

“办学评估”“教学检查”在电大管理中的作用与地位

江声皖¹, 胡 玲², 程 艳²

(1. 安徽省黄山市远程教学研究会, 安徽 黄山 245099; 2. 安徽广播电视大学 黄山分校, 安徽 黄山 245099)

摘要:从四个方面论述了电大系统“办学评估”及“教学检查”工作的作用和地位:一是多头行政隶属的梯级系统性办学的特殊性,决定了“办学评估”在管理中的特殊作用;二是多种形态教学机构合作的融合性办学的特殊性,决定了“办学评估”在管理中的特殊作用;三是多层次、多媒体、跨时空的教学特殊性,决定了“教学检查”在管理中的特殊作用;四是多种教学形式的混合式教学的特殊性,决定了“教学检查”在管理中的特殊作用。最后对如何保证“办学评估”“教学检查”在电大系统管理中的应有地位与运作形式提出了原则性的意见和创新性的建议。

关键词:电大;办学评估;教学检查

中图分类号:G728

文献标志码:A

文章编号:1008-6021(2019)03-0037-06

全国高校学科评估于 2002 年首次在全国开展,至 2017 年已完成四轮评估。随着评估工作的深入,学科评估越来越受到高等学校和有关部门的重视,学科参评率增长较快,社会影响逐渐扩大^[1]。而电大系统的“人才培养模式改革和开放教育试点”评估早在 2000 年随着教育部文件(高教司[2000]27 号)的发布而启动,于 2007 年通过总结性评估,但从此便没有开启第二轮评估。一直到 2016 年,教育部发布《关于做好开放大学的意见》,提出要“强化对开放大学的评估监督”,才又把电大系统的评估工作提上了议事日程^[2]。

那么,我们应当如何来看待电大系统“办学评估”及“教学检查”工作的作用和地位呢?

一、电大办学的特殊性决定了“办学评估”在管理中的特殊作用

(一)多头行政隶属的梯级系统性办学的特殊性所决定的特殊作用

每当论及远程教育的特征,人们往往要把电大,或是目前正在建设过程中的开放大学(以下统称“电大系统”)称之为“没有围墙的大学”。这内含的意思包括办学及教学两个方面,一是以“没有围墙”喻指对求学者的“开放”,从而使创新型高等教育立场鲜明地

站在了封闭办学的对立面;二是喻其无须校园,而能跨越时空实现教学的互动,从而使创新型高等教育教学模式的形象清晰地成了传统面授教学的对立面。

确实,与传统高等教育机构相比,电大系统无疑是一所特殊的大学,而且就在它由理论付诸实践,由构想变成现实的过程中,其远程教育的特征衍生出了办学的两大特殊性,其中第一条就是“多头行政隶属的梯级系统性办学”。细论起来,这还确实是办学实践上,有中国特色的一项创新举措。

尽管中国办广播电视大学起步较早,甚至比英国开放大学的创办还要早 9 年,远在 1960 年就成立了北京电视大学,但因为那时办的是一所城市电视大学,虽然也涉及由多家机构联合办学的问题,可这些机构,如北京大学、北京师范大学、北京电视台,在关系的隶属上,都归属于当时的中共北京市委宣传部与北京市教育局,人财物可以统一整合、大事小情可以统一指挥。

而到了 20 世纪 70 年代末,我国实行改革开放的国策,以经济建设为中心,各项事业百废待兴,但却因高等教育事业曾遭受破坏而面临各类专业人才极为短缺的局面。如果仅仅依靠普通高等教育循规蹈矩地补偏救弊,断然难以完成此等急切而艰巨的任务。

收稿日期:2019-02-19

作者简介:江声皖(1947—),男,江西婺源人,黄山市电大远程教育应用研究所所长。研究方向:远程教育、地域文化。

鉴于如此困境,中国改革开放的总设计师邓小平,亲自指导并具体参与了中国远程教育机构——全国电大系统的创建。1978 年 2 月,邓小平在教育部和中央广播事业局联合呈送的《关于筹备电视大学的请示报告》上做出批示,同意成立面向全国的广播电视大学。从此,一个由中央广播电视大学、省级广播电视大学、地市级电大分校、县级电大工作站和基层教学班组成的五级远程教育结构得以建立。截止到 1985 年,这一体系便成了包括 1 所中央电大,35 所省级电大,600 多所地市级电大分校,1 100 多所县级电大工作站和 30 000 多个基层教学班的庞大系统^[3]。

