

# 发展改革动态

2015 年第 06 期

发展规划处

2015 年 7 月 8 日

【聚焦十三五规划】

## 别敦荣：高校发展战略规划的理论与实践

摘要：战略规划对高校的发展具有引领、动员、凝聚与规范等作用，但在实际工作中，却因多种原因高校发展战略规划的作用未能得到较好的发挥。做好战略规划，不仅应当把握高校发展的重大主题，而且应当掌握战略规划的理论基础与基本方法。

关键词：战略规划；规划理论；规划方法；高校；内涵发展

对于高校改革与发展而言，2015 年是一个特殊的年份，既是“十二五”规划的收官之年，又是“十三五”规划的谋划之年。近来，教育部和部分高校已经将战略规划列入议事日程，并开始着手“十三五”发展战略规划的研制工作。10 多年来，我曾经主持和参与一些高校的战略规划研制工作，也做了一些理论研究，获得了一些经验和体会。今天，我主要结合自己的实践经验和研究心得，就高校发展战略规划编制的理论与实践问题跟大家做一个交流。

### 一、高校发展战略规划的作用

战略规划在各高校所发挥的作用有大有小，甚至也有人说没有发挥什么作用。如果用两极来表示作用的强弱，作用很强的是一极，作用很弱的又是一极，那么，多数高校的发展战略规划所发挥的作用可能还是在较弱的一极，仅有个别高校的发展战略规划可能发挥了很强的作用。尽管大多数人都认为战略规划对于高校具有重要意义，但在实际中，战略规划所发挥的作用还十分有限。原因何在？我认为，从高校发展的基本形态或基本模式[1]看，战略规划的作用没能得到较好的发挥，可能是由于以下几点原因：

第一，高校习惯于按指令办学。一直以来，高校都习惯于依照教育部、教育厅或教委的文件精神办学。不仅如此，学校还需要受到很多政府部门和党委部门的管理，导致高校疲于应付上级指令，而忽视了自己的需求与规划。据统计，直接管理高校各方面工作的党委和政府部门有二十多个，例如，建筑规划、干部、人事（包括教师的引进）、环境卫生、计划生育等都有相应的政府部门或党委部门进行管理。这样一来，高校就只能按照上级指令和文件精神办学了，整个行政团队、行政机制都是依上级指令行事，尽管学校有规划，但却难以执行。今年是“十二五”发展战略规划实施的最后一年，几乎每个学校都做了自己的战略规划，也

都会总结规划的实施情况。其实,并不需要费力气去总结,只要稍微反思一下,想想之前有没有按照规划办学,也就非常清楚了。就连教育部当年声势浩大地制定、并作为国家政策文件来发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》),现在好像也没有多少人再提了。指令多了,规划当然就没有地位了。因此,按照指令办学,是妨碍战略规划发挥作用的一个重要因素。

第二,高校长期处于无目标的办学状态。所谓无目标办学,是指高校在一个时期或阶段内,没有对自身的发展目标进行明确的界定,同时,也缺乏必要的实现路径和措施。有人会问,很多高校都提出了自己的办学目标,比如,“建设世界一流大学”、“建设世界高水平大学”、“建设国内一流大学”、“建成有特色的大学”、“建成全省一流的大学”、“成为行业中有影响的大学”,等等,怎么能说我国高校是处于无目标办学的状态呢?其实,只要我们认真地分析一下就明白了,这些并不是目标,而是口号。这样的口号只存在于领导的讲话中,存在于学校的文件或报告中,并没有落实到学校领导的办学指导思想中,也没有落实到各部门、学院、系的实际工作中去,因此,它没有成为引导学校发展方向、指引学校发展路径的目标。高校只有口号,却没有弄清楚目标是什么,这样一来,规划就很自然成为了一纸空文,无法在实践中落实下去。

第三,高校多是模糊地发展和办学。改革开放30多年以来,高等教育研究的影响越来越广泛,各种理论、学说、思想逐步普及,一些校领导、部长、处长等对教育理论、大学精神、大学文化等内容都有了一定的认识。但是,在实际工作中,却没有找到理论与实践之间的连接点,尽管有心想把学校办好,但就是五心不定,这也想办,那也想做,致使学校的发展好像总踩不到点子上。很多高校都存在这种很模糊的发展状态,包括一些著名大学也是如此,它们一年可以有数十亿、上百亿的经费,却怎么也见不到显著的效益,有战略规划,却不能扎实地落实。领导们不是没有想法,只是缺乏明确的思想、战略与信念,致使学校的发展停滞不前。

第四,高校处于紊乱发展状态。紊乱发展的主要原因不一定在学校,可能在于高等教育领导管理体制。学校领导三天两头更替,中层干部每隔几年全部“卧倒”,重新竞聘上岗。在这种情况下,要想高校工作能遵循战略规划开展是绝对不可能的。世界上没有哪一个国家的大学,所有的中层领导要集体“卧倒”、重新竞聘上岗的,但在我国却成为了普遍的、有效的做法。我国高校在教育教学方面也存在这种令人匪夷所思、但却习以为常的制度,比如,转专业制度本来是一种学业救济举措,学生在某一个专业学习有困难,让他换一个专业,使他能够学得更好,这是符合教育发展规律的。但是,高校的普遍做法却是只为那些成绩优秀的学生提供重新选择专业的机会,这就是反其道而行之。类似这样的做法,在我国高校比比皆是。如此办学,即便高校有发展战略规划也不可能发挥什么作用,难以持续健康发展。

