

## 论文摘要

如何评价高等教育政策是本文所致力于解决的问题。本文采用的研究方法是文献法。在对公共政策评价理论、高等教育政策理论和方案评价模式分析等相关主题文献的分析基础上,本文认为,高等教育政策评价适宜采用应答评价模式。这是由高等教育政策本身的特殊性和应答评价模式的主要观点决定的。在以往的研究中多提倡用预定式的评价方法来评价教育政策,但是,由于高等教育政策是一种十分复杂的公共政策,结果不易准确判定,过程由众多利益关系人参与等特性,更适宜应用应答评价模式。

高等教育政策评价采用应答评价模式,包括两个方面的内容。第三章中分析了第一个方面:高等教育政策评价采用应答评价模式要符合以下应答评价模式的主要观念:评价是服务取向的,是问题取向的,评价过程是充满弹性的,重视高等教育政策过程的脉络性知识,评价方法主要是定性的,由外部人员设计和组织评价方案,价值观念是多元化的,评价报告要易于理解。第四章中分析了第二个方面:高等教育政策评价应用应答评价模式的实施过程。评价问题的形成,资料收集的方法,评价过程和撰写评价报告。

最后,本文分析了应答评价模式的局限性并进一步论述了在高等教育政策评价中采用应答评价模式的理由。

关键词: 高等教育; 政策评价; 评价模式

## ABSTRACT

This paper mainly focuses on how to assess higher education policy. The writer uses document analysis to do this study. On the basis of analysis of evaluation of public policy in theory, theory of higher education policy and program evaluation model of literature and other related subjects, we believe that assessment of higher education policy is suitable for response evaluation mode. This depends on the particularity of higher education policy and the main view of response evaluation mode. In previous studies on evaluation of education policy, people usually use promote evaluation methods. But because of higher education policy is a very complex public policy, and it is hard for studiers to accurately judge the study results, and the studies were conducted by some people who are involved in the interests, response evaluation mode is more suitable the study on higher education.

As for using response evaluation mode in assessing policy of higher education, it includes two aspects. In Chapter 3, the writer analyzes the first aspect. Researchers must obey some rules to evaluate policy of higher education by using response evaluation models as follows. Evaluation is service-oriented and problem-oriented, the evaluation process is full of flexibility and it attaches importance to the context knowledge of higher education policy-making process. In addition, the evaluation method is qualitative, the evaluation program is designed by non-policy-maker. The value concept is multiple, and the evaluation report should be easier to understand. In Chapter 4, the writer analyzes the second aspect, how to use response evaluation mode to assess policy of higher education. In detail, the formation of evaluation issues, the method of data collection, the evaluation process and the writing process.

Finally, the writer analyzes the limitation of the response evaluation mode, in addition to this, the writer discussed reasons that he uses response evaluation mode to assess policy of higher education.

Key words: higher education, policy evaluation, evaluation mode

## 学位论文独创性声明

本人所呈交的学位论文是我在导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含其他个人已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中作了明确说明并表示谢意。

作者签名： 孙艳雷 日期： 2008.5.9

## 学位论文使用授权声明

本人完全了解华东师范大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或其指定机构送交论文的电子版和纸质版。有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅。有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索。有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

学位论文作者签名： 孙艳雷 导师签名： 丁世明  
日期： 2008.5.9 日期： 2008.5.9

# 绪论

高等教育的发展与政策是分不开的，政府调解或控制高等教育领域的历史由来已久，即便是追溯到中世纪大学时代，以学术自由、大学自治为追求的大学也没有真正成为独立世外的象牙塔，每一所大学的命运无不与教会和国王偏好牵连。大学在现代社会已经成为各国政府极为重视的科技生产、人才培养的重要机构，学生接受高等教育的需要与权利更为公众所关注。几乎是世界各国政府都在通过各种政策以促进或协调本国高等教育的发展。如同伯顿·克拉克所说：“高等教育与政府两者之间的关系改变了。高等教育……移进政府之中，成为政府的一个构成要素、公共行政的一个部门”。<sup>1</sup>然而，政府的介入并非永远是正确的，甚至有些时候不合适的政策对高等教育产生了不良的影响。公共政策为解决社会问题而存在，而具体的社会问题的解决则需要专业知识的帮助，高等教育问题的解决亦然。政府如何才能更好地解决高等教育领域的具体问题是一个重要的课题，政策科学为此不遗余力。

袁振国将政策科学分为两大类：一类是对政策过程的研究，即对一项政策是怎样制定出来的研究，这经常被定义为“政策研究”或“政策的研究”，从研究的方法说，称为政策的描述性研究，侧重于理论的探讨。另一类是对因素、策略等的研究，是对怎样才能制定出一项好政策的研究，这经常被定义为“政策分析”，或“为政策的研究”在方法上则是对政策的规范性研究，侧重于应用研究。界乎于这两者之间的是对政策的评价。关于评价标准的研究更接近于“政策研究”，关于评价的方法和手段的研究更接近于“政策分析”。

但是，这只是笼统的分类，具体说来，每一位政策研究者对政策科学如何介入或影响政策过程都有自己个性的理解。然而，有一点是肯定的，公共政策以权威形式重新分配价值会引起人们对政策的一系列评价活动。政策是好是坏时常成为街谈巷议或大众媒体讨论的话题。每一个人都有自己的价值准则和判断方式，但是，作为公共政策的决策需要更加谨慎。如何制定出良好的政策，选择正确的

---

<sup>1</sup>转引自：Philip G. Altbach, Robert O. Berdahl, and Patricia J. Gumpert. 21世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战[M]北京：北京师范大学出版社，2005，75

政策方案必然需要一系列的评价活动。在政策制定过程科学化的背景下，专业化的政策评价就产生了，它不再仅仅依靠政治家经验的判断，而有着相对规范的方法和程序。高等教育政策作为一种复杂的公共政策，其决策与实施过程都需要政策评价。因此，如何进行高等教育政策的评价就成为所有关心高等教育政策的人应当思考的问题了。

进行高等教育政策评价会涉及一系列的复杂问题，本文不可能一一分析，特别是因为高等教育政策属于教育政策、公共政策子概念，在教育政策和公共政策研究领域内有着丰富的理论积累，在组织高等教育政策评价时均可加以参考和利用。但是，高等教育政策因其所要解决的高等教育问题有着不同于基础教育和其他社会问题的独特性，高等教育政策的形成与实施也与其他政策存在着若干差异，因而，在这些具有普遍指导意义的理论基础之上，有必要就高等教育政策评价的一些特殊问题进行细致的探讨。

本文就适合高等教育政策评价的模式展开研究，在对政策理论和高等教育理论以及方案评价理论的分析基础上，提出方案评价的应答评价模式适用于高等教育政策评价的观点，并对其实施过程进行相关研究。

# 第一章 研究思路方法

## 第一节 文献综述

### 一、呼唤中的高等教育政策评价研究

高等教育政策评价研究的文献还不多见,即便是放宽检索条件,在中国期刊网上所能够检索到的文献也是寥寥无几。大多数高等教育政策研究者都把注意力集中在对具体高等教育政策的分析和研究之上了,而对应当如何进行高等教育政策评价的关注极少,即便是高等教育政策评价的现实活动也是很少能够引起研究者的兴趣。但是,已经有研究者开始关注高等教育政策的相关研究。

“20世纪90年代以来,我国高等教育发生了一系列深刻的变革,越来越多的理论者和实践者逐渐认识到高等教育政策分析和研究将成为我国高等教育研究的新方向和重点。在国内外相关理论和实践的影响下,走向高等教育政策研究和分析成为我国高等教育研究的一道新的风景线。”<sup>1</sup>

徐力和徐辉在加强我国高等教育政策研究的若干思考一文中,文章指出,随着高等教育在国家经济和社会发展中地位的日益提高,高等教育政策研究的重要性也日显突出。通过加强高等教育政策研究来提升政府在高等教育领域的决策能力,是当前高等教育发展中面临的一个十分重要的问题。在高等教育政策研究的主要框架当中,将政策评估列为第五部分。<sup>2</sup>

农卫东则讨论了高等教育政策评估的意义困难和对策。他从四个方面论述了高等教育政策评估的意义:高等教育政策评估可以提供政策运行结果所带来的价值方面的信息;可以作为决定政策继续执行、调整或重新制定的重要依据;能有效地检测政策效率和公平程度;是迈向政策科学化和民主化的必有之路。然而,这四个方面的论述实质与公共政策评估的意义论述如出一辙,并非是高等教育政策所特有的。或者说进行高等教育政策评估并不需要有别于公共政策评估的特殊

---

<sup>1</sup>王向红. 高等教育研究的新视点: 走向政策分析与研究[J]. 武汉: 现代大学教育, 2006 (2)

<sup>2</sup>徐力、徐辉. 加强我国高等教育政策研究的若干思考[J]. 武汉: 高等教育研究, 2001 (1)

意义。此外，关于高等教育政策评估的困难与对策，他主要的观点认为，高等教育政策与其他政策一样目标并不总是清晰的，评估者不能获得充分的信息，国家有关部门对高等教育政策重视不够是高等教育政策评估的主要困难。对策则是建立高等教育政策评估的信息管理系统，评估组织应该明确高等教育各项政策的目标，要加大宣传力度和投入力度，加强高等教育政策评估的制度建设等一些建议。

1

## 二、重在方法与准则的教育政策评价研究

在教育政策研究领域的研究成果更为丰富，就教育政策的评价有以下研究成果：

### （一）教育政策评估的定义

第一个教育政策评价定义是“所谓教育政策评价，是指按照一定的教育价值准则，对教育政策对象及其环境的发展变化以及构成其发展变化的诸种因素所进行的价值判断。”<sup>2</sup>这一定义是肖远军提出来的，2004年在《教育评价的原理及应用》中他又提出了新的定义：“教育政策评价是评价者运用一定的评价标准，采取科学的评价方法，对教育政策的全过程所作的事实描述和价值判断的活动。”<sup>3</sup>这一定义较上一个定义发生了较大的变化。首先原来定义中的“教育价值准则”，改为“评价标准”，说明对教育政策的评估不是仅仅看其是否符合教育价值标准，可能还要综合考虑其他价值标准。第二，强调了运用科学方法，这与西方政策评估理论是具有相似之处。第三，简化了原来定义中的表述，用教育政策的全过程代替了原来复杂的陈述。第四，在定义中添加了事实描述，不再仅仅提价值判断了。价值判断要建立在事实判断基础之上才能可靠，所以这样定义更加完善。与之相似的定义还有“是指依据一定的评价标准，对教育政策运行的全过程进行系统的综合的分析与判断，总结政策运行的成绩与经验，揭示存在的问题与不足，从而为修订和完善教育政策，并为实现教育政策的更良性运行服务。”<sup>4</sup>这里添加

---

<sup>1</sup>农卫东. 高等教育政策评估：意义、困难和对策[J]. 南宁：改革与战略，2003（8）

<sup>2</sup>肖远军，李春玲. 教育政策评价的概念、类型初探[J]. 成都：四川师范学院学报（哲学社会科学版），1995（6）46；孙锦涛. 教育政策学[M]. 武汉：武汉工业大学出版社，1997，165；袁振国. 教育政策学[M]. 南京：江苏教育出版社，2002，346

<sup>3</sup>肖远军. 教育评价的原理及应用[M]. 杭州：浙江大学出版社，2004，292

<sup>4</sup>张乐天. 教育政策法规的理论与实践[M]. 上海：华东师范大学出版社，2002，82-83

了对教育政策评价的作用的表述。“教育政策评价本质上是对教育政策价值的评价，即按一定评价标准，对教育政策的过程和内容在事实判断的基础上作出价值判断。”<sup>1</sup>“教育政策评估是教育政策评估主体依据一定的评估标准和采取一定的方法对教育政策的议题、方案、执行及结果所进行的价值判断。”<sup>2</sup>以上这些定义有两个共同的特点，评价的对象是教育政策的全过程，从方案评价到执行评价到结果评价无所不包，核心词是价值，这显然受到教育评价学的影响，关注价值问题。

还有一种定义方式受到政策学的影响，如“高等教育政策评估，指的是依据一定的标准和程序，对高等教育政策的效益、效果和价值进行判断的一种行为，它是政策分析的重要方面，是一种具有特定标准、方法和程序的专门研究和评判活动。”<sup>3</sup>“当前，我国教育政策的评估主要是指对教育政策的执行以及执行后的效果进行评估，从而对今后教育政策的改进提供依据。”<sup>4</sup>“所谓教育政策评估是依据一定的标准和程序，对教育政策的效益、效率、效果及价值进行判断的一种政治行为，通过对教育政策对象及其环境的发展变化以及构成其发展变化的各种因素的分析，为政策的转变，改进和制定新政策提供依据，它是一种对教育政策运行全过程进行全面分析与研究的社会科学活动。”<sup>5</sup>“政策评估就是依据一定的标准和程序，对政策的执行过程以及执行后的效益，效果等所做的事实和价值判断，以便为政策的改进和今后制定新政策提供依据。所有这些特征也适用于教育政策的评估”<sup>6</sup>以上定义则明显受到公共政策学的影响，定义教育政策评价的主要评价对象是政策执行过程和/或执行后的效益、效果等，而不仅仅是关注政策价值这一单一问题。但是，价值和效益、效果的关系却值得思考，价值判断是不是包括对政策效益和效果的判断。同时，这类定义还关注教育政策活动的属性，即关注了教育政策评价活动是政治行为还是社会科学活动；教育政策评价作为政策过程的一个环节，还是作为政策分析的一种方法。这样的定义更加符合

---

<sup>1</sup>祁型祁型雨.论教育政策的价值及其评价标准[J].大连:教育科学,2003(2)

<sup>2</sup>李慧仙.论我国教育政策评估的全方位改革[J].长春:现代教育科学,2004(1)

<sup>3</sup>农卫东.高等教育政策评估:意义、困难和对策[J].南宁:改革与战略,2003(8)

<sup>4</sup>贺剑,李永生.完善教育政策的评估推进我国教育事业的发展[J].呼和浩特:前沿,2005(6)

<sup>5</sup>刘孙渊.我国教育政策评估存在的问题及对策[J].扬州:扬州大学学报(高教研究版),2002(2)

<sup>6</sup>吴志宏,陈韶峰,汤林春.教育政策与教育法规[M].上海:华东师范大学出版社,2003,124

政策科学的逻辑体系，也揭示出了教育政策评价研究中需要回答的一些深层问题。虽然定义没有取得统一结论，但是，其发展方向是走向教育政策科学的概念体系。

## （二）教育政策评估的目的和意义

这方面的研究结论基本是一致的，主要集中在五个方面来论述教育政策评价的意义。如在孙绵涛主编的《教育政策学》中认为，“教育政策评价是实现我国教育政策民主化、科学化的重要途径；教育政策评价是决定政策持续、修正与终结的依据；教育政策评价是合理配置教育政策资源的基础；教育政策评价是进行科学管理的有力工具。”<sup>1</sup>张乐天借鉴了同样的观点只是加了一条“衡量和检验政策效果的基本手段与途径”少了“教育政策评价是进行科学管理的有力工具。”此外，三个观点是没有差别的：“合理调配教育资源实现资源配置优化的基础；决定政策命运的重要依据；有利于实现教育决策的科学化与民主化。”<sup>2</sup>与张乐天持同样观点的还有农卫东，高等教育政策评估可以“提供政策运行结果所带来的价值方面的信息”，从而科学的诊断政策效果，判断政策对既定目标或目的的实现是否起了作用；高等教育政策评估可以作为决定政策继续执行、调整或重新制定的重要依据；高等教育政策评估能有效地检测政策效率和公平程度，为合理配置高等教育资源奠定基础；高等教育政策评估是迈向政策科学化和民主化的必由之路。<sup>3</sup>还有一种观点是仅仅从对政策的意义角度来论述教育政策评价的意义。

“教育政策评估为我国现行教育政策的运行及修订提供有价值的信息；教育政策评估显示了教育政策目标达到的程度和范围；教育政策评估是检验教育政策效果的基本手段；教育政策评估为教育政策持续、修正、调整或终止提供可靠的依据。”<sup>4</sup>这种观点可以看做是对前面“衡量和检验政策效果的基本手段与途径”的细化。最后可以概括出如下的观点，这也是到目前为止，能够被广为接受的和比较全面的观点：“检验教育政策绩效的基本途径；决定教育政策持续、修正与终结的依据；合理配置教育政策资源的基础；进行科学管理的有力工具；实现我国教育政策民主化、科学化的重要途径。”<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>孙绵涛. 教育政策学[M]. 武汉: 武汉工业大学出版社, 1997, 165

<sup>2</sup>张乐天. 教育政策法规的理论与实践[M]. 上海: 华东师范大学出版社 2002, 83-84

<sup>3</sup>农卫东. 高等教育政策评估: 意义、困难和对策[J]. 南宁: 改革与战略, 2003 (8)

<sup>4</sup>贺剑, 李永生. 完善教育政策的评估推进我国教育事业的发展[J]. 呼和浩特: 前沿, 2005(6),

<sup>5</sup>肖远军. 教育评价的原理及应用[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2004, 298-300

可以看出来，学者们对这个问题的看法是高度统一的，几乎没有任何本质的分歧。教育政策评估的意义为什么这么统一？可能不是因为研究者对政策评估的实践研究得出的结论是统一的，而是因为这些结论主要来源于公共政策评估理论。所以，可以说到底教育政策评估的意义是什么还是有待研究的一个问题。

### （三）教育政策评估的类型

在研究教育政策评估类型的观点中，不外以下几种划分方式：正式评价与非正式评价；内部评价和外部评价；预评价、执行评价和后评价。<sup>1</sup>在相关著作和文章中，见不到还有其他的分分类。如袁振国主编的《教育政策学》把教育政策评价分为：预评价，执行评价，后果评价。<sup>2</sup>张乐天则是给这种分类换了种名称：执行前评价，执行评价，执行后评价。<sup>3</sup>肖远军在2004年著作中对教育政策评价的分类还是按照1997年在孙绵涛主编的《教育政策学》的观点进行的。<sup>4</sup>