这个庞大系统的创新之处就是,在办学的“五统一”(沿用统一的教学计划和统一的教学大纲、使用统一的教材、由中央电大统一组织命题和统一评分标准,由各省级电大统一组织评阅试卷)基础上,将中央电大、省级电大、地市级电大、县级电大分属教育部、各省(市)教育厅、各地市政府、各县政府,实行多头行政隶属,人财物的管理各自独立;而事关教务、教学的业务指导却又自上而下实行梯级管理,自成一统。

回想起来,如果在办学实践上,没有这种举全国之力办大事、具有中国特色的创新举措,电大系统是不可能这样神速地崛起,并立竿见影地肩负起培养大量各类专业人才的重任的。

不过,对立统一规律告诉我们,任何事物内部对立双方的统一和斗争是事物普遍联系的根本内容,是事物变化发展的源泉和动力,“多头行政隶属的梯级系统性办学”的创新举措也不例外。我们在肯定它的有效性的同时,也应该看到它内在的弊端,那就是由于“多头行政隶属”而带来的对办学统一性的蚕食与扭曲。

众所周知,习近平总书记在党的十九大报告中提出“建设高素质专业化干部队伍”,为新时代干部队伍建设指明了方向。然而从电大 40 年的办学实践来看,由于“多头行政隶属”,电大系统专业化干部队伍始终不能保持稳定,越是到基层,这样的问题就越发严重,这就使得电大好不容易建立起来的一套专业性很强的梯级办学制度与远程教学机制不断地遭到蚕食,进而扭曲变形。更有甚者,对于一些处于基层的、教职员工偏少的电大分校或工作站来说,如果遇上一

两位负责人,对电大专业性知识毫无概念而又不愿意学习,甚至内心对之十分排斥,那么其结果便往会是远程教育的专业属性被完全改变,梯级办学制度与远程教学机制甚至有可能变得面目全非。

针对上述现象,“办学评估”在管理中的特殊作用就凸显出来了。比较而言,电大系统梯级办学制度与远程教学机制得到强化的成功案例就正是产生于整个系统的“开放教育试点”的评估验收时期,而这其中就是“办学评估”在管理中起到了特殊作用。因为通过较为充分的“迎评”准备与评估后的“整改”,依据教育部颁发的评估标准,整个电大系统梯级办学制度真正得到了较为全面地落实,远程教学机制前所未有地获得了较为规范运行的保障。

(二)多种形态教学机构合作的融合性办学的特殊性所决定的特殊作用

电大系统是特殊大学,在它由理论付诸实践,由构想变成现实的过程中,其远程教育的特征衍生出的办学的第二项特殊性就是“多种形态教学机构合作的融合性办学”。

又何谓“多种形态教学机构合作的融合性办学”呢?全国的广播电视大学,按其最初的设计,整个系统是由中央广播电视大学、省级广播电视大学以及专业的地市级分校、专业的县级工作站和基层教学班组成的五级远程教育结构。在这一阶段,上述五级远程教育机构均是专为筹建这一远程教育办学、教学系统而创办的单位,虽然是由各级政府独立筹建,但建成的却是依照相关文件展示的设计图纸施工,能与系统梯级办学制度与远程教学机制大体匹配的大型构件,因而尽管组建时间仓促,在细节加工上被喻为是“先买马,后备鞍”,不够精密,但在装配运转上,却还真称得上是环环相扣。

倒是因为系统的“多头行政隶属”“人财物的管理各自独立”,在日后专业性很强的梯级办学制度与远程教学机制不断遭到蚕食的过程中,有许多地市级电大、县级电大出于各自不同的原因发生变化,一是通过并校,并入了主业为非远程教育的教学机构,二是有相当多的非远程教育的教学机构被吸收进了电大系统。总之,“多种形态教学机构合作的融合性办学”早已成为如今电大系统(开放大学体系)的一大特色。截止到 2007 年,电大已发展成为由 1 所中央电

