

新制度主义视角下我国高等教育第三方评估面临的困境及其对策

王向华, 张曦琳^①

(山东师范大学 教育学部, 山东 济南 250014)

摘要: 从新制度主义视角来看,我国高等教育第三方评估主要面临评估主体间的利益博弈、评估制度的路径依赖与制度外部文化认同缺失等困境。要促进我国高等教育第三方评估的健康发展,应转变政府在评估中的角色定位、打破制度路径依赖和营造为社会所认同的文化环境。

关键词: 新制度主义; 高等教育评估; 第三方评估

中图分类号: G646; G649.21 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2018)06-0036-06

The Predicament of the Third-party Evaluation of China Higher Education and Its Countermeasures: From the Perspective of New Institutionalism

WANG Xiang-hua, ZHANG Xi-lin

(College of Education, Shandong Normal University, Jinan 250014, China)

Abstract: From the perspective of new institutionalism, the development of the third-party evaluation of China higher education is mainly encountering three kinds of problems: the interest game among evaluation subjects, the path dependence of evaluation system and the loss of cultural identity outside the system. Transforming the government role in the evaluation, breaking the path dependence of evaluation system and creating cultural environment of the identity would promote the healthy development of the third-party evaluation of higher education.

Key words: new institutionalism; evaluation of higher education; evaluation from the third party

我国高等教育正处在社会转型和高等教育转型发展相互叠加的历史时期^[1],对高等教育内涵式发展的需求使得高等教育质量问题成为研究热点,随之而来的是对高等教育评估方式的关注和反思。我国高等教育评估主要有官方评估、半官方评估和纯

粹个人、组织的社会评估即第三方评估三种形式。目前我国的高等教育评估仍以官方和半官方评估形式为主,第三方评估制度发展缓慢。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,在“管办评分离”的背景下,“鼓励专门机构和社会中介

^① 收稿日期:2018-03-13

基金项目:山东省社会科学规划重点项目(17BJYJ03)

作者简介:王向华(1974—),女,山东济宁人,山东师范大学教育学部教授,教育学博士,从事教育基本理论、高等教育管理研究;张曦琳(1992—),女,山东德州人,山东师范大学教育学部硕士研究生,从事高等教育管理研究。

机构对高等学校学科、专业、课程等水平和质量进行评估”^[2],这为促进我国高等教育第三方评估制度的发展带来了新的契机。

一、高等教育第三方评估研究的新视角:新制度主义

新制度主义在 20 世纪 90 年代复兴,它的出现整合了经济学、社会学、组织管理等社会科学的相关理论。其关注的重点是“制度”,与旧制度主义相比,它关注的是制度“内生式”产生的原因,注重文化、市场和政府的作用,是学者进行理论研究不可或缺的分析方法。可以说,新制度主义影响着社会科学几乎所有的概念和分析工具。^[3]1996 年,豪尔和泰勒在英国《政治学研究》杂志上发表的《政治科学与三个新制度学派》一文中,将新制度主义划分为理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义三大流派。^[4]新制度主义的三种理论作为解释工具各有所长:理性选择制度主义善于进行微观层面的技术分析,历史制度主义从中层意义进行综合解释,社会学制度主义则擅长从宏观层面展开背景讨论。本文旨在借助三大流派的主要观点对高等教育第三方评估制度的发展进行分析,即围绕高等教育第三方评估机构的性质与特征,分析评估过程涉及的市场、政府和社会组织等“理性人”变量,评估制度转变中的路径依赖和第三方评估的外部环境。

理性选择制度主义是建立在以最大化个人利益为特征的“理性人”假设基础上的。^[5]唐斯(A. Downs)认为,理性人是指“他们在自己知识的限度内,运用每单位有价值的产出的最少稀缺资源的投入来达到自己的目的”。^[6]基于“理性人”的理论假设,高等教育第三方评估涉及的政府、高校、市场和第三方评估机构等主要“理性人”总是从自身利益出发,不断调整和修正自己的行动方式和行动规则来获取利益最大化。因此,制度变迁并非完全受理性驱使,它是不同利益相关方经过博弈和妥协后达到的一种均衡状态。由于博弈是利益驱动的,因而可能会对制度的发展造成阻碍作用;相反,对利益相关方的良性诱导也会对制度的发展产生促进作用。

