

# 从市场介入的视角 辨析高等教育质量保障概念\*

史秋衡 罗丹

(厦门大学高等教育发展研究中心, 厦门 361005)

**[内容摘要]** 20世纪后20年,高等教育质量保障概念开始出现并被广泛接受,但人们对于何谓高等教育质量保障并不十分清楚。本文从质量保障与质量保证的区别入手,分析市场介入后高等教育质量保障与传统高等教育质量管理方式之间逐步形成的区别,并对质量保障兴起的社会背景进行了剖析。研究认为,高等教育质量保障是在借鉴工业领域质量管理思想的基础上,结合高等教育管理规律和高校自身特点而形成的高等教育质量管理的新方式,它是市场力量介入高等教育的必然要求,是对传统高等教育质量管理方式的超越;而评估是质量保障的一种重要方法,但它决不是质量保障的全部。

**[关键词]** 高等教育;质量管理;质量保障;市场介入

中图分类号:G640 文献标识码:A 文章编号:1673-7164(2007)09-0028-05

20世纪后20年,“质量保障”无疑是国际高等教育研究最时髦的词语之一。随着高等教育变化的日益复杂,高等教育质量管理方式发生了重要变化,“质量保障”这一新概念开始进入人们的视野并被广泛接受。应该说,质量问题是伴随着高等教育的产生而产生,但为什么到最近才提出“质量保障”这一概念?究竟何谓质量保障?它与以前的高等教育质量管理方式有何区别与联系?它与我们当前轰轰烈烈的高等教育评估又有什么区别和联系?本文将首先

从“质量保障”和“质量保证”两个概念的辨析入手,试图通过对高等教育质量保障的兴起和发展进行探讨,寻求理解这一概念的基本内涵。

## 一、 质量保证与质量保障

“质量保证”和“质量保障”,是当前国内高等教育质量管理研究中比较常用的两个概念,其英文表达都是Quality assurance。这两个概念之间究竟是什么样的联系,高等教育质量保障是不是工业领域

**收稿日期:** 2007-03-08

\*本文系史秋衡教授主持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目《高等教育质量保障体系研究》的研究成果,项目编号:05JJD880013

**作者简介:** 史秋衡,厦门大学高等教育发展研究中心教授、副主任,主要从事高等教育研究

罗丹,厦门大学教育研究院博士研究生,主要从事高等教育研究

质量保证的简单移植?

### (一) “质量保证”

质量保证是工业领域中质量管理学的一个重要概念。对于它的理解目前稍有不同意见。一种将其理解为为顾客提供产品质量有保障的证明,另一种则认为质量保证包含了质量管理的全部内容。前者如美国质量管理协会对质量保证的定义是“以保证各项质量管理工作实际有效地进行与完成为目的的活动体系”;欧洲质量管理组织则将它定义为“为保证获得要求的质量,生产者对质量管理任务进行的综合监督。”<sup>①</sup>在ISO系列标准中,也是将质量保证、质量策划、质量控制和质量改进并列作为质量管理工作的四大部分。在这种理解中,质量保证是质量管理的一个环节,其意义在于为外部公众提供质量控制体系得到遵守的证明,以获取公众信任。后者如在日本,其质量保证的概念比较宽泛,日本工业标准《质量管理术语》(JIS8101)中,将其定义为“保证质量达到规定的标准”;日本还有质量管理学家将其定义为“质量保证,就是制造者要在质量上满足用户(使用者)的要求并得到他们的信任。而这种保证既要合理,又要经济。”<sup>②</sup>在他们的理解中,质量保证包含了质量管理的所有内容,其内涵远远大于欧美一些国家对它的理解。

质量保证概念的内涵发展有一个历史演变的过程。简单说来,广义的质量保证在商品产生的时候既已存在。在最初的商品交换中,买主也必定是对产品质量满意时,才会最终购买。这一时期的质量保证,是由买主负责,通过买主对产品性能的直接检测来实现的。发展到今天,质量管理已经从事后检测阶段发展到事前、事中和事后的全面质量管理阶段,质量保证也早已成为了生产者的责任,并伴随着质量管理的发展而从事后对产品性能的检测发展成为对生产过程全程的保证。因此,今天我们谈“质量保证”,实际上已经成为了一个有着特定内涵的名词,它特

