

英国高等教育质量保障体系及其核心机制

——兼议对中国高等教育质量评估的启示

郑 兴, 王坤晨

(广西大学 教育学院, 广西 南宁 530004)

摘 要: 随着教育观念的变化, 从 1919 年开始, 英国先后设立了大学拨款委员会、全国学位授予委员会、学术审计单位、教学质量评估委员会、高等教育质量保障署等政府或非政府机构, 形成了一个完整的高等教育质量保障体系及其运行机制, 其核心机制包括两个方面: 在内部质量保障方面, 大学在确保学术自治的传统下, 建立了自我调节评估和校外监察员制度, 重视学生的评估参与度; 基于统一的高等教育资格标准和科研能力评估建立了外部质量保障机制。对于中国高等教育质量评估而言, 应该借鉴英国高等教育质量保障的经验, 进一步完善评估指标、形成健康的评估生态、建立中立的评估组织。

关 键 词: 英国高等教育; 质量保障体系; 运行机制; 启示

中图分类号: G649.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2013)04-0092-05

Quality guarantee system and core mechanism of British higher education system: Also on its enlightenment to quality assessment of Chinese higher education

ZHENG Xing, WANG Kun-chen

(College of Education, Guangxi University, Nanning 530004, China)

Abstract: British higher education is famous for its excellent academic quality and superior teaching quality. The article aims to introduce the historical development process of the higher education quality assurance system in British. The operating characteristics is not only a system to give some advice to the quality of China's higher education, but also direct against our country's higher education teaching assessment at the present stage with the many issues for reforms.

Key words: British higher education; quality assurance system; operating system; enlightenment

20 世纪 80 年代以来, 一些发达国家的高等教育步入大众化阶段, 要求在高等教育体系中建立完善的质量保障机制呼声渐起。美国和英国分别通过质量认证和评估确保其高等教育质量。这种高等教育质量保障机制确保了大学在政府减少财政拨款、教学资源被极大稀释的背景下, 仍然能够保持较好的教学质量。笔者拟对英国高等教育质量保障体系形成脉络和运行机制进行梳理, 以对中国高等教育质量保障和教学水平评估提供借鉴。

一、英国高等教育质量保障体系的演进

英国的高等教育始于中世纪后期建立的以利用神权、皇权和世俗权力之间互相争斗取得自治特权的牛津、剑桥两所大学。此后, 英国所建立的大学一直秉承着“自治”的传统, 成为了独立的学术团体, 有权力制定学科框架和学科内容、自主进行教学聘任以及学位颁发。虽然 1919 年出现了大学拨款委员会(University Grants Committee, UGC)负责对高等教育机构进行财政支持, 但作为一个独立的非政府机构, 不但不监控大学的具体教学事务, 反而成为了大学传统学术自治的监护人与支持者。^[1]直到 1960 年左右, 大学依然侧重于“人”的培养, 而不

收稿日期: 2013 - 08-10

作者简介: 郑 兴(1989—), 男, 广东中山人, 硕士研究生, 主要研究方向为高等教育管理。

是迎合市场的需要,政府对大学持自由主义的态度也依然没有发生改变,政府相信“大学自治”这一传统准则是处理大学内部事务最有效的方法,能够最大限度地分配教学资源 and 保障教学质量。

20世纪60年代之后,政府开始意识到单纯进行学术上的传播与培养已经使学校与时代的要求脱轨,应该更加注重应用性和职业性知识的传播与创造。1963年《罗宾斯报告》的颁布使得英国政府开始鼓励更多“有能力”的人接受高等教育。由此,高等教育呈现出精英教育向大众化教育转变的趋势。“据统计,1958—1968年,英国的全日制大学生人数增长了110%,总人数达到了2 051 985名。”^[2]在这种大背景下,政府希望作为学生权益的代言人去控制并且保障高等教育的质量,同时转变大学教学和科研的模式,使其与市场的需求相对接。由于高等教育机构仍然坚持学术自治传统,不肯让外部监督机构介入日常教学当中,1964年出现了第一个高等教育质量保障机构——学位授予委员会(Council for National Awards, CNAA)作为妥协的产物,即传统大学依然享有“学术自治”的特权,CNAA只负责多科技术学院、继续教育学院等学院的质量保障工作,但是自主颁发学位的权力第一次移交给外部结构,标志着英国高等教育结构出现了松动。虽然英国高等教育机构在二元体制下,凭借自己传统的社会声望和较强的学术能力抵制住了政府利用外部权力对教育教学质量的部分监管,但是,CNAA的出现预示着在政府与市场的共同作用下,大学已经不再是不谙世事的独立学术团体,必须并且不可避免地与时代表接轨,接受社会新思潮的检验。同时,CNAA也是政府监督高等教育质量的一次“试水”行动,以便逐步对高等教育进行全面的监控。

