

# 我国高等教育质量保障的发展与评析

余小波<sup>a</sup>, 刘潇华<sup>b</sup>, 张亮亮<sup>a</sup>

(湖南大学 a.教育科学研究院; b.马克思主义学院, 湖南 长沙 410082)

**摘要:** 高等教育质量保障是指政府、社会和高校等相关主体运用质量监测、质量管理、质量控制、质量审计、质量认证和质量评估等手段持续改进高等教育质量的活动。新中国成立以来,我国高等教育质量保障经历了质量保障初始时期、质量失控时期、质量保障恢复重建时期、质量保障制度建立时期、质量保障体系发展时期五个阶段。总体而言,如今我国高等教育质量保障日益为人们所重视,但研究的理论深度有限;政府的质量保障作用突出,但社会和高校的作用发挥不够;本科质量保障的重点地位已经确立,但实施成效不容乐观;高度重视评估评价的作用,但缺乏多种质量保障手段的综合运用。

**关键词:** 高等教育质量保障; 发展; 评析

中图分类号:G649.21 文献标志码:A 文章编号:1000-4203(2020)02-0036-09

## The Development of China Higher Education Quality Assurance and Its Evaluation

YU Xiao-bo<sup>a</sup>, LIU Xiao-hua<sup>b</sup>, ZHANG Liang-liang<sup>a</sup>

(a.Educational Science Research Institute; b.College of Marxism, Hunan university, Changsha 410082, China)

**Abstract:** The higher education quality assurance refers to the continuous improvement of higher education quality by means of quality supervision, quality management, quality control, quality audit, quality certification and quality evaluation by the government, the society and the university. Since the founding of the People's Republic of China, the higher education quality assurance has roughly gone through five stages: the initial period, the runaway period, the restoration and reconstruction period, the period of system establishment and the period of system development. Generally speaking, the higher education quality assurance has been paid more attention, but the theoretical research is limited; the role of the government is prominent, but the roles of the society and the university aren't enough; the key position of undergraduate quality assurance has been established, but the effect of implementation is not optimistic; the role of evaluation has been attached much importance, but a variety of quality assurance means is insufficient.

**Key words:** higher education quality assurance; development; evaluation

收稿日期:2019-11-25

基金项目:国家社会科学基金一般项目(16BGL172);湖南省教育质量评价研究基地专项课题

作者简介:余小波(1961-),男,湖南安乡人,湖南大学教育科学研究院院长,教授,博士生导师,从事高等教育管理、成人高等教育研究;刘潇华(1990-),男,湖南株洲人,湖南大学马克思主义学院博士研究生,从事思想政治教育、高等教育理论研究;张亮亮(1995-),男,河南周口人,湖南大学教育科学研究院硕士研究生,从事教育基本理论、高等教育管理研究。

## 一、引言

高等教育质量保障(quality assurance in higher education)一词自 20 世纪 90 年代进入我国以来,迅速为人们接受,成了一个使用频率极高的词,理论界对这一概念的定义和解释也很多。“高等教育质量保障的外延和内涵都比较宽泛,对高等教育质量概念截取的‘横断面’不一样,那么对概念的理解以及外延和内涵的把握就不一样”。<sup>[1]</sup>引用数例如下,“高等教育质量保障活动是以高等教育机构的自我评价为基础,由高等教育质量保障机构组织同行专家对高等教育机构或者专业进行质量审计和评估的活动”。<sup>[2]</sup>高等教育质量保障可以定义为“为维持和提高高等教育质量而采取的管理过程,它包括两个层次的内容:一是高等院校内部为达到一定的教学质量标准而采取的一系列措施与行动;二是教育行政部门、专业评价委员会、社会评价等对高等教育质量的监督、检查”。<sup>[3]</sup>“高等教育质量保障是指特定的实体依据一套质量评估指标体系,按照一定的过程和程序,对高等教育,主要是高校的教育质量进行控制、审核和评估,并向学生和社会相关人士保证高等教育的质量,提供有关高等教育质量的信息”。<sup>[4]</sup>“高等教育质量保障是指高等教育机构为向学生和社会保证高等教育质量,依据一定的质量体系 and 程序,在内部质量管理、质量监督和自我评估的基础上,接受由国家认定的高等教育评估中介组织对其教育质量进行的评估、审核和认证”<sup>[5]</sup>,等等。

上述解释一定程度揭示了高等教育质量保障的特点,对于深入理解高等教育质量保障不无益处,但也存在一些明显的不足:在保障主体上,社会在质量保障中的作用基本被排除在外;在保障手段上,以内部审计和外部评估作为质量保障的基本甚至唯一手段;在保障过程上,没有充分体现高等教育质量保障持续改进的动态特点。为了更准确把握高等教育质量保障的本质,笔者认为至少应从以下三层含义来理解高等教育质量保障。一是实施质量保障的主体具有多元性。高等教育质量受多方面因素的影响和制约,其质量保障绝不是单一的专职质量保障机构能独自承担的,必须充分发挥政府的宏观质量调控、社会市场的质量调节、高校的质量管理三方面的作用,形成三者共同协调、互为一体的高等教育质量保障体系。二是质量保障的手段方式具有多样性。评估和审计固然是重要的质量保障手段,但除了评估审计之外,还应包括质量监督、质量控制、质量管理、

