

教育评估文库

跨境教育监管 与质量保障

上海市教育评估院 组织编写
江彦桥等 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

教育评估文库

KUAIJING JIAOYU JIANGUAN YU
ZHILANG BAOZHANG

跨境教育监管 与质量保障

上海市教育评估院 组织编写
江彦桥等 编著



高等教育出版社 · 北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容提要

本书以上海近年来的一些成功实践为例,重点论述了我国中外合作办学的质量保障与监管问题。对于境外办学的质量监管以及涉外教育监管信息网络也作了论述,还专设章节讨论跨境远程教育的质量保障。本书具有国际化、前瞻性以及理论联系实际等显著特点,值得教育管理者、中外合作办学者、研究人员阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

跨境教育监管与质量保障/江彦桥等编著;上海市教育评估院组织编写.--北京:高等教育出版社,2014.12

(教育评估文库)

ISBN 978-7-04-028582-6

I. ①跨… II. ①江… ②上… III. ①国际教育-教育质量-质量监督 IV. ①G51

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第261112号

策划编辑	王冰悱	责任编辑	王冰悱	封面设计	王 隼	版式设计	于 婕
责任校对	胡美萍	责任印制	赵义民				

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印 刷 大厂益利印刷有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 28
字 数 310千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2014年12月第1版
印 次 2014年12月第1次印刷
定 价 52.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 28582-00

《教育评估文库》编委会

主 任 张伟江

成 员 王 奇 张民选 江彦桥
陈效民 陈玉琨 冯 晖

建立科学的教育评估理论

——《教育评估文库》总序

在人类发展的历史长河中,教育出现之际,教育评估也伴之而生。其评估不外乎是由家庭、社会、政府或是由受教者、育人者、专家学者所为,或是对学生、教师、设施、课程等的微观性评估,或是对教育过程、教育内容、教育效果、教育策略等的宏观性评估。其范围之广与教育步步相应,就评估本身而言,又涉及评估标准、评估人员、评估方法、评估技术、评估结果、对评估自身的估计等诸多内容,并涉及了许多学科和技术。但评估不外乎是运用各种合理的手段对教育的各方面进行评估,以发现优良之举,找出不足之处,继而以公布排名、分级或评估分析报告的形式让公众知晓,以供选学之用;让教育方得知,以改进教学;让政府了解,以供决策之依据。

教育的重要性决定了人们对教育评估的关注度。目前,世界上许多国家都有专门的评估机构,国际上还成立了国际高等教育质量保障组织联盟(INQAAHE),亚太地区也成立了亚太地区教育质量保障组织联盟(APQN),每年召开会议研讨教育评估的情况。

教育管理结构科学化决定了世界上大部分国家和地区教育管理和服务的“1+3”形式,即政府教育主管部门加上教育科学研究、教育评估和教育考核。我国许多省市自20世纪90年代中期开始就形成了这样的科学框架,并发挥了很好的作用。

教育本身的开放性和当今国际交流的发展要求每个国家和地区的教育要参与到相应的国际活动中去,并提出有水平的建议,共同提高教育水平。教育评估也是如此。

上海市教育评估院成立于2000年,其前身是成立于1996年的上海市高等教育评估事务所。现在,上海市教育评估院已发展为拥有基础教育评估所、职教评估所、高等教育评估所、医学教育评估所和综合教育事务评估所五大评估所的从事各级各类教育评估的专门机构。为适应教育评估的发展与提升,上海市教育评估院除了参与评估、参与国内外交流外,还希望在教育评估的理论和应用研究上建立更系统的内涵,于是决定出版《教育评估文库》。

《教育评估文库》是教育评估理论和应用研究成果的汇集,它包括了教育评估的基础内容,如《中国教育评估史》等一系列著作;也包括了涉及教育评估应用技术的汇编,如“教育评估标准”、“教育评估规程”等;还包括了教育评估的专业理论,如“跨境教育认证”等;并涉及了对评估本身评价的《教育评估的可靠性研究》等著作;当然也可包含对境外著作的翻译。总之,它涉及了教育评估的基础理论、专业基础、专业科学、应用技术等多个方面,我们期望有更多的研究成果,不断丰富文库。

