

基于“双高”绩效管理的高职教育高质量发展研究

周建松^a, 陈正江^b

(浙江金融职业学院 a. 党办; b. 高等职业教育发展研究中心, 杭州 310018)

【摘要】 绩效管理是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。《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》为“双高”建设学校开展绩效管理提供了指南。文章在论述“双高”建设战略导向、组织使命和目标管理的基础上指出, 高水平专业群建设应从人才培养模式创新、课程教学资源建设、教材与教法改革等方面提升人才培养各环节的质量, 以“双高”建设绩效引领高职教育高质量发展。同时, “双高”建设绩效评价应把握内部评价与外部评价相结合、过程性评价与终结性评价相结合、奖优励先与劣效问责相结合的评价原则。

【关键词】 高职教育; “双高计划”; 绩效管理; 高质量发展

【中图分类号】 G710 **【文章编号】** 1003-8418(2021)11-0028-05

【文献标识码】 A **【DOI】** 10.13236/j.cnki.jshe.2021.11.004

【作者简介】 周建松(1962—), 男, 浙江海宁人, 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会长; 陈正江(1977—), 男, 山西临汾人, 浙江金融职业学院高等职业教育发展研究中心常务副主任、副教授, 中国高等教育学会职业技术教育分会副秘书长。

一、引言

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《绩效管理办法》), 作为教育部、财政部《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”)的配套文件, 《绩效管理办法》是继《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)》(以下简称《遴选管理办法》)之后又一个规范性文件, 从而完成了最初政策设计时构想的“一个意见”“两个办法”“三个通知”的规范体系。

具体而言, “双高计划”绩效管理表中的“双高”学校建设数据采集表和高水平专业群建设数据采集表以数据填报为主, 侧重于对院校和专业建设情况做定量分析; “双高”绩效目标实现贡献度信息采集表、高水平学校和专业群社会认可度信息采集表和地方政府(含举办方)重视程度信息

采集表以信息采集为主, 侧重于对需求满足和利益相关者的评价做定性分析。事实上, 这五张表是绩效自评报告的数据支撑, 可以称之为“数据版”的自评报告。

《绩效管理办法》提供了绩效自评报告的参考提纲, 为“双高”学校开展绩效管理提供了指南, 具体而言, 绩效自评报告包括“双高”学校绩效目标实现程度及效果, 建设任务进度及绩效指标的完成情况, 项目预算执行情况, 实现“双高”学校绩效目标采取措施(含改进措施)的有效性(附相关佐证材料), 对“双高”绩效目标实现的贡献度和社会认可度有关情况的说明、经验与做法, 未完成或偏离绩效目标的原因以及发现的问题、改进措施及有关工作建议, 其他需要特别说明的有关事宜与有关建议等八项内容。其中前四项是必填项, 后四项为可选项, 这反映出“双高计划”在实施过程中, 保持了相对的原则性和灵活性, 有利于各地各校根据自身情况办出特色, 彰显高水平, 这为基于

“双高”绩效管理,推进高职教育高质量发展提供了指引。

二、“双高”建设的战略导向与目标管理

(一)从战略导向看“双高”建设

战略导向的核心是明确使命,这种使命既包括国家战略导向,也包括组织使命担当,这在“双高”建设启动实施过程中得到充分的体现。从国家的战略导向来看,2018年11月中央深改委会议通过并于2019年1月发布的《国家职业教育改革实施方案》(以下简称《实施方案》),以及2019年2月中共中央、国务院发布的《中国教育现代化2035》均将“集中力量建成一批中国特色高水平职业院校和专业”作为重大战略任务,2019年4月,教育部、财政部开始实施“双高计划”,引领新时代职业教育高质量发展。

从组织的使命担当来看,入选“双高计划”第一轮建设的56所高水平建设立项学校和253个高水平专业群首先必须在类型特色打造上下功夫,并立足于类型特色在能力建设与内涵深化上见成效,将落实《实施方案》作为必修课,将实施“双高计划”作为必答题,通过开展“一加强、四打造、五提升”十大任务,完成好推进高等职业教育高质量发展这份时代答卷^[1]。在这个意义上,“双高”学校建设的项目必须从资金预算安排和资金使用两个方面予以加强,因为无论是中央财政投入资金、地方各级财政投入资金,还是举办方投入资金、行业企业支持资金,都是外部对学校完成“双高”建设的重要支持,因此对投入绩效提出要求是必须的,这也在另一个方面促使学校要以更大的担当来完成这一光荣使命。