战略规划在高校本来不该是这样的命运,应当发挥更大的作用。根据我的观察和研究,高校发展战略规划可以发挥以下四个作用:

第一,战略规划具有引领作用。战略规划能把未来五年或更长时期学校发展的总体路径设计出来,引领学校的发展方向。例如,卡内基·梅隆大学是始终用战略规划引领学校发展方向的典范。1900年,卡内基技术学院成立,是一所职业性的技术学院,学校的起点并不高。1967年,卡内基技术学院和梅隆工业研究院合并为卡内基·梅隆大学。1972年,战略家赛尔特(Richard M. Cyert, 1972—1990年任校长)就任校长。他非常重视战略规划的作用,制定了一个十年规划,此后,又制定了若干个战略规划,始终用规划来指引学校的发展方向,使学校成为了一所世界著名的大学。卡内基·梅隆大学成功的秘诀除了其坚持使用战略规划指导办学外,还在于它选择了适当的战略,即紧紧围绕信息科技及相关学科来办学,不求大、不求全、不求综合化,但求学科密集、相互关联,重点突破。这个战略理清了学校的办学方向,使学校能够在恰当的轨道上快速进步。

第二，战略规划具有动员作用。一所高校从领导到干部再到教师，其工作和情绪状态有时并不在统一的轨道上，大家考虑的问题不是完全一致的，甚至有些人的积极性不高，或对学校的发展前景不看好。在这种情况下，一个好的战略规划，能够起到动员作用。例如，南京信息工程大学，原名南京气象学院，2010年制定了一个雄心勃勃的发展战略规划：要把南京信息工程大学办成一流的特色重点大学，办成江苏省排名前列的大学。由于江苏高校林立，名校众多，而学校的基础并不太好，整体实力还比较弱，所以，当时很多干部、教师对学校的这个发展目标并没有太大的信心。但是，经过3年的努力，这所学校真的实现了自己的目标。据统计，到2013年，该校专任教师实现博士化率70%以上，国际化率达45%；获批国家自然科学基金项目超百项，科技经费达3.93亿元。仅这几个数字就可以充分显示这所大学的快速发展，表明了其办学实力有了一个大的飞跃。尽管这一进步与各方面的努力密切相关，但当年制定的雄心勃勃的发展战略规划的导向作用却也是不能忽视的。常言道，心有多大，舞台就有多大。南京信息工程大学的发展实践提供了很好的佐证。战略规划把大家都动员了起来，让大家心往一处想、劲往一处使。大家有方向、有行动，就能实现学校的快速发展。

第三，战略规划具有凝聚作用。高校是一个由各种学科专业聚合而成的学术组织，每一个学科专业都有自己的逻辑和规律，各学科专业之间相对独立地办学，这就意味着很可能出现各自为阵的现象。每一个学科专业都只希望自己发展得最好，人员最整齐、条件最充分、经费最充裕，这本无可非议，因为只有这样，学科专业才能发展好。但如此一来，学校就四分五裂，相互之间就会存在壁垒。还有些高校是合并而来的，凝聚力更是一个问题。要将学校凝聚成为一个整体，依靠什么呢？战略规划可以发挥作用。例如，青岛大学就是一个很好的例子。该校是在1993年由原青岛大学、青岛医学院、山东纺织工学院和青岛师范专科学校四所学校合并而成，直到2000年，还没有完全地实现融合，主要还是因为缺乏凝聚力。2000年，学校编制了“十五”发展战略规划，提出要营造更好的发展环境，打造更广阔的发展平台，使各学科专业在新青岛大学的名义下实现快速发展，让大家感受新青岛大学带来的发展机遇。五年规划实施以后，整个学校发生了重大变化，各学科专业不再只是各管各的，而是统一在新青岛大学的旗帜下办学，凝聚力增强了，发展也比较顺利了。

第四，战略规划具有规范作用。规范作用是指战略规划可以约束学校的办学行为，限制一些超越规划的办学动议和行为，让大家根据规划的要求办学。各学科专业的设置和调整、各部门的工作安排、各院系的教学和科研活动等，都在规划所设计的范围内，当然，这需要规划本身具有合理性，这样按照规划的要求办学，学校发展才是有效或高效的。以山东建筑大学为例，如其名称所示，该校是一所行业性很强的大学。在全国同类高校都要走多科化、综合化发展道路的时候，经过慎重的研究，山东建筑大学在“十一五”发展战略规划中提出：以建筑学科专业为中心，建立包括三个圈层的学科专业发展架构，三个圈层的学科专业包括：核心学科专业、紧密联系的学科专业和关联学科专业。学校严格按照这个架构办学，做到了集约、集中发展，抑制了非理性的发展冲动，达到了学科专业结构扩张的合理有序，没有出现混乱的情况，节约了发展成本。

