

社会中介组织参与构建高职教育质量保障体系的研究

李 军

(武汉职业技术学院 科研处,湖北 武汉 430074)

摘 要: 教育质量是高等职业教育发展的生命线。如何在政府之外建立一种相对独立的中介机构,对教育质量进行科学、客观的评价,已成为高职教育研究的一个重要课题。文中采用比较分析的方法,对中外社会中介组织参与构建高职教育质量保障体系的异同进行了分析,并对国外发达国家中介组织参与的特点及经验进行归纳,试图从制度设计的角度对这些问题进行剖析,以此为借鉴,提出保障中介组织合法地位、加强中介组织专业化建设及市场化运作等相关政策方面的建议。

关键词: 社会中介组织;高职教育;质量保障体系

中图分类号: G719.2

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2011) 06-0039-04

一、引言

政府评估一直是我国高等职业教育质量保障的主要形式和途径,为我国高等职业教育的改革和发展做出了极大的贡献。但随着我国经济社会的转型和发展,政府评估这种单一的质量保障模式已暴露出自身的不足,不能满足我国高等职业教育进一步发展的需要。从国外的成功经验来看,在政府之外建立一种相对独立的中介机构,对教育进行间接管理和监控,已成为世界各国共同的做法。因此,尽快建立符合我国国情的高等职业教育社会评价制度,已成为我国高等职业教育快速、健康、持续发展的当务之急。

二、我国社会中介组织参与高职教育质量保障体系构建的现状原因分析

(一)现状描述

在经济影响教育变革的大背景下,高职院校的办学质量和水平已不再是学校、政府自身的事情,而成为全社会共同关心的问题。2005年颁布的《国务院关于大力发展职业教育的决定》明确指出:“充分发挥社会团体和中介服务机构的的作用,为职业教育宏观管理和职业院校改革与发展服务。”国家鼓励中介组织参与建构高职教育质量保障体系是希望它以公正的第三方地位,以专业化、市场化为方向参与高等职业教育的诊断、调控、监督,应对我国高职教育质量保障体系主体的单一化的现象。让能代表社会诉求的中介组织,如各种专业组织、社会团体、行业协会等社会力量参与到高职教育质量保障体系建设中来,能使学校、政府及时了解、关注社会经济部门和人才市场对高职人才质量的要求,保障高等职业教育沿着社会需要的方向发展。但在实际中的情况却并非如此,目前已经出现两种情况:一种是我国社会中介组织经过十多年的建设取得了很大的成绩。

收稿日期:2011-08-14

作者简介:李军(1976-),男,河南唐河人,回族,硕士研究生,副教授,研究方向:科研管理、电子信息工程。

目前我国主要的专业性教育评价中介机构有：北京高等学校教育质量评议中心、学位与研究生教育评价所、江苏省教育评价院、辽宁省教育评价事务所、云南省高等教育评价事务所、广东省教育发展研究与评价中心、上海市教育评价院、安徽省教育评价中心、广东管理科学研究院、福建省教育评价所等十多家。但由于各种原因，这些机构大部分是作为政府行政机关的附属机构发展起来的，使得它们在高等教育质量保障体系中的应有作用并没有充分发挥出来；另一种情况是，由于我国社会中介组织参与高职教育的历史较短，存在着许多问题，表现出的形式为：我国教育评价中介机构出现得比较晚，体系不健全，发展不平衡，组织上缺乏独立性，不能客观代表各方的利益诉求；定位不明确，导致行为失范；业务上不熟悉，专业性不强，效能不高。使得中介机构参与高职教育质量保障虽在稳步推进，却难以达到科学、有效的效果。

（二）原因解析

1. 缺乏独立性

目前，我国教育评价中介机构是在国家主管部门的推动或组织下建立的，与教育行政部门存在着直接的上、下级的隶属关系，如各级职业教育研究所、职业教育协会等。官方举办的职业教育中介组织过多，而民间的职业教育中介组织太少。这种中介组织受政府指令或要求开展工作，不能很好地考虑职业学校、社会的实际发展需要，使得职业教育中介组织综合调查、分析、评估的公正性、客观性大打折扣。因此，在参与高职教育质量保障体系建构时往往更多地站在政府的立场考虑，无法保障社会其他成员的利益要求。

