



上海市学术著作出版基金

李亚东 著

质量保障：从管治到治理

中国特色高等教育质量保障治理体系研究



上海人民出版社



学林出版社



上海市学术著作出版基金

博士文库

李亚东 著

质量保障：从管治到治理

中国特色高等教育质量保障治理体系研究

上海人民出版社



学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

质量保障：从管治到治理：中国特色高等教育质量保障治理体系研究 / 李亚东著. —上海：学林出版社，2017.12

ISBN 978-7-5486-1350-3

I. ①质… II. ①李… III. ①高等教育—教育质量—保障体系—研究—中国 IV. ①G649.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 328805 号

责任编辑 王婷玉

封面设计 夏芳

质量保障：从管治到治理

——中国特色高等教育质量保障治理体系研究

李亚东 著

出版 学林出版社

(200235 上海市钦州南路 81 号)

发行 上海人民出版社发行中心

(200001 上海市福建中路 193 号)

印刷 当纳利(上海)信息技术有限公司

开本 640×965 1/16

印张 25.25

字数 35 万

版次 2017 年 12 月第 1 版

印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5486-1350-3/G.517

定价 98.00 元

质量保障：从管治到治理
中国特色高等教育质量保障治理体系研究



序 1

教育评价已成为现代教育管理的重要手段,在世界各国普遍受到重视,甚至“联合国教科文组织已经就是否具有完备的教育评价技术作为衡量一个国家教育水平高低的尺度”。我国恢复高考制度后,教育评价的理论研究和实践探索逐步兴起,尤其是行政性教育评价受到教育主管部门的青睐。40年来,虽然我国教育评价的实践轰轰烈烈,教育评价事业有了长足发展,但从总体上看,理论研究力量不足,技术水平也不高,组织机构发展还不完善。

20世纪80年代国际上掀起高等教育质量保障运动的浪潮,除了质量危机和财政拮据的原因,很大程度是因为行政管理领域受到“新公共管理”和“公共治理”思潮的影响,部分动力来自政府决定将管理权与责任义务从中央政府下放到大学及其代理人,有的国家甚至向高校提出“用质量换自治”的要求。我国对高等教育质量保障的研究起步不算晚,一些有识之士以敏锐的洞察力,从一开始就密切关注国际高等教育质量保障发展动态。通过直接翻译、间接评述和用国外模式阐释我国现象、借鉴国外理论和经验构建我国的框架等多种途径,以国外高等教育质量保障理论本土化的研究,推动我国高等教育管理体制的深化改革,促进质量建设由行政性教育评价向多主体、多形式的质量保障体系转型发展。

20世纪90年代初,本人与我国一批教育评价研究的先行者,就

在国内提出了“建立教育质量保障体系,加快我国教育改革步伐”的建议,引起一些学者、官员和高校的兴趣和重视。我的博士生团队先后围绕“国外高等教育质量保障”“我国高等教育质量保障系统”“发展性质量保障体系”“区域教育质量保障体系”“教育评估中介机构”等专题开展了一系列的研究。

然而,质量保障从学术界热点转变为国家政策制度,还是10多年以后的事,以2010年教育发展规划纲要明确提出“建立健全教育质量保障体系”为标志。党的十八届三中全会以来,“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,“深入推进管办评分离”成为重要的突破口,这些既是创新行政管理方式和深化“放管服”改革的战略要求,也为构建教育公共治理新格局指明了思路。在我国行政管理体制改革的新形势下,构建中国特色的高等教育质量保障治理体系,不仅是我国实现高等教育由大到强的需要,也是推进教育治理现代化的迫切要求,具有重要的学术价值和现实意义。

