

我国高等教育第三方评估机构的发展困境及其法制路径研究

钱瑞瑞

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年1月16日; 录用日期: 2024年1月30日; 发布日期: 2024年3月20日

摘要

在高等教育领域, 由主体差异带来的价值冲突使得具有价值调和作用的第三方评估已经成为政府、高校和社会的共同需求。然而, 合法性、独立性、专业性的缺失使得高等教育第三方评估机构的发展存在重重阻碍。本文在梳理高等教育第三方评估机构现有发展困境的基础上, 尝试从法制视角提出相应解决对策, 通过建立健全教育评价法律制度, 推动建立元评估制度, 大力培育机构专业人才, 或能有效缓解机构目前困境。

关键词

第三方评估, 发展困境, 法制化, 路径研究

Research on the Development Dilemma and Legal Path of Third Party Evaluation Institutions in Higher Education in China

Ruirui Qian

Faculty of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jan. 16th, 2024; accepted: Jan. 30th, 2024; published: Mar. 20th, 2024

Abstract

In the field of higher education, the value conflict caused by subject differences has made third-party evaluation with value reconciliation a common demand of the government, universities, and society. However, the lack of legitimacy, independence, and professionalism poses significant ob-

stacles to the development of third-party evaluation institutions in higher education. On the basis of sorting out the existing development difficulties of third-party evaluation institutions in higher education, this article attempts to propose corresponding solutions from a legal perspective. By establishing a sound legal system for educational evaluation, promoting the establishment of a meta-evaluation system, and vigorously cultivating professional talents in institutions, it may effectively alleviate the current difficulties of institutions.

Keywords

Third Party Assessment, Development Challenges, Legalization, Path Research

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在社会公众的关注下，价值冲突已然成为当前高等教育政策领域不可回避的问题[1]，且高等教育的价值冲突集中表现在教育评价之中。高等教育评价中的价值冲突指的是，“评价主体在对评价对象进行评价时，在主体之间、主体与对象之间产生的关于评价权力、评价目的、价值判断和评价效用的认知、决策和利益上的分歧和对立”[2]。产生价值冲突的根本原因是利益冲突[3]，不同主体因其所坚持的价值理念不同而产生了主体间的价值冲突[2]。作为评估主体的高校、政府和市场都有自己的固有立场，每一主体均有自己对于高等教育的明确价值追求，其评估标准也存在较大差异，往往导致价值冲突的产生。而当价值冲突过于强烈且得不到有效调和时，高等教育的发展会受到影响和制约。因此，为了实现高等教育评价过程中的价值协调，人们越来越把目光投向第三方评估机构[4]。

在另一方面，“管办评分离”改革的推进和《关于深化教育体制机制改革的意见》的印发明确了第三方评价在教育评价领域的重要地位，使其逐渐进入到政府、学校以及公众的视野中；2019年2月中共中央国务院印发的《中国教育现代化2035》更是指出：“要积极引导第三方参与教育治理，健全社会参与学校管理和教育评价监管常态化机制”[5]，体现了对第三方教育评价的重视和高要求。目前，我国第三方高等教育评价机构已取得一定发展，但仍存在诸多问题。

2. 高等教育第三方评估机构的重要性

高等教育第三方评估机构是独立于高校和政府之外，采用专业技术与方法对高等学校的办学水平、效益和教育质量做出客观评价的专业机构，是“高等教育质量外部保障体系的重要组成部分”[6]，具有独立性、专业性、公正性、服务性[7]、协调性[8]等主要特征，可以在政府与高校之间充当“缓冲机构”的角色，起到有效整合“国家体制”与“市场体制”的作用，从而促进高等教育系统的良性发展[9]。

陈兴明等(2018)根据评估组织的隶属关系、组织性质等特征，将国内高等教育第三方评估组织界定为两类：一类是完全第三方组织(即民间性评估组织)，另一类是不完全第三方(即具有第三方评估功能但属于政府部门直属单位的半官方型评估组织)[10]。尽管他们的评估性质和功能有所不同，但他们都提供了一种与高校、政府与市场相对不同的评估视角和标准，代表了一定利益群体的价值取向，也吸收了以上三个主体以及三个主体中的不同层面群体的价值追求，提供了价值冲突和调和的场域。以英国高等教育基金委员会与大学校长和副校长委员会联合成立的高等教育质量外部保障组织为例，它多元的经费筹措

