

东亚高等教育质量保障的变化与挑战

□ 黄福涛

广岛大学 高等教育研究开发中心 日本 广岛

东亚的高等教育

根据意识形态和社会经济制度等不同,本研究大致可以将冷战期间东亚主要国家和地区高等教育制度分为三类。第一类是受到美国模式影响的国家和地区:主要包括日本、韩国和台湾地区。第二类是受到苏联意识形态影响的社会主义国家:主要是中国、越南和朝鲜等。马来西亚、新加坡等国家和香港地区可归到第三类。他们当时是英国的殖民地,高等教育体系在很大程度上是英国模式的复制。不过,值得强调的是,到20世纪80年代末前,尽管上述三类国家与地区的高等教育体系存在巨大差异,但在高等教育质量保障方面却存在不少相似之处。比如,(1)国家、宗主国的中央政府或地方当局对于各类别、各层次的高等院校实行强有力的直接规范和控制,包括私立民办院校在内的质量保障同样如此。(2)大多数国家和地区对于高等院校的设立制定了全国或地区统一的标准。这些标准涵盖范围广泛,包括高等院校的整体规模、师生比、课程设置基本标准、大学内开设的课程基本种类、学生毕业要求、学位授予标准、教育科研活动的基本构成机构和管理模式、财务安排等。(3)相较于中国、越南等社会主义国家,虽然在日本、香港等国家和地区,高等院校享有较大的学术自由和院校自治权,但也存在由国家或宗主国制定的国家或地区质量保障标准,在制度层面保障高等教育的最低质量。尽管这些国家和地区高等教育发展更多以市场为导向,也更多地受到西方高等教育模式的影响,这些国家与地区高等教育的许多方面同样也受到了政府部门的严格控制,包括招生总人数、各学科学生数、师生比、部分必修课的学时学分数、毕业的最低标准、学位/文凭授予最低标准等。当然,这在中国、越南等社会主义国家中表现得更为突出。

直到20世纪90年代,东亚大多数国家和地区基本都是通过两大手段保障高等教育质量。一是在

国家或地区制度层面设立办学的统一标准。在某些国家和地区,或是由中央政府或是由地方当局制定的类似的方针或文件保障实施。另一个是院校层面上制定较为详尽的教育质量标准。包括招收新生的质量标准、入学考试标准、招聘和雇佣教师与行政管理人員的标准、教材与教学过程的质量标准、学位课程的结构和内容、考试和成绩考核标准等。这些标准几乎涵盖高等教育的入口、培养过程,以及出口等几乎所有环节,尤其表现在本科教育活动方面。

东亚高等教育质量保障的共性与差异

自20世纪90年代初以来,伴随着全球化和国际潮流的影响,特别是不同体制国家内部社会政治经济等多种因素的推动,东亚地区的高等教育领域出现了巨大变化。尽管这些变化和推动力以不同方式影响了东亚各国和各地区高等教育保障体制,对不同国家和地区影响的程度也不尽相同,其基本特征仍可概括如下:

首先,几乎所有的主要国家和地区都在高等教育领域引入了“质量保障”或“质量提高”等类似概念。由于各国各地区历史和社会发展变化背景不同,导致这些相关概念的使用和解读也可能产生差异,但不管是在院校层面还是国家或地区层面,与质量保障和/或质量提高相关的议题已经成为高等教育改革的重中之重。在保留传统的高等教育质量保障手段的同时,东亚各国和地区纷纷开始设立更多新的高等教育质量保障机构。在很多国家和地区,这些机构基本直接从属于教育部或者政府相关部门。此外,近年来大多数东亚国家和地区还出现越来越多的高等教育专业评估机构、第三方评估机构及其他类似法人团体。这些机构和团体通过对高等院校开展同行评估、外部评估或第三方评估等方式,直接或间接参与高等院校的质量保障活动。尤其是日本、韩国和台湾地区等,提供了这方面典型案例。

其次,东亚许多国家与地区建立了多层次的高

等教育质量保障框架。尽管存在差异,大多数国家和地区已经形成了至少包括两大层面的高等教育质量保障框架。一方面,传统的高等教育质量保障体系仍然存在,如中央政府或地方当局颁布的高校基本办学标准以及其他相关法规等。这些措施主要针对新建院校制定各种最低办学标准,确保高校的质量。另一方面,主要针对办学过程中的有关活动,各国和各地区也建立了相应质量保障机构,开展有关活动。这些活动通常包括院校内部的自我评估和外部或第三方认证和评估机构实施的活动。其中,认证是为审核已成立的高等院校是否达到目前的国家或地区要求的标准,评估则主要是为了促进教育和科研活动的质量提升,提高大学治理和管理的透明度和效率。

