

党中央已明确提出，在“十一五”期间，要把“提高高等教育的质量”作为高等教育发展的主要任务。而对高等教育的质量进行监控，是提高高等教育质量的重要手段。要保证中国高等教育的质量，我们需要转变和建立新的、全面的、科学的质量观，需要逐步建立起科学、合理、有效的质量监控机制。

GAODENG JIAOYU JIAOXUE  
ZHILIANG SHENGJI  
JIANKONG YANJIU

# 高等教育教学质量 省级监控研究

左 清 著



教育科学出版社

# 高等教育教学质量 省级监控研究

左 清 著

教育科学出版社  
· 北 京 ·

责任编辑 樊慧英  
版式设计 贾艳凤  
责任校对 徐虹  
责任印制 曲凤玲

### 图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育教学质量省级监控研究/左清著. —北京: 教育科学出版社, 2007. 2

ISBN 978 - 7 - 5041 - 3628 - 2

I. 高… II. 左… III. 高等教育 - 教育质量 - 监督管理 - 研究 - 中国 IV. G642.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 016377 号

---

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号 市场部电话 010 - 64989009

邮 编 100101

编辑部电话 010 - 64989449

传 真 010 - 64891796

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

印 刷 北京人卫印刷厂

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 14.25

版 次 2007 年 2 月第 1 版

字 数 217 千

印 次 2007 年 2 月第 1 次印刷

定 价 22.80 元

印 数 1—3 000 册

---

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。



## 作者简介

左清,女,1964年9月出生于湖南常德,汉族。1985年7月大学本科毕业于中南大学管理工程专业,获工学学士学位。1988年9月~1991年5月,在中南大学管理工程专业学习,获工学硕士学位。2001年9月~2006年6月,在华中科技大学高等教育学专业在职学习,于2006年6月获教育学博士学位。现任湖南省教育厅高等教育处处长。

主要研究领域为高等教育管理。

曾在中南大学工作3年,1991年进入湖南省教育厅后,一直从事高等教育管理工作。业余时间潜心研究高等教育学及相关理论,先后在国家和省级以上刊物发表论文20余篇,其中2篇分别获得湖南省优秀高教科研论文三等奖和一等奖。主持湖南省教育科学“十五”规划重点课题2项,获湖南省高等教育省级教学成果二等奖1项。

## 序

高等教育质量是高等教育的生命线，也是高等教育研究永恒的主题。20 世纪 80 年代以来，高等教育质量一直是联合国教科文组织以及世界许多国家政府、企业界、教育界普遍和持续关注的重要问题。进入 21 世纪，我国高等教育迅速步入大众化发展阶段，这意味着我们对质量的理解、质量标准的制定和保障、认可机制的建立、质量评估的操作和影响的分析，都必须有新的思维和认识。党中央已明确提出，在“十一五”期间，要把“提高高等教育的质量”作为高等教育发展的主要任务。而对高等教育的质量进行监控，是提高高等教育质量的基础性工作。正如教育部吴启迪副部长在 2004 年召开的高等教育质量保证与文凭互认国际研讨会上所指出的：“要保证中国高等教育的质量，我们需要转变和建立新的、全面的、科学的质量观，需要逐步建立起一个合理、公正、透明和权威的质量评估机制。”就我国目前状况而言，教育部实施定期进行教学评估制度和高校教学基本状态数据年度公布制度，有计划地开展学科专业等专项教学评估，这些工作，促成了高等教育质量监控和保证体系的雏形。但是要形成系统化、科学化、卓有成效的质量监测系统，建立政府、社会、学校有机结合的多维的、开放的高等教育质量监控体系，还有许多问题急需深入研究。

提高高等教育质量是一个体系性、全局性、战略性问题，涉及政府、社会、学校等方方面面。高等学校是提高教育质量的主体，但政府、社会在保证教育教学质量方面，亦起着十分重要的作用。这是因为，教育的政治性决定了政府必须控制高等教育教学的政治方向；教育的公益性决定了政府必须代表公众利益，确保高等教育教学质量；学校需要政府拨款，花费纳税人的钱，政府、社会有权问责；市场机制的不完善需要政府对高等学校进行导向和制约。省级教育行政部门是政府的组成部分，特别是改革开放以来，省级教育行政部门肩负越来越重要的责任。左清同志作为省级教育行政部门高等教育处处长，敏锐地抓住高等教育教学质量省级监控这一问题进行系统、深入的研究，具有重大的实践价值和重大的理论意义。

