

“双一流”背景下 构建高校评价体系的思考

姜 华 苏永建 刘盛博 黄 帅

(大连理工大学高等教育研究院, 辽宁 大连 116024)

摘 要: “双一流”政策要求对一流大学和一流学科建设实施绩效评价, 建立具有中国特色的高校评价体系。评价主体集中于政府与市场, 评价目标倾向于问责而非改进, 评价重点聚焦于院校的资源 and 声誉是当前我国高校评价中存在的主要问题。“双一流”背景下的高校评价体系应体现决策导向、过程为主的理念, 包含制度-知识-人才三个维度, 使用“用户画像”从多个维度呈现结果。

关键词: “双一流” 高校评价 评价体系 评价主体

DOI:10.16209/j.cnki.cust.2018.07.002

1 建立完善的高校评价体系的迫切性

“双一流”是一项事关未来数十年中国高等教育走向的重要战略决定, 是建设高等教育强国的必然要求。“双一流”建设作为一项系统性工程, 不仅对建设高校和建设学科提出了更高的要求, 也对如何识别一流和判定建设成效提出了新的挑战。如何对高校进行科学和全面的评价不仅关系到“双一流”的建设进程, 也会对中国高等教育的发展产生深远影响。处于转型中的中国高校呼唤新的评价体系, 这种评价体系既要符合世界通用标准, 又要体现中国特色。

1.1 “双一流”建设要求对高校和学科实施绩效评价

“双一流”建设不是“另起炉灶”, 而是中国高等教育重点建设政策的延续和发展。但与以往重点建设政策的重要差别在于, “双一流”政策“更加强调政府分权、高校自主、需求导向和公开竞争, 更加强调经济、效率、绩效和社会参与, 体现出更加鲜明的市场化取向”。“双一流”《实施办法》针对以往重点建设政策中高校身份固化和竞争缺失的弊病明确提出了“实行总量控制、开放竞争、动态调整”的遴选理念和“强化绩效, 动态支持”的建设原则。这些新的理念和原则会建构一套新的基于竞争和绩效的制度环境, 高校的办学行为也会因此发生改变。显然, 现有的以排名为主的高校评价体系与这些新的变化和转向不相适应, 需要进行变革。变革的方向就是突出高校建设的绩效。

对高校进行绩效评价在美国、英国、澳大利亚、日本

等国家已经实施了多年, 积累了丰富的经验。例如美国的绩效报告、绩效预算和绩效拨款等在对学校问责和提高资源使用效率方面非常具有借鉴价值。近些年来, 国内一些省市也着手对高校进行绩效评价, 但受制于整体的制度环境, 这些绩效评价的影响较小, 尚未成为主流。与此同时, “双一流”还要求对高校的学科建设进行绩效评价, 这是“双一流”政策提出的新问题。从国际经验来看, 虽然英国的科研评估为我们提供了可以借鉴的样板, 但是考虑到我们所要进行的学科绩效评价的范围比英国科研评估的范围大, 我们需要在考虑中国学科分类和学科评价传统的基础上建立一套适合“双一流”建设的绩效评价体系。

1.2 “双一流”建设要求对高校进行全面评价

《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》(以下简称《总体方案》) 既是一个旨在提高整体高等教育质量的战略性方案, 也是一个涵盖多重目标、多重任务的综合性改革方案。《总体方案》提出了五大建设任务和五大改革任务, 这些任务完成的程度直接决定了“双一流”建设的成效。由此可以看出, 对于“双一流”建设高校和学科的评价不应该仅仅是评估其科研产出, 而应该是一种涵盖治理结构、人才培养、科学研究、文化传承等综合性和全方位的评价。从“双一流”建设高校的遴选标准可以看出, 政府对“双一流”建设高校的认定考虑了第三轮学科评估和有影响的世界大学排名的结果, 既使用了中国的评价体系,

责任编辑: 薛娇

也参考使用了国际上通用的评价指标。

总之,“双一流”建设不是一个为了完成单一目标的“单兵突进”的项目工程,而是一个旨在建设高等教育强国,提升中国高等教育话语权的综合性、战略性规划,这要求针对“双一流”高校和学科建设成效,建立一套全新的、综合性的评价体系。