(二)从目标管理看“双高”学校建设数据采集表

根据“双高计划”明确的十大任务,“双高”建设学校自身内涵建设主要体现在“一加强、四打造、五提升”上,在这其中,加强党的建设是出发点,发挥着重要的指导和引领作用,也就是在党建指导和引领“双高”建设的前提下,通过完成九大任务强化内涵建设,带动职业教育持续深化改革,实现高质量发展。

“双高”学校建设数据采集表包括了指标、目

标值、实现值三大要素,其中指标包括一级指标、二级指标和三级指标,而这些指标在一种逐级递进的关系中形成指标体系,即一级指标分别细化为若干个二级指标,二级指标又分别细化为若干个三级指标。同时,目标值、实现值均以累计数的形式呈现,这种增量体现出项目建设的效益,其中,目标值包括了实施期满目标值和阶段性目标值。具体而言,这些指标均以完成“四打造”“五提升”的重点任务为具体工作内容。时效指标以任务完成进度为具体评价方式;效益指标项下的社会效益指标将引领职业教育改革发展和人才培养的贡献度等方面作为测量依据;可持续影响指标则把项目标志性成果可持续影响的时间作为评价标准,满意度指标项下的服务对象满意度指标则从在校生、毕业生、教职工、用人单位、家长这些学校中的主体及利益相关者的角度进行测量,也就是说,在实践中,这种测量应具有定量统计和定性描述相结合的特征。

三、基于高水平专业群建设的高职教育高质量发展

“双高计划”采用高水平学校和高水平专业群两类布局 and 模式,高水平专业群建设是“双高计划”的重要内容,全国253个高水平专业群的内涵式发展要求提升每一个专业群人才培养环节的质量。高水平专业群建设数据采集表产出指标项下的数量指标、质量指标均包括人才培养模式创新、课程教学资源建设、教材与教法改革、教师教学创新团队、实践教学基地、技术技能平台、社会服务、国际交流与合作八个方面。

(一)人才培养模式创新

专业教育是动态响应和服务国家重大战略和区域经济社会发展需求、培养经济社会建设所需应用型专门人才的主渠道。人才培养方案主要分为课程建设、培养模式和培养环节、教学支撑体系三个部分。这在21世纪高等教育人才培养与教学改革项目以及国家示范性高等职业院校建设、国家骨干高职院校建设过程中有生动的体现,在“双高计划”中,继续沿用“项目制”来扎实推进高水平专业群建设^[2]。

(二)课程教学资源建设

在过往的重大项目中,国家级、省级精品课建

设在高职教育界树立了好课程的典范,每个学校的教学传统在精品课程、在线开放课程、“双师型”创新性教学团队中继承发展。在“双高计划”背景下,要进一步结合课程思政推进要求,深入开展基础课、公共外语、思政课、体育课、通识课程、专业课程等各类课程资源建设,并充分发挥优质课程和资源的引领示范作用。

(三)教材与教法改革

高水平专业群建设数据采集表将教材与教法改革和教师教学创新团队并列,为我们深化教育教学改革、推动内涵式发展奠定了良好的基础。深化“三教”改革对于建设中国特色、世界水平的高质量人才培养体系意义重大。在此基础上,通过教材与教法改革实现“课堂革命”^[3]。随着“互联网+职业教育”迅猛发展,教师运用现代信息技术更新教材和改进教法成为新常态,具体表现为适应新技术的需求,通过创造性的转化,将其纳入教学标准和教学内容,这种新技术在实验、实训、实习等教学过程的关键环节的应用尤为重要。

(四)教师教学创新团队

教师是推动“三教”改革的主体,制订和实施教师教学能力提升计划,构建更为完善有效的教师教学培训体系,在此基础上,不断推进教师教学培训实现全覆盖。特别是教师对教与学关系具有决定性影响,因此要加大专业教师培养培训力度。在教师队伍建设上除加强学校自身培养外,还要着力构建“顶尖专家学者、双专业带头人、双师型教师”三位一体高水平、结构化教师教学创新团队^[4]。

(五)实践教学基地

实践教学基地建设要充分发挥引进的高层次人才、聘任的行业专家以及优秀校友等担任兼职教师的桥梁纽带作用和行业企业优势,联合行业企业共建现代产业学院,通过产教融合、校企合作的载体,将行业发展新技术、企业实用新工艺、岗位实践新规范等元素融入人才培养方案和教学标准之中,努力实现“岗课证赛”综合改革和一体化培养。

