

英国高等教育质量保障体系发展述评

上海市教育评估院 郭朝红

一、20 世纪 80 年代末以前：从大学自治到双轨制

英国的高等教育素有“精英教育”之称，根据有关规定，高等教育机构只有获得教皇训令或皇室特许状后才能取得大学的资格和学位授予的权力，这种状况直到 1991 年后才有所变化。英国所有的大学都有独立的法定身份，如有的大学是皇家特许的，有的是高等教育法人，还有的是通过英国国会法案建立的。英国高等院校的自治程度相对于其他许多国家而言属于比较高的。为此，长期以来，英国大学一直关心教育质量，小心翼翼地维护着自身的学术水平和大学声誉。

英国政府也早在 1919 年就成立了大学拨款委员会 UGC，在“学术自治”的传统理念和教会的影响下，UGC 在大学外部质量的监控方面发挥了一定的作用。英国政府除拨发经费以外，很少直接参与大学管理。

20 世纪 60 年代，随着英国传统大学的经院哲学越来越不能适应社会和经济的发展，以多科技术为主的理工院校迅速发展起来，高等院校数量和规模的不断扩大使得英国高等教育的质量问题倍受关注。一直以来不同类型、不同水平的大学自定学术标准的质量管理系统已无法适应时代的变革。1964 年，英国政府成立了全国学位授予委员会 CNAА (Council for National Academic Awards)，专门负责对理工院校和其它非大学的高等院校教育质量进行监控、评估和保证。如此以来，英国高等教育的“双轨制”开始形成，一轨是大学体系的公共高等教育，另一轨是非大学体系的公共高等教育。大学体系的公共高等教育质量保证机构主要是大学自治组织“大学正副校长委员会 CVCP (Committee of Vice Chancellors and Principals) 和 UGC”，非大学体系的公共高等教育质量保障机构是 CNAА。

20 世纪 70 年代末，由于英国经济状况的恶化和高等教育规模的进一步扩大，高等教育经费受到严重挑战，高等教育质量急剧下降，受到了社会各界的强烈指责。1983 年，大学正副校长委员会 CVCP 和大学拨款委员会 UGC 联合成立了“学术质量标准小组”，研究拟定了新的英国大学学术质量标准，并于 1984 年发表了《雷诺兹报告》，在英国各大学开始宣传推行大学质量保障制度。1986 年，“学术质量

标准小组”向英国政府正式递交了《大学学术标准》报告。1987年，英国政府发布了《高等教育：迎接挑战》白皮书，基本接受了《大学学术标准》报告中的观点，提出大学应建立一套统一的学术质量标准审核体系，并要求CNAA也加强对相关院校的质量审查职责。1988年，《英国教育改革法》颁布实施，根据该法中的有关规定，大学拨款委员会UGC被新成立的大学基金委员会UFC（Universities Funding Council）取代，同时成立理工学院及其它高等院校基金委员会PCFC（Polytechnics and Colleges Funding Council）。从此，英国政府开始实施根据质量拨发高等院校经费的政策，形成了以UFC、CVCP和PCFC、CNAA为主的“双轨制”的大学和非大学体系的高等院校拨款与质量保障体系。

二、20世纪90年代初：统一的“大学”质量保障制度开始形成

统一的“大学”质量保障制度是针对上述“双轨制”的质量保障制度而言的。由于“双轨制”的质量保障体系造成了英国高等教育体系内部的等级分化，因此，这一制度在高等教育质量保障过程中并没有维持多长时间。1991年5月，英国政府又颁布了《高等教育：新框架》白皮书，该白皮书建议废除原“双轨制”的高等教育拨款与质量保障体系，允许理工学院获得大学资格和学位授予的权力，从而建立起新的统一的大学质量保障制度。这是英国首次将所有高等院校的质量管理统一到一个法定的框架里。新的大学质量保障制度规定，首先由各高等教育基金委员会对高等院校的学科教学质量进行评定；其次，由高等教育质量委员会HEQC（the Higher Education Quality Council）来审核高校教育质量控制的机制。也就是说，新的大学质量保障制度强调两个方面，一个“教学质量评定”，另一个是“质量控制审核”。负责“教学质量评定”的机构是各高等教育基金委员会，分别在英格兰、苏格兰和威尔士设置三个这样的机构，这些基金委员会不是政府机构，而是通过与政府签订协议，评估相关高校的教学质量，为政府配置各地高等院校教学与科研的公共经费提供依据。负责“质量控制审核”的机构是高等教育质量委员会HEQC（Higher Education Quality Council），它是由各高校代表、大学正副校长委员会CVCP、理工学院校长委员会CDP（the Committee of Directors of Polytechnics）以及高等教育学院院长常务会议SCOP（the Standing Conference of Principals）等共同组成。1992年，英国政府颁布了《继续与高等教育法》。根据法律规定，英国设立了英格兰高等教育基金委员会HEFCE（Higher Education Funding Council for England）、苏格兰高等教育基金委员会SHEFC（Scottish

