

日本第三方教育评估制度的 运行机制、模式与启示*

刘佳奇

(上海交通大学教育学院, 上海 200240)

摘要: 日本是继美国后第三方教育评估发展较为成熟的国家。研讨日本各第三方教育评估机构的官方文件和相关政策,并以日本主要的认证机构——大学基准协会(JUAA)为例进行分析,可以发现日本第三方教育评估包括三种模式,其运行机制注重高校自我评估和高校内部质量保障体系的建设。这对于我国开展第三方评估的法律法规建设、准入机制和多元化发展等工作具有启示作用。

关键词: 第三方评估; 日本教育评估; 教育质量保障

中图分类号: G649.1, G40-058.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2023)04-0074-06

The Operation Mechanism, Mode and Enlightenment of the Third-party Education Evaluation System in Japan

LIU Jiaqi

(School of Education, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240)

Abstract: Japan is mature in the development of third-party education evaluation. By analyzing the official text documents and relevant policies of various third-party education evaluation institutions in Japan and taking Japan University Accreditation Association (JUAA), a major certification institution, as a case study, it can be found that third-party education evaluation in Japan includes three modes, the operating mechanism focuses on self-evaluation and the construction of internal quality assurance systems in universities. These have enlightening effects on the laws and regulations, access mechanisms, and diversified development of third-party evaluation in China.

Keywords: Third-party evaluation; Japan education assessment; Education quality assurance

自2010年起,我国推出“管办评分离”的教育评估政策,鼓励和支持第三方教育评估机构开展评估活动。所谓第三方评估,主要指通过除作为教育管

理者的政府、作为办学者的学校之外的具有独立法人地位的社会第三方,由它们通过一定程序和途径,使用科学的评估手段和工具,对教育单位的发

*基金项目: 国家社会科学基金全国教育科学“十三五”规划2017年度国家一般课题“管办评分离背景下第三方教育评估的制度构建”(BIA170204)。

收稿日期: 2023-03-03, 修回日期: 2023-03-29

展做出评估。^[1]但是,我国第三方机构在参与教育评估中也出现了一些问题,比如:评估工作的质量标准相对模糊、公信力和质量没有保障、评估类型单一等。^[2]在第三方评估领域,日本是继美国之后发展较早也比较成熟的国家之一,在借鉴美国经验的基础上,进行了本土化变革,建立了比较稳定和成熟的第三方教育评估制度。本文选择日本作为考察对象,分析其第三方机构的评估制度,期望对我国第三方评估机构的发展提供借鉴。

一、日本第三方教育评估制度的运行机制

根据日本大学基准协会(JUAA)、大学改革支援和学位授予机构(NIAD-QE)、日本高等教育评价机构(JIHEE)等较有代表性的第三方教育评估机构官网发布的最新评估手册内容,可以将其运行机制的主要内容总结如下。

1. 以自我评估为主的评估形式

日本第三方教育评估制度在评价形式上以被评估机构的自我评估为基础。在高等学校接受第三方机构的评估前,要按照相关的要求和标准,提交一份自我评估报告。以日本最早的第三方评估机构——大学基准协会为例,在接受评估前,被评估对象需要提交的自我评估报告,包括被评估学校根据本学校的目标和标准进行的校内各学院和专业的自我评估,并要求被评估对象向第三方机构提供相关数据,要求数据和其他证据材料能支持该报告中的陈述。^[3]一方面,这可以让评估机构系统全面地了解被评估院校,促进提高第三方教育评估机构评估工作的效率;另一方面,也可以提高评价结果的可靠度,在高校自我评价的基础上再辅以后期的实地考察,更能够保障评估的可靠性。

2. 以内部质量保障体系建设为主的评估标准

高等教育内部质量保障体系由校内众多子系统共同构成,是高等学校在高等教育的各个环节进行监督和质量保障的整体保障系统。高等教育质量保障体系与高等教育质量有着紧密的联系。通过分析日本主要的第三方教育评估机构的评估标准手册,可以发现其评估标准基本都包含对被评估学校内部质量保障体系的建设。与其依靠外界的监督,日本的第三方教育评估更加希望能激发高校