渠道、民主的决策模式和完善的内外部监督机制[6]，都使得来自各行各业、各个主体的价值追求都得以表达。经过多元民主的决策，多元利益实现冲突后的协调和整合；依靠政府机构、高校和社会等外部力量的多方监督，既定决策得以保质保量地贯彻落实。如此，第三方评估机构价值调和作用发挥的过程清晰可见，价值冲突得到有效缓解。

3. 高等教育第三方评估机构的发展困境

自1985年以来，第三方教育评价机构经历了探索、初步建立、持续完善三个阶段，半官方教育评价机构和民间教育评价机构共同发展，机构内部管理水平和专业能力都得到了发展和提升[10]。然而，我国的高等教育第三方评估仍存在诸多问题，如，整个国内教育第三方评估市场所共同面临的高等教育质量保障体系建设的法律法规的滞后以及不健全问题，元评估缺失和准入机制空白的问题；由政府推动下成立的不完全第三方评估组织中尤为突出的独立性不足问题；民间性完全第三方评估组织面临的专业性问题等等[10]。其中，缺乏独立性和专业性是高等教育第三方评估机构的致命缺点，不利于其进行自身能力建设[11]，易形成恶性循环，危害第三方评估组织的健康发展，最终制约其价值调和功能的实现。

3.1. 合法性不足，认可度低

目前，包括高等教育第三方评估在内的全国教育第三方评估市场共同面临着高等教育质量保障体系建设的法律法规的滞后以及不健全问题。除了《社会组织登记管理条例》及各地据此出台的地方性法规外，几乎不存在具有明确法律效力的文件，且已有的法律规定也并不具备针对性。在教育评估方面，有的大多是政策性的指导意见，如《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》(2015年)、《中华人民共和国高等教育法》(2018年修订)、《中国教育现代化2035》(2019年)等等，以上文件无不体现出我国对第三方教育评估机构的重视，强调其重要作用，却没有一个文件能够对第三方高等教育评估机构的法律地位、法律义务、法力责任等做出明确规定。

这就说明，我国关于教育评估工作的相关法律条文仍存在大量空白。作为一种具有广泛共识的准则，法律会对对人的行为产生引导作用。没有明确的法律规定，高等教育第三方评估组织的权利义务就无法界定和保障。因此在法律层面，一方面，高等教育第三方评估机构的合法地位如同无源之水，无所依仗，得不到认可；另一方面，没有法律的规定，就会缺乏对高等教育第三方评估机构的权威性监督，部分评估机构缺乏自律性，其评估行为和评估结果存在随意性，同时合法地位的缺失使得其评估结果也令人难以信服。第三方机构的成立、运营和退出都会不可避免地产生争议，缺乏了法律的基本保障，争议往往难以妥善解决，这样就会造成政府、高校和公众对高等教育第三方评估机构认可程度低的局面。

3.2. 独立性不足、运营能力差

相关法律条文的缺失使得第三方评估机构有失底气，法律法规的缺乏也给了政府插手高等教育第三方评估机构内部事务的便利。独立性问题是不完全高等教育第三方评估机构的突出问题，主要体现在其身份地位、业务运作、经费来源等方面的角色关系上[12]。《中华人民共和国高等教育法》中明确指出，“教育行政部门负责组织专家或者委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估”，强调了政府的主导地位。半官方型第三方评估机构具有独立法人地位，但它们是由政府自上而下牵头成立的，其创始资金和运营成本都离不开财政支出，甚至连组织成员的任命由政府决定，组织机构的自治权相对缺失。国际高等教育质量保障组织的实践指南(GGP)和欧洲质量保障标准与指南(ESG)，均明确指出了外部质量保障机构独立的必要性[13]，第三方评估机构本就是因其立场有别于政府和高校，才“千呼万唤始出来”的，但其与政府部门的过度关联甚至是被政府操控的状况使得其独立性所剩无几。

正如上述合法性问题所述，目前关于高等教育第三方评估机构的法律法规还十分匮乏，高等教育第

三方评估机构的建设和运营既没有基本保障，也缺乏正确引导。因此，自治权缺乏和自制能力薄弱的问题是理所当然的结果。当然，独立并非是不受制约。因高等教育第三方评估机构的发展史并不长，相关实践也还在“蹒跚学步”的阶段，其专业评估能力的不足也使其独立性受到负面影响。不少有识之士也指出，不论是评估方案的合理性，评估指标的科学性，还是评估人员的专业性，都应得到专门的“再评估”，这种监督和制约可以更好地维护高等教育第三方评估机构的独立性。

