

政府购买教育评估服务规程探析*

冯修猛,方 乐

(上海市教育评估院高等教育评估所,上海 200031)

摘要:由第三方评估机构实施评估工作是管办评分离的重要保障。第三方机构应该通过竞争获得政府委托实施评估,为政府、被评方和社会提供优质、多样的教育评估服务。文章探讨了政府在购买第三方评估服务时的注意事项,指出首先要明确划定“管”“评”双方的职能边界,其次要认定第三方机构资质,最后是规范政府购买流程。文章还探讨了在这个过程中应该采纳的规程。规程的探讨对提升公共服务质量和资金利用效率等具有重要意义。

关键词:教育评估;第三方机构;政府购买服务;职能边界;资质认定

中图分类号:G40-058.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-3380(2020)02-0013-04

Study on Government Procurement of Third-party Education Evaluation Services

Feng Xiumeng, Fang Le,

(Department of Higher Education, Shanghai Education Evaluation Institute, Shanghai 200031)

Abstract: Third-party evaluation is an important guarantee for the separation of educational supervision, management and evaluation. The third party organizations should obtain the government's commission via the competition and provide high-quality and diversified evaluation services for the government, the evaluated party and society. This paper determines three areas of attention in the government's purchase of third-party evaluation services: clearly defining the boundaries between functions of the "supervision" party and the "evaluation" party, verifying the qualifications of third-party agencies, and standardizing the process of purchase. The paper also advises on the desired procedures of government purchase, which is of significance to improve the quality of public services and the efficiency of the utilization of funds.

Keywords: Education evaluation; Third party institutions; Government procurement of services; Responsibility boundaries; Qualification identification

我国教育领域第三方教育评估可以追溯到上世纪90年代,经过不断的发展,第三方教育评估制度已经从理念转变为实践,在更多教育领域实施。第三方教育评估制度的优势在于有利于增强评估

的客观性和科学性,提高公信力,减轻政府在教育评估方面的负荷。政府通过“政府购买服务”,切实把相关权力“放下去”,第三方机构获得了“放下来”的权力,即可以具体负责评估工作,实现了“管”和

*基金项目: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),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)。

收稿日期:2020-02-18,修回日期:2020-03-06

“评”分离。但在实施中还有很多不足,如政府放权不彻底,管评双方职责划分不清,管评双方协同、保障和约束机制不足,评方(第三方机构)现实条件或独立性不足等问题。

中共中央办公厅、国务院办公厅今年颁发的《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》文件在制度层面强调了第三方评估在教育评估、教育治理活动中的地位和作用的同时,也进一步明确了在教育评估工作中管评双方要用好政府购买服务这种方式或手段,有力、有序开展教育评估工作。

一、理清管、评双方职责:政府购买教育评估服务的逻辑起点

2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。”此后,一些省份陆续出台了政府购买公共服务的意见,将政府购买公共服务纳入了政府常态化工作。管办评分离、放管服结合治理体系日益推进。

有效实施政府购买公共服务的前提是明确购买主体和承接主体的职责。^[1]这意味着政府、社会第三方机构应该有清晰的职能边界。但职能边界的划分在理论上难有统一标准,而在实践中更为复杂和模糊,存在诸多问题:一是政府对于难以做好或无暇顾及的事情,不愿购买服务放给专业机构来处理,或者是因为担心第三方机构没有能力承接相应工作,或者是因为担心失去一些手中的权力等原因致使;二是政府过于倚重购买服务,将一些属于政府管理的核心事务也采用了购买服务的方式,某种程度上表现出政府职能的缺位现象,从而未能很好地履职尽责等;三是对于进行购买服务的事项,过多地进行直接干预,某种程度上表现出政府职能的错位现象等。^[2]在教育评估工作实践中,管评双方的职能边界划分同样存在此类问题,主要原因在于我国目前没有专门的法律、法规来确定管、评双方平等的主体地位,规定双方的职能边界。而且,在实际工作中中央政府与地方政府间、地方政府各部门间、部门内部间职责权限不清晰,彼此职

责、权力交错,导致在工作开展过程中部门间相互推脱,不尽心尽做事等问题。^[3]

2015年教育部颁发《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精神》,北京市、山东省、福建省、云南省、浙江省等省市相继出台了关于第三方教育评估管理办法,本文结合实际情况和相关办法对管评双方在评估工作中的职责划分做了归纳和总结(表1)。

表1 管评双方的主要职责:权利和义务

	权利	义务
政府部门	1. 提出评估工作具体要求 2. 对评估工作进行过程和质量监控 3. 审核第三方机构的项目评估实施方案	1. 为第三方机构提供评估所需的信息和资料 2. 协调第三方机构与被评方之间关系 3. 对第三方机构所提服务进行评鉴 4. 支付委托费用
第三方机构	1. 制定评估工作实施方案 2. 独立开展评估工作 3. 提交评估报告或相关成果 4. 编制预算,收取委托费用	1. 评估工作实施方案报政府部门备案 2. 对教育评估质量负责,保证客观公正,不弄虚作假 3. 未经政府部门同意,评估数据、结果、报告不得随意披露和使用 4. 不得收取被评方费用报酬 5. 不得将项目进行分包或转包