《教育评估文库》将是众多学者的知识贡献,我们非常热忱地欢迎各方学人参与文库建设,共同托起教育评估的辉煌。

教育犹如奔腾不息的江河,前浪不止,后浪又涌;教育又如连绵的山脉,一峰才登,又见一峰。作为一名教育人,为此事业而奉献,无限欣慰;为此而建树,无上光荣。人们将永远感谢为教育而为人,当然也包括为教育评估而为人。以此为序,愿教育评估成功!

张伟江

2009年3月

前 言

跨境教育是指教师、学生、项目、机构/办学者或者课程材料在跨越国家司法管辖边界情况下开展的教育活动。改革开放以来,我国先后与一些国家和地区教育机构开展合作办学,目前合作举办的项目/机构已达千余个;并且每年有数十万学生出国留学。我国已经是世界最大的教育输入国。保证跨境教育的质量,保证跨境教育的健康发展,是政府教育主管部门、办学机构近年来一直在探索与实践的问题,也是全社会尤其是广大受教育者普遍关心的问题。中共党的十八大报告中再一次提出要办人民满意的教育。对于我国量大面广的跨境教育来说,首要的问题是要办人民放心的教育。

本书是在系统梳理跨境教育质量的影响因素的基础上,借鉴跨境教育主要输出国(美国、英国、澳大利亚)和输入国的监管实践和质量保障体系构建的经验,通过对国际组织在跨境教育质量保障中的作用分析,试图有针对性地为我国跨境教育质量保障和监管活动进行较全面客观的理论剖析,并提供可行的政策建议。可见,本研究是一项具有现实意义和应用性的实践研究,研究的对象将主要围绕我国当前跨境教育领域的主要形式和热点问题。

依照跨境教育本身的内涵,包括人员、项目、机构的跨境流动三大类,具体的表现形式多种多样,纷繁复杂。本书的研究范围并非包罗万象,面面俱到,而是依据我国跨境教育的特有情况和实际需要有所取舍,突出重点。由于人员跨境流动(主要指出国留学等)已有专门的课题组开展研究,所以本研究是以机构跨境流动和项目

跨境流动两个领域为主,既包括课程或项目以面授、远程或组合形式的跨境提供,也包括教育提供者以实体或虚拟形式的跨境提供。目前,中外合作办学是我国最主要的、影响范围最广的跨境教育形式,包括中外合作办学项目和机构两种类型。本书的研究范围包括我国中外合作办学的质量保障与监管,对于境外办学的质量监管,以及涉外教育监管信息网络。同时,由于跨境交付是我国教育服务贸易谈判中所面临的重要挑战,为此本书专设章节就跨境远程教育的质量保障进行了阐述,提出了一些思考。

本书的写作基础为关于跨境教育的两个课题的研究:2008年3月结题的教育部国际司委托课题“APEC 成员国跨境教育质量保障与监管体系的建立与实施”和2009年10月结题的上海市教育评估院科研课题“跨境教育质量保障与监管”(编号200707)。本书的大部分作者对跨境教育问题有一定的研究,并组织或参与过跨境教育监管与质量保障的实践。其中5人参加过联合国教科文组织国际教育规划署(UNESCO IIEP)关于跨境教育质量保障与监管的远程培训班,并获得证书;组织并参与与澳大利亚有关方面联合举办的华东六省市中澳合作办学论坛——跨国教育与质量保证(2007年5月);应邀参加2008年在日本千叶举办的“布里斯班公告研讨会”及亚太地区质量网络组织(APQN)年会,2009年在越南河内举办的APQN年会,并在大会上做关于“基于教育输入国视角的跨境教育质量保证金”的主题报告等;部分作者是上海实践中外合作办学认证的主要成员,认证体系文件的主要策划和撰写者,先后组织或参加上海近10家中外合作办学项目/机构的认证活动。其中一位作者作为清算小组负责人自始至终参与了上海市教育行政部门对中美合作某进修学院管理混乱的查处工作。这些研究与实践为本书的

