

发展改革动态

2021年第11期 共140期

发展规划处

2021年6月25日

【聚焦评价改革】

论大学办学自主权视域下的大学评价

摘要：2020年中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》，明确指出教育评价事关教育发展方向，因为有什么样的评价指挥棒，就有什么样的办学导向。该总体方案旨在深入贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，完善立德树人体制机制，扭转不科学的教育评价导向，坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，提高教育治理能力和水平，加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育。对于各级各类教育而言，亟须确立一个正确的评价价值取向，厘清评价中的一些关系。本文围绕教育评价与大学评价的价值取向，依据大学内部评价与外部评价的分类，从高校办学自主权的视角对大学评价中的一些“悖论”现象作些探讨，以为大学评价寻求正确的认识和改革路向。

关键词：大学评价；自主权；内部评价；外部评价

一、教育评价与大学评价

从一般意义而言，教育评价指的是在一定教育价值观的指导下，依据确立的教育目标，通过使用一定的技术和方法，对已实施的各种教育活动、教育过程和教育结果进行科学判定的过程。教育评价可以有多种的价值取向，不同的价值取向选择的评价路向和得出的评价结果也不一样，甚至差异很大，对教育实践的引导自然也就不同。因此，如何为教育评价寻求一个正确的价值取向就显得十分重要。不管何种教育评价、基于什么样的价值取向，其终极价值无疑都应是促进学生的成长和学校的发展。这也是评判一种教育评价是否科学、是否适当的基本依据和标准。

大学评价作为教育评价的一种层类，同样事关学生的成长和大学的发展。就大学评价自身而言，它可从多角度来分类。这里主要是从评价主体的角度，将大学评价分为外部评价和内部评价。大学外部评价指的是政府和社会对大学办学水平、育人质量的评价，其评价主体主要是政府和社会；而大学内部评价则主要是大学针对自身办学、育人情况所施行的一种评价，它的评价主体自然是大学自身，这实际上是大学的自我评价，可属于大学内部控制制度的一种类型。

（一）大学内部评价

大学内部评价作为旨在提升办学水平和教育教学质量的一种评价活动，一直存在于大学诸多活动之中，成为大学办学的重要活动与环节。同时，它属于大学办学自主权的一种重要权力，即大学评价自主权。我们可从大学办学自主权的权力来源的角度来对大学评价自主权的合法性作一考察。

大学办学自主权的权力来源包括法律赋权和行政授权，它是一种外烁的权力。同时，又有因大学性质、使命、宗旨等而获得的权力传统，这是一种内发的权力，即“天赋校权”。权力传统是通过“遗传”的方式使大学获得的办学自主权，往往也需赋予时代的内涵，而且在办学实践中，大学通过权力传统“遗传”获得的办学自主权常常也需获得法律赋权或行政授权的某种“形式认同”，也就是说大学办学的这种权力传统需通过政府的法律赋权或行政授权的形式得以确认。无论是外烁权力还是内发权力，都是与一个国家高等教育发展的历史和管理体制情况相联系的，所以说，谈大学办学自主权就不能脱离具体的国情和历史。

就我国而言，大学评价自主权具有大学办学自主权的基本特征，既有外烁的权力即法律赋权和行政授权，也有内发的权力，也就是历史形成的权力传统。从外烁的法律赋权与行政赋权来说，比如，1993年的《中国教育改革和发展纲要》提出“进一步扩大高等学校的办学自主权。学校要善于行使自己的权力，承担应负的责任，建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制”；2010年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》则从完善中国特色现代大学制度的角度要求高校“完善治理结构。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用”；2015年修订的《中华人民共和国高等教育法》第四十四条就明确规定“高等学校应当建立本学校办学水平、教育质量的评价制度，及时公开相关信息，接受社会监督”。