3.3. 专业性不足，满意度低

组织存在的意义就是提供专业化的高效、高质的服务，专业性是组织的立身之本。高等教育第三方评估机构的专业性主要体现在评估人员和评估技术两方面。基于政府支持，半官方型第三方评估机构的评估人员和评估技术总是更具专业性和权威性，但对于民间性评估组织而言，可以说专业性是机构发展过程中面临的最重大问题。

在评估人员方面，评估人员的组成较为复杂但不够全面，专职评估人员较少而兼职评估人员较多，专职岗位大多由教育行政部门的离退休人员担任，部分所谓“评估专家”甚至没有专业的评估资质，缺少工商界等各界人士及其他拥有丰富评估经验的专业人员的参与，也并不能提供专业咨询和科学合理的建议。另外，高等教育本身的复杂性也对教育评价相关从业者提出了特殊要求，要求他们必须了解和把握高等教育的发展规律，且深入理解高等教育各项职能(人才培养、科学研究、社会服务、文化传承等)的形成机理[12]，等等。在评估技术方面，主要是评估指标的设置，高等教育本身固有的复杂性使得其价值和质量都难以量化测量，高校自身的测量指标尚且存在许多不科学之处，部分第三方评估机构的指标也存在“拍脑袋”，随意地拼凑组合，没有经过科学考量就加以运用的情况。在此情况下，高校和民众对评估结果不买账也是情有可原的。

4. 高等教育第三方评估机构发展的完善路径

针对高等教育第三方评估机构面临的发展困境，有关学者们提出了众多解决对策。根据以上对于高等教育第三方评估机构的困境梳理，可以很明显地看出，加强相关立法是高等教育第三方评估机构走出困境、实现发展的首要举措。因此，本文尝试从法律视角出发，提出以下对策。

4.1. 建立健全教育评价法律制度，确立机构合法地位

“法者，天下之程式也，万事之仪表也”，有法可依是事物发展的重要保障。作为一种具有广泛共识的准则，法律可以为高等教育第三方评估机构的生存和发展提供有效保障，应着力于加强高等教育第三方评估方面的法律法规建设。1990年发布的《普通高等学校教育评估暂行规定》已跟不上高等教育发展的新形式和高校治理改革的新局面[14]，2018年公布的《社会组织登记管理条例》也并不具备针对性，有关部门应逐步出台高等教育第三方评估相关领域的法律法规，确认高等教育第三方评估机构的法律地位，维护其合法权益，规范其具体行为，自上而下制定教育评估法、高等教育评估条例、高等教育评估规程、高等教育评估细则或工作规章等[15]，以法律形式完善我国高等教育评价制度，并实践发展过程中与时俱进、不断完善，为高等教育第三方评估机构的可持续发展提供良好的法律环境。高等教育评价法律制度的建立健全，一方面可以确立高等教育第三方评估机构的合法性地位，明确其组织性质、权利等内容，保证其在正常运作时受到法律保护；另一方面也可以明确其责任和义务，到监督和约束的作用，遏止不良行为的产生。

4.2. 建立健全“元评估”制度，规范机构专业发展

如果说教育评价法律制度是为高等教育第三方评估机构发展的制度供给，那么“元评估”的推广和

实施更像是一种实践规范。国际社会，出于教育领域领先地位的国家都十分重视元评估，美国、荷兰、英国、德国等欧美国家和部分非洲国家都建立起了教育元评估制度，元评估是评估质量问责与改进的重要环节与保障[16]。而我国关于高等教育元评估的指导性文件几乎没有，相关理论研究和实践也鲜有耳闻。元评估指的是“由政府倡导建立的专门机构依据一定的标准对第三方评估机构的组织能力、组织表征、组织项目、组织公信力等方面进行评价，从而达到约束高等教育第三方评估行为和保障高等教育第三方评估规范的目的”[11]。我国政府应当借鉴他国先进经验，制定系列行政法规以及各项规章制度，在相关部门依法设立“元评估”机构，对管辖范围内的高等教育第三方评估组织实行监督、审查，对不合格的评估机构进行惩处，对专业能力较高、服务对象较为满意的评估机构实施一定的奖励措施[10]，在明确元评估主体和元评估标准的基础上积极推动元评估实践活动的开展。“元评估”既是第三方评估机构专业能力的“试金石”，代表着高等教育第三方评估市场的准入门槛；又是第三方评估机构发展的“追踪器”，能够有效促进高等教育第三方评估机构的规范化、有序化发展。