大、44 所省级电大、1 103 所地市级合作办学单位、1 853 所县级合作办学单位组成的世界上规模最大的远程教育系统^[4]。

本文无意于讨论这一特殊性的对错与利弊,而只是正视此一特色,来研究由这一特殊性所决定的“办学评估”在系统管理中的特殊作用。

在电大系统(开放大学体系)中,参与合作办学的教学机构数量众多,形态各异,可谓五花八门。就其教学形态而言,既有专业的远程教育分校,也有附属于普通高校的教学单位,还有并入了党校或是职业学院的挂靠机构;就其主体的办学层次而论,有本科、专科院校,也有高职、职高或者普通中学,还有非国民系列的教育机构,凡此种种,不一而足。这就给电大系统(开放大学体系)的办学带来了一系列问题,如合作办学的学校是如何给自己及附属于自己却又运转于远程教育系统的机构定位的?有无适应当地经济和社会发展需要的现代远程开放教育的发展目标和规划?有无实现目标与规划的切实可行的措施?合作办学的学校是如何统筹协调附属于自己却又运转于远程教育系统的机构与其他教育形式的关系的?是如何来保障其基本完成系统要求的各项任务的?

无论是专业的电大分校、工作站,抑或是附属于普通高校的教学单位,还是并入了党校,或是职业学院的挂靠机构,其办学能否达到远程教育所必须具备的条件?能否与科学技术发展同步,得以不断改善?其教育教学的整体规模和结构能否趋向合理?质量和效益能否逐步提高?有否建立起人才培养模式基本框架的实践模型?本地区的系统建设可否得到强化?

而要实事求是地了解这一系列问题,扎实有效地解决这一系列问题,较为理想的抓手就是“办学评估”。否则,面对如此错综复杂而又体形巨大的系统,就只能如盲人摸象,无法对系统的整体与系统中的个体有一个既全面又深入的了解。否则,面对这般参差错落而又形态各异的系统组合单位,又如何以一个既符合远程教育规律,并且能与系统组合单位的最大公约数相吻合的标准来规范系统的办学与教学?所以我们要说多种形态教学机构合作的融合性办学的特殊性决定了“办学评估”在系统管理中的特殊作用。

二、电大教学的特殊性决定了“教学检查”在管理中的特殊作用

(一)多层次、多媒体、跨时空的教学特殊性所决定的特殊作用

现代远程教育机构之所以被称之为“没有围墙的大学”,这内含的意思是喻其无须校园,而能跨越时空实现教学的互动,从而使创新型高等教育教学模式的形象清晰地成了传统面授教学的对峙方。

但要在“教”与“学”跨越时空的两点之间,真正有效地实现教学互动,却绝非易事,为建立这种新型的教学模式,中国的电大人就曾经历过“电视台统一播放,各地学生组班收视(听)模式”;试验过“学校中央控制室统一播放,各教学班统一收视(听)模式”;摸索过“教学班自行在教室内播放,全班统一收视(听)模式”;探索过“‘注册视听生’音像教材‘滚动式’播放,学生自由收视(听)模式”;以后通过改革,又设计过“班主任坐堂组织教学,全班统一收视(听)模式”;“辅导教师到堂主持,全班统一收视(听)模式”;以及“将音像教材纳入辅导课教学”;或是“音像教材的‘小组自控’收视(听)模式”和“音像教材的‘个人自主’收视(听)模式”^[5]。

后来,随着信息技术的高速发展,现代远程教育的形式也有了快速的变化,“直录课堂”“直播课堂”“多媒体课件”“翻转课堂”“微课”以及“网上讨论”“网上答疑”“网上作业”“网上毕业指导”“网上实践教学”和“网上答辩”,各种远程教育方式纷至沓来。

这样,跨时空、多层次、多媒体的电大系统(开放大学体系)教学管理所面对的问题便也日趋现代,日趋复杂,到了必须给予科学研究、科学定位、科学实施、科学规范,以使其科学运作的时候了。

