美国第三方教育评估机构治理现状与启示*

刘 波,宋茂荣

(贵州中医药大学人文与管理学院,贵州贵阳 550025)

摘要:美国第三方教育评估机构有漫长的发展历程,逐渐形成以美国教育部和高等教育认证委员会为治理主体、多种教育评估机构为治理客体的格局,其治理方式核心表征是资质认可,即通过审核第三方教育评估机构的资质,为不同类型第三方教育评估机构的自律发展提供土壤。借鉴美国经验,推进我国教育管办评分离改革,应坚持分类治理导向,明晰不同类型评估机构的资质标准,促进评估机构的多元发展;培育健康评估文化,引领评估机构形成健康的价值取向;构建行业自律机制,规范我国评估机构行业行为。

关键词:美国教育评估;评估机构治理;第三方教育评估

中图分类号:G53/57,G40-058.1 文献标识码:A 文章编号:2095-3380(2023)06-0053-05

The Governance Logic and Enlightenment of American Third-party Educational Assessment Institutions

LIU Bo, SONG Maorong

(College of Humanities and Management, Guizhou University of Traditional Chinese Medicine, Guiyang, Guizhou 550025)

Abstract: After a long history of development, the third-party educational assessment institutions in the United States have gradually formed a pattern that the U.S. Department of Education and the Higher Education Certification Commission are the governance subjects and a variety of educational assessment institutions are the governance objects. The core of its governance is “qualification recognition”, that is to say, they provide soil for the self-discipline development of different types of third-party educational assessment institutions by reviewing their qualifications. To learn from the beneficial experience of the United States, we should firstly promote the reform of the separation of supervision, enforcement and evaluation. Secondly, we should adhere to the orientation of classified governance, clarify the qualification standards of different types of assessment institutions, and promote the diversified development of assessment institutions. Meanwhile, we should cultivate health assessment culture and lead assessment institutions to form healthy value orientation. Lastly, we should build a self-discipline mechanism to regulate the behavior of assessment institutions.

Keywords: Educational assessment of America; Governance of assessment institutions; Third-party educational assessment

*基金项目:2019年贵州省哲学社会科学重点课题“第三方教育评估机构培育与管理对策研究”(19GZZD19)。

收稿日期:2023-05-24,修回日期:2023-07-06

美国是开展教育认证和教育评估机构资质认可的发源地之一。在美国,“教育认证”是核准学校是否具备办学权的必备手段,而“资质认可”是核准第三方教育评估机构是否具备评估权的关键举措。梳理已有研究成果,学界主要围绕美国第三方教育评估机构的管理机制、评估机构和评估活动开展研究,鲜有学者从治理视角对美国第三方教育评估机构进行系统研究。鉴此,本文从治理视角对美国第三方教育评估体系的治理格局进行系统阐述,以期提升我国第三方教育评估机构的治理能力提供镜鉴。

一、美国第三方教育评估机构的治理主体与客体

美国政府不直接参与学校的评估活动,而是通过审核第三方教育评估机构资质实现对评估机构治理的目的,并运用其认证结果进而间接对学校质量进行管控,^[1]最终形成了以“资质认可”为核心特征的第三方教育评估机构治理体系。

1. 治理主体

美国第三方教育评估机构的治理主体分为官方和民间两类,官方治理由教育部委托全国院校质量与诚信咨询委员会执行,由国会预算拨款资助其开展评估工作;民间治理则由高等教育认证委员会具体执行,高等教育认证委员会使用其机构成员缴纳的评审费用开展评估工作。

