

DOI: 10.3969/j.issn.1672-8874.2010.04.021

· 教育管理 ·

# 质量保证：政府与高等教育评估机构博弈中的建构

王向红

(长沙大学 高教所, 湖南 长沙 410003)

**[摘要]** 我国政府与高等教育评估机构的博弈经历了由“重合”到“较量”，再到“合作”的过程。当前两者的博弈呈现出“主与从”、“一与多”的特征，带来了一些不可避免的问题。为了解决这些问题，达到博弈双方的“纳什均衡”，保证高等教育评估质量和高等教育质量，急需在进一步转化政府职能、进一步培育高等教育评估机构市场、提高高校自主选择评估机构的权力等方面采取积极行动。

**[关键词]** 质量保证；博弈；政府；高等教育评估机构；建构

**[中图分类号]** G649.21 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-8874(2010)04-0068-03

## Quality Assurance: the Construction in the Game of the Government and the Higher Education Evaluation Organization

WANG Xiang-hong

(Changsha College, Changsha 410003, China)

**Abstract:** The game of the government and the higher education evaluation organizations has undergone the process from “coincidence” to “competition”, and finally to “cooperation”. Currently, the game presenting the characteristics of “principal and subordinative”, and “one and many”, has caused some problems. In order to solve these problems, and achieve “Nash equilibrium” for both sides, to assure higher educational evaluation quality and higher education quality, some positive measures should be taken, such as further transforming the governmental function, further developing the higher education appraisal organization market, enhancing the university’s authority to independently choose the evaluation organizations.

**Key words:** quality assurance; gambling game; the government; the higher education evaluation organization; the construction

20世纪80年代末以来，尤其是1998年联合国教科文组织（UNESCO）在巴黎召开首次世界高等教育大会以来，质量成为21世纪国际高等教育政策与行动中的核心理念之一。国际高等教育领域兴起了一场影响广泛的质量保障运动。正如美国质量管理协会理事长哈灵顿博士所言：“现在正在进行第三次世界大战，不是军事冲突，而是质量战。”<sup>[1]</sup>作为高等教育管理方式和高等教育质量保障手段的高等教育评估，如果评估本身的质量难以得到保证，那么，以评估为基础由政府、高校、学生、家长、用人单位、普通公民等的决策和行为选择质量以及高等教育质量就难以得到保障与提高。高等教育评估质量和高等教育质量保证日益成为社会的焦点问题。本文从博弈论视角来探讨这个问题。博弈论<sup>[2]</sup>（Game Theory）是解决理性决策主体之间发生冲突时的决策问题及均衡问题的理论，它试图把错综复杂的关系理性化、抽象化，更精确地刻画事物变化发展的逻辑。

### 一、我国政府与高等教育评估机构的博弈演变过程

我国政府与高等教育评估机构的博弈经历了由“重合”到“较量”，再到“合作”的演变过程。

1、政府与高等教育评估机构之间的“重合”，没有形成真正的博弈

建国后至1985年前，我国高等教育评估处于零星开展时期。虽然在《中共中央关于教育体制改革的决定》中首次提出“教育管理部门还要组织教育界、知识界和用人单位定期对高等学校的办学水平进行评估”，但由于政府高度集权，高等教育评估几乎都由政府具体管理、组织、实施，评估机构就是政府相关部门，没有独立于政府之外的专门的评估机构。政府与高等教育评估机构的活动范围与利益边界充分“重合”，没有分离。

从博弈论来看，形成博弈关系至少需要两个缺一不可

**[收稿日期]** 2010-10-13

**[基金项目]** 湖南省教育厅青年重点项目（08B007）

**[作者简介]** 王向红（1975-），女，湖南娄底人，长沙学院高教所副教授，博士，研究方向为教育评价、教育管理。

的前提。其一，博弈各方都有自己独立的利益和目标，拥有独立做出决策的自主权；其二，博弈各方又是相互联系和相互依赖的，一方的行为直接影响对方的行为和目标的实现。用这两个前提或标准来衡量我国该时期的政府和高等教育评估机构，两者不可能构成博弈关系。因此，1985年以前，或者更严格地说，1993年以前，政府与高等教育评估机构的博弈关系没有真正形成。