质量改进、质量认证等。而且不同保障主体的质量保障方式也有区别,如政府的立法规范、行政指导、经济调控,社会的市场引导、舆论监督、中介组织评价,学校的制度规范、督导检查、评估评价、反馈调节等。三是质量保障活动具有连续性。高等教育的质量保障不是一次性的,不只是按标准进行的质量评估,评估标准达到了,质量保障活动也就完成了,质量保障应是以提高质量为目的的持续改进过程。据此我们认为,高等教育质量保障就是指政府、社会和高校等质量保障相关主体,运用质量监督、质量管理、质量控制、质量审计、质量认证和质量评估等手段进行的高等教育质量持续改进活动。

## 二、我国高等教育质量保障的发展

尽管高等教育质量保障的概念在我国出现的时间不太长,但质量保障实践却是与整个高等教育发展相伴而生的。在我国经济社会发展的不同时期,高等教育发展具有不同特点,高等教育质量保障也呈现明显的阶段性特征。分析和研究我国高等教育质量保障的发展历程,对把握高等教育质量保障的内在规律,深化对高等教育质量保障的理性认识,建立更加完善的高等教育质量保障体系,实现我国高等教育质量的全面提升,具有十分重要的意义。以下从我国高等教育发展演进的宏观背景切入,紧扣质量保障活动实际,把我国高等教育质量保障的发展主要划分为五个阶段,进而着重从背景、标志、特点及举措四个维度进行简要梳理分析。

### 1. 质量保障的初始时期(1949—1966 年)

1949 至 1966 年,新中国高等教育体系创建并开始发展,这一时期也是高等教育质量保障初始时期。受计划经济的制约和影响,初始时期高等教育质量保障的最大特点是政府的集中质量控制。无论是 1957 年以前的中央集中质量控制,还是 1957 年以后的中央与地方二级质量管理,都体现了这一鲜明特征,反映在从指导方针到具体行动、从宏观管理到微观教学的各个方面。为保证政府对高等教育的集中质量控制,这一时期国家在制定教育工作总方针,建立高等教育的统一管理体制,进行大规模的院系调整,颁布高等学校工作条例,制订统一的专业教学计划和课程方案等方面采取了一系列举措。

(1)制定文化教育政策,明确教育工作总方针。新中国成立之初,《中国人民政治协商会议共同纲领》中明确规定:“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教

育”。<sup>[6]</sup>1949年底,第一次全国教育工作会议召开,进一步明确了新中国教育工作的总方针,即以老解放区的新教育经验为基础,吸收旧教育的有用经验,借鉴和学习苏联教育建设经验。这成了20世纪50年代我国教育包括高等教育的基本指导思想。1950年6月,第一次全国高等教育会议确定了高等教育的方针和任务,通过了高等学校暂行规定和课程改革原则,明确了理论与实际相一致的指导方针。1957年初,毛泽东提出了社会主义教育方针:“应该是使受教育者于德育,智育,体育几方面均得以发展,进而成为有社会主义觉悟的、有文化的劳动者”。<sup>[7]</sup>这指明了人才培养的方向,成为我国各级各类学校包括高等学校的人才培养基本要求。

(2)建立高等教育的统一管理体制。1949年11月,中央人民政府教育部成立,下设高等教育司,专管全国高等学校。1950年8月,政务院发布《关于高等学校领导关系问题的决定》,强调“全国高等学校以由中央人民政府教育部统一领导为原则”。<sup>[8]</sup>紧接着,政务院又公布了《关于修订高等学校领导关系的决定》,进一步强调统一领导这一原则,并确定了高等教育部<sup>①</sup>与中央有关业务部门分工负责管理高校的领导体制。集中统一的教育管理体制对当时恢复和建立正常教学秩序发挥了积极作用,但过度的集中统一管理也影响了地方和高校的办学的积极性。从1957年底开始,随着全国范围内以扩大地方管理权限为重点的行政和经济管理体制改革的推进,高等教育部开始着手高校管理权限下放工作,相继颁发了《关于高等学校和中等技术学校下放问题的意见》、《关于教育事业管理权力下放问题的规定》。1963年6月,中共中央、国务院在颁布的《关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定(试行草案)》中明确规定:“为加强高等学校的管理与领导,中央和国务院决定施行由中央统一领导、中央与省、市、自治区两级管理的高等学校管理制度”。<sup>[9]</sup>

(3)进行大规模的院系调整。为更好地配合国家建设,第一次全国高等教育会议于1950年6月召开,明确提出初步调整全国公私立高等学校或某些院系的建议,并陆续调整了一些大学和高等专科学校。1952年夏全国工学院院长会议的召开和全国工学院调整方案的拟定,标志着全国范围内的院系大调整正式启动。当时的调整主要是发展专门学院,特别是工业学院,调整规模较大,涉及院校总数占全国高校的四分之三。调整之后,院系设置特别是工科院校建设比较适合国家发展的需要,基本解决了机械、电机、土木、化工等主要工程技术人才落

后的状况。到1953年底,大规模院系调整已基本结束,但还存在高校过于集中在少数沿海大城市的状况。因此从1955年开始,高等教育部又将江苏、浙江、山东、上海、天津、广东等地一些高校的有关专业迁往内地,在武汉、兰州、成都等地兴办了测绘、石油、建筑、电讯、化工、动力等工业学院,以支持国家开发和建设西部地区。

