

多元一体基因:高等教育质量保障的区域发展途径

彼得·J. 威尔斯

(美国高等教育认证委员会, 华盛顿特区 20036-1135)

摘要 本文探讨了非洲、阿拉伯国家、亚太与欧洲四个地区高等教育质量保障的演变过程, 试图描绘质量保障机构的多元性、网络组织的复杂性、指南和手册的多种文本、规范以及标准的成功经验等, 探究这些要素是否同属于21世纪一个共享的“高等教育质量保障基因组”。

关键词 多元一体; 基因; 高等教育质量保障; 区域发展途径

中图分类号: G647.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-9468(2014)04-0101-15

一、引言

在全世界高等教育体系和高校现代化进程的议程上, 呈现了不同利益相关者从自身视觉出发对“高等教育质量”这一概念进行的精彩纷呈的界定。由此出现了一个现象:“质量”, 就像“美丽”一样, 存在于旁观者的眼睛里。所以每一个体、每所高校、每个国家、每个区域乃至全球的观点都有其独特的意义, 每个关于“质量”界定的争辩都言之有理。但现实果真如此吗? 在过去10年中, 学术界出现了一种前所未有的爱好——试图明确界定“高等教育高质量基因”。在此进程中, 某些“障眼法”——如“世界一流大学”和“大学排行榜”——浮出水面, 但更务实、更可行的质量保障行动举措也日趋成熟。行之有效的高等教育质量保障标准不仅能为国家教育质量吹响号角, 而且使强有力的高等教育体系在推动国家经济、政治和文化发展中做出功不可没的贡献。

收稿日期: 2014-05-10

作者简介: 彼得·J. 威尔斯(Peter J. Wells), 男, 罗马尼亚布加勒斯特大学校长, 美国高等教育认证委员会特邀专家。

基金项目: 云南省高等职业教育教学研究项目(2014Z062)。

版权声明: 本论文由美国高等教育认证委员会(CHEA)授权云南省高等教育评估中心张建新教授翻译。所有英文版权属于CHEA, 云南高等教育评估中心不属于CHEA的附属机构, 未曾得到CHEA的认证。——CHEA主席朱迪思·伊顿(Judith Eaton)于2014年2月21日

站在2013年这个时间节点上看,全世界高等教育的质量标准真是各国、各地区都千差万别吗?我们见证了高等教育评估共同标准的趋同走向吗?还是恰恰走向相反?本文探讨非洲、阿拉伯国家、亚太以及欧洲四个地区高等教育质量保障的演变过程,试图描绘质量保障机构的多元性、网络组织的复杂性、指南和手册、规范及标准文本的多样性成功经验等,探究这些要素是否同属于21世纪一个共享的“高等教育质量保障基因组”。

二、区域背景演变

相对而言,“高等教育质量保障”是一个比较新的概念。半个多世纪以来,规范的质量保障被应用在各种形式的商业领域中。千百年来,“质量好”这个表述未能准确界定,就是人类倾向于将价格便宜、买卖方便、交易有效作为最根本的衡量标尺。

然而,公共部门一直对外部“消费者”的监督、管理或营运等问题持不屑一顾的态度。医院、学校、司法、交通运输等公共部门被视为“质量好”,因为他们出身于“公共产品”之家。甚至连名副其实的私立中小学和私立高等院校都可自由支配自己的事务,基本上不会受到外界干扰,或者仅仅允许教育董事会或理事会精选的几个监督者插手校务。世界上各地区都已经或多或少地见证了此种趋势,尽管有些地区的政治体系不同,有些地区私立教育事业异常兴盛。

然而事实上,到20世纪中叶质量保障局势有所变化。全世界各地区、各国的教育体系都在其小学和中学等相关教育领域采用了严格的最低质量标准,往往涉及硬件设施的强制性检查、认知学习规定以及教师资格的管理认定。这可能应该归因于第三级教育(即高等教育)前的基础教育(即小学、中学)关注的儿童或未成年人都被认为是脆弱的,需要社会的保护。因此,此种控制机制基本上获得公众普遍支持。然而,即使在这样的监控下,由于缺乏对教育质量明确的界定或由于不同利益相关者的介入,“质量”问题仍然颇受争议。

一直以来,高等教育部门对质量检查的具体操作和要求兴趣索然,甚至无人关注。这可归因于以下事实:(1)相对于中学教育或小学教育,并非每个人都必须接受高等教育;(2)接受高等教育者是具有法律维权意识的成人,他们可以理所当然地承担各自的“消费者选择风险”;(3)在高等教育阶段,教师普遍被认为是最优秀的,也就是基本上符合“高质量”的规定。今天,此种界定“高质量高等教育”的方法走向了两极分化,正如世界银行试图分析全球8种不同高等教育体系时所下的结论一样:“高等教育质量本身就很难衡量。教育生产功能比制造业复杂得多,其结果常常不容易用一种及时、客观、有效的方式确认。高等教育质量保障领域仍处于青春年少期,其目标多样,概念术语混乱、多变。一般情况下,提高或降低质量的动机在公立院校与私立院校大相径庭。”^[1]

