

高教研究选编

2021 年第 11 期（总第 178 期）

武汉轻工大学发展规划处编印

2021 年 12 月

目 录

“十四五”时期大学发展规划的战略意义	1
“十四五”期间我国高等教育发展的基础与关键	15
大学战略规划中需要处理的若干关系	29
我国高校发展规划的变革历程、意义及挑战	38
高校事业发展规划要体现“四个坚持不懈”	49
治理转型：高校发展战略规划制定的范式演进——以 A 大学“十四五” 规划为例	55
战略规划引领年轻大学发展：悉尼科技大学的经验与启示	67

编者按：“十四五”时期，我国将开启全面建设社会主义现代化国家的新征程，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出“建设高质量教育体系”，高等教育发展面临全新的机遇和挑战。面对新形势新任务新要求，需要有不同于以往的科学谋划和战略定力，大学发展规划的编制与执行对于引领大学高质量发展具有重要的战略意义，发挥着举旗定向的作用。本期选编特别围绕“十四五发展规划”选取了近年来多名专家的研究成果，供学习参考。

“十四五”时期大学发展规划的战略意义

“十四五”时期注定将是一个不平凡的时期，国内国际形势的确定性与不确定性交织。我国大学“十四五”发展规划正在紧锣密鼓地走修改、审议、批准或备案程序。规划应当对形势变化及其影响有充分的预见性，为大学发展提供有效的指导。长期以来，我国大学对规划是重视的，至少从形式上看是这样，尤其是自政府教育行政部门对大学提出规划要求以来，大学重视编制和执行规划的意识得到了提高。尽管如此，客观地讲，虽然各大学都编制了规划，但对于规划的意义，尤其是对于规划的战略意义，很多大学是认识不足的。大学应当增强规划意识，因为国内外成功大学的经验表明，一大批新兴大学和传统大学借助战略规划，有效地应对变化多端的发展形势，实现了高质量持续发展，提升了自身的地位，为经济社会发展做出了更大的贡献。对于我国大学而言，面对机遇与挑战共存、确定性与不确定性同在的发展形势，需要有不同于以往的战略谋划和定力，以积极进取的心态，锚定发展愿景，利用宝贵的战略机遇窗口期，实现高质量持续快速发展。

一、新发展形势：确定性中的不确定性

大学发展归根结底主要表现在功能的更大更好更强，具体表现为在人才培养、科学研究和社会服务等方面发挥更大更好更强的作用。有学者认为，大学是遗传和环境的产物。遗传问题暂且不表，单就环境而言，它对大学的影响太大了。大学固然有其自身的办学理念和发展定位，在办学过程中有自己的坚守，但环境对大学办学的影响却是须臾不可忽视的。在一定意义上讲，大学发展是内外环境条件交互作用的结果。外部环境既有静态的物质环境，又有变动不居的国内外经济社会形势。形势既能为大学发展提供机遇，也可能制造障碍或限制。就外部形势而言，当前和未来一个时期，我国大学面临的形势将是改革开放以来最错综复杂的，尽管总体形势向好是确定的，但不确定性也是客观存在的。大学在谋划未来发展时应对此予以高度重视和警惕。

（一）确定性中的高等教育发展愿景

改革开放以来，我国经济社会持续快速发展，社会保持稳定，生产不断扩大，既为人民群众接受高等教育提出了日益高涨的需要，又为高等教育发展提供了源源不断的经费和资源支持，使高等教育实现了从精英化到大众化再到普及化的重大进步。我国大学获得了持续时间最长的稳定办学环境，不仅数量激增，而且扩建了校舍和校区，更新了大量的教学科研仪器设备，办学条件和水平得到了显著改善，确保了高等教育质量不至于因扩招而滑坡。与此同时，国际形势也保持了持续积极的态势，我国大学借势而上，在国际交流与合作中不断开拓新的发展空间，主动融入国际高等教育体系，成为国际高等教育大家庭不可缺少的重要力量，部分高水平大学的国际地位得到显著提高。

毫无疑问，未来一个时期，我国经济社会发展形势依然继续向好，国民生产总值(GDP)仍将保持持续增长的势头，经济品质将进一步优化，经济实力将进一步增强。有预测表明，在未来 10 年左右，中国按照市场汇率计算的国民生产总值会超过美国，成为世界第一大经济体。我国高等教育将继续保持增长态势，人民群众接受高等教育的意愿将进一步得到激发，接受更高质量更高水平教育将成为激发大学提高办学水平和质量的强大动力。大学学科建设水平将不断提高，专业办学能力将不断增强，大学将在更高的层次上服务人民和国家战略需要，成为社会进步和国家创新发展的动力源泉。

据统计，2019 年我国高等教育毛入学率为 51.6%，2020 年达到 54.4%。这表明，就规模而言，我国高等教育发展已经进入了国际公认的普及化阶段。未来的普及化将如何发展？普及化不是一个静态的发展样态，而是一个覆盖至少 50 个百分点的发展空间。研究表明，进入普及化阶段后，国家高等教育发展将表现出不同的特点。从毛入学率的高低看，毛入学率超过 50%但未达到 65%，为普及化初级阶段；毛入学率达到 65%但未达到 80%，为普及化中级阶段；毛入学率达到 80%及以上，为普及化高级阶段。联合国教科文组织统计表明，在世界 195 个国家中，高等教育进入普及化发展阶段的国家有 76 个，其中，处于初级阶段的有 21 个，进入

中级阶段的有 29 个，达到高级阶段的有 26 个。该统计还表明，2018 年，高收入国家高等教育平均毛入学率达到 75.02%。显然，60%与 80%的毛入学率之间的差别不只是规模数量的差别，而且还会在高等教育结构和内在属性上有更深刻的差别。当然，在高等教育的外部功能方面也会有显著差异。

很明显，我国高等教育不会停下普及化的脚步。根据我们的研究，尽管我国高等教育毛入学率超过了 50%，但从净入学率看，我国高等教育只满足了 38.9%的适龄人口的需要，有超过 60%的适龄人口没有获得接受高等教育的机会。要改变这种状况，我国高等教育还需要有更大更好的发展。据预测，未来 10 年左右是我国高等教育普及化发展的关键时期，普及化水平将超过 65%，进入中级阶段，在学人数总规模将增加 1300 万人~1500 万人。普及化发展除了规模增加、毛入学率提高外，还包括高等教育公平水平的改善、高等教育制度的创新、高等教育内涵的丰富以及高等教育质量的提高。就一所大学而言，高等教育普及化意味着学校将获得更好的发展机遇，意味着大学要从办学理念、结构、模式、制度、环境、条件、质量、效益、文化等方面进行深刻的变革。

（二）不确定性中高等教育发展面临的挑战

上述确定性是就我国经济社会发展和高等教育发展的大趋势而言的。应该看到，这种确定性本身也包含了不确定性。未来的不确定性不仅会在经济社会和高等教育发展中表现出来，而且还将对经济社会发展和高等教育发展产生重要而深远的影响。不确定性可能由外部因素引发，也可能由内部因素引发。美国的逆全球化战略和新冠疫情接踵而来，改变了我国高等教育普及化发展的宏观环境，大学发展面临前所未有的挑战。以美国为代表的部分国家推行逆国际化和逆全球化政策，对我国经济社会发展进行所谓的制裁和限制，使我国对外贸易和国际文化教育交流与合作出现了一定的困难，很多大学国际交流合作不得不暂时中止，处于停摆状态，留学教育“出不去”“进不来”的问题非常突出。这种状况很可能是“十四五”期间的一个常态。2019 年底爆发并延续至今的新冠疫情使全球经济社会发展几乎出现了休克，高等教育发展和大学运行亦

未能幸免。很多国家大学教学至今仍然只能维持线上进行，学生不能返校，教师只能居家上课。疫情期间，为应对停学挑战，信息技术和互联网发挥了历史性的作用，世界各国学校都将教学搬到了线上，使互联网成为维系教育包括高等教育的“救命稻草”。我国大学自2020年秋季学期全面解禁，师生返校工作学习生活，教育教学秩序逐步恢复常态。尽管如此，防疫的常态化要求仍然对大学办学有着重要影响。

与“十三五”时期及之前相比，“十四五”期间大学发展的宏观形势具有较大的不确定性，消极面与积极面同时存在，消极面与积极面的此消彼长对大学办学和发展将产生重大影响。比如，面对各种不确定的要求，大学领导的治校理政能力面临更大挑战，办学聚焦教学、科研和社会服务的难度更大，筹集办学经费、争取资源支持更加困难，维护和开拓国际交流合作空间的成本更高。如此等等，可以预计，“十四五”期间大学发展难度会比以往更大。

基于以上判断，大学编制“十四五”时期发展规划，必须认清发展形势，冷静客观地把握国家经济社会发展和高等教育发展大趋势，做到“两不”：第一，不盲目乐观。不能用原有的思维和眼光来分析大学发展形势，提出一些不切实际的发展要求和目标。第二，不过于悲观。不能看不到大学发展的新空间，过于保守地预测发展潜力和可能。在这种时候，更需要抓住和利用可贵的、难得的机遇，创新性地发挥规划的战略作用，谋划发展前景，开辟发展格局。

二、新发展要求：大学发展的战略重点

大学发展是一个连续不断的过程，有其自身的逻辑。“十四五”时期只是大学发展过程的一个阶段，而且这个阶段因为高等教育内外环境的变化具有特殊性。大学应当因时制宜、因势制宜，采取审慎进取的策略，牢牢抓住发展主线，锚定战略重点，争取发展取得新成就，完成特定发展阶段的使命。

（一）两种大学发展模式

战略规划的目的是为了使大学办得更好，发展更快。一般来讲，大学办学和发展有两种基本模式：一种是常规办学、常规发展；一种是战略

办学、战略发展。所谓常规办学、常规发展，是指大学根据通常的办学要求和节奏办学，学校发展主要依靠年复一年所取得的成就，日积月累逐渐发展。因此，这种模式又叫累积式发展。比如，今年新生入学，他们四年的培养方案早已编制好，在四年的人才培养工作中，大学可能会进行改革调整，但只会是小改革、小调整，不太可能进行大的变动。为此，大学在人才培养上的发展也只能是点滴进步。科学研究也有自身的节奏和周期，立项、研究、结题、再立项，往往需要若干年才能完成一个研究周期。所以，科研上的发展也是逐步前进的，如果要取得特别显著的成就，实现较大幅度的发展，需要有非常之举。常规办学、常规发展是大学的常态化办学行为，是大学办学的主体性工作。常规办学可以实现大学发展，只是发展速度较慢，按部就班地进步。

常规办学是大学办学的基础。但如果只有常规办学，大学难以实现快速发展。要实现快速发展，大学需要采用第二种办学模式，即战略办学，在战略办学中实现战略发展。这是一种在常规办学进程中，大学通过实施若干战略行动，集中学科和其他必要资源，解决制约发展的突出问题，培育有发展前景的学科专业方向，为形成未来发展优势奠定牢固基础，从而使学校经过一段时期的办学，提升发展品质，创新发展格局，实现跨越发展。战略办学、战略发展追求的主要不是当下的成败，它的意义主要在于前瞻性地擘画未来，致力于开创新的发展局面。这种发展模式又称为跨越式发展。对于追求高质量快速发展的大学来讲，累积式发展和跨越式发展都不可缺少，制定战略规划必须重视对这两类办学和发展的规划，协调好二者之间的关系。

（二）大学规划与生命周期

规划有长短期之分，比如一至三年，是短期规划；五至八年，是中期规划；八年以上，则为长期规划。不论是短期规划还是中长期规划，都可以包含战术性、战略性设想和设计。战术性的规划主要着眼于解决当下的问题，在现实基础上谋求循序进步。这种发展可以称为小步走，形象一点，可称为“小碎步”前进。战略性的规划主要谋求中长期的发展，也就是说，这是一种前瞻性、远景性的规划，所追求的是发展格局

的变化。显然，大学编制“十四五”时期发展规划，不能仅仅考虑战术性发展需要，而应将重点放在战略发展上。这不仅是中长期规划的性质所决定的，也是我国大学生生命周期所要求的。

大学生生命周期理论认为，大学是一个生命体，有其自身运行发展规律，大学办学应当遵循自身生命周期发展要求，在生命周期的不同阶段，完成特定的发展任务，实现向更高发展阶段晋升。一般而言，大学生生命周期主要分为创业、兴业和成熟等三个阶段。在创业阶段，大学发展的主要任务是建基立业、建章立制；在兴业阶段，大学发展的任务主要是内涵建设、形成优势；在成熟阶段，大学发展的任务主要是常态办学、杰出贡献。大学生生命周期的各阶段并没有固定的时长，尤其是在创业和兴业两个阶段，因为内外多重因素的影响，大学所需要的时间可能很长，也可能很短。大学进入成熟阶段后，形成了完善的办学体系和很强的自适应能力，坚持高质量常态化办学，就能在高质量人才培养、文化科学创新发展等方面做出杰出的贡献。在创业和兴业两个阶段，大学可能因为经营不善或其他客观原因而倒闭，但一旦进入成熟阶段，大学就形成了永久性存在和发展的基础。这就是为什么百年老店难寻，而大学可以历数百年而屹立不倒、充满活力的原因之所在。

我国有部分大学拥有百年以上的办学历史，但在 2700 多所大学中，2000 年以前建校的只占三分之一强，约三分之二的都是在 2000 年以后创办起来的。因此，整体上看，我国大学是一个相对年轻化的社会组织。由于投入不足和一些不能为大学自身所决定的因素限制，我国大学的创业阶段大都比较长，这就是人们为什么可以看到一些大学尽管办学的历史有近百年甚至百年以上，但不论是学校的基本办学条件还是学科专业结构、规章制度等，都还存在较大缺口或缺陷、仍处于生命周期创业阶段的原因。客观地讲，我国还没有大学进入成熟阶段，大多数大学总体上仍处在生命周期的创业阶段，一部分进入了创业与兴业交替阶段，少部分总体上进入了兴业阶段，但创业阶段的任务还有待进一步完成。制定大学战略规划必须从这个实际情况出发，尊重大学生生命周期发展的阶段性要求，脚踏实地解决发展中存在的各种问题，推动大学向高级阶段

进步。

（三）“十四五”时期大学发展的战略重点

“十四五”时期我国大学发展面临很多不确定性，这是以往所不曾有过的形势。大学规划是对全校各方面工作，包括常规工作和战略工作的谋划与设计，既要突出重点，又要兼顾全面，是一幅“全面+重点”的发展全景图。在发展重点的确立上，大学应慎之又慎，既要把握总体向好的发展机遇窗口期，大胆开拓进取，保持发展的良好势头，又要规避不确定性可能带来的风险和损失，善于化危为机，保证办学水平不断提高。就未来几年而言，大学发展的战略重点可以在常规办学和战略办学两方面进行选择，以达到高质量创新发展的目的。

第一，在常规办学中重视提高标准和效率，推进高质量发展。我国大学已经建立起了一套纷繁复杂的办学体系，它维系了办学的秩序，释放了办学功能。这套体系主要由两大部分构成：一是功能生成体系，一是支持保障体系。功能生成体系是大学人才培养、科学研究和社会服务开展的地方，是大学功能实现的载体。比如，学科专业结构对人才培养的素质和能力结构有重要影响，对科研和社会服务的范畴有重要规范作用；专业教育模式对学生的成长和发展有直接的作用；科研平台和组织机构设置对科研和社会服务的方式和水平有显著影响。支持保障体系是组织开展功能活动和维护功能活动秩序的工作体系，它对大学功能实现发挥着不可缺少的作用。随着大学办学规模越来越大、事务越来越繁杂，支持保障体系越来越庞大，工作越来越专门化、专业化，它们与功能生成体系之间的关系越来越紧密，对功能生成的影响越来越大，有时甚至主导功能生成。两大体系的常态化运行即大学的常规办学，持续优化常态化运行，大学才能不断累积发展成就，实现高质量发展。

在“十四五”时期，重视常规办学的质量标准和工作效率，不仅是大学发展的现实需要，而且是大学战略发展的要求。改革开放以来，我国大学教学、科研和社会服务取得了长足的进步，支持保障体系不断完善，但不可否认的是，大学功能仍有很大的进步空间，尤其是与高质量发展要求和建设高等教育强国目标相比，改善功能生成体系，优化支持

保障体系，提高教学、科研和社会服务水平与质量仍然任重道远。这个任务的完成不能把希望完全寄托在日积月累的点滴进步上，还应当从战略角度进行谋划，推动两大体系的建设与改革，实质性地提升办学水平。尽管创建或重组于不同历史时期的大学各有不同的办学基础和特点，但在常规办学方面，大学存在的共性问题却不容忽视。比如，学科专业结构不平衡，专业办学方式同质化，质量标准残缺不全、要求不高，办学过程完整但质量平庸，不少组织机制完备却作用甚微，如此等等，严重影响了大学办学水平，影响了人才培养、科学研究和社会服务的质量。这些问题不可能在五年中都得到解决。“十四五”时期，大学应着眼长远、重点突破，在可为处用力，为实现长远发展目标打下坚实的基础。

对于处在生命周期创业阶段向兴业阶段过渡或总体已进入兴业阶段的大学而言，内涵建设与发展有着特别重要的意义。现实地讲，“十四五”时期，大学应当在质量标准和工作效率两方面大做文章，全面推进功能生成体系各要素和各环节质量标准建设。对于已有的质量标准，大学应提高要求，加强和充实内涵，引导人才培养、科学研究和社会服务活动不断向更高质量发展；全面提高支持保障体系的工作效率，既要克服各种形式主义的工作作风，又要加强支持力度，保证遵循高等教育规律和大学逻辑办学，提高整体办学水平。

第二，在战略办学中重视培植优势和潜力，谋求跨越式发展。在常规办学中追求有战略意义的发展是非常必要的，但对于处在成长中的大学而言，这是远远不够的，它们还需要有战略办学，只有双管齐下方能在较短时期实现高质量跨越发展的目的。战略办学是大学在规划周期启动开展的影响长远发展的项目建设工作，是促进跨越式发展的行动。这种办学具有开拓性、资源集中性和发展成效的延时性。实施战略办学，大学需要根据对国内外发展形势的研判，谋划和设计重点发展建设项目。它没有既定的发展和建设路径，需要通过规划进行设计和安排，包括提出目标、明确任务、协调资源、确定进程以及调配参与人员、决定组织方式等。实际上，在人类历史的长河中，经济社会发展方式的变革对大学发展有着重要的影响。在信息技术革命加速推进的背景下，变革大学

发展范式以应对创新创业的挑战已经成为一种必然的选择。发展范式变革意味着大学实施战略办学，谋求战略发展。

成长中的大学犹如人手掌的五指，学科专业水平高低不齐，重要学科专业建制和重大学科平台建设还有很多空间，人才队伍和学科专业办学条件还存在严重的短板，这些问题不仅制约了目前的办学能力，而且影响到长远办学和发展。因此，大学编制“十四五”时期发展规划，不仅要追求常规办学持续发展，还要谋划战略办学行动，以重大建设项目牵引关键性、全局性或实质性的变化，追求中长期发展效果。也就是说，规划应当坚持常规办学与战略办学一体、近期发展与远期发展结合，描绘出持续发展路线图。

我国大学的办学资源不足是一个老问题，“十四五”时期经济社会发展和疫情变化的不确定性对大学筹集办学资源是一个挑战，公共资源的紧缺也会对大学财政拨款带来消极影响。发展需要资源，战略发展更需要筹集到充足的资源。在发展需求与资源供给的矛盾中，大学应做好资源规划，在优先保证常规办学与发展的前提下，集中可能的办学资源，聚焦若干重大战略行动。重大战略行动不能太多，根据资源充分与否，在一个五年规划周期，实施一至三项为宜，持续不绝，几个周期下来，大学就可能开发出巨大的发展潜能，培育出新的优势实力，开创发展的新局面。就“十四五”时期而言，受疫情和国际形势变化的影响，在国际合作办学可能难有大的开拓发展的情况下，大学应更多地将资源和力量集中于内涵建设，在增强自身实力和核心竞争力上下功夫，根据高新科技文化发展要求和国家经济社会发展战略需要，优化和升级功能生成体系，前瞻性地布局和塑造未来学科专业发展格局，为培育未来学科专业发展优势奠基，以此引导长远发展方向。

