

# 社会组织参与高职教育评价： 正当性、限度及可行进路

李作章 倪晓丰

**摘要** 教育评价是高职教育改革发展的核心问题。社会组织参与高职教育评价可以有效解决政府参与高职教育治理的缺位、越位、错位，破解高职院校自主发展和内部评价机制不健全、社会监督不充分等问题，进而构建管理、办学、评价一体化教育治理体系。委托代理关系源于“专业化”的存在，代理人基于相对优势代表委托人行事，作为“第三方”的社会组织参与高职教育评价事实上是多重委托代理关系的结果。作为“第三方”的社会组织参与高职教育评价面临文化认同缺失、利益分配不均、信息不对称等现实困境。为进一步推进我国社会组织参与高职教育评价，需强化评价文化建设，为社会认同营造文化环境；促进评价制度多元化改革，打破制度路径依赖；开展互信沟通机制建设，减少信息不对称所产生的理解误差；着力社会组织机构和能力建设，提高社会组织评价的实际效能。

**关键词** 社会组织；高职教育；评价；正当性；限度；可行进路

**中图分类号** G712 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2023)01-0053-07

管办评分离是推进职业教育治理现代化的基本保证，鼓励和支持社会组织参与高等教育评价是高等教育治理现代化的主要内容，是利益分化格局下民主参与、维系公平的现实要求<sup>[1]</sup>，也是高职教育评价走向专业化的必然选择。2013年，党的十八届三中全会颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“深入推进管办评分离，强化国家教育督导，委托组织开展教育评估监测。”<sup>[2]</sup>2014年，国务院教育督导委员会办公室印发的《深化教育督导改革转变教育管理方式的意见》指出，“深入推进管办评分离，……引导社会力量参与教育质量评估监测”。2015年，教育部印发的《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》进一步对

推进教育管办评分离，构建政府、学校、社会之间的新型关系提出明确的政策要求。在“十四五”开局之年，中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》，对于破除“五唯”，完善立德树人机制提出了明确要求，为深入推进社会组织参与高职教育评价，转变政府单一评价方式，深化高职院校自我评价指明了方向。本研究采用委托代理理论分析框架，对社会组织参与高职教育评价的正当性与限度进行分析，结合当前我国高职教育评价存在的问题提出具体参考建议。

## 一、研究问题与理论视角阐释

实现高职教育管理、办学、评价相互分离，形

### 作者简介

李作章(1979- )，男，辽宁教育学院研究员，硕士生导师，博士，研究方向：高等教育管理，比较高等教育(沈阳，110016)

### 通讯作者

倪晓丰(1986- )，男，辽宁师范大学博士研究生，辽宁教育学院副研究员，研究方向：高等教育管理，教育信息化(沈阳，110016)

### 基金项目

辽宁省教育科学“十三五”规划2020年度立项课题“多元数据融合与区域义务教育发展监测研究”(JG20CB029)，主持人：倪晓丰；辽宁省教育科学“十四五”规划2021年度教育决策咨询专项重点课题“辽宁高校本科教学质量评价现状调查研究”(JG21ZX A009)，主持人：李作章

成政府、高职院校和社会良性互动关系,以社会组织参与高职教育评价为抓手,以科学多元评价赋能高职教育高质量发展为新时代教育评价改革的重要内容,推进高职教育治理体系现代化。

### (一) 研究问题的提出

社会组织全面依法参与高职教育评价,构建高职教育新型治理关系和共同治理新格局,需要科学的顶层设计和政策引领。当前,我国在解决政府教育管理越位、错位和缺位,加强高职院校自主发展体制机制改革方面已经取得了一定进展,但社会组织参与高职教育评价的通道仍不十分通畅,参与评价的广度和深度与预期还有一定距离,参与评价的积极性和主动性还不充分。从发展历程来看,社会组织参与高等教育领域的治理虽然在改革开放初期已经得到确认,但社会力量参与高等教育治理的范围非常有限,仅仅局限在参与高等教育办学方面<sup>[3]</sup>。随着高职教育发展速度的加快和规模的增加,“管办评分离”已然成为深化高等教育管理体制、建设高质量职业教育体系的突破口,而“评”的任务自然主要交给社会中介组织来完成<sup>[4]</sup>。社会组织参与高职教育评价是高等职业教育治理现代化的要求,政府和高校之外的各类社会组织和利益相关者有权利和责任,以多元开放的方式参与到高职教育发展的各项事业中来。2016年,教育部印发的《依法治教实施纲要(2016-2020年)》指出,加快构建政府依法行政、学校依法办学、教师依法执教、社会依法支持和参与教育治理的教育发展新格局,全面推进教育治理体系和治理能力现代化<sup>[5]</sup>。其中,政府赋权给社会,发挥利益相关者的主体地位是重要的前提和条件<sup>[6]</sup>。

