

发展改革动态

2020年第15期 共124期

发展规划处

2020年10月10日

【聚焦高质量发展】

新时代中外合作办学质量治理体系构建理论与实践探究

(林梦泉 吕睿鑫 张舒 吴雯 胡文涵)

摘要：十年来我国在中外合作办学质量保障制度建设与发展方面取得突出成绩，总结了在质量保障方面推动中外合作办学发展方面的六大转变，分析了当前中外合作办学高质量发展面临的挑战，提出了构建新时代中外合作办学质量治理体系的思路，论述了以战略性大闭环治理框架和战术性小闭环治理体系构成的质量治理顶层框架。在此框架下，提出了以定期评估制度为核心的中外合作办学质量闭环治理系统的理论框架和实施路径，并就闭环治理系统中的核心内容、评估体系的改革举措等进行了论述。

关键词：中外合作办学；质量监管成效；定期评估；质量闭环治理

中外合作办学是我国跨境教育的主要形式，是教育对外开放事业的重要组成部分，在推动高等教育改革、高校国际化发展、拓宽人才培养途径、满足人民多样化优质教育需求等方面发挥了积极作用。2003年，国务院颁布了《中华人民共和国中外合作办学条例》（以下简称《条例》），2004年，教育部发布了《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》（以下简称《实施办法》），在涉外办学领域，《条例》作为行政法规是我国效力位阶最高的法律规范，《实施办法》作为部门规章对中外合作办学作了系统完备的规定，中外合作办学是涉外办学各种形式中合法性基础最坚实、办学形式最规范的办学形式。《条例》也是中国加入WTO之后，制定的唯一一部关于涉外办学的行政法规。

2009年，在我国《条例》及其《实施办法》等法律法规框架下，教育部国际合作与交流司（以下简称国际司）会同教育部学位与研究生教育发展中心（以下简称学位中心）研究制定了中外合作办学评估方案。在听取全国有关专家意见建议的基础上，教育部办公厅发布了《关于开展中外合作办学评估工作的通知》（教外厅〔2009〕1号），颁布施行《中外合作办学评估方案（试行）》，明确规定对依法举办的实施本科以上学历教育的中外合作办学机构和项目开展合格评估，以规范办学秩序，提高办学质量。文件提出评估工作由国际司统一组织，学位中心具体实施。截至目前，经教育部和各省级教育行政主管部门审批的中外合作办学项目和机构共计2282个，其中本科以上学历独立法人机构9个，非独立法人机构219个，中外合作办学项目1065个。在国际司统一组织下，学位中心于2009年承担本科以上学历中外合作办学项目和机构的评估工作，截止目前，已开展8次评估，涉及882个办学机构和项目，约占全部本科以上学历中外合作办学项目和机构的69%。经过十余年探索，具有中国特色、国际影响的中外合作办学合格性评估体系已经相对成熟，中外合作办学监管制度体系的核心模块初步建立。

为落实教育部等八部门印发《加快和扩大新时代教育对外开放》的文件精神，在推进教育治理体系和治理能力现代化的今天，如何破除体制机制障碍，进一步支持和规范中外合作办学，优化一流资源合作创新策略，加大中外合作办学合法性、制度性、综合性改革力度，理清“放管服”关系，构建全覆盖、科学性、可持续的质量保障闭环治理体系，特别是后疫情时代，如何认识外方教学新模式，如何认可中外共同开发课程等方面，都面临诸多挑战。其中，如何进行方向性的战略谋划、规范性的制度设计，如何“破”“立”并举，如何“制”“治”融合，以促进中外合作办学提高办学效能，是当前迫切需要深入研究的问题。以下通过总结成效、梳理问题，研究提出以定期评估制度为核心的中外合作办学质量闭环治理系统的理论框架和实施路径，并就闭环治理系统中的核心内容、评估体系的改革举措等进行论述。

一、中外合作办学质量监管成效

国际司统筹组织，学位中心等单位具体承担，通过合格性评估等事中事后监管举措，中外合作办学机构和项目在办学方向、内部治理、目标达成、自律机制、办学水平、评估改革等方面，都取得可喜进展，实现了质量治理的“六大转变”。

