

美英澳高等教育质量标准比较分析

邱均平^a, 欧玉芳^b

(武汉大学 a. 信息管理学院中国科学评价研究中心; b. 教育科学学院, 湖北 武汉 430072)

摘要:通过对美英澳高等教育质量标准的主体、客体、环境和工具对比分析,发现:由于三国高等教育管理体制在分权制和集权制上的分歧,其高等教育质量标准的主体和客体存在“政府型”和“非政府型”,“自愿性”和“强制性”的属性之别。但三国的高等教育质量标准的环境和工具具有相似性,其法制环境完善,三国均有相应的国家法律来保障标准的制定、实施、评价和控制;其使用工具类似,三国在实施各自的高等教育质量标准的时都采用了自我评估与外部评估相结合的手段,三国的评估程序基本一致。

关键词:质量标准;美英澳;高等教育;对比分析

中图分类号:G40-059.3

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2015)02-0162-05

如果说高等教育质量是高等教育生命线,那么高等教育质量标准则决定着高等教育生命线的长短。作为公共政策的一种形式,高等教育质量标准是外部质量评估体系的基础。在高等教育外部质量评估体系的三种形式,即政府主导的认可评价、中介组织从事的认证评价以及多元主体执行的社会评价中,评价标准即质量标准决定了评价效度,也影响着评价客体。

在2014-2015年QS世界大学排行榜上,美、英、澳三国的高校仍以绝对优势占据排行榜前列。美、英两国的高校垄断了QS世界大学排行榜前10强,其中美国占6所,英国占4所。世界500强中有23强为澳大利亚高校。美英澳高等教育获得如此好的社会评价与他们各自政府主导的认可评价以及中介组织主导的认证评价的实施密不可分。那么他们的认可评价和认证评价背后倡导的质量标准的主体、客体、环境以及工具有何异同呢?本研究将以公共政策分析的基本框架,即公共政策的主体、客体、环境和工具^[1],来对比分析美英澳高等教育质量标准。

一、美英澳高等教育标准的主要内容

由于美国高度自治的高校管理制度,美国联邦政府或州政府机构制定高等教育质量标准。它的高等教育质量主要通过美国教育部和美国高等教育认证委员会认可的七大地区认证机构的认证评价来保障。七大认证机构及其认证标准见表1。

表1 美国七大地区认证组织及其认证标准

序号	认证机构	认证标准
1	新英格兰院校协会高等院校委员会(NEASC-CIHE)	《2011年认证标准》
2	中部各州院校协会高等教育委员会(MSA-CHE)	《卓越高等教育的特征》
3	中北部院校协会高等教育委员会(NCACs-HLC)	《认证标准和核心要素》
4	西北院校协会(NCCU)	《认证标准》
5	南部院校协会高等院校委员会(SACS-CC)	《认证原则:质量提升的基础》
6	西部院校协会两年制社区大学和专科院校认证委员会(WASC-ACCJC)	《认证标准》
7	西部院校协会四年制高等院校认证委员会(WASC-ACSCU)	《2013年认证手册》

修回日期:2014-12-31

作者简介:邱均平(1947-),男,武汉大学中国科学评价研究中心主任,教授,博士研究生导师,主要从事信息计量与科学评价、知识管理与竞争情报、网络计量与信息管理等研究;欧玉芳(1984-),女,武汉大学教育科学学院博士研究生,主要从事教育管理与科学评价研究。

其中,新英格兰院校协会高等院校委员会(NEASC - CIHE)和中部各州院校协会高等教育委员会(MSA - CHE)分别成立于1885年和1887年,是美国最早的认证机构,本研究选择具有一定代表性的NEASC - CIHE和MSA - CHE的认证标准作为研究对象。NEASC - CIHE现行的认证标准为《2011年认证标准》;MSA - CHE现行的认证标准是《卓越高等教育的特征:会员要求和认证标准》^[2](*Characteristics of Excellence in Higher Education: Requirements of Affiliation and Standards for Accreditation*),此标准已再版了12次。最近一次修订发生在2011年3月,具体内容见表2。

