

基于综合性工程的高职院校政府评价改革探索 ——以广东省为例

刘瑞芹

(广东体育职业技术学院 教务部, 广东 广州 510663)

摘要:以广东省为案例,对其实施的“创新强校工程”详细内容、总体状况、考核过程及2017—2021年间考核结果进行深入分析。认为广东省所实施的“创新强校工程”考核是政府对高职院校评价改革的重要举措与创新,具有整体性、分类分层、鼓励院校自主发展、吸纳和整合多元主体评价、坚持持续性和动态性相结合等鲜明特色。广东省实践为当前我国深化新时代政府教育评价改革提供了有益经验,主要包括:创新政府评价高职院校的方式,增强评价适应性和减轻高职院校“迎评”负担;以整体性建设工程为载体使高职院校建设与评价紧密结合,切实落实“以评促建”;基于院校自主发展的分类分层评价,激发不同类型和层次高职院校发展的内驱力。针对当前政府评价反馈机制不完善问题,建议从建立和优化反馈方式、丰富政府考核反馈内容和增强反馈实效三个方面提升高职院校政府评价成效。

关键词: 高职教育; 教育评价; 政府评价; “创新强校工程”

中图分类号: G710

文献标志码: A

文章编号: 2095-073X(2022)05-0001-07

教育评价是衡量教育质量的基本方式,对学校办学发挥重要导向作用。教育评价改革更是因为涉及多重因素、多元主体、牵一发而动全身,而成为一项世界性、历史性、实践性难题,被喻为教育综合改革“关键一役”和“最硬一仗”^[1]。正因如此重要,教育评价及其改革一直是教育研究领域的焦点,特别是关于政府对高校评价方面。虽然学术界对高校评价中政府、社会和高校三方之间的关系存在不同意见,但大都认可政府在高校评价中的主体地位及其作用,认为政府对高校评价关键是怎样进行评价的问题,而非该

不该评的问题^[2]。2017年5月,国务院办公厅印发了《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》,明确规定省级人民政府应承担统筹推进本行政区域教育工作、加强教育保障和规范学校办学行为等职责^[3]。2020年中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》,内容涵盖了教育相关各个领域,包括党委和政府、学校、教师、学生、社会用人单位等关键主体对象的评价内容,是对我国深化教育评价改革的总体设计与部署,同样对省级政府履行教育职责提出了新的要求。为切实履行好教育发展职责,各省

收稿日期: 2022-07-24

基金项目: 广东省普通高校特色创新类项目(2017GGXJK029)

作者简介: 刘瑞芹(1979—),女,山东潍坊人,广东体育职业技术学院教务部副研究员,研究方向为高等职业教育、教育管理。

级政府教育主管部门积极开展了多种形式的教育评价改革探索。在此背景下,总结和反思政府教育评价实践中的经验和存在不足,特别是选择教育评价中的具体典型案例进行深入剖析,对深化新时代政府教育评价改革实践具有重要的现实意义。其中,广东省在全省范围开展的高职院校“创新强校工程”建设与考核工作,切合了《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》《深化新时代教育评价改革总体方案》中有关“政府履行教育职责”和“健全职业学校评价”的精神和要求,可为高等职业教育领域深化新时代教育评价改革提供可资借鉴的经验。

一、广东省高职院校“创新强校工程”

内容与实施情况

2013年,广东省人民政府颁布了《广东省人民政府关于推进我省教育“创强争先建高地”的意见》,提出广东省教育“创强争先建高地”的总体战略目标。为落实该文件精神,广东省教育厅和广东省财政厅于2014年联合印发了《广东省高等教育“创新强校工程”实施方案(试行)》,正式启动广东省高校“创新强校工程”。“创新强校工程”是提升广东省高等教育整体发展水平的综合性工程,其中的“创新”是指用协同、统筹、顶层设计等创新的方法进行教学建设,“强校”是指各校要在同类、同层次高校中争一流、做强校。广东省教育厅要求全省独立设置的高等职业院校均需实施“创新强校工程”,且依据各高职院校的建设基础不同的实际状况分别设置了A、B、C三个不同的建设等级标准。各高职院校可根据自身实际,选择按照不同的等级标准编制和实施本校的“创新强校工程”规划。其中,实施A类规划的院校重点是开展综合改革,凝聚优势,提升核心竞争力,以实现更高水平上的可持续发展;实施B类规划的院校重