2、政府与高等教育评估机构之间的“较量”，开始形成真正的博弈

1993年广东管理科学研究院在《广东科技报》上发布了第一个大学排行榜，我国民间评估机构才开始出现。随后几年，上海教育评估事务所、江苏省教育评估院、上海教育评估院、广东教育评价中心、云南、辽宁等教育评估机构相继成立，开始承担高等教育评估。另外，中国网大、中国校友会等中国大学排行榜相继出现。上海交通大学、浙江大学分别于2003年、2006年发布世界大学排行榜。随着政府职能的进一步转化，随着专门的高等教育评估机构的不断出现及其社会影响不断扩大，尤其在市场经济背景下，评估机构逐渐成为具有法人地位的自主评估主体，政府与高等教育评估机构之间的活动边界开始分离，提供了两者之间形成博弈关系的前提条件。高等教育评估机构不再像前段时期那样只是政府的附庸，而成为与政府相互较量的对手。由此，政府与高等教育评估机构的博弈关系开始生成。博弈关系的形成，影响着政府与高等教育评估机构两个博弈主体的行为策略，从而对高等教育评估质量、高等教育质量保证乃至对整个高等教育治理都产生较大的影响。

然而，由于我国的特殊国情，某些高等教育行政部门设立了相关的高等教育评估机构。例如，教育部所属的教育教学评估中心，国务院学位委员会和教育部所属的学位与研究生教育评估所。这些评估机构与政府有着千丝万缕的联系，由于其垄断地位，其它民间高等教育评估机构难以进入这些评估领域。正是由于我国高等教育评估市场不是很成熟，政府的权力过大，两者之间暂时难以形成理想的博弈状态。但不管如何，政府与高等教育评估机构之间开始形成真正的博弈，双方的博弈行为与选择对高等教育评估质量、高等教育质量的保证与提高产生一定的影响。

3、政府与高等教育评估机构之间的“合作”，形成理想的博弈状态

随着我国高等教育评估机构市场的进一步发展完善，民间评估机构获得更大的发展。随着我国政府职能的进一步转化，政府对大学的控制与干预更多地体现在宏观的政策导向而不是具体的微观管理上，在政府对大学的控制，不再存在一条明显的分界线，而存在一个“缓冲地带”，包括高等教育评估机构在内的社会中介组织，就充满着这个“缓冲地带”。在这种状况下，在政府与高等教育评估机构的博弈中，博弈双方作为“理性决策者”，有三种策略和行为选择：其一，评估自治拒绝政府干预；其二，适度评估自由与适度政府干预；其三，政府干预压制评估自由。选择第一种策略，高等教育评估机构是最自由的，没有外部适当的监督与审查，但评估质量不一定能得到保证，也缺乏政府资助。选择第三种策略，高等教育评估机构最不自由，

几乎由政府统包统管，或直接由政府组织实施评估，评估质量不一定能得到保证和提高，但能得到政府充分的资助。显然，这两种策略都很极端，都不是理想状态。评估自由与获得资助或资源都是高等教育评估机构不能随意放弃的两个重要因素。因此，评估机构作为理性的博弈者，在多次博弈后，必然选择第二种策略。作为回应，在多次博弈后，政府在博弈策略的选择上，也避开极端的策略选择，采取可获得最大利益的博弈策略，即在保持高等教育评估机构适度评估自由，同时对它们进行适度宏观指导与干预。这样，政府既能有效地控制高等教育评估机构的评估质量和发展方向，又能保持评估机构的评估自由；同时又能获取自己所需要的高等教育评估信息和评估结果，为高等教育管理、决策、拨款等方面服务，从而更好的保证高等教育质量。于是，政府与高等教育评估机构在长期的博弈过程中形成一种“合作”的态势，即达到“纳什均衡”。“纳什均衡”是指“每个博弈参与者都确信，在给定其他参与者战略决定的情况下，他选择了最优战略以回应对手的策略。”<sup>[3]</sup>此时，政府与高等教育评估机构都认为，在对方的策略下，自己现有的策略是最好的策略。在“纳什均衡点”上每一个理性的参与者都不会有单独改变策略的冲动，从而形成博弈双方之间平衡、合作的态势。