为此,作为电大系统(开放大学体系)的龙头单位——中央电大(国家开放大学)为推进现代信息技术与远程开放教育深度融合发展,推出了以网络核心课程、网络学习空间、网络教学团队、网络学习服务、网络学习测评、网络教学管理为重点的“六网融通”模式,来促进教学、管理、服务等综合能力的提升^[6]。

而一些省级电大则陆续出台了要求各层级、各类型教师实行教学“一体化”设计的规定。

顾名思义,所谓教学“一体化”,自然就是要把参与远程教育过程的“多体”化为“一体”。首先是要把“跨时空”处于分离状态的“教”与“学”化为能即时实

现互动与知识迁移的“一体”，亦即把教师导学与学习者自主学习化为“一体”；其次是要把“多层次”的教师化为“一体”，亦即组织并协调运作好为学生进行学习支持服务的教学团队；第三是要把各层级电大提供的文字主教材、网络版的 CAI 课件、网络课程、直播课堂、专家讲座、网上答疑、网上课程辅导页面等多种学习媒体化为“一体”，亦即把多种教学媒体有机结合成为一个整体，使其在教学过程中充分发挥它的作用。

如此的“一体化”教学是一个系统工程，只有科学实施、科学规范、科学运作，才能真正发挥出现代远程教育的优势。而这便也是我们一再强调的电大乃至开放大学教学的特殊性，也正是这种特殊性决定了“教学检查”在电大系统（开放大学体系）管理中的特殊作用。

简单地说，就是要用定期的“教学检查”来维护“一体化”教学在电大这个系统工程中的规范运作，否则，花大力气建立起来的系统工程便不可避免地会退化、弱化甚至解体。

（二）多种教学形式的混合式教学的特殊性所决定的特殊作用

前面我们介绍了教学“一体化”中把参与远程教育过程的“多体”化为“一体”的三种形态，其实还有与它们并列的第四种，即要把包括自主学习、面授、上网、答疑、小组讨论、收发 E-mail 以及实践活动在内的多种教学手段和方法一体化，亦即当前流行于各类学校的混合式教学模式。

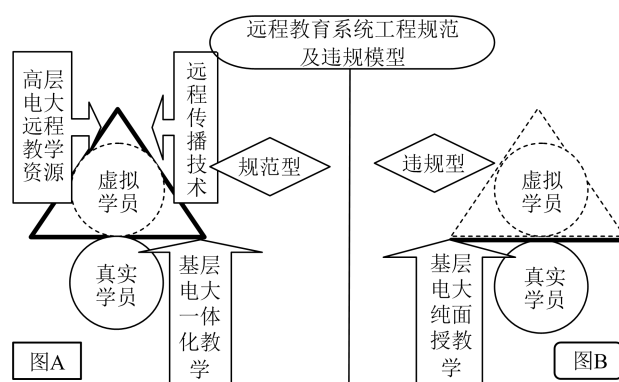
就在信息技术给传统课堂带来变革的时刻，有的学者，如英国伦敦大学的蒂姆教授（Tim Unwin）就认为：“在现代化的社会当中，技术和电子教学只是一种媒介，在运用它们时……不可忽略人与人之间的交流与分享在发挥大学价值中的作用。”^[7]而专职远程教育的农村中小学现代远程教育资源平台的建设者便也通过调查，得出结论：“国家统一配置的信息资源在各地实际教学过程中效果不理想，教学信息资源只有适合本地区学生认知水平、生活背景、思维习惯才能充分发挥作用，从实际应用过程中存在的问题入手，探讨本土化教学信息资源建设和开发的策略和方法。”^[8]

正因为大多数人的潜意识中都或多或少持有这样的观点，故而无论在传统教育，或是远程教育领域，

实际普遍流行的，大体上都是是一种远程与面授的混合型教学模式。如传统学校教师在备课或多媒体课件制作中对远程教育资源的运用；电大系统的“一体化教学”；“农村中小学现代远程教育 IP 资源的二次加工”。

