

回顾与期望:奏响高职教育质量保障“三重奏”

杨应崧,袁洪志,何锡涛

(全国职业院校教学工作诊断与改进专家委员会,江苏 常州 213000)

摘要:回顾总结近20年来我国高等职业教育质量保障实践,提出新时代职业教育质量提升的理念和路径,强调“管、办、评”三方既要各司其职,又要目标一致,秉持共同的价值取向,构建“共同创造质量、共同治理质量、共同享受质量”的现代质量保障体系,奏响高职教育质量保障“三重奏”,在高职大扩招中实现质量的大提升。

关键词:高职教育;质量保障;评估;诊改制度

中图分类号:G717 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2019)0017-0054-05

2019年《政府工作报告》在新出台的诸多利民惠民举措中提出:鼓励更多应届高中毕业生和退役军人、下岗职工、农民工等报考高职院校,2019年高职大规模扩招100万人^[1]。这让全社会看到了党和政府深化教育改革、加快实现教育现代化的坚定决心和坚实步伐,令人振奋。与此同时,也引起人们不少忧虑,担心因为大扩招带来人才培养质量的大滑坡。因此,若想把这件利国利民利职教发展的坏事办好,就要树立先进质量理念、打造先进质量保障体系,实现中国特色职业教育发展的新跨越。

本文试图通过对近20年来我国高等职业教育质量保障实践的回顾和思考,进一步厘清质量保证与提升的理念、思路,以有效保障在大扩招中实现质量的大提升。

一、从无到有,“井喷期”高职评估守护基本质量

直至20世纪80年代末,高等专科学校(简称高专)几乎是我国三年制高等教育的唯一办学形

式,总数不过200余所。1991年国务院颁布《关于大力发展职业技术教育的决定》,吹响了大力发展高等职业技术学院(简称高职)的号角^[2]。这类院校因其能够更好地满足经济社会高速发展对技术技能型人才的紧迫需求,因此在全国各地如雨后春笋般建立起来。短短数年时间,总数就突破1000所。面对规模的井喷式发展,教育部冷静地看到了潜在的问题。在庞大的“三改一补”(指高专、职大、成人高校和中专)高职院校队伍中,除了部分学校由高专等转型而来,不少学校或者是新成立,或者是由原先的中专、中职,甚至技工学校升格而成。由此造成相当数量学校的基本办学条件跟不上教学需要,尤其是合格的干部和师资存在不小的缺口。

为了保证人才培养的基本质量,不再出现“一放就乱”的局面,教育部采取了一系列有效措施,其中包括从2004年开始正式启动高职高专院校人才培养工作水平评估^[3],即高职高专院校的第一轮

收稿日期:2019-04-11

作者简介:杨应崧(1944—),男,本科,教授,主要研究方向为物理化学(催化)、教育管理、教育评估;
袁洪志(1958—),男,本科,研究员,主要研究方向为建筑工程管理、教育管理、教育评估;
何锡涛(1945—),男,本科,副研究员,主要研究方向为教育研究、教育管理、信息技术。

评估。高职高专院校的首轮评估所制定的评估方案、指标体系等主要是借鉴了本科的经验,也参考了美国等发达国家的一些做法。今天看来,这轮评估尚缺乏鲜明的高职教育个性特点。但即便如此,在教育部高等教育司和高等教育教学评估中心的直接指导下,以及各省市教育主管部门的精心组织下,评估工作基本达到了预期的目的。在加快院校建设、规范院校管理、增强质量意识、促进教学改革,以及加强宏观管理等方面取得了明显的成效。高职人才培养水平评估在“井喷期”守护基本质量的过程中发挥了重要作用。

