

# 从“双高计划”绩效管理辦法看我国 高职教育高质量发展的重心

周建松

**摘要** 2020年12月,教育部、财政部印发《中国特色高水平高职学校和专业建设计划绩效管理暂行办法》,对“双高计划”的绩效目标管理提出了明确方向性要求和具体考核办法。通过对“双高计划”绩效考核目标和具体内容的学习,可以进一步清晰地理解和把握高职教育高质量发展的时代要求,从《绩效管理辦法》看我国高等职业教育高质量发展重心是:坚持正确办学方向,确定科学办学定位,打造高职类型特色,夯实专业(群)建设基础,加强师资队伍建設,深化投入产出研究。

**关键词** “双高计划”;高职教育;高质量发展;绩效管理辦法

**中图分类号** G718.5 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2021)21-0007-05

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视职业教育改革发展,习近平总书记对职业教育多次作出重要指示批示,多次视察职业学校。党的十九大以后,为加快发展现代职业教育,中国特色高水平高职学校建设的理念逐步形成。2019年1月,国务院发布的《国家职业教育改革实施方案》(国发[2019]5号)明确提出启动实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划。2019年3月,教育部、财政部正式发布《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》(教职成[2019]5号)(以下简称“双高计划”),提出建设一批“引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平”的高职学校和专业。经申报遴选,56所高水平高职学校建设单位,141个高水平专业群建设单位正式公布<sup>[1]</sup>。为推进“双高计划”朝着正确的方向前进,推动形成高质量的建设成果,2020年12

月,教育部、财政部印发《中国特色高水平高职学校和专业建设计划绩效管理暂行办法》(教职成[2020]8号)(以下简称《绩效管理辦法》),对“双高计划”的绩效目标管理提出了明确方向性要求和具体考核办法。这不仅是对“双高计划”绩效管理的要求,也是对高等职业教育高质量发展的引领。

## 一、科学把握预算绩效管理作为国家制度的重要性

党的十九大以后,以习近平同志为核心的党中央高度重视推进国家治理体系和治理能力现代化建设,加强推进党和国家治理体系和能力现代化的根本制度、基本制度、重要制度建设。作为推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求之一,

### 作者简介

周建松(1962-),男,浙江金融职业学院党委书记,教授,中国高等教育学会职业技术教育分会理事长,研究方向:高等职业教育政策(杭州,310018)

### 基金项目

中国高等教育学会职业技术教育分会2017年度重点研究课题“中国特色高等职业教育话语体系研究”(GZYZD2017001);中国高等教育学会2020年度“高等职业教育研究”专项重点课题“中国特色高等职业教育发展道路研究”(2020GZD01),主持人:周建松

《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》正式印发(以下简称《意见》)。《意见》针对预算绩效管理中存在的突出问题,如绩效理念尚未牢固树立,一些地方和部门存在重投入轻管理、重支出轻绩效的意识,绩效管理的广度和深度不足,尚未覆盖所有财政资金,一些领域财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费,绩效激励约束作用不强,绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未建立等问题和情况,坚持以问题为导向,提出了全面系统而又有针对性的解决方案。

在此基础上,《意见》根据经济高质量发展的要求,就加快建立现代财政制度,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口,解决好绩效管理中存在的突出问题提出了明确要求,即要基本建成全方位、全过程、全覆盖的全面绩效管理体系,实现预算和绩效管理一体化,着力提高财政资源配置效率和使用效益,改变预算资金分配的固化格局,提高预算管理水平 and 政策实施效果,为经济社会发展提供有力保障。

《意见》也明确提出了实施预算绩效管理的基本原则,即坚持总体设计、统筹兼顾,坚持全面推进、突出重点,坚持科学规范、公开透明,坚持权责对等、约束有力。在此基础上,《意见》围绕构建全方位预算绩效管理格局,建立全过程预算绩效管理链条,完善全覆盖预算绩效管理体系,健全预算绩效管理制度,硬化预算绩效管理约束等方面作出了具体规定。

