

项目制下高校绩效评价的机制、特征与优化 ——以N大学为例

王韵晨

宁波大学, 浙江 宁波
Email: zjcxwinnie@163.com

收稿日期: 2021年7月20日; 录用日期: 2021年8月6日; 发布日期: 2021年8月12日

摘要

在全面提倡绩效管理和发挥市场作用背景下, 绩效评价具有纲举目张的整体牵动效应。以我国东南沿海地区的N大学为例, 分析项目制下高校绩效评价的运行机制, 深刻把握绩效评价在价值导向、评价体系、问题诊断机制、学校治理水平等方面的基本特征, 通过优化绩效评价机制、内容及结果使用等路径, 更好地深入开展高校绩效评价工作。

关键词

项目制, 高校绩效评价, “双一流”建设, 高校治理

The Mechanism, Characteristics and Optimization of University Performance Evaluation under the Project System —Taking N University as an Example

Yunchen Wang

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: zjcxwinnie@163.com

Received: Jul. 20th, 2021; accepted: Aug. 6th, 2021; published: Aug. 12th, 2021

Abstract

Under the background of comprehensively advocating performance management and giving full

play to the role of the market, performance evaluation has the overall traction effect. Taking N University in southeast coastal area of China as an example, this paper analyzes the operation mechanism of university performance evaluation under the project system, and deeply grasps the performance evaluation. In value orientation, evaluation system, problem diagnosis mechanism, school governance level and other basic characteristics, by optimizing performance evaluation mechanism, content and use of results wait for the path, better carry out the performance evaluation work in colleges and universities.

Keywords

Project System, Colleges and Universities Performance Evaluation, The Construction of “Double First-Class”, The Governance of Colleges and Universities

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

项目制是指政府运作的一种特定形式，即在财政体制的常规分配渠道和规模之外，按照政府意图自上而下以专项化资金方式进行资源配置的制度安排[1]。在高等教育项目制的行动框架中，国家、高校以及师生等为相关主体[2]，以项目为对象、以竞争为方式、以评价为主要依据分配办学资源，对高校办学进行建设与引导。在全面提倡绩效管理和发挥市场作用的社会背景下，评价体系建设具有纲举目张的整体牵动效应，绩效评价同时关注高校的投入与产出，并通过投入与产出对比关系来评价高校的绩效状况，对于丰富高校评价体系的重要性尤为凸显。本文以东南沿海地区的N大学为例，阐述“十三五”期间学校基于“双一流”建设项目驱动的绩效评价模式与实效。

2. 问题的提出

2.1. 相关理论阐释

2.1.1. 项目制

“项目”是指具有事本主义特征的动员或组织方式，基于事情本身的内在逻辑，在限定时间和资源的约束条件下，通过特定组织形式来完成具有明确预期目标(产品或服务)的一次性任务[2]。自20世纪80年代中期兴起以来，项目制逐渐成为我国高等教育治理的主要方式和重要工具。项目制的实施载体为各种“专项”或“项目”，作为一种优化资源配置机制，比一般性的转移支付资金更有效、更具灵活性和针对性。高等教育项目制是以国家、高校以及师生等为相关主体，以项目为对象、以竞争为方式、以评价为主要依据分配办学资源，对高校办学进行建设与引导的专项化工作形式。在项目制成为一种国家治理机制的时代背景下，当前以科研项目、人才项目、“双一流”建设工程等为代表的高等教育项目制也成为国家庞大项目体系中的重要一员，对高等教育宏观改革发展以及高校办学产生了重大影响[3]。

2.1.2. 高校绩效评价

绩效评价是指运用一定评价方法、量化指标及评价标准对某一绩效目标的执行结果进行综合性评价。目前，绩效评价是国际高等教育评估的普遍趋势，对丰富我国高校评价体系的重要性和迫切性日益凸显。新的历史时期，高校进行绩效评价，对推动高校不断改善内部管理、提高办学效率和公共经费使用效率

有着重要的现实意义。为了鼓励高校有效利用教育资源,提高教学质量,《国家中长期教育改革和发展规划纲要 2010~2020 年》要求高校引入竞争机制,实行绩效评估,进行动态管理。十九大报告提出建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。目前,高校绩效评价内涵不断丰富,方法日趋多元,功能不断拓展,已经逐渐形成了各具特色的评价思想或体系。

2.2. N 大学的项目制实践

建设世界一流大学和一流学科(简称“双一流”),是党中央、国务院在新的历史时期为加快我国高等教育强国建设做出的重大战略决策和部署。“双一流”建设以一流为目标、以学科为基础、以绩效为杠杆、以改革为动力;坚持以绩效为杠杆,通过周期性绩效评价,动态调整建设对象,即以学科为基础,制定科学合理的绩效评价办法,开展中期和期末评价,加大经费动态支持力度,形成激励约束机制;创新财政支持方式,更加突出绩效导向,形成激励约束机制;建立健全绩效评价机制,通过运用一定的观测指标,对高校和学科的经费投入、成果产出、运行效率、办学效益等进行综合测量和动态分析。就此而言,“双一流”建设具有项目制的典型特征,可以以项目制的方式进行绩效评价。

