

文章编号: 2095-1663(2013)03-0091-05

英国高等教育质量外部保障体系发展特征探析

朱永东 张振刚

(华南理工大学工商管理学院, 广东 广州 510640)

摘要: 经过近30年的改革与发展, 英国形成了一套比较完整的、以社会中介机构为主导的高等教育质量外部保障体系, 多样化和一体化是其发展的基本特征。多样化具体表现为建立了英国高等教育质量保障署、高等教育基金委员会、专业团体和社会机构等多种不同性质的高等教育质量外部评估机构。一体化表现为高等教育质量外部评估机构内部以及评估机构之间具有高度的整体协同性。

关键词: 英国高等教育; 外部质量保障体系; 多样化; 一体化

中图分类号: G649.3

文献标识码: A

质量是高等教育的生命线。从外部不断加大对高等学校的质量“问责”力度, 强化高等学校在教育质量中的主体意识和地位, 建立和完善政府与市场相结合的高等教育外部质量保障体系, 已经成为当前世界各国高等教育改革发展的共同趋势。作为世界上高等教育历史悠久和高等教育发达国家之一的英国自然也不例外, 从20世纪80年代起, 英国政府陆续颁布了系列针对建立高等教育质量保障机制的绿皮书和白皮书, 并在80年代末建立起了以大学基金委员会(UFC)、全国学位授予委员会(CNAA)以及多科性技术学院和其它基金委员会(PCFC)为主体的高等教育拨款和质量保障体系。进入20世纪90年代以来, 英国高等教育质量外部保障体系又经历了多次变革并不断完善, 到目前已经形成了多样化和一体化的高等教育质量外部保障体系。

一、英国高等教育质量外部保障体系的多样化

目前英国高等教育质量外部保障体系的评估主

体机构主要由高等教育质量保障署(QAA)、高等教育基金委员会(HEFCS)、专业团体(EC、NHS等)和社会机构(the Times、the Guardian等)组成, 它们既相互独立运作, 又相互密切配合, 共同为英国高等教育质量提供保障和改进服务。

(一) 英国高等教育质量保障署

英国高等教育质量保障署作为一个独立于政府和高校的社会中介组织, 致力于为英国高等教育提供质量保障服务。它成立于1997年, 其主要工作职责是对高校的综合教育质量进行审查, 识别有效的质量保障做法并提出改善教育质量的建议, 发布指引帮助高校建立有效的质量管理制度, 以确保学生享有高质量的教育。QAA根据评估区域和评估对象不同而采用多样化的评估方式:

1. 针对普通高等教育机构的评估

主要包括院校审计、院校评估和强化院校评估。其中, 院校审计是一种基于院校教育质量实际情况而开展的同行评估方式, 以6年为一个周期, 审计的

收稿日期: 2012-12-06

作者简介: 朱永东(1978—), 男, 湖南邵阳人, 华南理工大学工商管理学院博士研究生, 副研究员。

张振刚(1963—), 男, 广东南海人, 华南理工大学党委副书记, 教授。

基金项目: 本文受广东省普通高校人文社会科学研究重大攻关项目(编号: 11ZGXM88002)和中央高校基本科研业务费专项资金(编号: x2gsd2118810/j2fgd2118510)的资助。

主要内容包括院校学术标准和学习机会管理绩效、院校提高质量的体制和机制、院校合作协调能力以及院校研究生制度设计和院校信息公开情况等。^[1]从2011年9月开始,院校审计被全新的院校评估取代;院校评估是一种衡量院校管理其学术标准和质量有效性的评估方式,评估的主要内容包括院校内部质量保障机制的有效性、院校建立内部质量保障系统反馈机制途径的有效性、院校授予学位学术标准以及提供教育质量标准信息的准确和完整表述、院校对外部评价建议的利用情况等;^[2]强化院校评估则是苏格兰地区2003年推出的一种全新高等教育质量保证方式,苏格兰所有高等教育机构均需参加此项评估,其评估的重点内容是院校是否采取合适的途径促进学生有效学习经验的持续改进。^[3]

