



# 高教动态

2020年第2期（总第2期）

西安理工大学高等教育研究所

2020年11月16日

## 目 录

### 十四五规划专题

#### ► 依据指南

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（摘录） .....1

关于《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》的说明 ..... 14

建设高质量教育体系 ..... 22

对十三届全国人大三次会议第 5136 号建议的答复 ..... 27

西安理工大学党委理论中心组召开扩大会议专题学习党的十九届五中全会精神 ..... 30

#### ► 学术观点

中国大学的战略与规划：理论框架与行动框架 ..... 33

做好“十四五”规划 抢占高校发展先机 ..... 49

# 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（摘录）

（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通过）

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议深入分析国际国内形势，就制定国民经济和社会发展“十四五”规划和二〇三五年远景目标提出以下建议。

## 一、全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程

1. 决胜全面建成小康社会取得决定性成就。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段。面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是新冠肺炎疫情严重冲击，以习近平同志为核心的党中央不忘初心、牢记使命，团结带领全党全国各族人民砥砺前行、开拓创新，奋发有为推进党和国家各项事业。……“十三五”规划目标任务即将完成，全面建成小康社会胜利在望，中华民族伟大复兴向前迈出了新的一大步，社会主义中国以更加雄伟的身姿屹立于世界东方。全党全国各族人民要再接再厉、一鼓作气，确保如期打赢脱贫攻坚战，确保如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，为开启全面建设社会主义现代化国家新征程奠定坚实基础。

2. 我国发展环境面临深刻复杂变化。当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。……全党要统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，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，增强机遇意识和风险意识，立足社会主义初级阶段基本国情，保持战略定力，办好自己的事，认识和把握发展规律，发扬斗争精神，树立底线思维，准确识

变、科学应变、主动求变，善于在危机中育先机、于变局中开新局，抓住机遇，应对挑战，趋利避害，奋勇前进。

3. 到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标。党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排，即到二〇三五年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

## 二、“十四五”时期经济社会发展指导方针和主要目标

4. “十四五”时期经济社会发展指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的总体布局，协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，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，统筹发展和安全，加快建设现代化经济体系，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，推进国家治理体系和治理能力现代化，实现经济行稳致远、社会安定和谐，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

5. “十四五”时期经济社会发展必须遵循的原则。

——坚持党的全面领导。

——坚持以人民为中心。

——坚持新发展理念。

——坚持深化改革开放。

——坚持系统观念。

6. “十四五”时期经济社会发展主要目标。锚定二〇三五年远景目标，综合考虑国内外发展趋势和我国发展条件，坚持目标导向和问题导向相结合，坚持守正和创新相统一，今后五年经济社会发展要努力实现以下主要目标。

——经济发展取得新成效。

——改革开放迈出新步伐。

——社会文明程度得到新提高。

——生态文明建设实现新进步。

——民生福祉达到新水平。

——国家治理效能得到新提升。

### 三、坚持创新驱动发展，全面塑造发展新优势

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。

7. 强化国家战略科技力量。制定科技强国行动纲要，健全社会主义市场经济条件下新型举国体制，打好关键核心技术攻坚战，提高创新链整体效能。加强基础研究、注重原始创新，优化学科布局和研发布局，推进学科交叉融合，完善共性基础技术供给体系。瞄准人工智能、量子信息、集成电路、生命健康、脑科学、生物育种、空天科技、深地深海等前沿领域，实施一批具有前瞻性、战略性的国家重大科技项目。制定实施战略性科学计划和科学工程，推进科研院所、高校、企业科研力量优化配置和资源共享。推进国家实验室建设，重组国家重点实验室体系。布局建设综合性国家科学中心和区域性创新高地，支持北京、上海、粤港澳大湾区形成国际科技创新中心。构建国家科研论文和科技信息高端交流平台。

8. 提升企业技术创新能力。强化企业创新主体地位，促进各类创新要素向企业集聚。推进产学研深度融合，支持企业牵头组建创新联合体，承担国家重大科技项目。发挥企业家在技术创新中的重要作用，鼓励企业加大研发投入，对企业投入基础研究实行税收优惠。发挥大企业引领支撑作用，支持创新型中小微企业成长为创新重要发源地，加强共性技术平台建设，推动产业链上中下游、大中小企业融通创新。

9. 激发人才创新活力。贯彻尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造方针，深化人才发展体制机制改革，全方位培养、引进、用好人才，造就更多国际一流的科技领军人才和创新团队，培养具有国际竞争力的青年科技人才后备军。健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系。加强学风建设，坚守学术诚信。深化院士制度改革。健全创新激励和保障机制，构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制，完善科研人员职务发明成果权益分享机制。加强创新型、应用型、技能型人才培养，实施知识更新工程、技能提升行动，壮大高水平工程师和高技能人才队伍。支持发展高水平研究型大学，加强基础研究人才培养。实行更加开放的人才政策，构筑集聚国内外优秀人才的科研创新高地。

10. 完善科技创新体制机制。深入推进科技体制改革，完善国家科技治理体系，优化国家科技规划体系和运行机制，推动重点领域项目、基地、人才、资金一体化配置。改进科技项目组织管理方式，实行“揭榜挂帅”等制度。完善科技评价机制，优化科技奖励项目。加快科研院所改革，扩大科研自主权。加强知识产权保护，大幅提高科技成果转移转化成效。加大研发投入，健全政府投入为主、社会多渠道投入机制，加大对基础前沿研究支持。完善金融支持创新体系，促进新技术产业化规模化应用。弘扬科学精神和工匠精神，加强科普工作，营造崇尚创新的社会氛围。健全科技伦理体系。促进科技开放合作，研究设立面向全球的科学研究基金。

#### 四、加快发展现代产业体系，推动经济体系优化升级

坚持把发展经济着力点放在实体经济上，坚定不移建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国，推进产业基础高级化、产业链现代化，提高经济质量效益和核心竞争力。

11. 提升产业链供应链现代化水平。保持制造业比重基本稳定，巩固壮大实体经济根基。坚持自主可控、安全高效，分行业做好供应链战略设计和精准施策，推动全产业链优化升级。锻造产业链供应链长板，立足我国产业规模优势、配套优势和部分领域先发优势，打造新兴产业链，推动传统产业高端化、智能化、绿色化，发展服务型制造。完善国家质量基础设施，加强标准、计量、专利等体系和能力建设，深入开展质量提升行动。促进产业在国内有序转移，优化区域产业链布局，支持老工业基地转型发展。补齐产业链供应链短板，实施产业基础再造工程，加大重要产品和关键核心技术攻关力度，发展先进适用技术，推动产业链供应链多元化。优化产业链供应链发展环境，强化要素支撑。加强国际产业安全合作，形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链。

12. 发展战略性新兴产业。加快壮大新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保以及航空航天、海洋装备等产业。推动互联网、大数据、人工智能等同各产业深度融合，推动先进制造业集群发展，构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎，培育新技术、新产品、新业态、新模式。促进平台经济、共享经济健康发展。鼓励企业兼并重组，防止低水平重复建设。

13. 加快发展现代服务业。

14. 统筹推进基础设施建设。构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。系统布局新型基础设施，加快第五代移动通信、工业互联网、大数据中心等建设。加快建设交通强国，完善综合运输大通道、综合交通枢纽和物流网络，加快城市群和都市圈轨道交通网络化，提高农村和边境地区交通通达深度。推进能源革命，完善能源产供储销体系，加强国内油气勘探开发，加快油气

储备设施建设，加快全国干线油气管道建设，建设智慧能源系统，优化电力生产和输送通道布局，提升新能源消纳和存储能力，提升向边远地区输配电能力。加强水利基础设施建设，提升水资源优化配置和水旱灾害防御能力。

15. 加快数字化发展。发展数字经济，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。建立数据资源产权、交易流通、跨境传输和安全保护等基础制度和标准规范，推动数据资源开发利用。扩大基础公共信息数据有序开放，建设国家数据统一共享开放平台。保障国家数据安全，加强个人信息保护。提升全民数字技能，实现信息服务全覆盖。积极参与数字领域国际规则和标准制定。

## **五、形成强大国内市场，构建新发展格局**

坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。

16. 畅通国内大循环。

17. 促进国内国际双循环。

18. 全面促进消费。

19. 拓展投资空间。

## **六、全面深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制**

坚持和完善社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。

20. 激发各类市场主体活力。

21. 完善宏观经济治理。

22. 建立现代财税金融体制。

23. 建设高标准市场体系。

24. 加快转变政府职能。

## 七、优先发展农业农村，全面推进乡村振兴

坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化。

25. 提高农业质量效益和竞争力。

26. 实施乡村建设行动。

27. 深化农村改革。

28. 实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，保持财政投入力度总体稳定，接续推进脱贫地区发展。健全防止返贫监测和帮扶机制，做好易地扶贫搬迁后续帮扶工作，加强扶贫项目资金资产管理和监督，推动特色产业可持续发展。健全农村社会保障和救助制度。在西部地区脱贫县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县，增强其巩固脱贫成果及内生发展能力。坚持和完善东西部协作和对口支援、社会力量参与帮扶等机制。

## 八、优化国土空间布局，推进区域协调发展和新型城镇化

坚持实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略，健全区域协调发展体制机制，完善新型城镇化战略，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系。

29. 构建国土空间开发保护新格局。

30. 推动区域协调发展。

31. 推进以人为核心的新型城镇化。

## 九、繁荣发展文化事业和文化产业，提高国家文化软实力



坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，坚定文化自信，坚持以社会主义核心价值观引领文化建设，加强社会主义精神文明建设，围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，促进满足人民文化需求和增强人民精神力量相统一，推进社会主义文化强国建设。

