

基于绩效机制的高校二级学院办学效益评价研究

陈兴明, 牛风蕊

(福州大学 高等教育研究所, 福建 福州 350116)

关键词: 绩效机制; 高等学校; 二级学院; 办学效益; 高等教育

摘 要: 办学效益是衡量高校办学实力和发展潜力关键性指标。二级学院作为高校的办学主体, 对其加强绩效评价是建立现代大学制度、实现内涵式发展的必然选择, 也是促进“双一流”建设的内在动力。在二级学院的发展过程中, 许多高校已对绩效评价模式进行了探索, 初步形成了统合型、“条式”型及目标管理下的自主型评价等主要模式。然而, 在当前以科层为主的资源配置结构和评价机制下, 办学效益评价过程中也存在着评价标准偏向于绝对量累加、评价结果注重奖惩性、学术权力的参与度不足等问题。因此, 高校迫切需要不断的优化和完善办学效益评价机制, 实现各项资源的整体优化和合理配置, 以提升整体办学水平。

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1009-4474(2016)06-0087-05

A Study of the Assessment on the Operation Efficiency of Subordinate Schools of Universities from Performance Mechanism Perspective

CHEN Xing-ming, NIU Feng-rui

(Institute of Higher Education, Fuzhou University, Fuzhou 350116, China)

Key words: performance mechanism; university; subordinate college; operation efficiency; higher education

Abstract: The operation efficiency is the key indicator to measure the strength and growth potential of universities. The assessment on the operation efficiency of the subordinate college, the main executant in school running in the university, is inevitable for the construction of the modern university system and the promotion of connotation development of the university. In the process of subordinate college development, many universities have been trying different models performance assessment, and have formed probationary models, including the integration type, longitudinal type, autonomous evaluation type of target management. However, under the current resource allocation structure and evaluation mechanism from bureaucracy, there also have arisen some problems in the process of exercising the assessment standards as absolute quantitative accumulation, over-emphasis on rewards or punishment, lack of participation of academic power and so on. Accordingly, the universities need imperatively to optimize and improve the evaluation mechanism of running efficiency constantly, achieve the whole optimization and reasonable allocation of all resources, and promote the overall level.

1999 年高校扩招后, 我国高等教育实现了跨越式发展, 到 2015 年底, 高等教育的毛入学率已达到

40%, 高校在校生总规模达到 3700 万人^[1]。大众化的快速实现使得高校规模扩张与质量提升之间的冲

收稿日期: 2016-07-17

基金项目: 福建省社会科学规划项目“高等学校二级学院办学绩效综合评价研究”(2011B127)

作者简介: 陈兴明(1965-), 男, 福建屏南人。研究员, 博士, 主要从事高等教育管理、高校课程与教学论研究。

E-mail: cxm@fzu.edu.cn。

突日益凸显,成为社会关注的焦点问题。而教育质量和办学效益的提升与内部组织运转效率有着紧密的联系,二级学院作为高校的办学主体,对其开展绩效评价对于提升高校的运转效率具有重要的作用。

一、高校二级学院办学效益评价的现实意义

(一)二级学院办学效益评价是推动高等教育内涵发展的迫切要求

从经济学的角度看,高校的办学过程是教育资源(人、财、物等资源)投入与产出(人才培养质量、科研成果、社会服务)的过程。随着我国高等教育快速发展,高校的整体办学水平取得了巨大进步,但与此同时,高校还面临着经费不足、资源利用效率不高的问题。合理、科学的资源配置是高校发展战略实施的基本保障,如何在既定的资源投入下提高经费的利用效率,实现最大的办学效益成为重要的现实问题。二级学院作为实施教学科研、学科建设、人才培养等各项工作的主体,是高校提升办学水平、实现内涵式发展的主要依托。在当前高校分层分类发展及竞争日益激烈的形势下,以二级学院为单位,建立绩效评价体系,进行投入产出的效益分析和资源配置,对于提高高校的办学效率和办学水平,具有重要的现实价值。