应该说,以党中央国务院的名义印发预算绩效管理的文件,并提出预算绩效管理的要求和具体举措,规格高、方向明、要求清、政策细,我们必须认真学习并切实抓好贯彻落实。

## 二、全面认识“双高计划”绩效管理的目标和要求

根据《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》《现代职业教育质量提升计划资金管理办法》(财教[2019]258号)、“双高计划”等规定,教育部、财政部印发了《绩效管理办法》,对“双高计划”绩效管理作出明确界定,即绩效管理是“双高计划”学校、中央及省级教育部门和财政部门组织实施绩效目标管理,依据设定的绩效目标实施过程监控,开展绩效评价并加强评价结果应用的管理过程。

### (一) 坚持绩效管理的目标导向

所谓绩效目标是“双高计划”在实施期内预期达到的产

出和效果,《绩效管理办法》明确“双高计划”目标着重对接国家战略,响应改革任务,紧盯“引领”、强化“支撑”,凸现“高”、彰显“强”、体现“特”,展示在国家形成“一批有效的职业教育高质量发展政策、制度、标准”方面的贡献度,并通过“双高计划”有关系统填报与备案。《绩效管理办法》明确提出,绩效目标应做到科学合理、细化量化,可衡量、可评价,体现项目核心成果。

### (二) 把握目标设定体现高质量发展的要求

“双高计划”的出发点是建设一批“业内都认可、地方离不开、国际可交流”的高职学校和专业群<sup>[2]</sup>。从这个出发点看,“双高计划”必须突出一个“高”字,这个“高”既要与高职教育发展的阶段相适应,也要与“双一流”建设目标相呼应,更要以党中央提出的高质量发展阶段目标相协调。也就是说,“双高计划”在确定绩效目标时,必须充分体现我国经济社会发展进入高质量发展的基本要求,坚持高起点、高标准、高站位;同时还要实现财政资金投入产出绩效,体现高产出、高绩效;更要高在展示点,既要体现相对水平之高即与同行比较和历史比较,也要体现绝对水平之高即体现新阶段的新要求;还要体现类型特色的要求,即体现在优化类型特色方面的贡献。因此,改革和创新是“双高计划”绩效目标不可或缺的内容。

### (三) 把握目标任务综合性和立体化的特点

“双高计划”的总体目标是建设一批引领改革、支撑发展、中国特色、世界水平的高职学校和专业群,形成一批有效支撑职业教育高质量发展的政策、制度、标准,探索形成中国特色职业教育发展模式。在此目标指引下,加强党的建设,打造技术技能人才培养高地、技术技能创新服务平台、高水平专业群、高水平师资队伍,提升校企合作水平、服务发展水平、学校治理水平、信息化水平、国际化水平是十大改革发展任务。同时,也鼓励各校从自身发展和办学特点出发,自立双高特色建设项目。也就是说,规定动作必须做到位,自选动作要有特色,而高水平专业群和十大任务之间本身也有交叉和立体关系,形成了综合性立体化成果的要求。

### (四) 把握绩效目标科学性和可量化的特点

《绩效管理办法》明确绩效目标应做到科学合理、细化量化、可衡量可评价,体现项目核心成果,这符合现代项目管理的要求。当今社会已进入数字化时代,对项目绩效目标进行定性考核固然重要,但量化考评更为科学,尤其是《绩效管理办法》明确采用自评报告加绩效信息采集表的形式,更充分说明了定性考核和定量考核相结合的要求。无论是定性还是定量考核,都要体现科学性、合理性,纵向和横向之

间,条和块之间,专业群建设和学校相关条线工作之间形成统一合理的格局。当然,成果形成过程中一定要注意量化,做到可测量、可比较、可考核。在这个过程中,核心成果即标志性成果显得尤为重要,如全国性评比中的获奖,立德树人方面的突出贡献,国际影响的制度标准形成中的作用等,如这些实践成果能上升到理论层面,则更有意义<sup>[9]</sup>。