1.3 “双一流”建设要求建立具有中国特色的高校评价体系

评价作为一种价值判断活动,具有鲜明的价值取向,对评价结果的使用则直接影响高校的办学行为。高校作为一种具有多重属性和多重目标的学术性社会组织,在为国家、社会储备和培养人才的同时,它还担负着民族国家的期望和来自其他外部利益相关者的诉求。高校的这种特殊性使得评价者很难从整体的角度对高校进行评价,因此,当前的高校评价体系更多以科研(知识生产的结果)为基础。作为后发现代型高等教育系统,中国高校在之前世界一流大学建设的道路上更多是跟随式发展,参照的是西方标准。但当中国高校在世界大学排行榜上的表现越来越好的同时,我们却发现,我们的大学在这个过程中丢掉了自己的特色,成为“在中国”的世界一流大学,而不是“中国的世界一流大学”。

针对上述问题,《总体方案》明确提出“双一流”建设要“扎根中国大地,遵循教育规律”,“坚持中国特色,世界一流”,“积极探索中国特色的世界一流大学和一流学科建设之路,努力成为世界高等教育改革发展的参与者和推动者”。为了适应这种变革的要求,使中国高等教育实现从“跟跑”“并跑”到“领跑”的转变,需要建立具有中国特色的高校评价体系。这种评价体系既要兼顾世界通用的标准或指标,更应该关注到高校对于国家经济、政治和文化建设的贡献,这不仅是国家的需求,也是高校可持续发展的内在需要。

2 当前我国高校评价中存在的主要问题

根据评价对象不同,当前高校评价大致包括如下类型:大学排名、学科评估(科研评估)、绩效评价和本科教学评估(学生学习成果评估)等。其中,大学排名和学科评估是典型的以排名的方式来展现高校或学科的水平;绩效评价不仅呈现了学校资源的使用效率和效益,而且成为问责和拨款的主要手段。这三种方式的共同之处是对于科研(投入或产出)的关注。

2.1 评价主体集中于政府与市场

对高校影响最大的评价来自于两类评价主体:一是由政府主导的学科评估和本科教学评估,二是由市场主导的大学排名、学科排名和专业排名等。政府主导的评估引发

了一系列问题,主要表现为:一方面,自上而下的评估给高校造成了不必要的负担,不仅无法激发高校的积极性,还造成了“文牍主义”甚至造假行为,严重损害了高校的公信力;另一方面,政府长期主导评估,造成了评估主体的单一,使得其他评估主体很难参与到评估过程中来,造成了高校对于政府的依赖和评估标准的一元化,不利于高校的可持续发展。

市场主导的高校评价通常以排名的形式呈现。大学排名原本是为了学生和家長选择学校提供帮助,最开始并没有引起高校校长们的重视,甚至受到了他们的严重批评。但是,今天各个高校的校长们却不敢轻视这些排名,甚至被这些排名所“绑架”。排名从大学延伸到学科、专业、捐赠等等多个领域,凡是与高校有关的指标几乎都可以拿来排名,这些排名“强硬”地将各种指标进行加权总和,对原本不在一个层次上的数据进行统一化处理。

作为一种认识活动,评价的目的在于揭示主体与客体之间的价值关系。政府主导与市场主导的高校评价主宰了高等教育的评价,将高校的大部分利益相关者都排除在评价之外,使得高校发展被政府和市场的力量左右,而高校最为需要的自我评价和改进性评价却“难觅踪影”。高校作为学术组织,有其自身的发展逻辑,长期在政府和市场价格体系中难以准确定位。在政府和市场的合力作用下,当前的高校评价体系存在着“权力集中”“身份固化”“公平缺失”“激励不足”“严重同质化”等诸多问题。

2.2 评价目标倾向于问责而非改进

评价兼具问责与改进的功能,但政府主导的评价往往是终结性的,通常被用来进行问责,即使改进之后的审核评估,由于其政府主导的特征,在高校看来依然属于一种问责。大学排名虽然不是政府主导的评价,但通过对高校的排名在事实上界定了一种市场取向的高等教育质量,且将质量简单等价于名次,在这种市场取向评价的驱使下,高校更在意的是在排名表上的位次,而不是真实的质量改进。研究表明,由于市场主导的排名指标大部分与高校招生的选择性程度高度相关,所以排名已经影响了学生的入学、择校等机会,“世界大学排名更是对高等教育生态形成了不容忽视的负面影响”。

