

高校教育质量治理：质量保障体系设计与运行

张安富 张 华

摘要：提高高校人才培养质量成为新时代高等教育发展的主题，保障人才培养质量是高校的主体责任。合理设计质量保障体系的核心要素与结构流程，把握质量保障体系的重要特征，构建质量保障体系有效运行的机制，是加强高校质量保障体系建设、实施高校教育质量治理的有效举措。

关键词：质量治理；质量保障体系；设计与运行

截至2019年，我国高等教育毛入学率达到51.6%，已经进入普及化阶段，这是我国高等教育发展历史上的一个重要节点。高等教育普及化是一个多层次、多维度的渐进过程，并将呈现出多样化、个性化和现代化的发展趋势，同时也为保障高等教育质量带来了新挑战。在我国高等教育普及化阶段，高校如何坚守人才培养质量标准？加强高校质量保障体系建设、形成质量保障的内在机制是重要举措。

一、使命使然：高校质量保障体系构建的必要性

教育部2018年6月在成都召开了新时代全国普通高等高校本科教育工作会议。专门召开全国性本科教育工作会议，在新中国历史上还是第一次，充分反映出教育部对本科教育的高度重视。陈宝生部长在会上做了“坚持以本为本、推进‘四个回归’，全面振兴本科教育”的重要讲话。成都会议后，教育部相继印发了《教育部关于加快建设高水平本科教育 全面提高人才培养能力的意见》（教高〔2018〕2号）、《关于深化本科教育教学改革全面提高人才培养质量的意见》。这一系列重要文件吹响了全面提

高本科教育质量的集结号，发出了全面提高本科教育质量的动员令，奏响了全面提高本科教育质量的新篇章。2019年10月28日召开的党的十九届四中全会，开启了全面推进治理体系和治理能力现代化的新征程。在这样的新形势下，高校加强内部质量保障体系建设是全面贯彻党的十四届四中全会以及教育部有关文件精神，推进高校人才培养质量治理体系现代化、提高人才培养能力的重要举措。

从普及化阶段的高教特征来看，普及化高等教育是一个复杂的系统，进入普及化阶段并不意味着精英教育和大众化教育两个阶段形态的消失，而是不同的高校精英教育、大众化教育、普及化教育三种形态表现的程度不同而已。就现有高校办学类型而言，有公办院校与民办院校，有历史悠久的院校与新办院校，有中央部委所属院校与地方所属院校，有“双一流”建设院校与一般院校，还有普通高校与成人高校，虚拟大学、在线教育以及网络学习也在快速发展。虽然各层次、各类型高校办学定位不同、价值追求有别、质量标准各异，但自觉地对社会、对市场、对学生保证和承诺质量的要求是一致的，因此，应该健全高校内部质量保障体系建设，逐步形成自觉、自省、自律、自查、自纠的质量文化，确保培养

张安富，武汉理工大学教授，中国高等教育学会院校研究分会理事长；张 华，武汉理工大学教育经济与管理研究生。

与高校自身办学定位和人才培养目标定位相适应的、能够满足社会需求的人才。尤其是随着高等教育普及化程度的不断提高,教育信息技术的不断深入运用,网络教育和远程教育的形式会受到学生的青睐,新的教学形式、教学手段的出现以及没有“围墙”大学的产生,对传统的高等教育质量保障模式提出了新的挑战,这更要求高校教育工作者进一步研究和完善内部质量保障体系。

