

比较视野下中英高等教育质量保障体系探析

陈 汉 强

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 英国作为高等教育质量保障体系较为完善的国家之一, 其质量保障体系优于我国。中英两国高等教育质量保障的历史背景和发展状况有所不同, 比较两国高等教育质量保障体系在政策法规、评估标准、评估主体、评估队伍专业性以及评估结果的不同, 并从政治背景、传统文化和实践历史长短的角度分析两国高等教育质量保障体系差异存在的原因, 可以为我国高等教育质量保障体系的进一步发展和完善提供借鉴。

关键词: 比较教育; 高等教育质量; 质量保障体系

中图分类号: G 40-059 3; G 640

文献标识码: A

文章编号: 1007-8606(2009)05-0016-04

高等教育质量是个多维的、不断变化的概念。它通过一套多维的指标体系来衡量一所高校的表现。其本质是具有满足个人、群体和社会显性或潜在需求能力的特性总和, 往往通过受教育者、教育者和社会发展所要求的目标、标准、成就和水平等一套绩效指标体系体现出来 (John Sizer & Diana Green)。所谓高等教育质量保障机制, 是指参与高等教育质量保障活动的基本要素相互联系、相互制约, 从而发挥高等教育质量保障功能的运行规则。^[1]中英两国都建立了高等教育质量保障体系, 但两国高等教育质量保障体系在政策法规、评估标准、评估主体、评估队伍专业性以及评估的最后结果等方面都存在一定的差异, 分析差异的原因所在, 可以为我国高等教育质量保障体系的进一步发展和完善提供借鉴。

一、中英高等教育质量保障体系的历史背景和发展状况

英国高等教育质量保障体系历史悠久, 经历了从 12 ~ 13 世纪剑桥、牛津大学“精英教育”开始的内部自控的唯一质量保障体系, 到 20 世纪 60 年代以来的“大众教育”后成立的第一个高等教育质量保证组织——全国学位授予委员会 (CNAA), 强化外部质量保障体系; 最终在 90 年代成立了高等教育质量保证署 (QAA), 并且形成现在的以内部质量控制为主、内外质量保障体系结

合的模式。

1978 年恢复高考以来, 我国高等教育持续发展, 规模急剧扩张。这一方面推动了我国高等教育由“精英教育”向“大众化教育”的过渡, 最大程度地满足了国民接受高等教育的强烈愿望, 另一方面也带来了教育质量的滑坡问题。建立健全科学的高等教育质量保障体系, 成为我国高等教育能否持续发展的关键性因素。

在这个背景下, 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布, 这也标志着我国高等教育质量保障体系的真正确立。目前的高等教育质量保障体系主要包括政府的宏观高等教育控制政策以及以政府作为评估组织主导的高等教育评估, 高等学校内部质量控制、监督和评估, 社会团体或其他民间教育评估机构的教育评估, 初步形成了以政府保障为主导、学校保障为主体、社会评估为辅助的高等教育质量保障体系。但起步较晚的中国高等教育质量保障体系相比英国还远不够成熟, 以下通过对比详细介绍两国体系的具体区别, 以利于为我国高等教育质量保障提供建议。

二、中英高等教育质量保障体系的比较

1. 政策和法规比较

政府政策的支持和法律的规范一向是我国各项事业得以存在和发展的前提: 英国高等教育质量保障体系的

收稿日期: 2009-06-20

作者简介: 陈汉强 (1979), 男, 山东金乡人, 厦门大学教育研究院硕士研究生, 主要从事高等教育理论和比较高等教育研究。

良好运作也得益于政府政策和法律法规的大力支持。

1964年,英国成立了第一个高等教育质量保证组织——全国学位授予委员会。1983年9月,大学副校长委员会(CVCP)组织了雷诺兹(Reynolds)委员会来研究监督大学学术质量与标准的程序和方法问题。1987年,英国政府发布高等教育白皮书,建议大学建立一套统一的学术标准审核体系,并要求全国学位授予委员会加强对多技术学院和其他学院的质量审查。1990年,大学副校长委员会设立学术监控部(AAU)开展对院校的评估,对大学质量保障制度的运行情况实施监控。1992年,大学副校长委员会建立了高等教育质量委员会(HEQC),取代学术监控部(AAU)。1988年,英国颁布了教育改革法,多技术学院脱离地方教育当局,由中央直接管理;大学拨款委员会改为大学基金委员会(UFC)、多技术学院与其他学院基金委员会(PCFC)宣布将实施根据质量资助经费的政策。1991年,英国政府颁布了教育和科学部文件《高等教育新框架》,宣布废除高等教育双重制。1992年,公布《继续和高等教育法》,设立英格兰、苏格兰和威尔士高等教育基金委员会以取代大学基金委员会、多技术学院与其他基金委员会,撤销了全国学位授予委员会。1997年,大学副校长委员会和高等教育基金委员会合作成立了高等教育质量保障局(QAA),取代英格兰高等教育基金委员会的教学质量评估委员会(QAC)和大学副校长委员会设立的高等教育质量委员会(HEQC),向英国高校提供更全面合理的质量保障服务。

