

主持人的话: 高职学校治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,也是建设高水平学校和高水平专业、实现职业教育高质量发展的根本保证。高职学校的治理主体既涉及政府、企业、社会团体和组织,也涉及学校的教师、学生、行政管理人员等。高职学校只有充分调动各个主体参与学校治理的积极性、主动性和创造性,有效发挥各个主体在学校治理中的作用,才能最大程度地激发学校的办学活力,落实立德树人任务,不断提高人才培养质量,满足学生发展和经济社会发展的需要。本期《理论经纬》栏目关注“双高”建设背景下的高职学校治理,刊发的四篇论文分别聚焦高职学校治理中的教师、学生、校内外管理者这几个重要治理主体,对如何通过制度创新发挥教师、学生、管理者在学校治理中的作用,如何通过机制改革激发高职学校教师教的活力、学生学的活力和管理者管理的活力等问题进行了较深入研究,并针对现实问题分别提出了改革高职学校教师绩效评价制度、改革高职学校教学管理制度、改革高职学校激励制度、改革高职学校外部质量评价制度的对策和建议,这些对策和建议具有一定参考和应用价值。在高等职业教育从数量扩张转向质量提升的新发展阶段,研究高职学校治理体系和治理能力现代化对于推进高职学校内涵式发展、提升高职学校整体办学水平和综合实力具有重要现实意义。本期刊发的四篇论文只是抛砖引玉,期待有更多的学者关注并研究这一领域的问题。

(主持人:吴雪萍)

多元共治视域下的高职学校教师绩效评价探究

□陈悦 吴雪萍

摘要: “双高”建设背景下,国家对高职学校治理体系和治理能力现代化提出了新的要求,但高职学校教师绩效评价仍存在诸多问题,具体表现为高职学校行政权力强化影响教师绩效评价的民主性、评价主体单一影响教师绩效评价的公平性、以奖惩为目的的教师绩效评价制约教师的专业发展。基于多元共治的高职学校教师绩效评价需充分认识高职学校组织特性及教师特点,树立以教师发展为目的的绩效评价导向,建立由学校、教师、学生、行业企业等多元主体参与的教师绩效评价体系。

关键词: 多元共治;高职学校;教师;绩效评价

作者简介: 陈悦(1986-),女,浙江丽水人,浙江大学教育学院博士研究生,浙江金融职业学院助理研究员,研究方向为高职教育管理;吴雪萍(1964-),女,浙江松阳人,浙江大学教育学系系主任,教授,博士生导师,研究方向为比较教育、职业教育。

基金项目: 浙江省教育科学规划 2020 年度规划课题“浙江省高职院校教师绩效评价体系研究”(编号:2020SCG263),主持人:陈悦;浙江金融职业学院 2019 年度基本科研业务费重点项目“高职院校教师绩效评价体系研究”(编号:2019ZD12),主持人:陈悦。

中图分类号: G710

文献标识码: A

文章编号: 1001-7518(2020)09-0006-06

党的十八届三中全会在公报中首次提出推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,高等教育也在不断推进治理现代化。随着 2019 年《国家职业教育改革实施方案》(国发〔2019〕4 号)(以下简称

“职教 20 条”)的颁布,教育部、财政部颁布的《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划》(教职成〔2019〕5 号)(以下简称“双高计划”),明确把“提升学校治理水平”作为十大改革发展任务之

一。教师绩效评价作为国家事业单位改革的一个组成部分,是深化收入分配制度改革的重要内容,它的复杂性制约着绩效工资制度实施的有效性,影响着教师对教学工作的积极性、对学校的满意度和忠诚度,同时,它也是加强教师队伍建设、促进教师专业发展、提升教师综合素质的重要手段。因此,在探讨高职学校治理现代化时,研究如何推进高职学校教师绩效评价从“管理”走向“治理”有着重要意义。

