

# 构建我国跨境高等教育的保障机制

张翠菊<sup>1</sup>, 黄 谦<sup>2</sup>

(1. 重庆工商大学 管理学院, 重庆 400067; 2. 重庆工商大学 国际商学院, 重庆 400067)

**摘要:**通过分析跨境高等教育的界定与发展及我国高等教育监管机制的现状,从政府、社会 and 高校三方面论述了构建我国跨境高等教育质量保障机制的有效措施。

**关键词:**跨境高等教育;质量保障;机制构建

**中图分类号:**G64

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-2767(2011)03-0119-04

质量是高等教育的生命线,构建跨境教育质量保障体系是高等教育国际化发展的必然要求。随着跨境高等教育不断发展,我国应积极借鉴国内外成功经验,形成具有政府、社会和高校三方共同协调、互为一体的跨境高等教育质量保障机制。

随着经济全球化的不断发展和深入,我国的跨境教育得到了迅猛发展。从1950~2005年底,我国共接受各类来华留学人员88.4万人;2005年度我国各类出国留学人员总数为11.85万人,2005年全年各类来华留学人员总数为14.11万人,截至2010年底,全国(除香港、澳门和台湾以外,下同)共有中外合作办学机构和项目712个,与1995年初相比,增加了9倍多,覆盖了28个省、自治区、直辖市<sup>[1]</sup>。随着跨境高等教育在我国的迅速发展,其质量保障问题越来越受到广大教育工作者和社会公众的关注,成为跨境教育的核心问题。现就我国跨境高等教育保障方面的现状及提高教育质量的办法展开讨论。

## 1 跨境高等教育的界定与发展

2003年11月,在经济合作与发展组织(OECD)和挪威教育部共同举办的“第二届教育服务贸易论坛”上开始使用“跨境教育”(cross-border education)的概念。2004年11月联合国教科文组织(UNESCO)和经济合作与发展组织共同起草了“保障跨境高等教育办学质量指南”(Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education),其中对跨境教育的概念做了较详尽的说明<sup>[2]</sup>。2005年,联合国教科文组织和经济合作与发展组织在“跨境高等教

育高质量供应的指导原则”(the UNESCO/OECD “Guidelines for Quality Provision in Cross—Border Higher Education”)中,进一步确立了跨境教育的概念:在教师、学生、学习计划、教育机构/供应者、课程材料穿越国家有管辖权边境的高等教育<sup>[3]</sup>。跨境教育可以增加教育机会,提高教育参与。在全球知识经济迅猛发展的过程中,更高的学历和专业资格有利于提高个人的机会,也有助于促进社区和国家的发展与繁荣<sup>[4]</sup>。从国际教育界和我国的现实情况来看,实行跨境高等教育项目,实施中外合作办学的具体好处主要表现在:(1)促进教育的发展。我国教育整体水平并不高,而实行跨境高等教育有利于我国引进教育资源,推动高等教育改革,促进高等教育国际化的进程;(2)加强能力建设。通过跨境教育的发展可以提升我国在行政、教育管理、课程管理、社会与经济领域的能力,促进国家的发展;(3)增进国际理解。通过国际教育和国际流动,可以促使世界对中国有更多地了解;(4)获取经济利益。通过跨境教育项目的推进,有利于我国进一步发展知识产业和服务产业,增进经济利益;(5)获得技术移民。随着学生的流动,我国可以通过移民的方式得到所需要的人才,尤其是高技术的人才。

但是,作为一种新型的教育模式,跨境教育在给我国带来许多发展机遇的同时,也带来了不少的风险与挑战。况且,我国跨境高等教育质量保障体系的发展尚不健全,这也导致了一些劣质、甚至是欺诈性的跨国高等教育活动有机可乘。所以,我国必须重视跨境高等教育质量保障机制的构建和完善,采取积极有效的措施来引导跨境教育健康、稳步的发展。