三、新发展格局：谋划高质量发展蓝图

就技术层面而言，“十四五”时期大学规划制定并没有什么特殊性。在我国大学发展中，编制五年发展规划已经成为一个惯例，与国民经济和社会发展五年计划相配套，大学也会周期性地制定自身发展规划。尽管规划对大学发展的作用不容置疑，但客观地讲，很多大学更重视规划

的制定，却不太重视规划的实施。这些大学在制定规划的时候常常发动师生参与，轰轰烈烈，而一旦审核通过，便把规划连同文稿一起锁进档案柜，甚少再去关注。所以，大学规划常常被人戏称为“鬼话”之所以出现这一尴尬的局面，原因是多方面的，其中，规划本身不完善、可操作性不强，是主要原因之一。很多大学规划只是一些原则性、纲要性的发展要求，套话空话很多，缺少具有实际操作意义的设计。大学编制“十四五”时期发展规划，应当改变以往的一些不当做法，科学谋划高质量发展蓝图，在发展愿景、路线图和施工图上下功夫，提高规划的质量。

（一）描绘发展愿景

近年来，“愿景”一词在我国大学规划中开始受到关注，一些规划文本甚至用专节阐述愿景。不过，总体上看，大学对愿景的关注还是初步的，对愿景的认识还有待加深。一般而言，愿景是人们对大学发展理想状态的期待，包括对大学价值追求、办学类型、发展水平、优势特色和社会贡献等的要求。大学愿景由形态与实质两部分构成，就形态而言，包括大学校园的设想和建设风格与要求等；就实质而言，包括大学的类型、特色及功能，而类型、特色及功能又与大学的价值追求、办学理念和文化精神等密不可分。所以，大学愿景是一种复杂的认知，而且人们关于大学愿景的认识常常还是变化的、发展的。我国大学的创办往往因陋就简，不论是基本办学条件建设还是学科专业设置、师资队伍建设等，都缺少总体设计和建设标准，大都是先开办，再根据资源情况和有关要求逐步建设改善。这样一来，大学发展先天不足、“营养不良”的问题就比较突出。再加上政府部门直接领导管理，大学只能按照政府部门指令办学，不论是招生计划还是办学层次和开办专业，都受政府部门控制。久而久之，大学对政府部门容易产生依赖，如果政府部门对大学未来发展没有明确要求和期待，大学自身是缺乏预期和想象力的，似乎大学对自身发展也不需要想象力。因此，人们更重视的是政府部门对大学办学的现实要求，而很少关心大学发展愿景。

我国大学已经发展到了应该提出自身愿景的时候了。愿景是大学经过创业和兴业阶段后进入成熟阶段的发展状态，它与现实状态之间的差

距较大，往往需要一个较长时期的办学与发展才可能实现。愿景描绘应在延伸与超越中推导大学未来发展形态，而且在实现愿景的过程中，还会有各种不确定因素影响，所以，要对愿景进行实景性设计和写实性阐述是不现实的，人们只能通过对愿景的核心要素的阐发以明确大学的发展方向和要求。愿景的核心要素主要有价值、水平和特征，即大学办学所追求的价值、发展要达到的水平和达到理想状态的主要表现。愿景不仅有利于人们明确大学发展的方向，而且还能激发师生员工奋发有为、止于至善的精神。没有愿景或愿景不明确办学难以保持持续健康发展，不幸的时候还可能迷失方向，甚至陷入不断来回折腾的困境。不同的大学因为发展的现实基础和状态不同，也因为举办者的意愿和支持能力不同，各有不同的愿景。即便是办学类型相似、办学层次相同的大学，因为它们所处的环境和办学者的主观认知不同，也会有不同的愿景。正因为如此，每一所大学都有属于自己的愿景，它也可以被看作是大学为自身所贴上的身份标签。

“十四五”时期是我国高等教育进入普及化阶段后大学经历的第一个五年规划期。据预测，我国高等教育普及化进程将持续推进，普及化水平将不断提高，十年后我国高等教育发展将进入一个新的状态，即普及化率将进一步提高，但高等教育规模将保持稳定或呈小幅增加。这可能预示着我国大学将迎来专注内涵建设、步入成熟阶段的新时代。从这个意义上讲，“十四五”时期大学发展具有特殊的意义，它不仅仅只是大学展示成长变化的时期，而且还将是大学为了进入成熟阶段，主动作为，向愿景迈进的时期。因此，在“十四五”时期的发展规划中，大学应当直面愿景问题，对自身发展的理想状态展开想象，描绘属于自己的发展蓝图。这个时期不做这个工作，以后还是免不了要做。与其以后来做，不如现在就做了。“十四五”时期描绘了发展愿景，它就能马上对大学发展发挥导航作用，校准大学发展方向，提高大学发展效率。

（二）铺设发展路线图

我国创校时间稍长一点的大学大都有不少曲折坎坷的发展经历，究其原因，除了社会环境经常发生大的变动外，大学自身既没有明确的发

展愿景，也没有前行的路线图，要么按照指令办学，要么跟着感觉走。这都不是建设高水平大学应有的办学方式。与欧美国家大学相比，我国大学属于后发型，起步晚且先天不足，未来应当选择能够节约时间成本又健康持续快速发展的办学路径，少折腾，不走弯路，更不走回头路，锚定愿景一路向前。

发展愿景明确后，大学应当以愿景为标的，以现实状况为起点，设计未来发展路线图。路线图是大学发展的时间与发展状态之间的函数，是大学在现实发展状况基础上所搭建的通向愿景的发展阶梯。如果预计实现愿景所需要的时间比较长，比如 20 年或 30 年，甚至更长时间，那么就可能需要有近期、中期和远期发展路线图；如果预计所需要的时间比较短，比如 10 年左右，可能就只需要有近期和中期发展路线图。路线图一般包括大学在一定发展阶段应当实现的目标和主要任务，也可以包括主要战略举措。尤其是在近期，比如“十四五”时期，大学就可以比较详细地设计五年发展目标和主要发展任务，为实现目标和任务需要采取的主要战略举措，以及在常规办学和战略办学中需要重点解决的问题。目标是路线图的主线，各阶段发展目标串联起来，构成一个目标链，与愿景相连通，大学循着这个目标链办学，在实现各阶段发展目标后，就能直达愿景的彼岸。因此，路线图是大学发展的指南，是大学持续健康发展的航标。

大学编制“十四五”时期发展规划，眼里不能只有五年时间，要有 20 年、30 年、50 年甚至 100 年以后的发展状态，因为“十四五”时期不是大学发展的终点，它只是大学持续永恒发展的一个短暂时段。这一时段发展的意义不只在当下，更在于影响中远期的发展。因此，在“十四五”时期发展规划中，大学应为长远发展铺设路线图，构建持续健康快速发展的认知通道。铺设发展路线图应当突破常规思维，开展战略研究，发挥战略思维的作用，发扬“一张蓝图绘到底，一茬接着一茬干”的精神，以“功成不必在我，功成必定有我”的胸怀，面向未来，对大学走向理想状态所需要的时段进行科学合理的分割，对不同时段的发展目标和任务进行理性分配，由此推演大学未来发展轨迹，并根据时段与

发展状态的变化曲线拟定发展路线。在以往各五年的规划中，只有极少数大学重视了铺设发展路线图，而大多数大学的规划常常只有一个抽象的发展目标，既缺少对愿景的写意描绘，也缺少对路线图的理性建构。这样的规划是缺乏战略意义的。

（三）设计发展施工图

在五年规划中，很多大学都非常重视对发展目标、任务和相关举措的设计与谋划，但不可否认的是，这些设计与谋划主要还是原则性的，操作性不强，难以落地。大学五年规划不但要有纲领性的总体发展架构设计，还应为五年的发展设计施工图。施工图一般包含五大要素，即目标任务、措施策略、责任单位和人员、考核指标和完成年度。不论是常规办学与发展还是战略办学与发展，要想取得实际发展成效，必须设计施工图，必须将各项办学与发展要求落实到施工图的五大要素上。否则，那些办学与发展要求都难以发挥实际的影响力，难以促进大学的发展成长。大学在“十四五”规划中，不但要提出发展的指导思想、办学原则、目标、任务和举措，还应当有将目标、任务落实到相关工作部门和院系的设计和安排，要有将目标、任务分配到各年度的工作计划和考核指标要求，要有落实各具体目标、任务的措施和办法，以及能够保障这些目标、任务得到实现的配套策略。

大学发展主要表现为内在功能的实现。尽管大学功能的实现取决于内外多方面因素的作用和影响，但内因无疑是基础，具有关键作用。因此，大学设计发展施工图，应当根据愿景和发展路线图，主要解决自身功能生成体系和支持保障体系存在的问题，以实现功能的更大化。解决两大体系的问题，需要通过优化常规办学和实施战略办学来实现。因此，明确常规办学与发展和战略办学与发展的差异，有利于更有针对性地做好施工图设计。一般而言，常规办学与发展比较重视功能生成体系的补短、助弱、增强、扶优和支持保障体系的改革、建设、调整、治理等，前者以追求水平和质量的提高为目的，后者则以提高效率、节约成本为宗旨。战略办学与发展则更加重视解决影响大学发展的关键性、全局性和引领性问题，追求中长期跨越发展的效果。在施工图设计中，在维护

功能生成体系和支持保障体系运行秩序并保持其良性运行的前提下，应将升级标准和提高效率纳入两大体系发展目标，并提出指标要求，使常规办学持续追求更高的水准；与此同时，对战略办学展开施工设计，包括项目论证、目标要求、建设周期、资源供给、组织机制、保障措施等，都要有具体而现实的安排和部署，以确保战略办学不成为口号，使战略真正成为大学发展的风向标。

如果把规划愿景和路线图比作画写意画，那么，设计施工图就是画工笔画。愿景和路线图都包含了对大学中长期发展方向的预期和预测，其中的不确定因素很多，所以，对于愿景和路线图的规划更多的是一种原则性和趋势性设想。而施工图则不然，它是对大学当下的发展规划，是以大学目前的发展状况为起点，按年度递进的方式推演规划期的发展，明确规划期各方面工作的要求。当然，它也包括着眼大学中长期发展需要所进行的战略性发展项目落实的设计，从这个意义上可以讲，它是写意与工笔的有机结合。在施工图中，通常会对发展目标和任务提出指标要求。一般而言，规划指标分约束性和预期性两类。约束性指标主要是针对常规办学与发展的要求，预期性指标则主要是针对战略办学与发展的要求。所以，约束性指标常常会比较多，而预期性指标则比较少。在施工图的设计中，明确两类指标要求，既有助于引导发展规划落地执行，又有助于衡量发展规划实施的效果。尽管施工图对大学办学与发展做出指标性的规定，可能对办学的自由度有一定的限制，但施工图的本意并不是为了限制办学，更不是为了阻碍师生员工办学自主性和积极性的发挥。在规划实施的过程中，大学可以根据形势变化和实际办学状态，适时对规划包括施工图进行修订和完善，以保证规划的适切性和有效性，使规划能更好地促进高质量发展。

“十四五”期间我国高等教育发展的基础与关键

2020年10月29日，中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，全面肯定了“十三五”期间我国经济社会发展的主要成就，明确了我国“十四五”期间和2035年经济社会发展的远景目标，为我国制定教育领域中长期规划提供了基本遵循。习近平总书记指出，编制和实施国民经济和社会发展五年规划，是我们党治国理政的重要方式，对“十四五”期间我国高等教育发展的基础与重点任务进行回顾与展望，这是高等教育可持续发展的重要前提，也将促进教育治理体系与治理能力的现代化建设。2020年是《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010-2020年）》的收官之年，也是我国教育事业“十三五”规划的收官之年；2021年是“十四五”规划的开局之年，也是实现《中国教育现代化2035》发展目标的重要起点。“十四五”是承前启后、继往开来的重要阶段，是“两个一百年”奋斗目标的重要历史交汇期。回顾过去，我国高等教育的发展与改革具有了良好的规模、结构、制度与环境基础。面向未来，随着我国社会发展进入新时代，高等教育发展与改革面临着外部形势带来的机遇与挑战，也有自身的优势与困难。“十四五”期间我国高等教育发展与改革任务的关键包括：提高高等教育质量，提升在世界高等教育体系中的竞争力与吸引力；适应信息化时代教育教学形态的改变，促进信息技术与教育教学的深度融合；提高研究生教育质量；促进职业教育与普通教育的融合，满足经济社会发展对高层次人才的多样化需求；促进高等教育集群发展，实现高等教育功能的集聚溢出；构建政府部门主导、多元参与的治理体系，以评价为导向提升教育治理能力，促进教育系统内外、教育系统各学段的发展目标与任务的协调发展，等等。

一、“十四五”期间我国高等教育面临的新形势

现代大学深深嵌入其所赖以生存的环境之中，外部环境的变化要求大学组织发生相应的改变。“十四五”期间，我国高等教育进入普及化初

级阶段，高等教育的发展与改革将面临国内外社会形势的转变、国家总体战略布局优化以及信息技术革命带来的机遇与挑战。

（一）国际格局重构提出新命题

当前，我国正处于近年来最好的发展时期，而世界正处于百年未有之大变局，两者相互交织、相互激荡，成为当前中国教育发展必须面对的国际大环境。21 世纪以来，国际格局开始朝着多极化的趋势发展，科技竞争日趋激烈，以竞争和融合为核心的创新之战成为常态，科技创新对经济的支撑作用更加凸显，已经成为国与国之间争夺生存权、发展权和话语权的焦点与核心。高层次创新人才成为全球科技竞相争夺的战略资源，促进科技与教育相结合已经成为国家创新体系建设的关键。改革开放以来，我国自然科学与人文社会科学的发展已经取得了巨大的进步，但依然面临自然科学关键技术领域“卡脖子”的现象，以及人文社会科学领域在国际范围内的话语权等问题，尤其是在当前国际格局重构的背景下，面临西方国家强行推进的科技“脱钩”等策略，我国科技发展面临着巨大挑战。

在这个大背景下，迫切需要我国加强自主创新能力，建设富强民主文明的社会主义现代化国家。党的十九届五中全会指出，坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，完善国家创新体系，加快建设科技强国。这对我国创新型人才培养、高校科研创新、高等教育质量提升提出了迫切的要求，尤其需要加强基础学科的创新应用，加强学科之间的交叉融合，为技术、组织、模式的创新提供方向指引和基础方幢。同时，全球价值链的重塑、全球经济社会和自然社会发展问题的解决呼唤全球治理，我国在世界格局重构和全球治理体系中发挥怎样的作用、如何发挥作用，也是我国高校哲学社会科学面临的重要挑战。

（二）国家战略布局赋予新使命

党的十八大以来，以习近平总书记为核心的党中央从坚持和发展中

国特色社会主义全局出发，提出并形成了以经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的“五位一体”的总体布局和全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”的战略布局，确立了新形势下党和国家工作的战略目标和战略举措，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供了理论指导和实践指南。

当前，全球经济贸易增速放缓，国内周期性问题与结构性矛盾叠加，尤其今年受新冠肺炎疫情的影响，我国经济运行面临的风险挑战很多，已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。创新越来越成为发展的第一动力，新技术、新产业、新职业不断涌现，社会对高层次创新型专门人才的要求越来越高，需求越来越迫切，圆满完成全面建成小康社会目标，需要现代化高等教育的支撑，需要加快实施创新驱动发展战略。高等教育规模快速发展的 20 年来，我国人均 GDP 增长率保持在 6%以上，这在为高等教育发展提供财政支持的同时，也对高等教育为经济社会发展服务提出了更高的要求。全面实现以提高质量和优化结构为核心的内涵式发展，是全面建成小康社会的必然选择，也是高等教育现代化的必由之路。

（三）区域发展战略提出新要求

新中国成立以来，我国政府高度重视实施高等教育区域发展战略，在不同历史时期呈现出不同的战略重点。改革开放前，我国高等教育发展战略主要是配合国家经济复苏的需要进行院校调整，高等教育空间布局服务于经济建设的需要，具有明显计划性的特点；改革开放后，在效率优先的经济发展思想指导下，区域高等教育与经济社会发展的关联性增强，高等教育资源分布区域差异明显；20 世纪 90 年代后，我国开始关注区域协调发展战略，尤其是党的十八大以来，形成了“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、成渝双城经济圈等发展战略，致力于推动形成东西南北综合联动发展新格局。2019 年，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，高度重视高等教育的重要地位，支持粤港澳高校合作办学，充分发挥粤港澳高校联盟的

作用，支持大湾区建设国际教育示范区，引进世界知名大学和特色学院，推进世界一流大学和一流学科建设等，高等教育改革发展成为国家战略的重要组成部分。目前，我国高等教育集群发展的态势已经初步形成，而形成高等教育区域合作发展的有效机制，与经济社会发展之间形成良性互动的耦合关系，将成为“十四五”期间高等教育系统适应环境变化与需求的重要议题。

伴随着国际政治经济格局的深刻变化，全球经济增长显著放缓，全球产业链、供应链加速调整，“十四五”期间我国经济的本土化、区域化趋势将更加凸显。党的十九届五中全会提出，要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这是党和国家针对国内外局势转变作出的重要判断，也是打造我国国际合作和竞争新优势的战略选择。这将进一步凸显高等学校服务国家战略需求、区域经济协同和本地高质量发展的需求，也需要实行高水平对外开放，开拓教育国际交流与合作新局面。

（四）信息技术融合面临新挑战

新兴信息技术的发展成为国家竞争的关键，世界各国都将人工智能技术等作为未来国家竞争力提升的关键，以期在新一轮科技革命中占据制高点。高校是新兴信息技术运用的战场，也是新兴信息技术原始创新的主阵地，需要高校在前沿基础理论、关键共性技术、队伍建设等方面提供支持，促进数学、计算机科学、物理、生物以及社会科学的交叉融合。新兴信息技术也对高校的人才培养结构、学科专业结构以及就业市场带来明显的冲击。同时，随着信息技术产业革命的萌发，互联网教学方兴未艾，人工智能、虚拟现实、大数据、区块链等新兴信息技术日新月异，对高等教育带来前所未有的机遇与挑战。教育与信息技术的融合可以实现优质教育资源的共享，实现个性化、精准化的教育支持，促进教学过程的持续改进，提升教育质量和促进教育公平。在疫情防控时期，网络教学突破了个体学习与空间的限制，满足了学生居家学习需求，在一定程度上实现了优质教学资源共享，并促进了教师信息素养的提升。可以预期，这场人类历史上从未有过的大规模在线教学实践，

将会成为我国教育信息化理论与实践创新的重要契机，必将有力推进教育现代化进程。但是全面实施网络教学也带来新的问题与挑战：一是教育技术资源配置的区域、城乡、校际差异引发的教育公平问题；二是学生自律性、教师信息素养的差异带来的教学效果问题；三是信息技术也给教学内容、教学方式、教学组织形态、教师角色及师生关系造成了冲击，带来了教育治理的机遇与难题。“十四五”期间，随着在线教学的全面探索与实践，我国高等教育形态将发生重要改变，如何面对这些问题也成为高等学校的重要任务。

（五）全面深化改革进入新阶段

党的十九届五中全会提出，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的。全面深化改革依然是“十四五”时期经济社会发展的指导思想和必须遵循的原则。习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十六次会议强调指出，“十三五”以来，全面深化改革取得重大突破，“十四五”时期我国将进入新发展阶段，改革又到了一个新的关头。党的十八届三中全会以来，我们加强了党对教育工作的全面领导，部署推进了教育领域综合改革，中国特色社会主义教育制度体系的主体框架基本确立，一些长期制约教育事业发展的体制、机制障碍得到破解，一大批基层改革创新的经验做法不断涌现，教育面貌正在发生格局性变化。“十四五”时期，要继续深化教育领域综合改革，全面贯彻党的教育方针，紧扣落实立德树人根本任务，深化教育改革，努力构建德智体美劳全面培养的教育体系。

在新的历史阶段，我国教育领域的时代任务主要是：处理好改革与发展的内在联系，深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征、新要求；深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾、新挑战；深刻认识深化教育领域综合改革的阶段性新特点、新任务，紧扣贯彻新发展理念、推进高质量发展，构建新发展格局；解决突出问题，提高教育的战略性、前瞻性和针对性，使改革更好地对接经济社会发展的需要和人民群众对优质教育的诉求，推动教育改革与发展的深度融合、高效联动。

