



中国教育科研参考

2016年第8期

总第(378)期

中国高等教育学会编

2016年4月30日

目 录

- “管办评分离”进程中的高校外部质量保障体系建设.....李国强(02)
- 我国高等教育若干典型供求关系研究.....王旭辉(11)
- 质量建设进程中的高等教育中外合作办学
——基于《高等教育第三方评估报告》的思考.....薛卫洋(20)
- 高校质量文化建设现状与改进策略
——基于“高等教育第三方评估”个案调研.....齐艳杰(26)

编者的话: 2010年7月,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》颁布实施。5年间,各级各类教育发展取得重大进展,教育改革全面推进,一些领域取得重点突破,高等教育迈出了由大向强的新步伐。按照《教育规划纲要》中提出的“对实施情况进行监测评估和跟踪检查”的要求,教育部统一部署了教育各领域改革进展情况的第三方评估工作,厦门大学高等教育质量协同创新中心受教育部委托,承担了高等教育领域第三方评估的课题任务。课题组从教育部高教司负责实施的各项高等教育改革任务中,抽取近30个观测点,进行了全国范围的调查研究和分项评估,形成了总体的评估总结。本刊以“《教育规划纲要》实施五周年进展研究”为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主 编:王小梅 本期执行主编:范笑仙 责任编辑:聂文静 李 璐
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
网 址:www.hie.edu.cn(中国高等教育学会——学术观点栏目)

“管办评分离”进程中的高校外部质量保障体系建设

李国强

我国高等教育质量建设，亟需转变精英高等教育时代的质量观念、质量思维和质量保障手段，构建适应大众化高等教育时代的质量保障新格局，主要任务是建立起一套体制完善、结构合理、标准多元、动态评价的全新的高校内外部质量保障体系。从国外经验来看，西方各国经历 1950-1970 年代的高等教育规模扩张、进入高等教育大众化发展阶段以后，伴随“高等教育质量危机”的出现，各国普遍在 1980-1990 年代开始进行高等教育大众化（或普及化）背景下的高校内外部质量保障体系建设。我国高等教育自 2002 年进入大众化发展阶段，至今已经十年有余。近些年来社会各界对高等教育质量问题的关切，以及启动不久的高等教育质量保障体系建设，与西方国家在 1980-1990 年代的情况有些类似。不同之处在于：1990 年代以来的西方高等教育质量保障体系建设，主要是基于西方高校自主办学、多样发展的历史传统，走的是一条“强化外部问责、强化外部评估”的发展道路，演进线路清晰明了；而我国目前的高校内外部质量保障体系建设，却不得不在进一步深化高等教育体制改革、消减政府教育行政权限、扩大高校办学自主权、促进高校多样发展的过程中进行，或者说是多个层面多重改革任务杂糅推进、多方关系多样矛盾协调调整的过程中进行高等教育质量保障体系建设，因此实践演进的线路会非常复杂。

通过分析近 5 年来纷繁复杂的高等教育改革举措，笔者认为，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》（下文简称《规划纲要》）实施 5 年来，我国高校内外部质量保障体系建设的路径大致可以勾勒如下：首先，以“管办评分离”作为深化高等教育管理体制改革的突破口，通过厘清政府宏观管理、高校自主办学、社会评估评价之间的关系，搭建新的高等教育管理体制框架，为高校内外部质量保障体系建设营造全新的制度环境；其次，在“管办评分离”之后的“管办评”三条线路上分别采取若干新制度、新措施，分头推进高校内外部质量保障体系建设工作。在上述认识基础上，

本文将针对近 5 年来高校外部质量保障体系建设的情况进行分析和评估，内容包括我国高校外部质量保障体系建设的成效、目前存在的问题、进一步完善高校外部质量保障体系建设的若干政策建议。

一、近 5 年来我国高校外部质量保障体系建设的成效

近 5 年来，我国高校外部质量保障体系建设，主要涉及高等教育“管”和“评”两方面的多项新制度、新举措、新变化。笔者认为，改革主要在以下 5 个方面得到了推进，取得了相应成效。

（一）大量消减政府教育审批管理权限，高校自主办学的主体地位和高校作为教育质量实际责任人的地位进一步凸显

2010 年以来，根据《规划纲要》提出的“明确各级政府责任，规范学校办学行为，促进管办评分离，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制”，以及党的十八届三中全会提出的“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构”，教育部取消 22 项管理职责，下放省级教育行政部门、高校和直属单位 13 项职责，转移、委托直属事业单位和社团组织承担 50 项职责，精简规范 23 项评审项目，理顺基础教育管理等 9 个方面职责关系。同时还取消了一批“三评一检查”项目，即：取消法律法规和国务院规定以外的达标、评比、评估及相关检查活动，总量减少 1/3 以上。这些改革举措看起来是我国 1980 年代以来高等教育管理体制改革的思路的一贯延续；很多人也认为，这些举措与 1980 年代以来的改革一样，是为了进一步扩大地方政府的教育统筹管理权，发挥地方政府教育管理和高校自主办学两个方面的积极性。但是本文却认为，在当前社会与高等教育发展背景下，这些改革举措具有非同寻常的意义，更应该被看做是为了适应大众化时代高等教育发展规律的要求，政府的高等教育行政职能和管理手段正在发生重大变化的“前奏或序曲”。

因为我们很快就发现，在教育部简政放权的同

时，地方政府也加大了高校办学自主权下放的力度。如 2013 年，广东省出台“推进和扩大落实高校办学自主权”的 36 条意见，教育厅下放了 85% 的对高校的行政审批权，教育主管部门从科研项目申报、优秀课程项目评选、职称评审等具体事务中退出，把精力放在了更为宏观的质量监控和服务提供等方面。“怎么配置资源，怎么制定重点学科的发展，人才培养模式怎么改革，以及内部治理怎么做，我们把资金打包给学校，让学校对自己的资金进行预算和统筹，完全把安排资金的权力给了校长”。另如，江苏省也取消或下放了包括民办高校校长聘用核准、学校举办重大国际教育交流活动、学校内部的教学科研机构设置，以及在学科学位点的总量控制情况下让学校灵活调整博士点和硕士点等多项权限。

应该说，我国自改革开放以来 30 多年的高等教育改革发展过程中，中央和省级教育主管部门在短期内几乎同时大量地消减高等教育管理权限，是从未发生过的现象。不论最终结果如何，至少在此过程中，高校自主办学的主体地位和高校在教育质量提升与教育质量保障活动中的实际责任人地位，已经得到了进一步凸显。

政府大量消减教育审批管理权限、高校自主办学并成为教育质量的实际责任人，并不意味着政府对高等教育发展放手不管，而是政府的行政职能和管理手段即将发生重大变化。在新时期的高校外部质量保障体系中，政府将本着教育公共治理的理念，对高等教育实行“标准化、科学化、大数据”的宏观管理。政府教育行政部门会承担更多组织协调、服务提供、标准审核、宏观调控的职能，其工作的复杂性、科学性以及专业化程度会大幅提高。这是大众化时代高等教育管理体制深化改革的必然方向。

（二）组织和推动专业与人才培养质量标准研制，建设本科教学状态数据库，实现本科教学质量常态化监测，政府对高等教育质量进行管理的职能和手段正在发生变化

近 5 年来，在专业与人才培养质量标准研制方面，教育部组织相关学科专业教学指导委员会，研究制定本科专业教学质量的国家标准；推动省教育

管理部门、行业部门（协会）和高校联合制定专业人才培养和人才评价的质量标准；促进各级各类高校根据经济社会发展需要和本校实际情况，制定本校各类专业人才培养标准。截至目前，教育部已经组织研制了 92 个覆盖所有专业的本科教学质量国家标准、410 个高等职业教育专业教学标准；在教育部带动下，各省（自治区）、行业部门（协会）和高校积极响应，结合行业需求或高校办学特色，探索研制专业和人才培养质量标准。在全国范围内，多层多级、多方合作、产学研联动的高等教育专业和人才质量标准框架体系已经初现端倪，不久的将来，必将为我国高等教育质量管理走向“标准化、科学化”，提供多样多元的标准依据。

互联网大数据时代，我国高等教育质量监测与管理的手段也在与时俱进，2010 年以来，教育部评估中心研制并基本建成本科教学基本状态国家数据库。到 2014 年底，已经有陕西、湖南、福建、吉林、黑龙江、山东等省的 650 多所高校填报数据并被纳入新升级的 2.0 版数据库。该数据库作为一个开放的信息平台，服务于高校教学管理，服务于各类教学评估，将为我国高校本科教学改革、高等教育质量动态监测和政府宏观管理，持续提供大规模、精确化的数据信息。

如果我们对目前专业标准研制和数据库建设的发展态势稍作分析，就会发现，这两项举措与前文提及的政府消减审批权限一样，其实都是我国政府高等教育行政职能与管理手段发生重大变化的“前奏或序曲”。进一步解释，我国各级教育管理部门从十几年前的精英高等教育时代传承下来的高等教育质量管理手段，带有模糊性、随意性、依据传统经验进行管理以及政府直接插手高校办学等特征，管理部门习惯采取的手段还包括不断设置各种创优工程（计划、项目），试图通过“奖优罚劣”和“先进带动后进”来实现教育质量的提升。这种“经验管理”和带有行为主义心理学特征的“激励强化”的传统管理手段，不仅在过去的高等教育管理实践中导致了某些偏向，而且也越来越难适应高等教育大众化时代高校自主办学、多样发展、特色发展的现实。政府的高等教育行政职能和管理手段已经到了非改不可的时候。由经验管理走向科学管理、由粗

放模糊管理走向精细数据管理、由政府直接管理走向高等教育公共治理，是必然的发展趋势。所以，当我们审视前文提及的政府消减审批权限、组织质量标准研制、开展数据库建设等高等教育改革举措时，一定要认识到，这些举措其实都预示着政府对高等教育质量进行管理的职能、手段和方式等，正在发生一系列根本性的变化。

（三）改进和完善高等教育评估评价制度体系；“五位一体”的本科教学评估制度体系，为各类高等教育评估制度改革完善，提供了参照范本

高等教育评估制度体系，是高校外部质量保障体系的核心内容；推动建立科学、规范的高等教育评估制度，也是大众化时代高等教育发展规律的必然要求。近5年来，围绕《规划纲要》中提出的“改进高等教育评估制度、推进专业评价”等改革发展任务，教育部通过建立“五位一体”的本科教学评估制度体系，改革完善各类教育评估制度，逐步搭建起了一套全新的高等教育评估制度体系。

1. “五位一体”的本科教学评估制度体系。2011年10月，教育部印发《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》，提出建立“五位一体”的本科教学评估制度体系，该体系是新时期本科教育评估工作的总体设计，也是我国未来一个时期我国各类高等教育评估工作的制度框架。

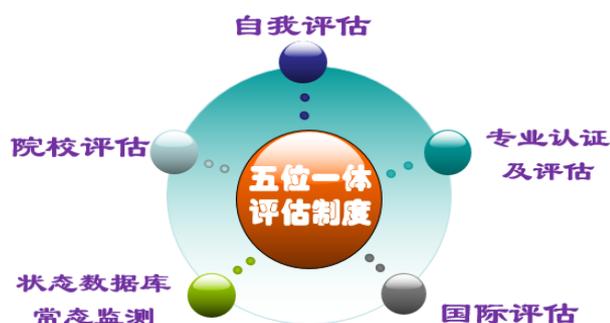


图1 “五位一体”本科教学评估制度示意图

新时期“五位一体”的评估制度体系，在评估文化、评估内容和评估形式上进行了以下6个方面的创新：第一，创新高等教育评估文化，强调基于学生学习效果和满意度、社会满意度的评价，强调以学生为中心，强调动态评价和教学质量的持续改进，强调评估与国际接轨等。第二，加强教学基本状态数据常态监测，充分利用信息技术，采集反映高校教学状态的基本数据，建立高校本科教学

基本状态数据库。第三，建立高校本科教学自我评估制度，由学校根据自身人才培养目标，围绕教学条件、教学过程、教学效果进行评估。第四，实行分类的院校评估，在目前阶段，暂时分为对新建本科院校的合格评估和对老大学的审核评估。第五，开展专业认证及评估，主要是在工程、医学等领域积极推进与国际标准实质等效的专业认证，与行业共同制定认证标准，共同实施认证过程，体现行业需求，强化教学实践环节并取得业界认可。第六，探索国际评估，鼓励有条件的学校聘请相应学科的国际高水平专家，开展对本校学科专业的国际性评估，探索与高水平国际教育评估机构合作，推进评估工作的国际交流。

以下主要从院校评估、专业认证及评估、国际评估3个方面，对近5年来“五位一体”的评估制度体系的实践运用及其工作成效进行介绍：

（1）院校评估。2012年教育部印发《关于开展普通高等学校本科教学合格评估的通知》，针对新建本科院校进行的合格评估工作正式推开。合格评估方案核心内涵是“四个促进，三个基本，两个突出，一个引导”。“四个促进”是指促进办学经费投入，促进办学条件改善，促进教学管理规范，促进教学质量提高；“三个基本”是指办学条件基本达到国家标准，教学管理基本规范，教学质量基本得到保证；“两个突出”是指突出服务地方（行业）经济和社会发展，突出培养应用型人才的办学定位；“一个引导”是指引导参评学校构建并逐步完善内部质量保障体系，形成不断提高教学质量的长效机制。截至目前，新建本科院校已有一半以上接受了合格评估，“以评促建”效果比较明显。

2013年，教育部印发《关于开展普通高等学校本科教学工作审核评估的通知》，针对已经参加过院校评估并取得合格资格的老大学开展审核评估。审核评估方案的总体思路可以概括为“一个坚持、两个突出、三个强化、四个重点、五项原则、6+1的审核项目”。“一个坚持”就是要坚持“以评促建、以评促改、以评促管、评建结合、重在建设”的20字工作方针。“两个突出”就是突出内涵建设、突出特色发展。“三个强化”就是强化办学合理定位，强化人才培养中心地位，强化质量保障体系建设。“四

个重点”强调考察“四个度”，即学校办学定位和人才培养目标与国家和区域经济社会发展需求的适应度，教师和教学资源条件的保障度，教学和质量保障体系运行的有效度，学生和社会用人单位的满意度。通过这“四个度”来对学校人才培养目标与培养效果的实现情况进行判断。“五项原则”体现在：一是强调学校自我评估、自我检验、自我改进的主体性原则；二是以学校办学和人才培养目标定位为向导的目标性原则；三是尊重学校办学自主权和自身特色的多样性原则；四是关注学校内涵提升和质量持续提高的发展性原则；五是注重依据数据分析、事实判断的实证性原则。“6+1的审核项目”是围绕影响本科人才培养质量的主要要素设计审核的主要内容，包括学校的办学定位和目标、师资队伍、教学资源、培养过程、学生发展、质量保障6个必选项目和反映学校特色的自选项目。目前，完成了18所高校审核评估试点工作，各方面反映审核评估引导高校合理定位、内涵建设、特色发展，效果令人满意。

(2) 专业认证及评估。我国的专业认证主要集中在国际通用型的工科、医科以及部分商科。以工程教育为例，目前我国本科工程教育专业布点数约14000个，占全国专业布点总数1/3以上。我国自2006年启动工程教育专业认证工作，筹备成立了具有独立法人资格的“中国工程教育专业认证”协会，按照国际实质等效的认证标准和认证程序，已完成15个专业类200所高校的600个专业的认证工作。另外，在临床医学教育方面，成立了临床医学专业认证工作委员会，已完成了临床医学、口腔医学、中医学、护理学等4个专业18个专业点的认证工作。

(3) 国际评估。近5年来，一批高水平大学主动邀请国外高水平评价机构和专家，对本校有关学科、专业、课程等进行国际评估。表1和表2列出的数据，反映了目前国内高校参与或接受国际评估的部分情况。

表1 部分高校接受国际评估的学科或院系数量统计

序号	学校	国际评估学科或院系数量
1	清华大学	工业工程、环境工程、物理学、电子工程、生命医学、计算机科学与工程、核

序号	学校	国际评估学科或院系数量
		科学与技术、建筑学、电气工程、艺术设计、力学、材料科学与工程、新闻传播、机械工程、土木工程（15个学科）
2	复旦大学	物理系、历史系、文博系、历史地理研究所、数学科学学院、化学系、高分子科学系、生命科学学院、管理学院、药学院、经济学院、信息科学与工程学院（12个院系）
3	上海交通大学	数学系、物理系、药学院、化学化工学院、电子信息与电气工程学院、微电子学院、信息与安全学院、软件学院、农业与生物学院、人文学院历史系、基础医学院、上海高级金融学院（12个院系）
4	北京大学	城市与环境学院、环境科学与工程学院、生命科学学院、工学院、国际量子材料科学中心（5个院系）
5	浙江大学	物理系、光电系、材料系、化学系、基础医学系（5个院系）
6	同济大学	土木工程学科（1个学科）
7	中国科学技术大学	计算机科学与技术学院（1个学院）
8	西北农林科技大学	植物保护学科（植物保护学院）
9	哈尔滨工业大学	交通学院（1个学院）
10	江南大学	食品学科（1个学科）

表2 部分高校获得国际认证的学院/专业情况

序号	国际认证类别	数量	学院、专业名称
1	国际精英商学院协会（AACSB）	14	清华大学经管学院、中国科学技术大学管理学院、西安交通大学管理学院、浙江大学管理学院、中欧国际工商学院（CEIBS）、大连理工大学管理学院、复旦大学管理学院，等
2	英国工商管理硕士协会（AMBA）	23	中央财经大学MBA教育中心、武汉大学经管学院、哈尔滨工业大学管理学院、华中科技大学管理

序号	国际认证类别	数量	学院、专业名称
			学院、暨南大学管理学院、同济大学经管学院、电子科技大学管理学院、厦门大学管理学院、浙江大学管理学院、中南财经政法大学 MBA 学院、兰州大学管理学院，等
3	欧洲管理发展专业认证体系 (EPAS)	1	汕头大学商学院
4	全球公共管理学院联盟 (NASPAA)	1	清华大学公共管理学院
5	法国工程师职衔委员会 (CTI)	1	北航中法工程师学院
6	英国化学工程师协会 (IChemE) 的 “Master Level” 专业认证	1	天津大学化学工程与工艺专业
7	美国工程与技术教育认证组织 (ABET)	1	华东理工大学化学工程与工艺专业
8	德国工程科学、信息科学、自然科学和数学专业认证机构 (ASIIN)	4	上海理工大学 (中德电气工程专业、光电信息科学与工程专业、能源与动力工程专业、机械制造及其自动化专业)
9	欧洲工程教育认证体系 (EUR-ACE)	4	上海理工大学 (光电信息科学与工程专业、能源与动力工程专业、机械制造及其自动化专业)、北航中法工程师学院
10	英国皇家特许测量师学会 (RICS)	3	东南大学工程管理专业、华中科技大学工程管理专业、同济大学工程管理专业