32. 提高社会文明程度。推动形成适应新时代要求的思想观念、精神面貌、文明风尚、行为规范。深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育，推进马克思主义理论研究和建设工程。推动理想信念教育常态化制度化，加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，弘扬党和人民在各个历史时期奋斗中形成的伟大精神，推进公民道德建设，实施文明创建工程，拓展新时代文明实践中心建设。健全志愿服务体系，广泛开展志愿服务关爱行动。弘扬诚信文化，推进诚信建设。提倡艰苦奋斗、勤俭节约，开展以劳动创造幸福为主题的宣传教育。加强家庭、家教、家风建设。加强网络文明建设，发展积极健康的网络文化。

33. 提升公共文化服务水平。全面繁荣新闻出版、广播影视、文学艺术、哲学社会科学事业。实施文艺作品质量提升工程，加强现实题材创作生产，不断推出反映时代新气象、讴歌人民新创造的文艺精品。推进媒体深度融合，实施全媒体传播工程，做强新型主流媒体，建强用好县级融媒体中心。推进城乡公共文化服务体系一体建设，创新实施文化惠民工程，广泛开展群众性文化活动，推动公共文化数字化建设。加强国家重大文化设施和文化项目建设，推进国家版本馆、国家文献储备库、智慧广电等工程。传承弘扬中华优秀传统文化，加强文物古籍保护、研究、利用，强化重要文化和自然遗产、非物质文化遗产系统性保护，加强各民族优秀传统文化保护和传承，建设长城、大运河、长征、黄河等国家文化公园。广泛开展全民健身运动，增强人民体质。筹办好北京冬奥会、冬残奥会。

34. 健全现代文化产业体系。坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，深化文化体制改革，完善文化产业规划和政

策，加强文化市场体系建设，扩大优质文化产品供给。实施文化产业数字化战略，加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式。规范发展文化产业园区，推动区域文化产业带建设。推动文化和旅游融合发展，建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区，发展红色旅游和乡村旅游。以讲好中国故事为着力点，创新推进国际传播，加强对外文化交流和多层次文明对话。

## 十、推动绿色发展，促进人与自然和谐共生

坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，守住自然生态安全边界。深入实施可持续发展战略，完善生态文明领域统筹协调机制，构建生态文明体系，促进经济社会发展全面绿色转型，建设人与自然和谐共生的现代化。

35. 加快推动绿色低碳发展。

36. 持续改善环境质量。

37. 提升生态系统质量和稳定性。坚持山水林田湖草系统治理，构建以国家公园为主体的自然保护地体系。实施生物多样性保护重大工程。加强外来物种管控。强化河湖长制，加强大江大河和重要湖泊湿地生态保护治理，实施好长江十年禁渔。科学推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，开展大规模国土绿化行动，推行林长制。推行草原森林河流湖泊休养生息，加强黑土地保护，健全耕地休耕轮作制度。加强全球气候变暖对我国承受力脆弱地区影响的观测，完善自然保护地、生态保护红线监管制度，开展生态系统保护成效监测评估。

38. 全面提高资源利用效率。健全自然资源资产产权制度和法律法规，加强自然资源调查评价监测和确权登记，建立生态产品价值实现机制，完善市场化、多元化生态补偿，推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用。实施国家节水行动，建立水资源刚性约束制度。提高海洋资源、矿产资源开发保护水平。完善资源价格形成机

制。推行垃圾分类和减量化、资源化。加快构建废旧物资循环利用体系。

### 十一、实行高水平对外开放，开拓合作共赢新局面

坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，依托我国大市场优势，促进国际合作，实现互利共赢。

39. 建设更高水平开放型经济新体制。

40. 推动共建“一带一路”高质量发展。

41. 积极参与全球经济治理体系改革。

### 十二、改善人民生活品质，提高社会建设水平

坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，尽力而为、量力而行，健全基本公共服务体系，完善共建共治共享的社会治理制度，扎实推动共同富裕，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，促进人的全面发展和社会全面进步。

42. 提高人民收入水平。

43. 强化就业优先政策。

44. 建设高质量教育体系。全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强师德师风建设，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。健全学校家庭社会协同育人机制，提升教师教书育人能力素质，增强学生文明素养、社会责任意识、实践本领，重视青少年身体素质和心理健康教育。坚持教育公益性原则，深化教育改革，促进教育公平，推动义务教育均衡发展和城乡一体化，完善普惠性学前教育 and 特殊教育、专门教育保障机制，鼓励高中阶段学校多样化发展。加大人力资本投入，增强职业技术教育适应性，深化职普融通、产教融合、校企合作，探索中国特色学徒制，大力培养技术技能人才。提高高等教育质量，分类建设一流大学和一流学科，加快培养理工农医类专业紧缺人才。提高民族地区教育质量和水平，加大国家通用语言文字推广力度。支持和规范民办教育发展，规范校外培训机构。发挥在线教育优势，完善终身学习体系，建设学习型社会。

- 45. 健全多层次社会保障体系。
- 46. 全面推进健康中国建设。
- 47. 实施积极应对人口老龄化国家战略。
- 48. 加强和创新社会治理。

### 十三、统筹发展和安全，建设更高水平的平安中国

坚持总体国家安全观，实施国家安全战略，维护和塑造国家安全，统筹传统安全和非传统安全，把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程，防范和化解影响我国现代化进程的各种风险，筑牢国家安全屏障。

- 49. 加强国家安全体系和能力建设。
- 50. 确保国家经济安全。
- 51. 保障人民生命安全。
- 52. 维护社会稳定和安全。

### 十四、加快国防和军队现代化，实现富国和强军相统一

贯彻习近平强军思想，贯彻新时代军事战略方针，坚持党对人民军队的绝对领导，坚持政治建军、改革强军、科技强军、人才强军、依法治军，加快机械化信息化智能化融合发展，全面加强练兵备战，提高捍卫国家主权、安全、发展利益的战略能力，确保二〇二七年实现建军百年奋斗目标。

- 53. 提高国防和军队现代化质量效益。
- 54. 促进国防实力和经济实力同步提升。

### 十五、全党全国各族人民团结起来，为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标而奋斗

实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标，必须坚持党的全面领导，充分调动一切积极因素，广泛团结一切可以团结的力量，形成推动发展的强大合力。

55. 加强党中央集中统一领导。贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，推动全党深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，完善上下贯通、执行有力的组织体系，确保党中央决策部署有效落实。落实全面从严治党主体责任、监督责任，提高党的建设质量。深入总结和学习运用中国共产党一百年的宝贵经验，教育引导广大党员、干部坚持共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，不忘初心、牢记使命，为党和人民事业不懈奋斗。全面贯彻新时代党的组织路线，加强干部队伍建设，落实好干部标准，提高各级领导班子和干部适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定水平和专业化能力，加强对敢担当善作为干部的激励保护，以正确用人导向引领干事创业导向。完善人才工作体系，培养造就大批德才兼备的高素质人才。把严的主基调长期坚持下去，不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。锲而不舍落实中央八项规定精神，持续纠治形式主义、官僚主义，切实为基层减负。完善党和国家监督体系，加强政治监督，强化对公权力运行的制约和监督。坚持无禁区、全覆盖、零容忍，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，营造风清气正的良好政治生态。

56. 推进社会主义政治建设。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，推进中国特色社会主义政治制度自我完善和发展。坚持和完善人民代表大会制度，加强人大对“一府一委两院”的监督，保障人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，加强人民政协专门协商机构建设，发挥社会主义协商民主独特优势，提高建言资政和凝聚共识水平。坚持和完善民族区域自治制度，全面贯彻党的民族政策，铸牢中华民族共同体意识，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。全面贯彻党的宗教工作基本方针，积极引导宗教与社会主义社会相适应。健全基层群众自治制度，增强群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督实效。发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用，把各自联系的群众紧紧凝聚在党的周

围。完善大统战工作格局，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，巩固和发展大团结大联合局面。全面贯彻党的侨务政策，凝聚侨心、服务大局。坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，提高依法行政水平，完善监察权、审判权、检察权运行和监督机制，促进司法公正，深入开展法治宣传教育，有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，推进法治中国建设。促进人权事业全面发展。

57. 保持香港、澳门长期繁荣稳定。

58. 推进两岸关系和平发展和祖国统一。

59. 积极营造良好外部环境。

60. 健全规划制定和落实机制。

实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标，意义重大，任务艰巨，前景光明。全党全国各族人民要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，同心同德，顽强奋斗，夺取全面建设社会主义现代化国家新胜利！

（来源：新华网 2020年11月3日）

# 关于《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》的说明

习近平

受中央政治局委托，我就《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》起草的有关情况向全会作说明。

## 一、建议稿起草过程

“十四五”时期是我国在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。

今年3月，中央政治局决定，党的十九届五中全会审议“十四五”规划建议，成立文件起草组，由我担任组长，李克强同志、王沪宁同志、韩正同志担任副组长，有关部门和地方负责同志参加，在中央政治局常委会领导下承担建议稿起草工作。

3月30日，党中央发出《关于对党的十九届五中全会研究“十四五”规划建议征求意见的通知》，在党内外一定范围征求意见。4月13日，文件起草组召开第一次全体会议，建议稿起草工作正式启动。

从各方面反馈的意见看，大家一致认为，在“两个一百年”历史交汇点上，党的十九届五中全会重点研究“十四五”规划问题并提出建议，将“十四五”规划与2035年远景目标统筹考虑，对动员和激励全党全国各族人民，战胜前进道路上各种风险挑战，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步，具有十分重要的意义。

大家认为，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但面临的国内外环境正在发生深刻复杂变化。我国有独特的政治优势、制度优势、发展优势和机遇优势，经济社会发展依然有诸多有利条件，我们完全有