## 2 我国跨境高等教育监管机制的现状

据联合国教科文组织《2006年世界教育数据汇编》统计,截止到2004年,全球出国留学学生共有

收稿日期:2010-12-06

基金项目:重庆市教育委员会人文社会科学研究资助项目(08jwsk187)

第一作者简介:张翠菊(1982-),女,河北省衡水市人,在读硕士,从事人力资源管理研究。E-mail:crystalzcyj@163.com。

250万人,而中国的留学生就占世界留学生总数的14%,居于世界首位;据教育部统计,1978~2006年底,各类出国留学人员总数达106.7万人。

从办学模式来看,目前我国主要是以中外合作办学的方式为主。因为我国规定,国外教育机构、其他组织或者个人不得在中国境内单独设立以中国公民为主要招生对象的学校及其他教育机构,所以跨国教育机构要在中国开拓市场,必须要和中国的有关机构合作<sup>[5]</sup>。截至2010年7月,全国(除港澳台以外,)共有422个通过复核的中外合作办学机构和中外合作办学项目(含内地与港澳台地区合作办学机构和内地与港澳台地区合作办学项目),覆盖了24个省、自治区、直辖市,包括上海(66)、北京(41)、江苏(21)、辽宁(20)、浙江(22)、天津(19)等省市<sup>[6]</sup>。

### 2.1 制定相关法律保障跨境教育质量

我国跨境教育主要表现为中外合作办学,所以,中外合作成为跨境教育质量监管中一个新的领域。2003年9月1日起施行了《中华人民共和国中外合作办学条例》(以下简称条例),为了确保《条例》的贯彻实施,2004年又出台了《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》,该法律补充完善了《条例》中的相关规定,进一步为中外合作办学质量保证提供了依据与政策指导。另外教育部还相继出台了《关于进一步规范中外合作办学秩序的通知》《关于做好中外合作办学机构和项目复核工作的通知》等一系列相关规范性的文件。其中《民办教育促进法》和《中外合作办学条例》两个法律是目前我国用于指导中外合作办学,保障中外合作办学质量的主要法律。这一系列文件加强了对高校跨境教育质量的监督,规范了办学秩序,提高了办学质量,对保障跨境教育的质量发挥了重要作用<sup>[7]</sup>。

### 2.2 专门设立教育涉外监管专职机构

我国教育部在2002年专门设立了教育涉外监管专职机构,设立该机构的目的是为了加强对各类教育涉外活动的监督与管理。该机构具体采取的四项工作措施可加强对跨境教育的监管:(1)建立教育涉外服务和监管对外宣传信息网,公布有关政策、经审批设立的中介机构名单、经有关部门确认的出国留学项目、中介机构业绩以及是否受到有关部门表彰或处罚等动态运营情况;(2)加强对境外教育机构的资质认证,使广大留学生能到可靠和声誉好的学校学习;(3)推动建立中介行业协会,加强行业自律。通过行业协会制定行业

规范和标准,进行中介评估、评比、评级等,推动有实力、规模大的中介进一步拓宽业务空间;(4)抓好中介从业人员的业务培训工作,逐步实行中介从业人员经培训合格后持证上岗的办法<sup>[8]</sup>。

### 2.3 对跨境高等教育进行质量评估

为进一步规范中外合作办学秩序,提高办学质量,促进中外合作办学更加健康地发展,教育部采取4项措施加强中外合作办学监管。即重点推进“两个平台”和“两个机制”建设。(1)依托教育部教育涉外监管信息网,设立教育部中外合作办学监管工作信息平台,通过办学监管信息公示,实施对中外合作办学的动态监管;(2)加强所颁发学历学位证书认证工作,开发中外合作办学颁发证书认证工作平台;(3)开展中外合作办学质量评估,建立中外合作办学质量评估机制;(4)强化办学单位和各级管理部门的责任,建立中外合作办学执法和处罚机制<sup>[9]</sup>。另外,教育部还建立了中外合作办学机构和中外合作办学项目评估体系的具体指标以评定合作办学机构的水平<sup>[10]</sup>。