由于我国高等教育起步时间较晚,虽然政府对高等教育质量保障问题已经开始高度重视,但目前仍缺乏相关的政策与法律支持。目前高等教育外部质量保障的法律依据是《普通高校学校教育评估暂行规定》,而《规定》颁布于1990年11月。近20年间我国的高等教育发生了巨大的变化,因此我们必须对《规定》进行重新审视和修订,以提高我国高等教育外部质量保障水平,并就高等教育服务中出现的新问题,如国外跨国高等教育机构在我国办学质量的评估,及我国有关机构的跨国办学质量保障等做出积极回应。我国虽已出台了一些相关政策,如2002年12月31日教育部颁布的《高等学校境外办学暂行管理办法》等,在一定程度上解决了与国际接轨的问题,但是高等教育外部质量保障法规体系的系统性、规范性、整体性还需进一步加强。

2. 质量评价标准比较

英国高等教育质量保障的评价标准采用多元格局,主要体现在以内部质量控制为主,结合外部质量监控。内部质量控制的标准主要由学校自己制定,审核的内容一般包括学校组织结构,学校政策、程序和管理实践以及学生学习情况。现行外部质量监控采用的标准一般以QAA所定标准为主,主要有高等教育学位资格框架(the framework for higher education qualifications)、学科

基准声明(subject benchmark statements)、课程界定(program specifications)以及高等教育学术质量和标准保证的实施规则(the code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education,简称the Code of Practice)。^[2]

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,最初使用的质量标准也主要是精英阶段的学术标准,由于政府一元主体的主导以及传统观念转变困难等原因,我国高等教育的质量保障体系在质量标准问题上并没有及时转变过来。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,学术标准也成为衡量各级各类学校办学质量的主要标准,这明显不适应复杂多样的高等教育体系。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两种形式进行,但其质量标准基本是一致的。2002年《普通高等学校本科教学工作水平评估方案》的公布,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衡量。由于政府组织的评估在我国具有“指挥棒”的作用,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。

3. 质量评价主体比较

英国的高等院校是实施内部质量保障的主体,具体由学校各种委员会,如学术委员会、常务学术委员会、学位授予委员会、科研委员会、教与学委员会、院务委员会和研究委员会承担相应责任。而外部质量监控的主体除了QAA通过对高等教育机构进行视察,对教学管理,包括对海外合作办学的管理进行审核,对各学科教与学的质量和标准作出评价外,还有政府、校外人员直接参与学校管理、专门职业团体及其他法定组织的质量评价,如《泰晤士报》每年一次的高等学校排行榜。^[3]

高等教育质量保障的重心本应该是高校内部,然而在我国,中央政府掌握着质量保障的绝对权利,这使高校内部按高等教育逻辑进行的质量保障十分乏力。在评估过程中,政府制定的标准发挥着权威性作用,高校进行的自我评估也是以政府的评估要求为准。虽然近年来除政府以外,高校、市场和社会力量也逐步参与到质量保障中来,如社会中介机构参与质量评估的情况引起人们越来越多的关注,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级倾斜,其他保障主体能发挥的保障力不大,也缺乏足够的积极性,仍处于从属地位,所能发挥的保障作用较为有限。

4. 评估队伍的专业性比较

英国高等教育质量保障评估的相关人员不但分工明确、各司其职,每个评估人员在相应的领域有一定的专业水准,而且在评估过程中都是本着客观公平的态度工作。^[4]在高校,最高层董事会对教育质量和标准负最终责