一是官方机构。寻求官方认可的第三方教育评估机构必须每五年经教育部审核一次,审核工作由教育部组建的全国院校质量与诚信咨询委员会负责,委员会成员由国会和教育部长任命。官方认可通过对第三方教育评估机构进行资质筛查以确保其权威性,并履行审核把关职责,政府对学校的治理则是依据第三方教育评估机构的认证结果来管理学校的财政经费拨款。当前,通过教育认证仍然是美国各类学校获得联邦政府财政资助的必要条件。^[2]就学校而言,如想获得州政府财政资助,就需要通过教育部或高等教育认证委员会任意一方认可的第三方教育评估机构的评估,少数州会要求第三方教育评估机构通过教育部认可才能获得州运营权;学校若想申请联邦政府的资助,则必须选

择一个教育部认可的第三方教育评估机构对本校进行认证;就第三方教育评估机构而言,其对政府的依赖性较低,他们可通过社会捐赠或基金会支持获得发展和运营资金。学校主动接受教育部官方认可的第三方教育评估机构的认证,有利于为学校获得联邦政府的拨款和项目奠定基础,这种“官方认可评估机构的资质→评估机构对学校开展认证评估活动→学校获取官方财政支持”的治理模式,有利于提升联邦政府公共财政效益,也为提升第三方教育评估机构的社会影响力奠定了基础。

二是民间机构。成立于1996年的高等教育认证委员会是美国专注于高等教育认证和教育质量保证的全国性组织,该机构是非营利性的民间实体机构,其委员会成员由董事会根据高等教育认证委员会工作人员的建议任命。高等教育认证委员会给予的认可期最长为7年,高等教育认证委员会类似于行业“牵头人”的角色,需要协调联邦政府、州政府、第三方教育评估机构和学校之间的关系。对内要协调机构与机构之间、学校与学校之间、机构与学校之间的竞合关系,对外要“缓冲”美国联邦政府和州政府的行政干预压力。同一个第三方教育评估机构既可接受教育部的资质认证,亦可接受高等教育认证委员会的资质认证,但两者的认证侧重点与认证标准有所不同,两者不能相互替代。因此,为了获得更广泛的社会认同,美国第三方教育评估机构通常会选择双重认可,以强化机构的合规性与权威性。美国第三方教育评估机构通常会通过多重认可可以获得最有利的结果。以高校为例,尽管第三方教育评估机构通常将认证称为自愿行为,但高校必须通过认证从而获得联邦财政援助和州政府资金,以便获得向在籍学生提供支持的权利。^[3]综上可知,“资质认可”是第三方教育评估机构治理的核心构成要件,为实现美国教育评估权与管理权的分离奠定了基础。

2. 治理客体

美国第三方教育评估机构可分为三种类型,即全国性第三方教育评估机构、区域性第三方教育评估机构和专业性第三方教育评估机构。

一是全国性第三方教育评估机构。美国全国性第三方教育评估机构分为两类:与宗教信仰教育

有关的,和与职业生涯教育相关的。前者认证与宗教相关或以教义为基础的院校,主要涉及犹太教学校、基督教学校和其他神学院的认证,包括希伯来语与犹太法典高等学校协会、圣经高等教育协会认证委员会、犹太研究机构协会、神学院协会认证委员会、跨国基督教院校协会认证委员会5个组织。后者认证与职业发展相关的院校,主要涉及继续教育、职业教育、远程教育、独立学院等院校的认证,认证机构包括健康教育学校认证局、职业院校认证委员会、继续教育与培训认证委员会、独立院校认证委员会、职业教育委员会、国家职业艺术与科学认证委员会股份有限公司、远程教育与培训认证委员会7个组织。

二是区域性第三方教育评估机构。美国早期形成的六大地理区域性第三方高等教育评估机构,包括新英格兰院校委员会(1885)、中部各州院校委员会(1887)、南部院校协会(1895)、高等教育委员会(1895)、西北部院校委员会(1917)、西部院校协会(1924)和社区学院和初级学院认证委员会(1962)。^[4]目前,有7个区域性第三方高等教育评估机构和4个区域性第三方基础教育评估机构分布在六大地理区域。7个区域性第三方高等教育评估机构都被教育部和高等教育认证委员会所认可。美国六个地理区域内的第三方教育评估机构主要在各自特定地区开展认证工作。区域性认证是一个基于自我审查和同行评审的过程,认证范围涵盖了学校成就、管理、财务、教职工关系、学生成绩等。

