

DOI:10.16298/j.cnki.1004-3667.2019.08.13

院校治理视角下的高职教育质量 年度报告制度:成就、问题与优化策略^{*}

邵坚钢 周思勇

摘 要:建立质量报告制度是高职院校立德树人、提高人才培养质量的重要举措,也是完善院校内部治理的重要途径。质量报告制度促进了院校理顺内外部治理关系,形成了良好办学环境;展示了办学经验、特色和成绩,形成了一批有影响力的育人成果;分析了面临的问题和挑战,探索了优化治理的现实策略。但部分院校在质量报告制度实施中认识不到位,尚未建立起质量报告发布制度;对质量的内涵理解不充分,难以全面反映学校办学情况;质量报告本身的质量有待提高,不能发挥院校治理量化工具的作用。高职院校要通过提高认识、全面把握质量的核心内涵、建立质量报告内部编写和发布机制以提升报告本身质量等策略,把质量报告制度作为优化院校治理的重要抓手,通过完善质量报告制度提高人才培养质量。

关键词:院校治理;高职教育质量年度报告制度;办学质量

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出要“建立高等学校质量年度报告发布制度”。2015年,教育部《职业院校管理水平提升行动计划(2015—2018年)》明确了“进一步完善职业教育质量年度报告制度,逐步提高年度报告质量和水平”。2019年1月,国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》明确指出要“实施职业教育质量年度报告制度,报告向社会公开”。我国高等职业教育质量年度报告制度,从内容上强调由学生成长成才、学校办学实力、发展环境、国际影响力和服务贡献力构成的“**五维质量观**”,从形式上重视从《院校年报》《省级年报》到《全国年报》多层次、持续面向社会公开发布。无疑,这种科学的高等职业教育质量观和面向全社会的公开性,对高职院校发挥着很好的引领、监督和促进作用。近年来,随着我国经济社会的发展,人们不断探索增幅换挡、结构优化、动力转换等助推经济社会质量效益提升的方式,其中,实施高等职业教育质量年度报告制度正是通过动力转换的方式来加强政府、社会、学生家长对高职院校的外部监督,促进高职院校完善内部治理结构,以外部压力和内部动力的

结合,引导职业教育质量提升和健康有序发展。从学校层面来讲,“质量报告”是职业教育落实立德树人的重要举措,是学校信息公开、办学成就展示的重要载体,是学校办学问题自我诊断与改进的重要依据,是院校治理的量化工具和完善内部治理的重要抓手。据《2019中国高等职业教育质量年度报告》显示,2018年全国共有1344所高职院校向社会公布了质量年度报告,占全部高职院校(1388所)的96.83%,这表明高职教育质量年度报告制度已初见成效。但不可否认“质量报告”还存在着诸多问题。本研究将以院校治理为考察视角,结合《2019中国高等职业教育质量年度报告》分析该制度在院校推行中所存在的问题,并进一步提出优化的策略。

一、高职教育质量年度报告制度推进了院校内部治理的优化

1. 促进院校认真梳理内外部治理关系。“职业教育质量治理是一个关涉多元主体参与、多维利益博弈的‘公共性’复杂系统”^[1]。高职院校的办学涉及学生及其家长、教师、社会、行业企业等多个主体,厘清各主体之间的利益关系,建立利益分配和协调机制,充

^{*} 本文系浙江省教育科学规划课题“基于自主诊改的高职院校内部质量保证体系的理论与实践研究”(2019SCG116)的研究成果

分整合各方资源服务人才培养,是院校有效办学、提升质量的关键。《中国高等职业教育质量年度报告》提出并逐步完善了“由学生成长成才、学校办学实力、发展环境、国际影响力和服务贡献力构成的‘五维质量观’及其第三方评价的指标体系”^[2],引导院校从院校内部的学生发展、办学基本条件、管理规章制度、育人文化等要素,外部的校企合作、社会服务、国际交流与合作等多个方面,梳理和协调办学过程中各主体和要素之间的关系,推进院校重视从多个方面、多维度出发提升办学质量。

