

·教育评估·

基于国别特殊性的高等教育 中介评估运作机制

吴雪, 林桦

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 本文分析了英、美、法三国高等教育中介评估运作模式, 通过不同国家、不同高等教育发展背景和历史下形成的风格迥异的中介评估运作机制, 来揭示评估中介机制的内涵。

关键词: 评估中介 高等教育 组织模式

中图分类号: G40-058.1 文献标识码: A 文章编号: (2008) 05-0046-07

高等教育评估中介组织在学术界并没有形成共识, 有学者认为“高等教育评估中介机构是通过评估联系政府、社会与高校的纽带和桥梁”。^[1]也有学者提出“教育评估中介机构是通过业务委托, 对学校的教育质量进行价值判断, 并以评估结果影响委托人决策的一种介于政府、社会和高校之间, 具有相对独立性的专门评估组织”。^[2]笔者认为, 高等教育评估中介组织是独立于政府和高校的独立组织, 他受政府、高校和其他社会组织的委托, 来开展高等教育评估活动, 并为高等院校提供专业咨询服务, 开展相关科学研究和履行一定的监督职能, 并具有严格行为规范和良好从业道德的专业化评估组织。在世界范围内, 各国的高等教育评估中介组织有着各自不同的运作模式, 不同的国家不同高等教育发展背景和历史就形成了不同的中介评估运作机制, 本节选取英、美、法三国高等教育评估中介运作机制, 从而揭示评估中介机制的内涵。

一、英国:

半官方型评估中介组织模式

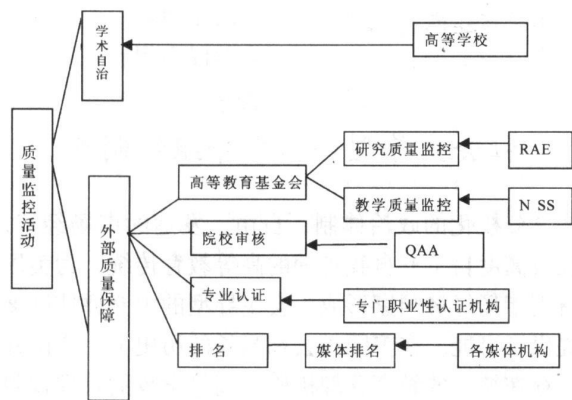
长期以来, 英国“学术自治”传统使所有的大

学都有独立的法定身份, 英国大学普遍关心教育质量, 并不遗余力地维护着自身的学术水平和大学声誉。高校内部形成了一套系统化、制度化的质量监控机制, 以自我评估方法为主, 重点对高等教育过程质量进行监控。随着高等教育的发展, 举办高等教育成为关乎国力强弱且需要政府巨大投入的专门活动, 客观上要求高等教育对国家与社会的需要做出积极的回应。政府出于自身高等教育价值需求和绩效责任的考虑, 为了确保高等教育投资得到合理、恰当的使用, 最大限度地产生社会效益, 通过教育行政部门或具有亲官方性质的中介机构, 采用外部审计等方法, 侧重对高等学校的办学资源和办学条件进行质量监控, 即更注重输入保证。与教育行政部门亲自出面相比, 政府成立的中介机构作为政府和高校之间的缓冲器和政府控制高等教育的温和手段的优势更为明显, 换言之, 英国高等教育质量保障发展过程中, 其所成立、变更、消失、发展的高等教育质量保障各个机构都是在政府主导下成立的独立于政府和高校之外的中介组织, 这样就形成了政府主导下的半官方性质的中介组织制度。

首先, 从发展历史来看, 各法律法规是各评估中介设立的基础和准绳。

收稿日期: 2008-09-19

作者简介: 吴雪(1981-), 女, 福建莆田人, 厦门大学教育研究院2007级博士生, 研究方向为高等教育管理、高等教育评估。林桦(1981-), 女, 福建莆田人, 福建医科大学附属第一医院教务科教师, 研究方向为医学教育管理。



