

重构我国高等教育质量标准体系

李志义

摘要: 无论是质量的形成, 还是质量的评价、比较与保证等都离不开质量标准这个参照基准。本文借鉴欧盟国家、特别是英国的高等教育质量国家标准体系, 提出了从学业质量标准、质量保障标准和质量信息标准三方面重构我国高等教育质量标准体系的思路, 论述了质量标准体系的结构、组成及其相互关系, 分析了我国现有质量标准体系的缺陷, 对如何重构我国高等教育质量标准体系提出了建议。

关键词: 高等教育; 质量标准; 体系构建

国家教育规划纲要提出, 要“把提高质量作为教育改革发展的核心任务”, “制定教育质量国家标准, 建立教育质量保障体系。”高等教育质量标准在保障与提高高等教育质量的实践中起到导向、诊断、基准等作用, 是连接高等教育质量理论与实践的纽带。制定高等教育质量标准, 是对高等教育质量做到“五个有数”(即国家有数、社会有数、学校有数、教师有数和学生及其家长有数)的基础性工作。高等教育质量涉及人才培养、科学研究、社会服务和文化传承与创新等四方面, 然而, 从教育的本质出发, 高等教育质量标准一般指人才培养质量标准。

构建国家层面的高等教育质量标准体系, 是世界高等教育发达国家的通行做法, 而且, 这种标准体系基本上都是针对人才培养而言。下面从学业质量标准、质量保障标准和质量信息标准三方面, 就如何重构我国高等教育质量标准体系谈一点想法。鉴于欧盟国家, 特别是英国已建立了比较完善的高等教育质量国家标准体系, 下面的论述将适当引述一些他们的做法, 以示借鉴。

一、关于学业质量标准

学业质量标准是国家对高等教育人才培养质量的最低要求。它有两个层面: 学历学位标准和学科专业标准。前者与后者是上下位关系。

学历学位标准是由不同“层次”(纵向维度)和“类型”(横向维度)所构成的质量标准体系。纵向维度包括学士、硕士和博士等三个层次, 横向维度包括一级和二级维度。其中一级维度包括各学科门类, 二级维度包括人才培养类型(如学术型、应用型等)。

学科专业标准是以《学位授予和人才培养学科目录》和《普通高等学校本科专业目录》为依据, 形成的相应学科(对

于研究生)和专业(对于本科生)的质量标准。该质量标准按不同学科专业和人才培养类型也形成了一个标准体系, 该标准体系是学历学位标准体系在学科专业层面上的具体化。

我国现行的学位标准, 是1980年第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过并根据2004年第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国学位条例〉的决定》修正的《中华人民共和国学位条例》以下简称《学位条例》。随着我国经济社会和高等教育的迅速发展, 《学位条例》的很多方面出现了与高等教育发展不相适应的问题。例如: 《学位条例》滞后于立法实践, 滞后于人才培养实践, 滞后于学位制度发展实践, 滞后于高等教育管理体制改革的实践。《学位条例》亟待修改完善。首先, 应全面落实高校办学自主权。依照现行《学位条例》规定, 学位管理系统由国家、地方、学位授予单位三级组成, 国家实行严格的计划管理, 它将学位的授权审核、学科专业的设置、学位的评定、证书的发放等内容, 都纳入到国家统一的行政计划中。这样的规定限制了高等学校的自主权, 妨碍了高等学校办学积极性的发挥, 也与《高等教育法》和国家教育规划纲要关于高校办学自主权的规定相矛盾。其次, 应将国家授予学位改变为统一标准下国家认可的学校学位。我国是世界上为数不多的学位由政府授予的国家之一。应确立并实行统一的国家学位最低授予标准, 采取国家认可下的学校学位模式, 赋予学校根据法律规定的统一标准自行制定学位授予规则的权力。最后, 应调整学位的授予类型和标准。对现有的三级学位标准做出相应调整: 对学士学位的授予条件进行修改, 以适应本科教育大众化的需要; 专业学位(称职业学位似乎更为恰当)是20世纪90年代以来大力发展的新型学位, 在《学位条例》中亟待补充。