上述政府与高等教育评估机构博弈双方所达到的“纳什均衡”，是一种理想的状态，是博弈双方的一种合作状态，是长期博弈的结果。在我国当前的国情下，博弈双方要达到这种理想状态，还有一段漫漫长路。

## 二、当前我国政府与高等教育评估机构之间的博弈存在的问题

在我国当前的国情下，政府与高等教育评估机构的博弈呈现出“主与从”、“一与多”<sup>[4]</sup>的特征，呈现出以下问题。

### 1、“主-从博弈”引起的问题

在我国，政府是高等教育政策、法规、制度、经费等资源的主要供应者和高等教育事业的主要管理者，手中握有各种权力和调控手段；而高等教育评估机构只是在政府提供的资源环境下受调控管理的附属机构、中介结构或民间机构。在这种规定性的事实前提下，虽然政府和评估机构都作为博弈主体，但分别处在主导和从属的位置上。因此，两者之间的博弈是一种“主-从博弈”。

在博弈中，由于政府权力太大，政府权力对高等教育评估机构相关事务的干预与调节，不仅没有克服高等教育评估市场和高等教育管理的缺陷，反而阻碍和限制了评估市场功能和评估机构职能的正常发挥，没有有效地保证高等教育评估质量和高等教育质量，反而引起“政府失灵”。它一方面表现为政府无效干预，即政府对高等教育评估机构宏观调控的范围和力度不足或方式选择失当；另一方面表现为政府过度干预，即政府对高等教育评估机构干预的范围与力度超过了弥补评估市场失灵和维持评估市场机制正常运行的合理需要。对此，高等教育评估机构有两个相应的博弈策略：一是以“评估自主权”为由与政府进行权力博弈，反对正常的政府监督与审查，以争取更大的权力空间；二是以“市场原则”为由漠视必要的评估操守，或

采取偷懒行为,或弄虚作假,以争取更多的资源和活动空间。这两种策略,都能导致高等教育评估机构的“评估失灵”。无论是“政府失灵”还是“评估失灵”,都导致高等教育评估质量不高,难以实现保证高等教育质量的目的。

## 2、“一—多博弈”引起的问题

在政府与高等教育评估机构的博弈中,政府作为博弈的一方,而博弈的另一方不仅仅是一个高等教育评估机构,而是多个高等教育评估机构。每个评估机构都是一个与政府博弈的主体,且每个评估机构彼此之间存在着既合作又竞争的关系。因此,政府与高等教育评估机构的博弈是一种“一—多博弈”,其特征主要体现在“集中——分散决策”以及“对总量限定的资源竞争”两方面。政府以规划、立项、审批、评定、发布政策等形式,将保证提高高等教育评估质量的目标实现与资源配置捆绑在一起。众多的高等教育评估机构,都围绕着有限的资源开展竞争,各自决定着各自的评估行为、评估质量等。在我国现行的体制下,政府与高等教育评估机构“一与多”的博弈特征不可避免地导致以下的问题。

这种“一—多博弈”,意味着政府保证提高高等教育和高等教育评估质量的目标必须经过一个转化的过程,成为各个高等教育评估机构的行为目标之后再整合起来才能实现,而不是由政府行为直接实现。当政府的目标转化为各高等教育评估机构实际的目标并指导实际的评估行为时,博弈中的决策就由集中走向分散。各评估机构基于自身利益最大化原则而进行决策和选择评估行为,并不都是以追求整个高等教育评估质量和整个高等教育质量的保证和提高为目标。因此,各评估机构的目标之和,可能与政府期望的目的相一致,也可能偏离甚至背离政府目标,即各高等教育评估机构的实际目标之和并不总是等于政府的期望目标。

