

# 国际高等教育 质量保障与评估发展趋势及其启示\*

## ——基于11个国家(地区)高等教育质量保障体系的考察

别敦荣 易梦春 李志义 郝莉 陆根书

**摘要:**自世界高等教育逐渐步入大众化、普及化阶段以来,世界各国(地区)在构建和完善高等教育质量保障体系方面投入了大量精力。对四大洲共11个国家(地区)高等教育质量保障的结构、立法、理念与原则以及质量评估的内容与方法等方面进行研究,并据此对我国新一轮本科教育评估工作提出一些建议:继续采用审核模式,发挥文化机制作用,引导高校形成质量改进文化;突出“学生中心”理念,坚持成效导向,注重学生学习体验以及学生参与;强调学校自评和后续整改,重视评估工具的开发与应用,建立持续改进的长效机制;重视大数据和信息技术应用,优化评估流程,提高评估信度、效度与效率;重视评估的顶层设计,不断优化外部质量保障结构,使院校评估与专业评估形成有机整体;进一步加大评估结果的公开力度,重视评估结果的应用,充分发挥评估的激励和教育功能;进一步明晰政府、高校、评估机构在质量保障中的职能定位,加强元评估,强化高校主体责任;加强高等教育质量保障的立法工作,提升评估的权威性和法律效力,使质量保障活动具有法理基础。

**关键词:**高等教育;质量保障;质量评估;国际比较

随着普及化高等教育时代的到来,加强高等教育质量保障成为世界各国(地区)高等教育发展政策的核心,质量评估作为高等教育质量保障的重要组成部分则是改革的重点。2018年是我国普通高校本科教学工作第一轮审核评估(2013—2018年)的收官之年,也是研制新一轮评估方案的关键时期。总结与反思过去的评估工作、分析当前高等教育发展环境,把握国际高等教育质量保障与评估的发展趋势,将有益于我国新一轮评估方案的研制。基于上述目的,由教育部高等教育教学评估中心(以下简称“评估中心”)牵头,由大连理工大学、西南交通大学、厦门大学和西安交通大学的研究人员组成的课题组对欧洲、北美洲、大洋洲和亚洲共11个高等教育发达国家(地区)的高等教育质量保障体系进行了重点考察与研究。这

11个国家(地区)分别为英国、德国、法国、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、韩国以及我国台湾地区和香港地区,考察要点包括质量保障的结构、相关立法、理念与原则以及质量评估的内容与方法等。同时,课题组也对“欧洲高等教育区”(European Higher Education Area)等国际组织在高等教育质量保障方面的新进展给予了关注。在此基础上,课题组对我国新一轮本科教育评估工作提出建议。

### 一、国际高等教育质量保障的框架及其特点

自世界高等教育逐渐步入大众化、普及化阶段以来,各国(地区)高等教育管理体制改革如火如荼,高等教育质量保障体系的构建和完善无疑是管理体制改革的的首要任务。经过多年探索和反思,世界各国(地区)已形成较为完整的、具有特色的高等教育质量保

\* 本文系教育部高等教育教学评估中心委托课题“新一轮高校本科教育评估方案研制——高等教育质量保障国际比较”的研究成果

障体系。

### (一)高等教育质量保障体系的基本架构

一般而言,高等教育质量保障体系可分为高等教育内部质量保障体系和高等教育外部质量保障体系。高等教育内部质量保障体系主要是由高校自主构建与运行,其形式丰富多样。高等教育外部质量保障体系则是在高等教育规模扩张的背景下,由政府部门或社会团体主导的对高校教育教学进行监督、评估、问责和协助的制度化活动。课题组据此划分对11个国家和地区高等教育质量保障体系的基本架构进行梳理,旨在呈现出当前世界高等教育质量保障体系的整体形态。

大学自治一直是英国引以为傲的传统,英国高校依靠一系列的自我调整与自我规范机制来确保其教育质量,主要包括课程质量评估、校外考评员制度、学校年度评审、学校周期性评审等。随着高等教育规模的扩张,英国政府和社会团体也参与到高等教育质量保障活动当中,卓越研究评估(REF)、卓越教学评估(TEF)、院校审核、专业审核与认证以及大学排行榜等构成了当前英国高等教育外部质量保障体系。德国和法国同属“欧洲高等教育区”,其质量保障主要遵守欧洲高等教育质量保障协会(ENQA)发布的《欧洲高等教育质量保障标准与指南(ESG)》。在ESG的指导下,德国开展了“学位项目认证”和“院校系统认证”,由经德国认证委员会(GAC)认可的质量保障机构实施。德国认证委员会(GAC)本身则由欧洲高等教育质量保障协会(ENQA)予以认证。在法国,研究与高等教育评估高级委员会(HCERES)是高等教育质量保障主要机构,开展多项全国性评估工作,如区域合作评估、院校评估、科研单位评估、学位项目评估等。(见表1)

美国、加拿大、澳大利亚和新西兰的高校内部质量保障体系较为多元,鉴于篇幅有限,主要对其外部质量保障体系的基本架构

进行梳理和呈现。(见表2)美国的外部质量保障主要由院校认证、专业认证、学术审核和大学/学科排行榜等项目组成,联邦教育部(USDE)、全国高等教育认证理事会(CHEA)不直接参与认证工作,而是交由其认可的认证组织具体负责。加拿大没有国家层面的教育质量保障机构,其高等教育质量保障

体系主要由省级政府部门主导开展的学校绩效考核和学位项目评估与监控,高校联合会等专业协会开展的会员资格认证与质量保障以及社交媒体组织的大学排名等组成。在澳大利亚,高等教育质量与标准署(TEQSA)是一个独立的、非营利性机构,承担着高校资格注册、质量评估、专业及课程认证、咨询和建议、信息发布、培训等职能,并拥有注销不合格高等教育机构等方面的行政处罚权。新西兰最重要的高等教育外部质量保障机制主要是由各高校资助成立的大学学术专业委员会(CUAP)和学术审计署(AQA)负责监督与执行的学术审核,目前学术审核已开展到第6轮(2017—2023年)。

