

高等教育质量的社会保障：特点、途径和实现条件

①
余小波¹, 王志芳²

(1. 厦门大学教育研究院, 福建 厦门 361005; 2. 长沙理工大学法学院, 湖南 长沙 410076)

摘要: 政府、社会和高校分别代表着高等教育运行过程中的三种基本力量, 也是高等教育质量保障的三大基本主体。相对于政府和高校的质量保障, 社会的质量保障主要通过市场经济引导、社会舆论监督、社会中介组织评价等途径来实现。要充分发挥社会力量在高等教育质量保障中的作用, 政府的放权与高校的自治是前提, 市场的完善与文化的先进是关键, 社会力量的整合与引导是手段。

关键词: 高等教育质量; 质量保障; 社会保障

中图分类号: G40-052.2 文献标识码: A 文章编号: 1000-4203(2006)03-0014-05

The society assurance of the higher educational quality: basic characteristics, approaches, realizing conditions

YU Xiao-bo¹, WANG Zhi-fang²

(1. *Research Center for Higher Education Development, Xiamen University, Xiamen 361005, China*

2. *College of Law, Changsha University Of Science & Technology, Changsha 410076, China*)

Abstract: Government, society and university are not only the three kinds of basic power in the procedure of higher education operation, but also three basic bodies of higher educational quality assurance. Compared with the quality assurance of government and that of universities. The society assurance is realized by the induction of market economy, the supervision of public opinion and the evaluation of social intermediary organization. In order to fully exert the function of the social participation in the higher educational quality assurance, the premise is the decentralization of the government and the autonomy of universities; the perfection of the market and the advance of the culture is the key; the means is the conformity and conduction of the social forces.

Key words: higher educational quality; quality assurance; society assurance

社会(society)一词存在着广义和狭义两种解释。广义的社会涵盖了人类发展的各个领域, 是区

① 收稿日期: 2006-01-08

基金项目: 湖南省教育科学“十五”规划重点课题(XJK03AG004)

作者简介: 余小波(1961—), 男, 湖南安乡人, 厦门大学教育研究院博士研究生, 长沙理工大学法学院教授, 从事高等教育理论、高等教育管理研究; 王志芳(1963—), 女, 湖南桃源人, 长沙理工大学法学院副教授, 从事政治经济学、社会控制理论研究。

别于自然界、各种自然物的人类事务和所有社会关系的总和。它至少包括了三个重要的子系统: 涵容生产、交换、分配、消费等过程的社会经济子系统; 涵容政府、阶层、阶级、政党、国家等的社会政治子系统; 涵容观念、哲学、宗教、艺术等的社会文化子系统。狭义的社会是指除国家、政府因素之外的其他社会因素。比如, 社区工作社会化, 就是说要将社区的功能、运作机制与政府的职能和运作机制区分开来。在高等教育领域中, 处理好政府、社会和高校三者的关系, 就是要把政府从社会中分离出来, 并把高校作为一个系统进行分析。本文所指的社会, 是狭义的社会, 是指政府教育行政部门和高等教育办学机构之外的所有非官方的社会程序和社会过程, 诸如各种民间组织、志愿者团体、学会协会、私营企业、社区家庭、新闻媒体、社会舆论等, 是相对于政府和高校来讲的第三方。

在我国, 谈论高等教育质量保障, 多指政府如何调控, 高校如何管理, 关于社会因素在高等教育质量保障中的作用的系统研究不多。因为在我国, 长期以来政府和高校参与高等教育的管理被认为是理所当然的事, 前者被称为教育行政管理, 后者被称为高等学校管理, 社会力量很少被纳入高等教育管理的研究视野中来。随着经济体制的转轨, 社会力量在我国日益发展壮大, 它们在高等教育领域发挥的作用也越来越大。在高等教育质量保障活动中, 各种社会力量是质量保障不容忽视的重要组成部分, 它们与政府、高校一道, 共同构筑起我国高等教育的有效质量保障体系。为此, 本文主要对社会的高等教育质量保障的特点、途径和实现条件进行分析, 希望能引起人们对这一问题的关注。

一、社会的高等教育质量保障的基本特点

政府在高等教育质量保障过程中, 主要依靠法律法规和行政权力对宏观质量进行调控, 带有一定的强制性。高校的质量管理直接面向教育教学过程, 强调效率效益, 注重以人为本。那么, 社会的质量保障具有什么特点呢? 笔者认为, 相对于政府、高校的质量保障, 社会的质量保障主要具有五个方面的基本特点。