世界高等学府对教育质量、行动举措与教育质量保障体系的“质量探究”至少可追溯到20世纪70年代中期和80年代早期。那时,联合国教育、科学及文化组织(简称“教科文组织”)制定了一系列高等教育资格认证的区域公约。^①从某种形式上看,这一系列行动举措是最早出现的质量保障现象,即使最终多个区域以及区域间的公约宗旨与目的表达基本一致:通过公平、透明的方式正式承认外国资格证书,促进学习交流和人才流动。作为外国学历资格有效性评估或评价过程的一个主要部分,这些努力带来的一个结果是,质量保障机制需要“说服”接收国,国外流动人才与流动学生证书的质量至少与本国证书不相上下。这可被看作非洲、阿拉伯国家、亚太地区、欧洲(本研究的4个地区)以及拉丁美洲和加勒比海地区质量保障体系建设的第一步或第一块基石。应该强调的是,那时这些公约尚未被政策决策者或专家视为质量保障工具本身,因为高等教育追求学术自由,不能屈服于任何一种形式的“质量控制”,别人不能干涉其内政。在很多国家的高等教育领域,这些公约被视为跨越了学术自由的底线。“教育质量控制”这一概念经过几十年的传播后才得以被公众接受。

新版本的高等教育资格认证区域公约于1997年开始启动:联合国教科文组织与欧洲理事会更新了欧洲(包括加拿大、美国和以色列)1979版本——《里斯本公约》,随后是2011年亚太地区的《东京公约》,2014年3月有望看到国际会议正式通过覆盖非洲地区的《阿鲁沙公约》(修订版)。这些更新的公约不仅扩大了公约的内涵及外延,反映了21世纪大众教育与全球化的趋势,而且显著提高了质量保障体系的宏观概览和关键性能,成为人才流动与学习者流动的关键识别工具。

高等教育利益相关者“质量意识”的探索如雨后春笋般出现,其中两个事件具有标志性意义:其一颇具特色,其二循序渐进,瞬间点燃了“学术质量”之篝火。

第一个事件是1983年《美国新闻与世界报道》(*U. S News & World Report*)发行了《美国最好的大学》一书。尽管该书内容仅仅涉及美国大学,却是公立高等院校办学基准或分类的第一次真正尝试,是一个里程碑式的事件。该书不仅使家长和学生第一次看到了“好大学”(一个粗糙的评价),而且由于它激发了整个高等教育体系“质量评估”的滚雪球效应,最终落脚到一个全球性指数——

^① 这些公约包括:(1)《亚太区域高等教育学历资格认证公约(修订)》(2011),又称《东京公约》;(2)《对关于在欧洲委员会、联合国教科文组织关于欧洲地区高等教育学历资格认证公约》(1997),又称《里斯本公约》;(3)《非洲国家高等教育学习、证书、文凭、学位与学其他学术资格认证地区公约》(1981),又称《阿鲁沙公约》;(4)《阿拉伯国家高等教育学习、文凭和学位认证公约》(1978);(5)《濒临地中海阿拉伯、欧洲国家高等教育学习、文凭和学位认证国际公约》(1976);(6)《拉丁美洲和加勒比海地区学习、文凭和学位区域认证公约》(1974)。

20世纪90年代见证了全世界各领风骚的高校目录清单、联赛排名表和大学排名,从学校所有专业科目到私立机构的MBA课程编号,等等。然而,关注大学排名的风潮也确实席卷了整个高等教育领域长达10年之久,直到2003年中国上海交通大学发布“世界大学学术排行榜”(ARWU)、1年后泰晤士报发布“世界大学声誉排行榜”。^[2]就像联合国教科文组织公约早期的典型实例一样,大学排名这项“业务”无论从字面还是从意义上,都把高等教育质量、质量保障等问题身不由己地推到了社会 and 经济发展议事日程上。此刻,既无时间又无场所对大学排名开展“原因”及“困境”的详细讨论,更不用说开展“赞同”还是“反对”大学排名及其所带来后果的争论。大学排名无可否认地强迫政策制定者、教育工作者、研究人员和院校领导认同其自诩的高等教育质量以及评价质量的方法。

第二个事件或现象被看作知识革命的黎明,它让高等教育质量的争辩沸腾。伴随着工业革命和技术革命的脚步,各国达成的共识是:“知识是国家和地区在全球范围内竞争的新型引擎”,要建立由受过良好教育与培训的优秀“知识工人”组成的“知识社会”。毫无疑问,培养知识社会优秀人才意识很快在各国风起云涌,因为促使国家经济增长和繁荣的制胜点在于这个国家的知识机构——大学与学习共同体。随着各国在政治、经济、文化和社会发展中形成的共识日趋强化,世界各国政府(许多国家是第一次)产生了极大的兴趣并真正关注以下问题:大学如何教学?大学怎样开展研究?与谁一起共同培养学生?为谁培养以及如何培养?为什么如此培养?

