

系统·刚性·常态.

高等教育内部质量保障体系建设三个关键词

刘振天

摘要：建立和完善高等教育内部质量保障体系，必须着眼于质量保障的系统性、刚性和常态性。不仅要有层次分明的质量目标和标准系统，更重要的在于严格执行，将质量标准质量规范内化于学校教育教学生活过程，使之成为高校管理者、教师和学生日常生活的部分。

关键词：高等教育；质量保障；系统性；刚性；常态性

高等教育质量保障体系，是为确保并有效提高高等教育质量而建立的集目标、资源、管理和运行于一身的一整套系统。一般由外部质量保障体系和内部质量保障体系两部分构成。外部质量保障体系的建构和实施主体是政府或者社会第三方机构，内部质量保障体系的建构和实施主体则是高校自身。

无论是高等教育质量还是高等教育质量保障体系，都是现代大工业生产、市场经济社会、信息化以及全球化发展的产物。尽管近世之前的早期大学就有质量标准的控制行为，但真正意义上的高等教育质量保障，还是最近几十年间的事，且首先得以建立的是外部质量保障体系。比如众所周知的兴起于 20 世纪 80 年代的欧美国家高等教育质量保障运动即是如此。它广泛波及世界其他国家及地区，质量标准、质量管理、质量认证、质量审核、质量评估、质量五认等，一时成为潮流，而国家的、区域的、国际的高等教育质量保障组织也相继成立。当前，世界上 200 多个国家或地区，已有 180 多个建立了自己的质量保障体系，持续不断地开展各种形式的质量保障活动。

外部质量保障及其体系化，反过来引导、激发并促进了高校内部质量保障体系建设。以我国为例，始于 20 世纪 90 年代教育部开展的高等学校本科教学工作评估以及高职高专人才培养水平评估，社会团体开展的高等工程和高等医学教

育专业认证，地方政府开展的学科专业评价，媒体和社会第三方机构开展的大学排名等外部质量评价与保障活动，无不深刻影响着大学内部质量观及质量管理工作。在外部质量评价与保障带动下，高校内部质量保障体系建设如火如荼地开展起来。

然而，必须注意到，在一个相当长的时期，高校内部质量保障体系还存在弊病，最明显之处就是简单机械地模仿外部质量保障体系和运行模式，内部质量保障听命和附属于外部质量保障，以至于成为外部质量保障和检查评价的前期阶段，因而缺乏对内部质量保障体系的本质、结构与功能的正确理解和深入认识，导致内部质量保障活动过于强调权宜性和功利性^[1]。因此，在高等教育质量已成为当今时代、国家和社会的共同关注，在外部质量保障体系日益成熟的情境下，探讨高等教育内部质量保障体系建设，从根本上提高高等教育质量，就显得十分紧迫。

一、高等教育内部质量保障体系建设必须着眼于系统性和完整性

高等教育质量保障体系之所以被称为体系，本身就意味着系统和完整。因此，便谈不上体系化。事实上，高等教育质量保障体系，即将现代系统论、信息论、控制论、协同学等诸多学科的理念、技术与方法，综合运用于高等教育质量管理，进而构建高等教育质量保障体系。进一步说，高等教育质量保障体系就是将高等教育、高等教育质量均视为具有结构化的系统形态，着重于分析高等教育质量的全部因素，并将这些因素按照不同的性质、功能、作用方式等加以结构化、序列化，人为构造成一种可观测、可分析、可统计、可量化、可操作和可控制的管理系统。

以外部质量保障或评估认证为例，那些保障、评估、认证或者排名指标，无不是结构化系统化的标准体系，只有做到体系化或系统化，才能切实发挥观念整体地反映实际、掌握和指导实践的作用。体系或系统，就是人们头脑中观念地反映现实，是高于现实观念和理论。做不到体系化，质量保障活动就会支离破碎，效果也就必然大打折扣。

长期以来,我国在高等教育内部质量保障体系的理解和建设上,存在着一定的局限和误区,不仅混同内部与外部质量保障活动,机械地照抄照搬外部质量保障,而且将内部质量保障平面化、片面化和片断化,人为分割为相互不相关联的个别性活动,如教学督导、同行听课、领导评议、学生评教等,没有上升到系统化设计高度,无形中影响了内部质量保障活动的效能。事实上,高等教育内部质量保障体系是一连串的系统化链条,是有目标、有标准、有机构、有评价、有反馈和有改进的闭环系统。内部质量保障体系建设的目的,是通过对质量生成过程及因素进行分析,寻找质量保障的关键点,运用制度、程序、规范、技术等实施调控,进而实现质量的持续改进与提高^[2]。因此,内部质量保障体系的建设应该以全面质量管理思想为指导,以提高人才培养质量为目标,以系统论、控制论和信息论为方法,对人才培养活动的各个阶段、各个方面和各个环节实行有效控制,构建起任务、职责、权限明晰且相互协调、相互促进的足以持续保障教育教学质量的稳定而有效的质量管理体系。

