



中国教育科研参考

2017 年第 18 期

总第 (412) 期

中国高等教育学会编

2017 年 9 月 30 日

目 录

中国高等教育质量建设命题的国际视野

——基于《高等教育第三方评估报告》的分析.....薛成龙 郭大光 (02)

全球化时代高等教育质量保障的特点和发展趋势

——基于“全球化时代大学生学习与发展研究”国际研讨会的分析 郭芳芳 史静寰 (13)

欧洲高等教育质量保证 25 年 (1990—2015): 政策、研究与实践.....刘 晖 孟卫青 (17)

学习投入度调查: 美国高等教育质量评价的新视角.....汪雅霜 汪 霞 (26)

日本高等教育质量保证一百年.....李 昕 (30)

编者的话: 目前,我国已经建成世界上最大规模的高等教育体系。作为即将进入普及化阶段的中国高等教育,规模扩张基础上的“质量提升”是其重要特征之一。事实上,1999 年中国高等教育进入“扩招”之始,中国政府和高等教育界就十分注重高等教育质量问题。同时,“高等教育质量”一直是高校“扩招”以来我国学界关注的热点。根据有关学者统计,相关研究论文在 2000 年以后多年以高于指数增长的速度涌现。“发展具有中国特色、世界水平的现代教育”,必须以提高教育质量为核心。为此,本刊以“高等教育质量”为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主编:王小梅

本期执行主编:范笑仙

责任编辑:李 晓

地址:北京市海淀区文慧园北路 10 号中教仪楼中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部

邮编:100082

电话:(010) 59893297

电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com

网址:www.hie.edu.cn (中国高等教育学会——学术观点栏目)

中国高等教育质量建设命题的国际视野

——基于《高等教育第三方评估报告》的分析

薛成龙 邬大光

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（简称《教育规划纲要》）指出，“把提高质量作为教育改革发展的核心任务”。根据《教育规划纲要》预设目标，到2020年我国高等教育毛入学率要达到40%。2014年，我国在校生规模达到3559万人，高等教育毛入学率已达到37.5%，可以说从数量指标实现《教育规划纲要》预定目标已无任何悬念，中国高等教育已经实质进入高等教育大国行列并向高等教育强国迈进。在这样一个转型发展阶段，如何进一步提高高等教育质量，其发展路途将如何选择？这既是世界性时代命题，也是我国高等教育发展的特殊话题。

一、提高高等教育质量是一个时代主题

从世界范围看，高等教育质量建设问题是高等教育大众化后一个不可回避的话题。二战后，随着高等教育民主化、全球经济复苏和国际间竞争日益加剧，世界各国对于高等专门人才产生了强劲的需求，高等教育被看成是经济发展和竞争力的重要支撑，投资高等教育被认为是最为重要的人力资源投资。在这样的背景下，世界各国迅速扩大了高等教育发展规模。其中，美国在20世纪50年代率先开启了高等教育大众化进程并在20世纪70年代进入高等教育普及化发展。紧随美国之后，世界上主要发达国家也在20世纪六七十年代相继进入高等教育大众化阶段。但是另一方面，在许多国家特别是发展中国家，持续增长的高等教育规模发展同时也带来了高等教育质量危机，这一危机突出表现在较高的辍学率、适龄青年失业率以及高等教育学术水准的持续下降。1995年，联合国教科文组织明确提出了高等教育的三大危机：质量危机、财政危机、道德危机，其中高等教育的“质量危机”首当其冲。1998年10月，联合国教科文组织召开首届世界高等教育大会，向全球昭告21世纪将是更加注重质量的世纪，由数量向质量的转移，标志着一个时代的结束和另一个时代的开始。

为了应对高等教育质量危机，从上个世纪90年代开始，“教育质量”和“质量保障”成为世界各国教育改革普遍关注的焦点，在全世界范围掀起了高等教育质量保障运动的热潮。例如，英国于1997年成立了质量保障署（QAA），目的是保障英国提供的高等教育始终处于统一水准，确保英国高等教育更具有竞争力和吸引力。澳大利亚于1992年成立了“高等教育质量保障委员会”（CQAHE），由该组织对高等院校质量保障机制和程序进行独立审核，并依据审核结果分配奖励性财政拨款。2000年，澳大利亚进一步成立了大学质量委员会（AUQA），目的是确保澳大利亚高等教育质量更具有国际竞争力，从而争取到更多的海外教育市场。日本在原有完善的民间评估基础上，于1991年成立的国家学位机构（NIAD），专门负责评估非学校教育机构的学位授予。2000年，该机构又兼作大学评估，其评估计划应用于所有国立大学，并作为文部省对国立大学拨款数额的主要依据。依托于这些独立的质量保障组织，发达国家加强了对高等教育质量的国家控制，形成了成熟完善的外部质量保障（external quality assurance, EQA）。它们或者通过国家的政策、法规或财政等杠杆对于本国高等教育质量加强干预；或者通过第三方认证、评估、审计或者办学准入标准，间接抬高高等教育质量标准；或者强化高等学校与利益相关者之间的透明度，如发布年度质量报告，加强高等教育主管部门与院校之间互动联系，等等。所有这些都凸显了对高等教育质量控制的意志。

近十多年来，随着经济全球化和金融危机，高等教育成为各国竞争的重点领域，高等教育质量再度引起了各国普遍关注。许多发达国家开始以发布国家战略规划和教育战略规划的做法，把应对“教育质量危机”上升为建设性的教育质量国家战略。例如美国在21世纪初，连续修订和发布了几个国家战略规划和教育战略规划，包括2002年的《不让一

个孩子掉队法案》和《2002—2007年战略规划》，2006年的《美国竞争力计划》，2007年的《2007—2012年战略规划》。2009年，美国奥巴马政府也制定了一项庞大经济刺激计划——《2009年美国复苏与再投资法案》。在这项总额巨大的投资计划中，超过1,000亿美元（占12.7%）用于资助公立学校和高等院校，投资项目涵盖了教育领域的所有方面。正如奥巴马2009年3月10日在全美拉裔商会上所说：“在全球化经济中，一个人所拥有的最有价值的东西就是他的知识，教育已经不仅是通往机会和成功的途径，而且也是获得成功的先决条件。今天，那些在教育领域强于我们的国家，明天也必将会在全球竞争中超越我们。”

除了国家层面制定教育规划之外，伴随着高等教育普及化发展，关注高等教育内部质量保障（internal quality assurance, IQA）成为提高高等教育质量又一重要趋势。例如在内部质量保障中引入企业质量监控的ISO9000，以及实施论证、审核评估等。在世界发达国家高等学校，有关内部质量保障建设已经进入到系统化、精细化、标准化、规范化的成熟发展阶段，高校内部形成了包括课程测评（Course evaluation）、专业评估（Programme evaluation by studentsurvey）、教学指导、检查（Teachers'supervision）、教学质量监测（Programmemonitoring）、学生学业评价（Assessmentofstudents'workload）、毕业生跟踪调查（Graduatetracerstudies）、用人单位满意度评价（Employer satisfaction surveys）、用人单位参与（Involvement of employers in study programrevisions）等一系列保障手段，这些手段通过学校整体目标整合在一起，又与外部质量保障互动，共同构成了现代意义的大学教育质量保障体系。发展中国家高等教育质量保障也同样面临挑战。在一些发展中国家还面临着经费和资源短缺以及信息技术缺乏等问题，他们正迫切寻求一些既经济节约又非常有效的内部质量保障机制。为寻求解决高等教育质量危机的有效途径，联合国教科文组织于2014年发起了一项包括中国、德国、智利、孟加拉国等8个国家在内的高等教育质量内部保障国际案例比较研究，即“高等教育内部质量保障优秀原则和创新实践项目（Exploring Good and Innovative Options in Internal Quality Assurance in Higher Educa-

tion）”。其研究最主要目的是了解发展中国家内部质量保障现状并提出内部质量保障原则，从而为发展中国家提供借鉴和示范意义。

与此同时，世界发达国家和地区高等教育质量建设进入一个新阶段，即质量文化建设。2009年7月，联合国教科文组织在巴黎举行世界高等教育大会。会上发布的《社会变革与高等教育发展新动力》公报指出：“在当代高等教育中，质量保障无疑起着至关重要的作用，而且必须包括所有利益相关者。质量的实现既要求建立各种质量保障体系，形成多种评价模式，同时更需要在机构内部形成一种质量文化”。欧洲大学联合会也于2002—2006年实施了题为“质量文化课题”的研究，研究工作涉及欧洲36个国家的134所高校。经过数年的研究，课题组针对高校如何培育质量文化提出八项具体“优秀原则”：①增强职工对学校的认同感；②培养学生的参与意识；③重视内部沟通并赋予教职工权力；④对于评估程序和标准达成一致；⑤对于关键数据做系统的定义、收集和分析；⑥吸纳各方面（教师、学生、家长、雇主等）的适当参与；⑦重视自评；⑧评估后及时跟踪研究并改进工作。与此同时，从2007年起，经济合作与发展组织（OECD）在其永久性教育计划“高等教育机构管理”（IMHE）下，专门设立“教学质量提升”（FQT）项目，旨在通过提供科学合理的质量标准框架和总结推广优秀教学实践案例，促进高校质量保障和提高人才培养质量。高等教育质量建设是一个世界性命题，既有高等教育大众化内在逻辑需要，也有激烈国际竞争的推动。高等教育每次质量建设往往伴随着质量危机，进而从质量危机意识上升到质量国家战略，再从质量战略分解为具体的质量建设行动计划、制度框架建设及更为深层的质量文化建设。今天的高等教育质量标准，已经不再是一所大学、一个国家的质量标准，而是与国际接轨的质量标准。显然，我国要建设高等教育强国，就必须使高等教育改革置身于世界高等教育发展潮流中，把握高等教育质量建设发展方向，这样中国高等教育质量建设才能看得准，走得远，发展得好。

二、高等教育质量建设内涵的国际视野

高等教育质量究竟是指什么？教育质量是价值选择，还是技术管理？判断教育质量高低的标准是什么？质量是否可以人为控制？理解这些命题，需

要从国际视野深刻理解高等教育质量的内涵与特征，这既是中国高等教育质量建设的前提，也是推动中国高等教育走向国际化的必经之路。

1. 高等教育质量具有明确的指向性。高等教育质量究竟是指什么？这是讨论高等教育质量建设的前提。2009年联合国教科文组织第二次世界高等教育大会公报《社会变革与高等教育发展新动力》提到：“质量标准必须反映高等教育的总体目标，特别是学生的批判性与独立性思维、终身学习能力的培养等目标。标准应鼓励创新和多样性。保障高等教育质量要求我们充分认识到吸引和留住合格、专业且敬业的教学及研究人员的重要性。”从联合国这一公报看出，高等教育质量首先是指人才培养质量，高等教育质量危机也常常是指人才培养出现了问题。如1995年，美国卡内基教学促进会由于不满研究型大学忽视本科教育，经过长达4年的研究于1998年发表了《重建本科教育，美国研究型大学发展蓝图》（简称“博耶报告”），呼吁各大学给予本科教育更多的重视并提出了10条改革建议。报告的发表引起了巨大的反响，以哈佛大学为首的研究型大学掀起了本科教育改革的高潮。此后，针对美国研究型大学现状，陆续有不少反思大学教育的警醒力作，如《失去灵魂的卓越》《回归大学教育之道》等，这些著作均以作者亲身经历，反思了美国研究型大学的本科教育宗旨与目标，直接剑指美国最为顶级大学人才培养质量的不足和缺陷。中国近些年来由“钱学森之问”引发的对于高等教育的整体反思，其核心和焦点依然是人才培养质量。所以，就其指向而言，高等教育质量首先是人才培养质量。

2. 高等教育质量标准是多维价值判断。特别需要指出的是，一说到高等教育国际化，人们就试图去寻找国际上的高等教育质量标准。然而事实上，高等教育质量并非是一个恒定不变的标准，而是一种多维的价值判断。这种价值判断是对高等教育规律和本质的一种把握，是社会对教育活动的一种目的期待。这种期待不是绝对的，而是相对的、综合的。1998年联合国教科文组织第一次世界高等教育大会公报《面向二十一世纪高等教育宣言：观念与行动（草案）》就明确指出“高等教育质量是一个多角度的概念，它应包含其所有的功能和活动：教学和学术活动，研究、奖学金、队伍建设、

学生、基础设施，社区服务和学术环境”。“质量保障是当前高等教育至关重要的任务，必然涉及所有利益相关方。质量保障不仅要求建立质量保障体系和评价模式，而且要求促进机构内部质量文化的发展。”再以欧洲博洛尼亚进程为例，多年来，欧盟一直在寻找建立统一的质量标准，但由于各国政治经济文化背景不同，这种一体化进程推进一直是非常艰难的。而2014年，欧盟正式启动了“多维度全球大学排名”（U-Multirank），为不同国家高等教育质量比较找到一个可行的方法途径。该系统是一个全新的、立足全球的多元排名工具。它以用户导向、多重维度、机构可比性、排名多层次和方法可靠性五大原则，设计了包括教学、科研、知识转化、国际化和地区参与等五大绩效维度指标，试图为公众展示了一个多元、立体、整体和多样的高等教育质量发展维度。

高等教育质量发展的多维性告诉我们，对于高等教育质量的判断不能从单纯的某一个维度进行简单判断。高等教育质量不仅要关注具体的技术标准，教学要素投入，以及过程监控体系建设，更应关注培养目标设计的科学性，培养模式选择的合理性，从目标设计、模式选择、过程监控和结果输出等整体考察学校的人才培养质量。同时也应看到，在高等教育发展不同阶段各国出现的高等教育质量也具有其阶段特殊性，对于质量的理解和内涵也是有所侧重的。就中国而言，在前一阶段，由于理论研究的相对滞后和高等教育自身发展的阶段性，对于质量的关注主要集中于要素投入，重点包括师资、经费、办学空间等基本办学条件。相反，对于高等教育内部质量保障体系建设以及质量管理的运行机制则关注相对不足。为克服这一不足，教育部评估中心提出了从五个维度来判断高等教育质量的整体标准，即高等教育质量的社会适应度、目标达到度、条件支撑度、质量保障度以及用户满意度。可以说，这“五个度”从整体上反映和把握了中国高等教育质量的状态。当然，教育质量多维性也不是要求在所有的维度方面平均用力，而是根据高等教育发展的具体问题有所侧重，有所为，有所不为。就当前发展任务而言，这种整体性从其切入点上说，应强调目标导向。强调学校办学目标定位，以及为实现这一目标学校在组织架构、政策制定、资源配置、人才培养模式等方面的制度设计与安排

以及最终教学效果产出是否与预期目标相吻合。这种趋向，既是世界高等教育质量保障的共同趋势，也符合审核评估所要求的“注重以学校办学定位和人才培养目标为导向，关注学校目标的确定与实现”。

3. 高等教育质量建设导向以生为本。质是事物内在规定性，量则是这一规定性满足人的需要的程度。在高等教育领域，从不同利益相关者出发，对于高等教育质量存在着不同价值判断，形成对于高等教育质量的不同看法，包括：质量就是卓越；质量就是符合标准；质量就是目标适切性；质量就是达到机构既定目标的效果；质量就是用户明确需求和潜在需求的满足度。但从国外的做法看，尽管对于高等教育质量存在着多元理解，但在实践层面已经形成一个共同趋势，即对于质量关注焦点已经转向学生发展，由此产生了“以学生为中心”“基于成果导向”和“持续质量改进”等重要理念，成为新时期高等教育质量保障的重要行动指南。

以学生为中心是近年来高等质量保障的一个重要趋势。如英国于2011年6月发布《把学生置于体系中心》高等教育白皮书，这是世界首次把以学生为中心理念上升为国家政策框架。白皮书提出，要建立更透明的高等教育市场化体系，增加高校之间的良性竞争，增强为学生服务的意识，进一步提高教学质量，切实维护学生作为高等教育消费者的合法权益。英国质量保障署的核心理念就是把学生和公众利益置于工作的中心，基于这一导向，质量保障具体措施也重点围绕学生展开。

与“以学生为中心”密切相关的另一重要理念——“基于成果导向”的教育质量（Outcome-based Education, OBE），这一质量理念反映了近年来高等教育质量发展的又一大转变。这种质量发展导向遵循“以学生为中心”的教育理念，聚焦于学生受教育后“学到了什么”和“能做什么”。如从20世纪90年代以来，基于“增值”（value added）评估方式迅速成为美国高校本科教育质量的主要方式。该评估方式关注学习成果评估（Student Learning Outcomes Assessment），注重对学生学习经历、学习投入调查。其中较为典型的如《全美学生学习性投入调查问卷》（National Survey of Student Engagement, NSSE）以及《加州大学本科生就读经历调查问卷》（University of California Under

graduate Experience Survey, UCUES）。目前基于成果导向的质量保障在美国、英国、德国、加拿大等发达国家已有了多年的理论与实践探索，其理念也被以工程教育认证为代表的质量评估实践所采纳。美国ABET认证、加拿大CEAB认证、欧洲EUR-ACE认证等，质量评估已经从教育投入评价转移到对教育产出（能力、成果、效果等）的评价上。又如以经合组织（OECD）、欧盟（EU）为代表的国际组织开发出了“高等教育学习成果评估”（AHELO）、“全球大学多维排名”（U-Multirank）等国际质量监测评估项目，这些项目聚焦评价学生的学习成果，强调学生的满意度调查以及毕业生的学习产出。中国“五位一体”的高等教育评估制度以及“五个度”的质量标准，始终坚持“以学校为主体、以学生发展为本位”，致力于打造“持续改进”的质量文化，在理念和标准上体现了国际实质等效，说明了我国高等教育质量保障已经与国际高等教育改革的主流方向接轨。

