

# 浅析对教育“管办评”分离后教育评估机构的思考

李 博

(哈尔滨师范大学 哈尔滨 150025)

**摘 要:** 长期以来,我国教育管理采用高度集中的行政化管理办法,这使国家的教育政策可以快速有效地下达并实施,但也给现时期的教育改革设置了层层壁垒。通过分析教育“管办评”分离后各主体之间的角色和主要功能,找出教育评估机构所面临的困境和问题,提出以下解决对策:一是开放教育评估市场,引进自由竞争机制;二是建立健全相关法律法规制度;三是实现政府权力清单制。

**关键词:** “管办评”分离 教育评估机构 教育改革

**中图分类号:** G642 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-2589(2016)05-0185-02

党的十八届三中全会发布《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构。强化国家教育督导,委托社会组织开展教育评估监测。健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度,鼓励社会力量兴办教育。”自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布后,我国教育方法、内容、制度的改革不断深入,2010年教育规划纲要中提出:“推进政校分开、管办分离。适应中国国情和时代要求,建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,构建政府、学校、社会之间新型关系。”长期以来,我国教育管理与其他行政事务管理采用相同管理体制,政府既是规则的制定者又是执行者还是评价者,高度集中的行政化管理使国家的教育政策可以快速有效地下达并实施,但也导致教育方针出现“一管就死,一放就乱”的现象。

教育主管部门针对这种现象,为满足时代对教育的需求,在多年深化教育改革的基础上,提出对教育进行“管办评”分离,促进教育格局更加现代化,培养合格的社会主义建设者和接班人的新要求。在教育体制“管办评”分离中“管”是由政府主导约束自身行政管理权力的使用,利用多种手段间接、有效、多元地控制教育发展和改革的方向;“办”是将学校的自主权还给学校,包括聘请专家治学、日常教学管理、学校规章的制定、人员管理、规定内的经费使用等内容,这两部分改革落实的阻碍虽大,但主体定位明确、改革办法具体、改革效果显著。与之相比“评”的主体权责外延不明确、工作运转流程不具体、成果不显著,给教育“管办评”分离改革带来的阻碍较大,解决好“评”面临的问题是深入落实好“管办评”分离的捷径。在我国教育办学、管理、评价是三位一体的,三者之间的历史渊源、部门对接、工作分工、管理过程使得“管办评”在分离过程中政府、学校、社会之间的工作流程尚不明确、操作方法使用不熟练、尚未形成科学有效的评估机制。

本文在教育行政管理体制改革新理论的指导下,重新探索评估机构的主体权责,尝试寻求诸多问题的解决办法和改革途径,使评估机构对教育的管理、评价、监督、协调的作用得以体现,落实教育“管办评”分离,促进我国教育发展更加科学化。

理论上讲,评估机构是独立于政府和企业之外的拥有独立法人的中介机构,根据固定原则兴办,通过专业的知识和智力劳动为学校提供特定服务取得存在空间和价值的组织。从评估机构的定义中可以看出评估机构存在首先要解决三个问题:一是如何拥有独立的意志、发言权并为其言论负责。二是如何获取资金保证机构运转。三是如何满足机构的自身发展需要。从机构内部看,评估团队组成临时性强,专业水平有待提高,缺少专向研究人员。从外部看,我国现有的评估机构经济来源或是由政府直接出资建立事业单位,或是依靠政府委托的评估项目为经济支柱。

## 一、存在的问题

具体分析教育“管办评”分离后教育评估机构存在的主要问题,可以归结成以下几点。

1. 评估机构独立性不足,公允性受质疑。1994年国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》后,在中央、国家教育部指导下建立了一些顾问小组或专家小组,研究教改政策、分析教改症结和为学校提供评估及咨询工作,适当发挥教育评估机构的作用,近年来评估机构有明显的独立趋势,但依然没有摆脱二级管理部门的角色。目前我国各级各类学校项目评估已经普遍由评估机构承接,评估机构在学校的教育评估活动中充当主要角色,政府教育主管部门不在直接参加评估的具体活动中,但评估结果仍作为教育主管部门评价学校的依据,这种管理体制改革相当于把“管”放出去的权力,又用“评”的方式接了回来。

教育评估机构作为教育“管办评”中的第三方,必须是在“公允”的原则下进行,体现公平、公正、公开的特性。教育评估机构之所以存在正是因为教育领域中多个方面、多

收稿日期 2015-12-17

作者简介 李博(1990-)男,黑龙江佳木斯人,硕士研究生,从事教育管理研究。

个主体之间不同的利益需求发生冲突时,需要其发挥仲裁作用。但在现实中,我国某些教育评估机构为谋一时之利,丧失了评估工作的公允品质,采用不正当的竞争手段如通过回扣、分成、管理费等方式争夺业务,在评估过程中弄虚作假或低质量运转,设法满足委托人的不合理或非法要求,严重扰乱了教育评估机构的市场秩序。

2. 评估机构服务意识淡漠,专业性受质疑。我国的教育评估机构成立时间较短,大部分仍以事业单位的形式运转并视自身为管理部门,服务意识与竞争意识较为薄弱。教育评估是一种专业性很强的知识密集型工作,它既要对学校现有办学条件、水平进行评估,又要能通过现象对教学质量、办学方针、教师能力等多方面的教育指标进行评估。教育评估是专业性和技术性很强的实践活动,它是一门高深而专门的学问,对评估人员的基本素质、知识结构、专业技能、学历层次都有很高的要求,评估团队按要求应由各专业、方向的专家组成,这些专家可以是学科专家,也可以是评审专家。然而,这些年来,我国组织的无论是对学校整体质量的评估还是对学校某一项能力的评估,尚未形成长期连续性评估项目,评估项目的设定具有比较大的或然性,即使聘请一些专家到场,其专业实力也无法与经过多年苦心经营积累而有雄厚实力的评估中介机构相匹敌。