在市场经济体制中,各高等教育评估机构由于相互竞争而不断扩张,其目的是为自己获得最大的利润、占有更多的资源、赢得最大的发展空间和市场空间。这是评估机构作为一个独立的法人实体自身发展的内在逻辑和必然的趋势。又加之,政府投入的资源是有限的,而对总量限定的资源竞争是一种“排他性竞争”。为了从政府手中获取更多的资源,政府强调什么,高等教育评估机构就会强调什么,从而忽视高等教育评估质量和高等教育质量的保证与提高。

综上所述,我国政府与高等教育评估机构的博弈还远没达到双方均衡的理想态势。在博弈中,双方都自以为自己的策略是最优策略,使一些相互间的策略选择陷入“囚徒困境”,从而导致博弈中存在诸多的问题。这些问题,既是双方博弈“不充分”的体现,又是博弈双方“策略选择失当”的表现。

## 三、对策与建议

### 1、进一步转化政府职能,变“直接评估”为“宏观调控”

政府在高等教育评估内部事务的越位,导致了在评估外部公共领域的缺位。政府应定位于对高等教育评估的宏观调控,间接参与评估活动,而非直接从事高等教育评估活动。政府应尽快建立高等教育评估质量保证机构,认可、

监督评估机构和评估人员,只有获得认可的评估机构、评估人员才有资格开展高等教育评估活动。例如,可以考虑教育部教育教学评估中心从实际的评估事务中脱身,转变为高等教育评估质量保证机构,通过认可和监督手段,从一开始就杜绝质量低劣的评估机构、评估人员参与评估,保证提高评估质量。而且,加大对高等教育评估机构的监管,防止其为了追求自身的利益而出现的作假或懒惰行为,并给予足够大的惩罚,以确保评估质量以及评估的权威性,实现评估的目的和功能。

### 2、进一步培育高等教育评估机构市场,明确评估权力与社会责任对等

政府与高等教育评估机构之间的博弈要达到纳什均衡,实现保证高等教育评估质量和高等教育质量的目的,我国应进一步培育高等教育评估机构市场。在当前的情况下,尤其要把原来挂靠在相关高等教育行政部门的高等教育评估机构独立出来,让其成为真正的独立法人,成为民间评估机构。在此基础上,逐渐形成不同层次、不同类型、不同区域、不同专业的高校服务的评估机构。这些评估机构,形成一个相互竞争的评估市场,有利于促进高等教育评估质量和高等教育质量的保证与提高。另外,政府应赋予高等教育评估机构、评估人员应有的评估自由和评估权力。当然,评估机构、评估人员应对自己的评估行为、所提供的评估信息、所得出的评估结果承担应有的社会责任。而所承担的评估社会责任,基于良好的评估质量和实现评估的目的。

### 3、提高高校自主选择评估机构的权力,逐渐形成政府监管评估机构、评估机构评估高校、高校选择评估机构三者相互制衡的治理结构

政府与高等教育评估机构之间的博弈要达到纳什均衡,还与一个因素有关,即高校是否有主动申请评估的意识以及自主选择评估机构开展评估的权力。只有高校主动申请评估,自主选择高等教育评估机构,才能更好地发挥市场机制的作用,推动评估机构之间的竞争,促使评估机构保证并不断提高评估质量。在市场竞争的作用下,高等教育评估机构只有努力提高业务水平,保证并提高评估质量,获得良好的声誉,才会接到高校评估“订单”,否则,没有评估业务,难免被淘汰。在此基础上,逐渐形成政府监管评估机构、评估机构评估高校、高校选择评估机构三者相互制衡的治理结构,共同指向高等教育评估质量和高等教育质量的保证与提高。

## [参考文献]

- [1] 王新华,韩沁清.质量管理学[M].徐州:中国矿业大学出版社,1999.1.
- [2] 张良桥,冯从文.进化稳定均衡与纳什均衡:兼谈进化博弈理论的发展[J].经济科学,2001(3):103-111;张良桥.理性与有限理性:论经典博弈理论与进化博弈理论之关系[J].世界经济,2001(8):74-78.
- [3] 厉以宁.西方经济学[M].北京:高等教育出版社,2000.166.
- [4] 冯向东.高等教育结构:博弈中的建构[J].高等教育研究,2005(5):1-5.