（一）在办学导向上，向更加坚定坚持政治方向转变

鉴于中外合作办学教师来源、办学理念的多样性，必须要更加坚定地学习贯彻习近平总书记在多个重要场合上的讲话精神，落实立德树人根本任务。如习近平总书记在全国教育大会上发表重要讲话，提出要扩大教育开放，同世界一流资源开展高水平合作办学；习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上发表主旨演讲，提出在我产业急需领域积极引进外方优质资源，培养国际化高水平人才等。根据教育部关于立德树人、思政教育、高校基层党建的一系列政策要求，在中外合作办学评估等工作中强化了政治方向，进一步明确中外合作办学方向和定位；根据中组部、教育部印发《关于加强高校中外合作办学党的建设的通

知》，教育部关于印发《新时代高校思想政治理论课教学工作基本要求》等文件精神，将有关要求纳入评估指标体系，探索党建基本要求和单位党委要求相结合的党建评价思路，促进了党建工作保证“三同步”，即党的建设同步谋划、党的组织同步设置、党的工作同步开展；强调了中外合作办学党建工作评价对出境学习的学生不能例外等若干“不例外”要求；强调了培养体系中融入爱国情怀和社会责任感等内容。整体上推动了中外合作办学项目和机构进一步明确办学方向，坚定办学理念。

（二）在办学过程上，向更加规范性重质量方向转变

2009年前，由于中外合作办学评估等监管工作停顿了近6年，中外合作办学存在违规招生、管理缺失、资源引进承诺未能兑现等诸多问题，社会声誉大幅度下滑，办学质量差异大，发展风险剧增。2009年后，通过强化政府教育行政部门监管，恢复合格性评价的监管举措后，政府、评估机构、社团机构开展学术论坛，搭建了培训平台，助力营造规范管理氛围，大大提高了办学单位、管理队伍的规范意识、质量意识，推动中外合作办学恢复有秩序可持续发展。各高校依据教育部发布的《教育部关于进一步规范中外合作办学秩序的通知》《教育部关于当前中外合作办学若干问题的意见》等文件，纷纷制定《中外合作办学项目管理办法》《外聘教师工作考核办法》等规章制度，为中外合作办学的规范运行提供制度基础。违规招生、违规办学、管理机制虚设、协议变更随意、外方责任缺失等问题大幅度降低。从各个年度的评估数据来看，违规招生的项目比例从2010年到2019年下降近8个百分点；引进优质教育资源比例不断提高，以引进的外方课程占全部课程的比例为例，从2010年到2019年提高了近10个百分点；师资队伍配置加强，拥有博士学位的教师占比逐年提升。通过评估，加强对外方合作院校按规参与全过程管理和履责要求，2019年参评单位中外方合作院校参与评估并提供外方评价意见及承诺书的已达到100%。

（三）在办学目标上，向更接近引领方向转变

提高办学治理能力和治理水平的现代化，提高我国高等教育的国际化水平，是中外合作办学的最终目标。实现该目标将经历“引进、吸收、融创、引领”等发展阶段。引进阶段特征主要体现在引进优质教育资源，进行学习借鉴；吸收阶段则逐步通过引进，理解先进办学理念、课程、教学模式并运用到教育教学、管理工作中；融创阶段特征是在吸收基础上中外融合实现创新；引领阶段是在融合创新的基础上，创立了新的优质办学元素，对中外高校发展能够起到引领作用。合格性评估实施以来，经若干年努力，中外合作办学进入新的发展阶段。一是独立法人机构办学逐步形成了标杆，如上海纽约大学、西交利物浦大学等机构创立了独特的办学模式，在一定程度上促进了高等教育改革，在国内外初展“引领”性成效。二是非独立法人机构快速发展，越来越突显吸收融创创新的功能，有的合作办学规划纳入学科发展战略、综合改革和“双一流”建设规划，在办学理念、管理模式、教学方式发挥中国特色和国际模式融合上，对中外双方高校起到积极的推动作用。三是对于目前办学规模最大、培养层次最丰富、举办高校最多的中外合作办学项目，在办学多样性、课程体系改革等方面也进入了融合创新阶段，监管和评估注重项目办学效果和对中方院校教育教学改革的溢出效