英国高等教育质量监控活动分类及其实施机构示意图

1984年《雷诺兹报告》成为英国大学质量保障制度的宣传书; 1987年英国政府发布的《高等教育: 迎接挑战》白皮书, 正式提出大学应建立一套统一的学术质量标准审核体系, 并要求全国学位授予委员会 CNAA (Council for National Academic Awards) 加强对相关院校的质量审查职责。

1988年《英国教育改革法》颁布实施, 成立大学基金委员会 (Universities Funding Council: UFC) 和理工学院及其他高等院校基金委员会 (Polytechnics and Colleges Funding Council: PCFC)。这两个基金会的决策层中工商业界人士增加, 与学术界以外的关系更为密切, 并表示大学基金委员会来更多承担保证和提高大学效率和质量的职责。这样, 英国政府开始实施根据质量拨发高等院校经费的政策, “双轨制”的质量保障体系进一步发展。

1991年《高等教育的框架》白皮书宣告英国高等教育双轨制的结束, 并对质量保障的新举措提出相关建议, 英国高等教育也随之建立起新的统一的大学质量保障制度。该大学质量保障制度强调“教学质量评定”和“质量控制审核”两个部分。1992年3月, 英国议会通过了《继续与高等教育法》, 政府接受了1991年白皮书的建议, 一方面取消了全国学位授予委员会 (CNAA), 采纳了“质量宣言”的建议, 成立名为“高等教育质量委员会 (Higher Education Quality Council: HEQC)”的新的质量保证机构, 来进行质量控制审核。另一方面, 裁撤了1988年才设立的大学基金委员会 (UFC) 和多科技术学院及其他学院基金委员会 (PCFC), 改按地区分别设置了英格兰、苏格兰和威尔士高等教育基金会, 在各高等教育基金会下成立质量评价委员会 (Quality Assessment Committee: QAC)。由高等教育质量委员会 (HEQC) 和质量评价委员会 (QAC) 共

同保证英国高等教育质量的状态维持了约5年时间, 其间由于双重机构双重保证方式的体制存在重复工作的问题, 因此在经过高等教育各利益团体一系列的协商之后, 这一外部保证体制开始从双重走向统一。

1997年, 承担大学教学质量评定与大学质量控制审核双重功能的英国高等教育质量保障局 (the Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA) 应运而生, 代替HEQC成为英国质量保障的统一机构, 并将评定与审核融合在大学质量保障体系中, 从学科专业层面和学校质量管理层面来强调保障高校的学术质量标准。而QAA的产生和实际运行是在“迪尔英报告”的规划中得到确立, 英国政府于1998年2月发布了《21世纪的高等教育》白皮书, 对迪尔英报告提出的针对高等教育质量保证方面的建议全部接受并作了一些补充, 迪尔英报告为高等教育质量保证署的工作设定了一个框架。

由于学术界对于外部评价的反对呼声日益高涨, 2001年3月, 英国教育与就业部大臣宣布要削减40%的外部评价程序。随后, 以英格兰高等教育基金会为主导, 与质量保证署及其他高等教育利益团体商讨具体的改革办法。新的“质量保证框架 (Quality Assurance Framework/QAF)”, 提出包括了质量保证署在英格兰和北爱尔兰地区所负责的院校审计、合作审计 (Collaborative Audit)、过渡阶段的发展性投入工作 (Developmental Engagement)、教学质量信息公开制度 (Teaching Quality Information)、全国学生调查 (National Student Survey) 以及各项学术基准 (Academic Infrastructure) 的使用等部分。2003年以学术质量为核心的质量评估又被高校质量审核为基础的质量保障模式所取代, 其质量保障的重点在于质量信息于标准信息收集和出版上。2004年, 英国教学质量信息网开始启动。2005年, 英国学生调查 (NSS) 全面展开。

以上分析表明, 英国的高等教育与评估中介组织的形成和发展都是在政策法律框架内形成的, 政策法规是评估中介组织形成的基础和准绳, 更是评估中介组织运作的依据和保障。

