

我国高等教育评估法律制度： 核心规范、问题审视与转向调整

李明磊

(北京理工大学 人文与社会科学学院, 北京 100081)

摘要:我国高等教育评估法律制度由不同位阶的规范性文件组成。高等教育评估确立了法律地位,评估行为实现了法制化,评估实践活动具备了法治保障,但也存在着评估法律规范调整滞后、评估法律制度缺乏统筹考量等问题。进入全面深化综合改革的新时代,高等教育评估法律发展面临着管办评分离、“放管服”改革以及深化新时代教育督导体制机制改革等制度变革宏观环境。新时代高等教育评估法在总体审视评估制度全面深化改革、评估立法可行性和联动性等方面基础上,进而从基本定位和关键性规范探讨其转向调整。高等教育评估法的基本定位要考虑评估法律关系多元化、评估法律位阶提升、政府评估权限规制等方面;关键性规范包括解决第三方评估机构的权力来源、建立评估认可制度和创设评估救济制度等。

关键词:高等教育;评估;法律;制度

中图分类号:G647 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-4519(2022)04-0124-08

DOI:10.14138/j.1001-4519.2022.04.012408

我国高等教育评估法律是评估活动探索的制度化产物,是推动评估实践科学规范发展及其治理现代化的重要保障,也是高等教育管理体制和督导制度的组成部分。高等教育评估法制化建设肇始于1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》,要求“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”,自此历经近40年的发展基本形成了覆盖不同层级和类别的高等教育及不同法律位阶的评估法体系^①。进入全面深化综合改革的新发展阶段,高等教育评估法律建设面临着管办评分离、“放管服”改革以及深化新时代教育督导体制机制改革等制度变革宏观环境,应努力建立符合国情、适应时代的中国特色高等教育评估法律制度体系。

一、高等教育评估法律制度核心规范

当前我国高等教育评估法律制度由法律、行政法规、行政规章等不同位阶的评估规范构成,覆盖了高职高专教育、本科生教育、研究生教育等不同层级以及民办教育、中外合作办学等不同类别的高等教育。整体上,高等教育评估法律主要以法律条款的形式载明于系列教育法律文件,是以《中华人民共和国教育法》(简称《教育法》)为根本、《中华人民共和国高等教育法》(简称《高等教育法》)为核心、《中华人民共和国职业教育法》(简称《职业教育法》)和《中华人民共和国民办教育促进法》(简称《民办教育促进法》)为重要组成的体系。因此,高等教育评估确立了法律地位,评估实践活动实现了有法可依和法治保障。

收稿日期:2022-07-01

基金项目:国家社会科学基金教育学青年课题“基于管办评分离的高等教育评估体系发展研究”(CGA160171)

作者简介:李明磊,北京理工大学人文与社会科学学院副研究员,研究方向为高等教育政策与评估。

①法和法律虽在学理上有区别,但可依据具体语境和习惯适宜选择使用。本文同时使用评估法律和评估法两种称谓。

高等教育评估法律属于最高法律位阶的评估规范性文件。第一,《教育法》是我国规范教育评估活动的基本法,统领其他教育法律、法规和规章等评估法,主要调整教育评估行政法律关系。1995年《教育法》规定“国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度。”即国家有权利按照法律规定作出“实行教育评估制度”的行为,这也是高等教育评估法律的根本性依据。第二,《高等教育法》是主要调整高等教育领域的教育评估法律关系的法。相比1998年制定通过的首版法律,2015年该部法律作出了较大的修正,规定“教育行政部门负责组织专家或者委托第三方专业机构对高等学校的办学水平、效益和教育质量进行评估。”首版法律规范重在阐明教育行政部门的监督和评估是高等学校应承担的法定义务。2015年版法律规范规定高校不仅应建立校内评估制度,还应接受政府的外部评估,更为重要的是法律上明确了第三方专业机构可受托评估高校的法定权利。另外,职业教育和民办教育领域对教育评估开展了立法规定。1996年《职业教育法》、2002年《民办教育促进法》等制定相关条款规范教育行政部门、高等职业教育、民办教育的评估法律关系。

