

社会评价介入大学治理：价值、路径及条件

□ 余小波 陆启越 周 巍

摘要：社会评价是社会参与大学治理的重要方式，是大学治理内在逻辑与外在需要的统一。社会评价介入大学治理有利于平衡政府与大学之间的权力结构，促使政府的管理方式由直接管制转向宏观管理；有利于缓解大学办学与社会需求之间的矛盾，促进大学有效地关注社会需求；有利于引导大学之间的公平竞争，促使大学由无序竞争走向合作共赢。社会评价介入大学的路径主要有：利益相关者的质量评议、新闻网络媒体的大学排名和社会中介组织的院校（或专业）认证。应积极转变政府职能，加强教育法制建设，培育高等教育多元评价主体文化环境，以强化社会评价在我国大学治理中重要作用。

关键词：社会评价；大学治理；价值；路径；条件

中图分类号：G647

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2015)04-0023-05

收稿日期：2015-03-16

基金项目：全国教育科学规划课题“中部地区高等教育资源配置的效益分析”（DFA100276）。

作者简介：余小波（1961-），男，湖南安乡人，湖南大学教育科学研究院教授、博士生导师，主要从事高等教育质量及保障研究。

随着我国社会主义市场经济体制的确立和知识经济的发展，大学与社会的关系日益密切。社会资源参与大学治理是评价大学治理能力的重要指标，体现了大学治理的新内涵，是建设中国特色现代大学制度的关键^[1]。社会评价是社会参与大学治理的重要方式，积极探索社会评价介入大学治理的价值、路径及条件，吸引社会资源参与大学治理，逐步构建起一种多主体共治、社会参与的大学治理模式是我国高等教育当前面临的一项重要的任务。

一、社会评价介入大学治理的价值

当前我国大学处于高度行政化的运行状态，大学内外部行政力量在大学的决策、管理和实际运行中处于“一股独大”的地位和近乎“一家独断”的态势，单中心化和泛行政化特点十分明显^[2]。这种大学治理体系造成政府集举办者、办学者和管理者于一身，大学没有真正意义上的办学自主权，社会力量也难以有效地介入大学治理并发挥评价、监督和鞭策的作用，大学的办学质量、社会效益均易受到公众质疑。社会评价作为社会参与大学治理的重要方式，能有效地遏制我国大学行政化的趋势，平衡政府与大学之间的权力结构，缓解大学办学与社会需求之间的矛盾，并引导大学之间的公平竞争。具体来说，社会评价介入大学治理的价值主要体现在以下三方面：

1. 有利于平衡政府与大学之间的权力结构，促使政府的管理方式由直接管制转向宏观管理。大致来说，外部对大学的控制主要有两种方式：一种是政府对大学的直接管制；另一种是通过大学之间的竞争形成的声誉约束^[3]。当前我国的大学治理体系过多地依赖于政府的直接管制，这种集权化的政府控制模式是我国大学处于高度行政化运行状态的根源。孟德斯鸠曾经指出：“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手，自由便不复存在了”^[4]。培育社会力量参与大学评价，以权力制衡权力是防止权力越界的有效手段。通过社会评价这一外部制约机制来压缩政府的权力空间，能有效地改变政府统管一切的状况，促使政府作为大学的管理者与大学的举办者、办学者角色相分离，促使政府对大学的管理由直接管制转向宏观管理；同时还能增强政府的协调功能，把集权结构转变为扁平的、多元参与的治理结构，最终实现大学与政府之间关系的和谐。

2.有利于缓解大学办学与社会需求之间的矛盾,促进大学有效地关注社会需求。长期以来,我国大学没有足够的办学自主权,无法真正实现面向社会自主办学,大学办学质量与社会需求之间矛盾突出,大学无法有效回应社会需求。随着我国市场经济的快速发展以及公民社会的发育成熟,社会力量参与大学评价的程度日益增强、形式日趋多样,督促大学关注社会公共利益,回应社会合理需求。社会评价将广大的社会公众纳入到高等教育评价中,使高等教育与广泛的社会相联系,把高等教育与国家需要、社会需要和个人需要紧密地结合起来;使“高等教育不仅是国家、学校的事,而且更是全社会、每一个公民的事”这一观念深入人心,多渠道地为高校提供各种信息;使高等教育在服务对象、培养目标、教育内容诸方面表现出主体性、灵活性和适应性,有利于加强高校与社会的联系,促使高校主动适应社会需求,服务社会发展。

