

中央财经大学学术著作基金资助出版



ZHONGGUO GAOXIAO WENZE ZHIDU YANJIU

中国高校 问责制度研究

周湘林 著

中国已实施的第一轮本科教学评估制度实质上是一种政府对高校问责的制度安排，属于管理视野中的问责制。这种典型的中国式高校问责制的有效性被认为「一般」，从新制度主义的视角来看，之所以出现这样的结果，有其深刻的制度原因。为了提高制度运行效果，必须建立治理视野中的高校问责制——中国高校社会问责制。



经济科学出版社
Economic Science Press

资助出版

中央财经大学学术著作基金资助出版



ZHONGGUO GAOXIAO WENZE ZHIDU YANJIU

周湘林 著

中国高校 问责制度研究



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国高校问责制度研究/周湘林著. —北京: 经济科学出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3466 - 7

I. ①中… II. ①周… III. ①高等学校 - 教学评估 - 教育制度 - 研究 - 中国 IV. ①G642. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 113301 号

责任编辑: 侯晓霞 程辛宁

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 李 鹏

中国高校问责制度研究

周湘林 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 88191345 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [houxiaoxia@ esp. com. cn](mailto:houxiaoxia@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装

710 × 1000 16 开 13. 25 印张 220000 字

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3466 - 7 定价: 30. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

高等教育质量评估体系的有效性： 中国的问题与对策

自 20 世纪五六十年代以来，世界高等教育的发展经历了由精英高等教育向大众高等教育的转换历程。伴随着高等教育大众化，人们日益关注高等教育质量和标准问题。《世界高等教育大会宣言》明确指出：“21 世纪将是更加注重质量的世纪，由数量向质量的转移，标志着一个时代的结束和另一个时代的开始。重视质量是一个时代的命题。谁轻视质量将为此付出沉重的代价。”新世纪伊始，中国高等教育也迅速迈入了大众化发展阶段。随着高等教育大众化、国际化、多样化及个性化的发展，建立高等教育质量评估体系日益成为社会各界关注的焦点。

一、前沿扫描

西方发达国家对高等教育质量评估体系有效性的研究始于 20 世纪八九十年代。在西方，高等教育质量评估体系已经成为高等教育制度中稳定和公认的一部分，有关的实践和理论研究方兴未艾。西方当前的研究主要集中在如下几个方面：如何评估经营“质量产业”（Quality Industry）的学者们的工作？什么形式的质量保障制度最适合高等教育？特定的高等教育体系的学位标准是否一样，它们是一成不变的吗？“基于绩效的拨款制度”（Performance-based Funding）的作用是什么？如何才能将质量保障实践的结果最有效地传达给高等教育使用者？评估、标准与



质量之间的关系是什么?^① 这些问题其实都指向高等教育质量评估体系的有效性问题。由于西方学者并没有形成普遍适用的高等教育质量观,因此,对高等教育质量评估体系有效性的研究仍处在初级阶段。正如马尔科姆·泰特、休斯顿等学者所指出的,“对高等教育质量的理解,必然会影响到高等教育质量的保障途径和评估高等教育质量的方法。正如我们看到的,人们更多关注的是实际使用的质量保障体系——人们没有经过深思熟虑,就直接从制造业和服务业借用了这些制度……应该引进特别的高等教育质量保障体系。”^②

中国对高等教育评估体系有效性的关注源于高等教育的扩招以及本科教学工作水平评估的全面推进。世纪之交中国大规模扩招引发了人们对高等教育质量下降的担忧。为了保证和提高高等教育质量,中国政府启动了五年一轮的高等学校本科教学工作水平评估。当前,中国对高等教育质量评估体系有效性的研究主要集中在围绕高等学校本科教学工作水平评估进行相关研究。人们主要从个人经验的角度对本科教学评估的有效性进行主观判定,主要存在两种观点:政府官员和评估专家以积极的态度肯定当前评估工作的突出成绩和本科教学评估对高校产生的积极影响,认为现有的评估体系总体是有效的,因此,主张在改善与提高的基础上继续推行现行评估制度。与此相反,部分学者、教师、学生、媒体工作者及其他社会人士等则以消极的态度批判和反思本科教学水平评估,认为现有评估体系的有效性有待提高。尽管他们中有人有主张取消评估的极端看法,但大部分人还是认为,为了提高评估的有效性,今后应当由教育中介机构来实施此类评估,并由多方共同参与。中国高等教育质量评估体系究竟有何特点?其实效性如何?如何改进中国高等教育质量评估体系?本文从社会问责的角度对这些问题进行重新审视。

