

远程教育教学质量内部控制研究

林 林

(吉林广播电视大学吉林市分校, 吉林市 132000)

摘要: 远程教育办学主体教学内部控制是否建立、健全及有效执行对教学质量有重要影响。教学内部控制不等同于对具体教学环节的管理规定, 应当是科学、系统、全面的, 包括控制环境, 风险评估, 信息系统和沟通, 控制活动, 对内部控制的监督五个要素。当前, 远程教育教学质量问题突出, 关键是教学内部控制不健全和存在的控制没有得到有效执行, 这应当引起重视。

关键词: 远程教育; 教学质量; 内部控制; 研究

中图分类号: G728.8

文献标识码: B

文章编号: 1008-7508(2013)01-0012-03

1998年我国教育部批准高校进行现代远程教育试点, 经过十余年的时间, 我国远程教育规模迅速扩大, 同时, 教学质量问题也凸显出来, 已经成为现代远程教育发展的瓶颈。教学质量是整个教学质量, 教学活动应当是在相应的教学内部控制下有序进行的, 对教学质量的评价通常都在教学活动完成之后才能得出结论, 但是, 教学质量却是在教学活动开始之前进行控制和施加影响的, 前提是办学主体建立科学、健全的教学内部控制, 其中一项控制单独或连同其他控制能有效防止或发现并纠正教学质量问题, 同时教学内部控制存在并被办学主体有效执行。教学内部控制是办学主体为了实现其教学目标, 按照教学规律和特点, 由办学主体治理层、管理层和其他人员设计和执行的政策和程序, 是相关人员进行教学活动的准则和依据。应该说, 所有的远程教育办学主体都建有一定的教学内部控制, 但是并不健全, 总体水平较低, 在设计和执行上存在一些问题, 亟待改进。

一、教学内部控制环境有待改善

“教学内部控制环境包括治理职能和管理职能, 以及治理层和管理层对教学内部控制及其重要性的态度、认识 and 措施”。^①治理层是指对办学主体战略方向以及管理层履行教学管理责任负有监督责任的人员或组织, 治理层的责任包括对教学活动过程的监督。管理层是指对办学主体教学活

动的进行负有管理责任的人员或组织, 管理层负责组织教学活动的进行, 并受治理层的监督。

我国远程教育办学主体的现状是在财政上受当地同级财政管理, 在行政上受当地政府和教育行政部门管理, 在业务上受上级主办院校指导。“办学主体系统内部的工作机制是上级主办院校对下级办学主体只管办学的事, 不管办学的人和钱”,^②而上级主办院校还要参与下级办学主体学费收入分成。因此, 远程教育教学活动的治理层即包括办学主体的领导层, 也包括上级主办院校负责教学管理的部门, 同时因为远程教育办学的体制现状, 上级主办院校在教学质量管理方面对下级办学主体没有相应的约束机制, 业务上的指导不等于实质上的管理, 监督力度不够, 有些办学主体各行其是, 欺上瞒下, 违背了远程教育的教学规律。有些办学主体的领导层领导管理层开展工作, 在开展远程教育的过程中把招生和经济利益放在所有工作的首位, 教学工作没有受到应有的重视, 特别是欠缺对远程教育教学的深入调查研究 and 思考, 对教学中出现的具体问题没有探索, 拿不出解决方案, 不作为, 实际教学管理工作达不到远程教育教学目标, 缺乏对教学内部控制及其重要作用的认识 and 作为, 教学质量问题被无视。

另一方面, 当前我国远程教育质量管理存在空白区。“中央电大2011年远程开放教育教学质量因子数据主要采

基金项目: 中国成人教育协会“十二五”规划课题《基层电大远程教育教学质量内部控制研究》(课题批准号: 2011——104Y)。课题负责人: 林林; 课题组成员有: 刘忠新、王维民、习宏丽、贺鑫等。

