

# A Study on the Mechanism of Quality Assurance of Higher Education in ASEAN at the Beginning of the 21st Century

—Also Analyze the Accreditation System of Higher Education in Philippine

Jianxin Zhang

Research Institute of Higher Education, Yunnan University, Kunming

Email: jianxin@ynu.edu.cn

Received: Mar. 29th, 2011; revised: Apr. 10th, 2011; accepted: Apr. 22nd, 2011.

**Abstract:** Entering the 21st Century, the mechanism of quality assurance(QA) of higher education(HE) in Association of Southeast Asian Nations(ASEAN) is grown up: ASEAN countries such as Thailand, Malaysia and Philippine have established their own the mechanism of external QA, while others are developing their own. The case study of the system of HE quality accreditation of Philippine shows, with a long history the QA procedure is relatively complete, and owes 5 characteristics such as independence. By describing the mode of 7 QA agencies in ASEAN, they already become the crucial strength of ASEAN QA of higher education.

**Keywords:** ASEAN Higher Education; Quality Assurance; Quality Accreditation; Philippine

## 21 世纪初东盟高等教育质量保障机制探究

——兼析菲律宾高等教育质量认证体系

张建新

云南大学高等教育研究院, 昆明

Email: jianxin@ynu.edu.cn

收稿日期: 2011 年 3 月 29 日; 修回日期: 2011 年 4 月 10 日; 录用日期: 2011 年 4 月 22 日

**摘要:** 进入 21 世纪, 东盟 10 国高等教育质量保障机制日渐完善: 泰国、马来西亚和菲律宾等东盟国家都建立起了国家外部质量保障机制, 其他国家也正尽力促进质量保障的建立。菲律宾高等教育质量认证体系个案表明, 其高等教育质量保障有着较长的历史, 质量保障程序较为完善, 具有独立性等 5 个特点。描述东盟 7 个质量保障机构运行模式发现, 它们已经成为东盟教育质量保障的主要依靠力量。

**关键词:** 东盟高等教育; 质量保障; 质量认证; 菲律宾

### 1. 引言

1998 年巴黎召开首届世界高等教育会议所通过的《21 世纪高等教育展望和行动宣言》指出: “高等教育的质量是一个多维的概念, ……要考虑多样性, 避免用一个统一的尺度来衡量高等教育质量”<sup>[1]</sup>。应该说, 这就是建设东盟高等教育质量保障的指导核心。

### 2. 国家外部质量保障机制

高等教育质量保障运动始于 20 世纪 80 年代中期;

90 年代以来, 此运动得到了迅猛发展。高等教育质量保障涉及多方面内容。根据 2008 年国际高等教育质量保障机构联盟(INQAAHE)的定义, 高等教育质量保障“是建立利益相关者信赖的一个过程, 确保教育提供(投入、生产和产出)达到预期结果或测量其最低要求下限”<sup>[2]</sup>。

从世界范围看, 确保高教育质量是获得并保持国家高等教育体系、高等院校和课程公信力的基础。东盟情况也如出一辙, 质量保障成为关注之焦点。在质量保障机制方面, 东盟 10 国均有不同程度的建立。文

莱目前尚未有学术评估和鉴定机构,但文莱大学已采取的评价制度是:邀请外部评估员评估学生考卷和论文以确保教育质量;每三年一次邀请国外顶尖学术机构知名教授参加课程评估,并与国外大学建立合作培养高质量的学位计划。2003年3月柬埔寨《王国法》(129号)颁布后,柬埔寨建立了学术认证委员会,使得高等教育质量提高进入公众的视线。早在1994年,印度尼西亚就建立了一个认证机构;1998年,更名为国家高等教育认证委员会(BAN-PT),成为一个脱离政府的独立会员制组织,主要职责就是对各高等教育机构进行评估、认证。老挝大学和学院是教育部下属的公共机构,其质量标准由教育部评估。1996年,马来西亚高等教育部颁布《国家认证委员会法》;1997年建立起来的国家学术认证委员会(LAN)授权监管私立高等院校。缅甸政府对高等教育实行集权管理,经费主要来自政府财政,高等院校的质量控制也由政府决定。菲律宾质量保障体系是东盟国家中最完善的,在世界上也属于领先的排头军。新加坡政府借用的是发达国家外部质量保障体系。泰国1999年制定的《国家教育法》明确规定,国家有义务保证所有教育阶段的质量;2000年泰国设立的国家教育标准和质量评估办公室(ONESQA)承担此项任务,其职责是改革校外质量保障的标准和方法,推出教育绩效评估,开展质量评价工作;泰国大学在实行内部评价的同时,还接受5年一轮的外部评价。对于走向法人化的国立大学,马来西亚于2001年在教育部内设立了大学质量保障局(QAD),通过第三者评价来保证其质量。2003年,越南教育培训部把认证办公室升格为教育评估与认证总部,建立高等院校认证10条标准以及涉及高校自评、外部评估和评估认可的三级认证。