2. 针对特殊高等教育机构的评估

主要包括综合质量强化评估、发展评估、高等教育入学评估和一般骨科理事会评估。其中,综合质量强化评估是专为继续高等教育而设计的一种评估方法,主要基于学院学生学习经历管理、学术标准管理绩效和院校提供的高等教育质量事实而开展的一种同行评估方式,它取代了QAA在2006年之前开展的学术科目评估;^[4]发展评估也是一种基于院校教育质量实际情况而进行的同行评估方式,主要关注继续教育院校及其有学位授予权的合作院校质量保障过程的有效性,接受高等教育基金直接资助的继续教育院校确保和扩大学生学习机会的能力和水平等;^[5]高等教育入学评估是针对授予学生证书和文凭的预科验证机构(AVA)的一种评估方式,其评估的主要内容是AVA提供预科课程的质量以及学生通过这些课程学习所达到的标准,QAA对通过其认可的预科验证机构颁发许可执照,再由其对学生的课程和获得的文凭进行评估,目前共有15个AVA获得了QAA颁发的许可执照;^[6]一般骨科理事会评估是由一般骨科理事会委托QAA进行的、旨在提高院校骨科专业教育质量的一种评估方式,分为认可评估、监督评估和重新评估三种形式,重点关注院校骨科专业学生的学习经历以及作为临床和非临床教学观摩者的频次,强调院校维持和促进学术质量的管理。^[7]

3. 针对合作办学机构的评估

主要包括合作办学审计和海外审计。其中,合作办学审计主要涉及院校对其合作办学机构的管理情况,主要审查合作办学的质量以及有学位授予权

的院校是否有效地管理其合作机构,审计的主要内容包括确定学位授予权院校为其合作办学机构提供的内部质量保障机制的有效性,院校公布的专业教育质量和授予学位学术标准等信息的正确性、完整性和可靠性,展示学位授予权院校为其合作办学机构实施质量保证和学术标准管理的程序等;^[8]海外审计遵循与院校审计同样的原则和程序,审计的主要内容也基本相同,它同样是基于院校教育质量实际的一种同行评价方式,其主要目的是确保英国本土高校在海内外所授学位的学术标准相一致。^[9]

(二)高等教育基金委员会

高等教育基金委员会(HEFCS)是具有半官方性质的公共组织,在英国商业、创新与技能部(BIS)制定的政策框架内独立开展针对高等院校的科研评估工作,但其并不是BIS的组成部分,而是介于政府和高校之间的“缓冲器”组织,在协调政府和高校之间的关系方面发挥了非常重要的作用。一方面,HEFCS代替政府行使质量评估和监督职能,督促高校更好地履行社会责任;另一方面,HEFCS又代表高校向政府“喊话”,反映高校的实际需求。HEFCS的前身最早可以追溯到英国1919年成立的第一个高等教育外部质量保障机构——大学拨款委员会(UGC),1986年大学基金委员会(UFC)取代UGC继续行使科研评估职责,1992年英国政府颁布了《继续教育和高等教育法》,英格兰高等教育基金委员会(HEFCE)、苏格兰基金委员会(SFC)、威尔士高等教育基金委员会(HEFCW)和北爱尔兰就业与学习部(DEL)相继成立并取代UFC开展科研评估工作。

1. 英格兰高等教育基金委员会

HEFCE成立于1992年,在董事会的领导下开展工作,直接对英格兰议会负责,承担的主要职责包括分配教学与研究经费、监控高等院校的财务管理制度以及为完善相关教育政策与执行过程提供建议等。HEFCE分别于1992年、1996年、2001年和2008年对英格兰地区253所高等院校开展了4轮科研评估,依据的评估标准主要是被评估高等院校科研成果达到国际、国内领先和优秀水平的比例。HEFCE科研评估的结果与科研拨款直接挂钩,在HEFCE2010~2011年总额为74.26亿英镑的政府拨款中,以科研评估结果作为主要依据的教学和科研拨款总额就达到了62.78亿英镑,占整个科研拨款的84.5%。^[10]

2. 苏格兰基金委员会

SFC 根据《继续教育与高等教育法案(苏格兰)》于 2005 年成立,它是独立于苏格兰政府的公共机构,在董事会的领导下开展高校的科研评估活动及其它工作,其承担的主要职责包括管理和分配公众资金;会同质量评估机构评估和提高高等院校学习的质量;支持和帮助高等院校提高教学、学习和研究质量以及搜集以及评估和出版高等院校的相关统计数据等。SFC 具体负责苏格兰地区 63 所高等院校的科研拨款,其拨款由经常性资金(包括教学研究资金、学生资助以及资本资金)和战略研究资金两部分组成,其中经常性资金占据绝对主体地位。2010~2011 年 SFC 安排的 17 亿英镑拨款中,经常性资金高达 14 亿元,占总资金的 82.3%。^[11]

