

教育中介组织与政府管理

肖 云 王 骥

(华中科技大学教育科学研究院 武汉 430074)

〔摘要〕 教育中介组织作为推进高等教育管理科学化、民主化的有效组织形式,既具一般组织的性质和特征,又具自身独有的权限和特征。试图从教育中介组织独有特性出发,探讨政府对其相应的管理。

〔关键词〕 教育中介组织 政府管理 〔中图分类号〕 G1

〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-7857(2004)10-0061-03

EDUCATIONAL MEDI-ORGANIZATION AND GOVERNMENT ADMINISTRATION

XIAO Yun WANG Ji

(School of Education, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: As an effective means for improving scientific and democratization of higher education management, Educational medi-organization has feature and the nature of general organization, and again has its own unique feature and authority. Through explicating several unique property of educational medi-organization, the article discussed government's corresponding administration for it.

Key Words: educational medi-organization, government administration

CLC Number: G

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2004)10-0061-03

民主化是当代的政治特征,其基本意义之一就是政治权力日益从政治国家返还公民社会。对政府权力的限制和国家职能的缩小,并不意味着社会公共权威的消失,只是这种公共权威日益建立在政府和公民相互合作的基础之上^[1]。在高等教育领域,教育中介组织是实现这种公共权威的民主化形式。当然,适应不同的社会需求会产生不同性质、地位、作用和功能的教育中介组织。以1994年国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》为契机,我国教育中介组织呈现蓬勃发展之势,种类繁多、形式多样。对于究竟存在多少教育中介组织,目前并无完整确切的统计,但毫无疑问,教育中介组织在我国的高等教育领域会扮演越来越重要的角色,尤其是对于政府职能的转变将会起到很大的作用。在高等教育管理上,政府既要依赖教育中介组织更好地、更有效地推行其行政决策,实现其管理高等学校的目的,又不可以干涉高校的办学自主权。教育中介组织体现出对政府管理高等教育的一种参与、监督和制约。与此同时,政府也会对教育中介组织进行调控与管理。但针对不同类型的教育中介组织,如何既要保证其必要的自治条件,又能对其进行有效的管理,这是高等教育管理中的一个新问题。

1 政府管理教育中介组织的必要性

1.1 教育中介组织拥有一定的公共权力 教育中介组织是在政府与高校、市场与高校之间建立的一种能彼此沟

通协调的机构,它可以使高等教育既能接受政府的引导和市场的调节,又与它们保持一定的距离。教育中介组织的功能主要包括以下几方面。

(1)桥梁作用,即在高校与政府和与市场之间起沟通、联结、协调的作用,密切两者的关系。

(2)缓冲作用,即使高校与政府和与市场之间有一个缓冲地带,减少两者的矛盾和冲突。

(3)服务作用,即提供咨询、资源、销售等服务,以减少运行成本,提高经济和社会效益。

(4)监督作用,即利用评估、仲裁、信息反馈等手段,对行业行为进行规范和监督,形成自我约束的机制,使行业运作更加公正、公平、公开。

(5)资源配置作用,即通过信息服务、评估等,使社会资源得以合理配置,避免资源分布的失衡^[2]。教育中介组织(尤其是连接政府和高校的中介组织)要想切实起到这些作用,必然要分担一部分政府管理职能,而要想真正分担一部分政府管理职能,就必然要享有相应的管理权力。权力的来源主要包括政府的委托、法律的授权和组织自身的章程。

但是,权力无疑是把“双刃剑”。只要是一种能影响他人的权利义务的权力,就必然有对他人造成不利影响的可能性,中介组织也具有所有权力的共同之处,即存在被滥用的可能性。在人们的传统观念之中,好像只有政府权力才需要防止滥用,需要监督和制约,而忽视了对公共权力的监督和制约。正如律师事务所可能出“假证明”、会计事务所可能做

收稿日期:2004-09-12。

作者简介:肖云,女,1977~,武汉市华中科技大学教育科学研究院(430074),主要从事高等教育管理研究,E-mail:xylittlefish@126.com。