① [英] 马尔科姆·泰特. 高等教育研究进展与方法 [M]. 北京:北京大学出版社, 2007: 119-120.

② [英] 马尔科姆·泰特. 高等教育研究进展与方法 [M]. 北京:北京大学出版社, 2007: 127.



二、理论建构

评估的有效性是指评估实施之后实现其预定目标的程度。对这个概念，学界有不同的理解。一种观点认为，评估的有效性就是评估的效度，即评估在多大程度上测量了它想要测量的东西，它反映的是一项评估的真实性和准确性程度。评估的有效性与目标密切相关，一项评估调查所得结果必须符合其目标才是有效的。邓国胜等人基于这一观点，提出了群众评议政府有效性的理论分析框架。这个分析框架包括四个环节和五个要素：第一，采集评议信息阶段，这个阶段影响有效性的关键因素是评估结果的客观公正性；第二，反馈评议结果阶段，这个阶段影响有效性的关键要素是评估结果的有用性与可操作性；第三，运用评议结果阶段，这个阶段影响有效性的关键要素是政府在运用评估结果时把握压力的适度性；第四，回应评议结果阶段，这个阶段影响有效性的关键要素是被评估部门根据评估结果提高回应的及时有效性和各利益相关群体都能够通过评估过程真正受益。^① 另一种观点认为，评估的有效性就是指评估体系产生效果的能力以及评估目标的实现情况。这种观点强调，评估的目标不仅仅为了检测质量状况，更重要的是为了改进和提高质量水平。有效评估的关键是达成一种大多数利益相关者都同意的行动计划。而要做到这一点，则必须在尊重各种价值观的基础上，通过不断协商谈判使得利益相关者都能找到支持这一计划的理由，并积极地去实施这一计划。Trudy W. Banta 依据评估的不同阶段——规划、执行、提高和坚持，提出了有效评估的几个特质。第一，在评估规划阶段，有效评估的特质包括：使利益相关者参加以保证反映他们的利益和需要并获得他们的支持；评估是促进提高的工具，不能因为评估活动的结束而结束；写出与人们目标价值相关的清晰目

^① 邓国胜，肖明超．群众评议政府：理论、方法与实践 [M]．北京：北京大学出版社，2006：31.



标。第二,在评估执行阶段,有效评估的特质包括:有知识广博、有效的领导;认识到评估能促进学习,因而是每个人的责任;在单位层面形成了对评估的责任感;不但关注评估结果而且关注评估过程;是否在一种善于接纳、支持的环境里进行。第三,在提高和坚持阶段,有效评估的特质包括:产生关于学习的有效证据和组织效力;确保评估资料能持续用于服务和改进专业;提供向机构内部和外部说明情况的证据;形成使绩效评估能持续进行的期望;将持续进行的评估与评估本身的提高合为一体。^①这种有效评估的核心理念实质是提倡一种全面的积极参与,它要求利益相关者和其他相关人员在评估中处于平等地位,无论是评估方案的设计、实施、解释还是最后的结论形成阶段,都要求以政治上完全的平等来对待他们。

