

我国高等教育普及化阶段质量保障体系优化

段亚茹

(郑州大学 政治与公共管理学院,河南 郑州 450001)

摘要:随着我国高等教育事业步入普及化阶段,以“规模扩张”为主要特征的发展任务基本完成,其内涵随着质量观的不断更新而逐渐深化,原有的质量保障体系已不能够满足新阶段的时代诉求,存在着过度依赖政府外部监管、高校内部保障薄弱、立法工作滞后、社会参与影响式微、质量保障主体意识不足等突出问题。在科学借鉴国外高等教育质量保障体系发展经验的基础上,需要进一步更新质量保障理念,重构多元利益主体关系,完善相关法治保障建设,切实推进我国高等教育高质量发展。

关键词:普及化;高等教育;质量保障体系;多元利益主体

中图分类号:G4

文献标识码:A

文章编号:1007-905X(2023)05-0116-09

构建新发展格局,着力推进我国经济社会全面高质量发展。党的二十大报告强调,要深化科教兴国战略,强化现代化建设人才支撑。高等教育的发展质量直接影响着经济社会的快速发展与建设高等教育强国战略目标的推进。当前,在高等教育规模急剧扩张、发展资源有限、市场竞争加剧的背景下,高校治理日趋复杂。如何保障并不断提升高等教育质量,办人民满意的大学,备受关注。“十四五”规划明确指出,要把提升国民素质放在突出重要位置,构建高质量的教育体系和全方位全周期的保障体系。

2019年51.6%的高等教育毛入学率,标志着我国高等教育事业正式步入普及化阶段^[1]。在以“规模扩张”为特征的外延式发展任务基本完成的基础上,全面提高质量、走内涵式发展道路更是成为我国高等教育事业当下的核心议题、热点议题。据统计,我国高校拥有全国超过40%的两院院士、近70%

的国家杰出青年科学基金获得者。R&D经费从2012年的768.7亿元增长到2021年的1592亿元。作为基础研究主力军、重大科技突破策源地、创新人才蓄水池,高校肩负人才培养与科研创新支撑国家创新系统重任。面对新形势与新挑战,我国高等教育事业在步入普及化新发展阶段,如何持续保证并提升发展水平,实现对“中国特色、世界一流”的高质量发展追求,既是一个学理性问题,也是一个极具实践意义的探索。

一、高等教育普及化阶段的特征变迁与质量观内涵深化

宏观地评论与改进质量保障体系,必须从高等教育发展的阶段状况来对其质量观进行理解。随着社会经济的快速发展,我国高等教育质量保障所处的环境发生了一系列复杂的变化,其内涵亦随时代的发展而逐渐深化。把握高等教育普及化阶段性特征,解读质量观新内涵,在优化我国高等教育

收稿日期:2023-03-16

作者简介:段亚茹,女,郑州大学政治与公共管理学院博士研究生,主要从事高等教育、教育经济与管理与公共政策评估研究。

质量保障体系过程中至关重要。

(一) 高等教育普及化阶段的突出特征

进入21世纪,高等教育日益呈现出普及化发展的普遍趋势,而这一进程是发展时间与发展水平的函数,是一个从量变到质变、循序渐进的过程^[2]。不同的发展阶段,高等教育呈现出不同的特点^[2]。表征发展阶段的高等教育入学率,既是指向每一发展阶段的规模性指标,同时也是意味着高等教育发展在各维度都将产生重大变化的“风向标”。在高等教育快速发展的普及化时代,各国高等教育系统在体量迅速扩张的同时,亦面临着发展理念、治理结构、运行机制、社会职能等多重内生要素的变化^[3]。

高等教育步入普及化阶段,最突出、最明显的特征便是其规模的快速扩张,机构数量的迅速增加。特罗在其大众化发展理论中提出,当一个国家或地区的毛入学率,即高等教育全部在学人口与适龄人口的比值超过50%时,其高等教育开始快速迈向普及化阶段。以中国为例,我国教育部发布数据显示,2021年中国高等教育毛入学率达到57.8%,高等学校有3012所,高等教育在学人数达4430万人^[4],可谓世界最大规模的高等教育系统。有专家指出,基于中国人口变化趋势,未来30年间我国高等教育在学人数规模仍存在巨大的发展空间,相关研究预测高等教育毛入学率将于2040年突破80%,在学人数将达到6200万人左右的峰值^[2]。

不同的发展阶段有着各自不同的特征。所谓高等教育精英化阶段,一个典型的特征就是,受教育权垄断在少数人手中,人们在受教育机会与教育资源获取上存在着巨大差距。高等教育的快速发展,逐渐突破了精英化阶段的限制,加强了其本身与社会的交互融合,不断走向大众化。到了普及化阶段,高等教育更是成为面向全体公民的一项社会性教育,属于全体公民的权利与社会义务之范畴。各国都在积极回应时代发展需要,提升高等教育面向全社会的服务水平。《中国教育现代化2035》更是将“建成服务全民终身学习的现代教育体系”作为推进教育现代化的首要战略目标,强调构建更加开放畅通的人才成长通道^[5]。

