

# 教育公共治理视角下第三方教育评估 机制的路径探析

覃 源<sup>1</sup>, 曹一红<sup>2</sup>

(1.华东师范大学课程与教学研究所,上海 200062; 2.上海市教育评估院教育评估研究所,上海 200031)

**摘要:** 随着教育领域改革的深入,管办评的分离使教育评估的教育质量监督作用越来越大,教育评估队伍也在壮大,正呈现从一元评估逐步向多元评估发展的趋势,第三方教育评估更是近年来教育领域的热点问题,是从教育管理转向教育治理的关键一步。在我国教育深化管办评分离的背景下,教育公共治理理论对第三方教育评估的发展颇有启示。文章以教育公共治理理论的“四个特性”为出发点,对第三方教育评估的产生背景与现状做出梳理,指出发展第三方教育评估任重道远,需从内部突破与外部支持两方面入手进行建构。

**关键词:** 教育公共治理;第三方教育评估;评估机制;教育改革

**中图分类号:** G40-058.1, G40-052.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2019)05-0010-05

## Analysis on the Path of Third-party Evaluation Construction from the Perspective of the Public Governance of Education

Qin Yuan<sup>1</sup>, Cao Yihong<sup>2</sup>

(1.The Institute of Curriculum and Instruction, East China Normal University, Shanghai 200062;  
2.Institute of Educational Assessment, Shanghai Education Evaluation Institute, Shanghai 200031)

**Abstract:** By the deepening reform in education the gradual development of unitary assessment to multiple assessment is a trend in the field of education. The number and functions of educational evaluation institutes increase, assessment, and the third-party education assessment is a hot issue in the field of education in recent years, which is the key step from education management to education governance. Under the background of separation of governance, management and assessment, the public governance of education has enlightenment to the third-party assessment. From the perspective of the public governance of education, this paper analyzes the current situation of the third-party educational evaluation, and points out its development should be a long period. The most important point is to strengthen the internal break and external supports.

**Keywords:** Public education governance; Third-party evaluation; Evaluation mechanism; Education reform

自二十世纪八十年代我国开始高等教育院校评估试点工作以来,教育评估的理论建设和实践探索一直是教育领域的热点问题,从一元评估逐步发展到多元评估是教育评估领域的趋势。目前,第三方评估已成为国家大力推行的评估制度,其作为一种有效的外部制衡机制可以有效弥补传统一元的政府评估的缺陷。二十世纪九十年代,西方出现了由利益相关群体在共享权利、分担责任的基础上共同制定的公共治理理论倡导规则,<sup>[1]</sup>这与我国2010年7月公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出“管办评分离”的思想有着异曲同工之处。

教育公共治理即公共治理理论在教育领域的拓展和延伸,核心是将政府、市场以及公民社会当作教育治理主体。根据教育公共治理理论,高等教育评估工作应该让所有利益主体都参与其中,应该转变传统一元评估的理念,注重教育评估的多元性,加大对第三方评估机构的建设。本文从教育公共治理理论出发,以教育公共治理理论的“四个特性”为出发点,对第三方评估建设的路径进行探析。

## 一、基于教育公共治理视角下的分析框架

### (一)教育公共治理理论的内涵

教育公共治理理论是由公共治理理论发展而来,理解教育公共治理理论需首先了解公共治理的涵义。

#### 1. 公共治理的一般内涵

“治理”通常可以理解为:管理,统治;理政的成绩;治理政务的道理;处理,整修。从释义可以看出,“治理”即统治和管理政务上的相关事宜,一般主体为政府。俞可平认为“治理”作为一种政治管理的过程,在这个过程中需要权利和权威。<sup>[2]</sup>二十世纪九十年代出现的公共治理理论中的“治理”则与传统理念不同,被称作“新治理”,“新治理”强调合作共赢,即政府、市场和社会共同参与公共事务的管理,以达到社会公众利益最大化的目的。在传统以政府为治理主体中出现的“政府失灵”和以市场为主要提供者中出现的“市场失灵”状态下,多元化治理主体的公共治理理论应运而生。所以,从历史的角度来看,“治理”是一个动态发展的词语,从政府治理到市场治理最终发展成为公共治理的过程。

