

全球大学创新联盟“大学的社会责任”系列丛书

2007年

世界高等教育报告

高等教育的质量保证

HIGHER EDUCATION IN THE WORLD 2007

*Accreditation for Quality Assurance:
What is at Stake?*

■ 全球大学创新联盟 编

汪利兵 阚 阅 译

质量认证和质量提升：以往几十年智利的经验

路易斯·埃杜尔多·冈萨雷斯 丹尼尔拉·托雷·格里杰斯

引言

智利高等教育系统自 1981 年进行改革以来,质量逐步成为高等教育发展的一个重要问题。在原有公立高校的基础上,智利政府授权建立了很多私立高校,此举导致了高校培养项目数量的激增以及提供方式的多样化。以前,智利总共只有 8 所主要由国家提供办学经费的大学,这些大学都是具有高度选拔性的,招收精英学生并招聘高水平学者。如今,智利高等教育系统已拥有包括大学、专业学院和技术培训中心在内的各类高校 224 所。这意味着具有高度选拔性的高校仅限于那些少数对高等教育系统质量举足轻重的高水平大学。同时,高校越来越需要由自己来筹集办学经费(其中包括公立高校),这一方面促使高校开设大量的传统课程,另一方面也激发高校开办很多对劳动力市场有吸引力的新课程。此外智利全国范围内还出现了大批其他类型的教育机构。^[1]

由于教育项目目标以及学生、高校和国家利益的多样性,因此很难明确教育质量的含义(Ayarza and Gonzalez, 1990, pp. 31—37 and 1994, pp. 55—64)。但是,可行的办法是,确定某些基本的质量要素,并以此来衡量高校或课程的特色,判断高校是否达到了其业已确定的目标。同时,还可以根据预先确定的规格、变量和指标建立最低质量标准,从而向社会保证教育质量,尤其是要保证一些可能对社会造成风险的专业领域的质量。因此,高校和课程的质量可以通过检验高校或课程实现目标的程度和满足社会需求的情况来衡量。高等教育质量改进可以从以下两个方面来理解:

- 高等教育质量的发展是一个通过政策、资金、奖惩等手段加以推进的持续的过程,并从持续改进过程获得积极的成果。在这种情况下,质量标准是自我施加和不断提高的,这表明质量改进是无止境的。
- 质量保证的目的是确保公认的最低标准符合某些规格和指标的要求。质量保证要求公平而客观地检查办学活动符合标准的程度。由于质量保证是一个保证公众信心的社会确认过程,因此

表 1 质量保证机制的发展阶段

阶段	管理形式			
	评估	监督	证明	公开信息
基础	评估高校办学方案	对高校地位及法律方面问题的分析	授权办学	官方授权信息
初步运行	办学发展监督、院校评估及外部评估	遵循各种规章制度、强化质询、开展审查	许可或自治	提交报告
自主运行	质量评估、履行最低标准、自我评估及外部评估	遵循各种规章制度、强化质询	院校认证和培养项目认证	开放认证信息

智利高等教育质量评估与质量提升的发展

通过表 1 我们可以对过去 12 年智利高等教育质量提升 (quality enhancement) 的发展过程进行分析。为了进行这种分析,我们必须区分这三个连续而又有所重叠的发展时期,而这三个发展时期分别受到了新自由主义、民主转型以及自我管理 with 院校责任的发展逻辑的指导。这三个时期质量评估的发展显然受到了国家政治形势的变革的影响。

第一个时期:新自由主义思想影响下的质量评估

该时期起始于 1980 年 12 月军政府通过的一项法令及由其引发的高等教育系统的一系列变革,^[2] 1990 年军政府在执政的最后一天通过的《教育组织基本法》(LOCE)成为这一时期的高潮。《教育组织基本法》的主要目的是以新自由主义所宣扬的私有化^[3]和分权化^[4]逻辑为指导,促进高等教育的多样化,寻求建立新的公立和私立高校的方式^[5](Nunez et al., 1993)。

在这个时期,基础评估阶段是由教育部开展的,主要是监督大学的招生工作,授予大学法律地位。该计划获得政府的审批和授权,并在《智利共和国官方公报》上公布。教育部负责具体的管理。

在初步运行阶段,新大学和专业学院须对前 5 届毕业班的学生进行测验,并与 1981 年以前成立的大学进行比较。如果新大学和专业学院有 50% 以上的学生通过测验,那么该高校可获得完全自主权。