3. 威尔斯高等教育基金委员会

HEFCW 依据《继续教育和高等教育法案》于 1992 年成立,它是介于威尔斯议会、政府以及高等教育界的中介组织,在一个由 12 人组成的委员会领导下独立开科高等院校科研评估及其它工作,其主要职责包括促进威尔斯地区学习和教学的发展;为科研基地提供资金支持和鼓励开展卓越研究;鼓励扩大高等教育机会以及为威尔斯地区师资培训课程提供者进行认证和资金支持等。HEFCW 具体负责威尔斯地区 11 个高等教育机构(包括开放大学)的科研拨款,其拨款由教学资金、研究资金、战略研究资金和第三使命资金等组成,在 HEFCW2009~2010 年共计 4.1 亿英镑的拨款中,教学研究资金高达 3.8 亿英镑,占总经费的 92.7%。^[12]

4. 北爱尔兰就业与学习部

与 HEFCE、SFC、HEFCW 的半官方公共组织不同,DEL 是隶属于北爱尔兰议会的一个政府组织,成立于 1999 年,在以部长为首的董事会领导下开展工作,它的主要职责包括促进学习和提高技能;提高北爱尔兰地区研发水平以及创新(造)能力;促进个人更好地就业以及制定就业、教育、技能培训领域的政策和分配教育拨款等。DEL 具体负责北爱尔兰地区 11 所高等院校的科研拨款,其拨款由经常性经费(包括教学研究资金、学生资助资金等)和资本资金两部分组成,在 DEL2010~2011 年共计 5.9 亿英镑的拨款中,经常性经费高达 5.2 亿英镑,占总经费的 88.1%。^[13]

(三) 专业团体和社会机构

除了英国高等教育质量保障署和高等教育基金

委员会之外,英国的一些专业团体和社会机构(公众媒体)亦对高等教育机构或其学科专业(课程)进行评估,它们对保障和促进英国高等教育质量也发挥了非常重要的作用。例如,英国工程委员会(EC)负责对全英所有高等教育机构开设的工程专业进行认证,具体委托通过其认可的土木工程师学会、化学工程师学会、电气工程师学会等 20 余个工程师学会依据 EC《高等教育专业认证》中所制订的一般标准和各学会制订的专业标准对高等教育机构相应工程专业的课程进行认证,以确保该专业学生在毕业时基本具备从事本行业工作的知识和能力,维持行业协会认可的基本标准。此外,法律、医学、会计和牙医等与职业资格密切相关的专业同样由相应的专业协会开展认证工作。再如,《泰晤士报》教育副刊从 1992 年开始每年公布一次全英大学排名,其排名指标体系包括入学标准、研究水平、毕业率等,一直处于不断变动之中,2011 年以后全英大学排行开始采用研究水平、学生满意度、入学标准、教学师生比、毕业率,学生竞争力以及就业前景 7 项指标进行评估,相较 2010 年去除了“服务花费”这一项指标。由于其采用指标的相对完善和收集的数据相对准确,《泰晤士报》教育副刊每年公布的全英大学排行榜已成为英国公众乃至英国政府评判高等教育质量的重要参考。此外,《卫报》和《完全大学指南》也依据不同的评价指标体系对英国高校进行综合排名,但其影响力远不及《泰晤士报》。

二、英国高等教育质量外部保障体系的一体化

英国高等教育质量外部保障体系评估机构的多样性并没有割裂其整体的有机统一性,由于不同评估机构内部和不同评估机构之间建立有紧密的分工协作关系,彼此之间相互促进、相互补充,共同促使英国高等教育外部保障体系成为一个一体化的系统,使其处于近平衡态的发展过程中,并呈现出整体结构和功能。具体表现在以下两个方面。

(一) 不同评估机构内部具有高度统一性

以 QAA 为例,尽管 QAA 在英国不同地区采取的评估方式不同,但其都是聘请同行专家进行评价并在 QAA 框架指导下开展工作。QAA 框架由 QAA 和高等教育界共同制定并不断完善,主要由具有内在联系的四部分组成,其一是学术质量与标准的行为准则,规定了高等教育运行和管理过程中

