

内部资料  
免费交流

京内资准字0609-L0057号  
北京交大印刷厂印刷

# 中国教育科研参考

2015年 第 22 期

总第(368)期

中国高等教育学会编

2015年11月30日

## 目 录

高校质量评估的新范式

——美国NSSE 2011年报告解析·····程 欣(02)

公立大学如何回应社会问责

——基于美国加州大学年度问责报告的比较研究·····王硕旺 黄 敏(05)

《布朗报告》与英国高等教育持续发展·····李作章 单春艳(10)

英国高等教育经费与助学制度改革的新计划

——基于对《确保英国高等教育可持续发展的未来》报告的解读·····何伟强 徐 辉(14)

让高等教育质量迈向新高度

——加拿大安大略省《高等教育质量回顾与研究报告》解读·····柏 檀(18)

瑞士大学质量审计：问题与改进

——基于OAQ质量审计报告的分析·····陈小明 杜学元(21)

合作打造法国教育“品牌”

——《菲利普报告》解读·····刘 敏(29)

**编者的话：**2011年教育部发文，要求“985工程”高校率先公布2010年《本科教学质量报告》；为进一步规范本科教学质量年度报告内容，教育部要求“211工程”高校向社会公布《2011年度本科教学质量报告》；2013年教育部按照属地化管理原则，要求各省级教育行政部门组织完成本地区公办高校2013年本科教学质量报告编制发布工作。以政府名义要求高等学校发布《质量报告》表明我国高等教育界对社会期待的回应，以《质量报告》形式回应社会问题，是高等学校面对社会问题的理性选择。许多发达国家更是以发布国家和教育战略规划的形式，对教育质量提出新的要求。本刊以“教育质量报告的文本研究”为专题，集中选编若干国内外相关文章，供读者审阅。

主 编：王小梅      本期执行主编：范笑仙      责任编辑：聂文静  
地 址：北京市海淀区文慧园北路10号中教仪楼中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部  
邮 编：100082      电 话：(010) 59893297  
电子信箱：gaoyanbianjibu@163.com

# 高校质量评估的新范式

——美国NSSE2011年报告解析

程欣

作为当今世界高等教育强国之一，在20世纪80年代进入高等教育普及化阶段后，美国教育质量备受争议，这引起了公众和学者们的广泛关注，高等教育的评估越来越受到人们的重视，如果仅就学校资源、名望声誉、师资队伍、教学管理等作为评估的核心，那是否遗漏了高校中重要的一大方阵——学生，高等教育的质量是否首先应是学生的发展质量？

## 一、NSSE 的背景由来

美国教育界的一些学者已经开始将眼光投入高校学生的发展质量。其中较有代表性的是奇克林（Chickering A.W.）和甘姆森（Gamson Z.F.）提炼出了令人满意的本科教育应包含的七项良好实践行为：和谐的师生关系、相互合作与帮助的同伴关系、学生主动积极的学习态度、教师给予学生及时的反馈、注重对学习任务投入的时间性、学生被寄予了较高的期望值、尊重学生不同的才智和学习方法。基于奇克林等学者的一些理论奠基，本着“以学生为中心”的理念认识，美国皮尤慈善信托基金会（Pew Charitable Trusts, PCT）1998年资助成立一个工作组，由全美高等教育领域著名专家参加，讨论教育质量评价存在的问题。经过深入探讨后，全美高等教育管理中心与美国印第安那大学高等教育研究中心和印第安那大学调查研究中心合作，共同研发了NSSE，其全称为National Survey of Student Engagement，译为“全国学生参与度调查”。这就是目前在美国影响最大的美国大学生学习性投入调查NSSE项目，其影响力之广已超过美国本土，加拿大的一些高校也参与其中。正如美国教育委员会主席 Molly Corbett Broad 在NSSE2011年报告中所指出的“当美国高等教育的标准在置于一个竞争性很强的全球背景中被评估时，NSSE 数据真实深入地洞悉了高校学习环境的质量”。

## 二、NSSE的核心内容

NSSE根据高校学生的参与程度来衡量高校的教

育质量，其主要通过问卷的方式汇聚信息，整理分析，并且以收集大学本科一年级和四年级学生的反馈数据为重点，从而判断评估学生的学习状况和高校的教育质量。为了确保评估结果的相对准确，为了使不同类型的院校之间能具有可比性，NSSE对于高校进行了分类，采用的是卡内基2010年（Carnegie 2010 Basic Classifications）的高校基本分类，详见下表：

卡内基2010年高校基本分类表

RU/VH	Research Universities (very high research activity)
RU/H	Research Universities (high research activity)
DRU	Doctoral/Research Universities
Master's L	Master's Colleges and Universities (larger programs)
Master's M	Master's Colleges and Universities (medium programs)
Master's S	Master's Colleges and Universities (smaller programs)
Bac/A & S	Baccalaureate Colleges—Arts & Sciences
Bac/Div	Baccalaureate Colleges—Diverse Fields

其中，RU/VH代表研究实力顶尖的研究型大学；RU/H代表研究实力较高的研究型大学；DRU代表具备能培养博士的研究型大学；Master's L代表拥有大型项目的并具备培养硕士资格的学院或大学；Master's M代表拥有中等项目的并具备培养硕士资格的学院或大学；Master's S代表拥有小型项目的并具备培养硕士资格的学院或大学；Bac/A&S代表本科文理学院；Bac/Div代表本科学院其他学科。

同时，为了能清晰地显示出各类院校的平均得分情况，NSSE还量身制订了基准评分的方法。该方法用框图显示了分别在第5%，第25%，第50%，第75%和第95%位置上的调查成绩分布。当每年的年度报告出炉后，参与NSSE的院校可以通过基准评分图，了解到各类不同院校的平均得分，排名前10%的院校得分概况和NSSE当年的整体得分情况，优、中、劣的水平一目了然，以此来找出与其他院校的差距，并针对性地改进薄弱问题，同时继续保持原来的优势环节。在基本的

高校分类和基准评分基础上，NSSE在众多学者的研究与实践中提炼出五大核心内容，即学术挑战性（Level of Academic Challenge，简称为LAC）；主动合作学习（Active and Collaborative Learning，简称为ACL）；生师互动（Student-Faculty Interaction，简称为SFI）；丰富的教育经历（Enriching Educational Experiences，简称为EEE）；给予支持的校园环境（Supportive Campus Environment，简称为SCE）。现以2011年11月17日出炉的NSSE2011年报告为例进行详细展示：

1. 学术挑战性（LAC）指标核心内容。以NSSE 2011为例，学术挑战性的指标具体体现在：指定的教科书、书本、课程阅读的系列书籍的数量；写作的20页纸及以上的文章或者报告数量；写作的在5~19页纸之间的文章或者报告数量；写作的不足5页纸的文章或者报告数量；课程任务中要求能分析一个观点、经验或理论的基本要素，例如深度审视一个特殊例子或情境，并考虑其构成内容；能综合和组织概念、信息或经验，凝聚成一个全新的，更全面的诠释及关系；能对多方面的信息、辩论意见或方法的价值作出判断，如观察他人是如何汇集资料、阐释数据、评估其结论的合理性；能将理论或观念应用到现实中去解决实际问题中或融入新情境；比自己设想达到的目标更加倍勤勉，以达到导师的标准或期望；每周7天所花的小时数（用于学习、阅读、写作、完成家庭作业或实验室工作、分析数据、复习背诵及其他相关的学术活动）；院校着重：要花费较多时间在课业和学术工作上。

2. 主动合作学习（ACL）指标核心内容。以NSSE 2011为例，主动合作学习的指标具体体现在：在班级中的提问或参与课堂讨论；在课堂展示；与其他同学在课堂上共同完成一些项目；与其他同学在课堂外共同准备课业任务；以付费或自愿形式辅导或教过其他同学（付费或自愿）；参加过社区项目（如服务型学习），作为常规课程的一部分；和课堂外的他人（如同学、家庭成员、合作伙伴等）探讨你来自阅读或听课的想法。

3. 生师互动（SFI）指标核心内容。以NSSE 2011为例，生师互动的指标具体体现在：和导师讨论过分数或课业任务；在课堂外和教师们探讨过你阅读或听课后的观点；和教职员工或导师讨论过职业规划；从教职员工处获得关于你学术表现方面的书面或口头的迅速反馈；和教师们共同参与过课业以外的活

动（如学会、情况介绍会、学生生活活动等）；和教师共同参加一项非课程或项目要求的科学研究。

4. 丰富的教育经历（EEE）指标核心内容。以NSSE 2011为例，丰富的教育经历指标具体体现在：和你秉持截然不同的宗教信仰、政治观点或个人价值的同学们有过认真的交流；和不同民族或种族的同学们有过认真的沟通；院校鼓励不同经济背景、社会背景、民族背景或种族背景的学生间沟通；每周用于参加与合作课程相关活动的小时数（如组织机构、学校出版物、学生管理活动、大学兄弟会或女学生联谊会、大学间或本校内的体育项目等）；运用电子媒体（自动化的分散式邮件系统、谈话群组、互联网、即时讯息等）来讨论或完成一项任务；大学实验课程、见习、现场试验、合作经历或临床任务；社区无偿服务或志愿者工作；加入一个学习组织或其他一些正式项目，在这些项目中学生们共同参加两门或更多的课程；外语科目的功课；海外留学；自主学习或独立设计的专业学习；临近结束的进阶经历（顶峰课程、高年级毕业设计或论文、综合考试等）。

5. 给予支持的校园环境（SCE）指标核心内容。以NSSE 2011为例，给予支持的校园环境指标具体体现在：院校着重为学生需要的社交发展提供保障；为帮助学生获得学术成果提供支持；帮助学生解决非学术事务（如工作、家庭等）；和其他学生人际关系的质量；和教职员工人际关系的质量；和行政管理人员、办公室行政人员的人际关系质量。

### 三、NSSE的经验启示

1. NSSE的基准评分法一目了然，有较强的参考价值。NSSE采用的是基准评分的方法，这种方法的一大好处即一目了然，有很强的参考价值，如以2011年的学术挑战性LAC指标为例，首先对大一新生进行问卷调查，以高校类型占比最多的Master's L院校为例，95%的学生得分在75分以下，5%的学生得分在31分以上，25%到75%的学生得分在45分到63分之间，而居于最中间的学生得分为53分。相比排名前10%的院校得分有一定的差距，排名前10%的院校居于最中间的学生得分为61分，比Master's L院校的中间分高出8分，95%的学生得分在80分以下，5%的学生得分在40分以上，25%到75%的学生得分在52分到69分之间。同样是LAC指标，除了对大一新生的调查，还有对大四毕业班学生的调查，仍以Master's L院校为例，95%的学生得分在

80分以下，5%的学生得分在33分以上，25%到75%的学生得分在48分到68分之间，而居于最中间的学生得分为58分。大四学生中的低分33分，与大一新生差距甚微，但高分要明显比大一新生高，如95%的学生得分达到80分以下，比大一新生的75分要高出5分。同样Master's L院校的大四学生得分与排名前10%院校的大四学生得分在某些方面也有一定的差异，这些数据从基准评分图中都可以很清晰地看到，并对各院校的努力方向也有所指引。

2. NSSE的研究内容丰富，体现重在关注学生的专业精神。在NSSE五大调查核心内容中，有调查学生学术发展的，除了常规的课业重点要求之外，还有每周7天所投入的用于学术活动的小时数，同时，细到写作5页或20页的文章与报告数目也在调查内容之列；有调查学生主动合作学习的，除了重视课堂提问、展示与讨论，还将调查视角延伸到与课堂之外，如是否与家庭成员讨论阅读感受，参加过服务性学习的社区项目等；有调查生师互动的，除了了解学生与教师之间讨论阅读、听课、分数和作业的情况，还关注学生是否与教师探讨过职业规划，是否与教师共同参加过非课程要求的科研项目；有调查教育经历的，除了关注学生参加的社区服务、志愿者工作、实习课程、临床任务、学习组织等，还格外留意到学生是否与宗教信仰、政治观点或个人价值截然不同的同学有过交流；有调查给予支持的校园环境，除了了解学校为学生的社交发展、学术研究提供的帮助，还关注学校是否帮助解决如工作、家庭等的非学术事务，同时还特别留意到学生与教职员工、行政管理人员的人际关系等。

这些调查与研究内容，都围绕“以学生为本”的核心思想，既全盘了解，又关注细节；既具体透彻，又不零乱琐碎，调查中所展示的专业服务，研究中所渗透的专业精神，都受到参与院校的肯定和好评。

3. NSSE的调查扎实深入，体现在北美高校不断递增的影响力。每年NSSE报告的发布对于美国不少高校都是极为关注，尽管有些高校对于这种学生参与调查持观望状态，但由于NSSE调查的客观公正，内容翔实丰富，每年发布的研究报告份量都在加重，已经吸引越来越多的高校参与其中。2009年NSSE十周年回顾的

报告显示：从最初1999年该项目只有140所学校参加，到2000年的276所，2002年的366所，2004年的473所，2006年的557所，2007年的610所，2008年的772所，基本上每隔一年就要增加100所左右，2008年达到顶峰。据NSSE官方网站宣布，2011年参加NSSE的美国和加拿大高校数是751所，共有537000名学生参与完成了调查。从140所到751所是相当傲人的增长趋势。随着参加NSSE项目的院校数增加，也说明NSSE在美国，甚至在加拿大的认可度在逐步提高，知名度在不断提升。就连该调查项目的对立面——《美国新闻与世界报道》的《美国大学排行榜》也已经开始采用NSSE的数据了。当然，对于公开调查数据持保留意见的高校，NSSE也会与高校签订保密协议书，不将数据结果公示，只限于研究之用。

#### 四、NSSE的趋势展望

从1999年到2011年，十多年来NSSE走过了一段不凡的道路，从不为人知到知名度一路飙升，从刚开始加盟的100多所院校到现在的700多所院校，NSSE是在不断调整、不断完善中成长的，并且与时俱进的步伐从没有停止。近期，NSSE研究团队为了使该项目更有活力，更贴近当今美国高校课堂内外的变化，在与美国高等教育界最顶尖的专家探讨后，在项目组成员反复切磋研究后，决定要在2013年发布“NSSE 2.0”版，毕竟，十多年的时间过去了，无论教育趋势也好，还是新一代的学生特点也罢，推陈出新是一个项目永葆青春的秘诀。新版虽然会保留目前版本的大部分框架和内容，但确会有很多新的变化，比如会加入一些新的调查元素来评估教与学，比如会调整或精简目前调查问卷中的词语使之更易理解与回答，等等。虽然新的变化在某些方面会是对原版的颠覆，虽然新旧版过渡时数据采集与整理会有很多困难，但NSSE项目组成员都愿意承担这一繁重的任务，因为他们认为：NSSE要达到的效果就是成为最能有效评估和提高本科教育的实用工具。他们有信心，我们也有期待，期待NSSE能更趋成熟和完美，并能对中国的本科教育评估与发展有所借鉴和帮助。

（程欣，南京大学教育研究院博士生，江苏经贸职业技术学院副教授，江苏南京 210007）

（原文刊载于《中国大学教学》2012年第9期）

# 公立大学如何回应社会问责

## ——基于美国加州大学年度问责报告的比较研究

王硕旺 黄敏

20世纪80年代以来,受新公共管理理论的影响,问责制被广泛引入到美国高等教育领域,成为影响美国高等教育管理范式变革的重要理论基础。特别是公立大学,在资金方面主要依赖州政府公共财政支持;在培养高素质劳动者、创新知识、促进社会公正等方面,具有不可取代的重要地位,因此,接受政府和公众问责成为其无可推卸的责任。从本质上说,问责是对工作绩效的回应。高等教育问责是问责主体(高校)按照法律和道德的要求,就如何使用公共资源,以及达到何种效果等向政府和纳税人做出解释、说明和回答。具体而言,在投入方面,大学需要说明使用了多少公共资源,以及对资源的分配和使用是否合理;在产出方面,大学需要说明在教学、科研和社会服务等领域做了哪些工作、质量如何。

美国加州高等教育问责制由来已久,早在1991年加州就根据州议员汤姆·海登(Tom Hayden)提交的一份议案形成《加州高等教育问责报告条例》。该条例要求加州所有公立高校每年必须向州政府提交问责报告,报告的数据须涵盖适龄入学人数、财政状况、申请入学人数、录取人数和成功毕业人数等五大领域。但由于缺少对毕业生进行跟踪调查的机构,各公立高校提交的报告只保留了在校生信息这一项数据,因此其公信力大打折扣。并且,加州立法机构并没有规定各类高校的绩效指标,也没有建立起基于绩效问责的高校财政拨款联动机制。因此,由州政府主导的高等教育问责制推行起来阻力重重,收效甚微。

2009年,加州大学率先发布了新的年度问责报告,用基于院校研究的自愿问责,取代了州政府主导的行政问责。此后形成惯例,每年向社会发布一次。加州大学问责报告指标体系完备、数据翔实,既说明成绩、也不回避问题。其工作模式和经验,对我国完善高校教学质量报告,构建高等教育问责机制有积极的借鉴价值。