### (五)认真落实绩效目标评价责任体系

绩效评价是指学校、中央及省级教育部门和财政部门,对建设成果进行客观公正的测量、分析和评判,其中学校自评是基础。《绩效管理办法》明确学校自评包括年度、中期及实施期结束后自评,学校对自评结果的客观性、真实性负责,学校法人代表是第一责任人。《绩效管理办法》同时强调,学校应当结合实际,设定绩效目标,对绩效目标实现情况进行全方位、全过程的自我评价,对绩效自评发现的绩效目标落实中存在的问题,应及时纠正、调整,确保绩效目标如期完成。这实际上是明确了绩效管理的基础,主要在学校自身,学校自身在花钱办事、干事创业、改革发展中的责任<sup>[4]</sup>。对此,我们必须强化意识、明确责任,而中央和省级教育财政部门的主要任务是进行客观公正的测量、分析、评判。当然,这其中还包括了监督和指导,更担负有复核和考评之职责。

## 三、以《绩效管理办法》推动“双高计划”建设任务落到实处

当然,我们也要清醒地认识到,与党中央、国务院关于建设高质量的教育体系这一总体要求和“双高计划”项目建设的目标任务相比,高职教育高水平建设中还面临一些问题,存在不小的差距。一些地方和学校存在重申报、轻建设,重文件、轻过程,看中带上“双高”的“帽子”、轻深化改革的倾向,比如项目建设更多依赖政府财政投入,与行业企业共建共培的力度不够,行业企业投入不足<sup>[9]</sup>;还有部分学校的建设方案和任务书中任务分散,绩效目标设置过多过细,而国家性、标志性、引领性目标较少;此外,部分地区部分学校普遍在促进产教深度融合,增强职业技术教育适应性,完善治理结构,提升治理能力等方面还存在不深入不到位的情况。形成上述问题有受疫情影响、工作没能全面开展的主观原因;也有进入“双高建设”单位后,思想上松懈、工作劲头不足的主观因素。

建立健全绩效管理制度,就是为了加强“双高计划”实施的过程监控,提高资金配置效率和使用效率,推动“双高

计划”建设任务落到实处,使“花钱必问效,无效必问责”的理念落实在“双高计划”全过程,确保建设目标如期实现。

《绩效管理办法》正文共十二条内容,附表包括五张信息采集表和自评报告(提纲),主要包括绩效管理界定和绩效目标、绩效评价体系、绩效评价的数据采集和评价结果运用,目的是对“双高”学校和专业群建设的核心指标进行量化监测。

这里面体现了五个突出,即突出目标要求的约束、突出支撑的过程管理、突出分级评价、突出服务贡献、突出动态调整。一是突出目标要求的约束,根据“双高计划”的建设方案来确定绩效评价任务。二是突出过程管理,依据数据采集表,由学校按照年度中期和实施期结束后三个阶段进行填报,通过分阶段提高来督促学校落实建设的主体责任,持续提高建设的工作水平。三是突出分级评价,包括学校自评、省级评价和中央评价,这些评价都必须严格按照规则规程进行,学校设定绩效目标开展测评。自评的环节由学校总体指标的框架下,根据本校的建设方案自行设置指标,充分发挥职业学校的创造性。第二层级是省级教育行政部门会同同级的财政部门分层负责本地学校的绩效管理工作。第三层级是教育部、财政部和部分“双高计划”院校总体的开展周期以及实施结束后的绩效评价。四是突出服务贡献,即绩效评价紧盯建设成效,使学校在引领改革发展、支撑国家战略经济发展、形成一批首创性的制度标准等方面发挥更大作用,提升学校在业内的影响。五是突出动态调整,坚持有进有出动态调整机制,教育部、财政部将绩效评价结果作为完善后续相关政策,调整中央财政资金,本周期验收以及下一周期遴选的重要依据。

以上五个突出使绩效管理既成为促进“双高计划”项目建设的主要内容,又成为推动高职教育高质量发展的重要抓手。

## 四、从《绩效管理办法》看我国高等职业教育高质量发展重心

党的十九大明确提出我国经济进入高质量发展新阶段,习近平总书记在2021年全国“两会”青海代表团座谈时对高质量发展作出了明确阐述。党的十九届五中全会进一步明确要求建设高质量教育体系,而《国家职业教育改革实施方案》就推进高等职业教育高质量发展提出了明确要求。通过对“双高计划”绩效考核目标和具体内容的学习,可以进一步清晰地理解和把握高职教育高质量发展的时代要求,从