从世界高等教育质量管理来看,1961年美国的阿曼德·费根堡姆(A. V. Feigenbaum)提出了全面质量管理的思想。他强调:质量管理的对象不仅仅是产品质量,还应包括工作质量;质量管理不应局限于产品的制造过程管理,还应扩大到与质量有关的所有环节;质量管理不仅仅是专门管理人员的事,还应要求全员参与,让所有相关人员都为质量的提升做贡献^[1]。西方许多国家高等教育早已进入普及化阶段^[2],这些国家高校为保证人才培养质量,依据全面质量管理思想,建立起内部质量保障体系,并在实践中持续改进完善,以此对社会和各利益相关者负责,恪守质量承诺,不断提高人才培养质量。20世纪90年代开始,世界发达国家从强调外部质量保障转向内部质量保障,从强调发挥教学管理部门的作用转向全员性、全程性、全面性的“三全管理”,从强调高校内部的学术标准转向更加关注社会“客户”的需求,从强调资源要素投入转向强调学生发展,从而形成了以学生为中心、以需求为导向、以高校为主体、持续改进、闭环管理的质量保障理念。高等教育普及化的西方国家高校内部质量保障体系建设的经验值得刚刚进入普及化阶段的中国高校学习借鉴。

从我国高校教学工作评估来看,“五位一体”评估制度的实施,虽然强化了政府对高校教学工作 and 人才培养质量的监控作用,促进了高校教学条件的不断改善,教学管理制度逐步完善,教学质量得到基本保障,但是,无论是合格评估还是审核评估,在专家向被评高校反馈的意见和提交给教育部评估中心的评估报告中,高校内部质量保障体系建设与运行中的问题仍是最突出、最需要整改的内容。这表明目前我国

高校内部质量保障体系建设总体上处于初创阶段,还需要不断地完善和增效。

从高校教学管理现状来看,目前我国高校教育质量建设中还存在一些突出问题和“经验式”“粗放式”管理的现象,对于现代管理理念和方式的学习及运用还不够;质量意识、质量标准、质量评价、质量管理等落实到教育教学各环节,内化为师生的共同价值追求和自觉行动还不到位;质量保障体系建设的理论研究与经验积累都还十分有限,很多时候是依靠相互模仿、生搬硬套概念等方式搭建起质量监控的框架,缺乏一个系统完整、科学有效的理论构思与体系设计。另外,由于大部分高校探索建立内部质量保障体系的时间还较短,运行过程中各部门之间的衔接和配合还未得到足够的关注和有效的协同,由此也造成了制度无法落地或执行力不够、效果难以显现等问题。

二、体系设计:高校质量保障体系的核心要素与结构流程

高等教育普及化阶段,虽然我国不同地区高等教育发展不平衡,以及不同类型高校在办学定位与人才培养目标定位、承担的使命与服务面向等方面存在差异,但高校作为保障人才培养质量的主体是明确的、一贯的、永恒的,坚守各自高校的质量标准是应然的价值追求,基于“三全管理”的思想,以及决策、执行、监督“三权鼎力”的思路,构建严谨、规范、科学、精细的教育质量管理体系应该“有专门机构与人员、有质量目标与标准、有教学资源支撑与保障、有教学过程运行与管理、有质量监测与评估、有质量信息反馈与改进”。这“六有”核心要素,对于构建完整的、科学的高校内部质量保障体系具有普适性。

如果把“六有”核心要素分别转化为六个相对应的系统(见图1),它们就形成了彼此相互关联、相互作用、螺旋式上升的闭环质量保障体系,其结构流程如图2所示。即在高校决策层的顶层设计和指挥下,在质量目标和标准