### 一、美国加州大学年度问责报告概述

1. 加州大学发布年度问责报告的背景和目的。2008-2009年,受经济危机影响,全美公立大学均面临公共财政投入锐减和入学人数激增的双重压力。受此影响,生均经费不足、学费上涨、校园容纳能力下降、学术质量下滑等一系列问题迅速在全美公立高校突显出来。加州虽然经济发达,但同样面临上述困境。在很多方面,甚至比其他州的情况更严重。加州大学也深受重创。虽然学费上涨暂时缓解了公立大学的财政压力,但同时也加剧了公众的不满情绪。学生及其家长和州立法者越来越质疑他们所支付的高昂费用究竟能够带来什么收益。这种信任危机迫切要求公立大学公开办学信息,主动接受公众问责。

2008年,马克·尤杜夫(Mark G. Yudof)继任加州大学校长之后,开始着手年度问责报告的编写和发布工作。其目的就是让加州大学明确回应上述压力,用完备的指标和翔实的数据向公众说明加州大学是如何完成其公共使命的;每年花掉多少办学成本;校方对资金的使用是否合理以及内外部环境的变化对加州大学产生怎样的影响。问责报告也对加州大学制定战略规划和年度预算决策提供数据支持,以提高学校管理工作的科学性。报告试图向加州民众和州立法者证明加州大学的决策始终向全体加州民众开放,并对全体加州民众负责。

2. 加州大学年度问责报告的指标体系。加州大学年度问责报告包括三部分:第一部分是总的分析报告,对加州大学本年度面临的重要问题进行整体描述;第二部分是问责报告的主体,用量化指标展示加州大学各方面工作的进展情况;第三部分是附录,用以说明问责报告的数据和信息来源及主要研究方法。根据每年报告强调的重点,问责报告的指标体系略有调整,2009-2012年度主要指标体系如表1所示。

表1 加州大学年度问责报告（2009-2012年度）

一级指标汇总表

	2009	2010	2011	2012
1	本科生学业成就 (15)	学校概况 (5)	学校概况 (5)	学校概况 (4)
2	本科生支付能力 (13)	本科招生与入学 (8)	本科招生与入学 (7)	本科招生与入学 (7)
3	本科生录取 (10)	本科生支付能力 (8)	本科生支付能力 (7)	本科生支付能力 (7)
4	本科在校生概况 (10)	本科生学业成就 (5)	本科生学业成就 (5)	本科生学业成就 (6)
5	本科生的经验和技能 (7)	研究生概况 (9)	研究生和专业学位生概况 (5)	研究生和专业学位生概况 (5)
6	研究生和专业学位生概况 (19)	专业学位生概况 (6)	教师和其他学术雇员 (6)	教师和其他学术雇员 (5)
7	教师 (12)	教师 (6)	职员情况 (5)	职员情况 (3)
8	职员情况 (4)	职员情况 (4)	教师和学生种族多样性 (7)	教师和学生种族多样性 (7)
9	科研 (9)	教师和学生种族多样性 (9)	教学和学习 (6)	教学和学习 (8)
10	图书馆 (5)	教学和学习 (7)	科研 (3)	科研 (3)
11	大学排名 (6)	科研 (5)	卫生科学与医疗服务 (2)	卫生科学与医疗服务 (4)
12	预算, 财政与发展 (9)	预算, 财政与发展 (10)	预算与私人捐赠 (4)	预算与私人捐赠 (3)
13	经费来源与可持续发展 (7)	卫生科学与医疗服务 (3)	大学排名 (7)	经费来源与可持续发展 (2)
14	卫生科学与医疗服务 (3)	大学排名 (8)		大学排名 (7)
15	教育拓展 (2)			
合计	一级指标15 二级指标131	一级指标14 二级指标93	一级指标13 二级指标69	一级指标14 二级指标71

表2 加州大学年度问责报告主要一级指标包含的二级指标

	一级指标	二级指标
1	学校概况	学生、教师、校友人数；硬件设施；财政收入情况；生均经费等；
2	本科招生与入学	每年本科生的申请、录取和注册的人数；新生的个人情况（高中时期的学业成绩、家庭背景、是否为本地生源）等；
3	本科生支付能力	来自不同收入家庭背景的学生就读需要支付的经济成本，以及学生获得奖学金、助学金、贷款和勤工俭学的情况等；
4	本科生学业成就	不同收入家庭学生的毕业率、收入水平、读研比例、毕业生和校友对学校的满意度等；
5	研究生和专业学位生概况	研究生的录取、经济支付能力、毕业后的就业情况等；
6	教师和其他学术雇员	教师和其他学术雇员的数量、年龄分布和薪资待遇等；
7	职员情况	在校职工的人员数量、年龄分布和工资支付情况等；
8	教师和学生种族多样性	在校学生、教师以及工作人员在性别和种族方面的多样性；
9	教学和学习	师资条件、本科生的科研经验、本科生对学习能力的自我评价等；
10	科研	学校研究人员的构成情况、研究数量、研究经费使用情况；
11	卫生科学与医疗服务	加州大学医学院在卫生科学和医疗方面面对教学、科研和公共服务方面的支持情况；
12	预算与私人捐赠	学校财政收支情况，如州政府拨款、营业性收入、大型项目资金使用及校友捐赠情况；
13	大学排名	加州大学在世界主要大学排行榜上的排名状况

3. 加州大学年度问责报告的数据来源。加州大学年度问责报告以量化指标为主，其数据来源有三个方面：第一，持续追踪加州大学的纵向数据，其中部分数据追溯到1868年加州大学伯克利分校初创时期；第二，将加州大学各项办学指标与美国大学联合会（AAU）其他成员的均值作对比产生的数据；第三，加州大学部分办学指标与美国8所研究型大学对比产生的数据。这8所研究型大学包括：4所公立大学（伊利诺伊大学，密歇根州立大学，纽约州立大学布法罗分校和弗吉尼亚州大学）和4所私立大学（哈佛大学，麻省理工学院，斯坦福大学和耶鲁大学）。加州大学的教师薪资标准就是参照这8所大学制定的，因此在衡量办学绩效方面具有更高的可比性。

4. 加州大学年度问责报告的基本结论。第一，州政府公共财政拨款的大幅削减，是导致学费上涨的主要原因，同时也对加州大学产生诸多不利影响。问责报告有关数据显示：1990-1991学年以来，州公共财政拨款支付给加州大学的生均经费逐年下降，相应的学生个人承担的经费额度则逐年增长，2011-2012学年，学生支付费用的比例首次超过政府公共财政经费。迫于经济压力，加州大学招收加州以外生源的比例不断提高，如果州政府不能增加对加州大学的公共财政支持，这种情况还将进一步加剧。2009-2010学年以来，加州大学的教师招聘人数有所下降，而离职人数与历史同期水平基本持平。受此影响，加州大学全职教师人数下降了2%。

第二，在帮助弱势群体子女通过接受大学教育实现社会流动方面，加州大学比其他公立大学做得更出色。相关数据显示：家庭经济水平和父母的受教育程度与学生的学业成就成正相关。从学生种族和毕业率的关系来看，亚裔学生毕业率最高，白人次之，其后是墨西哥裔、西班牙裔和拉丁裔，黑人最低。这是美国大学联合会成员中公立研究型大学的共同结论。但抽取单一指标如：同等家庭经济水平、同等父母受教育程度、相同种族等，将加州大学与美国大学联合会中其他公立研究型大学作横比，加州大学的毕业率均高于其他高校。

第三，加州大学用较低的经费投入，保持了较高的教学和科研水平。相关统计数据显示，美国大学联合会中公立大学教师的薪资水平远低于私立大学；而同为公立大学，加州大学的教师薪资水平远低于其他公立大学的均值。但尽管如此，加州大学的学术水平和声誉却堪称美国公立大学之翘楚，在国际上也享有盛誉。加州大学教师队伍中，有博士学位者的比例与私立大学基本持平，比其他公立研究型大学高出近5个百分点。加州大学在诺贝尔奖得主、国家科学勋章获得者、麦克阿瑟天才奖获得者、美国国家科学院院士和美国艺术与科学学院院士等高水平师资的保有方面，在全美公立研究型大学中雄踞首位。此外，博士研究生对提升大学科研竞争力起着至关重要的作用，因此，美国大学联合会中的大多数成员都通过提供全额奖学金的方式，吸引优秀博士生就读。而加州大学则仅向学术成就卓越的少数博士生提供竞争性奖学金，虽冒着在博士生生源竞争中处境不利的危险，但

从合理使用公共资源的角度来看，加州大学的资助方式显然对加州纳税人更负责任。在世界主要大学排行榜中，加州大学的学术水平和学术声望均名列前茅。

5. 加州大学年度问责报告的主要经验。第一，加州大学年度问责报告充分考虑到主要读者群的实际需要，体现出良好的受众意识。问责报告明确提出：“作为一种管理工具，问责报告是写给加州大学管理人员和教职员工的。而作为一份公开文件，它也同样写给加州大学广泛的利益相关者——州立法者、潜在捐赠者、民众以及其他为加州大学做出贡献的人。所有这些群体都有必要、并有权利了解加州大学的运行情况”。从指标体系设计来看，问责报告选取与广大受众群体利益密切相关的信息；从内容呈现方式来看，问责报告以量化指标为主，用直观的图表呈现报告内容，确保全体读者都能看懂，并从中受益。州立法者能够从问责报告中详细了解加州大学做出的社会贡献和面临的困难，进一步明确州政府在支持公立大学发展方面应当承担的责任；加州大学教职工能够从问责报告中了解学校的运行状况，明确工作改进的重点；潜在生源及其家长能够通过问责报告了解各高校的办学水平，为选择就读院校提供信息支持；雇主能够通过问责报告了解不同研究型大学的教学水平和声誉，并将其作为雇用毕业生的重要参考。最重要的是加州大学通过问责报告阐明了在维护社会公正、提高社会效能方面做出的贡献，从而确保在越来越激烈的州公共经费分配过程中赢得更多民众的支持。

第二，加州大学问责报告对办学质量和办学成本进行综合考量，体现出鲜明的绩效意识。在办学质量的表征方式上，加州大学问责报告始终贯彻“以学生为中心”和“社会公共利益至上”的理念。从微观层面看，问责报告重点强调的不是加州大学取得了哪些有标志性的学术成果，而是学生（特别是历届毕业生）对就读经验的满意度；从宏观层面看，问责报告强调的不是加州大学在教学、科研和社会服务等方面做得如何出色，而是在帮助弱势群体成功、促进社会流动，进而实现经济平等和社会公正等方面做出哪些贡献。这种教育质量观以社会绩效为指针，将学校的教育质量与社会公共利益统一考量，凸显了加州大学的公共责任。不仅如此，问责报告还关照了教育投入、教育过程和教育输出的全过程，强化以绩效为核心的动态评价。兼顾效率与公平，在关注教育产出质

量的同时，高度重视对成本控制能力的考量。

第三，加州大学将年度问责报告发布与学校发展规划和管理决策调整相结合，体现出积极的改革意识。从某种意义上说，问责报告是加州大学将院校研究与“数据驱动决策”的高等教育管理“高端联姻”的副产品。该决策模式通常包含5个步骤：第一步，由大学董事会、各种委员会、管理人员以及教师/学生等提出问题，经校长审议后确定学校发展规划调整目标；第二步，由各分校院校研究机构根据特定问题，采集相关数据；第三步，院校研究机构对采集的相关数据进行综合分析和深度挖掘，为调整学校战略规划建立决策支持系统；第四步，发布问责报告，向政府和纳税人公开展示信息；第五步，生成管理决策。具体流程参见图1。

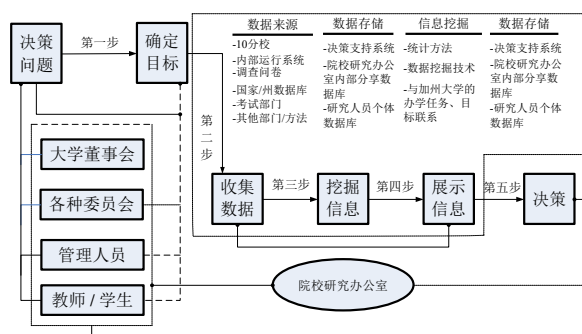


图1 加州大学院校研究与“数据驱动决策”模式“高段联姻”决策机制流程图

数据采集的过程也是各分校院校研究机构对所属校区以及加州大学整体运行状况进行自我诊断的过程。通过收集招生、学生学业成就、学生支付能力、校友满意度、教师和职工流动、教学和科研、财务运行情况、国际排名等基本信息，并将这些信息与主要竞争对手进行比较，能够让加州大学对自身的办学水平、学术声誉以及所处的竞争态势始终保持警醒，为有针对性地调整学校发展战略和管理决策提供数据支持。

## 二、我国高校教学年度质量报告发布制度概述

1. 我国高校发布教学年度质量报告的背景。我国高校教学年度质量报告发布制度源于对全面提高高等教育质量的政策诉求。1999年以来，随着我国高等教育规模急速扩大，高等教育质量问题日益凸显。2010年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—

2020年）》首次提出“建立高等学校质量年度报告发布制度”，并将其作为现代大学制度建设的重要组成部分，旨在通过信息公开强化高校质量保障的主体意识，促进高校建立教育教学质量内部监控体系、加强自我评估、提高教育质量。在教育部统一安排部署下，高校教学质量年度报告制度得以有效实施。

2. 我国高校发布教学质量年度报告的进展。2011年，在教育部统一要求下，39所“985工程”高校率先发布2010学年本科教学质量报告。报告发布以后，高教战线和社会各界广泛关注、褒贬不一。肯定者认为这是一种积极的、进步的现象，既是高校自我评价、自我问责的形式，又给了公众和社会一定的知情权。有利于高校发展、有利于政府监控、有利于社会监督、有利于公众参与。质疑者则认为，这些报告多是大学自我表扬，普遍回避问题或避重就轻，同时，质量报告只报告了大学的年度工作，人们从中并未真正看到想要了解的教学质量结果。由此可见，肯定者所肯定的更多的是报告的意义和形式，质疑者所质疑的则是报告的结构与内容。

2012年，在总结39所“985工程”高校发布2010年本科教学质量报告工作基础上，教育部要求“211工程”高校编制并发布2011年本科教学质量报告。为提高报告编写的质量，教育部还对报告的内容作了硬性规定，要求以25项基础数据为支撑，涵盖本科教育基本情况、师资与教学条件、教学建设与改革、质量保障体系、学生学习效果、特色发展、需要解决的问题等七方面的内容。2012年4月，《教育部关于全面提高高等教育质量的若干意见》要求高校加强自我评估，健全校内质量保障体系，完善本科教学基本状态数据库，建立本科教学质量年度报告发布制度。至此，高校教学质量年度报告发布制度逐步推广到全国各级各类普通高校。

3. 我国高校教学质量年度报告存在的主要问题。通过对我国高校教学质量年度报告发布制度的建立过程进行系统梳理，以及对“985工程”高校教学质量年度报告的文本解读，笔者认为当前我国高校教学质量年度报告存在以下问题：

第一，对报告的服务对象定位不清，缺乏受众意识。作为向社会公开发布的信息载体，大学在编制质量报告时，应充分考虑读者的实际需要，积极回应社会公众（特别是广大在校生、潜在生源及其家长）



的关切。但已发布的高校教学质量年度报告，从内容到形式都更像是呈报给上级主管部门的工作报告。以“985工程”高校年度报告为例，在指标体系上，各高校报告的共有指标包括课程建设投入、师资队伍建设和人才培养模式改革、办学定位与特色、教学基本数据、专业建设、毕业生、教学质量保障机制、经费投入、国际化战略和生源质量等。此外还有部分报告涉及校史与校园文化、科技创新成果、产学研合作、新校区建设、后勤管理体制以及承办国际学术会议等内容。在呈现方式上，主要是罗列代表学校政绩的行政数据。从指标选取到呈现方式都与学生及其家长关注的学习内容、学习方式、学习过程以及学习结果等相去甚远。

第二，报告内容没有可比性，缺乏绩效意识。从纵向来看，各高校发布的教学质量年度报告内容以点状行政数据为主，这些数据大多属于投入指标，产出指标数量不足，投入指标与产出指标之间缺乏内在的关联性。静态信息多、动态信息少，读者无法从报告中解读各项指标的含义；从横向来看，不同院校发布的教学质量年度报告指标体系内容分散、各项指标没有可供参考的常模。分散性信息多、可比性信息少，读者无法从各高校罗列的具体数据中解读其办学质量。