#### 2. 教育公共治理基本含义

教育公共治理最早出现在美国,是“政府失灵”和

“市场失灵”之外的“第三条道路”,注重社会公众治理的重要性,强调多元主体治理。教育公共治理是公共治理理论在教育领域的延伸和拓展,但不囿于公共治理理论。教育公共治理源于关注政府如何运行和如何做出决策的经济学分支的公共选择理论,基于个人选择和市场经济重要性的新制度经济学原理,坚持服务取向,强调公共服务有效性的新公共管理以及公共治理观念。<sup>[1]</sup>

尽管公共治理理论已经有了不少研究,但是现阶段学界鲜有关于教育公共治理的直接论述,已有论述基本上都认为从公共治理理论的视角来看教育本身就是一种公共产品和公共服务。<sup>[3]</sup>借鉴对公共治理理论的理解,教育公共治理即政府、市场、社会公众共同参与管理教育事务,并共同承担责任。<sup>[4]</sup>具体来说,从教育投入、教育管理、教育督导到教育评估等每一个阶段都需要多元主体共同参与进行管理。随着大量教育评估中介机构的兴起,第三方评估机构的认定与发展是目前业界最为关心的一个话题。

### (二)教育公共治理视角下的第三方评估审视

#### 1. 教育公共治理的“四个特性”

虽然教育公共治理在理论内涵等相关方面有一定共识,但其基于实践的理论建构依然较为缺失,<sup>[5]</sup>从教育治理理论的“四个特性”出发进行分析与建构,可以对教育第三方评估的内涵理解提供借鉴和帮助。

第一,教育治理主体的多元性。在教育治理理论的视角下,教育事务的管理和建设需要自上而下和自下而上两种方式双管齐下,传统的一元主体的评估方式已经不能满足当前教育现代化的需求,因此需要政府注重公平、市场产生效率、社会维持平衡的多元化的治理主体。第二,第三方评估机构的合法性。在教育治理主体中,第三方评估机构属于独立于政府和学校之外的独立个体或团体,为保障第三方评估机构在教育事务中的相关权利和责任,政府应通过制度赋予其合法地位。第三,“委托-代理”的契约性。教育治理理论借鉴博弈论中委托-代理的概念,将政府视为委托人,将第三方机构视为代理人,从而将教育管理与教育评估加以分离。<sup>[6]</sup>在教育评估过程中,建立良好的契约关系和监管制度,方可形成一整套和谐有效的运行机制。第四,提高公众利益的目标性。公共决策和选择有三大特点,即集体性、非市场性和规则性,<sup>[1]</sup>而教育公共治理就是为了调和在教育公共决策中涉及到

的不同利益集团的利益,达到提高公众利益的目标。基于教育公共治理理论的“四个特性”,第三方教育评估机构应是多元化治理主体之一,理应拥有相应的合法地位开展教育评估活动,以达到社会公众教育利益的最大化。

### 2. 第三方教育评估的特征趋势

随着我国政府职能的转变以及简政放权观念的深入,我国现阶段的第三方教育评估机构从性质来看基本可以分为两大类:其一是半官方的事业单位性质的评估机构(如地方教育评估院以及教育评估事务所),其二是完全独立的社会评估组织和机构(如高校ISO认证以及各大学排行榜等)。在教育评估活动中,严格意义上的“第三方”即独立于政府和学校之外的个人、专家队伍、社会团体以及社会组织。为避免评估活动的随意性和主观性,半官方的评估单位也常常聘请专家团队进行评估活动。近年来在管办评分离的背景下,第三方教育评估机构得到不断发展,教育评估不断趋于专业化、信息化、国际化、法制化,科学性、规范性、独立性、公正性的评估特征日益显现,不断向教育评估现代化迈进。<sup>[7]</sup>