1997年,英国成立了高等教育质量保障署(Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA),该署由英国教育和技术部支持。顾名思义,其目的在于保障英国高等教育的学术质量并建立相关的质量标准。成立后,QAA与英国的高等教育提供者创建了一套指导高等院校制订学术标准、保障学术质量的参照体系,即所谓的“学术规范系统”(academic infrastructure)。它包括:(1)《高等教育质量保障和标准实施规程》;(2)《英格兰、威尔士、北爱尔兰和苏格兰高等教育资格证书架构》;(3)《学科基准指令》;(4)《课程规范》^[3]。2012年,QAA出台了《英国高等教育质量标准》^[4](*UK Quality Code for Higher Education*)。此标准取代了上文所述的“学术规范系统”,成为英国当下保障高等教育质量的主要依据,具体内容见表2。

2011年7月30日,澳大利亚通过《2011年高等教育质量和标准署法案》与《2011年高等教育质量和标准署(重要修正与过渡期规定)法案》,澳大利亚高等教育质量和标准署(TEQSA)正式成立,取代之前的澳大利亚大学质量保障总署(AUQA)。根据《2011年高等教育标准框架》^[5](*Higher Education Standards Frameworks (Threshold Standards) 2011 (F2013L00194)*)对高等教育提供者进行注册并对其表现进行评估。标准框架分为门槛标准和非门槛标准(即将制定),具体内容见表2。

表2 美英澳现行高等教育质量标准主要内容

美国	
《卓越高等教育的特征:会员要求和认证标准》	《2011年认证标准》
1. 使命和目标	1. 使命和目标
2. 规划、资源配和院校创新	2. 规划和评价
3. 院校资源	3. 图书馆和其他信息资源
院校环境	4. 组织和治理
4. 领导和治理	5. 正直
5. 管理	6. 物质和技术资源
6. 正直	7. 财政资源
7. 院校评估	
教育效能	
英国	
《英国高等教育质量标准》	
A: 学术标准的设置和维护	B: 学术质量的保障和优化
A1 章: 国家层面	B1 章: 课程设计、开发和认定
A2 章: 学科和资格层面	B2 章: 高等教育的招聘、选才和入学
A3 章: 课程层面	B3 章: 教学
A4 章: 认定和检查	B4 章: 促进学生的发展, 提高学生的成
A5 章: 外部性	B5 章: 学生的参与度
	B6 章: 学生的评估以及先前学习认定
	B7 章: 外部检查
	B8 章: 课程监控和审查
	B9 章: 学术申诉和学生投诉
	B10 章: 高等教育条款以及其他条款的管理
	B11 章: 研究学位
	C: 相关的高等教育信息标准
	1. 为公众提供了解高等教育提供者信息
	的标准
	2. 为预备学生提供信息
	的标准
	3. 为当前学生提供信息
	的标准
	4. 为学生提供完成学业信息
	的标准
	5. 为负责学术标准和
	质量信息的人提供
	信息
	的标准
澳大利亚	
《2011年高等教育标准框架》	
门槛标准	非门槛标准(即将制定)
1. 高等教育提供者注册标准	1. 教学标准
2. 高等教育提供者分类标准	2. 信息标准
3. 高等教育提供者课程认证标准	3. 研究标准
4. 资格标准	

二、美英澳高等教育标准的主体、客体、环境和工具对比分析

(一)美英澳高等教育标准的主体

在哲学上,主体是指有意识地进行着认识和实践活动的人。一般而言,高等教育标准的主体是指直接或间接地参与高等教育标准制定、实施、评价和监控等全过程的个人、团体或组织。高等教育标准主体不仅参与和影响高等教育标准的制定,而且在高等教育标准的实施、评价和监控等环节都发挥着积极的能动作用。由于美英澳三国在政治体制、经济发展和文化传统等方面的差异,高等教育标准主体也有所不同,详见表3。

