高等教育质量保障：总结经验、展望未来

----高等教育质量保障机构国际网络组织（INQAAHE）第八届双年会综述

郭朝红 李亚东

（上海市教育评估院，上海，200031）

2007 年 4 月 2-5 日，“高等教育质量保障机构国际网络组织 INQAAHE（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education）” 在加拿大的第一大城市多伦多隆重举行了主题为“质量保障：总结经验、展望未来”的第八届双年会。会议由加拿大“中学后教育质量评估理事会 PEQAB（Postsecondary Education Quality Assessment Board)” 和加拿大安大略省政府联合承办，共有来自全球 70 多个国家的近 300 名代表参加了此次国际会议。本次双年会以特邀代表会前研讨、大会主题发言、分组交流、特别研讨会、全体代表年会等多种形式展开。根据与会代表的发言与交流情况，本文对大会的有关学术探讨以及年会决议内容进行了综述。

一、了解 INQAAHE

高等教育质量保障机构国际网络组织 INQAAHE 于 1991 年在香港成立，其成立的主要目的是在世界范围内收集与传播有关高等教育质量保障的信息与经验，探索与研究世界各国高等教育评估的理论与实践，促进与加强国际间教育质量保障机构的相互了解与沟通，为维持、改善并提高全球高等教育质量提供交流的服务平台。

INQAAHE 在 1991 年成立之初只有 8 个会员单位，而今已经发展到来自 70 多个国家的 185 家会员单位，成为一个具有相同特征的、全球性的质量保障共同体。自成立以来，INQAAHE 已形成了每年召开一次研讨会（workshop，2008 年始改为 Members Forum ，即“会员论坛”）、每两年召开一次双年会的惯例。INQAAHE 的首届双年会是 1993 年在加拿大的蒙特利尔举行的。本次多伦多会议是 INQAAHE 成立 16 年的“第八届双年会”。

十多年来，全球高等教育质量保障的形势发生了巨大变化，外部质量保障机构的数量迅猛增长，许多外部质量保障机构在区域性网络组织的召集下，不断探

索、切磋教育质量保障的经验与方法，如亚太地区成立了“亚太地区教育质量保障网络组织 APQN”，欧洲地区成立了“欧洲教育质量保障组织 ENQA”等，这两大组织正在区域性教育质量保障领域积极地发挥作用。欧洲教育质量保障组织 ENQA 在波隆亚进程的推动下，已经成功建立了“欧洲地区高等教育质量标准”。亚太地区教育质量保障网络 APQN 也在澳大利亚的推动下，迫不急待地发布了《布里斯班公告》。澳大利亚此举表明了其意欲领衔亚太地区的教育质量保障的目的和愿望。在这一形势下，INQAAHE 作为全球性的高等教育质量保障机构国际网络组织，如何在世界范围内更好地发挥作用？如何更有效地促进世界各国教育质量保障机构之间的交流与合作，到了该阶段性总结思考的时候了。2007 年的“多伦多双年会”正是 INQAAHE 总结十多年的发展经验，展望未来的有利时机，为此，INQAAHE 第八届双年会的主题确定为：“质量保障：总结经验、展望未来”。

二、大会学术研讨

会议的中心议题主要有四个，即质量保障的理论与实践效果；全国性质量保障机构的合法性与效能；质量保障机构的责任及其质量保障；质量保障的国际合作。

（一）质量保障的理论与实践效果

1、质量保障的理论研究

就质量保障的理论研究而言，与会代表主要围绕质量、质量评估、质量保障的目的与焦点、质量保障的方法等多个方面进行了探讨，显示出质量保障理论研究的不断深入。

（1）从关注“定义质量”发展到侧重“理解质量”；随着时代的发展与教育的变革，学者们从探讨质量定义发展到了理解质量，从质量分散的概念研究发展到系统的概念整合研究。与会代表英国的 Harvey Lee 教授从认识论角度就质量、标准及质量保障等概念及其相互关系进行了深入分析后认为，对质量的不同理解、对标准的不同界定可以对应多种质量保障方式。质量可以是卓越、优秀；可以是尽善尽美或持续一致；可以是合乎目的；可以是物有所值；可以是发生的深刻变化；相对应的质量标准可以有学术标准；能力标准；服务标准；组织标准等。质量与标准两两相对应，就可能产生多种质量保障方式，如各类认证、标准

