

# 我国高等教育质量保障体系中存在的要素问题

樊明成

摘要:完整的高等教育质量保障体系必须内在地包含有不同的质量标准、多方的保障主体和完整的保障过程三方面要素,我国的高等教育质量保障体系虽已初步具备这些要素,但还存在一些明显的问题。

关键词:高等教育;质量保障体系;基本要素

20世纪80年代以来,许多西方国家的高等教育在经历规模扩张之后,在改革中日益关注起质量保障的问题,由此形成了20世纪末的高等教育质量保障运动,不少国家先后建立起各具特色的高等教育质量保障体系。我国高等教育质量保障体系的建设始于80年代中期,至今已初具形态,但与西方国家或高等教育发展的实际需要相比,我国的高等教育质量保障体系在构成要素上还存在一些明显的问题,值得进行一些探讨。

## 一、高等教育质量保障体系的基本要素

高等教育质量保障体系是指与高等教育质量保障有关的基本要素相互联系、相互制约而构成的有机整体。<sup>[1]</sup>概括地讲,与高等教育质量保障有关的基本要素可分为质量保障的目标(质量标准)、质量保障的主体和质量保障的过程三部分,在高等教育系统日趋复杂的今天,完整的高等教育质量保障体系必须内在地包含有不同的质量标准、多方的保障主体和完整的保障过程三方面要素。

首先,高等教育质量保障体系必须内在地包含不同的质量标准。在高等教育日益多样化的今天,不同层次和类型的高校以及不同的学科和专业,在培养目标、规格、任务上均有所差别,其质量标准也应有所不同,正如1998年在巴黎召开的世界高等教育会议通过的《21世纪的高等教育:展望和行动世界宣言》所提出的那样:“高等教育质量是一个多层面的概念”,要“考虑多样性和避免用一个统一的尺度来衡量高等教育质量”<sup>[2]</sup>。当前我国的高等教育体系已十分复杂,不同类型、不同层次甚至不同地区的高等学校必然具有不同的而且处于变化中的质量标准,高等教育的质量保障体系必须内在地包含

这些区别和变化,而不能坚持统一的和不变的质量标准。

其次,高等教育质量保障体系必须拥有多方的保障主体。从高等教育的运行机制上看,由于价值取向的不同,高等教育的质量会在高校、政府和市场三个角度产生不同的观点。从高校自身的角度上说,知识发展的逻辑是决定质量的核心要素,高校传播和发展知识的能力越强,质量就越高;从政府的角度上说,高校的教育活动,包括培养的人才、产生的科研成果和直接提供的社会服务,如果满足了国家和社会发展的需求,质量就好;从市场的角度上说,高等教育能满足和适应市场的需要,就是高质量,反之亦然。而随着知识经济的到来,高等教育日益走向社会的中心,高校、政府和市场的力量已逐步交织在一起,它们相互依赖、相互促进又相互制约,谁也离不开谁。在这种情况下,兼顾三方面的质量要求并从这三个方面去保障高等教育的质量将是高等教育发展的必然要求,高等教育的质量保障体系必须包括这三方面的保障。

再次,高等教育质量保障体系必须涵盖与质量有关的全部过程。从高等教育活动进行的全过程看,高等教育的输入、过程和产出都与高等教育的质量密切相关,高等教育的质量保障就不能忽视任何一个环节。对此,英国高等教育质量保证署专家Diana Green的观点较有代表性。他认为,高等教育质量保障是指“特定的组织为向学生和社会保证高等教育的质量,根据一定的质量标准体系,按照一定的程序,对高校的教育质量进行的控制、审核和评估。”<sup>[3]</sup>根据Diana Green的解释,对质量的控制、审核和评估分别对应的是我们常说的输入保障、过程

保障和输出保障三个环节,完整的高等教育质量保障体系必须考虑这三个环节。

## 二、我国高等教育质量保障体系的形成

按照以上的要素构成标准,我国高等教育质量保障体系的建设大致始于1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的出台,但这又与此前中央政府对高等教育质量的控制不无关系。从解放初到1985年,中央政府主要通过制定和颁布一系列方针政策对全国高等教育的质量进行自上而下的控制与管理,这种做法虽然并不是以“质量保障”的要求直接提出,但在客观上起到了一定的“保证质量”的效果。1985年以来,伴随着教育体制改革的推行,高校逐步获得一些自主权,质量控制与管理的权力也随之下移,高校被要求对自己的办学质量负起越来越多的责任。1993年颁发的《中国教育改革和发展纲要》又明确要求高校“建立自我发展、自我约束,主动适应经济建设和社会发展需要的运行机制”,高校在微观层面上对自身的办学活动进行质量保障开始受到重视,许多高校逐步建立起一套内部质量保障体制。

