

“双高计划”建设绩效评估： 体系层次与推进机制

李 昱 郭广军 刘亚琴

摘 要 “双高计划”建设绩效评估有助于增强职业教育适应性,有助于形成“双高计划”项目动态管理机制,有助于“双高计划”建设学校自评自省。结合层次分析法和德尔菲法,建立由1个一级指标、6个二级指标、18个三级指标组成的“双高计划”建设绩效评估指标体系和“双高计划”建设绩效评估管理机制AHP模型,并从价值引领、领导管理、任务落实、绩效监测、督导调度、绩效激励六个层面,系统构建推进“双高计划”建设绩效评估管理工作的具体举措。

关键词 双高计划;绩效评估;推进机制;评估指标体系;管理机制

中图分类号 G717 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2021)26-0072-05

作者简介

李昱(1989-),女,长沙民政职业技术学院高等职业教育研究所助理研究员(长沙,410004);郭广军(1971-),男,厦门大学教育研究院博士研究生,长沙民政职业技术学院教授;刘亚琴,长沙民政职业技术学院

基金项目

国家社会科学基金教育学一般课题“高等教育产教融合质量协同治理体系研究”(BJA200105),主持人:郭广军

构建完善的绩效评估管理体系,是实时推进中国特色高水平高职学校和专业建设计划(下文简称“双高计划”)高质量建设的关键。本文在提高认识站位、深化理论基础之上,重点分析第一轮“双高计划”建设绩效评估管理过程中产生的问题,并采用层次分析法和德尔菲专家调查法等,梳理影响“双高计划”项目建设绩效评估管理工作的关键要素及其权重,从而提出推进项目建设的六大机制举措。

一、“双高计划”建设绩效评估的重要意义

(一)“双高计划”建设绩效评估有助于增强职业教育适应性,建立高质量职业教育典范

高质量高水平的绩效自评工作表现为:一是

以高质量内涵建设为依托,对学校现代治理能力、服务发展水平、国际化水平、信息化水平、校企合作水平、双师队伍建设水平、高技术技能人才培养质量、技术技能创新服务平台建设水平等进行考核评价。二是抓住重点建设项目,主动适应产业升级。优化专业组群,建设高水平专业群,以主动适应产业转型和市场需求为组群基本逻辑。三是设置“全方位、全要素”项目指标体系,形成高质量高水平发展典范。“双高计划”建设绩效考核的指标主要有:项目资金情况,包括预算安排和支出情况;产出指标,包括数量、质量、时效、成本指标;效益指标,包括社会效益指标和可持续影响指标;满意度指标,包括在校生、毕业生、教职工、用人单位、家长等多元主体的服务满意度;建设机制举措及其典型案例。

(二)“双高计划”建设绩效评估有助于形成

“双高计划”项目动态管理机制,做到有进有出

依据《中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目遴选管理办法(试行)》(教职成[2019]8号)文件精神,“双高计划”建设的绩效实行年度评价制,通过控制总量、动态管理、过程性监督,从而实现有进有出、优胜劣汰的绩效管理效果。动态管理、过程监督是促进项目实现高质量内涵式发展的重要手段,能及时发现、解决问题,把问题落在“建设中”,而不是“建设后”。动态性体现在将建设项目绩效评价结果作为调整项目资金支持额度的重要依据,科学灵活地进行重点项目建设,这有利于标志性成果的按时产出。在新一轮绩效自评结果出来后,将会对资金筹措有力、建设成效显著的项目,加大支持力度,反之提出警告并酌情减少资金支持额度。对于出现重大问题,经整改仍无改善的项目,中止项目建设。

(三)“双高计划”建设绩效评估有助于“双高计划”建设学校自评自省,尽快形成较为完善的工作机制

绩效评估不仅仅是为了考查2019-2020年间197家“双高计划”建设单位项目进展情况,更是一种促进建设单位“以评促建、以评促改、重在建设”的重要手段。根据评估要求,各建设单位须成立“双高计划”建设领导小组,出台相应方案和办法。对于一个“总方案或办法”难以实际操作的较大项目,可建立专班专员的灵活机制,成立“双高计划”建设管理机构(小组),统筹规划整体项目推进,做好组织、沟通协调工作,及时发现、反馈解决问题。通过“双高计划”建设绩效评估,可将一些资金筹措不力、实施进展缓慢、建设实效有限的项目进行整合,不断优化资源配置,以期形成“双高计划”建设的良性循环。

