

管办评分离视域中政府参与高等教育评估的实践与探索 ——基于法国 AERES 的启示

宋丹丹

(大连理工大学 高等教育研究院 辽宁 大连 116024)

摘要：高等教育管办评分离旨在构建政府、高校与社会之间的新型关系，推进高等教育的科学发展和办学水平的高质量提升。以政府为主导的高等教育评估在管办评分离的高等教育体制改革中成为转变政府职能与行为的有力抓手。借鉴法国高等教育评估中的政府职能定位，以法国政府在法国高等教育与研究评估署(AERES)中的实践为案例进行分析，发现 AERES 具有政府指导评估指标、政府作为评估主体、政府保障合法地位以及政府参考评估结果的特征，并对管办评分离视域中政府合理参与高等教育评估的职能与行为进行理论分析与实践探索。

关键词：管办评分离；政府职能；高等教育评估；法国 AERES；

习近平总书记在全国教育大会上关于坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，从根本上解决教育评价指挥棒问题的重要论述为高等教育评估改革提供了根本遵循^[1]。2021年8月，教育部推出以上海市和河南省为领头羊的“高等教育领域‘放管服’改革实践操作指南”，旨在建立完善基于战略规划的地方政府统筹机制，积累构建高校分类发展体系，促进普通高校分类发展上的经验和做法^[2]。早在2015年5月，教育部在《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》对深入推进教育管办评分离、促进政府职能转变提出了具体要求，加大政府简政放权力度，依法明确和保障各级各类学校办学自主权以及推动学校积极开展自我评价。可以看出无论是高等教育评估发展的趋势，还是中国特色的高等教育发展都决定了中国政府在高等教育评估发挥举足轻重的作用。

众多学者对高等教育评估中政府行为展开探索。有学者将高等教育管办评分离中政府职能研究定位为基础性和开拓性研究，探索政府在管办评分离中的角色定位，提出应构建政府、高校和社会组织各主体既分离又协同的新型关系^[3]；有学者从中国视角出发，提出构建符合中国逻辑的“双一流”评估体系需关注办学规律和学科规律，用多元激励机制取代单一的评估结果与利益分配挂钩的资源分配方式^[4]；还有学者借鉴国外高等教育评估中政府职能的定位提出高校评估中的政府应侧重于制定评估质量标准，构建多元评估机制^[5]。法国一直以来以中央高度控制为主的高等教育评估制度的改革受到了很大的挑战，这是为了建立起互相认可的国际高等教育评估体系，同时提高国内的高等教育质量^[6]。因此，以政府为主导的法国高等教育评估制度在改革与演进中积累的经验可为我国推进在管办评分离视域下高等教育评估制度的改进与构建提供有益启示。尤其以法国高等教育与研究评估署(AERES)为代表的法国高等教育外部评估为例^[7]，政府如何参与 AERES 评估实践中以及政府行为的理论适切性如何，这对我们探索管办评分离视域中政府参与高等教育评估的合理行为具有理论价值和实践意义。

一、法国高等教育与研究评估署(AERES)概述

法国高等教育与研究评估署(AERES)的前身是法国国家评估委员会(CNE)，CNE 是一个负责大学教学和科研评估，并直接向总统负责的独立机构。这一评估模式随着欧洲博洛尼亚进程对法国高等教育评估提出欧洲教育一体化的要求使得法国政府对原有的一系列评估机构进行整合和改进，并于2007年建立 AERES。AERES 不仅对法国高等教育的科研机构以及院校进行评估，还对科研机构和院校成员评估的程序进行评估^[8]。AERES 在法国高等教育评估中独

占鳌头，有其自身存在的合理性和独特意义，然而政府却不直接参与高等教育评估的实践，而是委托给具有强烈的政府意志和价值取向的 AERES 进行统一组织，再结合高校自评开展评估。