在这里也没有什么分歧，只是有的研究者分类的角度多一些。共同的是把预评价、执行评价、后果评价均作为主要的分类方式。

### （四）教育政策评估的准则、标准

教育政策评价准则是在评价活动之前对被评属性或方面质的规定，是评价方案的核心部分，它属于评价活动中价值研究的范畴。<sup>5</sup>教育政策评价的准则可以按照教育政策评价的类型来归类。

首先是预评价的准则，包括“认定问题是否正确；政策目标是否恰当；政策方案是否可行。”<sup>6</sup>对政策方案可行性论证，李海生认为包括“政治可行性论证：政治资源的限制，分配的限制，制度的限制；教育政策方案的经济可行性论证；教育政策方案的技术可行性论证；教育政策方案的社会心理可行性论证；对制定教育政策的信息资料的可靠性和足够性的分析；教育政策的试点。”<sup>7</sup>此外，还有

---

<sup>1</sup>孙绵涛.教育政策学[M].武汉：武汉工业大学出版社，1997，183-189

<sup>2</sup>袁振国.教育政策学[M].南京：江苏教育出版社，2002，349

<sup>3</sup>张乐天.教育政策法规的理论与实践[M].上海：华东师范大学出版社，2002，85

<sup>4</sup>肖远军.教育评价的原理及应用[M].杭州：浙江大学出版社，2004，300-306

<sup>5</sup>袁振国.教育政策学[M].南京：江苏教育出版社，2002，353

<sup>6</sup>袁振国.教育政策学[M].南京：江苏教育出版社，2002，356-367

<sup>7</sup>李海生.教育政策方案的可行性论证问题研究[J].南昌：江西教育科研1999（4）

陈玉琨在《教育评价学》中关于政策事前评价提出以下几项指标：“客观性、全面性、均衡性、可行性、可控性。”<sup>1</sup>

其次是执行评价的准则包括“是否依照政策方案实施；政策执行资源是否充足；政策执行机构是否健全；宣传、传播对象是否适宜；是否因时、因事、因地制宜；是否具有监督机制。”<sup>2</sup>后来的研究者基本上是在重复这些评价标准或者稍有补充“是否投入了充足的教育资源；是否有健全、高效的政策执行机构；教育政策是否反映了大多数人的利益；教育政策是否适应不同地区的教育情况，做到因地制宜；政策执行后的效果是否有价值”<sup>3</sup>“是否按原定的教育政策方案实施；执行机构是否健全；所需教育资源是否充足；是否照顾了大多数人的利益；是否因地制宜，适应了本地的教育情况。”<sup>4</sup>

最后是后果评价的准则包括“政策效果是否明显；教育政策效益是否最佳、教育政策效率是否最高；教育政策影响是否最好。”<sup>5</sup>“教育政策效益，教育政策效率，教育政策回应程度”<sup>6</sup>“政策效果；政策效率；政策效益；公平性；社会反应度”<sup>7</sup>张乐天认为有四个标准：“发展性标准、效益标准、效率标准、回应度。”<sup>8</sup>这些标准也基本上是相同的。

教育政策评价标准不仅仅有这样一种分类方式，肖远军在2004年的著作中又对教育政策评价的标准做了新的研究提出的观点稍有不同，他认为有三类标准：社会公益性标准：公正、公平、公开；社会可行性标准：政治上的可行性，经济上的可行性，行政上的可操作性，制定过程是否合法，人员质量和数量可行

---

<sup>1</sup>陈玉琨.教育评价学[M].北京：人民教育出版社，1999，246-248

<sup>2</sup>袁振国.教育政策学[M].南京：江苏教育出版社，2002，367-372

<sup>3</sup>贺剑，李永生.完善教育政策的评估推进我国教育事业的发展[J].呼和浩特：前沿，2005（6）

<sup>4</sup>吴志宏，陈韶峰，汤林春.教育政策与教育法规[M].上海：华东师范大学出版社，2002，136-138

<sup>5</sup>袁振国.教育政策学[M].南京：江苏教育出版社，2002，373-379

<sup>6</sup>孙绵涛.教育政策学[M].武汉：武汉工业大学出版社，1997，174

<sup>7</sup>吴志宏，陈韶峰，汤林春.教育政策与教育法规[M].上海：华东师范大学出版社，2002，133-135

<sup>8</sup>张乐天.教育政策法规的理论与实践[M].上海：华东师范大学出版社，2002，87-89

性，文化和传统的可行性，信息、技术、时机的可行性；绩效：政策成本，政策效果，政策效率，政策影响。<sup>1</sup>

祁型雨认为教育政策的价值包括政治的价值、社会的价值、教育的价值、人的价值。因此，教育政策评价也应该从低级到高级构建评价标准，“教育政策的价值存在的评价标准：质、量和尺度；教育政策的价值规范的评价标准：应该；教育政策能否保证和促进教育的生存和发展教育政策的价值必然性的评价标准：正当。”<sup>2</sup>

李孔珍分析了教育政策评估的理论取向，认为包括实证主义取向，价值分析取向，实证辩论的逻辑。教育政策评估的阶段分为教育政策议题的确定，教育政策的制定和教育政策的执行。她认为教育政策评估在评估教育政策的不同阶段时应该存在取向的差异，在不同阶段应该对三种取向有所侧重。<sup>3</sup>这样评价标准的讨论问题就更加复杂化了，要与整个评价理论取向的选择相联系。

吴志宏将新公共管理的评价标准运用于教育政策评估，认为“政府的掌舵作用；自由裁量权；适当变通；自我管理。”也是评估教育政策的标准。<sup>4</sup>

教育政策评估的标准是研究中最受重视的，也是结论最丰富的。可以看出我国研究者在这个问题上取得了重要的进步。基本形成了一个教育政策评价标准的体系。但是，在这个体系中却看不出任何教育政策所特有的评价标准，也就是说这些评价标准与其他公共政策的评价没有差异。此外，标准之间的关系也没有做出说明，当一种标准满足，另一种标准没有满足的情况下怎么评价该项教育政策。事实上有的教育政策如果过多考虑绩效标准，往往会不能满足社会公益性标准，考虑过多的可行性，如因为传统文化等制约因素阻碍一项新政策出台就修改政策中相关部分，往往有可能达不到最佳绩效。

## （五）教育政策评估主体

---

<sup>1</sup>肖远军. 教育评价的原理及应用[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2004, 298

<sup>2</sup>祁型雨. 论教育政策的价值及其评价标准[J]. 大连: 教育科学, 2003 (2)

<sup>3</sup>李孔珍. 教育政策评估的阶段差异取向[J]. 北京: 中国冶金教育, 2005 (3)

<sup>4</sup>吴志宏, 陈韶峰, 汤林春. 教育政策与教育法规[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2002, 139-140

教育政策评估主体的研究内容不多。吴志宏认为，两类人充当了教育政策评估者的角色：政策执行者和专业评估人员。专业研究者，即在高等院校或教育科研机构从事教育政策研究的人。实施者即是评估者，可以把评估和实施紧密联系起来，但是，评估结果的可信度不高。专业研究者很难获得执行过程的信息也给教育政策评估带来一定的困难，主要集中在对教育政策执行结果的评估。<sup>1</sup>

#### （六）教育政策评价的构成要素

教育政策评价的构成要素包括评价对象；评价方案；评价人员；评价实施；评价总结。<sup>2</sup>这个问题探讨很少，在教育政策类专著中仅有张乐天做了探讨。在教育评价类专著中没有相关探讨，可能是因为在教育评价著作中，评价的方法程序是统一介绍的，而政策评价只是教育评价的一个具体的领域，所以没有介绍。但教育政策评价要求有自己的评价程序，需要进一步的研究。

#### （七）教育政策评估的方法

关于教育政策评估的方法，研究者主要集中论述了比较分析的方法。最早在孙绵涛主编的《教育政策学》中提出四种教育政策评价的设计：第一种设计：一般性“前后”对比分析，第二种设计：“投影—实施后”对比分析，第三种设计：政策“有一无”对比分析，第四种设计：“控制组—试验组”对比分析。<sup>3</sup>张乐天在此基础上简化了这四种设计，认为对比评价法可以分为三种：简单“前—后”对比分析，“有一无”政策对比分析，“控制对象—实验对象”对比分析；此外，他又增加了定量分析与定性分析结合法；综合评价法（对象评定法，专家评定法，自评法）。<sup>4</sup>但是，这三类方法从教育研究方法的角度来看，不属于同一个层面上。对比评价法可以分为定性和定量，也可以采用综合评价。吴志宏则更为简要的表达了教育政策评估所采用的方法：“将教育政策执行后与政策执行前进行比较，从有无该项政策角度进行比较，将教育政策执行情况与原来的教育政策规划进行

---

<sup>1</sup>吴志宏，陈韶峰，汤林春. 教育政策与教育法规[M]. 上海：华东师范大学出版社，2002，131]

<sup>2</sup>张乐天. 教育政策法规的理论与实践[M]. 上海：华东师范大学出版社，2002，90

<sup>3</sup>孙绵涛. 教育政策学[M]. 武汉：武汉工业大学出版社，1997，189-193

<sup>4</sup>张乐天. 教育政策法规的理论与实践[M]. 上海：华东师范大学出版社，2002，91-93

比较,将本国或本地区实施教育政策的情况与条件类似并实施同等教育政策的国家或地区的情况进行比较。”<sup>1</sup>

在政策评价方法的相关研究中,同样没有多少分歧,而且方法相对单一。出现这种现象的原因是可能是人们认为,政策评估是一种运用社会科学研究方法说明政策过程种的因果关系的活动,所以,政策评估并没有特别的方法,社会科学所运用的研究方法和研究设计都可以借用到政策评估中来。不过还是可以看出教育政策评估方法的研究是不足的,即便借用社会科学研究方法也只是借用了实证研究经常采用的方法。所以有很多研究者批评教育政策评估现状时指出现在政策评估的方法落后问题。

总的来看,教育政策评价研究当中存在一些问题,研究的重点在评价的准则和方法,同时采用的评价方式都可以称之为预定的评价。对多样化的评价模式探讨较少,虽然具有较好的操作性,但是,研究观点尚不够丰富。

## 第二节 研究设计

### 一、三个研究层次

本文属于理论性研究,包括三个研究层次:第一个研究层次是对高等教育政策评价的基础性概念的梳理和对适用模式的选择与介绍,这将在第二章中完成。第二研究层次是重点分析应答评价模式在应用于高等教育政策评价过程中应当坚持的评价主张,也就是这个评价模式的核心观念以及这些观念在高等教育政策评价过程中应当注意的问题。这一部分的研究在第三章中完成。第三个层面是对应答评价模式在高等教育政策评价过程中的具体实施过程的研究,探讨实施程序的问题,这一部分在第四章中完成。第五章是对应答模式应用于高等教育政策评价的总结。

### 二、研究方法

论文的线索将以在高等教育政策评价中运用应答评价模式为线索,本研究将评价模式分析作为一个重要的研究方法。

---

<sup>1</sup>吴志宏,陈韶峰,汤林春.教育政策与教育法规[M].上海:华东师范大学出版社,2002,142-144

从理论层次上来看，“模式是对特定情形的陈述。与既有理论相比，模型通常在范围上狭小些，而在假设上则更为精细。就理想状态而言，模型是可以被量化的。因而，框架、理论和模型可以通过对连续的统一关联体的操作实现概念化，在该操作过程中，统一关联体逻辑上的关联性和特征不断增强，其范围则不断缩小”。<sup>1</sup>从实践当中模式起到的作用来看，模式描述了一个在我们的环境中不断出现的问题，然后描述了该问题的解决方案的核心。通过这种方式，你可以无数次地使用那些已有的解决方案，无需在重复相同的工作。就评价模式来说，模式由研究者发现或者建立，每一个模式都能表现特征，呈现作者对于评估工作的主要概念与结构的看法，同时能针对如何使用这些概念，以产生具辨明性的描述、判断及建议，提供指导方针，并发挥示范作用。<sup>2</sup>

通过以上分析可以对模式有以下主要的理解：

模式借助理论中一系列变量及其关系。

模式中变量及其关系形成了整体性的结构。

模式不一定是被证实的。

模式与实践、方法、问题密切相连。

模式也可以分为不同的类型，《简明国际教育百科全书》中，将评价模式划分为两种：（1）指令性模式，这是最常见的一种。它包括一系列规则、规定、禁令，以及说明什么是好的、恰当的评价和怎样进行评价等指导性文件。这种模式是作为范本使用的。（2）说明性模式。这是一些说明性或概括性论述，是对评价活动的描述、预测和解释。这类模式是为了提供经验性理论而设计的”。<sup>3</sup>

为什么要用模式的分析方法？这是因为评价研究主要是一种规范性的研究，旨在为评价活动提供指导性建议，而这些建议通常需要十分具体而又全面。既是规范的有是全面的，这就导致评价的模式一般难以从理论上或实践中证明是正确的还是错误的。为了能够对评价模式知道得更多，通过比较和分析研究者提出的

---

<sup>1</sup>保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 北京：生活·读书·新知三联书店，2004，？

<sup>2</sup> Daniel L. Stufflebea[M]. 评估模型[M]. 北京：北京大学出版社，2007，25

<sup>3</sup>胡森. 简明国际教育百科全书·教育测量与评价[M]. 北京：教育科学出版社，1992，28

评价模式,勾勒出他们的主要评价观念和主张对人们认识评价活动是非常有好处的。

但是,本文将模式分析作为研究的一个方面,重点却在从众多评价模式当中选取一种适合高等教育政策评价的模式,并深入探讨这种模式应当如何运用于高等教育政策评价。对各种模式的比较分析的研究工作只是本研究的前提和基础。从这个意义上说,本研究是一种模式的应用研究,同时也是模式的拓展性研究。从众多模式之中选择一个适合高等教育政策评价的模式,并就该模式在高等教育政策评价领域的运用做进一步探讨。

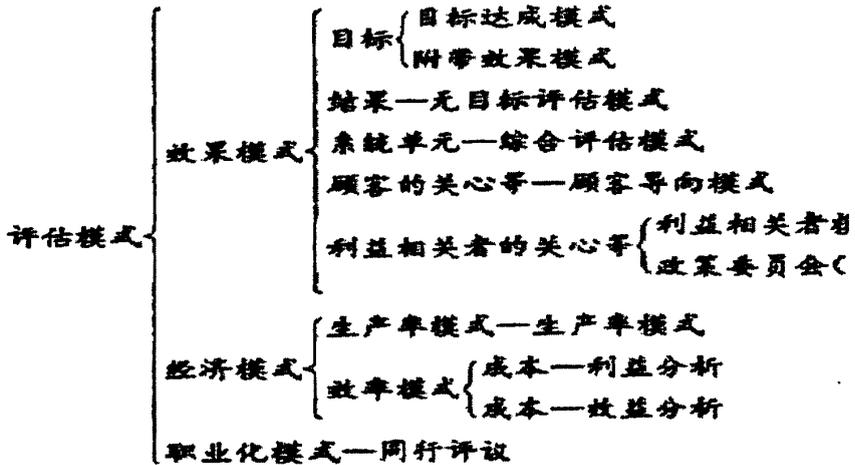
### 三、相关的评价模式研究

从二十世纪七十年代开始,有关各种评价模式的相互结合、比较和对比的文献大量增加。以下举出三个例子,可以看出评价模式研究的大致状况。限于篇幅本文没有具体分析他们采用的研究策略,没有对其分类依据和合理性进行深入分析,只是列举他们所发现和比较的评估模式。但是,研究中最初为高等教育政策评价选择评价模式却是建立在这些研究的基础之上。这三项研究来自不同的领域,韦唐博士的研究来自公共政策评估,斯塔夫尔比姆和豪斯的研究来自教育评价领域。但是,通过细致阅读发现,三项研究中所涉及的评价模式大多是相同的。这恐怕是因为,评价模式已经产生便不再受其产生土壤的限制,而不断拓展其应用范围。

#### (一) 韦唐以组织者为维度的分析

韦唐博士以组织者作为分析维度,把方案评估模式分为9种类型,包括:效果模式(effectiveness models),经济模式(economic models),职业化模式(professional models),目标达成模式(goal-attainment Evaluation),附带效果模式(side-effects Evaluation),无目标模式(goal-free Evaluation),综合模式(comprehensive Evaluation),顾客导向模式(client-oriented Evaluation),利益相关者模式(stakeholder model)。

图表 1: 韦唐博士的分析<sup>1</sup>



韦唐博士的分析以评价组织者为线索，清晰比较了各种模式的组织特征，便于本文选择合适的评价模式。

## (二) 斯塔夫尔比姆所列的 22 种评价模式

斯塔夫尔比姆分析了美国在 20 世纪 60 年代与 1999 年间出现的众多评估模式：

图表 2: 斯塔夫耳比姆的分析<sup>2</sup>

<p>一、假评估</p> <p>1.启发公共关系研究(Public Relation-Inspired Studies)</p> <p>2.政治控制的研究(Politically Controlled Studies)</p>
---

<sup>1</sup>谢媛. 政策评估模式及其应用[D]. 厦门: 厦门大学硕士论文, 2001

<sup>2</sup> Daniel L. Stufflebea[M]. 评估模型[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007, 40

二、问题/方法取向评估模式（准评估研究）

3.目标本位研究（objectives-based studies）

4.绩效问责，特别是依结果付薪的研究(Ac-countability,Particularly Payment By Results Studies)

5.客观的测验方案(Objective Testing Programs)

6.结果评估作为附加价值的评价(Outcomes Evaluation as Value-Added Assessment)

7.绩效测验(Performance Testing)

8.实验研究(Experimental Studies)

9.管理信息系统(Management Information Systems)

10.成本利益分析模式(Benefit-Cost Analysis Approach)

11.澄清听证(Clarification Hearing)

12.个案研究评估(Case Study Evaluation)

13.批评与鉴赏(Criticism and Connoisseurship)

14.方案理论本位评估(Program Theory-Based Evaluation)

15.综合方法研究(Mixed-Methods Studies)

斯塔夫耳比姆的分析无疑对于方案评价模式的理解是十分重要的，他所研究的评价模式基本上概括了主要的方案评价模式，并从多角度对这些评价模式进行了介绍和分析，这为本文的研究提供了非常好的研究基础。