在政府主导和市场主导的评价主体的驱使下,高等学校面对两种几乎是对立的评价导向,往往难以长远地考虑高等学校的长远定位和发展方向,容易采用“短平快”的战术和策略,只要是能够尽快地将指标和排名拉上去,不管是什么手段都可以使用,也就造成了人才和资金大战,长期下去必然会动摇高校的根基,损害高校的长远发展。因此,有研究者指出“各种各样的评价体系导致科研环境趋向于

科研人员急功近利，这样不利于国家倡导的原始创新原则的实施，其最终将导致科研和大学基本建设的短期行为”。

2.3 评价理念偏重于院校的资源 and 声誉

任何评价背后都有自己的价值取向或理念。因此，对于评价的价值观的选择造就了不同的评价理念。高校评价理念主要包括：资源与声望模式、战略投资与成本收益模式和顾客中心主义模式。目前我国高校评价主要受到资源声望模式的影响，这种模式认为大学的质量应取决于学校资源的数量、录取学生的质量和教师研究的价值。在这种理念的影响下，高校评价赋予了科研最大的权重，甚至用科研评价代替了高校评价，以科研水平高低作为衡量世界一流大学的主要标准，使得大学科研职能日益凸显，造成了教学漂移。事实上，以院校资源和声誉为基础的高校评价指标与高校对学生的影响只有很小的相关性，排名中权重较高的一些输入性指标被证明绝大多数与学生学习不相关或相关微弱。

评价标准是评价体系的核心。对高校评价指标设计的批评集中在高校排名对声誉、投入、科研的倚重，以及对教育过程和结果的忽视。从实践来看，高校类型多种多样，高校内部学科也千差万别，使用一种标准来对高校这一复杂组织进行评价无异于“方凿圆枘”。但事实上，当前很多评价就是“一把尺子量天下”，比如使用适用于自然科学学科的标准来评价社会科学甚至人文学科，比如使用统一标准对不同类型和不同发展阶段的高校进行统一评价。因此，建立一套更为科学有效的高校评价体系势在必行，也是高校评价的迫切需要。

3 高校评价体系的新理念、新框架与新呈现

“双一流”背景下的高校评价体系，不应该是再给出一个新的排名，再找到一些新的指标或观测点，而是要建立一个新的评价体系。这个体系应该不仅关注世界一流大学和一流学科建设的成果，而且关注建设的环境、要素和过程；不仅关注经费有多少，而且关注建设的绩效。

3.1 决策导向、过程为主：高校评价体系的新理念

“双一流”与以往重点建设政策的不同之处在于，“双一流”着眼于高等教育系统的长远目标，强调“久久为功”，更加强调评价的诊断和质量改进功能。因此，构建基于诊断和发展理念的新的评价理念符合“双一流”的根本精神。

现有评价多是目标导向的评价，注重结果评价而忽视了对过程的评价。斯塔夫比姆认为，评价不应该是目标导向，而应该是决策导向的。他认为，评价是为决策提供信息的科学，评价最重要的目的不在证明，而是改进。

以决策为目的的评价，其目标是为作出与决策情景相

一致的判断提供理性基础。做出这一界定的依据是：方案的质量取决于决策的质量，决策的质量取决于决策者识别备选方案的能力，即根据决策情景做出判断的能力，而作出合理的判断需要及时获得有效的、可信赖的信息。这些信息需要以系统的方式提供，并通过判断将价值赋予备选方案。为了实现给决策提供信息的目的，斯塔夫比姆发展出以信息收集、组织、分析和报告为中心活动的，围绕决策过程展开的背景评价、投入评价、过程评价和产出评价的评价模型。

决策导向的评价体系，不仅关注结果要素评价，而且关注对背景、投入、过程和产出的评价。一个科学合理的评估体系，无论是处于地方政府层面还是高校层面，都应当将这四种类型的指标嵌入在一个“投入-过程-产出-成效”模型中。本研究将背景因素和投入因素合并为输入因素，将成效因素与产出因素合并，从而搭建了从输入、过程和输出三个阶段对高校进行评价的基本框架。这三个阶段的评价，既关注了高等教育系统的结果，又关注了输入和过程；不仅关注问责，而且兼顾改进；不仅关注结果，更注重诊断。这样的评价系统是一个完善的、科学的评价系统，能够客观反映大学发展，并符合“双一流”建设的实际需要。