日本、韩国以及我国台湾地区和香港地区等亚洲国家和地区一直以来也十分重视高等教育质量保障工作。以自我评估、“三项教育政策”为核心的内部质量保障机制和以院校认证、国立大学法人评估以及工程教育认证为主的外部质量保障机制构成了当前日本高等教育质量保障体系。其中,院校认证根据学校类型的不同主要由3个专业评估机构独立负责。(见表3)21世纪以来,韩国政府提出高等教育要从“注重规模”转向“注重质量”,其高等教育质量保障体系

表1 英、德、法高等教育质量保障体系

国家	内部质量保障 主要项目	外部质量保障	
		主要项目	负责机构
英国	课程质量评估	卓越研究评估	高等教育基金委员会(HEFCs)
	校外考评员制度	卓越教学评估	学生服务办公室(OfS)
	学校年度评审	院校审核	高等教育质量保证署(QAA)
	学校周期性评审	专业审核与认证 大学排行榜	职业、法定与监管组织(PSRBs) 社会机构和媒体
德国	欧洲高等教育机构 内部质量保证标准	学位项目认证 院校系统认证	经德国认证委员会(GAC) 认证的评估机构
	法国	欧洲高等教育机构 内部质量保证标准	区域合作评估
院校评估			
科研单位评估			
学位项目评估			

资料来源:根据表中所列负责机构的网站信息整理而得。

表2 美国、加拿大、澳大利亚、新西兰高等教育外部质量保障体系

国家	主要项目	负责机构
美国	院校认证	联邦教育部(USDE)和全国高等教育认证理事会(CHEA)认可的教育认证机构
	专业认证	各州大学评议会
	学术审核	
	大学/学科排行榜	新闻媒体、出版商及社会机构
加拿大	学校绩效考核	省级政府部门
	学位项目评估与监控	省级政府部门
	会员资格认证	加拿大高等院校联合会等协会
	专业认证与评估	专业认证机构、省级政府部门
澳大利亚	大学排名	加拿大《麦克林》时事杂志
澳大利亚	基于《高等教育标准框架》(HESF)的评估	高等教育质量与标准署(TEQSA)
新西兰	学术审核	大学学术专业委员会(CUAP)和学术审计署(AQA)

资料来源:根据表中所列负责机构的网站信息整理而得。

表3 日本、韩国、我国台湾地区和香港地区高等教育质量保障体系

国家(地区)	内部质量保障主要项目	外部质量保障	
		主要项目	负责机构
日本	“三项教育政策”	院校认证	日本大学认证协会(JUAA)、学位授予与高等教育质量提升机构(NIAD-QE)、日本高等教育评估所(JIHEE)
	自我评估	国立大学法人评估	国立大学法人评估委员会
		工程教育认证	日本工程教育认证协会(JABEE)
韩国	自我评估	院校认证	韩国大学认证所(KUIA)、韩国职业教育认证协会(KAVE)
	发展战略规划	专业认证	各类专业认证委员会
		特殊项目评估	韩国教育部
台湾地区	自我评鉴	校务评鉴	财团法人高等教育评鉴中心、台湾评鉴协会
	校务研究	学门评鉴	台湾地区教育事务主管部门组成评鉴委员会或委托专业评鉴机构
	系所评鉴	专案评鉴	
香港地区	策略发展计划	学位课程质素核证	质素保证局(QAC)、联校素质检讨委员会(JQRC)
	内部“质素保证”机制	学术及职业资历评审	学术及职业资历评审局(HKCAAVQ)

资料来源:根据表中所列负责机构的网站信息整理而得。

也逐渐构建起来,形成以自我评估、发展战略规划为主的内部质量保障机制和以院校认证、专业认证以及特定目的评估项目的外部质量保障机制。我国台湾地区自20世纪70年代开始构建起高等教育质量保障体系,目前已基本形成以自我评鉴、校务研究(Institutional Research,又译“院校研究”)为主的高校内部质量保障体系和以校务评鉴、系所评鉴、专案评鉴等为主的外部质量保障体系。我国香港地区高等教育质量保障体系主要包括以策略发展计划和内部“质素保证”机制为主的内部质量保障机制和以学位课程质素核证、学术及职业资历评审为主的外部质量保障体系。

## (二)高等教育质量保障体系的结构特点

通过对上述11个国家和地区高等教育质量保障体系进行分析,可以发现,不同国家和地区在质量保障体系的结构与运行等方面呈现出一些相同的趋势。

1. 政府发挥宏观调控职能。从上述国家和地区的总体情况来看,政府部门依然在高等教育质量保障中扮演重要角色,但其职能已逐渐从直接管控转变为宏观调控。政府部门不再直接介入质量保障与评估的具体工作,而是成立独立性机构专门负责(如英国、法国、日本等),亦或将其委托给第三方评估机构,政府只对第三方评估机构进行认证(如德国、美国等)。以法国为例,20世纪80年代高等教育质量保障工作主要由政府把控,呈现出高度集权化的特点。1984年,国家教育评估委员会(CNE)成立,并被赋予了监管和指导高校教学和研究的权力。为与“博洛尼亚进程”相适应,法国政府于2007年创设“研究与高等教育评估部(AERES)”接替了CNE的工作<sup>[1][170]</sup>。然而,AERES所带有的官僚气息和低效率性受到了公众的猛烈抨击。因此,更具包容性和学术性的“研究与高等教育评估

高级委员会(HCERES)”2014年替代AERES承担起法国高等教育质量保障的主要工作<sup>[1][172]</sup>。至此,法国政府在高等教育质量保障中的角色已从台前转为幕后。

