

教育治理体系中“管”与“评”的运行机制研究*

冯修猛¹, 方 乐¹, 刘 磊²

(1. 上海市教育评估院高等教育评估所, 2. 上海市教育评估院职业教育与成人教育评估所, 上海 200031)

摘要: 建立教育治理体系的根本问题是实现教育的“管办评”分离, 而“管办评”分离的核心在于明确“管”“办”“评”的职能, 处理好“管”与“评”的关系。文章在介绍了国内外教育评估中“管办评”分离现状的基础上, 分析了实现“管”与“评”分离的困难; 根据协商治理理论探讨了“管”与“评”体系在运行中的机制。同时, 根据在上海市高水平地方高校试点建设中期评估工作介绍了落实“管”与“评”独立运行的具体做法, 并对其路径进行了研究探讨。

关键词: 教育治理体系; 教育评估; 第三方评估; 管评分离的运行机制

中图分类号: G40-058.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2020)02-0007-06

Study on the Operation Mechanism of Supervision and Evaluation in Education Governance System

Feng Xiumeng¹, Fang Le¹, Liu Lei²

(1. Department of Higher Education, 2. Department of Vocational and Adult Education Evaluation, Shanghai Education Evaluation Institute, Shanghai 200031)

Abstract: The most fundamental problem in establishing an educational governance system is to realize the separation of supervision, enforcement and evaluation. The core lies in clarifying the functions of each of the three components, especially in handling the relationship between supervision and evaluation. This paper first examines the current situation of education evaluation at home and abroad, then analyzes difficulties in separating supervision and evaluation as well as the operation mechanism between supervision and evaluation under the framework of consultative governance. Finally, based on the mid-term evaluation methods of the pilot projects at two universities in Shanghai, the paper proposes potential measures to achieve the separation of supervision and evaluation, and explores the method of realization.

Keywords: Education governance system; Education evaluation; Third party evaluation; Operational mechanism for supervision and evaluation

2019年2月, 中共中央、国务院印发了《中国教育现代化2035》, 明确提出要推进教育治理体系和治理能力现代化, 强调从法律法规建设、政府教育

治理能力、教育督導體制、学校自主办学、民办学校发展和社会参与教育治理等方面着手, 全面推动教育治理体系和治理能力的现代化。^[1] 教育治理是指

*基金项目: 上海市教育评估院2016年教育评估研究课题“上海高校专业评估、专业认证比较与对策研究”(沪教评201603); 2018年度上海市哲学社会科学规划教育学青年项目“中本贯通教育质量保障研究”(B1805)。

收稿日期: 2020-02-20, 修回日期: 2020-03-04

教育主体通过一定的规则和程序,对参与教育活动的各利益相关方进行调解的结构系统。包括由谁治理、治理什么、如何治理三大基本要素,以及教育治理依据、治理原则、治理程序、治理过程和治理结果等的设计。具体需要协调政府、学校、社会的关系,明确各自职责、相互关系和沟通机制等。教育治理的最终目的是“良法善治”,形成有序而自由的教育状态。在实现教育现代化的总目标下,构建和运行科学有效的教育评估体系,既是完善教育治理体系的战略任务之一,也是提升和推进教育治理现代化水平的重要内容。

教育治理现代化最为根本的任务,就是要明确“管办评”的职能,进而推动“管办评”分离的改革,切实转变政府职能,提高“管”的水平;完善学校治理能力,提高“办”的水平;推进评估专业化,提高“评”的水平;推动形成“政府、学校、社会”三方责任分工明确,协同共进的教育治理体系。它不仅是实现我国教育现代化的合理路径,更是建立具有中国特色教育管理制度的重要保障。