二、“十四五”期间我国高等教育的发展基础

党的十九届五中全会高度评价了决胜全面建成小康社会取得的决定性成果，“十三五”期间，我国全面深化改革取得重大突破，全面依法治国取得重大进展，全面从严治党取得重大成果，国家治理体系和治理能力现代化加快推进，中国共产党的领导和我国社会主义制度优势进一步彰显。经济社会的发展为教育优先发展提供了保障，教育发展成就也是经济社会发展的重要标志。高等教育的规模发展、结构调整、制度改革等都取得了巨大的成效，但是也依然存在许多亟待解决的问题，这成为“十四五”期间高等教育发展的基础与改革着力点。

（一）高等教育的规模质量

新中国成立以来，我国高等教育的规模发生了巨大的变化。1949年，共有普通高等学校205所，在学总规模11.7万人，毛入学率0.26%；2019年，共有普通高等学校2688所，在学总规模4002万人，毛入学率51.6%。据此统计，70年来，我国普通高等学校数量增长了12倍，在学总规模增长了341倍，高等教育毛入学率增长了51.34个百分点。尤其是1998年以来，我国高等教育规模发展进入快车道，高等教育毛入学率增长了41.8个百分点，经历了高等教育精英化、大众化进入普及化阶段，我国成为世界上最大规模的高等教育大国。十九届五中全会全面肯定了高等教育普及化目标的实现，并将其作为“十三五”期间我国经济社会发展的重要成就。

同时，随着高等教育规模的扩张，高等教育质量问题进一步凸显：首先，高等教育的结构布局、招生政策、管理制度、课程内容、评价标准等都呈现出多样化的特征，如何保障不同类型高校的多样化、特色化发展，确保人才培养质量，满足社会对不同层次、类型的高素质人才的多样化需求，成为“十四五”期间亟待解决的重要难题。其次，高等教育规模急剧扩张带来就业难题。“十三五”期间，我国高校毕业生数量急剧增长，预计“十四五”期间还将持续在高位，就业基数庞大，形势复杂严峻。最后，新建本科院校占据我国普通本科高校的半壁江山，在迈入高等教育普及化的进程中作出了不可磨灭的贡献，但同时，新建本

科院校办学历史较短，基础比较薄弱，如何创新应用型人才培养模式、提升教师队伍水平等，成为今后高等教育发展的重点任务。

总之，“十四五”期间，我国高等教育将从高速度规模增长转变为高质量内涵式发展，必须高度重视各级各类高校的内涵建设和特色发展以及差异化发展的战略规划与路径选择。

（二）高等教育的类型结构

新中国成立以来，我国逐步形成了分类发展的高等教育体系，尤其是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》明确提出了高等学校分类管理的治理理念《教育部关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》也将高校划分为研究型、应用型和职业技术型，初步形成了国家层面的高校分类体系的指导框架，同时提出了国家主导、地方统筹的高校分类指导思想，不同类型的高等学校各司其职、分类发展，继而发挥组织功能的集聚溢出效应，实现教育系统内部的协调发展，提高对整个社会系统的积极应变能力，使得高等教育系统本身更加具有开放性和应变性。

当前，我国初步形成了分类发展的高等教育体系，形成了不同高等学校分类发展的战略格局，但是不同类型的高等学校的办学效益依然有待提高。一方面，我国重点高校建设政策的实施效益有待提高。按照效率优先的原则实施了一系列重点建设政策。新中国成立之初实施全国重点高等学校建设政策，改革开放后形成了多层次的重点高等学校建设体系，20世纪90年代以来，陆续实施了“211工程”“985工程”“双一流”建设计划等。在不同历史时期，重点高校建设政策带动了我国高等教育整体水平和竞争力的提高，缩小了我国与世界高等教育强国的差距。目前“双一流”建设高校陆续完成了首轮建设成效的总结评估，取得了阶段性的成果。但同时，我国高等教育的整体实力与世界一流大学相比依然有不小的差距，主要体现在：一方面一流人才培养的质量与原创性成果匮乏；另一方面，应用型高校转型发展尚有待时日。2015年，教育部、发改委和财政部联合发布《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》，推进地方普通高校转型发展，从供给侧推进应用型人才

培养，推动地方支持有特色高水平的地方高校发展，推动应用型高校优化调整学科专业结构、课程结构，聚焦社会需求和岗位需求，培养高素质应用型人才。但是应用型高校与职业技能型高校如何在人才培养、科学研究、社会服务等方面实现与经济社会发展的密切结合，实现真正的产教融合，支撑经济社会的发展，还需要进行艰辛的探索。

因此“十四五”时期，我国高等教育发展的重要任务之一是切实提高不同类型高校人才培养、科学研究、社会服务、国际交流、文化传承及创新功能。

（三）高等教育的层次结构

新中国成立以来，我国高等教育逐步形成了包括专科、本科、硕士、博士四级层次结构，学士、硕士、博士三级学位制度逐步完善。截至 2019 年，我国普通高等学校在校生 3317.90 万人，其中专科生 1280.71 万人，本科生 1750.82 万人，硕士生 243.95 万人，博士生 42.42 万人，分别占在校生总规模的 38.60%、52.77%、7.35%、1.28%。进入新时代，我国学位体系要满足经济社会发展的现实需要，必须优化研究生教育结构，提升研究生培养质量，这对学位结构调整提出了新的要求。同时，在高等职业教育发展中也出现了新的学位诉求。一方面，20 世纪 90 年代以后，我国为了满足经济社会发展对专业人才的需求，加快调整了学位类型结构，从 1990 年开始设置专业学位，2000 年专业学位种类 11 个，2011 年增长为 39 种，到 2019 年增加到 47 种，专业学位成为研究生教育的重要组成部分。2020 年 10 月 9 日，国务院学位委员会、教育部印发的《专业学位研究生教育发展有限公司（2020-2025）》提出，到 2025 年，以国家重大战略、关键领域和社会重大需求为重点，增设一批硕士、博士专业学位类别，将硕士专业学位研究生招生规模扩大到硕士研究生招生总规模的 2/3 左右。另一方面，我国高等职业教育发展迅速，并且表现出了愈来愈强烈的学位设置诉求。2014 年 6 月 23 日至 24 日，全国职业教育工作会议在北京召开，习近平就加快职业教育发展作出重要指示，要“努力建设中国特色职业教育体系”。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》《高等职业教育创新发展行动计划（2015-2018 年）》等政策文件

对职业教育的发展起到了重要的推动作用。与此同时，职业教育作为一种教育类型，不少高职院校提出了学位设置诉求，在地方层面出现了“工士”“匠士”“专业副学士”等学位或者荣誉学位证书的探索，也有政协委员建议设置副学士学位，打通高职与本科教育的培养通道。

总之，如何提升本科与研究生教育的质量，积极发展专业学位研究生教育，满足职业教育发展过程中的学位设置诉求等，成为“十四五”时期我国高等教育层次结构调整亟待解决的问题。

（四）高等教育的治理体系

新中国成立以来，我国持续深入推进高等教育体制改革与结构调整，逐步建立起了中央和地方两级管理、以省级政府统筹管理为主的管理体制，形成了公办和民办并存的办学体制，逐步完善了中国特色的高等教育治理体系。中国特色高等教育制度建设与重构一直在探索和完善之中，尤其是高等教育进入普及化阶段之后，高等教育治理与决策越来越受到不同利益群体多元化诉求的影响，不同领域的教育改革可能也会存在制度重构的冲突与矛盾，高等教育改革进入“深水区”。

“十三五”期间，中共中央、国务院印发多项改革方案，如《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》《国家职业教育改革实施方案》《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》《中国教育现代化 2035》《中共中央国务院关于全面加强新时代大中小学劳动教育的意见》等，对我国高等教育发展进行了顶层设计与战略部署。2019 年 10 月 31 日，中共十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，提出到 2035 年基本实现国家治理体系和治理能力现代化的总体目标，构建服务全民终身学习的教育体系，这为新时代我国教育治理体系与治理能力的现代化建设指明了发展方向。2020 年 10 月 13 日，中共中央、国务院印发了《深化新时代教育评价改革总体方案》，这是落实全国教育大会上提出的扭转不科学的教育评价导向，落实立德树人根本任务的纲领性文件。新时代教育评价改革在评价主体、评价内容、评价方法等方面体现出系统性、整体性、综合性特征，为新时代优化高等

教育治理体系提供了基本遵循。

三、“十四五”期间我国高等教育的发展重点

“十四五”时期，我国高等教育要以转变教育思想观念为先导，以深化教育领域综合改革为动力，以破解重点、难点等现实问题为抓手，集中精力抓好内涵建设，提高质量、优化结构，更好地满足经济社会发展需求和社会公众对优质高等教育资源的选择性需求，为建成高等教育强国奠定坚实基础。

（一）构建分类发展的质量保障体系

迈入普及化阶段的高等教育面临教育系统内外部的难得机遇与严峻挑战，世界高等教育质量保障呈现出某些共性发展趋势。中国特色高等教育质量保障体系的构建，要基于中国实践探索，更新教育发展理念，树立多元化的质量关，推进高校完善内部质量保障体系，实现不同类型高校的分类发展，满足普及化背景下人民群众的多样化、个性化教育需求。

第一，构建多样化的高等质量保障体系，在自我评估、院校评估、专业认证、状态数据常态监测、国际评估的“五位一体”质量评估活动基础上，形成中国特色的高等教育质量保障体系。

第二，确立高校质量保障的主体地位，构建多样化的内部质量保障体系。高等学校应以人才培养方案修订、专业认证、教学评估等重要任务为抓手，建立起以专业教学为基础、学生发展为中心的教学质量评价体系，持续提高内部质量保障体系的有效性。要践行学生中心、结果导向，持续将学生学习效果的跟踪评价作为质量评价的重点，开发和完善基于中国学生体验的评价指标和评价量表，全面客观地呈现高校人才培养的效果。

第三，形成具有学校特色的质量文化。以“十四五”规划的编制与实施为契机，推进高等学校干部和师生员工凝聚发展共识，形成改革合力，在实现高校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新等基本功能的过程中，注重反思和升华，形成具有高校特色的质量文化内涵。

（二）推动线上线下融合的学习变革

信息技术与教育教学深度融合，是新时代高等教育面临的新挑战，也是制定和实施“十四五”规划的战略任务之一。以互联网、大数据、人工智能、虚拟现实、增强现实、区块链技术等为代表的信息技术与教育教学的融合，改变了人类获取知识的渠道和方式，导致了高校教师角色的转型和师生关系的变化，冲击着高校的教育教学观念和办学理念、教学组织形态和教室布局、教学方式与学习方式以及教学管理体制与运行机制。高等学校要保持敏锐的目光，密切跟踪发展趋势，积极开展多样化探索。

第一，发展在线教学，扩大优质高等教育教学资源覆盖面。要完善基础设施配套建设，发挥在线教学优势，促进优质教学资源共建共享，尤其是助力中西部地区高等学校提升教育教学质量。

第二，提高在线教学质量，探索线上线下教学融合。在线教学与传统课堂教学具有实质性的区别，在线教学如何实现师生互动与生生互动，探索“网真”课堂；线上线下教学如何实现深度融合，构建后疫情时代混合式教学的新常态；如何加强线上教学质量监控，探索新教学方式的质量评价等，都需要加强政策导向，并引导和鼓励教师进行实践探索。

第三，提高师生信息素养，加强信息化教学能力建设。要顺应科学技术和教学改革发展趋势，通过校本培训等手段，切实提高高校师生的信息素养；同时要重视提高教师的学科交叉和课程整合能力，利用信息化手段，开展跨学科综合性教学，探索跨专业（类）人才培养。

第四，发挥信息数据优势，加强对师生发展和学校发展的跟踪与评价。发挥大数据、人工智能等先进信息技术的支撑作用，实现对教育教学活动的有效监测和预测，促进教学决策科学化、教学管理精细化和学生学习个性化。

第五，重视在线高等教育治理。信息技术的普及将影响教育决策与治理，网络舆情也将影响政府的权威性与公信力以及高校的社会声誉，对高等学校治理带来极大的外部挑战。要重视舆论引导作用，加强网络安全管理，建立教育领域重大决策的社会风险评估机制，积极回应社会

关切，提高应对社会风险与舆情问题的能力。

（三）促进职业教育与普通教育融通发展

从层次结构来看，“十四五”期间，一方面要重视本科教育，深入实施全面振兴本科教育攻坚行动，全力提高本科人才培养质量。另一方面，要重视高层次创新型人才培养，改革人才培养模式，提高研究生教育质量。同时，更为重要的是探索实现职业教育与普通教育的融通发展，既要大力发展专业学位研究生教育，又要面向社会需求培养本专科层次的高素质应用型、技术型和技能型人才。要妥善解决高等职业教育发展过程中出现的学位诉求问题。笔者调研发现，目前存在三种观点：一是增设独立的职业教育学位体系，二是依托现有学位体系满足职业教育学位诉求，三是在专科教育阶段增设副学士学位。无论哪种构想都存在现实基础与实践困境，应进行科学论证与利弊分析，理性回应社会诉求。

第一，在部分省份实践探索基础上，增加专科学位改革试点，为修订《学位条例》提供中国经验，继续探讨建立副学士、学士、硕士、博士四级学位体系的可行性。

第二，完善学术学位与专业学位研究生分类培养体系，积极探索学术学位研究生教育科教融合、本硕博贯通培养，大力推进专业学位研究生教育校企合作、产教融合培养。可以将职业教育学位诉求纳入现有的专业学位体系中统筹考虑，完善职业教育从专科教育到博士教育完整的教育体系，使专科教育向“上”发展道路畅通，促进高等职业教育与普通高等教育协调融通发展。

第三，完善新的学位质量评估平台，将评估专家进行“学术学位”或“专业学位”分类登录与管理，吸收行业、企业等符合评审条件的专家进入到专业学位评审专家库，进一步完善区别于学术学位的专业学位评审指标体系。

（四）推进高等教育集群发展

“一带一路”、京津冀区域、长江经济带、粤港澳大湾区、成渝双城经济圈等构成了我国未来区域发展战略的总体布局。“十四五”期间，高等教育领域的战略重点之一是以发展为导向，实施高等教育集群发展

战略，发挥高等教育功能的集聚—溢出效应，服务区域发展战略布局。从国际经验来看，高等教育集群发展的关键是形成区域高等教育协作发展机制。

第一，发挥政府主导、市场推动、高校主体作用，促进高等教育的区域协同发展。依据区域经济社会发展与高等教育系统的生态环境差异，发挥政府统筹和市场拉动作用，强化高校的主体作用，主动对接区域经济社会发展需求，实现区域发展与高等教育发展的良性互动。

第二，完善区域高等教育协作机制。与欧洲区域范围高等教育的区域合作不同，我国高等教育区域协作发展是在同一教育体制之下的协同合作、发展共赢，有力支撑区域发展战略的实施。因此，要在省级政府战略合作框架之下，探索高校之间战略联盟的深度发展，尤其是学科专业的协同发展；构建优质高等教育资源共享机制，促进师生深度交流，协力提升人才培养质量和学科建设水平。

第三，完善教育对口支援机制。在新时代西部大开发的战略背景下，东部地区高校对中西部地区高校开展的对口支援，应该更加强调提升中西部高校的自主发展能力，充分发挥受援高校在人才培养、科学研究和社会服务等方面的功能溢出效应，切实提高中西部高等学校的整体办学水平。围绕服务国家战略需要，聚焦人民群众所急、所需、所盼，着力构建优质均衡的基本公共教育服务体系，加快缩小区域、城乡差距。

（五）优化高等教育治理体系

落实新时代教育评价改革方案，引导大学协调好大学与社会、大学与政府之间的关系，优化大学内部治理结构，进而解决学校与政府关系不顺畅、学校与社会关系不协调、学校内部治理结构不平衡的问题，优化同新发展格局相适应的教育结构、学科专业结构、人才培养结构，统筹推进招生方式、育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，推进学校内涵建设和可持续发展，是“十四五”时期我国高等教育治理改革的重要任务。

新时代高等教育评价，要发挥党委和政府的主导作用，落实学校的主体责任，鼓励多元参与，推进教育治理体系与治理能力的现代化。具

体体现在：一是充分发挥党委和政府领导下的教育督导部门在新时代教育评价中的主导作用，保证教育改革发展与学校办学方向。二是进一步强化学校的办学主体地位，将资源配置、经费使用、考评管理的权力下放给学校，切实落实和逐步扩大高校办学自主权，激发学校办学活力，推进学校内部质量监控与保障体系建设，建立和完善依法自主发展、自我约束的现代学校制度。三是鼓励和引导专业机构、社会组织的参与，提高教育评价的专业化、科学化水平；完善政务公开、民主管理和问责制度，推进教育治理体系的优化和教育治理能力的提升。总之，“十四五”时期构建高等教育治理体系的重点依然是改善政府宏观管理、完善大学领导体制、优化大学组织机构、保障大学民主管理、平衡学术权力与行政权力、深化管理运行机制和运行机制改革，营造优良校园文化和育人氛围等。

（六）提高高等教育国际化水平

十九届五中全会提出，新发展格局不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环，要实行高水平对外开放，开拓合作共赢新局面，形成对外开放新格局，这就要求“十四五”期间要根据国内外形势的新变化，继续扎实推进高等教育国际化进程。第一，探索教育国际交流与合作的新形式，拓展教育国际交流与合作的新领域。积极拓展新兴国际教育合作项目，教育主管部门和高校加强政策导向，与国外合作高校共同开发合作项目，评价实施成效，总结相关经验。第二，发挥信息技术优势，主动探索高等教育“在地国际化”。关注新冠病毒疫情对师生国际流动造成的物理阻断和国际关系的新变化，立足本土本校，提升全体学生的国际化和跨文化素养，探索形成教育国际化新格局。充分运用互联网技术和移动通讯技术，促进学术讲座、短期课程、国际论坛等在无人员跨国流动的情况下有效实现。组织引进优质的国外课程资源，就地服务于我国高校的人才培养和国际化战略。第三，提高来华留学生教育质量。完善来华留学生招生标准，优化来华留学教育的课程体系和管理体系，发挥我国疫情防控成效的制度优势，提高来华留学教育的吸引力，不断提高教育国际化的水平与效益。

大学战略规划中需要处理的若干关系

“十三五”即将结束，“十四五”即将开始。回顾和总结大学战略规划的发展过程，为使大学战略规划更加科学和有效，应处理好三个关系，做到三个结合，即连续性和阶段性相结合，战略重点和一般相结合，战略规划和战略实施相结合。

一、连续性和阶段性相结合

世界是过程的集合体，客观事物是作为过程存在的。任何事情的发展都有完整的过程，而过程又是由一个一个阶段组成的。事物发展既有连续性又有阶段性，学校的发展亦如此。因此，在战略规划的制定中要将连续性和阶段性相结合。

1. 连续性和阶段性结合，审视我国大学战略规划的发展历程

1956 年，我国高等教育发展开始摆脱苏联模式，探索自己的道路，这成为新中国高等教育发展的一个重要节点。也正是在这一年，高校开始制定战略规划，如我见到的华中工学院（现华中科技大学）的五年综合规划。后来，由于众所周知的原因，学校战略规划中断。1980 年起，随着国家发展规划的制定，清华大学、华中科技大学等一些高校开始制定“六五”“七五”发展规划。21 世纪初，因为本科教学工作水平评估的要求，各高校都开始制定发展规划，即“十五”“十一五”规划等，规划意识开始形成并逐步取得一定成效。

由于战略规划制定是由上而下展开的，加之过程又非常复杂和艰难，在开始时规划的作用多停留在“纸上画画，墙上挂挂”，实际并未产生多大效用。因此，学术界、高校开展了对战略规划的持续探索。例如，2006 年中国高等教育学会院校研究分会在西安举办了“大学校长与战略”国际学术研讨会，邀请国内外众多校长、学者参加。首先，这次会议提出从战略规划走向战略管理，要站在战略管理的高度将战略规划、战略实施、战略评估有机结合。其次，提出学校领导要高度重视战略，如果书记、校长不亲自抓，那么战略规划将达不到应有效果。再次，根据战略规划中存在的主要问题，提出了做好战略规划的五点建议。如将提高