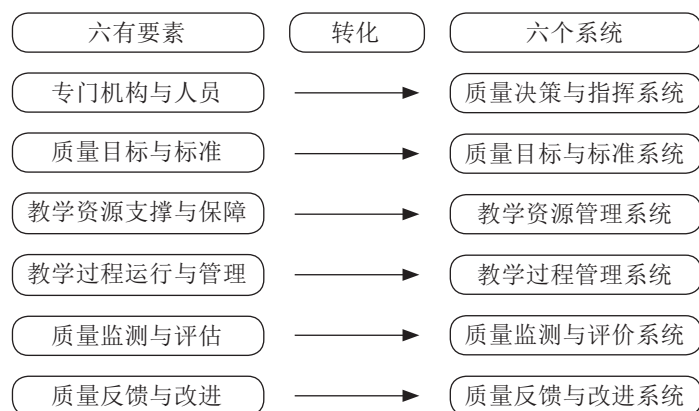


图1 “六有”核心要素转化为六个系统示意图

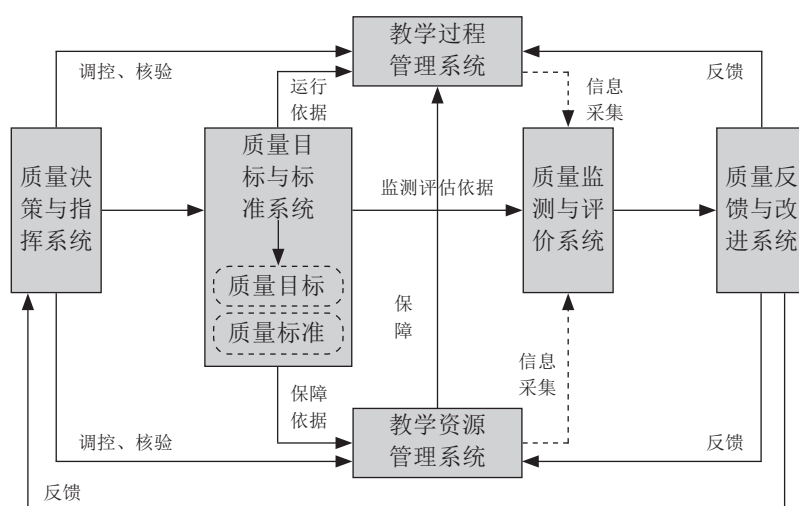


图2 高校内部质量保障体系的结构流程示意图

参照下，对教学过程和资源保障进行监测—评价—反馈—改进，从而形成高校内部质量保障体系基本架构。

高校内部质量保障体系中六个系统分别具有不同的功能。

(1) 质量决策与指挥系统。该系统由高校质量管理领导机构和组织机构组成，处于整个教学质量保障体系的最顶层，具有统领性和驾驭性的特点。其决策的正确性和指挥的效能直接决定了高校教育教学活动的发展方向，是高校内部质量保障体系持续、稳定、有效运行的关键系统。

(2) 质量目标与标准系统。该系统由高校办学定位、人才培养总目标和质量标准（分为输入质量标准、过程质量标准、结果质量标准）组成，是高校内部质量保障体系的出发点，也是最终落脚点，它反映着高校对教育教学质量的理

解，也反映着高校对国家、行业 and 自身以及利益相关者的质量承诺，还决定着人才培养模式、课程设置、教学内容、教学组织形式等。

(3) 教学资源管理系统。该系统的教学资源既包括影响教育教学质量的人力、财力、物力等硬件资源，也包括课程、学术和文化等软件资源。在高等教育普及化阶段，确保和提高教育教学质量，不仅要有足够的硬件资源保障，也需要丰富的软件资源保障。高校内部质量保障体系既重视资源建设，还要关注资源的有效配置与管理，以保障存量资源在人才培养中得到充分利用。

(4) 教学过程管理系统。该系统由培养方案管理、日常教学管理、学风建设与学生指导、第二课堂管理、教学档案管理等环节组成，实质上是对教学活动的各过程和各环节进行运行管理的统称，是保障人才培养质量的基础系统。

其主要功能是以学生发展为中心、以产出为导向的理念指导制定主要教育教学过程管理的条例、规定、规程等工作规范，形成涵盖教育教学活动全过程相配套的制度文件，保障教育教学活动规范、有序、持续进行。

(5) 质量监测与评价系统。该系统由教学质量监测、教学质量分析、教学质量评价等部分组成，是对教学资源保障情况和教学各环节的质量实施监测的重要系统。监测获得的信息和数据是教育教学质量评价的重要依据，评价结果可以判断高校内部质量保障体系运行的有效性。