收稿日期: 2012-12-13

作者简介: 林林(1973~), 女, 吉林市广播电视大学副教授, 研究方向: 注册会计师审计。

集:课程网上平均论坛数、课程网上平均省建资源数、考试通过率、考试违纪率、全国网考课程通过率、统设课程印刷教材订购率、学位获取率7个教学质量因子。”^③很明显,中央电大对教学质量的关注是教学活动中产生的7个结果数据,没有关注这些结果数据产生的过程是否真实、合法、合规,结果数据是否符合客观实际,是否准确、可靠。也就是说,办学主体远程教育各个步骤是否建立科学、可行的内部控制,教学内部控制是否得到有效执行,对教学活动产生监督,保证质量,防止和纠正错、弊的作用并没有被远程教育办学主体的治理层和管理层关注。普通高校的网络教育对合作单位从事的工作要求有招生、入学第一年必须订教材,收取学费,组织考试和上报信息,学生完全是网络自学,网络学习资源由主办院校建设,但是除了网上提交作业,学生的自主学习活动是否发生,如果发生是否达到教学要求,却没有相应的部门、人员、政策、措施实施监控。可以发现,我国远程教育教学质量考核虽然有关于教师教学和学生在学习过程控制的指标,但是指标不全面,且有的指标只统计数量不评价质量。例如没有面授到课率,参加课程网上教学的学生人数和比例,课程网上论坛发帖质量评价,教师教学信息传递给学生并得到有效反馈的考查,教师对学生学习过程实施过程控制的记录的考查,课程网上平均省建资源质量的评价、各办学主体的学生课程网上资源利用率等等。尤其是没有对办学主体教学内部控制是否健全、科学、有效执行的考查和评价。可见,远程教育教学活动治理层和管理层对教学内部控制及其重要性的认识不足,不够重视,在观念上没有形成教学内部控制系统性、整体性的意识,教学过程控制是空白区,缺少有效措施。“聂宏琰等通过数据调查分析后认为,远程教学过程是远程教育质量的基础保障,没有过程就谈不上教学,更谈不上质量,如果在考试和颁证环节上把关不严,还会产生不劳而获,不当得利的不良后果。”^④因此,在没有对办学主体教学内部控制是否建立、健全、科学和有效执行进行调查和评价基础上获得的片面的时点的教学质量考核指标的数据,如课程网上平均论坛数、考试通过率、考试违纪率等的可信赖程度无法确定,也就反映不出来教学质量的真实情况。事实上也存在为了提高课程网上平均论坛数,甚至班主任、老师用学生用户名、密码登陆发帖,或者为发帖而发帖,网上教学走形式,考试环节把关不严,网络学习资源利用率低等情况。我国远程教育“平时没人管,期末不敢管”的情况^⑤,直接的原因就是办学主体教学活动内部控制不健全,已有的内部控制也存在未有效执行的情况,更深层次的就是治理层和管理层对教学内部控制的建立、健全及有效执行与教学活动质量的关系没有足够的认识,教学管理的意识和水平亟待提高。

二、远程教育主体应建立风险应对机制

远程教育办学主体在教育服务中会面临各种各样的风

险,风险对其生存和发展产生影响。很多风险并不为远程教育办学主体所控制,但是管理层应当确定可以承受的风险,识别这些风险并采取一定的应对措施,也就是建立风险应对机制,降低风险导致教学质量降低的可能性。

当前,招生是一些远程教育办学主体工作重点,没有生源就没有规模 and 经济效益,办学主体的生存和发展就没有了基础,也就谈不上提高教学质量。同时,教育服务市场的状况是高校扩招,远程教育办学主体数量增加、规模扩张,普通高校成人教育存在收费低,承诺保过、保证等不正当招揽生源的行为,成人教育服务市场竞争激烈且无序,导致远程教育办学主体出现屈从现状,放松教学管理要求甚至考试、颁证把关不严等以降低教学质量换取经济利益的不当行为。远程教育办学主体应当积极应对生源争夺产生的风险,注重对成人终身学习需求进行调研,将教育服务与区域政治经济发展有机结合,拓展教育服务领域,建立多方合作互认机制,大力开展学历教育与非学历教育并重,利用办学主体场地、设备、网络、资源、师资等的优势,构建终身学习服务体系,真正发挥远程教育体系平台作用,夯实办学主体教育服务实力和地位,提高教育服务质量,打造远程教育质量的社会公信力,从而促进远程教育广泛深入发展。

学生质量是教学质量高低的重要影响因素。电大办学历来有外聘教师,且聘请国内一流学者、专家,重点高校名师授课。现在电大的学生只要有相应学历即可免试入学,学生的知识基础和所具备的能力参差不齐,大部分学生的知识水平和学习能力比一般院校学生差距较大,并且与电大早期大多是文革前的“老三届”学生和上个世纪90年代,电大从参加高考的学生中招生,办的是“普专班”,也有很大不同,但是对生源的复杂情况和总体较低的质量,电大并没有积极有效的措施来应对,教学质量受此影响较大。另外,远程教育的学生基本是在职成人,在学习目的和学习条件等方面与在校大学生存在明显区别,但是现在的远程教育的课程设置、教学内容、教师教学的思路 and 模式、网上学习资源的制作、考核方式等基本上是套用传统教育的模式,对学生来说存在不适用的情况。学生感觉学习课程内容对工作实际帮助不大,不能激发学生为用而学的积极性,网上学习资源存在陈旧、刻板、重点不突出,不吸引人等严重影响学生自主学习的情况,期末集中考试对成人学生压力过于集中,考核记忆知识点对年龄大的学生有难度且与培养目标不匹配等,但是远程教育主体对此的反映是比较迟缓的,行动力不足。国外远程教育开展有很成功的经验,通过学习、交流,可以借鉴国外的先进经验结合我国国情加以改进。