除了各级各类高校主动接受国际评估，2013 年 6 月，在韩国首尔召开的国际工程联盟大会上，中

国成为国际工程师互认体系的六个协议中最具权威性，国际化程度较高，体系较为完整的“协议”——《华盛顿协议》的第 21 个协议签约成员国，标志着我国工程教育质量得到了国际工程教育界的认可。

2. 改革研究生教育学位及学科评估制度。学科评估是对一级学科进行整体水平评估。从 2002 年至今，教育部学位中心已经进行了三轮学科评估。2012 年，根据教育部《提高高等教育质量三十条》和《研究生教育综合改革》等有关精神，学位中心对原有的评估指标体系、评估形式进行了较大的改革与创新。突出“质量、成效、特色”，倡导新的“学科评价质量文化”。具体包括：一是强调质量，全面改革排名性评估的一般做法，采用多项代表性指标代替总量指标，同时对规模指标设置数量上限，克服单纯追求规模的倾向，在“比总量”和“比人均”之间找到“比质量”的平衡点。二是创新学生质量评价模式，开创学生质量评价的新视角，引入用人单位对“学生毕业后质量跟踪评价”；新增学生派出留学、交流指标，鼓励对学生培养的投入；引入全国博士学位论文抽检情况指标，促进博士学位论文质量全面提高。三是创新学术论文评价模式，采用“定量与定性、质量与数量、国内与国外”相结合的“多维度学术论文评价”方法，创立了学术论文评价的新质量文化。四是改革科研成果评价模式，强调专利成果的转化与应用，鼓励专利成果为社会经济建设服务。同时，在主观评价部分增加了社会服务和学术道德等内涵，邀请大量行业和企业人士及所有参评单位本学科专家对学科的社会声誉进行全面评价，形成了“崇尚创新、重视质量、社会参与”的科研评价新模式。五是分类设置指标体系，突出学科特色，强化分类指导。对艺术类、建筑类、体育、工商管理 etc 学科，设置“艺术创作水平”“建筑设计水平”“学生体育比赛获奖”“优秀案例”等特色指标，鼓励不同学科办出特色。

除了上文所述“五位一体”的本科教学评估制度体系和研究生教育学位与学科评估制度改革，近 5 年来，教育部还在完善高等职业教育人才培养评估制度、完善学位授权点合格评估制度等方面开展了大量工作。

上述各类评估制度改进过程中，“五位一体”的本科教学评估制度体系，是近年来的一大亮点。正如国际高等教育质量保障联盟 (INQAHE) 主席 Carol Bobby 在有 64 个国家代表参加的联盟年会上的评价，“中国采取的‘以学校为主体、以学生发展为本位’和‘分类评估、分类指导’的理念，以及‘以

数据库为基础开展质量常态监测和发布质量报告’的做法在国际上都是先进的，为高等教育大国开展质量保障提供了优秀实践范例”。

（四）建立高等学校质量年度报告发布制度，要求高校质量信息公开透明，自觉接受社会监督

高校质量报告发布制度是推动大学开展自我检查、自我整改，促进学校教育质量提升的重要手段。定期向社会公布各类《质量报告》是高校教育质量自我保障制度逐渐成熟的标志。近5年来，教育部按照分步推进、边总结边提高的思路，稳步推进高等学校质量年度报告发布制度，取得了较为明显的成效。

1. 《高校本科教学质量年度报告》。为监测高等教育质量状况，强化社会公众对高等教育质量监督，2011年，教育部首次要求39所“985工程”建设高校编制发布本科教学质量报告，此后范围逐步扩大“211工程”高校，至2013年进一步扩大到全国普通高校。目前全国超过98%的公办全日制普通高等本科院校编制了2013-2014学年本科教学质量报告，其中超过70%的中央部门所属院校作了公开发布。2014年，教育部进一步要求75所直属高校向社会公布应届本科毕业生就业质量年度报告。本科教学质量报告的作用在于，督促高校从人才培养过程和结果及时总结高校教学质量状态，推动学校不断反思、改进教学工作。

2. 《高校毕业生就业质量年度报告》。为全面反映高校毕业生就业的实际情况，完善就业状况反馈机制，建立健全高校毕业生就业指导工作的评价体系，教育部要求从2013年起，由各高校编制发布高校毕业生就业质量年度报告。教育部直属高校应在2014年2月底前、其他部门所属高校和地方所属本科高校应在2014年底、高职院校应在2015年底前完成本校首次毕业生就业质量年度报告的编制发布工作，此后高校应在每年年底前发布当年就业质量年度报告。按照要求，高校毕业生就业质量年度报告要客观反映本校毕业生就业的基本情况、主要特点、相关分析、发展趋势以及对教育教学的反馈等。各高校可根据实际增添、补充相关内容，使高校毕业生就业质量年度报告更加完善、更有说服力。

3. 《研究生教育发展质量年度报告》。根据2014年《国务院学位委员会与教育部关于加强学位与研究生教育质量保证和监督体系建设的意见》的要求，为推动学位授予单位完善内部质量保证体系、提高研究生教育质量，从2015年起，高等学校每年要编制本单位研究生教育发展质量年度报告，内容包括：发展概况、学生与导师、招生与生源、过程管理、

培养质量、发展质量、国际合作、学术交流、学科建设、实践教学、特色创新、提升计划等方面。质量报告也要在各校质量工程信息平台上向社会公开发布。

综上所述，各类《质量报告》目前已经成为教育管理部门对高等教育进行宏观调控的重要依据，也是各级教育主管部门及专门机构开展院校评估、专项评估的重要依据。通过《质量报告》的公开发布，减少高校与社会公众之间的信息不对称，加强高校与社会公众间的沟通，促使高校办学更加透明公开，回应社会舆论和公众对我国高等教育问题的疑虑，加深社会公众对高校本科教育教学质量的了解。同时，有助于高校深刻反省自身在学校人才培养及教育教学环节等方面存在的问题，科学合理地制定本科教育发展的战略规划，提升教育教学质量。这已经成为我国高等教育走向公共治理的一项必然的制度选择。

（五）培育社会专业评价机构，鼓励社会第三方评估组织参与高等教育质量评价，是高校外部质量保障体系建设的全新探索

“五位一体”的本科教学质量评估体系，回答了高校质量评估“怎么评”的问题，而培育社会专业评价机构，则是对高校质量评估“由谁来评”的全新探索。刘延东副总理指出，“一个学校办得好不好，不光要自我评价和政府评价，更要有来自外部的社会专业评价，不能‘自编自导、自演自评’，要敢于让社会各界特别是专业评价机构来‘把脉诊病’”。

在“管办评分离”和高等教育公共治理理念下，由政府主导评价转向社会专业评价，鼓励专门机构和第三方评估组织对高等学校学科、专业、课程等的水平和质量进行评估，是我国高校外部质量保障体系建设的一项重要内容。从国外经验来看，目前世界大多数国家或地区的高等教育评估，主要是由法律授权具有评估资质的独立中介机构来承担。如美国的六大区域认证机构、英国的高等教育质量保障机构、我国香港的大学资助委员会、我国台湾地区的财团法人高等教育评鉴基金会等。

2011年以来，一些没有专门评估机构的省、市、自治区加紧筹办专门评估机构。2013年底，全国省一级评估机构已经发展到13家，包括北京、上海、江苏、浙江、重庆等省市的教育评估院；宁波等一批地方城市也出现了教育评估院。但目前这些评估院基本都是官方或半官方机构，独立于高校和政府部门之外的高等教育第三方评估组织还比较缺乏，只有诸如网大公司、麦可思、武汉大学中国科学评

价研究中心、上海交通大学世界一流大学研究中心等寥寥数家。(见表3)

表3 我国第三方高等教育评估机构(组织)统计表

序号	机构(组织)名称	成立时间
1	江苏省教育评估院	1997年
2	辽宁省教育评价事务所	1999年
3	上海市教育评估院	2000年
4	云南省高等教育评估事务所	2000年
5	广东省教育发展研究与评估中心	2001年
6	江西省高等教育评估所	2002年
7	陕西省高等教育研究与评估中心	2003年
8	重庆市教育评估院	2009年
9	安徽省教育评估中心	2010年
10	浙江省教育评估院	2012年
11	湖南省高等教育学教学评估专业委员会	2013年
12	河南省教育评估中心	2014年
13	福建省教育评估研究中心	2015年
14	宁波市教育评估院	2014年
15	无锡市教育评估院	2015年
16	艾瑞深研究院(中国校友会网)	1989年
17	网大公司	1999年
18	麦可思	2006年
19	中国科学评价研究中心(武汉大学)	2002年
20	世界一流大学研究中心(上海交通大学)	1993年
21	《中国大学评价》课题组(武书连)	1991年

应该说,我国高等教育学科每年培养的专业研究人员数量不少,多年积累的人才存量也十分庞大,这些人目前绝大部分都在高校或教育管理部门就职;如果能够进一步明确第三方评估组织的内涵并辅以灵活的制度设计,激发这些专业人士的活力,不久的将来,多样的高等教育第三方评估组织一定会蓬勃兴起。

二、高校外部质量保障体系建设中存在的问题

《规划纲要》实施5年来,我国高校外部质量保障体系建设已经取得了诸多成效,甚至在某些方面已经取得了突破性进展,但总体来看,未来5-10年进一步完善高校外部质量保障体系建设,还有大量工作需要去做,目前的各项改革举措中也存在一些值得注意的问题。

(一) 消减政府管理权限,给予高校更大办学自主权,要对高校的自主能力和社会责任能力有所预估,对改革进程的轻重缓急有所预判

尽管经过1990年代中期以来多项高等教育重大改革实践的锤炼,高校的自主办学能力已经得到普遍提升,但长期以来在“严格的父爱主义”和“束

手束脚”中成长起来的中国高校,其自主能力和社会责任能力到底是怎样的水平?全国高等教育工作者对现代高等教育发展规律到底理解到了怎样的程度?面对国家高等教育体制改革“升级换代”而“突然”带来的可能超出高校自身预期的大量自主权利,哪些高校有能力驾驭,哪些高校可能承接不住?高校在行使自主办学权利的过程中,可能会出现哪些偏差?这些问题不仅是政府在高等教育“管办评分离”改革进程中应该考虑的问题,也是所有关心中国高等教育健康发展的社会成员都应关注的问题。

任何一项重大改革在推行之前,为了确保改革平稳顺利,都要事先经过充分的社会调查和科学论证,相关的改革配套措施或“防范风险的对冲机制”也应尽量周全设计。正如1990年代的国企改革必须要尽快建立社会劳动保障体系等配套制度或“风险对冲机制”一样,近5年来,政府教育主管部门在消减自身管理权限、给予高校更大办学自主权的过程中,密集出台了《学校教职工代表大会规定》(2011年)、《中央部委所属高等学校章程建设行动计划(2013—2015年)》、《高等学校学术委员会规程》(2014年)、《高等学校理事会规程(试行)》(2014年)、《中共教育部党组关于进一步加强直属高等学校领导班子建设的若干意见》(2014年)、《教育部关于做好教育行政审批制度改革有关后续工作的通知》(2015)等一系列政策文件。这些政策文件背后的用意,无需笔者做更多分析,稍有判断能力的人都能理解。

但是当前,有多少高校真正理解了大众化高等教育改革的趋势和自身即将承担的新角色?有多少高校有能力担当起伴随自主权利扩大而必然带来的大量责任义务?高校自主能力和社会责任能力提升、高校内外部各种利益关系的重构与调整,需要多长时间才能完成?对这些问题,任何人恐怕都难以说得清楚。

笔者认为,为确保改革进程平稳顺利,在未来教育部和各省继续消减教育管理权限、给予高校更大办学自主权的过程中,要重视现实调查和科学论证的必要性,要在充分预估高校自主能力和社会责任能力,预判改革进程的轻重缓急,进一步完善“放权”以后的“风险对冲机制”基础上,积极稳妥地推进权力下放。

(二) 专业标准和人才培养质量标准研制过程中,理念还需进一步明晰,责任分工还需进一步明确,产业行业协会的参与程度严重不足

高等教育专业标准和人才培养质量标准,包括

哪些层面、哪些方面的标准？由谁来研制？要研制怎样的标准？研制出来的标准怎么使用？怎么判断标准的有效性？什么情况下必须对标准进行调整？很多理论和实践方面的问题，有待进一步明确回答。

尽管前文已经提到“多层多级、多方合作、产学联动的高等教育专业和人才质量标准框架体系已经出现端倪”，但是，对实践中存在的问题和可能出现的偏差，也要有清醒的认识。在观念认识上，至少要防止以下4种错误倾向：第一，片面地照抄照搬国外或其他地区高校的专业标准，而没有认识到，专业标准研制必须基于本国本地社会需求，经充分调查、深入研究、反复论证、反复检验才能制定形成；第二，片面认为专业标准以“就高设定”为好，而没有认识到，专业标准是人才培养的“底线标准”、学生能力素质的“中位数标准”；第三，片面认为专业标准仅仅是人才培养质量标准，而没有认识到，专业标准其实是人才培养质量标准、研制规范、专业设置规范、专业管理规范等一系列标准或规范的综合体；第四，片面认为专业标准研制是专业管理部门和专家的事情，而没有认识到，专业标准是关系到社会产业行业发展、关系到每一位专业教师和每一位学生切身利益的事情。

除了思想观念中的偏向，在我国当前的高等教育专业标准研制实践中，还存在两个方面的问题：第一，各级政府教育主管部门、各类教学指导委员会、高校、高校里的教学管理部门、高校里的院系、教师和学生、各种产业行业协会等，分别都有怎样的责任权利和义务？责任分工上，不同层级的利益相关者分别负责哪些类型的标准规范的制定与实施？不同利益相关者的分工合作关系到底是怎样的？由于分工合作的责任权利和义务尚未完全明确，目前的实践中还存在一些沟通合作障碍、体制不健全的情况。第二，不论是专业标准研制还是我国高等教育质量保障体系建设，长期以来“以政府为主导”的惯性尚难完全根除，除了建筑、土木工程等为数不多的专业，行业协会参与专业标准研制、参与高等教育质量保障的程度严重不足，而目前在这些方面担当主要职责的各类教学指导委员会，本身都是由高校教师组成，很少吸纳产业行业协会方面的人员参与，更多是从学术视角来审视专业标准和高等教育质量的问题，缺乏对社会产业需求和行业发展需求的真正深入的了解。这种高校专业标准研制与社会行业产业疏离的现象，已经严重影响到了高校专业更新以及深化高校教学改革进程。

（三）第三方中介评估机构发展还极不成熟

培育社会第三方中介评估机构，在目前面临很

多问题：一是评估机构的资质质量认可制度还未建立，从业人员的专业培训有待开展，具体的行业规范与管理制度的完善。由于高等教育评估具有专业性极强的特点，需要中介机构具备稳定的专业队伍，保证评估的权威性。但是，当前评估机构的准入门槛较低，缺乏相关法规制度建设，中介评估机构的资质认定和从业人员培训也亟待开展。二是专业评估机构的经营维持面临着自营收入不确定和物力财力投入不足的问题。由于利益相关者关系等方面的猜测，第三方评价的真实性和可靠性经常受到各种质疑。三是政府对于第三方中介机构缺乏有效的监管，第三方中介机构发布信息的权威性、可靠性有待进一步提升。四是第三方评估机构发展不平衡，市场不规范。有的研究机构有充足的研究经费和研究力量，而有的机构则在人员、经费、场地方面都缺乏保证，自身生存发展面临朝不保夕的困境。

（四）部分高校对《质量报告》的意义认识不足，高校质量主体意识和社会责任担当意识存在不足，很少回应社会普遍关切的问题

当前，部分高校对《质量报告》的认识和态度还存在问题：

一是高校仅仅把完成《质量报告》当成一项管理部门分派的任务，把它当成学校的教学工作报告，甚至教务处工作报告。编写的报告，内容简单，形式单一，不能准确反映本校教育质量实际状况。

二是高校没有把《质量报告》作为提高学校教育质量的重要抓手，很多高校并没有借此推进学校自我评估、自我检查、自我整改，《质量报告》起不到应有的“促改”作用。

三是部分高校担心《质量报告》公开发布会对学校产生负面影响，或至今尚未编制，或流于形式，《质量报告》的作用没有得到真正体现。

此外，高校在编制《质量报告》时，其质量主体意识和社会责任担当意识存在不足，没有将《质量报告》作为学校信息公开的重要内容。从文本形式看，各校《质量报告》总体表现为：个案改革亮点突出、整体质量分析不足；罗列成绩多，分析问题少；定性描述多、定量数据少；绝对数据多、相对数据少。《质量报告》提供的信息数据不全、透明性不够、格式不统一、可比性不足。

在高等教育大众化的今天，社会对高等教育质量给予了非常多的关注。但现有的高校《质量报告》中，只有少数学校提供了本校教育质量分析的部分信息，多数学校在《质量报告》中未积极回应社会关切的问题，或者回应不够。正如《深圳晚报》对《质量报告》的评论：“公众并不需要疑似‘政绩报

告’的《质量报告》，而是需要我们的大学作出符合公众期待的回答。”

（五）高等教育评估的社会参与度还不够，评估的有效性有待加强

有了比较完善的评估制度体系，并不意味着高等教育评估实践中不存在问题，目前开展的各类高等教育评估工作中，由于第三方专业评估机构培育不足，评估主体还是以政府为主导，社会、企业用人单位、学生家长等利益相关群体的参与度还不够。

另外，目前高校评估已经形成了院校评估、自我评估、专业论证、国际评估、数据报告等人们一致认可的形式，但是在实践中，很多高校在接受外部评估时，存在一些形式主义的做法，以材料应付检查，以制造数据对付指标；而评估指标体系中的指标是否科学，是否体现出了对质量核心要素的把握，也时常遭到质疑，在一定程度上降低了评估的有效性。由此，评估是否能够真正触动学校、特别是促进教师和学生以及学校各个部门真正动起来，围绕着提高人才培养质量建立常态化的内部质量保障机制，目前仍然存疑。高等教育评估有效性有待进一步加强。

三、进一步完善高校外部质量保障体系的政策建议

第一，继续推进高等教育“管办评分离”，但需要针对目前在“管办评”三条改革线路上已经出现的问题，结合对未来其他可能问题的预判，开展进一步的调查和研究论证，在“顶层设计”方面，需进一步强化各项改革措施之间的协调统一，区分轻重缓急，调整节奏步伐，积极稳妥推进。