应，总体上向中外合作办学目标迈进更加稳健。四是以中外合作办学评估为基础，建立的中国跨境教育质量保障制度，受到国际同行关注和认可。学位中心多次受邀在国际质量保障网络 INQAHE、亚太网略 APQN、欧洲网略 ENQA、英国 QAA 等多个国际会议上介绍中国跨境教育质量保障经验，赢得该领域的话语权，在国际跨境教育领域起到了前沿引领作用。基于这些经验，我国发起的亚欧跨境教育质量保障网络组织（CBQAN），得到亚欧国家的响应和认可，同时在 CBQAN 质量保障指南、中日韩亚洲校园评价体系等事务中，引领国际规则制定，体现中国教育智慧和中国教育自信。

（四）在办学自律上，向更加自我约束理性布局转变

2009 年新的评估方案出台后，经过 8 次评估，逐步消除“烂尾楼”，同时也进一步促进了办学单位更理性对待在办项目和机构的布局，不少单位存在招生困难，办学资源难以保证的情况，在自评过程中自行退出办学，形成了良性和自然的“退出机制”。评估中自评程序的设置为合作办学项目和机构提供了“缓冲带”，自评中边评边改，发现无法维持的办学情况，主动申请退出办学，促进了办学单位理性自律办学。自 2010 年开始至 2019 年底，在评估进行过程中参评单位主动提出退出办学的共计 110 个，其中有停止办学多年的“僵尸”项目，也有自评过程中对照评估指标体系发现办学问题较多的项目；因评估结果为不合格而终止办学的共 17 个，可见在自评过程中自行退出的办学单位占比较高。从办学规模扩张向内涵式发展转变的新常态，中外合作办学整体布局逐步优化，主要表现在学科类别有所增长，新兴和冷门学科专业逐步增加，特别是在国家薄弱空白、交叉前沿、高精尖、“卡脖子”等领域新机构和项目数量有所增长。

（五）在合作层次上，向更高质量更高水平方向转变

从总体情况看，办学的质量治理能力提升，办学的规范性增强，办学的质量较大提升。从评估数据来看，整体合格率从 2010 年到 2019 年上升近 20 个百分点，不合格率从 2010 年到 2019 年下降超过 3 个百分点；学生的不出国留学体验感增强，大大提升了社会认可度，降低了社会负面声音，生源质量逐步提升。此外，也提升了我国高校的国际影响力，我国高校与全球顶尖院校合作办学的趋势不断增强，外方高校有美国康奈尔大学、乔治华盛顿大学、杜克大学、约翰斯·霍普金斯大学，有英国伦敦大学学院、爱丁堡大学，有加拿大麦吉尔大学以及新加坡国立大学、澳大利亚墨尔本大学等十多所全球顶尖高校，中方高校包括近百所“双一流”建设高校，许多案例已成为中国高等教育改革创新独特样本。

（六）在评估方案上，向更加科学有效成熟方向转变

在中外合作办学发展取得六大转变中，我国合格性评估机制贡献度最大，在国际司领导下，学位中心凭借 25 年教育评价积累的理论、技术方面的经验，不断完善项目和机构评价体系、评价机制，创立“融合评价”新方法，形成了一套相对成熟的中国特色国际影响的评估体系和实施方案。一是体现政治方向，体系结构和内涵基本成熟。2009 年，教育部较早地在评价领域公开颁布了以评估体系为主体内容的评估方案，评估体系经过历年完善，在管理机制、教学与管理、学生质量、师资建设，以及办学成效等方面体系内涵基本成熟，党建作为

体系的重要内容，建立了特色的评价规则。二是创新评价机制，开创“多元评价”方式，提高评价科学性和可靠性。评价体系确定后，评价机制和方法是关键，体系是评价成功的基础，方法是评价成功的保证。作为履行行政许可审批资质的评价，一般以合格性的函评为主体，不宜过多干扰学校办学，“全覆盖、高效率、少折腾”是行政审批类评价的基本原则。中外合作办学评估方案建立初期，就确定了函评为主、会评为辅、现场考察作为补充的“三类评价”原则。具体办法为，根据函评情况选择情况复杂的进行会评，上一次被评为“有条件合格”的项目和机构，原则上整改期过后也需参与会评，对特殊情况的组织现场评估。在专家函评前组织“专家培训”，统一把握评议标准，保证评议尺度的一致性，并采用“分散—集中”相结合的会评模式，确保评估结果的可比性、科学性和可靠性。三是搭建“互联网+”评估系统，支撑现代化评审与先进评价方法。学位中心建立了包括评估材料申报、数据校验、信息公示、网上评议等“网络化评估信息系统”，探索实现了“融合评价”方法，同时有效提升了数据的可靠性、评议的规范性、评估结果的科学性，大大提高了评估质量和效率。四是建立了高水平专家队伍，为我国中外合作办学发展起到重要作用。建立了包括审批、评估在内的约2000余人的专家群体，为办学培训咨询、评议评估提供直接服务和智库服务。专家类别包含专业类、财务类、法律类、管理类和党建类，能够满足项目和机构的函评、会评、现场评估等多类型评价需求，保证评估高效、科学、公正进行。以上举措，提高了评价效能和评估结果的可信度，整体方案实施逐渐科学成熟。