中央政府在权力下放的同时,又在高等教育质量保障活动中引入了一种新的质量保障措施,即质量评估。从1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》对高校进行评估要求的提出和试点,到1990年《普通高校学校教育评估暂行规定》的发布,再到1995起合格评估、优秀评估和随机性水平评估等三种本科教学工作评估形式的推广,最后是统一的《普通高等学校本科教学工作水平评估方案》自2003年起在全国展开,高校接受评估已不可避免。到2004年,教育部出台了《高职高专院校人才培养工作水平评估方案(试行)》,与本科的评估标准区别开来。随着整个社会对高等教育质量关注的增多,一些社会机构开始以独立的身份参与到对高等教育质量的评估中来。1993年,广东管理科学研究院武书连研究员发表了以目标评价、定量评价为核心的《中国大学评价--1991研究与发展》大学排名表,从某些侧面对国内大学进行了排名,标志着独立研究机构开始参与到高等教育评估中来。此后,一些研究机构和网站等也开始根据设计的各种指标对大学进行排名,这对高校提高教育质量也起着一定的刺激作用。此外,伴随着我国高等教育大众化的推进,高等教育的一些部分逐步市场化,高等教育的买方市场逐步形成并对高等教育的质量起

着检验和竞争约束的作用,直接激励着高等教育质量的提高。总之,在我国高等教育的质量保障中,随着单一的政府主管部门的集权化控制管理走向以政府评估为主导,以高校质量管理和监控为主体,以市场竞争为辅助手段并有社会机构参与评估的新格局形成,高等教育质量保障体系已初步确立。

## 三、我国高等教育质量保障体系存在的要素问题

经过二十年的探索和发展,我国的高等教育质量保障体系在政府的积极推动下已初步确立,它在高等教育资源有限、法制不健全和社会对高等教育认识能力低下的情况下,保证了我国高等教育的基本质量,但随着市场经济体制的确立和高等教育大众化、多样化的发展,这一体系在实践中已暴露出一些明显的要素问题,越来越不适应我国高等教育质量保证的实际需要,主要体现在以下三个方面。

### (一)使用的质量标准仍过于单一

与西方许多国家不同,我国的高等教育质量保障体系起步于高等教育发展的精英阶段,使用的质量标准也主要是精英阶段的学术标准,缺乏多样性。在高等教育迅速朝向多样化发展的20世纪末和21世纪初,由于传统和观念转变困难等原因,使我国高等教育的质量保障体系在质量标准的问题上并没有及时转化过来。在这种情况下,学术成就成为各级各类高校提高办学质量的主要追求,学术标准成为衡量各级各类学校办学质量的最主要标准,明显不适应日益复杂多样的高等教育体系。拿入学标准来说,用统一试卷考出的分数去适应不同学校的不同要求,无疑是对高校和学生个性需求的否定。在输出保障中,90年代开始的本科教学工作水平评估虽然以合格评估、优秀评估和随机性水平评估三种形式进行,但其质量标准也基本是一致的,且到2002年,三种评估被单一的《普通高等学校本科教学工作水平评估方案》所取代,意味着几百所不同类型和层次的本科院校的教学工作质量将用一个标准进行衡量。由于政府组织的评估在我国具有“指挥棒”的作用,这势必会使一些高校由于操作困难而处于被动的应付局面,一些高校的特色可能受到威胁,其质量保障的效果将难以保证。2004年,教育部出台了《高职高专院校人才培养工作水平评估方案(试行)》,作为评估高职高专院校的另行标准而与本科标准区别开来,是体现差异的一大进步,但本科院校之间乃至不同地区院校之间的巨大差别还需要用不同的质量标准予以解决。