第二，针对社会第三方评估机构培育不足的薄弱环节，建议在“十三五”期间：尽早研究制定高等教育第三方评估机构的许可制度、行业规范等制度体系；进一步加大对省级教育评估机构和社会专业评估机构的鼓励和扶持力度，在社会专业评估机构自营生存相对困难的情况下，本着可控的营利性前提，加快专业评价机构的培育工作，以尽快形成多样评价主体、多元评价、公开透明、合作与竞争并存的高等教育评估体系；加强对各省市教育评估机构和社会中介机构的资质认定、跟踪评估以及后期管理工作，确保高等教育评估行业的良性、健康与可持续发展。

第三，针对高等教育专业标准研制中存在的问题，建议“十三五”期间：首先，明确各类相关主体的职责，①国家教育主管部门应侧重于宏观层面的各类标准或规范的制定，特别是应着眼于未来各级各类教育的学分流转互认、普通教育与职业教育一体化发展的前景，尽早启动包含高中阶段教育在内的“国家学历标准和人才资格框架”研制工作；②具体的高等教育专业和人才培养质量标准，应下

放到省一级教育部门去审核管理；高校、省一级的各类教学指导委员会、本地产业行业协会以及各地高等教育研究机构，是共同确定具体专业标准的责任主体。其次，鼓励和支持各地各类产业行业协会参与高校专业标准和人才质量标准的研制工作；鼓励高校破除各种“围墙壁垒”，积极开展社会服务，贴近社会需求；鼓励高校邀请各类产业行业协会参与学校教学改革研讨，加强高校专业建设与社会产业行业之间的沟通联系。

第四，进一步完善高校本科教学状态数据库建设，做好数据库指标体系设计和修订的科学论证以及信息库管理制度规范建设。在未来2-3年时间内，尽早将全国所有本科高校教学状态纳入数据库；“十三五”期间，可以考虑扩大数据库的用途范围，与高职教学状态数据库以及其他各类高等教育数据库对接并轨，形成全国高校办学发展状态实时监测的综合性数据库（类似于欧盟近些年来开展的“大学地图U-Map”计划）；研究制定“高等教育信息填报与安全使用规范条例”，以法律法规形式规定数据库信息填报、信息公开以及信息安全使用等各项事宜。

第五，目前提高高等教育质量、提升各类高等教育评估评价有效性的最大障碍，是评价体系——投入体制——高校办学行为三个层面的关系没有理顺，特别是处于中间层面的投入体制，是近些年来高等教育改革进展比较迟滞的环节，也是影响各类主体积极性、影响高等教育评估评价有效性的核心环节。“十三五”期间，需进一步深化高等教育管理体制、办学体制、投资体制改革，着力构建适应大众化时代的高等教育投资体系，平等对待每一所高校，本着“以生为本、以校为本、以教育公共福利提升为本”的原则，创新高等教育投资管理办法，激活每一所高校的发展活力，促进高等教育公共福利提升。

第六，加强高等教育各类《质量报告》研究、编写与发布的制度建设，建立符合我国国情、教情的高等教育《质量报告》发布制度。①制定相关政策，要求高校把《质量报告》作为办学信息公开的重要内容，列入信息公开制度清单；②加强《质量报告》发布的宣传力度，促进各高校转变观念，提高对《质量报告》意义和重要性的认识；③探索多主体、多类型的《质量报告》研究、编写和发布体系，建立政府、学校和社会中介机构等多主体共同参与、多主体共同监测评价高等教育质量的机制；④加强对《质量报告》研究、编写和发布等方面规范的培训工作，增强《质量报告》的科学性、公共性，提高各类《质量报告》的公信力。

（李国强，厦门大学教育研究院、厦门大学高等教育质量协同创新中心助理教授，福建厦门361005）

（原文刊载于《中国高教研究》2016年1期）

我国高等教育若干典型供求关系研究

王旭辉

一、引言

自扩招以来，我国高等教育规模持续增长，人力资本得以快速积累。在我国高等教育事业蓬勃发展的同时，高等教育供求关系正在悄然发生改变，越来越多求学者对高等教育的需求不断得到满足，越来越多用人单位的劳动力层次在不断提高，且这样的趋势还将继续持续下去。然而，在供给能力不断提高、总量适应性不断增强的同时，结构问题却渐渐成为供求矛盾的核心。谈及高等教育结构，最重要的几类结构莫过于高等学校结构、学科专业结构和空间结构，在每类结构中又有两类不同的供求关系与之相伴，从而使得高等教育的结构性供求问题变得异常复杂。如何正确认识这一问题并对当前我国高等教育的供求关系做出恰当的评价是实践层面上十分重要的问题，是政府制定和调整高等教育发展政策的重要依据。本文采取实证结合学理的分析方式对该问题展开探索。

形象地看，高等教育连接着两座桥，一座通往广大求学者，一座通往社会用人单位。从而高等教育服务的客户就有个人客户和法人客户之分。相应地，社会对高等教育的需求可分为个人需求和用人单位需求两类，有学者将这两类需求分别称为第一类需求和第二类需求。因而高等教育服务的供给也可分为两类，一类是高等院校向社会公众提供的接受高等教育的机会，另一类则是高等院校向社会用人单位提供的各级各类人力资源。相比较而言，我国高等教育的两类供给之间具有较高相关性，这是因为在各类院校、各类专业毕业率大体相似的情况下，高等教育招生规模（第一类供给）和高等教育毕业生规模（第二类供给）之间的差异并不显著；而高等教育的两类需求则往往具有不一致性。社会用人单位对高等教育的需求通常是基于经济状况和市场规则而动态演变，它既是长期的科学技术进步、管理水平提高、生产力发展和社会文化进步对高等教育的客观需求，也是经济组织为追求最大化利益对高等教育“产品”的当期需求，因而它包含了长期和短期两种特性。社会公众对高等教育的需求则不仅仅受经济因素的影响，同时也受社会文化、人口状况甚至心里偏好的影响，更加的多元化。这就

形成了一个问題：高等教育夹在两类需求的中间该如何应对、如何适应？高等院校应如何兼顾与用人单位之间和与求学者及其家庭之间的双重委托—代理关系？如何处理这一问题将决定高等教育的处境是左右逢源还是左右为难。

当然，一方面，对复杂性供求矛盾展开系统分析的前提是要先了解当前我国高等教育的供求现状，实证性地评估“是什么”的问题，在此基础上才能深入展开价值探讨，发掘矛盾的根源和事物的本质，进而才能全局性地对我国高等教育的下一步发展进行宏观管理；另一方面，虽然两类供求关系同时存在于高等教育的发展之中，但从我国高等教育的不同维度考察，仍有各自的主要矛盾和次要矛盾，抓住并优先解决各个维度的主要矛盾是目前的当务之急。鉴于此，本文着重选取了三个截面对我国高等教育的结构性供求关系展开以实证评价为基础的探讨：一是院校维度的第一类供求问题；二是学科专业维度的第二类供求问题；三是空间维度的第一类供求问题。

二、在院校层面，第一类供求矛盾突出，民办院校需求不足

从院校层面分析第一类供求关系通常先要将高等教育机构进行分类，在此基础上研讨结构性供求问题，即对不同类型高等教育机构的供求关系展开比较研究。关于高校的分类，可以按照多种标准进行，如按属性分、按层次分、按类型分等。限于篇幅，本文只选取笔者认为第一类供求矛盾最突出的一个维度进行分析，即普通高等教育中公办高等教育和民办高等教育的第一类供求的比较分析。

（一）第一类需求市场中的“中心—外围”现象

经历了 30 多年的探索和发展，民办高等教育已成为我国高等教育事业的重要组成部分，也是我国高等教育发展的新增长点和促进高等教育改革的主体力量。2010 年 7 月公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》（以下简称《教育规划纲要》）强调应大力发展民办教育，各级政府应把发展民办教育作为重要工作内容，鼓励出资、捐资办学，促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式投入民办教育事业。中央政府对民办教育事业的逐步重视使我国民办高等教育的发展迎来了

新的契机。截至目前，无论从院校数量上看，还是从在校生数量上看，或者从对毛入学率的贡献率上看，民办高等教育至少已经占据我国高等教育总量的 1/4 以上。然而，在民办高等教育发展张力不断增大的同时，来自第一类需求方面的压力也日益显现。从直觉上看，虽然我国高等教育的毛入学率仍在快速上升，高等教育资源供不应求，然而，在公办高等教育垄断的局面尚未打破的不完全竞争市场中，我国民办高等教育因生源危机而处于局部买方市场。换言之，我国公办高等教育的第一类需求长期以来相对充足，而民办高等教育则有第一类需求不足的潜在危机。

有文章曾提到，由于人口出生率的下降，全国高考生源在 2008 年达到历史最高人数 1050 万后，开始全面下降，最近两年累计下降了 200 万，并呈现速度加快趋势，这一态势可能延续至 2017 到 2020 年前后。在生源总量下降和不同类型高校纷纷扩招的背景下，考生的选择余地更大，导致民办院校的招生进入了困难期。洪坚的研究表明，北京、上海、山东等地的许多民办院校甚至在征求志愿中也无法完成其招生计划，且新生报到率明显低于公办院校。这表明民办高等教育规模的持续增长可能是一种假性繁荣现象，甚至出现了局部性的供过于求，与公办高等教育之间形成了典型的“中心-外围”需求结构。当然，这仅仅是从分散的数据中得到的推论，并不具备统计意义上的严谨性。为确保该推论的可信性，避免高等教育资源浪费，有必要进行相对严谨的计量分析。

（二）实证检验：两类院校考生选择的比较

下文的分析以浙江省高考第二批投档线为依据，同时在理论上沿用美国学者 Estella James 的分类法，将我国民办高等教育的第一类需求分为过度需求和差异性需求两类，以此作为比较研究的标准来评价民办高等教育相对于公办高等教育的第一类供求状况。在以过度需求为主导的情形下，第一类需求市场的“中心—外围”现象比较突出，民办院校主要充当公办院校“补充者”的角色；在以差异性需求为主导的情形下，第一类需求市场呈双中心特点，两类院校无主次之分。宋光辉、陈勇；方芳、钟秉林等曾对这两类需求进行过实证意义上的分析，认为我国民办高等教育的存在主要还是依赖于过度需求。

需要特别指出，每所院校投档线的产生机制一方面来自广大考生的高考志愿填报，另一方面也受到院校真实供给的制约。高考志愿填报可以在最大程度上体现求学者第一类需求，他们按照理性经

济人的准则，根据自身的意愿和“资本”，做出似然最优的志愿选择；而高等院校方面则根据自己的招生计划名额择优录取。在这个过程中，数以十万计的考生和数以千计的高校之间发生了复杂的博弈，市场机制的作用得以显现，最终每所院校形成了一个相对均衡的投档线。由此可见，投档线可以较好地反映高等教育资源的供求关系，它甚至是比学费更接近经济学意义上的“价格”的一种变量。正是基于这样的考虑，用投档线数据来论证第一类供求问题具有很强的科学性和合理性。此外，浙江省高考第二批的录取恰恰混合了普通公办院校和民办院校，两者均在第二批中共同招生，不存在人为的市场分割，从而为需求的比较分析创造了有利条件。

以下以在浙江省第二批有招生计划的院校为样本，以相对投档线（绝对投档线与本批次控制线之差）为被解释变量，进行多元回归分析。回归分析的核心解释变量为院校类型，分为公办院校和民办院校两个大类，为了控制不同区域带来的影响，将两类院校进一步分为东、中、西三组，从而产生了六个院校类别。以东部民办院校为基准组，设置五组亚变量作为最终的核心解释变量。在定义了核心解释变量后，下文以院校供给、上年“价格”、经济条件和经费水平作为计量分析的控制变量：①院校供给。投档线具有价格的特征，既受需求的影响，也受供给的影响。从理论上讲，院校供给越充足，投档线越低。此处以每所院校在浙江省的招生计划来衡量其真实供给数量。②上年“价格”。由于在高等教育领域，需求和供给通常具有延续性，特别是考生选择呈现出一定的路径依赖，从而前后几年的“价格”可能呈现出一定的相关性，此处以每所院校上一年的投档线来表示。③经济条件。院校所在地区的经济条件好坏可能直接影响考生对该院校的选择，填报志愿中甚至出现了“选大学不如选城市”的怪象。此处以院校所在地的人均 GDP 作为经济条件变量。④经费水平。经费水平是比广义经济条件对高等教育更具直接影响的变量，也可能对考生选择产生影响，以生均高等教育经费支出作为代理变量。根据上述变量定义，建立如下回归方程：

$$Y_i = \alpha + \gamma T_i + \beta X_i + \epsilon_i$$

式中， Y_i 表示院校相对投档线， T_i 表示院校类

别, X_i 表示可能影响相对投档线的控制变量组。下面以 2012 年文科、2012 年理科、2013 年文科和 2013 年理科四组投档线数据为基础, 分别进行四次回归。回归所涉及的数据均来自浙江省教育考试院官网和《中国统计年鉴》等各类统计年鉴。实证检验结果见表 1。

表 1 实证检验结果

解释变量	对因变量的参数估计结果			
	回归 1	回归 2	回归 3	回归 4
Public(East)	0.283*** (8.945)	0.388*** (12.382)	0.258*** (7.590)	0.121*** (3.973)
Public(Midland)	0.214*** (6.513)	0.314*** (9.728)	0.222*** (6.279)	0.095*** (3.040)
Public(West)	0.142*** (4.708)	0.208*** (6.721)	0.107*** (3.329)	0.038 (1.332)
Private(Midland)	-0.015 (-0.598)	-0.001 (-0.044)	0.019 (0.704)	-0.004 (-0.179)
Private(West)	-0.078** (-3.189)	-0.032 (-1.286)	0.000 (-0.025)	-0.027 (-1.193)
Previous Price	0.635*** (22.031)	0.559*** (21.688)	0.666*** (20.965)	0.802*** (30.555)
Supply	-0.003 (-0.163)	-0.002 (-0.081)	0.004 (0.227)	0.013 (0.772)
Economic Level	-0.063 (-1.414)	0.041 (0.902)	0.093** (2.066)	-0.038 (-0.967)
Funding Level	0.096*** (2.773)	0.023 (0.652)	-0.018 (-0.519)	0.057* (1.867)
$R^2/R^2_{\text{修正}}$	0.826/0.823	0.781/0.778	0.803/0.800	0.820/0.817
F test	292.727***	258.910***	260.716***	341.799***
N	565	662	587	687

研究发现: 除个别情况外, 公办院校的相对投档线一般都要显著高于民办院校, 且各院校招生计划量与相对投档线无统计意义上的相关性, 即投档线基本不受供给因素的影响。据此可知, 影响院校投档线的主要因素是来自考生需求方面的因素, 投档线越高的院校即代表第一类需求越旺盛。西部地区公办院校具有较高显著性表明绝大部分考生情愿选择西部的公办院校就读, 也不愿意选择东部的民办院校就读。从而论证了过度需求是我国民办高等教育的需求来源这一假设。结合近几年浙江省第二批总招生计划的数据可知, 公办院校和民办院校提供的总招生计划量所差无几, 当供给量相仿而“市场价”分异显著时, 至少部分地说明了我国高等教

育第一类供求关系存在一定的结构性矛盾, 民办院校的需求显然相对短缺。此外, 回归结果还说明了以下事实: 考生对民办院校的需求不存在显著的区域差异, 即东部民办院校不见得比西部民办院校更有优势; 院校的当年相对投档线与上年相对投档线表现出高度的相关性; 经济条件和经费条件对考生需求的影响尚不是十分明确。

综上所述, 在考生可以自由选择的前提下, 大部分人倾向于选择公办高等教育, 大量流入民办院校的群体都是自身“资本”不足的群体, 从而形成了第一类需求市场中的公私二元结构, 公办院校依旧保持着总体上的生源垄断, 这对民办院校的第一类需求适应性提出了重大挑战。进一步分析后发现, 制约我国民办高等教育第一类需求的根本因素有民办教育昂贵的学费、文化观念变迁的相对滞后、民办院校自身表现出的不足和社会成员思维模式的僵化等若干反面, 而它们又是在我国特殊的政治、经济、文化土壤中产生出来的, 具有明显的特殊性和阶段性。因此, 要缓解这一类供求矛盾, 建立和完善长效的供求均衡机制, 就要从源头上影响和改变矛盾背后的本质问题, 这必将是一个长期的过程。同理, 根据其他维度界定的院校类型也一样存在着第一类供求的结构性问题, 本文不再一一讨论。总之, 第一类供求的结构性失衡是我国高等教育在院校层面的突出问题和难题, 亟待采取科学的应对措施来化解矛盾。

三、在专业层面, 第二类供求结构失调, 就业的结构性问题凸显

如前所述, 第二类供求关系是高等教育与用人单位之间的供求关系, 核心的供求产品是大学毕业生, 此类供求关系中最重要的问题莫过于大学毕业生的专业结构问题。高等教育是否适应经济社会的发展, 在很大程度上要看高等教育的专业结构是否与产业结构、行业结构和职业结构相匹配。

2012 年, 教育部正式印发了《普通高等学校本科专业目录(2012 年)》。修订后的本科专业目录由原来的 11 个学科门类增加到 12 个, 新增了艺术学学科门类, 专业大类由原来的 73 个增加到 92 个, 专业种数由原来的 635 种调整为 506 种。同年, 教育部颁布了《普通高等学校本科专业设置管理规定》, 对基本专业、特设专业和控制专业实行分类管理。除国家控制布点专业外, 高校可依据本科专业目录自主设置专业, 也可根据经济社会发展需求申请增设本科专业目录未列入的专业。同时, 国家每年公布全国普通高校本科专业设置情况, 对年度专业布点情况提供信息服务, 逐步建立专业设置宏观

监管新机制。

总体而言，新的学科专业目录颁布实施，既形成了统一稳定且相对开放的专业目录体系，扩大了高校设置专业的自主权，又超前部署了一批国家战略性新兴产业发展和改善民生急需的相关学科专业，进一步主动适应经济社会需求，取得了多方面成效。然而，由于高校学科专业扩张缺乏理性，即有专业结构适应性不足、学科专业转型困难、政府监管不够到位等问题，专业层面的第二类供求矛盾依旧存在，高校毕业生结构性失业问题越来越突出。

表2反映的是2013届本科生毕业半年后就业量最大的50个专业按就业率的排序。其中，带★的专业是按毕业生数统计的就业与专业相关度在80%以上的专业，带☆的专业是就业与专业相关度在70%-80%之间的专业，其余专业是就业与专业相关度在70%以下的专业。需要指出，就业量较大的专业即毕业生规模较大的专业，换言之，是高等教育供给量较大的专业，而不同专业的就业率和就业—专业相关度则分别从不同侧面反映了用人单位的需求结构，因而表2中的信息能较好地反映专业层面的第二类供求现状。

