

# 发展改革动态

2021年第18期 共147期

发展规划处

2021年10月15日

## 【聚焦评价改革】

### 依附式自主：高等教育评价中第三方组织与政府的关系重构

**摘要：**依附式自主为重新认识第三方教育评估组织与政府的关系提供了新的思路。高等教育第三方评估组织在对政府部门资源获取、合法性获得以及权威性认可的基础和前提下，可以不受其他组织或个人干扰，依靠组织自身的意志来开展评估工作，以其自身的主体性和能动性不断拓展空间。资源依赖和专业自主是当前我国第三方评估组织在发展过程中与政府形成“依附式自主”关系的主要影响因素。第三方组织在获得资源和合法性的同时，要在这种依附和组织自主发展之间保持适当的张力。

**关键词：**依附式自主；第三方评估组织；政府

#### 一、问题的提出

从《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出要培育专业教育服务机构，到2015年教育部发布《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》强调：“扩大行业协会、专业学会、基金会等各类社会组织参与教育评价。将委托专业机构和社会组织开展教育评价纳入政府购买服务范围。”专业机构和社会组织参与教育评价成为教育改革实践的重要内容。随后，国务院印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》中指出“建立健全绩效评价机制，积极采用第三方评价，提高科学性和公信力”。2020年，中共中央和国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》明确指出要“建立健全教育评估监测机制，

发挥专业机构和社会组织作用”，表明第三方评价已经成为推动高等教育内涵建设的重要环节，建立科学、完善的第三方评价制度已成为学术界的共识。

当前对于第三方评价中的“第三方”尚未获得统一认识，较有代表性的观点认为第三方是与第一方（被评对象）、第二方（其服务对象）无利益纠葛的一方，亦称为“独立第三方”，其与第一方、第二方既不具有行政隶属关系，也不具有其他经济利益关系。在第三方评价及第三方教育评价的界定中，认为第三方评估是由这些与评估对象具有弱关系的利益相关者来担任评估活动的组织机构或评估主体的价值判断活动，强调独立性、公正性、专业性等第三方特征，政府通过购买服务或委托代理，由符合相应资质要求的第三方机构或非当事方组织（无利益关系）具体承担，按照公正标准和科学程序独立开展工作并对结果负责。由此可见，已有的关于第三方组织及第三方评价的界定都是基于评估机构与政府的关系视角来进行的，第三方组织与政府之间的关系是理解第三方评价的重要因素。

现有研究认为，第三方的独立性是第三方评估生命力的来源，是保证评估结果公正的起点和重要途径，为了避免评估主体成为“伪第三方”，应该通过明确第三方组织的独立法人资格等措施来增强其独立性。然而，在现实却存在这样的问题，当第三方组织完全脱离政府，第三方自身存在的天然问题也必然会出现，如作为组织的自利性特征会使第三方出现寻租行为等。在中国的现实国情中，若想第三方评估组织在短期内获得大众认可，第三方组织要生存下去，必须依赖政府力量，但这也将在一定程度上破坏第三方评估机构的独立性。这一悖论的存在要求我们既不能一味地强调独立性，过分追求第三方的超然地位，亦不能模糊第三方与政府之间的界限与边界，需要理性地梳理和思考第三方与政府的关系，两者究竟以何种关系存在才是在当前语境下对各方最为有利的方式，才能促进第三方教育评估更加健康持续发展。

## **二、依附抑或独立：第三方教育评估组织与政府关系的现状**

在一般意义上，第三方评估组织主要是与拥有高等教育管理权的政府和具有办学自主权的高校没有利益关联，同时没有行政及经济依赖关系的主体。当前我国高等教育第三方评估组织有公益性事业单位如省（市）属教育评估院、民间组织、民非组织以及工商登记注册的评估类企业等，它们虽然在负责人（法人）和经济追求方面有所差异，但是作为专业的评估组织应有的专业权威和目标是共同的。因此，可以从它们与政府的关系状况来进行分析。