信心、有底气、有能力谱写“两大奇迹”新篇章。大家普遍希望，通过制定建议，明确“十四五”时期经济社会发展的基本思路、主要目标以及2035年远景目标，突出新发展理念引领作用，提出一批具有标志性的重大战略，实施富有前瞻性、全局性、基础性、针对性的重大举措，统筹谋划好重要领域的接续改革，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

这次建议稿起草的一个重要特点是坚持发扬民主、开门问策、集思广益。我就“十四五”规划编制明确提出一系列要求，强调要把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来，鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式为“十四五”规划建言献策。从7月下旬到9月下旬，我先后主持召开企业家座谈会、扎实推进长三角一体化发展座谈会、经济社会领域专家座谈会、科学家座谈会、基层代表座谈会、教育文化卫生体育领域专家代表座谈会，当面听取各方面对制定“十四五”规划的意见和建议。8月16日至29日，“十四五”规划编制工作开展网上征求意见。广大人民群众踊跃参与，留言100多万条，有关方面从中整理出1000余条建议。

文件起草组广泛听取各方面意见和建议，反复进行讨论修改，认真做好建议稿起草工作。

根据中央政治局会议决定，8月10日，建议稿下发党内一定范围征求意见，包括征求党内部分老同志意见，还专门听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表意见。

从征求意见情况看，各地区各部门对建议稿给予充分肯定。大家一致认为，建议稿形势判断科学清醒，目标要求高远务实，指导方针旗帜鲜明，任务部署指向明确，为编制“十四五”规划《纲要》指明了前进方向、提供了重要遵循。建议稿坚持立足国内和全球视野相统筹，坚持问题导向和目标导向相统一，坚持中长期目标和短期目标相贯通，坚持全面规划和突出重点相协调，聚焦突出问题和明显短板，回应人民群众诉求和期盼，有利于把“十四五”规划编制好、实施好。



在征求意见过程中，各方面提出了许多好的意见和建议，主要有以下几个方面。一是充分总结经验，补充全面从严治党、农业发展、文化建设、国家安全等方面内容。二是深化形势环境分析，补充改革任务仍然艰巨、办好自己的事、树立底线思维等方面内容。三是丰富指导思想和原则，强化以人民为中心、扩大对外开放、全面依法治国、统筹发展和安全等方面内容。四是完善“十四五”发展目标和2035年远景目标，补充缩小发展差距、促进共同富裕等方面内容。五是强化推进创新驱动发展的重大举措，充实有关完善国家创新体系、强化国家战略科技力量、健全创新激励机制和改革科技体制等方面内容。六是更加突出实体经济在国民经济中的重要地位，充实加快建设现代化经济体系、加快构建新发展格局等方面内容。七是更好坚持和完善社会主义基本经济制度，充实促进各类所有制经济共同发展、完善重要财税金融制度等方面内容。八是完善新型城镇化战略，充实城市规划建设管理等方面内容。九是更加重视促进人的全面发展和社会全面进步，强化建设高质量教育体系、健全社会保障体系、全面推进健康中国建设等方面内容。十是把维护国家安全放在更加突出的位置，筑牢国家安全屏障，充实保障国家经济安全、维护社会稳定和安全等方面内容。

文件起草组逐条分析各方面意见和建议，做到了能吸收的尽量吸收，对建议稿增写、改写、精简文字共计366处，覆盖各方面意见和建议546条。这是我国党内民主和社会主义民主的生动实践。

建议稿起草期间，中央政治局常委会召开3次会议、中央政治局召开2次会议分别进行审议，形成了提交这次全会审议的建议稿。

## 二、建议稿的主要考虑和基本框架

建议稿起草的总体考虑是，按照党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出的分两个阶段推进的战略安排，综合考虑未来一个时期国内外发展趋势和我国发展条件，紧紧抓住我国社会主要矛盾，深入贯彻新发展理念，对“十四五”时期我国发展作出系统谋划和战略部署。

在建议稿起草过程中，注意把握了以下原则。一是处理好继承和创新的关系，做好“两个一百年”奋斗目标有机衔接。二是处理好政府和市场的关系，更好发挥我国制度优势。三是处理好开放和自主的关系，更好统筹国内国际两个大局。四是处理好发展和安全的关系，有效防范和应对可能影响现代化进程的系统性风险。五是处理好战略和战术的关系，制定出一个高瞻远瞩、务实管用的规划建议。

建议稿由 15 个部分构成，分为三大板块。第一板块为总论，包括第一、第二两个部分，主要阐述决胜全面建成小康社会取得决定性成就、我国发展环境面临深刻复杂变化、到 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标、“十四五”时期经济社会发展指导思想、必须遵循的原则和主要目标。第二板块为分论，总体上按照新发展理念的内涵来组织，分领域阐述“十四五”时期经济社会发展和改革开放的重点任务，安排了 12 个部分，明确了从科技创新、产业发展、国内市场、深化改革、乡村振兴、区域发展，到文化建设、绿色发展、对外开放、社会建设、安全发展、国防建设等重点领域的思路和重点工作，作出工作部署。第三板块为结尾，包括第十五部分和结束语，主要阐述加强党中央集中统一领导、推进社会主义政治建设、健全规划制定和落实机制等内容。

### 三、需要说明的几个重点问题

建议稿提出了一些重要观点和论述。这里，就其中几点作个简要说明。

第一，关于以推动高质量发展为主题。建议稿提出，“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题，这是根据我国发展阶段、发展环境、发展条件变化作出的科学判断。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，我国仍然是世界上最大的发展中国家，发展仍然是我们党执政兴国的第一要务。必须强调的是，新时代新阶段的发展必须贯彻新发展理念，必须是高质量发展。当前，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，发展中的矛盾和问题集中体现在发展质量上。这就要求

我们必须把发展质量问题摆在更为突出的位置，着力提升发展质量和效益。

当今世界正经历百年未有之大变局，我国发展的外部环境日趋复杂。防范化解各类风险隐患，积极应对外部环境变化带来的冲击挑战，关键在于办好自己的事，提高发展质量，提高国际竞争力，增强国家综合实力和抵御风险能力，有效维护国家安全，实现经济行稳致远、社会和谐安定。经济、社会、文化、生态等各领域都要体现高质量发展的要求。

以推动高质量发展为主题，必须坚定不移贯彻新发展理念，以深化供给侧结构性改革为主线，坚持质量第一、效益优先，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，使发展成果更好惠及全体人民，不断实现人民对美好生活的向往。

第二，关于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。构建新发展格局，是与时俱进提升我国经济发展水平的战略抉择，也是塑造我国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择。改革开放以来特别是加入世贸组织后，我国加入国际大循环，市场和资源“两头在外”，形成“世界工厂”发展模式，对我国快速提升经济实力、改善人民生活发挥了重要作用。近几年，随着全球政治经济环境变化，逆全球化趋势加剧，有的国家大搞单边主义、保护主义，传统国际循环明显弱化。在这种情况下，必须把发展立足点放在国内，更多依靠国内市场实现经济发展。我国有 14 亿人口，人均国内生产总值已经突破 1 万美元，是全球最大和最有潜力的消费市场，具有巨大增长空间。改革开放以来，我们遭遇过很多外部风险冲击，最终都能化险为夷，靠的就是办好自己的事、把发展立足点放在国内。

构建新发展格局，要坚持扩大内需这个战略基点，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，形成国民经济良性循环。要坚持供给侧结构性改革的战略方向，提升供给体系对国内需求的适配性，打通经济循环堵点，提升产业链、供应链的完整性，使国内市场成为最终需求的主要来源，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平

动态平衡。新发展格局决不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。推动形成宏大顺畅的国内经济循环，就能更好吸引全球资源要素，既满足国内需求，又提升我国产业技术发展水平，形成参与国际经济合作和竞争新优势。

第三，关于“十四五”和到 2035 年经济发展目标。在征求意见过程中，一些地方和部门建议，明确提出“十四五”经济增长速度目标，明确提出到 2035 年实现经济总量或人均收入翻一番目标。文件起草组经过认真研究和测算，认为从经济发展能力和条件看，我国经济有希望、有潜力保持长期平稳发展，到“十四五”末达到现行的高收入国家标准、到 2035 年实现经济总量或人均收入翻一番，是完全有可能的。同时，考虑到未来一个时期外部环境中不稳定不确定因素较多，存在不少可能冲击国内经济发展的风险隐患，新冠肺炎疫情全球大流行影响深远，世界经济可能持续低迷，中长期规划目标要更加注重经济结构优化，引导各方面把工作重点放在提高发展质量和效益上。

党中央的建议主要是管大方向、定大战略的。综合考虑各方面因素，建议稿对“十四五”和到 2035 年经济发展目标采取了以定性表述为主、蕴含定量的方式。编制规划《纲要》时可以在认真测算基础上提出相应的量化目标。

第四，关于促进全体人民共同富裕。共同富裕是社会主义的本质要求，是人民群众的共同期盼。我们推动经济社会发展，归根结底是要实现全体人民共同富裕。新中国成立以来特别是改革开放以来，我们党团结带领人民向着实现共同富裕的目标不懈努力，人民生活水平不断提高。党的十八大以来，我们把脱贫攻坚作为重中之重，使现行标准下农村贫困人口全部脱贫，就是促进全体人民共同富裕的一项重大举措。当前，我国发展不平衡不充分问题仍然突出，城乡区域发展和收入分配差距较大，促进全体人民共同富裕是一项长期任务，但随着我国全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程，我们必须把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置，脚踏实