国家和地区的首要政策——如欧洲的《里斯本议程》——开始要求长期引进高质量的中小学课本,并期望高质量、可信赖的高等教育体系可以迎接全球化、国际化的来临,以解决国际化和跨区域主义对地方主义蚕食的问题。

三、质量保障机构、网络组织和行动举措

今天,联合国教科文组织公约及其附属文本已被广泛认为是各国建立国家级或省部级质量保障机构必不可少的基准,可以在一个系统机构中监督和控制高等教育标准,建立质量条款等。虽然这些机构或团体完成基本一致的使命,然而其具体作用、委托任务和上级主管部门却形态各异。在此区域层面,各种网络组织和委员会已经建立,以便质量保障机构共享信息、交流经验以及提高质量保障能力(见表1)。而且,政策制定者和上文所言的跨国组织也成为质量保障的主要推动者。

表1 区域质量保障机构和网络组织

	非洲	阿拉伯国家	亚太地区	欧洲
国家质量保障机构数量	21	14	31	40
区域国家数量 ^①	54	22	53	47
质量保障区域网络组织	非洲高等教育质量保障网络组织(AfriQAN)	阿拉伯国家质量保障网络组织(ANQAHE)	亚太地区教育质量保障网络组织(APQN)	欧洲质量保障协会(ENQA)
建立年份	2009	2007	2002	2000
质量保障机构次区域网络组织	东非大学理事会—非洲和马达加斯加高等教育委员会(IUCEA CAMES)	地中海认证信息中心(MERIC)		中欧、东欧高等教育质量保障机构网络组织(CEENQA)
泛区域行动举措	—非—欧大学协会(AAU—EUA); —非洲联盟非洲质量等级机制(AU—AQRM)	—伊斯兰界质量保障机构协会(AQAAIW); —阿拉伯质量保障与认证网络组织(ARQAANE)	—东盟质量保障组织(AQAN); —亚太地区学术认可网(APARNET)	—欧洲高等教育区(EHEA); —欧洲高等教育质量保障注册局(EQAR)

(一) 非洲

在国家层面,根据联合国教科文组织的最新数据,目前非洲有21个质量保障机构以及“十余个即将大功告成的国家级质量保障机构”。从泛非区域看,非洲质量保障网络组织(AfriQAN)在能力建设等方面在区域质量保障体系中均名列前茅。非洲大学协会(AAU)的主要任务是“促进质量保障机构之间的合作,完善能力建设以及非洲质量保障同行审议机制”^[3]。除此之外,一些其他行动举措开启了区域层面质量保障实施措施强化之旅,包括两方面的内容。一是非洲大学协会发起的“欧洲—非洲质量联合项目”与欧洲大学协会(EUA)联袂,旨在提高5所非洲大学的院校评估能力。二是非洲联盟委员会采取了行动举措,包括以下4项:(1)《2007年非洲高等教育协调战略》通过建立非洲地区学历资格框架以及非洲学分转移与累积系统,来支持非洲学历资格;(2)在整个非洲大约60所大学中的5个主要学科领域,建立一个在知识技能和能力方面审查、判断学习效果的项目,为非洲未来泛区域学历资格框架的阐述“定调”;(3)非洲质量等级机制鼓励高校自愿参与自我评估和绩效标杆管理,促进高等院校质

^① 基于非洲联盟、阿拉伯国家联盟和亚太地区教育质量网络组织和欧洲委员会2013年12月的数据。

量提升策略^[4]; (4) 建立非洲高等教育认证机构的各种步骤正在紧锣密鼓地展开^[5]。

在此区域层面,有两个主体机构负责质量保障行动举措:(1) 东非大学校际理事会(IUCEA)负责对布隆迪、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达5个东非共同体成员国的监控,确保其教育质量标准有效实施;(2) 非洲和马达加斯加高等教育委员会(CAMES)则为17个国家(包括贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、科特迪瓦、加蓬、几内亚—科纳克里、几内亚—比索、马达加斯加、马里、尼日尔、卢旺达、塞内加尔与多哥)建立了大学课程的协调机制。

(二) 阿拉伯国家

提交给经济合作与发展组织(OECD)的最新数据表明,阿拉伯地区14个国家已经建立了国家认证委员会或质量保障认证委员会^[6],阿拉伯高等教育质量保障网络组织(ANQAHE)列出了13个成员国和国家质量保障机构清单,包括委任状、委员会和主管部门等。其他区域网络组织包括以下3个:(1) 伊斯兰界质量保障机构协会(AQAAIW)与阿拉伯大学协会设立阿拉伯质量保障委员会(AArU)以及阿拉伯质量保障与认证网络组织(ARQAANE),阿拉伯质量保障委员会在泛区域质量保障层面已推出多项措施,并在制度层面制定了质量保障措施的実施指导方针;(2) 阿拉伯联盟教科文组织(ALESCO)呼吁为跨区域优秀学术建立一套共同质量标准^[7];(3) 联合国开发计划署(UNDP)致力于高等教育质量保障与评估的能力建设项目,并与阿拉伯14个国家的高校在教育、工程学和计算机科学等重要学科领域开展合作。^[8]

(三) 亚太地区

亚太地区教育质量保障网络组织(APQN)包含53个符合条件的国家^①,其中31个国家为其成员,每个成员国都有一个或一个以上高等教育质量保障机构对高等教育质量保障和标准负责,其他15个国家目前还没有成员机构^②。亚太地区教育质量保障网络组织的使命是服务“质量保障机构”的需求,成员还包含独立高校的质量保障部门以及国家质量保障委员会。机构支持成员完成《成员资格标准》所规定的任务——“该机构负责审查二级教育后高校的院系与学科项目的质量保障。”

其他区域网络组织包括:本部设立在韩国的亚太地区学术认定网络组织

① 该地区指所有太平洋岛屿国家和地区(包括新西兰、澳大利亚、巴布亚新几内亚)、亚洲所有岛屿和大陆国家与地区(包括俄罗斯、阿富汗、其他中亚国家和伊朗,但不包括海湾国家;海湾国家属于另一组织)。