(4)颁布高等学校工作条例。根据中央指示,从1961年3月起,教育部在调研京、津地区高校的基础上拟定了《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》(“高教六十条”),同年9月由中央正式颁布试行。“高教六十条”总结了新中国高等教育工作的经验与教训,针对当时存在的教学质量降低、忽视知识分子的作用、知识分子参与劳动过多等问题,规定高校必须以教学为主,努力提升教学质量;积极参加科学研究;正确执行党的知识分子政策以及百花齐放、百家争鸣的方针;实行党委领导、以校长为首的校务委员会负责制;做好总务工作,保障好教学与生活物质条件;改进党的领导方法与领导作风,同时加强思想政治等工作。“高教六十条”的试行使高校的各项工逐步走上正轨,对稳定教学秩序,提高教学质量,巩固和发展高等教育事业起到了积极作用。

(5)制订统一的专业教学计划和课程方案。我国高等学校原本设系科,不分专业,学习苏联模式后,开始按专业培养人才,设置统一的专业教学计划。1952年10月27日,就全国统一教学计划的试行,教育部发文强调,“为服务祖国大规模的经济建设与文化建设,有计划地培养社会所需的建设人才,彻底改革旧的教育,制订全国范围内高校各专业统一的教学计划,成了高等教育改革中心环节之一”。<sup>[10]</sup>1954年3月17日,高教部委托26所高等学校制订四年制及二年制专科108个专业的统一教学计划。其后分别召开教学计划审定会,陆续颁布了工科、农林、医药、财经、政法、外语等院校和综合大学的统一教学计划。同年4月,教育部颁布了师范院校各系的统一教学计划,10月又颁布了师范专科学校各科的统一教学计划。<sup>[11]</sup>与统一的专业教学计划相配套的是统一的教学大纲,1955年6月,高教部统一制定的教学大纲有348种,其中工科、农科、医科、理科与文科和师范五类分别为210种、44种、57种、16种和21种。<sup>[12]</sup>

## 2.质量失控时期(1966—1976年)

“文化大革命”十年我国各方面建设事业被严重破坏,教育事业也遭受严重摧残,高等教育领域更是重灾区,受到空前冲击。1966年6月13日,中央发

出《关于改革高等学校招生考试办法的通知》，导致大学实际停止招生达六年之久，少培养了 100 多万名大学生。后来又采取推荐与选择结合的办法招收大学新生，使许多文化水平未达标甚至只有小学文化程度的人也上了大学，导致大学教学面临严重困难，人才质量明显下降。1969 年 10 月，中央出台《关于高等学校下放问题的通知》，将教育部所属高校下放到所在省市管理。此时整个教育管理基本处于失控状态，专业设置混乱，系科比例失调，许多文科专业被撤销合并，理科专业或被取消或改为工科。到 1971 年，少数人借全国教育工作会议之机，提出“两个基本估计”，即“文革”之前 17 年教育战线执行的是“修正主义路线”，大多数知识分子是“资产阶级知识分子”。这直接导致高校里的一大批领导干部受到打击迫害，一大批学有专长的教师不能上讲台，业务越来越荒疏，学生大都在“停课闹革命”和批斗走资分子，教育部实际已瘫痪，教育计划工作基本停顿，教育管理已经失控，高等教育质量根本无法保障。

### 3. 质量保障的恢复重建时期(1977—1985 年)

1976 年 10 月粉碎“四人帮”后，高等教育战线按照党中央的统一部署进行了拨乱反正。经过两年的徘徊，特别是全国范围关于真理标准问题的大讨论，彻底澄清了“两个凡是”造成的人们思想上的混乱，高等教育面临调整、恢复的艰巨任务，教育质量的恢复重建成为当务之急。这一时期恢复和重建高等教育质量的标志性举措主要有恢复质量管理制度，恢复高等学校统一招生考试制度，修订和重申部颁办学标准等。

(1) 恢复质量管理制度。鉴于“文革”期间全国高校都下放由省、市、自治区领导和管理，原有规章制度遭受彻底破坏，许多事情无章可循，为了尽快恢复高等学校管理秩序，重建质量管理制度，教育部党组于 1979 年 8 月向中央提交报告，建议中央重新颁布 1963 年的《中共中央、国务院关于加强高等学校统一领导、分级管理的决定(试行草案)》。同年 9 月 18 日中央批转了教育部的报告并在《决定》中强调，为加强高等学校的管理与领导，中央和国务院决定施行由中央统一领导，中央与省、市、自治区两级管理的高等学校管理制度。“在高等教育工作中，各地区、各部门、各学校都要贯彻执行中央统一的方针政策；都要遵守中央统一规定的教学制度和其他重要的规章制度；都要按着全国统一的高等教育事业和计划办事。在中共中央和国务院的统一领导下，中华人民共和国教育部，国务院其他各部、委和省、市、

自治区人民委员会，对高等学校的管理工作进行适当的分工合作，共同办好高等学校”。<sup>[13]</sup>这个文件的批转对理顺高等学校管理体制，恢复正常教育教学秩序，推进高校工作重点的转移产生了积极作用。

