

The Evolution and Development of UK Higher Education Quality Assurance System

Xin Bi¹, Zhiqin Yang²

¹Soochow University, Suzhou Jiangsu

²Xi'an Jiaotong Liverpool University, Suzhou Jiangsu

Email: xin.bi@xjtlu.edu.cn, Zhiqin.yang@xjtlu.edu.cn

Received: Apr. 29th, 2016; accepted: May. 14th, 2016; published: May. 19th, 2016

Copyright © 2016 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

There is a long history in the Higher Education in United Kingdom, in the past several centuries, the approach of university autonomy made a firm foundation for its quality assurance. Since the 1960s, along with the economic and social development, the UK higher education entered the popularization stage, the confliction between quantity and quality began to appear. As a result, the quality of higher education started to receive continuous attention. In general, the UK Higher Education Quality Assurance System experienced different phases from relying on the university autonomy only to strengthening external control, and then to the combination mode in which the focus is still on the university self-control while external accreditation is also employed. The new mode is not only applicable to the UK higher education system, but also covers the quality assessment of its overseas cooperative education institution, which is widely recognized in the aspect of evaluating the quality of education. These developments reflect how the UK Quality Assurance System of Higher Education respects the higher education law, as well as its rigorous, pragmatic and flexible characteristics. From an international point of view, the understanding of evolution of UK Higher Education Quality Assurance System and the study of cooperative education quality assurance system of higher education have a profound theoretical and practical significance to improve and perfect quality assurance system of higher education in China.

Keywords

UK Higher Education Quality Assurance System, University Autonomy, Evolution

英国高等教育的质量保障体系的演进和发展

毕新¹, 杨智钦²

¹苏州大学, 江苏 苏州

²西交利物浦大学, 江苏 苏州

Email: xin.bi@xjtlu.edu.cn, Zhiqin.yang@xjtlu.edu.cn

收稿日期: 2016年4月29日; 录用日期: 2016年5月14日; 发布日期: 2016年5月19日

摘要

英国高等教育至今已有几百年历程, 在过去很长时间内其都坚持学院自治为其质量提供保证。1960年之后, 伴随经济演进和社会进步, 该国高等教育越发普及, 人数激增与质量保证出现严重矛盾, 国民对这一阶段教育的质量越发关注。总体来讲, 该国保证这一阶段教育的体系历经学院自控外部强化, 再到以学院自控为主导, 结合外部强化的变化历程。新体系不但适于本国自办学院, 还在外国合作学院中广泛适用, 尤其在教学质量评测方面更被广泛认可。这一现象不仅源自该国把握规律的精准, 同时源于其严谨和求实并重且足够灵活的教学。站在全球融通这一视角下剖析, 对该国高等教育阶段品质保障系统演变的了解和对协作建校教学品质的保障完整体系的研究有助于完善本国体系, 因此无论从现实还是理论角度看均有重要意义。

关键词

英国高等教育质量保障体系, 大学自治, 演进

1. 引言

质量在高等教育领域内是一个十分重要的概念, 其定义为: 尽量做好工作, 并为达成目标而持续进步[1]。高等教育质量保障作为其中极其关键的问题, 不仅与理论相关, 更与实践相关, 特指高等教育组织依据整套品质测定系统, 以特定流程, 对其质量予以评测、管控、审核, 保证其品质并向社会、学生提供相关资料的过程。这一保障的基础理念是: 对学生及整个社会高度负责, 维持并不断提升高等教育品质, 促进高等教育体系持续发展[2]。

英国高等教育在世界最为发达, 至今已经发展数百年之久。该国一向十分注重此阶段教育水准和世界声誉。该国高教界内普遍认为学术水准达到某一程度绝非一朝一夕之功, 如果降低就很难提升, 因此该国始终对其发展心存忧戚[3]。尽管长久至今英国都高度注重这一阶段教育品质, 对应的品质评测标准、所用手段均领先他国, 但是这一成就的取得却历经了极为痛苦的历程。该国当前已有的品质保证体系的构建过程十分独特, 最初为完全学院自控, 接着又着力于外部管控, 如今在将上述两者结合, 建立学院自控为主, 外部管控辅助的综合模式, 其发展历程充分证明高等教育品质管控的实现必须遵循其内在规律要求及演变趋势。