② 截止2014年2月,亚太地区教育质量保障组织共有来自36个国家及地区的138个会员与观察员。——译者注

(APARNET)以及东盟质量保障网络组织(AQAN)。此区域同类型的重大举措还包括2006年亚太地区各国教育部长通过的《布里斯班公报》,提出“同意合作采取一系列广泛的行动举措,鼓励并促进区域学生以及学术的交流和交换,扫除行动举措中的障碍”。教育部长们赞同在四个关键主题中进行合作:(1)该地区质量保障框架与国际标准联合,包括网络在线课程;(2)教育与职业资格认证;(3)基于教师标准的基本能力,特别是科学和数学领域;(4)促进该地区技术技能的共同认可,更好地满足整个区域经济基础的技能需求。

(四) 欧洲

欧洲高等教育质量保障协会(ENQA)列出的名单表明,40个成员国中至少23个都有国家级或部级机构负责欧洲高等教育质量保障标准,包括俄罗斯,它同时也是亚太地区教育质量网络组织成员。其他区域网络组织或具有某一特定学科的性质,或属于次区域网络组织^①,比如总部在匈牙利的中欧、东欧高等教育质量保障机构网络组织(CEENQA)。

泛欧行动举措推进了国家及高校教育质量保障制度的建设,其中最关键的是《博洛尼亚进程》(1999—2010年)的通过以及随后欧洲高等教育区(EHEA)建立并开展的一系列行动。通过在该地区开展与高等教育质量相关内容的工作坊、研讨会、会议和定期刊物等系列活动,欧洲高等教育区与欧洲大学协会合作^[9],该地区47个成员国已经建立了一个由经验丰富的专家和顾问组成的跨区域的庞大网络。

欧洲高等教育质量保障注册局(EQAR)是外部质量保障机构的登记处,“本质上符合欧洲质量保障的共同准则”,会员由来自16个国家的30家质量保障机构组成。欧洲高等教育质量保障注册局提升了该地区质量保障能力,建立起国家质量保障体系和决策的相互信任。

(五) 国际性质量保障行动举措

各区域质量保障的过程和程序,包括联合国教科文组织与世界银行联合推出的《全球质量保障能力建设行动计划》(GIQAC),旨在“全力强化区域网络组织质量保障认证机构、高校和政府机构的质量保障能力”^[10]。

四、指南、准则和程序

在履行使命的过程中,基于与其他区域或次区域行动举措保持一致的原

^① 例如,欧洲兽医教育建设协会(EAEVE)、欧洲药品研究培训组织(EMTRAIN)、欧洲音乐学院协会(AEC)、欧洲商业教育委员会(ECBE)、欧洲管理发展基金会(EFMD)、欧洲国际风景园林设计家联合会(IFLA)、欧洲生命科学认证机构(EAALS)、欧洲福音认证协会(EEAA)、欧洲联盟认证共同体(ECA)。

则,许多质量保障网络组织各显其能,制定了内部和外部评估、政策和程序建议、区域培训课程、广义质量保障准则等内容详尽的质量保障方针,同时引用了覆盖全球各区域的《联合国教科文组织公约修订版》。许多优秀文本都呈现了全球、区域或国家层面质量保障体系与机构的典型案例。同样,回顾国家质量保障体系发展的文本也被视为反映关键区域指导方针或行动举措。作者曾制作了一个囊括所有区域和次区域出版物、手册的表格,可以简要概括该区域各地的实际行动。

可以期待的是,区域内和区域间形形色色的不同文本有一定程度的共同点与重叠带。一些尝试性行动已经把各地区实施的质量保障体系分解编码,至少尝试了分析其共性特点。2008年,亚太地区研究得出的结论是,质量保障的方法有大量共同特点,同时由于各国历史条件原因也存在显著差异。^[11]大卫·比林(David Billing)2004年质疑欧洲高等教育体系一体化的早期研究也印证了这一观点。显然,谁也不敢打包票说当前4个地区的质量保障体系尽善尽美,也不能认为实施过程中问题成堆。每一个指南、准则、工具都提供了规范性的建议,宏观层面上可以囊括同等标准下任何地区、国家和高校质量保障结构的根本要素。它们既不具有法律约束力,又不会在任何意义上违背政策。欧洲高等教育区甚至设计了一定的生长空间,成员国承诺致力于该地区高等教育的改革进程,包括质量保障的组成要素。或许应该注意到,好的意愿和目的并不总是转化为好的做法,关于《博洛尼亚进程》以及欧洲高等教育区的一些承诺,已经被迫牵着鼻子走或半途而废了。由于高等教育质量保障既是一个国家的责任,又是一个主权国家的引擎,各区域的实际做法各不相同。然而,有待改善的实际操作可能是,国家和区域层面必须保持宏观层面上质量保障具体实施措施细节的一致性。“细节决定一切!”本文随后将试图分析区域质量保障措施一体化特性。

1. 非洲

(1) 东非大学校际理事会(IUCEA)

