

· 特稿 ·

高校规划实施效益评估的理念与操作^{*}

洪成文 李姿^{**}

摘要: 2020年是高校“十三五”规划的收官之年,2021年“十四五”规划将要启动。“十三五”规划的实施效益如何,有多大成就,有多少遗憾,为什么有遗憾,“十三五”规划的实施效益评估能为下一个五年规划提供多少有价值的信息,都是非常值得研究的课题。规划和评估具有互补性,对于好的规划,需要适时适当地评估。没有评估会使规划的实施效益大打折扣。本文首先探讨了规划编制与实施效益评估之间的密切关系,指出规划与评估具有相互促进的价值,评估的存在与否与规划实施效益大小高度相关。为了解规划实施效益评估的价值、方法及其与规划之间的关系,我们进行了一定范围的问卷调查,通过调查,明晰了高校规划工作者和相关者对规划与评估的认知、困惑和建议。然后对规划实施效益评估的理念、技术和方法做了探讨。最后就规划与评估的相关问题进行了一些理论思考。

关键词: “十三五” 高校规划 实施效益评估

引言

五年规划是推动我国高校健康发展的利器。有了好的规划,高校发展就有了保障。截至目前,编制五年规划已经成为高校例行工作的一部分,高校对于规划编制的价值和意义已有普遍共识。尽管高校都很重视规划编制,但是规划实施效益差异甚大。重要的原因就是编制规划的过程中,存在两个问题:重规划本身的完美,而忽视了规划实施的艰难和资源配置;重规划前期工作,轻后期督促和评估。这两个问题

* 本文系国家自然科学基金教育学一般项目“‘双一流’大学建设背景下地方本科大学国际化问题研究”(BIA170240)、全国教育科学规划一般项目“高等教育强国视角下的大学筹融资研究”(BIA170176)的研究成果。

** 洪成文,男,安徽舒城人,博士,北京师范大学高等教育研究院教授,博士研究生导师;李姿,女,河北邢台人,北京师范大学高等教育研究院高等教育学专业2017级硕士研究生。

又与一个因素相关联,即高校在做规划时只想着做规划,却很少想到要对规划进行评估。规划是规划,评估是评估,两件事不相交。导致的结果是:在编制规划时缺少规划评估的意识,很少想到给规划评估预留空间;很少想到要对规划的实施效益加以评估,并制订具体的行动计划。

由于没有评估,所以在编制规划时,必然有盲目定标的嫌疑。盲目定标的结果是,要么目标过高过大难以实现,要么目标过于原则性和模糊,难以测量。一些高校领导人也有误解:规划制定出来就好了,至于规划目标能否实现,就不用多管了。因为目标最终能不能实现,实现程度有多高,决定因素复杂且繁多。规划制定过程中,如果没有评估意识,也会出现优先发展目标不优先的问题,换言之,优先目标无重点,数量太多,造成学校发展重点不突出。因此,没有评估的意识和措施,规划怎么编制都可以,随意性大。同理,没有评估,就没有落实的责任主体。没有责任主体,规划目标再好,也容易变成空想,因为责任和责任主体都将很快消融在具体繁忙的行政工作中。

规划需要评估,评估是规划的重要组成部分,这一点得到了很多规划界同仁的认同。王凤臣在《高等院校发展战略规划编制与实施简析》一文中指出了以规划评估为规划补充的观点,他认为应将评估作为反馈实施效益的重要手段。“规划评估要与目标管理、目标考核工作紧密结合,通过分析规划执行情况,建立完善的规划监控评估机制,对规划实施绩效开展系列评估”。^[1]西安科技大学在规划的具体操作中,也总结出了规划目标任务落实效益的考核经验,构建了一套操作性较强的评估体系,在推动该校发展规划目标任务的落实方面产生了良好的作用。^[2]对于规划评估,是自己做,还是请第三方做,没有统一的意见。做自我评估,省钱省力,但主观性比较大,很难体现出公平性,不容易服众。选择第三方,虽然避免了主观性的问题,但是第三方的技术力量还在发展过程中,对学校情况了解得是否深刻有待确定。“针对单一的学科评估,有时候我们会委托第三方做,但是效果不好。”^[3]可见,如何才能找到合适的评估方式还在探讨中。胡建波借助行动反思模式,对西安欧亚学院的规划过程进行了系统性反思和评估,提出了规划和评估的相互依赖性。^[4]由上述研究,可以得出结论:我国高校的规划工作已进入全面的发展期,但是对规划评估的价值和意义的认识,以及将规划评估渗透规划制定过程,仍处于起步阶段。

