

美国高等教育第三方评价监管机制探析

李思思

(南方医科大学教学发展中心, 广东广州 510515)

摘要: 为了保证高等教育质量, 以美国高等教育认证委员会为代表的美国高等教育第三方质量保障机构逐渐形成了以自评和同行评价为基础的质量保障体系, 并不断优化其利益主体参与、第三方评价的监管机制。文章通过对美国高等教育第三方评价监管机制的历史和现状的分析, 提出了我国高等教育评价应逐步由政府评价过渡到非政府评价, 扶植并推动第三方评价组织的建立与发展, 同时认证过程中应重视同行的评价和公众的参与, 充分利用评价结果等的启示。

关键词: 美国; 高等教育; 第三方评价; 监管机制

中图分类号: G40-058.1, G649 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2019)05-0035-05

Interpretation of the Third Party Evaluation Supervision Mechanism of American Higher Education

Li Sisi

(Center for Teaching & Learning Development, Southern Medical University, Guangzhou, Guangdong 510515)

Abstract: In order to ensure the quality of higher education, the American Higher Education Accreditation Commission, which represented the third-party quality assurance institutions of American higher education, has gradually formed a quality assurance system based on self-evaluation and peer evaluation. In addition, it constantly kept optimizing their supervision mechanism with stakeholder participation and the third-party evaluation. By comparing the current situation of the supervision mechanism of the third-party evaluation of higher education in China and the US, this paper puts forward some enlightenments to the development of the third-party evaluation and supervision mechanism of higher education in China.

Keywords: The United States; Higher education; Third-party evaluation; Supervision mechanism

当前, 我国高等教育质量评价方式以自评为主, 他评为辅, 即由高等院校内设评价部门, 对教学质量进行监控。教育行政主管部门对高等院校的评价包括教育教学的宏观评价和人才培养的微观评价, 如办学目标和理念、办学基本条件、师资结构、专业培养标

准、课程设置等方面。^[1] 如此的评价体系使得我国高等教育处于比较封闭的状态, 社会公众无法了解高等教育的办学水平。因此, 由专业评价组织和行业协会等横向评价主体, 即第三方评价主体, 开展的公开公正的教育质量评价和调查等成为高校和社会的共同

需求。他山之石,可以攻玉,美国以高等教育认证委员会(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)为代表的美国高等教育第三方质量保障机构,其质量评价标准和监管机制对我国高校评价与监管有启示意义。鉴此,本文在对美国高等教育第三方评价的监管机制的历史和现状进行分析的基础上,提出对我国高等教育第三方评价监管机制发展的启示。

一、美国高等教育的监管机制

美国高等教育第三方评价的监管机制的根本目标是保障美国高等教育质量。美国的高等教育评价机构的认证工作主要是经美国高等教育认证委员会(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)和美国教育部(United States Department of Education, USDE)认定专业认证机构,这些被认定的非营利性的评价与认证机构负责院校和专业认证工作。美国高等教育认证委员会和美国教育部具有教育质量保证和监督的职能,主要通过对高等教育评价机构的认定对高等教育机构进行质量监督和监管,以保障和提高教育质量;并通过调控评价机制规范评价制度,为学生和家长、高等学校、政府和社会投资机构服务。美国的高等教育评价与认证机构是地区或区域性的私立的教育协会,其主要职责是制定院校或专业评价标准,并依据这些标准开展同行评价。美国教育部没有直接参与到院校和专业的认证过程中,而是由其认定的第三方评价与认证机构完成高等院校和专业的教育质量的评价工作。

二、美国高等教育第三方评价的监管机制的发展史

美国政府在1952年颁布了著名的《退伍军人权利法案》,在该法案颁布后,美国的高等教育取得了蓬勃发展,许多高等院校相继建立起来,但是由于新兴院校的大量涌现,高等教育的学术质量受到了许多影响,因此,美国政府决定修订《退伍军人权利法案》。在修订案中,美国政府没有建立联邦政府的高等教育审查机构,取而代之的是美国政府决定用高等教育评价与认证保障高等教育的质量,即只有通过认证的院校才有资格招收符合《退伍军人权利法案》的申请人,由美国教育部设立专项办公室负责院校的评价与认证工作,认证程序由此建立起来。起