“假帐”、证券交易所可能散布“假消息”一样,教育评估中介也可能做出“假评估”。

1.2 教育中介组织的公益性和营利性 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。”^[3]但是正如在高等教育领域中营利性学校日益蓬勃发展一样,教育中介组织的发展也是日趋多样化,并不是单一的非营利组织。事实上,中介组织分为两类:社会中介组织和市场中介组织。社会中介组织主要是沟通政府与经济主体之间的关系,如行业协会、商会等,具有非营利性质;市场中介组织主要是在经济主体之间起联结作用,如律师事务所、资信评估事务所等,具有营利性质。通常人们认为教育中介组织属于社会中介组织,因而是非营利的。事实上这种认识是不全面的。一般认为,教育中介组织有以下几类: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^[4]。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注册的机构,接受物价部门、税务部门的监督。”^[5]还有,“中华华育发展总公司本身就是一个企业,其 ISO9000 系列教育质量认证业务是公司产品之一,学校或教育机构通过 ISO9000 认证的咨询服务市场价格平均为 10 万元。”^[6]而我国目前并没有对接受教育评估的服务价格做出任何规定。

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。对于营利性的教育中介组织,政府加强对其管理是不言而喻的,比如说近年来,教育部一再加强对于留学中介机构的管理,“为加强自费出国留学中介机构监管,保护自费出国留学人员利益,打击转借资质、变相挂靠等非法中介活动,教育部公布了 270 家自费出国留学中介机构法定代表人、办公地址等核心资质情况。”^[7]对于非营利的教育中介组织,情况可能更为复杂。作为一个独立于政府又要超然于市场的社会组织,生存经费从何而来?“为了生存和发展,非营利组织不得不走市场化之路。欧美国家最近的一个发展趋势是,非营利组织越来越像市场组织。”^[8]若非营利组织可以以市场化经营为过程或者手段,但仍然不以营利为目的,这当中的“猫腻”肯定不会少!有人曾经严厉地批评过广东科学管理学院武书连课题组的“中国大学排名”的商业化目的。“显然中国大学排名已不单纯是发布科研成果,而是通过高考参考图书市场将其商业化!”^[9]

1.3 教育中介组织的自律性 教育中介组织无论是作为一种协调政府与高校关系的团体,还是一种更有效地提供公共物品或服务的组织,它最基本的特征就在于它的独立性。它是依法建立、具有独立法人地位的机构,其运作是自主的,所连接的两端不可随意干涉其执业行为。教育中介组织不听命于任何一方,不受任何一方的控制,处于“中间人”和“裁判”的位置。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,保持中立和公正。因此,教育中介组织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。

但是自律的形成有赖于他律,中介组织的自律机制的

形成及良好运转也必然要求外部机制的约束和监督,即他律的存在和实施。否则,本来是为了维护社会公众利益和成员利益而产生的中介组织,恰恰也可能危害社会公众利益及其成员利益。我国的教育中介组织中的评估中介、拨款中介、咨询中介、人才信息交流中介、后勤服务中介等都是信息集散地,这些组织完全有可能利用其掌握的信息来垄断行业。就我国的实际情况而言,这种情况可能更严重,因为大部分的教育中介组织都是从以前的政府机构转变过来的。比如我国目前主要的教育评估中介机构:高等学校设置评议委员会、广东省学位委员会、上海教育评估院、江苏省教育评估院等,大多是从以前的政府组织转变过来的,其官方色彩很浓厚,极容易利用政府的背景,实行行业垄断。笔者以为,这种垄断既会使这些本应“独立”发挥作用的中介组织缺乏自立和自律环境,又会形成不公平竞争环境。其结果是我国民间教育中介组织难以发展,整个教育中介组织系统市场竞争力和质量也难以提高。另外,教育中介组织也可能对其成员的利益产生伤害。“我们的咨询业务承担着一定风险,因为如果客户未能通过 ISO9000 认证,我们是要退费的。”^[10]很显然,这当中可能会产生纠纷,那么学校的利益谁来保证?咨询中介、人才信息交流中介、后勤服务中介等也会涉及到同样的问题。