其次, 从评估机构自身来看, 各评估机构都是独立的法人组织, 有着各自独立的运作模式。

政府以及各评估机构之间都是通过契约的形式来进行合作。英国按英格兰、苏格兰和威尔士不同地区设立各地区的高等教育基金会, 各高等教育基金会成立高等教育质量评价委员会, 通过高等教育

科学研究评价机构 (Research Assurance Exercise: RAE) 对高等教育的研究质量进行监控, 通过全国学生调查 (National Student Survey: NSS) 进行教学质量控制。各组织间的运作是契约关系, 并没有上下隶属关系。

QAA 的院校认证一直以来是接受高等教育基金会的委托对大学的专业学科质量进行审核, 他们之间只有合同契约的关系。某些专业的学生, 如工程、法律、会计和医学方面的学生, 毕业后往往需要取得专门职业或普通职业的执业资格, 这类专业因此就要接受专门职业团体或法定团体的认证。例如, 对于医学专业, 要接受英格兰国家健康服务中心的专业评估。这种形式的认证, 其作用是认可一个专业在某种程度上或全部达到了在此项专门职业中执业的能力要求。在英国, 有 240 个左右的专业职业团体和法定组织, 它们大多是职业或专业行会, 主要关注本行业的特定学科或专业的教学和学术水平, 通过认证、审批课程、建立会员制度等方式, 维持本行业认可的基本标准。

最后, 从评估机构和高校的关系来看, 政府和中介组织没有强迫高校参与质量保障的权力。

从根本上说, 英国高校对于参与中介组织的质量保障有着绝对的自主权, 政府和中介组织都尊重高校的自愿权力。以 NSS 学生调查来看, 高等教育基金会并没有强迫要求英格兰的大学参与此项调查, 只是充分宣传了参与 NSS 调查的目的和作用, 随着高等教育逐渐走入社会中心, 高等教育固守象牙塔已越来越不可能, 连牛津剑桥都不得不顺应社会之势, 参与到 NSS 的评估中来。

在政府主导型半官方的模式中, 高等教育的活动呈现出一定的市场性。这种质量监控模式多, 政府采取以法律法规为保障的方式成立中介机构, 以契约合同的方式对中介机构进行授权和委托, 对本国的高等教育质量进行监测, 从而凸显了政府和高校间中介机构的缓冲作用。政府作为高等教育资源的提供者, 他必然要关心的高等教育的输出质量; 大学作为有着悠久学术自治传统的高等教育机构, 他也需要保持和坚守自己对高等教育品质自由; 但是, 在面对激烈的社会竞争, 高校又不能完全固守象牙塔, 只能通过接收社会质量监督来保持自己的声誉和保证生存发展的质量。因此, 对于一向保守固执的英国高等教育, 这样温和与渐进的方式对政府、高校、群众则都是可以接受的。政府主导下的半官方性质的中介评估制度就成为英国高等教育评

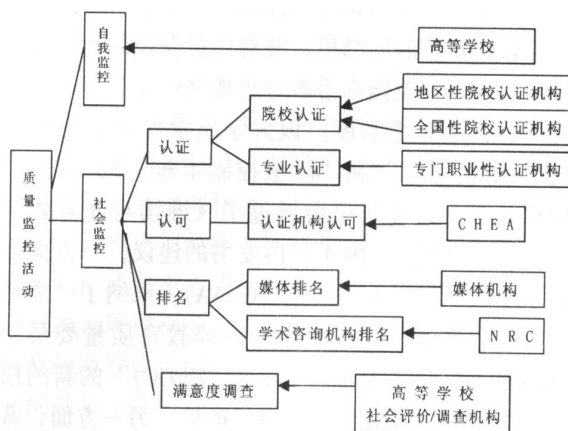
估中介运作模式。

二、美国:

社会主导型评估中介组织制度

分权化的政治体制, 自由、发达的市场经济, 以及高度自主、自我管理的高等教育传统, 为美国自由市场经济国家形成社会主导型的中介评估制度提供了可能。在美国过去相当长的历史上, 全国并不存在统一的教育管理机构; 高等学校的管理权限主要在州一级, 各州对高等学校管理与控制的程度不一, 但普遍较松散。因此, 高校拥有相当大的独立性和自主权, 全国所有的高等院校都完全按自己所选择的方式面向社会的需求办学, 直接参与生源市场、科技市场和劳动力市场的竞争。可以说, 分权化和多样化是美国高等教育体制的显著特征。

此外, 美国的自由市场经济十分发达, 并且美国高等教育是建立在私立高等教育基础之上的, 社会力量一开始就在高等教育管理中占据重要的地位。在这些独特的政治、经济、文化及教育背景的影响下, 美国对高等教育质量坚持的是一种非官方的监督制度, 基本上形成了以各级专门机构与民间组织为主体、以院校和专业认证为核心的质量监控体系, 也就形成了以社会主导为核心的中介评估组织制度。下图呈现了当前美国高等教育领域开展的各项主要的质量监控活动及其其中介组织活动体系。



美国高等教育质量监控活动分类及其实施机构示意图

第一, 以院校和专业认证为核心的民间中介评估机构构成美国高等教育质量保障评估组织的核心。

认证制度是美国高等教育质量监控体系最重要的组成部分, 已有一百多年的历史, 目前已经形成

了认证全过程均由私立、非官方和非盈利的社会中介组织进行操作的基本结构。美国的高等教育认证体系可分为院校认证和专业认证两个部分。

认证机构则可分为3类:一是地区性认证机构(Regional Accrediting Organizations),负责对全国所有有学位授予权的高校实施院校认证。全美划分为新英格兰、中部各州、南部、中北部、西北部和西部6个地区,众多大学和学院按照地区归属组成了6个院校协会(分别简称为NEASC、MSA、SACS、NCA、NWCCU、WASC)。不论学校类型和规模,这6个地区性院校协会下属的8个院校认证委员会均从整体上对各自辖区内的学校包括行政管理、教学管理、学科设计、学校资金的使用与分配、教学质量、教师的评估、教学后勤工作、教学设备、学生管理与支持、学校未来发展等几乎所有方面在内的教育质量保障情况进行全面认证,认证过程深入细致。因此,这类认证机构的认证结论影响大,得到社会各界广泛认同,在美国的高等教育质量保证过程中具有相当重要甚至是基础性的地位。二是全国性认证机构(National Accrediting Organizations),只负责对某一个特定类型的院校进行认证。共有11所,一部分负责对全国专门职业院校实施认证(Private Career Accrediting Organizations),其中包括远程教育、私立培训等;另一部分负责全国信仰性院校的认证(Faith-based Accrediting Organizations)。三是专门职业性认证机构(Specialized and Professional Accrediting Organizations),主要对高等学校内各学科领域的专业(program)或学院(school)以及专门职业性或单科性院校(如法律、医学、机械工程、师范以及卫生医疗等)进行认证。专门职业性认证机构通常是全国性的,是美国高等教育质量监控体系中数量最多的一类认证机构。专业认证由独立的专业(职业)协会掌握,主要以高校内的专业培养计划为对象,目的是为该专业的学生建立学习期间必须达到的相同的或最低的专业(职业)标准,通常和专门职业资格证书相关联。不论是院校认证还是专业认证,运作方式均大同小异,每一轮认证一般由认证申请、自我评估、实地考察、初次认证、后续考察等步骤组成,全过程历时一年半左右。认证的周期地区性院校认证一般为10年,专业认证5年至10年不等。

认证制度作为美国高等教育质量监控模式的基础和核心,它在高等教育内部以及高等教育与社会、政府的关系中具有多重功能。在高等教育内

部,认证制度为高等教育市场提供了基本的标准,对市场的自由竞争起着一定的制约作用。同时,认证制度又是一种内在的统一协调力量,使地方分权管理的美国高等教育能够在必要的时候协调一致应对来自自身和社会环境的各种挑战。在与政府的关系中,认证制度是一种政府管理的重要媒介,也是对政府管理的一种制衡。在与社会的关系中,认证制度成为高等教育向社会传递信息之窗,同时也是社会公众参与高等教育质量管理之门。^[3]