### 2.4 开展跨境高等教育学历学位认证服务

截止2009年我国已与40个国家和地区签订了相互承认学位、学历和文凭的双边协议。这些相互承认学位、学历协议的签署,为中外学生在更大范围内进一步深造和就业等合法权益提供了法律保障。2009年12月30日我国教育部留学服务中心出台了境外学历、学位认证评估程序 and 标准。学历认证评估标准的制定与执行,以中国的法律、法规为依据,以中国国务院教育行政部门的有关规定和政策为指导,以中国加入或签署的国际公约和双边(多边)协议为准则,以现行的中国高等教育学历、学位框架体系为基础,以相关国际组织和专业机构编制的专业指南为借鉴,以各国国家(地区)学历框架体系为参考。学历认证需确认学历、学位证书或高等教育文凭颁发院校是否被纳入该院校所在国的国家高等教育体系,是否系该国政府或政府认可的专业组织承认的拥有相应学位授予权的高等院校或其它学位授予机构。

## 3 构建我国跨境高等教育质量保障机制

由于跨境教育跨越国界的特殊性,其教育质量关系着我国的形象、教育主权的完整等特殊性质,所以我国必须要更加重视跨境高等教育质量保障机制的构建和完善,采取积极有效的措施来引导跨境教育健康、稳步的发展。

### 3.1 政府宏观质量调控

#### 3.1.1 促进政府由“划桨者”向“掌舵者”转变

要想有效发挥教育评估在促进跨境高等教育质量提升中的作用,政府就必须实现由“划桨者”向“掌舵者”的转变,即政府要只在宏观层面对教育评估活动加以控制和调节,尽可能地把评估决策权交给跨境高等教育机构自身及其它社会机构,从而丰富和完善教育质量评估和监管的主体,从而建立起一套严密的、多层次的、分工明确的、自上而下的质量监管系统(见图1)。

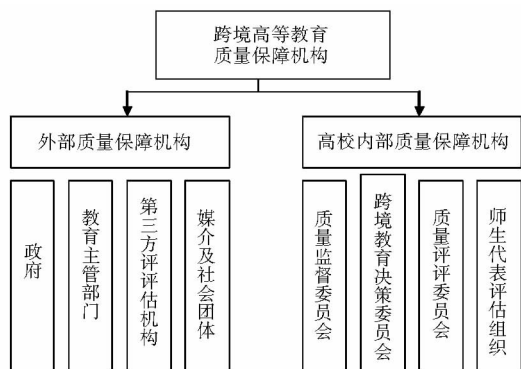


图1 跨境高等教育质量监管体系

**3.1.2 加强对外方教育机构的审核** 为了从源头上保证跨境高等教育质量,在任何跨境高等教育项目开始之前,政府相关行政管理部门都应该对国外教育服务提供者的办学资质和办学能力进行全方位的调研和评估,在综合分析的基础上再最终决定该项目是否开展以及开展的规模等。具体来说,审批过程主要考查3方面的内容:(1)该机构在其所在国是否依法设立并取得了法人资格;(2)该机构是否取得该国政府主管部门的认可或者权威的质量认证机构的认可;(3)参考所在国民间组织或者新闻媒体等该机构的排名及各种新闻报道;在通过审批之后,还必须加强后续的监督管理,应对各跨境教育办学机构的培养目标、培养要求、课程设置、教学内容等进行审查,并进行定期检查和不定期抽查以加强监管,确保跨境高等教育的质量。