第三，各高校未能将教学质量年度报告的发布与改进教学工作相结合，缺乏改革意识。发布教学质量年度报告应当作为提高高校教学管理水平、主动接受并回应社会问责的重要手段。发布报告不是最终目的，通过撰写和发布报告对学校教学运行状态进行系统监测，持续改进教学资源筹措水平、提高资源使用效率、提升人才培养质量才能体现出教学质量报告发布工作的真正价值。但已发布的高校教学质量年度报告大多只罗列了突显政绩的行政数据，对学校教学中存在的问题几乎只字未提。

### 三、分析与建议

(一) 我国高校教学年度质量报告存在问题的成因分析

第一，报告主体错位。一方面，我国高校不是主动发布教学质量年度报告，而是在被动执行教育行政部门的行政命令；另一方面，各高校的教学质量年度报告是由学校领导牵头、行政管理人员编写，教师、学生和校友几乎没机会参与。报告的内容主要是行政

指标，呈现方式也主要是采取行政话语，既不能反映大学人才培养规律的要求，也无法回应社会公众的普遍关切。从某种意义上说，教学质量报告主体的错位是大学行政化和“被行政化”的集中体现。

第二，对教学质量的理解存在偏差。完整的教学质量体系至少应包括教学投入指标、教学产出指标和教学管理控制指标三部分。已发布的教学质量报告所强调的大多是教学投入指标，该指标只能表征教学质量保障体系的质量，但“高质量的教学投入，必然带来高质量的教学产出”这种推理在逻辑上显然过于武断。教学质量的核心要义是人才培养质量，也就是学生读完大学之后，身心素质发生了怎样的变化，这是最重要的教学产出指标。但对于这一点，各高校的报告都着墨太少，甚至只字未提。此外，各高校提交的教学质量报告也未就如何分配和使用教育资源进行必要的说明，因此读者也无法了解各高校的教学管理质量。

第三，信息获取渠道单一。加州大学问责报告之所以能够做到数据精确、内容翔实，积极回应公众普遍关切的问题，在很大程度上取决于多元化的数据信息收集渠道。加州大学所积累的纵向数据，能够科学地反映出学校各方面工作的发展轨迹，并为学校的科学管理决策提供基础数据支撑；美国大学联合会作为中间组织所积累和共享的横向数据，则能够为全体会员高校的各项办学指标提供可比性参照。我国高校教学质量年度报告的数据全部由学校提供，虽然教育部在部署“211工程”高校教学质量年度报告发布工作时，对报告指标体系作了硬性规定，并要求以25项基础数据为支撑，但由于绝大多数高校都尚未建立起相应的信息采集渠道，学生的教学满意度、用人单位对学生培养质量的满意度等关键数据仍无法获取。另外，由于缺乏有公信力的中间组织，各高校发布的数据仍将缺乏可比性。

(二) 完善我国高校教学年度质量报告工作的建议

第一，明确教学质量报告的主体和受众。高校应当正确认识教学质量报告的性质和使命，从被动执行教育行政指令转向主动接受并积极回应社会问责，从对上级教育行政部门负责转向对公众负责、对学生负责、对学校声誉和长远发展负责。高校必须转换教学管理工作模式，建立健全相应的院校研究机构和教学研究机构，加强对教学运行数据的收集、整理和分

# 《布朗报告》与英国高等教育持续发展

李作章 单春艳

## 一、《布朗报告》出台背景

2010年10月12日，题为“确保未来的高等教育持续发展”的《布朗报告》出炉，对当前英国高等教育系统所处的内外环境进行了总体评价和分析，指出：应变革现有高等教育参与结构，提高高等教育质量，创设一个持久的资金解决方案，进而提高英国高等教育系统的整体竞争力。

1. 国际竞争的压力。经济合作及发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）2010年公布的《教育概览2010》（Education At A Glance 2010）显示：经合组织成员国中每名学生的平均投资额正在增加，在2000-2007年期间增长了14个百分点。但是，英国作为世界第六大经济体和OECD排位第四的国家，近年来由于经济持续低迷，政府不断削减高等教育经费开支，提高高等教育学费征收标准，高等教育经费逐步由政府转嫁到学生及其家庭身上。2008

析，充分利用数据诊断和改进教学管理过程中存在的问题，提高教学管理质量和人才培养质量，并将相关信息以年度报告的形式向社会公众发布。

第二，树立科学的教学质量观，规范教学质量报告内容。高校应当将教学质量报告作为社会公众了解学校教育工作的窗口，竭尽所能向公众展示学校的教育教学工作，既说明成绩、也不回避问题，全面、客观地呈现学校教学工作的全貌。具体来说，教学质量报告至少应当阐明以下内容：①学校人才培养目标定位，并通过分析目标落实情况阐明学校办学定位的质量；②学校教学资源的筹措、分配和使用情况，并通过数据追踪和比较分析阐明学校筹措办学资源工作的质量；③学校为学生学习和教师教学提供的服务，说明高校教学服务的质量；④以学生满意度为表征的人才培养过程质量和以雇主满意度为表征的人才培养结果质量。

年，英国在全球国家竞争力排名列在第十二位，与上一年相比下降了三位，其高等教育和培训竞争力仅排在第18位，因此，亟需寻求一个能够保障未来英国高等教育可持续发展的资金解决方案，尽管未来几年将大幅削减政府公共投资。

2. 高等教育系统所传授的技能不能真正满足社会需要。英国就业和技能委员会的分析表明，英国现有高等教育系统并没有教授给学生最有效的综合技能去应对市场需求，现有的劳动力存在技术缺陷。英国工业联合会发现，有48%的雇主对毕业生的经营意识不满意。英国雇主的一份报告也显示：一些毕业生缺乏与企业沟通的技能、网络技能，对企业的运行缺乏理解。

3. 投资平衡问题没有得到有效改善。2006年英国学费改革允许高校提高学费征收标准，鼓励学校通过不同渠道获得更多投资，为提高质量而说服学生支付

第三，拓宽数据信息采集渠道，提高教学质量报告绩效。数据是学校科学管理中最宝贵的资源之一，要提高高校教学质量年度报告的质量，必须从高校、政府和非政府组织三方面入手，拓宽数据信息收集渠道。具体来说，高校要建立健全院校研究机构，有针对性地采集、积累和分析教学运行状态基础数据，为科学管理决策提供数据支持，持续改进学校教学工作。教育行政部门应提高高校教学运行状态数据的透明度，规范对高校教学质量报告发布工作的检查和监督。培育一批有公信力和社会责任感的非政府组织，为公众开辟更为广泛、客观的高校教学信息渠道，为各高校考量教学绩效搭建更加开放的数据信息平台。

（王硕旺，河北大学教育学院讲师，河北保定071002；黄敏，河北大学经济学院讲师，河北保定071002）

（原文刊载于《中国高教研究》2014年第7期）

学费，从而保证高等教育系统发展的可持续性。但从现实情况来看，其私人捐赠和学生投入程度仍低于其他国家，政府作为高等教育投资主体的角色并没有发生转变。学校已没有余地通过提高学费去改善教育质量。同时，学生也没有减少对公共资金投入的依赖，很多高校的运行资金得不到足够的保证，一些规模较小的高校由于缺乏有力的资金支持，面临倒闭的危险。

4. 公平准入制度仍存有不足。在过去五年里，英国在高等教育公平准入方面已经取得了很大进步，但是贫困家庭子女在“一流”的高等教育机构里所占比重仍然很小。马丁·哈里斯（Martin Harris）在一份报告中指出，与20世纪90年代中期相比，低收入群体子女参与高等教育的比例有了大幅提升，至少40%的低收入群体子女接受了高等教育，但在英国顶尖的前三名大学里，低收入群体子女所占的比例与20世纪90年代中期持平，并没有发生改变。同样，在修读“一流”的课程方面，低收入群体子女的参与率与一般家庭子女相比也存有巨大差距。基于上述背景，2009年11月，受英国工党政府的委托，布朗勋爵领导一个独立的委员会，专门审查高等教育的资金投入问题。政府要求他能够提出切实可行的建议，确保可以得到可持续的经费投入、教学质量世界一流、对于有才能者始终敞开大门。

## 二、《布朗报告》的内容

### 1. 依靠学生的选择，推动高等教育质量的提升。

其一，为学生提供高质量的入学指导和建议。教育慈善机构——萨顿信托（Sutton Trust）的研究表明，一半的青少年认为他们在高等教育入学申请的过程中，学校提供的指导和建议是不够的。其他报告也指出，职业咨询人员在学校的地位很低，他们对学生入学申请的各种事宜缺乏了解，也没有足够的时间对学生所要申请的大学或学院进行深入了解。中等教育机构都应配有专业职业咨询人员对本校学生开展一对一的咨询服务与指导，这些人员的社会地位应得到公众的尊敬和肯定。简化现有高等教育学生入学申请和资助程序，通过建立在线门户网站，把学生贷款公司和大学（或学院）的招生服务中心这两大职能机构紧密联系起来，为学生提供有关教学标准、教学过程、支持与指导、学科专业、课程设置、学费标准和生活费用等信息。

其二，帮助学生选择与就业市场联系紧密的课程。不可否认，一些学生只专注于自己特别感兴趣的课程，很少考虑该课程的就业前景，但是大多数学生之所以选择学习某些课程，是因为这些课程能够提高他们的就业机会。大学（或学院）的招生服务中心的门户网站可以让学生有机会了解选择不同课程的学生数量以及毕业后自己能拿到的平均薪水。不同课程的选择，导致了学生就业情况的差异。对于那些能够提高学生就业能力的课程，将得到更好的发展，学生支付的费用也会相应提高；而那些只作虚假承诺、脱离市场需求的课程，选择的学生数量将不断减少，最后终将被淘汰。

其三，高等教育系统需要扩招。一些研究显示，2009年，有多达30000名的申请者无法取得入学资格。为了让他们有机会接受高等教育，需要增加约10%的学生名额。需要强调的是，确定学生数量增加与否不是通过各高校的董事会，而是应遵照学生的选择，只有这样，教育机构才能对学生的选择做出更好的反应。这意味着一些教育机构可能会失去一些潜在生源，而另一些机构的学生名额将以每年超过10%的速度增长。

2. 对当前大学生资助体系进行改革。其一，简化大学生资助体系。2006年以来英国大学生资助规则变化不定，贷款和奖学金混合发放使得生活补助发放的形式繁杂。贷款和奖学金比例核算规则模糊、贷款标准值设计不科学、信息发布更新不及时，导致大量学生在申请补助时，对学校助学金的种类和相关贷款细则所知甚少。美国的研究表明，繁琐而混乱的学生资助体系不但无法取得良好的资助效果，而且还将造成严重的后果。因此，建议简化大学生资助体系，具体措施包括：学费资助方案，即代替学生提前支付全部学费；生活费资助方案，即资助学生完成学业所需的必要生活费用；灵活的还款方案，即通过税收方式进行还款，并依据学生收入状况，制定灵活的贷款利率；校友捐赠方案，即提供绿色通道，鼓励校友除偿还贷款外，自愿提供额外的捐赠。

其二，政府为学生先行付费。政府将继续提供给接受高等教育所需的前期费用，并将享受学习费用资助的学生范围扩大到非全日制学生。在学生入学时，政府为任何学制的学生先行付费，为学生提供更多的选择机会和发展空间。对全日制学生，资助年限将在完成学业所需的全部时间的基础上，再延长一

年，这就意味着如果学生中断一年学业后，或者需要更长的时间去完成课程时，将无需面对违约惩罚。对非全日制学生的资助将更加灵活，如果非全日制学生的学习强度达到全日制学生的三分之一，就可以获得学费资助。由于这一标准同以前规定的30%的临界值相比，更有利于两种学制之间的转化，所以也更简便易行。

其三，高校应履行学生资助义务。大学和学院也应成为学生资助的主体。当学费低于6000英镑时，政府应予以免税；一旦学费超过6000英镑，学校超出的收入将进行纳税，以补充政府为学生学习提供的前期费用。由于收费金额上升，学校的边际效益在下降。征税会阻止学校通过高学费向政府转嫁运营成本，同时也保证学校的运作效率，使他们能够保持较低的收费水平，而不是通过提高学费去缴纳所得税。纳税的起征点为6000英镑，这意味着学校从学费中所得的收入可能比以前从英国高等教育基金委员会所获得的资金要少一些。无论是学生个人先行付费，还是选择通过政府贷款支付，高校都要为其征收的学费支付税款，这一举措的目的是为了避免学校只录取那些自行付费的学生，而不录取依靠政府贷款支付学习费用的学生。

其四，建立学生最低生活保障制度和贫困生生活补助制度。低收入家庭的学生很难同时支付学习期间的学费和生活费，支付生活费用将降低学生接受高等教育的意愿，因此需要外界的资助来补充贫困学生生活费用的支出。报告建议简化生活费贷款制度，提高低收入家庭学生生活费资助上限和范围，使家庭收入低于25000英镑的学生可获得最大限额为3250英镑的全额政府奖学金，家庭收入低于60000英镑的学生可获得部分政府奖学金。生活费贷款将为所有学生提供基本生活保障；政府奖学金将对来自低收入家庭的学生提供定向支持；学校将自主提供额外的资金对来自低收入家庭的学生提供必要的生活费用资助，保证这些学生能够顺利完成学业。与学费资助体系不同，生活费用的资助将不涵盖非全日制学生。非全日制学生能够通过工作来完成个人学业，同时，他们也已获得了其它全日制学生所不享受的政府福利。

其五，还款与收入挂钩，实现教育投资与回报公平化。新的学生资助体系所体现的原则是：政府（而非学生）是先行缴纳学费的主体，当学生参加工作并得到相应收益时才进行还款。因此，制定“还款计

划”对“大学生资助计划”的实施具有十分重要的意义。新的学生贷款偿还系统应规定：收入高于还款临界值的学生将支付一个实际利率，实际利率等于通货膨胀率加上2.2%；收入低于还款临界值的将不支付实际利率，其贷款余额的增加与通货膨胀一致；对于那些收入略高于还款临界值的学生，其支付的实际利率在还款任务完成时，政府将予以退还。还款临界值将接受定期检查，并随着平均收入的增加而增加，建议将从现在的150000英镑一次性增加到21000英镑。部分贷款的最长还款期限将从25年延长到30年。30年后，政府将注销任何未偿还的贷款。实际利率的采用将有效遏制随意占用助学贷款和延期缴费的现象。高收入家庭学生将更加自愿预付学费，拥有高收入的毕业生也会尽早还款。这将减轻政府的现金借款量，使得政府的资助集中在那些最需要资助的人身上。

其六，鼓励私人捐赠和出资，实现高等教育投入的总体平衡。英国没有高等教育捐赠的传统。只有两所英国大学拥有超过10亿英镑的捐赠——牛津和剑桥，而美国有40所以上。数据显示，2009年英国仅勉强有超过1%的校友为他们的母校捐赠。美国在2008-2009年度因经济低迷，校友捐赠处于多年最低水平，但仍达到10%。2006年英国高等教育改革的前提是高等教育的私人捐款增加，以带动学校收入增加，减少对公共资金系统的依赖。从实际情况看，英国高等教育的私人捐款并没有明显增长。高等教育机构需要扩大他们的融资渠道，鼓励毕业生进行捐赠，并告知他们的捐赠所产生的实际效益。政府也要制定税收优惠政策鼓励高等教育机构和社会企业进行多维合作。

3. 成立高等教育理事会，确保高等教育的公共利益。英国现有四个大型的高等教育监管机构，分别为英格兰高等教育基金委员会、全英高等教育质量保证委员会、公平准入委员会和国际事务办公室。建议对这些不直接隶属于政府的机构进行整合，成立高等教育委员会，确保高等教育的公共利益。高等教育理事会将独立于政府和学校，具有以下五个方面的职能：

其一，负责高等教育资金的分配。识别优先投资领域，对于一些社会收益高的短缺专业，成本较高、私人收益低但社会公众需求较大的专业，优先投资，而高等教育理事会将不再对其他专业负担教学成本。高等教育理事会将每年向英国议会提交报告，让纳税人的公共投资花得更透明，并保证学生学费的使用效

率。

其二，监控高等教育质量。质量监管是高等教育制度公信力的核心。教育质量标准化是落实高等教育机构责任的重要手段。高等教育理事会将负责制定高等教育机构最低质量标准，规范校际间的竞争。最低质量标准可以大幅度提高教育、教学管理质量，增加学生、家长和社会的满意度。通过鼓励学生有选择地参与高等教育，促使高等教育机构将主要精力放在提高教学质量上。如果校方的教学质量得不到足够学生的认可，他们的学生数量就会减少，运营资金就会受到严重影响。

其三，确保公平准入。考核各个高等教育机构和部门在促进弱势群体子女参与和完成高等教育的绩效，并且将其和政府拨款挂钩。高等教育理事会将设立准入和成就基金，帮助低收入群体子女完成学业。这将意味着，公共投资高度集中在学生参与度低的地区。以往高等教育基金委员会不考虑学生的家庭和社会背景，对学生的资助被分解到学校的教学、研究和活动等多个方面。准入和成就基金将改变这一点，它只能被用于资助那些招收和培养弱势群体学生的学校和需要额外资金支持的贫困学生。