撰写提供了较好的基础。

本书共七章。各章的执笔人分别为：第一章，严芳；第二章，方乐；第三章，方乐；第四章，俎媛媛；第五章，郭朝红、江彦桥；第六章，杨琼、赵慧、江彦桥；第七章，黄复生、南刚。全书由江彦桥策划并统稿。李亚东曾参加过讨论和第六章初稿部分内容的起草和修改。

对跨境教育的监管与质量保障是个长期的探索与实践的过程，我们将继续关注跟踪、不断地思考研究。书中的不足还望各位同仁指教。

江彦桥

2014 年 11 月 20 日

目 录

第一章 跨境教育与跨境教育质量	1
第一节 跨境教育的基本概念与发展历程	1
第二节 跨境教育监管与质量保障的现状与挑战	11
第三节 跨境教育质量的影响因素分析	27
第二章 跨境教育监管与质量保障体系的比较研究(上)—— 典型的教育输出国	45
第一节 美国的跨境教育监管与质量保障体系	45
第二节 英国的跨境教育监管与质量保障体系	57
第三节 澳大利亚的跨境教育监管与质量保障体系	67
第四节 教育输出国在跨境教育监管与质量保障体系方面的特点 ..	80
第三章 跨境教育监管与质量保障体系的比较研究(下)—— 典型的教育输入国	82
第一节 教育输入国的跨境教育及其影响	82
第二节 教育输入国跨境教育的监管模式	85
第三节 跨境教育监管的具体实践	91
第四节 教育输入国对跨境教育的质量保障	102
第五节 教育输入国跨境教育监管与质量保障的特点与有待加强的 方面	108

第四章 国际组织与跨境教育质量保障	115
第一节 联合国教科文组织与跨境教育质量保障	115
第二节 经济合作与发展组织对跨境教育的推动	126
第三节 国际高等教育质量保障机构网络组织与跨境教育质量保障 行动	130
第四节 区域性质量保障组织的成立与跨境教育发展	133
第五节 机遇与挑战	139
第五章 跨境教育监管	146
第一节 跨境教育的发展及其原则与功能	146
第二节 我国跨境教育监管的现状分析	161
第三节 我国跨境教育的监管信息网络研究	217
第四节 我国境外办学的监管	225
第五节 我国跨境教育监管体系的完善	232
第六章 我国跨境教育质量保障	246
第一节 跨境教育质量保障的内涵分析	246
第二节 跨境教育质量保障的意义	264
第三节 跨境教育质量保障的模式	269
第四节 上海跨境教育质量认证的实践探索	279
第五节 跨境教育质量保障的政策建议	290
第七章 跨境远程教育质量保障与监管的思考	300
第一节 跨境远程教育的兴起和发展	301
第二节 跨境远程教育及其质量保障	311
第三节 跨境远程教育质量保障的国际经验	319
第四节 我国跨境远程教育发展中的质量保障与监管	336

第五节 跨境远程教育监管与质量保障的现实困境与应对之策	349
附录 1 《中华人民共和国中外合作办学条例》	358
附录 2 《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》	369
附录 3 经济合作与发展组织、联合国教科文组织《保障跨国界高等 教育办学质量的指导方针》	379
附录 4 亚太地区质量网络组织《关于规范跨境高等教育质量 保障的信息包》	388
附录 5 上海市教育评估协会《中外合作办学认证办法》	423
主要参考文献	431

