

内部资料

决策参考

第 5 期

发展规划处
教育科学研究所 主办

2020 年 8 月 15 日

目录

【政策与解读】

- ▲ 中共中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》
- ▲ 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022 年）》

【热点聚焦：规划发展】

- ▲ 地方高水平大学的发展之道
- ▲ 大学战略规划的若干基本问题
- ▲ 对十四五规划的若干认识

【他山之石】

- ▲ 面向 2035：广西高等教育发展战略思考

【编者按】

截至 2019 年 12 月，我国共有高校 2688 所，其中地方院校 2544 所，新建本科院校（1999 年以来升本的高校）697 所，约占普通高校的 1/3，这批从高等教育规模扩招以来建立的地方本科高校，推动了我国大众化的进程；2019 年，我国高等教育毛入率达到 48.1%。面向未来，这批地方院校该如何定位？如何转型？如何实现内涵式发展？都将直接影响着高等教育的办学质量，十四五规划作为未来五年的发展战略，如何厘清自身的优势和劣势，应对未来的机会和挑战呢？本期小编和大家一起解读高等教育战略规划问题。

【政策与趋势】

中共中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》

新华社北京 2 月 23 日电 近日，中共中央、国务院印发了《中国教育现代化 2035》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《中国教育现代化 2035》分为五个部分：一、战略背景；二、总体思路；三、战略任务；四、实施路径；五、保障措施。

《中国教育现代化 2035》提出推进教育现代化的指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚定实施科教兴国战略、人才强国战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚定“四个自信”，在党的坚强领导下，全面贯彻党的教育方针，坚持马克思主义指导地位，坚持中国特色社会主义教育发展道路，坚持社会主义办学方向，立足基本国情，遵循教育规律，坚持改革创新，以凝聚人心、完善人格、开发人力、培育人才、造福人民为工作目标，培养德智体美劳全面发展的

社会主义建设者和接班人，加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育。将服务中华民族伟大复兴作为教育的重要使命，坚持教育为人民服务、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，优先发展教育，大力推进教育理念、体系、制度、内容、方法、治理现代化，着力提高教育质量，促进教育公平，优化教育结构，为决胜全面建成小康社会、实现新时代中国特色社会主义发展的奋斗目标提供有力支撑。

《中国教育现代化 2035》提出了推进教育现代化的八大基本理念：更加注重以德为先，更加注重全面发展，更加注重面向人人，更加注重终身学习，更加注重因材施教，更加注重知行合一，更加注重融合发展，更加注重共建共享。明确了推进教育现代化的基本原则：坚持党的领导、坚持中国特色、坚持优先发展、坚持服务人民、坚持改革创新、坚持依法治教、坚持统筹推进。

《中国教育现代化 2035》提出，推进教育现代化的总体目标是：到 2020 年，全面实现“十三五”发展目标，教育总体实力和国际影响力显著增强，劳动年龄人口平均受教育年限明显增加，教育现代化取得重要进展，为全面建成小康社会作出重要贡献。在此基础上，再经过 15 年努力，到 2035 年，总体实现教育现代化，迈入教育强国行列，推动我国成为学习大国、人力资源强国和人才强国，为到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定坚实基础。2035 年主要发展目标是：建成服务全民终身学习的现代教育体系、普及有质量的学前教育、实现优质均衡的义务教育、全面普及高中阶段教育、职业教育服务能力显著提升、高等教育竞争力明显提升、残疾儿童少年享有适合的教育、形成全社会共同参与的教育治理新格局。

《中国教育现代化 2035》聚焦教育发展的突出问题和薄弱环节，立足当前，着眼长远，重点部署了面向教育现代化的十大战略任务：

一是学习习近平新时代中国特色社会主义思想。把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要任务，贯穿到教育改革发展全过程，落实到教育现代化各领域各环节。以习近平新时代中国特色社会主义思想武装教育战线，推动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，将习近平新时代中国特色社会主义思想融入中小学教育，加强高等学校思想政治教育。加强习近平新时代中国特色社会主义思想系统化、学理化、学科化研究阐释，健全习近平新时代中国特色社会主义思想研究成果传播机制。

二是发展中国特色世界先进水平的优质教育。全面落实立德树人根本任务，广泛开展理想信念教育，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，不断提高学生思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养。增强综合素质，树立健康第一的教育理念，全面强化学校体育工作，全面加强和改进学校美育，弘扬劳动精神，强化实践动手能力、合作能力、创新能力的培养。完善教育质量标准体系，制定覆盖全学段、体现世界先进水平、符合不同层次类型教育特点的教育质量标准，明确学生发展核心素养要求。完善学前教育保教质量标准。建立健全中小学各学科学业质量标准和体质健康标准。健全职业教育人才培养质量标准，制定紧跟时代发展的多样化高等教育人才培养质量标准。建立以师资配备、生均拨款、教学设施设备等资源要素为核心的标准体系和办学条件标准动态调整机制。加强课程教材体系建设，科学规划大中小学课程，分类制定课程标准，充分利用现代信息技术，丰富并创新课程形式。健全国家教材制度，统筹为主、统分结合、分类指导，增强教材的思想性、科学性、民族性、时代性、系统性，完善教材编写、修订、审查、选用、退出机制。创新人才培养方式，推行启发式、探究式、参与式、合作式等教学方式以及走班制、选课制等教学组织模式，培养学生创新精神与实践能力。大力推进校园文化建设。重视家庭教育和社会教育。构建教育质量评估监测机制，建

立更加科学公正的考试评价制度，建立全过程、全方位人才培养质量反馈监控体系。

三是推动各级教育高水平高质量普及。以农村为重点提升学前教育普及水平，建立更为完善的学前教育管理体制、办园体制和投入体制，大力发展公办园，加快发展普惠性民办幼儿园。提升义务教育巩固水平，健全控辍保学工作责任体系。提升高中阶段教育普及水平，推进中等职业教育和普通高中教育协调发展，鼓励普通高中多样化有特色发展。振兴中西部地区高等教育。提升民族教育发展水平。

四是实现基本公共教育服务均等化。提升义务教育均等化水平，建立学校标准化建设长效机制，推进城乡义务教育均衡发展。在实现县域内义务教育基本均衡基础上，进一步推进优质均衡。推进随迁子女入学待遇同城化，有序扩大城镇学位供给。完善流动人口子女异地升学考试制度。实现困难群体帮扶精准化，健全家庭经济困难学生资助体系，推进教育精准脱贫。办好特殊教育，推进适龄残疾儿童少年教育全覆盖，全面推进融合教育，促进医教结合。

五是构建服务全民的终身学习体系。构建更加开放畅通的人才成长通道，完善招生入学、弹性学习及继续教育制度，畅通转换渠道。建立全民终身学习的制度环境，建立国家资历框架，建立跨部门跨行业的工作机制和专业化支持体系。建立健全国家学分银行制度和学习成果认证制度。强化职业学校和高等学校的继续教育与社会培训服务功能，开展多类型多形式的职工继续教育。扩大社区教育资源供给，加快发展城乡社区老年教育，推动各类学习型组织建设。

六是提升一流人才培养与创新能力。分类建设一批世界一流高等学校，建立完善的高等学校分类发展政策体系，引导高等学校科学定位、特色发展。持续推动地方本科高等学校转型发展。加快发展现代职业教育，不断优化职业教育结构与布局。推动职业教育与产业发展有机衔接、深度融合，

集中力量建成一批中国特色高水平职业院校和专业。优化人才培养结构，综合运用招生计划、就业反馈、拨款、标准、评估等方式，引导高等学校和职业学校及时调整学科专业结构。加强创新人才特别是拔尖创新人才的培养，加大应用型、复合型、技术技能型人才培养比重。加强高等学校创新体系建设，建设一批国际一流的国家科技创新基地，加强应用基础研究，全面提升高等学校原始创新能力。探索构建产学研用深度融合的全链条、网络化、开放式协同创新联盟。提高高等学校哲学社会科学研究水平，加强中国特色新型智库建设。健全有利于激发创新活力和促进科技成果转化的科研体制。

七是建设高素质专业化创新型教师队伍。大力加强师德师风建设，将师德师风作为评价教师素质的第一标准，推动师德建设长效化、制度化。加大教职工统筹配置和跨区域调整力度，切实解决教师结构性、阶段性、区域性短缺问题。完善教师资格体系和准入制度。健全教师职称、岗位和考核评价制度。培养高素质教师队伍，健全以师范院校为主体、高水平非师范院校参与、优质中小学（幼儿园）为实践基地的开放、协同、联动的中国特色教师教育体系。强化职前教师培养和职后教师发展的有机衔接。夯实教师专业发展体系，推动教师终身学习和专业自主发展。提高教师社会地位，完善教师待遇保障制度，健全中小学教师工资长效联动机制，全面落实集中连片特困地区生活补助政策。加大教师表彰力度，努力提高教师政治地位、社会地位、职业地位。

八是加快信息化时代教育变革。建设智能化校园，统筹建设一体化智能化教学、管理与服务平台。利用现代技术加快推动人才培养模式改革，实现规模化教育与个性化培养的有机结合。创新教育服务业态，建立数字教育资源共建共享机制，完善利益分配机制、知识产权保护制度和新型教育服务监管制度。推进教育治理方式变革，加快形成现代化的教育管理与监测体系，推进管理精准化和决策科学化。

九是开创教育对外开放新格局。全面提升国际交流合作水平，推动我国同其他国家学历学位互认、标准互通、经验互鉴。扎实推进“一带一路”教育行动。加强与联合国教科文组织等国际组织和多边组织的合作。提升中外合作办学质量。优化出国留学服务。实施留学中国计划，建立并完善来华留学教育质量保障机制，全面提升来华留学质量。推进中外高级别人文交流机制建设，拓展人文交流领域，促进中外民心相通和文明交流互鉴。促进孔子学院和孔子课堂特色发展。加快建设中国特色海外国际学校。鼓励有条件的职业院校在海外建设“鲁班工坊”。积极参与全球教育治理，深度参与国际教育规则、标准、评价体系的研究制定。推进与国际组织及专业机构的教育交流合作。健全对外教育援助机制。

十是推进教育治理体系和治理能力现代化。提高教育法治化水平，构建完备的教育法律法规体系，健全学校办学法律支持体系。健全教育法律实施和监管机制。提升政府管理服务水平，提升政府综合运用法律、标准、信息服务等现代治理手段的能力和水平。健全教育督導體制机制，提高教育督导的权威性和实效性。提高学校自主管理能力，完善学校治理结构，继续加强高等学校章程建设。鼓励民办学校按照非营利性和营利性两种组织属性开展现代学校制度改革创新。推动社会参与教育治理常态化，建立健全社会参与学校管理和教育评价监管机制。