其四，在竞争中维护学生的投资利益。高校将面临更加激烈的竞争，他们将通过设定不同的学费征收标准和提高教育教学质量来争夺学生，同时也将面临新的教育供给者的竞争，竞争会给学生带来更多的益处。高等教育理事会扮演着竞争调节者角色，每年都会对各高等教育机构的收费情况和教育供给质量进行调查，以维护学生的投资利益。如果某一学校不能对学生的投资有效利用或提供高质量的教育供给，那么它很可能被新的教育供给者所取代。

### 三、《布朗报告》的影响

《布朗报告》对政府、高校、学生或家长、第三方高等教育监管机构的关系进行了重新构建，对各利益相关方的角色进行了重新界定，对各利益主体的权利和义务开始重新划分。

对政府而言，将进一步放松学费管制，减少对学校的招生计划限制，允许高校根据市场需求自主招生。削减大学教育经费将在一定程度上保证英国政府的收支平衡，帮助其经济缓步复苏。同时也会把更多

节省出来的钱用到改善高等教育质量和为年轻人提供更广泛的高等教育选择机会上来。米尔顿·弗里德曼认为市场可以促进大学更有效地运行，如果拒绝市场的作用，政府拨款几乎得不到大学的支持，也不能适应学生和家长的需要。英国政府2010年11月3号宣布大幅上调大学学费上限，允许大学将本科生的学费由目前的3290英镑提升到9000英镑。

对高校而言，改革后学校的自主权进一步扩大，可以根据市场行情决定自己的收费标准、招生规模，拥有更大范围的经费来源以维持运转。部分改革计划受到牛津、剑桥等一流大学的欢迎，它们主张大学根据市场行情灵活确定学费，以改变英国大学在资金方面远远落后于国际竞争对手的状况。不少高校，特别是规模较小的高校也表现出了一些担忧，认为即便可以收取更高的学费，但还是不足以弥补由于政府教育经费削减所带来的经费不足，为了自身的生存，将会有一定程度的师资裁员。很多大学开始自寻出路，如通过课程创新、增加与企业间的科研项目合作等方式获取更多资金支持，而非“放水扩招”。

对学生和家长而言，政府代替学生预交学费，学生入职后再进行偿还，而不必提前支付。但学费上涨仍然会让许多有意上大学的学生放弃计划，由萨顿信托（Sutton Trust）委托进行的调查发现，大学学费一旦增长到一个“关键点”，因为高学费而放弃继续升学的年轻人就会大幅增加，受影响最大的是贫困家庭的孩子。同样，高等教育学费上涨会迫使那些政府原本希望吸引前来就读的外国学生不再提出入学申请。

对于第三方高等教育监管机构而言，为了确保公共投资利益以及个人投资利益，英国政府将大学的监管委托给社会第三方，与以往相比，权利和职责范围进一步扩大，涉及高等教育基金的分配、教育质量、教育公平、学生利益等诸多领域，将政府、学校、学生等相关利益主体的诉求得以有效连结。英国政府也通过第三方高等教育监管机构实现其对高等教育的间接干预和控制。

（李作章，辽宁教育研究院助理研究员，辽宁沈阳110034；单春艳，辽宁教育研究院助理研究员，辽宁沈阳110034）

（原文刊载于《高教发展与评估》2012年第4期）

# 英国高等教育经费与助学制度改革的新计划

——基于对《确保英国高等教育可持续发展的未来》报告的解读

何伟强 徐辉

2009年11月，英国政府任命皇家工程学院院长布朗尼勋爵（Lord Browne）负责一项关于英国高等教育经费和助学问题的独立调查，要求其最终出具一些富有建设性的评估意见与建议，以确保英国高校能得到可持续发展的经费，保持世界一流的教学质量，保证让任何一位有能力的英国公民都能上大学等。2010年10月12日，由布朗尼主持完成的题为《确保英国高等教育可持续发展的未来》（Securing a sustainable future for higher education in England）报告正式出炉（下称《布朗尼报告》）。《布朗尼报告》的主体包括七个部分，分别是：高等教育投资状况、现行制度评估、改革原则、加强学生选择作用、学生资助计划、保障高等教育系统中的公共利益、其他建议。本文将结合这些内容，对英国高等教育经费与助学制度最新改革计划的有关背景、基本内容等进行分析讨论，以期把握英国新一届政府高等教育改革的可能动向。

## 一、英国高等教育经费与助学制度改革的背景分析

半个世纪以前，英国只有6%的年轻人可以接受高等教育。虽然那些受益于高等教育的人群一般都来自于较高收入的家庭，并且毕业后也会找到高薪工作，但当时的教育经费一直都源自全体纳税人的税收（general taxation）。1963年，罗宾斯勋爵（Lord Robbins）建议改变高等教育的精英模式，认为所有具备入学能力和资格、希望接受高等教育的年轻人都应该获得接受高等教育的机会。此后三十余年间，英国的高等教育基本上按照“罗宾斯原则”运行。然而，由于高等教育的公共投资远远跟不上教育需求的迅速增长，以致1989年至1997年间英国的高校生均投资额度急剧下降了36%。迫于资金恶化的压力，英国政府于1996年组建了高等教育调查委员会，由迪林勋爵（Lord Dearing）担任主席。次年发布的《迪林报告》提出了终结大学免费高等教育时代的建议。他主张采用毕业生在就业获得收入后偿还贷款的形式延期分担其学费成

本。当时的政府决定，每位学生每年应统一支付1,000英镑学费。与迪林建议相反的是，政府最终颁布的政策是预先收取这笔学费，而不是让学生在毕业和工作后延期偿付。

直到2004年《高等教育法案》出台后，延期还款原则才开始在英国实施，并且仅对从2006年及以后步入高校的全日制学生（full time students）生效。2006年改革撤销了1997年开始实施的学费预付方案，而改用“先上学，后付费”的助学模式。而且，从2006年起，英国高校可以根据专业性质和学校声誉，将生均1,000英镑/年的统一学费调整为一种弹性与差别化的收费方式，其最高限度为3,000英镑/年。当然，学费的上调可能使家庭处境不利学生更加无缘进入名校学习。为了解决这一不公平的问题，英国政府相继出台了减免学费、改善奖助学金等一揽子计划。应该说，2006年的高等教育收费与助学制度变革在很多方面带来了积极影响。①高校收入大大提高。2006年改革推行以来，学费收入每年为英国高校带来了13亿英镑的额外收入。②学生需求持续增长。2006年改革对于全日制学生入学率的总体水平起到了正面影响。③公平入学机会的承诺得到加强。自2006年以来，随着高校学费收入的增加，政府对入学协议（Access Agreement）承诺的确保入学支出也在稳步提高。④争论的声音发生了变化。在2006年改革之初，反对者认为高等教育应免费提供，而现在各个群体普遍认为，直接受益于高等教育的年轻人理应为学费买单。

尽管如此，2006年变革之后，英国的高等教育系统仍存在众多挑战。①私人捐赠数额未有明显变化。2006年变革旨在为高等教育筹集更多的私人捐赠，以使高等教育经费和助学制度更具可持续性。然而，虽然不少高校增加了许多额外的学费收入，但是学生和毕业生的私人捐赠总体上并未得到改善。②目前对高等教育的投资不足以应对国际挑战。虽然额外学费收入

在某种程度上缓解了英国高校此前一度存在的生均教育经费投资不足的问题，但是由于高校未能筹集用以改善教学质量的额外投资，而很难应对日趋激烈的国际挑战。一旦政府公共支出开始削减，这一情况会变得更糟。③有限的资金限制了招生名额数量的增长。尽管2006年改革的目的是将高等教育融资放在一个更具可持续性的立足点上，但由于现有资金有限，英国政府不得不限制招生名额的数量。④公平入学情况进展有限。在过去5年内，英国在扩大高等教育行业整体教育参与水平方面取得了较好进展，但英国最贫困的40%的年轻人，在排名前1/3名校中的入学率几乎无任何变化。⑤向工读学生（part time students）提供的支持不足。工读学生并不拥有与全日制学生一样的学费支持。工读学生必须预先缴付学费，而全日制学生可延期支付，直至参加工作，有了收入来源。这意味着，很多学生可能会选择全日制学习，即使工读学习模式可能更适合他们，而高校机构也可能会专注于它们所提供的全日制课程而不是开发出新的工读学习模式，致使英国现有劳动大军的技能水平更难赶超其他国家。⑥对学生的体验关注不够。近些年来，由于高等教育供不应求，许多高校无需用力地争夺生源。在此情形下，促使高校改善学生学习体验的动力就变得非常有限。

## 二、英国高等教育经费与助学制度改革的基本内容

面对上述形势，《布朗尼报告》明确指出“如果我们不继续投资于高等教育，未来的经济增长和社会流动性将面临危机，我们需要一个可以维持并改善我们国际地位的高等教育长期融资方案”。在布朗尼团队的调查过程中，许多学生和助学贷款专家反映现行英国高等教育经费与助学制度过于复杂。事实上也是如此，自2006年以来英国的贷款申领规定已有数次变更；对生活保障的支持通过贷款和补助金混合的方式提供，需要出具的家庭贫困证明手续繁琐；学生在做出申请决定时，往往对高校的各种奖助学金毫不知情。为此，《布朗尼报告》建议简化并改进这一制度，具体包含以下四个方面内容。

### （一）学习费用支付方面

1. 全日制学生与工读学生都将无需预先支付学费。取消全日制学生预先支付学费的规定，是2006年变革的一项重要内容，但这一制度并没有惠及工读学生。《布朗尼报告》认为，不管采用何种就读形式，

对所有学生来说，高等教育从录取那一刻起便应是免费的，这可为学生就如何选择学习以及在哪里学习，提供更多的选择。当然，《布朗尼报告》还补充建议，只有当工读学生的学习强度达到全日制学生当量值的1/3时，学生才有资格申领学费支持。这些建议的目标在于希望所有潜在的具有高等教育入学资格与能力的学生都能以一种适合其经济状况的方式学习，而无需预先支付费用。

2. 高校无需承担风险。不光是学生无需承担贷款的财务风险，高校也没有风险，它们将收到由政府预先提供的生均6,000英镑/年（较之于2006年定下的3,000英镑/年翻了一倍）的学习费用。当然，英国政府将对高校超过该数额的收费征收收入所得税（如表1所示），以弥补政府向学生提供预付助学资金所产生的成本。税收的征缴将对高校所设置的学费价格进行调节，以确保其不会非理性上涨，并为学生提供保护。

表 1. 不同收费价格水平的税收征缴额

生均收费价格 (单位: 英镑/年)	6,000	7,000	8,000	9,000	10,000	11,000	12,000
每增收1,000 英镑所应征的 税收比例	/	40%	45%	50%	55%	65%	75%
高校可获得收 费总额中的比 例	100%	94%	89%	85%	81%	77%	73%

### （二）生活费用支持方面

对于家庭经济状况不好的学生而言，由于政府提供的支持水平不足，他们不得不依靠兼职或艰辛的家庭财务支持来支付其生活费用。为了解决这一问题，《布朗尼报告》提议按三种方式对生活费用支持问题进行改革。

1. 简化生活费贷款制度（maintenance loan system），并设定一个3,750英镑的贷款授信额度。这意味着做出贷款申请的任何一位学生均有资格申领到这一资金额度的贷款。而且，不同于以往的是，如果学生仅申请贷款，无需提供任何贫困家庭证明。

2. 将低收入背景学生可获得的最高补助金（maximum grant）增加至3,250英镑。全额补助金将会向家庭收入在25,000英镑以下的学生提供，部分补助金将会向家庭收入不高于60,000英镑的学生提供（详见表2）。

表2 家庭收入与生活费用支持：  
现行状况与提议生效后状况的比较（单位：英镑）

家庭收入	现行状况（2010/2011）			提议生效后状况		
	补助金	贷款	总计	补助金	贷款	总计
0	2,906	3,497	6,403	3,250	3,750	7,000
25,000	2,906	3,497	6,403	3,250	3,750	7,000
27,500	2,406	3,747	6,153	3,050	3,750	6,800
30,000	1,906	3,997	5,903	2,850	3,750	6,600
32,500	1,406	4,247	5,653	2,650	3,750	6,400
35,000	1,040	4,430	5,470	2,450	3,750	6,200
37,500	875	4,512	5,387	2,250	3,750	6,000
40,000	710	4,595	5,305	2,050	3,750	5,800
42,500	546	4,677	5,223	1,850	3,750	5,600
45,000	381	4,760	5,141	1,650	3,750	5,400
47,500	216	4,842	5,058	1,450	3,750	5,200
50,000	51	4,924	4,975	1,250	3,750	5,000
52,500	0	4,606	4,606	1,050	3,750	4,800
55,000	0	4,106	4,106	850	3,750	4,600
57,500	0	3,606	3,606	575	3,750	4,325
60,000	0	3,564	3,564	75	3,750	3,825
62,500	0	3,564	3,564	0	3,750	3,750
65,000	0	3,564	3,564	0	3,750	3,750
67,500	0	3,564	3,564	0	3,750	3,750
70,000	0	3,564	3,564	0	3,750	3,750

3. 取消高校机构提供最低奖助学金（minimum bursary）的要求，代之以政府提供补助金的形式，向学生提供现金补贴（生活费）。目前强制性地让学生依靠奖助学金满足其生活开支的做法，使这项制度变得更加复杂。新计划将简化这一程序，那就是把最低奖助学金纳入政府经费计划中。这意味着学生只要提出一次性申请，就可从一个来源收到所有最低生活保障，而高校提供的补助金将成为额外的资金援助。需要指出的是，与学费支持有所不同，工读学生将无法获得生活费支持。因为这部分学生有能力将学习和工作结合起来，他们可以获得全日制学生无法获得的其他政府救济。

#### （三）助学贷款还付方面

新计划的设计原则是不用学生预先支付费用，费用将由政府预先支付，而且贷款还付情况根据学生毕业工作后的收入多寡而定（如表3所示）。具体地说，《布朗尼报告》对当前助学贷款系统做出了如下变革建议：

表 3. 根据毕业生收入计算的应还贷贷款额（单位：英镑）

毕业生年收入	月平均还贷贷款额		周平均还贷贷款额	
	总收入	还款额	总收入	还款额
0	0	0	0	0
21,000	1,750	0	404	0
25,000	2,083	30	481	7
30,000	2,500	68	577	16
40,000	3,333	143	769	33
50,000	4,167	218	962	50
60,000	5,000	293	1,154	68

1. 较高收入的学生将支付实际利息，利率将等同于政府的借款成本（通胀率加2.2%）。

2. 收入低于还贷起点（repayment threshold）的学生将不用支付实际利息，他们的还贷利率与通货膨胀率持平即可。

3. 收入略高于还贷起点但还款额无法偿付实际利息成本的学生，政府将减免其余利息。

4. 还贷起点将接受定期审查，并按平均收入调整。还贷起点自2005年以来一直未有上调，新计划开始生效时，将一次性把还款起点从15,000英镑提高到21,000英镑。

5. 按收入调整还贷起点，会增加政府的贷款成本。其中的一些成本将通过把最长还贷期从25年延长至30年予以抵销。30年后，任何未清偿余额将由政府注销。

#### （四）鼓励毕业生捐赠方面

1. 从高等教育中受益最大的那些人应持续捐赠，从而向其所选定的高校提供支持。目前英国尚未形成高等教育捐赠文化，只有牛津大学和剑桥大学两所大学拥有超过10亿英镑的捐赠。《布朗尼报告》建议高校可以使用学生向政府偿贷的系统，吸引更多慈善捐赠。毕业生可以在偿还政府助学贷款的同时，提供任意数额的附加捐赠额，或在履行其学费和生活费偿还义务后仍持续捐款。还款将通过简单的工资扣除方式予以扣除，而捐赠款将获得税收奖励。

2. 毕业生被要求按其从学习中的受益程度，为高等教育经费做出更大贡献。对于入学时的高收入家庭（前20%）学生和获得高收入的毕业生（前20%）来说，用于支付学费的私人捐赠将会增加118%；对于入学时的低收入家庭（后20%）学生和获得低收入的毕业生（后20%），用于支付学费的私人捐赠将会增加31%。



### 三、几点认识

《布朗尼报告》立足于对现行英国高等教育经费与助学制度进行根本变革。其主要目标有三个方面。一是提高高等教育的参与水平。围绕这一目标,《布朗尼报告》建议:为高等教育扩大财务支持范围与力度;增加10%的入学名额,并为工读学生的学习费用提供新的支持;增加对低收入背景学生生活费用的支持等。二是改进高等教育教学质量。报告建议高校机构以价格和教学质量为基础,使学生获得高质量的信息,以帮助他们选择最能符合他们愿望的学校和课程,从而积极争取到有见识、有眼光的生源。三是确保可持续发展的高等教育未来。报告提议,通过向有捐赠能力的毕业生寻求更高的捐赠额,并撤销目前政府针对所有课程的一揽子补贴(但又不放弃对优先课程的重要公共投资)的方法,确保新计划在政府公共支出如果做出削减时,仍能增加10%的招生名额数量,并加强对生活费的支持。