一、“多元共治”的基本内涵

要理解“多元共治”首先要理解“治理”。“治理”(governance)一词最早可追溯到拉丁文和古希腊语,在英文中与“统治”一词同义,是控制、引导和操纵的意思。直到20世纪90年代,西方的经济学家和政治学家赋予了“governance”以“治理”这一新的含义。其中,全球治理委员会在1995年发表的题为《我们的全球伙伴关系》报告对“治理”的定义得到了最广泛的认可。该报告指出,“治理”是指各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或者不同的利益得以调和并采取联合行动的持续的过程。俞可平认为“治理”一词的基本含义是指在一个既定范围内运用权威维持秩序,满足公共需要^[1]。睦依凡认为“治理”是一种在领导层权力体系主导下协调被管理层共同管理的新型管理模式^[2]。目前,学者们普遍认为“治理”的主要特征包括:一是它讲究自下而上、多元主体的共同参与;二是它不是上级对下级的控制,而是一种协调的过程;三是它强调以实现公共利益为目标的管理活动。可见,“多元共治”实际上是治理的一种形式。

教育治理作为国家治理的重要组成部分,是指国家机关、社会组织、利益群体和公民个体,通过一定的制度安排进行合作互动,共同管理教育公共事务的过程。治理的典型特征是多元主体参与的共同治理,即“共治”。参与管理的主体不只是政府部门,而是包括各种非政府组织、各种社会团体、私人部门、公民个人在内的多元主体^[3]。“多元共治”即是强调多元主体通过对话、协商、合作等多元的方式参

与的治理活动。职业教育多元共治可以理解为从上到下、从外部到内部的由政府、社会、行业企业、学校、教师、学生、家长以及校友等所有利益相关者以多种方式协同合作、共同参与,以达成公共利益的治理模式,它是治理民主化、法制化、科学化的体现,也是职业教育治理体系和治理能力现代化的本质要求。

二、高职学校教师绩效评价的现实问题

教育大计,教师为本。习近平总书记在全国教育大会上明确指出,坚持把教师队伍建设作为基础工作^[4]。在宏观层面,国家先后出台了一系列深化职业院校师资队伍改革的政策文件,在多个文件中对高职学校“双师型”教师队伍建设及考核评价体系改革提出了明确要求。为了传导来自政府和社会的问责压力,我国高职学校普遍实行绩效考核制,对二级学院、系部和教师提出了明确的工作任务和目标,并在此基础上建立了考核指标体系对他们进行考核评价。考核和评价的最终结果与校内资源配置、岗位设置、教师职称晋升、绩效工资分配等与教师的切身利益直接挂钩。这也就使得绩效考核成为了高等教育治理的重要工具,甚至是唯一的工具^[5]。然而,当前高职学校在教师绩效评价方面还存在着诸多问题。

(一)高职学校行政权力强化影响教师绩效评价的民主性

当前,高职学校的内部管理实行的是典型的科层制,其权力按照纵向分级,职责按照横向分工。这种牢固联合的管理和教学系统,使得组织内的个体可以更高效地完成组织目标,但也会造成行政权力的强化以及教师学术权力的弱化。在这种组织形式下,高职学校往往是由行政管理人员按照上级领导的意图,参考同类学校相关教师考核指标,根据自身经验制定教师绩效评价办法,鲜有积极与教师沟通协商达成共识并运用科学合理的方法设计构建绩效评价体系。虽然,高职学校普遍建立了教代会、领导干部联系会、不定期座谈会等方式与教职工进行沟通,但实际上行政化的思维方式和方式始

贯穿于学校的运行和决策中,这样的沟通更多是记录教师的意见而非采纳意见,教师并没有太大发言权,对最终的决策结果并不会产生太大的影响。长此以往,这种流于形式的民主,无疑在一定程度上抹杀了教师参与学校共同治理的意愿与信心。由于在政策制定时就缺乏民主性,在之后政策的实施过程中,教师更多的是非自愿地服从管理,难以通过绩效评价调动他们工作的积极性、主动性和创造性。