如表所示，就业量最大的50个专业中，有20个工学类专业和12个管理学类专业，两者占总数的60%以上，即工学和管理学两个学科门类已成为目前我国高等教育培养本科生的两大阵地。其次，表中就业率在92%以上的专业也是就业率排名前50的专业，从某种意义上说它们是社会需求状况较好的专业。这类专业约占就业量前50名专业的一半左右，表明高校供给量最大的专业和社会需求量最大的专业之间部分重合，但仍有较大的不一致。再者，在以上50个专业中，有一半以上专业和就业间的相关度在70%以下，即多数专业仍存在社会需求不足的风险。

表3为就业率最高的前50个专业排名。其中，带▲的专业为就业量排在前50名的专业，★和☆的含义同表2。由表3可知：首先，就业率最高的50个专业中，有个28个工学类专业和10个管理学类专业，两者占总数的3/4以上；就业率前10名的专业中，就有6个工学类专业和2个管理学类专业。这表明在用人单位需求旺盛的专业中，工学类与管理学类专业占据着大半的江山，甚至要远远高出这两类专业在高等教育供给中的比重，因而这两类专业目前很可能仍供不应求。其次，就业率最高的50

个专业中，有2/3的专业与就业之间的相关度在70%以上，有2/5的专业与就业之间的相关度在80%以上。这表明大部分高就业率专业的毕业生从事与本专业相关的工作，这些专业的学用结合表现良好。再者，共有14个专业同时满足就业率前50、就业量前50和专业—就业相关性70%以上3个条件。本文认为，当同时满足这3个条件时，相关专业的供求关系比较协调。这一方面说明绝大多数专业仍离供求均衡状态有较大差距，另一方面，这14个专业具有一个共同特征，即它们都具有较强的针对性和应用性，同时都拥有各自的核心技术或“看家本领”。

表2 2013届本科生毕业半年后按就业率排序的就业量最大的50个专业

专业名称	就业率%	专业名称	就业率%
建筑学★	98.3	工商管理	92
护理学★	96.1	材料科学与工程	92
工程管理★	95.3	金融学☆	91.8
信息管理与信息系统	94.9	网络工程	91.8
电子商务	94.9	电子科学与技术	91.8
热能与动力工程★	94.7	行政管理	91.7
财务管理★	94.6	英语	91.6
市场营销	94.3	通信工程	91.5
车辆工程★	94.2	工业设计	91.1
会计学★	94	音乐学☆	91
材料成型及控制工程	94	汉语言文学	90.9
土木工程★	93.9	经济学	90.8
机械设计制造及其自动化☆	93.7	环境工程	90.7
物流管理	93.7	化学工程与工艺	90.6
电气工程及其自动化★	93.5	公共事业管理	90.6
软件工程☆	93.4	测控技术与仪器	90.5
旅游管理	93.1	信息与计算科学	90.4
计算机科学与技术☆	93	电子信息工程	90.1
小学教育☆	93	应用化学	90
自动化	92.6	体育教育	89.8
日语	92.6	电子信息科学与技术	89.6
机械工程及其自动化☆	92.6	艺术设计	89.1
广告学	92.5	数学与应用数学☆	88.9
人力资源管理	92.1	美术学☆	88.4
国际经济与贸易	92	法学	86.3

表4反映了在2010-2014年期间，经教育部备案或审批的新增本科专业中每年新增点数最多的10

个专业。综合 5 年的情况，新增点数最多的 10 个专

表 3 2013 届本科生毕业半年后就业率排前 50 的专业

专业名称	就业率%	专业名称	就业率%
建筑学▲★	98.3	土木工程▲★	93.9
安全工程☆	96.9	信息工程	93.8
地质工程★	96.7	机械设计制造及其自动化▲☆	93.7
机械电子工程☆	96.6	工业工程	93.7
护理学▲★	96.1	物流管理▲	93.7
给排水工程★	95.9	船舶与海洋工程★	93.7
地理信息系统☆	95.6	汽车服务工程☆	93.6
工程管理▲★	95.3	电气工程及其自动化▲★	93.5
矿物加工工程★	95	软件工程▲☆	93.4
信息管理与信息系统▲	94.9	建筑环境与设备工程★	93.4
电子商务▲	94.9	审计学★	93.3
采矿工程★	94.8	旅游管理▲	93.1
学前教育★	94.7	小学教育▲☆	93
热能与动力工程▲★	94.7	计算机科学与技术▲☆	93
制药工程★	94.6	日语▲	92.6
财务管理▲★	94.6	机械工程及自动化▲☆	92.6
油气储运工程★	94.4	自动化▲	92.6
市场营销▲	94.3	新闻学	92.5
车辆工程▲★	94.2	广告学▲	92.5
交通运输☆	94.1	广播电视新闻学	92.2
园林☆	94.1	高分子材料与工程	92.1
教育学☆	94	中药学★	92.1
材料成型及控制工程▲	94	人力资源管理▲	92.1
会计学▲★	94	国际经济与贸易▲	92
城市规划★	93.9	材料科学与工程▲	92

业。综合 5 年的情况，新增点数最多的 10 个专业依

次为物联网工程、商务英语、软件工程、财务管理、翻译、酒店管理、工程造价、物流管理、机械电子工程和数字媒体艺术，它们在 5 年内增加的布点数从 104 个到 370 个不等。其中物联网工程 5 年均榜上有名，商务英语、财务管理、软件工程等专业 4 年榜上有名。总体上看，这些专业多为具有广阔市场前景、实用性较强的专业，所属学科门类以工学和管理学为主，工学中又以 IT 类专业增长最多。可见，近几年新增本科专业已开始向应用型方向倾斜。进一步将表 4 和表 3 对比后发现，虽然两者完全重合的专业并不多，但还是存在部分相近的专业，表明当前的专业增长开始趋于理性。

表 5 给出了 2010-2014 年间有两个及以上布点撤销的专业名单。其中，撤销点数最多的专业为信息与计算科学，5 年共撤销 9 个布点，其次为教育技术学、服装与服饰设计、生物技术、科学教育等专业，分别撤销了 4~6 个布点。将这些专业与 2014 年教育部公布的低就业率专业比较后发现，两者的吻合率并不高，只有社会体育指导与管理、公共事业管理和动画 3 个专业完全吻合，专业名称不完全一致但类型相近的专业也有若干，如舞蹈表演、音乐表演、表演、生物科学、生物技术等专业。将表 5 分别跟表 2 和表 3 对比后发现，撤销点数较多的专业有一部分是就业量较大的专业，但较少是就业率较高的专业或专业一就业相关度较高的专业，从而表明我国政府和高校正在通过专业布点的理性增减来适应第二类需求结构，目前专业调整的方向总体上有利于促进高等教育的社会适应性。

综上所述，专业层面的供求矛盾比较复杂，所涉及的影响因素也更多，尤其是社会用人单位对不同专业毕业生的需求具有短期性、灵活性和反复性等特点，从而评价这类供求关系的现状也相对复杂，以上只是分析的一种路径。但从本质上讲，高等学校毕业生输出和社会用人单位需求不匹配背后的根本矛盾在于高校过于根据学科知识体系和自身发展诉求设置专业、构建人才培养模式和用人单位根据经济效益原则需要大量与岗位相匹配的应用型、技能型、复合型人才间的矛盾。如果这个矛盾没有得到根本性解决，则难以实质性地建立第二类供求均衡机制。本文认为，解决这一矛盾的前提是要加快促进高等教育的分化和转型，对不同类型高等教育实施分类管理。只有在高等教育加速分化，一部分

表4 2010-2014年新增点数最多的10个本科专业

2010		2011		2012		2013		2014		综合	
专业名称	新增点数	专业名称	新增点数	专业名称	新增点数	专业名称	新增点数	专业名称	新增点数	专业名称	新增点数
学前教育	40	物联网工程	80	物联网工程	126	物联网工程	85	物联网工程	54	物联网工程	370
物流管理	28	学前教育	57	商务英语	83	商务英语	70	翻译	44	商务英语	237
软件工程	28	软件工程	36	酒店管理	67	翻译	46	工程造价	39	软件工程	159
统计学	27	商务英语	31	金融工程	59	工程造价	45	酒店管理	39	财务管理	148
财务管理	27	网络工程	30	财务管理	55	秘书学	33	财务管理	37	翻译	139
物联网工程	25	食品质量与安全	29	工程造价	51	酒店管理	32	商务英语	36	酒店管理	138
动画	24	财务管理	29	翻译	49	机械电子工程	28	机械电子工程	33	工程造价	135
文化产业管理	23	统计学	28	机械电子工程	48	风景园林	27	数字媒体艺术	33	物流管理	125
通信工程	23	工程管理	26	数字媒体艺术	45	数字媒体技术	27	物流管理	31	机械电子工程	109
广播电视编导	23	电气工程及其自动化	25	物流管理	41	软件工程	26	软件工程	30	数字媒体艺术	104

表5 2010-2014年间有两个及以上布点撤销的专业名单

专业名称	撤销点数(个)	专业名称	撤销点数(个)
信息与计算科学	9	公共事业管理	2
教育技术学	6	轨道交通信号与控制	2
服装与服饰设计	5	行政管理	2
生物技术	5	教育学	2
科学教育	4	金属材料工程	2
测控技术与仪器	3	历史学	2
美术学	3	社会体育指导与管理	2
数学与应用数学	3	生物医学工程	2
思想政治教育	3	生物工程	2
信息管理与信息系统	3	网络工程	2
应用物理学	3	微电子科学与工程	2
制药工程	3	舞蹈表演	2
材料成型及控制工程	2	物理学	2
产品设计	2	音乐学	2
动画	2	应用化学	2
服装设计与工程	2		

高校转型发展的实践不断推进的过程中,才能系统地开展应用型、技能型、复合型人才培养所需的专

业建设和培养模式改革,进而更好地适应第二类需求,化解第二类供求矛盾。也正因如此,国家政府正在积极谋划本科院校的转型发展。此外,根据第二类需求的特性,要建立和完善高等教育动态专业调整机制,尤其要建立健全宏观监管制度和信息公开制度,做到监管和服务双管齐下。

四、从空间维度看,第一类供求矛盾引起的教育公平问题已成为关键问题

由于我国地域广阔,无论是经济、人口、社会还是教育,都存在区域不平衡问题,高等教育也是如此。《教育规划纲要》明确指出要优化高等教育区域布局,实施中西部地区高等教育振兴计划,鼓励东部地区高等教育率先发展,加强高等教育对区域经济的适应度。因而有必要从空间维度对高等教育的供求问题展开分析。

和其他维度一样,高等教育的区域问题也存在两类供求关系。其中,第一类供求关系主要涉及公平问题,第二类供求关系则主要涉及效率问题。本文认为,在区域问题上,高等教育的第一类供求矛盾较第二类供求矛盾更为突出,因而是主要矛盾。理由如下:由于第二类供求的基本问题是高等教育的“出口”问题,虽然高等教育区域布局的不均衡性在一定程度上会影响大学生就业和用人单位招人。然而,随着市场化就业机制的不断完善和人力资本要素流动性的增强,高等教育的第二类供求受行政区划的限制已越来越弱。越来越多的企业开展全国性的人才招聘,信息的可获得性正在增强,而毕业生就业的跨区域流动也日益常态化。在这样的背景下,高等教育的地理“黏性”正在减弱,高校毕业生正变得越来越“滑溜”,从而第二类供求的区域问题将越来越不成为问题。与之不同,第一类供求的基本问题是高等教育的“入口”问题,由于目前我国高等教育的考试和招生存在着明显的区域分割,招生考试的市场化程度远不如就业的市场化程度,在“入口”环节的要素流动存在较大障碍,因而高等教育区域布局的不均衡性将较大程度地制约第一类供求关系的均衡发展,第一类需求的满足程度在空间上出现了较大分异。高等教育资源相对短缺的地区通常高考平均录取率也较低,从而使得教育公平问题日益显性化。此外,从宏观上看,第二

类供求关系还反映在高等教育与区域发展,尤其是与区域经济发展的协调性方面,这是一个典型的效率问题。在这个方面,过去已有大量文献展开探讨。鉴于此,本文不再对区域高等教育的第二类供求问题展开分析,而重点关注第一类供求问题。

虽然我国高等教育毛入学率和高考录取率正在持续增长,社会成员接受高等教育服务的需求不断被满足。然而,正如前所述,优质高等教育资源仍十分短缺,求学者对处于高等学校金字塔顶端的院校,如“985工程”“211工程”高校竞争激烈,对高职高专院校、民办院校等则仅表现为过度需求。这种两级分化的情况反映到区域问题中则显得尤其突出。限于篇幅,下文以34所“985工程”高校为例,分析优质高等教育资源供求现状的区域差异。分省招生计划可以较好地反映一所高校给各省、市、自治区提供的教育机会总供给。笔者搜集了34所“985工程”高校2015年的本科分省招生计划指标。从总量上看,这些“985工程”高校提供给各省的招生名额存在较大差异,34所高校合计招生计划量最大的是广东省,共有计划名额10238人,占这些“985工程”高校当年招生总量的7.7%,紧随其后的是山东省、四川省和河南省,分别拥有计划名额8253人,7935人和7231人,占总招生计划的6.2%、5.97%和5.44%;招生计划量最小的3个省区依次为西藏自治区、海南省和青海省,分别拥有计划名额273人、964人和1024人,占总招生计划的0.21%、0.72%和0.77%。为了更直观地表现这些985高校总供给的区域差异,笔者将招生计划量划分为四个等级,并用不同颜色表示在图1中。如按东、中、西三大区域来划分,则这些“985工程”高校分配给东部地区的招生计划量最大,占总量的38.76%,中部地区和西部地区相差不大,分别占总量的30.54%和30.7%。可见,从供给的绝对量看,区域差异和省域差异都比较显著,总体而言,东部地区具有比较优势。

如进一步将这34所“985工程”高校按各自所在地分为东、中、西三个组别,则东部“985工程”高校招生最多的3个省依次为广东省、山东省和浙江省,分别占它们招生总计划的11.6%、8.1%和5.87%,招生最少的3个省依次为西藏自治区、海南省和青海省,分别占他们招生总计划的0.22%、

0.69%和 0.73%；中部“985 工程”高校招生最多的 3 个省依次为湖北省、吉林省和河南省，分别占他们

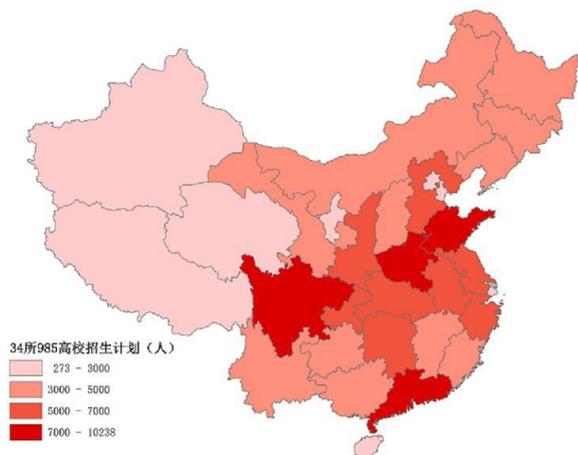


图 1 34 所“985 工程”高校总招生计划省域分布示意图

招生总计划的 9.53%、7.42%和 7.23%，招生最少的 3 个省依次为西藏自治区、上海市和青海省，分别占他们招生总计划的 0.14%、0.56%和 0.95%；西部 985 高校招生最多的 3 个省依次为四川省、重庆市和陕西省，分别占他们招生总计划的 14.61%、9.43%和 8.92%，招生最少的 3 个省依次为西藏自治区、上海市和海南省，分别占他们招生总计划的 0.25%、0.34%和 0.49%。从区域上看，东部 985 高校在东、中、西三大区域的总供给比重依次为 50.25%、25.16%和 24.59%，中部 985 高校和西部“985 工程”高校的这一比重分别依次为 28.55%、46.69%、24.76%和 22.57%、24.20%、53.23%。由以上数据可知，不同区域的“985 工程”高校均以招收本区域的考生为主，且指标投放最多的 3 个省均在本区域范围之内。总体而言，“985 工程”高校第一类供给的空间开放度依然不高，存在地方保护主义倾向。

然而，绝对供给量并不能反映问题的本质，这是因为各省人口基数不同，参加高考的人数也不同，即对高等教育的总需求不同，从而无法反映供需间的关系。因而需要进一步估算各省高考报名人数和上述“985 工程”高校分省招生计划之比，这一比值可以较好地反映不同地区优质高等教育资源的供求关系。从估算的结果看，该比值最高的 5 个省依次为河南省、安徽省、江苏省、山西省和河北省，分别达到了 100.3/1、94.4/1、97.8/1、87.5/1 和 81.6/1；该比值最低的 5 个省依次为北京市、上海市、天津

市、吉林省和青海省，分别为 24.6/1、26.2/1、27.1/1、34.7/1 和 39.8/1。据此可知，各省区接受优质高等教育的机会相差十分悬殊。在北京市，平均每 25 名考生中就有 1 名可以考上这 34 所“985 工程”高校中的一所，而在河南省，平均每 100 名考生中仅有 1 名可以考上这些大学，两者的差距高达 4 倍之多。同样地，笔者将上述比值的大小划分为四个等级，用不同颜色表示在图 2 中。

如按东、中、西三大区域划分，则东部地区的该比值为 60.7/1，中部地区为 73.6/1，西部地区为 64.7/1。总的来看，中部地区对优质高等教育资源的竞争最为激烈，供求矛盾最为突出，东部地区和西部地区相对好一些。这是因为我国中部的几个省人口规模大，高等教育适龄人口多，对高等教育的需求规模大，但“985 工程”高校分配给中部省份的名额却没有同等地增加，从而使中部的人均机会低于全国平均水平。东部地区虽然人口规模也很大，但由于东部“985 工程”高校数量较多，分配给东部省份的名额也较多，从而供求矛盾不如中部突出。西部地区人口规模小于中部，而“985 工程”高校提供的入学机会却和中部差不多，因而人均机会也要高于中部的水平。

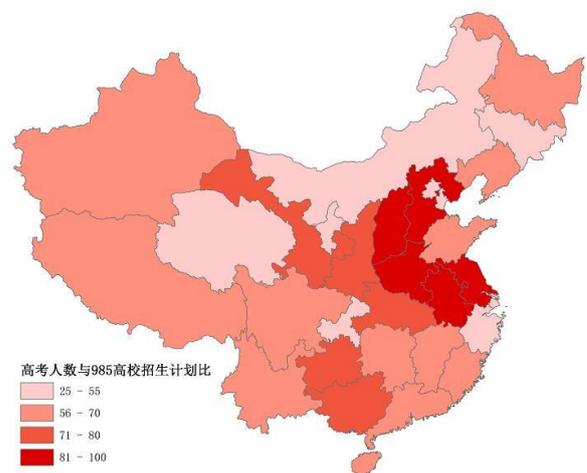


图 2 各省高考人数与 34 所“985 工程”高校总招生计划之比示意图

通过上述研究发现，我国高等教育第一类供求的空间矛盾比较突出，表现在各区域、各省域考生获得优质高等教育服务的机会较不平衡，这背后反映的是高等教育公平问题，更进一步说则是有关公共服务的“空间正义”问题。对该问题的探讨，以往比较主流的观点大多强调要优化调整高等教育的