显然,从精英化阶段到普及化阶段,高等教育自身的多样性、个性化、社会化特征不断增强,尤其是高校类型、管理方式等逐渐走向多元化,人性化、灵活性不断增强,高校的社会功能开始更加深入地

延伸和体现到更加广泛的社会实务部门。普及化阶段的高等教育以促进人们更广泛、更好地适应社会与技术的快速变革为追求,不仅要满足高新技术发展和高新产业创新发展的要求,而且要更多地满足一般社会行业 and 产业升级换代的发展要求。与此同时,在教育过程中,课程、学习与生活实践的联系日益紧密,教学活动的开展渠道与形式愈发多元。

(二) 高等教育普及化阶段的质量观

谈及质量保障,首先需要界定何为质量。无论是菲利普·克罗斯比(Philip Crosby)将质量直白地定义为“对要求的顺应”^[6],还是国家标准化组织在《质量管理体系基础和术语》中将质量定义为“一组固有特性满足要求的程度”,众多对“质量”的定义都体现了其非单一与非客观的属性。这一点在高等教育的概念范畴内亦是如此,更遑论高等教育有着其自身的发展规律与复杂性。究其根本,“质量”在本质上是一种“价值判断”^[7],因而关于质量的争论主要还是关于价值观、政治和意识形态的争论。在高等教育的语境内,人们无法采用科学主义管理理论所倡导的“价值无涉”的逻辑进行衡量^[8]。联合国《世界高等教育宣言》明确指出,高等教育的质量是一个多维度、多层次的概念,亦是一个不断发展的概念,其中涉及高等教育模式的背景、机构的使命与目标,以及特定的制度、机构、学科与专业的具体标准^[9]。因此,质量并非一个一成不变的定义,会随着时间、地点或使用对象的变化而变化,其内涵亦随着社会的发展与技术的进步而不断更新与丰富,显然是一个动态的、发展的概念^[10]。

目的是会成长的,判断标准是会上进的^[11]。随着高等教育发展的不断推进,不同阶段亦存在着不同的质量观与相应的质量评价标准。作为一种对教育服务的供给,高等教育的质量具体反映其各方面特性是否有效回应人们的期待与诉求,既是对一定时期内的发展水平的总结,同样也是对未来一定阶段的发展的期待与展望。高等教育的质量保障既是一种机制建设,同时更是一种价值映射与文化建设的体现。高等教育的发展有其内在逻辑,其普及化阶段显然作为精英化和大众化时期更高层级的发展结果,并不能脱离之前发展阶段而单独存在。普及化阶段的高等教育质量观及质量标准,也一定同时包含着精英化及大众化时期的部分质量

观及质量标准。建设学习型社会,面向全体国民,培养学生适应社会需要的知识与能力,无疑是普及化阶段高等教育的最终目的。因此,对其质量的论述,则更进一步地强调各方面特性是否有效回应广泛的多元利益相关者的价值期待与利益诉求。所以,其普及化阶段的质量观,在承接精英化与大众化时期的质量标准的同时,更加侧重其社会本位价值,更加强调标准的多样化。尤其是在治理层面,其更加强调构建协同共治的教育体系,通过积极引导高等教育系统内部的一线教师、学生群体参与高校管理与决策,充分发挥多元主体的监督作用。

二、我国高等教育普及化阶段质量保障体系存在的主要问题

高等教育的普及化发展,是规模与质量水平不断升级变化的动态过程。近年,我国的高等教育质量保障研究与实践取得了较大进展,但不可否认的是,以五年一轮评估为主的质量保障工作整体上仍然存在着基础性的缺失和不足。随着我国高等教育以超常规、跨越式的增长方式迅速进入普及化发展阶段,面对体量规模的急剧扩张,其质量保障原有的薄弱之处更为凸显。面对新发展阶段的特征与要求,高等教育固有的质量保障体系无法充分发挥应有效能,进而限制了其自身系统健康有序的发展。

(一)过度依赖政府外部监管,高校内部保障薄弱

作为高深知识的生产机构,高校无疑有着极强的专业性与排他性。在一定意义上来说,只有高校自身才最了解如何促进知识传播与发展。因此,高校的根本使命与性质决定了其自身原本应当处于高等教育质量保障的核心主体地位。但是,长期以来,按照教育治理的行政制度安排与政策规划,作为质量保障应然主体的高校,必须接受一系列评估与行政裁决。在执行操作过程中,评估工作更侧重于宏观层面的控制和决策过程,而非关于教学和研究质量的改进,由此使得高等教育的质量更多地体现为对政府治理层面要求的回应。统筹面向整体的评价指标遵从行政逻辑,单一化倾向于实际不符合多元化办学主体所本应该强调特色发展的价值取向,导致了高校在指标的导向下同质化发展,无法满足普及化阶段社会对于高校的特色化与多元化发展需求。