Higher Education Funding Council) 和威尔士高等教育基金委员会HEFCW (Higher Education Funding Council for Wales)。新成立的HEFCE、SHEFC、HEFCW取代了原大学基金委员会UFC和理工学院及其它高等院校基金委员会PCFC。1992年5月,英国高等教育质量委员会HEQC也正式宣布成立,并于当年9月开始运作,由其负责高等教育的质量监控,废除皇家督学的高等教育督察权,撤消全国学位授予委员会CNA A。

新的以评定和审核为主要内容的、统一的“大学”双重质量保障制度于1992年正式实施。首轮高等院校的学科教学质量评定也于1993年开始进行。然而,新的由三个基金委员会与高等教育质量委员会HEQC共同运行的“大学”双重质量保障制度依然存在着许多煮不烂的老问题。为此,大学正副校长委员会CVCP经过讨论,认为英国迫切需要建立一种单一的大学质量保障制度,即大学质量保障过程应由单一的质量保障机构统一实施。鉴于此,1994年9月,英国教育与就业部大臣要求英格兰高等教育基金委员会HEFCE的执行主任格雷姆对近年来的大学质量保障制度进行回顾与总结,看是否有必要建立一种单一的大学质量保障制度,将目前的评定和审核过程统一起来,避免双重性。尽管有CVCP主席的大力支持,但格雷姆经过研究与分析提出的建立英国“以教学质量评定为核心的、单一的大学质量保障制度”的建议仍然被多数大学副校长所否定。

三、20世纪90年代中期:“单一”的大学质量保障制度开始建立

“单一”的大学质量保障制度是指由单一的机构来组织实施大学教育质量保障活动。1995年12月至1996年12月期间,大学正副校长委员会CVCP与英格兰高等教育基金委员会HEFCE一起成立了一个联合计划小组JPG (Joint Planning Group),由该小组负责起草详细的、将双重内容融合的大学质量保障建议。1996年12月,JPG经过一年的分析与研究,提出了英国大学的教学质量评定和质量控制审核应该统一由一个新的机构来负责,即这个机构既要承担高等教育基金委员会的评定职责与功能,又要承担高等教育质量委员会HEQC的审核功能,理由有三个,一是可以提高质量保障的效率;二是可以减少质量保障机构间的磨擦以及学校的迎评负担;三是可以降低评估成本。于是,1997年3月,承担大学教学质量评定与大学质量控制审核双重功能的英国高等教育质量保障局QAA (the Quality Assurance Agency for Higher Education) 应运而生。1997年8月,QAA接替了原HEQC的职能,并吸收了原HEQC的全体工作人员。同年,威尔士高等教育基金委员会教学质量评

定部门的功能也转交给了QAA。巧的的，英国政府1996年成立的以迪尔英为首的高等教育调查委员会，经过一年多的考察，1997年7月，也就高等教育的质量与标准、新的质量保障基本建设提出了广泛而深入的建议，并QAA的成立给予了肯定和支持¹。

1997年秋天，英国新的、由单一机构QAA实施的大学质量保障正式开始运作。这一新的大学质量保障是将评定与审核融合起来，强调保障高校的学术质量标准，即是后来为人熟知的大学学术质量评估（从学科专业层面和学校质量管理层面进行）。2000年1月，学术质量评估的做法最终被广泛接受。2000年10月、2001年10月，苏格兰、英格兰也分别开始实施新的大学学术质量评估活动。然而，由于少数大学到政府部门的游说，QAA实施的新的大学学术质量评估活动不得不于2002年停止。因此，有关人士又开始重新讨论起以审核为基础的质量保障模式。2002年8月，英国政府最后批准同意了新的以审核为基础的质量保障模式。QAA也不得不开始废止正在进行的学术质量评估，并于2002年8月正式发表了英国《高校质量审核指南》，2003年2月，由QAA组织的第一批高校质量审核活动正式开始。