我国高等教育质量保障体系建设遇到的现实困难,除了相关法规制度的相对滞后,主要还是组织体系的不健全,尤其是评估中介机构(第三方)的缺失和社会力量的势单力薄。综观世界各国,就外部质量保障组织体系建设而言,都不会单纯依靠某一评估机构或某种质量保障组织,即使在高等教育规模较小的北欧国家,也充分发挥政府部门、专业评估机构、学术团体、行业协会和大众媒体等各种质量保障机构或组织的作用。国外高等教育质量保障机构普遍受到政府的支持与资助,虽有官方背景,但它们独立于政府,并在政府与高校、社会的相互关系中发挥中介作用。我国在政府转变职能、政事分开的进程中,催生了一些专业从事教育评估的机构。自20世纪90年代,上海、江苏、北京等地先后成立省级及以上专业从事高等教育评估的机构,这些专业评估机构在为提高教育质量作出贡献的同时,也遇到了与政府关系不顺、评估市场尚未形成等生存与发展的困难。

本书作者先后在江苏、上海和北京供职于省部级专业评估机构 20 年,对此有切身的体会和深刻的思考。

本著作以应用研究为主,研究方法科学,内容翔实,逻辑论证严密,注重将理论研究与实际工作紧密结合。按照“管理体制—保障体系—治理结构—机构设置”的研究路径,从利益相关者的角度把握“高等教育质量”内涵,在国际视野下借鉴国外有益经验,以深入推进管办评分离的大思路和公共治理的新理念审视“质量保障”体系与模式,从中介组织(第三方)的视角来考虑“组织结构和机构设置”,特别是遵循我国政府简政放权大方向,用顶层设计的战略思维构建起中国特色的高等教育质量保障“治理体系”。即:在重构国家、学校、市场以及政府、中介机构(事业单位)、院校社团和社会行业组织的相互关系时,抓住政府这一矛盾的主要方面,从中央层面政府职能转变及专业机构设置入手,自上而下对治理体系进行机构设置、结构优化、功能协调和机制建立,将理想“蓝图”变成可操作的现实。其研究成果及时回应了当前党和国家有关“推进国家治理体系和治理能力现代化”“深入推进管办评分离”和“整合国家教育监测评估机构及资源”等重大关切和现实问题。同时,通过中国特色高等教育质量保障治理体系研究,也为推进教育治理体系现代化提供了一个实践范例。

现实中,我国专业评价机构发展不足,发育不够成熟,权威性和公信力不高,特别需要培育独立于政府和高校的评估中介(第三方)机构。早在 20 世纪 80 年代中期,我与我国从事高等教育评估研究的同仁就倡导教育中介性评估,并结合中国国情提出了评估中介机构的三种类型:一是联系政府与学校的半官方机构,二是联系社会与学校的各种研究协会和教育“联合会”,三是非官方、非教育界向社会提供有关数据信息的社会机构。30 年过去了,现实中中介性评估和多主体质量保障并没有取得实质性进展,主要原因还在于政府实行“大一统”管理和行政性评估盛行。

当前,在政府转变职能和推进“放管服”改革的形势下,我国教育

行政管理部门正探索购买服务、委托管理等新型管理形式,并“支持专业机构和社会组织规范开展教育评价”,中介(第三方)评估机构将迎来大发展的历史机遇。正如教育部部长陈宝生所指出的那样,“第三方评估将成为政府管理常态”,今后“第三方评估将红火起来、热闹起来、发展起来”。“第三方教育评价”作为新生事物,是切实推进管办评分离的重要标志,关系到政府、学校、社会之间关系的重构,也有利于推进教育治理体系的现代化。为避免出现“一管就死,一放就乱”,加强对教育评价行业的规范管理和市场监管也摆到议事日程,完善第三方教育评价的政策制度成为又一项亟待研究的重大课题,希望作者和更多学者在这方面深入研究和有所建树。



2017年9月5日

于华东师范大学丽娃河畔

序 2

李亚东教授的《质量保障：从管治到治理——中国特色高等教育质量保障治理体系研究》一书即将正式出版。结合初步阅读本书文稿，写一些感想，谨表达我对李教授的诚挚祝贺之意。

中国的高等教育正处于由“高速度”向“高质量”转变、从“大”向“强”迈进的历史时期。高等教育是人才资源、知识创新、科技发展、社会进步、文化传承的无可替代的结合点。对国家来说，高等教育强则国家发展好；对世界来说，高等教育强则人类进步快。

