

我国政府购买高等教育评估服务的问题透视

王凤秋,朱康莉

(哈尔滨师范大学 黑龙江 哈尔滨 150025)

摘要:政府购买高等教育评估服务既是政府购买教育服务的内容范畴,也是高等教育“管办评分离”的必要路径。由于各方面的实践不够成熟,因而显现出诸多问题。文章论证了政府购买高等教育评估服务的价值意义,分析政府购买高等教育服务实践中的问题,意图从政策建议角度提出推进政府购买高等教育评估服务的策略。

关键词:政府购买;高等教育;评估服务

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1003-2614(2019)12-0050-04

政府购买公共服务是新公共管理理论和政府治理理论的积极实践,最初源于西方国家。由于政府自身的成本投入、专业化程度等方面的问题,导致公共服务存在不足,不能充分满足公共服务的需求,因而需要多元化的公共服务提供机制,以增强公共服务的供给。我国这方面的实践刚刚开展,市场发育还不成熟,并且已经显现出一些问题。本文在阐释这些问题的基础上,提出推进政府购买高等教育评估服务的策略建议。

一、政府购买高等教育评估服务的价值意义

长期以来,我国的教育管理行政化倾向严重,政府大包大揽教育事业发展的局面一直难以改变。在全面深化改革、加快实现教育治理体系和治理能力现代化的要求下,教育领域的“管办评分离”也是大势所趋。近几年,党和国家出台了关于推进“管办评分离”的政策文件,党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》将深化教育综合改革的目标确定为构建“政府管教育、学校办教育、社会评教育”的良性治理结构。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》提出,推进“管办评分离”构建政府、学校、社会之间的新型关系,是全面深化教育领域综合改革的重要内容,是全面推进依法治教的必然要求。“管办评分离”已成为当前高等教育管理体制改革的的重要内容。

政府购买高等教育评估服务不仅可以解决高等教育评估的专业性问题,还可以提高政府教育管理的效率和效益,是实现高等教育“管办评分离”的有效路径。具体来讲,政府购买高等教育评估服务有以下价值意义。

(一) 改变政府高等教育评估主体单一化的局面

政府向高等教育评估的中介机构购买教育评估服务,这些评估机构是介于政府、社会、高校之间的第三方独立性机构,以提供教育评估服务为主要工作,在政府和被评估对象间扮演着中间人的角色。购买教育评估中介机构的教育服务,承认教育评估中介机构的地位和作用,实际上改变了由政府单一控制教育评估的局面,高等教育评估主体从一元向多元化发展,高等教育评估从内部走向外部。评估主体的多元化,使过去单一的教育行政部门负责高等教育评估变为政府、社会和学校多方介入的新的结构,构成三方共同治理、各司其职的评价体系。这样使得评估机构之间既有竞争又有合作,在一定程度上提高了政府的工作效率,解决了目前我国在高等教育评估中的官僚化问题,既是“小政府—大社会”治理理念的体现,也是政府转变教育管理职能的实践。在高等教育评估中改变以行政手段为主,开始重视经济手段的运用,辅以行政手段,有利于提高政府教育治理的效率。

(二) 保证高等教育评估工作的透明公正

政府如果作为高等教育评估的主体,在制定评估指标体系时必然首先考虑到自己的价值倾向,难免带有一定的主观性和引导性,在评估过程中也容易产生权力寻租的问题。而教育评估中介机构既不依附于教育行政部门,也没有必要导向于高校,处于一种相对独立的位置,因而教育评估中介机构参与高等教育评估,能够在一定程度上防范政府权力寻租行为,也可以弥补由这种幕后交易所带来的负面问题^[1]。这些中立的第三方教育评估机构,都是专业性较强的教育评估机构,它们具有专业的评估队伍,掌握科学的评估方法,能够保证评估过程的规范性和科学性,进而保证评估结果的真实性和客观性。评估的结果公开公正,具有透明度,不但可以帮助政府避免和克服管理失灵的问题,避免因为信息不准