一、教育评估的现状分析

1. 国外的教育评估

自19世纪末期以来,美国已逐步建立了相对完善的教育认证制度。由于联邦政府无权直接干预教育,教育管理权主要属于州政府,从而造成州与州之间的教育质量存在较大差异。有关大学为了确保从不同州招来的学生具有相对统一的知识基础,组成联盟对有关中学课程和教学等进行统一的认证管理,并逐步演变为覆盖各级各类学校、在全美划分不同区域的认证机构。这些认证机构及有关学校、大学等组成的高等教育认证理事会(CHEA)负责对认证机构的程序 and 标准等进行行业性认可。美国联邦教育部为了确保获得联邦政府资助经费的大学生获得物有所值的教育,也逐步借助认证机构的认证机制,开展对认证机构的官方认可。通过联邦教育部认可的认证机构认证的院校学生有资格申请联邦政府的资助。这在一定程度上形成了院校自我管理、认证机构专业认证以及对认证机构的行业认可和政府间接调控的教育治理体系。^[2]

英国在教育领域代表性评估机构为高等教育质量审核局(QAA)。这是一个独立的评估组织,由董事会管理负责,对其经营管理与评估方向负全责,其资金主要来自会费、政府拨款经费与捐款。QAA负责评估审核学校的学术质量与标准。同时,该机构还向全国提供一致的评价指标,以此来确定评价标准。^[3]

日本“第三方”教育评估机构有多家,主要包括由政府机关实行的以设置审查为主的“设置认可评价”,由专门团体组织实施的“会员资格审查”和由学校外部评价者进行的“外部评价”,形成了比较完善的运行体系和评价准则,同时具有一定的前瞻引导性,带动了日本教育质量的提升。^[4]

2. 国内的教育评估

我国教育质量评估工作起源于20世纪80年代,原国家教委为保障教育质量的提升对部分学校开始进行试点评估。1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》强调分权、放权、自主权,强调改变条块分割和政府过于集中统一管理的体制,已经显露了从管理到治理转变的端倪。^[5]1990年10月,原国家教委正式颁布《普通高等学校教育评估暂行规定》等政策法规,在有关教育评估内容中提到,学校自我评估的基础上应鼓励学术机构、社会团体等社会第三方参加教育评估。20世纪90年代,教育评估工作开展之初主要由教育行政部门直接组织或委托官方色彩较为浓厚的机构执行评估。21世纪初,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出,在“管办评分离”体制改革下,需要鼓励专门机构和社会中介机构对高等学校资源条件、学科设置、培养模式等办学水平和质量进行评估。^[6]从政策解读看,“管办评”体现在教育领域表现为“政府宏观管理、学校自主办学、社会参与评价”,三者相互分离又密切相关。

政府如何参与学校治理,通过完善治理评价体系不断推动教育发展,是当今社会和广大学者极为关注的课题之一。学校的治理和评估建设需要多元参与给予评价、监督和保障,“多元共治”能够为政府、学校、社会开展评价提供强有力的理论支撑。采用“多元共治”理论构建出赋予多元主体对学校评价的知情、参与、监督权力的治理结构,是学校治

理现代化的核心要义。第三方教育评估是实现多元化教育治理的共同经验,也是教育治理体系的重要内容。^[7]

二、教育评估治理的现实困难

目前我国教育“管办评”体制改革及运行已经取得了可喜的进展,然而在“管办评”治理机制方面还存在着机制和技术等方面的困难和问题。主要表现在:

一是三者职责边界不够明确。目前尚没有针对教育评估方面的法律规范,有关评估政策、评估标准、评估项目立项、经费预算和是否委托第三方机构等方面都由政府自由裁量和决定;学校主要是被动应付和接受政府的有关评估项目,在开展自我质量建设方面的主动性不足,更不愿主动委托第三方评估机构开展一些针对性的咨询和管理服务;评估机构的绝大多数项目来自于政府,来自学校委托的项目非常少,并且来自学校的项目也往往是因为政府的推动,这造成了评估机构不得不更多地依靠政府,其独立性、自主性和专业性难以得到彰显和提升。

二是缺少协商互动机制,有效沟通不足。政府、学校、社会等多元主体的沟通机制的构建不完善,话语权主要由政府掌握,而学校和社会参与协商、对话的主动性和能力尚显不足,未能有效地表达诉求和建议,从而难以推动整个体系的改进和完善。