《中国教育现代化 2035》明确了实现教育现代化的实施路径：一是总体规划，分区推进。在国家教育现代化总体规划框架下，推动各地从实际出发，制定本地区教育现代化规划，形成一地一案、分区推进教育现代化的生动局面。二是细化目标，分步推进。科学设计和进一步细化不同发展阶段、不同规划周期内的教育现代化发展目标和重点任务，有计划有步骤地推进教育现代化。三是精准施策，统筹推进。完善区域教育发展协作机制和教育对口支援机制，深入实施东西部协作，推动不同地区协同推进教育现代化建设。四是改革先行，系统推进。充分发挥基层特别是各级各类

学校的积极性和创造性，鼓励大胆探索、积极改革创新，形成充满活力、富有效率、更加开放、有利于高质量发展的教育体制机制。

为确保教育现代化目标任务的实现，《中国教育现代化 2035》明确了三个方面的保障措施：

一是加强党对教育工作的全面领导。各级党委要把教育改革发展纳入议事日程，协调动员各方面力量共同推进教育现代化。建立健全党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的教育领导体制。建设高素质专业化教育系统干部队伍。加强各级各类学校党的领导和党的建设。深入推进教育系统全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争。

二是完善教育现代化投入支撑体制。健全保证财政教育投入持续稳定增长的长效机制，确保财政一般公共预算教育支出逐年只增不减，确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减，保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例一般不低于 4%。依法落实各级政府教育支出责任，完善多渠道教育经费筹措体制，完善国家、社会和受教育者合理分担非义务教育培养成本的机制，支持和规范社会力量兴办教育。优化教育经费使用结构，全面实施绩效管理，建立健全全覆盖全过程全方位的教育经费监管体系，全面提高经费使用效益。

三是完善落实机制。建立协同规划机制、健全跨部门统筹协调机制，建立教育发展监测评价机制和督导问责机制，全方位协同推进教育现代化，形成全社会关心、支持和主动参与教育现代化建设的的良好氛围。

（资料来源：新华网，2019-02-23）

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022 年）》

新华社北京 2 月 23 日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022 年）》（以下简称《实施方

案》), 并发出通知, 要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《实施方案》指出, 今后 5 年加快推进教育现代化的指导思想是: 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神, 以培养社会主义建设者和接班人为根本任务, 以全面加强党对教育工作的领导为根本保证, 以促进公平和提高质量为时代主题, 围绕加快推进教育现代化这一主线, 聚焦教育发展的战略性问题、紧迫性问题和人民群众关心的问题, 统筹实施各类工程项目和行动计划, 着力深化改革、激发活力, 着力补齐短板、优化结构, 更好发挥教育服务国计民生的作用, 确保完成决胜全面建成小康社会教育目标任务, 为推动高质量发展、实现 2035 年奋斗目标夯实基础。

《实施方案》提出了加快推进教育现代化的实施原则: 立足当前, 着眼长远; 聚焦重点, 带动全局; 问题导向, 改革创新; 分区规划, 分类推进。总体目标是: 经过 5 年努力, 全面实现各级各类教育普及目标, 全面构建现代化教育制度体系, 教育总体实力和国际影响力大幅提升。实现更高水平、更有质量的普及, 教育改革发展成果更公平地惠及全体人民, 教育服务经济社会发展的能力显著提高, 社会关注的教育热点难点问题得到有效缓解, 多样化可选择的优质教育资源更加丰富, 人民群众受教育机会进一步扩大, 学习大国建设取得重要进展。

《实施方案》提出了推进教育现代化的十项重点任务:

一是实施新时代立德树人工程。全面推动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, 把习近平新时代中国特色社会主义思想贯穿课程教材建设全过程, 把教材体系、教学体系有效转化为学生的知识体系、价值体系。增强中小学德育针对性实效性, 从中小學生身心特点和思想实际出发改进德育方式方法, 注重循序渐进、因材施教、潜移默化, 开展喜闻乐见、入脑入心的德育活动。提升高等学校思想政治工作质量。将思想政治工作体系贯穿于学科体系、教学体系、教材体系、管理体系当中,

深入构建一体化育人体系。大力加强体育美育劳动教育。加强劳动和实践育人，构建学科教学和校园文化相融合、家庭和社会相衔接的综合劳动、实践育人机制。

二是推进基础教育巩固提高。推进义务教育优质均衡发展，加快城乡义务教育一体化发展。推进学前教育普及普惠发展，健全学前教育管理机构和专业化队伍，加强幼儿园质量监管与业务指导。加快高中阶段教育普及攻坚，推动普通高中优质特色发展。保障特殊群体受教育权利，将进城务工人员随迁子女义务教育纳入城镇发展规划，加强对留守儿童的爱护保护，组织实施特殊教育提升计划。着力减轻中小学生过重课外负担，支持中小学校普遍开展课后服务工作。

三是深化职业教育产教融合。构建产业人才培养培训新体系，完善学历教育与培训并重的现代职业教育体系，推动教育教学改革与产业转型升级衔接配套。健全产教融合的办学体制机制，坚持面向市场、服务发展、促进就业的办学方向，优化专业结构设置，大力推进产教融合、校企合作，开展国家产教融合建设试点。建立健全职业教育制度标准，完善学校设置、专业教学、教师队伍、学生实习、经费投入、信息化建设等系列制度和标准，制定并落实职业院校生均拨款制度。建立国务院职业教育工作联席会议制度。

四是推进高等教育内涵发展。加快“双一流”建设，推动建设高等学校全面落实建设方案，研究建立中国特色“双一流”建设的综合评价体系。建设一流本科教育，深入实施“六卓越一拔尖”计划 2.0，实施一流专业建设“双万计划”，实施创新创业教育改革燎原计划、高等学校毕业生就业创业促进计划。提升研究生教育水平，完善产教融合的专业学位研究生培养模式、科教融合的学术学位研究生培养模式，加强紧缺高端复合人才培养。完善高等教育质量标准和监测评价体系。提升高等学校科学研究与创新服务能力，实施高等学校基础研究珠峰计划，建设一批前沿科学中心，

支持高等学校建设一批重大科技基础设施，积极参与国家实验室建设。继续实施高等学校哲学社会科学繁荣计划。

五是全面加强新时代教师队伍建设。加强师德师风建设，把师德师风作为评价教师队伍素质的第一标准，实施师德师风建设工程。提高教师教育质量，实施教师教育振兴行动计划，大力培养高素质专业化中小学教师。深化教师管理制度改革，创新编制管理，修订高等学校、中小学和中职学校岗位设置管理指导意见，分类推进教师职称制度改革。保障教师工资待遇，健全中小学教师工资长效联动机制，核定绩效工资总量时统筹考虑当地公务员实际收入水平，实现与当地公务员工资收入同步调整，完善中小学教师绩效工资总量核定分配办法和内部分配办法。补强薄弱地区教师短板，深入实施乡村教师支持计划、银龄讲学计划、援藏援疆万名教师支教计划。

六是大力推进教育信息化。着力构建基于信息技术的新型教育教学模式、教育服务供给方式以及教育治理新模式。促进信息技术与教育教学深度融合，支持学校充分利用信息技术开展人才培养模式和教学方法改革，逐步实现信息化教与学应用师生全覆盖。创新信息时代教育治理新模式，开展大数据支撑下的教育治理能力优化行动，推动以互联网等信息化手段服务教育教学全过程。加快推进智慧教育创新发展，设立“智慧教育示范区”，开展国家虚拟仿真实验教学项目等建设，实施人工智能助推教师队伍建设行动。构建“互联网+教育”支撑服务平台，深入推进“三通两平台”建设。

七是实施中西部教育振兴发展计划。坚决打赢教育脱贫攻坚战，以保障义务教育为核心，全面落实教育扶贫政策，稳步提升贫困地区教育基本公共服务水平。推进“三区三州”等深度贫困地区教育脱贫攻坚。补齐中西部教育发展短板，加快中西部地区义务教育学校标准化建设，全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，支持中西部地区加快普及高中

阶段教育，加快发展民族教育。提升中西部高等教育发展水平，继续实施中西部高等学校基础能力建设工程、东部高等学校对口支援西部高等学校计划，“部省合建”支持中西部地区 14 所高等学校发展。实施乡村振兴战略教育行动，大力发展现代农业职业教育，推进服务乡村振兴战略的高等农林教育改革，加快乡村振兴急需紧缺人才培养。

八是推进教育现代化区域创新试验。创新体制机制，探索新时代区域教育改革发展的新模式。高起点高标准规划发展雄安新区教育，优先发展高质量基础教育，加快发展现代职业教育，以新机制新模式建设雄安大学。深化粤港澳高等教育合作交流，促进教育资源特别是高等教育相关的人才、科技、信息等要素在粤港澳大湾区高效流动。构建长三角教育协作发展新格局，进一步加大区域内教育资源相互开放的力度，搭建各级各类教育协作发展与创新平台，实现资源优势互补和有序流动。促进海南教育创新发展，依托海南自由贸易试验区打造新时代教育全面深化改革开放的新标杆。

九是推进共建“一带一路”教育行动。加快培养高层次国际化人才，完善留学生回国创业就业政策，提高中外合作办学质量，完善中外合作办学准入和退出机制。加强与共建“一带一路”国家教育合作，建设“一带一路”教育资源信息服务综合平台，建立国际科教合作交流平台，实施高等学校科技创新服务“一带一路”倡议行动计划。深化与共建“一带一路”国家人文交流，大力支持中外民间交流，加强中外体育艺术等人文交流。优化孔子学院区域布局，加强孔子学院能力建设，全面提高办学水平。加大汉语国际教育 workload。

十是深化重点领域教育综合改革。加快重点领域和关键环节改革步伐，为加快推进教育现代化提供制度支撑。积极稳妥推进考试招生制度改革，坚定高考改革方向，完善普通高中学业水平考试制度，进一步推进学术学位与专业学位硕士研究生分类考试，完善博士研究生“申请—考核”和直接攻博等选拔机制。完善民办教育分类管理，全面落实民办教育促进法，

修订民办教育促进法实施条例，积极鼓励社会力量依法兴办教育，促进民办教育持续健康发展。加快构建终身学习制度体系，加强终身学习法律法规建设，搭建沟通各级各类教育、衔接多种学习成果的全民终身学习立交桥，加快发展社区教育、老年教育，深入推动学习型组织建设和学习型城市建设。深化教育领域放管服改革，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，推进政府职能转变，构建政府、学校、社会之间的新型关系。推进学校治理现代化。

《实施方案》明确了推进教育现代化四个方面的保障措施：一是全面加强教育系统党的建设，不断提高教育系统党的建设质量，坚定不移推进全面从严治党向纵深发展。二是全面推进依法治教，加快完善教育法律制度体系，加快推进教育行政执法体制机制改革，建立健全教育系统法律顾问制度，加强学校法治工作，广泛深入开展青少年法治教育。三是完善教育经费投入和管理机制，健全财政教育投入机制，全面实施绩效管理。四是加强教育督导评估，有效发挥教育督导“督导评估、检查验收、质量监测”职能，保障教育事业优先优质发展。