按照新法规的要求,教育部和高等教育委员会负责处于基础阶段的大学和专业学院的评估和监管,这些高校的新办学计划须经教育部的审查和授权。同时,教育部还负责对新设立的技术培训中心进行审查和批准。在这两种情况下,相关审批法令的信息会发布在《智利共和国官方公报》上。

根据《教育组织基本法》的规定,初步运行阶段的评估主要通过以下两种方式展开:

- 对于《教育组织基本法》颁布前成立的高校,大学和专业学院可以沿用以前的检查方法,技术培训中心可沿用以前的审查方法。目前,这些方法都已获得教育部的认可。^[9]
- 对于《教育组织基本法》颁布后成立的高校以及在该法颁布前提出设立的高校,须进行为期6年的许可^[10],然后再经过最多5年的许可,就可以审查其是否符合自主运作的条件。这个过程主要是监督高校在实施基础计划中实现预定目标的情况。为此,高校首先要以规定的模式对自己的办学发展情况进行内部评估,随后外部同行评估人员会通过审查文件和实地访问对高校内部评估进行验证。评估人员将从学术、法律和经费方面进行检查。如果评估人员发现高校存在某些薄弱之处或未达到预定目标,将会通过学生考试实行附加性评估,并对高校施以暂停招生、关停某些培养项目或(在极端情况下)关闭学校的处罚。如果高校的办学发展获得令人满意的结果,则会被授予完全自主权。^[11]同时,监督成为许可过程的一部分;而公开信息则是通过发布公报描述高校许可过程的有关情况来实现。此外,高等教育委员会作出的所有决定也是向社会公开的。

《教育组织基本法》并没有针对获得完全自主权的高校规定相关的评估和认证程序,因此上文提到的各种管理形式均不适用于自治高校。但是在该时期末期,一些高校(尤其是传统大学)开始担忧质量问题,并发起了自我评估试点计划。

第三个时期:院校责任逻辑下的质量评估

该时期从1999年开始实施的“高等教育质量与公平计划”一直持续至今。

“高等教育质量与公平计划”的目的明确指向改善高等教育系统质量。该计划是20世纪90年代末期在分析智利高等教育所遇到问题的基础上酝酿而成的。当时,智利高等教育在质量方面遇到的问题主要体现在:缺少指导管理机构开展工作的法律法规;缺乏监督和评估高等教育系统的统一性、协调性体制;私立高校担心国家机构的干预;缺乏专门的监督规章制度落实情况以及提供信息咨询的机构;缺少对专业和高校进行认证的体制;缺少适当的公开发布信息的机制。

面对这种现实,“高等教育质量与公平计划”提出通过让高校承担更大的责任,以及向高校提供指

该时期,基础和初步运行阶段对高校和专业的评估以及这两个阶段对高校的监督和信息公开都延续了以前的模式。

而在自主运行阶段,在“高等教育质量与公平计划”的推动下,智利成立了全国本科教育认证委员会(CNAP)和全国研究生教育认证委员会(CONAP)。这两个委员会旨在促进和提升各个层次高等教育认证和改进活动的质量。智利高校已经普遍接受了认证和改进活动的自愿性,参与高校的不断增多就反映了这个问题。^[11]

在自主运行阶段初期国家认证委员会(National Accreditation Commission)组建了14个以上覆盖多个学科的专业技术委员会,并由这些委员会制定了各专业的评估标准和质量标准。截至2006年3月,国家认证委员会对280余个专业进行了认证(其中建筑8个、农业16个、健康科学15个、化学11个、药学11个、工程18个、教育81个、会计7个,其他学科101项)。同时,国家认证委员会还对另外570余个专业开展了认证。

目前,智利高等教育系统中有多数学生就读于经过认证的学科领域,而且这种认证也囊括了智利最著名、最具影响力的大学。因此,毋庸置疑,全国本科教育认证委员会对各高校所作出的认证决定对公众造成了很大的影响。全国本科教育认证委员会对52所高校作出了认证决定,其中34所大学、6所专业学院和3所技术培训中心通过了认证。认证结果表明,有68%的大学、64%的专业学院和80%的技术培训中心是合格的高校(参见表3)。