点是履行人才培养工作质量保证主体的责任,建立和完善学校内部质量保证体系;实施C类规划的院校重点是进一步明确基本办学方向,保证基本办学条件,坚持基本管理规范。自2014年起,广东省高职教育“创新强校工程”已经实施三个周期,其中第一个周期实施时间为2014—2016年,建设内容包括六个大类(含35个小类)的教学建设项目;第二个周期原定实施时间为2016—2020年,建设内容包括八大类(含57个小类)的教学建设项目;第三个周期实施时间为2019—2021年,建设内容仍为八大类,并主要由高职院校围绕“扩容、提质、强服务”三大目标自主确定;目前正处于第四个建设周期。

二、基于“创新强校工程”考核的高职院校评价

广东省教育主管部门以“创新强校工程”为抓手引导和推动各高职院校加强建设,并以“创新强校工程”考核为基础对各高职院校建设进行评价。高职院校“创新强校工程”的考核采取学校自评和省教育主管部门考核相结合的方式开展,并以省教育主管部门的考核为主导。在省级层面,省教育主管部门建立了“整体+分项”的考核验收机制。所谓“整体”,就是对“创新强校工程”开展“整体”情况进行考核,考核的内容是各高职院校上一年度的“创新强校工程”实施的整体情况,考核的依据是广东省教育厅和财政厅联合制定的《广东省高等教育“创新强校工程”考核办法(试行)》,该办法附有详细的考核指标体系,且其中的指标会根据高职教育发展的重点进行动态调整。所谓“分项”,就是对“创新强校工程”所包括的重点工作,如一流高职院校建设项目、省级示范校项目、品牌专业建设项目、公共实训中心建设项目等进行逐个“分项”验收。在学校层面,学校组织的自评考核是

对本校一年来整体发展状况进行总结和评价，通过自评找准发展的优势和不足，以采取有效的措施推动学校更好发展。由于考核成绩作为政府部门分配年度专项财政资金的重要参考指标之一，各高职院校对“创新强校工程”均高度重视，通过“创新强校工程”的实施推动了学校全方位建

设。根据广东省教育厅公布的2017—2021年期间5次考核结果分析（见表1），参加“创新强校工程”建设和考核的高职院校逐渐增多，考核的成绩也稳步上升（见图1、图2）。

三、广东省基于“创新强校工程”考核

表1 2017—2021年广东省高职教育“创新强校工程”考核结果统计表

序号	年度 / 年	院校总数 / 所	A 类院校				B 类院校				C 类院校			
			数量 / 所	最高分 / 分	最低分 / 分	平均分 / 分	数量 / 所	最高分 / 分	最低分 / 分	平均分 / 分	数量 / 所	最高分 / 分	最低分 / 分	平均分 / 分
1	2017	74	26	72.26	40.59	59.36	35	80.04	30.11	54.36	13	72.73	14.41	55.46
2	2018	80	28	80.29	45.31	62.54	35	71.74	27.12	49.09	17	67.14	30.56	50.24
3	2019	83	30	87.19	50.26	69.64	33	81.21	40.41	54.92	20	79.98	45.74	62.70
4	2020	85	35	92.66	62.23	72.81	35	84.50	32.57	60.36	15	75.63	46.93	62.00
5	2021	87	35	89.71	63.87	75.62	35	80.81	27.36	60.79	17	83.16	54.39	66.7