### **（一）第三方教育评估组织与政府关系的两种类型**

1. 依附-行政控制。第三方教育评估组织在组织属性、内部管理以及评估活动开展方面都表现出对政府强烈的依附特征。人员安排、经费来源等需要政府给出分配，在资源依赖的前提下第三方评估从指导思想原则到指标体系构建，从评估程序与方法、评估专家的选择到评估结果的反馈公开等过程都需要政府及其主管部门进行明确的规定和要求，其结果是第三方组织评估自主性被严重削弱，对评估活动进行不断优化的主观能动性降低。这种依附的背后是对政府资源分配能力的依赖，是对国家行政权力的服从，这种依附关系使两者超越了彼此的权力边界。从政府的角度来看，委托者期望通过评估来实现对教育质量的管控，将其作为对教育资源进行分配的依据，并且表现出采用直接或间接的手段使第三方组织顺从其意志。这种特征的关系在省（市）属评估

院等公益类事业单位表现得尤其明显。究其原因，我国高等教育评估长期以来是由政府这一单一主体进行，政府直接管理、组织和实施教育评价，第三方组织多是由政府来扶持、组建、转制而来的，政府无法在较短时间内消除这种权力惯性，第三方也因其资源匮乏而无法摆脱这种关系。

依附-行政控制关系在短时间内依然会存在，它在具备稳定的资金保障和较强的行政权威性的同时，过强行政控制导致的第三方评估组织的自主性受到严重影响，评估的专业性、科学性受到质疑的问题需要引起高度重视。不少学者就是基于此而提出要增强第三方评估组织的独立性，尤其是明确与政府间的边界，避免政府利用行政权力干预评估活动。

2. 独立-监管缺失。这种关系里的第三方组织作为独立的市场主体，与政府保持适当的距离，并且以独立客观、科学专业作为基本特征，其服务对象主要是高校管理者、政府部门等，为其提供基于数据的管理优化方案。他们与政府的关系有两种情况：一种是无委托的独立第三方行为，开展大学学术排名、专业排名等，多是企业独立的行为，并未受到政府或高校的授权或委托；另一种是委托的第三方行为，为委托高校进行院校办学绩效数据分析，为学校学科建设、专业建设等方面提供定制化的研究报告；承接政府的某些评估项目，以项目制的方式通过购买合同确立双方之间的委托代理关系。在高等教育评价领域中，相对于政府，具有高度独立性的评估组织是在工商登记注册的独立法人资格的企业主体，如常见的大学排行榜的发布机构软科、麦可思等。作为独立的主体在与政府有明确的边界和平等地位的同时，也会出现一系列的问题，如第三方评估的内卷化，社会认可度低，公信力不足等问题。同时独立的第三方作为组织存在，拥有自身利益和组织目标，他们会在自利动机的驱动下，采取系列的牟利行为，导致产生非预期后果，使评估结果的客观性被消解，甚至会出现完全脱离政府的监控的逐利行为，对评估的权威性带来不良影响。

第三方拥有独立地位，可以自主开展评估活动，进行各种评估排名，甚至以商业化的方式为高校、政府部门提供高等教育评估服务，可能会为了顾客满意而使教育的公益性受到影响。

如果将第三方拥有独立性作为基本条件和前提，那么政府对第三方评估的监督就显得格外重要，但是这一监督在现实中却无法得到完全落实，主要原因如下：①第三方组织在脱离政府，保持高度独立性的同时，可以根据组织章程开展活动，或者为了投资者利益进行逐利行为，第三方组织在评估过程中拥有绝对的主导权，政府的监督往往只能是形式上的监督；②第三方评估中会使用大量信息资源，同时各种数据处理方法纷繁复杂，这种严重的信息不对称会使政府的监督难度加大，监督的成本提高；③不论是不是受到委托的第三方，它都既要与政府保持良好关系，又要与被评对象处于和谐状态，出于平衡各种主体关系的目的是使政府的监督弱化。