一 高校规划实施效益评估价值和方式的调查

为了解规划与评估的关系以及规划实施效益评估在规划工作中的价值和途径,我们对高校从事规划编制工作的领导和相关专家进行了调查,主要涉及四个问题:其一,评估对于规划的有效实施重要不重要?其二,贵校有没有对规划实施效益进行过评估?如果有,那么主要采用的是什么形式?其三,您认为谁应该对高校的“十三五”规划进行评估?校内做,校外做,还是多方参与?由哪些部门来负责,是学校

负责，还是规划处负责？其四，您有没有听说过其他高校对“十三五”规划的实施效益进行评估？根据这些问题，我们利用问卷星，向 126 所高校的规划处、高校领导人及高教研究专家发放了 220 份问卷，回收了 211 份，剔除无效问卷后，获得有效问卷 201 份。该调查的特点是调查对象大多数是从事规划编制工作的（具体请参见表 1）。由表 1 可知，有 78.61% 的被调查者全程参加或部分参加过本校的规划编制工作，说明了本调查的针对性还是比较强的。

表 1 被调查者在学校规划编制工作中的参与程度

参与程度	频数(次)	比例(%)
全程参加过	64	31.84
部分参加过	94	46.77
没有参加过	37	18.41
规划处口头咨询过	6	2.99

对于规划实施效益要不要评估的问题，回答很有价值的比例高达 62.69%，回答很有价值和有价值的比例共 88.06%（见图 1）。由问卷调查不难看出，在评估对规划的有效实施是有价值的这一观念上，被调查者具有较高的一致性。

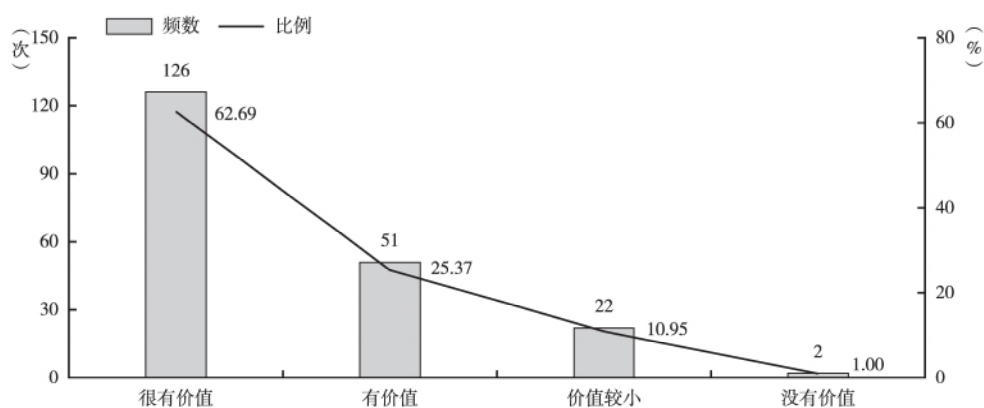


图 1 对“十三五”规划评估的价值认知

如果高校应该对五年规划加以评估，那么应该使用哪些评估形式？该问题的答案共有四个选项，即有年度评估、有中期评估、拟做五年总结性评估、没有评估。调查结果显示，有中期评估的高校占比为 46.27%，有年度评估的高校占比为 27.86%，没有评估的高校占比为 28.86%。图 2 所示的积极意义在于：有过中期评估和年度评估的高校占比很高，超过了调查者的预想。是否拟做五年总结性评估，鉴于尚未开展，还不是客观的结论，暂且不宜做分析，因为这至多表达的是一种意向。当然，若反过来看，近 70% 的高校不去做“十三五”规划的实施效益评