还有,教育中介组织具有专业性的特征。高等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,而我国却没有关于此类组织人员从业资格认证的规定。总之,作为新生事物的教育中介组织也决不是“净土”一片,从本质特征上来说它也是利益团体的一种,也会犯种种“毛病”。因此,必须在教育中介组织之上设立管理监督机构,而政府要义无反顾地承担这一责任。

2 政府对教育中介组织的管理

通过以上对教育中介组织的分析,我们知道政府必须对其进行管理,但是,政府如何去管理?如何既保证教育中介组织的自治又能对其进行有效的管理?如何管理不同类型的教育中介组织?是宏观管理还是微观管理?是间接管理还是直接管理?目前,政府管理教育中介组织的现状可以说是“胡子眉毛一把抓”的管理方式。这种管理方式既不能保证教育中介组织的自主权,发挥不出其应有的作用,政府也不能有效地实现管理目的,是一种“双输”的局面。要想教育中介组织真正成为协调社会、高校、市场之间的左右手,政府迫切需要转变其管理方式。

2.1 立法调控 法律无疑是政府管理中介组织的最有效的手段。我国现行法律文件中虽有一些涉及中介组织,但从整体上看我国对中介组织的立法并不完善。在十届全国人大一次会议上,李晓方等 31 名代表提议制定中介组织法。到目前为止,我国还没有统一的中介组织法,与此相关的仅有《社会团体登记管理条例》、《企业法人管理条例》等,但更多的是行业法,比如《律师法》、《证券法》等。这些行业法当中有些对于中介组织有详细的规定,有的比较笼统,有的则没有涉及。在教育领域,《高等教育法》中基本没有涉及到中介组织的规定,但地方机关的一些规定,如《浙江省人才市场中介组织管理办法》、《北京市合法留学服务机构诚信公约》等则有所涉及。总的来说,我国目前对于教育中介

组织的立法还十分零散,这些法律法规对于中介组织的基本地位以及和政府的关系没有进行详细的规范;从内容上看对于咨询中介和人才信息交流中介规定的较多,但对于评估中介和后勤服务中介则没有涉及。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,也可以对于现有的进行修订,如在《普通高等学校教育评估暂行规定》中可以增加对于评估中介的规定。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管理范围,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,为政府的管理奠定基础。

2.2 统一规划,分类管理 就目前来看,政府对于中介组织实行的是“双重审查许可制”,即申请成立中介组织的发起人首先向政府主管部门提交有关材料,审核同意后,方可持同意的审批文件到社团管理部门或工商管理部门登记。中介组织要接受主管部门和登记部门或其他部门的多方管理。例如,教育中介组织先要到教委申请,然后营利性质的到工商部门登记,非营利性质的到民政部门登记。这种管理方式会导致管理的政府机构相互之间缺乏交流和沟通。比如,对上海市留学中介机构进行管理和监督的就有3家政府机构:教育委员会国际交流处、公安局和工商管理局。这可能会造成“谁管谁也不管”,或者“有好处就管,无好处就不管”的局面。还有另外一个问题,正如前面所述,教育中介组织的发展呈现多元化的趋势,在我国已经出现的有评估中介、咨询中介、人才信息中介和后勤服务中介,这当中既可能有营利性质的市场中介组织,也可能有以非营利性为目的的社会中介组织。而政府在管理上并没有严格地区分,呈现出简单化的趋势,比如说,认为评估中介应该是非营利性质的,而人才信息中介应该是营利的。这种不加区别的简单的管理使得政府主管部门无法了解一些教育中介组织的目的和功能到底是什么。因此,政府应依据教育发展需要,对教育中介组织进行统一规划,使中介组织有层次、有重点、分步骤地健康发展,避免一哄而起的现象。其次,政府应该对不同性质和不同功能的教育中介组织进行分类管理,登记管理部门与教委之间既要有分工,又要有合作,各司其职、各负其责,分层领导、分部门负责,形成一个有序的分层分类管理体系。

