

# 我国高等教育供给侧改革： 从院校评估到专业认证

杨华贵

(五邑大学 广东 江门 529020)

**摘要:**通过分析高等教育产品供给过程,发现由于信息不对称和周期长等原因,专业设置与市场需求间必然存在结构性矛盾。美、德等发达国家通过专业认证管理模式缓解了这一矛盾;而我国的院校评估管理模式虽然提高产出效率,但不能实现配置效率。基于此,我们提出借鉴国际经验,实施院校评估和专业认证内外结合的双重管理模式,通过完善反馈机制、扩大利益相关者自主权、提高协会参与度等方式,以期更好地推进我国高校的专业认证工作。

**关键词:** 高等教育供给侧改革; 专业认证; 院校评估

**中图分类号:** G647

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1003-2614(2018)11-0031-04

高等教育供给侧结构性矛盾的存在,既有教育产品自身原因,也与高校管理模式密切相关。本文采用经济学效率理论,分析评价院校评估和专业认证两种管理模式在经济效率和配置效率方面的异同,并借鉴国际经验,提出由行业主导的专业认证管理来提高资源配置效率,解决高校供给侧结构性矛盾。

## 一、高等教育供给侧结构性矛盾与高校管理

专业设置是由教育行政主管部门统一制定专业目录,各高校在此基础上根据自身条件和市场需求设置特色专业,具有较强的行政特色;而就业是毕业生为获取报酬所从事的一种高度市场化的活动,与专业设置存在相互作用的关系:一方面,高校专业设置依赖于学生的就业信息,学生的就业质量直接决定着高校专业发展前景和竞争力;另一方面,学生的就业状况是高校教学和科研综合实力的结果,直接体现了高校服务于社会的能力。从专业设置到就业流程见图1。

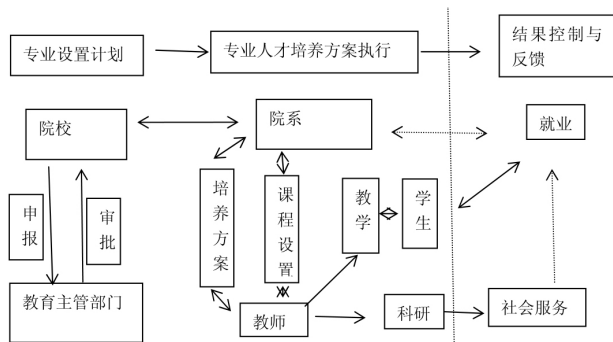


图1 高等教育供给流程

从图1可以发现,高校专业设置与就业的结构性矛盾,是由高等教育产品自身特点决定的:

首先,高校专业设置与市场就业需求间的信息不对称是引起二者矛盾的主要原因。高校根据市场需求调研结果和自身师资储备来设置新的专业,其中存在信息不对称的风险:一是高校通过何种渠道了解市场真实需求;二是即使高校信息渠道畅通,但市场需求却不断变化,僵化的高校管理体制很难对市场需求做出及时反应;三是从专业设置到人才培养需要较长周期,当期所做的市场调研及培养方案到周期结束时市场需求可能已经发生变化。

其次,高校与高校教师之间委托代理关系是导致专业设置与就业矛盾的重要原因。专业设置完成后,专业目标的实现需要通过代理人高校教师来实现,但高校与高校教师间存在较强的委托代理关系,不但作为委托人的高校管理者难以对教师进行全程观察,而且由于高等教育是一种高度专业化的活动,作为委托人的高校管理者难以对教师采取恰当的激励措施,激励不相容问题较为突出。由于教学成果难以量化考核,加上社会和高校不恰当的激励,高校教师机会主义行为严重,重科研、轻教学之风见长,教师努力工作重心与培养目标间渐行渐远。

最后,高校教师知识结构与社会需求难匹配,是引起专业设置与就业矛盾的直接原因。从知识结构看,大多数高校教师仅学过理论知识,缺乏企业工作经验。所以授课内容常以学科的完整知识体系为中心,而不是以实际工作需要为中心,导致学生学非所用;从科研对象看,不少科研与其教学并无直接关系,科研对人才培养作用不大。