作者从分析高等教育质量监控主体的相互关系入手，厘清省级教育行政部门在高等教育教学质量监控中的角色定位，指出：省级教育行政部门作为一级政府组织，对高等教育教学质量的监控是一种政府管理行为；从范畴看，它是社会监督，属于高等学校教育教学质量的外部监控；从层次看，省级教育行政部门监控与国家教育行政部门的监控以及学校的自我监控共同构成教育内部的监控体系，其中省级监控位于国家与高校之间，处于承上启下的地位。

高等教育教育质量省级监控必须通过一定的组织系统予以实施。作者在对高等教育教学质量省级监控的组织结构、组织的权力运行、组织的理想架构、组织体系中的评估中介组织等进行深入分析后指出：理想的省级监控组织应是一个职权划分合理、整体运行有序、行政沟通良好的系统，应在组织内建立起共同的目标，合理配置系统各部分的资源，并加强组织间的协调与沟通；应加快高等教育评估中介组织的建设，建立政府与社会统筹协调、高校自主管理的教学质量监控体系；要加强对政府行为的监督制约及对政府监控绩效的评价。

确立正确的质量观，是对高等教育教学有效监控的前提。作者在分析高等教育质量观和影响教育教学质量的主要因素之后，对高等教育教学质量省级监控的标准、内容、运行方式以及机制建设进行了深入研究，提出：应建立省级教学质量公共标准体系和高校个性标准体系；建立一种系统的、宏观的、持续有效的动态监控模式；实现政府监控与高校自我监控的有机结合和协调进行。

左清同志在研究过程中，以湖南省高教系统为实例，对省级高等教育

教学质量监控进行了实践探索 and 调查分析，资料十分丰富。在此基础上，在教育和管理理论的指导下，选择恰当的分析框架，针对问题，进行了深入的理论分析，提出了十分有价值的观点和政策建议。左清同志有比较深厚的理论功底和丰富的实践经验，学术态度端正，刻苦认真，无论是学术研究还是行政工作都受到广泛好评，高等教育教学质量省级监控研究是她学术研究的一个良好的开端。诚然，教育质量及其监控、评估，是一个涉及面广、十分复杂的问题，很多问题还有待进一步深入研究。希望左清同志以此为开端，结合自己的工作实践，继续进行深入研究。本书虽以教学质量省级监控为主，但涉及教学质量监控的方方面面，可供高等教育研究和实践工作者、教育行政部门工作的同志们参考，特此推荐。

刘献君

2006 年 11 月 23 日

## 摘 要

教学质量是高等教育事业发展中一个永恒的主题，也是我国高等教育步入大众化阶段后所面临的一个备受各方关注的热点问题。本书深入考察了高等教育教学质量省级监控的历史与现状，综合运用教育哲学、高等教育学、法学、管理学、组织行为学等多学科理论，分析了我国高等教育教学质量监控中政府干预与高校自主、国家集权与地方分权之间的矛盾关系；以系统论、控制论和信息论为指导，提出了在我国现行高等教育管理体制下，加强省级监控有利于促使高校建立自我约束、自我监控、自我完善的教学质量监控机制，使高等学校能更充分地利用已有资源，提高教学质量和办学水平。在此基础上，研究了实施高等教育教学质量省级监控的组织系统、标准、内容和监控方式，突破了传统的从政府本位出发的高校管理模式，构建了理想的高等教育教学质量省级监控体系。

对高等教育教学质量省级监控的历史与现状所进行的考察表明：已有的高等教育教学质量监控研究主要侧重于高校内部，对省级监控如何定位不甚明确，监控主体及其职责不清；对省级监控标准的研究明显不足；同时，缺乏切实有效的省级监控机制。高等教育教学质量省级监控是一个多层面的体系，从属性看，省级监控是一种政府管理行为；从范畴看，省级监控与社会监督同属于高校的外部监控；从层次看，省级监控和国家监控及高校的自我监控共同构成教育内部的监控体系。自主是高等学校发展合法的内在要求，教学质量监控的责任主体亦是高等学校本身，但政府对高等教育教学质量监控负有法定的、不可放弃的权力和责任，其目的在于推动高校最终建立与完善自我监控的良性运行机制，确保教育教学质量。在我国“中央与省两级管理，以省为主”的现行高等教育管理体制下，强化省级监控的地位与作用成为一种必然趋势。