任。大学的学术委员会主要与教师教学、学生学习和评估相关，是正式的教育质量保证的主要机构。其下设教学委员会、学位授予委员会、教学服务等其他各种控制教育质量的委员会。另外，在院、系和研究所层次上，同样有相应的院务委员会、教学委员会、教师和学生代表小组和教育发展小组等委员会，保证相应的教学质量和标准问题。整个高校内部的质量保障过程在行政管理的协助下进行。学校指定一位副校长助理级别的高级管理人员负责，贯彻执行上述各委员会做出的决定，并由一位质量保证主任及其属下的管理人员协助工作。

QAA 的最高管理机构也是董事会，负责质量保证机制的策略方向及运作。董事会还任命首席执行官，考虑主要政策的发展并监控业绩。董事会有 14 名成员，其中 4 名由高等教育领导的代表机构——大学校长委员会任命，另外 4 名由高等教育拨款机构任命，其余 6 名则来自于工商界、金融界或其他专业领域拥有工作经验的独立人士担当。另外，每年大概有 1 000 多名来自高校的学者担当各审查小组的成员。

我国目前尚没有专业的学校评估队伍。评估队伍的组建一般由行政命令来组建，评估人员的专业知识水平参差不齐，评估人员大都是兼职人员，对学校有依赖性，缺乏独立性。在组织制度方面，还没有形成一套完善成熟的评估制度。虽说评估的程序和美国一样，也包括院校自我评估、评估小组的实地考察和委员会的评判两个方面，但评估小组与学校的关系并不十分清晰。评估小组从本质上讲应该是院校委托评估机构进行评估，这样才能在体现国家意识的同时，也体现学校自身发展的意愿。而在实践中，往往只是评估小组对高校的单向检查、评价、监督，缺乏双向交流，尚未形成一套自我约束、自我发展的评估机制。

5. 功能及结果比较

英国高等教育质量保证强调监督、评价的形成性功能，评价结果注重教学质量过程的自我改进、专业和课程设置的进一步完善。正如斯塔弗尔比所说：“评估最重要的意图不是为了证明 (prove)，而是为了改进 (improve)。”因此，英国高校质量保障不仅仅是质量管理的一种手段，而且有效地促进了高校办学水平的提高。

我国高等教育质量管理思想仍比较落后，比较注重事后的检验和把关，缺乏对学校生存与发展的通盘考虑，反而侧重于常规下的奖惩，比较重视评价的总结性功能，对高校内部教育教学质量的监督、评价过于强调与升职和加薪相结合。

三、中英高等教育质量保障体系差异存在的原因分析

1. 不同政治背景的高校管理理念

英国是最早实行三权分立的国家之一，中央政府与其他利益集团共同合作。英国高等教育机构是教授行会

与院校董事及行政管理人士的适度影响结合起来的模式。各学院和大学是获得特许的自治法人团体，它们有权利负责本校的管理。在这样的背景下，学校为了生存，就会通过评估发现不足，提高自己的教育质量，从而更多获得政府的支持和社会的认可。

在我国，高等教育是国家的事业，政府直接管理和调节高等教育活动。高等教育质量保障活动作为高等教育管理活动的重要组成部分，必然受到政府的直接领导。因此，政府既是高等学校的举办者，又是管理者，同时还是质量的监控和评价者。这样一来，高校教育质量管理主要体现的是政府的思想理念。在这种质量保障体系中，高校的核心地位被剥夺，市场的自发调节和约束作用也无从发挥，整个质量保障过程就是从政府中来，到政府中去，带有很强的集权色彩。

2. 不同文化背景下的意识形态

文化传统对一个民族的影响是潜移默化、挥之不去的，它会在不知不觉中影响一代又一代人的行为和活动。英国大学在其“绅士文化”传统的影响下，学术性在英国高等教育中有着永远不变的价值。^[5] 大学是一座超脱物外的象牙塔，享有自治和学术自由的权利，这就使得大学具有根深蒂固的自治信念，能够排斥外部力量的干预。但是社会经济形势急剧变化，大学已由社会的边缘走向社会的中心，大学必须对国家对社会有所服务，于是就接受了以内部质量保障为主，借助外部质量监控的高等教育质量保障。

而在我国，高度集权的“大一统”、“官本位”的思想观念根深蒂固。“大一统”的思想观念与长期实行的计划经济体制，形成了国家对教育的统一集权管理。“官本位”思想使人们误认为似乎只有教育主管部门或者由教育主管部门的授权机构做出的评估才有权威性。这既妨碍了我国教育行政部门转换职能，又妨碍了多元评估主体的形成。评估变成了政府的事情，因而国内仅有的评估机构都隶属于教育行政部门。