2. 早期学院自治阶段

早期英国高等教育品质保证主要源于院校自治即各校自己对其教学品质负责, 譬如至今在世界领先的牛津和剑桥两大院校均以完全自控的思想采取高度自治模式管理, 学校自设宪章可以根据自己的要求选择教师和学生, 就连课程和学位设定也完全自己决定。1832年达勒姆大学从其构建之初就聘请牛津内专家帮助学校设计考题并对其教学评分。这一互评方法随后在许多大学中应用, 成为十分流行的从内部保障品质的有效手段[2]。

1919年，英国筹建U (University) G (Granting) C (Committee)组织，专门负责给各大高校进行拨款，该委员会的主要职责是：就大学经费提出意见，从政府处获得经费然后转划至大学，也就是说政府设立此委员会负责大学经费问题，本身不参与其事务，高等教育品质完全由自高校自负。

3. 双轨制：逐步建立高等教育品质保障体系

由于政府完全不参与高等教育，给予各高校的完全自治权力，在缺乏外部监督和刺激的情况下，该国高等教育不够开放因此发展很慢。同一时期内原本落后的美国，却受益于英国体系，青出于蓝，在二战前夕以1:200的高校学生比例，远超英国1:1000的比例。事实上，这一阶段，德法两国的高等教育水平也高于英国。而仅仅从高校学生占比看，英国排名也十分落后[4]。

二战结束后，英国的首要任务是快速恢复本国经济，因此急需大量专业人才。这一时期国内生育达到高峰，总人口激增，国民对本国落后的高等教育的不满日渐加深，对此提出了许多质疑和新的要求。显然英国传统充分自治的精英教育体系已经不能完全适应时代趋势。1960之后，为顺应经济趋势，该国接受《罗宾斯报告》所提建议，在国内增设了30余个科技学院，该校高等教育体系开始接地气，进入大众普及阶段[5]，自此该国此阶段教育进入双轨并行阶段，国内不仅有精英体系的大学，也有适应大众需要的科技学院。

与上述双轨体系对应，两种不同的教育品质保障体系逐步形成，精英体系的大学依旧完全自治，自负学生标准、品质保证责任，政府依旧经由UGC完成款项支持，政府虽然不直接参与院校管理，但通过款项协调对其产生宏观影响。政府另外成立专门授予学位的委员会CNA A负责监督大众体系的科技学院内教学品质的监控并负责授予其学位，并保证两个不同体系中学位之间的可比[2]。

CNA A于1964年成立，是该国政府为保证大众体系学院教学品质达到一定水准而设立的面向全国专门委员会，也是该国首个高等教育品质保障机构[6]，该机构主要对教师、招生、课程设计、考试、教育和学习等展开质量评测和监督，向所有学员、家长、用人机构提供教育品质保障。

1975年之后，在自身经济局势的恶化以及高等教育规模的扩大的双重影响下，高等教育所需经费出现紧缺，教育品质不再被政府保证，因此整体品质严重下滑，引起了广泛关注[5]。因此，1980年之后该国发起了许多分析和变革。

1983年UGC与CVCP(大学校长委员会)联合建立ASG，即雷诺德学术标准委员会，致力于研究并制定学术标准。1984年，该委员会颁发首个《雷诺德报告》，设立了大学教育质量标准，倡导所有大学加强内部管理，尽快达到这一标准[7]。随后，公共高等教育学位和课程审核委员会基于“公共高等教育学术标准的调查与证实”报告，提倡大众高等教育体系构建内审、监督等内部管控体系，保证其教学品质。1985年该国发布教育绿皮书《20世纪90年代英国高等教育的发展》，1987年该国再次发布教育白皮书《高等教育：迎接新的挑战》等专门报告，建议建立面向全国，专门对大学内教学、科研等工作进行专业评测的机构，提升并保证此阶段教育品质，尤其注重强化科技学院内教学品质的审验、把控。

1985年5月，该国负责教育&科学事务的要臣联合苏格兰、威尔士、北爱尔兰等多名要臣向议会呈交《20世纪90年代英国高等教育的发展》绿皮书，此后该国高等教育开启了罗宾斯新阶段。这本重要的绿皮书向政府提出下述建议：1) 政府应该关注高等教育在经济改善中所做贡献；2) 应该转变其基本原则；3) 积极推进继续教育甚至终身教育；4) 强化对院校内科研工作的评测，注重高校科研和企业产出的联系[8]。绿皮书要求大学在保持其学术的高度自由基础上，除了承担应有的教育责任之外，还需高度重视科研(包括产出转化)责任，更好地承担社会责任，确保其教育品质达到标准。1986年ASG工作组提交了首个《大学学术标准》系统设定了大学应该达到的学术标准，以及对其教学工作和科技研发等工作的评测构建标准体系，还给出了确保此学术标准得以达成的举措及制度。