2010年,东非大学校际理事会发行《高等教育质量保障手册(1—4卷)》(以下简称《手册》)。《手册》由东非共同体的3个创始成员国先前制定的文本发展而来,即肯尼亚高等教育委员会(CHE)发布的《质量保障过程、标准和指南手册》、乌干达全国高等教育委员会(NCHE)颁布的《乌干达大学质量保障框架》以及坦桑尼亚大学委员会(TCU)颁布的《高等院校及专业质量保障与认证体系》。东非大学校际理事会认为,“尽管这3个文件有特定的国家背景,但在普遍意义的质量方面它们都有很多共同点”,《手册》的编制与发行是德意志学术交流中心(DAAD)、东非大学校际理事会、欧洲参与者、非洲专家、监管机构、相关大学、学者和利益相关者的一个共同协商过程。《手册》由五章组成,第一章是学科(专业)项目评估的自我评估指南,通过有效的项目自我评估手段,为

教师与院系提供更多了解项目质量的工具;第二章是外部项目评估指南,解释外部项目评估的程序和过程,特定的目标群体是外部专家团队,也包括学院、系部的评估;第三章是院校评估中的自评指导方针,聚焦于院校的集中管理,提供一个有效评价院校质量的工具;第四章是质量保障体系的实施,旨在指导各级各类评估,特别适用于内部质量保障体系建立与促进质量保障协调员的发展;第五章是东非外部质量保障,为读者提供东非外部质量保障最新的背景信息,讨论国际发展视角下质量监管机构的作用。^[12]

(2) 非洲联盟非洲质量等级机制(AQRM)

非洲质量等级机制仍在开发试验阶段,旨在“建立一个非洲等级排名机制,确保高等院校办学绩效能与其他地区另外一套不同的标准比较,帮助院校开展自评,支持院校质量文化发展”^[13]。非洲大学协会与联合国教科文组织国际教育规划研究所(IIEP)联手编制了《非洲大学协会外部质量保障高等教育培训课程与手册》,其中包括五个模块:模块一是外部质量保障体系的基本选择,模块二是开展外部质量保障的过程,模块三是建立并完善质量保障机构,模块四是了解与评估质量,模块五是监控并保证跨国高等教育质量。

2. 阿拉伯国家

阿拉伯国家质量保障主要有四个文本:一是阿拉伯国家质量保障网络组织与德意志学术交流中心的报告《提高阿拉伯地区质量保障机构的质量保障管理》(2009年),二是《阿拉伯国家质量保障网络组织与全球质量保障能力建设行动计划报告》(2010年),三是阿拉伯大学协会编制的《阿拉伯大学质量保障指南》,四是联合国开发计划署—阿拉伯国家区域局编制的《阿拉伯大学教育领域项目质量评估》(2006年)。作为联合国开发计划署—阿拉伯国家区域局项目的一部分,这些文本旨在加强阿尔及利亚、巴林、埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、阿曼、巴勒斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯、苏丹、叙利亚和也门的23所阿拉伯大学质量保障及制度规划。

3. 亚太地区

亚太地区主要有两个文本,即《亚太地区教育质量保障网络组织会员资格》和《亚太地区高等教育质量保障原则》,又称《千叶原则》(2008)。

4. 欧洲

欧洲以《欧洲高等教育区质量保障标准与指南(第三版)》(2009)为主。

5. 国际跨区域

国际跨区域的质量保障主要有三个文本:《高等教育质量保障机构国际网络组织质量保障良好规范指南》(2007)、《高等教育质量保障区域合作波恩宣言》(2007)和《亚欧会议联合宣言(草案)》(预期2014)。

五、质量保障标准

(一) 理论基础

为达到逐条比较的目的,我们将观察高等教育质量保障终结性评价和形成性评价这两种方法。终结性评价旨在评价各区域各高校的运作机制是否达到预期的标准;而形成性评价旨在通过自我反思与自我分析,强化质量观念,最终制定出多元文化融合下的质量提升计划。

为实现包容性强且有意义的区域比较,分析采用了上文所提到的8个区域文件(3个源自非洲,2个源自阿拉伯国家,2个源自亚太地区,1个源自欧洲)。这样的分析从各个地区出发,有可能出现高等教育“质量保障政策或指南”的4个明确界定。不幸的是,我们还未达到此理想,也不打算继续这样做。

在描绘一个全面且能被普遍接受的指导方针方面,欧洲地区可能比大多数地区远胜一筹。《欧洲高等教育区质量保障标准与指导方针》已经作为该地区的重要基准,欧洲地区在学科、院校、国家、次国家和次区域等层面还有不计其数的质量保障指南与政策。另外,《欧洲指导方针》可能不是“所有欧洲国家”的映射,因为欧洲边界的界定困扰重重,取决于所指是地理空间、政治领域(如联合国教科文组织、欧盟)还是高等教育区。

亚太地区推出的《千叶原则》与《欧洲标准和指导方针》的设计思路类似,因此可以对4个原始文本进行比较。《亚太地区教育质量保障网络组织会员资格》也被列为基准文本之一,因为其外部质量保障流程具有互补性,同时在建立第三方高等教育质量保障支柱和质量保障机构的作用方面有明确界定。

