

教育评估服务外包决策模型与实证调查

牛 端¹, 赵小春²

(1.中山大学心理学系,广东广州 510275;2.佛山职业技术学院,广东佛山 528137)

摘要:推进教育“管办评分离”需要深入研究如何决策与实施评估服务外包。依据公共管理理论,本研究提出教育评估服务的外包决策模型,包括外包影响因素、外包方式、外包实施与监督三部分。采用自编“基础教育评估项目外包调查问卷”,对81名督导学会理事进行了调查。对影响评估服务外包决策的因素做了实证分析,并对政府的决策提供了建议。

关键词:教育评估服务;服务外包;决策模型;Logistic回归分析

中图分类号:G40-058.1 文献标识码:A 文章编号:2095-3380(2017)04-0015-05

Modeling and Investigation of Decision-making of Outsourcing of Educational Evaluation Service

Niu Duan¹, Zhao Xiaochun²

(1. Department of Psychology, Sun Yat-sen University, Guangzhou, Guangdong 510275;2. Office of Teaching Affairs, Foshan Polytechnic College, Foshan, Guangdong 528137)

Abstract: It is necessary to deeply study the decision-making and implementation of educational evaluation service outsourcing in order to promote the separating of government authorities, management and evaluation. Based on theories of public affair administration, a decision-making model of educational evaluation service outsourcing is proposed. The model includes three parts: influencing factors, modes of outsourcing, and implementation and supervision of contract. A questionnaire for basic educational evaluation projects outsourcing is designed and assigned to 81 members of an educational supervision council. The results empirically reveal the factors which influence whether and how the educational evaluation service should be outsourced. The paper also presents several suggestion for government's decision.

Keywords: Educational evaluation; Service outsourcing; Decision-making model; Logistic regression analysis

教育“管办评分离”是指政府宏观管理、学校自主办学和社会专业机构监督评估相分离。“管办评分离”改革有利于明确政府职能,增强学校办学积极性,并充分发挥社会组织的监督作用。《教育部关于深入推进教育管办评分离、促进政府职能转变的若干意见》指出,引入市场机制,将委托专业机构和社会组织开

展教育评价纳入政府购买服务范围,按照公开、公平、公正原则,建立健全招标投标制度和绩效管理制度,保证教育评价服务的质量和效益。以往文献虽然对教育评估服务外包的重要性^[1]外包的条件和内容^[2]外包的组织方式^[3]外包的策略与路径^[4]等进行了相关研究,但是没有提出从影响因素到外包决策再到实施

与监督的系统的外包模型,并未采取实证方式研究外包影响因素对外包方式的影响。因此,本研究旨在借鉴公共事务管理理论和相关研究成果,首次提出教育评估服务外包的决策模型,继而通过实证调查研究外包影响因素对外包决策的影响。

一、教育评估服务外包决策要素模型

1. 教育评估服务外包决策模型的提出

委托代理理论强调政府为实现某些特定的公共服务目标,可以通过与社会组织建立契约关系的方式,委托社会组织去完成,政府只需支付相应的资金即可。^[5]治理理论的合作网络途径强调治理就是对合作网络的管理,政府应和非政府部门(私营部门、第三方部门或公民个人)等众多公共行动主体合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务。^[6]借鉴公共服务外包的理论,以及教育评估服务外包的相关研究,本文构建了教育评估服务外包的决策要素模型(图1),下文将对该模型内容进行简要介绍。

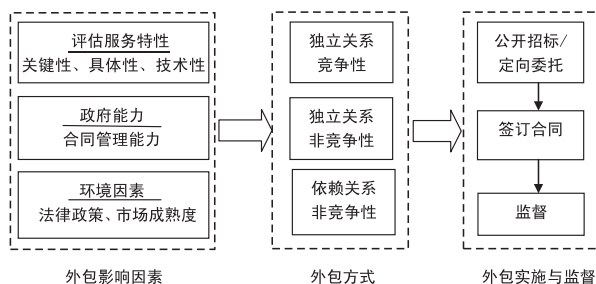


图1 教育评估服务外包决策要素模型

2. 教育评估服务外包的影响因素

(1)评估服务特性,包括具体性、关键性和技术性。其中,具体性是指评估服务的目标和要求可以被精确描述,能够在合同中被准确地规定,并很少产生误解,有利于政府对服务状况进行质量监督;关键性是指政府认为意义重大的评估服务,此类服务是政府维护其管理合法性,保障教育质量的基础;技术性是指评估服务对专业技术和技能的要求。