由此可见，无论是具有管办背景的内生性高等教育第三方评估组织，还是完全独立法人资格的市场评估机构，都会因为与政府的关系问题而使评估活动的权威性、专业性受到影响。在高等教育管办评分离的改革实践中，越来越多的呼声指出，要增加第三方评估组织的独立性，特别是一些政府给予较多评估项目的事业单位，应该尽快从政府中脱离出来，成为真正的独立第三方。那么，第三方评估组织是否要完全独立于行政，获得了独立性是否就一定具有了评估的自主性，是否就可以使评估的客观性、权威性、公信力增强呢？

## （二）依附或独立需要在关系中进行认识

在我国高等教育评价中，第三方评估相关制度的建设及第三方组织的成长培育都是由政府来推进和扶持的，政府在第三方评估组织以及两者的关系中始终处于主导地位，这与我国教育管理体制有着密切关系。随着高等教育治理体系和治理能力现代化建设的推进，第三方组织成为高等教育治理中重要的也是必要的力量之一，需要在成长成熟过程中不断明晰与政府的关系定位，政府既不能将其作为附庸和助理，也不能完全将其看作独立运作的市场主体，而是在不断变化实践情境中把握和理解两者的关系。

1. 独立性是第三方组织与政府关系改进的总体方向。需要明确政府、第三方评估组织的权力边界、职责范围，并以规章制度甚至法律法规的形式确定下来，以避免政府在高等教育评估中的缺位、错位、越位等现象，以提高第三方组织的规范化、专业化程度，减少市场机制带来的盲目逐利行为。但是在这种关系界定中，不能一味追求独立性，造成政府对第三方高等教育评估监管的缺失，要警惕组织的自利性带来的风险。一些独立的第三方除了评估之外，还有大量的衍生项目如咨询服务，使第三方与被评估方之间形成一定的利益关系，共同蒙蔽评估委托方，出现评估中的各种道德风险。

2. 自主性是第三方组织发展的终极目标。独立性指的是组织赖以存在的前提条件，是就组织而言，涉及的是组织与外部的法律、政治层面的关系，关注的是组织可否存在的条件。追求高等教育评估第三方的独立性，主要目的是在政府职能转变和管办评分离背景下，使第三方不受其他主体干扰进行客观、专业的评估，包括政府及其主管部门的行政权力干预、被评对象的各种应付和机会主义驱动的功利行为的干扰。从而使第三方的评估结果真正成为政府判断高等教育质量高低、公众分辨各高校办学水平高低、用人单位进行高等教育毕业生选择的依据。由此看来独立性并不是第三方组织的根本追求和目标，最为重要的是获得自主性，自主性才是第三方评估组织追求的目标。自主性的获取不是一个结构功能的概念，而是一个组织能动性的问题，可以在确保自主性的前提下，建立一种依附式自主的关系。

### 三、依附式自主：第三方教育评估组织与政府关系的重新审视

#### （一）概念与内涵：关系中的依附式自主

依附式自主是指高等教育第三方评估组织在对政府部门在资源获取、合法性获得以及权威性认可的基础和前提下，可以不受他人或组织干扰地依靠组织自身的意志来开展评估工作，以其自身的主体性和能动性不断拓展空间，从而保持自身的相对自主性。依附性主要表现为第三方组织对政府的政策性供给和资金保障方面的依赖。在第三方组织成长的初期，为了生存和成长的需要其会做出基于生存理性的选择；其次在发展阶段，通过第三方组织与政府的合作，如参与政府的等级评定，邀请官员对组织的视察，参与政府对相关问题的咨询等方式扩大组织影响力，提升公众对于评估组织的信任度；在具体的评估过程中，第三方组织可以充分利用政府的资源动员能力，使评估过程更加顺利，评估信息和数据更加准确等。

对于政府而言，依附式自主关系不仅可以确保第三方评估专业性和科学性，同时能够实现对第三方评估组织的有效控制，使其按照高等教育管理追求的公共利益方向发展。对于第三方组织

来说，这种关系使其能够在当前中国教育制度情境下获得生存和发展，保持与政府密切关系的同时，获得公众对其组织形象及功能的认同，从而实现第三方对高等教育治理的有效参与。