4. 高等教育质量管理从经验转向科学。大学教学质量从长远目标而言是一个追求至善的过程，是永恒的主题。但从其阶段性任务而言，它又是一项具体的管理工作，需要明确的目标设计、要素投入、过程管理以及结果评价。高等教育质量既是价值判断，但也是一个底线保障。特别是随着高等教育大众化进程的不断推进，高等教育系统日益复杂。在信息化、大数据时代背景下，传统经验管理模式已很难有效地把握质量的内涵。高等教育质量管理需要从经验走向科学，需要从制度及运行机制层面建立相对科学、规范质量保障与监测机制。以美国新英格兰地区的评估标准为例，内容包括了使命与目标、计划与评价、专业与课程、教师、图书馆与信息资源、体育设施与技术资源、财务状况、学校事务公开、完整性等11项指标内容。同过去的指标体系相比，新的评估标准的一个重要变化是评估体系完全是一个宗旨性的标准，更多是引导性的。但是所有这些宗旨性标准背后必须要有一个可靠的事实和数据支撑材料，以此证明高等教育质量与其办学目标相适应。

再从世界高等教育三大排行榜看，从市场角度对于高等教育质量监控更是完全以数据说话。如在《美国新闻与世界报道》的排行榜中，对高等教育质量就保留了入学率、专业保有率、毕业率等多方

面的指标。以毕业率为例，根据2014年《美国新闻与世界报道》对美国前200名以内大学（national universities）的六年毕业率统计结果可知：排名靠前的高校其毕业率较高，排名越靠后的高校其毕业率也随之降低。其中排名在前50名的大学，毕业率介于80%~98%；排在51~100名的大学，其毕业率介于66%~84%；排名在101~150名的大学，其毕业率介于53%~77%；排名在151~200名的大学，其毕业率介于42%~69%。

对比分析我国高校毕业率，则普遍偏高，而且不同办学层次的高校之间的毕业率几乎没有差异。根据对2004—2014年的统计，普通本专科生的毕业率一直保持在96%~98%之间。学位授予率从87.85%不断攀升至97.79%，并在2011年前后一直与毕业率保持一致。这说明，一方面毕业生质量有保障，满足了学位授予质量基本要求，另一方面，随着中国高等教育大众化进程加快，各高校对于质量管控的底线却呈现放松的迹象。近年来国家已经意识到这一问题，陆续以质量报告的形式来发布高等教育质量发展状况。特别是教育部评估中心开发了国家数据平台，通过对人才培养质量内涵各项数据的采集，适时分析高等教育人才培养质量状态，可以说为我国高等教育质量监测找到了一条新的技术方法。

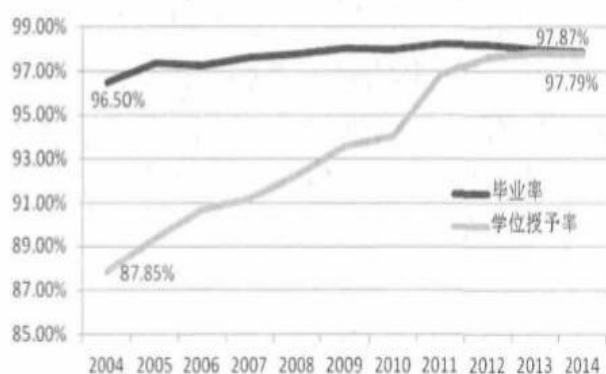


图 1 2004-2014 年普通本专科生毕业率和学位授予率

三、中国高等教育质量建设的特殊性

从国际视角反观我国高等教育质量建设，就会发现在前一阶段我国高等教育质量建设表现出一些非常特殊的现象。这种现象包括：从宏观上主要集中于学校师资、经费、设备等一些基本办学条件建设，而较少从人才培养目标、人才培养模式改革来考察人才培养质量。从中观上看，学校内部对于教学质量的关注还局限于教学改革本身，而较少从人

才培养、科学研究以及学科建设整体综合改革来考虑提升人才培养质量。从微观看，各高校工作重心主要集中于质量保障体系的构建和完善，而较少从以学生为中心，从学习效果的角度来观察。从高等教育质量保障主体而言，政府始终在质量保障过程中起着主导力量，学校在质量保障中的主体地位和责任意识没有完全觉醒。这种质量保障格局一方面导致政府在质量管控中过细但不到位，另一方面学校内部质量保障处于一种粗放管理，精细化、科学化以及有效性、针对性都亟待加强和提高。这些方面都说明中国高等教育质量建设还处于一种经验管理的探索阶段，其科学性和成熟度与西方发达国家的高等教育质量管理相比存在较大差距。这种差距显然既与我国经济发展水平有关、与高等教育发展阶段性有关，也与传统历史文化有关。

从经济发展水平制约来说，改革开放以来，我国以“后发优势”在短短几十年时间内完成发达国家高等教育大众化任务。目前，我国高等教育绝对规模稳居世界第一，师资队伍绝对数量全球居首。中国高等教育竞争力和吸引力不断增强，已成为世界第三、亚洲第一的留学生接收国。这些方面的成就很大程度上得益于改革开放30多年来经济持续稳定增长，为高等教育发展筑牢了强大的经济基础。但同时也应清醒看到，中国高等教育发展属于一种后发外生型模式，高等教育发展起步晚、发展快，体量大、底子薄且发展不平衡。截至目前，我国主要劳动年龄人口（25~64岁）中每百人接受高等教育仅有4~5人，而OECD成员国和欧盟21国2013年的平均水平为33.3人。中国普通高校师生比近五年来基本稳定在17.5:1左右，而OECD和欧盟国家2012年师生比的平均水平分别是14:1和16:1。自2012年开始，中国财政性教育经费占GDP的比例达到了4.08%，而2011年OECD国家和欧盟21个国家财政性教育经费占GDP比例的平均水平为5.6%。这说明，在相当长一段时间内，资源短缺仍是制约中国高等教育质量建设的重要因素，持续加强高等教育投入仍是提高高等教育质量的关键手段，这是由中国高等教育发展阶段性所决定的。

从高等教育历史惯性制约而言，新中国成立后，中国实施了与计划经济相适应的专业教育模式。尽管后来市场力量不断消解这一模式，但专业教育至今仍然带有很强的历史惯性，形成高校人才

培养非常特殊的“中国模式”。这种特殊性包括：专业设置、课程设置、教学模式、教学运行机制、资源配置等。其一，就专业设置来说，学科专业本来只是一个知识体系分类，只具有统计的意义。但在中国高等教育管理、学科专业成为一种资源配置体系、以学科为基础的系科专业、学院设置导致了学科专业设置部门所有制，从根本上割裂了学科专业之间内在联系。这种割裂最终导致学生学习兴趣得不到满足、跨学科专业交叉设置难、教学资源得不到充分共享等问题。其二，就课程设置来说，本来课程结构只是反映学生知识结构，必修课与选修课、主修课与辅修课、基础课与专业课只是根据学生的知识体系需求所做的区别。但是，由于资源配置的部门所有制及深层利益关系，这种柔性区别成为刚性管理，从根本上割裂了知识本身的内在逻辑联系，造成了当前课程结构存在的主修与辅修、选修与必修、本科生与研究生课程完全分开，学生知识狭窄，视野狭隘，理论与实践脱节、做人与做事、动手与动脑割裂。其三，就教学模式而言，教师注重以“教”为中心、忽视学生学习效果。注重课堂教学讲授、忽视课后作业辅导。注重期末期中考试，忽视平时学习反馈；学生学习注重课堂听讲、忽视课外自主学习。注重理论学习、轻视实践训练。注重期末考试，忽视平时学习。其四，就教学运行机制来说，中国大学组织管理架构更多考虑与上级主管部门相对应，更多从学科专业建设需求考虑。而国外大学教学管理的组织架构更多围绕学生和教师服务需求来设置。例如注册中心、选课中心、教师发展中心。其五，就资源配置来说，政府对于大学资源的配置除了经常性事业费之外，更多是带有传统计划经济留下来的思维方式，通过大大小小的各种各样的工程、计划对高校进行调控。而欧美一些发达国家在高等教育质量管控方面更多强调管、评、办分离，更多依赖于第三方评价。显而易见，中国高等教育人才培养呈现的这些问题，是高等教育质量建设进程中无法回避的问题且已形成惯性制约。谈及中国高等教育质量建设，就不得不面对这种惯性，并且要努力克服这种惯性带来的阻力，打破固化思维，持续进行人才培养模式的改革与创新。

从文化传统制约而言，中国教育历来秉承“建国君民”传统，当国家实力强大时，往往以官学为

主，相反当国家力量式微时，往往私学兴盛。从这点上说，中国高等教育大众化既不会出现美国两年制社区学院，也不会出现日本短期大学模式，主要靠公办高校的改制和转型发展，民办教育力量是高等教育发展的一个补充。这种发展模式与其说是中国教育市场不成熟，勿宁说文化传统的力量仍然十分强大。“学而优则仕”至今影响着社会文化心理，这不仅造成整个社会“重学轻术”，而且也使高等教育在其发展过程中一直排斥职业技术教育。这种影响典型的例子就是过去一段时间存在的盲目“专升本”风潮，高校办学目标的趋同以及人才培养的同质化现象，这也是中国高等教育转型发展过程遇到不同于西方国家的文化心理阻力。在相当长一段时间内，我国高等教育是为学生未来谋生做准备，高等教育属性仍然是基于普通教育基础之上的专业教育。而不是马丁·特罗所描绘的那样，在普及教育阶段，高等教育属于终身教育的范畴，更加强调通识教育，更加强调人的自我发展，接受高等教育取决于个人的意愿追求。这些文化传统显然是中国高等教育发展阶段性所特有的，是探讨中国高等教育质量命题不可回避的文化语境。

从高等教育面临的外部环境说，当前中国高等教育发展面临着诸多挑战，其中主要来自两个方面：一是经济转型带来的挑战，二是世界科技竞争带来的挑战。从经济转型来说，党十七大报告提出，促进经济增长方式由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变，由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变，由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。党十八大把加快转变经济发展方式作为经济建设最为重要的主题，并提出了新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“新四化”发展思路。2014年底，中央在经济工作会议提出了“经济发展新常态”，“中国经济从高速增长转为中高速增长；中国经济结构不断优化升级；中国经济从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。”这些挑战对于高等教育类型、层次、结构、人才培养模式等各个方面，都会带来前所未有的影响。再从世界科技竞争挑战看，以创新促增长成为世界经济共同趋势。2009年，美国制定了“创新战略：迈向持续增长和高品质就业”，提出了美国发展创新型经济的框架。2011

年，美国把先进制造业、清洁能源、生物技术等作为国家优先发展的领域，并投入3亿美元用于与产业界合作。德国政府提出到2015年科研投入占国内生产总值的3%，教育投入占国内生产总值的7%。为应对新一轮科技革命及工业4.0的挑战，我国于2015年提出中国版的工业4.0——《中国制造2025》，提出以创新驱动、质量为先、绿色发展、结构优化、人才为本为基本方针，力争通过创新发展战略实现从中国制造到中国智造。不难想象，高等教育在多重严峻挑战下，不仅要解决人民群众接受高等教育的强烈愿望，而且要强力推动高等教育成为国家创新战略的重要驱动力。所以，同西方发达国家高等教育走过的历程相比，中国高等教育发展承载着更多的使命和责任，这种使命和责任会使高等教育结构和职能发生一系列重大变化，甚至在某些方面可能出现变革性的裂变。这些方面显然是中国高等教育质量建设过程中不可忽视的前提和背景。

四、提高中国高等教育质量的若干建议

高等教育质量建设命题是一个非常具有国际化色彩的命题，又是中国高等教育在一定发展历史阶段呈现的特殊话题。这种国际性和特殊性的双重属性说明，解决中国高等教育质量问题，既要从国际视角主动借鉴和吸收国际高等教育的成功经验，又要立足中国高等教育发展自身阶段特点和实际情况，充分发挥高等教育发展的“后发优势”，实现“跨越发展”和“弯道超车”。就当前和今后一段时间而言，中国高等教育质量建设应着重解决结构调整问题、投入保障问题、人才培养的中心地位问题、人才培养模式改革问题、质量保障体系建设以及国际化等问题。要解决这些问题，需要结合对中国高等教育质量的研判分析，坚持调结构、保增长、促改革、转方式、国际化的总体方向，全国上下形成一揽子工程，从国家层面、地方政府以9及高校找准角力，同时发力，形成合力。

1. 要重点调整优化高等教育结构，助推中国经济转型和社会协调发展。高等教育结构包含了高等教育布局结构，类型、层次科类结构，体制结构等多方面内容。按照马丁·特罗的理论，高等教育进入大众化后，不仅仅体现在规模数量发生变化，同时也体现在高等教育内部系统都发生了变化。对于这种变化马丁·特罗用隧道指示牌作比

喻，从精英教育进入大众教育，高等教育会进入一个非常不一样的发展阶段。但就中国情况而言，在过去高等教育跨越式发展大背景下，中国高等教育在短短不到20年时间来就完成西方发达国家高等教育大众化的目标任务。这种快速发展模式使中国高等教育在其前进过程中似乎来不及看到这一“指示牌”，对于高等教育大众化理解局限于“毛入学率”这一数量概念，而对其他方面的变化却没有给予过多的关注。如我国工业创造的附加值占整个国民经济已达到45%的比例，但是我国普通本科高校无论从毕业生、在校生、还是招生方面大约只占到33%。在整个国民经济发展中，农业所创造的附加值平均为9.64%，但我国普通高校的农学专业和学生数比例都相当小，长期平均不到2%的比例。又如，随着经济一体化现象，中国经济发展出现资本、劳动力、资源等向某一区域综合汇集的特征，形成了包括长三角、珠三角、长江沿岸、海峡西岸、环渤海湾等不同的经济带和综合经济区。但是，我国高等教育区域结构布局一般沿袭东部、中部和西部的发展思路，而较少考虑从区域经济发展来考虑高等教育区域布局和人才流动，高等教育管理行政壁垒在一定程度上又加强了人才培养的同质化现象。再如中国制造业从业人口中本专科生平均在28.5%，但专科毕业生只占13.5%，这说明在整个制造业中，一线的技术工人缺口非常大。金融业从业就业人口平均在3.3%，但是有关财经类专业的专科毕业生平均约占20.8%，明显供过于求。

以上这些方面说明，在过去一段时间内，高等教育发展重点始终是外延发展。这种发展模式在高等教育规模扩张的前期阶段，确实迅速培养了大量的社会所需的专门人才，为经济和社会发展提供了强大的人力资源和智力支持。但是，随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“新四化”发展思路以及经济增长方式转变，逐步实施这种粗放发展模式已经越来越显露其发展的瓶颈，尤其高等教育结构方面迫切需要进行及时调整。基于这一现状，建议把调整结构作为提高高等教育质量的重点，从国家层面说，应着力加强顶层规划设计，根据国家发展战略需求，选择时机启动高等教育学制系统改革，引导全国各地高等教育分层分类发展。要加快高等学校设置分类标准，引导各地方政府、各高校主动适应地方经济发展需要，根据自身优

势，提高办学特色和办学水平。从地方政府层面说，应着力于高校类型结构优化，根据地方经济结构和产业结构发展，统筹各级各类教育，推动地方高校转型，把主要办学思路转到服务地方经济社会发展上来，转到产教融合、校企合作上来，转到增强大学生就业创业能力上来。从高校自身层面说，应着力于层次结构和专业结构优化，主动结合地域特色和区域优势，科学合理定位学校的层次类型、办学定位和办学目标，全面优化内部学科专业结构，增强人才培养与社会产业结构之间的契合度，克服同质化现象。

2. 要保证高等教育投入稳定增长，强化高校教学基础设施的内涵建设。教育经费投入是高等教育发展的基本保证。从世界各国高等教育投入情况看，随着近年来经济增长困难，各国不同程度削减政府的公共财政投入，高等教育面临着财政紧缩压力。而就中国情况而言，从绝对数看，过去一段时间，高等教育处在大投入大发展阶段，国家公共财政经费连续十年保持平稳增长，国家教育总经费成倍增长，高校绝对经费数量保持继续增长，生均拨款水平达到历史上最高水平。然而，从高校教育经费占全国总经费比例看，总体略有下降。并且不同高校经费投入不平衡，很多新建本科院校的生均拨款尚未达到国家基本要求。从各类高校人才培养的基础公共设施看，生均水平普遍较低，并且不同类型高校不平衡。其中部分指标生均水平（如固定资产总值和生均教学、科研仪器设备值）近两年连续呈下滑趋势。高等教育这种投入反映了中国高等教育发展阶段基本特征，即总量大但生均水平低。从这一意义说，我国高等教育经费投入不仅不足，相反在今后相当长的一段时间内，还要继续加大投入，把加大投入作为提高高等教育质量的首要条件。