地，久久为功，向着这个目标更加积极有为地进行努力。为此，建议稿在到 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标中提出“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”，在改善人民生活品质部分突出强调了“扎实推动共同富裕”，提出了一些重要要求和重大举措。这样表述，在党的全会文件中还是第一次，既指明了前进方向和奋斗目标，也是实事求是、符合发展规律的，兼顾了需要和可能，有利于在工作中积极稳妥把握，在促进全体人民共同富裕的道路上不断向前迈进。

第五，关于统筹发展和安全。我们越来越深刻地认识到，安全是发展的前提，发展是安全的保障。当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。我们必须坚持统筹发展和安全，增强机遇意识和风险意识，树立底线思维，把困难估计得更充分一些，把风险思考得更深入一些，注重堵漏洞、强弱项，下好先手棋、打好主动仗，有效防范化解各类风险挑战，确保社会主义现代化事业顺利推进。

基于上述认识，建议稿设置专章对统筹发展和安全、加快国防和军队现代化等作出战略部署，强调要坚持总体国家安全观，加强国家安全体系和能力建设，筑牢国家安全屏障。

第六，关于坚持系统观念。建议稿提出，“十四五”时期经济社会发展必须遵循坚持系统观念的原则。党的十八大以来，党中央坚持系统谋划、统筹推进党和国家各项事业，根据新的实践需要，形成一系列新布局和新方略，带领全党全国各族人民取得了历史性成就。在这个过程中，系统观念是具有基础性的思想和工作方法。

全面建成小康社会后，我们将开启全面建设社会主义现代化国家新征程，我国发展环境面临深刻复杂变化，发展不平衡不充分问题仍然突出，经济社会发展中矛盾错综复杂，必须从系统观念出发加以谋划和解决，全面协调推动各领域工作和社会主义现代化建设。

第七，关于全面建成小康社会的完成情况和宣布时机。到建党100周年时，全面建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，是我们党进入新世纪后，在基本建成小康社会基础上提出的奋斗目标，是对人民的庄严承诺。自改革开放之初党中央提出小康社会的战略构想以来，我们把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，几代人一以贯之、接续奋斗。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，我们突出抓重点、补短板、强弱项，坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，取得一系列新的重大成就。突如其来的新冠肺炎疫情对我国经济社会发展带来了很大不利影响。在党中央坚强领导下，经过全国人民共同努力，新冠肺炎疫情防控取得重大战略成果，我国经济社会恢复走在全球前列，主要经济指标趋好，社会民生得到有效保障。预计今年我国国内生产总值超过100万亿元人民币，人民生活水平显著提高，现行标准下农村贫困人口全面脱贫，“十三五”规划确定的发展目标可以如期完成，全面建成小康社会目标可以如期实现。

考虑到目前仍是全面建成小康社会进行时，建议稿表述为“决胜全面建成小康社会取得决定性成就”。明年上半年党中央将对全面建成小康社会进行系统评估和总结，然后正式宣布我国全面建成小康社会。

同志们！审议通过“十四五”规划和2035年远景目标建议，是这次全会的主要任务。大家要认真思考、深入讨论，提出建设性意见和建议，制定出一份高水平的规划建议。让我们同心协力、集思广益，共同把这次全会开好！

（来源：新华网 2020年11月3日）

# 建设高质量教育体系

陈宝生

教育是事关国家发展和民族未来的千秋基业。党的十九届五中全会通过的《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》（以下简称《建议》），明确了“建设高质量教育体系”的政策导向和重点要求，我们要全面准确领会全会精神，认真贯彻落实到位。

## 一、准确把握“十四五”时期教育发展的宏观形势

《建议》指出：“‘十四五’时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。”准确把握“十四五”时期教育发展宏观形势，深刻认识我国进入高质量发展阶段的新特征新要求，对谋划建设高质量教育体系至关重要。

“十三五”时期教育发展取得新的显著成就。以习近平同志为核心的党中央把教育作为国之大计、党之大计，加强党对教育工作的全面领导，召开全国教育大会，对教育现代化和教育强国作出重大战略部署，统筹教育领域综合改革和教育治理现代化，教育面貌正在发生格局性变化。2019年全国学前三年毛入园率83.4%、小学学龄人口入学率99.94%，初中、高中、高等教育阶段的毛入学率分别为102.6%、89.5%和51.6%，高等教育进入普及化阶段，特殊教育不断加强，继续教育多样化推进。新增劳动力平均受教育年限超过13.7年，“十三五”规划目标将顺利完成，教育普及水平稳居世界中上收入国家行列。在全面建成小康社会决胜阶段，教育事业为社会主义现代化建设开发了人力资源，为增强综合国力和国际竞争力贡献了积极力量，为国民素质逐渐提高提供了重要支持，为如期实现脱贫攻坚作出了有力支撑，人民群众对教育的获得感和满意度持续提升。

“十四五”时期教育发展面临着许多新的机遇和挑战。《建议》指出，“当前和今后一个时期，我国发展仍处于重要战略机遇

期，但机遇和挑战都有新的发展变化”，并就“当今世界正经历百年未有之大变局”“我国已转向高质量发展阶段”等世情国情作出重要判断。在复杂多变的发展环境中，我国教育制度优势明显，人才资源基础较好，随着经济社会发展和人民生活水平提高，教育需求呈现多层次多样化态势，新一代信息技术以及多方社会资源可望支持以学习者为中心的教育新生态，这都是建设高质量教育体系的有利条件。同时，我国区域教育资源配置不够均衡，城乡教育差距亟待缩小，人才培养模式改革需要提速，教育创新与服务潜力尚未更好释放，同人民群众对高质量教育体系的需求相比还有很大差距。我们要深入贯彻党中央关于“十四五”时期教育改革发展的决策部署，抓住机遇，应对挑战，全力以赴，攻坚克难。

## 二、深刻认识“十四五”时期建设高质量教育体系的重要意义

党的十八大以来，习近平总书记对提高教育质量多次作出重要论述、提出明确要求，党和国家制定实施了一系列相关政策措施，为“十四五”时期在新的起点上建设高质量教育体系打下了基础。

建设高质量教育体系是坚持以人民为中心的必然要求。坚持以人民为中心，是我们党的根本宗旨所决定的，是《建议》中关于“十四五”时期经济社会发展必须遵循的原则之一，彰显了中国特色社会主义制度显著优势。习近平总书记将坚持以人民为中心发展教育作为对我国教育事业规律性认识的深化，强调要始终坚持并不断丰富发展。

《建议》要求建设高质量教育体系，就是坚持以人民为中心发展教育事业，使教育事业为提高人民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质提供可靠保证，切实做到发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

建设高质量教育体系是构建新发展格局的基础环节。随着外部环境和我国发展所具有的要素禀赋的变化，《建议》要求，“十四五”时期将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，这对建设高质量教育体系提出了多方位需求。今后，在畅通国内大循环、打造开放的国内国际双循环的各个环节，在促消费惠



民生、调结构增后劲的多个领域，都需要教育体系源源不断输送高质量的人力资源，坚持不懈提供高质量的研究开发支持；都需要教育体系更好参与城乡发展服务消费、改善人民生活品质，在以高质量供给适应引领和创造新需求方面，进行新的探索实践，进一步发挥高质量教育体系在国计民生中的基础性、先导性、全局性作用。

建设高质量教育体系是锚定 2035 年远景目标的关键举措。根据习近平总书记关于教育的系列重要论述和党的十九大的教育战略部署，党中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》，提出“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 21 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”，为教育规划定下基调。《建议》在确定到 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标时，要求届时建成教育强国。我们要锚定 2035 年总体实现教育现代化、建成教育强国的目标，通过 3 个五年规划，把 15 年的阶段战略安排细化为压茬推进的政策行动，积小成为大成。“十四五”期间重点放在建设高质量教育体系上，这对实现“全民受教育程度不断提升”的目标，将是带有全局性的关键举措。

### 三、扎实贯彻党中央关于建设高质量教育体系的重要决策

建设高质量教育体系，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对“十四五”乃至一个更长时期完善中国特色社会主义教育体系的最新要求，总体上看，《建议》确定了以下 4 个方面重点。

#### 1. 建设高质量教育体系必须坚持党对教育工作的全面领导

“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党对教育工作的全面领导，在党的全国代表大会报告和中央全会文件中，对教育改革发展和教育系统党的建设不断提出重要要求，从成立中央全面深化改革领导小组（委员会）到组建中央教育工作领导小组，确保党在教育工作方面始终总揽全局、协调各方。《建议》要求建设高质量教育体系，首

要标准是教育系统必须增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，要在建设高质量教育体系过程中，深入贯彻习近平总书记关于坚守为党育人、为国育才的总体要求，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，在实践中增强教育系统各级党组织政治功能和组织力，确保党中央决策部署有效落地落实。

## 2. 建设高质量教育体系要健全学校家庭社会协同育人机制

《建议》在强调“全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强师德师风建设，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”的基础上，明确要求“健全学校家庭社会协同育人机制，提升教师教书育人能力素质，增强学生文明素养、社会责任意识、实践本领，重视青少年身体素质和心理健康教育”，这是深入贯彻习近平总书记关于“办好教育事业，家庭、学校、政府、社会都有责任”“全社会要担负起青少年成长成才的责任”等系列重要论述精神的集中体现。《建议》部署“十四五”时期建设高质量教育体系，对新发展阶段立德树人的基本要求又作出新的阐释和布局。衡量高质量教育体系，很大程度上要看数以千万计教师、数以亿计学生的素质能否不断提升和增强。今后，多方位提高师生素质，重点将落在健全学校家庭社会协同育人机制层面，从德智体美劳“五育并举”，到全员全程全方位“三全育人”，因地因校制宜，发展素质教育，形成有效的实践模式，努力汇聚起教育系统和社会各方的更大合力。