历史制度主义认为,制度创设最初的政策,将持续和极大地影响未来的政策。其更为标准的术语是“路径依赖”,意思是当一个政府项目或组织开始沿着某一条路径发展,那些最初选择的政策就会按照一种惯性趋势一直持续下去。那条路径也可能被

改变,但是需要很大的政治压力才能产生。^[7]引申到高等教育评估领域,由于评估制度受历史作用的影响,其发展过程在自我强化机制和报酬递增的影响下易产生路径依赖。因此,在当前政府大力倡导教育管理体制改革的“管办评分离”的背景下,寻找改革的切入点,打破制度的路径依赖,是高等教育第三方评估得以健康发展的必经之路。

社会学制度主义解释的重点是组织为何采取某套特定的制度形式、程序或象征符号,以及这些特定的制度形式、程序或象征符号是如何在组织内传播的。^[8]无论是组织还是个人,若有悖于这样一种社会文化认知观念或试图改变这种认知系统,都将面临合法性危机。目前我国的高等教育评估由政府主导,但随着高等教育大众化和国际化的发展,官方评估逐渐为大众所诟病。2003—2008 年上半年教育部启动的普通高等学校本科教学工作水平评估,涉及近 600 所本科院校,在评估过程中暴露出诸如评估方式单一、评估效能差以及评估结果与社会大众预期不符等问题^[9],使得由政府主导的高等教育评估面临合法性危机。因此,合时宜地利用旧制度的合法性危机规范自身发展,寻求外部文化环境的认同显得尤为重要。

二、我国高等教育第三方评估的发展现状

高等教育第三方评估是指除高等教育第一方高校和第二方政府之外的民办非企业单位、社会团体、市场中介机构和事业单位等具有独立法人地位的社会第三方使用科学的评价手段和工具,对高等教育发展作出的客观公正的评价。高等教育第三方评估只有在遵循高等教育规律的基础上与我国国情相契合,才能更好地发挥作用。

目前,在我国的三种评估方式中,官方评估只接受政府的授权和委托工作,这类评估在高等教育评估中占主导地位。官方评估机构如高等教育评估中心、教育部学位与研究生教育发展中心等,它们是隶属于教育部或部分省级教育厅的行政性事业单位。半官方评估机构是直属于省级教育厅的评估机构,如江苏省教育评估院、湖北省教育评估院等;或是挂靠在高校的评估院、研究所以及高校的二级科研单位的评估机构,如挂靠在云南大学的云南省高等教育评估事务所,上海交通大学高等教育研究院等。上海交通大学高等教育研究院是上海交通大学的二

级科研单位,依靠学院资源展开评估工作并取得一定成绩,2003年首次对全世界研究型大学的学术表现进行评价,推出了英文版“Academic Ranking of World Universities”(世界大学学术排名)^[10]。半官方评估机构不占政府编制,具有独立法人地位,以接受政府部门授权评估或者社会各界的项目委托方式开展评估工作,工作的基本模式是“接受委托——成立专家组——评估培训——进行评估——评估结果审核”,其专业性强、社会认可度高且具有一定的权威性。如2017年山东省教育厅委托山东省教育科学研究院组织专家对省内多所高校的大学章程建设实施情况进行的评估。但是部分机构在接受政府委托项目时由于受“体制依赖”^[11]的影响,最后的评估结果仍需接受政府的再评估,它们与政府之间的关系类似于垄断委托的“第二方评价”^[12]。高校二级

科研单位的评估机构受政府主导,尽管具有强大的专业背景,但从根本上来说,其定位不清,权责有限,不属于真正意义上的第三方评估机构。表1列举了部分国内第三方评估机构的性质与特征。如上海市教育评估协会、艾瑞深中国校友会网、重庆天正教育评估监测咨询服务中心等机构,其评估结果大多以排行榜和出版物形式呈现,如武书连的排行榜、第三方数据机构麦可思的《就业蓝皮书》等。这些机构与政府、高校不存在利益关系,而是处于平等合作的状态,因其能够结合市场和公众需求进行客观评估,所以逐渐为大众所认可。