从评估哲学来看,第一种观点将评估当做一种纯粹的科学过程,其背后是一种实证主义范式。这种范式认为,在质量问题上存在某种客观现实,认识者在认识对象时要保持一定的客观距离,去掉主观性,最后得到科学的数据。这种范式忽视了评估的社会、政治、价值取向问题。第二种观点将评估看成是社会建构过程,其背后是一种解释主义范式。这种范式认为,所谓现实,实质上是由一系列精神建构组成的。质量调查中不能忽视主体的价值观,必须承认主体的价值观在质量调查中的影响作用。实证主义范式赋予调查委托者以优先权,因为他们通过有选择地公布评估结果能够给予或者剥夺利益相关者的某些权力。“如果有用信息本身就是权力,那么隐瞒信息就是对这种权力的削弱。如果委托者可以决定公开哪些信息、对谁公开、何时以及用何种方式公开,那么,这一规则明显地有利于那些早已掌握这些信息的人,甚至有助于扩大他们的权力,从而剥夺那些相对处于信息劣势的人的权力,甚至是知道得越少越无权。”^②解释主义范式提

① 赵立莹.美国博士生培养质量评估有效性研究[D].武汉:华中科技大学,2009:73-74.

② [美]埃贡·G·古贝,伊冯娜·S·林肯.第四代评估[M].秦霖,蒋燕玲等译.北京:中国人民大学出版社,2008:10.



倡利益相关者在评估中的平等性，它要求全面考虑不同的价值观，给予利益相关者能力和权力。实证主义评估范式遵循管理主义的逻辑，与之对应的政策框架是行政问责制度。在这种问责制度下，评估属于传统的“对责任的回答范式”。管理者是问责主体，被管理者是问责对象，两者是分离的。管理者往往拒绝自我反省，更不会接受批评；被管理者则常陷“问责恐惧症”。作为管理者的代理人，实地评估者在环境的压力下常常与管理者共谋，无法把持自身评估者的角色。这种问责制的主要缺点在于：第一，经常导致不利的比较和不良的竞争，问责对象往往将关注点集中在结果指标上，甚至以机会主义行为达到“良好”的评估结果。第二，忽略利益相关者的主张、焦虑和争议。解释主义范式遵循公共治理的逻辑，与之对应的政策框架是社会问责制度。在这种问责制度下，评估强调：问责对象的主动性，自觉担责任；问责过程中的评估者与评估对象互动，辨识他们的问题和关切，定期向利益相关者提供相关的、适时的、有效的信息，并设立沟通平台，经常让这些利益相关者对问责的过程或结果有参与和表达意见的机会；问责最重要的目的不是证明，而是改进，以便协助高校做出符合利益相关者需求的决策，同时提供绩效问责的信息。

评估实质上是一个带有社会政治色彩的过程。我们应该将社会、文化和政治视为人类环境的最基本特征，将其融入评估的过程之中。评估是一个利益相关者共同合作的过程。在评估过程中各种建构、主张、焦虑和争议都应得到平等展示、理解、批判，使他们至少在能达成一致的地方取得共识，形成共同建构。评估也是一个教与学的过程，在评估过程中促进了评估机构和利益相关者的学习。评估机构帮助每个利益相关者阐明自己的建构，同时他们从中了解到各种不同的观点，在调查过程中他们不断引入新的建构，并让利益相关者之间交流这些建构，从而使每个人的建构产生重构。评估的有效性不但体现为促进质量提高，更重要的在于引起观念的变革。从社会问责的角度看，评估的有效性就



是通过协商谈判,让利益相关者达到比以前更见多识广的、更复杂的建构。因此,为了提高评估的有效性,中国高等教育质量评估体系的建构须做战略性调整,要由实证主义范式向解释主义范式转换,由行政问责向社会问责转变。