20世纪80年代后,伴随着资本主义经济危机,高等教育步入大众化阶段,英国高等教育资源受到了极大稀释,质量出现下降,其领先地位被美国超越。随后,在来自政府、公众、学生和其他利益相关者的共同压力下,建立高等教育质量保障外部监督体制的呼声兴起。从1982年开始,国家高等教育建议部(National Advisory Body for Higher Education, NAB)计划制定相关措施,但是NAB并

不像UGG一样拥有基本实体机构可以考察和监督高等教育质量,它只有根据CNAA和皇家监督团(Her Majesty's Inspectorate, HMI)的监督数据去指导工作。尽管高等教育机构再一次受到外界监管的冲击,但是大多数人还是支持并且希望大学能在内部建立一个自我监管评估的体系。大学委员会(Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the United Kingdom, CVCP)也强烈呼吁:“如果大学自身不设计一个有公信力的自我质量监控办法,那么其他人便会给我们强加一个。”^[3]因此,1990年, CVCP成立了不受政府控制的独立行政组织——学术审计单位(Academic Audit Unit, AAU),它的出现在英国高等教育史上起到了里程碑式的作用,意味着从出生到现在一直享有“学术自治”的大学开始接受外部的质量检查。

为了明确和细化外部监督的概念,1991年英国《高等教育改革白皮书》对高等教育质量保障的相关概念作出了明确界定,质量保障分三个部分:质量控制,指大学内部对教育质量的保障和提高建立起来的有效管理机制;质量审核,指为激励大学形成自身内部质量保障体系而进行的外部检查;质量评估,指评估机构对大学教学质量进行的标准化评价。^[4]不难看出,英国对于高等教育评估不仅仅是从外部进行监督,更注重要求大学从内部建立自省式的自我监督保障机制。1992年英国对高等教育质量保障机制又进行了改革,废除了学位授予委员会,成立了英格兰高等教育拨款委员会(Higher Education Funding Council for England, HEFCE),其宗旨就是根据入学机会均等的原则扩大大学入学率、提高大学教学质量与科研技术水平,保障大学对社会的服务功能和经济贡献、促进大学内部教学质量管理水平、提高HEFCE自身的管理能力。^[5]但HEFCE作为一个代表政府的公共服务机构,只是根据大学教学质量和科研水平进行财政拨款,并没有权力直接行使质量监督评价的权利,因此HEFCE成立了教育质量评估委员会(Quality Assessment Committee, QAC)来行使高等教育质量评估的职责。在政府正式强势介入大学内部事务的背景下,不甘心就此失去“学术自治”特权的大学开始采取应对措施,在大学委员会和多科技术学院

院长委员会的联合组织下成立了代表高等教育机构自身利益的高等教育质量委员会(Higher Education Quality Council, HEQC)。侧重于学术质量审核的 HEQC 与注重教学质量评估的 QAC 这两个代表不同利益势力的质量监督机构在 1992—1996 年均对英国高等教育机构进行了质量审核与评估,但这种多头评估给大学带来了很大压力,造成很多评价审核方面的重合,学术界、政府和大众开始要求精简评估机构。