(2) 恢复高等学校统一招生考试制度。1966 年“文革”一开始，全国统一的高等学校招生考试制度就中断了。1972 年起，大多数高校实行“自愿报名，群众推荐，领导批准，学校复审”的办法招生，实际取消了文化考试，这导致新生质量严重下降，使我国高等教育水平发生整体性滑坡，出现了严重的人才断层。粉碎“四人帮”后，百废待兴，1977 年 8 月 8 日邓小平在科学和教育工作座谈会上提出改革高等学校招生制度的意见，主张“下决心恢复高中毕业生中直接招考学生，不要再搞群众推荐”，认为从高中直接招生不失为“早出人才，早出成果”的好办法，并建议从当年起就着手恢复高考工作。<sup>[14]</sup>根据邓小平的批示，教育部印发了《关于一九七七年高等学校招生工作的意见》，“文革”前的高等学校入学考试制度得以重新确立。恢复统一招生考试制度是高等教育质量重建的一个重要标志，它对于高校选拔优质生源，推动高校教学工作回归正轨，提高人才培养质量都产生了深远影响。

(3) 修订和重申部颁办学标准。1979 年 12 月 31 日，经国家计委和建委审定，教育部印发了《一般高等学校校舍规划面积定额》。该定额以原教育部 1964 年 5 月修订的《一般高等学校规划面积定额》(修订草稿)为基础，根据既保证教学与科研工作需要，适当改善学生及教工居住条件，又切实贯彻执行勤俭办学方针，提高教学与科研用房利用率的原则制订。这一标准对不同学科和办学规模高校的教室、图书馆、实验室及学生宿舍等提出了基本规格要求，对保障高校基本建设投入的持续增长，完善教学和生活设施条件，推进高校基础建设发挥了积极作用。据统计，根据文件要求，1981 至 1990 年的十年里，我国的高校基建投资总额达 231 亿元，而 1950 至 1980 年三十年中的投资总额仅为 47.8 亿元。<sup>[15]</sup>

### 4. 质量保障制度的建立时期(1985—1999 年)

在改革开放全面推进的大背景下，1985 年 5 月中共中央、国务院在北京召开了全国教育工作会议，颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》，这标志我国社会主义教育事业进入全面改革的新时期，高等教育管理体制的改革也全面展开。1992 年春天，邓小平发表著名的“南方谈话”。随后党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的重大战略任务。在此背景下，1993 年 2 月中共中央、国务院发布了

《中国教育改革和发展纲要》，标志着我国高等教育体制改革进入新的阶段。1998年8月，《中华人民共和国高等教育法》正式颁布并于1999年1月1日起实施。自此，我国与社会主义市场经济体制相适应的高等教育质量保障制度基本建立。这一阶段高等教育质量保障制度建设的举措主要有：体制改革全面展开，学分制改革积极推进，教育评估制度初步建立，教学奖励制度正式形成。

(1)体制改革全面展开。改革开放之前，由于长期受计划经济制度影响，我国高等教育体制机制带有明显的计划色彩，其特点是“一包二统”，即一切都由国家包下来，一切都由政府统起来。为改变高等教育的这种状态，建立符合市场经济规律的教育制度，我国在高等教育领域进行了办学、管理、投资、招生就业、学校内部体制的改革，又称“五大体制改革”<sup>②</sup>。这些改革打破了政府包揽办学的原有格局，促进了政府职能的转变，拓宽了高校多方筹集经费的渠道，密切了地方经济社会发展与高等教育之间的联系，扩大了高校办学自主权，强化了学校的办学质量责任，为建立适应社会主义市场经济需要的高等教育质量保障制度奠定了坚实基础，发挥了直接推进作用。

(2)学分制改革积极推进。这一时期的改革重点是体制改革，但教育教学方面的改革也有序进行，如本科生培养目标和培养规格的调整和修订、面向21世纪的教学内容和课程体系改革、高等理科教育改革和高等专科教育改革等，其中学分制改革的成效尤为显著。从1978年开始，北京航空学院、浙江大学等一些高校相继探索试行学分制。《中共中央关于教育体制改革的决定》发布后，试行学分制的高校迅速增多，各校根据实际情况不断创新和完善。到1998年，全国大多数高校都在试行学分制，主要形式有学年学分制、复合学分制、全面加权学分制、绩点学分制等。配合学分制改革的推行，这一时期各高校还相继建立了优秀学生选拔培养制度，试行了中期筛选制度、主辅修制和双学位制度、导师制度等。这些制度探索对提高教学质量发挥了积极作用。

(3)教育评估制度初步建立。1985年6月、1986年3月和7月，国家教委分别在黑龙江、湖南和北京召开专题会议，研讨高等教育评估问题，决定首先从高等工程教育开始，开展教育评估试点工作。在试点基础上，国家教委于1990年10月颁布了《普通高等学校教育评估暂行规定》，“这是高等教育评估的一般规律同我国的实践和时代特征相结合取得

的成果，是我国高等教育评估工作开始走向规范化的重要标志”<sup>[16]</sup>。《中国教育改革和发展纲要》明确提出：“各级各类教育要建立质量标准与评估指标的体系，检查与评估学校教育的质量要作为各地教育部门一项经常性的任务执行。”在随后几年里，教育部分别组织了对1978年以来新建本科院校的合格评估、对“211工程”高校的优秀评估和对不在此两类之列的高校的随机性水平评估。1999年开始施行的《高等教育法》规定：“教育行政部门要监督、组织评估高等学校办学的水平、教学的质量”。自此，我国高等教育评估制度有了法律依据。