与此同时,在长期对“政府管制的眷恋心态”^[12]

下,高校虽然也相应建立了内部质量保障体系,但明显依附于来自政府治理层面的质量管理,内部质量保障实践形成了为迎合外部审查而实施的权宜与功利局面,行政倾向明显,失去本身应有之价值。虽然随着政府职能的深化改革,高校办学自主权有所回归,但为在竞争中获得更多的办学资源,有时不得不遵从相关约束,受制于重形式而轻特色的评估指标。评估结果与资源紧密挂钩,这使得对政府拨款严重依赖的高校在直接利益的驱使下,评估操作变形,滋生诸多迎评怪象,影响着受评主体发展,有悖于评估活动的初衷。同时,也使得高校内外官本位思想与行政逻辑强烈,学术权力被无形削弱,造成其自身的质量保障活动应有之学术价值消解。

(二)立法工作滞后,社会参与影响式微

受历史制度影响,我国高等教育质量保障工作以政府组织的评估为主要手段。早期计划经济时代,在整体以国家中心战略进行高等教育体系推进的背景下,政府通过政策直接干预高校发展。虽然当下随着市场经济的逐渐完善,市场机制进入高等教育,质量保障的社会力量逐步加强,但是社会权力对高等教育质量保障的影响力发挥有限,其外部质量保障权力依旧聚焦于政府层面。在立法工作滞后、管办评分离法治保障的背景下,代表社会市场权益参与质量保障活动的第三方评估与监管机构权威性不足、专业性不够、公信力缺失问题严重,评估工作带来的实际成效微弱^[13]。

一方面,仅有的《中华人民共和国高等教育法》和《普通高等学校教育评估暂行规定》等相关法律法规对社会参与高等教育质量的评估、监督与问责工作缺乏明确规定,片面侧重强调政府的评估主体地位。另一方面,第三方教育评估机构大部分是事业性评估机构,其评估权力主要来自行政机关的行政委托,缺乏独立性,在实践中非常容易受到行政机关的单方“意志性”和“强制性”影响。与此同时,工作水平有限,信息采集渠道单一,评价标准粗放,且多与政府层面雷同,专家考察时间周期短暂,评估结果判断的价值与专业性非常值得商榷。在缺乏持续跟进的情况下,来自社会第三方评估的质量保障工作,更往往是“一锤子买卖”,其自身的发展不均衡、市场运行不规范等问题,显然严重阻碍着其应有效能的发挥。

(三)基于文化遵从,质量保障主体意识不足

在制度的话语体系下,决策过程与落实中充斥着价值判断与行为理性,隐喻着大学善治的实现与文化之间的密切联系^[14]。质量文化作为一种质量思维表达,强调质量本身的目的性与质量主体内在的自觉性,具有价值导向、制度约束、目标激励、精神凝聚、社会辐射等功能。受强权威性的外部质量保障和评估认证的影响,高校对政府管理形成依赖,内部质量保障体系则机械地复刻外部质量保障的运行模式,缺乏对内部质量保障体系的本质、结构与功能的正确理解和深入认识,而遵从于外部质量保障逻辑的管理活动更多流于形式,被动应对外部审核使得高校内部的质量保障工作慢慢形成了周期性、阶段性的相应状态^[15]。常态化内部质量保障体系建设停滞于“工具”层面,多元利益相关者表达其利益诉求的方式和途径有限,反馈意见渠道不畅,信息缺乏透明度^[16],内部质量保障活动过于强调权宜性和功利性^[15]。

在2020年完成的对河南省内8所公办本科院校展开的“大学内部治理情况调查问卷”的结果显示,仅14.3%的教职员认为,自己非常了解自己参与学校治理的权利,且一半以上的教职员表示在学校的各项学术事务上的参与度较低,大部分教职员参与积极性有限且部分教职员存在政治冷漠现象(如图1所示)。在关于本校学术事务的决策模式