《实施方案》最后强调，各级党委和政府要把思想和行动统一到党中央、国务院关于加快教育现代化、建设教育强国的重大部署上来，加强组织领导，结合地方实际制定本地区落实方案。各部门要主动履职尽责，确保实施方案确定的目标任务落到实处。国务院教育督导部门定期组织督导评估，压实落实责任。及时总结宣传典型经验和做法，凝聚全社会共同促进教育健康发展的共识，为新时代教育改革发展营造良好环境和氛围。

（资料来源：新华社，http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/23/content_5367988.htm）

【热点聚焦：规划发展】

地方高水平大学的发展之道

钟秉林

在我国高等教育迈入普及化阶段、高校致力于内涵发展、实施“双一流”建设战略的背景下，如何既能保持冲击一流高校与一流学科的发展势头，又能够遵循教育规律、强化办学特色、实现内涵发展，是地方高水平大学面临的关键难题。瞄准区域战略需求、遵循教育发展规律、明确差异发展战略、协同多元参与主体或许可以成为解决这些关键难题的路径选择。

瞄准区域战略需求，明确高校发展定位

党的十八大以来，我国在创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念下，促进区域协调发展，着力实施“一带一路”建设、京津冀协同发展和长江经济带发展战略，深入实施西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略。地方高水平大学的发展需要有国家站位，从国家对区域重大战略需求的角度出发，明确自身的办学定位，为区域和地方经济社会发展发挥人才培养、科学研究、社会服务、文化传承、国际交流与合作的功能。尤其要明确人才培养规格，优化专业结构，对接产业需求，为区域经济转型升级提供创新驱动。

遵循教育发展规律，抓住内涵建设关键

提高质量、追求卓越是地方高水平大学建设的重要目标定位。在“双一流”建设的背景下，地方高水平大学的发展必然会以打造一流大学和一流学科为己任，提高高校核心竞争力和综合实力，其中最为关键的是发展一流的本科教育。一流本科教育是一流大学建设的基础，是建设一流学科的重要支撑，是大学办学声誉的重要载体。纵观国内外大学，无论是学科专业特色突出的学院，还是综合实力突出的大学；不论是研究型大学，还是教学型大学，无一不将本科人才培养放在学校发展的重要战略地位。地

方高水平大学应厚积薄发、励精图治，抓住立德树人根本任务，将提高本科人才培养质量作为内涵建设的关键着力点。

明确差异发展战略，避免发展路径趋同

新中国成立以来，一方面，我国致力于探索对不同类型高校的分类管理、分类评价，努力形成高校科学定位、特色发展的局面；另一方面，我国一直在实施高等教育重点建设政策。科学的高等教育发展观，是一种多样化的发展观，要实现公平与效率的统一，既要鼓励不同类型的高校办出水平、办出特色，又要重点支持部分高校追求卓越，争创世界一流。国家“双一流”建设高校的遴选、建设和评价机制，充分体现了质量为本、动态调整、优胜劣汰的价值导向，坚持扶优、扶需、扶特、扶新，引领学校特色化发展。地方高水平大学应明确差异化发展战略，坚持特色发展、多样化探索，避免同质化发展路径。这既是服务区域、服务地方的需要，也是冲击一流高校或者一流学科的必由之路。

协同多元参与主体，探索治理模式创新

普及化阶段高等教育体制改革特征之一是从管理走向治理。高等教育决策过程越来越受制于政府、企业、教师、学生、专家群体等多元利益群体的影响，多元价值观和利益诉求的冲突日益呼唤多元利益群体共同参与的协同治理，这一点在地方高水平大学发展中体现得尤为明显。地方高水平大学既接受中央和地方两级行政部门的管理，又与地方政府、企业、社会有更加紧密的联系，对地方高水平大学的治理能力提出挑战。地方高水平大学应积极探索构建政产学研协同发展机制，发挥大学的自觉性与能动性，积极对接产业与社会需求，促进产教深度融合，形成多元参与、共建共享、内外协调的大学治理体系。

（钟秉林，国家教育咨询委员会委员、北京师范大学高等教育研究院荣誉院长、教授；文章来源：《中国教育报》，2020年1月22日）

大学战略规划的若干基本问题

别敦荣

战略规划是大学发展的纲领性文件，是大学改革、建设与发展的愿景蓝图、路线图和实施方案。在我国大学，人们对战略规划并不陌生，几乎所有大学都制定或曾经制定战略规划，但大多数战略规划都没有对大学发展发挥多大作用。这种状况一方面使人们对大学战略规划产生了很多误解和非议，甚至认为大学战略规划毫无作用；另一方面，因没有明晰的大学战备规划，大学发展往往沿袭固有的模式，效率低下，甚至停滞不前或滑坡。我国高等教育整体上已经进入了推进发展方式转换的阶段，要实现内涵式发展，必须正确认识大学战略规划的一些基本问题，有效地利用战略规划促进大学转变发展方式，以提高发展效率，加快发展步伐，从根本上解决办学水平和质量不能令人满意的问题。

一、大学战略规划的作用

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、面向未来解决发展的深层次问题的工作方案。战略规划的作用不是在当下，也不在短期，它要经过一段时间的积累和沉淀才能显现出来，一旦它显示出来，就会对大学发展产生深刻而重大的影响，使办学格局发生重大变化，使办学层次与功能得到关键的提升，使师生员工的精神面貌得到根本的改善。在市场经济环境下，大学面临复杂多变的形势和要求，发展充满了不确定性，大学应当对自身发展有所依循，保证发展方向符合社会预期和自身应有的办学定位。因此，就战略规划而言，大学不是要不要的问题，而是如何做好战略规划及发挥它应有作用的问题。大学战略规划能不能发挥作用、能发挥什么作用，不是由人们的一厢情愿所决定的，而是由大学发展需求和战略规划的质量所决定的。从理论上讲，战略规划对大学发展可以发挥多方面的作用。

（一）统一思想，凝聚共识

大学不再是精致单纯的社会组织。今天的大学办学规模庞大，学科专业众多，机构单位林立，功能多种多样，不仅如此，各种外部社会组织对大学的影响和要求也各不相同。因此，大学办学的价值多元，且有的相互冲突，矛盾贯穿办学全过程，比如，知识价值、经济价值、政治价值以及行政价值等都对学校办学有着深刻而广泛的影响。显然，大学需要协调好这些各不相同的价值，保持它们之间应有的张力，使其在学校发展中达到某种有利的平衡状态。要达到这种平衡，全校必须统一思想，凝聚共识，统筹办学行为。战略规划具有统一思想、凝聚共识的作用，它既能使大学办学超越各群体、各单位、各学科专业、各种功能的价值导向，又能兼顾和协调其存在及其不可或缺的要求，而且还能够整合各种不同的价值，提出和谐统筹的发展价值取向，使全校一盘棋，协调行动，从而实现办学的一致性。

（二）研判形势，明确方向

大学不再是自给自足、封闭办学的社会组织。今天的大学在追求自我价值实现的同时，还要满足社会的需求。社会需求导向已经成为很多大学办学的第一选择。社会需求既是抽象的，又是具体而多样的；既有所在地方或区域的需求，又有国家甚至国际的需求；既有现实的需求，又有长远的需求；既有民众个人的需求，又有企业行业和各种相关社会组织的需求。可以说，社会需求具有无限性。但大学是有限的，功能也是有限的，大学不可能满足社会无限的需求，必须做出判断和选择。难以判断、难以选择，正是很多大学办学中的困扰所在。战略规划具有研判形势，明确发展方向的作用，它能基于发展形势为大学做出选择，使大学发展具有明确的方向，在无限需求与有限供给之间保持协调平衡，最大限度地实现大学的多元价值。

（三）确立目标，布局重点

大学不再是发展无目标、目标模糊不清或目标游离不定的社会组织。今天的大学往往是大型的、资源消耗性社会组织，学校所拥有的资源是有限的。尤其是在爬坡过坎、向高水平发展目标进发的阶段，学校所需要的资源是巨大的，如果不能聚焦发展任务，节约宝贵的资源，尽可能减少人力、物力、财力等资源消耗，降低时间成本，提高发展效益，其发展将难以如人所愿。战略规划具有确立发展目标，谋划重点发展布局的作用，它可以在大学发展的众多任务中，从学校整体发展需要出发，在兼顾全面推进各项事业发展的同时，抓住关键性发展需求，前瞻性地选择对学校发展具有重大影响的任务作为战略目标，进行重点布局，集中优势资源，谋求转型升级发展，从而使办学资源得到高效利用，达成发展目的。

（四）创新文化，优化生态

大学不再是一种依赖历史传承就能屹立于世的社会组织。虽然历史传统在大学办学中有着重要影响，但在竞争无处不在的当今时代，大学不仅应当参与高等教育系统内部的竞争，还要积极参与社会竞争，甚至参与国际化和全球化的竞争，从而不断壮大自身实力，发挥更大的社会影响力。我国大学由于历史和现实等多方面的原因，内部文化因循守旧，生态环境欠佳，学科专业生态、人际关系生态、领导管理生态等均存在诸多不尽如人意之处，严重影响了学校健康可持续发展。战略规划具有促进大学文化创新，改善生态环境的作用，它是一种基于大学长远发展需要而对影响学校发展的重大问题设计的富有进取性的解决方案。这就是要在大学培育一种创新的基因，消解惰性文化，使学校成为创新发展的社会组织，建立内外关系协调、共生共荣的生态环境，为学校在系统内外竞争中保驾护航，服务学校持续健康高质量发展。

（五）促进发展，实现跨越

我国大学不能再慢腾腾、亦步亦趋地发展，必须解决一些影响和制约发展的关键问题，实现跨越发展，才能发挥后发优势，跟进和赶上先进国

家大学发展的步伐。历史地看，我国大学发展历史较短，整体上都是属于非常年轻的学术组织。据统计，1949年我国有普通大学205所，1978年普通大学数增长到598所，到2018年，这一数据激增到了2663所。从统计数据可以看到，从1949年到2019年的70年我国大学发展取得了显著的成就，但另一方面，也应看到，由于后来的合并、停办、调整等，在2663所普通大学中，拥有70年以上办学历史的大学不到200所，拥有40年以上办学历史的大学少于500所。也就是说，有2000多所大学都是近40年创建的，更确切地说，是近20年高等教育大扩招以来建立的。积累不足、底蕴不厚是我国大学存在的一个比较普遍的问题。后发大学必须发挥后发优势，轻装快进，才能跨越先进国家大学长期发展积累的深厚底蕴。战略规划的作用已为很多后发大学的成功所证明，它具有促进学校快速发展，超越一些老大学所经历的发展阶段的作用。它是一种能够促进跨越发展的重要手段，能使大学办学目标集中、资源聚焦、重点突破、梯度跃进，实现超常规发展，在较短的时间使办学水平和质量跃升到一个更高的层次。因此，对于我国大学而言，战略规划更有着特殊的意义。