1987年, 政府发布教育白皮书《高等教育——迎接新的挑战》。其中“总则”便确立了对此阶段教育管理、拨款、品质监督的变革要求, 将其品质评测范畴限定于下述四大内容: 学术水准、高等教育体系效率、教学品质以及科研[9]。另外, 此白皮书在《大学学术标准》给出的建议基础上, 提出了构建统一审核各大学学术标准的体系。为提升体系科学院和别的地球性院校教学水准, 此白皮书还向 CNAA 提出了强化对此类学校教学品质审核的要求[10]。

1988年中, 该国政府颁行《教育改革法》, 要求将资源利用、目标达成两个因素纳入国内高校办学评估体系, 同时决定将大部分学院(包括科技学院)从地区性教育局上交至中央教育局直管。为更好地执行上述变革, 1989年该国政府改已有70年历史的 UGC 为 U (University) F (Funding) C (Council)即面向全国大学的基金委员会专门为精英体系服务, 并新建 PCFC 会专门为大众高等教育体系提供资金支持。自此, 该国建立了两个基金委员会(UGC + PCFC), 一个授予学位的专门委员会(CNAA)为主要内容“双轨”拨款和教育品质保障体系[2]。

4. 教育品质评测双轨制的变革

1985年之后, 前述精英体系和大众体系的双轨并行制度导致高等教育体系内严重分化, 而同时大众体系规模的快速扩张, 引发更加激化的数量与质量的矛盾, 为处理此矛盾, 英国高等教育保障体系再次强化政府管控。

1991年政府颁布白皮书《高等教育——一个新的框架》, 提出了单轨发展高等教育系统的思路。该报告建议大众化学院自愿脱离区域管理直接升级为自治而且独立的大学, 所需资金转由高等教育拨款委员会负责拨转。此报告高度注重大学自身对其教学品质的责任, 同时以更加充分的拨款为支持; 要求大学建立质量保障制度、体系; 要求第三方社会组织对其教学品质展开评测; 要求国内建立统一化教育品质评审机构, 吸收企业、学术/专业人士、拨款委员会等多名代表, 每年都必须向社会发布报告。

1992年政府颁行首个《继续教育和高等教育法》, 要求国家建立面向全国高校的拨款委员会 H (Higher) E (Education) F (Funding) C (Council)代替原有分别面向精英体系和大众体系高等教育拨款的 UGC 以及 PCFC, 并取消专门负责大众院校学术已授予的 CNAA。在此 HEFC 统一拨款委员会下设面向全国高校进行教育品质评测的专门委员会组织 QAC, 并将此组织所得评测结果与高校拨款挂钩。这一评测手段自此变成政府直接控制高等教育的关键手段。该年5月, CVCP 以及由大众体系高等教育校长成立的专门委员会建立独立的 H (Higher) E (Education) Q (Quality) C (Council)机构, 对此阶段教育品质统一进行审核并予以评定。

此阶段中, 对该国大学体系品质展开监控的外部组织主要包括下述五类: 教学品质评测组织、科研评测组织、审计学术的机构、专业认证机构以及校外督察, 并由 HEFC、HEQC 两个机构总体负责执行。QAC 主要负责对院校教学品质展开评测, 所用手段有院校自行评估以及同业互评两种, 评测级别分成优秀、满意、不满意三个级别, 品质较差的学院将接到警告, 品质水准较高的院校则会达到激励。HEQC 主要负责对学院学术水准展开审计, 所得结论与学院所获拨款无关, 此项审计工作的最主要任务是对院校内保证教育品质的体系进行评估, 并保证已有体系运行正常, 作用得到充分发挥[11]。在上述评估之余, 该国还有专门就法律、工程、护理等专业性极强的院校或专业进行鉴定的机构, 学院还会外聘督察员对自身展开独立性监督审查, 以便客观评定自身教学品质水平, 为改进提升水平提供建议[2]。

5. 单轨制体系的演进: 外控体系的进一步强化

因为政府和高校体系存有两个并行的评估体系, 而且所用评测手段大量重复, 设定的标准未能完全统一, 所给定评测结果可比性较差, 因此社会很难对学校办学、教育品质的统一评议结果。并且, 高校