表3 质量认证:合格高校的数量与在校生分布

类型	大学		专业学院		技术培训中心		合计	
	在校生	数量	在校生	数量	在校生	数量	在校生	数量
通过认证	282,617	34	65,381	6	31,856	3	379,845	43
	68%		64%		80%		68%	
认证中	52,444	8	8,929	4	2,456	4	63,829	16
	11%		9%		6%		11%	
没通过认证	52,365	7	9,527	1	294	1	62,186	9
	11%		9%		1%		11%	
没参与认证	33,540	7	18,935	13	5,205	3	57,680	23
	10%		18%		13%		10%	

交给经过专业培训的评估人员,再由评估人员向各学科领域的委员会提出评估意见。最后,全国研究生教育认证委员会将会安排检查,并根据各学科领域委员会的报告作出认证决定。

在此时期,全国研究生教育认证委员会在 16 个学科领域组建了专门的委员会。2000 年,在当时开办的 75 个博士培养项目中,有 66 个申请了认证,其中有 36 个通过了认证。根据各培养项目的发展情况,认证的有效期分别为 2 年、4 年和 6 年,有 76% 的培养项目获得 2 年期的认证,仅有 13% 的培养项目获得 6 年期的认证。在 364 个硕士培养项目中,只有 93 个参与了认证。需要指出的是,就读于经过认证的培养项目的学生可获得申请国家资助的机会。

如表 4 所示,据不完全统计,全国研究生教育认证委员会已认证了 174 个研究生培养项目。

表 4 研究生培养项目的认证情况

培养项目	总 数	通过认证	
		数 量	%
硕 士	469	76	15.5
博 士	115	98	85.2

与此同时,全国本科教育认证委员会接受委托制订了加强教育质量改进体系的计划。2002 年 3 月,全国本科教育认证委员会应教育部的要求提交了有关质量改进新结构的建议。^[13]文件提出建立国家质量保证体系(SINAC),该体系具有双重目的:其一是采取以监督机制为主的质量控制形式,保证高校的办学活动符合某种最低条件,例如,通过对新设高校的许可、专业和培养项目认证、院校评估来提升质量;其二是在质量保证和提升活动所取得成果的基础上,实施其他一些政策措施。

根据上述目标,国家质量保证体系具有如下五个方面的职能:

- 对新设高校的许可,也就是对高校从初步运行阶段到取得完全自主权这段时期的办学活动进行监督。
- 院校评估,即检查和验证院校内部质量保证机制的有效性,其中包括检验质量保证机制的运作及其成效。整个评估过程至少包括自我评估、外部评估、认证机构发布报告等几个部分。
- 专业和培养项目认证,其主要目的是向公众提供信息,保证本科生教育和研究生教育的质量。
- 专业资格,即制定和实施相关机制说明毕业生所需掌握的知识,使其能够从事技术或专业性的工作。

结 论

本文的主要目的是全面反映过去几十年智利高等教育质量评估与改进活动的发展状况,解释这些活动与各种概念间的联系,并介绍智利政府所推出的各种举措。为此,本文将智利高等教育质量评估与改进的发展分为三个时期。

在第一个时期(1980—1990),现行的质量评估架构开始启动。当时,人们普遍认为大学是少数精英才能进入的,主要开展科学研究和研究生教育的机构;专业学院主要负责培养专业人员,而技术培训中心则提供与劳动力市场需求相适应的两年制高等技术课程。^[14]随着以教学、本科学位、专业研究和技术培训为侧重点的新建高校的出现,综合大学的精英观念日渐式微,传统的观念已有所改变。结果,专业学院开始失去它在高等教育系统中的地位,并逐步转型成为新大学,^[15]由此专业学院的数量不断减少。同时,技术培训中心与大学和专业学院也展开了竞争,它们竞相开办新的技术资格课程以扩大招生。20世纪80年代末期,有22%的学生是在技术培训中心以外的高校修读的技术资格课程。此外,各层次高等教育间也展开了激励的竞争,这不仅撕裂了整个高等教育系统,也使得高校难以继续开设各种课程。总之,这种模式造就了高等教育系统内部的高度的异质性,但是却未能提升质量。

与此同时,受到市场观念的激发,军政府以学生付费的方式有效地解决了被选择性高校挡在门外的学生的需求。然而,新成立的高校不顾毕业生未来的就业前景,片面重视发展那些办学成本低廉、具有大量申请者的学科专业。因此,政治科学、新闻和心理学等一些学科领域培养出了大批的毕业生。^[16]技术培训中心也遭遇了同样的问题,它们办学成本高昂,却又缺乏社会声誉,因而很难招收来自高收入家庭的学生。这使得智利半数以上的技术培训中心倒闭,由此给劳动力市场造成很大的影响。而且,由于大多数高收入家庭的学生都就读于高层次的、具有很高社会声誉的高校,这进一步导致了高等教育系统内不同社会经济背景的学生分布的失衡。后来在毕业生就业上再度出现这种状况,此举削弱了高等教育的社会流动功能。