教育教学质量作为学校的核心战略，将经费筹措和规划摆在战略管理的突出地位等。2013 年院校研究分会在昆明举办“院校研究数据分析的对象、内容和方法”学术研讨会，呼吁在战略规划过程中，重视运用大数据解决战略“定量分析不足，实证依据缺乏”等问题，从而提升战略规划水平。2019 年，院校研究分会在武汉举办“院校发展战略规划编制”高级研修班。这次研修就新时代高校如何找准定位并制定战略目标，如何运用有效方法为规划编制提供依据，如何系统推进规划的编制、实施和评估等展开了充分研讨和交流，对“十四五”规划的制定产生了一定的指导作用。

经过 20 余年的努力，自觉、科学、有效制定战略规划的意识已然形成，战略规划的内涵、制定战略规划的方法和步骤已基本明确，越来越多的高校开始发挥战略规划的作用，以推进学校健康发展。但是，其间仍然存在一些问题，例如，有的学校书记、校长没有直接抓战略规划，学校重视战略规划的程度也不够；战略规划与战略实施、评估的结合仍不够紧密，相互脱节的现象仍然存在；部分高校制定的规划没有战略主题，因而难以突出战略重点，战略目标仍然停留在口号上，以战略措施代替战略行动，不重视资源配置，等等。这些问题都有待研究解决。

2. 连续性和阶段性相结合，审视学校发展过程

学校的发展是连续性和阶段性相结合的过程。在规划制定中，既要审视学校的历史发展过程，又要探讨学校发展现在处于什么阶段和位置。这样才能把握发展的目标、重点和举措。

学科是大学的基本元素，大学随着学科的发展而发展。学科发展是战略规划的重要内容。一个学科的成长，在一个生命周期内大体要经过起步、发展、提高三个阶段。因此，在规划制定中要审视学科发展的状态和趋势，分析本学科所处的发展阶段，明确本阶段学科发展的思路、目标、行动方案和评价标准。例如，华中科技大学在理工大学中率先发展文科，根据学科发展规律，逐个阶段推进。在起步阶段，主要是明确创建文科的思路，采取切实有效的行动，确立“应用为主、交叉见长”的方针。在发展阶段，主要抓住文化素质教育的开展和深刻认识文科发

展的意义，依托理工优势重点发展特色文科，按照学科规律统筹文科发展各要素。在提高阶段，主要抓住基础文科的发展，建设一级学科，争取国家重大项目。由于做好了连续性和阶段性相结合，学校文科得以迅速、健康发展。

大学离不开管理，大学规划也应关注学校管理。马丁·特罗认为，“量的增长必然引起质的变化”，“规模是一切问题的根源”。周光礼认为，如果把大学看成一个数学模型，自变量是学生的规模，学生规模变了，教师规模、教学投入和教学空间等也必然发生改变。学校的管理模式也会随之发生改变。一般而言，学生规模在 1 万人以下，学校可以实行一级运行模式；当学生规模超过 1 万人，学校则必须实行校院两级运行模式。从精英教育到大众化乃至普及化教育，大学面临一场管理革命。因此，在规划制定中要分析学校发展阶段，特别是规模发展状况，从而确定管理创新的目标与模式。

学校的师资队伍、教学、科研、文化等都有一个发展过程，在规划时同样要注意连续性和阶段性相结合。

3. 连续性和阶段性相结合，审视学校所处环境的变化

战略管理的基本宗旨是利用外部机会化解或回避威胁，它关注外部环境对组织的影响。有研究表明，大多数高校四分之三左右的变化由外界因素引发。战略的主要特点是外向性。环境是变化的，制定战略规划一定要分析本阶段学校所处的环境。

我们现在正在制订“十四五”规划，面临什么样的环境呢？“十四五”时期是我国实现全面建成小康社会战略目标、开启建设社会主义现代化国家新征程的重大战略转换期。刘国瑞认为，“十四五”时期，我国正处于百年未有之大变局。世界科技革命和产业革命风起百涌，国际竞争空前激烈，全球治理面临更复杂的因素。在这一形势下，国家面临战略目标转变以及区域协调发展、经济高质量发展、治理现代化等艰巨任务。这对高等教育发展提出了更高的要求。高校在制定“十四五”规划时，一定要抓住重大战略转换机遇，融入国家发展战略，从而推进学校发展。

二、战略重点和一般相结合

我们现在制定战略规划，一般以五年为周期。在五年时间内不可能解决太多问题，所以一定要抓住发展中面临的最重要的问题，形成战略重点。同时，学校的发展是一个整体，各方面相互联系、相互制约，因而也要兼顾一般，关注学校发展中的基本问题。同时只有关注一般，才能保证战略重点的实现。在各阶段战略规划之间，由于战略重点改变，学校要实行相应的战略转变。

1. 战略重点和一般相结合，准确选择战略重点

选择战略重点要建立在对学校发展过程深入分析的基础上，把握节点，形成战略重点。在战略实施过程中，要抓住战略重点，冲破节点，牵一发而动全身，推进学校健康发展。例如，中国人民大学在制定“十三五”战略规划时，根据本校国际性不足的弱点提出了两个战略重点，即增强关键性学科实力和全力提升国际性。通过近五年的努力，学校发生了重大变化，国际性大大提升。又如 1956 年华中工学院在制定战略规划时，根据学校当时的状况，确定战略重点为“积极开展教学研究，提高教师科学水平”。围绕这一重点，学校采取了一系列措施帮助教师投入科学研究，在研究中提升科研水平，从而奠定了学校发展的基础。

战略重点要体现在战略主题中。战略主题是战略思想的体现，是战略目标和战略重点的高度概括。要将战略重点融入战略主题之中，从而引导师生明确学校发展的战略方向和重点，统一思想、凝聚人心。如我国即将完成的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》就吸取了大家的智慧，是一个非常好的文件，它的战略主题是“坚持育人为本，全面实施素质教育”。德国洪堡大学规划（2012.11-2017.10）的战略主题是“科学达致修养—培养探究思维”。但我国高校的战略规划大多没有形成战略主题，在制定“十四五”规划时应加以关注。

2. 战略重点和一般相结合，要兼顾一般

大学的根本任务是立德树人，主要职能是教学、科学研究、社会服务，管理中涉及的主要要素是理念、队伍、制度、资源、文化。在战略规划中，在抓住战略重点的同时要兼顾这些因素。更为重要的是，在规

划这些因素时要围绕战略重点来展开，通过兼顾一般来实现战略重点，否则战略重点就成了空中楼阁，不可能实现。

文华学院在建校时提出了三个十年目标：起步，发展，提高。2013年第一个十年结束时，学校提出了第二个十年的发展思路和重点，即“优化结构、重点突破”。然后，学校将这一战略重点分解到以下几个方面：

一是优化学科结构，力争特色学科建设有战略性突破。学校对现有学科专业进行调整和优化，在普遍提高的基础上突出重点。即全校形成2-3个重点学科专业，每个学部培育1-2个重点学科专业，每个学科专业形成自己的优势学科方向。

二是优化师资结构，力争人才梯队和科研团队有标志性突破。其标志是一批优秀的中青年教师脱颖而出，实现学科专业带头人主要是老教师向主要是中青年教师的转变，以中青年教师为骨干的教学、科研团队能承接和完成国家、省部级重大研究项目，师资队伍结构发生根本的变化。

三是优化人才培养结构，使个性化教育在实践中有创造性突破。学校要调整和优化人才培养的规模、层次和专业结构，特别要重视优化课程结构、加强课程建设，实现学校和社会的结合，教学和科研的结合，为学生的个性发展创设广阔空间。

四是优化资源结构，力争在资源转化上有发展性突破。资源匮乏是制约民办高校发展的主要原因。学校要努力争取资源，既向政府争取政策和资源，也要面向社会、服务社会，在服务中争取资源。学校还要创造资源，通过多种途径筹集资金。

五是优化组织结构，在发挥管理制度灵活性上有实质性突破。制度的灵活性是民办高校发展的一大优势，必须充分利用这一优势，在制度建设上有实质性突破，从而推进学校的发展。

3. 战略重点和一般相结合，适时进行战略转变

战略重点不同，相应的战略方针、战略思想、战略行动亦不同，而且“一般”的规划也不尽相同。因此，随着战略重点发生改变，要适时进行战略转变。近40年来，华中科技大学在发展过程中随着战略目标和

战略重点发生改变，相应地实行了战略转变，促进了学校的发展。其突出的战略转变有三次。

第一次战略转变发生在 20 世纪 80 年代至 90 年代初，学校的战略目标和重点是建成国内一流大学，为此实行了以下战略转变：由教学到教学科研相结合，由本科教育为主到本科教育和研究生教育并重，由单纯的工科到理工文管多学科共同发展。这些转变都十分重要。例如，本科生和研究生的比例反映了一所大学水平的高低。在 2019 年，湖北大学招收研究生 1000 多人，本科生 5000 多人；华中科技大学招收本科生 8000 多人，研究生 9000 多人；清华大学招收本科生 3000 多人，研究生 8000 多人。

第二次战略转变发生在 20 世纪 90 年代中至 21 世纪初，学校的战略目标和重点是建成世界知名高水平大学，相应的核心战略转变是由科学教育到科学教育与人文教育相融合，由教学、科研到学、研、产三足鼎立。这两个转变由华中科技大学率先提出并持续实践，在国内高等教育发展中起到了引领作用，也有力地推进了学校战略目标和战略重点的实现。

第三次战略转变从 2012 年开始延续到现在，学校的战略目标和重点是建设世界一流大学。一流大学要有一流的教学、一流的科研、一流的师资、一流的经费和一流的管理。华中科技大学基于自身现状和存在的差距提出了三个转变：从数量发展向质量提升转变；从工医优势向综合优势转变，进行综合性大学建设；从以教师为中心的教学向以学生为中心的教学转变。

战略转变要“适时”，学校应根据连续性发展的需要，确定是否转变、怎样转变。学校主要领导有任期，都处于学校发展的某一阶段。主要领导上任以后，要审视学校发展历史，从而确定自己任期内学校的发展目标、思路和重点，切忌为了“政绩”而不顾连续性，随意提出新的发展目标和重点。1984 年，华中工学院领导班子换届，李德焕书记、黄树槐校长沿袭了上一任领导制定的发展目标和重点，没有提出新的目标，仅在战术上提出“异军突起、出奇制胜”。李德焕书记形象地说：“前

任领导挖了一个坑，我们的任务是把这个坑填满。”他们用了十来年时间填“坑”，既实现了前任提出的战略目标和重点，又为后任领导学校发展奠定了基础。如果每任领导都不顾发展的连续性，各人自搞一套，学校肯定难以健康发展。

三、战略规划和战略实施相结合

战略规划和战略实施脱节是战略规划作用难以发挥的一个重要原因。战略规划仅仅是为发展指明战略方向，确定战略目标，明确战略重点和战略行动，而要将这些转化为现实绩效，推进学校健康、持续发展，则要靠战略实施。战略实施的难度在于，战略规划是行动前部署力量，战略实施则是在行动中管理和运用力量；战略规划是一个思维过程，而战略实施是一个行动过程；战略规划中需要协调的是少数人，战略实施则要协调全体师生的力量。战略规划和战略实施相结合十分重要。

1. 战略规划和战略实施相结合，在规划中变战略措施为战略行动

有战略措施没有战略行动，这是战略规划制定中存在的最突出问题。战略措施属于发展策略，还不是战略行动。战略行动是实现战略的具体安排，不能用战略措施来代替战略行动。战略措施可以有，但应放在战略行动中。我们的战略规划往往缺少战略行动这一部分，而多数国外知名大学的规划中都有战略行动部分。如前述洪堡大学的战略规划，它针对每个战略目标都提出了战略行动，表 1 显示了其针对目标 3（建设“有利于学术自由”的管理）提出的具体战略行动。

表 1 洪堡大学战略规划中的战略行动(三)

长远发展:行政改革和个人促进措施		
重大行动及时间安排	行政服务网络改革计划的最终确定	2012 年 7 月 1 日截止
	研究服务中心重组	2012 年 8 月 1 日开始
	国际事务办公室的重组	2013 年 10 月 1 日开始
	人事服务中的重组	2013 年 1 月 1 日开始
	完成洪堡大学所有员工个人发展新计划	2012 年 5 月 1 日截止
	行政改革的评估	2014 年 11 月 1 日截止
决策机构	执行委员会,各系及部门负责人	

在制定“十四五”规划过程中，一方面要变战略措施为战略行动，而且要明确每一年的分目标和具体行动，以解决规划和年度计划脱节的问题；另一方面要把每年的行动列出来，进行任务分解。文华学院采用“清单+典型”的方式推进战略实施。“清单”指学校根据战略规划列出

每年的重点工作并分解到有关领导和部门，定期检查落实，年终总结以此为依据。同时学校也注重抓典型、表彰先进，既总结好的经验，也为全校工作提供示范，从而推进战略行动有效落实。

2. 战略规划和战略实施相结合，重视资源配置

大学是消耗稀缺资源的机构。企业与学校相比，企业水平越高，赚钱越多；大学水平越高，花钱越多。资源既是教育发生发展的基本条件，也是大学与社会互动交换的载体。大学战略规划要十分重视资源，如果不重视资源配置，规划就难以实施。

大学三大功能的实现都要靠资源支撑。资源的多少影响大学战略选择自由，资源雄厚，战略选择就多，如果只有两三个亿，那么战略很难选择；资源结构决定校长工作的方向和重点，公办学校“跑部前进”，民办学校靠学生，那就要把教学搞好，要追求生源，两者方向不一样；资源的依赖性决定组织的管理模式；战略重点要依靠资源来保证。

资源之于大学主要涉及三个方面。第一，资源获取，即办多少事找多少钱。计划经济时代，政府给多少钱大学办多少事，现在市场经济环境中，大学办多少事就要找多少钱，这就看各自的本事。第二，资源配置，即有了钱要怎么配置，怎么保证重点。第三，资源转化，即资源成为大学与社会互动交换的载体。资源转化是资源在个体发展、组织发展、社会发展之间的创造。资源转化是学校获取资源的重要方式，是在实践中解决大学办学与政府、社会之间关系的钥匙。

资源可以分为三类：基础性资源、发展性资源、衍生性资源。每一类资源又分为三种要素，基础性资源包括人力、物力、财力；发展性资源包括知识、政策、市场；衍生性资源包括理念、文化、制度。资源转化就是在三类九要素中相互转化。

资源转化的路径可分为三种：一是结合性转化，即资源联合嫁接路径；二是结构性转化，即资源结构优化路径；三是认知性转化，即资源内生路径。

事实上资源转化是篇大文章。前任教育部部长陈至立曾多次讲到英国华威大学，该校能在较短时间内跻身世界一流，很重要的一条就是善

于资源转化。通过资源转化，获取基础性资源，实现价值优化，激活办学活力，提高人才培养质量。

3. 战略规划和战略实施相结合，重视战略评估

战略评估是审视战略规划、监控战略实施并对其进行系统性评估的过程。战略评估至今仍然未被大家重视。推进战略规划和战略实施相结合，提高规划的科学性和有效性，应十分重视战略评估。做好战略评估可以从以下几方面着手。

其一，审视战略规划。战略评估首先要对战略规划进行审视和评估。评估的内容包括规划是否符合高等教育规律，是否适应社会发展要求，是否符合学校发展实际，是否具有现实可操作性。评估方式之一是邀请校外专家、有关领导、教师及学生代表对规划进行论证。

其二，评估战略实施。首先，检查战略基础，了解构成现行战略的机会与威胁、优势与弱势等是否发生了变化，发生了何种变化，因何而发生变化。其次，衡量战略绩效，对预期目标与实际效果进行比较，研究在实施战略目标过程中取得的结果。最后，修正与调整战略，在检查战略与衡量绩效的基础上，作出延续战略、调整战略、重组战略或终止战略的决定。

其三，评估资源利用效率。在战略评估中，要对全校及各单位的资源利用效率进行评估。要考察投入与产出比，进行成本分析，通过对资源占用与消耗、工作业绩的综合分析，对学校及各单位的资源利用效率作出评估。

战略规划制定过程是一个共同创造的过程。每所大学的发展历史、学科结构、人员结构不同，发展中遇到的问题也不同，其战略规划都需要创造。大学师生有文化、水平高、有智慧，学校规划最终要靠师生实施，需要大家认同。因此，在规划制定过程中要汲取群体智慧、凝聚共识，调动师生参与学校发展的自觉性、积极性和创造性，共同制定好规划。

我国高校发展规划的变革历程、意义及挑战

作为一种管理方式，编制发展规划已经成为我国高校五年一轮的常规工作。但编制出来的发展规划是否能够得到大多数教职员工的服从与认可，发展规划是否具有遵照执行的效力还要取决于发展规划自身的合法性。其合法性来源主要有外部合法性与内部合法性两种。外部合法性，指高校编制和执行规划有外在规定或规范作为依据。内部合法性，指高校编制和执行规划得到了校内有关单位与群体的理解、认同与支持。合法化表示的是主动建立与特定规范之间联系的过程。合法化作为维护和强化合法性的手段或过程，有其自身的组织与制度安排以及方式、方法等问题，可统称为合法化机制。合法化机制可进一步分为强意义合法化机制与弱意义合法化机制。具体至高校发展规划，强意义合法化机制是指充分具备有效支持规划编制与执行的组织及制度安排，并采用强制性的方式、方法（如行政命令、资源配置、审核检查、绩效问责等）来保障规划的编制与执行；弱意义合法性机制是指支持规划编制与执行的组织及制度安排不够完备或运行不畅，并采用非强制性的方式方法（如宣传动员、榜样示范、咨询指导、经验交流、总结汇报、公示公开）以促成规划的编制与执行。

建国初期的十余年可视为我国高校发展规划的初创期，这一时期高校发展规划以外部合法性为主导，并采用强意义合法化机制加以保障。

“文革”时期的教育革命规划，具有强烈的政治色彩。条块结合，块块为主，由下而上，上下结合的方法作为规划管理的原则不断被推广和运用。改革开放后，随着下放高校办学自主权呼声的不断高涨和高教管理体制改革的逐步深入，主导高校发展规划的外部合法化机制趋于弱化，以至于部分高校放弃编制发展规划，或是以应付检查与评估的态度对待规划编制与执行。至2000年前后，部分经历过合并调整的高校切实感受到科学编制发展规划的重要性，率先从自身发展需要出发，开创了在内部合法性主导下编制发展规划的先例。随着越来越多的高校趋于理解、认可和支持发展规划，高校逐渐步入以内部合法性为主导的发展规划阶

段。但这一时期无论是教育主管部门的“发动、引导、咨询和督促”等手段，还是各高校自主自觉的行动来看，显然是弱意义合法化机制占绝对多数。

至此，基于合法性来源与合法化机制这两个维度所构建的分析框架，可将我国高校发展规划的历程分为三个阶段：一是外部合法性主导，采用强意义合法化机制加以保障的“规划创立阶段”；二是外部合法性主导，采用弱意义合法化机制进行调控的“规划失序阶段”；三是内部合法性主导、采用弱意义合法性机制进行探索的“规划转型阶段”。

一、我国高校发展规划的变革历程

（一）我国高校发展规划的创立阶段

创立阶段的我国高校发展规划，是适应建国初期国家计划管理体制的必然结果。1950年7月政务院通过的《关于高等学校领导关系的决定》明确指出：“全国高等学校以由中央人民政府教育部统一领导为原则”。1953年10月政务院颁布《关于修订高等学校领导关系的决定》，要求高等教育部对全国高等学校的方针政策、建设计划、重要规章制度等事项进一步统一掌握。为加强对全国高等教育事业的统一领导，高等教育部于1955年12月制定《高等教育十二年规划（草案）》，并要求各高等学校必须分别制定第一个五年计划的后两年计划以及第二个五年计划和第三个五年计划。例如，经查阅档案馆资料，华中工学院在1956年就编制了三个规划，分别是《华中工学院十二年规划》（1956-1967年）《华中工学院两年规划》（1956-1957年）以及《华中工学院1956-1960年的综合规划》。鉴于当时在全国范围内实行的计划经济管理体制以及高等教育部与高等学校之间的领导关系，可以推断：早在建国之初，我国高校就已经普遍采用规划管理方式。此时，高校规划是国家计划管理体制的一部分，国家计划管理体制是高校规划的外部合法性来源，并以此为主导。如中国人民大学与哈尔滨大学作为仿效苏联高校的两块试验田，中央人民政府教育部于1950年1月直接制定了中国人民大学实施计划，1950年4月刘少奇代表党中央亲自批准了《关于哈尔滨工业大学改进计划的报告》。