进一步的研究表明,高等教育教学质量省级监控必须通过一定的组织系统予以实施。作为政府管理职能的一部分,其组织结构依附于教育行政管理机构,组织的运行基于组织的权力体系。由于政府组织机构同时依专业分工和服务对象分工原则而构建,整个组织体系,包括层级政府之间和政府各部门之间都存在着权力的交叉和矛盾。理想的省级监控组织应是一个职权划分合理、整体运行有序、行政沟通良好的系统。为此,应在组织内建立起共同的目标,合理配置系统各部分的责权,并加强组织间的协调与沟通。在高等教育教学质量监控体系中,社会监督既是对政府公共权力的一种约束,同时也服务于政府与高校,因此,应加快高等教育教学评估中介组织的建设,规范和引导民间教育评价组织的发展,建立政府与社会统筹协调、高校自主管理的教学质量监控体系。监控的有效性取决于监控机制的合理性、协调性和有效性,要从制度层面建立协调有效、科学合理的高等教育教学质量省级监控机制,特别要加强对政府行为的监督制约以及对政府监控绩效的评价;同时,要完善制度的实施机制以确保系统的有序运行。

由于质量及质量观的多样性和相对性以及省级监控是从系统的、管理的视角关注高等教育教学质量,因此,高等教育教学质量省级监控标准的构建应基于系统的整体优化、相关互补和动态发展,具体可分为省级教学质量公共标准体系和高校个性标准体系两类。公共标准体系体现的是各高校应共同遵守的基本质量标准,而个性标准体系则主要依据各高校的个性条件和经济社会发展对不同层次、不同类型高等教育的不同要求,以及区域高等教育发展的不平衡性来确定。同时应建立一种系统的、宏观的、持续有效的动态监控模式,实现政府监控与高校自我监控的有机结合和协调运行。

本书的创新之处主要体现在以下几个方面:一是提出了政府实施高等教育教学质量监控是基于高校自我监控之上,其目的在于促使高校完善自我监控的管理理念;二是比较全面系统地从省级教育行政部门的层面研究和探讨了高等教育教学质量监控问题;三是从多学科视角研究了省级监控的一些理论问题,同时,又在实践中进行了有益的探索,最终形成了既有理论分析,又与实践紧密结合的研究成果。

**关键词:** 省级 高等教育 教学质量 监控

# Abstract

Teaching quality is not only an everlasting theme of higher education development, but also a hot issue that attracts attention of all society and that calls for solution after China completed the transition from elite to mass higher education. This dissertation, applying theories of various disciplines as educational philosophy, HE science, law, management, and organizational behaviour, conducts an in-depth exploration into the history and the current situation of governmental HE teaching quality monitoring at the level of province, and an overall analysis of the relationship between interference of government departments and autonomy of HE institutions in HE teaching quality monitoring, and between central power and local power of HE administration. Under the guidance of systematology, cybernetics and informatics, the dissertation proposes that, with the present system of HE administration; enhancement of provincial monitoring could promote HE institutions in their establishment of teaching quality monitoring mechanism for self-regulation, self-monitoring and self-perfection, and could promote HE institutions in their utilization of existing resources as to improve quality of teaching and management. Based on the prior work, the dissertation makes a study of the organizational systems, the criteria, the contents and the measures of the provincial teaching quality monitoring, and attempts to establish an ideal HE teaching quality monitoring system which can transcend the traditional government-based model of HE administration.

An examination of the history and the current situation of the provincial monitoring of HE teaching quality demonstrates that the prior studies concentrated much on the internal monitoring of HE institutions, but presented few explicit arguments either on the positioning of the provincial monitoring or on the supervising subject and its duty; that little effort was taken to study the criteria of provincial monitoring; and that there is the need of practical and efficient mechanisms of provincial monitoring. HE teaching quality monitoring is a multi-dimensional system. Provincial monitoring is, in nature, a governmental managerial measure; in classification, an external monitoring like social monitoring from outside HE institutions; and in stratification, a necessary part of the internal monitoring system of education formed of provincial monitoring, national monitoring and self-monitoring of HE institutions. Autonomy is a lawful and internal demand of HE institutions for institutional development and the subject of teaching quality monitoring is the HE institution itself; but governmental departments have authorized power and inescapable responsibility to monitor HE teaching quality, aiming to encourage HE institutions to establish and perfect self-monitoring mechanisms and to assure HE teaching quality. It is an inevitable trend to enhance the position and function of provincial monitoring in the present context of HE "administration cooperated by central and provincial authorities, but operated by the provincial authority".