高等教育评估法规是由国务院通过的以国务院令形式存在的评估规范性文件,基本是以法律条文形式载明于法规性文件。最早涉及评估的法规是1986年颁布的《高等教育管理职责暂行规定》,赋予中央教育行政部门及有关部门、省级政府具有检查评估高等学校的法定权利。其次,随着《民办教育促进法》修正,《民办教育促进法实施条例》于2021年修订,相关规范明晰了第三方机构实施评估的权利。另外,2003年《中外合作办学条例》法规条款将中外合作办学机构纳入评估法律规范之中。

高等教育评估规章是由国家教育行政部门通过的以行政部门令形式发布的规范性文件。现有评估行政规章规范包括以单行法形式制定的规范性文件以及其他教育规章中若干法律条款。首先,原国家教委于1990年颁布实行《普通高等学校教育评估暂行规定》(简称《评估暂行规定》)。《评估暂行规定》是以20世纪80年代中期到90年代间开展的高等教育评估试点工作为基础制定的规范性文件,是计划经济体制下高等教育评估的实践认识和意识产物。在一定历史时期该评估规章发挥了推动、规范评估实践的显著功效,是高等教育评估规范化、法制化之路的开端。值得一提的是,依照《评估暂行规定》,原国家建设部于1994年制定了建筑类教育评估规章《高等学校建筑类专业教育评估暂行规定》(该规定已撤销)。其次,涉及中外合作办学、民办高校、独立学院等各类高等教育的规章性文件规定了相关评估规范。此外,1999年教育部制定了《关于实施〈中华人民共和国高等教育法〉若干问题的意见》,是对《高等教育法》相关法律规范内涵和外延的解释,具体规定了评估的法定主体、组织方式以及国家和省级教育行政部门的评估职权。据此,国家教育行政部门承担评估的管理职权和评估办法的制定权力,省级教育行政部门行使评估的实施权力,同时赋予教育行政部门评估行政行为以很大空间的自由裁量权力。

除上述重要法律规范性文件外,我国还制定了涉及高等教育评估的若干政策文件,囊括了评估制度、评估组织、评估标准等方面,支撑了评估法律规范的执行。

二、高等教育评估法律制度问题审视

我国高等教育评估法律制度是随着评估实践需要而逐步建设健全的。当前高等教育评估法体系的核心法律规范主要是在计划经济体制下或向市场经济体制转轨的过程中产生的,总体上是适应高度集中的高等教育管理体制。

(一)高等教育评估法律制度存在的主要问题

1. 高等教育评估法律规范调整滞后

高等教育评估法大都使用法律条文的形式,仅有一部行政规章级别的评估单行法,这种状态将带来评估法制架构极易受到整体教育法制发展的影响。教育法体系调整滞后将影响各位阶教育法律中涉及评估的法律条款修正。教育法是基于当时我国经济社会发展状况和教育发展水平制定,一定程度上受限

于立法者对教育规律的思想认识水平和研制教育法的思维视野^①。教育法制潜藏的法理性思想无法满足教育全面深化改革发展的时代要求,而在高质量发展为核心目标的高等教育内涵式发展新阶段,教育评估法体系应发挥助力高等教育改革发展、调节高等教育利益配置和促进高等教育治理体系现代化的作用。

在评估制度建设过程中,国家专门制定评估政策推动高等教育评估科学化、规范化发展。高等教育评估政策虽有重大创新性、高度前瞻性,但是未能采用立法形式制定,降低了制度规定的约束力和稳定性。国家学位委员会于2005年发布《关于开展对博士、硕士点定期评估的几点意见》,2014年出台《关于加强学位与研究生教育质量保证和监督体系建设的意见》《学位授权点合格评估办法》等兼具规划和实施的政策文件。教育部相继于1998年和2011年制定了本科教育评估领域的代表性政策,即《关于进一步做好普通高等学校本科教学工作评价的若干意见》《关于普通高等学校本科教学评估工作的意见》。这些政策较多规定了评估技术性规范,而对于评估法律关系主体及其权责的规定则较为粗略。