收稿日期: 2018-09-15

作者简介: 杨华贵,五邑大学经济管理学院讲师,博士研究生,研究方向:产业经济、教育经济。

为了缓解高等教育专业设置与就业的矛盾,提高教育资源配置效率,不少发达国家政府不仅采取院校评估模式对本国高等教育质量进行监督,还引进专业认证模式从外部对高等教育质量进行约束。以德国<sup>[1]</sup>为例,德国高校秉承其良好的师徒传统,最先引进专业认证制度,以确保学位设置符合劳动力市场需求。2008年,德国又引进高校评估制度。美国<sup>[2]</sup>高校根据教育法规定最初实施院校评估制度,20世纪初期开始进行专业认证,认证专业从医学逐渐扩展到法律、工程、教育、商科等领域。目前,大多数国家都采取了院校评估与专业认证并行的管理模式。

管理模式变革的最终目的是提高机构的运作效率。经典经济学的效率包含两个方面内容:一是生产效率或资源的利用效率,即生产组织运用可支配资源实现产出最大化;二是配置效率,即是否将产品分配给评价最高的人。在资源的利用效率方面,市场和行政管理两种手段均可实现,其边界在于交易成本的高低;而在提高资源的配置效率方面,由于行政手段无法及时准确地了解消费者需求,市场这只无形之手相比更有效率。高校评估作为高度行政化手段,虽然可以提高高校资源的生产效率,但无法提高其配置效率,而专业认证恰恰可以弥补这方面的不足。

首先,从评估主体来看,高校评估的主要人员是政府官员、教授和专家,而很少有用人单位的代表,具有较显著的行政行为,与市场关联度不大;而专业认证的主体是对口专业专家或专业认证机构,具有较强的行业自律特征。以美国为例,美国专业认证机构多是由行业协会发展而来的,一般以行业为背景、以行业专家为主体;德国<sup>[3]</sup>专业认证专家组成员不仅要有三名高校管理、课程设置和教学质量保障方面的专家,还要有一名学生会的学生以及来自实践领域的职业者。来自需求方对高校产品的评价构成高校与市场的联系纽带,有利于提高资源配置效率。

其次,从运行机制来看,高校评估是政府为保证教育质量的一种外在的自上而下的管理,具有强制性和外在约束性;而专业认证除了可以提高高校产品质量以外,还为高校提供了质量认可,具有较强的自愿性和自律性<sup>[4]</sup>。以美国EC2000<sup>[5]</sup>认证为例,该标准要求学校标准从“最低标准”向“自我持续改进”转变,对美国的学教、科研产生重要影响。评估机制由他律向自律变化,一方面,增强了教师的积极性和创造性,提高了产出效率;另一方面,各类高校根据实际需求,对不同类型教师采取不同的考核标准,避免了为任务而科研的资源浪费。

最后,从评价目的来看,如果说高校评估的目的是为了考核高校教学科研水平是否符合预定教学目标的话,那么专业认证的目的是为了给符合认证标准的学校竞争力证明,“为了保证学位课程与劳动力市场的相关性”<sup>①</sup>。为实现这一目标,要从输入性的要素评估转向输出性的结果评估,从对教师教的评估转向对学生学的评估,从而构建“结果导向”

的新型评价方式,以提高高校教育产品的配置效率。

## 二、我国高等教育供给侧改革:从高校评估到专业认证

我国高校供给侧结构性矛盾出现,既有高等教育自身原因,也与我国高等教育现行的管理方式有较为密切的联系。由于我国高校规模的快速扩张,高校教师数量也快速增长。2016年我国普通高校教师达到240万人,专任教师达到160万人<sup>②</sup>。为了提高高校教师工作效率,教育部于20世纪末开始对高校进行教学评估,而各高校为了满足评估需要,以职称评审为重要工具,对高校教师的教学、科研和社会服务能力进行量化考核,以促使其效率的提高。