(6) 质量反馈与改进系统。该系统由教学质量反馈形式、教学质量改进措施、教学质量改进结果核验等部分组成，是高校内部质量保障体系的调节、修正系统。质量反馈与改进是我国高校教学质量保障实践中最薄弱的环节，是普及化阶段质量保障体系建设关注的重点。高校质量管理人员在质量评价的基础上，将评价结果及时反馈给相应的部门、单位和人员，使其对照检查，改进工作，补齐短板，从而达到质量标准、实现质量目标。

不同高校质量保障体系构成系统的名称、组成、结构都可以不同，但整体的基本功能是相似的。

由图2分析可见，高校内部质量保障体系各系统的逻辑关系与基本流程是：

(1) 质量决策与指挥系统处于质量保障体系的首要位置，确立高校的质量目标和标准。

(2) 质量目标与标准系统是教育教学资源管理系统的保障依据，是教育教学过程管理系统的运行依据，也是质量监测与评价系统的监评依据。

(3) 教学资源管理系统支撑和保障教学过程管理系统的正常、有序运行。

(4) 质量监测与评价系统分别从教学资源管理系统和教学过程管理系统采集信息，依据质量目标和标准的评价指标体系进行评价，评价结果传递给质量反馈与改进系统。

(5) 质量反馈与改进系统分类梳理评价结果，按类别分别将质量评价结果反馈给教学过

程管理系统、教学资源管理系统以及质量决策与指挥系统。

(6) 质量决策与指挥系统调控教学过程管理系统和教学资源管理系统，督促其改进，并核验改进的成效，以支撑质量目标与标准的达成，形成“闭环”管理。

三、“五性”特征：高校质量保障体系的简要分析

高校内部质量保障体系的制定应体现符合性和充分性，更重要的是在运行的过程中体现规制性、常态性和有效性。

一是符合性。高校内部质量保障体系的文件应该符合国家政策、行业（企业）要求、高校定位、人才培养目标，与高校的内外环境相适应。质量保障活动应该符合高校内部质量保障体系的要求和质量标准的达成。

二是充分性。高校内部质量保障体系应该涵盖人才培养的全部活动和过程，结构合理，程序完善，职责明晰，闭环管理。

三是规制性。高校内部质量保障体系以质量目标和标准为基准，提供一种内生性的质量保障制度和程序。只有依赖高校的主动性与积极性，全员、全程、全方位严格执行内部质量保障体系的规定和流程，而不仅仅是外部监督，教育教学质量才会得到保障。规制性的具体要求是：不折不扣地执行质量标准，这是人才培养的基本质量要求，如果质量标准达不到，培养出来的人才就是“不合格”的“产品”；严格执行高校一系列质量管理制度规范，有规可循，有法必依，保障教育教学活动持续有序。

四是常态性。高校内部质量保障体系有效运行应体现在日常教育教学活动之中，延伸到高校教育教学全过程、全方位，深入到每一位师生员工内心深处，内化为常态化的教育教学行为自觉，形成高校自身教学质量持续改进机制，以及自觉、自省、自律、自查、自纠的质量文化。

五是有效性。高校内部质量保障体系运行的效果应该达到质量标准、实现质量目标，并

向学生、家长、用人单位等利益相关者保证教育教学质量，持续改进教育教学质量，促进教育教学质量不断提高。

四、保障机制：高校质量保障体系的有效运行

构建高校内部质量保障体系是质量保障的必要条件，但不是充分条件，只有遵循质量保障体系，严格执行，落实到位，才能使高校教育教学质量得到充分保障。持续改进、PDCA循环、内部审核、管理评审及信息技术支持是高校内部质量保障体系有效运行的基本方略。

