

国际高等教育质量评估发展的 新特点、影响及启示

钟秉林, 周海涛

(北京师范大学, 北京 100875)

摘要: 当前,在国际高等教育质量评估发展中,呈现出实行分类评估、调整不同评估主体职能分工、赋予高等院校以质量保障的主要权责、重视资源使用效率以及学生学习成效、注重定性描述信息等新特点。为深化高等教育改革,我国的高等教育质量评估宜突出评估工作的针对性和适应性,发挥各类主体的创造性,增强高校质量保障的主动性,加大对内部质量保障措施、学习效果以及投入成效的评估力度,提高评估工作的规范性和透明度,完善评估专家的选拔、培训与考核制度和健全对评估工作的评估、评估成效反馈的机制。

关键词: 国际高等教育; 高等教育质量; 评估

中图分类号: G649.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4203(2009)01-0001-05

New characteristics, impacts and implications of the development of international quality evaluation of higher education

ZHONG Bing-lin, ZHOU Hai-tao

(Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: Current development of international quality evaluation of higher education presents some new characteristics, such as doing classified evaluation, adjusting the roles of different evaluation parties, endowing universities with primary rights and obligations of quality assurance, attaching great importance to efficiency of using resources and effects of students' study, and emphasizing qualitative descriptive information. In quality evaluation of higher education in China, it may be better to give prominence to pertinence and adaptability of evaluation, bring creativities of all parties into play, build up universities' go-aheadism of quality assurance, strengthen evaluation of internal quality assurance, effects of study and effects of inputs, improve standardization and transparency of evaluation, consummate the system of selecting, training and assessing experts of evaluation, and perfect mechanism of evaluating and making feedbacks on evaluation effects of evaluation.

Key words: international higher education; quality of higher education; evaluation

收稿日期: 2008-11-21

基金项目: 教育部、财政部“高等学校本科教学工作分类评估方案项目”(教高函(2007)27号)

作者简介: 钟秉林(1951—),男,北京人,北京师范大学校长,教授,博士生导师,从事高等教育研究;周海涛(1972—),男,陕西汉中,北京师范大学教育管理学院副教授,教育学博士,从事高等教育管理研究。

当今世界高等教育正在发生广泛而深刻的变化,高等教育质量评估发展呈现出很多新趋势、新特点,对高等教育管理的影响显著增强,成为国际高等教育研究与实践的焦点之一。目前,我国高等教育正处于深化改革、提高水平的重要时期,以更广阔的视野、更开放的思维探索国际高等教育质量评估发展的最新动向,借鉴其成功经验,有助于更好、更快地促进高等教育质量提升,改进高等教育管理水平。本文从国际高等教育质量评估新特点入手,分析其对高等教育管理的影响,归纳出可供参考的建议。

一、国际高等教育质量评估发展的新特点

1. 实行分类评估成为国际高等教育质量评估发展的新热点

英国采用的院校审核(institutional audit)模式充分尊重院校的办学自主权,院校自己设定质量目标,进行质量管理;英国高等教育质量保障署(Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA)则评估院校质量保障工作的成效。在美国的高等教育质量评估体系中,州政府对各高等院校的办学条件有一套最低标准,据此授予各院校以办学资质许可;而中介机构实施的认证(accreditation)却没有绝对划一的认证标准,只对不同院校的办学理念、教学、科研、服务等方面做出引导性要求,并根据各校实际提出咨询建议。印度高等教育质量评估别具一格,其采用的评估指标体系是统一的,但在具体评估中则按照院校不同类型对相关指标的权重进行调整,最后根据平均累计得分给出评估等级,在一定程度上也体现出分类评估的特征。

