

高教大众化阶段教育中介组织的 时代特征与发展策略

司 林 波

(燕山大学 高等教育发展研究中心,河北 秦皇岛 066004)

[摘 要] 随着中国高教大众化阶段的到来,教育中介组织应运而生。它承担着高校与政府、市场、社会及校际关系的协调和沟通任务,发挥评估、咨询、公证、监督和质量保障等作用。高教大众化发展阶段的教育中介组织应该具有独立性、中介性、多元性、自律性、专业性等时代特征,应该从立法、职能转变、环境优化、内涵和制度建设五个方面保障和促进教育中介组织的发展。

[关键词] 高等教育;大众化;教育中介组织;时代特征;发展策略

[中图分类号] G640 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2009)06-0105-(04)

近年来,在经济领域中对建立健全中介组织的呼声很高。著名经济学家吴敬琏认为:“中国的中介组织不但数量不足,而且由于它们通常不是在自由竞争的环境下成长,而是作为行政机关的附属机构发展起来的,因而它们在专业技能和职业操守方面都存在不少缺陷”。^[1]与经济领域中的中介组织相比,教育中介组织则随着近年来中国高教大众化的到来而逐渐发展和兴盛起来,总体上来说,教育中介组织在中国尚属新生事物。本文将在对教育中介组织内涵考察的基础上,对高教大众化阶段教育中介组织的时代特征和发展策略进行探讨。

一、教育中介组织的内涵考察

教育中介组织最早产生于美国,20 世纪初,专业性较强的教育中介机构开始出现,其主要作用是对高等教育进行评估和排行,到 20 世纪 80 年代,教育中介组织进入快速发展和改革时期。教育中介组织在西方被称为“中介团体”(Intermediary Body)、“缓冲组织”(Buffer Organization)或“减压阀”,其主要目的是缓解政府、市场和高校的矛盾。

伯顿·克拉克 1983 年在《高等教育系统》中就从高等教育系统与国家、市场和学术权威整合的角度,论述了介于国家和高校之间的“缓冲组织”的作

用。他指出:“一个国家的高教系统可以主要由学术权威担任协调,不管协调的好坏,而不是通过国家官僚的命令或市场型的相互作用”。^{[2]156}这种学术权威的协调既可以通过教授(在讲座制的高教系统中)来完成,也可以通过被伯顿·克拉克称为“buffer organizations”的缓冲组织来实现。他认为:“20 世纪高等教育最重要的发明是它的组织形式,即通过中介组织来缓和中央集权控制的主要结构本身”。^{[2]305}

1992 年,政治学家罗伯特·伯达哈(Robert Berdahl)在《高等教育政策》(Higher Education Policy)第 5 卷第 3 期的编辑语中,谈到有关中介组织叫法不统一的问题。在当期刊物中,绝大部分的中介组织都用“buffer”或“buffer organization”,但也有人用“intermediary bodies”代称“buffer”。这种提法的理由是,“buffer”只是带有缓冲器的意思,所指的组织多为位于大学和政府之间的组织,但是中介组织(internreditary bodies)范围应该比 buffer 更广,包括的组织不仅仅限于起缓冲作用的组织。

本世纪 90 年代以来,伊尔·卡瓦斯运用政治学的理论,从政府与学校间双向作用的角度对中介组织进行界定:“一般来说,中介组织可以描述为一个正式建立起来的团体,它的建立主要是加强政府部

[收稿日期] 2009-06-18

[基金项目] 中国高等教育学会教育科学“十一五”规划重点研究课题(06AIG0240050)

[作者简介] 司林波(1982-),男,安徽合肥人,燕山大学高等教育发展研究中心助理研究员,研究方向:教育经济与管理。

门与独立的(或半独立的)组织的联系以完成一种特殊的公共目的。”根据这种定义,教育中介组织既可以代表学校向政府施加压力,从而影响政府的政策;又可以担负执行政府决策的责任,帮助学校完成政府下达的任务。^[3]