初,美国政府公布了美国区域认证机构和专业认证机构的名单。联邦政府制定的认证程序很大程度上是依据一些民间机构的认证标准,随着时间的推移,联邦政府的认证标准变得极其复杂。高等教育认证工作在1992年的美国教育法案修订案中正式被认定为联邦政府行为。^[2]

美国非政府机构的认证过程始于高等教育认证委员会联合会(Federation of Regional Accrediting Commissions of Higher Education, FRACHE)和全国认证委员会(National Commission on Accrediting, NCA)对认证协会会员的筛选。1974年,美国二级后教育认证委员会(Council on Postsecondary Accreditation, COPA)通过合并上述两个机构,实现了促进和保障高等教育评价与认证质量的目标。美国二级后教育认证委员会成立了一个监管委员会负责认证机构的申请和审查工作。但是由于存在区域性、民族性和专业性机构的认证要素的不一致问题,二级后教育认证委员会于1993年被迫解散。在探讨全国性认证机构的结构和目的的过渡时期,美国二级后认证委员会发挥了过渡时期的非政府机构认证作用。1996年,高等教育认证委员会(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)正式成立,成为新的非政府认定机构的代表。高等教育认证委员会维持原二级后教育认证委员会的框架和认证过程,所有经原二级后教育认证委员会认证通过的高校和专业都被延长至新的认证标准的确立。

截至1992年美国教育法案修订案的颁布,联邦政府的认定标准和美国二级后教育认证委员会的认定标准已经基本趋于一致。1992年修正案的目标为加强联邦政府、州政府以及认证机构间的责任关系,以加强教育质量的审查和减少助学金项目的欺诈和滥用。然而,修订案使得这三方的角色模糊,以至于认定机构变得更像是监管机构,而联邦政府则陷入教育学术质量审查的角色。联邦政府的权力则体现在通过政策的制定来管理高等教育认定机构。1992年国会决定联邦政府不需要花费大量的时间来审查认证机构。至此,许多专业认证机构不再充当联邦政府守门人的角色,申请联邦政府认定的资格被取消,制定专业认证标准的压力因此转移到非政府认定机构上。总之,1992年修正案极大地加强了对学术标准、认证程序和财政管控以及汇报要求的监管和控制。

三、美国高等教育第三方评价的监管机制的现状

现阶段美国的高等教育评价与认证制度是以自评和同行评价为基础的质量保障体系。美国高等教育评价与认证是由利益相关主体发起并成立,独立于高校与政府的、具有权威性的高等教育评价体系。其监管机制为利益主体参与、第三方评价。^[3]

1. 监管的主体和客体

美国高等教育评价与认证是通过专业认证机构,即第三方评价机构行使权力,以保障和提高大学的教育质量;教育主管部门并没有直接参与到高等院校和专业的评价工作中。

美国的高等教育评价与认证机构分为四种类型,其中区域认证机构负责认证公立和私立的非营利性的有学位授予权的两年制和四年制院校;全国信仰导向类认证机构负责非营利性的有学位授予权的教会院校的认证工作;全国职业导向类认证机构负责营利性的,以职业导向为目标的院校的认证工作(包括有学位授予权和无学位授予权的院校);专业认证机构负责具体专业的认证,如法学,医学,工程学等。^[4]

美国非政府层面的同行评价机构自行制定评价标准对高等院校和专业开展同行评价,但却对高等教育机构没有法定控制权。

美国高等教育评价是建立在一系列传统的学术理念的基础之上的:高等教育机构有保障教学质量的义务,高校是学术自主权的领导者和主要源泉;高校应以保障学术质量为核心使命;高校自主权是保障和提高学术质量的关键;学术自由的繁荣需要以学术为导向的环境;高等教育机构和社会的繁荣需要非集权化和多样性的教育目标和使命的支撑。^[5]