### （三）豪斯的分析

豪斯依据各种模式基础的理论假设，分析总结了8种模式：系统分析(System Analysis)里夫林，行为目标(Behavioral Objectives)泰勒，决策模式(Decision Making)斯塔弗尔比姆，目的游离(Goal Free)斯克里文，文艺评论(Art Criticism)艾斯纳，鉴定(Accreditation)北部中央协会，反对者模式(Adversary)欧文斯，列文，沃尔夫，相互作用(Transaction)斯塔克。<sup>1</sup>分析了这些模式所依据的哲学观和方法论，为人们理解这些模式背后的观念有着重要的意义。

---

<sup>1</sup>瞿葆奎.教育学文集·教育评价[M].北京：人民教育出版社，1989，363

从这些模式分析的文献中,既获得了对方案评价模式的整体性了解,又能够比较分析出这些模式各自的优缺点。本文选择用应答评价模式就是建立在这些研究的基础之上。

## 第二章 高等教育政策评价概述

### 第一节 政策与政策评价

#### 一、政策

政策是一个“你不说我还明白，你越说我越糊涂”的概念。对它的定义不计其数，各种定义间差异显著，同时各定义间又存在一定共性。比如最为简介的定义“公共政策是关于政府所为和所不为的所有内容。”<sup>1</sup>这个定义过于精炼短小，以至于它几乎可以包括政府的所有行为，这样就会模糊政策的范围，但是，这个定义的好处在于，它告诉我们政策这个概念关注的是行为过程，它所研究的不仅是政府的作为，政府不作为本身也是一种政策。相对而言，安德森的定义则更为详尽：“政策是一个有目的的活动过程，而这些活动是由一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取的”。<sup>2</sup>这个定义逻辑上极为清晰，也长期影响了人们对政策的理解，政策为解决问题而存在，是一种有目的的行为。只是还有更多更富有启发性的对政策的定义方式：“公共政策是特定的政治制度处理公共问题的动态的和价值高度涉入的过程，包括政府公开表达的意图和官方措施，以及政府一贯的外在行为和内隐行为模式。”<sup>3</sup>随着定义复杂性的增加，人们可以通过这个定义对政策理解更深入，但是，定义表述越复杂则越容易引起不同观点的争论。究竟采取何种定义还是要看研究者自己的兴趣。对于诸种定义，并不能说哪一种是更为合理和客观的，也许正如《公共政策研究——政策循环与政策子系统》的作者分析的那样：“分析家怎样解释公共政策及其强调的方面，依赖于他们的参考框架，这个框架依次取决于他们的兴趣、意识形态和经验”。<sup>4</sup>一个关于政策的定义，其好坏在于是否能够在分析者的理论框架中起到很好的作用，能够与其理论珠联璧合，方便其表述自己的研究主张和学术观点。

---

<sup>1</sup>托马斯·R·戴伊. 理解公共政策[M]. 北京: 华夏出版社, 2004, 2

<sup>2</sup>詹姆斯·E·安德森. 公共决策[M]. 北京: 华夏出版社, 1990, 4

<sup>3</sup>弗朗西斯·C·福勒. 教育政策学导论[M]. 南京: 江苏教育出版社, 2007, 8

<sup>4</sup>迈克尔·豪利特, M·拉米什公共政策研究——政策循环与政策子系统[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006, 11

## 二、政策过程

“政策过程是指发生于政治制度中的一系列事件或环节，这些事件或环节包括政府考虑解决某一公共问题的多种方案，从中选择一种方案，实施这一方案，对其进行评估”。<sup>1</sup>政策是一个过程的观点从政策科学诞生之初就有了。政策不仅仅是一个文本，理解政策还需要将其视为一个过程，无疑这种观点是有好处的，它使人们对政策的了解得更深了。但是，政策过程划分为多少阶段，各阶段如何划分，政策科学家则有着众多不同的观点。

政策科学之父拉斯韦尔，将政策过程命名为“决策过程”，他将其划分为七个阶段：

情报

提议

规定

合法化

应用

终止

评估

但是，时隔不久，拉斯韦尔的学生加里·布鲁尔提出一个派生的阶段划分方法：

创始

预评

选择

执行

评估

---

<sup>1</sup>弗朗西斯·C.福勒.教育政策学导论[M].南京:江苏教育出版社,2007,11-12

## 终止

这种划分方法得到拉斯韦尔明确赞成，从而形成了 70 年代中期以来，在重要而实际的意义上被大部分的政策科学家们所采用。<sup>1</sup>

著名的政策科学家安德森，则在其《公共决策》一书中采用了相对更为简单的划分方法：

政策日程

政策的形成

政策的通过

政策的实施

政策的评价<sup>2</sup>

虽然，有很多种不同的划分方法，但是，这些方法在本质上都是相似的，但又都根据自己的需要可以加以灵活运用，比如，《教育改革——从启动到成果》一书的作者就将政策过程的阶段简化为四个：

启动

采纳

实施

成果

这样的简化无论从对政策的理解上，还是在实际的运用中，都对其研究具有辅助效果。<sup>3</sup>

在本文中，为了把重点放到政策的评价上，因而只是分析政策过程的两个阶段：政策的制定和政策的执行。政策制定实质包含着政策议程的设定，政策方案的规划，政策方案的选择；而政策执行则与其他人的划分没有什么区别。但是，

---

<sup>1</sup>保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 北京：生活·读书·新知三联书店，2004，23-24

<sup>2</sup>詹姆斯·E·安德森. 公共决策[M]. 北京：华夏出版社，1990，32)

<sup>3</sup>本杰明·莱文(BEN[J]. IA[M]. IN·LEVIN)著：教育改革——从启动到成果[M]. 北京：教育科学出版社，2004，20

为本文所不同意的是将政策评价作为政策过程的一个阶段，而且是作为最后或者是仅仅在政策终结之前的一个阶段。这与评价的发展趋势是不符合的。实际上，政策评价需要贯穿政策过程的始终。当然，如果狭义地将政策评价理解为对政策效果的认定，那么，政策评价则仅仅是政策过程的最后一个阶段了，这取决于研究者如何界定政策评价这一概念。

### 三、政策评价

首先需要强调的是，在政策科学领域内，政策评价和政策评估的提法都存在，有人认为这种差别是重要的，因此，特别强的在“评价”与“评估”间做出明确的选择，而笔者认为这种差别并不是根本的，行文中将主要使用“政策评价”这个术语，为了引用更多的观点，“政策评估”也会偶尔用到。

关于政策评价，安德森在《公共决策》一书中有一段精彩的论述：“政策评价作为一种功能活动与政策本身一样久远。政策制定者和行政人员总是对特定政策、机会和工程的价值或效果上作这样或那样的判断。许多这种判断是印象主义的，缺乏事实根据，而且形式多样，它们还常常依据传闻作出，而且至多建立在支离破碎的论据的基础上。它们还常常受意识形态、政党的自我利益和其他价值标准的影响。另一种评价政策方式是集中评价特定政策或计划的活动。第三种政策评价相对来说比较新，它们通过对计划的系统而又客观的评价去衡量它的社会效果和实施预定目标的程度”。<sup>1</sup>如果给政策评价一个宽泛的定义，那么它的历史的确就可以与公共政策的历史一样悠久，但是，作为系统的政策评价，在安德森写作《公共决策》这部著作的时候，才刚刚兴起。

关于什么是政策评估，它的定义恐怕和政策的定义一样多而且观点的分歧也更加明显。作为政策评价的研究者更愿意将政策评价定义为“是一种应用研究，包括在具体的场合下运用规范的研究方法和严格的研究标准以实现实用性的研究目的：确定政策达到目标的程度”。<sup>2</sup>但是，这与政策科学家的政策过程理论很不相称，那些坚持政策过程理论的学者更愿意将政策评价视为政策过程的一个阶段，“依据一定的标准和程序，对政策的效益、效率及价值进行判断的一种政治

---

<sup>1</sup>詹姆斯·E·安德森. 公共决策[M]. 北京: 华夏出版社, 1990, 183-184

<sup>2</sup>弗朗西斯·C. 福勒. 教育政策学导论[M]. 南京: 江苏教育出版社, 2007, 279

行为、目的在于取得有关这些方面的信息，作为决定政策变化、政策改进和制定新政策的依据。”<sup>1</sup>

有学者总结学术界对政策评价的定义，认为有五种答案：

——主要是对政策方案的评估

——属于广义政策执行过程中的一个阶段。<sup>2</sup>

——是政策全过程的评估，既包括对政策方案的评估，还强调对政策执行以及政策结果的评估。<sup>3</sup>

——就是发现误差、修正误差。<sup>4</sup>

——着眼点应是政策效果。<sup>5</sup>

该学者认可的定义是“评估主体依据一定的评估标准，通过相关的评估程序考察公共政策过程的各个阶段，各个环节，对政策产出和政策影响进行检测和评价，以判断政策结果满足目标群体需要，价值和计划的程度的活动。”<sup>6</sup>

当然，关于什么是政策评价答案决不止于五种，弗兰克·费希尔就认为它是“一种社会科学主要是‘政策分析’或‘政策科学’的应用活动。”<sup>7</sup>

探讨政策评价的定义，并不是想获得一个准确的，能够为所有人所认可的定义，也不是像教科书一样为学生展示多种定义，更不是想提出一个笔者自己的定义，在这里只是想说明这个概念可以有多种理解，在后面的评价模式分析中，我们将会看到对评价的不同理解正是评价模式的核心观念。

---

<sup>1</sup>陈振明. 公共政策分析[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003，268

<sup>2</sup>伍启元. 公共政策[M]. 香港：商务印书馆（香港）有限公司，1989，41

<sup>3</sup>斯图亚特·内格尔. 政策研究：整合与评估[M]. 长春：吉林人民出版社，1994，3

<sup>4</sup>朱志宏. 公共政策[M]. 台北：台湾三民书局，1995，299

<sup>5</sup>托马斯·R. 戴伊. 自上而下的政策制定[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002，203

<sup>6</sup>宁骚. 公共政策学[M]. 北京：高等教育出版社，2003，408

<sup>7</sup>弗兰克·费希尔. 公共政策评估[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003，2

## 第二节 高等教育政策的评价

### 一、何谓高等教育政策

教育政策作为公共政策的一个部分，关键是定义种属差别。最为方便的定义恐怕是这样的：“教育政策是公共政策的一部分，它是有政府及其机构和官员制定的、调整教育领域社会问题和社会关系的公共政策”。<sup>1</sup>

然而，仅仅是定义是不够的，定义并不能让我们对教育政策了解更多。倒是佛兰德·S·柯伯思的分析具有独到见解，被广泛引用：

第一，教育政策的制定是一项成千上万人参加的极其复杂的工作，具有专门术语，政策内容广阔和多变，真正理解教育政策的本质是困难的。

第二，相对而言，公众对教育系统比其他社会系统更熟悉，对教育政策更为关心，大多数公民对教育系统都有一定的接触和了解，而且都积极参与教育活动和学校的管理。

第三，教育领域的权力比其他任何领域的权力都分散，教育政策不仅在不同的权力级别上形成和执行，而且在同一权力级别上也存在复杂的权力分配，从而加大了教育政策活动的难度和复杂性。

第四，教育过程本身具有多中目标，在不同的教育机构中目标又具有含混性，评估教育成果具有先天的困难性。<sup>2</sup>

参考教育政策的定义方式，所谓高等教育政策就是调整高等教育领域社会问题和社会关系的公共政策。如此定义高等教育政策并不是明智之举，何谓调整高等教育领域的社会问题和社会关系？是政策文本中明确提出还是政策效果客观影响到？高等教育领域究竟是指那些领域？虽然，在现实生活当中与学术研究当中，几乎没有人会对哪项政策是否属于高等教育政策产生过多争议，但是，概念的不清晰同样会带来不可避免的麻烦。本文认为，高等教育政策，须在政策文本中明确提出为了高等教育的发展而制定，主要通过教育部及省级教育行政部门和各高校负责实施，其实施的效果表现在高校、教师和学生活动中，或三者与社会

---

<sup>1</sup>刘再兴，教育政策的价值分析[M].北京：教育科学出版社，2003，30

<sup>2</sup>斯图亚特·S·那格尔.政策研究百科全书[M].，北京：科学技术文献出版社，1990，442-443

的关系的变化上。这样通过政策的目的，政策制定以及实施的程序和政策的影响三个方面来界定高等教育政策就会更加能过规范对它的理解。当然，仅仅规范理解还是不够的，如果要理解的更多，还需要对其特征做若干说明。

## 二、高等教育政策的特征

理解高等教育政策还需要理解它的特殊性。高等教育政策区别于其他公共政策和基础教育政策的独特性有哪些？

首先，高等教育政策的制定过程参与者更多。

能够参与高等教育政策的制定过程的团体或个人都比其他政策要多一些。在我国高等教育管理体制决定了高校参与政府决策的机会要远多于中小学，大学教师作为知识领域的专家，其观点更加具有社会影响力，能够通过多种途径表达政策主张和批评意见。地方政府为本地区高等教育发展也热衷与参与国家高等教育政策的制定。同时，高等教育对个人发展影响巨大，社会团体高度关注这一领域的政策。

其次，高等教育政策的执行主要依靠高校来完成。

高校是高等教育活动的主要承担者，作为以调解高等教育活动为目的的公共政策，其实施无法绕开高校来实现。因此，高校如何实施高等教育政策，对政策执行效果产生重要影响，研究高等教育政策执行，最为重要的就是研究高校在政策执行过程当中的行为。高等教育政策要想获得成功，关键也是帮助高校更好的理解高等教育政策，更好实施高等教育政策

第三，高等教育政策的利益相关者众多。

高校能够参与高等教育政策的制定，是高等教育政策执行的重要主体，同时它还是高等教育政策的利益相关者。众多高等教育政策都会对高校的发展产生明显的影响，在我国重点大学建设政策由来已久，并对我国高等教育格局的有着深远影响，能不能进重点发展计划对高校发展更是具有非常大的影响。在高等教育政策的利益相关者当中，学生是人数最多的群体。几乎每项高等教育政策的最终结果都会对学生产生影响。学生家长也是高等教育政策的利益相关者，他们为学生支付几乎所有的学习费用，并关心着学生的发展。社会用人单位也是高等教育政策的利益相关者，高等教育培养出的毕业生如果不能够胜任这些单位的工作岗位，意味着他们将提高人员培训成本。此外，还有纳税人及其他利益相关者。

### 三. 高等教育政策评价及其困难

高等教育政策评价本身是一个十分松散的概念，是通过合成其他概念而来的，作为其构成部分的子概念本身又均具有一定的模糊和争议性，因而这个概念就更加模糊和难以捉摸了。对其进行任何一种界定都会引来不同观点的责难，但是，概念本身是为了描述或说明一种事物，无论其界定是否能够得到最大限度的认可，只要在其操作性定义中做必要的说明就足够了。为此，需要强调本文所使用的“高等教育政策评价”概念，其外延是很小的，内涵做了特殊界定：

本文所研究的高等教育政策评价，是评价人员在完整的评价观念指导下实施的，通过系统收集有关高等教育政策制定和实施以及对高等教育系统影响的资料，对其进行事实描述和价值判断的专业的实践活动。

高等教育政策评价存在着两方面的困难，一方面来自高等教育政策性质本身，另一方面来自两种评价范式的矛盾。

高等教育政策的目标模糊性造成高等教育政策评价的第一个障碍。政府制定的政策通常其目标表述都是模糊的，高等教育政策目标的模糊程度更加难以具体描述以达到根据目标来组织实施评价的程度。高等教育政策目标模糊是多方面原因造成的。这可能与高等教育政策制定过程参与者众多有关，也可能与社会普遍关注高等教育政策有关，更与高等教育系统本身的目标模糊性有关。这些因素都会导致政府不会在各种冲突的价值观之间做出鲜明的选择，从操作上也不愿意将政策目标表述过于清晰以至于难以适应高等教育系统本身的复杂性。就政策本身来说，目标模糊可能并不是坏事，但是，对高等教育政策评价则不是好兆头。

高等教育政策影响难以确定也是高等教育政策的特征之一，并且这造成了高等教育政策评价的又一障碍。大多数政策评价模式热衷于对政策结果的测量，可是高等教育政策的结果第一滞后于政策的实施，第二难以测量，第三，难以确定哪些高等教育的变化由政策引起。

高等教育政策的相关信息难以获得，也是高等教育政策评价的困难之一。政策评价是一项需要收集大量信息的活动，没有足够的信息，政策的评价结论是无法做出的。目前，在我国还没有建立起完善的高等教育相关的信息系统，很多信息难以及时获得导致高等教育政策评价远远滞后于高等教育政策的实施和下一轮的修改。

以上，都是高等教育政策本身的特点造成的评价障碍，但是，一种更为关键的障碍却并没有引起足够的重视。那就是评价范式矛盾的障碍。

在我国政策评价活动一直存在，但是，其方式却并不科学或者说其范式一直没有改变。这种范式可以称之为政治家范式，是依靠政府系统内部来完成评价过程，评价方法论则是建立在经验基础之上。通常是政策制定部门到政策实施部门做调研，调研的方式多以政策实施方做工作回报为主，期间也可能存在其他方式，比如相互讨论及到学校现场观察。这种评价范式的局限性和优越性都比较明显。局限性包括：它是内部评价可信性不高，缺乏规范，缺乏全程关注等等。优点则是直接面对问题，内部人员方便交流，投入较少。与之冲突的评价可以称之为研究者范式，这是一种严格重视评价规范的评价方式，重视社会科学方法的应用，重视平等；评价信息的收集，重视外部评价人员的介入，重视价值准则的鲜明性等。但是，这两种评价范式的矛盾目前还没有很好的得到调节，研究者范式虽然可以称之为比较科学合理的范式，但是，远远没有政治家范式那么“有用”，政治家范式，虽然能够满足以前决策的需要，但是，其固步自封的方式，将会导致其无法提高评价的质量。

### 第三节 高等教育政策评价的模式选择——应答模式

高等教育政策评价本身存在的困难和我国高等教育实际情况决定了很多评价模式并不能很好地完成高等教育政策评价的任务。在对众多评价模式分析的基础上，本文推荐在高等教育政策评价中采用应答评价模式。在本节中，首先将介绍应答评价模式的产生过程，其次分析其主要的的评价主张观点，最后，讨论在高等教育政策评价领域推荐采用应答评价模式的理由。