2. 专业性不强

高等职业教育市场很有潜力，一些组织以经济效益为最终目的，没有起到中介组织应起的作用。中介组织的相当多成员是由政府机构的行政人员分流、调配而来，具有很强的专业性的职业教育专家、具有相关专业知识的职业技能的专家并不多。许多从事中介服务的人员没有经过严格的筛选和培训，整体素质较低。缺乏对高职教育本质的深入理解和独到见解，使得他们在参与高职教育质量保障的过程中难以制定出科学、合理、有效的质量评价指标和标准。凡此种种，都影响了职业教育中介组织专业性、权威性功能的发挥。

3. 定位不准

尽管从政策和理论层面而言，社会中介组织的地位已经得到了认可，但在现实实践中，社会中介组织的地位还有待明确。比如，中介组织是政府介入的社会组织还是完全独立的民间机构？在参与高职教育质量保障体系建构的过程中，是作为独立的一员，

还是作为政府的补充？其职责是能有效地实施考核、评价、决策还是仅是参谋咨询？不能对教育中介机构以实质上合法的身份和明确的定位，这都是导致教育中介组织行为失范，从而导致社会大众对教育中介组织产生怀疑的根本原因之一。

三、美国中介组织参与建构高等教育质量保障的路径及经验

（一）美国中介组织参与建构高等教育质量保障的路径

美国高等教育保障模式充分反应了其宏观管理的传统，形成了鲜明的美国特色。美国宪法规定，各级地方政府对各自的教育负责。这一教育的宏观管理体制对高等教育质量评估影响深远，它最直接的表现就是，美国高等院校的质量评估不是由中央政府进行的，而是由各级专门机构与民间组织发起的。在美国的高等教育质量保障体系中，各级政府发挥着有限的、间接的管理作用。中央政府和州政府都不参与评估政策、评估标准的制定以及具体的评估活动，而是通过颁布法令、拨款、资格审查达到质量监控的目的。真正主导高等教育质量保障活动的是民间的、非盈利的中介认证机构。认证从形式上看包括“院校认证”和“专业认证”两种形式。

院校认证目前主要由地区性认证机构和全国性认证机构来完成。无论是地区认证机构还是全国认证机构，它们都有自己详细、完备的认证指标和体系，对学校的整体办学水平进行认证，认证的周期是循环的，一般5-10年。认证结果一方面作为学校改进教育质量的依据，另一方面作为政府对高校发放资助的依据。社会各界也可利用评估结果选择学校和毕业生。

目前，美国共有39个专业认证机构，它经美国教育部或高等教育认证委员会认可，对高校的某一专业或学科进行的评估认证。高校组织一般在接受院校认证之前都要接受专业认证。

无论是院校认证的机构还是专业认证的机构，它们都是民间的、非盈利性质的组织，主要由高等院校和各专业协会自发形成，其成员来自各高校的学科专家、教授、校长、研究机构的学者、行业协会负责人、雇主等，机构的经费来源于接受认证的高校，不由国家拨款资助。

（二）经验总结

美国中介组织参与高等教育质量保障体系的建设其特点主要表现在四方面：第一，认证机构具有完全的独立性。美国教育中介组织是由各高等院校自发成立的具有独立资格的民间机构，其经费来源于各认证学校，因此，它既不从属于某些高校或社会团体，也不从属于政府部门，具有完全的独立性。这种

独立性，使得它们在对高等教育质量进行管理、监督、评价的时候，能够相对公正、客观，起到均衡学校、行业、政府三者之间的价值利益，协调它们的冲突与矛盾，从而达到全面、公正、科学的保障高等教育质量的目的。第二，人员构成合理，专业性强。这些认证机构人员的组成，有来自于高校懂得教育规律的教授、校长，也有来自于行业懂得行业发展前景及技术应用的实践专家、行业协会负责人及雇主等。也就是说，这些人员的专业素质已成为教育质量评估满足社会、行业以及高等教育自身发展的要求的坚定基石，它使美国高等教育质量评估既能注重保障基础性，又能同时结合其特色，注重差异。第三，认证机构身份合法，权威性高。美国联邦政府成立的高等教育鉴定委员会，负责对认证机构的统一管理和资格认可，协调各认证机构间的关系，发布有关高等教育质量的相关政策和信息等。赋予了中介组织合法的身份及地位，使其在行使责权时具有权威性，公信度高。第四，规范院校及专业设置，基准性好。美国卡内基教学促进基金会在1970年设计了一套全美各级各类高等学校分类体系，即卡内基大学分类体系，进一步明确了各类高校的标准，是美国乃至世界上对高等院校进行层次划分的重要依据。