3.有利于引导大学之间的公平竞争,促使大学之间从无序竞争走向合作共赢。发达国家高等教育的办学经验表明,通过大学之间的公平竞争来约束大学的行为是推动大学健康发展的有效方式,是实现大学理念的保证。在美国,社会舆论参与了大学评价,从而促使大学格外注重自己的社会形象,进而引导着大学之间的良性竞争,使大学内部保持适度的张力,从而激发了大学内部的创造力^[5]。英国通过引入激烈的竞争机制和市场取向达到驾驭高等教育走向的目的,从而使大学系统形成灵敏的社会回应机制并相互竞争^[6]。市场经济的基本法则是公平竞争、优胜劣汰。社会评价以“第三人”的立场对大学的办学质量与水平作出公正、合理的价值判断,有利于充分发挥“第三人”价值无涉的优势,提高评价结果的信效度和公信力。在我国高等教育领域引入社会评价,将高等学校置于公平的竞争环境之中,评价的结果直接影响政府和社会教育投资的流向,让竞争产生正的外部性,促使每一所大学去追求卓越。同时,在知识经济时代,大学之间在满足社会多样化的需求以及促进国家教育事业整体发展方面也需要相互协作、共同提高。大学之间通过规范而公平的竞争,发挥着各自的独特优势与能力,相互依存、相互促进,进而实现互利共赢。

二、社会评价介入大学治理的路径

社会评价是指除政府和高校之外的第三股力量——社会力量,对高校的人才培养、科学研究与社会服务等满足社会和受教育者个人需要的程度作出价值判断的过程。根据评价主体和组织形式的不同,可分为三种基本模式:评议模式、排名模式和认证模式^[7]。社会评价介入大学治理的路径是由社会评价主体及其所采取组织形式决定的。因此,社会评价介入大学治理主要也有三种基本路径:利益相关者的质量评议、新闻网络媒体的大学排名和社会中介组织的院校(或专业)认证。

1.利益相关者的质量评议。利益相关者的质量评议属于社会评价中普遍的个人评价的组织形式,是作为社会成员的个人或群体,普遍地参与对高校的评价,是个别的、分散的高校社会评价。它不同于纯粹的个人评价,而是作为社会评价主体的评价,主要包括学生家长对大学的评价、用人单位对大学的评价以及社会慈善或捐赠机构对大学的评价。虽然这种质量评议以评价主体的立场、意愿和价值观为限,还未达到整体的、系统的高度,但它却是理性化和统一的社会评价的感性材料来源,是社会评价不可缺少的基础环节和最迅速的表达方式。同时,由于利益相关者的普遍介入,它能够比较直观地反映社会公众对高等教育质量问题的基本看法,多渠道地为高校办学提供各种信息,引导高校的质量行为,推动高校的质量发展。

当前的大学已经成为典型的利益相关者组织,大学的发展以及大学发展的质量不仅直接涉及利益相关者的切身利益,而且也有赖于利益相关者的支持与参与^[8]。利益相关者质量评议能有效地动员与大学息息相关的学生家长、企事业单位和社会慈善或捐赠机构参与大学评价,有利于在全社会营造良好的质量氛围,表达社会公众的质量观念,规范高校的质量行为。随着互联网技术的迅速发展所带来数据收集的便利,利益相关者的质量评议在大学治理中的作用将会逐渐受到人们的重视。例如,台湾地区的《Cheers》杂志已连续19年(1997年开始)针对毕业生的业务素质 and 综合能力,组织“企业最爱大学生”调查,持续关注台湾企业与人才的

变化,在企业界与学界的沟通之间发挥着桥梁作用,并已发展成为企业评价大学办学绩效及用人时的重要参考标准^[9]。

2.新闻网络媒体的大学排名。大学排名,是指一些社会机构(主要指新闻和网络媒体、研究所等学术机构),通过使用一些主客观指标和来自大学或者公共部门的数据,对大学按照各自之间的相对水平进行“质量评定”^[10]。它是全球范围内社会参与大学评价最为普遍的、最为通用的一种形式,几乎所有高等教育规模较大的国家都有大学排行榜的存在,并且全球性大学排行榜也逐渐成为一种世界趋势。大学排名的初衷是为学生及家长择校提供信息服务,但经过30年左右的发展,民间机构组织的大学排名日益成为发达国家高等教育评价体系不可或缺的重要组成部分。例如,最早开始大学排行活动的《美国新闻与世界报道》的“全美大学排行榜”已成为学生择校、政府决策以及社会捐助的重要参照依据。

大学排行榜之所以发展迅速并成为一种世界趋势,原因在于大学排行榜是社会需求的自然产物,它满足了学生及其家长对高校的信息需求,解决了高校信息不对称的难题。更重要的是,大学排行榜将大学置于社会之中,用公众的眼光来评价大学,有利于增进社会公众对高校的了解,增加高校办学的透明度,重视大学的社会效益,加强高校与社会之间的联系。同时,大学排行榜将高校之间的差距以一种直观的方式公布于众,这客观上有利于引导高校之间的竞争,促进高等教育的发展。随着高校信息数据库的不断完善以及排名指标体系的日趋合理,大学排行榜的社会认可度和公信力将会逐步提升,并在加强社会与高校之间的联系,引导高校的之间的竞争,影响政府决策和社会捐助方面将发挥越来越重要的作用。