3.2 制度-知识-人：高校评价体系的新框架

建立高校评价体系必须了解高等教育系统的组成要素。通常我们会将大学任务分解为人才培养、科学研究、服务社会和文化遗产，但这种区分面临一些难以逾越的鸿沟。首先，这种划分之间是相互交叉重合的，人才培养与科学研究、服务社会之间交叉重合，文化遗产与前三个因素相互交织；其次，以任务视角的划分呈现的是大学组织的目标达成（输出），容易忽略输入和过程两个阶段。组成要素划分的重合性和阶段性的缺失造成了高校评价中的种种问题。因此，我们要以新的视角去划分高等教育系统。

大学制度是关于大学管理与运行的规则体系的总和。大学的制度关系到大学系统的稳定与发展，关系到大学完成任务的绩效。制度是大学系统重要的构成因素之一。教育思想、教育实践一旦离开了制度这一转化机制，就很难实现其生命力，教育改革也就难以取得成功。

对制度的评价非常复杂。我们的评价体系拟从大学治理的视角来对大学制度进行评价。大学治理在本质上是一套旨在实现大学目标的制度安排，它给出大学各利益相关者的关系框架，对大学的目标、原则、决策方式、权力分配定下规则，主要内容是设计效率实现的机制，通过大学各利益相关者追求自身目标的活动而实现大学整体的效率，以结构-行为-绩效（SCP）框架分析大学治理特征，使得现代大学的社会价值在结构中得以呈现，由此推导出大学

治理的总体特征。

高深知识是一切高等教育活动的基本前提，教学、人才培养和科学研究，都离不开高深知识。知识是大学系统重要的构成因素之一。从输入、过程和输出三个阶段来评价高深知识，主要包括在输入阶段对高深知识发现的环境评价，高校内部的学术资源和学术环境，从高深知识的生产过程评价，主要包括科学研究的行为评价和学科交叉以及合作研究的评价，高深知识的输出评价应该是目前评价中最为完善的部分，但是这部分评价主要集中在论文引文率或者期刊的“影响因子”上发展出来的一系列计量评价的手段上，这种评价比较适合理工科，对于人文和社会科学的适用性较差，因此，需要建立一套具有中国特色的哲学社会科学评价体系。同时，政府投入研究的资源越多，就越期望看到研究的价值。政府已经不再满足于研究者仅用期刊影响因子和引用频率展示研究的质量，“研究影响力”就成为一个重要的评价研究成果的指标。澳大利亚研究委员会和英国的卓越科研框架（REF）将“研究影响力”定义为：除对学术界的贡献外，研究给经济、社会、文化、国家安全、公共政策或服务、健康、环境、生活质量等带来的显著贡献。

大学是由人构成的组织，包括学生、教师、行政人员和其他人员。人才是大学系统重要的构成因素之一。学生和教师是高校最关键的两类主体，学生是高等教育的受益者，教师是高等教育的实施者。学生发展是学生经过在高等学校的学习和校内外的活动中获得的智力、体力和精神上的提升和收获，这是衡量学校人才培养工作最为关键的因素。教师发展同样是人才评价中的重要因素。教师发展是教师不断超越自我的过程，不断实现自我的过程，更是教师作为主体自觉、主动、能动、可持续的建构过程。教师发展是高校能够提供优质的教育的前提，也是学生发展的外在条件，

因此，教师发展也是高校评价的重要因素之一。

3.3 “画像”显示：评价结果的多维呈现

基于高校改进的评价，首先在评价的主体上，应该是多元化的。高校评价体系应作为一个“公共领域”，允许政府、市场、高校、媒体、公共知识分子等多方参与。目前在高校评价的领域中，最为薄弱的就是高校的自我评价，高校评价的研究是教育学、管理学和科学学等学科的交叉领域，目前我国在这个方面的人才储备不足，研究水平不高，多数研究者停留在评价指标设计和权重分配的层面，缺乏深入的理论探索和实践的挖掘，难以适应高等学校决策的要求。“双一流”建设要求我们走自己的高等教育发展之路，高校评价担负着重要的使命，必须建立起世界标准、中国特色的高校评价体系，为“双一流”建设提供准确和有效的决策咨询。