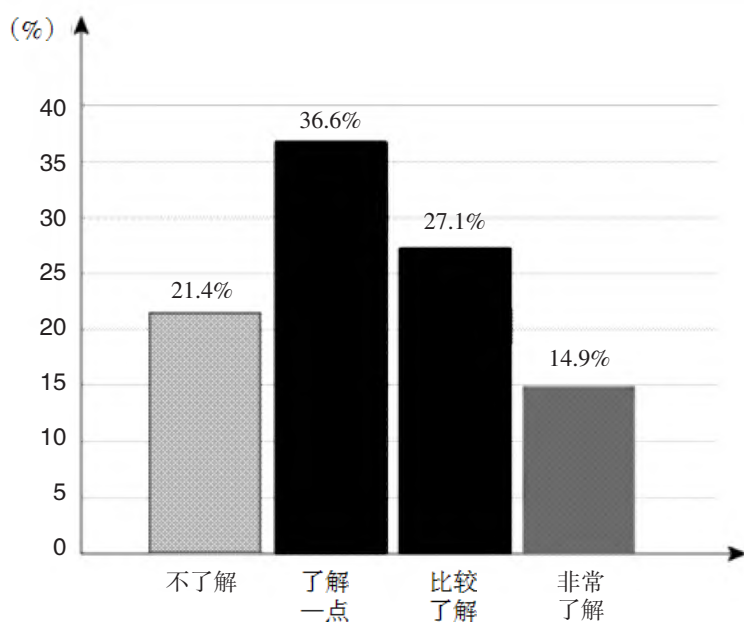


图1 教职工对“教职员参与学校治理的权利”了解程度

调查中,52%的受调查教职员表示,所在院校主要由行政权力主导,甚至有部分教职员认为,学术权力基本被边缘化(如图2所示)。高校行政文化强势,以教师、学生为主体的高校质量管理意识不足,教师群体在学校发展过程中失语现象普遍,重视包括教师、学生在内的多元利益主体共同参与的现代高校“协同治理”模式尚未真正形成^[17]。

整体而言,我国高等教育目前还处于从封闭的单一评估观念到开放的多元评估观念演变阶段。在社会公众层面,受固有的“政社一体”逻辑惯性影响,公众对于第三方评估意识依然相对淡薄,其权威性与公信力尚未真正深入人心。在政府“强势作为”、高校行政化倾向相对突出的现实背景下,社会民众“大学是政府隶属部门”的意识普遍,社会力量参与高校的治理与质量保障问题意识淡薄,缺乏积极性。

三、高等教育质量保障体系构建的国外经验分析

从教育发展实践来说,英国、美国、日本等西方国家的高等教育早已步入普及化发展阶段,且已经形成相对完善的高等教育质量保障制度。虽然当代中国与这些国家在社会制度上有着本质性区别,且在政府职能、经济基础与社会价值取向等方面也存在着一定的差异,但从遵循高等教育自身发展规律的角度来看,发达国家建立高等教育保障体系的实践经验,在很多方面仍然值得我们学习和借鉴。

(一)英国:内外部协调保障、公开透明全方位的高等教育质量保障体系

基于英国的制度传统,其高等院校在质量保障工作中具有基础性主体地位。随着高等教育的大众化发展,高等教育规模不断扩张,为加强社会对大学的问责,1988年英国通过了《教育改革法》,将主要由大学成员组成的大学拨款委员会(UGC)改组为由更多工商界人士组成的大学基金委员会(UFC),从而使大学的评估与拨款相挂钩。为解决双轨制造成的高等教育等级分化问题,1991年英国政府公布了名为《高等教育——一个新框架》白皮书,要求取消高等教育双轨制。为落实这一政策,1992年英国随之出台了《继续教育与高等教育法》,对四个郡建立针对性拨款