表3 美英澳高等教育质量标准主体

	美国		英国	澳大利亚
主体	《卓越高等教育的特征:会员要求和认证标准》 《2011年认证标准》		《英国高等教育质量标准》	《2011年高等教育标准框架》
制定和实施主体	MSA - CHE	NEASC - CIHE	QAA	TEQSA
制定和实施主体性质	非盈利私立中介组织	非盈利私立中介组织	非政府机构	政府机构
评价和监控主体	美国高等教育认证委员会(CHEA)	美国高等教育认证委员会(CHEA)	英国教育和技术部(Department of education and Skills)	英联邦教育部(Commonwealth Minister for Education)
评价和监控主体性质	民间认证组织	民间认证组织	政府机构	政府机构

由表3可知,美国高度自治的高等教育管理体制导致其高等教育质量标准的制定、实施、评价和监控主体都是各类民间认证组织,可以说美国高等教育质量标准的主体是一种专业化的多样性“非政府型主体”,它制定的标准是非强制性标准,旨在指导教育质量向卓越方向发展,而非最低要求的满足。高等院校自身愿意接受“非政府型主体”所制定的标准的评价。这种“非政府型主体”标准带来高等院校教育质量的自主提高,而非外部强制评估压迫下的被动提高,其生命力更强。“非政府型主体”的多样性也带来了美国高等院校的多样性。反观英国和澳大利亚的高等教育质量标准的制定、实施、评价和监控主体都是政府机构,我们可谓之为“政府型主体”。“政府型主体”制定的高等教育质量标准的强制性,所有受其管辖的高等院校必须符合标准的相应规定。这种主体所制定的标准在实施过程中必然会遇到某些高校的抵制,容易导致标准流于形式和抹杀院校多样性等问题的出现。但其优势在于能实现统一管理和保持院校质量的相对均衡。

(二)美英澳高等教育质量标准的客体

高等教育标准客体是高等教育标准所发生作用的对象,包括高等教育质量标准所要处理的高等教育质量问题和所要发生作用的目标群体两个方面。高等教育标准的直接客体是与高等教育质量相关的问题。由于美英澳三国高等教育质量标准的主体存在着差异,其客体也有差异,具体见表4。

表4 美英澳高等教育质量标准客体

	美国		英国	澳大利亚
客体	《卓越高等教育的特征:会员要求和认证标准》 《2011年认证标准》		《英国高等教育质量标准》	《2011年高等教育标准框架》
目标群体	美国特拉华州、哥伦比亚特区、马里兰州、新泽西州、纽约州、宾夕法尼亚州、波多黎各州以及美国维尔京群岛的高等院校	缅因州、新罕布什尔州、佛蒙特州、马萨诸塞州(麻省)、罗德岛州和康涅狄格州的高等院校	英国高等院校	澳大利亚高等院校
高等教育质量问题	1. 院校环境 2. 教育效能	1. 院校环境 2. 教育效能	1. 学术标准 2. 学术质量 3. 相关的高等教育信息	1. 高等院校的资质问题

由表4可知,从高等教育质量标准客体的作用目标群体维度看,由于高度自治的高等教育管理体制,美国高等教育质量标准作用的客体带有明显的地区性;英国和澳大利亚集权式的高等教育管理体制则使其高等教育质量标准作用的客体带有鲜明的国家整体性;从高等教育质量标准客体的质量问题维度看,美国的高等教育质量标准的虽然是地区性的标准,但是其要解决的质量问题范围较广、层次深。它不仅解决院校环境问题,例如院校的财政资源、图书馆设施以及愿景和规划等基础设施和办学理念问题,还注重教育效能

问题的解决。这与标准的制定和实施主体 MSA - CHE 和 NEASC - CIHE 的悠久历史分不开。NEASC - CIHE 成立于 1885 年,MSA - CHE 成立于 1887 年,两个认证机构都存在了一个多世纪。其中,MSA - CHE 制定的《卓越高等教育的特征》认证标准已根据美国高等院校的变化再版了 12 次。英国高等教育质量标准客体要解决的质量问题主要是学术标准和学术质量问题,即教育效能问题,而对于院校环境并无涉及。澳大利亚的高等教育质量标准客体要解决的质量问题主要是高等教育提供者,即高等院校的资质问题,其通过制定一系列的门槛标准来保障高等教育的质量。正如澳大利亚学者 Mahsood Shah 所言,澳大利亚的高等教育质量由“提高型”(improvement - led)向“基准型”(compliance - driven)转变^[6]。