#### 一、应答评价模式的产生

应答评价模式的产生与1965年美国《中小学教育法案》的颁布有关。该法案是教育评价史上的一道分水岭，依据该法案，联邦政府史无前例地投入了大笔教育经费，一些国会议员包括罗伯特·肯尼迪参议员坚持要求法案资助的项目要进行评价。结果该法案第一章和第三章规定，所有接受本法案资助的项目必须接受评价，其评价结果须送交联邦政府。在《中小学教育法案》的影响下，教育评价成为繁忙领域，但是，由于当时评价普遍采用的是标准化考试分数作为衡量项目成功与否和成功程度的指标，而这些指标不足以测量处境不利的学生的进步水平，而且这种问题相当严重，教育评价进入了危机期。“我们不久就发现，这一

评价方法对评价哥伦布计划时是不适宜的。”<sup>1</sup>到20世纪70年代，教育评价走向专业化，为了应对评价的危机，评价专家开发了大量的评价模式。应答模式就是在这样的背景下产生的。

应答模式是斯塔克在1974年发表的《方案评价：的特殊方法——应答评价》一文中提出的。在那之前，斯塔克的评价观主要体现在1967年发表的《教育评价的全貌》一文当中。他早期的观点依然被纳入到应答模式当中，只是对有些观点进行了修改。

在教育评价界，当时美国学者对教育评价方法论有若干重要的争论，克龙巴赫和斯科里温的争论对斯塔克的评价观形成具有重要的影响。首先，评价焦点是关注教育结果还是教育过程，或是其背景因素，又或包括前三者。其次评价者主要的责任是对教育方案做描述而不做价值判断还是不做价值判断，或者必须做价值判断。第三若做价值判断，则判断标准如何获得，判断标准需要明显化或是否做教育方案之间的比较。最后，评价的目的是形成性还是终结性的。

斯塔克对以上问题的回应构成了他早期的教育评价观：

- 评价应充分描述教育方案的背景、过程和结果要素。
- 除了充分描述外，评价者也需要做判断。
- 采用绝对标准，也可以采用方案间比较的评价方法。
- 以描述过程完成形成性评价，以判断过程完成终结性评价。

但是，这些观点在应答模式提出后有些则发生了重要的改变，比如对评价者的责任，斯塔克对评价者需要做判断的强调已经没有那么强烈，方案间比较的观点也被放弃，对描述和判断两个矩阵的分工开始模糊化，这种观点的改变也许促使了应答评价模式的产生。

## 二、应答模式的主要观点

所谓应答模式其实是与预定式评价相对的概念。斯塔克将在他之前被评价者广泛采用和提倡的评价方法统称为预定式评价。预定式评价在评价开始之前一般就已经可以制定出一套完整的评价程序，通过方案目的的描述或者是价值准则的确立就可以按照严格的方案执行评价计划，在计划执行过程中又较多地利用定量

---

<sup>1</sup>瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京：人民教育出版社，1989，300

化的测量工具来获得评价信息。这样的评价方式是实证主义社会科学影响下的产物。斯塔克的应答评价模式几乎是对这种预定式评价的彻底的反对。从他的很多论述中我们可以感受到他所期望建立的模式是一个什么样的模式。

“该方法以牺牲某些测量上的准确性换取评价结果对方案有关人员说来更多的有用性。现在的评价方法多带有预定性质，即强调目的的表达和客观的测验、由方案执行人员掌握的标准，以及研究性的报告的应用。而应答评价则较少依赖这些正规的信息交流方式，更多地依赖自然接触”<sup>1</sup>。

斯塔克将应答模式的特点概况为三个方面：

“如果教育评价更直接地指向方案的活动而非方案的内容，如果它能满足评价听取人对信息的需求，或者在反映方案得失长短的评价报告中更能反映人们不同的价值观念，那么，这种评价可称为‘应答评价’”。<sup>2</sup>

在应答模式中描述与判断的界限模糊了：

“评价意味着有人要对方案的优缺点做出报告。评价人汇报方案是否合乎逻辑，是否受人欢迎，或者是否狭隘和费用过高。这些描述性术语同时也是价值判断术语。评价就是这样产生的。评价绝不依赖于对方案目标、活动或成就的精确定义，在计划和执行一向评价时，评价者必须决定他应在多大程度上摆脱价值和标准这两个简单因素的束缚”。<sup>3</sup>

通过对以上斯塔克本人的观点，可以使我们清晰的感受到应答评价模式是从对评价的认识，到评价所采用的方法论以及具体获得材料的方法，再到评价过程的设计和安排完全不同于预定式评价。为了能够清晰的反应应答模式的全貌，将斯塔克主要观点列在下面。概括而言，应答模式的主要观点包括以下 8 个方面：

- 服务取向

应答模式跳出了评价功能和目的的限定，评价就是一种服务取向的活动，它的目的取决于服务对象的需求。

- 问题导向

---

<sup>1</sup>瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京：人民教育出版社，1989，325

<sup>2</sup>瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京：人民教育出版社，1989，326

<sup>3</sup>瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京：人民教育出版社，1989，339

应答模式不按照方案目标，也不以价值准则来组织评价，而是直接回应评价委托人所提出的问题。问题在应答模式中起到组织者的作用。

- 弹性化的评价过程

应答模式没有严格的程序，它可以灵活的展开，根据需要做出不断的调整。

- 重视政策的运作过程及其情境脉络知识

应答模式不仅关注结果，它更加关注过程，它所要揭示的是方案实施过程的复杂性。

- 鼓励采用社会人类学取向的个案研究

从方法论上它不是实证主义的，从方法层面它更多地采用观察的方法，更多定性研究的技术。

- 由外来评价人员设计实施评价

评价人员就是活动信息的评价工具，在应答模式中，评价者的角色会越来越重要。

- 价值多元取向

应答评价模式反映的不只是决策者的价值观，它还要反映实施者和其他利益相关者的价值观。不仅反映一种价值观，而且要反映多种的价值观。

- 以易理解的方式呈现评价报告协助听取人产生间接经验

应答评价模式为了实现有用性，特别重视信息交流的方式，非正式的交流与评价报告的撰写技术共同提高应答评价模式的有用性。

### 三、应答模式适用于高等教育政策评价

在分析了高等教育政策评价的困难之后，我们知道评价高等教育政策面临很多令人棘手的问题，这些问题的解决将是本文的关键点。在比较了众多的评价模式之后，发现通过选择合适的评价模式可以解决，至少是部分解决高等教育政策评价面临的难题。这个适用于高等教育政策评价的模式就是前文花了大量篇幅介绍的应答模式。通过高等教育政策的特征，高等教育系统的特征，应答模式的主

要观点介绍，也许结论已经十分明显，应答模式是如此适宜用来评价高等教育政策。

但是，本文为了逻辑上的严谨性还是要再花一点笔墨，做几点说明。

#### （一）应答模式能够解决高等教育政策本身给政策评价带来的困难。

前文提到，高等教育政策本身的目标模糊性和结果滞后性，过程的复杂性和信息获得的困难等特征导致高等教育政策评价十分的困难。但是，当我们用应答式评价来评价高等教育政策的时候，这些问题就会迎刃而解。

首先，应答模式以问题作为评价的组织者，从而回避了高等教育政策目标模糊性的问题。用目标来评价政策结果是众多政策评价者所热衷的评价方法，但是，当目标难以厘清的时候，这些评价就会无法开展。但是，应答模式从一开始就不会去让目标在评价中占据组织者的位置，这样评价就可以顺利的展开。

其次，应答模式关注政策更加过程，从而能够有效地说明政策发生的实际影响。应答模式以定性的自然式观察为方法，关注政策过程，通过对高等教育政策实施过程的观察能够获得政策产生影响的全过程，虽然，有的政策结果不能准确的测量，但是，用对过程的详细描述，完全可以证明政策发生了实际效果。

第三，灵活的评价过程，能够应对复杂的政策实施过程。高等教育政策的实施过程因为其权力的分散性而尤为复杂，这样的复杂过程并不是一次评价可以完成的。为此，应答模式灵活的评价过程就可以发挥重要的作用，它可以在发现新的问题时，随即转变评价程序，对新的问题做出回应。

第四，个案研究的方法能够收集较为丰富的信息，而又不依赖较大的调查样本。个案研究方法有其它方法无法比拟的优越性，它不仅能够反映复杂的现实情况，而且还能够用较小的研究样本得出评价结论。当然，如果评价投入足够多，那么多选择样本则更加有利于评价的准确性。

#### （二）应答模式能够缓和两种评价范式的矛盾

首先，应答模式是贴近政治家的评价模式。应答模式以服务为导向，根据评价委托人的需要确定评价问题，根据评价问题人的需要安排评价程序，和评价报告的方式，这大大方便了评价委托人的信息获得。应答模式以问题为导向的评价方法也颇似我国政策评价实践中的评价方法，无论从满足评价委托人的需要还是与评价委托人的习惯来说都是更加易于接受的。

其次，应答模式能够改进政治家评价模式。应答模式虽然与政治家评价模式较为贴近，但是，二者还是明显不同的。应答模式有着更为坚实的理论基础和方法理论体系及评价实施的技术和程序，已经是一种专业化评价的模式，这是政治家模式所无法比拟的。因此，采用应答模式可以改进政治家评价模式。在高等教育政策评价中，政治家模式长期存在，并且也不可能立即推出历史舞台，一味批评不如使其改善。应答模式改善政治家评价模式是有效的。

第三，应答模式能够得到研究者模式的认可。应答模式也是由研究者提出，这本身就拉近了应答模式与研究者的距离，同时，应答模式所依据的理论和假设都有哲学的或社会科学的基础，即便是不赞成应答模式的理论和基础，研究者也不得不承认其评价模式的建立是有根有据的。与研究者的评价模式沟通，将对高等教育政策评价具有重要的意义，可以扩大高等教育政策评价中，专家意见的来源为提出更合理的评价报告提供了条件。

总之，应答评价模式是非常适合应用于评价高等教育政策的，还没有哪一个模式可以如此好地解决高等教育政策评价中的主要困难。在此后的两章中，本文将围绕如何在评价高等教育政策时运用应答评价模式展开研究和论述。

## 第三章 运用应答模式的核心观念解析

在高等教育政策评价中,运用应答评价模式首先需要确立应答模式的核心观念在高等教育政策评价中的意义。应答模式的核心观念包括:服务取向、问题导向、弹性化的评价过程、重视政策的运作过程及其情境脉络知识、鼓励采用社会人类学取向的个案研究、由外来评价人员设计实施评价、价值多元取向、以易理解的方式呈现评价报告协助听取人产生间接经验八个主要方面。在本章中,将分析这八个主要观点在高等教育政策评价中应当如何理解,并阐释其对高等教育政策评价的指导意义。

### 第一节 应答模式的服务与问题取向解析

在第一节里,本文将解析应答模式的两个基本观念在高等教育政策评价中的意义。这两个基本观念涵盖了应答评价模式的目的和评价组织者。在高等教育评价中,这就是评价为谁服务和如何确定评价问题。

#### 一、服务于高等教育政策制定与实施者

高等教育政策评价采用应答评价模式,首先确立的第一个评价观念就是评价是为了服务于高等教育政策制定与实施者。这是应答模式在评价目的上的基本观点。

评价的目的到底是什么,不同的评价者有着不同的主张。在斯塔克看来,评价的目的可以是多样的,“记载事件,记录学生的变化情况,检查学校工作的活力,为责难寻找依据,协助行政人员决策,指导正确的行动,增加对教学过程的理解。”<sup>1</sup>每一次具体的评价活动的目的是根据评价委托人的需要确定的。因此,评价者需要确定评价委托人,政策的制定者,政策的实施者,政策的利益关系人关心和注意的问题以及他们的目的。

---

<sup>1</sup>瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京:人民教育出版社, 1989, .327

高等教育政策评价采用应答模式，需要明确为谁服务这个问题。为了获得更大的有用性，与评价委托人和评价利益关系人多次沟通获得他们所需要的信息种类将是十分有必要的。高等教育政策评价服务的对象主要是高等教育政策制定者、高等教育政策实施者和高等教育政策的利益相关者。

在我国高等教育政策的制定者主要有哪些？一些富有创意的研究为我们描绘了一幅宏观的图景。有研究者认为在我国教育政策的制定者主要是：党中央作为主要决策者；国务院作为主要决策者；教育部作为主要决策者。<sup>1</sup>而涂端午则通过对《中华人民共和国现行高等教育法规汇编》的定量分析，得出结论，教育政策的制定是以教育部为主、政府多部门参与的政策联合<sup>2</sup>。也就是说在我国参与高等教育政策制定的主体是以教育部为主，并且是多政府部门共同参与的，财政部、人事部和国家发展计划委员会参与频率最高。陈学飞的研究则描述了一个微观的政策制定过程，在《我国教育政策过程的内输入特征——基于对“211工程”的实证研究》和《理想导向型的政策制定“985工程”政策过程分析》两篇文章中，通过对“211工程”和“985工程”政策制定过程的详尽描述，说明了在我国高等教育政策制定过程中存在着多主体的参与，是中央与地方，高校与政府互动的过程<sup>3</sup>。

由此，至少可以得出这样的结论，高等教育政策的制定是一个十分复杂的过程，不是谁制定了高等教育政策制定，而是都有谁能够参与高等教育政策制定这样一个问题更富有意义。高等教育政策评价的服务于政策制定，其服务对象因而也是十分多样的。任何能够参与高等教育政策制定的组织或个人可能都会在不同程度上需要政策评价的帮助。

高等教育政策的实施者同样也是多样的，但是，也许因为高等教育政策的实施过于复杂，或者是过于明确，所以，并没有清晰的研究成果描述都有哪些主体参与了高等教育政策的实施。从公共政策的一般理论来看，中央政府制定的高等教育政策其实施者包括地方政府和高校，地方政府制定的高等教育政策的实施者主要是高校。一项高等教育政策的出台，所要解决的高等教育问题最终的都需要

---

<sup>1</sup>蔡瑜琢. 高等教育政策分析方法研究[J]. 北京: 高等工程教育研究, 2004 (4)

<sup>2</sup>涂端午. 中国高等教育政策制定的宏观图景[J]. 北京: 北京大学教育评论, 2007 (4)

<sup>3</sup>张国兵, 陈学飞. 我国教育政策过程的内输入特征——基于对“211工程”的实证研究[J]. 哈尔滨: 黑龙江高教研究 2006 (8) 和陈学飞. 理想导向型的政策制定“985工程”政策过程分析[J]. 北京: 北京大学教育评论, 2006 (1)

高校的参与这是不争的事实。因而，特别重视对政策实施过程进行观察和为政策实施者服务的应答评价模式其主要的服务对象常常包括高校，这可能又会涉及到高校的管理者、教师和学生等多主体，他们在高等教育政策实施中所起到的作用各不相同，但是，高等教育政策评价的服务对象则主要还是高校的管理者。

高等教育政策同样是涉及众多利益相关者的政策类型。仍然以“985工程”为例，在《大学竞争的政治学分析：以“985工程”为例》一文中，宋维强、廖媛红两位研究者从政治学的角度分析了与该工程密切相关的利益关系者，包括教育部，高校和地方政府。但是，受到该政策的特殊性影响，这项研究并没有穷尽所有高等教育政策的利益相关者，作为解决高等教育问题的政策，其导致的结果可能与学生、学者和产业界都密切相关，这些组织或个人因而也是高等教育政策的利益相关者，也可能成为高等教育政策评价的服务对象。

## 二、以高等教育问题为导向

高等教育政策为解决高等教育问题而存在，高等教育政策评价的合理性关键也是在于它能够帮助解决高等教育问题。一般的公共政策评价理论都可以用以评价高等教育政策，但是，它们所能够解决的是一般性的政策问题而不是高等教育问题。比如运用经济绩效评价的方法评价“985工程”的实施绩效，虽然，可以从方法和结论两个方面做出有成效的评价成果，但是，这只是说明了“985工程”在经济方面的效果，并不能准确评价该工程对高等教育系统所起到的其他影响，并且作为一项高等教育政策，它的经济效果远远没有它的教育效果更加值得关注。以高等教育问题为导向的应答评价模式，将高等教育问题贯穿政策评价始终，最终的目标也是帮助解决高等教育的问题，而不是做出其他层面的结论。

“问题一词更确切地表达了复杂性、直接性和价值观的含义”<sup>1</sup>。高等教育政策评价按照应答模式的要求，应当以问题为导向，将问题作为评价的组织者。问题对与高等教育政策而言是十分重要的，唐安奎博士曾撰文指出：“当前，高等教育研究要寻求理论创新，必须提升问题研究意识，增强问题研究能力”<sup>2</sup>。所谓问题，是指的一种矛盾状态，即现实与认知或理想之间存在不一致的情形。通过评价者与作为高等教育政策实施者的地方政府的教育部门或者是高校、教师

---

<sup>1</sup>瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京：人民教育出版社，1989

<sup>2</sup>唐安奎. 略论高等教育中的问题研究[J]. 武汉：高等教育研究，2005（5）

等高等教育政策实际的实施者不断的接触，评价者将会形成评价问题。评价者形成评价问题之后，这些问题将会成为高等教育政策评价的组织者，但是，这些问题并不是一成不变的，随着评价者对政策过程了解的日益深入，可能会发现一些新的问题，或者是发现以前的问题不是真正的关键，所以在评价过程中，可以根据需要更新评价问题。

然而，每一个具体的政策领域其存在的问题和对问题的界定存在着重要差别。高等教育政策评价问题的形成与界定是通过评价人员不断地深入政策过程现场观察的结果，更是政策评价人员运用高等教育理论界定这些高等教育问题的结果。对问题的理解往往会制约人们对问题的解决和价值判断。高等教育政策评价以问题作为组织者，就需要对那些从评价委托人，评价听取人和政策制定、实施和利益关系人获得的问题进行重新的界定。这一点也许是斯塔克本人将会反对的观点，但是，并非所有人都能准确地确认高等教育问题，发现问题的本质也是不容忽视的问题。事实上，我国政策评价长期以来都是根据政策实施过程中遇到的问题着手的，而并非根据既定的评价准则对政策做出直接的规范的判断，但是，由于不能对政策实施中的问题上升到理论分析的层面而流于就事论事，对改进政策的帮助没有取得令人满意的效果。

