

中外合作办学质量保障体系建构的思考

雷芳¹

(湖南大学 教育科学研究院 湖南 长沙 410082)

摘要：保障中外合作办学质量，应充分发挥政府的主导作用、社会的积极作用和办学机构的基础作用，努力构建起政府质量监控、社会质量调节和办学机构质量管理三者有机结合、“三位一体”的质量保障体系。政府要强化法律规范、行政审批、政策调控和评估评价；社会应加强市场经济引导、社会舆论监督和社会中介组织评价；办学机构应着力从决策管理、过程控制、评价督查和反馈调节等方面来保障教育质量。

关键词：中外合作办学；质量保障体系；政府；社会；办学机构

中图分类号： G640

文献标识码： A

随着我国对外开放领域的不断扩大以及教育改革的不断深入，从 20 世纪 80 年代初开始，尤其是 2003 年《中华人民共和国中外合作办学条例》颁布实施以来，中外合作办学在我国迅速发展起来，办学规模不断扩大，办学层次逐渐提高，办学模式也日趋多样化。但中外合作办学在快速发展的同时也出现了一些问题，尤其是中外合作办学的质量问题日益成为社会关注的焦点。如何保障中外合作办学质量？笔者认为，充分发挥政府、社会和办学机构三方面的作用，努力构建起政府质量监控、社会质量调节和办学机构质量管理三者有机结合、“三位一体”的质量保障体系，是当前我国中外合作办学面临的一项十分紧迫的任务。

一、政府应发挥质量监控的主导作用

根据弗比克和乔基弗塔按照监控和管理的严格程度对跨国高等教育的分类，中国跨国高等教育质量保障体系属于适度自由型，即境外办学机构在通过输入国认可前，必须获得该国政府教育部门指定的质量保障机构的强制鉴定或获得其它官方办学许可。^[1]我国政府采取这种直接、单一的行政指令来保障中外合作办学质量，原因在于我国中外合作办学的发展时间还不长，积累的办学经验还十分有限，再加上我国目前的经济体制正处于转轨过程中，市场尚未发育完善，社会参与的力度有限。因此，政府必须依靠其制度性力量，充当质量监控的主导者角色，发挥其自上而下的问责精神和刚性的规范强制性，才能维护依法办学，保证办学质量和社会效益。

1. **法律规范。**在复杂多样的跨国高等教育中，一个国家教育质量保障法律法规的成熟度和完备度在很大程度上决定其跨国教育的质量和效益。因此，建立和完善中外合作办学法制，一直被视为中外合作办学的根本保障。法律法规作为一种规范性、制度性保障手段，在中外合作办学质量保障中主要起教育、保护和威慑作用。为了规范管理中外合作办学，保证中外

¹作者简介：雷芳（1989—）女，湖南长沙人，湖南大学教育科学研究院硕士研究生，研究方向为高等教育理论。

合作办学的质量和良性发展态势,激发各方办学积极性,我国政府相继颁布实施了一系列规范中外合作办学的法律法规,如《教育法》(1995)、《职业教育法》(1996)、《高等教育法》(1998)、《民办教育促进法》(2002)、《中外合作办学条例》(2003)、《中外合作办学条例实施办法》(2004)、《教育部关于当前中外合作办学若干问题的意见》(2006)、《教育部关于进一步规范中外合作办学秩序的通知》(2007)、《教育部办公厅关于开展中外合作办学评估的通知》(2009)等^[2]。另外,教育部还配套了若干规范性文件。这些法律法规对中外合作办学的性质、机构设置、项目审批、教育教学活动、监督管理、法律责任等都作出了明确规定,初步形成了“申报一审批一监管一评估”政策框架体系,对中外合作办学的各种行为起到了较为明确的规范作用,奠定了中外合作办学质量保障的基础。

目前的当务之急,一是将中外合作办学法律法规进一步细化,并制定与之相配套的、可操作性的法律法规实施细则,并根据中外合作办学的发展变化,及时修订与完善相关法律法规,确保与时俱进,发挥政策法规的导向作用;二是借鉴跨国高等教育的经验,中外合作办学的立法应尊重国际法、国际公约和国际惯例,同时应从提升我国的能力建设、开发人力资源和增进国际理解的长远眼光出发制定中外合作办学的法律法规。