2. 调整不同评估主体的职能分工成为各国关注的重点

英国的高等教育质量保障署是院校审核的执行机构,在人员选用、经费收支和内部管理上均有较大的自主权;高等教育基金委员会(HEFC)则以监督、审查等方式来对高等教育质量保障署的评估工作进行管理。美国的联邦教育部和民间的认证委员会不直接对院校开展认证工作,其主要职能是对认证机构进行认可,并发挥监督、制约和协调作用;被认可的认证机构是认证的执行主体,完成对不同区域、不同类型的高等院校的认证工作。^[1]法国国家评估委员会、丹麦评估研究所在评估工作中,充分依靠、发挥专家优势的趋向日益明显。2002年,荷兰政府成

立了荷兰认证组织,负责对高等教育已有专业和新设专业的认证工作;但荷兰认证组织并不直接进行认证、评估工作,而是建立基本的认证标准框架,委托其认可的、独立的评估中介机构来实施认证、评估。

3. 赋予高等院校以质量保障的主要权责成为广泛共识

2006年,国际高等教育质量保障机构网络组织(INQAAHE)在其发布的评估守则中明确提出,高等教育质量保障及其改进的主要责任在于高等院校。^[2]这一原则凝聚了世界各国在高等教育质量保障上的广泛共识。日本向来重视高等院校的自我评估,明确提出“大学为了致力于提高它的教育与研究水平,达到本大学的目的和完成其社会的使命,必须努力进行本大学自身的教育和研究活动状况的检点与评价,为了开展自我检点和自我评价,大学应制定相应的评价项目,建立必要的评价机制^[3]”;并于1999年再次修改《大学设置基准》,将大学自我评价的“努力”义务改成“必须”实行自我评价,而且必须公布评价结果。英国高等教育质量保障署自1997年成立到2002年期间,院校层面的学术质量审查主要检查、确认各校是否具备充要、有效的学术标准和质量管理程序^[4],学科层面的教学质量评估(TQA)主要考核被评估学科的教学质量和学生的学习状况;但在实施过程中遇到了不少质疑,于是高等教育质量保障署在2002年改变了这种直接评估院校教学质量的做法,赋予院校更大的质量自主权——根据自身的实际情况来设立质量目标,开展质量保障活动。澳大利亚高等院校在质量保障中日益发挥主体作用,各校内部都设有相关的委员会,对教学中课程设置、教学过程和论文等进行评估、监控和指导,并结合学生的就业情况对教学工作进行相应调整,体现了院校在提高教学质量上的主动性和创新意识。

4. 重视资源使用效率以及学生学习效果成为评估指标体系改进的主要内容

教学条件建设与投入是高等院校开展各项工作的基本前提,而衡量高等教育质量的落脚点是教育的产出。近年来各国高等教育质量评估的指标体系越来越注重学生的学习过程和学习结果。如英国高等教育质量保障署在取消直接的院校教学质量评估(TQA)后,公布了新的学位授予标准,该标准用大量篇幅阐述各级学位获得者应达到的学习成效;在院校审核过程中,同样要求高校提供办学效果、学生学习过程和成效方面的质量信息。^[5]在美国中北部

认证协会现行认证标准(2003年版)的五个一级指标中,有两个指标(“学生学习和有效教学”、“知识的获取、发现与运用”)直接与学生的学习有关。创建于1984年的法国国家评估委员会(CNE)^[6],致力于帮助政府评价拨款产生的效益,进而促进提高政府对大学拨款的使用效率。

5. 注重定性描述成为收集质量信息的重要趋向

英国的院校审核主要从院校发布的教学质量报告、院校自述、前6年来的院校质量报告、学生代表提交的信息等方面来收集质量信息,其中对定量信息没有统一的要求。在提交质量证据时,高等院校自主选择的空间较大,并越来越倾向于提供定性资料。在美国中北部认证协会2003年公布的认证标准中,指标体系以定性描述为主,各指标没有定量要求。而且,在认证的实施阶段,认证人员一般先与院校领导者会谈,确定需要收集的各种资料、信息以及收集方法。质量信息的收集工作主要通过查看教师档案、学生成绩、试卷以及对院校各类人员进行访问、座谈等方式来完成。