四、美国中介组织参与建构高等教育质量保障体系对我国的启示与借鉴

中介组织是高等职业教育质量保障体系的一个重要环节，通过对美国中介组织运行机制进行借鉴，对我国建立公正、有效、专业的社会中介组织具有一定启示意义。

（一）保障中介组织的合法地位

政府要通过法律法规的形式明确社会中介组织的地位、权责及其与政府之间的关系，为社会中介组织的存在提供必要的法律保障。即中介组织要逐渐脱离行政隶属关系，成为一种真正自主经营、自担风险、自我约束、自我发展的社会化服务组织。政府在对中介组织的管理中，应发挥“元评估”（即评估的评估）的间接调控作用，通过对中介组织法人资格的认定，确定其法人权责，保证外部评估机制和监督机制的有效性。

（二）加强中介组织的专业化建设

除了政府要提供相应的法律保障外，中介机构自身业务水平的高低也是决定其是否具有权威性的重要因素。中介机构必须通过掌握全面的信息和对

高等职业教育深入的了解，提供专业化的服务，中介机构才有其生存的内在价值。

（三）加强中介组织运行机制的市场化

政府要在其中枢决策范围之外建立一种相对独立的中介机构对高职教育质量实施监控和评价，就必须避免过分干预其运行和发展。政府的作用在于培育与健全中介市场，建立公平的竞争机制，引导和规范社会中介组织的发展，让中介组织在市场的竞争中优胜劣汰，从而培育中介市场，促进中介组织的发展。

（四）加强中介组织的评价体系的科学性

高等职业教育有其自身的发展的规律和要求，中介组织对于高职教育质量的评价应符合其自身发展的规律，不能照搬硬套其他教育体系的评价模式和方法，真正起到为职业教育宏观管理和职业院校改革与发展服务的目的。

高等职业教育已走向社会的中心，政府、市场、高校的力量已越来越交织在一起，它们相互作用、相互影响、相互制约，因此，代表三方利益诉求的质量是高等职业教育发展的必然要求。在这种背景下，必然要求高等教育质量保障的主体从一元走向多元。从我国目前的高等职业教育质量保障主体来看，表现为明显的政府主导，即使是高校的自评，也是围绕政府的质量要求来进行的。因此，在加强政府监管的前提下，增大中介组织的间接调控，以均衡政府、社会、高校组织间的权力地位，加强其合作，从而达到科学、合理地保障高等职业教育质量的目的已成为全球高等职业教育改革的走向。

参考文献：

- [1] 李国仓.中日高等教育质量评价的特点及社会中介评价机制比较[J].大学教育科学,2007,(4).
- [2] 邵平.中介机构:政府与高校之间的“缓冲器”[J].中国电力教育,2009,5(下).
- [3] 施炜.我国教育中介组织的定位与权力结构[J].现代教育管理,2009,(6).
- [4] 王建成.美国高等教育认证制度的非正式规则分析[J].比较教育研究,2006,(8).
- [5] 方鸿琴.国外教育评价分析及对我国的启示[J].江苏高教,2004,(1).

[责任编辑：董珉]

（下转第51页）

(上接第 41 页)

Suggestions on Involving Social Intermediary Organizations in Quality Assurance System

LI Jun

(School of Electronics and Information Engineering, Wuhan Polytechnic, Wuhan 430074, China)

Abstract: The quality of education is the lifeblood of higher vocational institutions. Thus, the paper maintains that a neutral agency relatively independent from both government and educational institutions is called for so as to provide scientific and objective evaluation on the quality of vocational education. The paper compares and summarizes the practices of involving neutral intermediary organizations in assessment of higher vocational colleges between China and those in other countries. To tackle the problems found, it suggests the legitimacy of intermediary organizations should be guaranteed, the organization should be professional and market oriented.

Key words: social intermediary organizations; vocational education; quality assurance system