2. 展示了办学成绩,促进良好办学环境的形成。质量报告制度形成以来,向社会发布报告的院校逐渐增加。2019年共有1344所高职院校发布报告。报告通过大量详实的数据和案例向社会展示了学生对教学工作、社团活动等在校学习生活的满意度,以及就业创业、薪资水平、岗位晋升、职业稳定性等毕业后发展的情况;院校开展教学改革、社会服务、国际合作等方面的举措和成效,让社会公众更加深入地了解院校的办学成效,社会对高职的认可度、接纳程度进一步提升。同时,高职院校也带动了越来越多的企业面向社会发布参与高职教育人才培养质量报告。2018年,有806家企业主动发布了参与院校人才培养的质量报告^[3];2019年,发布报告的企业增至1155家^[4]。企业参与院校人才培养并向社会公开发布的积极性明显提升,助推了高职教育良好发展环境的形成,促进了高职教育社会地位的提升。

3. 总结了经验和特色,形成了一批有影响力的育人成果。“质量报告”的形成过程,不仅仅是一个文本撰写的过程,更是学校办学经验和特色的思考与提炼过程。学校办学过程中,往往只限于日常运行及实践行为,对日常工作缺乏理性思考,对学校办学的规律缺乏认识,而质量年度报告制度的建立恰为理性办学提供了契机。编写“质量报告”时,院校不仅通过数据展示办学成就,还要通过具体的案例展示办学特色和育人成果。“质量报告”案例涉及学生发展、教育教学改革、产教融合、服务社会、国际合作等多个方面,均是院校办学经验和特色的提炼和总结。多数案例紧密对接职业教育发展趋势,既直观地反映了落实国家职业教育改革发展政策的具体做法,又体现了学校独特的办学经验和成就。“质量报告”的撰写与发布,既有助于引导学校总结办学经验和特色,提炼办学模式,又通过这一过程,使优秀的育人模式和育人成果得到推广。

4. 分析了面临的问题和挑战,探索优化治理的

现实策略。“质量报告”在体例要求上单独设有“面临挑战”部分,引导院校分析办学过程中面临的问题,并探讨解决的路径。善于反思,稳中求进,在反思中查找问题,改进质量,是职业教育质量年度报告制度设计的一个初衷。“质量报告”的撰写可以促进高职院校基于办学现状分析面临的问题,并认真谋划未来一段时间的发展方向和解决策略。如北京科技职业学院2019年质量报告中提出,“学院专任教师的数量与结构、实践能力、兼职教师数量与质量、双师型教师队伍建设等方面仍存在许多不足”,未来将通过“不断提升教师队伍待遇、制定人才引进优惠政策、经常性的开展‘教师技能大赛’”等多种方式提升师资队伍建设水平。通过问题分析,推进了院校自我诊断,也在一定程度上促进了院校水平和人才培养质量的提升。

二、高职教育质量年度报告制度运行面临的问题

高职教育2012年首次发布年度质量报告,8年来在取得一系列成效和经验的同时,还存在着一定的问题,主要体现在以下3个方面。

1. 部分院校认识不到位,未能建立起严谨的质量报告制度。部分院校还没有从立德树人的高度上认识“质量报告”,没有作为一项严谨的制度加以建设,仅把“质量报告”作为学校某部门的工作。事实上,质量报告的编制与发布不是某一个部门的工作,需要调动全校的积极性参与其中。学校上至学校书记、校长,下至普通教师及其他基层教职工,甚至是普通学生都要参与其中,要让每一位教职工知道、了解、关心、重视学校的质量报告及其内容,唤起和激发自身的质量主人公意识。这不仅是引导师生树立新型质量观、激发质量意识的需要,也是培育学校质量文化的需要。但在实际工作中,“质量报告”的编制与发布往往成为高教所、教务处或质量办等某一个部门的工作;学校的质量报告,除了编制部门知道,其他部门或师生对此知之甚少,这显然有悖制度设计初衷。

《关于编制和报送高等职业教育质量年度报告(2017)的通知》(以下简称《通知》)明确指出“‘院校年报’须附‘内容真实性责任声明’,经院校法人代表签字后扫描置于年报首页”^[5],但据《2019中国高等职业教育质量年度报告》显示,仍有72所院校未提交“内容真实性责任声明”,占报送院校总数的5.79%。部分院校即使签订了“内容真实性责任声明”,但数据依然存在问题,如部分学校在“落实政策表”中的“年生均财政拨款水平”一项上,所填写的年生均财政拨款高的达到60000余元、低的甚至不足1000元;在“生师比”的指标上,有3所学校为1:0、有45所学校生师