党的十八大以来，党和国家进一步提升我国高等教育建设发展的战略重要性。习近平总书记从实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的历史性高度特别强调，要办好中国特色的高等教育，要办好扎根中国大地的世界一流大学。这是一个完整的科学概念，包含着我国教育发展应当具有的中国特色、时代特征、国际视野、历史使命等深刻内容。当前，中国“一流大学一流学科”建设已正式启动，其发展前景令世人瞩目。

办好中国特色、世界水平的中国高等教育，必须把“立德树人”作为根本任务，把提高人才培养质量作为工作重点，把促进教育公平作为努力方向，把全面深化教育改革作为根本动力。而不断提高办学质量，必然成为一个核心任务。国家教育发展规划指出，“提高质量是高等教育发展的核心任务，是建设高等教育强国的基本要求”；要

“建立健全教育质量保障体系”。这一任务要求是基于对中国高等教育面临挑战的深入分析提出来的。我国高等教育大众化取得了举世瞩目的成就,但随着“跨越式发展”,“如何由大而强”的问题迎面而来;在中国经济总量成为世界第二、中国现代化进程加快、国际人才与科技竞争日益激烈的背景下,解决“中国如何培养杰出人才”的问题刻不容缓;“推进治理体系和治理能力现代化”,已成为我国包括高等教育领域在内的各领域全面深化改革的总目标。

从世界高等教育发展历程来看,无论是在发达国家还是在发展中国家,“质量”都是一个核心命题。我是中国实行改革开放政策之后第一批国家公派出国留学生,长期从事中外教育国际交流合作理论与实践工作,一直高度关注发达国家高等教育质量保障相关问题。历史地看,实现高等教育现代化的先行国家都不断建设和完善质量保障体制机制,形成了具有代表性的评估(Evaluation)模式(如法国)、认证(Accreditation)模式(如美国)和审核(Audit)模式(如英国)。这些模式一方面对后发国家具有深刻影响,另一方面自身也在不断互鉴中发展变化。现实中,越来越多的国家从自己国情出发,综合运用评估、认证、审核等多样化质量保障形式;在许多国家,政府、学校、专门机构和社会组织等多主体一起,共同构建了质量保障体制。同时,一些国家间的国际和地区组织(如 UNESCO、OECD)以及一些国际性和区域性的专业民间组织(如 INQAAHE、APQN、ABET),也在致力于促进世界各国高等教育的质量保障建设,推动构建高等教育质量保障体系,加强跨境高等教育质量保障的交流合作。当前,国际范围内的高等教育质量保障运动正可谓热闹非凡。在很大程度上,世界高等教育质量保障活动受到公共管理领域的“新公共管理”“公共治理”等理念和思潮的影响。

从国际上看,高等教育质量保障仍面临一系列挑战和问题。例如:(1)高等教育治理仍缺乏系统性体制构建,社会力量参与不足,特别是高校自我保障的质量意识和持续改进的质量文化还相对薄

弱。(2) 国家、地方、高校和社会之间还存在越位、缺位、错位的现象,学校自主发展、自我约束机制尚不健全,社会参与教育治理和评价还不充分。(3) 恰恰在“大学”这个盛产文化的地方,经常缺少自我质量保障、自我评估监测、自我持续改进的质量文化。(4) 许多高校仍只是被动应对政府或社会专业组织的评估政策和指标体系,忽视自我质量保障体系的完善,当谈到质量问题时,往往更多把责任和问题归咎于政府投入不足、社会支持不够等外部原因,而吝于深刻反思自身的不足。