(六)技术技能平台

职业教育是以技能为中心的综合职业能力的

教育,技术技能积累是高职教育的重要特征,这就要求高职院校以应用技术解决生产生活中的实际问题。为此,必须打破在学校里办教育的思维定势,深化产教融合,强化教学、学习、实训相融合的教育教学活动,推动专业设置与产业需求对接、课程内容与职业标准对接、教学过程与生产过程对接、毕业证书与职业资格证书对接,在教学改革中紧贴职业实践,融入职业要素,完善职业教育和培训体系。

(七)社会服务

社会服务是高等职业教育的重要职能,也是其不可回避的社会责任。对于高职院校而言,社会服务的立足点在专业和专业群,而高水平专业群的社会服务能力更强,社会服务的成效通常也更明显。通常而言,应用技术开发与应用、开展社会培训以及为行业提供咨询等是高职院校开展社会服务的重要领域。有学者对高水平专业社会服务情况深入调研后,得出社会服务能力与高水平高职院校专业群建设水平相匹配的研究结论^[5]。因此,可以说,社会服务是高水平专业群彰显建设成效的重要指标与依据。

(八)国际交流与合作

建设中国特色高等职业教育体系,离不开与国际社会的交流与合作,这种交流与合作通常在双边或多边组织的框架内得以实施。对于职业教育而言,国际交流与合作通常在联合人才培养、联合技术研发与跨文化交流三方面体现得更加明显。新冠肺炎疫情对高等职业教育的国际交流与合作影响较大。当前,服务国际产能合作成为国际交流与合作的重要任务,特别是随着“一带一路”倡议得到越来越多国家和地区认可与支持的前提下,服务中国企业“走出去”,并充分发挥职业教育在培养所在国技术技能人才中的重要作用,推动高等职业教育国际交流与合作在实践中取得进一步的实效显得日益迫切。

四、以“双高”建设绩效引领高职教育高质量发展

(一)引领职业教育改革发展和人才培养方面

“双高计划”为建设教育强国、人才强国作出重要贡献,推动职业教育“下好一盘大棋”,并致力于把职业教育改革发展的“龙头”舞起来,这反映

了国家加快实现职业教育现代化的制度取向,回应了高职教育推进高质量发展的制度需求^[6]。通过实施“双高计划”,促进高水平高职学校和专业群建设,尤其是通过推进体现职业教育类型特色的人才培养模式改革,持续为职业教育高质量发展打造样板、树立标杆、贡献力量。

(二)支撑国家战略和地方经济社会发展方面

我国高等职业教育与改革开放同步,40多年来我国高等职业教育实现了历史性的发展,为支撑国家战略和地方经济社会发展做出了历史性的贡献。中国特色社会主义进入了新时代,从服务建设现代化经济体系和更高质量更充分就业需要出发,高等职业教育必须牢固树立新发展理念,聚焦高端产业和产业高端,不断深化产教融合、校企合作,引领职业教育服务国家战略、融入区域发展、促进产业升级。

(三)推动形成一批国家层面有效支撑职业教育高质量发展的政策、制度、标准方面

政策、制度、标准在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中发挥着重要的作用。我国高等职业教育改革与发展的显著特征是“计划驱动与项目引领”,这在21世纪以来的国家示范高职院校建设、国家骨干高职院校建设和国家优质高职院校建设中体现得非常明显。随着《国家职业教育改革实施方案》的推进实施,特别是全国职业教育大会的召开,我国高等职业教育迎来了新一轮制度供给,持续出台的政策措施推动着高职教育大发展、大改革、大提高。

五、基于教育评价改革的“双高”建设绩效评价

教育评价事关教育发展方向,有什么样的评价指挥棒,就有什么样的办学导向。2020年10月,中共中央、国务院印发了《深化新时代教育评价改革总体方案》,基于教育评价改革的“双高”建设绩效评价应把握以下三大原则。

(一)内部评价与外部评价相结合

不同的高职院校嵌于不同的区域经济社会发展和历史文化环境中,不同地区和不同院校是否面临同样的问题和挑战?一些区域和院校的成功战略和经验是否可以复制到其他区域和院校的环境之中?当然,“双高”院校和专业群在资源、治

理、领导力和组织文化方面,会因处于不同的地区或因位于不同的教育生态系统中所采取的建设路径是不同的^[7],尽管不同的高职院校拥有共同的战略焦点和目标,但从自评报告中,可以识别出它们之间不同的建设重点、发展过程和管理机制,因此要坚持内部评价与外部评价相结合的原则。