二、中外合作办学评估面临新挑战

随着教育对外开放的加快，中外合作办学的战略布局如何适应新时代、配套制度体系、如何适应新要求，办学效能如何进一步提高，高质量发展能力和系统性的影响力如何有效提升，都面临新的挑战。

（一）合作核心理念需进一步深化

中外合作办学的初衷是引进国外优质教育资源。面对新的发展要求，跟谁合作？如何判定优质资源？这些都需要深入思考。习近平总书记提出“要扩大教育开放，同世界一流资源开展高水平合作办学”，面临新的国际局势，需要对一流资源的内涵进行重构，需要分析一流资源新内涵及其分类，才能理性研判、审批和监管。总结合作经验，可从“三维度”来认知一流资源的新内涵：一是从合作对象上看，对象教育机构可分为整体、学科专业、师资队伍、科学研究、办学理念、教学模式等方面的一流资源；二是从合作适恰性上看，考虑一流资源的绝对性和相对性，对方绝对一流水平和我方相对一流水平应综合考量，注重资源引进后与本土情况的融合性；三是从合作创新应用上看，合作的本质不是简单的引进或拿来，而是引进、吸收、融合、创新、引领，实现资源融合创新一流，才是最终目的，这些理念的重构如何在准入和监管中关注和实施都面临较大挑战。

（二）制度体系需进一步完善

质量是中外合作办学的生命线，修订法律法规是质量保障的最根本的制度建设，体制机制的转型突破是顶层设计安排，而落实机制是实现战略目标的重要保障。目前，中外合作办

学评估缺乏系统性、整体性、协同性的质量保障的制度设计及其落实机制。2010年，教育部启动中外合作办学评估，评估对象主要聚焦到期机构和项目，基本建立了比较成熟的合格性评估指标体系和评估制度。2016年，国际司对到期评估满5年的机构和项目进行定期评估试点，是一次有益有效的尝试与探索，但尚未形成制度性机制，容易存在“漏网之鱼”，大部分未被抽评的办学单位依法依规办学的意识可能会被削弱，持续改进的动力也将减退。因此，如何进行再评估的制度设计也面临挑战。

（三）评估体系导向性需进一步加强

习近平总书记强调，加强党对教育工作的全面领导，是办好教育的根本保证。尤其是后疫情时代，教育行业更应当坚定“四个自信”，坚定不移维护党中央权威和集中统一领导，自觉在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。因此，中外合作办学如何更好地服务国家战略，如何在中外合作办学中落实立德树人根本任务、落实中组部、教育部下发的关于加强中外合作办学党建工作的文件精神，如何面对《实施办法》中部分条款不适应新时期中外合作办学的发展要求、新旧法规的过渡和衔接，来进一步完善评估体系和方法，建立具有未来引领的中外合作办学准入和监管体系，都面临诸多挑战。

（四）示范引领机制需进一步强化

对于那些质量和水平都较优秀的中外合作办学机构和项目，目前还未建立完善的示范引领机制。中外合作办学是我国创立的独特办学模式，没有现成经验可借鉴，在探索过程中，难免出现瑕疵和漏洞，从而引起社会的关注和批评，负面影响和误解根深蒂固。合格性评估启动后，十年来的发展成果、先进的办学理念、评价结果资源等方面信息透明度不足，更加深社会的误解的延续。由于主动宣传不足，导致2018年教育部公布停办的234个项目这一新闻隔三差五被一些自媒体拿出来炒作，如“教育部宣布：终止与英美澳加等高校的合作”等标题党新闻引起社会各界的轩然大波，给家长和学生造成很大困扰，对中外合作办学美誉度造成较大影响。可见，建立公开透明的评价信息机制、建立“示范性品牌”机制和正确的舆论引导机制势在必行，以增强中外合作办学的美誉度，降低办学单位的盲目性，减低政府管理成本，提高整体管理效能。