第一, 影响主体的多元性。无论是政府还是高校, 它们作为高等教育质量保障的活动主体, 构成成分比较单一。而社会的构成成分却十分复杂, 具有

多元性, 它包括除政府、高校因素之外的所有社会因素, 比如社会市场、文化传统、意识形态、大众心理、新闻媒体、企事业组织、社区家庭、各种民间组织机构, 等等。这些因素之间尽管存在着这样或那样的联系, 但都是具有各自的个性特质和独立地位的活动主体, 都会对高等教育质量产生影响, 并在高等教育质量保障中发挥作用。

第二, 影响性质的两重性。当社会因素对高等教育质量起着维护、保持、推动、促进、提高的作用时, 它们是积极的; 当一些社会因素在高等教育质量形成过程中起阻碍作用, 产生负效应时, 它们是消极的。例如, 市场因素对高等教育质量产生重大影响, 但市场本身是一把双刃剑, 既有强化质量意识, 引导人才培养的规格的质量的作用, 也可能导致急功近利, 不利于高等教育的公平的短期行为。再如, 社会舆论起着监督和调节高等教育质量的作用, 但一些错误的言论, 当其成为一种社会舆论(流言)时, 就会妨碍高等教育的有序运行, 引致质量失范、失序。

第三, 影响机制的软制约和间接性。社会在高等教育质量保障过程中所发挥的作用, 主要是依据市场的引导力和文化的渗透力实现的, 是一种调适性力量。它的影响是间接的, 需要通过高等教育系统的内化才能发生作用, 具有软制约、软控制的特点。它既不同于高校对教育质量实施的直接管理, 也区别于政府利用法规制度和行政权力实施的强制性调控。

第四, 影响过程的自发性。在高等教育质量保障过程中, 政府和高校的管理是自上而下的, 而社会对高等教育质量影响的发生是一种自下而上的运动, 具有自发自动的特点。例如, 市场经济对高等教育质量的影响, 来自于生产、交换、分配、消费等各个具体过程和环节。再如, 社会舆论的作用, 也首先是由个体的看法、言论, 经不断的交流、汇集, 最后才逐步形成社会大众舆论的, 呈现出明显的自下而上、自发自动的特点。

第五, 影响效应的深刻性和长效性。不管是社会经济因素还是社会文化因素, 它们对高等教育质量的影响都具有深刻性和长效性。从社会经济因素来看, 马克思主义哲学的基本原理是物质第一性, 意识第二性, 存在决定意识, 因此, 经济因素在高等教育质量保障过程中的作用和影响是决定性的。从社会文化因素来看, 理想、信念、价值体系、道德规范是把社会维系在一起的纽带, 是使社会形成整体力量的核心, 它们是长期地、潜移默化地起作用的, 影响效应深刻而长久, 非行政措施、强制手段所能比拟。

二、社会的高等教育质量保障的主要途径

政府的高等教育质量保障主要通过法律法规、行政指导、经济手段、评价督导等途径来实现。高校的质量保障主要通过制度规范、督促检查、评估评价、反馈调节等途径来实现。社会的质量保障途径主要体现在以下三个方面。

1. 市场经济引导

谋取经济利益是人们最基本的动因,经济的机制和手段是实现社会控制最基本、最重要的机制和手段之一。这种手段就是运用市场经济的方法调整人们的行为,使人们的行为纳入业已明确的利益导向,用给予或剥夺其经济利益的方法,规范其行为,使其朝着预期方向运行。在社会主义市场经济体制建立过程中,建立起教育质量的市场机制,用市场来调节学校服务面向,具有十分重要的意义。市场经济暗含和确立了质量标准,它主要是通过竞争体现出来的,市场标准才是一种真正的“实践标准”,市场检验才是一种真正的“实践检验”。^[1] 市场经济对高等教育质量的引导作用,主要是通过生源市场、就业市场、资金市场和师资市场等,在高校之间优化配置资源,将高校的办学置于一定的风险地位来实现的。以就业市场为例,市场通过接受大学毕业生,对学校提出人才培养的质量要求。只有满足了这种要求,培养的人才才能为社会所接受,学校才有持续发展的动力。再以资金市场为例,如果一所高校的教育质量高,社会声誉好,能提供社会需要的各种高质量服务,社会就愿意投入足够的资金,而充足的资金投入反过来又为其质量的进一步提高提供了必要保证。可以说,市场是无情的,其规则就是竞争,而竞争的关键在于质量。