(二)过程性评价与终结性评价相结合

对于“双高”建设学校而言,过程性评价与终结性评价通常均包含院校治理框架、质量保障体系、经费投入与使用、透明度与信息公开等要素,由于各个院校所处的环境不同,一些要素可能是必需的,另一些则可能并非十分重要,但是,所有这些要素都具有非常重要的评估价值和指导意义。评估指标体系包含一级指标、二级指标、观察点,这其中,评价标准、指标说明及计分办法也非常重要,它要求各建设院校对照指标作出自评描述,然后在院校内部由相应的责任部门领受工作任务,继而通过任务分解以加快指标的完成度。在自评的基础上,更好地开展督导评价。

(三)奖优励先与劣效问责相结合

与投入、绩效和问责相联系的是建设、管理和评估,从国家或区域的视角来看是建设高职教育发展高地,从学校的视角来看是管理“双高”建设进程,从绩效考核的视角来看是评估“双高”建设绩效,从而形成了一个包含多层次指标的闭环系统。由于经费来源和资助计划具有竞争力,一定要求院校和专业群层面开展与其相对应的内涵建设与治理改革,这对于“双高”建设学校而言乃是一种激励或是倒逼其开展改革,进而通过开展有效和自治的管理评估,鼓励实现战略愿景和行动创新,以此有效回应快速变化的区域、全国乃至全球的需求与挑战^[8]。

六、结语

改革开放40多年来,我国高等职业教育改革的显著特征是“政策驱动”。在我国现实国情下,虽然不是每一项政策都会驱动改革,但每一次改革背后毫无疑问都会有政府的政策驱动,“双高计划”及其绩效管理就是有代表性的典型案例。而政策驱动高等职业教育改革的成功得益于行政权力的强制性、锦标赛体制以及对顺应式改革的激

励。由于政府所拥有的体制权威,使得以政府主导成为当代中国国家治理的制度逻辑^[9]。在中国特色社会主义新时代,特别是在“双高计划”推进实施过程中,高等职业教育政策演进需要充分考量激励相容,以保持政府、行业企业与院校之间的张力,最大限度整合高职教育内外部资源,构建政府、行业、企业、学校协同推进“双高”建设的新机制,为优化职业教育类型定位、推进高职教育高质量发展奠定坚实基础。

【参考文献】

- [1]周建松,陈正江.计划引领与项目驱动:我国高职教育发展政策的制度逻辑——基于“示范计划”和“双高计划”的分析[J].黑龙江高教研究,2019(9):116—119.
- [2]陈正江.国家示范性高职院校建设项目运作机制与治理逻辑[J].高教探索,2016(11):80—84.
- [3]周建松,陈正江.高职院校“三教”改革:背景、内涵与路径[J].中国大学教学,2019(9):91—95.
- [4]陈正江.高职教育高水平专业建设——基于专门性人才培养与专业化教师发展的二维审视[J].中国职业技术教育,2019(2):78—83.
- [5]张红.高职院校高水平专业群建设的路径选择[J].中国高教研究,2019(6):105—108.
- [6]陈正江.教育制度供给与高职院校发展——基于国家示范性高等职业院校建设计划的研究[J].中国高教研究,2016(7):105—109.
- [7]周建松,陈正江.改革开放以来我国高等职业教育发展政策的演进[J].教育学术月刊,2019(12):3—8.
- [8]周建松,陈正江.高职百万扩招的战略意义与实现路径:基于全纳教育视角的分析[J].江苏高教,2020(2):113—119.
- [9]王建华.政策驱动高等教育改革的背后[J].清华大学教育研究,2019(1):56—64.

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”(GZYD2017001);浙江省教育科学规划 2019 年度高校研究课题“高等教育强省战略视阈下高水平高职院校建设研究”(2019SCG266)。

Research on High—quality Development of Higher Vocational Education Based on "Double—high" Performance Management

Zhou Jiansong ,Chen Zhengjiang

Abstract: Performance management is a management process of implementing process monitoring, carrying out performance evaluation and strengthening the application of evaluation results according to the set performance objectives. The "Interim Measures for Performance Management of High—level Higher Vocational Schools and Specialty Construction Plans with Chinese Characteristics" provides good guidance for "double high" construction schools to carry out performance management. On the basis of discussing the strategic orientation, organizational mission and target management of "double high" construction, this paper points out that in the construction of high—level specialty clusters, we should improve the quality of each link of talent training from aspects like talent training mode innovation, curriculum teaching resource construction, teaching material and teaching method reform, and lead the high—quality development of higher vocational education with the performance of "double high" construction. At the same time, the performance evaluation of "double—high construction" should grasp the evaluation principles of combining internal evaluation with external evaluation, combining process evaluation with final evaluation, and combining reward and incentive with accountability for poor performance.

Key words: higher vocational education; "double—high program"; performance management; high—quality development

(责任编辑 毛防华)