从国家层面说，建议国家把保持教育经费的持续稳定增长作为一项基本要求。要确保教育中央公共财政支出绝对量和相对量同时增长。建议国家进一步出台政策，提高学费收入用于日常性教学比例，确保高等学校专项教学改革经费以及实践实习经费。从地方层面来说，要确保地方政府在高等教育投入及比例双增长，确保生均拨款水平达到国家规定要求。从学校层面来说，要确保教育教学经费比例逐年增长。鉴于高等教育公共基础设施现状，

建议国家继续完善专项修购的政策，引导和鼓励各高校把中央专项修购计划用于强化高校的内涵建设，防止辅张性建设。

3. 要全力强化高校师资队伍建设和，推动人才优势向人才培养优势转化。师资队伍是高等教育质量保障的关键。经过前一阶段建设，队伍建设取得了长足发展，高等教育师资队伍规模、数量实现了较大规模增长，高校教师数量稳居全球第一，相当程度上缓解了高等教育规模发展的瓶颈问题。但是，另一方面也应看到，高校师资短缺依然严峻，高校生师比仍然偏高，高校教师队伍整体年轻化明显，中初级职务和中青年教师成为大学教师队伍主体。大学师资队伍学缘结构尽管有所改善，但吸引国际一流人才的竞争力还不足，从全球引进人才的力度还有限，大师级领军人物和学科带头人尤其缺乏，高层次人才分布总体数量不足且分布不平衡。并且还看到，在不合理教育评价机制引导下，高校教师重科研轻教学，重智育轻德育，重知识传授轻思想方法启迪仍不同程度存在。根据2013年部分高校抽样统计，各高校给本科生上课教授数占教授总数的比例平均值为84.02%，基本达到教育部规定的要求。但是从总体上看，高水平教师投入到本科教学人数还十分有限，师德师风建设仍然是一个坚持不懈的任务。

基于师资队伍建设这一现状要求，从国家层面说，建议进一步修订《教师法》，完善教师资格条例，提高教师的准入门槛标准。继续实施重大人才引进工程和培育工程，加大力度引进和培育一批学科领军人物和重要学术带头人。继续实施“教学名师”工程，倡导和引领高校教师强化师德师风建设，把主要教学精力投入到教学工作和人才培养上。继续实施“教师教学发展中心”建设计划，引导各高校建立长效的教师教学培训机制，全面提升教师的教學能力。从地方政府层面，建议进一步加大对于国家重大人才引进工程、教学名师工程以及教学能力建设的配套支持。适应地方高校转型发展需要，推进高校教师资格制度改革，制定教师分类管理和分类评价办法，引导高校师资队伍从单纯的“学术型”向“应用型”“双师型”和“实践型”多样发展，从源头上解决人才培养与实践脱节问题。要改革教师聘任考核制度的行政主导倾向，推动高校、行业、学术协会共同参与教师职务晋升机

制。从高校自身来说,要进一步加大教师队伍引进力度,从根本上解决教师队伍力量不足问题。要狠抓师德师风建设,把教授上课制度作为高校领导的一把手工程,推进学校形成常态化的校内年度审计制度。要深化高校内部综合改革,改革薪酬分配办法,实施教师工作分类考核评价体系,建立符合教学工作规律和科研工作规律的人才使用制度。要强化教师业务水平和教学能力,建立教师教学发展中心等专门组织机构,使教师教学能力培训成为常态化机制。要进一步加强青年教师教学能力建设,完善助教培训机制,严格教师资格准入制度。要重建基层教学组织,完善教研室、教学团队、课程组等教学制度,发扬传帮带等优良传统,在全校上下形成尊重教学、严肃教学、敬畏教学的良好教学质量文化。

4. 要全面深化教育领域综合改革,大力推动大学生创新创业教育改革。提高高等教育质量必须从改革中要动力,从改革中寻找发展的潜力。1998年,联合国教科文组织在面向二十一世纪高等教育宣言中提出,高等教育机构必须教育学生,使“他们能够批判地思考与分析问题,寻找社会问题的解决方案并承担社会责任”。同时大会还提出另一个重要观点:“培养首创精神和学会创业,应当是高等教育主要关注点,目的是使毕业生更加容易立业。高校毕业生不仅越来越少地被称为求职者,相反,他们将更多地成为创业者”。就中国前一阶段的改革来说,在中央一系列重大综合改革计划推动下,各高校协同育人取得了新突破,大学生实践创新能力培养也有了新抓手,各大学办学目标将逐渐趋于多样化,相当程度上扭转了一段时间以来高校办学目标同质化现象,初步形成了多样化人才培养新格局,这些方面说明高校已经从规模为特征的外延发展转向以提升质量为核心的内涵发展。但是,另一方面也应看到,由于现有体制机制的制约以及历史惯性的影响,高校的人才培养与社会需求还存在着诸多脱节,教育过程中还存在着重视学术导向轻视职业应用导向,重视智育轻视素质教育,课堂教学重知识传授轻思想品德养成的问题。特别是高校学生创新创业教育未形成长效机制,大学生科技成果转化缺乏平台,在融资、风险、投资方、市场营销方面还没有形成企业与高校之间的对接机制。不同类型层次高校创新创业教育不平衡,特色

不明显,还没有总结不同类型高校创新创业训练的规律与特点。基于这一现实,建议国家把推进产学研政相结合,提升学生创新创业能力作为一项重要应对策略,引领高等教育持续深化教育教学改革。

从国家层面说,建议国家教育主管部门从落实国务院办公厅《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》入手,继续强化高校从制度建设、机制保障、组织机构、课程设置、师资队伍、实训实践等方面深化人才培养模式改革。建议国家进一步改革科研管理方式和科研经费资助模式,引导高校主动与行业对接,推动高校科研工作主动瞄准社会急需的科技创新关键领域、重点环节进行重点攻关。从地方层面说,建议地方政府抓紧研究制定校企合作促进办法,制定出台相应优惠等政策,带动合作办学、合作育人、合作就业、合作发展的人才培养模式的改革。建议搭建创新创业平台,支持鼓励高校技术发明、转让,鼓励地方高校与企业共建实验室、工程研究中心、研究开发联盟等研究机构,鼓励地方高校的教师和学生参与企业的科技创新活动,加速科技成果在企业中的推广和应用。从高校层面说,建议以创新创业教育为引领,进一步总结“卓越”教育计划、“大学生创新创业训练计划”等一批重大教学改革工程的成功经验,制定和出台政策,鼓励和吸引各个行业部门参与高校人才培养,形成校内外联动的人才培养新机制。建议改变教师教学科研工作评价方式,鼓励教师对接行业发展需求,及时更新教学内容,增强教学的应用性与时效性。建议从制度上改革大学生创新创业训练模式,从学期安排、课程修课、学籍管理、项目设计、创业指导、创业培训、融资渠道、技术支持、风险管理、场地租赁等方面为大学生开展创业提供便利支持。

5. 要切实推进教育管评办分离,转变高等教育质量管理治理方式。推进教育管办评分离是世界高等教育质量保障的重要趋势之一。从世界范围看,自上个世纪90年代以来,在一种新公共管理理论的推动下,欧美一些发达国家纷纷设立了独立或半独立的高等教育质量保障机构,形成了高等教育质量保障的第三方中间力量,持续不断对高等教育质量进行评估与监测。就我国情况而言,自《教育规划纲要》实施以来,我国政府围绕着建立政府、学校与社会新型关系,基本形成了政府宏观指

导、学校自主管理、社会多元主体广泛参与的高等教育质量保障新格局。特别是近年来，教育部以新的理念、新标准、新的技术方法，从顶层设计“五位一体”教学评估制度，改变“一把尺子量不同高校”的做法，突出了“用自己的尺子量自己”，促进高校自主发展和特色建设，各高校基本建立了内部质量监测评估体系。但是，从总体上说，我国高等教育质量保障总体上还是以政府为主导，政府在质量保障中的主导惯性作用还非常强大，高校作为质量的主体地位还没有得到充分发挥，在一定程度制约高校从现代大学制度来整体系统考虑质量建设，质量保障的整体性、系统性明显不足。基于这一现状，建议国家继续深入推进“管评办”分离，把“管评办”分离作为推进高等教育质量管理方式的一项重要推手，推进高等教育公共治理结构改革，推动高校从现代大学制度层面从顶层设计强化内部质量保障体系建设。

从政府层面说，建议进一步简政放权，应用立法、评估、经费调控、政策指导等多种方式，增强地方政府统筹协调能力，推动高校主动适应经济社会发展。建议国家加强高等教育立法工作，启动修订《高等教育法》，制定《大学组织法》，完善《普通高等学校设置条例》等法规条例，为高等教育质量保障体系建设提供法律保障。要进一步加快行政审批制度改革，切实下放权限，给予高校更多办学自主权，调动学校自主办学积极性。要进一步扩大社会参与教育评价领域，推动高校信息公开制度，主动完善国家、省级和高校三级质量报告制度，探索社会公众监督高校的有力机制。要进一步健全“五位一体”评估制度，把评估作为强化质量保障的重要“抓手”，建立教学评估与生均拨款挂钩制度，进一步完善国家、省级、学校分层管理、分类评估的运行机制。要进一步完善教学状态数据库建设，依托国家数据平台，形成国家、省级和高校三级教学状态数据监测机制。从高校层面说，要进一步理顺校院两级管理、学术组织与行政部门之间的关系，明确各自在质量保障中的地位与责任，从制度上确保本科教学质量监控和保障体系环节严密、科学合理、运行有效、执行严格。要转变重教学科研队伍一线建设，轻管理服务队伍二线建设观念，加大力度强化质量保障队伍建设，提高教学管

理的服务和水平。要完善以学生为本，基于学生学习效果的内部质量保障体系建设，利用现代教育信息技术，完善质量监控手段，特别加强质量管理信息公开制度和质量信息反馈制度，广泛吸引社会用人单位参与质量监管，形成多元共治的高校质量管理新模式。

6. 要加强高等教育信息化建设，以技术变革倒逼高等教育教学改革。教育信息化特别是互联网迅速发展给教育带来革命性变革。1998年联合国教科文组织在世界高等教育宣言首先明确指出，“新的信息技术和通信技术的快速突破，根本性地改变了知识的开发、获取和传递的方式。高等教育必须率先利用这些技术的优势和潜能，坚持公开、公平和国际合作精神。”同时提出，建立新的学习环境，消除距离障碍并发展高质量的大众教育体系，为社会进步和民主化服务。就中国情况而言，自《教育规划纲要》实施以来，中国高等教育在数字化校园建设，优质教育资源开发与应用，应用信息化手段创新人才培养模式、转变教育发展方式方面取得了不少成就。但是，也要看到，中国高等教育的信息化也存在规划不足、投入不够、分散建设、标准不统一、优质教育资源覆盖面窄、教师使用不积极等问题，尤其在信息技术与教育教学的深度融合，与发达国家相比，我国仍存在着相当的差距。与此同时，还应看到中国高等教育发展不平衡，并且受体制和机制等方面束缚，高等教育资源无论从宏观还是微观方面考察，部门条块分割现状仍然存在，高等教育资源的紧缺与浪费同时并存。从世界高等教育发展看，各国都把教育信息化作为加速高等教育现代化建设，优化教育资源配置，解决高等教育资源短缺的一个有效办法。基于这一现实，建议国家把推进信息化建设作为加速推进高等教育现代化建设的重要策略，以技术变革倒逼高等教育教学改革，推进教育教学资源共建共享。从国家层面说，建议加强教育信息化的顶层设计，完善信息化技术标准，加强国家高等教育资源公共服务平台与国家数字教育资源中心，形成数字教育资源汇聚和共享机制。从国家层面推进建立国家平台与地方、企业平台互联互通与协同服务，建设覆盖全国的数字教育资源云服务体系。

从地方层面说，建议地方政府加大教育信息化

投入力度，建设地方教育资源中心和公共服务平台，建立虚拟大学校园，推进区域高等教育优质资源共享。建议树立大校园观念，依托信息化统筹地方教育资源，建立图书信息、仪器设备、科研平台、实践基地、实验中心共享机制。协同创新区域内高校课程资源的开发机制，形成共享互惠的管理办法，推动校际选课和学分互认。从学校层面说，建议加大信息化改革创新力度，发挥学校和师生的主体作用，建成人人可享有优质教育资源的信息化学习环境。要鼓励教师参与优质课程资源建设，在线开放课程资源开发，提升信息技术与教育融合发展的水平。加强课程信息化建设的国际合作，引进优质的教育资源。要依托信息化推进教育教学方法改革，推动大班授课、小班研讨、复合教学、翻转课堂等教学组织形式改革，提高课堂教学效率，增强课堂吸引力。要大力推进虚拟实验、仿真实验、模拟实验，通过信息化手段强化实验教学管理，提高实验教学效果，推进学生开展自主性探索实验。

7. 着力扩大高校对外开放力度，加快推进高等教育国际化步伐。国际化是实现高等教育跨越发展，提升高等教育质量的必由之路。2009年，联合国教科文组织在第二次世界高等教育大会公报《社会变革与高等教育发展新动力》中，明确把针对性、质量和国际化作为决定高等教育战略地位及其自身职能发展的基本行动指南。同时指出，国际合作是世界学术界的共同目标，而且还是确保高等教育机构工作质量和效果所不可缺少的条件。应当说，改革开放以来，特别是进入新世纪，中国高等教育国际化进程实现了跨越性发展。中国已经成为世界第三、亚洲第一的留学生接收国，中国高等教育竞争力日益增强，学生出国留学大幅增长，境外办学能力有了突破，对外文化传播影响力日益增强，部分学科和实力在全球排名不断攀升，这些都预示着中国高等教育国际化已经迈出了实质性步伐。但是，我们必须清醒看到，与世界高等教育国

际化程度相比，中国高等教育国际化程度还存在许多不足，突出表现在整体学科实力还比较弱，在顶尖学科吸引国际一流大师和一流学生的能力还较差。高等教育国际办学能力弱，接受留学生数量还非常有限，学生出国交流机会少，受益面小，尚未全方位形成与国际对接的人才培养体系。师资队伍、课程国际化、学生国际化程度有待于进一步加强。高等教育管理改革创新还不够，高等教育质量管理还未能与国际有效接轨，国际影响力还有待进一步提升。基于国际竞争对于高等教育国际化迫切需求，建议国家把高等教育国际化作为重大战略。

从国家层面说，建议进一步扩大留学生教育规模与数量，鼓励更多优秀人才出国留学，吸引更多外国留学生来华学习。建议改革留学教育管理体制，国家负责留学教育总体规划设计，要从国家战略需求出发，优化出国留学学科科类结构，加快国家急需学科专业的选派工作，以此提高高等教育的竞争力和水平。从地方层面说，建议进一步创造条件，加大支持力度，从全球范围内鼓励和吸引外国专家来华从事科学研究和教学工作，提高高等学校的国际化师资水平。从高校层面说，建议拓宽国际办学资源，推动国际交流从外延发展转向内涵质量提升，为学生提供更多优质满意的国际教育资源。国家重点建设大学，从国家急需、世界一流的制高点，精选国际合作伙伴，依托高水平的科研合作推动与国际高水平大学、科研机构合作培养国际化人才。建议积极推动专业国际认证，引入国际认证标准和著名大学的课程设置，有效推动专业办学与国际接轨，从师资队伍、课程、学生等方面加强建设，提升人才培养质量水准，扩大国际影响力和国际竞争力。

（薛成龙，厦门大学研究生院培养与管理办公室副主任，福建厦门 361005；邬大光，厦门大学高等教育质量协同创新中心教授，福建厦门 361005）

（原文刊载于《中国高教研究》2016年第3期）

全球化时代高等教育质量保障的特点和发展趋势

——基于“全球化时代大学生学习与发展研究”

国际研讨会的分析

郭芳芳 史静寰

为全面提升高校人才培养质量，进一步推动以“学”为中心、注重学习过程和结果的教育质量评价体系建设，加强国内外高等教育领域中的研究者和实践者在相关领域的成果交流与合作，清华大学教育研究院与“国际比较教育学会”

（CIES, Comparative and International Education Society）、“高等教育专题研究组”（HESIG, Higher Education Special Interest Group）合作，于2013年10月27日~28日在清华大学举办了“全球化时代大学生学习与发展研究”国际研讨会。来自美国、加拿大、澳大利亚、新加坡、英国、荷兰、日本、中国香港和大陆的100多位专家学者围绕大学生学习与发展以及如何提升高等教育质量等进行了汇报、讨论和交流。总结分析此次会议的内容，不仅有助于我们深入了解目前国际上高等教育质量保障的现状与研究热点，更为重要的是可以帮助我们厘清未来高等教育质量保障的特点及发展趋势。

一、全球化时代高等教育质量保障的新特点

从强调“院校资源、声誉和产出的质量观”转向强调“大学教育给学生带来了哪些变化、提高和收获的学生增值质量观”。加拿大多伦多大学的琼斯（Jones, G.）教授在其报告《质量治理：将学生学习作为院校和系统层面治理的核心目标》中指出，虽然高等教育质量治理的问题在任何国家都没有达成一致的看发，甚至在某种程度上可以说是一个“没有定论的问题”（wicked problem），但目前全世界范围内的一个共同趋势就是将政府在高等教育质量治理中的角色从直接控制者转变为政策制定者，在规范院校质量治理的同时，赋予院校更大的自主权。这种转变以新自由主义思想为理论基础，即借用新自由主义思想来找出高等教育质量治理中的问题——大而无效的政府，并提出解决方案——强调市场力量的小政府，以及要求大学对其质量进行问责的新型质量保障形式。琼斯教授在分析盎格鲁—撒克逊国家的质量治理标准和世界一流大学质量治理核心的基础上，强调全球化时代高等