总的来说,我国高等教育评估在涉及重大项目如本科教学评估或涉及政策制定等重要工作时,仍然是以官方、半官方评估形式为主,第三方评估制度发展缓慢。

表1 国内部分第三方评估机构的性质与特征

机构名称	性质	服务类型	特色业务
麦可思数据有限公司	民营企业法人独资单位 (2006年成立)	提供资讯类服务:专业认证、专业诊断、学科建设等; 提供评价类服务:学生成长评价、教学质量与改进、应届毕业生培养质量评价	出版物:《就业蓝皮书》、《大学生求职决胜宝典》、《看就业,选专业》
艾瑞深研究院 中国校友会网	中国第三方大学评价咨询 研究机构(起源于1989年)	为校友会组织提供网络服务;提供大学评价、创新创业研究和高校开发战略咨询	依托中国校友会网(cuaa.net)发布“艾瑞深中国校友会网中国大学排行榜”(从2003年开始)
深圳市网大 教育服务有限公司	民营有限责任公司 (1999年成立)	发展教育产业及相关教育技术产品,包括管理进修培训、海外留学及国际教育中心	依托网大(Netbig)进行网络投票并发布中国大学排行榜
零点有数科技 (原零点研究 咨询集团)	民营企业法人独资单位 (1992年成立)	在数据分析基础上对政治、经济、文化政策进行民意调查和市场研究	独立完成多项政府、非政府重点研究项目,是中国有影响的民间智库
21世纪教育 研究院	民办非营利性组织 (2002年成立)	主要致力于政策研究及倡导教育创新、教育咨询评估	自2003年起每年出版《中国教育蓝皮书》,以独立视角研究教育问题

三、我国高等教育第三方评估的发展困境

理想状态下的高等教育第三方评估应该结构完整、形式齐全,能够触动相关者的实际利益,并取得良好的评估效果。依据新制度主义的分析框架,目前我国高等教育第三方评估的发展主要面临评估主体间的利益博弈、评估制度的路径依赖与外部文化认同缺失等困境。

1. 高等教育评估中“理性人”间的利益博弈

理性选择制度主义“理性人”的假定解释了制度在转变过程中为何会出现反复甚至倒退的现象。高等教育的公共属性决定了高等教育制度不是一蹴而就的事情。制度变迁的根本原因在于利益驱动。高等教育第三方评估涉及的利益相关方包括政府、高校、第三方评估机构、市场以及社会大众。从宏观结构来看,政府掌握着高等教育评估的“绝对权力”。在计划经济时代,政府将高等教育评估打造成封闭的系统,掌握着高等教育的全部收益,并固化了获取利益的方式和来源。在市场经济时代,高校和社会大众受不同利益驱动渴望参与评估,单一的政府评价方式已不能满足各方利益需求。虽然政府发布了

一系列规章制度来促进第三方评估机构的发展,但不可能全盘让渡自身利益。当前高等教育第三方评估的主要形式是由第三方评估机构发布大学排行榜,其公信力遭到质疑的主要原因是数据来源不可靠。我国早在 2008 年就颁布了《中华人民共和国政府信息公开条例》,对于信息监管、政务公开和保密监督等问题作了明确规定,但政府部门出于自身利益的考量难以将高校的全部信息提供给第三方评估机构。当政府以涉及隐私和机密等理由拒绝提供数据时,第三方评估机构是无法干预或反驳的。其次,教育评估监管机制不健全,诱发高校为维护自身利益做出有失诚信的行为。对高校的评估一般以高校自评和现场考察为主,高校自评材料是评估信息的主要来源。高校为了获得好的评估结果,会出现“伪饰”学校信息的行为^[13]或与第三方评估机构发生不正当的交易行为。第三方评估的最大优势在于政府与高校之间不存在利益关系,在政府和市场有效监督和管理的前提下,能最大程度地保证评估结果的公允。但目前,政府部门对第三方评估机构的激励和约束机制不到位,市场本身在高等教育中的话语权不大,难以产生作用,部分第三方评估机构属于股份公司和私人机构,可能会为了自身利益最大化,而无视事实,得出不恰当的评估结果,因而在高等教育评估中,政府、高校、第三方评估机构和社会大众由于利益追求不同,不可避免地出现利益倾轧现象。由于政府依然控制着资源配置权,第三方评估机构缺少必要的制度支持和资源供给,只能在政府与市场的间隙中寻求发展空间。