作为权力传统的大学内部评价，如同“天赋校权”、与生俱来，历来便是大学自身的权力，包括对大学的教师、学生和学科、专业及大学下属的基层学术组织（如院、系等），从管理的角度大学都可以进行评价，而且大学内部评价从来就是无处不在、无时不有，评价的方式方法可因校迥异，可能有的也并未明确冠之以评价，如教师选拔和晋升时的考核选拔、学生奖助学金的评定等等。可以说，如同没有考试（实际上考试也是一种评价）就没有教育，没有评价也就没有教育。

对于大学自身而言，评价主要有两大功能：一个是遴选功能，如教师荣誉制度中的评价选拔等，这也是评价的管理意义，属于一种工具理性；另一个是成长功能，即通过评价促使师生的成长，这是评价的自体功能，彰显其价值理性。评价的这两大功能实际上也是密切关联的，比如评

价选拔除了实现管理意义外，同时还服务于促进师生的成长和发展，如评价选拔标准对师生的价值引导、行为规训作用，而这对教师和学生的成长和发展意义是极其重大的。

（二）大学外部评价

大学的外部评价作为政府管理大学、社会参与大学管理的一种方式，同样需要法律赋权与行政授权。如《中华人民共和国高等教育法》规定“教育行政部门负责组织专家或者委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估”。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“教育管理部门还要组织教育界、知识界和用人单位定期对高等学校的办学水平进行评估”。

《中国教育改革和发展纲要》提出“建立各级各类教育的质量标准和评估指标体系。各地教育部门要把检查评估学校教育质量作为一项经常性的任务。对高等教育，要采取领导、专家和用人单位相结合的办法，通过多种形式进行质量评估和检查”。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》提出“推进专业评价。鼓励专门机构和社会中介机构对高校学科、专业、课程等水平和质量进行评估。建立科学、规范的评估制度”。

《深化新时代教育评价改革总体方案》提出“各级党委和政府要加强组织领导，把深化教育评价改革列入重要议事日程”，并从评价专业化建设的角度提出“构建政府、学校、社会多元参与的评价体系”。由于这种法律赋权或行政授权在我国一直存在，实际它也逐渐成为一种权力传统。

由此可见，作为管理大学的一种重要方式，大学外部评价也体现了政府和社会对大学的期待，不同时期政府和社会对大学的期待并不一致，因而从评价标准与要求，到评价方式方法都会有所不同。

二、大学评价的“悖论”现象

大学治理的一个重要方向，就是进一步落实和扩大高校办学自主权，完善高校内部治理机制。也就是说通过落实和扩大高校办学自主权，增强高校主动适应社会经济发展的能力。但高校主动适应社会经济发展需要的能力增强，不仅取决于政府给高校放了多少权，还取决于高校能否接得住、接得好这些权，善用这些权，从而达成善治。而这些都有赖于高校内部治理机制的不断完善。

高校内部治理机制的一个十分重要的方面就是大学内部评价机制如何进一步完善。当前值得注意的是，尽管大学评价受到越来越多的重视，并成为完善现代大学治理的努力方向，但其重视和完善的努力方向更多的是着力于大学的外部评价上，也就是政府和社会的评价的改进和完善方面。这就导致了一种“悖论”现象：对落实和扩大大学办学自主权的强调与大学评价自主权的式微并存、对大学评价的强调与大学内部评价被忽视并存，尤其是大学内部评价自主权正遭受来自外部，尤其是外部评价的冲击和侵害，以致这一自主权或被弱化，或被异化，或被外化。

第一，被弱化。近年来大学的外部评价(政府和社会评价)得到多方面、多形式的强化，如政府主导的“双一流”建设中的大学评价，新一轮《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案（2021-2025年）》发布，“双万”计划的实施，第五轮教育部学位中心的学科评估和学位点评估，

