

外部质量保障：高等教育  
管理者的选择

模块

# 外部质量保障体系 的基本选择



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



International Institute  
for Educational Planning

联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP- UNESCO)

欧仁·德拉克大街7-9号 (7-9 rue Eugène-Delacroix)

巴黎, 邮编75116 (75116 Paris)

电话: +33 1 45 03 77 00 传真: +33 1 40 72 83 66

电子邮件: [info@iiep.unesco.org](mailto:info@iiep.unesco.org)

网站: [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org)

版权 © 2011 IIEP-UNESCO。保留部分权利。禁止商业应用。

在资料来源被认可的前提下, 出于培训的目的, 本教材可以被部分或全部复制与使用。使用时需作以下申明: “联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP-UNESCO) 授权同意使用本教材。国际教育规划研究所不对任何改编过的内容负责。”本教材的原始版本由国际教育规划研究所编写, 可到以下网址 [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org) 中查看。

# 模块 1：外部质量保障体系的基本选择

## 目 录

<b>模块介绍</b> .....	5
<b>概述</b> .....	6
<b>外部质量保障在质量保障体系中的作用</b> .....	7
1. 高等教育体系的发展趋势 .....	7
2. 调控监管学术质量的可选性政策工具 .....	12
3. 外部质量保障在整体质量保障体系中的作用 .....	13
4. 质量：一个复杂而多维的概念 .....	15
5. 定义：质量保障，质量控制，质量评价/评估，质量审核和认证 .....	16
6. 认证体系的使用者和目的 .....	20
<b>外部质量保障体系的主要组织和方法选择</b> .....	22
1. 外部质量保障的总体目标 .....	22
2. 外部质量保障的一般方法 .....	24
3. 外部质量保障体系（所覆盖）的范围 .....	34
4. 结论 .....	40
<b>学习小结</b> .....	41
<b>参考文献及延伸阅读</b> .....	43

## 缩略词目录

AAAHE	阿尔巴尼亚高等教育认证署
AAC	奥地利认证委员会
AACSB	国际商管学院促进协会（美国）
ACCR	捷克共和国认证委员会
ACQUIN	认证、检定与质量保障协会（德国）
ACSR	斯洛伐克共和国认证委员会
ADRI	途径、部署、结果与改进
AQA	奥地利质量保障署
ASHE	科学与高等教育署（克罗地亚）
AUQA	澳大利亚大学质量署
CEEC	中东欧国家
CEEN	中东欧高等教育质量保障网络
CEPES	欧洲高等教育中心（罗马尼亚）
CESU	国家高等教育委员会（哥伦比亚）
CHEA	高等教育认证委员会（美国）
CNA	国家认证委员会（哥伦比亚）
CONEAU	国家评估与认证委员会（阿根廷）
CQAHE	高等教育质量评价中心（立陶宛）
DCI	发展合作协议
ECTS	欧洲高等教育学分转换与累积系统（也称学分互认系统）
ECVET	欧洲职业教育与培训学分系统
ENPI	欧洲欧洲睦邻政策暨合作关系协议
ENQA	欧洲质量保障网络组织
ENQA-AVET	欧洲职业教育与培训质量保障网络组织
EQA	外部质量保障
EQF	欧洲资历框架
FHR	高等教育质量保障委员会（奥地利）
GATS	关贸总协定
HAC	匈牙利认证委员会
HEAC	高等教育认证委员会
HEQEA	马其顿共和国高等教育质量评估署
HEQEC	高等教育质量评估中心（拉脱维亚）

HEI	高等教育机构（院校）
ICT	信息与通讯技术
INQAAHE	国际高等教育质量保障机构网络组织
IPA	入（欧）盟前援助方案
LLP	终身学习项目
MOE	教育部
NAA	国家认证署（俄罗斯）
NAC	俄罗斯联邦国家认证中心
NCA	中北部高校联盟（美国）
NCAAA	国家学术评价与认证委员会（罗马尼亚）
NEAA	国家评估与认证署（保加利亚）
NWCCU	西北部学院与大学委员会（美国）
QAA	高等教育质量保障署（英国）
UAC	大学认证委员会（波兰）
UGC	大学拨款委员会
WASC	西部学校与学院联盟（美国）
WTO	世界贸易组织

## 案例目录

案例 1. 地区一体化进程和质量保障：博洛尼亚进程和欧洲高等教育区.....	9
案例 2. 美国认证的国际意义——高等教育认证委员会（CHEA）数据库公布了一系列接受美国认证的非美国大学 .....	10
案例 3. 俄罗斯的强制认证.....	24
案例 4. 美国地区性认证机构采取的基于标准的方法.....	26
案例 5. 哥伦比亚的高质量标准认证.....	28
案例 6. 澳大利亚大学质量署（AUQA）的质量审核 .....	29
案例 7. 克罗地亚的认证和评估.....	31
案例 8. 概念上的关联性：评估与认证（中东欧国家） .....	32
案例 9. 约旦的私立高等教育质量保障.....	35
案例 10. 美国认证体系的灵活性.....	36
案例 11. 阿根廷政府批准项目的强制认证.....	39

## 表格目录

表格 1. 根据外部力量影响点的不同，可选择的监管学术质量的政策工具 .....	13
表格 2. 高等教育体系中质量保障作用的模型.....	14
表格 3. 不同利益相关者对认证体系的使用.....	20
表格 4. 外部质量保障系统中基本选择的分类.....	34



# 模块介绍

欢迎来到外部质量保障远程教学课程的第一模块——外部质量保障体系的基本选择



## 模块目标

本模块将：

- 介绍驱使各国建立外部质量保障体系（EQA）的国际趋势；
- 解释外部质量保障机制如何与整体的质量保障体系相适应；
- 重新思考（问题化）“质量”这一概念，定义与外部质量保障相关的一些基本概念；
- 讨论外部质量保障体系的总体目标；
- 将这些总体目标与质量保障在组织结构上和方法上所做出的选择相联系。



## 学习效果

本模块结束后，期望您能够：

- 理解建立外部质量保障体系的背景环境因素和政策依据；
- 界定与外部质量保障相关的不同概念，如评价，审核和认证；
- 理解外部质量保障在政府履行的质量保障职能中所扮演的角色；
- 明确在建立外部质量保障机制时组织形式方面的主要选择。



## 思考题

阅读本模块前，建议您首先思考以下问题：

- 我国的高等教育体系中，主导性的质量保障架构是什么？
- 目前在国家层面，质量保障的哪些功能还比较薄弱并亟需改进？
- 在这些（薄弱）方面，外部质量保障机制起到了、或应该起到哪些作用？
- 哪种外部质量保障体系的组织方式最适合我国的国情？

传统上一直认为，高等教育政策制定与管理主要关心的是学术标准及学术过程的保持与提高。根据每个体系的行政管理架构不同，采用不同的方法来实现这一目的。中央集权国家的高等教育体系多着重于行政部门的指令掌控，而分权国家则将大多数权力交给高等教育院校，由院校来建立自己的质量保障体系。在这两种行政管理模式下，外部质量保障机制都能够解决传统质量保障机制中存在的不足。实际上，国家权威部门通常都是鞭长莫及，无法公正地对学术专业/项目和院校的质量做出评判。与此同时，当学术院校既是教育服务的提供者又是评判者时，很难去把握和比较标准。此外，全球化对高等教育产生了广泛影响，对高等教育的监管和掌控指导提出了新的挑战。随着高等教育的形式越来越多样化，全球化也导致了对标准化的需求，只有这样才更易于对各类资历（证书）进行评价。这就是为什么在不同的行政管理文化和传统下，人们都对外部质量保障有需求。

本模块是外部质量保障五个系列模块中的入门模块。第一章将外部质量保障置于国家层面更广泛的质量保障体系中进行分析。外部质量保障为质量保障增加了新的职能，在此可将该职能理解为由高等教育权威部门行使的国家职能。第一章还对一些基本概念进行了界定，目的是建立起对质量保障的一般性理解，并提高概念的清晰度。第二章介绍了目前被普遍采用的“三段式”外部质量保障模式，以及在设计外部质量保障体系时必须做出的很多基本选择。这些基本选择很大程度上取决于外部质量保障体系的总体目标，这一目标本身其实也就是外部质量保障在整个国家质量保障体系中所应发挥的职能。



# 外部质量保障在质量保障体系中的作用

## 1. 高等教育体系的发展趋势

全球范围的高等教育都受到很多共同的、且往往是相互关联的趋势的很大影响。这些趋势要求在国家层面和院校层面不断进行变革和适应。

### 不断增长的社会需求与高等教育体系的扩张

在过去的几十年中，社会对于高等教育的需求不断增长，尤其是在发展中国家。高等教育体系因此不断扩张，而财政供给对于这一需求的反应通常是滞后的。在全球范围内，在校学生由 1998/1999 年度的 6940 万上升至 2010 年度的 1 亿 5870 万，仅中国就从 1998/1999 年的 640 万增长到了 2008 年的 2670 万（联合国教科文组织，2010 年统计，表 8）。为了能够容纳如此巨大数量的入学人数，高等教育体系变得更加多样化。因此，非大学性质的中学后教育体系获得了发展，越来越多的课程通过远程教育进行授课。结果就是，政府发现通过传统机制确保教育的质量变得越来越困难和复杂了。

### 高等教育的私有化

许多国家在过去仅致力于发展公立教育体制，但现在财政再不能满足其增长需求，因此他们采纳了允许发展私立高等教育部门的法律规定。这导致了过去十年中私立高等教育供给增幅巨大，尤其是在发展中国家。公立高等教育机构也经历了私有化进程，主要通过费用均摊的安排和收入增加的措施。在很过国家，私有化进程使高等教育在质量方面更显不足。

### 高等教育逐渐被视为私有产品

高等教育中的私有部分越来越得到了认同，尤其是在专业学位方面。不可否认的是专业学位会给个人带来巨大收益，特别是针对已工作成年人（终身学习）的高等教育，被公立和私立的高等教育机构在国内和国际范围定位为目标市场。结果就是，在很多国家，高等教育的特定部分（针对成年人的职业高等教育）被视为市场产品。某些国家的政府积极鼓励他们的公立高等教育机构在此领域有所作为。随着职业高等教育的繁荣发展，由于其中很多是由私立教育机构来开展的，因此，传统上政府所起的质量保障者的作用，以及实现这一作用所采用的方法被人们所质疑。

### 放松管制和政府“物有所值”的要求

在很多国家，依据新的公共管理模式，政府被重组。因此，政府重新将自己的职权定位

为公权。在这一模式下的新趋势之一就是，政府或政府部门放权和分权到高等院校。在很多国家，分权是广义上的公共组织改革的一部分。在这样的情况下，主要采取的措施包括：鼓励单位和个人进行分散决策的激励措施；对目标和目的的协商探讨；产出控制；建立在产出测量基础上的经费拨款系统。这些措施与自我监控（规范）、院校自治这样一些概念是相关的。在这种背景下，政府会更加注重对强化机制的需求，这种机制能够实现远程质量控制，并强调问责。

在政府间接管理高等教育的地区，当局将自己的职责限制在设定指导原则和提供资源及激励上。同时，由院校和政府共同协商活动和产出方面更具体的目标。对问责和诚信的需求被摆上了政治议事日程，与此同时，高等教育院校也被赋予了更多的自主权。但是，政客、政府、国会和公民们都需要确定的是，高等教育院校能否给社会提供充足适当的教育服务。

尤其是，政府希望院校能够保证并证明其“物有所值”，并最大程度上对消费者及社会公众负责。因此，全世界许多国家的院校会被督促披露其教育成果（产出）和开支方面的信息。

### **面向市场的转变及消费者对市场透明度的要求**

政府管理的新模式经常与对市场机制的高度依赖联系在一起。许多国家在这一方面有很强的传统，而一些国家直到最近才采纳这一做法。在高度多样化和以市场为导向的系统中，如在美国，通过认证向普通消费者和公众披露信息已经成了惯例。在其他地区，由于市场影响的驱使，学生和家长也要求了解院校的绩效表现信息。即使在高度集权的高等教育体系中，也越来越向院校自治转变。在这种情况下，外部质量保障方案必须做出调整以适应当地文化，并且通常会更关注对投入而非结果（产出）的控制。

### **全球化**

高等教育体系日渐受到全球化的影响。区域一体化进程、贸易协定和信息通讯技术的进步，导致了货物、资本和人员国际流动的增长趋势。这对全球范围内高等教育体系的结构、内容和传播产生了重大影响。实际上，贸易协议使得某些职业的流动性上升到了空前的高度。随着一些职业的全球化以及职业流动性的增长，国家和高等教育机构获得国际劳动力市场认可资质的压力也大增。此外，对于教育标准可比性的关注也与日俱增。

### **关贸总协定和高等教育的无国界市场**

高等教育全球化的直接表现就是“跨国高等教育”的持续增长，包括学习项目、系列课程及教育服务（包括远程教育），在这些教育项目中学习者与举办机构来自不同的国家。跨国教育经常由商业目的引领，作为“教育服务方面的国际贸易”而被人们所提及。需要强调的

是，无论跨国教育还是其商业化应用都不是新现象。然而，跨国教育是从近几年才开始加速发展的，且预期增长迅猛。实际上，世界贸易组织正考虑在关贸总协定的框架内加入教育服务的内容。人们越来越意识到，高等教育已成为一个全球范围内的市场商品，而这一市场目前还缺乏国际层面的监控力量。跨境教育相关的具体问题将在模块 5 中详述。

### **质量保障服务的国际市场**

教育服务的全球化发展动向也包括了质量保障和认证服务。实际上，很多在国家层面运营的私立认证机构，特别是那些提供诸如管理或工程等专业领域认证服务的机构，会向其他国家的一些单位组织提供服务。基于这个原因，各方试图建立一个新的组织（例如，全球跨国教育联盟）在国际层面提供教育服务。某些总部在美国的区域及专业认证机构已在 40 个不同国家开展了项目认证。不过，国际质量保障服务提供商往往会将自己的价值观和标准强加于别国，而这些价值观和标准却不总是与这些国家自身的发展全景相一致。这就给当地政府以压力，促使他们建立自己的、更有利于保护本国价值观与利益的体系架构。

全球范围内的高等教育机构都在国家和国际层面上面临着一系列新的发展趋势，这对高等教育体制产生了直接的影响。案例 1 介绍的是欧洲地区的博洛尼亚进程（Bologna Process）。这个案例说明：受教育发展的影响，地区一体化的初衷是创建一个商品、服务、资金、人员自由流动的内部市场，同时推动地区层面质量保障体系的发展。案例 2 对美国认证机构在国际上的作用进行了介绍，并由此说明这种认证现已成为了一种国际贸易服务。

### **案例 1. 地区一体化进程和质量保障：博洛尼亚进程和欧洲高等教育区**

博洛尼亚进程旨在 2010 年前建立一个欧洲高等教育区，在该区域内，学生可以方便地选择更多高质量课程，并受益于通畅的认可程序。1999 年 6 月签署的《博洛尼亚宣言》，希望通过一系列的改革使欧洲高等教育更加兼容、可比、有竞争力，以吸引更多的欧洲及其他国家的学生和学者。如果欧洲想与世界上（主要是美国和亚洲）表现最好的高等教育系统相媲美的话，过去需要改革，今天仍然需要改革。

博洛尼亚进程的三大重要内容是：三级学位体系（学士/硕士/博士）的引入，资历的质量保障与认可，学习周期。

每两年，46 个博洛尼亚成员国负责高等教育的部长都会召开一次会议，总结工作进展并明确今后工作重点。在博洛尼亚(1999)之后，成员国又先后在布拉格(2001)、柏林(2003)、卑尔根(2005)、伦敦(2007)和比利时鲁汶(2009)举行了会议。

在高等教育部长的主导下，博洛尼亚进程由政府、大学、师生、协会、雇主、质量保

障机构、国际组织等共同努力落实。尽管该进程超越了欧盟范围，但与欧盟的各政策和项目还是紧密联系的。对欧盟来说，博洛尼亚进程是为打造“知识型欧洲”所付出努力的一部分，具体包括：

- 终身学习和发展；
- 里斯本议程（保持经济的持续增长、创造更多的就业机会、社会更加和谐包容）；
- 哥本哈根进程（加强欧洲各国在职业教育和培训中的合作）；
- 基于欧洲研究区所的行动计划。

欧盟在其 27 个成员国及 28 个邻国中采取了一系列措施，以促进高等教育内容和实践的现代化，包括终身学习计划（LLP）、入（欧）盟前援助方案（IPA）、欧洲睦邻政策暨合作关系协议（ENPI）、发展合作契约（DCI）、塔姆普斯计划（Tempus），以及致力于实现世界范围内学术合作的欧盟伊拉斯谟计划（Erasmus）。

欧盟还通过执行第七科研框架计划（欧洲研究区）、竞争与创新计划、以及从欧洲投资银行获取结构基金或贷款来支持大学现代化进程。

为了使博洛尼亚进程和哥本哈根进程（该进程关注各成员国在职业教育与培训中的合作）更好地配合，欧盟委员会建立了欧洲终身学习资历框架（EQF），该框架与以下领域的一些行动措施相关联，并由其支撑，包括：资历公开透明（欧洲通行证 Europass）、学分转换（欧洲高等教育学分转换与累积系统 ECTS、欧洲职业教育与培训学分系统 ECVET）、以及质量保障（欧洲高等教育质量保障网络组织 ENQA、欧洲职业教育与培训质量保障网络组织 ENQA-AVET）。

通过国家分析和比较综述，委员会对博洛尼亚进程进行了绩效检查。2009 年初，“欧洲晴雨表”（译者注：欧洲委员会下属的民意调查机构）的一项专门调查显示，博洛尼亚进程极大地促进了高等教育学生的现代化；许多学生的观点，恰恰与 2007 年 5 月调查中高等教育教学专业人员的观点相呼应。

来源：欧洲委员会官方网站

## 案例 2. 美国认证的国际意义——高等教育认证委员会（CHEA）数据库公布了一系列接受美国认证的非美国大学

美国高等教育认证委员会（CHEA）是美国高等教育认证的协调机构，该委员会发布了一个实时更新的、涵盖其会员机构所认证全部机构（院校）和项目（专业）信息的数据库。根据《观察》杂志之前的报道，随着各大学越来越注重对国际声誉的追求，其诉诸非国内认证和其他形式认可的趋势与日俱增。最明显的例子就是，很多非美国的商学院获得了美

国国际商管学院促进协会（AACSB）的认证，还有一些国家的商学院获得了欧洲质量改善体系（EQUIS）或英国工商管理硕士协会（AMBA）的认证。CHEA 数据库公布了美国以外的 31 个国家或地区的高等教育机构获得美国认证的案例，包括澳大利亚、加拿大、德国、新西兰、新加坡和英国等。

来源：《高等教育观察》网站



## 思考练习 1

---

1. 请列举出推动贵国外部质量保障体系建立的各种国内和国际发展趋势。
2. 这些趋势中是否包括区域性贸易协议或其他国际协议？
3. 贵国政府近来在高等教育管控方面是否有改革措施，例如赋予高等教育机构更多的自主权以换取高校更强的责任感和自我质量保障？

## 2. 调控监管学术质量的可选性政策工具

上述趋势引发了人们对高等教育“质量”问题以及随之而来的“如何保障质量”问题的持续关注。由国家政府权威部门、高等院校联合体或高校本身所进行的质量保障绝不是一项新的尝试和诉求。对高等教育质量的关注也是如此。历来几乎所有的高等教育体系都通过各种机制来掌控学术活动。在不同的高等教育体系中，这些机制的性质和内容也各不相同。

那些受国家控制与干预影响巨大的高等教育体系（例如欧洲大陆国家的高等教育体系，这类体系与英国及前英属地的高等院校体系是截然不同的），通常是通过控制“输入”的方式来进行运作。例如，通过限定年度项目列举预算（或称分项预算）额度、给予学术人员公务员身份并规定最低资历条件，以及运行由国家监管的录取系统等。各种教育活动的程序也以同样方式进行监控。也就是说，新设学习项目/专业的课程需要得到审批，在工作量和基本内容方面需符合国家设置的标准，所采取的考试形式也要符合国家要求。

在院校层面上，对个体学者学术绩效表现的评估——尤其是对其科研绩效的评估，通常是由其所在院系负责人或院系委员会来进行，或者是由国家层面的学科委员会来进行。对科研绩效的测评主要会参照成果发表的数量和质量。此类评价工作直接与教职人员的晋升或聘用相关。学者社团内所开展的科研成果评价通常是非官方的同行评价，这已成为高等教育体系中一种相当成熟的实践做法。

新近出现的对外部质量保障的关注和压力主要源于政府和国际拨款机构，由此引发了三类变革：

第一，他们关注到了那些在过去政府和拨款机构仅在表面干涉的某些学术工作领域。尤其是某些国家特别关注教学质量，政府既建立教学条件的调查机制，又鼓励这些机构建立自我保障机制以及与之相适应的质量标准。

第二，国家权威部门或机构要求评价活动定期有序举行，而不再是为了做出某种特定的决策而无规则举行；

第三，目前的质量保障运动发展趋势是更关注成果（尤其是学生学习成果和毕业时达到的程度），而不是投入和整体输送量（throughput）。在某些拉美国家，如巴西<sup>1</sup>、哥伦比亚和墨西哥，在某些特定的学习领域，已建立了测试大学毕业生知识和能力的公共机制。这一措施的引入使得很多公立和私立教育机构的真实绩效表现变得更加透明。

政府采用广泛的政策措施来对学术标准产生影响。克拉克（Clark）于1983年提出了高等教育中的三股协调势力：学术寡头、国家和市场。从广义的角度上说，这些包含了三种不同

---

1. 巴西针对很多专业/项目毕业生的知识水平所实行的评价机制，是“国家课程考试制度”（ENC-Provão），该制度建于1996年，废止于2003年。新的考试机制名为“学生绩效表现国家调查”（ENADE），建于2004年。

的、可用于质量保障的手段，具体采用哪种，取决于每股势力的强弱：

- 由国家对院校和专业（项目）进行直接监控；
- 采取激励措施促使行业/专业组织进行自律；
- 依靠市场机制来提高学术质量。

**表格 1. 根据外部力量影响点的不同，可选择的监管学术质量的政策工具**

重点	行业/专业自律	国家直接监管	市场监管
科研	行业/专业同行判断	科研评价	国家科研经费竞争性划拨
教学/学习	专业学科/机构 专业证书/许可证 外部考试制度 自愿性认证	评价监管 学术审核 主题式评价 国家证书/许可证 国家推行的认证 绩效指标 国家级考试	基于学生的资助和学费 信息披露

资料来源：迪欧（Dill），2003

如表格 1 所示，对学术质量监管工具的选择主要取决于国家、学术寡头、行业以及市场在高等教育体系中所发挥的相对势力。选择通常由政府权威当局做出，这也与高等教育管理的主流理念相一致。从一种监管工具转换为另一种，通常意味着该体系试图要加强其中一种势力，往往也会对其他势力造成打击。

### 3. 外部质量保障在整体质量保障体系中的作用

质量保障体系是由多个互为基础的机制组成的，最后这些机制逐渐演变成一个体系。其中任何一项功能的改变都会对其他功能产生影响。

质量保障体系涉及到院校和专业/项目（既包括本科，也包括研究生），并各自发挥不同的作用，包括：

- 与专业/项目和院校初次设置相关的评价（通常被称为“准入”，使其获得公众认可的实体地位）；
- 对现有功能的监管（一般涉及最低标准，还包括对管理和财务工作的监督）；
- 认证（通常要求更高水准的质量）；
- 某些特定专业领域毕业生的专业资格认证；
- 提供关于院校和专业/项目认可和认证状态的信息。

这些功能不一定非要在所有体系中体现。然而，若非如此，就不能说质量保障的功能已完全实现。

不同的实体（政府性或非政府性）承担不同的功能。当在一个体系中需要专业认证时，最典型的执行者主要是教育部（担负着质量保障的主要责任）、督察署等获得授权的机构（相对于其他层次的教育来说，在高教领域这种情况并不常见）、近年来涌现的半公有或私有性质的实体（如质量保障机构）、以及行业/专业团体。机构的附属关系将在模块 3 中做详细论述。

如表格 2 所示，质量保障作为一个连续统一体，其作用可通过以下责任分布模型表示：

**表格 2. 高等教育体系中质量保障作用的模型**

评价单元/功能	院校	专业（本科）	专业（研究生）	学生
开设——初次入门评价（准入）	教育部 专业化公共机构	教育部或已获得 许可的高校	教育部或已获得 许可的高校	入学考试
监督或督导	督查署	高校	高校	高校
认证	中介组织或质保 机构	中介组织或质保 机构 行业/专业组织	中介组织或质保 机构 行业/专业组织	毕业生学习成果 评价
专业资格认证		行业/专业组织	行业/专业组织 同行评审	行业/专业组织
公开信息	教育部和/或质 保机构	教育部和/或质 保机构	教育部和/或质 保机构	

资料来源：世界银行，2003



## 思考练习 2

1. 参照上文讨论的各种监管类型，制作一个贵国现行质量保障机制的模型。从此模型中能够得出什么结论？
2. 制作一个贵国高等教育体系中质量保障功能的模型，并说明各是哪些国家团体/机构对各项功能负责。是否有某些质量保障功能还是空白？
3. 贵国现行的质量保障体系有哪些优缺点？



## 4. 质量：一个复杂而多维的概念

高等教育中关于质量问题的争论颇多，而质量这一概念更是备受争议。此外，质量一词经常会被各利益相关者使用，目的是为了使其特定的愿景或利益合理合法化。就高等教育而言，对其质量这一概念的理解问题会遇到一些困难，原因有二：

1. 对高等教育的明确目标没有形成共识。在众多目标中，以下几个是比较显著的：

- 高等教育就是产出合格的劳动力；
- 高等教育就是培养从事科研的能力；
- 高等教育就是有效管理教学供给；
- 高等教育就是拓展人生机遇。

2. 高等教育与其他形式的教育一样，是一项基于教师和学生之间相互关系的多维和复杂的进程。很难把握投入与整体输送量之间的相互影响，而这恰恰决定了产出。

3. 由于高等教育越来越包罗万象，学生数量也是日趋庞大，对高等院校和各类课程的需求也日益多样化。所以将适用于某一高等院校或课程的质量定义套用在其他院校或课程上时，或许就不那么合适了。格林（Green）在 1994 年提出了理解质量的 5 种方式：

- 质量就是卓越（最高标准）；
- 质量就是符合标准；
- 质量就是目标适切；
- 质量就是达到机构目标的效果（有效性）；
- 质量就是对用户显性需求或隐性需求的满足度。

关于理解质量的方法将在模块 4 做进一步讨论。实际上，这些方法也是质量保障机构将质量付诸实践的基本原则。

### **谁定义了“质量”，以及是基于何种利益给出这一定义的？**

赋予质量意义不仅对其隐含概念的解释，还要明确是谁下的定义，以及时基于何种利益下此定义。是学者本身，是学生，是政府及其机构，是行业/专业团体，还是雇主？学者对高等教育质量的定义会强调其同行或院校所做研究工作的质量；本科生则会关注教学质量、自身学习经历和环境；而行业/专业团体会更关注行业/专业标准和学生被培养出的相关职业技能。这就意味着，任何外部质量保障的方法都必须平衡各相关者的不同利益，只有这样才能

实现教育质量含义上的统一。

质量保障机构的主要任务之一恰恰就是决定应主要采取何种方法来定义质量。机构必须要充分考虑到需征求意见的各利益相关者的利益，要考虑到国际上的标准和定义，以及如何使抛出的定义合理合法化并得到整个高等教育体系的认同。

## 5. 定义：质量保障，质量控制，质量评价/评估，质量审核和认证

“质量”这个术语的界定和付诸实践引发了试图管理或保障质量的动力。但是，理解外部质量保障研究和实践中的不同术语也十分重要。这些术语的使用往往很随意，因此，理解以下质量保障常用的术语非常重要。

- 质量保障（内部和外部）；
- 质量评价/评估；
- 质量审核；
- 认证

这些术语的具体含义并未形成一致意见。其中有的是针对整个领域的，如质量保障（内部和外部）和质量评价，而其他则与具体的方法有关（如质量审核和认证）。这些术语还和体系中不同参与者的职责及关注的不同领域有关。

质量保障是用于简略表达各种形式的外部质量控制、评估和评审的通用术语。质量保障可以被定义为建立各利益相关者对教育的信心的过程，使其相信教育供给（投入、过程和结果）能够满足预期期望或达到最低要求。

在院校层面，质量保障一般被定义为决定和实施质量政策（机构的意图和指令）这一整体管理职能的一部分。政府或拨款机构可能会对质量保障设定一些程序（比如出于问责制和一致性的目的）。院校和系部管理层面也可在内部建立起质量保障程序。这些程序可能是传统办法中的某些（比如院校认证或专业/项目认证/评审），也可能是新的办法，例如学生评教。这些程序面向：1）研究活动；2）课程；3）学术人员；4）支撑服务职能（如行政审核）相适应。这些程序还可以从系部或整所院校的角度，以一种整合的方式来对这些职能进行分析。

内部质量保障是指每所院校或每个专业/项目为确保完成自己制定的目标，并且达到高等教育的一般标准、或是某些专业或学科的特定标准，而制定的政策和机制。

外部质量保障指的是外部主体——即质量保障机构或其他非院校性质的机构所采取的一

些行动，即对院校或其开设的专业/项目的运作情况进行评价，已确定其是否达到事先已达成一致的标准。

质量保障和认证：联合国教科文卫组织欧洲高等教育中心（CEPES）发布的基本术语和定义表（2007）中，对质量保障定义如下：

“**质量保障**是对高等教育体系、院校或专业/项目进行的持续评估（评价、控制、保障、保持和改进）进程。作为一项监管机制，质量保障既重视问责也重视改进提高，会按照确立的标准，通过一种公认的、具有持续一致性的过程，来提供信息和做出判断（并非排名）。很多体系会对内部质量保障（亦即出于监控和改进高等教育质量目的而开展的校内实践）和外部质量保障（亦即校际间或上级部门为保障院校和专业/项目质量而采取的办法）加以区分。质量保障活动的开展要依靠必要的院校机制，而机制需要有坚实的质量文化做基础才能更好的持续。质量保障的范围取决于高等教育体系的形态和规模。质量保障与认证有所不同，在于前者只是后者的先决条件。质量保障常常被认为是高等教育质量管理的一部分，并且有时候这两个词也会作为同义词互换使用。”

另一个相关的、含义同样宽泛的概念是质量评价（Assessment）。这个词经常作为评估（Evaluation）或评审（Review）的同义词出现。很多国家已经开始在建立质量评价机制，这种机制并不对院校进行打分定级或排名，而是对如何提高院校或专业/项目的质量提出一系列建议。

“**质量评价**（经常也被称为评审或评估）是指对高等教育院校和专业/项目进行外部评估（评审、测评、判定）的实际过程。它是由外部主体开展或实施的各类技术、机制和活动所组成，来对高等教育过程、实践、项目及服务的质量进行评估。在界定和操作质量评价这一概念时，有几方面内容非常重要：1）背景条件（国家，院校）；2）方法（自我评价，同行评价，现场实地考察）；3）层次（整个体系，院校，系部，个人）；4）机制（靠奖励，靠政策，靠组织结构，靠文化）；5）与质量评价相挂钩的一些质量价值，如学术价值（关注学科领域），管理价值（关注教职人员及其教学技巧和课堂实践），就业价值（强调毕业生的输出特性和网络学习成果）。”（弗勒斯恰努、格伦伯格和帕里尔，2007年）

另一种较为特别的质量保障方法是质量审核（Audit）。质量审核不是直接对质量或绩效表现进行评价，而是对现行质量保障机制的质量进行评价。可用审核方式来对院校所采取质量保障机制的优缺点进行评估。这有助于对学科、专业/项目或整个院校的活动和服务进行监控

和改进。

**质量审核**是由外部主体执行的质量评价过程，旨在确保：1) 院校或专业/项目的质量保障程序；或2) 整个系统的总体（内部和外部）质量保障程序，是充分恰当的且切实得到执行。质量审核注重的是帮助系统达到优良质量而非质量本身。质量审核只能靠具体的人（如质量审核员）来实现，这些人必须与被审核领域无直接关联。可以实施质量审核以达到内部目标（内部审核）或外部目标（外部审核）。审核结果必须通过审核报告的形式加以发布。（弗勒斯恰努、格伦伯格和帕里尔，2007年）

认证是使用最广泛的外部质量保障方法，近年来被很多高等教育体系引入。认证可以是现行的其他外部质量保障方法的一种变化形式，也可以是一种全新的方法。在评价和评估的基础上，认证会对专业/项目或院校是否达到特定的质量标准给出明确的判定。这些标准可能是一套最低标准，也可能是一套高质量或优秀标准，又或是院校自身设定的目标。因此认证总是涉及某种基准或某套现行的质量标准，也就是说，在质量保障范围内，认证是能对院校或专业/项目在多大程度上满足预设标准做出明确判定的唯一方法。

基于最低标准（也称为“门槛标准”）的认证，是为受认可的专业/项目或院校提供保障。当这种认证与授权运营相关时，它通常也被称作“许可”。某些体系也会采用高质量标准，这样就可以区分出哪些专业/项目或院校是达到了门槛标准（亦即受到认可的），哪些是优秀的。某些体系也会单纯根据院校或专业/项目的自身目标来对其进行认证。然而，这类情况越来越少，除非能够证明这些自身目标也达到了行业/专业的基本标准或高等教育的总体质量标准。

“**认证**是政府或私立机构对高等教育院校整体或某一具体专业/项目的质量进行评估的过程，目的是为了对其是否达到特定的预设最低准则或标准做出正式认可。这一过程的结果通常是授予某种地位/状态（一种是/否的决定）、是给予某种认可、以及有的时候是给予某种具时效性的运营许可。这一过程可以指代初始性的和周期性的自我评价及外部同行评估。认证过程一般包括三个阶段的活动：1) 由教师、管理者、以及院校或专业/学术项目职员开展的自我评估过程，并参考认证机构所设定的标准和准则形成自评报告；2) 由认证机构遴选出的同行专家组进行实地考察，审查相关证据、参观校舍设施、并访谈学术和管理人员，从而形成一份评价报告，其中包括给认证机构委员会的建议；3) 委员会依据给定的一系列质量标准对这些证据和建议进行检查，形成最终判断，必要时还可就正式结论与被评院校和其他类型的被评者进行沟通。”（弗勒斯恰努、格伦伯格和帕里尔，2007年）

以上对某些关键概念的讨论显示出对这些过程和程序进行界定和分类时所面临的困难，这种困难在借鉴国际经验时显得尤为突出。这是因为，目前各个国家在现实中对这些概念的使用是很混乱的。所以说，追求概念上的纯粹是没有意义的。不过从教学的角度出发，确实有必要建立一种共同的语言<sup>2</sup>。



### 思考练习 3

---

参考国际高等教育质量保障机构网络组织（INQAAHE）术语集中对质量保障基本术语的定义，[www.qualityresearchinternational.com/glossary/](http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/)。复习关于认证这一概念的讨论。INQAAHE 术语表和联合国教科文卫组织/欧洲高等教育中心（UNESCO/CEPES）对这一术语的定义有何不同？

---

2. 关于概念的更深入讨论及其变化分析，可参照 INQAAHE 术语集：[www.qualityresearchinternational.com/glossary/](http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/)

## 6. 认证体系的使用者和目的

外部质量保障和认证提供专业/项目和院校质量方面的信息。各利益相关者都可以使用这些信息，包括：

- 政府；
- 学生；
- 雇主；
- 拨款机构；
- 高等院校。

莱恩（Lenn）对外部质量保障体系的作用，尤其是在认证体系中的作用做了如下区分（见表格 3）：

**表格 3. 不同利益相关者对认证体系的使用**

使用者	用处
政府	界定全国范围内的高等教育 保障公民的高等教育质量 保障有质量的劳动力 决定哪些院校和专业/项目可接受公共拨款 只有那些获认证院校的毕业生才可被接纳进入公务员系统工作 将质量保障普遍性地作为一种消费者保护的工具有
学生	帮助选择进入哪所院校学习 确保在已获认证的院校之间转学 确保研究生阶段进入一所与本科阶段不同的院校学习 帮助就业，特别是要进入公务员系统和专业/职业领域时
雇主	保障获得合格的雇员
拨款机构	确定合格的院校来给予拨款
高等院校	改进院校信息和数据 加强院校规划 决定特定组织中的成员资格 有助于转学体系的运行 保障具备一个合格的学生群体

资料来源：皮斯·莱恩（Peace Lenn），2004 年



## 思考练习 4

---

1. 在贵国，谁是/谁将会是外部质量保障相关信息的主要接受者？
2. 在贵国，是否会公开院校和专业/项目接受认可或认证的信息，和/或它们的质量保障相关信息？如果会的话，是由谁来公开？如何公开？

# 外部质量保障体系的主要组织和方法选择

外部质量保障的定义可能会给人留下这样的印象：外部质量保障的方法和组织选择是相似的。虽然外部质量保障的目的可能看上去类似，但当我们比较其方法选择时还是有很多明显区别的。这表明，尽管其过程中的某些基本要素是共同的，外部质量保障体系在隐含的目标和方法上还是各有不同。

人们公认，理想状态下的外部质量保障应当建立在基层单位（系部、教师队伍或院校）层面那些对教育和研究决策负责的专业人员自我评价的基础之上。自评通常是在一系列注意事项的引导和帮助下进行的。这为自评过程的执行提供了框架。但是，自评在其程序上以及所使用的标准上都需要外部的检验和证实。外部专家组检查自评报告并实地考察，是做出这种外部验证的最合适人选。接下来专家组将给出一份报告，这是给出外部质量保障结论的主要依据。也就是说，认证过程的基本构架包括以下三个要素：

- 组我评价；
- 同行评审；
- 给出结论及公开报告。

以上公认的过程要素将在模块 2 中充分进行讨论。

## 1. 外部质量保障的总体目标

高等教育的外部质量保障涉及一个广义范围的目标和相关的方法框架。其中一部分反映的是政府的利益和需求，而其他一些则更直接地反映出了院校的内部需求。结果就是，外部质量保障的目标与其使用紧密相连，而其使用则是由各种信息结果构成。

外部质量保障体系有三个主要的宏观目标：

- 质量控制；
- 问责/引导；
- 改进提高。

**质量控制**这一功能是与政府所扮演的传统角色相关联的，即政府要确保高等教育符合最低的质量要求。在高等教育体系以公有为主的情况下，这一功能往往并不显著，因为人们会假定充足的投入导向会产出的令人满意的质量。但现在这种想法开始受到质疑。持续的私有化进程和国内及国际上私立教育提供者的大量涌现，使得要求政府加强质量检查的呼声日增，哪怕只是为了保护国内消费者利益，以及确保高等教育供给与国家发展目标相一致。



其次，尽管外部质量保障主要是为了**问责**，但它也常常由公共权威当局委托执行以作为其高等教育政策相关工作事项的一部分。人们常把外部质量保障与对“物有所值”的关注，以及建立透明度和公共保障联系在一起。为了使高等教育负起应有的责任并符合设置的标准，必须保证公众知情，并且必须对院校目标是否適切、是否稳定可靠、公众是否满意作出判断。在开展外部质量保障时，很多时候主要是为了强化问责，以打消外部利益相关者对质量水平的疑虑——到底是刚合格还是高标准，以及对公立和私立教育国际可比性的怀疑。（哈佛，2001年）

外部质量保障模式还可以被政府应用以使高等院校更加**遵从**总体的政策要求和改革动机。政府可以通过构建质量模型以及设置可测量的标准来实现这一目的。实际上，质量保障标准提供了如何对与院校进行评价的详细信息。从而，认证与法律框架和经费拨款方法一起，成为了管控引导学术界的一种强有力的工具。尤其是，通过定期提供数据和报告，强化了完善了院校与政府部门之间的这种报告制度。

第三，外部质量保障还可能明确指向的是**改进**现行实践做法。为实现这一目标，必须大力依靠学术人员的个体或集体参与。外部质量保障一般会带来改进，部分是通过遵从目标，部分是通过设置高标准或优秀实践标准，这些标准为院校及其系部提供了奋斗的目标。而外部质量保障之所以能够带来改进的主要原因是，它帮助高等院校建立起了正规的、系统的内部自我评价程序。事实上，在学术人员开始通过反省自身教学情况展开自评的时候，“变革性”的质量改进才更容易发生。否则，外部质量保障体系就只能制造出一种“合规文化”。

当今的高等教育体系已高度多元化和差异化，公众对高等院校的信任也不断被侵蚀，在这样一个体系中，确保最低质量标准是很重要的。在这样的情况下，为高等院校提供基本保障，以确保其在体系内遵守最低或门槛标准正常运营，就显得极为关键。门槛标准一般与某种程度的制裁联系在一起。这就意味着那些未能达到标准的院校或专业/项目将被强制逐出体系，其颁发的学位得不到官方正式认可，或者会有一些诸如此类的措施对其进行制裁。

当关于某院校或专业/项目质量的公共信息非常重要时，问责或是遵从标准（也包括院校自身目标）才会被使用。在某些情况下，这也与制裁或激励相关。即便不相关，至少提供的这些信息也能够让市场力量发挥其自身作用。这有助于各利益相关者基于质量做出决策<sup>3</sup>。

着重于改进的质量保障通常只会出现在更加成熟的体系中。在这种体系中，门槛标准均已达到，且院校已建立起了对自我监管的基本认识。这并不意味着其他方法就不能促进质量，而是说，当把质量改进作为一个主要的关注点时，就会对高等院校和外部质量保障方案提出一些新的要求。

---

3. 必须认识到，并不是所有利益相关者都把质量作为其首要关注点。在决策制定时还有其他一些重要的准则。至少，质量保障会使他们更愿意将质量作为一个主要考虑的因素。

质量控制、问责和质量改进这三种目标是相互兼容还是相互排斥，关于这一问题已有过漫长的讨论。可以确定的是，外部质量保障体系会通过这样或那样的方式来兼顾所有这些目标，而一个体系所呈现出的特定形态往往会更倾向于实现其中的一种目标，而非其他的。

## 2. 外部质量保障的一般方法

### 强制性外部质量保障与自愿性外部质量保障

当建立外部质量保障体系时，最重要的问题之一就是要决定其性质是强制性的还是自愿性的。强制性体系要求外部质量保障机制下的所有院校或专业/项目周期性地接受质量保障程序。然而，一般来说，强制性外部质量保障体系并不仅仅是检查是否达到最低标准。在批准许可制度未建立或不完善的情况下，人们常会建立起强制性的外部质量保障体系。强制性体系也常应用于那些国家承担有特殊责任的专业/项目（如师范教育），或是那些关乎国家发展与安全命脉的重要行业所涉及的专业/项目（如医药、建筑和土木工程）。

有些外部质量保障体系是自愿性质的。也就是说，院校和系部可以资源申请接受外部质量保障。他们这样做的动因，或许是有机会通过认证而获得某种特定状态或地位，从而使其在竞争环境下获得招生和经费拨款上的优势；又或者可能是受到了某种特别资助项目（如学生资助计划或特别激励方案）的激发。然而，当外部质量保障体系是自愿性质时，人们仍然会期望它所带来的好处能够促使所有的、至少是大部分的院校都加入到这一体系中。自愿性体系往往与国家的质量改进政策存在更直接的联系。这是因为院校和系部可以自主决定是否加入外部质量保障进程，这取决于他们是否拥护国家提出的质量模式。自愿性外部质量保障体系也更容易被高等教育群体所接受。

在外部质量保障运动的早期，自愿性外部质量保障体系存在的比较多，而现在越来越多的国家已将现行的体系转向了强制性程序。如案例 3 中所描述的，俄罗斯联邦从 1992 年开始实行强制性院校认证制度，不过该制度自创建伊始已经历了很多变化，尤其是在博洛尼亚进程的影响下。

### 案例 3. 俄罗斯的强制认证

1992 年，俄罗斯联邦根据教育法建立了质量保障体系。2007 年 4 月通过的法律修正案中，规定俄罗斯的高等教育质量保障体系要与欧洲体系保持一致：将此前实行的证明程序（attestation）与认证（accreditation）加以整合。

2008 年 7 月，新的《国家教育及研究机构认证条例》颁布（俄罗斯联邦政府 2008 年 7 月 4 日第 A522 号令通过）。

现今的质量保障体系由两套程序构成：一是**教育活动批准许可**——准许提供教育项目的授权程序；二是**教育机构国家认证**——对机构的教育和培养内容、质量、及其与联邦教育标准的符合度进行的外部评估。

该体系也对高校的绩效指标进行评估，这种评估对于机构地位的确定是非常必要的：包括类型（高等教育院校）和性质（大学/专科学院/学院）。国家认证程序由高校提出申请而实施，并且对所有之前接受过认证的高校都是强制性的，无论何种法定组织形式（国立、市立或私立），也无论其所处地域。国家认证程序的规范性及合法性基础，包括有认证要求、指标和准则，这些都是官方批准通过且被公众认可的。对所有高校认证程序都是规范统一的。俄联邦的认证是全国性的、院校层次的（对院校整体进行认证），也包括一些对已认证高校所开设专业/项目的认证。采取院校认证这种形式，是与俄联邦整体教育规模和结构相适应的。在这种情况下（规模庞大，结构复杂），开展专业/项目认证是不符合成本效益的。

国家认证的实施程序如下：

- 高校自我评估（由高校在外部评估前一年自行开展；自评报告需在进校现场考察前3个月在学校网站上公布）；
- 同行专家组进校现场考察，为期5天。外部评估报告包含结论和对高校活动的改进建议；（2007年法律明确规定，参加高校外部评估的专家必须经过专门培训）；
- 对高校绩效指标与预设标准的符合度进行评估（由国家认证署（NAA）完成，基于所有的评估结果报告，以及对“国家认证中央数据库”中相关信息分析）；
- 做出总的认证决定（认证委员会），并形成正式陈述报告（联邦国家教育行政部门）。认证委员会主要由来自教育行政机关、高校和雇佣方的代表组成，同时也包括社会公众和行业/专业团体的代表，以及全国学生联合会主席）；
- 发布认证结果（发布电子版和纸质版的已认证高校花名册和指南，在《教育认证》杂志上刊登认证委员会会议报告以及已认证高校的材料）。

来源：俄联邦博洛尼亚进程实施情况盘点国家报告（2007—2009）

## “目标适切法”与“基于标准法”

外部质量保障体系目标及其基本属性（强制性或自愿性）之间的这种二分关系，与采取的质量评价方法也直接相关。评价的方法既可以是“目标适切”型的，也可以是“基于标准”型的。“目标适切法”首先要分析高校或专业/项目所设定的目标（任务表述），还要考虑这一目标是否能够很好的被接受（目标本身的适切性）。这种方法获得了广泛支持。的确，不能使用完全相同的标准来对所有的院校和专业/项目做出评判，因为在这个多元化的高等教育体系

中，它们往往服务于不同具体类型的用户和受众群体。例如，一所坐落于大城市且极其强调科研优势的传统大学，与一所注重招收非传统学生群体的教学型学院，二者是不能以同一套标准进行评判的。但是也有争议认为，还是必须设置一些面向全体高校的特定标准（特别是最低标准）。这种思路正在逐步建立起来，尤其是在目前这种人们越来越希望教育有国际可比性的大背景下。因此，有越来越多的质量保障体系向着“基于标准”的认证方法发展。“目标适切法”通常被认为是一种更适用于质量改进的方法，而“基于标准法”则更易于与“问责”和“遵守”（达标）相适应。

当外部质量保障的目标是判断一所院校或一个专业/项目是否能获得认证时，就必须采取基于标准的方法。案例 4 给出的是美国地区性认证机构的实例。

#### 案例 4. 美国地区性认证机构采取的基于标准的方法

认证机构长期以来都会要求高校提供证据以证实它们所做的工作。20 世纪早期当美国认证机构处于起步阶段时，会要求学院提供非常详细的关于组织结构和所开设专业/项目的信息。标准还仅限于一些数字，大多依赖于可获取的信息，并且通常是定量的。例如，在 20 世纪 20 年代，典型的信息要求包括：教学楼的数量和容量、图书馆藏书量、学术人员数量和资质、年度预算额度等。总的来说，目的就是要确保学术机构拥有充足适当的组织资源或稳定的财政来源，以支撑其提供有质量的教育。很明显，重心是放在院校，而不是放在学生身上，也不是放在学习和教学指导上。

这种方法在几个方面都备受争议。首先，认为其过于关注那些“可数的”、但却不一定有多大意义的零碎信息；其次，这种方法未考虑院校在使命任务和类型上的差异性；第三，这种方法过分强调“投入”和“资源”，而对这些投入和资源到底有什么用关注甚少。叠加于这些争议基础之上的，毫无疑问还有一个事实，就是随着认证经验的不断积累，以及随着那些提供优质教育项目的已获认证、或应获认证院校名单的不断加长，即便未能满足某些规定要求，也能够获得认证，于是这些要求本身已逐渐失去意义。

到 20 世纪 30 年代，由中北部高校联盟（NCA）牵头，废弃了单一标准。取而代之的是，NCA 决定更加注重院校活动的“整体模式”，并关注院校自身所选择的目标。一所小型教会附属学院，与中西部的一所大型州立大学相比，可能有着完全不同的目标。这一点是被认可的，并且应根据院校自身的目标来对其做出评判。

为了实施新方法，NCA 对认证评估的方法也做了修订。收集院校的有关证据，对这些

证据所呈现出的院校整体模式进行评价，这取代了之前那种强调要满足每一条具体标准的做法。自此，标准成为了能够反映院校目的变化的“准则”（criteria）。在这种“全盘考虑”的方法下，一所院校可能在某一领域存在不足，而在其他一些领域拥有可弥补这些不足的优势。

这种关注大学整体活动模式的方法被 NCA 所采纳，并在 20 世纪整个 30 至 40 年代广泛使用（NCA, 1997, P.4）。其他的地区性认证机构在这一时期也采取了类似行动。但是显然，尽管他们在对标准做出解读时也采取了一些办法以提供更大的灵活性，但在用词上并未将“标准”变为“准则”。数值信息仍继续被使用，但重要性大大降低。定性判断变得更为重要。评价的重心仍然放在院校本身，比如院校的组织机构能力、与众不同的教育教学内容 and 使命任务等。

回顾一下，可以说这种对“全盘考虑”的强调或许减缓了、但却没能完全阻止认证要求不断细化的这一渐变过程。用词说法变了，对院校的指导更加灵活了，但标准的条目却越来越多。如今大多数认证机构都有非常细化的标准，这些标准不仅反映了所有院校或专业/项目应履行的一般职责，还对用于判断是否满足这些标准的准则做出了说明。以西北部高校联盟（NWA）为例，目前的标准有九大项，共 45 条（NWA, 1999）。

来源：艾尔-卡瓦斯（EI-Khawas），2001

模块 4 中将对外部质量保障的“目标适切”与“基于标准”方法做进一步讨论和深入理解，采取何种方法是一个质量保障体系需要做出的基本选择。

### **认证的“最低标准”与“高质量（或称优秀实践）标准”**

外部质量保障体系可能使用**最低标准**或**高质量（或称优秀实践）标准**。最低标准更常被使用。当使用最低标准时，这种外部质量保障体系在概念上会类似于一种院校或专业/项目的许可办法，并表现为一种周期性的许可机制。这种最低标准经常会考察一些“输入性”因素，涉及到学生、教职工、建筑、设施和经费等。还会包括一些过程要素，比如治理与管理制，以及那些被认为赋予了高等教育更多意义的基础研究工作。总之，一个基于最低标准的外部质量保障体系，其目的是力促与标准的一致性，以及强化问责。

基于高质量标准的外部质量保障，其假设前提是已通过另外一种机制检查过了最低标准，或者是整个体系的内部质量水平相对平均。例如在西欧各国就是这种情况，在这些国家，长期以来主要由政府负责为庞大的公共系统提供经费拨款。在那些有大学高度自治的传统、并且认为遵从最低标准（特别是在专业/项目层面）与大学自治理念相悖的国家，采用高质量（或

称优秀实践)标准也非常盛行。这种基于高质量或优秀实践标准的外部质量保障,可以算是一种质量改进机制,因为它提供了一系列参照点,供院校参考并努力实现。这种机制实施起来比较容易,因为它往往是自愿性的,而且一般会由那些质量优良的院校驱动实行。这种机制存在的问题是,无法有效筛除掉那些质量水平较差的院校。因此,当面对众多(商业性)教育机构提供的质量参差不齐、甚至是劣质的教育项目时,这就不是一种有效的处理机制。

案例 5 介绍了哥伦比亚的认证方法。该方法是基于标准的,但目标不是保障最低质量标准,而是保证高水平质量标准,因此是在自愿基础上进行组织实施的。

### 案例 5. 哥伦比亚的高质量标准认证

哥伦比亚的高等教育构成复杂且种类繁多,是一个由大学、学院、技术学院和中等职业技术院校组成的多层次系统。在过去的 20 年中,中学毕业生数量不断增加,导致对高等教育的社会需求激增。然而,由于经费限制,公立教育仅能满足其中部分要求,这导致了各种私立教育项目和机构大量扩张泛滥,在教育质量和相关度(实用性)方面都参差不齐。

1992 年,作为哥伦比亚高等教育体制改革的一部分(第 30 号法案),由国家认证委员会(CNA)建立起了哥伦比亚高等院校认证体系。法案中对这一体系做出了明确规定。CNA 在国家高等教育委员会(CESU)的领导下开展工作,而 CESU 则是该国高等教育政策的主要制定者。CNA 由一批德高望重的学者专家和一个秘书处组成,秘书处主要负责各项认证程序的协调工作。

CNA 负责开展自愿性的高质量标准认证。所谓的“高质量认证”是一个自愿性和临时性的过程,从方法论上强调的是质量提升而非质量控制。因此,“高质量认证”实行的是一种将理想质量状态与现实状况加以比较的机制,这大大激发出了质量改进的动力。

这种针对学术项目/专业和院校的“高质量认证”,其方法是建立由四个步骤所组成的流程之上。当院校提出要求对其专业/项目进行认证时,第一步首先要检查其是否达到了参加认证的资格标准(译者注:类似参评标准)。接下来,院校要按照预先设置好的方法、以及一整套标准和质量特征要求,来对本校的本科专业/学术项目展开自评。随后,就是外部同行专家进校现场考察并撰写形成一份报告,院校管理层可以对报告做出评论或提出意见。最后一步,同行专家的结论报告被提交至国家认证委员会,由委员会进行最终的评估或综合,并向教育部提出建议,来决定是否授予该专业/项目 3 年至 10 年期限不等的认证。

CNA 为“高质量认证”制定了一套模板,基于以下 7 项要素:

- 院校计划;
- 学生和教师;
- 学术进程;

- 院校运行状况；
- 组织，行政和管理；
- 毕业生及社会（环境）影响；
- 实体及经费资源。

这些要素被细分详述为 66 条质量特征。每一条特征又包含有相应的指标，用于测量实际质量与理想值的符合程度。根据认证的对象不同（大学或非大学性院校），某些质量特征会更重要一些，而某些甚至是关键性的。这就相当于给院校和同行专家提供了一份条目清单，可根据特定的系部或具体的院校情况来进行解读。院校层次的认证评价也是基于类似的要素和质量特征要求，但更侧重于评价院校的制度和组织建设过程。

来源：里维罗（Revelo）和奥古斯托·赫尔南德斯（Augusto Hernandez），2003

## 认证/评价与质量审核

外部质量保障体系会通过认证和评价制度，来关注院校或系部的教育活动及服务的质量；又或者会通过质量审核的方式，来关注质量保障体系本身的质量。质量审核从理念上讲与评价或认证是不同的。质量审核评判的是，院校（或其下属的某个部门）是否建立起了能够明确反映自身优缺点的监控体系，以及达到的程度如何。这就意味着，质量审核侧重的是院校的内部报告机制、教学绩效的数据采集机制、以及院校是否会针对在校生、毕业生和雇主的满意度做系统性信息收集。这还意味着，会关注院校是否建立有相应的机制来应对处理低质量、并实现质量的持续优化提升。因为侧重的是过程，质量审核非常符合外部质量保障的“改进”这一目标。但是，质量审核并不能证明其对象达到、或导致其达到某个特定的预期质量水平。质量审核也不能实现质量水平的可比性，只有基于标准的质量评价才可实现这一点。下面的案例 6 中，概述了澳大利亚大学质量署（AUQA）开展的质量审核。

大多数质量保障机构会实行一系列的机制来进行质量保障。这些机制通常包括“院校审核”和“专业/项目评价”（根据认证结果来决定其是否获得批准）。

### 案例 6. 澳大利亚大学质量署（AUQA）的质量审核

澳大利亚大学质量署（AUQA）的审核从四个维度对院校质量保障工作进行评估：途径（Approach）、实施（Deployment）、Results（结果）和改进（Improvement），简称 ADRI 法。这一方法已对院校产生了重要影响，使其更加关注包括教育公平性在内的很多方面的工作。

“途径”包括了从院校使命、愿景、价值观（即院校的总体目标），一直到更加具体的目标、以及如何规划安排来实现这些目标等一系列工作的全过程。通常后者（译者注：指具

体目标和规划安排)最终会以成文的政策或程序办法的形式体现出来。下面列出了一些宽泛的审核问题,提问内容与“实现教育公平性目标的途径”相关:

- 院校目前的情况是(与教育公平性目标相关)?
- 院校正在努力达成什么成果?
- 设定院校的(教育公平性)目标时,使用了那些参考点(内部或外部的)?
- 院校打算如何实现其教育公平性目标?
- 院校是否了解自身所处的背景条件和实际能力?
- 院校的(教育公平性)目标在设定时是否参照了适当的基准?
- 院校制定了哪些风险管理程序?
- 这一途径是否得到了全校上下以及更广范围内的一致认可和充分沟通?

在了解被审核对象的途径时,AUQA 审核专家组一般会与其讨论如下问题:采取什么样的方式来确定某些特定目标的?发展过程中要考虑哪些因素?征求了哪些利益相关者的意见?

**“实施”**维度主要考虑的是,“途径”是否被有效执行,以及执行效果如何。宽泛的审核问题包括:

- 途径(为实现教育公平性目标的)是否以最佳方式在实施?是由谁来决定的?
- 院校使用哪些标准和基准来对此做出评价?
- 如果途径未被有效实施,原因是什么?如何处理这种情况?
- 为落实这一途径(为实现教育公平性目标的),教职员工是否接受了适当的培训?各种资源是否得到了适当的部署?

**“结果”**维度主要考察院校所取得的成果,以此来确定院校此前计划好的途径究竟实施完成的如何。宽泛的审核问题包括:

- 院校是否达成了预期的(教育公平性)目标和结果?
- 对于为何能取得这些成果、以及这些成果是如何取得的,院校是否有明确认识?即,这些成果是否是“途径”和“实施”所导致的必然结果?
- 这些成果在院校内部是如何被报告和使用的?

**“改进”**维度关注的是,院校是否积极而持续地去理解自身在“途径—实施—结果”任一维度上的绩效表现情况,并将这种理解用于质量改进。宽泛的审核问题包括:

- 院校是否知道应如何改进(教育公平性结果)?
- 院校是怎样知道这一点的(例如,通过使用外部基准)?
- 院校对此采取了哪些行动?
- 院校是否有持续性改进质量的这样一段历程?