而在中国电大系统（开放大学体系），“学生支持服务”与“一体化教学”在概念或运作上有很多交叉重合的地方，是必须由基层电大来将其整合方可有效实施的。这就是说，在中国电大的开放教育中，由基层电大加以整合的，以一体化教学为主要形式的学生支持服务，便正是其教学的核心环节。

如果用模型来描述现代远程教育教学的系统工程，那就是围绕着虚拟学员的一个三角形，其一边为远程教学资源，另一边为信息远程传播技术，而底边便正是由基层教学单位，亦即终端管理所整合而成的、由远程教学与面授辅导混合的“一体化”教学，而只有它才是接触真实学员的教学平台。（如图 A）



必须着重指出的是，“（高层电大）教师通常是隐藏在课程背后进行教学的。教师教学的主要工作量，应消耗在多媒体教材一体化设计和制作上；而不应消耗在教学活动的面授或答疑上。”^[9]而基层电大，除集中面授辅导以外，还采用网上教学、电视录像教学、电子信箱、课程讨论区、直播课堂、视频点播、IP 课件等多种手段进行教学。

因此，在电大系统（开放大学体系）这个现代远程教育教学的系统工程中，便存在一个隐蔽的漏洞，即任何一家基层电大的教学平台都是可能自行违规运作，将原本规定的混合型“一体化教学”异化为纯面授教学的^{[5]31}（如图 B）。而种违规实行的纯面授教学无论从其资源水平及实施条件来说，显然都是无法达到

高等教育相关法规所要求达到的标准的。

所以,这也就是为什么要用定期的“教学检查”来维护混合型“一体化教学”在电大这个系统工程中的规范运作,否则,花大力气建立起来的系统工程便不可避免地会变质,甚至解体。

三、如何保证“办学评估”“教学检查”在电大(开放大学)系统管理中的应有地位

我们论证了多头行政隶属的梯级系统性办学的特殊性决定了“办学评估”在管理中的特殊作用;又论证了多种形态教学机构合作的融合性办学的特殊性决定了“办学评估”在系统管理中的特殊作用,因此,接下来须要深入探讨的问题便是如何保证“办学评估”在电大系统(开放大学体系)管理中的应有地位。

对于这个问题,教育部在《教育部关于办好开放大学的意见》的“保障措施”中便已明确指出:要“强化对开放大学的评估监督……引入第三方开展评估,发布评估报告,接受社会监督。”^[2]这其中的“引入第三方开展评估”是个新概念,更是个新做法。以往,电大系统(开放大学体系)的“办学评估”都是由政府部门,即教育部或省级教育厅组织的第一方评估;或是受教育部及省级教育厅委托,由上级电大对下级电大所作的第二方评估。这些,都属于内部评估。而如今所称的第三方评估,应该是指由独立于政府及其电大系统(开放大学体系)之外的第三方组织实施的评估,也可称外部评估。这其中第三方的独立性应该是保证评估结果公正的起点,而第三方的专业性和权威性则应该是保证评估结果公正的基础^[2]。

然而仔细分析后发现,在讲究行政级别与学术头衔的文化氛围里,这第三方的独立性与第三方的专业性和权威性实际上是一对天然的矛盾:如果过分强调独立性,则专业性和权威性可能无从谈起,因为完全独立于电大系统(开放大学体系)的人士,其远程教育的专业性从何而来?而完全独立于政府部门的评估

团队,其作用于评估结论的权威性又如何体现?

因此,我们在制度设计上,要设法取得第三方的独立性与第三方的专业性和权威性之间的平衡,从而解决这由国外借鉴来的新概念的水土不服问题。首先,我们必须正视远程教育在专业理论与专业实践上的特殊性,不可想当然地把评估任务全盘委托给仅有普通高校背景的教育专家。这样做的结果,可能正巧给“研制开放大学办学基础能力和质量保障评估体系”^[10]带来违背远程教育基本常识,无视电大系统(开放大学体系)办学特殊性的冲击波。这在以前的评估活动中便曾发生过类似的情况,有过较为严重的教训,甚至一直到现在还留存有这一类的后遗症。

