对专业性保证措施有二:一是不断优化认证指标体系。2004年启动研制认证指标体系时,曾邀请教育部国际司和国内教育认证专家审议指标体系。2012年协会组织了对认证标准针对性的修订。修改后,工作程序更规范、更便于学校操作,从而保证了认证质量。例如对《中外合作办学认证自评指南》有较大增改,具体详细到每一标准,学校如何准确理解标准,需准备的材料,需自问的问题,以促进中外合作办学活动规范、办学质量保证。强调了学生思想政治工作,以及党团工作等。新增加了《中外合作办学认证访问手册》,规范现场认证中专家考察活动,具体详细到每一标准的访谈提纲、考察重点以及评判基准等。减少因专家的专业背景、对认证的熟悉程度等因素引起的人为差异,以确保认证质量。

二是训练有素的认证专家队伍。通过经常性的专家培训制度,安排讲座/工作坊,参加相关评估研讨会,或作为观察员参加国际认证活动,以确保认证现场考察团成员(即专家)一致的评价价值观/基准。协会曾组织专家团赴英、美、港台认证机构考察、学习,进行经常性的业务培训,促进专家对中外合作办学法律法规的深入理解,促使专家全面熟悉和掌握认证的标准和程序,提高工作技巧和评价能力。通过遴选,经

过培训的专家,选派到相关院校参加认证工作。中外合作办学认证办公室建立了专家工作档案,跟踪记录专家参加培训和认证工作的情况。现有近30人的专家团队中有半数以上的专家参加认证活动始于2006年。这支被人称为发烧友级的专家队伍有着对质量文化的深入理解。热心于教育认证,潜心于认证体系文件的完善,确保认证质量,遵守认证纪律,爱惜这一认证品牌,是大家共同的特点。

3. 树立权威性。国际成功的经验表明,从规范高等教育第三方机构的市场调控来看,需要建立起系统的、有广泛代表性的高等教育认证市场准入监督的完善体系,特别是建立协调第三方认证机构的协会来管理认证机构,履行支持和监督功能。上海评估协会在中外合作办学认证实践中成功建立了认证委员会制度。该委员会由上海市教委2006年发文批准成立,为非常设机构。成员主要由中外合作办学机构代表、教育评估专家、业界代表和政府教育主管部门代表。认证委员会的主要职责是:规划中外合作办学认证活动;审定中外合作办学认证办法、标准和相关工作文件;审议认证结论建议,决定认证结果;依据中外合作办学认证活动和管理工作的结果向有关部门提供咨询与建议,受理和仲裁中外合作办学认证活动中产生的纠纷等。由主要利益相关方组成的认证委员会,管理、支持、监督认证活动的实施,保证认证的权威性和公正性,保证了认证活动的健康发展。

4. 坚持客观性。高等教育质量第三方评估中的客观性原则,要求评估专家在掌握客观、全面、真实信息的基础上,对被评估者作出客观、公正的价值判断。评估专家在评估活动中以平等的身份与评估对象共同探讨教育质量评估中的得失。在此过程中,评估对象将评估专家作为同行、朋友来接受其进行的评估,评估结束后采纳评估专家的意见或建议。本着服务学校的指导思想,上海教育评估协会的中外合作办学认证致力于帮助学校(指机构/项目)、促进学校通过自查来完善自己;借助于认证的制度体系,中期检查、展期考察再认证,周而复始,在机构或项目中真正建立起有效的、及时的纠错与改正的持续改进机制。

(二)思考与建议

1. 加强教育评估的法律法规建设。高等教育质量第三方评估机构的生存基础是立法。加强高等教育质量保障立法建设是推动第三方教育评估机构有序良性运作的根本条件。上海市教育评估协会努力多年,希望在上海能够有尝试评估的地方立法,但苦于缺少上位法,至今还在期待之中。缺少针对我国教育

评估机构相应的管理制度设计与安排;评估机构的法人地位、设立的必备条件及应履行的必要程序以及评估活动的规范,避免“认证作坊”的措施等。此外,外国教育评估机构近年来也来中国开展教育认证,还有针对中小学教育的。由于价值观、意识形态等方面的差异,他们的评价标准不能照搬照抄。对此应该有一定的规矩,法律上要有相应的条文和要求等加以限制。因此应该加快我国教育评估立法的进程。

2. 加快政府职能转变。市场经济的高度发展要求高校办学自主权的扩大,第三方评估作为一种提升高校办学质量的手段逐渐得到关注。然而在一些评估中政府主导、行政决策、长官意志等现象使政府既当运动员又当裁判员,政府错位或越位,依然影响评估的效果。从根本上说,转变政府职能就是适应社会主义市场经济深入发展的需要,政府的主要职能必须得到厘清,尽早实现从管理向治理的转变。政府的注意力、重心必须尽早转移,必须将原来由政府承担的高等教育评估职能剥离给有条件的评估机构去承担,引导、鼓励和支持评估机构参与高等教育事业的管理。政府主要的工作重心将是对这些高等教育质量评估机构进行相关政策制定和监督,将微观的评估职能放归到具有独立性的认证机构,它们对高校的质量有发言权,并负有督促高校不断改善质量的义务。

