

发达国家高等教育质量保障的经验及启示

陈 玥 马健生

(北京师范大学, 北京 100875)

摘 要: 随着高等教育规模的不断扩大, 通过构建高等教育质量体系来保障高等教育的质量问题受到了世界发达国家的关注。发达国家在高等教育质量保障方面积累了许多成功经验: 重视自我评估; 建立相对独立的中介机构; 强调内外部保障机制的互通; 重视质量标准建设; 注重立法的作用。在借鉴发达国家成功经验的基础上, 提出适合我国国情的高等教育质量保障体系的框架: 建立自我评估机制; 发挥中介机构作用; 完善组织机构建设; 加强质量标准建设; 完善法律保障体系。

关键词: 高等教育; 质量保障; 自我评估; 质量标准; 中介机构

中图分类号: G40-058.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2014) 01-0058-06

自 20 世纪 80 年代中后期以来, 发达国家对高等教育质量给予了极大的关注, 并把重点放在覆盖全国的高等教育质量保障体系的构建上。教育质量保障已成为许多国家大学发展战略的重要内容, 实践也证明高等教育质量保障体系的构建对提升发达国家高等教育质量具有重要的推动作用。我国高等教育质量保障已经历 20 余年的理论与实践探索, 基本构建了一套适合我国国情的质量保障体系, 为我国高等教育的繁荣发展奠定了基础。然而, 随着高等教育规模的不断扩大, 政府、社会与高校都对高等教育质量提出了更高的要求, 尤其在世界高等教育质量保障日臻完善的大背景下, 立足我国的现实情况, 关注世界高等教育质量保证的举措, 借鉴发达国家高等教育质量保证的成功经验是我国当下的重要任务。基于此, 外观国际高等

教育质量保障的经验, 内联我国高等教育质量保障的现实情况, 进而提出构建我国高等教育质量保障体系的可行框架。

一、发达国家高等教育质量保障的经验

纵观高等教育质量保障体系的发展历程, 不难发现, 发达国家在高等教育质量问题的理论与实践方面进行了长期的探索, 尤其在高等教育质量保障方面积累了诸多有益经验, 对高等教育质量的提升以及高等教育系统的完善都起到了重要作用。

1. 高校的自我评估, 增强管理内在动力

高等学校作为开展高校教育教学活动的主体, 需要充分发挥其在高等教育质量保障中的作用。不管是内部质量保障机制, 还是外部质量监督机制, 均是建立在高等教育机构自我评估的

收稿日期: 2013-11-10

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地北京师范大学国际与比较教育研究院重大项目 (08JJD880235)

作者简介: 陈玥 (1984-), 男, 陕西西安人, 北京师范大学国际与比较教育研究院博士研究生, 主要从事比较高等教育研究; 马健生 (1966-), 男, 安徽繁昌人, 北京师范大学国际与比较教育研究院教授, 主要从事比较高等教育研究。

基础之上。发达国家重视高等教育机构的自我评估,在很大程度上也增强了高校质量管理的内在动力。

在评估过程中,强调高校提交自我评估报告。如:法国无论是机构评估,抑或研究单位评估,还是教学和学位评估,在向评估机构提交评估申请时均需提交自评报告,以备前期的评估审阅。荷兰高等学校需要对其整体发展水平和各种教育活动的情况(包括入学率、辍学率、平均学习年限、教师数量以及国际交流等)进行定量的考核,然后对相关的信息进行定性的分析,形成自我评估报告,并将报告的结果纳入到对各项研究计划和学校发展规划中。^[1]

此外,一些发达国家还设立了自我认证标准与机构,更好地实现了高校自我评估与管理。如:澳大利亚的大学是依据国家和州有关法律而建立的,在全国统一的大学认证标准中,明确规定大学有权认证自主发展的规划,并负责制定学术标准和质量保障程序。^[2]此外,澳大利亚还设立自我认证机构,这些机构有权自我认可或批准授予相关学位课程,有权进行学位授予,这在客观上也促进了高校的自我内部管理。