指在全面质量管理思想指导下,产品生产全过程对有关质量规定的遵守。ISO9000系列正是对产品生产的全程规范和保证。因此,无论是将质量保证视为质量管理的全部,还是认为它仅仅是质量管理中的一个环节,都已经意识到质量保证在今天有着“全过程”和“系统性”等特点。因此,对质量保证的两种理解只是宽窄之别,并不损害其基本涵义,它们都包含了在产品生产的全过程中,为公众提供质量得到保证的证明,以获取顾客信任的涵义。

与质量保证密切联系的另一个概念是“质量保证体系”或“质量体系”。任何一个组织都必然依靠质量体系来落实质量管理工作,包括制订和实施质量方针、质量目标和质量职责等。质量体系就是为实现组织质量管理所需要的组织结构、程序、过程和资源。由于对质量保证的理解存在宽窄之别,对质量体系的解释也有所不同。有人提出质量体系包括两部分:质量管理体系和质量保证体系;而另一种理解则认为质量体系即质量保证体系,它包含质量管理和质量保证两个部分。坚持第一种观点的人认为,质量管理体系是根据组织质量管理的需要而建立的用于内部质量管理的体系;质量保证体系则是当需求方对供方提出外部证明要求时,供方为需求方提供的质量得到保证的证明体系。在这一理解中,质量保证仅仅被视为质量管理工作中对外部提供证明的一部分,它与内部质量管理体系共同组成组织的质量体系。在那些认为“质量保证”的概念内涵不仅限于为外部提供证明的人看来,质量保证体系实际上应该包含了对内和对外两方面的内容。质量管理大师朱兰就认为质量保证是服务于那些不直接从事运营但有必要知情,有必要了解事情进展状况并希望确信诸事进展顺利的人员。自然,这些不仅仅是对外部提供证明,也包括了为内部管理人员提供相关证明。我国的质量管理也是将对内的质量管理和对外的质量保证都用质量保证这一概念来表述,将质量保证体

①周朝琦,侯龙文. ISO9000 质量体系——进入国际市场的护照 [M]. 北京:经济管理出版社,2000:61.

②周朝琦,侯龙文. ISO9000 质量体系——进入国际市场的护照 [M]. 北京:经济管理出版社,2000:92.

系与质量体系等同起来。因此,在中国,少见质量体系的提法,更多的是提质量保证体系。

通过上述分析,我们可以看到,工业领域对质量保证和质量保证体系的理解有宽窄两种不同的理解。一种将其理解为工业领域质量管理工作的全部,一种则认为它只是其中的一部分。但无论宽窄,质量保证都包含着一种新的质量管理思想,使产品质量在程序上获得严格的保证,由此来保证产品的最终质量符合顾客需要。

## (二) 质量保障

在工业领域质量保证运动开展得轰轰烈烈的时候,教育领域也开始出现了一股质量保障热潮。由于对高教质量的理解纷纭,目前对高教质量保障也没有共识。陈玉琨在其著作中借用艾莉斯(Ellis, R)的观点提出,“高等教育质量保障是根据预先制定的一系列质量标准与工作流程,要求高校全体员工发挥每个人的最大潜力与自觉性,认真地实施并不断改进教育教学计划,从而达到或超过预定的教育质量目标,一步步地达到学校总体目标的过程”。<sup>①</sup>这一理解认为高教质量保障是一个根据预定流程实现预定目标的过程,虽然强调了过程,但对质量目标和工作流程的强调似乎过甚。

有人则将高教质量保障理解为一种新的质量管理方法。如沈玉顺就认为高等教育质量保障是“一套涉及整个高教系统及其管理问题的系统化的思维和行动策略”<sup>②</sup>,其意即指高教质量保障是一种新的质量管理思想,并有一套自己的管理方法,其最大特点是系统化,以系统思维的方式对高教质量问题进行重新审视,而不再停留在局部。