在中国,1995年以后教育界开始对这类组织进行介绍和研究。但直到2000年以后,专门研究教育中介组织的文章才开始逐渐增多。从中国知网提供的数据来看,截至2009年5月,关于教育中介组织的学术论文和学位论文尚不足百篇。从研究文献来看,国内相关研究对于这类组织的叫法也各有不同,有“缓冲器组织”、“教育中介组织”和“教育社会中介组织”等等。前两种提法是对buffer和intermediary bodies的直接翻译,而后一种则是参照了中国已有的其他社会中介组织的概念应用于教育领域而衍生的概念术语。直至目前,也还没有形成一个统一的概念界定。

通过以上论述,可以尝试性地给教育中介组织下一个描述性的定义:从宏观的角度来说,它是社会中介组织的一种,它既不是政府机构,不是政府的附属物,也不是学校的代言人,更不是政府与学校之间的一个行政管理层次,它独立于政府和企业之外,其活动既不属于政府行为,也不是个人行为,而是介于两者之间,政府不能随意干涉教育中介组织的日常活动。从微观的角度来说,教育中介组织可以界定为按照一定的法律、法规、规章,遵循独立、公开、公平、公正的原则,介于学校与政府、企业、社会团体及个人之间,通过运用专门的知识 and 智力劳动在教育活动中发挥咨询、协调、沟通、公证、监督和评估功能,并直接或间接参与政府和学校教育决策和其他各级各类教育活动的中介性机构。

二、教育中介组织的时代特征

在高教大众化背景下,教育中介组织承担着协调和沟通高校与政府、市场、社会以及校际之间的关系,发挥评估、咨询、公证、监督、质量保障等功能。无论是“官办”还是“民办”的教育中介组织,也不论其经费来源如何,都应该具有一般共性,体现时代的要求。高教大众化阶段教育中介组织应该体现以下几方面时代特征:

(一)教育中介组织的独立性

教育中介组织的独立性,是指不依附于任何单位和组织,接受委托或独立开展管理、评价、沟通、监督、公证等工作,同时具有独立的法律地位、经济地位,可独立决策。对于教育中介组织而言,既可以是社会团体或个人发起创建的,也可以是高校联合发

起的,还可以是政府发起创建的。

在高教大众化阶段,相对于精英教育,大众化教育具有入学起点低、办学规模大等特点,如何确保教育质量是大众化阶段高等教育面临的重要课题,必须加强对高等学校办学质量的评估,发挥教育中介组织的评估功能是世界发达国家高等教育发展的一般特征。要确保教育中介组织功能的发挥,必须确保其独立性,即是说,它既不隶属于政府部门,也不属于某个社会团体或个人,也不操纵于某个或某几个高校手中。独立性是中介组织存在的前提,也是判断一个组织是否为中介组织的主要标准。

(二)教育中介组织的中介性

中介性是一切中介组织所共有的基本特征。教育中介组织也不例外。从一般意义上讲,中介性就是某一个人或事物或组织在两个或两个以上人或事物或组织的关系网络中所起的作用。判断某个组织是否是教育中介组织的首要标准是看它的活动的“中介性”,看它是否介于教育机构与其他社会主体之间。

中介性决定了教育中介组织所处位置和生存空间。在高教大众化阶段,对于教育中介组织而言,其活动不应仅仅限于学校与政府之间的缓冲作用,而应体现在教育机构和与其发生关系的其他参与主体之间的活动中起沟通、协调、提供专业化服务等方面的作用。同时,这种中介活动不只限于本国的教育机构与本国的社会主体之间发生,也可以是与国外的高等教育机构发生关系。

(三)教育中介组织的多元性

在人们的传统观念中,教育是公益性事业,教育中介组织也应该是非营利性组织。这种观点非常具有代表性。“由于高等教育是一种准公共产品,教育中介组织虽然是一种有偿服务,但不能以追求经济效益为主,而应以追求社会效益为目标。”^[4]

但在高教大众化阶段,教育中介组织的内涵和业务范围得到进一步拓展,一般包括评估中介、拨款中介、咨询中介、人才信息交流中介、后勤服务中介等。其中咨询和人才信息交流中介机构很多都是营利性组织,例如留学中介机构等,而且近年来在评估中介中也出现了一些营利性质的机构,比如,云南省教育评估中心是在工商管理部门注册的机构,接受物价部门、税务部门的监督。由此可见,教育中介组织的发展是多元化的,既有营利组织,也有非营利组织。