2. 监管的作用

(1)质量保障。评价是院校和专业向学生及公众保证教育质量的主要方式。美国的第三方认证包括院校认证和专业认证两个部分。院校认证主要由美国的地区性评价认证机构承担,专业认证由专业性评价与认证机构承担,覆盖了工程学、人文学、社会科学、医学、农学等各个领域。另外,不断提高的评价标准也有助于营造提高教育质量的良好氛围。

(2)获得政府资金支持。联邦政府要求获得政府资金的院校必须通过认证机构的认证,要求接受学生奖学金和教师科研基金的院校必须通过认证机构

的认证。联邦政府发放给学生的助学金在美国大学学费中占有较高的比例,联邦政府的此项要求也意味着政府间接对高校教学质量的监控。

(3)有助于组织决策。企事业单位在招聘时会衡量应聘者的资质,而通过认证的院校将作为衡量标准之一,毕业于这样的高校意味着经过专业培训,能够承担岗位赋予的职责。同时,院校是否通过认证也是个体和基金会做出捐赠决定的参考条件之一。研究显示,通过高等教育评价与认证的高等院校获赠的比例远远高于未通过认证的院校。

(4)有助于学分互认。有助于学生转学时进行学分折算,学生在经过认证的院校获得的学分被视为质量保证的重要指标。美国大学生可以根据个人意愿申请转学,学生在转出院校所修的学分可以根据转入院校的要求折算为相应的学分,通过认证的院校的学生所转出的学分折算率往往高于未通过评价与认证的院校的学生的学分折算率。

3. 监管程序与机制

美国高等教育第三方评价与认证体系是一个由美国高等教育认证委员会、美国教育部和认证机构组成的认证体系(图1)。美国政府授权美国高等教育认证委员会和美国教育部,由美国高等教育认证委员会和美国教育部认定院校和专业认证机构,再由认证机构对高校和专业进行认证的认证程序。

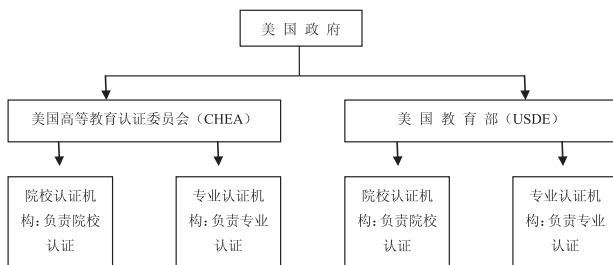


图1 美国高等教育第三方评价与认证体系

4. 院校与专业认证程序

美国高校的院校和专业认证周期通常为几年,最长周期为十年。认证是持续进行的,任何一次认证的通过并不代表无限期的认证合格状态,院校和专业认证是需要定期进行的。自我认证的结果是不被公众认可的,认证通常需要专业的认证机构通过一系列的认证程序来完成。基本的认证程序通常包括院校准备认证材料,同行检查组的考察认证,最后由认证机构做出认证结论。^[4]

自我检查阶段:高等院校根据认证机构的相关标

准撰写自检报告;同行鉴定阶段:由高校教师和管理人员组成的同行检查组,阅读自检报告并组成调查小组走访校园,同行检查组是评价委员会成员的主要组成部分;校园检查阶段:调查小组根据上述报告提供的材料对院校进行评价,调查小组除上述同行外还包括公众成员,所有调查小组成员都是自愿参与的;认证机构的决定:由高校管理者、教师和公众成员一起做出开展认证的决定,认证机构可以对未认证过的院校及专业进行认证,可以对已认证的院校及专业进行重新认证,还可以否定对已认证院校及专业的认证结果;周期性检查:学院和专业将接受持续的检查,他们通常会准备自检材料并接待走访调查。