## 3. 建设高质量教育体系要在深化改革促进公平上迈开新步

《建议》以“坚持教育公益性原则，深化教育改革，促进教育公平”为导向，布置一套政策“组合拳”。一是夯实高质量教育体系根基，重点是“推动义务教育均衡发展和城乡一体化，完善普惠性学前教育 and 特殊教育、专门教育保障机制，鼓励高中阶段学校多样化发展”“提高民族地区教育质量和水平，加大国家通用语言文字推广力度”，加快健全“幼有所育、学有所教”等方面国家基本公共服务制度体系，努力让青少年儿童都能享有公平而有质量的教育，为其谋生

发展打好基础。二是面向构建新发展格局，强调“加大人力资本投入，增强职业技术教育适应性，深化职普融通、产教融合、校企合作，探索中国特色学徒制，大力培养技术技能人才”，为学习者多种方式就业创业助力，有效提升劳动者技能和收入水平，适应提升我国产业链供应链现代化水平的迫切需要。三是着眼可持续发展全局，明确“提高高等教育质量，分类建设一流大学和一流学科，加快培养理工农医类专业紧缺人才”的主攻方向，要求“加强创新型、应用型、技能型人才培养”；“支持发展高水平研究型大学，加强基础研究人才培养”，重申“推进产学研深度融合”，为增强综合国力、增进民生福祉注入新的动力活力。四是立足基本国情，重申“支持和规范民办教育发展，规范校外培训机构”，在增加公共教育服务供给的同时，更好发挥各方积极性，创新教育服务业态，推进教育治理方式变革。

#### 4. 建设高质量教育体系要对标服务全民的终身学习体系

按照以习近平同志为核心的党中央的重大部署，《建议》强调“发挥在线教育优势，完善终身学习体系，建设学习型社会”，充分体现了建设学习型社会的顶层设计意图，构建方式更加灵活、资源更加丰富、学习更加便捷的终身学习体系，而发挥在线教育优势，我国积累了成功的实践经验。近年来网络本专科注册和毕业人数均居世界第一，在线教育和培训已经形成多样化格局。2020年新冠肺炎疫情突发后开展大规模在线教育，2月到5月，国家中小学网络云平台20多亿人次浏览，全国1775万大学生参与在线课程，共计23亿人次。这是全球最大规模的在线教育实验，不仅有效应对了疫情冲击、保障了师生健康和生命安全，而且探索创新了教学模式。“十四五”时期建设高质量教育体系，必将沿着“实现人人皆学、处处能学、时时可学”方向，我国终身学习体系和学习型社会的建设可望开辟新的境界。

（来源：《光明日报》 2020年11月10日）

## 对十三届全国人大三次会议第 5136 号建议的答复

教发建议〔2020〕274 号

您提出的“关于加强对地方‘十四五’教育规划编制工作指导的建议”收悉，现答复如下：

科学编制国家教育事业发展“十四五”规划，关系到未来五年教育改革和发展大局，关系到 2035 年教育现代化远景目标的实现，关系到“十四五”经济社会高质量发展和国家现代化全局，具有重大而深远的意义。加强对地方“十四五”规划编制工作的指导，对于促进全国教育规划同各省、市（地、州）、县规划相互衔接、形成合力，构建目标上下贯通、政策协调一致的各级教育规划体系，具有重要意义。

为做好教育规划编制工作，教育部在谋划国家教育事业“十四五”规划的过程中，注重同步加强对各地教育规划编制工作的指导。2020 年 4 月，教育部就教育“十四五”规划编制专门发文部署，指导各地各高校启动规划编制工作。2020 年 6 月，组织召开国家教育事业发展“十四五”规划编制工作电视电话会议，对各地科学编制教育“十四五”规划提出了明确要求。

### 一、关于推动地方将教育规划编制作为重点工作

“十四五”时期，应对世界百年未有之大变局，服务经济社会高质量发展，教育肩负着重要使命。规划编制过程中，教育部要求各地在充分认识规划编制重要意义的基础上，提高政治站位，对标《中国教育现代化 2035》，做好与五年实施方案的衔接，深入分析研判外部环境和内部条件，将中央决策部署贯彻落实到“十四五”教育改革发展的各领域、各层面、各环节，聚焦未来五年教育发展的战略性问题、当前教育发展面临的紧迫性问题和人民群众关心的热点难点问题，提出有针对性的政策举措，推动我国教育不断朝着更高质量、更加公平、更有效率、更可持续的方向发展。要求各地把规划编制作为统一思想、凝聚共识的过程，作为一把手工程抓实抓好，主要负责同

志和领导班子成员要全程参与，落实机构、人员及责任，确保规划编制工作进度。

## 二、关于督促地方做好教育规划编制的基础性工作

做好规划编制工作，必须准确把握新的发展阶段经济社会发展的时代特征，深刻把握教育发展规律。规划编制过程中，教育部特别注重做好规划编制的基础性工作。一是部署各地开展教育事业发展“十三五”规划总结评估，认真总结规划实施过程中的典型经验和有益探索、剖析存在的问题和短板，为科学编制“十四五”规划提供借鉴。二是指导各地科学预测分析“十四五”时期人口结构变化、产业结构变化和新型城镇化发展的趋势，细致深入做好经济社会发展和人民群众对各级各类教育需求的预测，围绕转变教育发展方式、加快构建服务全民终身学习的教育体系、提升服务区域经济社会发展能力、系统推进教育改革创新等重大问题开展深入研究。三是在研究过程中切实践行好“一线规则”，充分发挥高校、科研机构、智库等作用，做到开门搞研究、开门编规划。

## 三、关于指导地方注重教育规划的统筹衔接

教育发展规划涉及面广、关联性强，规划编制过程中，必须注重加强统筹衔接。一是注重教育发展与经济社会发展统筹衔接。要求各地积极参与本地区国民经济和社会发展的“十四五”规划教育部分的编制工作，力争把教育改革发展重大思路和重大政策体现到发展规划中，同时加强教育规划与人口、产业、国土、财政、科技等规划的有效衔接。二是要注重各级各类教育的统筹衔接。要求各地以构建服务全民终身学习的教育体系为目标，加快发展更加灵活开放的教育体系，促进各级各类教育纵向衔接、横向融通，完善职业技术教育、高等教育、继续教育统筹协调发展机制，实现学历教育与非学历教育、校内教育与校外教育、线上教育与线下教育的互相融合。三是注重教育规划与上位规划的统筹衔接。要求各地编制规划要加强与国家教育事业发展规划的衔接，加强对本地区市、县教育规划的指导，确保各级教育目标上下贯通，政策协调一致。

#### 四、关于引导地方做实教育规划内容

充分发挥规划的战略导向作用，要求规划必须做到宏观指导和具体操作相结合，出实招、做实功、务实效，确保规划可实施、可操作、可监测、可评估。一是强化战略性部署和安排。要求各地充分考虑支撑条件、资源环境约束和重大风险防范等，做好需求与投入的测算，研究提出“十四五”教育改革发展的重大改革、重大政策和重大项目。二是改进指标设置。要求各地在全国总体目标的指导下，坚持实事求是、因地制宜，科学测算规划本地区教育改革发展的主要目标的，同时鼓励创新性提出体现高质量发展要求的目标。三是明确时间节点。要求各地坚持一张蓝图绘到底，在规划编制时就要同步研究规划的实施与监测，细化落实规划目标任务的时间表和路线图，确保规划提出的目标任务能够如期实现。

#### 五、关于支持地方提高教育规划编制的技术含量

“十四五”时期，经济社会发展面临的风险挑战增多，教育改革发展面临的不确定性前所未有，必须更加注重提高规划编制的科学化水平，确保规划经得起历史检验。在部署各地规划编制过程中，特别强调各地要创新方法，打破传统思维惯性，在教育资源需求、目标指标测算、政策效果评估、意见收集应用等方面广泛运用大数据等现代技术，提高规划科学性，积极在规划的表达形式等方面探索创新，体现规划的时代性和创新性。

后续在指导各地推进规划编制的过程中，教育部将充分借鉴吸收您提出的建议，加大对各地规划编制工作的指导力度。

感谢您对教育事业的关心和支持！

（来源：教育部官网 2020年9月29日）

## 西安理工大学党委理论中心组召开扩大会议专题学习党的十九届五中全会精神

11月11日上午，学校党委理论中心组在101会议室召开扩大会议，专题学习党的十九届五中全会精神，校党委书记刘德安主持学习。

会议指出，党的十九届五中全会是在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点召开的一次重要会议，对全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步具有十分重要的意义。全校师生员工要把学习好、宣传好、贯彻好全会精神作为当前和今后一个时期的首要政治任务，通过中心组理论学习，党支部集中学习，思政课、形势政策课讲授等形式，迅速在全校范围内掀起学习热潮。

刘德安就学校学习贯彻全会精神提出三点意见，**一要提高政治站位，切实把思想和行动统一到全会精神上来。**各级党组织要以高度的政治自觉、思想自觉、行动自觉，旗帜鲜明讲政治，真正把学深悟透弄懂做实十九届五中全会精神作为一项重要政治任务，认真对全会精神作出专项学习安排，把学习贯彻全会精神与学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神结合起来，与学习贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示结合起来，与落实《深化新时代教育评价改革总体方案》等有关教育的文件要求结合起来，使理论学习往深里走、往心里走、往实里走。**二要把握精髓要义，深刻领会全会精神的实质。**学校广大党员干部和教职员工要把握新形势、新阶段、新理念、新格局、新要求等问题，结合学校和本单位实际，深入查找工作中存在的问题和不足，以问题为导向，研究采取有针对性的对策措施，切实解决问题、弥补不足，不断提高工作水平，确保各项任务高质量完成。**三要以全会精神为指导，科学谋划编制好学校“十四五”规划。**校属各单位尤其是“十四五”规划编制牵头单位，要做好顶层设计，贯彻党中央关于“十四五”规划和二〇三五远景目标的部署要求，加强与国家、全省总体规划和其他专项规划的衔接，主动融入国家重大战略，精准谋划一批重大项目，高质量谋划好“十四五”各项