2. 内部质量保障重院校研究和战略规划。强调高校内部质量保障体系

建设是近年来的国际趋势,而院校研究与战略规划则是很多高校实现自我质量保障与提升的关键策略。在美国,院校研究是一种有组织、制度化的活动,它直接为所在高等学校改进管理决策、促进院校发展服务。在我国台湾地区,院校研究已朝向制度化发展,高校纷纷设立“校务研究办公室”。一些世界著名高校则以院校研究为基础,制定适合自身的战略发展规划,如牛津大学、康奈尔大学、普林斯顿大学、多伦多大学、成均馆大学等。我国香港地区几乎所有的公共资助院校都制定了发展战略规划。不仅学校开展的内部评估与其战略目标紧密相连,由外部评估机构开展的认证与评估也将学校的战略规划及其实施情况作为考察重点之一。如新西兰第5轮学术审核框架的审核要素就包括“战略规划和可执行方案”,我国香港地区质素核证要求学校提供的自评报告的核心内容之一为“使命与战略重点”<sup>[2]</sup>。

3. 注重对高等教育质量保障机构的元评估。元评估即为对质量保障与评估机构本身的评估与审核。欧洲高等教育区特别制定“欧洲外部质量保障机构标准与指南”和“欧洲高等教育区质量保障机构外部评价指南”,前者作为外部质量保障机构注册成为欧洲高等教育质量保障协会会员的标准,后者则对外部质量保障机构审查的目标、原则、组织、实施过程、角色职责、时间表以及资金问题均做了非常详细的说明。在美国,联邦教育部(USDE)和全国高等教育认证理事会(CHEA)根据一定的标准对第三方认证机构的资格进行评估和认可,并定期开展经验交流、专业培训等以提高其质量,目前经评估并得到承认的院校认证组织已达19个,项目认证组织达60个<sup>[3]</sup>。

4. 外部质量保障与内部质量保障有效衔接。在外部评估、社会问责等压力下,高校内部质量保障机

制不可避免地要对外部质量保障活动做出回应,如英国高校自主开展的周期性评审在很大程度上为了应对英国高等教育质量保证署(QAA)组织的评估。而在另一方面,高校内部质量保障机制的构建与运行情况也已成为外部质量评估重点考察项目中不可或缺的一部分。由此,外部质量保障与内部质量保障不再是完全独立的两部分,而是相互衔接共生的统一整体。欧洲主要国家的高等教育质量保障体系则是一个很好的例子:欧盟发布的《欧洲高等教育质量保证标准与指南》(ESG)分别针对高校内部质量保障、外部质量保障、评估机构质量保障制定了一贯性的标准和准则<sup>[4]</sup>,学校、国家、欧盟三级质量保障体系紧密衔接,各级之间形成有效支撑和约束,逐渐成为一个有机的整体。

## 二、国际高等教育质量保障与评估立法

通过对欧洲、北美洲、澳洲以及亚洲主要国家(地区)的高等教育立法情况进行梳理和分析,发现它们均十分重视高等教育保障的立法工作。综合来看,这些国家(地区)的相关立法大体包含以下3个方面的内容。

1. 明确规定所有高校均需对自身的教学、科研工作等进行自我评估,并接受外部监督和定期评估。如德国的《高等学校框架法》规定:高校须在教学和科研、师资培养以及促进性别平等等方面接受定期的评估,学生应参与到评估工作当中,评估结果应向社会公布<sup>[5]</sup>。日本的《学校教育法》和《学校教育法施行令》规定:无论是国立、公立还是私立大学每7年都要接受经文部科学省认定的评估机构开展的认证评估,对于有专业研究生院的高校评估周期为5年<sup>[6]</sup>。韩国的《高等教育机构评估认证规则(案)》规定:高校必须接受来自政府认证机构的院校认证,高校每年要进行自评,并在学校网站上公示结果<sup>[7]</sup>。这些立法工作使高等教育质量保障工作有法可依,质量保障活动具备了法理基础。

2. 以立法的形式确立高等教育质量保障机构的合法地位,并明确政府、高校、质量保障机构各自的责任。如英国1992年颁布的《继续教育和高等教育法》要求成立“英格兰高等教育拨款委员会”和“威尔士高等教育拨款委员会”,要求这两个委员会下设“质量评估委员会(Quality Assessment Committee)”,并规定其负有确保接受拨款高校的教育质量的责任<sup>[8]</sup>。法国的《高等教育法》(1984年)和《科研规划法》(2006年)分别推动建立了“国家教育评估委员会(CNE)”和“研究与高等教育评估部(AERES)”,2013年修订的《教育与研究法》又赋予了“研究与高等教育评估高级委员

会(HCERES)”监管国家高等教育的合法地位<sup>[1]167,172</sup>。美国1992年联邦高等教育法修正案H部分则要求州政府建立州立高等教育评估组织,负责对参与联邦学生资助项目的高校的评估工作<sup>[9]</sup>。2018年1月,德国联邦政府颁布了由16个联邦州共同签署的确保德国高等教育机构教学质量的新条例——《联邦州学习认证条例(Interstate Study Accreditation Treaty)》<sup>[10]</sup>,该条例第1节阐明了高校、政府在高等教育质量保障中的责任,第5条则阐明认证委员的职能。

3. 以法规形式发布高等教育质量标准框架,并对质量评估的类型、原则等作出具体规定。如澳大利亚于2011年颁布《高等教育质量标准署法案》,对质量保障工作原则作出了具体规定,如规定TEQSA开展高等教育质量评估与审核的基本原则,阐明了学位课程认证主体、步骤以及认证条件,详细说明如何制订高等教育质量评估标准以及如何使用标准开展评估审核工作,明确了评估专家及相关人员的权利和义务,规定高校及相关人员须为评估提供必要信息的义务,等等。同年,澳大利亚颁布了《高等教育标准框架》(Regulatory Framework),明确了高等教育提供者注册标准、高等教育提供者分类标准、高等教育提供者课程认证标准以及学历资格评定标准<sup>[11]</sup>。英国的《英国高等教育质量规范修订版》(2018年)确立了质量保障的核心原则和具体规范,还提出判断教育风险的基本依据<sup>[12]</sup>。德国《联邦州学习认证条例》(2018年)的第2节详细阐述了学术标准,第3~18节则对质量保障的程序、认证机构、经费来源与使用等作出详细说明和规定<sup>[10]</sup>。