(二)评价主体单一影响教师绩效评价的公平性

由于高职院校教师既要有扎实的理论知识和教学能力,又要具备实际操作的职业技能,因此,高职院校教师绩效评价一般包括教学业绩、科研业绩、社会服务、人才培养等一级指标,每一个一级指标背后都涉及大量的定性和定量评价指标。而高职院校在进行教师绩效评价时,评价主体往往以管理层为主,多由二级学院院长担任,于是在评价尤其是定性评价时,单一的评价主体容易产生评价误差,影响教师绩效评价结果的公平性。在教师绩效评价中,常见的评价误差有三个:第一,居中趋势误差。这是目前高职院校绩效评价最为普遍的问题,即评价者只用评价尺度中间的点而避免使用两端的点,给予教师基本一致甚至完全一致的评价分数,也就是领导充当着“老好人”的形象,这是一种有意误差,这种误差无法区分被评价教师绩效水平的高低。第二,晕轮误差。因为很难全面掌握每一位教师的实际情况,无法对需要评价的各个方面的绩效进行有效区分,就有可能因教师某一方面的表现而影响整个评价,也就是说评价主体容易对教师的整体印象作出评价,而不是针对教师在每个绩效维度上的表现进行评价。第三,相似性误差。因为我们往往喜欢那些与自己相似的人,包括态度、偏好、个性以及包含族裔和性别等人口统计学特征的方面,对相似的人很可能出现“评价唯亲”给予较高的绩效评价。如果绩效评价结果不能如实反映教师的工作业绩和绩效,那么评价也将失去度量的作用,同时也影响根据评价结果实施绩效工资分配的公平性。根据美国心理学家史坦斯·亚当斯的公平理论

(Equity Theory),如果教师发现自己的付出和所得的报酬之比比别人高时,会因此觉得不公平而产生不满情绪,由此而采取减少付出、放弃工作等消极行为,这不仅影响教师工作的积极性,也违背了绩效工资实施的初衷。

(三)以奖惩为目的的教师绩效评价制约教师的专业发展

2009年,时任国务院总理温家宝在主持召开国务院常务会议时提出在公共卫生与基层医疗卫生事业单位和其他事业单位实施绩效工资。随后,国务院和人社部、财政部先后颁布《事业单位人事管理条例》(国务院令第652号)和《关于中央有关事业单位实施绩效工资的通知》(人社部发[2016]89号)。于是,各地纷纷启动事业单位绩效工资改革工作。在新的工资体系中,绩效工资约占整个工资收入的三分之二,是可由事业单位自主灵活分配、强调多劳多得、优绩优酬的部分。因此,大多数高职院校普遍将原有的教师评价结果作为绩效工资分配的依据,或是形成新的一套以绩效工资分配为目的的教师绩效评价体系。

绩效工资与教师绩效评价的实施旨在打破“平均主义”“干好干坏一个样”的收入分配方式,从而调动教师工作的积极性。然而,在将教师这类知识型员工的绩效完全和收入挂钩,将教师的绩效评价结果完全和奖惩挂钩时,往往容易造成把教师视为纯粹出于个人经济动机而工作的“经济人”或“活的机器”,完全忽视了教师的情感、态度、交往等因素对教学的影响^[9]。此外,绩效工资的发放必须在一个年度内兑现,因此教师的绩效评价一般是以一年为一个周期进行评价,而教师工作的特殊性导致教师的工作绩效往往有着长期性和滞后性,例如科研成果的发表、学生的成长成才、技术技能的提高等都不是在短时间内可以显现的。因此,这就容易造成教师功利地为了达到绩效评价的相关指标,追求快出成果多出成果,忽视了潜心研究教学、专心提升专业技能、沉心出高质量科研成果,非常不利于教师的专业成长和发展。

三、基于多元共治的高职学校教师绩效评价改革对策

教育治理是对传统教育管理方式的超越,是教育管理民主化的集中体现,是一种现代形态,它们并不是对立的关系,教育治理是教育管理的一种高级形态。教育治理的优越性在于多元主体的民主参与^[3]。我们需要充分利用好这一优越性,以完善我国高职学校教师绩效评价体系。