依附式自主关系中明确了第三方组织在专业发展和资源获得中的选择。单纯地强调专业发展，追求第三方的服务理念和专业精神，或者为了获得更多的资源一味地去迎合政府的需求，都会使第三方组织失去存在的根基。尤其是在中国强政府-弱社会的背景下，第三方组织要想得到发展，必须在外部的制度情境和内部的专业价值追求之间保持平衡，在和其他组织主体保持良好关系与争取最大的自主发展空间之间寻求突破。从这个意义上看，依附式自主关系可以使研究者跳出“独立”“依附”两极思维的模式，改变仅从政府或者第三方组织的角度来分析问题的方法惯性，运用关系思维来思考如何拓展第三方组织的评估自主空间，提高第三方评估的专业能力，改善第三方组织内部治理结构。在与第三方组织互动过程中，政府实现评估事务的职能转移，同时对第三方组织进行有效控制。

## （二）主要特征

1. 第三方组织与政府之间的依附式自主关系是相互依赖，缺一不可的。无论是与政府关系密切，经过政府扶持和培育起来的内生性第三方组织，还是由社会力量自我成长起来的外生性第三方组织，都需要与政府保持密切的关系，体现出对政府不同程度的依赖；反过来，政府同样需要在治理能力现代化背景下规范第三方评估组织，购买第三方评估服务。这种相互依赖不仅是简单地在技术、程序和知识上的衔接，同时还表现在文化、制度和价值层面的认同和共识。双方基于合作而形成信息、资源和合法性等方面的相互依赖，同时会根据依赖介入程度而形成利益共享和风险共担的依赖关系。

2. 这种依附式自主是政府主导的，同时第三方组织作为主体，具有高度的主体性和自主性。高等教育第三方评估的目的是教育质量的改进和提升，是一种导向公共利益的行为。政府作为天然的公共利益的代表者，具有这种权力和责任，要对高等教育质量负责，而当政府职能转变，实现管办评分离的大环境下，政府需要将作为质量监控和提升手段的评估交由第三方来进行。因此，两者关系是由政府发起的，并且会通过强制性的行政手段或引导性的激励政策来明确第三方组织的地位和发展方向，规制其运作模式，同时激励第三方走向与政府期望的合作。第三方组织作为被委托的评估主体在政府所提供的制度环境下充分发挥主体作用，进行评估方案的确定、评估过程的开展以及评估结果的公开等行为。

3. 依附式自主是一种第三方组织与政府的合作治理。在强调第三方组织对政府依赖关系的同时，不能忽视第三方组织本身的能动性和自主性，是作为与政府平等的主体而独立存在的组织形态，以合作伙伴的方式，在界定政府职责权力边界的基础上，促进政府与社会组织的分工协作，激发社会组织活力，积极吸纳社会组织参与高等教育治理。第三方评估组织通过专业自主性的发挥和自主空间的进一步拓展，不断与政府进行良性互动，实现其与政府在高等教育治理中的合作与协同。

4. 第三方评估组织与政府的这种关系是非对称性的依赖关系，并且随着组织的发展成熟状况以及政府职能转变阶段，其依赖程度会发生变化。尽管政府会通过购买评估服务等形式使第三

方评估组织成为政府的合作伙伴，但是第三方评估组织能够有多大的话语空间，评估行为有多大的权威性很大程度上取决于政府职能转变的程度，以及政府让渡的评估权力究竟有多大，毕竟“超然独立于政府的社会组织几乎是不存在的”。因此，两者间的依赖关系是非对称性的，政府是形塑社会组织的主要力量。另一方面，社会组织会为了获得生存和发展所需的关键性资源和资金保障依赖政府，即生存合法性；而在发展过程中会根据自身的资源获得状况尽可能减少对政府的过度依赖，以避免在较大程度上受到政府的干预和控制，从而确保自主空间范围的扩大，甚至依靠专业自主性成为与政府平等对话的主体。