2. 社会舆论监督

舆论又称公意,是社会上众人的议论和意见,反映了人民群众对某一社会现象的观点、看法、愿望和要求。在高等教育质量保障过程中,社会舆论发挥着相当大的作用,它是教育质量的晴雨表,表达了时代的要求和民众的呼声。它通过广播、报刊、电视、网络等媒介,把广大群众对高等教育领域的一些现象和存在的问题所持有的观点,以及解决这些问题的意见反映出来,传播开来,使这些问题成为人民群众普遍关心的热门话题。这对教育是一种压力,也是一种动力,它促使学校采取各种措施把舆论反映

的问题提上议事日程,并加以解决。而且,社会舆论一旦形成,其传递速度快,传播范围广,能迅速抓住人们的心理,引起人们的普遍关注,因此,它能够很快地对某一教育质量现象起到推动或制约作用。在当前社会日益开放,通讯工具日益发达,交流方式日益多样化,人与人之间交往日益增多的情况下,舆论监督对于教育质量的影响和作用也日益增大。掌握舆论形成的规律,有意识地利用其积极作用来实施质量监控,是现代社会不可忽视的一个重要手段。

3. 社会中介组织评价

在西方,教育领域广泛存在着社会中介组织,“一般被称为‘中介团体’、‘缓冲组织’或‘减压阀’”。^[2] 社会中介组织在高等教育质量保障过程中发挥着重要作用。有学者说:“中介机构的兴起是重视高等教育质量的结果,中介机构已成为高等教育质量保障体系的重要组成部分。”^[3] 社会中介组织在高等教育质量保障过程中的作用方式是多方面的,其中,教育评价是重要途径,它们往往受政府的委托和资助,接受高校的申请,运用评估的方法,开展高等教育质量的鉴定活动。一方面将学校办学水平和人才培养质量的信息提供给社会,另一方面将社会对人才培养的要求、毕业生的就业状况及其他有关信息反馈给学校,保证高等教育质量沿着社会需要的方向发展。在英国,直接推动民间团体或社会中介组织,通过审计、评价等手段来保障高等教育质量,是近些年来的重要举措,并由此形成了“政府—中间组织—高校”这样的管理体系。^[4] 如1997年建立的高等教育质量保证署(QAA)就是这样的中介组织,它主要运用审计、评价等手段,全面负责英国高等教育的质量保障事宜。在美国,6个地区性认证机构和59个全国专业性的认证机构所进行的高等教育认证,也都是以评价为主要手段。这些认证机构都是私立的、非政府性的组织。在我国,社会中介组织的教育评价正在发展过程中,尽管这种评价还存在着许多不尽完善的地方,还不能为各方面所普遍接受,如以武书连为首的《中国大学评价》课题组所进行的评价就是这样。但初生之物,其形必丑,作为质量保障的发展方向 and 趋势,社会中介组织的评价肯定会发挥越来越大的作用。

三、社会的高等教育质量保障的实现条件

社会作为高等教育质量的有效监控者和有效调

节者, 它的质量保障的实现条件是什么? 怎样才能充分发挥社会在高等教育质量保障过程中的积极作用? 笔者认为, 政府的放权与高校的自治是前提, 市场的完善与文化的先进是关键, 社会力量的整合与引导是手段, 这是社会的高等教育质量保障实现的三个基本条件。

1. 政府的放权与高校的自治

在我国当前的高等教育管理状况下, 为了能让社会力量真正成为高等教育质量保障过程中的重要一元, 一方面政府务必让出权力空间, 另一方面高校必须真正实现自治, 惟其如此, 高等教育质量的社会保障才具有实现的基础和前提。

首先, 政府要改变角色定位, 从“划桨者”向“掌舵者”转化, 让渡部分权力空间。在传统的计划经济体制下, 我国高等教育的宏观质量管理, 是以政府为主体或惟一的管理。中央政府拥有高等教育质量决策和管理的最大权力, 管理的具体实施也多以行政命令方式加以推行, 社会很难真正参与到教育质量管理中来。随着社会主义市场经济体制的建立, 高等教育作为准公共产品的属性越来越为人们所认识, 不断发展壮大的社会力量开始迫切要求介入高等教育事务中, 政府改变角色定位, 让渡部分权力空间, 也越来越成为我国高等教育改革发展过程中的当务之急。在高等教育质量保障方面, 政府教育行政部门应把主要精力放在制定教育质量的法律法规上, 从宏观上把握高等教育的质量方向, 为高等教育的健康发展创造良好的环境。例如, 对高等教育质量的评价, 教育服务的对象主要是社会, 而不是政府, 因此, 应改变政府主导甚至包揽质量评价的现状, 逐步向社会中介组织转移, 建立起以社会评价为主导的质量评价体系。