西方学者Louise Morley在其著作《高等教育质量和权力》中引用了另一个观点:“质量保障是作为一个生产程序的规范工具被引入高教领域,而不是一个检查产品本身质量的工具”<sup>③</sup>。这一观点既指出

质量保障概念是从工业领域借鉴而来,同时也指出它已经超出了事后检查产品质量的最初管理方法,扩展到对整个生产过程的规范。我国也有学者提出类似的观点,认为高教质量保障实际上是重在通过它建立一系列制度,规范工作程序。

国外有些学者认为质量保障是一种精神。如果我们将质量保障归结为一套有助于质量的创造和维持的工具和技术,那将是狭隘的,而且不利于对这一精神的理解和贯彻。

综合来看,教育质量保障是借鉴工业领域质量管理思想而来的。上述几种理解分别说明了教育领域的质量保障几个不同特点:系统性、重视过程、全员参与和不断改进等。系统思考是学习型组织的核心理念之一,而重视过程、全员参与和不断改进则是工业领域全面质量管理的核心概念。从这些理解我们可以明确看出教育质量保障受到工业领域质量管理思想的重要影响,其最终目的是要将组织改造成一个学习型组织,形成一种不断改进的质量文化。但由于意识到教育管理的特殊规律和教育机构各自的特性,人们在质量保障提出自己的看法时较多地强调将它作为一种思想、一种精神,至于具体操作,则应该视各自情形由学校自己决定。

因此,对质量保障的理解,更多地应该是将它看作高教质量管理的一种新方式,它有一套自己的核心理念以及在这一理念指导下的一整套行为方式。从这样的理解出发,外部压力是要求高校转变质量管理方式的动力,学校质量内部保障体系的建立与运行才能真正带来教育质量的不断提高,它才是质量保障体系中的核心。

通过上述分析,我们可以看到,“质量保障”和“质量保证”两者实际上是一对同源概念,质量保障源自工业领域的质量保证思想。工业领域对质量保证的理解虽然有宽窄两种不同的理解,但都反映出

①陈玉琨.高等教育质量保障体系概论[M].北京:北京师范大学出版社,2004:8.

②沈玉顺.高校教学质量保障的思想与实践[M].上海:文汇出版社,2003:7.

③Louise Morley: Quality and Power in Higher Education[M].SRHE and Open University Press,2003:14.

了质量管理思想的最新进展,正是这些质量管理的新思想,被借鉴到教育领域,并结合教育管理规律,产生了“质量保障”这一新概念。质量保证与质量保障,既属同源,其共同之处反映在质量管理思想上,但它们又结合了各自领域的管理规律和特点,在操作上又各有侧重。

## 二、质量保障是质量管理发展的新阶段,具有特定的历史意义

质量管理与质量保障之间的关系如何?为什么有了一个质量管理还要再提出一个质量保障?一个最朴素的理解是:质量管理问题将伴随着高教存在而存在,而质量保障则是在特定历史时期,有着特定历史背景和内涵的一个概念。

(一)从历史背景来看,质量保障深受工业领域质量管理思想的影响

质量保障的概念从20世纪80年代开始出现,其历史背景是多方面的,但一个重要因素是深受工业领域质量管理思想的影响,被打上了工业领域质量管理思想的深刻烙印。

工业领域质量管理从20世纪60年代进入全面质量管理阶段,随后,又在全面质量管理的基础上发展出ISO系列国际标准,开启了质量管理的标准化时代。由此掀起了一股世界范围内的质量保证热潮,也就是在这一潮流的影响下,加上高教领域自身质量问题升温,在20世纪80年代兴起了全球范围的高等教育质量保障运动。如前所述,质量保证和质量保障两者分享同一个英文名词的事实,在很大程度上说明质量保障是深受工业领域质量管理思想的影响而产生的有关教育质量管理的新理念。质量保障是教育质量管理的延续和发展,但又有着自己的独特内涵。它是借鉴工业领域质量管理的成熟理论,结合高等教育管理规律和高校特点建立起来的高等教育质量管理的新方法。