4.3. 大力培育机构专业人才，推动队伍建设

专业性是组织的立身之本，而组织的专业性离不开人才的专业性。专业人才既是高等教育第三方评估机构最宝贵的资源之一，也是影响评估效果的关键因素[11]，评估人员不仅要掌握科学的评估方法，更要树立科学的评估理念。首先，在评估方法方面，评估人员应要加强高等教育教育评估理论的学习和研究，尽可能制定科学合理的评估指标，以理论指导实践；进行系统地评估培训，以便将恰当的评估手段运用于具体评估工作，尽量做到客观、高效，确保评估结果的科学性和可信度。在评估理念方面，高等教育有其特殊性，不能单纯地进行量化评估，而应在考虑高等教育的特殊职能和发展规律基础上梳理科学的评估观念。因此，评估人员应在了解、掌握高等教育的一般规律和特殊规律的基础上，深入理解高等教育的各项职能，将评价指标的选择、评价工作的具体展开与高等教育发展现状和发展趋势相结合。另外，在大力培育机构专业人才的同时，也应吸纳高等教育领域和第三方评估领域的优秀人才和先进经验，内部培育和外部吸纳并举，共同致力于高等教育第三方评估机构人才队伍建设，为教育评估事业提供充足且优质的人才资源。

5. 结语

第三方评估已经成为政府、高校和社会公众的共同需求。目前，学界热衷于进行高等教育第三方评估机构的困境和对策研究。其中，法律的作用不容忽视，法律既可以为事物的发展提供坚实保障，也可以为事物的发展提供有效规范和引领，为事物的发展指明方向。通过一系列法律法规的提出、建立和完善，可以有效地确立高等教育第三方评估机构有力的合法主体地位，为高校、公众树立一种重视第三方评估机构评估过程和结果的观念和意识，引导社会大众认识、关注第三方评估机构的发展现状以及高等教育第三方评估机构所具有的价值调和作用。相信随着法律法规的不断完善，高等教育第三方评估机构的专业性和独立性会不断提升，越来越被公众认可和接受，第三方评估思想也能深入人心。

参考文献

- [1] 袁峥. 高等教育发展中的逻辑冲突与调适[J]. 江苏高教, 2016(5): 12-15.
- [2] 李庆丰, 周作宇. 高等教育评价中的价值冲突与融合[J]. 高等教育研究, 2020, 41(10): 23-34.
- [3] 张旺. 美国联邦高等教育财政资助中的价值与利益冲突[J]. 高教探索, 2006(4): 13-15.
- [4] 苏昕, 侯鹏生. 高等教育评价体系的结构多元化和价值冲突[J]. 教育研究, 2009, 30(10): 60-65.
- [5] 中共中央国务院. 中国教育现代化 2035 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.htm, 2019-02-23.

- [6] 孙科技. 英国高等教育第三方评估及其启示——以高等教育质量保障署为例[J]. 外国教育研究, 2020, 47(6): 42-54.
- [7] 严萍. 高等教育第三方评估机构的基本特征与建设路径[J]. 高教探索, 2019(10): 17-21+28.
- [8] 漆玲玲. 我国高等教育质量第三方评估模式研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2011: 30-34, 111-112.
- [9] [美]伯顿·R·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪, 等, 译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994: 153-195.
- [10] 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, 36(7): 73-78.
- [11] 任雯. 我国高等教育第三方评估机制困境及其应对[J]. 黑龙江高教研究, 2021, 39(4): 49-54.
- [12] 彭阳红, 张雅惠. 高等教育第三方评估公信力建设[J]. 内蒙古师范大学学报(教育科学版), 2021, 34(4): 29-33.
- [13] 袁益民. “管办评分离”改革与教育质量保障[J]. 高教发展与评估, 2016, 32(1): 8-21+119.
- [14] 王志永. 教育评价改革背景下学科评估的法律规制[J]. 行政法学研究, 2021(3): 153-162.
- [15] 尹晓敏, 苏根良. 我国高等教育评估法制化研究[J]. 现代教育管理, 2009(1): 58-61.
- [16] 曹一红, 曹雨坤. 委托代理制视角下高等教育元评估实然现状与应然探讨[J]. 教育评论, 2020(1): 56-62.