2. 中介机构的监控,实现宏观调控与质量保障的组织协调

随着高等教育规模的不断扩大,传统的依靠高等教育自身保障质量的做法已经不能满足社会发展的需求,因而有必要建立专门的社会中介机构,让其承担高等教育质量保障的责任。发达国家在高等教育质量保障中普遍建立了相对独立的中介机构,有效地减少了政府的直接介入,虽然它们名称有所不同,但所起的监控作用大致相同,以实现高等教育质量的宏观调控与质量保障的组织协调。

英国政府一般不直接干预高等学校的管理与发展,而是通过一些非政府组织的中介机构来贯彻执行政策精神,如:高等教育质量保障署(QAA)作为英国高等教育外部质量保障体系中的非官方机构,也是独立于政府和高校之外的独立评估中介机构,它虽然接受政府委托承担对高等教育机构进行质量保障的任务,但其具体工作并不受政府直接掌控,而是由独立

的理事会负责领导。

此外,美国高等教育认证委员会(CHEA)作为从事高等教育认证机构的非官方机构,一直承担着认可全美高等教育认证机构的责任,其并不是由政府机构直接负责。澳大利亚高等教育质量保障署(AUQA)也是一个独立性质的高等教育质量保障中介机构,承担着为澳大利亚大学和其他高等教育机构提供公共质量保障的责任,并帮助这些机构提升自身的学术能力和办学质量。AUQA虽然在产权上归政府所有并受到政府的支持或资助,但是在运作上却是独立于政府和高等教育机构的。^[3]

3. 内外部机制的互通,确保质量保障的良性循环

良好的高等教育质量需要高校内部和外部共同努力才能实现。目前,发达国家普遍重视内外机制的结合,强调绩效保障下的院校自治,在保持大学特色的同时追求大学的效益和效率。^[4]这对确保发达国家高等教育质量保障的良性循环具有重要的作用。

从发生学的角度来看,高等教育质量保证有一个由内部管理开始到外部监控介入的发展过程。^[5]目前许多发达国家“外部监管”已经有效地介入到提升高等教育质量过程中,并且逐步实现了与“内部管理”的融通,继而增强质量保障活动的良性循环。如:英国虽然高等教育质量保障就强调内部体系的建立,但是外部质量保障是对内部质量保障的审查,二者的协同合作使英国高等教育质量不断提升。荷兰内部质量保障机构主要是高校自身,机构的组成和功能较为单一,而外部质量保障机构较为复杂,分为一个官方机构(IHO)与两个非政府的中介机构(VSNU和HBO-RAAD)。前者主要是对整个高等教育质量保障系统进行监督和协调,后者主要是对大学和职业教育学院的质量进行认证。澳大利亚主要强调在院校自评基础上,再由外部专家对其战略目标达成情况进行审核。内部质量审核是内部质量检查的一种过程评价,而外部质量审核主要是查看活动与相关结果是否符合计划的安排,这些安排是否得到有效执行以及是否达成目标系统独立的审查

活动。

4. 质量标准的建设, 推动高教质量稳步提升
自 20 世纪 70、80 年代以来, 随着世界发达国家对教育的重视以及对高质量教育的追求, “标准”被引入教育领域。新世纪以来, 发达国家陆续颁布与实施相关的标准, 尤其是高等教育质量保障中的“教师教育标准”, 这对保障各国教师教育的质量, 推动整个高等教育质量的稳步提升不无裨益。

为了打破以往各州之间标准的不一致以及各大学之间各行其是的混乱局面, 一些联邦国家在高等教育质量保障中特别重视标准的“统一性”建设。如: 德国制定教师教育标准是其新世纪以来教师教育改革的一项重要举措, 也是以国家教育标准为导向的整个教育质量保障体系的一个重要组成部分。2004 年, 德国文教部长联席会议首先通过了《教师教育标准: 教育科学》, 2008 年又通过了《各州通用的对于教师教育的专业学科和专业教学法方面的内容要求》, 由此为教师教育的各个环节确定了全国统一的标准和要求。这两个标准也为德国各州教师教育提供了统一的参照, 对各州教师教育质量的提升具有重要作用。澳大利亚在教育认证类标准方面, 颁布《澳大利亚学历资格认证框架》, 旨在确保建立全国一致的资格认证框架。^[6]