Further in-depth studies show that, the provincial monitoring of HE teaching quality must be conducted by means of certain organizational systems. As part of the governmental administrative functions, the structure of the organization is dependent on the governmental department of educational administration, and the operation of the organization is based on the authority system of the governmental organization. As the governmental departments are established according to fields of profession and objects of service, there exist intersection and contradiction of power in the whole organization system, between stratum and departments of the government. The ideal provincial monitoring organization should be a system that is featured by reasonableness in duty assignment, orderliness in performance as a whole and effectiveness in administrative communication. Therefore, it is necessary for the organization to

clarify common objectives, to allocate authority and responsibility with rationality to the organizational departments, and to strengthen departmental cooperation and communication. In HE teaching quality monitoring systems, social monitoring not only imposes a restriction upon the public power of the government, but also provides services to governmental departments and HE institutions as well; therefore, it is necessary to speed up construction of the intermediary institutions of HE teaching quality evaluation, to regulate and guide development of nongovernmental education evaluation organizations, and to establish teaching quality monitoring systems which coordinate governmental monitoring, nongovernmental monitoring and self-monitoring of HE institutions. The monitoring efficiency is decided by rationalization, coordination and efficiency of the monitoring system; therefore, it is important to establish a provincial HE teaching quality monitoring mechanism that is coordinative and efficient, scientific and reasonable; and in particular, to enhance monitoring and restriction upon the governmental behaviour and enhance evaluation of governmental monitoring achievements, and at the meantime, to perfect performing mechanisms so as to ensure the orderly operation of the system.

Due to diversity and relativity of quality and concept of quality and to the fact that the provincial monitoring of HE teaching quality is conducted from systematic and managerial perspectives, it is necessary that the criteria of provincial monitoring of HE teaching quality should be based upon overall optimization, mutual complementation, and dynamic expansion of the monitoring system; the criteria fall into two types: general criteria for provincial teaching quality monitoring and specific criteria for institutional teaching quality assurance. General criteria show the basic quality standards to be reached by all HE institutions, and specific criteria are established according to different developmental circumstances of different HE institutions, according to different quality requirements of economic and social development for HE institutions at different levels and of different types, and according to unbalanced phases of development of regional higher education. At the meantime, it is necessary to establish a dynamic monitoring model that is systematic, macroscopic, and continuously efficient, in order to combine and coordinate the monitoring

conducted by governmental departments and self-monitoring of HE institutions.

The originality of this dissertation lies in such three aspects as highlighted here. 1. A proposal is made that HE teaching quality monitoring conducted by governmental departments is based on the self-monitoring of HE institutions, the purpose of which is to encourage HE institutions to improve the administrative idea of self-monitoring. 2. A comprehensive and systematic examination is made of the issue of HE teaching quality monitoring conducted by the provincial department of educational administration. 3. An in-depth theoretical study is made of some theoretical matters concerning provincial monitoring from multidisciplinary perspectives and based on an experimental exploration into monitoring practices, forming the final research results of both theoretical analyses and practical applications.

**Key words:** Provincial level   Higher education   Teaching quality  
Monitoring

# 目 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 绪 论                         | 1   |
| 一、选题缘起                      | 1   |
| 二、研究的逻辑思考与主要内容              | 3   |
| 三、相关概念界定                    | 8   |
| 第一章 高等教育教学质量监控主体的相互关系       | 10  |
| 一、政府监控：政府管理模式的范式转变          | 11  |
| 二、中介组织：社会监督的理想与现实冲突         | 21  |
| 三、高校自我监控：教学质量监控的起点与终点       | 28  |
| 四、强化省级监控：高等教育教学质量外部监控的发展趋势  | 30  |
| 第二章 高等教育教学质量省级监控的组织系统       | 42  |
| 一、高等教育教学质量省级监控的组织结构分析       | 42  |
| 二、高等教育教学质量省级监控组织的权力运行       | 48  |
| 三、高等教育教学质量省级监控组织的理想架构       | 58  |
| 四、高等教育教学质量省级监控组织体系中的评估中介组织  | 67  |
| 第三章 高等教育教学质量省级监控的标准、内容和运行方式 | 77  |
| 一、高等教育教学质量观概述               | 77  |
| 二、影响高等教育教学质量的主要因素           | 87  |
| 三、高等教育教学质量省级监控标准的确定         | 94  |
| 四、高等教育教学质量省级监控的主要内容         | 108 |
| 五、高等教育教学质量省级监控的运行方式         | 115 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>第四章 高等教育教学质量省级监控的机制建设</b> .....      | 122 |
| 一、机制及其功能 .....                          | 122 |
| 二、高等教育教学质量省级监控中的机制缺位及原因探析 .....         | 126 |
| 三、高等教育教学质量省级监控机制的建立与完善 .....            | 135 |
| <b>第五章 湖南省高等学校教学质量省级监控的实证分析</b> .....   | 153 |
| 一、湖南省普通高等学校专业教学质量监控的实证分析 .....          | 154 |
| 二、学生满意度的实证分析 .....                      | 161 |
| <b>结 语</b> .....                        | 171 |
| <b>附录 1 高等教育教学质量监控问卷调查结果分析</b> .....    | 175 |
| <b>附录 2 湖南省普通高等学校教学工作问卷调查结果分析</b> ..... | 182 |
| <b>主要参考文献</b> .....                     | 199 |
| <b>后 记</b> .....                        | 211 |