(4)教学奖励制度正式形成。为了以制度保证来落实“重视教育，重视教学，重视教师”的方针，1988年11月，国家教委在湖北武汉召开专门会议，总结和交流1978年以来普通高校取得的优秀教学成果，探索建立具有中国特色的高等学校优秀教学成果评估和奖励制度。评奖的基本标准分为四个方面：一是教育思想正确，对实现培养目标与提高教育质量有重大意义；二是有所创新和突破，经过实践，成绩显著，有示范作用；三是有反映该项成果的较高水平的科学总结和学术论文；四是忠诚人民的教育事业，为人师表，坚守在教学第一线。在认真总结1989年和1993年两次实践探索的基础上，1994年3月国务院正式颁布了《教学成果奖励条例》。教学奖励制度的建立是我国高等教育质量保障制度建设的一大创举，不仅使高校优秀教学成果的评估和奖励走上了制度化轨道，也对提升广大一线教师地位、推进教学工作发展、提高人才培养质量起到了积极推动作用。

#### 5.质量保障体系的发展时期(1999年以来)

1999年以来，我国高等教育的大众化进程进一步加快，高等教育事业跨越式发展，取得了历史性突破，为我国现代化建设提供了有力的人才支撑。但是，由于招生规模增长过快，基本教学设备设施、师资力量及管理水平没有及时跟上，质量意识不强、教学投入不足、教学管理薄弱等问题凸显，引发了人们对高等教育质量的普遍担忧。有效动员政府、社会和高校等各方力量，构建完善的质量保障体系以切实保障教育质量，成为这一时期高等教育质量保障建设的最大特点。这一时期的发展举措主要包括：政府质量保障体系进一步发展，高校内部质量保障体系普遍建立，社会力量积极参与高等教育质量保障。

(1)政府质量保障体系进一步发展。政府质量保障体系的发展突出体现在本科教学评估制度的完

善上。1990年《普通高等学校教育评估暂行规定》出台,标志着我国初步建立了高等教育评估制度。2002年6月,教育部颁布《普通高等学校本科教学工作水平评估方案(试行)》,将合格评估、优秀评估和随机评估合并为一个整体评估方案。2003年,教育部在《2003—2007年教育振兴行动计划》中明确提出,普通高等学校教学工作水平评估采取“五年一轮”的方式进行。次年8月,教育部成立高等教育教学评估中心,专门负责高校的教学工作水平评估。在分析以往评估得失、全面总结教学评估活动的基础上,2011年10月,教育部发布《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》,提出建设中国特色“五位一体”的本科教学评估制度体系,具体包括“学校自评、专业认证、院校评估、国际评估和教学基本状态数据监测”等。<sup>[17]</sup>其中院校评估分为合格评估与审核评估,前者以未参加过教学工作评估的新建本科院校为对象;后者以通过了合格评估的普通本科院校为对象,包括学校定位与目标、师资队伍、教学资源、培养过程、学生发展、质量保障以及学校特色项目等“6+1”个项目,重点考察“五个度”<sup>③</sup>。“五位一体”制度体系的建立标志着我国高等教育教学评估工作迈入了规范化、科学化、制度化和专业化的发展阶段。随着本科教学评估制度的建立和完善,我国研究生教育、高职高专教育以及其他层次和类别高等教育的评估制度也相继建立和发展起来。

(2)高校内部质量保障体系普遍建立。我国高校传统的内部质量管理主要是常规性教学质量检查。随着高校自主权扩大及质量责任加重,自20世纪八九十年代开始,上海海运学院、大连海运学院等航海类高校作为代表,率先开启了高校内部质量保障体系建设实践。但内部质量保障体系建设当时还没有成为高校的普遍行为,试行高校主要是照搬企业的全面质量管理做法,建立的质量保障体系还很不完善。21世纪以来,我国高等教育大众化步伐不断加快,高校之间的竞争日益激烈,质量问题逐渐成为社会关注焦点,加上政府教学评估工作的常态化和制度化,建设内部质量保障体系成为越来越多高校的共同选择,不少高校还成立了专门的质量保障机构,具体负责质量保障与评估工作。有学者调查了576所普通本科院校后发现,目前设有内部质量保障机构的高校达84%,这些机构或设在教务处和本科生院,或者独立建制。<sup>[18]</sup>由于学校具体情况有差异,各高校的内部质量保障体系也呈现多样性,比较常见的是建立校、院、系三级质量管理体系,以评估评价为主要手段,采取学校督导与院系督导、专家