创立阶段的高校发展规划，不仅是国家计划管理体制向下延伸的必然结果，也体现了建国初期高度集权的计划管理特点。首先，高校规划的编制过程事实上成为国家教育方针政策以及各种指令性计划的执行过程。高校的规划编制行为及其具体内容受行政主导的强意义合法化机制的影响特别深刻，且别无选择。其次，高校规划的编制风格较为有利于规划执行。上级主管部门下发的通知中，对规划编制内容与格式有统一的要求。学校规划基本上可以套用上级下发的参考提纲，只需填充具体事项与内容即可。由此而编制出来的规划，既便于上级的审批与控制，也便于付诸实施和判断规划的完成情况。此外，规划的执行有外部政治权威、行政命令和资源划拨作为可靠保障。这一时期的高校发展规划是国家计划体系的重要组成部分，执行规划是严肃的政治要求与强制性的行政任务，由此保证自上而下的国家计划体制得以维持并不断强化。

自上而下的计划管理体系作为国家实现总体性支配的基本手段，高校发展规划不仅由此而获得外部合法性，亦由此形成了规划编制与执行的强意义合法化机制。从形式上看，这一时期的规划在高校发展中的地位及其执行状况，在此后及今后均难以企及。关键是“依靠政治动员和牺牲高校自主发展的规划秩序难以持续。”

（二）我国高校发展规划的失序阶段

自 1978 年我国实行改革开放以来，社会结构最根本的变化是由总体性社会向分化性社会转变。与社会结构的变化相一致的是，我国政府对计划与市场关系的认识也在逐步深化，并通过自我调整与改革，逐步建立起新型的规划体系。“文革”之后，高等教育领域的计划管理体制也有一个发展转变的过程。邓小平在 1977 年 8 月主持召开的科学与教育工作座谈会上指出：“我总觉得科学、教育目前的状况不行，需要有一个机构，统一规划，统一调度，统一安排，统一指导协作。1978 年 4 月，邓小平在全国教育工作会议上强调：“使教育事业的计划成为国民经济计划的一个重要组成部分。”

1980 年 5 月 8 日与 12 日，中共中央书记处连续两次先后听取了教育部党组关于当前教育工作和发展教育事业十年规划问题的汇报，并明

确指示要制定适应国民经济发展的教育发展规划。例如，经档案馆资料可知，华中工学院于1977年9月制定了《华中工学院1978-1985年科学研究规划》，于1978年8月制定了《华中工学院1979年教育事业计划和1980年设想》。以及《华中工学院1978-1985年教师队伍建设规划（草稿）》，于1978年10月制定了《华中工学院1978-1985年八年规划（草案）》，于1980年10月制定了《华中工学院今后十年的规划与设想（草案）》。综合这些情况，可以推断：在1978年前后各高校对规划工作均较为重视，且与教育主管部门的要求密切相关。

但是，随着我国计划管理体制环境的变化，特别是1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》之后，计划管理手段对于高校改革与发展的直接影响迅速下降。1993年2月，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》明确提出：准高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。”《纲要》既要求学校“建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制”，也强调政府“由对学校的直接行政管理，转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段，进行宏观管理”。1996年制定的《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》还强调“突出规划的宏观性、战略性、政策性和规划目标的预测性、指导性，使基层单位和学校能够在国家宏观指导下，根据自己的实际情况，自主进行运作。”《全国教育事业“十五”规划和2015年发展规划》亦重申，今后政府主要运用立法、拨款、规划、评估、信息服务、政策指导、执法监督和必要的行政手段对教育进行宏观管理”，但对地方是否需要相应地制定教育发展规划无明确要求《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》进一步明确“全面加强教育规划工作，建立规划的动态调整和实施监测机制”，同时要求各级政府要切实将教育摆在优先发展的战略地位，结合本地实际，制定科学的教育发展规划和政策措施《国家教育事业第十二个五年规划》提出了对规划实施的具体要求：一是要求落实责任分工，对于改革和发展的重点任务，还要求制订时间表、路线图并向社会公布；二是要求制定地方教育发展规划与专项规划，并要保证地方教育发展规划与国家事业发展规划

划、分项规划与教育总体规划之间的有效衔接；三是要求加强监测评估，组织对规划实施情况的中期评估和跟踪监测，并及时总结各地在实施规划中的经验教训，积极推广先进经验；四是要求加强社会监督，规划实施进展状况应及时向社会公布，社会各界对规划的意见和建议应作为规划调整的重要依据。

这时期，伴随着规划编制外部合法性及其机制的弱化，各高校对待发展规划编制与执行的态度在《“九五”计划与“十五”计划》期间可谓是急转直下。即便是向来重视规划工作的华中科技大学，虽然在1991年仍然制定了“八五”事业计划纲要，但在1995年前后却未编制《“九五”发展规划》。但随着“211工程”以及“985工程”的实施，规划编制工作出现弱化的局面率先在一些高水平大学得到扭转。以清华大学为例，1993年7月我国正式决定设置“211工程”重点建设项目之后，清华大学于1994年就拟定了“211工程”建设整体规划，并以此为蓝本于1995年2月编制了《清华大学“九五”事业发展规划》。1998年5月，我国于北京大学百年校庆期间提出“创建若干所具有世界先进水平的一流大学”之后，清华大学随即又于1998年12月制定出《清华大学创建世界一流大学规划（1999-2001年）》。华中科技大学是1996年底首批入选的“211工程”重点建设的高校，在面临着“985工程”建设的巨大压力之下，2000年前后，时任校长周济特别重视学校的发展规划工作，并最终于2001年3月通过了《华中科技大学创建世界知名高水平大学战略规划（2001-2020年）》。对于众多高校而言，2003年开始的本科教学工作水平评估对规划编制工作的影响较为明显，因为高校的教育事业发展规划是评估时需要提供的基本资料。与此同时，时任教育部长周济也呼吁各高校加强宏观思考与战略研究，认真思考“两个问题”，精心制定“三个规划”，即认真思考“建设一个什么样的大学”和“怎样建设这样的大学”，精心制定学校的“发展战略规划、学科建设和队伍建设规划、校园建设规划”。教育部直属高校工作办公室于2003年7月在厦门、2003年8月在长春、2003年9月在杨凌组织召开了三次教育部直属高校发展规划工作研讨会，还于2003年11月组织成立了高校发展规划咨询

专家组。

综上，我国自 1978 年实行改革开放之后，随着计划体制在国家经济与社会发展中的地位与作用的弱化，国家运用规划手段影响高等教育改革与发展的方式方法也发生了根本性的改变。总体而言，高校的规划工作依然遵循外部合法性逻辑，是国家利用各种手段自上而下进行调控的结果。但是，鉴于发展市场经济、转变政府职能以及推进高等教育管理体制改革的的要求，国家对高校发展规划倾向于采用弱意义合法化机制进行引导。以《华中科技大学“985 工程”总体规划（2010-2020 年）》、浙江大学、武汉大学、厦门大学、湖南大学、中南大学的《“985 工程”总体规划（2010-2020 年）》等规划的相继出台为例，应该说有关高校按照当时教育部与财政部的通知要求，还是极为重视这项工作的。但遗憾的是，经费分配的最终结果似乎与有关高校提交的总体规划没有多大关系。2013 年进行验收的时候似乎也是如此。也许是因为规划的执行确实难以有效监测，在没有强意义合法化机制约束的条件下，部分高校因此一度放弃编制发展规划，更多的高校对规划编制与执行开始采取应付的态度。我国高校发展规划陷入短暂“规划失序阶段”。

（三）我国高校发展规划的转型阶段

无论是处在何种境遇之中，总会有先知先觉者。对规划工作来说，朱九思在 20 世纪七八十年代主政华中工学院期间所做的一些事情，颇具典型性。1977 年 7 月华中工学院决定取消当年暑假，发动教职员工利用暑假对国外著名大学的教学、科研情况进行深入调查研究。这次调研持续了半年多的时间，参加调研的教师达 720 多名，查阅了 24000 余份国内外科技文献资料和数百种教材，写出了数十份近 60 万字的调查报告。结合本次调研的成果，华中工学院党委在组织学习邓小平 1977 年 8 月 8 日在科学和教育工作座谈会上的讲话之后，于 1977 年 10 月 24 日给邓小平写了一封信，提出重视高校的科学研究、实行理工结合和发展研究生教育等三点建议，引起中央的高度重视。1978 年年初，教育部即指示华中工学院起草一份“华中工学院同世界著名理工科大学的差距和赶超的主要措施”的材料。1978 年 3 月召开的全国科学大会上，朱九思代表学

校作题为《科学研究要走在教学的前面》的书面发言，华中工学院与浙江大学两所大学在这次科学大会上受到了隆重表彰。特别是 1980 年 10 月制定的《华中工学院今后十年的规划与设想（草案）》，明确了华中工学院的十年奋斗目标。学校更名为华中理工大学，此后文科与管理学科都有了长足的发展。这些事实表明，即便是在高校发展规划由外部合法性主导并依赖强意义合法化机制进行直接干预的时期，高校仍有可能从自身的发展需要出发，切实重视规划的编制与执行。

2000 年以来，越来越多的高校真正认识到规划编制与执行对学校发展的重要意义，内部合法性由此逐步成为主导高校发展规划的决定性因素。首先，高等教育管理体制改革的不断进展赋予了高校自主发展的可能性，高校面向社会、自主办学与实行民主管理的意识得以显著提升；其次，高教事业的诸多重大变化，如高校扩招、高校合并与划转以及竞争性的项目拨款体制等等，迫使高校从自身发展的实际需要出发，进行系统的谋划；此外，高校内部管理体制改革的需要也凸显了规划的价值，规划编制的过程为校内各单位与群体参与民主管理提供了非常重要的契机与渠道，规划也日益被视为调控院系发展与激发院系活力的重要手段。各高校普遍设置了专门的规划机构或有专人负责规划工作，随着高等教育发展环境与管理方式的进一步改善，加上教育行政主管部门的适当引导，在内部合法性主导下编制发展规划的高校越来越多，规划之路也越来越宽。高校发展规划步入转型阶段。

二、高校发展规划转型的意义

外部合法性主导，并采用强意义合法化机制进行控制，是特定条件下的产物，也有其特定的价值。当调控高校发展规划的合法化机制趋于弱化，高校尽管面临着来自外部的编制和执行发展规划的原则性要求，但高校规划工作还是流于形式，甚至是对形式上的规划亦采取无所谓的态度。相对于规划的作用来说，尊重和保护高校的自主发展权更为重要，这也是我国高等教育管理体制改革的 basic 方向。高校自主发展不仅需要有权力作为基础，还需要有机制与能力作为保障。发展规划就是保障高校有效实现自主发展的重要机制，也是检验高校是否具备自主发展能力

的基本指标。可喜的是，历经创立阶段的艰难探索或失序阶段的彷徨犹豫之后，越来越多的高校开始理解、认同发展规划的价值，并支持采用以规划谋发展的办学策略，高校发展规划逐步走上以内部合法性作为主导的转型之路。其意义主要体现在：

（一）走出了高校的依附式发展模式

伯顿·克拉克指出“高等教育的任务既是知识密集型又是知识广博型的，因此很难陈述综合大学和学院的目的，更不必说一个国家的高等教育系统的目的了。从他关于高等教育的目的具有自然模糊性的有关表述中，还可以总结出这样一种观点，管理行为的一项基本策略是利用夸大的超级目标作为倾倒各种不同问题和目的的容器，而组织的长期总体规划就是经典的一级容器。各组成单位有它们自己的目标，这些目标反过来以累积的形式作用于更大系统的目标，这才是更为可取的工作思路。高等教育最佳的端点在基层，从系统顶端开始，用全面综合的形式阐述目的并采用演绎的办法自上而下地开展工作，是方向与路线错误。伯顿·克拉克的看法也有夸大其词的成分，但把高校作为行政机构的附庸，用高度体系化、行政化的计划管理办法推动它们发展，必然造成对高校统得过多、管得过死的局面，严重窒息高校发展的积极性与创造性，并最终危及整个高等教育系统的功能与效率。发展规划转型开启了高校自主发展、自谋发展的新模式，是适应高校作为学术组织的特点和有效发挥高校服务社会职能的应然之举，事实上也不排斥国家对高校的引导和调控。

（二）构建了高校共治共管的新机制

内部合法性主导的高校发展规划不再是简单地承担国家或地方计划的执行任务，而是高校自谋发展的重要手段和高校实现共治共管的重要途径。发展规划最终还是有赖于校内各单位乃至全体教职员去执行，而校内各单位及教职员参与规划编制的程度越深，越有利于规划的执行，这个道理各个高校的领导都会明白。此外，现在各高校都很重视有利于推进共治共管的组织与体制机制建设，而且普遍选择把参与规划编制调研、征求意见和研讨审议，作为满足校内各个单位、各种委员会及

教职员工参与学校管理的重要途径与形式。正因为如此，各高校都特别注意规划编制必须要经历的程序与环节，甚至可以说各高校已普遍形成规划编制过程的固定流程。有相应的流程作为保障，规划也确实起到了作为高校共治共管机制的作用。高校改革与发展的各种利益相关者利用规划机制可以表达自己的诉求，可以进行相互协商，也可以据此进行问责。

（三）确立了逐步实施管办评分离的基础

推进管办评分离的基础或前提是要在管办评之间找到有效的结合点，而高校的章程与规划就是比较理想的结合点。在怎么管的问题上，审核并公布高校自主制定的规划，然后由高校通过规划实现自谋发展，是一种既能满足政府进行宏观调控但也不影响高校自主办学的管理策略。对于评估来说，由谁来评固然重要，但更重要的怎么来评。当前，比较流行的趋势是以学校规划为基础的认可制或审核式评估，只要学校的作为与规划的方向、目标与措施保持一致，并能持续不断地改进，便可在评估中取得较好的成绩。也只有把规划作为评估的基础或依据，才不至于造成评估对高校办学自主权的侵蚀。

可见，高校发展规划的转型既得益于高等教育管理体制改革，也为进一步深化高等教育管理体制改革创造了有利条件。

三、高校发展规划转型面临的挑战

（一）“项目治教”体制的挑战

自改革开放以来，我国高等教育管理体制改革的成效显著，政府已在相当大的程度上自我剥夺了依靠行政手段影响高校改革与发展的合法性。然而，政府代之以调控、引领或激励之名，通过设立项目、评审项目和验收项目，在高校与政府之间又形成了以资源依赖关系为核心的“项目治教”体制。据不完全统计，仅国家层面面向高校设立的人才项目、科研项目、教学项目、平台项目和学术交流项目就达 140 余种。2000 年以来，教育部直属高校项目收入与支出的总量急剧攀升，项目收入占教育部直属高校总收入的比重曾一度高达 47.8%，项目支出所占的比重也曾一度高达 38.8%。受“项目治教”体制的影响，各高校普遍把争取各种

各样的项目作为编制发展规划的重要内容，严重削弱了高校自主发展与自谋发展的空间，加大了规划执行的不确定性，从而危及高校发展规划转型的效果与进程。

（二）合法化机制建设的挑战

合法性要有合法化机制作为保证，而如何建设转型期高校发展规划的合法化机制也存在着很多难题。首先是对规划本身的认识不尽一致。有的强调规划要描述学校未来发展的蓝图与目标以及如何去实现这个蓝图与目标；有的强调规划要找准学校赶超的对象或竞争的对手以及如何去实现赶超或形成竞争优势；有的强调规划要把握好学校发展现状，应致力于解决现实问题和加强重点建设来促进发展；有的强调规划要与外部环境变化保持匹配，应致力于学校在正确的方向做正确的事。各个方面对规划本身的认识不同，易于在规划编制过程中产生各种矛盾，进而影响他们对规划执行的态度。其次是规划的执行经常需要进行调整。无论是怎样编制出来的规划，都有一个根据学校内外部条件的变化进行调整的问题。因为规划调整具有无可争议的正当性，因此就无法排除或组织规划执行单位寻找各种理由对既定规划进行调整。再者，校内各单位也有办学自主权的要求，各个方面还不习惯受制于规划的约束。各高校常见的情况是，编制规划时各单位的积极性很高，甚至是尽量拔高各自的发展目标和提出一些较为理想化的发展举措，资源到手之后，在将规划付诸实施之时却不想受到应有的约束。概而言之，即便是内部合法性主导的高校发展规划，能否采用强意义合法化机制也是一个问题。各高校的发展规划目前主要采用弱意义合法化机制，这是造成规划执行阻滞的根本原因，但怎么改变这个局面，难度很大。

（三）内部合法性能否稳固与持久的挑战

高校的组织结构与权力结构相当复杂，尽管各高校已普遍理解、认同和支持发展规划，但也不能否认在此问题上有不同的声音。尤其是高校的主要领导经常在不断地进行调整，若某任主要领导对规划不感兴趣，该校的发展规划仍有可能退回到失序状态。更为可怕的是，如果规划的执行问题不能得到很好地解决，势必也会影响高校发展规划的内部合法

性。一旦再次普遍出现对高校发展规划是否必要、是否有用的忧虑，高校发展规划的转型必然是不了了之。此外，教育主管部门的不当干预也可能造成高校发展规划的内部合法性危机。2010年教育部办公厅下发的《关于推进直属高校改革和发展“十二五”规划制定工作的意见》强调，各校须将学校审定通过的“十二五”规划文本报教育部备案，并由教育部对各校的规划文本进行分析和比较，对各高校规划的执行情况进行督促检查。而教育部办公厅在2015年下发的《关于开展“十三五”规划编制工作的意见》则指出，各校的“十三五”规划文本须报教育部备案，还须根据教育部的意见进行修改，并在规定的时间之前再报送教育部进行审核和向社会公布。尽管教育部把规划视为调控手段的改革方向没有改变，但这也说明高校编制和执行发展规划的外部压力在加大。高校会不会因此改弦易辙，以迎合教育部与社会公众对规划进行检查、审核与问责的需要，我们拭目以待。

总之，高校发展规划转型的经验表明，发展规划能否更好地发挥作用既取决于政府对高校宏观管理方式的变革能否激发高校的办学活力，同时更取决于高校是否具有自主办学的意识与能力。在“十四五”规划的开局之年，各高校领导要重视规划编制工作，树立规划工作的权威性，规范规划编制的程序，以确保形式合法性。组织民主协商和反复修订以确保规划内容合法性。只有构建政府与高校目标一致、激励相容、权责清晰、充满活力的发展规划治理体系，才能充分发挥高校高度的自主权与国家调控的高度统一性，才能更好地把发展规划的制度优势转化为制度效能，从而推进高校治理体系和治理能力的现代化。

高校事业发展规划要体现“四个坚持不懈”

党的十九届五中全会提出，“十四五”时期要建设高质量教育体系，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》对建设高质量教育体系作出了全面部署。中国高等教育事业发展“十四五”规划编制是需要科学谋划和系统考虑的重要问题。党的十八大以来，习近平总书记就高等教育发展发表一系列重要讲话，开辟了高等教育发展的新境界，为办好中国特色社会主义大学提供了科学指南，为编制高校事业发展规划提供了实践遵循。

一、坚持以科学理论为根本遵循

教育是民族振兴、社会进步的重要基石。“办什么样的大学、怎样办好大学”，事关党和国家事业发展前途，是每一所大学必须都要回答的重要问题。

“培养什么人”是高等教育必须厘清的根本目标。高校事业发展规划要紧密结合我国独特的历史、文化与国情，坚持走中国特色社会主义发展道路，坚持社会主义办学方向，全面贯彻党的教育方针，坚持以马克思主义为指导，坚持党对高校的领导，这也揭示了中国大学的社会主义本质特征。作为中国共产党领导下的大学，社会主义是其鲜明的政治底色，肩负着培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的重任，这也是我们建设发展大学的根本遵循和内在灵魂。

“怎样培养人”是高等教育必须要强调的基本路径。高校事业发展规划要体现“四个坚持不懈”，即规划中要明确，坚持不懈传播马克思主义科学理论，抓好马克思主义理论教育；坚持不懈培育和弘扬社会主义核心价值观，引导广大师生做社会主义核心价值观的坚定信仰者、积极传播者、模范践行者；坚持不懈促进高校和谐稳定，把高校建设成为安定团结的模范之地；坚持不懈培育优良校风和学风，使高校发展做到治理有方、管理到位、风清气正。