李志义, 大连理工大学副校长, 教授。

英国高等教育质量保证局(QAA)自1997年以来,致力于高等教育质量标准体系的建立。已建立的标准体系(称之为学术基础结构)包括:“高等教育学术资格框架”(简称“资格框架”)、“学科基准”、“专业规范”和“保证高等教育学术质量与标准的实施规则”(简称“实施规则”)。其中,资格框架、实施规则和学科基准是国家层面的学业标准,对高等院校来说是主要外部“参考点”;专业规范是学校层面的内部标准。

资格框架实际规定了英国高等教育学历和学位的国家水平。英国的学历和学位共分5级,其中3级是本科层次(即第4级“高等教育证书”、第5级“基本学位”和第6级“学士学位”),另2级为研究生层次(即第7级“硕士学位”和第8级“博士学位”)。资格框架对每一级以及同一级不同类别的学历和学位给出了授予标准,形式上基本相当于我国学士、硕士和博士学位授予标准。

学科基准是资格框架在学科层面的体现。QAA将学科分为若干类,对每一类学科制订了教育标准,学科基准明确规定,为达到对某一学科的理解,毕业生应具备的智力以及应掌握的方法和技能。

专业规范是学科基准在专业层面的体现。每一所高校要根据学科基准对本校的每一个专业制订教育标准。专业规范要阐明学生成功地完成一个专业的学习后,应掌握和理解什么,应有什么技能、具有什么品质。专业规范还详细说明教与学的方法、评分原则、就业机会,以及该专业在资格框架中所处的层次等。QAA制订了专业规范编写指南供各高校使用,指南中还列举了各种类型专业规范的实例。

实施规则是如何对教育质量和标准进行良好管理的指导原则。它指出了学校应该掌握的工作原则,提供了如何实施这些原则的指南。实施规则由一系列的分册组成,已出版的分册有:研究生研究专业、合作办学、伤残学生、校外督察、学术和学生投诉、学生评价、专业设置、就业指导、在职教育、招生录取等10个分册,其他分册正在继续出版中。

借鉴英国的经验,结合我国经济社会和高等教育发展现状,建议尽快修订《学位条例》(称《学位法》似乎更为恰当),作为国家级“资格框架”;建议尽快制定一级学科博士、硕士学位标准以及专业大类学士学位标准,作为国家级“学科基准”;建议尽快制定专业规范编写指南,指导高等学校结合各自实际情况制定专业规范,形成各具特色的专业标准。

二、关于质量保证标准

通俗地讲,学业质量标准是对学生取得学位所应达到的水平的规定,而质量保障标准是对如何确保学生能

够达到学业标准的规定。显然,前者更注重结果,而后者更注重过程。

学业质量标准在一定程度上反映了利益相关方对高等教育质量的要求(需要),而质量保障标准在一定程度上表明高等教育满足这种要求(即达到学业质量标准)的能力。怎样才能“表明”高等教育能够达到质量标准,并在此基础上通过质量改进不断提高质量,需要建立两方面标准,即质量保证标准和质量评估标准。

高等教育质量可理解为“目标的适切性”(fit for purpose),这个目标的最低基准就是学业质量标准,与其相应的是基本质量。质量具有状态性质。也就是说,高质量的过程必然产生高质量的结果,而低质量的过程偶尔(例如临时采取特别措施)也会产生高质量的结果。因此,要保证质量,必须建立一个完整有效的质量保证体系。这个质量保证体系不仅具有质量保证功能,还要有质量改进功能,从而可以不断提高质量。衡量这个体系的完整性需要建立质量保证标准,评价这个体系的有效性需要建立质量评估标准。

建立质量保证标准的目的是:完善高等教育质量保证体系,增强高等学校质量保证能力,不断提高高等教育质量。学业质量标准与质量保证标准的区别是,前者是对所形成的质量(结果)的规定,而后者是对形成质量的能力(输入和过程)的规定。质量保证标准是对影响质量的核心要素提出最低要求,如果能达到这些最低要求,则达到学业质量标准就能得到保证。与学业质量标准一样,高等教育质量保证标准也应该纵向分层、横向分类,形成多样化的质量保证体系。