三是循证分析,尤其是基于数据的分析是教育评估现代化的一个重要特征。在当今“云大物移智技术(云计算、大数据、物联网、移动互联网、智慧城市)”快速发展的背景下,^[8]推进有关教育数据的有效统筹统建、同步共享共用对于“管办评”三方具有互利共赢和协同增效的积极意义。但是如何在满足三方共性需求基础上兼顾各方个性需求有待进一步思考和讨论。

三、教育治理体系中“管”“评”运行机制的理论基础

1. 利益相关者理论

利益相关者理论于20世纪60年代,由斯坦福研究院首次提出后,在公司治理领域取得了较好的实践。其基本观点是:任何一个组织的环境,都是

由成分复杂、性质多样、范围广泛的众多利益相关者组成。组织的运营效果依赖于对各利益相关者的协调。对于教育治理体系而言,其利益相关者既包括教育主管部门、社会组织、所处社区、社会民众、外部媒介,甚至是学校办学的捐助者,也包括学校管理者、教师、学生、校友等等。需要明确哪些主体是核心利益相关者以及这些利益相关者之间的内在互动关系,从而合理界定各主体在教育治理体系中的权责关系,并最终形成教育治理体系的推动力。

2. 协同理论

又称“协同学”,是德国斯图加特大学理论物理学教授赫尔曼·哈肯(Hermann Haken)首次提出并创立的一门新兴系统交叉学科。^[9]“协同理论”认为当各子系统相互协调、相互影响,整体运动占据主导地位时,系统呈现有规律的有序运动状态,这便是“协同效应”。^[10]“管”“评”运行机制应以“协同理论”为基础,表现在:一是评估主体多元性,评估利益相关者都可作为评估主体;二是评估主体间是自愿平等与协作关系;三是评估的最终目标是提高评估效能。

3. 治理理论

“治理”属于公共管理学范畴,英文中“治理”为“Governance”,其词源可追溯至古典拉丁语和希腊语中的“操舵”“Steering”,本意为控制、指导和操纵。^[11]“治理理论”主要创始人之一罗西瑙(J.N.Rosenau)指出,治理是通行于规则空隙之间的一系列制度和安排。^[12]教育治理的本质是教育行政部门在治理过程中只起到提供制度、政策激励和外部约束作用,治理过程是以共建、共商、共享为理念,通过多元利益相关者间合作,形成一个上下互动、合作、协商的过程。^[13]治理理论应用到“管”“评”运行机制建立中,表现为评估主体应为政府、学校和社会等多元利益相关者、教育行政部门提供底线标准、政策激励,并监督评估开展过程和结果使用,第三方评估机构制定评估实施方案,并具体开展评估工作。

四、基于协同治理理论教育“管”与“评”体系的运行机制建立

1. 基于协同治理的教育“管办评”体系

分离是协同的重要前提,通过“管办评分离”,进一步厘清政府、学校、社会三者间的职责边界。基于协同治理的教育“管办评分离”改革模式构建框架如图1所示。在“管办评分离”三者既相互独立又相互支持的教育治理体系中,需要政府进一步政事分开,做好建章立制,在规范管理的同时择优给予一定的扶持;评估机构需要进一步加强能力建设,提升各项工作的规范性、独立性和科学性,在承接政府项目的同时,积极服务学校的质量建设;学校依法独立办学,在接受政府有关教育评估项目的同时,可自主委托评估机构,以此针对性地加强内部质量保障体系建设。^[6]

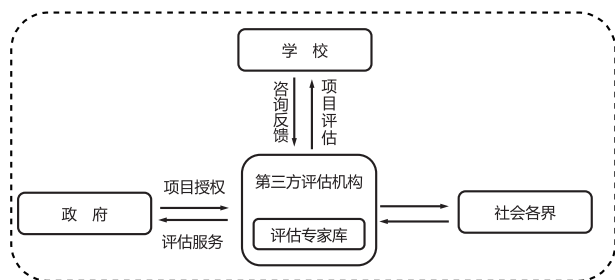


图1 基于协同治理的教育“管办评”体系的构建

该评价框架构建明确了多元主体之间的相互关系,即政府负责确定项目,授权第三方评估机构开展项目评估,第三方评估机构为政府提供评估服务;第三方评估机构对学校实施项目评估,同时学校向第三方机构咨询反馈信息;第三方评估机构要向社会各界公开评估指标和评价结果,社会各界对评价监督献策。