三、与教学相关的信息系统与沟通以及控制活动尚待健全和有效执行

与教学有关的信息系统,包括用以生成、记录、处理

和报告教学活动过程,对教师教学、学生学习、网络技术支持、班主任学生管理、教学管理履行服务、支持和管理责任的程序和记录。其作用是识别和收集教学活动的信息,通过编辑、核对、汇总和调节活动,以书面或电子形式提交管理层,供管理层衡量和考核教学质量的质量。与教学相关的信息系统应当与教学活动流程相适应。

与教学相关的沟通包括是教工了解各自在与教学活动有关的内部控制方面的角色和职责,教工之间的工作联系,以及向适当级别的管理层报告例外事项的方式。教学活动涉及到办学主体的各个部门和人员,沟通通常采用会议、口头沟通和网络等形式。

“教学控制活动是指有助于确保管理层的指令得以执行的政策和程序。包括与授权、业绩评价、信息处理、职责分离等有关的活动。”^⑥评价控制活动的标准是一项控制活动单独或连同其他控制活动,是否能够以及如何防止或发现并纠正违反教学规律、阻滞教学目标实现的教学质量问题。评价控制活动时考虑的主要因素包括:办学主体的教学活动是否都有必要的控制政策和程序;管理层在教学质量、教学管理方面是否都有清晰的目标,在办学主体内部,是否对这些目标都加以清晰的记录和沟通,并且积极地对其进行监控;是否存在计划和报告系统,以识别与教学质量、教学管理目标的差异,并向适当层次的管理层报告该差异;是否由适当层次的管理层对差异进行调查,并及时采取适当的纠正措施等。

上述三个方面是教学内部控制存在的表现形式,属于直接影响和干预教学活动的部分,但是,当远程教育在十余年的时间里追求规模迅速扩张的过程中,当办学主体的治理层和管理层对教学质量不够重视,面对教学活动中出现的具体问题不深入研究和有效解决时,甚至于采用有组织地越过现有的教学管理规定行为时,现有的教学信息系统和沟通及控制活动存在被搁置在制度形式层面上的可能性,也就不可能充分发挥其应有的作用,也就不可能在现有基础上加以完善和健全。

四、对教学内部控制的监督还需理顺

管理层的重要职责之一就是建立和维护教学内部控制并保证其持续有效运行,对教学内部控制的监督可以实现这一目标。对教学内部控制的监督是指办学主体的适当的人员,在适当、及时的基础上,评价教学内部控制在一段时间内运行有效性的过程,该过程包括及时评价教学内部的设计和运行,以及根据情况的变化采取必要的纠正措施。这对保证教学内部控制随着内外部教学环境的变化而适时调整时必须的。

当前远程教育主体并没有形成完善、科学并有效执行

的教学内部控制,或者说现有的教学内部控制存在漏洞和薄弱环节。而对教学内部控制的监督也没有形成科学的体制,通常的情况是随着有关管理人员的变更而变更教学管理制度,此种变更属于因人而变,不是因事而变,甚至存在变更把值得保留的制度废止了,新制定的制度却是不适当的。

应当建立教学内部控制的监督机制。主要抓住三点:1、建立对教学内部控制的监督的原则,即以遵循远程教育教学规律,实现教学目标,提高远程教育教学质量为原则,这也是从事教学工作的最高行为规范。2、对教学内部控制的监督应当在对教学内部控制的设计和运行情况进行充分调查研究的基础上进行,从教学实际出发,避免管理层脱离教学实际作出不适当的管理活动,主观臆断,对教学质量产生负的效应。3、充分发挥“民主管理”原则。在对教学内部控制进行监督时,要广泛听取一线教师、班主任、学生、教学管理人员、网络技术部门人员的意见和建议,集思广益,避免片面性,才能使调整后的教学内部控制具有科学性和可操作性。

注 释:

①⑥中国注册会计师协会. 审计[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009.

②孙利. 对提高远程教育教学质量的研究与探讨[J] 现代教育科学, 2011, (4): 128.

③电大时讯: <http://www.bttvu.com/new/ddxw/ShowArticle.asp?ArticleID=2906>, 2011-11-28 18:15:09.

④聂宏珉, 王有起. 远程教育教学过程缺失的对策研究[J] 现代远程教育, 2009, (1): 39.

⑤王淑芳. 美国远程教育应对学业欺骗行为的措施及对我国远程教育的启示[J] 现代远程教育, 2011, (4): 36.

参考文献:

[1] 王淑芳. 美国远程教育应对学业欺骗行为的措施及对我国远程教育的启示[J] 现代远程教育, 2011, (4): 36.

[2] 聂宏珉, 王有起. 远程教育教学过程缺失的对策研究[J] 现代远程教育, 2009, (1): 39.

[3] 孙利. 对提高远程教育教学质量的研究与探讨[J] 现代教育科学, 2011, (4): 128.

[4] 中国注册会计师协会. 审计[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009.

[5] 刘晓晴, 王以宁. 关于提高现代远程教育教学质量的思考[J] 开放教育研究, 2009, (8): 23.