实际上,2021年《教育部现行有效规章目录》公告列示了《评估暂行规定》,可见这部评估单行法依然具有法律效力。但不可否认的是《评估暂行规定》日益面临着质疑和失效的危机。这部规章起始于政府全面控制高等教育的制度环境,也是高等教育评估工作有法可依的法制基础,开启了国家使用法律规制评估行为、通过法律调整评估社会关系的法制思维。长期实践运行中,该规章逐渐显现出“难以恪尽承上启下之责、未能发挥基本立法之效、尚未形成有章可循之基、难以彰显导引发展之功”^②等缺陷。《评估暂行规定》定位于部门规章的规范性文件,法律位阶较低和法律效力范围有限,其条文大多涉及操作层面的规范,另有部分条文规范随着评估发展已失去效力。此外,该规章规定的评估决策主体和执行主体的权利、义务和责任不甚明确、边界模糊,从根本上制约了高等教育评估体系良性运行机制的形成。

2. 高等教育评估法律制度缺乏统筹考量

整体上看,高等教育评估法制欠缺对各层级、各类别教育评估活动的统筹考虑。高等教育评估法的规范性条文散落在各领域教育法律中,涉及民办教育、职业教育、中外合作办学、独立学院等,一定程度上说明我国高等教育评估尚未形成统一的立法价值取向。高等教育评估法制的离散状态使不同级别的教育行政部门及其内部不同职能部门各自制订评估政策并指导开展评估活动,引致高等教育评估法制的严整性和权威性下降。另一方面教育评估政策出于实践探索的目的可能与现存教育评估法律规范造成一定的矛盾和冲突。改革实践中,政府很难摒弃不合时宜的评估行政权力,因此倾向于按照评估政策开展行政管理,致使相关教育法律规范“束之高阁”。继而由政府解释的评估规范弹性空间较大,政府的评估剩余权力过多,不利于建构稳定的、可预期的评估行政法律关系。

其次,不同位阶的评估法律之间缺乏有序衔接。现有评估法律法规处于上位法层面,由于缺乏法规、规章等下位法支撑,导致部分法律规范很难落实落地,更难以转化为有效制度及运行机制。现实中高等教育评估政策的相关评估规定又缺乏上位法规范的支持,即出现了评估政策“领先于”评估法律。而改变这种局面,亟需立法部门适时审查、综合考虑评估政策和法律,将相对成熟的评估政策通过立法成为评估法律。

综上,高等教育评估法体系的合理性和科学性不容乐观,需要在当前宏观制度改革下重新审视。

(二) 高等教育评估法的总体审视

进入新时代,我国高等教育管理体制面临着深入推进管办评分离、“放管服”改革以及深化新时代教育督导体制机制改革等重大制度创新。鉴于评估法体系存在的问题及适应管理体制全面深化改革需求,须从总体上审视新时代高等教育评估制度建设和评估立法相关议题。

^①李明磊,王战军.高等教育质量治理:从基本概念到体系组成[J].天津大学学报(社会科学版),2013,(2):173-177.

^②尹晓敏,苏根良.我国高等教育评估法制化研究[J].现代教育管理,2009,(1):58-61.

1. 高等教育评估制度进入全面深化改革时代

管办评分离、“放管服”改革是新时代高等教育管理体制变革的核心和主线,尤其是管办评分离将重塑我国高等教育评估制度。2013年,党的十八届三中全会通过《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”。为贯彻全面深化改革部署以及建立政府、高校和社会的新型关系,政府行政部门制定了《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》《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》。国家从宏观上构建“管”“办”“评”三者权力适度分离的框架和策略,将“评”提升至和“管”“办”同等权力地位的高度。管办评分离的高等教育评估治理体系涵盖“政府评”“社会评”和“高校评”等^①，“政府评”代表着政府规制、监管高校办学水平和效益、教育质量的法定职责;“社会评”意味着社会利益相关方、社会组织等实质性参与评估治理的法律权利。管办评分离推动高等教育评估制度走向公共治理范式,由“评”所生发和延展的评估制度将成为高等教育公共治理体系的重要力量,在法律定位上应体现出这种治理格局,才能从根本上增强“评”的合法权力,形成“管”“办”“评”三者既相互制约又相互联动的三角权力关系,从而改变评估实践改革依靠政策推动的被动局面。

第二,高等教育评估正在转向教育督导的法制框架。2012年,国务院颁布《教育督导条例》,首次将高等教育纳入教育督导的范畴,开始探索管办评分离的高等教育评估体制机制。2014年,国务院教育督导委员会办公室发布《深化教育督导改革 转变教育管理方式的意见》,提出建立“督政、督学、评估监测三位一体的教育督导体系”,由国家督导部门统筹高等教育评估职能。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》,指出“建立教育督导部门统一归口管理、多方参与的教育评估监测机制”。2021年,国务院教育督导委员会发布了《教育督导问责办法》。因而在教育督导框架下,高等教育评估的宏观治理体制逐步转向和理顺。