(二)从历史内涵来看,质量保障与传统的质量管理有本质的区别

通过借鉴工业领域质量管理的成功经验,质量保障思想的提出与发展给教育质量管理赋予了

新的独特的历史内涵,这突出地表现在与传统高教质量管理的区别上。

首先,质量保障突出整体性。质量保障注重要素之间的联系,尤其注重各要素作为一个整体的意义,这是区别于传统高教质量管理方式的一个重要特点。传统的高教质量管理方式虽然也比较注重影响质量的诸要素,但是对质量要素间的关系理解较浅,也较少重视。比如,传统质量管理中,对评价功能的理解重在通过它来实施管理、控制,评价是作为一种管理控制的工具;而质量保障思想则重视通过评价来收集和整合有关要素的信息,以帮助改进,评价的功能侧重于整合信息与帮助改进。

其次,因为对质量要素的理解缺乏整体性,传统质量管理思想对“质量怎么产生”的理解,仍停留在“质量产生于管理”阶段;而质量保障思想从整体性原则出发,提出了“质量产生于过程”的新思路。对质量如何产生的理解,直接决定着如何管理质量,传统的质量管理思想认为质量是“管”出来的,因此重视的是等级制的管理,而质量保障理念中,则认为质量是生产出来的,重要的是人们能充分了解每一个生产环节的意义,并为生产阶段提供充分的信息和足够的支持。因此,质量保障十分重视信息的收集与反馈,重视持续不断地改进和提高。

将上述两点联系起来看,高教质量问题确实是伴随着高教产生而产生的,但在高教质量管理问题上,发展到今天,由于受工业领域成熟质量管理思想的影响,人们提出了质量保障这一概念,它是对传统高教质量管理思想的一种发展和超越,是高教质量管理的一个新阶段,因此,它是一个历史的概念,有着鲜明的时代特征。

## 三、质量保障是市场力量介入高等教育的必然选择

在高等教育质量保障运动兴起的同时,全球高等教育正经历着市场化运动的冲击,这两个运动在时间上如此接近,因此,探讨高教质量保障无法回避高教市场化问题。

(一)世界范围的高教经费紧张改变了政府对高

## 教学质量的认识

从20世纪50年代到70年代,受高等教育民主化思潮和人力资本理论的影响,各国政府持续增加高教经费投入,世界高教发展进入了一个“黄金时期”。但是到70年代后期,由于多方面原因,许多国家的政府部门开始削减高等教育经费。如英国从1981年开始,三年内削减了政府高教经费的17%;澳大利亚从70年代中期至80年代中期,高教经费占政府总支出的比例也下降了35%;日本从70年代初政府资助占高等学校总收入的80%,到80年代中期为66%,下降了14个百分点。<sup>①</sup>在有限的经费面前,政府更注重高等教育经费的使用效率,为了保证高校有效地使用了政府(纳税人)的钱,许多国家开始实行“问责”,对高等教育办学质量更加关心,物有所值作为一种新的高教质量观在西方国家被提出来,它成为影响高等教育质量管理方式的一大因素。

(二) 新自由主义思想与新公共管理理念兴起,政府由高教提供者变为监督者

在英美等市场经济发达的国家,70年代开始出现的经济滞胀现象推动了市场经济理论的新进展。20世纪80年代,在凯恩斯的“大国家,小市场”理论无法解释经济衰退现象的情况下,新自由主义经济学理论所强调的“大市场,小国家”<sup>②</sup>理论得到重视并迅速扩大影响,并对全球公共部门改革产生了重要影响。与新自由主义经济学派产生影响的同时,一种旨在替代传统行政管理模式的新公共管理理论开始出现。该理论是建立在对公共部门传统行政管理模式缺点进行批判的基础上,它试图在公共部门管理中引进市场竞争和责任机制,追求管理的经济、效率和效能目标。它提出,政府在公益性事业的提供上,应该尽量由原来的“提供者转变成为监督者”<sup>③</sup>,只有那些