战略规划的作用不容置疑，但为什么又有那么多大学制定了战略规划，却仍然改变不了因循守旧、慢腾腾发展的局面？造成这个问题的原因可能是多方面的，但有两点却是不能回避的：一是大学对待战略规划的态度存在偏差。很多大学将编制战略规划看作是在特定时间所开展的一项常规性工作，以为只需例行公事地编写一份规划文本，按照相关程序讨论和审议通过，上交政府主管部门就完成了规划任务。殊不知，战略规划的本质并不在于规划文本本身，而在于战略思路和规划设想要深入干部、教师心中，成为干部、教师行为的指南，指导大学发展的航标。应付差事的战略规划只具有文本意义，往往缺少战略思路和规划设想，完全不足以指导大学办学与发展。二是战略规划的质量不高，难以发挥其应有的作用。编制战略规划是一项专业性很强的工作，编制者需要有较高的专业素养。但在我国

大学,不论是相关领导还是规划部门人员,大多都缺少相应的教育或培训,往往主要是根据个人经验或一般认知来理解和完成战略规划编制。战略规划质量不高不足以对大学发展发挥积极的作用,从这个意义上说,大学不重视战略规划的实施导致它没有发挥应有的作用,也算是“事出有因”,战略规划对大学发展所发挥的作用不能令人满意也就成为必然了。

二、大学战略规划的内容

战略规划是着眼大学长远发展需要,对学校整体发展方向及进程所做的设计。根据规划时限和发展要求的不同,大学战略规划不仅有中期规划、远期规划和中远期规划之分,还有学校整体事业规划、部门(专题)规划和院系规划之分。不同类型规划的侧重点和要求不同,规划的内容也存在差异,有的差异还非常大。所以,大学战略规划的内容应根据规划的类型和要求确定,难以一概而论。仅就大学整体事业发展战略规划而言,其内容就非常丰富,一般来讲,其框架体系主要包括:对学校过去和现实发展的总结分析,未来一个时期发展面临的形势和需求,发展的指导思想、目标定位和主要任务,主要战略措施、保障条件和实施策略,等等。因为规划传统、规划主题和重点不同,大学相互之间也存在明显差别。不论什么规划,都应当针对大学发展存在的问题,提出解决问题的办法,所以,编制规划不只是例行公事地完成文本编制,而是要通过制定战略规划,设计解决制约大学发展关键问题的一揽子方案。从这个意义上讲,大学战略规划的内容主要是问题解决方案,概括起来,主要体现在“两研究”和“两设计”上。

(一) 研究生命周期,总结经验教训

大学战略规划是大学发展问题的解决方案。解决方案是针对大学发展的关键问题设计的发展思路和建设路径,也不是东拼西凑就能凑出来的,相关的发展思想和思路应当源于大学内在的发展需求,与大学发展的现实动因相吻合,但又高于现实的动因,其目标指向是大学对长远发展形态的

期待。解决方案是连接大学过去、现在和未来的桥梁，是基于历史和现实的前瞻性谋划。它所追求的不完全是大学现实发展的常规性延展，而是以现实为起点，通过总结办学的经验教训，从办学的历史和现实获得未来发展的灵感，从而为大学谋求超越常规性发展而做出的创新性设计。要对大学未来发展的解决方案进行高质量的设计，必须研究大学发展本身。大学生命周期理论是研究大学发展的重要工具，是大学战略规划不可或缺的理论支持。在生命周期理论看来，大学都是生命组织，从创办开始它们就有了自己的生命，随着办学历史的不断延长，其生命力也将不断增强。从创办到发展得比较满意，大学的生命过程一般要经历创业期、兴业期和成熟期三个阶段，在不同的发展阶段，大学发展的任务不同，要求各异。创业期的主要任务是建基立业、建章立制；兴业期的主要任务是充实内涵、提高质量；成熟期的主要任务是常规办学、高水平贡献。以生命周期理论为依据研究大学发展，就是要弄清楚大学发展所处生命周期的阶段，明确在特定发展阶段学校发展的要求和主要任务，为准确定位学校发展方向和目标提供重要支持。在大学战略规划编制过程中，总结经验教训不是目的，探索学校跨越现阶段发展形态，提升生命周期的阶段或层次才是目的。每一所大学的发展之路都不可能是一片坦途，总结经验教训是扬长避短、轻装快进的前提。根据大学发展所处生命周期的阶段性特点，研究大学发展过程，瞄准成熟阶段的发展要求，审视过往的经验教训，有助于厘清学校发展思路，找准学校发展的正确方向，以便对学校未来一个时期的发展进行精准定位。

（二）研究发展形势，明确内外需求

大学已经发展成为经济社会发展的动力之源，是社会文明进步的策源地，不再是自我欣赏、不食人间烟火的自我循环组织。大学对社会经济、科技、文化和教育发展发挥着不可或缺的作用，在一定人口规模的城市或地区，如果缺少了大学，这个城市或地区的发展很难令人满意。因此，大

学发展既要眼睛向内,又要扩大视野,做好服务经济社会发展这篇大文章。战略规划既是大学基于内在发展需要对未来发展形态所做的设计和谋划,又是大学面对外部发展机遇和挑战所设计的富有竞争性和创新性的发展思路、目标和应对策略。战略规划编制不能闭门造车,应当研究外部形势,内外结合,将大学的内在发展要求和外部发展需要有机结合起来。内外结合的战略规划才能使大学发展脚踏实地,面向未来,既能遵循自身发展逻辑,又能服务经济社会发展需要,抓住发展契机,积极面对外部挑战,主动参与市场竞争,从而达成规划期的发展目标。

研究大学发展形势有多种方法,经济发展形势分析的方法也可以采用,比如,在很多大学编制战略规划的时候,在经济发展形势分析中经常采用的SWOT分析法(优势、劣势、机遇和挑战分析法)、PEST分析法(政治、经济、社会和技术分析法)等也发挥了积极作用。当然,采用经济发展形势分析方法时,主要是运用其基本原理,至于具体的技术,则需根据大学发展的实际需要进行必要的取舍。在一些大学编制战略规划时,比较多地采用圈层分析法,以对大学发展面临的形势进行由近及远、由相对比较微观的视野到更为宏观的视野进行分析,以更准确地把握学校发展面临的机遇和挑战。所谓圈层,是指一定地理范围的经济社会发展需要及其对大学发展可能存在的影响。就一般大学而言,圈层分析是把大学所处的外部环境根据一定的维度划分成若干圈层,对不同圈层与大学发展的关系,包括不同圈层与大学之间的需求与供给关系、不同圈层对大学发展要求之间的关系及其协调、不同圈层关系的变化及其对大学发展的影响等展开全面系统的分析,并从分析所得出的结论中认识大学的未来走势以及对大学发展具有重大影响的变革因素,以便为编制大学战略规划提供参考。一般而言,圈层分析主要在三个圈层开展,包括大学所在地区或区域需求分析、国家需求分析和国际需求分析等。通常来讲,与大学距离越近,圈层对大学的需求越具体;与大学的距离越远,圈层对大学的需求越宏观或抽象。不论

具体还是抽象，它们都是大学必须正视的，是编制战略规划不能忽视的。在运用圈层分析的时候，也可以结合 SWOT 分析和 PEST 分析等方法，这样有利于更准确地分析大学发展形势。

（三）设计发展愿景，规划发展方略

我国大学少有愿景意识，对自身发展的理想状态较少关注，更少清晰的描绘。战略规划是对大学未来发展做出的理性设计，尤其是整体事业发展规划，应当在一定的时空关系中，针对大学事业发展的理想状态与现实基础，找到发展的坐标方位，描绘出发展路线图，明确发展的方向、目标和主要任务。也就是说，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，发展路线图也可能只是拼凑出来的，不符合大学发展的必然要求。因此，编制大学战略规划，必须做好愿景设计。愿景是基于大学发展规律、发展需要和高等教育发展趋势所提出的未来发展形态，是大学发展的一种理想状态，是全体师生员工对大学未来的憧憬，是举办者对大学长远发展的科学定位，是社会对大学常态化办学的美好预期。愿景不能凭空想象，更不能随意捏造，也不能简单化地类比，战略规划人员应当开展严谨而科学的研究，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，展现学校发展的美好蓝图，为进一步设计学校发展路线图和施工图打好基础。

设计大学发展愿景是一项专业性很强的工作，需要运用专业的理论和方法。战略设计理论是一套设计大学发展战略的理论，其核心内容就是设计发展愿景。在战略设计理论看来，战略是大学规划的关键，没有战略的规划是缺少灵魂的规划，是平庸或低质的规划，因此，编制大学规划离不开战略设计。就战略本身而言，它主要包含三个要素：愿景、目标和重大行动，其中，愿景又是重中之重，它是设计目标和重大行动的依据。运用战略设计理论开展愿景设计，需要在大学发展的时空坐标中前瞻性地对学

校成熟阶段的主要特征进行积极而明确的设计，将一所理想大学的主要形态清晰地描绘出来。愿景设计是战略设计的一项重要任务，愿景设计的要求主要是：第一，将大学发展的历史、现实和未来贯通起来考虑。不能割断历史，不能无视现实，还不能简单地在历史与现实的梳理中对大学未来发展进行定位。未来发展既是历史和现实的延伸，又将实质性地超越历史和现实，因此，愿景设计要在延伸与超越中推导大学未来发展形态。第二，不能孤立地看待愿景。大学发展愿景像一幅写意画，尽管意境美好、令人向往，但它毕竟不是短时间内能够实现的，这样就可能令人对大学发展愿景产生误解，认为它对大学发展没有什么实际意义。在战略设计中，应当将愿景与目标和重大行动关联起来，目标是愿景的阶段性发展状况要求，重大行动是愿景导向的办学行为。要在准确定位三者之间关系的基础上，进行系统的结构化设计，使大学办学既保持内在的统一性，又能立足现实，面向未来，在解决学校发展面临的重大问题的进程中，不断增进办学的有效性，提高办学质量。

（四）设计保障措施，协调常规办学与战略管理

大学战略规划是具有实践价值的学校发展路线图和施工图。大学发展应当遵循自身生命运行轨迹，持续高质量发展。这样的发展才是有效的、健康的。要实现这样的发展离不开战略规划，离不开在描绘大学未来发展图景的同时，谋划具体的工作举措和办法，将心目中纸面上的发展设计落实到实际办学中来。所以，设计保障措施是大学战略规划的重要内容。没有保障措施的战略规划缺少了基本要件，是不完整的，也是没有实际意义的。保障措施是保障战略意图付诸实施的措施，从根本上讲，它不是常规的工作要求或工作方案，而是根据未来大学发展目标和任务，在常规办学活动之外设计的解决学校发展存在的问题，为实现发展目标和任务等所要采取的新的办学活动或举措。