二、从管理到服务,低潮中高职评估先行改革闯新路

我国本科教学评估已有约30年历史,但随着时间的推移,高等教育评估倍受质疑,评估需要改革。高职评估先行改革为高等教育评估改革做出了贡献。

(一)以评代管,高校评估问题显现受质疑

21世纪初,各级教育行政部门组织的各类评估已在实施中逐渐显现出一些不容忽视的问题,引起社会各方的深切关注和广泛质疑。关注和批评的重点主要围绕以下四个方面,一是教育行政部门既是院校的管理方,甚至举办方,又当教育教学的评估方,职责不清,评估结论缺乏公信力。二是有侵犯学校办学自主权之嫌。因为评估结论往往和政府管理部门的资源分配等挂钩,院校自然一切唯评估马首是瞻,创新受遏制,个性被淡化,导致千校一面。三是管、评不分助长了以评代管的不良风气。有些管理部门把主要精力放在了组织评估上,各种评估泛滥成灾。为了迎接一个个评估,学校要花大量精力准备材料、组织预演。现场考察阶段,更不能掉以轻心,汇报座谈、迎来送往,领导疲于应付、师生怨声载道。四是易于诱发不正之风。评估以审阅各类材料为考察的主要方法,学校迎评便以整材料为主要任务,导致材料大战、纸上比拼,产生了形式主义现象。更有学校为获得好评,不惜弄虚作假、超规格接待。

在一片质疑声中,评估处于进退两难的尴尬境地,有人甚至提出要取消评估。

(二)回应关切,高职评估先行改革探新路

为了负责任地回应社会关切,2007年,教育部

高教司做出了本科院校教学评估暂停,高职要针对问题对原评估方案进行全面修订,先行改革试点的决定,并成立了专门的研究课题组^[4]。当时,适逢高等职业教育的发展由规模扩张转入以内涵建设为主的轨道,在办学模式和人才培养模式的改革上不断取得新的突破,这就为课题组突破陈规、大胆改革创造了十分有利的外部环境。2007年3月,课题组研究的阶段性成果,得到教育部高等教育司高职与高专教育处的充分肯定。经过进一步的修改、试点并不断完善,最终形成《高等职业院校人才培养工作评估方案》。依据此方案,自2008年开始高职实施第二轮院校评估^[5]。

不同于以往的评估,高职第二轮评估得到了社会各方的普遍肯定,大多数院校一反抵触情绪为欢迎态度^[6]。究其原因,关键在于它具有全新的视野和评估理念,一是强调评估应以服务为宗旨。评估是为了推动院校自主、开放办学,以促进院校的创新与发展,不能因评估影响院校办学的主体地位、阻碍学校的自主发展。二是评估应以分析诊断、促进改革与发展为主要目的,由此激发学校参与评估的内在需求。三是评估应引入多元主体,并以主要的“利益相关方”为主要的主体。四是评估应采取灵活多样的形式,强调评与被评双方的平等交流、换位思考,共同分析问题、研究解决办法。五是评估应引导院校逐步形成以学校为核心、教育行政部门为引导、社会参与的教学质量保障体系。

新评估方案有着完全不同于原方案的一些特点,给人以耳目一新的感觉。一是以保证高等职业教育基本教学质量,促进院校形成自我约束、自我发展的机制,引导院校落实《教育部关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》(教高[2006]16号)^[7]的精神为指导思想。二是围绕影响院校人才培养质量的关键因素,对人才培养工作的主要方面做出分析和评价,并提出改进工作的意见和建议,使不断提高人才培养质量成为学校的自觉行动为基本任务。三是以不搞形式主义、不弄虚作假、不影响学校正常的教学秩序,引导办学方向、推进教学改革为评估原则。四是以“果—因—效”为逻辑的评估指标体系。五是以“高等职业院校人才培养工作状态数据采集平台”为基础、

以“深度访谈”为主要方法进行实地考察。六是评估结论只分为“通过”与“暂缓通过”两种。反馈意见的重点是对关键要素的分析和改进工作的建议。

三、从管评一体到“分离”，职业教育探索“诊改”勇担当

推进“管、办、评分离”，职业教育需要根据“放管服”改革精神，深化管理体制变革，明确“管”“办”“评”三方的权利和义务，落实办学主体地位，逐步形成政府依法履职、院校自主保证、社会广泛参与，教育内部保证与外部评价协调配套的现代职业教育质量保障机制。建立职业院校教学工作诊断与改进制度，构建政府、学校、社会的新型关系，推动职业院校不断强化主体责任，用好办学自主权，实现院校质量自治；推动政府更加尊重学校办学自主权，履行营造公正公平发展环境的管理责任；推动社会主动参与办学质量评价，促进教学质量持续、动态提升。