2. 基于协同治理的教育“管”与“评”体系的构建

在评估中,由第三方评估机构实施评估,使得地方教育行政部门、评估机构和学校自身的职责分开。在评估过程中既不耽误学校的正常运行,又保障了政府部门工作有序地开展,不会因为评估的评审工作而耽误各项日常工作,做到各司其职。

第三方评估机构的参与,更加注重评审的透明度与独立性。减少政府的参与度,评审小组的考察范围、考察对象、考察时间与地点等都会变得更加自由,由此得到的第一手资料再结合学校的自评报告,可以得到更加全面的评审结果。在一定程度上也保证结果的真实性与客观性,重构“管”与“评”体

系的运行机制。

(1)“管”:教育行政“把方向”和“筑底线”

教育行政部门需要根据《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》的法律规定和“管评分离”的精神,转变职能,明晰权责。《中华人民共和国教育法》第25条:“国家实行教育督导制度和学校及其教育机构教育评估制度。”《中华人民共和国高等教育法》第44条:“教育行政部门负责组织专家或委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效率和教育质量进行评估。”教育行政部门主要负责把握政治方向,综合运用立法、拨款、规划、标准、规则、信息服务、政策指导和必要的行政措施进行宏观管理,减少行政干预。在教育评估方面的重要工作包括明确有关项目委托清单、制订有关教育质量标准 and 评估机构资质条件,开展对评估机构的资质认定等。在教育行政部门对第三方评估机构进行行政委托(购买服务)时,须对受委托主体是否具有开展评估的资格资质进行认定。教育行政部门对评估机构资质条件的设定,应基于正当程序原则、比例原则等法治基本原则进行,并重视同行评议机制的功能发挥。

(2)“评”:第三方评估机构“守规范”和“强能力”

作为受教育行政部门委托,自主开展教育评估活动的第三方专业机构,教育评估机构须建立健全评估工作开展的规则体系,增强自律机制建设。首先,应当恪守我国的教育方针政策和有关法律法规。立德树人是我国教育事业的根本任务。相应地,教育评估的根本任务就是推动政府政策和学校办学更好地服务于这一根本任务。我国有关教育的方针政策、法律规章等既是评估机构开展评估工作的重要依据,也是必须遵循的基本规范。而与教育评估直接相关的法规,如《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》和《关于破除科技评价中“唯论文”不良导向的若干措施(试行)》更是教育评估机构应当及时关注和贯彻的重要规范。

其次,努力加强专业能力建设。评估机构人员一般分为专职人员和外聘专家两大类。对于专职人员,专业背景需要多样化,以便实现知识互补;加强人员业务培训,包括政策法规知识、组织协调能

力、文字表达能力、数据处理能力和批判性思维能力等;积极推动人员在评估实践中进行反思和交流,不断改进和优化评估方案,并撰写学术论文。对于外聘专家,构建比较健全的专家库是第一步,人员主要以从事学校教育、教学和管理方面的同行专家为主,适当吸纳从事教育行政、规划和理论研究等方面的专家;其次需要主要注意对专家进行培训,不仅包括通用的评估理论、信息处理和意见撰写等,也包括针对项目的背景介绍、工具使用、指标分析等;再次是注重对专家进行考核,不仅注重专业能力,也注重团队意识和敬业精神等。

再次,加强评估机构的行业自律。目前我国国内已经构建了高等教育学会评估分会、全国教育评估机构协作体等学术组织和行业组织,国际上也成立了亚太地区教育质量保障组织(APQN)等区域性组织和国际高等教育评估机构网络组织(INQAAHE)等。并且,这些组织积极推进评估机构交流研讨等能力建设活动,还积极推动行业自律发展,例如APQN2015年以来开展了亚太地区教育质量保障机构注册活动等。