从我国高校评估的效果来看:一是教学评估保证了高校为提供合格教育产品所必需的师资队伍和教学设施。作为高等教育的监督者,高校评估不但促进了高校经费投入,促使高校加快基本的师资队伍建设和不断完善教学条件,而且通过评估,各高校的教学管理更加规范合理,为教学效率提供了制度保障。二是教学评估将产学研作为重要的考核指标,直接促进了高校科研效率的提高。科研成果的数量和水平不但直接影响高校的社会声誉,而且影响教师个人的职称和收入。因此,高校教师间竞争加剧,大学间为争取科研经费和项目竞争也日趋白热化。结果是既增加了科研产出数量,也提高了科研成果的档次和水平,还优化了高校科研成果的实用性。

高校评估的管理方式节约了高校自身的内部交易成本,促进了高校运转效率提高,但行政化的管理方式既无法及时了解市场需求,也无法提高高校产出的配置效率。

首先,教育主管部门评估指标的标准化与社会需求多元化之间矛盾突出,使高校产出难以满足社会需求。由于评估指标的单一化,各高校在专业设置上趋同,几乎都向优秀的研究性大学看齐,人才培养趋同。同质化的人才培育模式在工业化初期满足了生产要求,为我国快速培育了人力资本,但在经济进入后工业化阶段后,创新和多元化成为工业化生产的主要特征,原来同质化的高校产品供给与社会需求间矛盾日益尖锐。

其次,从评估内容看,高校评估模式重刚性轻弹性,教学、科研与学生和社会需求难以匹配,增加了高校的配置成本。目前,我们的高校评估内容分为教学和科研两个部分,对教学过程的评估更多侧重于教学文件的完备和规范,但对于处于核心的教学过程和教学效果评价则更富弹性,难以满足学生需求;对科研工作则更侧重于数量和论文档次,但对于科研成果转化则没能给予重视。不少教师为了职称而做科研,无法顾及研究的应用性,科研成果不但社会服务水平不高,而且对教学的促进作用也不大;与此同时,与教学评估相比,科研评估更加具有刚性。高校间出现重科研、轻教学之风,相应的考核和职称评定也都将科研作为重中之重。

最后,对高校评估侧重于教师数量、职称、学历等硬件资源,对于各专业的师生比例监管不足,也限制学生个性化培育。随着高校扩招,有些专业严重失调,班级规模越来越大。从总体来看,我国高校师生比从2000年的12上升到2015年的17.73<sup>③</sup>。从院校看,除了北京大学、同济大学、华东师范大学、中国科学技术大学等个别高校师生比维持在8以下,大多数高校师生比都超过10<sup>④</sup>。过高的师生比限制互动教学法的应用,在学生个性化和创新能力培育方面严重不足,难以适应创新型后工业化社会的需求。

为了解决目前我国高等教育供给侧矛盾,不仅要实现从“教师为中心和知识导向”向“学生为中心和产出导向”转变,还要在理念上实现从“终结性评估”向“自我持续改进”的转变。为了实现这些转变,在不断深化教学评估的同时,我国也开始借鉴国际经验进行专业认证探索。我国的专业认证最早起始于建筑工程领域,2006年,教育部开始推进对工程技术、医学等专业领域进行认证。到2012年,中国工程教育认证协会已经对机械、计算机等14个领域进行专业认证。2016年,我国正式加入《华盛顿协议》,专业认证逐渐向其他领域展开;2017年,对师范类院校进行专业认证,其他专业认证也正在各高校如火如荼地进行。

### 三、我国高等教育专业认证的现实问题

首先,认证机构形式单一,社会评价作用有限。专业认证的目的是为了引入社会需求对人才培养的评价机制,从而动态解决人才培养与社会需求之间的供需矛盾,实现“持续改进”。这一方面要求社会人士不仅能参与从专业设置到教学大纲培养目标制定等过程环节,还要参与培养结果的评价环节,并不断将社会需求变化及时反馈给高校,从而实现高校的自我改进。为了实现这一目标,美国等发达国家的认证机构由非官方的联盟组成,社会参与度非常高。而在我国,专业认证主要由教育部主导,政府是高等教育的评价主体,社会评价主体话语权有限。一方面,是由于政府受传统管理思维惯性影响,过分注重政府的能力和权威;另一方面,是我国公民自治的主动性、积极性不足。而政府由于自身局限,难以及时全面地收集信息,实现持续改进的目标也就难以实现。