伴随中国高等教育越来越走向世界,中国高等教育质量问题也越来越受到国际关注。在构建中国特色、世界水平的高等教育质量保障治理体系时,结合我目前在高校一线的工作体会,深感以下几点认识很重要:(1) 尽管国际高等教育质量保障运动呈现出一些共同特点,但一个国家或地区要构建高等教育质量保障体系,不能简单照搬别国或其他地区的质量保障模式。(2) 中国高等教育的最大特色就是中国共产党的领导;中国特色的高等教育质量保障,是提高高等教育质量和推进高等教育治理体系现代化的战略性重要举措;中国特色的成功的高等教育质量保障建设,应成为又一个中国发展的“中国故事”。(3) 开放理念尤其重要,以开放促改革、提质量,是我国高等教育做大做强的制胜法宝,中国高等教育质量建设应在国际视野下把握发展方向,并利用自身的体制优势实现超越。(4) 当前创建“双一流”、深化综合改革和全面提高质量成为中国高校的三大核心任务;同时,在深化“放管服改革”和“推进国家治理体系和治理能力现代化”的新形势下,中国高等教育的治理方式正在发生深刻的变化;完成强化高校法人治理、完善内部治理结构、提升自我质量保障、提高现代治理能力水平等任务刻不容缓。

李亚东的《质量保障:从管治到治理——中国特色高等教育质量保障治理体系研究》一书,从深入推进管办评分离和构建教育治理体系的视角,对我国高等教育外部质量保障组织体系顶层设计进行

了较深入的研究。作者在教育质量保障领域有丰富的研究和工作经验,与国内外相关组织机构有广泛的交流合作。著作中用到的许多资料来源于“第一手”,所研究的问题和取得的成果也是“急国家所需,为改革所用”。据我所知,因为作者在该领域的研究基础,他先后参与了教育部有关“教育治理现代化”“管办评分离”和“评估机构及资源整合”等多项重大项目的研究和相关文件的起草工作。

李亚东的这本著作具有一定的学术价值和应用价值,也较好地做到了理论与实践相结合。著作以质量保障为主线,为高等教育领域深化综合改革和推进治理体系现代化,提供了较好的理论思路和实践范型。浏览本书,给我留下较深印象的主要有四点:(1)对“教育治理体系”“管办评分离”和“质量保障模式及治理体系”等核心问题,在理论研究的基础上提出了独到见解。(2)对法、俄、美、印、日五国的比较研究,不是停留在对事实的简单归纳,而是从历史沿革、管理体制等深层次剖析,探求组织体系形成的外在动因和内在机理。(3)提出的“主体多元、形式多样、全程监控”的质量保障体系,以及“三方协调”“四力合成”治理结构的理想模型,既总结了国际经验,又体现了中国特色。(4)研制的“改良型”和“改革型”两套行动方案,可供政府决策选择,也为各类质量保障机构改革所用,具有一定的可操作性。

书中提出的一些观点也是实事求是的。例如:(1)从管治走向治理,已成为世界高等教育质量保障发展的一种趋势;然而,公共治理不能忽视高校的主体参与,质量保障也离不开高校内部自我质量保障。(2)国外的“经验”不等于“规律”,中国有中国的国情,中国有自身的体制优势。政府在高等教育质量保障中起到主导作用,这是中国的体制优势也是中国特色,但并不能忽视更不能取代学校、社会等其他主体在公共治理中的地位与作用。在政府主导下形成主体多元、分工协作的质量保障共同体,才能真正实现中国高等教育的公共治理。(3)中国特色、世界一流的高等教育质量保障体系,不仅要为

提升中国高等教育质量发挥重要作用,也应在国际高等教育质量保障组织中得到认可和不断扩大影响。

李亚东的这本著作主要侧重于高校外部质量保障体系构建。希望作者在此基础上进一步结合中国高等教育实际,特别是同济大学的质量保障工作的具体实践,进一步加强对高校自我质量保障体系的深入研究,为完善中国特色、世界水平的高等教育质量保障和公共治理作出更多的贡献。