高等学校承担人才培养、学科研究、服务社会和文化遗产的多重目标，是政府、教师、学生（家长）、校友和社会等多方参与的利益相关者组织。高等学校的复杂性决定了高校的评价结果需要多维度的呈现，而不能简单地用排名顺序或者得分来呈现，因此我们设想采用“用户画像”的方式呈现评价的结果。

“用户画像”是伴随大数据技术发展产生的一个概念，是指根据用户的社会属性、生活习惯等信息抽象出的一个标签化的用户模型。本研究从知识、制度和人才三个维度对一流大学进行评价，三个维度分别代表了大学在不同方面的表现，因此，可以借助用户画像理念，从三个维度对一流大学进行标签化描述。与传统的评价结果相比，“用户画像”更全面地展示出高校的发展特征，为政府、高校、社会和学生（家长）提供全方位、个性化的精准信息。高校评价“画像”结果展示概念图如图1所示。

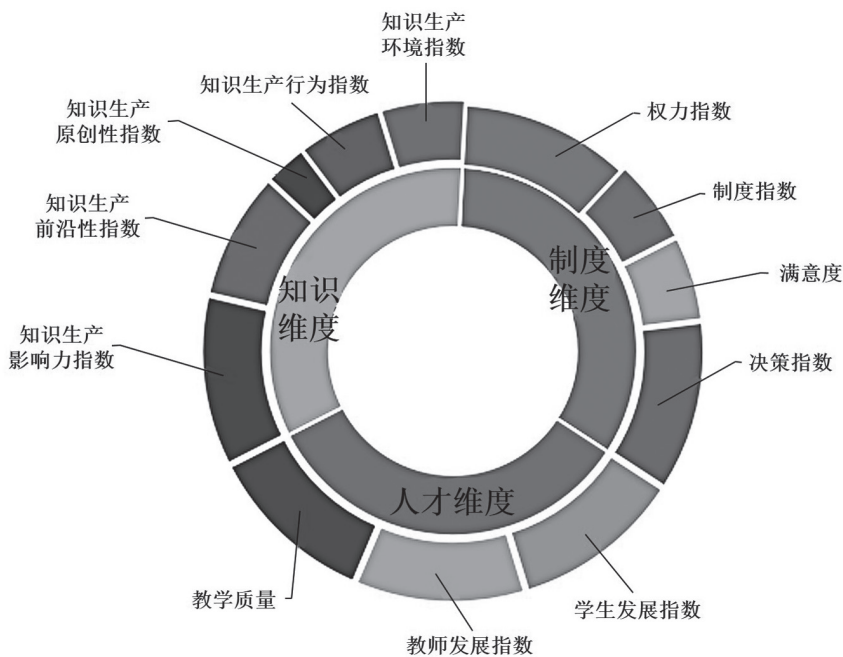


图1 高校评价的“用户画像”概念图

综上，我们提出的高校评价体系包含了制度、知识和人才这三个维度，综合考虑了输入、过程和输出三个阶段，形成了“三维度+三阶段”的新的高校

评价体系(见表1)。每一个维度和阶段下又分为若干要素。评价结果不作价值判断,而是写实的“用户图像”。我们所提出的这一评价体系体现了一种综合性、发展性、个性化和人本化的评价理念,代表了一种新的评价范式。

表1 高校评价系统的要素构成表

阶段		输入	过程(行为)	输出
维度				
制 度	评价要素	大学内部治理结构有效性	大学内部治理过程有效性	大学的绩效评价
	评价要素	大学的规章制度评价	大学内部流程控制评价	教师和学生满意度调查
知 识	评价要素	大学内部的学术资源	科学研究的行為评价	自然科学知识原创性评价
	评价要素	科研环境	学科交叉评价	哲学社会科学评价
人 才	评价要素	科研平台评价	合作研究评价	科学成果影响力评价
	评价要素	学生入学水平评价	学生的发展评价	校友发展力评价
	评价要素	教师整体现状评价	教师的发展评价	教师的教学成果评价