(三)美英澳高等教育质量标准的环境

广义上的环境是指某事物发生、存在所处的生态条件或某行动所处的背景。从系统论看,一切事物都处于一个更大的系统之中,是这个更大的系统的子系统,而这个更大的系统则构成了系统的生态环境^[1]。作为一个子系统,高等教育质量标准的更大系统是高等教育质量保障体系,具体表现为一系列指导高等教育标准制定、实施、评价和控制的政策法规,即法制环境。本研究主要探讨美英澳高等教育质量标准的法制环境,具体见表 5。

表 5 美英澳高等教育质量标准的环境

	美国	英国	澳大利亚
环境	《卓越高等教育的特征:会员要求和认证标准》 《2011 年认证标准》	《英国高等教育质量标准》	《2011 年高等教育标准框架》
法制依据	《1965 年高等教育法案》	《继续教育和高等教育法案》	《2011 年高等教育质量和标准署法案》

表 6 美英澳高等教育质量标准的工具

	美国	英国	澳大利亚
工具	《卓越高等教育的特征:会员要求和认证标准》 《2011 年认证标准》	《英国高等教育质量标准》	《2011 年高等教育标准框架》
执行程序	<p>第 1 步和第 2 步:各院校决定是否向 MSA - CHE 申请认证,是否采取改革使院校符合《卓越高等教育的特征》标准的要求;</p> <p>第 3 步:递交申请书;</p> <p>第 4 步:MSA - CHE 协会职员现场访问;</p> <p>第 5 步:申请人评估小组访问;</p> <p>第 6 步:更新认证准备报告,候选人过程访问;</p> <p>第 7 步:自评和外评小组访问</p> <p>第 8 步:获得认证。</p>	<p>院校准备阶段。</p> <p>院校与 QAA 召开预备会议,根据《英国高等教育质量标准》确定评估范围,院校准备自我评估文件;</p> <p>QAA 访问阶段:</p> <p>1. 简短访问。QAA 对院校管理层进行简短访问;</p> <p>2. 评估访问。QAA 详细地访问院校管理人员和学生。</p> <p>QAA 判断和报告阶段:</p> <p>QAA 根据院校自评文件和访问实情生成评估报告。报告对院校当下和未来的教育质量进行判断。</p>	<p>1. 自我评价。各高校根据《高等教育标准框架》的各项标准进行自我检查;</p> <p>2. 外部评价。TEQSA 组成小组,访问被评院校,判断被评院校是否达到既定标准;</p> <p>3. 公布初步评价报告。TEQSA 根据外评和外评资料公布初步报告;</p> <p>4. 公布最终报告。TEQSA 根据评价资料的反馈调查研究,最后形成最终报告。</p> <p>5. 院校整改。被评院校根据最终报告进行整改。</p> <p>6. 联邦政府措施。联邦政府对严重不合格的院校采取停止拨款、取消认可资格或建议改进接受进一步评价等措施督促院校提高质量。</p> <p>7. 质量评价周期 5 年。</p>
工具属性	自愿性	自愿性	强制性

由表 5 可知,美国的高等教育质量主要通过《1965 年高等教育法案》和《国家处在危难中》两部法案来保障。《1965 年高等教育法案》第 4 条规定:“美国教育部认可标准要求认证机构维持其在学生成绩、课程、教师、教学设备、财政和行政管理能力、学生服务、招生和入学、学位和学位课程或证书的目的评估、学生

投诉记录以及培养项目履行学生资助责任的记录等专业领域的具体标准”^[7],它以法律的形式最终确立了认证的控制功能地位,巩固了认证在美国高等教育政策上的支配地位。同时,其为认证组织制订的认证标准规定了方向。英国1992年出台的《继续教育和高等教育法案》保障了质量评估的法律地位。该法案也规定高等教育经费发放机构必须通过独立的质量评估委员会监控其所资助的学术课程。该法案不仅达到要审核学术标准的目的,还要监控并改善有效标准的内部程序。澳大利亚2011年出台的《高等教育质量和标准署法案》两个首要目的便是“提供国家统一的高等教育标准”以及“使用基于标准的质量框架和与管理需要、风险和比例相关的原则管理高等教育”^[5]。由此可见,美英澳高等教育质量标准的法制环境良好,各国均有相关的法律来保障标准的制定、实施、评价和控制。