（一）强化国家教育督导，推进“管、办、评”分离

高职第二轮评估在很大程度上改变了评估的不良形象，使大家更加清醒地意识到，如果不对办学、管理、评估三方的职责做出明确界定，很多美好的设想仍然难以落到实处。“管、办、评”分离的呼声日渐高涨。

2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测。”

2014年，国务院明确要求实施“管办评分离”，即教育行政部门（管理方）以及办学方不再组织教育教学评估，并成立教育督导委员会办公室，牵头负责“管办评分离”后的职业教育评估工作。教育部随即叫停有关司局组织的各类评估。

2015年夏，在教育部的统一部署下，职业院校教学工作诊断与改进制度（简称“诊改”）建设在全国范围内开始启动^[8]。

（二）建立诊改制度，打造新颖内部质量保证体系

诊改制度建设是一项创新性工作。创新性主要体现在它的8个核心理念上，一是社会主义核心

价值观是教育质量唯一坐标体系。二是教育质量是指对两个发展需求的满足程度。三是教育质量是在计划、实施、诊改的过程中形成的。四是质量没有最好只有更好。五是质量归根到底要靠自身保证。六是质量提升必须依靠共创、共治、共享。七是诊改必须坚持促发展与保底线相结合的原则。八是诊改必须以现代信息技术为支撑。

以上理念为基础，创造性地提出了适应时代要求和职教特点的实施载体——五纵五横网络结构、8字形运行单元、双引擎动力机制、一平台技术支撑（简称“55821”）的职业院校内部质量保证体系。

诊改最鲜明特点在四个方面，一是强调院校是质量保证第一责任主体，必须负起自主保证的责任。二是强调质量是“过程”的产物，必须将“三全”落到实处。三是强调质量的保证和提升必须依靠全社会的共同努力。四是强调现代信息技术的重要作用。

诊改工作开展三年多来，职业院校普遍经历了从不知“诊改”为何物到有所领悟，从反感抵触到理解接受的过程，越来越多的省市和院校在自觉主动地推进诊改，已经出现了一批可学习、可推广的成功案例^[9]，诊改正在稳步扎实地向前推进。

“诊改”，满足了深化“放管服”改革的需要、打造现代职业教育的需要，满足了建设质量强国的需要，所以，“诊改”的出现是必然的。

教育管办评分离为教育评价制度改革明确了基本构架。在全国职业院校推进教学工作诊断与改进制度建设，是教育部贯彻《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》，建立常态化职业院校自主保证人才培养质量机制的一项创新性工作。诊改制度建设为职业教育评价制度改革探索了路径，它将是一项基础性、长远性工作。

四、从分到合，职业教育认准“三共”保质量

如果把“管办评分离”的目的简单地理解为解决职责不清的问题，以做到三方泾渭分明、互不干扰，那就肤浅了。“分”的目的恰恰是为了“合”，为了构建“共同创造质量、共同治理质量、共同享受质量”的“三共”现代质量保障体系，为了营造“人人重视质量、人人创造质量、人人享受质量”的社会氛围。

(一)服务质量强国战略,管办评各司其职互动互补凝聚力

党的十八大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,我国经济社会发展跨入了结构转型、创新驱动的新阶段。中国正豪情满怀、无比自信地走进质量时代。习近平总书记指出要“推动新时代中国经济由高速增长转向高质量发展,从量的扩张转向质的提升,从‘有没有’转向‘好不好’”^[10]。

“从量的扩张转向质的提升”并不是轻而易举就能实现的,经济是如此,教育同样也是如此。质量管理实践探索和理论研究的历史进程表明,质量保障不能仅仅依靠来自外部的控制、监督,而是要依靠多方参与的共治体系,“全员参与”才是达成质量目标的唯一可靠途径。时至今日,通过建设由内部保证和外部保障两个部分组成的高等教育质量保障体系,以实现高等教育的质量保证和价值提升几乎已经成为各国高等教育界的共识。