第三,伴随新的质量保障框架的形成,不同的组织或机构有着不同的目标与评估标准,因此在开展质量保障活动中各机构或组织存在明显分工。如在日本,2016年改组新成立的学位授予和大学改革支援机构(NIAD-QE)可对日本所有类型 and 层次的高等院校进行认证评估,包括大学、短期大学、高等专门学校和法律研究生院。其他得到政府认证的评估机构或组织只能对特定的高等院校进行评估。与日本上述机构类似,韩国大学教育协议会(KCUE)有其自己制定的评价指标,仅对会员大学的质量保障全权负责。此外,相比较东亚其他国家和地区,在中国和马来西亚,中央政府一方面颁布了相关法规或条例等来管理和监督国内高等院校运作;另一方面还针对开展跨境合作办学的高等院校和学位项目制定了特别法规。

第四,中日韩以及其他多数东亚国家和地区的中央政府或地方当局在批准新建院校或停办高校等方面,拥有极大的权力。同时,即使在高校成立之后,各国中央政府和类似香港特区的地方当局在制定高等教育质量保障政策和构建国家或地区甚至院校层面质量保障体系方面也发挥重要影响力。例如,2004年日本《教育法》规定,所有高等院校在自我评估基础上,必须接受政府认可的外部机构或中心组织实施的五年或七年一轮的第三方评估。这些机构或组织或是由政府直接建立,或是需要事先得到中央政府认证。更重要的是,评估的基本标准和内容也需要得到政府的事先批准。自2010年起,韩国所有涉及高等教育质量保障的外部或第三方认证机构或组织都需要事先获得韩国教育科学技术部(MEST)的认证和批准,才有资格对高校实施评估。

值得强调的是,自20世纪90年代中期开始,几乎所有东亚国家与地区的政府都极为重视建设和加强政府和院校层面的高等教育质量保障体系。东亚许多国家和地区的高等教育质量保障政策基本上已

从院校自愿或政府建议院校参加转变为院校必须接受来自外部或第三方的评估或认证,从而达到质量保障的目的。虽然外部或第三方机构通过评估在保障高等教育过程的作用受到各国和各地区的广泛重视,高校外部各利益相关者强烈要求在高等教育质量保障过程中发挥更重要的作用,但这些新的变化并不意味着各国中央政府和地方当局对高等教育质量保障相关活动的监管力度或影响力在逐渐削弱。实际上,通过修订相关法律条文、制定国家或地区政策、改革公共预算分配机制、实施各种竞争性项目、有目的和有侧重地提供竞争性拨款等多种手段,东亚绝大多数国家和地区的中央政府和地方当局正采取新的形式,在高等教育质量保障活动方面继续发挥着更加明显和更加重要的作用。在这一过程中,不仅公办院校,包括私立院校和跨境办学和合作开设学术项目或课程等新型教育机构和教育形式,也被纳入高等教育质量保障活动之中。

第五,大多数东亚国家和地区虽然形成了新的高等教育质量保障机制或框架,目前构建的高等教育质量保障体系几乎都或多或少地受到西方高等教育质量保障理念和实践的影响。相比较而言,从高等教育质量保障的目的和今后变化趋势等方面来看,美国的质量保障模式似乎在东亚地区产生了更为广阔和深远的影响。当然,以英国为代表的其他西方模式,甚至日本的某些做法也对个别东亚国家和地区构建新的高等教育质量保障体系有着较为明显的影响。例如,英国对于马来西亚和香港地区高等教育质量保障体系变化和改革的影响。20世纪90年代初之前,韩国和台湾地区高等教育质量保障模式明显受到日本模式的影响。同时,近年来日本国立大学法人化以及针对国(公)立大学质量保障活动实施的某些改革措施等,显然也受到法国模式的影响。值得强调的是,与19世纪或冷战期间不同,除了某些殖民地之外,东亚绝大多数国家和地区都是在考虑本国和本地区教育传统和社会环境前提下,有针对性地主动学习和借鉴西方的相关理念和实践活动。

最后,尽管存在差异,东亚绝大多数国家和地区在推动和实施高等教育质量保障相关活动中出现越来越多的共性。一方面是由于20世纪90年代以来全球化和国际化的影响;另一方面则是因为东亚各国和地区在构建新型高等教育质量保障体系中几乎都学习和借鉴美英等国的模式。总体而言,东亚绝大多数国家和地区高等教育质量保障体系和相关活动基本包括以下共性:(1)政府制定明确的质量保障标准、目标及实施过程。实施高等教育质量保障活动的主体大致包括政府和地方有关部门、第三方机构、专业协会、公益财团法人、院校层面的相关机