高等教育内部质量保障体系,应有怎样的系统形态?根据已有研究^[3],至少包括前后相关、左右相联的五大方面:

1. 目标和标准系统。主要指高等教育发展目标、高校人才培养目标与培养规格、专业培养目标及其质量标准、课程目标及课程标准、具体教育教学活动目标与准则等。目标和标准系统属于顶层设计,在整个质量保障体系中居于统领作用,是质量保障体系的出发点,也是最终落脚点,更是体系的灵魂所在,它反映着高校对教育质量的理解决,也反映着高校对政治、科技、市场、个人以及学术自身发展等多种利益相关人的态度与价值追求。目标和标准还决定着课程与教学内容的取舍,培养模式以及具体教育教学活动形式的安排。科学合理和完备细致,是对目标和标准系统的最基本要求,符合要求的目标和标准,就能反映和满足利益相关者的需要,并以此为依据,恰切选择教育教学活动内容与活动形式,实现教育教学活动的最大化,否则,目标和标准不科学、不合理,系统不细致,就会在出发点上出现严重偏差,结果必然事与愿违或事倍功半。

2. 资源配置系统。这里的资源，主要指影响教育教学质量的人力、财力、物力资源，也包括知识、信息和技术资源。人力主要指管理者以及教师的数量与结构、人力培训和发展、学生状况等，财力具体指投入或获得的经费，物力具体指教育教学场所以及相应的教学实验设备。人财物等资源是内部质量保障体系中的硬件，是支撑系统。知识、信息和技术，则指影响学校质量的思想、观念、规范和技术等，它们是质量保障体系中的软件。当今时代，确保和提高教育教学质量，不仅要有足够的硬件资源保障，也需要知识、信息和技术等软件资源。硬件资源是基础，没有数量足够、质量先进的办学条件，提高质量就会落空。然而，只有硬件还远远不行，更重要的是还要有先进的管理理念等软件资源，以此优化人力、物力、财力等资源配置，充分发挥其效率、效益。

3. 运行系统。运行系统主要指高校人才培养开展过程及其质量管理，包括资源配置与管理，教育教学计划及培养方案的制订与实施，各教育教学具体环节的标准与展开，各具体教育教学环节的质量监控、质量建设和质量研究，等等。运行系统实质是按照一定目标要求，在特定时间和空间范围内展开资源配置和具体教育教学活动的过程。运行系统是否合理有序、是否高效，一定程度上影响着教育教学活动质量。在人财物资源相对均等条件下，两所高校质量如果出现高低不同，那么，多是由于过程运行效果影响所致。因此，高校提高教育教学质量，建立健全内部质量保障体系，重点应放在过程运行环节上。运行系统科学合理高效，就能够充分发挥各方面的积极性和能动性，甚至可以起到弥补硬件资源条件不足所带来的风险和问题。要对教育教学运行系统进行深入研究，加强运行系统建设，使每一活动、每一人员、每一要素都能够按照计划有序运行。

4. 评价系统。主要是对目标、标准、资源配置、运行效率效果进行及时评价，包括学校内部开展的整体评价、管理绩效评价、院系教学工作评价、专业评价、课程评价、教师教学质量评价、学生学习效果评价、毕业生满意度调查、毕业生追踪调查、教学评优奖励等环节。

5. 反馈改进系统。在评价系统基础上，将评价结果及时反馈给相应的部门、

单位和人员，以获得对目标、标准、资源配置、活动运行成效的信息，用以改进工作。

评价与反馈改进系统，是整修内部质量保障体系的调节系统，它是质量管理和质量提高不可或缺的环节。正是由于有了评价系统、反馈系统和改进系统，整个保障体系才得以顺利推进并不断向着更高层次的目标前进。

以上五大系统构成高等教育质量保障的整体。这五个方面，是整体不可分割的，其间相互制约、相互支持和相互促进。建立健全内部质量保障体系，应该在上述五大系统上整体着力。

二、高等教育内部质量保障体系建设必须着眼于刚性

这里所说的刚性，指内部质量保障的强大执行力。质量保障体系能否发挥应有作用，取决于是否得到严格执行。质量保障体系，归根到底是为确保和提高教育质量而制定的一整套制度化、技术化和操作化系统，只有彻底执行，教育质量才能得到保证。