收稿日期:2019-10-10

基金项目:黑龙江省哲学社会科学规划课题“政府购买教育评估服务的机制及路径研究”(编号:18EDB038)阶段成果。

作者简介:王凤秋,哈尔滨师范大学教育科学学院教授,硕士研究生导师,研究方向:教育管理;朱康莉,哈尔滨师范大学教育科学学院,研究方向:教育管理。

确、不全面导致的决策失误,提高了政府高等教育管理的效率,而且使高校和公众能够接受评估的结果,增强了评估的可信度。

(三)可以降低政府高等教育评估的成本

高等教育评估是一项庞杂且技术性很强的工作,完全由政府包揽评估工作势必要加大人力、财力、物力各种资源投入,评估的效果也未必理想。政府购买教育评估中介机构的评估服务,既能够保证获取专业的高等教育评估信息,也能够降低教育评估的成本,节省政府管理的资源。按照新公共管理的理论主张,政府应成为有绩效的节约型政府,要把政策的制定和执行分开,政府应当成为宏观调控者,公共管理服务可以通过市场招标的方式外包给社会机构。一些西方国家开始了这些管理实践,政府购买包括高等教育评估服务在内的各种教育服务成为教育治理的常态。在美国,第三方教育评估机构成为教育评估的主体,高校主动要求这些评估机构承担评估业务,政府也经常与评估机构开展服务合作。

二、政府购买高等教育评估服务存在的问题

(一)政策法规不健全,缺乏制度约束

根据国际经验,购买教育服务早已成为发达国家发展教育的共识,因而纷纷在政策和法规上予以保障。购买高等教育评估服务既是国家教育治理体系改革的重要组成部分,也应在政策法规的框架下开展实践,用法律规范实施流程,接受法律规范的约束。我国政府虽然也意识到开放教育公共服务市场的必要性,但购买教育服务仍存在“法治赤字”。我国于2003年实行的《政府采购法》以及2014年的修订版,都没有把公共服务明确写入政府采购范围,在同年12月公布的《政府采购法实施条例》中提出,《政府采购法》第二条所称服务,包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务。2014年12月,财政部、民政部、工商总局联合发布了《政府购买服务管理办法(暂行)》(财综〔2014〕96号),将“公共教育”纳入政府购买服务的指导性目录。2016年12月,财政部、中央编办出台了《关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》,对各类事业单位参与政府购买服务的角色进行了分类定位,并且提出了增强事业单位提供公共服务能力的要求。一些地方政府也开始出台政府购买公共服务的相关规定。这些政策法规虽然提及政府购买教育服务,但也只是一般意义上对购买主体、承接主体、购买内容、购买方式和购买程序进行的规定,并没有政府购买教育服务的具体规定,这种一般性的规定使得政府购买教育服务和教育评估服务缺乏制度的规制和保障,在操作的过程中缺乏有效的指导,影响了政府购买教育评估服务的推广实施。

(二)政府职责定位不清,角色难以转变

在长期的集权管理体制下,政府对高等教育采取的是管控式的领导方式,政府成为高等教育管理的绝对主体,其表现就是政府对高等教育进行全面的直接干预,包括高等教育

的评估等。虽然高等教育行政体制改革已经要求政府转变行政职能,向社会以及高校让渡手中的管理权力,但政府传统的行政理念根深蒂固,使得政府的职能未能充分地转变,高校没有充分的办学自主权,社会也没有充分地参与到高等教育管理中。伴随着我国市场经济的发展,高等教育市场化发展已经成为一种趋势,高等教育作为一种准公共产品,可以通过市场运作获取更多的资源,保证办学效益。事实上,很多国家的高等教育也走过了由政府管控到政府主导的发展道路。作为高等教育发展的主导者,政府应当定位好自身与社会以及高校之间的关系,强化服务职能,削弱管控职能。正是政府职责定位不清,对于新型市场经济下高校、社会与政府的关系理解偏颇导致教育评估中介组织的发展困境。政府和教育评估中介组织本应该是平等合作的契约式关系,但政府掌控着财政资源与教育资源的配置,教育评估中介组织只有依靠政府“恩赐”,才能获取相应的资源,维系自身的发展,所以,政府与这些评估机构之间形成的是一种依赖关系,在这种关系下,教育评估的中介机构也难以做到完全独立。此外,政府自身职责定位不清,角色难以转变,使政府在购买高等教育评估服务时经常出现缺位和越位的现象。本来应该扮演政策的制定者和服务购买者,实际上成为高校评估的直接主体,集“运动员”与“裁判员”于一身。