## 第二节 应答模式资料收集观念解析

收集什么信息是一回事，如何收集信息是另外一回事。上一节中，只是分析了在高等教育政策评价过程中，运用应答模式应当如何确定评价的问题，评价应该以服务为导向。这一节将围绕政策评价的过程来讨论运用应答模式的一些重要观点。

### 一、重视高等教育政策过程和现实情境

高等教育政策的效果由于高等教育系统本身的复杂性，教育结果出现的滞后性都不易发现，更难找到有力的直接证据证明各种新出现的高等教育发展变化为高等教育政策所引起，因而，在评价高等教育政策时，那些通过对照组比较的评价方式，直接把高等教育发展情况与高等教育政策建立联系的方式并不合适。教育部网站上有一份关于“985工程”实施的评价报告。该报告以“教育部科学技术委员会”的“专家建议”形式提出，题目为《“985”工程建设使我国名牌大学与世界一流的距离明显缩小》。

.....我们选择了若干项可以量化且具有国际可比性的学术指标,对世界上的大学进行了学术排行。结果发现:经过“985工程”建设,我国名牌大学在世界大学学术排行中的位置明显提前。但是,我国名牌大学代表原创性水平的学术指标与世界一流大学的差距仍然巨大,没有诺贝尔奖获得者、也没有被引用率最高的教授、在“自然”和“科学”杂志上发表的论文很少且不稳定。我国建设世界一流大学的关键在于重大原创性成果和世界杰出教授等方面指标的快速提高。

.....我国建设世界一流大学的关键在于重大原创性成果和世界杰出教授等方面的快速提高。清华大学和北京大学已经过了数量积累的阶段,应当将主要精力放在营造宽松的学术氛围、鼓励重大原创性成果和大师的产生上。其它若干所名牌大学在继续进行数量积累的同时,也应将主要精力放在提高学术质量和原创性水平上。

#### 建议:

1、尽快启动“985工程”二期,加大对若干所名牌大学的支持力度,特别是通过中央与地方共建等方式进一步加大对经济发达地区的若干所名牌大学的投入强度。

2、在重点建设的若干所名牌大学中进行管理改革试点,在学科专业设置、招生规模、招聘外籍教授和院长等方面给予充分的自主权。同时加强评估和监督。

3、鼓励重点建设的若干所名牌大学处理好基础研究和成果转化的关系,采取有效措施营造宽松的学术氛围,鼓励重大原创性成果和大师的产生,提高学术水平和国际影响。

该报告中,直接以大学排行的定量分析为依据得出,“经过‘985工程’建设,我国名牌大学在世界大学学术排行中的位置明显提前”的结论,似乎缺少直接的因果关系,缺乏对“985工程”发生作用的具体机制及实际过程的描述性分析,给出的建议因缺乏上述分析作为依据恐怕也难以具有说服力。但是,这样的报告从其方法的严谨程度来看,无疑还是优秀的研究成果,只是并不应该用以证明“985工程”的效果。

良好的高等教育政策评价在说明“985工程”的效果时,应当将“985工程”实施的具体过程,对高校的影响,对教师的影响描述清楚,并且找到令人信服的资料说明这些变化是由“985工程”引起的,并且这些变化将有助于一流大学的建设。

## 二、自然式观察

关注高等教育政策实施过程，意味着评价主题的转变，它重视的是事情发生的机制而不是事情发生后的结果。因此，对应的评价技术也就不同于测量和社会调查等方法和技术。应答评价模式中，主张较多地采用自然式观察的方法，自然式观察是社会人类学中采用的研究人类行为的一种定性的研究方法。应答评价模式的重要观点之一就是评价人员作为一种观察方案的工具，采用自然式观察的方法收集资料。特别是高等教育领域内有众多因素无法完成定量化的描述，因此，高等教育政策评价更适宜着重采用自然式的观察。定性与定量研究的争论已久，两种方法并不是相互替代的关系，而是各自有其适用范围。在不同世界观和方法论的指导下，采用何种研究策略最终可能会得出完全不同的研究结论。自然式观察作为一种研究方法，应用于高等教育政策的评价存在着不可避免的问题，但是，它的优越性也是其他方法所无法替代的。这样说并不是要反对在高等教育政策评价中采用其他研究方法，更不是说高等教育政策评价必须采用这样一种研究方法。事实上，每一次评价其任务都是不同的，究竟采用什么方法要受到众多因素的制约，评价委托人的意见，评价时间的规定，评价经费的制约都有可能改变研究方法的选择。但是，重视高等教育政策过程的评价，那么采用一种自然式的观察将是十分有利的。至于这种研究方法如何具体操作，则不是本文讨论的范围。本文只是在方法上建议采用这样一种定性的研究方法来完成高等教育政策评估的任务。

举一个也许不太恰当的例子，关于教育部本科教学工作水平评估曾经引起过不少争议，有人为此做过一份调查，结果显示绝大多数大学管理者认为本科教学工作水平评估对高校改进教学提高教学质量具有重要意义，对本科教育工作水平评估并不存在质疑。但是，通过其他方式，我们可以很容易地获得关于教师、学生、高校管理者对本科教学工作水平评估的不同声音，这些声音为何在正式的调查中被淹没了，为什么在非正式的信息交流途径中不断出现？这并不是一个简单的问题，但是，从研究方法的角度来看，定性的自然式观察能够更多地反映现实中复杂的信息在一定程度上，可以使人们对政策实际情形了解得更多一些。

## 三、弹性的评价过程

应答评价模式的组织者是问题，关注的重点是政策过程，方法上以定性的自然式观察为主要方法，这些都导致它不可能有一个严格的规范程序。因此，应答模式并没有一个预定的程序，需要评价者在与高等教育政策执行人，评价委托人

和评价报告听取人交谈，识别政策范围，了解政策执行范围，了解政策内容等一系列活动过程中不断重复这些活动，并就收集到的资料征求政策执行人员的看法，并请权威人士对各种结果发表意见，以非正式的方式交流信息，记录每次交流内容，提高评价者与政策执行人交流信息的真实性，形成评价结论，最后，写出评价报告。

这样一个过程大致可以包括以下步骤：

首先，制定观察和商谈计划，安排各种人士观察方案的活动，在他们的帮助下，评价者写出而要的报告。

然后，找出对评价听取人可能有价值的东西，收集持不同观点的人对方案优缺点的印象。

请权威人士对各种结果的重要性发表意见，请评价听取人对这些结果之间的关系发表见解。

这些都以非正规方式进行，不断重复，而且需要坚持记录下活动和反应。评价者设法利用一切交流媒介提高与评价听取人之间信息交流的真实性。

弹性的评价过程是应答模式区别于预定式评价最为显著的外部特征，应答模式没有规定好的评价程序，没有详细的日程表，也不会直线式地开展评价过程。它是通过评价过程中不断循环的小环节来完成评价过程的。各个环节之间也是独立的，虽然，并非可以完全随意地进行评价，但是，毕竟它要远远比其他模式灵活。

### 第三节 应答模式评价过程的理念解析

#### 一、外部评价人员设计和实施评价

外部评价人员组织和实施评价并不是应答模式所特有的观点，但是，在这里还要提出来却有着更为深层的意义。那些预定的评价模式，往往将评价理解成为根据既定的价值准则对政策进行直接的价值判断，评价人员所起到的作用只是将评价准则细化，按照固定的程序，采用成熟的测量方法收集评价信息并得出评价结论。因而，评价人员其实在评价过程中所起到的作用并不是不可替代的。但是，在应答模式中，评价人员本身就是评价工具，他们是发现评价问题者，通过自然观察获得评价信息，如果由政策实施者或政策利益关系人直接按照应答模式组织

评价活动，因为没有严格的程序和预定的评价准则，他们更加容易受到自身利益的驱使得出并不准确的评价结论。

不过这一点在高等教育政策评价中并无特别需要强调和注意的。因此，此处不再展开。唯一值得强调的是，目前我国高等教育政策评价还多是由政府组织，虽然有外部评价人员的参与，但是，对政策评价的过程和方案影响还有达到应答模式的要求。

就我国的情况来看，外部评价人员经常对我国高等教育政策进行评价性的研究，但是，问题的关键在于这些研究者一般是独立的对某一项政策的某个方面的问题做出评价或评论，而不能与政府建立委托关系，不能系统地对一项高等教育政策进行评价。如李金春博士就我国“世界一流大学建设”政策进行的评价研究<sup>1</sup>。我国世界一流大学建设的政策耗费上百亿财政支出，但是，对其效果进行评价的投入则并没有与总投入相对应。从其参考文献上来看，没有发现作者参考相关的政府评价报告。如果研究者没有遗漏或忽视，那么说明，实施达十年之久的一项重要高等教育政策竟然没有一份政府公布的正式评价报告。而在政策之外的研究者则只是依据个人兴趣在有限的条件下做某些探讨和研究，其可信赖程度及帮助改进政策的可能性都不会太高。

## 二、呈现高等教育系统的多元价值取向

应答模式是一种服务导向的评价模式，但是，它与那些完全服务于评价委托人的评价模式并不相同，它不是将评价委托人的价值观作为判断政策的价值标准，而是通过观察政策过程，与政策过程中的直接参与人和政策的利益关系人的沟通来获得对政策的多种价值判断。价值是客体满足主体需要的程度，不同的主体对同一政策可能会有不同的价值判断，在评价过程中发现这些价值观并将其告知评价报告听取人，是应答模式的所坚持的核心观念之一。

高等教育领域存在着多种相互矛盾的价值观，伯顿·克拉克在分析高等教育系统的价值观念的特征时指出，在高等教育系统中，存在着四个价值体系：第一个体系确定为正义，第二个确定为能力，第三个去定为自由，第四个称作忠诚，

---

<sup>1</sup> 李金春. 我国“世界一流大学建设”的高等教育政策评价[M]. 哈尔滨: 中国高教研究, 2007 (1)

这是各国政府简历的另一个强大的价值体系。这四个价值体系深深影响着高等教育系统

人们赋予高等教育系统的第一个价值期望就是社会正义，让社会每一个人都得到公正的待遇。在近年来我国的高等教育改革中，这项价值观备受关注，无论是对贫困大学生的关心与助学，还是对师范生的免费教育，或者是对高考公平的热烈争论都反映出高等教育系统离不开社会正义这一价值观。高等教育的体现社会正义，首先与学生相关，入学机会的平等，教学过程的平等，学习成绩得到公正的评价等等。

对能力的追求是高等教育系统又一重要的价值观。我们需要一个行之有效的高等教育系统。它能够把社会上最优秀的青年人选择进来接受高等教育，它能够将最优秀的教授推到学术权威的位置。假如说对社会正义的追求是高等教育系统内对数量的要求，那么，对能力的追求则是人们对高等教育质量的希望。我国高等教育政策长期以来都受这一价值观念的影响，如持续了 50 余年的重点大学建设政策，将少数优质教育资源集中到有限的几所名牌大学中，期望通过它们的成功获得高质量的教育，提高我国高等教育水平。

自由是中世纪大学自诞生之日起就不曾真正获得却从未放弃追求的价值。这些自由包括大学自治，学术自由。高等教育系统内将自由作为基本的价值信仰高等教育学者对其论述已经不计其数，在此就不再展开。我国高等教育系统内虽然也重视对学术自由和大学自治的基本价值，大学办学自主权在逐渐扩大，但是，在高等教育政策评价中，还是很少能够体现对高等教育系统内自由的考虑。

忠诚则是国家与社会赋予高等教育系统的价值规范。高等教育在现代社会中日益扮演着重要的社会角色，无论是科研还是人才培养都已经成为关系到国家与民族利益的重大事务。科研再不是科学家在个人兴趣的驱使下自发而又自由的探索，培养什么样的人才，甚至培养多少人才都被要求符合国家与社会发展的需求。高等教育必须忠诚于国家与社会。

四中价值观念在高等教育系统中都有所体现，但是，这四者又是相互矛盾并又需要相互妥协的。事实上，每个人所持有的价值观与他所处的立场通常是一致的，学生在入学之前渴望公平的竞争机会，在入学之后却并不喜欢将进入大学的机会扩大，从而使得能够证明他们能力的学历贬值。大学的教师崇尚学术的自由，政府官员则更关心大学是否足够忠诚。这些矛盾的价值观，在高等教育政策评价

中需要从不同的利益关系人那里获得并将其相互冲突的焦点体现在政策评价中，这就是应答模式在高等教育政策评价中又一核心观念。

### 三、直观和易懂的评价报告

与应答模式相对应的评价报告的呈现方式，也是与其他评价模式相区别的。它需要的是评价者能够充分描述评价结论，使评价报告能够最大限度地为实际政策执行人和其他关心政策的人所理解。追求真实性和全面的交流是应答模式中评价报告的要求。“我们需要一种有利于间接经验的报告程序，而且这一程序是可以应用的。我们需要把复杂性描述出来，需要传递整体的印象、情绪，甚至经验的神秘之处<sup>1</sup>”。

应答模式为了发挥评价更大的效用，能够与评价报告听取人更好地交流和沟通，强调以直观的方式呈现评价报告，协助评价报告听取人形成对评价问题的间接经验。这一特征区别与那些报告过于专业化和抽象性的评价报告方式。

在高等教育政策评价中，评价报告的呈现同样需要使其更加容易为不同背景的评价报告听取人理解。虽然，对教育问题和高等教育领域，人们通常会显得并不会很陌生，高等教育问题和政策实施过程中出现的情况，通常不会致使关心高等教育政策的人所不能够理解，或者说由于高等教育学科理论性不强，以其分析高等教育政策问题并不会产生令外行难以理解的概念，但是，在组织和呈现高等教育政策评价报告时，还是有评价者偏好将评价报告写得过于抽象和学术化，甚至将大量的数据统计分析列与评价报告中。这样的报告虽然使人觉得十分的专业化，可是，起到的作用却随着评价报告的可读性和易于理解性的降低而降低，从而背离了评价活动的初衷。

仍然以教育部网站上那份“985工程”评价报告为例。报告中大量篇幅呈现的是世界大学排行的程序与方法，各种指标的算法和我国大学在世界大学排行的情况。显示出该报告以定量的方法得出我国大学在“985工程”的推动下拉近了与世界一流大学的差距。当然，这样的一份报告从形式上来看的确会令质疑该政策的人感到一时无以反驳。在理解中形成障碍，无疑是对政策评价发挥真正效用的一种伤害。

---

<sup>1</sup>瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京: 人民教育出版社, 1989, 335

当然，评价报告的形式必须与评价过程中所使用的方法和程序是相对应的，这反映了评价者的评价观。在应答模式下以服务为导向，根据问题组织评价过程，其最终得出的结论也必然是没有严格的结构性，不可能通过干巴巴的数字和表格来说明政策过程中存在的复杂问题和引起的价值争议。特别是高等教育政策的评价，除了少数能够量化的问题，大多数高等教育政策评价都需要以一种来自政策实施现场的真实和完整的信息，来获取评价报告听取人的理解，发挥评价的效用。

由于应答模式是一个高度主观性的评价模式，很少采用实证研究的方法和技术，为了得出能够让政策执行人，评价报告听取人都认可的报告，评价者需要邀请多元主体表达对政策执行情况的想法和意见。这与质性研究的方法相似，通过“三角互证”来获得价值判断的可靠性。

## 第四章 运用应答模式的实施程序概要

第三章概述了应答模式在高等教育政策评价中应用时的一些评价主张,这些是构成应答评价模式的要素。了解这些主张并不能直接应用于评价,知道评价过程需要坚持的主张并不等于能够组织开展评价活动,开展评价活动还需要一个具体的实施程序,在本章中将围绕应用应答模式评价高等教育政策的实施程序做进一步的说明。

### 第一节 评价中的十二个事件

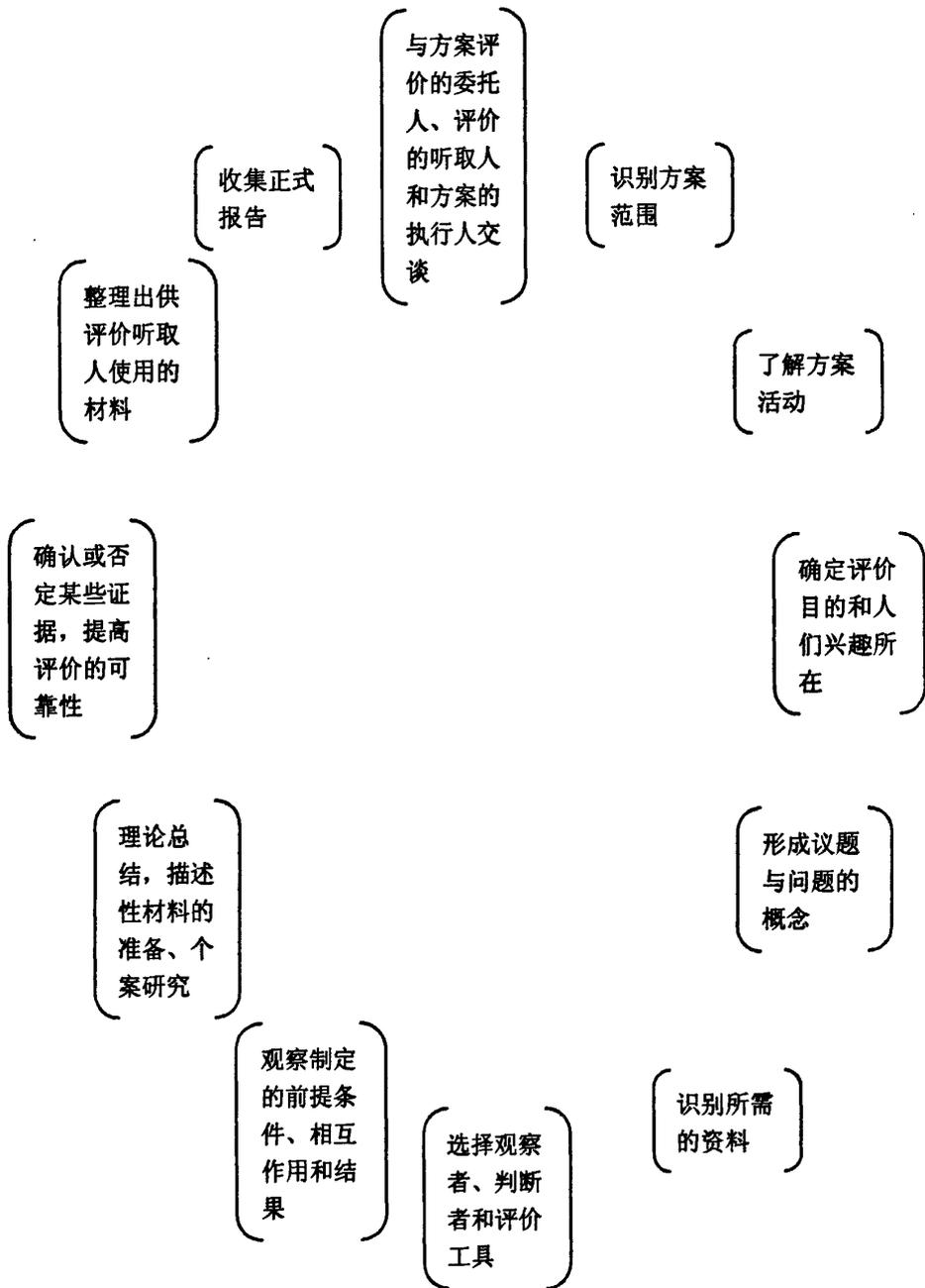
斯塔克的应答评价模式中将“如何作评价”的程序称之为“功能结构”,他将评价过程中的主要事件列在一个钟面样的图表当中(见图表3<sup>1</sup>),并认为这12个事件是不断重复出现的事件。这个时钟并非只是顺时针转动,而且可以逆时针转动甚至有时可以彼此跨越。这些事件有的需要评价者多次重复。