首先，着眼于刚性，要求不折不扣地执行质量标准系统规定。质量标准一般分为国家质量标准（国标）、行业质量标准（行标）和学校质量标准（校标）。国标最明显的特点，就是对所有的高等学校办学以及教育教学活动做出的统一规定和最基本要求，如国家教育方针与培养目标，办学条件标准，院校或专业设置基准，学位授予标准，专业质量标准等等。行标，主要是在国家标准前提下，相关行业部门根据本行业特点对相关院校质量标准做出的特别规定，如卫生、建筑、金融、电子、机械等行业部门设立或规定的教育教学质量标准。校标，就是学校根据自身使命、愿景、基础以及社会期待所制定的质量标准，它体现的是学校的特殊性。如果说国标是最低标准，那么，行标则高于国标，而校标又高于行标；如果说同标是共性规定，那么，行标和校标则是个性化规定。无论哪级标准，都必须得到严格的执行，否则很难提高教育质量。

与许多西方国家一样，近些年来，我国非常重视高等教育质量标准。截至目前，基本上形成了多层次多侧面的高等教育质量标准体系，包括高校设置标准、

资源配置标准、学位标准、专业设置标准、学科专业教学质量标准、人才培养质量评价标准，等等。行业标准也得到了不断完善。不过，高校在执行和落实这些标准上，仍然存在着较大差距，面临不少问题。突出表现在：一是有些高校还没有完全达到国家最低标准规定，尤其是随着近年来高等教育规模的不断扩大，相当多的高校教育资源（资金、设备和师资）落后于国家标准要求，教育质量受到社会质疑，这在那些新建院校中有特别明显的表现。如通过近 312 所新建本科院校质量监测报告显示，约 30% 的新建院校在经费投入、师资数量与结构方面未达到国标规定^[4]。二是学校层面质量标准缺少系统性、细致性和深入性，质量标准表述比较笼统和陈旧。所谓笼统，就是培养目标和专业培养规格表达模糊不清，学校对培养什么人，培养的人才应该具备怎样的知识、技能、能力、品德、价值观、心理等素质以及通过何种有效途径实现这些素养缺乏可操作性的具体描述和规定，因此给教育教学内容选择、课程结构安排以及课程组织实施带来相当大的困难；所谓陈旧，就是高校对质量标准的认识还缺乏先进理念、先进理论和先进技术支持，仍然局限于传统的教育教学观支配之下，局限于实现知识掌握、记忆、理解和应用等较低级的目标，而对表达、分析、推理、合作、批判思维、创新等高阶素质标准，缺乏应有的认识、研究和实践。三是课程实施和具体教学环节的质量标准，没有得到严格有力的执行。我国的高校教学占统治地位的仍然是传统的课堂、教师和书本知识三中心，以教师课堂讲授书本知识或教材为主，学生学习积极性低、主动性差、创新性弱。教师对现代教育教学理解不清，目标不明，缺乏教学设计和教学研究，特别是高校管理者、教师和学生对教学的时间投入、精力投入与情感投入严重不足，多凭借经验做简单重复性工作，使本来就十分薄弱的质量标准功能受到进一步限制。

其次，着眼于刚性，必须严格执行学校质量规章制度。为了提高教育教学活动效率，进而提高教育教学质量，学校必须建立相应的制度和规范。当代各国高校，基本建立了现代教育质量管理体系。管理就是生产力，管理就是质量，要善于向管理要质量。管理越是严格、精细、全面，质量就越能够得到保证。我国高

校很重视教育质量管理，相关的规章制度基本涵盖了学校教育、科学研究、社会服务、国际交流、党团活动的方方面面。单就人才培养活动或教学工作来看，相关政策、规章、制度文件平均每所高校可能不少于 100 项，其中涉及学籍、教务、教学、师资、学生、考务、实验实习、图书、评价等。其规定不可谓不全面细致。然而，这些规章制度执行却不严格、不彻底。高校本科教学评估中，专家对学校教学工作提出最多的问题，就是制度执行不严，政策规章得不到有效落实。许多政策还只是印在纸上挂在墙上，没能落到行动上。