管评双方的职责界定,没有现成的理论依据和固定模式,会因教育评估项目的不同而存在差异。界定明晰的职责并通过某种合同、协议等契约来约束和规范双方行为是避免出现“缺位(该管的事不去管)”、“越位(管了不该管,管不好的事)”现象和偏差的重要举措。

目前,政府虽是教育的投资者和举办者,但不是教育质量的直接保障者,只是作为教育的监管者存在于教育服务供给中;对评估机构而言,当务之急是要保证其独立性和自治性,所有这些必须通过立法的形式,赋予社会评估机构法律主体地位,才能保证其职能充分发挥。^[4]

二、第三方机构资质认定:政府购买教育评估服务的基础

教育和教育评估是专业性极强的工作,并不是任何个人和组织都可以进行,必须要有相关专业的资质的个人和组织操作,以保证评估工作的科学性。^[5]从事物发展一般规律看,第三方机构的生命历程也会经历发生、成长、成熟到灭亡四个阶段,政

府可以通过准入机制、竞争淘汰机制来管理第三方机构:在发生阶段通过准入机制,以最低标准(或称准入标准)来保证第三方机构的质量;在成长、成熟和灭亡阶段应该引入竞争淘汰机制,通过设定更高标准来监控和提升质量。但事实上,我国尚未建立一套科学、公平、公正的认定机制和办法实现对第三方机构的资质认定,无法对这些第三方教育评估机构进行有效监管、指导和调控,导致我国第三方教育评估机构成立的背景和动机不一、性质和运营模式各异,机构的实力、人员组成、经费筹措、评估标准、评估程序、专家库的管理等方面都存在着差异。^[6]

教育部颁发《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精神》之后,北京、山东、福建等省市相继出台政策,明确提出了对第三方机构的认定办法和标准。2018年,教育部教师工作司委托教育部高等教育教学评估中心开展了师范类专业认证教育评估机构资质认定工作。需要强调的是,教育行政部门对第三方机构资质标准的设定,应基于正当程序、合适比例等法治基本原则进行,并重视同行评议机制的功能发挥。结合文献,归纳总结第三方机构的资质认定标准基本框架,如表2。

表2 第三方机构的资质认定标准基本框架^[8]

资格条件	1.有独立法人资格,有自己的组织架构 2.有正式注册的机构名称,有固定的办公场所和必要的办公条件 3.有一定数量专职评估人员和专家队伍 4.机构内部管理制度、评估原则健全,并能有效实施 5.已完成过多种类型的评估项目 6.有一定的物力和财力保障
技术支持	1.有必要的硬件和软件设备资源,具备收集、处理、分析评估信息的能力和现代化手段 2.具备网上评审的信息系统 3.能为评估项目制定个性化方案
行业实力	1.成功完成若干评估项目,积累一定评估研究成果 2.有一套规范的评估规程,制定过有一定影响力的评估标准或政策
评估效果	1.评估工作受到利益相关方肯定,具有良好社会声誉 2.评估结果在一定范围得以应用 3.未参与过政府不认可的项目
其他	1.有保证评估行为科学性、公正性的自觉意识和自律机制 2.有参加下一次资质认定的保证机制

对第三方机构进行资质认定是政府的义务和责任。政府可以独立依据既定标准和认定程序来认定评估机构,也可以委托其他权威机构,如行业

协会等专业自治组织来认定。认定后的评估机构向社会公示,公示无异议的纳入第三方评估机构库。政府从第三方评估机构库中通过既定程序选定第三方机构来实施评估工作。政府应对第三方教育评估机构建库进行管理,通过一定程序和标准对机构库进行动态调整。政府部门也可以在机构库建设过程中实行分级认定,这样既能促进评估机构的良性发展,又能满足政府和社会对教育评估的多样化需求。

三、规范购买服务行为方式:政府购买教育评估服务的保障

2014年12月颁布的《政府购买服务管理办法(暂行)》对推进政府购买服务改革、规范政府购买服务行为发挥了重要作用,政府通过第三方机构开展教育评估也适用此规定。几年来,上海市将委托第三方机构开展教育评估纳入政府购买服务范围,通过建立健全招投标制度来保证教育评估服务的质量。2020年1月3日,财政部公布了《政府购买服务管理办法》(财政部令第102号),新办法明确了政府购买服务项目采购环节的执行和监督管理按照政府采购法律、行政法规和相关制度执行。政府购买教育评估服务原则上按照部门预算和政府采购的程序、方式组织实施。依据《政府采购法》《招标投标法》《合同法》,教育行政部门作为购买主体,通过政府购买形式获得第三方机构(承接主体)教育评估服务的基本流程如下。