2. 高等教育评估制度的路径依赖

历史制度主义重视历史时序对制度的影响,强调制度路径的依赖特征与偶然性。吴敬琏曾说:“初始的体制选择会提供强化现存体制的刺激和惯性,因为沿着原有的体制变化路径和既定方向往前走,总比另辟蹊径要来的方便一些。”^[14]新中国成立后,中央政府通过制定《高等教育法》、《关于教育改革体制的决定》等一系列法案,确立了政府对高校采取中央、省(市区)两级管理体制。从 20 世纪 80 年代开始,我国由政府主导进行了多次普通本科教学质量评估工作,由此确立了政府在高等教育评估中的唯一合法地位。事实上,在当时我国国情和高等教育发展水平下,评估工作由政府来实施最为合适。进入 21 世纪后,受高等教育大众化和国际化进程的推动,高等教育引入第三方评估成为必然。但目前第三方评估却收效甚微,原因在于政府主导的评估制度形成了自身锁定状态,并在制度内塑造了参与主

体的行为模式。如高校受政府主导的评估制度和“官本位”文化的影响,对政府的评估绝对服从;市场和社会大众作为高等教育的主要相关者,其权益未得到充分的保证。正如斯坦默(Sven Stammer)所言,历史影响了行动者的信仰、价值观和偏好。^[15]在市场经济时代,评估的现实目的是为了培养与市场需求相符合的就业者,由于政府主导的评估机制应答缓慢,评估系统较为封闭,社会大众无法获取评估的有关信息,也无法对政府的评估结果进行问责和监督,导致评估结果难以全面发挥提高高等教育质量的作用。以本科教学评估为例,对于办学层次较高的大学如“985 工程”高校,它们为迎接本科教学评估要做一年的准备工作,大多数院校则要准备 2—3 年。^[16]由此,也滋生了许多形式主义和弄虚作假现象,如“礼迎女秘书”^[17]。尽管制度在形成过程中会受偶然事件的影响,但一旦进行了选择,被选择的某种制度就会朝着预定的方向前行,就像列车在行驶之前就已经规划好了线路,如果想去另一个目的地必须换乘另一辆列车一样,高等教育评估的主导者由政府转为第三方必定困难重重。

3. 高等教育第三方评估外部文化认同缺失

制度得以扩张的根本原因,是能够适应特定的文化背景,能够在某种文化背景和组织场域中体现出合法性,能够使社会大众或各利益相关者普遍认同与自愿遵从。^[18]一个运行良好的制度应包含法律条例、规范原则和文化认同三个基本要素,其中,文化认同对制度影响最大。从理论上讲,第三方评估制度若想顺利发展,必须首先获得社会大众的认可。但现实情况是,高等教育第三方评估机构因无法获取所需的评估数据致使评估结果有失公允;高校对于引进第三方评估更多持观望态度;社会大众受“官本位”思想的影响,认为政府带头实施的评估最为完善,对第三方评估系统不了解,对高等教育引入第三方评估的必要性和意义认识不到位。2016 年对广东省 21 个地级市就“第三方教育评估机构的培育”进行网络调查的结果显示,“53.2% 的答卷者认为第三方教育评估机构应由政府发起成立;32.3% 的答卷者认为应由事业单位组织发起成立;37.3% 的答卷者认为应由社会组织发起成立”。^[19]由社会组织发起的第三方评估固然存在自身建设的不足,但导致上述结果的根本原因在于当今中国社会还未形成新的符合时代发展特征的评估文化。人们对第三方评估这一新事物持怀疑观望的态度,无法形成文化认同,以至于高等教育第三方评估陷入“诺斯悖论”的困境,自主性和权威性处于失衡状态。第三方评

估的三个基本特征是权威性、独立性和专业性,三者之间是相辅相成的。第三方评估的权威性来源于其评估队伍和评估行为的专业性,独立性则是权威性和专业性的基础。但在现实中,高等教育第三方评估机构的权威性更多地体现为政治权威,为了尽快被社会大众接纳,第三方评估机构大多挂靠政府和高校,以至于丧失了独立性从而成为“第二方评估机构”。

