

事业单位绩效评价实施研究

——基于山东省部分高校职称评定调查问卷

吴艳芳(副教授)

【摘要】 本文以山东省部分高校职称评定中的调查问卷为出发点,阐述了事业单位在进行绩效评价时应从组织使命着手,运用战略定位系统确定组织定位;然后在此基础上运用战略地图和平衡计分卡制定绩效评价系统,让绩效评价服务于组织目标的实现;最后,设计闭环式的绩效评价实施流程,保证绩效评价得以客观、公正地实施。

【关键词】 绩效评价; 战略地图; 平衡计分卡; 闭环管理

【中图分类号】 F235.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)16-0025-4

一、前言

加快事业单位的分类改革,是贯彻落实党的十八大和十八届三中全会关于全面深化改革战略部署的重大内容。为此,中央先后下发了《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》(中发[2011]5号)、《国务院办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》(国办发[2011]37号)等一系列重大改革举措文件,而山东省省委、省政府也高度重视事业单位改革工作,制定出台了《中共山东省委山东省人民政府关于贯彻落实中发[2011]5号文件精神分类推进事业单位改革的实施意见》(鲁发[2011]16号)、《省委办公厅省政府办公厅关于印发分类推进事业单位改革配套文件的通知》(鲁办发[2014]31号)等有关规定,形成了事业单位改革的政策框架。

所有的改革最终都需要落实到执行层面,执行效果的好坏将会直接关系到最终改革的成败。所有的执行实施都离不开工作业绩的考评与量化以及业绩考评实施流程的公平性。如何制定事业单位适用的绩效评价方案和实施路径,不仅是关系国家改革最终成果的问题,而且是关系事业单位是否能够真正发挥其职能、履行其社会责任的关键因素。本文以山东省部分高校职称评定为调查研究对象,分析在高校转型发展中,绩效评定办法和实施路径存在的问题及问题产生的原因,并在此基础上提出有针对性的建议措施。

二、高校职称绩效评定现状

如今,高校职称评定中丑闻不断出现,各种“巴掌门”、“潜规则”的报道,显示了高校职称评定中的各种不公平和权

力的恣意妄为;此外,大学教授竞相去竞聘“科长”职务的报道也不时见于各类新闻媒体中,在让人惊叹大学教授如此“官本位”的同时,高校中官僚主义盛行之深也可见端倪。本文以山东省183所高校为调查样本,分别就高校职称绩效评价中的现状、产生这种现状的原因、如何改变现状三个方面进行分析。

在高校职称评定结果是否公平方面的调查显示,有84.5%的高校显示不公平,只有不到3%的学校显示是公平的,而另外10%的高校显示基本公平。在调查的高校中,有98%的高校显示绩效评价采用的是定性与定量相结合的方式,定性与定量方法在最终结果中影响力的不同是决定绩效评价结果是否公平的关键因素。根据调查显示,在显示职称绩效评价公平的高校中,其考核评价主要依据的是量化结果,定性评价不会左右最终的结果;而对职称绩效评定结果不公平产生原因的调查显示,100%的高校表示定性评价不公平,人为操作严重,甚至完全不顾定量考核的结果,这是产生高校腐败、官僚主义横行的原因之一。

对于如何改变这种现状的调查显示,几乎所有的高校都对定性评价和定量评价给予了肯定,认为在职称绩效评价中,定性评价和定量评价各有其作用:定量方法主要用于量化考核,而定性方法主要用于监督和复核。而现有的定量评价和定性评价作用几乎都是一样的,这样不仅出现定量和定性双重考核标准,更为严重的是,在没有任何监督下的定性评价结果如果优于定量评价结果,势必会产生腐败和各种不公平。

【基金项目】 山东省社会科学规划办会计专项课题“管理会计对提升我国事业单位价值贡献率的研究”(项目编号:13CKJZ06)

三、高校职称绩效评定弊端分析

根据调查结果可以看出,高校职称绩效评定中最大的弊端在于管理机制的不健全,主要原因有以下几个方面:

1. 高校权力分布不均衡,行政权力独大,学术权力形同虚设。随着高校制度的改革,高校“教授治校”的呼声越来越高,甚至已有很多高校采用了“教授治校”的模式,成立代表学术权力的学术委员会,以其抑制行政权力过度干涉,形成高校治理去权力的平衡,并期望能起到相互监督、相互复核的效果。但是实际上,高校中行政权力与学术权力往往“双肩挑”:一方面有行政职务代表的行政权力;另一方面有职称代表的学术权力。这样本来用于相互制衡的两种力量从人员构成来看是一体的,这样的人员构成会使行政权力和学术权力合二为一,失去了最初设立时的初衷,也就失去了两种权力同时存在的意义。

2. 管理流程非闭环。对样本中183所高校的调查显示,82.3%的高校流程为非闭环式流程,即根据学校的量化管理办法,被评审人提交资料进行量化计分,然后根据量化计分进行排名,交由学术委员会进行定性投票,最后根据定性投票的结果进行排名,进而决定入选人数并进行公示,整个流程如图1所示:

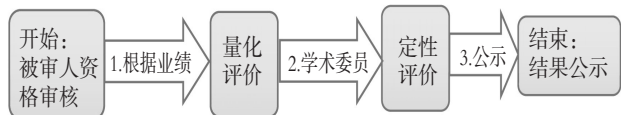


图1 现阶段教师绩效评价流程

在这种非闭环式流程管理中,存在以下弊端:一是如果对评定的最终结果有异议,没有进行申诉的机会和渠道,容易形成积怨;二是由于最后的结果是根据定性评价结果进行选择,容易在定性评价中形成个人主观意识的不公,同时对于定性评价的结果没有相应的监督机制,权力没有约束就会产生腐败;三是在现在的高校人员职务与职称“双肩挑”的情况下,学术委员会无法实现“独立”,无法树立学术权力的权威性,其设立的最初目的和作用也就无从谈起。

3. 高校定位不清晰,职称绩效考评办法无法为实现高校目标所服务。在高校职称绩效评定中,其量化考核的内容也饱受争议和诟病。我们也经常可以从各大媒体上看到各种相关报道:职称评定靠科研说话,没有科研就没有职称;在科研成果要求中一味追求高大上的“理论化”研究,研究内容与实践严重脱节;科研课题要求立项化,不重视科研成果的质量等问题。这些现象的产生与高校的职称绩效评定办法相关。虽然有些高校也考虑了其他方面的量化指标,但是在没有完善的制度保障的情况下这些方面也往往成为舞弊的高发地段。调查结果显示,虽然个别学校在考核量化时考虑了教学效果、社会服务等相关内容,但是量化计分依据不透明、量化办法“因人而异”的现象时有发生,反而为大多数教师所排

斥。高校职称评定中透露出来的种种问题,在一定程度上都反映出高校管理机制和管理方法的落后。如何改善管理、杜绝舞弊,让真正的教育工作者安心做教育,从而提升教育质量服务社会发展,是教育改革的一个根本性问题。本文着眼高校职称评定,从管理方法上提出一些改进建议。

四、绩效评价体系和实施路径

本文首先从高校的组织战略目标入手,阐述如何明确高校的发展定位;然后采用战略地图的方法对高校组织目标进行分解,制定出适合高校的战略定位目标;并在此基础上,利用平衡计分卡原理制定相应的量化制度,防止定性考核产生的舞弊;最后,设计闭环式的管理实施流程,保证考核过程在程序上的公平性和完整性,防止舞弊的发生。

1. 制定差异化定位系统。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》提出,建立高校分类体系,实行分类管理,引导高校合理定位,克服同质化倾向,形成各自的办学理念 and 风格,在不同层次、不同领域办出特色,争创一流。根据国家分类管理的原则,各个高校的定位应依据其自身的办学水平和办学特色来确定而不是人为划分。在进行定位时,高校可以借助SWOT分析方法对自身的竞争优势、竞争劣势、自身所面对的机会和威胁进行系统分析,并结合其自身的内部资源和外部环境,制定高校在高等教育中的战略愿景和目标:培养什么层次的学生、学生需要具备什么样的能力与素质。在确定战略目标后,高校可以借助差异化定位系统方法让战略目标进一步清晰化和具体化。本文以一所地方性高校为例说明差异化定位系统方法的使用。

根据国家教育发展的要求,该地方高校的定位是着力培养高等技术应用型专门人才。为对其进行更为具体和精准的定位,可以选择标杆高校作为参考标准,所选标准一所为科研型大学A,另一所为技能型院校B,根据A、B两个标准制定该地方高校的差异化定位系统,如图2所示:

绘制高校的差异化定位系统

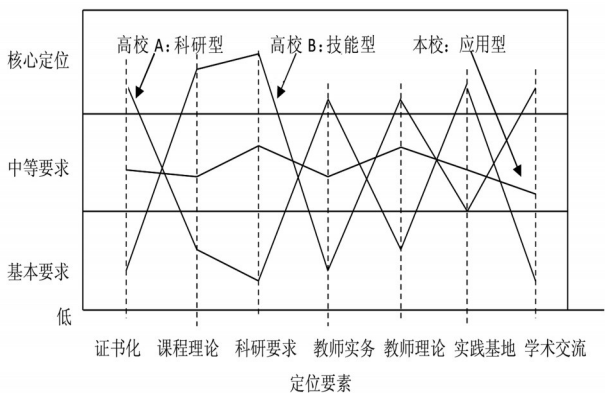


图2 高校定位系统

首先,选择科研型大学A和技能型院校B的标准特征作为定位要素,如科研型大学中的理论水平、科研成果等特征;

技能型院校中的职业资格证书化率、教师实务能力等特征。然后,对该要素制定从低到高的考核标准。最后,该所地方高校可根据所选两所高校标准在整个定位体系中的位置确定自己的位置,即为该高校自身的定位。

对于标准的选择,高校可以结合自己的实力选择合适的参考标准院校,一是防止标准制定过高,高校本身所具备的资源和实力根本无法实现,让标准形同虚设;二是防止标准过低,对于自身发展没有起到较好的激励作用。

2. 战略目标实施与考核:战略地图与平衡计分卡。管理大师德鲁克提出“没有量化就没有管理”,在人力资源评价中目标一致性理论也非常重要。该理论指的是在评价系统中,单位应在系统目标、人力绩效评价目标和评价目的三者之间取得一致,这是建立有效的人力绩效评价指标体系的前提条件。所以,高校根据自身的定位系统确定定位之后也就形成了高校的战略目标,接着就是考虑如何把战略目标转化为可以实施的具体行动,以及制定一系列的考核指标来量化和监督目标的实现程度。为了实现这一功能,可以借助管理大师罗伯特·卡普兰和戴维·诺顿提出的战略地图和平衡计分卡的方法。

卡普兰和诺顿是平衡计分卡和战略地图的创始人。他们认为,“不能衡量,就不能管理”,1992年他们提出了革命性的业绩衡量系统——平衡计分卡,随后又提出“不能描述,就不能衡量”,并在此基础上产生了战略地图。战略地图是以平衡计分卡的四个层面目标(财务层面、客户层面、内部层面、学习与增长层面)为核心,通过分析这四个层面目标的相互关系绘制企业战略因果关系图。战略地图实现了把组织战略转化为可执行的组织行动,其因果关系逻辑框架实现了“能够描述,就总有办法能够衡量”这一目标;而平衡计分卡为组织的全面量化管理提供了一定的方法指导。战略地图和平衡计分卡作为有效的管理实践方法,也同样适用于高校的管理。

仍然以上述地方高校为例,制定该高校的服务于培养高等技术应用型专门人才的教师职称评价战略地图和平衡计分卡,如图3所示。整个战略地图和平衡计分卡共分为以下四个方面:

第一,提供成果层面:教学优秀、科研出色。表现为整个组织能够培养出高质量的学生让社会满意、产出优秀科研成果服务于地方经济发展的需求。对这一层次的量化目标和量化内容进行具体化:对于教学的考评,可以制定教学评估办法,并规定优秀教学的分数值;而对于科研成果也采用一定的方法进行量化,并制定优秀科研的分数值。在职称评定时,根据这两个分数进行排序和选择,将所有的教师工作尽可能地量化为一定的分数,这样最后的结果能够尽可能公平地反映每个人的工作成绩和工作绩效。