总之,在这个时期,以市场为取向的政策满足了高收入和中产阶级群体的高等教育需求,但是这种政策却没有能够保障产业界所要求的毕业生就业能力,同时也造成了高等教育系统的分裂和异质性(Lavados, 1994, p. 12)。因此,这个时期的政策未能有效提升整个高等教育的质量(Brunner, 1991, p. 44)。

在第二个时期(1990—1999),为配合国家民主转型的政策,高等教育委员会和教育部采取了对新

它们采取了自愿性的措施,以及通过调整课程结构提供继续教育机会。进行这种教育的高校更为关注服务质量问题,并积极参与落实第三个时期所制定的各项政策。

在第三个时期(1999—),智利政府和进行自我管理的自治性高校都表现出加强合作的姿态。通过开展自愿性的认证活动,各参与方一致认为,为真正实现质量改进,高校必须建立内部评估和质量提升机制(如设立自我评估机构或院校研究机构)。在这种情况下,政府应通过提供补助款和竞争性拨款来支持和激励高校的质量改进。

从主管机构来看,近期的举措推动了高校战略规划的制订和信息体系的建立,也促使高校在借鉴已有经验的基础上进行决策。这种举措也促进了高等教育课程的发展,加强了参与和合作的氛围。同时,它还使各方参与到推动变革的进程之中。^[17]

从高等教育系统来看,现行的质量评估与提升的方式考虑到了高校的多样性,从而避免了高校遵循单一的综合大学模式,促进了高校的创造性和自主发展。但同时需要注意的,是要坚持最低标准,保证公众对高等教育系统的信心。教学和院校管理是任何一所高校的最基本的两个方面。因此,无论高校是否申请开展其他一些方面的认证(科研、研究生教学、与外界的联系、终身培训),都要对高校符合这两个基本方面要求的情况进行评估。

从高校来看,高校要服务于不同的学生群体,更加关注教学问题而且应着重强调学生的学习。同时,高校要以持续的质量改进取代彼此间的竞争。

尽管人们认识到大学应服务于不同的学生群体,但是人们也认为,应尽可能地采取措施保证低入学标准的学生与高入学标准的学生在毕业时能够达到相似的水平。由于学生及其家庭已投入了大量的时间和金钱,因此任何完成高等教育的学生,无论其修习课程的类型、总学时以及就读的院校,毕业时都应达到相当的知识水平。正如本文前面所指出的,市场本身并没有对高等教育的供应进行管理,也很少对课程类型、院校和毕业所需的总学时进行区分,因此学生能够以其专业技能获得某种水平的收入从而进行社会流动。

2002年3月,全国本科教育认证委员会在其提出的一份建议中表示,应加强现行的模式,并在组织方面进行小的调整。该建议隐隐预见到教育部将停止技术培训中心的审查和认证。实际上这种管理职能正逐步从政府转移到议会,而其他一些管理职能已通过立法进行了调整,例如以法律形式对教育部、高等教育委员会和提议新设的国家认证署的权力的协调。

在此框架下,近期最重要的一项工作是建立具有标准化信息和一致性指标的国家信息体系以服务于高等教育管理。专业性和技术性毕业生求职和就业过程中尤其需要这种最新信息。同时,信息体系对于技术资格认证也具有非常重要的意义。人们还逐步认识到,学生要想获得某个领域的资格必须参

