

# 国际高等教育质量保障热点问题和发展趋势

## ——近年来高等教育质量保障机构网络组织(INQAAHE)会议综述

◆林梦泉 / 唐振福 / 杜志峰

经过 20 余年的发展,高等教育质量保障机构国际网络组织(INQAAHE)已经成为高等教育质量保障领域内最具影响力的国际组织。截至目前,已经有来自美、英、日、澳、中等国的 250 余个活跃在高等教育质量保障理论研究和实践领域的质量保障、评估机构加入该组织,其中正式成员 170 余个。INQAAHE 收集当前通行和正在发展中的理论和实践信息,通过两年一次的双年会以及会员论坛等方式发布信息,共享经验;积极促进和推广高等教育质量保障及提高方面的良好做法,推动各评估机构之间的联系,尤其是跨国的合作,为世界各国会员提供了交流讨论高等教育质量保障领域相关问题的平台;与亚太质量保障网络组织(APQN)和欧洲高等教育质量保障协会(ENQA)等 12 个重要的区域性质量保障网络组织保持着密切合作关系。梳理近 5 年 INQAAHE 会议热点问题,综合分析国际高等教育质量保障的发展趋势,可以对我国高等教育质量质量保障工作有所启示。

### 一、近年来 INQAAHE 会议关注的热点问题

随着世界高等教育的发展,INQAAHE 提供了更开放的平台,为各国、地区质量保障机构提供交流的机会,研讨主题日益广泛和深入。表 1 中是近五年 INQAAHE 会议的主题。

从以上主题设计,可以把握近年来国际高等教育质量保障领域普遍关注及持续研究的问题。通过对会议报告和讨论内容的详细剖析,归纳出以下比较集中的热点问题。

#### 1. 质量保障文化与质量保障新方式

“质量”是 INQAAHE 一直关注的核心问题,并认为建立“质量文化”意识对构建质量管理共识体制具有重要意义。但如同对“质量”的定义有很多争议一样,对于“质量文化”也不同说法。丹麦学者 Lee Harvey 指出,建立内部质量体系并不等于建立了质量文化。如果内部质量体系只是由程序、手册、指南及外在强加的各种要求构成的一套机制,那么这种体系可能是机械的、官僚的。真正的质量文化必须关注“质量文化”的内涵。换言之,质量文化不仅仅是一套机械的机制,专家制定好就可以采用;质量文化应该

表 1 INQAAHE 论坛与会议主题(2008-2012)

年份	承办机构	主题
2008	阿根廷国家质量局(CONEAU)	高等教育近年来的发展、变化与创新 ● 教学大纲变化过程中的专业评估 ● 资历框架与质量保障 ● 结果评估、质量标准及其对教学大纲的影响 ● 院校审计对专业评审和教学实践的影响 ● 自我评估与战略规划
2009	阿联酋学术认证委员会(CAA)	高等教育变革中质量保障的新方式 ● 质量保障与质量提升 ● 质量保障实践及反思 ● 质量文化及其培育 ● 远程教育质量保障
2010	纳米比亚资历局(NQA)	高等教育质量保障与国家的发展 ● 质量保障机构的全球化和本地化 ● 质量保障与高等教育的社会诉求 ● 政治因素对质量保障的影响 ● 质量保障与跨境教育
2011	西班牙国家评估认证局(ANECA)	质量保障:未来的基石 ● 高等教育中的全球化因素与国家/地区的目标 ● 质量保障专业化 ● 多样化、可持续发展的有效质量保障过程 ● 不同利益相关者的质量保障独立性
2012	澳大利亚高等教育质量和标准局(TEQSA)	外部质量保障的未来及对发达机构和欠发达机构的影响 ● 外部质量保障方法的新进展 ● 高校多样性与质量保障 ● 外部质量保障与内部质量保障文化的建设 ● 外部质量保障独立性之内涵的变化