(1) 持续改进

高校教育教学过程中出现偏差甚至问题是不可避免的，即使按照预设的工作计划实施教育教学活动，不能完全达成既定的目标和标准也是有可能的，重要的是学校质量管理部门善于通过校、院（部、系）二级督导、例行教学检查监测、专项教学评估、学生信息员反馈、社会用人单位调查等途径，及时识别人才培养目标、专业毕业要求、教育教学活动、教学资源保障等方面不合格事项的存在，评估其问题严重程度，研究并采取具体的措施有效改进不足，确保今后不再发生类似的不合格事项。

譬如，通过本科人才培养过程的分析，探讨持续改进的活动。学校定期评估专业人才培养目标与国家、行业（企业）、自身办学定位等要求的符合度，如图3左侧所示。如果符合度不高，则应依据产出导向（OBE）的理念，改进专业人才培养目标定位；相反，则进一步评价其达成度，如果其达成度高，说明人才培养质量得到保障，如果其达成度不高，则应实施教学改进。另一方面，定期评估专业毕业要求的符合度，如图3右侧所示。如果其符合度不高，则应依据产出导向（OBE）的理念，改进专业毕业要求；相反，则进一步评价毕业要求的达成度，如果其达成度高，说明人才培养质量得到保障，如果其达成度不高，则应实施教学改进。多维度的持续改进是高校内部质量保障体系有效运行的重要环节之一。

(2) PDCA循环

PDCA循环是解决高校教学质量问题的有效方法之一。通过质量管理方案的制定、执行、检查和处理的过程循环运行，确保质量持续改进。据此，高校可聚焦整个教育教学过程中的质量控制点，如课堂教学、实践教学、课程成绩评定、课程评估、专业评估等各个方面，构建若干个PDCA循环，使教育教学质量得到持续改进并螺旋式提高。