质量评估标准主要是用于对是否按质量保证标准的要求建立了质量保证体系、该质量保证体系是否有效运行,以及运行结果是否能满足学业质量标准要求、质量是否得到持续改进等进行评价。学业质量标准是质量的“尺子”,质量保证标准是质量保证体系的“尺子”,而质量评估标准是如何用这两把“尺子”对质量保证的能力及结果进行度量。相应于质量保证标准,质量评估标准也应该是多样化的。

欧盟国家于1999年开始执行博洛尼亚进程,2002年组建了欧洲高等教育质量保证协会(ENQA),在欧盟和国家层面上建立了质量保证体系。ENQA制定了一套高等教育质量保证标准,即《欧洲地区高等教育质量保证标准与指南》。该套标准包括四个标准:(1)内外部高等教育质量保证活动的共同标准(即质量保证总标准);(2)供高校使用的内部质量保证标准(即内部质量保证标准);(3)供校外评估机构使用的外部质量保证标准(即外部质量保证标准);(4)供国家或社会机构检查外部质量评估机构的评估标准(即元评估标准)。这是一套比较完整的质量

保证标准,从内部到外部再到元评估,三者构成了一种递进和制约关系,且都必须与质量保证总标准保持一致。

高等教育质量保证体系包括高等学校外部质量保证体系和高等学校内部质量保证体系两个层面。在我国,真正意义上的质量保证体系(指外部,下同)的建立是1978年以后的事。此后30余年,我国高等教育质量保证体系大致可分为三个发展阶段:第一阶段是20世纪80年代,以学科评估为主;第二阶段是20世纪90年代到2002年,尝试对高校的整体评估;第三阶段自2003年以来,大规模整体推进高等教育评估,并逐步建立了高等教育评估制度。

首轮评估历时5年多,有计划地对589所高校进行了一次系统评估,取得了显著成效,为建立具有我国特色高等教育质量保证体系奠定了坚实基础。然而,首轮评估主要针对高等学校质量保证条件及其效果,尽管它有力地促进了教学管理,促使高等学校初步建立了人才培养质量保证体系,但却很不完善。我国高等学校的内部质量保证体系基本上只停留在教学管理层面,是对教学环节进行质量监控的一种手段,缺乏对人才培养的顶层设计和资源保障,没有涵盖人才培养的全过程和所有要素。此外,我国高校的内部质量保证体系只是初步具备了监督、调控功能,但缺乏改进功能。一个具有完善功能的质量保证体系应该具有“闭环”特征,即通过监督功能发现偏差,通过调控功能纠正这些偏差,再通过改进功能分析产生这些偏差的原因,并对系统进行不断改进。

此外,从建立我国高等教育质量保证体系的视角,首轮评估还存在如下几方面的不足:(1)政府主导太强,评估主体单一,被评学校的主动性得不到充分发挥;(2)评估顶层设计与协调不够,各类、各项评估各自为阵,层次不明,互相重叠,给被评学校造成了很大压力;(3)评估基础不扎实,评估准备不充足,推进节奏太快,评估体系不完善,政策及法律环境不健全,评估推进阻力比较大,在一定程度上降低了评估的信誉;(4)评估层次归一、模式单一、标准统一、指标僵一、方式唯一,不利于高校个性化、多样化发展和学校自身特色的彰显;(5)评估模式选择不当,评估目的性和方法论契合度差,首轮评估模式固有的择优和比较特性成为评估实施中一些不良现象产生的内驱力;等等^[1]。

借鉴欧盟的经验,结合我国国情,建议尽快建立3个质量保证标准,即高等学校内部质量保证标准、对评估机构的评估标准以及高等教育质量保证总标准。这套质量保证标准,对高校内、外部质量保证活动均做出了规范与要求。高校内部质量保证是基础、是核心,外部质量保证通过内部质量保证才能发挥作用。高校是质量保证的主体,要对高等教育质量和质量保证负责。形成

质量文化,建立完善有效的高校内部质量保证体系,是高校内部质量保证的核心。质量保证体系要在体现统一性和规范化的同时,应特别强调多样化和创新。对外部评估机构及其评估行为做出规范与要求,一方面是外部评估制度的内在要求(即元评估),另一方面也为评估主体的多元化、发展第三方评估留下了空间。