听课与学生评教、随机抽查与定期检查等多种形式,从人才培养的全过程、教育教学和管理服务诸方面实施全面质量保障。

(3)社会力量积极参与高等教育质量保障。我国在相当长的时间里,社会力量只是高等教育质量的旁观者,没有参与高等教育质量保障活动。随着社会主义市场经济体制的建立和完善,社会力量日益发展壮大,它们不仅积极兴办高等教育,也积极参与高等教育质量保障。目前,社会力量参与高等教育质量保障的形式多样,主要包括排名系统、满意度调查、街谈巷议、媒体评价等。例如大学排行榜是社会力量参与质量保障的重要形式,目前我国的大学排行榜种类繁多,影响较大的有广东管理科学研究院发布的“中国大学评价”、中国校友会发布的“中国大学排行榜”、中国科学评价研究中心发布的中国高校“竞争力评价”以及上海软科公司发布的“世界大学学术竞争力评价”等。大学排行榜最早产生于美国,20世纪90年代开始在我国出现。21世纪以来,随着高等教育大众化的迅猛发展和信息技术日益普及,大学排行榜在我国发展很快,影响越来越大,如今任何高校都无法完全置身事外。“从公众角度来看,大学排行是重要的信息互动渠道;从高校角度来看,它是一种社会监督机制;从评价角度来看,其作为大学评价领域的开创性工作,促进了大学评价的发展和提高,同时,它为大学的改革与发展提供了依据”。<sup>[19]</sup>

### 三、我国高等教育质量保障 发展评析

经过70年的实践,我国高等教育质量保障建设取得了巨大成绩,积累了丰富经验,但还存在不少问题和不足。以下主要从思想观念、保障主体、保障对象、保障手段四个方面简要评析新中国成立以来高等教育保障建设的经验和不足。

1.高等教育质量保障日益受到重视,但研究的理论深度有限

新中国成立以来,为满足高级专门人才培养的需要,党和国家一直十分重视高等教育质量建设。特别是1999年大规模扩招以来,由于学生数“超常规增长”,引发了教育经费投入、校舍面积、图书资料、教学设备、师资和生源质量等不适应现象,使人们对高等教育质量产生了深切担忧,高等教育质量保障日益为人们所重视,相关的研究也快速增长。

据检索中国期刊全文数据库,2000年迄今篇名包含“高等教育质量保障”或“高等教育质量保证”的文献就有736篇。但总体来看,高等教育质量保障研究的理论深度还不够,不少人还把质量保障视为操作层面的技术问题,热衷于设计具体模式或借鉴引用国外的模式。时至今日,“认识上以偏概全、观念和制度上因循守旧和操作上停留在经验层面”等问题仍然十分突出。<sup>[20]</sup>

由于理论研究的深度不够,质量保障的许多问题还难以很好解决,制约了高等教育质量保障的深入推进。突出表现有三:一是学生的中心地位没有真正确立。教育是培养人的活动,学生的成长成才才是教育质量保障的核心关切,这既是高等教育本质特性的反映,也是我国高等教育质量发展的迫切要求。但在现实质量保障中,人们往往热衷于各种体系制度的建构,立德树人的根本宗旨没有受到应有重视,学生在质量保障体系中的地位被严重边缘化。二是质量文化建设亟待加强。“大学文化是大学的灵魂,是大学组织特性的标志,是大学之为大学的根本所在”。<sup>[21]</sup>质量文化是教育质量最持久、最深沉的内在保障力量,但长期以来质量保障被视为一种由上而下、由外而内的附加力量,旨在满足外部需求,向外提供质量证明。不少高校也习惯于将质量问题归结为社会支持不够和政府投入不足等外部原因,不深刻反思自身存在的问题,还没有形成真正意义上的质量文化。三是正面引导激励的思想没有得到充分体现。高等教育质量保障有别于以物质产品为对象的企业质量管理,但在实际教育质量保障中,企业管理模式常常被不加区别地引入高等教育质量保障,重管制、防控和规范,轻引导、激励和促进。政府对高校如此,高校对师生员工也是这样。“如果只是注重如何管住高等学校并试图从外向内去‘引导’教师的学术研究以及教育教学行为的话,那么高等教育的品质将难以实现真正的一流,无缘卓越”。<sup>[22]</sup>

2. 政府的质量保障作用突出,但社会、高校的作用发挥不够

长期以来,政府是保障我国高等教育质量最主要甚至唯一的主体,履行质量保障的主要责任,全面控制高等教育质量的政策方针、保障体制、标准规格及具体的保障举措,就连高校的教学工作也在政府的直接管理和控制之下。改革开放以来,政府一统的局面被打破,社会和高校在高等教育质量保障中的作用受到重视。近年来,为保障和提高教育教学质量,许多高校在执行国家教育质量政策的同时,纷纷建立了内部质量保障机构和保障体系。不少第三

方教育评估机构和教育中介组织,自成立之日起就把高等教育质量评价作为主要任务,发挥的作用越来越大。

但总体来看,目前政府仍然高居高等教育质量保障金字塔的顶端,全面主导高等教育质量保障,只不过主导的手段变得越来越隐蔽和“技术化”,行政动员和项目制成为政府应对高等教育质量问题的两个主要手段。“经过长期实践,政府的行政动员和项目制互为表里,相互作用,逐渐定型为一种以政府行政权力为核心,以频繁的指令性要求为驱动力量,以繁杂的质量保障项目为载体,以评估作为合法化路径的一元化的技术治理格局”。<sup>[23]</sup>在此格局下,政府与高校并非平等的质量保障主体,政府可以随时介入和改变高校的质量保障进程,而高校则要服从政府的有关指示和安排;高校直接面向社会和市场,自我约束和自主质量管理乏力。我国高等教育社会中介组织起步较晚,发育还不成熟,其权威性和公信力有限,还不能为社会广泛认同,“管办评分离”改革步履艰难。在高等教育质量保障中,政府、社会和高校还未成为有机统一的整体,三者的功能耦合还没有引起足够的重视,政府宏观质量调控、社会质量调节、学校自主质量管理的有效机制还未真正建立起来。