1997 年《迪尔英报告》(The Dearing Report)出台之后,由 4 名高等教育代表、4 名拨款委员会代表和 6 个独立的代表组成的高等教育质量保障署(The Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA)取代了高等教育质量委员会和教育评估委员会,成为了由政府、大学、高等教育拨款委员会、大学企业合作伙伴、学生家长共同组成的独立行政法人机构,其使命是保障英国高等教育的质量和标准,建立合理的高等教育质量标准去保证大学的教学质量和水平。这表明大学在高等教育质量保障体系中已经失去了优势话语权。此外,1986 年撒切尔政府时期开始的科研评估(Research Assessment Exercise, RAE)是由英格兰高等教育拨款委员会(HEFCE)、苏格兰高等教育拨款委员会(SHECE)、威尔士高等教育拨款委员会(HEFCW)和北爱尔兰教育部(DELNI)联合在全英范围内展开的大学科研水平评估,评估结果作为 HEFCE 的拨款依据。图 1 展示了英国高等教育外部质量保障体系的基本运行单位与关系:

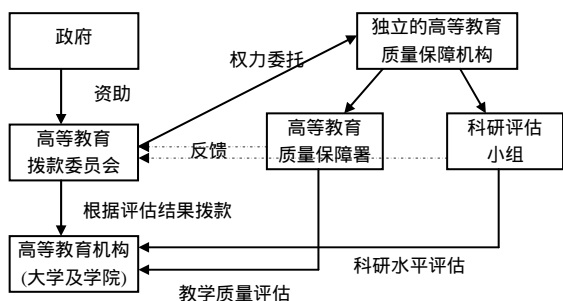


图 1 英国高等教育外部质量保障体系

二、英国高等教育质量保障的核心机制

英国高等教育质量保障的核心机制包括教育机构内部质量保障机制和外部质量保障机制,其中

内部质量保障体系是基础,外部质量保障体系是动力。二者协同运行保证和提高了英国高等教育质量的水平与国际地位。

1. 内部质量保障机制

(1) “学术自治”传统下的内部责任分工。英国高等教育一开始就有着“学术自治”的特权,大学对学科建设、教师聘任、学位颁发等学术事务具有完全的决定权力,并且对教育质量负完全责任,可以说英国大学从一开始就注重内部质量保障体系的建立。而且,英国大学内部各组成部分有着明确的责任,首先,从宏观上看,大学校长(Vice-Chancellor)对大学所有事务负责,学术评议会(Senate)是负责学术方面的责任机构,由大学校长、各学院院长以及师生代表组成,^[6]主要职责是检查学生的学习成绩、审核和审批学位授予、决定学术科研项目的设立,直接对大学教学委员会、大学科研委员会和大学实业委员会进行管理。其次,从纵向上看,大学有着严格的校——院——系三级组织框架,即使在由不同独立学院组成松散联邦的牛津大学、剑桥大学,也是按照这种层次组建的。因此,在大学内部有着严密的、彼此分工明确的网状质量监督体系。

(2) 建立自我调节评估与校外监察员制度。英国大学在数百年的发展完善中,对于质量有着深厚的保障根基,形成了追求优良质量的强烈责任感和荣誉感。教育质量的保障不只是为了应付外界的评估审查,更是本着完善自身教学质量目的进行的教学与科研的自我调节。大学普遍建立了质量保障制度,包括对学科以及课程的常规性监控、周期性学校评估和校外监察员制度。^[7]常规性监控的范围主要包括教学目标是否实现,学生是否达到了满意的学习成绩等指标,并在每年末通过对老师、学生、相关团体、企业雇主、校外专家的反馈意见及报告对课程作出调整。周期性学校评估是每 5 年进行的全校性的课程评估。由学校聘请校外专家组成评估小组,对课程的目标以及标准进行有效性评估,并对学校给学生提供的服务进行检查。校外监察员制度是大学内部保障体系中重要的部分。大学聘请来自其他学校或教育机构的学术专家作为校外监察员对各专业课程的学术标准、课程框架和内容、学生成绩和授予学位的标准作出评价,并将督查结果

直接向校长报告。

(3) 重视学生的评估参与度。英国大学历来重视学生在学校中的地位和参与度,在学术评议会和学院内部的学院委员会中均有学生代表。学生是教学质量评估与审查中不可缺少的相关者,他们对于课程教学质量的反馈是教学质量改善的主要参考指标。2005年由英格兰高等教育拨款委员会(HEFCE)发起的国家学生调查(National Student Survey)使用网上调查问卷的形式对高等教育各年级的学生进行了包括课程教学、学术支持、学习资源、学生自我评估和反馈、课程满意度等几方面的调查,调查结果和分析数据公布在HEFCE的官方网站供高等教育机构和公众参考。这种把学生纳入教学质量保障体系的措施是英国高等教育走向商业化和大众化过程中的必然产物,极大地调动起了学生对于教学质量自我管理的积极性,维护了自身权益,同时学校根据学生的反馈及时作出相应的调整,使得学生成为学校内部教学质量保障体系发展的源动力。