4 结语

在“双一流”建设中,高等学校需要全方位了解学校的运行状况和外部的环境变化,对学校的发展进行及时的诊断、调整,采取应对措施,防范系统风险。因此,一个完善的高校评价体系能够为高校制定发展战略或调整相关政策、实施绩效评价提供可靠依据,为及时了解办学情况提供动态监测数据,为教育质量改进提供可靠的参照系。完善的评价结果呈现为大学“画像”,有利于不同利益相关者根据自我需求对高校进行个性化评价,而非接受既定的评价结果。

评价具有明确的导向作用。从实践来看,当前我国高校评价尤其是政府主导的评价带有明显的问责取向,在这种评价范式中,利益相关者关注的更多是高校在各种评价体系中的位次,而不是高校实质性的发展水平。大学排名亦是如此,其资源投入导向的评价体系迫使高校在追逐更高名次的过程中不能够进行合理定位,使得高等教育质量标准趋于一元化。

本研究构建的评价体系有助于纠正以科研和资源为导向的评价取向,促使利益相关者从多个不同的角度理性认识高校的职能,防止高校偏离学术组织的本质,促进多样化的高等教育质量观的形成。本研究所构建的高校评价体系是高校评价领域的一次范式转换,有助于保障“双一流”建设进程平稳推进,丰富现有的高等教育评价理论,实现利益相关者不同的发展目标。✎

[基金项目:国家社会科学基金课题一般项目“基于社会网络分

析的大学治理有效性研究”(14BGL009);中央高校基本科研业务费专项资金重点资助项目“世界一流大学和一流学科建设评价体系与推进战略研究”(DUT17RW206)]

参考文献:

- [1] 苏永建,李冲.“双一流”背景下中国特色现代大学制度的挑战与应对[J].教育发展研究,2017(13/14):9-15.
- [2] 姜华,李漫红,吕光洙.资源与效率:国外高等教育绩效评价研究[M].北京:科学出版社,2005:37.
- [3] 徐丹,徐娟.公共问责与市场竞争:大学排名难以承受之重[J].清华大学教育研究,2010(6):44-49.
- [4] 书影.众说纷纭的“大学排行榜”——中国大学评价理论与实践研讨会综述[N].中国社会科学院院报,2004-02-12(4).
- [5] Burke,Joseph C., Minassians, Henrik P. 2002. Reporting Indicators: What Do They Indicate?. New Directions for Institutional Research,(116):33-57.
- [6] Pascarella, E.T. “Identifying excellence in undergraduate education: Are we even close?” Change.33:19-23.
- [7] Ernest T. Pascarella, Patrick T. 2005.Terenzini .How College Affects Students(Volume 2):A Third Decade of Research (Jossey-Bass , A Wiley Imprint).507 .
- [8] Stufflebeam D. L. The CIPP model for program evaluation[J]. In Madaus G. F, Scriven M. S, Stufflebeam D. L (els.). Evaluation Models Boston MA: Kluwer - Nijhoff,1983:117.
- [9] Stufflebeam D. L. 2003.The CIPP model for evaluation// International handbook of educational ealuation. Springer, 31-62.
- [10] 赵成,陈通.治理视角下的大学制度研究[J].高等教育研究, 2005(8):18-22.
- [11] 陈洪捷.论高深知识与高等教育[J].北京大学教育评论,2006 (4):2-8.
- [12] E. Garfield. 1972.Is citation frequency a valid criterion for selecting journals. Current Contents.1972-04-05.13:289-290.
- [13] Irina Kinchin, Janya Mccalman Roxanne Bainbridge, Komla Tsey and Felecia Watkin Lui. 2017.Does Indigenous health research have impact? A systematic review of reviews. International Journal for Equity in Health.16:52.
- [14] 李漫红,赵哲.质量与绩效——英国大学科研绩效评估制度[M].北京:科学出版社,2016:93.
- [15] Bullough, R.V., etc. 1997.Professional Development School: Catalysts for Teacher and School Change. Teaching and Teacher Education.(2):69-153.
- [16] 胡莉芳.大学评价:一个公共领域——从大学排行榜说起[J].江苏高教,2009(2):54-56.

责任编辑:薛娇