(二)二级学院办学效益评价是建立现代大学制度的基本路径

建立和完善现代大学制度,是高等教育发展的内在要求,是实施“管办分离”、进行教育综合改革的重要内容,也是当前高等教育体制改革的主要方向。现代大学制度建设,既涉及到高校的外部宏观治理制度的变革,也涉及到高校内部治理模式的重构。传统的以校为主的内部治理模式,权力主要集中在校级层面,作为办学主体的二级学院在制度制定和决策方面的权力表达有限,利益相关主体的参与治理的程度低,加上不同学科的差异,单一的制度模式难以完全契合基层组织的需求,致使制度的微观适切性不足,管理效益低下,二级学院的活力无法完全释放,办学积极性不能得到有效的激发,不足以适应当前高校各项事业快速发展的需要。要改变这种现状,必须在现代大学制度的框架下,构建以绩效评价为载体的监控体系,增强基层组织在学术治理、经费、人才引进等方面的自主权,改

变高校内部管理中“大机关、小学院”的科层管理模式,增强二级学院的主体性地位,提高基层的管理效益,以符合高校学术组织的特点和发展规律。

(三)二级学院办学效益评价是促进高校“双一流”建设的内在动力

在高校内部系统的结构维度上,二级学院是“校—院—系”组织架构体系中承上启下的“关键联结”,直接影响着高校组织功能的整体发挥效果。随着高校日益成为区域经济社会发展的“动力站”和国家科技创新的主体,高校的外围职能的不断拓展,尤其是大科学时代的来临和产学研合作的纵深化发展,二级学院在人才培养、学科建设、科研及其成果转化等方面的功能更加复合化,以往的“条式”管理灵活性不足,难以对其办学成效进行动态的评价,这已成为制约高校整体发展的桎梏。与此同时,我国“双一流”战略的提出,使得高等教育强国建设有了更具清晰的目标。学科作为高校教师创新、应用、传播知识的基本单位,是“双一流”建设的重心所在^[2]。以办学效益评价为抓手,强化学校层面的宏观决策功能,明晰二级学院办学主体地位,增强其在学科和专业建设中自主管理、自主运行的权限,才能克服传统发展模式中的“行政化”导向的痼疾,激发学科的发展活力,为“双一流”建设增添发展动力。

二、高校二级学院办学效益评价的现行模式及实践探索

面对外部环境的变化,以及我国建设高等教育强国的战略要求,高等教育改革的重点开始由宏观的布局调整转向微观的内部综合管理改革。二级学院绩效评估是高校深化教育综合改革、提高办学效益、增强核心竞争力的关键。目前,许多高校已经进行了以绩效为主的二级学院办学效益评价,以期最大限度地激发内部办学活力,提升总体的办学水平和竞争实力。

(一)统合型评价模式

目前高校实施的二级学院办学绩效评估多是以综合评价为主体,即通过构建综合评价指标体系,根据学校的主要学术活动,按照教学、科研、学科建设、师资队伍建设、人才培养等为主要宏观架构建立评价体系,再分类细化指标,分别赋予相应的权重,作为办学绩效的评价。如同济大学,为进一步提高教育质量和办学效益,经过充分调研和论证,出台了

《院系办学质量绩效评估方案》，并在学校层面的整体组织架构上设立了专门的评价机构——办学质量评估院，负责对二级学院的办学效益进行评估和监测。在评价指标体系上，强调学校整体办学功能的协调，以“人才培养、科学研究、师资队伍、国际交流”作为绩效考核的一级指标，赋予的权重分别为40%、35%、15%、10%，同时在各一级指标下，设立了详细的二、三级子指标及赋分。基于建设“研究型、国际知名的高水平大学”的建设目标，同济大学还在参照教育部对高校的评价指标及相关大学排行榜的主要指标的基础上，每年及时总结考核的效果，对绩效评价的子指标进行动态的调整。在绩效的结果考察上，不仅关注“总量绩效”，更注重“人均实际绩效”。同时，对学校的设备投入和用房面积也进行了相应的评估，以期实现不同学院之间效益横向对比，实现学校整体办学效益的提升。