“为谁培养人”是高等教育必须要明确的发展方向。高校事业发展规划要坚持“四个服务”目标，要坚持把大学的规划目标同国家发展、

社会需求、人民需要紧密联系在一起，努力做到“为人民服务，为中国共产党治国理政服务，为巩固和发展中国特色社会主义制度服务，为改革开放和社会主义现代化建设服务”。

二、坚持以“两个大局”为基本背景

习近平总书记指出：“领导干部要胸怀两个大局，一个是中华民族伟大复兴的战略全局，一个是世界百年未有之大变局，这是我们谋划工作的基本出发点。”当前，实现中华民族伟大复兴中国梦正处于与世界百年未有之大变局之中，一方面中国梦的顺利实现有利于促成世界百年未有之大变局的尽早形成，另一方面中国梦的曲折发展甚至于停滞倒退又会导致世界百年未有之大变局的延缓发展。这种内外部发展变化叠加现象构成中国与世界交互影响的全新局面。立足新阶段发展特点，高等教育发展要考虑充分发挥战略的支撑作用，这既面临着光明的前景，也面对着严峻的挑战。

在实现中华民族伟大复兴的伟大征程中，高等教育肩负着培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的重任，要主动服务于国家经济社会发展战略需求，积极解决技术壁垒难题，推动国家创新驱动战略发展，培养优秀高水平人才，努力为实现中华民族伟大复兴的中国梦创造有利的条件。高校事业发展规划要立足这样一个新常态发展特点，积极组建强有力的科技攻关团队，加强交叉学科群之间协同创新，主动与基础科学、科技发展、产业体系等发展要求有效地衔接起来，以便更好地在增强原始创新能力、发展先进科学技术、提供社会需求服务、促进文化传承创新、推动国际交流与合作等方面发挥重要作用，为实现国家富强、民族振兴和人民幸福的目标，提供具有先导性、全局性和决定性的支撑作用。

高校事业发展规划要坚持以维护国家产业安全为基础，积极发挥专业技术支撑作用，主动参与因国际关系变化而带来的全球产业链分工调整和为夯实强国产业而推动的国内生产供应链完善，发挥自己的科技创新和智力支撑优势，面向国内国际两个大局助力实现良性循环。同时，高校事业发展规划要谋划服务好国家经济的独立性和安全性，通过科技

创新和人才保障护航关键供应链。这些都为高校事业发展规划编制提出了新的要求和挑战。

三、坚持以“双一流”建设为发展目标

教育是国之大计、党之大计。高等教育发展水平是一个国家发展水平和发展潜力的重要标志。党的十九大报告提出，要“加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展”。习近平总书记指出，“我们对高等教育的需要比以往任何时候都更加迫切，对科学知识和卓越人才的渴求比以往任何时候都更加强烈。”党中央作出加快建设“双一流”的战略决策，就是着眼于大力提高人才培养质量，切实增强国家核心竞争力。

一流大学的根基在一流学科，一流学科建设要立足中国具体国情、分析区位优势特点、结合高校学科特色。高校事业发展规划要坚持办学正确政治方向。马克思主义是我们的指导思想，也是我国大学的鲜明政治底色。因此在学科发展规划中，要体现马克思主义的指导地位，要贯穿社会主义核心价值观教育，要将“四个自信”转化为办好中国特色世界一流大学的自信。同时，还要遵循教育规律，遵循人才培养规律，积极吸收世界上先进大学的办学经验。

从世界大学发展史看，一流的大学都有一流的师资队伍作支撑，教师队伍素质决定着大学办学水平和人才培养质量，也是建设一流大学的关键因素。高校事业发展规划要重视提升教师队伍素质，就是要想办法让“有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心”的教师越来越多。办出世界一流大学，一定要有中国特色，抓住队伍建设这个关键。

办出我国的世界一流大学，还要紧紧抓住人才培养这个根本，不断优化人才培养体系建设。习近平总书记指出：“人才培养体系必须立足于培养什么人、怎样培养人这个根本问题来建设，可以借鉴国外有益做法，但必须扎根中国大地办大学。”一般来说，人才培养涉及学科基础、教学计划、实验平台、管理理念等方面内容。高校事业发展规划要体现高水平人才培养体系建设要求，努力在培养造就一大批具有国际水平的战略

发展人才、科技领军人才、青年骨干人才等方面有所举措，积极在促进战略性创新团队、前瞻性基础研究、引领性原创成果等方面有所对策。

四、坚持以立德树人为根本任务

习近平总书记指出，“要把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准，真正做到以文化人、以德育人，不断提高学生思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养。”因此，高校育人工作要密切围绕这个目标来设计创新。教学人员要围绕这个目标来教学，管理人员要围绕这个目标来管理，服务人员要围绕这个目标来服务，学生要围绕这个目标来学习。

贯彻立德树人的根本任务首先体现在思想政治教育方面。高校教育发展事业规划要始终遵循教育规律和人才成长规律，突出大学生思想政治工作的系统性，将思想政治教育贯穿教育教学全过程，推进习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑，在主动推进“十大育人体系”建设方面有所特色，在重点推进思想政治工作质量提升工程建设方面有所新招，在认真落实专业课程思政建设方面有所亮点，在探索构建专业教师与学工队伍协同育人机制方面有所创新，努力从“坚定理想信念、厚植爱国主义情怀、加强品德修养、增长知识见识、培养奋斗精神、增强综合素质”六个方面上下功夫，培养一代又一代立志为中国特色社会主义奋斗终身的优秀人才，努力实现全员育人、全程育人、全方位育人。

贯彻立德树人的根本任务最终反映在高等教育质量方面。高校教育发展事业规划要体现一流本科教育的要求，要坚持“以本为本”，推进“四个回归”，写好一流本科教学的奋进之笔；要贯彻落实“新时代高教 40 条”，规划好本科教育的顶层设计，让“八个一”落细落小；要推进拔尖创新人才选拔与培养改革，制定好“六卓越一拔尖”计划，推进大类招生、大类培养；要深化通识教育改革，提高公共基础课教育质量，推进交叉学科前沿课程建设，努力培养一批高精尖急需人才，实现知识传授、价值引领与能力培养有机结合。只有源源不断地培养出社会主义建设者和接班人，我们的高等教育才能在世界上突出中国特色，增强国际影响

力，提升对外吸引力。

五、坚持以改革开放为发展动力

党的十九届四中全会强调，要推进国家治理体系和治理能力现代化建设。同时，围绕“建设一个什么样的世界、如何建设这个世界”这个重大问题，习近平总书记创造性地提出了构建人类命运共同体理念。这些既为加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育提供了根本遵循，也对新时代高等教育改革发展提出了鲜明的要求。高校事业发展规划要统筹好改革与开放协调推进。

高等教育事业发展规划要统筹改革发展的思考。要坚持问题导向，以“刀刃向内的自我革命”精神，认真找准高等教育方面存在的发展差距，着力解决高等教育中存在的短板弱项，努力解决“大而不强、大而不优、大而不特、大而不顺”的问题。要坚持人才导向，从为实现“两个一百年”奋斗目标提供智力支撑中，统筹考虑高等教育如何培养高精尖人才，着力在教育体制机制改革上下功夫，努力在推动师资建设、学科发展、学生招生、人才培养、创新研究、文化传承等方面想出实招，在克服“五唯”顽瘴痼疾的不良评价导向方面提出硬招，从根本上扫清不利于人才培养发展的障碍。

高等教育事业发展规划要做好开放发展的谋划。当前的世界面临着许多需要协作解决的问题，人类已然成为休戚与共的命运共同体。高校事业发展规划要积极顺应开放发展的时代要求，结合高等教育内涵式发展要求，推进国际交流与合作广泛地开展。一方面要找准发展目标。瞄准国际一流标准，对标世界一流高校，厘清中国高等教育在人才培养、知识创新、科学研究、对外交流等方面的优势与不足，进一步要扩大教育开放，鼓励人才交流，开展合作办学，不断提升高等学校教育核心竞争力和国际影响力。另一方面要实现价值引领，重点着眼于如何培养具有国际视野和中国情怀的世界公民，与世界一流大学开展具有全球意识的复合型人才培养合作，为推进人类命运共同体建设夯实人才基础。

六、坚持以规划实施并进为基本抓手

“十四五”规划处于我国两个百年目标的历史交汇期，处于“两个

大局”背景下的重要机遇期，也是高等教育内涵式发展、高质量提升和改革攻坚的关键期。为了适应政治经济文化社会对高等教育发展的新要求，高校教育事业发展规划应坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻全国教育大会精神，认真落实《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》要求，结合国情、社情、校情，准确定位，规划未来，办出特色，成为指导和推进高校今后一个时期的建设、改革和发展的行动方案，为加快推进教育现代化，建设教育强国，办好人民满意的教育夯实基础。

规划是一张蓝图，绘就的是未来的一个美丽愿景，而要顺利地到达彼岸，能选择的路径有很多，可修路，能架桥，也可造船，关键要去下功夫落实才行。高等教育事业发展要规划好蓝图，并把蓝图一步步变为现实。办好我国高等教育，必须坚持党的领导，牢牢掌握党对高校工作的领导权。编制并抓好规划的落实，同样需要发挥高校党委的领导作用，从而实现规划的科学性、严肃性和连续性。科学性、严肃性和连续性是规划的必然要求。高校党委要监督保障规划是通过科学的程序制定，在办学理念、发展定位、学科优势、人才特色、重要举措等方面要经过科学调研和反复论证。高校党委要切实对学校工作实行全面领导，强调规划要管大局管长远，重视规划实施过程的监督和评估，要推进规划的连续性。同时，高校党委要树立“功成不必在我，功成必定有我”的科学政绩观，实现一张蓝图绘到底、干到底。

高校事业发展“十四五”规划编制应该重点突出，紧密结合国内国际政治形势，明确发展方向，更要明确的是要想达到目标，可以选择哪些路径，需要创造哪些条件，从而提高规划的科学性、针对性和可行性。

治理转型：高校发展战略规划制定的范式演进

—以 A 大学“十四五”规划为例

一、文献综述与问题的提出

20 世纪 80 年代至 90 年代，在公共管理部门内出现了一种有别于传统管理模式的新型管理方法，主要表现为通过借鉴企业的管理理念 and 实践，利用经济理论、模型与绩效管理等，对公共管理部门的运作方式、治理模式、战略管理和人事管理等进行改革，实现从公共行政（public administration）向公共管理（public management）的转变。改革率先在政府部门中盛行，随后逐渐影响了高等教育机构的管理。这种替代了传统公共行政并在各种情境下逐渐成形的新型管理范式被称为新公共管理（New Public Management, NPM）。

过去的 30 多年间，新公共管理范式的不断发展对世界各地的高等教育体系特别是大学的治理也产生了显著的影响，其中最重要的是大学自治权限的分配。受新公共管理范式的影响，英国大学治理体系成为践行该理念的典范；德国大学经过治理机制改革，在行动力、自治性和竞争力方面均有提升；美国大学治理具有明显的市场导向。总之，大学治理更加关注绩效，政府通过立法、激励、问责和目标管理多种方式“遥控”大学，大学享有一定的自治空间。

目标管理是政府“遥控”大学的方式之一，在新公共管理理念的影响下完成了其实现方式由普通规划至战略规划的转变。在传统公共行政的模式内，目标管理主要通过规划实现，公共部门的规划仅仅在于经费预算的实施与完成。在 20 世纪 80 年代早期，由于企业管理中战略规划的发展，公共部门内也出现了战略规划（strategic planning），公共部门逐渐开始寻求外部专业代理机构进行战略规划的制定。企业的战略规划引入公共部门之中，被公共部门采纳，但与企业的战略规划水平存在一定的差距。在新公共管理视角下，战略规划成为战略管理的表现形式，事关组织所设定的未来发展方向。战略并不是一种详细的计划或是一系

列指示的集合，它是个人或者组织有关行动和决策的统一指南。战略视角会注重结合内外部环境切实考虑组织的定位，制定准确而清晰的目标，更系统、更长远地思考未来组织的走向及相应的行动策略。

新公共管理理念的出现不仅影响了公共管理部门的目标管理，还逐渐对大学治理产生影响。高校在很长一段时期内都采用传统公共行政模式的目标管理方式，规划高度重视领导的设想，是一项文秘性质的文字整合工作。在规划编制形成后，“墙上挂挂”“抽屉放放”，未能有效地指导学校的发展实践。在新公共管理理念的影响下，大学拥有了一定的自治空间并开始进行绩效管理、目标管理等改革，高校意识到战略管理将为推动组织发展提供动力，而其中的实践落脚点——战略规划被赋予了史无前例的重要性，成为一种管理方式的更新，通过组织共同体成员谋划发展的一个动态过程。在我国，有关战略规划编制的研究主要集中在过程和意义研究两方面。在过程研究方面，学者们针对高校应如何科学地进行规划编制提出建议，反映高校战略规划的制定、执行、评估与监控等各个环节所存在的问题，并提供有效的解决方法。在不同的历史阶段，学者们通过研究引导高校战略规划制定的规范化与科学化，解决实际问题，不断提高战略规划的有效性。

高校的战略规划正在发生着何种变化，当前战略规划的制定是否正接近科学的战略管理模式，又存在怎样的改进空间，这些均是值得关注的问题。回顾过往战略规划的制定模式，研究当下战略规划的制定过程，或许有助于我们更好地认识高校战略规划编制的实质性内涵，探知高校战略规划在高校发展中的作用，明晰高校战略规划制定的范式，总结经验并加以推广，从而提升战略规划对我国高校发展的促进作用。

二、高校战略规划制定模式的转换

新中国成立初期，为了实现国家发展目标，我国学习苏联建立了五年计划体制。从1953年的第一个五年计划到目前已完成的第十三个五年规划，“五年计划（规划）”几乎伴随了新中国成长的全过程。五年规划在我国各个领域被广泛地执行，发挥了重要的纲领作用，已成为我国国家治理的重要手段，突显出制度优势。

我国最早的高校发展规划可以追溯到 20 世纪 50 年代。作为一种治理手段，战略规划编制已经成为高校五年一轮的必修课。虽然五年计划来自苏联，但受国情影响和具体历史条件的限制，无论是国家的五年规划还是高校发展规划都经历了一个内生演化的过程，历经艰辛探索，阶段特征鲜明，在不断完善中焕发出旺盛的生命力。

（一）行政指令管理下的计划模式

第一阶段是与计划经济体制相适应的高校战略规划制定阶段，时间跨度约为“一五”时期至“五五”时期。该阶段高校规划采取行政指令管理下的计划模式，在“管制型”的治理方式下进行统一编制。当时全国高等学校均由中央人民政府教育部统一领导，高校的招生和分配、教职员的任免、经费的筹措等全部由中央统一管理，各高校的规章制度和建设计划等由教育部统一掌握。1955 年 12 月，教育部制定《高等教育十二年规划（草案）》，要求各高等学校必须分别制定第一个五年计划的后两年计划以及第二个五年计划和第三个五年计划。这一阶段的高校战略规划是国家计划管理体制的一个重要组成部分，充分体现了新中国成立初期高度集权的计划管理的特点，实行“管制型”的治理方式。高校发展规划的编制过程本质上是国家教育方针政策以及各种指令性计划的贯彻执行过程，具有政治严肃性和强制性。高校规划的编制有统一的内容和格式，以便于上级主管部门进行审批与考核，编制与执行也主要依靠审核批准、行政命令、资源划拨、行政问责等强制性的方式来保障，甚至有部分编制规划由政府直接包办。

（二）法人地位确立过程中的文秘模式

第二阶段存在于计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中，时间跨度约为“六五”时期至“九五”时期。高校在多元主体共治模式下逐渐建立起新型规划体系，在法人地位确立过程中形成文秘模式。我国做出改革开放的重大决策，政府对计划与市场关系的认识逐步深化，经济体制从计划经济逐步转型为社会主义市场经济，治理方式也逐步实现从“管制”向“管理”转变，高校法人地位逐步确立，形成多元主体的共治模式。五年规划体制进行了相应的调整，逐步建立起新型的规划

体系，高等教育领域的管理体制也随之调整与完善。这一时期，高校在规划编制过程中采取传统的文秘模式，由校领导发布编制规划的指令并确定规划编制的整体框架，各职能部门擅长文秘工作的员工负责规划相关内容的撰写工作。党办、组织部、学科办等部门的工作人员因规划涉及其部门的内容要点偏多而展开密切的沟通与合作，其余部门则仅限于文本的提供，由此形成了合作程度从密到疏的文秘工作圈层，内层沟通紧密，外层相对松散。文秘模式下的高校规划编制主要是领导意志的文本化，学校领导规定整体框架与核心要点，各职能部门部分员工依据要求完成资料提交和相关内容撰写等“规定动作”。1993年7月，我国正式决定启动“211工程”重点建设项目，这使规划编制工作前期出现弱化的局面在一些高水平大学得到扭转。2002年，A大学列入“985工程”重点建设高校，同年，编制了《“十五”期间A大学发展规划纲要》。

（三）自主权扩大过程中的专业化发展

社会主义市场经济体制基本建立后，高校规划编制进入了第三阶段，时间跨度约为“十五”时期至“十三五”时期。随着办学自主权的提升，高校开始认同规划编制的价值，积极进行发展规划的编制，规划编制逐渐趋于专业化。2000年以后，越来越多的高校真正认识到规划编制与执行对学校发展的重大意义，开始对发展规划进行科学系统的谋划。在这一过程中，专业咨询力量在高校规划的编制中出现，高校普遍设置了专门的规划机构。2004年5月，A大学成立发展规划处，在学校党委和行政领导下，具体负责学校发展规划、政策研究、高等教育研究和办学质量评估等工作。2007年5月《国家教育事业发展规划“十一五”规划纲要》颁布实施，这是第一部由国务院审议并批转发布的教育五年规划，充分显示了党中央、国务院对教育工作的高度重视和坚持教育优先发展的决心。该《纲要》进一步明确：“全面加强教育规划工作，建立规划的动态调整和实施监测机制。”国家运用规划手段引导高等教育改革，使其发展方式发生了根本性改变，高校自主权的赋予大大增强了其自主办学和民主管理的意识，而规划编制成为实现高校自谋发展和民主管理的有效途径。越来越多的高校认同规划编制的价值，并自觉遵循民主程序，

调动全体教职员工的积极性参与发展规划的编制，为构建共治共管的新机制奠定了基础。在这一模式中，各高校的自主权逐渐扩大，规划编制也逐步朝着专业化的方向发展，具体体现为：编制过程更加科学完整，领导权与各条线的行政权、专业规划机构与人员的咨询权以及师生的民主参与权，在规划编制过程中得到更加合理的配置。

从“管制型”到“管理型”再到“共治共管”理念的出现，大学治理的不断革新，使发展规划发生了从行政指令性的计划到文秘模式下的规划文本、再到专业化的战略蓝图的转变。高校治理方式的逐渐完善，使得原有的发展规划制定模式不能有效适应现实需求，制定模式的转换成为必然。

三、高校战略规划制定的范式转移

高校战略规划
的编制本质上
是一种大学治
理行为，已逐
渐成为完善
高校治理的
手段之一。
随着新公共
管理理念深
入高校管理

表1 布赖森“战略变革循环模式”

布赖森“战略变革循环模式”（The Bryson Model of Strategic Planning）		
1	发起和达成战略规划过程的协议	
2	确认组织的训令	
3	阐明组织的使命和价值	
4	评估内外部环境以确定自身的优势、劣势、机会和威胁	
5	确定组织面临的战略性问题	
6	制定应对这些问题的战略	
7	审查和采纳战略或战略规划	
8	设立有效的组织愿景	
9	发展一个有效的执行过程	
10	战略及战略规划过程的再评估	

领域，高校战略规划过程也在悄然发生着变化。在美国，高校的战略规划采取不同的模式。其中，布赖森针对公共部门和非营利组织提出的战略规划模式被广泛应用。布赖森借鉴企业管理中的战略规划过程并加以改进，使其适应公共管理部门的运作，从而提出了布赖森“战略变革循环模式”（The Bryson Model of Strategic Planning），如表 1 所示。在新公共管理视角下，采用布赖森“战略变革循环模式”对 A 高校“十四五”规划的过程进行分析。