# 绪 论

## 一、选题缘起

20 世纪 80 年代以来,高等教育质量一直是联合国教科文组织以及世界许多国家政府、企业界、教育界普遍关注的重要问题。1982 年第八届世界比较教育大会上,世界比较和国际教育学会主席、世界银行高级官员海纳曼博士在报告中提出:教育质量的危机目前普遍存在于世界各国。《世界高等教育大会宣言》明确指出:“21 世纪将是更加注重质量的世纪,由数量向质量的转移,标志着一个时代的结束和另一个时代的开始。重视质量是一个时代的命题。谁轻视质量谁将为此付出沉重的代价。”近几年来,我国高等学校连续扩招,使我国高等教育由精英教育快速向大众化教育转变。如何实现规模与质量辩证统一的协调发展,避免出现有些国家在发展高等教育过程中曾经出现过的“数量扩张、质量下降”现象是一个非常严峻的课题,同时也是事关我们国家和民族兴衰成败与前途命运的关键。重视质量不仅是世界范围内高等教育的一个时代命题,从我国以及湖南省高等教育质量的现状来考察,其紧迫性也十分凸显。

目前,从我国高等教育发展的直观层面看,招生规模的增长幅度远远大于教育资源的增长水平,致使办学条件不足成为影响教育教学质量的重要因素。而在教育体系的深层内部,课程体系不合理、教学内容陈旧、教学管理观念和体制滞后等问题也严重阻碍着教育教学质量的提高。毫无疑问,加大教育投入、深化教学改革、加强师资队伍建设等,都是当前确保和提高高等教育教学质量所必须和正在采取的重要措施。但用控制论的观点分析,在状态输入水平一定的前提下,状态输出水平的高低将取决于对状态的控制水平。因此,在一定的发展条件特别是现实背景下,对高等教育教学质量实施有效监控,对于更充分地利用已有资源,提高教学质量和

办学水平,意义十分重大。高等教育质量监控分为三个层面:一是宏观层面的国家监控;二是中观层面的省级监控;三是微观层面的高校内部监控。随着我国高等教育管理体制改革的逐步深化及管理重心的下移,省级政府成为地方高校的主要管理者,拥有对区域高等教育的统筹权。要适应这一变化,在高等教育质量监控体系上,重心同样应放在省一级。地区发展不平衡是我国的基本国情,高等教育的质量监控必须充分考虑地方高等教育的区域特点,而目前我国各省已经形成了比较完整的高等教育体系。可以预见,在整个高等教育质量监控体系中省级监控将发挥越来越大的作用。

任何事物和现象都具有多种属性与多个侧面,因此在实际工作中只能选择其中起主导作用的属性和主要方面,即关键因素,进行重点研究和控制。在高等教育质量中,教学质量始终是最核心的部分,也是高等教育质量监控的重要内容。因此,教学质量监控的研究与实践在国内外均颇受关注。但从研究范围看,现有研究主要侧重于高等学校的内部质量保证与监控,而在政府管理层面的研究仍不够完善,主要表现在以下两个方面。一是大多局限于定性的描述;不少文献提出“应引入……手段”,“应建立……机制”,但究竟应如何运作,其理论依据何在,等等,尚缺乏深入的、可操作性的研究。二是研究主要涉及国家监控层面,对省级政府应如何有效监控高等教育教学质量的理论研究极少。在政府监控特别是省级监控方面,作者认为以下四个问题亟待研究并予以廓清。

#### 1. 省级教育行政部门在高等教育教学质量监控中的角色定位

如何理顺政府的宏观调控与落实高校办学自主权的关系一直是理论界和高教界关注的热点。在我国现有的市场经济体制和法律框架下,高等教育教学质量到底需不需要政府的监控;如果需要,政府在控制与放权之间又应该保持多大的张力才能实现有效的质量监控;社会能否承担对高等教育教学质量的监控,又应如何与政府的监控统筹协调,这都是需要研究的问题。特别是省级教育行政部门是介于国家和高校(包括省属高校和部属高校)之间的政府机构,其角色和职责如何定位才能保证教学质量监控的有效运行,是本书关注的首要问题。

#### 2. 如何构建科学有效的高等教育教学质量省级监控的组织体系

在我国现有的教学质量监控系统中,无论是质量监控机构还是质量监