第一章 跨境教育与跨境教育质量

第一节 跨境教育的基本概念与发展历程

一、跨境教育的内涵

在经济全球化的背景下,教育国际化的发展趋势日益明显,国际间的教育流动日趋频繁,尤其是 20 世纪 90 年代以来,伴随着世界贸易组织(WTO)的发展,教育服务作为《服务贸易总协定》(GATS)的一部分,引起世界各国的广泛关注。然而,由于全球范围内推动教育服务贸易的进程遇到了不少阻碍,为此联合国教科文组织(UNESCO)、经济合作与发展组织(OECD)等国际组织倡导以“跨境教育”来推动全球教育服务贸易的发展,这一理念得到了世界各国越来越广泛的认同。

对跨境教育内涵的界定,最初引用较多的是加拿大学者 Jane Knight(2002)的定义:教师、学生、项目、机构/办学者或课程材料在跨越国家司法管辖边界情况下开展的教育活动。^①同时,依据跨境教育中不同的流动主体和资格授予方,Knight 提出了跨境教育的教

^① Knight, J., GATS-Higher Education Implications, Opinions and Questions, First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education: “Globalization and Higher Education”, UNESCO, 17-18 October, 2002.

育框架(表 1-1)。

表 1-1 跨境教育的教育框架^①

类型/模式	描述	安排	备注
1. 人			
学生/学习者、接受培训者	➤ 完全学术项目		
	➤ 在国外学习一学期或一年	➤ 交换协议 ➤ 奖学金/助学金	➤ 包括基于学的教育活动和项目
	➤ 实习项目	➤ 政府/公共/私人赞助	
	➤ 研究/田野研究	➤ 自费	
教授、教师、学者、专家	➤ 教学/研究目的	➤ 自费或机构出资	
	➤ 技术支持/咨询	➤ 政府/公共/私人资助	
	➤ 学术/专业发展	➤ 合同/服务费	
2. 提供者			
机构、提供者、组织、公司	➤ 国外提供者对项目的学术性负责	➤ 在输入国可能有学术/财务方面的合作	➤ 分校 ➤ 特许
	➤ 颁授国外学位、文凭	伙伴,但不一定	➤ 在国外单独提供
	➤ 提供者在输入国以实体或虚拟方式存在	➤ 包括私立、公立、商业或非商业的提供者	➤ 某些双联安排
3. 项目			
基于学分/学位授予的学术合作项目	➤ 包括输入国颁授本国资格或双文凭/联合文凭	➤ 基于提供机构与接受机构的学术联系	➤ 主要包括机构之间的联系
	➤ 课程与项目流动,而不是学生流动	➤ 可以是商业或非商业的	➤ 某些双联与授权安排

^① Jane Knight, GATS, Trade and Higher Education, Perspective 2003 - Where are we? The Observatory on borderless higher education, May, 2003.

续表

类型/模式	描述	安排	备注
4. 计划与服务			
广泛的与教育相关的计划与服务	➤ 不涉及项目的文凭授予		➤ 包括各种类型的高等教育机构、提供者和教育组织/公司
	➤ 计划包括如研究、课程设计、专业发展、能力建设、技术支持与服务等	➤ 包括发展/援助计划, 伙伴项目和商业合同	

直到 2003 年 OECD 主办的第二届国际教育服务贸易论坛上, 对于跨境教育活动的内涵又采用了新的界定方式。2003 年 11 月 3 日至 4 日在挪威特隆赫姆(Trondheim)召开了“第二届国际教育服务贸易论坛”, 又称“挪威论坛”。本次论坛由 OECD 与挪威教育部共同举办, 来自 OECD、WTO 和 UNESCO 的官员, OECD 成员国和其他国家的教育与贸易官员, 一些非政府机构、教育与培训机构的有关人员, 以及教师和学生组织的代表近 200 人出席了会议。论坛中反复强调和频繁使用“教育跨境提供”(cross-border education provision), 以“跨境教育”的概念替代商业味过强的“教育服务贸易”。会议指出, 教育服务贸易与跨境教育、教育国际化之间不能完全等同, 跨境教育活动历史久远, 是教育国际化的重要方面。教育服务贸易迅速发展并不断创新, 为跨境教育注入了新的内容, 提供了观察跨境教育的新视角。