总体上,东盟10国质量保障体系建设日渐完善。首先,泰国、马来西亚和菲律宾等大部分东盟国家都建立起了国家质量保障机制,其他国家也正在质量保障建立的发展阶段。其次,一些东盟国家依靠外部的质量保障机构保证其质量;比如新加坡政府采用发达国家外部质量保障体系,其教育质量保障体系在商贸部的框架下运行。还有像文莱这个小国家,自身拥有的高校数量很少,没有必要建立专门的质量保障机构,但又需要有一个长久的高等教育质量保障体系;

对于他们来说,利用其他国家现成的质量保障机构是一个行之有效的办法。最后,越来越多的国家都认为质量保障机构是保证高等教育质量不可或缺的重要因素,因此需要加强质量保障机构的能力建设。柬埔寨就是一个例子,其质量保障机构得到了其他国家的帮助。越南也在引进外国的质量保障机构对本国的大学进行评估,这也是世界银行的一个项目。

进入21世纪以来,以高等教育质量保障为核心的高等教育评估活动在东盟各国掀起高潮。各国政府不遗余力,表现出前所未有的热情:推动质量保障理论研究和试点工作,设立或资助质量保障机构,制定质量保障法规制度,组织各种评估活动,运用评估信息和结果等。政府的意向和行为已成为高等教育质量保障的决定性因素。许多国家高等院校纷纷建立了高等教育质量保障体系,以便本校教育质量能得到保证。此种质量保障从高校内部管理着手,属于一种高校内部的自我质量保障。然而尽管学校的内部质量保障很必要,但还远远不够;只有把内部质量保障和外部质量保障结合起来,才会有更好的公平性、专业性和实效性。外部质量保障体系通常是国家性或地区性的专门机构,其成员包括高等教育界及其以外的专家,由政府、某专业或行业组织任命。这些机构的主要任务是领导、组织、实施和协调高等教育质量保障活动与监督高等院校内部质量保障活动。只有把高等教育质量外部与内部保障体系两者结合起来,才能共同履行高等教育质量保障功能。由此,东盟各国又加强了对高校外部质量保障机构的建设,使教育质量能从外部得到保障。在这些外部质量保障机构中,一种代表多方利益、并非完全政府性的质量保障机构应运而生,并特别受到各国青睐。下面以菲律宾高等教育质量认证体系为个案进行比较深入的观察。

### 3. 菲律宾高等教育质量认证体系

菲律宾高等教育质量保障有着较长的发展史。早在1949年,菲律宾教育委员会就指出,教育评估认证政策的潜力是对政府管理的有效补充。政府规定,任何一所院校必须获得教育文化体育部的批准,方可开办;学校开设的任何一门课程,如果达不到一定水平,未经政府承认,就不得继续开设。

### 3.1. 发展历程

1951年, 菲律宾大学以美国区域认证(regional accreditation)模式为基础成立了一个质量保障组织, 当时仅对个别课程进行评估。1957年, 菲律宾第一个高等教育质量保障组织——菲律宾大中小学认证协会(PAASCU)宣告成立, 由11所天主教教育学院创建, 主要服务于天主教学校。菲律宾除了通过高等教育局对私立院校加以管理外, 还成立了许多认证委员会。除菲律宾大中小学认证协会外, 还有由基督教大中学校协会设置的菲律宾学院、大学协会。

1970年, 总统府教育调查委员会建议政府支持质量保障工作以提高私立学校教学质量。1972年, 马科斯总统颁发的《教育法》第6条A款也专门强调了此项工作的重要性。这是政府第一次公开支持质量保障工作, 原则上把它作为国家教育政策的组成部分。1982年《教育法》明确规定对私立高校放松管制, 但必须以评估结果为依据。1984年教育文化体育部第36项决议详述了质量保障管理权下放的框架, 并确定了4个评估标准, 对达标高校给予放权, 比如课程设置及确定学费的自主等。该决议还规定, 由政府负责认可质量保障机构, 以解决质量保障机构间的异议和放权过程中的问题。1987年, 教育文化体育部拨给私立质量保障机构1000万比索(约合41.5万美元), 进一步促进高校参与评估。