尽管战略规划具有引领、动员、凝聚和规范作用，但要让这些作用都发挥出来，对高校的发展产生重大影响，却并不容易。要使战略规划从弱作用迁移到强作用，高校应该有所作为：第一，领导转变观念以及转变领导的观念。领导转变观念是指领导主动转变观念。很多领导责任心很强，对学校有一种忠诚感，主动谋求学校发展的有效途径。这些领导能够意识到，我国高校长期处于慢节奏的发展状态，战略规划是帮助高校走上快车道，实现持续快速健康发展的重要手段。但是，有些领导对战略规划认识不足，这就涉及到领导要主动学习，主动接受的问题。与此同时，高校规划部门就需要重视转变领导的观念，包括提出合理化建议、建设性的意见，给领导提供一些有关材料等，而不只是一味地、被动地服从于领导。第二，转变干部和教师的观念。一些干部、教师有思维惰性，要让他们认识到规划的作用和价值，就需要规划部门做更多的工作。高校规划部门不只是一个编制规划、实施规划的部门，还应承担教育的责任。规划部门要善于营造氛围，走群众路线，在全校干部、教师中加强对战略

规划的宣传和学习，加深大家对战略规划的理解，使大家形成共识，把全校干部、教师发动起来了，落实战略规划的力量就强大了。第三，提高战略规划的专业化水平。战略规划应该是专业的、高水平、高质量的，这样才能指导学校工作，否则，随意做出一份规划，并让它指导学校的发展，非但无助于学校发展，还可能使学校的发展“误入歧途”。制定规划不能随意拼凑几个人，也不能照搬过去的规划文本或其它学校的版本。闭门造车的战略规划不是通过科学的方法编制的，也不是专业化的，没有战略可言，不可能发挥什么好的作用。所以，发挥战略规划的积极作用，必须提高编制战略规划的专业化水平。第四，善于利用外部专业智力资源的影响力。部分高校开始意识到，单纯依靠自身的力量，难以编制高质量的发展战略规划，因此，十分重视利用外部智力资源，通过“借外脑”来弥补自身的不足。利用外部智力资源还有助于增强学校发展战略规划的权威性，这一点非常重要。不论是战略规划，还是规划部门，如果在学校领导、干部和教师中缺少权威性，可以想见，是不可能发挥较大作用的。内外结合，编制和实施战略规划，有助于集思广益，增强战略规划的权威性，提高其认可度。

现实地看，战略规划对我国高校发展所发挥的作用还是偏弱的，但国内外的经验教训表明，战略规划确有助于高校实现战略转移，转变发展模式，提高发展的有效性。而且，实现战略规划从弱作用向强作用过渡，高校是可为的，并且空间还很大。只要各方面工作到位，战略规划就能在高校释放出强大的能量，推动高校发展走上“快车道”。

## 二、高校发展战略规划的重大主题

战略规划不是一般的日常工作计划，不是就日常工作进行分类排序，而是要围绕一定时期内高校发展的战略问题进行研究和设计，以谋求高校发展的实质性进步。也就是说，战略规划都有其重大主题。很多高校在编制发展战略规划的时候，并没有在重大主题上下功夫，没有将影响学校发展的战略问题研究清楚，当然也就不可能拿出富有针对性的、高质量的战略规划来。

战略规划必须解决好重大主题问题。一般而言，高校发展的重大主题主要由两个方面因素决定：一个是国家整个高等教育的发展态势，另一个是学校自身的发展状态。要在全中国高等教育发展趋势和学校发展状况的交汇点上，寻找重大主题。就战略规划而言，它所关注和要着力解决的高校发展问题是：第一，全局性问题，即影响高校整体发展的问题。将这些问题解决好了，学校才能发展得更好。第二，长远性问题，即不仅影响高校现在，更影响高校未来发展的的问题。这样的问题往往需要用战略的眼光去看待。第三，关键性问题，即那些制约高校发展的瓶颈问题。[2] 这些问题都不只是高校内部问题，往往都与宏观的高等教育发展有着密切的关系。因此，在战略规划的重大主题研究中，应当内外结合，也应有大视野，要将一所高校的发展纳入到国家高等教育事业中去，在国家高等教育改革与发展的大潮中谋求自身的合理定位。

在战略规划理论中，有一种高校生命周期理论，根据发展阶段及其主要任务的不同，将高校发展划分为初创期、中兴期和成熟期三个阶段[3]。我国的2529所普通高校，[4]大多处于由初创期向中兴期过渡的阶段，部分高校还处于初创期，而进入成熟期的高校几乎没有。即使是我国的顶尖高校，也还在进行综合改革，甚至连章程也才刚刚发布不久，即它们还都在完成初创期的任务、向中兴期过渡。这就是说，我国的高校基本处于两个阶段：初创期和初创期向中兴期过渡的阶段。在这种状况下，我国高校要解决的问题就是尽快完成初创期和中兴期的任务，当然，不同的高校因其发展的实际情况存在差异而有所不同。另一方面，时间不等人，处于初创期的高校不能等到该阶段的任务完成了之后，再开始中兴期的发展。所以，我国很多高校都需要兼顾初创期和中兴期两个阶段的任务，只有这样，才不至于在发展与竞争中落伍。