阿拉伯国家已经选定两个文本为基准:一是阿拉伯国家质量保障网络组织与德意志学术交流中心关于该地区质量保障的报告,二是联合国开发计划署(UNDP)对阿拉伯大学质量评估的方法。乍一看,后者可能被认为是一个不寻常的选择,因为它代表学科水平质量保障实践,远远超过了一个“区域”所包含的内容。其包罗万象的理论基础是基于该地区13个参与国以及23所参与院校,对高等教育、工程、信息通信技术3个基础学科的项目评价具有准确、严谨和高水平的要求。各参与国能执行如此高水平的严格程序表明,该区域高等教育内部质量保障建立了统一、透明的评估方式。阿拉伯国家质量保障网络组织与德意志学术交流中心报告也跻身其中,因为该地区没有正式的区域共识文件,也没有相关文本可供选择。这也传达了一个普遍的共识,该地区政策意图是打造一套外部质量保障和质量保障机构的良好规范,从而完成联合国开发计划署—阿拉伯国家区域局的内部质量保障计划。

非洲基准有三方面:一是非洲大学协会与国际教育规划研究所的外部质量保障课程,二是东非大学校际理事会指南,三是非洲联盟非洲质量等级机制。

同时,非洲大学协会与国际教育规划研究所开发的是一门课程,因此没有严格的基准文本。它被采用的重要原因之一是非洲大学协会的支持,这就反映了非洲地区所有组织成员国家的观点和视角。显而易见的是,亟需建立更大的非洲地区次区域联合。由于此原因,《东非大学校际理事会手册》已被列为特别针对内部与外部高等教育质量保障的基准文本。“撒哈拉沙漠以南的非洲”^[14]和非洲西部的高等教育质量保障的视角确实存在,但未被官方认可,因此本文未对其进行比较分析。非洲联盟非洲质量等级机制之所以被采用是因为它至少是一个非洲背景下非洲联盟的行动举措,并拥有非洲联盟会员的支持。然而不得不承认,这一行动举措仍处于起步阶段,尚不能构成非洲联盟的行动纲领。

《高等教育质量保障机构国际网络组织质量保障良好规范指南》已进入国际视野,其性质非常广泛,主要关注质量保障组织或机构的建立。作为比较基准点,我们详细研究了该区域文本常见的具体标准,涉及以下范围:(1)内部质量保障;(2)外部质量保障;(3)质量保障的机构或组织的建立。

(二) 内部质量保障

总体上看,各区域的共性是需要一个有效的内部质量保障流程(见图1),主要包括五个准则要求:(1)院校应该有一项政策,推进整个机构的质量文化,并在未来各类活动中得到加强与发展;(2)信息的透明度与准确性,该院校的奖项、学科、研究和设施向公众开放;(3)院校质量保障的过程、政策和程序都在规定范围和时限内明确界定,向公众开放,增加资源;(4)内部质量保障过程中应涉及各层面利益相关者多元参与;(5)保证充足的优质资源,使教学、学习和研究(包括教师资格、学习资源和体育设施)保持较高水平。

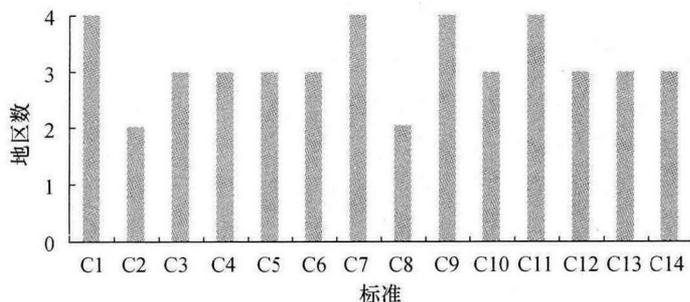


图1 内部质量保障标准的区域比较

这5个基本参数的详述程度取决于单个文本的性质与目的。正如预期的那样,《联合国开发计划署—阿拉伯国家区域局项目评估》对学生学习效果、评估范围、教学方法和专业持续发展等方面的规定都细致入微。同样,《东非大学校际理事会手册》关于内部质量保障流程与行为准则的文本亦非常详尽。所有地区都强烈支持质量保障过程中公开、明确、论证清晰的文本。虽然各地区倡

导相关利益主体参与整个过程(参见图2中标准2与标准9),然而学生参与评估并不流行。最令人鼓舞、也许最令人惊讶的消息是,各区域对高等院校质量保障的关注与行动受到前所未有的支持(见标准1)。

(三) 外部质量保障

外部质量保障的主要基准是《欧洲质量保障协会指南》、《非洲大学协会外部质量保障项目手册》以及《千叶原则》。《阿拉伯国家德意志学术交流中心报告》提到,只有两个显性的要素可以用质量保障局第三组标准进行一定的交叉解释。各区域外部质量保障主要领域聚焦于五方面:(1)与所有利益相关者联合,建立外部质量保障的目的、目标、方法和时间周期;(2)确保外部评估员得到认可与授权,在独立执行其评估职责时持有公正的态度;(3)提供外部质量保障评估报告、结论和建议等信息,确保对公众开放;(4)提出外部质量保障关于期限、程序等有效的后续建议,并确保建立有效的申诉制度;(5)提供给外部质量保障过程中涉及的专家和学生使用。