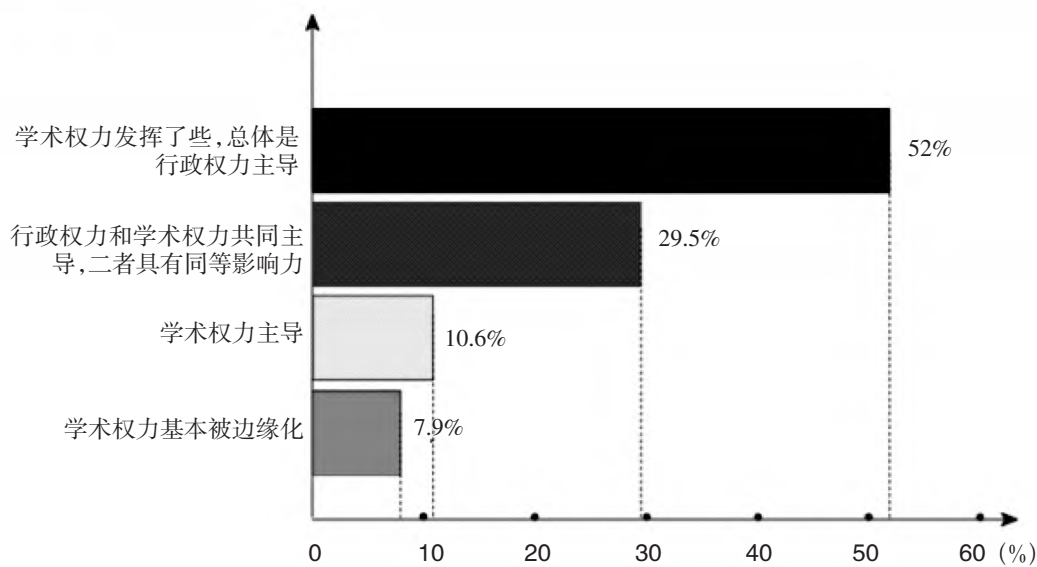


图2 教职工认为本校学术事务决策模式

机构,并由拨款委员会的质量保障部门负责对其所资助的高校进行质量评估,且评估结果直接与拨款数额挂钩。与此同时,英国高等教育质量委员会(HEQC)相应成立,作为另一个外部质量保障机构对高校的办学质量进行评估和审核。为协调分别来自政府和教育中介组织的两套外部质量保障体系的工作运转,避免给高校带来不必要的负担,1997年英国成立了高等教育质量保障署(QAA),全面负责高等教育的外部质量保障工作。2003年英国政府新的白皮书《高等教育的未来》正式决定建立单一机构负责高等教育的质量保障与提高^{[9]108-114}。

长期以来,关于大学质量由谁来评价、由谁来实施审核、由谁来制定相应标准的争论,以英国高等教育质量保障署的成立而告终。作为非官方中介组织,QAA经费来源为基金委员会的合同拨款和大学所上缴的会费,主要对学生、社会和高校负责,属于非营利性独立机构。虽然QAA不直接受政府管辖,但其接受政府授权展开工作,对各高校进行质量评估,而且QAA的政策规划必须符合和贯彻英国政府高等教育的政策精神,并对政府政策制定提供建议与相关信息^{[9]134}。在高等教育质量保障体系的构建工作中,英国取得举世瞩目的成绩。面对高等教育规模不断增大、经费紧缩、质量下降、公共问责,以及社会主流意识形态的转变,不断调整与平衡不同利益相关者间的矛盾与冲突,摆脱传统模式,英国的高等教育逐步探索建立的内外协调保障、公开透明全方位的质量保障体系,对我国的高

等教育质量保障体系构建,无疑具有一定的借鉴意义。

(二)美国: 高等教育的内部质量保障体系与外部质量保障体系

美国的高等教育体系规模庞大,各级各类大学丰富繁杂。根植于美国特殊的政治

经济与社会文化土壤所形成的“美国式”高等教育质量保障体系,为美国的社会发展提供了巨大的推力。与其他国家相似,美国的高等教育质量保障体系也分为内部质量保障体系与外部质量保障体系两个部分^{[9]68-106}。

美国的高等教育内部质量保障体系,主要包括学生素质、教师资历与办学理念三个方面。第一,强调生源资格审查,综合能力和学习与考试成绩一同作为新生录取的考核内容。与此同时,生源个性化与多元化也被考虑在内。第二,美国大学实行严格的教师聘任与遴选程序,在经过复杂流程进入大学后的教授依然需要通过严格的学术审核。但美国大学通过实行终身教职制度来保障教授队伍的稳定性,与此同时,为研究与创新营造自由与开放的学术氛围。第三,在保障教育质量上注重专业与课程设置,坚持具有特色的办学理念与校园文化建设。

美国的高等教育外部质量保障体系,主要依靠市场力量。在美国,通常以“认证”作为对高等教育机构所实施的外部审查与评估过程。尤其基于教育分权传统,美国高等教育机构的认证是由教育界与行业内通过组建的认证机构各自出于自愿原则进行的,而非由政府负责。换言之,作为一项民间事业,美国高校作为独立法人直接面向社会,因而其质量保障体系的运行主要依靠市场力量推动,而以民间非营利性认证机构为主体的认证制度发挥着核心功用。

(三)日本:高等教育的综合性质量保障体系

日本的高等教育质量保障体系深受美国影响,由高等教育的设置认可制度与质量评价制度两个部分构成。20世纪30年代,受美国教育评价理念的影响,日本教育界开始展开了原由政府组织与负责的教育评估工作。1947年,日本大学基准协会成立,对高等教育机构展开质量评估。随着日本高等教育快速步入大众化阶段,高等院校数量迅速增加,毛入学率急剧上升,大学基准协会面临庞大的体量压力,无法完成全面的质量监督。自1956年起,日本文部省先后颁布了《大学设置基准》《高等专门学校设置基准》《大学院设置基准》《短期大学设置基准》等一系列高等教育机构设置标准。1991年,日本文部省修订了《大学设置基准》,要求各高校实施自我评价。由此,日本逐渐形成了由文部省进行高校设置认可、大学基准协会进行质量评价的高等教育质量保障机制。

进入21世纪,随着第三方认证评价机制的引入,市场机制被带进了日本高等教育质量保障体系之中,促使日本高等教育质量保障机制更加完备,逐渐形成了政府设置认可、高校自评与第三方评估有机衔接的综合性质量保障体系。在2018年日本中央教育委员会发表的《面向2040年高等教育总体规划报告》中,日本政府更是着重强调和提出了有关进一步完善实施第三方认证评估机制的措施^[8]。需要说明的是,与美国高等教育机构基于自愿原则接受评估不同,日本《学校教育法》明确规定,高校要定期接受来自文部科学省认可的第三方评估机构的认证和评估。第三方评估机构需要根据自身标准,对高校形成的自我评估报告再进行评价,受评院校需要根据评估结果进行改进。日本高等教育质量保障体系的演进,充分体现了在高等教育发展的不同阶段,高等教育系统中不同利益相关者的有机互动,而这种互动对于日本高等教育的整体发展无疑具有重要的助推价值。