三是专业性第三方教育评估机构。专业性第三方教育评估机构主要在全美范围内运作,认证范围包括学校部分课程、专业或部门(系),以及整个学校或相关研究领域的学术项目,认证工作由这些实体会同该专业领域的教育工作者一同进行,为学生进行特定学科、专业或职业教育提供质量保障。高等教育认证委员会官网显示,被教育部、高等教育认证委员会或两者都认可的专业性第三方教育评估机构共有70个,覆盖不同的行业组织,如针对针灸、护理、音乐、心理临床等行业的第三方教育评估机构,如针灸和东方医学认证委员会、全国音乐学校协会认证委员会、心理临床科学认证集团等。各相关院校都希望达到这些专业性组织制定的标

准,以便在招生市场上获得优势,进而能得到联邦政府或州政府的资助。专业性认证则用来确认一所学校或其中一个学科、专业已经达到了行业标准。

二、美国第三方教育评估机构的治理特征与经验

美国形成了以“资质认可”为核心的第三方教育评估机构治理格局,通过对第三方教育评估机构进行资质审核以促进其优化内部治理结构,形成了独特的自律机制,为第三方教育评估机构的良性发展提供了稳定的治理环境。

1. 治理特征

一是评估机构秉持非营利性、志愿性和独立性。美国第三方教育评估机构的运营资金来源于其“会员”缴纳的年费、收取的认证评审费和社会捐赠等,^[5]第三方教育评估机构有时也会从政府或私人基金会获得特别资金,但均不以营利为目的。美国第三方教育评估机构官网上都能看到志愿者招募公告,认证团队的主要成员是志愿者,他们通常不会得到经济补偿。美国第三方教育评估机构强调评估活动不受政府干扰,以提升教育认证结果的公正和权威。

二是形成了以“资质认可”为核心的第三方教育评估机构治理体系。教育部对第三方教育评估机构的“资质认可”,主要评估某所学校或某个项目是否具备获得联邦基金的资质,如学生助学金和贷款;高等教育认证委员会对第三方教育评估机构的“资质认可”,主要保障高校学术质量的持续改进。在认可程序上坚持程序和结果公开。先由第三方教育评估机构基于认可标准撰写自评报告,提出认可申请;然后由教育部或高等教育认证委员会派出同行专家进行现场考察,撰写初评报告;最后召开质询会,公布认可结果。在认可目的上,以改进教育质量为最终目的。

三是在治理环境中,美国教育评估行业遵循自律性。无论是教育评估机构的“资质认可”,还是学校的“教育认证”,都是基于它们的自愿行为。在政府层面,美国政府将第三方教育评估机构视为财政拨款的“守门人”,依赖其教育认证结果,确保资金

流向那些值得公共财政投入的学校和学生。第三方教育评估机构和学校通过自律和自治实现自我改进,而政府通过“资质认可”的手段和资助的方式对教育质量施加影响。在学校层面,想要获得联邦(或州)政府拨款和贷款的学生必须在通过认证的学校或项目就读;用人单位在决定向现有员工提供继续深造的助学金、评估新员工的资历或进行慈善捐款之前,会先询问学校或项目是否获得认证。对于学校而言,第三方教育评估机构的认证结果攸关学校的发展,对于不合格的学校甚至会被撤销办学资格。在社会层面,有包括学生、家长、用人单位和媒体四个利益相关群体,他们依据认证结果来判断学校的优劣。学生和家長依据认证结果选择学校,用人单位关注学校的声誉和学生的优秀程度,媒体关注学校展示的办学成果是否出彩,因而在通过认证后会给高校带来社会声誉。在第三方教育评估机构层面,美国第三方教育评估机构一般实行会员制,通过认可的第三方教育评估机构会成为会员。