基于对各国教师质量的提升、教师专业的稳步发展以及教师教育体系的完善, 发达国家纷纷对教师素质与资质标准进行了细化。如: 英国教育领域实施的素质导向教师专业标准, 其制定的主要依据是教师的专业素质结构。英国将教师应具备的素质划分为“专业性”、“专业知识和理解”和“专业技能”三个领域。澳大利亚在教育素质类标准方面, 颁布《全国教师专业标准》, 它规定了教师专业的三大领域、七项标准和四个阶段, 并以“质量教学”为核心。^[7]在教育资质类标准方面, 颁布《教师职业标准的国家框架》主要指出了教师专业标准的职业维度和专业因素两个方面。^[8]

5. 法律的建立健全, 确保质量保障有序运行
高等教育评估工作以及高等教育质量保障体系建设的正常运作和持久开展, 必须要有相

应的法律法规作为保障。通过对发达国家高等教育质量保障运行机制的窥视, 可以发现, 它们通过建立健全法律体系, 将高等教育评估工作置于有法可依、有章可循的轨道上, 从而确保高等教育质量保障的有序运行。

通过法律法规的建立与完善, 充分确保了发达国家高等教育质量保障活动中高校的权利。如: 英国就为了解决高等教育质量保障中的双轨制问题, 政府于 1991 年公布了白皮书《高等教育——一个新框架》, 要求取消高等教育的双轨制, 允许多科技术学院等非大学的高等教育机构自愿升格为大学, 脱离地方教育当局的控制。为了提升大学的管理效能, 法国于 2007 年颁布了《大学自主与责任法案》, 从根本上改变了政府的角色, 赋予大学更多的自主权, 并责成大学履行社会责任, 引进市场化竞争机制。在荷兰, 1985 年政府颁布了白皮书《高等教育: 自治与质量》, 首次提出将高校的“自我调节”作为政府指导高等教育的新方法, 改善高等教育不同部门之间的合作, 提高整个高等教育系统之间的效益。^[9]

一些发达国家还强调通过法律法规确立高等教育质量保障活动中认证制度的建立。如: 美国在 1992 年《高等教育法》修正案便提出了有关高等教育质量保障的两项改革, 一是实施“州中学后教育审查方案”; 二是实施认证制度, 以认证结果作为衡量高校能否取得联邦资助的条件。荷兰于 2002 年议会通过了《高等教育与研究法案》, 法案要求对常规大学和高等职业教育学院提供的学位课程按照教育、文化和科学部制定的一套标准进行认证。^[10]

二、发达国家高等教育质量保障的启示

改革开放 30 余年来, 我国高等教育得到了快速发展, 质量不断得到提升, 整个高等教育体系也渐趋完善。但同时也面临诸多挑战, 无论是相对新时期我国社会经济发展的新形势、新要求而言, 还是与发达国家较为完善的高等教育质量保障相比, 我国高等教育质量保障的问题还较为突出, 差距也非常明显。目前, 我国正处在高等教育发展的关键时期, 在借鉴发

达国家高等教育质量保障经验的基础上,构建适合我国国情的高等教育质量保障体系是当下亟需解决的问题。

1. 建立自我评估机制

发达国家在高等教育质量保障过程中,无论是对机构的评估,还是对教学科研的评估,都强调高校自我评估的作用。由于我国高等教育的评估工作通常是“自上而下”进行的,倾向于对不同层次、不同类型的学校采取相同的评估指标,不仅忽视了不同学校的特点,而且对整个高等教育评估的公正性与科学性也产生了巨大的影响。同时,我国高校由于对政府组织的外部评估权威性的高度重视,因而忽视了学校内部的自我评估。^[11]政府采取的这种对高校直接干预的方式,不仅对保障评估过程的科学性与规范性产生了诸多不利影响,同时也对高校实现自我管理以及高校的长足发展具有很大的限制。

在市场竞争条件下,高校应充分认识到构建自我评估机制的重要意义,只有促进高等教育机构的自我评估、研究和改进,高等教育评估体系才能得以顺利地建构和实施。要达到这样的目标,需重点做好以下四个方面:一是重视并完善高校自我评估体系建设;二是合理规划并积极开展各项评估活动;三是进一步深化评估的形式和内容改革,并充分利用评估体系所得信息,促进工作的改进和提升;四是保障外部评估得以顺利、有效地运行。