我国高等教育已经开始进入一个相对稳定的发展时期,而且还可能持续一段较长的时期。2014年我国高等教育总规模已经达到了3559万人。据联合国教科文组织统计[5],2012年,印度达2850万,美国接近2099万,俄罗斯798万,巴西724万,印度尼西亚623万,其他国家都在500万以下,高等教育总规模超过100万的国家全球只有28个国家;高等教育总规模超过1000万的只有三个国家,而可能达到3000万以上的只有中国和印度。全球高等教育总规模约2亿人,高校总数接近2万所;所有发达国家高等教育在学人口合计约4800万,而我国近3600万的规模仅比所有发达国家少1200万。由此可见,我国高等教育发展的比较优势是很大的,能够给我国和世界带来的人力资源开发的能力也是十分巨大的。我国高等教育如果在质量上达到一定的水平,毫无疑问,未来将影响世界趋势。由此可见,未来一个时期,我国高等教育发展的关键在提高质量,高校的根本任务则在内涵发展。提高质量和内涵发展是相辅相成的,是一个问题的两个方面。尽管不同高校在不同阶段所要解决的问题各不相同,但不管处于哪一个发展阶段,都要着力解决内涵问题。因此,“十三五”期间,高校发展所共同面临的重大主题是内涵发展。

很多高校明确提出了内涵发展战略,但对什么是内涵和内涵发展却并没有完全弄清楚。所以,内涵发展往往还只是停留在动员上。要准确地理解我国高校的内涵发展问题,必须跳出一般意义上的内涵定义,站在国家和国际的角度来考虑。内涵表现在高校的方方面面,例如,我国高校的学分和课程要求都比较高,学生进校后,一学期一般都要修读7—8门课程,多的甚至超过10门,教师上课就是备课、讲课和考试,学生学习就是听课、复习和应试。在欧美国家高校,一学期修读7—8门课程是完全不可想象的。以哈佛大学为例,学生在四年中只需修满32门(学期)课程,[6]通过考试即可毕业,也就是说,哈佛大学的学生一学期平均修读4门课程。虽然课程门数少,但学生学起来并不轻松,阅读、调研、写作、研讨、各种测验等令人应接不暇,并且要达到优秀的成绩都很难。我国高校学分要求多、学生修课多,是不是意味着质量更高呢?恐怕不能得出这个结论。理由就是在我国高校“听了”多少门课程与在欧美高校“学了”多少门课程并不是等值的,我国高校教学缺少内涵,教师的教和学生的学都缺少内涵,这样的教学不可能培养出高质量的人才。又如,高校属于学者共同体组织,丰富多样的学术交流是高校所不可缺少的。但是,在我国高校中,除了少量的学术讨论会外,很少有建立了完善的、常规的学术例会制度的,更少有定期组织本科生、研究生学术讨论会的。高校中应有的学术氛围和学术环境缺少内涵,如此办学,既不可能培养高水平的人才,也不可能产出高质量的学术成果。再如,现在很多高校大力推进国际化,实际上就是要将更多的学生送出国去,美其名曰“联合培养”,说到底,是给人家去送生源。国际化对自身的教学要素、教学环节、教学标准、科研规范、科研方法、教学科研管理等没有什么影响,这样的国际化也是没有内涵的,不论送出去多少学生,都不可能提高自身的人才培养质量。所以,“十三五”期间,高校发展战略规划的重大主题就是如何使学校在内涵发展上有突破。我国高校如果不解决内涵问题,是没有出路的。

### 三、高校发展战略规划的理论基础

理论基础,或称理论依据,是高校发展战略规划编制中所遵循的思想逻辑。一份战略规划必有其理论基础。没有理论基础的战略规划不能称为真正的战略规划。理论是战略规划的灵魂,一份战略规划做出来之后,从文本到实际的战略行为,都是围绕理论精神展开的。可以说,没有理论的战略规划就是没有灵魂的文字符号,不可能产生战略行动,也不可能发挥应有的作用。战略规划的理论很多,选择了什么理论或哪几种理论,都是需要谨慎对待的。在编制战略规划的过程中,人们关注较多的主要是实际操作的技术与方法问题,对理论的重视不足。之所以如此,与认识上的一些误区很有关系。

从规划的要求看,认识上的误区主要表现在:第一,把战略规划看作是向政府部门汇报的行政文书或公文。教育部、教育厅(教委)要求学校上报战略规划,包括学校设置、更名改制、五年规划周期等都要上报。从政府部门要求来讲,战略规划确实是一种行政公文。战

略规划做出来之后，报到教育部、教育厅备案，这是必要的。但是，如果仅仅就是为了备案而编制规划，并不用其指导学校的工作，这就存在问题了。对于政府部门来说，只是要求高校上报战略规划，并不考虑根据高校规划提供相应的服务和支持，又更强化了高校的上述心态。所以，在这个问题上，政府部门和高校双方都存在认识误区。第二，将战略规划看作是学校领导的“面子工程”。很多高校的战略规划都是校长、书记要做的，只有领导有积极性，其他人都不关心或并不真正关心。很多干部、教师也知道尽管领导重视，但学校不可能按照战略规划办学，只是领导觉得有必要，于是，就组织一批人力物力来做。规划编制出来了，领导交代的工作就完成了。领导在任的时候，规划可能还起点作用，一旦领导离任，新领导来了，就要另起炉灶，原先的战略规划也就弃置一旁，不再理会了。第三，战略规划就是规划年的事情，换句话说，就是一次性的工作。我国高校一般按政府五年计划的周期制定发展规划，比如，今明两年就是下一个五年规划年，各高校都要启动战略规划编制工作。战略规划在规划年是很受重视的，学校领导在各种场合都会大谈规划的意义，以及学校为做好规划所要开展的工作。但只要规划文本编制出来，通过各种讨论审议程序定稿了，这一轮的规划工作就算告一段落。接下来不是考虑如何将战略规划付诸实施，而是静候下一个五年规划周期的到来，再启动规划程序。第四，规划就是规划部门的事情，或是规划部门工作人员的事情，跟其他人无关。高校行政职能部门各有其特定的职责权限，各院系主要考虑自身教学、科研等方面的工作，规划部门的职责权限就是做好规划，这似乎并无不妥。但是，规划并不是一项独立的工作，它与学校其它部门和院系的工作是密不可分的。也就是说，规划不只是规划部门的事情，而是全校所有单位的事情，只有全员参与规划的编制和实施，战略规划才能对学校发展产生积极的作用。但在，我国高校对于这样的认识还远远没有建立起来。