在学术界,学者们对社会组织参与教育评价的机制、独立性、路径依赖等问题进行了重点探讨,为分析社会组织参与高职教育评价的正当性和限度提供了理论支持与方向引领。有学者认为,“行政依附性强、独立性差是我国高等教育评估机构普遍存在的问题”<sup>[7]</sup>;有学者认为,“造成评估中介机构发展缓慢、类型单一、评估方案单一等问题的主要原因是由于对现行行政性评估体系和制度形成了路径依赖”<sup>[8]</sup>;有学者认为,“依附于政府机构建立起来的社会中介机构不得已体现出对政府工作安排的依附性”<sup>[9]</sup>,也有学者认为,“社会组织评价受到传统管理机制束缚,就政府而言,政府往往习惯通过权力、命令来控制和管理教育活动”<sup>[10]</sup>,政府“还不能真正做到从执行领域退出”<sup>[11]</sup>;甚至有学者认为,“由于政府不放权,从而形成了诸多依赖政府权力的寄生性组织”<sup>[12]</sup>;“政府‘大揽全局’的官本位思想使第三方组织行政依附性过强而独立性弱”<sup>[13]</sup>。由此可以看

出,政府需要赋予社会组织参与高职教育评价的合法身份,理顺政府、高职院校、社会组织三者之间的关系,特别是建立政府和社会组织协商合作机制,充分发挥社会组织的主动性,为我国高职教育发展提供有力的外部质量保证。

### (二) 研究视角阐释

委托代理理论是20世纪30年代美国经济学家伯利和米恩斯提出的“一种经济学契约理论”,其存在主要建立在非对称信息博弈论的基础之上<sup>[14]</sup>。除了经济学领域,委托代理理论被不同学者以各种方式应用,例如在会计学、市场营销、政治学、公共管理、组织研究、社会学甚至心理学<sup>[15]</sup>。尽管传统的代理研究侧重于关系在个体之间的相关性,但代理理论的适用性已被证明在集团和组织层面也具有相关性,是适用于在不同学科和研究主题的通用理论框架,代理关系最古老、最常见的表现形式是“社会互动”。委托代理关系源于“专业化”的存在,代理人基于相对优势而代表委托人行动,作为“第三方”的社会组织参与高等职业教育评价过程事实上是多重委托代理关系的结果。委托代理理论是一种分析两方(或多方)合同关系的表达,指定为委托人的一方聘请另一方为代理人,代表委托人执行某一工作或事项<sup>[16]</sup>。在教育领域,作为代理人的评估机构往往不止一个,“一个委托人(政府)多个代理人(多个教育评估机构)”的委托代理情形开始呈现<sup>[17]</sup>。作为被委托方,社会组织的专业优势和实践经验可以有效弥补政府教育治理和高职院校内部治理的不足,为科学开展高职教育评价和实现高职教育高质量发展提供新动能。

在具体评价实践中,我国社会组织基本都是接受政府或高职院校委托,以代理人的身份开展专业评估工作。但正如一些学者指出的:“政府要保证社会组织能够公平公正、高质量、高努力水平地完成委托评估任务,避免出现‘寻租、努力水平低’等问题”<sup>[18]</sup>。第三方教育评估机构过于依赖政府、缺乏独立性的行为正是其道德风险产生的重要因素。“努力水平”是代理人工作重视程度的指标,是代理人付出的成本<sup>[19]</sup>。随着我国教育治理体系的不断完善,多元、民主、共治的价值理念日益清晰,社会组织由初始的“参与办学”到“专业评价”,再到全面参与依法治理,社会组织的作用和功能将不断凸显和扩大。委托代理理论已经被国内外研究者应用于各类教育评价研究之中,而且已取得一定成果,该理论分析框架可以在学理上澄清社会组织参与高职教育评价的正当性,指出存在的局限及原因,为社会组织真正参与、科学评价、有效治理高职教育提供依据,规避可能存在的道德风险和责任转嫁。