2. 高等教育评估立法可行性和联动性

评估法作为高等教育评估制度中稳定的、规范化的组成部分,是推动新时代评估制度深化改革的重要力量。高等教育评估可通过立法明确和规范管办评分离所构建的评估治理体系,整体上达到“管”“办”“评”权力主体的权利义务配置相对平衡和分离的改革目标。尽管如此,高等教育评估立法可行性是首要考虑的现实问题,比如立法成熟度因素。教育评估立法的成熟度取决于客观需要的引发,主体利益的驱动,共同意志的形成,客观条件的具备等。^②事实上,我国高等教育评估立法实践是不间断进行的,但总体上看仅限于横向扩充评估的教育法域^③,始终未能制定出台位阶较高、引领时代需求的评估法。

评估实践活动是高等教育领域中一项重要的、长期的、基础性的工作,但评估法完善建设仍未进入教育行政机关等具有立法权限部门的立法视野。这种状况使评估实践中行之有效的政策措施难以形成固定的制度或机制;一些比较好的评估实践改革经验很难大面积的、深入的、持续的推广;一些带有全局性的、根本性的评估利益矛盾或冲突时常无解。^④基于此有必要考虑修订高等教育评估法,但从评估法实践状况看,立法成熟度也是应考量的因素,诸如评估基本规程是否完善、运行机制层面的规则是否完备等。评估法对于高等教育评估体系的有效运行既有指导作用,又有约束作用。鉴于新时代评估制度改革需要和评估法存在的问题等,即使立法成熟度不是很高,但通盘审视、系统研判,高等教育评估立法也应提上议程,体现法律的前瞻性、预测性。再者,现实中涉及评估的行政行为和社会关系较多按照评估政策进行调整,而政策的稳定和持续程度将受到更多的人为因素影响,因此亟待通过评估法的立法修订进而

①李明磊.公共治理理论视野的高等教育管办评分离模型与框架[J].中国高教研究,2021,(11):49-56.

②杨晓江.高等教育评估立法初探[J].辽宁教育研究,2007,(11):28-32.

③所谓教育法域是指教育立法涉及的范围。参见:施晓光.国外教育法律的发展及启示[J].外国教育研究,1994,(1):29-33.

④李明磊,王战军.高等教育质量治理:从基本概念到体系组成[J].天津大学学报(社会科学版),2013,(2):173-177.

保障评估行为及其关系的稳定性和合法性。

为使高等教育评估法制保持整体内在一致性,评估立法应打破各级各类高等教育在评估制度上的区隔,形成立法联动的态势,尽力做到法律规范的统一,降低制度建设成本。其次,评估立法要处理好中央和地方的联动关系,形成国家上位法和地方下位法协调的局面。此外,评估立法视野要开阔,可借鉴发达国家成熟的、通行的评估立法修法惯例和具有法律效力的评估规范性内容。总之,高等教育评估立法要综合兼顾时代性和发展性、科学性和合理性以及国际化和本土化等多重因素。

三、新时代高等教育评估法的转向调整

结合新时代宏观制度变革及评估法制实践问题审视,本研究尝试探讨高等教育评估法转向调整的重要立法议题及要素,包括基本定位和关键性规范。

(一)高等教育评估法的基本定位

新时代高等教育评估法的基本定位包括三个方面,一是评估法律关系,即明确关涉的法律关系主体及其法律性质;二是评估法律位阶,即要确定评估法的效力范围和法律层级;三是政府评估权限,即规范评估行政权力的行使边界。

1. 评估法律关系趋向多元化

高等教育评估法的核心是明确评估法律关系的权利义务主体。高度集中的教育管理体制时期,即管办评一体时评估法主要调整的是政府和高校的评估内部行政法律关系。管办评分离下,评估法要调整的评估法律关系呈现出多元化的特征,主要分为两类。其一是评估行政法律关系,包括政府与高校、政府与社会构成评估外部行政法律关系,以及中央政府与地方政府构成评估内部行政法律关系。其二是评估民事法律关系,主要指高校与社会的评估法律关系。总之,新时代评估法律关系趋于复杂化,由于我国是以公办高校为主体、民办高校为组成的教育管理体制,评估行政法律关系依然是主要的但并非唯一的。