教育质量保障的新特点和发展趋势应从强调“院校资源、声誉和产出的质量观”转换为强调“大学教育给学生带来哪些变化、提高和收获的学生增值质量观”。院校的资源、声誉和产出只是高等教育质量保障的基本条件，而真正能够体现高等教育质量以及大学教育本质特征和基本逻辑的是“基于高深知识的教与学促进学生的学习与发展，深刻了解大学教育如何影响学生的学习与发展、学生在大学中究竟学到和收获了什么，以及其行为方式和价值体系到底发生了怎样的变化”。这样我们就可以把高等教育质量治理的宏大问题转换为“院校如何监测学生的学习与发展？院校提供哪些政策支持和促进学生的学习与发展？院校教育质量如何在解决上述两个问题的过程中得以提高和改进？”等具体问题，并制定切实可行的解决方案。

澳大利亚新南威尔士大学麦慷凯[McConkey, K.]教授认为，解决质量保障的最佳方案是建构一个公开透明的、独立的、常态性的同行审查体系。换句话说，质量保障不应该只体现在质量评估报告，以及大学和置身其中的成员的理想、规划、希望和建议中，还应该体现在对理想、规划、希望和建议的承诺和实践中，并成为院校的基本文化要素。只有这样院校才能通过质量保障来达到质量改进和提高的目的。

中国教育部高等教育教学评估中心副主任王战军教授在《中国高等教育质量保障：新形势、新理念和制度》中提出，中国高等教育质量保障应做到：（1）以高等院校为主体发布年度质量报告，强化其自我评估和自我改进的意识，发挥其作为教育质量建设主体的作用；（2）坚持以学生为根本，高校一切教育教学活动都要为了学生的发展，要强化对学生学业成果的评价，重视学生评价教学质量的作用；（3）以常态监测为手段，将现有的周期性评估转变为常态性监测评估，基于常态性监测评估结果及时改进教育教学质量。另外，对研究生教育要实行质量约谈、论文抽查，以及学位授权

点定期评估的质量监管制度；对本科生教育要实行自我评估、专业认证评估、国际评估、状态数据常态监测和院校评估（审核评估和合格评估）等“五位一体”的教学评估制度；对高等职业院校人才培养工作水平要实行教育部委托各省级教育行政部门组织、评估中心抽查的评估制度。

二、全球化时代高等教育质量保障的发展趋势

使用通用或可比较的国际化评价标准，强调以“学”为中心的增值性评价视角，实施基于“证据”的可持续评价方式，促进学生积极地投入到学习当中。澳大利亚墨尔本大学的詹姆斯（James, G.）教授在会上作了题为《澳大利亚的高等教育及其教与学的全国标准》的报告。在报告中，詹姆斯指出，澳大利亚为了提高其高等教育质量、吸引更多的国内外优秀生源，于2012年开始在高等教育领域推行“需求驱动”政策。该政策强调澳大利亚要基于学生需求和院校回应需求的模式来构建高等教育体系。为了达到这一目的，澳大利亚在学生层面进行了如下改革：（1）所有被大学录取的新生将有资格享受联邦资助的高等教育学额政府津贴；

（2）学生将有权选择到任何获得承认的高校学习；（3）将经费直接拨给学生；（4）高校可以根据本校的实际情况决定招生规模；（5）大力增加对社会底层学生的资助；（6）加大对学生的财政资助力度，并依据需求制定资格认定标准，以确保资助公平。在机构层面的改革有：（1）认证包括大学在内的所有高等教育机构；（2）强化保留大学资格与否和提供研究生学历与否的标准；（3）根据特定教学和公平目标的完成情况决定高校的拨款比例；（4）增加研究经费；（5）投入经费帮助高校实现结构改革。

与此同时，澳大利亚还成立了高等教育质量标准委员会（TEQSA, Tertiary Education Quality and Standards Agency），颁布了院校机构类别标准、资格标准、信息公开标准、教和学的标准，以及科研标准。其中，对于高等教育质量最具改进性的教和学的标准包括课程设计、教师教学、学业支持和评价等维度。这些维度为学生的学习和学业收获提供了前提条件，并确保其学习和学业收获与大学教育应具备的资质保持一致。另外，教与学的标准还包括具体专业领域中的在校生成和毕业生在知识、技能等领域应具备的成就水平。

虽然上述的政策和标准是新出台的，但是詹

姆斯认为这是基于澳大利亚的已有资源和国际上通用的高等教育质量理念和标准来确定的。第一，各个国家都尽可能地在通用或可比较的国际化评价标准，突破国家及其他单一教育系统制定标准的局限，建立以“实质等价”（substantial equivalence）为原则的跨国互认学历的国际认证标准及程序；改变传统的、以教育投入及条件为内容、主要依据经验判断的评价模式，强调以“学习者为中心”（student-centered），突出教育过程为学生的成长与发展带来变化的教育质量评价与监控体系；通过长期积累、科学采集的数据和可显现的证据（evidence-based），运用现代科学技术手段和研究方法，全面系统地评价高等教育人才培养的整体情况。第二，澳大利亚早在实施“需求驱动”政策之前，就有系列前驱性的、支持性的政策和实践存在。比如，联邦政府为了分配教和学的绩效资金出台了教和学的指标、澳大利亚学习和教学委员会推出了一系列针对学术标准、课程评价、学科学习等方面的活动和项目。第三，为了更好地回应使用通用或可比较的国际化评价标准，澳大利亚目前使用多种国际上通用的调查工具来收集数据，比如英国的全国学生调查工具、美国的学生学习投入调查工具、澳大利亚的课程体验问卷等。第四，为了说明和强调以“学”为中心的增值性评价观，用基于“证据”的可持续评价方式促进学生积极地投入到学习当中，澳大利亚还制定了通识学科和具体学科的学习目标和学业成果的标准，以及基于考试的通识学科和具体学科学习的绝对及价值增值的成果测量标准。

清华大学副校长袁驷以《推动优势转化，激发学术志趣，培养领跑人才》为题，结合清华大学近几年的教育实践情况，介绍了清华在人才培养方面的特色和理念。他指出，百年来，清华大学始终坚持以人才培养为根本任务，强化厚基础、重实践、求创新的育人特色；始终以学生为主体，以学生发展为导向，以学生成才为目标。进入新百年后，清华大学又结合实际情况展开了广泛调研，有针对性地召开每四年一次的清华大学教育工作讨论会，对人才培养工作进行了系列反思和研讨，总结出如下的基本经验：要积极主动地将办学优势转化为人才培养质量的優勢，不断激发学生的学术志趣，让优秀的学生领跑，让所有的学生优秀，并以学生受益与否为最终的检验标准。

三、全球化时代大学生学习与发展研究的新进展

以“学习者为本”，建设“生源输入——学习过程——就业出口”一体化的数据库，构建合理的学生评价体系，打开人才培养的“黑箱”，揭示高等教育质量的本质。清华大学史静寰教授[8]指出，目前在“市场化、国际化、大众化、基础教育改革”等潮流不断渗透的情境下，中国高等教育不得不做出改变。她以《打开中国大学生学习过程的黑箱》为题，报告了一项历时3年、近百所院校参与、近20万名大学生参加的“中国大学生学习与发展追踪研究”（CCSS）的研究结果。一方面，“中国大学生学习与发展追踪研究”是基于美国全国大学生学习投入调查（NSSE）形成的，因而CCSS的数据结果可以和NSSE数据结果相比较。对比中国985院校与美国研究型大学的数据分析结果发现，学生在学业挑战度、主动合作学习、生师互动、教育经验丰富度、校园环境支持度5个指标上，表现各有优劣。其中，985院校与美国两类大学相比得分差异最大的是生师互动，这可能是中美两国的文化差异导致的。另一方面，要打开中国大学生学习过程的“黑箱”，必须综合考虑中国的社会大环境、教育改革的影响及中国学习者在学习行为、心理和价值观等方面所具有的特质。即高等院校要真正以“学习者为本”，建设“生源输入——学习过程——就业出口”一体化的数据库，采用科学合理的研究方法围绕学生的学习与发展进行深入研究才能深刻揭示中国高等教育质量的本质。她表示，近年来国内学者着重于教育与政治、经济、社会等关系的宏观研究，对育人、教与学、师生交往等微观研究的关注则相对较少，而后者才是大学教育的首要责任。因此，我们要从单纯关注对院校的资源投入（input）、办学条件（condition）转变到注重学生的学习过程（process）及成果（outcomes）；从单纯关注出口转变到强调“入口—过程—出口”一体的增值变化（value-added）。

美国印第安纳大学的麦考米克（McCormick, A.）教授（NSSE调查的第二任负责人）和澳大利亚墨尔本大学的寇茨[10]（Coats, H.）教授分别在会上做了主题报告，也强调了在全球化时代收集“生源输入—学习过程—就业出口”等全方位地反映大学生学习与发展数据的重要性。尽管全方位地收集学生层面的数据很重要，但加拿大英属哥伦比

亚大学的鲍歇尔教授（Boshier, R.）基于其在上海两所高校的工作和研究经历指出，在中国高等教育领域中要想更好地理解学生的学习，并为学生创设良好的学习环境，即真正以学生为本，还受到以下几个因素的制约：学校中的政治氛围太浓；功利主义的影响远高于人文主义的影响；研究者和实践者的思维具有局限性；其开放性及其方法论素养不足。所以，在中国高等教育领域中，想真正以学生为本，建设“生源输入——学习过程——就业出口”一体化的数据库，构建科学合理的学生评价体系，真正提高高等教育质量，还任重而道远。

四、全球化时代大学生学习与发展调查与测验工具的研究

调查工具在具备国际视野的同时，应坚持本土关注，凸显长时段追踪、多学科视角、多院校参与的特点。要全方位地收集大学生学习与发展数据，科学合理的调查与测验工具是最基本的前提条件。本次会议针对“全球化时代大学生学习与发展调查与测验工具”的研究和讨论表明，在全球化时代，大学生学习与发展调查工具需要在具备国际视野的同时，坚持本土关注，凸显长时段追踪、多学科视角、多院校参与的特点。从20世纪80年代开始，美国高等教育中的研究者和实践者就特别重视对大学生学习体验的调查和测验。可以说，目前其他国家使用的各种关于大学生学习与发展调查与测验工具都得益于美国。虽然“全美大学生学习投入调查”（NSSE）不是第一个类似的调查工具，但是自2000年实施调查以来到目前为止，这一调查不仅引领了美国国内同类型的学生学习调查并独占鳌头，还被广泛运用在加拿大、澳大利亚、新西兰、南非、韩国、中国等国家的高等教育领域中，并被大多数国际组织（比如经合组织、教科文组织和世界银行等）所认可。本次会议上，NSSE调查的第二任负责人麦考米克教授在《全美大学生学习投入调查工具的新版：改版过程、内容及预调研结果》报告中，对2013年使用的新版调查工具做了详细的介绍。首先，麦考米克指出NSSE研究团队基于10年的调查，以及使用了NSSE调查数据所做的大量学术研究，提出了NSSE问卷的改进，并将之更新为NSSE2.0，以更好地为院校服务。另外，对于那些新增的题项和维度，NSSE团队都会在不同年度做出预调研和分析。因此，为了更好地测量和反映当今高等教育领域中有效教和学的指标和术语，NSSE2.0将旧版中反映学生学习投入调查的学业挑战度、主动合作学习水平、生师互动、校园环

境支持度和教育经验丰富度的指标修订为学业挑战度、同伴学习、有效教学实践和校园环境等主题。不同的主题又用更为丰富的指标来体现。此外，NSSE2.0在各个主题中都凸显了理工科学习的特点，弥补了旧版中偏向人文社科的不足。最后，麦考米克强调：NSSE调查的价值不在于收集数据，而在于通过收集数据并基于对数据的分析促进院校在教师的教和学生的学方面做出改变，以真正提高院校教育质量。

澳大利亚墨尔本大学的寇茨教授是目前应用最为广泛的“澳大利亚大学生学习投入调查（AUSSE）工具”和“高等教育中的学业成果评价①（AHELO）项目”等多个调查和测验工具的发起人、负责人和主要参与者。他以丰富的专业经验，在会议上做了题为《评价学生的学习投入和学业成果：基于澳大利亚和世界其他国家的实践分析》的报告。他介绍了目前AUSSE在澳大利亚的调查和研究分析。他指出AUSSE已经在整个澳大利亚高等教育领域中产生了深刻的影响，对内用于院校内部的诊断和改进，对外用于质量问责；“学生学习投入”也成为澳大利亚大多数高校提高质量的策略性和操作性规划中的一个重要主题。2007年，以清华大学史静寰教授为首的团队引进了NSSE并对其进行汉化，于2009年实施“中国大学生学情调查”，即NSSE-China的调查。次年又联合清华大学社会学系和经管学院在实施“中国大学生学情调查”的同时，开展了“中国大学生就业追踪调查”，形成了“中国大学生学习与发展追踪研究项目”。从该项目的最初开展到现在，其理念就是要构建“生源输入——学习过程——就业出口”一体化的中国大学生学习与发展数据库，建立合理的学生评价体系 and 高等教育质量评估体系，从学生学习的视角揭开中国高等教育人才培养的“黑箱”。史静寰教授在本次会议的报告中指出，目前研究离那个目标还有一定的距离，还需要更为深入地挖掘真正能够体现中国大学生学习与发展特征的指标，并基于此去探究什么样的大学环境才能真正促进学生的学习与发展。目前，建设真正反映中国大学生学习与发展数据库，形成符合中国特色的中国大学生学习与发展理论还有漫长的道路需要去摸索。当今在许多国家，对于“什么是最好的大学”这个问题的答案，无论是专家还是公众都倾向于将“最难进的大学”作为答案。因为这类所谓的“精英型大学”只录取“最好的学生”，只录取“在各种入学考试中得分最高的学生”。同时对于“哪所

大学的毕业生最优秀？”这个问题的答案也和“什么是最好的大学”的答案一致。因为这类大学录取了“最好的学生”，“从事更多的科研工作”，“雇主也更喜欢这类院校”。事实是这样的吗？其实这些答案均是一些没有被论证的假设。研究表明：学习者的输入性特征和学习过程、学业成果之间的关系是复杂的且非线性的；研究和教学之间的关系也比较复杂，并非从事的科研项目越多，教学质量就越高。]因此，通过国际合作编制科学合理的大学生学习与发展调查与测验工具，鼓励大多数的院校参与其中，收集更全面的数据做更为深入的研究才能更深刻地理解高等教育的质量问题。围绕上述四个主题，与会者还探讨了“知识社会对高等教育中教和学的影响和启示”，“全球化时代通识教育在追求卓越本科教育中的作用”，“高等教育和劳动力市场之间的关系”，“哪些因素影响学生的学习投入、学习投入和学业成果之间的关系、不同类型学生群体的学习状况”等。

五、结语

“全球化时代大学生学习与发展研究”国际研讨会为国内外高等教育领域中的管理者、实践者和研究者进一步明确全球化时代高等教育质量的本质和核心内容，为转变传统教育教学方式，建立健全以“学”为中心的高等教育质量保障体系，促进学生健康全面发展奠定了重要的基础。但是，相比国外已有的重视以“学”为中心的高等教育质量保障理念和实践，在中国高等教育领域中建立健全以“学”为中心的高等教育质量保障体系仍处于萌芽阶段。纵观新世纪以来的“教育改革和高等教育质量保障”的学术研究、政策文本以及实践操作，“教师教学”、“学生学习”等支撑高等教育质量基础的内容都还没有引起根本的重视。因此，我们如果想真正地将提高教育质量落实到教师教学和学生学习上，反映在大学教育给学生带来的增值变化上，就需要做到加拿大鲍歇尔教授所指出的，“在中国高等教育领域中，如果想更好地理解学生的学习并为学生营造良好的学习氛围，就需要将转变思维方式，以抵制官僚作风作为基本的突破口”。总之，要想获得教育改革的成功，要想保障、评估和提高高等教育质量，以学习者为主体，以学为中心才是根本。

（郭芳芳，山西大学高等教育研究所讲师，山西太原 030006；史静寰，清华大学教育研究院常务副院长、教授，北京 100084）

（原文刊载于《比较教育研究》2015年第2期）

欧洲高等教育质量保证25年（1990-2015）：

政策、研究与实践

刘 晖 孟卫青 汤晓蒙

责任、质量与生产力是21世纪全球高等教育改革与发展的三个核心词。质量、质量保证无疑是最突出的主题，其不仅是一个国家高等教育政策的主要议题，而且成为一种国际行动。欧洲是世界高等教育发达区域，拥有最古老的大学机构和深厚的高等教育传统，但质量保证却是一个相对较新的事物。20世纪80年代中期，西欧一些国家最早建立了系统性的大学和课程评估程序，当时是一种基于院校、学术自主、零触式的质量保证模式。进入90年代末21世纪初，在当时特定的政治经济背景下，欧洲在博洛尼亚进程中全面借鉴了美国认证模式，并在制度迁移的过程中与传统的大学价值与结构不断冲突、磨合、重塑，最终形成了基于认证的、控制取向的、民族国家中心的新型质量保证模式。本研究从政策、研究与实践三个层面回顾欧洲25年来高等教育质量保证行动发生、发展的历程，分析目前面临的挑战与改革方向，以期为建立健全高等教育质量保证的中国模式提供借鉴。