二、“双高计划”建设绩效评估理论基础

绩效评估是借鉴国外绩效管理理念发展起来的,其本身并没有形成相对独立的系统的理论。“双高计划”建设绩效评估理论基础是指能够明确揭示“双高计划”建设单位绩效评估体系的合理性、科学性所赖以存在的学理基础^[1]。要揭示绩效评估与高质量高水平发展之间的关系,需明确评估体系中的理论基石。

学术界认为高校建设绩效评估的理论与方法最常见的有以下两种:一种是高校建设绩效评估常以绩效管理理论为基础理论。布雷德拉普指出,绩效管理是管理组织绩效的一种体系,在共同制定的政策、目标的框架范围内,明确建立一整套的实施计划,包括财政预算、数量质量、社会效益

指标和绩效标准,并对建设项目进行定期、系统评价^[2]。一种是采用德尔菲法(又名“专家调查法”)开展绩效评估。作为一种主观、定性评估方法,由评估方拟订绩效评估表,其评估过程为“匿名征求专家意见—归纳、统计—匿名反馈—归纳、统计……若干轮后停止”^[3]。

结合新时代职业教育面临的机遇和挑战以及第一批“双高计划”建设单位的实际情况,本文认为“双高计划”建设绩效评估管理应以系统论为基础,以发展性评价理论、奖惩性评价理论为指导,坚持过程与结果并重。英格拉姆指出,将若干个要素(任务)以某一结构形式整合而成带有某种意义的有机整体即系统^[4]。系统论的核心是整体性概念,即有机整体的总目标与各要素(任务)的子目标可以不同,但方向性一致。以系统论为基本理论的“双高计划”建设绩效评估体系,依据各单位“双高计划”的总体建设目标,将目标任务分类型、分年度、分项目进行系统设计。在任务指标结构、功能、产出指标、效益指标、可持续影响指标等量化数值的设定上体现高质量、高水平的发展观。通过明确学校定位、厘清优势与特色、科学设置预期发展水平,充分论证各“双高计划”建设任务的一、二、三级指标,并厘清三级指标的相互关系,明确各指标的建设进度。可见,遵循系统论的基本原则,有利于各高职院校建立“全方位、全要素、一体化”的“双高计划”建设方案,有助于搭建完整、系统的绩效评估体系,有利于准确把握好系统结构中各要素(任务)之间的关系,有利于全面分析和研究评估过程中产生的问题,促使“双高计划”建设任务、各项指标设计更加科学。

运用发展性评价理论、奖惩性评价理论指导绩效评估,可以有效落实“评建并举”的原则。发展性评价的核心是注重过程^[5]。目的是在评估中帮助建设单位进一步明确阶段性目标值和实施进度,最终促进任务目标达成,不强调督查或评比。奖惩性评价理论的核心是强调评估结果的运用,一般是对已过去一轮建设期的项目情况进行评估并划分等级,其结果影响下一轮建设周期的各项人力、物力、财力等资源的分配比例。将两种理论融合指导“双高计划”建设绩效评估,呈现兼顾过程和结果的绩效评估方法,体现了动态管理的效果。

三、“双高计划”建设绩效评估指标体系和层次结构的确定

本研究将采用层次分析法(Analytic Hierarchy

Process, 简称AHP) 和德尔菲专家调查法等多种研究方法相结合, 梳理阻碍“双高计划”建设绩效的关键要素。然后对15所“双高计划”建设单位中从事绩效管理的相关人员进行第一轮咨询论证, 初步确定由1个一级指标、6个二级指标、12个三级指标组成的绩效评估指标体系。在此基础上, 连续开展多轮专家咨询, 对指标体系的各项指标、内涵解读、评价要点进行再次修订完善, 直至所有专家一致通过, 最终确定了由1个一级指标、6个二级指标、18个三级指标组成的“双高计划”建设绩效评估指标体系(见表1)。最后, 借助迈实AHP分析软件^[6], 建立“双高计划”建设绩效评估管理机制的AHP模型(见图1)。该结构模型分成三层, 最上层为目标层即“双高计划”建设绩效评估管理机制, 中间层为二级指标(机制要素), 底层为三级指标(具体举措)。

表1 “双高计划”建设绩效评估指标体系

二级指标(B) 管理机制	三级指标(C) 评价要素	二级指标(B) 管理机制	三级指标(C) 评价要素
B1价值引领机制	C1创新发展	B4督导调度机制	C11督导检查
	C2服务发展		C12调度机制
	C3特色发展		C13重点攻坚
B2领导管理机制	C4组织机构	B5绩效监测机制	C14绩效考核
	C5管理制度		C15监测平台
	C6成果导向		C16持续改进
B3任务落实机制	C7责任机制	B6绩效激励机制	C17正向激励
	C8任务分工		C18负向激励
	C9责任落实		
	C10保障机制		