是有创造性的,与日常规范有机融合的,质量文化不是表面文章,而是全体人员深入的参与。

德国学者 Mark Hay 在 2012 年的论坛上提出,从质量文化角度出发,固有的保障方式,特别是外部质量保障方法面临许多变数,包括经济全球化、全球经济危机、对各种教育机构信任度的降低、对高等教育机构竞争力和国家竞争力的重视、对院校多样性的认可度增强、质量保障的责任性和透明度的要求提升等。从外部质量保障的方式来看,越来越多的质量保障机构也认为,传统的外部质量评估方法,从自评报告的准备,到实地评估和评估结果的确定,耗费财力物力。此外,外部质量保障机构采取一种方式评估所有的院校,有可能导致“同一化”。应该探索一种既适应本国监督

与评估文化,又保留传统评估方式优点的新方法,使质量保障更具有可持续性。

### 2.如何看待高等教育的多样性

许多国家都提出高等教育的多样性及其存在形式。从整体上来看,亚洲与欧洲高教区、亚洲各国的高等教育,即使一个国家内部的高等教育都存在多样性问题。又比如高等教育的成熟度、高等教育机构质量保障的成熟度、外部质量保障的成熟度等方面都有差别。

智利国家教育委员会的代表 Daniela Torre 指出,高校多样性是高等教育的一个特征,也是整个高等教育系统非常有利的一个特征。院校的多样化一方面可以满足学生们多样化的需求,促进社会和专业的流动,提供更多创新的机会。另一方面,院校的多样性也给质量保障机构带来了复杂的问题,很难区分院校间的差异并公正地对待所有院校。质量保障机构必须采取创新的方式来面对不断变化的外部环境,投入更多的精力制定连贯的评估标准。

### 3.如何处理外部与内部质量保障的关系

高校是质量保障最主要的责任方,这一点已经成为共识。学校需有明确的计划和相关的程序,保证教育质量和标准,并致力于建立质量文化。外部质量保障机构则应当投入更多精力保证所有的高等教育机构都朝这一良好的方向发展。因此,外部质量保障过程要考虑到内部质量保障过程的有效性,应当针对要实现的目标而特别制定,目标制定应该超前并向公众公布。

阿联酋学术认证委员会主任 Badr Aboul-Ela 指出,目前外部质量保障机构在如何处理好对内部的影响方面面临诸多挑战,比如,如何激发学生在质量保障中发挥积极的作用?外部质量保障机构对高校施加的压力是否过重?开展跨境教育的高校所设立的分校如何进行内部质量保障,主校应发挥什么样的作用?等等。

### 4.政府因素与质量保障机构的独立性

质量保障机构的独立情况与质量保障的有效性、公正性密切相关,国际上对此尤为关注。APQN 的代表 Jagannath Patil 指出,对于“独立性”这一概念的理解很难达成一致,不同国情、不同背景下会有不同的视角。INQAHE 在《良好做法指南》中提出,希望评估机构“必须是独立的,对自己的运营负责,其评判不能受到第三方的干扰”。质量保障机构的独立性实际上受到政府、高校甚至经济社会发展或多或少的影响,特别是资金来源等方面的影响。

澳大利亚对其外部质量保障机构采取的重大改革值得重视。2011年新成立的高等教育质量和标准局(TEQSA)替代了原有的澳大利亚大学质量保障局(AUQA),把原来由各州和地区政府承担的监管活动以及由 AUQA 承担的质量保障活动统一起来,将联邦、州和地区的监管与质量保障机构的数量由 9 个减少到 1 个,加强了全国统筹,独

立性问题面临新的挑战。

### 5.跨境教育质量保障成为近年热点

在经济全球化背景下,高等教育和质量保障机构都面临国际化与本土化的问题。近年来,随着国际、地区间科技合作、跨境办学、人才交流需求的上升,跨境教育质量问题的频繁出现于重要的国际论坛。除了讨论双边合作办学、远程教育和第三方教育的多模式给质量保障带来的难度,各国还注意到合作办学输出国的动机问题,对教育输出国、引进国是否负责任提出质疑,在复杂的合作过程,如何保障质量和受教育者的利益,成为热点问题。