这一新计划试图兼顾到主要利益相关者的不同利益需求,实现比较理想的多赢结局。对于学生来说,该计划旨在帮助他们获得更多选择和机会,确保其没有入学经济障碍,并使他们能够以自身志愿为基础获得更好的教育;对于家长来说,该计划为其带来的好处在于不需要再为孩子的学习费用和生活费用操心,特别是对于低收入家庭来说,他们可以从获取目标明确的额外资助,而且可以接受更少的收入调查;对于高等教育机构来说,虽说可能会面临提高质量和参与竞争的压力,但是它们也将因这一计划而获得更多话语权和控制权,并有机会获得更多投资;对于政府来说,该计划建议成立一个独立于政府和高校的高等教育委员会(Higher Education Council)和专门的学生财务机构(Student Finance)来进行经费的运行和管理,这样可以帮助政府减少投入与监管,实现更高的公共行政效率。

早在2010年5月,英国新一届联合政府就在《我们共同的施政计划》(The Coalition: our program for government)中指出,“我们期待布朗尼勋爵关于高

等教育拨款的最终报告,并将根据其建议来进行改革”。在《布朗尼报告》出台后不久,英国政府于10月20日公布了未来四年的《开支审查》(Spending Review)。其中,在高等教育方面,《开支审查》明确指出:“政府将依据《布朗尼报告》对2010年秋季后进入高校的学生提出详细的建议。从2012/2013学年开始,大学将增加毕业生捐赠,并获得政府贷款支持;全日制学生、新生以及工读学生都将获得政府贷款支持。但是收入状况较好的毕业生必须还付更多,以使政府能更好地帮助他人接受教育。”2011年3月22日,英国商业、创新和技能部(Department for business, Innovation & Skills)在其官方网站上公布了关于高等教育与学生经费改革的一些新信息,它指出有关高等教育与学生经费改革计划将从2012年开始启动,这项改革“意味着大学将继续发挥促进社会流动与经济增长的关键作用。新的改革将为低收入背景的学生上大学提供更多的经费支持”。从中,我们不难看出,《布朗尼报告》的许多建议已经得到政府认可,并已经开始着手落实。可以预见,该报告将成为本届英国政府在未来数年内开展高等教育改革的重要政策依据。当然,必须指出的是,由于当前英国政府面临严重的公共财政赤字危机,因此它不得不在未来较长一段时间内压缩公共开支预算(包括高等教育预算在内)。在这一背景下,《布朗尼报告》提出的许多改革新计划很难在短时间内得到很好的执行。另外,报告中的很多提议对高收入群体不利,其折射出来的核心伦理诉求是“公平正义”,侧重于维护低收入群体的高等教育权益。而这与当前主要执政党——保守党的主流政治意识形态(新自由主义)存在一定的冲突。因而,有关改革新计划的未来执行情况还充满许多不确定性,对其推行的成果我们拭目以待。

(何伟强,浙江外国语学院教育学院,浙江杭州 310012;徐辉,浙江师范大学高等教育研究中心,浙江金华 321004)

(原文刊载于《比较教育研究》2011年第6期)

# 让高等教育质量迈向新高度

——加拿大安大略省《高等教育质量回顾与研究报告》解读

柏 檀

## 一、安大略“迈向新高度”高等教育发展计划简介

安大略省是加拿大高等教育最为发达的省份之一。为了应对知识经济的挑战，促进本地区经济繁荣和发展，保持和强化在科技人才市场方面的竞争优势，安省政府于2005年推出了“迈向新高度——麦坚迪政府高等教育发展计划”（Reaching Higher: The McGuinty Government Plan for Postsecondary Education），简称“迈向新高度”计划。该计划的核心是：在2005年后的5个财政年度内，政府将向高等教育累计投入62亿加元，其中16亿加元为新增投入。这一投资力度是历史性的，是安省40年以来最大的一笔跨年度高等教育投入。

“迈向新高度”计划的主要目标是：扩大高等学校入学机会，提高高等教育质量，强化对高等学校的问责，以及加强与劳动力市场相对接的相关培训。在该计划的倡导下，特别成立了“安大略省高等教育质量委员会”（The Higher Education Quality Council of Ontario，简称HEQCO），以支持和协调与高等教育质量改进和完善相关的各方面工作。HEQCO于2006年起，连续推出了三期《回顾与研究报告》，以此向政府部门和利益相关者报告“迈向新高度”计划的最新进展以及高等教育研究活动中的原创性发现。本文所介绍的是HEQCO于2010年推出的第三期回顾与研究报告。

## 二、《高等教育质量回顾与研究报告》的主要内容

1. 人力资本（human capital）。关于安省的人力资本状况，HEQCO从三个方面进行了分析：高等学校的入学率的变化状况；入学率的提高是否能在数量上满足劳动力市场的要求；毕业生所具备的知识和技能结构是否能满足市场对劳动力质量的要求。

“迈向新高度”计划把高等教育视作安大略省未来成功的关键，因此计划的首要目标就是提高高等学校的入学率。根据报告，这一目标已经得以实现：全日制在校人数总额由2005年的330374人上升至2009年的364000人，增长了10.18%。报告同时认为，入学率数据

只有置于人力资本需求的背景下分析才有意义，即：这样的入学率是否能满足安省对人力资本的需要？为回答这个问题，HEQCO提出了两种分析方法：一种方法是将安省的这一比率与加拿大其它省份及经合组织其他成员国的这一比例相比；另一种方法是将这一比值与预测的未来劳动力市场所需受过高等教育的职位数相比。数据显示，与加拿大其它省份相比，安省的这一比例排名首位；与经合组织成员国相比，也位居前列（仅低于挪威和美国）。

新生入学率增长情况以及毕业生数量满足劳动力市场需求的状况，都反映了安省高等教育在学生培养数量上的特征，HEQCO的报告接着讨论了毕业生所具备的知识与技能结构与市场要求的匹配问题，这实际上反映的是学生培养的质量问题。由于相关数据难以获得，报告即从毕业生调查结果分析了高等教育供给和劳动力市场需求的吻合程度。从毕业生求职情况调查来看，大学毕业生（University graduate）和职业学院毕业生（College graduate）毕业后6个月的就业率分别达到了94.1%和88.9%；从毕业生满意度调查来看，86%毕业生对他们的职前准备表示满意；从用人单位满意度调查来看，93%用人单位对其职员的职前培训表示满意。报告认为，从总体上看，安大略省的高等教育基本能够满足劳动力市场对高技术人才的需要。但要回答安省大学毕业生是否具备新型经济所要求的知识和技能的问题，目前下结论还为时尚早。HEQCO提出，关于这一部分的未来研究重点是：安省毕业生的就业状况、毕业生面临的变化和挑战，以及如何根据劳动力市场需求来调整高等教育产出。

2. 入学机会（accessibility）。入学机会旨在使所有符合条件的学生都有机会享受高等教育。HEQCO强调，入学机会均等是“迈向新高度”计划的首要目标。报告分析了以下几大类人群在高等教育中的比例：来自低收入家庭的学生、第一代学生、原住民、

残疾人、新移民，同时还探讨了性别不平衡的问题。

报告首先分析了学生的家庭收入对其高等教育选择的影响。研究显示：第一，家庭收入的高低对入学率确有影响。第二，收入水平的高低对学生的专业选择有一定程度的影响；第三，学生一旦决定要申请大学之后，家庭收入对学生是否真正注册就读几乎没有影响，即几乎没有学生因家庭收入问题在考取大学后弃读。

HEQCO对第一代学生（指其父辈不曾受过高等教育）的研究结果表明，在第一代学生中，女生居多。他们大多居住在乡村并且乘车就读。这些学生往往入学成绩较低，而且年龄偏大，因为他们中很少有人是高中毕业后就直接上大学的。调查结果同时显示，原住民学生在职业学院中的升学率较高，而能从大学顺利毕业的比例则较低。从总体上看，原住民中有大专以上学历的人口比例约为安省整体平均比例的1/3。

数据显示，安省残疾人中持有本科学历的比例仅是全省平均比例的40%；持有专科学历的比例为17.5%，而全省人口的这一比例为22%。对新移民的调查显示，安省拥有大学学历的人口中有21%不是在该省接受的高等教育，并且移民比非移民接受本科教育的比例更高。

接受高等教育的学生中性别比例也是HEQCO关注的问题之一。传统观念多半以为，女性在高等教育中所占比例会偏低。但数据表明，安省58%的本科生是女性，53%的专科生是女性。在大学中，女生在半数以上的学科领域中占主导地位，但在物理和化学这一类的自然科学领域中，男生依然居领先地位。

3. 教育质量（educational quality）。“迈向新高度”计划HEQCO的首要目标在于提高高等教育质量。教育质量在此被定义为丰富学生的在校经历。HEQCO认为一个高质量的教育体系应该是：提供有效的教学活动，所设专业适应社会和经济发展的需要，确保绝大多数学生能在适当期限内完成学业。HEQCO从五个方面来考察教育质量问题：学习成果的衡量、质量保障机制、量化的质量指标、学生保有率和毕业率及教学改进。

要衡量是否达到了提高教育质量的目標，必須將實際績效和目標及其標準進行對比，因此首先必須對什麼是學習成果（outcome）進行界定，HEQCO在此採用了“安省質量合格框架”的有關概念。該框架對

安省所有專業證書和大學文憑所預期的學習效果做了明確的限定，包括“質量合格定義”和“質量合格標準”兩個方面。前者提供了一些基本的描述性材料，如各類學歷教育的標準學制時間、一般入學要求等等；後者則是對預期學習成果的描述，如知識的深度與廣度、概念性理論和方法論、溝通技巧、知識的應用、專業能力及對所學知識局限性的認識等等。

在質量保障機制方面，安省現有一系列處於運行中的質量保障程序：對於大學來說，有分別針對本科生和研究生的質量保障計劃；對職業學院來說，有針對各專業的質量保障計劃；而對學位教育則有專門的質量保障計劃（加拿大的College既提供1~3年的專科教育，也提供學制為4年的本科學位教育）。

關於安省高等學校教育質量的定量數據，HEQCO對職業學院和大學分別進行了分析。對於職業學院，安省的調查數據顯示，從2000-2001到2008-2009學年，職業學院在校生的滿意度為75%到80%之間，畢業生的滿意度為80%到85%之間，而用人單位對雇員的教育質量的滿意度則為91%到94%之間。對於大學，HEQCO參照了“全國學生參與性調查”的數據：2008年，包括19所安省大學在內的38所加拿大大學參加了該項調研。結果顯示，和其它加拿大大學相比，安省大學在5項评价指标（學術挑戰水平、主動和合作性學習、師生互動、豐富教育經歷、校園支持性環境）中均略有領先。

與教育質量相關的另一重要課題是如何提高大學生的保有率和畢業率。調查顯示，73.1%的職業學院學生和69.4%的本科學生在第一次註冊後的5年內完成學業。其餘學生則需留在學校更久的時間方可畢業。

4. 績效責任（accountability）。績效責任是“邁向新高度”計劃追求的主要目標之一，期望通過設立明確的目標和方法以監督安省高等院校的質量和績效，政府將和高校簽訂協議以保證目標的實現並藉以問責，政府資金的分配將與問責結果掛鉤。HEQCO認為，績效責任體系是一個向公眾、教育管理部门以及高校自身提供有關評價高等教育系統是否達到預期績效信息的工具，問責結果可被用來反映院校工作的重心並對其未來工作提供指導。

HEQCO給出了一個它所推薦的績效責任基本框架，其目標為：①為高等教育體系設立一個明確、具體的目標；②為目標體系的建立提供一個磋商程序；

③为院校提供一个两部分（一个面对整个高教体系，一个面向单个学校）的绩效报告框架；④允许不同院校根据自身特性调整其核心指标的构成；⑤为核心绩效指标提供连贯的定义和数据；⑥促进安徽省教育厅和院校之间的交流和沟通；⑦鼓励对绩效结果进行定性和定量的评价；⑧强化绩效责任和计划内容之间的联系。绩效责任框架包括三方面内容：绩效责任体系、院校绩效责任和绩效计划的构成。

### 三、《高等教育质量回顾与研究报告》的特点及对我们的启示

1. 从人力资本提供者视角理解高等教育人才培养目标。在国内的与HEQCO类似的报告中，“招生情况”和“毕业生情况”都是作为人才培养的成果最先加以报告的。但这种报告往往仅限于提供数据，而这些数据说明了什么问题，往往缺乏分析。HEQCO则是从人力资本供给的角度来考察入学新生人数、在校生规模和毕业生数量，再从人力资本需求的角度来分析劳动力市场的实际和潜在需求，通过供需之间的对比来刻画高等教育规模的恰当性。不仅如此，它还分析了高等学校毕业生的知识与技能结构与劳动力市场需求的匹配程度，以体现高等教育质量的恰当性。在此，它以“毕业生满意度调查”和“用人单位满意度调查”的结果作为这种匹配程度的替代指标。这种以市场为导向的深入分析，对于制定高等教育规模和结构政策是非常有益的，也真正反映了高等教育的人才培养目标。

2. 从利益相关者满意度视角理解高等教育质量。在我国，高校教育质量评估年年在做，官方的、民间的各类“大学排行榜”不断出炉。这些评估和报告中所使用的质量评价指标，往往都是“生师比”“人均校舍面积”“人均图书资料”这类和质量几乎扯不上干系的、冷冰冰的数据，而学生的感觉、用人单位的评价都在我们的指标体系之外。但在HEQCO的报告中，“教育质量”这一部分所引用的数据，绝大部分来自加拿大和安徽省所做的各种各样的调查。如，对高中生（潜在的大学生）有“大学申请者调查”和“职业学院申请者调查”（College Applicant Survey）；对在读学生有“全国学生参与率调查”“学生参与率课堂调查”“学生参与率教师调查”“加拿大研究生

调查”等；对毕业生有“全国毕业生调查”；对用人单位有“劳动力和收入动态调查”等。这些调查从各个“利益相关者”（高中生、在读生、毕业生、用人单位）的角度去考察他们对高等教育质量的评价，这些评价远比那些冷冰冰的数据更能说明“什么是质量”。

3. 全方位把握和监控职业学院教育质量。这些年来，我国的职业教育得到了很大的发展，但随着职业学院规模的不断扩张，其教学质量及毕业生的出路，都成了一个大大的问号，也引发了很多社会问题。从HEQCO的报告可以发现，安徽省政府一直密切关注职业学院的教学质量，每年都要对本省所有职业学院进行全方位的调查，包括“在读学生满意度调查”“毕业生满意度调查”和“雇主满意度调查”，调查结果定期向社会公布。另外，还有专门的“新建职业学院学生调查”和“社区职业学院学生调查”。这些调查一方面是对职业学院办学情况的了解，一方面也是对他们们的一个非常有力的鞭策和监督（调查结果将会影响安徽省政府对其财政投入的增减以及一些专业的开设或停办）。因此，安徽省的职业学院办学质量普遍较高，学生的就业状况及雇主评价也很好。

4. 提供丰富数据而慎言结论。在国内的很多官方报告中，引用数据往往不多，但给出的结论却常常很明确，且多半是正面的、乐观的。而在HEQCO的报告中，每一部分都会引用大量的数据或是其他研究者的研究成果，但对结论却总是出言谨慎。如在谈及安徽省大学毕业生是否具备新型经济所要求的知识和技能的问题时，HEQCO认为：“目前下结论还为时尚早”。又如在谈及教育质量保障机制的实际效果时，HEQCO评论道：“如果你认为好的程序就会带来好的成果，那么安徽省的教育质量保障是令人满意的。否则，对这种高质量保障机制的结果则很难做出明确的结论”。这种科学、严谨的报告方式，也是值得我们借鉴的。

（柏 檀，南京航空航天大学经济与管理学院博士生，南京师范大学会计与财务管理系副教授，江苏南京 210016）

（原文刊载于《江苏高教》2011年第5期）

# 瑞士大学质量审计：问题与改进

## ——基于OAQ质量审计报告的分析

陈小明 杜学元

质量审计作为一种管理工具引入高等教育领域，可追溯到1990年英国组建的“学术审核部”（Academic Audit Unit）。相对于英国，瑞士大学质量审计起步较晚，但其“共担责任、高度灵活”的特征享誉世界，被誉为“瑞士模式”。尽管瑞士与我国大学数量、规模相差较大，文化也存在明显差异，但其质量审计的主要目的是尊重大学自治、提高教育质量，这与我国高等教育治理改革的方向是一致的。当前，国内针对国际高等教育质量保障的研究，主要集中于质量保障的历史发展、现状、机制等情况的介绍，反思质量保障实践的研究不多。依据瑞士认证与质量保障中心（Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen，简称OAQ）发布的大学质量审计综合报告，结合每轮逐步完善的质量审计标准与指南，审视瑞士大学质量审计中存在的问题及其改进的方略，对推进我国新一轮本科教学质量评估具有一定价值。