工作，确保编制出一个贯彻中央和省上部署、符合学校实际、反映师生期盼、引领未来发展的高质量规划。

会议以观看视频形式集体学习了《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》。

刘德安领学了习近平总书记关于《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》的说明，传达了中央宣讲团在我省举行的党的十九届五中全会精神宣讲报告会有关精神和要求。

校党委副书记马宁领学了《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》。

马克思主义学院教师陈文林做了题为《党中央制定“十四五”规划和2035年远景目标的战略考量》的辅导报告。

围绕“落实全会精神，科学编制学校‘十四五’规划”主题，会议进行了交流发言。

副校长刘军在发言中谈到，《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》为学校制定十四五发展规划提供了基本遵循，学习好、贯彻好《建议》对于确定学校十四五发展指导思想、发展目标和实现路径，推动学校深化人才培养改革、培育新的学科增长点、树立新的发展理念、提升学校治理体系和治理能力现代化建设水平都具有重要的现实意义。

副校长董小兵在发言中表示，全会精神具有强大的思想引领作用和实践指导意义，结合学校“十四五”规划编制，他从把握科学的思想方法工作方法、统筹目标任务与实现路径、强化创新精神和担当意识等方面交流了学习体会。

校长办公室主任马福就学校“十四五”规划编制工作情况作了说明，并就规划编制中存在的问题提出了下一步工作建议。发展规划处处长王辉结合学习体会，就总结学校“十三五”发展成就、参与“十



四五”期间发展任务的论证，以及牵头做好学校“十四五”基本建设专项规划编制等工作任务进行了发言。

校级党委理论中心组成员、各基层党委（总支、直属支部）书记参加了学习。

（来源：西安理工大学新闻网 2020年11月11日）

## 中国大学的战略与规划：理论框架与行动框架

根据语境论的观点，现代大学深深嵌入其所赖以生存的环境之中，外部环境的变化对大学影响很大。随着大数据、人工智能、区块链等颠覆性技术的出现，大学外部环境发生急剧变化，我们需要重新定义大学。围绕这个主题，笔者想谈三个问题：首先分析未来的大学图景，因为大学的战略规划是指向未来的，所以先考虑这个问题；然后谈一谈大学战略规划的一些基本理论与方法；最后从行动层面谈谈大学战略规划编制中的十个关键点。在此，我们有必要区分大学的战略和规划，因为大学战略是一种思想、理念，是一个认识论问题，而大学规划编制只是一个技术性、操作性问题。

### 一、重新定义大学：全球性的焦虑与应对

#### （一）驱动大学改进的全球性因素

我们所处的时代是一个全球化的时代，全球化成为一种变革性力量。在驱动大学改进的全球性因素中，有几个因素需要特别关注。

（1）高等教育的大众化、普及化。我们先引用世界银行的一组数据：2014年，OECD国家的高等教育毛入学率超过了80%，按照马丁·特罗的标准，这些国家已经进入了普及化阶段；拉美地区高等教育的毛入学率超过了40%，远东太平洋地区超过30%，世界上人口最多的两个国家——中国达到了37.5%，印度也超过了20%。也就是说，这一年全世界几乎所有的国家和地区都迈入了高等教育大众化阶段。2019年，中国高等教育的毛入学率达到51.6%，正式进入高等教育普及化阶段。普及化时代不同于精英化时代。精英高等教育建立在这样一个假设的基础上，即高等教育的本质是高深学问，只有少数天资聪颖的学生才适合接受高等教育。高等教育普及化之后，这种假设面临挑战，因为现在所有的人都有机会接受高等教育。接受高等教育由少数人的特权变成了公民的一项基本权利，这对传统的高等教育理念、办学模式、课程与人才培养方式产生了巨大挑战。这是驱动大学改进的第一个全球性因素。

(2) 高等教育市场化。国际经验表明，当一个国家的高等教育进入普及化阶段之后，大学的经费构成将发生根本性的改变，即大学的办学经费由主要依靠政府和社会向主要依靠学校和学生转变。事实上，美国是世界上第一个进入普及化时代的国家。政府财政削减是美国高等教育普及化时代的一个突出特点。在这种背景下，美国各个大学围绕有限的办学资源展开了激烈的竞争，这是市场化的第一个表现。近年来，美国公办大学政府财政拨款的占比降到了 30 % 以下。2014 年，美国公办大学来自政府的拨款只占大学办学经费的 26%。作为美国著名的公立研究型大学，密歇根大学在多年前来自政府的财政拨款就只占学校办学经费的 10%。这个学校有一任校长叫杜德斯达，他曾主张放弃政府财政拨款，把学校由公立大学变成私立大学，引入市场机制。在《美国公立大学的未来》一书中，他明确提出美国公办大学的未来就是市场化。市场化的第二个表现就是人类进入了知识经济时代，知识成为驱动发展的主要力量，大学与工业界的联系日趋紧密，两者的边界逐步模糊，强调大学经济功能的创业型大学应运而生。在这种背景下，“大学越来越像企业，企业越来越像大学”。中国现在也提创新驱动发展战略，强调大学要面向创新驱动发展战略、面向经济建设主战场。这是驱动大学改进的第二种全球性因素。

(3) 高等教育全球化。我们现在处在一个全球化的时代，不论我们是否承认，每一所大学实际上都是在建设“人类命运共同体”这个框架下办学，大学所需的办学资源都是在全球范围内配置的，所有的大学必须参与全球竞争。高等教育资源要素的全球性大流动超过以往任何时代，其中我们能够深刻感受到的就是学生的全球流动。中国是当前世界上最大的留学生净输出国。2018 年，中国输出的留学生总数高达 66 万人，这是一个非常大的数字。在精英高等教育时代，中国每年招生 30 多万人，而现在我们每年居然有 60 多万人去国外留学！根据世界银行的统计，在全球留学生总数中，中国留学生占比是最大的。我们 2018 年送出去的是 66 万人，引进来的留学生大约是 30 万人，那么我们还有将近 30~40 万人的净输出量。它不但带来了学费

等办学资源的损失，而且带来了人力资源的流失。这是驱动大学改进的第三个全球性因素。

(4) 高等教育的数字化、智能化。我们现在已经进入了一个数字化时代，5G 时代已经到来，6G 时代即将来临。数字化网络取代了传统的媒介，成为了信息的主要载体，比如我们现在经常谈的大数据、云计算、区块链。数字化时代的一个突出特点是信息无处不在，无时不在。因此，现在的老师如果还停留在给学生传授知识的层次，那其将会被取代，因为高等教育的科技化已不需要教师传授知识，有时学生知道的甚至比教师还多。这就要求我们的大学教学从传授范式向学习范式转变。事实上，随着现代信息技术与教育教学的深度融合，大规模的在线课程（MOOC）、翻转课堂、人工智能等颠覆了传统的大学教育模式，甚至产生了虚拟大学。这是驱动大学改进的第四个全球性因素。

## （二）重新定义大学

面对上述四种全球性挑战，世界各国陷于焦虑之中。人们都在思考：大学的未来在哪里？未来的大学应该是什么样的？如何重新定义大学？当前，人们尝试从如下几个方面重新定义大学：

(1) 资源配置的市场化。当前，大学内部的资源配置模式正在发生改变。大学内部资源配置主要有两种手段，一种是计划手段，一种是市场手段。我国大学的资源配置传统上主要是计划配置：学校有多少个院系，学校就分多少块蛋糕，结果每个学院都抱怨自己的教学科研设施不足。其实，如果我们给每间教学行政用房装上电子锁，根据电子锁自动记录的开门次数，就可以知道每间房子的利用率。比如笔者工作过的一个学院，办学资源特别匮乏，学院领导经常跟校领导反映办学资源不够。然而学校把相关数据调出来却惊讶地发现，学院居然有好几个办公室每年开锁不到 50 次，这些资源显然就是闲置的。所以学校现在开始进行办学资源市场配置改革，实行经费包干，教学科研设施有偿使用。也就是说，只要学院愿意付费，学校所有的办公场所都是你的。从此，再也没有学院喊办学场所不够了。这个案例告

诉了我们一个道理：如果办学资源实行计划配置，那么资源永远处于稀缺状态。由计划配置到市场配置，这是资源配置的变革。

(2) 内部管理的精细化。当下，大学内部管理模式开始从粗放式管理走向精细化管理。在传统管理模式下，大学是一个官僚机构，机构臃肿，管理粗放，教学科研设备要么严重不足，要么使用效率极低。精细化管理是一种以最大限度减少管理所占资源、降低管理成本为主要目标的管理方式。精细化管理来源于企业，强调落实管理责任，将管理责任具体化、明确化。它要求每一个管理者都要到位、尽职。比如，某栋教学大楼实行精细化管理之前的电费是 100 万元/年，如果实施精细化管理，我们可以将这个楼承包给一个管理人员，其中电费以 100 万元/年为基准。如果这个管理人员把实际电费降到 50 万元，那么节省下来的 50 万元，由学校与管理人员平分。在这种激励机制下，这个管理人员就会时时巡视大楼，一旦教室没有人立马关灯。这是体现精细化管理优势的一个例子。