（一）领导机构：完善顶层设计

决策者的支持与认可是组织战略规划成功的关键，学校领导者在发起与采纳环节发挥着不可替代的作用。首先，战略规划的开始需要组织内关键决策者和领导者达成关于整体战略规划方案和主要规划步骤的初始协议，这是一种“规划的规划”，即发起和达成战略规划过程的协议。初始协议的主要内容包括行动的目的，程序的步骤，报告的形式和时间，应该参与的组织、群体或个人，以及参与的方式和途径等。A大学自上而下制定战略规划的总体规划，由学校领导班子讨论规划编制工作方案，经过校长办公会议的讨论，编制印发了《A大学“十四五”规划编制工作方案》（简称《方案》），明确规划编制的指导思想、总体要求、基本原则和进度安排。规划编制的整体进程有清晰的模块划分，如图1所示。

《方案》规定，A大学“十四五”规划在学校党委和行政的直接领导下开展，重要事项提交校长办公会议和党委常委会研究决定，成立A大学“十四五”规划工作小组，由党委书记和校长担任组长（访谈编号1）。发起和达成战略规划过程协议的制定明确了学校领导者在战略规划制定过程中的角色，理顺了相关参与主体的关系，明确了推进战略规划制定的程序。学校领导既负责战略规划编制工作的发起，也掌握规划定稿的终审与采纳权。在“审查和采纳战略或战略规划”环节，经咨询后形成的规划定稿文本提交校长办公会议进行审议、学校党委常委会议（全委会）进行审定，通过后报相关行政部门备案。

进一步完善顶层设计是“十四五”规划编制过程中的显著特点之一，学校领导的参与实际上贯穿了规划编制的全过程，在发

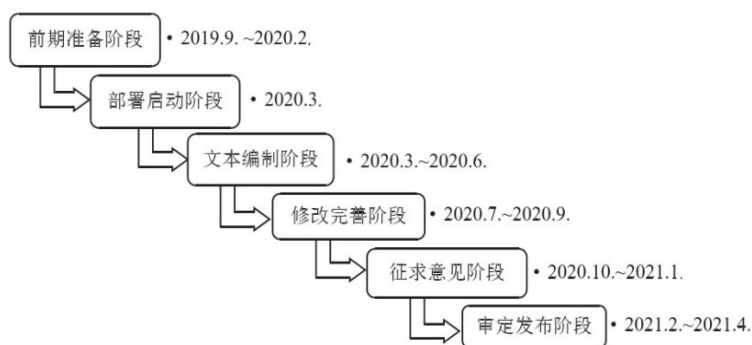


图1 “十四五”规划编制进程

起规划编制工作、推进编制进程和采纳规划环节均发挥了统领作用，同

时，在规划的执行与监控中也扮演了重要角色，各职能部门向领导机构及时汇报执行情况。在“十四五”规划制定期间，领导机构更加注重“顶层设计”，以系统的、全局的观点进行实践，重视职能部门间的沟通与协调，沟通下方，向上传达，努力当好学校发展的“总设计师”。

（二）行政分权：上下协同联动

从 20 世纪 90 年代开始，许多国家逐渐尝试通过权力的分散化（deconcentration）提高学校自治程度，从而促进高等教育的多样化与个性化。进入 21 世纪，我国不断调整高教行政管理中各主体的关系，在一定程度上扩大和落实高校的办学自主权。战略规划是高校有效利用办学自主权、强化发展自主性的重要手段。然而，在文秘模式阶段，高校战略规划主要是将领导意志文本化的文秘工作，各职能部门仅围绕领导要求提供相应资料，导致出现同质化现象。“十四五”期间，高校开始致力于构建战略规划体系，并通过工作部署让各行政条线充分参与其中。

A 大学的“十四五”规划体系包含“1+9+N”的总体规划、专项规划和学院规划，提倡规划的编制加强协同、上下联动、形成合力。各职能部门、直属单位与院系成立规划编制工作小组，将需编制的具体规划项目划分至相关编制责任单位，具体安排如表 2 所示。要求各职能部门进行深入

表 2 “十四五”规划体系与责任单位

类别	序号	名称	主要责任单位
总体规划	1	A 大学“十四五”规划纲要	发展规划部
	1	党的建设“十四五”规划	党办 组织部 宣传部
	2	人才培养“十四五”规划	本科生院 研究生院 质管办 创新创业学院 新生院 学（研）工部 团委 体育部
专项规划	3	学科建设“十四五”规划	学科办 规划部 人事处 研究生院 科管部 文科办
	4	队伍建设“十四五”规划	人事处 组织部
	5	科学研究与社会服务“十四五”规划	科管部 文科办 产业院 先进院 控股公司
	6	国际交流与对外合作“十四五”规划	外事办 外联办
	7	大学文化建设“十四五”规划	宣传部 图书馆 档案馆
	8	校园信息化建设“十四五”规划	信息化办公室
	9	校园基本建设“十四五”规划	基建处 资产与实验室管理处 发展规划部
学院规划	N	学院“十四五”规划	各学院

细致的调查研究，尤其是重视对国际、国内标杆学校和学科的调研，认真研究规划内容，完成规划目标、任务和措施的制定；牵头单位加强协调，注重总体规划、专项规划与学院规划之间的衔接。在“十四五”规划编制过程中，强调自下而上地进行规划编制，才能做到立足现实进行深入而切实的研究，而不是根据经验等凭空臆想。加强协同，上下联动，给予各职能部门充分参与学校战略规划编制工作的权力，实现了高校权力向各行政条线的分权。这在一定程度上是高校内部分散化治理的体现，在落实高校自主权、加强高校自治方面实现了创新。

（三）咨询力量：强化专业咨询

专业咨询力量在“十四五”规划中得到明显提升，具体表现为专业人员从事专业性规划工作。一方面，发展规划部与各职能部门内的专业规划人员成为战略规划制定队伍的主要力量；另一方面，规划的程序与内容日趋科学完善。在“十四五”规划的编制过程中，由专业规划人员评估内外部环境以确定自身的优势、劣势、机会和威胁，形成了《A 大学“十四五”发展规划环境分析报告》。接着，通过宏观环境分析和学校内部情况（人才培养、科学研究、师资队伍和社会服务等）分析，阐明了“十四五”期间 A 大学发展面临的机遇与挑战（访谈编号 2）。在上述步骤的基础上，确定组织面临的战略性问题并制定应对这些问题的战略是战略规划的核心。由此可见，A 大学遵循了布赖森“战略变革循环模式”，采取了科学的战略规划文本编制步骤，形成了包含各个要素的较为完整的战略规划，具体见表 3。

战略规划作为一个系统的过程，其成功实施是最重要的环节，否则会沦为一纸空文，不会发挥其应有的作

表 3 A 大学规划文本的编制

步骤	A 大学规划文本的编制与采纳
确认组织的训令	A 大学章程
阐明组织的使命和价值	“追求真理，培养人才，研究学术，服务社会，促进文化传承 创新，交往世界与贡献智慧”的办学使命
评估内外部环境以确定自身的优势、劣势、机会和威胁	《A 大学“十四五”发展规划环境分析报告》
确定组织面临的战略性问题	A 大学“十四五”规划
制定应对这些问题的战略	

用。在“十三五”末期至“十四五”规划起始阶段，A 大学开始对战略规划执行情况进行跟踪性评估，让战略规划不仅仅停留在文本上。具体表现为各职能部门以月度报告形式督办，每年年底汇报完成率，由发展规划部对各个学院开展办学绩效评估，并将结果反馈至校领导、职能部门和院系。这项工作已成为重要的管理手段，成为人事处年度绩效考核、组织班子考核和研究生院指标分配的依据（访谈编号 3）。然而，成功实施战略规划并不是“战略变革循环模式”的终点。由于环境变化的不确定性，有效的战略必须通过持续性和适应性的更新执行计划进行维持，“战略及战略规划过程的再评估”也是不容忽视的。战略规划的再评估与修订近年来也受到了高校的关注，高校组织已经有意识地对战略规划依据环境变化进行适时调整，制定规划管理制度。A 大学 2020 年制定《A 大学发展规划编制与审批管理办法（试行）》，推进学校发展规划编制与审批管理的规范化、制度化、科学化，提升战略与实施进程的合理性与连贯性。

尊重专业咨询力量，专业咨询人员成为战略规划队伍的主力军，遵循科学的战略规划制定程序，基于研究形成战略规划内容。同时，专业人员采用一定的评估方法对执行情况进行监控，有效落实战略规划。最终，关注战略规划的再评估与修订，建立规划管理制度，在推进战略规划制度化的基础上进一步实现其专业化。

（四）民主参与：共绘发展蓝图

A 大学在规划编制过程中，坚持开放共享的理念，依靠全校师生员工的集体智慧，充分调动广大师生员工的积极性、主动性和创造性，广开言路、广聚民意、广纳民智。学校举办“我为 A 大学‘十四五’规划献一策”活动，面向广大师生员工、校友和社会各界人士征求意见，广泛听取各方面的意见。广泛的民主参与使得学校“十四五”规划充分体现了广大师生员工的意志，不再局限于领导意志的体现。

广大师生员工的意志充分体现在战略规划中，战略规划便拥有了坚实的群众基础，师生员工会更积极地去实施战略规划。战略规划中的组织愿景对战略实施的指导作用往往比对战略制定的指导作用更加重大，

经过广泛民主参与的大学组织愿景不再仅仅是领导的规划，还是全体师生员工的心愿，将会为大学的未来发展提供不竭的动力。

由此可见，高校战略规划范式转移正在发生，主要体现在两个方面。一是制定步骤的专业化。现行的战略规划体系具有科学性和合理性，其过程基本遵循布赖森“战略变革循环模式”。二是权力配置的实现。在战略规划的编制过程中，由学校领导牵头，各职能部门、直属单位与院系成立规划编制工作小组，专业机构与专业规划人员成为编制工作的“主力军”，专业咨询力量得到尊重，充分听取学校教职工与全体学生的意见，从而实现党政领导权、条线行政权和专业权力三者的再配置，权力重心下移，民主权力扩大（访谈编号4）。

四、结论与展望

经过多年的探索与发展，高校战略规划从“十三五”时期开始，特别是在“十四五”规划期间发生了制定范式的转移，从旧范式逐渐走向了新范式。旧范式是传统的文秘范式，其本质是多部门协作的文秘协作过程，将领导的意志文本化。新范式是专业范式。在新范式下，高校重视愿景与使命的构建，充分发挥组织愿景的潜在作用，规划的制定过程以战略思维为导向，遵循科学的战略规划编制程序。新范式的本质是对高校权力进行多元配置的治理过程，实现高校战略规划制定的专业化。

（一）行政逻辑仍然存在

高校的战略规划主要解决发展的目标是什么，发展的路径是什么，从而对学校发展进行准确定位。理清发展思路、把握发展方向必须以中央的方针政策以及国家经济社会发展的五年计划（规划）为依据。国家的发展规划既有对宏观战略的分解落实，又有各领域规划的有机整合，是兼具具体性和完备性的纲领性文件，对高校发展规划的编制具有极强的指导意义。在新范式中，高校规划的编制依然坚持以国家层面的规划为指导，坚持党的领导、立足国情的根本要求，行政逻辑仍然存在。

2020年9月，教育部办公厅发布《关于做好直属高校“十四五”规划编制工作的通知》。在该文件的指导下，教育部直属高校拉开了“十四五”规划编制工作的序幕。A大学在“十四五”规划的编制过程中坚持

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，落实全国教育大会和研究生教育会议精神，紧密结合国家及区域中长期规划和经济、教育、科技、社会发展的重大需求，服务国家和地方发展战略。高校规划传承前期经验，首先做到了以国家发展规划为根本指针，坚持党的领导、立足国情。其次，在新时期内，高校战略规划积极联系国家与地方发展战略，在国家与社会需求中寻找新的学术增长点，服务社会，不断适应社会发展对于高校提出的新要求，为社会发展与自身发展注入新动力。

（二）权力配置重构正在发生

在“十三五”期间，A 大学开始构建由总体规划、专项规划和院系规划共同组成的学校“十三五”及中长期规划体系。在“十三五”规划的制定中，由各责任部门牵头制定 14 项专项规划再进行后续衔接的方式仍为传统的单一部门工作模式。A 大学的“十四五”规划体系由“1+9+N”的总体规划、专项规划和学院规划构成。与“十三五”规划不同，在工作部署的前期，学校对于专项规划进行整合，由校领导牵头，各职能部门与直属单位跨部门联合成立工作小组，开展规划编制工作。

在现行的规划体系下，战略规划制定基本形成了校领导牵头、专业人员为行动主体和全员参与的局面。这样的战略规划过程，归根结底是高校权力再配置的治理行为的转变过程。“十四五”期间，党政领导权在战略规划的编制中仍具有重要地位，高校领导“自上而下”积极推动战略规划的编制，确保了编制工作在一定时间内得以完成，同时也保障了后期规划的落实。与过去以领导意愿为主导的情形不同，专项规划和学院规划的编制工作交由主要责任部门与学院负责，由部门与学院成立的规划编制小组“自下而上”编制成稿，实质上实现了权力重心的下移，通过战略规划实现了权力在大学内的分配。在组织层面，逐步实现了从领导机构到职能部门的分权。在规划审定发布前，学校就总体规划征求意见稿的文本进一步征求全校师生员工、各职能部门和学院以及咨询专家的意见。重视来自各方的意见，让全员参与到大学的规划制定中来，本质上赋予了师生参与治理的权力。在个体层面，逐步实现了由校领导

至教职工、学生的分权。此外，在战略规划制定过程中，专业规划人员的作用显著，专业咨询权得到充分利用，具有独立性的专业咨询力量得到尊重。由此可见，“自上而下”的领导与“自下而上”的协同编制上下互融，共同促进了高校战略规划的完成，实现了党政领导权、条线行政权和专业权力的配置重构，权力重心下移，民主权力进一步扩大。

（三）专业化转型基本完成

现阶段，我国高校战略规划逐渐走出单一文本编制的误区，将战略规划文本的编制与战略研究相结合，在战略研究的基础上编制文本。研究表明，A 大学“十四五”规划的编制基本遵循科学的战略规划编制程序，与布赖森“战略变革循环模式”基本吻合。

以战略研究为基础进行规划编制，使得规划的科学性得到了有力保障，主要表现在四个方面。一是高度重视规划制定的前期准备。A 大学在规划的前期准备过程中，编制印发了《A 大学“十四五”规划编制工作方案》，对基本原则、时间进度和组织领导等方面做出了明确部署。二是高度重视规划内容的制定研究。规划内容不是凭空产生的，而是通过确认组织的训令、阐明组织的使命和价值、评估内外部环境以确定自身的优势、劣势、机会和威胁等一系列科学论证与研究形成的。在开展战略研究后，高校更加明晰其所处环境与自身情况，构建使命、价值与愿景等，解决整体性问题，为未来的行动提供发展动力。三是高度重视战略规划的成功实施。战略规划的生命在于实施，A 大学在识别战略性问题后，制定应对这些问题的可操作性战略。通过面向全校师生、各职能部门和学院征求意见的方式，推动全体师生对于战略规划的认同和践行，从而更有效地落实战略规划。

战略规划引领年轻大学发展：悉尼科技大学的经验与启示

战略规划是大学在面对复杂形势时所选择的符合自身发展要求、面向未来解决深层次发展问题的工作方案，是大学发展的纲领性文件，被视为引领大学发展的“灯塔”。进入 21 世纪，国际上一批年轻大学通过高水平的战略规划实现了大学快速发展，迅速跻身世界一流大学行列，改变了人们对“一流大学建设需要上百年积淀”的传统认识。近几年，国内相继创办了西湖大学、南方科技大学等以“建设世界一流大学”为目标的年轻大学，这些大学作为中国高等教育改革创新试验田，如何通过跨越式发展在较短时间内建成世界一流大学，世人给予了高度关注。澳大利亚的悉尼科技大学（University of Technology Sydney, UTS）作为一所年轻大学，办学 32 年迅速跻身世界一流大学行列，被 QS 世界大学排行榜（QS World University Ranking）评为五星级高校，7 年内跃升了 139 个位次，从 2014 年的 272 位上升到 2021 年的 133 位，2021 年在 QS 校龄小于 50 年的世界年轻大学排名中，位居全球第十一，全澳第一。其人才培养质量得到社会广泛认同，被澳大利亚联邦政府评为学生培养质量最佳大学，在澳大利亚雇主协会开展的评估中名列澳大利亚各大学的首位。科学研究方面，2018 年在澳大利亚政府主导的卓越研究（ERA）评估中，其超过 70% 的研究被归类为“高于世界标准”或“远高于世界标准”。社会服务方面，2018 年在澳大利亚政府主导的评价科研成果社会影响力的“参与及影响评估（EIA）”中，该校有近 80% 的研究成果被评为在学术界之外具有高影响力，位居全澳第一。悉尼科技大学为什么能够实现如此快速的成长？副校长 Leo Mian Liu 在总结学校办学经验时强调：以战略规划引领大学发展，是悉尼科技大学取得跨越式发展的关键。因此，深入研究悉尼科技大学的战略规划，总结其以战略规划引领大学快速发展的经验，可以为我国年轻大学提供有益的借鉴。

一、悉尼科技大学战略规划图景

2018 年，悉尼科技大学推出了建校历史上第三个十年规划——《UTS2027 战略》，该战略规划提出了学校发展的愿景蓝图、规划了发展的路线图、确定了具体的实施方案，即在宏观层面提出了“成为世界领先的科技大学”的发展愿景，在中观层面确定了“人才培养、科学研究、服务社会、国际化”等方面的战略目标，在微观层面制定了颇具操作性的战略措施。

1. 以实践为导向的人才培养战略

悉尼科技大学认为人才培养是大学存在的根本，应居于大学战略的首位。在《UTS2027 战略》框架下，学校提出人才培养的战略目标：让学生参与到创造性学习中成为全球公民。在战略措施上提出“未来学习计划（learning future），该计划以实践为导向，突出学生实践能力的培养，主要着眼于学生“学”和教师“教”两个方面。

在学生“学”的方面，首先，解决学生“学什么”的问题，即学校提供什么样的知识产品。悉尼科技大学重视课程的先进性和实用性，以实践为导向设计课程，开发了大量跨学科课程和面向行业应用的课程；鼓励学生亲自参与课程开发，并且努力创造学生在全球环境中进行专业实践的机会。其次，解决学生“如何学”的问题，即学校为学生提供什么样的学习体验悉尼科技大学特别重视学习环境硬件建设，设计了很多交互性强的学习空间，如“合作剧院”“混合空间”“共享空间”等，方便学生随时展开讨论；重视学生主体作用，提供创造性、启发性的学习体验，通过小班讨论、线上线下交融学习等独特方式增加学生的参与性；建立“朋辈助学机制”（UTS Peer Assisted Study Success），招募高年级学生志愿者对低年级学生进行“一对多”辅导；强调以学生为中心，为学生提供全方位服务，努力跟踪每一位学生的学习情况，实现“有求必应”。

在教师“教”的方面，首先，解决教师“乐教”的问题，即教师乐于投入教学。悉尼科技大学努力打造有利于教师重视教学并倾心投入教学的文化氛围，每年组织优质教学成果展示，分享教学经验，在物质和

精神上对有创意的教师给予鼓励和支持，这项活动成为学校最隆重而热烈的典礼，在教学中取得突出成绩的教师受到人们的尊重和拥戴。其次，解决教师“会教”的问题，即如何提高教学水平。悉尼科技大学鼓励教师把科学研究的最新成果带入课堂，开发专门的评估工具，将教学评估嵌入广泛的评价中；利用校园与行业之间的联系，创新教学组织形式，搭建起无缝衔接的教学和实践平台，以丰富的虚拟课堂和个性化的学习体验，致力于学生创造精神和实践能力的提升。

2. 追求卓越的科学研究战略

在《UTS2027 战略》框架下，学校提出了 2018-2020 卓越科研战略的目标：提高科研的冲击力、卓越性、影响力和学术声誉，使悉尼科技大学跻身于澳大利亚大学前十名和全球特定学术领域前十名。悉尼科技大学卓越科研战略是根据环境变化和发展阶段不断推进、优化实施的过程，战略措施体现“两步走”的发展过程。