## 二、何以可能：社会组织参与高职教育评价的正当性

国内外高职教育评价的实践表明，各国政府在鼓励职业院校自主办学的同时，不断支持社会组织参与高职教育评价，并制定和完善相应的政策法规。“多元参与”是高职教育评价改革的价值追求和行动理念，以委托代理理论为根基的社会组织参与高职教育评价获得了明确的政策支持和法律地位。但在理论研究层面仍然需要给予重点关照，对发展“第三方”为主体的社会组织参与评价的正当性进行理论回应。

### （一）为社会组织的职业教育利益期待增加表达渠道

多年来，我国不断完善专业学会、行业协会等社会组织的监管、准入和资助制度，重视社会组织在国家教育治理中的作用和价值<sup>[20]</sup>。作为利益相关者，社会组织对高职教育的办学质量和人才培养水平等重大治理问题极为关切。高职教育治理民主化、投入多元化、需求多样化打破了传统的政府和高职院校二元治理格局，社会组织（或社会力量）对高职教育的各个领域，包括受教育机会、学习自由权、学业成就、学习资源、学习支持、经济投入、社会效益、民主监督、质量保证等均不同程度地产生期待和诉求。随着高职的大规模扩招，政府和高校之外的社会组织必然将自身的利益诉求化为全面参与高职教育治理的动力。为此，高职教育治理的核心不再是管制和自治，而是三者之间的合作共享、平等协商和民主参与。作为“第三方”的社会组织参与高职教育评价，是推进管办评分离，构建政府、高职院校、社会之间新型关系的重要举措。高职教育评价是由政治权力、行政权力、学术权力等多种力量共同作用所形成的一种复杂组织行为，其蕴含着不同利益主体的诉求。社会组织具有鲜明的目的性，不同类型和层次的社会组织有不同的评价和定位，需要尊重高职教育发展的基本规律和高职院校的内部治理权利，追求的是最大利益公约数。委托代理理论提倡政府、社会组织、市场、公民个人等主体通过参与、对话、谈判、协商等集体选择行动，共同参与教育公共事务管理<sup>[21]</sup>，可以有效解决政府参与高职教育治理的缺位、越位、错位，破解高职院校自主发展和内部评价机制不健全、社会参与监督不充分等问题，进而构建管理、办学、评价一体化的高职教育治理体系。

### （二）为多元主体参与高职教育评价搭建关系构架

社会组织作为第三方介入高职教育评价，集中反映出三个层次的委托代理关系。其一，社会大众和政府之间的

委托代理关系。高职教育评价作为教育综合改革的有机组成部分，其公共性是维护高职教育事业可持续发展的支撑，直接体现着社会各方利益主体的目标共识和质量需求。社会公众将高职教育外部治理权（特别是质量评价和绩效评价）委托给代表公众利益的政府机构，这层委托关系中的委托人是社会公众，代理人是政府。政府更倾向于以结果为导向的资金安排，试图找到可衡量的结果指标（如累积的学分数量、毕业生数量或实践基地数量），以经费投入提高高职院校办学效率，并就办学绩效进行问责；其二，政府和高校之间的委托代理关系。与第一层次关系不同，在此关系中政府由第一层委托代理关系中的代理人变成委托人，高职院校成为政府的代理人。由于作为管理者的政府不可能直接参与高职院校的内部治理和教育教学评价，这就需要政府将“治理权力”让渡给具体的“办学”；其三，社会大众和高职院校之间的委托代理关系。社会大众作为教育资金的投入者和利益相关者，特别是学生家长对高校内部治理涉及的人事、财务、资产、教学、科研等诸多领域均非常关注，需要寻找代理人介入到高职教育评价之中。在此关系中，社会大众为委托人，社会组织成为代理人，学生作为客户，他们接受教育，并且也为此付费，高职院校必须为学生提供必要的用于生产教育服务的资源，学习投入与获得的学业水平挂钩。因此，高职教育治理过程中，既需要正式、非正式的制度安排，也需要运用各方主体行为合理调节不同利益诉求<sup>[22]</sup>，其中社会组织的作用不可或缺。