自身的动力,持续推进和完善高校的发展。

3. 以申诉机制为主的评估结果建构过程

评估结果即第三方机构进行评估的最终结果,对高等教育的质量保障有着重要的作用和影响。而日本第三方教育评估机构的评估结果是在充分的申诉和协商的过程中形成的。以JIHEE、JUAA等第三方评估机构为例,评估机构一般会设立专门的申诉意见审查委员会,在形成初步的评价结果后,该机构允许高校对评估结果进行申诉,申诉材料上交后,将由判定委员会进行判定并做出最终的判定结果。如若被评价机构对结果仍然存在异议,则可以进行二次申诉,申诉意见将交由审查委员会审理,并经过理事会确认后形成最终的结果。评估结果也将接受高校、社会各界以及文部科学省的监督,以保障评估结果的准确性。

二、日本第三方教育评估制度的模式

日本第三方教育评估制度与美国类似,主要分为第三方教育评估的认证和认可两种形式。其中,认证主要“是一个对教育机构或专业在业绩、质量以及整体水平等方面的评估过程”,认可则是对第三方认证机构的认证。^[4]因此,认可与认证的质量息息相关,是对认证者质量和效力进行评审的过程。认可机构的认可是第三方认证机构拥有认证资质的证明,对于认证机构的认证水平和质量可以起到一定的引导和监督作用。与美国不同的是,日本的第三方教育评估认可制度并没有由社会团体自下而上自发形成的非官方认可渠道,只有通过日本政府内的文部科学省认可这一种官方认可途径。目前,已接受日本文部科学省认可的日本第三方教育评估机构主要有五家,分别是:大学基准学会、大学改革支援和学位授予机构、日本高等教育评价机构、大学教育质量保障与评价中心、大学和短期大学基准协会(JACA)。

日本政府主要按照这五大认证机构认证对象的类型分别进行认可。根据认证对象的不同,可以分为以下三种评估模式:对国立大学的评估、对专科院校/短期学校的评估、对技术学院的评估,如表1所示。只有通过日本文部科学省的官方认证,第三方评估机构才可以在市场中开展评估工作。

表1 日本第三方教育评估模式

评估模式	机构名称	认可日期
日本国立大学评估模式	大学基准协会(JUAA)	2004.8.31
	大学改革支援和学位授予机构(NIAD-QE)	2005.1.14
	日本高等教育评价机构(JIHEE)	2005.7.12
	大学教育质量保证与评价中心	2019.8.21
	大学和短期大学基准协会(JACA)	2020.3.30
日本专科学校/短期学校评估模式	大学和短期大学基准协会(JACA)	2005.1.14
	大学基准协会(JUAA)	2007.1.25
	日本高等教育评价机构(JIHEE)	2009.9.4
日本技术学院评估模式	大学改革支援和学位授予机构(NIAD-QE)	2005.7.12

资料来源:日本文部科学省官网。

基于日本第三方教育评估的运行机制以及认证标准的主要内容,第三方评估机构开展第三方教育评估的主要特征可以总结为如下三点。

第一,激发高校的自主性。主要表现为:其一,申请第三方评估是高校的自愿行为。高校可以选择注册成为该机构的会员,也可以保持非会员的身份。高校可以选择接受综合评估,也可以根据需要进行某一方面的评估。^[5]其二,在评估过程中,日本第三方评估机构重视被评估高校的自我评估。被评估大学需要自查本校的情况,并做出自我评估的判断。其三,在评估结果公布前,第三方评估机构会给予被评估高校对结果提出申诉的机会。^[4]因此在评估的整个过程中,日本的第三方评估机构注重激发高校作为被评估机构进行自我判断、自我评估、自我改进的积极性,有利于防止高校被动接受评估的抵触心理。