(一)绩效评价要体现高职学校组织特性及教师特点

高等职业教育是高等教育的一个重要类型,是与普通高等教育并存但又相互区别、相辅相成,以培养高级职业技术人才为目的的高等教育^[7]。“职教20条”也在国家层面明确了职业教育与普通教育是两种不同的教育类型,具有同等重要的地位^[8]。高职学校是高等学校的重要组成部分,它是以培养具有一定理论知识和较强实践能力,面向基层、生产、服务和管理的一线实用型、技术型和技能型专门人才为目标的高等教育^[9]。它强调产教融合、校企合作、工学结合的人才培养模式,应最大限度满足学生和社会发展的需求,促进学生的全面发展和经济社会的可持续发展^[10]。高职教育不是普通教育的简单压缩,也不是中职教育的简单升格,它是适应我国在新时期新阶段的新型工业化道路中,逐步建立起来的具有中国特色的一种教育类型^[11]。正因为高职学校有着其自身的特殊性,因此,在教师绩效评价时,不能简单地套用普通高校甚至是企业的绩效评价方法和指标。

高职学校教师作为发展高职教育事业的核心力量,存在师资队伍数量不足、学历层次偏低、实践操作技能和教学能力薄弱等问题。所以,在建设师资队伍时必须考虑行业、职业、产业、企业对人才培养和师资队伍的要求,把了解实际、具有实践能力作为教师队伍的重要要求^[12]。不论是中共中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(中发[2010]12号),还是中共中央、国务院颁布的《关于全面深化新时代教师队伍

建设改革的意见》(中发[2018]4号),或是“职教20条”“双高计划”,国家文件多次明确强调要培养高素质专业化的“双师型”师资队伍,要求高职学校教师既具有讲师及以上教师职称,又具备行业企业工作经历或具备本专业实际工作的中级及以上技术职称,也就是要求高职教师既具有理论教学能力又具有实践操作技能。因此,在进行高职学校教师绩效评价时,高职学校需充分考虑自身的发展目标和组织特性,按照高职学校教师的特点以及对其发展的要求设计教师绩效评价方法和指标,注重对立德树人、教书育人、教育教学等实绩的考核评价。例如,高职学校可适当降低对教师科研的要求,将师德师风、教学水平、教学成果、学生指导、行业企业锻炼表现等情况纳入考核评价范围并给予更多的权重,这样才能更好地实现符合高职学校及其教师特点的内涵发展。

(二)树立以教师发展为目的的绩效评价导向

19世纪末至20世纪初首次出现了“教师评价”这个概念^[13]。当时深受西方科学管理理论的影响,盛行的是奖惩性教师评价制度。20世纪80年代中后期,越来越多的学者倡导发展性教师评价制度。斯塔克(Stake)认为高校教师评价应当具备发扬教师优点、改正教师缺点、促进岗位合理分配、促进教师专业化的作用^[14]。谈松华认为教师的评价应该和教师的专业发展,如教师的师德、职业责任等相联系。职业素养、教学效果、师生关系等多方面应该是对教师进行评价的基本要求^[15]。发展性教师评价与奖惩性教师评价的主要区别在于:发展性教师评价是一种面向教师未来的、为了促进教师专业发展的评价,而不是一种着眼于过去成果的、为了区分教师的优劣作出奖励或惩处的评价;在发展性教师评价中,教师可以通过自评、互评以及根据评价结果进行自我诊断,是主动参与到整个评价过程的,而不是仅作为评价客体,被动地接受管理层的评价。在高职学校治理过程中,高职学校需转变原来只以绩效工资分配为目的的教师绩效评价导向。这种“问责式”“奖惩性”的评价只强调组织目标、突出等级地位,不利于教师的专业发展,最终导致教师绩