通常,高等院校有专门负责评价和认证的办公室,负责评价资料的落实。主管教学的副校长负责院校评价与认证中评价与认证材料的收集与编写,以及与评价机构的沟通;主管教学的副校长是专业评价和认证工作中的主要负责人。

5. 评价与认证机构的问责制

认证机构对其认证结果负责,即认证机构对公众和政府投入高等教育的投入和预期的教育质量负责。认证机构对内遵循本身机构的常规自我审查,对外需通过美国高等教育认证委员会或美国教育部的周期性外部审查。在2013年,有18个院校认证机构和67个专业认证机构通过了美国高等教育认证委员会或美国教育部的周期性外部审查,这些认证机构完成了美国7 896所高校的院校认证和42 686个专业认证工作。^[6]

(1)美国高等教育认证委员会(非政府机构)的认定标准

美国高等教育认证委员会有六条认定标准,其标准主要强调院校和专业的学术质量保障和提高。委员会要求认证机构有清晰的教育质量标准以及明确的预期,其认定的院校和专业通过其认定程序来确定是否达到该标准;要求认证机构按照其制定的准则要求院校和专业提供持续的可靠的教育质量和学生成就的信息以维护公众的信任并保障高等教育投入;要求认证机构鼓励院校和专业进行自我审查,并通过持续自我检查而做出改进的行为;同时认证机构需保持恰当公正的组织政策制定程序,包括有效的制衡等;认证机构还需对其认证行为进行自我审查,以保障认证的持续性;认证机构需保障其稳定的财政支持。

美国高等教育认证委员会通常是对上一个十年的两个临时报告进行审查。该审查由委员会负责组

织,由院校代表、认证机构和公众代表组成的评议团对认证机构的自我评价进行审查。

(2)美国教育部(政府机构)的认定标准

美国教育部的认定标准着重强调被认定的院校和专业是否符合联邦政府对学生奖学金资助项目及其他联邦政府的资助项目对教育质量的要求。这些标准要求认证机构遵守如下特定领域的标准和准则:院校使命中需包含有与学生成就相关环节,包括不同院校和机构的课程完成率、资格考试通过率、就业率等标准;课程设计;师资;设施设备;财政和行政能力;学生支持性服务;招聘和招生标准、学术日历、专业目录;基于学位和资格要求的专业目标;学生投诉记录;院校的投诉记录,包括学生贷款违约率、财务和合规性审计结果、专业认证以及秘书为该院校提供的其他相关记录等依据1965年联邦高等教育法(第四章)修订案对学生资助的要求。

美国教育部的认定通常周期为五年。美国教育部的认定是基于与认证机构的交流、认证机构的书面报告以及对认证机构的实地考察而得出的结论。美国教育部向全国院校质量咨询委员会、指定的教育专家和公众成员提出是否认定该认证机构的建议,反之,委员会对美国教育部长提出认定建议。

通过美国高等教育认证委员会和美国教育部认定的评价与认证机构也不尽相同。评价与认证机构依据其具体情况选择认定机构。高等教育认证委员会的认定会赋予认证机构的学术合法性,帮助这些组织和院校专业巩固在美国高等教育界的地位。美国教育部的认定有助于其认证机构认证的院校和专业申请联邦政府的学生奖学金资助。总而言之,美国高校认证是一个互信的、标准化的、有据可查的、公正的、同行审查的过程。

6. 利益主体参与、第三方评价的监管机制

政府对高等教育的过度监管在一定程度上阻碍了高等教育的发展并抑制高等教育的创新。美国教育部通过对高等教育认证机构的监管来保障高等教育质量,而高等教育认证机构则通过其认证结果对公众和政府投入高等教育的投入和预期的教育质量负责。满足公众和政府投入高等教育期望的关键是提供高等院校绩效以及学生学习成果的可靠信息,认证机构的自我监管过程为此提供了有效保障。在这种监管机制下,政府的职责是建立一个监管框架和具体的授权,并建立完善的问责制度。高等教育认证机构为公众提