第二,元认证中介机构的形成为美国高等教育评估中介组织保驾护航。

由于美国高等教育认证机构种类繁多、数量众多,因此存在谁来对这些认证机构开展“元认证”——认可的问题。除了前面介绍过的美国教育部(USDE)之外,成立于1996年的美国高等教育认证委员会(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)是唯一从事高等教育认证机构认可的非官方组织。

CHEA通过审查并验证认证机构的能力和数量,规范其认证行为,实现其三大认可目标:提高学术质量、确保认证机构履行相应的责任和义务以及鼓励有目的性的改革和必要的改进。因此,它要求认证机构服务的对象要有较高的学术水平,如要有学位授予权等,并为此制定了一套严格的认可标准:(1)认证机构必须明确界定学术质量,制订质量标准 and 达到标准的基本程序;(2)认证机构必须向公众提供可信的信息和资料,向公众通报其认证决定和程序,接受公众申诉;(3)认证机构须促使高校通过不断的自评来改进和发展,探索办学特色,促进高等教育的多样化;(4)认证机构必须使用合适和公平的组织政策和程序,保证认证过程的公平、公正和合理性;(5)改进认证水平,不断地进行认证评估实践。

CHEA的理事会由高等学校校长、学校代表和公众代表等15人组成,下设由另外9位成员组成的“认可委员会”,每位委员任期3年,可以是评估专家、公众代表或来自认证机构和高校的代表。认证机构要获得CHEA的认可,必须经历四个步骤:首先是提出申请,并进行自我评估;通过后便是专家实地考察;然后认可委员会得出评估结论;最终由理事会做出资格认定。CHEA对已获得认可的认证机构每10年要进行一次复评,在第5年时,认证机构还须提交一份中期自评报告。

USDE和CHEA各自独立开展认可工作,二者

在认可的重点、标准等方面都有所不同。USDE 的目的在于保证为学生提供的联邦学生贷款基金能够购买到相应质量的高等教育, 更类似于为公众提供的消费保护; CHEA 更为偏重于教育质量, 主张高等学校通过参加资格认证来加强自律, 提高高等教育质量。两种认可的同时存在, 说明了美国联邦政府和高等教育行业在教育质量管理上的相互制约与合作关系。行业认证主要代表的是高等教育自身的发展要求, 以高校自治、学术自由为主要标志, 自然要抵制和防止外部特别是政府的过多或不合理干预; 联邦政府为了其自身和其所代表的社会与公众利益, 要求高等教育要符合社会和经济发展的需求, 不能在高校自治的路上走得太远, USDE 介入认证机构的认可, 更直接的动机应该是保留自己直接影响或干预认证和高等教育的手段和渠道。经过官方或行业任何一方所认可的认证机构在公众看来都可以信赖, 在客观上给公众造成了一种政府和高等教育行业携手合作控制和保证高等教育质量的印象。^[4]

在社会主导型模式中, 高等教育的管理与决策权力不在中央政府, 各种分散力量按照自己的意愿和方式支配着高等教育的运行, 其资源配置也来自多个方面, 高等教育活动呈现极大的市场性。这种质量监控模式的目的主要在于为高等教育的多方用户提供教育质量信息, 为他们的教育决策提供信息支持, 而由“第三方”实施的认证制度最大限度地确保了质量评估的客观性、科学性和信息的准确性。具体而言, 政府不参与、不干涉高等教育质量监控活动, 不制定相关政策, 只是通过“元监控”以及对质量监控结果的有效利用等方式实现其管理理念。于是, 社会成为了质量监控的主体, 学术团体、专业协会、民间组织、新闻媒体及私人团体等各类社会中介机构直接参与对高等教育质量的认证、评估和排名, 从外部对高等教育质量进行监控。作为高等教育办学资源的提供者之一, 又是高等教育产品和服务的最终用户, 社会判断质量高低的标准是高等学校培养的人才、科学研究成果是否满足其需要以及满足的程度如何, 它关心的是高等教育的输出。当然, 高校面对激烈的市场竞争, 维持、提升教育质量是其生存与发展的前提。因此, 其内部往往建立质量监控机构, 从基层学术单位开始自下而上地进行常规性的自我评估, 既是自我改进的必要手段, 也是应对外部需求的一种机制。