- 〔3〕私有化主要体现为政府削减高等教育经费,以及由私营部门开办私立高等教育机构。私有化的基本假设是市场信息和透明度是调节学术和劳动力市场上具有专业和技术资格毕业生的供求关系的充分且必要条件。
- 〔4〕在分权化过程中,阿根廷拆分了2所最大的大学,并将其分布在各省的23个校区整合成11所地方大学和5所专业学院(现已升格为大学)。政府希望通过这种方式使地方高校更自由地调配资源,加强高校间的竞争,从而激发整个高等教育系统的活力,并在专业人员培养上获得质的提升。
- 〔5〕这种情况不仅发生在阿根廷,也发生拉美很多国家。关于该情况的分析请参见:Gonzalez, 1999, pp. 65—83.
- 〔6〕民主和解是一个由反对军事独裁和要求军人退出政治的各政治派别所结成的联盟。该联盟中的政党包括基督民主党、民主党、激进社会民主党和社会党。
- 〔7〕民主和解政府在1990、1994和1997年试图修改《教育组织基本法》,但都未获成功。
- 〔8〕高等教育委员会的组成人员包括:教育部长,召开会议时由其主持;由公立大学校长指派的1名学者;由享有学术自治权的私立大学指派的1名学者;由享有学术自治权的专业学院院长指派的1名学者;智利科学院的2名代表;最高法院指派的1名学者;高等科学委员会和高等技术开发委员会共同指派的1名学者;武装部队总司令和警察总长指派的1名代表。同时,委员会还设有作为公证人而且不具投票权的执行秘书1名。委员会签订协议时执行秘书也必须在场。委员会从其成员中选举副主席1名,副主席在教育部长缺席时主持委员会会议。
- 〔9〕这里存在着一种特殊的情况,即传统大学(1981年以前成立的大学)虽然也颁发资格证书,但它们不开展教学活动,只是充当考试机构的角色。教育部未经检查就认可了这些大学。但事实上,它们从未达到前5届毕业班须有50%的学生通过测验的条件。因此,这个法律漏洞使得一些大学和专业学院无法获得自主权。
- 〔10〕虽然《教育组织基本法》规定要进行认证,但实际上则采取了许可的方法。
- 〔11〕到该时期结束时,学生考试仅在当时42所大学中的10所和74所专业学院中的47所有所应用。而在118所技术培训中心中有109所接受了审查。此外,还有一种特殊情况,有11所可颁发资格证书的专业学院是通过法律机制建立起来的,它们的学生不必参与考试;而这些院校该如何获得完全自主权还是个不甚明了的问题。
- 〔12〕我们应尤其注意自愿参与的问题,因为这是一个在国家和高校间存在分歧并仍在讨论中的问题。对于政府来说,如果高校能够决定是否参与认证活动的话,将会制约政府作为管理机构对高等教育的干预,对由政府直接控制的高校来说更是如此。对高校而言,即使是自愿参与(尤其是在认证单个培养项目的情况下)也要进行仔细的检查,因为高校自身(通过内部质量机构——院校分析办公室,或类似的机构)在很大程度上已经实施了管理,并向全国本科教育认证委员会提交了最终的自我评估报告。尽管院校认证活动的自愿性质在初期是明确的(至少在全国本科教育认证委员会对13所高校开展的第一轮认证上是这样),但在其他一些管理机制(例如经过认证的私立大学的学生可以申请政府支持的学费贷款,这使得几乎所有的私立大学

Working document, Serie Educacion y Clutura, No. 9, June.

CSE (2005) <http://www.cse.cl/>.

Espinoza, Oscar, Gonzalez, Luis Eduardo, Poblete, Alvro, Ramirez, Soledad, Silva, Moises and Zuniga, Maruja (1994) *Manual de autoevaluacion para instituciones de educacion superior*. Santiago: CINDA.

Gonzalez, Luis Eduardo (1999) Accreditation of higher education in Chile and Latin America, in Altbach, Philip G., Instituto Profesional *Private Prometheus*, Greenwood Press.

Gonzalez, Luis Eduardo, Espinoza, Oscar and Uribe, Daniel (1998) *Disponibilidad y ocupabilidad de profesionales y tecnicos en Chile*. Santiago: Mineduc.

Lavados, Ivan (1994) Antecedentes institucionales de CINDA Part of the seminar *Políticas públicas: educación superior, ciencia y tecnología y cooperación internacional*. Santiago, May.

MINEDUC (2000) <http://www.mineduc.cl/>.

Nunez, Ivan, Gonzalez, Luis Eduardo, and Espinoza, Oscar (1993) *Planificación de la educación en el contexto del proceso de descentralización: el caso de Chile*. Santiago: Instituto Internacional de Planificación Educativa.

(阙阅 译)

特约稿 II. 13

阿根廷高等教育质量评估和认证

罗贝托·费尔南德兹·拉马拉

引言

20世纪以来,阿根廷高等教育(尤其是大学教育)的显著特点就是保持了持续的增长。在此发展过程中,值得一提的是“大学改革运动”(University Reform Movement)发挥了重要的作用。始于1918年国立科尔多瓦大学(National University of Cordoba)的“大学改革运动”不仅传播到阿根廷其他大学。

No