

第三方教育评估主体的地位与评估服务的法律思考

●曹一红

摘 要 文章从法律层面对第三方教育评估主体进行审视和思考,梳理第三方教育评估主体的特征,探讨其法律地位,指出第三方教育评估主体具有法律权利,同时应承担相应的法律责任与职业责任。第三方教育评估的学理基础是委托——代理理论,其法理依据主要体现为法律与政策依据。最后,文章从内部与外部两方面探讨了第三方教育评估主体良性发展的途径。

关键词 第三方教育评估;主体地位;委托——代理关系;法律思考

作 者 曹一红,上海市教育评估院教育评估研究所主任编辑 (上海 200031)

目前,我国正在积极开展“双一流”建设,即建设具有中国特色的世界一流大学和一流学科。这就需要构建一流的高等教育评估体系,这对我国高等教育评估提出了新的挑战和要求。发展第三方教育评估机构,明确其法律地位和权责,构建教育评估体系内的法律关系,是贯彻我国高等教育管办评分离理念和战略的重要内容。管办评分离的改革诉求是明确政府、学校、评估机构各利益主体在教育领域的权利义务,突出各自的独立性。对于“评”而言,就是减少政府的介入性和干预性,减少学校的被动性和应付性。

一、第三方教育评估主体的特征

概括说来,第三方评估主体是对教育的实施效果进行评估活动,独立于教育政策制订者和教育事务管理者、执行者之外的机构或组织,属于外部评估主体。它以教育机构(如办学机构)和教育事务

为服务对象,本质上是服务型机构和组织。它的出现是顺应国际发展趋势的必然,是评估利益多元化的必然,也是我国教育评估制度不断发展和完善的必然。

目前国内扮演第三方教育评估主体角色的组织和机构类型多样,包括一些省市、地区的教育评估院、协会性质的社团组织和联盟、教育排行榜机构、高校内设的教育教学评估部门等。通常,第三方评估主体应具备有以下几个条件:一是为非政府组织,二是不以营利为目标,三是提供中介服务。

因第三方评估主体以教育评估这一公共事务为活动载体,其本质是行使公共权力进行有偿服务。但又以教育的良性发展及社会效益为最终目标,具备了行业公益性,因而不能单纯追求经济利益的最大化,这样才可以更好地维护教育公平与公正,以客观、专业的鉴定结果服务社会、政府和学校。第

三方评估主体通常具备独立性、权威性、专业性、中立性、公益性等特征。

引入第三方评估具有重要意义。首先，弱化了行政色彩，保障教育评估各参与方的充分协商，化解各方矛盾；其次，规范了评估行为，使评估业务更加有章可循；最后，可以增强评估透明度，遏制灰色交易，保护当事方利益。第三方评估主体最大的价值在于，通过独立性尽可能地减少与各方的利害关联，从而保证取得客观公正的评估结果。

二、第三方教育评估主体的法律地位与权责

随着管办评分离教育方针的推行，第三方评估主体在教育领域中的作用日益凸显，其法律地位也广受关注。法律地位指社会组织被法律认可、接受并承认，经得起法律规制的审视与检验。目前，尚无具体法律法规对第三方教育评估进行规范和保护，在我国政府购买社会服务领域与社会组织领域，教育评估主体地位还没有被普遍认可、接受和承认。因此，第三方教育评估主体仍只有模糊身份，缺乏明确的主体资质。

基于教育评估第三方主体的特征与条件，其应具备的“法律身份”是依法建立、具有独立法人资格、具有一定法律权利并承担相应法律责任的公办或民营机构或组织。

（一）第三方教育评估主体的权利与义务

作为对教育质量提供外部保障和评价的专业性服务型机构，教育评估第三方的权利与义务基于教育质量保障，也达成于教育质量保障。首先，教育评估第三方主体要拥有以下法律权利：受法律保护的权利、合法取得报酬的权利、合法获取教育机构相关信息的权利、组织行业专家独立开展评估工作的权利、合法公布和合理使用评估结果的权利等。与此同时，教育评估第三方也必须承担相应的法律义务、后果和责任：帮助学校提升教育质量的义务，履行委托合同的义务，规范、客观、科学评估的义务，公平竞争的义务，对评估鉴定结果负责的义务，接受政府、学校和社会监督的义务，受评对象针对评估机构或评估结果向政府提起仲裁或向法院提起诉讼时，第三方教育评估主体必须应诉并执

行仲裁或法院判决的义务等。

（二）第三方教育评估主体的法律特征

概括来说，第三方教育评估主体具有如下法律特征：一是有法人地位或是法人的分支机构；二是有规范的名称和固定的办公场所；三是有一定规模的专职工作人员；四是有明确的章程和相应的管理制度和评估机制；五是具备相应的民事权利能力和民事责任能力，如是法人分支机构则由设立该分支机构的法人承担法律责任。