## 三、国际高等教育质量保障与评估的理念与原则

在过去的几十年里,各国(地区)高等教育质量保障与评估制度都已经历几轮变革,这些变革背后是质量保障与评估理念与原则的发展与更迭。通过对世界主要国家和地区高等教育质量保障与评估最新方案的分析,课题组发现质量保障与评估理念与原则正呈现出新的趋势。

### (一)高等教育质量保障与评估的理念

高等教育质量保障与评估理念体现着时代精神,也在时代发展中不断变化。根据课题组考察的情况,有些新理念已在各国(地区)质量保障与评估方案中明确提出,有些理念则是从质量保障与评估的各个环节中透露出来。综合比较后,课题组认为以下3种理念是最值得关注的新趋势。

1. “以学生为中心”理念。“以学生为中心”若是作为一种教育理念,早已不是新鲜事,但若是作为高

等教育质量保障与评估的指导思想却是近些年才逐渐形成的。2015年版的《欧洲高等教育质量保障标准与指南(ESG)》明确提出注重“以学生为中心”。英国质量评估常设委员会(UKSCQA)和高等教育质量保障局(QAA)于今年发布的《英国高等教育质量规范修订版》也明确提出“以学生为中心”,并特别强调将保护公众和学生利益作为高等教育质量保障的重点<sup>[13]</sup>。澳大利亚和新西兰则规定审核评估项目内容要包括学生“报考-入学-毕业-求职”整个学习周期涉及的所有事项,确保学生在该学习周期内都有可参照的标准,要求高校对学生的整个学习周期作及时、准确、完整的记录,并对学生的各种权利进行充分保障,真正落实“以学生为中心”理念。

2. 风险管理理念。风险管理的理念最先产生于企业管理当中,近些年来开始被各国(地区)引入到高等教育质量管理当中。2014年以后,英国开始全面实施基于风险理念的高等教育评审模式的评估,评估结果根据不同等级的风险划分为四类,并基于院校风险可能性,对院校实施分类审核,引导高校形成内部质量风险文化。在核查结论与周期上,低风险院校为6年,中、高风险院校则为4年<sup>[14]</sup>。2015年,美国教育部公布的《推进教育认证透明化议程》指出,认证机构可以根据院校的风险情况,对问题院校进行重点监控,以减轻大多数院校工作负担<sup>[15]</sup>。澳大利亚高等教育质量与标准署(TEQSA)自2011年开始采用基于风险(risk-based)的高等教育质量保障策略,《风险监管框架(RAF)》则是其关键组成部分。2018年4月,《风险监管框架(RAF)》已更新到2.2版并已颁布。根据该框架,TEQSA将对高等教育机构的风险进行评估,并根据风险等级给予相应的监管决定<sup>[16]</sup>。

3. 参与式质量治理理念。参与式治理是当前社会治理中所采取的一种新型模式,近些年来,参与式治理理念也开始被运用在高等教育质量治理当中。很多国家和地区在高等教育内外质量保障活动中特别注重吸纳学生、政府部门、社会用人单位等利益相关者的参与。美国新英格兰地区高等教育机构委员会(CIHE)在院校认证中邀请州政府部门派出一名“观察员”参加评估小组的讨论活动<sup>[17]</sup>。日本学位授予与高等教育质量提升机构(NIAD-QE)院校认证所秉承的基本理念之一是:大学评估标准的制定不仅是高校内部人员的参与,还应广泛听取社会意见<sup>[18]</sup>。日本高等教育评估所(JIHEE)院校认证在评估委员组成上坚持为学术性协会和社会经济团体保留8个席位(评委员总数一般不超过18位)<sup>[19]</sup>。我国香港地区的教资

委质素保证局和学术与职业资历评审局的人员组成包括海外一流学者与专家、行业协会、工商业知名人士等<sup>[20]</sup>。参与式质量治理不仅旨在促进评估活动的公正性,实现社会监督与问责,更重要的是为了帮助学校获得更多的理解与支持,营造一种社会各部门共同参与、协作以提升人才培养质量的文化氛围。

## (二)高等教育质量保障与评估的原则

综合11个国家和地区最新发布政策方案来看,高等教育质量保障与评估的基本原则也有了新的发展,“绩效与问责”“学校主体性”“质量改进”等成为关键词。

1. 强调绩效与问责。在市场竞争日趋激烈、高等教育迈入普及化时代的大背景下,强调绩效与问责是近些年来大多数国家和地区高等教育质量保障发展的趋势,其主要体现在以下3个方面。①始终将大范围、强制性、周期性的外部评估作为质量保障的重要途径。②关注学校的绩效表现。如加拿大安大略省、阿尔伯塔省等地方政府建立了与高等院校的“成绩”和“效能”相关的拨款机制,政府通过关键绩效指标考核和资金引导实现对高等教育人才培养质量的评估和监控。③要求学校接受利益相关者的监督、意见及问责。如我国香港地区开展的“质素核证”将学校提交的自评报告、行动方案、进度报告以及评审小组对各个院校的核证报告等信息向社会大众公开,接受社会大众的问责。

2. 强化学校主体性。高校是人才培养质量的责任主体这已成为国际上的共识,各国和地区在构建高等教育质量保障体系中也越来越强调学校的主体性,这主要表现在两个方面。①强调高校在质量保障中的主体责任。如德国《联邦州学习认证条例》(2018)第一条就指出“确保和提升教学质量是高等教育机构最基本的责任”<sup>[10]</sup>。美国高等教育认证委员会(CHEA)2015年发布的《国际教育质量保障原则:迈向一个全球质量共识时代》强调“质量保障的首要责任在于高等教育提供者”<sup>[21]</sup>。②在评估内容与标准的设定上尊重高校的主体性。如德国“院校系统认证”的主题是高校内部质量保障体系,高校需证明自身的质量管理体系能够确保自身办学目标、质量标准的实现<sup>[22]</sup>。美国西北院校委员会(NWCCU)认可一所院校的重点标准是“学校的结构、资源和程序能够支持并促使自身既定目标的实质性完成”,委员会承认并支持存在于各院校之间的办学宗旨和组织文化的多样性<sup>[23]</sup>。日本各评估机构实施的院校认证评估主要考察学校是否遵循自身的发展规划,教育教学活动、管理制度等是否