2. 外部质量保障机制

(1) 制定统一的高等教育资格标准。高等教育质量保障署(QAA)是英国最主要的高等教育质量保障机构,它的任务是通过制定统一的高等教育资格标准对高等教育机构的教学质量进行管理,对各学科的质量进行标准化评估,并将评估结果向公众公布。

最初,QAA通过“对课程的设计、内容和组织,教与学及其评价,学生的进步与成绩,学生支持与指导,学习资源,质量保证和促进这六个方面分别进行四分等级量化计分”。^[8]这种简单易控制的评估方法却在很大程度上阻碍了英国高等教育多样性和创造性的发展,因为一旦掌握了应对标准化指标的方法,评估就变成了形式主义,不能反映出真实的教学质量。因此,2002年QAA废除了这种评估方式,建立了高等教育学术质量和实践标准、学科准则、相关专业指南和学位授予准则,并且以特定学科的抽查制度取代了以学科为单位的评估。同年4月还开始实行院校审查方案:在2003—2005年间审查英国所有高等教育机构,2006年开始以6年为一个新的审查期限,审查的重点也转移到了学校内部质量保障机制的建立与运行有效性上。从上述发展历程不难看出,QAA

提出的相关准则或指南为学校的教学提供了方向,学校依据和结合自身文化、物质层面的优势建立起了符合自身特点的学科准则和质量保障体系,推动了学校内部质量保障体系的建立。

2012年,QAA发布了最新的英国高等教育质量准则:1)建立和保障学术标准门槛,包括如何保障学术标准,具体分为国家标准、学科和资格水平、项目水平、审核和批准、外部效应和教学成果评估;2)保证和提高学术质量,具体分为课程设计和审批、教与学、学术支持、学习资源和职业生涯教育与建议、学生参与度、外部监督、学科监督与审查等;3)规定高等教育机构必须及时提供合理、正确、权威的教学信息。(The Quality Assurance Agency for Higher Education. www. qaa. ac. uk/assuringstandardsandquality/quality-code. 2012)

由此看出,从一开始的硬性化等级评估到后期的督促健全高等教育机构内部教学质量保障体系的过程中,QAA一直随着高等教育的发展进行着相应的改革,以发布相关的准则来进行间接控制取代了对高等教育的直接评估力度。从某种程度上讲,政府的管理趋于弱化,大学“学术自治”开始回归。

(2) 科研能力评估。科研能力是高等教育质量好坏的重要指标,优秀的科研发展能力能够带动学科的进步和新兴学科的诞生。在英国高等教育质量保障体系中,教学质量评估与科研评估分开进行。科研评估大致以学科为单位进行评估,评估周期在3—5年。评估小组根据学校提交的材料从科研人员信息、研究成果、科研基金、博士生人数、学科单元自我评价等多方面进行考核。大致分为如下几个等级(表1):

表1 英国大学科研能力评估分级

等级	内容
4*	根据成果的原创性、重要性而言,科研质量处于国际领先水平
3*	根据成果的原创性、重要性而言,科研质量处于国际先进水平,但是没有达到最高标准
2*	根据成果的原创性、重要性而言,科研质量能够得到国际认可
1*	根据成果的原创性、重要性而言,科研质量能够在英国范围内得到认可
非分类	科研成果低于英国范围内认可标准

(3) 运用财政杠杆来调节。通过财政拨款来调节高等教育质量水平一直都是英国的传统习惯。英

格兰高等教育拨款委员会(HEFCE)通过 QAA 和 RAE 提交的评估结果对大学进行财政补贴,但是大学只有通过了 QAA 的评估标准,才能收到政府的拨款,并且还与 RAE 的评估等级直接挂钩。这种拨款机制使高等教育质量优秀的机构获得更多的政府财政补贴,同时激励着那些评估结果较差的学校不断完善自己的质量保障体系。