来源:斯黛拉(Stella),2009



当有其他机制来确保最低质量标准，或当高等教育系统内的质量水平差异性不大时，质量审核通常会成为首选的质量保障机制。随着世界各地高等教育私有化的快速发展，需要建立起新的、涵盖许可及认证程序的立法框架，很多国家行为因此而产生。在一些国家，如克罗地亚，评估/评价和认证工作同时开展，只不过适用于不同的受体。认证主要针对新开设的学术项目/专业，而评估针对的是高等院校。这两种程序结果都会导向许可证的颁发，（专业/项目或院校）必须获得相应的许可证才允许运营（详见案例 7）。

## 案例 7. 克罗地亚的认证和评估

### 学术项目/专业的认证

高等院校拟开设的新学术项目/专业，都需要首先接受认证。

学术项目/专业的认证工作由国家高等教育委员会（简称高教委）负责实施，并由科学与高等教育署（ASHE）提供专业支持。

评估程序初始阶段，高教委首先任命一个专家委员会，其成员（评审专家）通过科学和 ASHE 向高教委提交报告。高教委负责对学术项目/专业做出最终评价，并向教育部长提交最终的意见和建议，来决定是否向其颁发许可证。

根据对学术项目/专业的评估结果，高教委会向部长提出以下建议中的一种：

- 颁发许可证；
- 致期许函；
- 不予颁发许可证。

许可证是一种能够证明某所高校已达到开设某个学术项目/专业所需的标准和要求的文件。期许函则是说明了在规定期限内需要改正的具体缺点。如果存在问题的院校能够紧接着在短期内提交证据，证明其已采取相关措施以保证拟开设的学术项目/专业完全符合标准和要求（大多数情况下是指雇佣了充足数量的师资），在这种情况下，高教委可以建议部长向其颁发许可证。

从提出新学术项目/专业申请，到最终确认被（或不被）授予许可证，这一周期通常是 3 至 6 个月。

如果对不予颁发许可证的决定有异议，可以提出行政诉讼。

### 高等院校的评估

对现有高等院校及其学术项目/专业的外部评估（再认证），目前是由 ASHE 和高委会负责，依据是《科学活动和高等教育法案》（第 16—18 条款）以及《高等院校与学术项目/专业效益及质量评估条例》。

根据已制定的高等院校评估计划，克罗地亚所有的高等院校均要接受 3 年一轮的评估。除此计划之外，克罗地亚议会、中央政府或科学、教育与体育部部长也可以提议对某所特定的高等院校进行评估。

2008年，克罗地亚共和国共对10所高等院校进行了外部评估，并在ASHE网站上发布了最终的评估报告，以示明确采用。

对高等院校的评估过程中会使用到以下文件：高等院校评估程序、大学类高等院校评估标准、理工及高等职业学院评估标准、大学类高等院校自评报告起草指南、理工及高等职业学院自评报告起草指南、大学类高等院校自评报告配套表格制作指南、理工及高等职业学院自评报告配套表格制作指南。

上述文件是根据欧洲高等教育质量保障标准及指导方针而制定的。这些文件是该国的评估程序得以作为一个整体顺利实施、以及被欧洲整体大环境所接纳认可的先决条件。

除了院校自评，文件还规定要对院校进行进校现场考察，将其作为评估程序不可或缺的一部分，进校考察由高委会任命的专家委员会执行。专家委员会由5人组成，其中包括一名海外专家，一名高等教育质量保障领域的专家，以及一名学生。委员会中还可以有一名来自商界的知名专家。还有一名专家由国家科学委员会提名，专门负责对被评院系的科研工作进行评估。一些协调组织人员，比如ASHE的雇员，也可以参加对高等院校的评估过程。

在最终的评估报告中，专家委员会将对每个学术项目/专业的质量，以及院校履行使命的整体情况做出评价。评估结果将作为高教委的建议提交给科学、教育与体育部部长，建议分三种：

- 颁发许可证；
- 致期许函；
- 不予颁发许可证（包括对院校本身及其开设的每一个学术项目/专业）。

来源：克罗地亚科学和高等教育署（ASHE）网站

从上述关于机制的讨论中可以看出，某些（不同国家的）体系看似是在相似的机制下运作的，实际上在各自特定的国家背景条件下却各有不同，要对它们进行比较是很困难的。此外，还需要认识到，人们正逐渐地发现评价/评估与认证之间一系列的联系。事实上，评价正在成为一种过程元素，最终导出的是一种认证结果。案例8介绍了中东欧质量保障网络组织中各国评估与认证工作之间的联系。

### 案例8. 概念上的关联性：评估与认证（中东欧国家）

大多数机构是根据自身采取的程序性方法来对认证和评估二者间的关系进行阐述。这二者概念化了一种多层次的质量评价，具体如下：

- 评估先于认证；
- 评估给出结果和建议；

- 评估遵照一套明确清晰的准则和/或标准以及程序规则来执行；（例如，自我评估+外部评估）；
- 相较评估而言，认证被界定为做出决定（决策）的行为（是或否的决定）；
- 认证决定会产生明确的后果（影响）；
- 认证做出决定是基于评估结果的，特别是在“再认证”的情况下（3）；
- 认证本身可以先于（政府）部长的认可。

斯洛伐克共和国认证委员会（15）特别强调评估在院校认证工作中的特殊作用；其目的是对高等院校各项综合工作进行评估。奥地利认证委员会（2）将评估主题与被认证院校自身相联系，在这种情况下可对院校的质量管理情况进行监控。

机构/国家	评估	认证
(1) AAAHE (阿尔巴尼亚) (3) FHR (奥地利) (5) NEAA (保加利亚) (6) ACCR (捷克共和国) (7) ACQUIN (德国) (8) HAC (匈牙利) (9) HEQEC (拉脱维亚)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 评估先于认证；</li> <li>• 评估给出结果和建议</li> <li>• 评估遵照一套清晰的准则和/或标准以及程序规则来执行；（例如：自我评估+外部评估）</li> </ul>	
(10) CQAHE (立陶宛) (11) HEQEA (马其顿共和国) (12) UAC (波兰) (13) NCAAA (罗马尼亚) (14) NAC (俄罗斯联邦)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 认证做出决定（是或否）</li> <li>• 认证是基于评估结果的</li> <li>• 认证之后可能会由部长颁发认可，即正式批准</li> </ul>
(15) ACSR (斯洛伐克共和国)	院校认证	
(2) AAC (奥地利)	质量管理	
(4) AQA (奥地利)	评估先于认证或认可，被看做是院校质量发展的一个重要因素	

来源：霍夫曼 (Hofmann), 2006

按照“形式服从于目的”的管理原则，可以把外部质量保障体系所做的主要选择与其整体目的联系起来。将两种基本目的相结合是可以被接受的。然而，一般会认为，任何一个体系应主要围绕一个目标来运行。上文中讨论的外部质量保障体系的三种主要目的，及其基本选择（的机制）之间的关系，可参见表格4。

**表格 4. 外部质量保障系统中基本选择的分类**

目的	质量控制	问责/公共保障	提高/引导
首选机制	许可	认证/评价	质量审核
质量保障框架	基于标准的方法	目标适切+目标本身适切	目标适切
程序	主要是外部评价	外部与内部评价相结合	主要是自我评价
性质	强制性	强制性或自愿性	自愿性



### 思考练习 5

贵国外部质量保障最重要的目的应当是什么，或是什么？你认为这一体系的首选机制、质量保障框架以及性质应当是什么样？

### 3. 外部质量保障体系（所覆盖）的范围

（除了总体目标和一般方法外）外部质量保障需要做出的第三种基本选择，就是要确定其范围。可以是覆盖整个高等教育体系，或者只是涉及其中某些部门（大学和/或非大学部门），公立和/或私立院校等。

#### 公立院校和/或私立高等教育部门

首先要确定的是，外部质量保障是否同时涉及公立和私立院校。在很多情况下，这既是一种法律上的选择，也是一种政治上的选择。在很多体系中，公立院校主要由国家出资，因此较私立院校而言，其质量水平会相对比较平均。此外，公立院校，尤其是大学，往往形成强有力的利益集团，可能会反对在自身的势力范围内建立外部质量保障机制。导致的结果就是，在某些国家，外部质量保障体系成了专门为那些私立高校而建立。而在另外一些国家，政府和国民希望那些公立高校能够显示其合理地使用了公共资源，因此这就成为了外部质量保障的首要目标。最后，还有一些国家会希望公立和私立高校都能对国家整体政策目标（即，人力资源发展、社会凝聚力、以及科学和文化发展等）做出贡献。因此，这些国家的质量保障体系就需要对院校是否为国家政策目标做出了应有贡献进行检查。案例 9 介绍了约旦认证理事会，该理事会是专门为私立高等教育许可和认证而建立的国家权威机构，但后来被高等教育认证委员会所取代，后者的职权范围涵盖了公立和私立大学。

## 案例 9. 约旦的私立高等教育质量保障

约旦在外部质量保障领域属于先行者：20 世纪 90 年代初，高等教育部就采取了相关措施在教育投入层面进行质量控制，并在 90 年代末，开始对私立高校实施两个阶段的认证工作。质量控制主要集中在入学标准、基础设施、教师的教育资历水平及起始（入门）条件上。2001 年通过的《高等教育法》中，制定了认证相关法条，并确立了“认证高级理事会”作为半独立实体的地位和职责（艾尔诺埃米，2005）。

认证理事会的主要目标是提升国内高等教育的标准及效率（约旦教育部，2003）。其内部章程第 9 条中规定了理事会的职责，主要如下：

- 颁布高等院校认证标准和准则，并根据国家高等教育政策（的变化）对其进行修订和完善，以及依据这些标准和准则对高校实施认证；
- 依据标准和准则对高校的绩效表现进行监督；
- 通过对高校专业/项目及教育产出的评估，来确保高校采取了必要的措施以实现其自定目标。

内部章程第 10 条中明确阐明，上述职责只对私立高校行使。同期也颁布了专门适用于公立高校的法规。这就使得质量控制和质量保障成了高校董事会自己的事，他们在国际性或区域性专门机构的帮助下开展相关工作（巴什尔，2005）。

约旦的做法更像是一种通过外部评估程序来对高校所授资格（证书）进行许可和认可的过程，而不是真正字面意义上的认证。艾尔诺埃米（Alnoaimi）在 2005 年将其与私立高校的急速扩增联系起来，并发现认证仍只作用于私立高等教育，且功能也仅限于控制和监督，以确保这些院校遵守相关准则和标准。

更近一段时间来，原属高等教育与研究部职责范围、并通过认证理事会来行使的认证工作，已经移交给了于 2007 年成立的高等教育认证委员会（HEAC）。这个新委员会与原来的认证理事会之间的主要区别在于，HEAC 机构的独立性更强，并且其职责涵盖了公立和私立两类大学。

来源：由巴比克尔（Babiker）更新，2007

### 大学和/或非大学性院校

外部质量保障机制可能会涉及大学和/或非大学性的高等院校。通常，外部质量保障会涵盖大学，在过去这些学校是整个高等教育体系中享有最高程度学术自治的一个群体，尤其是在学习项目/专业发展方面。最近一段时间来，一些非大学性的高等院校（如技术学院、专门学院或社区大学）不断成立，它们往往处于政府权威部门的直接监管之下。这些权威部门一般会对这类学校新专业/项目的设置和监管负责。

然而还有一些国家，其外部质量保障机制既涉及大学，也涉及非大学性院校。在这种情况下，问题就出现了，即，能否对这两类不同的院校采用同一套方法和标准？很多大学更偏重于学术型（研究型）；因此它们的教学应当有坚实的理论基础，并且是与科研相通的。但对其他类型的高校来说却不一定是这样，这类高校往往是应用型的，应当提供以就业为导向的培养，传授实用性（或实践性）能力。美国的某些地区性认证机构会设置不同的专门委员会，一个负责对大学进行认证，另一个负责对社区学院做出评判。（见案例 10）

### 案例 10. 美国认证体系的灵活性

地区性认证机构一直试图维持一套单一的标准和规定，同时又要顾及到院校类型和使命上的重要差别。关于下面一些问题的争议直至今日也没有被完全解决。比如，能否将相同的期望值和要求加诸于不同类型的院校？是否要求所有的院校都提供类似形式的证据（以证明其质量）？对于地区性认证来讲，这一问题尤为突出，因为地区性认证要评估整所院校。即便人们认识到了不同院校间存在很大的差别，难题仍然存在：要顾及到什么差别？差别有多少？（由此导致的）预期效果（译者注：能否译为院校产出或表现）又会有怎样的差异？

解决问题的办法各不相同。一些认证机构设置了不同的下属部门以对应不同类型的院校。例如，西部学校与学院联盟（WASC）下设一个认证委员会对社区学院和 2 年制专科学校进行评审，同时下设另外一个委员会对具备学士或更高层次学位授予权的学院和大学进行评审。这两个相互独立的委员会根据所对应的院校类型制定了各自的标准和监控政策。这些标准和政策在很多方面是类似的，但也存在不少差别。

认证程序上也做了一些调整，以尊重不同院校在院校使命上的差异性，允许根据各院校的自身使命来对其做出评判。从这种观点出发，评判一所音乐学院时所持的立场，肯定与评判一所工程学院时截然不同。按照这种方法，认证机构还是要检查院校是否有明确的、表述连贯一致的使命任务，是否有证据证明这一使命正在逐步实现，以及院校是否具备必要的资源从而可在不久的将来实现这一使命。这种方法在 20 世纪 70 年代得到大力倡导，目前在某些地区性认证机构的工作实践中仍存在。

认证评估程序的某些本质特点赋予认证以灵活性。例如，现行的认证实践既会考察院校的优点也会考察其缺点。这种方法就导致了一定的灵活性——即便已完成证据的收集，在权衡这些证据时仍然有酌情做出判断的自由空间。当某些领域比较弱时，只要有抵消性因素（优点），就可通过惯用的组织证据和形成报告的方法来平衡院校的优缺点，缓和那些负面信息的影响。

还有一种方法可以针对院校的差异性做出微调。按照这种方法，认证机构虽采用单一

的一套标准和准则，但在认证评审实施的过程中，可能会做出一些微调以体现院校的差异性。例如，认证评审专家组可由同类院校的教育工作者组成。在评估一所小型的、建校时间相对较短的院校时，派出的专家组就不会由那些来自大型的、极富盛名的大学的教育工作者组成，而是会由那些院校背景较为相似的人员组成。所以，同样的，对于每一所院校所给出的判断也是要根据其规模及可获得的资源而定。

来源：艾尔-卡瓦斯 (El-Khawas), 2001

### **院校和/或专业（项目）层次的外部质量保障**

所有外部质量保障体系都必须考虑的另一个基本问题是“*基于何种单位来进行评价分析*”——即，外部质量保障是院校层次的还是专业/项目层次的。

院校层次的外部质量保障自然会比专业/项目层次的外部质量保障范围广的多。根据皮斯·莱恩（2004）的观点，院校外部质量保障重点关注以下领域：

- 使命任务；
- 治理；
- 有效管理；
- 学术专业/项目；
- 教职员工；
- 学习资源；
- 学生和相关服务；
- 实体设备设施；
- 资金来源。

院校外部质量保障会考察高校所设定的使命及目标是否得当，还会考察高校是否具备适当的资源和程序办法来实现这些使命及目标（按照目标适切性方法），又或是能否达到某些特定的标准。院校外部质量保障将院校整体视为一个系统，而学术专业/项目是这个系统的一部分。因此，院校外部质量保障应该是相对通用和普适的，并且只需略微考虑到不同的院校下属部门在其目标和绩效表现上的差别。在院校间质量差异明显、以及院校管理比较薄弱的体系中，院校外部质量保障往往会成为首选。这种外部质量保障因此也会成为加强高校管理能力的一种有效手段。

专业/项目外部质量保障侧重的是专业/项目本身的质量，其中许多（专业/项目）是培养学生能够从事特定的职业/行业。每一个专业/项目会有其自身的招生政策、标准和课程设置，此

外还要满足国家资历框架中的相关要求。因此，对个体专业/项目进行质量保障是有意。特别是，专业/项目质量保障还会对某个教育专业/项目是否与其相对应职业/行业的入门专业要求密切相关做出评价。除此之外，院校可能会在不同学科提供不同质量的专业/项目，这些（质量上的差异）仅靠院校层次的外部质量保障是无法察觉到的。因此，专业/项目外部质量保障是解决院系（部门）层面质量缺陷问题的一种有效手段，促使院系（部门）必须做出决策加以改进。

然而，专业/项目外部质量保障也必须考虑到与院校整体大环境相关的很多方面。这些方面可能会包括院校、院系（部门）和设施设备的管理，这些都对专业/项目的质量有直接的（限制性或促进性）影响。所以说，专业/项目外部质量保障也必须有院校层次的视野。

大部分国家都会将重点放在专业/项目上，这为各利益相关者提供了有用的信息，他们往往是根据其就某一学位层次所感受到的质量来做出决策。此外，专业/项目（外部质量保障）也更易于被高校所接受，因为它涉及到的人员较少，且行动限于某一特定的专业/项目之内。而且，改进工作的成本通常也较低，因而比较易于实施。同时，一些在院校认证方面具有长期开展经验的国家（如美国）却提出争议，认为很多与专业/项目质量相关的问题实际上是在院校层面操作的。而且，覆盖较少数量的院校比评价庞大数量的专业/项目要容易得多。

这两种类型的外部质量保障其实是紧密相联的。如不考察专业/项目，院校外部质量保障无法实施；而专业/项目质量保障也必须考虑到更广泛的院校整体环境。各国通常会选择一个侧重点作为其质量保障的开始，要么侧重院校，要么侧重专业/项目。然而，最终会发现二者是互为补充、相辅相成的。很多体系过去只明确侧重其中一个方面，现在也决定开始兼顾另一方面。有些国家两种质量保障都实施，并试图采用同一种程序将二者相关联。有些外部质量保障体系，如美国的认证体系，会由不同的主体来实施这两种外部质量保障。不过，（人们）做了很多努力来协调这两种方式，以便二者能相互启发促进。

### **针对所有专业/项目或只针对某些类型的专业/项目（例如，只针对政府审批的专业/项目）**

当外部质量保障是专业/项目层次的，那么它可能是（也可能不是）重视某些特定类型专业/项目的一种手段。这些专业/项目包括，比如说，师范教育专业/项目，或是那些为国家重大利益相关行业储备人才的专业/项目。例如在阿根廷，其国家级认证机构——国家评估与认证委员会（CONEAU）会对需政府审批的专业/项目进行认证。这是因为，虽然对专业/项目的开设与管理从传统上说应该是高校本身的职能，但随着时间推移，国家开始意识到有必要对那些培养专业/行业性人才的专业/项目实行更严格的监管。



## 案例 11. 阿根廷政府批准项目的强制认证

另外，高等教育第 24521 号法案 (LHE) 规定：国家监管性课程必须经国家评估与认证委员会 (CONEAU) 认证后才可开设；换句话说，如果高校想开设一门国家监管性课程，则必须向 CONEAU 提出申请，由其对拟开设的课程进行评价。与院校认证情况类似，CONEAU 的评价报告是有约束力的。只有获得赞同授权决定（即认证）的课程才有资格颁发正式的、合格的学位。非国家监管性课程无需接受 CONEAU 认证，只需获得文化教育部授权并满足上述协定中对课时的最低要求。

不知缘起为何，追溯起来，对国家监管性课程的认证自实施之初就具有强制性，纳入认证范畴的课程，即便在那之前已经开设进行，也必须向 CONEAU 提交申请，接受评价和认证。如果未达到标准，并接到 CONEAU 出具的不予授权报告，那么文教部有权在慎重考虑后取消该课程的资格，并不承认其颁发的学位。

CONEAU 对国家监管性课程实施认证时，遵循文教部在事前征求大学委员会意见基础上所制订的技术—学术标准。课程认证的主要目的是提供一种学术质量评价，作为对院校评价的补充。尽管课程评价的目标主要针对学术质量，但 CONEAU 对课程的评价结果与文教部的官方决定挂钩，关系到一门新课程能否得到官方的正式认可。

本科课程的认证程序包含两个步骤：首先，提出认证申请的课程开展自我评价；其次，由同行专家委员会进行同行评价。

按照各学术单位的特点不同，自评可持续 1 到 4 个月。作为结果，会形成一份自评报告。报告中必须提供系统化的、具可比性的信息，以及对课程开展条件和课程结果所做出的详细评价。报告中还可包括改进计划，表明通过改进在未来将达到最低标准规定。

之后，同行专家委员对自评报告及其它相关信息进行分析，对课程进行实地进校考察，并给出最终结论。结论中包括了委员会的评估意见，以及授予临时认证或拒绝申请的建议。

不管是自评还是同行专家委员会评价阶段，都要按照针对每阶段目标所设计的方法工具来操作。《自评指南》专为各学术单位自评工作的组织和协调而设计。《同行专家指南》**分区块和核心要素列出条理分明的评价流程，这就将对课程现状的评价与本科教育的前景及其各项特征相联系，与学术界所采取的实践做法相联系，还得以对（课程的）达标情况进行检查。**

来源：维拉努瓦 (Villanueva) ， 2007



## 思考练习 6

---

在你看来，贵国的质量保障体系所应覆盖的理想范围是什么？特别是，是否应该用同一套体系来覆盖公立和私立高等教育？如是，原因是什么？

### 4. 结论

从上文的讨论中可以看出，在其总体相似性之下，外部质量保障体系是可以以多种方式来建立的。脱离了高等教育体系所特有的国家政策背景，特别是其特有的传统和文化，采取何种方式来进行质量保障也就无从谈起了。存在一些争议，比如说，外部质量保障体系是否能够填补现行整体质量保障体系中存在的一些缺口，以及外部质量保障体系是否重视到了其他机构尚未从事的一些职能。这解释了我们在对外部质量保障体系进行比较分析时所发现的诸多差别。导致这些差别的另一个原因是学术传统与文化（的不同）。只有在某一给定的体系内，才可以讨论具体的程序是否具有合法性。不仅如此，是否合法在不同的背景条件下也是不同的。特别是，对“院校自治”内涵的不同理解，会导致人们在面对“一个好的质量保障体系应当如何运作”这一问题时，做出不同的选择。

另一个重要结论是，一定要对外部质量保障体系的总体目标有清晰的界定。这将决定外部质量保障所采用的具体方法，尤其是应该将侧重点放在评价、认证还是审核上；应该是强制性的还是自愿性的；应该采用“基于标准法”还是“目标适切法”；应该覆盖到哪些具体的范围。然而，随着时间推移，外部质量保障机构通常会发展成为具多重职能的系统，兼具了一些新的职能，例如，审批许可、院校审核、专业/项目认证等。

在全球化、国际贸易协定、以及专业人员和学生流动性趋势逐渐增强的大背景下，各国的高等教育体系也越来越多样化，引入了远程教育和私立高等教育。因此，产生了对标准化日益增长的需求，以提高文凭证书的可读性（译者注：译为“可认定性”妥否？）。这使得越来越多的外部质量保障体系向着认证职能的方向发展，或者已经开始履行认证职能。这就解释了为什么认证已成为当前最流行的一种外部质量保障形式。



## 学习小结

### **1. 新的背景因素，如高等教育体系的多样化和全球化，使质量保障日益成为公共部门的一个重要职能。**

高等教育体系的扩张及其持续的多样化和私有化进程，要求（国家）采用新的管理和指导工具。质量保障就是其中之一。打造质量保障体系是高等教育政策领域的主流趋势之一，并且，这种趋势通过区域性质量保障机构网络组织得到加强。这些网络组织有各质量保障机构相互交流经验，并制定相关的“质量保障实践准则”。

### **2. 外部质量保障体系必须与现行的质量保障机制相适应**

新的质量保障体系通常是对现有质量保障手段的一种补充。在打造外部质量保障体系之前，首先应该对现行质量保障机制的优缺点做出诊断。新体系应当填补现存的空白，克服现有的缺陷。新的外部质量保障体系常常应对的就是现有质量保障体系中存在的某些不足和问题。外部质量保障体系还可能会被当做国家加强高校监管的一种新手段而建立。

### **3. 对于一个新建的质量保障体系，必须明确其根本目标，并确保该目标与制定的方法论之间保持一致性。**

外部质量保障的架构必须符合一个统一的总体思想理念（是问责制与遵守标准，还是质量提升与发展）。当目标是质量提升时，自愿性机制相较于强制性手段来说，则是更好的一种选择。只有当高校有动因且致力于变革时，外部质量保障体系才能作为高等教育的一种发展性工具来运行。外部质量保障必须做出郑重的学术承诺，才可能成为一种质量提高的工具。然而，当体系中存在大量劣质的高等教育提供者时，也有必要建立一个质量保障体系以对最低标准进行控制。

### **4. 外部质量保障体系可以侧重于质量评价、质量审核或认证，或者是这几者的结合。**

依照外部质量保障体系的根本目标，必须做出决策来确定质量保障是采取质量评价、质量审核还是认证的组织形式。质量审核关注内部质量保障体系，显然是最能体现“发展导向”的一种方法，因此非常适用于那些院校及专业/项目质量相对平均、发展较为成熟的高等教育体系。质量评价也是一种以改进为导向、发展性的方法，因为它通常是以一种无威胁性的方式来对高校或专业/项目的优缺点进行评价。而认证则设置了一个分界点，界定了什么是合格

的，什么是不合格的，因此更适用于质量控制。不过，认证这种方式可能会迫使高校形成一种“合规文化”（译者注：类似我们所说的“达标思想”、“过关思想”）。

### **5. 打造外部质量保障体系需要首先建立起一个理想质量模式。**

高等教育质量是一个复杂、多维的概念。每个外部质量保障体系都需要首先建立一个质量模式，并通过制定评价标准及明确的指导方针来将其付诸实施。事实上，这对于一个运作良好的、公开透明的外部质量保障体系来说是至关重要的。外部质量保障体系有越来越向着“基于标准”模式转变的趋势。以往的标准主要关注输入方面，而现在的标准则开始纳入更多的过程因素和输出/成果因素。对输出和成果（如学生的学习成果）进行评价，是（与质量）极为相关而重要的，然而从方法论角度来看却不那么容易做到。

### **6. 越来越多的质量保障体系既使用定量标准，也使用定性标准。**

一种质量模式，往往是通过一系列定量和定性的标准才得以付诸实施。不管是在自评阶段还是同行评审阶段，这些标准一般都是借助工作手册被传递给院校和评估专家。在某些案例中，这些手册会非常详细；在另外一些案例中，机构则有更大的自由度来开展自评。即便都是“基于标准”模式也存在差别，即在判断达标程度时，留给人为主观性判断的空间到底有多大。那些较为成熟的外部质量保障体系，已不再需要依赖客观性判断来建立其可信度和声誉，因此在这些体系中，通常会留给院校和专家更大的做人为主观性判断的空间。

### **7. 院校层面或专业/项目层面的外部质量保障是具有内在联系的。**

在所有的体系中，都会存在专业/项目层面和院校层面外部质量保障的划分。有些体系关注专业/项目外部质量保障，而有些则将重点放在院校质量保障上，还有一些二者兼顾。获得认证的专业/项目达到一个最基本的数量，是进行院校认证的前提。外部质量保障体系一般会二者选其一作为开端，但是之后往往会将另外一种也补充进来。

## 参考文献及延伸阅读

1. Babiker, A. B. 2007. Quality Assurance and Accreditation in the Arab Region. In GUNI Higher Education in the world 2007. Accreditation for Quality Assurance: What is at stake? New York: Palgrave Macmillan.
2. Clark, B.R. 1983. *The higher education system*. Berkeley: University of California Press.
3. Dill, D.D. 2003. *The regulation of academic quality: An assessment of university evaluation systems with emphasis on the United States*. University of North Carolina at Chapel Hill. Available at: [www.unc.edu/ppaq](http://www.unc.edu/ppaq)
4. El-Khawas, E. 2001. *Accreditation in the United States: Origins, developments and future prospects*. Paris: IIEP-UNESCO.
5. European Association for Quality Assurance in Higher Education. 2005. *Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area*. Helsinki: ENQA. Available at: [www.bologna2009benelux.org/documents/Standards-and-Guidelines-for-QA.pdf](http://www.bologna2009benelux.org/documents/Standards-and-Guidelines-for-QA.pdf)
6. Harvey, L. 2001. “The end of quality?” Keynote speech presented at the Sixth Quality in Higher Education Seminar, Birmingham, UK, 25-26 May 2001.
7. Hofmann, S. 2006. *Mapping external quality assurance in Central and Eastern Europe*. A comparative survey by the CEE network. Helsinki: ENQA and CEEN.
8. Peace Lenn, M. 2004. “Strengthening World Bank support for quality assurance and accreditation in higher education in East Asia and the Pacific”. Paper presented at the Second Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualification in Higher Education, UNESCO, Paris, 28-29 June 2004.
9. North Central Association of Colleges and Schools (NCA), Commission on Institutions of Higher Education. 1997. *Handbook of accreditation*, Second Edition. Chicago, IL: NCA.
10. Northwest Association of Schools and Colleges (NWASC), 1999. *Accreditation Handbook*, 1999 Edition. Bellevue, WA: NWASC.
11. Revelo Revelo, J.; Augusto Hernandez, C. 2003. *The national accreditation system in Colombia: Experiences from the National Council of Accreditation (CAN)*. Paris: IIEP-UNESCO.
12. Russian Federation. 2009. *National Report for Bologna Stocktaking 2007-2009*.
13. Stella, A. 2009. “Impact of external quality assurance on equity issues in higher education: The case of the Australian Universities Quality Agency”. In: Martin, M. *Equity and quality assurance: A marriage of two minds*. New Trends in Higher Education series. Paris: IIEP-UNESCO
14. UNESCO/UIS. 2010. *Global Education Digest 2010*. “Comparing education statistics across the world”. UIS: Montreal

15. Villanueva, E. 2007. “Transnational commercial provision of higher education: The case of Argentina”. In: M. Martin (Ed.) *Cross-border higher education: Regulation, quality assurance and impact*. Paris: IIEP-UNESCO.
16. Vlăsceanu, L.; Grünberg, L.; Pârlea, D. 2007. *Quality assurance and accreditation: A glossary of basic terms and definitions*. Bucharest: UNESCO-CEPES. Available at:  
[www.cepes.ro/publications/Default.htm](http://www.cepes.ro/publications/Default.htm)
17. World Bank. 2003. *Tertiary education in Colombia: Paving the way for change*. Washington, DC: World Bank.

## 网络资源

中东欧质量保障网络 (CEEQN): [www.ceenetwork.hu/r\\_austria.html](http://www.ceenetwork.hu/r_austria.html)

克罗地亚科学与高等教育署 (ASHE): [www.azvo.hr](http://www.azvo.hr)

欧洲委员会: [www.ec.europa.eu/education/higher-education/doc1290\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/education/higher-education/doc1290_en.htm)

国际高等教育质量保障机构网络组织 (INQAAHE): [www.inqaahe.org](http://www.inqaahe.org)

INQAAHE 术语集: [www.qualityresearchinternational.com/glossary](http://www.qualityresearchinternational.com/glossary)

高等教育观察: [www.obhe.ac.uk](http://www.obhe.ac.uk)

# 外部质量保障的实施



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



International Institute  
for Educational Planning

联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP- UNESCO)

欧仁·德拉克大街7-9号 (7-9 rue Eugène-Delacroix)

巴黎, 邮编75116 (75116 Paris)

电话: +33 1 45 03 77 00 传真: +33 1 40 72 83 66

电子邮件: [info@iiep.unesco.org](mailto:info@iiep.unesco.org)

网站: [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org)

版权 © 2011 IIEP-UNESCO。保留部分权利。禁止商业应用。

在资料来源被认可的前提下, 出于培训的目的, 本教材可以被部分或全部复制与使用。使用时需作以下申明: “联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP-UNESCO) 授权同意使用本教材。国际教育规划研究所不对任何改编过的内容负责。”本教材的原始版本由国际教育规划研究所编写, 可到以下网址 [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org) 中查看。



## 模块 2：外部质量保障程序的实施

# 目 录

<b>模块介绍</b> .....	<b>4</b>
<b>导言</b> .....	<b>5</b>
<b>共同的核心要素</b> .....	<b>6</b>
1. 准备自评报告 .....	6
2. 外部评审 .....	8
3. 给出结论与公布结果.....	8
<b>方法选择</b> .....	<b>11</b>
1. 设定初始条件 .....	11
2. 制定质量保障标准.....	15
3. 自评 .....	16
4. 外部评审 .....	20
5. 质量保障机构给出结论并进行报告.....	30
6. 质量保障结果的影响.....	38
7. 后续跟踪 .....	39
<b>学习小结</b> .....	<b>42</b>
<b>参考文献及延伸阅读</b> .....	<b>44</b>

## 缩略词目录

AAAHE	阿尔巴尼亚高等教育认证署
AAC	奥地利认证委员会
AAU	学术审核部门（新西兰）
AB	认证理事会（印度）
ACCR	捷克共和国认证委员会
ACQUIN	认证、鉴定与质量保障协会（德国）
ACSR	斯洛伐克共和国认证委员会
ACICS	独立学院与学校认证委员会（美国）
AICTE	全印技术教育委员会
AUQA	澳大利亚大学质量署
BAN-PT	印度尼西亚国家高等教育认证理事会
CEE	中部及东部欧洲
CEEC	学院教育评估委员会（加拿大魁北克）
CHE	高等教育委员会（南非）
CNA	国家认证委员会（哥伦比亚）
CQAHE	高等教育质量评价中心（立陶宛）
ENQA	欧洲质量保障网络组织
EQA	外部质量保障
FHR	高等教育质量保障委员会（奥地利）
HAC	匈牙利认证委员会
HE	高等教育
HEFCE	英格兰高等教育拨款委员会
HEI	高等教育机构（院校）
HEQC	高等教育质量委员会（南非）
HEQEA	马其顿共和国高等教育质量评估署
HEQEC	高等教育质量评估中心（拉脱维亚）
ICAR	印度农业研究委员会
IIEP	国际教育规划研究所
INQAAHE	国际高等教育质量保障机构网络组织
NAAC	国家评价与认证委员会（印度）
NAC	俄罗斯联邦国家认证中心
NBA	国家认证理事会（印度）
NCAA	国家学术评价与认证委员会（罗马尼亚）

NCEA	国家教育文凭委员会（爱尔兰）
NEAA	国家评估与认证署（保加利亚）
NNC	网络组织挪威委员会
NWCCU	西北部学院与大学委员会（美国）
OCGS	安大略研究生教育委员会（加拿大）
PAASCU	菲律宾学校、学院与大学认证协会
QA	质量保障
QAA	质量保障机构，或特指高等教育质量保障署（英国）
QR	质量相关研究
RAE	科研评价工作（英国）
UAC	大学认证委员会（波兰）
UK	英国
USA	美国
VC	考察委员会

## 案例目录

案例 1. 印度采取的“三段式”方法.....	9
案例 2. 设定初始条件（美国）.....	12
案例 3. 指导高等院校做好自评程序的准备（新西兰和印度）.....	17
案例 4. 南非审核专家的选择.....	22
案例 5. 菲律宾和中东欧国家评审组的构成.....	25
案例 6. 实施评审——匈牙利和菲律宾的实地考察.....	27
案例 7. 澳大利亚的报告策略.....	29
案例 8. 质量保障结果的报告（英国）.....	31
案例 9. 质量保障机构的评审（美国）.....	35
案例 10. 经费与质量保障结果的联系.....	39
案例 11. 不包含在质量保障流程中的后续跟踪（挪威）.....	40
案例 12. 包含在质量保障流程中的后续跟踪（澳大利亚）.....	40

## 模块介绍

欢迎来到外部质量保障远程教学课程的第二模块——外部质量保障程序的实施



### 模块目标

本模块将：

- 描述不同国家各种质量保障实践中的要素；
- 解释每种实践之间存在的共性与差异；
- 通过案例研究来阐释影响不同国家采取各自组织方法的因素；
- 通过介绍不同国家的经验实例，突出强调各种不同方法所带来的启示。



### 学习效果

本模块结束后，期望您能够：

- 领会各种组织质量保障程序的不同方法；
- 理解影响不同国家选择采取各自方法的考虑因素和背景条件因素；
- 分析各种方法所带来的启示；
- 对在贵国国家背景条件下能够有效达成既定目标的质保体系做出实事求是的评价。



### 思考题

1. 为什么外部质量保障程序的实施会如此的多样化？
2. 如果这些实践都服务于“质量保障”这一共同目的，暂不论差异性，将它们联系在一起共同要素是什么？
3. 质量保障程序结束后会发生什么？质量保障结果的意义（影响）是什么？
4. 根据我国的实际背景条件，已经采取或应该采取哪些（质量保障）方法？
5. 在具体的手段上，它们与本模块中介绍的其它方法有哪些/应该有哪些不同？原因是什么？

模块 1 介绍了目前质量保障的主要方法。在此基础之上，本模块将介绍质量保障机构可以使用的其他质量保障方法。在复杂而多样的世界中，语言、政治、经济和文化是多样化的，不同国家的高等教育体系和政策也是多样化的。因此，其质量保障实践是多样化的，并有着不同的组成形式，以服务于不同的目的。

更具体地说，基于国家背景条件和其他考虑，质量保障机构在处理某些方面的事务时会有不同的政策，诸如：建立初始条件，定义质量标准，自我评价与外部评审，质量保障培训，决策做出，机构报告等方面。通过案例解析，本模块将介绍质量保障机构在处理这些方面时的不同做法。

虽然在实践中存在着种种差别，但质量保障在一些重要问题上是一致的。这确保了质量保障框架的稳固性。大多数质量保障实践强调两个方面：一是基于一系列预设标准的自我评价，二是由专家组进行的外部评审。尽管这种方式是较为理想的，但却不总是完全可行的，这通常是因为高等教育体系中有太多单位需要实施质量保障。而且，自我评价和外部同行评审相结合的这种方式，在某种程度上既费时，成本又高。然而，这种方式应该始终作为一项目标置于我们的考虑之中——至少作为中长期发展的目标。这种情形，表现为不同形式的质量保障实践却具有共同的核心要素，导致了在很多有争议的质量保障问题上出现了一些实验性的做法。本模块将就围绕上述问题所产生的争论、以及导致质量保障机构做出相关选择的原因进行讨论。

显然，做法不同，意义（启示）也就不同。本模块将突出强调一些重要的成果及其所产生的影响。“参考文献及延伸阅读”中列出的完整案例研究，将对深入领会文中论述、以及结合国家实际背景情况做进一步思考起到重要作用。

总之，如果我们想充分理解领会质量保障的发展情况，对各种质量保障实践做法及其经验教训进行分析是极为重要的。

质量保障机构使用“质量保障”这一术语来指代不同的实践活动。每一种实践都为不同的目标服务，并通过不同方式履行质量保障的职责。模块 1 介绍了一些定义和方法。关于这些不同方法的定义并不是太泾渭分明。在实践中，质量保障机构会将一些基本方法结合起来使用。这样做是出于各种不同的因素，但大多数情况下是为了适应质量保障机构所在国家的实际背景情况和它们希望取得的具体目标。

尽管质量保障方法为适应不同的国家背景情况而有所区别，但在一些关键要素上是一致的。不论采用的基本方法是什么，多数质量保障体系会具有以下共同特征：

- 评价是基于预先设定的、透明的标准；
- 使用自我评价和外部评审相结合的方式。自评在整体评估中所发挥的作用在程度上会有所不同。在对专业/项目进行评价时，很多专业或行业认证专家只要求提供相关信息，而不要求对专业/项目做出分析或评估性判断；
- 强调结果要向社会公众公开（尽管公开的程度有所不同——从只公开最终结果，到公开完整的评价报告）；
- 确保评价结果在某个规定时期内有效。

围绕着这些共同特征，质量保障机构往往采取“三阶段式”的程序。第一阶段，院校（或专业）会按照预先设定的、广为宣传的标准来提供相关信息。多数情况下，这个过程还伴随着自评，对这些信息进行批判性的分析。第二阶段是外部评审组的实地考察，来对自评报告或院校质量报告是否准确有效加以验证，并就被评院校/专业的质量状况向质量保障机构提供一份报告或建议书。第三阶段是质保机构根据评审组的建议做出最终判断，并公布判断结果（在某一规定时间内有效）。最终的判断可能会是基于外部评审组的建议以及对自评情况的检查，又或者是将其（一项或两项）与质保机构所掌握的院校或专业的其他相关信息相结合。下文将对这几个阶段的基本要素进行描述。

### 1. 准备自评报告

很多术语常常被用来指代一些多少有些相似的元素，比如“自我调查”、“自我评估”、“自我分析”和“自我评价”。下面的讨论中会使用“自我评价”这一术语。自我评价是大多数外部质量程序的核心元素。所有的质量保障机构都强调并认识到了让人们经历这种剖析与自我批评程序的价值，但许多机构同样也认识到了，想让高校自觉开展这一程序并不总是可行或现实的。原因包括：

- 在“评估文化”缺失的情况下，自我评价通常无力而不具批判性。要求（被评者）提交带有评估性的自评报告或许会起到一些作用，但机构和外部评审者都清楚，在某些体系中它的价值是非常有限的；
- 当存在重大利害关系时（例如当质量保障程序涉及到奖惩（批准或制裁）时，或者当通过与否对专业/项目或院校能否继续运行起到决定性作用时），此时还奢望院校不做假地开展批判性的自我剖析是不切实际的；
- 当质保机构在国际范围内开展工作时，会更倾向于接受（院校）提供的数据并由机构自行实施评估。

由质保机构所设定的一系列标准及准则构成了自我评价的基础。在制定标准及准则的过程中，质保机构通常会在全国范围内征求意见，并确保各利益相关者的广泛参与。情况也会有所不同，例如，有些机构只会将预先设定好的一套标准应用于所有的院校和专业/项目（“基于标准”法）。另外一些机构可能会针对院校的自身目标、目的来进行评审（“目标適切”法），而其余的机构则采取折中的办法。然而，在实施质量保障程序之前，必须向各利益相关者阐明质量保障的一些基本内容，像是留给院校自身目标的空间有多大，以及质量保障机构所制定的标准是什么。接受质量保障程序的院校（或专业/项目）被要求进行自我评价，并就自身达到质保机构所设标准或准则的情况做出报告。

在自评能力发展的不同阶段，可能会出现以下不同情况：

- 第一个层次是针对每项标准或准则提供相关的基础数据和信息；
- 第二个层次是做出分析和评估；
- 第三个层次，也是应该达到的层次，即就实际达到标准或准则的程度做出报告。

具备形成评估性自评报告的能力（第三个层次），即达到了院校质量保障能力发展的一个理想阶段。然而，这实在是很难为许多院校。因为，要有能力做好自评工作是一件很难的事，并且需要时间的积累。这方面的能力亟需提高。

开展自评时，院系/院校内部的学术及行政管理人员会就所在单位的优缺点进行讨论，并根据对一系列开放性问题或指标的收集来找出造成那些潜在缺点的原因。为了提高质量，部门/院校通常自行决定使用的策略。这样做的优点是，在未来负责改革事务的一些有能力的专业人士能够直接参与进来。从长期来看，这样可以形成一种重视质量的文化，也可增强在学术界缺少的集体意识。虽然这样是最理想的，并且外部质量保障体系应尝试在高校中发展自我评估能力，但必须认识到的是，让高校完成有意义的自我评估并不总是可行的。其中有诸多的原因，包括从缺乏充足的条件（例如信息系统、参与机制、或者是全日制教职工数量庞大）到缺乏评估文化等因素。这会使自我评估降低成为对所要求问题的简单描述，毫无批判力。当所涉及的风险较高时（例如，如果质量保障的结果决定一所高校是否可继续办学，或可能导致处罚），就更不能期待高校严格进行评判性的自我评估。

但是坚持自我评估这一基本设想是为了让院校真正审视自身的优势和劣势、潜力和局限性，执行自我评估的院校可能比未执行自我评估的院校能更好地完成教学任务。自我评估，因此被认为是质量保障流程的支柱。外部评审小组在进校实地考察之前，正是通过自评报告对院校或专业（项目）进行了解和初步评估的。

## 2. 外部评审

外部评审是质量保障体系组成部分的另一项关键性因素，这一点已被国际公认。参与质量保障过程的专家通常被称为“外部评审者”。外部评审者需要具备与被评审课程（或者院校）的学科或专业相同的语言、类别、原理和准则，因此，他们与被走访者是同行。与此同时，他们是课程或院校以外的，所以他们能够从局外者的角度提出观点。正因如此，许多机构使用“外部同行”、“同行评审”和“同行评价”这些术语。在下面的讨论中，我们使用“外部评审者”一词。在下面的案例所列出的信息中，使用的术语都是质量保障机构会用到的。你会发现有很多用法，比如，“审核者”、“评价者”、“同行专家”等类似的词语。

在院校提交自评报告后，一个由质量保障机构组建的外部评审小组会对其进行分析，并通过考察访问该院校来验证报告内容的准确性。评审者进校实地考察使院校有机会与评审小组讨论加强、改善学术环境的方法。虽然在一些国家，同行评审对于质量保障的效果还存在争议，但目前质量保障机构还没有其他更好的替代方法。

外部评审应能提供一个外界观点，并且通常能够验证自我评估得出的结论。机构会做出专业性的判断（本国或国际视角的，专家或专业的等等）。评审通过进校实地考察和访谈校内外利益相关者的形式获取信息。因此，通过这种渠道获得的结论，可以提供外界观点。

## 3. 给出结论与公布结果

质量保障机构依据院校、专业的自评报告和外部评审组的建议做出最终的判断。质保机构也会为公共权威机关（教育部）的决策提供建议。在所有的质量保障机制中，均需向公众披露评估结果。然而，披露的程度会有所不同。比如，对于一个典型的认证而言，可能仅披露最终的结果；而对于一个典型的审核来说，可能就会公布完整的评价报告。总之，在一些系统中，当报告是唯一的结果时，则会向公众发布该报告。而在另外一些系统中，当既有正式的认证状态结论，又有相应的报告时，则向公众公开信息的程度会有所区别。结论一般具有五到十年的有效期。

结论的给出或许仅需做出“是”或“否”的判断，又或许要包括一些补充内容，例如“基于特定条件”的补充。通常，认证还会包含一套打分定级的系统，作为简单的“是”或“否”判断的补充。一般惯例是事后会公布结论，可能会附加同行评审专家组形成的专家报告，也可能不附加。



如果对质量保障机构给出的最终结论有不同意见，高校可以提出上诉或申诉。模块 3 将详细讨论申诉机制。

目前，这种“四段式”模式作为外部质量保障的基本选择，已在质量保障界获得广泛的认同。然而，这是一种较为繁琐且成本较高的方法。在较为庞大的系统中，当质量保障侧重于专业/项目时，采取另外一种既简单、成本又低廉的外部质量保障模式就显得尤为重要。这种替代模式应该要降低对任何一个单独阶段的强调，比如，可将自评建立于提交统计数据的基础上；或者采取远程方式进行同行评审。又或者，可以直接省去其中一个阶段。当外部质量保障体系需要覆盖一个相当规模的系统中的全部专业时，创造性的思维是非常重要的。

以下，案例 1 将介绍印度国家评价与认证委员会（NAAC）采取的三阶段模式。

### 案例 1. 印度采取的“三段式”方法

在印度，对高等教育外部质量保障的重视是最近才开始的。印度的高等教育在过去的五十年间以前所未有的速度膨胀着，到八十年代开始暴露出当时的体制对高校管理机制的不足。因国家对过速增长的高等院校数量、名目繁多的专业缺乏管控，并因此降低标准，教育业受到了广泛的批评。为了解决这些质量倒退问题，《国家教育政策》（1986）提出建立一个独立的国家认证机构。因此，大学拨款委员会（UGC）于 1994 年 9 月成立了国家评价与认证委员会（NAAC），这是一个独立自主的机构。

虽然表面上印度仅有十年的质量保障经验，我们应该看到印度在高等教育体系质量控制方面有着超过一百五十年背景。有了监管和识别机制的存在，国家认证的目的是为了引导高等教育院校在高质量教育方面挖掘最大潜力，这恰恰与监管机制确保的最低标准相反。这使印度认证体系在许多方面显得很独特。

提升高等教育质量的有限资源和印度规模庞大而又复杂的高等教育体系是造成印度认证体系独特性的其他因素。印度拥有世界上第三大的高等教育体系——包括 322 所大学层次的高校，以及 16000 余所、全日制学生数达 900 万的学院——因此要打造国家质量保障体系，设计出可操作的流程是一项非常艰巨的任务。

从 1994 年 9 月的最初建立，NAAC 在最初的三到四年中开发政策、原则和工具。一项最新的针对多国认证机构实践的研究表明，大多数质量保障系统具有共同的要素：自评和同行评审，这些核心内容 NAAC 都采用了。为了突出对本国环境的考虑，NAAC 对以下几个方面非常重视：质保机构所承担的角色（NAAC 不直接执行评估任务）、评估流程的性质（自愿性）、评估重点（不同于某些国家评估侧重于“问责”，印度强调“质量提升”）、评估结果与经费是否挂钩（不与基本经费挂钩）、被评单位（以院校作为被评单位）、评估报告的公开（向公众发布完整的评估报告和院校分数等级）、有效期（五年）。NAAC 使用的这些方法和逻辑思维对正在发展中的质量保障机构来说，是非常有用的。基于这样的评估模式，随着评估工作的推进，更多与实践相融合的办法不断产生。

来源：斯黛拉（Stella），2005



## 思考练习 1

---

1. 讨论三阶段质量保障模型的优势和缺点

优点:

缺点:

2. 贵国是否正在采取、或适合采取这种方式来对院校/或专业进行质量保障?

原因是什么?

# 方法选择

在上面讨论过的三段式的大框架下，质量保障机构根据不同的目标选择不同的方法进行评估。最显著的区别主要表现在以下的过程元素中：

1. 设定初始条件；
2. 制定质量保障标准；
3. 自我评估；
4. 外部评估；
5. 质保机构给出结论和报告；
6. 结果的使用；
7. 后续工作。

以下，将讨论上述各个程序的不同做法。

## 1. 设定初始条件

多数质量保障机构对自身的职责范围有着清晰的定义。例如，一个高等教育领域的质量保障机构，其职责范围只覆盖那些颁发学位的专业/项目，或那些法律认可的具有学位授予资格的院校。第二级（中学）教育层次的专业/项目则不在职责范围内。对于中学后非学位专业/项目的界定并不很清晰，比如那些颁发文凭和证书的专业/项目，以及提供这些专业/项目的院校。例如，在印度，对于那些由教师（师范）教育行业协会颁发的中学后学历，质量保障机构也负责对其进行质量保障。

除了界定其工作范围的条件外，质量保障机构在对院校或专业/项目进行质量保障时还有两种选择。一种是不设初始条件，覆盖其职责范围（或称“权限”）内的所有院校/专业。另一种是仅覆盖那些达到门槛合格标准或初始条件的院校或专业/项目。这就与另一项选择密切相关——质量保障是一种义务性/强制性的选择，还是一种自愿性的选择。二者都具有相关性，可以参照以下表格来思考：

覆盖范围 \ 质保体系	强制性体系	自愿性体系
所有院校/专业	非常罕见；成本太高	主要用于院校和专业“质量提升”
部分（特定）院校/专业	主要用于对特定院校和专业进行“质量控制”	主要用于判定院校或专业是否具备获取某些特定资源的资格

当体系运行是基于自愿时，会有以下两种基本选择：

- 选择 1：质量保障面向所有在其权限范围内的院校或专业，并且质量保障机构不设定任何初始入门条件。
- 选择 2：只有那些满足特定的入门合格标准的院校或专业才能被纳入质量保障范围。

质量保障机构并不是为了将一些院校排除在外而利用入门合格标准作为严格的筛选机制。然而一般情况下，质保机构希望那些有可能满足质量保障要求的院校和专业能自愿参与。这就使这些院校和专业免于走对它们来说过于严苛的程序，不需承受由此带来的挫败感和成本花销。在美国，区域认证机构由区域内的高等院校组成，合格标准是所有成员高校认可的一系列附加标准。一所院校在其办学过程中，合格要求可能会发生变化，以证明该院校达到了（不同办学阶段所对应的）一系列标准。例如，案例 2 中的美国西北部学院和大学委员会（NWCCU），基于九项标准和相关政策对院校进行认证。申请认证的院校必须符合委员会制定的 20 条基本合格要求。这些合格要求不能与认证标准相混淆。每一项合格要求对应院校绩效的预期水准，或是与某一条认证标准和/或政策相对应的先决条件。

## 案例 2. 设定初始条件（美国）

### 针对高等院校认证候选人和被认证院校的入门合格要求

美国西北部学院和大学委员会接受以下院校的认证申请：

- 主要从事高等教育事业；
- 具备高等教育相关的特征；
- 符合合格要求。

每一项入门合格要求都是对该项绩效水平或者初始条件的预期。

1. 职权：经适当的政府机关、机构、或者所属司法系统或所在州管辖的管理委员会授权，有资格运营并有权利颁发高等教育学历。

2. 任务和目标：院校的任务需由理事会明确定义并接受，与法律授权相符，并且适于颁发高等教育学历。院校的办学宗旨要为学生的教育兴趣服务，且为其主要专业颁发正式的学位。所有，或总收入的绝大部分专用于支持教育任务和目标。

3. 院校诚信：院校的管理和行政应反映出对个体的尊重，没有歧视，同时由其特许的身份和认证状态，满足其服务区域的对象对教育的需要和合理的主张。

4. 治理委员会：院校设有治理委员会，有对质量和院校诚信负责的作用，如院校由多个单位组成，要对每一个单位负责，以确保院校达成其使命。监控委员会至少有五名有投票权的成员，且多数成员不能与院校有协议、雇佣或个人利益关系。

5. 首席执行官：院校的首席执行官应由治理委员会指定，在院校担任全职。在多个单位的情况下，委员会可以委托首席执行官为其下设独立运作的机构指定执行官。首席执行官和执行官均不能担任管理委员会主席职位。

.....

其它入门合格标准与下列领域相关：

行政管理

教职人员

教育专业/项目

通识教育和相关指导  
图书馆和学习资源  
学术自由  
学生成就  
招生录取  
公共信息  
财政（经费）资源  
财政问责  
院校效率  
院校运营状况  
信息公开  
与认证委员会的关系

来源:西北部学院和大学委员会 (NWCCU) 网站

如何设定初始条件，与质量保障程序的性质密切相关——是强制性的还是自愿性的。

### • 选择 1：强制性程序

质量保障在一些系统中是强制执行的。质量保障机构<sup>1</sup>覆盖所有在其职权范围内的、尚未执行合格标准的院校和专业。这种强制性的办法主要应用在质量保障结果被用于作出直接判断的系统中。这些决策可能包括，例如，判断是否有权获得关键性的经费、能否被认可批准为高等教育机构、或者批准开设某一门课程。

质量保障有多种不同的目标。对于一些质量保障来说，最显著的目标是进行质量控制，而另一些质量保障的目标则是检测院校是否遵守某些公共质量标准或者是否履行了社会责任。还有其他的目标，其主要的目的是为了帮助院校进行自我改进。大部分情况下，质量保障目标是以上目标的综合。然而，不同国家根据本国高等教育体系的特征和不同管理机构对社会责任不同程度的要求，对不同质量保障目标的侧重会有所不同。从总体上说，当质量保障作为一种质量控制机制并指向最低标准时，就需要强制实施，至少针对需要执行质量控制的院校和专业来说是这样的。

以英国为例，英格兰高等教育拨款委员会（HEFCE）必须确保其发放经费的教学专业是高质量的。HEFCE 与英国高等教育质量保障署（QAA）签订协议，对高等教育机构的教学专业进行评估。所有使用政府经费的专业必须接受质量评估。在加拿大的安大略省，只有通过安大略省研究生教育委员会（OCGS）认证或评估的大学才被批准提供研究生课程。尽管 OCGS 的评估流程并不是强制性的，但是评估流程的结果与获批可能性的关联度使评估增加了强制性色彩。实际上，所有 OCGS 成员都赞同在开设新的研究生专业时接受评估。

.....

1. 这不意味着强制性程序对系统内所有的院校和专业都适用，只对那些在质量保障机构权责范围内的院校和专业。可能仅针对私立院校，或者仅针对公立院校，或者是某些具有特殊“社会利益”的专业，例如医学或师范专业。

## • 选择 2：自愿性程序

有些教育系统通过其他强制性机制<sup>2</sup>来保证院校在门槛水平之上运行。因此，质量保障实际上是自愿性的。

大部分情况下，质量保障机构超越制度的监管目标，其主要目的是希望通过自愿的质量保障使院校达到自我改进的效果。自我改进采取的是“目标适切性”方法，根据办学宗旨、培养目标的完成程度确定其质量水平。也就是说，依据院校自身的办学宗旨和培养目标对其进行评估，而不是依据外部规定的标准，如政府。这样做可以保证质量保障起到改进的作用，而高等院校不会感觉到被威胁。然而，高等院校都希望能够取得好的质量保障结果，另外，高等院校能够从相关单位获得间接利益，而分配利益的决策通常是基于质量保障结果，因此这些因素都促使院校主动参与质量保障活动。这使得质量保障有了一丝“类强制性”的味道。例如，一个较好的质量保障绩效将赋予院校更高的声望、更广泛的社会认可度、更好的生源和师资力量。

以美国的认证体系为例，实施得越好的自愿性认证机制影响力越大。在美国，联邦和各州政府很大程度上都依赖认证来分配学生补助金。大量的联邦拨款和上万亿的州级拨款都是根据认证情况来分配的。此外，是否能获取国家职业资格，很大程度上取决于学生是否完成了已认证专业的学业。因此，即便认证是“非政府性、自愿性的自我监管”，其参与度也很高。

在那些高等院校质量总体较好且相对均衡的国家，质量保障会侧重于“质量提升”的功能。然而，在许多系统中，“质量提升”本身也总是会与“问责”相关联——即便质量保障是自愿性的。

有些系统也采用混合式方法。这样，质量保障对某些专业或院校是强制性的，对其他则是自愿性的。这种方法在问责和质量提升作用都被强调的情况下比较常见。在这种情况下，主要不同之处在于，对于那些自愿参与认证的院校和专业不会施加处罚。

哥伦比亚的质量保障体系，是兼具强制性和自愿性机制的一个很好的范例，二者分别对应不同的目的。作为哥伦比亚高等教育体制改革的一部分，高等院校和专业的认证体系是在哥伦比亚国家认证委员会（CNA）的支持下建立起来的。在质量保障领域，CNA 主要发挥两种功能。首先，通过“前期认证”机制，实现强制性的质量保障。在这种机制中，具有特殊社会关联度的学科领域（如医科、师范类），其最低质量标准需要被检查。其次，CNA 还开展“优秀认证”，这是一种面向本科专业/项目和院校的自愿性认证活动。这种认证通过“基于标准”的方式来确认高质量水平。想要了解更多信息，可以阅读 IIEP 发布的关于哥伦比亚认证体系的案例研究报告。(Revelo Revelo and Augusto Hernández, 2003)

.....

2. 在某个给定的系统中，可能同时存在多种不同的质量保障形式。

在自愿性体系中，高等院校对自身是否能够获得认证会有一个基本判断。公布出来的标准实际上就成为了隐含的入门合格要求。希望接受评估的院校会向质保机构提交申请，其中包含证明院校“够格”的详细信息。在检查确认其够格接受评估后，质保机构会接受院校的意向书并着手进行评估准备。

## 2. 制定质量保障标准

下一个重要的质量保障阶段，是制定质量标准。这是必不可少的一步，并可以通过几种方式完成：

- 确定一系列基础的量化指标。一些机构采用一系列量化指标或者高等教育机构必须达到的标准/基准。这相当于质保体系利用一种相对简单的方式来确保评估对象满足一系列最基本的要求。这些指标或基准通常由政府制定，是办学和获得经费的底线。此类指标的使用似乎为衡量是否达标提供了目标和相对廉价的方法。然而，他们倾向于强调对形式要求的达成度，而并不重视指标中更实际的要素。更先进、更复杂的办法就是找出一些可以使体系更完善的基准；
- 更普遍的做法是将标准与量化指标相结合。这种组合式的方法一般由机构开发，也会征求利益相关者的意见。这种方法能够保障学科、专业或院校办学模式达到应有的标准。然而，需要注意的是要避免专业或院校的过分同质化。
- 另一种方法是制定适合院校或者专业目标的标准。这种意义上的质量标准，主要指的是“目标适切性”。然而，在许多体系中，会对“目标适切性”给出详细的描述。这其中包括了一些条件，院校办学目标必须满足这些条件才能被认可为质量标准。
- 最后，一些机构仅根据院校或专业自身的办学宗旨和培养目标（“目标适切性”方法）对其进行评审。使用这种方法有利于高等院校按照自身的优先任务和原则发展。然而，面对庞大而多样的院校或专业，这种方法在保障质量方面存在不足。只有当院校或专业自身的办学宗旨、培养目标和“最低质量水平”比较发达或者系统中同时存在其他保障机制时，这种方法会比较有用。这样就允许质量保障机构，将重点放在衡量高等教育机构或专业实现自身制定的目标上。

质量保障机构必须判断哪种类型的标准更适合本国高等教育系统的发展水平。如果对原本强势的院校采用强硬的办法，容易造成反作用，使院校对质量保障的投入产生抵制情绪。

然而，如果对不同类别的新院校采用“目标适切性”的方法，将无法了解这些院校的质量状况。另外，如果选择错了类型，可能不会对提高教育系统质量起到显著的作用。另一方面，质量保障机构通常将这些方法结合起来使用，这样可以更符合它们所在教育系统中院校的特征。程序是对于质量保障非常重要的一个方面，质量保障机构在执行评估流程之前，应使利益相关人明确院校自身的目标和质量保障机构制定的标准。在一些情况下，质量保障机构要求院校对应每一项标准或者规范提供信息。之后，机构会对其进行评估。鼓励院校主动对要求的信息做自评，并解释院校是如何达到相关标准或者质量保障机构制定的规范的。

在相同领域中存在另一种选择的可能。这就是利益相关人可以参与到制定教育系统的规范中来。那么这时，建议争取更多的相关部门参与标准的制定，因为参与的部门越多，标准或规范的合理性和接受度就越高。专业或学科的代表、雇主、来自学术界或其他外界部门的参与者都会作出巨大贡献。然而，这样可能会导致集体抵制，起不到提升质量的效果。

### 3. 自评

质量保障机构必须要明确其在自评过程中所担当的角色。如在上文提到的，大多数质量保障系统的目标是帮助高等院校执行分析性的、批判性的自评。但遗憾的是，这些目标很难实现。质量保障机构必须要立足现实，充分考虑到教育系统中的实际情况。

- 当高等教育系统处于初级阶段，且越来越多元化，经常有新的教育提供者进入到这个领域中时，很难将质量保障机制与质量控制有机的结合起来。在这种机制下，要想得到准确、真实的自评报告是不切实际的，因为质量好坏一般对高等院校的影响很大，高等院校查找并承认自身的劣势是很危险的。因此，评估报告一般真实性不高，或至少是经过美化处理的。一个严谨的质量保障机构应能考虑到这一点。所以一般质量保障机构只要求院校尽量详尽的提供与质量标准相关的信息并判断哪些信息可以使用。
- 当高等院校的发展超出了上述阶段，自评的可信度会随之提升。但为了便于作出准确的判断，仍然需要对基本信息作出精确清晰的要求，还要选择好适用的标准。
- 在高度发达的教育系统中，高等院校能够执行批判性的、分析性的自评，这时可以使用“目标适切性”模式。高等院校将同样能够制定出有用且有效的改进方案。

质量保障机构应该对所处的教育系统及其发展阶段进行区分，有实际可行的预期和明确的工作目标。质量保障机构应帮助高等院校对其工作质量和向社会提供的教育负起相应的责任。在发展中的高等教育系统中，质量保障机构需要向高等院校提供大量的指导，使自评更有意义。

在向一个教育系统引入外部质量保障的起始阶段，进行自评对高等院校（甚至是那些“优秀的”院校）而言是一个新的挑战。经过了一段时间后，高等院校有可能开发出具有其他目的的报告系统。这可能和自评流程所要求的截然不同。如果高等院校得不到帮助以提高自身执行自评程序的能力，则可能导致不完善的报告。通常质量保障机构会向高等院校提供指南以指导他们的自评过程。指南的详尽程度会存在相当大的差别。

#### • 选择 1：提供简要的指南

一些质量保障机构仅对如何开展自评和如何撰写自评报告提供简要的指南。这种情况在传统的（无论是内部还是外部系统均较为健全的）质量保障体系中，以及将“院校自身的办学宗旨、培养目标”作为其评估出发点的质量保障体系中较为常见。如院校审核，就是这种情况。这样做给院校留有较大的发挥空间，在质量保障机构提供的大框架下，高等院校对如何展示自身办学宗旨和培养目标可以灵活把握。



## • 选择 2：提供明确具体的框架

当高等院校必须遵循更明确具体的指标时，大部分质量保障机构会提供详细的指南和手册，可能包括一系列需要回答的问题、规定具体呈现数据的表格等。这种方式主要适用于量化数据。好处是可以帮助院校开发信息数据系统。这不仅会对自评，也会对院校的管理和决策起到支撑作用。

大多数质量保障机构提供指南的目的是使高等院校了解自评报告应包括哪些内容，并认识到这项工作的重要性。实际上，质量保障机构强调，自评报告不应该只是简单罗列院校所取得的成绩和运行情况，而是对自身进行分析、评估、甚至（最好是能够）自我批评。

对院校的指导，不论是简要的还是具体的（案例 3 中给出了实例），都会对提升院校执行自评的参与度起到促进作用。建议可以在不同质量保障机构的网站上下载此类指南，并加以比较研究。这样做将有助于为高等院校做好自评程序准备选择更适当的策略。案例 3 列出了两家质量保障机构的指南内容。一家机构仅提供了宽泛的指导，另一家机构则明确地列出了自评报告应包括的信息类型和内容。由此可见不同机构间采取方法的差异性。基于这一点，院校一般会根据要求给予配合。

### 案例 3. 指导高等院校做好自评程序的准备（新西兰和印度）

#### 提供给高等院校的简要指南：新西兰

为了在审核中了解院校的整体背景情况，需院校提供的主要文件包括：

- 院校的历史和现状（一页）
- 管理和机构框架的概述，包括组织结构图（或等同文件），
- 关于院校质量保障措施和体系的简要介绍，包括审核范围，同时考虑到院校自身的章程、概况/宗旨、以及特征等背景。

为减少篇幅、增强可读性，鼓励院校尽量使用点阵排列的行文方式、图表和流程图。

在其他材料（例如年度财务报告）、正文中引用的内容和对正文的解释中未体现的数据和实质信息可以作为主要文件的附录。这些信息可能包括准入资格、未完成率、学位结果、毕业生就业率、利益相关方的满意度数据、业绩指标和与审计相关的措施等。附件可以说明这些信息是如何被利用到学院的质量控制和保障流程中的，需要时可以举例说明。案例可以包括质量保障系统运行的有效程度和特别有效的措施。（[www.aau.ac.nz](http://www.aau.ac.nz)）

#### 印度国家评价与认证委员会（NAAC）给出的具体格式：

— 标准 5：学生支持和发展

1. 是否有海外学生：是  否

如果答案为是，有多少？

2. a. 学生实力

（按照下面的格式提供最近 5 年的信息）

在校生数	本科			硕士			哲学硕士			博士			文凭/证书			自费生		
	男	女	总	男	女	总	男	女	总	男	女	总	男	女	总	男	女	总
本地学生数																		
外地学生数																		
外籍印度学生数																		
海外学生数																		

b. 最近两届本科生和硕士研究生的退学率?

3. 学生学费减免和奖学金 (去年) :

数量	金额

4. 院校是否收集学生对校园生活的反馈? 是  否

5. 主要的文化活动 (去年数据)

	院校组织			院校参与		
	有	无	数量	有	无	数量
院际层面						
校际层面						
国家层面						
其他 (注明)						

6. 考试结果 (最近 5 年)

	本科					硕士					哲学硕士				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
通过率 (百分率)															
优良人数															
优秀 (卓越) 人数															

7. 最近五年, 通过以下考试的学生

NET (国家博士资格考试)				
SLET (州级讲师资格考试)				
CAT (商学经管类普通入学考试)				
TOEFL (托福)				
GRE (美国研究生入学考试)				
G-MAT (美国商学院研究生入学考试)				
IAS (印度行政公务员考试) 等				
国防入学考试				
其他公共服务类考试				
其他 (注明)				

8. 学生（法律）顾问咨询中心 

有		无		成立时间	
---	--	---	--	------	--

9. 学生心理安抚/申诉调解机构 

有		无		成立时间	
---	--	---	--	------	--

10. 校友会 

有		无		成立时间	
---	--	---	--	------	--

11. 家长-教师联谊会 

有		无		成立时间	
---	--	---	--	------	--

12. 其他（注明） 

--

**手册中对自评（自评报告）所给出的指南：**

.....