一、作为一个政策议题的高等教育质量保证：

政治因素与意识形态

质量保证具有地缘政治的意义，它影响一个国家的竞争力，甚至在全球知识经济体系中的地位。欧洲高等教育质量保证并不是源于高等教育体系自发自觉的质量行动，而是植根于特定的政治经济背景。政治性因素是欧洲高等教育质量保证政策发展中的一个核心因素。这不仅体现在质量保证议题的兴起源于政治经济的考量，而且整个发展过程也受到了多主体、多水平的政治因素的影响，国家的、政府间的、次国家的以及超国家层面的政治力量和行动纲领形成了一个相互竞争的政治角力系统，共同塑造了欧洲质量保证行动的政策框架。

（一）高等教育作为协调器，促进欧洲彼此独立的社会系统的整合

促进“欧洲协调”是欧洲高等教育质量保证行动一个强大的意识形态的改革前提。这一诉求是欧

洲对政治、市场与社会等各个领域的全球化挑战的回应，也是对整个20世纪欧洲反复出现的危险、混乱与动荡的社会现实的反思。高等教育在欧洲协调是指一些超国家组织或者政府间组织（如欧盟）建立一些正式的、非正式的规则的制度化过程，这一过程也是建立整个欧洲规则的过程，它会影响到国家高等教育体系（宏观）、大学机构（中观）以及个体行为（微观）。1999年，博洛尼亚宣言正式启动了高等教育的欧洲整合行动，该宣言的宗旨即促进欧洲高等教育透明和协调。进入21世纪，高等教育欧洲化更加清晰。2003年，欧洲教育部长柏林会议明确提出“质量以及质量保证是建立欧洲高等教育区域的核心”。质量保证行动的“欧洲协调功能”意图通过两个方面实现：第一，从高等教育体系内部而言，质量保证可以提高欧洲各国复杂多样的学位制度的透明度，促进国家之间、院校之间的高等教育合作和认可，建立统一的欧洲高等教育服务市场；第二，从高等教育与其他社会系统的关系而言，质量保证提供了外部机构介入高等教育的合法途径。质量保证促使高等教育机构向所有利益相关群体公布产出信息，这不仅使外界更多、更好地获得高等教育系统的信息，而且促使高等教育机构与更大的社会系统的整合。高等教育机构不再是“象牙塔”内的自足系统，而是要以质量赢得外界信任、换取资源，由此促进不同功能的社会系统彼此互动和协调。尽管促进欧洲协调是欧洲质量保证行动的一个强烈的政治诉求，但是，欧洲高等教育的整合目标与各个民族国家的教育主权之间一直存在着难以协调的矛盾，这直接影响了高等教育欧洲化目标的实现。

（二）高等教育作为助推器，提升欧洲在全球的经济和教育竞争力

提升“欧洲竞争力”是全球化背景下欧洲质量保证行动的又一个政治经济诉求。全球经济竞争和教育合作，在塑造高等教育质量保证政策中扮演着

非常重要的角色。在全球化背景下，学生和学术资源跨国流动日益频繁，一个国家的高等教育机构希望在国际市场中树立良好的形象，这就促使高等教育机构愿意通过机构认证或其他质量保证形式，向世界显示自身的地位和声望，以便在全球性高等教育市场中吸引更多的资源。质量保证是增加一个国家高等教育质量的透明度和可比性的重要举措，也是提高一个国家或区域高等教育竞争力的重要途径。从个体层面看，在一个不断国际化的高等教育环境中，评估和认证能够提高大学的教学、研究和管理的透明度，促使大学运作处于公众监督之下，这既是赢得消费者信任的方式，也是保护消费者利益的强大工具；从国家和区域层面看，欧盟作为一个超国家的国际性机构，一直致力于建立一个统一的欧洲劳动力市场并将高等教育看成是为未来劳动力市场提供专业人员的培训。欧盟2000年提出“知识经济”的一个基本假设是：通过对以前彼此独立的社会子系统的整合，在经济发展与高等教育改革之间建立恰当联系，由此产生巨大的协同作用，使欧盟在全球经济竞争力中居于领先地位。于是，提升欧洲竞争力成为质量保证行动的又一个强大的意识形态前提。

（三）高等教育作为责任主体，是实施新自由主义政府治理的政治工具

“责任制”是欧洲质量保证行动的又一个核心功能，也是各国政府在公共财政不断紧缩的情况下，建立高等教育新型治理方式的一个政治手段。20世纪90年代，作为对苏联政治体系解体和东欧国家建立市场经济的回应，一些国际组织，如国际货币基金组织和世界银行非常强调将问责制作为有效治理的一个基本原则，将建立责任制体系视为促进经济转型和建立民主政治体系的决定性因素。从本质上看，建立责任制是新自由政府治理模式改革方案的一个政治技术，这一技术的关键在于设定一系列的准则和价值，外部规制机构能对组织和个体的行为和能力进行合法的干预，从而以“远距离控制”的方式实现政治目标。这既是“放松规制”

（de-regulation），也是一种“重新规制”（re-regulation），自主、绩效、评估、问责是这场运动的关键词。新自由主义政府治理模式直接促生了“以自主换绩效”的高等教育治理改革。按照新公共管理运动的逻辑，政府放松对高等教育的管制，

高等教育机构在战略规划、财政与人事等方面有更大的自主权；相应的，政府要求高等教育机构接受认证和评估，向公众承担更大的责任。以问责制为诉求的高等教育改革很快获得了广泛的社会支持，即使是大学学术人员也很难公开反对责任制理念，这就为引入高等教育质量保证机制提供了合法性基础，直接促生了认证以及其他评估。通过责任制改革，政府即避免了承担高等教育责任而可能面对的更大财政赤字，也以公共利益保护者的名义获得了对高等教育的远距离控制。质量保证机制所带来的高等教育责任、透明和服务质量的改革理念完美地掩盖了政府控制高等教育的意图。质量保证行动成为欧洲国家试图控制高等教育、确保其标准化和同质化的一个政治工具。

二、作为一个研究领域的高等教育质量保证：理论准备与分析路径

欧洲高等教育质量保证的学术探讨要比政策行动早几年时间。20世纪80年代中期开始，一些欧洲国家，如比利时、丹麦、芬兰、挪威在一些专业性会议上开始探讨质量保证问题。1987年，欧洲院校研究协会正式将“质量保证”列为会议主题之一；1990年，欧洲高等教育研究者联盟也召开了以“质量保证”为主题的年会。这两个专业性组织以质量保证为主题的年度探讨一直延续了整个90年代。实际上，到20世纪90年代中期，关于高等教育质量保证的讨论已经占据了欧洲高等教育学术研究的支配性地位。早期的研究一般采取概念分析、理论推演的方式，探讨质量保证的概念框架和理论基础；随着质量保证行动逐渐展开，学界转向对于国家、院校质量保证模式与实施效果的报告与反思，多采用案例、访谈、问卷等实证研究方式。近些年来，一个新的研究主题是关于质量保证行动的政治维度的分析。由此，形成了欧洲质量保证的理论的、技术的和政治的三种研究取向。

（一）高等教育质量保证的“理想模式”

其价值取向旨在为政府引入高等教育质量保证提供理论准备和观念框架，确立它的行动逻辑与合法性。欧洲高等教育质量保证行动有特定的政治经济诉求，主要功能是促进欧洲协调、提高国际竞争力和建立问责制，这些使命都超越了高等教育恪守的知识生产、传播与创新的功能，认证、评估对大学学术自主提出严峻挑战。高等教育治理变革的政

治意图促生了对质量保证的需求，学界需要构建“理想模型”为质量保证的实施提供合法性基础。这类讨论主要有两类。

第一类是新公共管理运动中高等教育治理方式变革的讨论。新公共管理理论倡导市场导向的公共领域改革，鼓励竞争、放权、增加个体与机构的自主性、实施基于评估的结果控制。新公共管理运动促生了关于高等教育治理模式变革的讨论，基本理念是高等教育部门从管制走向治理，从无政府主义走向绩效主义，从一个自足的社会系统走向一个彼此联系的社会生产体系转变。伊茨科维茨1995年提出了高等教育治理的“三重螺旋”（triplehelix）：国家放松对高等教育的管制，高等教育机构与经济组织进行创新性的互动，产业、政府和高等教育三者密切互动。显然，欧洲许多国家的政策制定者都采取了高等教育质量控制的“理想模式”。20世纪90年代中期以来，德国高等教育改革的基本原则就是新公共管理理念，它促使德国大学向自由竞争、评估和质量控制转变；奥地利高等教育改革的关键词也是放松管理、分权化、有效规划、治理结构、灵活预算、责任界限、更加强有力的大学领导等。

第二类是新自由主义思想影响下高等教育提高个体可雇佣性以及经济和教育国际竞争力的讨论，这类讨论对高等教育持工具主义立场。在这个框架下，从个体层面看，欧盟建立高等教育质量保证程序是将高等教育视为为劳动力市场做准备，尤其提升大学毕业生在劳动力市场中的可雇佣性和自由流动能力，同时保护欧洲高等教育消费者的利益；从国家和跨国层面看，在全球化和知识经济背景下，高等教育机构承担着提高一个国家或区域的国际竞争力的使命，质量保证是促使高等教育现代化并满足这些需求的一个重要工具。高等教育质量保证的“理想模式”为高等教育质量保证政策与实践奠定了理论基础，它激励了整个欧洲的政策制定者。但是，这些模型是纯理论立场的，与改革实践之间的关联甚微，甚至还被认为是政治家的一个骗术。

（二）高等教育质量控制的“技术观点”

随着质量保证被广泛接受，研究者越来越关注技术问题，研究焦点从“为什么”转向“怎样做”。20世纪90年代，研究者热衷于引介美国的认证技术，欧美高等教育专业人员之间的学术交流和

知识迁移是当时欧洲发展认证技术的最主要方式。这个时期各国质量保证实践报告比较少见，主要是出台一些质量保证政策文本。1999年的博洛尼亚宣言正式启动了高等教育欧洲整合的进程，2003年的欧洲教育部长柏林会议明确宣称“质量保证是博洛尼亚进程的一个主要改革原则”，各国的政治家和实践者开始意识到质量保证机制比较零散、缺乏透明度，这不利于实现欧洲协调目标。于是，欧洲致力于发展一个欧洲委员会监管下的质量保证实践共同基准，其结果就是各类高等教育研究者和组织发布了大量的国家质量保证报告和系统性比较报告。这些质量保证报告多采取案例形式，呈现了国家和机构层面上质量保证的具体程序、实施效果以及各类模式的共同点与差异性，构成质量保证“技术取向”的研究主体。

第一类是关于国家质量保证程序的盘点报告（外部质量保证报告），这是受关注最多的方面。盘点报告比较一致的看法是：目前，外部质量保证程序已经不再受到抵制，欧洲的质量保证政策和国家政策、欧洲目标与国家历史、文化传统之间正在达成一致。多阶段的评估程序是最主要的质量保证工具，基本流程有内部评估、外部评估、实施改进。各个国家的质量保证机制有交叉、相似和普遍性的特征，但在具体程序上，如评估的本质、同行审查、现场参观的组织和时间等，仍然存在巨大差异。这些报告中不乏对质量保证程序的批评意见，专家挑选标准和学生参与是受批评最多的两个方面，如评估过程中缺少国际评审人员和明确的评估标准；学生的参与度非常低。报告注重质量保证实施结果与效果分析，结论呈现综合性与多元性：一方面，外部质量保证机制在许多国家证实是可靠的、被广泛接受的，它在提升质量意识、促进机构与社会沟通等方面取得积极效果；另一方面，外部认证与评估也一直处于各种批评中，如它在财政和人事上的高成本以及评估之后缺乏改进效果跟踪；评估满足了政策制定者们削减开支的目的，将大学教授们置于外部控制之下；高成本评估影响到对教与学的资源投入；评估给学术人员造成过度负担，影响他们对教学与研究的关注，等等。第二类研究是院校或者课程部门质量保证盘点报告（内部质量保证报告）。与国家质量保证体系盘点报告相比，院校内部质量保证机制的研究要少得多。这类研究

主要是围绕“院校质量管理”主题词，分析它的内涵、模式、取向及其适切性，其理论基础是多学科或跨学科的，既有高等教育学研究成果，也吸取了社会学、心理学、管理学的研究成果。20世纪90年代的研究是将工商业背景的质量管理模式，如全面质量管理、ISO9001:2000、卓越绩效质量管理模式引入到高等教育机构。全面质量管理是高等教育机构的第一个质量管理模式，它引起许多关于这个模式在高等教育部门实施的适切性、教育和社会意义的讨论。此后，院校质量管理研究更多关注高等教育机构的特殊性，从高等教育背景出发探讨质量管理模式。一个典型的研究是布伦南等人发展的一个高等教育质量管理模式四分类框架，他们根据“质量价值取向”和“质量要素”将质量管理模式分为四类：学术取向、教学取向、管理取向和雇佣取向。马西建立了质量管理六领域模型，包括确立预期学习结果、课程设计、教与学过程的设计、学生考试设计和考试结果的使用、实施质量、资源投入质量。斯瑞坎赛等人运用组织学和教育学的理论，发展了一个“整体模式”，以学生的学习结果和深层次学习体验为核心，将改变性的、参与性的、学习的和反应性的质量管理模式融于一个框架中。

第三类是高等教育外部评估机制的“元评估”研究。这类研究是对外部评估程序的元分析，一个典型的元评估研究是博恩曼等人以德国两个最有名的大学评估方案为例进行的元研究，研究问题包括：评估程序中哪些做法最有效，评审人员和被评大学或者课程对评估的满意度有多大，评估程序实现目标的程度，被评机构对评估排名的态度，大学评估结果在多大程度上与经费资助挂钩，评审团的挑选标准以及评审人员工作绩效，以及根据评估建议作出改进的程度有多大等。研究结论认为，整体而言，评估方案是被大学接受的，双方对多阶段的评估程序感到满意，能够实现质量保证和改进的目标。但也存在一些问题，如，评估给学术人员带来了过重负担，以及外部评审团缺少国际专家、学生/毕业生的参与。

（三）高等教育质量保证的“政治维度”

政治取向的研究是欧洲高等教育区域新近出现的研究视角，主要分析质量保证所发生的制度框架的政治维度，或者质量保证所受到的政治限制。在

高等教育领域，质量和质量保证本身不是一个中性词语，不只是消费者主义理念下对顾客要求的满足，它们不能脱离具体的目的、背景和制度环境，本身就是一种政治，或者具有强烈的政治意蕴。欧洲质量保证在一定的政治经济框架下运行并带有强烈的政治动机，政治维度的研究是要分析这种隐含着政治偏见的质量控制模式的制度成本以及它影响评估结果的程度。第一类研究是从宏观区域和国家层面上分析质量保证的政治限制。高等教育质量保证到底是市场驱动的，还是一个政治工具？洛德斯认为，无论在美国还是欧洲，质量保证都是一种合法化的手段，是政府治理模式改革的一个组成部分。相比较而言，美国高等教育质量保证机制具有更加明确的市场驱动特征，体现为一个区域性的、基于院校的过程，国家最低程度地干预质量标准的制定和解释；欧洲质量保证更多地被认为是促进具有多样性和复杂性的高等教育学位和结构协调的手段，是各个国家实现高等教育标准化和同质化的一个政治工具。欧洲各国的质量盘点报告来自于各类高等教育利益相关者，他们在采取数据和表达立场时隐含着一定的政治偏见，一个可能的风险是政治家可能会直接或者间接利用评估结果达到削减公共支出的目的。质量保证不是赋予大学更大的自主权，而是一种更加微妙的、也更细致的政府治理方式。这种政治特质会引发一系列问题：学术人员为什么要信任一个可能对大学不利的认证工具，这种不信任会怎样影响他们向评估者提供信息，顾客（学生和雇主）如何相信一个基于不完全可靠的信息的评估结果？这些问题都是对质量保证逻辑基础的严重挑战。第二类研究是从微观的院校层面上分析质量保证引起的院校内部权力关系变化。第一类研究关注认证和高等教育标准化之间的相关程度，有两个假设：一是质量认证能够使学生更好地选择机构或者课程；二是促进高等教育机构全面改进质量。但是，这类研究忽视了质量认证过程对院校内部实际的影响。认证并不意味着自动引起院校组织变化或质量改进，而是提供了一个框架或者催化剂，关键在于院校领导如何运用这种工具。克瑞特分析了英国和法国六所商学院的质量认证过程，认为质量认证不仅具有外部评级和合法化功能，而且还会产生一个重要的政治性后果：它引起了院校内部权力关系的变化，院校领导运用质量认证这种

“强有力的第二级院校管理工具”能够实施人事和课程的专断决策。

三、作为一个行动领域的高等教育质量保证：运行机制与实践模式

整体上看，欧洲高等教育质量保证实践深受美国模式的影响。在欧洲高等教育历史上，从来没有出现过像高等教育质量保证那样的从北美向西欧的疯狂的模式输出。这种模式植入是一个非线性的、复杂的过程，在特定的政治经济框架下，欧洲不仅在博洛尼亚进程中将质量保证推行到区域层面，而且与美国的取向相比，表现出更加明显的“民族国家中心”取向，形成了高等教育质量保证的欧洲模式。