虽然说这些事件式可以跳跃的也可以逆时针转动,但是,在实施评价过程中,按照顺时针的顺序从12点位置开始评价是基本的程序。只是根据评价过程中具体的需要则可以跳跃或者逆时针顺序开展评价。

---

<sup>1</sup> 图表引自瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京:人民教育出版社, 1989, 334

图表 3：应答评价模式的十二个事件



同时他还列出一个表格以区别预定式评价与应答式评价在花在各类活动中的时间。(见图表 4)

图表 4: 预定式评价与应答式评价的比较<sup>1</sup>

	预定式	应答式
确定问题、目标	10%	10%
准备工具	30%	15%
观察方案	5%	30%
实施测验	10%	-
收集判断记录	-	15%
研究委托人需求	-	5%
处理正式资料	25%	5%
准备非正式报告	-	10%
准备正式报告	20%	10%

应答评价模式中,时间的分布显然不同于预定式的评价。存在显著差异的是准备工具、观察方案处理正式材料、准备正式报告的时间。还有一些过程两类评价方式并非同时具有。通过这样的比较在实施应答评价时就可以知道应当将主要精力花费在哪些过程当中。

虽然应答模式的评价程序是灵活性的,包括 12 个事件,但是,具体评价时评价者可以根据需要进行调整,设计独特的实施方案。本文认为,这 12 个事件是可以简化的,至少在评价方案设计时可以简化。具体的评价过程包括显性过程与隐性过程两个层面。显性过程可以分为以下 5 个步骤:

1. 确定评价问题
2. 观察政策方案与实施过程
3. 描述方案并写出非正式评价报告
4. 调查利益关系人的不同价值主张

<sup>1</sup>瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京: 人民教育出版社, 1989, 335

## 5. 形成正式的评价报告

无论是评价报告，还是评价活动的程序性展开都可以按照这样 5 个步骤来设计和实施。但是，这只是显性的步骤，实际执行时必须考虑到另外一个隐性的过程：

- (1) 沟通
- (2) 表达
- (3) 影响

沟通是评价人员与评价委托人和政策执行人的交流过程，交流的目的则是形成评价问题，这个过程主要是评价者从评价委托人或政策执行人那里获得信息的过程。表达则是评价人通过观察政策的方案与实施，向评价委托人或政策执行人员表达评价者对政策过程中存在的问题的看法和观点，并获得评价委托人或政策执行者对评价结论的评论。政策评价最终的目的还是要影响政策，评价者在评价开始阶段只是倾听者和观察者，但是到了评价后期则越来越重要，他将呈现给评价报告阅读者关于政策实施带来的问题，引起的价值争议；并开始影响政策的制定者和政策的执行者。

这三个过程从时间上来说是有先后的，但是，它们不是评价的真正程序性规定，而是伴随评价始终的信息交流活动。应答模式如此看重这些非正式的信息交流方式，这能够最大限度地提高信息交流的质量。虽然，这样的评价过程没有被写入评价报告，也不会在设计评价方案时做具体规定，但是，这样的过程是支撑应答评价模式有效性的根本保证。如果没有多次有效的沟通，就不会确定好评价问题，如果评价问题确定错误，那么，整个评价活动的意义就不存在了。同样，观察政策方案的实施，不同利益关系人的价值主张都依赖评价者与这些人沟通的环节。

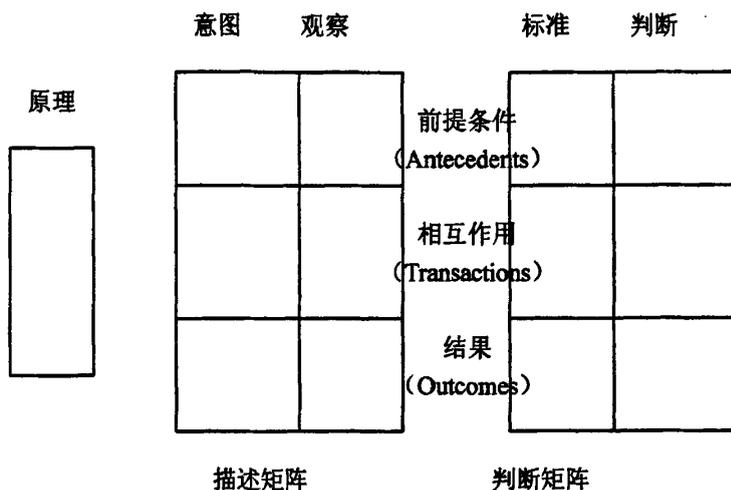
## 第二节 收集资料和价值判断

### 一、资料收集工具

斯塔克早在他提出应答评价模式之前在一篇文章中提出了一个资料收集矩阵，该矩阵是实施应答评价模式过程中收集资料的参考性框架。（见图表 5）这一框架在应答评价模式中的地位相当于评价者的“购货单”，评价者可以根据评价目的的要求，在 13 个矩阵当中任意选择所要使用的矩阵。不同目的的评价强

调重点的不同，或者强调一个矩阵或者强调另外一个矩阵，或是侧重描述或是侧重判断。这个矩阵大体描述了方案的过程，假设方案以某一原理建立，从方案的前提条件到方案实施的过程（相互作用），最后是方案的结果。评价则会要求对方案所依据的原理、方案的前提条件、方案的过程和结果做出判断，收集的信息则有意图层面、行为层面和价值层面。这样就建立起一个能涵盖方案实施全过程的资料收集框架。

图表 5：资料收集矩阵<sup>1</sup>



高等教育政策评价的资料收集亦可以参考这一矩阵提供的框架。但是在一些具体方面存在着区别。

## 二、价值判断过程

应答模式的价值判断过程具有一定的特殊性，从事应答评价的评价者把方案自然发生的事情视为主要刺激物，开始评价的时候，评价者的工作只是记录，既了解事实又了解价值倾向。为了获取更多的信息，评价者开始越来越充当一个仲裁者的角色。评价者逐渐掌握政策过程中的价值信息，在和评价委托人好评价听

<sup>1</sup> 瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京：人民教育出版社，1989，333

取人的关系中，他越来越显得重要，他应最终激发这些人思想，并将他们的经验融合进自己的报告之中。

应答模式的方法是高度主观性的，做出价值判的依据来自评价过程对不同人的价值观的考察和对专家意见的参考。因此，它不得不考虑社会上多数人的要求。

“我要强调，评价者不应仅依赖他自己的观察、判断和反映能力。他应该依靠一定数量的学生、教师、社区领导、课程专家等——他的选择建立在所研究的问题和为之服务的评价听取人之上”。<sup>1</sup>

政策明显是一件对价值观进行权威性配置的事情；政策是对价值观可操作性表述，是对法定意图的表述。<sup>2</sup>政策分配的还包括各种权力、资源和机会。政策与利益高度相关的特征导致政策利益关系人的出现，他们的利益受到政策明显的影响。在高等教育政策领域也不例外。但是，高等教育政策的利益关系人有哪些？首先需要参考高等教育的利益关系人。韩映雄博士在其《高等教育质量研究——基于利益关系人的分析》一书中采用了“利益关系人”的分析方法，将高等学校利益关系人分为四种，他们分别是学习者、学者、政府及产业界。<sup>3</sup>高等学校的利益关系人，必然是高等教育政策的利益关系人，但是，高等教育政策的利益关系人要范围更广泛一些：政府、高校、学习者、学者、产业界之外还可能受到高等教育政策影响的有基础教育界、纳税人、其他教育培训机构等。在众多高等教育政策利益关系人中，依据所评价的政策具体内容不同需要考察不同利益关系人对该政策的价值判断，由此在评价中完成价值判断的过程。

### 第三节 撰写评价报告

评价报告报告的撰写是一般评价程序的最后一步，但是，在应答评价模式中评价报告分为两类：非正式的报告和正式的报告。应答评价模式重视非正式的报告，这与其他评价模式显然是很不相同的。在两种报告中，同样重要的是报告能够最大限度地被报告听取人所理解，这需要一定的技术。

---

<sup>1</sup>瞿葆奎. 教育学文集·教育评价[M]. 北京：人民教育出版社，1989，334

斯蒂芬·鲍尔. 政治与教育政策制定——政策社会学探索[M]. 上海：华东师范大学出版社，2003，1

<sup>3</sup>韩映雄. 高等教育质量研究——基于利益关系人的分析[M]. 上海：上海科技教育出版社，2003，51-52

## 一、非正式的报告

非正式评价报告的听取人主要是评价委托人和政策过程中涉及到的政策实施者，相对而言非正式的评价报告在阅读人要比正式评价报告的要少一些。

非正式的评价报告在评价过程中提出的时间并不是确定的，在评价者收集确定评价问题之后，评价者就需要将这些问题报告给评价委托人，征询评价委托人的意见。当评价过程发现新的问题而且这些问题很重要，那么还需要将这些问题报告给评价委托人。当评价过程收集到评价资料并对某一问题做出评价的时候，同样需要将这些结果报告给相关的人员。

非正式的评价报告的形式不是固定的，它可以是一段观察记录，也可以是一份测验的分析报告，这取决于所要报告的内容。

## 二、正式的报告

正式的评价报告会有很多人阅读，其可能用来作为支持政策的修改或终止的决定的依据，或者用以证明政策的实际执行情况和实施的效果，有时还会起到记录政策实施情况的作用。

正式的评价报告需要在完成评价之后来撰写。这是最后交给评价委托人的一份评价结论。由于应答评价模式更加重视在评价过程中将评价的结论直接报告给评价委托人和政策的制定者、实施者，所以，正式的评价报告需要在整体上对政策做出描述和判断。需要考虑到不同阅读者的需要，而不仅仅是为了政策实施者改进政策的需要。

正式的评价报告形式，斯塔克并没有提到规范性的要求，但是，完整地呈现政策的实施过程和评价过程中所收集的信息以及评价过程中所涉及的价值观还是必要的。通常要以论文的形式报告评价的结果，与一般的论文不同的是在正式的评价报告在讨论部分应该包括简短的元评估。依据优秀评价的标准对此次评价做出说明。

## 三、帮助报告阅读人建立间接经验

这是应答评价模式评价报告所特需的撰写评价报告的技术。无论在非正式还是正式的评价报告当中都需要采用这样的技术，以使报告阅读人能最大限度地理理解评价报告。

直接经验对理解评价报告无疑是重要的，但是，不可能每个评价报告阅读人都有高等教育政策的直接经验，教育部制定高等教育政策的政策制定者未必有高校管理经验和高校教学、科研的经历，而高校的管理者和教学人员同样不会全部具有政策制定者的经验。这就需要为那些没有直接经验的人提供获得间接经验的机会，这需要在评价报告中来实现。

高等教育政策评价报告中，帮助报告阅读人建立间接经验需要将高等教育政策实施中的事件以及高等教育系统本身的运行、高等教育的一些特征描述清楚。为了实现这样的目的下列方法是有益的。

### （一）关心具体描述高等教育政策过程。

高等教育政策的制定和实施总是由确定的那些人在确定的地点参与了确定的事件。将这些要素描述清楚对评价报告听取人建立经验更为直接。人通过具体思维来认识陌生事物将会更容易。

### （二）运用文学手段表现方案的复杂性。

在一般的评价报告当中，印象与情绪往往被忽视，甚至被要求从报告当中剔除，这对建立间接经验是没有好处的。评价涉及到价值判断，价值本身又是与主体的需要联系在一起，无论政策的效果如何，总会伴随着利益相关者的情绪，有时甚至情绪直接表现出了人们对价值的判断。如果在报告中忽视了对这些情绪的描述，则报告阅读人也难以产生相应的情绪体验，这样他们对报告中所涉及的各种价值问题就不会有深刻的体验。个案研究当中，研究报告的撰写有两种方式，一种为沉思性报告，就是“用文学手段向读者生动描述个案，并在报告中强烈表现研究人员的观点”<sup>1</sup>

### （三）用直观的方式呈现结论。

高等教育经验是多元的，管理者的经验、教师的经验、学生的经验具有不同的形式，表现这些经验可以借用不同的形式。文字记录、录音、图像、表格等等手段都可以用来表现这些多样化的经验，有时，特别是在非正式的评价报告当中甚至可以请评价委托人参加高等教育政策所引起的一些活动。在评价一项政策对高等教育质量的影响的时候，只是通过高校科研论文发表数量的比较并不能让人

---

<sup>1</sup> 梅雷迪斯·D·高尔等. 教育研究方法导论[M]. 南京: 江苏教育出版社, 2002, 477

真正理解高等教育质量的实质变化,将学生作品和课堂的实录或者评价人员发现的其他细节证据呈现出来则会更能引起评价报告阅读人的经验感受,使之能够相信高等教育质量在微妙地发生着变化。

最后,给出一个政策制定分析的案例文献,虽然这不是对该政策的评价研究,但是,其描述政策制定过程的方式却是可供参考的。

1988年,国务委员李铁映同志兼任国家教委主任。李铁映同志到任以后与教委各司局领导逐个进行了谈话,1991年,李铁映同志提出一个概念,那就是面向21世纪,办好我国的100所重点大学,称“211计划”。1991年底,国家教委、国家计委、财政部在铁映同志的倡导下,联合给三个国务委员(邹家骅副总理,主管国家计委;王炳乾同志,主管财政部;李铁映同志,主管教育部)写了一个请示报告。三个部委在这个报告里提出,为了满足高等教育的快速发展,适应当时的经济形势,希望有一个“211计划”。1992年,该计划得到了国务院原则同意。教育部将“211工程”相关文件的起草、与其他部门的协调工作交给了学位办的研究生工作办公室,成立了“211工程”办公室。11月14日,在全国普通高等教育工作会议上,教委副主任朱开轩的讲话公开了这一计划的主要内容。1993年2月13日由中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》(由教育部起草)明确写入了“211工程”的主要内容,“为了迎接世界新技术革命的挑战,要集中中央和地方等各方面的力量办好100所左右重点大学和一批重点学科、专业,力争在下世纪初,有一批高等学校和学科、专业,在教育质量、科学研究和管理方面,达到世界较高水平。”国家教委于1993年7月15日印发了由“211工程”办公室起草的《关于重点建设一批高等学校和重点学科点的若干意见》,正式向各部委、省级行政部门和各高校发布了这一计划。“211工程”正式启动,各部委、各地方开始对其所属大学进行部门预审。同年,“211工程”部际协调小组成立,办公室设在教育部。到1995年11月,国务院批准,并且以国家教委、计委、财政部名义发布了《“211工程”总体建设规划》,对“211工程”的建设意义、总体目标、“九五”的目标、“九五”的任务都做了规定。1995年教育部开始“211工程”的预备立项和正式立项,同时开始部分高校的重点建设。截至1997年,部门预审的学校全国有一百零一所,后来由于院校的调整、

合并，实为 95 所；“九五”期间，教育部完成了对所有这些学校进行预备立项和立项的批复工作，并于 2000 年完成。<sup>1</sup>

### “985 工程”

1998 年，北京大学建校一百周年，学校很早即开始筹划百年校庆，并成立了以校长为首的校庆筹办委员会。……在所有活动中，核心的或最重要的问题是如何确定纪念活动的目的：是为了回顾和宣传过去百年的辉煌还是为今后百年的发展确定方向？为此学校曾发动师生进行讨论，同时国家教育委员会以及全国教育科学规划领导小组、国家教育发展研究中心负责人等也曾先后来到北京大学，建议北大在国家实施科教兴国战略的大好时机下，参照中国科学院发起“知识创新工程”的经验，向中央政府提出政策诉求，争取得到中央政府对今后发展的更大支持。北大校方采纳了这些重要建议，并与教育界的有关人士协商，讨论制定相应计划，以期能够影响到中央最高决策。

在一次办公会上，陈佳洱校长提出：请国家主席江泽民出席 5 月 4 日庆祝大会，并作重要讲话。依照惯例，国家领导人在校庆大会上的讲话稿由学校方面起草。北京大学负责起草工作的小组在讲话稿中明确提出“为了实现现代化，我国要有若干所世界先进水平的社会主义一流大学”。草稿报送中央审定时，国家领导人将“世界先进水平的社会主义一流大学”改为了“世界先进水平的一流大学”。

5 月 4 日，北京大学在人民大会堂隆重举行庆祝建校一百周年大会，国家党政主要领导人全部出席了大会。国家主席江泽民发表了被称为“科教兴国的动员令”的著名讲话。江泽民以中央政府的名义郑重宣布：“为了实现现代化，我国要有若干所具有世界先进水平的一流大学。这样的大学，应该是培养和造就高素质的创造性人才的摇篮，应该是认识未知世界、探求客观真理、为人类解决面临的重大课题提供科学依据的前沿，应该是知识创新、推动科学技术成果向现实生产力转化的重要力量，应该是民族优秀文化与世界先进文明成果交流借鉴的桥梁。