（二）“条式”型评价模式

“条式”评价模式主要是以校级管理职能部门为评价执行主体，对二级学院相应的绩效进行评价的模式。“条式”的评价模式主要以学校的管理职能部门为绩效评价的实施主体，依照主要的职能分别制定评价指标，其主要特点是制度的顶层设计以自上而下为主。在此模式下，二级学院的绩效考核按照主要的学术活动分别进行：教学与本科人才培养工作主要由教务处负责考核，教师的科研工作量、科研项目等级、专利发明等有关科研绩效由科技处、社科处负责考核，师资队伍建设绩效，包括高层次人才引进、教师队伍在职称、学历、学缘、职称等方面的优化等则由人事处负责考核。如上海师范大学，该校教务处在对二级学院教学和人才培养的绩效考核上，设立了“专业建设、课程与教材建设、教学管理、实践教学”四个一级指标，同时按照各指标涵盖的具体内容确定更为细化的二级评价指标，并分别赋分，以分项考评的累加分数作为绩效排名的依据。其中教学工作细分为20个二级指标，师资队伍建设则细化为4个二级指标^[3]。总体上来说，“条式”评价模式克服了传统评价抽象、随意性较大的问题，使二级学院在绩效目标实现和改进上有了明确的方向，因此成为很多高校使用的绩效评价模式。

（三）目标管理下的自主评价模式

目标管理是组织以整体目标为中心的管理与评价模式，由美国著名管理学家彼得·德鲁克提出。德鲁克认为，组织的整体目标是一个系统，由

多个子目标集合而成，只有分解为切实合理的局部目标或个人目标，增加目标概念的预期概率，才有可能实现整体目标更有效率的达成。目标管理重视管理过程中组织成员的参与，强调工作的成效。具体到高校来说，其发展的整体目标是由学校内部各个单位及不同管理层次围绕着各自的核心职能和发展目标耦合而成的目标矩阵。目前，部分高校已经开始积极探索实施二级学院目标管理模式，将学校教学、师资队伍建设、学科建设、科研成效等学校整体层面的战略目标按照关键因子分解到二级学院，按年度或建设周期进行考核。如湖南农业大学为提高办学的核心竞争力，适应学校推进高水平大发展的需要，开始在校内实施二级单位目标管理。通过校内规划部门与各单位的协商论证，确立目标任务，制定目标体系，由学校与二级学院签订《目标管理任务书》，然后由二级学院根据目标任务进行自主评价，考核结果作为学校绩效考核与奖惩的重要依据，并与学院及教师个人的绩效收入紧密挂钩。在二级学院实施目标管理，有利于增强学院在考评中的自主性，调动学院办学的主动性，促使其积极的探索更合理、适合学科特点的绩效评价制度，更好的把学院的各级目标融入到学校总体的发展目标中，实现学校总体绩效的提升。

三、高校二级学院办学效益评价存在的问题

高校二级学院办学效益评价是一个多目标、多层次的复杂系统。就宏观层面上的办学效益评价来说，对其投入和产出的测度不仅包括数量和质量方面的要求，更具有社会适应性程度的衡量^[4]；在微观层面的办学效益上，还包括学院自身办学效益的纵向历史比较，以及不同学院、学科之间横向的对比关系。随着绩效制度在高校系统的实施，开展二级学院办学绩效评价成为多数高校进行内部治理模式改革的重要选择。然而，在当前以科层为主的资源配置结构和评价机制下，二级学院办学绩效评价制度尚处于发轫阶段，存在以下问题：

（一）评价标准偏向于绝对量累加，易形成“马太效应”

在当前的二级学院办学效益评价中，评价模式仍属于粗放型，即未根据学科特点对不同学院构建较为细分的评价指标体系，往往采用统一的量化评

价标准。这虽然可以衡量到单个二级学院在人才培养、学科建设、师资结构、学术产出等方面体量上的变化,但“投入绝对量/产出绝对量”的静态计算模式较少将二级学院既有的办学基础和学科特点等纳入到考核过程中,或者是在既定的办学框架下,学校层面为突出办学优势而实施的非均衡发展战略进一步强化了不同学院之间的发展差距。由此,部分因办学历史短、外部资源获得难度高的学科和学院在评价中通常处在不利地位。