QAA发表《高校质量审核指南》不久，英国内阁“提高管理专家组”就高等教育管理又发表了《高等教育：减轻负担》的报告。该报告认为，高等教育受到了过度管理，特别是在高等教育经费、质量保障、信息收集等方面。专家组认为形成这种局面的主要原因是各类高等教育管理机构之间的关系没有协调好，因此，该报告建议，要强化高等教育基金委员会中高等教育论坛的作用。高等教育论坛应设立秘书处，由英国教育与技术部提供经费支持，教育大臣为高等教育负责，建议达成一个减轻高校负担的行动计划。秘书处每年向教育大臣以及其他投资人递交报告，高等教育论坛应发挥好守门人的作用，不要让不必要的负担加在高校身上。英国政府接受了“提高管理专家组”的建议，于2003年1月发表了《高等教育之未来》白皮书。

四、英国高等教育质量保障点评

¹ 《迪尔英报告》就高等教育质量保障提出了以下几项强化QAA功能的建议：①要求QAA承担质量保障、公众信息、标准确认和证书框架的管理责任，并为各高等教育机构申请政府拨款制定可操作的规范；②授权QAA与高等院校合作成立一个专家小组，制定质量标准，尤其是质量标准的最低要求；③建立健全外部检查人员制度，授权QAA与高等院校合作建立一个英国专家信息库，作为评估高等学校教学质量的校外专家候选库；④QAA应明确授权开课的标准，加强对学位授予质量的评估，对QAA已确认的未正确使用学位授予权力的学校取消其授予学位的权力；⑤建立一个公正、健全的涉及教育服务质量的投诉制度。（刘晖 从《罗宾斯报告》到《迪尔英报告》 比较教育研究 2001年第2期 P27）

十几年来，英国高等教育质量保障体系的发展过程经历了至少不小于三次的重大变革，英国大学质量保障体系的形成充满着矛盾和冲突，经过了斗争和探索。可以说，英国近十年间大量的时间和精力被浪费在如何对现有的质量保障模式进行修改的舌战上。英国高等教育质量保障体系的不稳定性以及经验和教训值得我们思考。也许，英国大学历来有着自治的传统，大学质量的保障职责应有由大学自己或大学学术团体来承担。虽然目前大学自治仍是主要模式，但现在整体上已将大学自治与外部管理结合在一起。因此，各方免不了对高等教育质量保障的所有权、保障的形式、目的以及保障范围等有不同意见。即使是最新的以审核为基础的质量保障模式也没有解决现有的分歧，只是相互之间的矛盾略微调和了一些而已。以下从质量保障的目的、范围和保障所有权三方面进行点评。

（一）从质量保障目的上看，长期以来英国政府、基金委员会和大学及其团体三者之间未能达成一致意见。

英国政府、基金委员会和大学及其团体三者之间冲突的焦点是如何才能真正保证大学生的学习质量？这主要有两种观点，即效率观和效益观。效率观认为，大学院校为了争得生源和财源相互竞争，必然最注重、也最能保证学生的学习质量。学生可以从高等教育机构提供的学习条件和教育内容等方面获得有关质量的关键性信息，再根据其自身的学习目的和对该大学的质量认可度选择就读哪所高校。大学会根据学生的选择在第一时间内作出积极回应并不断提高其教育质量。这种观点要求大学质量应该由高校自己负责，且能体现质量管理高效的特点。效益观认为，大学质量保障的制度性安排最能保证学生的学习质量。这种制度性的质量保障安排不仅通过大学内外部质量保障过程向学生提供最关键的质量信息，而且反映大学内部全体教师的价值理念，提高教师的专业化程度，通过专业激励提高教育教学质量。

（二）就保障范围而言，大学教学质量评定与质量控制审核一直是分分合合，表明了英国各质量保障机构的妥协性。

1991年《高等教育：新框架》白皮书提出了新的外部质量保障范围是质量评定和质量审核。质量评定是直接对大学所提供的教学质量进行评定，质量审核是直接对大学的质量保障机制进行审查。评定的重心在教学，它是一个看看学生是否到达既定学业水平的过程；审核的重心是大学的质量保证机制，即看看大学都有哪些维持学术标准的制度和规定，效果又如何等。因此，这两种质量保