四、高等教育普及化阶段质量保障体系优化路径

在步入普及化发展的新阶段,我国高等教育一方面要科学汲取英美日等国高等教育质量保障体系的先进经验,另一方面更要立足本国国情,更新质量保障理念,完善政府、社会和高校间的质量协同保障体系,完善相关法治保障建设,探索中国特色的质量保障新范式,持续推动实现高质量发展,

为中国式现代化提供智力保障。

(一)更新质量保障理念

一是树立适合普及化阶段的高校发展观。普及化阶段的高等教育发展,要求必须合理确立高校办学定位,依据学校具体资源条件、办学基础与优势特色,进行学校发展战略规划。尤其要以可持续发展为基本原则,引导高校打破原有单一发展模式,面向社会经济环境,结合区域经济发展的现实需求,实现分层分类特色发展。这就需要高校不断调整人才结构和课程体系,增强学生社会适应性与竞争能力,着力提升人才知识与能力的培养和经济社会发展需求的契合度。

二是树立科学的高等教育质量管理观念,强化高校自主质量保障意识。现代化大学作为自律性学术组织,其质量保障不可仅仅依赖于制度化、标准化管理,更需有赖于诸个体的道德自律和不断改进的质量保障文化内在约束。在高等教育普及化阶段,进一步提升高校自主质量保障权责意识、强化高校内部质量保障特色文化至关重要。高校的人才培养与高深知识创造的根本职能,决定了只有高校自身最为了解如何促进知识的传播和发展。这无疑也决定了在高等教育质量保障工作中,高校具有基础性主体地位。只有通过高校的自我审视与调节改进,才能真正实现教育质量的持续保障与提升。

三是坚持质量保障活动的多元化、常态化原则。质量保障活动的效能实现,不仅要有层次分明的质量标准系统,更在于严格落实与执行。正如奥利弗·维托里所说,高等教育内部质量保障是一种工具和程序,更是一种以利益相关者交流与对话为基础的长久管理关系^[9]。由于高校属于典型的文化组织,因而纯粹的技术路线显然难以确保高校教育质量保障活动的健全性与持续性^[20]。规范的精神运作,可以提供比显性强制更隐蔽的监管权力路径。高等教育质量保障体系的优化与完善,不仅需着眼于结构或制度上的创新,而且更应从文化层面着手,将强调自觉、道德与责任的质量理念,持续融入质量保障实践活动之中。因此,将技术手段与文化意识有机融合,高等教育质量保障必须坚持多元化与常态化原则,逐步清晰多元利益相关者自身使命与愿景,树立新时代背景下的新质量观和新发展观,将质量规范与标准内化于高校教育教学活动的

全过程,打造基于自觉的质量保障新格局。

(二)重构利益主体关系

质量保障体系的有效性,在很大程度上取决于构成要素及构成要素之间的组合方式。高等教育质量保障作为治理工具,更作为一种权力机制,关系到高等教育资源的配置,影响着高校内外部权力关系的构成与运行^[21]。多元利益相关主体参与决策,是实现高等教育治理现代化的重要原则与途径。不同的利益相关主体自有其所不同于其他主体的价值取向与价值选择,如何在高等教育质量保障中平衡不同利益相关者的权益诉求,无疑是一项不可回避的现实课题。

在普及化发展阶段,高等教育的发展更加强调开放性与多元化,尤其是高校的发展与多元利益主体关系愈发紧密。因此,高等教育质量保障体系应明确各价值主体在高等教育质量保障工作中的权责关系,建立多元主体长效合作机制,深化管办评分离改革,加快构建与完善政府宏观治理、学校依法自主办学、社会有序参与的各方合力共建新格局。

一是进一步明确政府宏观治理职能。在我国,随着社会主义市场经济体制的完善与高等教育运行机制的转变,高等教育办学目标与发展要求政府逐步弱化直接行政管理,实现由以行政手段为主的直接管理向以经济法律手段为主的间接宏观治理转变^[22]。在高等教育质量保障体系之中,政府应主要起到把握高等教育发展方向,规范各项活动行为,促进体系持续、协调、稳定发展的作用。第一,深化简政放权,强化政府的“服务”意识。以统筹与服务为引擎,从“做评价”转变为“管评价”,逐步完善以政府为“主导”的综合评价体系,促使其职能转变,促进高校发挥办学与特色发展活力,充分调动社会参与质量监督的积极性。第二,完善相应法律法规,在规范多元利益主体参与质量保障行为的同时,亦确保其质量保障活动有法可依,为体系的多元主体合力共建营造良好的质量保障环境与制度保障。第三,充分发挥问责职能,建立健全相关资格认证机制,强化对社会参与评估的监管,规避社会第三方评估机构出于逐利目的而导致的市场失灵行为。