从规划的内容看，主要的认识误区表现在：第一，战略规划没有理论。在很多高校规划人员看来，做好战略规划的诀窍不是理论修养多高多深，而是如何将学校领导的意图弄清楚。因此，揣摩领导的想法是最关键的。很多规划人员不注重自身的理论学习，而将注意力放在琢磨领导的心思上，尤其是当领导之间的想法出现分歧时，更是谨小慎微地用心对待，丝毫不敢越雷池一步。第二，战略规划就是一个拼盘。不少规划人员认为，做好规划不难，只要将学校各部门和院系情况汇总起来，根据领导的意图做些裁减，就出来了。在他们看来，规划就是一个大拼盘，就是各部门和院系情况的大杂烩。这可以看作是一种“拼盘理论”。第三，战略规划就是文字游戏。一些高校规划人员，甚至包括一些领导在编制规划的时候，在一些文字和词汇表达上大费周章，而对主旨思想、重大主题、战略思维等较少关心。比如，一些高校特别重视发展目标中的“前列”、“一流”、“知名”或“著名”等文字的选择。很多人因此将编制战略规划看成是一种文字游戏。第四，战略规划的“拷贝（copy）理论”。只要有一所高校完成了战略规划编制，其他高校就不用太费心思了，直接拿来，再根据本校情况做些数据和情况的调整，就解决问题了。这种情况不是个别的，似乎还成为了一种明面上的“潜规则”。“拷贝理论”的流行使战略规划徒有其表，并不具有针对性和适应性。

上述要求和内容上的认识误区，都无助于做好高校战略规划，即便做出来了，这样的战略规划也是没有灵魂的，不具有科学性与可行性，不是真正的战略规划，不适合在学校付诸实施。根据我的研究和经验，战略规划要有灵魂，一些重要的理论应当在战略规划编制中发挥一定的影响。

1. 目标牵引理论。目标牵引理论是战略规划的主要理论基础。高校是一种目标组织，尤其是进入现代社会以来，目标对高校发展的作用越来越大。无目标的高校、目标不清晰的高校或目标变动不定的高校，都难以发展得很好，难以成为成功的高校。因此，在战略规划中，明确高校发展目标，设计系列发展目标，以目标为牵引，规划未来发展的方向、路径和措施，有助于学校的发展在一个目标链上持续进步，实现高效率、高质量发展。这就是说，战略规划可以以目标牵引为设计逻辑。就发展目标而言，一般来讲，时间较近，目标可以比较具体；时间越久远，目标就越抽象。比如，华东交通大学是一所1971年建校的行业性高校，到2071年建校是100年，学校提出了“百年交大”的发展愿景，在制定战略规划时，其系列目标是

这样分布设计的：2012年、2031年以及2071年共三个阶段，每一个阶段都设计了相互关联的发展目标，它们共同构成“百年交大”的美好图景。目标设计出来了，学校的整体规划就好做了。从这个意义上说，目标不仅是高校发展的航标，而且是高校发展战略规划的“牛鼻子”。

2. 资源匹配理论。民间讲“看菜吃饭”，有多少菜，吃多少饭。战略规划也要看资源，因为高校的任何发展都是需要资源支持的。现代高校已经成为大规模的资源消耗组织，一所高校的经费动则几个亿、十几个亿、几十个亿，甚至上百亿，如何将这些巨额资金花的更有效率、更有效益，就需要进行周密的规划了；与此同时，在学校常规发展之外，任何新的发展行动都需要有新的资源支持，否则，规划再好，也不具有现实意义。所以，高校发展战略规划特别重视两种资源的状况：一是学校实际掌握的资源；二是学校能够获得或争取的资源。根据资源的状况设计高校在战略规划周期内，可以达成的目标以及能够采取的行动。如果不把资源状况弄清楚，设计得天花乱坠，但却没有资源支持，设计就是“蓬莱仙境”，可望不可求。在欧美国家的大学中，特别重视资源匹配理论，在规划设计之初，就要对学校资源状况进行全面系统的研究，尤其重视能够掌握的资源，就是学校能够控制的。当然，它们也重视可以争取的资源，这就是为什么很多大学在战略规划编制完成后，往往会发动大规模的筹款运动的原因所在。在我国高校，资源具有很大的不确定性，比如，政府部门所掌握的资源，往往只有投资方向，但却没有确定的、具体的投资对象，谁来争取、谁争取的力度大就给谁，这就给战略规划留了很大的空间。例如，黑龙江八一农垦大学，是一所省属农业大学，与一些部属和省属农业大学相比，实力比较弱。近年来，国家基于粮食安全的战略需要，在部分实力较强的农业大学里建立了一系列的农产品重点研究开发基地，并投入了大量的资金。尽管在水稻、小麦、大豆、玉米等主要农产品的研究与开发上，黑龙江八一农垦大学的竞争力不足，但它另辟蹊径，重视杂粮的研究与开发，通过整合学校的力量，争取专门立项建设“国家杂粮工程研究中心”，获得了国家重点投资。所以，做战略规划，要做好资源研究工作。