### （三）为高职教育质量提升提供协调机制

尽管在政策方面承认社会组织的高职教育评价“第三方角色”，但在现实中社会组织却难以介入或无法介入，处于一种相对“悬置”状态，难以真正发挥其应有的作用。委托代理理论为高职教育评价提供若干机制，对利益相关者的行为加以协调。一是市场协调机制。高职教育发展必须要满足社会发展需要，其人才培养规模、规格、质量标准等必须与经济社会需求和产业结构相匹配。与之相对，高职教育评价兼顾高等职业教育投入和产出、供给侧和需求侧、效益与效率之间的平衡。高职教育引入市场机制是提高高职教育效率、质量和社会适应性，扩大职业教育资源覆盖面的有效途径；二是舆论监督机制。“社会舆论”是社会公众对某些现象或者社会实践的观点、愿望以及要求的一种表达与反映，是对高职教育产出结果的直接反馈，特别是在人才培养质量和社会效益方面。社会组织可以督促高职院校根据“反映问题”修正或优化人才培养方案，多措并举满足高职教育的质量期待；三是规范社会评价机制。社会组织在开展

高职教育评价过程中,承担着政府赋予的部分职能,其与政府既是合作者,也是竞争者,承担着影响与调节高等教育质量的作用<sup>[23]</sup>。在我国,社会组织多是在政府委托及资助下,或直接接受高职教育管理者的邀请,采用科学、专业的方法对高职教育质量开展评估和鉴定,守住教育质量生命线是他们的责任,这些组织以教育部直属的职业教育发展中心、教育教学评估中心,各省教育评估院和高校科研评估机构为主体,各级专业学会和独立法人评估机构的地位和作用也在不断提高,并日益受到重视。

#### (四)为各方深度参与高职教育评价建立制度规约

高职教育评价是利益相关者的集体行动,涉及不同的工作规则组合,以决定谁有资格在此领域开展工作,允许和限制哪种行动,采用哪种程序,必须或者不需要提供哪些信息,以及评价者和被评价者的行为获得哪些回报。工作规则是人们在采取什么行动进行选择时实际使用的、需要监督和强制实施的规则。社会组织参与不仅是高职教育评价的规范性要求,也是非强制行政行为制度化发展的需要。在相关立法没有建立之前,我国对于非强制行政行为的制度化水平建设相对薄弱。按照委托代理理论的观点,高职教育评价作为非强制行政行为的实践开展需要进行制度规约,否则除了委托方提出的必须依照的准则之外,代理人几乎不受任何约束。高职教育评价制度规约的基础是相互信任,为了共同利益协同合作,签订代理合同是在低信用条件下,为了防备对方失信、保护自己根本利益,并从代理人行为中获得利益的常用做法。制度规约也是高职教育评价权合法、公正行使的保障。所有高职教育评价行为必须在“法规”范畴内,正如埃莉诺·奥斯特罗姆在《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》一书指出的:“当人们谈到一个系统是按‘法规’治理时,表达的是这样一个思想,即正式法律和工作规则是接近一致的。”<sup>[24]</sup>

### 三、为何不能:当前社会组织参与高职教育评价的限度

作为“第三方”的社会组织参与高职教育评价具有诸多优势,也存在诸如评价主体间文化认同缺失;评价方式封闭、制度体系单一,致使过分依赖制度路径;评价者与评价对象的信息不对称等一系列问题。这些问题一定程度上限制了社会组织参与高职教育评价的行为发生和效能发挥。