数据来源：根据广东省教育厅官方网站公布2017—2021年历年考核数据统计。

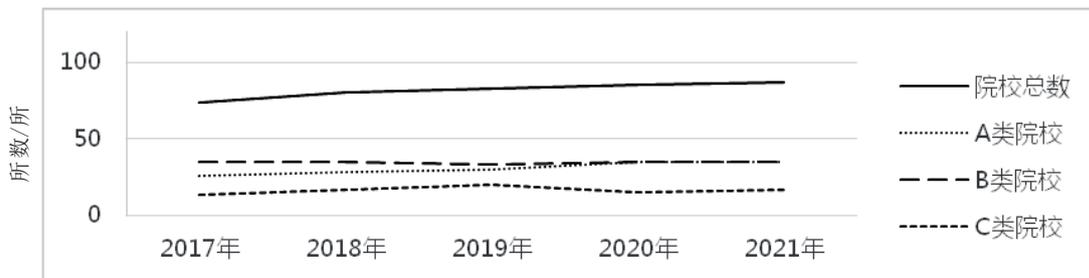


图1 2017—2021年参与建设与考核的广东高职院校数量

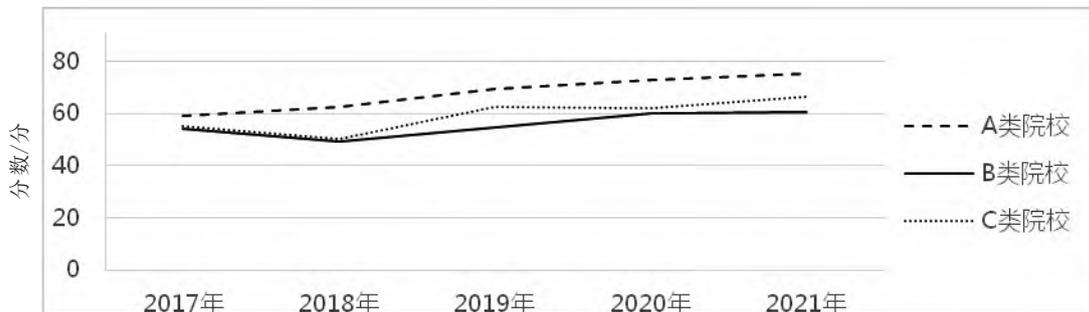


图2 2017—2021年广东各类高职院校考核平均分

的高职院校评价特色创新

广东省高职院校“创新强校工程”实施与评价是广东省政府部门在新的发展背景下推动高职教育发展的实践探索与创新，与以往政府所开展的高职院校发展评价相比具有鲜明的特色。

（一）进行项目的整体性建设与评价

以项目为抓手引导和推动高职院校办学，是我国政府进行高职教育治理的重要方式之一。

“国家示范性高职院校建设项目”“质量工程”“重点专业建设项目”“实训基地建设项目”“品牌专业建设项目”“公共实训中心建设项目”“强师工程”等一系列项目的实施极大地提升了高职院校办学质量与水平，但在项目实施过程中也出现了项目嵌套、项目重叠等“碎片化”现象以及项目优胜劣汰机制导致的两极分化和马太效应，不仅浪费了宝贵的教育资源，也影响了部分高职院校的积极性。面对这一困境，广东省教育主管部门积极探索，在全省高职院校实施“创新强校工程”这一综合性院校发展工程，从整体上推动高职院校建设与发展。在建设内容方面，“创新强校工程”整合了各类高职教育建设项目，其与各类项目之间的关系为：“创新强校工程”是高职院校各项工作的统领，其他专项项目，如示范性高职院校、“质量工程”、品牌专业等，均是其组成部分。在政府对各高职院校评价方面，考核内容虽然以高职院校前一年实施“创新强校工程”的情况为基础，但并不局限于“创新强校工程”中的内容，而是对高职院校各方面发展的全面评价。如2020年对B类规划高职院校的考核指标中包含了扩容、提质、强服务、综合绩效、扣分项目5个一级指标，并细分为24个二级指标和62个三级指标，涵盖了高职院校的物质条件、办学目标、经费来源、教育教学管理、师资队伍建设和毕业生就业情况、社会服务、国际交流与合作、总体办学效益和特色等各