应遵循的行为要求以确保高等教育质量;其二是高等教育资格框架,规定了学生获得各类学位证书所必须达到的学业标准;其三是学科基准,规定了各学科的学位标准以及期望水平;其四是专业规格,简要说明某一具体专业的培养目标及实现途径。^[14] HEFCS 组织开展的科研评估工作也是如此,尽管 HEFCE、SFC、HEFCW 和 DEL 分别负责各自区域内高等教育机构的科研评估工作,但是它们均在 BIS 制订的政策框架内开展活动并采用共同的科研评估政策(RAE),RAE 于 1986 年开始在英国实施,以学科为单元进行评估,每 4~5 年开展一次,至今共进行了 6 次。RAE 搜集的信息数据包括科研队伍情况、科研产出情况、学生参与研究情况、科研收入情况以及科研环境与氛围情况等 5 个方面。RAE 学科单元评估结果的质量等级划分是全国统一的(2008 年共划分为 5 个等级,具体如表 1 所示),高校获得的科研拨款和 RAE 等级密切相关。

表 1 2008 年 RAE 质量等级划分标准^[14]

等级	标准
4*	科研成果的质量在原创性、重要性和严谨性方面达到世界领先水平
3*	科研成果的质量在原创性、重要性和严谨性方面达到世界先进水平,但距离卓越标准还有一定距离
2*	科研成果的质量在原创性、重要性和严谨性方面达到世界水平
1*	科研成果的质量在原创性、重要性和严谨性方面达到国内水平
无	科研成果的质量尚未达到国内水平或不符合本评估中对科研的定义

(二)不同评估机构之间相互联系和补充

从职责划分上看,QAA 主要负责为全英高等教育机构提供教育综合质量评估和保障,HEFCS 主要负责对高等教育机构的科研工作绩效(学科单元)进行评估,EC 等专业团体具体负责某些专业的课程评估,社会机构则对英国高等教育机构进行整体排名,相互之间分工十分明确,但它们之间亦是紧密联系的(见图 1)。例如,QAA 在与 HEFCS 签订的委托合同约定框架下开展工作并接受 HEFCS 的监督和审查,EC 制订的工程专业认证一般标准与 QAA 的工程专业学科基准保持高度一致性,社会机构排名的数据信息主要来自于 QAA 和 HEFCS,专业团体承认 QAA、HEFCS 的评估结果并与其进行信息共享,等等。此外,从评估机构的实施主体来看,他们不仅与其评估机构呈现一一对应关系而且

具有高度的互补性,与高等教育拨款密切相关的科研评估由具有半官方或官方性质的 HEFCS 来实施,综合评估和专业评估则交由独立于政府之外的公共组织来实施,适应了不同性质评估机构发展的需求,使得英国高等教育质量外部保障体系在对立统一中实现有序和谐发展。

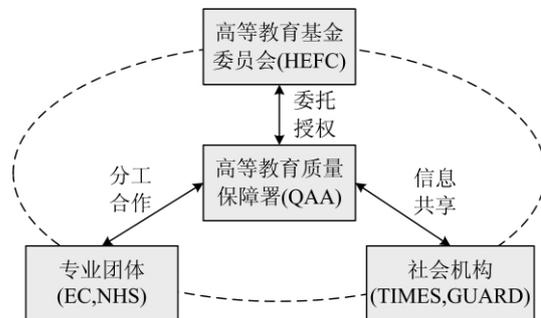


图 1 英国高等教育质量外部保障体系组织结构及运行关系图

三、结语

通过对看似纷繁复杂的英国高等教育质量外部保障体系进行具体研究后发现,其具备以下两个明显特征:一是评估机构及其评估方式的多样化,二是评估机构内部及相互之间的一体化。尽管存在多样化的评估机构,但由于评估机构内部和不同评估机构之间具有密切的内在联系,英国高等教育质量外部保障体系呈现出高度的整体统一性,而这种统一性又为多样性注入了新的动力,不断推动着英国高等教育质量外部保障体系朝向更高层次的有序结构发展,在保障和改进英国高等教育质量方面发挥了十分重要的作用。