其次,专业认证与职业资格证书联系有限,制约了专业认证“产出导向”作用的发挥。专业认证的目的是要通过“产出”结果来评价教学效率。而为了实现这一目的,首先要明确“产出”的最低标准。美国对于与社会公共安全和人们身心健康密切相关的职业,实行“执业注册师”制度,并要求申请人员首先要在经过专业认证的院校进行学习。换句话说,发达国家以职业资格证书作为“产出”的标准,相关的专业设置、大纲制度和教学内容均为此服务。而与此同时,作为第三方认证组织也就成为沟通大学与社会间的纽带,并得到政府部门的认可。而在我国,职业资格证书所起的作用有

限,社会对我国高等教育产出的认可并非取决于职业资格证书,而是取决于学生入学时高校的排名。很多企事业单位在招聘时不是看毕业生是否获取相关的职业资格证书,而是将毕业生所在高校作为其评价依据。由于职业资格证书的社会评价作用有限,高校也不会以职业资格要求作为导向,而以更高的高校等级分类为导向,从而形成我国高校专业设置“千变一律”的局面。

最后,“产出导向”标准模糊,“学生为中心”实施困难,限制了学生个性化的培养。专业认证将职业资格作为产出的最低要求。高校教师在明确“产出”的最低要求之后,根据学生特点,差异化地制订教学方案,通过“以学生为中心”的教学方法,实现培养目标。在我国,由于专业认证由教育部门主导,社会参与评价有限。教育专家对专业能力的社会需求并不完全了解,因此培养方案和目标的制度与社会脱节;大多高校教师缺乏企业实践经验,对本专业能力需求也不甚了解,只能根据知识内容来讲授,讲解内容与社会真实需求脱节;从教学方法看,为了实现“以学生为中心”,要求教师能够指导学生“干中学”,通过实践来完成培养目标。高校教师由于对“产出”能力要求的不明确和实践能力不足,难以有效地实现培养目标。

### 四、推进专业认证工作的建议

综上所述,我国专业设置与就业这一供给侧结构性矛盾,既有高校产品供给自身的原因,也与我国教育主管部门主导的院校评估管理模式有较大关系。为了提高高校资源效率,借鉴发达国家的经验和做法,应采取院校评估和专业认证内外结合的双重管理模式,重点是推进专业认证管理。

首先,要建立健全社会需求的反馈机制,实现教学过程的“持续改进”。解决专业设置与就业需求之间矛盾,关键是建立社会需求方在专业设置和人才培养过程中的参与机制,从而将社会需求及时反馈到课程大纲和教学内容上,实现培养过程的“持续改进”。而目前我国无论是专业设置或是人才培养过程都缺乏这一机制,不少高校推进的专业认证仍然是教育权威主导下的“系统内”循环。为此,在专业设置、教学大纲甚至教学内容的确定上,要引入社会的评价机制,在培养过程中将部分实践课程“外包”给企业,在教学评价上组建多元化的课程评价团队,实现需求信息通畅并及时反馈。

其次,要重视行业协会在专业设置、人才培养及人才评价中的桥梁作用<sup>[6]</sup>。行业协会在美国和德国等发达国家无论是在人才培养方案制订与执行、专业评价、人才评价等方面都扮演着重要角色,也有效地缓解了高校专业设置与就业间的矛盾。而我国由于历史原因,行业协会发育不够成熟,作用及影响有限。一是目前我国行业协会并没成为高校与企业联系的纽带。我国大多数高校学生的社会实践由高校直接与企业接洽,行业协会在其中作用极其有限。二是除了

个别专业以外,我国行业协会并没有参与到高校专业设置和人才培养方案制订中,因此对于人才培养结果也没什么话语权。三是一些证书虽然由行业协会颁发,但这些证书并非职业所必需,既无法证明证书持有者的职业能力,也无法获得社会认可。要解决专业设置与就业矛盾,就要求大力发展行业协会,增强行业协会在高校人才培养过程中的参与度与培养结果评价的公信力。因此,不仅要求政府给予相应政策,大力发展非官方的行业协会组织,还要进一步完善行业协会职能,赋予其沟通高校与企业间的“桥梁”使命,为高校实用型专业人才培养提供监督和服务。