三、新时代中外合作办学质量治理体系构建

经过十几年的积累，我国中外合作办学在法制建设、发展路径、规范管理、资源引进，质量保障、退出机制、学生服务、办学质量上都取得较大进展，形成了可持续发展的相对稳定的第二阶段发展特征。百年大变局，疫情新格局，教育对外开放面临前所未有的复杂环境，要推动新时代中外合作办学“四个高地”高质量发展，优化层次布局、地区布局，助推“双一流”建设；要进一步深化改革，加强制度设计，提高办学治理水平和治理能力现代化，提高办学效能，实现中外合作办学质量治理体系转型升级，是我们面临的新使命和需要深入探讨的问题。

（一）顶层发展策略是质量治理体系的方向和依据

闭环治理机制是顶层发展策略的基本举措，战略性大闭环治理框架和战术性小闭环治理体系的构建，是质量治理体系发展相对成熟且可持续的基本基础。战略性大闭环治理框架旨在做好科学的顶层设计及合理布局，从服务我国教育科技的战略需求，契合教育国际化高水平发展的功能定位和战略目标，到符合目标的准入政策、中国特色国际共识的监管机制，呼应发展理念的评价体系，示范引领效能检测，回馈到顶层政策调整和机制改进，是大闭环质量治理范畴；战术性小闭环治理体系是在顶层设计和发展策略确定后，在发展定位框架下，从准入起点到事中事后定期监管，评估监测办学状态和质量，实施示范引领，反馈调整办学机制的督促改进，形成办学质量闭环治理制度。由此可见，小闭环是大闭环的重要模块，是大闭环治理的核心环节。

1. 从国家战略上看，习近平总书记在全国教育大会发表重要讲话时指出，“要扩大教育开放，同世界一流资源开展高水平合作办学”，指明了发展的战略方向，明确合作主要目标和对象。在规划布局上，聚焦一流资源，科学谋划一流资源布局，高地平原相结合，引领分布相结合；在准入机制上，围绕既定战略目标，高质量、真需求引进一流资源，聚焦国家急需的新兴专业、前沿专业、空白专业和重大战略需求的学科谋划布局；在制度设计上，研究把握“引进、吸收、融创、引领”发展阶段特征，通过建立科学的事中监管，事后退出机制，推动依规办学、高效办学，保证高质量合作效能，实现战略目标。

2. 从教育机构上看，在总体规划框架下，借鉴世界各国教育发展的成功经验，扎根中国大地，办出特色，正确预判自身需求，不追求形式和利益。按需合作，提升高校教育发展能力、治理能力和国际影响力；把握定位，明确与境外一流大学和学科专业合作，以及合作的目标和形式；把握效能，研判双方合作的平台和融合体系，合作的投入和产出等。

3. 从服务对象上看，服务学生是办学最重要的目标之一，提供有质量的“不出国的留学”服务，是中外合作办学基本定位和任务，因此要为受教育者提供更加多元化的学习选择和渠道，保证其学习质量和相关利益。顶层谋划上，应关注“三度”：学生满意度是检验办学成功与否的重要标准；办学美誉度，即中外合作办学项目、机构对学生的吸引力是办学可持续发展的依据；学生职业成长度是办学战略目标实现的最终依据，跟踪分析毕业生职业成长度是战略设计的重要路径和监测基点。

（二）把握准入机制，是办学质量治理的前提

准入机制是实现合作办学发展战略的第一机制。一方面，准入是落实国家加大对外开放战略的重要环节，决定着一流资源在地区、领域的布局和规模；另一方面，准入是把握申请新项目和机构的办学基准、责任担当的第一关口，是事中监管，事后退出机制质量保障的根本依据。