第三方教育评估主体应严格遵照法律规定和要求依法成立。作为法人机构，其民事权利能力始于成立，终于消灭。由于第三方教育评估在我国还处于起步阶段，已有的法律法规对其设立尚无具体要求和明文规定，但根据其特性，可参照企业设立的相关要求，依法履行登记、变更、注销等手续。为保障第三方评估机构的独立性和中立性，第三方教育评估主体的创始人，不建议是政府机关或教育管理机构以及与此类机关有直接行政隶属关系的组织机构或个人。

（三）第三方评估主体的法律责任与职业责任

第三方教育评估主体的法律责任指其违反了法定义务而应承担相应的不利后果。目前，法律法规对第三方教育评估主体所应承担的法律责任并无明确规制，但基于其法律特征，可以从以下几种责任形态加以考量。

一是行政责任。因教育评估是行政权力的延伸，且目前国内一些教育评估机构与教育主管部门有着或多或少的行政或经费联系，所以在法律实践中行政责任是有可能产生的，如具有行政主体资格的授权评估机构因侵犯评估对象的利益而应承担行政责任。

二是刑事责任。教育评估中产生的渎职或腐败等行为可以依法认定为刑事责任，此种责任被认定后，可根据我国《刑法》相应规定进行裁量。

三是民事责任。在教育评估实践中，民事责任主要体现为侵权责任和违约责任。如，因评估行为损害到评估对象的声誉、既得利益或可预期利益，或因主观故意或重大过失而产生不实的评估结果

等，均构成侵权责任。

教育评估第三方既要负法律责任，又要承担职业责任。职业责任基于行业规范而产生。因教育评估业务关涉多方相关主体的利益，具有较强的利害关联，因此容易受到权力、金钱等的冲击和钳制，稍有偏倚便会产生利益纠葛。在市场化运作中，教育评估第三方如何自我约束、自我控制、自我管理是一个待解的难题。第三方教育评估主体应在法律框架内自觉维护行业道德，遵守行业准则，提高社会认可度和行业公信力。

三、第三方教育评估的学理基础与法理依据

作为一种服务于社会的公共行业，第三方教育评估主体开展评估实践具备相应的学理基础和法律依据。

（一）学理基础：委托——代理理论

独立于政府、学校之外的教育评估第三方主体通过接受业务委托、以社会（政府）购买服务的形式，针对教育行政部门的教育管理、学校的教育质量、社会提供的教育服务等独立开展教育评估研究与实践。委托——代理关系是第三方评估主体实现社会服务功能的法理基础。随着教育领域各项评估事务的复杂度不断增加以及教育管理者和学校、社会对教育评估多方面要求的不断提升，将教育评估工作委托给具备专业知识的第三方，不失为一种提高效率、保障公平、便于管理的模式。

在教育评估委托——代理关系中，涉及三层法律关系。其一，社会公众与政府之间的委托——代理关系，社会公众是最初委托人，政府是社会公共利益的代表，既是评估事务的直接委托人，也是社会公众与评估机构间的中间委托人；其二，政府与评估机构之间的委托——代理关系，政府委托教育评估第三方独立开展教育评估实践，得出评估结论与鉴定结果；其三，评估机构与评估专家之间的委托——代理关系，评估机构为委托人，评估专家为代理人。^[1]这其中的第二层委托——代理关系广受社会瞩目，也是第三方教育评估实践的重中之重。

（二）法理依据

法理依据主要体现为法律依据与政策依据。现

阶段我国教育评估立法效力最高的仍停留在国家政策 and 部门规章上。1990 年的《普通高等学校教育评估暂行规定》对教育评估进行初步界定，2002 年教育部出台《普通高等学校本科教学工作水平评估方案》，2007 年出台《普通高等学校本科教学工作水平评估学校工作规范（试行）》和《普通高等学校本科教学工作水平评估专家组工作规范（试行）》等部门规章和一些文件条例。1995 年颁布的《中华人民共和国教育法》和 1998 年颁布的《中华人民共和国高等教育法》在条文中也提及了教育评估制度。^[2]在教育改革深入开展的大背景下，单一的院校评估形式已然不能适应教育评估的新需要，教育部提出了“五位一体”（自我评估、院校评估、专业认证与评估、国际评估、教学状态常态监测）的教学评估制度和“五个度”（培养目标的达成度、社会需求的适应度、师资和条件的支撑度、质量保障运行的有效度、学生和用户的满意度）的质量标准。^[3]《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》初步提出“管办评分离”，2013 年 11 月十八届三中全会正式明确了管办评分离的教育改革发展战略。2014 年 1 月召开的全国教育年会上，时任教育部部长的袁贵仁对管办评分离做出了原则性阐释，主旨即“政府宏观管理，学校自主办学，社会广泛参与”。^[4]2015 年《教育部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》出台。总体来说，“规定”“通知”“纲要”“意见”等文件法律效力较低，不仅缺乏权威性，而且较为分散，缺少整体完备性，容易导致一系列问题的产生，尚需顶层设计和统一的立法规划。