2012 年论坛上,美国心理咨询及教育项目认证委员会(CACREP)与荷兰与法兰德斯认证组织(NVAO)的代表共同做了关于“跨境高等教育:复杂的伙伴关系、动机、质量保障所产生的影响”的调研案例报告。两个机构通过实证研究,提出了跨境高等教育迅速发展的动机和参与者的类型,分析了跨境教育外部质量保障对政策和管理、对院校的实际做法和结果所产生的影响。从案例报告可以看出,外部质量保障的必要性已得到认可,教育输出国开展了最低标准的质量保障活动;对本土教学法及劳动力市场的需求有了更好的了解;本国外部质量保障在保护消费者、维护院校声誉方面发挥了重要作用。

### 二、国际高等教育质量保障发展趋势

综合近年来 INQAHE 会议涉及的高等教育质量保障的核心主题,国际范围内高等教育质量保障发展趋势,可以归纳为以下几点:

#### 1.质量保障普遍关注高校办学多样性所面临的巨大挑战

高校办学的多样性导致质量保障的多样性,已在高教发达地区及发展中地区形成共识,从而鼓励地区保障机构进行地区多样性、特色的质量保障研究。学术教育和专业教育的不同、不同国家合作办学教育项目、高校的分校教育,以及通过全日制学习获取学分的比例在下降等高等教育多样化发展的特征,成为研究重点。智利的代表指出,除了高校所关注的传统意义上的质量,比如拥有博士学位的教师数量、全职教师的数量、图书馆藏书量、索引期刊上发表的论文数量等因素,最主要的问题是如何平衡外部监管与办学多样性,而且不损害院校创新性的发展。

质量保障机构都在探索根据不同情况采用不同方式,如审计、评估、认证等,并不断创新评估方法,以适应高等教育质量保障的新目标,即更加侧重于促进地区融合、提高地区竞争力、保护学生和雇主的利益、促进教育质量的不断提高等。具体而言,在质量保障过程中要更加注重输出的结果而非输入;更多地采取“与目标相适应”的方式;更多地采用“非规定性”或开放性的标准;增加专家遴选的多样性,包括国际专家与企业界的代表等。

#### 2.营造外部评估和院校自我评估协同发展的质量文化

成为共识

推动质量管理和内部质量文化建设是最需要关注的问题。普遍认为高校肩负着社会期望,保障教育质量是高校的重要责任,教育质量要体现利益相关者的期望;高校要保障自身的质量,并接受全面的外部机构的评估。高等教育要在工作中贯彻质量意识和质量保障的意识,努力营造以下质量文化氛围:教育机构内部质量保障不是外部的对立面,外部质量保障也离不开内部,内部为外部之基础;评估的最终目的是改进和促进质量持续提升,这就需要将外部与内部相结合,最终达到以内为主、以外促内、内外并举的融合效果。

3.政府、质量保障机构和高校等管理主体的协同趋势明显

目前,许多国家的质量保障机构和高校在质量保障方面的独立性地位发生了变化,各国政府、质量保障机构和高校各主体呈现协同的发展趋势,体现了质量管理的普遍规律,即政府集中控制和完全非政府监督两个极端都是不可取的,而向政府、社会和保障机构协同的时代迈进是大趋势。

一方面,有些政府加强了对独立的质量保障机构的管理和控制,比如美国、澳大利亚。美国由于学费不断上涨,就业率下降,社会对学校的教学结果和质量保障产生质疑。美国政府利用这种社会问责的机会,加大了对学校的管理,并对质量保障机构的独立性有了新的认识和期待,因此保障机构也采取了新的举措,而不一味地强调独自行事。就澳大利亚而言,原来的AUQA虽然较独立,但只有对大学质量改进的建议权,而新成立的TEQSA则肩负着提高高等教育整体质量的责任,还拥有注销不合格大学等方面的决策权。