2. 治理经验

一是内部治理层面,形成了以评估机构与学校结盟为特征的治理结构。由于美国第三方教育评估机构是由会员学校自发组成的认证协会倡议形成,其委员会的委员来自其会员学校,评估机构与学校之间是一种“共生”状态。例如:新英格兰院校协会(NECHE)委员会由会员学校选出至少27人组成,其中,至少七分之一的委员代表公共利益,其余是教职员、高级管理人员和会员学校的受托人;^[6]对于高等教育认证委员会而言,第三方评估组织和其会员学校也都是高等教育认证委员会的成员机构,该委员会由代表高等教育领导层、教师、第三方评估机构以及其他在认证和学术方面具有专业知识和经验的9名成员组成。^[7]因此,美国的第三方教育评估机构与学校之间采取“结盟”的方式共存,尽可能规避美国政府的行政干预。

二是外部治理层面,“资质认可”制度保证了财政资源合理分配和评估机构质量改进。教育部通过财政资助的方式,间接达到管控学校质量的目的,而学校要获得政府资金就必须选择通过政府认可的机构开展第三方评估工作,评估机构为了使学

校获得联邦资助就会不断优化内部治理结构,以符合联邦政府“资质认可”的标准,第三方教育评估机构在政府和学校之间起到协调、缓冲和博弈的作用。因而,美国政府将第三方教育评估机构视为政府财政拨款的“守门人”,依靠评估结果保障财政经费的使用效益,从而实现了对学校的治理。

三、美国第三方教育评估机构治理的启示

美国第三方教育评估具有多元的评估机构、鲜明的价值取向、明确的治理主体和自律的行业特性,尤其是形成了以“资质认可”为核心表征的第三方教育评估机构资质认定体系,这对我国第三方教育评估机构的发展具有一定的借鉴意义。

1. 坚持分类治理导向,促进评估机构多元化发展

我国第三方教育评估机构的嬗变历程与美国不同,早期主要由政府教育行政部门主导教育评估,因而存在官办性质的评估机构。而后,随着经济体制改革,又诞生了民间非营利性质的评估组织、市场营利性质的评估公司等。2020年,中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》,提出推进高校分类评价,引导不同类型高校科学定位。我国第三方教育评估机构治理以此为契机,将分类评价推广至不同层次、阶段和领域的教育评估活动,实现“分类治理”。

首先,健全分类治理的顶层设计。借鉴美国对第三方教育评估机构以“资质认可”为核心的治理模式,积极探索评估机构的分类治理模式,明晰不同类型的第三方教育评估机构的准入和退出标准、规范监督和问责机制等,立法明确分类治理的主体责任,落实分类评价原则,破解“谁来评、评什么、如何评”等问题。不同类型评估机构的经济来源也不同:对于官办型第三方教育评估机构,实行政府资助、全额拨款;对于社会组织型第三方教育评估机构,鼓励公益基金和社会捐赠;对于市场型第三方教育评估机构,实行政府监管、社会监督,确保不同类型的第三方教育评估机构有稳定的资金来源和公开透明的财务收支。其次,营造良好的治理环境,构建评估共同体。厘清政府、学校、社会和评估机构在教育评估中的责权关系,打造评估共同体,

树立共同目标观、利益共生观、合作共享观、信息公开观等价值理念,破解各自为政、单打独斗的困境,营造健康的治理环境。要构建第三方教育评估机构的法律监督体系,强化政府宏观管理,增强行业自律,发挥行业协会的作用,促进机构独立运行。再次,以“共治”求“善治”。尊重不同类型第三方教育评估机构的平等地位,引导其公平竞争、有序发展,明晰机构与评估对象的权责利,为不同类型的机构发展创造有利条件。以“共治”为逻辑主线探寻分类治理的实践路径,在界定政府、学校、社会和评估机构边界的同时,在合作互赢的基础上探寻多元发展,从“共治”走向“善治”,即“好的治理”,最终实现我国各美其美、美美与共的多元化第三方教育评估机构发展格局。