（一）基于认证的、控制取向的外部质量保证实践

欧洲在引入美国认证模式之前，已经在国家和地区层面建立了系统性的质量保证程序。英国、瑞典在20世纪80年代中期建立了独立的质量审计标准和机构，法国1984年、芬兰20世纪90年代早期建立大学评估制度，瑞典、英国和丹麦在20世纪80年代晚期和90年代早期引入课程评估机制，德国20世纪90年代中期建立了课程评估制度。1991年，欧洲委员会实施“欧洲高等教育质量评估试点方案”，对工程与艺术设计两个学科的教与学质量实施评估，目的在于提升欧洲高等教育机构的评估意识、丰富程序、交流经验和建立欧洲评估模式。从1994年9月到1995年6月，欧洲有17个国家、46所高等院校参与该试点方案。总体来看，在借鉴美国认证机制之前，欧洲采取建设性的、动态的外部质量保证程序，而不是一成不变的质量标准。以最早建立大学评估制度的英国为例，20世纪90年代早期英国实施的是一种“非正规轻触式的”甚至“零触式”的质量监控体系，它建立在院校为本、充分信任和专业自主的基础上，两个基本原则一是反应式的、无组织的，依赖于学生的抱怨，二是外部考试委员检查学生的考试试卷和课程内容。欧洲委员会将当时各国质量保证程序的共同特征总结为独立的质量保证机构、合目的性原则以及院校自我评估。20世纪末期开始，欧洲传统的质量保证模式发生了根本性的改变。1999年博洛尼亚宣言的整个改革模式由三块基石构成（金三角）：引入学士—硕士体系，代替传统上耗时很长的学制；建立欧洲学分转换制度；

促进欧洲高等教育透明。许多国家便将“课程透明化”理解为建立新的课程认证机制，而不是沿用原有的大学或课程评估机制。美国认证机制被合法地引入欧洲，并迅速发展。20世纪90年代早期，只有不到50%的欧洲国家参加了超机构的质量评估活动；2003年，除希腊外，欧洲所有国家都参与了某种形式的超机构评估实践；至2007年，欧洲管理发展基金会欧洲117个高等教育机构进行了认证，美国的AACSB协会也对欧洲551个高等教育机构进行了认证。经过十年的发展，21世纪欧洲高等教育进入到一个新的阶段——认证阶段，标志着高等教育质量保证从质量促进转向质量控制。认证是目前实施时间最长、应用最广、最为成熟的一种质量保证形式，它始自美国20世纪80年代六个地区性认证机构的实践。认证是由非政府组织实施的、高等教育机构自愿参与的一种质量保证过程，担负两项使命：一是外部机构设定质量基准，评估高等教育机构或者课程方案达到预设标准的程度（外部功能）；二是促使高等教育机构承担质量责任，机构要采取一系列行动通过认证，由此促进机构的质量管理（内部功能）。欧洲大学协会对于认证的官方定义是：采取同行审查形式，根据预先认可的标准，提供并发布关于高等教育机构或者课程的质量信息。经过十多年的发展，欧洲形成了典型的多阶段认证程序，成为欧洲质量保证的主要机制。这些阶段包括：第一，认证机构独立组织认证程序，初步调查对方的认证资格；第二，根据认证部门预先确定的评估标准，被认证机构提供一份自我评估报告；第三，认证部门和机构人员共同组成外部专家评审团，进行三天左右的现场参访，并撰写评估报告；第四，认证部门公开评估报告并作出决定，结果分为三种情况：拒绝授予认证、无条件认证（被认证的机构或者课程部门获得最长的认证期限）、有条件认证（认证许可证有效期较短，机构必须定期向认证机构提交自我评估报告）。这是欧洲质量保证的共同要素或者基本模式，它为各个国家设计质量保证体系提供了一个参考框架。实践中，各国会对这个模式加以修改或者扩充，在具体程序上存在很大差异，如质量保证体系发生的政治环境；评估机构与政府的关系、评估结果利用及其是否影响拨款；认证机制的实用性；国家质量保证法律规定的严格性与灵活性。与美国相比，欧洲认证机制体

现出明显的控制性和民族国家中心取向。德国地方教育部的一位官员说得非常清楚：（在德国）认证和评估不是一个质量改进方案，改革的基本思想中也没有任何对于质量的界定，它的初衷是应对不断降低的公共预算，政府的责任是确保高等教育机构即使在公共预算下降的情况下也能够正常运作。欧洲国家的政府更倾向于将认证视为给高等教育机构评级、区分的一种地方管理手段，各个民族国家基于政治、经济和教育背景建立了国家质量保证国家体系。这决定了欧洲的认证模式本质上是一种制裁型、控制型取向的，而不是建设型、质量改进型取向的，这也是各国质量保证的政治法律环境和具体程序存在差异的根本原因。

（二）具有同质性的高等教育机构内部质量管理实践

内部质量保证实践是机构或者课程部门实施质量管理的过程。过去20多年中，人们关注的焦点是以认证为主的外部质量保证程序，其后果是内部质量保证程序被简单理解为机构的自我评估报告。由于外部质量保证成本高昂，而且机构应当对质量承担基本责任，近些年，从院校层面、草根层面实施质量保证日益得到强化。如果说欧洲外部质量保证实践的共同性与差异性并存且差异性更具有实质意义的话，那么内部质量保证实践的同质性就非常突出。这种同质性反映了高等教育机构或者课程部门在质量管理目标、质量要素、管理活动上比较一致的看法，它体现在以下两个方面。第一，机构或者课程的质量保证实践通常采取一种“整体性质量取向”。按照布伦南对院校质量管理的四分类法，院校在实践中倾向于综合考虑这四种质量取向。例如，欧洲一所商业和管理学院确立“学生整体发展”的质量目标，整合考虑教学、学术与劳动力市场需求，从四个方面实施质量管理：改进课程/学习方案设计，加强实践指向而不是理论指向，强调分析技能；学生和雇主是最主要的顾客，提高顾客满意度；向学生提供“面向工作的培训”，提高可雇佣能力；设立教与学的最优基准，据此优化课程设计。另一个学院实施“学术性教学”质量管理实践，主要目标是教学质量取向，致力于改进学生学习体验质量，也强调与外界合作、吸引利益相关者参与，以便更好地实现教学质量目标。也有一些机构只强调部分质量要素，如强调和专业性、结构性

相关的质量因素（管理质量和教学质量），重视外部质量评估对于机构的文化、结构、活动引起的冲击，大学通过组织重组、加强大学领导和管理、有效的资源管理来解决质量危机，质量管理的重点是有有效的变革管理、成本—效益分析、组织变革文化管理和实施最优的教学实践；还有一些机构强调与知识获得、学生学习体验相关的质量要素（学术质量和教学质量），这类机构将“学生在教与学过程中的变化”视为最主要的质量目标，质量管理实践最关注的是怎样促进学生的学习体验和改进行学习结果。第二，内部质量管理的具体措施具有很强的一致性。机构或者课程部门质量管理的具体做法一般会强调三个核心成分：激励学生的学习、加强机构和社会的联系、采取支持和促进质量的管理手段。就学生学习而言，主要做法有制订详细的课程计划，发展具有内在一致性的、灵活的课程方案，明确陈述学习方案目标和学习结果；还有一些强调发展学生的沟通技能、批判性能力，鼓励学生参与知识生产、改进教学方式，鼓励教师发展各种教学风格、教师和学生建立合作关系等；就加强大学与社会的联系而言，主要是满足雇主需求、学生需求和提高大学毕业生的可雇佣性，如提供专业性实践，设计学生可雇佣性的评价指标、机构和潜在的雇主、社区合作；多样化的大学管理实践涉及大学领导变革、团队工作和资源管理，最经常被强调的做法有清晰地陈述大学愿景，明确制定大学发展政策，改进组织文化，在学术人员之间发展领导技能、资源管理、支持性的质量信息系统，高等教育各利益相关方的有效沟通。

（三）高等教育外部质量保证机构的元评估实践

外部质量保证机构的元评估是指对认证、评估机构本身的质量评估。在过去的十几年中，欧洲高等教育治理体系改革的政治意图促生了质量保证的需求，进而催生了一系列致力于高等教育评估、认证与审计实践的专业机构。当需求和供给发生联系时，就形成了一个高等教育质量保证的服务供需市场，从事这类服务的专业机构的数量也急剧增长。在不同国家中，认证的性质和服务模式差异性很大，这体现在政府对认证机构的法律地位、认证过程与结果的干预程度与方式各不相同。一些国家采取了比较前卫的自由模式，政府将认证委托给自主

的第三方团体，如德国、瑞典。德国是欧洲少数几个实施认证服务自由竞争的国家之一，德国认证机构是专业性的非营利性组织，具有明确的法律地位，享有一定程度的自主权，在中央机构“认证委员会”监管下与大学签订服务合同；另一些国家，如法国、波兰采取了政府监管模式，教育部直接负责和掌握认证决策权，一些专业团体（如认证委员会）参与认证过程和接受教育部咨询。为了促进各国认证机构的合作，也防止滋生不规范甚至违法的认证行为，欧洲在启动博洛尼亚进程的同时就开始讨论建立一个认证元评估机制。20世纪90年代末期，国际大学校长协会委托比利时教育专家德克·凡·达默起草“高等教育国际化和认证”报告，他指出，在全球化背景下，降低高等教育机构服务质量不确定性的一个重要途径是建立高等教育质量保证体系的国际性控制机构，即一个世界性的质量认证机构的注册部门。该建议被经合组织和联合国教科文组织合作制定的《跨界界的高等教育服务质量指导纲要》采纳，欧洲委员会教育与培训总指导也采纳了该建议，并一直努力发展一个元认证工具。2003年，欧洲教育部长会议委托欧洲质量保证协会（the European Association for Quality Assurance, ENQA）起草《欧洲质量保证共同标准和指导纲要》，ENQA提出建立元评估机制的基本原则是“经过注册的认证机构在欧洲层面的认证服务可以相互替代”。2004年，欧洲委员会再次明确：成员国可以接受所有已经注册的认证机构的评估，这是各国进行高等教育许可或者资助决策的一个基础。但是，这个建议遭到了各国的强烈反对，它们拒绝一个超国家机构干预本国高等教育事务，坚持国家是决定开放或者管制质量保证服务市场的唯一权威。2005年5月，ENQA提出了一个极具妥协性的方案：注册部门必须列出欧洲所有经过许可的认证机构，高等教育机构有权选择任何一家认证机构，注册机构应该在一个由质量保证专家组成的常设委员会管理下运行。原来的条款被取代为“为了提高高等教育机构的国际声誉，成员国要鼓励本国高等教育机构参加由欧洲注册机构组织的跨国的评估或者认证”。至此，欧洲认证机构的元评估机制最终确立。从实际运作看，只要认证机构通过了各自国家的评估，它们就可以获得注册。但是，这些注册机构还没有实现在欧洲层面上自由地开展认证服

务，欧洲各国的质量保证法律政策和政治动机直接限制了认证服务的开放程度，国家还没有准备将本国的认证服务向一些国外的认证机构自由开放，国家认证服务体系仍是一个相当封闭的市场。以德国为例，德国认证机构的国外服务只是在一些尚没有建立任何质量保证体系的小国中，如卢森堡、克罗地亚或者在一些说德语的周边国家中实施，且成效不高。瑞典中央认证委员会给两个德国认证机构颁发了许可证，允许它们在瑞典从事认证服务，但实际上很少有大学和德国认证机构签订合同，根本原因在于虽然德国的认证机构可以提供附加价值，但在瑞典相关的法律政策框架下，目前向国外认证机构投入稀缺资源显然不是优先事项。欧洲的质量保证仍是属于国家特权领域，而不是完全开放的自由服务市场。在国家利益和政治动机的压力下，欧洲最初的质量保证行动整合目标不得不彻底妥协。

四、欧洲高等教育质量保证行动面临的挑战与改革

二十多年来，欧洲高等教育质量保证的发展历程并不平坦，超国家的、政府间的、国家的、机构的、个体的各种政治力量和学术力量形成了一个非常复杂的政策动力系统。但有一点非常确定的是，永远不能说（欧洲）高等教育质量保证行动结束了，它可以、也必须一直处于改进之中，既要防止质量保证沦为一种仪式性的行动，也要使学术世界时刻处于警惕以提供更高质量的高等教育服务。欧洲高等教育质量保证行动在不断的反思中积极地寻找未来出路。

（一）“民族国家中心取向”与“欧洲整合目标”的内在冲突与调和

欧洲质量保证行动具有强烈的政治意图。在博洛尼亚进程中，为了保护欧洲高等教育顾客（主要是学生和雇主）的利益和实现高等教育欧洲化目标，欧盟从2000年开始就致力于推进各国质量保证体系的合作与沟通。经过多年的发展，欧洲层面上关于质量保证的基本程序或者方法论达成了一些共识，如建立了典型的多阶段认证程序；在政策、机构、机制上也取得了一些合作成果，如建立ESG标准体系，建立ENQA和元评估机制。但是，各个国家本质上是质量视为建立新型政府治理方式的一个政治工具，极力维护教育主权域，主张教育是传递国家价值和文化的途径。在这种背景

下，尽管欧盟将质量保证视为促进欧洲协调的一个手段，但实际上它的功能、行动领域与方式最终仍由各国政府根据本国的需要和期望规定。这种政治角力在欧洲委员会试图建立认证元评估机制过程中表现得非常明显。欧盟试图通过认证机构注册机制建立一个自由竞争的、完全开放的欧洲认证服务市场，但最终妥协成一个辅助性条款，这是对整合欧洲高等教育努力的一个极大讽刺。在国家利益和国家中心取向下，高等教育的欧洲协调只是一个辅助性原则，一个国家政府不会将监控本国高等教育质量与绩效的权力转移给一些超国家组织，高等教育质量保证首先也最大程度上是国家权力领域。由于不同政治团体的政治意图的差异，高等教育质量保证作为国家层面的监控机制与欧洲层面的协调机制，这两者之间功能的不对称一直存在而且还会持续下去。这种不平衡也引发了一系列重要的问题：欧洲层面质量保证改革要在多大程度上依赖于各个国家的解释和规定？考虑到高等教育质量产出和控制的国家规定性，国外的高等教育顾客对于基于评估和认证的欧洲高等教育质量是否只是一种盲目的信任？如果欧洲质量保证内在运行机制的基础是消费者的盲目信任，或者说是以消费者为代价的，那么还有可能去讨论通过质量保证提高高等教育的透明度和质量吗？一个缺乏透明度的高等教育体系又如何实现高等教育的欧洲整合目标和提高竞争力？这些疑问是对欧洲质量保证行动的三大逻辑基础的挑战，在欧洲复杂的政治结构中，目前还看不到对这些问题的清晰答案。

（二）责任制与质量改进之间的紧张关系与平衡

责任制与质量改进之间的矛盾反映了外部质量保证这种官僚式的管理手段与高等教育学术质量改进之间的紧张关系。米德认为，所有的质量保证行动都被期望承担两个基本上不相容的功能：一是帮助机构改进运作，提升质量；二是向政府、社会报告机构运作状况，承担责任制。责任制是欧洲高等教育质量行动的核心功能之一，它带有强烈的政治意图，也是质量保证行动的合法性基础。但是，责任制取向的质量保证体系能否真正意义上全面促进质量，欧洲对此从始至终都不是一种乐观态度。20世纪90年代末期欧洲开始引入认证机制时，米德就提醒，无论在概念上还是实践上，在国家层面还是

院系层面，质量改进与责任制都应该是两个独立设计的系统，任何一个怀有责任制目的的质量保证体系对于高等教育质量改进的作用都将十分有限。经过十几年的发展，李哈维基于对《高等教育中的质量》期刊15年间的320篇文章的分析，认为外部质量保证机制在促进高等教育质量中并不是特别有效，尤其是当它们带有强烈的责任制目的时。失败的一个主要原因在于外部质量保证机制摧毁了信任；另一个原因在于高等教育专业人员认为，源于工业领域的质量管理理念和技术在高等教育背景中的适用性非常有限。如果说欧洲高等教育质量保证的最终目的是促进与提升质量，基于认证的责任制体系是实现这一目的的手段，那么，质量保证行动中改革的手段变成了改革的目的。许多外部质量保证机构都没有能够在责任制与质量改进之间建立一个恰当的平衡，责任制始终处于优先地位，质量改进的程度非常有限。在一个高等教育质量保证体系中，质量改进与责任制一定会有重合，完全区分二者也不现实。一个关键问题是在责任制与质量改进之间取得恰当的平衡。维特基坦认为，在博洛尼亚进程的第二个十年中，人们的注意应该转向实质性、策略性目标的达成，而不是将质量保证体系的基础架构进一步精细化。斯滕萨科基于对北欧国家质量保证体系的分析，认为问题的关键是：在一个认证年代中，外部质量保证机制怎样促使院校形成质量文化。外部机制的目的不在于迫使高等教育机构形成一种顺从外部质量要求的文化，而是按照公共福祉的原则提高这些机构的质量，并且使它们认识到认证、评估等外部技术在提升高等教育核心功能质量水平上的诸多好处，最终的愿望是在高等教育机构内部形成一个重视质量的组织文化。还有一些学者强调了外部评估程序中双方互惠与信任的重要性，高等教育质量改进很少通过一些规制、法令实现，评估者和被评估院校要实现双方信息交换和程序透明，通过协商性的社会建构过程对评估达成一致性认识。在实践中，一些国家也探索了质量改进取向的质量保证模式。例如，丹麦建立了责任制与质量改进二元取向的质量保证体系，重点在于改进而不是控制，这是一个非常成功的国家质量保证体系；苏格兰的改革也重申高等教育机构对质量的首要责任，外部机构只限于质量审计，从控制和监控机制向质量促进的协商机制转变。