有助于自定目标的实现。

3. 立足于质量改进。质量改进是质量保障的文化核心,无论是内部质量保障还是外部质量保障,其根本目的都在于促进学校提升办学水平、改进教育教学质量。因此,当前各国(地区)各类评估活动都将“促进质量改善与提升”作为基本原则。如新西兰第5轮学术审核框架就将“以提升为导向(Enhancement-led)”作为质量保障的原则;美国田纳西州大学评议会(TBR)组织的审核评估将“高校的自我调查和自我改进”作为重点,认为外部审核“只是起到监督高校自我改进的作用”<sup>[24]</sup>。香港地区开展的“质素核证”中将“质量改善与提升”作为评审报告的主要内容。日本大学认证协会(JIHEE)组织的院校认证评估核心理念之一就是“以评估促进高校持续改进”。

#### 四、国际高等教育质量评估的内容与方法

质量评估是高等教育质量保障的重要组成部分,通过对主要国家和地区的高等教育质量评估内容与方法进行比较分析,课题组总结出当前世界高等教育质量评估的重点以及在评估组织、程序、方法与技术方面的新趋势。

##### (一)高等教育质量评估的重点

从11个国家和地区针对最新的院校评估方案来看,学生发展、课程教学以及自我改进等被作为质量评估的重点。

1. 注重学生发展。学生的发展情况,尤其是学生学习体验、学习成效是当前许多国家与地区高等教育质量评估中的重点考察项目。英国高等教育质量保障署(QAA)首席执行官道格拉斯·布莱克斯托克(Douglas Blackstock)指出,在最近的改革中,英国高等教育质量标准聚焦于学生的学习成果<sup>[25]</sup>。美国于2008年成立“全国学习效果评估中心(NILOA)”,专门研究学生学习效果评估的具体方针和指标。如今,学生学习经历和学习成就已成为美国高等教育质量评估的重点。美国田纳西州大学评议会(TBR)学术审核强调“以学生学习成果定义学术质量”<sup>[24]</sup>。日本三大高等教育评估机构均强调对学生学习成效的评估,尤其重视对学生知识、能力与体验的考察。我国香港地区所开展的第二轮“质素核证”的两大主题之一就是“提升学生学习体验”<sup>[2]</sup>。

2. 注重课程教学。课程教学是人才培养过程中最为关键的环节,也是当前世界主要国家和地区高等教育质量评估中的重点。英国高校特别重视对课程的质量把控,通常每门课程都要接受定期评估和年度评价,课程所在的院系负责人将组织教师同行和学生对

所授课程开展定期评估。日本文部科学省在2017年3月推行“三项教育计划政策”,其中一项为“课程政策”,要求高校规划每一门课程的目标,确保学生在课程结束之时能达到该门课程所欲培养的专业能力。

3. 注重自我改进能力。在高校内部质量保障体系构建初期,质量评估更多关注组织机构、制度建设的基本情况,而当大部分高校的内部质量保障机制基本构建起来后,对其质量保障机制运行效果和自我改进能力的考察则开始提上日程。美国新英格兰地区高等教育机构委员会(CIHE)认为,院校评估不仅是审查学校达成委员会所列标准的程度,更重要是审查学校通过正在进行的计划和自我评估,在自我改进方面取得的进展<sup>[17]</sup>。“自我改善与永续发展”是我国台湾地区最近一轮校务评鉴中的四大评估项目之一,重点考察学校能否提出持续发展的规划与实施办法,对内外部评估结果的使用、检讨及后续改进的情况。香港地区资历框架“四阶段质素保证程序”中的“机构评审”主要评估办学机构内部质量保障和自我改进的能力。

##### (二)高等教育质量评估的组织与程序

在高等教育质量评估的组织与程序方面,课题组所考察的11个国家和地区也提供了一些可以借鉴的经验,主要包括4个方面。

1. 提升评估的专业性。评估过程的专业性是影响评估功能有效发挥的重要因素,因此,大多数国家和地区对评估程序和评估委员选拔与培训等方面十分重视。如美国高等教育机构委员会(CIHE)专门对现场评估前的活动程序进行了规定。该程序确定了考查日期的确定与更改流程,考查小组构成原则,组长与组员的选择过程,考查小组培训时间与内容,组长初步考查的重要性、时间与任务,初步考查后组长与委员会的接洽,特殊情况的处理,机构材料的提交与审查,组长与组员的沟通等<sup>[17]</sup>。日本高等教育评估所(JIHEE)要求所有的评估委员接受培训,培训内容包括“评估大纲”和“评估标准”、文件审查与实地调查的实施方案、调查报告的撰写等。我国台湾地区为评鉴委员规划了一系列的培训课程,其中3门必修课程分别为“评鉴伦理与实务”“评鉴报告撰写”以及“学生学习成效评估机制”。

2. 确保评估的公正性。科学的评估活动是以公正性和客观性作为基础的。美国《高等教育法修正案》规定,如果有未通过认证大学提出申诉,听证会的专家小组不能有原先对该校持否定意见的认证专家参与。欧洲高等教育质量保障协会发布的《高等教育质量保证标准与指南》(ESG)在评估程序、方法、过程、

评议专家、结果呈现、评估报告、投诉与申诉等7个方面都设有质量标准。我国台湾地区在评鉴委员选拔中采取“利益回避原则”，制定“评鉴委员伦理准则”，并设置申复和申诉机制。受评学校在收到“实地访评报告书”初稿后可以向评鉴中心提出申复申请，而评鉴中心在25日内邀集实地访评小组讨论查证。同时，受评学校还可以针对评鉴过程中出现的“违反程序”或“不符事实”情况提出申诉。由评鉴中心邀请法律及评估方面的专家组成“申诉评议委员会”处理申诉<sup>[26]</sup>。