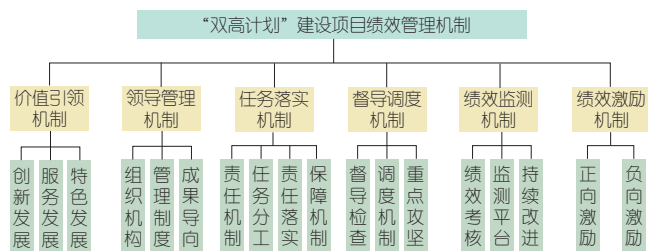


图1 “双高计划”建设绩效评估管理机制AHP模型

在建成“双高计划”建设绩效评估指标体系和“双高计划”建设绩效评估管理机制AHP模型之后, 确定不同指标的权重。第一, 构造判断矩阵。通过迈实AHP分析软件导出“双高计划”建设绩效评估管理机制(体系)的调查表, 分发至各“双高计划”建设单位的有关专家。各专家依据绩效管理经验, 从目标层起逐层对各个指标进行两两比较, 依次对相同层次中的两个指标进行判断并给出相对重要性的偏向, 如二级指标 B_x 和 B_y , x 和 $y=(1, 2, \dots, n)$, 三级指标 C_x 和 C_y 依次类推, 其判断标准参考AHP的1~9标度, 见表2。

第二, 指标相对权重计算。回收、导入调查表到AHP分析软件, 计算重要性排序。根据判断矩阵 P , 求出其最大特征

表2 判断矩阵标度及其含义

标度数值	含义
1	对指标B而言, B_x 比 B_y 同样重要
3	对指标B而言, B_x 比 B_y 稍微有优势
5	对指标B而言, B_x 比 B_y 比较有优势
7	对指标B而言, B_x 比 B_y 十分有优势
9	对指标B而言, B_x 比 B_y 绝对有优势
1/3	对指标B而言, B_x 比 B_y 稍不重要
1/5	对指标B而言, B_x 比 B_y 比较不重要
1/7	对指标B而言, B_x 比 B_y 十分不重要
1/9	对指标B而言, B_x 比 B_y 绝对不重要
其他(2,4,6,8, 1/2,.....)	表示重要程度介于1~3, 2~5,之间一般是需要折中时采用

根 $\lambda_{\max}$ 所对应的特征向量 w 。方程如下:

$$P_w = \lambda_{\max} w$$

所求特征向量 w 经归一化, 是指各评价因素的重要性排序, 也就是权重分配。而各指标的权重分配是否合理, 还需要对判断矩阵进行一致性检验。检验使用公式:

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

公式中, CR 为判断矩阵的随机一致性比率; CI 为判断矩阵的一致性指标; RI 为判断矩阵的平均随机一致性指标。计算过程已通过AHP软件自动算出, 不作详细阐述。具体建设绩效评估管理指标权重比如表3所示。

表3 “双高计划”建设绩效评估指标权重

二级指标及权重	三级指标及权重	二级指标及权重	三级指标及权重
价值引领机制 0.2994	创新发展0.1323	督导调度机制 0.1124	督导检查0.0551
	服务发展0.0832		调度机制0.0262
	特色发展0.0840		重点攻坚0.0312
领导管理机制 0.2080	组织机构0.0870	绩效监测机制 0.1084	绩效考核0.0563
	管理制度0.0785		监测平台0.0264
	成果导向0.0425		持续改进0.0256
任务落实机制 0.1775	责任机制0.0640	绩效激励机制 0.0942	正向激励0.0724
	任务分工0.0362		负向激励0.0218
	责任落实0.0360		
	保障机制0.0413		

第三, 指标相对权重结果分析。通过层层排序, 最终计算出所占权重, 从各指标的相对权重比可以看出: 一是“双高计划”建设绩效管理机制(二级)的重要程度依次为价值引领、领导管理、任务落实、督导调度、绩效监测、绩效激励; 二是“双高计划”建设绩效管理的价值引领与领导管理是相对重要的, 占比达50%, 而其他四项为建设绩效管理工作操作层面的措施, 占比相对平衡; 三是“双高计划”建设绩效管理举措(三级)中, 具有创新发展理念、形成完善的“双高计划”建设绩效组织机构及制度、建设绩效督导检查、正向激励制度等是大家最为关心的内容。