五、教育“管”与“评”体系的实施路径案例分析

以上海市高水平地方高校试点建设中期评估工作案例进行分析,进一步归纳总结教育“管”与“评”体系的有效实施路径。从2016年开始,上海市开展了高水平地方学校试点建设工作,按照该项工作的方案、计划,2019年需对2所试点建设学校开展中期评估工作。

第一,上海市教委确定了该项目的实施目的、原则和要求,委托上海市教育评估院具体组织实施评估工作。

第二,市教育评估院起草了《上海高水平地方学校试点建设中期评估工作方案》,并多次与市教委沟通协商,也听取了被评单位上海大学和上海中医药大学的意见,在此基础上形成最终方案。

第三,市教委审定后下发了《上海市教育委员会关于开展高水平地方学校试点建设中期评估工作的通知》,以文件形式公布了《上海高水平地方学校试点建设中期评估工作方案》。

第四,市教育评估院组织专家开展了对上海中医药大学和上海大学的高水平地方学校建设的中期评估工作,并依据专家意见整理并撰写了两所院校《高水平地方学校建设中期评估工作报告》和《关于2019年度上海市高水平地方学校建设中期评估情况报告》。

第五,市教育评估院向项目委托方市教委提交评估报告,并向两所被评院校反馈了中期评估情况。

梳理总结上海高水平地方学校试点建设中期评估工作实施过程,可得出“管”与“评”体系的实施路径:教育行政部门统筹管理评估工作,通过“购买服务”形式,委托符合必要条件的第三方评估机构负责开展评估事务,被评对象按要求和时限接受评估。其实施路径如图2所示。

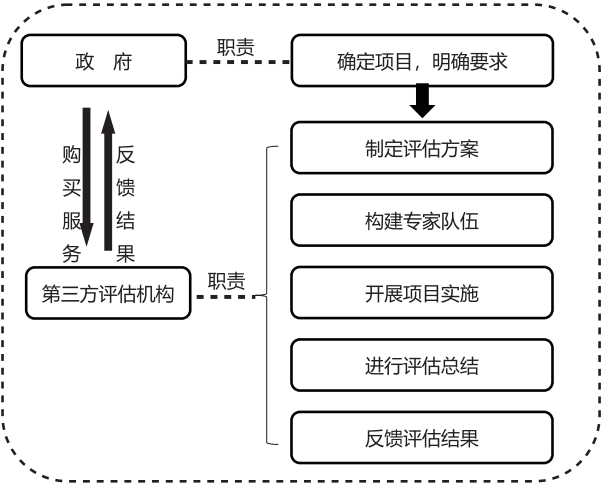


图2 “管”与“评”体系的实施路径

第一,教育行政部门作为地方高水平大学建设项目的设计者和管理者,有必要了解项目进展和绩效,并依据评估结果进行调控;为了避免集管理者与评估者于一身,提升评估的科学性和公正性,教育行政部门有必要把具体评估工作委托给第三方评估机构。但作为委托方,教育行政部门需要明确评估的目的、任务和工作要求;然后依据这些要求通过购买公共服务形式,即通过公开招标、定向委托或邀标等形式确定上海市教育评估院予以组织实施。

第二,作为项目的实施者和受益者,地方高水平建设高校一方面努力按计划推进各项建设工作,另一方面也需要借助第三方评估向政府和社会展

示建设进展和成效。因此,这些需要遵循以评促建、以评促改的原则开展迎评和整改工作。

第三,第三方评估机构接受委托后,需要与教育行政部门进行充分沟通和协商,了解其对于评估目的、程序 and 标准等方面的要求;同时,也与被评单位进行协商,了解他们对于方案可行性的意见以及他们特色化和个性化的需求。方案确定之后,第三方评估机构需要做好评估专家的遴选、组织和协调工作,听取专家关于改进评估方案的优化建议,并为专家在信息获取、评估信息和意见整合等方面提供精细服务。在专家意见基础上,第三方评估机构将进行整理和通稿,形成评估报告,并向委托方教育行政部门和有关单位进行反馈。