三、经验描述

高等教育质量评估是指以高校这一组织为对象,对该组织的教育质量水平进行判断的活动。以高校作为评估对象,来自高校之外的评估就是外部评估,来自高校之内的评估即内部评估。一般来说,没有外部压力下的内部评估很难产生积极效果,因此,外部评估是高等教育质量评估体系的核心组成部分。我们所审视的中国高等教育质量评估体系就是指系统化、常态化和制度化的外部质量评估体系。外部质量评估体系主要由三个部分组成:认可评价、认证评价和社会评价。认可评价是政府主导的行政评价,评价主要在高校设立时进行。由政府制定具体和相对严格的高校设立标准,准备举办高校的个人或组织向政府提出申请,政府经过各种形式的严格审查,最终核准高校的设立。^① 这种评估的特点是:设立时进行比较严格的审查,但设立之后的行政监督相对宽松。认证评价是来自于教育中介组织的评价,它是由社会团体制定高等教育设立准入标准,符合标准的高校才被认定为合格高校。这种评估的特点是:设立时的认证不是很严格,但是要定期(五年一次)进行再认证。认证评价又包括两种类型:一种是由民间组织实施的认证评价(美国式认证评价),另一种是由准政府机构实施的认证评价(英国式认证评价)。社会评价又称多元化的市场评价,其中最具代表性的是大学排名。这种评估方式旨在适应高等教育市场的多元主体和多元需要,以公众能懂的语言认识高等教育质量的内核。这种评估的特点是:只是对学校声誉的检验,并不是一种最有效的质量保证方法。认可和认证

^① 徐国兴.日本高等教育评价制度研究[M].合肥:安徽教育出版社,2007:8.



是现代高等教育中两种最基本的评估体系。

（一）中国高等教育质量的认可评估制度

1986 年国家教育委员会发布了《普通高等学校设置暂行条例》，标志着中国高等教育认可制度的建立。这个条例在管理人员、教师、校园条件、图书资料、办学经费等方面规定了高校的设置标准，并规定了审批验收的程序。这种评估制度源于古老办学许可制度。办学许可制度最早产生于欧洲中世纪，当时的大学要由教皇或世俗国王颁发办学许可证，承认其具有办学资格，这是“认可”的最初含义。大学设立之后，国王或教皇要定时或不定时地到校内视察，偶尔也会赐给大学一些财务，这就是平时监督和督导。^① 1991 年国家教育委员会又颁布了《教育督导暂行规定》，使政府对高校的日常检查制度化。设立时进行比较严格的审查，但设立之后的行政监督相对比较宽松，这也是中国高等教育认可评估制度的特点。近年来，随着中国高等教育的大众化，认可评估制度中的平时监督日趋严格，评估的主体也从政府机构变成了准政府机构，评估结果也越来越受重视。中国高等教育正逐步进入一个评估的时代。事实上，1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》就已经提出高校办学水平评估的设想。1990 年，国家教育委员会发布的《普通高等学校教育评估暂行规定》首次规定对普通高校进行质量评估，对评估性质、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质量评估和保障的重要法规。1998 年颁布的《高等教育法》则标志着中国高等教育评估走向法制化，该法第 44 条规定“高校的办学水平、教育质量，接受教育行政部门的监督和由其组织的评估”。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”的普通高校教学工作水平评估制度。除了对高校实施综合评估，中国政府也开展了“全国普通高校研究生院评估”、“增列博士、硕士学位授权点评估”、“一级学科选

① 徐国兴. 日本高等教育评价制度研究 [M]. 合肥: 安徽教育出版社, 2007: 8.



优评估”、“博士、硕士授权点基本条件合格评估”、“全国优秀博士学位论文评选”等各种专项评估活动。

（二）中国高等教育质量的认证评估制度

作为来自教育中介组织的评估，认证评估是美国人的首创。如果说在认可评估体系中，高校不用担心资源的获取和质量保障问题，因为这是以政府的人格做担保的，那么，在认证评估体系中，由于政府不承担学校质量保障的责任，为了向社会证明自己的质量和水平，高等院校不得不自发组织起来结成认证团体，以向社会表明自己的教育和研究水平。^① 在中国，由民间自发成立教育认证组织的条件目前尚不成熟，未来最有可能的教育认证组织也将是准政府机构。《2003~2007年教育振兴行动计划》正式提出实行以五年为一周期的全国高校教学工作水平评估制度。其中提出要规范和改进学科专业教学质量评估，逐步建立与人才资格认证和职业准入制度挂钩的专业评估制度，这实际上暗示中国将建立专业认证制度。专业认证针对专业教育项目，旨在判断专业教育项目是否达到最低办学标准。对学校整体情况进行考察、审查其是否达到最低办学标准的学校认证制度，在中国尚未提上日程。近年来，中国高校热衷建立各种大学联盟，C9联盟、上海西南片大学联盟、武汉七校联盟、“北约”、“华约”自主招生联盟等，不一而足。这些大学联盟因囿于狭隘的功利考量很难深入持久，但如果能从建立教育质量认证联盟入手，或许能找到中国大学联盟发展的一条新路。