### 一、瑞士引入大学质量审计的背景

（一）建立统一的大学管理与资助模式需要加强教育质量评估

瑞士推行质量审计制度同建立统一的高等教育管理与资助模式具有密切的关系，其历史可追溯到19世纪联邦政府对州立大学管理权力的争取。1874年，联邦宪法授权联邦政府建立高等教育机构，参与资助州立大学。1968年，《联邦高等教育促进法》试图建立“瑞士高等教育区”，通过财政资助将协调州立大学的权力移交联邦政府，同时成立大学联席会（La Conférence universitaire suisse，简称CUS）协调高等教育系统。然而，即使20世纪60年代各州公立大学开始依法接受联邦政府资助，但由于CUS成员太多，实际工作限于谏言，“联邦政府仅仅履行资助义务，州立大学的管理政策没有改变”，质量保障属于大学自身的事情。1999年10月，《教育、研究和技术

促进法案》被下议院接受并认同建立一个独立机构，即新CUS，协调各州当局和联邦政府之间的关系，奠定了质量审计的组织基础。新的大学资助法案也随之出台。但各州当局并未放权，新大学资助法仅仅兑现了联邦政府资助大学的承诺，直到1999年末《协调大学事务的州际协定》（the Interactional Convention on Coordinating University Policy）的签署，大学所在州才让渡部分高等教育政策领域的职权给新CUS。2000年签署的《联邦政府和大学所在州有关大学事务的合作协议》（the Cooperation Agreement between the Federal Government and University Cantons on Matters Relating to Universities）贯彻了新大学资助法案声明的更大合作的决定，构建了新CUS的职权。至此，联邦政府借助经费资助间接将管理权力延伸到州立大学。但能否影响到州立大学办学行为，还需联邦政府将政策意志化为资助经费分配的标准，依据标准满足程度实行激励性的经费分配。迫于尊重州立大学自治的传统，联邦政府放弃了对大学的直接控制，转向强调对输出质量的控制，采用质量审计寻求大学获取经费资助的合法依据，促进大学内部质量保障的持续改进。

（二）参与建设“欧洲高等教育区”需要统一质量评价标准

1999年6月，瑞士签署《博洛尼亚宣言》，参与建设“欧洲高等教育区”。其重要诱因是教育被视为人力资本进入劳动力市场，跨国流动的前提是同其他国家竞争的资源。成为博洛尼亚进程成员国是进入欧盟（劳动力）市场的“入场券”。瑞士作为非欧盟成员国，如不参与博洛尼亚进程，必将面临被孤立，不能融入、甚至落后于欧洲市场发展的危险。但是“欧洲高等教育区”要求实现以下目标：采用一种易于识别、可供比较的学位制度；采用一个基于学士和硕士的学位制度；建立欧洲学分转换体系；促进师生、研究人员、管理人员的流动；促进质量保障的合作，以

便构建可比较的标准和方法。但是，瑞士各州大学在学习项目、学习年限、学位文凭等方面存在一定差异，给国内州际之间学生、人才的流动造成很大障碍。瑞士高等教育机构迫切需要统一的质量标准，以便增强课程学习与学位凭证的等价性与可比性，提升大学质量的认可度和人才资源的流动性。

此外，远程学习领域的兴起也需要增进大学质量问责。远程学习打破了公共部门对高等教育的垄断。这一学习市场以“顾客”的需求为导向，各类大学强调明确的绩效目标控制，这就需要引入质量管理，以保证教育质量的卓越。

基于此，瑞士大学开始认同联邦政府统一协调与管理高等教育。OAQ依法于2001年成立，负责执行质量审计与认证工作。

## 二、瑞士实施大学质量审计的过程

瑞士大学质量审计框架由审计依据（大学资助法案、质量保障指南）、审计机构（WBF、SUC、OAQ）、审计流程（前期准备、大学自评、专家现场考察和终结报告公布）等构成。经济、教育与研究事务部（Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, 简称WBF）由联邦委员会的一名议员领导，负责教育、研究和创新事务，它依据OAQ最终审计报告核实大学是否满足继续获得财政资助的基本条件。满足质量审计要求的院校，可向联邦委员会提出资助申请。大学校长联席会议（SUC）是负责联邦政府和大学、州之间大学事务的协调机构。它被赋予指定领域的许多权力，如制定质量审计指南与标准，监督质量审计报告发布等。OAQ作为独立运行机构，依法代表WBF每4年对受资助大学进行一次内部质量保障体系的审计。从前期准备至审计报告呈交教育、研究、创新国务秘书处（Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, 简称SBFI）为一个审计周期，通常历时14个月左右。目前，OAQ已经组织实施了三轮质量审计。

### （一）第一轮质量审计（2003-2004年）

第一轮质量审计的周期为2003年7月1日至2004年5月31日。该轮审计对除苏黎世联邦理工大学和洛桑联邦理工大学外的10所州立大学（巴塞尔大学、伯尔尼大学、弗里堡大学、圣加仑大学、日内瓦大学、洛桑大学、卢塞恩大学、纽沙泰尔大学、提契诺大学、苏黎世大学）的质量保障体系进行了学校层面的整体审

核，免除了每门课程和二级单位教育质量的审查。专家组选用了一些国际公认的重要指标作为审计基准，以评估大学质量保障体系运行的状况。这些指标包括：质量保障体系应当注重质量控制和质量发展两个目的；质量保障是大学总体战略的组成部分，覆盖大学所有下属机构，并被系统地采用；为实现提升教学与研究质量的目标，内部、外部评价以及其他质量保障措施的结果必须持续被采用；质量保障措施的有效性必须由外部专家定期审查。审计反馈表明，多数大学缺乏系统的质量控制，未将质量保障应用于大学整体战略；缺少针对质量保障结果的评估。评估结果仅仅被用作识别问题的工具，而未被用于教学、研究抑或服务管理的持续改进。

### （二）第二轮质量审计（2007-2008年）

第二轮质量审计原定于2007年6月至2008年12月进行，但圣加仑大学的质量审计与认证同时进行，需要更长的筹备时间，导致最终2009年4月才公布审计报告。基于第一轮审计，OAQ依据欧洲高等教育区“质量保障标准与指南”（ESG），于2006年12月制定了瑞士大学“质量保障指南”。指南要求大学质量保障必须满足7条标准（详见表1）。依此标准，OAQ对12所大学质量保障体系和样本学习项目（sample study programs）进行全面质量审计。审计报告显示，只有1所大学“未实现”标准1制定质量保障战略的预期目标。同时针对第一轮审计中比较明显的问题，例如标准4“评估”，第二轮审计中有3所大学“部分实现”要求定期评估教学、学习项目和课程建设成果的目标；3所大学已从“部分实现”提升为“基本实现”；2所大学从“基本实现”提升为“全面实现”定期评估的目标。对于标准6的要求，有3所大学从“未实现”提升为“大多实现”，3所大学从“大多实现”提升为“实现”。

### （三）第三轮质量审计（2013-2014年度）

第三轮质量审计从2013年3月持续到2015年4月，其中洛桑大学、苏黎世大学、苏黎世联邦理工大学在2013年3月至2014年4月开展审计工作，日内瓦大学、洛桑联邦理工大学在2014年3月至2015年4月接受OAQ的质量审计。其他7所大学的质量审计在2013年8月至2014年9月进行。该轮审计遵循的程序与前两轮审计基本相同，但采用了大学校长联席会（der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten, 简称CRUS）质量网（quality network）起草的一套质量标准（参见表2）。

表1 瑞士大学质量保障指南七条标准的主要内容

一级指标	二级指标
1	质量保障战略 大学形成并公开传播质量保障战略。该战略包含质量保障体系的指南。质量保障体系的目标是确保并持续改进大学活动的质量，促进质量文化的发展。
2	应用领域 质量保障体系应当包含大学主要职责，尤其是教学、研究以及服务。质量保障体系是整个战略的必备部分，支撑大学的发展。
3	流程与责任 大学规定并确保师生熟悉质量保障流程，质量保障责任分配明确。
4	评估 大学定期对教学、学习计划、课程、服务、学生学习成果、资源等方面实施内部评估。如有需要，可以实施外部评估。
5	人力资源发展 大学应当支持和鼓励教学、研究人员的发展及接受继续教育，也应当制定青年教师职业生涯规划，促进教师性别平等。
6	信息运用与决策制定 大学将有关研究、学习计划以及教师聘用与晋升等方面的战略决策，建立在最新的信息基础之上。这些信息应该被集中收集、分析和运用，以便持续提高大学活动的质量。
7	信息交流 有关质量保障措施的结果与流程的报告来源于并反馈到大学内部相关团体。同时，大学应当定期公开学习计划等目标信息。

目前，第三轮质量审计正在实施中，尚未公布终结性报告。因此，本文主要使用前两轮的综合性报告、第二轮质量审计各所大学的分报告和第三轮质量审计指南来深入分析瑞士大学质量审计实践。

### 三、瑞士大学质量审计存在的问题

第二轮质量审计结果总体上是正向的，例如质量保障战略融入大学总体战略规划、大学内部设置专门质量保障组织机构、系统化的内部评价机制逐步引入大学、管理信息系统全面支持大学决策过程等。但调查反馈显示，该项工作仍然存在不少亟需改进之处。

#### (一) 质量保障标准解释空间过于宽泛

SUC针对7条标准提供了相关文本解释，但解释过于笼统，很难确保评审专家、受审计大学对标准形成一致的理解。例如，标准5（人力资源开发）“大学支持和鼓励教学、研究人员的继续教育与发展，包括青年学者职业生涯规划 and 促进性别平等”。受审计大学可以将其理解为“只要具备支持和鼓励教师接受继续教育的政策文本，即可被视为满足标准5的基本要求”。然而，评审专家可能作出如下解释：大学在整体层面，应当具有支持教师发展的政策，不仅要有政策文本，而且政策已被实施。

表2 瑞士大学校长联席会质量网质量标准的主要内容

一级指标	二级指标	
1	质量保障战略	1.1 大学形成并公开传播质量保障战略。该战略包含质量保障体系的指南。质量保障体系的目标是确保并持续改进大学活动的质量，促进质量文化的发展。
		1.2 质量保障体系包括以下领域：管理、教学、研究以及相关的服务和资源。
		1.3 质量保障流程明确，并规定大学所有成员，尤其是学生的参与。质量与质量保障的责任分配清晰、明确。
2	管理	2.1 质量保障体系是整个战略的必备部分，支撑大学的发展。
		2.2 质量保障体系以系统化的方式为大学做决策（尤其是关于研究、学习项目、教师任命和晋升的决策），提供当前相关的定性与定量数据信息。
		2.3 大学应当促进和评估平等机遇和性别平等。
3	教学	3.1 质量保障体系提供教学及其相关服务的定期评价。质量保障流程包括课程、学历水平、学习项目以及教学结果的定期评估。
		3.2 用于评估学生业绩的方法，将被定期评估。
		3.3 大学有足够适合的资源和设施支撑学生的学习过程。大学定期评估这些资源和设施。
4	研究	4.1 大学拥有研究活动及其相关服务的质量保障流程。
		4.2 质量保障流程包括研究领域成果的定期评估。
5	教师招聘与发展	5.1 大学拥有确保教学、研究领域（招聘、晋升和培训）所有员工资质的机制。
		5.2 质量保障流程包括教学人员的定期评价。
		5.3 大学推进青年学者的职业规划。
6	内外部信息交流	6.1 大学确保教职员、学生知晓质量保障流程规则。
		6.2 大学应当确保内部相关利益群体了解有关质量保障措施的结果与流程方面的报告。
		6.3 大学定期公布学习项目和所授学术学位方面的真实信息。

即使OAQ对每条标准的释文作了说明并列出了推荐的文档，仍然难以消除标准理解上的差异。标准5的释文说明为：“大学为从业人员提供继续教育机会，告知培训机会、咨询服务等相关信息，并支持他们完成内外部培训，同时，鼓励他们针对所参与的继续教育的质量发表意见，有必要时开展相应的定期评价和调整。”据此，可以认为，评审专家和OAQ都注重教师发展政策的落实与实施效果的鉴定，但是两者关心的是培训或继续教育本身的质量，而不是教师发展的整体质量。针对这些政策的评价，是否也应该引入教师招聘、晋升过程之中，是否要定期对教师发展进行

评价,来说明受审计大学在教师质量保障方面符合标准5的要求呢?再如,OAQ建议提供“学术和非学术人员接受继续教育机会”的相关文献,证明自评报告陈述的质量保障措施的真实性。但所推荐文献与标准5释文所关注的发展主体存在差异。标准5释文没有提及非学术人员,如行政或管理人员的发展。受审计大学或许更为关注学术人员的发展,因为支撑办学的资源有限。相反,专家可能关注整体从业人员的发展,因为支持学生实现教育目标需要大学提供合适的学生服务项目,管理人员良好的专业素养是提供优质的支持性服务的保障。

此外,语言不同也影响了对标准的一致性理解。12所公立大学中,德语区有6所,法语区有5所,意大利语区有1所。OAQ官方公布的质量保障指南是德语版本的,要在三个不同语区同时推行这一文本,法语、意大利语和英语版本的质量保障指南成为必需之物。不同语言版本中译文的细微差别使得标准更不容易理解。

### (二) 自评报告缺乏深刻的批判性分析

“受审计大学提交的自评报告通常欠缺足够的分析,大多是描述性叙述。现场考察期间,相当多的时间被用于寻找相关信息。”报告自我批判不足,主要体现在三个方面:首先,问题分析不够深入,难以形成明确的改进计划。专家毫不掩饰地指出:“纳沙泰尔大学的报告中分析部分没有多少深度,所提出的改进措施不明确,不能构成可行的行动计划。机构缺乏一个明确的未来愿景。”同样,专家指出:“尽管苏黎世联邦理工大学的质量保障战略描述了当前目标与流程,但没有指向未来。”自评报告并没有在院校自我改进过程中起到应有的前瞻性作用。其次,数据内容缺乏精确分析,很难应用于项目改进。专家发现,部分院校自评报告出现未经证实、含糊不清的数据等支撑材料。“专家组对某些院校部分统计数据的不确定性提出了质疑,如成功率、获雇佣率、学习期限等统计数据都是粗略估计的。需要提高统计数据的质量,尤其是有关追踪学生群体方面的数据,确保数据被重视和用于项目改进。”再次,佐证质量标准执行程度的材料相互印证不足。在描述院校符合某项质量标准的目标要求时,自评报告所呈现的证明材料通常没有考虑与其他质量标准之间的关系。也就是说,各条质量标准的相关证明材料之间缺乏互证性、连贯性。譬如,专家在阐述纳沙泰尔大学质量战略时指出:“其质量保障体系的几个子系统已经建立,但彼此

缺乏关联,尤其对利益群体的关注方面,没有鼓励其参与各项服务质量的持续改进。质量战略确实存在,但明显与质量文化的持续发展还不适配。”在其他质量标准陈述中,自评报告没有相应的材料证明这一质量战略给教学、研究、学生学习成果等带来的影响。此外,标准6(信息运用与决策制定)与标准7(信息交流)之间,都以信息为中心,两者具有内在一致性,自评报告可将两者的印证材料整合,使得报告简洁、论证充实。

### (三) 受审计大学缺少充分的内部交流

专家组在纳沙泰尔大学的审计报告中提道,“如上面我们已经看到的,结果倾向于限制信息而不是传播,在某种程度上,可能构成一个更大的质量障碍。”其他大学的内部交流同样存在类似非规范化的现象。首先,质量审计宣传教育不充分。访谈开始时,不少受访对象持防卫态度,对质量审计的背景、目的、性质等认识不清。反馈调查证实,“有些受访对象不知道质量保障指南的存在,对欧洲质量标准与指南的了解更少,对OAQ的作用与质量审计本身的目的,仅仅只有模糊的概念”。其次,各类群体参与院校决策不充分。不少受访大学建立了数据信息系统,但内部沟通缺乏透明度,数据访问受到不恰当的限制。“令人惊奇的是没有教师访问过学生其他课程的笔记,也没有访问过其他同事的课程列表。”有关学生生活方面的信息很少,例如学生的满意度,显然,学生意见在决策过程中被忽略。如“纳沙泰尔大学制定了学习项目进行之前、期间、之后的学生满意度评价程序,但受访学生对此知之甚少。”再次,质量保障“良好实践”交流不充分。瑞士大学的院系有充分的自治权,即使质量战略是“集权的”,战略的具体实施仍由各个学院自身负责。部分院校的受访人员表示,对院系以外的信息了解很少,各院系的交流明显改善。“提契诺大学在教学和学习项目评估方面有一些好做法,但并未作为一种最佳实践或组织结构被全校共享。”