而为开展“双高”建设、推进高等职业教育高质量发展提供新启示。

### （一）坚持正确办学方向

坚持正确的办学方向，是办好中国特色高等职业教育的重大政治前提，其核心含义是回答好培养什么样的人、怎么培养人、为谁培养人的问题。对此，习近平总书记在多个场合、多次会议上反复强调，并提出了明确要求。在“双高”建设实施和学校发展过程中，一定要坚持和加强党的领导，自觉以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑；同时，要教育引导學生坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，强化政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，切实做到“两个维护”。学校各项工作要坚持贯彻立德树人主线，落实立德树人根本任务，把价值引领、知识传授和能力培养紧密结合起来，尤其是要培育和践行社会主义核心价值观，培养学生正确的世界观、人生观和价值观，使其成为德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

### （二）确定科学办学定位

《国家职业教育改革实施方案》明确强调，要把发展高等职业教育作为优化高等教育结构和培养大国工匠、能工巧匠的重要方式，使城乡新增劳动力更多接受高等教育。高等职业学校要培养服务区域发展的高素质技术技能人才，重点服务企业特别是中小微企业的技术研发和产品升级，加强社区教育和终身学习服务，这是对高等职业教育定位最明确的要求。因此，既要处理好高教性与职教性的关系，突出职教性，体现高等教育的要求；也要正确处理服务人的全面发展与适应市场需求培养人才的关系，尊重市场需求、体现人的发展诉求；既要正确处理服务国家战略和区域发展的关系，从高职院校使命出发，围绕区域经济社会发展，研究中小微企业需求，着力在为区域和行业服务上下功夫；也要正确把握学历教育和职业培训的关系，在抓好学历教育的同时，认真做好职业培训和社会培训工作，积极发展社区教育，真正为区域、行业发展作贡献。

### （三）打造高职类型特色

优化办学结构，加快构建现代职业教育体系是新时代教育改革发展的重要任务，这既是我国经济社会发展对人才结构需求的现实需要，更是我国教育结构优化和中国特色教育体系建设的长期战略。从当前情况看，一方面是学校毕业生就业难，另一方面是用人单位选不到合适的人，这需

要从结构上考虑质量问题。与此同时，我国以知识学科为基础的学术型（普通型）高等教育比例过高，导致人才供需失

### （四）夯实专业（群）建设基础

作为一种类型教育，高等职业教育的主要任务和特征是专业教育，它既不同于普通本科的学科教育，也不同于基础教育的课程教育，办好高职教育，必须牢牢抓住专业建设这个基础不放松。在现实工作中，专业既是高职学校教育的标志，也是学生评价和选择的依据，还是一所学校特色的重要彰显，是学校内部资源配置的基础。因此，某种意义上，高质量高职教育实际上就是高质量专业教育，必须牢牢抓好；而从整合优化资源，培养复合型技术技能人才要求看，从专业向专业群方向发展也是科学合理的趋势<sup>[6]</sup>。所谓专业群，就是由一个重点、特色、优势专业带动，相关若干专业联合组合而成的专业链。虽然不同专家站在不同视角有不同的表述，但基本含义是统一的，即专业群学科基础相通，技术领域相近，职业岗位相关，专业群内部基础课程共用，教学资源共享，教师队伍共育；经过建设，努力使专业链与产业链、人才链、创新链衔接，在科学构建专业群的基础上，推进校院两级管理，深化“三教”改革，把高质量发展推向纵深。