以及社会上形形色色的大学、学科、专业等排行榜也盛行一时。虽然以上评价中有的评估方案也将大学的自我评估纳入其中，但主要是作为外部评估程序中的一个环节，而不是作为一个独立的评估制度。原有的自我评估制度或转为这一环节，或形式性的存在，或干脆就被废止。当前高校内部教学质量评价与保障体系建设存在制度不完善、组织机构和队伍不健全、覆盖质量活动主体和过程不全面、反馈机制欠效率等多方面问题。

第二，被异化。不论是作为环节性存在的自我评价，还是作为形式性存在的自我评价制度，它们都是在为外部评价服务，或对标于外部评价，也就是外部评价引导，甚至左右着内部评价，比如内部评价或自我评价在评价指标设立上往往主要依据的是某个外部评价指标，其评价方式也是着眼于在外部评价上取得好的成绩而设计。

人们经常看到的一种情形是，不少高校主要是为外部评价指标而办学，为“大学排行榜”而办学，而不是为学生的真正成长和学校的真实发展来办学。一些外部评价（尤其是社会评价）的导向常常迎合社会的一些短期的功利需求，而忽视大学发展的规律和趋势，甚至违背学生成长这一根本宗旨，以至内部评价也就不可避免地同样偏离了评价的学生成长价值这一根本宗旨。

如果说当前在高等教育领域存在着重科研轻教学、重学术发展轻人才培养的倾向，其中一个重要原因就在于外部评价的不当导向，并通过绩效主义管理方式，加强型地传导到大学内部评价，最终成为大学和教师、学生的集体选择和群体行动，大学也因此逐渐偏离了正确的发展方向。虽然大学外部评价与内部评价在此情形下也达成了所谓的“一致”，但缺乏正确的价值引导的“一致”，实际上对学生成长和大学发展都是有害无益的。

第三，被外化。如前所述，大学内部评价本是大学办学自主权的一种重要权力，或者说是大学办学自主权的题中应有之义。但近些年来在大学外部评价受到格外重视的同时，大学内部评价却有意无意地被忽视，甚至被外化。这里不妨对教育“管办评”分离这一重要政策作一评析。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》第一次提出教育“管办评”分离的改革思路 and 方向。

2013年11月，十八届三中全会《关于全面深化改革的若干重大问题的决定》正式明确了“管办评”分离的教育改革发展战略。2014年1月召开全国教育工作会议上，时任教育部部长袁贵仁对“管办评”分离做出了原则性阐释，该政策的主旨即“政府宏观管理，学校自主办学，社会广泛参与”。

2016年1月召开的全国教育工作会议进一步提出“系统谋划管办评分离路径”。2017年1月，国务院印发的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》把管办评分离作为十三五教育改革发展的一个重要目标：到2020年“基本实现管办评分离，形成政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的格局，教育治理体系和治理能力现代化水平明显提升”。

由此可见，当时教育管办评分离是作为推动教育治理体系和治理能力现代化的重要抓手和实现目标，而推进和实现教育“管办评”分离改革的初衷之一就在于落实和扩大学校办学自主权，释放学校的办学活力。但由于外部评价尤其是社会评价的“锦标赛”偏好，使教育“管办评”分

离中的评价实际存在着重选拔与排名意义，而轻成长与发展价值，特别是忽视自我评价（内部评价）的成长价值。

教育“管办评”分离政策推行过程中实际出现了重外部评价(社会评价)，而轻内部评价。尤其是将办学与评价完全分离的倾向，使大学的内部评价进一步被弱化和被异化，而整个大学评价则在相当程度上被外化，由此也引发一系列诘问：大学究竟还有没有评价权？大学办学自主权里究竟包不包括大学评价自主权？大学评价究竟还是不是大学的一个办学环节？

大学评价之所以出现目前这种窘况，其症结就在于过分追求大学评价的功利意义，大学评价则只用作一种管理工具(工具理性)，而不是发展手段，从而忽视了其原生的，也是应有的促进学生成长价值(价值理性)。其结果就是大学评价自主权被外在于大学办学自主权，在这样一种情形下出现对大学办学自主权的强调与大学评价自主权的式微并存、对大学评价的强调与大学内部评价被忽视的“悖论”现象也就不足为怪了。