3. 评估机构管理法规不健全,监督渠道单一。改革开放以来我国的各项事业蓬勃发展,相关的法律法规及行业规范不断出台,各行业也表现出良性竞争态势。相反教育评估法律、法规的建设和发展却是一直处于滞后状态。目前我国与教育评估相关的法律法规主要有1985年《关于教育体制改革的决定》、2010年《普通高等学校教育评估暂行规定》、2010年《中国教育改革与发展纲要》、1986年《中华人民共和国教育法》、2005年《中华人民共和国高等教育法》。如今我国的教育事业正经历着革命性的变革,早期的法规涉及教育评估工作的内容较少,近期制定法规又大多是纲领性的法律规范,在解决具体活动中遇到的问题时缺少法律效力或规范性、操作性、执行力有待讨论。由此可见,适用于教育评估机构的专门性规范体系尚未形成,教育评估管理与监督正处在“真空”状态。同时由于大多数评估机构存在评估项目不足的问题,“找米下锅”的现象促使了机构间的不正当竞争。

教育评估机构建立和发展既要有国家的政策和法律的保证,又要有公众的认可,没有政策保证就没有机构的合法性;公众的认可就没有社会的权威性。因此,建立公平的法制环境是确保评估机构健康发展的必要条件。

## 二、解决问题的对策

我国已经进入社会主义市场经济阶段,但教育管理方式仍延续着计划经济时期的模式,发展的不同步使得目前我国教育评估机构面临诸多困境,承受多方面的压力和质疑。想要通过教育体制改革的方式解决这些问题首先要做好以下几个方面。

1. 开放教育评估市场,引进自由竞争机制。教育评估机构作为教育管理模式中的第三方,与社会其他行业的第三方相比虽然有显著区别,但也有诸多相似之处。对比其他行业的第三方机构的产生和发展过程,可以发现想调动第三方机构快速发展,开放教育评估机构市场是必要条件。一方面要取消对民营教育评估机构的准入限制,报以宽容、扶植的态度,使评估市场在优胜劣汰中逐步形成权威性机构;另一方面要加快完善政府认可的权威评估机构建设,提高其专业素质使其成为评估行业的“带头人”,逐步形成具有约束力的行业协会及行业规范。

目前我国教育评估项目大部分是由教育主管部门提出评估的要求委托给教育评估机构具体操作。被评估单位被动地接受、配合评估工作其抵触情绪较大。开放教育评估市场后民办教育评估机构为了生存,会向业务单位推销评估服务,学校或教育主管部门根据需要自愿地参与评估。这样不但能保证评估工作的公正性,也可以保证评估结果的指导作用。调动被评估单位参与评估的积极性,是促进教育评估机构发展的有效途径。

2. 建立健全教育评估机构法律制度。完善教育评估机构的认可制度,评估人员的资格证制度,制定对评估机构、人员、过程的监督和处罚制度,依法实施统一管理。一是教育主管部门应负责对教育评估机构进行统一的认定、评审、管理、监督工作,并研究制定教育评估工作的方针、政策和规范,授权组建国家认可的教育评估机构,审定国家认可机构的组成和章程。二是教育主管部门应负责对所有承担评估人员进行注册,负责对评估工作实行管理监督并严格按照要求进行定期复查,协调评估机构之间及与国外机构之间的合作。三是制定相关的法规认定教育评估人员资格,设定上岗前的实践期长度,制定资格证的审查期限和标准。保证国家资格认可和国家注册水平,维护国家认可制度的权威性。

加快完善与教育评估机构相关的法律法规建设,促进教育评估管理专项制度的建设,世界上许多发达国家在教育评估机制管理方面法规相当完善,与之相配套的法律法规也比较健全。反观我国目前相关的管理机制、法律法规、行业规范的建立,与发达国家相比还存有相当大的差距。因此,要积极进行对比研究,借鉴和吸收国外优秀、先进的成果和经验为我所用,并结合我国的国情,建立一套有中国特色的高等教育评估制度。就我国目前的经济和教育发展的水平来看,及时修订现行法律法规中不能适应教育发展的条文,为教育评估提供开放的、良好的、自由的法律环境和制度环境是首当其冲的问题,也是更好完成高等教育评估制度改革,推进教育制度进步的基石。

3. “简政放权”真正实现政府权力清单制。推动此次教育体制改革的起点是进行教育主管部门的调整优化、简政放权、落实政府权力清单制,明确政府的各项权力及运行图谱,制定政府权力清单。严格禁止权力越界,提高政府综合运用法律、规划、政策导向、公共财政、信息服务等条件的能力,以平等为基础、以服务为信念引导高等教育评估工作的良性发展。

政府教育管理部门在工作理念上,实现从以管理为中心到以服务为中心转向。这首先要改变长期以来所形成的以“管”代“评”的思维方式和模式,树立公共服务意识与间接管理理念,将服务落实到政府的各项工作中。管理部门的权力清单应主要包括制定相关法律法规,维护行业秩序,建立行业监督考评机制,营造公平竞争的外部环境,明确管理部门、评估组织、被评估部门、公众主体之间的权力及相互关系,最终以平等的契约模式取代行政管理模式。

## 参考文献:

- [1] 中共中央关于深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16.
- [2] 许青云. 深入推进高等教育“管办评分离”改革的思考[J]. 当代经济, 2014(21).
- [3] 萧宗六. 学校管理学[M]. 北京: 人民教育出版社, 2005.

(责任编辑:石 银)