个方面。

（二）进行分类分层建设与评价

政府所设置的教学建设项目多采用专项资金拨付方式，政府作为项目主管部门是项目管理和财政预算执行的责任主体，负责对项目和专项资金进行全程监管、跟踪问效，以保障项目建设发挥预期效益。因此，政府在设置、遴选、实施和评价项目过程中往往采用去除了差异性的共性标准和优胜劣汰的竞争机制，使得在人才培养目标、优势特色、层次类别以及基础条件等诸多方面存在差异的高职院校倾向于在相同的模式与轨道上进行建设，容易导致高职院校办学的趋同化，表现为不同高职院校分类不清、定位不明、目标雷同、特色迷失等等。针对这些问题，广东省高职院校“创新强校工程”实施和评价过程中政府进行了顶层设计，在建设内容和评价标准方面针对高职院校的现有基础进行了分类分层，如在类型方面，公办高职院校和民办高职院校在建设内容和评价标准上存在区分；在层次方面，则将高职院校分为A、B、C三个层次，不同层次高职院校的建设重点和评价标准也存在区别。这种分类分层建设的方式充分考虑了不同高职院校的发展基础和进一步提升的空间与方向，从而激发了各高职院校遵从政府指导，通过不断建设提升自身发展水平的积极性。统计数据显示，广东省内高职院校参与“创新强校工程”实施与考核工作的学校逐年增加，从2017年的74所增加至2021年的87所。

（三）鼓励院校自主选择与发展

由于高职教育具有职业针对性、大众性、产业性、社会性（地方性或行业性），不同的职业院校在发展过程中都表现出一定的差异性和个性特征。我国以往政府主导的高职院校评价体现出一定的鼓励高职院校特色发展的意识，但特色内容在评估指标中所占比重极小，如我国自2004年开始的高职高专院校人才培养工作水平评估指标

体系中，仅将“特色或创新项目”作为附加指标，且规定对优秀学校特色是必备的特控指标，对合格学校则不作要求^[4]。这表明以往在政府主导的高职院校评估中往往倾向于保障高等职业教育的最低质量标准，在促进职业院校多样化办学、特色化发展上不尽如人意。而广东省高职院校“创新强校工程”的实施与教育领域“放、管、服”改革相结合，充分赋予了各高职院校自主建设权，各高职院校可根据自身的实际情况，参照不同等级建设要求自主确定适合本校的等级，并按照“有所为、有所不为”的原则，按照《广东省高等教育“创新强校工程”实施方案》选择适当的项目进行组合，编制和实施本校的“创新强校工程”规划。政府对学校的规划进行审核和备案，依照学校制定的创新强校规划拨付建设资金支持学校进行建设，并按照学校所选择的对应等级的评价标准对学校进行评价。如此，政府和高职院校在互动的基础上共同致力于高职院校的发展，这种发展一方面体现出了政府对高职学校办学的统筹指导作用，另一方面也充分体现出各高职院校自主选择权和自主建设权，激发了高职院校自主发展的需求和动力，勇于在同类、同层次高校中争一流、做强校。统计数据显示，在A、B、C三个等级标准中，参与学校数量增加最多的是A类，由2017年的26所增至2021年的35所，说明高职院校办学水平得到不断地提升。

（四）吸纳和整合多元主体评价

多元主体参与评价是促进高职院校全面提升办学水平和质量的重要途径。政府对高职院校的评价并不是排斥和弱化其他评价主体的地位和作用，而是引导和鼓励高职院校重视和接受其他评价主体的评价，充分吸纳和利用其他评价主体的评价结果，以达成多方协同促进高职院校发展的目标。广东省高职院校“创新强校工程”建设内容和考核指标体系体现了政府对高职院校评价中

积极吸纳和整合多方评价结果的特征。首先，社会评价方面，“创新强校工程”的实施要求高职院校扎根于行业企业办学，在专业建设、课程设置、教学过程、教学评价等方面均要体现出行业的支持和企业的参与；同时创新强校考核中把“强服务”作为考核的重要内容，并将应用技术研发、成果转化、职业培训、技术服务以及服务精准扶贫、乡村振兴战略等方面的成果和社会各界对高职学校服务的评价作为重要的参考依据^[5]。其次，教师评价和学生评价方面，广东省教育厅委托专门单位对每所高职学校开展教师满意度和学生满意度调查工作，并将调查结果直接作为对高职院校评价的重要组成部分。再次，学校评价方面，广东省教育厅要求各高职院校对过去一年“创新强校工程”的实施进行全面总结和自我评价，并将各高职院校的自评结果作为省级评价的重要参考。