## 二、我国第三方教育评估的产生背景与现状

### (一) 第三方教育评估产生背景: 云集响应

1985年,国家教育委员会发布了《关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》,开启了我国高等教育评估试点的工作。迄今为止我国评估工作已开展30余年,评估的项目和种类不断增加,评估手段与方式日益丰富,评估执行方案也从初期单一的政府评估向第三方评估转变。这些发展离不开政府的大力推进,市场机制的补充以及高等教育大众化所提供的发展空间。

#### 1. 政府的推进提供有力保障

我国教育从十八届三中全会明确指出要“深化推进管办评分离”到2016年提出的“放管服”改革,都秉持着对内改革行政体制、对外增加办事便利的理念。自1985年高等院校实施评估工作试点直到倡导第三方评估的建立,政府一直提供有力保障和支持,相继出台大量的政策文本,推动第三方教育评估的发展(表1)。

表1 我国教育评估相关政策文件

时间	政策文件	主要内容
1985年	《关于开展高等工程教育评估研究和试点工作的通知》	建立高等教育评估制度,开始高校评估试点的工作,处理好自我评估、社会评估和国家检查之间的关系,以自我评估为基础,社会评估为重点。
1990年	《普通高等学校教育评估暂行规定》	在学校自我评估的基础上,以社会评估为重点,在政策上体现区别对待、奖优罚劣的原则,鼓励学术机构、社会团体参加教育评估。
1993年	《中国教育改革和发展纲要》	要建立健全社会中介组织,包括教育决策咨询研究机构、高等学校设置和学位评议与咨询机构、教育评估机构、教育考试机构、资格证书机构等。
1999年	《中共中央、国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》	进一步简政放权,在高中及其以上教育的办学水平评估等方面,进一步发挥非政府的行业协会组织和社会中介机构的作用。
2002年	《民办教育促进法》	政府委托社会中介组织评估
2010年	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》	推进专业评价。鼓励专门机构和社会中介机构对高等学校学科、专业、课程等水平和质量进行评估,并且建立科学、规范的评估制度。
2015年	《关于印发统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案的通知》和《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》	再次明确“支持专业机构和社会组织规范开展教育评价”。到2020年,我国要基本形成由政府依法监督管理下的学校自主办学,社会各界广泛参与的教育治理新格局,构建“政府管教育、学校办教育、社会评教育”的格局
2015年	《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》	评估的标准、指标、过程和结果应当通过适当方式向社会公开。在做好内部评估的同时,要主动委托第三方开展全面、深入、客观的评估。

通过对评估类主要政策文献的梳理,可以将政府对第三方教育评估的推进大致分为两个阶段:从1985年到本世纪初,开始重视评估工作,并且注意到社会评估工作的重要性,鼓励建立社会评估中介机构;从二十世纪初直到现在,政府对于第三方评估的要求越

来越细化和准确,涉及评估制度、资金投入等方面,为第三方评估提供有力保障。

#### 2. 高等教育发展与评估体系间的矛盾提供发展空间

2017年教育部公布了“双一流”高校和学科名单,

标志着我国高等教育整体实力得到显著提升。当前我国正处于高等教育逐渐普及化的新阶段,这意味着以前适用于精英化高等教育的评估体系和指标标准已然与未来发展趋势不相匹配,高等教育精英化与普及化的差别不仅仅体现在教育规模和受教育者的数量上,更直指培养目标、教学方法以及评价方式上的巨大变化,传统的一元化教育评估体系已不能满足现阶段高等教育的发展。高等教育的普及化与传统一元评估体系之间的矛盾为第三方评估提供了足够的发展空间。在政府的引领下,建构多元化的社会评估体系无疑是必要的。

### 3. 市场治理机制提供有益补充

我国的教育治理经过了计划经济时期的政府主导治理模式以及市场经济时期的市场治理模式,但这并不意味着市场治理模式就脱离了政府的监管,而是处于在政府领导下的补充地位,承担提高教育办学效率、在公平的同时兼顾效率的责任。在这一治理模式下,政府不再处于教育管理的唯一或中心地位,摆脱了传统的自上而下绝对权威的教育管理模式,从教育管理走向了教育治理。