（三）质量保证程序的仪式性和学术团体的迎合与抵制

在欧洲质量保证二十多年的发展中，一个反复受到关注的议题就是高等教育质量保证程序的仪式性，以及学术人员对于各种内外控制程序的被动迎合，乃至抵制。理论上说，在消费者付费和公共预算紧缩的状况下，高等教育部门需要采取一定形式证明自身对于利益相关者的质量责任，学术人员应该理解和接受质量保证的责任制、透明和公正的基本原则。问题在于，目前普遍实施的基于认证、评估的质量监控体系是否真正实现了这些原则。一系列分析指出，目前的质量保证体系是一个非常有限的、单向的责任制体系，这种官僚式的监控体系对学术工作造成了很大的机会成本，影响了学术人员对教学的投入以及开展创造性教学方式。由于认证和评估结果的高利害性，学术人员会妥协地采取外部机构所期望的语言和方式，以教学和研究为主体的学术质量与评估绩效指标没有任何的关联，质量保证成为不得不从形式上去迎合的额外负担。显然，欧洲质量保证的官方意义与学术人员日常学术活动中的本土化行动之间存在巨大差距。学术人员的专业主义影响到对外部质量审计机制的态度，导致了专业价值与审计机制之间的紧张关系，这种紧张关系源于审计的官僚性以及这种机制隐含的对于学术人员的不信任。安德森认为，学术人员对质量监控机制的反对体现了围绕权力、管理效率和质量内涵的争论，质量保证不应该被大学管理部门视为监控学术人员的一个管理性工具。如果院校内部能够建立支持性的、建设性的质量保证生态环境，质量保证程序就可以促进创造性的教与学。米纳尔里等人研究了意大利十所大学，认为大学教师和学生对于质量要素有不同看法，学生认为课程、教和学是高等教育质量最重要的构成因素，教学人员认为学生服务性支持、教与学设备、学生考试与评估结果是最重要的质量要素。只有当大学管理部门、质量保证机构、学术人员在相互信任的基础上形成关于质量、质量要素、质量保证动机和程序的一致性看法，学术人员作为质量保证主体能够有效参与这一过程，而不仅仅是被动的政策执行对象，学术人员才不会抵制质量保证行动，才能积极地将外界质量要求转化为自身的质量保证行动。

（四）质量保证的重点从“资源和过程”向“促进学生学习”转变

在高等教育质量因素中，学习质量是高等教育质量的核心，质量保证行动的一个基础性问题应是质量保证如何促进学习。在过去的十几年中，高等学校的教学方式发生巨大变革，基于信息技术的远程教学、自定步调学习等成为新的全球性的教学模式。这意味着传统上高等教育质量的核心要素（也是构成质量评估的基础性要素）如学术设施、图书馆馆藏、教学人员素质等与质量的相关度比以前要降低；而且，这些技术变革也影响到外部评估的实施方式，比如评估机构能够更加迅速地与大学部门沟通、采取远程参访等。这些变革直接影响到高等教育质量保证的重点。以美国为例，1990年在美国高等教育质量保证发展中具有重要意义，在此之前外部认证机构重点审查大学的资源投入和过程，1990年联邦政府要求认证机构将学生的学习结果纳入大学绩效评估指标体系中；也就是说，认证机构从监督大学的评估过程转向检查学生成就的实际水平，大学需要对学生学习结果进行直接评估并且提供具体证据。2009年，经合组织也发起了基于学生学习结果的可行性研究项目，目的在于避免质量评估成为简单的大学分等或者评级体系，而是能够真正提升学生的学习成就。

在过去的25年中，欧洲质量保证行动的主线是质量监控，基于责任制的质量保证行动并没有成功地建立一种质量促进文化，而且这些努力在多大程度上促进了学生的学习，答案仍不确定。因此，欧洲质量保证行动面临的一个重要挑战就是如何从“满足责任制需求”向“促进学生学习”的质量保证模式转变。这意味着需要改革传统上基于责任制目标的认证、评估、审计等质量保证方式，开发新的质量改进取向的质量保证技术。比如，对大学或者课程质量进行批判性的系统思考和系统干预；建立发挥每个人最大潜能的多元化、成长性的质量环境。

（刘 晖，广州大学教育学院教授，广东广州 510006；孟卫青，广州大学教育学院副教授，广东广州 510006；汤晓蒙，广州大学教育学院副教授，广东广州 510006）

（原文刊载于《教育研究》2016年第7期）

学习投入度调查： 美国高等教育质量评价的新视角

汪雅霜 汪 霞

高等教育质量首先是指学生的发展质量。但传统的高等教育质量评价侧重学校的师资力量、科研成果、经费、规模等，对作为高等教育主体的学生关注较少。考虑到学生是高等教育质量最重要的利益相关者，高等教育质量的高低最终体现在学生身上，因此，基于学生视角来评价高等教育质量势在必行。美国大学生学习投入度调查（National Survey of Student Engagement, NSSE）是基于学生视角来评价高等教育质量的典型代表，在美国高等教育质量评价体系中扮演着越来越重要的角色。该调查的开发建立在拉夫·泰勒（Ralph Tyler）、罗伯特·佩斯（Robert Pace）、亚历山大·阿斯汀（Alexander Astin）等学者的相关研究基础之上。到2014年，共开展了十五轮全国性的大规模调查。

一、美国大学生学习投入度调查的总体情况

（一）调查开展的原因

美国大学生学习投入度调查开展的一个重要原因就是换一种新的视角来评价高等教育质量。正如拉塞尔·埃杰顿（Russell Edgerton）和李·舒尔曼（Lee Shulman）所说：“不可能站在某一个地方就可看到整个北京大学的未名湖，只有不断地换地方、从不同的方位来观看，才能把整个湖畔的景色一览无余。”与传统的大学排行榜不同，美国大学生学习投入度调查就是一种新的视角。1998年，时任皮尤教育慈善信托基金委员会（Education for the Pew Charitable Trusts）主任的拉塞尔·埃杰顿召集了一批教育工作者就相关教育问题进行探讨，其中最重要的一个议题就是如何找到一种不同于传统大学排行榜的教育质量评价方法。与会人员认为可以从学生视角来分析高校的教育质量，让学生来表达自己的观点。会后，拉塞尔·埃杰顿让彼得·尤厄尔（Peter Ewell）组织一个研究小组来开发相关的测量工具。其中印第安那大学（Indiana University, Bloomington）的乔治·库（George Kuh）成为测量工具的主要开发者和实施者。1999年，乔治·库访

问了卡耐基教学促进基金会（The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching），报告了相关的研究成果，并得到了基金会成员的认可。1999年12月，皮尤教育慈善信托基金委员会拨款三百三十万美金（\$3.3million）给印第安那大学来开展全国性大学生学习投入度调查。同时，还建立了调查咨询委员会和技术支持委员会来指导调查工作的开展。另外，信托基金委员会希望皮尤本科生学习论坛委员会（The Pew Forum on Undergraduate Learning）和卡耐基教学促进基金会作为该调查的两大支持单位，向学界和社会解释调查结果。

（二）调查的过程和结果

美国大学生学习投入度调查于2000年开始第一轮调查。调查的对象是大一和大四学生，调查主要通过网络平台的形式来开展。学习投入度调查项目组会向参与调查的高校收取一定的费用，收取标准一般是根据学校本科生的注册人数。调查项目组会成立专门的调查服务小组来帮助各高校开展调查活动。一般来讲，从调查的准备、实施到调查报告的发布需要整整一年的时间。各高校每年六月份开始着手计划调查的开展，准备工作一直要持续到九月份。调查的正式开展一般在冬季学期或春季学期。在调查正式开展之前，学校会做大量的宣传工作或采取相应的激励措施来鼓励学生参与该调查。一般来讲，学生需要花费15分钟来完成问卷的填写。调查结束后，学习投入度调查项目组会以年度报告的形式将调查结果公布在官方网站上。通过对这些年度报告的分析，可发现一些很有价值的调查结果。比如，与其他类型院校相比，文理学院的学生有更高的学业挑战度；博士学位授予权高校在“主动与合作学习”这一基准上得分较低；与其他类型高校相比，硕士学位授予权高校的学生经常与同伴们在课堂上一同完成某项任务；博士学位授予权高校在“师生互动”这一基准上得分较低，文理学院得分较高；文理学院的学生更愿意学习外语以及有更多的出国学习经历；在“支持性校园环境”这一基准

上,大一新生比大四学生的得分要高;大一新生比大四学生更能感知到学校鼓励他们去与不同背景的人交往。在2014年发布的调查报告中,调查项目组还发现院校的选拔性特征与学生的学习投入度并不存在正相关。这也意味着进入有较高选拔性特征高校学习的学生,他们不一定就有较高的学习投入度。

(三) 调查产生的影响现

在美国大学生学习投入度调查已家喻户晓,它的名字经常出现在各大主流媒体和杂志上,同时在政府的相关政策文件中也能常常看到它的身影。如果使用谷歌(Google)对其进行检索,发现有超于299000条与之相关的信息。随着该调查的影响力不断扩大,参与高校也逐年增加。2000年为276所、2001年为321所、2002年为366所、而参与2014年调查的美国高校有640所、加拿大高校有73所。从2000年至2014年,共有1574所高校参与了该调查,调查人数累计达450万人次。美国大学生学习投入度调查得到了许多高校管理者的支持。正如加州州立大学(California State University-Monterey Bay)校长彼得·史密斯(Peter Smith)所说:“美国大学生学习投入度调查就是个无价之宝。通过该调查,我们可以知道学校在哪些方面做得好,在哪些方面还需要进一步改进。同时,该调查还给予了我们改进的信心。总的来说,通过参与该调查所获得的好处数不胜数”。研究者们对该调查的前景也普遍看好。有研究者认为该调查充当着透镜(lens)、反光镜(mirror)和窗口(window)的作用。作为透镜,该调查能像显微镜和望远镜一样,把大学生学习过程中不容易发现的问题变得清晰可见;作为反光镜,该调查为学校提供了一个新的视角来审视自己;作为窗口,该调查为各个高校提供了一个与其他高校进行比较的平台。当然,该调查还有着很大的国际影响力。澳大利亚、新西兰、中国等国家将其引入,并在各自国家开展了大规模调查。

二、美国大学生学习投入度调查问卷介绍

(一) 调查问卷的五大基准

拉塞尔·埃杰顿是美国大学生学习投入度调查的投资者,彼得·尤厄尔是该调查的设计者,而乔治·库则是该调查的建立者。特别是乔治·库对该调查的发展起着非常重要的作用。乔治·库将大学生学习投入度从两方面来定义,一方面是指学生在良

好教育活动中的参与程度,另一方面指学生所感知的学校对其学习和成长所给予的支持力度。在该定义的基础上,乔治·库带领其研究团队开发出了美国大学生学习投入度调查问卷。最初的调查问卷有三分之二的题目来自于美国大学生学习体验调查问卷(College Student Experience Questionnaire, CSEQ)。调查问卷由学习投入度的五大基准、学习收获量表以及学生背景信息三部分构成。其中学习投入度的五大基准是该问卷的核心部分,而这五大基准后来也成为大学生学习投入度的代名词。这五大基准分别是学业挑战度(Level of Academic Challenge)、主动与合作学习(Active and Collaborative Learning)、生师互动(Student-Faculty Interaction)、丰富的教育经历(Enriching Educational Experiences)以及支持性校园环境(Supportive Campus Environment)。其中,“学业挑战度”这一基准包含“准备功课、阅读与写作、使用高阶认知技能、努力学习”等方面的题目;“主动与合作学习”这一基准包含“参与课堂提问或课堂讨论、作课程报告、与同学在课外合作完成相关学习任务、与同学在课堂上合作完成相关项目、指导或辅导其他同学”等方面的题目;“生师互动”这一基准包含“与教师讨论成绩或作业、与教师或辅导员讨论自己的职业规划、与教师在课外就书上获得的相关观点进行讨论、与教师共同参与相关的活动”等方面的题目;“丰富的教育经历”这一基准包含“与不同宗教信仰、政治立场和价值观的学生交流、与不同种族的学生交谈、校园有鼓励不同群体学生之间进行交流的文化、使用电子信息技术来讨论和完成作业”等方面的题目;“支持性校园环境”这一基准包含“学校环境能帮助学生在学习上取得成功、能帮助学生处理好非学业方面的问题、帮助学生更好地适应社会”等方面的题目。

(二) 调查问卷的十大指标

美国大学生学习投入度调查问卷经过十多年的发展与完善,已成为测量学生学习投入度的利器,受到世界各国学者们的青睐。但在这么多年的发展过程中,该调查问卷也面临着很多的挑战,其中最大一个挑战就是如何保持与时俱进(keep the survey fresh)。美国大学生学习投入度调查开展的最初目的就是让各个高校换一种视角来看待高教质量,现在这种视角已被高校和教师们所熟悉,而代

表优秀教育实践的五大基准也开始深入人心，且大量的高校在这些基准的指导下进行了相关的教学改革。因此，美国大学生学习投入度调查下一阶段最主要的任务就是从传播良好教育实践转向培育高校在教与学方面追求精益求精的决心，让学生视角下的高等教育质量评价在各高校中有更进一步的发展。在大量研究和实践的基础上，负责该调查的印第安那大学高等教育研究中心（Center for Postsecondary Research）于2013年发布了新的调查问卷。更新后的调查问卷有23%的题目是新加入的、有22%的题目没有变化、有27%的题目进行了较大的改动、有28%的题目有些细小的改动。更新后的调查问卷最大的特色是从之前的五大基准变成了十大投入度指标（Engagement Indicators）和高影响力实践活动（High-Impact Practices）。学业挑战度这一基准变成了高阶学习（Higher-Order Learning）、反思与整合学习（Reflective & Integrative Learning）、学习策略（Learning Strategies）和定量推理（Quantitative Reasoning）这四个投入度指标；主动与合作学习这一基准变成了合作学习（Collaborative Learning）和与多样化人群交流（Discussions with Diverse Others）这两个投入度指标；生师互动这一基准变成了师生互动（Student-Faculty Interaction）和有效教学实践（Effective Teaching Practices）这两个投入度指标；支持性校园环境这一基准变成了互动质量（Quality of Interactions）和支持性环境（Supportive Environment）这两个投入度指标；而丰富的教育经历这一基准则变成了高影响力实践活动（只有两道题）。有学者使用概化理论（Generalizability Theory）来对更新后的问卷的稳定性进行检验，发现问卷在小样本的情况下仍有稳定性和准确性。2013年，印第安那大学高等教育研究中心使用更新后的问卷对美国586所高校进行了调查，并发布了调查报告。

三、美国大学生学习投入度调查结果的应用

（一）调查结果应用于院校管理与改进

有的学校把调查结果应用于院校的日常管理。比如，梅瑞迪斯学院（Meredith College）招生办公室主任通过分析投入度调查结果的变化趋势来调整市场策略和学校开放日。教务主任将调查结果作为该校大学生学习经历质量的证据分享给潜在学生和家。校长将调查结果向校友们分享以确保其知

晓该校的教育质量，而学校高层管理者将调查结果作为背景信息介绍给潜在捐赠者。有的学校将大学生投入度调查结果应用于院校具体项目的改进。比如，乔治亚州立大学（Georgia State University）通过与其他学校的投入度调查结果比较发现大四学生写作短篇论文的数量偏少，学校的学习经历对其批判性思维能力的培养还有待加强。因此，学校决定对已有项目进行改进，并实施了一个名为“通过写作来培养批判性思维能力”的项目来提升学生的学习质量。

（二）调查结果应用于院校认证与评价

还有一些学校将投入度调查数据用于院校的外部认证。比如，华盛顿州立大学（Washington State University）使用美国大学生学习投入度调查结果来准备西北部院校认证协会的认证。该校通过调查结果来向认证机构证明其实施的相关项目对提高学生学习投入度产生了影响，这些项目包括：大一新生住宿学习社区、住宿学院课程与辅修课程的整合项目、外语学习项目、住宿辅导服务、体验式学习等。南伊利诺斯大学艾德华兹维尔分校（Southern Illinois University Edwardsville）将大学生学习投入度调查结果应用于院校内部具体项目的评价。该校对参与了大一新生体验课堂和学业发展课程这一项目的学生进行了评价。通过评价发现参加了此项目的学生更积极地参与各项活动、有更多的学习收获、对学校也更满意。因此，学校计划以后所有的大一新生都要参加这一项目，使学生能更好地从高中过渡到大学、了解学校所提供的服务和校园文化、投入到师生共建的学习共同体中。

（三）调查结果应用于绩效问责与管理

学习投入度调查数据还经常被用于绩效问责与管理。比如，美国州立大学协会（American Association of State Colleges and Universities, AASCU）和美国公立与赠地大学协会（Association of Public and Land-grant Universities, APLU）联手建立了自愿问责系统（the Voluntary System of Accountability, VSA）。该问责系统选择了美国大学生学习投入度调查等四个评估工具来对大学生的学习情况进行测量。而大量的高校都会使用美国大学生学习投入度调查结果来汇报其学生学习经历情况，从而更好地回应利益相关者的问责。另外，有些州的高教管理部门也开始使用学生的学习投入度调查结果来实施绩效管理。比如，肯塔基州高等教育委员会