(3) 知识生产的应用化。知识生产方式的变革是大学的深度变革。当前，大学正在由知识生产模式 I 向知识生产模式 II 转变。所谓知识生产模式 I，就是在单一学科范围内生产知识，生产的是理论知识、学科知识。知识生产模式 II 就是在跨学科的背景下生产知识，生产的是应用知识、跨学科的知识。前者遵循学科逻辑，后者遵循社会需求逻辑。知识生产模式的转型对大学基层学术组织构成挑战。在知识生产模式 I 下，基层学术组织的设立遵循学科逻辑，一个学科对应于一个学院；在知识生产模式 II 下，基层学术组织的设立遵循社会需求逻辑，必须成立跨学科的特色学院。特色学院基于社会重大问题而成立，以大平台、大项目、大团队、大交叉、大融合为特点。比如，中国人民大学的国家发展与战略研究院（国家高端智库）就是一个跨学科的特色学院。

(4) 消费者行为的理性化。大学的消费者是谁？当然是学生。作为大学的消费者，当下学生的行为方式正在发生改变。面对高等教育，以前的学生主要选大学，只要能读北大清华，哪怕学一个“恐龙

的科学饲养”专业也心甘情愿；现在的学生理性多了，面对选择，他们开始关注大学的专业，重在挑专业、选课程。应该说，这是人们教育消费行为的根本变革：在选大学的年代，学生混文凭，讲究教育的装饰作用；进入挑专业、选课程时代，学生期待在大学学到真本领，真正提高就业能力，为未来的生活做准备。

### （三）大学的未来在哪里

这四大转变指向一个共同的问题，即大学的未来在哪里？世界著名的会计事务所安永公司曾经做过一个调查，得出的结论是：与公司、商业的变化周期相比，大学的框架和思路近千年来基本上没有发生大的改变。但是放眼未来的 15 年~20 年，高等教育机构需要从根本上转变运营方式才能生存。这一结论建立在实证研究的基础上，下面是其对一些大学校长的访谈：

有一位校长说，我们未来十年的竞争对手将是谷歌，如果我们的大学还活着的话。另外一位校长说，未来将有 10~15 个独立的全球性大学，其余的大学将为银牌而战。还有一个校长说，未来最大的游戏就是与私立的行业、企业共同投资。更有校长说，大学将面临 800 年来最大的挑战。此外，还有一个校长讲了一句经典的话：我们办大学不是做生意，但我们得像做生意那样来经营，我们都在寻找额外的收入来源和渠道。这句话道出了大学是一个资源依赖型的组织。我们再来看《麦可思研究》上发表的对美国高校财务管理人员的调查。调查表明：美国 64% 的被访者认为其任职的高校现有的财务模式不足以支撑未来 5 年的发展。20% 的被访者认为其所在的高校会在未来 20 年内倒闭，这种前景令人不寒而栗。在这种背景下，大学必须培育自己的战略能力，方能以不变应万变。

## 二、大学的战略与规划：概念与方法

### （一）大学战略规划界定

大学搞战略规划，是从企业组织引进的。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。为什么要通过程序性的工作来决策呢？因为战略规划对一个组织来说是重大事项，必须通过程序来确保决策的科学性和有效性。战略规划在中国大学中属于“三重一大”的事项，需要依法决策。一般来说，大学战略规划包含五个程序：一是公众参与，二是专家论证，三是风险评估，四是合法性审查，五是集体讨论决定。

应该说，这个界定还是有点抽象，我们再具体强调四点：第一，大学的战略规划是指向未来的，一般是指向未来 5~10 年，指向未来 5 年的就是我们即将制定的“十四五”规划，指向未来 10 年的就是中长期规划。第二，大学的战略规划是定性的，是理想驱使的。为什么说大学战略规划是理想驱使的呢？因为大学组织与企业组织最大的区别是，企业组织的目标是明确的，大学组织的目标却是模糊的，不能量化。一般来说，目标模糊的组织存在严重的管理问题。为了消解大学组织的管理问题，人们用理想或者使命、愿景来代替具体目标。第三，大学的战略规划是指向环境的，它是灵活的，并着眼于宏观。这就是说，我们做战略规划，必须把一个组织和它的环境相结合，从而寻找实现预期目标的框架与方向。现在很多人都抱怨，大学办学遇到的外部制约因素太多了。实际上，正是因为有外部制约因素，大学组织才好确定自己的发展方向，如果没有任何外部制约因素，办学者将无法界定大学，也不知道大学应该往哪个方向改进。其实，办大学好比解数学方程式：如果没有限定条件，方程式是无解的；只有设定具体条件，方程式才会有解。我们常说，在没有约束的条件下，把事情办好不算本事，只有在重重约束下还能把事情办好，这才算本事。第四，如果成功的话，规划将影响组织运行的各个领域，会成为组织哲学和文化的一部分。就是说，一个战略规划如果只是影响一两个人的思想和行为，那它没有实现制度化，也不能产生长效机制；只有当一个战略规划影响一群人的思想和行为的时候，它才成为组织哲学和文化的一部分，才能产生持续的影响力。

## （二）战略规划的基本方法

(1) 经典方法：SWOT 分析。大学战略规划的基本方法是 SWOT 分析，就是分析四个方面：组织优势（Strengths）、组织劣势（Weaknesses）、外部机遇（Opportunities）、外部威胁（Threats）。这个 SWOT 分析框架很简单，大家都用得很顺手。但是你用多了就会发现它的缺点：大而不当，缺乏针对性。比如，北大、清华、人大都用它做战略规划：组织的优势是什么？答案是我们坚持了党的领导；组织的劣势什么？答案是我们没有建立现代大学制度；外部的机遇是什么？答案是国家“双一流”建设和高等教育强国战略；外部的威胁是什么？答案是中美对抗对国际学术交流构成巨大的威胁。这种方法下，三个学校得出的结论完全一样。因此，为了弥补 SWOT 分析的不足，我们要把 SWOT 分析和其他方法结合起来用。

(2) 新的方法：基标法。基标法的英文单词叫 Benchmark，这个英文单词有很多种翻译，可以翻译成“标杆”，也可以翻译成“榜样”。基标法强调，组织在做战略规划的时候，要把自己的做法和本行业领先者的实践进行比较，在比较的过程中找出自身差距，以改进自己工作。比如武汉理工大学，如果找清华大学作为自己的标杆或榜样，它就要把自己的做法、关键办学指标跟清华大学的相关问题进行全面比较，在比较中发现自身的差距。基标法的基本程序如下：第一，寻找本行业的最佳实践者，寻找一个赶超的标杆或学习的榜样；第二，标杆找到了之后，就以这个标杆的工作作为自己赶超的基准、基标；第三，制定明确的战略规划，通过连续的学习和改进，达到超越标杆的目的。通俗地说，基标法就是找先进、学先进、赶先进、超先进。

基标法运用的关键，是要寻找同型大学即类型相似的大学。比如，武汉理工大学肯定不会找中国人民大学作为赶超的对象，因为中国人民大学跟武汉理工大学不是一个类型的大学。大学只有同型之间进行比较，才可以发现彼此的异同之处，从而确定自身优势和可能发展的机会，增加组织成功的可能性。再比如，作为以人文社科见长的大学，人大不会去找 MIT 作为赶超对象，其寻找的同型大学是美国的耶鲁大学和英国的伦敦政治经济学院，这是人大的标杆。而作为理工



见长的大学，华中科技大学的同型标杆大学，实际上在几十年前就已经明确：

“外学麻省理工，内赶清华，100年不变”。华科始终瞄准这两个以理工见长的标杆大学在办学。

### 三、大学战略规划编制：十个关键问题

我们要编制好大学战略规划，首先必须形成大学发展的基本战略思想。这是战略规划的内容，而规划文本的编写只是形式。根据笔者从事规划工作的经验，我们大致可以从以下十个方面思考大学的战略问题。

一是关于大学的使命与战略定位问题。大学的办学目标很难清晰界定，这是制定大学战略规划的第一个难题。我们的策略是用大学使命代替办学目标，引导大学走向未来。中国人民大学的使命是“国民表率、社会栋梁”，战略定位是“人民满意、世界一流”，这些理想激励着一代又一代人“始终奋斗在时代的前列”。大学使命和战略定位十分重要，因为它为大学确立了基本价值观。那我们究竟应该如何确定大学的使命和战略定位呢？中国有一句古话：“取法乎上，得乎其中；取法乎中，得乎其下。”意思是说，如果我们确定的是上等的目标，因受各种因素制约，我们最后只能得到中等的结果。如果我们确定的目标只是中等，那最后得到的结果一定是下等的。这就要求我们界定大学使命和战略定位一定要志存高远。比如，我们国家有140所“双一流”大学，他们的战略定位应该是建设世界一流大学。

大学定位中最关键的问题是综合性与特色化之间的取舍。刘献君教授说，分类是战略定位的基础。全世界大学分类最有名的是美国卡内基的大学分类体系。卡内基大学分类体系是按照知识生产的广度和深度来进行分类的。知识生产的广度是指学科的覆盖面，知识生产的深度是指科研的水平和人才培养的层次。根据知识生产广度的不同，大学可分为综合型大学、多科型大学、特色型大学；根据知识生产深度不同，大学可分为研究型大学和教学型大学。此外，在我们国家还

有一个根据大学服务面向来分类的情况。我们知道，高等教育体系是以国家为单位来建构，还是以省或州为单位来建构，这在国际上是有争议的。美国人认为，高等教育体系应该是以州为单位来组建的，所以美国只有州立大学系统，没有国家大学系统。中国人认为，高等教育体系应该以国家为单位来组建，因此我们就有国家直属大学，有国家大学系统。因此，从服务面向来看，我们国家有中央部属高校和地方大学之分，中央部属大学是服务国家战略的，地方大学是服务区域发展的，这些都是我们考虑分类的时候应该注意的。