2. 行政审批。中外合作办学审批制实施的目的在于从源头上遏制资质不良的境外机构与国内不具备办学条件的机构违规办学,确保中外合作办学正确的办学方向,保障受教育者的合法权益。中外合作办学的审批主要分为中央政府审批与地方政府审批两级层面。中央政府审批的范围主要是对本科以上高等学历教育的中外合作办学机构和项目;地方政府审批的范围主要是申请设立高等专科教育和非学历高等教育的中外合作办学机构和项目。

中外合作办学审批制在合作办学初期,为中方教育机构合理选择和确定外方教育机构,严格执行国家关于引进优质教育资源中的定性和定量要求,规范国外课程质量、师资力量、管理人员构成等重要指标,确保引进优质教育资源方面功不可没。但这种审批方式缺少灵活性和弹性,审批效率也较低,这在一定程度上会影响到中外合作办学者的积极性。随着我国中外合作办学的发展和审批方式的逐步完善,针对我国中外合作办学大多数为合作项目,为节约政府的人力、物力、财力,提高中外合作办学的市场准入质量与效率,体现监管的高效性原则,可借鉴香港或阿联酋 QUAIB 模式的做法^[3],将审批制改为灵活的注册制,严格注册条件和注册前有关的认证资格,特别要注重对外方机构的资质与课程资质的审查,保证引进质量,满足市场对不同层次和特色教育供给的需求。同时为更好地实施“两个机制”、“两个平台”,落实执法、处罚机制,必须建立健全中外合作办学机构和项目的退出机制,避免教育资源的低水平和重复引进,保证引进质量。

3. 政策调控。当前,我国对高等教育中外合作办学的管理主要集中在单个项目的可行性

分析和办学资质的审批上,缺乏对合作办学整体的宏观规划,专业和学科设置主要还是依靠市场,政府宏观调控力度不够,致使中外合作办学的专业结构出现严重失衡(主要集中在一些热门、投资成本低、应用性强的专业和学科上),这种专业过于集中的状况不利于区域经济发展对人才多样化的需求,严重制约着中外合作办学的可持续发展。^[4]因此,建立和完善合理引进与有效利用优质教育资源的长效机制,政府责任重大。政府一方面要对中外合作办学的发展进行总体规划,以充分整合合作办学双方的优质资源,避免低水平重复建设;另一方面要引导各高校根据自身的层次和特色发展不同类型、不同模式的中外合作办学,扬长避短,充分发挥各种模式的高等教育中外合作办学的作用。此外,政府还要对优质教育的引进做好区域规划,促进教育公平。中外合作办学的初衷之一是促进教育公平,让更多的人享受到优质的教育资源,而当前我国中外合作办学机构或项目绝大多数都集中在沿海发达地区,中西部尤其西部仍旧偏少。为此,我国应当切实推出中西部发展中外合作办学的优惠政策,积极引导国外优质的教育资源进入广大西部地区,实现中外合作办学效益最大化。

4. 评估评价。中外合作办学评估是对经审批后正在开展的中外合作办学机构和项目办学状况进行合格评价,它是政府实施中外合作办学质量保障的四大举措之一。^[5]通过评估,一方面可以运用行政权威,自上而下地加强对中外合作办学机构和项目的监督和管理,特别是对整体办学思想、教育质量和办学效益的评估,实现以评促建、以评促改的目的;另一方面可以及时把握现实办学状况并向社会公布中外合作办学机构和项目的评估结果,为社会和广大受教育者提供较全面和可靠的就学指导和服务信息,以便其准确地选择学校或专业。

首次教育部中外合作办学评估工作于2009年下半年启动,由教育部国际合作与交流司统一组织,教育部学位与研究生教育发展中心具体实施,先在辽宁、天津、江苏、河南四省市试点,评估指标体系分为合作办学机构和项目两类。这次评估工作创新了传统的质量保障模式:一是,坚持以办学单位的自我评估为主,强调办学单位自律;二是,评估信息公开透明,接受社会监督;三是,评价方式多元,采用办学单位社会声誉调查和学生满意度调查等作为同行评价的有效补充,形成了多元评价的新格局;四是,价值主体协同参与,营造了政府、社会、办学机构、受教育者等价值主体责权明确、共同参与的良好氛围。^[6]这是一次具有里程碑意义的中外合作办学评估工作,因此,需要及时总结评估经验,并进一步完善评估标准。接下来的工作就是要结合中外合作办学涉外的特殊性,加强与跨国高等教育输出方质量保障机构和组织合作,借鉴跨国高等教育质量保障的先进经验,并在此基础上构建具有中国特色并与国际接轨的外部质量保障评估体系,切实提高和改善中外合作办学质量。