二、高等教育评估发展对高等教育管理的影响

1. 高等教育评估在提高高等教育质量和保障社会各界知情权及相关者的利益方面所起的作用得以凸显

英国高等教育质量保障署希望通过构建全方位的质量保障体系,与高等教育的供给者、全体教职员工、学生、雇主等各方一道努力提高质量,在保障高等教育学术授予标准和质量水平上维护学生和广大民众的利益;并提供一个有关学术标准和质量的信息发布、交流平台,保障各方的相关权益。美国的高等教育认证目的,则分为院校目的和公众目的,院校目的主要是通过认证,促进高等院校改进管理,实现教育质量的自我提高;公众目的则着眼于保护消费者的权益,保证公共投入的有效性和公众对高等教育质量的知情权。^[7]日本提出依据大学基准,通过大学定期的自我评估,保证大学教育研究活动的质量,促进大学自我改善。

2. 外部评估管理主体不断改进管理方式,加强对评估工作的评估

越来越多的高等教育质量评估(或保障)机构或行业协会,持续研发相关的评估原则、行为指导准则等元评价层面的标准,以期通过促进质量评估机构

的规范化,来提高评估工作本身的质量,最终达到保障教学质量的目的。如美国的高等教育认证委员会(CHEA)本身就是元评价机构,主要对评估机构进行资质认可;6个区域性认证协会(NEASC、MSA、SACS、NCA、NWA、WASC)根据实际,不断探索、优化认证标准。荷兰政府专门制定了《质量评估机构的协议》,对评估机构提出了一系列要求,并定期进行审查。此外,国际高等教育质量保障机构网络组织于2007年出版了修订后的《良好实践的指导原则》,即是各类外部质量评估(或保障)机构应共同遵循的准则。亚太质量网络也公布了“会员资格准则”^[8],要求所有加盟的评估机构都能遵循这一准则。

3. 外部质量评估与保障措施推动院校内部质量保障体系建设

与高等院校获得、行使更大质量自主权相伴随,外部评估机构开始加强对院校内部质量保障体系进行评估,推动高校不断完善自身的质量管理系统。2002年后,英国主要审核高等院校内部质量保证机制的有效性^[9],促进各校不断改进内部质量管理效果。在美国中北部认证协会2003年认证标准的五个一级指标中,每个一级指标有标准陈述、核心要素和证据实例三个组成部分,其中,证据实例是院校用来证明每一个指标核心要素的质量证据,通过展示实际措施、具体做法向认证机构证明高校内部质量工作的成效。在以自我评估为主要的国家中,质量评估的根本目的更是针对高校实际情况,发现实际存在的问题,评判质量工作的成效、得失与改进方向,并对外公布相关信息,接受外部机构和民众的监督与审查。

4. 评估结果被选择性公开并在政府拨款中被适当参考

在评估结果的处理上,不同国家全部或部分将评估结果向社会公开。英国高等教育质量保障署的审核结果都会在其官方网站上公布,同时设有专门网站来发布各高等院校的教学质量信息,公众可以免费上网查询。^[10]美国、澳大利亚、德国等国尽管在评估方式和内容上有所不同,但都有选择地发布高校的质量信息。在评估结果的使用上,英国、韩国、澳大利亚等国参考评估结果来进行拨款,但坚持有限参考的原则,并不以此作为拨款决策的主要依据,这类拨款一般只占拨款总额的很小比例。当然也有例外,如日本的做法比较特殊,为了集中力量建设30所国际一流大学,日本将评估结果与财政拨款挂钩,根据评估结果对一些大学进行重点投资,希望通

过这一手段在较短时期内提高这类大学的质量和水平。

5. 评估专业化上升为高等教育管理的重要议题

英国高等教育质量保障署、美国各个区域认证协会都在不间断地开展质量审核或认证方面的研究,对审核、认证机构的使命、目标、机构成员资格、独立性、标准与流程等不断进行改进和调整。丹麦于1992年成立的高等教育质量保障和评估中心(后并入丹麦评估所,EVA)^[11],其职责是通过研究、收集和传播国内外的先进经验,探索科学有效的评估办法,指导高等院校的评估和质量保障工作,促进提高教学和科研质量。此外,一些国家通过专项投入,资助评估研究及相关培训,推进评估专业化进程。