在大学战略规划付诸实践之时，学校师生员工都有各自的教学、科研、

行政和学习之责，这是常规的办学要求，是学校惯性发展、周期性运行的基础。战略规划是要在常规办学、惯性发展之外，实现新的更大的发展，是要“做加法”的，也就是战略发展。很显然，在编制战略规划的时候，处理好常规办学与战略管理、惯性发展与战略发展的关系是必要的，也是非常重要的。要处理好它们之间的关系并非易事，因为战略管理和战略发展必然会改变现有的办学格局，会对部分学科专业、部分单位和部分人员的工作做出调整，提出新的要求，对全校发展做出新的安排。这就需要在编制战略规划的时候运用均势治理理论，对学校发展任务和要求展开均势治理，保持学校发展所涉各方关系在调整与变动中的平衡，使惯性发展与新发展达到有机统一。均势治理理论是一种根据战略管理要求，对大学发展过程中的各种复杂矛盾关系进行战略协调，建构与战略规划实施要求相匹配的平衡关系，以创设有利于战略规划目标实现的办学氛围和条件的理论。要实现均势治理，一是在涉及部门、单位和人员利益问题的时候，少“做减法”，尽可能不削减相关人员的利益，保证他们常规的利益不因学校追求新的发展而受影响；二是争取新资源开办新项目，这是“做加法”，新项目是战略发展不可缺少的，要根据能够争取获得或利用资源的情况设计和安排新项目；三是在整体或局部发展格局调整中保证多数人的发展需要。战略规划的根本目的在于促进发展，战略调整不可能确保每一个人的利益不受影响，但应保证多数人的发展需要，以减少调整可能引发的震荡，避免消极效应扩散。根据这样的思路设计保障措施，有助于大学战略规划在最大范围得到认同和接受，从而保证战略规划得到平稳实施。

三、大学战略规划的理论基础

大学战略规划是对学校未来发展形态的理性设计。一些大学规划编制人员对理性设计的要求不甚明确，往往凭经验来编制战略规划，或者参考其他相关大学的规划，写出本校的规划文本。这些做法都不符合大学战略规划编制的要求，这样编制出来的规划不可能对大学发展产生积极的影响。

上文阐述了在战略规划的某些方面运用相关理论的要求，实际上，不论是哪一种战略规划，整体上都不能没有理论的指导。也就是说，所有战略规划都应是基于相关理论编制完成的。就一个战略规划而言，它应当是以某种理论或若干种理论为依据，在综合考虑各方面情况的基础上运用适当的规划方法对大学未来发展所做的设计。掌握战略规划的基本理论是开展科学设计、编制高质量战略规划的根本要求。

（一）目标导向理论

目标导向理论是一种在大学战略规划编制中用来作为学校发展整体设计依据的理论。它的基本原理是以确立大学发展战略目标为根本，围绕目标设计学校在规划期发展的主要任务和要求，提出实现目标的主要战略措施和保障条件。目标导向理论的关键在于确定符合大学发展要求的目标，如果所提出的目标不符合大学发展要求，是不足以成为学校发展导向的。大学发展目标不是空洞的口号，更不是迎合某些不切实际要求的标语或提法。实际上，我国大学从来不缺少目标，几乎每一所大学都在不同时期提出了自身的发展目标，但很多大学又似乎从来不把目标真正当回事，只有在一些例行性、仪式性的会议上才将目标醒目地张贴到墙上，或写入会议文件，以示对目标的重视。在实际办学过程中，不论是重要决策还是日常行为，都罕有以目标为依据的，更少有大学认真地对目标实现的状况进行评估，并根据评估结果提出新的发展要求。这样的目标不是大学战略规划应有的目标，它们只具有形式上或言语上的目标标识，不具有实质意义的目标内涵，对大学发展没有作用。所以，它们不能作为大学发展的导向，更不能成为大学战略规划的依据。

作为大学发展导向的目标是在对学校发展进行全面系统深刻研究的基础上提炼或归纳出来的。每一所大学都应有自身的发展目标，有意义、高质量的目标是统领大学发展的纲领。目标是根据大学发展愿景所确立的分阶段发展要求，不同发展阶段的要求组合起来就构成了大学发展的目标链。

目标链将大学今天的现实状况与未来发展愿景连通起来，为大学发展铺设了前行的阶梯。所以，大学发展目标不是纸上谈兵，而是一系列的发展任务要求。建立在这样的行动任务基础上的发展规划有助于提高和增强大学发展的合理性，保证少走弯路，节约发展的时间成本和资源成本，提高发展效率和质量，促进学校向生命周期的更高阶段迈进。

（二）资源匹配理论

大学战略规划不是空中架屋，规划的每一项工作或项目都需要有相配套的资源，这样才有助于保证规划付诸实施，发挥规划指导办学的作用。所以，在编制大学战略规划时，资源匹配理论常常被用作规划设计的理论基础，以凸显资源在规划编制及其实施中的重要作用。该理论的基本原理是：大学战略规划所需要的总成本性支出应当以大学所能获得和利用的资源为基础，要在规划与资源之间建立一种平衡关系，以确保规划拥有可靠的资源作基础。所以，在规划中必须明确两点：第一，总的成本性支出。这是针对大学发展规划期所有规划任务和项目进行的成本预算，这里的成本既包括所需要的资本，又包括所需要的非资本性资源，比如，教学和科研所需要的场地、实验实训仪器设备、材料和技术力量等。第二，大学所拥有和可利用的资源。它包括大学在规划期所能获得和争取的所有资本以及通过建立合作关系可以利用的企事业单位及其他组织所拥有的可用资源。毫无疑问，大学战略规划所需要的资源将超出学校目前所掌握的资源，规划的实施离不开新的资源支持。这些新资源不仅包括学校在常规拨款和其他所掌握的资源以外能够争取的新增拨款和相关资源，而且包括学校不拥有但却可以争取利用的社会企事业单位的相关生产设施、培训与研究条件和技术力量等，甚至包括国际合作资源。明确这两点，不但对规划的实施有重要意义，而且可以使大学在编制战略规划时解放思想，不受自身所拥有和掌握资源的限制，大胆谋划未来发展大计。

我国大学战略规划一般不缺乏对未来发展的畅想，也能提出一些有意

义的发展目标和任务，但却少有与资源相关联的规划，似乎只要把发展蓝图描绘好了，编制规划的任务就完成了。不与资源关联的规划很可能是空洞而脱离实际的，匡算资源需求和规划资源获取路径是大学战略规划不可缺少的任务。只有将未来发展蓝图与资源获取挂钩，战略规划的实施才有可靠的保障。资源匹配理论特别重视新资源的争取和新资源渠道的开拓，因为新资源是大学发展“做加法”的基础。有了充分的新资源，更有利于开展新项目，开辟新发展领域，增强大学办学的适应性，从而实现战略规划的根本要求。

（三）人力增值理论

人是大学事业发展之本，干部、教师、学生和工勤人员等既是大学发展的核心目的所在，又是大学发展所依靠的有生力量。大学发展归根结底是人的发展，既包括学生的成人成才，又包括干部、教师和工勤人员的能力提升、工作质量改进和校园生活体验的改善。人力增值理论要求在编制大学战略规划的时候，将学生和教职员工的发展置于核心位置，以提高学生的素质和能力为根本，以提升教职员工的职业素养和工作体验为基础，构建发展蓝图及其实现的路线图和施工图，以促进大学发展核心目标的达成。人的发展与其他要素发展的关系是大学办学的基本关系，其他要素的发展必须服从并服务于人的发展，二者之间的关系不是并行关系，更不能倒置。只有处理好这对基本关系，大学才能得到健康发展，才能以高等教育组织屹立于世。在编制战略规划各个环节，都应协调好这对关系为主线，只有这样，才能高质量地完成规划任务。

编制大学战略规划不是做学术研究、写理论文章，而是对大学办学进行全方位的研究，并提出具有可行性的发展设想。它不仅要涵盖大学办学的各方面要素，而且还受到来自各方面要求和压力的影响，因此，在处理大学发展的基本关系问题上很容易发生偏差。事实上，很多大学战略规划往往只是在有关教学的部分涉及人的发展，在其他部分要么不关注人的发

展，要么把人的发展作为工具性任务或手段来对待，比如，考虑干部和教师发展的出发点主要是为了达到提高办学效率、提高教学质量和科研产出的目的。毫无疑问，这样考虑问题有一定的合理性，但如果只是考虑这一点，则是远远不够的。干部、教师和工勤人员自身的发展也是目的，只有他们发展得好，在大学行政、教学、科研和服务中有优良的生活体验，实现他们人生的社会价值和个人价值，大学才是和谐的，才能成为人类文明进步的策源地。因此，编制大学战略规划应当将促进人的发展置于中心地位，以促进全校学生、干部、教师和工勤人员等各类人员的发展，使他们的人力资本持续增值。

（四）组织再造理论

大学是一种社会实体机构，其功能主要通过学校组织和机制的运行实现。组织和机制对大学功能发挥具有十分重要的作用，根据系统论的观点，有什么样的结构就有什么样的功能，也就是说，大学内部的机构如何设立、职责权力如何分配、机构之间的关系如何协调等组织问题与大学的功能休戚相关。因此，组织再造理论认为，在编制大学战略规划的时候，不能不重视组织优化问题，要通过组织调整、改革或重组等方法，优化学校工作布局，提高资源分配的有效性与合理性，减少各种人为的能耗或浪费，降低协调或运作成本，聚焦学校发展重点，以达到提高办学效率和效益的目的，使学校能够轻装发展，取得更大的发展成就。组织再造是大学战略规划的重点之一，几乎所有战略规划都有与发展目标相配套的组织再造设计。大学内部组织机构层次类型多样、数量庞大、人员构成复杂，不同机构的价值取向差别很大，很多机构还有多种价值取向。大学要谋求新的更大更好更快发展，必须进行组织再造，解决组织机构方面存在的主要问题，为学生和教职员工松绑，建立一套更完善的组织体系和更高效的运行机制。

组织问题的影响是多方面的。我国大学往往由于在创业阶段缺少愿景设计，既不是一次规划一次建设成型，也不是一次规划分步建设，而是通

过因陋就简、不断增补的方式发展而成，其结果是不但校园建设缺少整体规划，而且学科专业也像摊大饼一样，从小到大，从少到多，导致结构无序，水平参差不齐，因此，相关组织机构建设缺少有机融合、相互协调的整体性，存在多、杂、乱的现象。加上很多机构不完全是大学功能发挥所必需，而是为了适应政府管理的要求而组建的，所以，我国大学在组织方面存在的问题既多且严重，学校要谋求新的发展必须在组织上采取有力措施。这也是在我国大学战略规划编制中要高度重视组织再造的原因。组织再造不是全盘推倒重来，而是根据战略规划目标和发展要求，对影响大学功能发挥和新发展的主要问题采取適切措施，以达到完善组织体系，提高办学效率和效益的目的。组织再造可以是学校、院系和基层组织机构的重建或调整，也可以是对部分组织机构进行合并或拆解，还可以是在一个或若干个组织机构的基础上成立新的组织机构，甚至可以是两所或多所大学合并重组。总之，组织再造没有一个固定的模式，应当根据大学发展需要采取适当的行动。

