

高等职业院校发展规划的战略评估

赵明安

(武汉船舶职业技术学院科研处,湖北武汉 430050)

摘要 战略评估是高等职业院校战略管理的重要环节,有效的战略评估有利于战略规划实施的控制。本文提出了战略评估的内涵、性质与类型,分析了战略评估的主要内容与基本方式,梳理了战略评估的程序,针对战略评估中难以把握的若干问题提出了评估工作建议。

关键词 高等职业院校;发展规划;战略评估

中图分类号 G71 **文献标志码** A **文章编号** 1671-8100(2011)04-0005-05

1 评估·战略评估·院校战略评估

评估(即评价)是指“为了某种目的,对观念、作品、答案、方法和资料等的价值判断。评价包括用准则和标准来评估这些项目的准确、有效、经济、满意等的程度”^[1]。因此,评估是评估主体对评估客体(评估对象)的价值做出判断的过程,价值可以是内在价值,也可以是外在价值(社会价值);评估标准可以是自我设定,也可以是他方设定;判断可以是定量的,也可以是定性的。

战略评估是依据一定的标准和程序,对战略实施的效益、效率、效果及价值进行判断的行为^[2]。战略评估的对象是组织战略,因此,战略评估既是对战略价值的判断过程,又是对战略理念的传递过程,同时也是对战略实施进行评价以及对战略规划进行必要调整的过程。

高等职业院校战略评估是以高等职业院校的战略实施及其效果为评估对象,判断战略实施是否实现战略目标的管理活动^[3]。高等职业院校战略评估一方面为院校管理者提供战略实施状况的相关信息,另一方面为战略控制提供基点和依据。战略评估的直接目标是发现战略实施的绩效偏差,根本目的是采取必要的矫正措施而扭转偏差,强化战略实施的成果。

2 高等职业院校战略评估的性质与类型

2.1 战略评估的性质:政策性与项目性

由于战略实施以战略规划为依据,因此高等职业院校战略评估涵盖院校战略规划与战略实施活动。

由于战略规划是学校面向未来发展行动导向的指导性文件,而不是由相关结构组织制定的一幅学校发展蓝图、由规划部门制定的院校长个人愿景、更不是学校各部门的计划汇编^[4]。因此,战略规划既是高等职业院校未来一个时期的发展政策,又是高等职业院校具有长期性、总体性的大型活动项目。战略规划的长期性与短期性的有机统一,决定了战略评估兼具院校发展政策评估与项目评估的双重特征。

2.2 战略评估的类型

战略评估的类型取决于战略评估的性质、内容与方式。按照战略评估的性质,战略评估分为政策性评估与项目性评估。

政策性评估按照评估对象,战略评估分为政策方案评估、政策执行过程评估与政策效果评估^[5];按照政策评估的基本方式,政策评估分为正式评估与非正式评估;按照评估人员构成及在政策过程中所处的地位,政策评估分为内部评估与

收稿日期:2011-4-22

作者简介:赵明安,男,副教授,目前系武汉船舶职业技术学院科研处处长,高职研究所所长。

Copyright © 2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

外部评估;按照评估的时间节点及其作用,政策评估分为执行前的“预评估”、执行中的“执行评估”、执行后的“后评估”。其中,后评估包括政策效益评估和政策影响评估。

项目性评估又称项目评审,作为一次性、多任务有明确规定的开始和结束时期,特定的工作范围、预算和要达到的特定性能水平的项目活动,项目性评估可划分为多种类型。实际操作中,一般按照评估的过程范围,项目性评估分为事前评估、监控评估和事后评估^[6]。

从战略规划对高等职业院校发展的长期性、全局性、系统性影响的视角,以及普遍性操作实践看,高等职业院校的战略评估分为以四个战略层次为依据的战略分析评估、战略设计(方案)评估、战略实施评估、战略绩效评估。其中,战略分析评估与战略设计(方案)评估为事前评估或合称为战略制定评估,战略实施评估为事中评估或过程评估,战略绩效评估为事后评估,即终结性评估。狭义的战略评估仅指战略绩效评估。