三、启示与建议

1. 确立分类指导、分级管理原则,突出评估工作的针对性和适应性

参照英、美等国的有效措施,尊重不同层次、不同类型院校的办学使命和发展目标,对高校进行分类评估。根据高校的实际情况和办学定位,分别采用审核、随机评估、认证等方式,实行全国性或区域性的质量评估。如在分类的基础上,对不同类别的院校选用不同的评估方式和指标体系,对高水平大学的质量目标、保障体系进行审核,对有一定办学历史和教学、科研实力的高校实行随机评估,对新办院校、独立学院、民办院校定期开展质量认证。此外,根据不同类型高校的特点,确定各不相同的评估周期。

2. 调整评估管理的职责分工,发挥各类主体的创造性

吸取国际经验,在评估工作管理上,调整范围跨度,理顺中央与地方在高校质量评估管理上的关系;转变管理职能,推进管理主体与执行主体实质性分离的改革。借鉴国际经验,国家高等教育评估管理机构尽快由“做评估”向“管评估”转变,由管微观向管宏观转变,由管事务向管政策转变,由管方法向管方向转变,突出宏观指导、整体规划、协调服务、规范监督的基本职能。省、直辖市、自治区等地方教育行政部门转换高等教育质量保障角色,主动履行对本地高等教育质量评估工作的规划、指导、协调、监督的职能。注重培育、引导评估执行机构,赋予评估执行机构自主开展评估的权责,充分发挥高等教育评估专业学会、中介机构等组织的功能。此外,评估管

理机构可以通过委托或共同参与评估项目以及资助评估研究项目等方式,与评估执行机构建立良好的合作关系,维护、发挥各类主体的创造性。

3. 明确高校的中心地位,增强质量保障的主动性

推行国际高等教育质量评估共识,明确树立高校教学质量提高在根本上取决于高校自身的努力,质量责任主要在高校,高校内部质量保障体系建设具有举足轻重的作用的观念。这既是英国高校教学质量评估改革、日本重视大学自我评估立法的基本经验,也是国际高等教育质量保障发展的共同趋势。我国在今后的高等教育质量评估工作中,宜进一步挖掘、激发高校提高质量的主动性,变“要我评”为“我要评”,自觉突出对质量指标的考核,强化内部质量保障体系的建设。

4. 完善指标体系,加大对内部质量保障措施、学习效果以及投入成效的评估力度

顺应国际高等教育质量评估内容动态调整的特点与趋向,加强对高校内部质量保障机制及其效能的评估,引导高校根据自身的实际情况,形成有特色的内部质量保障体系。如在办学指导思想的评估上,既要考察有无明确的学校定位和办学思路,更要观测有无相应的制度体系保证学校定位和办学思路的具体实施和实现。评估指标重心从资源的占有量向资源的使用效率、学生学习效果转移,关注教学活动本身,关注教学质量的生成过程以及学生的学习效果。如在校生的发明发现、获奖、作品及毕业生的就业情况、用人单位的反馈意见、校友对母校的评价等;设立师生对质量评价的相关指标,运用师生访谈、问卷调查等方式收集相关质量信息。在收集质量信息过程中,兼顾定量评价与定性评价。如高校教学活动中的学风,难以进行定量评价,需要用定性判断来加以补充。合理确立评估的最低标准与优秀标准,最低标准是高校得以发展的基本条件保障,所有高校都必须达到;而优秀标准则体现了高校的努力方向,高校在未来发展中应逐步实现。