(二)保障主体单一,保障力过于集中在中央政府一极

从我国高等教育质量保障的现状看,虽然除政府以外,高校、市场和社会的力量已逐步参与到质量保障中来,但中央政府始终把握着质量保障的绝对影响力,使质量保障的重心过于向中央政府一极倾斜,其他保障主体能发挥的保障力不大,也缺少足够的积极性,不利于质量保障效果的最大化。在输入保障中,入学标准和专业设置是影响一类学校办学质量的重要因素,而政府对招生入学和专业设置的控制使高校和市场所能发挥的作用太小,即便是高考由全国统一试题变为各省自主命题,部分高校甚至实行“自主招生”,但对这一保障把关的权力仍过度集中于政府,各级各类高校虽然想根据自己的一些特殊要求招到更适合的学生,但所能发挥的力量相当微薄。过程保障主要由高校自身着手进行,由于高等教育的质量最终形成于教育活动过程之中,高校内部的过程保障就应该成为整个高等教育质量保障体系的基础和根本,从这个角度上说,高等教育质量保障的重心应该是在高校内部,然而我国的情况却与此相反,中央政府掌握着质量保障的绝对权力,高校不得不被动地迎合政府的质量需求,这使高校内部按高等教育逻辑进行的质量保障十分乏力。在输出保障中,政府组织的评估发挥着权威性作用,高校进行的自我评估也是以政府的评估要求为准,社会中介机构参与质量评估的情况正引起人们越来越多的关注,但它们仍处于从属地位,所能发挥的保障作用也较为有限;市场通过竞争机制开始对高校的产品和服务起着质量检查作用,客观上刺激了高等教育质量的提高,但高校尤其是本科高校在政府评估的指向下,按市场需求去提高质量的压力和动力还不够充足。

(三)重质量控制,轻质量审核和质量评估

1985年以前,中央政府主要通过一系列从宏观到微观的政策规定来控制高等教育的质量,使之符合国家和社会发展的需求。在高度集中的计划管理体制下,高校没有管理的自主权,因此也谈不上进行质量审核和质量评估。1985年后,高校内部质量保障活动有了开展,政府也引入了评估手段,但从政府这些年组织的评估来看,不论是上世纪90年代起实施的合格评估、优秀评估和随机性水平评估三种不同的方案,还是2003年起统一实施的《普通高等学校本科教学工作水平评估方案》以及2004年出

台的《高职高专院校人才培养工作水平评估方案(试行)》,有一个共同点,即它们都是对“工作水平”进行的评估,而不是对“教学水平”、“科研水平”或“服务水平”等进行的评估,“工作水平”与教学、科研和服务的水平有密切关系,但也只能是对教学、科研和服务水平的一种反映。因此可以说,这些年我国政府组织的“评估”还不是对高等教育质量的直接评估,而只是对影响高等教育质量的工作水平的评估,旨在保证高校各项工作的开展更符合高等教育质量的要求,在本质上更倾向于是一种以评估为手段进行的“质量控制”。与此同时,政府除了继续保持原有的一些外部质量控制办法如审批高校设立、控制入学标准和招生规模、审批学位点以外,还先后制订和颁布了各种关于高校及其专业设置、办学条件、学位授予、考试等方面的政策条例,从制度层面加强了对高等教育质量的控制。高校虽然重视质量本身的形成,但受政府质量控制的左右,进行内部质量保障的余力不大;市场和社会中介即便重视质量的最终结果,但它们发挥的保障力尚小。

高等教育质量保障体系是高等教育质量的监督者和促进者,其重要作用已为西方一些发达国家的实践所证明,随着知识经济的发展和高等教育国际竞争的加剧,高等教育质量保障体系的建设将得到进一步强化。当前我国的高等教育在体制改革和迅速大众化的过程中已建立起庞大而复杂的体系,面临质量保证和提高的问题,如何建立合理有效的高等教育质量保障体系已成为我国高等教育改革和发展中的一个重要课题。经过20年的探索和实践,我国高等教育质量保障体系的建设积累了不少经验,也取得了一定的成就,但还存在一些明显的问题,与我国高等教育发展的需求相比还有较大差距,需逐步加以解决。

作者单位:厦门大学高等教育研究所  
责任编辑:肖第郁

[参考文献]

[1]李巧林,郑治祥,王章豹.高等教育质量保障体系的研究与探微[J].辽宁教育研究,2003,(7):13-15.

[2]转引自潘懋元.中国高等教育大众化的理论与政策[J].高等教育研究,2001,(6):1-5.

[3][英]Diana Green. What Is Quality in Higher Education? [A]. The Society for Research into Higher Education [M]. Buckingham: Open University Press, 1994: 3-21.