3. 组织再造理论。组织再造主要指组织的调整与改革，既有现有机构的裁并整合，又有新机构的组建，还有机构职责权利关系的重新分配。很多组织目标都需要通过组织再造才能实现，所以，战略规划往往都非常重视组织再造。我国高校是由各种行政部门、学术单位构成的学术组织，就学术方面而言，有学院、系、教研室、研究院（所、中心）等学术单位；就行政而言，有行政部、处、科（室）等党政机构。有些校外协同机构，如联合基地等，也是高校组织的一部分。由于我国高校的行政化以及学术的快速发展，学校组织调整与改革的任务非常艰巨。这是我国高校的特殊性所在。欧美国家高校尽管也有组织调整问题，但其基本构架是稳定的，一般只进行行政或学术机构的微调，不会出现要整体重新设计的问题。我国高校党政组织机构众多，人员庞大，一所高校一般有20多个党政部门，有的甚至达到30多个，人员一般占全体教职工的40%以上，且每一个人都有一定的行政级别，都掌握了一定的资源处置权和工作决定权。学术单位不仅数量多，而且关系复杂，仅学术单位的级别就有国家级、校级、院级、系级之分，领导的行政级别有正厅级、副厅级、正处级、副处级、正科级以及无行政级别等，这样的高校组织是不利于学术发展的。组织再造是我国高校改革与发展必须解决的一个重要问题。但现实地看，这个问题又不是一次改革就能解决的，它与国家政治体制和社会行政文化等都有密切联系，需要经过长期的努力，方能取得较大的效果。战略规划的基本追求是使高校的功能更大化，而功能受制于学校的组织结构，组织再造的出发点就在于组织结构的优化，从而促进高校更好地发挥功能。

4. 人力资本增值理论。高校是高层次人力资本聚集的社会组织，尽管如此，人力资源开发的任务仍很艰巨，对提高办学水平和教育质量有着特别重要的意义。尤其是在我国，由于整个社会人力资本水平长期偏低，与欧美国家高校相比，人力资源的总体水平不高，尽管经过30多年的不懈建设，依然存在较大差距。战略规划本身要致力于解决我国高校人力资本增值问题，同时还要根据发展目标和要求，建设与发展目标相匹配的人力资本。因此，人力资本增值是高校发展战略规划的核心之一。高校的人力资本主要包括三个组成部分：一是教师；

二是行政管理人员；三是学生。在很多人看来，教师和行政管理人员作为高校人力资源是可以接受的，但他们并不认为学生是高校人力资源的一部分。这是一个误解。高校办学水平和教育质量的提高，不仅取决于教师和行政管理人员的素质和创造性工作，而且取决于学生在教育过程中表现出来的基础素质与主动建构。用人力资本增值的思想指导高校发展战略规划，有助于落实以人为本的规划理念，将人力置于首位进行各种行动设计和资源配置，使人力水平提高及其作用的发挥成为促进学校加快发展步伐的关键。

5. 文化创新理论。高校是社会的高级文化组织，履行社会文化传承与创新职能。不仅如此，高校本身还具有自身的文化，包括价值观、理念、制度、传统等，文化是高校内在的品性。由于历史和现实多方面的原因，我国高校文化错位现象既普遍又严重。尽管 30 多年的改革开放对我国高校文化回归本位产生了重要影响，但行政化、商业化的文化仍然深刻地影响着高校办学。战略规划不能回避高校文化问题，在设计高校改革与发展的各种重大显性问题的解决方案的过程中，还要对文化问题给予重视，通过各种文化创新战略行动，促进高校遵循高等教育规律办学，少一些行政色彩，阻隔商业化的消极影响，提升高校品味与境界。也就是说，要朝着让高校像高校的这个方向去努力。

在战略规划中，五种理论所能发挥的作用是不同的。在我国现实条件下，目标牵引理论和资源匹配理论可以作为编制高校战略规划的主导性理论来运用，组织再造理论、人力资本增值理论和文化创新理论可作为辅助性的理论来使用。由于我国高校的组织问题大都与社会党组织有密切关系，人力资源问题又与各种政府人事和人才职能捆绑在一起，文化问题与整个社会的行政化高度相关，所以，单凭高校的努力是不足以取得突破的，需要有适宜的社会环境。但在编制有关的专门规划，比如，师资队伍规划建设规划时，人力资本增值理论又可作为主导性理论来使用。战略规划有其可为之处，也有其无能之处。所以，不能指望它能解决高校发展的所有问题，至少不能指望它一下子能将各种主要问题都解决了。要看问题的性质和解决的时机，时机成熟、条件具备了就可以通过规划来解决；有时候，一些问题确实很重要，对高校发展影响也很大，但却不具备解决的条件，编制战略规划也只能放到一边，绕着走，不要去碰它。因此，编制战略规划要灵活机动，要充分认识到理论的限制性。