实现三方共同发力的前提恰恰是管办评分离,通过“分”,使得各方都有清晰的职责定位,都有独立担负职责的能力,都能发挥其他方面无法替代的作用。在质量保障实践中,有了相对独立地位、能力和作用的管、办、评三方则必须围绕共同的目标、秉持共同的价值取向,各安其位、各展所长、互动互补,方能形成“三全”保证、持续提升质量的合力。相反,如果各方自命不凡、互不买账,自行其是、各吹各调,那就不仅达不到质量保障的目的,反而会成为一种额外负担和人为干扰,引发服务对象的不满与反感。

(二)迎难而上敢闯敢创,齐心协力奏响质量保障“三重奏”

1. 摆正三方位置,构建“三共”质量保障体系

高职要高质量完成扩招100万的艰巨任务,急需运用“内因是变化的基础,外因是变化的条件”的辩证唯物主义观点,摆正管、办、评三方位置,各负其责、各尽所长,而又互为补充、和谐共存,构建中国特色职业教育“三共”质量保障体系,齐心协力奏响质量保障“三重奏”。

首先,管理方和办学方要谋定而动,自觉担当起质量保证首要主体的责任。以诊改制度建设为抓手,把功夫下在院校内部质量保证体系的建设

上。在明确目标和标准的前提下,谱好质量保证“设计—实施—诊改”的三部曲。“设计”要贯彻政府工作报告的精神,要有大改革、大手笔。从高职院校办学体制、办学模式,到考试招生、运行管理、内部治理、师资队伍建设、校企合作、资源配置等各个环节入手进行系统、全面的改革。实施过程要通过院校内部质量保证体系的建立完善,教育行政部门要加强以复核为主要形式的事中、事后监管,把质量保证的责任落实到全员、全过程、全方位。要尽可能依靠现代信息技术提供的实时数据,对实施过程进行常态监测、及时诊改,变亡羊补牢为未雨绸缪。在目标导向和问题导向的协同作用中保证质量目标的达成,保障质量随需求动态提升。

其次,要发挥督导评估的作用。《国家职业教育改革实施方案》提出:“建立健全职业教育质量评价和督导评估制度。以学习者的职业道德、技术技能水平和就业质量,以及产教融合、校企合作水平为核心,建立职业教育质量评价体系。完善政府、行业、企业、职业院校等共同参与的质量评价机制,积极支持第三方机构开展评估,将考核结果作为政策支持、绩效考核、表彰奖励的重要依据。”

评估是内外结合、多方参与的质量保障体系不可或缺的重要组成部分。评估是一种价值判断过程,评估价值取向合理与否,直接影响评估实践的成效和教育发展的方向。因此,评估具有鲜明的导向作用,又具有较强的主观性,组织主体一定要忠实代表需求主体的利益和诉求,引导院校准确把握我国经济社会发展对技术技能人才的实际需求,更好地适应不同群体凭借一技之长,实现人生价值的成才需求。评估既不能代替常态的监测、日常的管理、细微的服务,更不能代替院校各具个性的质量创造和自主保证活动。评估受不受欢迎,关键在能不能跳出教育看教育,发现影响质量、阻碍发展,而又不易由教育自身发现和解决的瓶颈问题;能否提出高屋建瓴、有效可行的对策,起到促进院校强化质量意识、持续改革发展的实效;能不能为师生员工带来实实在在的获得感。

2. 解决三个关键问题,奏好质量保障“三重奏”