(三)第三方评估机构较少,评估公信力不够

目前,我国高等教育评估机构有三类:一是政府主导下的高校教育评估;二是高校建立的教育评估机构;三是民办的教育评估机构。从高等教育“管办评分离”的改革要求来看,独立于政府与高校之外的民办以及具有独立法人地位的其他教育评估机构也即第三方评估机构应当成为高等教育评估倚重的一方^[2]。第三方教育评估机构也是政府购买高等教育评估服务的主要承接主体,但这类评估组织还处于发展之中,不但规模有限,而且其准入资格、应具有的权利义务等都缺乏明确的法律条文认定。这些评估机构承接的业务量有限,范围也较为单一;评估机构的内部管理以及实施评估的合规性,也缺乏有效的监督^[3];评估机构人员的专业性也难以保证,这些都影响到社会对第三方教育评价组织的信任,影响到政府购买高等教育评估服务的质量。例如,国内的一些大学排名,就是由社会上的一些评估机构提供的,评估指标体系缺乏科学论证,评估的结果难以服众。第三方评估机构的生存也成为一个问题。目前,发展较好的教育评估组织仍然以半官方居多,由于可以从政府那里获得业务和经费的支持,其生存环境要好于其他的教育评估组织,但这也使得一些教育评估中介机构在评估中受到政府的牵制,无法真正做到独立和客观。

三、推进政府购买高等教育评估服务的策略

(一)完善法律法规,提供制度保障

法律法规和制度既是政府公共治理的强有力的手段,也

是建立良性的政府购买高等教育服务机制的基本保证。前已述及,由于相关法律法规的不健全,制度建设存在一定的漏洞,不仅导致在购买高等教育评估服务的实践过程中成效不大,还为一些部门和官员的权力寻租滋生了温床。从国外的经验来看,法律法规以及制度先行是政府购买公共服务的通常做法,一些国家均有国家层面对购买公共服务的立法。如英国政府1998年和2011年先后发布了《政府和志愿及社会部门关系的协议》《开放的公共服务白皮书》,规划了政府改进公共服务的方向,构建了政府开放公共管理服务的政策框架^[4]。韩国政府于2000年颁布了《非营利性私人组织支持法》《私立学校法》,为本国政府购买教育服务提供了制度保障^[5]。推进我国政府购买高等教育评估服务,也需要政府的制度设计和法律法规护航。应修订和完善现有的相关法律和法规,通过政策和法律来规范政府购买高等教育评估服务方式和程序,合理确定中央政府以及地方政府购买高等教育评估服务的范围和标准,明确购买服务的资金来源、监督评估制度等事宜,并统一制定包括质量标准和技术标准等在内的政府购买高等教育评估服务的国家标准。2018年6月,我国政府发布了《政府购买服务管理办法(征求意见稿)》,面向社会公开征求意见。这个办法对政府购买服务的购买主体、承接主体、购买内容、预算管理、绩效管理等内容都做出了明确规定。这是政府购买社会服务规范化的第一步,希望在此基础上,进一步出台政府购买高等教育评估服务的中央以及地方政策法规,细化购买高等教育服务的规程,真正建立起政府购买高等教育评估服务的良性运行机制。

(二) 转变政府职能, 践行自身的角色

改革开放以来,随着我国教育体制改革的不断深化,政府、学校、社会之间关系逐步理顺,高等教育的管理权力结构得以重新架构,政府转变管理职能,下放和外放高等教育管理权力的呼声也得到了回应,但在实践中,还存在政府职能转变不到位,高校自主发展、自我约束机制不健全,社会参与高等教育治理不充分的现象。2015年,教育部发布了《关于深入推进管办评分离促进政府职能转变的若干意见》,提出“必须深入推进管办评分离,厘清政府、学校、社会之间的权责关系,构建三者之间良性互动机制,促进政府职能转变”。这个文件进一步明确了“管办评分离”是我国高等教育行政体制改革的关键。购买高等教育评估服务顺应了改革的要求,在购买高等教育评估服务的过程中,政府扮演着重要角色。