**3.1.3 建立健全中外合作办学的立法** 立法是建立完善的外部质量保障体系的重要前提。我国对跨境高等教育质量保障的立法相对较晚,体系还不够健全,总体仍滞后于法规的建设,相对滞后于跨境高等教育的高速发展,而且这些法规、部门规章在规范中外合作办学质量方面仍存在很多缺陷,如教学质量评估、评估指标的解释、师资质量鉴定等都缺乏详细的解释和规定。

为保证我国跨境教育的质量,应学习吸收国(境)外在跨境教育质量保障方面的先进经验,

对跨境高等教育质量保障的标准、组织、周期、结果公布、奖惩等做出明确规定,使各跨境教育机构和项目在相应法律和法规的约束下,积极制定内部教育质量保障的规章制度以保障内部教育质量<sup>[11]</sup>。并且,应引导地方在严格落实《办学条例》和《实施办法》等相关操作程序和办法的同时,积极探索适合地方自身特色的、更加具体的跨境教育方面的地方性法规。

### 3.2 社会质量调节

除了政府和高校自身以外,社会质量调节也是参与跨境高等教育质量保障建设的重要组成部分。《条例》中规定,行政审批机关应组织或委托中介组织对实施学历教育的中外合作办学项目进行办学质量的评估,以发挥教育服务供求关系的调节以及社会对跨境教育质量的保障作用。

**3.2.1 推动中外合作办学的社会认证工作** 我国现行的教育评估一般都是自上而下的行政性评估,用统一的评估指标体系进行评定。对于跨境教育方面的评估如果只采取单方面评估,所收集和获取的信息资料不全面,就难以全面地、动态地跟踪海外办学机构的教育质量状况。目前,上海市对中外合作办学质量采用了认证的方式,并成立“中外合作办学认证委员会”以发挥社会合作办学质量的保障作用<sup>[12]</sup>。我国其它地区也可以借鉴上海的经验,参照国际通行的做法制定认证的程序性规则,积极推动社会机构对中外合作办学进行认证,组织中外合作办学单位共同确定认证标准,同时与国外教育评估机构进行合作,从而促进跨境教育质量的提高。

**3.2.2 加强跨境教育办学信息数据库建设** 由于跨境教育具有特许的性质,政府、教育机构和学生之间都容易发生信息不对称的情况,为了对办学机构进行社会监督和管理,我国政府和地方应组织建立跨境教育办学的信息数据库,收集高校的办学信息,将动态信息及时提供给社会各界,使公众更好地了解跨境教育方面的信息。这样,既可引导和鼓励中国办学机构与国外优质教育资源合作办学,也可提供更多的信息帮助,从而加强社会监督,促进我国跨境高等教育质量的提升。

**3.2.3 建立社会信息咨询和服务系统** 美国大法官路易斯·布兰戴斯在《他人的金钱》中说过“公开是救治现代社会及工业弊病的最佳良药,阳光是最好的防腐剂,灯光是最有效的警察。”可见信息透明的重要性。在跨境高等教育保障机制的建立中,有效的社会信息咨询系统,不仅可以为广大留学生及教育学者提供服务,而且引导和鼓励跨

境办学机构积极与国外合作办学、引进优质国外教育资源、努力提高其办学水平提高其教育质量。我国应建立系统的咨询服务和有效的信息反馈,保证足够的信息和数据,以方便国外高校的咨询以及我国政府部门的评估。具体应该重点推进“两个平台”和“两个机制”建设,发挥教育涉外监管信息网和中外合作办学监管工作信息平台的监管作用。此外,还要督促新闻媒体等机构发挥其正确的舆论引导和评估监督功能。

### 3.3 高校内部的质量管理

高校的内部保障是质量控制体系的基础,它不仅是质量保障的对象,也是质量保障的主体。联合国教科文组织和欧洲委员会2001年制定的《跨国教育服务良好行为规范》、2004年联合制定的《跨境高等教育质量保障纲要》都为学校跨境教育质量保障提供了良好的建议和指导。学校应借鉴国内外先进的管理和教学经验并根据自身的实际建立符合各自特色的内部质量保障体系。