院校提交的自评报告必须能够体现自评的有效性，针对评估的核心价值和特别关注的事宜进行介绍。报告可以按下面三个部分组织：执行概要、对照指标体系的评估报告、简要的院系层面评估报告。前两个部分相加应不超过 200 页。院校所提供的量化数据仅会作为论证依据。为便于同行评审专家组的评估工作，有意识将问题设计成主观描述性的。虽然也有一些问题需要给出“是”或“否”的答案，但回答问题时应该以一种描述性的格式，对院校整体运作的优势、劣势、效率、效果、机遇和挑战等进行说明。

来源：印度国家评价与认证委员会（NAAC）网站

在从高等院校处获取数据方面，各质量保障机构之间也有所不同。定性和定量的信息都有可能被用到。自评流程更注重对定性信息的分析。院校会被要求提供一系列量化信息，比如在学人数、退学人数、平均学时、师资人数等。这些数据主要被用于核实院校自评报告的内容。但是，当质量保障与审批或认可结果挂钩时，那么定量和定性数据都会被重点分析，以确保高等院校或专业达到了最低标准。

一些质量保障机构会将自评报告向公众披露。他们强调，自评报告应向所有与高等教育有关的利益相关人提供有价值的信息。实际上，院校间可以互相学习质量保障流程。在有的国家，高等院校的自评报告是对外保密的，认为报告的公开会使院校更不愿提交具有自我批评和自我剖析性质的报告。报告是否公开，主要取决于各国的实际背景情况、质量保障的目的、质量保障程序是否有公开透明的传统、以及院校间的竞争。

上文提到的两种方法——一种是为高等院校提供简要的指南，另一种是为其提供详尽的指南和明确具体的格式——是目前占主导性的做法。然而，在帮助院校组织自评的过程中，质量保障机构也可能会采取其他最符合实际情况的指导办法。



## 思考练习 2

浏览以下质量保障机构的网站，找出这些机构在院校开展自评时，从哪些方面给予其一定的灵活性（不同的选择）：

具有灵活性的方面：

—中部各州高等教育委员会，美国（[www.msche.org](http://www.msche.org)）

—北中部学院和学校协会（NCA-HLC），美国（[www.northcentralassociation.org](http://www.northcentralassociation.org)）

—高等学习委员会，美国（[www.ncahigherlearningcommission.org](http://www.ncahigherlearningcommission.org)）

许多质量保障方法，会将自评和内部质量保障体系相联系，并强调学校的各个不同组成份（院系、部门）都应该积极参与进来。不论选择哪种方法，质量保障机构都会尽量使自评过程覆盖更广泛的领域。模块 4 中将详细讨论这些内容。

### 4. 外部评审

一收到高等院校或专业/项目的自评报告，质量保障机构就需要组织进一步的外部评审，包括评审人员的选择，向评审人员发放指导资料以及对评审人员进行培训。

#### 外部评审人员所发挥的作用

同自评报告一样，质量保障机构赋予外部评审的作用也是至关重要的。

- 在强调质量控制的质量保障体系中，外部评审主要是一种评估行为。评审人员需要对院校提供的数据以及其他相关信息进行分析。实地访问主要包括评估院校的实际情况，并对院校为达到质量保障机构的要求所使用的方法给出意见。一般在征询院校意见后，由质量保障机构指派评审人员。
- 在强调问责或公共保障作用的质量保障系统中，评审人员从院校处获得的报告有相对高的准确性。因此，他们的职责就不仅仅是确认自评报告的准确度。他们还需要对院校是否符合质量保障机构的标准和要求作出自己的评判。
- 在强调质量提升作用的质量保障体系中，评审人员会将侧重点更多的放在验证自评报告的真实准确性上，以及对院校或专业提出的质量改进方案作出评价。

上述这些因素，对于确定应该选择哪些外部评审人员，怎样对他们进行遴选，向他们提供哪些指导，以及如何对他们进行培训等问题来说，都是至关重要的。

## 评审专家组的构成

外部质量保障的好坏取决于是否对执行评估任务所需能力有正确的判断，以及是否能吸纳具备这些能力的专家加入到评审组中来。质量保障机构找出能够作为外部同行的专家。

“外部评审人员”或者“外部同行”等术语已经在本模块的前半部分讨论过了。需要注意的是，当他们属于同一学科或者同一专业时才属于同行。因此，他们与被访问的院校在概念框架、语言和类别方面都是相通的。然而，在专业或机构的发展水平方面，不必是严格意义上的“同行”，不一定必须位于同一层次。

在澳大利亚和新西兰，质量保障机构明显拓宽了“同行”这一名词的定义。澳大利亚大学质量署（AUQA）的审核手册（2006年6月发布）中，对此解释如下：

“同行”这一名词，意为“拥有相似知识、技能、经验以及相关背景的人或者一组人”（Woodhouse, 1994）。在学术界，同行通常简单地指“其他学者”，而从更广义层面上来说，同行指在同一专业领域中的人员。然而，这样会经常引起公众对同行评审的猜疑，认为同行评审无法得出独立、客观的判断，因为评审人员会更加倾向于遮掩同事的缺点和瑕疵。

为了避免产生这种现象、以及公众对可能产生这种现象的猜疑，澳大利亚大学质量署（AUQA）拓宽了对“同行”一词的定义。除了澳大利亚高等院校的人员之外，评审组通常还会邀请来自澳大利亚学术圈以外的人员。他们具备与被评领域相关的知识或专长，但却是在不同的背景条件下、或是在不同的基本假设下应用。

在评估考察期间，评审人员将与院校各个部门进行交流，展开讨论，查阅相关文件，并做出推论。这些都需要良好的人际交往能力，比如要能够有效地进行面对面的交流，保持良好的人际关系，给出结论时还要做到客观公正、思想开明、不带成见。有时，他们可能还需要领导一个分小组，或者独立开展工作，或者协助组长。只有当评审人员具备团队协作能力和一定的领导能力时，才能以专业的方式完成以上工作。评审工作的时间安排通常比较紧张，有严格的截止日期。因此，在这种情况下，评审人员应具备清晰、高效的撰写报告能力和系统化记录证据的能力。还要注意的，必须挑选那些在高等教育各个领域中以知识丰富著称的专家。可以吸纳具有不同专长的专家进入评审组，这些专长包括管理和财务知识，广泛的学科知识，以及其他对于被评专业或院校具有特别重要性的知识。最后，他们必须具备公信力，给出结论时秉持诚信、公正的原则。院校仅仅对评审人员的专业度有信心是远远不够的，必须要让他们充分信任评审人员。

为了遴选出具备上述能力的人员，质量保障机构通常依靠提名或通过非正式途径来确定评审人员，然后对他们进行情况介绍、定向指导或者培训。以下步骤被许多机构广泛使用：

1. 通过高等院校提名遴选出来的评审人员。有些质量保障机构有非常完善的提名指南，高等院校可以在此指南框架下进行提名。
2. 通过非正式途径遴选出的评审人员。只有那些在第一次评审任务中工作表现优异，得到好评的人员才会被邀请作为专家进入新的评审组。
3. 以正式注册的形式维持一批稳定的评审专家库，持证上岗。
4. 从符合质量保障机构要求条件的人员中征集申请。从全部申请中筛选出评审人员。
5. 预备评审人员将被要求参加严格的培训。只有那些完成培训项目并且成绩优良的人员才会被吸纳入评审组。
6. 组织并任命一个评审组。之后，每个小组都会接受严格的有针对性的培训，正如丹麦的案例中所介绍的。

案例 4 介绍了南非高等教育质量委员会（HEQC）遴选外部评审人员时，对一般和附加要求的规定。

#### 案例 4. 南非审核专家的选择

##### 南非

如想成为“审核专家预备项目”候选人，必须具备以下基本条件：

— 必须得到高等教育利益相关者的提名，或者

— 必须由高等教育质量委员会（HEQC）接触联络过。

不论是被提名，还是直接由 HEQC 接触联络，他/她必须要证明：

— 愿意并能够受邀参与“审核专家预备项目”；

— 愿意并能够连续六年，服务于至少两个评审专项小组；

— 愿意服从 HEQC 的安排，当涉及到是否能入选预备项目和审核专家组时；

— 愿意并能够填报并签署“利益相关声明”表格和“保密协议”；

— 愿意并能够提交 HEQC 要求的简历和其他所有相关信息，以便 HEQC 根据这些信息，在确定预备项目或审核专家组人员时对候选人作出适当任用和分配决定；

— 愿意并能够遵守 HEQC 指定的审核政策、程序和规定；

— 愿意并能够参与审核小组的团队工作，有协作意识，工作负责有权威性，并能够独立表达个人观点；

— 愿意并能够遵守保密协议，并能做出合理判断，把握尺度；

— 具备个人公信力，工作勤奋，工作投入并具责任感；

— 是好的倾听者，具备良好的有效沟通能力和技巧。

对于学术领域的同行专家，还需符合以下补充条件：

— 必须是全职教学、科研和/或学术管理人员；

— 具备至少五年高等教育教学、科研和/或学术管理经验；

- 必须具备硕士研究生及以上学历；
  - 具备课程设置和开发方面的知识和经验；
  - 在被认可的国家级和/或国际性学术期刊或书籍上发表过成果，这一点非常重要；
  - 在院校的高级管理层和校长中间、或者在其所处的学科或管理领域享有较高声誉。
- 此外，还强烈建议这些专家应：

- 具备在某所高校内五年以上的教学、科研和/或管理经验；
- 此前曾参与过高等教育质量委员会/高等教育委员会组织的有关工作或相关流程；
- 曾担任过高等教育外部检查/测评员；
- 具备某些特殊领域或体系相关的专业知识和经验：例如，学术规划、学生服务等。

来源：南非高等教育委员会（CHE）网站

在选择外部评审人员时，质量保障机构必须考虑许多问题。这些问题包括，例如，需被评审的条目和评审重点等。基于对这些问题的考虑，机构可能会需要全面型人员（多面手），专家型人员，或是二者兼备型人员。

### • 选择 1：专家型评审人员

严格意义上讲，他们是所评估学术领域的学术专业人员。在学科评估中，经常采取“学术同行”或“专家”之类比较狭义的用语。就专业评估而言，当评估重点放在专业的学术内容上时，也会使用这些词语。

### • 选择 2：全面型评审人员

质量保障机构在对院校进行整体质量保障时，一般会使用对院校整体运行比较熟悉和了解的评审人员。在特定领域或学科有成就的专家也可以作为全才型评审人员。称之为“全才型”，是因为他们并不是作为学科专家参与评估。但他们可能是高等教育或组织运行等其他领域的专家，比如金融和管理。

大多数质量保障机构中只邀请被认为是“同行”的评审人员——正如上文提到的，要么是“专家型”，要么是“全才型”。根据评估程序的性质，建议可请不同的利益相关者参与到评估中来，比如政府、拨款机构、学生、雇主和其他与院校学术活动相关的社会公众。一些质量保障机构会选择被评估院校或专业，或者其他院校的学生和教职员工作为相关方面的代表。学生在质量评估过程中的作用被广泛认为很重要，参与的程度和方式视传统和法规而定。本地社区的有关人员也可被邀请担任观察员。对专业学术领域进行专业认证时，可能会邀请该专业的学生或该行业的执业者参与。而院校认证时，可能会邀请一些外部利益相关者参与，比如雇主。因此，质量保障的目标决定了“同行”一词的定义，并相应决定了该如何选择评审人员。

评审组成员的资历和能力对整个评审流程有很大的影响。虽然如此，操作过程策划和执行的专业程度也同等重要。如果质量保障机构对评审组的认知不清，即使最有资历的评审组也会在工作中受挫。为了避免这种情况的发生，许多质量保障机构建立了多种保障措施和规程，以便遴选出适合的专家，并对其进行科学的培训。措施包括一些非常详尽和严格的培训计划。另外，在正式评估开始前会有简要的情况介绍会。模块 3 将详细介绍培训和简报会的情况。一些机构会对评审人员象征性的支付一些评审费，而另外一些机构则不支付任何报酬。然而，参与评审活动，（对评审人员而言）被认为是一种提升和丰富专业经验的机会，同时也代表对国家高等教育体系所作出的贡献和责任。

质量保障机构必须综合考虑和平衡各种因素，从专家库中选择评审组的组成人员。同行评审组的构成和规模要根据质量保障对象的规模、客户（受众）和经费来源等情况而定。评审组的规模没有固定人数限制，但一定要足以了解被评院校必要的背景情况，并有足够的时间进行评估。要注意的是，单一的评审人员不可能对院校运行的所有方面或所开设的全部专业完全熟悉。有鉴于此，质量保障机构需确保评审组的构成能够产生良好的集体评估效应。评估意见经评审组成员商议达成，因此评审组的集体智慧可以增强评估的公正性。

为了使评审组的评估成果最大化，质量保障机构可能需要重点考虑以下三个方面：i) 学术和行政专家与该评估访问的相关性；ii) 评审人员的能力，比如报告撰写和谈话主导的能力；iii) 能够增强评审组意识的个人特质，例如评审组协作能力和是否愿意聆听。为了进行以学科为基础或者以专业为基础的评估，质量保障机构还需要学科专业人员。然而，对于院校评估，质量保障机构需要了解院校整体运行方面的评审人员。除此以外，成立评审组有两种选择：

### • 选择 1：国内评审人员

大部份质量保障机构在国内选择评审人员。这有助于评审组对当地情况的了解。但当高等教育系统规模过小时（导致外部评审人员与当地的学术人员联系过于紧密），当没有可以担当外部评估职责的人员时，或者由于各种原因，当地的学术人员对于高等教育机构并不可信时，这种办法就不太可行。在这种情况下，就必须考虑邀请国际成员加入外部评审组。

### • 选择 2：评审组中的国际成员

随着在质量保障机构中开始涌现地区性的合作，国际评审人员的参与被认为是确保国际可比性和评估流程接受度的健康实践。国际成员的参与也为一个国家的质量保障流程和专业度的提升带来了新的动力。我们将在模块 3 中深入讨论。

一旦选择出评审人员，质量保障机构必须检查该人员是否与被评估院校有利益冲突。他们可能是诚信正直的专家。但是为了确保客观性，一些质量保障机构要求评审人员保证他们本人或者任何亲属，过去或现在，从未作为雇员、官方组织的顾问或者学生与被评估院校有任何关联。这里还有两种选择：



## ● 选择 1：就评审组（的选择）向高等教育院校征求意见

质量保障机构可能会在不同程度上向院校征求意见。有些质量保障机构的专家库或注册评审人员是由高等教育院校推荐的。在这种情况下，质量保障机构就必须从提名库中选择评审人员。在一些系统中，质量保障机构与被评高校确认对评审人员的选择上是否有异议。当反对意见合理时，质量保障机构可能会对评审组的组成做出调整。然而，对于评审组的组成，质量保障机构会保留最终决定权。就评审组的组成向院校征求意见是一种较好的做法，有利于在质量评估机构和院校之间形成互相信任，使质量保障的进程更加顺利。

## ● 选择 2：高等教育院校对于评审组的组建无发言权

在一些情况下，尤其是当质量保障是为了质量控制，质量保障机构在选择外部评审人员时将不会向院校征求意见。特别是当质量保障机制的引进和评估的主要目的是为了确保院校或者专业符合基本标准，这样是十分必要的。然而，强烈建议向院校进行咨询。事实上，外部评审人员的建议对提高院校或者专业的质量非常重要。如果院校或者专业对评审人员不信任，或者因为某种原因认为他们不值得信赖，评审人员的看法将不会得到认同。那么，评审人员所做出的重要贡献将付之东流。

一些小国家确实在选择学术评估专家方面面临困境，因为很难找到既熟悉专业学科，又与被评估部门及其员工没有关系的专家。

如案例 5 所述，一些国家，例如菲律宾，规定评审人员在加入评审组前需要接受培训，而其他国家，例如中欧和东欧国家，更重视评审人员在参与评估前需具备一些专门的经验。

### 案例 5. 菲律宾和中东欧国家评审组的构成

#### 菲律宾

执行实地访问任务的评审组成员是从经过培训的评审人员库中选出的。评审人员的经历和专业需要被广泛认可，并且还要完成一个为期两天的培训项目。一般由能力全面的人员担任评审组的负责人，根据被评估院校或者专业的性质及规模大小而定，一般由六到八人组成。每个成员会被分配研究自评报告的一个部分，根据 PAASCU 的传统，出于充分理由，院校可以要求更换评审组。

来源：PAASCU 认证基础读本，2006

#### 中欧和东欧国家

对于“专家”没有明确的定义。质量保障机构在选择、提名、和任命评估专家时更多的凭借自己机构的判断。选择评估专家一般是通过常设的专家委员会，给出完全客观的判断，或者通过鉴定委员会。被评估院校的建议一般会被认可。评估专家的主要特征与他们的学术地位紧密相关，例如，学术声望和专业度。

	(1)AAAHE/阿尔巴尼亚	(2)AAC/奥地利	(3)FHR/奥地利	(5)NEAA/ 保加利亚	(6)ACCR/捷克共和国	(7)ACQUIN/德国	(8)HAC/匈牙利	(9)HEQEC/拉脱维亚	(10)HEQEA/马其顿地区	(11)CQAHE/立陶宛	(12)UAC/波兰	(13)NCAAA/罗马尼亚	(14)NAC/ 苏联	(15)ACSR/ 斯洛伐克
<b>专家应具备哪类经历/专门技能?</b>														
高学术名誉&专业知识	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■
独立/外部声望/公正	■		■	■	■	■	■			■				
本国居民/非外籍		■	■	□	■	□	■	■		■			■	■
质量规程方面专业技能/经历			■	□		□	■	■		□				
高级专业领域的职业地位		■	■			■	■		■					■
学科领域的专业水平	■	■	■	□	■	■	■			□		■	■	
股东身份				□		■	■			□				
<b>由谁确定/选择专家?</b>														
高等教育机构				□					■	□	□	□		
教育部														
专业社团										□				
从数据库选择专家	■			□						■			■	
专家委员会				■	■	■	■							
认证委员会	□		■	■			■				■	■		■
■ 决定性的    □ 可能性的														
来源: Hofmann, 2006														

在确认评审组与被评估的高等教育机构或者专业不存在利益冲突后，质量保障机构通常与高等教育机构商讨确定实地考察的日期。

## 实地考察

质量保障机构必须明确确定外部评审人员应承担的角色。如上文提到的，他们可以从不同角度完成工作。质量保障机构需要为外部评审人员制定适当的指导方针，并将其与院校或者专业进行沟通。

指导方针包括明确质量保障机构和院校各自承担的责任；评审人员在工作中应尽的义务（例如遵守机构的规范，对在审核流程中了解到的情况严格保密）；评审人员应执行的任务，和向质量保障机构与院校提交的报告等。质量保障机构一般会为外部评审人员准备详细的指导，以确保不同评审组在工作时能够保持一致。

一般来说，在自评报告被提交至质量保障机构的时起，评审人员即开始工作。大多数情况下，由评审人员对实地考察做准备，包括在考察期间面谈的人员名单，及与相关人员和部门讨论的主题。

评审组在双方确定好的时间对院校进行实地考察，以确认自评报告准确的程度，并执行质量保障机构委派的任务。考察期要根据被评估学院的规模和评估的深度而定。评估流程的时间安排一般会适应个别院校的要求。考察期间，评审组需要依照质量保障机构的评估框架执行三项重要任务，包括考察（大多数或者选定的）院校部门，与院校相关人员面谈，审读书面文件。对各部门的考察和相关人员的面谈可加深评审组对院校的了解。

在制定实地考察计划时，有两种主要的选择：

- **选择 1：评审组或者评审组负责人参与考察计划的制定**

一些质量保障机构要求评审组负责人与被评估院校进行考察前的讨论。由评审组负责人对院校进行初步考察，就考察的时间安排进行讨论，并在院校或者专业背景的正确理解上达成共识。质量保障机构的协调人员可能会陪同评审组负责人。

- **选择 2：完全由质量保障机构制定全部的考察计划**

在大部分质量保障机构中，评审人员与院校的直接接触是从实地考察开始的。在此之前，院校与质量保障机构直接沟通。任何院校与评审组的沟通都要通过质量保障机构或者需要在质量保障机构留有记录。评估时间安排是由机构的工作人员经过与院校和评审组沟通后制定的。

还第三种选择，就是由质量保障机构来组织对院校的实地考察，但是接受评审组的指导。一旦评审人员阅读了自评报告，他们会就约谈哪些人员、考察哪些部门和证实哪些事宜，与质量保障机构进行沟通（详见案例 6）。

## **案例 6. 实施评审——匈牙利和菲律宾的实地考察**

### **匈牙利**

考察委员会（VC）主席提供委员会构成人员的建议，匈牙利认证委员会（HAC）对这些建议给予批准。随后，VC 主席及成员会收到由 HAC 主席签署的信函。每个（被评的）院系由三到五名专家负责；这些专家在该被评院系所属的学术领域中都是非常卓越的，具有很高的资历，并且对该领域十分熟悉。

VC 主席要对院校进行指导性的“前期考察”。在这次会面中，院校的领导与 VC 主席对到访日期和为期三天的实地访问的时间安排达成一致。这次“前期访问”包含以下内容：与

院校领导、教职工会面；访问各个部门、图书馆和实验室；听讲座和讨论课；与学生会面。之后 VC 开始准备实地访问。

VC 成员将获得认证指导方针、各种附件和院校申请认证的第一卷材料（是提交至 HAC 的一卷）。专家们通常在一周内完成材料审核。VC 主席召集所有成员为实地考察做准备，并对任务进行分配（研究生专业层面的评估、院系和学校层面的评估任务）。

为期三天的实地考察根据之前确定的时间安排和任务分工开展工作。VC 主席会召集最终会议，讨论成员的观点。VC 主席负责撰写考察报告。

来源：Kozma, 2003: 76-77

## 菲律宾

在实地考察前，评审组组长组织召开启动会，指定考察目标及各种须遵守的工作流程。在为期两天的考察期间，评审组成员（单独或组成不同的小组）会与院校领导、教职员工和学生会面，参加讲座、实验课，并检查院校提供的材料。还会考察各种学习资源和设施，包括社区外展专业和社区。

最后召开的总结会议代表实地考察顺利结束，会上提交评估报告并定稿。评审组组长向有关委员会提交总报告，之后提交至院校管理委员会进行研究并作出相应的整改。

来源：菲律宾学校、学院与大学认证协会（PAASCU）认证读本，2006

考察结束后，或在考核即将结束时，评审专家们负责撰写评估报告，有时质量保障机构会给予支持和协助。

## 评审组的报告策略

一般情况下，由评审组的一名成员在其他成员的协助下撰写报告初稿。有时，由质量保障机构的一名代表作为秘书或召集人（注：相当于管理员），承担撰写报告的责任。因此这里主要有两种选择：

### • 选择 1：质量保障机构负责起草报告

质量保障机构员工作为管理员或者评审组秘书加入到评审组中，负责召集并与评审组成员紧密商讨，撰写报告。

质量保障机构根据自身的政策作出安排。尤其是考虑国家高等教育体系的规模、质量保障机构的规模、质量保障的工作量，从而，来决定是否有可能为每个评审组都指派一名机构工作人员。举例说明，澳大利亚大学质量署（AUQA）规定由加入 AUQA 审核组的 AUQA 员工负责撰写审核报告。这一规定可行的原因是，AUQA 只需在五年内完成对 51 家院校的评审工作(详见案例 7)。新西兰的学术审核机构（AAU）也在执行相同的规定。在加拿大，大学教育评估委员会（CEEC）在评估工作中的角色也十分活跃。评审组组长由该委员会的委员担任。

## 案例 7. 澳大利亚的报告策略

### 质量保障机构员工在报告撰写中所起的作用（澳大利亚）

在审核考察期间，AUQA 员工的特定职责包括：

- 协助评审组长按计划执行评审工作（或根据需要进行调整）；
- 在整个考察过程中，联系人负责与被审核单位指定的联络人始终保持联系（包括进一步查找信息或者在需要时，要求额外增加会议）；
- 协助评审组长确保所有专门小组成员充分理解各项预定任务的议事日程；
- 监督审核秘书的工作（审核秘书由 AUQA 雇佣，负责记录访谈和讨论内容）；
- 记录简要的总结，并记录需要说明的、重新考虑和报告的问题；
- 与评审组长共同组织闭门小组会议，以确保组员有机会对新出现的问题进行讨论；
- 与评审组长共同指导小组成员作出适当的、谨慎的评判或者结论；
- 根据需要向评审小组提供针对工作和结论的适当建议；
- 对考察进行后勤、管理安排，确保考察能够顺利进行。

审核考察结束后，AUQA 员工要与其他审核小组成员、被审核院校和 AUQA 理事会进行适当的商议，并负责撰写审计报告。报告公布后，在向评估小组成员和被审核院校获取反馈的过程中，AUQA 员工负责监督；参与选择应纳入 AUQA 优秀实践数据库（GPDB）的项目；向 AUQA 理事会报告审核情况。AUQA 员工随后还参与考虑被审核院校的行动方案和整改报告。

来源：澳大利亚大学质量署（AUQA）网站

### • 选择 2：质量保障机构不负责撰写报告

由评审组的组长或者其中的一名成员负责撰写报告。这种情况下，质量保障机构员工可能在各个方面都不会参与到评审组中。即便当机构员工作为协调员（管理员）参与到评审组工作中时，机构的政策也许也不会指定机构员工撰写报告。印度国家评估及认证委员会（NAAC）选择执行该办法。在印度国内，有 16000 所高等教育机构需要通过机构认证，认证结果有效期为五年，很明显，质量保障机构无法承担撰写报告的角色。评审组组长全权负责撰写评估报告。还有就是，全体评审组成员都要承担撰写报告的职责。

一些美国的区域性认证机构执行该办法。中北部高等教育委员会不派遣员工加入评审组；美国独立学院认证委员会（ACICS）派遣一名员工加入到评审组，但该员工不参与评估决策。以下是 ACICS 对派遣员工的角色表述：

在考察过程中，员工的主要角色是解读 ACICS 的认证标准。员工将向评审组成员提供指导，使其理解并应用认证标准，如时间允许，可以协助评审组成员收集信息。员工不能单独承担撰写任何一部分评审组报告的责任。员工还要确保院校办学和运营的各方面都能够被评审成员评估到。（ACICS, 2006）

选择这种办法也清楚地向高等教育机构和外部评审人员表明，评估职责由外部评审人员而非质量保障机构机构员工承担。在大多数情况下，机构员工负责与流程（事务）相关的工作。然而，他们不符合作为同行专家的要求。即便机构员工向评审组提供了某些秘书、书记员（办事员）或是流程上的支持，仍然由评审组对报告的内容负责。

一般情况下，通过实地考察总结会（被称为“结束会议”），评审组与院校口头上对评估要点进行沟通。之后，质量保障机构会提供一份具体报告或结论汇总，并寻求院校的反馈。一些机构会将评审人员的角色限定为“报告人”。也就是说，评审人员基于对自评报告的分析 and 实地考察，按照结构化的（或称有严密组织的）的模式进行观察和评价。他们会提供一些证据，来说明考察期间所观察到的事实，但不给出任何评价或者建议。反之，是由质量保障机构按照自己的一套机制，来对外部评审人员所观察到的事实做出评价并给出结论。这样会有助于降低不同评审组之间的个体差异，因为质量保障机构可以对类似院校或专业的证据材料进行对比权衡。在以同行评审为中心的评估流程中，这种做法可能会受到批评，认为机构不应扮演这种直接干预的角色。

## 5. 质量保障机构给出结论并进行报告

当质量保障流程的重点只是放在对院校或专业的评估上，并不作出任何是否符合标准或规范的判断时，外部评审组的报告可能是评估流程的最后一个阶段。在一些情况下，质量保障机构可能希望提供自己的报告。另一方面，当质量保障涉及到院校或者专业是否满足预先设定的等级评判标准或准则时，那么质量保障机构或者其评审组就有必要做出评判。

### 质量保障机构的报告

机构的质量保障结果是质量保障流程的关键要素。以下是质量保障机构在报告质量保障结果时的几种主要选择：

#### • 选择 1：仅宣布正式的“状态”（或称“身份”）

当质量保障的目的是为了确定院校（或者专业）是否达到某一状态（身份），例如学校被认可为高等教育机构，专业被批准可颁发学位证书，或者是否够资格获得公共经费等，这时的结果通常只是简单的“是/否”或者“通过认证/未通过认证”。大多数许可和认证模式的结果都是这一类。

#### 何时选择“二元等级制结果”

当质量保障是为了检验是否达到一定的质量水平，或者当质量保障结果仅用于简单的决策时，两等级或称二元制结果就符合这种目的。一般来说，这种等级制（通过认证/未通过认证）在为了起到规范、批准、或认证作用的质量保障系统中较为常见。结果反应出院校或者专业是否达到基本条件，但对达到基本标准的部分，无法识别其质量的程度如何。

对于公众，这表示通过外部评估对院校或者专业的质量实现保障，这也表示院校或者专业达到了高等教育或者专业领域的普遍预期。此外，这也降低了院校在运行实施过程中对政府干预的需要，保证了学生所接受的教育是合格的，是可以满足学生需要的。在提供学分制专业课程的高等教育系统中，评估结果将使学分可以在适当的院校间调剂。如果以上这些是质量保障要取得的全部功能，那么二元等级制是一种好的选择。这就是认证模式是如何在学术专业领域中开始的。要获得在一些专业领域执业的许可，就必须要通过认证。当达到一定质量水平或者可能达到一定水平之上成为决定性因素时，做决定就比较容易。

这种方法也不总是行得通。的确，质量保障机构会面临（受众对教育的）各种不同的质量预期。在这种情况下，就需要考虑另一种选择。

### • 选择 2：基于多等级制的结果

如果质量保障的目的是要找到“效果有多好？”这一问题的答案时，质量保障工作的结果将被分为几个等级，也就是说，根据多个标准，获得一系列的评分，以得分决定等级。结果可以是数字、文字或者描述性的。在英国，英格兰高等教育拨款委员会（HEFCE）的科研评估工作（RAE）就是使用这种方法。HEFCE 目前正在进行第四轮科研评估工作。在 2008 年的科研评估工作中，结果由五个等级构成，具体分级方法在案例 8 中列出。这是经过修订后的方法。然而，表明质量等级的评估是一套首要的方法。英国质量评估机构的机构审核也使用类似的方法。质量保障机构会在评估报告中给出“信心等级”的描述，表示院校质量保障工作的有效程度。在学术评估中，质量保障机构遵循相似的策略，详见案例 8。

### 案例 8. 质量保障结果的报告（英国）

#### 科研评估工作（RAE）

质量等级的定义：

四星 质量在独创性、重要性和严谨性方面处于世界领先。

三星 质量在独创性、重要性和严谨性方面处于国际优秀水平，但低于最高标准。

二星 质量在独创性、重要性和严谨性方面受到国际认可。

一星 质量在独创性、重要性和严谨性方面受到国家认可

未分级 质量低于国家标准认可范围，或者不符合本次评估公布的科研定义。

（2008 年科研评估结果将以等级而非固定的七分制形式公布）

#### 学术评审：英格兰

学术评审是学科水平的评估程序，适用于从 2002 年起接收直接拨款的各英格兰高等教育院校。

对学术水平的评价，依据是学科提供者结合学科基准说明、资格等级和整体目标所制定的预期学习成果；课程设置的有效性以及对预期学习成果的评价；学生的实际成就。

对学习机会质量的评价，依据是教学和学习机会的有效性；学习资源的有效性，包括员工，以及为学生学业发展而提供的学术支持。

## 对学术标准的判断

评审人员会对学术标准作出唯一的、初始性的判断。他们根据下面列出的几点来判断他们是否对被评估对象的学术水平有信心：

- 如果评审人员对现有水平和未来能够维持住的水平满意，会做出“有信心”的判断
- 如果达到了标准，但是不确定院校未来是否能够维持在这个水平上，将会作出“信心有限”的判断
- 在对评估对象的学术水平进行评估时，评审人员感觉安排不足以达到或体现这样的水平，如果出现这种情况，评审人员将会作出“没有信心”的判断

## 对学习机会质量的判断

在报告学习机会的质量时，评审人员将被评估对象的三个方面对应三个等级进行分类；根据以下几点作出评价：“值得赞扬”、“通过”和“未通过”：

- 被评估对象在取得预期的教学成果方面作出了巨大的贡献，大部分元素具备“优秀实践”的水平。在报告中，对应的评价为“值得赞扬”；
- 被评估对象能够达到预期的教学成果，但为了克服缺点，还需改进。在报告中，对应的评价为“通过”。一般报告会包含一段叙述：“通过，但……”，并列哪些方面有待改进；
- 被评估对象不足以达到预期的教学成果。如果被评估对象亟需重大改进，以达到被认可的水平，在报告中，对应的评价会是“未通过”。

来源：英国高等教育质量保障机构网站

## 何时选择“多等级制结果”

如果质量保障机构希望强调结果和达标程度，这种方法较为适合。例如，如果质量保障结果被政府或出资方用于决定经费的水平，那么两等级制结果就不够了。在这种情况下，质量保障机构应选择质量水平以多等级制表示的方法。质量有较多变化的庞大系统应选择多等级制结果。

另一种涵义的“多等级制”，是仍采取二元判断（通过认证/未通过认证）的方式，但为认证状态规定不同的期限。在评估多样化的院校时，这不失为一种好的方法。如果认为院校可信度高，并且能够保证他们的工作质量，认证的持续时间会比较长（五至十年）。反之，如果院校需要被密切监督，认证的期限可能只有两年。

### • 选择3：多级流程认证

除了使用数字或者字母对认证流程的结果进行分级，一些系统认为结果应是高等教育机构必须执行的一个程序。院校或者专业的质量水平会在第一次认证中被认定。当进行重新认证和分析时，这种状态一般会有所提升。例如美国和菲律宾就属于这种情况。不同的认证级



别意味着认证状态对应着或长或短的认证期限，还有就是获得不同类型的特权。使用这种系统的国家，其质量级别是高度分散的。然而，这样能够刺激院校将质量提升到更高的水平。

#### • 选择 4：仅提供报告

如果质量保障工作的重点放在被评院校如何监控其质量标准、以及如何保障和提高办学质量上时，质量保障机构可能会选择典型的审核模式，其结果就是一份报告。院校或专业的自身目标被视作为审核的出发点。审核报告中将说明，院校是否通过采取适当的程序来实现其预设目标，以及目标实现的程度如何。

#### **何时选择“仅提供报告”**

如果质量保障的重点放在评估院校或专业为确保办学质量而实施的流程上时，质量保障机构会选择这种以报告为结果的审核模式。由于审核重点被放在院校或专业的内部（质量保障）流程上，这种模式在内部流程较为完善的成熟系统中可能更有效。那些希望加强完善自身内部质量保障流程的系统也会从中受益。

#### • 选择 5：以上方法的组合

采取“仅给出报告”的模式，并没有上文中叙述的那么简单和直接。这是一个复杂的程序，有很多因素需要注意。但是上面介绍的方法都有其适用性。另外，这些方法的区别也不是十分清晰。质量保障机构可以使用组合方法，可以以二元制的“通过认证/未通过认证”为基础，在此之上再增加一个或者多个维度形成最终的结果。

举例说明，印度尼西亚国家高等教育认证委员会（BAN-PT）的质量保障流程结果使用的就是第一种和第二种方法的结合。BAN-PT 会给出正式的认证结论，结论分为从 A 到 D 共四个等级。A 级表示课程达到了国际水平；B 级表示课程具备较高质量；C 级表示课程达到了最低标准；D 级表示未通过认证。在印度，印度农业研究委员会（ICAR）下属的认证理事会（AB）给出的认证结果分为三个等级——“认证”、“临时认证”和“不予认证”。

#### **何时选择“组合式方法”**

使用不同组合的主要原因之一是由于各个国家教育系统的不同。这些差别可能包括结构、政策、发展阶段以及高等教育系统中的其他参与因素。这些会使质量保障机制的重点或者目标产生差异。采用何种组合方式，也取决于高等教育系统国际化的程度。

例如，印度国家评估与认证委员会（NAAC）的质量保障结果使用的是九分制评级和报告。同时，鉴于印度高等教育系统的规模（很大），NAAC 也会给出对认证状态的判断。印度 16000 所高等教育机构的质量有很大差别，因此质量保障结果需要划分出更多的级别。同样在印度，由于某些因素，其他质量保障机构使用不同的质量保障方法组合。全印技术教育

委员会（AICTE）下属的国家认证理事会（NBA）对工程及相关专业进行认证。最初采用的是三分制分级方法——A级、B级和C级。2003年1月，分级方式被修改成二分制系统，也就是通过认证和未通过认证。这样做是为了与国际上其他认证机构保持一致，尤其是与《华盛顿协议》签约国保持一致，以保证工程师的跨国流动性。认证结果的有效期一般在三到五年之间。这为质量水平的评价又增加了一个元素。

菲律宾的认证机构称：“由于质量差异较大，认证机构将认证分为几个等级，每一等级享有不同的行政和财务放松管制、学术自主权、以及经费、补助和资金援助。认证等级越高，院校获得的自主权越高。”（Arcelo, 2003）。

（对质量保障结果的）报告策略因此会受到不同国情、质量保障总体目标和国际化进程等综合因素的影响。

上文中所讨论的内容可以总结为以下几点：

1. 两分制的认证结果——“通过认证/未通过认证”——适用于简单决定。这种办法也适用于检验是否达到“合格（达标）标准”或可被授予某种特定状态（身份）的前提条件。
2. 对质量水平差异性较大的庞大系统，一般使用多等级制、或是多级流程标签（分类）的方法来体现结果（也就是描述不同的认证水平）。同样，当质量保障结果与不同等级的赞助政策（如依据质量水平给予不同额度的拨款或者不同程度的激励计划）相挂钩时，此方法也是适用的。
3. 当质量保障是为了检查（院校或专业）确保质量的流程时，可以仅提供报告。这种方法对于内部流程比较完善的成熟系统较为适用。希望加强完善内部质量保障流程和提高质量的系统会从中受益。
4. 也可对以上方法进行适当组合，组合形式应考虑具体国情、和在此国情下实施质量保障的目的。



### 思考练习 3

---

根据贵国具体情况，采取哪种报告和等级制度的组合来给出质量保障结果最为适用？

质量保障报告根据自评和实地考察对结论和建议进行总结。但是各国在如何表达结论和建议上存在巨大的差异。一些报告只陈述分析结果，也就是专家以结论或建议的形式给出的评价。在其他的报告中，专家的评价会以分析的方式给出，还包括给出特定建议的原因。也会同时提供支持性材料。

就国家而言，质量保障报告的形式会反映出该国传统上对待此类总结评价性文件的一种态度。报告所面向目标人群的范围和水平也非常重要。面向潜在学生、雇主或其他高等教育利益相关者的报告，与单纯面向学术界的报告，必须是有所区别的。

## 质量保障机构的结论给出

评审组的报告或者是机构给出质量保障结论的重要依据。一些机构只参考评审组的报告，而其他一些机构也会参考院校提交的自评报告。如果要问“质量保障的结论给出需要参考哪些信息”以及“由谁给出最终的结论”，那么对于每个问题至少有三种选择。

### • 选择 1：仅参考外部评审组的建议

假设评审组对所有相关信息都进行了分析。那么他们的建议足以作为结论给出的基础。

### • 选择 2：外部评审组的报告以及院校或专业的自评报告

假设外部评审报告是重要的参考之一，院校提交的报告也很重要，质量保障机构或其理事在给出结论时应给予参考。

### • 选择 3：外部评审组的报告、自评报告和其他相关信息

质量保障机构还可能会参考其他相关的信息，例如院校或专业的一般性数据。为使结论的给出更加客观全面，机构也会参考其他院校或专业的数据。

### • 选择 4：外部评审组的报告、自评报告、其他相关信息和院校反馈

这种方法是基于选择 3，院校反馈也会在结论给出的过程中作为参考。这里，院校反馈并不仅仅指对实地考察和评审组的反馈。在结论给出前，院校会被要求在某些特定方面做出回应，作为形成最终结论时的参考。以美国西北学院与大学委员会（NWCCU）为例，详见案例 9。

## 案例 9. 质量保障机构的评审（美国）

为被评估对象作出评定，委员会需要：

- 复核自评报告和其他院校文件；
- 复核评估委员会报告；
- 复核院校对评估委员会报告的回应（如已提交）；

- 与评估委员会主席就报告内容及候选状态（结论）的保密性建议进行讨论；
- 与院校首席执行官见面，并邀请他/她代表院校进行陈述。

来源：美国西北学院与大学委员会网站

由谁给出最终的结论？这要根据质量保障流程中评审人员所扮演的角色而定——他们是仅对质量保障机构提供建议，还是他们有权对质量作出评价和判断。

### • **选择 1：评审组给出建议，质量保障机构批准**

大多数质量保障机构倚重同行评价。一些机构将评审组建议作为给出结论的唯一参考。实地考察结束时，评审组会以口头形式就其对院校（或专业）评价情况的全部或部分内容进行分享。评审组还要向质量保障机构提交书面的建议报告。一般情况下，如果没有针对评审组客观性或其考察期间（除非机构对此有较大的疑虑）行为的投诉，评审组的建议会获得机构的认可并作为最终结果公布。机制中存在上诉和复核的部分。然而，评审组的评价意见将成为机构给出最终结论的基础。如果质量保障机构遵循这种模式，必须保证评审人员的能力水平足以做出恰当的评定，这一点非常重要。这对规模庞大的高等教育系统尤为重要。在质量保障机构员工不参与实地考察的质量保障模式中，这一点也是非常重要的。

### • **选择 2：评审组给出建议，质量保障机构进行决策**

这种选择与第一种略有不同。虽然质量保障机构对同行评价较为倚重，但也会考虑其他一些因素，以确保评价是按照机构指导方针的要求正常进行的。例如，机构会审查评审组报告、院校自评报告和院校对实地考察执行情况的反馈。在确定了评审是遵循质量保障机构框架完成的之后，机构会给出最后的结论。

### • **选择 3：评审组仅提供观察意见**

某些质量保障机构要求评审人员只向其提供意见，或者评审人员会被要求参照评估框架向机构报告他们对院校（或专业）的印象和看法。主管部门或其他负责单位会将这些观察意见作为给出结论的参考之一。案例 9 描述了机构可能会纳入参考的内容。比如，在美国的许多认证机构中，被评院校通常会与认证委员会面对面地就本校情况进行探讨（论证）。

### • **选择 4：质量评估机构理事会根据评审报告给出建议，但是最终结论的决定权在公共权威机关。匈牙利国家认证委员会（HAC）即采取这种方式。**

一旦做出决定，下一项工作就是宣布结论结果。评估结果是向公众披露还是保密，向公众公布多少又或是公布哪些部分，这些问题在很多国家都是存在争议的。支持任何一种方式都有充分的理由。然而，目前公认的大趋势，是向各利益相关者公开更多的信息。

反对向公众披露质量保障报告的原因是，报告是直接针对院校的第一手也是最重要的资料。一些院校担心批判性的报告会对院校某些方面造成负面影响，例如学生入学，或是对教学或科研的外部资助。然而，也有一种意见对公开报告表示支持，他们认为报告中关于高等教育质量的信息是非常有价值的。这些信息与社会公众具有潜在的高度相关性。其他支持的意还包括，公开信息会切实督促院校改进缺陷，不断完善，从而避免由（不好的）评估结果带来的负面影响。

下面是向公众披露质量保障结果的几种主要选择：

- **选择 1：只向公众披露认证或评估的结论，除此之外的信息不予披露**

只公布最终结果，或者是认证结论，或者是多分制形式的评估结果。如有评估报告，只提供给被评院校本身。

- **选择 2：向公众披露有限信息（有限公开）**

仅向公众公布报告或者执行总结的部分相关内容。报告中还有部分信息可提供给有关的利益相关者参考，比如政府部门。

- **选择 3：向公众披露全部信息（完全公开）**

向公众披露所有的具体信息，包括报告。

需要注意的是，对于质量保障机构而言，能够公布质量保障工作的结果，并向公众提供更多质量保障信息被看做是一种优秀实践。当然，也要充分考虑到国家或地区的实际情况，在公开信息的程度与程序的有效性之间找到平衡。

当质量保障机构联合起来，增强之间的合作，他们一般同意遵循这种优秀实践做法。国际高等教育质量保障机构网络联盟（INQAAHE）和欧洲高等教育质量保障联盟（ENQA）要求其大多数成员机构执行信息公开政策。INQAAHE 的指导方针中，未要求向公众公开报告，但要求质量保障机构应公开发布院校评估结论，并以适当的方式使公众了解评估结果。向公众公开的报告内容会根据文化背景的不同而有所区别，同时也取决于不同的问责制要求。另外，（质量保障趋势的）不断发展也会促使质量保障机构逐步加大报告公开的力度。例如，爱尔兰到目前为止还未将评估报告作为公开文件。只有在必要时，报告的相关部分才会被提供给那些负责落实建议的有关部门。但不久这种做法就会发生变化，因为 ENQA 发布的对欧盟成员国家的指导方针中，明确强调了要公开报告。

## 6. 质量保障结果的影响

质量保障的结果可能对个利益相关方有各种影响。对于不同的所有者、用户群及出于社会责任与质量提升的目的，质量保障结果有着不同的影响。例如，匈牙利认证委员会（HAC）的质量保障主要有以下影响：

- 批准提供学位和博士生专业，并确定高等教育机构在特定学术和/或艺术领域开设博士生专业；
- 定期对独立院校（院校认证）的教育质量和教学活动进行评估——至少每八年一次；
- 为学位专业提供建议，并用于建立院校的教授资格（教学授权）和博士章程；
- 根据教学/研究实力，向教育部提供对新院校或者科系的开设/认证意见；
- 提供针对在匈牙利开设的外国高等教育机构的意见。

显然，不同的用途，例如开设课程和新科系的许可，必须基于 HAC 的意见。在不同的同途中，将质量保障的结果与经费挂钩的争议较大。一些争论认为要想使质量保障对教育质量产生巨大的影响力，就必须将经费与质量保障直接挂钩。其他争论则认为质量保障结果应该间接的与优惠和刺激政策挂钩。

### • 选择 1：质量保障结果与经费直接挂钩

在一些注重社会责任的系统中，质量保障结果可能会与经费挂钩。印度尼西亚的国家高等教育认证委员会就是个例子。一些人认为这种办法只有在经费额度较大时才有效。与大量的经费挂钩的疑虑是，提高经费只能提升合规文化以及想得到更多经费的领域。这种方式无法确保质量提高。在一些发展中国家，反对与经费直接挂钩的原因是，这样对提升高等教育参与度、院校多样化和传统目标不利。如果只有当质量保障为积极结果时才能获得经费的话，那么质量保障就会成为歧视性的流程，致使较落后的院校无法获得经费进行改善，导致弱者更弱。一些不支持将大量经费与质量保障相关联的观点认为仅将少量经费与质量保障结果挂钩，获得的激励效果更明显，负面影响比较少。这就引出下面的一种选择。

### • 选择 2：质量保障结果与激励政策挂钩

奖励优秀，并且将正面的质量保障结果与特定项目的经费挂钩，已经作为可促进院校积极性的因素被广泛认可。蒙古政府只向在已认证的院校学习的学生提供奖学金就是一个很好的例子。在美国，认证是自愿的，上百万美元的联邦经费和学生资助金都与认证挂钩，这使认证成为一种类似强制的程序。

### • 选择 3：质量保障结果与放松监管和自治程度相关

见上文中讨论的菲律宾案例（案例 5 和案例 6）

## • 选择 4：质量保障结果仅影响声誉

这在自愿性质量保障系统中确实存在，例如法国和印度。

在质量保障结果与经费无直接关系的国家，院校可能在短期内不会受到经费处罚或奖励。但是质量保障机构的建议会对政府的经费政策和改进计划产生影响。这种影响不一定是线性的，好的质量保障机构会获得更多的经费而低质量院校获得的较少。如果涉及政府对低质量院校提供改进计划方面的支持，那么政府会增加改进投入。下面的案例 10 显示了在匈牙利和英国质量保障结果与经费的联系。

### 案例 10. 经费与质量保障结果的联系

#### 匈牙利

认证结果直接与经费挂钩。只有那些通过高等教育科研委员会认证或者建议获得最终部级批准的院校或者专业才能获得国家经费。因为颁发学历/学位需要通过认证，因此不向学生、雇主或者家长推荐未认证的专业。

来源：Kozma, 2003: 64

#### 英国

我们（英格兰高等教育拨款委员会）是唯一最大的高等教育机构科研公共经费提供者。……在 2004 年至 2005 年，我们的研究经费为 10.81 亿英镑，按以下两个方面发放：

质量相关研究（QR）经费——根据研究活动的数量和质量（10.614 亿英镑）

容量（规模）经费（1750 万英镑）……

科研评估工作（RAE）会对科研质量进行评估。最后一次科研评估工作是在 2001 年进行的，形成了 2002-2003 年的经费决策。在最后一次 RAE 中，每所院校活跃的科研单位按照 1 到 5\*（五星级）被评分。评级为 1、2、3b 和 3a 的项目不获得经费，对于相同数量的科研活动，评分为 5\* 的项目比 4 级获得的经费高三倍。因此，科研经费的分配是具有高度选择性的。

来源：英格兰高等教育拨款委员会（HEFCE），2004

## 7. 后续跟踪

在公布质量保障结果后，院校应针对评估给出的建议或者需要注意的问题采取必要措施。经费、激励政策和处罚等因素使高等教育机构主动地对评估结果做出反应。然而在成熟的系统中，对高等教育的专业度投入是刺激反应和改进的主要动力。后续跟踪策略有三种选择值得考虑。

## • 选择 1：不包含在质量保障流程中的后续跟踪

评估机构的责任和正式的角色在完成评估报告后结束。院校负责策划并实施后续跟踪措施。根据建议的性质，教育部或者其他相关部门可能会对评估做出反应。

### 案例 11. 不包含在质量保障流程中的后续跟踪（挪威）

外部评估委员会必须通过报告向院校提供应该使用那些措施来维持质量、改进缺点和迎接挑战。

但对网络组织挪威委员会（NNC）来说，使院校对评估的观点和建议做出反应，并不是 NNC 的运营任务之一。实施措施的任务在教育部和院校自身。但是 NNC 会要求获得后续跟踪措施及其结果的信息。

特罗姆瑟大学在接受评估后，教育部要求院校在收到外部评估报告后的半年内提交行动方案，并与教育部进行讨论。

来源：Hämäläinen et al., 2001

## • 选择 2：包含在质量保障流程中的后续跟踪

质量保障机构也可以将严格程度不同的后续跟踪嵌入到评估流程中。有些机构会强制高等教育机构做出反应，其他的的可能使用非强制性办法使高等教育机构做出专业性投入。

在英国，高等教育质量保障书（QAA）的机构评估报告会将最佳实践和机构认为需要采取改进行动的方面都识别出来。行动级别被分为“必要”、“建议”或“理想”。对于被给出“必要”行动级别的院校，机构一般将监督院校在报告发布 12 个月内采取改善措施。

在瑞典，大学校长和国家评估机构的项目经理在审计结束一年后，会共同对院校进行检查。他们会对后续采取的管理措施进行讨论。在荷兰，教育部的检查员负责检查评估后的质量变化情况。如果院校未做出足够的后续改进工作，检查员可以向教育部建议削减或者停发经费。在丹麦，行政法令对后续工作、院校的职责、政府和咨询系统做出指导。在澳大利亚，经过大学质量署（AUQA）审核的院校被要求在审核结束后 18 个月内公开一份“进展报告”（或称整改报告）（见案例 12）。

### 案例 12. 包含在质量保障流程中的后续跟踪（澳大利亚）

大约在审核报告公布 18 个月后，AUQA 会致信给被审核单位，要求对方向 AUQA 提供一份进展报告，对 AUQA 的建议与主张作出回应。进展报告必须在被审核单位的网站上向公众公开。AUQA 将不会对此报告进行“审核”，但会重点关注被审核单位是否按照“建议”（recommendation）和“确认”（affirmation）明确的做出了反应。如果对相应的反应不满意，AUQA 将会要求被审核单位按需求提高公共反应。当被审核单位在网站上公布进展报告后，需要通知 AUQA，AUQA 将在网站上提供进展报告的 URL 链接。

#### 流程：

- AUQA 收到被审核单位的进展报告



- 如可能，原专家组中的 AUQA 职员和专家组长会阅读报告
- AUQA 不会尝试“审核”该报告，但会重点关注被审核单位是否按照建议和主张明确的做出了反应
  - AUQA 会测试：“一个了解情况的人在阅读建议或者主张和院校作出的反应时，是否能够理解院校采取了哪些措施，以及问题是否被解决？”
  - 如果 AUQA 对院校采取的措施不满意，执行致信被审核院校的 CEO，通知对方报告不符合要求，原因在哪里，修改日期，和愿意就此问题进行讨论
  - 如果进展报告未被修改，AUQA 执行主任会向 AUQA 理事会报告，理事会主席将致信被审核院校的首席执行官（同时致信相关部长），并启动咨询程序，启用咨询小组
    - 咨询小组的构成包含两名被审核院校的成员（由被审核院校挑选），一名 AUQA 职员，和一名审核专家（由 AUQA 挑选）。
    - 咨询结果会向 AUQA 理事会汇报，以作出最终决定
    - 最终决定可能是双方同意的一系列行动措施，并将与改善报告一同公布在网站上
    - 最终决定也有可能无法达成共识，结果会向部长汇报，可能会建议给予处罚
    - 符合要求的改善报告会公布在被审核院校的网站上，AUQA 的网站上会提供链接。

来源：AUQA，2006

### • 选择 3：与第一种选择相同，有些小变化

后续跟踪是院校的责任。但是因为认证结果的有效期是有限的，后续跟踪在重新认证阶段会被重点考察。这个选择与质量保障周期相关。质量保障机构可能会回顾之前的建议，着重考察院校或者专业是否根据之前的建议做出了改善，并以此作为重新审核评定的依据。更具体地说，质量保障机构会将注意力集中在上一轮质量评估出现的弱点和院校或者专业如何改善这些弱点上。



## 思考练习 4

浏览几个质量保障机构的网站，找出重新认证的流程。看看第一次评估采取的措施和其后的评估是否有关联。印度国家评估与认证委员会（NAAC）的网站([www.naac-india.org](http://www.naac-india.org))会有帮助。上面有NAAC是如何将“根据评估报告作出的回应”和重新认证策略相结合的。

随着越来越多的评估系统被建立，合适有效的后续跟踪流程变得更加重要。可以这样说，当建立评估流程时，后续跟踪应该作为重要的方法性原理被考虑进去。



## 学习小结

### 1. 质量保障实践的多样化是因为各个国家的国情背景不同

高等教育系统和政策在不同国家、及其所处的发展阶段是不同的。因此，质量保障实践也有所不同。为实现不同目标，质量保障实践的方法也是不同的。更具体地说，基于国情和其他考虑，质量保障机构在应对某一方面问题上会使用不同的政策。这些可能包括：设立初始条件、制定标准、指导自评、实施外部评估、提供质量保障培训、给出结论、报告质量保障结果及后续跟踪。必须根据各自国情和质量保障机制要达到的目的来做出选择。

### 2. 不同的质量保障实践具有相同的要素——自评和同行评价是最主要的共同点

虽然实践有所不同，但有些要素是一致的，这确保了质量保障框架的稳定和可靠。大多数质量保障实践会要求院校（或专业）根据预设好的、众所周知的标准提供相关信息。在大部分情况下，会采取自评的方式，目的是对信息进行批判性的分析。这是一种理想的状态，但并不总是可能发生。然而，这始终应该作为（院校应追求的）一种目标，至少从长远角度出发。院校或专业提供的信息会被外部专家组评审。质量保障机构根据外部评审组提供的建议或评估意见，给出质量保障结论。很明显，不同的选择（做法）会产生不同的影响。对不同做法及相应能达到的目标进行分析是非常重要的，从而能选择一种与特定背景情况相匹配的适合的模式。

### 3. 鉴于他们在质量保障模式中的重要作用，外部同行专家的遴选和培训必须认真谨慎

同行专家组必须代表各个领域的高专业水平。特别是进行院校层面的认证时，这一点尤为重要。越来越多的国家邀请行业（专业）专家加入同行评审组。一种好的办法是建立专家库，尤其是在教育体系庞大的情况下。专家库应包含那些曾参与过同行评审组考察并被证实称职的人员。还有一种很好的做法，是为同行专家提供外部进校考察指导手册，使他们以一种透明、明确的方式来进行考察和收集数据。不同的系统中，同行评审人员所享有的专家自主权也有所不同。在某些系统中，同行评审人员可以较为自由地做出定性判断；而在另一些系统中，同行专家被要求必须使用统一制定好的量化表格。

### 4. 报告制度各不相同，包括从“二元制”到“多等级制的详细报告”

选择质量保障结果的报告方式是一个复杂的过程，需要注意许多因素。报告结果的主要方式包括仅宣布正式状态（“认证”或“不予认证”）到多等级或多阶段的结果。当质量保障的目的是确认是否达到最低质量水平（门槛值）时，使用二元制结果就可以达到目的。这种方式一般在质量保障用于监管、批准或认可时使用。它能够显示院校或专业是否达到基本

条件，但无法体现具体的质量水平。在规模较大的系统中，院校质量差异显著，应使用多等级制结果。另一种“多级制”结果是在二元制结果的基础上，赋予不同的认证有效期限。

评估结果也可以表现为一种多级的流程。在第一次认证结束后，院校或专业会获得某一状态（身份），这种身份在重新认证时会得到加强。这种机制用于质量水平差异较大的国家，会起到辅助激励作用，使院校努力争取获得更高质量水平。还有一种方式就是仅提供报告。如果质量保障明确将重点放在过程（程序）上（包括院校对自身学术标准的监控，为保障并加强办学质量所采取的措施等），结果会只是一份报告，比如说典型的审核就是这样。

以上每种方法都基于许多不同的考虑。需要注意的是这些方法的区别并不是十分清晰。质量保障机构可以使用组合方法，使结果在二元制的“认证/不与认证”基础上增加一个或者多个维度。需要根据各国国情及在这种具体国情下想要实现的质量保障目的，在以上三种方法中选择出适当的组合。

## **5. 在不同国家，质量保障结果有多种处理方式，其影响（作用）也有所不同**

同行评审组的报告或建议是质量保障机构给出结论的重要依据。根据同行专家在质量保障程序中所扮演的角色——仅向质量保障机构提供建议还是可以对质量作出评判——同行评审组的报告会相应产生不同的影响。一些质量保障机构仅核实同行评审组的实地考察是否符合要求，并将同行评审组的报告作为最终的评估结论。在另外一些情况下，主管部门、公共权威部门（例如教育部）、或是专业为质量保障而设立的部门会根据（专家的）观察意见和其他相关参考来决定评估结果。

结果确定后，公布全部或部分结果被视为质量保障机构的一种优秀实践。尽管如此，也要充分考虑到国家或地区的实际情况，在公开信息的程度与程序的有效性之间作出平衡。

当涉及质量保障结果的不同影响时，将结果与经费挂钩这种做法的争议较大。有人认为要想使质量保障对教育质量产生显著影响力，就必须将经费与质量保障直接挂钩。另外一些人则认为质量保障结果只应该与间接的优惠和激励政策相联系。

质量保障机构在质量保障后采取不同的后续跟踪方法。大部分情况下，评估机构的责任及其发挥的正式作用，在评估报告发布后就宣告结束了。院校负责规划并实施后续跟踪工作。根据（对院校提出的）建议的性质，教育部或者其他利益相关者会对评估做出反应。在一些质量保障机构中，严格的后续跟踪是质量保障流程的一部分。也有一些机构将后续跟踪的责任完全交给院校。然而，因为认证的有效期是有限的，后续跟踪在进行复评阶段会被作为重点进行考核。质量保障机构可能会回顾之前的建议，着重考察院校或专业是否根据此前的建议做出改善，并以此作为重新认证的依据。更具体地说，质量保障机构会将注意力集中于上一轮质量保障中显现出的弱点，以及院校或专业如何改善这些薄弱环节上。

## 参考文献及延伸阅读

1. Accrediting Council for Independent Colleges and Schools (ACICS). 2006. *Evaluation procedures and guidelines*. Available at: [www.acics.org/accreditation/documents/](http://www.acics.org/accreditation/documents/)
2. Arcelo, A.A. 2003. *In pursuit of continuing quality in higher education through accreditation: The Philippine experience*. Paris: IIEP-UNESCO.
3. Australian Universities Quality Agency. 2006 (June). *Audit manual*. Melbourne: AUQA.
4. Hämäläinen, K. et al. 2001. *Institutional evaluations in Europe: ENQA workshop reports 1*. Helsinki: European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).
5. Hofmann, S. 2006. Mapping external quality assurance in Central and Eastern Europe. A comparative survey by the Central and Eastern European Network of Quality Assurance in Higher Education. Occasional Paper 8. Helsinki: ENQA. Available at: [www.enqa.net/pubs.lasso](http://www.enqa.net/pubs.lasso)
6. Stella, A. 2002. *External quality assurance in Indian higher education: Case study of the National Assessment and Accreditation Council (NAAC)*: IIEP-UNESCO.
7. Stella, A. 2005. “External quality assurance in India: the development of a decade”. In: IIEP Newsletter, 23(1), January–March, 9-10.
8. Stella, A. 2004. *Quality assurance mechanisms in higher education in the Asia-Pacific*. Desk study overview commissioned by the Higher Education Division of UNESCO, Paris.
9. El-Khawas, E. 2001. *Accreditation in the United States: origins, developments and future prospects*. Paris: IIEP-UNESCO.
10. Higher Education Funding Council for England (HEFCE). 2004. *Funding higher education in England: How HEFCE allocates its funds*. Bristol: HEFCE. Available at: [www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04\\_23/](http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04_23/)
11. Philippine Accrediting Association of Schools, Colleges and Universities, 2006. *Primer for Accreditation*, Manila, PAASCU.
12. Revelo Revelo, J.; Augusto Hernandez, C. 2003. *The national accreditation system in Columbia: Experiences from the National Council of Accreditation (CNA)*. Paris: IIEP-UNESCO.
13. Kozma, T. 2003. *Accreditation in the higher education system in Hungary: A case study for international comparison*. Paris: IIEP-UNESCO.