（Kentucky Council on Post secondary Education）将其组织的校友满意度调查和投入度调查结果结合起来构成一个绩效指标来对高校进行绩效问责。同时，该委员会还使用投入度调查数据的全国基准来评价肯塔基州公立大学的表现，从而更有效地对其进行绩效管理。

四、美国大学生学习投入度调查对改革我国高等教育质量评价的启示

（一）培育“以学习者为中心”的质量文化，凸显学生的主体地位

与传统的高等教育质量评价不同，美国大学生学习投入度调查基于学生视角来对高教质量进行评价，反映了一种“以学习者为中心”的理念。在高校管理和质量评价中处处可以看到学生的身影、听到学生的声音，始终把学生的学习与发展放在最重要的地位。但是“我国本科教学评估指标体系主要的侧重点是大学的‘教’，更准确地说是和‘教’相关的经费、师资以及制度资源的投入和保障”，而缺少学生的“学”，以及与“学”相关的投入和保障。因此，我国高校需要培育一种“以学习者为中心”的质量文化，凸显学生的主体地位。因为“对一所大学来讲，如果不了解它的学生在学习什么，学校对学生施加了什么影响，学生对学校的变革有什么建议，那么，这样的大学是不负责任的”。培育“以学习者为中心”的质量文化可使“我们认识到高校声誉和资源等外在条件并不是高等教育质量评价的唯一内容和尺度”。高等教育质量评价的重心不是“对物的评价和外在评价，而是对学生及学生在大学里的发展的评价”。

（二）完善高等教育质量评价方法，开发更具科学性和针对性的测量工具

评价是一种价值判断的活动，是对客体满足主体需要程度的判断。在评价活动开展过程中最重要的环节就是对事物属性的客观描述，也就是测量。美国大学生学习投入度调查是一款具有良好的信效度的测量工具。通过多年的发展与完善，该调查对大学生的学习质量进行了全面的测量，为美国高等教育质量评价的开展提供了大量的一手证据。但在我国高等教育质量评价中，人们往往过多的关注于对事物的价值判断，而忽视了测量这一环节，使得我国高等教育质量评价的“证据”不足、客观性不够。因此，我国需要完善高等教育质量评价方法，开发出更具科学性和针对性的测量工具。目前，清

华大学教育研究院的学者们将美国大学生学习投入度调查问卷进行了汉化，并在我国开展了大规模的调查。通过该调查，学者们得到了许多有价值的结果。但由于美国大学生学习投入度调查主要针对的是美国高等教育的实际情况，这也使得该调查具有一定的局限性。因为“我国高等教育发展具有阶段性和特殊性特征，在西方高等教育理论中无法得到自洽、圆融的阐述”。因此，更具科学性和针对性的测量工具的开发需要建立在我国高等教育实际情况的基础之上，“从实践问题出发，在实践中提炼出测量工具的维度和具体题项，然后再反诸实践，进行检验修正”。

（三）提高调查结果的应用价值，使其更好地为学生发展服务

美国大学生学习投入度调查结果可应用到学校发展中的各个方面，比如可用于学校评价与改进、课程改革、建立基准、绩效问责、咨询、书写申请拨款建议、院校研究与改进、认证、自我评估、提高学生保持率等。由于调查结果能真真实实地反映出学生大学期间的就读经验，因此，不论调查结果应用于学校发展的哪一方面，其最终目的是提升学生的学习质量，为学生的学习与发展服务。同时，学习投入度调查项目组还总结出了应用调查结果时的八点注意事项：（1）确保教职员理解学生学习投入度理念；（2）调查数据可用于院系层面的分析；（3）能够理解调查数据的真正意义以及明智地使用它；（4）使用负责任的方式来汇报学校调查结果；（5）将调查结果放在一个合适的背景下解读；（6）调查结果经多方检验；（7）调查结果与其他相关的信息结合；（8）高校建立联盟或者其他形式的合作来实施改进项目。目前，我国所开展的学习投入度调查结果更多地停留在调查报告或学术论文中。虽然部分调查结果也开始应用于院系层面的改革实践中，但总的来说还未发挥其应有的作用。因此，在借鉴国外相关经验的基础上，调查结果的应用价值还有待进一步提高，从而使其更好地为学生发展服务。

（汪雅霜，南京大学教育研究院助理研究员，江苏南京 210093；汪霞，南京大学教育研究院教授，江苏南京 210093）

（原文刊载于《全球教育展望》2015第5期）

日本高等教育质量保证一百年

李 昕

日本现代高等教育开始于1868年的明治维新以后。可是，公认的首次对大学的设立条件及质量问题做出规定的，则是1918年的《大学令》。《大学令》对大学的设立条件、学生的入学资格、学部的设置、预科的年限及毕业条件等做了明确的规定，可以看作是高等教育质量保证的开端，至今有近100年的时间了。在这100年的时间里，日本高等教育质量保证经历了巨烈的变革，而且，2005年以后，一种全新的质量保证模式正在悄然兴起。

一、“入口控制”的时代

明治维新之后的10年，日本社会动荡不断，直到1877年才建立了第一所现代意义上的高等教育机构——东京大学。作为唯一的一所大学，东京大学受到了政府的“特别恩宠”，进而更名为帝国大学（1886年）。当然，“政府管控”和“大学自治”之间的斗争从未停止过，森有礼被暗杀（1889年）以后，外山正一、菊池大麓等6位帝国大学教授联名向文部科学省提出《帝国大学组织改革方案》，主张帝国大学作为皇室附属机构要与行政权分离，成为独立的自治组织。当时的日本政府也深刻认识到，应该通过某种形式的审议会决定文教政策。于是，1896年12月，在文部科学省内建立了日本历史上第一个审议会——高等教育会议（1896-1913年）。虽然高等教育会议在当时的条件下并没有发挥应有的作用，但却为后来的临时教育会议（1917-1919年）等各种审议机构的建立提供了参考。自此以后，在日本的行政组织中开始出现大量的审议会。仅在文教行政领域，从1896年到1942年所设置的有关学校教育制度的审议会就有10个之多。审议会最早出现在1850年，是英国议会为改革牛津大学和剑桥大学而设立的敕定委员会。此后，各个国家均不同程度采用各种委员会或审议机构来为教育改革提供建议、制定改革计划等。临时教育会议于1917年9月设立，是日本历史上第一个直属于内阁，由内阁总理大臣直接领导的教育咨询机构。临时教育会议共存在1年零8个月，其间召开各种规模和形式的会议80余次，对明治以来的教育进行了

全面检查，提出了一系列改革方案。《大学令》就是其中的重要成果。《大学令》共有21条，其中13条是所有大学共同适用的规定，另外8条则是专门针对公立和私立大学。根据这8条规定，要设立公立和私立大学共有10项内容必须得到文部大臣的认可。这种认可制度主要源于欧洲，对大学的设置进行认可的权限先后经历了：大学作为自由的学术共同体，与设置认可无关的时代；大学的设立必须得到教皇或皇帝的特许状的时代；大学的设立掌握在国家之手的时代。进入现代以后，在欧洲，设立大学的权限也一直掌握在国家之手，所以，事实上欧洲的大学全部都是国立大学，由国家对大学的设立进行法律认可，包括学费在内也由国家负担。以欧洲大学为模板建立的日本现代高等教育也将这种认可制度原封不动地搬到了日本。

二、失之交臂的“认证”制度

第二次世界大战结束后，日本大学的发展理念开始由“以培养适应国家需要的精英为目的”的德国型大学，向“为广大市民开放”的美国型大学转向。1947年，在高等教育质量保证方面发生了两件事：第一件事是引入了美国的入学适应性检查（Scholastic Aptitude Test, SAT），在全国范围内首次进行统一入学考试。这实际上是在控制高校设立条件的基础上，又增加了一道“入口控制”。第二件事是大学基准协会的建立，试图通过民间团体来保证高等教育质量，类似于美国的认证制度。入学适应性检查（1949-1954）经过能研测试（1963-1968）、共通一次、二次考试（1979-1989）、大学考试中心考试（1990年以后）等的变迁，虽然在考试内容、考试方法等方面发生了巨大的变化，但其表现的学力筛选功能在事实上构筑起高等教育的质量屏障。与此相反，通过大学基准协会构建的认证制度在当时并没有实现。按照日本学者喜多村和之的解释，主要原因有：认证制度在日本的历史上从未有过，“大学人”也没有充分理解；日本社会对大学质量的传统评价以社会知名度、考试难易程度等为主，这种思想根深蒂固；创设不久的大学基

准协会，在旧制大学与新制大学的矛盾与冲突中，并没有充分发挥它的威信与影响力；对于私立大学来讲，与质量相比，物质资源的充实更为重要，财政上的困难只能以牺牲质量、扩大学生招生来解决；大学入学人数持续增加，各个大学都有充足的生源，所以，并没有刺激到大学为竞争生源而提高质量。大学基准协会及其“大学基准”虽然没有像美国人所设想的那样，用来评价和保证高等教育质量，但也没有被束之高阁。1956年，文部科学省结合“大学基准”颁布了《大学设置基准》，成为以后设置大学或增设学部的法律依据和最低标准。

《大学设置基准》在硬件上对学校的用地、面积、图书册数、设施设备及经费，在软件上对教学科目、学分、教学内容及毕业要件等进行了严格的规定，以此作为设立高等教育机构的最低标准。从而使其成为继《大学令》之后对高等教育进行质量控制的重要法令。《大学设置基准》为重建战后濒临崩溃的日本高等教育发挥了重要作用，对保障教育质量，促进大学发展的意义是不容否定的。但却存在两个最大的缺陷：一是事前控制的方式，即主要的审查和评价活动仅限于大学、学部设立之初；二是由于规则事无巨细，严重制约了大学的个性化发展。所以，有学者认为：《大学设置基准》是造成20世纪60年代大学危机的一个重要原因。当然，很早的时候人们就意识到了这一点，也出现了有关“自由化”的呼声，但如何将“自由化”与“质量保证”整合到一起的问题，却一直没有解决，所以，这一体制一直持续了约半个世纪。如果说《大学令》是欧洲大学的认可制度在日本的首次尝试，那么，《大学设置基准》的制定与执行则使认可制度在日本扎下根来，并成为日本政府在教育上加强中央集权的有力武器。在日本教育改革的各个时期，推进和实施改革的主体就是隐藏在行政权和财政权背后的官僚。这种政府主导型的改革方式从森有礼和井上毅的改革，经大正时期的临时教育会议到战后的教育刷新委员会，成为一贯的“日本模式”。在这种模式下，任何一项改革如果没有政府的“积极参与”与行政授权是不可能实现的。

三、多元评价的形成与发展

20世纪60年代，日本的经济的发展步入快车道，成为仅次于美国的第二经济大国。作为国家政策，一方面，为适应轰轰烈烈的工业化建设，开始大量增加理工科人才的培养，另一方面，放宽对大学的

设置认可标准，一些私立大学纷纷建立。日本开始进入高等教育大众化阶段，高等教育质量问题变得越发突出，此起彼伏的“大学纷争”着实让政府和大学真正意识到了“质量”的必要性和紧迫性。这一时期，以大学改革委员会（政府的）和东京大学改革筹备委员会（大学的）为首的各种改革计划、改革文件纷纷出台，然而，执行计划却远没有制订计划那样热火朝天。20世纪80年代，美国的“认证制度”重新被发现，并被临时教育审议会和大学审议会翻译成了“大学评价”。1991年，文部科学省修改了被认为是“大学宪法”的《大学设置基准》，在新的《大学设置基准》中增加了有关“大学要努力开始自我评价”的规定。这样，以自我评价为首，大学评价开始了其制度化历程，如表1。

表1 大学评价制度化历程

1991年	放宽《大学设置基准》的有关规定,要求各大学努力开展自我评价
1999年	所有国立大学必须开展自我评价并公布评价结果,同时,要求各大学努力开展外部评价
2000年	设立大学评价学位授予机构,作为全国大学共同利用机构,并进行试性评价
2002年	修改《教育基本法》,规定所有高等教育机构(大学、短期大学、高等专门学校)每7年必须接受认证评价
2004年	认证评价、国立大学法人评价正式实施

从表1中可以看出，大学评价从引入到最终确立，共经历了自我评价、外部评价和认证评价3个阶段。当然，目前日本的大学评价活动并不只限于认证评价，从评价主体、评价职能和评价对象划分，已然发展成为独具特色的多元评价体系，如表2所示。在这众多的评价中，只有认证评价是以全部高等教育机构为对象的。政府、教授及民间团体分别从不同的角度来保证高等教育质量，真正进入到一个多元评价的时代。

表2 日本大学面临的各种评价

评价主体	评价职能	评价重点
机构本身(大学、短大)	改善	教育
认可者(设置者)	说明责任	研究
财政当局	资金分配	社会活动
资金提供组织	质量保证	管理运营
第三者机构	认可、评判	财务
		入学者情况
		在学者情况
		毕业生情况印象

四、“大学全入时代”的学习成果评价

日本的18岁人口以1992年（205万人）为顶点，此后不断下降，2008年为124万人，此后的几年，在120万人左右徘徊，之后又迅速下降，预计到2030年减少到89万人。1995年12月，“全入时代”这个词汇，第一次出现在《朝日新闻》中。2009年，日本大学迎来“全入时代”，即大学的志愿人数和招生人数基本相当。2012年，学者木村诚在他的著作《垂危的私立大学、生存的私立大学》开篇第一句话写道：“10年后，有100所以上的私立大学破产、消亡。”这句话看似耸人听闻，实则不然。18岁人口的减少，不仅直接影响了入学者的质量甚至给大学带来了生存危机。传统的入学选拔失去了学力筛选功能，“AO入学”、“推荐入学”及“社会人入学”成为大学保证生源的重要手段。为了提高和保证教育教学质量，FD(Faculty Development)制度、完全学分制改革、初学年教育等可能影响和提高质量的举措受到空前的关注。2006年6月，希腊雅典举行的经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)教育部长会议的主题——“高等教育学习结果评估”(The Assessment of Higher Education Learning Outcomes, AHELO)，一下子让人们关于高等教育质量保证的话题由宏观走向微观，由对高等学校的评价和教育过程的质量监控转向对于学生学习成果的关注。2008年，文部科学省委委托关西国际大学和日本高等教育学会实施了“认定学生大学毕业程度的学力构成的调查研究”。同年，中央教育审议会在其报告中提出了“学士力”的概念，以此来评价学生的学习成果。所谓“学士力”指的是所有本科毕业生在获得学士学位时必须具备的能力，主要体现在4个领域：知识与理解、实用技能、态度与志向，综合性学习经验与创造性思维能力。理论上讲，学习成果评价主要有直接评价和间接评价两种，如表3所示。

表3 学习成果的直接评价和间接评价

直接评价(direct evidence):学习效果	间接评价(indirect evidence),即学习过程评价:关于学习行动、生活行动、自我意识、大学教育过程满意度等的评价
内容:科目考试、报告、设计、学习档案、毕业考试、毕业研究、毕业论文及标准考试	内容:新生入学调查、学生调查、毕业生调查及教学评价
领域:通识教育、专业教育	时间:入学时、第一学年结束时、高年级在校时、毕业后及课程结束时

由于直接评价的简便易行，长期以来成为高校普遍采用的方式，而间接评价则没有得到足够的重视。从实践上讲，学习成果评价不仅要评价学生的学术知识，还要评价学生就业时的实际工作能力；不仅要求大学要斟酌入学考试方式还要关注不同学年的质量保证以及学习投入（学生的学习时间、教师的教学准备）等目前，以学生为对象进行调查的大学越来越多。比如，山田礼子的研究团队以美国加利福尼亚大学洛杉矶分校高等教育研究所开发的大学生调查和新生调查为基础，开发了日本版的大学生调查（Japanese College Student Survey, JCSS)和新生调查（Japanese Freshman Survey,JFS)以及与短期大学协会合作开发了短期大学学生调查（Japanese Junior Student Survey,JJSS）。再如，2013年，《读卖新闻》从退学率、毕业率和就业状况三个方面对全国624所大学1995个学部进行了调查，以此来展示“大学的实力”。从这些调查可以看出，学生在高等教育质量保证中的角色逐渐从幕后走向前台。

五、总结

日本高等教育质量保证由政府根据法律规定（《大学令》、《大学设置基准》）对高等教育机构进行的“认可”到多元评价的形成再到关注学生学习成果的过程，实际上也是从“程序监控”到“实质监控”的过程。一直以来，人们都在假设：严格控制高等学校的设立，严格控制教育要素的投入（选聘教师、保障经费及精选课程）就能够提高人才培养质量。不管是对机构设立前的认可，还是对机构本身的评价，其实质只是一种程序监控，它的前提假设是对程序的严格把控能够带来高质量的产品。而对于学生学习成果的关注才最有实质意义。说到底，质量只是“特性”、“期望”与“满足程度”三者的关系，即高等教育的固有特性满足了学生期望的程度。高等教育满足学生个体的发展需要，促进学生的成长，才是高等教育质量的根本。从这一点来看，今天日本大学开始的学习成果评价实际上也是对传统的质量保证的超越，对真正的质量内涵的追寻。

（李 昕，东南大学高等教育研究所讲师，江苏南京 210096）
（原文刊载于《高教发展与评估》2016年第7期）