3.3.1 选择与国外一流知名大学合作 选择合作伙伴是高校进行跨境教育合作的开始,这一步对跨境教育质量至关重要。高校应积极开展与国外知名大学、中外企业的实质性合作,引进国外知名大学的优质教育资源,以达到跨境教育在源头上的保障。高校在选择合作伙伴时需要对合作机构进行全面严格的审核,审核的指标包括合作机构的办学宗旨、办学历史、学术地位、专业地位、学术质量保证措施等方面。

3.3.2 培育中外师资队伍 为确保高水准的跨境高等教育,各办学机构应充分利用国外大学高水平师资共同培养具有跨文化和高素质的中外教师队伍。(1)聘请具有跨文化背景的留学归国人员进行课程讲授;(2)有计划地选送优秀中国教师到国外合作大学培养进修;(3)注重引入中外企业高级管理人员走进课堂、开设讲座、指导学生学习实践、开展与学生的课外交流活动,并参与教师的科研项目。总之,学校应与国外合作大学一起共同培育出一支具备跨文化背景的高水平和具有特色的中外教师队伍,为高水平的国际化办学提供了保障。

3.3.3 引入国外先进教材和课程 为真正把引进国外优质教育资源更好地落到实处,除了积极利用国外合作大学的师资外,跨境教育办学机构还应该坚持大量引入国外合作大学先进课程和先进原版教材,并实施共同开发利用,使得培养学生时,在接受的教育和训练内容上得到保证。

3.3.4 成立中外合作监管机构 为了保障跨境教育质量,办学机构应在内部成立中外合作双方参与的监管教育质量的保障机构,负责全面领导和监督学校行政、教学、学生、国际交流与合作等各项事务。监管机构从教学大纲、培养方案等具体的教学环节上进行深层次探讨,并进行定期不定期的检查以规范合作项目的教学和管理秩序,进而保证中外合作项目的较好接轨和良好的教学质量。

## 4 结论

总之,面临高等教育国际化,我国必须加强国际间的交流与合作,既要重视“引进来”,也要重视“走出去”,更要重视跨境高等教育质量保障机制的构建和完善,采取积极有效的措施来引导跨境教育健康、稳步地发展。我国建立的跨境教育质量保障机制,应该是一种源头式和过程式的质量管理体系,是国家、社会以及跨境教育办学机构三方对跨境教育质量实施连续有效的质量监控所建立的管理活动。

### 参考文献:

- [1] 教育部. 中外合作办学基本情况[EB/OL]. (2007-11-7) [2010-11-1]. <http://www.edu.cn/20030407/3081628>.
- [2] UNESCO/OECD. 关于跨境高等教育质量保障的指南[EB/OL]. 郭朝红,译. [2010-11-1]. <http://www.oecd.org/dataoecd/27/51/35779480.pdf>.
- [3] UNESCO/OECD. Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education[EB/OL]. Paris: UNESCO and OECD, 2005.
- [4] 方乐. 跨境高等教育背景下的质量保障[J]. 中国高等教育评估, 2005(4): 23-27.
- [5] 中华人民共和国中外合作办学条例[EB/OL]. (2003-3-25) [2010-11-1]. <http://www.edu.cn/20030325/3080642.shtml>.
- [6] 教育部. 中外合作办学基本情况[EB/OL]. [2007-11-7]. <http://www.edu.cn/20030407/3081628>.
- [7] 梁燕. 论我国中外合作办学质量保障体系建设[D]. 北京: 对外经济贸易大学, 2006.
- [8] 教育部. 教育部增设教育涉外专门监管机构[EB/OL]. [2003-2-14]. <http://www.china.com.cn/chinese/2003/Feb/276387.htm>.
- [9] 教育部. 教育部关于进一步规范中外合作办学秩序的通知[EB/OL]. [2007-4-6]. <http://www.cfce.cn/web/Topic/Jg/zcwj/200704/491.html>.
- [10] 教育部. 中外合作办学评估方案(试行)[EB/OL]. [2009-8-4]. <http://www.cfce.cn/web/Evaluate/Policy/201004/795.html>.
- [11] 梁燕. 论我国中外合作办学质量保障体系建设[D]. 北京: 对外经济贸易大学, 2006.
- [12] 李亚东, 江彦桥. 跨境教育的本土质量保障与认证: 上海的探索[J]. 教育发展研究, 2006(15): 62-65.