另一方面,政府集权管理较多的一些国家开始放权,扩大高校的自主权,充分发挥保障机构的作用,比如日本、中国等。日本政府颁布了新的《大学设置基准》,并成立了大学评价学位授予机构(NIAD-UE),与大学基准协会(JUAA)等多个认证机构,形成了一个多元化的高等教育质量保障体系,推动了日本政府、高校、第三方机构的多方协同合作。

4.开展跨境质量保障成为各国维护教育主权的重要共识

首先,对双边合作办学等跨境教育的质量管理确实呈现复杂性和多样性。很多国家的质量保障或认证的监管框架不适用于国外的高等教育提供者,因此一些外国教育提供国的高校钻这个空子,其跨境教育质量很难得到监控。同时,要使跨境教育内部质量保障达到外部的要求,管理的压力大,费用高。许多国家满足质量保障的要求仍停留在文字上,不同国家在质量保障的法律法规方面也存在不一致。因此,INQAAHE连续两届开辟此专题论坛,有关机构也极力推动此项研究,以此维护其高等教育国际声望。比如,澳大利亚成立TEQSA正是为了消除人们对因教育贸易引起的教育规模扩张带来教育质量下滑的担心。

三、对我国高等教育质量保障的启示与建议

我国作为高等教育大国,质量保障面临的严峻挑战与当前国际上质量保障热点问题有许多共同点。因此借鉴质量保障发展趋势,对完善我国质量保障体系是有益处的。一方面要与国际接轨,借鉴国外先进的评估方法和模式,另一方面应从我国国情出发,不脱离社会经济现状,积极探索、不断完善符合自身发展特点的教育质量保障体系,从而健康稳步、扎实有效地提高我国高等教育质量保障水平。

第一,寻求权责明确,符合高等教育规律的政府、保障机构和高校协同机制,已成为国际经验和共识。中央过度集权和自由的保障机制都在寻求改进。鉴此,建议将专业质量发展评估机构的作用纳入到国家高等教育质量保证框架中,并在支持其第三方学术评审独立性的前提下,赋予其直接或间接承担质量保障和监督任务的角色。

第二,构建由教育主管部门、办学单位和专业质量保障机构等共同作用的质量促进体系,处理好教育机构内部和外部质量保障责任关系,责任分担,营造各方普遍认可的质量文化,保证高等教育质量的持续提高。

第三,尊重高等教育的多样性,开展有针对性的质量保障活动。多样性是大众化高等教育的一个重要表征,学校的层次和类型、教育质量的取向、学生的来源、人才培养的定位都呈现多样化特点,高等学校承担着多样化的责任。根据国际经验和发展趋势,质量保障机构除了开展满足基准教育质量的保障活动外,后续跟进的质量保障活动有必要尊重和鼓励高校多样性的发展。

第四,建立与经济大国地位相称的质量体系,树立在该领域的国际话语权。继续加强对中外合作办学质量的评估和监督,并将我国高校境外办学纳入国内质量监督框架,促进高水平中外合作办学。主导组建跨境教育质量保障国际研讨平台,宣传我国中外合作办学质量保障等的负责任的做法,提升中外合作办学的国际认可度。适时建立跨境教育质量保障国际协作组织,在高等教育质量保障方面起主导作用,树立负责任的大国良好形象。

参考文献:

- [1] <http://www.inqaahe.org/>
  - [2] 杨雪.质量保障为未来奠基——高等教育质量保障机构国际网络双年会综述[J].高教发展与评估,2012(3).
  - [3] 黄丹凤.高等教育变革中质量保障的新路径——高等教育质量保障机构国际网络组织第十届双年会综述[J].教育发展研究,2009(13-14).
  - [4] 郭朝红.高等教育质量保障:总结经验、展望未来——高等教育质量保障机构国际网络组织(INQAAHE)第八届双年会综述[J].江苏高等教育,2008(2).
  - [5] 金同康,吴新林.高等教育的质量、保障与多样性——国际高等教育质量保障机构网络组织第八次双年会综述[J].教育发展研究,2005(8).
- 【作者单位:林梦泉、唐振福,教育部学位与研究生教育发展研究中心;杜志峰,常州大学】 (责任编辑:卢丽君)