### (四) 样本学习项目论证功效体现不足

现场考察的前半部分审计整个大学质量保障体系的运行状况,后半部分审计样本学习项目质量保障措施的落实情况。学习项目抽样数量依据受审计大学规模而定,由OAQ科学咨询委员会从受审计大学所提供的学习项目清单中,选取3至5门作为审计对象。第二轮质量审计结果显示,样本学习项目的论证功效明显不



足：一方面，令受审计大学感到失望的是专家报告没有直接提及被评估的项目，仅仅分析了7条标准的满足程度。受访的12所大学准备了许多材料，在审计中却没有被明显地使用。另一方面，专家们的感受是，大学提供的资料没有集中于一个目标，呈现了太多凌乱分散的信息，对质量审计的支撑意义不大。反馈调查也证实，OAQ所要求的材料是比例失调的，并且不够充分，还有许多改进的空间。“科学咨询委员会的事前指令，即采用样本学习项目作为质量审计的一部分是考虑不周的”，有必要在评估指南中阐明样本学习项目的关联事项。

#### （五）专家报告形式多样导致不易比较

调查反馈显示，“专家报告的一个明显不足，就是报告的多样性”，专家报告多样性主要受两个因素影响：一是自评报告主题不鲜明，导致专家报告缺乏可比性。第二轮质量审计指南明确提出，自评报告由两部分组成，即第一部分描述总体形势和质量保障在不同机构（学院和学习项目）层面的落实状况；第二部分是质量标准的回应。可自评报告整体上缺乏一组可供比较的相关主题，导致专家报告和最终审计报告难以相互比较。如提契诺大学审计报告从整体上描述了质量保障体系的优点和不足，其他大学审计报告没有这种描述。此外，报告的专家建议部分对应7条标准，分别提出改进意见，但洛桑大学、洛桑联邦理工大学、圣加仑大学的最终报告没有采用类似陈述方式，各所大学很难进行标准落实状况的比较。二是报告的多样性与专家的分散培训有一定关联性。除了1名学生专家来自瑞士本国，其他专家都来自国外。集中所有专家进行集体培训很难实现。只能在现场访问之前几周，将“指令包”（briefingpackage）发送给每位专家，确保一定程度的同质性。但“指令包”主要介绍瑞士高等教育体系，特别是认证框架、OAQ及其活动、质量审计指令等。现场考察前一天的培训会，也仅仅关注审计的范围与目标、现场考察方式，未能关注OAQ最终报告样式。

#### （六）专家组对瑞士学术系统了解不够

在OAQ的建议下，科学咨询委员会依据每所大学的发展目标，在尊重大学独立性的基础上，为每所受审计大学召集一个专家组，并委任一名组长。在第二轮质量审计中，受审计大学普遍认为，质量保障组织方面的专家过多，同时专家组唯一的瑞士人是一名学

生代表，专家组成员对瑞士学术系统及其政治背景知识的了解明显不足。

对此，OAQ也有自身的考量。为确保审计过程的质量，提高质量审计外部问责，OAQ选取的专家组成员大多是国际质量保障网的代表。譬如，伯尔尼大学质量审计专家组的4名国际专家中，有3名是相关质量保障组织的领导。组长由奥地利认证委员会主席海内曼（Hannelore Weck-Hannemann）教授担任，其他4名成员分别是佛兰德斯认证组织的主任迪特里希（Karl Dittich）博士，挪威教育质量保障局局长哈克斯塔（Jon Haakstad）博士，欧洲大学协会董事会成员、德国大学校长联席会前主席格特根斯（Peter Gaetgens）教授，还有1名来自苏黎世联邦理工大学的学生专家。

### 四、瑞士大学质量审计实践的改进

（一）调整质量指标分类，增进大学自我评估的批判性

针对自评报告批判性不强的问题，OAQ在第三轮质量审计中采用了CRUS质量网草拟的质量标准。该标准根据大学的主要业务活动，以质量保障战略、管理、教学、研究、教师招聘与发展、内外部信息交流为一级指标，对SUC的质量标准的二级指标进行了重新归类（参见表2）。同时，CRUS质量网的质量标准对二级指标也进行了较大幅度的调整。例如原有的标准4的内容现在对应的内容为新标准的2.3、3.1、3.2、3.3、4.1、4.2、5.2。从形式上看，新的质量标准的二级指标，仅仅是SUC质量标准的二级指标内容简单的上下挪动，但二级指标内容的重新归类、整合，增强了每条标准内容的一致性。标准内容的一致性突出了质量审计重点领域，更便于自评期间大学的自我剖析和自评报告的撰写，也利于分类收集各种数据信息，提升数据信息的完整性和真实性，增进标准执行状况证据之间的互证性与连贯性。

（二）强化宣传推介活动，扩大质量审计制度的认同度

新制度主义认为，从制度供给到行动选择，需要制度认同作为关联要素。而制度认同程度高低要以制度认知多少作为前提。针对受审计大学对质量审计了解不充分、内部交流缺乏的问题，OAQ从两个方面强化质量审计制度的宣传推介活动。一方面，通过各种开展工作，OAQ从法律框架、审计程序、对高等教育机构的增益，以及欧洲相关工作背景（如欧洲标准与指

南)等角度,宣传瑞士高等教育质量保障体系,增进相关群体对何为大学质量审计、现场访问的重要性与效益的认识。另一方面,质量审计指南要求,受审计大学依据质量管理中的6个关键绩效指标,健全集约化信息管理系统,持续收集来自大学内外不同层面、利益群体提供的数据,定期评价定量、定性信息,并用于决策制定和项目改进,增进质量保障的透明度。同时要求受审计大学出台促进大学内部交流的政策,鼓励分权自治的学院之间交流质量保障的“良好实践”(good practice),增进师生对质量保障的制度认知,进而寻求最大程度的制度认同。

(三)提供自评报告模板,增强审计报告内容的可比性

针对专家报告可比性不强问题,第三轮质量审计指南附录,提供了自评报告模板。模板规定了自评报告的基本结构,即6个基本主题(preliminary remarks):受审计大学、自我评价过程、上一轮质量审计所提建议、质量保障体系、第三轮质量审计质量标准执行情况的分析、质量保障体系优势与不足的概述。但除了“第三轮质量审计质量标准执行情况的分析”依据表2中质量标准一级指标的顺序,规定自评报告的基本结构外,其他5个主题,仅仅提供了基本主题说明(参见表3)。

表3 2013-2014年瑞士大学质量审计自评报告的基本结构

基本主题		说明
1	受审计大学	建议话题:大学简介、战略目标、事实与数据
2	自我评价过程	建议话题:指导委员会、制定自评报告的过程、学生的参与
3	第二轮质量审计所提建议	所提供的建议、建议如何被接受和执行的?
4	质量保障体系	质量保障体系及其理念在整个大学(包括学习项目)中的实施状况
5	第三轮质量审计质量标准执行情况的分析	
5.1	质量保障战略	
5.2	管理	
5.3	教学	依据每条标准组织自评分析报告
5.4	研究	
5.5	教师招聘与发展	
5.6	内外部信息交流	
6	质量保障体系优势与不足	
	附录	

自评报告模板提供基本主题,却不规定严格的表述格式,这不仅能确定自评报告的分析维度,便于寻找质量保障相关信息,增强专家报告内容的可比性,还能针对相应主题进行深入分析,形成针对问题的自我改进计划,减少不必要的佐证材料,精简自评报告的总体规模。同时,允许受审计大学依据院校使命和教育目标,有选择性地增加能体现院校特色和优势的质量保障证据,更利于凸显受审计大学质量保障体系的特色,促进大学内部质量保障体系的多样性发展。

(四)调整专家选拔标准,增强质量审计结论的认可度

针对评审专家对瑞士高等教育系统了解不充分的问题,第三轮质量审计指南调整了专家选拔的标准。指南规定,专家组由5人组成。其中,组长由大学现役管理人员担任;其他成员要求具备整个大学或职能部门、大学内部质量保障方面的管理经验;1名专家来自第二轮质量审计专家组,以便更好地评价近年取得的进展;1名专家从“学生认证池”(the student accreditation pool)中抽取;作为一个整体,专家组要求拥有瑞士高等教育系统方面的丰富知识,以及能熟练运用质量审计过程中所使用的语言。新的选拔标准去除了“多数专家在国外工作、质量保障机构负责人作为专家组组长、至少1名专家充分了解瑞士高等教育系统”等条件;同时,延续了“专家组保持1名来自前一轮审计周期的专家和1名学生专家”的传统做法。这不仅能鉴别上一审计周期后的变化及进展,还能确保来自质量保障机构的专家在专家组中人数的最少化,有利于“大学机构将专家组视为在与受审计大学可比较的语境下、具备可比较的专业知识、经历与工作的同行”。整个质量审计置于瑞士高等教育语境之中,一定程度上可以增强受审计大学对审计结论的认可度。但“同行评审制度”实践证明,公正的结论建立在“利益不相干”原则之上。为此,OAQ科学咨询委员会制定了“现场考察行为准则”,从制度上要求专家恪守信任、正直、保密、谨慎等道德行为,承诺客观、真实地陈述事实,将结论建立在证据之上。这一行为准则,进一步增强了质量审计结论的公正性和认可度。

### 五、瑞士大学质量审计实践的启示

前文提到的改进措施,一定程度上增进了大学的自我理解和自我改进,但质量审计中原有的某些问

题仍未得到解决。譬如“质量标准内涵的理解过于宽泛”的弊端，并没有因为CRUS质量网对CUS质量标准二级指标的重新分类而彻底地化解，原有解释空间宽泛的缺陷仍然存在。此外，针对“校本学习项目论证功效不足”的争议，第三轮审计指南去除了“大学建议的学习项目抽样标准”和“项目质量保障参照点”等条文，没有提及学习项目如何抽样、怎样被审计，仅仅提及“专家组将审查质量保障体系在项目学习中的运用”，这一举措的实际效果如何还需要第三轮质量审计反馈的证实。再次，瑞士大学质量卓越、规模适度、数量较少，具备延长质量审计周期的基础。正如安德里亚所言，“对于瑞士这样既容易获得高质量、又拥有规模适度的大学的小国家来说，4到5年一个轮回的评估，似乎太短暂了。至少应每6到8年，在同一学科领域中进行一次学科评估。”周期较长的质量审计活动只需要较少的专家，质量审计相关指令能够集中传达，专家报告的质量和一致性将会更高，还能够为受审计大学参与OAQ组织的质量审计培训、准备自评设计等赢得宽裕时间。尽管该项制度存在这样或那样的不足和缺陷，但正确认识瑞士近十年大学审计评估的实践经验教训对顺利推进我国新一轮本科教学工作审核评估仍能提供一些启示。

(一) 完善质量保障法规，以促使大学形成可持续的质量文化观

《大学资助法案》(UFG)引入外部质量保障理念，规定了如何资助大学，以及联邦政府和州政府、OAQ、每所公立大学在提升高等教育教学、研究的质量中的责任和义务。联邦政府和各州当局不直接过问大学内部质量问题，而是依据法律明确大学在建立内部质量保障体系、促进内部质量文化发展中的主体地位，借助联邦资助的经济杠杆，迫使大学增强质量自觉意识，追求卓越的教育质量。我国《高等教育法》也规定高等学校的教育质量要接受教育行政部门的监督和由其组织的评估，但没有明确质量不佳应受的处罚，未有效突出大学在提升质量中的主体地位。新一轮本科教学审核评估的重点是对人才培养目标与培养效果达成度进行判断。应当借鉴瑞士有差别资助大学的做法，在确保基本办学经费由财政拨款的前提下，依据人才培养目标与培养效果达成度的状况，实行“竞争性”的拨款制度，迫使大学变被动地接受质量审核为主动地发展质量生成的文化。

(二) 设置独立评审机构，以确保审计工作的客观公正性

OAQ的独立性体现在五个方面：独立的社会身份、财政资源、人事权力、审计权力与决策权力。《大学资助法》《协调大学事务的州际协定》(the interactional Convention on Coordinating University Policy)奠定了OAQ存在的法律基础，《联邦政府和大学所在州有关大学事务的合作协议》第18至23条规定了OAQ的独立性运行原则、机构职责、SUC作为OAQ的管理委员会。由SUC提供，或经职业教育与技术办公室和公共卫生办公室委托相关业务获得的资金、私立高等教育机构支付的评估费用，能覆盖OAQ所有开支。2010年OAQ的财报显示，总收入30万瑞士法郎中62%是SUC拨付，38%是从事第三方委托业务获得。审计工作主要依赖来自全球各个学科领域约500名外部专家的支持。独立的法律地位、财政来源和人事权力，为独立的审计与决策奠定了基础。我国《普通高等学校本科教学工作审核评估实施办法》规定，审核评估实行“管办评分离原则”，“中央部委所属院校的审核评估由教育部评估中心负责实施；地方所属院校的审核评估由省级教育行政部门负责”。显然，我国的评估工作仍然具有较强的“行政导向”，某种程度上还是政府和教育行政机构评判教育的行政行为。因此，有必要将评估中心逐步从教育部剥离，将其转变为一个中介性的民间机构，并开展相应的元评估，提高评估工作的独立性和合理性，真正实现“管办评分离”的目的。

(三) 编制周密的审计指南，以确保审计过程高效有序

前期准备阶段制定的审计指南涵盖质量审计标准、外部专家构成、质量审计时间表等内容，能有效地告知受审计大学每个阶段的工作重点。现场考察前1个月，持续一天的协调会一定程度上弥补了专家主要来自国外、对瑞士高等教育知识相对不足的缺陷，专家组同受审计大学双方均能更为明确地把握现场考察的相关工作。此外，一页纸篇幅的现场考察工作台账，标注了每个时间段的工作主题和可能参与的人员，能有效维持现场访问的秩序，从整体上提高审计工作的效率和质量。我国本科教学审核评估缺少前期准备阶段，评估方案对学校自评、专家进校考察、评估结论审议与发布三个阶段的时间节点，没有做出明确的限定；缺少审计机构、专家组和受审计学校三方

在每个阶段的工作重点的说明；在专家选拔标准、现场访问行为准则、自评报告结构等方面都缺少相应的规定。因此，制定一个详细、规范、操作性强的审核评估指南是教育部评估中心亟需开展的工作。

(四) 确立良好的专家团队，以保障审计结论的科学合理性

瑞士质量审计专家的选拔，起初尤其注重“国际背景”，强调多数专家在国外工作、质量保障机构首脑在专家组中的领导地位，仅依靠一名学生专家掌握瑞士教育系统方面的知识，其原因在于“国家规模小，很难确定行为完全独立的专家，各种评估的专家大多必须来自国外”。由此，能分享国外质量保障专家广泛的专业知识和实践经验，确保质量审计与国际接轨和客观公正。与此相伴而来的缺陷就是，专家组对瑞士整个高等教育的发展和现状了解不够、大学管理实践经验不足，审计结论的科学合理性遭到受审计大学的质疑。第三轮审计要求专家具备大学管理实践经验、专家组整体对瑞士高等教育有足够的了解、熟练运用审计中所用的语言。选拔标准逐渐淡化“国际背景”，强调“本土背景”。我国本科教学审核评估方案规定，“专家队伍应包括熟悉教学、管理和评估工作的教育专家，还应吸收行业、企业和社会用人单位有关专家参加”。由此可以发现，我国的本科教学审核评估专家的来源较为广泛，但对学生参与关注不够，评估的国际视域不明显，专家组成员构成的延续性不明确。瑞士大学质量审计标准是参照欧洲质量标准与指南设计的，本身就具有国际性，而且适当调整了审计周期，减少对专家数量的要求，故可对专家“国际背景”不作明确要求。而我国本科教学审核评估范围是在总结先前本科教学合格评估等实践经验基础上设计的，缺少国际视域。因此，我国本科教学审核评估可以借鉴瑞士注重专家“国际背景”的做法，在遵循“外省（区、市）专家一般不少于进校考察专

家组人数的1/3”原则的前提下，适当聘请国外质量保障机构或大学具有丰富质量评估经验的专家，加入审核评估专家库，分享国际质量保障的先进经验。此外，可以借鉴瑞士培训“学生专家”的做法，让最大的利益相关者参与到审核评估过程中。尽管以往各种评估，专家组会组织学生开展访谈、专题调研等，但学生基本上是被动参与，学生参与质量保障整个过程的有效机制尚未建立。再次，可以借鉴瑞士保留一名前一轮评审专家成员的做法，以便更好地了解评估之后教学工作所取得的进步和仍然存在的问题。

(五) 对质量“标准”进行规范解释，以增强各方理解的一致性

瑞士大学自我评估批判性分析不够，样本项目论证功效不强，同质量审计指南针对标准的释文不完善有一定关系。我国本科教学审核评估根据审核评估项目、要素和要点提示，拟定了相应的引导性问题。在一定程度上，引导性问题着实能够加强受审计大学和审核专家对审核要点的一致性理解，有利于撰写自评报告和开展审计工作，但缺乏一个作出判定的标准。譬如，“学校教师、学生及校友对学校办学定位、办学理念、发展目标的认可度如何？”是有关“办学定位”的一个引导性问题。受审计大学在没有开展认可度调查统计的情况下，基本上无法回答认可程度如何，专家也无法依此判定大学定位是否准确。显然，教育部评估中心仍需阐明通过审核评估院校的主要特征或功能，来增强各方对“审核要点”的一致性理解。