菲律宾国家认证机构联合会(FAAP)独立于高等教育委员会之外, 全权承担了菲律宾高等教育质量认证职责。它包括4个机构: 一是成立于1957年的菲律宾大中小学认证协会, 二是建于1972年的基督教大中小学认证协会, 三是成立于1973年的菲律宾大学和学院协会认证委员会, 四是成立于1987年的菲律宾特许大学和学院认证协会。其中前三个机构分别对天主教、新教、非宗教类别的私立高等教育机构进行认证, 最后一个认证公立高等院校。

### 3.2. 质量保障程序

以上4个认证机构均在菲律宾国家认证机构联合会领导下协同工作, 评估范围涵盖了学士学位和大部分硕士学位课程; 认证对象包括课程、项目及整个高等教育机构。对课程或项目的认证需要从课程或项目的目标、教职员工、图书馆、实验室、学生指导、组

织管理以及学校社区等方面进行评估认证。认证共分为4级(见表1), 以第四级为最高, 各级别都有不同的标准。对高等教育机构的认证则在课程或项目认证的基础上对整个机构进行全面的评估认证, 只有获得第三级认证以及大部分项目都获得认证的高等教育机构才有资格获得国家认证机构联合会的认证。

“认证”虽是一个非官方的程序, 但如果某学院办学水平太低, 不能达标, 认证委员会就可通过教育文化体育部勒令其停办, 或要求学校改革, 或要求停开不合标准的课程。经考察认可之后, 可发给为期3年的认证证书; 3年后再一次考察, 可得到5~7年的认证证书; 以后每隔5~7年进行一次再认证考察。

认证程序的主要步骤如下: (1) 学校自测或自评; (2) 预评(自测后4~6月间); (3) 正式认证(预评后至少6个月); (4) 认证机构主管机构的认证结论。不同认证等级均获得不同的权利: 一级是取消部分行政管理控制; 二级是完全取消行政管理控制, 撤消对学费和其他杂费的管理, 授予部分课程的自治权, 拥有决定学生毕业的权利, 优先获得增加奖学金的资助, 有权在其出版物或广告上标注“合格”字样, 有权限制高等教育委员会的监督与巡视; 三级是获得二级认证的所有权利并完全取消课程控制; 四级是获得二、三级认证的所有权利, 获得高等教育委员会高等教育发展基金, 获得特许或完全自治。菲律宾质量保障认证等级及意义描述如表1所示。

为鼓励高等教育提高质量, 高等教育委员会为高等院校建立学科质量中心和发展中心, 不断出台教学、研究和服务社会的质量条款, 其中标准之一就是第三级认证。某些私立高等院校的人才培养项目达到第三级认证标准后, 就能享有永久的信誉和很高的声望。高等教育委员会也会嘉奖该私立高校, 取消对其进行的行政管理控制, 并授予自治权。

### 3.3. 质量保障特点

菲律宾国家认证机构联合会的认证有以下5个特点。第一, 机构独立。国家认证机构联合会独立于高等教育委员会, 不是直接由国家设立的官方认证机构, 而是一个民间信任、政府认可的机构。第二, 由于国家认证机构联合会认证标准高于高等教育委员会规定的最低标准, 因此认证是基于学院自愿而开展的, 是

Table 1. The levels and meaning of quality accreditation in Philippine  
表 1. 菲律宾质量保障认证等级及意义

等级	描述及意义
一级	申请者状态。对通过预认证程序学校给予申请者资格，由菲律宾国家认证机构联合会鉴定为两年内可获得认证资格
二级	认证院校获得完全的解除管制和部分课程自治，包括公共拨款优先权和教师发展补助金
三级	认证赋予完全的解除课程管制权，包括远程教育项目的授权，可获得与学校基金和课程项目有关的优惠
四级	最高认证等级，认证院校符合政府监管与控制的基金与自治。四级认证要求学科培养计划质量可与国际知名大学竞争

高等院校自我提高的有效手段。第三，认证分为四级，详细的层次划分更有助于政府制定和执行政策。第四，认证对象主要是具体课程或项目。在课程单元基础上对高等教育机构进行认证，而不是对整个机构作出单一而笼统的评价，这样可客观地反映其发展水平及发展优势。第五，认证的结果与学校的利益紧密相关。根据菲律宾政策，私立高等院校所获得的认证级别直接关系到高等院校可获得自治权的程度。因此私立高等院校为了能获得更大自治权，均努力加强自身教育质量的提高，积极参加国家认证机构联合会的质量认证程序。