估,也会让笔者担心:没有评估,如何去把握“十三五”时期的成绩和不足。没有这个把握,又怎么能做好“十四五”规划的编制。

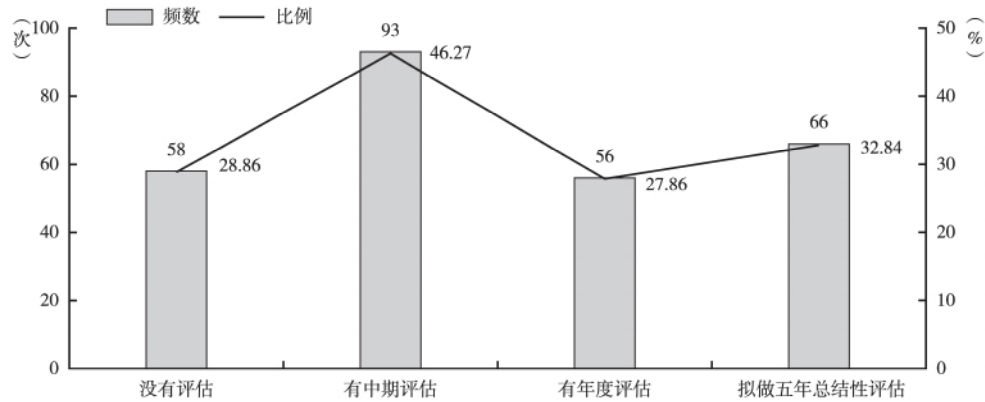


图2 对“十三五”规划进行专项评估的情况

对于规划评估由谁来做,是一道多选题。从回答情况来看,高校规划的实施效益评估如果由高校自己做,可以由学校党委、分管校长和规划处分别负责或领头。其中,回答比例最高的是规划处(见图3)。有趣的是,大家都将规划实施效益评估寄希望于外部评估,即由校外专家负责。为什么大家对外部评估有如此高的认同度呢?我们将在下文做出进一步的分析。

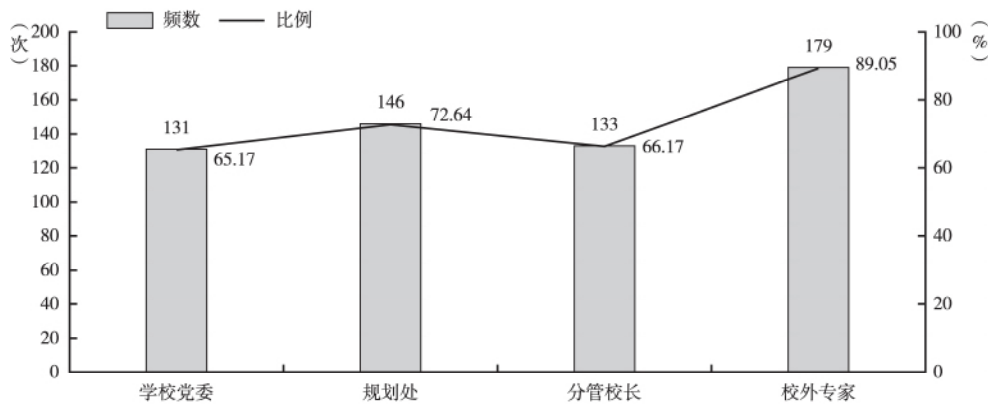


图3 “十三五”规划评估由谁来做的调查结果

对于“您有没有听说过其他高校对‘十三五’规划的实施效益进行评估”的题项,大部分被调查者回答的是“听说过”,回答“从来没听说过”的占比为30.35%(见表2)。由此可以看出,规划编制和实施效益评估之间仍存在一定的脱节现象。对于让更多的高校领导认识到规划评估的意义,需要走的路还有很长。