二、社会应发挥质量调节的积极作用

中外合作办学在服务贸易总协定中(GATS)被视为一种商业存在,已经被广泛接受并付诸实践。无论跨国高等教育输入国进入中国市场看中的经济收益和投资回报,还是办学的专业选择、费用收取、财务运作等方面,产业性和市场性明显。在应对中外合作办学市场性

方面,我国政府主导型质量保障体系往往无法有效运用市场机制和社会力量进行监管,造成质量保障真空或监管无力。实施跨国(境)教育的国家其质量保障的成功经验表明,市场机制的引入能及时地将社会对人才培养的要求、毕业生的就业情况及其他有关信息反馈给办学机构,是办学机构及时了解社会经济部门和社会发展对人才培养要求的重要途径。同时,社会力量还通过新闻媒体、社会舆论、民众心理、社会中介机构评价等对中外合作办学的运行情况进行监督,对一些违规行为进行预警,进而实现干预和调节。

1. 市场经济引导。中外合作办学的发展之所以如此迅速,原因在于它适应了市场的需求,具有培养计划先进性、教学内容和教学形式新颖性、管理模式创新性等特点,灵活、敏锐、多元,市场导向性特征显著。因此,中外合作办学尤其需要市场经济的引导和检验。一方面,市场对中外合作办学的引导作用主要是通过用人单位的人才需求体现出来的。用人单位是中外合作办学的出口环节,中外合作办学的教育质量如何,培养的人才能否适应工作岗位,用人单位最清楚,也最有发言权。更重要的是用人单位能够从自身的需求出发,对中外合作办学的质量,包括专业选择、课程设置、教学过程等多个环节提出不同的要求,将市场化机制引入中外合作办学之中,帮助中外合作办学机构和项目更好地适应经济社会的发展要求。另一方面,市场竞争和效益机制引入中外合作办学后,既重视教育服务质量,又运用产业化运作手段,能全方位、多层次优化配置、整合中外高校资源,提高合作办学资源使用效率和效益,最终实现中外合作办学教育资源深度优化和办学效率、效益显著提升。

2. 社会舆论监督。所谓舆论监督即以舆论作为工具的监督方式,指“新闻媒体运用舆论的独特力量,帮助民众了解政府事务、社会事务和一切涉及公共利益的事务,并促使其沿着法制和社会生活公共准则的方向运作的一种社会行为。”^[7]在西方,舆论监督被称为在立法、司法、行政之外的“第四种权力”,作为一种社会契约的保障机制,发挥着越来越大的作用。卢梭认为舆论是除了政治法(根本法)、民法和刑法之外更为重要的第四种法律,它可以保持一个民族的创制精神,而且可以不知不觉地以习惯的力量代替权威力量。^[8]

舆论监督中外合作办学是社会公众通过舆论的方式、手段对中外合作办学内部管理偏差行为的曝光、批判与谴责,促使中外合作办学的发展符合其发展规律,以达到保障中外合作办学质量的目的。在当前社会日益开放,通讯工具日益发达,交流方式日益多样化,人与人之间交往日益增多的情况下,舆论监督对于中外合作办学的影响和作用也日益增大。一方面,社会舆论监督可以使公众增强对中外合作办学质量的关注,引导社会各界广泛参与到中外合作办学质量的管理中来。另一方面,公众的意见或建议对中外合作办学质量的发展有着借鉴与警示作用,依赖外部社会舆论的约束,通过舆论监督做出相应的反馈,及时地调整中外合作办学的政策,以维持中外合作办学的自律意识,有利于提高中外合作办学质量。

近年来,社会大众对中外合作办学的关注程度不断提高,舆论的导向作用日益明显。例

如, 搜狐教育频道联合 40 多家媒体推出了“2006 年度十大品牌中外合作办学项目”评选活动, 旨在展示国内的中外合作办学项目, 表彰优秀的项目品牌, 推动行业发展。择校网在 2007 年和 2008 年又分别推出了“十佳推荐中外合作办学机构或项目”的评选。腾讯网也在网上开展了“全国中外合作办学十强院校”的票选活动。尽管这些网络评选活动还存在不完善之处, 但作为社会舆论监督的重要手段, 它们在监督和保障中外合作办学质量方面所发挥的作用却不容小觑。