英国高等教育质量外部保障体系经历了一系列的变革,由 20 世纪初叶的“一轨制”到 20 世纪后期的“三轨制”再到今天的“多轨制”并行,尽管仍处于不断的发展之中,但其体制和机制已比较健全和完善,尤其是其呈现出来的多样化和一体化特征值得我们去认真思考和研究。综观我国高等教育质量外部保障体系的建设和发展,曾经有很长时间纠缠于加强政府直接干预的集权导向和引入社会中介评估的分权导向两者之间,并且政策的天平始终倾向于前者,导致社会中介机构难以在其中发挥更加积极的作用。英国的经验告诉我们,仅仅依靠高度集权或过分分权任何一方面都不可能实现高等教育质量

外部保障的重任,而应建立由不同主体实施的不同评估形式相互联系、相互制约、和谐发展的高等教育质量外部保障体系。对于作为高等教育投入主体和举办者的中央政府而言,最重要的不是考虑如何集权或分权,而是通过改变权力的行使方式和不断完

善规律法规体系建设,从而实现集权和分权的有机统一,才是建立高等教育质量外部保障体系的关键所在。^[15]也只有此,也才能真正实现政府的高等教育质量管理责任。

参考文献:

- [1] Handbook for Institutional Audit: England and Northern Ireland[EB/OL]. [2012-02-25]. <http://www.qaa.ac.uk/reviews/institutionalAudit/handbook2009/InstitutionalAuditHandbook2009.pdf>.
- [2] Institutional review in Wales: a guide for student representatives[EB/OL]. [2012-02-25]. <http://www.qaa.ac.uk/students/guides/instreviewguide.pdf>.
- [3] Enhancement-led institutional review handbook (second edition)[EB/OL]. [2012-02-20]. <http://www.qaa.ac.uk/reviews/ELIR/handbook08final/ELIRHandbook2008.pdf>.
- [4] The handbook for Integrated Quality and Enhancement Review[EB/OL]. [2012-02-20]. <http://www.qaa.ac.uk/reviews/IQER/handbook08/Handbook2008.pdf>.
- [5] Handbook for developmental review: Wales[EB/OL]. [2012-02-25]. <http://www.qaa.ac.uk/reviews/developmentalReview/handbook/Handbook2007.pdf>.
- [6] QAA's Recognition Scheme[EB/OL]. [2012-02-15]. <http://www.accesstohe.ac.uk/aboutUs/recognition/default.asp>.
- [7] Handbook for the General Osteopathic Council review of osteopathic courses and course providers, second edition[EB/OL]. [2011-09-25]. <http://www.qaa.ac.uk/health/GOsC/handbook0506/GOsCHandbook05-06.pdf>.
- [8] Overseas audit reports[EB/OL]. [2012-02-15]. <http://www.qaa.ac.uk/reviews/reports/byoverseascountry.aspx>.
- [9] Further and Higher Education Act 1992[EB/OL]. [2012-02-15]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/13/section/62>.
- [10] About the Council[EB/OL]. [2012-02-25]. http://www.sfc.ac.uk/about_the_council/Whatwedo/about_us_what.aspx.
- [11] Our responsibilities[EB/OL]. [2012-02-25]. http://www.hefcs.ac.uk/about_us/our_responsibilities/our_responsibilities.aspx.
- [12] About the Department[EB/OL]. [2012-02-15]. <http://www.delni.gov.uk/index/about-the-dept.htm>.
- [13] Accreditation and Approval [EB/OL]. [2012-02-25]. <http://www.engc.org.uk/education-skills/accreditation/accreditation-and-approval>.
- [14] Quality profiles[EB/OL]. [2012-02-10]. <http://www.rae.ac.uk/aboutus/quality.asp>.
- [15] 徐国兴. 日本高等教育质量保障体系的多样化、多元化和一体化[J]. 高等教育研究, 2009, (5): 99-102.

Diversification and Integration of the External Quality Assurance System of Higher Education in U. K.

ZHU Yong-dong, ZHANG Zhen-gang

(School of Business Administration, South China University of Technology, Guangzhou, Guangdong 510640)

Abstract: Over the past 30 years, the United Kingdom has formed a relatively complete external quality assurance system of higher education, whose basic feature is diversification and integration. Diversification is reflected by the existence of different kinds of evaluation organizations such as QAA, HEFCS, professional bodies and social institutions. Integration is reflected in overall synergy within and between the four types of evaluation organizations.

Keywords: higher education in the U. K.; external quality assurance system; diversification; integration