表 2 听说过其他高校的规划评估与否

答项	频数(次)	比例(%)
听说过	140	69.65
从来没听说过	61	30.35

二 高校规划实施效益评估的理念和实施过程

对于将规划的理念落实到具体的规划工作过程当中，首先要树立规划与评估不能截然分开的思想，其次要对规划制定的过程和实施环节有清晰的把握，最后要有目标既定就一往无前的实施魄力。当然更为重要的是，要把握好规划制定和实施的三个阶段，即规划编制时、规划实施过程中、规划结束后。由此，规划评估就分别有了规划编制时的评估意识渗透、规划实施过程中的过程评估、规划结束后的总结性评估。

（一）规划编制时的评估意识渗透

对于将规划评估意识渗透规划制定过程，首先要考虑什么样的规划是好的规划。衡量规划好与不好的基本工具是 SMART 分析法。何谓 SMART，指的是规划目标制定的科学性和適切性，即具体（S）、量化（M）、可实现（A）、资源相关（R）、有行动计划（T）。当然这是对所有规划的一般性要求。在 SMART 分析法的基础上，我们也可以根据高校规划的特殊性，提出一种新的衡量办法，那就是 SSPLR 分析法，SSPLR 即具体（S）、战略性（S）、优先（P）、领导相关（L）、资源相关（R）。SSPLR 分析法的特别之处就是三要素：一是战略性，二是优先发展，三是领导相关。而目标是否具体、资源是否相关，则与 SMART 分析法的要素相同。在制定规划时，如果将三个特殊的因素（SPL）纳入规划编制过程，那么评估规划目标就更清晰，落实起来就更有保障。因为，规划的目标一旦具有战略性，就更能激发士气，战略性目标更容易与常规管理目标区别开。此外，规划中确立了优先发展目标，资源配置就可以避免“大锅饭、平均分”的问题，当资源配置体现了非平衡原则时，优先发展目标就会得到更多、更充分的资源，这一定可以让高校的强项变强、弱项不弱。规划的目标与领导相关，可以对领导的潜力做最大限度的挖掘。如果规划里没有领导相关目标，规划目标的战略性显然就有可能偏弱，因为规划部门断然不敢给领导定目标，更遑论宏大的目标。当然，规划目标的 SSPRL 分析，实际上就是为规划评估提前做了安排。在此基础上，辅之以分规划的制定，就为规划评估提供了基本的评估基础。^①

总之，有了评估意识的渗透，规划制定的水平就不会太低，规划实施的效益也不会太差。所谓的“规划是鬼话”也就没有太大的市场了。

（二）规划实施过程中的过程评估

如果规划制定后不管不问，五年过后再评估，很多遇到的困难就得不到及时解

决。即便发现了问题,也为时过晚。因此,年度评估或者过程评估万万不可缺少。很多学校用的是中期评估方法,也有些学校用的是年度评估方法。两种方法都是过程监控的好办法。过程评估是一年一次还是两年一次,并不是讨论的重点,关键是看评估和监控的对象。从高校规划实施来看,有三个重要环节是不能忽视的。第一是抓新启动的目标。为什么新启动的目标更需要关注?因为高校做事常有“启动慢,但启动后就可很快推进”的现象。一些高校因为没有抓好新启动的目标执行,一拖就是一年或两年,甚至长达十几年。领导换了好几届,事情还是没有做起来。第二是抓优先发展目标。优先体现在哪里?不仅仅是多配置资源,更重要的是关心到位。评估就是优先发展目标健康推进的关键。第三是抓领导干部。规划要靠领导干部,特别是靠中层领导干部来抓落实。规划的评估还要看中层领导干部有没有大局观。一些高校的做法非常值得推广:让领导干部熟悉规划框架中的主要理念、目标和举措。^②如果对学校规划一窍不通,或者知之甚少,那么,这样的领导干部就要自我反思了。