在教育市场公共治理机制中,教育作为一种公共产品,在教育市场中通过选择和竞争有序发展。在这一过程中会产生“委托—代理”理论中的信息差。教育形式与内容的丰富性使得政府不可能完全掌握市场的发展和走向,以政府为中心的一元评估方式在这一变化中便相形见绌。基于此,政府和第三方评估机构便产生委托—代理的关系。政府作为委托方制定相应的政策文件激励和制约第三方评估机构,同样第三方评估机构作为代理人的身份更加了解高等教育发展的水平和情况,做出更加专业化的评估,出具评估报告。市场治理机制为第三方教育评估的发展提供了有益补充,在教育市场内部达到利益相关主体最大化的目标,进而提高教育质量和水平。

#### (二) 第三方教育评估现状:进入发展瓶颈期

在上世纪八十年代高等院校进行评估试点工作以来,关于教育评估的学术研究和实践活动开始逐渐增多。在实践方面,首先出现的是半官方的事业性中介评估机构,例如地方教育评估院、地方教育评估事务所等。这类事业性中介评估机构在一定程度上缓解了一元化的政府内部对于高等教育评估的单一性和垄断性,是教育评估工作走向市场化的第一步,但是

这类评估机构本质上依然是政府牵头承办,具有强烈的行政色彩和背景,处于完全官方评估和民间机构评估的“中间地位”,离完全意义上的第三方评估机构还有相当长的一段路要走。迄今为止,我国规模最大、获得各方认可的第三方教育评估机构麦可思以其专业的测量与评估能力已为近百所高校提供质量检测 and 评估服务,是教育市场化背景中第三方评估的成功实践案例;目前国内已经有一些民营的教育评估机构,但无论评估专家的遴选范围、评估范围覆盖面和评估结果影响力都够不大。目前存在更多的是各种大学排行榜,由于没有统一的评估指标,评估结果差异较大,导致公信力较差;因此总体而言我第三方教育评估机构发展影响力还较小。

除此之外,学术界对于第三方教育评估的关注度从2014年开始逐渐上升,关注点主要集中在第三方教育评估的应然模式和实然模式中的两对矛盾,其一是在理想化状态下第三方评估的发展方向和实际情况下第三方评估所存在问题之间的矛盾;其二是第三方教育评估如何有效促进高等教育质量提升的矛盾。教育评估主体从一元转向多元化究其根本就是对“高等教育评估权在谁手上”“高等教育评估权是一个什么性质的权利”这两个问题的回答,<sup>[8]</sup>从应然的角度来看,无论是我国“放管服”改革的要求还是国外第三方评估成功经验的启示,发展第三方评估都是转变政府、学校和社会之间关系的必然要求,也是高等教育精英化转向大众化的必经之路。但从实然的角度来看,虽然政策支持,各方积极响应,但第三方评估依然存在法律地位不够、公信力不足、制度不够完善等现实问题。<sup>[9]</sup>除了内生力量不足、外部保障不够的原因,更有一种观点指向第三方教育评估本身的价值,虽然第三方评估最终旨在提高高等教育质量,但它本就是独立的外在力量,不能从根本上提升教育质量,要做到这一点还得依靠高等院校本身。<sup>[10]</sup>无论在理论建构、机构走向还是实践经验上,第三方教育评估都仍处于瓶颈期,如何有序健康良性发展,还需要政府、学校和社会的持续努力。

### 三、建构第三方教育评估机制:任重道远

如何解决现在面临的一系列问题,走出第三方教育评估发展的“瓶颈期”,已成为当前学界研究的一个方向,也是未来值得继续探讨的话题。基于第三方教育评估的实然现状与应然方向,结合教育公共治理的

相关理论,笔者认为可从内部突破和外部支持两方面进行思考和探索。

### (一)内部突破:打铁还需自身硬

第三方评估要从根本上成为多元的教育治理主体之一,拥有法律地位,提高高等教育质量,首先需从自身出发,寻找内部突破点,向第三方教育评估的特征趋势靠拢。

1. 打造专业的评估队伍。第三方评估应该始终坚持专业的基本原则,聘请专业化的评估人员,将与评估工作有关的经验和知识作为评估人员的硬性要求。加强入职后继续教育的力度,提供继续学习评估专业知识的平台。