由此可以看出，资源依赖和专业自主是当前我国第三方评估组织在发展过程中与政府形成“依附式自主”关系的主要影响因素，高等教育第三方评估服务水平的高低很大程度上取决于专业自主程度和拥有的资源状况。

### （三）依附式自主关系的价值

1. 提高第三方评估组织公信力。在以往的高等教育评价中，尽管强调第三方参与评估的重要性，但是由于政府评估权力的集中，造成权责不清，既做“运动员”又兼“裁判员”，即使由第三方来进行评估，这些第三方往往是由与政府有着直接或间接关系的组织承担评估任务。由于其内在的行政依附性和隶属关系使政府依然在评估的组织和实施中处于主导地位，第三方沦为被动执行的“伪第三方”。这种评估带来评估质量低下、数据失真等问题，无法使公众对第三方评估有较高的满意度和认可度。市场化的第三方如大学排行榜由于其指标体系的混乱、评估专家和评估数据的不透明、客户利益至上等方面问题，同样会面临严重的评估公信力危机。

在高等教育高质量体系建设的新时代，无论是政府、高校还是社会公众都对教育评价给予了高度的关注，希望能够由第三方作出客观、公正、专业的评价，从而使评价过程成为多元主体参与的过程，使评价结果成为政府决策、问责的依据。依附式自主关系在确保第三方与政府合理的权力边界范围、组织独立存在的基础和前提下，获得相应的合法权威，体现政府的价值取向，并根据第三方的专业价值理念自主开展评估工作，可以有效地保证第三方评估的客观性和公信力，从而大大改变当前存在的第三方评估公信力不足的问题。

2. 有效规避第三方评估风险。由于教育评价的过程本身即是一个价值判断的过程，第三方评估活动牵涉多种相关利益主体，他们都会从自己的目的出发，寻求最大的利益空间，这就必然会导致各种评估风险的产生，甚至会“无法拒绝来自官场和市场的诱惑，异化为权力的附属物和蜕变为市场衍生品，无法保持中立性和权威性”。尤其是在第三方评估的专业机构规模较小，成熟度较低背景下，它们对政府的依赖性更强，没有与政府的利益联系无法生存下去，因此失去了作为专业机构的自主性和价值追求；还有一些是由于政府过多地依赖某些少数的评估机构，易使被评对象与第三方组织（或其专家）形成合谋关系，共同蒙蔽评估委托方，即政府和第三方评估机构之间的委托-代理困境，这将带来更为严重的信息不对称导致的道德风险和逆向选择难题。

第三方组织与政府之间的依附式自主关系强调第三方不受政府对于评估活动的行政干预，同时还突出了政府对第三方评估组织的介入控制和监管。首先，第三方组织之所以会被动地接受行

政控制，主要原因在于自身缺乏存在的合法性和权威性，而当政府能够给予其合法性授权，并通过正式或非正式的方式和渠道分享这种合法性，且以扶持政策、项目委托等给予资金保障的时候，第三方就可以摆脱政府过度控制，以自我意志为导向开展评估活动。其次，政府购买教育评估服务，委托第三方评估，并不是要放弃政府的评估权力，并不意味着政府管理责任的减轻和管理要求的降低。当政府通过各种方式在赋予第三方合法性和资源的同时，也是一个行政适度介入的过程，这种介入不仅不会影响评估的专业性，而且会保护甚至增强评估的专业性，有效地规避第三方在评估过程中的各种评估风险。

3. 有助于实现第三方评估组织与政府的合作治理。第三方评估组织与政府之间的合作共治是当前高等教育治理体系现代化的重要内容，尽管当前还处于政府购买第三方评估服务的阶段，但从未来的发展趋势来看，将会走向第三方组织对高等教育的公共治理。第三方评估组织“通过制度化的途径进入到政府过程，通过咨询、表达、呼吁、参与、协商和评议等活动，影响公共决策和实际治理过程”，依附式自主能够使第三方组织以独立的姿态，主动密切与政府的关系，积极融入政府关于高等教育的决策活动之中，在赢得政府权威性认可和增加对公众影响力的过程中，进行教育决策的咨询、规划的参与等活动，从而实现高等教育评价中的合作治理。