## 网络资源

1. 澳大利亚大学质量评署 (AUQA) : [www.auqa.edu.au](http://www.auqa.edu.au)
2. 高等教育委员会 (CHE), 南非: [www.che.ac.za](http://www.che.ac.za)
3. 高等教育认证委员会 (CHEA), 美国: [www.chea.org](http://www.chea.org)
4. 欧洲高等教育质量保障网络联盟 (ENQA) : [www.enqa.org](http://www.enqa.org)
5. 英格兰高等教育拨款委员会 (HEFCE), 英国: [www.hefce.ac.uk](http://www.hefce.ac.uk)
6. 香港学术评审局 (HKCAA) : [www.hkcaa.edu.hk](http://www.hkcaa.edu.hk)
7. 国际高等教育质量保障机构网络联盟 (INQAAHE) : [www.inqaahe.nl](http://www.inqaahe.nl)
8. 学术认证局 (LAN), 马来西亚: [www.lan.gov.my](http://www.lan.gov.my)
9. 中部高等教育委员会, 美国: [www.msche.org](http://www.msche.org)
10. 国家评估与认证委员会 (NAAC), 印度: [www.naac-india.org](http://www.naac-india.org)
11. 国家高等教育认证委员会 (NCHEA), 蒙古: [www.accmon.mn](http://www.accmon.mn)
12. 新西兰大学学术审核机构 (AAU) : [www.aau.ac.nz](http://www.aau.ac.nz)
13. 中北部学院与学校委员会 (NCA-HLC), 美国: [www.northcentralassociation.org](http://www.northcentralassociation.org)
14. 西北部学院与大学委员会 (NWCCU), 美国: [www.nwccu.org](http://www.nwccu.org)
15. 菲律宾学校、学院和大学认证协会 (PAASCU) : [www.paascu.org.ph/](http://www.paascu.org.ph/)
16. 高等教育质量保障署 (QAA), 英国: [www.qaa.ac.uk](http://www.qaa.ac.uk)

# 质量保障机构的 建立与发展



联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP- UNESCO)

欧仁·德拉克大街7-9号 (7-9 rue Eugène-Delacroix)

巴黎, 邮编75116 (75116 Paris)

电话: +33 1 45 03 77 00 传真: +33 1 40 72 83 66

电子邮件: [info@iiep.unesco.org](mailto:info@iiep.unesco.org)

网站: [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org)

版权 © 2011 IIEP-UNESCO。保留部分权利。禁止商业应用。

在资料来源被认可的前提下, 出于培训的目的, 本教材可以被部分或全部复制与使用。使用时需作以下申明: “联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP-UNESCO) 授权同意使用本教材。国际教育规划研究所不对任何改编过的内容负责。”本教材的原始版本由国际教育规划研究所编写, 可到以下网址 [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org) 中查看。

# 模块 3：质量保障机构的建立与发展

## 目 录

<b>模块介绍</b> .....	5
<b>导 言</b> .....	6
<b>质量保障机构的隶属关系</b> .....	7
<b>质量保障机构的职能</b> .....	13
1. 确定质量保障方案所适用的范围、规模和总体方向.....	14
2. 方法论的准备.....	14
3. 过程管理.....	16
4. 决策及结果的公布.....	25
5. 能力建设.....	27
<b>质量保障机构的结构</b> .....	30
1. 管理和组织结构.....	30
2. 必需的资源.....	33
3. 信息系统.....	35
<b>质量保障机构的诚信和问责</b> .....	38
1. 质量保障过程的可信性.....	38
2. 问责措施.....	39
<b>学习小结</b> .....	43
<b>参考文献及延伸阅读</b> .....	44



## 缩略语目录

AAAHE	阿尔巴尼亚高等教育认证署
AAC	奥地利认证委员会
AACCU	菲律宾特许学院和大学认证署
AAU	新西兰学术质量审核署
ACCR	捷克共和国认证委员会
ACQUIN	认证、鉴定和质量保障协会(德国)
ACSR	斯洛伐克共和国认证委员会
ACTT	特立尼达和多巴哥认证委员会
APENS	加拿大新斯科舍专业工程师协会
AQAS	学习课程质量保障和认证局(爱尔兰)
AQIP	学术质量提升计划
ACSCU-AA	基督教学校、学院和大学认证协会
AUQA	澳大利亚大学质量署
BAN-PT	国家高等教育认证委员会(印度尼西亚)
CEEN	中东欧高等教育质量保障网络组织
CHE	高等教育委员会(南非)
CHEA	全美高等教育认证委员会
CAN	国家认证委员会(哥伦比亚)
COU	安大略大学委员会
CPUO	安大略大学校长委员会
CQAHE	高等教育质量评估中心(立陶宛)
DETC	远程教育和培训委员会(美国)
DEC	远程教育委员会(印度)
ENQA	欧洲高等教育质量保障协会
EQA	外部质量保障
EQAR	欧洲质量保障注册机构
ESG	欧洲质量保障标准及指导方针
EUA	欧洲大学协会
EURASHE	欧洲高等教育机构协会
EVA	丹麦评估协会

FAAP	菲律宾认证机构联合会
FIBAA	国际工商管理认证基金会
FH	奥地利高等专业院校委员会
FHR	奥地利工业委员会
HAC	匈牙利认证委员会
HEA	高等教育法案
HEI	高等教育机构（院校）
HEQC	高等教育质量委员会（南非）
HEQEA	马其顿共和国高等教育质量评估署
HEQEC	高等教育质量评估中心（拉脱维亚）
HKCAA	香港学术认证委员会
ICFES	哥伦比亚高等教育发展研究所
INQAAHE	国际高等教育质量保障机构网络联盟
NAAC	国家评估及认证委员会(印度)
NAC	国家认证委员会
NAQAAE	埃及国家教育质量保障与认证局
NEAA	国家评估认证署（保加利亚）
NIAD-UE	日本大学评价与学位授予机构
NZUAAU	新西兰大学学术审核机构
OAQ	瑞士大学认证及质量保证中心
OCGS	安大略研究生教育委员会
PACU-COA	菲律宾学院和大学协会认证委员会
PAASCU	菲律宾学校、学院和大学认证协会
PASUC	菲律宾公立大学协会
QA	质量保障
QAA	质量保障署（英国）
UAC	大学认证委员会（波兰）
UGC	大学拨款委员会(香港)

## 案例目录

案例 1. 质量保障机构的隶属性质（匈牙利、加拿大、菲律宾和埃及） .....	8
案例 2. 新斯科舍专业工程师协会（APENS） .....	10
案例 3. 中东欧高等教育质量保障网络组织（CEEN）成员国的独立反思.....	11
案例 4. 丹麦评估署（EVA） .....	17
案例 5. 外部评估人员的任务和职责（英国） .....	18
案例 6. 学生参与外部质量保障的过程.....	20
案例 7. 利益冲突政策（澳大利亚、印度） .....	21
案例 8. 现场考察日程安排（印度） .....	23
案例 9. 申诉委员会（南非、瑞士、特立尼达和多巴哥） .....	26
案例 10. 高等教育机构能力建设（学术质量提升项目 AQIP） .....	28
案例 11. 质量保障机构的管理结构（爱尔兰、智利） .....	31
案例 12 管理层的职责：澳大利亚大学质量保障署（AUQA） .....	32
案例 13 质量保障机构所需资源：美国和哥伦比亚.....	35
案例 14. 认证机构的问责情况：全美高等教育认证委员会（CHEA） .....	40
案例 15. 正式会员标准（ENQA）.....	41
案例 16. 欧洲质量保障注册系统（EQAR） .....	42

## 模块介绍

欢迎来到外部质量保障远程教学课程的第三模块——质量保障机构的建立与发展。



### 模块目标

本模块将：

- 对建立质量保障机构的隶属选择进行论述；
- 对质量保障机构的基本职能以及机构如何为质量保障过程提供支持进行阐述；
- 对履行上述职能所需的资源和能力进行说明；
- 突出管理和组织结构所存在的各类选择；
- 对质量保障机构的各类问责机制进行分析。



### 学习效果

本模块结束后，期望您能够：

- 明确质量保障机构隶属的各类选择；
- 了解质量保障机构的一般职能；
- 制定出适合国情的、高效的管理和组织结构方案
- 分析质量保障中的直接和间接问责措施



### 思考题

1. 在质量保障机构的运行中，不同的机构隶属意味着什么？
2. 本国质量保障机构所履行的优先职能同机构组织结构之间是否存在某种联系？
3. 质量保障机构履行职能需要哪些资源和能力？本国是否具备这类资源和能力？
4. 在本国，何种类型的管理和组织结构能行之有效？
5. 机构隶属和问责机制之间存在着何种联系？

本模块将对质量保障机构的创建、管理、组织和监控中存在的各类选择以及机构的主要职能进行论述。下述各类选择从众多不同类国家的经验中总结得出。

质量保障机构（QA）可以由政府、高等院校（HEIs）或私人团体创办。近来，除少数质量保障机构隶属于高等院校或主要由高等院校提供支持之外，大多数质量保障机构都是在政府的推动下建立起来的。这类机构明确地服务于政府。在某些国家，专业认证已经发展成为一种独立于政府和高等院校的认证机制。质量保障机构在质量保障决策中所具有的独立特征得到普遍认同。无论何种隶属，人们对于质量保障机构保持独立性的期望是一致的，即使是对政府主导的质量保障机构也同样如此。我们有必要基于国情，对质量保障机构所涵盖的教育体系的规模、质量保障的范围及其参与程度进行深入的探讨。

质量保障机构承担如下职责：明确质量保障的范围；通常在与学术界和各利益相关方进行协商的基础之上构建方法论；以及在外部评估人员的配合下实施质量保障项目。此外，质量保障机构还为参与质量保障过程的各方编写各类指导手册，便于他们更好地参与质量保障过程。同时，质量保障机构还负责为高等院校组织工作坊，并为评估人员提供相关的培训。质量保障机构依赖于主要来自学术界的外部评估人员，通过小部分具有较高能力的核心员工履行上述职能。基于所涵盖的高等教育体系规模和质量保障过程的参与程度等因素，质量保障机构需要获得相应的人力和财政资源，为履行职能提供支持。

质量保障机构还需要制定各类保障措施和协议，来维护质量保障过程及其结果的客观性和可靠性。这类措施和协议向利益相关方保证了质量保障机构的可信性。总体而言，质量保障机构对一个或多个主要的高等教育利益相关方负责，包括政府，高等院校，学术界以及整个公众。基于不同的隶属情况，机构的内在机制使其对不同的管理团体负责。同时，质量保证机构还可以采取多类自愿性的措施，如参与质量联盟和进行元评价，以此来确保机构问责到位。

本模块将结合具体案例，对创建质量保障机构的不同途径，质量保障机构的职能，履行职能所需的支持架构，以及如何确保质量保障过程及其结果的可信性展开论述。

*模块1*和*模块2*对质量保障这一领域以及质量保障机构在实施质量保障过程中的各类选择进行了总体的描述。本模块将着重论述质量保障机构的建立和职能的履行，以及机构运行中的各类步骤。本模块将分四部分对这些问题进行分析。第一部分对机构的建立进行论述；第二部分阐述质量保障机构建立后应履行的职能及其所需的资源；第三部分对为履行职能提供支持的管理和组织结构进行分析；最后一部分重点关注机构的问责机制。

## 质量保障机构的隶属关系

我们有必要对质量保障机构的运作环境进行深入细致的思考，具体包括：所涵盖的高等教育体系的发展阶段和规模，质量保障的范围，质量保障机构的服务目标及其参与程度。前两模块已经对上述大部分因素进行了分析，在这里我们还将就质量保障机构的隶属关系及其所涵盖的体系规模这两大问题进行阐述。

质量保障机构可以通过不同的方式，在或不在政府或高等院校的支持下建立。质量保障机构的隶属共有以下四种情况：

- 隶属于政府；
- 半政府（或半国营）或半自治的公共机构；
- 隶属于高等院校；
- 隶属于私人团体。

某种程度上而言，质量保障机构的隶属关系表明其履行职能的自治程度。尽管绝大部分质量保障机构（包括政府建立和资助的机构在内）都声称在某种程度上独立于政府，但显然非政府机构在独立决策方面最具说服力。在某些情况下，来自于教育部的代表等政府官员是全国性教育保障机构中的一员，甚至在其中担任要职，柬埔寨认证委员会（ACC）便是如此。当隶属于高等院校时，质量保障有赖于成员机构对质量保障程序的自愿接受。此外，高等院校还决定了质量保障过程的性质和框架。这一“自下而上”的方法源自于美国。在美国，认证机构是由高等院校组成的非政府会员机构。新西兰大学学术评审机构（NZUAAU）以及日本的部分认证机构是亚太地区同类机构的代表。在这种情况下，机构能在多大程度上独立于高等院校变成了问题所在。

考虑到质量保障的目标，质量保障机构的隶属可能成为一个极具争议的问题。有时，政治和意识形态方面的因素使得我们难以明确真正涉及的问题。对于某些团体而言，隶属于政府是一种外部的、官僚的形式，以控制为核心，严格按照既定的外部标准进行质量评估；而隶属于高等院校则被视为一种内部的、非官僚的形式，以质量提升而非控制为核心。然而，质量保障机构的隶属同质量提升与控制之间的平衡并不存在简单而直接的联系。许多隶属于政府的质量保障体系强调质量的提升，而某些隶属于高等院校的质量保障机构则往往扮演着看门人的角色，阻碍新机构进入高等教育市场。质量保障机构的目标和关注的核心往往与机构的隶属无关。

政府为质量保障行动提供支持的同时不影响机构的自治和职能的履行，这确实是一个值得考虑的选择。在高等教育体系正经历着改革的国家，具有较高自治程度的质量保障计划是政府改革战略的构成要素之一。在更多更为成熟的体系中，高等院校可能通过提供外部评估人员或是参与质量保障过程的各个进程来发挥领导作用。因此，它们可能决定了质量保障体系的重大发展。在美国，高等院校认证在高等院校的主导下，已经发展成为一种过程。然而，其他大部

分质量保障体系都是由政府组织的。无论如何，政府在诸如资金激励等重大决策中使用质量保障成果有利于强化和提升质量保障过程。

为了有效说明机构隶属的各种情况，案例 1 呈现了匈牙利、加拿大、菲律宾以及埃及四国的个案。在匈牙利，政府在质量保障机构的创建以及教育部长在机构履行职能中所发挥的作用是非常显著的。与此相反，在加拿大安大略省，安大略大学委员会（COU）已建立起一个质量保障机构。在菲律宾的质量保障体系中，高等院校是私人认证机构的会员，这类认证机构是基于高等教育体系的划分而组织起来的。最后，埃及的认证机构是完全独立于政府的半国营机构。

### 案例 1. 质量保障机构的隶属性质（匈牙利、加拿大、菲律宾和埃及）

#### 政府性质的（匈牙利）

基于 1993 年 80 号法案，高等教育法（HEA）第 80 条第 7 款，政府做出了如下规定：

##### *匈牙利认证委员会（HAC）的法律地位*

1. （1）HAC 是政府建立的独立组织，旨在履行 HEA 第 81 条中所规定的职责。

（2）依照 HEA 第 80 条第 7 款，文教部长应当对 HAC 履行监督权，对 HAC 的构成、组织、运作和决策机制是否符合法律法规以及 HAC 自身的组织和运作章程进行监督……

##### *HAC 秘书处*

31. （1）政府设立秘书处，负责对 HAC 进行管理。秘书处由权威人士组成，受部长的监督，资金来源于中央财政预算。

（2）秘书长由文教部长通过公开竞聘进行任免。部长在同 HAC 主席达成一致的情况下颁发委任状。秘书长解聘需要获得 HAC 的批准。

来源：考兹玛（Kozma），2003: 124, 142.

#### 隶属于高等院校（加拿大安大略省）

##### 安大略大学委员会（COU）

COU 的前身为安大略大学校长委员会（CPUO）。该组织成立于 1962 年，是应高等院校参与教育改革和拓展的需要而建立的。该委员会由每个省资助大学的行政主管组成。此后，该委员会得到了扩充，由每个成员和联盟机构的两名代表组成：一名为行政主管（高等院校和中小学校长），另一名为大学高级学术管理组织任命的学术代表。1971 年，CPUO 更名为 COU。

COU 建立了安大略研究生教育委员会（OCGS），负责研究生教育项目的质量保障工作。OCGS 由安大略省资助大学的研究生院院长或同级别负责人组成。该机构从会员大学的教授会中选举资深人员，组成评价委员会，负责对被提议的新的研究生教育项目进行标准评价，并按学科对安大略省现存的所有研究生项目进行周期性的评估。

来源：安大略省研究生教育委员会网站

### 会员制私人认证机构（菲律宾）

菲律宾高等院校同时具备多样化和多元化的特征，天主教私人院校，隶属于新教的私人、非宗派院校和公共院校共存。这一分割源自于菲律宾的殖民史，该国高等教育的结构先后在西班牙人、美国人和菲律宾人的统治下建立而成。

菲律宾的认证运动始于1951年，是在一群来自于高等院校的教育者的推动下形成的。他们坚信，一个标准的、对过程进行持续监控的、基于自愿原则进行自我评估的体系对于提升高等教育质量而言是至关重要的。菲律宾的高等教育体系将认证视为基于自愿原则促进质量提升的途径。与此同时，该国还计划通过认证为家长和准备进入大学深造的学生提供适当的指导。同样地，认证协会强调高等院校之间的协作。从20世纪50年代至70年代，共诞生了三个认证组织，分别为菲律宾学校、学院和大学认证协会(PAASCU)；菲律宾学院和大学协会认证委员会(PACU-COA)；以及天主教学校、学院和大学协会认证委员会(ACSCU-AA)。每个协会都有着自己的认证工具和标准。

为了推行统一的认证标准和工具，1977年，菲律宾成立了认证机构联盟(FAAP)，为认证机构的保护组织，负责三大认证机构的协调组织工作。随着为州立学院和大学进行认证的专门组织的建立，产生了第四个认证机构——菲律宾特许学院和大学认证局(AACCUP)，主要为菲律宾州立大学和学院协会(PASUC)的会员院校提供认证服务，而PAASCU主要为天主教学校提供认证服务。PACU-COA和ACSCU-AA则分别为隶属于非宗派团体和新教团体的学校提供认证服务。然而，认证组织体系并不具有限制性：某些PAASCU的会员机构是隶属于非宗派和新教团体的学校，或者是州立学校，而PACU-COA也为某些特定的宗派学校提供认证服务。

来源：Arcelo, 2003: 15-16.

### 独立认证机构（埃及）

埃及国家质量保障和认证协会项目(NQAAA)始于2000年，是世界银行加强埃及高等教育资助项目的子项目之一。该项目旨在建立一个全国性的质量保障体系，提升高等教育体系的质量。来自于英国的顾问帮助NQAAA先后建立起院校认证和项目认证体系。此类机构强调绝对的自治和完全独立于政府及其他可能影响机构决策的团体。为此，NQAAA将制定一项法律，在没有获得人民代表大会批准的情况下，就连埃及主席也不能对这项法律进行擅自改动。NQAAA独立于服务提供者，即教育部和高等院校。

来源：同上,2005

高等院校和政府以外的组织也建立并管理履行质量保障职能的机构，这便是专业领域中项目认证的发展形式。这类认证被称为“专门认证”，是在对从业人员教育项目的质量和相关性以及从业人员素质等特定的职业关注中发展起来的。专业委员会或行业组织通过许可或注册程序实施这一类型的质量保障。这些机构的评估核心是毕业生的素质（这些毕业生将成为未来某



个专门行业中的从业人员），由当前各行业的资深从业人员制定程序，并进行监控。对这类机构而言，保护公众利益，捍卫职业标准是它们的核心职能。机构的质量保障决策影响到全国甚至国际上的从业人员。

## 案例 2. 新斯科舍专业工程师协会 ( APENS )

APENS是新斯科舍地区或参与新斯科舍有关项目的4500多位专业工程师和正接受工程师教育的学生的许可和协调组织。

### APENS的使命

- 服务并捍卫公共利益；
- 提升工程师行业的价值，增加行业人才储备量；
- 为会员提供从业支持。

想在新斯科舍地区成为一名工程师或是为公众提供专业工程师服务就必须获得APENS的许可。同时，该协会还影响着国内和国际的工程师流动。APENS是加拿大专业工程师委员会(CCPE)这一全国性组织的会员，而CCPE则是华盛顿协议的签约组织。华盛顿协议对签约组织间的工程师专业资格互认进行管理监控。

来源：新斯科舍专业工程师协会网站

医药等专门行业受到高度保护，并具有严格的行业标准。相应的，绝大多数国家都对专门职业的教育采取了一定程度的、管理有效的质量保障措施。在某些国家，毕业生获得某一学科的学位之后可以成为相应行业的从业人员。在这种情况下，行业组织负责提供绝大多数教育项目。在阅读本模块最后给出的参考资料，完成本模块的学习之后，您将会获得更多有关专业认证的信息。因此，本模块将不再对这类细节进行深入阐述，下文在必要时会涉及专业认证这一内容，但其核心为整体的质量保障体系。

综上所述，质量保障机构的隶属可以分为以下四种：

- 选择一：质量保障机构可以是政府或半政府机构，也有可能是国家相关部门的下属单位（如哥伦比亚和匈牙利）。
- 选择二：质量保障机构可以是一个私人组织，其创建和运行完全独立于政府。由高等院校创建质量保障机构便是典型的做法（如菲律宾和美国）。
- 选择三：质量保障机构可以是一个半政府的中介组织，或是隶属于某个中介组织。政府可能在机构的创办中发挥作用，促使其为政府服务，但机构的管理独立于政府（如埃及）。
- 选择四：质量保障机构可以在完全独立于政府和高等院校的情况下建立和运作，专业认证便是其中的典型（如行业委员会）。

在此，我们要对四类选择所隐含的基本原理进行说明。如果质量保障机构要在国家高等教育体系中发挥核心作用，如进行高等院校认证、给予学位授予和提供教育项目的权利等，那么建立这类教育保障机构的动力极有可能来自于政府。当期望其他国家、政府或州承认并接受质量保障决议时，政府必须在质量保障机构的建立、组织和运作中发挥更为重要的作用。这并不意味着此类质量保障机构必须为政府机构，它可以是独立于政府的公共组织，为公共体系的一部分。然而，有些质量保障机构虽然并非公共体系的一部分，但却受到全国和国际上的一致认同，美国的认证体系便是如此。应当指出的是，尽管美国的认证机构并非公共体系的一部分，但它们受到政府的支持。许多政府决策和资金分配的确都以这类机构的认证结果为依据。

当质量保障机构以学术为主要目标时，高等教育机构必须在其中发挥核心作用。但当目标为确保基于行业协会标准对专业人员进行培训时，专业协会便占了首要地位。

### 案例 3. 中东欧高等教育质量保障网络组织 (CEEN) 成员国的独立反思

所有的 CEEN 质量保障机构都认为自己是完全“独立”的，然而，许多机构会发现其个体能动性一直处于政府权力机构（教育部）和（个体）高等教育机构之间的紧张关系之中。

但是，独立到底意味着什么？独立于谁？其答案表明依赖（依赖关系的界定和识别）和独立之间并没有清晰的概念区分。也许从自治、客观性、机构自治、个人独立以及完整性、预算独立等意义上讲，独立有很多方面的意思。ENQA 标准在此背景下尝试对“独立”的运作化进行定义，因此可以将 ENQA 标准作为参考点。

下面两个经济独立的例子表明国与国之间的情况是不一样的：(a) “FH 委员会是一家公共出资的机构，不接受高等教育机构或其他实体的资金”。(b) “教育和科学部不为中心的活动提供经费。由接受评估的高等教育机构支付评估程序”。

高等教育法的法令、法规保障了机构的独立性，然而，对其仍需咨询关注。由此，匈牙利认证委员会“创建了《道德规范》（可在网站 [www.mab.hu/english/doc/ethics.doc](http://www.mab.hu/english/doc/ethics.doc) 查询），以预防其成员以及决定事项之间的潜在的利益冲突。《道德规范》同时号召成员要保持独立、公正、中立和透明”。马其顿评估机构则这样解释：“各机构实体是独立的，有时会受到教育部的影响，这种影响也是一种压力，但直到今天教育部还未对机构的决定产生任何影响。”

独立涉及评估和认证过程的每一步。按照 CEEN 成员的观点，独立是由组织结构、同行和委员会成员的指定以及决策的规则和程序来保障的。

来源：霍夫曼 (Hofmann) , 2006.

重要的是，无论何种情况下都应当确保质量保障机构独立于各类团体的内在利益，所以常常会构建一个监督和平衡体系。通常采取的措施有：政府授权或监督私人机构（如美国教育部对地区认证机构进行授权和监督），学术界和行业协会的代表担任公共评估机构的外部评估人员；以及利益冲突规避等。



## 思考练习 1

---

1. 浏览下列网站，弄清《华盛顿协议》签约组织之间的关系。

[www.washingtonaccord.org/wash\\_accord\\_appl\\_provisional.html](http://www.washingtonaccord.org/wash_accord_appl_provisional.html)

[www.washingtonaccord.org/wash\\_accord\\_principles.html](http://www.washingtonaccord.org/wash_accord_principles.html)

2. 找出本国在专业认证和质量保障领域中发挥作用的行业组织，并确定这类组织是如何建立的。

3. 如果贵国需要建立新的教育质量保障机构，您觉得应当选用何种隶属类型？其基本原理是什么？请说明理由。

## 质量保障机构的职能

质量保障过程中有三大交叉职能，包括管理、协调和决策职能。所有的质量保障机构在实施质量保障过程中都会履行管理职能。协调职能同管理职能密切相关。某些管理和协调职能可能直接决定着决策职能。机构职员在协调职能和服务质量决策中所发挥的作用存在着较大的差异。上述功能同模块 2 所论述的过程选择直接相关。

**管理职能：**包括院校通报；制定专家名册；以及公布最终的质量保障结果。所有的质量保障机构都履行上述职能，不需要许多额外的工作人员或是有能力应对挑战，具备较高学术水平的人员。小部分有能力的核心专业人员便可以有效地进行分工协作，履行此类职能。

**协调职能：**包括组织活动开发质量保障框架；对质量保障的主要阶段进行监控；组织质量保障的专家培训；以及帮助机构准备自我评估。某些功能对于维持质量保障机构的可信性至关重要，并且具有高度挑战性。相应的，机构职员需要具备相应的能力来承担上述职责。在初期，制定质量保障框架可能是首要职责。然而，随着质量保障过程的推进，进行各类局部调整的需求也随之产生，质量保障机构必须持续履行专家培训和高等院校指导等职能。基于高等教育体系的规模和质量保障职责的大小的不同，质量保障机构必须对各类职能的履行程度进行实事求是的评估。高等教育体系的规模和机构的参与程度影响着机构的资源需求和人员组合。这一点我们将在下文进行讨论。为了确保质量保障框架的连贯性，尽管参与程度有所差异，但质量保障机构必须在这类职能的履行中发挥重要作用。一些机构在这类职能的履行中发挥直接作用，而另一些机构则同其他团体合作或达成协议，为专家提供培训项目，并对高等教育进行指导。

**决策职能：**包括参与实地评估调查，撰写报告等评估活动，以及参与决策。机构职员履行协调职能仍存在着争论。此外，机构的政策表明了自身在决策过程中所发挥的作用。自评和外部评估是有效质量保障实践的支柱。即使机构在决策中发挥直接作用，依然要采取充分的保障措施，确保评估结果的客观性。管理和协调职能通常由专业和技术人员承担，而决策职能则由协调委员会或至少由另一组人承担。在少数质量保障体系中，职员同时履行上述三大职能。然而总体而言，有效的质量保障实践表明，应当由不同团体（具有不同资质和背景）履行上述职能，本模块将在下文中对这一问题进行详细的论述。

考虑到上述职能和可能的选择，质量保障机构必须履行下列基本职能：

1. 明确质量保障项目的范围和总体方向；
2. 为质量保障过程构建方法论，并编写相关手册和指导方针；
3. 质量保障过程管理；
4. 公布并传播质量保障的结果；
5. 高等教育体系质量保障能力建设。

## 1. 确定质量保障方案所适用的范围、规模和总体方向

模块2详细阐述了实施质量保障中各类选择的基本原理。质量保障机构根据自身运作的环境进行选择是至关重要的。机构的选择应促使质量保障成果的最大化。也许不同层级（通常为较高层级）的决策已经做出了部分选择。即使在这种情况下，这些选择的实施方式及其影响依然是机构的职责所在。例如，质量保障机构可能无法作出同时涵盖公立和私人机构的决策。同样地，总体定位倾向于质量控制还是质量提升也由创建质量保障机构的目标决定。然而，除了质量保障体系的基本选择之外，为了使质量保障框架更具操作性，质量保障机构必须制定更为详细的决策。

这些决策包括高等教育机构远程和跨境教育项目被赋予的重要性；教学、研究和社区服务之间的关系；以及商业化项目。许多质量保障机构将所涵盖的高等教育机构的跨境行为也考虑在内，这类教育项目的质量保障将在模块5中进行讨论。在此，我们需要提及一个值得注意的，同跨境教育相交叉的发展领域，即，高等院校提供的国内和国外远程教育。某些质量保障机构的评估局限于国内以校园为基础的项目。然而，绝大多数机构已经制定出指导方针，将远程项目视为院校的评估项目之一。

质量保障机构建立后，需要对上述问题进行不同程度的讨论。在这一过程中，利益相关方的咨询服务和意见建议等通常会受到欢迎。一旦制定决策，质量保障机构便可以开始运作。明确质量保障项目的范围和总体方向对于质量保障机构能否获得成功至关重要。然而，需要提及的是：质量保障机构需要对其质量保障过程进行持续评估。机构并不是一成不变的，需要根据高等教育部门的发展变化不断地发展变化。

## 2. 方法论的准备

尽管在管理、协调和决策职能中的分配方式不一，但所有质量保障机构在更为宽泛的评估方案中都发挥着重要的作用，确保评估过程的一致性。质量保障框架（包括质量保障标准，如果有的话）的发展和完善，实施计划的制定，以及信息的公布都是机构要重点考虑的问题，这一点在质量保障机构建立初期尤其重要。

### 质量保障的标准或准则

构建方法论的重要一环便是就质量保障决策的基础达成一致，如质量保障标准。本模块将对这一问题进行论述。质量保障以院校为单位时，标准应当是该院校作为一个教育机构在何种程度上履行了自己的职责。不同的质量保障模式之间存在着某些差异。如果质量评估以项目为单位，教学和特定教育项目的质量便成为关注的核心。

成熟的高等教育体系中的一些机构已经开始强调审查及“目的适用性”方法。它们可能只指出组织领导、学习资源和经济管理等较为宽泛领域中的评估范围。然而，绝大部分质量保障机构都提供具体的描述。例如，在对许多质量保障机构进行深入研究之后，毛里求斯质量保障机构的标准提供了微观层面上的细节。澳大利亚大学质量保障署则恰恰相反，只指明了自身所提供的认证范围，这符合该机构的认证模式。质量保障机构为高等院校提供细节的程度可能有所差异，但它们必须就质量保障实践的基础——标准——向高等院校做出明确的说明。国际高等教育质量保障机构联盟（INAQQHE）<sup>1</sup>的指导方针表明加强透明度是一项有效措施。因此，它们规定质量保障机构应拥有表述清晰的自我评估和外部评估文件，以及使高等院校明确有关自评过程的目的、程序和所涉内容的文件。

为了就质量保障标准达成一致，质量保障机构可能需要制定不同级别上的多元策略。在国际承认的质量保障要素和本国需求之间取得平衡是非常重要的。质量保障机构可能需要采取多种方式，如开发评估工具的工作坊；深入学术界传播信息的“宣传项目”；就核心问题展开讨论；为各利益相关方制定并公布指导原则、指南和手册；评估专家培训；以及同政府行政官员和决策者进行协商，让他们选派代表参与到质量保障过程中来。总体而言，质量保障机构在同利益相关方进行磋商的基础上自行开发标准。这在质量保障项目启动初期可能是合适的，甚至是必要的，应当尽量让各方参与其中。

对于质量保障机构而言，仅仅构建出方法论是远远不够的，还应获得高等院校的认可，并且符合本国的国情。方法论的认同在很大程度上来自于开发过程中核心利益相关方的参与。小部分专家的讨论同广泛的全国性磋商相结合，可以避免单个利益相关团体主导方法论的开发进程。试点评审（Trail reviews）也可以促使更多的利益相关方参与其中，同时可以使评估框架明朗化。此外，通过广泛的磋商，提高方法的透明度，对于培育学术界对质量保障机构的信心大有裨益。

虽然同学术界磋商是非常可取的，但在有些高等教育体系中可能难以推行。当国家对质量保障发展的投入有限时，质量保障初期必须以政府、机构或专家等权威的决策为基础。随着质量保障过程的推进，真正意义的参与才能成为一种可能，并具有相应的价值。这并不意味着不去听取利益相关方的意见，而是应当针对质量保障项目启动这一特定环节征询他们的意见。同样的，这也同质量保障的目的密切相关。着眼于控制的体系通常不注重各方的参与，而以提升为导向的体系则必然意味着更多更广泛的参与。与此同时，以公共保障为核心的体系则往往居于两者之间。

---

<sup>1</sup> 作为质量保障机构的网络组织，国际质量保障机构网络联盟为质量保障机构制定了实践指南，可以在以下网站查询：[www.inqaah.org/Upload/Upload/INQA/AHE\\_documents/INQA/AHE\\_-\\_Guidelines\\_of\\_Good\\_Practice.pdf](http://www.inqaah.org/Upload/Upload/INQA/AHE_documents/INQA/AHE_-_Guidelines_of_Good_Practice.pdf)

## 程序

质量保障机构必须对质量保障框架的多个方面做出决策，并告知利益相关方，尤其是高等院校。指导方针和指南应当包括如下内容：

- 如何申请质量保障机构的评估；
- 应当提供何种资料；
- 质量保障过程启动后，高等院校应当做出何种承诺；
- 质量保障机构对被评估院校做出何种承诺；
- 自评阶段对高等院校有何要求；
- 如何进行外部评估；
- 评估结果的影响。

### 3. 过程管理

方法论的成功依赖于其实施的有效程度。质量保障机构专业地履行以下职责非常关键：

1. 在质量保障实施过程中同高等院校保持密切联系，并对高等院校的数据进行管理；
2. 外部评估人员的选择和培训；
3. 组建评估队伍，
4. 进行实地调查；
5. 听取评估队伍的建议。

模块2对上述四个方面以及存在的各类选择进行了一定程度的论述。下文将就相关的操作细节进行阐述，具体包括编写手册；明确任务；制定保障措施以及指导方针，以此来帮助质量保障机构有效履行各类上述职责。

#### **在质量保障实施过程中同高等院校密切联系协调，并对从院校获取的数据进行管理**

质量保障机构应当使高等教育院校了解相关的政策和进展，将它们纳入质量保障的轨道中来，便于它们准备工作，确保自评的有效性，并对来自于高等院校的数据进行管理。质量保障机构在履行上述职能时需要同高等教育机构进行密切的联系和互动。机构职员应当充分了解各类政策和程序，以及特定的院校选择所蕴涵的意义。质量保障机构可以通过为职员、评估人员和高等院校编写手册和指南来达成这一目的。定期召开内部会议，进行经验和基本情况的共享；编写常见问题问答手册；以及同高等教育机构进行互动在这一职能的履行中也是非常重要的。质量保障机构可以考虑组织以下活动：

- 编写清晰的标准和程序指南；
- 编写自评手册；
- 明确关键的背景信息（可能涉及到表格和其他工具的开发）；
- 为高等教育机构人员组织工作坊。

案例4对丹麦评估署（EVA）人员同外部评估员之间的紧密联系进行了描述。

#### 案例 4. 丹麦评估署（EVA）

丹麦评估署为一个评估项目构建工作小组。该工作小组通常由一至两名评估工作人员，一名评估助理（学生）以及分别来自于精通方法论、通信和管理三类团体中的三名代表组成。所有的工作小组成员都受雇于EVA。其中的一名评估工作人员领导该评估项目，负责被评机构，工作小组和评估团队之间的沟通。工作小组负责评估工作的各项实务，包括撰写最终的评估报告。

工作小组进行初步研究，了解概况，并确保评估工作涵盖了相关的核心领域。在进行初步的研究后，工作小组将组建评估小组，落实被评估机构，并最终确定职权范围。随后，EVA董事会将对职权范围进行审批。

EVA为每个评估项目组建评估小组，由被评估领域中的学术专家组成。工作小组的成员不能参与评估小组。评估小组负责评估中学术层面的工作，并对报告提出建议。通常EVA招募一名来自北欧其他国家的代表，旨在开阔视野，在评估中借鉴国际经验。

评估过程中会进行一次或多次补充调查。通常，EVA聘请咨询机构和市场研究机构实施此类调查。补充调查、基于工作小组的指导方针撰写的自评报告以及实地调查是评估报告中所提建议的基础。在评估报告公布之后，调查结果将会以单独的附录形式在丹麦公布。

通常，评估小组和工组小组会对所有的被评机构进行实地调查。在调查过程中，评估小组有机会同被评机构的职员、学生和管理团队进行沟通。调查的目的在于为评估报告收集更多的资料。在调查之前，工作小组根据自评报告，为评估小组制定一份调查内容清单。在调查结束后，工作小组整理备忘录。实地调查的备忘录仅供EVA使用。

项目评估将会生成一份综合报告，而院校评估将会为各个院校撰写独立的报告。在报告中，评估小组阐明评估结论，并对教育项目的质量提升提出建议。报告还对评估的目的和过程进行说明，并对相关文件进行分析。在公布之前，质量保障机构会就评估报告征询被评机构的意见，对其中的事实性错误进行修改。

被评机构负责后续评估的相关事宜。根据丹麦教育部的一项法案，所有的被评机构都必须制定一份后续评估计划。该计划必须将评估报告中所提出的建议考虑在内，但也可以包括被评机构以自评为基础自行选择实施的计划。被评机构必须在评估报告公布后的6个月内公布后续评估计划，计划的电子文档必须公布在被评机构的主页上。

来源：丹麦评估署网站



## 外部评估人员的选择和培训

为了推动质量保障工作的有效开展，质量保障机构必须明确对评估人员的要求，因此，必须选出最为合适的评估专家。案例5描述了英国高等教育质量保障署（QAA）要求外部评估人员承担的职责，以及成功履行这类职责所需的知识和技能。QAA便是基于这些要求选择外部评估人员的。

### 案例 5. 外部评估人员的任务和职责（英国）

#### 评估人员的职责包括：

- 在评估之前阅读和分析被评机构的自评报告和其他所有文件；
- 参加碰头会；
- 参加实地调查，对相关资料进行收集、共享、检验和核实；
- 对被评机构的学术标准和质量管理做出判断；
- 为评估报告的撰写提供帮助，并提出建议；
- 参加评估人员的碰头和培训会议。

#### 质量保障机构应当基于以下要求选择评估人员：

- 熟悉高等教育机构；
- 在学术管理和质量保障方面具有广泛经验；
- 能及时吸收大量异类信息；
- 能对复杂的安排进行分析，并做出可靠的判断；
- 能对战略层面和操作层面的模式进行深层次的讨论；
- 能取得高等教育机构负责人和高级管理人员的信赖。

来源：英国高等教育质量保障署网站

质量保障机构不仅对评估人员进行实地调查，提供建议的能力有所要求，还应当非常明确评估人员所应具备的评估和判断能力。与此同时，机构应就如何促使评估人员参与进一步的决策做出说明。这是因为绝大部分机构对实地调查的结果至少进行一级或多级处理。此外，在调查结果的处理上各质量保障机构存在着巨大的差异性。

某些质量保障机构非常依赖同行评估或是评估小组实地调查的结果。它们只检查是否进行了客观的实地调查，以及被评机构、项目或负责协调实地调查的机构职员是否提出异议。在一切正常的情况下，评估小组的建议便成了质量保障的结果。此时，质量保障机构应当对组建适当类型的评估小组给予更多的关注。这将有助于评估人员为机构提供中肯的建议，也能确保他们的评估不成为日后争论的焦点。这一点在大规模高等教育体系中以及机构职员不参与实地调查的质量保障模式中日趋重要。

某些质量保障机构仅仅要求评估人员提供建议，或是基于评估框架阐明他们对被评机构或项目的看法。质量保障机构职员在整理评估小组资料中发挥领导作用，可能还帮助质量保障机

构做出质量保障决策。有些评估小组在评估重点上同高等院校达成一致意见，而有些评估小组不会向高等院校透露任何信息。两类不同选择影响到评估小组的工作类型。质量保障机构应当使所有参与质量保障的人员理解上述规定。将这类规定转化为书面的政策，并提供给每一个人是非常重要的。在根据分工要求和职责挑选出评估人员之后，必须制定适宜的培训和再培训政策。模块4将对这一问题进行论述。

### **组建评估小组**

在对任务要求等方面以及质量保障单位的性质进行通盘考虑之后，质量保障机构可能会暂时性地确定大批人选，然后从这些人选中遴选出评估人员组建评估小组，参与实地调查。在这一过程中需要考虑如下三个问题：

- 平衡评估小组；
- 让学生参与质量保障过程；
- 消除利益冲突。

### **平衡评估小组**

应当指出的是，尽管仅有一、两人的评估小组也有可能进行合理的评估，但单个评估人员不可能熟悉高等教育机构或项目的方方面面。个人对于质量的理解可能会受到许多因素的影响，这些因素不在质量保障机构的控制范围之内。因此，无论培训多么严格，机构都不可能靠培训项目消除所有的个人观念。需要记住的是，机构应当确保评估小组的构成能形成合力，展开集体评估。评估人员之间的技能配合能形成不同的观点，有助于评估工作更为客观地开展。为了使集体评估的成果最大化，质量保障机构可能需要考虑如下三个重要方面：1) 实地调查评估相关领域中的学术和管理专家；2) 评估人员撰写报告，引导互动等能力；3) 有助于加强团队协作的个人特征，如具备团队工作的能力和原意倾听他人的观点。模块2已对外部评估人员中专家构成的各类选择（如专才和通才，国内评估人员和国际专家等）进行了论述。

为外部评估人员组织的培训工作坊能帮助他们明确质量保障机构对自身的要求，使得潜在的评估人员明确如何履行自己的职责。与此同时，培训工作坊还是评估机构观察潜在评估人员的绝佳机会，有助于鉴别出在特定环境下表现最为出色的评估人员，或是在任何情况下都无法胜任的人员。

### **让学生参与质量保障过程**

学生参与一直是质量保障机构同意或者不同意的的问题。毫无疑问，学生高等教育服务的主要受益人之一，同时他们也每天都要面对其所接受服务的质量问题。所有说，他们是向外部评估人员透露消息的重要人选。由此，现在普遍认为学生应该参与质量保障过程，但其参与形式一直是争论的焦点。当前，在CEEN各成员国，学生并不经常参与外部评估小组。

## 案例 6. 学生参与外部质量保障的过程

聚集柏林的教育部长致力于支持机构、国家和欧洲层面的教育质量保障的进一步发展，他们还制定了几条指导原则，其中一些原则明确了博洛尼亚进程的进一步发展目标，另一些原则是教育部长们同意应该系统地让学生参与到专业（项目）和/或机构评估中来（柏林公报，2003）。

所有机构让（或即将让）学生参与评估或认证过程。然而，从下文可以看出，学生参与各 CEEN 机构活动的形式显然是完全不同的：

- 七家机构声明学生代表高等教育机构以访谈伙伴的身份参加评估（1，2，5，6，7，10，12），其中四家机构认为只有学生能担任这一角色。
- 六家机构强调学生参与高等教育机构自身的内部质量评估过程（3，6，10，11，13，15），并特别强调让学生参与自评。
- 三家机构让学生参加认证委员会，也就是说，让学生参与决策（7，9，10a/10b）。在匈牙利，学生自 1993 年久开始参加国家认证委员会，但没有投票权。
- ACQUIN 系统地让学生参加评估小组，并让学生参加几乎评估过程的各个层面（7）。匈牙利国家认证委员会声明：学生自 2004 年起作为评估小组成员参加评估（8）；俄罗斯国家认证委员会计划自 2005 年起让学生作为评估小组成员及访谈伙伴的身份参与评估（14）。

	自我评估 高等院校内	外部评估（同行评审）		结论的给出 认证委员会
		高校代表/访谈伙伴	同行/专家	
(1) AAAHE (阿尔巴尼亚)		■		
(2) AAC(奥地利)		■		
(3) FHR (奥地利)	■	■		
(5) NEAA (保加利亚)	■	■		
(6) ACCR (捷克共和国)	■	■		
(7) ACQUIN (德国)		■	■	■
(8) HAC (匈牙利)			■	■ 无投票权
(9) HEQEC (拉脱维亚)				■
(10) CQAHEC (立陶宛)	■	■		■
(11) HEQEA (马其顿共和国)	■			
(12) UAC (波兰)		■		
(13) NCAAA (罗马尼亚)	■			
(14) NAC (俄罗斯联邦)	■	■*	■*	
(15) ACSR (斯洛伐克共和国)	■	■		

■ 学生参与      \* 自 2005 年始

来源：霍夫曼 (Hofmann, 2006)

## 消除利益冲突

在根据上述因素遴选出的评估人员人数众多时，质量保障机构必须确保他们同被评院校和项目之间不存在任何的利益冲突。“利益冲突”是指个人的利益和环境可能影响到个人的公务和职能的履行。任何有可能使评估人员对被评机构或项目做出客观判断的能力受到影响，或是有理由相信存在这一可能的情况都可以被视为利益冲突。评估人员应当是正直公正的专家。然而，为了确保评估的客观性，质量保障机构必须明确自身的利益冲突政策。在某些机构，这一政策要求评估人员出具同被评单位无关的证明，包括过去或现在，评估人员及其家属不是被评单位的雇员、办公人员、顾问或毕业生。健全的利益冲突政策对于维护质量保障过程的可信性至关重要。从案例7可以看出不同国家关于利益冲突的政策是不同的，如澳大利亚和印度。

### 案例 7. 利益冲突政策（澳大利亚、印度）

#### 澳大利亚

在初步选定评估人员之后，质量保障机构将询问评估候选人和被评估者，明确候选人参与被评机构的评估小组是否会造成利益冲突。如果候选人的回答是肯定的，AUQA可以选择不聘请该候选人，或是在对理由进行论证的基础上决定是否真的存在利益冲突。如果被评者表明存在利益冲突，或是基于其他原因不希望某个候选人参加此项评估工作，需要阐明理由。AUQA在候选人的聘请上具有最终决定权。

如果在评估过程中发现存在利益冲突，或在少数情况下引发利益冲突，评估人员应当告知评估小组负责人或小组中的AUQA职员。他们在征求AUQA执行董事的意见之后决定采取何种适宜的对策。

来源：澳大利亚质量署网站

#### 印度评估人员和高等教育机构签署利益冲突声明

##### 同行评估专家无利益冲突声明

本人声明：本人同被评估机构不存在利益冲突，具体如下：

无论过去还是现在，本人和本人的家属都不是被评机构组织的雇员、办公人员、顾问或毕业生。

本人同被评估机构不属于同一个省（州）。

本人同被评估机构的直接竞争对手无关。

（该同行专家的姓名以及本人签名）

##### 被评机构无利益冲突声明

本机构声明：无论过去还是现在，评估小组成员及其家属不为本机构任何团体的雇员或办公人员，也不是本机构的顾问和毕业生。

此外，本机构将不会聘请评估小组的任何个人承担至少为期一年的重要任务。

（机构名称和机构负责人签名）

来源：印度国家评估及认证委员会网站

AUQA定义了三种类型的利益冲突：个人、专业和意识形态的利益冲突。三者之间可能存在交叉。个人冲突可能包括憎恶；评估人员同被评机构的首席执行官或其他高级管理人员是朋友或存在血缘关系；或是评估人员由于之前发生的某些事件对被评机构存在偏爱或偏见。这便是被评机构的毕业生不能参与评估工作的原因所在。当某个评估人员曾应聘被评机构遭到拒绝，当前或将来有可能受聘于被评机构，担任被评机构高级顾问，或者在被评机构的直接竞争机构任职时，便有可能出现专业冲突。评估人员与被评机构的作风、类型或风气缺乏共鸣便是意识形态冲突的一种。许多质量保障机构在利益冲突的理解上存在或多或少的相似性，他们都力争消除利益冲突。



## 思考练习 2

浏览质量保障机构网站，明确现有的利益冲突政策。如果质量保障机构在网站上提供了评估人员和高等院校不存在利益冲突的声明表，下载这类表格，并进行比较。

### 现场考察

评估小组组建之后，质量保障机构可以同高等教育机构进行协调，制定现场考察计划。现场考察的主要目的是收集资料，基于质量保障框架对被评机构或项目的质量进行综合判断。为了便于资料收集工作的有效开展，现场考察通常采取以下三类行动：

- 同被评机构的各方人员进行交流访谈；
- 考察部分或所有的重要设施、设备；
- 检查审读文件

在现场考察过程中，除了同被评机构或项目的行政和管理团队进行会晤之外，评估人员还应当同教师、职员和学生进行交流。在许多情况下，他们广泛征求毕业生、雇主和公众的意见。此类交流有助于评估人员深入了解被评机构的学术氛围，并为需要澄清的问题收集信息。评估人员可以要求获得相关资料，用来核实被评机构的自评报告。有时，评估人员可能需要分组工作，帮助评估小组负责人形成综合性的判断。现场考察的日程安排必须为评估人员提供足够的时间，对他们所收集的信息以及需进一步考虑的问题进行深入的讨论。

案例8是一个典型的质量保障机构现场考察的日程安排。在此类情况中，现场考察将持续三天左右。现场考察的持续天数根据被评单位的规模、评估的深入程度以及考察方式而有所不同。如果被评机构规模较大，或者要求评估人员对被评机构的所有部门和职员进行考察，那么持续的时间就更长。总体而言，现场考察将持续三至五天。

## 案例 8. 现场考察日程安排（印度）

现场考察前一天：评估小组达到目的地，进行第一次小组讨论

**17: 00—19: 00：第一次评估小组讨论（下榻地）**

（同行评估小组闭门会议）

会议议程：

就个人的暂时性评估意见进行沟通

明确需要进一步核查的事项

对资料的进一步收集进行分工

对评估报告的撰写进行分工

**第一天：被评机构现场考察**

1. 9: 00—10: 00 同被评机构负责人及准备自评报告的筹划指导委员会成员进行会晤。

2. 10: 00—11: 00 同管理团队进行会晤

3. 11: 00—12: 30 参观图书馆和计算机中心，并同那里的职员进行交流

4. 12: 30—14: 00 同管理团队和筹划指导委员会成员共进工作午餐

4. 14: 00—15: 30 调查部分院系，同那里的教师进行交流（评估小组分组进行调查）

5. 15: 30—16: 00 核查文件

6. 16: 00—17: 00 同家长和毕业生进行茶话会交流

**19: 00—20: 00 第二次评估小组讨论（下榻地）**

（评估小组闭门会议）

会议议程：

对已收集的材料进行讨论

明确需要进行进一步核查的问题

评估小组就暂时性的评价达成一致

对报告中暂定的重要内容进行讨论

**第二天：**

7. 9: 00—13: 00 对学院办公室和剩下的院系及其教师进行调查

（13: 00—14: 00 同系主任共进工作午餐）

8. 14: 00—15: 00 同部分学生进行交流

9. 15: 00—16: 00 核查文件资料

10. 16: 00—17: 00 寻找需要进一步澄清的问题，并就此同院校负责人进行沟通

**19: 00—21: 00 第三次评估小组讨论（下榻地）**

（评估小组闭门会议）

会议议程：

就评分达成一致

就报告草稿达成一致

### **第三天：现场考察最后一天**

11. 9: 00—10: 00 就报告草稿同被评院校负责人进行沟通

12. 10: 00—11: 00 听取被评院校负责人的反馈意见

(许多质量保障体系中不开展此项工作。通常，评估小组在不听取被评机构反馈意见的情况下完成实地调查评估报告。被评机构可以在收到书面报告后，有充分时间进行仔细阅读，然后再提供反馈意见。)

13. 11: 00—12: 00 根据反馈最终敲定评估报告

14. 12: 00—12: 30 现场考察结束会议

来源：印度国家评估及认证委员会网站

根据质量保障机构职员是否参与现场考察的不同情况，质量保障机构必须提供相应的支持。以下几个方面需予以特别关注：为各类会议提供指导；为讨论和访谈制定议程；为资料收集提供记录表；为撰写报告开发模板；为评估小组提供咨询；以及确保评估小组和被评机构之间进行良好的沟通。绝大部分质量保障机构编写了详细的手册，供评估人员在现场考察中查阅，这有助于他们正确理解评估的政策和程序。

在案例8的现场考察日程安排中，质量保障机构为评估小组制定了每一次会议的议程。此外，评估小组还就评估报告的撰写听取被评机构负责人的反馈意见。日程安排表明：每次会议可能都有特定的内容，因此必须精心组织，并制定相关措施给予支持。在绝大多数情况下，在现场考察即将结束之际，评估小组至少一次在会议中（结束会议）同被评机构就评估的重要方面进行口头沟通。这是一项颇具挑战性的任务，需要对现场考察进行清晰的、深思熟虑的总结。

### **听取评估小组建议**

随后，评估小组将观察资料、报告和建议递交给质量保障机构，作进一步处理。绝大多数质量保障机构都将报告草案或评估小组的意见反馈给被评院校，听取院校意见，对情况进行核实。通常，高等教育机构对于修正书面报告中所犯的任何错误或误解具有一定的发言权。新西兰大学学术评审机构（NZUAAU）让大学有机会对报告所描述的事实和强调的重点发表意见。新兴的质量保障实践还让高等教育机构针对评估小组及其评估工作提供反馈意见。然而，在质量保障和外部评估还没有成为一种强势文化的高等教育体系中，高等教育机构很难有机会对评估小组发表意见。与此同时，在某些高等教育体系中，质量保障机构不会就评估小组的建议同被评院校进行沟通。

此后，质量保障机构将对评估小组的建议进行深入的思考，并形成最终的质量保障结论。

## 4. 决策及结果的公布

模块2对质量保障结果的各类决策进行了论述。为了挑选出合适的质量保障结果公布途径，质量保障机构必须将各类因素都考虑在内，包括：质量保障结果的使用目的，高等教育体系的规模，以及学校之间的教育质量差异等等。根据既定的质量保障结果的传递途径，评估人员将他们的建议、观察资料和报告递交给质量保障机构。

正如模块2所述，实地调查的结果确定后，可以由质量保障机构的管理层对结果做进一步处理或进行审批，或是对评估小组的建议和自评报告进行综合考量。某些质量保障机构的评估小组只负责提供观察资料，随后由另一组人员负责形成结论。

质量保障机构在决策小组成员的选择上存在巨大差异，视不同的机构隶属和服务对象而定。撇开两者不谈，在良好的质量保障实践中，质量保障机构应当保持独立性，保障工作人员自主履行职能的权利，在评估报告中做出的判断不受第三方的影响。质量保障机构必须确保做出独立、公正、严谨、全面、清晰并且一致的决议。即便由不同的团体、小组或委员会形成的决议也应当具备上述特征。

模块2还对报告的披露和公开问题进行了论述。某些质量保障机构只向高等院校公开评估报告。它们认为公众只需了解高等院校的基本状态，如是否通过认证。向公众公开评估报告的反对者认为：如果高等院校和外部评估人员知道报告将被公开，可能会导致他们在对院校或项目弱点的描述上更为谨慎。而支持者则认为至少在质量保障发展初期，诚实而完整的报告要优于经过“编辑”的报告。当然，这并不意味着不应当公开评估的结果或是评估结果的原因概述。

某些质量保障机构向核心的利益相关方，如政府或基金会，提供评估报告。另一些机构则只将报告概要公诸于众。然而，普遍认同的发展趋势是将更多的质量保障结果的信息向利益相关者进行公开披露。遵循完全公开披露原则的质量保障机构甚至在自己的网站上提供完整的评估报告。由欧洲高等教育质量保障协会（ENQA）制定的教育领域的质量保障标准和指南明确指出有必要将评估报告提供给相关院校的内、外部读者和报告的使用者，由他们对报告的实用性做出评价（ENQA，2005）。

当高等教育机构对质量保障的结果持有异议时，质量保障机构应当提供客观的申诉机制。

### 申诉机制

大多数结构健全的质量保障机构都有明确的申诉机制。对于那些有权对高等教育机构或项目进行正式认证或撤销认证的机构而言，制定一套完善的申诉程序尤为重要。实际上，申诉程序有利于质量保障机构对声明的原则给予特别关注，并确保对质量保障程序进行专业地管理。此外，申诉程序还对外部评估人员的工作进程进行监控，确保评估框架应用的一致性。这将有助于评估小组之间差异的最小化。



ENQA为欧洲高等教育开发的标准和指南表明，质量保障机构应当构建申诉体系，“为被评估者提供机会，发表意见，并就质量保障结果的结论和决议展开争论”。当质量保障机构将决议告知高等教育机构时，如果某个院校在取得不良成绩后希望能进行申诉，机构应当发出通知，让这类院校在规定天数内进行申诉申请。随后，高等教育机构递交申请（某些质量保障机构收取申诉费用），阐明申诉的理由。负责处理申诉相关事宜的委员会的构成和所拥有的权利存在巨大差异。质量保障机构自身必须制定申诉委员会的组建程序。此外，申诉委员会也可能独立于质量保障机构，挪威便是如此，挪威的申诉委员会由教育部负责任命。然而，无论隶属于还是独立于质量保障机构，申诉委员会都应当对申诉做出独立而公正的裁决。

各个质量保障机构赋予申诉委员会的权利以及在委员会做出裁决后所采取的行动千差万别。委员会可以做出最终的申诉裁决，或只是为质量保障机构提供建议。某些质量保障机构可以要求法律仲裁。基于不同的运作环境，质量保障机构必须从一开始就构建起相应的申诉机制，并告知所有质量保障工作的参与者。案例9是瑞士、南非和特立尼达和多巴哥的申诉例子。

### **案例 9. 申诉委员会（南非、瑞士、特立尼达和多巴哥）**

#### **南非高等教育质量委员会（HEQC）**

由独立的HEQC申诉委员会负责处理申诉的相关事务。必要时，南非高等教育委员会（CHE）执行长、HEQC中的CHE代表、以及互选（co-opted）专家会参与该申诉委员会。HEQC并不会组建一个新的评估队伍或是重新进行实地调查，而是对首次评估的过程和程序进行深入分析。申诉委员会将对如下文件进行核查：

- 申请书原件
- 评估人员的报告
- 申诉信

申诉委员会将建议提交给HEQC认证委员会，形成最终建议，由全体HEQC成员进行讨论。HEQC将在申诉机构正式提出申请的两个半月内做出答复。

*来源：南非高等教育委员会网站*

#### **瑞士高等院校认证及质量保障机构（OAQ）**

独立的仲裁委员会负责认证结果的申诉，该委员会由三名成员组成，联邦司法部和州司法局会议各自选派一名代表，再由这两名代表联合选出第三名成员。委员会成员的任期为四年，可连任一届，仲裁委员会的决议可以通过行政申诉的方式被上诉至联邦法院。

*来源：Vroeijenstijn, 2003*

#### **注册过程中的申诉委员会的构成（特立尼达和多巴哥认证委员会）**

其申请注册请求被拒绝的机构可以对此决定进行申诉。根据2004年第16号法令，上述委员会可由特立尼达和多巴哥共和国总统任命。

## 申诉理由

申诉可以基于以下一个或多个理由：

- 委员会没有遵守法令或法令下法律法规所规定的程序，并且严重违反此类程序；
- 委员会的决定是建立在具有实质性错误的信息基础上的，或是建立在没有足够分量来支撑决定的信息基础上的；
- 委员会的决定武断、不合理或者与委员会的政策相矛盾，或不受委员会政策的支持。

## 申诉程序

教育机构正式授权的代表必须：

- 在收到ACTT决定的正式通知后的14天内书面发布申诉意向通知；
- 在收到ACTT决定的正式通知后的30天内向董事会主席提交书面申诉；
- 提交申诉理由，包括每项理由的具体原因及支撑文件；
- 向ACTT交纳1000特多元的手续费（如果是跨国机构，需交纳1500特多元），本费不退还。

## 申诉处理

所需费用由各方自己承担，包括与申诉有关的诉讼费用。在申诉的最后处理阶段，要向双方提供申诉听证花费的详细的书面声明。没有用到的所有存款要返还教育机构，所有超出的花销也会向教育机构收取。

申诉委员会听证的花费由谁承担要根据申诉委员会的决定来定，如下：

- 如果委员会决定得到了申诉委员会的认可，申诉委员会听证花费由教育机构承担。
- 如果教育机构的申诉得到了申诉委员会的支持，则听证花费由ACTT承担。

来源：特立尼达及多巴哥认证委员会网站

## 5. 能力建设

对于质量保障机构而言，质量保障是一项非常严谨的工作。对于高等教育机构而言，实施保障也需要消耗大量的资源。为了能从质量保障过程中获得最大程度的收益，培育出整个质量保障体系所应具备的能力是至关重要的。能力建设应当从评估人员、高等院校和质量保障机构职员三个层面共同推进。

**评估人员（专家）能力建设：**评估人员的能力应当引起质量保障机构的高度重视，主要原因至少有以下三点：

- 促使评估人员能公正、充分地承担起相应职责，为质量保障机构的功能发挥提供支持；
- 促使评估人员遵循质量保障框架，代表机构开展工作，遵守机构的指导方针；
- 减少内部队伍的差异性，确保质量保障过程及其结果的可信性。

上文中，我们对评估人员的角色和职责进行了论述。实地调查日程安排也阐明了调查中应当实施的各项评估活动。这些都对评估人员进行面对面的有效互动，维持和谐的人际关系，以及决策中的思维开放等能力提出了要求。评估人员只有对自身的角色获得正确理解之后才能以专业化的方式开展各项评估工作。

促使评估人员遵循质量保障框架，减少评估小组内部的差异性是一项非常重要的任务。质量保障机构应当担负起责任，确保按照某些基本的方法论原则开展每项评估，并促使评估小组基于质量保障机构的框架开展工作。这一点在很大程度上可以通过质量保障机构职员参与实地调查得到保障。然而，质量保障机构很可能无法参与每项实地调查。当机构不直接参与实地调查时，专家们必须承担起更多的职责，以确保评估方式的一致性。在这类评估模式中，小组内部的差异便有可能成为一大挑战。因此为评估人员提供适当的培训，安排有经验的专家领导评估小组是非常有必要的。

有些国家建立起了接受参与评估小组相关培训的人员名册，首先选择专家接受严格培训，然后再将成功培训的专家列入名册。然而在另一些国家中，评估小组成员是根据不同的院校评估项目临时任命的。评估小组形成后，质量保障机构让他们熟知质量保障的过程。质量保障机构的定位和培训策略存在巨大差异，可以是组队后再向评估小组成员做简要的介绍，也可以是在组队前就对评估人员进行严格的驻地培训。

质量保障机构还必须制定再培训策略。在调整评估程序、进行改革、制定新步骤，以及发现需要进一步关注的领域时，应当及时告知评估人员。质量保障机构可以通过旨在沟通所有质量保障过程参与者的评估人员年会、公告或网上论坛等形式达成这一目的。

**高等教育机构能力建设**：能力建设不仅包括帮助高等教育机构为现场考察做准备，而且还包括为有效自评、基于评估报告的建议采取行动，启动后续评估，维系质量文化，以及追求质量提升目标提供指导。从某种程度上而言，质量保障机构的后续评估策略，以及通过研讨会和各类学术论坛同高等教育机构之间进行持续的互动有助于上述目标的达成。某些质量保障机构制定特别计划，帮助高等院校提升质量。美国中北部各州高等院校协会的“学术质量提升计划”（AQIP）便是其中的典型。高等院校可以不采用传统的自评方式，而是选择参加此类全新的计划。

### 案例 10. 高等教育机构能力建设（学术质量提升项目 AQIP）

AQIP为高等教育质量的持续提升提供支持。该计划为学院和大学提供全新的选择，帮助他们维持所获得的地区认证。高等学习委员会（The Higher Learning Commission）在皮尤慈善信托基金（Pew Charitable Trusts）的资助下于1999年启动了AQIP。如今，共有127个组织通过一系列富有挑战性的、同提升核心部门质量相适宜的行动，达到了高等学习委员会的认证标准。AQIP参与组织的质量提升过程和结果的共享为高等学习委员会提供了形成公共质量保障判断的依据，并敦促自身在已界定的各个高等教育使命中取得卓越成就。为了达成上述目标，AQIP正坚持不懈地致力于开发并完善创新的、高成本效益的、高技术含量

的质量保障程序。AQIP网站提供了有关行动计划、战略论坛、资料库和评估结果、实地调查以及认证复验等信息。同时，AQIP也可通过让个体以评估人员的身份参与质量保障过程或其他服务项目，帮助他们对质量以及系统提升获得更为全面的理解。

来源：学术质量提升项目网站

在高等教育机构的质量存在巨大差异的高等教育体系中，能力建设是质量保障机构的重要职责。在刚刚形成教育质量保障这一理念的高等教育体系中同样如此。在这类情况下，质量保障机构必须制定策略，采取行动，提升高等院校的能力，促使它们为教育质量保障做出贡献，并从教育质量保障中获益。同时，维持质量保障实践中形成的质量计划也非常重要。

质量保障机构为高等教育机构的能力建设制定的计划主要包括：开发有关高等教育机构优秀实践经验的数据库（GPDB）；为提升教育质量的特定项目提供支持；开设项目并进行研究，提升所需领域的质量；选择有代表性的高校成员就质量提升展开磋商和讨论；以及为构建高校网络提供支持。对质量管理人员进行培训，为协调员和评估人员提供指导，并使他们参与到质量保障实践中来，这有助于构建一个熟悉质量相关问题的学术圈。那些接受培训的人员反过来将有助于他们自身高校的能力建设。您可以通过浏览AUQA和HEQC的网站，了解这两个机构为促进高等教育机构能力建设所采取的质量提升措施，获得更多有用的信息。