3. 社会中介组织评价。在西方, 教育领域广泛存在着社会中介组织, 一般被称为“中介团体”(Intermediary Body)、“缓冲组织”(Buffer Organization)或“减压阀”。^[9]从跨国教育质量保障体系普遍经验来看, 拥有依法成立的独立的社会中介组织, 对形成一个完整的质量保障体系是至关重要的。这些社会中介组织在教育质量保障中发挥重要作用, 其中, 由社会中介组织实施的教育评价是最重要途径之一。它们往往受政府的委托和资助, 接受高校的申请, 运用评估的方法, 开展对高等教育的质量鉴定活动, 承担起高等教育质量保障机构的任务。

在我国, 一方面由于政府的职能尚未完全转变, 政府各级行政部门还不愿意把有关中外合作办学的质量评估和监控任务主动委托给相应的社会中介机构; 另一方面, 我国现有的专业评估机构的能力和水平有待提高, 其资质需要有关部门予以认证, 因此, 我国社会中介组织独立完成中外合作办学机构和项目的评估任务还有一定的困难。但“初生之物, 其形必丑”, 作为中外合作办学质量保障的发展方向 and 趋势, 我国应积极转变政府职能, 逐步树立教育评估中介组织的权威, 发挥第三方监管的作用, 形成以外促内的质量保障机制和教育评估机制。例如上海地区开展的中外合作办学认证工作经验值得学习和推广。上海发挥政府的引导作用, 依托上海市教育评估院和上海市教育协会, 联合多个中外合作办学中介组织成立了中外合作办学认证委员会, 自主开展认证工作。认证委员会自主开展的认证工作作为政府加强对中外合作办学的宏观管理, 发挥社会中介组织应有的作用, 形成“管、办、评”适度分离的有效机制进行了有益探索和实践。

三、办学机构应发挥质量管理的基础作用

相对于政府的宏观质量监控、社会的积极质量调节, 作为办学主体的中外合作办学机构, 在中外合作办学质量保障中处于基础地位。因为, 政府的法律规范、行政指导, 需要办学机构的内化才能转变为自觉行为; 社会方面的市场引导、舆论监督和中介组织评价, 也需要办学机构的主动调适才能变为促进质量提高的压力和动力。中外合作办学的初衷就是要引进国外优质的教育资源, 培养市场急需的各级各类高级专门人才。这种人才培养的质量, 从根本上讲, 要通过办学机构的教育教学实现。因此, 应着重于构建内部质量保障体系, 办学机构自我质量的监控和保障至关重要。

1. 决策管理。决策是管理的核心。可以认为, 整个管理过程都是围绕着决策的制定和组

织实施而展开的。诺贝尔经济学奖得主西蒙甚至强调，管理就是决策，决策充满了整个管理过程。^[10]决策管理的实质是谋求中外合作办学内外部环境的平衡，并对内部质量保障起统领和指挥作用。依据《中外合作办学条例》第21条规定，在中外合作办学的机构或项目内部，决策管理主要由“理事会”、“董事会”或“联合管理委员会”来执行。^[11]决策管理的主要任务是根据社会需求的发展变化，并结合本机构（项目）的实际情况，确定本机构（项目）的教育质量方针、培养目标、教育质量标准和规章制度和政策，协调管理过程中出现的各种矛盾，确保机构（项目）内部各系统的正常运转。因此，可以说，决策管理的质量直接影响到整个质量管理体系的有效运行。

2. 过程控制。过程控制是围绕人才培养这一核心而展开的，主要涉及三大要素：课程、教学和教师。从课程方面来看，课程是教学的载体，主要解决“教什么”的问题。首先，课程目标必须坚持“以人为本”的教育理念，应依据学生的需求、社会的需求以及合作双方共同审议来确定。其次，课程内容必须重视教材的选取，一方面，强调引进“原汁原味”的国外教材，学习国外先进的知识和技术；另一方面又要注意引进的方式应该从内容和形式层面上升到思想和本质层面，应把引进的重点放在借鉴原版教材的先进理念上，同时还要注重中外课程和教材的融合，促进教材的“国际化”与“本土化”相结合。最后，课程评价的方式应灵活多样，即要把国外的培养标准同中国教育政策、方针等要求结合起来，取长补短，优化课程评价方式。

从教学方面来看，教学是人才培养的中心环节，主要解决“怎么教”的问题。首先，教学理念是教学行为的指导思想，我们应着重从制度层面和知识层面引进国外先进的教学管理及教法、学法理念，促进我国教学观念的变革。其次，教学内容上，中西方课程的衔接不仅仅是先进知识和技术的引进，更是一个中西方文化融合的过程。在实际教学过程中要根据学生的实际情况和发展要求，随时调整与更新教学内容，将西方先进的教学理念和教学模式与中国本土特色相融合，真正实现合作办学模式的优越性。最后，教学评价上，应将形成性评价与终结性评价结合起来，并灵活采用开卷、闭卷、口试、笔试、科研和实践等多种方式客观地、综合地考查学生各方面的发展情况。