四、“双高计划”建设绩效评估管理的推进机制

(一) 提高站位, 树立“双高计划”建设价值引领机制

第一, 树立创新发展理念。要提高思想站位、树立创新发展理念, 坚定不移贯彻国家“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念, 从理念到行动展开系统性变革, 创新“双高计划”建设的指导思想、建设思路、建设方向、建设目标、建设任务、建设路径等, 自上而下改革创新机制举措, 走绿色可持续发展道路^[7]。

第二, 树立服务发展意识。一是服务于学校发展。在规划建设期内建成开放式、创新型、国际化高水平高职院校, 提升学校办学整体综合实力。二是要以服务产业需求为中心, 聚焦高端产业和产业高端, 促进产业升级。三是服务于学生未来发展。要以学生为中心, 拓展校企多方协同育人渠道, 提升人才培养质量。

第三, 找准特色发展之路。作为类型教育, 鲜明的自身特色少不了。尤其以互联网、大数据、人工智能为代表的新一代信息技术日新月异, 职业教育要主动适应产业升级, 必须厚植开放性和类型特色, 深化产教融合、校企合作、工学结合的办学体制机制改革, 彰显办学特色。创新赋能产业链与人才链的有机衔接, 为主动适应产业发展优化专业结构, 探索教育教学新方法、新渠道^[8]。

(二) 统筹布局, 健全“双高计划”建设领导管理机制

第一, 完善组织机构。各建设单位组织成立由学院党委书记和院长担任组长, 分管教务、财务等工作的副院长担任副组长, 各相关部门主要负责人为成员的项目建设领导小组, 主要负责项目建设方案与任务的顶层设计工作。领导小组下设“双高计划”组织建设领导小组办公室(简称“双高建设办”)和绩效评估管理工作小组(简称“双高绩效办”), 两者分工协作, “一手抓建设、一手抓绩效”, 双管齐下, 共同推动“双高计划”建设任务的落实。

第二, 健全管理制度。在现有实施管理方案与经费管理辦法的基础上, 还需进一步落实、落细。如一级项目责任部门可制定实施三、四级任务的具体细则、建设方案、操作办法、配套经费使用手册等, 由“双高建设办”和“双高绩效办”监督指导, 项目建设领导小组负责审核。

(三) 分级管理, 狠抓“双高计划”建设任务落实机制

第一, 建立落实责任机制。实行由四级责任主体构成的分级管理, 第一责任主体是“双高计划”建设领导小组, 余下三级依据“双高计划”建设任务书中的一、二、三级项目

负责人或部门担任责任主体。

第二, 做好任务分工。遵循分级管理原则, 将一级任务指标落实到职能部门或二级学院; 由职能部门或二级学院牵头组建一级项目管理小组, 实行职能处室负责人或二级学院院长负责制; 一级项目管理小组根据二级任务指标组建项目实施小组, 项目实施小组根据三级任务指标落实到对应职能部门和院部负责人, 相关职能部门和院部负责人为项目实施小组负责人; 再根据四级任务指标, 由项目实施小组负责安排, 全校教职员工结合自身专业优势和个人特长担任项目执行人。

第三, 加强责任落实。学校层面与专业群层面建设项目组对所辖领域内项目推进的质量、效益、声誉负责。项目管理小组对项目建设直接负责, 按照项目组要求完成项目整体设计, 推进项目建设。项目执行人与项目实施小组负责人签订责任书, 项目实施小组负责人与项目管理小组负责人签订责任书, 各自承担相应责任。在建设过程中出现重大问题和新情况, 可及时向上一级负责人汇报, 以尽快解决, 保证项目的顺利实施。

(四) 过程管理, 完善“双高计划”建设绩效督导调度机制

第一, 实施督导检查。在项目建设过程中, 健全督导管理机制, 成立“双高计划”建设督导指导委员会(可由“双高建设办”和“绩效管理办”组织担任), 对建设目标、建设内容、建设任务、产出指标及建设进度进行定期督查、指导。

第二, 建立调度机制。为了加强“过程管理”, “双高建设办”或“绩效管理办”可与职能部门多方联动, 建立“双高计划”建设工作预警和调度机制。例如, 针对跨学院、多部门参与的合作项目, 可建立多方合作机制, 解决建设过程中遇到的问题。

第三, 实施重点攻坚。针对高水平专业群建设中对接地方经济社会发展、与区域产业联系密切、对标国家紧缺行业的特色专业, 要实施重点攻坚。按照“双高计划”建设任务要求, 出台相应的重难点建设方案和协调机制, 统筹编制“双高计划”建设重大项目清单、项目建设堵点清单。