再次,要逐步实现利益相关者的选择权。提高高校资源的配置效率,利益相关者的自主选择权是关键。一是要实现学生专业选择权。目前,我国大多数学生进入高校时凭“志愿”被录取,并在填报志愿时要“服从调剂”,这就意味着学生并没有多少专业选择的权利。而作为同质化培养成果的高中毕业生,大多数对自己的专业能力和特长并不十分清楚,对高校专业设置也知之甚少,因此“志愿”专业与未来就业之间的匹配概率较低。因此,要切实推进高校学分制改革,探索“高校入学时不分专业,经过1-2年学习后再细分专业”的可行性,增强学生专业选择自主权。二是提高高校教师教学科研的选择权。在高校评估模式下,教学硬件和科研成果成为大学优劣的唯一指挥棒,高校教师在这一大棒指挥下为满足职称评审条件不断制造“论文”,重科研轻教学之风渐长。高校教师的本职工作应是育人,“以学生为中心”开展各项教学科研工作,即科研的目的是为了教学。这就要求进一步下放职称评审权限,组建由学校、行业协会甚至学生参与的教师评价团队,对不同类型教师进行分类评价和激励。

最后,要提高高校专业设置自主权<sup>[7]</sup>。美国高校可以根据自身师资力量,自行设置一些特色专业,教育主管部门仅

做出登记,并对其师资是否能实现培养目标进行监管。而我国教育主管部门对高校专业设置采取审批制,条条框框限制也就制约了高校特色专业设置的权利,进而引起专业设置的同质化。这就要求教育主管部门不仅要继续放开高校职称评审和自主招生的权利,还要放开高校专业设置的权利。将高校专业设置由审批制改为登记制,加强对高校专业评估。基于我国行业协会组织发育不充分现状,教育部专业评估中心可以暂时承担起专业评估责任,但应吸收更多的企业界人士参与。

注释:

①参见:Barbara M. Khen. The German System of Accreditation / Public Policy for academic Quality [M]. Dordrecht: Springer Netherlands, 2010: 227.

②③数据来源:《中国统计年鉴2017》。

④数据来源:各高校网站及高等教育研究机构。

参考文献:

- [1][3] 矫怡程. 德国高等教育体系认证:缘起、进展与成效[J]. 外国教育研究, 2016(2): 3-5 8.
- [2] 赵修渝, 封丽娟. 美国高等教育专业认证制对我国专业评估的启示[J]. 科技管理研究, 2007(8): 158.
- [4][美] 王毅平. 美国的高校认证与教育评估[J]. 江苏大学学报:高教研究版, 2003(2): 25.
- [5] 余天佑, 刘少雪. 从外部评估转向自我改进——美国工程教育专业认证标准 EC2000 的变革及启示[J]. 高等工程教育研究, 2014(6): 28.
- [6] 郑山明. 高校管理供给侧结构改革探析[J]. 求索, 2016(5): 120.
- [7] 程书强. 供给侧结构性改革视角下高等教育改革思路[J]. 国家教育行政学院学报, 2016(8): 14.

## China's Higher Education Supply – Side Reform: From Institutional Evaluation to Professional Accreditation

YANG Hua – gui

( Wuyi University, Jiangmen 529020, China)

**Abstract:** Through the analysis of the supply process of higher education products, there must be a structural contradiction between major setting and market demand as a result of information asymmetry and long cycle. Developed countries, such as USA and Germany, have alleviated this contradiction through the professional certification management model. The university evaluation management model in China can not realize the allocation efficiency although it improves the output efficiency. Based upon the analysis above, it is proposed to learn from the international experience for reference to implement the dual management mode of internal and external combination of college evaluation and professional certification, and promote professional certification in Chinese colleges and universities by improving the feedback mechanism, improving the feedback mechanism, expanding the autonomy of stakeholders and increasing the participation of association.

**Key words:** university supply – side reform; professional certification; university evaluation