（五）文化创新理论

大学有两种文化：一种是学科文化，另一种是组织文化。学科文化往往包含在大学功能和功能实现中，是大学发展目标内涵之所在；与学科文化不同，组织文化是大学在办学过程中逐步生成和沉淀下来的，是大学办学的精神和传统，具体表现为师生员工的价值观、行为方式和习惯、人际关系、工作氛围以及附着于建筑等物质环境条件上的精神追求等。组织文化是大学发展的温床，对大学现实和长远目标的实现具有重要影响。因此，大学战略规划不能不重视文化创新，这里所指的文化是指大学组织文化。文化创新理论认为，在编制大学战略规划的时候，应当把组织文化创新作为转变办学模式，营造新的办学氛围，凝聚发展共识，激发师生员工活力，提升学校向心力，实现发展目标不可缺少的手段。具体而言，就是要将文化创新融入战略规划的各个方面，用新的大学理念和精神指导大学发展。

文化创新的核心是将与大学发展要求相匹配的文化基因植入办学行为中去，使其成为师生员工新习惯的种子，经过一段时期的发育、成长和沉淀，转化为学校新的文化，以取代或弥补学校旧文化。

文化是一种软实力，这个命题同样适合于大学。如果组织文化符合高等教育规律和大学的逻辑，且传统深厚，大学必然得到良性发展，且办学水平较高；反之，则办学水平平庸，甚至低下。我国大学普遍办学历史不长，绝大多数学校建校时间较短；大学受各种社会组织价值支配，政治价值、行政价值、经济价值、道德价值和知识价值交织，对学校办学行为影响广泛而深刻，且在多重价值博弈中，道德价值和知识价值往往处于弱势地位。从这个意义上讲，大学文化与发展要求之间是存在一定距离的。在大学战略规划编制中，必须充分认识优化大学文化对改善学校办学，提高办学能力和水平的重要作用。尤其是我国大学正处于提升办学品位，追求中国特色、世界一流发展目标，建设高等教育强国的重要阶段，必须高度重视文化创新，建设新型学校组织文化，为大学发展营造适宜的文化环境。

上述五种理论是大学战略规划编制中比较常用的理论，也是指导大学战略规划编制的基本理论[9]。在实际工作中，可以根据规划任务和重点选取一种或多种理论用于指导大学战略规划编制工作。一般来讲，对于综合性的事业发展顶层设计来讲，应当选取多种理论用于总体框架和部分重点任务设计；而对于一些专项规划而言，则可以选取一种比较有针对性的理论指导设计工作。

四、大学战略规划的方法

编制大学战略规划是一项专业工作。高质量的战略规划不仅取决于规划团队的构成和努力程度，而且取决于规划人员是否掌握专业的规划方法。有的大学战略规划就是少数规划人员在宾馆连续封闭工作完成的，而且规划质量还得到了学校领导的认可。诚然，编制战略规划需要规划人员集中精力将各种规划思路和设想体现到文字上，但这并不意味着规划可以闭门

造车，关起门来拿出一个规划文本就完成任务了。抛开规划的领导、组织和必要的程序性工作不谈，仅就规划方法而言，要编制一份高质量的战略规划，以下方法是不能不引起重视的。

（一）系统规划法

系统规划法是一种对大学发展进行全面系统设计的方法。从严格意义上讲，它不是一个具体的方法，而是大学谋划战略规划的方法论，是大学安排编制战略规划总体框架布局的方法。它要求大学编制战略规划不能只重视整体事业发展顶层设计，还应有相关的配套规划，以完成一整套战略规划任务。一般来讲，大学战略规划主要由三类构成，包括整体事业发展规划、专项规划或部门工作规划以及院系发展规划。这套战略规划通常是在五年一轮的规划期要做的。整体事业发展规划的要求是将大学办学的各个方面都纳入规划范畴，对学校发展进行全面设计，着重要处理好大学与社会、大学与世界、历史与现实、长远发展与近期发展、全局与局部、功能发展和突破与支持 and 保障条件改善、规划实施与评价等之间的关系，在常规办学与战略发展之间保持适度的张力，在保证整体办学水平和质量不断提升的同时，实现学校发展的战略突破。专项规划或部门工作规划相对比较单纯，主要是根据大学整体事业发展规划，针对学校发展的重点任务或校级各部门单位对自身所负责的专门工作进行的设计，其基本要求是：聚焦有关重点任务或专门工作，以实现学校新的发展为指引，谋求重点任务完成或专门工作的突破性进展。专项规划或部门工作规划常常是学校整体事业发展规划的具体化，是事业规划的落实计划。它更注重可操作性，是学校实现重点发展目标的基础。院系发展规划是以大学基层学术机构为单位组织开展的学术发展设计，重点是围绕院系办学所依托的学科专业发展开展规划。所以，院系发展规划所涉及的面比较窄，规划任务相对比较单纯，规划的复杂程度小于学校整体事业发展规划，但这并不意味着院系发展规划就是一件轻而易举的工作。实际上，由于院系发展规划主要是针

对具体学科专业的，所以，需要规划人员对学科专业及其办学要求有广泛的认识和深刻的理解。我国大学通常比较重视整体事业发展规划，对另外两类规划重视不够，这客观上也影响了整体事业发展规划的实施，降低了规划的有效性。比较理想的做法是采用系统规划法，从三个维度对大学发展展开设计，将大学发展的各层面各方面都纳入战略规划中去，编制一整套学校战略规划，以达到全校一盘棋的目的。

（二）全员参与法

全员参与法是一种在编制大学战略规划时常用的方法。它的基本要求是：大学在编制战略规划时，将全校师生员工作为主体，创造各种条件，采取各种方式，使师生员工能够参与到规划中来，他们或参与发展形势讨论，或研究学校发展经验教训，或参与学校愿景设计，或讨论规划的实施要求，或针对学校具体工作发表自己的看法或意愿。总之，学校各方面人员都要参与到规划的编制中来，包括参与规划全过程各环节，使战略规划编制成为一个集思广益、建立共识的过程。全员参与的要求包括：第一，规划思想能够反映全校师生员工对大学发展的期待。大学发展不是几个人的事情，也不是一部分人的事情，更不是少数几个人的事情，而是全校师生员工的事情。在大学规划编制中，他们不是旁观者，而是参与者，他们的思想、期望、意愿、想法、认识、意见等都应受到重视。要在规划中吸收他们合理的意见和建议，反映他们的呼声，重视他们的关切。第二，要让全校师生员工参与规划全过程。规划的过程包括规划背景研究、规划思想形成、规划框架建构、规划蓝图描绘、目标任务设计、发展措施谋划、规划文本草拟、规划文本修改完善、规划审议等环节，在每一个环节中，都要听取和征求各方面的意见和建议，使规划过程成为全员研究学校发展的过程。第三，要让全校师生员工在规划过程中对学校发展形成共识。参与本身不是目的，参与的目的在于使全校师生员工通过主动参与，对学校发展进行充分的讨论，形成共同的认识，从而达到规划完成之时就是共识

形成之时的效果。尽管全员参与对战略规划编制有重要意义，但它丝毫不否认规划专业人员的作用。全员参与的主要目的在于集众志、成共识，使战略规划在大学拥有最广泛的心理基础，为战略规划的实施准备适宜的心理环境，并在一般意义上使学校发展不因领导人事变更而改变方向，从而保证战略规划思想持续对学校发展发挥影响。从这个意义上讲，全员参与也只是一种手段，在全员参与的基础上通过专业人员的规划工作体现广大师生员工共同的心声。因此，在大学战略规划编制中，要将全员参与和专业人员规划有机结合起来，惟其如此，才能较好地完成大学战略规划编制任务。

（三）全要素规划法

全要素规划法是一种研究大学发展状况、设计发展蓝图的方法。它是指在大学战略规划编制过程中，以大学发展和影响发展的所有关键要素及其关系为主线，对学校发展展开全面研究，评估发展状况，认识发展形势，设计发展蓝图，谋划发展方略的方法。战略规划实质上是对大学发展关键要素的规划，如果能将全部关键要素找出来，对这些要素及其相互关系的发展和变化情况展开深入的研究，并根据研究结果对其未来发展做出预测和设计，就会比较高质量地完成规划任务。有经验的规划人员和专业人员对大学发展的主要表现和影响因素比较熟悉，能够发现学校发展的关键要素及其状况，规划编制工作会比较顺利。全要素规划的要求主要有：第一，梳理大学发展和影响发展的全部关键要素。在大学发展中，不论是发展要素还是影响要素都是多种多样的，重要程度也各异。如果不能对各要素的重要程度有准确清晰的认识，就难以抓住大学发展的主要矛盾，也就不可能进行适当的规划。关键要素要找准找全，就要求规划人员具有高等教育理论和经验两方面的修养，这是全要素规划的基本保证。第二，建构大学发展要素与相关影响要素之间关系的理论模型。大学发展是目的，相关影响要素是手段，二者之间的关系表现为因果关系。在战略规划中，将两方

面的关键要素以及它们之间的关系弄清楚，根据大学发展形势和要求建构未来发展的理论模型，将复杂的大学发展问题简单化，使未来发展能够概念化地呈现出来，这是战略规划编制的核心环节。第三，推演大学发展的各种可能性，选择比较适合的发展路径。任何大学发展都不会只有一种可能，战略规划就是要为大学找到更适合的发展道路。规划人员应对理论模型的相关要素进行控制，推导各种可能的发展状况，然后，对推演结果进行全面评估，找到更适合大学的发展路径。这样看来，全要素规划法实际上是一种对全部关键要素进行规划的方法。

（四）战略研究法

战略研究法是编制大学战略规划必不可少的方法。不运用战略研究法编制的规划注定是不成功的规划，不足以指导大学发展。无数经验和事实证明，无战略不规划。战略是大学规划的灵魂，规划的所有设计都应是基于战略和战略架构做出的，无战略的规划是格局不高的，是缺乏前瞻性的，是没有抓住大学发展关键问题的，显然，这样的规划不可能是高质量的。战略研究法是指在战略规划编制中，以问题解决为导向，紧紧围绕大学发展的全局性、关键性和前瞻性问题展开研究，探讨解决问题的方法。战略研究法也可称为研究战略法，即研究大学发展战略的方法。一般来讲，战略是大学发展中比较宏观和抽象的问题，战略研究能力是一种稀缺资源，开展战略研究的关键是规划人员要具有战略思维，能够从战略层面思考和谋划大学发展。战略思维具有整体性、预见性、聚焦性和创造性，它能有效地协调整体发展与局部发展、过去发展与未来发展、重点发展与一般发展、常规发展与非常规发展之间的关系，使大学能够在现实发展基础上谋求跨越式发展，使发展水平跃升到一个新层次。但实际上，大学规划部门的很多工作人员并不是专业人员出身，缺少相关的高等教育学科理论修养，只是对学校的发展状况比较了解。因此，加强规划人员培养培训，提高他们的战略思维能力，建设一支专业化的规划人员团队，是保证大学战略规