(五) 效率优先, 建立“双高计划”建设绩效监测机制

第一, 加大绩效考核力度。“双高建设办”和“绩效管理办”需联合组织人事处、科研处、财务处等共同制定绩效考核制度、管理方案、成果认定标准, 明确预算经费使用方法、绩效考核依据与流程等。

第二, 搭建校内“双高计划”建设绩效监测平台。执行人或信息联络员定期填写所负责项目的完成进度与未完成

情况说明、成果、成效等,项目负责人和上一级的项目负责人逐一审核、认定。校内监测平台设计要尽量与教育部绩效监测系统做到数据信息共享互通。通过平台抓取数据指标、简化工作流程,打破以往写报告、整理材料汇报工作进展的模式。

第三,完善持续改进机制。实施年度绩效考核、搭建校内“双高计划”监测管理平台的目的是,为了持续改进项目建设。可建立绩效定期反馈机制,形成月报制、季报制,推动项目如期进行。要及时总结提炼“双高计划”建设优秀案例,发挥典型项目建设示范作用,扩大其社会效益及影响力。

(六) 科学激励,建立“双高计划”建设绩效评估激励机制

加强“双高计划”绩效评估管理结果的应用,强化科

学激励,坚持正向激励为主、负向激励为辅,积极营造共赢氛围。第一,发挥正向激励的引导作用。各建设单位可因时制宜设立“双高计划”建设执行人和管理岗位津贴,将一些任务换算成科研成果、教学课时等;在绩效工资管理中体现教师智力投入,坚持“多劳者多得”的原则,激发教师建设的积极性;根据考核结果,对有标志性成果产出的团队及个人执行及时绩效奖励;将“双高计划”建设绩效管理结果用于学校年度考核、教师职称评定。第二,适当运用负向激励。健全责任追究问责机制,对于项目建设绩效不达标,对非客观原因造成的任务未完成、整改不到位相关责任人,视情况给予通报批评。实行“双高计划”绩效考核不合格的部门(个人)退出评优评先、提干机制。

参考文献

- [1] LUNDIN M. Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007(4): 651-672.
- [2] 白宗颖. 以高校绩效管理推进高等教育治理现代化[J]. 现代教育管理, 2019(7): 42-48.
- [3] 刘斌, 邹吉权. “双高计划”绩效评价指标体系内涵分析与权重确定[J]. 中国高教研究, 2021(4): 96-102.
- [4] United States General Accounting Office. Performance Measurement and Evaluation: Definition and Relationships[Z]. GAO/GGO-98-26, 1998-04-01.
- [5] 王斌华. 发展性教师评价制度[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1998.
- [6] 南京迈实软件有限公司. AHP层次分析法软件[EB/OL]. (2021-04-12) [2021-05-18]. <https://www.meshcade.com/>.
- [7] 李鹏. “双高计划”的治理逻辑、问题争论与行动路径[J]. 高等工程教育研究, 2020(3): 126-131.
- [8] 蒋昌忠. 奋力打造中国特色世界水平专业群 为加快发展现代产业体系提供人才和技术支撑[J]. 中国职业技术教育, 2021(12): 27-31.

“Double-high Plan” Construction Performance Evaluation: System Levels and Promotion Mechanism

Li Yu, Guo Guangjun, Liu Yaqin

Abstract The construction performance evaluation of the “double-high plan” helps to enhance the adaptability of vocational education, helps to form a dynamic management mechanism for the “double-high plan” project, and helps the self-evaluation and self-examination of the “double-high plan” construction college. Combining Analytic Hierarchy Process and Delphi Method, establish the “double-high plan” construction performance evaluation index system and the “double-high plan” construction performance evaluation management mechanism AHP mode, consisting of 1 first-level indicator, 6 second-level indicators, and 18 third-level indicators, and systematically construct specific measures to promote the performance evaluation and management of the construction of the “double-high plan” from the six levels of value guidance, leadership management, task implementation, performance monitoring, supervision and scheduling, and performance incentives.

Key words double-high plan; performance evaluation; promotion mechanism; evaluation index system; management mechanism

Author Li Yu, assistant researcher of Institute of higher vocational education of Changsha Social Work College (Changsha 410004); Guo Guangjun, doctoral candidate of Education Research Institute of Xiamen University, professor of Changsha Social Work College; Liu Yaqin, Changsha Social Work College