比在 1:1 与 1:5(含)之间,导致数据准确性存疑。这在某种程度上反映了部分院校对质量报告的重视程度不够,缺乏社会责任感,甚至存在诚信缺失的问题。

2. 对“质量”的内涵理解不充分,难以反映院校办学全貌。《通知》明确指出质量报告应至少包括学生发展、教学改革、政策保障、国际合作、服务贡献、面临挑战等六个方面的内容,其中前 5 项内容反映的是职业教育的五维质量,“质量报告”应针对这 5 个要素做出全面的质量分析。《关于编制和报送高等职业教育质量年度报告(2019)的通知》还要求“质量报告”应包含“计分卡”“学生反馈表”“资源表”“服务贡献表”“落实政策表”和“国际影响表”等六张表格,每个指标及其内涵都有具体说明。但通过考察 2019 质量报告发现,《院校报告》仍然存在内容缺失或不全的情况,主要体现在结构性缺失、要素性缺失两个方面。

结构性缺失,主要指缺失上述 6 个方面内容中的一个或多个。如 FSZY 职业技术学院的年度质量报告(2019 年)内容包括学校基本情况、学生发展、教育教学、国际合作和制度建设等内容,其中“制度建设”的具体内容是学校内部制度建设情况,缺少“政策保障”和“面临挑战”两部分。NXYS 职业学院缺失“国际合作”和“面临挑战”的内容,且在“政策保障”部分,仅有一张“落实政策表”,而无其他任何文字说明。SZHY 职业技术学院缺失“政策保障”“国际合作”和“服务贡献”的内容。HFKJ 职业学院仅在报告中有“计分卡”一张表格,其余五张表格均缺失。YCYR 高等师范专科学校 6 张表格全部缺失。即使是在省级质量年报中,也存在内容不全的情况。如辽宁、青海、新疆生产建设兵团分别发布的省级质量年报缺少国际合作部分内容,广西、辽宁分别发布的省级质量年报 6 张表格全部缺失^[6]。这一方面反映出对职业教育质量内涵的理解不够充分,同时也反映出质量报告制度落实不到位。

要素性缺失,主要指在上述六个方面内容中的具体要素上有所缺失。YBZY 职业技术学院的“学生发展”的就业情况中,仅对毕业生的规模与结构、就业率进行了报告,而缺少对毕业生的月收入、就业专业相关度、毕业 3 年职位晋升情况等反映就业质量的报告。YKZY 职业技术学院的“面临挑战”中,仅用简短的五句话对学校面临的五个问题进行概括性列举,未对其进行具体分析,也未提出相应的改进策略。这显然没能反映出学校的办学全貌,也没能就职业教育存在的问题做出切实诊断和反思,不能对下一步的发展指明方向。

3. 编写认真程度不够,质量报告本身质量不高。在文本方面,部分学校的质量报告体现不出“质量”,仅是把学校年度工作进行简单的分类罗列,缺乏总结提炼,难以发挥质量年报作为院校治理量化工具的作用。如主次不分,不能体现学校工作特色与重点,或者只谈成绩,不谈问题。如 LNZF 职业学院从办学条件、办学规模、实训设备配置和基地建设水平、教师队伍建设情况、科研能力、校园文化活动、服务经济社会发展的能力和下一步工作展望等八个方面进行工作罗列,无论是内容还是结构,均未达到“质量报告”的要求,只是一篇学校年度总结而已;NXYS 职业学院仅对学校的发展现状、学生的发展状况、教育教学改革、社会服务情况进行总结式说明;此外,这两篇报告内容单薄,报告篇幅均仅为 10 页。CZZY 职业技术学院在“教学改革”部分,对专业、课程、师资、实训基地等情况进行简单罗列或说明,未能体现出学校的优势与特色,也未体现出“改革”的内涵。