空间布局，将高等教育资源向中西部地区和非中心城市倾斜，尽量朝区域均衡化方向发展。本文恰恰认为，高等教育的公平问题本质上并不在于其空间布局平衡与否，而在于招生考试制度的设计。当前的高考和高校招生总体上呈省域分割状态，各省独立完成考试和招生的各项流程，其问题是人为地阻碍了要素的自由流动，既降低了高等教育资源利用率，违背效率原则，也有损于教育公平。因此，正确的政策思路是改革招生考试制度，打破当前招生市场省域分割的局面，消除地方保护主义，使高校招生更加市场化、开放化和一体化。相反，政府无需过度关注高等教育资源的空间布局问题，不惜代价地去调整高等教育资源布局不仅不太现实，也得不偿失。从某种意义上说，只要招生考试制度设计得当，高等教育的适度集聚不仅可以带来更高的效益，也完全不会影响教育公平。通过一系列政策设计增加与第一类供求相关的要素流动性就可以解决由高等教育资源区域差异带来的潜在问题，在维护公平的基础上提高效率。

五、研究结论及政策启示

通过对院校、专业和区域三个维度高等教育供求主要矛盾的识别和分析，本文形成了如下基本结论及政策启示：

1. 在院校层面，第一类供求矛盾比较突出，公办院校和民办院校在第一类需求市场中形成了“中心—外围”结构，民办院校的需求不仅过于依赖过度需求，而且还存在需求不足的隐患。其背后的深层次问题是有关经济发展、制度文化变迁、高校自身成长和社会成员思维方式改变的复杂性、综合性问题。因此，必须要从源头上去影响和改变矛盾背后的本质因素，既要给供给质量低下的部分提高质量，也要重视并加强对高等教育的需求管理，科学引导需求。具体而言，对于民办高校来说，要建立科学的“导航系统”，以“多元一本”为基本发展导向，即以提高办学质量为本，以异质化、特色化、多元化发展为新突破，特别是要在办学定位与培养模式构建、学科专业建设与教学模式改革、质量评价与保障体系建设等方面下功夫，以此提高供给质量，吸引第一类需求。对于政府来说，要加快高等教育市场化、民营化发展步伐，以自上而下的改革来带动非正式制度，特别是文化观念、思维模式的变革，从而引导需求的健康发展；同时要在高等教育领域大胆引入市场机制，增大考生和院校双方的自主选择权，确保不同类型高校在需求市场中充分竞争。

2. 在专业层面，第二类供求结构失调，毕业生

专业结构和就业结构欠匹配是当前亟需解决的问题。部分专业人才培养规模大，但就业率低，且专业和就业间的相关性低，从而社会适应性差。其背后的根本问题是高校专业设置和人才培养逻辑与用人单位招人逻辑之间的尖锐矛盾。因而改变各类高校过于知识化的发展倾向，对高校实行分类管理，调节并监测高等教育供给，主动适应经济社会发展是主要的化解矛盾思路。具体而言，一方面要加快一部分高校的转型工作，并加快建立高校分类设置、分类拨款和分类评估制度，为转型发展提供政策引导和制度保障，以院校转型为契机从根本上调整专业供给结构和人才培养模式；另一方面，要尽快建立高等教育专业层面的供求信息管理系统，建立个人和社会需求基本数据库，采取宏观管理和动态监测相结合的手段，规范高等教育供给行为，同时完善各个层面的信息服务机制，尤其是地方政府应充分发挥熟悉地方经济发展、了解本土企业需求的优势，对地方高校专业设置与调整、人才培养规格制定、人才培养质量评价与持续改进等方面提供指导、咨询和服务，实现高等教育供求信息的充分共享。

3. 在空间层面，第一类供求矛盾具有更重要的现实影响因而是主要矛盾，高等教育第一类需求满足率的区域不平衡将严重影响教育公平，其病灶并不在于高等教育资源的区域差异，而在于当前不够科学的招生考试制度。换言之，高等教育资源的区域不均衡是一个历史问题，甚至也是区域经济发展的现实需要，因而并不能简单地评价其本身的是非，也不能轻易地做出大规模的改变。关键的问题在于，长期以来我国缺乏高等教育资源短缺地区分享高等教育高地发展成果的有效机制。因此，未来高等教育空间公平的协调不能简单地依赖行政手段来搞所谓的区域平衡。归根结底，第一类需求的区域均衡要靠变革当前不合理的招生考试制度来实现，尤其要通过设计合理的招生机制让上大学难、上好大学难的地区充分分享高等教育先发展地区的发展成果。具体而言，政府要加快推动招生领域的市场化进程，利用合适的政策工具促进该环节要素的流动性，即便暂时难以做到全国范围内考试和招生的完全一体化，也可以引入恰当的市场机制，如招生指标的跨院校、跨地区交易，按照以“效率促公平”的思路来调节区域供求问题。同时，政府应在立法和决策机制上有所创新，确保政策实施的效果。

（王旭辉，厦门大学公共政策研究院博士研究生，福建厦门 361005）

（原文刊载于《中国高教研究》2016年第1期）

质量建设进程中的高等教育中外合作办学

——基于《高等教育第三方评估报告》的思考

薛卫洋

中外合作办学是跨境教育在我国的主要实现形式，也是我国教育事业的组成部分。经过 30 余年的发展，中外合作办学对丰富教育资源供给，拓宽人才培养途径，推动教育教学体制机制改革，促进国家教育高水平对外开放等方面发挥了积极作用，尤其是高等教育领域中外合作办学，被誉为是在公办、民办高等教育之外的“第三驾马车”。

2010 年《国家教育中长期改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》（下称《教育规划纲要》）颁布实施，要求“办好若干所示范性中外合作学校和一批中外合作办学项目”，对新时期高等教育中外合作办学发展作出了明确的方向指引。在此指导下，国家教育行政部门对高等教育中外合作办学发展适时作出了由规模扩大、外延发展到质量提升、内涵建设的重大战略转移，质量建设成为高等教育中外合作办学发展的核心战略导向。2013 年 12 月，《教育部关于进一步加强高等学校中外合作办学质量保障工作的意见》进一步明确指出高等教育中外合作办学的质量建设目标：“高水平、示范性中外合作办学机构逐步增多，品牌专业和示范课程初具规模，结构更加优化、布局更加合理，质量评估和认证体系趋于完善，质量监管和信息公开平台基本建成，对高等教育改革发展的促进作用更加明显，对国家和地方经济社会发展的贡献度进一步提升。”

在《教育规划纲要》和国家教育行政部门出台的一系列政策和措施的指引下，近年来高等教育中外合作办学规模稳步增长，办学模式、类型日趋多样化，办学层次覆盖从专科到博士，涉及整个高等教育层次。高等教育中外合作办学发展取得的成绩是主要的，但一些历史遗留“顽症”仍没有得到很好解决。我国经济发展新常态与“一带一路”建设对高等教育中外合作办学质量建设提出新的更高要求。

一、近 5 年来高等教育中外合作办学质量建设的进展与成效

自改革开放以来，高等教育中外合作办学已发展 30 余年，逐步经历了恢复、探索、调整和法制化阶段；其地位实现了从“中国教育事业的补充”到“中国教育事业的组成部分”的演变。《教育规划纲要》颁布实施以来，质量建设成为高等教育中外合作办学发展的核心战略导向，在国家和地方教育行政部门、办学高校等多方的共同努力下，高等教育中外合作办学的质量建设取得了重要进展和显著成效。

（一）出台了一系列政策和措施，高等教育中外合作办学顶层设计指向质量建设

2012 年 3 月，教育部发布《教育部办公厅关于加强涉外办学规范管理的通知》，从“准确把握中外合作办学的政策界限”“严格对境外学位证书的认证程序和标准”等七个方面要求地方教育行政部门、各高校“按照国家有关法律、法规的要求对涉外办学开展专项清理整顿。”该通知的下发实施，有力地规范了高等教育中外合作办学秩序，为中外合作办学质量建设工作的有序稳步推进奠定了基础；对落实《教育规划纲要》中关于高等教育中外合作办学的发展目标起到了重要作用。2013 年 7 月，教育部国际交流与合作司下发《关于近期高等学校中外合作办学有关情况的通报》指出，高等教育中外合作办学存在“外国高校‘连锁店办学’”“中介机构参与包办中外合作办学”“个别中方高校办学目的不端正、动机不纯”等现象，要求“各地教育行政部门要根据上述情况，结合实际工作，对当前正在开展的有关工作，加强统筹，科学指导，严格把关，以保证中外合作办学工作健康有序的发展。”2013 年 12 月，教育部发布《关于进一步加强高等学校中外合作办学质量保障工作的意见》，对高等教育中外合作办学质量建设提出八项指导意见，“一、明确质量保障建设总体目标；二、加强全面统筹，优化布局结构；三、完善优质教育资源引进机制；四、规范办学过程管理；五、完善质量评价体系；六、加强质量监管和行业自律；七、推动改革创新，加大示范性中外合作办学支持力度；八、强化分级管理。”该文件是《教育规划纲要》颁布实施以来，国家教育行政部门对高等教育中外合作办学质量建设工作下发的最为重要的一个文件，既是对《教育规划纲要》颁布实施 3 年来高等教育中外合作办学质量建设工作的系统性总结，也为高等教育中外合作办学质量建设的下一步工作指出了明确目标。除发布上述文件之外，国家教育行政部门还运用多种措施促进高等教育中外合作办学的质量建设。如 2014 年 9 月对 615 个高职高专中外合作办学机构和项目办学信息进行了公示，并公布了中外合作办学督查热线；2014 年 10 月对停办的 252 个本科以下层次中外合作办学机构和项目进行了公示；2015 年 1 月完成了中外合作办学监管工作信息平台网站的改版工作，初步建立了高等教育中外合作办学申报的“一站式”审批机制。总体来看，《教育规划纲要》颁布实施的 5 年来，国家教育行政部门出台的一系列政策和措

施，加强了高等教育中外合作办学的顶层设计，有力促进了高等教育中外合作办学发展朝向质量建设。

（二）加强了对高等教育中外合作办学的质量监管，形成多方质量保障体系

质量保障是世界跨境教育发展中的核心问题，高等教育中外合作办学作为跨境教育在我国的主要实现形式，自《教育规划纲要》颁布实施以来，也逐步建立了多方质量保障体系。

早在 2009 年，国家教育行政部门就曾对高等教育中外合作办学进行评估试点工作。2013 年，国家教育行政部门重启了对高等教育中外合作办学的评估工作，当年 129 所高校的 346 个本科及以上学历机构和项目参加了评估。此后，对高等教育中外合作办学的评估工作制度化，每年评估一次。2015 年，高职高专中外合作办学机构和项目也被纳入评估，教育部国际司在北京、上海、广东、江苏、山东等 5 省市开展试点评估工作。通过对高等教育中外合作办学的评估，加强了对高等教育中外合作办学的过程监管，落实了高等教育中外合作办学引进外国优质教育资源的政策初衷，进一步规范了办学秩序，对于评估不合格的机构和项目，需要提交整改方案接受再评估，有效地促进了高等教育中外合作办学质量的提升。在国家教育行政部门主导的合格性评估之外，一些高等教育中外合作办学发达的省市，其教育行政部门还积极推动示范性评选。如上海市教委从 2011 年开始的上海市示范性中外合作办学机构（项目）评选，对高等教育中外合作办学的发展起到了良好的质量示范和引领作用。

近年来我国教育界的一些社会组织也积极探索对高等教育中外合作办学的质量认证工作。自 2012 年以来，中国教育国际交流协会开启了对高等教育中外合作办学的质量认证试点工作，已对包括高等教育阶段中外合作办学在内的 10 余个中外合作办学机构和项目开展了质量认证。“在中外合作办学项目或机构自愿提出申请的基础上，由中国教育国际交流协会中外合作办学专业委员会按照政府的有关法规和行业标准对其进行的质量认可和证明”体现出“自律性”“过程性”“权威性”和“国际化”等特点，是配合政府加强宏观管理和过程监督的有效举措，对高等教育中外合作办学机构或项目的自我改进和提高具有促进作用，也为社会公众鉴别高等教育中外合作办学质量提供重要参考。

除教育行政部门和社会组织对中外合作办学的质量评估与认证之外，作为高等教育中外合作办学的办学主体——广大高等院校，近年来也重视中外合作办学的质量保障工作，积极谋求合作外方国家的教育质量保障专业性组织的认证或评估。如东北财经大学萨里国际学院获得了美国国际高等商学院协会（AACSB）的认证和英国高等教育质量保障署（QAA）的评估。

（三）办学规模覆盖全国 28 个省份，为我国经济社会发展培养了一批高素质国际化人才

截至 2015 年 6 月，全国依法经国家和地方教育行政部门审批获准举办或设立的高等教育中外合作办学项目和机构共计 1807 个（包括专科和本科及以上）。其中，法人机构 10 个（含 2015 年 4 月批准筹建的广东以色列理工学院），非法人机构 73 个，项目 1724 个，地域分布覆盖全国（不含港澳台）除西藏、青海、宁夏之外的 28 个省份，具体分布情况如表 1。

从表 1 可以看出，目前，高等教育中外合作办学机构和项目分布较为集中在我国经济社会发达的东部地区，这些地区外向型经济高度发达，需要大批具有国际视野、通晓国际规则、能够参与国际事务和国际竞争的国际化人才，高等教育中外合作办学对国际化人才的培养做出了积极贡献，对地方经济社会发展起到重要助推作用。有统计数据显示：截至 2015 年，中外合作办学“在校生规模约 55 万人，中外合作办学毕业生已超过 150 万人。”

表 1 高等教育中外合作办学项目、机构省级区域分布情况

区域	省份	项目	非法人机构	法人机构	区域	省份	项目	非法人机构	法人机构
东北地区	黑龙江	176	0	0	中部地区	湖南	46	1	0
	吉林	50	2	0		安徽	40	1	0
	辽宁	37	9	0		山西	21	3	0
东部地区	江苏	275	6	3	西部地区	四川	43	3	0
	上海	151	11	1		重庆	29	4	0
	浙江	112	3	2		广西	22	0	0
	北京	111	8	1		陕西	21	1	0
	山东	86	9	0		内蒙古	20	0	0
	河北	67	2	0		云南	17	0	0
	广东	61	2	3		贵州	16	0	0
	天津	42	2	0		甘肃	1	0	0
	福建	19	1	0		新疆	1	0	0
	海南	19	0	0		宁夏	0	0	0
中部地区	湖北	100	2	0	青海	0	0	0	
	河南	93	3	0	西藏	0	0	0	
	江西	48	0	0	-	-	-	-	

二、高等教育中外合作办学质量建设中存在的问题

（一）引进国外优质教育资源不足，难以体现中外合作办学本质要求

高等教育中外合作办学引进国外优质教育资源不足主要体现在以下 3 个方面：

1. 引进合作外方高校世界名校较少，引进国外名校比例不升反降。如有研究指出 2011—2014 年我国新举办的合作办学项目中，外方合作高校进入世界 500 强高校仅占 10%，而这一比例在 2011 年前为 23%。

2. 一些高校忽视优质教育资源的多样性，秉承“西方发达国家至上”的观念，造成外方合作国过于集中少数几个国家。目前的 1052 个本科项目，合作外方高校来自英国、美国、澳大利亚三国占比达到近 60%。对于具有特色专业和优质课程的其他国家鲜有合作，具体情况见表 2。

3. 一些办学机构、项目引入外方实质教育资源过少,未达到2006年2月教育部《关于当前中外合作办学若干问题的意见》中提出的4个“三分之一”要求,如在教育部2014年实施的中外合作办学评估中,参评的73个中外合作办学项目中,引入外方课程最低比例仅为8.1%,不足“三分之一”的项目占41%,具体情况见表3。

(二) 区域分布失衡,难以适应和服务“一带一路”建设的人才培养需要

从表1中可以看出,高等教育中外合作办学的区域分布呈现出东多西少的格局。东部地区的10省共有项目943个、机构54个,占全国比分别为54.7%、65.1%,10个法人设置机构全部位于东部地区。中部地区6省共有项目348个、机构10个,占全国比分别为20.2%、12%。东北三省共有项目263个、机构11个,占全国比分别为15.2%、13.3%。西部地区12省份共有项目170个、机构8个,占全国分别比9.9%、9.6%。目前高等教育中外合作办学的区域分布格局,反映了引进国外优质教育资源向东部地区集聚的现象,无益于助推我国广大中西部地区改变高等教育落后的现实,反而一定程度上加剧了这些地区优质教育资源的相对稀缺程度,不利于改变我国高等教育资源区域分布失衡的局面,难以适应和服务于国家“一带一路”建设需要。

表2 1052个本科及以上中外合作办学项目外方合作机构所在国家(地区)分布情况

国家	数量	比例	国家	数量	比例
英国	241	22.9%	丹麦	4	0.4%
美国	207	19.7%	新加坡	4	0.4%
澳大利亚	146	13.9%	奥地利	3	0.3%
俄罗斯	116	11.0%	比利时	3	0.3%
加拿大	63	6.0%	印度	3	0.3%
德国	44	4.2%	波兰	2	0.2%
韩国	41	3.9%	台湾	2	0.2%
法国	39	3.7%	白俄罗斯	2	0.2%
香港	37	3.5%	芬兰	1	0.1%
爱尔兰	31	2.9%	葡萄牙	2	0.2%
新西兰	18	1.7%	乌克兰	2	0.2%
日本	13	1.2%	西班牙	2	0.2%
荷兰	11	1.0%	南非	1	0.1%
意大利	7	0.7%	挪威	1	0.1%
瑞典	6	0.6%	-	-	-

表3 2014年73个中外合作办学项目引进外方课程门数、核心课程门数比例分布情况

引进比例	引进外方课程门数达到比例的项目数量(个)	引进外方核心课程门数达到比例的项目数量(个)
0~33.3%	30	5
33.4%~66.6%	35	34
66.7%~100%	8	34

在国家“一带一路”建设重点圈定的18个省份中,高等教育中外合作办学共有737个项目、39个机构,占全国项目、机构比例分别为42.8%、47%,详见表4。这一比例尽管看似占全国总数近半;但这18个省份中包含了上海、浙江、广东、黑龙江、吉林、辽宁这些高等教育中外合作办学发展较好的省份。