监控、绩效评估、学科评估、质量保障机制审核、问责审核、改善情况的审核、毕业生反馈、顾客调查等。

（2）质量评估是技术问题，也是政治问题；加拿大多伦多大学的 Skolnik 教授认为，质量评估是一个技术层面问题，同时也是一个政治上的问题，因为在一定程度上，评估牵涉到了利益的竞争、价值的争论、观念的碰撞以及对质量理解的争辩等，这就会带来一个如何识别和处理质量评估中政治方面的问题？因此，从某种程度上说，当代大学的质量保障不是一个中立的或价值自由的概念，而是反映一种特殊的、由权力和知识进行统治的过程，这使得在质量评估过程中，不同的意见常常被忽略掉。

（3）质量保障的目的多是为了控制，质量保障的焦点侧重于教育结果；有代表认为，质量保障的目的主要有四个，即质量问责、管理控制、符合规定、改善质量。还有代表认为，从词义上讲，目前许多国家都将质量保障看成是改善质量的过程，而事实上却更多地在强调责任、合规性或某种程度上是控制。就质量保障的焦点而言，有代表认为，高等教育质量保障的重心可能是输入，可能是过程，可能是结果。进入 20 世纪 90 年代以来，高等教育的质量保障转向侧重于教育结果，但问题是如何定义和测量教育结果是个难题。与以往基于输入或过程的评估相比，侧重于教育结果的质量保障与前者之间也许存在着某种冲突，因为侧重输入或过程的质量保障中蕴涵的价值并不一定就是质量的代名词，而输入或过程与结果之间的关系、证明依据等至今也没有清晰一致的答案。

（4）质量保障的方法以及有关术语的理解仁者见仁；就质量保障的方法而言，有代表认为，从实证主义者的质量保障观点来看，质量保障多采用自上而下的方法；不过现象主义的观点认为，质量保障是自下而上的；辩证主义的观点则认为，质量保障适合将自上而下与自下而上两种方法结合起来反复使用。大多数人可能都喜欢这种反复法，因为它可能与实际情况更符合，毕竟所有的利益相关者需要不断地进行对话和交流才能互相理解。另有代表认为，质量评价方法与质量文化是相互作用的，培育质量文化以寻求更合适的质量保障方法才是上策。

就质量保障过程中的一些术语而言，有代表指出，学者、教授与实践人员对质量保障活动中的“独立性、透明性、同行评估”等词语的重要性有不同的理解。如在哈佛大学进行专业评估，就可能将外部同行评估看作是一种对学术生活的干

扰，而在另一种文化中可能会相反。

2、质量保障的实践效果

从全球范围来看，各国对质量保障的实践效果褒贬不一，仅人深思。

（1）质量保障引起了对组织变革的理解；挪威的代表 Stensaker 认为，要关注因质量保障导致的组织变革。首先，质量保障引起了权力的变化，这从近些年来高校应对质量负有更多的责任变化中可以得出结论。其次，质量保障的实践促进了质量保障的专业化发展，越来越多的高等院校建立了专职机构、专职人员以及系列政策文件专司质量保障事宜；第三，质量保障引起了高校与公众的关系发生了变化；经济全球化、高等教育国际化引起了各国高等院校竞争的加剧，使得许多院校面临着前所未来的压力，以质量求生存，以质量求发展，满足相关利益者的需求成为高校的首选。第四，大学排行与绩效评估的指标越来越多地与质量保障类似，它们彼此渗透，相互交融，致使高校组织从“黑箱”中不断走向透明。这一切都表明，质量保障已引起了高校组织的很大变化，为此，须加强质量保障大背景下对高校组织变革的理解。

（2）教师与教学在质量保障中的影响力需要增强；不少国家的代表认为，实践中有相当多的教师对外部质量保障持否定态度和认识。主要表现在：在外部质量保障中教师没有权力；过度强调控制与戒律；保障的目标是为了管理与控制而非促进学术进步；认为教师对质量保障负有责任或至关重要但又经常利用这一过程去排斥和挫伤教师，等等。那么，教师究竟是问题的一部分还是解决方法的一部分？其实，真正的提高教育质量并保持高质量的前提是一线教师的活力和积极性。为此，代表们认为，最需要改革的是高等院校内部质量保障机制的创新，促进教师对质量保障的态度需要转变。另外，在高校的专业评估中，关注较多的往往是科研与学术成就，即专业产出和外部声誉，而很少集中在教学质量方面，更不要说是关注引导学生的学习成绩取得明显改善了。因此，代表们认为，增加教学在质量保障中的影响力，将教学从质量保障中分离出来是一种明智的选择。

（3）要求质量保障加以改进多于质量保障的问责；不少代表认为，质量保障的实施对质量提高的影响目前还不十分明显，因此，实践中要求对质量保障进行改进多于问责。从英国代表就 2003-2006 年间英国完成的一轮质量审核对高校质量管理影响的评价来看，英国每年花费四千万英镑实施的审核结果就是：大多