划质量的根本要求。

大学战略规划的方法还有很多，这里所述只是几种基本的方法。运用理性而科学的方法有助于提高规划编制的水平，提高战略规划的质量，更好地发挥战略规划对大学发展的指导作用。但方法毕竟只是工作层面的因素，而战略规划及其作用与大学领导与管理体制、大学领导的治校风格、学校办学传统以及外部社会环境等都有着密切的关系。要做好战略规划，更好地发挥战略规划对促进大学发展的重要作用，既要重视运用理性而科学的方法，又要从大学内外多方面入手综合治理，创造有利于规划编制和实施的有利环境，使战略规划成为指引大学前行的灯塔。

（作者简介：别敦荣，厦门大学教育研究院院长、教授、博士生导师；资料来源：河北师范大学学报教育科学版，2020年1期）

对我国“十四五”规划若干领域发展的初步认识

国家发展全面深刻转型进入关键期

2013年以来，我国发展进入了全面深刻的大转型新时期。国家对发展与环境之间的关系进行了重大调整，大力推进生态文明建设，大力推进国民经济结构性调整，实现了国民经济新常态。

我国环境状况开始改善，落后产能较大幅度减少，出口竞争力提高，中国经济的国际信用等级正在提高。但现阶段出现的问题也是相当严峻的。

地区经济增长乏力，债务负担重，体制性问题突出，在发展与环境之间、经济增长与社会稳定之间、不同部门之间、不同所有制行业与企业之间，以及国内与国际之间，各种利益相互纠结，以致做出抉择往往进退两难。

“十四五”规划将是推进我国发展的全面深刻转型重任中的关键期。若能处理好各方面的关系，进入高质量发展即良性发展的道路，越过“陷阱”，

我国将顺利进入现代化强国的行列。

党的十九大报告中提到国家要实践的“战略”一词共出现 42 处，表明国家对战略问题的重视与决心是空前的。深入实施这些战略，将高质量发展与生态环境治理一步步深入推进，是“十四五”时期最基本的任务。

关于对经济增长速度的预期

发达国家中，美国、加拿大、英国、法国、德国、瑞士、荷兰 7 个国家，在达到我国目前人均国内生产总值(GDP)水平之前的 10 余年甚至更长的时间里，发展速度都不高；在达到我国目前人均 GDP 水平之后的 30 年发展中，经济增长率都基本维持在中、低速的发展态势。

从低端产品生产、投资拉动模式转型到创新驱动发展，提高竞争力很难在高速增长中实现。因此，建议长江经济带不搞大开发，当然全国也不搞大开发，而是下决心将“开发”变为“发展”。

需要将经济增长速度调整到合理与可能的区间，对于大部分地区需要逐步缓下来，这既是高质量发展的要求，也是尊重经济规律与自然规律的要求。

但同时，要强调国家优先发展的大城市群与大城市区及其所带动的部分合作区的整体竞争力，尽快实现这些地区的转型发展，将较高的增长速度保持下去。

通过产业竞争力的提高，缓解中国在国际上遇到的地缘政治压力，缓解乃至排除国内的资源、环境、生态压力，有利于实现全国各地较为平衡发展的长期目标。总之，这是走强国之路的要求。

全面节约资源，创建生态文明，实现可持续发展

节约资源，是中国国情基础中的基础，也是建设生态文明的源头，是中华民族子子孙孙持续生存发展的根本。

新时代的空间规划、城乡建设、国民消费、“美丽中国”“生态城市”及大量的具体政策与措施的实施，重大工程的建设，相关技术的推广应用，都

要大力节约、集约利用资源，推动资源利用方式的根本转变，大幅降低能源、矿产资源以及淡水、土地等资源的消耗强度。

要通过提高资源利用效益而达到高质量增长。这是实现高质量发展的重要切入点、关键点。

要持续不断地宣传我国人均自然资源少甚至紧缺的特殊国情，加强地理国情教育。在中国，要逐步建立起资源节约型与适度消费型的社会，宣传工作与相应的基础教育需要跟上。

中国区域经济的宏观大格局具有稳定性

我国经过 20 多年实施区域协调发展战略，形成了现阶段较为稳定的大格局。未来较长的时期内，宏观格局不宜进行大调整。

以三大自然区与地势三大阶梯为标志的功能区为基础，进行空间发展规划与经济布局，是尊重自然规律的重要理念。

进入新时代，我国发展转变到提升竞争力阶段，工业将不仅需要增加，也需要“做减法”；对于城市发展，大规模开拓建成区的做法也不能持续。

各种类型的区域之间与区域内部的和谐及国家整体竞争力的提高，是新时代区域协调发展的重要内涵，包括 6 个方面：

1. 城乡之间的融合协调发展，是最根本的区域协调发展目标
2. 促进部分西部地区与部分革命老区的发展
3. 各省、自治区、直辖市内部的区域发展不平衡问题
4. 长江经济带的治理与发展
5. 东北地区的全面振兴
6. 造就中国经济的“枢纽区”，以及世界级的大城市群(大城市区)

上述 6 个方面的区域发展任务又可分为 3 种类型：

1. 全国性的乡村振兴、城乡融合发展，这是基本实现现代化绕不开的大领域

2. 基础雄厚的东北振兴与长江经济带发展，这是深化结构调整的内容，

以期发挥其巨大潜力及优势

3. 代表中国在国际大舞台展现竞争力、国力的大战略，带动全国经济增长的三大枢纽区，这是区域发展战略的“重中之重”

结合上述区域协调发展战略，发挥各部分、各区域的各自优势，形成全国巨大的整体优势。

并在此过程中，调整重大的生产力布局，使二者相互结合、相互支撑，各类区域都变强起来，整个国家的空间组织效能大幅提高。

这就改变了几十年来那种区域战略转移的基本思路，转变为协同发展与整体竞争力提高的思路。

城镇化、新区新城及都市圈的规划

2013年12月中央城镇化工作会议召开，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平和中共中央政治局常委、国务院总理李克强分别作了重要报告。我国开始了新型城镇化发展时期，中心是人的城镇化，标志着我国城镇化实现了重大转型。

同时，实施乡村振兴战略，使新型城镇化与乡村振兴战略二者融为一体。我认为，这实际上避免了在我国出现类似于拉丁美洲那种陷阱式的城镇化。

今后，在“都市圈”、城市群、新区新城建设中，不能搞脱离国情的“高大上”，不能搞大圈地。

在“都市圈”规划中要认真避免又搞一批新的“新城”“新区”，而要认真构建已有的新城、新区的区域性创新体系，苦练“内功”。

部分省会城市呼吁成为“国家中心城市”，以自己为主构建大“都市圈”。

2019年初，国家有关部门发出了全国“都市圈”发展的指导意见，但有些大城市做的规划还是“大开发”的规划，功能与目标过于宏大；产业发展主观臆断，不切实际；空间结构大扩张，地域开发处处皆重点；攀比之风开始盛行。

因此，建议要特别注重“尊重规律，顺势而为”。地方政府须踏踏实实地实施国家发展的全面深刻转型。

能源发展战略及其顶层设计问题

我国的能源战略如何制定与实施，现在面临严峻难题。“十二五”中期开始，我国实行了能源战略的大幅度调整。近年来，我国能源需求发生巨大变化，电力需求严重不足。

风电、光伏电领域出现大量弃风限电、弃光限电(达到 40%左右，甚至 50%)，火电年发电小时也大幅下降到 4000-5000 小时。可见当时的规划已不适应当前国民经济与社会发展对电力的需求。

能源战略制定中，也应考虑地理距离带来的问题。例如，长距离输送火电、风电与光伏发电的合理性问题。而且，为保障风电与光伏发电输电的稳定，还要在电网中额外增加 2—3 倍的火电装机，这更导致了电网的供需失衡。

这些现状敦促我们在“十四五”时期，对国家能源战略进行适时调整，使其与我国社会经济发展的大背景相适应，充分考虑到我国国情，以国家利益为重，审视其可行性与合理性。建议核电规划重新制定时，实行总量控制乃至逐步减少的方针，“做核电强国，而不只做核电大国”。

分布式光伏发电可以着力推广，但要因地制宜，积累经验与条件，逐步扩大。此外，过去 20 多年，特别是近 10 年来，我国煤炭开采、运输、储存、加工转化以及大型火电厂建设、运行，在环境污染方面，已经实现了很大的进步，这也是“十四五”规划中能源战略重新考虑的重要基础之一。

关于基础设施规划建设

改革开放以来的每一阶段，国家在基础设施建设方面都花了“大钱”。成就辉煌，但可提升空间也不小。

要首先在我国的能力与规模、多种运输方式的结构、供需大格局、主要客货流方向上的能力与需求、国内运输与全球性运输，以及安全、技

术、管理等方面深入调研，了解清楚我国已经达到怎样的水平，并据此制定未来发展的目标。建设交通强国，一定要以中国国情作为最基本“元素”，且在任何时候、任何阶段都应该强调经济原则。

建设科学合理的区域性一体化管理的高效综合运输体系，是我国未来长时期的重大目标。

对“十四五”规划工作的一些具体建议

新中国成立 70 年以来，创造了人类历史上经济发展的奇迹，我们的成果经验之一是编制好中长期规划，且规划理念和方法与时俱进。

对于“十四五”规划工作，本文提出 5 条具体建议：

1. 明确经济增长速度的确定因素，使经济增长速度与资源环境承载力相适宜。

2. 在规划工作中，不搞建设项目的“批量化生产”，改变过去在中长期规划中成批列出大项目的规划模式。

3. 最上层的国家级国土空间规划重点在于指导思想与基本理念，微观上逐渐过渡到对地域空间中环境、生态、水、土的管理；在市县一级将区域规划与土地利用、城市规划、区域性的功能政策等置于一个管理系统内，提高地方政府的规划与管理权限；中层政府机构与规划机构应该逐步减少。

4. 进一步改革中央与地方的关系。逐步改善有些地方以往地方政府对中央政府依赖性的单向关系，逐渐转变为相互支持与相互依赖的关系。

5. 建立自然科学与社会科学交流合作的平台。

（作者简介：陆大道，中国科学院院士，中国科学院地理科学与资源研究所研究员；资料来源：新浪网，<http://finance.sina.com.cn/review/hgds/2019-12-12/doc-ihnzfhz5360642.shtml>）