（五）进行持续性和动态性相结合的建设与评价

教学建设与改革是一项长期性工程，需要持续不断地推进和实施。同时，作为培养高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠的高等职业教育，是与国家社会发展最紧密的教育类型，其生命力在于不断适应和服务于国家与区域经济社会发展。因此，在产业结构转型和不断升级条件下，国家和地方政府需要将高职院校发展要求体现在推动高等职业教育发展的各项政策和各种项目建设措施中，引导和鼓励高职院校按照国家和社会发展的意志进行发展；作为高职院校也需将适应和服务于国家和区域经济社会发展需求作为教育教学改革的重要内容。广东省“创新强校工程”实施坚持了持续性和动态性相结合的原则，并形成了良性循环建设与评价机制。自2014年起，广东省教育主管部门连续8年组织省内各高职院校开展了“创新强校工程”建设与评价工作，充分体现对高职院校发展与评价的持

续性。同时,在“创新强校工程”实施和评价过程中对建设内容和评价标准不断调整和优化,一方面将国家与区域经济社会发展对高职教育人才培养需求纳入建设内容,另一方面将国家和省级高职教育建设项目(如品牌专业、提质培优三年计划、高水平专业群建设项目等)纳入到各高职院校“创新强校工程”当中,充分体现出高职院校发展与评价的动态性,如此充分发挥了政府评价在各高职院校办学中的导向、鉴定、诊断、调控和改进作用。

四、广东省高职院校“创新强校工程”实施与考核对当前深化职业教育评价改革的启示

“创新强校工程”考核统计结果显示,广东省高职院校“创新强校工程”实施及评价有效地激发了各高职院校教学建设的积极性,全面提升了高职院校建设水平与质量,发挥了政府评价对高职教育的推动作用,为当前深化政府高职教育评价改革提供了典型案例和可资借鉴的经验。

(一)创新政府评价高职院校的方式,增强评价适应性和减轻高职院校“迎评”负担

以往我国政府教育主管部门对高职院校的评价多采用评估和检查等方式,虽然对规范高职院校办学行为、提升高职院校教育教学水平起了重要促进作用,但是大规模地开展评估或检查工作是一项巨大的工程,需要耗费大量的人力、物力及时间,且由于评估和检查工作独立于高职院校日常工作之外,给高职院校建设带来较重的压力与负担。为此,《深化新时代教育评价改革总体方案》明确要求加强教育评价的专业化建设,要“严格控制教育评价活动数量和频次,减少多头评价、重复评价,切实减轻基层和学校负担”。要实现这一目标需要政府在履行发展高职教育职

责的同时,多从高职院校的角度出发创新政府评价方式,增强评价的适应性,力争使得政府对高职院校的评价取得如下效果:(1)将推进高职院校建设与对高职院校的评价结合起来;

(2)将评价工作与学校日常建设工作结合起来;(3)开展固定频次的周期性评价;(4)整合多元主体评价结果的综合性评价。

(二)以整体性建设工程为载体使高职院校建设与评价紧密结合,切实落实“以评促建”

经过多年发展我国高职教育取得了巨大成就,表现在高职教育规模迅速扩张、高职院校办学条件和水平明显提升、高技能人才培养模式有所突破、人民满意度和社会声誉不断提升等方面。但在当前我国建设技能型社会,进行产业结构调整和产业转型升级战略发展背景下,高职院校部分既有的制度安排、思维模式和运行机制出现不适应新情况和难以解决新问题的现象,一些结构性矛盾经过积累和醇化后成为制约进一步发展的薄弱环节,需要不断进行和深化高职院校综合改革^[6]。高职院校综合改革是一项整体性、综合性的改革,具体的改革内容包括哪些?采取怎样的举措才能有效推进?单靠政府教育管理部门出台政策文件难以推进,需要进行顶层设计,设置和依托整体性、综合性的建设工程来落实。如此方能推动高职院校在全面发展和改革的同时,进一步聚焦发展问题、突出改革重点、集中力量解决制约高职教育发展的“瓶颈”问题。同时,以综合性建设工程为载体对高职院校进行评价,可全面和及时对高职院校办学行为和办学水平进行鉴定、诊断、调控和改进,形成高职院校建设与改革良性循环机制,切实落实“以评促建”,促进高职院校高质量发展。