这样,政府从直接的教育评估操作者转为对评价标准的引导、审核,目前在制度创新与政策配套方面仍有许多空间。借鉴国际经验,政府部门可组织对认证机构的认可(美国联邦教育部有专门的处室对教育认证机构进行认可);对经过认可的学校或办学机构给予一定的鼓励。加强高等教育评估市场的培育,激发高校自主选择评估,壮大中介机构评估力量。另外,政府主管部门还应用好第三方评估机构的评估结果。上海市教委曾在主流媒体公示本市经教育部批准和通过复核的中外合作办学机构/项目信息,将已经通过上海中外合作办学质量认证的机构/项目单列设专栏公示,加以宣传。市教委在推进中外合作办学建设评选试点中,在指标体系中增设质量保障大项,加大对通过上海中外合作办学质量认证的评估权重,这些都收到了很好的效果。

3. 推进高校质量文化建设。对一所学校的质量保障而言外因很重要,内因更是关键,需要学校教职工的全员参与,需要全过程的质量控制,需要学校有良好的质量文化和质量意识,自愿接受第三方机构的评估。应该清醒地认识到保证教育教学质量高等学校必须承担主体责任。

认证与教育评估的不同之处是,评估通常带有行政色彩,上级强制性的要求,而认证则是办学单位自愿参加的。我国长期实行的是指令性的计划经济,市场调节发展还不充分,高校没有完全面对社会的需求。高等教育评估的产生与发展主要是受政府政策的推动,这就使得我国的高等教育评估活动基本上还是“政府-学校”式的自上而下的评估。所以一直以来高校为政府的行政评估所控制,对此高校似乎也乐此不疲。加之中国传统文化具有维系政府评估的崇上心理,具有一定的“官本位”色彩,高校趋向于更重视政府评估,政府也或多或少将评估看作是一种权力。我国教育评估的实践起步较晚,学校自愿接受外部评估的自觉性仍显不足。

质量意识的提升、质量文化的建设仍是今后相当长一段时间的重要任务。一些中外合作办学机构/项目,自翊建立了内部质量保证系统,除听课、学生评教、问卷调查以及期中教学质量检查等常规保证措施外,教学质量并未做到实质性的闭环控制。认证后,质量意识得到了加强,中外双方都意识到办学质量是大家共同的责任,更是学校的生命。这些学校建立了自

己的质量保证体系,真正能做到发现问题后,有切实的措施保证所发现的问题已经得到处理和解决。尤其是经过广泛的宣传发动及半年以上的认真自评,许多教师和管理人员都感到,建立质量体系如同为机构或项目建立了免疫系统,能够不断地纠正克服自己的偏差和不足。

(江彦桥,上海市教育评估协会研究员,上海200031)

参考文献

- [1] 席成孝.我国高等教育质量第三方评估机制探析[J].陕西理工学院学报:社会科学版,2014(4).
- [2] 漆玲玲.我国高等教育质量第三方评估模式研究[D].武汉:武汉大学,2011.
- [3] 王晨洁.治理理论视角下我国高等教育质量第三方评估机构存在的问题及对策[J].东南大学学报:哲学社会科学版,2014(增).
- [4] 杜江坤.我国高等教育第三方评估制度研究[J].河北软件职业技术学院学报,2016(3).
- [5] 江彦桥.跨境教育的监管与质量保障[M].北京:高等教育出版社,2014:279-290.

An Approach to a Ten Years' Accreditation Practice by Third Party for Sino Foreign Cooperation in Running Schools in Shanghai

Jiang Yanqiao

(Shanghai Education Evaluation Association, Shanghai 200031)

Abstract: Independent, speciality and authority are main characteristics for the third party evaluation for higher education quality. They are the basis for ensuring the impartiality of the evaluation results. Shanghai Education Evaluation Association has carried out of the accreditation for Sino foreign cooperation in running schools for ten years. Through the third party education accreditation for those joint institutions and programs, school behavior is more standardized, education quality of running schools is improved, investment from foreign partner is guaranteed, quality control loop is closed, student interests is protected. All of these results proved that education accreditation carried out by a third party is feasible and effective. Ensuring independence, strengthening professionalism, establishing authority, adhering to objectivity, all of these are key elements of successful third party evaluation. It has found from the accreditation practice, improving of relevant legal system, transforming of government functions, constructing of quality culture in colleges and universities are the keys to improving the education quality.

Key words: higher education quality; third party evaluation; sino-foreign cooperation in running schools; accreditation