（三）中国高等教育质量的社会评估制度

大学排名是中国高等教育社会评估制度的集中体现。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》为中国的大学排名活动提供了制度空间。但大学排名活动的真正展开则是在社会主义市场经济体制确立之后。1992年，国务院批转了《国家教委关

^① 徐国兴：《日本高等教育评价制度研究》[M]。合肥：安徽教育出版社，2007：10。



于加快改革和积极发展高等教育的意见》，要求“社会各界要积极支持直接参与高等学校的建设、人才培养、办学水平和教育质量评估”。2002年，教育部、科技部在《关于充分发挥高等学校科技创新作用的若干意见》中强调：高等院校应充分利用自身的技术优势和人才优势，建立和培育独立的社会化的中介性科学评价机构，积极开展科学评价工作。2003年5月，科技部、教育部、中国科学院、中国工程院、国家自然科学基金会联合下发了《关于改进科学技术评价工作的决定》；同年9月，科技部又制定发布了《科学技术评价办法（试行）》。这一系列政策文件实质上是政府和民间机构开展大学排名评价的政策依据。据不完全统计，自1987年9月中国管理科学研究院科学学研究所发布中国第一个大学排名榜至今，中国有近20个单位发布了30多个不同类型、不同层次的大学排名榜。应该说，大学排名评价的出现打破了此前政府部门对大学评价的垄断，有利于建立市场化的大学评价机制，促进大学的市场化进程。大学排名评价的最大优势是以一般公众听得懂的语言来评价高等教育质量，社会对其接受的程度较高。但是大学排名也引发了众多的争论与质疑，面临公信力危机的挑战。这种挑战主要表现为：一是排名评价主体缺乏权威性，社会公信力低；二是评价指标体系不尽科学、合理；三是数据来源可信度低，缺乏公开、系统的数据库支撑。

四、分析讨论

我们对中国第一轮本科教学评估有效性的实证调查显示：认为有效性“一般”的比率占40%，认为有效性“较好”和“很好”的比率之和只占24%，而认为有效性“较低”和“很低”的比率高达36%。“一般”及“一般”以下共计达到76%，这充分说明中国认可型评估体系的有效性不容乐观。^①对此，学界

^① 周光礼，周湘林．中国高等教育质量评估体系有效性研究——基于社会问责的视角[M]．长沙：湖南人民出版社，2012：127．



提出两种基本的改革路径：一是坚持原态，继续由政府组织；二是把评估交给社会。然而，由于这两种路径都是从单一主体的角度思考问题，因而都存在“评估失灵”的现象。一方面，公众对政府评估虽然有一定的认同度，但也有所批评；另一方面，公众对民间评估虽然呼声渐高，但又有所怀疑。正是由于政府评估的主体单一，没有吸纳各类公众的参与，没有回应公众的多元需求，因此，社会各界都呼吁由教育中介机构来实施此类评估，并由多方共同参与。但是，又由于中国市民社会不发育、缺乏高校信息公开制度，民间很难从高校得到准确完备的信息，而政府却可能利用行政力量获得有关数据；况且，中国长期的“官本位”观念根深蒂固，致使公众相信政府甚于相信民间。因此，从中国的现实国情来看，要建立有效的高等教育质量评估体系，任何一种单一形式的评估体系都是不可取的，只有走一条将各类评估主体整合起来的多元化综合评估道路，即以政府为主导、吸纳社会公众参与的评估之路，才是合理的选择。这也是当今发达国家高等教育质量评估体系建构的成功经验。