奏好质量保障“三重奏”,当前,特别需要重视

解决以下问题。

一是摒除杂音噪声、守住质量底线。《国家职业教育改革实施方案》要求：“建立健全学校设置、师资队伍、教学教材、信息化建设、安全设施等办学标准，引领职业教育服务发展、促进就业创业。”“完善教育教学相关标准，发挥标准在职业教育质量提升中的基础性作用。实施教师和校长专业标准，提升职业院校教学管理和教学实践能力。”政府立法机构应尽快完善职业院校设置、专业设置、队伍建设、教育教学的底线标准。这里说的“底线标准”指的是必须满足的基本要求，而不是脱离实际、可望而不可即的大话空话。以法律的手段，为教育公平守住质量底线，彻底铲除把举办职业教育当作廉价政绩工程的滋生土壤。防止一些院校不顾基础、条件，不尊重教育规律，出于自身眼前利益的考虑，迷失初衷的盲目扩招。要下决心妥善解决“空壳学校”“三无专业”（无专业教师、无实训条件、无投入保证）等问题。政府组织的督导评估在“兜底线”方面具有不可替代的作用。同时，要尽快建立第三方评估机构的准入退出机制。

二是明确价值取向，奏响主旋律。保障质量，自然先要明确所要保障的的质量的内涵。当务之急是要在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，通过深入研究、反思、探索、实践，构建体现新时代中国职教特色的院校、专业、课程、教师、学生等各类评价指标、诊断要素体系，让社会主义核心价值观真正成为质量保障的灵魂，转化为各类评估、各层面面诊改的唯一价值取向。在借鉴国外经验的时候，也一定要保持清醒的头脑，防止个人利益至上、追名逐利、轻德重术等不良思想影响我们的体系构建。

三要加快智能化校园建设步伐，构筑现代“声光”舞台。管办评三方的“三重奏”要奏好、奏响、奏效，如果缺乏源头、实时、多维度、全方位的大数据支撑、没有先进的网络信息技术环境，很难达到预想境界。《中国教育现代化2035》提出：“建设智能化校园，统筹建设一体化、智能化教学、管理与服务平台。利用现代技术加快推动人才培养模式改革，实现规模化教育与个性化培养的有机结合。院校是质量信息的生成源头，我国高职院校已经

有10年的状态数据采集平台建设和经验积累，社会各方要凝心聚力，支持院校加快智能化校园建设步伐。职业院校要立足新工业时代的发展趋向，进一步确立智能化的建设目标、勾画顶层设计蓝图、加大投入和推进力度，力争在短期内实现跨越式提升。

扩招任务异常艰巨，质量保证责任重大。但只要“管、办、评”三方形成合力，共建现代质量保障体系，共同奏响质量保障“三重奏”。加上全社会的重视、支持、配合和监督，以科学的保障迎接挑战、以质量的提升引领发展，从而变大扩招为大机遇，定能实现职业教育的大改革与发展。

参考文献：

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院总理李克强. 政府工作报告[EB/OL]. (2019-03-16). http://www.gov.cn/premier/2019-03/16/content_5374314.htm.
- [2] 何锡涛. 实践与思考:探索五年制高职教育[M]. 上海:学林出版社,2003.
- [3] 中华人民共和国教育部高等教育司. 高职高专教育改革与建设——2003—2004年高职高专教育文件资料汇编[M]. 北京:高等教育出版社,2004.
- [4] 中国高等职业教育改革与发展报告年度文件资料汇编编写组. 中国高等职业教育改革与发展报告—2008年度文件资料汇编[M]. 北京:高等教育出版社,2009.
- [5][7] 高等职业院校人才培养工作评估研究课题组. 高等职业院校人才培养工作评估解读与问答[M]. 北京:高等教育出版社,2009.
- [6] “职业教育评估系统架构与高职院校下轮评估实施方案的研究与实践”课题组. 清新普惠任重道远——高等职业院校人才培养工作评估调研总报告[M]. 北京:高等教育出版社,2015.
- [8] 全国职业院校教学工作诊断与改进专家委员会. 高等职业院校教学工作诊断与改进文件选编与实践研究[M]. 北京:高等教育出版社,2018.
- [9] 袁洪志. 高等职业院校内部质量保证体系建立与运行实务[M]. 江苏:南京大学出版社,2017.
- [10] 习近平同出席博鳌亚洲论坛2018年年会的中外企业家代表座谈[EB/OL]. (2018-04-11). http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/11/content_5281665.htm.