2.3 间接管理和直接管理相结合 政府有权对中介组织的日常业务活动进行管理,内容主要包括业务指导、日常管理和监督检查等。但是目前政府对教育中介组织的管理可以说是无处不在、无所不包,从人员安排、业务工作到日常管理等。在这种严格的控制和广泛干预的管理体制之下,政府既不能管好教育中介组织,也不能发挥其应有的作用。政府管理教育中介的体制必须有所改变,减少政府对教育

中介的直接管理、具体管理,具体地说就是减少业务指导、日常管理,增加监督检查。比如说评估中介,政府可以设立高等教育督导团,负责对评估中介机构所实施的评估和后续评估过程和结果进行监督、复查,充当“元评估”的角色。但是减少政府的直接管理、具体管理并不意味着没有具体管理,政府仍然要随时了解其情况并提供政策等方面的服务,因而要建立互动和协调机制。比如政府应该定期或不定期地举行汇报会或小型座谈会,或制订定期走访制度等。

2.4 自律管理和他律管理相结合

市场经济是法制经济,也是信用经济,加强中介组织的诚信建设尤为重要。目前教育中介组织的诚信状况以及服务质量差、效率低下,其提供信息的真实程度因其挂靠政府行政部门易受到公众怀疑;而市场中介组织由于缺乏相应的监督和管理,违规乱纪现象也较为严重。因此,政府要实现对教育中介组织的管理就必须建立起完善的信用系统。一方面要推动教育中介组织深化内部改革,实行从业人员个人信用的等级升降制度,加强职业道德建设,建立起中介组织自我约束、自我发展、自我完善的自律机制;另一方面,政府和社会都要建立起相应的外部管理监督机制,加紧建立中介组织的信用档案,并通过舆论营造良好的社会信用大环境,以“他律”促进“自律”,从而提高整个教育中介信用程度和服务水平。

总之,对教育中介组织,政府要转变管理方式,即从直接、微观管理为主转变到以间接、宏观管理为主,加强监督与指导,减少对其内部运作的干涉,以政府的“他律”促进其自律水平的提高,从而真正发挥出我国教育中介组织应有的作用。

参考文献(References)

- [1] 闵维方主编. 高等教育运行机制研究[M]. 北京:人民教育出版社, 2002. 89
- [2] 杨移贻. 中介组织:现代高等教育管理的重要一环[J]. 高等教育研究, 2003(4)
- [3][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)
- [5] 杨晓江. 高等教育评估机构的历史使命[J]. 中国高等教育评估, 2002(4)
- [6][10] 全国唯一专门从事教育行业 ISO9000 质量管理体系认证咨询部门 [C]. <http://www.china-huayu.com.cn/bumenjieshao/bumenjieshao-zixun.htm>.
- [7] 教育部公布 270 家自费出国留学中介机构的核心资质[C]. http://news3.xinhuanet.com/newscenter/2004-02/05/content_1299547.htm.
- [8] 柯佑祥. 非营利组织视角下的民办高等教育盈利[J]. 高等教育研究, 2002(1)
- [9] 顾海兵. 陷入误区且步入禁区的中国大学排名[J]. 中国高等教育, 2003(7)

(责任编辑 肖庆山)

本刊专题约稿启事

本刊 2005 年将开辟“青藏铁路建设专题”、“空间科学发展专题”、“淮河综合治理专题”、“基础研究最新进展专题”、“电子垃圾治理专题”、“艾滋病最新防治成果专题”、“绿色奥运专题”、“土地资源保护专题”、“全面建设小康社会”等专题栏目。诚望广大科技工作者就上述专题赐稿本刊。本刊尤其欢迎一线科技人员就上述专题撰写原创性学术论文和反映上述专题国际最新研究进展的综述性论文。

本刊编辑部