从问责的角度来看，中国本科教学工作水平评估是一种典型的行政问责，是自上而下的垂直问责，社会基本不参与。社会主体在事前问责、事中问责中是缺位的，只是在事后问责阶段才将评估结果向社会公开，接受社会的监督。然而，这只不过是象征性的社会参与。公众由于没有参与途径，对高校不能产生实质的约束与影响作用。要让社会真正参与进来，对高校产生实质的影响与促进作用，社会问责是一种理想的改革路径。正如世界银行专家组所言：“社会问责是一种依靠公民参与来加强行政问责的问责途径，它通过普通的市民或公民社会组织，以直接或间接的方式来推进行政问责。”可见，社会问责是政府与社会对高校问责的一种合作形式，而不是政府与社会任何一方的单独行动。

社会问责制核心是由高校内外部利益相关者共同组成的问责主体对高校进行问责，其运行机制是由政府指导、协调、认证，并由政府和其他社会评估机构分类组织，高校利益相关者全过程



有效参与的整合型高校问责制度安排。高校社会问责制的要素主要包括问责主体、问责对象、问责内容、问责方法、问责程序等几个方面。问责主体是指在问责过程中对高校提出某种质疑或利益诉求者，高校需对其要求作出回应。应建立一个多元的高校问责主体群，如人大、政府、政府委托人或机构、基金组织、中介组织、与学生相关的组织、捐助人、校友会、家长、与雇主相关的组织、赞助机构、专业组织、与教师相关的组织、工商业界等。界定问责对象即解决“问谁”的问题，就高校社会问责而言，问责对象主要是高等学校自身。问责内容也称问责范围或问责事由，解决的是“问什么”的问题，主要包括办学、管理、教学、科研、教师、学生等多方面的信息，具体又可以体现在学生特征、成本与财政资助、新生与转校生的申请数、录取数和报到数、提供的学位与研究领域、院校特征、学生经验与感受调查的结果、学生学习评估的结果等方面。问责程序实际上是指“如何问”，一般包括问责启动、信息整理与呈现、介入与反馈、结果处理、救济与改进、监督执行等环节。而各类报告、调查、排名、预算、拨款、评估、网上信息公布等是问责的具体操作方法。此外，还有一个重要问题是，在公众参与高等教育质量评估这种社会问责形式中，公众充当何种角色。目前而言，至少有三种形式是同等重要的。一是公众作为被调查者发表意见，如学生经验与感受调查、毕业生调查等；二是公众作为评估者参与专家队伍，直接对高校进行评判；三是公众作为监督员参与到评估的各阶段，加强高校及评估组的诚信行为。当然，将评估结果及时对社会公布，这是最低限度的要求，同样非常重要。

结 语

中国当前高等教育质量评估体系是由政府主导的针对高等学校的问责，这种形式的问责有效性不高。然而，纯粹由公民社会来组织此类评估也不现实。只有走向内涵更加广泛、更具包容性



的社会问责，建立符合中国国情的高校社会问责制度，才能充分调动高校各利益相关者参与高校管理、监督高校办学的积极性、主动性，提高高等教育质量评估的公信力，最终提高中国高等教育质量评估体系的有效性。^①

本书是中央财经大学政府管理学院青年教师周湘林博士在其博士学位论文《中国高校问责制度重构——基于本科教学评估的新制度主义分析》的基础上整理而成的。该博士学位论文答辩时曾受到一致好评，答辩后还获得了2011年度湖北省优秀博士学位论文奖。本书选题切中时弊，具有重要的理论价值和现实意义。本书以本科教学评估为视点，运用新制度主义分析方法来考察和分析中国高校问责问题，在研究设计、研究方法运用以及研究结论等方面都具有开创性，值得相关领域在开展有关的理论研究和实际工作时参考借鉴。