效评价只是为了评价而评价。高职学校应将学校组织发展目标与教师个人发展目标相统一,构建以教师专业发展目标、以绩效工资分配为依托的教师绩效评价。这种评价是一种审核性和发展性的评价,既能诊断教师专业发展中的问题,指导教师改进教学、提升教育教学能力,又能为绩效工资的分

(三)推进多元共治的教师绩效评价体系建设

2012年8月,国务院颁布的《关于加强教师队伍建设的意见》(国发[2012]41号)第十五条指出:“健全教师考核评价制度。完善重师德、重能力、重业绩、重贡献的教师考核评价标准,探索实行学校、学生、教师和社会等多方参与的评价办法。”^[16]2019年9月,教育部等四部门印发的《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》(教师[2019]6号)第九条深化突出“双师型”导向的教师考核评价改革明确指出:“建立职业院校、行业企业、培训评价组织多元参与的‘双师型’教师评价考核体系。”^[17]可以看到,国家对于高职学校教师绩效评价的多元主体参与已经提出了明确要求,这也是推进职业教育治理现代化的必然要求。

1.科学放权,激发教师参与治理的积极性。“多元共治”强调多主体合作管理、共同管理、共同治理,而其中的关键是参与权、决策权、监督权的结构性调整。在高职学校教师绩效评价改革中,高职学校管理者需树立善治(good governance)的治理理念,科学放权,平衡行政权力和学术权力,以推进决策的科学化、法制化、民主化,激发教师参与治理的积极性,让教师由“被管理者”向“参与治理者”的角色转变。蒂尔尼(William G. Tierney)提出高校参与治理存在的四种模式:第一,法定模式,即根据学校相关制度或规定正式地参与学校的治理活动,如学术评议会;第二,象征模式,它是指通过非正式的互动达成对实践中规则的理解;第三,协商模式,即教师充分参与决策过程的讨论;第四,沟通模式,即以非正式的沟通和交流达成理念上的共识。以上除法定模式之外,其他三种模式都是广义上的教师参与治理的形式^[18]。提倡教师参与高职学校教师绩效评

价,并不是指教师一定要参与文件的起草、政策的制定这类行政管理事务,而是提倡广义上的教师参与治理的形式,从教师绩效评价目标的制定、评价方法的确定、评价主体的选择、评价指标及权重的设定到最后的实施及结果反馈,应当在每一个环节充分听取教师的意见,而教师应当通过参与管理、底层创新、大胆试验、建言献策等方式参与学校内部治理。在各不同主体相互理解、协商和对话中形成符合各方利益的最优方案,从而达到高收益、高质量的治理效果^[19]。

2.多元评价主体参与,增强教师绩效评价的民主性。高等教育治理是通过治理主体的相互信任和合作而实现高等教育善治,其典型特征是多元主体、平等参与、利益相关、权利共享、责任和结果共担^[5]。教育治理是多元主体参与的共同治理,民主化是其精髓。在教育治理中,民主既是目标,也是手段^[3]。高职学校教师绩效评价不能只是由直接管理者担任评价主体,而是要充分吸收多元主体参与,融合多元评价视角、多个评价维度,充分考虑教师、学生、家长、行业企业等利益相关者的权力和责任,听取他们对教师教书育人、社会服务等方面工作表现的意见,发挥他们在教师绩效评价中的作用。学生和家

长可参与教师师德师风、工作责任心、教育教学态度、教学能力和教学效果的评价,行业企业可参与教师技能水平、社会服务能力和实际贡献度的评价,教师自身可参与工作绩效的自评和互评。多元主体实质性参与的评价将在一定程度上增强教师绩效评价的民主性和公平性。

3.及时反馈,强化教师绩效评价结果的合理运用。“多元共治”是治理的形式和路径,“善治”是治理的终极目标。“善治”包括合法性(legitimacy)、透明性(transparency)、责任性(accountability)、法治(rule of law)、回应(responsiveness)、有效(effectiveness)六个基本要素。其中,“透明性”是指信息的公开透明,即组织内的每一个人都有获得与自己利益相关的信息的知情权;“回应”即是管理人员和机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应^[1]。作为绩效管理的重要组成部分,教师绩效评价的完