### （五）加强师资队伍建设

高素质师资队伍既是高水平建设的重要内涵，更是高质量发展的重要支撑，在构建类型教育体系和科学办学定位过程中，人是最重要的，人的观念和素质决定着事物的发展，如何构建好与高等职业教育相适应的师资队伍是发展之重。我们要在构建较高学历层次和理论素养的专任教师队伍上下功夫，更要从专业技能、专业知识要求出发，精心打造具有丰富专业素养和实践经验的专业课教师队伍，使其成为推动职业教育高质量发展的重要支撑。同时，高职院校还要充分利用《国家职业教育改革实施方案》和教育部等四部门《关于深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》的政策红利，积极探索“固定岗+流动岗”相结合的师资队伍建设模式，着力在高水平结构化教师教学创新团队上下功夫<sup>[7]</sup>。按照专业（群）和课程组的实际，构建起规模适当、结构合理、优势互补的素质优良、教研能力突出的结构化创新型教师团队，为实施高质量专业建设和人才培养创造条件。必须坚持以爱为首、引育并举、专兼结合，在提高专

任教师素质和能力的同时,推动专兼结合的教师团队建设。

#### (六) 深化投入产出研究

从某种角度讲,高质量发展应该是高绩效产出的发展,《绩效管理辦法》的一个明显导向就是要体现投入产出绩效,用纳税人的钱是要有绩效的,花专项资金应该有特别的绩效,而投入产出绩效体现在人才培养贡献度、科学研究贡献度、社会服务贡献度、文化传承创新贡献度、国际交流合作贡献度等方面,要吃透高水平建设和高质量发展的主要

任务、关键要素、目标定位和政策导向,特别是用全国职业教育大会前夕习近平总书记关于职业教育的重要指示来对标对表,真正做到用较少的钱办更多的事,少花钱多办事,真正使高职教育实现以低分录取、低要素投入、低学历层次谋“三高”,即通过改革创新实现高素质、高技能、高适应性的要求。特别是要把增强高等职业教育人才培养的适应性、社会服务的针对性作为衡量投入产出绩效的重要指标,认真研究并加以落实<sup>[8]</sup>,推动新时代高职教育高质量发展。

## 参考文献

- [1]周建松.精准把握中国特色高水平高职学校和专业建设的要义[J].中国高等教育,2020(12):62-64.
- [2]“双高计划”的现在与未来[N].光明日报,2019-10-26(9).
- [3]周建松.以“三低”谋“三高”:高等职业教育发展政策和机制创新的研究与实践[J].中国高教研究,2010(7):104-108.
- [4]康翠萍.“治策”、“知策”、“行策”:教育发展规划决策模式及其选择[J].教育研究,2015(9):46-50.
- [5]徐国庆.我国二元经济政策与职业教育发展的二元困境——经济社会学的视角[J].教育研究,2019(1):102-110.
- [6]周建松.基于双高视阈的高素质技术技能人才培养思路研究[J].职教论坛,2020(3):62-68.
- [7]周建松.基于双高建设的校企合作体制机制深化研究[J].黑龙江高教研究,2020(7):125-129.
- [8]周建松.以创新性研究引领中国特色高水平高职学校建设[J].职业技术教育,2020(4):6-10.

### On the Focus of the High-quality Development of Higher Vocational Education from the Performance Management Method of the “Double-high Plan”

Zhou Jiansong

**Abstract** In December 2020, the Ministry of Education and the Ministry of Finance issued the “Interim Measures for the Performance Management of High-level Higher Vocational Schools and Professional Construction Programs with Chinese Characteristics”, which put forward clear directional requirements and specific requirements for the performance target management of the “double-high plan” assessment method. Through the study of the performance appraisal objectives and specific content of the “double-high plan”, we can further clearly understand and grasp the requirements of the times for the high-quality development of higher vocational education. From the “Performance Management Measures”, the focus of the high-quality development of higher vocational education in China is: adhere to the correct direction of running a school, determine the scientific orientation of running a school, create the characteristics of higher vocational education, consolidate the foundation for specialty (group) construction, strengthen the construction of the teaching staff, and deepen the input-output research.

**Key words** “double-high plan”; higher vocational education; high-quality development; performance management methods

**Author** Zhou Jiansong, professor of Zhejiang Financial Vocational College (Hangzhou 310018)