#### (一)文化认同缺失:评价主体间的文化缺位

社会中那些通用的特定制度和规则之所以能够被

推广、发展,并被大多数人认同的主要原因是它可以适应独特的社会文化,并在独特的社会文化环境和社会组织中取得合法性,让社会的不同群体自觉、自愿对其遵从。可见,文化认同对于某种社会制度和工作规则的确立具有重要影响作用。作为“第三方”的社会组织能够参与到高职教育评价中来,或者作为一种评价制度在高职教育治理体系中占有一席之地,首要条件是获得社会大众的认可。这种认可并非简单意义上的承诺,而是一种文化认同,文化认同是社会组织能够参与高职教育评价中来的首要条件。但现实情况却是社会组织参与到高职教育评价的其他主体间并没有共同的文化,这势必导致评价者之间产生文化隔阂。文化认同缺失将导致高职教育评价者彼此间难以形成互信,难以实现信息互通,特别是社会组织的介入意味着利益“蛋糕”要再次分配,已有权威和地位被挑战。“圈内人”会出于自身利益考量有意识地阻止“圈外人”介入,遮蔽有效沟通信息,造成积极向上的团队评价文化和心理资本未能建立和发展。如果评价主体间缺乏文化认同,作为“第三方”的社会组织参与高职教育评价势必阻碍重重。

#### (二)制度路径依赖:封闭的、单一的评价制度体系

历史制度主义强调了历史时序对制度的作用和影响,指出了制度路径依赖的主要特点及制度路径依赖的偶然性。长期以来,我国政府对高职教育采用中央和省(市区)两级管理,政府在高职教育评价中处于绝对的优势地位,“双高计划”绩效评价活动的开展进一步强化了政府评价的合法性。作为单一评价主体的政府,在高职教育评价时选用的指标一定程度上刚性、柔性弱、自定性突出,不能全面充分反映不同水平高职院校的实际需求,评价标准共性统一,对于市场、学校、学生、家长等利益主体的多元诉求关照不足,对高职院校的个性化、多样化发展和利益相关者的根本利益关照不足。与此同时,政府单一主导高职教育评价也面临科学性质疑,评价模式主要采用自评和专家考察相结合,一些关键信息(如毕业生职业表现、高校社会满意度、学生的创新创业能力等)无法得到充分反映,专家们的听、看、查、议侧重于评价的终结性功能<sup>[25]</sup>,结果更多用于评级、打分,评价的诊断性功能和展性功能体现不强。社会组织的参与能够打破这种封闭、单一的状况,并在一定的制度和规则范围内重塑各参与主体的行为方式。遵循教育治理现代化的目标框架,高职教育治理也要打破单一的评价制度体系,发挥社会组织的专业优势和行业权威。

(三)信息不对称:评价者与评价对象间的信息沟通不畅代理问题的出现与信息不对称直接相关,并容易引起

逆向选择。受不对称信息的阻碍,代理人可能不做出委托人合同中约定的努力,否则可能会提供扭曲事实的行动<sup>[26]</sup>。当前,我国高职院校办学信息多集中于学校内部,这些信息是高职教育评价的重要依据,而外部利益相关者包括政府在内对这些信息的掌握较少,获取数据的真实性也有待加强。在这种情况下,高职院校可能通过相互竞争获取稀缺的政府资金,并且为了获得更多的社会资源,他们可能会通过故意隐瞒真实能力和关键信息来获得政府和社会的支持。同时,由于信息具有传递性和流动性特点,客观上也会造成信息的失真和疏漏。作为政府和社会大众代理人的社会组织在高职教育评价过程中,由于自身所处的环境、地位,获取的有效信息量会受到较大影响,致使其在较短时间内难以拿出相对客观、满意的评价结果,对其委托代理的基础——信用产生损害。虽然网络技术能够在很大程度上缓解信息不对称问题,但即便如此,信息不对称也仍不会完全消除,原来由于信息不对称带来的委托代理问题仍会存在于组织之间或者组织内部不同团体之间<sup>[27]</sup>。高职教育评价的复杂性和不确定性还延伸了委托代理链,增加了信息传递中的信息干扰和异化,影响作为委托代理链末端社会组织的实际评价行为。