(四)美英澳高等教育质量标准的工具

高等教育质量标准的工具是实现高等教育质量标准所定目的的执行程序或手段。高等教育质量标准只有通过适当的工具才能得到有效的执行,从而达到标准设计的理想状态。标准的工具是连接标准的目标和结果的桥梁,是将标准的目标转化为具体行动的路径和机制。美英澳高等教育质量标准的工具见表6。

由表6可知,从美英澳三国高等教育质量标准工具(即执行程序)维度看,美英澳三国在实施各自的高等教育质量标准时都采用了自我评估与外部评估相结合的手段,三国的评估程序基本一致。从工具属性维度看,美国由于其高等教育质量标准主体的“非政府”性,其执行程序必然带有“自愿性”。而英国和澳大利亚高等教育质量标准主体的“政府”性则决定了他们执行程序属性的“强制性”。

四、结论

高等质量标准的主体、客体、环境和工具是保障各国高等教育质量的关键。从以上比较分析可知,美英澳三国高等教育质量标准的法制环境完善,三国均有相应的国家法律来保障标准的制定、实施、评价和控制。但是,由于三国高等教育管理体制的差异,其高等教育标准的主体、客体和工具都存在差异。总的来说,美国高等教育质量标准是“非政府型主体”针对带有明显自愿属性的有限客体提出的一系列旨在提高高等教育质量的要求;英国高等教育质量标准则是“政府型主体”强制性地对其全体高校施加偏重学术提高的命令;而澳大利亚则是“政府型主体”强制性地对其全体高校提出的尚未完善的基本要求。

参考文献:

- [1]陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社,2011:68-80.
- [2]Middle States Commission on Higher Education. Characteristics of Excellence in Higher Education: Requirements of Affiliation and Standards for Accreditation[M]. Philadelphia: Middle States Commission on Higher Education, 2006: 1-68.
- [3]Universities UK. Quality and Standards in UK Universities: A Guide To How The System Works[M]. London: Universities UK, 2008: 3.
- [4]The Quality Assurance Agency for Higher Education. UK Quality Code for Higher Education[EB/OL]. [2014-8-20]. <http://www.qaa.ac.uk/assuring-standards-and-quality/the-quality-code>.
- [5]Tertiary Education Quality and Standards Agency. Higher Education Standards Frameworks[EB/OL]. [2014-9-2]. <http://www.teqsa.gov.au/higher-education-standards-framework>.
- [6]MASHOOD SHAH, LUCY JARZABKOWSKI. The Australian higher education quality assurance framework[J]. Perspectives: Policy and Practice in Higher Education, 2013, (17)3, 96-106.
- [8]吴殿朝,崔英楠.国外高等教育法制[M].北京:中国人民公安大学出版社,2005:328-336.

A Comparative Analysis on Higher Education Quality Standards of America, UK and Australia

QIU Junping^a, OU Yufang^b

(a. Center for Science Research Evaluation of China, School of Information Management;

b. Research Institution of Educational Science, Wuhan University Wuhan 430072, P. R. China)

Abstract: With a comparative analysis from the respects of subject, object, environment and tools on higher education quality standards of America, UK and Australia, we found there were various differences among America, UK and Australia higher education quality standards' subjects and objects, i. e. "government type" and "non-government type" subjects, "voluntary" and "mandatory" objects. Those differences are caused by the divergence that exists among their higher education administrative system, i. e. decentralization system and centralization system. However, there are similarities in the environment and tools of higher education quality standards of those three countries. Three countries have a comparatively perfect legal environment, and they all have responding state laws that guarantee higher education quality standards' formulation, execution, evaluation and control; besides, they have similar tools. Three countries adopt the same method, i. e. combining self-evaluation with external evaluation. Their evaluation procedure is basically the same.

Key words: quality standard; America, UK and Australia; higher education; comparative analysis