(2)政府能力,指政府对服务外包的管理能力。外包管理能力包括选择竞标者,政府监督、评价、奖励或者惩罚承包商的能力等。当政府缺乏有效的合同外包管理能力时,引起的交易费用可能超过经济利益。

(3)环境因素,包括政策法律和市场成熟度。法律政策主要指政府采购服务的相应法规和政策,市场成熟度是指服务外包需要一个市场环境和一定数量的

专业评估机构。

3. 教育评估服务外包的三种方式

根据承接评估服务的社会组织相对于购买服务的政府部门是否具有独立性,以及购买的程序是否具有竞争性,可将教育评估服务外包方式归纳为三种:独立关系竞争性,独立关系非竞争性以及依赖关系非竞争性。^[7]依赖关系竞争性因在实践中很少见,故不予讨论。

(1)独立关系竞争性。此种方式是指承接评估服务的社会专业评估机构与政府之间是独立关系,不存在人事、资本、管理等方面的依赖和服从,政府以公开招标的形式选择评估服务的承包者,招标的过程公平、公开,不同社会评估专业机构之间相互竞争。

(2)独立关系非竞争性。指政府与社会专业评估机构之间是独立关系,政府以非竞争的方式选择评估服务供应者,而不通过社会公开招聘。政府一般会倾向于选择知名度高、信誉良好的社会评估机构,以此来降低购买的风险。

(3)依赖关系非竞争性。指政府与专业评估机构之间是依赖关系,购买的程序是定向的、非竞争性的。我国目前的教育评估方式主要是这种关系。评估专业机构挂靠于政府部门或事业单位之下,接受政府委托,承担政府部门交付的任务,人事和财产主要由政府管理。例如上海市教育评估院隶属于上海市教育委员会,江苏省教育评估院隶属于江苏省教育厅,在这种委托关系中,政府仍然处于管理者的位置。

4. 教育评估服务外包的实施与监督

(1)签订政府购买评估服务的合同。合同明确规定了政府和教育评估服务承包商之间的权责范围:政府明确外包的评估服务的要求并监督评估服务承包商合同履行情况;评估服务承包商提供评估服务,按照合同要求保质保量完成任务。

(2)教育评估服务外包后的监督。政府可从以下三方面监督评估服务的承包商:监控承包商的行为,审查报告及相关凭证,成立专门的投诉部门。^[8]

(3)成果验收。成果验收可以由政府部门自身进行,也可以由政府部门委托第三方组织来开展。成果验收要严格按照合同中的规定,检查教育评估中介组织履行合约的情况,对于评估中涉及的专业技术问题,可邀请专家协助检查工作。

二、教育评估服务外包模型的实证调查

1. 调查设计

调查目标包括:调查影响教育评估服务外包的政府因素与环境因素,分析评估服务特性对是否外包及外包方式的影响,调查被试对广东省部分基础教育评估项目外包方式的态度。

调查对象为广东教育督导学会理事,共回收有效问卷 81 份,其中男 62 人,女 19 人;教育局局长 12 人,高校评估专家 11 人,政府督导室主任 5 人,中小学校长 53 人;本科及以上学历 56 人,大专及以下为 25 人;被试每年参加或接受督导次数 4 次或以上者为 37 人,3 次及以下者为 44 人。

调查工具为自编“基础教育评估项目外包调查问卷”,主要包括三个部分:调查对象的基本信息;被试对教育评估项目外包影响因素和监督方式的态度;被试对广东省近年来重点开展的评估项目的项目特性、外包方式的态度,共 54 题。采用 SPSS22.0 软件进行描述性分析及 Logistic 回归分析。