第二,利益相关者层面:优秀教师得到合理任职。表现在优秀教师是否能够得到合理的任职,高校所培养出来的学生

战略地图	平衡计分卡		
	目标	指标	目标值
教学优秀 科研出色	<ul style="list-style-type: none"> ●教学评估 ●科研量化 	<ul style="list-style-type: none"> ●教学评估分数 ●科研评价分数 	<ul style="list-style-type: none"> ●分数:90分 ●分数:85分
优秀教师 任职	<ul style="list-style-type: none"> ●服务高等技术应用型人才的培养 	<ul style="list-style-type: none"> ●学生具备能力的培养 ●服务于社会经济能力 	<ul style="list-style-type: none"> ●学生服务社会能力 ●教师社会服务能力
评价体系	<ul style="list-style-type: none"> ●有利于优秀教师胜出 	<ul style="list-style-type: none"> ●非竞争性评价体系 ●公平性评价流程 	<ul style="list-style-type: none"> ●达标即可任职 ●闭环式评价体系
高质量团队	<ul style="list-style-type: none"> ●获得、开发、组建高质量教师团队 	<ul style="list-style-type: none"> ●团队稳定率 ●团队成果量化 	<ul style="list-style-type: none"> ●90% ●考核周期产出

图3 战略地图和平衡计分卡

是否能够让社会满意,高校是否有能够服务于社会经济发展的能力。对这一层次的量化目标和量化内容进行具体化:学生所具备的能力和素质是否满足社会需求;教师所具备的专业知识和专业能力是否能够给社会提供相应的专业服务,并对其进行量化处理。

第三,内部管理流程层面:评价体系。表现为整个内部评价体系是否能够客观、公正地把最利于组织战略目标实现的优秀教师选拔出来,并在一定程度上避免舞弊的产生。对这一层次的量化目标和量化内容进行具体化:评价体系是否合理,评价流程是否能够规避舞弊的产生,从而保证评价结果的客观与公正。

第四,教师学习与成长层面:高质量团队。表现在为了更好地实现高校服务于地方经济发展的需要,高校应该怎样对待教师、如何帮助教师成长、如何能够产生源源不断的高质量成果。对这一层次的量化目标和量化内容进行具体化:组织教师培训和再学习,并对团队质量、团队成果以及团队稳定性等方面进行量化考核。

3. 制定闭环式的评价实施流程,保证程序实施的公平性。再好的评价体系如果不能公平、公正地实施,所产生的结果将会与预期相差甚远,往往会产生“失之毫厘,谬之千里”的结果。因此,高校应制定闭环式的评价实施流程,防范舞弊产生的各种可能和空间,如下页图4所示。

在闭环式绩效评价流程中,被评审人首先根据公开的业绩评价办法进行量化评价,然后由学术委员会对其量化之后的结果进行定性和其他方面的复核,如果学术委员会对于量化结果没有异议,则根据量化结果直接对各被评审人进行相应任职公示。如果定性评价结果与量化结果存在差异,学术委员会进行原因说明,并反馈给被评审人进行异议申辩。而

□ 改革探索

负责异议申辩的专门机构为审核委员会,其成员由行政与学术人员共同组成,审核委员会根据申辩结果出示处理意见并进行公示。

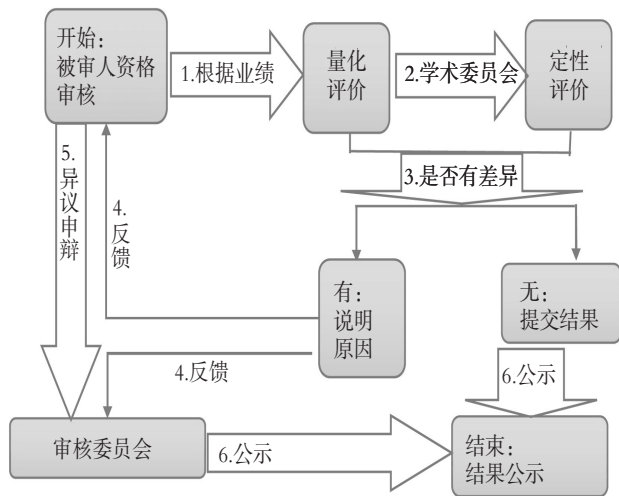


图4 教师绩效评价实施流程

在上述流程的实施过程中,需要注意以下几点:

第一,真正保障行政权力与学术权力各自的独立性。这种独立性主要体现在三个方面:一是两种权力的人员构成要独立,避免两种权力人员构成上的重叠与重复;二是行政权力与学术权力运行上的独立性,保障行政权力与学术权力各司其职,实现两者的相互制衡与监督,防止舞弊和不公平的产生;三是广大教师具有知情权、参与权、表达权和监督权,对于违反规定的各委员会成员,有集体罢免的权力。

教师的集体罢免权是广大教师对自身利益的保护,是对代表广大教师利益委员会的监督,防止“代表不代表大家利益”情况的出现。该权力在实际中的实施是建立在教师知情权基础之上的。仍然以教师的职称评聘为例,在进行教师职称评聘时,对于参与评聘的教师资料进行公示,并经学术委员会表决。对表决结果有异议的,在参评教师提出异议后,委员会有义务公示委员会的表决意见(可以采取匿名),并将该表决意见在广大教师中匿名征求意见,如果有教师认为该表决意见不公正、有徇私的嫌疑,可以投出反对票。如果反对票达到一定比例,委员会可以暂停该委员会成员委员职能,在复核广大教师反对意见是否合理的基础之上,委员会给予该委员一次公开申辩的机会,在申辩时,随机抽取普通教师列席,并对申辩结果进行投票。如果该委员申辩无法通过,即刻对该委员进行罢免。

第二,实现行政部门职能由管理向服务的转变。十八大明确提出要建立“服务型政府”,而高校中的行政权力也应为“服务型权力”而不是“决策性权力”,尤其是在行政权力与学术权力分开的情况下,两种权力各负其责。高校中的行政权力不单单体现为管理,更多的是要求“下级对上级的服从”,

所以高校中的行政部门不是在“服务”教学科研,而是在“领导、管理”广大教师。教师进行教学是个人化的行为,而高校行政往往通过设立各种教学监督委员会、听课委员会等,要求教师怎样进行教学,对于教学进行过度干预,如果教师不按照要求做,就在各种评价和考核上打上不及格的分数。因此教师迫于压力就会“取悦”听课、监督人员,甚至是学生,而这种“取悦”可能是违反教学规律的。教师的另一项工作是科研,对于课题科研项目的申报,高校往往采用限制名额的形式进行,在申报多、名额少的情况下就体现出了行政部门的“领导权”,即申报名额的分配权。在这种情况下,教师为了自身发展,不得不在各个行政部门中低眉顺眼,行政部门成了绝对的管理部门,而不是服务部门。

要改变这种现状,必须把教师的利益从行政部门中解放出来:教师教学评价监督委员会或者检查委员会由教师组成,委员会成员可以从学校随机抽取的一定比例的教师,行政部门只是组织者、服务者,而不是具体的实施者;对于科研,取消名额限制,对于组织单位有上报名额限制的,可以采用课题匿名发到校外进行初步筛选的方法,而科研部门不再具有决定权。

4. 其他需要注意的问题。闭环式的职称评定实施流程是一个系统,通过各个环节相互监督的形式防止舞弊的发生。其次在具体实施时,需要注意以下问题:首先,如果某一个环节出现漏洞,会导致整个系统的无效;其次,实施流程和系统只是一个保障,其“实现公正的结果”的目标要求广大教职工积极参与,如果大家都不参与或者应付参与,再完美的系统也很难发挥其应有的作用;最后,高校应采取措施防止整个系统各环节中的人员串通舞弊,一经发现串通舞弊者,应从严进行处罚。

五、结论

孔子曰:“其身不正,虽令不从。”应该说,制度的实施有赖于人的执行,管理者应以身作则对权力进行正确的运用。孟子曰:“以德服人者,众心悦而诚服也。”选拔正直的人参与管理是权力得以正确运用的前提。但是,人性中总是存在各种弱点,很难保证权力公平、公正的行使,这就需要用制度加以克服,制度的设计至关重要。本文对高校职称评定中采用学术委员会和审核委员会的双重确认的制度设计方法,一方面为了对权力进行制衡与监督,另一方面也避免了人性中的弱点,降低了拥有权力者犯错的可能性。

主要参考文献:

张友棠,李思呈,曾芝红.基于DEA的大学预算绩效拨款模式创新设计[J].会计研究,2014(1).

郑方辉,卢扬帆.法制政府建设及其绩效评价体系[J].中国行政管理,2014(6).

作者单位:山东管理学院会计学院,济南250100