3 战略评估的主要内容与基本方式

3.1 战略评估的内容

(1)战略制定评估。战略制定评估是以战略制定的过程与结果为评价对象的评估。主要评价战略制定是如何制定的,制定了什么样的战略,战略制定的怎么样等三个方面,战略分析与战略规划(设计、方案)两个领域。在操作实践中,战略制定评估通过对战略分析的全面性、战略内容的完整性、战略制定方法的科学性、战略规划体系的合理性等战略评估,检查战略规划的基础是否坚实,战略规划方案是否可行。

第一,战略分析的全面性。战略分析的全面性一方面指对学校发展局势的审度的完整性,一方面指发展局势评价的深刻性。发展局势的审度的完整性要求对发展环境的外部稽核与自身审视的内部稽核无缺漏,发展局势评价的深刻性要求对发展环境蕴于的发展机遇与发展挑战认识精深,与学校发展优势与发展瓶颈的结合精到,而许多高职院校的战略分析在发展局势评价的深刻性方面存在严重缺陷,集中表现在对发展机遇与挑战认识没有找到落脚点,对学校发展优势的分析

止步于发展成果展示,对发展瓶颈的反省轻描淡写。

第二,战略内容的完整性。一个完整的战略规划应该包括战略使命、战略分析、战略定位、战略目标与方案、实施计划、资源配置和执行摘要等七个部分^[7]。战略内容的完整性既要求七个部分相互依存、融为一体,又要求从战略使命到执行摘要存在顺序性逻辑演绎关系以及逆序性递进关系。现实中,高等职业院校的战略规划存在形式上的完整性,但在实际内容尤其是各部分的关系上存在着逻辑关系缺陷。

第三,战略制定方法的科学性。制定科学可行的战略规划要求战略制定过程要借鉴和选择适应战略规划编制要求的工具与方法。如战略分析的“swot”分析法、战略使命描述的专家咨询法。高等职业院校发展战略规划制定方法的非科学性主要表现在如下几个方面:①对借鉴企业战略管理方法未根据高等职业院校的属性与功能进行改造;②战略分析未实现学校内外部人员的有机结合;③战略使命与愿景的设计未以学校办学功能为依据;④战略规划的设计过程“自上而下”与“自下而上”的结合不足等。

第四,战略规划体系的合理性。战略规划体系的合理性决定战略规划的有效性。战略规划体系的合理性主要表现在学校战略发展定位的准确性、战略目标的一致性、竞争性战略与发展性战略的适应性,战略措施的可行性。

(2)战略实施评估。战略实施评估就是战略规划执行评估,主要评价战略执行过程中战略规划“靠什么执行?”与“怎么样执行?”两个问题。

“靠什么执行?”是战略实施的资源评估问题。主要考察执行战略资源的充分性与资源结构的匹配性,即推进战略执行的机构设计与制度安排、实施战略的人员配置与职能分工、实施战略的有形资源尤其是资金预算。

“怎么样执行?”是执行战略的方式评估。主要考察战略管理的流程以及为执行而开展的战略实施动员和系统性培训。战略管理的流程评估关注战略实施流程的科学性和通畅性,战略实施动员和系统性培训评估关注动员与培训的针对性和实效性。

(3)战略绩效评估。战略绩效评估是对战略

实施效果的全面衡量,通过战略实施效果与战略目标的全面比对,找出目标偏差,并采取纠偏措施。因此,战略绩效评估的本质是战略实施的控制性手段。

3.2 战略评估的基本方式

在高等职业教育的管理实践中,各高等职业院校没有开展针对战略规划的战略评估,高等职业院校的战略评估部分体现在“高等职业院校人才培养工作水平评估”的相关指标体系内,多数高等职业院校的战略评估(战略绩效评估)在制定下一个周期的发展规划进行战略分析时进行。政府主管部门没有专门性的战略评估要求,只在《高等职业院校人才培养工作水平评估方案》中有评估指标要求。因此,高等职业教育的管理实践中的战略评估的基本方式包括内部评估与外部评估。