如何推进和完成“双一流”建设项目,是入选高校面临的共同机遇和挑战。“双一流”建设项目中的高校绩效评价,是为了更好满足国家、社会、高校的战略目标,通过运用一定的观测指标和方式方法,对高校的经费投入、成果产出、运行效率、办学效益进行的综合测量和动态分析活动。通过指标体系构建达到对高校社会效益、管理水平、创新能力和资金投入方面的可量化评价[4],对高校的阶段建设目标做出非常具体的指标性设定,具有立足长远、目标明确、内容具体、任务清晰、体系完备等鲜明特征。因而,本文以 N 大学“双一流”建设项目为例,介绍了项目建设过程中的绩效评价运行机制,分析学校在项目评价过程中的基本特征及实践经验,以更好地深入开展绩效评价工作。

3. 项目制下 N 大学绩效评价的运行机制

3.1. 绩效评价目标

以一流为目标,牢固树立人才培养中心地位,聚焦世界一流学科及其领域、国家科技三大奖项、国家级科技创新平台、国家教学成果奖、领军人才等重大目标,以组建重大科技创新平台、建设高水平师资队伍、教育教学与体制机制改革创新等为主要抓手,顺利完成各项目标任务,顺利通过国家“双一流”首轮建设期期末评估。

3.2. 基本原则、项目周期与组织机构

项目制全面与重点、年度管理与周期考核、定量与定性、承担任务与完成任务情况、考察现状与发展态势相结合,坚持公正、公开、公平的原则。一轮时间为四年,采取年度考核与周期考核相结合的方式开展,其中周期考核分周期中和周期末两次考核。成立考核工作领导小组,下设领导小组办公室,负责具体的考核管理工作。

周期任务分为目标性任务和基础性任务两类,其中,目标性任务是指围绕学校发展规划,为实现“双一流”建设项目目标、提升学校整体办学实力而设定的任务;根据学校发展需要,主要分为标志性目标任务、重大目标任务、重点目标任务三大类。根据学校对学院和学科发展要求并结合其发展定位,按照当量教师数、当量学生数和其他任务人均完成情况等综合确定。

基础性任务是指为保障学校正常办学运行而设定的基本任务。由教师课堂教学工作,学院日常学科专业建设、团队与平台建设、青年教师指导、教师同行听课与教学研讨、本科生导师工作、公共性社会服务工作和学院特色性工作等构成。基础性任务承担情况是教师岗位考核的重要内容,由各学院参考学

校相关要求,结合学院办学实际自主设定。目标性任务分为人才培养、学科建设、专业建设、科学研究、社会服务、师资队伍、国际化和其他任务等八类,其中:标志性目标任务分别给出不同赋分。

3.3. 年度考核与周期考核

N 大学强化对学院和学科的年度周期任务完成情况的分析与应用,每年年终,学院按核定后的业绩分类汇总填报年度考核表,并向考核领导小组汇报周期目标的年度完成情况,考核领导小组办公室对各学院业绩进行汇总排序。对应学校整体发展规划任务,细化对学院周期任务完成情况的分析,每年编制学科性学院和研究机构目标任务完成情况白皮书。

周期中考核和周期末考核由学院相应年度考核业绩汇总而成,考核结果分为优秀、合格、不合格 3 个等级,其中,考核优秀的学院一般不超过学科性学院总数的 1/3。在基本条件的基础上,结合各学院的发展现状和态势,考核工作领导小组按照考核程序对各学院进行综合评议,最终确定考核等级。根据学院的标志性目标任务、师均标志性目标任务和重大目标任务等达成度情况,设置达到优秀等级的基本条件 5 个(其中直接确定 2 个、推荐 2 个、排序推荐 1 个),达到合格等级的基本条件 1 个,定为不合格等级条件 2 个。

学校周期末、每年年底都将对学院和学科周期任务完成情况进行统计分析,其中,任务完成进展情况将与当年度学校绩效工资考核奖励分配、下一年度学院高级专业技术职务晋升岗位数、下达学院年度考核“优秀”等级数等五个方面挂钩;聘期考核结果将在下一轮学校给学院下达高级别岗位、中期干部调整等四个方面使用。