面向 2035：广西高等教育发展战略思考

贺祖斌

党的十九大在综合分析国际国内形势和我国发展条件的基础上，将 2020 年到本世纪中叶这一时期分为两个发展阶段，并提出战略安排。其中第一阶段的战略安排为：从 2020 到 2035 年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。面向 2035 年，在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，发展好高等教育对“基本实现社会主义现代化”这一战略目标具有十分重要的现实意义。

一、我国高等教育面向 2035 年的宏观背景

（一）社会经济背景

按照党的十九大总体目标，我国经济实力和科技实力到 2035 年将大幅跃升，跻身创新型国家前列。人才是发展与创新的关键，伴随科学技术的突飞猛进，网络社会的蓬勃兴起，知识经济的高速发展以及智能化生产时代的到来，高等教育的社会价值和经济价值比以往任何时代都要大得多。要保持我国经济长期可持续增长，各种高级专门人才，尤其是科技创新和知识创新的领军人才必不可少。高校作为人才的摇篮并通过其高水平科学研究源源不断地产生科技创新和知识创新成果，推动经济增长由投资驱动向创新驱动的转型，为我国社会主义现代化建设提供了人才保障。面向 2035，高等教育将逐步成为我国新时代建设不可或缺的“基础教育”。

（二）教育现代化背景

教育现代化是我国社会主义现代化的重要组成部分。国家已颁布的《中国教育现代化 2035》从战略背景、总体思路、战略任务、实施路径、保障措施等方面为推进我国教育现代化提供了思路方略。明确了推进教育现代

化的基本原则和基本理念，聚焦突出问题和薄弱环节，重点部署了面向教育现代化的十大战略任务。同时提出，到 2035 年要总体实现教育现代化，迈入教育强国的行列，推动我国实现学习大国、人力资源强国和人才强国的总体目标。并把“竞争力明显提升”作为 2035 年我国高等教育的主要发展目标，强调要提升一流人才培养与创新能力等。党的十九大关于 2035 年国家经济社会发展目标对高等教育提出的新要求以及我国教育现代化的战略部署，为广西壮族自治区高等教育发展提供了目标与导向。

二、广西高等教育面向 2035 年的挑战

面向 2035 年，广西在经济发展、社会需求、科技变革、文化建设、开放发展等方面都面临着新的形势，这对广西高等教育提出了新的要求，广西高等教育也不可避免地会遇到新的挑战。总的来说，广西高等教育资源不足，发展不平衡不充分，发展整体水平不高。具体有：一是高等教育布局结构不尽合理；二是产教融合体制机制有待进一步完善；三是学科建设、人才培养结构与社会契合度不够；四是高等民办教育发展不充分；五是高校高层次人才相对紧缺；六是高等教育信息化水平不高；七是服务对外开放能力不强；八是高等教育治理能力现代化水平有待提高，等等。以上挑战都是广西高等教育今后一段时期要重点关注、研究和解决的问题。

三、广西高等教育面向 2035 年的发展战略

面向 2035 年广西提出了加快推进教育现代化的安排部署。在高等教育领域，重点聚焦落实立德树人、提高教育质量、促进教育公平和强化师资保障等内容。尤其在不断提升高等教育服务经济社会发展能力方面，提出了四个层面的具体任务。一是要进一步加快“双一流”建设，优化高等教育布局结构，打造广西南宁市、桂林市高校“双核驱动”升级版，形成区域性院校集群，强化南宁市、桂林市作为高水平大学集聚区的引领作用，着力构建高等教育发展新格局。二是要着力提升职业教育办学水平，以建设国家民族地区职业教育综合改革试验区为抓手，努力培养更多高技能人才。

三是要着力推进产学研协同创新，加强高校创新体系建设。依托高校人才资源，加强新型高端智库建设，打造若干特色鲜明的专业化高端智库。指导高校建立和完善以激励创新为导向的科研分类评价制度。支持引导高校聚焦发展需要和产业实际开展科研攻关，加快科技成果转化。四是要构建拔尖创新人才培养体系。深化高水平人才跨学科交叉培养，打破学科、学校、地域间的壁垒，支持同类院校组建大学联盟和共同体，探索资源共享等模式，构筑开放融合的创新型人才培养平台，推进研究生培养模式改革，提升创新和实践能力。

四、处理好发展战略与具体举措的关系

发展战略是宏观的政策安排，具体举措是微观的制度落实。未来广西高等教育的发展，应重点处理好几个关系。

（一）规模与质量的关系

我国高等教育近二十年的政策导向历经了从规模扩张（1998-2006年）到质量提升（2006-2012年），再到内涵式发展（2012年至今）的三次转变。这一历程是我国高等教育政策与社会经济发展相互适应、不断发展的结果。从2010-2018年广西高等教育发展来看，高校数、在校生数以及招生数均逐年增长，生师比逐年上升，但毛入学率和每十万人口在校生数与全国平均水平仍有差距。因此，促进广西高等教育规模与质量协调发展，一方面要继续加大高等教育投入力度，完善基本办学条件，促进高等教育规模持续增长，追赶全国平均水平。另一方面要不断加强人才队伍建设，增强人才政策灵活性，强化激励机制等，以提升高校师资力量。面向2035年，稳投入、增规模、重师资、提质量是广西高等教育普及化的基本路径。

（二）结构与效益的关系

规模的增长体现高等教育发展的普遍共性，结构的差异则反映高等教育发展的特殊个性。高等教育结构包含层次结构、科类结构、形式结构、布局结构等。目前，广西高等教育从层次结构来看，高等学校共81所，

其中，普通本科院校 38 所（其中培养研究生的院校 13 所），高职高专院校 38 所，成人高等院校 5 所；从类型结构看，师范、医科类占比较高，综合、理工类偏少；从高校布局结构来看，南宁市有 37 所，桂林市有 13 所，本科高校主要位于南宁市、桂林市。结构决定功能，功能影响效益。处理好结构与效益的关系，一方面要调整高校外部宏观结构，促进高等教育更好地服务广西经济社会发展。要结合广西高等教育发展的战略部署，加快南宁教育园区、桂林高等教育集聚区建设，努力实现学校集中布局、学科集群发展、资源集约利用、功能集合构建，形成大学与城市融合发展、学科与产业相适应的高等教育集聚区。另一方面从微观上要优化高校内部治理结构，提高学校运行效率和办学效益。要聚焦学科建设、人才培养、人事管理、科研创新、后勤体系、资源配置、教育国际化等领域，深化综合改革，形成运行高效的管理制度。只有宏观与微观相结合，协同推进，才能不断提高广西高等教育服务经济社会发展的效益。

（三）本科与高职的关系

广西本科院校少，研究生、本科生占比低，高等教育发展相对滞后，要改变广西高等教育落后状况，必须积极推动高水平大学建设、增强博士硕士学位授权单位建设、提升本科教育水平，着力实现本科院校的发展目标。2019 年国务院颁布的《国家职业教育改革实施方案》提出：经过 5-10 年时间，职业教育基本完成由追求规模扩张向提高质量转变，由参照普通教育办学模式向企业社会参与、专业特色鲜明的类型教育转变。目前，广西高职院校占广西普通高等院校一半以上，面向 2035 年，如何处理好本科与高职的关系？一是明确本科院校与高职院校的功能定位。进一步明晰高职院校与本科院校功能定位，避免转型发展时在办学定位、专业设置和人才培养等方面出现同质化；二是支持本科院校与高职院校多元化发展。要通过网络化、智能化、个性化的组织管理形式和教育教学形式促进本科院校与高职院校多元化发展；三是促进本科院校与高职院校的有效衔接。打

通本科与高职独立的升学体系，建立双向沟通的桥梁，通过有效衔接，拓宽人才发展渠道。

（四）公办与民办的关系

民办高等教育发展成就有目共睹，对人才培养做出了积极的贡献。目前，广西 81 所高校中民办院校有 24 所，占全部高校总数近 30%。面向 2035 年，如何处理好民办院校与公办院校之间的关系？一方面要多层面支持民办院校的发展。民办院校由于具有较大的办学自主权，在推动高等教育改革创新上具有相对较强的机制优势。因此，要在基础建设、学科建设、师资建设等多层面给予民办院校更多地关注，充分发挥民办院校自主灵活的优势。另一方面统筹协调公办院校与民办院校联动发展：建立公办院校与民办院校联动发展、协调治理的整体规划机制；加强公办院校与民办院校间的会商交流与协同合作；建立健全公办与民办高等教育资源共享机制，通过资源共享推进校际合作，推进区域经济联动发展。

（五）一流与特色的关系

目前，“双一流”建设是高等学校的重大责任和难得机遇，广西要秉持“争创一流”的发展理念，积极推动学科建设。潘懋元先生指出：一流大学既可以是具有卓越科研实力的研究型大学，也可以是特色鲜明的行业型院校；既可以是学科齐全的综合性大学，也可以是“小而精”的学院。面向 2035 年，广西高校要明确“一流”与“特色”的关系，抓住机遇，找准定位，加强内涵建设，提升综合实力，在不同层次和不同领域突出特色发展，争创一流。因此，一是要加强学科建设，在优势学科上聚焦，加强广西一流学科建设，由点到面，实现整体发展；二是要办好本科教育，以人才培养为特色带动其他工作卓越发展；三是要构建师资队伍，加大高水平人才引进力度，形成一支师德高尚、业务精湛、结构合理的高水平创新型师资队伍；四是要营造良好的大学文化，一流大学要构建一流的文化软实力；五是要提供社会服务，依托各类科研创新平台和重点实验室建设，面向国家和区域发展

战略，为国家和地方发展提供卓越的服务。

（六）发展与规划的关系

规划基于发展又超越发展，当前正处于“十三五”收官、“十四五”开局的过渡时期，这是加快推进中国教育现代化战略部署的关键时期，也是全面深化高等教育领域综合改革，实现内涵式发展的决胜时期。科学做好广西高等教育“十四五”规划，对于把握面向 2035 发展新机遇具有十分重要的意义。一是向后看，即对“十三五”规划执行情况进行评估分析，结合具体指标进行总结和反思；二是向上看，面向 2035 年，对接国家、自治区发展战略部署，结合广西自身发展实际，明确区位优势与不足，认真做好顶层设计和规划；三是向前看，以理论为指导，关注高等教育研究领域的前沿成果，借鉴国内外高等教育发展经验；四是向下看，即自上而下开展调查研究，以问题为导向，关注广大人民群众对高等教育的要求和高校师生关注的问题。

面向 2035 年，制定新时代广西高等教育发展规划，将对广西教育事业发展具有重要意义，将有效推动广西社会经济现代化发展。

（作者系广西师范大学校长，教授，博士生导师；原载于《当代广西》杂志 2019 年第 24 期）

呈：校领导

送：全校各管理部门、院部主要负责人

2020年10月15日