3. 长短不同的高等教育评估实践历史

从 1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布开始建立我国高等教育质量保障体系，到现在不过 24 年的历史。这也是造成我国高教质量保障体系与英国相差甚远的原因。除此之外，学校接受外部评估特别是非官方评估的自觉性不够，政府更多地把评估看作是一种权力而不是一门科学，社会参与教育评估和利用教育评估资源的主动性意识不强等，这些也都是我国目前教育评估比较落后的原因。

四、英国高等教育质量保障体系对我国的启示与借鉴意义

通过对比不难发现，我国高等教育质量保障体系尚不够成熟。高等教育质量保障体系的建设必须在了解我国国情和历史背景下，积极吸取英国高教质量保障的经

验和精华,为我国高等教育质量保障体系的进一步发展和完善提供合理、必要的借鉴。

1. 我国高等教育质量保障体系必须制度化、法律化和规范化

英国高等教育质量保障体系的良好运作得益于政府政策和法律法规的大力支持。在高等教育质量评估与保障比较发达的国家,质量保障的性质、职能、地位甚至方法技术等,首先通过立法或行政手段予以确定,质量保障活动也按照有关政策法律规定进行。尤其是外部机构对高校的评估更是一种按照法定程序定期进行的合法活动。因此,我国高等教育质量保障必须加快法制建设历程,结束当前我国高等教育质量保障无法可依或者有法难依的局面。

2. 积极吸引社会各界参与,形成多元质量保障主体

英国内部质量保障实施的主体是高等学校,但具体实施则是由多元的委员会加以保证,外部主体则更是多元化,除了QAA以外,还有政府及校外人员直接参与学校管理、专门职业团体及其他法定组织的质量评价。这种多元主体的监督使得英国质量保障体系相当完善和发达。而我国,高等学校作为高等教育质量内部保障的唯一主体,对自身的教育教学质量的管理、控制和自我评价负主要责任。外部则缺乏多元的主体,更缺乏专业的保障队伍,缺乏社会和校外以及第三部门职业团体的广泛参与。因此,必须积极吸引社会各界参与,形成多元质量保障主体。

3. 转变教育行政部门的职能,建立相对独立的民间高等教育评估中介机构

英国高等教育质量保障体系中,中央政府是与其他利益集团共同合作的。质量审核、质量评估和专业鉴定由英国的高等教育质量保证机构QAA负责。QAA作为一个独立的机构,其任务是提高公众对高等教育的信任度。而我国,中央政府掌握着质量保障的绝对权利,这使高校内部按高等教育逻辑进行的质量保障十分乏力。政府直接介入的质量保障具有强制性,使大学缺乏一定的自治,带来整齐划一的局面,效果生硬僵化并产生众多弊端。因此,必须给予中介机构以合法地位,使其真正发挥质量监督和保障的积极作用。

参考文献:

- [1] 张静. 比较视野中的我国高等教育质量保障体系研究[D]. 西安: 西安电子科技大学, 2007.
- [2] 杨瑛. 英国高等教育质量保证体系研究[D]. 北京: 中央民族大学, 2007.
- [3] 廖春华. 欧洲与我国高等教育质量保障体系异同初探[J]. 文教资料, 2008(4): 141-142.
- [4] 杜晓坤. 英国高等教育质量保障体系及其启示[J]. 高教论坛, 2008(4): 207-209.
- [5] 钱军平. 中国高等教育质量的困境及出路[J]. 江苏高教, 2008(3): 21-23.

Exploration of the Higher Education Quality Assurance System between China and Britain from the Perspective of Comparison

CHEN Har-qiang

(Research Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract: As one of the countries with relatively perfect system of quality assurance of higher education, Britain has a quality assurance system which is superior to that of China. The historical background and development status of higher education quality assurance of the two countries are different. This paper makes a comparison of the two countries' quality assurance system of higher education in the policies and regulations, the evaluation criteria, the appraisers, the professionalism of the appraisers as well as the results of the assessment and analyzing the reasons of the difference existence from the angles of political background, traditional culture and the history length of practicing, with a view to providing useful reference for the further development and perfection of the quality assurance system of higher education in China.

Key words: comparative education; higher education quality; quality assurance system

(责任编辑 孙显军)