3.社会中介组织的院校(或专业)认证。美国高等教育认证委员会将“高等教育认证”界定为:为了进行质量保障和质量改进而对学院、大学和专业进行审核的一种外部质量审查过程,成功通过审查则获得认证^[11]。社会中介组织的院校(或专业)认证作为高等教育质量保证与评价的一种独特模式和手段,是实施非政府的教育社会化管理制度的最主要和最有效的形式,广泛存在于西方教育发达国家。

它是社会力量参与高等教育保障最规范、最成熟一种模式,具有认证主体中介性、认证过程规范性、认证标准专业性和认证结果权威性等特点。社会中介组织的院校(或专业)认证采取以高校自评为基础、同行专家现场考察及评议为核心、社会公众共同参与为组织形式的科学认证方式对高等院校(或专业)教育质量的合格与否作出判定,并在此基础上诊断高校教育质量存在的问题,进而服务于高校的质量改进,发挥高校教育质量“规范标”与“推进器”的作用。

社会中介组织的院校(或专业)认证源于高等教育质量保障的需求,而这种需求从根本上说,是源于教育资源稀缺与教育生存、发展这一对基本矛盾博弈的结果。从美、英、日等发达国家高等教育大众化质量保障的经验来看,建立社会中介组织的院校(或专业)认证,将高等学校(或专业)教育质量认证的权利移交至社会中介组织,借助社会中介组织的独立性、中介性、专业性和权威性,协调政府与学校、社会的关系,保证高校的办学质量和水平,已成为世界共同趋势。当前,我国高等教育规模快速增长,高等教育内容日趋多样,高等教育规模与质量之间的矛盾非常突出。培育独立性、专业性较强的社会中介组织,发挥社会中介组织认证在保障高等教育基本质量水平,诊断高校教育质量问题,并推进高校教育质量持续改进过程中的重要作用刻不容缓。

三、社会评价介入大学治理的条件

社会评价是社会参与大学治理重要途径,符合教育自身规律和教育现代化的客观要求,能有效地推进教育治理体系和治理能力的现代化,并且它以其良好的社会认可度和广泛的社会参与性越来越受到高等学校和社会各界的普遍关注。然而,就我国当前大学社会评价的实际情况来看,其发展还很不成熟。要发挥社会评价在我国大学治理中的重要作用,必须做好以下几点:

1.转变政府职能,建立“管、办、评”相分离的教育治理体系。首先,政府必须转变在公共事务管理方面的职能,要从管得太大、统得太死的“划桨者”形象中退出来,对大学的管理要从“政府控制

模式”转向“政府监督模式”，由原来的控制者转变为大学的组织者和服者。其次，政府要与大学合理分权，实行政校分开，充分给予高校足够的办学自主权，充分尊重高校面向社会依法办学，自主管理。第三，政府应积极引导社会力量参与高等教育质量评价，充分发挥社会力量对高等教育的评价、监督以及教育决策科学化方面的作用，逐步树立教育评估中介组织的权威，并借助社会中介评估组织的独立性、中介性、专业性和权威性等特点，协调政府与学校、社会的关系，保证高校的办学质量和水平。

2. 加强教育法制建设，为社会参与高等教育评价提供法律保证。法律是权力的载体，以法护权、依法治权是法治社会的客观要求。在西方国家，社会团体及公众参与教育管理的权利，在专门的教育法律法规等规范性文件中得到了较为明确、具体的表达。这些法律文件不仅规定了社会参与教育管理的权利，而且也明确了参与的范围、方式、职责等内容^[12]。然而，由于我国当前的教育法制建设是在社会转型的大背景下进行的，各法律关系主体的利益关系复杂多变，原来制定的法律、法规中的一些条文已经过时，或与现行的新制度相抵触，难以起到保障教育持续发展，促进教育现代化的作用^[13]。因此，要强化我国高等教育评价的社会参与，立法部门应首先处理好政府、社会、大学以及市场四种力量之间的关系，明确社会力量在我国大学评价中的地位，同时出台相应的法律规范和相应的实施细则，为社会力量参与高等教育评价提供明确规范的法律保障，切实做到有法可依、权责一致。

3. 高等教育多元评价主体文化环境的培育。

“一切问题都是由文化问题产生，也都该从文化问题来求解决”^[14]。文化不仅对社会发展具有导向、规范和调控作用，文化的作用还表现在对社会的发展具有整合组织、汇聚力量的作用。这种汇聚来源于不同群体对文化的认同性，从而起到统一、汇聚社会力量的作用^[15]。大学作为研究高深学问与培养专门人才的文化组织，具有追求卓越的文化传统。