还承担了较大的评估任务,也不利于其专心开展教学,并不断改进。为提升评估效率,使其更加统一,并确保其公正,1996年末,该国建立高等教育质量协作规划机构,从HEQC、QAC手中接过保证高等教育品质的职能。次年3月,国家还成立了新机构——高等教育品质(Quality)保证(Assurance)署(Agency),简称QAA代替原来的高等教育质量委员会,面向全国高等教育体系,对其品质负责。从1997年开始上述QAA机构就以负责发布各年国内教育质量报告,对前一年自身开展的工作做出全面评测[10]。

2003年中,QAA颁布首个《英联邦高等教育质量保障指南》,此后该机构持续完善并改进工作,通过对前两年工作的总结,该机构就此阶段教育品质进行检审查的方法进行革新,提出了更加先进的保证其教学品质的手段——学术评价。此评价体系主要从学科和院校两个层面展开。其中前者负责对高校内所有学科对应的学术标准以及学生所得学习机会的品质评价,后者负责高校整体质量评价和标准管理等全局工作评价。这一评价依旧以院校自我评价和外部评测(QAA)结合方式进行,展开此评价的QAA机构人员均为从各学科领域中挑选的具备相关经验的专业人士。

6. 建成内控主导,内外结合的新体系

QAA所做工作取得了极好成绩,为英国高教品质的稳定、提升起了关键促进保障作用,不过其工作体系依旧有不少问题存在。尤其是该机构在学科层面进行的繁琐评估,耗费极多资源,给院校造成极大困扰,而且所用评测手段是否完全科学,得出的结论是否可靠性也常常受到社会质疑。不少教师甚至对此评估工作产生了“学科评估就是找茬”的认识,并无助于此阶段教育品质的提高[12]。该国高等教育研究和组织专家经过探讨后达到下述共识:只要高校内已经建立的品质保证体系和现有机制可以充分发挥作用,就无需再就学科层面展开综合评估,社会公众利益完全能够经由“院校审核”这一更为严格整体评估系统予以保障。

2002年4月,QAA颁布新版“院校审核”手册的草案并向国内所有院校征求意见,得到全国院校一致认可后,新版手册从次年开始执行,自此院校审查这一更新后的评估手段完全取代了过去一直持续到学科评估及审查,同时QAA还决定在2005年之前完成国内所有高校的审查,此后每六年一次循环审查。新办法旧办法的主要差异是:将审核核心从教育品质转为内部保证教育质量的体系、机制的有效程度,也就是将评估院校是否履行其保证教育质量的职责为核心,不但促使其提升学术要求、标准、以及内部管控质量的能力[13]。

新的审查办法从2003年执行以来收效极佳,次年春发行的《更高质量》中有报道指出,第一阶段的审查工作开展十分顺利,无论是院校还是评测执行人员都给与了十分积极反馈。这一变革可以说是该国这一阶段教育品质的外部监控机制发展历程的关键转折,标志着QAA与该国这一阶段教育发展趋势和特点的高度吻合,为其完成使命做出了保证。该制度在英国施行10年之后,于2011年有所调整,版本更新为院校审核(Institutional Review)方案。QAA对执行评估的机构和实施手段通过不断革新和完善,最终建立了统一的品质保障系统。

7. 总结与反思

从英国高教质量保障体系的演变和推进历程中不难得知,质量保证体系的构建应该是以解决现实存在的品质问题为核心的积极应对措施。1960年之前,英国高教体系长期处于精英教育模式,学生总量发展很慢,教育规模扩增显著不足,这是由于其主观错误认为规模扩大必将降低教育品质。然而1965年之后,在经济演进以及民众自然增长的需求双重压力下,英国不得不改变思路,建立大众化的高等教育体系,与此同时针对出现的品质问题并对未来可能发生的院校规模扩大和维持品质之间的矛盾,尝试建立质量评估举措以尽量维持大众体系高等教育的整体水准。1980年之后,该国采取更多举措试图进一步强

化质量评估和监督。因此, 其评估和管理模式经历了以学院自控, 到强调外部管监控, 再到以学院自控为主, 外部对其自控体系展开审核的新体系, 促使了大学高度注重其教学品质, 并建立了有效体系保障和提升教学质量。