数院校质量保障机制值得信任，只有少数院校的质量保障机制有镀金嫌疑，需要改进。这说明，英国审核的质量与方式、成本和效益还需要进一步思考和完善。其次，质量保障要考虑与高等教育大众化的现实相适应，与发展中国家的具体国情相适应；这方面印度在全国开展的“统一实施优秀实践标准，建立内部质量保障机制”十分值得学习和借鉴。另外，多数代表还认为，质量保障是高等教育变革的助推器；不同的高等院校要用不同的质量保障方法，但目前用何种质量保障方法、用什么样的质量保障标准、适用何种类型的高校等，都还是很多国家面临的共同问题。

不过，南非的 Douglas Blackmur 代表认为，国家实施质量保障实属浪费行为。他认为，与其花费大笔资金去开发和建设质量保障制度和组织机构，不如把这笔钱用于建造几所社会需要的学校，因为学校的教育质量完全可以由市场来决定，无需质量保障机构的多余作为。

（二） 全国性质量保障机构的合法性与效能

大会认为，各国全国性质量保障机构的合法性与有效性不断得到发展与促进。

1、各国全国性的质量保障机构日益合法化；多数代表认为，目前许多国家的教育质量保障安排已通过立法进入正规化的轨道，有的国家还建立了问责机制，以充分保护教育消费者的利益。不过有代表认为，隶属于政府的质量保障机构可能存在着风险，因为这些质量保障机构容易忽视对自身质量的改善与提高。

2、全国性质量保障机构的共性应引起关注；尽管各国关于教育质量保障机构的立法各不相同，但各国质量保障机构还是有许多类似的共同价值观以及方法论。为了促进全国性质量保障机构工作的完善与进步，与会代表认为应该更多地关注不同国度质量保障机构相同的方面而非差异。

3、地区性或全国性的标准不断得以开发；目前，许多国家都开发了或正在开发全国性的教育质量标准与资历框架。一些地区性的国际组织也积极致力于开发地区性的高等教育质量标准与资历框架，如ENQA开发的适用于欧洲高等教育区的《欧洲高等教育质量标准》等。不过也存在问题，多数与会代表认为，在提高国际质量保障方法的可信性方面还有很多压力。

（三） 质量保障机构的责任及其质量保障

大会表明，质量保障机构的责任及其自质量保障的方式与途径还未达成共识。

1、质量保障机构的责任范围该有多大？

有代表认为，质量保障机构的职责就是开发质量保障的技术与方法，组织与实施质量保障活动；但也有代表认为，质量保障机构还应该得到授权，以开展有关研究甚至有关咨询活动；质量保障机构的责任范围究竟有多大，这是否会影响到它的合法性和效能等都需要进一步探讨。

2、质量保障机构的质量保障如何进行？

与会代表几乎一致认为，质量保障机构有必要进行自我质量保障，但如何进行自我质量保障，不同国家、不同地区有不同的做法。

有的国家在国内建立了联合组织以确保质量保障机构的质量，如加拿大成立了“加拿大专业认证机构联合会”，对专业认证机构采用的认证标准进行统一规定，并开展专家培训以保证认证专家的同等质量。

有代表带来了“应寻求国际认同的外部质量保障机构的外部质量标准”的信息，认为质量保障机构的质量保障可委托国际组织或与其共同实施，如智利的国家认证委员会 CNAP（Comision Nacional de Acreditacion）新近在 INQAAHE 的指导下，尝试组建了国际认证专家组对自身进行了外部评估，首开了质量保障机构委托国际组织实施外部评估的先河。

还有地区性的组织致力于保护区域范围内的质量保障机构的标准与质量，如欧洲质量保障组织 ENQA 制定了其质量保障机构成员须遵循的机构标准与指南，并要求从 2007 年 2 月起全部要进行注册，且每五年质量保障机构成员都要接受一次外部评估，以检测其是否还符合 ENQA 制定的机构标准等。

（四）质量保障机构的国际合作

大会认为，质量保障国际合作的内容与方式得到了不断拓展和丰富。

1、质量保障机构的国际合作内容日益丰富；与会代表们认为，质量保障机构的国际合作纬度不断增加，内容不断丰富。首先，越来越多的质量保障机构把业务范围扩大到了进出口教育，开始对本国高等教育领域的国际活动实施质量保障；其次，有些质量保障机构已经开始跨越国界，对其他国家提供质量保障服务；第三，还有些质量保障机构开始愿意按照国际标准展示其质量。