二是坚持高校内部质量保障主体地位,提升其办学主体意识与内部质量保障能力。高校外部质量保障的外在性与非生活性,决定了其活动属于周

期性、非常态化的活动。这一特质使得高校外部质量保障活动难以与其内部日常开展的教学、科研等活动同步。而高校自身开展的一系列质量保障活动则不然。切实保障高校办学水平与人才培养质量,坚持高校内部质量保障主体地位,优化保障体系建设是实现高等教育内涵式发展的必由之路。第一,切实落实外部质量保障落脚于引导高校自身特色发展,服务于内部质量改进的导向与定位。第二,促进高校体制改革,优化高校内部自身质量保障体系,提高体系的适应性、完整性与问题针对性,提升体系的运行效率与实际价值。第三,有效利用以大数据为代表的现代化新技术,提高治理能力与治理效能,建立常态化的教育质量监测评估机制,改变“被评价”的局面,促使质量保障工作长期化、制度化、规范化。第四,以人为本,以学生为本,加快培育高校质量文化,积极回应教师、学生等多元利益主体的价值诉求,促进高校生成基于自主、自律与自信的“内生型”质量监控与改进机制。

三是落实社会参与外部质量监督主体地位。无论是以政府、高校还是以第三方评估机构为主导,都存在单一主体不可克服的矛盾。除了政府主体外,社会力量是高等教育外部质量保障体系中的重要参与主体。这就需要进一步推进政府职能转变,完善和推进第三方评估机制,落实社会参与外部质量监督的主体地位。第一,提高第三方评估机构的独立性,确保评估结果的可靠性。一方面,在操作过程中坚持价值客观与中立,最大限度地保证评估的公正性。另一方面,开拓经费的多元筹措渠道,从运营层面减轻对单一主体的依赖,保障自身的可持续性与独立性。第二,提高社会评价与监督的专业化水平,确保评估结果的专业性与有效性,建立行业评估活动专业规范,完善信息公开制度,提高其评估结果的公信度。第三,积极强化与发展行业力量,增强自身行业主体意识与责任感,加强与政府和高校的合作与沟通,建立良好的协作关系,共同搭建有效、有力的高等教育质量保障平台。

(三)推进法治保障建设

法治化是高等教育质量保障制度有序运行的基本前提。只有进一步完善高等教育质量保障相关法制建设和实施机制,才能更好地解决其质量保障领域存在的评估政策法规滞后、法律效力低下、可操作性不强等问题,促使其质量保障活动的法治

化、规范化和常态化。

一要加强高等教育质量保障相关立法工作。法律的功能在于调节各种复杂甚至相互冲突的利益关系,承认并保障相关主体合法权益^[23]。以法律法规的形式明确评估主体的权利义务关系与职能边界,落实管办评分离,确保社会参与高等教育质量保障活动以及多元利益主体之间的合作有法可依。一方面,从法律层面明确各类评估机构的合法性地位与相互关系,构建完整、健全的高等教育质量保障组织体系框架;另一方面,加快对利益相关主体的权责法律认定,有利于确保社会第三方参与质量评估与监督行为的相对独立性,规避在其实践活动中受到来自政府相关委托部门的干扰,在确保评估结果有效性的同时,提升其权威性与公信力。与此同时,完善相关立法工作,拓宽多元主体参与渠道,保障多元利益主体之间长效合作机制的建立与稳定发展。

二要优化高等教育法律实施路径,提升高等教育质量保障执法效能。法律是国家意志的体现,具有强制性与规范性的社会效果。但是完善的法律体系需要依靠高效的执行与实施才能充分实现其功用与本意^[24]。第一,探索与建立高等教育质量保障领域的多部门联合执法机制,完善沟通渠道,加强相关监督与问责机制,提高多部门间协作效能;第二,加强法律的实施与执行,以对评估服务的委托与购买为例,对多元利益主体间合作状态进行合理监管,规范市场行为,对于违反法律规定的相关责任人给予相应处罚;第三,完善信息公开制度,提升信息公开的实效性,推动高等教育领域行政执法的透明化与规范化。

五、结语

实现高质量发展,是中国式现代化的本质要求。办人民满意的高等教育,实现教育的根本目的,是高等教育质量保障的核心价值取向和价值指归。审视我国高等教育质量目前发展困境,科学汲取他国相关先进经验,完善提升质量保障体系,提升质量保障效能,是切实推进高等教育高质量发展的必由之路。

高校与市场、社会、政府的关系虽然存在着本位上的矛盾与冲突,但并不是非此即彼的对立关系。高校的近期利益与社会经济、政治的当下需要密切相关。在我国高等教育事业步入普及化发展