(四)教育中介组织的自律性

高教大众化的到来给教育中介组织的兴起和发

展提供了广阔的空间。近年来,教育中介组织得到了蓬勃发展,数量和业务范围进一步扩大。根据教育中介组织的性质,它是依法建立、独立运作的机构,所连接的两端不可随意干涉其执业行为,不听命于任何一方,不受任何一方的控制,处于“中间人”和“裁判”的位置,但它必须以事实为依据、以法律为准绳,不偏不倚、客观公正,维护公平竞争的原则,因此,教育中介组织应该是以自律为主的机构,在市场经济下通过自我约束,在法律许可的范围内自我控制、自我管理,对自己的行为负责。

(五)教育中介组织的专业性

学校本身就是专业性极强的、复杂的“小社会”,如果没有相关的专业知识,根本无法介入到教育服务的领域之中,教育中介组织必须依靠其拥有的专业技术力量为各类社会主体提供专业化的服务。以中介性评估组织为例,它所进行的主要是业务评估,因此它必须对高教大众化的一般特征,以及高等教育发展各个阶段和层面的理论和技术问题有着比较全面的把握,其从业人员必须具有较高的素质,应该是某一领域和方面的专家或者至少是有一定研究或熟悉该领域的人员。

三、教育中介组织的发展策略

高教大众化阶段,中国高等教育处于从规模扩张向内涵建设的转型时期,在该时期矛盾与机遇并存,教育中介组织是化解高等教育发展过程中矛盾和冲突的重要力量,因此必须采取措施迅速理顺教育中介组织与多方利益主体之间的关系,积极引导、加强监督,使教育中介组织在健康的轨道上加快发展。具体应采取以下五个方面策略:

(一)加强立法,为中介组织的发展提供法律保障

法律无疑是政府管理中介组织的最有效的手段,就目前中国各地立法情况来看,尽管部分地区已意识到要通过法律法规建设来规范中介机构发展,纷纷出台地方性中介机构管理条例或管理规定,但专门就教育中介组织管理出台专门法规的很少,更缺乏全国性的法律来规范各地混乱的教育中介市场。

就目前来看,在统一的中介组织法没有出台之前,可以针对不同类型的教育中介组织制定不同的规定,也可以对现有法规进行修订。总之,这些规定都应该在政府和各类教育中介组织之间进行权力上的分工,明确授予各类教育中介组织的管理权力以及各自的业务范围,保障其自治权;规定政府和它们之间的相互作用及联系,如政府享有对中介组织进

行登记、管理的权力,而中介组织则有接受政府依法管理的义务。

(二)转变政府职能,保证中介组织的真正独立

没有政府职能的改变,就没有中介组织赖以生存发展的土壤。政府职能主要是为教育营造更适宜的社会政策支撑环境,并通过规划、评估、拨款等对教育进行宏观调控;而教育中介组织在规划、评估和拨款中能够起到良好的“中间人”和“裁判员”的作用。为了达到这一目标,首先要加速使非独立的教育中介组织脱离行政隶属关系,逐步实现教育中介组织与其政府主管部门在人员、财务、业务和名称等方面的脱钩,实行法人代表负责制,成为一种真正独立的自主经营、自担风险、自我约束、自我发展的社会化服务组织。

另外,在教育中介组织中有必要引入和确立一套适合的产权制度模式,“通过明晰的产权关系取消行政机关对于社会公共事务及资源分配的垄断地位及其建立的经济和制度基础”^[5]。合理的产权制度能够清晰界定中介组织的产权地位和功能,从而在产权关系上确保教育中介组织的独立性。

(三)优化生存环境,保障公平竞争

1. 适当调整法律规定,形成教育中介机构竞争发展的局面

当前有些法律规定不利于中介市场竞争局面的形成,有必要进行修订,从而营造良好的外部环境。比如在《民办非企业单位登记管理暂行条例》第11条中有“在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的民办非企业单位,没必要成立的”不予登记,实际操作时往往演变成“在同一行政区域内业务范围相同或者相似的民办非企业单位只允许成立一家”。民办非企业单位是对自己行为负责的独立法人主体,究竟“有无必要成立”的判断权似乎应该交还给民办非企业单位自身。^[6]