**质量保障机构职员能力建设：**质量保障机构职员在维护质量保障程序的专业性中扮演着重要的角色。在某些机构中，他们在质量保障程序的开发，质量保障过程的实施以及结果中发挥着主导作用。他们需要接受专业化的培训来应对质量保障领域的各类变革。质量保障机构通过让职员参加有关质量保障的学术活动来实施此类培训。观摩其他机构的质量保障实践，并组织来自于其他机构的同行进行专业访问有助于经验和专家的共享。质量保障机构越来越多地采用人员交流、访学以及参与机构间的活动等方式，为多个机构集中讨论共同关注的问题提供了平台。随着质量保障机构互认成为一项日趋重要的议题，这种机构间的沟通更为重要。某些质量保障机构鼓励自己的职员积极参与有助于自身专业成长的研究、成果发表和咨询工作。



### 思考练习 3

1. 浏览质量保障机构网站，明确申诉委员会应当考虑的积极因素。基于本国国情，申诉机制应该如何运作？
2. 浏览网站，查阅AUQA的优秀实践数据库（GPDB）以及HEQC质量提升理事会所采取的行动。它们的实践为本国质量提升策略提供了何种启示？

## 1. 管理和组织结构

不同的质量保障机构的建立方式及其隶属关系决定了其不同的管理和组织结构。总体而言，高层的管理团队——决策层——决定质量保障机构的政策和目标，而职员层则负责将政策转化为行动。管理层的成员根据机构的规章通过任命、提名或选举产生。由质量保障机构的立法机构规定管理层的功能。

管理层通常由来自具有代表性的各个高等教育利益相关方的代表组成。有明确的指导方针对分别代表高等院校、政府、雇主和公众的管理者的任命进行说明。此代表在特定领域中离职后可能会放弃这一管理职位，如大学校长任期结束。然而，在有些机构中，董事会成员并不代表各自所在的领域。即便在任命过程中力求平衡各方代表时也会存在这类情况。例如，南非高等教育质量委员会（HEQC）由13人组成的董事会进行管理。这些人员由高等教育委员会基于自身权利独自任命，而并非各类组织的代表。印度国家评估与认证委员会（NAAC）的成员则基于教育者的个人能力进行提名。然而，绝大多数情况下，提名的成员要能够代表中央大学、州立大学、将要成为大学的机构以及自治学院等部门。这些成员只要能代表某个部门，便可以一直在质量保障机构的管理团队中任职。

管理层的构成通常表明了不同的利益相关方想要在质量保障机构中拥有的相对权利。在政府建立的机构中，来自政府的代表是管理团队的一员，甚至担任要职。某些质量保障机构认为将学生、公众和终端用户的代表纳入管理团队是非常重要的。

一些质量保障机构聘请国际专家担任管理者，旨在获取新颖的、全球化的视角。在亚太地区，香港学术认证委员会（HKCAA）和大学拨款委员会（UGC），新西兰学术质量审核署（AAU）以及日本大学评价与学位授予机构（NIAD-UE）都采取了这一做法。四分之一以上的HKCAA董事会成员都是国际专家。

管理层的构成还依赖于其他因素，包括地区合作被赋予的重要性，以及为质量保障提供支持的意愿等。随着欧洲高等教育一体化进程的推进，欧家国家质量保障机构管理层的国际化也得到迅速的发展。在奥地利认证委员会（AAC），只有一半的委员会成员来自于奥地利，另一半成员是来自欧洲其他国家的专家。评估小组的也呈现出日趋国际化的发展趋势，并且质量保障机构的管理层对这一趋势持积极态度。这是由于质量保障机构间的地区对话和高等教育国际化日趋重要。在欧洲，许多质量保障机构将国外专家任命为认证委员会的成员，如奥地利认证委员会（AAC），德国学位认证委员会（Akkreditierungsrat），爱尔兰学习课程质量保障和认证局（AQAS），德国认证、鉴定与质量保障协会（ACQUIN）以及国际商业管理认证基金会（FIBAA），亚太地区的代表是澳大利亚大学质量署（AUQA）和新西兰大学学术审核机构（NZUAAU）。案例11是来自爱尔兰、智利以及埃及的例子。

## 案例 11. 质量保障机构的管理结构（爱尔兰、智利）

### 爱尔兰高等教育和培训资格授予委员会（HETAC）

相关法案对委员会成员的任命进行了规定。委员会由15名成员组成，主席和执行长是委员会成员。其他成员分别由以下部门进行任命：教育科学部（2名），企业、贸易与就业部（1名），已认证高校（3名）（其中一名为学生代表，另一名为雇员代表，需获得教育和科学部的批准），爱尔兰商业雇主联盟（1名），爱尔兰工会大会（1名）。委员会组建后将再提名两名具有丰富的相关知识和经验的成员，其中一人应具备国际经验。委员会成员以兼职、自愿形式开展工作。执行长是唯一的全职工作人员。委员会成员任期为5年。

来源：Vroeijsstijn, 2003

### 智利全国认证委员会（CNAP）

1998年，智利教育部组建了全国认证委员会（CNAP），负责认证过程的设计与实施。委员会共有14名成员，由教育部任命，同时还配有一名技术人员，负责协调和管理认证过程。该委员会的主要职责之一便是基于自身的经验构建一个持久的质量保障体系。

委员会制定了一项提议，该提议将会成为一个法律项目。国会已经批准了委员会关于质量保障机构结构的提议，主要原则如下：

- 国家总统任命委员会主席
- 由主要类型的高等院校任命（公、私立大学，职业院校以及技术培训中心）7名代表
- 由国家科学和技术委员会负责任命2名成员
- 教育部高等教育司负责人
- 上述成员共同任命2名成员，1名为雇主代表，另一名为专业协会代表
- 学生组织根据法律的相关规定任命2名学生代表
- 委员会任命1名秘书长，负责领导技术人员，拥有发言权，但没有投票权
- 委员会所有成员利用个人能力开展工作，无论所在高等教育机构的隶属关系或现任职务发生何种变化，其任期统一为4年
- 管理团队负责制定有关政策和认证的所有决策，包括高等院校认证，质量保障机构对项目认证以及博士教育项目认证的审批，登记和监督。

来源：Lemaître, 2005

### 埃及国家教育质量保障与认证局（NAQAAE）

NAQAAE是建立在以下三条立法基础之上的：（i）部级法令，（ii）总统令，以及（iii）政府法令，其目的是调整质量保障机构的整个过程（2006年第82号法令）。

NAQAAE的管理结构是根据法规第14条设立的：国家教育质量保障及认证局董事会按照总统令组成，包括15名来自教育界的专家，这些专家在绩效评估及教育质量保障领域知识渊博，经验丰富，其利益与国家教育质量保障及认证局的目标没有冲突。

总统令在所有董事会成员中任命一名主席和三名副主席，其中一名负责高等教育事务，一名负责大学预科教育事务，另外一名负责爱资哈尔（Al-Azhar）事务。总统令规定他们的奖励和津贴，以及其他董事会成员的奖励和津贴。

根据组建法令的规定，当董事会主席不在时，由第一副主席代替其处理事务。

董事会成员的任期为四年一届。

NAQAAE董事会是最高权力机构，在处理其事务方面有至高无上的权利，有权做出其认为能实现目标的所有决定。

来源: Badrawi 2008

管理层承担各类管理、监督和决策职责，全权负责质量保障机构的政策、职能履行和决策。因此，管理团队可能会将权利移交给质量保障机构的负责人，但依然对决策负责。通常，机构的负责人由管理层任命。负责人遵循机构的管理规章和条例，负责日常管理事务，并向管理层汇报。重大变革或决策需要获得管理层的批准。

管理层负责制定质量保障决策，对过程的可信性进行监控，这正是质量保障机构的主要职责所在。管理层必须确保质量保障过程能形成全面、有根有据而又独立的判断。管理层关注质量保障机构的运作表现，并对其发展进行指导。有时，其中的管理人员可能会成为小组委员会或临时工作小组的成员。此外，他们还可能代表机构参加有关质量保障的活动；在相关会议或对相关团体介绍机构工作情况；根据其专业知识和经验向机构职员提出建议；同工作人员在重要领域中进行合作，如有关跨境教育的学术论文和专题著作等。案例12列举了澳大利亚大学质量署（AUQA）管理层的职责。

## 案例 12 管理层的职责：澳大利亚大学质量保障署（AUQA）

- AUQA董事会的主要目的在于将组织的目标付诸实施。
- 董事会为AUQA的质量保障行动确定大方向，审核组在机构职员指导下开展审核。
- 在审核工作方面，董事会负责政策和程序的制定、人员聘请以及结果的公布。
- 董事会应当努力履行自身的管理职能。

### 董事会的主要职能

- 董事会负责制定与机构章程相一致的政策。
- 董事会负责对审核人员的资质注册。
- 董事会主席代表董事会，和执行董事共同负责从注册系统（专家库）中挑选审核人员。
- 审核小组组建后，董事会赋予小组依据政策和程序开展审核工作的职责和权利。
- 董事会负责批准公布审核报告，报告具有以下特征：内容真实，论据充分，有说服力，论述可靠，论调一致，并且同AUQA的职责范围相吻合。

### 董事会职责的具体阐述

- 为质量保障机构在达成组织目标中的表现负责；
- 基于国际、国内整体背景情况，以及章程中所规定的目标，为AUQA确定战略方向；
- 基于章程中的相关规定，为AUQU制定方针政策；
- 对执行董事和其他机构职员的政策实施情况进行监控；
- 确保依据既定的AUQA操作程序开展审核工作；
- 对审核人员进行资质注册认可；
- 批准公布审核报告；
- 批准AUQA预算；
- 任命AUQA执行董事；
- 对AUQA的财政绩效和报告负责；
- 向成员提交包含审计帐目在内的AUQA年度报告；
- 使各成员了解AUQA的章程。

来源：澳大利亚大学质量署网站，AUQA政策主页

基于所采取的不同行动，将政策和职责转化为各类行动的组织结构在复杂性上也存在着差异。如上文所述，某些组织结构可能要求全体职员参与到所有事务中去，而另一些组织结构可能有所分工，如高等教育机构的联络工作，评估人员的培训或材料编订等。

有些质量保障机构根据不同的功能进行内部职能的划分，如综合管理、评估人员培训、高等教育机构指导、公关、实地调查、编订文件、信息系统以及网络等相关事务。分工可能以质量保障过程中的主要职能为基础，也可能杂糅了质量保障过程和机构的主要活动。可以设立相应的负责人员或部门对此进行管理。

某些质量保障机构并非基于功能进行划分，而是设立部门专门负责特定区域或特定类型的高等教育机构。例如由专门的工作人员或部门负责同X机构（如墨西哥国际大学），特定区域内的高等院校群（如，伊利诺斯州所有的社区学院），或是特定类型的高等教育机构（如全国所有的师范学院）相关的所有事务。如果质量保障机构进行多种类型的评估，那么也有可能基于评估类型进行分工，如X负责项目评估，而Y负责高等教育机构评估。通常，质量保障机构会综合采用上述分工方式。机构必须基于自身的具体情况，找到最有效的职责分工类型和支持结构。

## 2. 必需的资源

质量保障机构通过人数并不多的高素质核心职员群体来履行自身的职能。通常，他们依靠外部评估人员开展评估工作。机构的财政资源是需要考虑的一大问题。在所有质量保障体系中，主要有以下三类支出：



- 质量保障过程管理支出，涵盖了与机构运作相关的所有支出，如职员工资、设施设备、材料编订等；
- 高等院校自评相关支出，虽然这通常由高校负责，但涉及到所有培训活动的费用；
- 外部评估支出，可能包括外部评估人员的酬劳（尽管并非所有的质量保障体系都给外部评估人员支付酬劳），差旅费以及其他相关支出。

当评估机构是在政府的主导下建立，并履行政府职能时，绝大部分资金通常来自于政府本身。在半政府情况下，机构同政府保持密切关系，但由独立的管理团队进行领导。这类机构的启动资金可能来自于政府，质量保障行动中的支出绝大部分由相关的高等教育机构支付。在有些国家，政府为公共资助的高等教育机构的认证开支提供资金支持。也有部分质量保障机构直接从政府获得相关的认证拨款，不向高等教育机构收取费用。如果质量保障机构隶属于高等教育机构，那么高等教育机构本身可能会为认证机构和认证过程提供资助。独立于政府和高等教育机构的质量保障机构，如许多以非政府组织和专业认证组织的形式开展工作的国际质量保障组织，通过收取评估服务费用维持机构运作。

考虑到上述各类情况以及机构运作的各类开支，质量保障机构可以制定不同的资金方案，采取以下一种或多种形式：

- 政府资助。在政府主导下创建的质量保障机构体系中，政府至少会提供启动资金。通常，这项资金至少能支付一部分同机构运作相关的开销。
- 高等教育机构资助。在许多质量保障体系中，高等教育为自身所接受的服务埋单。这笔资金通常涵盖了同外部评估以及培训活动相关的所有支出。
- 质量保障机构向接受服务而非申请认证的高等教育机构或组织收取服务费用。包括会议、工作坊、咨询服务等。

各质量保障机构在规模、预算、质量保障活动的数量和范围方面存在巨大差异。小到2名全职员工负责8所大学的质量保障工作，大到20名全职员工负责1600所高等院校的质量保障工作。例如，菲律宾的每个质量保障机构都设立了一个秘书处，由执行董事负责领导。PAASCU秘书处的人员最为庞大。PAASCU为大量教育机构提供服务。2006年，该机构拥有410个高等院校会员，实施27个学术认证项目。另一方面，AACUP只有48个成员，实施的学术认证项目也最少。相应地，AACUP秘书处的人员规模也最小。在资金方面也存在着显著的差异。多则每年超过一亿美元，少则每年仅有数千美元。这不仅仅取决于机构的规模，而且还取决于薪资结构和质量保障活动的数量，而这同质量保障机构在质量保障过程中的参与程度息息相关。

除规模外，机构职员的能力也必须同他们在质量保障过程中应当发挥的作用相匹配。在某些质量保障机构中，职员在评估中发挥积极作用，包括撰写报告，参与评估人员的培训项目，以及作为专家为高等教育机构提供指导等。这类机构要求职员的能力和和经验获得学术界的认可，将他们视作评估人员，或者至少为高级职员。当进行项目认证时，质量保障机构可能希望

挑选具有相关专业背景的职员。在职员仅履行管理职能时，机构对他们的要求也会发生相应的变化。下面，案例13讨论了美国和哥伦比亚质量保障机构所需要的资源。

### 案例 13 质量保障机构所需资源：美国和哥伦比亚

#### 美国

通常，地区认证机构的职员数量有限，可能在12人至20人之间，每年的运作经费在200万美元至300万美元之间，主要用于支付薪水，办公开支以及每年组织的2至3次会议。专业工作人员的背景不同，但大多接受过博士一级的教育，拥有在学术机构工作的经历，具备良好的组织技能，言行举止谨慎，符合特定专业的道德标准。在项目认证方面，职员通常拥有相关领域，如工程学或护理学的学位，并接受相关培训。

来源：El-Khawas, 2001: 14.

#### 哥伦比亚

委员会拥有自己的总部和预算，每年由国家规划部和财政部进行拨款。该项预算为国家预算法案中的一部分，以执行国家认证体系所需资源的名义进行分派。根据CNA的决定，委员会的预算由ICFES进行管理。如今，资金被用于委员会的工作开支，以及其他对申请学术项目自愿认证的高等院校进行实地评估的所有开支。此外，预算还涵盖了高等院校参加的有关认证和评估的研讨会以及工作坊，信息技术，分发CNA出版物等开支，以及依据高等院校向CNA递交的申请认证的自评项目提供部分资助。

来源：Revelo Revelo and Augusto Hernandez, 2003: 33.

基于质量保障机构的隶属和资助来源，资助者和管理者赋予机构特定的职能范围，并有着特定的要求。因此，质量保障机构必须根据自身将要承担的质量保障活动的范围和数量，决定所需的资金和人力资源。

质量保障机构必须从内部职员和外部评估人员两个方面对所需的人力资源做出估计。外部评估人员培训可能也需要大量的资源。在启动阶段，机构的创建需要进行全国性的咨询，并在取得广泛一致的基础上构建方法论。另一方面，机构需要对高等教育机构的指导以及评估人员的培训项目等活动予以持续的关注。一旦统一方法后，评估活动和培训项目就需要大量资源。绝大多数质量保障机构都要求高等教育机构支付评估活动的相关费用。

### 3. 信息系统

质量保障结果在特定时间段内有效。质量保障机构负责妥善保管质量保障结果的相关档案，包括作为质量保障结论基础的自评报告；评估小组建议；被评机构的反馈（如果有的话）；质量保障机构的结论；申诉（如果有的话）及其结果。质量保障机构必须在结论有效期内妥善保管好高等院校提供的资料，评估人员重视的资料，质量保障结论的证据以及质量保障过程中

所收集的数据。这一点在质量保障决议受到质疑，或是质量保障结果可能会产生重大影响时尤为重要。这一类型的数据处理为评估职能的履行提供支持。另一种类型的信息系统也受到部分教育评估机构的重视，即质量保障结果的公共信息系统。

某些机构不仅构建信息系统，服务于评估职能的发挥，而且还进一步将尽可能多的数据提供给公众和其他全国性的数据库。这是为了确保高等教育机构所提供信息的可靠性，以及评估人员重点考察的信息的正确性，并且确保对收集的数据进行了有效的利用。高等教育机构报告中的核心数据可能会被提供给其他全国性的数据库。有时，评估机构还从其他全国性的数据库中获取有关被评机构的数据，用来对高等院校提供的数据做进一步考察或是交互验证。然而，应当指出的是，高等院校希望所提供的大量信息仅使用于评估。在许多情况下，它们之所以原意为评估提供敏感而战略性的资料是因为知道这些资料不会被公开。因此，质量保障机构应当非常明确何种类型的资料可以向公众公布，何种数据是它们评估工作中不可或缺的。

我们有充分的理由将服务于评估工作的信息同向公众公开的信息区分开来。理由之一便是：虽然向公共信息系统提供正确、有效以及可靠的信息是对认证的要求之一，但不应当将这类信息同对某个高等院校的质量做出判断时所需的信息相混淆。即便两种类型的信息有所交叉时也是如此。考虑到这一点，所有的高等教育体系都应当对何种数据必须进入公共信息系统做出决策，而高等教育机构有责任提供这类数据。

质量保障机构必须依据法律规定或机构本身的具体情况向公众公布信息，并对相关的反馈做出回应，包括向公众公布机构的政策、程序和标准。为利益相关方提供有关质量保障结果的可靠信息可能也是机构的职责之一。在这类情况下，机构必须做好信息管理工作。通常，机构负责编订包含相关细节的名录和手册。某些机构负责对利益相关方的质疑做出回应。机构的网站应当为信息公布和公众反馈开辟专门的板块。这些都有助于使质量保障机构直接面向公众。

机构还负责对某些监督和后续评估的信息进行处理，但这类信息处理的要求强制程度不一。监控的形式可能包括获取进展报告，相关行动的报告，以及在质量保障结果有效期内所发生的重大改变的报告。例如，如果高等教育机构的职能发生重大转变，对教育机构本身产生深远影响，那么便可能将这类转变告知质量保障机构。随后，质量保障机构对这一转变进行考察，并决定质量保障结果是否依然有效。又如，某个高等院校爆发出一桩丑闻，对教育质量产生影响。此外，第三方可能也会向质量保障机构表明高等院校提供了虚假的信息，以便获得有利的质量保障结果。这些只是一少部分案例，说明应当对支持质量保障结果的信息和数据进行有效的管理，以便能方便地进行查阅。质量保障机构必须为文件和信息管理体系制定有效的规划。这一工作需要由具备相关能力的专门职员或部门负责。

评估人员及其背景的数据库维护也是一项富有挑战性的任务。这些背景信息应当包括：个人和专业信息；参加的培训和再培训；实地调查的参与次数；评估的高等院校和项目；以及对

实地调查中的个人表现做出的评价。质量保障机构需要大量信息来平衡整个评估小组的人员构成。这一点在依赖大量外部评估人员的大规模高等教育体系中尤为重要。评估小组应由来自不同地区、具有不同学校和专业背景、不同性别和宗教的评估人员构成。应当避免过于频繁地使用某些评估人员和高等院校，而不使用另一些已接受培训的评估人员。为此，需要一个架构合理、信息更新及时的评估人员数据库。某些评估机构通过网站或以名录的形式将这类信息公诸于众，并做出反馈。这一策略有助于避免误传和虚假信息。机构必须对外部评估人员的表现进行监督，并将监控结果上传于数据库。当然，并非所有的信息都要公开。然而，如果质量保障机构认为某个外部评估人员不可信，或是决定不再任命这位评估人员，应当通过某种方式记录下该信息。这样可以避免由于缺乏相关信息记录而在以后再次任命这一评估人员。

当质量保障机构改进方法、修订策略、制定新计划或是确定新的最后期限时，应当就这类信息同利益相关方进行有效的沟通。质量保障机构通常采用传统方式和新型的信息通信技术进行沟通。网站、通信录、时事通讯、报纸广告、大众传媒中的公告，以及面对面的讨论是学术界常用的方式。



#### 思考练习 4

---

在本国的质量保障机构中，何种管理和组织结构将行之有效？

质量保障机构必须证明它们所实施的质量保障过程有效达成了既定的目标。为了说明这一点，质量保障机构要对许多利益相关方负责，必须向他们证明质量保障过程是可信的，并确保质量保障结果的客观性。

## 1. 质量保障过程的可信性

质量保障过程的可信性是诸多不同因素综合作用的结果。这些因素包括政策的明确性；质量保障框架的正确性；程序的透明性；参与人员正直的品质；以及期望对高等教育体系所产生的影响。

为了保证质量保障过程的可信性，机构必须确保自身的策略具备如下特征：高等教育机构广泛参与标准的制定工作；取得多方一致意见，获得广泛支持；仔细研制和开发评估的方法和工具；所有政策和行动都具有透明性；严格执行程序；以及制定提升评估专业化程度的保障措施。在着眼于质量控制的高等教育体系中，机构可能需要采取不同措施，消除低质量的高等院校或项目。例如，如果质量保障结果被用于关闭低质量的高等院校，那么这一国情可能不利于就标准进行磋商。但如果具备健全的申诉体系，机构可以通过严格执行清晰透明的程序来确保质量保障的可信性。大量的培训以及同高等院校的合作有利于使机构获得较高的认同度。在这一情况下，机构可能不能确保在高等教育机构之间达成一致意见，但可以听取任何人对质量保障程序所发表的意见，并对有价值的意见进行深入考虑。

既能应对变化，又能在方法上保持一致性的合理的评估框架是非常重要的。尽管对于新建立的质量保障机构而言，不断的调整完善是发展过程中的必经阶段，但过多的变化常常会导致高等教育机构对质量保障机构失去信任。框架的核心要素必须能准确把握本地的情况，同时也要同国际的发展趋势保持一致。只有在机构对自身的目的进行深入思考，并至少对未来 5 至 7 年中所要进行的工作有明确的认识时，才能达到上述要求。缺乏明确性的框架有时会使得质量保障机构试图通过相同的程序来实现相互矛盾的目标。

一旦建立起框架，许多与可信度相关的问题便是由哪些人员负责框架的实施工作。质量保障机构应当选择那些公认的正直的人员。高等院校对评估专家的专业知识有信心是不够的，最重要的是对评估人员的信任。他们应当是质量保障领域的专家。质量保障机构确实在促进评估人员专业化的过程中扮演着非常重要的角色。

评估小组成员的资格和才能对于整个质量保障过程的可信度而言非常重要。但是，质量保障机构对认证过程进行专业化的规划和实施，对于评估小组成功地完成工作也同样重要。如果认证机构不明确对评估小组的要求，即便是最有能力的小组也无法成功履行自己的职能。

评估小组的构成是另一个需要特别关注的领域。单个评估人员不可能熟悉某个高等院校或项目的方方面面。由于受到超出质量保障机构控制范围的许多因素的影响，每个人有着自己的质量观。无论培训多么严格，机构也不可能依靠某个培训项目消除所有的个人观点。需要铭记于心的是：机构应当确保组建的评估小组能进行有效的集体评估。将不同技能的评估人员编入同一个小组有助于获得评估的平衡。

在此，我们有必要提及利益冲突问题。虽然，评估人员具备正直的品质，但大多数质量保障机构还是要求做出澄清，表明他们本人以及家属在过去和现在都不是被评机构雇员、会员、顾问或是毕业生。这是为了保证评估的客观性。同时，还应当对质量保障机构职员可能面临的利益冲突做出适当的说明。这些措施提高了质量保障机构的可信度。

在质量保障实施过程中将高等教育机构视为平等的伙伴也有助于提高可信度。在一些国家，高等院校在评估小组的构建中没有任何发言权。在小组的构建中征求高等院校的意见被视为一项有效措施。这一做法确实提升了质量保障的合作精神。此外，如果选派的小组做出的判断不能获得被评机构的认可，那么所有的努力都是白费的，只能强化顺从意识，不能带来质量的提升。收集高等院校以及质量保障过程的参与者的反馈，并加以利用，促进质量的进一步提升，这也有助于引导质量保障机构沿着正确的方向发展。构建合理的申诉机制是质量保障机构在保障自身的可信度和问责中所要考虑的另一问题。

换言之，质量保障过程的可信度和接受性在很大程度上受到以下措施的影响：为评估制定明确的目标和框架；遵循既定的框架；采取恰当的，确保客观性的保障措施；将高等教育机构视为平等的合作伙伴；以及赢得利益相关方的信任。

质量保障机构还应当构建问责机制。下文中将举例说明某些机构问责机制的运作方式。

## 2. 问责措施

某种程度上，质量保障机构的隶属关系决定了机构的问责情况。在政府建立的质量保障机构中，教育部代表等政府官员或为管理层的一员，或领导整个团队。此外，政府可能采取各项适当的措施，如要求机构就自身的运作状况做年度报告。当隶属于高等教育机构时，质量保障机构向高等教育机构负责。各个机构所实施的问责措施千差万别，下文将对部分措施进行讨论。

### **措施 1：对质量保障机构的职能履行进行内部监督是问责的要素之一**

许多内部监督措施为利益相关方参与质量保障过程的构建和监控提供了保障。将各利益相关方，尤其是具有代表性的学术界人士纳入管理团队是机构所采取的问责措施之一。某些机构还将公众代表纳入管理团队中来。将教育服务使用者的代表纳入管理团队也是措施之一。某些质量保障机构为任命公众代表参与管理团队制定了详尽的程序。总体而言，机构向管理团队递

交规划和年度报告。这些材料甚至可能向公众公开，以此来确保机构运作的透明性，加强机构的问责。聘请国际专家参与管理团队是确保政策和程序的合理性的另一种途径。然而，上述措施在很大程度上依赖于质量保障机构的隶属情况。

例如，由于印度尼西亚国家高等教育认证委员会（BAN-PT）隶属于政府，所以机构每年向政府递交报告，并且机构的活动以政府年度预算中的拨款为基础。安大略研究生教育委员会（OCGS）由安大略大学委员会（COU）建立，需针对前一年的工作情况向 COU 每年至少做一次书面汇报。

## **措施 2：保护组织对质量保障机构的问责进行监督**

质量保障机构将寻求保护组织的认可作为问责措施之一。在美国，由高等教育机构建立的地区认证组织寻求获得高等教育认证委员会（CHEA）或是美国教育部的认可。尽管并不强制要求获得这类组织的认可，但高校只有获得被认可的地区机构的认证才能获得诸如学生补助金等联邦资助。寻求 CHEA 认可的认证机构必须证明自身符合 CHEA 的标准。认证机构需要提升自身的学术质量，构建健全的问责机制，鼓励质量的提升，制定合理的程序，对认证行动进行持续地再评估，并且具备足够的资源。对地区认证机构的认可方式同对高等院校的认证方式相似，包括自评和外部评估。在认可过程中（每六年一次），甚至包含了向公众公开的环节（详见案例 14）。

在澳大利亚，大学质量署（AUQA）负责对州和地区政府的高等教育认证机构进行五年一次的质量审核。相关政府部门负责根据这一评估报告采取相应的行动。AUQA 的审核便是对认证机构问责情况的一种检查。

## **案例 14. 认证机构的问责情况：全美高等教育认证委员会（CHEA）**

长期以来，CHEA 对认证机构的认可成为确保高等教育质量、问责和不断提升的重要策略。CHEA 的认可确认认证机构的标准和过程符合 CHEA 建立的质量、提升和问责标准。CHEA 负责对地区性、专业性、全国性以及职业性的认证机构进行认可。

CHEA 出于以下三个基本目标对认证机构进行认证：

- 提升学术质量.....
- 确保认证机构的问责。明确认证机构已经制定相关标准，通过同公众和高等教育界就教育努力的结果进行一致、清晰、连贯的沟通，加强机构的问责。
- 鼓励有意义的变革以及需要的改进.....

来源：高等教育认证委员会网站

### 措施3：展开自愿性的地区合作，遵循相关的标准

质量保障机构可能自愿参与地区网络联盟，采取共同认可的原则和措施。尽管问责可能并非机构参与地区网络联盟的主要动力，但遵循共同的标准有利于展示机构责任感。国际高等教育质量保障机构网络联盟（INQAAHE）和欧洲质量保障网络联盟（ENQA）开发的有效措施便是其中的典型。案例 15 所列的八条指导方针与欧洲高等教育区的《欧洲质量保障标准和指导方针》（ESG）密切相关，整套原则见 ENQA 网站。

#### 案例 15. 正式会员标准 (ENQA)

ENQA 的正式会员对来自 EHEA 成员国的高等教育领域的所有质量保障机构开放，他们要运作和真正执行评估活动至少两年时间。

在被接纳为正式会员前，申请机构必须让董事会相信其达到了以下八条标准。申请机构还应达到欧洲高等教育区的欧洲质量保障标准和指导方针（ESG），欧洲质量保证标准和指导原则是 2005 年在柏林由负责高等教育的欧洲部长们通过采用的。董事会可以自行修改程序的细节问题。

每条标准后都有指导方针（斜体），指导方针提供了关于良好实践的附加信息，有时还对标准的意义和重要性进行详细解释。尽管指导方针不是标准本身的一部分，在考虑标准时要一起考虑指导方针。

ENQA 标准 1——活动（ESG 3.1, 3.3）

ENQA 标准 2——官方地位（ESG 3.2）

ENQA 标准 3——资源（ESG 3.4）

ENQA 标准 4——任务表述（ESG 3.5）

ENQA 标准 5——独立性（ESG 3.6）

ENQA 标准 6——成员所使用的外部质量保障标准和程序（ESG 3.7）

ENQA 标准 7——问责程序（ESG 3.8）

ENQA 标准 8——其他

来源：欧洲高等教育质量保障协会网站

### 措施4：对机构进行周期性评估也是加强问责的途径之一

人们日益认识到“元评估”（meta-evaluation）和“对评估进行评估”在加强问责方面带来的益处。质量保障机构的有效措施为这两类评估提供了支持。欧洲质量保障机构需每五年接受一次评估。某些机构组织有影响力的研究和中期调整评估，旨在对目标的实现进程获得更为深入的理解。某些机构邀请国际专家对整个实地调查过程进行监察，参与培训项目，承担咨询工作，并提供反馈。南非高等教育质量委员会 HEQC 拥有一个由 3 人组成的国际顾问小组，负责对机构的发展进行宣传。澳大利亚大学质量署（AUQA）、智利国家认证委员会（CNE）、汉诺威中央评估与认证机构（ZEVA）、丹麦评估协会（EVA）、匈牙利认证委员会（HAC）以及新西兰大学学术审核机构（NZUAAU）都接受外部评估。



## 措施 5：进行机构注册，加强机构问责

尽管这一措施尚未付诸实施，但相关方正进行讨论使其更具操作性。欧洲的质量保障机构已经达成一致意见，同意采取迈向“欧洲外部质量保障机构注册系统”的战略。案例 16 对欧洲注册情况进行了介绍。欧洲外部质量保障机构注册确认了欧洲运作的高等质量保障机构的可信性，并与欧洲质量保障标准和指导原则相一致。

### 案例 16. 欧洲质量保障注册系统 (EQAR)

欧洲质量保障注册系统 (EQAR) 由欧洲高等教育质量保障网络联盟 (ENQA)、欧洲学生会 (ESU)、欧洲大学协会 (EUA) 以及欧洲高等教育机构协会 (EURASHE) 成立，其目的是提高欧洲高等教育质量保障的透明度。

EQAR 公布并管理严格遵守欧洲质量保障标准和指导方针的质量保障机构，向公众提供在欧洲运作的质量保障机构的清楚、可靠的信息。

2003 年，负责博洛尼亚签字国的部长要求 ENQA 与 ESU、EUA 以及 EURASHE 协同制定“一套统一标准、程序和指导方针”（《柏林公报》）。接到命令后，E4 组在两年时间里制定了 ESG，作为欧洲高等教育质量保障的共同原则和参照点。2005 年，ESG 被在挪威的卑尔根市召开的博洛尼亚进程部长级峰会采纳。

标准和指导方针适用于所有欧洲的高等教育机构和质量保障机构，不分结构、功能和规模大小，以及其所处的国家体系。标准和指导方针由三部分组成，涵盖质量保障的各个不同层次：

第一部分：高等教育机构的内部质量保障

第二部分：高等教育的外部质量保障

第三部分：外部质量保障机构

第二部分和第三部分直接与质量保障机构相关，因此可以作为注册内容的标准。

来源：欧洲高等教育质量保障注册机构网站

1999 年，国际大学校长联合会 (IAUP) 和国际高等教育质量保障机构网络联盟 (INAQQHE) 共同提议建立同质量名单相似的质量标签，甄别出可靠的外部质量保障机构，但这一提议受到了反对。因此，INQA AHE 放弃了质量标签的想法，转而开发了一套同上文相似的有效措施。

对各类措施以及不同的国情进行通盘考虑有利于为质量保障机构的创建、管理、组织和监控制定决策。



### 思考练习 5

1. 贵国的质量保障采取哪些直接或简介的问责措施？
2. 哪些问责措施能在贵国的质量保障机构中行之有效？



## 学习小结

### 1. 质量保障机构必须独立于政府和高等教育机构

在同政府机构和学术界的关系方面，质量保障机构具有充分的自治已经成为一项良好实践。因此，质量保障机构常常是一个私立机构或半自治机构。由于机构必须获得学术界的信任，所以具有充分的自治是必要的。机构应当独立运作，或是充当政府和高等院校两大领域之间的缓冲器。一旦缓冲组织获得批准，质量保障机构必须力求独立于政府机构，并积极寻求新的角色。然而无论何种情况下，政府和机构之间的合作和沟通都是非常重要的。

### 2. 质量保障机构应发挥关键性、实质性的作用，但不应当干涉专家评估过程

质量保障机构既可以只履行管理职能，也可以同时负责管理和实质性的工作。机构通常参与质量保障方法论的构建和程序的开发，对质量保障过程进行规划和组织。同时，机构还常常参与评估小组的组建，并有可能参与培训项目，或至少参与培训简报。有时，机构让正式职员参与评估小组，使质量保障过程更具可比性。机构往往从履行其管理职能开始。一旦取得了合法性，它们便开始承担更多的实质性职责。然而，为了遵循公开透明的原则，对机构和评估小组的职责进行明确的区分是非常重要的。评估小组仅仅负责专业的判断。

### 3. 在质量保障体系创建初期，形成信任是关键

公开和透明的制度有利于信任的形成。例如，当被评机构在外部评估小组的组建中拥有发言权，能根据利益冲突原则拒绝某位评估人员时，便能增强被评机构对质量保障机构的信心。被评机构也许还能对外部评估报告发表意见。质量保障机构还可以通过积极宣传质量保障的相关信息，公布评估报告等途径提高透明度。通过网络或专业杂志公布质量保障报告、评估准则、评估指南以及评估等级也是有效的举措。

### 4. 外部质量保障体系的构建需要专业知识，而机构的运作需要大量的资源

外部质量保障体系的创建和运作要求必要的经济和人力资源的持续投入。需要利用专业知识进行质量模型的开发和实施，以及编订各项文件用于质量保障的全过程。质量保障机构必须为高等教育部门提供经常性支持，帮助它们构建进行有效自评的能力。同时，机构还应当帮助它们组建评估小组的专家团队。上述过程需花费大量时间，并且必须具备充分的资源。

### 5. 从长远来看，质量保障机构必须提升自身的质量（素质）

质量保障本身并不是目的。并且，质量保障机制的存在也并不必然和自动地表示高等教育体系具有充分的质量。质量保障机构必须从单个高等院校、项目或高等教育体系本身等各个层面，服务于高等教育质量的提升。因此，只有当机构的行动促进了或确保了质量的提升才能称得上是一个好的质量保障机构。

1. Arcelo, A.A. 2003. *In pursuit of continuing quality in higher education through accreditation: The Philippine experience*. Paris: IIEP-UNESCO.
2. Badrawi, N. 2008. Powerpoint presentation made at the Symposium on Quality Assurance in Higher Education, organized in Algeria, Alger on 1 and 2 June 2008.
3. El-Khawas, E. 2001. *Accreditation in the United States: Origins, developments and future prospects*. Paris: IIEP-UNESCO.
4. European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). 2005. *Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area*. Helsinki: ENQA. Available at: [www.enqa.eu/files/ENQA%20Bergen%20Report.pdf](http://www.enqa.eu/files/ENQA%20Bergen%20Report.pdf)
5. Hofmann, S. 2006. Mapping external quality assurance in Central and Eastern Europe. A comparative survey by the Central and Eastern European Network of Quality Assurance in Higher Education. Occasional Paper 8. Helsinki: ENQA. Available at: [www.enqa.net/pubs.lasso](http://www.enqa.net/pubs.lasso)
6. Kozma, T. 2003. *Accreditation in the higher education system in Hungary: A case study for international comparison*, Paris: IIEP-UNESCO.
7. Lemaître, M.J. 2005. *Between privatization and state control: Chile's experience of regulating a widely privatized system through quality assurance*. Paper presented at the IIEP Policy Forum on Accreditation and the Global Higher Education Market, Paris, France, 13-14 June, 2005.
8. Martin, M. (Ed). 2009. "Comparative synthesis of the case study research on the global higher education market". In: M. Martin (Ed.), *Cross-border higher education: Regulation, quality assurance and impact*. Paris: IIEP-UNESCO.
9. Papers presented at the IIEP Policy Forum on Accreditation and the Global Higher Education Market, Paris, France, 13-14 June 2005.
10. Revelo Revelo, J.; Augusto Hernandez, C. 2003. *The national accreditation system in Columbia: Experiences from the National Council of Accreditation (CNA)*. Paris: IIEP-UNESCO.
11. Stella, A. 2002. *External quality assurance in Indian higher education: Case study on the National Assessment and Accreditation Council (NAAC)*. Paris: IIEP-UNESCO.
12. Stella, A. 2004. *Quality assurance mechanisms in higher education in the Asia-Pacific*. Desk study overview commissioned by the Higher Education Division of UNESCO, Paris.
13. Vroeijenstijn, T. 2003. *Similarities and differences in accreditation: looking for a common framework*. Document prepared for the workshop on the Establishment of a European Consortium for Accreditation, The Hague, 12-13 June 2003. Retrieved 10 August 2006 from [www.eacaconsortium.net/download.php?id=20](http://www.eacaconsortium.net/download.php?id=20)

## 网络资源

1. 学术质量提升计划，美国：[www.aqip.org](http://www.aqip.org) and  
[www.aqip.org/index.php?option=content&task=view&id=24&Itemid=39](http://www.aqip.org/index.php?option=content&task=view&id=24&Itemid=39)
2. 特立尼达及多巴哥认证委员会（ACTT）：[www.actt.org.tt](http://www.actt.org.tt)
3. 新斯科舍专业工程师协会（APENS），加拿大：[www.apens.ns.ca](http://www.apens.ns.ca)
4. 澳大利亚大学质量署（AUQA）：[www.auqa.edu.au](http://www.auqa.edu.au)
5. 高等教育委员会（CHE），南非：[www.che.ac.za](http://www.che.ac.za)
6. 高等教育认证委员会（CHEA），美国：[www.chea.org](http://www.chea.org)
7. 丹麦评估协会（EVA）：[www.eva.dk](http://www.eva.dk)
8. 欧洲高等教育质量保障网络联盟（ENQA）：[www.enqa.net](http://www.enqa.net)
9. 匈牙利认证委员会（HAC）道德标准：[www.mab.hu/english/doc/ethics.doc](http://www.mab.hu/english/doc/ethics.doc)
10. 国际高等教育质量保障机构网络联盟（INQAAHE）：[www.inqaahe.org](http://www.inqaahe.org)
11. 国家评估及认证委员会（NAAC），印度：[www.naacindia.org](http://www.naacindia.org)
12. 国家高等教育认证委员会（NCHEA），蒙古：[www.accomn.mn](http://www.accomn.mn)
13. 新西兰学术审核机构（AAU）：[www.aau.ac.nz](http://www.aau.ac.nz)
14. 安大略研究生教育委员会（OCGS），加拿大：<http://ocgs.cou.on.ca>
15. 英国高等教育质量保障机构（QAA）：[www.qaa.ac.uk](http://www.qaa.ac.uk)

模块

4

理解和评估质量



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



International Institute  
for Educational Planning

联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP- UNESCO)

欧仁·德拉克大街7-9号 (7-9 rue Eugène-Delacroix)

巴黎, 邮编75116 (75116 Paris)

电话: +33 1 45 03 77 00 传真: +33 1 40 72 83 66

电子邮件: [info@iiep.unesco.org](mailto:info@iiep.unesco.org)

网站: [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org)

版权 © 2011 IIEP-UNESCO。保留部分权利。禁止商业应用。

在资料来源被认可的前提下, 出于培训的目的, 本教材可以被部分或全部复制与使用。使用时需作以下申明: “联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP-UNESCO) 授权同意使用本教材。国际教育规划研究所不对任何改编过的内容负责。”本教材的原始版本由国际教育规划研究所编写, 可到以下网址 [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org) 中查看。

# 目 录

<b>模块介绍</b> .....	<b>5</b>
<b>导 言</b> .....	<b>6</b>
<b>理解质量</b> .....	<b>7</b>
1. 对质量的不同理解.....	7
2. 高等教育的质量.....	8
3. 基本术语的定义.....	13
<b>质量保障的方法</b> .....	<b>20</b>
1. “基于标准”与“目标適切”.....	20
2. “最低要求”与“高质量标准”（或称“优秀实践”）.....	25
<b>质量评价的范围</b> .....	<b>27</b>
<b>质量保障的决策</b> .....	<b>30</b>
1. 使用标准的不同方法.....	30
2. 对定量评价的依赖.....	32
3. 对专业判断的依赖.....	36
4. 灵活性，以适应不同背景情况.....	38
<b>学习小结</b> .....	<b>43</b>
<b>参考文献及延伸阅读</b> .....	<b>48</b>

## 缩略词目录

AACUP	菲律宾特许学院与大学认证局
ACSCU-AAI	菲律宾基督学校、学院与大学认证协会
AICTE	全印度技术教育委员会
APQN	亚太地区质量网络组织
AQF	澳大利亚资历框架
AQIP	学术质量提升计划
ARACIS	罗马尼亚高等教育质量保障署
AUQA	澳大利亚大学质量署
AVCC	澳大利亚大学校长委员会
BAN-PT	印度尼西亚国家高等教育认证理事会
CA	注册会计师
CEEN	中东欧质量保障网络联盟
CHE	高等教育委员会（南非）
CICA	加拿大注册会计师协会
CNA	国家认证委员会（哥伦比亚）
CNAP	国家认证委员会（智利）
CSE	高等教育委员会（智利）
DEST	就业、科学与培训部（澳大利亚）
DFL	远程及弹性学习课程
EQA	外部质量保障
FFP	目标適切性
FOP	目标本身的適切性
FTE	全日制学生当量数
HEI	高等教育机构
HEQC	高等教育质量委员会（南非）
IIEP	（联合国教科文组织）国际教育规划研究所
INQAAHE	国际高等教育质量保障机构网络组织
KPI	关键绩效指标
MCEETYA	就业、教育、培训与青年事务部长委员会（澳大利亚）
MSCHE	中部各州高等教育委员会（美国）
NAAC	国家评价与认证委员会（印度）
NBA	国家认证理事会（印度）
NCAC	哥伦比亚国家认证委员会



OED	牛津英语词典
PAASCU	菲律宾学校、学院与大学认证协会
PACU-COA	菲律宾学院与大学协会认证委员会
PI	绩效指标
QA	质量保障
QAA	英国高等教育质量保障署
UFE	均一评价
UK	英国
USA	美国
USP	南太平洋大学

## 案例目录

案例 1. 质量 = 目标适切性：具有普适性的定义 .....	10
案例 2. 南太平洋大学（斐济）的绩效指标 .....	14
案例 3. 标准和准则（美国、南非、印度和马来西亚） .....	16
案例 4. 基准的类型 .....	18
案例 5. 定量和定性标准 .....	21
案例 6. 对不同质量表述短语的平衡：南非高等教育质量委员会（HEQC） .....	23
案例 7. 智利质量保障机构的质量观 .....	24
案例 8. 智利对新办私立高校的许可批准 .....	25
案例 9. 质量保障标准——菲律宾 4 家认证协会所开展的项目/专业认证 .....	27
案例 10. 走向基于能力的职业标准（美国） .....	30
案例 11. 能力要求导览：加拿大 .....	31
案例 12. 某项质量特征的可变因素与指标（哥伦比亚） .....	32
案例 13. 科研指标 .....	34
案例 14. 用于指导同行评价的量化要求：印度国家认证理事会（NBA） .....	35
案例 15. 审核的指示性范围：澳大利亚大学质量保障署（AUQA） .....	37
案例 16. 国家资历框架与质量保障之间的关联（中东欧质量保障网络联盟成员国） .....	38
案例 17. 自评的灵活性：美国 .....	39
案例 18. 制定标准的灵活性 .....	40
案例 19. 针对不同高等教育机构的灵活性：印度国家评估和认证委员会 .....	40

## 模块介绍

欢迎来到外部质量保障远程教学课程的第四模块——理解和评估质量。



### 模块目标

本模块将：

- 描述对质量的不同界定或理解；
- 界定质量评估所使用的基本概念，如标准、准则、指标和基准等；
- 解释进行质量评估时通常分析的领域；
- 讨论不同的质量评估方法；
- 把握各种质量评估的涵义、方法及其特点。



### 学习效果

本模块结束后，期望您能够：

- 领会对质量的不同界定；
- 理解质量评价的内容；
- 区分各种质量评价方法的关键和原则；
- 分析本国质量观的特点以及有效评价质量的方法。



### 思考题

- 本国有关质量的界定应主要强调哪些方面？
- 本国质量保障机构应该在哪些五个重要方面进行深入研究？为什么？
- 哪一种对质量评估的理解和方法最适合于本国的教育背景？

模块 1 和 2 主要介绍了质量保障的各种背景情况以及质量保障机构在规划机构设置时的选择。模块 3 重点论述了质量保障机构的建立、运作、作用，以及在运作时要经历的各个阶段。在此基础上，模块 4 将讨论对质量的不同理解和界定，同时也将涉及质量评价的方法。

什么是质量，以及使用何种方法来评估质量，不同的质量保障机构在定义时有很大不同。这种不同源自于对质量的不同界定以及其质量保障政策所隐含的前提假设，由此形成了不同的机构在评价质量时所采取的方法也有所不同。其中，一些质量保障机构遵从有关质量定义的“目标适切性”（fitness-for-purpose）原则，对高等教育机构或项目完成既定目标的情况进行考察。这种方法关注的是高等教育机构或项目的目的、目标以及制度差异。还有一些质量保障机构强调的是一系列既定的确保高等教育机构或项目质量的标准，因此，遵守标准是他们关注的重点。

另外，还有一些质量保障目的是为了保障某特定状态应具备的最低要求或标准，这种方法通常是为了保持与质量保障目标的一致，其评价结果意味着被评对象得到正式认可和批准。而另一方面，也有一些质量保障机构设立了高质量的标准，在这种情况下，评估所参照的标准是“优秀”，而不是仅达到最低标准。这些高标准通常与其他的最低质量标准是共存的。

还有一些质量保障机构通过总结质量体系要求的程序和实践状况，来为质量设立标准，然后将这些标准作为基准进行比较和判断。也有一些质量保障机构通过参考对质量系统的绩效进行衡量时所依据的标准来确立指标。在这些方法中，经常出现“绩效指标”和“标准”、“基准”等“质量指标”术语。其实，同样的术语被不同的主体使用，可以代表不同的测量方法。通常，一个发展完善的、具有良好内部质量保障机制的体系，它对高等教育机构为之设立的指标和基准的依赖，比对外部标准的依赖更强。在这样的体系中，向高标准绩效的努力以及同行的评价，是其质量保障的核心。在同时具有绩效评价和高等教育机构自我提高的评价体系中，质量保障机构会谨慎地使用量化指标和同行评估相结合的方式。

质量保障有不同的类别。一些质量保障机构关注的是如何对教育机构进行质量保障，而另一些则关注于项目的质量保障（见模块 1）。无论如何划分，质量保障必须包括以下几个方面：教学计划、学生、教师、内部质量控制、基础设施、科研、发展规划、组织和管理。比如，印度国家评估与认证委员会（NAAC）的院校认证、美国的地区认证标准、印度尼西亚高等教育国家认证委员会（BAN-PT）的项目认证。这些认证都涉及了以上领域，其不同之处在于，每个认证机构的细化程度不同，对量化指标和同行评价使用的权重也有所不同。

人们普遍认为，质量保障需要同行或高等教育实践者的参与，即使在大量使用指标和量化标准的评价中也是如此。因此，在本模块我们也将就这些问题展开讨论，并提供相应的研究案例。

在模块 1 中，我们简要介绍了人们对高等教育质量的不同认识及其复杂性。事实上，不同的质量保障（QA）机构在界定质量以及选择质量评估的方法时，存在很大差异。这种差异源于这些质量保障机构被赋予的权限。这些权限包括从质量保障机构希望考虑的与质量有关的方方面面，到其质量保障所承担的责任等。

## 1. 对质量的不同理解

人们经常讨论如何来定义质量，其中最常用的一句话是，“你知道什么是质量，但你却不知道如何来定义它”（波西格 Pirsig, 1974）。另外人们经常会这样说，“一些东西比其他的東西好，也就是说，这些东西更有质量。但是当你试图说明如何有质量时，撇开这些有质量的物品，你就无话可说了”。

钱伯斯（Chambers）词典把质量定义为“好的等级”、“优秀”，这其实反映出这种定义的含糊性。也就是说它对质量的定义是，质量既可以指“好”，也可以指“有多好”。同样的，韦伯斯特（Webster）词典将质量描述为“优秀的程度”以及“性质的优越性”；牛津英语词典也将其定义为“事物的优秀程度”、“总体优秀”以及“高品质”。“优秀的程度”意味着你可以评论某件事物质量好或质量差。而其他定义表明，“质量”本身就意味着“优秀”，比如我们常说的“质量产品”或“他们的工作很有质量”。正是对质量的这种不明确的定义，导致了人们对质量的不同解释和理解。因此，在任何特定的情境中，有必要对所涉及的质量作出界定。

质量保障的概念在历史上是从制造业逐步演化而来的（牛津英语词典，2006）。在制造业中，质量是指将可变性降到最低，确保所制造的产品符合统一的规格。它所关注的实质，是消费者对产品能够放心使用的期待。因此，质量在这里代表“零缺陷”。

制造业所关注的是对产品可变性的控制，而服务性行业对质量却有更全面的认识。服务业不仅关注把失误和缺点降到最低，而且关注对情绪、期望、经验的管理和控制。服务业现在已经将关注的焦点从产品的“零缺陷”转移到了消费者的“零流失”上。从质量服务观来看，工商企业必须认识到，产品规格不仅仅是由制造商来设置和控制的。相反，消费者也可以参与其中。这时，质量就意味着“消费者的满意度”。

对于软件和信息产品而言，质量的概念通常是产品符合度和质量服务观的结合。一方面，软件质量有一些适合于任何情境的基本特征；另一方面，当消费者在使用软件包出现问题时，他们通常会按照其所享受到的技术支持来判断软件质量。因此，软件产品的质量还有另外一个维度。软件使用者们总是盼望它会不断地出现新的功能，如升级、高性能和可靠性、快速安装、使用和维护等。他们对质量的理解是包括了**产品符合度、适配性、创新性和持续改进**的综合体。在许多方面，这与对高等教育质量的理解方式相似，即，高等教育的质量是其一系列利益相关者期望值的综合体现。

## 2. 高等教育的质量

许多高等教育的利益相关者发现，很难恰当地给“质量”下一个定义。事实上，“质量”是一个相对的概念，对不同的人，它具有不同的含义。比如，当我们谈论高等教育机构的质量时，学生关注的可能是这些机构所提供的设施，以及他们所能感受到的教育对未来职业的有用性；对教师而言，他们可能更多地关注的是教与学的过程；管理者关注的是机构的绩效；家长则关注孩子们的成绩；最终，用人者关注的是毕业生的能力。可见，每一个利益相关者都有自己对质量的不同认识。这样看来，我们不可能把“质量”作为一个单一的、独立的概念来讨论，任何对“质量”的定义都必须考虑它所处的具体环境。就高等教育机构而言，我们应该牢记，任何高等教育机构就某个因素而言可能是高质量的，或者在某一类利益相关者眼中是高质量的，但在另外一方面或另一类利益相关者眼中，它又可能是低质量的。

考虑到以上因素，哈维（Harvey）（1993）和格林（Green）（1994）明确提出了多种理解质量的视角。在高等教育领域，格林（1994）列出了 5 种不同的理解质量的方法，她认为可以从以下几个方面理解质量：

- 质量就是卓越（最高标准）；
- 质量就是符合标准；
- 质量就是目标適切；
- 质量就是达到机构既定目标的效果（有效性）；
- 质量就是对用户明确需求或潜在需求的满足度。

### 质量就是“卓越”

这是对质量这一概念的一种较为传统的认识。这种观念认为质量就是提供与众不同的、有特色的产品和服务，并且赋予产品所有者或使用者某种身份或地位。在高等教育中，具有高标准的教育机构就被看做是有质量的机构。

这种方法也许适用于评选“质量优胜奖”，或用来界定极少数高水平的教育机构，但它也给质量保障机构提出了一个现实问题。质量保障机构可以对表现出色的高等教育机构加以表扬，但它却不可能对所有其他机构作出谴责。这不符合问责或自我改进的目标。因此，“质量即卓越”这种模式并不受质量保障机构的青睐。当然，在高等教育的某些领域也会用到这种方法，比如对博士培养项目的评估或对前沿研究的评估。甚至在某个体系中会有一些高等教育机构选择对照优秀的标准（比如示范性大学）进行评估。因此，即使这种方法无法在整个高等教育体系应用，“卓越”作为质量的定义之一，也不应该被舍弃。

## **质量就是符合标准**

这一观点起源于制造业的质量控制法。在这里，“标准”指的是预定的规格或期望。只要某机构达到了预定标准，就可以认定它是一家达到特定状态的、有质量的机构。

这是大多数监管部门为了确保机构或项目达到某些特定门槛标准所采用的方法。当符合标准要求时，会导致下列结果，比如获批可以开设新项目/专业，获得某种办学水平的认可，以及获得相应的经费支持等。当然，标准是最关键的问题。有时，标准的设定非常形式化，比如，全职教授的数量、获最终学位人数的比例、或每位当量全职教员所发表文章的数等。这样的标准设置会使评价变得相当容易，但也会使其显得不那么恰当。事实上，往往会发生遵守了形式化的标准要求、而并未关注那些真正需要被保障的实质性问题的情况。

## **质量就是目标適切**

这种方法基于这样的观点，即质量与产品或服务的目标有关，离开目标的质量毫无意义。显而易见，我们不需要用一台超级计算机来做基本的加减乘除，我们对质量系统的基本运算要求肯定不同于对科学实验的要求。但是，这种方法也提出了这样的问题，即“由谁来确定目标”？“怎样的目标才是适当的”？这些问题的答案取决于我们是在什么样的具体情况下来理解和看待质量。“目标”可以由高等教育机构自己来制定，也可以由政府制定，还可以由利益相关者来制定。

## **质量就是达到机构既定目标的有效性**

其实，这是上述“目标適切性”方法的一种形式。在这一方法中，“目标”是由高等教育机构来设置的。按照此类方法，一个高质量的机构是指能够明确陈述自身的目标和任务，并且能够有效完成任务的机构。采取这类方法也可能会导致一些问题，比如机构应该以何种方式设立目标（初级、中级和高级），以及这些目标的適切性如何。

## **质量就是对用户明确需求或潜在需求的满足**

这也是“目标適切性”方法之一，在这里，“目标”是指用户的需求和满意度。这里的关键问题是用户的满意度是否可以等同于用户真正的获益？“需求”是否等同于“想要的东西”？在高等教育中，意思就是学生自身想要的未必就是真正对他们有益的。因此，在设定“用户需求”和“用户满意度”时，更可靠的办法是综合考虑政府、学生、家长等各类不同群体的意见，而不仅仅是考虑某单一群体的意见，比如学生。

在高等教育中，一些诸如“性价比”（value for money）、“附加值”（added value）、“学生改造过程”（transformative process）这样的短语或概念也被用来定义质量。从“性价

比”的角度看，当某种东西相对于用户为其支付的费用来说满足了用户对其的期待值，那么它就是有质量的。这种情况下，质量就等同于用户的满意度。这些用户可能是学生（学生是直接的消费者，将自身的有效时间投资到学习当中）、家长（家长为子女支付教育服务所需的费用）或政府（政府制定国家政策并为教育服务投入公共资金）。从“附加值”的角度看，一所教育机构如果通过教育拓展了学生的知识、提高了学生的竞争力和就业能力，那么它就是成功的和有质量的。而从“学生改造过程”的角度看，则更关注高等教育除了提供给学生大量的学术理论知识，在发展学生各种通用综合能力方面起到了怎样的作用。

哈维（Harvey）和格林（Green）对质量的每种不同定义都作了探讨和区分，然而，有批评认为，对一个术语衍生出这么多不同的定义是毫无用处的。比如，从“学生改造过程”、“性价比”、“附加值”的角度出发来定义质量，其实都具有一种“结果预期”式的特点。但假如人们并不关注“预期的结果是什么”，那么这些定义就会绕回原点，变得毫无意义。因此，一些质量保障专家认为，只有“目标适切性”（FFP）才是定义质量的有意义的方法。案例 1 说明了用“目标适切性”来定义质量是如何包含了上述所有其他定义的。

### 案例 1. 质量 = 目标适切性：具有普适性的定义

长久以来，我们习惯于将质量定义为“卓越”，后来在使用过程中逐渐转变为用其来指代“适用性”。在 20 世纪 90 年代初期，关于“质量”一词的含义存在很多争议，特别是当涉及到高等教育质量时尤为明显，因此产生了很多“质量”的替代词。有的倡导者试图给质量下一个专门的、唯一的定义，而另一些则更倾向于使用一组定义来解释质量。这些有关质量的定义包括：发展转变式质量观、附加值式质量观、性价比式质量观，以及用户感知（体验）式质量观。

被人们普遍认可的一种定义是——质量就是“目标适切”。有观点认为，与其说它是诸多定义中的一个，不如说它包含了（几乎）所有其他有关质量的定义，并由此为获得质量和检查质量提供了一种方法上的“组织原则”。这个原则肯定了要在一个复杂系统中定义或获得质量都有其内在固有的困难，并采取了一种恰当的方式来解决这些困难。它明显不同于早先那种仅停留在字面上的“目标适切”的概念。

如果你想追求卓越，那么“质量=目标适切”将会把“质量”与“卓越”相联系；如果你想改造学生，那么“质量=目标适切”就会把质量看作发展转变；如果你想追求附加值，那么“质量=目标适切”就会将质量看作附加值。对于一个复杂的组织来说，“目标”很可能是一个整合的概念，是对一系列内容的陈述，如使命、目标、目的、具体规划等等。然而不管内容上有什么差别，从概念上来讲都是一样的，即首先明确目标，然后设法实现目标。

“目标适切”适用于不同类型的、具有不同发展目标的机构：包括专门性大学、综合性大学、职业学院、技术学院等。它们都可以设定自身的发展目标，然后去实现同种定义



下的、然而又与其自身目标设定相符合的“质量”。在一所高等院校内，目标的多样性是被认可的，前提是它提供了一个大环境能够允许不同人群采取不同的行动来实现不同的个人目标。

将质量定义为“目标适切”由于其极大的灵活性，因而成为质量观发展过程中一大解放性的进步。它使人们不再囿于过去那种“质量应该是什么”的概念，而是鼓励人们首先明确一整套的目标，然后去努力达成目标。在二元文化和多元文化社会中，在这样一个必须清醒认识自身在更广阔世界所处位置的社会中，“目标适切”这一概念的提出是极具价值的。

在一些情况下，我们很难说清楚具体的“目标”是什么，但这并不会削弱“质量即目标适切”这一定义。相反，这更加说明了在我们探究质量之前，首先明确其目标是极为重要的。事实上，有些学者选择将质量定义为“目标适切”，是为了强调一个微不足道的或无用的目标是不会产出好的质量的。然而，仅仅目标正确而执行不力，同样也不会取得令人满意的质量。因此，确保目标的适切性是获得质量的根本。

因此，我们可以说，“质量即目标适切”包含了所有其他关于质量的定义。

来源：伍德豪斯 (Woodhouse) , 2006

需要特别说明的是，没有唯一正确的质量定义。上述所有概念（以及其他概念）都有其各自的价值。但是，当质量保障机构选择某一特定的定义时，必须对其进行明确地说明。当我们在本模块的后半部分讨论质量保障的不同方法时，就会发现，没有哪一种关于质量的理解可以单独称之为完美的。因此，质量保障机构必须根据其自身目标需求来综合考虑对质量的各种不同理解。



### 思考练习 1

#### 1. 填空:

质量是\_\_\_\_\_；但\_\_\_\_\_。

质量可以\_\_\_\_\_；但\_\_\_\_\_。

质量能够\_\_\_\_\_；但\_\_\_\_\_。

质量应该是\_\_\_\_\_；但\_\_\_\_\_。

质量未必\_\_\_\_\_；但\_\_\_\_\_。

质量是\_\_\_\_\_同时又是\_\_\_\_\_。

2. 请阅读以下资料，加深你对“质量观辩论”的理解：

- 大卫·伍德豪斯（David WOODHOUSE），2006，*质量=目标适切：具有普适性的定义*，亚太地区质量网络联盟（APQN）质量保障合作会议上提交的论文，上海，2006年3月1日—4日。详见 <http://www.apqn.org/events/past/details/32/presentations/>
- 戴安娜·格林（Diana GREEN），1994，*什么是高等教育质量？*，白金汉：英国高等教育研究学会（SRHE）及开放大学出版社。（见参考书目）

3. 思考本国国情，并列出现在本国背景下定义质量应首先考虑的三个方面。

### 3. 基本术语的定义

在对质量概念分析的基础上，质量保障机构制定出质量保障程序。这期间会用到不同的术语，如统计、指标、准则、标准、基准等。在使用“指标”、“绩效指标”、“质量指标”等术语时，质量保障机构是相当随意的。对“指标”、“标准”、“基准”等概念的使用同样如此。通常不同的机构使用这些术语，会代表不同的理解和方法。如果我们在使用术语时保持前后一致性，那么本模块才会更有用一些。以下将对这些概念进行解释和区分，同时探讨它们之间的联系。其中大部分的释义来自亚太地区质量网络联盟（APQN）“质量指标”课题研究者所提供的背景材料。

#### 统计和指标（Statistics and Indicators）

众所周知，统计学属于数学的一个分支，它是对数据系统的收集、整理和分析。统计数据同事实和项目相关，这些事实和项目经过数据处理或者是经过系统的收集和整理以便于分析。简单的统计是伴随着人类文明开始的，那时人们用图画或其它符号在兽皮、平板、木棍或洞穴的墙壁上记录人、动物或物品的数量。远在公元前 3000 年之前，巴比伦人就使用泥土制成的牌匾来记录农业生产和日用品买卖交换的结果；罗马帝国是第一个大范围对其领土的人口、疆域、财富进行统计的国家；在中世纪的欧洲，曾进行全面的人口普查。以上这些都是系统收集和整理数据的例证。自此，“统计”开始从最初的简单计算，发展成为对社会、政治、经济各方面系统收集数据的重要的、可靠的手段。此外，它还作为一种工具，对所收集的数据进行归纳和分析。通常，我们使用“统计”这个词来表示统计数据。在本模块中，“统计”指的就是统计数据。