第二,重视自身的发展性。为了保障教育评估的实效性和公平性,日本的第三方教育评估机构还会定期开展自我改进和完善评估制度的工作。日本第三方评估机构会建立意见征集系统,收集在评估过程中社会公众、专业人士、政府的意见,在修改评估标准和评估方法时将优先考虑意见征集的信息。^[6]以JIHEE机构为例,该机构每七年会联合日本私立大学和独立高等教育研究所等组织对自身进行一次评估,促进其不断优化和发展其自身的评估制度和评估体系。

第三,保障评估的公平性。从人员的选拔和任用制度来看,日本第三方评估机构要求评估人员在近几年内不能与被评估高校有任何职务上的关系,也不能与被评估大学的竞争学校有任何职务上的关系。^[6]这在一定程度上避免了评估人员因为身份背景因素而无法保持客观中立的立场。另一方面,从日本第三方教育评估机构的评估标准来看,评估标准并不注重量化指标,而更重视对教育、研究活动采取质性方法进行评估。例如:在JIHEE机构的评估标准中规定,“了解、分析和探讨学生对学校生活的意见和要求”和“通过教师聘用和晋升、教育评估、培训提高教师素质和能力”等,体现了第三方评估关注学生作为主体的需求与发展,考核的内容更加综合全面。此外,日本第三方评估机构也会采用公开透明的方式进行评估,公开评估过程、方法和结果,接受政府和社会公众的监督。

三、日本第三方教育评估机构的典型代表——大学基准协会

大学基准协会成立于1947年,是日本最早模仿美国认证模式建立的第三方教育评估机构,在日本高等教育的第三方教育评估机构中处于领导地位。其主要目标是通过认证和研究鼓励和支持大学进步,促进和保障高等教育质量。1952年,JUAA首次批准了38所大学(18所国立大学、两所地方公立大学、18所私立大学)的成员资格。2004年通过日本文部科学省认可,并开始了更大范围的认证,所包含的高校类型和专业多样,包括兽医学、商学、法学、公共卫生等多个学科门类。^[7]

1. JUAA的认证特征与标准

根据JUAA认证机构官网公布的(2018-2014年)认证手册的内容,其认证标准可总结为以下五点。

(1)注重大学内部质量保障。JUAA认为大学教育质量保障的首要责任在于大学本身,JUAA进行的评估强调大学是否建立了内部的质量保障体系(IQA),以及该体系是否有效运行。

(2)注重办学目标的达成度。对该部分的评价指标化、具体化。JUAA以各认证标准为依据对大学的教学和科研进行评估,判断各高校为实现自身

的教育目标和宗旨所付出的努力及达成程度,以促进大学努力实现其自身的使命和宗旨。

(3)注重综合性的评估。JUAA会从宏观层面与微观层面分别进行认证,不仅包括学生学习的具体领域,也包括学校的整体发展情况。JUAA中不同的委员会,包括教学科目评审委员会、机构评审委员会、财政评审委员会分别在认证工作中各司其职,负责各个不同领域的评估。

(4)注重自我完善和持续改进。认证结果具有一定的期限,每隔七年需重新认证。在认证工作结束后,JUAA会为高校提供一份详细的改善意见书,高校整改后,JUAA也会负责对整改工作进行重新评估,以保障大学专业的发展质量,监督改进情况。其评估的主要目的也在于大学的自我改进与完善。

(5)注重同行评议。JUAA的认证成员主要来自具有会员身份的大学内部的专业研究人员,人员的任免会有一定的专业性要求。并且为保障公平性,也会选择一些会员大学之外的专业人士成为核心评估人员,这将有助于提升评估的可靠性和有效性。