长期以来,我国高校在资源配置上受院校层次、区域经济实力和办学格局等外在牵制性因素影响较大。不同二级学院及所属学科的办学没有形成开放式竞争的发展态势,以办学水平绝对量累加的评价方式强化了部分学院的资源获得优势,形成学院发展中的“马太效应”,办学效益高的二级学院藉此在经费划拨、人才引进等方面获得更多的支持。以此为基础的绩效核算在某种程度上会加深不同学院之间的壁垒,与现代学科的分化和交叉要求相背离,成为高校实现整体水平提升的掣肘性因素。

(二) 注重评价结果的奖惩性应用,模糊了绩效评价的实质价值

实施二级学院的办学效益评价,其根本目的在于强化高校内部的激励机制,有效的控制办学成本,发挥绩效评价的导向作用,促进高校在办学过程中实现人、财、物的最佳组合,增强产出效益,促进高校在人才培养、反哺社会经济发展等方面功能和使命的充分发挥^[5]。从此意义上说,绩效评价既具有管理性的功能,即以评价结果作为薪酬分配、教师晋升和激励的依据,又具有发展性功能,即以评价结果作为衡量二级学院的办学潜能和存在短板问题的标尺,藉以指导其“未来”的规划和发展。

相比之下,管理性功能更倾向于局部的、近期的目标,而发展性功能则着眼于学校长远的、整体的目标。而在当前评价机制尚未成熟的情形下,对二级学院的办学效益评价更倾向于管理性的功能,评价结果的运用以奖惩性为主,发展性不足。在有限的办学资源分配格局中,二级学院为了在“切蛋糕”的过程中处于有利地位,往往更加强化自身已有的优势,重视办学硬件的改善、教师的科研成果等易于观测的办学效益,而对于教师教学质量和专业发展则重视不够。基于“管理主义”的价值取向,容易导致二级学院和教师过于“迎合”量化的指标,对“软指标”的投入度不足,偏离了评价的实质目的。

(三) 评价主体以行政权力为主,学术权力的参与度不足

评价是一种价值判断活动,具体到高校办学效益来讲,通常是指对人才培养、科研和社会服务等活动进程中的现实或潜在价值的衡量,本质上是源于对高校社会职能的认识,其核心目的是形成内部良性竞争的关系,促进资源的充分利用,提升学校的整体办学效益。作为一种学术型组织,高校的各项活动展开及运转围绕着“高深知识”而进行,学术权力理应在评价过程中占据主导作用。而反观高校现行的二级学院办学效益评价,评价主体通常以行政权力为主导,不论是统合型的评价模式,还是“条式”型评价模式,其评价的主体都主要由校内的行政管理部门——人事处、科研处、教务处等组织实施,从评价指标的构成、不同指标的权重,乃至评价的程序都采取由上而下的方式。

而在目标管理的模式下,虽然二级学院作为关键性的评价主体发挥了重要的作用,但仍是在学校行政职能部门为主导制定的框架下进行,尤其是量化评价成为评价的主要标准,二级学院寻求办学效益提升的主动性和努力程度等质性因素难以有效的得到反映。在学院内部,基层学术组织严重虚化^[6],以教授委员会为代表的学术权力在绩效评价相关事务的实际运作中上往往仅有协商权和建议权,发挥的实质性作用有限。

四、完善我国高校二级学院办学绩效综合评价的对策建议

随着高等教育规模的迅速扩张,单纯的财政性拨款已难以满足高校对办学经费日益增加的需求。各高校在实施开源策略——积极拓展经费来源渠道的同时,也更加注重自身的节流——通过办学效益评估构建竞争性的资源配给机制,使基层组织既定的经费投入实现最大化的教育产出,强化激励的效果,提升学校的整体办学效益。在此过程中,如何不断的优化和完善办学效益评价机制,并建立与之相关联的以评价结果为基础的绩效机制,成为重要的现实议题。