三、法国:

政府控制型评估中介组织制度

由于受其高等教育管理的集权传统的深刻影响, 法国的高等教育质量监控呈现出明显的政府控制型模式的特征。法国是世界现代高等教育的发源地之一, 其高等教育管理素有自治性和行会性的历史传统。重大变革发生在 1806 年, 拿破仑颁布法令, 创立帝国大学, 用以管理整个帝国的教育。自那时起至 20 世纪 80 年代以前, 法国高等教育管理体制所遵循的一直是高度中央集权制的领导传统, 教育事业从教师、教育行政管理人员的任命与提升到教育经费的分配及国家学位鉴定与颁发, 都由国家教育部统一制定政策法规, 并控制大学的政策实施, 为的是促使高等教育为政府的政治利益和国家的经济发展服务。可以说, 法国是市场经济国家高等教育运行机制中国家力量最强的一个。高等教育活动的各个方面, 无不受到国家在政策、法规、计划、财政上的调控。^[5]

随着高等教育大众化的来临, 传统的中央集权式的教育质量监控体制由于整齐划一、生硬僵化及官僚主义、缺乏自治等弊病, 其原有的职能渐渐丧失而远远不能适应和满足新形势发展的需要, 从而导致了 1984 年新《高等教育法》的出台。在新的指导思想下, 法国政府设立国家评估委员会, 启用“合同制”计划形式, 开始对高等教育采取目标管理策略, 即政府与大学通过磋商来制定发展计划, 形成合同; 国家评估委员会在合同到期时对其实施情况以及目标实现程度进行评估; 评估结果会影响到政府对大学的拨款和新一轮合同的制定。这一改革表明法国政府逐渐变直接的管理为宏观调控, 期望通过扩大高校的自治来提高其质量保障的积极性。

首先, 中介组织是根据法律或政府政策建立的并直接隶属于政府相关行政部门的专门组织。

国家评估委员会于 1984 年由法国总统正式成立, 1985 年开始运作。1987 年颁布的相关法律进一步明确规定, 国家评估委员会作为一个相对独立的行政主体, 直接向共和国总统汇报, 不受教育部长的领导, 享有制订自己工作框架的权限。从 1989 年开始国家评估委员会具有了财政预算权, 由国家财政拨款。CNE 是法国唯一一家既独立于教育部, 又独立于高校的中介评估机构, 尽管如此,

它仍具有强烈的官方色彩,体现的是国家意志。除了国家评估委员对院校的评估外,在课程与学位方面,法国政府通过工程师资格认证委员会(Commission des Titres d'Ingénieurs, CTI)对高等专业工程学院和综合大学的工程学课程和学位进行评估和认证;通过管理培训课程与学位评估委员会(Commission d'évaluation des formations et des diplômes de gestion)对高等商业和管理学院的学位课程进行评估。科学、技术和教育委员会(Mission scientifique, technique et pédagogique, MSTP)除了对各类综合大学和高等专业学院的课程进行评估之外,还负责评估由高等教育机构单独开展的研究项目;而由院校与研究机构联合开展的科研项目则由各类科研机构如国家科研评估委员会(Comité national d'évaluation de la recherche, CNER)和国家科研中心(Centre national de la recherche scientifique, CNRS)等来承担。在人员方面,国家大学委员会(Conseil national des Universités, CNU)负责对大学教师进行评估;国家教育行政与研究总督导处(Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, IGAENR)负责高等教育行政人员的评估;各类研究机构的评估委员会则负责对研究人员的评估。^[6]