四、培育第三方教育评估主体良性发展的途径

当前，政府职能转移已是大势所趋，推进第三方教育评估主体的合法性、培育第三方评估主体的良性发展也势在必行。

（一）夯实法律基础，强化监督制衡

在法律规制缺乏、制度尚需完善的转型阶段，如何规范第三方评估主体的活动，防范市场化运作下第三方评估主体以“评”谋私或牟利最大化的发

生?法律和制度的管束、政府和社会的制衡极为重要,也就是从外部为第三方评估机构开展活动创造环境,以保障其服务质量和水平。

第一,法律与制度的确立。我国第三方教育评估尚在培育与新兴阶段,国家在推进管办评政策的过程中,不可避免地遭遇相关法律制度缺失的现实困境。目前,明确第三方评估机构合法社会地位的法规主要体现在《社会团体登记管理条例》《民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》等部分条款中,为数不多且不够具体、明确,其效力、规约力和影响力远不能满足现实需求。因此,建立健全相关法律制度对第三方教育评估机制的健康发展极为重要。

第二,通过契约合同规制权责。在开展第三方教育评估的过程中,政府和教育主管部门不能只是简单地让渡职能,而应在宏观调控、监督指导的同时,通过公开立项招标和委托——代理程序遴选第三方评估主体产生契约合同,并根据契约合同达成规范管理。^[5] 契约合同需厘定服务内容、服务质量和违约责任,明确评估方式、流程以及双方应履行的权利义务,充分考虑合理分担责任与风险。政府和教育主管部门有权监督第三方评估主体的评估行为,保障其社会公信力的建构。

第三,监督问责等制衡机制。外部规制可以多种形式存在,如法律救济、舆论监督、信息公开、公众参与等。随着第三方评估利益相关者主体多元化及网络通讯等新媒体技术的发展,社会公众的参与意识和社会责任意识普遍增强,法律问责、行政问责与社会问责相互作用,可为第三方评估创造相对完整的制衡格局。这种外部制衡可倒逼第三方评估机构严谨公正地开展工作,有效降低政府购买教育公共服务的风险。

(二) 强化行业自律,培育专业队伍

第三方评估主体要规章建制,加强人员素质、业务建设和组织文化建设,维护其自身的健康持续发展。

第一,行业准入与业内公约。鉴于教育评估具有一定的专业化、服务性特点,可以借鉴其他行业

实行资格准入制度,第三方教育评估主体需具备相应的专业资质才可参与组织评估实践活动。考虑促进行业标准的确立,可推进第三方评估组织之间以公平合理的竞标形式竞争获取评估项目,既降低委托评估的成本,也促使第三方不断自我改进。

第二,等级评定与退出机制。为促进第三方评估主体沿着正确的市场发展路径前进,可以考虑对第三方评估机构进行等级评定,建立第三方评估组织信誉档案,记录第三方评估组织的业绩和失误、不足,通过元评估给教育评估第三方评等定级,对第三方主体形成一定的约束与制衡,对违反法规和行业纪律的第三方评估主体实行“黑名单”制度,必要的予以清退,从而净化教育评估市场。

第三,专业队伍与严谨服务。专业规范的教育评估队伍、科学严谨的工作态度是确保教育评估工作顺利开展的重要保障,教育评估从业人员需要具备相应的专业知识、职业技能,掌握科学的评估方法与技术。建设第三方评估机构的从业队伍,可以从科学的选聘机制、常态化的培训机制、严谨的考核机制、严密的监督机制与问责机制等方面入手。^[6]

参考文献:

[1]韩晓燕,张彦通,赵世奎.试论我国高教评估中的委托代理问题[J].江苏高教,2005(5):17.

[2]曹一红.推进教育评估法制化建设的思考[J].知与行,2016(6):106.

[3]晋浩天.教育部:健全“五位一体”教学评估制度[N].光明日报,2014-09-24(06).

[4]袁贵仁.深化教育领域综合改革 加快推进教育治理体系和治理能力现代化——在2014年全国教育工作会议上的讲话[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_176/201402/t20140212_163736.html,2014-2-12.

[5]袁强.第三方评估运行机制与实践规制的理性构建[J].教育管理研究,2016(11):35.

[6]曹一红.关于教育评估职业化建设的探讨[J].知与行,2017(5):82.