在数据方面,主要存在漏报或错报的现象。漏报主要是指上述 6 个表格中的某些指标未填报。如 GNWSJK 职业学院“企业兼职教师课时总量”为空,但“年支付企业兼职教师课酬”却为 136 700 元。错报主要是指上述 6 个表格中的某些指标的填写不规范或错误,主要表现在没有按要求保留小数点后两位、单位混乱等问题。如 KLMY 职业技术学院为工科、农林类院校,但“生均教学科研仪器设备值”的数据为 1.5 元/生。显然,无论是文本的撰写、数据的呈现、质量的分析还是对挑战的应对,部分院校质量报告质量不高,难以充分发挥对职业教育的引导和督促作用,亟待改善提升。

三、高职教育质量年度报告制度的优化策略

1. 院校需要高度重视,将质量年度报告制度作为优化治理的重要抓手。质量年度报告制度是推进教育评价制度改革的重要动力。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》把建立质量年度报告发布制度作为建设完善现代学校制度的重要抓手。“制度的本质是对均衡博弈路径显著和固定特征的一种浓缩表征,该表征被相关领域几乎所有参与人所感知,认为是与他们决策相关的。”^[7]通过制度建设,尤其是现代学校制度建设,不仅可以保障学校有效运转,以适应社会环境的变化;也可以规范、调节学校、政府、社会多元主体之间的关系,形成按自身逻辑运转的规则体系,实现学校高质量、可持续发展。质量年度报告制度为建立教育管办评分离制度奠定了基础,为政府管理教育、学校自主办学、社会评价监督提

供了基础,对“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与”的现代学校制度的建立具有重要意义。

质量年度报告制度是强化学校落实办学主体责任的重要推手。《教育部关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》将质量年度报告制度作为“不断完善人才培养质量监测体系”,促进高等职业学校改革人才培养模式的重要制度;《国家职业教育改革实施方案》把其作为提升高职教育办学质量的重要保障措施。可见,质量年度报告制度是改革人才培养模式、提升人才培养质量、推升办学质量的重要抓手。学校是办学的主体,是办学质量的第一责任人。质量年度报告制度的建立有助于学校依法自主办学,有助于学校主体地位的确立,促进学校落实主体责任,同时也反映了一个学校的社会责任感。因此,院校需要高度重视“质量报告”,应将质量报告制度作为优化治理的重要抓手。

2. 深刻认识和把握质量的核心内涵,全面展示院校人才培养质量。在编制“质量报告”时,应全面把握质量报告的框架与内容,围绕“五维质量观”,深刻理解高等职业教育质量的内涵。一是学生成长成才。学生成长成才是高等职业教育质量的核心与根本,也是高等职业教育质量年报的主线,建立以学生发展为本的教育质量观旨在引导高职院校立德树人^[8]。学生成长成才不仅关注学生在校的体验与发展和毕业生的就业,同时也关注毕业生的可持续发展能力。学生在校体验与发展要同时关注课堂教育教学与学生课外发展。在毕业生就业方面,不仅要体现就业的“量”,同时要关注就业的“质”,质、量并重。二是办学实力。主要指教育教学改革以及为促进教育教学改革与提升而提供支撑的学校办学资源,主要包括硬件条件资源、教师与课程资源和校企合作资源等。三是发展环境。主要指各级政府在政策方面,对学校办学、发展提供的保障。它不仅体现在经费保障、人员保障上,还应包括政策保障等。四是国际影响力。主要指学校在国际合作情况和影响力发挥情况。它主要关注留学生与培训、服务企业“走出去”和专业教育教学影响力三个方面。五是服务贡献力。主要指学校服务国家、地区、产业发展的能力等。只有全面理解并构建职业教育的“五维质量观”,才能为职业教育的质量报告制度奠定科学的认识基础。

3. 建立内部编写和发布机制,提升报告本身质量。加强组织建设,规范质量报告流程,建立健全质量报告内部编写和发布机制,保证与提升质量报告本身的质量。一是组织建立由学校领导、相关职能处室、二