2. JUAA的组织架构

JUAA具体的组织架构如图1所示,主要包括董事会、大学认证委员会、上诉委员会。大学认证委员会为其核心部分,由20人组成,其中10名成员由董事会从正式成员大学推荐的候选人中选出,其余5名成员和5名外部专家由董事会提名。大学认证委员会下还包括:大学审查小组委员会、财务审查小组委员会、进度报告审查小组委员会、复审小组委员会、补充审查小组委员会。上诉委员会则主要负责审查因大学认证、复审或补充复审而未获得认证的大学提出的上诉。上诉委员会也是一个独立的组织,其作用是保证审查程序的适当性。^[7]

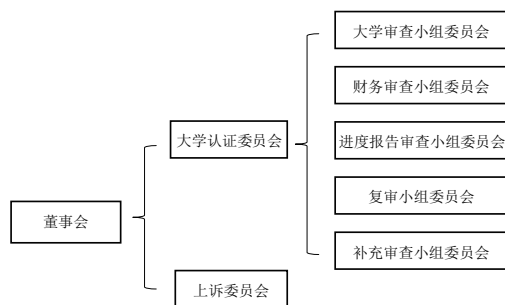


图1 日本JUAA协会组织架构图

3. JUAA的认证过程

JUAA的大学认证通常以七年为周期实施,涉及八个主要步骤(图2)。其主要特点如下。一是认证为高校提供学习交流的机会。除进行专业的认证工作外,该认证过程也为大学提供了汇报展示和学习交流的机会,如:在现场访问期间会进行大量的专家讨论会等。二是认证接受政府及社会各界监督。认证结果将在机构官网进行公开,认证报告也将发送至政府相关部门接受其审查。三是认证并非以结果为导向,更重要的是推进高校进行完善的过程。进行认证工作后,JUAA还会继续审查高校的进度报告,并持续支持和跟进该高校的改善情况。根据图2对具体的认证步骤说明如下。

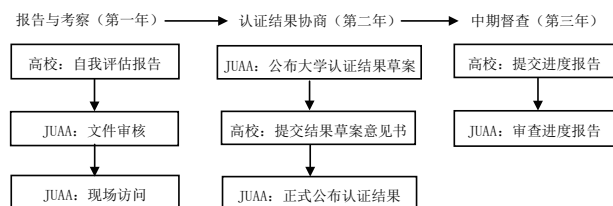


图2 日本JUAA机构认证过程^[5]

提交自我评估报告(4月)。高校需要使用根据自身情况制定的“评估标准”进行自我评估,并将结果汇编在自我评估报告中。在编制自我评估报告时,高校必须考虑教师和研究生院的具体情况。此外,还需要提供机构的相关数据、基本要求表格和其他证据材料来支持该报告中的陈述。需要在实施认证当年4月的最后一天前汇编这些材料并提交给JUAA。

文件审核(5月至9月)。文件审核是根据自我评估报告和高校提交的其他材料进行的审核工作。审核后,机构将通知高校关于其提交文件中出现的问题,在现场访问时将要求重新提供其他材料。

现场访问(9月至10月)。现场访问的目的是收集必要的信息,以确保文件分析的准确性和有效性,通过与高校人员(即校长、教职员和学生)的讨论和访谈,实际确认教育质量。

公布大学认证结果(12月)。大学认证委员会根据文件审核结果和现场访问结果编写大学认证结果(委员会草案),并将结果草案发送给大学。

提交结果草案的意见书(次年1月)。如果大学认证结果(委员会草案)中存在任何事实错误,大学

可以声明其意见。如果大学提供了意见声明,大学认证委员会将考虑是否采纳该意见,并根据审议结果编写大学认证结果(最终草案)。

大学认证结果的通知和发布(次年3月)。在董事会确定大学认证结果后,JUAA将分别向大学、教育、文化、体育、科学和技术部长报告,并在JUAA网站上发布。

编写和提交进度报告(三年后)。在收到大学认证结果三年后的7月底之前,该大学需要提交进度报告,说明与拟议的认证结果相关的改进情况。

审查进度报告,公布审查结果。对进度报告的审查由JUAA下属的进度报告审查小组委员会进行。进度报告审查结果草案由大学认证委员会根据小组委员会草案编写,并由董事会决定。决定后,高校会收到审查结果的通知,并发布在JUAA官方网站上。如果改进不理想,JUAA会在下一次认证时要求高校提交额外报告。