#### 四、高校发展战略规划的基本方法

编制战略规划不是简单地写文本，文本是战略规划研究和设计结果的文字表达形式。有的高校不注重研究和设计，以为找几个文笔好的人写出规划文本就可以了，这是不对的。掌握战略规划的方法，对科学合理地编制高校发展战略规划非常必要。战略规划的方法很多，我曾经从一般要求的角度探讨发展战略规划的编制方法，这里主要介绍几种比较常用的具体方法。

1. 战略思维的方法。编制战略规划必须进行战略思维，没有战略思维的规划不是战略规划，而是事务性工作的考虑和安排。战略是要考虑全局的、长远的、关键的问题，战略思维就要围绕这些问题来思考。高校规划部门和教学科研部门的差别在于：规划部门的领导一定要有战略思维，能够站在学校全局来把握学校发展的方向。也就是说，规划部门要成为学校的总参谋部。在一定意义上，规划处长（主任）在高校的作用甚至高于一些副职领导，因为根据行政分工，副职领导不能越权，只能在自己分管的工作和职责范围内发挥作用，他们也较少从学校全局思考问题。当然，高校主要领导也要有战略思维，这样，在编制战略规划时便能保证质量。战略思维的要求主要包括：第一，宏观思维。要能够超越自己所处的高校，宏观地考虑发展问题，关注国内外高等教育事业的发展，关注其他学校的发展。第二，整体思维。学校各方面的问题都是密切联系、高度相关的，要能够从学校整体来思考各方面的问题。教学问题与师资、人事问题有关，与总务、后勤、基建有关，与科研、社会服务也有关，做战略规划要善于将这些问题集中起来思考。第三，关键思维。要善于研究影响或制约学校发展的关键问题，将那些影响广泛、重大的问题找出来，弄清来龙去脉，对症下药，设计有

效的解决方案。第四，前瞻思维。要能够超越现实来考虑学校发展，考虑到现在发展的未来影响。做到这四点，就能将学校发展置于战略的框架下考虑，谋划发展愿景、目标和路线图。[7]

2. 环境研究方法。编制战略规划必须将高校所处的内外环境研究清楚、透彻。环境研究主要包括宏观环境研究和微观环境研究。宏观环境涉及的范围很广，高校发展战略规划的宏观环境范围要根据学校的性质、整体办学的水平和层次来确定，也就是根据学校社会影响的范围和程度来把握。微观环境主要是高校内部的状况，包括历史的和现实的各种影响发展的因素。环境研究可以做定性研究，也可以做定量研究。在战略规划研究中，要善于将定性研究和定量研究结合起来。做定性研究要尽可能地掌握全面、系统、关键的事实，要能对影响学校发展的氛围和人际关系等做出准确的判断。做定量研究要善于搜集各种数据，善于解释和分析数据，也就是“数据挖掘”。这些都有具体的技术，规划人员必须掌握。环境研究的目的在于总结成绩和经验，甄别劣势和差距，发现发展空间和潜力，找出能够激励和凝聚人心的目标和机遇。所以，环境研究的目的是很强的，具体采用的技术和手段要与目的相匹配，要能达到目的。

3. 目标参照研究方法。研究和编制战略规划可以借鉴成功高校的经验，可以选择一、两所成功的高校，作为目标参照来进行研究。我在为一些高校编制发展战略规划时，常常运用目标参照研究方法。它不仅可以为规划高校的未来发展提供具有建设性的发展路径，而且可以激发规划高校干部教师的发展愿望，增强他们对学校发展的信心。目标参照研究既包括选择目标高校的方法，也包括研究目标高校的方法。目标高校可以在国内找，也可以在国外找，主要是要找到具有相似性和可比较性的高校，且其成功的经验可以为目标高校所借鉴。研究目标高校，要将其发展阶段和路径梳理清楚，将其发展的战略措施和经验教训总结出来，与此同时，还要提炼目标高校的经验教训对规划高校的启发与借鉴。研究目标高校，重在掌握关键的人、事、时间节点、发展进程以及实质性变化的动因等，只要把这些要素研究透彻了，就能对目标高校的经验进行提炼和挖掘。

4. 功能结构设计方法。战略规划的根本目的是使高校发展更快、更好，功能更强大、社会贡献更大。高校的功能主要表现在人才培养、科学研究和社会服务上，战略规划就是要使高校在教学、科研和社会服务等方面通过理性的选择发展方式和路径，实现功能更强大的发展目标。也就是说，战略规划主要包括两方面的设计：一是功能设计；二是路径设计。从系统论的角度看，功能是由结构决定的，有什么样的结构，就有什么样的功能。反过来就是，为了达到什么样的功能，就要建立什么样的结构。在战略规划中，功能设计就是对高校发展的愿景和目标的设计，路径设计就是对高校组织结构改革与调整的设计。功能设计重在对高校发展愿景和阶段性发展目标的整体设计，做好高校发展定位，尤其要解决好不同发展阶段目标转换与升级的问题。不能一个目标管总，老是不变，这样的目标是没有意义的。结构与功能设计相匹配，是围绕发展愿景和目标要求，对高校发展中要解决的组织问题进行的改革设计。结构设计重在解决行动问题，也就是高校为实现发展目标在规划周期应当采取的战略行动，既包括组织改革行动，又包括相关的支持性、辅助性和保障性行动。解决了功能和结构的问题，高校发展战略规划也就基本完成了。