“第一步”主要是确定跨学科合作的对象和学科领域，形成跨学科合作的运行结构框架。具体来讲就是主要致力于在全球寻求合作伙伴，进行跨学科合作。学校于 2010 年提出“关键技术合作伙伴战略”（Key Technology Partnerships，简称 KTP），主要工作：一是瞄准世界前沿的科学和技术问题，秉持“确保社会和行业真正受益”的原则，整合学科资源，建立多个跨学科卓越研究中心，如高级分析研究所、自治系统中心、量子软件与信息中心、人工智能中心等；二是遴选海外研究机构 and 大学，与之建立持久、深入的合作关系，参与高质量国际合作研究和学术活动；三是在合作国家建立“悉尼科技大学研究中心”，着重发展一批重点学科领域，编织起一张强有力的关系网，联合培养研究生，实现跨机构教学与学分互认。通过科研卓越战略“第一步”的实施，学校增强了对社会发展需求的分析，明晰了跨学科的合作领域，加强了将科研成果转化为实践的能力，并完善了跨学科合作的运行机制。

“第二步”是在深化并扩大跨学科合作基础上，更强调内涵的提升，注重打造内部高质量科研文化。学校提出“卓越科研战略”，包括如下三个重点措施。第一，重视外部合作。致力于与行业、政府、非营利组

织和主要利益相关者打造合作伙伴关系，扩大国际合作范围。如悉尼科技大学已与世界 50 多个国家开展合作项目、签署合作协议，在全球范围内建立大学级别的合作中心和合作学院。第二，落实跨学科和跨团队合作。目前悉尼科技大学正致力于探究加强人文学科与社会科学的融合以及科学、技术、工程与医学学科间联系的落地路径。第三，追求卓越的科研文化。制定教师专业发展的具体政策，指导科研人员实现其职业发展目标；建立有效的双向沟通机制，让每个学术人员都能及时了解学校的科研支持政策等信息，鼓励学术界和非学术界成员分享各自的意见和想法。

3. 推动变革的社会服务战略

悉尼科技大学认为大学是为全人类服务的社会组织，致力于给社会带来积极的、实际的贡献。《UTS2027 战略》提出大学服务社会的战略目标：加强合作学习，连接学生、校友、产业和社区，建立持久良好的关系，以此推动“积极的社会变革”，树立大学为建立健康、可持续、公平、公正社会持续做出贡献的良好形象，提高大学声誉和社会影响力。

战略措施主要体现在“社会影响框架”（Social Impact Framework）中。该框架于 2016 年出台，是悉尼科技大学服务社会的总体发展路线图，强调大学在社会发展中发挥三重作用：增加对公共利益的贡献；增加社会流动性和公平性；营造使社区繁荣发展的区域环境。为了实现服务社会战略目标，框架进一步阐明了六个领域的社会变革路径：支持弱势学生群体的学业；培养学生社会责任意识以及对公共性问题的分析解决问题的能力；支持教职员工发展，以提高其社会贡献力和社区服务能力；致力于提出有社会针对性的研究、教学和项目成果；致力于成为社区的文化倡导者和思想领袖；确保大学的发展战略能够长期支持社会发展。

为了更好地实施“社会影响框架”，学校建立“社会公正与包容中心”，具体推动了以下工作：一是支持弱势群体学生进入学校读书，为他们提供多方面的服务，如为 1650 名残障学生免费提供翻译、大字号资料等 14 项服务；二是努力增加理工科专业女生的比例，努力使女性参与传统学科的比例达到 40%；三是通过“社会影响实验室”“UTS 社区店面

计划”等研究项目，鼓励教师积极参与解决那些影响社区的社会事务。悉尼科技大学校长 Attila Brungs 认为：悉尼科技大学作为一所公立大学，其存在是为了整个社会，用科学技术来促进社会发展是大学不容推卸的责任。副校长 Kate Mcgrath 也认为：大学不应以营利为办学目的，更要重视社会效益和文化因素，致力于传播社会价值，通过教学科研成果的广泛影响使世界获益。

4. 培育跨文化和全球视野的国际化战略

当今世界的一切知识、资源和人都是自由的、可跨越国界的，大学要抓住机遇积极致力于国际化发展。《UTS2027 战略》将学校统筹于全球环境中，其国际化战略目标是成为学生体验国际化的领导者。战略措施体现在“关键技术合作伙伴战略”（KTP 计划）和“国际领导力发展计划”（Beyond UTS International Leadership Development，简称 BUILD 计划）上。

KTP 计划作为国际化战略的组成部分，致力于促进悉尼科技大学的学者与全球的合作伙伴进行国际研究合作。该计划为教师国际合作搭建平台，通过教师关键技术合作、行业关键技术合作伙伴、KTP 全球合作伙伴联盟、海外研究中心等为全体师生提供新机会，建立了广泛的战略合作伙伴关系网。目前与全球 18 所高校签署了加强教师合作交流的协议，包括与中国的北京理工大学、华中科技大学、上海大学等的访问学者计划。其中，悉尼科技大学与华中科技大学的访问学者计划规定，悉尼科技大学的终身教授、副教授及助理教授具备申请资格，交流时间持续一个月及以上，学校提供往返机票、住宿等津贴补助。交流内容包括教学层面合作，如为本科生和研究生共同设计英语教学课程、联合指导硕士生或博士生；科研层面合作，如具体研究项目的协作、联合撰写发表出版物等。

BUILD 计划是提升学生的跨文化能力和国际领导力的一项关键措施，主要有三项目标：帮助学生认知作为全球公民的个人身份，包括个人的价值观、所需技能；提出影响全球和社会的想法和问题；探究如何开展学习以在世界范围内产生影响。为此，在课程设计方面着重突出培养学

生的跨文化能力、多样性和包容性、社会和环境的可持续性、全球公民的核心价值观等。在教学组织方面，参与该计划的学生可参加交互式研讨会、实地考察、社区活动，与来自不同行业的专家建立联系。此外，学生还可以参加海外实践，包括六个月的全球交流或 2-6 周的全球短期课程来对所学的内容进行实践体验。例如申请全球短期课程的条件是学生必须已完成一年的全日制本科学习且学分绩点大于 1.5，符合条件的申请者可在暑假或寒假到悉尼科技大学的海外合作高校中进行学习或参加实习。另外，KTP 计划也为学生的国际化体验提供了条件。在 KTP 框架下，学校与一些重要的国际组织建立有价值的多维合作关系，与 45 个国家的大学签订超过 252 份学生交流协议，为学生体验不同文化提供丰富选择；在实践课程方面，与国外企业建立广泛的合作关系，为学生提供国际实习机会，使学生真正面向国际市场。

二、悉尼科技大学战略规划的特色

前文介绍了《UTS2027 战略》的战略目标，分析了为实现战略目标而制定的战略措施，以及战略规划实施中的做法和步骤。在此基础上，我们以悉尼科技大学战略规划的理念、目标、实施和评估等环节为观察点，进一步分析总结该校战略规划的特点，将有助于思考其对我国大学发展的启示。

1. 战略规划理念：强调持续改进

制定战略规划所秉持的理念是战略规划的灵魂。悉尼科技大学的首要理念是“没有最好只有更好”，这种持续改进的战略规划理念体现在战略规划的制定、实施和评估的各个方面。比如，“未来学习计划”（learning future）的形成过程就体现了持续改进的特点。早期学习计划于 2014 年提出，被称为“learning 2014”，其目标在于改进学校混乱的教学设施和环境、建设学习空间、改进学生服务。该计划成功实施后，最终建成周泽荣博士楼、工程与信息技术学院、健康科学研究中心、未来图书馆、设计与建筑学院五所教学大楼。“learning 2014”项目的成功带来了“未来学习计划”（learning future）的发展，后者是前者持续改进、精益求精的进一步拓展。两个阶段的演变过程见表 1。

持续改进是该校战略规划的重要特点，这种持续改进不是创造一个特定的系统或

表 1 “learning 2014”与“learning future”的演变对比^[28]

改进内容		早期学习计划 (learning 2014)	未来学习计划 (learning future)
课程 设计	课程导向	以实践为导向	以实践为导向，突出全球性和研究性
	课程目标	知识获取	适应技术领域职业发展需求，即知识获取后如何进行实践应用以及解决问题
学生 体验	学习活动形式	主要为讲座、实验室、工作室	在线学习与面对面协作学习结合
	学习资源	课堂讲义、图书馆、教辅材料	开放式教育资源、在线学习资源、图书馆、其他在线教育资源
	学习经验来源	主要是讲座和辅导、结构化实验室、个人工作室	各种实践活动，包括工作实习、社区合作项目、创业性竞赛、小组工作、实践性研究
	反馈导向	导师对已完成工作的总结性反馈	过程中的诊断性反馈，强调自我反思和评估
	评价导向	“你记得什么”	“你能用学到的东西做什么”

方式，而是一种基于内心的深刻认识，深深烙印在大学发展的方方面面。通过设定目标、战略对齐、实施决策、回顾反思等环节的有效实施，动员所有的教职工、学生以及社区和行业相关人员参与其中，使全校各部门各学院的工作始终保持与大学发展目标的一致性，并主动提出优化策略。

2. 战略规划目标：注重多元利益主体的认同

战略目标是战略规划的重要维度，体现在战略规划的制定过程中。大学战略规划是通过对外部环境、内部资源和能力的分析，确立学校的愿景、使命和长短期发展目标。悉尼科技大学校长 Attila Brung 提出：从规划的制定开始，我们就致力于确保它并非纸上谈兵而是能为人所认同并执行。副校长 Leo Mian Liu 也认为：大学战略规划和目标绝不只是校长和少数重要管理者的理想，而是需要师生广泛参与共同完成的使命。确立为多数利益相关者认同的战略目标是该校战略规划的重要特点。

这一特点在“社会影响框架”（Social Impact Framework）的制定过程中得以很好地体现。Gusheh 作为“社会影响框架”的项目负责人和核心角色，提供了内部人的视角，认为开发框架的过程并非自上而下的。为制定“社会影响框架”，最初学校成立了三个工作组，分别是教职员工组、学生组以及一个指导小组。后来学校认识到只有通过让不同的申请人参与进来，才能加强框架的发展，因此改变了程序设计，不再限制候选人的数量，成立了第四个小组—咨询小组。该咨询小组由 137 名

来自不同学院的教职员工及学生代表自行提名，最初只有 5 名学生加入咨询小组，为此学校制定了额外的程序，专门招收学生代表。成员们聚集在一起举行会议，提供反馈整个框架制定过程中出现的问题。由此，“社会影响框架”成为大学中不同机构成员们的共同愿景，正如 Gusheh 所言，悉尼科技大学“社会影响框架”的出发点是制定一个涵盖跨机构、跨学院的议程，通过将共同愿景展示给大学中的不同机构，为未来而共同努力。

3. 战略规划实施：依托灵活弹性的战略调整

悉尼科技大学认为，当今世界的高等教育处于多变的、不确定的、复杂又模糊（Volatility Uncertainly Complexity Ambiguity，简称 VUCA）的发展环境中，大学发展必须立足于这种特殊的 VUCA 条件之下。因此，为了保证战略规划的长期稳定性，需要根据不断变化的发展环境及时调整战略措施。采取灵活的战略措施保证战略规划的稳定性是该校战略规划的重要特点。

这一特点体现在战略实施的具体过程中。《UTS2027 战略》虽然为学校的一个十年发展确定了方向，但是学校认为在未来的十年里，澳大利亚以及全球高等教育还将继续面临剧烈变化和极大挑战，因而在十年战略规划的基础上，需要更务实、更具灵活性和适应性的短期计划，以确保大学在这些难以预测的挑战面前能够做出及时调整。为了更迅速地捕捉发展动向，学校把战略实施的周期确定为三年，如从 2019 年到 2021 年学校将通过八项关键举措推动大学战略实施，这八项举措是发展终生学习；强调学生个人学习经验的获取；发展数字化、网络教学资源；研究新的教学方式；发展与所处社区的伙伴关系；以科研项目改进社会问题；塑造独特的国际形象和丰富学生国际学习经历；积极促进社会变革。学校还将战略任务细分至课程设计、教学组织、学生服务、教学设施、产业科研合作和社区组织参与等多个方面，每个方面都精心制定了规划，明确了定性、定量目标以及实现路径。

4. 战略规划成效：注重持续性评估以不断优化

战略评估是优化战略规划的重要环节。随着外部世界的激烈变化，

学校发展势必面临很多风险和挑战，通过战略评估及时识别风险和挑战，不断优化战略措施，是悉尼科技大学战略规划的重要特点。学校建立了以“规划、实施、评估、改进”（Plan Do Review Improve, 简称 PDRI）为核心内容的质量管理系统，不断审查战略并寻求反馈，询问学生、教职工和利益相关方的意见，对已有战略的实施做出评价反馈。学校还开发评估工具，利用大数据分析战略是否已产生一定效果，在进展不顺利时能及时找到错误所在并进行改进。

这一特点在卓越科研战略“两步走”的形成中得到了很好地体现。学校在制定最新的“第二步”科研发展措施之前，先审查了前两个十年规划的科研发展情况，并收集反馈，提出学校目前科研发展已具备的发展基础：实施了员工科研激励措施，以完善的科研支持系统激励科研产出；分析社会发展对技术的需求，确定了科研领域；针对行业发展面临的挑战，满足社会和行业需求，尤其是高校所在区域的行业发展；专注于与卓越科研战略保持一致的领域，并通过这些领域实现大学价值；将本校科研与社区、行业、政府协作；重视多学科和跨学科；加强将研究成果转化为实践的能力；确保教学、学习与科研相互促进。在这八个科研发展的基础上，学校分析自身不足，才确定了卓越科研战略“第二步”的三个重点实践领域。为进一步优化战略实施，2015 年学校还启动了“战略规划和改进框架”（Planning and Improvement Framework），通过系统地确定战略方向和优先事项并对其进行监测和审查的方式，确保办学行为与大学的战略目标保持一致。此外，悉尼科技大学认为有效的风险管理对大学的可持续发展至关重要。因此，在主管资源的副校长下专门设立了风险主任岗位，把风险管理作为一项基本的治理安排，嵌入大学的业务流程和功能框架中。

三、对我国年轻大学战略规划的启示

悉尼科技大学以战略规划为引领，卓有成效地促进了学校的快速发展。不论是在国际排名，还是在人才培养、科研成果、社会服务、国际化等方面都取得了快速的进步，其以战略规划为引领，通过战略管理推动大学快速发展的经验，值得我国年轻大学学习和借鉴。

1. 制定清晰的战略目标

战略规划可以界定为通过程序性的工作来产生根本性的决策和行动，以此来塑造和引领：一个组织是什么样的，该组织在做什么，为何这样做，并着眼于未来。悉尼科技大学的宏观发展愿景是“成为世界领先的科技大学”，这一愿景是在该校的第二个十年规划中提出的。为了把这一愿景变成现实，还需要具体的路线图和实施方案，体现并落实到人才培养、科学研究、服务社会、国际化等各方面工作中，这样就形成了该校战略规划中四大领域的具体战略目标和战略举措。从发展成效看，目标引领的作用和效果是显而易见的。从以上分析可以得出这样的经验：大学在制定战略目标时应处理好宏观愿景的模糊性与具体目标的清晰性、可行性之间的关系。一方面，大学是目标模糊的组织，大学的宏观愿景和使命是定性的、理想驱使的；另一方面，为了实现宏观愿景，必须制定可被执行战略目标、战略路径和战略举措。近些年，我国创办了一批“高起点、高定位、小而精”的年轻大学，如西湖大学、南方科技大学、上海科技大学等，这些大学都以建设世界一流大学为宏观目标。西湖大学还明确提出，经过 10-15 年的发展，力争部分学科达到国际一流水平。年轻大学起步晚，更需要系统分层设计战略目标、制定可行的战略措施以保证宏观愿景的实现。

编制大学战略规划，首要，做好愿景设计。战略规划是建立在对大学发展愿景所做设计基础上的，没有清晰的发展愿景，战略规划可能迷失方向。年轻大学设计宏观愿景，既要有高远理想，更要严谨而科学，将大学置于历史现实和未来的时空中，运用大学发展原理，准确把握大学生命周期，开展愿景设计。其次，宏观愿景要分解为专项规划，对应到人才培养、科学研究、社会服务等工作领域层面。专项规划是对宏观愿景的具体化描述及对重点工作领域的安排落实，专项规划的目标需照应宏观愿景，同时，需重视可操作性和可实践性，方可将愿景描绘的美好画卷落到实处。再次，在具体举措的目标设置中，一方面要具体灵活，另一方面要体现阶段性，以解决学校发展不同阶段面临的重大问题。

2. 完善战略规划实施的体制机制

战略规划为大学发展指明了方向，确立了战略目标，明确了战略重点，提出了战略措施，而要将战略规划转化为现实绩效，则要靠战略实施，战略实施是战略管理的主体。悉尼科技大学副校长 Leo Mian Liu 说：

“规划只有执行才有用处，所有的公司、大学都有规划，但只有完美的执行才是最好的。”我国大学开始重视战略规划是从 20 世纪 80 年代开始的，随着“211 工程”、“985 工程”和本科教学评估的实施，大学开始普遍制定各自的战略规划，但在实际办学过程中，还存在工作与规划相脱节的情况，战略实施面临动力不足的困境。尤其年轻大学建校时间短，学校文化积淀不足，更要通过塑造战略管理理念、完善体制机制加快推进战略规划的实施。

首先，要主动塑造以战略规划引领发展的价值观，使战略管理的理念深入人心。这样在战略实施中，各部门员工才可能以规划为最高准则来谋划本单位和本学科的工作计划和任务，让战略管理成为全校师生的共同行动。其次，要建立健全战略规划实施的领导体制，成立战略实施领导小组推进并监督战略规划的良性运行，建立完善的运行机制以确保战略实施，把战略制定、实施、评估、反馈做成一个完整的闭环，始终保持高效有序的战略运作水平，使大学充满生命力和竞争力。最后，要重视利益相关者的参与。大学战略规划是平衡内外多元利益冲突，自主或合作执行战略目标从而实现大学利益相关者共享发展的一种手段。战略规划能够有效实施的前提是要照顾到多方利益者诉求，要让利益相关主体参与规划制定，在大学制定战略规划、分析组织发展目标、资源分配、审核评估等环节中，必须听取征求多方利益相关者的意见以进行综合考量。

3. 重视战略规划的评估和改进

战略评估是对战略实施的绩效进行系统性评估的过程，其结果可以成为调整、修正甚至终止战略的合理依据。悉尼科技大学通过“PDRI 质量管理体系”和“战略规划和改进框架”，监控各项战略的实施进展，把准战略方向，审查优先发展事项，不断反思规划实施过程中出现的问

题，确保大学的办学行为始终和实现大学的愿景相一致。在我国，高校战略评估工作并未得到足够重视，教育行政部门虽然要求大学自主制定发展规划，但是对规划的执行进度、目标完成情况却极少过问，缺少问责制度，学校自身的战略评估工作也多流于形式。近二三十年兴起的年轻大学得益于后工业社会转型，各国政府出于对提高国家竞争力的需要提供经费和政策激励，其发展面临着更大的风险与机遇，因此，必须敏锐地捕捉环境变化，照顾到外在形势变化和内在发展需要，通过战略评估不断厘定未来发展方向、分析社会环境和政策环境中的机遇和挑战、改进和优化战略措施。

首先，教育行政部门要加强对高校的评估和问责，从重视战略规划制定到重视战略规划的实施和评估，加强问责制度建设，使高校从经验管理走向战略管理。其次，要运用科学的评估方法研判形势，如运用 SWOT 分析法进行优势、劣势、机遇、挑战分析，或运用 PETS 分析法对政治、经济、技术和社会的外在因素进行分析。同时，要规范评估的价值、内容、程序、技术和方法，确定评估标准，切实发挥好战略评估的调控作用。最后，以反馈促改进，坚持动态性评估与阶段性调整相结合。分析环境变化带来的战略适应性问题，进行阶段性、周期性地回顾与评估，通过动态评估保证战略规划适应性和引领性；并且战略评估要与相应的改进措施相连接，及时调整战略的走向，以保证不断修正偏差扫除战略实施的发展障碍。

主 编	聂天保		
副主编	黄 刚		
	李年锦		
	官 璐	地 址	武汉轻工大学常青校区行政楼 619
编 辑	张凌云	电子文档	http://fgc.whpu.edu.cn/
	周 娜	电 话	85574633