参考文献

- [1] 杨东平. 2035 迈向教育治理现代化[M]. 北京:人民出版社, 2019.
Yang Dongping. 2035: Toward the Modernization of Educational Governance[M]. Beijing: People's Publishing House, 2019.
- [2] 方乐. 美国联邦政府与高等教育认证机构之间关系研究[D]. 上海:上海师范大学, 2005.
Fang Le. Research on the Relationship between the U.S. Federal Government and Higher Education Accreditation Agencies [D]. Shanghai: Shanghai Normal University, 2005.
- [3] An Introduction to QAA[EB/OL]. [2019-02-20].
[http://www.qaa.ac.uk/Publications/Information And Guidance/Documents/IntroQAA.pdf](http://www.qaa.ac.uk/Publications/Information%20And%20Guidance/Documents/IntroQAA.pdf).
- [4] 李作章. 国外教育质量保障: 动力、特点与启示[J]. 黑龙江高教研究, 2019(37):87-90.
Li Zuozhang. Overseas Quality Assurance in Education: Motivation, Characteristics and Enlightenment [J]. Heilongjiang Researches on Higher Education, 2019(37): 87-90.
- [5] 刘振天. 完善高等教育评价体系 提升高等教育治理能力[J]. 大学教育科学, 2020(1):38.
Liu Zhentian. Improving the Evaluation System and Governance Ability of Higher Education [J]. University Education Science, 2020(1):38.
- [6] 陈兴明, 陈孟威, 李璇. “管办评分离”下教育第三方评估组织成长路径探析[J]. 当代教育论坛. 2019(4):9-15.
Chen Xingming, Chen Mengwei, Li Xuan. An Analysis on the Growth Path of the Third Party Educational Evaluation Organization Under the Separation of "Supervision, Enforcement and Evaluation" [J]. Forum on Contemporary Education, 2019(4):9-15.
- [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(8):1-4.
Feng Hui. Connotation Characteristics and Promotion Strategies of Education Evaluation Modernization [J]. Shanghai Journal of Educational Evaluation, 2019(8):1-4.
- [8] 郭名静, 颜七笙, 王嵩. 审核评估背景下建设教育大数据的思考[J]. 东华理工大学学报(社会科学版). 2019(38): 275-278.
Guo Mingjing, Yan Qisheng, Wang Song. Reflections on the Construction of Big Data in Education Under the Background of Audit Evaluation [J]. Journal of East China University of Technology (Social Science), 2019(38):275-278.
- [9] [德]赫尔曼·哈肯. 协同学——大自然构成的奥秘[M]. 上海:上海译文出版社, 2001.
[GER]Haken H. Synergists: The Mysteries of Nature [M]. Shanghai: Shanghai Translation Publishing House, 2001.
- [10] 季元杰. 协同治理: 高等院校治理模式的新选择[J]. 浙江工商大学学报, 2012(1):92-96.
Ji Yuanjie. Synergetic Governance: A New Choice of Governance Mode in Higher Education Institutions [J]. Journal of Zhejiang Gongshang University, 2012(1):92-96.
- [11] 俞可平. 治理和善治[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2000:5.
Yu Keping. Governance and Good Governance [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2000:5.
- [12] [美]罗西瑙. 没有政府的治理: 世界政治中的秩序与变革[M]. 张胜军, 等, 译. 南昌:江西人民出版社, 2001:40.
[US] Rosenau J N. Governance without Government: Order and Change in World Politics [M]. Translated by Zhang Shengjun, et al. Nanchang: Jiangxi People's Publishing House, 2001:40.
- [13] 孙绵涛. 教育治理: 基本理论与现实问题[J]. 中国德育, 2019(7):48-54.
Sun Miantao. Educational Governance: Basic Theory and Practical Problems [J]. Moral Education China, 2019(7): 48-54.