质量保障机构对高等教育运行或项目实施的许多方面进行数据收集。系统收集的数据，包括原始数据和派生数据，被称为“统计数据”，它们或者被附加了价值，或者没有被附加价值。它们是后面将要讨论到的被附加了价值的各种术语的基础，如绩效指标。举例来说，像学生注册人数、校历和学费组成等资料就是统计数据。当我们拿这些数据来说明某件事情，或者对数据做出解释时，它们就变成了指标。统计数据本身不足以做出判断，它们必须被放在具体的情境中，或者对照具体的标准进行分析。只有这样，统计数据才能成为指标。

指标可以是定性的，也可以是定量的，它可以是对一所机构或一个项目的许多方面做出的测量。指标是统计数据，但并非所有统计数据都可以成为指标。指标是对其所测量的对象经过了价值附加的统计数据。此外，指标还有一个参照点，以便指标与其对照进行解释。换句话说，指标与统计数据的不同，在于它是对要检查（review）的各方面问题进行测量。

一些质量保障机构还对投入指标、过程指标和产出指标进行了区分，并假定教育的过程类似于生产过程，它将投入经过一定的过程转化为产出和成果。投入指标是指在生产高等教育产品的过程中所使用的资源和要素，如资金、设备、学生及员工配置等。过程指标是指为

达到高等教育产出的目的，这些资源和要素是以何种方式整合和使用的，如教学管理、科研和服务等。产出指标描述的是高等教育所生产的产品状况，如教学、科研和服务的结果。除此之外，还有生产能力指标和成果指标，成果指标是指产出效果，如就业率等。而绩效指标是对实际绩效表现的各方面的测量标准。

### 绩效指标 (Performance Indicators)

用来评价一所机构或判断某个项目有效性的指标，通常被称为绩效指标。高等教育绩效评价的思想来源于经济学。从这个意义上讲，一个机构或体系的成功与它在效益和效率方面的生产力有关。因此，在谈论绩效指标时，经常会涉及效益指标 (indicators of effectiveness) 和效率指标 (indicators of efficiency)。效益指标是指一项活动在完成其既定目标或功能方面所达到的程度，它可以包括完成率、毕业生就业率、学生满意度等。效率指标是指一项活动在使用最少资源的情况下完成目标的程度，包括师生比、单位成本、空间利用率、毕业期限等。案例 2 列出了斐济南太平洋大学的绩效指标。

### 案例 2. 南太平洋大学 (斐济) 的绩效指标

筛选出的这些关键性绩效指标 (KPIs)，被用来评估南太平洋大学在保障和提升质量方面的成效。这些指标是根据其对南太平洋大学实现办学目的和目标的作用及效果筛选出的，在先后经过大学评议会以及大学理事会详细审查后最终定稿。规划和发展办公室每年都会对这些关键指标进行仔细的检查，撰写综合报告提交给高级管理者作为参考，并提交给理事会通过。

- 学生对教学服务的满意度

调查学生对教学服务和行政服务的满意度

- 教职人员对教学服务的满意度

调查教职人员对教学服务和行政服务的满意度

- 博士生人数

如果能够确保博士生数量，这项指标可以用类似“完成学业时间”等指标替换

- 学生的学业通过率

需要对此做出明确说明并确定数据资料的来源

- 学生保留率 (Retention rate)

需要对此做出明确说明并确定数据资料的来源

- 毕业生去向

2003 年引入毕业生去向跟踪调查

- 不同等级的远程和弹性学习课程所占的比例

- 教职人员的保留及资质情况

确定教职人员的保留情况并确定哪些教职人员应划归至资质指标所考察的范围

- 非政府性资金

从各种渠道获得的资金所占比例

最终，南太平洋大学的绩效会对照本校主要领域内的一系列综合而宽泛的指标进行评估，这些领域是经过了认真筛选而确定的，可以提供一系列定性数据和量化数据，用来帮助做出判断决定。

来源：南太平洋大学质量战略文件

显而易见，绩效指标的根本目的是对某个系统、机构或组织结构的绩效表现进行评估。这些指标可以用于不同的目的，如用于监测、帮助决策、比较、评价和提高。绩效指标还有助于诊断问题，不过它无法确定因果关系。一所高等院校可能习惯于使用绩效指标，来就自己在某方面的绩效表现与同类院校进行比较；一个致力于“改进”的质量保障机构，可能更希望将高校或政府部门的注意力引向需要进一步提高的方面。根据绩效指标的应用情境，质量保障机构会综合使用这些方法。使用绩效指标来确保质量是一个复杂过程，我们将在本模块的后半部分对此做进一步讨论。

## 标准 (Standards)

标准一词也来源于工业生产，它是指一套固有的数量或特征，通常描述产品、过程、服务、设备或材料的特点。“新西兰标准组织”将标准定义为对材料、方法、程序或操作的规范性说明。在工业生产中，标准是决定产品质量、性能、安全性和可信度的最低认可等级的基础。比如，信用卡就是按照国际标准设计的，这使它可以在世界各地使用。

在高等教育和质量保障中，“标准”指代人们遵守（或应该遵守）的原则（或方法）。对照标准，可以对质量（或適切性）做出判断。标准也有另外的含义，如它可以代表“特定目标下的优秀等级”，或“公认的典范”。另外，在某些情况下，标准也意味着基本要素、平均质量水平或最低要求，这时它是不带任何价值附加特征的。标准可以以多种方式表达，包括量化标准和质性标准，在后面部分我们将对此展开论述。在本模块中，标准是指对应该遵守的或质量赖以判断的各方面问题、要素或基本原则的规范性说明。

## 准则 (Criteria)

准则，是指我们判断事物所赖以对照的方面或要素。国际高等教育质量保障机构网络联盟（INQAAHE）的术语集中（<http://www.qualityresearchinternational.com/glossary>）将准则定义为“做出判断时所依据的规范或基本要素”。

这里有必要说明一下准则和标准的不同。准则是指要素或方面，而标准是对等级的制定。澳大利亚大学质量署（AUQA）的术语集中有以下表述，“标准的作用就是对准则进行测量，通过测量，质量得以判断”。

实际上，质量保障机构经常会交替使用“标准”和“准则”这两个术语。印度国家评价与认证委员会（NAAC）对准则（criteria）和准则说明（criterion statements）所做的区分值得关注。在该委员会的框架下，准则是指评价一个机构的质量时所考察的方方面面，由此设定了 7 项评价准则；而准则说明则类似于美国地区认证机构对标准的说明，是对某一准则下需要达到的标准或等级的设定。

案例 3 举例说明了对“准则”和“标准”的不同使用。从中你会发现，印度国家评价与认证委员会所指的准则与考察的领域有关；南非高等教育质量委员会（HEQC）的准则主要是以说明的形式出现的；罗马尼亚高等教育质量保障署（ARACIS）则用一个专门术语来指代评价领域和准则。

### 案例 3. 标准和准则（美国、南非、印度和马来西亚）

#### 卓越标准：美国中部各州高等教育委员会（MSCHE）

（MSCHE 开发出了 14 项标准，其中标准 10 是有关“教职员工”的。）

#### 标准 10：教职员工

高等教育机构拥有合格的专业人才，能够对教学、科研和服务项目进行设计、开发、管理和支持。

#### 院校审核准则：南非高等教育质量委员会（HEQC）

准则 9：招聘、选拔、发展和支持性政策及程序，有利于促进实施项目的教职员工具备相应的资格和经验，并定期考察与他们的能力。

#### 评价准则：印度国家评价与认证委员会（NAAC）

NAAC 确定了以下 7 项准则，作为其评价程序的基础：课程；教与学及其评估；科研、咨询及推广；基础设施与学习资源；学生支持与进步；组织与管理；健康锻炼。

在“教与学及其评估”准则下，列出了 8 条准则说明，以下 3 条是与教职员工有关的准则说明：

- 学校有一个能够招聘资质与能力合格员工的有效机制；
- 学校有一个开放的、参与性的评价教学、科研以及员工工作满意度的机制；
- 教职员工有机会继续深造并获得专业发展。

#### 评价准则：罗马尼亚高等教育质量保障署（ARACIS）

ARACIS 制定了一套外部评估方法论，包括标准、参照标准、以及绩效指标列表，这些是经由 2006 年第 1418 号政府决议通过的，该决议对评估使命有明确而具体的阐述。

根据这套“方法论”，教育质量保障涉及以下领域和准则：

A. 院校能力。可以据此对院校内部的组织、管理和基础设施进行测量，院校能力依据以下准则判断：

- a) 现有的设备和资产；
- b) 机构、行政和管理结构；
- c) 人力资源。

B. 教育效益。指为了获得预期的教育产出而对资源的有效使用，有以下几项准则：

- a) 教育项目的内容；
- b) 教育产出；
- c) 科研或教研活动，视具体情况而定；
- d) 机构的财务活动。

C. 质量管理。涉及以下准则：

- a) 为保障质量所制定的战略和实施程序；
- b) 与项目/专业启动实施、监控、定期检查等有关的程序，以及实际开展的活动；
- c) 对教育产出进行评价的目的及透明的程序；
- d) 对教育者资质进行定期评价的程序；
- e) 教育资源的可获得性；
- f) 系统更新的内部质量保障数据库；
- g) 对公众所关注的教育项目、所颁发证书、文凭及资历等信息做到公开透明，视具体情况而定；
- h) 教育质量保障组织结构在遵守有关法律规定的情况下有效运行。

来源：MSCHE、CHE、NAAC 和 ARACIS 网站

所以说，不同机构在“标准”和“准则”这两个术语的使用上各不相同。然而，它们都有“评价质量时需要考虑的方面”的含义——有的设置了具体的等级和说明，有的则没有。

### **基准 ( Benchmarks )**

基准是进行比较的参照点，它最初是测绘员在墙、柱子或建筑物上作的记号，用来作为测量高度的参照点。而如今，基准已被用在各种进行比较、对照的活动中。INQAAHE 对基准做出了如下定义：“基准是指测量某一事物的参照点”。

一种更简单的定义是，基准是一种通过比较来学习的过程。数百年来，人们通过各种非正规的途径进行比较。如今，基准已逐渐成为一种正规的进行比较的过程，可作为激发产生

进步的一种方式。美国质量学会（American Society for Quality）认为，基准是一种改进的过程，它使某个组织或机构能够对照一流组织机构的绩效表现，来测量和评价自己，探究这些机构获得成功的因素，并利用比较分析得来的信息改进和提高自己。INQAAHE 术语集中则将基准定义为“对高等教育机构之间（或其组成部分之间）或对某个高等教育机构在一段时期内的投入、过程和产出进行比较的过程。”服务于不同目的的基准可以有许多的方法，我们应该考虑对不同类型基准和方法的选择，以理解他们之间的差异。英国联邦高等教育管理服务局（CHEMS）（1998）在其出版物《高等教育基准：国际纵览》（详见www.chems.org）中，对基准进行了如下分类：

- **内部基准**是对某个体系内部不同组成部分所作的比较，其结果不必与外部标准相对照；
- **外部竞争性基准**是基于视为竞争对手的机构的相关信息，在关键性领域进行绩效比较；
- **外部合作性基准**是对一组不存在直接竞争关系的机构进行比较；
- **外部跨行业（最优）性基准**是对各个不同行业所作的比较研究，旨在发现创新性的优秀实践做法而不限其来源。

案例 4 阐述了另一种基准分类方法：

#### 案例 4. 基准的类型

可以很容易地将基准分为两类：**准则参照基准**和**量化基准**。

准则参照的方法是对某一职能领域优良实践特征的界定。一所大学如果想要对自己的成就作一个基本定位，那么它就会评价自身是否达到了准则（criteria）要求。比如，在财政方面，一所大学的流动资金应与财政收入成正比，如果某个高校符合这一准则，那么这所高校就达到了基准要求。基准是对优良实践基本特征的列举，许多大学都可以达到这样的基准。然而，学校在哪些方面欠缺优良实践（亦即不具备或未达到优良实践的特性）也是会被发现的，这标志着它们还需要改进。

另一方面，量化基准能够显而易见地区分一般性和竞争性成就的水平，可以区分出高校在哪些方面存在数量的差别。这些差距通常标志着优良实践的存在；有时候这些差距，如毕业生占入学总人数的比例，对于做出选择和政策制定来说与优良实践同等重要。这两种基准方式都非常重要。

来源：麦金农（McKinnon）等, 2000

在有关基准的论述中，其分类和开发应用的方法还有很多种。如“理想型标准”（或称“黄金标准”）法是基于理想化的最佳实践制定的标准模型，它评价的是机构与这一标准模



型的符合程度。另外一种，“纵向基准”指的是对某一职能领域的成本、工作量、生产力以及绩效表现的量化方法。思考练习 2 将使你了解更多有关基准的发展情况。

上述讨论表明，基准可以有多种形式。它可以是定量的（如比率），也可以是定性的（如成功实践）。它可以表述为“实践做法”、“情况陈述”、“具体成果说明”等，且这些表述可能会有重叠。尤其需要指出的是，基准既可以是“实践”也可以是“度量”（metrics）。度量指的是对开展某种实践后所取得的量化结果的表达。鉴于本模块的主要目的，我们将不对度量做具体的探讨。

请记住以上的这些讨论。在本模块中，我们将使用以下定义：

**统计：**统计数据或采用系统方法收集的数据。

**指标：**具有指代或代表作用的数据或统计数据。

**绩效指标：**能够代表绩效表现的某些方面的数据。

**准则：**能够作为评判依据的某个方面或因素。

**标准：**应该遵守、或评判质量时可作为依据的某些方面、因素或原则的具体描述。

**基准：**进行比较的参照点。



## 思考练习 2

---

1. 浏览 HEQC（[www.che.ac.za](http://www.che.ac.za)）、QAA（[www.qaa.ac.uk](http://www.qaa.ac.uk)）、CICA（[www.cica.ca](http://www.cica.ca)）和 NAAC（[www.naac-india.com](http://www.naac-india.com)）网站，分析各质量保障机构是如何使用“指标”、“准则”及“基准”这些术语的。

2. 思考本国对上述概念的不同使用。发现有哪些异同？

相同点：

不同点：

基于对质量的不同理解以及所处背景的不同，质量保障机构会采用某种质量定义来开发其质量保障程序。下文中，我们将对质保机构可能采用的两种对质量的不同理解进行讨论。

## 1. “基于标准”与“目标适切”

在模块 1 中曾提到，一些质量保障机构会以机构或项目的“自定”目标为出发点，来构建对质量的理解。而另有一些机构则参照一系列外部标准、规范或要求来确定质量。后者对质量的界定是外在的。它们并不关心被评机构要做什么，而是关心被评机构究竟达到了外部标准所规定的 A 等、B 等、或是 C 等。质量保障机构所设定的质量水平等级也各有不同——不管是最低要求还是高标准。我们将在以下章节探讨这些差异。

### “基于标准”型的质量理解

在“基于标准”型的质量理解中，被评机构必须对照一系列预设的标准来证明自身的质量。坚持外部标准被看作是质量的起码要求。遵守道德和责任，坚持规范、行为规则等，是质量评估始终如一的原则。这些原则对于取得实践成果和资格，与取得职业的营业执照是同样重要的。

需要指出的是，标准未必一定是量化的。有时候，为了判断是否达到了标准，我们必须商定或制定一些等级。这些等级可以是定量的（如师生比），也可以是定性的（如有一支数量充足且具备充分能力与资质的教师队伍”。在以上例子中，显而易见，那些我们认为是定量的问题是以一定的定性分析为基础的，同时大部分定性问题也可以用定量的形式来表示。比如，当谈论师生比时，是基于这样的假设的，即，要取得优良的教学结果，必须保持合适的师生比。同样，具有任职资格的教师队伍也可以用学术资格、教学经历、出版论著、学生对教师的评价等来表示。当代质量保障的概念已不同于以往，在过去仅靠定量说明就足以证明是否达到了标准，而现在，人们更多地加入了定性标准，这更加有利于高等教育机构保持自身的特色。

标准也可以是定性的描述，比如美国地区性认证机构就使用了这样的标准。某些质量认证机构对质量标准的开发，是以一些优质高校或项目的良好实践为参考的；还有一些机构则列出了详细的规范说明，以待被评估对象来完成，这更多的是依赖一些量化的标准。因此，绝大多数质量保障机构所使用的质量保障方法或模式有着很大不同的。

美国新英格兰学校与学院协会高等教育委员会所开发的一套标准，就属于以上所说的第一种情况。全印度技术教育委员会（AICTE）所开发的标准属于以上第二种情况。

对于想要申请工程及相关学科本科学位授予权的机构，AICTE 有一套既定的标准让它们完成。AICTE 设置这些标准的本意在于审查申请机构是否具备提供高质量项目的潜力和必备

的设施。针对某些具体的方面，AICTE 列出了量化的标准，如入学人数、占地面积、建筑面积、资金、教职工规模、图书馆必备条件等。案例 5 列出了对“中心图书馆”的标准要求。

## 案例 5. 定量和定性标准

**申请设置具工程和技术类学位授予权的教育机构必须达到的量化标准：**

### 中心图书馆

以平均每年新增 240 名学生计算，中心图书馆建筑面积应为 400 平方米。

作为一所拥有 3 个分支学院的技术学院，其图书馆成立之初的最低藏书量应不少于 4000 册，分布如下：

- 每个分院应有 250 种藏书，每种藏书有 4 份拷贝。
- 在数学、人文、物理、化学等学科，总藏书量不少于 1000 册（卷）。

最少应有 12 种技术类期刊——其中工程类的每个分院有 6 种印度国内期刊和 6 种国际期刊。这些要求对于提供研究生教育（P.G.）项目的高校来说是最基本的，不过对那些只提供本科生教育（U.G.）项目的高校来说，对国际期刊数量的要求可以稍放宽些。

相应地，初始藏书量、每年新增图书量以及新订期刊量的标准如下：

序号	类别	最低标准（册）
1	3 个分支学院的初始藏书量	4000
2	a. 工程类的每个分院（A 类）	1000
	b. 数学、应用物理、应用化学、人文、社会科学和管理科学（B 类）	（每分支学院）
3	平均每年新增图书量	
	a. A 类，需达到每个分院每年新录取学生平均 1 种	
4	b. B 类，需达到每年新录取学生平均 0.2 种	
	技术类期刊数量	
4	a. A 类，12 种（6 种印度国内期刊，6 种国际期刊）	
	b. B 类，12 种（6 种印度国内期刊，6 种国际期刊）	

来源：全印度技术教育委员会（AICTE）网站

### 定性标准：

认证标准：新英格兰地区学校与学院协会高等教育机构委员会

#### 标准 1：使命与目标

机构的使命和目标与高等教育的发展相适应，与其章程和其它工作职权一致，其实施应遵守高等教育委员会的标准。其中“使命”为高等教育机构的行动指明了方向，为评价和增进机构的有效性提供了依据。

#### 标准 2：规划与评估

高等教育机构采用适合其需求的方式进行规划和评估，以实现和改进其完成任务和目标的质量。首先确定其优先规划和评估的内容，进而有效地去实现。

### 标准 3: 组织与管理

高等教育机构有一套管理体系来促进其任务和目标的完成、保证机构效率和完整性。通过组织计划和管理结构，高等教育机构创造和保持一个良好的环境，以促进教学、学习、服务、学术以及科研和创造性活动的顺利进行。它为每个组织机构发挥其正常的功能提供了支持和保障。

标准 4: 学术课程/项目

标准 5: 教师

标准 6: 学生

标准 7: 图书馆和其他信息资源

标准 8: 实体和技术资源

标准 9: 财政资金来源

标准 10: 信息公开 (公众知情)

标准 11: 诚信

来源: 新英格兰地区学校和学院协会高等教育机构委员会网站

在上述“基于标准”型质量理解的案例中，质量有赖于与来自外部的标准保持一致。与此相反，“目标确切”型质量理解的出发点是高等教育机构本身的目标。

### **“目标确切”型 (FFP) 的质量理解**

在“目标确切”型的质量途径中，如果说某个组织或对象满足了以下条件，那么它就是“目标确切”的：

1. 对于明确的目标，相应设置了适当的可达成目标的程序；
2. 有充分证据表明，这些程序确实正在向着达成预期目标的方向进行。

从这个意义上来说，高等教育机构如果达到了自己所设置的目的或目标，那么它就被看作是具有高等教育质量的机构。而质量保障机构也通过这些目的和目标，来分析该高等教育机构或项目的质量。

高等教育机构的目标是否可以由政府或其他利益相关者从外部制定，是个备受争议的问题。这其实也是我们所说的“目标本身确切” (fitness-of-purpose) 途径。在这种途径中，先由某个人来确定有哪些目标是适当的和可接受的，然后再对照外部标准对这些目标进行评测。而“目标确切” (fitness-for-purpose) 则是指，我们所说的“目标”是由高等教育机构本身自行设定的。一旦高等教育机构将那些外部指令性的要求融入其目标，那么这些要求也就成为了机构“自行设定”的目标。即便这些指令性要求是来自于外部利益相关者的，上述这种转化也同样适用，然后就可以对照这些目标来对高等教育机构进行评测。

在那些有其它机制来确保高等教育机构或项目能够达到预定标准或门槛标准的体系中，“目标确切”方法是适用的。同样，它在具有完善自我监管机制的体系中也是有效的，在这

样的体系中，高等教育机构的多样化发展受到鼓励（相对于完全符合标准而言），并被给予高度的自治权。澳大利亚大学质量署（AUQA）对“目标適切”方法做出了明确说明。AUQA 并不是将外部预先制定的一套标准强加给被审核机构，而是将每个机构自身设定的目标作为审核的基本出发点。这种方法充分认可被审核对象在设定自身目标以及实现目标过程中的自治权。AUQA 审核专家组成员的核心任务就是对照这些目标来对被审核对象的绩效表现进行审核。

在同一个国家中，不同的质量保障机构根据不同的要求，对质量的理解可能有所不同。比如，行业/专业团体主要考察行业/专业学科领域的质量状况，其对质量的理解构建于毕业生的行业/专业实践能力之上。而负责新建院校设置监管的机构，它们的预期目标又有所不同。通常质量保障机构会根据实际运作情况的需求，来整合使用这些对质量的不同理解，并在此基础上开发和进行质量保障实践。案例 6 中，南非高等教育质量委员会（HEQC）的质量观就很好地说明了这一点。

### 案例 6. 对不同质量表述短语的平衡：南非高等教育质量委员会（HEQC）

考虑到目前主导性的高等教育政策及国家的整体教育发展状况，HEQC 对质量的理解是建立在“目标本身適切”的大框架下，包含了目标適切、性价比、以及个体和社会的转变发展等因素。

- “目标適切”检查的是机构自身设定的使命、目标和定位；
- “目标本身適切”检查的是机构的使命和学术活动适应国家优先发展战略和需求的方式及程度；
- “性价比”的评价是考察机构在核心职能质量管理中是否充分考虑了效率、效益和经济性等因素；
- “转变发展”的评价是综合考虑学生的个体发展情况以及国家对社会经济发展的需求情况。

来源：南非高等教育质量委员会院校审核手册，2007

对质量采取“目标適切”还是“基于标准”型的理解，决定了质量保障机构会采取何种方式来进行质量保障。比如，审核（audit）更倾向于“目标適切”型，而认证（accreditation）则像是“基于标准”型。“目标適切”方法曾遭到过批评，理由是它弱化了“目标本身適切”这一原则。比如，当外部评审小组对照高校自身设定的目标来对其绩效表现进行评估时，会发现被评高校完全达成了其自定目标，然而这完全没法证明这些自定目标是否具有学术价值。事实上，高校在制定这些目标时很可能已经有意地做了一些适度调整。这就导致了对“设定目标”以及“参照这些目标来制定标准”这种做法的批判。

也有人认为，很难将以上两种定义分割开理解。实际上，我们不可能将质量绝对理解为“目标適切”。在所有有关质量的理解中，有相当一部分认为质量就是“可接受的、适当的”。国家通常会对高校有一些强制性的发展要求，高校必须在这些要求下确定自身的任务使命。这其实已经顾及到了目标本身的适当性/恰当性，即便质量保障机构选择了“目标適切”作为其评价活动的重点。

比如，悉尼大学在其质量保障框架中，将质量定义为“道德目标適切”（fitness for moral purpose），这就说明“目标”本身应该是恰当的。尽管澳大利亚国家质量保障部门——大学质量署（AUQA）的审核方案是遵循“目标適切”原则来制定的，但澳大利亚所有的高等教育机构都还必须受国家宏观质量保障体系的制约，这一体系构成如下（除了 AUQA 以外）：

- 联邦政府，通过就业、科学与培训部（DEST）行使其职能；
- 就业、教育、培训与青年事务部（MCEETYA）；
- 澳大利亚资历框架（AQF）；
- 国家协议（译者注：此处指“国家高等教育审批程序协议”，即 National Protocols for Higher Education Approval Processes），由 MCEETYA 策划制定，各州和领地政府颁布；
- 澳大利亚大学校长委员会（AVCC）。

换言之，高等教育界还有一些其他机制能够很好地对目标本身的适当性进行监管调节，这使得 AUQA 可以放心的将质量保障重点放在“目标適切”上。从另一个角度看，所有高等教育机构都在一定的规章制度和指导方针下行使其职能。它们必须通过遵守相关规定和行为守则才能获得运作许可，当这些规定和建议被高等教育机构采纳时，它们就变成了机构本身政策的一部分（因此，也就相应地成为了机构目标的一部分）。所以，AUQA 会考虑高校是否采纳了或根据自身实际改造应用了相应的指导方针，并且考察高校在这一方面所设定目标的达成程度。AUQA 质量审核手册（详见 [www.auqa.edu.au](http://www.auqa.edu.au)）中对此有详细阐述。

智利的质量保障机构对质量的定义整合了上述两个方面的理解（译者注：“目标適切”与“目标本身適切”），并强调高等教育机构作为质量主体要对其自身质量负主要责任。案例 7 是智利的案例。

### 案例 7. 智利质量保障机构的质量观

在本案例中，质量被定义为以下两方面主要因素的综合：

- **外部一致性：**是指高等教育机构或专业/项目根据相关学术、学科或行业/专业团体制定的要求，来调整其运作方式（大学联合会决定大学的发展目标和方向，建筑学会则决定建筑类专业/项目的发展目标和方向）。这些要求应被纳入到机构或专业/项目必须实现的基本核心能力或职能中，这一点非常重要。

• **内部一致性：**是指高等教育机构或专业/项目根据自身使命陈述和目标设定来调整其优先发展重心和指导方针。所以说，尽管所有学校出来的建筑师都具备相同的基本能力，但 A 大学和 B 大学培养出来的建筑师在能力上或许截然不同，因为它们遵循的是不同的优先发展重心。

在专业/项目层次，上述两种特性可被转化为毕业生素质（属性），对学生应取得的学习成果（learning outcomes）以及学校招生时应做出的（关于人才培养效果的）承诺有明确的阐述。

来源：智利国家认证委员会（CNAP），自评手册，2006（译自西班牙文）

## 2. “最低要求”与“高质量标准”（或称“优秀实践”）

尽管每个质量保障机构都声称它们是以提升质量为目的的，但一些质量保障模式只是确保其对象达到了某种状态的最低要求。这种模式通常是出于遵守、服从的目的而设计，其评价结果意味着得到批准和许可。在多样化和个性化发展的时代背景下，大多数发展中国家面对的是很多低水平的教育提供者，却没有建立相应的体系来应对这一状况。于是，满足“最低标准”成了当前最常被使用的首选方式。案例 8 给出了 20 世纪 90 年代智利的案例，描述了当时质量保障所采用的监管方式。

### 案例 8. 智利对新办私立高校的许可批准

**目的：**确保所有新院校设置的申请与基本质量要求一致；确保其具备基本必需的办学资源；确保其在成立的最初几年能够按照最初的规划设计稳步进展。其最终结果有两种：一种是机构被认证，具备独立自主的能力；另一种是机构得不到公众认可，不具备发放学位证书的资格而被关闭。

**质量保障机构：**智利高等教育署（CSE），1990 年根据智利宪法成立，其 9 位成员来自高等教育机构和其他的社会组织，由教育部长担任主席，资金来源于国家财政预算以及申请认证的机构所交纳的费用。该署拥有自己的专业技术人员，按照特定需求，以聘用咨询和评估专家的方式来开展工作。

**工作程序：**审阅所有新办私立高等教育机构提交的申请，对每份材料进行评估，作出予以批准的结论或提出意见和建议。在后一种情况下，申请材料将被返回申请机构，申请机构有 2 个月时间对之进行修改并重新提交。CSE 对申请机构是否通过作出最后裁决，如果机构申请被 CSE 否决，那么该机构将不具备办学权；反之，该机构则得到合法的认可，可以在 CSE 的监管下开始运行。

在机构开始运行的最初 6 年，它必须每年提交一套相关数据资料，包括教学和财务信

息。学生由 CSE 派出的主考官进行测试，而且由外部评估者组成的评估小组至少要对申请机构做 2 次考察，分析其规划发展和目标达成的情况。在这期间，CSE 也会继续对新的项目和学位课程进行认证。CSE 每年都会给申请机构一份行动书，指出所考察到的优势和不足，以及下一步机构必须采取的行动。到第 6 年结束时，将对机构进行整体评估，如果发展良好，那么 CSE 将承认它的自治权；反之，将加强监管并将监管期限延长至 5 年。5 年后，这些机构或者被授权运行，或者被关闭停止运行。

在监管期间，如果 CSE 认为这些机构并没有按照其建议行动，那么它也可以随时终止并关闭该机构。

来源：勒马特雷 (Lemaitre) , 2005

作为对以上方法的补充，在同一国家中还会有一些“提升机构质量”的倡导者并不采取这类监管方法。有时候，同一家质量保障机构也会采取两种不同的方法，其中一种方法确保“最低要求”，而另一种方法则关注“高标准”。

根据高等教育体系发展所处的阶段，质量保障机构可能会制定一些“高质量”标准，并且在评价时所采用的参考框架可能是“高标准”的，而不仅仅是满足最低标准。比如，美国中部各州高等教育委员会 (MSCHE) 就将其认证标准称之为“高等教育卓越特征”。

这些质量保障方法看上去似乎是相互矛盾的，但我们必须清楚，质量保障所涉及的院校和项目往往处于不同的质量层级，而且各国对质量的关注点也各有不同。在同一个国家中，可能会有各种机制并存，以解决不同的质量问题。这些不同的质量保障工作之间应该相互协调。总之，在同一体系中，那些考察最低标准的质量保障机构，和那些关注点超越最低要求的质量保障机构能够互为补充、相辅相成。我们需要建立一种机制，既能够确保所有院校的质量达到门槛要求，又能够使得那些已超越门槛要求的院校实现质量的不断提升。



## 质量评价的范围

质量保障机构在其评价所考察的范围或方面上有很多共同之处。事实上，虽然它们名称不同，或采取不同的组织架构，但大部分质量保障机构考察的是同样的问题。当然，侧重点可能会有所不同。比如，在菲律宾有 4 家不同的质量保障机构从事项目/专业认证工作，案例 9 说明了它们的质量保障范围具有高度相似性。同样，它们在进行院校认证时所考察的范围也很相似。

### 案例 9. 质量保障标准——菲律宾 4 家认证协会所开展的项目/专业认证

认证或质量保障机构聘用合格的教学人员和专家，针对每个具体的项目或学习课程，发出详细的评估标准。不同机构所开发的标准有所不同，因此其标准的实施也会有所不同。但这些标准所涉及的问题以及以此为基础的评价范围几乎是相同的。

序号	ACSCU-AAI <sup>1</sup>	PAASCU <sup>2</sup>	PACU-COA <sup>3</sup>	AACCUP <sup>4</sup>
1	目的与目标	目的与目标	目的与目标	使命、目的与目标
2	教师	教师	教师	教师
3	指导	指导	指导	课程与项目学习
4	图书馆	图书馆	图书馆	图书馆
5	实验室	实验室	实验室	实体设施与实验室
6	实体设备设施	实体设备设施	实体设备设施	
7	学生个体服务	学生服务	学生个体服务	学生
8	社会定位与社区参与	社会定位与社区参与	社会定位与社区参与	拓展延伸与社区
9	组织与科研管理	管理	组织与管理	管理

来源：费尔普斯 (Phelps) , 2001  
通过认证实现高等教育质量的持续提升：  
菲律宾的经验，IIEP 案例研究，2003

某些特定领域对于质量评价来说是至关重要的，对所有的质量保障机构都是如此，无论它们所处的国家背景如何，也无论它们是何种形式的质量保障单位。

2002 年 8 月，联合国教科文组织亚太地区教育局（曼谷）赞助召开了名为“以质量保障机构为载体促进质量指标制定与学术流动”的亚太地区专家会议。来自 8 个国家的质量保障机构和高等教育专家参加了会议，与会者一致认为以下 10 个方面是质量的关键所在：

1. ACSCU-AAI：菲律宾基督学校、学院与大学认证协会
2. PAASCU：菲律宾学校、学院与大学认证协会
3. PACU-COA：菲律宾学院与大学协会认证委员会
4. AACCUP：菲律宾特许学院与大学认证局

1. 诚信与使命；
2. 治理与管理；
3. 人力资源；
4. 学习资源与基础设施；
5. 财务管理；
6. 学生素质与支持服务；
7. 课程；
8. 教学、学习与评估；
9. 科研、咨询与拓展；
10. 质量保障。

另外，与会专家还确定了上述各个关键方面应该考查的问题，包括：

1. **诚信与使命**：政策与过程的真实性和透明性；与大众及利益相关者的沟通；明确制定的现实任务；机构的发展目标被机构全体成员所理解；对待弱势群体的公平性和保护。

2. **治理与管理**：管理自治；组织结构；权力代表；制度的有效性；战略规划；档案文件；管理的现代化。

3. **人力资源**：录用人员程序；拥有适量的、合格的、有胜任力的工作人员；对学术人员的奖励、荣誉、成员资格、奖金或奖章的授予；人员留存；员工发展；评价和奖励；工作量；福利分配；对不公平的监督修正。

4. **学习资源与基础设施**：占地面积和建筑；所有权；实验室和大礼堂；图书馆和信息技术设施；生均图书费用；生均计算机设备费用；健康服务；体育健康教育及其场所；校园环境维护；最佳使用途径；社区对学校设施的利用率；学校设施的商业化使用价值。

5. **财务管理**：资金来源；资源所有权；资金维持；资金持续性；资金调度；资源分配；问责；流动性；学术及发展规划预算；教育的单位成本；战略性资产管理；财务支出与票据匹配。

6. **学生素质与支持服务**：学生录取程序；学生结构，包括性别、年龄、社会阶层、区域分布、留学生、各年级学生入学情况、年龄比、师生比、在其它地区的招生情况、入学年级的分配等；辍学率和毕业率；就业和进一步深造；学生成就；学生满意度；学生个人和学校的交流；教员向学生提供咨询的参与度；优秀奖学金；其他奖学金；正式和非正式的学生意见反馈机制；学生代表；学生意见和学习要求；学生的流动性；学生娱乐活动；毕业生就业率；用人单位对毕业生的满意度；不同专业毕业生的收入状况；校友会及毕业生情况。

7. **课程**：与教育目的和目标的一致性；与社会需求的关联度；本土化程度；课程项目的实施、评价和再设计；课程选择；课程项目质量的反馈机制；与用人者和学术同行协商交流；对不同课程整合的需求。

8. **教学、学习与评估**：教学改革；对新的媒体和教学方法的使用；辅助课程活动；教学

技巧和能力发展；学习计划和他学习方案；产学研结合；与实地培训的联系；对学生进步的监测；持续的内部评价；对外部考试者的使用；考试安排，考试执行、评估、考试结果公布；补习与提高性课程/项目。

**9. 科研、咨询与拓展：**学校对科研的支持；教师科研活动的积极性；不同学科领域的研究生；平均每个学术人员所带的博士生数；平均每个学术人员的科研项目数；由产业赞助的科研项目；公共部门的科研资金；科研花费与收益的比率；科研奖学金；由外部研究团体资助的教师；现有的研究设备；研究结果对教育的可利用性；研究的社会价值；交叉学科研究；学生对教师科研的参与度；科研质量，包括对著作的引用、影响因素、专利和执照；向行业和公众提供顾问咨询的好处；社会活动。

**10. 质量保障：**内部质量保障；学校层面对质量管理的研究；学术与行政管理职能之间的协调；外部质量评价的结果；学术氛围；教育改革。

上述这些方面表明了质量保障机构在涉及院校层面质量时是如何确定考察的关键领域的。可以发现，其中有些方面与定量表述相关联，而有些方面则是定性的。这个例子主要强调的是院校层面质量评价的一些方面，而案例 9 中菲律宾的案例则集中说明了项目/专业层面质量评价的理念。这两个例子说明，院校认证和项目/专业认证在评价涉及的问题方面存在着重叠，不过二者在评价的侧重点和规模方面会有所不同。院校认证对课程问题更多关注的是院校整体的课程政策及执行情况，而项目/专业认证则会更深入细致地考察被评项目/专业的课程质量。有时院校认证也会对一个或多个项目/专业的质量进行考察，以收集评估所需的证据信息，但其目的并不是为了对该项目/专业的课程质量做出判断，而是为了对院校的整体课程情况做出参考。



### 思考练习 3

---

1. 浏览几家质量保障机构的网站，找出它们共同的评价领域。然后再以同样的方法对专业/项目层面的质量保障活动进行分析。

2. 在本国教育发展的背景下，会优先考虑“最低标准”还是“高质量标准”？哪种方式对于长远发展而言更有益？

3. 如果本国需要由一家质量保障机构来对“最低标准”进行检查，那么应首先考察哪些方面的问题？

4. 如果本国有一家质量保障机构以“高标准”作为其质保活动的重点，那么本国有哪些类型的高等教育机构或项目会从中受益？

质量保障机构必须建立起一套体系框架，把自己对质量的认知转化为质量保障决策。实际上，质量保障机构对照评估指南或框架作出决策，在质量保障中起着关键性的作用。质量保障的过程可能会对评估机构或项目的学术以及行政管理等许多方面作出调查，并收集相关数据信息。但是，这些收集的信息本身说明不了什么问题，必须对这些数据作出评估判断，并根据先前的问题对所收集的证据作出解释。可以用非常清楚的方式做到这一切，即使用定量和定性基准来为预期的成就制定标准，评审者只需要收集和确定符合标准的证据。但也有一些评估体系是建立在评审者的专业判断的基础上的，他们对照质量评价框架的要求，根据证据作出重要的结论。质量保障机构在这方面使用的方法有多种，一些机构自己开发出标准，另有一些机构会确定一系列指标，还有一些机构会对基准作出界定。另外，一些质量保障机构会制定出具体的指标，而另一些机构则会制定比较宽泛的标准，由专家对照这些标准进行质量评估。

## 1. 使用标准的不同方法

质量保障机构采取不同的方法开发和使用标准。全印度技术教育委员会（AICTE）所制定标准（见案例 5）的大部分内容与机构的“投入”有关，这些机构被要求提供有质量的项目/课程。而另一些质量保障机构已经将焦点转移到了“产出（结果）”上。在大部分专业学科领域的项目认证中，标准都涉及“完善的院校层面的程序及其执行”。这些案例采取的是关注实践的评价观，质量保障机构根据职业新手是否有效地为承担起自己的责任做好准备，来解释和判断质量。近年来，它促使许多专业团体更关注基于能力的标准，这些标准关注对知识、技能和态度的有效使用，强调正式教育和实际工作成果之间的关系。这意味着，人们更加重视在实际工作中对相关知识恰当和有效运用的能力。采取这种质量观的评价机构，通常要求评估对象表现和展示他们的“产出（结果）”，而不只是“投入”。因此，关注的焦点也转变为培养学生发展出良好的行业/职业实践能力从而成为合格的职业人才，而不仅仅是关注课堂教学或实践课程的学时数。案例 10 是美国对基于能力标准的开发情况。

### 案例 10. 走向基于能力的职业标准（美国）

建筑学专业标准的演进，很好地说明了这一点。早在 1902 年，随着法律和医学标准化程序的建立，伊利诺斯州的行业协会开发出了一套针对四年制建筑学专业毕业生的考试系统。到 1914 年，制定出了建筑学专业的最低标准。到 1940 年，为了对全国范围的建筑学院进行认证监管，成立了国家认证理事会。在随后的几十年中，对最初的这种基本办法进行过无数次的修订，直至 1982 年，一种重要的新办法开始实行。国家认证理事会的最新指令要求，建筑学专业评估必须采用“成就导向的绩效标准”。依据这种方法，每所建筑学

院都“...有责任保证其每个毕业生均完成通识教育的学业要求，并在每个主要领域中取得规定的成就”。这些标准主要集中于 4 个领域：基础知识；设计；交流沟通；实践能力。并对具体的成就水平做出了 54 项不同的详细规定。

资料来源：艾尔-卡瓦斯（El-Khawas），2001：63-64

一些专业监管机构在“基于能力”标准的基础上，以多种方式开发出自己的方法。比如，加拿大注册会计师协会（CICA）专为其注册会计师资历授予（认可或注册）程序开发出一套“注册会计师候选人能力导览”。CICA 的各个成员单位，包括加拿大的各所注册会计师学院，代表了加拿大和百慕大地区约 68000 名注册会计师及 8000 名会计专业学生。有两类能力需要被认证：一是基本素质和技能（即所有岗位对注册会计师的普遍要求），二是特有能力和技能。特有能力和技能包括 6 类，案例 11 举例说明了 CICA 对会计师“税务”（即为各种不同纳税主体进行税务筹划、合规纳税以及税务报告等相关能力）这项能力的认证要求。

### **案例 11. 能力要求导览：加拿大**

#### **特有能力和技能：税务**

##### **1. 分析实体的税务情况并能确定整体税务问题**

- 1.1 了解公司的税收状况；
- 1.2 确认并对执行情况及税收存档要求提出建议；
- 1.3 描述其他类型的存档要求。

##### **2. 在合法要求范围内，准备并提出必要的税后收益**

- 2.1 能够计算出个人应付的基本收入所得税；
- 2.2 能够计算出个人应付的其他收入所得税；
- 2.3 能够计算出公司应付的基本税；
- 2.4 能够计算出公司应付的其他税。

##### **3. 实施有效的税收计划，使税后收益最大化**

- 3.1 为个人制定、分析并提出具体税金规划；
- 3.2 为持有公司股票的股东制定、分析和提出具体税金规划；
- 3.3 为个人和家庭制定、分析和提出资金和财产规划；
- 3.4 为非本地投资者分析税务责任；
- 3.5 能够制定、分析并对与公司交易有关的税务责任或税务规划提出建议；
- 3.6 能够对其他公司重组的业务进行税务分析。

##### **4. 能够为应对税务评估（审计）、异议或申诉准备材料**

来源：加拿大注册会计师协会网站，会计师统一标准评估（UFE）候选人能力导览

除了这些使用标准的不同方法，决策过程还允许存在不同水平的专家判断。大部分质量保障机构都有不同等级的规范说明和量化标准。在一些质量保障框架中，同行有更大的自由对照宽泛的质量标准框架来作出判断。而在大多数其他体系中，同行判断是受外在的诸如量化的规范和指标支配的。

## 2. 对定量评价的依赖

质量保障机构可能不同程度的存在对定量评价的依赖，包括：要求被评机构证明它们达到了一定的量化标准；要求同行评价时对是否达到量化标准做出判断；要求同行评价以量表的形式进行记录；以及要求最终的评价结论也要以量化等级表的形式呈现。这就引发了这样一个问题，即“质量是否可以依照量化标准进行评价？”

对于这个根本性的问题有几种观点。事实上，对于某些人类活动而言，质量评价是必要的和不可避免的。不管采用哪种方法，所使用的这些方法都有可能是非常主观的。比如，我们在很大程度上依靠人类的感官来评判美、音乐、茶、空调的适宜温度以及香水气味等。也必须承认，在衡量诸如感受、智力和情绪等生活中的常见现象时，我们并没有一个明确的衡量标准。人们普遍认为，“质量”如同“美”一样，其特征难以捉摸。

前文中我们曾经讨论过，质量是复杂而具有多面性的。毫无疑问，还有很多其他的关键因素，比如，包括发展、成长、优秀、民主和坚定的信念追求等。对于这些方面我们已经知道该如何对待。从这个意义上讲，我们已经为评价质量做了大量的工作。其中一些评价更多依赖的是定量方法，而另一些则是靠定性的评价方法。

一些质量保障机构的决策，大多数是建立在量化数据基础上的，比如墨西哥认证机构对工程学的认证。当强调与期望绩效水平的一致性时，质量保障机构倾向于开发量化的标准，它们将这些量化标准作为评估质量的参考框架，如全印度技术教育委员会（AICTE）的标准（见案例 5）。同时，一些质量保障机构也会寻求对非量化表达的最低质量标准的保障，如美国认证机构的合格认证标准。另一方面，一些质量保障机构依赖定量方式来判断评估对象的优秀程度，如哥伦比亚国家认证委员会（NCAC）将“优秀”作为其评估的重点，将质量定义为 66 项特征的综合体，每项特征都给出了一系列定量和定性的可变因素。案例 12 集中说明了其中某个特征的可变因素及评判指标。

### 案例 12. 某项质量特征的可变因素与指标（哥伦比亚）

**特征 16：**与高等教育机构的目标和相关项目/专业的具体要求相一致，充足的师资数量，教师对项目/专业有足够的投入度（或称责任感），并具备项目/专业所需的教育背景和素质。

**说明：**以上表述说明，要达成高等教育机构和项目/专业的目标，应当具备足够数量的教师队伍，并应调查教师的资历符合程度、及其对学校 and 项目/专业的投入度（责任感）是

否足够。同样，应检查该项目/专业的教师数量、以及教师的教育背景和投入度（责任感、履行义务程度）是否接近该项目/专业和学校所追求的理想状态。以上检查的是教育在某个核心方面的质量。

**可变因素：**

- 教师投入度（责任感）及具体教育背景和资历水平与该项目/专业要求的符合度；
- 该项目/专业教师的学术素质。

**评判指标：**

- 教育背景（本科、研究生、硕士学位、博士学位），在晋升阶梯考核及教师投入度（责任感）考核中的打分等级；
- 其他有助于教师在该项目/专业绩效表现的教育经验；
- 教师在该校和该项目/专业的工作年限，以及其他相关学术和职业/行业经历；
- 该项目/专业就读学生数与任课教师数之间的关系（比例）。应对这项数据进行比较以判断教师的全职投入程度；
- 由相应学术领域的权威专家对该项目/专业教师做出的评价；
- 对该项目/专业就读学生的评价，包括学生培养质量和学生数量。以及对教师投入度（责任感）的评价。

来源：里维罗（Revelo）和 Augusto Hernandez（奥古斯托·赫尔南德斯），2003: 47-48

换句话说，不论质量保障机构想要确保“最低标准”还是追求“高质量标准”，都可以靠定量的评价方法来实现。质保机构希望保证同行评价的客观性，降低其主观性，尤其是当比较难确定同行专家的水平是否足以胜任评价工作时，机构就会倾向于采用量化的衡量标准。他们声称，量化的衡量标准有助于确保质量保障过程的透明度。一种最主要的实施定量评价的方法，就是使用绩效指标。

### **绩效指标的使用**

目前为止，质量保障中绩效指标的使用仍然存在争议，但它已开始在一些与绩效相关的决策中被人们接受。在英国，绩效指标是对市场要求高校提供更好产品的回应；在澳大利亚，绩效指标的开发是为了使教育机构更积极主动地响应政府的优先工作要点；在荷兰，人们使用绩效指标来强制进行财政响应和约束；在美国，绩效指标的使用使高等教育机构从州立法中获得更多的自主权（盖瑟（Gaither）等，1994）。

绩效指标的拥护者认为，绩效指标的优势表现在以下方面：

1. 可以检查绩效；
2. 可以帮助比较类似机构之间的成绩；
3. 可以提供一系列有关绩效成绩的信息，以帮助自我提高和制定有效的管理策略；

4. 可以提供一些简明的公共信息，告知公众高等教育机构不同职能领域的运行状况；
5. 可以形成决策规划。

换句话说，绩效指标被看作可以帮助高等教育机构在促进自我提高、提供公共信息、作出比较、制定基准等方面进行规划和管理，它可以帮助政府对绩效和政策规划进行测量评估。更多的人则愿意将绩效指标作为自我提高的目的，他们害怕绩效指标被用来成为控制机构的工具。戴维斯（1996）对此种情况做出了以下总结：“绩效指标最有争议的地方在于，对它的使用往往不再是将其作为进行有效决策的众多参考点之一，而是将其变成了一种排名工具，在给予重视度（声誉）和分配经费时区别对待”。

那些不赞成在质量保障中使用绩效指标的人指出，高等教育机构的绩效表现及其所开设项目/专业的质量是受多种因素影响的。并且，在对院校和项目/专业进行评价时要考虑所有因素并非一件易事。案例 13 举例说明了作为院校功能之一的“科研”方面的一系列指标。

### 案例 13. 科研指标

投入包括研究人员、研究生、资源（如时间、补助金和研究生奖学金、设备、耗材等）；过程产出包括研究项目、科研培训、候选应用软件、科研管理；结果产出包括研究报告、商业产品、出版物、论文、会议论文和报告。以上这些可以使用效率和效益指标。

#### 效益指标包括：

1. 用于支持研究的基础设施、补助金、外部资金的标准
2. 受过科研培训的教职员工的数量
3. 新的科研培训任务量
4. 研究生职位的需求
5. 毕业生满意度以及研究生收入
6. 新技术转让企业数

以上指标应建立短期和长期的目标以及具体的衡量标准。

#### 标准化的科研效益指标包括：

- 按项目排列的年度科研成绩指标数
- 与其他类似项目比较的年度科研收益，以及与同类院校比较的整体收益
- 年度个人、项目或院校出版的成果（与同类院校比较）

#### 效率指标通常提供与支出成本或成果产出水平相关的信息：

1. 每个科研索引指数所对应的研究支出费用
2. 每个当量全职学术人员的研究绩效指数



- 3. 与同类院校相比，每单位数（比如 10 人为一单位）当量全职学术人员的研究收益
- 4. 与同类院校相比，每单位数（比如 10 人为一单位）当量全职学术人员的成果发表数

来源：里斯顿（Liston），1999

案例 13 说明了某个具体方面的质量和绩效表现是如何受诸多指标影响的，同时也说明质量评价是一项复杂的任务，它必须与同行评价相协调和平衡。

### 用于指导同行评价的量化要求

评审者在进行评价时会被要求遵循某些与量化标准有关的指导方针，在此前提下对被评对象做出定性的判断。比如，印度国家认证理事会（NBA）的认证方法，要求评审者按照指标来表述其判断结论，而每个指标的最高分值都是由 NBA 预先设定好的（见案例 14）。当然，这只是 NBA 为了指导同行评价而制定的一种方法。

### 案例 14. 用于指导同行评价的量化要求：印度国家认证理事会（NBA）

这 8 项指标的每一项都被分解成各种参量，由印度国家认证理事会对这些参量分别赋予权重。根据被评项目/专业的不同（文凭项目/专业、本科项目/专业或研究生项目/专业），这些参量及其权重也有所差别，具体如下：

参 量	赋 值		
	文凭项目	本科生项目	研究生项目
1. 组织与管理	30	80	50
A. 规划和监督			
B. 招生程序及效果			
C. 质量提升策略和过程			
D. 领导力			
E. 积极主动性			
F. 透明度			
G. 全体教师的分权、授权与参与			
H. GC/GB 章程			

来源：印度国家认证理事会网站

### 结论报告中的量化因素

在以上印度国家认证理事会的案例中，评审者打出的分数被用来以百分数的形式计算被评对象的最终得分。被评对象的最终得分决定了它在九级分等体系中所处的等级：55-60 分为 C 等；60-65 分为 C+等；65-70 分为 C++等；70-75 分为 B 等；75-80 分为 B+等；80-85 分为 B++等；85-90 分为 A 等；90-95 分为 A+等；95-100 分为 A++等。对于那些没有达到 55 分最低线的被评对象，将不予以认证。

尽管单纯从形式上来看定量评价具有相对的独特性，但对定量评价的依赖已广受不同利

益相关者的争议，他们对此提出了各自的理由。定量可以帮助质量保障机构确保其评价方法的一致性，并将评估专家组内的不一致意见降到最低。它对确保当前质量保障体系的透明度，以及提高质量保障的信誉也同样非常有用。不过，定量方法中那些数字和客观性之间的关系仍令人质疑。因为只有当某种假设成立时，数字才起作用。举例来说，只有当确信 50 分和 60 分之间的差别等同于 75 分和 85 分之间的差别时，这些数字才有意义。而现实案例中却往往并不是这样的。定量评价给人一种“客观性”的错觉，它其实隐藏了在设定分数时实际存在的一种“主观性”。

不同的利益相关者出于不同的原因，对定量评价有所争议。定量评价或许有助于质量保障机构确保其评价方法的一致性，并尽量使评估专家组内的一致意见最小化。另外，它也有助于那些正处于发展成形成期的质保体系保证其透明度。然而，这也容易鼓励高等教育机构回避真实的定性评价，只报告那些简单的、对自身有利的量化指标；还会导致高等教育机构陷入对量化指标本身的盲目追求，而不去探究这些指标究竟意味着什么。对于质保机构已采用、或将要采用的诸多评价方式的（与现实情况的）关联度、准确性及其功效，人们也表示出担忧。特别是当其不再是一种决策制定的参考因素，而是转变为一种排名工具时，对定量评价及量化指标的依赖已经饱受争议。其实，问题的关键还是在于如何在定量方法和同行评价之间取得一种平衡。

### **3. 对专业判断的依赖**

有些质量保障机构并不提供明确的标准和量化的目标，因为它们认为，一旦给出明确详细的标准，反而会对“院校多样化”以及“目标适切方法”起到反效果。这并不意味着质保机构不重视对质量标准的遵守和符合度，而是有其他机制来保证这种符合度。一旦确定高等院校已达到了门槛标准，接下来质保机构就会对院校以自己的方式达成自定目标过程中的绩效表现进行检查。这种情况下，“多样化”的重要性逐渐突显，仅靠定量评价的方法已行不通了。依托于质量保障体系框架之下的同行专业判断开始在评价过程中发挥中心作用。

那些不想做过多限制的质量保障机构，并不要求被评者必须达到具体的量化目标，而是提供详细陈述的指导框架或标准，以证明评估对象的表现和成绩。举个例子，质量保障机构不会强制要求平均每 10 个学生拥有一位教师；同样，它也不会强制要求研究生课程必须由具有博士学位的人承担。相应的，它会要求评估对象拥有适量的、具有任职资格的教师队伍操作和运行项目。

比如，澳大利亚大学质量署（AUQA）只给出评价需要涵盖的指示性范围，真正起重要作用的则是同行人士的专业判断（见案例 15）。

## 案例 15. 审核的指示性范围：澳大利亚大学质量保障署 (AUQA)

AUQA 特别重视以高等院校名义开展的学术活动。其院校审核的指示性范围包括：

- 组织领导力、管理和规划；
- 教学和学习（所有模式）；项目/专业审批和监控的过程；国内与海外项目/专业学术标准的可比性（等效性）；
- 科研活动及其成果，包括商业化程度；
- 社区服务活动；
- 国际化程度，包括与海外的合作协议；
- 对教职员工和学生的服务机制；
- 与内部和外部利益相关者之间的交流沟通；
- 系统性的、由内部发起的检查（如院系层面自查和主题层面检查），包括对所采用的检查机制自身严谨性和有效性的评价；
- 行政支持与基础设施。

来源：2008 年版审核手册，AUQA 网站

对于那些更多依靠评估专家组专业判断的质量保障机构而言，必须对可能会蔓延到质量保障过程中的主观倾向问题有清楚的认识。为解决这一问题，质保机构通过制定手册和指南等方式来对同行评价进行指导。正如前面模块所谈到的，要确保同行评价的可靠性，严格的培训策略是关键。其中，一个有助于提高同行评价结论客观性的策略是，专家组通过协商的方式、而不是通过投票来得出结论。这样就通过“互为主体性”的方式排除掉了那些极端意见，从而保证了评价的客观性。最后能够胜出的一定是所有组员一致认可的意见。专家组的构成，以及他们对不同观点和学科方向的包容程度，对于最终能否给出一个合理的结论也非常重要。

如上所述，质保机构一般来说既会使用定量方法，也会使用同行评价。为了与当时的背景情况和政令要求相适应，质保机构必须选择一种恰当的立场。上述的几种立场选择并非是非此即彼、界线分明的。从某种意义上说，它们更多是代表了各有优势和不足的方法，这些方法在使用时会被综合加以运用。

最后要提到的是，质量保障的标准越来越与政府采用的其它工具相关联。这些工具是国家高等教育体系的一部分，比如“资历框架”或“学科基准”，能够提高资历体系的可比性与易读性（使得资历体系更易于理解，并便于对不同资历进行比较）。资历框架实际上是为某个学历层次的毕业生所应具备的基本能力提供了一个参照。学科基准也分不同层次，是对某个学科毕业生所应获得的学业内容和能力的描述。当在项目/专业层面进行质量保障时，可以肯定，学科基准确实能够为内部和外部质量保障过程提供有价值的参考框架。

## 案例 16. 国家资历框架与质量保障之间的关联（中东欧质量保障网络联盟成员国）

博洛尼亚进程对所有中东欧质量保障网络联盟（CEEN）成员国的高等教育体系结构产生了影响。其结果是，所有 CEEN 质量保障机构都越来越多地参与到对新建学士学位和硕士学位项目/专业的评价。

在大多数情况下，都柏林标准（Dublin Descriptors）还未成为对学位水平进行评价的官方参照点。许多质量保障机构声称：a. 它们对都柏林标准的使用是非官方的；b. 都柏林标准应该作为项目/专业提供者的参照点；c. 起草国家资历框架时应将都柏林标准考虑在内；d. 应将都柏林标准作为国外学位认可的参照点。

2003 年 9 月 18 至 19 日，欧洲教育部长会议在柏林承诺，要“制定一套具可比性、通用性的高等教育资历框架，从工作量、层次水平、学习成果、能力和素质特点等方面对资历进行描述”。他们还计划为欧洲高等教育区制定一个总体的资历框架。在该框架中，对不同学位相对应的学习成果应该有不同定义。第一阶段学位（First cycle degree）和第二阶段学位应该有不同导向和特点，从而与多样化的个体、学术及劳动力市场需求相适应。根据《里斯本公约》，“第一阶段学位应该准许与第二阶段学位项目对接，第二阶段学位应该与博士阶段学习相对接。”CEEN 质保机构做出了明确回应，很多国家目前正在开发国家资历框架，有些会很快进入实施阶段（阿尔巴尼亚、奥地利、德国、立陶宛）。最近，匈牙利也实施了国家资历框架，对象是新设学士学位专业/项目。在那些已建立起资历框架的国家来说，资历框架在质量保障中的作用也各有不同：在波兰、罗马尼亚和俄罗斯联邦，要对照这些（最低）标准对项目/专业的符合程度进行评价；在捷克斯洛伐克共和国，资历框架目前也只是为统计和国际比较服务。

来源：霍夫曼（Hofmann），2006

### 4. 灵活性，以适应不同背景情况

质量保障机构在鉴定质量时还必须考虑到灵活性问题，无论是在自我评价还是外部评审框架下。“目标適切”方法就是体现灵活性的一种方式，会考虑到与当地情况相关的一些具体使命和任务。基本上，质保机构必须自问，是否能够使用同一套标准和准则来对不同类型的高等教育机构或项目/专业进行评价。

#### 灵活的自我评价方法

质量保障机构在初始时或许会为高等教育机构或项目/专业自评制定出一套基本框架，但随着评价方法论的发展，质保机构必须考虑如何进一步调整完善。其中要考虑的问题之一，是对“院校多样性”的认识。另外，还必须使自评与院校的关联度更高，对院校发展起到更大作用。在任何高等教育体系中，高等教育机构的特色都会有所不同。比如，它们可能是研究型大学或教学型大学，是新建院校或老牌大学，是专业性院校或综合性大学。在这些不同的体系中，采用同一套自评指南、标准和预期目标来进行自评，这样做是否合适也是个

问题。一些质保机构会针对不同类型的院校，提供不同的指南和手册。在另一些情况下，人们会尝试一些创新性的方法来提高质量保障的灵活性。

美国的认证工作有悠久的历史，也有许多体现自评灵活性的方法。究其原因，部分是对其高等教育机构日益多样化发展的回应，部分也与高等教育机构抱怨过于频繁的重复性认证给它们带来很大压力有关。一些地区性认证机构为院校实施自评提供了不同的选择，比如，美国中部各州高等教育委员会（MSCHE）提供了 4 种主要的自评模式：全面自评模式、有侧重点的全面自评模式、可选式主题自评模式、替代式自评模式。新英格兰地区学校与学院协会高等教育委员会提供的自评方法也比较灵活。案例 17 对 MSCHE 的两种自评模式进行了描述，可以看出它们是怎样体现了自评的灵活性以及对高等教育机构的作用。

### 案例 17. 自评的灵活性：美国

**可选式主题自评模式：**这种模式关注更多的是对高等教育院校某个领域、单位或方面的评价（例如课程评价）。与全面自评模式相比，这种模式的评价面窄而深入，焦点更为集中。所选择的评价主题应尽可能地体现整个院校的情况，尽管对那些评价主题之外的方面不会有深入涉及。

**替代式自评模式：**这种模式只对那些已接受过认证的高等教育院校适用。已认证的院校可能会提出，采取替代式自评模式来对自身的认证资格进行再认定，这种模式需要与 MSCHE 共同商定。除了那些首次参加认证、正在开展自评的院校，以及那些首次申请对自身认证资格进行再认定的院校，其他任何院校都可以提出申请采用替代式自评模式。研究型大学通常建立了一套较为完善的自评方案，自评往往会关注某个特定的主题，其性质是院校层面的全面自评，但侧重于解决当前存在的主要问题。采取替代式自评模式的另一种情况往往与院校的专业性有关——比如美术学院或音乐学院、神学院，以及其他专业性较强的院校。

来源：艾尔-卡瓦斯 (El-Khawas) , 2001

一些地区性认证机构会实施一些项目或计划来引导其认证工作的开展。这些也可以看作是自评方法中灵活性的体现。不过，机构还是得要求各院校更加齐心协力的努力和更认真地对待和投入这些项目。模块 3 中提到的“学术质量改进计划”（AQIP）是一个很好的例子。通过该计划，高等院校得以表现其达到了高等教育委员会的认证标准和期望值。院校可以通过参与一系列活动来展现这一点，而这些活动与院校本身正在进行着的那些改进绩效的工作是协调一致、一脉相承的。

### 标准制定和自评实践的灵活性

或许最常用、也是最有效的体现灵活性的办法就是采用定性标准。许多标准要求高等教

育院校证明其有充分的资源来运行，或者要求其提供足够的设备、开发高水平的研究、使用恰当的教学方法。而院校则有责任证明其现有的条件是充足的、高水平的和合理的，并足以保证工作的正常运行。这有助于院校去真正地思考自身到底在做什么，尤其可以促使院校去思考其拥有的资源或开展工作的方法是否真的是自己需要的。

当然，要使这种方法发挥作用，院校必须要提供相关的量化和质性支撑信息。这些信息要能够向外部评审专家组和质量保障机构证明，院校所进行的工作是正确的。（见案例 18）

### 案例 18. 制定标准的灵活性

智利国家认证委员会（CNAP）的项目/专业评价使用的是定性标准。被评项目/专业需要提供量化数据和质性材料（包括教师、学生、毕业生及用人单位的意见），来证明它们达到了特定的目标要求。比如：

#### 人力资源

被评项目/专业必须证明其拥有充足的师资队伍——包括数量、敬业程度和资质水平——以完成其目标所规定的各项职责。单位必须有清晰的、明确建立的标准来对其学术和管理人员的遴选、聘用、继续培训及评估做出规定。