为了区别 GATS 的四种教育服务贸易方式, 会议将“跨境教育”活动归纳为三种主要形式。

(1) 人员跨境流动, 包括学生跨境学习和教师跨境进修。

(2) 项目跨境流动,主要指教育/培训课程/项目通过面授、远程/组合形式跨境提供,学分授予机构可能是输出国提供机构,或授权本地合作伙伴,或者两者兼有。包括特许经营、双联、双学位/联合学位、函授/远程提供等模式。

(3) 机构跨境流动,主要指教育提供者(机构、组织、公司)以实体或虚拟形式跨越国境存在,为学生和其他消费者提供教育/培训项目和/或服务。机构流动与项目流动的区分特征是随着机构的流动,学习者不一定要在学位授予机构所在国学习。包括在国外设立分校、独立机构、学习中心、虚拟大学、合作办学等。

该分类模式基本参照了 Knight 的跨境教育框架,并随后在 OECD(2004)正式出版物中引用。^① 从此,“跨境教育”作为一个具有极高国际认可度的专业术语,被世界各国的学术界和贸易界广泛使用。

值得一提的是,在 UNESCO 和 OECD 关于《保障跨国界高等教育办学质量的指导方针》中文版中将 cross-border higher education 译为“跨国界高等教育”,即本文所指“跨境高等教育”,指导方针中指出:“跨国界高等教育指的是在教师、学生、课程、机构/办学者的国家管辖边界情况下开展的高等教育。跨国界高等教育可包括公共/私立以及非营利和营利性办学者的国家管辖边界情况下开展的高等教育。其模式多种多样,既包括面对面的学习(也有多种形式,如学生出国留学和校园设在国外),也包括远程学习(采用多种技术,包括电子学习)。”^②

^① OECD, Internationalisation and Trade in Higher Education—Opportunities and Challenges, 2004.

^② UNESCO, 保障跨国界高等教育办学质量的指导方针, 巴黎, 2006 年, <http://www.unesco.org/education/hed/guidelines>.

二、跨境教育的相关概念

1. 跨国教育 (transnational education)

联合国教科文组织欧洲高等教育局 (UNESCO-CEPES) 和欧洲理事会 (Council of Europe) 对于跨国教育的工作定义为:学习者不在颁证机构所在国而是在另一国接受由该机构提供的各种高等教育学习项目、课程或教育服务 (含远程教育)。这类项目可以属于项目举办国之外的另一国的教育系统,也可以独立于任何国家的教育系统^①。跨国教育主要是指机构流动和项目流动,以及附着着的人员、课程和教学材料的跨国流动,严格地说跨国教育不包括出国留学的学生流动。跨国教育包括:(1) 学习者在学习所在国接受由其他国家或国际高等教育机构直接提供的课程 (远程教育、分校或学习中心等);(2) 学习者在学习所在国接受由本国院校提供、但经其他国家高等教育机构授权或认可的课程 (特许经营、学分认可等);(3) 学习者在学习所在国接受部分课程并在其他国家 (颁证机构所在国) 完成其余课程的学习项目 (双学位、联合课程等)。因此,跨国教育与跨境教育最大的差别是在人员流动方面。

2. 无边界教育 (borderless education)

“无边界教育”的概念最早出现在 1998 年澳大利亚有关全球媒体网络影响高等教育发展的报告中^②,随后,澳大利亚教育部在 2000 年《无边界教育》(*The Business of Borderless Education*) 研究报

① UNESCO-CEPES, Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education, Bucharest: UNESCO-CEPES, 1999.

② Cunningham, S. et al., New Media and Borderless Education: A Review of the Convergence between Global Media Networks and Higher Education Provision, Canberra: Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, 1998.