被圈定的18个省份中,不少省份有着特殊功能定位,如新疆定位为丝绸之路经济带核心区;福建为21世纪海上丝绸之路核心区;云南为面向南亚、东南亚的辐射中心;广西为21世纪海上丝绸之路与丝绸之路经济带有机衔接的重要门户;陕西、甘肃、宁夏、青海4省份则定位为面向中亚、南亚、西亚国家的通道、商贸物流枢纽、重要产业和人文交流基地。毫无疑问,这些省份特殊功能的发挥,对“一带一路”战略整体建设至关重要,需要大批国际化创新型和应用型人才作为智力支撑。在本身高等教育资源供给能力不足和供给质量不高等现实情况的制约下,高等教育中外合作办学是这些省份突破国际化人才培养困境,实现高等教育后发跨越式发展的一条有利途径。

(三) 办学层次较低,学科专业设置低水平重复

当前,世界范围内正在孕育、兴起新一轮科技革命和产业变革,我国经济发展新常态也要求经济社会发展指向创新驱动,产业结构转型升级。我国高等教育能否培养大批创新型、应用型人才是经济社会发展提质增效的关键,也是我国由制造大国走向制造强国、创新强国和服务强国的决定性因素。高等教育中外合作办学作为培养高素质国际化人才的重要途径,必须满足国家经济社会发展的人才需求;然而,目前高等教育中合作办学在办学层次和学科专业设置上与这一目标的实现仍有差距。

在办学层次上,目前批准设立或举办的1807个项目和机构已经覆盖自专科到博士整个高等教育层次。1724个项目中,本专科占比合计占总数近90%,研究生层次比例仅10%多一点,见图1。机构方面,一些机构开展多个层次教育,因此以开展某一层级教育来统计机构数,开展研究生层次教育的机构占总体比例仅16.3%,见图2。从办学层次的统计来看,目前高等教育中外合作办学无论是项目还是机构,本专科层次均是主体,高层次的研究生教育比例过小。同时,研究生层次因招生数量较少,在同样比例情况下学生规模远少于本专科层次。当前高等教育中外合作办学过低的人才培养层次,是无法满足知识经济背景下经济社会发展对人才较高知识储备的要求,难以助推我国经济发展从低端制造向高端创新迈进。

学科专业方面,按照授予的学位类型,高等教育中外合作办学的办学专业涉及除哲学和军事学外的10大学科门类,主体是工学和管理学专业。以852个本科项目看,属工学、管理学的专业共计占全部项目近60%;而在国家所亟需的诸如法学、医学、农学等专业比例过小,仅各占总体比例1%~5%,见表5。

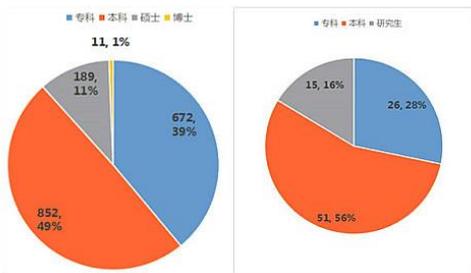


图1 高等教育
中外合作办学项目层次情况

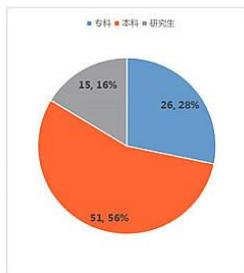


图2 高等教育
中外合作办学机构层次情况

表5 852个本科中外合作办学项目专业归属学科分布情况

学科	数量(个)	比例(%)
工学	344	40.4%
管理学	162	19.0%
经济学	80	9.4%
艺术学	79	9.3%
理学	51	6.0%
文学	41	4.8%
医学	40	4.7%
教育学	21	2.5%
农学	13	1.5%
法学	11	1.3%
其他	10	1.2%

部分学科过高比例的背后，实质是办学专业设置的低水平重复。国内高校热衷于开设办学成本低、回报快的一些传统“热门”专业，造成一些专业设置出现扎堆现象。如本科及以上的项目中，计算机科学与技术 48 个，机械设计与制造及其自动化 36 个，电气工程及其自动化有 31 个；专科层次项目，计算机类 86 个，旅游管理类 80 个，经贸类 79 个，财会类 76 个，市场营销 64 个，工商管理 62 个。学科专业设置低水平重复，违背了“鼓励在国内新兴和急需的学科专业领域开展合作办学”的要求，容易导致国外劣质教育资源在华倾销，无益于提高合作办学质量，更无法适应新常态下国家经济社会发展对多样化人才的需要。

（四）法律法规、政策体系不健全，质量保障机制存在欠缺

无论是美国、澳大利亚、英国等老牌跨境教育发达国家，还是马来西亚、新加坡等跨境教育发展新晋之秀，其经验均表明健全的法律法规、政策体系是跨境教育健康有序发展的关键，完善的质量保障机制是确保跨境教育质量的根本。高等教育中外合作办学的质量提升，必须正视和解决目前存在的法律法规、政策体系不健全和质量保障机制存在欠缺的问题。

适用于高等教育中外合作办学的法律法规、政策体系，主要以执行了十余年的《中华人民共和国中外合作办学条例》（下称《中外合作办学条例》）及其实施办法为主。作为我国对《服务贸易总协定》（GATS）中教育服务贸易承诺转化的国内法，《中外合作办学条例》对高等教育中外合作办学的发展起到了监管和规范作用，但由于其本身存在的“转

化瑕疵”和高等教育中外合作办学近十余年发展对其带来的冲击，使得其难以有效适应高等教育中外合作办学日新月异的发展实践需要，近年来要求适时修订相关法律法规的呼声也日益见长。

高等教育中外合作办学法律法规、政策体系不健全的主要表现有：第一，《中外合作办学条例》仅适用于“引进来”办学，对“走出去”办学无法适用，制约了中外合作办学的纵深发展；第二，对诸如投入体制等根本问题缺乏明确规定，或结合相关法律法规存在不协调，无法规范实践发展，如《中外合作办学条例》规定中外合作大学的中外方合作者保证办学经费，这与《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》（下称《民办教育促进法实施条例》）规定中方公办院校“举办民办学校，不得利用国家财政性经费”的规定不协调，造成民办非企业法人性质的中外合作大学办学经费基本以学费为主，无法获得国家财政性教育拨款；第三，相关配套政策落实不到位，如《中外合作办学条例》明确规定中外合作办学可以参照《民办教育促进法实施条例》“允许合理回报”，但一直未有相关配套的可操作管理办法。

在高等教育中外合作办学质量保障机制建设方面，目前存在的问题主要有：其一，仅对合作办学的基本条件在准入时有所要求，无法改变办学过程质量保障依赖外方高校及其所在国家专业组织的局面；其二，教育行政部门的行政执法和处罚落实不够，对高等教育中外合作办学的处罚退出机制效用发挥不足；其三，受制于我国教育评估、认证发展整体落后的现实，教育行政部门的评估仍处于探索阶段，尚未形成适应不同类型、层次项目和机构的科学合理评估标准体系，评估对象仍未包括中外合作大学；其四，当前针对中外合作办学评估与认证尚未与国际接轨，评估与认证结果认可度不高，一些社会中介性组织本身带有的官方色彩也遭受独立性不够的质疑。

三、进一步推动高等教育中外合作办学质量建设的建议

（一）从跨境教育战略高度发展中外合作办学，全面、充分认识高等教育中外合作办学所蕴含的价值

在全球化和世界经济一体化的推动下，高等教育国际化发展成为世界各国共同选择，加之教育商品属性的不断彰显，促使跨境教育成为 20 世纪 80 年代以来世界高等教育发展的主要潮流之一；形成了以西方发达国家为主的教育输出国和以发展中国家，尤其是亚洲国家，为主的教育输入国。近年来，跨境教育发展出现新趋势，一些输入国家和地区，如马来西亚、新加坡、印度、俄罗斯等，也积极推

动本国优质教育资源向外输出，形成输入与输出并举的发展新局面。这种新趋势背后的原因是，这些国家逐渐突破对跨境教育仅是国家间教育交流和合作的认识，更加全面认识到跨境教育发展蕴含拉动教育服务贸易增长、促进教育国际化、增进国际关系、提升国际影响力等多种功能。

作为跨境教育在我国的主要实现形式，中外合作办学发展也经历了“逐利和寻资、文化理解、政治互益、能力建设等”多种因素推动，但主要以引进优质教育资源、提升我国教育质量为目的，而诸如拉动经济消费、提升国际影响力等重要功能一直未能得到应有重视。究其原因，与我国以往未能从跨境教育战略高度去认识和发展中外合作办学有关。

2014年10月29日，李克强总理主持召开国务院常务会议上，提出将“提高教育文体消费，完善民办学校收费政策，扩大中外合作办学”作为我国今后推进消费扩大和升级，促进经济提质增效重点推进的六大消费领域之一。几天之后的APEC会议上，习近平主席提出实施跨境教育新倡议，APEC各成员国也决定实施跨境教育。这些信号表明跨境教育的产业属性和增进国际关系等功能得到了我国政府认可。在我国经济新常态和“一带一路”建设的时代要求下，必须转变以往对高等教育中外合作办学的认识停留在简单的教育国际交流与合作层面，要从跨境教育的战略高度全面认识、指导、规划高等教育中外合作办学发展，这样才能更好地适应国家教育高水平对外开放的形势要求，提高我国高校国际化办学水平和高等教育国际影响力，推动我国由跨境教育单一的输入国，向输入与输出并举国转变，扩大我国与“一带一路”沿线国家人文交流与合作，提升我国国际形象、文化影响以及国家“软实力”。

（二）优化办学层次和专业结构，促进高等教育中外合作办学科学、合理引进国外优质教育资源

国家和地方教育行政部门必须加强顶层设计与规划，加强对不同类型、层次中外合作办学统筹管理、分类指导。应尽快研究制定高等教育中外合作办学学科专业指导目录，鼓励高校申报举办我国急需、新兴的和适应区域经济社会发展的学科专业，严格限制过剩专业审批，对一些投资大、见效慢、市场吸引力小，但对我国经济社会发展具有重要价值的基础性学科专业，给予必要的政策和资金扶持。引导高校举办与自身办学实力相适应的合作办学，对于“985工程”和“211工程”高校，应鼓励申报硕士、博士层次的合作办学；地方性本科院校应以本科层次合作办学为主。建立、完善专业数据库，向社会公布外国高校在我国合作办学信息，为国内

高校寻找国外高校合作办学提供专业信息服务，对存在“连锁店”现象的国外高校严格限制在我国再举办相同专业。加快落实处罚和退出机制，加强对现有专业的核查整治，对于一些办学效益差、质量低，未引进实质教育资源的专业在办学周期结束后不再受理延续申请；一些严重损害学生利益，造成恶劣社会影响的合作办学项目或机构，应在保障学生合法权益条件下立即勒令停止，并追究相关责任单位和个人责任，禁止举办高校在未来若干年再申报合作办学。

高等院校要端正办学意识，将人才培养、促进教育教学改革、提升教育质量作为举办高等教育中外合作办学的根本目的，消除利用合作办学为学校创收，或为学生赴外升学提供服务等不端动机；结合自身办学定位、办学实力和地方经济社会发展需要，寻找世界知名高校，或是具有特色专业、课程的外方高校进行合作办学；加深对引进优质教育资源的有效利用，合理转化、吸收外方有益经验，促进学校教育教学改革；严格遵守执行《中外合作办学条例》的相关规定，切实引进优质教育资源；突破对优质教育资源内涵仅是课程、师资的狭隘认识，注重对合作外方高校具有国际先进水平的人才培养模式、教育教学理念、学校内部管理体系等方面的引进与吸收。

（三）完善法律法规、政策体系和质量保障机制，为高等教育中外合作办学质量建设提供良好环境

在法律法规和政策方面：其一，尽快完善跨境教育发展相关法律法规和政策体系，适时修订《中外合作办学条例》及其实施办法，统筹“引进来”和“走出去”，改变目前分割管理和适应不同法律法规的局面。其二，进一步对“合理回报”的适用对象做出区分，明确落实相关配套操作制度与程序。对公办高校的“引进来”办学应明确公益性，加强其办学成本的“阳光核算”制度建设；民办高校则“属于服务贸易范畴，其办学活动应更多受市场调节”，应明确其利用合作办学获得收益的正当性、合法性。其三，对不同办学形式的审批和管理进一步优化，推进不同形式合作办学更好发展。如对数量众多但却办学周期较短的项目，是否可以通过评估和认证方式确保准入质量和办学质量，而不必与机构一样走繁琐的申报程序；是否可以参照国外经验纳入高校办学自主范围等。其四，对中外合作大学的相关问题应进一步明确规定，尤其是地方政府的地位和作用，中外合作大学的投入体制问题。其五，进一步推进我国与其他国家的学历学位互认和学分互换工作，尤其是“一带一路”沿线国家，为高等教育中外合作办学纵深发展消除国际间的政策制度

性障碍。

在质量保障机制的完善上,可从教育行政部门、高校、社会中介机构三个方面发力。教育行政部门要改变对高等教育中外合作办学重审批、轻管理的局面,树立全过程监管意识;建立具有中国特色、世界认可的质量评估体系,加强对进入我国的外国高校办学资质认定与评估,从源头上把控引入教育资源的优质性;研究和制定针对不同类型、层次高等教育中外合作办学质量评估标准与评估机制,并实行全过程的动态质量监测;加强对外方师资的任教资格鉴定,建立健全合作办学师资的聘用、管理和培训制度。推动关于中外合作办学质量保障的社会中介性组织发展,淡化其运行过程中的行政因素干预;中介组织自身要加强与国际专业组织合作,完善对高等教育中外合作办学认证的质量指标体系和程序,不断提升质量认证的认可度。高校应加强质量保障意识,将自身视为合作办学质量提升的第一责任主体;树立以学生为本的办学意识,不断优化人才培养模式和方法,建立健全各项内部教育教学质量保障制度。只有“明确政府、办学者和社会中介组织各自的角色定位,厘清各自的职能,形成分工负责、协调推进的合力,”高等教育中外合作办学的质量建设才能有效推进。

(四) 加大并落实政策扶持,促进高等教育中外合作办学适应和服务“一带一路”建设

《中外合作办学条例》实施办法明确指出“国家鼓励在中国西部地区、边远贫困地区开展中外合作办学”;2006年的《教育部关于当前中外合作办学若干问题的意见》要求“引导中外合作办学逐步向中西部地区发展”;2013年的《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》也提出“办好一批中外合作办学项目,引进国际先进理念和优质资源。”然而,这些规定和要求并没有扭转广大中西部地区高等教育中外合作办学发展落后的现实。上文已述,西藏、宁夏、青海三省仍未突破空白,甘肃和新疆也仅有1个项目,2011—2014年国家教育行政部门新批准举办的本科及以上项目中,西部地区仅占11%。

中西部地区高等教育中外合作办学发展落后的原因复杂多样,简言之:一方面,区域经济、交通各方面发展的相对落后和高等教育资源的贫瘠,造成对国外高校难有吸引力;另一方面,相比于东部地区,中西部地区高校的国际化意识相对薄弱,对合作办学的积极性也较低。

针对这些情况,需要中央和地方政府进一步加大、落实相关政策扶持,如必要的资金扶持和免税政策;探索多种多样的合作办学形式,如地方政府可推动区域高校与东部高校合作,利用东部高校“搭桥引线”吸引国外高校合作办学,或探索与东部高校和国外高校的多方合作办学。国家教育行政部门

应在审批上向中西部地区倾斜,增强信息服务,在一些边疆省份探索建立面向国外的区域高等教育交流与合作中心;地方教育行政部门,应尽快制定本区域高等教育合作办学发展规划,编制适应地方经济社会发展和对外开放区域功能定位需要的学科专业目录,引导本地区高校引进与自身办学实力相适应的国外优质教育资源。中西部高校自身,应重视国际化办学理念,意识到合作办学对学校教育教学改革、办学实力提升以及对地方区域经济社会发展的助推作用;积极发挥、利用中西部地区丰富的人文和自然资源优势,开展相关特色专业的合作办学;积极向东部地区高校借鉴经验,节省自身摸索探索时间,实现后发跨越发展。

(五) 推进中外合作办学智库建设,为高等教育合作办学质量建设提供理论支撑和人才支撑

2014年2月教育部印发《中国特色新型高校智库建设推进计划》,关于建设新型教育智库成为学术界热点话题和高校重点推动工作。建设新型教育智库目的在于促进教育决策科学化、民主化,实现教育治理体系、治理能力现代化,为教育事业健康发展提供智力支持。中外合作办学是跨境教育在我国的主要实现形式,其新生事物的特性使得其发展必然缺乏相关专业智力支持;近年来的实践也证明,相关理论研究的滞后和专业人才的匮乏,已经成为高等教育中外合作办学质量建设的重要障碍。

目前,以中外合作办学为研究对象的专门研究机构仅有厦门大学中外合作办学研究中心(2010年3月19日成立)。2013年9月15日,教育部以中外合作办学为专题召开新闻发布会,教育部有关方面负责人指出,以教育部中外合作办学理论研究基地和政策咨询平台——厦门大学中外合作办学研究中心为代表的中外合作办学研究在咨政育人、服务社会等方面发挥了重要作用,对中外合作办学理论研究和人才培养做了奠基性的工作,一定程度上解决了中外合作办学理论研究“用不上、不够用”的局面。但这对于日新月异发展的中外合作办学实践而言,仍显不足,尤其是在新的时代要求下如何科学、合理应对高等教育中外合作办学质量建设面临诸多挑战上。可以预见,随着质量建设的深入推进,势必对高等教育中外合作办学的理论研究、人才培养、社会服务提出更高要求。因此,有必要在现有学术机构的基础上,在国家层面组建具有“中国特色、世界水平”的中外合作办学智库,发挥其在“战略研究、政策建言、人才培养、舆论引导、公共外交”等方面作用,为高等教育中外合作办学质量建设提供强有力的理论支撑和人才支撑。

(薛卫洋,厦门大学高等教育质量协同创新中心、厦门大学中外合作办学研究中心、厦门大学教育研究院博士生,福建厦门 361005)

(原文刊载于《中国高教研究》2016年第2期)