4. 项目制下 N 大学绩效评价的基本特征

4.1. 鲜明的价值导向

价值判断是高校绩效评价的核心要素。当前,我国高等教育发展已由数量和规模为特征的外延式发展转变到以质量和公平为核心的内涵式发展阶段。基于价值理性与工具理性的双重耦合,以政府绩效评价推进学校“双一流”建设项目,既体现了科学精神及高校绩效评价的价值理性,又强化了绩效考评作为学校办学组织管理的工具属性,有助于提升学校治理体系与治理能力现代化的合法性。同时,进一步认识到绩效评价的量化手段与追求质量之间并非对立,应充分看到数量化绩效指标群中所暗含的质量内涵与所指。

“双一流”建设项目评价为未来学校建设发展提供了更加明晰的价值判断。“双一流”政策最为核心的关切,培养一流人才、产出一流成果、提供一流服务,拔尖创新人才培养、科学研究以及服务经济社会发展是学校“双一流”建设项目目标的重要指向。N 大学对照《建设方案》要求,落实立德树人根本任务,聚力拔尖创新人才培养,聚焦力学及学科群建设。深度对接重大国家战略,推进科研与服务科技经济发展,强化重大平台建设。大力募集各类办学资源,深化体制机制改革,部分学科领域初步进入世界一流行列,办学综合实力、人才培养质量、服务经济社会发展能力显著提升。

4.2. 完备的评价体系

高校具有学术组织特性,本质上是目标模糊且具有多样性与不确定性的非竞争性组织,外界对其业绩测量历来缺乏精准有效的工具与手段。围绕学校或学科规划总体目标,绩效评价可以通过结构性、多元化的量化测量手段反映学校办学质量,将院系考核、人事聘任和聘期考核等常态制度建设纳入更为细化的各种指标性要求,并折算为分值且与资源配置和津贴分配挂钩,以此判断当下学校发展的优势劣势。

“双一流”建设项目评价为未来学校建设发展提供了更加完备的评价体系支撑。N 大学建立健全学

科专业质量评价，加快推进科研绩效管理，深入改革教师考核及职称评聘方法。组建独立的教学督导评价机构，邀请学科评议组、专业学位教指委参与指导学科建设，邀请行业产业协会、政府机构领导、国内外高校专家学者定期开展专业评估。建立以标志性成果、师均业绩、目标达成度为主要指标的科研评价体系，探索实行分类评价，对科研活动建立各有侧重的评价标准，实施分类、开放、同行和动态的评价。实施教学、科研与社会服务业绩等效评价机制，职称评审实行教学业绩一票否决制，强调成果创新点和经济社会效益，建立以同行专家评审为基础的业内评价机制，完善青年人才评价激励，构建优秀青年人才脱颖而出的评聘机制。

4.3. 精准的问题诊断机制

高校绩效评价是对高等教育评价的拓展，能够反映投入与产出的关系，诊断学校效率高低的领域和原因，促进提高高校办学质量与办学绩效。“双一流”建设项目评价是对建设高校及其学科实现大学功能、内涵发展及特色发展的多元多维评价，符合当前我国高教发展所强调的高质量内涵式发展的建设要求，反映立德树人、创新质量、服务贡献、治理体系和治理能力现代化的建设方向。

“双一流”建设项目评价为未来学校建设发展落实了更加有效的问题诊断机制。评价诊断发现，现阶段N大学的学科交叉融合机制有待继续完善，一流学科的整体实力与国际竞争力依然不够强，具有世界影响力的标志性成果数量不足，对其他学科的带动作用不够明显。学科群的建设有待加强，内部协同创新和交叉融合机制尚未健全。产教融合育人能力有待不断提高，人才培养体系与地方产业体系的匹配度、专业学位研究生教育与行业的结合度、学科与专业建设的联动性有待提高，拔尖创新人才培养的能力还不够强。承担国际重大科研项目能力有待持续提升，参与国际大科学装置、承担国际重大科研项目、获取国际知名科研成果奖项的能力仍然较弱，横向项目、标志性成果和应用性成果的增速有待提高，学科服务地方经济社会能力有待提升。

4.4. 现代化的学校治理水平

世界一流大学与一流学科建设，既是大学实现跨越式发展的重要契机，也是对学校治理体系与治理能力的重大考验。学校“双一流”建设项目，依托项目制管理逻辑和体制化治理方式，还原了一流学科在学校办学中的重要地位。项目评价将学科作为招生培养、资源配置、科学研究与学术评价的基本单元，把一流学科嵌入在学校治理体系之中，引导和推动以“一流学科项目”为核心环节的学校治理体系与治理能力的现代化建设，营造适合一流学科生成与发展的学校治理体系与治理环境，并最终指向一流学科的生成与发展。