而更为重要的是,我们必须重视评估获得各级党政部门某种形式的授权与认可的制度设计安排,如果没有这样的安排,则其权威性将难以得到保障。

至于“教学检查”,其在电大系统(开放大学体系)的管理中一直是一个常态化的工作环节,是很好的一种教学督导形式,是高层电大对基层终端教学督导的一个有效抓手。但以往的“教学检查”通常都是教学主管部门围绕着教学和管理工作的,自上而下所进行的内部检查,同样存在着缺失第三方的独立性,从而使评估结果的公正无法获得保证的问题。而且因为检查永远是自上而下,作为远程教育教学的发起端便成了检查的盲点,从而便也使评估结果失去了公正的基础。

针对上述的这种缺失,我们以为应该将“教学检查”从教学主管部门负责的内部检查,提升到由电大系统(开放大学体系)理事会授权组织的、对整个教学体系从上到下进行全面检查督导的地位。也就是说,既要基层教学单位的“一体化”教学与混合型教学的规范运作及日常教学状况进行检查,也必须对高层电大的网络核心课程制作、网络教学团队运作、网络学习服务措施、网络学习测评设计、网络教学管理状态进行定期检查,从而使“教学检查”全覆盖于电大系统(开放大学体系)的所有教学环节。

参考文献:

- [1] 教育部学位与研究生教育发展中心. 全国高校学科评估[EB/OL]. (2008-02-24)[2019-02-20]. <https://baike.so.com/doc/7185120-7409240.html>.
- [2] 中华人民共和国教育部. 教育部关于办好开放大学的意见[EB/OL]. (2016-01-21)[2019-02-20]. <http://www.moe.gov>.

cn/srcsite/A07/moe_726/201602/t20160202_229322.html.

- [3] 魏晓燕,康翠萍. 改革开放以来我国远程教育的发展[N]. 光明日报,2018-08-19(07).
- [4] 葛道凯. 从电大发展看学习型社会建设[EB/OL]. (2008-03-01)[2019-02-20]. <http://www.docin.com/p-344199607.html>.
- [5] 江声皖,胡玲,曹卫嵘. 远程教育终端应用研究[J]. 中国远程教育,2010(7):31.
- [6] 360 百科. 国家开放大学[EB/OL]. (2018-08-21)[2019-02-20]. <https://baike.so.com/doc/5382375-5618730.html>.
- [7] 王庆环. 平板电脑进课堂,对? 不对? [N]. 光明日报,2011-11-11(05).
- [8] 江声皖. 泛远程教育时代特征及相关认识[J]. 安徽广播电视大学学报,2013(1):68.
- [9] 李富山. 媒体教材一体化设计与电大教学改革[J]. 现代远距离教,1996(4):66.
- [10] 360 百科. 第三方评估[EB/OL]. (2018-05-04)[2019-02-20]. <https://baike.so.com/doc/7778697-8052792.html>.

The Function and Role of “Education Assessment” and “Teaching Inspection” in the Management of Radio and Television University

JIANG Shengwan¹, HU Ling², CHENG Yan³

(1. Huangshan Distance Education Research Association of Huangshan City,
Huangshan Anhui 245099, China;

2. Huangshan Branch, Anhui Radio and Television University, Huangshan Anhui 245099, China)

Abstract: This paper discusses the function and role of the “education assessment” and “teaching inspection” in the radio and television university system from four aspects. Firstly, the particularity of cascaded systematic education among multiple administrative relationships determines the special function of “education assessment” in management. Secondly, the particularity of the integrated education through cooperation between various forms of teaching institutions determines the special function of “education assessment” in management. Thirdly, the particularity of multi-level, multimedia teaching beyond time-space determines the special function of “teaching inspection” in management. Fourthly, the special nature of mixed teaching in a variety of teaching forms determines the special function of “teaching inspection” in management. Finally, it puts forward some principles and innovative suggestions on how to ensure the proper role and operating form of “education assessment” and “teaching inspection” in the management of radio and television university system.

Keywords: radio and television university; education assessment; teaching inspection

[责任编辑 李潜生]