其次, 改革高等教育管理体制, 实现高校真正意义上的自治。如果高校作为独立法人的实体地位得不到落实, 它就没有引入社会力量加强学校质量管理的积极性, 社会力量也很难介入高等教育的质量保障中来。当前, 在这一点上, 既要清除认识上的误区, 也要扫除实践上的障碍。从认识上来看, 改革开放以来, 我国高等教育的体制改革是要明确举办者、管理者和办学者三者的关系, 即高等教育的社会多元举办、政府宏观管理和学校自主办学。但上述关系是十分复杂的, 绝对不能作简单化的理解。事实上, 社会不仅是参与办学的主体之一, 也是参与管理的重要主体, 政府不能包揽所有管理事务; 强调学校自主办学, 也是以适应和满足社会需要为根本旨趣的。从实践上来看, 在我国, 长期以来大学只是政府

部门的附属, 由此形成了一种惯性力量, “等、靠、要”和按红头文件办事成为部分高校的习惯选择, 社会力量难于介入学校的管理中来, 因此, 高校真正意义上的自治还需要我们作长期艰苦的努力。

2. 市场的完善和文化的先进

社会经济和社会文化作为高等教育质量保障的两大基本社会力量, 在社会的质量保障过程中发挥着重要作用。但市场经济是一把双刃剑, 因为市场追求的是利润最大化, 功利性是它的最基本特征之一, 市场选择及对资源的配置都是不自觉地按照“是否有用”甚至“是否立刻有用”的标准进行的。教育是一项面向未来的事业, 从本质而言, 它具有长期性、迟效性的特点。现在一部分学校之所以不讲求质量, 只重眼前利益, 不顾自身条件盲目争上热门专业以广揽生源, 也是这种纯粹市场机制的负面效应使然。文化也有先进与落后之分, 只有先进的文化, 才能对社会发展起推动作用, 落后的文化向来都是历史的堕性力量, 对高等教育的健康发展起阻碍作用。因此, 培育完善市场与发展先进文化是发挥社会因素在高等教育质量保障过程中的积极作用的关键。

培育完善市场具有两层含义: 一是培育; 二是引导。首先要培育市场。在目前我国社会主义市场经济体系中, 商品市场发育较快, 已有相当规模, 但作为教育市场部分的人才市场、资金市场、技术市场和信息市场, 则规模不大, 还处于孕育过程中。为此, 一方面要建立健全有利于教育市场形成的法律法规, 创造公平竞争的市场环境, 为进一步开放高等教育市场创造必要的制度条件, 另一方面要加强市场孕育的各种服务, 尤其是政府的公共服务, 如信息服务、金融服务, 为发展高等教育产业提供各种有利的条件。其次要引导市场。从本质来讲, 市场具有自发形成的特点, 存在着两面性, 既可能对教育质量起推动作用, 也可能起阻碍作用。为此, 一方面要发挥政府对市场的监督作用, 另一方面要加强对市场的调控, 引导学校根据市场需要, 调整专业结构, 规范教育市场行为, 使开放的高等教育市场能够良性发展。

发展先进文化, 首先是要实现文化理念的先进性。按照辩证唯物主义和历史唯物主义的观点, “先进的”或“先进性”应包含两层含义: 一是与事物发展的本质和规律相符合, 反映、体现和代表事物发展规律的根本要求和总体趋势; 二是历史主体推动社会历史运动、变化和发展的应然性。党的十六大提出, “在当代中国, 发展先进文化, 就是发展面向现代化、

面向世界、面向未来的,民族的科学的大众的社会主义文化”^[5],全面地表达了我国先进文化应有的性质、内容与风格,是对我国当代先进文化及其前进方向的科学概括。文化的先进必须反映上述要求,把是否体现中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向和中国最广大人民的根本利益,作为衡量先进文化性质、方向和水平的根本尺度。其次,要实现文化产品的先进性。“文化的先进性总是通过具体的文化产品来承载的。”^[6]优秀的文化产品,必然是一个国家、民族、时代的文化发展水平的重要标志。只有在先进文化理念引导下的丰富的、先进的文化产品遍布社会时,才能形成良好的社会文化环境,并对高等教育质量产生积极的作用。