3. 增加评估的灵活性。高校发展的差异性是大范围评估工作不得不考虑的现实问题。若长期对所有高校采用同一方式、同一标准进行评估，不仅部分高校发展动力会受挫，还会产生发展模式僵化、同质化等不良影响。为避免这些问题，部分国家和地区在评估组织和程序设计上做出了调整。如韩国的4年制大学“院校认证”根据认证结果的不同对高校采取“一般性监测”“一年后评估”“两年内评估”等不同的评估周期；韩国的“大学结构改革”设计两阶段评估，第一阶段评估中成绩较好的学校不需要接受第二阶段评估，第一阶段评估更多采用量化的标准，而第二阶段评估则更多采用质性标准<sup>[27]</sup>。台湾地区2012—2016年开展的系所评鉴授权了部分“绩优”高校自办外部评鉴。香港地区对教资会资助的院校和其他院校分别采取“质素核证”和资历框架下学术评审两种不同的评估方式。

4. 加强评估的可追踪性。追踪评估是当前世界主要国家和地区高等教育质量保障体系中的重要环节。美国西北院校委员会(NWCC)7年评估过程包括“高校自评和场外评估”(第1年)“中期评估和现场考察”(第3年)“全面自评和现场考察”(第7年)，全程跟踪学校自评与改进情况。美国西部院校协会高级学院与大学委员会(WSCUC)要求通过认证的高校提交年度报告，为中期审查提供信息，并至少每十年进行一次全面的自我审查和同行评议。新西兰的审核评估规定，审核报告发表1年后、现场考查2年后、下一轮审核开始前，学术审计署(AQA)主管都将对学校进行访问和调查，学校也需要对改进情况进行汇报。日本学位授予与高等教育质量提升机构开展的“大学院认证评估”，在评估结果公布后，评估委员会将继续跟踪受评高校，以确认其正在进行改进，并在网上发布跟踪审查的结果。

### (三) 高等教育质量评估的方法与技术

通过对11个国家和地区高等教育评估中所采用的方法与技术的分析与总结，课题组认为有4点可供

借鉴。

1. 强调证据和证据的质量。根据对11个国家和地区的考察来看，加强对证据及证据质量的要求，让学校“用证据说话”成为高等教育质量评估的新趋势。我国香港地区所开展的“质素核证”认为“提供充分及合适的证据资料文件是办学者的责任”。“质素核证”中详尽规定了高校需要提供的证明材料与信息，资历框架评审项目都附有详细的“证据来源”建议，并要求办学者着重说明证明材料的质量(而非数量)及其与评审标准的相关性。基于证据的理念也已融入到高校内部质量保障当中，如英国东伦敦大学所开展的年度审核评估中，明确规定各院系要提供证据来支撑所谓的优势，最后形成的审核报告中要指明与学术标准、学习成效相关的证据。美国高等教育认证委员会(CHEA)在2017年12月提交众议院的提案(4508)中指出，目前院校认证急需解决的问题是寻求证明高校办学绩效、学生成就的可靠证据，并将其作为评价质量的首要标准<sup>[28]</sup>。

2. 重视开发定性指标。基于“以评促建”的理念以及对高等教育质量的深入探讨，定性指标在高等教育评估中受到特别关注。如日本高等教育评估所(JIHEE)所开展的“大学院认证评估”特别强调采用定性指标。日本大学认证协会(JUAA)所开展的认证评估并未设置任何量化标准，而是提出定性指标，并对其进行相当详尽的描述和说明。相比于量化指标，定性指标在一定程度上能够对高等教育质量进行更准确、更全面的描述和分析，避免评估活动掉进“数字陷阱”。

3. 实地考察不可或缺。从此次考察的11个国家和地区高等教育质量评估的过程来看，实地考察几乎是评估程序中不可或缺的一部分。美国西部院校协会高级学院和大学委员会开展的院校评估，现场考查为期3天，于场外评估6个月后进行。新西兰审核评估则以距离实地考察前的周数来安排评估进度，其实地考查的时间通常情况下为3天，若有两个校区则会增加1天。通过实地考察，评估委员能够获得一些无法从书面材料中获得的信息，如校园文化、学习氛围、师生的精神面貌等。

4. 应用现代信息技术。利用现代信息技术辅助高等教育评估是近些年来各国和地区大力探索的课题。目前，现代信息技术在高等教育评估工作中主要应用于构建一站式数据整合与分析系统。如我国台湾地区教育主管部门近几年正大力推动构建“高等教育校务研究跨域整合资料库”，期望将学生在高等教育

阶段入学前以及毕业后各项事实性数据相整合,为研究人员提供一站式的数据分析平台。我国香港地区的大学教育资助委员会也建立了“高校数据统计平台”,将高校的一般信息、学生情况、师资情况、财政资助情况以及研究情况整合到一个数据库中,并设置横向和纵向对比的功能。除此之外,部分国家和地区在学生在学习过程跟踪、学习效果评价等方面运用了大数据分析等技术,还有学者正在探索将人工智能引入评估工作,以提高评估的效率和客观性。

## 五、启示与建议

课题组通过对上述 11 个国家和地区高等教育质量保障与评估特点与发展趋势的研究与总结,结合我国上一轮本科教学评估工作所出现的问题和新时代的现实需要,针对新一轮本科教育评估方案提出 8 个方面的建议。

1. 继续采用审核模式,发挥文化机制作用,引导高校形成质量改进文化。高等教育评估模式大致可以划分为认证模式、审核模式和分等模式。从国内外已有的评估实践来看,分等模式不再是主流。美国、加拿大等国家主要采取认证模式,但近些年这种模式也受到批评。如有学者认为“认证的程序太刻板,内容太宽泛,致使认证机构不能深入挖掘认证对象真正的不足”<sup>[29]</sup>。审核模式是对学校办学的内部质量保障体系的完整性和有效性进行核实,更多带有形成性评估的性质。总体来看,审核模式将是国家层面高等教育质量保障与评估的趋势。建议新一轮本科教学评估模式继续保留审核模式,在此基础上进行改进,以此巩固和促进质量保障的文化机制。