(1)评估项目立项。教育行政部门根据工作需要确定评估项目及其政策要求,落实项目经费。

(2)公开公示项目信息。教育行政部门主动向社会公开相关公开的信息。

(3)实施购买。教育行政部门采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价和课题攻关等方式选定第三方机构。

(4)公布及备案。确认第三方机构后,教育行政部门公布评估内容、费用,并报同级财政部门备案。

(5)签订合同。双方签订购买合同,合同内容一般包括:购买服务的范围、标的、数量、质量、价款或者报酬、履行期限、绩效目标(含绩效考评方式)

以及双方的权利义务和违约责任等条款。

(6)组织实施。双方按约定事项组织实施,并按合同约定支付资金,教育行政部门对项目实施进行全过程督导检查。

需要说明的是,我国的第三方评估机构性质各异,在实施过程中,依据2020年颁布的《政府购买服务管理办法》,有些第三方机构不适合以承接主体身份参与购买服务的,可以采取预算项目形式开展评估工作,双方是利用项目经费使用纪律来约束双方行为,一般是通过项目申报、评审的方式确定项目,然后直接下拨经费。在实际操作中,可以在项目经费评审确定项目后,“管”“评”双方签署协议,协议的主要内容应包括:具体任务、完成时限、经费使用纪律、结项要求、保密事项、违约责任等。

虽然政府购买教育评估服务有一系列的政策法规保障,但在具体实践中,当前政府购买第三方教育评估服务仍然存在公共资源整合度差、服务水平参差不齐、资金渠道过于分散、购买手续纷繁复杂,购买服务存在“碎片化”、社会参与度较弱等方面的问题。究其原因,这一系列问题与政府购买教育评估服务的法律制度缺失、利益相关方职责权限不清、财政渠道过多、服务手段单一不无关系。^[1]

进入新时代,教育治理体系和治理能力现代化亟需进一步强化和提升第三方参与教育评估。我们在呼唤教育评估立法的同时,应在法治基本原则和思维的引领下,立足不断发展的评估工作实际,完善政府购买教育评估服务的外部 and 内部运行机制。不断完善第三方教育评估机构的资质认定机制、市场竞争机制、资金管理机制以及信息沟通机制等政府购买教育评估服务的外部运行机制和严格执行招投标机制、合同机制、监督机制等政府购买教育服务的内部运行机制。^[7]在明晰“管”“评”双方的职能边界,加强第三方机构的专业性、独立性和能力建设,^[8]健全政府购买教育评估服务规范和程序,保障教育评估机制的良好运行的基础上,不断提升教育评估工作成效,赋能教育治理。

参考文献

[1] 刘凡.政府购买教育服务的问题及对策研究[D].武汉:

华中师范大学,2017:15,20.

Liu Fan. Research on problems and countermeasures of government purchasing education services [D]. Wuhan: Central China Normal University, 2017:15, 20.

[2] 刘明慧,常晋.政府购买公共服务主体:职责界定、制约因素与政策建议[J].宏观经济研究,2015(11):3-13.

Liu Minghui, Chang Jin. Subjects of government purchase of public services: responsibility definition, constraints and policy suggestions [J]. Macroeconomics, 2015 (11):3-13.

[3] 徐宇珊.政府与社会的职能边界及其在实践中的困惑[J].中国行政管理,2010(4):36-38.

Xu Yushan. Functional boundary between government and society and its confusion in practice [J]. Chinese Public Administration, 2010(4):36-38.

[4] 张继平.高等教育评估的价值取向博弈——“双一流”建设与评估的视角[M].北京:中国社会科学出版社,2018(11):231.

Zhang Jiping. Value orientation game in higher education evaluation — the perspective of "double-first-class" construction and evaluation [M]. Beijing: China Social Sciences Press, 2018(11):231.

[5] 张红伟.中国高等教育评估管理机制研究[M].北京:北京师范大学出版社,2014(3):126.

Zhang Hongwei. Study on the management mechanism of higher education evaluation in China [M]. Beijing: Beijing Normal University Publishing Group, 2014(3):126.

[6] 莫玉音.我国第三方教育评估机构的资质认证现状与标准[J].教育测量与评价,2019(4):38-44.

Mo Yuyin. Status quo and standards of qualification certification of third-party education evaluation institutions in China [J]. Education Measurement and Evaluation, 2019 (4):38-44.

[7] 朱康莉.政府购买教育评估服务的机制研究[D].哈尔滨:哈尔滨师范大学,2018:29-37.

Zhu Kangli. Research on the mechanism of government purchasing education evaluation service [D]. Harbin: Harbin Normal University, 2018:29-37.

[8] 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):37-42.

Liu Zhentian. Improving higher education evaluation system and higher education governance capacity [J]. University Education Science, 2020(1):37-42.