2、地区性的质量保障机构与国际性的质量保障机构以及世界银行之间的合作在不断加强；美国国际教育质量保障中心的主任 Marjorie Peace Lenn 指出，目前全球共有四种类型共 16 个地区性的质量保障网络组织，这些组织大多是在 2000 年以后陆续成立的，它们最需要的是加强能力建设。为此，国际组织 INQAAHE 以及世界银行要给予积极的支持，并加强相互之间的联系与合作。

三、大会年会决议

在 INQAAHE 第八届双年会上选举出了新一届领导班子，其中主席 1 人，理事会成员 6 人。INQAAHE 的新任主席为 David Woodhouse,理事会 6 名成员分别是 Nadia Badrawi (阿联酋), Peter Cheung（香港）, Jean Morse（美国）, Norman Sharp（英.苏格兰）, María José Lemaitre (智利), Lis Lang (南非)。

大会向代表报告了 INQAAHE 的最新发展情况，其中一项显著发展是 UNESCO 同意授予 INQAAHE 非政府组织 NGO 的身份和地位。另外，2007 年初，INQAAHE 又成功地联合 UNESCO 向世界银行申请到了三百万美元的资助，以落实世界银行的“质量保障能力建设的全球行动 GIQAC（Global Initiative for Quality Assurance Capacity）”，致力于促进发展中地区质量保障能力的建设。

刚上任的 INQAAHE 主席 David Woodhouse 强调了地区与 INQAAHE 携手工作的重要性，以促进更多可能还没有质量保障机构的国家发展质量保障机构并加入国际组织。他同时还指出 INQAAHE 的工作要保持独立性，不能受制于世界银行的资助。

大会报告了 2006 年 INQAAHE 的经费使用情况，并确定了 2008 年的“会员论坛”在阿根廷的首都布宜诺斯艾利斯召开，时间是 2008 年 5 月 14-16 日。2009 年的 INQAAHE 第九届双年会在阿拉伯联合酋长国举行。

四、体会

多伦多会议是教育质量保障机构的又一次国际盛会，与会代表不仅积极交流与传播本国教育质量保障的实践经验，而且了解与学习到了国际质量保障的最新动向。

首先，高等教育及其质量保障的重要性成为共识。随着全球中学后教育规模的不断扩大，新的专业、院校、证书不断产生，人们期望质量保障机构在质量标准的提供、质量保障运作的规范性、质量保障责任的透明性以及终身学习、跨境

流动证书在更大范围内的认可方面有更大的作为。

其次，各国质量保障机构的使命与任务，以及其对责任和学术质量持续改善的重视程度千差万别。由于质量保障机构发展的主要动力来源于政府的行动，而不是中学后教育院校自身，因此，质量保障机构的职责及其对学术质量改进的重视程度就存在很大差异，大多数保障机构都不把教师和学生当成质量保障的参与人员，这不利于质量保障真正效果的产生。为此，必须重新思考质量保障的整个过程，特别是要考虑如何使教师和学生成为富有创造性的质量保障参与者及受益人。

第三，学术质量的标准与等级问题将是未来质量保障机构亟待解决的重大课题。目前，各国质量保障机构之间最明显的特点就是在质量保障的程序步骤上相互模仿，即都认可并遵循“院校整理数据与信息、实施自评、接受外部同行评估、提供评估结果、院校整改”这些程序，而对什么样的院校应该满足什么样的学术标准至今仍无一致意见。大多数质量保障机构实施的都是最低可接受的质量，努力满足最低学术标准。而在一些发达国家，政府越来越强调高标准的重要性，特别是在一些先进行业领域如工程标准等。欧洲教育部长们已计划在未来十年内建立全球最高学术标准，以保持其经济优势和竞争力。可以预期，质量保障机构既然已在运行程序上达成了一致意见，那么下一步发展就可能会转向学术标准，在学术质量标准以及质量等级方面有所作为。

第四，发展中国家的质量保障机构应进一步明确发展方向。由于其他国家，特别是发达国家都在不断提高其学术标准以保持其竞争优势，为此，发展中国家不能仅拘泥于质量保障的过程或开展院校评估、专业或项目评估，而是必须要参与竞争。发展中国家要明确自身必须满足的标准是什么，必须与中学后院校一起确保标准的相互明晰以及为什么要明确这些标准。因此，发展中国家的质量保障机构在与中学后院校努力建设一种评估文化的同时，可能要明确相关专业在学历资质框架或学位级别标准中的水平与位置，努力使这些专业逐步达到标准，直到这些专业达到全球竞争性的最高标准。