在菲律宾，高等院校期望取得自治和解除管制的地位是不容易的事情。根据相关法律政策规定，高等院校需满足建立优质发展中心，或通过菲律宾国家认证机构联合会第三级认证项目，或拥有较高的资格证书考试通过率。作为某个学科的表率，优质发展中心是发展中的示范机构，由国家基金予以资助，高等教育委员会进行评审和管理。截至 2001 年，菲律宾一共有 271 个优质发展中心<sup>[3]</sup>。

菲律宾国家认证机构联合会的认证标准高于高等教育委员会高等教育机构所设定的标准，能通过其第三级认证的项目通常是在教师、管理员、学生、图书馆、实验室及学校社区等方面均具有较强实力。拥有第三级认证项目的学校比例非常小。到 1999 年为止，一共只有 146 个项目通过第三级别的认证。资格证书考试是为学生提供实践其知识的机会和平台，其通过率是另一项衡量教育机构教学质量的指标。1999 年，资格证书考试平均通过率是 44.4%。1998 年有 199 所高等院校达到了通过率最高标准，但还有 48 所高等教育机构的通过率为零<sup>[4]</sup>。除了以上两个条件，学校还要满足办学时间长，具有优良传统等要求。学校拥有

自治和解除管制的权力是有期限的，一般为五年。2001 年菲律宾有 32 个私立教育机构取得“自治”地位，22 个私立教育机构取得“解除管制”地位。2003 年增加了 10 个取得自治地位的私立教育机构，增加了 22 个取得解除管制地位的私立教育机构<sup>[5]</sup>。

#### 4. 东盟 7 个质量保障机构运行模式

质量保障机构是为了转变政府包办代替的职能、推动现代教育体制进一步深化的需要；其目的是使教育行政部门各职能机构具体组织、实施教育质量保障的工作相对集中。这样，有利于贯彻“政事分开”的原则，使行政管理部门各职能机构的精力更好地投入到政策的制定、贯彻、指导和调控中。同时，具有稳定性、专业性强的质量保障机构进行评估，可更好地发挥社会对学校的监督作用。

与欧洲联盟(European Union)相比，东盟高等教育的质量保障国际合作机制尚未成熟。但各国大多建立起了高等教育质量保障机制，这些机构是目前东盟教育质量保障主要的依靠力量（见表 2）。

印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国 4 个国家的质量保障机构并非完全一致，在建立时间、对象、政治影响、范围和过程等多方面都有差异。但这些机构均有一定的历史和规模。1957 年成立的菲律宾大中小学认证协会已经有 50 多年的历史；2002 年成立的马来西亚学历资格机构以其自评、现场考察、报告和认证等一系列质量保障程序为基础，很快脱颖而出。从机构所有权看，大部分质量保障机构都是政府主导性质的。事实上，大部分东盟国家的质量保障机构都在教育部授权下运行，或是教育部建立，或由政府基金资助建设。菲律宾例外，其质量保障机构由政府