(陈小明，华南师范大学教育科学学院博士生，助理研究员，广东广州 510631；杜学元，乐山师范学院教育科学学院教授，博士生导师，乐山师范学院副院长，四川乐山 614000)

(原文刊载于《外国教育研究》2015年第3期)

# 合作打造法国教育“品牌”

## ——《菲利普报告》解读

刘 敏

2008年11月7日，菲利普及其领导的“大学与大学校新合作委员会”向部长提交了工作报告：《大学和大学校还能建立哪些新的合作？》（以下简称《菲利普报告》）。报告详细地分析了法国高等教育入学、人才培养等特点，论证了大学和大学校在现代知识经济社会中应该进一步相互靠拢，就新的合作可能提出了建议，并特别强调在不触动法国高等教育二元体制的同时，由“高等教育与研究”作为中间机构协调大学与大学校的合作，共同打造“法国”的国际教育品牌，提高法国高等教育的国际竞争力。

### 一、报告的背景

法国高等教育和研究长期处于三足鼎立的状态：综合大学、大学校和科学研究院。三者各自独立，在高等教育和研究领域各有特长和成就。但由于研究力量游离于大学体制之外（集中在国家科学研究中心CNRS系统之内），研究人员相对分散，造成了法国大学以及广义上的高等教育机构在国际上的知名度低，在世界高校排名中常常落后于美英等国。

早在1998年，法国高等教育改革委员会主席阿达利就曾经向当时的教育部长阿莱格尔提交了一份题为《构建欧洲高等教育模式》的报告（简称《阿达利报告》），该份报告在结尾部分建议通过建立3-5-8（指学士-硕士-博士在高中毕业后的修学年限）统一的高等教育层次，促进大学和大学校之间的师生流动并通过共同建立高等教育校园等方式促进两者相互靠近。随着教育全球化发展，高等教育领域的国际竞争日益激烈，2006年法国高教与研究部提出国家要有危机意识，决意着手改革高等教育。

2006年4月18日，法国议会通过了一部关于《高等教育与研究的规划法案》，决定设立“高等教育与研究”（PRES），通过这一组织推行改革，把法国各类公立或私立的高等教育机构聚合在这一组织框架下合并业务、共享资源，建立一个更为协调一致的系

统。2007年3月，法国政府以政令的形式正式批准了该机构的成立。同年8月，议会通过了《大学自治法》，其中也提到要平衡大学和大学校在高等教育和科研方面的资源，促进两者合作。2008年6月，高教与研究部长贝克莱斯决定成立专门委员会为大学和大学校之间的“协同合作”寻求新的道路。她写信给克里斯蒂安·菲利普这位资深教育专家，委托他担任这一委员会的负责人。菲利普是里昂第三大学法律系教授、欧洲问题专家，2007年被法国总统萨科奇聘请为“法语国家共同体”的法国代表。委员会其他成员包括高等教育机构的教授、专家及政府相关人员共20余名。在近3个月的时间里，他们就大学与大学校合作的新途径及合作机制进行了较为详细的论述。我们将解读该报告，并试图分析法国在高等教育大众化和国际化的趋势是如何解决大众教育与精英教育之间的矛盾，采取了哪些措施来提高本国的国际竞争力。

### 二、主要改革建议

1. 从入学和人员上促进两种机构的靠近。在法国，学生只要通过高中毕业会考就可以上大学；而要想进入大学校则必须经过预科阶段的学习并通过严格的入学考试。长久以来，那些成绩优异的高中毕业生（除了准备学习医科或法律的学生）一般都会选择读预科班并通过选拔进入设施完善、教学水平优异的大学校就读，其专业性和实用性教育一直为社会所认可，毕业生通常都比大学毕业生更容易找到一份收入好、社会地位高的工作。也就是说，长久以来的这种入学时的分流往往成为一个社会分层点。虽然政府试图通过将设有预科的高中搬到一些贫困的地区来吸引那些不富裕家庭的孩子念预科，但效果却并不明显。法国教育部的评估、预测和绩效司（DEPP）在2007年的《高等教育和研究状况》报告中指出，大约有30%的大学新生来自富裕家庭，而在大学校预科班这个数字则为49.2%。

一些教育观察家认为，高中生在选择高等教育机构时往往是盲目的，既缺乏信息来源也没有专业的指导，但通常家庭条件好的学生往往可以得到更多的信息和指导，他们比其他学生更能了解社会的需求，从而做出选择；另外，在一所设有预科的高中就读的学生和一所普通高中的学生在选择高等教育时也会表现出不同倾向。

针对这一状况，《菲利普报告》提出高等教育入学是促进两种教育机构靠拢的关键。仅仅向高中生提供学校简介是不够的，年轻人需要更多的信息，大学、大学校和中等教育应互相合作，让学生了解每个专业的通过率和就业情况，同时鼓励学生在高等教育阶段形成全国范围内的流动，打破地区之间的生源差别。报告建议“由各个高等教育与研究（PRES）承担向高中生提供教育信息的工作，大学和大学校的学生和教师也可以志愿加入这项工作，最好还能建立一个统一的机构，由一名高校教师和一名经济领域代表共同领导，与高中保持密切接触”。

所谓促进教师的流动，并不是要求教师在承担所在学校课程之外再到另一所大学授课，而是建立在“签订合同，确定某些共同培养目标”的基础上的流动，这样不仅不会增加高校教师的负担，还有利于高校之间科研项目的合作。《大学自治法》将人力资源管理权下放到大学为这种人员交流提供了必要的法律支持。

2. 开辟合作新途径。虽然“博洛尼亚宣言”确立的欧洲统一的3-5-8（学士-硕士-博士）层次对于法国大学和大学校的靠拢起到了积极作用，然而大学校预科班的方向划分从一开始就将法国高等教育引向二元道路使得不同培养模式之间的靠拢变得难以实现。但在现实中，除了部分预科生经过2~3年（有的学生甚至需要4年）的学习后成功通过考试进入大学校，中途放弃或考试失败的学生一般可以得到一份预科与大学之间的学历对等证明并转入综合大学学习。另外，大学校的人校考试开始放宽大门，目前预科班的学生在大学校新生中的比例仅为50%，其余的则主要来自综合大学大一、大二、甚至大三年级的学生。此外近年来大学校内部还出现了“直升系统”——比如化工学院联盟（CPI）和国家应用科学院（INSA），相当于预科阶段直接设在大学校，经过2年学习，不需要参加竞争性考试学生可以直接升入工程师阶段。因此，《菲利

普报告》建议“由综合大学来承担辅导学生参加大学校入学考试的任务”，或者干脆把预科班设在综合大学。

除此之外，该报告指出硕博研究生的培养应该成为两种体制合作的优先领域。目前法国已经出现一些大学和大学校联合培养硕士的项目，比如巴黎第八大学和巴黎高等商学院自2008年开设的两校硕士生互选课程。但到目前为止，“共同培养”的概念还仅限于两校之间的学分互认，《菲利普报告》认为可以把“共同培养”发展为两所学校共同授予学位。这一点上博士生培养则已先行一步：2006年8月教育部的政府决议中就明确指出允许两所高等教育机构共同授予博士学位。但法国博士生培养存在两点突出问题：一是法国大学校的毕业生读博士的人数较少（或许是因为大学校教育本身指向社会服务而非学术，或许是其毕业生的就业出路好）；二是博士生培养缺乏高标准，针对国外高水平留学生的奖学金体系尚不完善。针对这两个问题，《菲利普报告》指出法国要发展创新社会，满足社会对高新技术人才的需求，大学校的“精英”毕业生不读博士实为一种人才浪费。该报告建议要把博士阶段看作职业生涯的初期，“让博士生在3年学习中与企业建立联系，让企业认识到博士生的附加值”，鼓励更多的大学校毕业生攻读博士学位。另外关于培养标准、吸引外国留学生等问题的解决，则需要高等教育与研究（PRES）的框架下聚集教育各方面人员共同商讨解决。

3. 合作打造“法国”教育品牌。早在1998年的《阿达利报告》中，法国就提出“让法国的精英更好地认识世界，世界的精英更好地认识法国”的口号。虽然在一段时期由于美国签证率的下降，欧洲吸引了大批留学生，但赴法学习的人数近年来并没有显著增加，据法国外交部统计数字，2007~2008学年留法学生有260,596人，比上学年减少了0.9%。对此，《菲利浦报告》提出高教机构要合作，共同打造法国的教育“品牌”，并对相关的4个问题做出了解答。

问题一，如何提升法国高等教育的国际吸引力？

2008年11月15日，法国《世界报》报道了欧盟委员会计划于2010年前出台一套新的大学排行标准的消息，很显然，欧盟国家试图改变本国大学在世界排名上的落后状态。《菲利普报告》建议由高等教育与研究（PRES）承担提升法国大学国际竞争力的任

务，由该中心确定一个其成员学校共同使用的名称，后者将在国际上统一使用这一“商标”，学校教师和研究人员在公开出版物上除了表明自己所属单位之外还要印上这一“商标”，这种“醒目”的标志将有助于提高法国大学的国际声望。

问题二，如何才能吸引优秀的留学生来法学习？

该报告认为法国留学生中来自发达国家的留学生和新兴国家的优秀学生数量较少，而把外国留学生培养成其本国的决策者或未来的大学教职人员对于法国来说是一笔最好的投资。因此，应充分发挥法国在研究生培养上的优势吸引优质留学生。另外，“法国”教育品牌的成熟还依赖于引进世界最优秀的专家，后者的知名度可以起到“火车头”的作用，可以进一步提升法国教育的吸引力。因此，政府需要改善国际交流环境，简化签证手续，让外国专家及其家人更容易地取得签证和居住证，并为外国专家和留学生提供满意的工作和生活条件。

问题三，什么战略有利于法国教育机构在世界争得一席之地？

《菲利普报告》认为，仅仅依靠吸引外国专家和留学生来法还不够，还应该把法国的教育机构“迁移”到其他国家，这种“迁移”可以通过合作办学、联合培养或直接在海外设立学校等方式来实现。该报告指出，近年来法国在抢占中国、印度、巴西及东欧市场的同时，对非洲市场的开发不足，特别是忽略了讲法语的非洲国家，因此建议法国大学和大学校可以在北非地区建更多的学校并通过高等教育与研究（PRES）成立专项基金资助有意愿发展国际合作的大学和大学校。

问题四，应该使用哪种语言教学？

高教机构的教学语言是影响一个国家的教育走向国际的重要元素之一，但《菲利普报告》中并没有提出把英语作为高校授课语言，相反地，该报告指出“法语体现了世界文化和语言的多样性，是法国区别于其他国家的重要标志”。该报告认为外国留学生在完成大学预注册之后到达法国之前，可以参加本国的法语短期培训班，在法国学习的第1年则可以一边选修英语授课的课程一边学习法语，从第2年开始学习法语授课的课程。事实上，法国政府一直非常重视法语教学，1883年就成立了旨在传播法语和法国文化的非营利性组织——法语联盟（Alliance Française），发展至今已

遍布130多个国家和地区。这类机构为法国招收外国留学生提供了重要的语言支持。《菲利普报告》围绕教学语言问题指出，大学和大学校应该采取联合行动，比如在同一网站上共同开设对外法语课程，在重要的原则性问题上商讨并达成一致以促进法语的推广、推进法国国际教育的发展。

4. 建立合作的机构。《菲利普报告》认为大学和大学校之间的合作不能满足于在一些教育问题上达成一致。“如果这些机构之间达成了双方或者多方协议就可以建立真正合作的话，那么高等教育和研究部赋予我们的这样研究任务就没有任何意义了”。真正的合作必须有一个全国统一且责权明确的机构。

目前法国有几个机构都是本着这一目的建立起来的。2008年6月，法国国家科研中心（CNRS）前任院长带领一个工作小组就未来工程师教育发展提交一份报告，建议模仿美国“工程师院”（engineering faculty）的模式建立法国的工程师教育执行管理委员会（collegium d'ingénierie），目的是将法国各工程师大学校集中在一起，采用共同的评估方式、促进各单位之间的合作并将这种方式逐渐推广到其他学科。除此之外还有“前沿研究专题网”（RTRA）、“竞争极”（Pôles de compétitivité）等机构。《菲利普报告》认为目前分散的机构所关注的领域有限，最能统揽全局的组织还是高等教育与研究（PRES）（以下简称“中心”）。该报告建议在保证大学独立性的前提下，逐渐完善该中心的职能，比如由中心负责向高中生提供分科指导服务、高校的国际合作服务、负责教职工工资发放、信息系统维护、文化体育方面的基金管理以及面向学生的各项服务（如图书馆管理等）。当然，中心也可根据成员学校的要求提供其他服务。当中心成员在某些问题上不能达成一致时，该报告提议采取欧盟“加强合作”的弹性运作方式，保证成员单位在不致使中心支离破碎的前提下可以进行局部合作，其他成员则可以随时加入这种合作并增强合作的吸引力。

高教部长贝克莱斯非常重视该报告，认为该报告中的积极建议将有利于发展大学自治的同时促进大学与大学校之间的合作，实现互惠互利。然而该报告却没有解决当初贝克莱斯决议成立研究委员会时强调的关于大学技术学院（IUT）和高级技师（BTS）的教育问题，另外对是否需要设立统一的文凭等问题也没有

给出意见。总之,《菲利普报告》为大学和大学校的发展提出了一个宏观的方向,真正的合作和政策的出台还需要时间和实践。

### 三、启示

随着高教全球化发展,如何提高教育的国际竞争力、培养国际化人才成为各国教育改革面临的课题。

《菲利普报告》在这个方面带给我们几点启示:

第一,大学合作,以共同的“品牌”来面对国际市场。我国教育全球竞争力的提升不能只靠几所知名大学。事实上,近几年来这几所大学在国际上的排名也出现下滑的趋势。面对国际教育市场,我国也应该着重调整自己的教育资源,在赋予大学更多自治权的同时发挥国家宏观调控的优势,面向全球推出“中国的”教育项目。我们也可以设想由一个机构来管理这一品牌,机构内部的人员组成应当是多元化的,其职能绝非干涉或控制,而在于提供信息、及时灵敏地反映世界教育市场的需求;同时,该机构可以促成大学之间相互合作的教育项目,从而建立起全国的网络式服务,这将更有利于教育资源在学校之间的流动;另外,由机构出面解决大学面对世界市场可能遇到的国际纠纷也不会显得势单力薄。

第二,积极开拓国际教育市场。随着我国经济实力的增强,中国元素在世界上已成为不可或缺的标志,“中国教育”在国内发展的同时还应积极拓展国际市场,这决不仅限于几所学校与国外的合作办学项目或少数学校在国外开培训班取得的成功。目前就地域来讲,我们首先应关注亚洲、东欧以及与我国有长期贸易往来的非洲和拉美国家;就人员交流来说,则要吸引外国专家和留学生来华、鼓励青年教师出国参加短期培训;就发展策略而言,前期可以侧重于中

医、汉语等具有中国特色的教育项目,逐步扩大学科领域。国际教育市场包括师生资源、科研项目、学术话语权等多种内容,在积极抢占国际教育市场方面,一个统一的机构框架或许比单个大学更具优势。

第三,注重中国本土文化教育。我国和法国都是历史悠久的国家,其语言和文化都是本民族国家重要的身份象征,是世界文化财富的重要组成部分,《菲利普报告》提醒我们高等教育领域也应把语言文化的推广和传播作为一项任务。

另外,《菲利普报告》中提到的教育海外“迁移”恐有文化殖民倾向,而我们只有坚守自己的本土文化阵营才能抵抗教育全球化带来的负面影响。

第四,重视博士生培养。清华大学前任校长王大中曾经说过,“我国高等教育与发达国家的差距,主要反映在博士生的培养水平上”。我们的传统理念中博士生的培养在于知识的发展,目的之一就是培养研究人员或大学教师。而随着知识经济的发展,一个高素质研发人员的知识准备时间越来越长,社会对高新技术人才的要求也越来越高,博士生培养特别是高级工程师的博士生培养必须与企业和社会联系起来。法国于2006年开始设立“博士校”,这是一种在科研项目基础之上的跨校跨专业的博士培养机构,它常由某所在该科研领域具有优势的大学牵头组建,研究课题常常具有很强的目的性。《菲利普报告》中提议大学和大学校通力合作培养研究生,并强烈建议博士生与企业的联系,重视培养博士的执业能力。

(刘敏,教育部人文社会科学重点研究基地北京师范大学比较教育研究中心、北京师范大学国际与比较教育研究院,北京,100875)

(原文载于《比较教育研究》2010年第3期)