2. 培育健康评估文化,引领我国评估机构形成健康的价值取向

我国第三方教育评估机构治理要以健康的价值取向为土壤,厚植非营利性、志愿性和独立性的价值观念,为机构的自律发展奠定基础。首先,强化机构的非营利性。教育评价在教育改革发展中发挥着“指挥棒”的作用,保持教育评估机构的非营利性可保障教育评价结果的客观性。要强化第三方教育评估机构的非营利性,避免权力“寻租”行为,防止教育评价破坏教育生态环境的问题。对于我国市场型第三方教育评估机构,要引导其转型为公益类教育评估机构,通过政府拨款、社会捐赠和基金会支持等方式,保证其正常运转,但无论何种方式,都须定期接受财务审计,确保财务公开透明。其次,凸显机构的志愿性。美国的评估团队由同行评审专家组成,同行评审员主要是志愿者,志愿者没有经济补偿。但成为志愿者有着潜在的利益,这是一个职业发展的“培训”机会,可以由此建立个人专业网络、了解其他机构的最佳实践成效以及通过评估过程增进个人专业知识,从而使个人和个人所处的评估机构受益。据此,我国第三方教育评估机构可在其官网、公众号、短视频APP等平台上发布志愿者招募信息,设立志愿者线上、线下申请通道,制定担任志愿者的标准,对参与过评估活动的志愿者可进行精神奖励(如表彰志愿者先进个人、颁发志愿者特别贡献奖等)。再次,提升机构的独立性。

目前我国第三方教育评估机构的独立性、专业性和权威性需要进一步加强。独立性是教育评估机构专业性和权威性的基础。随着教育管办评分离改革工作的不断深化,我国要逐步将评估权赋予第三方教育评估机构,明确其法律地位,以规避第三方教育评估机构附庸于政府主管部门,防止第三方教育评估机构出现评估权的“寻租”行为。

3. 构建行业自律机制,规范我国评估机构行业行为

一是重视自我评估和同行评审,发挥同行评审的作用。自我评估可基于相应的标准发现自身的不足,同行评审可作为一面镜子对自我作出客观评价。如2015年成立的全国第三方教育评价机构联谊会为评估机构提供了一个全国性的横向交流平台,我国第三方教育评估机构可借助该平台促进同行交流,规避各方单打独斗的局面,强化合作共同体思维。要引导第三方教育评估机构重视自我评估和同行评审环节,健全同行评审制度,发挥同行评审的积极作用,瞄准自身优劣靶点,利用流程本身进行改进。

二是提高评估程序的透明度,引导评估机构遵守行业规范。要实现评估程序透明化,就要将评估竞标、评估实施、评估结果商讨等关键环节公之于众,这样,评审人员在行使评估权力时将会置身在社会公众和舆论压力之下,从而谨慎行使评估权,确保第三方教育评估结果的公开公正、客观科学。我国可将“透明度”纳入评估机构的准入和退出标准,保障评估机构的公开公正,一以贯之。

2015年,教育部印发《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》,将促进管办评分离作为教育体制改革的重大战略方向,并将“评”的职责划定由第三方组织来承担。对美国第三方教育评估机构的治理经验不能生搬硬套,须秉持因地制宜、为我所用的原则,以加强第三方教育评估机构的资质认定为基础,发挥政府对评估机构的审核认定和考核监督,规范行业行为,培育一批有公信力和有资质的评估机构,推动教育管办评分离改革,为推进我国教育治理体系和治理能力现代化赋能。

(下转第64页)