无法由市场来提供的公益性事业才由政府直接提供。新自由主义经济学和新公共管理理论共同提出了一个问题即:政府在公共事业中应该转变角色。

经费短缺的现实压力加上上述理论支持,世界许多国家开始了高等教育市场化改革。这场改革的重心在于使高校的发展从原来依靠政府经费转变成成为依靠市场。因此,其要义有三:一是高校要获得独立面向市场的主体地位;二是市场依据需求获取高等教育服务,而高等教育依靠市场化竞争来获取经费,包括部分财政经费;三是政府通过赋予高校更多的自由权利,减少了财政责任,但同时要预防市场失灵的出现。因此,政府在高等教育市场化中扮演了一个多重角色。首先它施加压力迫使高校走出象牙塔,面向市场,同时尽力帮助高校与市场建立联系,一个典型的表现即发起和推动高教质量保障运动,要求高校建立质量保障体系并定期向外界发布质量信息。而高校,为了获得更多的学费收入或研究合作收入,质量意识也在无形中得到了加强,并比较容易顺应政府要求,建立自身的质量保障体系。这样一来,市场对高等教育质量信息的要求增强,高校也必须向市场提供相关信息,以获得市场信誉和信任。

由此可以看出,随着市场力量的迅速介入,在高校、政府与市场的三角关系中,政府逐渐由高等教育的举办者变为监督者和购买者,高校为了获取经费,必须服从于市场竞争原则,以高质量的办学来换取学费收入和其他收入。在政府和市场的双重压力面前,高校开始改变传统的质量管理思路,借鉴工业领域的成熟经验,发展出了高等教育质量保障体系,以应对政府要求和市场竞争,这就是高等教育质量保障思想产生和发展的最主要社会政治经济原因。

(下转58页)

①王英杰.高等教育私有化国际趋势述评[J]//卢晓中.当代世界高等教育理念及对中国的影响.上海:上海世纪出版集团,2001:205.

②莫家豪.中、港、台高等教育市场化——源起与理解[A]//戴晓霞、莫家豪、谢安邦主编.高等教育市场化——台、港、中趋势之比较.台北:高等教育文化事业有限公司,2002,(12):19.

③莫家豪.中、港、台高等教育市场化——源起与理解[A]//戴晓霞、莫家豪、谢安邦主编.高等教育市场化——台、港、中趋势之比较.台北:高等教育文化事业有限公司,2002,(12):50.

## Three Sectors in Successful Implementation of Undergraduate Teaching and Learning for Research-Based Universities

Wang Xia Li Lianming

**Abstract** As the cradle of high level talents cultivation for a country, the successful implementation of curriculum in research-based universities plays an dominant role. In contrast to other institutions of higher education, the curriculum placement in research-based universities ought to lay emphasis upon sound foundation, enclosing speciality and remarkable competence. Curriculum construction should take as the handle the Three Known Projects i.e. Known Professor, Known Course and Known Textbook. And the implementation of curriculum relies principally on the means of research-based instruction and acquisition.

**Key words** research-based universities; curriculum implementation; undergraduate course teaching; problem-based learning

(责任编辑: 山 洲)

(上接32页)

## Differentiation and Analysis of the Conception of Higher Education Quality Assurance from the Scope of Market Intervention

Shi Qiheng Luo Dan

**Abstract** Although the conception 'higher education quality assurance' has been broadly accepted since last two decades after its appearance, many people still have not been clear of its meaning. Starting with the differentiation of higher education quality assurance and quality assurance in industry, this essay analyzes the social background and the differences between higher education quality assurance and traditional higher education quality management. The main conclusion is that: higher education quality assurance which bases on the industry quality management idea for references, integrates the rules of higher education management and the characteristics of higher education institutes, it is a new way of quality management of higher education. It is the necessary request of the market intervention and it is transcendency of the traditional higher education quality management. Assessment can never be equal with quality assurance, the former is only a part or a way of the later.

**Key words** higher education; quality management; quality assurance; market intervention

(责任编辑: 山 洲)