1. 明确政府在购买中的角色

政府在高等教育评估服务购买中的角色及责任是什么?毛明明从购买的全流程分析了政府的角色,即购买规则的制定者、主体利益的协调者、购买过程的保障者和长效发展的推动者^[6]。这个认知同样适用于高等教育评估服务的购买。政府是购买教育服务活动的主导者,其首要任务就是制定购

买的规则,建立和维护良性的购买秩序;在购买服务的过程中还要协调政府、高校、评估机构等购买主体、承接主体、消费主体这些利益相关者的关系;政府还要担负起维护购买活动全过程的管理,成为高等教育评估服务购买可持续发展的推动者。明确购买角色固然重要,但首先应端正对于购买高等教育评估服务的认识,加快转变高等教育的管理职能。

2. 实施政府购买的组织管理

政府购买高等教育评估服务是一项复杂的系统工程,需要设置专门的机构或部门对教育评估中介机构和购买高等教育评估服务的过程进行管理。荷兰政府的高等教育视导团隶属于官方机构,它的职能就是对评估中介机构的评估活动进行检查评估,也即“元评估”^[7]。结合我国的政府管理模式和教育评估中介机构的发展状况,可以在教育相关部门成立教育评估工作中心,作为“元评估”机构,负责指导和监管教育评估工作的开展^[8]。它的职责主要是:制定政府购买教育评估服务的范围和标准,使教育评估服务的购买双方都能够有效操作;对教育评估中介机构资质认定和信用审核;组织教育评估项目的公开招标,引导服务承接主体公平地参与竞争;构建购买评估服务的监管机制、绩效评估机制及责任追究机制;提供评估工作的咨询服务;管理评估结果的发布平台,并对重大评估报告进行审核与发布等。

3. 提高合同管理能力

政府购买高等教育评估服务是政府出资给教育评估的中介机构,由评估机构提供评估服务的过程,合同是双方确定委托—代理关系的凭证,通过具有法律效力的合同维护了教育评估服务购买的契约关系。合同管理可以规避政府购买高等教育评估服务购买的风险,发挥其正向的外部效应,所以,政府必须重视合同管理,并且要提高合同的管理能力。政府合同管理能力也是教育治理能力现代化的体现。首先,完善合同的管理过程。政府在对合同的管理中,一般对合同的前期、中期和后期的不同阶段采取不同的管理策略和手段,如合同的拟定阶段、执行阶段、监督阶段,分别选派不同的政府工作人员来完成,以提升政府的管理效率。其次,防范合同管理中的潜在风险。为了避免政府购买过程中的逆向选择和道德风险,在与评估方签订合同之前,政府应充分地考虑评估方的专业资质、教育资源、评估能力等^[9]。这就需要政府通过公开公正的招标来选取评估承接主体。在招投标的过程中要始终坚持透明公开、持续监督的原则,以避免权力寻租产生的腐败行为,这些举措都能为后期合同的制定、履行和监督提供便利。

(三) 培育评估主体, 提升评估水平

教育评估中介机构是政府购买服务的承接方,作为高等教育评估的主体,应当诊断高校发展状况,及时发现问题,并提出改进建议;总结先进学校的办学经验,为政府部门的推广与普及服务;向政府反馈评估结果,为教育政策的制定提供依据;公开评估结果,为公众搭建教育信息共享平台等。

因此, 培育和发展高等教育评估的中介机构, 提升其评估水平, 对于推进高等教育管办评分离、促进教育治理体系和治理能力现代化具有重要的意义。从目前来看, 我国高等教育评估的中介机构以半官方的居多, 完全独立的第三方评估机构较少, 培育和发展教育中介机构主要是第三方评估机构。这就需要政府积极扶持教育评估中介机构的发展, 而教育评估机构也要加强自身建设。