四、日本第三方教育评估制度对我国的启示

对日本第三方教育评估制度的运行机制、主要模式以及特征进行总结和分析,对于完善我国第三方教育评估机构的准入机制、评估理念的创新以及第三方教育评估多元化发展等方面具有一定的启示作用。

1. 完善法律法规,保障第三方教育评估的合法性

日本第三方评估的发展与其在法律法规方面的完善有着紧密的关系。日本高等教育外部评价机制最初起源于20世纪90年代,其目的是加强对高等教育质量的管理,对传统的评价机制进行改革。1998年,日本《21世纪大学与今后的改革策略》出台,明确要建立多元评估机制。2004年,日本政府要求各类高校必须接受日本文部科学省审核通过的第三方评价机构的评价,且每七年实施一次“第三方评价”。^[8]自此,日本第三方评估机构的评价获得了法律上的合法地位,并作为政府评估是否对大学进行拨款的重要依据。可见,2004年后第三方评估在日本教育评估领域具有较高地位,是日本教育质量保障的重要外部力量之一。而目前我国在法律和社会层面仍缺乏对第三方评估行为的明

确规范,社会成员对于第三方评估更是了解甚少。因此,一方面我国应当健全相关的法律法规,明确第三方教育评估机构的合法地位和职能。另一方面,要建立公开透明的第三方教育评估机构的管理机制,规定其在评估过程中的信息应公开透明。

2. 结合内部评估,树立“以学校为本”的评估理念

“以学校为本”的评估理念指评估活动以学校为主体展开。评估的目的是促进学校的发展,评估的活动也需要学校参与。从JUAA的案例中可以发现,JUAA评估的主要目的即促进学校自主改进学校的教育、研究等活动,并保持学校的持续发展和完善。^[3]主要表现就是评估注重高校内部质量保障体系的建构以及高校的自我评估。因此,我国高校可以借鉴日本第三方评估的模式,一方面充分尊重大学的办学自主性,允许其在评估过程中进行自我评估,并撰写自评报告。另一方面重视高校内部质量评估体系的建构,将高校内部评估与外部评估相结合。树立“以学校为本”的第三方评估理念,促进大学的自我完善与发展。

3. 明晰准入机制,用法律规范第三方评估标准

通过上文的分析可以发现,日本第三方评估机构可以进行评估的前提是需要符合日本文部科学省制定的一套允许第三方评估机构进行评估工作的法律法规和规章制度。同时,在日本第三方机构进行认证工作的过程中,第三方机构自身也需要持续根据《学校教育法》和《短期大学设立标准》,以及向社会各界征集意见来完善和规范自身的行为。目前,我国教育部官网也在鼓励开展对第三方评估机构的认证工作,规范评估行为和标准。上海市教育评估协会、北京市教育局等也逐渐出台了关于第三方评估行为和标准的一些规范办法。但是仍然处于发展期,我国仍未形成全国或地区性统一的第三方评估的准入标准。因此,在第三方评估机构的准入、第三方评估机制的规范方面,我国需要借鉴日本的经验,明确该领域统一的法律法规,建立统一的准入机制,以促进第三方评估机构自身的可持续发展与规范。