质量评估标准包括院校评估标准和专业评估标准两个层面。2011年10月,《教育部关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》(教高[2011]9号)正式发布,对新一轮普通高等学校本科教学评估做了顶层设计。决定采用两种模式进行院校评估,即合格评估和审核评估。对2000年以来未参加过院校评估的新建本科学校进行合格评估;对参加过院校评估并获得通过的普通本科学校进行审核评估。合格评估重点考察学校基本办学条件、基本教学管理和基本教学质量,学校服务地方经济社会发展的能力和应用型人才培养的能力,学校教学改革和内部质量保障体系建设和运行的情况。评估结论分为“通过”、“暂缓通过”和“不通过”三种。“通过”的学校5年后进入审核评估。审核评估重点考察学校办学条件、本科教学质量与办学定位、人才培养目标的符合程度,学校内部质量保障体系建设及运行状况,学校深化本科教学改革的措施及成效。审核评估形成写实性报告,不分等级,周期为5年。目前,教育部正在紧锣密鼓地组织研制合格评估和审核评估方案,合格评估方案已在较大范围内进行了调研性的试评估,各方反响较好。

教育部9号文件对专业认证及评估提出了要求。要在工程、医学等领域积极推进与国际标准实质等效的专业认证;要与行业共同制定认证标准,共同实施认证过程,体现行业需求,强化实践教学环节,并取得业界认可。与此同时,鼓励专门机构和社会中介机构对高等学校进行专业评估。

2006年,教育部正式启动了工程教育专业认证。2007年,成立了全国工程教育专业认证专家委员会和全国工程教育专业认证监督与仲裁委员会。按照与国计民生、国家安全和人身安全关系密切的原则,设立了机械类、化工类、土建类等3个专业认证分委员会,电气类、计算机类、地矿类、轻工与食品类、交通运输类、环境类、水利类等7个专业认证试点工作组。2009年,制订了全国工程教育专业认证标准(试行)。该标准分为通用标准和专业补充标准两部分,通用标准是各工程教育专业应该达到的基本要求,专业补充标准是在通用标准基础上,根据本专业特点提出的特有的具体要求。截至2011年12月,已有102所高校的132个专业点通过了工程教育专业认证。2008年,教育部成立了“中国医学教育认证专业委员会”,并发布了《中国医学教育标准》,

开始了医学教育专业认证。

1992—1993年,原建设部对清华大学等4所高校的**建筑学专业**进行了专业评估试点。1994年,原建设部颁发了《高等学校建设类专业教育评估暂行规定》,把建设类专业评估工作纳入制度化、规范化的轨道,并作为设计管理体制**改革、实行注册建筑师(工程师)制度的重要组成部分**。截至2010年5月,全国已有74所高校累计206个专业点通过了评估。其中:建筑学专业45个、城市规划专业26个、土木工程专业56个、建筑环境与设备工程专业23个、给水排水工程专业27个、工程管理专业28个,分别占全国设置专业点总数(截至2010年底)的18%、16%、13%、14%、20%和8%。

我国的专业认证制度建设尚处于**培育阶段**,认证的外部评价作用尚未完全实现,认证组织体系尚待进一步完善,认证范围还需扩展至更加广泛的职业性专业。专业评估只限于个别行业部门,而且覆盖面较小。建议从国家层面进行专业评估(认证)制度设计,形成我国完整的专业评估(认证)体系。协调好院校评估与专业评估(认证)之间的关系。院校评估和专业评估是两种相对独立、互为补充的评估方式。从国(境)外评估理论与实践来看,院校评估侧重于管理(management),而专业评估侧重于学术(academic)。例如,美国院校认证和专业认证独立并行,且要求通过院校认证后方可进行专业认证。将院校评估与专业评估分开独立进行,至少有如下几个优点:(1)可以提高评估的针对性。一个侧重于管理,另一个则侧重于学术;(2)可以减小评估专家的“认知距离”。一个选择管理专家,另一个选择学术专家。(3)可以减少对评估院校的干扰。院校评估不下专业,专业评估不上学校。专业评估会起到化整为零、变总体“干扰”为局部“干扰”的作用。由于考察范围较小、问题相对集中,考察时间也会缩减(例如2~3天)。(4)可以减小评估专家队伍。根据欧美评估经验,院校评估5~8人、专业评估3~5人即可。