1. 积极扶持教育评估中介机构的发展

教育评估中介机构的形成与发展, 需要政策法规的扶持与保障; 否则, 就很难得到政府和公众的认同, 合法性也会受到质疑。欧美一些国家非常重视通过立法来保证教育评估中介机构的合法性和权威性, 并对这些机构的资质进行严格认证。例如, 美国为了保障第三方教育评估机构的合法性, 民间的高等教育认证委员会和美国教育部定期对评估机构进行审查进行资质认证^[10]。因此, 在教育评估中介机构的培育和发展过程中, 政府应该积极引导, 大力扶持, 并通过相关的政策和制度来推动购买高等教育评估活动的实施与开展。政策扶持主要是: 第一, 准入性政策。应出台教育评估中介机构的资质认证的相关政策, 制定行业政策, 完善进入的条件。第二, 扶植性政策。政府可以根据教育评估中介机构的运营状况, 予以经费、物质条件、项目的支持, 包括委托评估费用、一定的资助经费以及研究项目等。第三, 规范性政策。对教育评估中介机构的组建、评估、服务过程进行规范。开展合格评估, 对不合格的中介机构予以整顿甚至撤销资格^[11]。

2. 加强教育评估中介机构的自身建设

诚如很多学者的研究, 目前我国教育评估中介机构存在的主要问题就是缺乏独立性、专业权威性较低、缺乏竞争力。这方面既有制度、政策方面的原因, 也有教育评估中介机构自身的原因。发展教育评估中介机构需要外界的支持, 更需要自身的努力建设, 真正成为专业性、权威性的评估机构。教育

评估中介机构要成为有资质的、信任度较高的评估机构, 首先, 评估机构要有一支人员稳定、掌握教育评估知识和技术的专业评估队伍。通过制定评估人员的专业标准, 建立资格认证制度, 做到从业人员持证上岗。其次, 评估机构要学习和借鉴国内外先进的评估理论和方法, 懂得教育理论, 研究和探索高等教育评估方法和技术, 保证获取信息的全面和客观, 保证评估报告和政策建议书的高质量。最后, 教育评估的中介机构也要主动积极地与政府以及高校建立联系, 维持良好的合作关系, 打出自己的品牌, 扩大自身的影响力, 以取得政府、高校和社会的信任, 不断开拓高等教育评估的业务。

参考文献:

- [1]周翠平. 我国政府购买教育服务的风险分析[J]. 教育科学 2016(10): 26.
- [2]王洋, 董新伟. 加强高等教育第三方评估工作的思考[J]. 上海教育评估研究 2018(6): 7.
- [3][5]董鸣燕. 论政府购买教育服务的制度建设与合同设计[J]. 中国教育学刊 2016(9): 12, 12.
- [4]王楠, 杨银付. 英国“开放公共服务”改革框架及启示[J]. 中国行政管理 2016(3): 142.
- [6]毛明明. 当代中国政府购买教育服务研究[D]. 昆明: 云南大学博士学位论文 2016: 216.
- [7]吴误. 浅析我国高等教育评估机构与政府的博弈关系[J]. 大学教育 2013(6): 134.
- [8]陈兴明, 李璇, 郑政捷. 我国高等教育第三方评估组织发展现状研究[J]. 黑龙江高教研究 2018(7): 77.
- [9]刘青峰. 政府购买教育服务合同管理的理论逻辑与策略选择[J]. 云南民族大学学报: 哲学社会科学版, 2015(3): 149-150.
- [10]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): 39.
- [11]莫玉音. 广东省教育评估机构现状及第三方教育评估机构发展的研究[J]. 上海教育评估研究 2016(6): 56.

Perspective on the Problems of Purchasing College Education Assessment Service by Chinese Government

WANG Feng - qiu , ZHU Kang - li
(Harbin Normal University , Harbin 150025 , China)

Abstract: The government's purchase of higher education assessment services is not only the content category of the government's purchase of education services, but also the necessary path of "separation of administration, management and assessment" in higher education. However, due to the lack of maturity in all aspects of practice, there exist many problems. This paper demonstrates the value significance of the government's purchase of higher education assessment services, analyzes the problems in the practice of the government's purchase of higher education assessment services, and proposes strategies to promote the government's purchase of higher education assessment services from the perspective of policy suggestions.

Key words: government's purchase; higher education; assessment service