4. 借鉴国外经验,注重中国本土制度创新

日本第三方教育评估制度源于美国大学的认

证型评价制度,在第二次世界大战后,该制度引入日本。日本的第三方教育评估制度在认证和认可两个层面都在一定程度上借鉴了美国的经验。比如:在制度设置方面,日本借鉴了美国的模式,设置的第三方教育评估制度包含认证和认可制度。在认证工作的开展方面,日本的第三方教育认证同样也遵循选择专业人士、制定专业标准、遵循专业程序这个步骤进行认证。值得肯定的是,在借鉴和学习的基础上,日本的第三方认证制度也进行了一定的本土化创新。比如:注重自我评估、注重对内部保障体系的认证等。但是这种本土化的创新直到21世纪之初才得以落实,历经了较长的时间,在此期间也经历了评估制度与日本实际国情不相符的种种问题。因此,我国在制订第三方评估制度的过程中,也要注意不要出现生搬硬套的情况,而要结合中国的国情、文化背景、高等教育的发展进度,进行本土化的创新和发展。

5. 制定多样化评估标准,引导高等教育多元发展

日本文部科学省批准的专业认证机构有五个,包含对三种不同类型的高等院校进行评估的模式:对国立大学的评估、对专科院校/短期学校的评估和对技术学院的评估。其中尤其体现了对专科院校和职业技术型院校评估的重视。而我国在高等职业教育方面的第三方评估机构仍未形成成熟的发展模式。目前,我国高等职业教育、民办教育发展步伐加快,数量和质量都在不断增多和提高。^[9]在不同专业的发展上,我国也逐渐由重视理工科向各学科综合发展转变。因此,对于不同类型的院校、不同专业的评估也应根据其发展的目标分门类进行评估。对于第三方教育评估机构的管理工作,也应该注意引导其开展多样化的评估工作,发挥其对于教育发展的引导作用。

参考文献

- [1] 肖国芳,杨银付.管办评分离背景下高等教育第三方评估的价值意蕴、实践困境及突破路径[J].高校教育管理,2020,14(5):49-57.
XIAO Guofang, YANG Yinfu. Value Implication,

Practical Predicament and Breakthrough Paths of the Third-party Assessment of Higher Education Based on the Separation of Supervision, Enforcement and Evaluation [J]. Journal of Higher Education Management, 2020, 14(5):49-57.

- [2] 孙阳春,徐安琪.我国第三方教育评估机构的公信力水平研究[J].中国高教研究,2021(3):22-29.
SUN Yangchun, XU Anqi. Research on the Credibility Level of the Third-Sector Educational Evaluation Institutions [J]. China Higher Education Research, 2021(3):22-29.
- [3] University Accreditation Handbook (2018-2024) [EB/OL]. [2023-03-03]. <https://www.juaa.or.jp/en/accreditation/handbook/>.
- [4] CHEA Standards and Procedures for Recognition [EB/OL]. (2021-10-04). https://www.chea.org/sites/default/files/othercontent/CHEA_Standards_and_Procedures_for_Recognition-FINAL.pdf.
- [5] Process [EB/OL]. [2023-03-03]. <https://www.juaa.or.jp/en/accreditation/process/>.
- [6] 刘湘容.日本短期大学第三方评估制度研究——以日本高等教育评估机构为例[J].职业教育研究,2019(11):85-91.
LIU Xiangrong. Research on the Third Party Evaluation System of Japanese Junior College —— Taking Japanese Higher Education Evaluation Agency as an Example [J]. Vocational Education Research, 2019 (11):85-91.
- [7] About JUAA—brief history and mission [EB/OL]. [2023-03-03]. <https://www.juaa.or.jp/en/>.
- [8] 张富生.日本大学课程设置制度及其执行有效性[J].高教探索,2010(4):35-38.
ZHANG Fusheng. The University Curriculum Establishment System in Japan and Its Implementation Effectiveness [J]. Higher Education Exploration, 2010 (4):35-38.
- [9] 汤霓.高等职业教育专业认证:国际经验与发展逻辑[J].中国职业技术教育,2018(21):33-38.
TANG Ni. Professional Certification in Higher Vocational Education: International Experience and Development Logic [J]. Chinese Vocational and Technical Education, 2018(21):33-38.