合作的外方教育机构的层次、学科领域水平是合作办学准入的重要因素，境外一流资源包括但不限于：一流学科专业、一流办学理念、一流教学资源、一流课程体系、一流科研平台、一流质量治理机制等内涵。一是合作的基本思考，从国家层面上看，是一个战略方向和布局问题，从高校层面看，建议寻求合作层次接近的对象，从校内合作学科专业看，建议聚

焦本校特色学科群。二是合作学科专业可操作性，审批政策中，涉及中方学位时寻求与本校空白专业合作似乎是不可能的，但在鼓励学科交叉的政策导向下，中方高校可从自设二级学科、交叉学科备案的机制上，实现空白学科的合作；从实际操作层面上看，由于中外学科专业目录的差异，与我国高校举办的学科专业比，外方高校的项目通常具有学科专业的交叉特征。三是合作布局的理性考虑，在加快和扩大新时代教育对外开放的大背景下，教育合作广泛多样，严格意义上讲中外合作办学只是跨境教育合作的方式之一，校际交流项目渠道畅通，形式多样，规模逐步扩大。因此，在合作办学的地区、学校类型、学科专业布局上，不刻意追求布局平衡，根据目前我国高校举办中外合作办学机构和项目的情况来看，其中“双一流”建设高校占 31.4%，普通高校占 68.6%，可见布局决策一方面应分类考虑，中外合作办学法人机构、非法人机构、项目的布局尊重需求分别对待。

（三）建立闭环治理机制是实现质量持续提升的根本保障

从行政许可的事中监管职责和质量保障基本机理上看，周期性的事中监管评估制度，通过评估检验办学成效，已经形成了最根本、最有效的质量闭环治理模式。自 2016 年开始，国际司对已经参加过到期评估的机构和项目进行定期评估试点，但目前尚未形成规范性制度。根据中外合作办学包含学士、硕士和博士教育学制时长，建议建立固定周期的事中监管评估机制。在集体制度设计方面，可借鉴研究生教育合格评估的成功案例，在定期评价中强化自评为主、抽评为辅的机制。自评中自我检验办学规范和质量保障成效，自定评价结论并予以适度公开；抽评按一定比例随机抽取进行，抽评与自评结果衔接，抽评结果有问题的严肃处理，这样形成了闭环、持续的效率高、成本低的质量治理系统。其必要性和科学性分析如下。

一是从制度维度看，有利于推动高校办学持续的规范性保证，提升质量意识，促进教育教学及管理水平的持续改进和质量提升；二是从反馈维度看，有利于进行周期性的办学状态监测，通过建立普遍性首次评估和周期性评估机制，自我监测与外部监管并举，发现优势和短板，进行定期向上反馈、向下反馈，形成良性循环；三是从融通维度看，闭环机制体现以准入为起点，事中监管与之呼应，目标一致、机制融通，形成高效的质量治理监测闭环。综上，基于周期性的事后合格评估，构成可持续性的质量闭环治理机制，从理论和实践看，都具有可预测的治理效能，对完善办学机制、促进持续健康发展、提升质量具有重要意义。

（四）建立定期评估机制，是教育质量闭环治理的核心举措

常态化的事中监管是质量治理的基本原则，而定期评估举措是在事中监管机制中被广泛采用的举措之一，一般可以作为行政许可的监督举措，与行政审批资格挂钩。从闭环治理逻辑上，可以允许行政授权资格自我申请撤销，自然就形成了授权的“退出机制”，这是规范的制度设计。实际上，目前合格性评估相对成熟，在此基础上，只要增设关于定期评估对象及其周期等制度即可确保制度相对完善，建立定期评估制度并非需要从零开始。

1. 定期评估的一般逻辑。定期评估是闭环治理的必不可少的制度性设计。纵观国内外，类似的定期评估具有共识性和普遍性，我国本科院校审核评估每 5 年一轮，博士、硕士授权

点合格评估每6年一轮。法国约8年一轮，日本约5年一轮，澳大利亚约3年一轮，英国约5年一轮，美国认证规则学科专业约5年一轮、院校约8年一轮。定期评估作为教育质量闭环治理的一般逻辑和规律具有周期性、全覆盖和高效性。