其次,从职责的规定、成员的任命到政策的制定与实施都离不开政府的直接参与,中介组织权威主要是行政性的,政府监督功能较强,在沟通高校与政府及高校与社会方面的功能较弱。

国家评估委员会由17名由总统任命的各界代表组成,任期四年,其中11位来自学术研究机构,4位来自经济与社会委员会,1位来自国务院,1位来自国家审计署。该委员会的使命是对法国教育部所属及其他部委所属的所有科研、文化和专门职业高教机构进行质量评估,具体活动包括:实施院校评估;对全国范围的特定学科或学位进行评审;对大学的使命进行研究,在呈送总统的年度报告中及在各项主题研究中,检讨高教的总体政策问题。^[7]

院校评估是国家评估委员会最主要的职责,大约每年评估20所左右的大学,主要是第二年政府需要与之签订合同的大学。评估委员会与高校是一种合作的关系,共同促进大学的质量发展,而非工作检查和指导,大学的人员要参加评估活动的整个过程。评估委员会在一项评估结束后,形成一份评估报告,对大学的教育和继续教育、科研和开发、

对高校的管理政策和管理实践、对大学如何界定并完成目标和使命等方面进行定性和定量分析。^[8]评估报告的草稿会先送给被评高校的校长,让其发表意见,并对报告中的事实性信息进行检查,在确保评估结果客观、公正的基础上,由评估委员会负责面向社会公布,并负责解释和承担责任。这不仅为国家、学校、受教育者和各类机构提供信息,也有利于全社会对高等教育系统的监督。^[9]评估委员会还有一项后续性的工作,即在报告发表以后的12个或18个月里与该教育机构的管理层做一次会谈,目的是考察评估对学校的管理职能产生的影响。国家评估委员会成立后,每8年(相当于两个合同期)完成一次对所有大学的评估,到2001年已经评估了法国所有的综合大学和50所高等专业学院,现已进入第二轮评估,引进地区性评估、学科评估等新内容,逐渐由单一的院校评估向多样化的评估转变。

在政府控制型模式中,国家权力在高等教育质量监控活动中占据主导地位,质量监控的主体是政府,教育行政部门集审批、决策和监督权于一身,对高等教育实施全方位的质量控制;高等学校的主要功能只是具体执行法律所规定的原则和教育行政部门的各项政策及行政命令,并接受政府的监督与管理,自主权有限;此外,在“大政府,小社会”的权力结构中,社会在高等教育质量监控中的作用也十分有限,高校与社会的联系以政府为中介。政府掌控高等教育质量监控体系的主要目的是保证和提高高校办学效率和效益,促使高等教育更好地适应国家政治、经济发展的需要,满足社会的问责。该模式的质量监控通常是通过政府教育行政部门或隶属于政府的评估机构开展的外部评估来实现的。政府在教育活动开展前就对高校工作的方方面面进行统一规划,结束后的评估也以此为依据,对高等教育输入质量的关注甚于输出质量。

四、中介机构制度:

联系质量监控各主体的桥梁

高等教育是一个复杂的大系统,与其发生关系的主体不是单一的,而是多维的、多层次的。对高等教育的评价存在价值冲突,不同的评价主体有不同的价值取向,因此需要专业化的评估机构,运用专业化的评估理论和评估技术与方法来平衡各社会利益群体的不同评价目标取向。^[10]于是,在政府中

枢决策范围之外建立相对独立的中介机构对高等教育实施质量监控的做法, 已被越来越多的国家所采用。这一共同的趋势是政府既要尊重、保护高等学校对学术自由和办学自主权的特殊需求, 又要实现自身对高等学校的宏观控制的结果, 同时也是未来雇主、高校学生、家长及社会大众等多方利益团体共同关注高等教育所决定的。^[11]作为整个质量监控系统的协调者, 中介机构的成员一般由代表国家的官员、代表学校的学术、管理人员和代表社会经济集团利益的工商界人士等共同构成, 具有比较广泛的代表性, 起着联系政府、社会、高校多方利益主体的作用。