3. 社会力量的整合与引导

社会是一个十分复杂的巨型系统,社会力量对高等教育质量的影响具有多元性和两重性,它们的范围不同,层次不同,方法也不同。例如,市场经济表现为一种引导力,主要体现在提供质量条件,提出质量要求,引入优胜劣汰机制,强化竞争等方面;而文化则更多地表现为一种渗透力,对人们的思想意识、价值观念、心理结构、思维方式、行为习惯等实施全方位的影响。不同社会力量的质量保障有不同的特点和功能,有不同的范围和作用,只有当社会力量在结构、功能和运行方式上达到协调统一,才能形成一股合力,并与政府和高校的质量保障一道,共同构成有序的高等教育质量保障体系,也才能真正有效地保证高等教育质量,促进高等教育的健康发展。

首先,对社会力量的整合引导必须牢牢抓住经济这个基础和关键。社会系统由经济、政治和文化意识三大系统组成,根据马克思主义经济基础决定上层建筑的观点,经济子系统在其中居于支配地位,它决定政治和文化意识子系统的性质,也从根本上制约着高等教育质量。在高等教育质量保障过程中,对社会力量的整合与引导,要紧紧抓住经济这个核心和关键。纵观当今世界发达的市场经济国家,它们无一不是以经济子系统为核心、为基础来构建整个社会的政治结构和文化意识结构,运用市场机制来整合各种社会力量,调节和引导高等教育质量的。在我国,引入社会力量进行高等教育质量保障,也要充分发挥市场机制的作用。当然,市场经济作用的发挥离不开社会其他因素的配合,因为现代社会系统是以市场经济体制为核心,并与各种现代社会体制和社会意识密切协调匹配的一个有机整体。

其次,发挥社会组织的整合引导作用。社会力量通常以个别化和组织化两种方式呈现,它对高等

教育质量的影响既可以通过个别化方式,也可以通过组织化方式发生作用,但组织化方式更为集中,也更为有力,它是实现对各种零散的社会力量整合引导的有效形式,比如,各种学会、协会、董事会、基金会、社会中介组织、志愿者团体等。以各省市普遍存在的高等教育学会为例,它们既非政府机关,也不是以营利为目的的企业部门,是介于其中的社会中介组织。高等教育学会不仅是联合本地高等学校的桥梁,还是广泛联系高校与社会、高校与政府的纽带,能够对各种分散的社会力量进行有效整合和引导,为不同的社会力量介入高等教育质量保障提供合作的平台,在高等教育的研究咨询、评估鉴定、社会服务等方面发挥着巨大的作用。

最后,还应该强调的是,社会是一个十分复杂的系统。按照系统论的观点,复杂系统最本质的特征是其组成部分具有高度的智能,“即具有了解其所处环境,预测其变化,并按预定目标采取行动的能力,也具有自组织、自适应、自驱动的能力。这也是生物进化、技术革新、经济发展及社会进步的内在原因”。^[7]要实现社会系统的协调,关键在于社会系统内的不协调或涨落现象应当尽可能让社会的自调节机制去矫正或消化。因此,在高等教育质量保障过程中,各社会力量的整合与引导,还应通过社会系统自身的自组织、自适应、自调节机制来完成,不要急于求成,打着改革的旗号,过多过急地采取人为干预的方式进行。

参考文献:

- [1] 张应强. 高等教育质量观与高等教育大众化进程[J]. 江苏高教, 2001, (5).
- [2] 盛冰. 教育中介组织: 现状、问题及发展前景[J]. 高教探索, 2002, (3).
- [3] 李志仁. 我国应建立高等教育质量保障体系[J]. 高教探索, 2001, (2).
- [4] 张泰金. 英国的高等教育历史。现状[M]. 上海: 上海外语教育出版社, 1995. 135.
- [5] 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2002-11-09.
- [6] 陈敏尔. 推进文化创新 发展先进文化[N]. 光明日报, 2003-05-14.
- [7] 成思危. 复杂科学与管理[J]. 南昌大学学报(人文社科版), 2000, (3).

(本文责任编辑 许 宏)