高校质量文化建设现状与改进策略

——基于“高等教育第三方评估”个案调研

齐艳杰

高校内部质量保障体系建设不仅是一个制度建设的过程，也是一个文化建设的过程。不论多么完善的制度设计，最终都要由具体的人来执行和落实。高校内部各类人群的质量意识、教育信念等，是学校质量文化的核心内容，也是高校内部质量保障活动的内生动力，对高校教育品质的形成有着重要的影响。在高等教育发展相对成熟、高校内部质量保障制度建设相对完善的欧陆国家，近十几年来以教师信念等为主题的高校质量文化研究项目，对欧洲高校内部质量保障活动起到了积极促进作用。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》实施五年来，我国高校内部质量保障体系建设工作依然面临着进一步完善物质基础等办学条件建设、大力推进制度规范建设等多重任务，同时，高校内部“人”的因素也不应忽视。在“高等教育第三方评估”调研工作中，通过高校质量文化调查和现状分析，探索高校质量文化与质量保障活动之间的关系，寻找质量保障制度制定与制度落实之间的症结，是深入了解我国高校内部质量保障体系建设现状、推进高校内部质量保障体系建设工作的必然要求。

一、国际经验与本文研究背景

1. “质量文化”的概念内涵。“质量文化”的概念最初应用在企业管理领域，一般认为是由现代质量管理的领军人物，美国的约瑟夫·M·朱兰在其主编的《质量控制手册》中提出。在朱兰看来，“质量文化是人们与质量有关的习惯、信念和行为模式，是一种思维的背景。”上世纪80年代以来，企业质量文化与企业经营绩效之间的相关性日益受到重视，质量文化成为企业界和学术界共同关注的前沿性研究课题。就质量文化的结构来说，美国质量学会（ASQ）提出的观点比较具有代表性，该学会围绕质量文化成熟度评价框架，将质量文化分为4个级别和4个层次。4个级别分别是检验级、保证级、预防级和完美级，代表质量文化由低到高的成熟度；4个层次即质量的物质层级、行为层级、制度层级和道德层级，其中道德层级代表着质量文化的核心内容和最高境界，也是质量文化建设的最终目标。另外，ASQ还提出了质量文化指数（Quality Culture Index, QCI）概念，并将之作为对质量文化进行定量评价的指标。质量文化指数的提出，使得用科学实证方式来检测相对抽象的“文化”概念成为可能，

不仅是企业管理研究范式的革新，也为教育质量文化的定量研究提供了可资借鉴的经验。

2. 欧洲高等教育质量文化研究项目。20世纪八九十年代是欧洲高等教育的“质量时代”。当时欧洲各国普遍开始建立高等教育质量管理机构和评估制度，高校在教育质量保障方面承担了更大责任。随着高校质量保障制度建设逐步完善和质量管理研究的不断深入，质量文化作为超越制度建设等技术手段之外的一种新型质量管理形式，成为欧洲高校完善内部质量保障的核心战略。欧洲大学联合会于2002—2006年实施“质量文化项目”，目的是在大学建立起质量文化监测体系，强化学校内部对质量文化和质量管理必要性的认识。该项目认为“质量”是一套共享的价值，“质量文化”作为一种组织文化，同时包含文化心理因素以及结构管理因素，是高校所有人的集体责任。该项目共完成了对40个国家近300所高校的三轮调研。欧洲大学联合会从战略、结构、内部评价程序与反馈路径等方面讨论了高校质量文化建设问题，对教育质量与学校质量文化的关系进行了深入讨论，明确界定了“高校质量文化”的内涵。该项目认为，高校质量文化是大学在教育教学实践过程中以质量为目标的价值认同和履行质量承诺的行为表征的统一；是大学保障教育质量的技术层面的可操作和文化层面的可认知性的统一；是在大学内、外部利益相关者一致认同的情境下，大学组织的物质层面、制度层面、行为层面、道德层面的内在“质量文化模式”。

2009年10月，欧洲大学联合会再次发起“质量文化检查项目”，旨在通过质量文化调查，考察博洛尼亚进程框架下欧洲高校内部质量保障的实施情况。该项目分两个阶段对高等教育质量保障制度现状以及质量保障制度与质量文化的关系进行了调查研究，调查的样本来自欧洲36个国家的222所高校。应该说，2009年的“质量文化检查项目”是2002—2006年“质量文化项目”的延伸与深化，也是欧洲大学联合会检测欧洲高校内部质量保障活动的主要手段，对进一步推进欧洲高校质量文化建设，完善高等教育质量保障体系，起到了积极的促进作用。

3. 联合国教科文组织对发展中国家高校质量文化的调研项目。近几年来，高校质量文化已经成为我国高等教育研究者关注的研究对象。但国内已有

的研究成果主要集中于理论阐释,无法确切证明高校质量文化现象的模式特征和演变过程,对我国高校质量文化状态的判断也停留在感性认识阶段。由于缺乏实证研究,没有建构起对质量文化进行定量评价与分析的框架,难以发现质量文化影响高校内部质量保障活动的症结所在,也难以实现通过质量文化建设引导高校改善教育教学质量的有效办法。

2014年9月联合国教科文组织教育发展与规划所(UNESCO-IIEP)发起了旨在与发展中国家高校联手、共同调研和探讨发展中国家高校内部质量保障建设问题的“Good and Innovative Options in Internal Quality Assurance in Higher Education”项目(以下简称“**IQA项目**”)。“**IQA项目**”是一个竞标项目,首先要求自愿参加该项目的发展中国家高校填写调查表格,如实回答该校已建立并执行的内部保障程序、利益相关者参与情况、质量保障活动开展情况,然后依据竞标高校内部质量保障制度建设和文化建设的情况,决定是否合作开展调研项目。最终,该项目共选定8个发展中国家的8所不同类型的高等院校开展项目。

我们有幸全程参与了“**IQA项目**”在中国的调研过程。在本次“高等教育第三方评估”工作中,我们也尝试利用“**IQA项目**”调研工具和研究方法对我国高校质量文化建设现状进行调查研究。我们认为,利用“**IQA项目**”调查量表对高校质量文化状态进行调研,不仅有利于对我国高等教育质量保障体系建设情况进行精准检测,也有利于对我国高校内部质量保障体系建设的动力和阻力进行深入探讨。本文是在对S大学调研的基础上形成的研究成果。

二、调研工具与样本分析

1. 调研工具。UNESCO-IIEP的调研主要采用问卷调查和访谈两种调查形式。UNESCO-IIEP调查问卷的内容包括个人基本信息、个体对院校质量保障框架的认识、个体在学校内部质量保障中的参与情况,对内部质量保障影响因素的看法以及对内部质量保障运行效果的评价等五个部分。本文首先对S大学教师和行政管理人员分别发放了问卷。其中,对教师的问卷共有49道题目,重点考察教师在教学质量保障实施过程中对学生课堂教学测评、课程同行评价、课程自我评估(教师)、教学督导检查、课程教学质量监测(学生)、学生课业负担、学生能力测评、毕业生跟踪调查、用人单位满意度调查、用人单位参与修订教学计划、就业市场分析等11项教学质量保障的认识、参与等方面的信息;行政管理人员的问卷共有30题,主要搜集行政管理人员对部门内部自评、部门间互评、部门质量认证(国际、国内)、签署校院间目标协议、签署职员服务水平协

议等5项质量保障手段的认识、参与程度、评价等各方面的信息。

访谈采用两种形式面向四个群体,以个体访谈和焦点访谈两种形式进行,院校领导层、教职工、行政管理人员和学生均有参与。对学术管理领导和行政管理领导进行深度访谈,内容包括3个方面,涉及质量及就业在大学中的战略地位、被访谈者对学校**IQA**性质、历史、推进过程、结构、特点的理解以及**IQA**有效性的认识;通过小组焦点讨论考察学校教师、学生对高等教育质量和质量保障制度实施过程的认识、参与质量保障的意愿、实施效果评价及改进意见等,从师生视角反映高校内部质量保障的真实状况。

由上述对UNESCO-IIEP调查问卷和访谈内容的介绍,不难发现该项目主要按照一明一暗两条线路进行设计。第一条线路是相对有形的明线,以制度和行为层面的调查为主,通过调查质量保障制度、程序及由此衍生的各种保障工具和保障过程,为学校诊断薄弱环节,提出改进意见;第二条线路是相对无形的质量意识,包含个人和团体对质量保障的认知,涉及思想观念、意识形态等抽象层面的内容。两条线路在问卷、访谈中相互渗透,以具体的问题和表述呈现出来,帮助人们检视高校内部质量保障活动中各类人群的思想 and 行为状态。

2. 样本分析。问卷调查主要采用网络调查方式,向全校开放,共回收专任教师问卷853份,有效问卷为453份,实际有效回收率为53.2%;回收行政人员问卷325份,有效问卷263份,实际有效回收率80.9%(样本分布情况见表1、表2)。访谈部分,主要采用个别访谈法对学校分管教学副校长(1位)、学院分管教学副院长(人文学院、管理学院、外国语学院、建筑与土木工程学院、物理与机电学院各1位)5位进行访谈,采用焦点团体访谈法对教师代表(MBA、EBMA、财务系、欧语系、建筑系、法语系等各1位,共11位)、学生代表(国际学院、生命科学学院、管理学院、人文学院等14个学院,四个年级,共28位)共39人进行了访谈。分管教学副校长、各学院教学副院长使用同一份访谈提纲,分别从学校、学院层面谈论学校内部质量保障概况及其对人才培养模式、专业培养目标、课程体系、考核方式的影响;教师代表和学生代表使用同一份访谈提纲,主要谈论他们所了解到的内部质量保障举措及其对教学质量的影响。

三、S大学质量文化调研结果

(一) 高等学校内部质量保障制度体系建设现状

1. 被调查对象对内部质量保障制度的认可度。在社会学家马克斯·韦伯看来,一个制度体系的有

效性取决于它是否有能力建立和培养其成员对其存在意义的普遍信念，即取决于该制度体系及其实施成效是否取得制度对象的认可。本次调查问卷中设计了“大学内部质量保障制度政策以及相关的指导说明是否存在？”“对你的工作是否有帮助？”的问题，目的是考察被调查者对高校内部质量保障制度体系的认可程度。调查结果显示，55%的专任教师、76%的行政人员表示学校存在明确、完备的制度政策，且对他们的工作很有帮助。同时，统计结果也显示教师对学校内部质量保障制度的认可度低于行政人员。在访谈中，教师和行政人员分别对此进行了解释。教师认为“大学永恒的主题是教学和科研，作为教师，我们的质量管理更多是在自律基础上的学术管理，追求的是职业发展和学术突破，外在的质量评价和奖励只是副产品”；行政人员认为“追求公平与效率是行政管理的最终目标，学校制定的每一项质量保障制度，我们都会认真解读与执行，当然，也希望得到教师的理解与配合”。由此可见，教师和行政人员参与质量保障活动的出发点存在差异。这也表明该校在未来进一步协调各群体价值取向、构建和谐质量文化的过程中，应注意鼓励教师积极参与大学决策和管理，培养行政人员质量服务意识，理顺教师和行政人员在院校质量保障过程中的关系，处理好教学自主权和管理自主权的关系。（见图1）

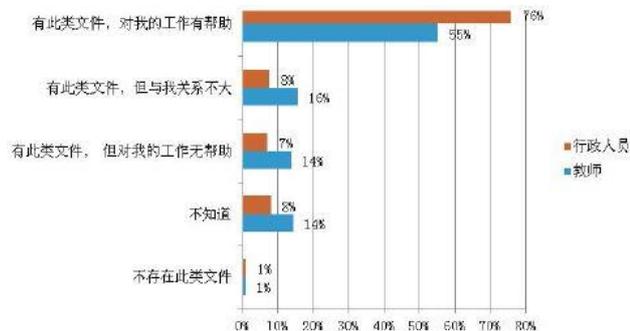


图1 教师、行政人员对内部质量保障制度的认可度

表1 教师问卷——教师从教领域分布情况

从教领域	人数 (人)	问卷分布 (%)
法律	19	4.2
经济学	11	2.4
工程(如材料工程、物流等)	58	12.8
教育(如教师培训、认知科学等)	21	4.6
自然科学(如生物、化学、地理等)	110	24.3
人文科学(如哲学、宗教、语言学)	74	16.3
形式科学(如数学、信息科学、统计、逻辑学)	56	12.4
商务和管理(如工商管理、金融、运营管理等)	20	4.4
生命健康(如医学、心理学和护理学等)	36	7.9
社会科学(如文化研究、传播研究、社会工作等)	42	9.3
其它	6	1.3
合计	453	100

2. 利益相关者参与质量保障情况。图2是经调研数据处理后得到的、S大学专任教师与教学质量

保障活动中的参与度情况，以参与频率为单位，反映了教师与11项与教学质量保障有关的活动的关联程度。根据图中数据，11项活动中高于中位数3的活动，包括学生课堂教学测评、课程教学自我评估、专业课程评估、课程教学质量检测4项内容，其中，教师参与学生课堂教学测评频度最高，均值为3.90。而教师参与毕业生跟踪调查、就业市场分析、用人单位参与教学计划、用人单位满意度调查频率较低，并且教师参与用人单位满意度调查频率最低，均值为1.96。

之所以呈现这样的数据分布，是因为S大学自2005年已经开展学生课堂教学评估，到目前课堂评估制度的有效性已得到师生的基本认同，导致教师对该项活动的关注度、参与度较高。而用人单位满意度调查、就业市场分析主要是由学生就业工作部门负责，专任教师很少有机会参与，也不会收到反馈信息，导致教师对该项活动的关注度和参与度较低。值得注意的是，诸如教学计划修订、课业负担评估这些与教师本职工作密切相关的活动，教师的关注度和参与度也较低，会对教学质量提高带来不利影响。因此，建议该校在进一步改革教学制度、提升教学质量的过程中，应优先从教师关注度、参与度较低的几项活动着手改进。（见图2）



图2 教师在教学质量保障活动中的参与度

表2 行政人员问卷——行政人员岗位分布情况

行政岗位	人数 (人)	分布 (%)	行政岗位	人数 (人)	分布 (%)
战略规划或学科建设	3	1.1	信息技术支持服务	23	8.7
财务管理	8	3.0	公共关系	4	1.5
质量保障或改进	17	6.5	科研服务	6	2.3
院校研究	9	3.4	图书馆服务	4	1.5
物质设备管理	24	9.1	国际事务	9	3.4
人力资源管理	40	15.2	院/校领导	23	8.7
教师发展	7	2.7	其他	7	2.7
学生服务	79	30.0	合计	263	100.0

图3是经调研数据处理后得到的、S大学行政管理人员在5项行政质量保障活动中的参与度情况。其中，行政人员参与部门内部自评的频度最高，均值为4.08，其次为部门与个人目标协定，均值为3.51。

原因在于 S 大学早就明确规定，各行政部门每年要以“年度工作报告”的形式，就部门工作目标的达成情况进行自我评估分析，且整个自评过程要求行政管理人员全员参与，并且行政人员的职责胜任力评价也是该校行政管理的常规性手段之一。由此导致了行政人员参与上述两项活动的均值较高。另外，图 3 中，行政人员在校院间目标协议、部门间互评、部门质量认证这 3 项活动中的参与度较低，表明该校行政管理未来在这些方面还有改进空间。

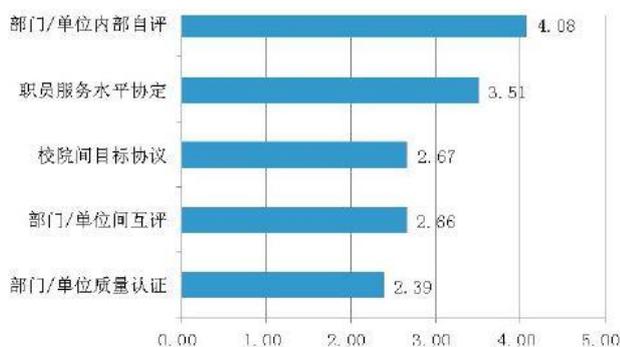


图 3 行政人员在行政质量保障活动中的参与度

3. 内部质量保障反馈信息的使用情况。表 3 是经过数据分析处理得到的、S 大学专任教师对学校内部教学质量保障信息的反馈机率、使用频次和有用性评价表。从信息反馈机率看，S 大学专任教师得到学生课堂教学测评的反馈机率“中偏高”，均值为 3.11，得到其他 10 项保障活动反馈信息的机率低，均值均低于中位数；从反馈信息的使用情况看，专任教师使用专业课堂教学自我评估反馈信息的频次“中偏高”，均值为 3.25，使用其他 10 项保障活动的反馈信息的频次低，均值均低于中位数；从反馈信息的有用程度看，专任教师认为学生课堂教学评估、专业课堂教学自我评估、专业课程评估、专业课堂教学质量检测、教学指导、检查的反馈信息有用性“中偏高”，均值分别为 3.20、3.03、3.06、3.05、3.07，其他 6 项质量保障活动反馈信息的有用性低，均值均低于中位数。可见，S 大学内部质量保障信息的反馈机率、使用频次偏低。

表 3 专任教师学校内部教学质量保障信息反馈情况

	反馈情况	使用情况	是否有用
学生课堂教学评估	3.11	2.93	3.20
专业课堂教学自我评估	2.96	3.25	3.03
专业课程评估	2.95	2.87	3.06
专业课程教学质量检测	2.92	2.88	3.05
教学指导、检查	2.96	2.93	3.07
学生学习能力评估	2.66	2.69	2.98
学生课业负担评估	2.55	2.52	2.72
毕业生跟踪调查	2.48	2.50	2.81
用人单位满意度调查	2.32	2.36	2.61
用人单位参与修订教学计划	2.32	2.37	2.65
就业市场分析	2.46	2.47	2.81
平均值	2.70	2.71	2.91

皮尔逊相关性分析表明，专任教师在质量保障活动中的参与情况与教师反馈信息的有用性评价呈正相关关系。因此，未来 S 大学一方面有待完善内部教学质量保障信息反馈机制，保证质量保障评估结果被充分、及时的反馈、共享和运用；另一方面应激励专任教师积极参与内部教学质量保障，增强对内部质量保障的了解和认同，提高反馈信息的使用效率。

表 4 是经调研数据处理后得到的、S 大学行政管理人员对 5 项行政质量保障活动信息的反馈机率、使用频次和有用性的评价表。其中，行政人员得到部门自评、职员服务水平协定的反馈机率“中偏高”，均值分别为 3.01、3.15，得到其他质量保障活动信息反馈机率低，均值均低于中位数；行政人员使用职员服务水平协定反馈信息的频次“中偏高”，均值为 3.17，其他质量保障活动反馈信息的使用频次低，均值均低于中位数；行政人员对部门自评和职员服务水平协定的反馈信息有用性评价“中偏高”，均值分别为 3.00、3.21，其他质量保障活动反馈信息有用性低，均值低于中位数。数据分布状态表明，S 大学行政部门横向之间的信息沟通渠道和规定性的沟通流程尚不完善。这与部门自我质量评估结果只在部门内公布，以及高校各部门之间严格的隶属关系，封闭式组织模式和管理理念不无关系。因此，未来 S 大学应通过制度性规定、树立共同治理的理念、整合各部门的职责任务，强制部门质量保障结果在校内的公开，加强行政部门之间信息沟通和合作。