2. 调查结果

(1)教育评估服务外包的影响因素与监督方式

调查发现,绝大部分调查对象(85.2%)赞同或较赞同将某些基础教育评估项目外包出去。在三类影响因素中,评估服务特性(59.3%)和环境因素中的市场成熟度(59.3%)是影响教育评估服务外包的主要因素(表 1)。其中,在评估服务特性方面,主要影响因素是技术性(72.8%)和关键性(58%)。在政府能力方面,53.1%被调查者认为政府具备良好的合同管理能力,46.9%被调查者认为政府不具备良好的合同管理能力,主要体现在招标能力不足(72.8%)和决策能力不足(58%),选择监督能力不足(42%)与合同设计能力不足(11.1%)的比例相对较少。在环境因素方面,有 30.4%被调查者认为当前评估服务外包的法律政策充分或较充分,46.8%被调查者认为一般,22.8%的被调查认为不充分或较不充分。对于社会评估组织数量不足的问题,58.8%被调查者认为政府没有充分放权是主要原因,43.8%被调查者认为是评估组织自身的问题。对于评估服务外包的监督方式,超过七成的被调查者认为主要应采取“建立专门的投诉部门”以及“建立绩效评价指标”(表 1)。

(2)教育评估服务特性对是否外包的影响

以评估服务是否外包为因变量,以评估服务的关键性、技术性、具体性为自变量,采用二类别 Logistic 分析研究自变量对因变量的影响。结果发现,评估服务的关键性和技术性可以显著预测评估服务是否外

表 1 教育评估项目外包的影响因素
与监督方式的描述性分析(N=81)

维度	影响因素	人数	百分比 (%)
评估服务外包的影响因素	评估服务特性(关键性、技术性、具体性)	48	59.3
	政府能力(合同管理能力)	24	29.6
	环境因素:法律政策	28	34.6
	环境因素:市场成熟度(社会专业评估机构发展状况)	48	59.3
评估服务外包的监督方式	定期或不定期检查	52	64.2
	建立绩效评价体系	59	72.8
	社会评估组织定期汇报	44	54.3
	建立专门的投诉部门,方便群众监督	62	76.5

注:影响因素和监督方式均为多选题。

包,具体性不能显著预测因变量。由表 2 知,模型系数综合检验指标 $\chi^2=278.02(p<001)$,说明所建立的回归模型有效,Nagelkerke R^2 为 0.55,说明三个自变量可以解释因变量变异的 55%。具体而言,当评估服务的关键性由低(0)变为高(1)时,发生比(“赞同外包的概率/不赞同外包的概率”)降低了 98%,说明被调查者认为关键性高的评估服务不应外包。与此相反,当评估服务的技术性由低(0)变为高(1)时,发生比(“赞同外包的概率/不赞同外包的概率”)升高了 804%,说明被调查者认为技术性高的评估服务应当外包。具体性的回归系数虽然不显著($B=0.21, p=0.469$),但是显示一种趋势,当评估服务的具体性由低(0)变为高(1)时,发生比(“赞同外包的概率/不赞同外包的概率”)升高了 23%,说明被调查者对具体性高的评估服务倾向于外包。

表 2 服务特性对评估服务
是否外包的二类别 Logistic 回归分析摘要表

自变量	B	S.E.	Wald 值	df	Sig	Exp(B)
截距	1.34	.29	22.20	1	.000	3.83
关键性	-3.84	.35	119.95	1	.000	0.02
具体性	0.21	.29	.52	1	.469	1.23
技术性	2.20	.34	43.31	1	.000	9.04

(3)教育评估服务特性对外包方式的影响

列联表(Crosstabs)分析发现,评估服务的三个特性中仅有关键性与外包方式有显著相关($\chi^2=18.94, p<$

001),因此以评估服务的关键性为自变量,以评估服务外包方式为因变量,做多类别 Logistic 分析研究自变量对因变量的影响。结果发现,模型拟合度指标 $\chi^2=34.88$ ($p<.001$),表明所建立的回归模型有效。Nagelkerke R^2 为 0.11,说明关键性可以解释外包方式变异的 11%(表 3)。具体而言,当评估服务关键性从高(1)变为低(0)时,发生比(“选择独立关系竞争性的概率/选择依赖关系非竞争性的概率”)变为原来的 5.33 倍,说明被调查者认为关键性低的评估服务应采取独立关系竞争性的外包方式。