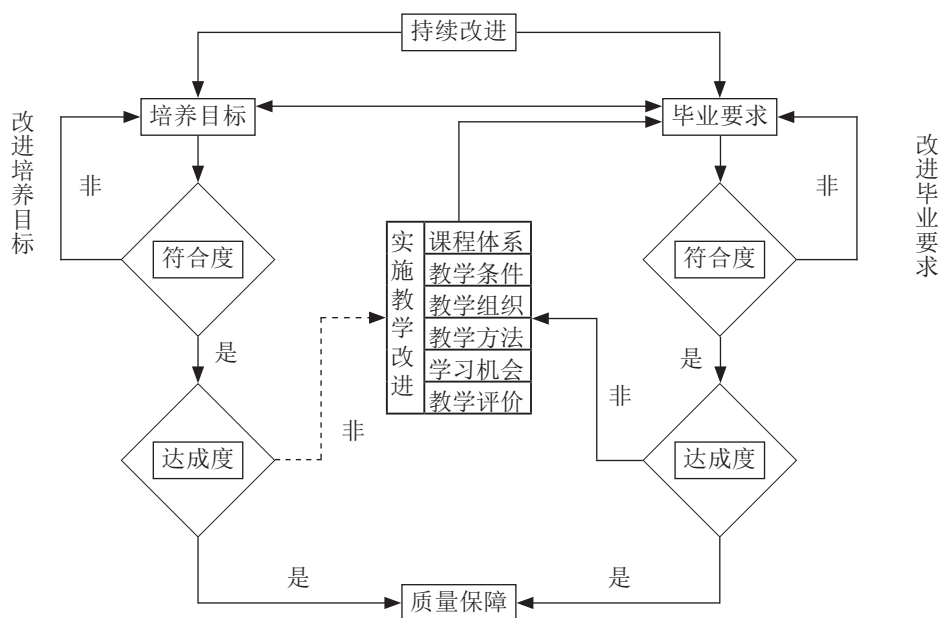


图3 本科人才培养过程中持续改进示意图

譬如，基于 PDCA 循环解决课堂教学质量问题。高校质量管理部门编制课堂教学质量评价表，利用教学督导或学生信息员监测发现问题，把发现的主要问题（如教师照屏宣科、教学脱离实际等）反馈给相应的开课单位和任课教师，由开课单位制订整改方案，并责成相关任课教师进行整改；高校质量管理部门跟踪整改结果，核验是否符合要求。如果符合要求，则同意该教师继续任教；否则，进行第二次 PDCA 循环，直至整改结果达到教学规范要求。每循环一次就能解决一些问题，取得一定成效，由此螺旋式上升，会带来课堂教学质量持续提升。解决其他教学环节的质量问题都可类似采取 PDCA 循环方法解决。

（3）内部审核

内部审核是一种自我评价机制，又是高校建立自我约束机制的一个重要组成部分。我国高校目前只建立了内部经济审计制度，审计办学经费的使用情况，督促高校遵守财务管理规范，提高办学经费的使用效率，但随着国家越来越重视高校质量文化建设，越来越突出高校在质量保障中主体作用，高校可以将成熟的内部经济审计制度拓展为质量保障体系的内部审核，并将其作为质量保障的重要管理活动之一，其目的就是评价高校内部质量保障体系的符合性和有效性。一旦发现内部质量保障体系存在不符合项，尽快采取纠正和预防措施，确保内部质量保障体系有效运行，达到各个环节的质量标准。具体来说，就是要评价内部质量保障体系以下四个方面运行的符合度或有效度：评价各项质量管理制度、规范要求与学校办学定位和发展目标的符合情况；评价各个部门履行工作职责与其应完成目标任务的符合情况；评价各个教育教学环节和各项教育教学活动与其质量目标的符合情况；评价内部质量保障体系的各项规定、要求得到有效落实的情况。

高校质量保障体系的内部审核相对于外部审核具有更多的优势，因为内部审核是高校质量管理者自主组织的管理活动，参与审核的人员也是高校经过培训后的专家教授或管理干部，

他们更了解学校的校情，更能发现质量管理过程中存在的问题，提出的改进建议更有针对性。内部审核还具有易于组织、节约时间、便于安排等特点，既可以事前审核，也可以事中审核，还可以事后审核。

（4）管理评审

管理评审是指对高校的质量保障体系及其决策等进行审核，是校长的重要职责之一，是确保高校内部质量保障体系具有持续的适宜性、充分性和有效性的的重要举措，也是促进高校内部质量保障体系持续改进的组织保障。

一是确保内部质量保障体系持续的适宜性。高校内部体制机制改革、领导层变更、职能部门或教学单位调整等，这些内部办学环境变化是不可避免的，那么就有必要随着内部环境的变化改进内部质量保障体系，调整部门的权力边界和职责，使其不断适应各方面质量管理的要求。

二是确保内部质量保障体系持续的充分性。当高校内外部环境变化时，自觉识别风险和机遇，不断完善内部质量保障体系，使其符合新时期党的教育方针、政策及教育行政部门有关文件精神，确保其体系的完整性和充分性。譬如，党和政府强调高校要以立德树人为根本任务，充分发挥课程思政在育人中的作用，如果高校质量保障体系中缺乏“立德树人”“课程思政”等方面的激励政策设计和制度安排，这就可以视为学校政策和制度安排存在不充分性。

三是确保内部质量保障体系持续的有效性。有效性是指质量保障体系运行的结果与确立的质量目标和标准的吻合程度。当高校内外部环境发生变化时，可能会影响质量保障体系运行的结果，从而影响其有效性，因此，有必要适时修改完善内部质量保障体系，或采取措施应对内外部环境变化产生的副作用，确保内部质量保障体系能够持续、有效运行，实现高校确立的质量目标和标准。

譬如：某高校每年召开一次内部质量保障体系管理评审会议，由高校校长主持，高校相关领导、质量管理办公室主任、教学单位主要负责人和相关职能部门负责人参加。会议分析质量保