在本书即将出版之际，作为周湘林的导师，我感到特别高兴，希望他能不断创新、开拓进取、努力拼搏，在人才培养和科学研究方面做出更大贡献。

周光礼

2013年5月22日

于中国人民大学

^① 以上部分载自周光礼：《高等教育质量评估体系的有效性：中国的问题与对策》，《复旦教育论坛》，2012（2）。

前 言

随着中国经济和社会的发展，中国高等教育也得到迅猛发展，目前已进入后大众化时期。这和世界高等教育所走过的发展历程是颇为相似的，即由“精英高等教育”到“大众高等教育”，进而高度重视高等教育质量。高等教育评估是保证和提高高等教育质量的重要举措之一。从组织主体上看，中国的高等教育评估基本上可以分为两类，一类是由政府主导的评估，另一类是由民间组织的评估。其中高校本科教学评估涉及面广、影响大，受到社会各界的广泛关注，是中国高等教育评估中的典型代表。评估与问责既有联系又有区别，在一定基础上，可以从问责视野来分析评估。那么，本科教学评估制度是不是一种问责制？如果是的话，又是何种类型的问责制？该种制度的运行效果如何？如果要变革会遇到什么阻力？通过对上述问题的分析，透过本科教学评估制度，可以看出中国高校问责制该如何改革。对于这些问题，已有研究并没有作出相应的关注与回答。因此，本书立足于国内外的实践经验与研究成果，对以上问题进行理论与实证研究，能为完善中国高校问责制提供一定的依据。

本书选择从制度层面来分析中国高校问责制。如果放宽新制度主义中三个重要流派（即理性选择制度主义、历史制度主义、社会学制度主义）各自的假设，将结构、制度、理性的作用整合起来，从制度对行为的影响和影响制度的深层结构、制度自身在历史上的路径依赖以及制度变迁的动力机制几大方面的因素入手，可以分析中国高校问责制的运行效果、历史演变及其未来的变革趋势。首先假定规则是外在的，制度是给定的，也即将高校



问责制看做自变量，解释在现行高校问责制度情境下的高校行为，而不去解释规则的创设过程，以便对现行制度进行评估。然后将高校问责制看做因变量，主要从结构上的制度影响，历史时序上的路径依赖与回报递增，制度延续与变革的关键节点三个方面进行研究，以此来解释特定结构中具体制度的生成与演变。这里主要分析中国高校问责制度在何时、因何种动力而发生何种类型的变迁，进而预测并构建更趋合理的、符合中国国情的高校问责制。

从理论上讲，问责逻辑存在管理主义与治理主义之分。管理视野中的高校问责制属于传统的“对责任的回答范式”。管理者是问责主体，被管理者是问责对象，二者是分离的，而且高校的利益相关者没有广泛参与，因而存在许多缺点。而治理视野中的高校问责制则强调问责对象应变被动为主动，变压力为动力，自觉承担利益相关者责任。这样，整个问责最重要的目的不是证明，而是改进，以便协助高校作出有关符合利益相关者需求的决策，同时提供绩效问责的信息。高校社会问责制是指由高校内外部利益相关者共同组成的问责主体对高校进行问责，具体运行机制是由政府指导、协调、认证，并由政府和其他社会评估机构分类组织，高校利益相关者全过程有效参与的整合型高校问责制度安排。这也正是一种治理视野中的问责制，因此，社会问责将是高校问责制的改革方向。从问责制的视角看，中国已实施的第一轮本科教学评估制度实质上是一种政府对高校的问责制度安排，属于管理视野中的问责制。那么，要使本科教学评估取得更好的效果，就必须建立治理视野中的高校问责制，即中国高校社会问责制。

运用模糊综合评价原理进行多级分析可以看出，本科教学评估制度这种典型的中国高校问责制的有效性总体上被认为“一般”的占40%，认为“较好”和“很好”的比率占24%，认为“一般”以上的共计达到64%，这说明该制度基本上被认可。但认为“较低”和“很低”的比率还较高，占36%。可见，为了