表 3 服务特性对评估服务外包方式的多类别 Logistic 回归分析摘要表

外包模式		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp (B)
独立-竞争	截距	-.37	.25	2.16	1	.142	
	[关键性=0]	1.67	.31	29.42	1	.000	5.33
	[关键性=1]	0 ^b	.	.	0	.	.
独立-非竞争	截距	-.17	.24	0.50	1	.480	
	[关键性=0]	.47	.32	2.24	1	.135	1.61
	[关键性=1]	0 ^b	.	.	0	.	.

注:参考类别为依赖-非竞争,b表示该参数被设为0。

(4)被调查者对广东部分基础教育评估项目外包方式的态度

调查发现,对关键性高的评估服务,例如县域义务教育均衡发展评估、地级以上市县党政领导基础教育责任考核,被调查者倾向于不外包(赞同外包比率小于 50%),即使赞同外包,被调查者也更倾向于依赖-非竞争的外包方式。对于关键性低的评估服务,被调查者更多赞同外包且选择独立-竞争的外包方式(赞同比率均大于 60%)。

三、讨论与结论

1. 评估服务特性对评估服务外包决策的影响

研究发现,教育评估服务的关键性和技术性对决策评估服务是否外包有显著影响,被试认为关键性高的评估服务不宜外包,技术性高的评估服务应当外包。关键性高的评估服务不宜外包,原因可能在于这些评估服务是政府核心的评估服务,是保障教育质量的基础,例如县域义务教育均衡发展评估、党政领导干部基础教育责任考核等。这些评估服务体现了

国家或省的教育发展战略,是政府现阶段教育工作的重心;而且评估指标比较全面,涉及人财物的面比较广;部分指标不太具体,相对抽象;评估结果具有高利害性,涉及对领导干部的教育工作问责。因此,被试认为关键性高的评估服务不宜外包,应由政府组织实施。被调查者认为技术性高的评估服务应当外包,是因为技术性事务如果由政府承担,则意味着政府要维持庞大的技术人员队伍,难以控制行政组织的规模。^[9]而这些技术性机构成为政府的组成部分时,其独立性会受到影响,很难保证它们公正开展工作。

研究也发现,关键性是显著影响外包方式的唯一评估服务特性,对于关键性低的评估服务外包,被调查者倾向于选择“独立-竞争性”的外包方式,例如绿色学校评估、民办学校督导评估等。这类评估的特点是评估范围较窄,影响范围不大,涉及的人财物有限,而且评估指标的具体性和可操作性比较强,评估结果的利害性相对不高。对于关键性高的评估服务,虽然被调查者倾向于选择不外包,但同意外包的人会首选“依赖-非竞争”的外包方式。通常这种外包方式的承接单位挂靠于政府部门之下,接受政府委托开展评估,不以营利为目的,对政府比较忠诚,但是受政府管制也较多,包括项目与经费设立、评估准则解释、过程信息控制、人员聘用权等(表 4)。^[10]

2. 政府能力对评估服务外包决策的影响

在政府能力方面,接近一半的被调查者认为政府不具备良好的合同管理能力,主要表现为招标能力不足和决策能力不足。研究表明,当市场足够成熟并且政府具有专业的合同管理与监督能力时,外包效果最好。^[11]政府具备良好的外包管理能力,是政府将教育评估服务外包的前提之一。当政府缺乏有效的合同外包管理能力时,引起的交易费用可能超过潜在的经济利益。为提升招标和决策能力,确保服务提供者遵守合同,政府相关人员不仅需要熟悉招投标的法律要求、具备合同起草能力、能够制定恰当的绩效说明书等,还要有能力监督评估服务外包的实施质量,例如通过“建立专门的投诉部门”以及“建立绩效评价指标”,监督评估服务外包的实施。

3. 环境因素对评估服务外包决策的影响

良好的法律政策环境是教育评估服务外包的重要条件之一,本次调查中仅三成被调查者认为当前评估服务外包的法律政策充分或较充分,说明政府在法律法规完善方面还有很大的提升空间。虽然我国目前