在此条规定之下是更具体的要求，比如，对什么叫具备足够资质水平等问题的说明。

来源：勒马特雷（Lemaitre），2005

对于法学专业来说能够算的上“充足”的师资数量或全职教师比例，换到建筑学或牙医专业可能就完全“不充足”了。另一方面，对教学型院校来说“充足”，换到研究型院校或许就不那么“充足”了。

### 评价体系框架的灵活性

当质量保障机构的权限范围涵盖到不同类型的院校时，关于质量的争论常常会涉及这样的问题：“怎能使用同一套标准来对所有类型的院校或项目/专业进行评价？”一些质保机构采用同行评价以充分考虑到院校的多样化，另一些机构则通过开发不同的评价框架来解决这一问题。案例 19 举例说明了，评价标准可根据院校类型的不同而使用不同的权重。

### 案例 19. 针对不同高等教育机构的灵活性：印度国家评估和认证委员会

印度拥有一个多样化的、复杂的高等教育体系，在这一体系中，院校在管理、经费模式、课程改革自由度、地域、服务的目标群体、使命与愿景等方面各不相同。虽然不可能为每一种类型的院校都量身定做一套专门的评价框架，但分了 3 大类以考虑到不同院校间的主要差别——一是大学以及大学层次的院校；二是独立学院；三是附属学院/加盟学院。印度国家评价与认证委员会（NAAC）主要从两个层面来体现对院校差异的重视——不同的参照系和不同的指标权重。指导手册中对不同的参照系均有

明确说明，并且 NAAC 针对每类院校都开发了一套单独的指导手册。

在充分认识到不同院校在目标和功能上存在差异的基础上，不同的指标被赋予不同的权重，见下：

指标	大学	附属/加盟学院	独立学院
课程	15	10	15
教学、学习与评估	25	40	30
科研、咨询与拓展	15	05	10
基础设施与学习资源	15	15	15
学生进步与支持	10	10	10
组织与管理	10	10	10
健康教育	10	10	10

以上可以看出，不同类型的院校前 3 项指标的权重是不一样的。由于附属学院在课程设置方面自由度有限，所以该项权重只占 10 分；而在教学与学习方面，学院可以完全掌控，因此权重占 40 分。同样的，由于许多附属学院是教学型本科院校，科研这一块并不是重点，因此科研、咨询与拓展这项指标只是作为一种激励科研工作的手段，被赋予 5 分的权重。但对于独立学院来说，考虑到它们在自治状态下应具备一定的科研导向性，因此同一项标准的权重增加到 10 分。

上述例子说明的是，可根据院校类型不同来赋予评价标准不同的权重。而案例 14 中所给出的印度国家认证理事会（NBA）的案例，其不同的权重分配则是与项目的类型配套的，这些项目与高等教育的类型无关。再如，哥伦比亚国家认证委员会利用权重分配来关注高等教育机构是否是研究型的大学。

来源：斯黛拉（Stella），2002；NAAC 大学评价与认证手册，2007

## 评价情境中同行专家的作用

每个实体都有其独特的特征。事实上，质量保障机构不太可能开发多种不同的框架来迎合每个实体的差异。但机构可以将此作为一个重要问题来对评估者进行提醒和正确导向。在对专家的培训和情况介绍中，常会议及评价的“情境化”问题（译者注：即评价时要综合考虑到实际的背景情况）。而且，当质量保障机构面临“机构多样化”和“情境化”问题时，在组建评估队伍时也会尤为谨慎。机构会选择不同领域的评估者，他们可以将各自的相关经验和专业素质带入到评估小组中，从而有助于评估小组更好地理解整体情况和做出判断，而不是一味向质量保障框架和机构固有的评价方法妥协。然而，如果评估者把握不好“理解实际情况”和“找借口不作为”之间的差别，那么质保机构的信誉和评价的客观公正性将受到损害。如果质保机构想通过同行评价的方式来体现一定的灵活性，那么必须有适当的专家培训和到位的保障措施。

以上，讨论了质量保障的各种方法，每种方法都有各自的优势与不足，取决于它们被运

用在哪里、如何运用、以及为了何种目的而运用。很关键的一点是要认真分析各种因素，以便作出合理的选择。上述讨论和案例分析，有助于我们拓宽对各种不同质量保障方法的理解，但没有哪一种单一的方法能够完美的解决某个国家的质量问题。事实上，任何一种策略都必须充分考虑到每个国家实际的背景情况。不过当制定质量保障策略时，其他国家的经验总是有用的，可以作为参考。本模块的讨论就是基于此观点。



## 思考练习 4

---

1. 浏览网页并研究质量保障机构在评价质量标准时采取的不同方法。
2. 在本国，评价质量适于综合使用哪些方法？
3. 思考本国参与质量保障的机构或项目对灵活性提出的要求。
4. 分析在更多地使用同行专业判断时质量保障机构所建立的保障措施，并反思本国所需要的保障措施。





## 学习小结

**1. 对质量的理解要视具体背景情况而定。事实上，不存在某种单一的定义质量的方法，而是根据质量保障的目的，质量保障机构必须对“质量”这一概念做出合适的界定。**

质量保障机构在对质量的理解上各有不同，这大多是由于机构所处的大背景及其受命开展的工作不同。对于那些负责监管和监督高等教育提供者的质量保障机构来说，坚守外部制定的标准就意味着“质量”；在一个高校自治的规范良好的体系中，质量保障机构对“质量”也会有不同的理解。“质量”是一个复杂的、具有相对性的概念，对于不同的利益相关者来说有不同的含义，所以很难对其进行严格的定义。定义质量的条条框框越多，能够进行改革和创新的空间就越小。在一个高校自治可通过改革和创新来提升质量的成熟体系中，没有必要对质量进行严格限定。然而，不能因此而弱化对高校问责制的关注，必须建立公平和可靠的方式来对高校所承担的责任进行评测。因此，如果是出于质量保障的目的而定义“质量”，则需要对质量保障机构所处的整体国家背景及其被授权的工作职责有充分的了解。

在具体的背景条件下，必须明确阐明质量的含义。若非如此，各种隐含的（关于质量理解的）假设就会产生，这些假设可能会包含很多自相矛盾的因素。这会对自我评价、外部评价或质量保障中所做的那些工作产生破坏，即便这些工作的出发点是非常好的。

**2. 在有关质量保障的讨论中，对指标、标准、基准等基本术语进行定义是必要的。即便质量保障机构常常会交替互换地使用这些词。一旦这些定义确定下来，还需要确保它们在使用中保持一致性。**

质量保障机构是从界定“质量”的概念开始质量保障程序的。在这个过程中，机构会使用各种不同的术语，如“统计”、“指标”、“准则”、“标准”、“基准”等。机构对这些术语的使用是比较随意的，实际上“指标”、“绩效指标”和“质量指标”等术语常常会被交替互换地使用，正如“标准”、“准则”和“基准”一样。不同的机构使用同样的术语，会代表不同的理解和评价。尽管如此，以下术语的界定在质量保障中已被广泛接受：

**统计：**统计数据或通过系统方式收集到的数据。

**指标：**有代表或标志作用的数据或统计数据。

**绩效指标：**能够标志绩效表现某些方面的数据。

**准则：**做判断时可作为依据的某些方面或因素。

**标准：**应该遵从的、或判断质量时所依据的某些方面、因素或原则的具体描述。

**基准：**进行比较的参照点。

**3. 在一些体系中，事物是否具有质量取决于它与外部标准是否保持一致；在另外一些体系中，理解高等教育机构质量的出发点是机构本身的目的和目标；还有一些体系是以上二者的结合。这就要求一个专业/项目或机构要遵从外部标准，同时，可以根据自身实际情况，在遵从标准时有自己的原则和侧重点。**

当服从规范、问责制和遵守规章制度成为主流时，高等教育机构必须按照一系列事先制定的标准来证明其质量。这些标准可以是定量的，也可以是定性的。在大多数专业/行业领域的项目/专业认证政策中，认证标准往往与良好的、强调实践应用性的制度化程序和实践做法相关。质量保障机构将质量解读为：一个新进入某行业的毕业生为履行其职责所作的准备是否有效充分。这就导致了近年来许多专业/行业团体更加重视以基于能力的标准来理解质量。

而另外一个问题也备受争议，即，问责制是不是实际上对所有的质量保障机构来讲都是很重要的——尽管在质保机构应该对谁负责这一问题上有不同的看法（对政府，对高等教育界，还是/或是对整个公众？）

与上述观点相反，对质量“目标適切”型理解的出发点是高等教育机构自身的目标。是采取“目标適切”型还是“基于标准”型的途径，将决定质保机构接下来会使用怎样的方法来评价质量。比如，审核（audit）从本质上讲更多的是基于“目标適切”，而认证（accreditation）则更多的是“基于标准”。在那些已有良好机制确保高等院校或项目/专业均能达到预定或门槛标准的体系中，“目标適切”方法是适用的。在那些具备良好自律机制的体系中，提倡院校多样性发展（与严格遵从标准相反），并且院校被赋予高度的自治权，对于这样的体系来说，“目标適切”方法同样适用。

对“目标適切”方法也有一些批评的声音。这些批评是基于这样的假设，即它忽略了“目标本身的適切性”。然而，人们大可以争辩说，这两种方法很难作出区分（“目标適切”或“目标本身適切”）。实事求是的说，对质量不可能有一种绝对的“目标適切”的理

解。在每一种对质量的理解中，都会多多少少将“什么是可接受的和适当的”作为质量的一个考量因素。每个国家都有一些特定的、强制性的国家发展战略要求，高等院校必须在这些要求框架之下来确定自身的使命任务。这就顾及到了目标本身的适切性，即便质量保障机构选择了“目标适切”型的评估方法。事实上，许多质保机构在操作时会采用“目标适切”与“目标本身适切”相结合的方法。

**4. 对一些质量保障机构而言，质量意味着至少要达到门槛标准。而对另外一些机构而言，质量指的是对高质量标准（或优秀实践做法）的要求。在大多数体系中，都会设置不同的互补机制来兼顾最低要求和高标准。**

一些质量保障机构的目标是只要确保对象达到最低质量要求从而能授予其某种特定的认证状态。这种方法基本上是由于一种“服从、遵守”的目的而设计，其结果意味着通过和批准。在高等教育多样化和私有化的大背景中，大多数发展中国家都会遭遇到许多低水平的教育提供者，却没有建立起相应的体系来应对这些劣质教育。在这种情况下，确保最低标准理所当然会成为优先选择，这种方法被称为“质量控制”。与此相反，在同一个国家中还可能存在另外的做法，强调的是“高等教育机构的质量改善”。这些做法也许不完全遵循常规的方法。在这种情况下，质量保障机构会制定更侧重于“目标适切”模式的质量标准，并要求高等院校发展出高度的自我规范和监管能力。质保机构会对高等院校的能力进行评估，以诊断其优势和不足，并据此制定出实际的、合理的改进计划。还有少数质保机构设置了高质量的标准，而不仅仅是规定被评对象达到最低要求。一般来说，大多数体系都会采取一种互补的方式，会有某些机制侧重于最低要求（由监管机构负责监控），而另外一些机制则确保实现持续的改进，以达到高质量标准。

**5. 对大多数质量保障机构来说，其评价领域基本上是相同的。然而，它们评价的侧重点、范围以及深度可能会有所不同。**

质量保障机构所关注的领域或范围有许多是共同的。事实上，哪些方面在评价质量时起到关键作用，就这一问题目前已有基本的共识。即使这些机构所处的国家背景条件不同，或是进行质量保障的单位不同，情况均是如此。这些得到共同认可的评估领域包括教学项目、学生、教学队伍、内部质量管理、基础设施、科研、发展环境、组织和管理。当高等教育机

构参与认证时，课程方面也许会更关注高等教育机构的整体政策和运行，而项目认证则更关注其课程的质量。同样，机构认证会着眼于一个或更多的项目质量，以寻找进行评估的证据。但其目的不是对项目的课程质量作出判断，而是要根据其来推论和评价高等教育机构整个课程方面的质量。换句话说，对于大多数质量保障的目的来说，质量保障所关注的领域是相同的，只是其评价重点和范围不同而已。

许多质量保障体系开始认识到，仅仅关注投入和过程是不够的。投入和过程比较易于测量，它们代表了大多数质量保障机构所使用的标准和准则。但在投入和过程之外，结果和成果也有必要受到关注。因此，在评估指标中增加了一些新的指标，如进步、辍学率和毕业率、就业人数、毕业生满意度、用人单位满意度。这些新的指标虽然难以测量，但却在有关项目或高校对社会的实际影响方面，提供了更多、更好的信息。

**6. 质量保障的一个关键要素是对评估指南或框架的使用，质量保障机构会参照这些指南或框架做出决定，方式有很多种。一些机构会开发标准和准则，一些机构会确定一套指标，还有一些机构会界定基准。质保机构对量化标准和专业判断的依赖程度各有不同，最关键的是要掌握好量化标准与同行评价之间的平衡，而不损害评价本身的客观公正性。**

一个具有强大内部质量保障机制并发展良好的体系，通常会更多地使用自己制定的基准。在这些体系中，向高标准绩效表现和同行评价的努力，是其质量保障思想的核心。在近来出现的体系中，人们对绩效问责的关注可能既包括基本经费，也包括高等教育机构的自我提高。在这些情况下，质量保障机构会谨慎地使用量化指标和同行评价。当强调对绩效标准的符合、遵从和一致性时，质保机构倾向于具体的最低标准，它们会将这些最低标准作为评价质量的参考框架。这意味着被评院校必须要提供具体的量化数据，来证明其在达标方面做的如何；另一方面，一些质保机构既不检查被评对象是否与标准保持一致，也不提供详细的规范准则。因为它们认为，一旦制定了详细的准则，反而会适得其反，不利于“院校多样化”和“目标適切途径”的实现。然而这并不意味着遵从标准是不重要的，而是表示会有另外的机制来确保对标准的遵从。当门槛标准得到保障之后，质保机构就会考察院校在以自己的方式实现自身目标方面绩效表现如何。此时，充分考虑院校的多样性变得比较重要，仅靠量化评价就派不上什么用场了。不制定具体标准并不意味着质保机构不重视标准，即便是那

些强调“目标适切”的质保机构也会给出一些指示，来说明到底什么才叫“目标适切”。它们还会提供一些信息，告诉人们如何判断一所院校的运行是否与其目标“适切”。

**7. 质量保障机构最初或许会为院校或专业/项目的自我评价开发出一套基本框架。但是随着评价方法论的发展，质保机构必须考虑如何进一步调整完善。其中要考虑的问题之一，是提高对“院校多样性”的认识，以及如何使自评与评价主体（院校）的关联度更高，对院校发展起到更大的作用。**

质量保障机构在评价质量是还应该考虑到灵活性的问题，这对自评和外部评审框架来说都是必要的。目标适切方法是体现灵活性的一种方式，会将与当地实际情况相关的一些具体使命纳入考虑。基本上，质保机构必须自问，是否能够使用同一套标准和准则来对不同类型的院校和项目/专业进行评价。在任何高等教育体系中，高等教育机构的特色都会有所不同。比如，它们可能是研究型大学或教学型大学，是新建院校或老牌大学，是专业性院校或综合性大学。在这些不同的体系中，采用同一套自评指南、标准和预期目标来进行自评，这样做是否合适也是个问题。通常，质保机构在计划和组织自评时所给予的灵活性是很有限的。

还有一些案例中，会采取一些创新性的方法来体现灵活性，这可以通过对同一套指南或标准的灵活使用来实现。在这种情况下，会经常用到“充分的”、“适当的”、“足够的”这一类词汇。另外，被评院校还被要求提供相应的证据，来证明它们达到了这些要求。然后外部评审者会对院校自我判断的有效性和可靠性进行评价。以下步骤对确保在评价时充分考虑到背景情况来说非常关键：要对评审者进行培训，使之重视“情境化”问题，同时又不能损害评价的客观公正性；选择合适的评审者，这些人必须能够综合考虑实际的背景情况，同时又不脱离整体的质量保障框架；要制定适当的评价保障措施。



## 参考文献及延伸阅读

1. Australian Universities Quality Agency (AUQA). 2008. *Audit manual*. Available at: [www.auqa.edu.au](http://www.auqa.edu.au).
2. Arcelo, A.A. 2003. *In pursuit of continuing quality in higher education through accreditation: The Philippine experience*. Paris: IIEP-UNESCO.
3. Bottrill, K.V.; Borden, V.M.H. 1994. *Performance indicators: history, definitions, and methods*. New Direction for Institutional Research.
4. CICA, 2008. The UFE candidates' competency map: Understanding the professional competencies evaluated on the UFE. Ontario: CICA.
5. CNAP. No date. *Handbook for self-assessment*. Available at: [www.cnap.cl](http://www.cnap.cl) (in Spanish).
6. Commonwealth Higher Education Management Service 1998. *Benchmarking in higher education: An international review*. London: CHEMS. Available at: [www.chems.org](http://www.chems.org)
7. El-Khawas, E. 2001. *Accreditation in the United States: Origins, developments and future prospects*. Paris: IIEP-UNESCO.
8. Davis, D. 1996. *The real world of performance indicators: A review of their use in selected countries*. London: CHEMS.
9. Green, D. 1994. *What is quality in higher education?* Buckingham: SRHE; Open University Press.
10. Harvey L.; Green D. 1993. "Defining quality". In: *Assessment and evaluation in higher education*, 18(1).
11. Higher Education Quality Committee. 2007. *Institutional Audits Manual*. Available at: [www.che.ac.za](http://www.che.ac.za)
12. Hofmann, S. 2006. "Mapping external quality assurance in Central and Eastern Europe". A comparative survey by the Central and Eastern European Network of Quality Assurance in Higher Education. Occasional Paper 8. Helsinki: ENQA. Available at: [www.enqa.net/pubs.lasso](http://www.enqa.net/pubs.lasso)
13. Kozma, T. 2003. *Accreditation in the higher education system in Hungary: A case study for international comparison*. Paris: IIEP-UNESCO.
14. Lemaître, M.J. 2005. "Between privatization and state control: Chile's experience of regulating a widely privatized system through quality assurance". Paper presented at the IIEP Policy Forum on Accreditation and the Global Higher Education Market, Paris, France, 13-14 June, 2005.

15. Liston, C. 1999. *Managing quality and standards*. Buckingham, UK: Open University Press.
16. McKinnon *et al.* 2000. *Benchmarking: A manual for Australian universities*. Canberra: Department of Education, Training and Youth Affairs.
17. National Assessment and Accreditation Council (NAAC). 2007. *Manual for Assessment and Accreditation for Universities*, Bangalore: India.
18. Naidoo, P.; Singh, M. 2005. "In the aftermath of liberalization: Designing a common framework for public and private providers to serve national development goals: South Africa". Paper presented at the IIEP Policy Forum on Accreditation and the Global Higher Education Market, Paris, France, 13-14 June 2005.
19. *Oxford English Dictionary (OED)*. 2006. Oxford University Press. Available at: [www.dictionary.oed.com/](http://www.dictionary.oed.com/)
20. Phelps, M. 2001. *Accreditation and the quality assurance system for higher education*. TA-3500-PHI: Education Sector Development Programme. Manila: Asian Development Bank; World Bank.
21. Pirsig, R.M.. 1974. *Zen and the art of motorcycle maintenance: An inquiry into values*. New York: William Morrow.
22. Revelo Revelo, J.; Augusto Hernandez, C. 2003. *The national accreditation system in Columbia: Experiences from the National Council of Accreditation (CNA)*. Paris: IIEP-UNESCO.
23. Stella, A. 2002. *External quality assurance in Indian higher education: Case study on the National Assessment and Accreditation Council (NAAC)*. Paris: IIEP-UNESCO.
24. Stella, A. 2004. *Quality assurance mechanisms in higher education in the Asia-Pacific*. Desk study overview commissioned by the Higher Education Division of UNESCO, Paris.
25. The University of South Pacific website. 2004. The USP Quality Strategy. Enhancement and excellence through a strategic quality framework. USP: Suva. Available at: [www.quality.usp.ac.fj/fileadmin/files/academic/pdo/Quality.pdf](http://www.quality.usp.ac.fj/fileadmin/files/academic/pdo/Quality.pdf)
26. Woodhouse, D. 2006. "Quality = Fitness for Purpose (FFP): Definition for all seasons". Paper presented at the APQN Conference on Cooperation in Quality Assurance, Shanghai, 1-4 March 2006.
27. UNESCO.2002. Report of the Experts Meeting on indicators of quality and facilitating academic mobility through quality assurance agencies, UNESCO-Bangkok and National Assessment and Accreditation Council, India.

## 网络资源

全印度技术教育委员会 (AICTE)，印度：[www.aicte.ernet.in](http://www.aicte.ernet.in)

澳大利亚大学质量署 (AUQA)，澳大利亚：[www.auqa.edu.au](http://www.auqa.edu.au)

加拿大注册会计师协会 (CICA)，加拿大：[www.cica.ca](http://www.cica.ca)

智利国家认证委员会 (CNAP)，智利：[www.cnap.cl](http://www.cnap.cl)

新英格兰地区学校与学院协会高等教育机构委员会，美国：[www.cihe.neasc.org/](http://www.cihe.neasc.org/)

联邦高等教育管理服务局 (CHEMS)，英国：[www.chems.org](http://www.chems.org)

高等教育委员会 (CHE)，南非：[www.che.ac.za](http://www.che.ac.za)

高等教育认证委员会 (CHEA)，美国：[www.chea.org](http://www.chea.org)

英格兰高等教育资助委员会 (HEFCE)，英国：[www.hefce.ac.uk](http://www.hefce.ac.uk)

国际高等教育质量保障机构网络组织 (INQAAHE)：[www.inqaahe.nl](http://www.inqaahe.nl)

中部各州高等教育委员会，美国：[www.msche.org](http://www.msche.org),

国家评价与认证委员会 (NAAC)，印度：[www.naacindia.org](http://www.naacindia.org).

国家认证理事会 (NBA)，印度：[www.nba-aicte.ernet.in](http://www.nba-aicte.ernet.in)

高等教育质量保障署 (QAA)，英国：[www.qaa.ac.uk](http://www.qaa.ac.uk)

罗马尼亚高等教育质量保障署 (ARACIS)：[www.aracis.ro](http://www.aracis.ro)

南太平洋大学 (USP)，斐济：[www.quality.usp.ac.fj](http://www.quality.usp.ac.fj)



# 跨境高等教育提供者 的监管和质量保障



联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP- UNESCO)

欧仁·德拉克大街7-9号 (7-9 rue Eugène-Delacroix)

巴黎, 邮编75116 (75116 Paris)

电话: +33 1 45 03 77 00 传真: +33 1 40 72 83 66

电子邮件: [info@iiep.unesco.org](mailto:info@iiep.unesco.org)

网站: [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org)

版权 © 2011 IIEP-UNESCO。保留部分权利。禁止商业应用。

在资料来源被认可的前提下, 出于培训的目的, 本教材可以被部分或全部复制与使用。使用时需作以下申明: “联合国教科文组织国际教育规划研究所 (IIEP-UNESCO) 授权同意使用本教材。国际教育规划研究所不对任何改编过的内容负责。”本教材的原始版本由国际教育规划研究所编写, 可到以下网址 [www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org) 中查看。

# 模块 5：跨境高等教育提供者的监管和质量保障

## 目 录

<b>模块介绍</b> .....	4
<b>跨境教育提供者的特征</b> .....	5
导 言 .....	5
1. 什么是跨境或跨国高等教育？ .....	5
2. 谁是跨境高等教育的提供者？ .....	6
3. 商业性的跨境教育带来了哪些挑战，特别是对发展中国家？ .....	11
<b>跨境高等教育监管的几种选择</b> .....	16
1. 跨境高等教育监管的基本方式有哪些？ .....	16
2. 对分校的监管机制 .....	18
3. 对特许课程和双联/联合学习课程的监管机制 .....	27
<b>跨境高等教育外部质量保障机制的几种选择</b> .....	33
1. 跨国高等教育机构的认证 .....	33
2. 跨国高等教育项目（课程）的认证 .....	35
<b>监管和质量保障机制以及国家政策目标</b> .....	40
<b>监管和保障跨境高等教育质量的国际框架</b> .....	43
<b>学习小结</b> .....	45
<b>参考文献及延伸阅读</b> .....	47

## 缩略词目录

CHE	高等教育委员会（肯尼亚）
CHED	高等教育委员会（菲律宾）
CONEAU	国家大学评估与认证委员会（阿根廷）
CSE	高等教育协议会（智利）
DECS	教育、文化与体育部（菲律宾）
DoE	教育部
EQA	外部质量保障
GATS	服务贸易总协定
HEI	高等教育机构
HEQC	高等教育质量委员会（南非）
HRD	人力资源发展
ICT	信息通信技术
KCCT	肯尼亚信息技术学院
LHE	高等教育法
LIA	临时授权书
MQA	马来西亚资历局
MQF	马来西亚资历框架
MRTT&T	研究、专门性培训与技术部（肯尼亚）
NAB	国家认证理事会
OECD	经济合作与发展组织（简称经合组织）
PIM	项目（课程）及机构流动
QAA	质量保障机构
QAD	质量保障处
SAQA	南非资历局
TNHE	跨国高等教育
WTO	世界贸易组织（简称世贸组织）

## 表格目录

表格 1. 教育提供者跨境流动的几种类型.....	7
表格 2. 项目跨境流动的几种类型.....	8
表格 3. 跨境高等教育的国家监管框架.....	17

## 案例目录

案例 1. 七国的项目流动.....	8
案例 2. 七国的跨境虚拟高等教育项目.....	10
案例 3. 跨国高等教育提供者对本土高等教育体系的影响.....	12
案例 4. 关于质量、可获得性和公平性的案例研究结果总结.....	13
案例 5. 肯尼亚的注册要求.....	18
案例 6. 智利开展的许可是一种持续的过程.....	20
案例 7. 阿根廷国家大学评估与认证委员会采用的许可要求.....	21
案例 8. 南非和菲律宾专门立法以保护“大学”名称的使用.....	23
案例 9. 阿根廷关于营利性大学的立法.....	24
案例 10. 菲律宾关于股权的限制规定.....	24
案例 11. 菲律宾关于开设新学习课程的条例与规定.....	27
案例 12. 阿曼对特许教育的直接扶持.....	28
案例 13. 肯尼亚对特许公立大学的“零监管”.....	29
案例 14. 香港对特许教育采取宽松的监管措施.....	29
案例 15. 菲律宾和南非对特许教育采取严格的监管措施.....	30
案例 16. 俄罗斯和菲律宾的税收机制及外汇资金规定.....	30
案例 17. 南非确保学生有权在充分知情的基础上选择高等教育提供者.....	31
案例 18. 肯尼亚的机构认证.....	33
案例 19. 南非的机构审核.....	34
案例 20. 南非的项目（课程）认证.....	35
案例 21. 马来西亚对跨境提供者的质量保障.....	36
案例 22. 肯尼亚和智利向公众提供教育机构和项目（课程）状态信息.....	38
案例 23. 阿曼、肯尼亚和俄罗斯的自由监管机制.....	41
案例 24. 阿根廷和智利对跨境高等教育机构采取适度自由监管机制.....	41
案例 25. 菲律宾和南非的严格监管机制.....	41
案例 26. 在哪些条件下国家能从跨国高等教育中获益.....	43

## 模块介绍

欢迎来到外部质量保障远程教学课程的第五模块——跨境高等教育提供者的监管和质量保障。



### 模块目标

本模块将：

- 使您了解发展中国家跨境高等教育的具体形式及其带来的挑战；
- 向您介绍跨境高等教育监管的不同途径和手段；
- 向您展示跨境高等教育外部质量保障的各种途径和手段；
- 使您认识不同政策的基本原理和目标，以及它们与不同类型的监管和质量保障机制间的关系。



### 学习效果

本模块结束后，期望您能够：

- 领会跨境教育监管机制和质量保障体系的各种选择；
- 分类不同类型的跨境教育提供者；
- 将这些选择与其背后的政策原理和目标相关联；
- 评价贵国可供选择的监管和质量保障手段是否与整体国情背景相适宜。



### 思考题

- 在我国，跨境高等教育带来了什么样的具体挑战？
- 跨境教育提供者怎样才能有助于国家的发展及相关高等教育政策目标的实现？
- 我国现有的跨境高等教育监管和质量保障机制是什么？
- 这一监管和质量保障机制是否与国家政策目标相一致？

## 导 言

全球化进程正日益影响着世界各地的高等教育体系。在一个愈加开放的世界，大学学生和教职工、研究和课程均因受到不同价值观、文化、理念和思维方式的影响而受益。教育机构获得了更多的学费收入，并实现了学生数量的增长。为了满足国内外学生的求学需求，国家教育体系或者采取扩大招生规模的方式，或者将部分教育需求“外包”出去。

高等教育的全球化体现在学校招收国际学生、学生交流、与海外教育伙伴的合作、聘用国际员工和教授国际课程。

在许多国家，对高等教育的需求已经使高等教育实现了前所未有的发展。一些国家希望利用别国的高等教育基础设施来满足其短期教育需求。澳大利亚教育“国际发展计划”（IDP）在其2002年撰写的《2025年全球学生流动报告》中预测了对国际教育需求的增长，国际学生数将从2000年的180万增长到2005年的720万。

据预期，在那些人口大国，赴国外求学的学生数量将不足以满足其对于高等教育日益增长的需求。当前，正在尝试很多实验做法。这些实验不仅关注国家内部、还越来越关注跨国间出现的新型教育提供者及新型合作模式。

本模块从教育输入国这一独特的视角，研究跨境高等教育提供者监管和质量保障的一系列问题。教育输出国和输入国双方对此都负有责任，但无疑输入国一方是保障跨境教育与本国教育标准及国家发展目标相一致的主体。

本模块的第一章从项目和机构流动（PIM）的角度对跨境高等教育提供者及他们所提供的教育进行了分类。第二章给出了通过立法行为来对跨境高等教育提供者进行监管的各种选择及手段。第三章重点阐述了外部质量保障作为另一种重要手段是如何在跨境高等教育监管中发挥作用的。由于对跨境高等教育的监管和质量保障不可能脱离宏观的政策依据单独发展，因此第四章的目标就是在这二者之间建立一种关系。最后，第五章研究了跨境高等教育的国际框架，这一框架可作为一种工具来指导国家的政策制定。

## 1. 什么是跨境或跨国高等教育？

在联合国教科文组织与欧洲理事会共同制定的《关于提供跨国教育的行为准则》中，对“跨国教育”一词定义如下：

各种类型的学习者与授予机构分处不同国家的高等教育学习项目、系列学习课程，或者各种教育服务（包括远程教育）。这些项目可以是包含在一个国家的整体教育体系之中的，可以是与其实际运作所在国家（输入国）的教育体系有所不同的，或者也可以是脱离任何国家的教育体系独立进行运作的。

（联合国教科文组织与欧洲理事会，2001）

传统意义上，高等教育就一向有着可超越国界并相互联系的国际特性。这是由于科学、研究和学者团体间都天然存在着跨境互动。然而，当前在国际学生、教育项目和办学机构跨境流动方面却出现了一番新景象。此外，过去那些传统的国际联系主要是为了学术和文化目的而存在，而最近，很多跨境教育的开办逐渐具备了商业目的。当跨国学术合作涉及到发达国家和发展中国家两方面时，一种从“援助到贸易”的转变趋势已悄然出现（OECD，2004a）。

的确，世界贸易组织（WTO）内部正在考虑将“教育服务”也列入服务贸易总协定（GATS）的讨论范畴中。这本身就是将高等教育看作一种潜在的商业服务。服务贸易总协定界定了四种教育服务的国际提供模式：

模式 1：跨境提供（远程教育、虚拟教育机构、教育软件和通过信息通讯技术进行的企业培训）；

模式 2：境外消费（学生赴境外学习）；

模式 3：商业存在（例如，设立本地大学或卫星校园、语言培训公司、私立培训公司）或者教育项目或机构流动；

模式 4：自然人存在（教授、教师及研究者赴境外工作）。

商业存在（模式 3）指的是教育服务本身跨境，而不是教育服务的消费者跨境。在模式 3 中，外国投资导致了分校/卫星校园、外资法人机构或特许项目（项目和机构流动）的设立。目前，模式 3 主要是对教育输入国的监管和质量保障提出了一系列挑战。这是由于这种模式引发了对证书及教育机构进行认可的问题。进一步来说，它也对教育质量及质量对国家发展产生的影响提出了挑战。

## 2. 谁是跨境高等教育的提供者？

高等教育贸易包含了教育项目的提供。然而，还有其他一些相关的服务，诸如教育测试及考试服务，或者多媒体教育。这些服务有时是由原有的传统高等教育提供者提供，不过通常情况下是由新兴的高等教育提供者提供。马沙多·多斯·桑托斯（Machado Dos Santos）（2002）和奈特（Knight）（2006）认为这些提供者包括：



- 公开上市的公司<sup>1</sup>；
- 企业大学，即跨国公司设立的自己的培训分支机构或是为他们自己的雇员或其他人员设立的“大学”<sup>2</sup>；
- 在跨境层面运作的私立及营利性教育提供者；
- 媒体和出版行业；
- 教育服务和代理商。

不管这些提供者是由公共资助还是私人资助，都可以区分为以下几类：

- 地区和国际联合体；
- 国家虚拟大学性质的开创性实体；
- 国家普通大学。

表格 1 列举了机构流动的一些安排形式。

**表格 1. 教育提供者跨境流动的几种类型**

类型	流动形式/类型的描述
分校	A 国的教育提供者在 B 国设立卫星校园，向 B 国学生提供课程和项目（也可能会包括 A 国学生到国外接受一个学期或一些课程的学习。） 资格证书由 A 国的教育提供者颁发。
独立机构	国外教育提供者 A（一所传统大学、一家商业公司或者加盟/网络）在 B 国创建一家独立的高等教育机构来提供课程/项目并授予资格证书。
收购/兼并	国外教育提供者 A 购买 B 国本地高等教育机构的部分或者全部。
学习中心/教学点	国外教育提供者 A 在 B 国成立学习中心来支持学生学习他们的课程/项目。学习中心可以独立运作或者与 B 国本地教育提供者合作。
加盟/网络	来自不同国家的不同类型的“公共和私人”、“传统和新兴”的教育提供者，通过创新的合作模式在本土或国外创建网络/机构，以远程或面授的方式提供课程和项目。
虚拟大学	提供者通过远程教育模式向不同国家的学生提供学分课程和学位项目，通常并不向学生提供面对面的支持服务。

来源：奈特（Knight），2005

1. 如阿波罗集团（美国），英华美学院（新加坡），阿博泰克公司（印度）  
2. 如摩托罗拉和丰田公司

表格2 区分六种类型的跨境项目流动。

表格 2. 项目跨境流动的几种类型

类型	流动形式/类型的描述
特许	来源国 A 的教育提供者授权准许 B 国的教育提供者在 B 国或者其它国家提供他们的课程/项目/服务的一种安排。资格证书由 A 国的提供者颁发。通常这是一种营利性的商业安排。
双联	来源国 A 的教育提供者与 B 国的教育提供者通过合作形成联合的教育体系，使得学生可以在 B 国和/或 A 国接受学分课程。资格证书只有一种，由来源国 A 的教育提供者授予。这种行为可以是商业性或者是非商业性的。
双学位/联合学位	不同国家的教育提供者合作提供项目的一种安排，在该项目中学生从每一个提供者处各获得一份资格证书、或者获得由合作方联合授予的一份资格证书。通常这种安排是基于学术交流目的而发生的。
联合	不同国家的教育提供者之间达成的各种类型的联合安排，允许学生从所有合作提供者提供的课程/项目中获得学分。
认证	不同国家的教育提供者之间达成的认证安排，允许输入国的教育提供者 B 颁发来源国教育提供者 A 的资格证书。
虚拟/远程	教育提供者通过远程和在线模式向不同国家的学生提供课程/项目的一种安排。也可能会包括一些通过国内的学习或支持中心对学生进行的面对面的辅导。

来源：奈特（Knight），2005

米凯拉·马丁（Michaela Martin）牵头的国际教育规划研究所课题组（2009）就七个国家（阿根廷、智利、肯尼亚、阿曼、菲律宾、俄罗斯和南非）跨境高等教育提供者的类型特征、定位分布、监管和质量保障进行了研究，并就项目流动给出了结论。如案例 1 和案例 2 中所述，不管是对于面授还是虚拟性质的高等教育，这些结论均可适用。

### 案例 1. 七国的项目流动

分校和企业院校是跨境高等教育中最直观可见的形式，而跨国高等教育中存在数量最多的形式却是在学习项目层面。商业性质的跨境高等教育项目可以分为：

- 特许项目：国外大学出售一部分或者全部的课程、配套的培训材料或者教学计划，和/或负责项目提供过程中的一个或几个环节、评估或认证项目整体或是其中的一部分（例

如阶梯式学习项目)。

- 联合学习项目或双联式安排：项目的提供（学分转换）、评估和认证均由本国和国外大学共同承担，而学生会从两所高校均获得一份资格证书。
- 认证式安排：外国教育机构在本地高校内设置一门课程，并确保该课程与其自己的课程质量对等，从而允许本地高校向就读该课程的学生颁发他们（外国教育机构）的资格证书（仅在俄罗斯发现过最后这种情况）。

双联和联合学习项目反映了各个案例国家非常差异化的现实情况；只有诸如阿曼那样的直接鼓励这些项目发展的国家，才有这些项目的详细信息。智利提到，很多双联项目是在有官方许可的本地大学的“学术伞”之下组织的，但这些项目往往与来源国在其本国提供的项目质量并不对等，因此也往往不被来源国认可。在某些案例中，学生会要求到提供方机构接受特定一段时间的教育。在智利，大多数双联项目（45个项目中的32个）是硕士层次，只有七个项目定位是本科文凭层次，其它的则是博士层次。从质量的角度出发，联合学位项目，即合作的两所高校共同致力于授予学生一个双学位，被案例研究者们认为是更为可靠的一种安排。

跨境提供的这些项目绝大多数集中于第三级教育的专业性学科领域，例如：计算机科学、信息技术、商业管理、以及法律和会计学。大多数跨国高等教育都集中于非大学机构提供的项目，即为中层管理人员提供文凭或证书层次的专业性高等教育。另一个集中点则是工商管理硕士（MBA）或其它的专业研究生课程。

由于跨国高等教育项目是有偿服务，受市场驱动，且其人才培养总体而言是为私营部门用人服务。有几位案例研究者强调，跨境教育项目并不像政府当局所认为的那样与国家的人力资源需求有着必然联系。比如在俄罗斯，有一种现象值得注意，相对新兴的私营部门吸纳就业的能力而言，工商管理硕士（MBA）的数量一直过剩。问题就在于MBA项目的过度开办，且这些项目大多数质量低下。在南非，据说私人教育提供者基本上只提供那些低成本专业的项目，而这些项目公立教育机构已经提供，也就是说他们并没有对公共教育体系形成任何互补。在阿曼，2003年其跨境教育产业中只有19%的学生就读医学、工程和科学类的专业，而其余的均就读人文和社会科学类的专业（有21%的学生就读计算机专业）。

跨国高等教育项目通常是阶梯式的，因而也提供了攻读和获得国外教育机构学位的机会。在那些本地劳动力市场需求收缩，而国外教育提供者所在国有更多待遇优厚的就业机会的情况下，跨国高等教育项目于是便可以提供有吸引力的海外就业机会。这种项目的需求量非常大，因为它们提供了可以更容易地进入国外劳动力市场的捷径。在南非，从（国外大学在南非的）

分校获得的学位（在国外也）具有通用性，由此产生的就业机会据说对那些一心想移民到澳大利亚、英国或荷兰的白人学生来讲显得尤为重要。

案例研究中偶尔才会涉及到支配特许项目运作的财务分配协议。有趣的是俄罗斯的案例研究中曾提到这样一个例子：一个由位于莫斯科的国际经济学院和金斯敦大学共同运作的 MBA 项目，预计其创收的 40% 将返还给金斯敦大学商学院。在阿曼，本国的银行和金融研究学院加盟一所英国大学联合开设了一个项目，英国大学获得全部学费收入的 70%，而本国学院只获得 30%。这些数字说明，国外高等教育机构可以从跨境高等教育中获得相当可观的经济利益。

来源：马丁（Martin），2009

## 案例 2. 七国的跨境虚拟高等教育项目

在所有的案例国家中，跨境虚拟高等教育（网络学习）都易于获得且被广泛提供，这主要是因为在这些国家接触网络教育的渠道越来越多。然而，本国教育当局对这些虚拟教育本身及其应用情况都只有十分零散的了解，这是由于学生可以在不经当局同意或不需向当局报告的情况下就可以注册学习国外的网络课程。国家教育当局往往对学生参与本地大学开设的远程学习项目的情况了解得更为详细。当学生试图对其通过虚拟教育获得的资格证书寻求认可或同等（学力）证明时，国家教育当局就获得了有关跨境虚拟教育提供者的信息。在此背景下，案例研究中提到了几种不同的机制：负责做出认可相关决定的或者是教育部，或者是国家级的质量保障机构，或者还有一种比较少见的情况是国立大学，比如说在智利。这是由于这些国家具有高度学术自治的传统，因此国家教育当局在学术项目的界定方面并没有发言权。

来源：马丁（Martin），2009

对机构间联系的分析表明，战略联盟可以超越高等教育机构的公立/私立属性区隔而建立。然而，私人公司与公立/私立高等教育机构之间也存在联系。通常，一家跨境公司或私立/公立大学会与本地的私立教育提供者合作，这是因为后者是整个国家高等教育体系中最容易打入的一环。

大多数商业性的跨境高等教育会出现在那些有着相当数量的讲英语学生的国家。这是因为大多数的教育提供者来自澳大利亚、英国和美国，而且无论是在国内还是国际劳动力市场上，掌握英语通常都被认为会带来就业上的比较优势。东亚和中东地区的国家受到跨境教育的影响最大。然而，其他地区的国家也是跨境高等教育的接受者。在拉丁美洲，西班牙也逐渐成为跨境高等教育的提供者。事实上，西班牙大学往往与拉丁美洲大学一起提供某些特许课程。此外，大多数商业性的跨境高等教育出现在那些私立高等教育规模比较大、且学费标准比较高的国家。这就意味

着商业性跨境高等教育的成本往往并不比传统高等教育高出多少。最后，可以预期的是，中等收入国家对教育资源的需求会使得在这些国家开设商业性跨境高等教育更加容易一些。

然而，跨境高等教育并不只是包括从北方国家向南方国家的教育资源单向流动。发展中国家的教育机构也会向邻国输出高等教育。这就使得跨境高等教育实际上成为一种教育服务的多向流动。

### **3. 商业性的跨境教育带来了哪些挑战，特别是对发展中国家？**

跨境高等教育对高等教育体系、对它们各自所在的社区、乃至对整个国家都带来了机遇和挑战。在很多发展中国家，仅靠公立无法满足社会大众对教育的需求。在这种情况下，私立教育或许是提供更好的高等教育机会的一种方式。此外，外国的教育提供者可能会带来一些创新的教育实践做法以及相互学习的机会；也可能会带来一种颇受好评的课程设置上国际化；也可能会提供一些本国原先没有的新型学习项目，或是对现有的课程进行补充完善。通过两家高等教育机构的直接合作，实现知识及创新实践经验传播的可能性会相当高。

跨境高等教育也会带来许多令人担忧的问题。国家公立高等教育提供者们大声疾呼，明确表达了他们的这种担忧。尤为值得关注的一点是，在那些行政管理手段较弱、且缺乏有效的质量保障体系的国家，跨境教育对质量标准和消费者权益造成了冲击。特别是那些未纳入国家质量监控体系（无论是输出国或输入国的）、未经认可、不受监管的高等教育机构，往往会伴生一些问题。消费者权益保护也是一个国家关注的重要问题。当涉及到那些提供欺诈服务的所谓“文凭工厂”或者“野鸡大学”时，保护消费者权益就显得尤其重要。另一个问题是跨境教育存在不稳定性。当某一跨境教育无利可图时，它或许一夜之间就会关门大吉，留下的学生无人负责善后，更没有机会获得最终的学历证书。虚假信息还可能存在于入学通知书和获取的证书当中。

目前，对于那些高等教育社会需求较高且有望进一步增长的国家来说，跨境教育带来的挑战显得特别严峻。在很多发展中国家，人口结构年轻且一直在持续增长，因此在未来若干年将会有越来越多的年轻人要求能够接受高等教育。目前的高等教育体系仍显脆弱。而且，他们还面临着合格学术人才短缺、“人才外流”和资金不足等问题。公共行政主管部门主导和管理高等教育体系的能力也相对较弱。此外，不论是在机构层面还是在整个教育体系层面，信息系统往往不够发达。

除了其自身的质量保障问题，跨境高等教育在教育公平方面也会带来一些可能的负面影响。的确，学费或许就令人望而却步，这使得跨境高等教育的受众只局限于那些特权社会阶层。又或许跨境教育只集中在主要的城市地区，这无疑更加剧了由于城乡教育资源分配不均衡所带来的农村教育不公平问题。最后，跨境教育的涌入或许会诱使国家进一步削减高等教育方面的经费投入，

因为他们会假定市场能够承载起（教育需求）增长的这一部分。

另外，在很多发展中国家，公立办学机构通常也是收费的。接受西方高等教育会被看作是进入本地和国际劳动力市场提供了一种比较优势。目前，国家当局承受了一些压力，要求他们放宽国外教育提供者的准入。这是因为：国内相对较低的高等教育入学率，希望与全球知识经济相衔接的意愿，以及由日益增长的高等教育社会需求所带来的政治压力。分校和特许高等教育课程通常特别受欢迎，这是由于这两种形式是在（输入国）国内提供高等教育，从而降低了潜在的人才外流可能性。的确，当学生长期在国外居留时，人才外流现象就特别容易发生。所有这些原因使得发展中国家对国外教育提供者持特别开放的态度。

国际教育规划研究所的案例研究特别重视评估跨境高等教育对本土高等教育体系的影响。这样做是想要提供一些新的认识，从而有助于理解一直被热议的跨境教育对（输入国）国家教育体系的贡献问题。政府通常倾向于对跨境高等教育持欢迎态度，这是因为跨境教育提供了新的、且往往是创新性的学习机会。此外，跨境教育扩大了就学机会，且不会那么容易就导致人才流失。然而，公立高等教育部门却倾向于把这种新的教育形式视作一种威胁。案例 3 和案例 4 对七个被调研国家中跨境教育对本土高等教育体系、以及对教育质量、可获得性和公平性的影响做了一个概述。

### 案例 3. 跨国高等教育提供者对本土高等教育体系的影响

在所有案例研究中，跨国高等教育提供者主要还是依靠（本地）公立大学的学术人员来办学。例如，肯尼亚的研究表明，肯尼亚跨国高等教育中 70% 的教师同时也在本地大学任教。而国外的专业人士通常只是短期参与到（跨境高等教育）机构和项目中来。

跨境高等教育提供者确实在某些时候为大学教师额外增加个人收入提供了一些机会。俄罗斯的案例研究显示，50% 的大学教师平均收入不到 1500 卢布（约合 50 美元/月）。按照目前的标准，研究者们认为只有 10% 的教师收入可以算作是合理的。其后果就是，2002 年有 85.5% 的大学教师从事第二职业，这其中 43.7% 的人是定期从事，31.8% 的人是不定期从事，还有 10% 的人是偶尔从事。

还有一些跨境教育提供者也确实为本地教师的专业发展提供了机会。菲律宾的案例研究中提到，本地教师接受了跨国高等教育提供者有关课程教学方面的培训，教师的资质得到了提升和更新。俄罗斯的案例也提到，某所本地大学中参与到与英国大学联合开设的 MBA 项目中的教师接受了相关的海外培训。这个 MBA 项目很好地诠释了俄罗斯跨国高等教育的运作模式，即建立起一种“影子教学”机制，俄罗斯本土教师全程跟踪英国同事的教学工作全过程，从而吸

收掌握他们的教学方法和教学内容。然而，这种（接受培训的）机会是常常都会有的又或只是偶然发生的特例，某种程度上来讲很难去判定。

案例研究者们还对下面这个问题做出了评论：在吸引生源方面，跨国高等教育是否对本土高等教育体系构成了竞争。从几个案例分析中得到的答案是：确实存在边际竞争，但这种竞争并非存在于跨国高等教育与本土公立教育体系之间。因为跨国高等教育的收费相对较高，所以总体上公立高等教育还是学生们的首选。竞争主要存在于本土与跨境的私立高等教育提供者之间，因为它们的收费处于一个可比的水平。在教育体系的某些局部也会存在例外，例如，阿根廷的大学在研究生教育阶段收取较高的费用，而本科课程则通常是免费的。

另一个问题是探究本土和跨国高等教育提供者之间是否存在机构层面的联动。案例研究者们表示，跨国与本土教育机构之间几乎不存在任何超越个体流动的、有组织的互动。它们仅仅是共存而已，并没有影响彼此的运作。

来源：马丁（Martin），2009

#### 案例 4. 关于质量、可获得性和公平性的案例研究结果总结

##### 质量

1999 年 1 月，南非教育部开始对包括跨境提供者在内的私立教育提供者进行注册。共有来自英国、美国、澳大利亚和荷兰的 14 家跨境教育提供者（11 所大学和 3 所学院）申请注册，而根据已有的国家质量标准，只有 4 所获得了注册。2003 年，南非高等教育委员会对所有的 MBA 项目进行了认证。结果显示，由跨国高等教育机构提供的四个 MBA 项目中，只有一个获得了有条件认证，另外三个项目则被撤销了认证。发生这种情况可归咎于以下因素之一：缺乏称职且充足的师资力量；严重依赖来自产业界的兼职教师；有两个项目中存在本土合作方和国外办学机构颁发双重证书的现象；课程设置未进行本土化改造以适应南非管理学教育的实际需求；师生比过低；缺乏历年的科研业绩记录；图书馆藏书有限，资源不足；质量保障单纯依赖其母机构；以及，外部评估制度未得到严格执行。

然而，还有一份报告中指出，大部分跨国高等教育都会重视加强课程建设，并致力于实现知识及教学/人才培养模式的跨学科融合。菲律宾和肯尼亚的案例中都提到，那些在信息技术领域开设的跨国高等教育课程，也为他们带来了新的技术和设备。同时，报告中还提到很多跨国高等教育项目采用英语进行授课，不仅在俄罗斯、阿曼等国如此，即便在智利和阿根廷这样的（西班牙语）国家也是一样。英语授课为毕业生提供了一种附加优势，特别是当他们试图进入国际劳动力市场（跨国公司）或者到海外工作时。

还有几位案例研究者提到：在提供专业高等教育——主要是为一些私人服务业提供培训方面，跨国高等教育提供者弥补了国家教育体系在数量或质量上的不足。这被认为是可以使毕业生具备更强的就业能力。然而，没有一个国家能够提供相关信息（比如说通过跟踪研究得到的数据）来证实和量化这一印象。对阿曼的研究也表明，跨国高等教育的进入并未满足该国期望增加理科教育资源的要求。因此可以看出，跨国高等教育确实起到了填补国家资历体系中某些空白的作用，但这只局限于那些高利润的专业培训方面，因为培训课程重复利用的成本较低，同时其毕业生在劳动力市场中也有比较好的就业机会。这一基本原则几乎就剥夺了那些前沿学科和研究性项目发展壮大机会。

### **可获得性和公平性**

案例研究表明，跨国高等教育提供了新增的、但往往数量很小的入学机会。例如在肯尼亚，现有的教育机构只能满足30%的高等教育需求，这还不包括对成人教育的需求。在阿曼，合格的中学毕业生接受公立高等教育的百分比在2003年只有27.8%。

据说在肯尼亚，自1993年以来大约有1万名学生从跨国高等教育机构（或项目）毕业。阿曼的案例也提到，在跨境高等教育的推动下，私立教育的扩张成为该国实现高等教育高速发展的一种“相对迅捷且便宜的方式”。2002年，阿曼有34.5%的在校生就读于私立学校。

尽管所有的案例都显示入学机会有不同程度的扩大，但是所有的案例研究者都强调这一事实——这种入学机会的扩大仅仅发生在主要城市地区（大多是首都），这些地区有着相当数量的学术教职人员和潜在的生源。俄罗斯的案例研究中提到，跨国高等教育某种程度上加剧了整个国家高等教育资源分布的区域不平衡。这一现象在阿曼也得到了证实，该国的绝大多数私立学院均位于马斯喀特地区（阿曼首都）。

再说到公平性问题，肯尼亚、智利、阿根廷和菲律宾的案例研究都表明只有那些付得起学费的人才有机会接受跨国高等教育。在这些国家，跨国高等教育由于其高昂的学费，吸引到的学生均来自社会上层。实际上，在智利、阿根廷和菲律宾，跨国高等教育提供者占据着整个私立培训教育行业中最高端最昂贵的一块市场份额（肯尼亚除外，该国的跨国高等教育收费与本土私立教育差不多，但却是公立教育的两倍）。在南非，该国的四所跨境高等教育分校中只有24%的在校生是非洲黑人，而白人以54%的比例占了大多数。这基本上可归咎于收费制度——分校收取的费用是本土公立教育机构的两倍，更是比本土私立教育机构贵出四倍。

在某些国家，例如肯尼亚，法律明文规定私立教育提供者应向（就读的学生）提供一定数量的奖学金，但那些贫困学生往往对此并不知晓，因而也就没有去申请。而对于只有中上阶层



学生才能接受跨境高等教育这一不成文的规定来说,阿曼则是个例外。事实上,阿曼政府向80%在私立教育机构就读的学生提供了奖学金。这也就解释了私立教育得以在阿曼迅速扩张的原因。

来源: 马丁 (Martin), 2009



### 思考练习 1

---

1. 参照上述机构和项目流动类型,列出一份在贵国办学的跨境教育提供者的清单。从哪些(官方)渠道可获取相关信息来完成这份清单?
  2. 列出这些在贵国办学的跨境教育提供者所带来的一系列挑战。
-

## 1. 跨境高等教育监管的基本方式有哪些？

每当谈到与跨境高等教育有关的问题时，脑海中浮现的第一个问题就是：在某一具体时间点，跨境高等教育在任一特定的国家中形成了多大的规模，起到了怎样的作用。

在某些国家，跨国高等教育是解决高等教育供不应求问题的一剂良方。这或者体现在招生数量方面，又或者体现在某些仅凭国家现有的教育资源无法涉及的知识领域方面。跨境高等教育还可能带来一些教育教学或课程设置方面的新手段，从而有助于国家高等教育的现代化和更新。它还可能带来一些新的教学技术或教学手段。

然而对另一些国家来说，它就算不上是多么好的机遇了。跨国高等教育可能会进入那些高等教育需求已得到充分满足的国家，又或者它所涉及的是输入国自身的国家高等教育体系已经充分覆盖到的那些学科领域。它或许只是以一种更昂贵的方式提供了与输入国本身水平“大差不差”的教育，收取高昂的学费，甚或还达不到输入国本身原有的教育质量水平。

对待高等教育的国际贸易有多种不同的方式。这些方式往往与更广泛的贸易政策以及国家总体上对自由贸易的欢迎程度有关。

一种极端的方式可被定义为“自由放任式”。这种方式完全不采取任何监管，国家索性就是无视跨国高等教育提供者的存在。因此，国家在公共就业领域并不认可跨国高等教育的相关资格证书。这种方法往往是一种默认的做法。这样做可能是因为跨境教育提供者数量比较少，并且社会对他们也没有太多的需求。或者是因为制定跨境教育的政策和监管机制是一个政治难题。当国家认定跨境高等教育不一定不好的时候，自由放任的方法也会被采用。因此也就不会对其进行监管。在这些案例中，学历承认也并非总是问题，这主要是因为跨境高等教育提供者颁发的学历并不在监管领域（没有必要进行认可）。国家没有任何高等教育监管机制，也是最常见的策略模式。因此即使政府有这样的想法，也很难对跨境教育提供者进行强制性监管，况且在许多案例中，政府也没有这样的想法。

可供选择的第二种方法可以称为“管制式”。在这种方法中，国家承认国际办学机构在其国家的运行，同时还努力去控制它。他们这样做是为了确保最低水平的质量，以维护学生利益和更广泛的国家利益。这些国家利益可能是国家的建设议程，或者是为了保护本地高等教育体系。然而，这种监管方法还可以进一步细分，包括自由机制到严格监管机制。

维比克（Verbik）和约基维尔塔（Jokivirta）对这些方法进行了以下区分（见表格 3）：

- 没有监管（自由放任）；
- 宽松监管；
- 适度监管；
- 非常严格的监管。

国家也从一个类别向另一个类别转变，通常是双向改变：从自由到严格和从严格到自由。这或许是出于对“默认”的做法的更正；或者是因为政策上的改变（有时是教育以外的政策改变）要求采用一种新的方法来监管跨境高等教育。

**表格 3. 跨境高等教育的国家监管框架**

模式	监管
没有监管	对跨境教育提供者没有特别的监管或控制，他们不需要东道国的允许就可以自由运行
宽松监管	跨境教育提供者在开始运行前必须要满足一些最低的要求（如来源国的官方认可）
适度监管	输入国积极对跨境教育提供者进行批准或（在某些情况下）进行认证。这种模式要求跨境教育提供者在运行前要获得东道国（例如教育部）的认证或者其他形式的正式许可。此种监管模式形式多种多样，包括强制性注册到基于学术标准的正式评估。要求通常直截了当，不繁琐。
严格监管	政府或者其他高等教育机关对跨境教育提供者有严格的要求。这些机构需要在国家建立一个存在实体（不允许特许提供），只有通过东道国有关机关鉴定的机构或项目才能够被批准，同时跨境教育提供者必须改变它们的课程以符合东道国的需要。

来源：维比克（Verbik）& 约基维尔塔（Jokivirta），2005

这四种方法仅代表着四种广泛的行动方向。他们不仅连接而且包含了许多可供选择的方法。“没有监管”是大力发展跨境高等教育的方法，这或许是依据“扩大入学机会”的理念。这种方法并不需要创立或者发展新的管理结构来负责质量评估或者监管以及向公众提供信息。然而，这也是一种有风险的选择。因为政府当局对其高等教育当中的一部分（即跨境教育）完全不了解，或者不清楚他们与公立教育体系影响和互动的方式，从而，他们将失去对国内相当一部分高等教育机构的控制。监管的方法干涉比较多，可能需要建立一个有关跨境高等教育的信息平台，从而引导他们与国家政策目标相一致。特别是适度监管体制要求跨境高等教育提供者符合国家质

量要求。当国内所有的教育机构，不管是公立的还是私立，都遵从相同的质量保障机制时，尤其如此。这样就在所有办学机构之间形成了良性竞争机制，同时可以交流一些好的做法。严格监管体制或许限制了跨境高等教育提供者的发展，这些办学机构或许会发现在这样的监管框架下很难生存和发展。

### **专门立法以对跨境高等教育提供者进行监管？**

国家在对跨境教育提供者监管方面必须解决的一个基本问题是：当前针对私立教育机构的监管机制是否足以涵盖跨境教育提供者。这必须考虑到跨国教育提供者是否引发了一些特殊挑战，从而需要具体的立法来明确具体的政策机制。

尽管跨境高等教育在不断增长，但是许多国家并没有针对跨国高等教育提供者制定专门的法律。或者他们认为立法没有用或者没有必要，只要借用针对本地教育机构的规章制度或许就够了，如果这些规章制度确实有效的话。在这种情况下，可以这样理解：跨境教育提供者必须遵循国家针对私立高等教育的监管体制。一些国家仅仅是在它们有关私立高等教育机构的法律中插入一个针对跨境教育提供者的说明。这个说明意味着跨境高等教育提供者必须遵循相同的框架。然而，越来越多的国家都在通过立法来专门监管跨国教育提供者。这种立法或许针对的是非营利教育机构、营利性教育机构和企业大学、分校和特许教育项目。需要注意的问题会在下面进行讨论。

## **2. 对分校的监管机制**

分校的监管机制比较健全。这些分校通常被视为本地私立教育提供者。有些国家对跨境教育提供者也采用类似于私立教育机构那样的注册与审批相分离的程序。以营利为目的高等教育提供者通常必须在负责贸易和商业的行政部门注册（如商业部）。此外，分校通常必须遵从某种特定形式的批准程序，在这一程序中教育提供者的学术、管理和财务能力情况都会被评估。注册通常是由负责私营企业管理的国家权威部门负责。例如，在肯尼亚即是这种情况（见案例 5）。

### **案例 5. 肯尼亚的注册要求**

1989 年的《大学（私立大学的设立）（标准、认证和监督）条例》第三部分中对《大学法案》第 210B 章规定的私立大学的设立要求做了详细的阐述。这些要求同样适用于国外大学的分校，包括：

1. 以 ACC /CHE3 表格的形式向高等教育委员做出书面申请；
2. 提交书面形式的计划书，说明拟设立的学校名称、地址、学术特色、办学宗旨和目标、

管理形式、拟设立的学术项目（课程）、学术资源、以及办学前三年拟开展活动的具体时间表；

3. 支付申请费。费用已从一千元提高到了五万元肯尼亚先令（2002年通过的160号法律公告中规定）；

4. 支付颁发特许状相关各项活动所需的费用。这些费用包括：学术项目（课程）的评估、各项检查、颁发临时许可书、对草拟的章程的评估和特许状的颁发。（这些费用在2002年的160号法律通告中加以修订）。

注册过程中涉及到的几个部门包括研究、专门性培训与技术部（这个部已与教育部合并组建为教育与科学技术部）和注册非大学层面的跨国商业高等教育教育提供者的公司注册局。值得注意的是，一些公立高等学校机构与跨国商业高等教育提供者合作注册成公司，如肯尼亚通讯技术学院（KCCT）。

根据《教育法》第211章第四部分的规定，MOEST注册了高级学习机构。这部分规定了没有得到资助学校的注册，第14部分规定了注册的其中一个要求是向负责教育的部长提出申请。第17部分是这样规定的：“部长可以针对没有得到资助的学校制定规章制度……”。这是相当含糊的。但是《教育机构检查手册》对开办学校提出了具体的要求（这也是注册的基本要求），要求如下：

- 有注册的管理者；
- 具有合适的物质设备；
- 有适当数量的合格教师；
- 来自检查员和公共健康官员的检查报告；
- 向教育部提交一份申请。

一旦相应的政府管理部门接受了办学机构的注册，政府部门就会要求办学机构每年都要获得本地行政部门的运行批准。办学机构提交注册文件，并向批准部门支付费用。这就意味着办学机构在注册前是不能获得许可证的。

根据《公司法》，注册要求包括：

- 有公司名称（要求付费调查提交的名称，以确保没有被其他公司使用）；
- 向公司注册员申请，简要说明拟建公司所要运行的类型，以及拟建公司董事的名字和身份证明；
- 支付所需的申请费用。

来源：卡布里亚（Kaberia），2009

## 审批要当做事件或持续的过程来处理

审批程序可以被组织成单独的事件或是持续的过程。在有些国家，审批程序要求教育机构要经历两个阶段才能获得“自治”身份。第二阶段要在第一阶段的五到六年之后。基本理念是高等教育机构的办学能力只有在获取结果的基础上才能加以评估。例如，南非已经对跨国高等教育提供者的注册程序提出了一项具体要求。这是一个持续的年度监管过程。跨境高等教育提供者每年必须收集教师和学生数量、资格证书、专业设置和学生成就等方面信息，并提交给国家教育部。这些数据可以使教育部更密切监管跨国高等教育提供者的发展和绩效。智利的办学机构在督查期间必须每年递交其学生和教师的学术信息。在此期间，至少进行三次外部评估，并对不同专业的学生进行考试。

### 案例 6. 智利开展的许可是一种持续的过程

智利法律并没有对外国办学机构的分校进行某种认可，而是将这些分校看作是新设的教育机构，与本国新设的教育机构适用于同样的法律规范。因此，如果外国教育提供者想要在智利开始办学，必须遵从其审批程序，并且要接受教育监管理事会 6 至 11 年的监管。

事实上，在 1980 年和 1990 年间，办学机构的数量迅速增长，而监管主要依靠市场。这就无法解决质量问题，不能使私立高等教育服务合法化。因此，新自由军事政府在取消了监管体制后认为不能缺少审批程序。