## 职业教育“药物制剂”教材改革

关力<sup>1</sup>,孙佳<sup>1</sup>,李楠<sup>1</sup>,刘大伟<sup>2</sup>,孔祥臣<sup>1</sup>,张瑜<sup>1</sup>,赵岩<sup>3</sup>

(1. 黑龙江农业职业技术学院,黑龙江佳木斯 154007;2. 黑龙江护理高等专科学校,黑龙江哈尔滨 150080;3. 佳木斯大学药学院 黑龙江佳木斯 154007)

**摘要:**文章在充分调查的基础上,分析了我国目前职业教育“药物制剂”教材的现状,指出了该教材存在的问题,并通过以工作过程为导向,增添教材内容、培养学生动手能力和观察总结思维能力以及邀请企业技术人员参与编写教材等措施,以解决职业教育“药物制剂”没有职业教育教材的困境。

**关键词:**职业教育;药物制剂;教材

**中图分类号:**G714

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-2767(2011)03-0123-03

教材建设是高等学校建设的一项基本内容,高质量的教材是培养合格人才的基本保证。大力发展高等职业教育,培养和造就适应生产、建设、管理、服务第一线需要的高等技术应用性人才,要求必须重视高等职业教育教材改革与建设,编写和出版具有高职高专教育自身特色的教材,自1999年6月召开了“教育部高职高专推荐教材”评审会,8月召开了“高职高专教育基础课程教学基本要求”制订工作会议后,高等职业教育教材建设被提上议事日程。但是,当前我国高等职业教育教材建设面临的问题还很多,任务还十分繁重。

解决好这些问题,无疑会给高等职业教育的发展带来推动作用<sup>[1]</sup>。

### 1 现状分析

国务院总理温家宝2010年9月27日主持召开国务院常务会议,研究部署加强职业培训促进就业工作。提出要切实提高职业培训质量,大力推行就业导向的培训模式,开展订单式培训、定向培训、顶岗培训,增强培训的针对性和有效性。整合培训资源,提高职业培训机构培训能力,强化职业培训基础能力建设。加强职业技能考核评价、竞赛选拔和培训就业服务,鼓励和引导社会力量开展职业培训,推动民办培训健康发展<sup>[2]</sup>。

我国的职业教育经过2个发展阶段<sup>[3]</sup>:

第一阶段从20世纪50年代到80年代中后期,主要是孕育和生产阶段。这一时期,伴随着国民经济恢复、社会主义改造和社会主义经济建设

收稿日期:2010-12-22

基金项目:全国农业高职院校规划教材编审委员会2009~2010年教学改革与建设研究课题资助项目(2009120009)

第一作者简介:关力(1961-),男,黑龙江省牡丹江市人,学士,副教授,从事生物制药教学与研究。E-mail:Mr\_guanli@163.com。

## Develop of Quality Guarantee Mechanism for China's Cross-border Higher Education

ZHANG Cui-ju<sup>1</sup>, HUANG Qian<sup>2</sup>

(1. Management College of Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067;2. International Business College of Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067)

**Abstract:** By analyzing the definition and development of cross-border higher education and current status of the supervision mechanism of China's higher education, the effective measures for building a cross-border quality guarantee mechanism for China's higher education were discussed from the perspective of the government, society and higher education institutions.

**Key words:** cross-border higher education; quality guarantee; mechanism development