(三) 规划结束后的总结性评估

对五年规划做总结性评估,意义可以概括为三点:一是检讨高校规划实施的经验和教训;二是展望未来的发展目标和潜在机会;三是为下一个五年规划做好准备。从目前情况来看,很多高校通过自我评估进行总结性评估。而自我评估往往根据各部门所提交的总结材料综合而成,因此存在的主观性比较强。材料总结的过程又往往不公开、不透明而略显封闭性,在主观总结下综合而成的大总结,科学性不敢妄谈。此外,因为反思总结中缺少横向比较,真正与竞争对手的对比性总结相对欠缺,从而导致高校缺乏对自己最切合实际的把控,“身在此山,却不能看透此山”。当然,学校工作节奏日益加快,很多部门在超负荷运转,一般的总结性评估又与制定下一个五年规划时间相冲突,结果可能是应接不暇,总结草草而过。再有,不少规划往往是前任领导主持制定的,而后任领导对前任的评估也存有一些顾虑。诸多问题的存在让五年规划的评估结果令人担忧。结果导致五年规划的实施效益没有得到很好的评估。而新的五年规划又必须参考前一个五年规划。如此下来,五年规划浅评估或评估走过场现象的存在,必然与下一个五年规划的制定不能形成相互支撑作用,良性循环不能自动生成。

三 规划实施效益评估的调查方式、内容和结果呈现

规划评估要依据多种渠道获得真实信息。规划评估的对象是多样的,评估的工具设计也要随着调查对象的变化而变化。因此,调查方法应因对象不同而有所区别。评估内容也要体现规划评估与其他评估的不同。规划评估对针对性、战略性和务实性的要求更高。等规划评估结果出来以后,也要注意评估结果能否起到有效作用,并且需要做更为精细化的思想交流和沟通。

（一）调查方法

问卷调查、座谈会和访谈是最常用的方法。所谓问卷调查指的是将评估所要了解的问题设计成问卷。问卷调查的好处有三点：涉及的问题多；相对科学规范；调查的人员比较广。有时候，问卷调查要随着调查对象不同分为学生问卷、教师问卷和行政人员问卷等不同问卷。不同的人群，所获得信息是不完全一致的，因此问卷也应有所区别。另一种手段是访谈，该方法有一对一访谈和集体访谈两种。一对一访谈的好处有：了解问题更有深度；对评估涉及的问题可以适时地加以追问；具有私密性，可以获取其他手段所拿不到的信息。除了问卷调查和访谈外，部门工作总结也是评估的重要信息补充。利用好部门工作的总结报告，可以节省被访谈者的时间。部门总结材料多是自下而上的，有群众基础，参考价值较大。此外，做规划评估，仅仅对高校教师和领导进行访谈和调查还是不够的，高校的办学成果如何还要看社会的反响和满意度。因此，在评估设计时，还要考虑到用人单位对学校毕业生的意见反馈。有时候，可以通过召开座谈会，将校友请回学校，以便了解教育育人的效果。校友的评价或建议，对于全面掌握学校规划的评估情况也是有所助益的。

（二）调查内容

规划评估的主要内容可以分为六大块。规划评估虽然与其他评估相似，但也有特殊性。一般而言，对规划评估要有一般关注点和特殊关注点。一般关注点主要包括六大项，即所取得的成绩、问题的发现、资源的动员和挖掘、全员参与程度、横向比较、机遇把握。在六大项以外，还要关注学校办学特色，要在特色项目的评估上下功夫。每一个学校都有自己的特色，办学特色能否找得到，如何去评估，也是评估内容所必须考虑的重点。一旦评估的主要内容把握住了，便可以由此编制评估的问卷和访谈提纲。

（三）信息整合和结果呈现

在所有的评估信息汇总以后，将其呈现在评估主报告中，是非常关键的环节。对规划实施效益的评估，首要的目标是发挥增强信心的作用，因此对规划实施所取得的成绩和效益一定要充分和切合实际地表现出来。对规划评估中所发现问题一定要认真分析，必要的时候提出改进的方案。有了改进方案做参考，所发现的问题就容易解决。在信息整合中，还要把握好本校经验与同行同层次学校之间的比较。不要以为对某一所高校进行规划评估，就只是对这所高校进行评估。只有通过兄弟院校的对比或比较，才能战略性地发现自身的发展机遇。这一点也是很多高校做规划评估很容易疏忽的地方。此外，在评估结果出来后，一定要与该校领导班子进行交流。要把过程和感受与评估的结果一同表达出来。与领导班子进行交流，有利于后期的调整和改进。此外，在交流之前，也鼓励评估者私下将评估的要点与规划部门的主要负责同志进行沟通，在沟通后，若没有多大问题，就可以与学校领导班子进行最终的交流。总之，评估的工作不是居高临下的，更不是板着脸