构。(2)除了传统的质量保障手段之外,外部和第三方机构对高校实施认证和评估等,是高等教育质量保障的重要手段。大多数情况下,不同类型和层次的高校根据其特点、使命、教育水平、行政管理或设施来接受相应机构的认证和评估。(3)各高校必须实施自我检查和评估,将自我评估报告上交给相关质量保障机构,然后再接受来自外部或第三方的检查和评估等。(4)在对高校实施外部评估过程中,评估人员基本包括学术同行、专业委员会成员、政府代表、不同利益相关者等。近年来,越来越多的国家和地区开始邀请国际专家和专业学者参加国内评估。外部评估的基本流程大致相似。通常是评估人员进入高校进行实地考察,根据各高校提供的自我评估报告,检查学校的办学目标、使命或教育科研活动的现状。同时也会对教师、行政人员和学生等进行访谈,直接听课或观察校园内其他相关活动也是常用的手段。(5)外部评估机构根据对各校提交的自我评估报告进行分析,在完成对各高校的实地考察之后,提交评估综合报告,对接受外部评估的高校提出评估结果。通常,这些报告要求接受评估的高校根据评估结果和意见限期进行整改。(6)根据上述报告,相关质量保障机构或高层机构负责做出最终决定。在有些国家,最终决定包括接受评估高校的下一轮预算分配计划。有些国家虽然针对高校的预算分配不直接与评估结果挂钩,但这些结果往往在极大程度上影响高校的声誉、地方政府或有关团体的拨款和捐助等。(7)越来越多的国家和地区采取公布评估结果的方式,加强高校办学、高校教育和科研活动等活动的透明性和问责制。

不可否认,东亚许多国家和地区在以下几方面也存在较为明显的差异。具体表现如下:(1)针对质量和质量保障的概念存在不同的解读和理解。这主要是由于国际上对质量保障的概念至今尚未形成共识。在东亚地区也存在对质量保障概念的不同理解。(2)因为对质量保障概念的解读不同,东亚各国和地区质量保障机制的目标和关注重点也有所区别。比如,中国高等教育教学评估中心对四年制大学评估的主要目标强调建设、改革与管理大学,尤其强调通过外部评估提升大学。日本更加重视通过积极提供国内外大学评估信息,提升日本高等院校的总体水平。韩国当前质量保障框架的主要目标规定为以下几方面:保证提高大学教育质量保障;增加高校自主性和问责;履行公众对大学教育质量的知情权;提升评估体系的国际可接受性。(3)东亚许多国家与地区实施质量保障的主要动因也不尽相同。例如,自20世纪90年代后期以来,中国国内招生规模迅速大幅增长。这是国内构建新型高等教育质量保障机制和开展质量保障活动的最重要动力之

一。相比之下,近年来直接影响日本构建高等教育质量保障体系的动因主要包括两个方面:一个是大学本科课程改革,另一个是国立大学法人化。与中日两国相比,市场竞争和全球竞争对韩国质量保障框架形成的影响可能更为显著而深远。韩国政府通过建立以绩效为基础的评估制度,更多地考虑到包括公立大学在内的高等院校之间的市场竞争,并尽可能减少政府对高校办学事先审批和其他针对高等院校的监管等。

挑战与问题

东亚高等教育质量保障相关活动也面临许多挑战与问题。具体包括以下几方面:

首先,伴随高等教育大众化以及高等教育结构和功能的日益分化,一些东亚国家与地区现行的高等教育质量保障框架似乎不能适用于所有层次和类型的高等院校。例如,自20世纪90年代以来,中国民办高校和高等职业技术学院发展迅猛,尤其是招生数量和院校数量增加显著。然而,尚未出现仅针对民办高等院校的国家层面的外部评估。早在2005年,日本政府颁布进一步促进高等院校职能分化的政策,按照院校职能或使命,大致确定了七种不同类型的高等院校。然而现有质量保障框架并没有完全针对这些政策变化做出相应的回应。今后,目前质量保障体系究竟在多大程度上能够满足这些变化尚不得知。

其次,许多国家和地区的评估实践存在较为严重的官僚主义倾向。这些极易影响各大学的办学自主性和办学成本。例如,目前日本高等教育质量保障体系至少包括七种有关高校质量保障的措施。韩国高等教育质量保障问题包括以下几点:没有发展成熟的体系;评估机构提出的许多评估标准过于形式化僵化,过于模糊,偏向量化;大多数评估标准与各大学的实际活动无关。另一个问题是审查对各大学所造成的负担。大学需要接受外部机构的评估,因此大学必须接受不同机构和教育部的类似评估。大学有时候需要花费很多时间来准备这些评估。

最后,其他仍待解决的问题包括:与美国和许多欧洲国家相比,质量保障活动中学生参与度很低;东亚国家和地区的主要战略是由教育行政机构制定,相关活动主要来自外部,所以在许多国家和地区的院校层面并没有形成真正的“质量保障文化”;多数国家和地区的质量保障框架复杂多样,容易产生评估疲劳;多数国家和地区需要进一步在国际层面实施高等教育质量保障活动。

■ 《清华大学教育研究》2018年第1期, 原题《东亚高等教育质量保障的变化与挑战——历史与比较的视角》,约15000字