法国高等教育评估模式的起点是机构内部自我评估，高校撰写自评报告上交 AERES，由 AERES 每年向政府递交一份“法国研究状况年度报告”，同时也参与国外或国际研究和高等教育的全面评估。AERES 包含理事会、评估委员会和分部三部。理事会共有 25 名成员，其中 1 名为理事推选出的局长，8 名为国际学术研究成就卓越之代表，14 名为各院校或单位推荐遴选之代表，2 名为国会议员代表^[9]，理事会负责保证开展评估工作过程的公正、合理和透明。分部的机构分别负责对应机构的评估工作。可见法国高等教育的外部评估机构主要由 AERES 负责，相比于 CNE，政府并不直接参与外部评估工作，而是由 AERES 的评估专家代替政府行使评估主体的权力。在多元参与、学校自评与 AERES 评估相结合的模式中，政府仍占据主导地位。

二、AERES 评估模式的主要特征分析

法国是欧洲大陆模式的典型代表，属于中央集权的高等教育管理结构，由中央政府主导的评估模式，以政府严格控制高等教育的评估为特征，这是现代法国高等教育不断改革与发展的结果^[10]。AERES 的建立体现了政府公共权力的双重承诺，一方面成为承担评估使命的独立实体，另一方面成为政府委托的科研和高等教育质量评估的机构。法国通过设置 AERES 进一步完善了法国高等教育的科研和评估机制，使得政府以一种合理的方式和程度参与其中。

(一) 政府指导评估指标：全盘考虑，突出灵活性

根据法国《高等教育法》，政府与大学之间为签订合同制，拨款等资金以合同方式发放。为检验高校的合同完成情况，政府委托 AERES 对高校进行外部评估，由于不同类型高校与政府签订的合同不同，服务内容不同，因此 AERES 的评估指标也根据学校类型有所不同。AERES 从宏观上确立评估的一级指标，管理维度上的评估涉及高校所有活动，但具体的二、三级指标及评估标准参考的侧重和中心依据学校类型不尽相同，政府指导下的 AERES 评估指标体系呈现出开放与灵活的特点。

(二) 政府作为评估主体：一元主导，多元参与

一方面，AERES 组建了 3500 人的专家评估队伍，代表政府行使评估主体的权力。同时，为保证评估来源的多样化，AERES 招聘具有不同学科背景背景的专家以及国外专家保证对科研单位评估的专业性。另一方面，AERES 以签订合同的方式对政府部门的被评估机构开展评估工作。将被评估机构按照地理区域划分为“A”至

“E”组,按照这一分类,提前与监管部门进行合同协商,以便在开展评估工作时双方具备共识与共享的对话基础。

(三) 政府保障合法地位: 确认专业特征与专家地位

AERES 最初的合法性来源于政府确认了理事会、评估委员会和分部三部组成人员的专业特征与专家地位,合法地位能够在权限范围内尽量满足其他评估需求,这使得法国在与欧洲各国的科研、学术共同体以及所有与研究、创新、高等教育有关的合作者均能够互相承认这些特征。此外,自 AERES 创建以来,政府颁布了一系列法规文件分别对 AERES 的设立、评估章程、程序规范、专家地位的遴选、质量政策及质量标准进行规定,政府的系列举措有力保障了 AERES 在高等教育质量评估实践中的合法地位。

(四) 政府参考评估结果: 改变合同内容, 影响经费预算

根据法国《高等教育法》规定,高等学校在办学和管理上比较开放,拥有较大的办学自主权和学术自治权,高等学校在财务方面是自治的。但高等学校与政府之间合同制的关系,这使得 AERES 的评估结果成为大学获取政府拨款的直接影响因素。评估结果不仅直接影响政府对高校的经费预算,还影响政府与高校新合同内容的制定。通过绩效评估,每一所学校都不遗余力的提高办学质量争取优异的评估结果。AERES 以结果为导向,强调目标文化建设,促进了政府与高等学校双边的自主与责任。

三、基于法国高等教育与研究评估署(AERES)的启示

布鲁贝克曾说,高等教育越卷入社会的事务中就越有必要用政治观点来看待它,这就像战争意义太重大,不能完全交给将军一样,高等教育也相当重要,不能完全交给教授们决定。在管办评分离中,兼具公共事务管理者与大学举办者双重身份的政府必然会控制包括大学在内的一切社会组织。因此,回应时代呼唤,满足社会发展要求成为政府在高等教育评估中完善自身职能与行为的首要任务。