5. 依托信息化手段,提高评估工作的规范性和透明度

引用国际高等教育质量评估的通行做法,充分发挥信息化技术的实时性、准确性、开放性、高效性等优势,把教学状态数据库和评估工作有机结合起来,定量评价信息一般通过数据库获得,提高质量信息的时效性和准确性,减少实际入校考察的工作量,降低评估的经济成本和社会成本。同时,建立每半年或一年一次的定期发布制度。通过建设、维护专

门为学生、家长和用人单位提供必要信息的查询网站,及时公布高校教学状况与评估结果,使公众了解评估工作的进展和成效,争取社会各界对高校教学评估的理解、支持和认同。此外,不宜将评估结果与对高校领导干部考核、高校升格、科研项目申请、招生与拨款等具体工作直接挂钩,但可以有选择性地作为参考。

6. 加强评估专家队伍建设,完善评估专家的选拔、培训与考核制度

比对国际高等教育质量评估专家的管理办法,建立不同类别评估专家的资格标准,健全甄选流程,面向高校、评估专业群体以及社会公开选拔。扩大评估专家来源渠道,增加评估专业人员和社会相关行业、用人单位等机构的人员,形成相对稳定的评估专家库。根据被评估高校提交的自评报告,以及学校的类型、层次和特色,有针对性地组建评估小组来实施评估。建立健全评估专家的培训制度,加强对评估政策法规、评估技术与方法以及评估态度与行为等方面的培训,提高评估专家的专业水平,并制定详细的评估专家工作守则,指导评估实践的开展。在评估管理部门内部建立专职的评估工作研究小组,收集评估信息、总结评估经验、开展评估研究,并负责对评估专家进行选拔、培训与考核等工作。

7. 建立高等教育质量外部评估与高校内部保障的相关准则,健全对评估工作的评估、评估成效反馈的机制

借鉴国际惯例,委托行业学会等机构,研制外部高等教育质量评估与保障的基本准则,对评估机构的使命、目标、机构成员、独立性、质量评估的标准与过程等内容进行明确规定,规范评估机构的评估工作。同时,会同高校的教务部门,对高校内部教学质量评价与保障工作进行调研,制定相关准则,明确高校建立内部教学质量保障与评价的责任,以及内部教学质量保障与评价工作的目标、任务、方法和要求,指导高校内部教学质量保障活动的开展。同时,

由评估管理部门根据评估工作开展的实际工作情况,定期对评估机构的工作进行审查,或委托专业性的学会组织对评估工作进行相对独立的第三方审查,及时发现和解决问题,确保评估的有效性。

参考文献:

- [1] COUNCIL FOR HIGHER EDUCATION ACCREDITATION. CHEA almanac of external quality review [J]. CHEA Publications, Washington, D. C. 1999, (6).
- [2] INQAAHE. Guidelines of Good Practice in Quality Assurance (revised), 2007 [EB/OL]. <http://www.inqaahe.org/>.
- [3] 文部省高等教育局企画课. 大学投置容查要览偏会 [Z]. 1995.
- [4] 金顶兵. 英国高等教育评估与质量保证:问题与经验 [J]. 教育研究, 2005, (1).
- [5][9] DAVID LAUGHTON. Why was the QAA approach to teaching quality assessment rejected by academics in UK HE? [A]. Assessment and Evaluation in Higher Education [C]. Bath, 2003.
- [6] 范文曜, 马陆亭. 国际视角下的高等教育质量评估与财政拨款 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2004. 20.
- [7] ROBERT C DICKSON. The Need for Accreditation Reform [EB/OL]. <http://www.ed.gov/about/bd-scomm/list/hiedfuture/reports/dickson>.
- [8] APQN. Membership Criteria [EB/OL]. <http://www.apqn.org/membership/criteria/>.
- [10] QAA. About the Quality Assurance Agency for Higher Education [EB/OL]. <http://www.qaa.ac.uk/aboutus/>.
- [11] JOHN C PETERSEN, Internationalizing Quality Assurance in Higher Education [EB/OL]. <http://www.eva.dk>.

(本文责任编辑 许宏)