因此，在 1990 年 3 月，宪法创设了一个新的公共机构，叫做教育监管理事会（CSE），负责审批所有新的私立大学和专业机构，并监管它们的运行情况以保障这些机构实现它们最初的办学目标。监管理事会由教育部长担任主席，并由不同教育机构任命的八位学者组成。

这种机制对所有新建的高等教育机构设置了以下严格要求：

- 它们必须获得最初的认可，包括一份声明书，说明它们有充足的资源来开设项目/课程；
- 一旦被认可，它们必须接受六年的监管，还有可能延期再加五年监管。
- 在监管期间，教育监管理事会必须基于对办学机构运作所有重要变量（教学、管理、财务、教学与学习资源、基础设施等）的评估写一份年度报告。为了做到这一点，监管理事会要求学校提交自评报告、委派外部评审员进校考察、检查学生的测验和考试情况、甚至可以对某特定专业/项目的学生直接进行考试。
- 基于此，办学机构要撰写年度“行动函”，对其已明确的优势和不足进行陈述，并说明采取了哪些必要措施。

- 在监管期间，如果教育监管理事会认为办学机构并未遵守其要求，或者并没有按照质量标准和其自身的使命声明来运行，理事会可以阻止学校招收新生或者甚至可以吊销学校的许可证。
- 在监管结束时，教育监管理事会必须认定办学机构的自主权，或者如果理事会对办学机构的发展不满意，也可以吊销学校的许可证，并关闭学校。1990年以来，教育监管理事会已经关停11所大学和19所专业研究院，并授予33所办学机构自治权（其中24所是大学）。

这些过程同样适用于这些办学机构希望提供的新项目，最初项目的所有改变或者新发展都必须要向教育监管理事会报告。

期间，申请许可证的高等教育机构必须提供所要求的一切信息，这些信息可能涉及与其发展相关的所有重要变量，即：教学、德育、技术、教育或者专业设置、物质资源、基础设施以及打算授予的学术和专业学位所需要的经济与财务资源（宪法教育法案，1990，第39条）。

来源：勒马特雷（Lemaitre），2009

审批可以根据不同的标准进行。这一般涉及提交给公共负责机构项目的学术、管理和财务稳定性。案例7列举了阿根廷国家当局采用的标准。

### 案例7. 阿根廷国家大学评估与认证委员会采用的许可要求

具体到私立大学及扩展到跨境教育机构的情况，国家大学评估和鉴定委员会（CONEAU）要评估的是教育机构项目的一致性和作为大学运作的可能性。这会对每一个教育机构的办学目标、设立和发展理念进行分析。但是，这种分析又是合乎道德和负责任的，其中申请机构提交的数据和发展策略都经过了保密处理。评估是由那些擅长评估，并熟悉具体主题的专家进行操作。这些专家遵守当前的有关规章制度，尊重每一个办学机构的背景或者计划，评估机构是否达到了作为机构进行运作所需要达到的要求。

国家大学评估和鉴定委员会颁发的报告中涉及以下基本方面：

#### 促进新大学创建的团体或基金会成员的道德、财务和经济责任

必须保证：没有违反当前法律、手续齐全、显示出良好的财务和经济状况来保障办学计划有效运作。同时需要考虑到申请机构及其成员的学术水平、教育和文化经历。其成员必须具有从事大学研究和教学以及教育管理或研究机构的经历。此外，必须保障计划的透明度和提议的权限。这指的是办学机构未来在当地社区中的形象，以及与本地其他公立或私立组织的关系。

### **机构计划和学术计划的可行性以及与（高等教育法）原则和规章的一致性**

有必要将机构的性质、直接联系人、计划中所做承诺的类型和范围、短期及中长期发展的指导方针、对教育和社会发展的特定贡献阐述清楚。同时，还必须完全符合高等教育法的规定。这在筹建机构的使命和目标中应当有所体现。实体发展计划、人力和财力资源计划以及组织结构与行政管理计划必须一致以确保发展计划的实现。相应地，机构的使命和目标必须确保实现高等教育法第 28 条规定的基本义务和符合第 33 条规定的总体运行要求。计划必须包括机构的组织体系设计，负责大学的组织和运行，确保其学术机构的学术自由和学术自治。

### **最初聘用教师的学术水平及其在科学研究和大学教学方面的经历**

教师必须要有与大学计划相一致的经验，并接受过培训，同时教学和研究方面有骄人的业绩。教师数量充足，具有必需的奉献精神、专业和学术水平来保障办学机构的启动和正常运转。该机构要确保申报的专业教师能够有效参与，共同制定合适的发展计划，以便满足机构运行整个初始阶段的要求。相应地，该机构还必需具有评估教师绩效的程序，并根据其结果对教师进行升迁。

### **拟议课程与研究计划的质量和档次**

课程要符合各个学科和专业的当前标准，并与毕业要求相一致。计划要详细说明入学步骤和对生学业成绩的评估。教师及研究者要具有符合课程、项目、教学和研究计划积极发展的学术水平。计划中应当包括中心、办学机构和研究团体的组建、所支持的研究领域、大学拓展活动和服务的发起与开展等，并且还应当明确他们与教学项目的联系。带头人必须具有符合任务要求的资质，同时，计划必须具有获取资助的真实可能性。

### **保障大学教学、研究和社会服务的财力、设备和基础设施**

办学机构所拥有的各种资源，尤其是建筑基础设施、设备和图书馆，要满足活动的开展和特定时期机构的发展目标。否则，它们在机构开张时必需采取无可争议的手段来拥有这些资源。无论在什么情况下，项目必须要有详细的投资计划和维护计划，以及可持续的财务计划来满足此类要求。

### **国际联系以及与世界其他中心达成协议的可能性**

与本地和外国大学与研究中心的正式联系对于学术、科学及财政援助都非常重要。交流预期的成就和好处对于教学项目和拟议研究也是非常重要的。

如果外国办学机构已经得到了其来源国认证或者通过了其他国际组织的认证，这是需要评估的额外项目。但是，这并不意味着该机构可以免除依法要求的认证过程。国家大学评估和鉴



定委员会评估外国大学各种计划的主要标准包括：该外国大学在本地办事处的项目质量与一致性、外国申请大学的特征及本地办事处与总部的实际联系。如果外国大学已经有了认证，总评估中还要另外增加额外资料，但是这些资料在任何情况下都不起决定性作用。阿根廷国家有权力实施自己评估和认证。

来源：维拉纽瓦 (Villanueva), 2009

### **保护“大学”名称的使用**

许多国家已经制定专门法律或者规章来保护“大学”这一名称的使用。这并不仅仅适用于跨国高等教育，私立办学机构比较容易将其机构命名为“大学”或者“学院”，是因为这些名称所传达的声望。因此，法律往往会对项目所提供的学科范围和层次作出规定。南非制定了专门法律来保护“大学”一词的使用。这是由于高度私立化已经导致许多私立高等教育机构胡乱地贴上大学的标签。菲律宾国家规定大学必须提供四年制的学习课程、研究生层次的课程和一些已经获得高级认证的课程（现有最高四级认证中的三级）。

### **案例 8. 南非和菲律宾专门立法以保护“大学”名称的使用**

#### **在南非设立大学**

1999 年南非教育部对私立办学机构的命名作出了规定。尽管有许多私立办学机构渴望使用这样的名称，但是禁止私立办学机构自己称其为大学或者学院。越来越多的私立高等教育机构努力提供大学学位课程，以及直至博士学位的研究生课程。2002 年高等教育理事会被要求对高等教育机构的名称规范给出建议，而结果将于 2005 年公布。

来源：奈杜 (Naidoo) 和辛格 (Singh), 2009

#### **在菲律宾设立大学**

向证券交易委员会申请注册和许可需要得到菲律宾高等教育委员会的批准。希望注册为“大学”的高等教育机构，必须达到一定的标准。这些标准包括：1) 文科、基础科学/数学和社会科学要提供四年制的学习课程，要提供三门专业课程和两门可以获得博士学位的研究生课程；2) 至少有包括一门文科和一门理科在内的四门本科生课程以及两门研究生课程获得了三级认证；3) 研究经费充足；4) 社区服务/专业知识项目的拓展；5) 教师/人事要求——至少 50% 的教师必须为全职；至少 35% 的教师在其各自专业领域拥有硕士学位，其中至少 70% 是通过全日制学习获取学位的；同时至少 20% 拥有其专业领域的博士学位，其中 50% 是通过全日制学习获取学位的；6) 图书资源丰富，设施齐全；及其他。

### 为营利性高等教育专门立法？

国家对营利性高等教育机构也都有有一些常规要求。有些国家，营利性高等教育机构也许根本不为法律所允许。当然，这是对所有私立教育机构的一种法律方面的限制。然而，由于许多跨国高等教育机构是作为营利性机构而设立，它们受到的影响尤其明显。

阿根廷就是一例。阿根廷是不允许营利性大学运行的，并且也不允许其授予认可的学位。然而，它们可以作为非学历教育机构，诸如高等专业院校，或者它们也可以提供继续专业教育。

#### 案例 9. 阿根廷关于营利性大学的立法

高等教育法第五章对私立大学作了特别规定：这部分条款规定了术语和私立大学创建和运作的程序。私立大学不得营利，并且需要在获得国家大学评估和鉴定委员会同意的报告之后，才能获得国家执行权力机关的临时许可（62 条和 63 条）。获得临时许可后，一旦满足相应的要求，它们就可以获得确定的许可（65 条）。执行权力机关有权一直监管上述提及的办学机构，以确保它们继续向着既定目标努力和满足允许它们运作条款的要求。没有获得相应许可的办学机构既不允许使用大学的名称，也不允许颁发大学学位（第 68 条）。

来源：维拉纽瓦 (Villanueva), 2009

### 对股权的限制

教育是一个社会敏感领域。在许多国家，大众都认为国家应该对教育提供者加以控制。因此，一些国家对国外教育提供者在教育企业中所有权的份额（或称“股权”）加以限制。通常，通过设置这些限制使得公司绝大多数股份为本地人所有，从而实现本地人对公司的控制。

#### 案例 10. 菲律宾关于股权的限制规定

所有的商业机构，不管是营利性或者非营利性，都要求在相关的政府部门登记注册。法人企业（股份制或者非股份制）和合伙企业应在股票交易委员会注册，个体企业应在贸易和工业部下设的贸易监管及消费者保护局注册，合作企业应在合作发展署注册。

菲律宾新宪法（1987）规定：

外侨、公司、社团、合伙企业、法人或者其他任何形式形成、组织或特许的商业机构，或者并非是非菲律宾国有的，或者 40% 以上重要资本为外侨所有和控制的公司，都不得在菲律宾经

商或者从事其他任何经济活动（第4条）。

此外，宪法规定教育机构，除了那些由宗教团体成立的教育机构，都应该为菲律宾公民或者公司、社团独自所有；至少60%的资本由这样的公民所有。然而，国会要求进一步增加菲律宾人在所有教育机构中的股权份额（第4条，第14节）。因此，根据合资企业要求，外国教育机构最多只能拥有40%的资本，并且在任何情况下外国公民都不能担任董事或者以其他形式参与学校的行政及管理。

代理商、经纪人、协调人和第三方，作为学位授予机构和跨境高等教育安排和服务的顾客或接受者的中间人，一般并不参与提供教育服务。尽管如此，他们仍需要经过注册或审批才能运作。

随着1991年《外国投资法》的颁布，除了宪法或者专门法（包括教育法）指定的领域外，其余所有领域都允许外国股份可以达到100%。宪法和专门法（包括教育法）指定的那些领域由菲律宾公民运作，其中外国股份参与不能超过40%。教育列在禁止外国投资的名单中，该名单包括宪法和专门法规定的限制外国股份参与的投资活动和领域，其中教育方面外国股份的参与限制在40%。

来源：塔亚格（Tayag），2009

### **教学语言的监管体制**

有些国家，教学语言是另一个社会敏感方面，是由于语言的使用和国家建设议程之间的联系。使用一种不同于本土语言的教学语言（如英语）会带来特别的教育收获（语言能力和文化开放）。然而，或许一些特殊的团体（例如少数民族）具有从中受益的更强能力。这可能会加剧差距。马来西亚就是这样一个国家，即其长期以来一直坚持使用民族语言（马来西亚语）作为公立教育中唯一的教学语言。然而，与其说这是一个规则，不如说是一个例外。实际上大多数国家都欢迎教育机构使用一种国际交流的语言进行教学活动。

### **达成特定政策目标的特殊要求**

此外，特定国情及其历史或许会产生特殊的民族敏感，而后会带来一些明确的要求。例如在南非，种族隔离体制造成高度分离的教育体制，目前跨国高等教育提供者的监管体制要求私立和跨境教育提供者签署一个对学生和教师非歧视的声明。此外，它们还必须声明它们意愿推动匡正和公平的进程。

### **分校的监管框架如何才能更有效？**

从对监管手段的说明可以看出：对于私立高等教育提供者来说，作为一个新成立的机构获得审批的程序相对比较完善。然而，他们也相对繁琐和耗费时间。跨境高等教育提供者总是选择注册限制比较少的路径。它们倾向于只注册为公司，提供教育课程，而不颁发国家认可的学位或证书。这并不会妨碍它们颁发它们自己国家的资格证书。但是由于它们的学生主要是到私立部门或者国外工作，官方对资格证书的认可并不重要。为了保护国家资格证书的有效性，监管手段必须具体说明只有经过批准的机构才能授予认可的学位。

当跨境高等教育提供者希望不通过官方认可的程序而运行时，它们或许也会在不需要许可的国家机构注册。例如，一些国家的非大学机构。为了避免跨境高等教育提供者选择注册限制少的路径，规定大学和非大学都必须得到许可就显得尤为重要。如果有若干个国家机构负责注册，它们必须协调一致，以确保当跨境教育提供者开办分校或者新机构时，不会钻空子成为“漏网之鱼”。

监管体制必须确保，最大股权或“股权限额”不会被轻易的通过创设伞状公司而规避。同样，也要对国际合作大学进行监管，这类大学从目前批准的私立办学机构购买绝大多数股份，而后改变成没有经过批准的办学机构所提供的项目。因此，监管体制中必须包括对目前办学机构和其提供的项目进行持续督查这一部分。

然而，应该强调的是，有效监管不能仅仅针对跨国办学机构。拥有一个适用于国内和外国办学机构的监管机制非常重要。监管是必须的，并不仅仅是由于一些机构是由外国人所接管。监管之所以必须。是因为办学机构的质量——无论是国内的还是国外的，无论是公立的还是私立的一一都是非常重要的。



## 思考练习 2

---

1. 贵国目前对机构流动采用了什么样的监管机制（没有监管、宽松监管、适度监管还是严格监管）？其基本理念是什么？
  2. 有没有通过具体的立法来监管跨境教育机构（可能有关语言政策或者股权等等）？
-

### 3. 对特许课程和双联/联合学习课程的监管机制

在大多数国家的教育体系中，特许课程和联合学习课程是跨境提供中最常见的商业存在类型。因此，监管框架既涉及设立新学习课程的总体要求，也涉及对双联和特许课程进行管理的具体规章。

#### **开设新学习课程的总体要求**

新学习课程的总体监管框架在各个国家是不同的。一些国家，特许运行的大学开设新的学习课程并不需要得到国家级中介组织或者教育部的批准。但是越来越普遍的是：一些类型的课程需要得到官方组织（政府性或者中介组织）的认可。在大多讲英语的西方国家和一些拉丁美洲国家，获得特许或者批准的大学开设新的学习课程，并不需要得到政府任何额外的审批。然而，对于非大学机构开设的新的学习课程则需要得到政府批准。在其他大多数地区，政府性或中介组织以这样或者那样的方式参与新学习课程的审批。然而，依据新学习课程的层次和类型的不同，规定是差异很大的。案例 11 呈现了对菲律宾私立高等教育机构开设新学习课程的总体要求。

#### **案例 11. 菲律宾关于开设新学习课程的条例与规定**

政府审批包括两个等级，即：1) 许可阶段；2) 认可阶段（教育、文化与体育部，1992）。

**许可阶段**指的是在学校提交开设课程申请之后，直至这些课程正式运行前那一学年初始的这一段时期。“许可”允许学校在某一特定时期运行某一门或几门特定课程。“许可”按照单个学年为周期进行颁发，只对特定课程有效，且在有合理理由的情况可以中途撤销。然而，就读许可课程的学生享有和那些就读认可课程的学生相同的权利。

**认可阶段**在许可阶段之后，认可申请的提出应不迟于该课程首批就读学生毕业前一学年的二月底（即四年制为第三学年，五年制为第四学年）。认可证书应在课程的最后一个学期初始时颁发。认可证书具有以下效用：

除非由于某种原因被吊销和有效期已过，否则认证书将持续有效。因此，一旦获得认可，除非在监管和评估过程中发现水平下降，否则办学机构可以一直开设该课程。

如果课程要获得许可和认可，则需要满足高等教育委员会针对学术课程的政策、标准和指导大纲中确立的最低要求和标准。这些政策、标准和指导大纲规定了课程所要求的最低内容（科目）、资源投入以及实施程序/方法。

高等教育委员会针对 40 多项课程颁布了政策、标准和指导大纲。这些政策、标准和指导大纲是由学科领域中的学者和专家以及专业监管委员会代表组成的 10 人专家组制定和更新的。

来源：塔亚格（Tayag），2009

## **与特许教育有关的政策方法**

除了这些总体层面上的要求，国家针对特许教育制定了一些不同的方法。这些方法与高等教育政策更为广泛宏观的目标直接相关。它们涵盖了监管跨境高等教育的一般方法，包括下面三种选择：

- 直接扶持；
- 零监管（或者自由放任）；
- 监管。

### **对特许教育的直接扶持**

直接扶持表现在政府采取激励措施推动特许教育的发展。这些激励措施一般都是财政方面的。阿曼就是一例。阿曼对于高等教育的社会和经济需求急剧增长，尤其是在最近 10 年。的确，最近 30 年来实施的发展项目已经导致学生人数的急剧增加，这些学生从中等教育毕业后开始申请接受高等教育。然而，高等教育体系还没有发展到一个可以充分满足这种需求的层次。为了应对这种挑战，阿曼政府已经选择鼓励私立教育机构（大学和学院）的开设。为保证这些机构所提供课程的质量，私立高等教育必须与国外知名的大学进行合作。

#### **案例 12. 阿曼对特许教育的直接扶持**

阿曼追求的策略是直接鼓励私立高等教育领域的特许高等教育。作为设立和提供私立高等教育机构的条件，审批时会要求这些本地大学和学院要与国外的“知名并获得认证的高等教育机构”签订一份“学术合作协议”。事实上，阿曼正在寻求海外发展良好的办学机构与本地私立高等教育机构合作，从而可以快速提高本地高等教育的“质量”。阿曼高等教育部已经设计了本地和外国高等教育机构之间进行学术合作的标准协议，明确了双方的服务和合作模式。教学体系、提供的课程、评估方法和资格证书类型都是由外方合作大学决定。有趣的是阿曼明确要求：那些与本地教育机构签订特许协议的外国教育机构需要接受分校或者特许项目的学生进入它们本地学校就读。

来源：马丁（Martin），2009

### **对特许教育零监管**

第二种选择是“零监管”。这往往是某些国家的一种默许机制，在这些国家，具备“大学”这一名称就自动赋予其开设新课程的权力。此种情况下，大学自身要确保其学习课程的质量。肯尼亚即是如此。事实是，根据肯尼亚特许大学机制，公立大学的新课程，包括特许提供课程（见案例 13）不需要经过批准。

### 案例 13. 肯尼亚对特许公立大学的“零监管”

任何公立大学和跨国教育提供者通过签署谅解备忘录开始合作。设立各种公立大学的议会法案允许大学出于实现教育目标的目的而与其他机构或者组织进行合作。在这种情况下，当地合作大学有责任通过其董事会确保所提供的教育服务是高质量的，并且其合作机构在其本国已获得认证和/或认可。

来源：卡布里亚 (Kaberia), 2009

### 特许教育的监管方法

决定对特许教育采取积极态度的国家选择监管的方法。大多数国家的监管机制包括两个阶段：外国和本国教育合作机构设立时的监管；运行过程中持续的监管。在本地教育机构的法规比较健全的情况下，这种方法比较有效，因为特许项目需要通过本地教育机构进行运作。

当发现目前的特许教育质量低时，国家只需明确对这种跨境高等教育机构采取适度宽松监管还是严格监管的方式。香港采取的就是适度宽松监管。跨境高等教育提供者必须在本地有关部门进行注册，并且其提供的课程信息要可以获取。南非和菲律宾采取的都是严格监管体制。在这些国家，跨境高等教育提供者必须遵从本国的质量保障体制（见案例 14 和 15）。

### 案例 14. 香港对特许教育采取宽松的监管措施

香港政府依据 1997 年通过的《非本地高等教育和专业教育法令》对跨境教育进行监管。政府明确了以下指导原则：

本法案的目标是通过防范劣等的非本地课程在香港开拓市场来保护香港消费者的利益。它也可以提高香港作为重视可靠和国际认可学术及专业标准的社区的声誉。该目标是通过注册体系和控制广告、退款以及使用场合实现的。

法令是一种透明监管的模式，并且有用地列出了涉及跨国教育提供的各个构成部分。法令要求外国教育机构提交关于其所提供课程各个方面的详细信息。课程目录可以在政府网站上获取，并且详细的文件可以在位于香港市中心的注册处公开获取。

法令要求提交以下操作细节，包括：课程内容（目标和目的，结构和内容，及任何针对香港进行的调整）、教学方法、对学生的要求（入学标准，包括语言熟练程度、课程评估任务和权重，及由谁实施评估的详情）、教职人员（资格证书和相关经验）、在香港提供的设施和支持（教室、图书馆、电脑实验室）；必须具体说明在以下活动中本地和境外教育提供者各自的职责，包括：广告和营销、入学、注册、收费、本地教师的招聘、本地教师的就职和管理、学生

支持、考试、任务安排和评估，以及反馈信息的收集等；必须提供质量保障程序的详细说明；办学机构必须递交年度报告、入学和毕业的具体学生人数以及课程的变动情况。

法令是一种注册体系和未来学生的信息来源。它并不能保障质量。像其它消费者保护法律一样，法令也有买者自负的警告：“本地消费者应该注意：非本地课程的注册或者撤销并不赋予该课程特定的地位或者认可它与本地学位具有对等性。”

来源：香港特别行政区政府,1997

### 案例 15. 菲律宾和南非对特许教育采取严格的监管措施

菲律宾和南非对特许教育采取严格监管的方法。从 2002 年开始在南非如果外国教育提供者在当地没有分校，特许教育是完全被禁止的。实际上，以往出现了太多劣质的特许教育课程，并且很难确保消费者能充分了解这些课程的质量和认证资格。最近南非的 MBA 课程就提供了这样的证据，这些课程在其本国获得了质量保障，但是在南非却没有通过认证。原因就在于这些课程在来源国只是进行了书面评估，而没有经过现场考察来检查他们的实际实施情况。

菲律宾要求双联课程及特许课程提交针对合作双方的非常具体的质量保障框架。高等教育委员会（菲律宾监管高等教育的中介组织）规定只有得到其认可的高等教育机构（课程已经得到了批准和许可）才可以和经过认证和认可的外国高等教育机构结对办学。此外，只有满足以下条件的境外教育提供者才可以提供推广课程：课程在来源国获得了认证或者通过与那些获得本地私立认证机构认证的本地高等教育机构合作。同时，合作双方还得依据高等教育委员会的预定格式签署谅解备忘录。

来源：马丁（Martin），2009

### 税收机制和外汇监管机制

除了颁发许可证和其他的监管要求外，国家在税收和外汇方面可能采取具体的监管机制。这种监管机制通常是涉外投资和贸易等更为广泛的经济政策和国外收入课税法律的一部分。

### 案例 16. 俄罗斯和菲律宾的税收机制及外汇资金规定

菲律宾对教育提供者，包括跨境教育经营者，采取的是一种相当支持的税收机制。非营利性教育机构的所有收入免除收入税、财产税以及关税。营利性教育机构也可以获得一定程度的免税，但其获得的利润需要纳税。

在俄罗斯，本地和外国高等教育机构之间的合作协议经常面临有关货币立法、税收法和



外贸易法等方面的问题。俄罗斯教育机构向外方合作大学直接支付的服务（教学服务，使用教学内容或方法的权力）费用需要获得俄罗斯中央银行的特别许可——这是一项长期而又复杂的任务。此外，要求提供证据来证明那些涉及资金外流的服务（包括获取知识产权授权）已经支付过合理数额的增值税。同时，俄罗斯和外国大学之间的合作协议需要得到相关银行的确认。当银行转帐超过 10,000 美元时，需要获得俄罗斯财政部的特别批准。

来源：马丁（Martin），2009

### **如何使特许高等教育的监管机制更加有效？**

特许和双联教育通常都是在比较宽松的监管框架下运作的。此外，经常还有很多机会可以避免这些框架的约束。为了更加有效，特许教育的监管框架必须应用于高等教育系统（包括大学和非大学机构）的各个方面。通常，跨境高等教育提供者会与那些开设新课程不需要批准的本地高等教育机构合作。当高等教育系统的大部分受到监管时，这些跨境高等教育机构可能会开展非学历的培训项目。然而，在这种情况下，这些机构只是作为商业公司进行注册的，因此，他们的资格证书就不会得到国家认可。

极为重要的是，国家政府要提供有关经过它们认可的高等教育项目的公共信息。许多政府部门会发布这样的信息。它们会通过教育部的网站或者负责认可的中介组织的网站来公开这样的信息。它们也必须让潜在的学生能够了解他们感兴趣的学校或课程是否经过了国家权威部门的认可。有些国家甚至专门采取措施来告知公众如何获得这些信息，特别是在高中生中开展一系列宣传普及活动，使他们掌握信息渠道以了解哪些（机构或课程）是通过公开认可的，哪些是没有通过公开认可的。

### **案例 17. 南非确保学生有权在充分知情的基础上选择高等教育提供者**

像许多其他发展中国家一样，南非的高等教育自由化在不断扩大。在接受高等教育的学生中，一个文凭，尤其是海外学历证书通常被看成进入工业化国家劳动力市场的“入场券”。选择一个劣质或者是非法的机构和课程，不仅仅会使学生极其失望，而且也会对其家庭生存造成灾难性的后果，因为学生的家庭通常用贷款来支付他们的求学费用。

在南非，招生主要是通过通过在大众媒体，尤其是在报纸上做广告进行的。这些广告通常并不包含机构的办学层次以及其是否在国家教育部和南非资格局（SAQA）进行了注册等方面的详尽或恰当的信息。机构也许会故意通过上述信息来误导学生。

收到希望就读学生和公众的各种投诉后，高等教育质量委员会（HEQC）进行了以下调查，

并在 2002 年 1 月发起一场信息运动。这样做是告知公众并向希望就读学生提供更多信息，以保护他们免受劣质和非法教育机构的侵害；同时也是希望公民能够学会识别合法和非法的教育机构。国家信息运动是通过大众媒体(广播和纸质媒体)实施的，其目标群体为初次接受高等教育的人（要了解信息运动，可以参考网址：<http://www.che.ac.za/student-literacy/index.php>）。此外，在两个月时间里，对教育机构的广告进行了审查和分析。运动期间误导性广告在减少，同时那些继续发布此类广告的机构则被勒令停止。

信息运动之后，学生更加了解了合法高等教育结构与非法高等教育机构的差别。尽管如此，学生和一般公众对认证和质量保障仍有所误解。这表明还有很多工作需要去做，尤其是有关学生的文化教育质量和学生在机构质量保障方面的参与。

高等教育质量委员会依然在对广告进行监管，并且已经制订了完善的广告实践指南和规范要求。工作坊一直被用来帮助合法的机构提升它们在做广告时的道德实践。南非资格局也已经制订了有关广告规范要求，尤其是有关南非资格局徽标的使用。目前，高等教育质量委员会正在反思当前的信息运动，并计划顺着质量文化和向学生赋权的思路形成新的策略。

来源：奈杜 (Naidoo), 2004



### 思考练习 3

1. 贵国对特许教育采用了什么样的监管方法（直接扶持、零监管或者监管）？您认为其背后的指导思想是什么？
2. 如果存在一种监管方法，那么它涵盖哪些方面？是否充分？
3. 如果不采取监管，需要从哪些方面、采取哪些措施来应对特许高等教育带来的挑战？

# 跨境高等教育外部质量保障机制的几种选择

如模块 1—4 所示，外部质量保障体系（EQA）范围广泛，运行模式多样。目前存在的大多数外部质量保障方法，关注的是机构和项目（课程）多样化给国家所带来的问题。换言之，建立外部质量保障体系是为了应对私立高等教育的迅速扩张和劣质教育项目（课程）的泛滥。由于跨境高等教育这一现象相对来说仍然比较新和比较边缘化，因此，只有很少数的质量保障机构专门制定了针对性的质量保障机制。

## 1. 跨国高等教育机构的认证

许多国家都成立了质量保障机构来负责机构认证和审核。如同在模块 1 和模块 2 中讨论的一样，认证和审核往往并不是强制性的程序，其目的主要是为了促进质量提高，而不是强制执行最低标准。强制性的机构认证往往只是针对私立大学，例如在肯尼亚。在这种情况下，强制性认证有必要应用于所有的企业大学（如果他们授予学位的话）。因此，机构认证包括本地分校或其他形式的跨境教育机构。例如，肯尼亚要求获得临时许可的私立大学都必须接受机构认证。然而，对高等教育机构接受这种认证所需遵循的时间节点却并没有明确规定。

### 案例 18. 肯尼亚的机构认证

高等教育委员会（CHE）规定的认证过程包括下面几个步骤：

1. 申请成立私立大学。申请需要填写 ACC/CHE3 表格。完成的表格随同所需的申请费和一份意向书一并寄回。其中意向书包括详细的历史背景、使命、愿景、拟采用的名称、所在地、学术特征、目标和目的、治理方式、学术项目、资源以及如何设立该大学的计划。

2. 对意向书及其所含条目的评估。主要包括：文件评估，到拟筹建大学进行现场考察，委员会与申请者或者其代表进行会谈等。

3. 授予临时许可书（LIA）。如果高等教育委员会对拟筹建大学为开展大学水平教育所作的准备比较满意，委员会将通过其主席为办学机构颁发临时许可书。临时许可书表明政府认可该机构有能力提供大学层次的教育。这同时也表明了该机构也正在为全面认证做努力。

4. 准备机构法律文件。收到临时许可书，办学机构即开始调动其资源申请获得许可证，同时拓展建设其学术课程和基础设施。与此同时，委员会指导办学机构准备相关的法律文件：许可证和规章制度。机构在完全满足授予许可证要求之前一直持有临时许可证。这个过程并没有具体的时间要求，因为这主要取决于机构调动其资源的速度。尽管委员会认为，他们已经在尽

力帮助那些已有临时许可书的机构逐步达到完全认证的要求，但是一些机构还是需要花费极长的时间才能获得完全认证。委员会计划与相关机构举行咨询讨论会，来明确允许机构持临时许可书运行的合理期限。

5. 最终审查。当筹建的大学认为自身具备了大学所需要的所有条件时，就需准备一份内部自评报告。委员会将严格审阅该报告，如果认为该机构已经做好准备，就会安排最终审查。如果审查表明该机构已经符合大学的所有要求，那么委员会将建议政府授予其特许状。委员会将准备一份对该机构的认证报告。

6. 颁发特许状。特许状只能由国家首脑颁发。在颁发仪式上，机构也会收到由高等教育委员会出具的一份认证报告。其多种权威象征也会同时颁发，包括官方徽标、权杖及印章。

来源：卡布里亚 (Kaberia)，2009

人们越来越意识到公立和私立机构都应该有质量保障。实际上，应当认为公立和私立机构都有助于国家社会、经济和文化发展目标的实现。这意味着应该以同样的方式评估公立和私立高等教育的质量标准和程序。这种观点指导南非创建了机构审核体系。此外，南非明确指出跨境高等教育机构的审核应该同输出国的质量保障机构一起进行。

争论的一个重要问题是机构认证应该是自愿的还是强制的。自愿认证更常见，至少在制度层次上。很明显，自愿认证更容易为高等教育界所接受。然而，当绝大多数机构都通过认证的时候，自愿认证迟早会变成半强制性的认证。此外，对于被认证机构来说，自愿认证关系到那些具有充分吸引力的激励措施或结果。但是，如果劣质教育问题需要尽快解决的话，短期内强制性认证更加有效。南非更愿意采用这种解决方法，因为在种族隔离制度废除后的自由体制时期，劣质的私立教育提供者正在泛滥。

### 案例 19. 南非的机构审核

机构审核六年一轮，在此期间所有的高等教育机构至少要接受一次审核。审核的重点是高校三大核心功能——即教学、研究和社会参与（社会服务）所涉及的内部质量管理体系的有效性。审核遵循一套标准的方法，机构根据高等教育质量委员会明确给出的 19 个指标准备一份自评报告；由同行专家组成的专家组进校实地考察，以证实办学机构提交的自评报告。专家组会密切关注那些与质量问题相关的证据。基于专家组的进校评估，高等教育质量委员会向办学机构提交一份报告，该报告包括对一些好的实践做法和创新之处的赞赏，也包括对需要改进之处的建议。改报告的摘要向社会公开发布。机构需要提交一份根据报告中的建议所制定的整改

计划，以及实施该整改计划的一份中期进展报告。审核并不对机构进行排行，也不与拨款或者其它法律后果挂钩，但是审核对质量改进和提升而言又是非常必须的。

对于那些接受来源国的机构审核或其他质量要求的外国教育机构，高等教育质量委员会与其来源国的质量保障机构一起进行联合审核考察（如果可能的话）。因此，南非审核员和高等教育质量委员会资深成员将会参加机构来源国质量保障机构所组建的专家组。对外国教育机构所准备的自评报告的审核必需关注高等教育质量委员会的指标要求，当然还要关注其它的要求。这种安排的目的是为了减轻在南非的外国教育机构接受两次机构审核考察的负担。高等教育质量委员会与澳大利亚大学质量署（AUQA）签署了一份备忘录，旨在解决澳大利亚大学在南非提供高等教育项目的审核问题。高等教育质量委员会目前正在与英国的质量保障机构商议类似的合作备忘录，以解决英国大学在南非的运行问题。为了进一步分享好的做法、从事共同研究和发展项目、交流更有效地监管跨境教育的相关信息，上述协议也包括高等教育质量委员会与其他国家的质量保障机构之间进行的更广泛的合作。到目前为止，并没有对任何跨境教育进行过审核，因此，如何使这些合作协议尽可能地有效，还要等以后才能知晓。

来源：奈杜（Naidoo）和辛格（Singh），2009

## 2. 跨国高等教育项目（课程）的认证

学习项目（课程）的认证通常也是自愿的。认证并不一定要覆盖所有公立和私立教育机构、以及所有大学和非大学机构所提供的项目（课程）。这也就是为什么许多特许项目（课程）往往不必接受任何认证。然而，对于这个普适原则来说，南非是个例外。事实上，南非所有的学习项目（课程）必须根据南非资格局的标准接受认证。

### 案例 20. 南非的项目（课程）认证

高等教育的质量参差不齐，同时学生对质量问题的认识也有很大不同。在这种背景下，高等教育质量委员会无可争议地把保护学生免受劣质教育项目（课程）的危害和维护资格证书的信誉放在首位。根据 2005 年启动实施的新的项目（课程）认证框架，高等教育质量委员会严格采用两步走的认证程序，只对那些满足包含 18 个指标的最低标准的项目（课程）授予认证资格。如果高等教育质量委员会的评估表明项目（课程）达到或者超过了最低质量标准，就会在规定的时间内授予项目（课程）认证资格。认证工作重点面向那些正处于候选期、还未获得完全认证的新设项目（课程）。鉴于现有的高等教育项目（课程）数量庞大，对所有这些项目

(课程)进行再认证的资源和能力有限,高等教育质量委员会计划通过国家评审和授予教育机构自我认证资格相结合的方法来解决当前已有项目(课程)认证的问题。这两种方法将在下文中予以说明。

那些在国外提供项目(课程)的南非高等教育机构,其国内和跨境学术项目(课程)都要符合高等教育质量委员会的项目(课程)认证要求。此外,跨境学术项目(课程)还必须要满足输入国的质量要求。为了确保南非教育机构到其他国家开展跨境办学时充分重视质量问题,委员会还计划与这些国家的质量保障权威机构合作,并与它们分享相关的质量信息。

在南非提供高等教育项目(课程)的外国教育机构,包括那些已符合其他国家、地区或国际组织认证要求的机构,都必须遵守高等教育质量委员会的项目(课程)认证要求。此外,这些机构还需满足教育部的注册要求和南非资格管理局的资格注册要求。

来源:奈杜(Naidoo)和辛格(Singh),2009

马来西亚鼓励跨境高等教育,包括特许教育。然而,最近的发展显示该国的外部质量保障与南非有着相似的趋势。例如,这些趋势包括建立起覆盖所有高等教育提供者的综合质量保障体系。基于国家资历框架中的共同标准框架,该保障体系包括了机构审核和项目(课程)认证两大组成部分。由此说明,尽管政策目标各不相同,但是跨境高等教育的质量保障体系越来越趋于一致。

### 案例 21. 马来西亚对跨境提供者的质量保障

马来西亚自1996年起实施的监管框架仅针对私立教育。在2002年根据教育部部长令组建质量保障处(QAD)之前,官方的质量保障程序对那些公立教育机构一直未产生太大的影响。为了加强公众对资历标准和公立大学所提供课程的信心,质量保障处重点开展了以下工作:通过培训提高机构的自我评估能力,组织开展外部同行评审,就机构的优势、不足(需注意的部分)、以及发展机会(改进的建议)给出报告,以打造机构的质量文化,促进质量持续提高。质量保障处将机构审核和院系层面的专业认证结合起来,即,对高等教育九个重要的学科领域进行认证。从学科路径入手,带来了另外一个显著的特色——制定针对大学科领域的质量标准指南,并应用这一指南来指导专业认证。各学科的质量标准由该学科领域的各利益相关者——包括学术界、产业界、专业(行业)界、政府部门和其他重要人士——共同研制,一致决定,并在此基础上形成了马来西亚资历框架(MQF)。

通过在多个层次、多个领域广泛征询本地和国外各利益相关者的意见和建议,马来西亚资历框架于2005年1月被批准实施。像其他资历框架一样,马来西亚资历框架是国家对该国

各级教育资历与其相对应的教育体系和质量之间关系的一种明确表述。该框架是依据一系列的指标体系，对学习所取得的资历进行界定分等的工具。指标体系包括对学习成果的具体说明，以及基于学生总体工作量形成的对学分的共同理解。作为教育资历和质量保障信息的主要参考文件，马来西亚资历框架被用于判断外国资历与本国资历的“对等性”，以便进行认可。资历框架中还有针对个人发展的衔接准则，即，通过对先前的学习经历进行认证，允许正规学习与那些以灵活方式进行的非正规、非正式学习之间的学分转换（如自主终身学习、企业培训和工作实践学习），从而实现个人学业发展的连贯衔接。

马来西亚高等教育的一个重要事件就是2004年3月成立了高等教育部。其成立推动了各种质量体系的统一，并将国家认证理事会（NAB）和质量保障处（QAD）整合为单一的机构实体，即马来西亚资历局（MQA）。按照马来西亚资历局的规定，所有与高等教育质量监管有关的程序（批准、院校审核及质量提高、认证和认可）都必须从以下两个方面进行检查：1）由于通讯技术引发了跨境教育的巨大变革，不仅要提高校园教育的质量，也要注重提高“分布式”学习的质量；2）需要按照服务贸易总协定中的要求，保证信息透明同时维护国家主权。只有那些有质量保障的项目（课程）才能在马来西亚资历框架中进行注册。

来源：沙哈布丁（Shahabudin），2005。

### **认证方案该如何制定才能更有效？**

目前只有少数的高等教育体系建立起了涵盖跨境高等教育质量保障的全方位的质量保障机制。在许多国家，跨境高等教育提供者很容易就能逃避认证程序。并且，这些程序比较繁琐、耗时，且成本很高。当机构被要求接受强制性的批准和认证时，跨境高等教育提供者会试图通过特许机制进入市场。它们也会购买现存的办学机构，或者寻找体系漏洞，进入那些不需接受强制性认证的领域来提供跨境教育项目（课程）。

因此很重要的一点就是，一个国家的质量保障机制要充分考虑本国高等教育的实际情况。同时，必须注重发现并解决那些在机构层面和项目（课程）层面凸显出的更为重要的质量问题。

应该强调的是，监管和质量保障机制仅仅是行动框架。当然，执行也是重要的。许多国家建立了监管框架，但在实践中仍然存在很多没有经过认可和认证的高等教育机构和项目（课程）。在大多数国家，强有力的执行监管和强制性的开展质量保障通常需要相当强烈的政令意志，以及分权式的行政管理能力（将实施质量保障机制的权力下放给地方政府或多个组织机构）。

自愿式认证机制通常需要很多激励措施，包括提高声誉（所有体系都不外乎这一点）；财政刺激，例如机构可以获得发展经费，学生可以获得补助金或贷款；以及更大程度的自主权。这样

的激励措施必须足够强，以保证跨境高等教育提供者愿意接受认证，尤其是财政刺激。为被认证机构的学生提供经费资助计划，对于机构来讲——无论是公立还是私立，是能够促使它们接受认证的非常强有力的一种激励措施。美国实行的就是这样的机制。

另一种能吸引高等教育机构接受认证的强有力的激励措施是，国家权威部门对所有高等教育机构的质量保障状态信息进行公开。跨境高等教育提供者的认证状态信息，不管是在输出国还是输入国都应当公开。此外，还要让那些正在做就读选择的学生们知道，他们可以获得上述信息。

## 案例 22. 肯尼亚和智利向公众提供教育机构和项目（课程）状态信息

### 肯尼亚

高等教育委员会经常在本地媒体上刊登那些经过认可和认证的大学。委员会印制了一份关于已认可大学的信息手册，并免费派发给公众。委员会还需将此信息放到网站上供公众浏览。

2002 年以来，委员会一直组织举办那些已接受认可和认证的大学的年展。通过这些展览，公众可以了解本地私立大学机构的认证情况。

委员会正在制定一份本国高等教育机构名录。通常认为，这是高等教育机构接受认证、或这些机构所提供的部分课程被批准的第一步。希望通过认证和/或批准，能够使这些机构的毕业生获得进入大学学习的资格，或者允许这些机构提供一些大学水平的课程。

来源：卡布里亚（Kaberia），2009

### 智利

智利教育部目前正在改进公共信息系统，目的是满足以下三个方面的不同需求：

- 政策决策所需的信息；
- 机构管理和质量保障方面的信息；
- 面向所有利益相关者的公共信息。

其中第三方面在目前的大环境下意义最为重大。在这方面作出的努力主要包括：与高等教育机构合作以确定机构愿意分享的基本数据，并建立起具有共同基本架构的机构信息系统。

与此同时，教育部还与外部咨询公司一起做了一个就业观察分析，以确定不同职业方向和专门技术领域的毕业生的就业水平、收入水平、以及学习年限、学位类型、就业率和收入水平之间的关系。这些信息会被公开，并作为对高等教育机构本身所提供信息的一种补充。

教育部虽然也做了一些工作来减低机构误导性信息和虚假宣传所造成的负面影响，但目前还处于初始阶段，除非该机构或项目（课程）正处于上述认证的过程中。

按照预期，公开相关信息不仅对高等教育体系起到监管的作用（促使教育机构在指标所涉



及的领域加以改进)，并且也能起到教育作用，使对利益相关者们更加关注某些变化的指标信息，而减少对机构单方面广告和宣传的依赖。

来源：勒梅特 (Lemaitre), 2009



#### 思考练习 4

---

1. 贵国在机构和项目(课程)层面是否有针对跨境高等教育的外部质量保障体制？如果没有，总的质量保障体制是否涵盖了跨境高等教育？
  2. 有没有公开的信息资源，学生从中可以了解跨境教育（项目/课程或机构）是否经过国家权威机构的认可、批准和/或质量保障？
-

## 监管和质量保障机制以及国家政策目标

跨国高等教育是一种多元存在，给发展中国家带来了许多政策挑战。国家在不同程度上受到跨境高等教育的影响，主要取决于当地社会经济发展状况以及高等教育体系的发展和运行情况。

主要条件包括：

- 国家的总体发展和经济政策；
- 现有的区域整合行动计划和贸易协定；
- 当地的购买力、学费和现有的学生支持体系；
- 当地高等教育体系的发展状况；
- 高等教育系统在质量和数量方面满足社会需求的程度。

这些本土因素带来了不同的高等教育国际化的政策理念。拉森（Larsen）等人（2004年）概括出了四种主要的政策理念，这些理念是制定高等教育国际化政策的基础。包括：

- 相互理解（包括政治层面、文化层面、学术层面和发展援助目标层面）；
- 技术移民（目标是在那些对国家发展具战略性意义的科学领域吸引留学生）；
- 创造收入；
- 当地的能力建设。

从输入国（往往是发展中国家或者新兴国家）来看，当地能力建设必然是一项重要的政策理念。这是由于当地的高等教育体系往往无法满足社会需求，培训教育方面也存在着质量上的差距。

其他政策理念包括：

- 为学生和专业人员流动提供更好的机会；
- 扩大高等教育覆盖面并解决未满足的入学需求；
- 在课程和教育理念策略上加以改进。

除了总体的政策理念，国家还必须作出许多基本选择。应当解决以下问题：

- 政府能否成为高等教育的监管者和/或（主要的）提供者；
- 是否邀请或默许跨境高等教育，以及是否将其看作官方认可的高等教育体系的一部分；
- 相比跨境高等教育中的学生流动，是否会更倾向于项目和机构流动；
- 什么样的监管和质量保障机制最适合本国国情和政策目标。

监管和质量保障机制作为政策工具必须与更广泛的政策目标相一致。例如，它们可能旨在扩大入学机会，缩小不同高等教育提供之间的质量差距，或保护仍然非常脆弱的本地高等教育体系免受所谓的不公平竞争。然而，应该意识到，监管和质量保障机制仅仅是政策工具的一种。其它的政策工具还包括奖学金、签证和移民政策（经合组织，2004a）。

下面分析广泛政策目标和相应的监管机制之间的关系。

### 案例 23. 阿曼、肯尼亚和俄罗斯的自由监管机制

阿曼制订的跨境高等教育监管机制清楚地表明：指导监管机制的总体政策理念是通过扩大高等教育提供进行能力建设，以拓宽学生接受高等教育的途径。此目标是通过发展本地私立高等教育实现的，希望私立高等教育机构可以与跨境教育提供者签署学术合作协议。在阿曼迅速增长的年轻人口中，只有三分之一有机会在公立高等教育机构就读，这为采取鼓励性的监管机制提供了坚实的理念基础。这也就很容易解释为何阿曼政府会大力支持本地私立办学机构。

肯尼亚和俄罗斯面临相似的情况，即本地教育能力无法充分满足社会对高等教育的需求。在肯尼亚，非大学性的高等教育机构很不发达，而劳动力市场亟需中等素质的服务行业人才，尤其在信息技术和会计领域。对高等教育日益增长的需求也使得俄罗斯面临相似的问题，此外，培训教育方面存在的质量差距也有待解决。肯尼亚和俄罗斯都对跨境教育提供者采取了自由或者宽松的监管机制，这为他们在本地高等教育体系中得以发展和运行提供了广阔的空间。

来源：马丁 (Martin)，2009

### 案例 24. 阿根廷和智利对跨境高等教育机构采取适度自由监管机制

阿根廷和智利通过本国现行的对私立教育机构的监管机制来对跨境高等教育提供者进行监管。在这两个国家，本土教育的发展水平已能够满足社会需求，然而对私立教育机构发展仍然存在一些质量方面的要求。智利在发展和监管私立高等教育方面至今已形成一些传统，而跨境高等教育可以被简单地看作是私立教育体系的一部分，并可以按同样的方式接受监管。同时，大学发出强烈的呼声要求自治，这似乎与现行的项目（课程）层面严格监控的体系相矛盾。在阿根廷和智利，跨境高等教育并不算太过度的存在状态以及当前本地高校的权力增长，差不多可以维持目前这个相对适度宽松的监管体系。对于国内和国外的办学机构来说，至少在学位层面的监管要求是一样的。

来源：马丁 (Martin)，2009

### 案例 25. 菲律宾和南非的严格监管机制

菲律宾和南非对跨境高等教育实行的是严格监管机制。在这两个国家，本国的高等教育提供是充足的；然而，在某些学科领域还存在着对高质量教育资源的需求。菲律宾明确指出，本地劳动力市场的用人需求未完全得到满足，而同时又存在毕业生找不到工作的现象。这些需求不仅存在于研究生教育的许多领域，还存在于本科层次的工科和理科领域。在与信息技术、健康科学及商业相关的领域也存在此类需求，如会计学、企业管理和专业性的继续教育等。与其他一些国家类似，菲律宾目前的跨境高等教育主要是为中等层次人才提供培训，并非是前沿性、

高精尖的教育类型。由此看来，菲律宾目前采取的这种约束性相当强的监管机制，并非是要有目的地吸引那些可以弥补本国质量缺口的（高质量的）跨境教育机构。如要缩小质量差距，私立教育机构需要进行相当大的投入。因此，仅靠行政官僚式的监管能否解决质量问题仍令人值得怀疑。

南非的情况不太一样。在南非也存在着同样性质的质量缺口，因此国家对跨境高等教育提供者的监管机制已由非常自由转变为严格监管。这种转变是必要的，因为过去有许多劣质的跨境教育提供者进入到南非的教育体系，而且它们并没有为本国的能力建设作出贡献。目前的监管机制是基于以下原则建立的：所有的教育提供者，不管是公立的还是私立的（包括跨国教育机构），都应当同样地为实现共同的国家发展目标而做出贡献，并都应当依照同样的国家质量标准体系对其进行质量保障。由于没有实体教育提供者的存在，特许教育通常被认为质量低下且难于监管。上述原因导致了目前在南非办学的跨国高等教育提供者非常少，其中 2005 年注册就读跨国教育的学生还不到整体学生总数的 0.2%。

来源：马丁（Martin），2009

总之，跨国高等教育的监管和质量保障没有任何单一和普适的模式。同时，也很难去定义一个明确的监管和质量保障机制的发展趋势。目前，选择自由或适度宽松监管要比选择严格监管更常见，这或许可以算是“默认模式”或者说是一种有意识的选择。此外，许多国家既是输入国也是输出国（或希望成为这样）。由于国内的教育提供者们在区域和国际市场上的竞争力具有不确定性，这使得选择合适的监管框架更加困难。而且，服务贸易总协定（GATS）进行的谈判也迫使国家采取“观望”的策略。

监管方面当前情形的特征当然可以被看成是许多“社会实验”之一。这种模式旨在明确正在进行的实验的原理、内容和影响。目的是有助于国家在制定针对跨境教育提供者的监管政策时作出信息更加充分的选择（不论现在还是以后）。



### 思考练习 5

1. 你们目前对跨境教育提供者采取的监管与质量保障机制与国家的政策目标是否一致？或者说采取的是一种“默认模式”的机制？
2. 您认为应该采取何种机制以保证与国家的高等教育政策（入学机会/途径、质量、公平、相关性、成本）目标相一致？原因是什么？

## 监管和保障跨境高等教育质量的国际框架

本模块着重介绍了输入国采取的政策和监管反应。然而，输出国也是跨境高等教育的利益相关者。它们可能会怀着以创收为出发点、亦或是高于此的政策目标，包括吸引技术人才、以及通过跨国高等教育带来的文化拓展和联系来提升它们在其他国家的形象和国际地位。这也是许多输出国认为它们要保障本国教育机构输出的高等教育的质量的原因。因此，它们坚持采取与对国内高等教育相同的方式来对跨国高等教育进行监管和质量保障。

跨境高等教育的质量保障是一项国际责任。实际上，很多国际组织（包括欧洲理事会（CoE）、大学校长国际协会（IAUP）、以及最近的联合国教科文组织（UNESCO）与经济合作与发展组织（OECD）），均在制定“跨国高等教育指导方针”方面做了一些工作。

联合国教科文组织与经合组织联合制定的《有质量的跨境高等教育提供指导方针》，其目的是支持和鼓励国际合作以及对提供有质量的跨境高等教育重要性的理解。同时，也致力于保护学生及其他利益相关者免受声名狼藉的劣质教育提供者的侵害，并鼓励那些能够满足人文、社会、经济和文化需要的优质跨境高等教育的发展。在保障跨境高等教育的质量和相关性方面，该指导方针的一个重要特色是强调输出国和输入国之间要加强相互合作、分享、对话、信任和尊重。

高等教育的国际化及贸易能够惠及输出国和输入国双方。然而，必需在满足一定条件的情况下输入国才能获得所有的潜在利益（经合组织，2004a）。胡戈尼尔（国际教育规划研究所，2005）界定了以下八个主要条件。详见案例 26。

### 案例 26. 在哪些条件下国家能从跨国高等教育中获益

- 外国提供需满足输入国的（经济、社会和文化）需求（相关条件）。
- 保护学习者免受劣质教育和资格证书的侵害（质量条件）。
- 资格证书国际有效，并且具有可移植性（有效性条件）。
- 给输入国教育系统的稳定性和连续性带来的风险有限（主权条件）。
- 国家质量保障和认证机构之间的国际合作在加大（合作条件）。
- 具有强有力的质量保障和认证体系或者其发展得到支持（能力建设条件）。
- 人才外流风险最低化（人才流失条件）。
- 由于实施了专门拨款的教育发展援助计划（针对教育差距状况），最不发达国家与其他发展中国家之间的教育差距在缩小。

来源：胡戈尼尔（Hugonnier），2005

除非满足上述所有条件，否则那些输入国通过进一步扩大高等教育服务输入以及引进国外直接投资来进行高等教育国际化而获取的收益是令人怀疑的。这对于发展中国家来说尤其如此。

这一指导方针的原文可以从以下网站获取：

<http://www.unesco.org/education/amq/guidelines/>



## 思考练习 6

---

作为一名质量保障方面的政策制定者或管理人员，您能够从联合国教科文组织与经合组织制定的跨境高等教育指导方针中学到什么？

---



## 学习小结

### 1. 跨境高等教育质量保障的责任在接受国（可能需要与输出国协作）

许多国家对跨境高等教育采用了适度限制的监管机制。外国教育提供者只要满足最低的要求就可以运作，例如在其原籍国获得官方认可。然而，这样的一种机制还不足以确保外国提供的教育符合国家的质量要求。因此，基本的原则是：接受国应当对高等教育提供负主要责任。接受国可与输出国合作，来对跨境高等教育进行质量保障。因此，接受国可以参考输出国质量保障体系的有关内容（以避免在质量保障方面重复劳动）。然而，接受国本国的质量保障要求也需要严格执行。

### 2. 需要建立起一个完善的、即时更新的跨国高等教育信息与监控系统

大多数国家都没有一个关于跨国高等教育数据收集和监控的中心系统。为了掌握高等教育的整体情况，它们只能对不同来源的信息加以整合以得到一个大致的印象。而且，跨国高等教育的情况又是在不断变化的。收集信息的渠道可能是印刷品和媒体广告，或者是私人编制的教育名录指南等。在大多数案例研究国家，均无法获取联合学习项目/课程或远程教育方面的集中信息。尽管很难对跨国高等教育进行规划，但对其进行监控是很必要的。监管时需要考虑以下问题：

- 谁是教育的提供者？
- 它们对国家整体教育体系产生什么样的影响？
- 它们逐步发展的情况如何？

### 3. 应通过公开跨国高等教育状态信息的手段来强化消费者保护机制

学生需要有信息渠道来了解有关跨国高等教育认可和认证（既包括来源国也包括接受国颁发的）的信息，从而能够在充分知情的情况下进行选择。对于那些潜在的欺诈性教育提供者，以及如何查找到跨境教育提供者的办学情况，他们也必须知情。在南非，学生在高中阶段就可了解到上述信息。最后，还要对广告进行监管以确保不提供错误的信息，这一点也非常重要。

### 4. 负责不同阶段教育监管和质量保障的政府机构之间需要加强协作

通常，（国家）都建立了监管和质量保障机制。然而，这些机制往往比较薄弱，因为机制中的各个环节相互割裂，各政府部门之间缺乏协作。多数情况下，取得注册和审批的程序并没有衔接起来，这是由于政府机构之间缺乏协调机制。同时，跨境教育提供者也设法避开监管框架，这或许因为政府中负责技术和专业的部门与负责高等教育机构的部门之间的职责不够清晰。此外，还有一些灰色地带，诸如“阶梯式”的学位课程和短期课程。

## **5. 需要根据长期政策目标（质量与公平性方面），以更开阔的视野和更长远的眼光来制订监管政策（高等教育系统往往不愿意迎接这种挑战）**

许多国家并没有针对跨境高等教育的监管框架，而是仅仅借用它们为私立高等教育制订的监管框架。在这种情形下，监管机制和质量保障政策往往被用来随意地处理一些具体问题。特别是它们没有明确地反映出跨境教育给本国教育体系带来的影响。似乎高等教育系统一定程度上不愿意解决跨境高等教育带来的政策挑战。因此，有必要在更开阔的视野下制订监管政策，尤其要考虑质量和公平问题。制订监管政策也需要着眼长远，考虑到国家的高等教育发展目标。国家应该判断需要跨境高等教育的领域，以便服务于人力资源的发展需求。国家也应该确定合适的跨境高等教育提供者，并明确它们如何提供所需的跨境高等教育。

## **6. 需要在课程层面建立起与自愿认证相配套的强有力的激励机制（为了对特许高等教育进行本地质量控制）**

在许多国家审批程序相对比较完善，可以有效地过滤掉劣质的教育提供。然而，其他质量保障机制往往要么没有涵盖整个高等教育，要么就是自愿性的。这就意味着跨境高等教育提供者有很大的空间来逃脱国家的质量保障机制，尤其是在课程层面。多数情况下，特许课程根本没有质量保障。这是由于特许高等教育是设在已经获得批准的办学机构中，并且认证是自愿的。在质量保障体系为自愿性的情况下，有必要建立相配套的强有力的激励机制，吸引跨境高等教育提供者申请认证。

## **7. 对待公立与私立教育提供者应一视同仁**

过去许多质量保障机制是针对迅速发展的私立高等教育提供者而设立的。的确，私立高等教育提供存在着很多质量问题。近来，国家已经意识到公立教育提供者也存在有待解决的质量问题。此外，所谓的公立和私立教育提供者之间的界限也已经变得模糊起来。公立和私立教育提供者都应该为实现相同的政策目标作贡献。出于这个原因，质量保障机制越来越多地同时涵盖了公立高等教育提供者和私立高等教育提供者。



## 参考文献及延伸阅读

1. Altbach, P.G. 2002. “Knowledge and education as international commodities: The collapse of the common good”. In: *International Higher Education*, Summer 2002.
2. Breton, G.; Lambert, M. (Eds). 2003. *Universities and globalization: Private linkages, public trust*. Paris: UNESCO.
3. Committee of Vice-Chancellors and Principals (CVCP). 2000. *The business of borderless education: UK perspectives*. London: CVCP.
4. French, N.J. 1999. “Transnational education – competition or complementarity: The case of Hong Kong”. In: *Higher Education in Europe*, 24(2), 219-225.
5. Government of Hong Kong SAR. 1997. *Non-Local Higher and Professional Education (Regulation) Ordinance*. Available at: [www.emb.gov.hk/index.aspx?nodeID=226&langno=1](http://www.emb.gov.hk/index.aspx?nodeID=226&langno=1)
6. Hugonnier, B. 2005. *The UNESCO/OECD guidelines on quality provision in cross-border higher education: What do they bring to international co-operation?* Paper presented at the IIEP Policy Forum, Paris, France, 13-14 June 2005.
7. International Development Program (IDP). 2002. *Global student mobility 2025 report*. Canberra: IDP Australia
8. Kaberia, F. 2009. “Regulation and quality assurance mechanisms for transnational (commercial) providers of higher education in Kenya”. In: M. Martin (Ed.), *Cross-border higher education: Regulation, quality assurance and impact*. Paris: IIEP-UNESCO.
9. Knight, J. 2005. “Commercial cross-border education: Implications for financing higher education”. In: *Higher education in the world 2006. The financing of universities* (GUNI Series on the Social Commitment of Universities 1) (pp.103-112). New York: Palgrave.
10. Lemaître, M.J. 2009. “Transnational higher education in Chile: A new development”. In: M. Martin (Ed.), *Cross-border higher education: Regulation, quality assurance and impact*. Paris: IIEP-UNESCO.
11. Machado Dos Santos, S. 2002. “Regulation and quality assurance in transnational education”. In: *Tertiary education and management*, 8(2), 97–112.
12. Martin, M. 2009. “Comparative synthesis of the case study research on the global higher education market”. In: M. Martin (Ed.), *Cross-border higher education: Regulation, quality assurance and impact*. Paris: IIEP-UNESCO.
13. McBurnie, G.; Ziguas, C. 2001. “The regulation of transnational higher education in Southeast Asia: case studies of Hong Kong, Malaysia and Australia”. In: *Higher Education*, 42(1), 85-105.

14. Middlehurst R.; Campbell C. 2003. "Quality assurance and borderless higher education: Finding pathways through the maze". In Bjarnason S. (Ed.), *Mapping borderless higher education: policy, markets and competition*, 2004, (pp. 89-103). London: Observatory on Borderless Education (OBHE).
15. Middlehurst, R; Woodfield, S. 2004. *The role of transnational private and for-profit higher education in meeting the global demand for tertiary education: mapping, regulation and impact*. Report commissioned by the Commonwealth of Learning (COL) and UNESCO. Vancouver: COL.
16. Mirone, J.A. 1999. "Transnational factors influencing the establishment of educational standards for professional licensure". In: *Higher Education in Europe*, 24(2), 213-218.
17. Naidoo, P. 2004. *Student quality literacy and empowerment*. Paper presented at the Second Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications, UNESCO, Paris, 28-29 June, 2004.
18. Naidoo, P.; Singh, M. 2009. "National regulation of transnational higher education: South African Case study". In: M. Martin (Ed.), *Cross-border higher education: Regulation, quality assurance and impact*. Paris: IIEP-UNESCO.
19. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2004a. *Internationalization and trade in higher education. Opportunities and challenges*. Paris: OECD.
20. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2004b. *Quality and recognition in higher education: The cross-border challenge*. Paris: OECD.
21. Prakash, V. 2005. *Internationalization of higher education: The Indian context*. Paper presented at the IIEP Policy Forum, Paris, 13-14 June, 2005.
22. Shahabudin, S.A. 2005. *Regulation of cross-border education in Malaysia*. Paper presented at the IIEP Policy Forum, Paris, 13-14 June, 2005.
23. Tayag, J. 2009. "Transnational commercial provision of higher education: Philippines case". In: M. Martin (Ed.), *Cross-border higher education: Regulation, quality assurance and impact*. Paris: IIEP-UNESCO.
24. UNESCO. 2003. *Synthesis report on trends and developments in higher education since the World Conference on Higher Education (1998-2003)*. Paris: UNESCO.
25. UNESCO; Council of Europe. 2001 (June). *Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education*. Riga: UNESCO-CEPES; Council of Europe. Available at: [www.cepes.ro/hed/recogn/groups/transnat/code.htm](http://www.cepes.ro/hed/recogn/groups/transnat/code.htm)
26. Van Damme, D. 2001. "Quality issues in the internationalization of higher education". In: *Higher Education*, 41(4), 415-441.
27. Verbik, L.; Jokivirta, L. 2005 (February). *National regulatory frameworks for transnational higher*

*education: Models and trends, Part 1. Briefing Note 22. Observatory on Borderless Higher Education (OBHE).*

28. Villanueva, E. 2009. "Transnational commercial provision of higher education. The case of Argentina". In: M. Martin (Ed.), *Cross-border higher education: Regulation, quality assurance and impact*. Paris: IIEP-UNESCO.

29. World Bank. 2003. *Constructing knowledge societies: New challenges for tertiary education*. Washington, DC: World Bank.