3. 本科质量保障的重点地位已经确立,但实施成效不容乐观

本科教育是我国高等教育的主体部分,在整个高等教育体系中具有举足轻重的地位,也一直是我国高等教育质量保障的重点,国家为此投入了大量的人力、物力和财力,采取了一系列举措和办法。特别是21世纪以来,我国高等教育面临更复杂的现实,本科教学质量面临更艰巨的任务,教育主管部门对本科教学质量投入了更多的精力。1998年教育部发布了《关于进一步做好普通高等学校本科教学工作评价的若干意见》,2001年又颁布了《关于加强高等学校本科教学工作提高教学质量的若干意见》,2005年还发布了《关于进一步加强高等学校本科教学工作的若干意见》;2007年,教育部、财政部联合发布了《关于实施高等学校本科教学质量与教学改革工程的意见》;同年教育部还出台了《关于进一步深化本科教学改革全面提高教学质量的若干意见》。与此同时,各高校为了保障和提高本科教学质量,也推出了不少举措和办法,如明确规定党政一把手是本科教育质量的第一责任人,教授必须为本科生上课,建立校院两级教学督导制度,实施学生选教与评教办法等。



上述国家政策规定和各高校的具体举措对引导本科教学工作、提高本科教育质量发挥了积极作用。但总体来看,对本科教育的重视还停留在认识层面,说得多,做得少,本质问题并没有解决,本科教育投入不够、质量不高、效果不明显等问题仍然存在。这些问题的存在既有评价标准和政策导向等外部原因,也有本科教育成效周期长、质量评价难于量化等内在原因。2018年6月21日在新时代全国高等学校本科教育工作会议上,教育部部长陈宝生强调要坚持“以本为本”,推进“四个回归”。紧接着,教育部分别下发了《关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见》、《关于深化本科教育教学改革全面提高人才培养质量的意见》等系列文件,推出了“六卓越一拔尖”计划2.0等系列举措。当前迫切需要解决的是本科教育“上面热,下面冷”,“喊起来重要,做起来次要”等问题,准确把握本科教育基本规律和学生成长成才规律,标本兼治,综合发力,在严格教育教学管理、深化教育教学改革、引导教师潜心育人、加强组织保障等方面采取有效举措,切实解决本科教育理念滞后、内容和方法陈旧,投入不到位等问题,尤其要在政策导向和评价机制方面拿出切实可行的办法,使本科教育的重点地位真正确立起来。

#### 4. 高度重视评估评价的作用,但缺乏对多种质量保障手段的有效运用

改革开放以前,我国高等教育主要根据政府文件办事,实施自上而下的质量管理。改革开放以来,在国际教育质量评价运动的影响下,为适应我国高等教育质量发展的需要,评估评价被引入我国并受到高度重视,逐渐演化为高等教育质量保障的主要手段。重视评价在高等教育质量保障中的作用,有思想认识上的原因。如目前有不少人认为,评估评价是质量保障的标志,教育质量保障就是实施评估评价活动。“高等教育质量保障活动是以高等教育机构的自我评价为基础,由高等教育质量保障机构组织同行专家对高等教育机构或者专业进行质量审计和评估的活动”。<sup>[24]</sup>“所谓高等教育质量保证,是以高等学校的自我评价为基础,由高等教育质量保证机构组织同行专家对高等学校及其专业教育质量进行审查与评估的活动”。<sup>[25]</sup>上述认识决定了质量保障实践对评价工作的倚重程度。此外,从实际操作来看,只要方案设计合理,组织实施严密,无论是政府还是社会和高校,都可以用评价评估手段来实施教育质量保障,它具有周期短、资源耗费小、简便易行、可操作性强等特点和优势,能产生立竿见影的

效果。

但是,高等教育质量是一个多维度概念,质量形成过程十分复杂,受多方面因素的影响和制约,需要政府、社会和高校综合运用多种方法手段才能产生效力。评估只是质量保障的手段之一,不是质量保障的全部。有效的质量保障除了采用评估手段之外,还有赖于质量监测、质量控制、质量管理、质量改进、质量认证等其他多种方法手段的运用。例如,教育质量监测通过制订监测标准,开发测量工具,抽取适当样本并收集相关数据来实现对教育质量的监督检查和分析诊断。教育质量监测具有前置性、量化、即时性等特点和优势,它是利用标准化的监测工具和规范化的监测程序,借助现代信息技术平台组织来实施的教育质量保障手段,对政府教育质量决策、学校质量诊断以及社会了解学情校情等均具有重要意义,是实施教育质量保障的基础,应当予以关注和重视。此外,不同主体的质量保障方式也各有侧重。如政府主要通过立法规范、行政指导和经济手段进行宏观质量调控;社会则以市场引导、舆论监督、中介组织评价等方式实施质量调节;学校直接面向教育教学过程,应强调制度规范、督导检查、评估评价、反馈激励等。因此,评估评价作为一种价值判断,固然能够起到以评促改、以评促建的作用,但它只是质量保障的手段之一,并不能完全替代其他方法和手段。