三、 回归大学评价的本质

要解决大学评价的“悖论”问题，亟须回归大学评价的本质。

(一) 寻求大学外部评价与内部评价的一致性

大学评价的学生成长价值，是寻求大学外部评价与内部评价一致性的逻辑起点，理应成为大学评价的核心理念。落实（注意：不是扩大）大学评价自主权，把大学评价的办学自主权还给大学，并不断改进大学内部评价应当是大学评价改革守正创新的正确方向。值得特别指出的是，以学生成长为核心理念的大学内部评价权是大学评价的基础和根本，应受到切实的尊重和保护。近期，教育部领导提出构建政府、教育机构、社会三者新型关系，建立“管办评”相对分离又有机统一的制度。这是针对过去教育“管办评”政策实施过程中实际存在的仅强调管办评分离、不重视三者有机统一的状况所作出的明确指引，也是构建政府、学校、社会多元参与的评价体系的重要依据。

(二) 推动和深化大学评价改革

21世纪以来我国高等教育经历了两轮全国范围内的教学评估：首轮的高等学校教学水平评估（21世纪第一个十年），这一轮教学评估就确立了“以评促建、以评促改、以评促管、评建结合、重在建设”的“20字”方针，这轮评估对高校普遍改善办学条件，加强教学建设发挥了重要推动作用，并且对高校普遍建立质量保障意识和规范办学行为产生了重要的促进作用；第二轮评估（最近十年）是以构建“五位一体”的评估体系（高校自我评估、院校评估、专业评估和认证、教学基本状态数据常态监测、国际评估）为重要标志的创新发展阶段，为推动高等教育内涵式发展发挥了重要作用。

《深化新时代教育评价改革总体方案》进一步指明了新时代教育评价改革的重大意义、改革方向、改革措施和改革步骤，对于推进大学评价改革具有重要的指导意义。当前，对于大学评价改革应当坚持“学生中心、产出导向、持续改进”的国际先进理念，改进结果评价，注重评价学校人才培养目标的达成度、社会适应度以及学生和社會的满意度；强化过程评价，突出评价的持续改进功能；探索增值评价，推行发展性评价，关注学生和学校的持续进步，增强评价对象的获

得感和成就感；健全综合评价，实施多元评价，促使学生全面发展、个性发展和学校分类发展、特色发展。

大学评价改革的一个重要方向就是建立健全制度体系，着力解决当前大学评价中“有制度、无体系”的状况。当前，不论是内部评价还是外部评价，都不乏目的多样、功能多种的评价制度，然而这些林林总总的评价制度常有相互之间不衔接、不关联的现象，包括内外部评价制度之间、内外部评价制度内部各评价制度之间都普遍存在不衔接、不关联和不成体系的问题，以至难以形成评价的一致导向及其实践合力，甚至造成被评价对象无所适从。

比如，教师的荣誉制度体系的不健全，导致教师群体时常出现“荣誉过度与荣誉并存”的现象，从而对教师队伍建设产生消极影响。还如教育部学位中心组织的高校学科评估与教育部高校教学评估中心组织的高校教育教学评估，无论是从目的、功能、对象，还是从方式方法、结果使用等诸方面，都有必要进行一体化的系统改革。

因此，推进大学评价改革必须坚持系统观念，确保评价改革的系统性、整体性、协同性。特别要围绕立德树人这一大学根本任务和大学的社会职能建构大学评价体系，在寻求大学内部评价与外部评价一致性的基础上，促进大学内部评价的分类评价与分类发展相统一、学科评价与专业评价相统一、教学评价与科研评价相统一、教师评价与学生评价相统一，进而推进我国高等教育评价制度体系的现代化，形成更高水平（更加成熟、更加完善、更加定型）中国特色高等教育评价制度体系。