内部评估以学校内部人员为主体,通过专项工作的检查与总结,进行过程评估;通过关键指标的层层分解、战略目标与实施绩效的历史比较,与同类院校的横向比对,进行绩效评估。

外部评估以学校利益攸关者为主体,既可以通过专项工作评估如“人才培养工作水平评估”进行;又可以通过由学校利益攸关者组成的发展战略委员会对学校发展战略规划进行专项评估;或委托具有一定权威的第三方如管理咨询公司进行评估。

考虑到高等职业院校制定与实施发展规划的初级阶段性、战略管理的重要性兼顾高等职业教育管理的实际,建议高等职业院校成立发展规划处,对战略规划制定与实施实行专门管理,内部评估借鉴平衡计分卡等战略绩效评价工具进行;外部评估以教育部“高等职业院校人才培养工作水平评估”为基础,结合学校发展战略委员会的专项评估,或委托具有一定权威的第三方如管理咨询公司进行外部评估。

4 战略评估的程序

战略评估是有计划、按步骤进行的有组织活动。由于评估类型不同,评估程序略有差异,但只要是正式性战略评估,一般需要经历“组织准备—实施评估—评估总结”等三个相互关联的阶段。

4.1 进行评估组织准备

战略评估组织准备包括:(1)确定评估对象;(2)制定评估方案,特别是评估指标体系;(3)选择和培训评估人员。内部评估以校内专家及战略规划制定与执行机构的主要成员为主;外部评估根据评估的目标要求,选择学校利益攸关者一或邀请由政府机构、行业协会、合作企业、教育研究与评估机构专家组成的评估组织,或经过一定程序确定的第三方评估机构。

4.2 实施战略评估

无论是内部评估,还是外部评估,均要求以战略规划为评估依据,按照确定的评估方案,进行程序化评估——收集战略规划及实施程序信息,对相关信息进行综合分析,选择恰当的方法实施评估。

4.3 评估总结

从实施评估过程中收集的信息中,发现战略规划目标与实施绩效的偏差,对偏差产生的原因进行分析,形成评估报告(评估总结)。战略评估的根本目的是发现学校战略管理存在的问题,提出管理建议,为战略控制提供依据。因此,评估报告的重点是发现战略执行偏差,分析偏差的成因,提出继续实施现行计划或控制调整措施。评估报告除呈送学校领导、委托单位外,还应按照委托方的要求,以建议书的形式分送战略执行单位。

5 战略评估过程若干问题的探讨

高等职业院校的发展规划是关系学校未来总体发展的纲领性文件,规划的体系与内容既有对发展环境的宏观分析,发展目标的整体设计、发展战略的整体安排、发展措施的全面设定。因此,发展规划具有顶层设计的“高度”,宏观分析的“宽度”,战略体系设计的“厚度”;而从战略评估技术的角度看,战略评估的基础性工作制定战略评估指标体系,对战略目标进行量化分析,属于学校管理的操作层面。因此,高等职业院校的战略评估存在如下矛盾与问题。

5.1 战略目标的不确定性问题

就发展规划的宏观性、长期性、战略性而言,高等职业院校的发展规划就是院校的发展政策。

政策评估的一项重要工作是考察政策执行是否完成了预定的目标,因此,政策本身就必须具有明确的可测定的目标。

在具体的管理实践中,高等职业院校既不同于政府机构等公共部门的公共性,又有异于企业等营利性部门的效率性。学校的组织目标要兼顾公平与效率、效率与效益。因此,战略评估面临着战略规划的有关目标不可能量化、战略规划目标的多重性甚至目标冲突、战略实施过程中的战略目标变化等战略目标的不确定性问题。

5.2 战略目标的量化问题

院校发展规划目标的战略性,决定了院校战略目标除战略规划投资的财务性指标外,多数具有定性描述的特征,如院校发展定位、人才培养目标、科技发展优势目标、社会服务目标、体制与机制创新、制度建设。而战略评估又需要进行量化对比。

5.3 战略绩效评估的效率与效益均衡问题

作为后评估的战略绩效评估,其实质是通过战略成本评估、战略效率评估,评估战略规划的效益与影响。战略成本评估侧重战略资源的使用与分配,战略效率评估侧重战略效益与战略资源投入量之间的关系和比率,战略影响评估侧重战略实施产生的院校发展优势与长期性社会影响。