孔的一意孤行，也不是仅凭量表就能做好的，它是一个对精细化程度要求非常高的细活。

四 对规划实施效益评估工作的哲学思考

让规划评估成为高校健康发展的推动力，其实也不是很难。将复杂问题简单化就是，如何看待高校规划的评估。思想问题解决了，一切都好办了。由实践观之，大致有四个要点：评估到底为什么；资源配置到底有没有科学性；速度多快才叫好；评估到底请谁来做。

(一) 评估应更大程度地调动积极性

评估的目的对于规划来说，可归结为提高实施效益。因此规划评估是要调动人的积极性，而不是打击他们。评估有发现问题、解决问题的目的，但这一定不是全部。当前的规划评估多沿袭着高校普通评估，特别是高校审核性评估的操作办法，那就是评估者只说不好，不说好的。这种做法除了深挖问题以外，也有消极的一面，那就是一定会增加规划和分规划负责人的消极情绪。似乎没有批评就不是好的评估。这种评估文化一旦影响到规划评估，那么消极作用也是很大的。我们主张，规划评估的重心还是要做出适当的调整，要找到做得好的分规划和规划目标或事项，要通过好的分规划和规划目标带动不太好的分规划和目标，如此，才能产生和谐的评估文化，起到更多的促进和引领作用。规划评估的目的应该是鼓励更多的人去认真实施规划，因此积极性的调动丝毫不能忽视。此外，评估也不光是为了检查工作、发现错误，关键是要找到规划制定得好的方面，以及实施得比较好的方面。一旦总结出好的经验，不仅对内起到激励后进的作用，对外也可以作为学校宣传办学理念及成绩的素材。换言之，要通过规划评估所积累的证据，去科学地讲好本学校办学的好故事。

(二) 应平衡资源配置的原则性和灵活性

规划一定要遵循原则，不以规矩，难以成方圆。然而，在坚持资源配置原则性的同时，也需要注意资源配置的灵活性。在规划评估过程中，如果发现了资源短缺或紧张的项目，就需要适时地发现问题，寻找资源，为其顺利开展提供保障，而不是等其失败了以后再次启动。这不仅耽误时间，还浪费资源。规划实施效益好的高校一定是有机动性“战略储备”。何谓“战略储备”，就是应急政策和资金。在规划目标确定后，每一个分目标所消耗的资源不一定等值。在初次分配时，要尽可能遵循公平原则，在二次分配时就要有灵活性的考量。如果在预算盘子里做不了调整，那么就需要发挥高校在社会筹措资金上的特殊性，向政府、社会、校友游说，争取他们的特别支持。社会筹资不会影响学校预算的基本盘，因此可以凭借其机动性对特殊项目和分规划提供应急支援，使这些项目和规划能够稳步地实施。“战略储备”的机动性不仅体现了规划的战略性和资源调配的灵活性。在规划实施过程中，过分地坚持原则，或者死守教条，只会让学校陷入被动，甚至贻误发展的机会。

（三）基于竞争对手调整好本校发展的速度

发展速度是动态的，而不是静态的。如果从竞争的角度看，我们在向前跑，竞争对手也是向前跑的。我们有跑得快的时候，竞争对手也有跑得快的时候。因此，我们的速度最终还是要被竞争对手的速度所修正。关于速度，无外乎有三种：一是被竞争对手超越了；二是我们超越了对手；三是和对手的速度一样快。因此，规划实施和评估中，要有速度意识。没有速度意识，也就谈不上什么发展。就速度而言，在规划实施中要学会弯道超车，这就是选择合适的时机加速猛冲。弯道超车时，不能有丝毫的松懈。学校发展一定要找到爆发点，做到该出手时就出手。规划评估，实际上就是要给“赛车手”一些指示或暗示，该发力时就要发力。此外，也要控制好速度，不能一味地亢奋。长期亢奋的结果一定是到了冲刺的时候，反而乏力。因此，规划过程评估还有必要给高校提供这样的信息，要平稳驾驶，“休养生息”，要为下一个机会积蓄能量。高校规划评估的目的之一就是要为学校的发展提供速度的咨询。没有评估，驾驶的盲目性就增大了。