三、英国高等教育质量保障的启示

英国完善的高等教育质量保障体系为中国高等教育提供了一个成功的典范。中国在评估指标、评估过程和评估实施主体等方面都应该向其学习。英国高等教育质量保障体系及其核心机制,对改进中国高等教育质量保障和评估,有以下启示:

(1)完善评估指标,建立动态的评估指标体系。目前中国高等教育评估体系的指标尚不成熟,大多数指标属于教学水平条件的评估和教学硬件的测评,例如图书馆藏书、教学设备与仪器的数量。虽然这些“外核”指标能够在一定程度上代表着学校的教学质量,但是真正能够体现出教学质量的教育过程与教育的产出却不被教学评估所重视。这使得中国的教育水平评估更像是办学条件的检查,并没有触及到教育质量的核心因素。而英国的评估主要注重其教学过程中的改革创新能力和学生的学习体验,以动态为主的评估考察将教学水平条件评估变为教学过程与结果的评估,更符合评估的本质要求与目的。

(2)形成健康的评估生态,真正做到“以评促建”。正确对待质量评估,培养健康的评估生态是中国高等教育面临的一大难题。一部分学校对于评估缺乏正确的认识和理解,通过在短时间内“突击”提高硬件和隐瞒真实消息,使得评估的有效性受到了极大的影响,而部分评估专家的“寻租”行为又恰好助长了这种不良情况的发生,严重影响了评估的可信度与权威性。反观英国的高等教育质量评估保障体系,由于大学从成立起就秉承“自我评估”的质量观,避免了弄虚作假的情况发生。此外,由于评估主体的多元化和评估结果的透明化,使得某些利益相关者无法依靠一己之力决定评估的结果。

(3)建立评估的“中立”组织,实现评估主体的

多元化。从根本上而言,中国的教学水平评估是建立在实证主义上面的评估活动,^[9]这种评估活动只注重质量的客观性,而忽视了其背后的社会和公众诉求。且由政府主导的评估来评估政府举办的学校,这种评估关系间的重合必定会削弱真实的信息并且存在保护主义与机会主义行为。而英国的高等教育质量评估体系是建立在构建主义上的评估活动,它强调的是明确的问责制与多元化的评估主体,即政府不再是评估的唯一主体,这种包含多种利益相关者的活动将更有利于保证评估活动的公平性与权威性。明确的问责制使评估不再处于“黑箱”操作之中,HEFEC 通过官方网站和相关报告及时给各类利益相关者提供评估的消息和结果,并提供其表达自身“声音”的平台。因此,为了达到由实证主义向构建主义评估的转变,需要政府自身转变在评估中的地位,适当地将评估的权力交给“中立组织”。如此“中立组织”实质上代表了一系列利益相关者构成的价值取向,通过博弈使各方在评估中的权力力量达到一个平衡。这种新公共管理的理念更能适应高等教育大众化阶段的质量诉求。

参考文献:

- [1] C H Shinn . Paying the Piper, the development of the UGC 1919-1946[M] . Falmer : Lewes , 1986
- [2] 吴式颖 . 外国教育史教程[M] . 北京 : 人民教育出版社 , 1999 .
- [3] Coopers and Lybrand . Review of Quality Audit[M] . London : Higher Education Quality Council , 1993 : 2
- [4] Salter B , Tapper T . The Politics of Governance in Higher Education : the Case of Quality Assurance[J] . In Political Studies : 2000 , 48 : 66-87
- [5] 李建航 . 英国政府创新高等教育管理机制的措施及启示[J] . 国家教育行政学院学报 , 2009(7) : 83-88 .
- [6] 桂华 . 浅谈英国高等教育管理体制[J] . 贵州大学学报 , 2008(4) : 108-111 .
- [7] 潘瑜 . 英国高等教育质量保证体系的启示[J] . 江苏技术师范学院学报 , 2009(4) : 89-93 .
- [8] 史秋衡 , 吴雪 . 英国高等教育质量管理体制变迁探析[J] . 厦门大学学报 , 2009(3) : 67-70 .
- [9] 周光礼 . 高等教育质量评估体系的有效性: 中国的问题与对策[J] . 复旦教育论坛 , 2004(2) : 54-59 .

责任编辑: 曾凡盛