级学院和专业组成的学校质量报告领导小组,下设编委会。校领导负责质量报告的统筹指导与监督审阅。编委会负责制定基础材料标准、素材整理、内容编制与组稿成稿。二级学院与专业负责素材提供、案例编写、数据梳理。职能处室按部门职责梳理、整理全校性基础材料。依此形成校领导—编委会—职能部门—院系专业双向反馈、良性互动的工作机制。二是规范“质量报告”的编制。按照质量年度报告编制和发布的要求、相关指导性文件精神、会议讲话精神、职教理论研究成果与实践成果等,明确“质量报告”编写的依据,构建“质量报告”框架,进行资料的准备与整合,编制质量报告。在编制质量报告中,职能处室、二级学院与专业应统一认识,深入挖掘典型案例与数据;编委会应按照质量报告核心思想与框架标准,重组、整合资料,改写案例;应强化定量分析,采用政策指导—行为实施—落实成效举证的思路具体撰写内容。三是报告的审核。重点关注数据的准确性、内容的真实性、描述的一致性、文本的规范性。同时,学校领导要对“质量报告”进行把关。四是报告的发布。按照编制和发布“质量报告”的要求来发布质量报告。五是回应问责。发挥“质量报告”在院校治理中的重要作用,建立问题反馈机制,并明确具体责任人;及时回应利益相关方的问询;对于共性问题或具有重大影响的问题,可酌情进行公开反馈。

(邵坚钢,宁波职业技术学院副研究员,浙江宁波 315800;周思勇,宁波职业技术学院助理研究员,浙江宁波 315800)

参考文献

- [1] 徐小容,朱德全.职业教育质量治理:公共之“道”与理性之“路”[J].西南大学学报(社会科学版),2019(1).
- [2] 上海教育科学研究院,麦可思研究院.2019 中国高等职业教育质量年度报告[M].北京:高等教育出版社,2019:1.
- [3] 上海教育科学研究院,麦可思研究院.2018 中国高等职业教育质量年度报告[M].北京:高等教育出版社,2018:97.
- [4] 中国高职高专教育网.2019 中国高等职业教育质量年度报告文字直播[EB/OL].(2019-06-20)[2019-06-21]. https://www.tech.net.cn/web/rcpy/index_zlbgh2019.aspx.
- [5] 关于编制、发布和报送高等职业教育质量年度报告(2019)的通知[EB/OL].(2018-10-18)[2019-06-20].http://www.moe.gov.cn/s78/A07/A07_gggs/A07_sjhj/201810/t20181023_352525.html.
- [6] 关于《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018 年)》执行情况及 2018 年有关工作完成情况的通报[EB/OL].(2019-03-18)[2019-06-20].http://www.moe.gov.cn/s78/A07/A07_gggs/A07_sjhj/201903/t20190322_374881.html.

[7] 青木昌彦.比较制度分析[M].上海:上海远东出版社,2001:
2.

[8] 马树超,郭文富.新时期高职教育质量与院校评估要点分析
[J].职教论坛,2016(19).

The Vocational Education Annual Quality Reporting System from the Perspective of College Governance: Achievements, Problems and Strategies to Optimize the System

SHAO Jiangang ZHOU Siyong
(Ningbo Polytechnic, Ningbo 315800)

Abstract: The Vocational Education Annual Quality Reporting System is established as an important measure for vocational colleges to strengthen morality and improve the quality of talents nurturing. Besides, it is an important channel to improve the internal governance of vocational colleges. The system facilitates colleges to reconcile the relationship between internal and external governance and therefore form a high-quality educational environment. The system also presents college management experience, characteristics and achievements and produces a number of influential educational achievements. Furthermore, it analyses the problems and challenges faced by vocational colleges and discusses the strategies to optimize governance. In the implementation of Quality Reporting System, however, exists some problems including: some colleges still do not fully understand the system and the quality report disclosure system has not been put in place, due to the incomplete understanding in terms of quality, some colleges do not fully reveal the college management situation and additionally, the Quality Reporting System plays an insufficient role of quantitative tools of vocational colleges governance as the the quality of the system itself still need to improve. Vocational colleges should take the Quality Reporting System as an important approach to optimize governance by means of cognizing and comprehensively grasping the core of quality, establishing internal writing and publishing mechenism for report refinement, to improve the quality of talents nurturing through the Quality Reporting System.

Key words: college governance; Vocational Education Annual Quality Reporting System; educational quality of higher vocational college