障过程所涵盖的内容是截然不同的，且由不同的保障机构组织实施。但在后来，这种不同又有了有限的融合。1997年《迪尔英报告》的建议，即英国大学的外部质量保障应减少对学科专业的教学质量评定，而明确定位在保障大学的学术标准，应该在大学集体签署的协议框架内由单一的外部机构统一组织实施。2002年通过的以审核为主的大学质量保障模式实际上也是一种妥协，并不是一种模式战胜另一种模式的结果。质量审核保障模式不再是对学科专业的评等定级，其质量保障的重点是质量与标准信息收集与出版上，与最初的质量保障要求向学生说明质量信息和依据的本意相违背。

（三）就质量保障的所有权而言，英国高等教育质量保障是法定范围内的自我治理。

1992年后，英国大学质量保障所有权划分的依据是，学科教学质量是学生和其他投资者最感兴趣的事，而学术标准是高校和大学团体共同关心的事。于是，政府在其白皮书中宣布了国务大臣有保留地将质量保障权转交给高等教育基金委员会，或转交给代表基金委员会按照大学商定的学术标准履行学科教学评定的某个机构。政府随后将这一规定写入了法律。据此，大学院校的学科教学质量评定是由各高等教育基金委员会负责的，它有权根据政府的政策方针，经过与高等教育部门协商并充分听取大学代表委员会的建议，最后决定学科教学质量评定的关键要素有哪些。而大学的质量控制审核是由大学团体组合共同负责的，通过大学院校及其代表组成一个法定的高等院校质量控制审核机构来进行，该机构的委员会成员绝大多数都是其指定的高校的校长（大多数是由CVCP提名的大学副校长）。但后来，成立了QAA，其委员会的14名成员（执行主席除外）中，有4名是由高校代表机构任命的，有4名却是由高等教育基金委员会任命的，还有6名是由独立人士组成的。这说明事实上，1992年以来的“统一的大学质量保障体系”是不成功的：

首先，QAA的责任值得人们思考。QAA究竟是为谁负责？从法律上讲，QAA通过单独的服务协议，应该对高等教育基金委员会负责、对大学负责。但实际上，它对所有的人负责，当然也包括政府负责高等教育的大臣，又可以说，它不对任何人负责，因为没有任何个人或机构需要它来负有责任（代表政府部门在学位授予权力的建议和授予大学名称时除外）。因此，成立QAA从某种意义上说存在着一种风险，那么，谁又会为这场风险负责呢？其次，高校有些作茧自缚。早在20世纪

80年代初期，高校对于教育部长们就其内部质量保障过程提出的问题反应就很迟钝。他们没能集体卫护其自治机构，而是一次又一次地做着有利于政府和高等教育基金委员会的事情。如高校认为，单一机构单一管理大学质量的保障过程可能会减少政府对大学的管制要求。因此，高校愿意主动通过CVCP以及CVCP的领导，寻求大学质量保障体系的改革，这与政府讲究实效的立场是一致的。虽然高校与政府没能完全达成一致协议。对于政府明确表示“新成立的QAA机构永远也不可能象高等教育质量委员会HEQC过去那样直接向大学负责”的态度，高校也给予了认可，因为没有人能把政府剔除在大学质量保障体系之外。高校在改革中逐步放弃了自己机构的职责，接受了外部审查范围应该扩展到学术标准的规定。直到后来，高校代表机构提出跟过去向HEQC派观察员一样，也向QAA委员会派两名观察员的请求竟被毫不客气地遭到拒绝，而政府部门和全国学生联合会NUS(the National Union of Students)提出同样的要求却被接受了。在连一个观察员地位都得不到的现实面前，可以说，高校为其行为付出了一定的代价。

总而言之，多年来英国高等教育质量保障最主要的经验教训就是外部质量保障过程的易变性。这种易变性不仅使其在大学之间无法保持连贯一致性，也无法避免不公平现象的发生，更强化了大学不能过分依靠外部质量保障来提高教育质量和学术声誉，除非大学处在严重的困难时期，大学教育质量的自我保障最终还是根本。

参考书目

1. <http://www.qaa.ac.uk>
2. Roger Brown, (2004) *Quality Assurance in Higher Education*, Routledge Falmer, London and New York
3. <http://www.universitiesuk.ac.uk>
4. QAA. (2004) Code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education, Section: External examining
5. 夏天阳主编.《各国高等教育评估》.上海科学技术文献出版社,1997年版
6. 陈玉琨 代蕊华等著.《高等教育质量保障体系概论》.北京师范大学出版社,2004年版
7. 刘 晖.从《罗宾斯报告》到《迪尔英报告》,比较教育研究,2001年第2期 P24
8. 杨晓江《教育评估中介机构研究》 华东师范大学 博士论文 1999年