英国自 1980 年代之后对责任、效率的高度关注在教育系统内也引发新风暴。高等教育的责任、效率提升与质量提升密切关联。该国数十年实践充分证明, 大众化高等教育体系与多元化是伴随相生的, 此类教育必须面临教育模式、学生群体、教学方式多元的问题, 所以必须从法律、制度、评测、监控着手, 严格立法并保证执行才能实现保证品质。因此该国在建立高等教育质量评估体系时, 尤其关注效率, 并基于多元、多层教育等当前现实开展, 改进已经执行多年的学科评估为院校审核, 并不断优化改进组织, 最终成立以 QAA 为主导的, 多个三方评估专门组织、院校、老师、以及学生一同参与的综合评测体系。

1999 年起国内高等教育扩招至今, 已经取得重大成绩, 相关任务达成和工作推进都出现积极效果, 尤其是在院校规模方面, 更是得到突出发展。截止 2007 年, 本阶段毛入学率已经超过 25%, 已经实现大众化。但是, 在规模扩大的同时, 教学品质问题、经济问题、道德问题集中出现, 矛盾凸显而且逐年升级。恰如英国战后开始建立大众体系高等教育演进阶段一样, 各种危机潜伏, 一触即发。分析其中原因, 主要还是国内高教虽然从规模上实现了大众化, 但在评估、审核、质量保证建设方面并没有与之适应的体系。英国高等教育品质体系经过数十年多次革新优化, 不管是体系建设, 还是竞争适应, 或者规律遵循, 都已经积累了大量成功经验, 该国当年体系必有其独特优势, 是国内可以参考的极佳模板。高等教育品质保障体系建设是一个动态变化过程, 相应研究探索必然随之变化且步步深入。尽管国内当代高等教育存在低起点、发展周期短、缺乏经验等问题, 而且刚刚转入大众化时期, 这一阶段教育整体水准和西方诸国比较仍有较大差距, 可是只需建立稳定的品质观念, 坚持以质量为核心, 坚持正确观点和科学人力发展观, 建立与高等教育大众化阶段相匹配的教育品质保障体系, 国内高等教育完全有可能快速发展, 甚至后来者居上。

在全球经济互融、教育逐渐走上国际化之路的当下, 中外协同办学是国内教育界推进全球性协作互融的关键路径。自多个层级内实现中外协作, 开办各类学校特别是高等院校已成趋势, 但是怎样确保教学质量并逐步提升品质依旧是这一合作项目绕不开的难题, 不解决好这个问题, 就不能实现这一合作的长期持续推进[14]。从 2003 年春国内颁行《中华人民共和国中外合作办学条例》至今已有十数年之久, 此类合作已有不少成绩, 合作机构、项目已经突破千个。所以不论是从国外吸收经验, 对国内体系加以完善, 还是从中外教育合作院校自身需要特点层面看, 理解英国高校教育品质保证体系的革新历程, 有着显著的实践意义。

参考文献 (References)

- [1] Knight, J. 激流中的高等教育: 国际化变革与发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [2] 钟建平. 英国高等教育质量保障体系的发展历程及思考[J]. 科技信息, 2010(30): 99-102.
- [3] 唐霞. 英国高等教育质量保障体系[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2012.
- [4] 郭华. 从精英教育到大众——英国高等教育的变迁[J]. 英语自学, 2006(2): 14.
- [5] 周文锋. 英国高等教育质量保障体系及其启示[J]. 江西科技师范大学学报, 2014(1): 85-90.
- [6] 张建新, 陈学飞. 从二元制到一元制——英国高等教育体制变迁的动因研究[J]. 北大教育评论, 2005(3): 80-88.
- [7] 苏瑾丽. 高等教育评鉴——理论与实际[M]. 台北: 台湾五南图书有限公司, 1997.
- [8] 王承绪. 战后英国教育研究[M]. 南昌: 江西教育出版社, 1992.
- [9] 张泰金. 英国的高等教育历史与现状[M]. 上海: 上海外语教育出版社, 1995.
- [10] 许明. 高等教育质量保障体系的国际比较[M]. 大连: 辽宁师范大学出版社, 2004.

- [11] 缪苗, 许明. 20 世纪 90 年代以来英国高等教育质量保障体系的变迁[J]. 比较教育研究, 2005(12): 99-100.
- [12] 刘水云. 英国高等教育外部质量监控机制及其影响[J]. 江苏高等教育, 2014(3): 150-155.
- [13] 杜志峰, 杨琳. 英国高等教育质量保障体系对我国中外合作办学的启示[J]. 教育理论探索, 2012(239): 3-7.
- [14] 唐振福. 我国高等教育中外合作办学质量保障体系建设研究[J]. 江苏高等教育, 2013(2): 28-32.