（四）应整合好内外部智力资源

规划评估到底由谁来进行，这是一个永远都在争论的问题。为什么会一直争论下去呢？那是因为在争论的时候，忘掉了一个基本的要素，即本学校的规划评估能力。当高校不具备规划评估能力时，自然通过第三方评估。当高校已经具有很强的规划评估能力时，那么就不要再舍近求远去找第三方了。即便需要第三方，那也只能把第三方作为辅助力量来看待。当然，对于第三方，也要用发展的眼光来看。今日用了第三方，未来就要少用，或者不用。换言之，使用第三方的目的就是促进内部评估能力的建设。此外，在使用第三方评估时，我们要把握好第三方评估的特点。一般而言，第三方评估的特点主要表现为：他们是做规划评估的专业人士；他们更有可能在规划评估过程中产生新的思想和建议，与校内人员看问题的角度不同；他们也有可能成为被评估院校的良好经验的传播者，发挥社会宣传作用。因此，对于高校规划评估来说，应该加强内外部规划评估智力资源的整合。

注释

- ① 多数高校在制定五年规划后会就具体事业发展制定分规划。分规划有多有少，一般包括人、财、物等主项。以中国劳动关系学院为例，学校六项分规划分别是《工会干部培训规划》《人才培养规划》《师资队伍建设规划》《校园建设规划》《学科建设专项规划》《国际交流与合作规划》。
- ② 很多高校要求中层领导干部认真学习“十三五”规划的主要目标和条款。但是就规划的主要目标和条款举行干部测验的很少。四川省宜宾学院的做法具有开拓性。

参考文献

- [1] 王凤臣 《高等院校发展战略规划编制与实施简析——以东北农业大学为例》，《东北农业大学学报》(社会科学版) 2018 年第 4 期。
- [2] 孟凡静、石磊 《高等院校发展规划目标任务完成情况考核体系的构建路径探析》，《才智》2018 年第 26 期。
- [3] 张继龙、陈廷柱 《“双一流”建设中的学科发展规划: 战略、管理及有效性——基于两所一流大学建设高校的案例分析》，《中国高教研究》2018 年第 7 期。
- [4] 胡建波 《一个战略的演进、结果与反思——基于高校战略规划“行动反思模式”的案例研究》，《高等教育研究》2020 年第 1 期。

The Concept and Practice of Implementing Benefit Evaluation of Planning for Colleges and Universities

Hong Chengwen Li Zi

Abstract: 2020 marks the accomplishment of the 13th Five – Year Plan for colleges and universities , and the 14th Five – Year Plan will be launched in 2021. It’ s worth studying about the Implementing benefits , achievements , and regrets of the 13th Five – Year Plan as well as why we have so many regrets and how much valuable information can the implementing benefit evaluation provides for the next plan. Planning and evaluation are complementary , so good planning requires timely and appropriate evaluation. However , without evaluation will greatly affect the planning’ s benefits. This paper first discussed the close relationship between planning formulation and implementing benefit evaluation , and then pointed out that they have the value of mutual promotion , while evaluation is conducive to the actual planning benefit. In order to understand the value , methods and their relationship with planning implementing benefit evaluation , we have conducted a questionnaire survey at a certain range. Through the survey , the paper has clarified the recognition , confusion and suggestions of university planners and relevant persons about planning and evaluation , and discussed the concepts , techniques and methods of planning implementing benefit evaluation. At last , it considered the issues related to planning and evaluation on a theoretical basis.

Keywords: the 13th Five – Year; the Planning of Colleges and Universities; Implementing Benefit Evaluation