“双一流”建设项目评价为未来学校建设发展提高了现代化的治理水平。在全面推进学校治理体系与治理能力现代化的关键期，N大学推动落实“一流学科建设”政策话语转换成为“学校治理体系”具体实践。项目评价依托于院系组织形态和校院两级治理体系，积极引导营造良好的学科生态环境，战略性地培育和打造基础学科、优势学科与特色学科群落，维护一流学科发展的较强竞争力和稳定性，缓和学科间的紧张状态，建立一流学科发展状态监测机制，摒弃学科速成、成果突击等功利化治理价值观，统合建设过程中各单位层级、各学科领域的关系，实现一流学科建设基础上项目推进与治理水平提升的集成效应。

5. 项目制下大学绩效评价的优化路径

5.1. 优化评价机制

大学应从促进学校可持续发展、学科建设成长性等层面推动改革创新，正确认识转型期的发展特征，

摒弃功利型追赶式发展路径。注重指标选取的科学性，以“质量和贡献”为核心，充分考虑可比性和易取得性，强化“代表作”和“典型案例”评价，稳步推进代表性成果评价制度与同行专家评议机制，设置开放性“留白”，经数据测算和专家评价赋分形成分类评价结果。

加快联动推进科研奖励制度和人事制度改革，探索实施“总体封闭+局部开放”的绩效工资奖励机制。充分运用好互联网和大数据技术，推动评价技术智能化迭代升级，进一步加强数据库建设，及时掌握和分析项目进展情况，辅助跟踪和评估课堂教学、科研合作、科研人员和科研团队的产出和影响力。

5.2. 优化评价内容

大学应充分考虑人才培养供给侧与产业需求侧结构的全方位融合，及时关注最新产业发展方向、发展数据和人才需求信息，搭建产业发展数据库，动态更新学科专业设置和课程体系，实现专业群和产业群、人才供给侧和地方产业人才需求侧之间无缝链接，提高对绿色石化、高端装备等产业支撑度聚焦产教融合师资队伍建设，坚持绩效导向，将产教融合纳入教师绩效考核，重点关注产教融合的组织领导、人才培养、教师成果转化等，提升教师参与产教融合的动力；加强“双师型”教师队伍与创新团队建设，推动解决教师在推动产教融合工作中实操能力不足问题，打造一批示范性产教融合教学团队。

充分满足地方经济对更高层次智力支撑网络和平台的需要，大力引育科研领军人才，努力打造学科和科研创新能力的优势特色，解决合作能力不强、合作层次不高、融入程度不深等问题。推进布局一批产教融合平台，以服务区域产业发展急需为导向，支持学校与企业共建现代产业学院，设立研发中心和实习实训平台，布局战略性新兴产业人才培养基地、产教联盟建设，推动专业改造升级，共同开发课程标准，强化对产业人才支撑，探索行业指导办学新机制和产教对话长效机制。

5.3. 优化评价结果使用

大学需大力助推提升人才培养质量争一流，面向智能时代推动教育教学形态变革、模式变革和质量变革，建立适应智能时代教育模式和适应研究型大学建设需要的高质量教育教学体系。引导突破重大科研创新成果，创新重大成果闭环培育机制，建立成果分级分类培育对象库，强化基于培育目标和任务的差异化资源配置和支持，实施重大成果“育苗栽树”工程，强化学院和学科超前谋划重大创新成果主体责任。

进一步系统推进人事人才制度迭代升级，建立更有竞争力的人才引育机制和更有获得感的薪酬分配制度，对青年人才实行普惠性的稳定支持，实现教职工个人与学校事业发展、项目建设绩效同步提升。重点提升学校治理效能，以数字化改革为总抓手，提升决策辅助智能化水平，持续深化学校综合改革，构建统筹有力的组织体系和协调机制，逐步推进教学科研单位学部制、党政管理机构大部制改革试点工作，稳步推进管理权限下放。

6. 总结

目前，高质量内涵式发展已成为我国高等教育的主题词，实施绩效评价对于丰富高校评价体系、推动治理体系与治理能力现代化发挥着不可或缺的重要作用。以项目制为导向，N 大学绩效评价工作的成绩与挑战并存，运行机制具有较大优化空间。极目前瞻，需更加重视绩效评价在未来价值导向、评价体系、问题诊断机制等方面的持续改进，完善绩效评价内容及结果使用，进而有力推动高校绩效评价工作的优化与发展。

基金项目

宁波大学 2021 年度党建专项科研基金“面向新时代的高校组织育人模式研究”(XD21003)。

参考文献

- [1] 熊进. 高等教育项目制的组织阐释与大学学术场域变迁[J]. 高教探索, 2019(4): 23-29.
- [2] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [3] 袁振国, 张男星, 孙继红. 2012年高校绩效评价研究报告[J]. 教育研究, 2013, 34(10): 55-64.
- [4] 丁田平. 基于 AHP 的高校绩效评价模型——以“双一流”建设高校为例[J]. 财政监督, 2020(19): 45-49.