2. 发挥中介组织作用

发达国家对高等教育认证机构进行评估的一个重要特点是依靠民间评估机构进行社会评估。我国高等教育质量评估是政府主导模式,评估主体对政府的附属性很大程度上是服从和服务于政府的教育政策和教育发展任务。然而,不管是集权制国家,还是分权制国家,其教育评估的性质却是趋同的。正如李·哈维所指出的:“评估可以使分权国家加强对高等教育的控制,使集权国家放松对大学的控制程度,从而使分权和集权两种极端管理方式走向中间平衡点。”^[12]

面对我国庞大的高等教育系统,提升高等

教育质量仅仅依靠政府是不行的。第一,需动员社会各方力量,促使政府、高校与社会通力合作,有效地构建中央与地方、政府与高校、社会与高校协调联动的质量保障网络体系;第二,在中央评估部门的宏观领导下,鼓励地方创设质量评估机构,通过构建教育质量评估体系来开展教育质量评估活动;第三,积极发挥行业和社会中介机构的质量评估和监管职能,促进教育质量保障的自主监管和健康运行。

3. 完善管理机构建设

发达国家自20世纪80年代中后期便开始不断探索,在国家层面建立了高等教育质量保障组织,形成了功能齐全的质量保障机构网络,有效地促进了内外部组织机构的互通。目前,我国也开始在高等教育质量保障的组织机构建设方面进行了实践探索,2010年11月成立“全国高等教育质量保障与评估机构协作会”,致力于我国高等教育质量保障体系的组织建设,全面提高高等教育质量。^[13]可以说,这也为我国高等教育质量保障的组织机构建设拉开了序幕。

高等教育质量保障体系建设的一个重要条件是建立健全的组织管理机构。一方面,增强内外部组织机构的互通,发挥组织机构建设的系统协调作用,但同时需要增强他国经验在我国的适切性;另一方面,政府需统筹协调并管理各部门质量保障的权责,制定与高等教育质量保障有关的实践标准,统一规划资源分配与质量评估等工作。高等教育质量保障组织机构之间的协调与合作,客观上也确保了高等教育质量保障活动的有效运行。

4. 加强质量标准建设

制定完善的质量标准体系是发达国家建设高等教育质量保障体系的前提条件,这对国家竞争力的提升、世界一流教育体系的创建以及自身教育体系的完善具有很大的推动作用。目前,我国已经开启了关于质量“标准”建设的初步探索,如:教育部分别于2012年和2013年颁布实施了教师专业标准和校长专业标准,对于起步阶段我国教育质量“标准”的探索,在借鉴发达国家的经验的同时,还需重点考虑以下两个方面:一方面,重视国家标准的宏观建立。

根据时代与社会的需要,在宏观上制定高等教育质量规划和质量标准,整体上涵盖高等教育宏观结构布局;另一方面,注重标准制定的层次性。需对不同层次、不同类型的高等学校设置不同的教育标准,确立高等教育发展战略定位与服务面向,规划并制定高等教育的师资规格、培养目标、课程体系以及质量评价标准等,以确保高等教育质量标准建设的顺利进行。

5. 完善法律保障体系

建立完善的法律保障体系是发达国家高等教育质量保障的一条重要经验。然而,由于我国高等教育质量保障体系建设的法律法规的滞后以及不健全,导致所开展的一些旨在保障和促进高等教育质量的工作就显得人为性过强,而整体性与深入性不够,相关部门各行其道,缺乏适当的协调,阻碍了我国高等教育质量保障的有效运行。

评估作为高等教育质量管理的重要方式,其运行的前提是建立完善的评估政策和法律法规。一方面,通过完善法律保障体系,明确评估在高等教育体制中的地位,确保我国高等教育评估实践能够在明确的法律框架内规范进行,从而为高校办学提供良好的外部环境;另一方面,需明确高等教育评估的长远目标,正确定位评估的功能与职责,制定评估系统的内容、理论方法与实践程序。这不仅是高等教育评估活动能够得以正常运行的前提,更是规范我国高等教育管理制度的必经阶段。