2. 提升评估法律位阶

评估法律位阶是评估法律规范性文件在整个教育法律体系中的层次位置。现有评估法律基本规范性文件定位于行政规章,其他位阶的法律文件均是其中部分条款涉及评估规范。深入推进管办评分离下,现有评估法的法律位阶安排显然存在着不健全、不合理等缺陷。首先,评估法体系仅在其他类教育法规中制定了评估规范性条款,在普通法律和行政规章之间缺乏一部位阶相对较高、约束力更强更广的评估行政法规。其次,新时代评估法主要调整的是高等教育评估治理主体之间的外部社会关系。但是作为行政规章的《评估暂行规定》的法律功效日渐衰弱,最为关键的是这部规章集中调整的是计划经济体制下教育行政部门与其附属的高校之间的评估内部行政关系,显然与当前评估法律面临的形势不相符合。综上所述,高等教育评估法应考虑提升评估法律规范的位阶。

本研究认为从高位阶的法律规范以及制约教育行政部门的评估行政行为出发,可探索行政法规位阶层面的《高等教育评估条例或暂行条例》,从而有序衔接不同位阶的评估上位法和下位法。该条例应明确规定评估法律关系主体的权利义务、增加第三方专业机构的权利义务以及程序性评估规范等。再者,鉴于立法的成熟度考量,本研究提出也可在《高等教育法》增加“高等教育评估制度”专章,以此上承《教育法》相关法律规范。该专章应阐明评估法律关系主体及其相应权利义务,主要确定“政府评”“高校评”“社会评”的法律关系,其中应将政府定位于宏观管理和服务的评估职能。此外评估立法要考虑制订若干程序性规范,比如评估认可制度、评估救济制度等。

3. 规制政府评估权限

管办评分离下,高等教育评估立法着重解决政府评估管理权限的问题,即通过法律规制评估行政权力和划定权力边界。行政法学上,管理论、控权论和平衡论等行政法理论支配着行政法律关系逻辑。这三

种理论可作为阐释评估法深化改革的主导逻辑。首先,管理论“强调行政机关管理,不重视相对方权利”^①。管理论下的评估法主要调整评估行政主体与评估行政相对人之间的以命令与服从为基础的内部行政法律关系。评估实践中法律授权政府以垄断性的评估与监督权力,比如直接组织评估活动等,而公办高校作为政府附属机构仅有接受评估的义务。政府主要行使微观层面的组织实施的评估行政权力,其权力没有边界,不受约束。

第二,控权论主导下的评估法是通过法律控制政府评估行政权力,防止评估行政权力不受约束,同时接受行政相对方或社会力量的评估权利制约和监督。由此政府从无限评估权力转向有限评估权力、从微观评估权力转向宏观评估权力。所谓有限是指政府的机构、编制、职能及行使职能的权力、手段的有限^②。评估法应对“政府评”的宏观管理和调控权力进行法律规制,其方式包括“规则控制、程序控制、社会控制、事后控制等”^③。其中规则控制是对政府评估行政权力的源生性控制,是事前预防授予的评估权力。社会控制是政府出于评估治理主体多元化及其权利多样化的现实,从而自觉约束其评估权力,同时“社会评”作为监督力量制约着政府评估权力。《中华人民共和国行政许可法》规定了四种不可设置行政许可的规范,目的即是控制政府的行政权,也是约束政府的权力边界。基于此,政府应重新调整评估权力配置,首先赋予高校自主的评估权利;其次激活评估市场机制;再次是保障社会组织评估权利;最后强化对评估公共事务的监督权力,达到控制政府评估权力的目的。

第三,平衡论是“行政权既要受到控制,又要受到保障,达到行政机关与行政相对人的权利义务的平衡”^④。为此,教育行政部门作为行政主体在评估权力配置中达到与其他法律关系主体评估权利义务总量上的平衡。政府评估权力重在解决高等教育评估制度的整体设计和建设问题,相比之下,高校评估权利则发挥其内部质量控制和保障的作用。权力被引到更大体制的更高层次,以便解决涉及整个体制的问题,维护体制结构的一体化;再者权力在较低层次被分散和保留,以便在具体执行中有效的决策^⑤。因而评估法应以高校享有评估实体性权利为构建原则,也是保护高校自主办学权利的主要方式之一。政府则保留评估的程序性权利,监督、服务高校和社会评估权利的施展,保证评估权利行使的公正公平,进而逐步达到评估行政主体与相对人之间的权利义务总体平衡,形成相互制约和监督的态势。