整过程应当包括“制定目标—评价—反馈—改进”,高职学校在教师绩效评价结束后应当及时向教师个人反馈绩效评价结果,并强化教师绩效评价结果的合理运用。一方面,只有向教师反馈评价结果才能体现教育治理公开、透明的原则,畅通评价的“回路”,给予教师申诉的机会和渠道,这同时也是“善治”的体现。否则,便容易产生美国心理学家斯金纳(B.F.Skinner)所提出的强化理论中消退^①的现象,这样便失去了教师绩效评价对教师的激励作用,使得评价仅仅是学校管理者管理教师的工具。另一方面,用好用足教师绩效评价结果的“反馈效应”,发挥绩效评价的诊断与改进功能,可以帮助教师了解自身工作业绩与组织期望的吻合度,也可以帮助教师及时发现自身工作存在的问题以及专业发展的情况,引导他们找差距补短板,将个人发展目标与学校发展目标有机结合起来,促进教师不断成长。只有高职学校的教师实现了更好发展,中国特色高水平高职学校才可能建成。

注释:

- ①消退,即对行为不施以任何刺激,不肯定也不否定,让其反应频率逐渐降低,让行为者得不到任何反馈,使其逐渐轻视该行为的意义,以致丧失继续行为的兴趣。

参考文献:

- [1]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学出版社:1,4-5,9-10.
- [2]睦依凡.论大学的善治[J].江苏高教,2014(6):15-21+26.
- [3]褚宏启.教育治理:以共治求善治[J].教育研究,2014,35(10):4-11.
- [4]习近平在全国教育大会上强调 坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人[N].人民日报,2018-9-11(1).
- [5]张应强,张浩正.从类市场化治理到准市场化治理:我国高等教育治理变革的方向[J].高等教育研究,2018,39(6):3-19.
- [6]王斌华.教师评价:绩效管理与专业发展[M].上海:上海教育出版社,2005:5.
- [7]吴雪萍.基础与应用——高等职业教育政策研究[M].杭州:浙江教育出版社,2007:2.
- [8]中华人民共和国中央人民政府.国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[EB/OL].(2019-2-13).http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm.
- [9]周志刚.职业教育质量评价体系研究[M].北京:经济科学出版社,2018:431-432.
- [10]吴雪萍.构建职业教育质量保障体系的国际经验及其启示[J].教育发展研究,2014,34(7):49-54.
- [11]周济.在国家示范性高职院校建设计划视频会议上的讲话[N].中国教育报,2006-11-14(1).
- [12]周建松.提高质量:高职院校师资队伍建设的着力点[J].教育研究,2012,33(1):138-140+157.
- [13]Anthony J. Shinkfield & Daniel Stufflebeam, Teacher Evaluation: Guide to Effective Practice [M]. US: Kluwer Academic Publishers, 1995:5.
- [14]Stake R E. The evaluation of teaching[J]. Rethinking appraisal and assessment, 1989:13-19.
- [15]谈松华.关于教育评价制度改革的几点思考[J].中国教育学刊,2017(4):7-11.
- [16]中华人民共和国中央人民政府.国务院关于加强教师队伍建设的意见[EB/OL].(2012-09-07).http://www.gov.cn/zhengce/content/2012-09/07/content_5390.htm.
- [17]中华人民共和国教育部.教育部等四部门关于印发《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》的通知[EB/OL].(2019-09-23).http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7034/201910/t20191016_403867.html.
- [18]阎光才.高校教师参与治理的困惑及其现实内涵[J].中国高教研究,2017,287(7):6-11.
- [19]潘锡泉.高职院校治理模式创新:“治理”和“自理”的耦合[J].职教论坛,2017(22):43-48.

责任编辑 韩云鹏