(三)基于院校自主发展的分类分层评价,激发不同类型和层次高职院校发展的内驱力

动力问题是推进高职院校发展与深化改革的

关键问题。高职院校发展与深化改革的动力往往来源于政府、社会的压力和自身的内生性驱动力,且后者更具有决定性的作用,因为它直接影响着高职院校发展与改革有效性与彻底性^[7]。因此,政府对高职院校进行评价的一个重要目标是要激发高职院校自主发展与改革的内驱力。要达成这一目标,政府在推动高职院校发展和对发展效果进行评价时,需要改变以往采用统一标准、统一模式的大一统方式,充分考虑不同类型、不同层次高职院校发展不平衡的现实,加强对不同类型和层次高职院校的分类指导、管理与评价^[8]。同时鼓励各高职院校根据本校实际自主选择学校所处层次,自主确定建设目标和建设内容,增强政府推进高职院校发展政策措施的针对性和精准性,推进高职教育管理重心下移,进一步调动各高职院校发展的积极性、主动性,激发高职院校发展与改革的内驱力。

五、建立评价反馈机制,提升高职院校政府评价成效

综上所述,政府对高职院校评价作为一项有效的管理措施,对指导和提高高职院校办学质量与水平具有重要的作用。但政府的指导与考核仅是政府评价的重要组成部分,能够充分利用考核结果,不断推动高职院校建设与发展方能实现政府评价的目的。因此,建立和完善政府评价的反馈机制,增强综合考核的激励性和导向性,是政府对高职院校评价的关键环节。为进一步提升高职院校政府评价成效,广东省需进一步探索健全“指导—建设—考核—反馈—整改—回访—指导”全过程闭环式评价与反馈机制:首先,建立和优化反馈方式,将反馈方式由整体通报方式转变为单独反馈与整体通报相结合的方式,从而有针对性地指出每所高职院校存在的优势和不足,切实发挥综合考核结果对促进院校发展“指挥

棒”和“风向标”作用;其次,丰富政府考核反馈内容,在原有“成绩单”的基础上增加针对学校的具体的书面意见,且意见应包括对高职院校描述性和判断性信息,使得高职院校的整改与发展更具针对性;再次,增强反馈实效,在考核反馈的基础上要求和督办各高职院校针对反馈结果反映出的问题和薄弱环节进行整改落实,必要时可组建和派遣指导组帮助成绩差的高职院校进行整改和建设。

参考文献:

- [1]赵婀娜.打好教育领域综合改革“关键一役”[N].人民日报,2020-10-20(12).
- [2]贺佩蓉.政府·市场·社会:大学外部治理的权力要素与模式创新[J].江苏高教,2015(3):45-47.
- [3]国务院办公厅.国务院办公厅关于印发对省级人民政府履行教育职责的评价办法的通知[J].西藏自治区人民政府公报,2017(6):10-12.
- [4]陈希天.《高职高专院校人才培养工作水平评估指标体系》解析[EB/OL].(2021-06-11)[2022-04-08].<https://www.renrendoc.com/paper/133220021.html>.
- [5]广东省教育厅.广东省教育厅关于开展2020年度高等职业教育“创新强校工程”考核的通知[EB/OL].(2019-04-18)[2022-04-06].http://edu.gd.gov.cn/zwgknew/gsgg/content/post_3428477.html.
- [6]钟秉林.从4个维度观测5年教育改革发展成效[EB/OL].(2015-12-10)[2022-04-07].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151210/151210_sfc/201512/t20151210_224166.html.
- [7]程海波.关于全面深化高等教育综合改革的思考[J].高校教育管理,2016(4):12-18.
- [8]杜瑛.省域高校分类评价的现实审视与改革路径[J].中国高教研究,2021(9):65-71.

[责任编辑:卢 颀]

(下转第22页)