(二)高等教育评估法的关键性规范

高等教育评估法的关键性规范包括评估机构的权力来源、评估认可制度和评估救济制度等。

1. 第三方评估机构权力来源

高等教育评估法首先明确了评估机构的法律地位,而后应解决评估机构的权力来源问题。现实中,教育法律承认社会组织的评估法律地位始于民办教育领域,其后是中外合作办学领域,直到高等教育领域。教育法律规定了可委托第三方机构实施评估,法律上赋予其参与评估的合法权利地位和资格,是参与评估公共事务的关键性前提,才能做到依法介入评估实践活动。从行政法学看,评估机构的权力来源包括法律授权、行政授权和行政委托。法律授权评估机构的评估权利权威性和稳定性最强,根本上实现了“管”“办”“评”的合法合理分离。行政授权是教育行政机关在法律法规的规定范畴内将评估权利授予指定的第三方机构。这时评估机构可作为授权性行政主体参与评估行政法律关系,享有评估行政权利,承担评估行政法律责任。评估行政委托是为完成评估特定行政事务,行政机关委托于评估机构一定的评估权力,实质上属于分权的范畴,最终目的是为了提

当前,我国第三方教育评估机构大部分是事业性评估机构,社会评估机构则较少。事业性教育评估

① 沈岿.行政法理论基础回眸——一个整体观的变迁[J].中国政法大学学报,2008,(6):65—86.

② 姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社,2011.18.

③ 刘剑文.高等教育体制改革中的法律问题研究[M].北京:北京大学出版社,2005.54.

④ 罗豪才等.现代行政法的理论基础——论行政机关与相对一方的权利义务平衡[J].中国法学,1993,(1):52—59.

⑤ E·马克·汉森.教育管理与组织行为[M].冯大鸣译.上海:上海教育出版社,2005.36.

机构以组织实施评估为公益性目标,其评估权力主要来自行政机关的行政委托权力。这种委托行为并不引起教育行政职权和职责的同时转移,只能在委托范围内以接受行政机关委托的名义行使教育管理权^①。实践中评估行政委托是行政部门以内部文件形式授予委托权力,非常容易受到行政机关的单方意志性和强制性的影响。对于社会评估机构,行政委托应按照法定要件授予评估权力。行政委托的法定要件是行政主体以较具体的委托决定进行,包括事项范围、职权内容、委托时间、委托人和被委托人之间的关系等。^②需要注意的是行政机关授权或委托评估权力要保持适度,以免造成评估公共事务的垄断性配置。

2. 评估认可法律规范

管办评分离下,高等教育评估治理体系中的“政府评”的关键方式是建立认可制度,进而宏观的、间接的规制评估相关活动。我国教育评估机构已有近30年的发展历史,且形成了一定的数量基础,但由于缺乏评估机构认可法律规范或资质标准,较大程度制约了教育评估机构的科学化、正规化发展。对评估机构的设置、地位、作用和活动方式等缺乏系统的法规文件,并不能做到依法评估^③。《中华人民共和国认证认可条例》(简称《认证认可条例》)规定,认可指由认可机构对认证机构……以及从事评审、审核等认证活动人员的能力和执业资格予以承认的合格评定活动。因此,高等教育评估认可制度包括对相关评估机构的资质认可和相关评估人员的资格认可。

在评估实践中,评估认可制度规范更多是对评估机构的认可规范。美国高等教育法律对认证机构的认可条款包括认可标准要求、分离性与独立性、运作程序要求、认可周期、仲裁规则、司法管辖权、标准使用范围、认证机构变换、未获认证影响、认可限制暂停和停止、审查范围变更等方面^④。由此可知,评估认可制度是一整套关于评估认可如何实施、规范和保障的制度体系。评估法应在遵循《认证认可条例》法规基础上,探索高等教育领域的评估认可制度,主要规范包含评估机构的标准和条件、评估认可的程序和方式、评估认可的实施主体及其权利义务、对评估认可的监督、有关评估认可的法律责任和救济等。