#### (四) 利益分配不均: 评价主体间的不正当利益博弈

利益分配不均不仅表现在委托人和代理人之间,而且在代理人内部这种利益分歧也表现得十分明显。高职教育评价是由政治权力、行政权力、学术权力以及民主权力等多种力量共同作用所形成的一种复杂系统,内部存在着多元利益主体及利益诉求。而作为“第三方”的社会组织,包括除高职教育第一方高校和第二方政府之外的民办非企业单位、社会团体、行业协会等。但在我国教育评价体系中,官方评估占有重要地位,由政府授权和委托的多是教育部直属单位。这些机构表现出明显的“体制依赖”,他们的评估结果需要报送政府进行确认。也就是说,我国目前的第三方评价并非真正意义上的独立评估,而是前两者之间建立的“第二方评价”,这些机构几乎包办了国家层面高职教育评价的所有事务,其他机构很难介入其中。同样,省级和区域层面的高职教育评价也大多由省属事业单位具体承担,少数评价业务由地方政府委托高校智库或二级科研单位执行。省属事业单位和高校二级科研单位虽然具有较强的专业优势,但同样接受政府的主导,从根本上来说,其定位不清,权责有限,不属于真正意义上的第三方评估机构<sup>[28]</sup>。而这种现实状态中,评价主体的不正当利益博弈,导致真正的第三方组织力量难以参与到高职教育评价之中,处于相对边缘地位。

## 四、何以可行: 社会组织参与高职教育评价的可行进路

教育评价作为职业教育治理的重要组成部分,是一种多元主体参与的活动系统,特别是高等职业教育的公共性和社会性属性,吸引多方利益相关者有目的地参与到此项工作中来。但社会组织参与高职教育评价也并非简单的事情,需要强化评价文化建设,为形成各方社会认同打下文化根基;促进评价制度多元化改革,打破制度路径依赖;开展互信沟通机制建设,减少信息不对称所产生的理解误差;着力第三方评估机构和能力建设,提高第三方参与评估的实际效能。

### (一) 强化评价文化建设, 为社会认同营造文化氛围

评价文化建设对于社会组织开展高职教育评价具有积极促进作用,能够化解不同利益主体间的冲突,在社会文化认同中产生合力,规避可能出现的社会风险。高职教育评价是一项系统工程,既涉及高校、政府、市场、教师、学生、家长等主体要素,也包含文化知识、专业知识和资源条件等非主体要素。不同角色主体的生命化评价活动贯穿整个教育质量评价全过程,是一种动态演化的“活动系统”或“系统过程”<sup>[29]</sup>。高职教育评价场域中的行为主体不单是评价文化的接受者,无形中受到已有文化的陶冶和教化,他们还是评价文化的建设者、创造者和传承者。积极健全的评价文化让评价者从内心感受到自身存在的价值、增强对其他评价者的理性认知,主动与被评价者进行文化交流和共鸣。此时的评价主体不仅是具有生命体征的个性载体,还是有思维、善创造,并成为开展评价行为的文化载体。作为特定社会群体的文化,评价文化由系统内外价值主体、评估主体在评估实践过程中共同创造<sup>[30]</sup>。社会文化认同一经形成,社会组织将产生独立于系统和其他评价主体之外的强劲活力,畅通系统内外多维交互通道,彰显自身价值。高职教育评价的文化既对参与评价的个体和群体行为产生影响,也会对他们心理、意识、价值观、思维方式等施加影响;反之,这些行为、观念和思维也会反作用于已有的评价文化,促进其进一步发展和完善。

### (二) 促进评价制度多元化改革, 打破制度路径依赖

社会组织参与高职教育评价过程中,应大力推进制度建设,加强体制机制创新,加快多元化改革步伐,改革的重点是理清多元主体的关系和地位、合理规定主体间的职责与权限,充分展示多元治理的制度优越性,以为潜在的制度优势转化为实际的治理效能奠定基础<sup>[31]</sup>。多元参与的理念

已经改变了传统的高职教育二元治理关系,成为高职教育评价改革的主要价值取向,社会组织多元参与有益于维护公共利益、行使民主权利。高职教育立法进程的持续推进、学校章程的全面建设和国家相关密集政策的出台均明确了社会组织参与高职教育评价、监督的合法性身份。为此,需要为社会组织参与高职教育评价提供制度保障,打破对单一制度路径的依赖。一是促进政府真正放权和赋能,为管办评分离创设合理空间、有序推进。二是进一步明确政府、高职院校和社会组织三者之间的关系,在政府宏观调控、高职院校自主办学、社会多元参与基础上建立有效的合作机制和新型伙伴关系。三是增强高职教育评价制度的覆盖性、包容性和开放性,构建设置科学、运行顺畅、执行有力的制度体系。