2. 突出“学生中心”理念,坚持成效导向,注重学生在学习体验以及学生参与。促进学生的发展是高校教育教学工作的核心任务,也应该是衡量高校办学水平的首要标准,应让学生更多地参与到评估过程当中。从上一轮审核评估看,从学生处获得的有效意见反馈并不多。建议新一轮本科教育评估方案,进一步突出“学生发展”这一审核项目,重点考察学校在提升学习体验和成果方面所采取的策略及实施效果;同时,提升学生在质量评估中参与的广度和深度,多角度收集佐证证据,确保对教育质量做出客观评价。

3. 强调学校自评和后续整改,重视评估工具的开发与应用,建立持续改进的长效机制。在审核评估中,实地考察前学校的自我评估非常重要,但从上一轮审核评估来看,各学校存在自评时间短、重视程度不够、流于形式等问题。审核评估后学校的后续整改亦至关重要,审核评估的目的不仅是“发现”问题,更

是为了“改进”。建议新一轮本科教育评估,一方面加强对学校自我评估工作的指导与监控,适当延长现场考察前学校的自我评估和自我改进的周期,另一方面,重视审核评估的“半程跟踪”与后续整改,对高校在上一轮评估结束后采取的改进措施与效果进行重点评估,并据此形成基于风险管理的差异化评估。

4. 重视大数据和信息技术应用,优化评估流程,提高评估信度、效度与效率。通过上述研究,建议可以采用场外评估、视频会议等形式,在考察前加强评估中心项目管理员、评估小组以及高校之间的沟通交流;同时,适当缩短现场考察时间,加强现场评估前的准备工作,如聘请财务、人力资源等专业人员对学校提交的基础数据进行审核,有疑问之处提前与学校沟通;在评估过程中,适当弱化针对资源投入的评估,减少教学观摩所占比重,重点评估高校办学目标的实现情况以及学校的自我改进能力。

5. 重视评估的顶层设计,不断优化外部质量保障结构,使院校评估与专业评估形成有机整体。建议新一轮本科教育评估在五位一体评估体系的基础上,进一步梳理审核评估与其它各类认证、评估及精品课程、重点专业等各类质量工程的关系,建立统一的外部质量保障框架,提升评估效率;同时以发布的专业质量标准为基础,出台质量保障标准与准则,引导高校不断完善内部质量保障体系,使内外部质量保障工作有效衔接,形成推动教育教学质量提升的合力。

6. 进一步加大评估结果的公开力度,重视评估结果的应用,充分发挥评估的激励和教育功能。根据当前情况,课题组认为审核评估的结果不宜与招生指标、拨款等直接挂钩,但可以以适当的形式对外公布,实现社会问责。审核评估的初衷不在于通过评估来区分等级或实行底线淘汰,其价值在于为学校质量保障提供意见和建议,促进高等教育质量的整体提升。因此,建议新一轮本科教育评估,在教育部或评估中心网站上对所有院校的评估结论进行公开,接受社会监督,增加审核评估信息的公开性与透明性;此外,强化对特色项目的评估,并将各高校好的经验进行分享,使其发挥更广、更大的效用。

7. 进一步明晰政府、高校、评估机构在质量保障中的职能定位,加强元评估,强化高校主体责任。课题组研究认为,政府应通过立法、信息引导、督导评估等多种方式建立有效的宏观调控机制,引导高校自觉提高人才培养质量,促进高等教育质量保障与评估机构的专业化发展。在本科教育评估工作中,建议加强对高等教育评估机构的元评估,进一步强化高校的主体

地位和质量意识,避免将“评”与“被评”对立起来,把质量保障主体责任牢牢压在高等学校肩上,引导学校自我定位、自我规划、自我评估、自我改进,将学校的注意力转到质量提升机制与质量文化的建设上。

8. 加强高等教育质量保障的立法工作,提升评估的权威性和法律效力,使质量保障活动具有法理基础。当前我国的高等教育质量审核评估仅得到了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》和《普通高等学校本科教学工作审核评估实施办法》的支持,并没有相关的教育法或者高等教育法为其保驾护航。建议加强高等教育质量保障的立法工作,提升评估的权威性和法律效力,使质量保障活动具有法理基础。如鼓励第三方质量保障机构的建立,并赋予其法定地位,赋予高校更大的质量管理权限,明确政府、高校、评估机构在教育质量保障中权利与责任的边界等。

(别敦荣,厦门大学高等教育发展研究中心主任,教育研究院院长、教授,福建厦门 361005;易梦春,厦门大学台湾研究院博士研究生,福建厦门 361005;李志义,大连理工大学高等教育研究院教授,辽宁大连 116024;郝莉,西南交通大学信息科学与技术学院院长、教授,四川成都 611756;陆根书,西安交通大学中国西部高等教育评估中心主任,高等教育研究所所长、教授,陕西西安 710049)

#### 参考文献

- [1] GEORGIOS S, JOSHI K M, PAIVANDI S. Quality assurance in higher education: A global perspective [M]. Delhi, IN: Studera Press, 2017.
- [2] 质素保证局.第二轮质素核证概览报告[EB/OL].[2018-5-20]http://www.ugc.edu.hk/big5/qac/quality/first\_degree/second\_audit\_cycle.html.
- [3] CHEA. Accreditation & recognition[EB/OL].[2018-8-21]https://www.chea.org/about-accreditation.
- [4] EUROPEAN Higher Education Area. Quality assurance[EB/OL].[2018-8-20]http://www.ehea.info/pid34433/quality-assurance.html.
- [5] Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Hochschulrahmengesetz [EB/OL].[2018-8-10]https://www.gesetze-im-internet.de/hrg/.
- [6] 学校教育法施行令(昭和28年10月31日政令第340号)[EB/OL].[2018-6-10]http://www.kyoto-u.ac.jp/uni\_int/kitei/reiki\_honbun/w002RG00000945.html.
- [7] 唐小平,尹玉玲.韩国高等教育质量保障制度探析[J].世界教育信息,2013(21).
- [8] Further and Higher Education Act 1992 [EB/OL].[2018-9-