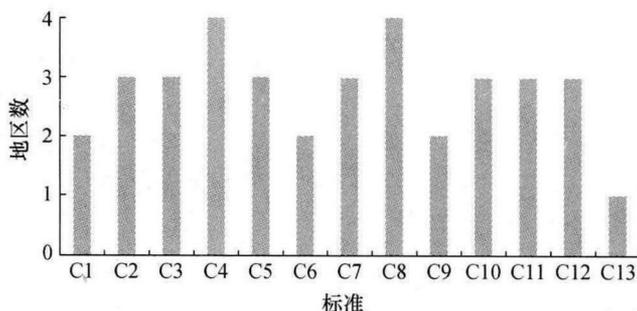


图2 外部质量保障标准的区域比较

各区域都特别强调外部质量保障过程与程序要确保一致性和透明度,向任何党派或既得利益者公开其“阳光评估”行为(见图2中标准4与标准8)。在所有研究文本中,目前仅有非洲涉及一个跨境质量保障的基准(标准13)。这有些令人吃惊,随着跨国界提供海外教育项目的高校日趋增多,今后在指导方针与行为准则修订版中应该给予关注,增加区域层面高等教育质量保障行为准则的第四个类型——跨境质量保障。

(四) 质量保障机构(部门)

四个地区都同时强调各个质量保障机构的关键准则(见图3)。他们一致认为质量保障机构应该具备五方面的特点:(1)有独立性与自治性;(2)有明确的授权、使命和终极目标;(3)具备必需的人力和财力资源,能有效地完成其使命与目标,达到利益相关者的期望标准;(4)完全对其所承担的工作负责,定期开展周期性审查,定期开展对其工作和绩效的评价;(5)提供基于实证研究

和报告的信息和建议。

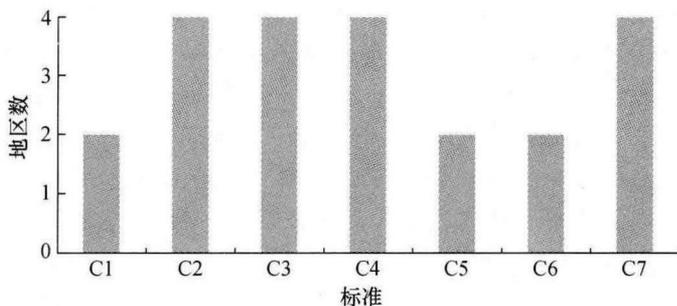


图3 质量保障机构标准的区域比较

关于区域报告与指南,《高等教育质量保障机构国际网络组织指南》较全面地提供了适合该地区理想与行为准则的建议。当然,它在一定程度上与其他质量保障标准有同样的弊端,比如外部质量保障分类中一些地区研究和总结报告消减了质量保障的作用。

下面对各区域明确标准以及标准现状的勾勒(表2)表明,三个地区的文本中一半以上有明确的行为准则,1/3的文本提出行为准则的建议。该项定量分析中质性粗糙的叙述方法未能充分证明各地区之间协同作用的真实程度,尤其是在考虑其他报告以及高校评估行为时。这表明质量保障流程、程序和政策几乎完全反映在该比较研究中。进一步的分析无疑会把这些因素考虑进去,以显示其未来共性,但如此大规模的研究将是一项资源密集型的活动,也是一个不切实际的空想。

表2 质量保障标准的区域比较

(单位:%)

	2个地区	3个地区	4个地区
内部质量保障标准	100	85	30
外部质量保障标准	100	69	15
质量保障机构标准	100	0	57
内部+外部+机构的标准	100	51	34

六、结 论

不足为奇,至少在一定程度上最为明显的一体化趋势是:非洲、阿拉伯国家、亚太地区和欧洲4个地区高等教育质量保障过程是强健、有效并有价值的;同时,不同层次的一些细节和规定反映出各区域的多元性和区域内本身的差异。以亚太地区为例,丝黛拉(A. Stella)强调指出:“多元性和协调的现实并非相互排斥,而是和谐共存。”^[15]

该地区质量保障体系在各具特色的同时,也凸显出一些共同的核心元素,比如基于透明标准的自评、外部专家团队的有效性和质量保障的结果等,今后一段时间内仍然有效。伴随着差异性而呈现的共性预示着,该地区在区域方法上具有统一性与结盟空间的可能性。一个区域性质量保障框架将作为该地区各国质量保障体系的共同基准,同时也不可能与全球化发展趋势背道而驰。这表明,彼此认可的准则与指导方针是由国际质量保障共同体作为良好行动规范属性而签署认可的。质量保障原则、价值观和准则的共同认可,为未来完善质量保障方法提供了一个巨大的舞台。^[16]

在过去某一个时间点上,比如20年前,全球性高等教育体系的区域比较,或高等教育质量保障理解性的比较,都是一种空想。2013年,这样的设想却已成为现实。今天在一定条件下,完全可能建立一个比较其发展过程、环境调适以及结果影响的体系。虽然其大小、形状、设计和结构仍然千差万别,但它们却保持着始终不变的质量保障原始基因。衡量标准与准则的细化以及提高质量的讨论将会继续,应该没有可能找到教育“最终质量”这个复杂概念的唯一固定答案,但最重要的是我们要确保质量是一个持续的过程,不是一个静态目标。这是质量保障过程本身的结果,将确保高等院校和高等教育体系聚焦于其不断完善的持续发展,为所有利益相关者服务,满足社会对优质高等教育的需求。