### (三) 开展互信沟通机制建设,减少因信息不对称产生的理解误差

评价者与评价对象对有关信息的掌握和理解是有差异的,信息不对称会给缺乏信息的一方造成损失,甚至整个委托代理关系不复存在,降低社会组织的评价信用。掌握信息的高职院校甚至政府处在比较有利的地位,而信息缺乏的社会组织则处于不利地位。开展互信沟通机制建设可以减少信息不对称所产生的理解误差,减轻信息不对称所导致的评价结果失真。互信是高等职业教育评价信息互联互通的基础,信息的互联互通是高职教育评价互信实现的手段。一是建立信息共享机制。政府和高职院校有义务将掌握的办学信息和政策信息传递给社会组织,并将这些信息进行分类,提高信息传递的速度和主动性。二是建立信息交流和联动机制。加强信息对话和协商,共同筛选有价值的共用信息,消除彼此的疑虑,对个别信息进行有针对性的解释。三

是建立信息互信机制。本着求同存异的原则不断增进评价者和被评价者间的信息互信,共同制订高职教育评价的程序和方法,及时协商解决评价过程中出现的各种信息阻隔,特别是高校在对外部评价时,不能因为考虑公共部门经费及资源拨付的实际情况而主动忽视校内委托代理关系中所暴露出的问题<sup>[32]</sup>。

### (四) 着力社会组织机构和能力建设,提高社会组织评价的实际效能

社会组织机构的建设应遵循“两手抓”的原则,既抓培育又抓管理;既抓发展又抓监督,不断促进社会组织有序、健康发展。社会组织机构建设包含人才队伍、管理制度、财务制度、组织文化、业务开展等方面,需要通过出台具体法律和专项政策加以引导和支持,把部分管理事物和服务事项从政府职能中转移出来。应进一步优化社会组织培育的社会环境和政策环境,凡是社会组织能够自律管理、有效调节承担的事项政府都应主动退出,并及时对社会组织加以监管,完善社会组织失信惩罚机制,定期开展审查和检查。在机构建设的同时,社会组织的能力建设也需要同步推进。评价能力建设是指一种有意识提高个人积极性、知识与技能的过程,以提升一个组织开展或使用评估的能力。对于评价能力所包含的要素,经验文献与理论文献存在高度的一致性:在个人层次上,包括态度、知识和行为;在组织层面上,包括实践、领导力、文化、主流化和资源<sup>[33]</sup>。在互联网和大数据迅猛发展的时代,社会组织特别要提高数据采集、深度挖掘和统计分析的能力,运用技术手段获取与高职教育评价相关的及时、有效信息,搭建大数据采集分析平台,对高职教育的规模变化和质量提升进行跟踪和反馈,突出增值性评价和过程性评价。

## 参考文献

- [1]肖国芳,杨银付管办评分离背景下高等教育第三方评估的价值意蕴、实践困境及突破路径[J].高校教育管理,2020(5):49-57.
- [2]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-23)[2021-03-21].[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm).
- [3]刘承波.中国公立高校治理中的社会参与[J].大学教育科学,2008(5):28-32
- [4]瞿振元.建设中国特色高等教育治理体系推进治理能力现代化[J].中国高教研究,2014(1):1-4
- [5]教育部关于印发《依法治教实施纲要(2016-2020年)》的通知[EB/OL].(2016-01-07)[2021-04-18].[www.moe.gov.cn/stcsife/A02/s5913/s5933/201605/f20160510\\_242813.html](http://www.moe.gov.cn/stcsife/A02/s5913/s5933/201605/f20160510_242813.html).
- [6]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.
- [7]王德林.积极推进公共治理的高等教育评估制度[J].中国高等教育,2016(23):55-57.
- [8]孙文文.中国高等教育评估中介机构发展研究——基于制度变迁的视角[J].教育现代化,2016(21):106-107.