四、我国高等教育第三方评估的发展对策

高等教育的公共服务产品属性决定了高等教育的发展会涉及多方利益相关者,高等教育评估主体以第三方评估为主的制度变迁并非易事。某种程度上,高等教育第三方评估在我国属于“舶来品”,其成长过程既要遵循高等教育发展规律,又要立足中国国情。政府退出高等教育评估,并不意味着高等教育评估不需要政府,第三方评估的发展仍然需要政府的积极引领和保驾护航。

1. 政府要转变在评估中的角色定位

首先,政府应理顺评估涉及的利益关系,在法律和文化环境中承认第三方评估机构的独立地位,成为第三方评估的引领者和保护者。其次,政府应梳理目前第三方在参与评估过程中的利益拉锯情况,满足利益主体的合理性要求,促进利益再度均衡。^[20]政府应真正做到利益让渡。高等教育评估制度改革根本目标是提升高等教育质量,促进高等教育市场健康发展,这对于政府来说是长远利益大于短利利益。与此同时,给予高校更多的自主权,利用政策文件和法律条例引导高校接受第三方评估。如《国务院办公厅关于印发对省级人民政府履行教育职责的评价办法的通知》就明确提出,委托第三方专业机构对省级人民政府履行教育职责情况进行监测评估。在目前第三方评估机制还不完善的情况下,对于高等教育评估也可采用相似的方法,政府应鼓励高校接受第三方评估机构的评估。此外,政府要利用市场机制对第三方评估机构作出一定的限制,保证其纯洁度;对于社会团体或者非营利性质的社团给予政策倾斜,建立有利于第三方评估的市场准入机制、竞争机制和监督机制。

2. 紧抓改革关键节点,打破制度路径依赖

新制度主义认为,制度的变迁来源于在某个关键节点上“需求—供给”不平衡造成的制度断裂,这

时高效率的制度会取代旧制度完成制度的变迁;当“需求—供给”再次不平衡时,新一轮的制度变迁又开始了。对于高等教育而言,更高水平的高等教育质量需要更高效率的评估制度来实现。一方面,高等教育内生需求呼唤着制度的改变。我国自1999年起开始进行高校扩招,高等教育实现了跨越式发展,并于2002年顺利步入马丁·特罗所提出的大众化阶段。我国高等教育虽已进入大众化阶段,但相应的高等教育制度尚未配套建立,还保留着许多精英化阶段的旧制度,所以今天的高等教育出现了种种问题,还面临着社会的信任危机。高等教育需要能够促进高等教育质量并激发高校发展积极性的评估制度。另一方面,外在需求也推动着高等教育的制度变革。当前,我国正处在加快世界一流大学和一流学科建设进程中,同时政府在“管办评分离”的政策背景下加快了对高等教育第三方评估的建设进程。继教育部首次委托社会第三方专业机构对《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020年)实施中期的进展情况进行全方位评估后,2017年国务院办公厅又印发了对省级人民政府履行教育职责的评价办法的通知,采用第三方评估对省级政府的工作情况进行评估,福建省、山东省等省级教育厅也先后制定试行了高等教育第三方评估办法,以政策法规形式扶持第三方评估。旧的评估制度对于促进高等教育质量提升的驱动力已减弱,时代需要更有效率的高等教育评估制度。总之,我国高等教育正处在一个充满挑战与机遇的时间节点,高等教育评估应综合内生和外在的制度需求,打破旧制度的路径依赖,实现制度变迁。

3. 营造为社会所认同的文化环境

高等教育第三方评估取得合法性的基础是社会的文化认同,良好的文化环境对于第三方评估的发展有积极的促进作用,反之,不认同、怀疑的态度会让第三方评估如无根之木,无法长远发展。我国高等教育第三方评估机构大多成立于20世纪末或21世纪初,经过10多年的发展,部分第三方评估机构取得了一定的社会绩效,并获得大众的认可。如麦可思、零点有数(原零点研究咨询集团)逐渐受到社会大众的信赖,艾瑞深中国校友会网的地位也得到人们的认可。但整体来看,高等教育第三方评估的发展却不尽如人意,其公信力、专业性和利益纯洁度都受到社会大众的质疑。不可否认,高等教育第三方评估作为我国的新生事物,其自身建设不足的根本原因在于文化环境不健全。