（三）构建大学质量文化

2009年联合国教科文组织在第二届世界高等教育大会发表的《世界高等教育大会公报》中指出：高等教育质量保障不仅要求建立质量保障体系和评价模式，而且要求促进高等教育机构内部质量文化的发展。大学质量文化与大学评价相互关联、相辅相成。

一方面，作为质量保障的大学评价，它的一个重要意义就在于持续促使大学质量文化的形成，从这一意义上，大学评价是构建大学质量文化的重要途径；另一方面，大学质量文化又对大学评价的价值方向起着引领作用，并为大学评价营造一个适宜的文化氛围。具体来说，从大学质量文化与大学评价关系的角度构建大学质量文化，可从以下三个方面着手：

首先，大学质量文化构建的关键在于价值建设。如何寻求大学评价与大学质量文化的核心价值的高度一致性，是大学质量文化构建的关键。如果说大学评价的终极价值是学生的成长价值，那么它理应成为大学质量文化的核心价值。当前存在一种与大学评价相关的“数字化”生存现象：一是大学的“数字化生存”，如大学排行、ESI排行、学科评估排行、自然指数排行等高影响力数字；二是大学教师的“数字化生存”，如项目、发表、出版、获奖等高显示度数字。

近年来“双一流”建设等重点建设政策在数字提升上绩效明显，不少有较高知名度的榜单上中国大学和教师进步很快，许多数字指标已接近或达到世界一流大学和一流学科的指标。然而，即便如此，这些数字一流的大学公信力不够也是不争的事实。其中一个重要原因在于一流的数字指标缺乏一流的文化价值承载。一流的数字指标必须要有一流的文化价值涵养，如此才能不断丰富数字指标的一流内涵，并使数字指标的一流得以不断提升和持久。

唯有文化价值的一流与数字指标的一流统一起来了，这才是真正的一流。需要指出的是，一所大学仅有某些学术数字指标的“一流”，而没有将一流人才培养作为大学建设和发展的核心价值和目标，切实做到以高水平的科研来支撑一流人才培养，这种所谓的“一流”只会是“失去灵魂的卓越”。

其次，大学质量文化构建的要旨在于注重文化的内生性，也就是大学质量文化建设注重质量本身的目的性、质量主体的内在自觉性，改变长期以来大学评价的外在性和技术性，使质量管理和质量保障真正成为国家、社会、大学及师生等每一质量主体的内在成长需要，成为质量提升的内在动力。唤醒每一主体的质量意识、质量责任、质量态度和质量道德。这也是我们为什么特别强调大学内部评价权内含于大学办学自主权之中的重要缘由所在。

再次，大学质量文化构建的根本在于尊重大学发展规律。这就要求依据大学发展规律选择大学质量建设指标。同时，要十分重视非量化的质量指标建设，如大学精神、理念和体制机制等质量建设。值得提及的是，过于量化的质量指标并不一定符合大学发展规律，如对教师的业绩认定与评价往往侧重于简单的量化数字，从而产生了错误的价值导向。

乔治·瑞泽在其《社会的麦当劳化》一书中曾指出：“把一名教授终身工作的质量还原为一个简单的数字是完全没有道理的。要对一种思想、一种理论或研究发现的质量进行量化看来是不可能的。”而《深化新时代教育评价改革总体方案》提出“推进高校分类评价，引导不同类型高校科学定位，办出特色和水平”，也体现了现代大学发展的规律和方向。

从以上三个方面寻求大学质量文化与大学评价的契合点，从而使两者高度内洽，最终使大学评价成为构建大学质量文化的一种重要载体和途径。

作者简介：卢晓中，华南师范大学粤港澳大湾区教育发展高等研究院院长、教授、博士生导师，中国高等教育学会学术委员。

文章出处：《江苏高教》2021年第6期9-14。