从师资方面来看，高素质的师资队伍是教育教学质量保障的基础，主要解决“谁来教”的问题。在中外合作办学过程中，首先，尽快建立外籍教师的资质认证系统和职业资格证书制度，对引进的外籍教师要从资质上进行把关，要注重引进优质的国外教师资源。其次，要注重教师培训，通过中外双方教师在教学上的合作与交流，或选派中方教师到国外进行培训等方式，促进合作办学机构和项目中师资队伍的国际化和国际化。第三，建立教师质量评估机制，定期对教师的教学与科研等方面进行评价，确保合作办学教学质量和人才培养核心要素的高质

量。

3. 评价督查。评价既是政府、社会实施质量保障的重要途径，也是中外合作办学内部质量管理的有力手段。中外合作办学的内部质量评价体系是一个复杂的系统，这个系统是多层次、多方面的，从目前实施的情况来看，至少包括四个评价子系统：办学机构的质量评价系统、具体合作项目的质量评价系统、教师教学质量评价系统和学生综合测评系统。建立健全上述质量评价系统是推进中外合作办学内部质量评价的基础。

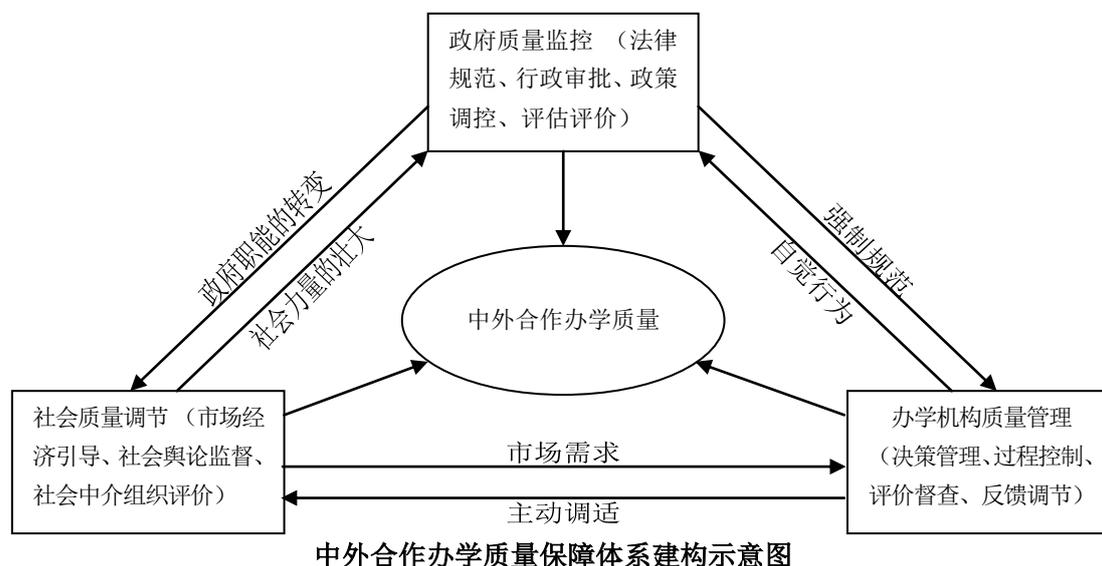
督导检查是我国高校教育教学质量监控管理普遍采用的形式，同时也是中外合作办学机构内部质量管理的重要方式。督导检查主要分为经常性督导检查 and 定期督导检查两种，也可分常规的质量督导检查和重点项目的督导检查。前者主要通过平时作业、测验、考试、召开座谈会、检查性听课等方式进行；后者一般有开学前的教学准备工作检查、期中教学检查和期末检查等。中外合作办学的教育教学质量可以从教师的考核、学生的考试、毕业设计、毕业生就业率等多方面体现出来。因此，中外合作办学机构（项目）内部质量保障体系应当借助评价督查的方法对教学效果进行监控，以保证教育质量。