2. 培育中介市场,推动教育中介机构的市场竞争

政府应主动、有意识地引导公办学校开展社会评估和管理服务,推动市场发育和中介机构发展。为了提高教育中介机构的市场化运作能力,有必要通过建立平等竞争机制来推动其健康发展。如政府对拟委托给中介机构的业务,应首先公开委托项目,并通过公开招投标的方式决定委托给哪家机构,保证各中介机构都有平等竞争的机会,同时也可借此推动中介机构提高服务质量。

(四)加强内涵建设,提高服务水平

1. 培育专业人才,提高专业化水平

从事教育评价、咨询和委托管理等为主的教育中介组织,对人才的专业性和各方面能力的要求较高,但在这方面专业化程度高又有实践经验的专业人才非常少,尤其在委托管理方面,既有学校管理经验又有市场化运作管理经验的专业管理人员更少,如果不加强对这方面人才的培养、培育,势必会制约这类教育中介机构的进一步发展。

目前,中国教育中介机构基本依靠政府的扶持生存。但从发展的角度看,随着政府职能的转变,通过购买专业服务提高管理绩效将日益成为政府管理的主要手段。因此,只有那些依靠自身专业化、高水平服务推动社会发展的专业机构才真正有生存机会。

2. 加强自身建设,提高服务质量

教育中介组织要想赢得社会 and 政府的认可,必须具有过硬的专业技术水平,掌握全面的信息资源。首先,教育中介组织应具有现代教育理念,有能力掌握和使用最先进的、与信息化时代相适应的技术和方法。积极借鉴相关学科方法,融合各类方法,形成自己独特的研究方法。这是提高服务质量和效率的技术保障。其次,随着各项活动的广泛开展,教育中介组织应建立自己的各项数据库,包括毕业生就业信息数据库、社会用人单位的人才信息数据库等。通过各种渠道收集信息建立数据库,从而保证各项服务的效度和信度。

(五) 加强制度建设,保障健康发展

1. 加强信用机制建设,提高行业整体声誉

为了提高教育中介组织的公允性和权威性,必须采取有效措施加强信用机制建设。第一,根据教育中介组织的经营性质,将其纳入不同的登记管理体制;第二,严格制定教育中介组织的准入标准和退出机制;第三,完善教育中介组织从业人员资格审查制度;第四,建立中介组织信用档案,对中介组织的

信用状况随时加以记录并公诸于众;第五,切实加大失信惩戒力度,依法加强对中介组织的信用监督,^[7]从而净化行业环境,提高教育中介行业的整体声誉。

2. 加强行业协会建设,完善监督机制

教育中介组织发展不规范的一个重要原因,是由于政府的监督存在着“缺位”和“越位”现象。这主要体现在两方面:一方面,政府该管的没有管好;另一方面,政府对不该管的又管得太多。所以,政府必须改变对教育中介组织的管理方式,由直接管理转变为间接管理。政府应建立教育中介方面的专业协会,使协会起到政府与中介机构以及中介机构间信息沟通的桥梁作用,同时也应将协会努力打造成为一个提升中介机构业务水平的专业研究机构和管理机构,从而发挥行业协会对行业内中介组织的管理和监督功能。

[参考文献]

- [1] 杨移贻. 中介组织:高等教育管理的重要一环[J]. 高等教育研究,2003(4):41-42.
- [2] 伯顿·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪,等译. 杭州:杭州大学出版社,1994.
- [3] 胡卫. 民办教育的发展与规划[M]. 北京:教育科学出版社,2000:161.
- [4] 盛冰. 教育中介组织:现状、问题及发展前景[J]. 高教探索,2002(3):82-84.
- [5] 金文哲. 中国第三部门发展动力机制研究[M]. 长春:东北师范大学出版社,2002:25.
- [6] 陈洁. 发展教育中介组织的若干思考[J]. 教育发展研究,2004(7):62-65.
- [7] 司林波. 社会中介组织:作用、问题与对策[J]. 学会,2007(11):15-16.

[责任编辑:夏畅兰]