表4 广东省部分基础教育评估项目外包方式调查结果

评估服务	评估服务特性			是否外包	外包方式
	关键性	具体性	技术性		
a.广东省县域义务教育均衡发展评估(N=31)	高 28(90.3)	高 26(83.9)	高 25(80.6)	是 8(25.8)	依赖-非竞争 4(50)
b.广东省地级以上市、县党政领导干部基础教育工作责任考核(N=33)	高 28(84.8)	高 20(60.6)	高 21(63.6)	是 15(45.5)	依赖-非竞争 8(53.3)
c.广东省普通高中教学水平评估(N=16)	中 8(50)	高 14(87.5)	高 13(81.3)	是 10(62.5)	依赖-非竞争 7(70)
d.广东省幼儿园督导评估(N=15)	低 10(66.7)	高 15(100)	高 12(80)	是 9(60)	独立-竞争 6(66.7)
e.民办高级中学(或初级中学或小学)督导评估(N=35)	低 27(77.1)	高 31(88.6)	高 31(88.6)	是 30(85.7)	独立-竞争 19(63.3)
f.中小学德育(或体育)示范学校评估(N=52)	低 41(78.8)	高 48(88.5)	高 34(65.4)	是 47(90.4)	独立-竞争 30(63.8)
g.广东省绿色学校评估(或安全文明校园建设评估)(N=58)	低 47(81)	高 44(75.9)	高 46(79.3)	是 54(93.1)	独立-竞争 36(66.7)

注:仅选择了解该项目且人数在15人及以上的评估服务进入分析;括弧外为频次,括弧内为百分比;第二至五列的分母为了解该项目的人数,最后一列的分母为同意外包的人数。

有《政府采购法》《合同法》等法律,以及《教育部关于深入推进教育管办评分离、促进政府职能转变的若干意见》等文件,同时,还可借鉴其他国家的相关法规,例如美国的公共采购法律及与招标采购有关的法律实施细则等,进一步完善我国相关的法律法规。充足的社会评估组织是评估服务外包的另一重要环境条件,对于社会评估组织数量不足的问题,近六成的被调查者认为是因为政府没有充分放权。教育评估服务外包需要一个充满竞争、公平的市场环境,需要有充足的评估组织提供专业的评估服务。只有这样,政府才能通过招标方式大幅度降低成本,同时控制风险。为此,政府应进一步推进“管办评分离”改革,把关键性低、技术性高的评估服务真正推向市场,为社会评估机构提供充足、公平的评估机会。

参考文献

[1] 谭向明. 由单一的政府评估向多元化社会评估转变[J].教育发展研究,2003(12):54-56.
[2] 周翠萍,范国睿. 政府购买教育服务何以可能[J].教育学报,2011(1):93-98.
[3] 辛涛,李峰,李凌艳. 基础教育质量监测的国际比较[J].北京师范大学学报,2007(6):5-10.

[4] 黄巍. 我国教育督導體制现状、问题与改革路径[J].教育发展研究,2009(12):16-20.
[5] 王玲艳,刘颖. 西方政府购买(教育)服务的背景、运行机制及其应注意的问题[J].学前教育研究,2011(5):9-14.
[6] 陈振明. 公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2006:81-82.
[7] 王名,乐园. 中国民间组织参与公共服务购买的模式分析[J].中共浙江省委党校学报,2008(4):5-13.
[8] 14 FAH -2 Contracting Officer's Representative Handbook [EB/OL]. US. Department of State, (2016 -12 -20). <https://fam.state.gov/Fam/FAM.aspx?ID=14FAH02>.
[9] 薛刚凌. 行政授权与行政委托之探讨[J].法学杂志,2002(3):18-20.
[10] 葛大汇. 论教育评估中介组织的专业独立与权威——对上海教育评估院机构改革的思考与研究[J].教育理论与实践,2009(2):16-19.
[11] The Case for Contracting out: A Vital Tool to Help Balance Washington's Budget and Improve Public Services [EB/OL]. Washington Research Council, (2016 -12 -06). <https://researchcouncil.org/files/docs/2013/08/thrivewathecacaseforcontractingout.pdf>.