三、关于质量信息标准

随着现代公共行政跳出传统政府政治职能藩篱、行政自由裁量权不断扩充以及新公共管理运动以来社会对公共服务型政府、责任型政府建构和民主行政的期待,西方国家相继掀起了社会问责的浪潮,显著提升了西方国家的政府行政效率。社会问责原本是指社会公众对公共部门,即政府部门的行政问责,包括社会公众的质询、有关利益团体的影响和公共媒体的监督。由于**高等教育事业是社会公益性事业**,高等学校是社会公益组织,近年来,随着高等教育社会影响力的不断增强及其利益相关者群体的不断扩大,高等教育事业也成为了社会问责的对象。高等学校的教育教学质量不再是高等教育内部

的事,而成为了社会公众和有关利益团体关注的焦点。高等教育质量信息公开已经是多方的需要。高等学校有责任向政府报告和向社会公开质量信息,政府有责任向社会发布高等教育质量信息。

英国于2003年建立了“高等教育质量与标准信息”平台,该平台由英国高等教育保证局(QAA)和英国高等教育基金会(HEFCE)共同建立,通过英国高等教育质量信息网站(TQT)发布这些信息。为了规范高等学校质量信息发布,还制定了《高等教育质量与标准信息指南》。质量信息发布遵循如下原则:(1)明确各高等院校的主要责任,即采用强有效的内部机制制定、维护并修订质量与标准;生成有关其质量与标准的信息;公开该信息的主要部分。(2)满足公众信息需求,使相关利益相关方——最主要是学生能够获得有关各个高等院校**教学与学习的质量与标准的最新的、连贯的、可信的信息**。(3)轻柔介入,以便在满足合理的可信度和信息需求的前提下将学校的负担降至最低,且可以保证所使用的资源能够发挥最大的价值。

英国《高等教育质量与标准信息指南》规定了需要公布的定量信息和定性信息。定量信息由英国高等教育统计局(HESA)向英国高等教育网关(HERO)提供,并在TQI网站上公布。这些信息包括:(1)有关学生入学资质和录取分数线的数据。(2)有关在读学生、毕业生、未获得学位的毕业生的数据。(3)有关学生获得第一学位的水平的数据。(4)有关学生就业、深造、未就业等的数据以及就业学生所获得的最广泛的就业机会的数据。定性信息由各高等院校提供并在TQI网站上公布,主要包括:(1)外部评审员对于学校学科或专业层次的评审结果总结,每年一份。(2)学校的学习与教学策略总结,总结应随着策略的更新而随时更新。(3)定期专业或院系审核的结果陈述和所采取的应对行动,这项工作的间隔应不长于每六年一次。(4)有关学校与相关用人单位的联系的总结。

2011年,在教育部倡导下,39所国家“985工程”高校发布了《本科教学质量报告》。2012年8月,教育部高教司发布了《关于继续试点部分高等学校编制发布〈本科教学质量报告〉的通知》(教高司函〔2012〕118号),要求“211工程”高校编制并发布2011年《本科教学质量报告》。《通知》指出:编制并发布本科教学质量报告,是高等学校开展自我评估、建立健全高等教育质量保障体系、完善高等学校信息公开制度的一项重要工作;是高等学校进一步增强社会责任意识、回应社会关切的重要体现;也是高等学校向社会展示学校风貌和办学特色、宣传办学理念和教学成果的重要途径。通过发布本科教学质量报告,增强学校与社会的沟通,广泛听取社会各方面特别是用人部门的意见和建议,不断改

进育人工作，更好地办好人民满意的高等教育。《通知》强调：本科教学质量报告应围绕本科人才培养工作的关键要素，既要反映高等教育人才培养的共性，又能充分反映高等学校自身的特性，展现学校本科教学的新思想、新政策、新措施、新成果。高等学校要高度重视本科教学质量报告编制工作，实行主要领导负责制，以编制本科教学质量报告为契机，主动开展本科教学工作的自我检查和自我评估，不断提高教育教学质量。