一是周期性。周期性基本特征是体现持续性和规律性，其中规律性制度设计的重要内容是周期时长确定，几年一轮取决于质量保障理念、规律和办学学制，以及评价方式等教育制度性因素，周期长度起码要覆盖一个学制周期，如6年周期的研究生教育合格评估，涵盖一个博士教育周期和两个硕士教育周期。中外合作办学可与本科、研究生教育定期评估适度衔接，可论证5或6年周期的合理性。二是全覆盖。全覆盖是指作为行政审批制度组成部分，对所有的一类监管对象而言，参评一般不能例外。三是高效性。遵循“放管服”精神，在全覆盖原则上，评价机制可根据实际情况合理灵活制定，做到高效率、少干扰。如参与评价的方式、程序、过程及结果应用等自评为主，抽评为辅，随机统一相结合；自评全覆盖，抽评抓重点，抽评比例一般在当年应参评对象的10%~30%之间；自评体现“放”，尊重办学特色和减少高校负担，体现简约性；抽评体现“管”，通过随机和重点结合，促进自评有效管用，体现严肃性。通过自评结果的公开，以及与抽评结果关系的合理融合，决定最终评估结果形成和结果应用范围，大大提高质量保障机制运行的科学性、学术性和高效性。

2. 定期监管框架下的退出机制。以上分析提到定期评估一般可以作为行政许可的监督举措，与行政审批资质挂钩，在以定期评估为主要举措的质量闭环治理框架中，形成行政问责机制，从而从制度上避免“进门定终身”而可能形成“烂尾楼”现象，形成强制和自主结合的“退出机制”。闭环治理进入稳态后，必将促进更加理性的办学申请、慎重的退出，降低国家、高校的管理成本，提升管理效能，从而最终提升办学质量。

综上，缺乏闭环治理机制而仅有孤立的退出机制是不科学不完整的制度设计。按行政许可基本机制，审批和终止都需经严格程序进行，程序主体是依据一定的标准，因此建立入口审批、事中监管体系下的事后退出机制，是完整、科学、系统性的制度设计。

一是教育退出机制的基本形式。第一，审批规制了办学要求，定期合格评估检验办学是否履行办学要求，不能履行要求的终止其行政授权；第二，办学单位根据合格评估的基本要求，通过自我评估自我分析，认为难以确保履行办学要求或其他特殊原因，申请在既定时间终止办学，政府根据情况认可其申请。二是退出机制的系统性制度设计。第一，审批标准要明确，除办学基本条件和资源外，对履责时间有所要求，如首届招生的时间要求，提高审批的严肃性，也避免评估检验时无据可依，出现随意推迟招生、停止招生等现象；第二，健全退出办学的后续运行机制，特别是保证在校学生有关权益的机制；第三，对自主退出情况和被评不合格终止办学情况，在其申请新机构和项目时应分别对待。对于面临新形势主动调整、转型的，建议教育主管部门在转置手续办理、政策指导等方面予以支持；对于办学单位未履职、无法继续办学但主动申请退出办学的，建议保障学生和教师权益并明确后续退出工作流程，避免新项目和机构申请或退出的随意性；对于未履行职责被强制退出的予以适当行政处置。

我国中外合作办学质量治理体系已建立了基本框架，其中合格性评估是体系的主体，在人才培养、教育教学改革、质量保障、国际化发展等方面取得若干成绩并得到了各方的认可，也受到了国际跨境教育质量管理同行的广泛关注。当前，新的法律法规正在研制，如何在当前已有法规制度的框架下，处理好过渡时期的质量治理，落实全国教育大会精神，改进评价体系，制定衔接符合未来发展方向的质量治理机制，仍然需要深入研究，共同出谋划策。在加快和扩大新时代教育对外开放的大背景下，尊重双边、多边教育合作独特情况下的办学规律。

经过以上分析研究，笔者认为建立以定期评估为主线的质量闭环治理体系是必要和可行的。建立该体系对于推动中外合作办学内涵式发展、创新发展、可持续发展，推动合作办学整体水平的不断提升，提高我国中外合作办学治理能力和治理水平现代化、提高管理效能，具有较大的理论和实践意义。（原文刊载于《中国高教研究》2020年第10期第9-15页）

作者简介：

林梦泉，教育部学位中心研究员；

吕睿鑫，通讯作者，教育部学位中心项目主管；

张舒，厦门大学教育研究院博士研究生；

吴雯，浙江师范大学国家治理研究院研究员；

胡文涵，教育部学位中心项目助理。