障体系的运行情况，对高校内部质量保障体系的适宜性、充分性、有效性进行研讨。如果学校的人才培养目标定位、专业培养方案设计、教学资源配置等存在与内部环境变化不适宜性的问题，如果质量保障机构与人员、质量目标与标准、绩效激励政策、教学管理制度等存在与外部环境变化不充分性的问题，如果招生生源质量、在校生四级英语考试通过率、毕业生就业率等存在与学校发展目标和年度工作计划符合度降低的有效性问题的，则通过会议研究提出改进措施，形成管

理评审决议，责成有关责任部门根据管理评审决议，对适宜性、充分性、有效性存在的不符合项采取整改措施，补齐短板，质量管理部门负责监督执行和跟踪检查，确保质量保障体系具有持续的适宜性、充分性和有效性。

管理评审与内部审核二者都是高校自我约束机制的重要组成部分和必不可少的质量管理活动，是评价和确保内部质量保障体系持续有效运行、形成质量文化的重要保障机制。二者之间也有许多差异，如表 1 所示^[3]：

表 1 管理评审与内部审核差异比较

内容	管理评审	内部审核
目的不同	确保内部质量保障体系的适宜性、充分性和有效性	评价内部质量保障体系的符合性和有效性
范围不同	对内部质量保障体系的整体性审核	对各个部门教育教学及质量管理的过程、活动进行审核
依据不同	依据是内外部环境（国家政策、行业需求、高校体制机制等）变化，识别机遇与挑战	依据是内部质量保障体系
人员不同	主持者是校长，有关管理人员参加	主持者是分管校领导，审核人员实施审核
方法不同	以会议形式研究内部质量保障体系如何持续改进，以适应内外部环境的变化	审核人员有计划、独立地现场获取客观证据，与内部质量保障体系进行对照，评价其符合性和有效性
结果不同	形成完善内部质量保障体系的改进决议，确保内部质量保障体系具有持续的适宜性、充分性和有效性	内部质量保障体系内部审核报告及不符合项清单

（5）信息技术支持

在高校内部质量保障体系建设中运用现代信息技术既是一种可选择的质量保障手段，也是时代发展的必然要求。脱离现代信息技术的质量保障体系运行不仅效率低效，还有可能制约教育教学监测，造成评价信息的阻断或遮蔽。因此，加强现代信息技术在质量保障体系中的运用刻不容缓。

第一，开发适合现代教育教学质量管理信息化平台。高校教育研究者、管理者与信息技术人员协调与合作，运用大数据挖掘与分析技术，探索开发适合现代教育教学模式的质量监测与评价的信息化管理系统。第二，联通整合学校质量管理的相关信息。校内各方力量共建质量管理大数据平台，实现多维度数据共享，避免信息孤岛，以便各责任部门利用学校质量管理大数据平台进行关键质量要素的比较与评价，为持续改进提供可靠的依据。第三，加强质量数据对学校内部决策的支持。注重对质量管理监测数据的分析

和解读，让其为教育教学管理决策与改进服务。第四，提升质量管理队伍的信息素养。注重吸纳懂得现代教育质量管理理念、熟练掌握现代信息技术的人员参与到质量管理工作当中，及时组织针对不同对象的现代信息技术培训，提升相关人员熟练运用信息化技术进行质量管理的素养。

参考文献：

- [1] 马建生，等. 高等教育质量保障体系的国际比较研究[M]. 北京：北京师范大学出版社，2014：29.
- [2] 别敦荣，易梦春. 普及化趋势与世界高等教育发展格局[J]. 教育研究，2018（4）：135-149.
- [3] 周长春，李北群. 教育质量管理体系导论[M]. 南京：江苏人民出版社，2008：310.

[感谢复旦大学徐雷教授、同济大学李亚东教授、盐城工学院方海林教授、教育部高等教育评估中心郑觅同志对本文的建议和完善]

[责任编辑：周 杨]