2007年12月，教育部和财政部联合发文（教高函[2007]27号）批准“全国高校教学基本状态数据库系统项目”立项申请，开始了高等学校本科教学基本状态数据库的研制工作。目前，该数据库已在较大范围内进行了试采集运行，其结果已用于对新建院校进行的调研性的合格评估中，取得了积极效果。但尚需从有效性（例如突出核心数据）、完整性（例如不限于本科教学）和可靠性（例如保证原始数据的真实性）等方面进行改进。

《本科教学质量报告》的发布和“高等学校本科教学基本状态数据库”的建立，为我国高等教育质量信息统计和发布开了一个好头。但要使其充分发挥信息公开、质量保证和管理监督的作用，还有大量工作要做。需要建立一个我国高等教育质量信息系统，要建立一个像英国高等教育质量信息网站（TQT）那样的信息平台，要将各类数据统计进行整合，使高校从多个部门、多种途径的信息统计中解脱出来。需要建立“高等教育质量信息统计标准”和“高等教育质量信息发布规定”，使质量信息的统计、使用及发布制度化、规范化。

四、结束语

毋庸置疑，一个国家的高等教育质量标准，代表着这个国家高等教育的发展水平；很难想象，缺乏国际水准标准体系的高等教育，如何在国际上“强”得起来。提高质量，是我国高等教育发展的核心，无论是质量的形成，还是质量评价、质量比较、质量保证，都离不开质量标准这个参照基准。没有标准的质量是不确定的，

这种质量是无法保证的。因此，制订我国现阶段高等教育质量标准，是一件要事，也是一件大事。

高等教育质量标准实际上是一个规范体系（确切地讲，本文所述标准体系应称为规范体系），体系中的各标准之间存在内在的联系。例如：学业质量标准（体系）是质量保障标准（体系）及质量信息标准（体系）的基准；质量保证标准（体系）是质量评价标准（体系）的依据；等等。各标准之间还存在互相维护的关系，例如英国院校审核的4个重点之一就是质量信息（包括公布在国家教学质量信息TQI网上的信息）的完整性和准确性进行核实。

高等教育质量标准是一个融政策性、管理性和学术性为一体的重要文件体系，其构建思路可为：

（1）顶层设计，全面协调。就是要立足现状、着眼未来，从高等教育全口径、全方位、全过程，进行全面考虑、统筹协调，做好高等教育质量标准的顶层构架（“总规”）设计。

（2）依靠专家，稳步推进。高等教育质量规范制订是一项学术性、权威性很强的工作，其结果要国家满意、高校认可和社会认同。在“祥规”（施工图）设计阶段，一定要依靠学术权威，而且其过程是一个反复“磨合”的过程，难以一蹴而就。要有计划、分层次，稳步推进。

（3）立足国情，面向国际。在西方一些发达国家，高等教育的国际化已成为国家战略。我国要建设高等教育强国，就必须具有国际水准的高等教育。高等教育的标准与规范必须符合国际通行规则，以致在国际上具有可比性。因此，高等教育质量标准体系的构建一方面要立足国情，符合我国高等教育的现状和未来发展；另一方面要面向国际，要采用国际“通用语言”。

参考文献：

[1] 李志义，朱泓，刘志军. 我国本科教学评估该向何处去？[J]. 高教发展与评估，2011(6):1-9.

[责任编辑：李文玲]

（上接第52页）不是专史中的知识点，而是通过发挥教师学有所长来培养学生的研究能力。一方面教师在教学中可以展示各个学科研究方向最新的进展和成果，另一方面教师有时间充分教授其从事研究的心得体会，将研究的能力传授给学生。通过其他教学辅助手段加强学生的实践，提高他们的研究能力。

由于通史教学时间的压缩，我们有更充分的空间从事世界史教学其他必修课程的安排。世界史专业培养目

标与中国史培养目标略有不同，在思维的层面上，更强调世界眼光，强调年代的纵向思维与国别的横向思维的结合。在知识结构的层面上更注重整体性和完整性，重视在普遍中突出重点，并强调对比研究。在基本能力的层面上，除了史学人才培养的一般要求外，更强调多种语言的培养，多种工具能力的培养。

[责任编辑：陈立民]