- [9]王战军,廖湘阳,周学军.中国高等教育评估实践的问题及对策[J].清华大学教育研究,2004(6):60-65.
- [10]杨文杰,范国睿.教育督导制度改革:1977-2020——改革开放以来我国教育督导改革的回顾与展望[J].教育发展研究,2017(21):1-15.
- [11]陈洁.发展教育中介组织的若干思考[J].教育发展研究,2004(Z1):62-65.
- [12]周家荣,李慧勤.教育管办评分离:实质基础、行动逻辑和体制障碍[J].高等教育研究,2016(7):16-20.
- [13]陈兴明,陈孟威,李璇.“管办评分离”下高等教育第三方评估组织成长路径探析[J].当代教育论坛,2019(4):9-15.
- [14]殷萍萍.委托代理理论研究综述[J].现代营销(学苑版),2012(7):150-151.
- [15][26]JUSSI KIVISTO. The government-higher education institution relationship: theoretical consideration from the perspective of agency theory[J]. Tertiary Education and Management, 2005(11):1-17.
- [16]ROSS, S.A. The economic theory of agency: The principal's problem[J]. American Economic Review, 1973,63(2):134-139
- [17]孙阳春.多代理人模式下高等教育评估的道德风险规避[J].现代教育管理,2021(2):70-74.
- [18]孙阳春.大学治理中的道德风险防范:剩余权力的视角[J].高等教育研究,2018(2):22-26.
- [19]AKERLOF G A, YELLEN J L. The fair wage-effort hypothesis and unemployment[J]. Quarterly Journal of Economics, 1990,105(2):268.
- [20]李作章.区域教育治理现代化:价值、要点与体系构建[J].国家教育行政学院学报,2020(3):26-32.
- [21]周家荣.企业型社会组织参与教育评估:教育评估格局中的一个新视角[J].现代教育管理,2017(3):59-64.
- [22]李作章.价值共创视域下高等教育治理能力现代化的“赋能”进路[J].江苏高教,2022(1):59-65.
- [23]余丰,余小波.论社会调节高等教育质量的三大机制[J].湖南师范大学教育科学学报,2016(1):120-124.
- [24]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道——集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海三联书店,2000:82-83.
- [25]荀振芳.大学教学评价的价值反思[M].青岛:中国海洋大学出版社,2006:152.
- [27][28]王启龙,汤霓.委托代理理论视野下职业教育第三方评价:潜在风险、行为博弈与应对策略[J].职教通讯,2020(2):1-9.
- [29]APONTE E. Towards a new evaluation culture in higher education[J]. Prospects, 1998,28(3):393-399.
- [30]韦剑剑.大学教学评估文化的构建[J].管理观察,2015(30):121-124.
- [31]何水,高向波.教育治理能力现代化:关键要素与推进路径[J].现代教育管理,2021(4):16-22.
- [32]郝芳,高一鹏.委托——代理理论视角下的高校教师角色行为研究[J].现代教育科学,2021(2):124-128.
- [33]李志军.重大公共政策评估理论、方法与实践[M].北京:中国发展出版社,2016:45-46.

## Social Organizations Participating in Higher Vocational Education Evaluation: Legitimacy, Limits and Coping Strategies

Li Zuozhang, Ni Xiaofeng

**Abstract** Educational evaluation is the core issue of higher vocational education reform and development. The participation of social organizations in the evaluation of higher vocational education can effectively solve the absence, offside, and dislocation of governance of higher vocational education, and solve the problems of independent development, incomplete internal evaluation mechanisms, and insufficient supervision of social participation of higher vocational colleges, and then realize the integration of management, school running and supervision. The principal-agent relationship stems from the existence of “specialization”. The agent acts on behalf of the principal based on relative advantages. As a “third party” social organization participating in the evaluation process of higher vocational education, which is actually the result of multiple principal-agent relationships. As a “third party” of social organizations participating in higher vocational education evaluation, there are practical difficulties such as lack of cultural identity, uneven distribution of interests, information asymmetry and so on. To further promote the participation of social organizations in higher vocational education evaluation, it should strengthen the construction of evaluation culture; create a cultural environment for social and cultural identity, promote the diversified reform of evaluation system to break the system path dependence, develop the construction of mutual trust and communication mechanism, and reduce the understanding error caused by information asymmetry; strengthen the capacity of the third-party evaluation institutions and improve the actual evaluation effectiveness.

**Key words** social organization; higher vocational education; evaluation; legitimacy; limit; feasible strategies

**Author** Li Zuozhang, researcher of Liaoning Educational College (Shenyang 110031)

**Corresponding author** Ni Xiaofeng, doctoral student of Liaoning Normal University, associate researcher of Liaoning Educational College (Dalian 116029)