- 10]https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/13/contents.
- [9] 杨晓波.试析美国州级高等教育管理机制[J].高教探索,2007(6).
- [10] Akkreditierungsrat. Studienakkreditierungsstaatsvertrag[EB/OL].[2018-9-10]http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Sonstige/Studienakkreditierungsstaatsvertrag.pdf.
- [11] 金帷,杨娟,杨小燕.澳大利亚高等教育质量保障机制的变迁[J].高教发展与评估,2015(2).
- [12] QAA. The revised UK Quality Code[EB/OL].[2018-8-22]http://www.qaa.ac.uk/quality-code/the-revised-uk-quality-code.
- [13] UKSCQA. Review of the UK Quality Code for HE[EB/OL].[2018-9-10]https://ukscqa.org.uk/what-we-do/consultation-on-the-uk-quality/.
- [14] 王会来,李志义.基于风险理念的英国高等教育复核评估探究[J].现代教育管理,2018(1).
- [15] 方乐.国际高等教育质量保障改革发展及其启示[J].上海教育评估研究,2017(5).
- [16] TEQSA. Risk assessment framework[EB/OL].[2018-9-1]https://www.teqsa.gov.au/latest-news/publications/risk-assessment-framework.
- [17] CIHE.Evaluation Manual 2016[EB/OL].[2018-9-1]https://cihe.neasc.org/cihe-publications/evaluation-manual-2016.
- [18] 大学改革支援?学位授与機構.大学等の評価-大学機関別認証評価[EB/OL].[2018-8-16]https://www.niad.ac.jp/evaluation/certification\_evaluation/ce\_university/.
- [19] 公益財団法人日本高等教育評価機構.大学機関別認証評価評価システムの概要[EB/OL].[2018-8-16]http://www.jihee.or.jp/achievement/college/.
- [20] 大学教育资助委员会.质保局成员名单[EB/OL].[2018-8-10]https://www.ugc.edu.hk/big5/qac/about/term-membership.html.
- [21] CHEA International Quality Group(CIQG). International quality principles[EB/OL].[2018-8-10]https://www.chea.org/chea-international-quality-group-ciqg-international-quality-principles.
- [22] Akkreditierungsrat. Systemakkreditierung [EB/OL].[2018-8-20]http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=systemakkreditierung&L=0.
- [23] NWCCU. Accreditation handbook[EB/OL].[2018-8-10]http://www.nwccu.org/tools-resources/institutions/accreditation-handbook/.
- [24] Educational quality improvement a handbook for the academic audit(2013-2014 cohort)[R]. Nashville, TN: Tennessee Board of Regents, 2013.
- [25] 上海师范大学国际与比较教育研究院.英国高等教育质量保证署主持关于英国质量标准的咨询[EB/OL].[2018-7-10]http://cice.shnu.edu.cn/cb/b5/e18762a641973/page.

- htm.
- [26] 财团法人高等教育评鉴中心基金会.2018 年第二周期大学院校校务评鉴实施计划[EB/OL].[2018-8-1]http://www.heeact.edu.tw/ct.asp?xItem=16238&ctNode=2127&mp=2.
- [27] 黄月纯.2015 韩国实施大学结构改革评鉴的观察[J].评鉴双月刊,2015(4).
- [28] EATON J. Accreditation and reauthorization of the Higher Education Act(HR 4508)[Z]. Washington, DC: CHEA, 2018.
- [29] EWELL P T. A delicate balance: The role of evaluation in management[J]. Quality in Higher Education, 2002, 8(2): 159-171.

## Trends and Implications of International Higher Education Quality Assurance and Evaluation Development

——A study on the higher education quality assurance systems of 11 countries and regions

BIE Dunrong<sup>1</sup> YI Mengchun<sup>1</sup> LI Zhiyi<sup>2</sup> HAO Li<sup>3</sup> LU Genshu<sup>4</sup>

(1. Xiamen University, Xiamen 361005;

2. Dalian University of Technology, Dalian 116024;

3. Southwest Jiaotong University, Chengdu 611756;

4. Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049)

**Abstract:** Since the world higher education has gradually stepped into the stage of massification and popularization, many countries (regions) have paid much attention to building and improving the higher education quality assurance system. Our team conducted the research on the structures, legislation, ideas and principles of higher education quality assurance, as well as contents and techniques of quality evaluation of 11 countries (regions). Based on these work, the team put forward some advice for China's undergraduate education evaluation: continuing to adopt the audit mode, playing the role of cultural mechanism and guiding the culture of quality improvement in colleges and universities; highlighting the idea of "student center", insisting on the "outcome" orientation, and paying much attention to student learning experience and student participation; emphasizing on school self-evaluation and subsequent rectification, attaching importance to develop and use new assessment tools, and establishing a long-term mechanism for continuous improvement; paying much attention to the application of big data and information technology, optimizing the evaluation process, and improving the reliability, validity and efficiency of evaluation; emphasizing on the top-level design of evaluation, continuously optimizing the external quality assurance structure, and making the evaluation for colleges and the evaluation for specialties become into an organic whole; opening the results of evaluation much further, paying attention to the application of the evaluation results, and playing the incentive and educational functions of evaluation fully; clarifying the role of government, universities and evaluation institutions in the quality assurance, strengthening the meta-evaluation, and strengthening the main responsibility of colleges and universities; improving the legislation on higher education quality assurance, enhancing the authority and legal effect of evaluation, and building the legal basis of quality assurance practice.

**Key words:** higher education; quality assurance; quality evaluation; international comparison