#### **四、第三方教育评估组织如何在依附中寻求自主发展**

第三方评估是政府职能转变、教育管办评分离以及高质量教育体系建设的必然选择，第三方评估组织作为高等教育治理体系的重要组成部分，对于促进政府、社会、高校共治共建保障高等教育质量具有重要的意义和价值。第三方评估组织和政府之间的依附式自主关系将资源依赖和专业自主作为第三方进行客观、专业、具有较高公信力评估的关键因素，强调在对政府资源依赖的前提下，充分发挥能动性，维护评估组织自主权，提升评估专业能力，积极拓展专业自主空间。在现阶段我国高等教育第三方评估组织尚不成熟的时期，更应如此。

1. 第三方评估组织和政府要明确在评估中的角色定位，并将这种角色关系在评估实践中体现出来。第三方要认识到对政府资源的依附是一个必然的过程，并且这种依附和依赖关系是相互的，从而减少对政府不必要的顺从；同时为政府和社会公众提供积极的有益的评估数据和问题解决方案，发挥第三方参与教育治理的作用。另一方面，作为专业的第三方组织，要主动提升专业自主能力，在教育评估理念、评估技术与方法、评估伦理、国内高等教育发展趋势等方面不断地进行学习和研究，打造业务熟练、遵守职业规范的职业化的评估专家和从业人员队伍，从而提升第三方评估的公信力和社会影响力。这是第三方评估机构自主性的重要内涵。

政府及管理者要改变对第三方评估机构的认知，日益成长起来的第三方教育评估组织是专业机构而不是政府的下属机构，不断调整对第三方组织的“功能设定”，要通过各种方式来培育扶持它们，而不是极力去控制和干预。对于内生性的第三方机构（公益性的事业单位）要尽快实现职能的转移和人员的剥离，让他们通过自身的专业评估能力，公平公开地承接政府高等教育评估项目。

2. 完善政府购买教育评估服务制度，促使第三方和政府之间关系的规范。获得政府项目委托是第三方取得资金来源的重要途径。在政府购买教育评估服务的过程中，依据《招投标法》

《政府采购法》的要求，遵守市场化原则，尽量避免非竞争性招标，使各种类型的第三方教育评估机构平等地参与购买竞争。“当政府逐渐将资金提供从拨款改为竞争性服务购买后，将有助于减少行政性依附关系，推动社会组织向专业化和自治的方向发展”。同时还可以通过购买服务的方式迫使第三方机构按照现代规则和购买人要求进行自我改造，完善第三方组织内部治理。

3. 第三方组织主动拓展服务范围，争取更多的自主发展空间。第三方组织在依附发展的同时，要不断地“自我造血”，在依附政府、完成政府交办业务之外，积极主动承接其他市场评估项目，拓展服务范围，如积极为高校、学生家长、用人单位、国际组织等提供评估咨询服务，依靠自身能力汲取更多的政府之外的横向社会资源，与高校智库、科研人员以及其他企事业单位构建新的社会关系网络。这种自主发展空间的拓展有助于第三方减少对政府及其相关政策的过度依赖，使第三方以平等的姿态参与公共事务的协商、交流，主动进入政府决策过程，成为客观、中立、权威的第三方。

在当前的背景下，高等教育第三方评估组织要在这种依附和组织自主发展之间保持适当的张力和平衡，既要防止因过度依赖政府资源产生的行政控制导致的自主性缺失，也要警惕因专业自主能力的发展和组织自主空间的追求偏离高等教育评价公共性和公益性的根本目的。第三方评估组织如何在依附式发展中获得自主发展空间有待于在高等教育评价实践中进一步探索和总结。

作者简介：曹 晶，上海理工大学管理学院讲师

车丽萍，上海理工大学管理学院教授

文章出处：《中国高教研究》2021年第9期第59-64页