供了准确的信息,减轻了院校在数据收集方面的负担,从而提高了院校的工作效率。

这种利益主体参与第三方评价的监管机制在保障高等教育质量的同时促进和加强了学生学习并提高了机构绩效。此外,这种监管机制推动了高等教育的多元化和个性化发展,保障了高等教育机构的自主权和学术自由,鼓励了教育创新。

四、美国高等教育监管机制带来的启示

根据前述的美国高等教育第三方评价组织的组织和运行,对我国的高等教育评价可以有以下启示。

(1)逐步由政府评价过渡到非政府评价,扶植并推动第三方评价组织的建立与发展。美国政府没有直接参与到院校和专业评价和认证的全过程中,而是通过对认证机构的认定和监管,间接地影响院校和专业的评价与认证。

引入与高等院校没有直接利益关系的第三方质量评价会具有较高的公信度,其行政上的独立性也对其认证结果的客观性和公正性提供有力保障。

(2)认证过程中重视同行的评价和公众的参与。参照美国的做法,认证决定应该由高校管理者、教师和公众成员一起做出的,同行和社会公众的自愿参与不仅保证了认证结果的公开和公正,也有利于增强社会公众对高等院校的了解和信任,树立高校在公众中的良好形象。

(3)公开认证结果,充分利用评价结论。增强教育质量评价的公开性,发布评价报告,不仅有助于认证结果的推广和利用,同时也能通过教育评价经验的交流促进第三方评价与认证机构的发展,提升教育质量。

参考文献

- [1] 席成孝.我国高等教育质量第三方评估机制探析[J].陕西理工学院学报:社会科学版, 2014(4):85-89.
- [2] Jane V. Wellman. Recognition of Accreditation Organizations: A Comparison of Policy & Practice of Voluntary Accreditation and The United States Department of Education [M]. Washington DC: Council for Higher Education Accreditation, 1998:15-18.
- [3] 尚虎平.非政府评价的政府管理效果:美国高校基于利益相关主体参与的第三方评价对我国的启示[J].内蒙古社会科学:汉文版,2007(5):88-95.
- [4] Judith S Eaton. An Overview of U.S. Accreditation [M]. Washington DC: Council for Higher Education Accreditation, 2015:5-9.
- [5] Judith S Eaton. Federalizing Accreditation: A Quandary for Higher Education [J]. Inside Accreditation, 2011,7(1):5-7.
- [6] Accreditation: Universities and Higher Education [N/OL]. U.S. Department of Education, (2018-12-26). <http://www.ed.gov/accreditation?src=accred>.
- [7] 郑鑫,沈爱祥,尹弘飏.教师需要怎样的专业学习共同体?——基于教师教学满意度和教学效能感的调查[J].全球教育展望,2018(12):77-88.
- [8] 高宏钰,霍力岩,黄爽.西方发达国家关于专业学习共同体(PLC)研究述评及启示[J].外国中小学教育,2019(1):52-60.
- [9] 张会肖,张志艳,张佳.专业学习共同体视域下的高校教师专业发展路径研究[J].教育与职业,2015(34):54-56.
- [10] 魏会廷.教师学习共同体:实现教师专业发展的有效途径[J].继续教育研究,2015(7):83-85.
- [11] 王晓芳.什么样的“共同体”可以称作教师专业学习共同体——对教师专业学习共同体理论的审视与反思[J].教师教育研究,2014(4):16-22.
- [12] 付永昌.合作文化视阈下高校教学团队建设研究[J].江苏高教,2008(2):93-95.
- [13] 秦莉.农村教师专业学习共同体建构中的困境及消解策略[J].吉林广播电视大学学报,2017(7):39-40.