受计划经济影响，我国高等教育过去实行严进宽出政策。在精英化时期，招生量少，入口把关严，质量应该说是可以保证的。但在大众化的今天，我国高等教育规模已经是世界第一，入口很宽了。宽进是好事，使更多的学生得到入学机会，有利于更大范围选拔和培养人才，但如果过程管理不严，学生宽进又宽出，不论学多学少和学好学差，所有的学生都可以顺利毕业，则不利于调动学生学习积极性和主动性，不利于创新人才培养，不仅谈不上提高质量，也会造成新的教育不公平。事实上，与世界发达国家相比，我国高等学校人才培养过程管理过于宽松，某些时候甚至处于失范失控和放任状态，学生学习动力不强，积极性不高，混文凭现象较明显，这种情况下，如果不强化过程管理，高校就会变成文凭工厂，造成文凭贬值，出现新的读书无用论。纵观西方发达国家，质量过程管理和控制相当严格，对教师教学工作、管理人员服务工作、学生学习活动都有严格规定。学生淘汰率高，高水平大学学生如期毕业率平均只有 80%左右，教师流动性也在加大，尤其是那些未能获得终身教职的人员更面临管理、教学和研究上的压力。

质量保障体系刚性化，并不意味着教育过程的管理主义，也不意味着管理的技术主义，更不能将质量保障体系刚性化与学术自由对立起来。在西方，有学者批评现代质量管理的非人性的技术化倾向和意识形态化倾向，认为质量保障体系妨碍了大学学术自由，质量保障是政府控制大学学术的新形式^[5]。事实上，这种观点和看法并不完全正确，相反，良好的质量保障体系以及全面质量管理有助于实现大学学术自由。学术自由，按照传统的理解，就是教谁、谁教、教什么和学

什么的自由。教谁，即谁有资格入学和接受教育，属于入学标准问题；谁教，即什么人有什么资格当教师；教什么和学什么，即课程内容由谁来选择。在精英化时代，这些标准与条件确实多掌握在教师手中，教师有很大的自由度。但在大众化、开放化、社会化、市场化以及信息化时代，高等教育与社会生产生活关系之复杂、分工之精细，远远超出了教师个体或群体能力所及。经济、科学技术和知识的高度分化，使教师越来越局限于某一学科专业领域，而管理本身也越来越成为独立的专业活动。因此，质量标准、质量保障和质量管理的期望完全由教师控制，是不现实的。并且，质量管理和保障体系只是关于质量的形式规定，并不妨碍和限制教师具体的学术内容，更不束缚教师的创造性工作。学术自由和大学自治根源于西方，西方实施质量管理和保障有一百多年历史，没有发生过质量管理与学术自由的明显冲突，足以说明二者间并不矛盾的事实。

质量管理和保障不限制学术自由，但质量管理却反对和约束教育教学随意。在我们的生活中，教育教学随意性确实相当大，它违背教育教学目标，违反国家和学校的教育教学政策，不利于提高教育教学质量，贻误学生成长成才，所以，必须坚决反对教育教学过程随意现象，严格按照标准、政策和规范进行教育教学，做到教有章、学有法。

三、高等教育质量保障体系建设必须着眼于常态

高等教育质量保障体系建设，系统设计也好，刚性执行也罢，都必须依赖于日常教育教学生活，内化于日常教育教学生活，使质量保障与管理成为常态化教育教学生活的内在部分。

高等教育质量保障体系分为外部质量保障和内部质量保障两部分，两者的性质、地位以及功能是不同的。外部质量保障体系及其活动非常重要，它对维持和保障教育质量具有重要作用，但不能取代内部质量保障体系，并且外部质量保障体系的作用需要借助、依靠和通过内部质量保障体系才能发挥效力。何以如此？就在于外部质量保障体系及其活动先天固有的局限性，此局限性即它的外部性、外在性、非常态性和非生活性。因为外部质量保障活动基本上属于周期性、定期

性的活动，其实施主体不是高等学校自己，而是高校之外的政府、社会或专门机构。外部质量保障处于高校主体之外，处于教育教学活动过程之外，如此一来，就具有了与高校内部教育教学活动过程的游离性或非同步性，给人的感觉，总是高校之外增加的工作，甚至与高校教育教学无关的工作，因此，外部质量保障与评价，不免受到高校内部的抵制和非议。我们看到，西方一些学者对质量管理和保障有意见，经常批评它干涉和限制学术自由，妨碍高校正常教育教学秩序，就与外部质量保障的特点直接相关。在一定程度上，批评和反对的不是整个质量保障体系，而是外部质量保障与管理。

与外部质量保障体系不同，高校内部质量保障体系的建立者和实施者，是高校自身，是高校师生员工，而其实施过程与教育教学生活过程同步或一致，在教育教学生活过程中保障，保障本身也就是教育教学生活过程。这样的保障最能够体现其本质与价值，也最易于为人们接受和认可。西方高校普遍开展的发展性评价、过程性评价与生活性评价，即为此种内部质量保障的最好诠释。