3. 评估救济法律规范

评估救济制度属于高等教育评估法的程序性规范。现有评估法比较重视实体性规范,但是缺乏程序性规范,特别是过于强调教育行政机关的单方实体性评估权力。一般而言,政府、高校和社会构成的评估行政法律关系具有天然的不对等性和强制性,作为评估行政相对方的高校或社会的权利义务极易受到评估行政主体的不当或违法行政行为的侵害。对此评估法应提供救济法律规范以维护高校或社会的合法评估利益,从而使行政机关承担相应的评估法律责任。行政法学上,这类法律规范主要包括申诉、行政复议、行政诉讼等。^⑤评估行政救济是评估法律关系主体的合法评估权益受到侵害时,评估法律法规提供给评估行政相对方的补救制度规范。评估申诉是作为评估行政相对人的高校或社会在评估实践活动中受到不当或违法行为时,向教育行政主管部门明示评估活动事实及理由等信息,进而请求提供救济的法律制度。实践中,高等教育评估申诉行为相对较少,但评估申诉制度仍需要进一步完善健全。

评估行政复议和评估行政诉讼针对的是教育行政机关在评估活动中不当或违法的具体行政行为。评估行政复议是评估行政相对方依照评估法律法规向行政复议机关提出审查评估具体行政行为的合法性或适当性,并请求其作出评估行政复议决定的法律制度。这里行政复议机关是指上一级教育行政机关或评估法律法规规定的其他行政机关。评估行政诉讼是评估行政相对方按照评估法律法规向审判机关提出审查评估具体行政行为的合法性,并申请作出审判裁决的评估法律制度。由上,随着评估法律关系

① 刘克利.论转型时期高等教育发展中的政府责任[J].高等教育研究,2006,27(4):7-12.

② 罗豪才,湛中乐.行政法学[M].北京:北京大学出版社,2006.73.

③ 郑令德等.对上海市教育评估法规建设的思考[J].教育发展研究,2005,(8):25-28.

④ 张振刚,朱永东.美国高等教育质量保障体系[M].北京:高等教育出版社,2013.150-151.

⑤ 姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社,2011.364-368.

的多元化,评估法应建立健全评估申诉、评估行政复议、评估行政诉讼制度,加强保障评估行政相对方的合法评估利益,赋予评估相对方制约或制衡行政机关权力的评估救济权利。

新时代我国高等教育评估法应确立管办评分离、“放管服”改革和深化教育督导制度改革为方向的调整总原则,通过评估法体系的革新完善进而满足教育管理体制全面深化改革的时代要求,保障“政府评”“高校评”“社会评”的法治化运行,旨在解决评估行政权力和评估法定权利的矛盾冲突及制度重构问题,从而彰显多元评估法律关系主体的权利,逐步建立中国特色的高等教育评估法体系。

The Legal System of China's Higher Education Evaluation: Core Norms, Examination of the problems, and Adjustment of its Orientation

LI Ming-lei

(School of Humanities and Social Science, Beijing Institute of Technology, Beijing, 100081)

Abstract: The legal system of higher education evaluation in China comprises normative documents of different levels, including the basic law, the common law, administrative regulations, departmental regulations and policies. The legal status of higher education evaluation has been established, the implementation legalized, and the practice of evaluation guaranteed. However, some problems still exist. For instance, the amendment of evaluation laws lags behind, and the fragmentation of the legal system of evaluation makes it difficult to act in concert. In the new era of deepening comprehensive reform, the development of the legal system of higher education evaluation is in a macro environment of institutional changes, which is characterized by “the separation of administration, university-running and evaluation”, “reform in delegating powers, enhancing regulation and strengthening public services”, and deepening the institutional mechanism of educational supervision in the new era. This paper argues that the legal system of higher education evaluation in the new era should first take into consideration the overall examination of the evaluation system and the deepening reform of the higher education evaluation system, the feasibility of evaluation legislation and its linkage in general, and then make a shift of adjustments in the basic orientation and key norms. The basic orientation of the higher education evaluation system should consider the diversified legal relationships between evaluation laws, promotion of the legal status of evaluation, and restriction of government authority in evaluation. The key norms include addressing the source of authority of third-party evaluation institutions, establishing an evaluation recognition system, and creating an evaluation remedy system.

Key words: higher education; evaluation; law; system