表 4 行政人员学校内行政质量管理保障信息反馈系统适用度

	反馈情况	使用情况	是否有用
部门/单位自我评估	3.01	2.68	3.00
部门/单位间互评	2.66	2.68	2.77
部门/单位质量认证	2.68	2.87	2.72
校院目标协议	2.77	2.78	2.82
职员服务水平协定	3.15	3.17	3.21
平均值	2.85	2.84	2.90

4. 内部教学质量保障实施效果。高等学校内部质量保障是一种持续改进的哲学，它不仅在于发现问题，更重要的是帮助高校教育质量持续改进。表 5 是经过数据处理得到的，专任教师对 11 项内部质量保障活动对改进课程教学计划连贯性、更新课程教学内容、扩宽专业口径、提升教师教学水平、改进学生学业评价、增强毕业生就业能力、改善学习条件的成效评价表。调查显示，S 大学教学质量保障对学校内部教学质量保障的“持续改进”程度除学生课堂教学测评对增强毕业生就业能力、专业课程自我评估对改善学习条件低于中位数外，其他各项

均高于中位数，表明该高校内部教学质量保障有助于学校教学教育质量的持续改进，改进程度为“中偏高”（见表5）。其中专业课程评估对改进课程教学计划的连贯性、拓宽专业口径、改善学习条件的改进程度最大；学生课堂教学测评对更新课程教学内容、提升教师教学水平作用最大。另外，S大学可根据这一调查结果，在学校强化某特定教学手段时，如学校需要“改进课程教学计划的连贯性”时，可针对性开展单项教学质量保障与评估，如开展专业课程评估；也可根据该数据避免采取对其改进效果较弱的质量评估工具，如在改善学习条件时，可以不采用课程自我评估工具，这样有助于减少质量保障投入，提高质量保障效益。

表5 学校内部教学质量保障措施对改进教与学质量的成效(均值)

措施 \ 效果	改进课程教学计划连贯性	更新课程教学内容	拓宽专业口径	提升教师教学水平	改进学生学业评价	增强毕业生就业能力	改善学习条件
专业课程评估	3.41	3.42	3.24	3.45	3.2	3.10	3.22
学生课堂教学测评	3.37	3.44	3.18	3.48	3.25	2.99	3.12
学生能力评估	3.29	3.34	3.20	3.22	3.26	3.26	3.12
就业市场分析	3.29	3.19	3.29	3.18	3.17	3.27	3.14
教师督导、检查	3.27	3.30	3.10	3.38	3.15	2.99	3.13
毕业生追踪调查	3.14	3.23	3.23	3.15	3.12	3.23	3.11
专业课程自我评估	3.29	3.31	3.15	3.33	3.15	3.03	2.64
学生课业负担评估	3.07	3.11	3.05	3.10	3.01	3.03	3.12
专业课程教学质量监控	3.31	3.34	3.15	3.30	3.17	3.03	3.12
用人单位参与修订教学计划	3.13	3.19	3.13	3.09	3.07	3.15	3.02
用人单位满意度调查	3.12	3.2	3.16	3.12	3.10	3.23	3.06

表6是经调研数据处理后得到的、S大学行政管理人员对学校内部行政服务质量保障活动成效的评价。结果显示，高校行政服务质量保障成效的均值均大于3，表明S大学内部行政服务质量保障有助于提高行政服务管理水平，位于“中偏上”程度。其中，部门自我评估对增强教育服务导向、优化战略目标、提升科学决策水平以及提高管理效率的成效最大。说明部门自我评估在学校行政质量保障体系中发挥较大的作用，同时也应加强其他质量保障活动对行政服务质量提升的影响。另外，通过专任教师对教学内部质量保障评价结果（表5）与行政人员对行政服务内部质量保障评价结果（表6）的对比可以看到，行政人员对行政服务质量保障效果的评价高于专任教师的评价。在一定程度上说明，由于行政组织和学术组织的差异，在行政部门的质量管理更容易获得职员的理解和认同，效果也更好。

5. 内部质量保障的效益。高校的管理目标和运行机制与企业截然不同，但在市场经济体制下，高校的运行也要讲求一定的效益意识，即以较低投入获得较大的社会效益。调研结果显示，44%的专任教师认为内部教学质量保障实施效果“一般”；36%的专任教师认为质量保障对管理决策的改进程度“一般”；35%的专任教师认为质量保障工作对提高

高等学校整体工作效果的影响程度“一般”；37%的专任教师认为内部质量保障活动带来的工作量“大”（见图4）。可见，在专任教师看来，目前S大学内部质量保障的效果、对管理决策的改进程度以及对学校整体工作的影响程度“一般”。教师认为其主要原因在于他们对学校内部质量保障体系没有整体性的认知。学校的教学质量测评在教师看来更像是学校的行政工作，是教学之外的“额外工作”。因此，如何使得教师对学校内部质量保障有更清晰的了解，从观念上认可内部质量保障工作的意义是S大学提升内部教学质量保障有效性必须考虑的问题。

表6 学校内部提升行政管理效率保障措施的成效(均值)

效果措施	增强教育服务导向	优化战略目标	提升科学决策水平	提高管理效率
部门/单位自我评估	3.75	3.71	3.69	3.70
部门/单位间互评	3.41	3.39	3.37	3.39
部门/单位质量认证	3.40	3.39	3.32	3.37
校院目标协议	3.39	3.39	3.37	3.39
职员服务水平协定	3.52	3.50	3.44	3.45
均值	3.49	3.48	3.44	3.46

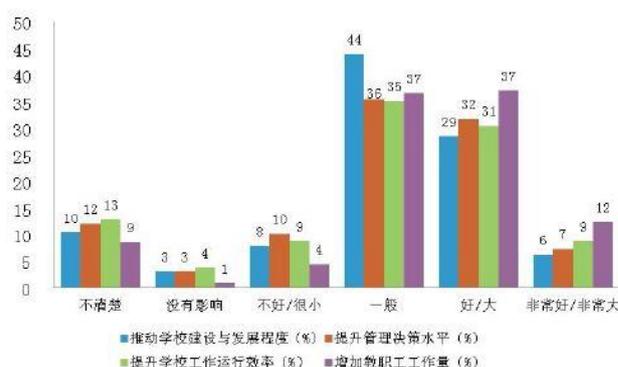


图4 专任教师对内部教学质量保障效益的评价

图5是行政人员对内部行政服务质量保障成效的评价。调研结果显示，41%的行政人员认为行政服务质量保障措施在“较大”程度上推动学校建设和发展；39%的行政人员认为质量保障“较大”程度上提升了管理决策水平；42%的行政人员质量保障在“较大”程度上提升高等学校整体工作效果；48%的行政人员认为内部质量保障活动带来的工作量“较大”。可见，行政人员对学校行政服务质量保障的效果的认可度比较高，但也表示内部质量保障工作带来了较大的工作量。行政人员认为其工作量大是因为学校每一个行政单位每学年要面对不同部门、层级，不同专项的评估，且有时同一专项会被不同部门评估，评估方案、流程、评估报告的撰写规范也有差异，造成大量的重复劳动。因此，如何避免行政人员的重复劳动、压缩其工作量是进一步提高学校行政服务质量保障效益需要解决的问题。

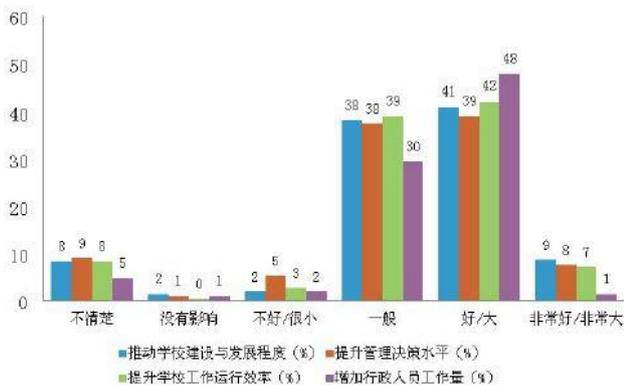


图5 行政人员对学校内部质量保障体系整体评价

(二) 对 S 大学质量保障活动与质量文化之间关系的分析提炼

我们对 S 大学质量文化调查的对象包括院校级领导、教职员工、学生，调研内容涉及院校内部质量保障体系以及高校与社会、市场在质量保障环节中的互动关系。从搜集到的数据和分析结果来看，S 大学总体上已经形成了质量文化的初步意识，构建起了质量保障机构、制度、程序等基本规范，并尝试采用多种质量保障工具开展质量保障活动。但质量保障活动的着力点和一些制度实施细节需调整或进一步完善。另外，质量文化的生成源自人心内部，学校内部各类群体的质量意识、价值信念等需要较长时间协调。

1. 有效的质量保障制度建设促进质量文化的生成。规章制度是学校师生员工必须遵守的“硬约束”，是强化质量意识的必要手段，是实现学校质量目标的有效措施。一所学校教学质量保障制度的完备程度与学校校长、教师、学生、管理者教育质量意识的强弱有必然的联系。访谈得知，S 大学从学校成立之初，就把创办高质量大学写入校旨，提出“在量与质不能兼顾的情形下，对于质的改良，比起量的增加，要尤为重视”，“要让学生接受‘与世界各国大学受同等之教育’”。且近十多年来，S 大学基于办学传统以及自身办学实践和学校发展中出现的问题，自发地制定质量保障的制度和措施，如从 1997 年试行本科生教学督导制度、1999 年开始做年度学生课堂教学测评、2005 年实行校内自我评估制度、2006 年试行本科生导师制、2013 年开始大类招生、2014 年试行硕博课程打通等。这些制度和措施促进了全体员工教学质量意识、行为方式的形成。

2. 高校内部自治程度影响质量文化的形成。高校内部自治程度与质量文化尤其与内部利益群体的质量意识紧密相关，适宜的内部自治对确保学校的质量保障目标和学校战略的一致性，对高等教育共同体（学校与主管部门）落实保障绩效责任，避免质量保障责任推脱有十分重要作用。调研发现，S 大学已初步形成学校、学院、系、师生个人四个层面的教育质量管理责任制。校一级主要负责人才培养目标、培养模式、发展战略的规划与设计。院一级拥有比较“充足”的自主权，能够根据自己学院的需要设定专业培养目标、优化课程体系、改善考核方式，调整教师评价方式。系一级主要负责贯彻和执行校、院两级各项质量保障措施和工作办法，在职责范围内“通过就业市场分析，对专业课、基

础课、选修课在课程结构中的构成比例进行了调整”等。此外，每位教师在专业课程教学自评基础上，主动运用教育教学评价结果改进教学质量；积极配合教师发展中心建立教师教学管理档案、参与教师教学竞赛，提升教育教学能力。学生积极参与学校“倾听·信任——校长有约早餐会”“名师下午茶”“学生处长、团委书记信箱”等校-生沟通板块，对高等教育质量发表意见与建议，对自己的学习环境、学习效果负责。上述体现高校内部自治的宽松氛围可有效补充刚性管理制度的不足，更有利于促进思想交流，协调各类群体价值取向，进而凝聚学校质量文化。

3. 质量保障工具的实施过程凝聚质量文化。有效的质量保障工具是基于学校的办学性质、发展阶段、发展战略对高等学校教育质量的测量、评价，是促进学校质量提升的发展性评估工具。质量保障工具的制度决策、行动流程、解释方式与调控效果为我们提供了一种反思性的教育质量分析工具。它通过整合特定质量文化在大学运行中的意义和价值，引导高校内部利益相关者逐渐认同并参与学校的质量保障活动。S 大学通过 1995 年以来制定的内部质量保障制度，基本形成了以学生为评价主体，辅之以教师、校友、校内外专家等不同群体实质性参与的质量保障制度体系、组织架构和操作流程，诸如定期的内部课堂教学评价体系、教师发展支持性体系、同行专业认证体系以及行政管理服务体系等。调研结果显示，不同利益相关者群体在质量保障活动中广泛、深度的情境性参与有助于强化其教育质量意识，刺激其对高等学校质量保障进行反思性地理解，最终凝结成其对教育质量的信念、期望和承诺。同时，学校强大的搜集数据、诊断问题的能力和高效的质量改善行为促成潜在的非正式质量观在利益相关者中形成与互动，对高等院校质量文化的强化，具有明显的促成作用。

4. 质量保障模式体现质量文化的特色。UNESCO-IIEP 根据对各国高校质量保障驱动力的研究，将高校内部质量保障模式划分为五种类型：①基于外部标准（compliance with external standards）的内部质量保障模式；②基于对利益相关者负责的内部质量保障模式（accountability towards stakeholders）；③基于增强组织学习能力（enhanced organizational learning）的内部质量保障模式；④基于改进单位或个人目标（improvement）的内部质量保障模式；⑤基于质量、成本、风险控制（control）的内部质量保障模式。我们借此对 S 大学教学质量保障模式进行了分析。调研结果显示，34.7% 的被调查者认为 S 大学是基于外部标准要求的内部质量保障模式；46.4% 的被调查者认为是基于对利益相关者负责的内部质量保障模式；4.9% 认为是基于增强组织学习能力的内部质量保障模式；5.4% 认为是基于改进目标的内部质量保障模式；8.5% 认为是基于控制

目标的内部质量保障模式,1.5%的被调查者选其他。数据结果表明,S大学的内部质量保障模式是基于对利益相关者负责的教学质量保障模式,保障的目的在于通过利益相关者之间利益、权利的博弈与整合,确定学校的质量导向和使命,以便产生更好的质量保障效果。调研发现,高等学校内部“对利益相关者负责的质量保障模式”更有助于通过内部权益平衡建立明确的绩效制度和问责制度,避免行政权利泛化。

四、我国高校质量文化建设与完善内部质量保障体系的改进策略

1. 改进教师评价制度,明确教学在质量建设中的核心地位。在知识经济时代背景下,随着科技创新成为国民经济发展的驱动要素,科研水平逐渐成为一所高校获得声望和资源的最有效的手段,进而导致了高校教学活动与科研活动之间的割裂。问卷调查显示,S大学教师对科研、教学和行政工作的重视程度的评价均值分别为8.36、7.29、7.27,行政人员为8.44、8.13、7.33;反而是S大学的行政人员比教师更重视教学活动。有学者为这种现象辩解,认为“教师科研能力的高低与教学及其学术能力高度正相关,科研能力强的教师也会有很强的教学能力”。但大量的事实证明,教师的科研能力和教学能力并不存在必然的正相关关系。根据访谈资料,教师并不是不知道教学的重要性,而是其行为选择在科研主导的教师绩效评价制度压力下出现了“变异”。因此,高等学校内部质量保障体系建设必须重视教师评价制度改革,明确教学在质量建设中的核心地位。具体来说,学校需改进教师评价制度,增加教师教学业绩在教师岗位聘任、职称晋升、资源分配中的指标权重。同时,学校应通过组织教师教学技能大赛,制定教师学术假制度等方式激励、调动教师的教学热情,增强教师教学的责任意识。总之,“我们要给教学的学术以新的尊严和新的地位,以保学术之火不断燃烧”,因为“教学支撑着学术。没有教学的支撑,学术的发展将难以为继。”

2. 强化质量信息共享与反馈机制,扩大学校师生的知情权、参与权。高等学校通过大量的人力、物力、财力投入加强内部质量保障建设,目的在于推动学校教育质量“持续改进”。调研发现,尽管S大学非常注重搜集各种教学状态数据,但有半数教师表示“很少被反馈、共享保障信息”,“目前在质量管理方面存在一定范围的‘信息孤岛’,各学院、单位之间信息割裂,学术与行政、教学与科研、本科教育与研究生教育的数据信息得不到全校师生的广泛共享和有效运用”。这就造成学校内部很难形成全面、一致的教育质量认同,个体也很难进行有效的自我管理。S大学的这种情况在我国目前并不是孤例,而是普遍存在的现象。因此,高校一方面应充分利用现代信息技术手段,重视加强教育教学基本状态数据库建设,发挥其在教学状态常态监控和

趋势分析以及自我诊断中的作用;另一方面还要注重疏通校、院、系、师生信息沟通渠道,提升信息共享和使用的有效性。

3. 强化以人为本的质量管理理念,推动质量保障从技术理性向人文理性的回归。我们在讨论高等教育质量管理时,真正面对的是人的问题,人的问题是高等教育质量管理的核心问题。近5年来,随着《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》各项工作的开展和推进,我国高校内、外部质量保障体系的“拼图板块”也正在一块块形成,新的高校内、外部质量保障体系已经初见雏形。但就目前我国高校教育质量保障建构的普遍情况来看,质量保障体系建设主要限定在行政管理的范畴内,侧重于对质量管理方法与工具、程序与技术、体系与制度的监控和改进,追求技术模式和数量分析,并没有触及高等教育质量管理中“人”的核心。而高等教育质量管理绝不是一个简单的技术问题,它更多的是一种文化表征、体现和实践。在高等教育质量体系建设初期,质量文化与一些实实在在的资源、制度、程序、技术相比,文化建设、文化引导往往显得无足轻重。但如果割断了质量保障活动与质量文化的联系,任何质量管理都只能是不必要的冒险。文化是质量管理的精华所在,是质量管理的灵魂所在。如果说只有通过先进的质量文化企业才有可能生产出优秀的产品,那么只有通过先进的质量文化学校才能培养出优秀的人才。

4. 开展高等学校质量保障宣讲和培训,推动质量保障由制度规制向文化自觉转变。与西方大学不同,我国高等学校缺乏自主发展的制度环境,高校内部质量保障活动是在政府行政性教育评估的推动下,学校将行政性评估转化为高校内部教育教学管理制度的过程中形成的一种质量保障行为方式。从调研情况来看,S大学内部质量保障工作主要依靠学校质量保障制度、行政命令以及管理技术来约束。尽管技术层面的制度规制有助于管理过程效率提升,但是随着高校内部质量保障体系建设的不断深化,质量保障活动将逐步超越技术范畴,而体现为一种意识形态对高校内部利益相关主体的主动性、凝聚力及执行力的影响。实质上,高等学校质量保障是大学的质量控制系统,控制是一种分担的义务,包括学术组织中所有重要参与人员共同参与的一种合力。我国高校应逐步开展高等学校质量保障工作的宣讲和培训,使得全校员工和师生对学校内部质量保障制度、方法、流程以及质量保障的成效与存在问题有更全面的认知,树立起高等教育质量保障的主人翁意识,转变教育质量保障思维,自觉地完成对教育质量的忧患意识和提升教育质量的服务意识。

(齐艳杰,厦门大学教育研究院博士研究生,福建厦门 361005)

(原文刊载于《中国高教研究》2016年第3期)