然而，长期以来，我国高校内部质量保障体系建设成效不能令人满意，主要原因在于机械套用和简单照搬外部质量保障的理念、标准和模式，使内部质量保障活动外部化、外在化，与现实教育教学生活过程相脱离。比如，受外部质量保障和评估认证的影响，内部质量保障与评价也相应形成了周期性、阶段性，内部保障和评价的目的往往不是为了保障教育教学生活质量本身，而是为了外部质量保障和评价做准备，如此，内部质量保障成为外部保障的特定阶段，成为外部质量保障附庸，失去了自身的独立性和独特性。观察现实教育教学实践不难发现学校内部质量保障活动最活跃的时候，往往也是迎接外部质量评价和检查最集中、最临近的时候，而一旦外部质量保障、监控和评价活动停止，内部质量保障和评价也就沉寂下去。这种同步强化和弱化现象，使内部质量保障体系失去了生长根基。

现实中，一些高校日常缺乏必要的质量保障与评价，即使开展这方面的工作，也常是学校行政部门来组织，如院校教育教学质量评价、专业质量评价、课程质

量评价、教学督导与检查等等，这些质量保障活动和工作虽然也很重要，但是，它在形式上不易为人所接受，原因在于它们都是非日常生活的突击检查，把教师、学生及其活动当作监管的对象，并且将师生排斥在内部质量保障活动之外。

发达国家和地区的大学有学术自由传统，但这种自由不是任意，不是无规则和无要求，相反，其教育教学非常讲究章法。以香港高校为例，香港的高校在近20余年中被公认为全球进步最快的，香港大学、香港中文大学等名列世界大学排行榜中亚洲前茅，香港科技大学更是创造了一流大学崛起的神话，从开办到成为亚洲超一流大学仅用了不到20年的时间！而这种一流，又不单纯表现在吸引世界一流校长和专家学者，更在于吸引600万香港人口之外的广大内地以及世界顶尖的考生，在于其一流的人才培养及其条件。香港科技大学的高质量，得益于其完整系统、刚性和常态的内部质量保障体系。对于香港科技大学而言，确保和提高质量，有两个最重要的文本：一个是大学章程，它规定了学校的办学宗旨与发展目标，规定了学校的体制、制度与机制，另一个就是大学的质量标准，实行严格的质量保障与认可，其培养目标、学习结果的规定非常清晰细致明确，学习到什么程度、达到什么要求，就授予什么证书。而对管理人员、对教师资格以及日常教育教学活动标准同样提出严格规定，并且向全校公布。全体管理人员、教师和学生都必须清楚地了解和认识自身的使命、愿景和责任。为了达到这样的目标，管理人员应该做什么怎么做，教师应该做哪些如何做，甚至学生该学习什么和怎么学习，都要通过有效途径加以了解和掌握。反观内地高校，不仅质量保障系统性存在缺失，教学随意性大，刚性不够，更大的问题在于许多规定并未深入到学校教育教学生活过程，没有深入到每一位管理人员、师生内心深处，质量保障常态观念淡漠，视质量保障与管理规定为摆设。以往开展的高校外部质量保障和评估，之所以受到不少教师的反感和抵制，主要原因不在于这种保障和评估加重了学校和教师负担，根本上在于质量保障未做到常态，未成为管理人员和师生的本来生活过程。评估标准对高校教育教学和管理工作提出的要求，本应在平常高校质量管理和教育教学活动中加以规定和解决，如果缺乏常态，人们自然不

愿接受，自然要反感。这种现象不仅不正常，也说明我们高校内部质量保障体系不成熟。

由此可见，系统、刚性和常态化内部质量保障体系对我们高等学校是何等重要、何等紧迫。

（刘振天，中国人民大学教育学院教授，北京 100872）

参考文献

[1]刘振天. 高校教学自我评估的价值、特征及实施策略[J]. 中国高等教育, 2013(4).

[2]成业国. 高校内部本科教学质量保障体系建设的理论框架[J]. 江苏高教, 2009(5).

[3]魏红, 钟秉林. 我国高校内部质量保障体系的现状分析与未来展望[J]. 高等工程教育研究, 2009(6).

[4]吴岩. 全国新建院校本科教学质量监测报告[M]. 北京: 教育科学出版社, 2014:40.

[5]张应强, 苏永健. 高等教育质量保障: 反思、批判与变革[J]. 教育研究, 2014(3).

（转自《中国高教研究》2016 第 9 期）