



大学教育科学  
University Education Science  
ISSN 1672-0717, CN 43-1398/G4

## 《大学教育科学》网络首发论文

题目: “十四五”时期大学发展规划的战略意义  
作者: 别敦荣  
收稿日期: 2021-08-08  
网络首发日期: 2021-10-28  
引用格式: 别敦荣. “十四五”时期大学发展规划的战略意义[J/OL]. 大学教育科学.  
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/43.1398.G4.20211027.1349.004.html>



**网络首发:** 在编辑部工作流程中,稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定,且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件,可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定;学术研究成果具有创新性、科学性和先进性,符合编辑部对刊文的录用要求,不存在学术不端行为及其他侵权行为;稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准,正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性,录用定稿一经发布,不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容,只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认:** 纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约,在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版,以单篇或整期出版形式,在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z),所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# “十四五”时期大学发展规划的战略意义

别敦荣

**摘要：**国内外成功大学的经验表明，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，发挥着不可或缺的作用，大学应当增强规划意识。“十四五”时期，我国大学将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。编制“十四五”时期发展规划，大学必须以积极进取的心态，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，做到既不盲目乐观，又不过于悲观，从实际出发，尊重自身生命周期发展的阶段性要求，聚焦常规办学和战略办学两方面，科学谋划高质量发展蓝图，做好发展愿景、路线图和施工图设计，脚踏实地解决发展中存在的各种问题，以实现持续健康快速发展。

**关键词：**新发展格局；高质量发展；大学发展规划；战略重点；“十四五”时期

**中图分类号：**G640

**文献标识码：**A

**文章编号：**1672-0717(2021)06-0020-08

“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<sup>①</sup>“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<sup>[1]</sup>。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

**收稿日期：**2021-08-08

**基金项目：**国家人文社科重点研究基地重大课题“我国高等教育内涵式发展和质量建设的理论与实践研究”（17JJD88009）。

**作者简介：**别敦荣（1963-），男，湖北洪湖人，教育学博士，厦门大学高等教育发展研究中心教授，厦门大学教育研究院院长、博士生导师，主要从事高等教育原理、高等教育管理、大学战略与规划、高校教学与评估研究；厦门，361005。

<sup>①</sup>本文所指称的大学，不是特定意义上的，也不是名称中含有大学二字的高校，而是指一般意义上的高校，包括各级各类高等教育机构，主要是指普通高校。

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<sup>[2]</sup>。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%<sup>[3]</sup>,2020年达到54.4%<sup>[4]</sup>。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%<sup>[5]</sup>。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1 300万人~1 500万人<sup>[6]</sup>。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,今年新生一入学,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渐进。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,也是我国大学生命周期所要求的。

大学生命周期理论认为,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<sup>[7]</sup>。大学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<sup>[8]</sup>。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<sup>[9]</sup>。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 and 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规划五年计划相配套,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”<sup>[10]</sup>。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<sup>[1]</sup>,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,人们只能通过对其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的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<sup>[12]</sup>,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”<sup>[13]</sup>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 and 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。

#### 参考文献

[1] [英]阿什比.科技发达时代的大学教育[M].滕大春,滕大生,译.人民教育出版社,1983:7.

- [2] 中国金融信息中心.林毅夫:到2030年左右,中国会成为世界第一大经济体[EB/OL].(2021-04-18)[2021-08-08].<https://new.qq.com/rain/a/20210418A08C8C00>.
- [3] 2019年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].(2020-05-20)[2020-06-24].[http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/20/content\\_5513250.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/20/content_5513250.htm).
- [4] 杨飒.2020年全国教育事业发展统计主要结果发布[N].光明日报,2021-03-02(11).
- [5] 别敦荣,易梦春.普及化趋势与世界高等教育发展格局——基于联合国教科文组织统计研究所相关数据的分析[J].教育研究,2018(04):135-143.
- [6] 别敦荣,易梦春.高等教育普及化发展标准、进程预测与路径选择[J].教育研究,2021(02):63-79.
- [7] 别敦荣.高校发展战略规划的理论与实践[J].现代教育管理,2015(05):1-9.
- [8] 别敦荣.论高校内涵发展[J].中国高教研究,2016(05):28-33.
- [9] 王建华.创新创业的挑战与大学范式的变革[J].大学教育科学,2020(03):57-63.
- [10] 别敦荣.大学发展战略规划的意义与落实——兼议中南财经政法大学“十三五”发展战略规划[J].高等教育评论,2017(01):1-13.
- [11] 别敦荣.大学战略规划的若干基本问题[J].河北师范大学学报教育科学版,2020(01):1-11.
- [12] 别敦荣.大学发展规划需要战略研究[J].华南师范大学学报,2010(05):43-46.
- [13] 习近平主持召开全面推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话[EB/OL].(2020-11-15)[2021-08-08].[http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/15/content\\_5561711.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/15/content_5561711.htm).

## Strategic Significance of University Development Planning in the 14th Five-Year Plan Period

BIE Dun-rong

**Abstract:** The experience of successful universities in China and abroad shows that the formulation and implementation of university development plans have important strategic significance for leading the high-quality development of universities and play an indispensable role in increasing awareness of planning among universities. During the 14th five-year plan period, Chinese universities will face the development situation where opportunities and challenges coexist, and they require different strategic planning and determination. In preparing the development plan for the 14th five-year plan period, universities must adopt a positive and enterprising attitude, steadily and objectively grasp the general trend of national economic and social development as well as the development higher education. So, they do not become blindly optimistic or pessimistic, and proceed from reality and respect of the requirements for their individual development and focus on both conventional and strategic operations. Furthermore, institutions must scientifically plan the high-quality development strategies, better designing of the development vision, road map and construction, and solve various problems in the development in a down-to-earth manner, so as to achieve the purpose of sustained, healthy and rapid development.

**Keyword:** new development pattern; high-quality development; university development plan; strategic focus; 14th five-year plan period

(责任编辑 李震声)