4. 反馈调节。反馈调节是通过建立有效的教育教学质量信息渠道，及时准确地收集整理反馈得来的信息，随时调节教育教学工作，使其始终处于良性运行状态。^[12]因此，及时、准确的信息是进行反馈调节的基础。中外合作办学机构的反馈调节工作依赖于信息的通畅、迅速和准确，因此，建立起有效的质量信息网络是实现及时调节教育教学工作，是办学机构始终处于良性运行状态的关键。有效的质量信息网络的建立，首先，需要一支高素质的信息处理队伍；其次，需要与用人单位、人才市场等建立有效的沟通渠道，收集来自用人单位、人才市场、政府管理部门、学生及其家长等各方面的信息；最后，对收集来的信息进行储存、整理、统计和分析。有效的质量信息网络的建立有利于通过信息网络，及时、准确地掌握教学及管理活动的各种信息；有利于把来自不同对象、不同渠道的教育质量信息反馈给决策管理部门以及其他有关部门，从而实现其对教育质量实施有效的监督和调控。

四、结语

综上所述，高等教育中外合作办学质量保障体系的建构（如下图所示），需要政府、社会和办学机构三方的共同参与、分工负责和协调推进。首先，我国的现实国情以及中外合作办学的涉外特殊性决定了中外合作办学的质量监控和管理必须充分依靠政府的制度性力量，通过强化法律规范、行政审批、政策调控以及评估评价等方式充当好质量监控者的角色，发挥其自上而下的问责精神和刚性的规约强制性。其次，随着我国市场化模式的逐步确立，再加上中外合作办学产业性和市场导向性等特征，中外合作办学应充分发挥市场这根“指挥棒”的作用，以需求为导向、以质量为杠杆、以竞争为手段、以效益为目标，充分发挥市场机制在中外合作办学质量调节方面的作用。同时社会应通过新闻媒体、社会舆论、民众心理、社会中介机构评价等对中外合作办学的运行情况进行监督，对一些违规行为进行预警，

进而实现干预和调节,确保中外合作办学质量。第三,作为办学主体的办学机构,一方面,政府的法律规范、行政指导等强制性规范需要办学机构的内化才能转变为质量保障的自觉行为;另一方面,社会方面的市场需求、舆论监督和中介组织评价,也需要办学机构的主动调适才能变为促进质量提高的压力和动力。因此,办学机构应自觉、主动地承担起质量管理的基础作用,并着力从决策管理、过程控制、评价督查以及反馈调节等方面来保障教育质量。



参考文献

- [1] 郭丽君,李慧颖.中外合作办学质量保障:制度与文化视角[J].高等教育研究,2014(5):49-54.
- [2] 中华人民共和国教育部中外合作办学监管工作信息平台:规范中外合作办学行为的法律法规[DB/OL].
http://www.crs.jsj.edu.cn/index.php/default/news/index/53.
- [3] 郭朝红,江彦桥.我国对中外合作办学监管的现状、问题与对策[J].高教发展与评估,2010(5):99-105,129.
- [4] 林金辉,刘志平.高等教育中外合作办学研究[M].广州:广东高等教育出版社,2010:122.
- [5] 林金辉.中外合作办学教育学[M].厦门:厦门大学出版社,2011:219.
- [6] 唐振福.我国高等教育中外合作办学质量保障体系建设研究[J].江苏高教,2013(2):28-30.
- [7] 何梓华.新闻理论教程[M].北京:高等教育出版社,2009:206.
- [8] 卢梭.社会契约论[M].商务印书馆译本,1987:73.
- [9] 盛冰.教育中介组织:现状、问题及发展前景[J].高教探索,2002(3):81-84.
- [10] 周三多,陈传明,鲁明泓.管理学—原理与方法[M].上海:复旦大学出版社,1999:221
- [11] 顾建新.跨国教育发展理念与策略[M].上海:学林出版社,2008:236.
- [12] 余小波.“三位一体”:高等教育质量保障新模式的建构[J].黑龙江高教研究,2007(6):10-13.

Thinking about the quality assurance system of Sino-foreign cooperation in running schools

LEI Fang

(Institute of Education and Science, Hunan University ,Changsha 410082,China)

Abstract: In order to guarantee the quality of sino-foreign cooperation in running schools, we should give the full role of leading by government, play the positive role of society and the fundamental role of education institution, strive to build up the "three to one" quality assurance system, which system realize the organic combination of quality monitoring by government, quality regulation by society and quality management by education institution. The government should strengthen legal norms, administrative examination and approval, policy regulation and evaluation; society should strengthen the guide of market economy, social supervision by public opinion and social intermediary organization evaluation; education institution should pay attention to decision-making management, process control, evaluation and feedback in order to ensure the quality of education.

Keywords: Sino-foreign cooperation in running schools; quality assurance system; government ;society; education institution