发达国家在高等教育质量保障过程中积累了许多成功的经验。强调高等教育机构自我评估的作用,其发展基本走过了从“外部强制性约束”到“内部自我规范与约束”的历程。在高等教育规模不断扩大的情况下,发达国家注重中介机构对高等教育质量的监控,有效地发挥了其组织协调作用,继而推动了高等教育质量保障的公正性和高等教育管理的科学性。关注高等教育质量,提高高等教育质量,就是要实现整个高等教育系统各个要素之间的相互配合与协作。因此,在这一过程中,发达国家也非常重视内外部质量保障机制的互通,同时也强调高等教育质量标准建设的重要意义以及立

法在高等教育质量保障中的作用。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中明确指出:“要制定国家教育质量标准,建立健全教育质量保障体系。”可以说,这不仅为未来我国高等教育的改革与发展提供了战略上的意义,同时也对未来高等教育质量保障活动的顺利开展以及高等教育质量的不断提升具有重要意义。改革开放以来,我国高等教育质量保障取得了很大成绩,然而与发达国家相比还有较大差距,虽然发达国家在政治体制、经济水平、民族文化以及教育管理等方面与我国有较大差异,但它们在高等教育质量保障方面的经验能够为我们提供一个反思的契机,在我国高等教育质量保障过程中,逐步加强高校自我评估机制、中介机构建立、组织机构建设、质量标准建设、法律保障体系建设等,从而构建既有国际化特点、又适合我国国情的高等教育质量保障体系。

参考文献:

- [1] M. M. H. Frederiks, D. F. Westerheijden, P. J. M. Weusthof. Effects of Quality Assessment in Dutch Higher Education [J]. *European Journal of Education*, 1994, 29 (2): 199.
- [2] 韦洪涛. 高等教育质量评价与保障体系研究 [M]. 长春: 吉林人民出版社, 2006. 217.
- [3] 丁丽军. 基于 AUQA 的澳大利亚高等教育质量保障模式研究 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 2012. 227.
- [4] 蒋冀骋, 徐超富. 大众化条件下高等教育质量保障体系研究 [M]. 长沙: 湖南师范大学出版社, 2008. 258.
- [5] 胡建华. 高等教育质量内部管理与外部监控的关系分析 [J]. *高等教育研究*, 2008, (5): 32-37.
- [6] Australian Qualifications Framework [EB/OL]. <http://www.aqf.edu.au>, 2012-11-03.
- [7] National Professional Standards for Teachers [S]. Australian Institute of Teaching and School

Leadership, 2010: 4.

[8] A National Framework for Professional Standards for Teaching [S]. Ministerial Council on Education, Employment Training and Youth Affairs, 2003: 9-11.

[9] 熊志翔. 欧洲高等教育质量保障模式的形成与启示 [J]. 高等教育研究, 2001, (9): 99-103.

[10] 田恩舜. 从控制到合作: 荷兰高等教育质量保障模式的改革 [J]. 高等教育评估, 2005, (4): 37-40.

[11] 我国高等教育制度反思与质量保障体系重建 [EB/OL]. <http://wenku.baidu.com/view/4e3e9bf3f61fb7360a4c6505.html>, 2013-02-05.

[12] Harvey, L. External Quality Monitoring in the Market Place [J]. Tertiary Education and Management, 1997, 3 (1): 25-35.

[13] “全国高等教育质量保障与评估机构协作”在北京成立 [EB/OL]. http://www.pgzx.edu.cn/modules/news_detail.jsp?id=670, 2010-11-03.

(责任编辑 田晓苗)

The Experiences and Implications of Higher Education Quality Guarantee in Developed Countries

Chen Yue Ma Jiansheng

Abstract: With the expansion of higher education, the developed countries are constructing higher education quality guarantee systems to ensure its quality and they have accumulated successful experience, which will include attaching great importance to the self assessment, establishing relatively independent intermediary institutions, emphasizing the exchange of internal and external guarantee mechanisms, attaching great importance to the construction of quality standards, paying more attention to the role of the legislation. On the basis of making use of the successful experience of the foreign countries, we put forward some construction framework of the higher education quality assurance system suited to China's national conditions, namely, establishing a mechanism for self assessment, playing a role of intermediary institution, perfecting the construction of organization, strengthening the construction of quality standards and setting up perfect laws and regulations system.

Key words: higher education; quality guarantee; self-assessment; quality standard; intermediary institution