同济大学副校长

中国教育国际交流协会原秘书长

江波

2017年9月6日

目 录

绪 论	1
第一节 背景及问题的提出	1
一、公共治理：我国行政管理体制改革的“风向标”	2
二、管办评分离：推进教育治理体系现代化的突破口	4
三、由谁评价：整合国家教育监测评估机构及资源	8
四、质量保障：国外高等教育公共治理的先行探索	10
第二节 研究范围及概念的界定	12
一、研究的范围及目标	12
二、研究的现实意义	14
三、核心概念及术语使用	16
第三节 研究方法及内容框架	24
一、研究的视角与方法	24
二、基本思路和主要内容	30
第一章 我国高等教育质量保障体系建设现状	38
第一节 我国高等教育大众化与质量保障实践	38
一、高等教育多样化与管理体制改革	38
二、高等教育大众化的质量问题及保障举措	41
三、高等教育质量保障体制建设及历史沿革	53

第二节 我国各类高等教育评估专业机构的建立与运作	59
一、高等教育评估专业机构产生的背景透视	59
二、高等教育评估专业机构的设置与运作	63
第三节 我国高等教育质量保障体系建设存在的问题与 分析	74
一、现行高等教育质量保障体系的基本特征	74
二、各类高等教育质量保障机构的行为特征及存在 问题	80
三、高等教育质量保障体系建设的现实问题及归因	92
第二章 五国高等教育质量保障治理体系比较研究	103
第一节 五国高等教育质量保障治理体系的全面透视	103
一、法国高等教育质量保障及治理体系	103
二、俄罗斯高等教育质量保障及治理体系	109
三、美国高等教育质量保障及治理体系	116
四、印度高等教育质量保障及治理体系	123
五、日本高等教育质量保障及治理体系	130
第二节 五国高等教育质量保障体系的比较分析	136
一、五国高等教育质量保障体系的要素分析	137
二、五国高等教育质量保障体系的机制与模式分析	145
第三节 五国高等教育质量保障治理体系的比较分析	153
一、五国高等教育质量保障治理体系的特性分析	154
二、五国高等教育质量保障机构的类别分析	164
第三章 我国高等教育质量保障公共治理的基础条件	176
第一节 我国高等教育质量保障公共治理的理论基础	176
一、有关行政管理体制改革理论	176
二、有关质量保障组织构建理论	181

三、有关顶层设计的战略思维与方法论	186
第二节 我国高等教育质量保障公共治理的现实基础	189
一、高等教育质量保障公共治理的现实条件	189
二、高等教育质量保障组织发展的制约因素	200
第三节 国外高等教育质量保障公共治理的可鉴经验	211
一、国外高等教育质量保障公共治理的经验	211
二、对我国高等教育质量保障公共治理的启示	218
第四章 我国高等教育质量保障治理体系的构建	226
第一节 我国高等教育质量保障治理体系顶层思路	226
一、顶层设计的前提条件	226
二、顶层设计的总体构想	235
第二节 我国高等教育质量保障的基本策略及模式构建	250
一、我国高等教育质量保障体系构建的策略抉择	250
二、中国特色高等教育质量保障模式的构建与运作	263
第三节 管办评分离的高等教育质量保障治理格局	269
一、促进管办评分离的基本思路和策略	269
二、管办评分离的高等教育质量保障治理体系设计	285
第五章 我国高等教育质量保障治理体系的建设	306
第一节 我国高等教育质量保障治理体系建设方案	306
一、改良型建设方案	306
二、改革型建设方案	315
第二节 我国高等教育质量保障治理体系的有效运作	323
一、各类高等教育质量保障机构的行为规范	323
二、高等教育质量保障治理体系的运行机制	327
第三节 完善我国高等教育质量保障治理体系的建议	333
一、加强政府对高等教育质量保障的主导	333

二、深化事业性教育评估专业机构的改革与发展	337
三、鼓励学术性机构和专业团体参与高等教育质量保障	341
四、支持行业性机构开展专业认证	343
五、规范社会性组织大学排行活动	346
六、支持相关机构在国际上扩大影响力	349
七、完善第三方教育评价的政策制度	355
附录一：我国高等教育质量保障与评估有关法规一览表	362
附录二：全国教育评估专业机构设置与运作一览表	365
附录三：全国省级高等教育评估机构调查表	369
参考文献	371
后 记	386