在西方, 教育领域广泛存在着社会中介组织, 一般被称为“中介团体”、“缓冲组织”或“减压阀”。^[12]从发达国家的经验来看, 高等教育评估中介机构建立的方式主要有两种: 一种是由学术团体、专业协会等社会组织自下而上自发形成的, 它们的专业性、独立性强, 有较高的社会声誉, 受到社会、政府的信任与支持, 例如美国的各类认证机构和高等教育鉴定委员会; 另一种是在政府的推动下自上而下建立起来的, 它们联系政府与学校, 充当政府宏观管理和缓解相互间矛盾与冲突的监控和协调机构, 例如英国的高等教育质量保证署、法国的国家评估委员会。^[13]虽然各国教育评估中介机构倾向的利益团体不尽相同, 但它们都是具有独立地位的法人实体, 其代理机制的性质是一致的。这些机构制定和实施高等教育质量评价的标准和原则, 在学校自我评价报告的基础上, 组织专家对学校进行实地考察, 公布评价的相关结果和信息, 为政府有关决策提供依据, 从而保障国家高等教育的整体质量水平和办学效率。除此之外, 还有一部份中介机构负责元评估, 如英国大学校长委员会的学术审议会(AAU)、美国的高等教育认证委员会(CHEA)。组织协调高等学校评估的各中介机构在元评估机构的监督与指导下开展评估工作。

由于中介机构独立或相对独立于政府, 受政府的干扰较小, 可以减少政府的直接介入, 所以评估

的真实性和客观性较强, 高校及社会的接受程度和认可程度也比较高。这种第三方介入的机制既有利于增强人们对质量评价、评估和学术审计活动的客观、公正、公平、透明并具有一定权威性的信心, 又使政府通过立法、拨款、批准和任命评估机构部分决策组成人员等方式保留自己的主导、监督、奖惩的作用, 并摆脱了自己不可能承担也承担不好的一项战略任务。^[14]

参考文献:

- [1] 陈玉琨. 论高等教育评估的中介机构[J]. 中国高等教育评估, 1998, (2).
- [2] 杨晓江. 关于教育评估中介机构的界定[J]. 江苏高教, 1998, (5).
- [3] 熊耕. 美国高等教育认证制度的功能分析[J]. 比较教育研究, 2005, (2): 78.
- [4] 王建成. 美国教育认证机构的行业认可和官方认可[J]. 比较教育研究, 2005, (6): 46.
- [5] 陈列. 市场经济与高等教育——一个世界性的课题[M]. 北京: 人民教育出版社, 1996. 43-44.
- [6] Jean- Marc Morteil, Jean- Pierre Korolitski, Jacques - Philippe Sairt - Gérand, Héène Lagier. Bologna Process: National Reports 2004 - 2005 - France [EB/OL]. <http://www.bologna-bergen2005.no/EN/national-imp/00-Nat-rep-05/National-Reports-France-050125.pdf>, 2007-09-11.
- [7][8][13] 田恩舜. 高等教育质量保证模式研究[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2007.
- [9] 戴庆洲. 析法国现行高等教育评估制度[J]. 中国高等教育评估, 2000, (4).
- [10] 孙锐, 等. 浅议高等教育评估机构的社会职能及其实现[J]. 中国高教研究, 2001, (11): 38.
- [11] 董秀华. 政府在高等教育评估中的职能与作用——个案与比较研究[J]. 比较教育研究, 1999, (1): 14.
- [12] 盛冰. 教育中介组织: 现状、问题及发展前景[J]. 高教探索, 2002, (3): 81.
- [14] 王一兵. 高等教育质量保证机制: 国外趋势和中国面临的战略选择[J]. 高等教育研究, 2002, (1): 40.

[责任编辑 张燕]