的新阶段,高等教育更加需要面向社会,学科建设、人才培养工作更加强调多元化与特色性。遵循高等教育发展的内在逻辑,树立适合普及化阶段的高校发展观,明确办学定位,强化高校自主质量保障意识,完善相关法治建设,贯彻落实管办评分离,重构政府、高校与社会三方力量在高等教育质量保障工作中的平衡关系,强化高校质量保障主体地位,提升社会参与评价水平与效能。唯其如此,才能以高等教育高质量发展统筹推进科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略,为推进中国式现代化提供重要的战略支撑和人才智力支持。

参考文献:

- [1]教育部.我国高等教育毛入学率去年已达51.6%,进入普及化发展新阶段[EB/OL].(2020-12-04)[2022-10-10].http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/52717/mtbd/202012/t20201204_503492.html.
- [2]别敦荣,易梦春.高等教育普及化发展标准、进程预测与路径选择[J].教育研究,2021(2):63-79.
- [3]刘宝存,苟鸣瀚.普及化时代高质量高等教育体系建设的现实背景与可行路径[J].现代教育管理,2023(1):1-11.
- [4]2021年全国教育事业统计主要结果[EB/OL].(2022-03-01)[2022-10-10].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202203/t20220301_603262.html.
- [5]中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》[EB/OL].(2019-02-23)[2022-10-10].https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.htm.
- [6]博格,霍尔.高等教育中的质量与问责[M].毛亚庆,刘冷馨,译.北京:北京师范大学出版社,2008:7.
- [7]黄芳.普及化高等教育阶段的质量观:基于美国、英国和日本的经验及启示[J].现代教育论丛,2018(6):37-42.
- [8]郭大光.高等教育:质量、质量保障与质量文化[J].中国高教研究,2022(9):18-24.
- [9]马健生,等.高等教育质量保证体系的国际比较研究[M].北京:北京师范大学出版社,2014.
- [10]余小波.高等教育质量保障活动中三个基本概念的辨析[J].长沙理工大学学报(社会科学版),2005(3):121-124.
- [11]杜威.评价理论[M].冯平,余泽娜,等,译.上海:上

- 海译文出版社,2007:30.
- [12]刘红光.利益相关者视角下的现代大学共同治理机制探析[J].黑龙江高教研究,2020(8):34-38.
- [13]童锋,夏泉.“双一流”评价视阈下我国同行评价体系的建构[J].中国高校科技,2020(Z1):48-52.
- [14]王文杰.完善高校内部治理结构:制度体系与现实情境[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2020(4):69-77.
- [15]刘振天.高校教学自我评估的价值、特征及实施策略[J].中国高等教育,2013(7):42-45.
- [16]秦琴,周振海.利益相关者视域中的高等教育质量保障[J].高教发展与评估,2018(5):1-14,59,113.
- [17]秦琴.高等教育内部质量保障的焦点问题及新趋势:2016年“高等教育质量与就业:内部质量保障的贡献”国际研讨会综述[J].中国高教研究,2016(9):29-34.
- [18]陈武元,李广平.日本高等教育质量保障体系的重构及启示[J].中国高等教育,2021(2):62-64.
- [19]蔺艳娥,栗洪武.利益相关者共同参与的高等教育内部质量保障运行机制[J].教育评论,2017(7):55-58.
- [20]谷陟云.高校教育质量文化研究:脉络梳理与路向展望[J].高教探索,2021(5):26-33.
- [21]苏永建.高等教育质量保障的历史演进、全球扩散与发展趋势[J].高等教育研究,2017(12):1-11.
- [22]翟亚军,王战军.制度-伦理-文化:高等教育评估软环境的三个基本向度[J].高等教育研究,2014(5):36-40.
- [23]胡锦涛,刘飞宇.法治与和谐社会论纲[J].法学家,2006(6):1-17.
- [24]李明磊.我国高等教育评估法律制度:核心规范、问题审视与转向调整[J].清华大学教育研究,2022(4):124-131.
- 编辑 张志强
张慧敏

The Optimization of Quality Assurance System of Chinese Higher Education in the Popularization Stage

Duan Yaru

Abstract: As Chinese higher education enters the popularization stage, the development task with “scale expansion” as the main feature is basically completed. Its connotation is gradually deepening with the constant updating of quality concept. The original quality guarantee system can no longer meet the demands of the times in the new stage, and too much reliance on outside oversight by the government, internal security of universities weakly. The legislative work is not timely, the influence of social participation is weak, and the subject consciousness of quality assurance is insufficient. On the basis of scientific reference to the development experience of higher education quality assurance system in foreign countries, we should further update the concept of quality assurance, reconstruct the relationship between multiple interest subjects, perfect relevant legal protection construction, and earnestly promote the high-quality development of our higher education.

Key words: the Diffusion; Higher Education; Quality Assurance System; Multiple Interest Subjects