**Table 2. The comparison of QA agencies in ASEAN countries**  
**表 2. 东盟国家质量保障机构比较**

	印度尼西亚国家 高等教育认证委员会 (BAN-PT)	马来西亚国家学术 认证委员会 (LAN)	马来西亚学历资格机构 (MQA)	菲律宾特许学院 和大学认证局 (AACUP)	菲律宾大中小学 校认证协会 (PAASCU)	菲律宾大学和学院 协会认证委员会 (PACUCOA)	泰国国家教育标 准和质量评估办 公室 (ONESQA)
<b>建立时间</b>	1994年	1996年	2002年	1987年	1957年	1967年	2000年
<b>所有权</b>	政府	政府	政府	高等教育	高等教育	高等教育	政府
<b>对象</b>	虽然涉及机构认 证,但主要是针对 学位项目	学位项目	学位项目机构	学位项目	学位项目	学位项目机构	机构 + 学位项目
<b>范围</b>	公立和私立教育	私立高等教育	公立高等教育	公立高等教育	私立高等教育	私立高等教育	公立和私立
<b>性质</b>	强制	强制3+0课程	- 自愿 - 2006年实施强制	自愿	自愿	自愿	强制
<b>政治结果</b>	证书认可、获得资 金	证书认可	证书认可	大学可能获得资 金	可被教育部作为 给高校提供特定 支持的依据	可被教育部作为 给高校提供特定 支持的依据	获得资金
<b>标准</b>	?	制定《马来西亚质 量框架》	制定《马来西亚质量框 架》	教育部制定最低 标准, AACUP 制定认证标准	教育部制定最低 标准, PAASCU 制定认证标准	教育部制定最低标 准, PACUCOA制定 认证标准	政府制定、国会批 准标准
<b>程序</b>	自评、现场考察、 报告、认证	自评、现场考察、 报告、认证	自评、现场考察、报告、 认证	自评、现场考察、 报告、认证	自评、现场考察、 报告、认证	自评、现场考察、 报告、认证	自评、现场考察、 报告、认证
<b>报告</b>	- 机构报告 - 教育部报告 - 综合年度报告 - 所有报告公开	报告公开 (网络)	- 报告保密 - 报告摘要公开	- 报告保密 - 年度报告公开	- 报告保密 - 年度报告公开	- 报告保密 - 年度报告公开	- 教育部部长报 告 - 报告公开
<b>结论</b>	- 甲乙丙三等级 - 有效期不明确	- 通过、不通过、暂 缓通过 - 5年有效期	- 通过、不通过、暂缓通 过 - 5年有效期	- 通过、不通过、 暂缓通过 - 第一等级3年有 效期、第二三等 级5年有效	- 通过、不通过、 暂缓通过 - 第一等级3年有 效期、第二三等 级5年有效	- 通过、不通过、暂 缓通过 - 第一等级3年有 效期、第二三等 级5年有效	- 通过、不通过、 暂缓通过 - 5年有效期
<b>独立性</b>	- 独立法人 - 向教育部提建 议, 教育部决策	- 自治机构 - 其理事会自主决 策	属于教育部管辖。没有 支撑材料表明它能自主 决策	独立于政府决策, 国家认证机构联 合会核查其认证 过程	独立于政府决 策, 国家认证机 构联合会核查其 认证过程	独立于政府决策, 国家认证机构联 合会核查其认证 过程	设于教育部的自 治公立机构
<b>同行</b>	- 学术及少数非 学术人员 - 没有国外专家	- 学术及少数非学 术人员 - 没有国外专家	- 学术及少数非学术人 员 - 没有国外专家	- 学术及少数非 学术人员 - 没有国外专家	- 学术及少数非 学术人员 - 没有国外专家	- 学术及少数非学 术人员 - 没有国外专家	- 学术及少数非 学术人员 - 没有国外专家

Source: ASEAN University Network. ASEAN University Network Quality-Assurance: Manual for the Implementation of the Guidelines [M]. Tanapress, 2007: 122-123.

独立机构组成。可以说, 当今世界上运作良好的质量保障机构大部分都受到政府支持与资助。必须要注意到的现象是, 当今独立于政府、依法建立的民间中介机构是一股不可忽视的力量; 它通过对高等院校进行质量审计与评估以激励和帮助高等院校提高质量, 协调国家的宏观管理, 反映市场需求; 其质量保障机构成员大多为评估专家, 能体现学术权威意志, 因而能灵活制衡着政府同大学之间的伙伴关系。

同时, 东盟国家注意到, 质量保障机构在发展过程中需要集中优势资源。即使是成立较早、运转良好

的质量保障机构也在重新思考自己的战略战术, 希望采用新方法, 在更多领域取得质量提升的成功。由此, 质量保障机构也开展了咨询服务。例如, 当菲律宾的质量保障机构要总结评估工作的经验和不足的时候, 他们就向其他国家的质量保障机构进行咨询; 马来西亚质量保障体系建设得到新加坡高等教育认证委员会的帮助。很多质量保障机构在自身的改革中希望学习其他国家的经验, 并尽量建立与其他国家在质量标准上的可比性。

高等教育质量保障远比商品生产的质量保障要复

杂得多。这不仅因为这是人的培养，而且高等院校位于创造和传播知识技能的前沿，又有很强的学术自由和自治传统，不可能通过政府的直接干预、监控解决高等教育的质量保障问题。因此，可以说在世界范围内，无论是发达国家还是发展中国家，在近日渐兴旺的高等教育质量保障事业中，各国首先要做的一件事就是建立一个各方都能接受的、合理的、公正的、公平的、透明和权威的高等教育质量保障运行机制。

## 参考文献 (References)

- [1] UNESCO. World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action. 1998-10-9: 7-8.
- [2] L. Harvey. Analytic quality glossary, quality research international[EB/OL].  
<http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/>, 2008-3.
- [3] Ester Albino Garcia. Opinion in Forward of Long-Term Higher Education Development Plan, 2001-2010.
- [4] CHED: Long-Term Higher Education Development Plan, 2001- 2010.
- [5] A. Arcelo Adriano. In Pursuit of Continuing Quality in Higher Education through Accreditation: the Philippine Experienc. International Institute for Educational Planning, Paris, 2003.