- Secondary Schooling Abroad, 2019(6):33-39.
- [2] 王璐,冯泽媛.化解疫情负面影响促进教育质量提升——英国教育督导政策与实践发展动向研究[J].比较教育研究,2023,45(3):61-69.
WANG Lu, FENG Zeyuan. Minimizing Negative Impact of the Pandemic and Promoting Quality of Education — A Study on the Development of Education Inspection Policies and Practices in the UK [L]. International and Comparative Education, 2023, 45 (3):61-69.
- [3] 李霞.循证教育:英国的实践探索[J].比较教育研究, 2021,43(8):71-78.
LI Xia. Evidence-based Education: Practical Exploration in England [J]. International and Comparative Education, 2021, 43(8):71-78.
- [4] 秦金亮,李轩,方莹.有效学前教育机构的特征——英国 EPPE项目对我国学前教育质量政策制定的意义[J].外国教育研究,2017,44(1):15-26.
QIN Jinliang, LI Xuan, FANG Ying. The Characteristics of Effective Pre-School Settings — the Significant of EPPE Project for Chinese Education Quality Policy [J]. Studies in Foreign Education, 2017, 44(1):15-26.
- [5] 洪秀敏,王靖渊,朱文婷.第四代评价理论视域下国际托育机构质量评价的价值意蕴、路径选择及启示[J].教育发展研究,2022,42(2):28-35.
HONG Xiumin, WANG Jingyuan, ZHU Wenting. Evaluation of the Quality of Education in International Childcare Institutions from the Perspective of the Fourth Generation Evaluation Theory: Value Implications, Exploration Experiences and Enlightenments [J]. Research in Educational Development, 2022, 42(2):28-35.
- [6] 刘霞,郭卉菁.幼儿园教育督导评估工作的现状考察与思考[J].上海教育评估研究,2016,5(6):47-51.
LIU Xia, GUO Huijing. An Investigation and Reflection of Current Kindergarten Educational Supervision and Evaluation [J]. Shanghai Journal of Educational Evaluation, 2016, 5(6):47-51.
- [7] 刘昊,李琳.自我评价的概念辨析、历史演进及其在幼儿园的应然定位[J].学前教育研究,2023(2):12-20.
LIU Hao, LI Lin. The Concept, Evolution of Self-Evaluation and Its Implementation in Kindergarten [J]. Studies in Early Childhood Education, 2023(2):12-20.

(上接第57页)

参考文献

- [1] 樊秀娣,李维维.美国高等教育评估机构两种资质认证标准的比较研究[J].上海教育评估研究,2017,6(5):45-50.
FAN Xiudi, LI Weiwei. Analysis of Recognition Standards for Accrediting Agencies under Official and Civil Mechanisms in the United States [J]. Shanghai Journal of Educational Evaluation, 2017, 6(5):45-50.
- [2] CONWAY M M. The Commissioner's Authority to List Accrediting Agencies and Associations: Necessity for an Eligibility Issue [J]. The Journal of Higher Education, 1979, 50(2):158-170.
- [3] SIBOLSKI E H. What's an Accrediting Agency Supposed To Do? Institutional Quality and Improvement VS Regulatory Compliance [J]. Planning for Higher Education, 2012, 40(3):22-28.
- [4] CHEA. CHEA- and USDE-Recognized Accrediting Organizations [EB/OL]. [2023-07-06]. <https://www.chea.org/chea-and-usde-recognized-accrediting-organizations>.
- [5] Council for Higher Education Accreditation. Accrediting Organizations in the U.S.: How Do They Operate to Assure Quality? [EB/OL]. [2023-07-06]. <https://www.Council for Higher Education Accreditation.org/accrediting-organizations-us-how-do-they-operate-assure-quality>.
- [6] NECHE. The Commission [EB/OL]. [2022-11-01]. <https://www.necche.org/about-necche/the-commission>.
- [7] Council for Higher Education Accreditation. About the Committee on Recognition [EB/OL]. [2022-12-01]. <https://www.Council for Higher Education Accreditation.org/committee-recognition>.