高等教育作为一种公共产品不可避免地要接受

社会大众的监督,大众对高等教育的评价和反馈主要通过舆论等文化形式来体现,由民间机构对高校办学过程和结果实施外部质量监控是必不可少的。文化对于高等教育发展的作用不容忽视,社会大众的态度影响着高等教育的变革。促进高等教育第三方评估发展,最基本也是最重要的方式是建立为社会大众所信任和包容的文化环境,高等教育评估制度改革需要社会大众的宽容对待。大众应对第三方评估机构持理性态度,正确认识第三方评估及其结果。

目前,高等教育第三方评估结果以排行榜为主,但高校是极其复杂的社会组织,仅以排名方式来体现水平必然是片面的。^[21]政府要利用大众传媒、网络平台等途径让社会大众了解第三方评估的意义、评估组织和专家队伍,定期向社会大众公开其财政情况和评估数据,提高第三方评估的社会认同。在文化环境创建过程中,第三方评估机构也要配合政府、高校、市场和社会大众的意见建议,完善自身建设和评估系统,处理协调好多方关系,形成良好的教育评估文化环境,实现高等教育第三方评估的健康发展。

参考文献:

- [1] 邬大光,李国强.《教育规划纲要》实施五年进展与高等教育未来方向的基本判断——《高等教育第三方评估报告》前言[J].中国高教研究,2016,(1):5.
- [2] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[DB/OL].(2010-07-29)[2018-01-03].http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_838/201008/93704.html.
- [3] 海因兹·迪特·迈尔,布莱恩·罗万.教育中的新制度主义[J].北京大学教育评论,2007,(1):15.
- [4] 何俊志,等.新制度主义政治学译文精选[M].天津:天津人民出版社,2007:6.
- [5] 王向东.大学教师角色行为失范与评聘制度创新:基于新制度主义的理论视角[M].杭州:浙江大学出版社,2015:159.
- [6] 安东尼·唐斯.民主的经济理论[M].姚洋等,译.上海:上海人民出版社,2005:5.
- [7] B.盖伊·彼得斯.政治科学中的制度理论:新制度主义[M].王向民等,译.上海:上海人民出版社,2016:71.
- [8] 孙进,等.定位与发展比较教育的理论、方法与范式[M].济南:山东教育出版社,2015:631.
- [9] 钟秉林.本科教学评估若干热点问题浅析——兼谈新一轮评估的制度设计和实施框架[J].高等教育研究,2009,(6):39-40.
- [10] 上海交通大学高等教育研究院——学院简介[EB/OL].[2018-01-03].<http://gse.sjtu.edu.cn/aboutus/intro.htm>.
- [11] 葛孝亿,谢小金.第三方教育评价的法理基础与运行机制——委托代理的视角接受政府拨款[J].教育学术月刊,2017,(3):55.
- [12] 向帮华.为什么需要独立第三方教育评估[N].中国教育报,2017-04-06(1).
- [13][16] 陈玉琨.我国高等学校本科教学评估:问题与改革[J].复旦教育论坛,2008,(2):6.
- [14] 吴敬琏.路径依赖与中国改革——对诺斯教授演讲的评论[J].改革,1995,(3):58.
- [15] 李路曲.比较政治学研究(第8辑)[M].北京:中央编译出版社,2015:264.
- [17] 傅剑锋.女秘书事件引发社会热议 记者亲历高校评估总动员[N].南方周末,2008-04-17.
- [18] 王德林.我国高等教育评估制度的合法性审视[J].高校教育管理,2012,6(4):38.
- [19] 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):59.
- [20] 周湘林.制度利益人视角下高校教学质量问责机制分析[J].中国高教研究,2017,(1):55.
- [21] 刘尧.大学排名被曲解误用的困境何以突破?——从习近平讲“别太在意排名”谈起[J].上海教育评估研究,2017,(3):42.

(本文责任编辑 许 宏)