就在江泽民讲话的当天，教育部向全国教育系统发出《关于深入学习江泽民同志在庆祝北京大学建校一百周年大会上的重要讲话精神的通知》。1998 年 5 月

---

<sup>1</sup>张国兵，陈学飞. 我国教育政策过程的输入特征——基于对“211 工程”的实证研究[J]. 哈尔滨：黑龙江高教研究 2006（8）

5日，教育部召开会议，学习江泽民4月29日和5月4日的讲话，研究部署学习贯彻两次重要讲话精神的意见和措施。

1998年6月25日，国家科技教育领导小组正式成。当时的国务院总理朱镕基任组长，副总理李岚清任副组长。1998年10月28日，国家科技教育领导小组召开第二次工作会议，审议并原则通过了教育部报送的《面向21世纪教育振兴行动计划》。1998年12月24日，教育部发布《面向21世纪教育振兴行动计划》，决定在推行“面向21世纪教育振兴行动计划”中，重点支持部分高等学校创建具有世界先进水平的一流大学和一流学科。《计划》指出：“建设世界一流大学，具有重大的战略意义”；“经过长期的建设和积累，我国少数人学在少数学科和高新技术领域已达到和接近国际先进水平，拥有一批高水平的教授，尤其是本科生培养质量较高，为创建世界一流大学创造了条件”；“一流大学建设要有政府的支持，资金的投入”；“要相对集中国家有限财力，调动多方面积极性，从重点学科建设入手，加大投入力度，对于若干所高等学校和已经接近并有条件达到国际先进水平的学科进行重点建设。今后10—20年，争取若干所大学和一批重点学科进入世界一流水平”。1999年1月13日国务院批转了该项计划。至此，“985工程”正式启动。<sup>1</sup>

## 第五章 运用应答模式的案例分析

为了能够比较完整地呈现出应答模式评价高等教育政策的过程，本文将建立一个高等教育政策评价的案例，本案例将采用应答模式评价。但是，需要做出几点说明：

第一，应答模式强调在评价委托人的委托下为之服务，本文所建立的案例只是实施的设想，并没有真正的评价委托人，因此，缺乏规定的服务目标。

---

<sup>1</sup>陈学飞. 理想导向型的政策制定“985工程”政策过程分析[J]. 北京：北京大学教育评论，2006（1）

第二，应答模式强调的是回应评价委托人和政策实施者的问题，问题是评价的组织者，但是，案例所采用的问题的研究者本人假设的，未必真正符合所用政策的需要。

第三，本案例只是评价方案，没有具体实施，因此，参考意义是有限的。

## 第一节 案例政策概述

本案例将教育部本科教学工作水平评估政策（下简称本科评估政策）作为假想的评价对象，对之进行应答评价模式的评价设计。首先简要介绍本科评估政策的背景，而后引用了大量的资料来说明这项政策过程中引发的争议。大众媒体的评论，教育部的回应，大学校长的观点等均能反映出对这项政策进行评价的必要性，同时也部分说明了该政策所造成的影响。

### 一、政策的背景概述

我国高等教育评估从1985年，国家教委颁布《关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》，一些省市开始启动高校办学水平、专业、课程的评估试点工作。1990年，国家教委颁布了《普通高等学校教育评估暂行规定》，就高教评估性质、目的、任务、指导思想、基本形式等做了明确规定，这是中国第一部关于高等教育评估的法规。1994年初，国家教委开始有计划、有组织地实施对普通高等学校的本科教学工作水平进行评估。从发展过程来看，高等学校本科教学工作评估相继经历了三种形式：合格评估、优秀评估和随机性水平评估。2002年，教育部将合格评估、优秀评估和随机性水平评估三种方案合并为一个方案，即现行的《普通高等学校本科教学工作水平评估方案》。普通高等学校本科教学工作水平评估的结论分为优秀、良好、合格和不合格四种。2003年，教育部在《2003-2007年教育振兴行动计划》中明确提出实行“五年一轮”的普通高等学校教学工作水平评估制度。2004年8月教育部高等教育教学评估中心正式成立。建立五年一轮的评估制度及成立评估中心标志着中国高等教育的教学评估工作开始走向规范化、科学化、制度化和专业化的发展阶段。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 根据教育部高等教育教学评估中心材料概括，转引自：  
<http://www.pgzx.edu.cn/zxgk/zxgk.htm>[2008-5-9]

## 二、该政策引发的争议

我国高等教育政策受批评程度可以说是最高的，超过了大多数其他公共政策。众多受批评的高等教育政策又以本科评估政策颇为媒体宠爱。下面是一篇来源于互联网的文章，从中可以感受到一些批评的声音。

### 作为个案的深圳大学<sup>1</sup>

深圳大学校长章必功说：“评估是教育部给地方政府出一道难题，而我认为，这道难题出得好。不给优秀，意味着什么啊？意味着地方政府办教育的失败。受刺激的首先是地方政府，并不是学校。校长好说，他不给我钱我搞什么？”

在大学普遍负债经营、部分大学已被银行列入高风险名单的情况下，中央财政无须加大投入，部委主持的评估成为撬动地方财政“输血”给大学的契机。

深圳大学3层楼的实验楼——金工坊原属于深圳大学的校办企业，为了迎评，学校在4个月内将其改造为实验室，1个月内添置了价值3000万的设备，建成了6个实验中心。评估组成员之一，华中师范大学教授万洪文将其称为“深圳速度”。显然他对这个成果表示满意。

“教学条件与利用”只是评估方案中7个一级指标之一，经过评估，高校在硬件方面的投入与改善是清楚可见的。接受记者采访的对评估持强烈批评态度的高校教师们，也都承认在这方面的进步。

### 非优秀不可？

在已经评估过的高校中，获得优秀的近七成。一位参加过评估工作的专家说，“优、良、合格、不合格”四级衡量体系在事实上已经演变为：似乎没得优秀就意味着不合格。这是本科评估饱受诟病的一个重要原因。

教育部评估中心院校教学评估处处长刘振天说，评估某一高校教学工作成绩，更重要的是考察学校工作的3个符合度：学校的定位和人才培养目标与社会要求和学生全面发展以及学校的实际情况是否相符合；学校的实际工作状态与确定的目标是否相符合；学校所培养的人才质量与学校定位和目标是否相符合。这

---

<sup>1</sup> <http://www.djbkw.com/Article/ShowInfo.asp?ID=1790>[2008-5-1]

样，就相当于把原本应在高校间横向比较的四级结果体系具体化在每一所高校自己身上。

但是，政策上没有明确的规定，不表示“潜规则”里也没有，或者学校领导心中没有。某校一名中层领导就设身处地地为校领导着想，如果同层次大学都拿了优秀，只有自己的学校没评上，那么校领导以后再省里开会，怎么抬得起头？怎么再向上级领导争取支持？

### 制度逼迫造假？

目前最致民怨沸腾的是评估之前准备过程中的造假问题，事实上，造假也常常发生在最终评估的现场之外。

让高校师生深恶痛绝的是对过往试卷和毕业论文、毕业设计所做的手脚。有些学校某一门课根本就没有上，但为了应对检查，就出一张试卷，发动学生做一遍，甚至将新试卷放进锅里蒸一下晾干，制造出效果；北京某高校的一个老师说，评估对判卷的要求是加分制，即每道题得多少分，然后统计出总分，有些老师是用扣分方式算的总分，只好重新改；毕业论文的参考文献格式的要求，在迎评期间几乎每年都要变一次，也要对毕业论文做手脚。

北京体育大学一名担任系主任工作的青年教师对记者说，评估要求越往后越繁杂，而且层层加码，要求每次学生活动都有记录，还要有学生在参加活动之后的收获，全都要落实到纸面上，补充起来费时费力，苦不堪言。他跟校领导说，如果评估确实每5年就搞一次，他都想辞职了，不但系主任不干了，连老师也不想当了。

记者在采访中并未了解到有高校在评比中因造假而被“一票否决”。

### 问题出在哪？

在任何一个官僚体系中，都会出现政策的目标与结果偏离的现象，这种偏离在中国的体制下表现尤为明显。2007年4月，教育部下发《关于严肃评估纪律进一步提高评估工作实效的通知》，对评估过程中逐步演化出来的繁文缛节进行了细致的限制，其中有“不为评估准备专场文艺演出”的规定。这表明，在评估期间搞文艺演出已经成了定式。搞文艺演出在评估方案和所有跟评估有关的文件中都没有要求，最后却需要用正式的文件来约束，岂非怪事？

当然，互联网上能找到更多关于本科评估政策的批评，在此不多枚举。这则材料展示给我们的是一幅关于本科评估政策的全景式描述，虽然，并不一定能够代表整个政策实施的全过程，但是，还是可以看出媒体对本科评估政策的批评还是很尖锐并且也是多切中要害的。

### 三、教育部的回应

教育部作为政策制定者、政策执行者、被批评的对象，很重视对各方批评的回应。最初，教育部只是强调本科评估政策是提高高等教育质量的重要举措，到后来承认本政策存在一些问题，再到呼唤“阳光评估”，以至于用“教学评估有效遏制高校规模扩张”，“最大的受益者是学生”这样的命题来为政策进行辩护。

实践证明，评估工作在促进高等学校转变教育思想，树立现代教育观念，加强教学工作，落实教学工作中心地位，改善办学条件，规范教学管理，提高教育质量等方面，发挥了非常重要的作用，受到高教战线和社会各方面的充分肯定和高度评价。从我到高校调研和听到的各方面反映情况看，评估工作确实是一项实事、一件好事，正如一些高校领导、教师和学生反映的那样，评估不仅是一项建设工程、教学改革促进工程、质量提高工程，也是一项团结凝聚学校人心、提升整体办学水平的工程。

一些院校领导，特别是一些高职院校的领导认为，评估在促建、促改、促管和促质量提高等方面的作用非常大，评与不评大不一样，评估使学校实现了更好的发展。没有评估，学校就不可能出现今天这样巨大的变化。评估指标体系就是如何搞好学校教学工作的基本教学规范。通过评建工作，学校办学思路更加清晰，教学工作中心地位更加突出，教学投入得到增加，办学条件得到改善，管理得到规范和加强，学校各部门、各项工作都能够为教学服务，学生成为最大的受益者。

教学评估工作对于一些办学历史较长、水平较高的重点大学，也同样起到促进作用。他们抓住评估机遇，强化本科教学工作中心地位，增强学校凝聚力，提升学校办学实力，建立保障教育质量的长效机制。……北大也需要以接受教育部评估为契机，狠抓教学工作，该规范的规范，该改进的改进，该保留的保留，该提高的提高，进一步落实本科教学的中心地位，为建设世界一流大学打下一个坚实的基础。

对评建工作，我也深有体会。当年，教育部专家组对华中科技大学进行教学评估时，我任校长，和大家一起抓评估工作，感觉是很苦很累，但再苦再累也值得。通过评估，学校真正把教学工作当作中心工作了，过去很长时间未能理清的

思路理清了，过去长期得不到解决的问题基本解决了，全校教学工作上了一个新台阶，各项工作前进了一大步，学校真有巨大的深刻变化。通过评估，我切身感受到，评估不是一个负担，而是一个机遇。我们要抢抓机遇，乘势而上，扎扎实实地抓好学校的教学工作，促进学校的整体水平迈上一个新台阶。<sup>1</sup>

对本科评估政策效果的肯定是教育部最为主要的声音，但是，面对广泛的批评教育部还是承认政策实施中存在问题。

我们的评估工作总体上是健康的，但也存在着一些问题，而且个别问题还比较突出，社会反映比较强烈。比如，有的教育行政部门及高校领导对评建工作认识不到位，存在功利主义和形式主义，过分重视评估结论，忽视评建过程，盲目攀比，期望值过高，给学校、具体部门和教师提出不切实际的要求，造成压力过大，偏离了评建工作的宗旨。有些同志反映，个别学校为了取得好的成绩，在材料、数据上造假，甚至指使学生重新做试卷、论文。这种造假的行为是极其恶劣的，后果是非常严重的，它会毒害学生的心灵，败坏学风。当然，我们的评估方案和评估方法也有待进一步改进和完善，有不少同志给我们提出了很好的意见和建议，我们要正视存在的问题，认真研究，不断改进工作。<sup>2</sup>

可是，似乎教育部认错并没有改善人们对本科评估政策的意见，“高校评估教育部仅认错是不够的”<sup>3</sup>。

怎么看教育部承认高校教学评估过程中存在着形式主义和弄虚作假现象？要用官话说，已经提高了认识，纳入的日程，有了好趋势。依我看，这是不得已不承认的无奈选择。

---

<sup>1</sup>教学评估是提高教育质量的关键举措——周济部长在普通高等学校本科教学评估工作经验交流暨评估专家组组长工作研讨会上的讲话

<sup>2</sup>教学评估是提高教育质量的关键举措——周济部长在普通高等学校本科教学评估工作经验交流暨评估专家组组长工作研讨会上的讲话

<sup>3</sup>[http://www.china.com.cn/review/txt/2008-04/13/content\\_14943501.htm](http://www.china.com.cn/review/txt/2008-04/13/content_14943501.htm)[2008-5-11]

众所周知，高校教学评估过程中形式主义和弄虚作假现象，并非日前才发生，去年全国两会上，就有委员直言不讳指出这个问题：“大概除了清华、北大在乎外，在教学评估中弄虚作假已经成为高校的普遍现象！”全国政协委员李雅芳提交提案，直指高校教学评估“俨然是一场可怕的‘烧钱游戏’”。中国人民大学校长纪宝成日前在《人民日报》撰文批评目前高校评估存在的三大问题：评估太多太滥，缺乏总体设计；教育评估体系、方法单一，拉不开差距；评估造假，敷衍了事。那么，教育的“规范评估工作提高评估质量”研讨会在“近日”才召开，让人如何理解？是主动纠错，还是被逼无奈？

关于对教学评估的诟病早已在网上成为热点。近日广西一高校六位校领导集体迎接教学评估组秘书一事也在网上引起不少网友的质疑。不少身在高校的网友揭露，许多高校迎接评估的工作主要内容就是造假，把原本没有的规章制度造出来，把原本没有的工作成绩造出来，把从未改革过的教学改革成果造出来，把从未搞过的学生座谈记录造出来，把没听过课的听课记录造出来，把没有过的教案、讲稿造出来……高校教学就评这些内容吗？造这些浅层次的假，不会被评估组织破吗？教育部对这种现象不知情吗？

说白了，大学评估造假就是一场花花轿子人抬人的游戏，烧着钱往“评与被评”的两方脸上贴金。评估组织者想从评估中要政绩，要权威，以永远被“重视”；高校更钟情于当下的评估，只要关键时刻全力公关、高调排演，平时不用花太大的精力，便可获取合格乃至优秀的评估结果，这评估结果就是“牌子”，有了这块“牌子”，就可在扩招等赚钱买卖上赢得社会认可。可见，评估成了评估方与被评估方展示成绩、谋取利益的共同契机。

这样尖锐的批评恐怕是教育部和高校都不愿意听到的，因为它触及到了政策过程中最为敏感的利益问题，甚至在质疑教育部的权力。但是，这样的批评却也是难以真正回应的。为此，教育部不得不找到更多的理由来为本科评估政策做辩护。

教育部仍然为本科评估政策辩护，甚至使用这样的命题：“教学评估有效遏制高校规模扩张”，“最大的受益者是学生”，“评估没有对错！”

教育部新闻发言人王旭明昨天说，教育部启动教学评估有效地遏制了高校规模扩张的程度，为大众化高等教育提供了关键性的保证。王旭明介绍，近年来我国高校的扩招速度很快，开始扩招的第一年就达到45%。目前，国家在校生的年均增长是五年前的五倍多，有些地方的学生人均教育经费还不足3000元，办

学质量受到了严峻挑战。在这个大的背景下，教育部启动了教学评估，有效地遏制了高校规模扩张的程度，为大众化高等教育提供了关键性的保证。

王旭明解释，高校评估是一个“指挥棒”，使得各地的政府、有关部门能够投入更多的精力、经济来办好高校。应该说，高校教学评估使学校的物质面貌和精神面貌焕然一新，最大的受益者是学生。<sup>1</sup>

教育部新闻发言人王旭明今天下午表示，我认为更重要的是实事求是的分析高校教学质量评估当中，过程当中存在的这样或者那样的问题，实事求是的加以感受，推进这项工作，我觉得这可能远远不是批评或者表扬这两个字、这两个词所能概括的。超越批评和表扬，有更深层次的报道。

在下午举行的新闻发布会上，有记者问：前一段时间教育部部领导在开总结会的时候讲到，承认现在本科教育评估里面存在弄虚作假的情况。因为我想现在教育部有没有这方面具体的案例？如果发现这种弄虚作假的案例，会不会跟他评估的结果相挂钩？

王旭明指出，我们在看待一些问题的时候，应该跳出一种思维方式。就是我们很习惯的一种思维方式就是要判断对和错，那么对呢就是对，错就是错，错的就要批评。但是在我们的现实生活当中，有它更复杂和更丰富的一面。<sup>2</sup>

王旭明说，我们国家高等教育的评估是第一轮，我们很难要求一个第一轮仅有三、四年时间历史的一件事情，又是对全国那么大范围，涉及到全国这么多高校进行一次质量评估的过程，很难想象它是多么地完美，完美到了挑不出毛病，这是很难想象的。

对政策的批评似乎矛头指向的是教育部，教育部不得不面对这些批评，在教育部自称的支持该项政策的理由与社会对该项政策的批评之间到底哪些是真实的，到底该如何对待这项高等教育政策领域内一项重大的政策，这无疑尚需客观完整的评价研究。

---

<sup>1</sup><http://edu.sina.com.cn/gaokao/2008-04-26/1037136528.shtml>[2008-5-1]

<sup>2</sup>[http://news.xinhuanet.com/edu/2008-04/25/content\\_8050411.htm](http://news.xinhuanet.com/edu/2008-04/25/content_8050411.htm). [2008-4-25]