2. 建立客观的评估体系。专业化的评估队伍和客观的评估体系是第三方评估获得公信力的前提条件和要求。在评估的过程中根据被评估对象的不同,确定不同层次和水平的评估指标和体系,结合高校自评和第三方评估的结果,并严格按照前期准备、中期评估、后期总结与报告的评估流程,达到先制定、再反思、后评估的客观性。

3. 增强对自身的“元评估”。第三方评估需要加强对自身的“元评估”,在内部建设完备的监管机制,做到自我反思、自我监管。应将“元评估”贯穿到评估过程的各个阶段,对于评估过程中出现的偏差和不足进行及时纠正,保证第三方评估的科学性。

### (二)外部支持:夯实基础建设

如果说第三方评估的内部突破是其存在的基础,保证了多元化治理主体之一的地位,那外部的支持就是第三方评估发展的保障,在保证第三方评估合法的基础上,建立良好的契约关系,达到社会公众利益最大化。

1. 健全法律体系,落实法律身份。保证第三方评估的法律地位有利于在评估过程中厘清权责,同时也是依法治教以及教育治理现代化的必然要求。第三方评估是联结政府和高校的纽带,是提升高等教育的突破口,因此必须要健全法律体系,落实第三方评估的法律地位,在教育市场中明确政府与其的契约关系,以免出现合法性问题。

2. 提供资金保障,实现财务独立。财务独立是第三方评估在教育市场中继续发展的动力和支撑,有必要建立起畅通的投融资渠道,保证评估工作良性运

行。政府可以通过购买具有合法地位的第三方评估服务进行资金补充,建立评估专项资金,提供必要的经费保障。

3. 提高市场准入资格,加大监督力度。这是第三方评估进入市场的第一步,政府应该严格宏观把控,制定第三方评估机构建立条例,只有当第三方评估具有达标的硬性条件和软件实力的情况下,才允许其进入评估市场。但不是进入市场后就“万事大吉”,而应同时建立相应的监督体系,对第三方评估的日常工作和操作流程进行强有力的监督,增加其透明性、功利性。

4. 优化舆论环境,提高公信力。在网络时代下,社会舆情的走向对政府决策会产生深远的影响,<sup>[11]</sup>社会公众在网络上对第三方评估的讨论和意见在一定程度上会影响其发展轨迹,民众传统官本位的思想会对多元化第三方评估的存在产生怀疑,因此优化舆论环境,适当把控舆论走向是提高第三方评估公信力的一个有效做法。

### 参考文献

- [1] 宋官东.教育公共治理导论[M].沈阳:东北大学出版社,2012: 60,62.
- [2] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [3] 聂挺,聂劲松.教育公共治理新格局:范畴、结构及规范[J].当代教育论坛,2019,(3):25-32.
- [4] 姜美玲.教育公共治理:内涵、特征与模式[J].全球教育展望,2009(5):39-46.
- [5] 田晓伟.教育治理理论的困顿及其突破[J].教育学术月刊,2009(1):18-24.
- [6] 曹一红.第三方教育评估主体的地位与评估服务的法律思考[J].教育评论,2018(7): 61-64.
- [7] 冯晖.教育评估现代化的内涵特征与推进策略[J].上海教育评估研究,2019(3):1-4.
- [8] 吴华溢.从一元到多元:合法性理论视域下中国高等教育评估政策的变迁[J].黑龙江高教研究,2018(8):35-39.
- [9] 袁强.第三方评估运行机制与实践规制的理性建构[J].中国教育学刊,2016(11):33-38.
- [10] 赵定贵.高等学校教育质量“第三方评估”模式探析[J].教育与职业,2013(14): 114-115.
- [11] 蔡斯敏.网络舆论时代社会稳定风险评估工作的路向与优化[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2017(6): 6-14.