通过以上分析可知,新中国成立以来,特别是改革开放以来,我国高等教育发生了翻天覆地的变化,高等教育质量保障也取得了巨大成就。但高等教育质量保障是一项十分复杂的系统工程,在思想观念上既要高度重视,也要不断深化理论研究;在保障主体上要充分发挥政府、社会和高校三方的作用,形成有机耦合政府宏观调控、社会质量调节和高校质量管理的体制机制;在保障对象上要采取切实有效的举措,使本科教育质量的核心地位真正得以确立;在保障手段上要综合运用多种手段方法,提升高等教育办学水平和人才培养质量。

党的十九大报告指出,建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程。新时代的高等教育正处在重要转折关头,目标更高,任务更重,面临的质量挑战更加严峻。我们唯有以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领,把质量摆在高等教育发展的头等重要位置,秉持先进的教育质量理念,坚持改革创新,充分发挥政府、社会和高校的作用,采取有效的质量保障措施,努力提高高等教育质量,才能完成历史赋予的神圣使命,加快推进高等教育现代化,建设



高等教育强国,办人民满意的高等教育。

注释:

- ① 新中国成立以来,教育部和高教部曾经几经几合:1949年11月1日教育部成立;1952年11月15日高教部成立;1958年2月11日,高教部和教育部合并为教育部;1963年12月16日,教育部又分设为高教部和教育部;1966年7月23日,高教部和教育部合并为教育部;1985年6月18日,撤销教育部,设立国家教育委员会;1998年3月10日,国家教育委员会更名为教育部。
- ② 体制改革主要是解决政府与高校、中央与地方、政府与社会、高校与社会关系的问题,逐步建立政府宏观管理、社会参与调控、学校面向社会自主办学的体制。通过改革,政府包揽办学的旧格局被打破,出现了以政府为主、社会各界参与、多种形式办学的新局面;单一依靠政府财政拨款的体制正在改变,高校逐步拓宽多方筹集经费的渠道,学生缴费上学和毕业生就业制度的改革取得成效;共建、调整、合作、合并等形式淡化了单一隶属关系,加强了省级政府统筹,“条块分”和“小而全”的状况有了根本转变;高校办学自主权得到进一步落实,内部管理体制改革取得进展,学校主动适应社会发展的自我发展、自主办学、自我约束能力不断增强。
- ③ “五个度”即人才培养效果与培养目标的达成度,学校办学定位、人才培养目标与国家和区域经济社会发展需求的适应度,教师和教学资源条件的保障度,教学和质量保障体系运行的有效度,学生和社会用人单位的满意度。

参考文献:

- [1] 邬大光. 走出“工分制”管理模式下的质量保障[J]. 大学教育科学, 2019, (2): 4-7.
- [2] 李志仁. 我国应建立高等教育质量保障体系[J]. 高教探索, 2001, (2): 2-4.
- [3] 贾汇亮. 高等教育质量保障与评价机制建设[J]. 高教探索, 2003, (1): 18-21.
- [4] 邱国锋. 高等教育质量保障: 系统及其运作[J]. 辽宁教育研究, 2005, (9): 32-35.
- [5] 熊志翔. 高等教育质量保障概念辨析[J]. 佛山科学技术学院学报(社会科学版), 2009, (4): 41-47.
- [6] 中央文献研究室. 建国以来重要文献选编(第一册)

- [M]. 北京: 中央文献出版社, 1992: 10-11.
- [7] 中央文献研究室. 《毛泽东文集》第7卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999: 226.
- [8][9][11] 中央教育科学研究所. 中华人民共和国教育大事记 1949—1982[M]. 北京: 教育科学出版社, 1984: 24, 338, 119.
- [10] 刘英杰. 中国教育大事典 1949—1990(下)[M]. 杭州: 浙江教育出版社, 1993: 1209.
- [12][15] 郝维谦, 龙正中. 高等教育史[M]. 海口: 海南出版社, 2000: 103, 375.
- [13] 方惠坚. 蒋南翔传[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005: 300.
- [14] 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 55.
- [16] 陆根书, 贾小娟, 李珍艳, 等. 改革开放40年来中国本科教学评估的发展历程与基本特征[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2018, (6): 19-29.
- [17] 教育部. 关于普通高等学校本科教学评估工作的意见(教高[2011]9号)[EB/OL]. <http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7168/201403/165450.html>.
- [18] 李国强. 高校内部质量保障体系建设的成效、问题与展望[J]. 中国高教研究, 2016, (2): 1-11.
- [19] 谢安邦, 童康. 我国大学排行研究与实践的进展与评析[J]. 高等教育研究, 2006, (6): 30-35.
- [20] 熊志翔. 试论中国高等教育质量保障体系的创新[J]. 高教探索, 2003, (1): 41-44.
- [21] 范玉鹏, 余小波. 大学文化生态及其优化[J]. 大学教育科学, 2018, (6): 13-18.
- [22] 董云川. 高等教育质量管理的层次与品质[J]. 大学教育科学, 2019, (5): 9-10.
- [23] 苏永建. 体制化的技术治理与中国高等教育质量保障[J]. 高等教育研究, 2017, (3): 10-17.
- [24] 李志仁. 我国应建立高等教育质量保障体系[J]. 高教探索, 2001, (2): 2-4.
- [25] 徐毅鹏. 21世纪初叶中国高等教育[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 252.

(本文责任编辑 李晓宇)