由于院校发展目标的多样性与功能影响的社会性,使院校发展战略的效率评估、效益评估与影响评估尤为困难,经常存在效率与效益的冲突、效益与影响的冲突。

6 院校发展规划战略评估的若干建议

(1)战略目标的不确定性问题。在战略规划方案中构建学校发展使命与愿景的“总体目标—一专项目标—院校目标”以及年度项目计划目标体系,便于检查与核实;对定量指标进行逐级分解,对定性目标设计等级性观测指标。

(2)战略目标的量化问题。在战略评估指标体系的设计过程中,对总体目标尽可能进行细化与量化,对不能量化的定性目标可采用等级法或专家评定法。

(3)战略绩效评估的效率与效益均衡问题。

战略绩效评估可分为战略成本评估、战略效率评估、战略效益评估。三类评估从不同侧面评估战略实施的成效。

战略成本评估以战略规划预算为依据进行投入成本估算,固定资产类投入以实际投入资金计算,人工成本以投入的工时及工时工资折算,对政策性投入及“无形资产”投入可采用同类院校同类项目比较进行折算。

效率评估以战略实施效果与战略资源投入量的关系进行考察并进行同行比对;效益评估通过直接效益评估与战略实施成效影响评估完成。直接效益评估主要关注战略目标的实现程度,侧重于战略资源的投入产出分析,测算关注点是与同行相比产出一定时,投入最小;投入一定时,产出最大。

战略实施成效影响评估是战略实施的间接效益评估。主要考察战略实施对院校自身与在学校利益攸关者共同体的影响,院校自身影响考察通过战略实施形成的新的特色优势领域、发展的新的战略性竞争优势,如战略性资源的扩大、院校发展能力的提升、院校在高等职业教育领域的新方位;在学校利益攸关者共同体的影响主要考察学校对利益攸关者战略发展的贡献与影响。战略实施成效影响评估宜采用外部评估方式,通过政府主管部门组织的专项评估、权威性第三方专项评估、校务公开资料关键指标比对等途径实施,同时也可以通过学校发展战略委员会对学校发展性评价,以及邀请由教育专家、行业专家、政府部门主管领导、媒体专家等组成的专门委员会进行专项评估。

参 考 文 献

- [1] [美]B.S.布鲁姆等编,罗黎辉等译.教育目标分类学:认知领域[M].华东师范大学出版社,1986:178
- [2] 陈振明.公共部门的战略管理[M].中国人民大学出版社,2004:167
- [3] 刘献君.高等学校战略管理[M].人民出版社,2008:119
- [4] 乔 治·凯勒著,别敦荣主译.大学战略与规划[M].中国海洋大学出版社,2005:189—191
- [5] 兰秉洁,刁田丁.政策学[M].中国统计出版社,1994:204—205
- [6] [澳]约翰·艾伦等著,王增东、杨磊译.大型活动项目管理[M].机械工业出版社,2002:409
- [7] 刘向兵.大学战略管理导论[M].中国人民大学出版社,2006:

Strategic Assessment of Higher Vocational College Development Planning

ZHAO Ming-an

(Wuhan Institute of Shipbuilding Technology, Wuhan 430050, China)

Abstract: Strategic assessment is an important component of strategic management in higher vocational college, and effective strategic assessment contributes to control of strategic planning and implementation. This essay points out the meaning, nature and type of strategic assessment, analyzes the content and basic approaches of assessment, sorts out the procedure of the assessment, and finally proposes some suggestions for problems which may arise in the assessment.

Key words: higher vocational college; development planning; strategic assessment

(责任编辑:谭银元)

(上接第 4 页)

The Enlightenment and Inspiration of English Vocational Education System

XIONG Shi-tao

(Wuhan Institute of Shipbuilding Technology, Wuhan 430050, China)

Abstract: This paper gives an introduction to the characteristics and good experience of vocational education in UK, which is one of the successful vocational education models in the world. Then compares it with the present vocational education system of China and provides some constructive suggestions from the aspects of law guarantee, management system, resources conformity, running forms, qualification frameworks and service platforms.

Key words: Vocational Education; National Qualification Framework; Reform, Enlightenment.

(责任编辑:赵明安)