5. 重点设计方法。编制战略规划有如画龙，龙头、龙骨都画好了，还需要有点睛之笔，规划的点睛之笔就是重点设计。重点设计可能在功能上，也可能在结构上，具体要根据不同高校的实际情况来决定。战略规划要重视重点设计，因为它是必不可少的。否则，战略规划做得再好也是美中不足的。有的人在编制战略规划的时候，拷贝一些同类院校的文本，不重视本校发展的战略研究，这是不可能有重点设计的。重点设计是战略规划的亮点所在，所以，要着力做好。重点设计的关键在于找到需要或值得重点设计的发展项目，并对其进行更加严谨、周密的设计。在设计中，既要对其重点本身拿出系统的方案，又要对其与其它方面的关系做出有效的安排，真正发挥重点对促进学校发展的战略作用。

(本文是根据作者 2015 年 2 月 3 日在海口举行的“全国高等学校发展战略规划经验交流会”上的报告整理的。)

参考文献:

- [1] 别敦荣. 论高等学校发展战略及其制定 [J]. 清华大学教育研究, 2008, (2): 13-19.
- [2] 别敦荣. 论大学发展战略规划 [J]. 教育研究, 2010, (8): 36-39.
- [3] 别敦荣. 战略规划与高校的转型发展 [J]. 现代教育管理, 2015, (1): 1-9.
- [4] 杜玉波. 把握新常态下的高教发展 [N]. 光明日报, 2015-03-02.
- [5] Enrolment by level of education [EB/OL]. <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=130&lang=en>.
- [6] 别敦荣. 美国大学教育观察 [J]. 中国大学教学, 2003, (12): 41-45.
- [7] 别敦荣. 大学发展规划需要战略研究 [J]. 华南师范大学学报 (社科版), 2010, (5): 43-46.

### 【新动态】

**积极推进“互联网+”行动意见** 经李克强总理签批, 国务院日前印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》(以下简称《指导意见》), 这是推动互联网由消费领域向生产领域拓展, 加速提升产业发展水平, 增强各行业创新能力, 构筑经济社会发展新优势和新动能的重要举措。

《指导意见》提出, 要坚持开放共享、融合创新、变革转型、引领跨越、安全有序的基本原则, 充分发挥我国互联网的规模优势和应用优势, 坚持改革创新和市场需求导向, 大力拓展互联网与经济社会各领域融合的广度和深度。到 2018 年, 互联网与经济社会各领域的融合发展进一步深化, 基于互联网的新业态成为新的经济增长动力, 互联网支撑大众创业、万众创新的作用进一步增强, 互联网成为提供公共服务的重要手段, 网络经济与实体经济协同互动的发展格局基本形成。到 2025 年, “互联网+”新经济形态初步形成, “互联网+”成为我国经济社会创新发展的重要驱动力量。

《指导意见》围绕转型升级任务迫切、融合创新特点明显、人民群众最关心的领域, 提出了 11 个具体行动: 一是“互联网+”创业创新, 充分发挥互联网对创业创新的支撑作用, 推动各类要素资源集聚、开放和共享, 形成大众创业、万众创新的浓厚氛围。二是“互联网+”协同制造, 积极发展智能制造和大规模个性化定制, 提升网络化协同制造水平, 加速制造业服务化转型。三是“互联网+”现代农业, 构建依托互联网的新型农业生产经营体系, 发展精准化生产方式, 培育多样化网络化服务模式。四是“互联网+”智慧能源, 推进能源生产和消费智能化, 建设分布式能源网络, 发展基于电网的通信设施和新型业务。五是“互联网+”普惠金融, 探索推进互联网金融云服务平台建设, 鼓励金融机构利用互联网拓宽服务覆盖面, 拓展互联网金融服务创新的深度和广度。六是“互联网+”益民服务, 创新政府网络化管理和服务, 大力发展线上线下新兴消费和基于互联网的医疗、健康、养老、教育、旅游、社会保障等新兴服务。七是“互联网+”高效物流, 构建物流信息共享互通体系, 建设智能仓储系统, 完善智能物流配送调配体系。八是“互联网+”电子商务, 大力发展农村电商、行业电商和跨境电商, 推动电子商务应用创新。九是“互联网+”便捷交通, 提升交

通基础设施、运输工具、运行信息的互联网化水平，创新便捷化交通运输服务。十是“互联网+”绿色生态，推动互联网与生态文明建设深度融合，加强资源环境动态监测，实现生态环境数据互联互通和开放共享。十一是“互联网+”人工智能，加快人工智能核心技术突破，培育发展人工智能新兴产业，推进智能产品创新，提升终端产品智能化水平。

《指导意见》提出了推进“互联网+”的七方面保障措施：一是夯实发展基础，二是强化创新驱动，三是营造宽松环境，四是拓展海外合作，五是加强智力建设，六是加强引导支持，七是做好组织实施。（转自新华网 2015 年 7 月 4 日）