政府参与为国家服务的高等教育评估。在高等教育领域存在以认识论为基础的高等教育哲学,强调“学术客观性”和“价值自由”,还存在以政治论为基础的高等教育哲学,主张“政治目标”和“为国家服务”。政治论的高等教育哲学为政府参与高等教育评估合理身份提供了理论基础,而认识论的高等教育哲学则反映了高等教育活动的内在规律和特殊性。政府在参与高等教育评估的实践中应尊重高等教育自身的发展规律,可以从宏观角度对高校提供指导和帮助,但不能对高校内部事务干预过多。AERES 在开展高等教育评估中的成功经验是法国政府在高等教育政治论哲学与高等教育认识论哲学之间角色把握适度的良好体现。

政府参与高等教育评估的管理。伯顿·克拉克将高等教育系统权力划分为: 扎根于学科的权力、(院)校权力和政府权力。扎根于学科的权力是基于专业知识与创造发展科学的需要,随着专业化的发展与评估作用的增强而诞生的学术权力,高等教育系统显然离不开学术权力,因此要尽量避免高等教育过渡官僚化对学术权力的负面侵蚀。此外,院校的主要领导由政府任命,院校权力也越来越受到环境的影响,高等教育管理者需具备系统性思维以及开放与包容的思想观念,正确认识政府在高等教育评估中的角色与定位。高等教育活动具有自身的特点,以知识的生产与创造为基础,凭借教学的研究与技术,致力于人类的进步与发展。因此,政府要为高等

教育评估创造良好的环境,尊重高校的专业性与实践性,给予高校一定的独立性与自主性,由高校承担自身的质量责任。法国政府通过系列的法律法规确认了 AERES 的专业特征与专家地位,由此保障了 AERES 的合法地位,同时也是对高等教育机构权利的保障。

政府构建服务于高等教育和公众的新型评估关系。管办评分离的核心任务就是构建政府、高校与社会之间的新型关系。政府合理应对在追求高等教育的高质量与高绩效过程中所面临的挑战是管办评分离中政府角色与职能定位的根本立足点。新公共管理理论强调政府与公民对公共生活的合作管理以实现社会利益的最大化。反映在高等教育评估中就是要通过沟通、协调、权力分配等方式,由政府、学术界与社会共同承担高等教育评估的责任。而 AERES 的建立正是法国政府实现公共权力双重承诺的体现,AERES 开展高等教育评估时彰显的独立性、透明性、公正性、效率性与专业性成为构建政府、高校与社会之间新型关系的纽带。政府虽然具备主导地位,但不再是从管理主体的角度考虑如何管制高等教育评估,而是以满足公众利益和公众需求为中心考虑如何为高等教育和公众服务。

参考文献

- [1]以高质量审核评估推动高质量教育体系建设——《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案(2021—2025年)》解读.[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202102/t20210208_513001.html. [2021-02-08][2021-08-21].
- [2]高等教育领域“放管服”改革实践操作指南(第二十一期).[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/s78/A02/gongzuo/fangguanfu/202108/t20210809_550033.html. [2021-08-09][2021-08-21].
- [3]史华楠,魏训鹏.政府定位理论与高等教育管办评分离改革[J].江苏高教,2017(05):19-24.
- [4]李冲,苏永建.话语转换与价值重塑——“双一流”建设的生发逻辑与评估的困境解构[J].大学与学科,2020,1(02):76-85.
- [5]罗尧成.“管办评分离”视域下高校评估中的政府职能[J].职教发展研究,2019(01):42-46.
- [6]夏强,张秀萍.博洛尼亚进程下法国高等教育评估机构作用初探[J].黑龙江教育(高教研究与评估),2017(05):70-72.
- [7]赵同领,唐深,蓝秀万,冷静.国外高等教育评估制度及其启示[J].高教论坛,2016(12):122-125.
- [8]尹毓婷.博洛尼亚进程中的法国高等教育改革研究[J].复旦教育论坛,2009,7(03):68-72.
- [9]AERES. Aeres agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur[EB/OL].<http://www.aeres-evaluation.fr/>.
- [10]张德才,陈虹岩编著.比较与借鉴:中外高等教育评估体系研究[M].哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社,2008:42-43.