大学本身的功能就是鼓励人们对真理的追求。这种对真理的追求的一个重要要素就是我们愿意将我们的思想及信念交给公众来评判，包括学校内外的公众^[16]。大学追求卓越的文化传统以及作为典型的利益相关者的组织特性决定了政府不能垄断大学的评价权，不能用单方的意志代替多样化的社会需求，而应呼吁多元主体平等参与、协商制定。因此，我们应积极营造多元主体参与高等教育评价的文化环境，并融合利益相关者的视角，全力发挥社会力量在高等教育质量评价中的作用，使大学教育不断从优越迈向卓越。

参考文献

- [1] 郝永林. 大学治理的社会参与：中国情境及其实现[J]. 大学教育科学, 2014(3): 29-36.
- [2] 陈金圣. 重塑大学治理体系：大学治理能力现代化的实现路径[J]. 教育发展研究, 2014(9): 20-26.
- [3] 张维迎. 大学的逻辑[M]. 北京：北京大学出版社, 2004: 45.
- [4] [法]孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 袁岳, 译. 北京：商务印书馆, 1961: 156.
- [5] 王洪才. 大学治理的内在逻辑与模式选择[J]. 高等教育研究, 2012(9): 24-29.
- [6] [荷兰]弗里斯·F·范富格特. 国际高等教育政策比较研究[M]. 王承绪, 等译. 杭州：浙江教育出版社, 2001: 395.
- [7] 陆启越, 余小波. 大学社会评价：模式划分及特点分析[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2014(1): 105-108.
- [8] 马廷奇. 大学利益相关者与高等教育评估制度创新[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009(2): 116-121.
- [9] Cheers: 快乐工作人杂志. 2015“企业最爱大学毕业生”：成大团队合作胜台大 [EB/OL]. <http://www.cheers.com.tw/article/article.action?id=5065072>.
- [10] 刘念才, 程莹, [加]Jan Sadlak. 大学排名：国际化与多元化[M]. 上海：上海交通大学出版社, 2009: 4.
- [11] 彭江. 美国高等教育认证制度：历史发展、系统机构及启示[J]. 大学教育科学, 2012(2): 92-97.
- [12] 尹晓敏. 利益相关者参与逻辑下的大学治理研究[M]. 杭州：浙江大学出版社, 2010: 267-268.
- [13] 劳凯声. 改革开放30年的教育法制建设[J]. 教育研究, 2008(11): 3-10.
- [14] 钱穆. 文化学大义[M]. 台北：正中书局, 1952: 1.
- [15] 孙雷. 现代大学制度下的大学文化透视[M]. 北京：光明日报出版社, 2010: 42.
- [16] [美]博格. 高等教育中的质量与问责[M]. 毛亚庆, 等译. 北京：北京师范大学出版社, 2008: 223.

Social Evaluation Involves in University Governance: Value, Path and Conditions

YU Xiao-bo LU Qi-yue ZHOU Wei

Abstract: Social evaluation is an important way of society participation in university governance, and it is the unity of inner logic and outer needs of university governance. Social evaluation involves in university governance is beneficial for the balance of power structure between government and university, and urges government's management style from direct regulation to macro management; it is helpful to alleviate the contradiction between universities and social needs, and prompts universities effectively focus on society needs; it is also beneficial to guide fair competition among universities, and urges universities from disorderly competition to win-win situation. Social evaluation can be involved in university governance by quality evaluation of stakeholders, university rankings by news and network media and institutions or discipline certification of social intermediary organizations. We should strengthen the important role of social evaluation in university governance by positive transformation of government functions, strengthening the construction of educational legal system, and fostering the cultural environment of multiple evaluation subjects in higher education.

Key words: social evaluation; university governance; value; path; condition

(责任编辑 陈剑光)

(上接第18页)

On the Idea, Concept and Theory of University

LIU Xu-xiang LI Xiao-hong

Abstract: The idea is the power source of a university developed from scratch. The idea of university points to the future. It is the good prospect of the future university and the rational expression of ideal university. The idea of university spurs university people to be goal-oriented, and provides an inexhaustible motive force for the development of university. The concept is the value orientation university holds within its heart. The concept of university is built on rigorous thinking, and it is clear and directional. The concept of university is towards being realistic from the ideal transcendence, it is the value relationship when ideal turns into reality and is being used to regulate educational practice of university. The theory of university is the relentless pursuit of profound knowledge, and it is originated from the west tradition of liberal education. University cultivates university people with theory and dedicates her outstanding theory to the society and human being.

Key words: the idea of university; the concept of university; university theory; university people

(责任编辑 李震声)