(一) 重视相对评价,建立分类的绩效标准

二级学院的办学效益评价是衡量高校办学目标实现程度的重要手段,其标准的合理性和科学性直接影响着评价的结果及其应用。二级学院由于

办学历史、学科特点以及资源基础的不同,在办学水平之间存在着明显的差异,尤其是在一些传统的理工科高校里,人文、社会学科与理工学科之间存在着资源上巨大鸿沟。在此背景下,以绝对的办学“成绩”衡量其绩效的做法无疑强化了弱势学科的不利地位,对于公平的竞争环境的创建,以及二级学院积极性的发挥都起着负面作用,某种程度上还会造成优秀教师的流失。因此,对二级学院办学效益的评价,不仅要关注其绝对的办学成效,更要关注相对“效益”或“效率”。根据不同学院的特点,制定分类的绩效评价标准,克服传统的以绝对性、量化为主的评价方式的局限性势在必行。高校要深入调研和分析二级学院的办学态势,采用多元化的评价手段,借鉴国外高校广泛采用的层次分析法、数据包络分析法,科学的衡量二级学院办学效益,从而最大限度地保证评价的客观性和有效性,为提升学校发展奠定制度基础。

(二)实施“宽带绩效”,增强评价结果的发展性价值

评价具有较强的导向作用,其评价结果运用合理程度直接影响着评价体系的整体有效性。实施二级学院办学效益评价,提高单位投入的利用率和产出效益,首要的前提在于建立起学院自我管理、自我发展的机制。为有效的发挥办学效益评价的作用,第一,应在校级层面的分配制度顶层设计中确立“宽带绩效”制度,即提高基础绩效的比例,用扁平的、较少级差档次的薪资结构取代等级分明的垂直型薪酬结构,保证分配机制中效率与公平的均衡性,以提升绩效评价的整体激励效果;第二,应积极建立完善财务“一级核算、二级管理”的管理体制,允许二级学院对教师分配机制进行弹性的架构,促使学院加强办学成本核算,提高资源配置的效率。以在效益评估的标准中确立关键指标和特色指标等多元的观测点,加强二级学院的自我评价体系建设^[7],以使学院能在较为宽松的考核环境中更好地探索发展方向,引导教师正确处理教学和科研关系,减少急功近利的行为;第三,要完善对评价结果应用和反馈机制,积极培育绩效评价文化,重视激发教职工的内在工作动力,使办学效益评价真正成为促进二级学院改革发展的手段。

(三)完善高校的内部治理结构,强化学术权力的主体地位

长期以来,我国高校内部形成了以行政权力为

主导的治理架构,行政权力和学术权力的二元权力结构构成了维系现代大学运转和发展的不可缺少的支撑力量,但相比而言,行政权力处于强势地位,学术权力则呈现弱势状态,两者的不平衡很大程度上造成普通教师话语权不足,难以在关涉自身职业发展的绩效评价制度中体现自己的诉求。

参与既是制度获得认同的前提,也是提高制度实施效率的体现。只有以学术的逻辑重构高校的内部治理结构,在学术事务的治理中“去行政化”,才能有效的保障绩效评价的客观性和可接受度。

强化学术权力的主导地位,一方面应增强二级学院办学效益评价指标体系建构过程中广大教师的参与,确保评价指标与学院的办学实际更加契合;另一方面可引进外部力量参与评价,如在评价指标的选择和权重的确定中聘请校外的专家学者进行论证,通过多元权力主体的协商合作,重视评价的发展性功能,使绩效评价结果更具有有效性和指导性,提高二级学院整合教育教学资源的积极性,增强高校的整体办学活力和办学效益。

参考文献:

- [1]中国高等教育质量报告[EB/OL]. (2016-04-08)[2016-05-20]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2016n/xwfb_160407/160407_mtbld/201604/t20160408_237163.html.
- [2]王洪才.“双一流”建设的重心在学科[J].重庆高教研究,2016,(1):7.
- [3]徐燕燕.高校二级学院绩效评价指标体系构建——以上海师范大学为例[D].上海:华东理工大学社会与公共管理学院,2012:11.
- [4]代蕊华.正确理解办学效益的内涵[J].上海教育科研,2000,(6):8.
- [5]钟秉林,赵应生,洪煜.中国特色现代大学制度建设——目标、特征、内容及推进策略[J].北京师范大学学报(社会科学版),2011,(4):5-12.
- [6]杨明.论中国高校基层学术组织创新的问题和对策[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2010,(4):64.
- [7]陈本炎,何万国.基于目标管理的高校二级学院绩效评价体系构建[J].重庆高教研究,2015,(4):23.

(责任编辑:陈艳艳)