可以明确的一点是,内部与外部这两个相对独立的概念同时反映了各区域、各国高等教育体系的基因组合。可能无法完全捕捉每一个体的细微差别或每一过程的微妙变化,但其一体化的原始基因组合是显而易见的。一个国家的“项目质量审核”是另一国家的“内部质量评估”,一所大学的“图书馆和实验室资源”是另一个地区的“教学资源”,一家质量保障机构的“使命与目标”是另一家质量保障部门的“授权与范围”。事实上,所有致力于质量保障的人员都提倡使用相同信息沟通的行为准则。另外,无需遮遮掩掩的一个事实是:用心设计的指导方针和用意良好的网络组织并不会自动迁移或转化为良好行为准则。

因此,也许现在出现了一个真正的机会——详细论述高等教育质量保障国际通用基因密码的实用价值不仅反映了区域质量保障体系的一体化以及各地区千千万万高校的多元性,更为其提供了联姻标准的原动力。

参考文献

- [1] Weber, L. (2010). *Quality assurance in higher education: A comparison of high systems*. World Bank Europe and Central Asia Knowledge Brief, 35, 62251. Retrieved september 10 2013 from http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/06/02/000333037_20110602025806/Rendered/PDF/622510BRI0Qual0Box0361475B00PUBLIC0.pdf.
- [2] UNESCO. (2012). *Legal instruments and conventions*. Retrieved October 10 2013 from http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48975&URL_DO=DO_TOPIC&URL_

- SECTION = 201. html.
- [3] Varghese, N. V. (2013). Government and governance reforms in higher education in Africa. *International Higher Education*, 73, 13-14.
- [4] Okebukola, P. A. (2012). An African Perspective on Rankings. In P. T. Marope, P. J. Wells & E. Hazelkorn (Eds.). *Rankings and Accountability in Higher Education: Uses and Misuses*. Paris: UNESCO.
- [5] Kigotho, W. (2013). *Pan-African quality assurance and accreditation moves*. University World News, 276-June 15 2013. Retrieved September 22 2013 from <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20130614161617828>.
- [6] ElHassan, K. (2012). *Quality assurance in higher education in the Arab Region*. paper presented at the OECD/IMHE Conference Attaining and Sustaining Mass Higher Education, 17-19 September 2012, Paris, France. Retrieved October 13 2013 from <http://www.slideshare.net/OECD/EDU/quality-assurance-in-higher-education-in-arab-region-karma-el-hassan>.
- [7] ALESCO. (2008). *Plan de développement de l'enseignement dans le Monde arabe; L'éducation, L'enseignement supérieur et la recherche scientifique, Tunis*. Retrieved November 15 2013 from <http://www.alecso.org.tn/lng/images/stories/fichiers/en/KHOTTA%202008/KHOTTA%202008%20Eng.pdf>.
- [8] Naqib, I. (2007). *Enhancement of quality assurance and institutional planning in Arab universities*. Presented at the German Rectors' Conference Enhancing Quality Across Borders-Regional Cooperation in Quality Assurance in Higher Education, Bonn, 18-20 June 2007. Retrieved July 25 2013 from http://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-07-Internationales/02-07-11-Dies/02-07-11-02-Enhancing_Quality_Across_Borders/WG_D_Naqib-Presentation.pdf.
- [9] Sursock, A. & Smith, H. (2010). *Trends 2010: A decade of change in european higher education*. Brussels: European Association of Universities (EUA).
- [10] UNESCO. (2012). *Legal instruments and conventions*. Retrieved October 10 2013 from http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48975&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- [11][15][16] Stella, A. (2008). *Quality assurance arrangements in higher education in the broader Asia-Pacific region*. Australia: Asia-Pacific Quality Network Inc.
- [12][13] African Union (AU). (2013). *African quality rating mechanism-survey questionnaire*. Retrieved November 17 2013 from http://hrst.au.int/en/sites/default/files/AQRM_Q_English_August%202013.pdf.
- [14] Materu, P. (2007). *Higher education quality assurance in Sub-Saharan Africa-Status, challenges, opportunities, and promising practices*. USA: World Bank.

(云南大学高等教育研究院教授 张建新 译)

(责任编辑 李春萍)

The DNA of a Converging Diversity: Regional Approaches to Quality Assurance in Higher Education

Peter J. Wells

Page 101

Like “beauty,” “quality” is “in the eye of the beholder.” On the time node in 2013, are the quality assurance criteria really so different from nation to nation and from region to region? This paper examines the evolutions of quality assurance in higher education in four regions of the world (Africa, the Arab States, the Asia-Pacific, and Europe) and attempts to determine whether or not the diversity of agencies, networks of agencies, their respective guidelines, handbooks, and good practices criteria all belong to a common 21st century higher education quality assurance genome.

Education Policy Goals, Educational Issues and Values in Public Media: A Discourse Analysis of Two Top-Ten Lists of Chinese Education News Topics

CHEN Shuangye, MENG Liu jin

Page 116

Since 2006, China's education policies tend to focus on “meeting the satisfaction of the people.” Public attitudes and comments on education policies have been collected and paid attention to by the government, but in reality the public views often differ or even collide with the expected priorities of the government. The media is a platform to address agreements and tensions between the government and the public on educational issues and the implications of education policies. This article aims to juxtapose public attention on education policies from two top-ten lists of education news topics in 2012, and uses discourse analysis to explain what and how the public and the government have agreed and disagreed upon. Finally, it concludes with challenges and possibilities of this idealistic education policy goal through the public media.