#### 四、大学校长在该政策中的反映

大学校长既是本科评估政策的受益者、实施者也是受害者和政策的目标群体。他们的观点与判断对理解这项政策是至关重要的。下面一则材料给出了一幅并不常见的画面。

大学校长“大无畏”的真话很可怕？<sup>1</sup>

停掉行政主导的高校教学评估！——这是中国科技大学校长朱清时院士一句“大无畏”的真话。朱校长并不是勇开第一腔的人，教学评估激起的民怨早已沸腾。但是他可贵就可贵在，作为一个大学校长，他公开讲了真话，讲了教育部的“坏话”。用他自己的话说，冒着风险，“跳车”（“原生态迎评”）了。

接下来的事情却变得很是意味深长。朱校长是在4月24日出版的《南方周末》上讲这番话的。25日，教育部召开新闻发布会，新闻发言人王旭明先生的诸多言辞很容易让人将其与朱校长的真话联想、对比。

谈到一些高校在评估中造假时，朱校长说：“我知道很多高校的教学评估，动员各个院系的教授做假材料，让学生也参与。这些青年教师觉得你校长也是道貌岸然的，你们集体作弊，欺骗教育部，欺骗专家组。学生会觉得你们老师也在作弊，还让我们帮着你们作弊，那以后面对这些学生、老师，学校还有什么道德力量去要求年轻人不作弊呢？”而王旭明先生则毫不客气地为学生代言：“高校教学评估使学校的物质面貌和精神面貌焕然一新，我们可以说，高校评估当中，最大的受益者是学生。”

朱校长讲的是一个常理，如果背离了这个常理，教育也就失去了它的意义；王先生的前半句讲了一个事实，但这个事实支撑不了教育的价值和大学的精神。如果一所大学在乎了这个“事实”而漠视了这个“常理”，学生一定会成为最大的受害者。

而对于评估的认同度，朱校长说：“很多校长，私下说话，包括对我说时，都觉得这样（评估）不行。”而王旭明先生却得意于这样的结论：“从我们已经接

---

<sup>1</sup><http://opinion.hexun.com/2008-04-30/105656031.html> [2008-5-6]

受完评估的 500 所高校他们的实际反应来看，大家对我们教育部组织这次教学评估是充分认可的，并且认为意义重大，成效明显。”

我去过被评估的大学，采访过大学的校长，听到过那些老师和学生的抱怨，我相信，朱校长讲的是真话。当然我也愿意相信，王旭明先生讲的也是真话，遗憾的是这样的“真话”不是“微服私访”的民间声音，而是来自裁判者的权力暗示与自我满足。这就好比拥有生杀予夺大权的裁判自鸣得意地问一个运动员，你满意我对你的裁判吗？有哪个运动员敢扫这个兴！

这则材料具有很强的主观性，但是，通过朱校长一个人的案例确实可以看出大学校长在对待本科评估这项政策的态度上是十分复杂的。一个简单的问题，他们到底是赞成还是反对？恐怕结论很难得出。

通过这么多材料，足以证明本科评估政策在实施过程中遇到了很多问题，这些问题教育部也不得不承认，但是，问题究竟如何解决或是否成为终止这项政策的根据还悬而未决。对本科评估政策进行评价势在必行。

## 第二节 应答模式在该案例中的应用？

通过前文引述的大量资料，已经足以证明本科评估政策的复杂性，及其引起的广泛的争议，对这样一个政策进行评价绝不是简短的篇幅或者是短暂的时间能够完成的。专家学者可以依靠自己的经验和学识对其进行富有建设性的评论<sup>1</sup>，但是，为了能够得出一份能够较好回答各方问题的政策评价报告，还需要采用专业的政策评价方法。

### 一、评价服务对象说明

对本科评估政策进行评价，其出发点可能有两个，那就是证明该政策是有价值并应当继续实施；或者针对本科评估政策中遇到的问题做出回应，为改进政策提供帮助；最后，评价还可以为终止这项政策提供支持。

采用应答模式评价该政策首先就是找到评价委托人，评价委托人的立场将会很大程度上决定应答模式究竟从什么出发点来设计评价。

---

<sup>1</sup> 参见《高等教育研究新进展·2006》高等教育评价部分，华东师范大学出版社，2007。

假设是教育部为评价委托人，那恐怕出发点是证明这项政策的价值，或是为改进这项政策提供信息和帮助。

假设是反对者（可能是大学或其他社会团体），成为评价委托人，那么评价的出发点就是为终止这项政策收集证据了。

但是，无论谁是评价委托人，评价过程还是基本类似的。

## 二、评价过程设计

### （一）确定评价问题

通过与教育部和高校的沟通，获得评价问题是采用应答评价模式的第一个步骤。可能获得这样一些问题：

本科教学评估的影响有哪些？

反对该政策的理由都有哪些？

支持该政策的理由都有哪些？

支持或反对该政策的群体有哪些？

驱动这些群体反对或支持该政策的利益是什么？

该政策的对高校办学的影响？

该政策对高校教学过程的影响？

### （二）观察政策方案与实施过程

在了解到评价委托人和政策相关各方的关注焦点之后，评价者应当观察这项政策的实施了。评价者通常可以在教育部组织评价某所高校之前，在高校进行自我评估阶段就进入该高校，观察其迎评的全过程。在专家组进入学校后观察专家组评价活动的全过程，观察专家组离开后该校的变化情况。以案例的形式描述一所学校经历教学评估的全过程。对过程的观察需要将管理者、教师和学生都纳入到观察的范围，并积极与这些人进行沟通交流，并记录观察过程。具体的观察策略可以参考社会人类学或教育研究方法中有关定性研究和案例研究的方法与技术。

### （三）描述方案并写出非正式评价报告

通过第二步的观察，评价者已经掌握了该政策实施的大体情况，此时就需要将观察的结果按照非正式报告的形式汇报给评价委托人。非正式报告最大限度地反映评价在观察过程中发现的问题，通过再次与评价委托人就非正式报告中所发现的问题进行沟通。并讨论需要进一步评价的问题。

#### （四）调查利益关系人的不同价值主张

调查不同的利益关系人的价值主张在应答模式中占据重要位置。在评价该政策的时候，需要反映在评价报告当中的有高校管理者，包括校长及中层管理者，基层管理者对实施本科评估政策的看法。需要反映高校教师和学生对实施本科评估政策的看法。这些价值主张都要纳入到评价报告当中，并且还要就其背后的利益驱动进行若干的分析。这将是个复杂而充满挑战的过程，也是评价者形成价值判断的过程。

#### （五）形成正式的评价报告

最后形成正式的评价报告。正式的评价报告将详细描述观察的若干案例学校在实施本科评估政策过程中所发生的重要事件。通过评价者对政策实施的描述，对政策中价值观念冲突的分析，对政策实施与政策意图的比较将会做出一个完整的评价。

# 结语

## 一、本研究回顾

本研究旨在为高等教育政策评价建立一套切实可行,并且又行之有效的高等教育政策评价模式。在分析了高等教育政策的特点基础上,论述了开展高等教育政策评价存在的困难,认为,高等教育政策由于政策本身的特殊性对其进行评价是一个特别的难题,而评价范式的矛盾将这一难题引向了更加无法得到解决的恶性循环当中,政治家范式如果不走向开放将很难提高政策评价水平,研究者范式如果不关心提高评价有用性,则很难对政策制定发生实质性影响。为此,本文建议评价高等教育政策采用应答评价模式。这一模式能够很好地解决我国高等教育政策评价的难题。由于本文是一篇探索性的研究,故此将研究的重点放到了应答评价模式在高等教育政策评价的运用研究上,而且,又因为相关研究基础的薄弱,本研究并没有就某一个细节做深入的探讨,而是在整体上描绘一幅应用应答评价模式评价高等教育政策的宏观图景。最终能够达到引起关心高等教育政策评价的人,对应答评价模式运用的注意这样一个初级的目标,本文的价值就已经实现了。能够为后继研究做一定的铺路性的尝试,这在理论上的意义也已完成。

## 二、适合我国国情的选择

本文推荐使用的应答评价模式,在前文中已经不止一次地提到这是适应高等教育政策评价的评价模式,这个模式更是适合我国政治文化和国情的评价模式。这是研究者在实用主义取向驱使下得到的研究结论。高等教育研究的应用性就在于研究者能够将研究的视野从书斋转向纷繁复杂的社会实践,为高等教育的进步提供个人智慧的贡献。

我国高等教育政策从制定到实施,也包括了高等教育政策的评价都受到我国政治制度和政治文化的深刻影响。我国高等教育政策制定虽然存在着多主体参与的现象,但是,主要还是“内输入特征”明显,高等教育政策制定权力的过于集中,教育部行政权力能够对高等教育政策制定起着决定性的影响,同时,政治家的观点和言论对政策方案形成及出台都具有重要影响。这样的国情所导致的结果就是政治文化对高等教育政策影响极为深刻,高等教育政策评价不可能脱离政治制度和政治文化。适合改进我国高等教育政策评价现状的最佳选择就是开发和运用高等教育政策评价的应答模式。这个模式能够以问题为导向,这符合我国政治文化特性,坚持一切从实际出发,理论联系实际。这个模式能够反映多种价值观,

这能够校正我国高等教育政策评价过程中价值取向相对单一的现象，能够从更多的角度反映高等教育问题。这个模式能够运用自然式观察的方法收集信息，这符合高等教育政策复杂性的特征，能够为政策决策提供更为可靠的依据。这个模式能够用直观的易于理解的方式撰写评价报告，这能够有效帮助沟通我国行政文化与学术文化。

总之，应答评价模式不仅是适合于高等教育政策评价的模式，而且还是适合我国国情的评价模式，在评价我国高等教育政策时，笔者强烈推荐运用该模式。

当然，应答模式并非是一个完美的模式，从其产生至今，它的应用虽然已经比较广泛，但是，还是有众多的研究者坚持预定式的评价模式，还是有政策制定者并不了解这个模式，并抱怨它过于灵活不可预期。但是，没有一种评价模式是完美的，应答评价模式的优点足以使其胜任我国高等教育政策评价的任务，而其缺点则可以依靠进一步的研究来逐步弥补。

### 三、进一步研究的建议

#### （一）研究确定评价问题过程中与评价委托者和其他政策相关者沟通的技术

研究者要想获得有价值的评价问题，关键是与评价委托人沟通，与政策制定者沟通，与政策执行者沟通，与政策的利益相关者沟通。由于各自利益关系和政治文化的因素，研究者想获得重要的评价问题并不十分容易，这里面存在什么困难，造成困难的原因，如何克服困难都是进一步需要研究的课题。

#### （二）研究界定评价问题的技术

评价问题收集上来之后，并非所有问题都是真问题，在众多问题中如何选择确定评价问题，更好的界定问题将是后续研究中不可忽视的研究课题。

#### （三）研究获得不同价值观和呈现价值观的技术

应答评价并不以评价者和评价委托者的价值准则作为评价的准则，它需要获得更多价值观，并将这些价值观呈现给评价报告的听取人。这也是一种需要不断提高的技术，只有技术日臻完善，应答模式才能够更加优秀。

#### （四）研究实施程序的规范性方法

虽然应答模式不强调实施程序，但是，过于零散的评价程序还是有问题的，首先，作为一个指令性的评价模式不能给出一套完整的行动指令，这会使没有经

验的评价者感到颇为困难。为此，在一个松散的框架下，如何把应答评价模式的程序进一步的规范也是今后研究的一个方向。

#### （五）评价者的职业道德

应答模式以服务为导向，这种服务有没有一种底线？是不是评价委托者需要否定一项政策的时候，评价者就为其搜罗相关证据而不论这项政策的真正价值。价值多元的观点有利于表达政策过程中多种利益诉求，但是，这些价值是否同等重要，如何为之排序？在没有专业的评价活动的时候，决策者为价值选择感到为难，有了专业评价活动之后，评价者不得不去面对众多价值困惑。评价者的职业道德问题在应答模式中是如此重要，进一步的研究不得不去考量这个问题。

## 参考文献

- [1] Daniel.Stufflebeam.评估模型[M].北京:北京大学出版社,2007
- [2] Philip G.Altbach,Robert O.Berdahl,and Patricia J.Gumport.21世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战[M].北京:北京师范大学出版社,2005
- [3] 保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2004
- [4] 本杰明·莱文.教育改革—从启动到成果[M].北京:教育科学出版社,2004
- [5] 伯顿·克拉克.高等教育新论[M].杭州:浙江教育出版社,1988
- [6] 伯顿·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].杭州:杭州大学出版社,1994
- [7] 陈学飞.理想导向型的政策制定“985工程”政策过程分析[J].北京:北京大学教育评论,2006(1)
- [8] 陈玉琨.教育评价学[M].北京:人民教育出版社,1999
- [9] 陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003
- [10] 陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [11] 刁田丁,兰秉浩,冯静.政策学[M].北京:中国统计出版社,2000
- [12] 弗兰克·费希尔.公共政策评估[M].北京:中国人民大学出版社,2003
- [13] 弗朗西斯·C.福勒.教育政策学导论[M].南京:江苏教育出版社,2007
- [14] 韩映雄.高等教育质量研究——基于利益关系人的分析[M].上海:上海科技教育出版社,2003
- [15] 贺剑,李永生.完善教育政策的评估推进我国教育事业的发展[J].呼和浩特:前沿,2005(6),
- [16] 胡春梅.教育政策执行概念的分析[J].沈阳:辽宁教育研究,2005(1)
- [17] 胡森.简明国际教育百科全书·教育测量与评价[M].北京:教育科学出版社,1992.
- [18] 瞿葆奎.教育学文集·教育评价[M].北京:人民教育出版社,1989
- [19] 李海生.教育政策方案的可行性论证问题研究[J].南昌:江西教育科研1999(4)
- [20] 李慧仙.论我国教育政策评估的全方位改革[J].长春:现代教育科学,2004(1)
- [21] 李江源.教育政策失真的因素分析[J].太原:教育理论与实践,2001(11)

- [22] 李孔珍.教育政策评估的阶段差异取向[J].北京:中国冶金教育, 2005(3)
- [23] 刘孙渊.我国教育政策评估存在的问题及对策[J].扬州:扬州大学学报(高教研究版), 2002(2)
- [24] 刘再兴.教育政策的价值分析[M].北京:教育科学出版社, 2003
- [25] 迈克尔·豪利特, [M].·拉米什著:公共政策研究—政策循环与政策子系统[M].北京:生活·读书·新知三联书店, 2006
- [26] 宁骚.公共政策学[M].北京:高等教育出版社, 2003
- [27] 农卫东.高等教育政策评估:意义、困难和对策[J].南宁:改革与战略, 2003(8)
- [28] 祁型雨.论教育政策的价值及其评价标准[J].大连:教育科学, 2003(8)
- [29] 斯蒂芬·鲍尔.政治与教育政策制定——政策社会学探索[M].上海:华东师范大学出版社, 2003
- [30] 斯图亚特·S.那格尔.政策研究百科全书[M]., 北京:科学技术文献出版社, 1990
- [31] 孙绵涛.教育政策学[M].武汉:武汉工业大学出版社, 1997
- [32] 托马斯·R.戴伊.理解公共政策[M]., 北京:华夏出版社, 2004
- [33] 王向红.高等教育研究的新视点:走向政策分析与研究[J].武汉:现代大学教育, 2006(2)
- [34] 吴志宏, 陈韶峰, 汤林春.教育政策与教育法规[M].上海:华东师范大学出版社, 2003
- [35] 伍启元.公共政策[M].香港:商务印书馆(香港)有限公司, 1989
- [36] 肖远军, 李春玲.教育政策评价的概念、类型初探[J].成都:四川师范学院学报(哲学社会科学版), 1995(6)
- [37] 肖远军.教育评价的原理及应用[M].杭州:浙江大学出版社, 2004
- [38] 谢媛.政策评估模式及其应用[D].厦门:厦门大学硕士论文, 2001
- [39] 徐力、徐辉.加强我国高等教育政策研究的若干思考[J].武汉:高等教育研究, 2001(1)
- [40] 袁振国.教育政策学[M].南京:江苏教育出版社, 2002
- [41] 詹姆斯·E·安德森.公共决策[M].北京:华夏出版社
- [42] 张国兵, 陈学飞.我国教育政策过程的内输入特征—基于对“211工程”的实证研究[J].哈尔滨:黑龙江高教研究 2006(8)
- [43] 张乐天.教育政策法规的理论与实践[M].上海:华东师范大学出版社 2002
- [44] 赵勇、李敏.试析公共政策评估主体的多元性[J].上海行政学院学报, 2005(6)

[45] 朱志宏. 公共政策[M]. 台北: 台湾三民书局, 1995

[46] Stake, R. E. (1975). *Evaluating the arts in education: A responsive approach*.  
Columbus, Ohio: Merrill.

## 后记

论文完稿了，但我对它并不满意。当初选择高等教育政策评价作为研究方向时，我并没有意识到这样一个基础性的理论研究，研究方法的方法是如此之难，其中的问题与困惑远远超过了我的想象。从确定这个研究方向到完成论文两年有余，两年中的每一天都萦绕的期望最终还是没有实现。当初我的想象是能够对高等教育政策评价形成自己完整的认识并写出一篇能够对日后研究该问题的作者具有重要参考价值文章。今天看来这样的期望过高了，超过了我个人能力的限度。恐怕高等教育政策评价的研究需要具有更高的学术素质和更为长久一点的时间。王国维先生讲做学问需要经历三种之境：“昨夜西风凋碧树，独上高楼，望尽天涯路。”此第一境也。“衣带渐宽终不悔，为伊消得人憔悴。”此第二境也。“众里寻她千百度，蓦然回首，那人正在灯火阑珊处。”此第三境也。那种望尽天涯路的感受依然还在，伴随论文结束而生出了“衣带渐宽终不悔，为伊消得人憔悴。”的慨叹。

写这样一篇论文是我一生中重要的收获，即便写的不好也是虽不能至，心向往之，它给我的是追求的快乐。面对困难挺住了才叫坚强，面对恐惧不退缩是为勇气，知不足而后能改那叫进步。

感谢沈玉顺老师！是他在我论文进入困境的时候依然相信我、鼓励我，给了我最大的动力！能做沈老师的学生是我的幸运！感谢唐安国老师、韩映雄老师、侯定凯老师、戚业国老师、荀渊老师、谢安邦老师、张东海老师！三年教诲终身难忘。感谢张中敏老师的热心工作，从研究生入学到毕业他给我许多帮助！

感谢我的室友，我的同门师妹，我的二十位同学和我的家人！

孙艳雷

2008-5-9