二是关于大学中长期发展目标体系问题。我们把大学定位和使命搞清楚之后，就应该进一步将大学使命和定位具体化，从而形成大学中长期发展目标体系。我们说“双一流”大学要以建设世界一流大学为目标，那什么是世界一流大学？笔者认为，一所大学之所以是世界一流大学，它主要有两个标志，一个是有世界一流的科研，另一个是有世界一流的教学。世界一流的科研和世界一流的教学取决于一支世界一流的教师队伍。我们要建设一支世界一流的教师队伍，有两个前提条件，一是要有充足而灵活的办学经费，二是要有良好的管理体制和机制。据此，我们可以将世界一流大学目标细化为五个方面：一流科研、一流教学、一流教师队伍、一流经费、一流管理。

有人提出，世界一流大学需要有国际可比指标，能否以大学排行榜作为大学发展目标？回答是否定的。我们现在有各种各样的大学排行榜，这些排行榜一个共同的问题是注重外延指标、投入指标。如果我们把大学经费搞一个排行榜，我们就会发现这个经费排行榜与现有的世界大学排行榜重合度在 90%以上。这样的排行榜是很容易误导人的，对标这些排行榜来办学是不可取的。很多学者批评这些排行榜，因为这种排行榜依据的不是内涵指标。因此，我们要确定学校的发展目标，应该从一流科研、一流教学、一流师资队伍、一流经费、一流管理五个方面来建构目标体系。如果我们还想找一两个量化指标的话，我们可以研究国内外各种评估体系，从中析出可用的评价标准。

三是关于战略优先问题。刘献君教授说，大学战略规划要有战略主题，这个太重要了。我们认为，大学的一个五年规划不可能解决学校所有的问题，只能解决 1~2 个重要的、突出的问题，这些问题叫做战略优先。战略优先是组织愿景、使命与年度任务之间的一个桥梁。我们的大学每年都制定了年度工作任务，在学校长远目标与年度目标之间，需要一个桥梁，这个桥梁就是战略优先。战略优先的选择，一般采用问题导向的策略，即为了解决组织面临的重大问题而设置相应的行动计划。一般来说，五年里最多完成 2~5 个这样的行动计划。因此，我们在大学战略规划里谈战略优先，不要超过 5 个。

在中国人民大学的“十三五”规划里，我们提出了两个战略优先：一个是增强关键性学科实力，另一个是全力提升国际性。中国人民大学提出全力提升国际性不是凭空想象的，而是基于现实考虑的：我们在第三轮学科评估中有九个学科排名全国第一，但是参照国际指标考量好像表现没有这么突出，后来我们发现是学校的国际性不够。于是，中国人民大学从 2012 年开始，教师的年度考核不再考核科研，因为“教学是学校要求的事务，科研是教师个人的事务”。结果是，当年中国人民大学国内学术论文发表数减少了 50%，而且国内发文量至今都没有恢复到 2012 年的水平，但是几年坚持下来我们的国际发文量却已经翻了一倍以上。正是因为全面提升国际性，中国人民大学在“十三五”期间，社会科学总论、经济学和商学全部进入了 ESI 前 1%。我们知道，在 ESI 的 22 个学科里面与文科相关的学科只有两个，这意味着中国人民大学的人文社科全部进入了 ESI 前 1%。“十四五”期间，中国人民大学的战略优先可能是学科交叉融合与大学治理现代化。

四是关于学校发展路径选择问题。组织发展路径的战略选择，一定要根据资源配置模式进行。大学发展路径的战略选择主要有两个：一是跨越式发展战略。这个战略讲得直白一点，就是迎合政府的期待、实现跨越式发展。采用这种战略路径是有前提条件的，即学校的办学资源主要来自于政府，办学资源控制在政府手里，我们把这种资源配置方式称为官僚控制模式。如果一所大学 70%以上的经费来自于

政府，那就不得不面向政府办学，采取跨越式发展战略。比如，华中科技大学强调跨越式发展战略，就与其经费主要来自政府直接相关。

还有一种大学发展路径选择叫做比较优势战略，即立足自身特色办学，特色发展。采用这种战略的学校，其资源配置通常是市场模式。也就是说，学校的办学经费不是来自政府，而是主要来自于市场。例如重庆理工大学，这个学校是原来兵器工业部的部属院校，“兵工七子”之一。20世纪90年代，该校因裁军划转到了地方，成为最早进入市场的高校之一。经过市场经济的洗礼，这个学校现在显得生机勃勃，甚至还成立了一个房地产公司，赚钱反哺学校。而且，这个房地产公司每年能上交学校一个亿。这是一种典型的市场化资源配置模式。所以，大学发展战略路径选择要根据学校的资源配置模式来确定。一如上述，美国密歇根大学要从公立大学向私立大学转型，就是因为大学资源配置模式发生了巨大的变化。

五是关于学校的办学规模问题。很多大学编制战略规划不讨论学校的办学规模，这是不正常的。笔者认为，办学规模是学校编制战略规划的ABC问题。大众化理论的创始人马丁·特罗说，“规模是一切问题的根源”。我们如果把大学看成一个数学模型的话，自变量是学生的规模，其他都是因变量。学生规模变了，教师的规模必然发生变化，教学投入、教学空间等也必然发生改变，甚至学校的管理模式也会改变。一般来说，学生规模在1万人以下，学校可以实行一级管理模式；当学生规模超过1万人时，学校必须实行校院两级运行模式。办学规模既然如此重要，那我们应如何来确定学生的规模呢？这就要看我们从哪个角度思考问题。

如果我们从人才培养的角度来看，当然是规模越小越好，因为小规模有利于提高教育质量。国际上通行用生师比来衡量一个学校的教育质量。其依据是学生规模越小，越可能进行小班教学和培养高阶思维能力。小班教学意味着高质量。美国有一个测量教育质量的新理论，就是用学生的学习投入度来指代教育教学质量：学生投入学习的时间和精力越多，就越有质量；反之，就越没有质量。一般来说，班

级规模越小，教师和学生互动的频次越高，学生的学习投入度也就越高。

如果从经济效益的角度来看，学生规模越大，效益相对越高。但必须指出的是，即使从经济效益的角度看，学生规模也有一个最佳的区间范围，不是绝对的规模越大收益越高。美国曾经做过一个加州高等教育 1960 规划，聘请了一些教育经济学家建了一个数学模型，结论是：在美国加州办学，单体学校的学生最佳规模区间是 5 000 人到 15 000 人。后来加州就是根据这个标准来合并重组学校。如果两个公立学校的办学规模小于 5 000 人，则要合并重组。2004 年，我们给山东一所大学做过战略规划。当时，学校教师对办学规模分歧很大：老教师认为搞建筑是百年大计，应该是精英教育，学生规模越小越好；年轻教师则认为，房地产市场火爆，建筑人才需求量大，学生规模应该越大越好。为此校长让我们建一个模型，旨在基于科学数据统一全校思想。后来我们建构了一个投入产出的模型，即招一个学生可以带来多少收益，招一个学生需要付出多少成本。我们用收益减成本来测算办学效益，最后得出一个倒 U 字形的曲线，测算出这个学校最佳学生规模是 1.5~2.5 万人，峰值是 2.2 万人。

六是关于优先发展的学科领域问题。任何一个大学的办学经费都是有限的，不可能把所有的学科都办成世界一流，因此必须选择部分学科进行重点建设。学科建设的首要原则是集中有限的资源打造比较优势。比如上海海洋大学由行业划转地方之后，曾经历过一个“去行业化”阶段。为了办综合性大学，该校扩充了一批跟自己的办学传统不符的学科，结果淹没了自己的优势学科。如该校食品工程是全国第一个食品工程专业，结果第三轮学科评估排到全国第 15 位。后来该校决定“再行业化”，重新凝练特色优势学科，最终选择了三大学科群：海洋工程、水产和食品工程。为了发展海洋工程学科，该校引进了“蛟龙号”的学术团队。通过打造比较优势，2017 年该校成功跻身“双一流”建设高校行列。

笔者曾经给东莞理工学院编制过高水平理工科大学建设方案，其中一个核心问题是确定优先发展学科领域。我们依据三个原则来确定优先发展的学科领域。

一是比较优势原则。即现有的学科已经具备了卓越的品质，如果额外投入资源能够使它取得国内外领先地位，这样的学科领域就是所谓的传统优势学科，应该重点投入。

二是社会重大需求原则。就是有些学科虽然实力不强，但是它未来的发展空间很大，能够直接满足国家的重大战略需求造福人类，这样的学科应该优先发展。比如，中国人民大学发展人工智能学科领域就属于这种情况。虽然该学科暂时基础不是很强，但因为我们即将进入人工智能化时代，亟待思考人工智能条件下如何实现社会治理，所以优先发展这个学科，就是为了满足国家的重大战略需求。

三是学科交叉融合的原则。当前的学术创新都发生在学科交叉领域，要产出标志性成果必须强化学科交叉，这是所谓的边界效应。学科壁垒是培养创新人才的一个主要障碍，学生的高阶思维能力培养呼唤跨学科专业、跨学科课程，要开设跨学科专业和跨学科课程必须学科交叉融合。如果我们投入的资源能够促进跨学科的研究，能够提升学校综合实力，这样的交叉领域是应该重点投入的。学科交叉平台是国内外许多一流大学崛起的秘诀：麻省理工如果没有林肯实验室的建立，就没有今天的地位；华中科技大学如果没有一些国家级的重大学科交叉平台（如强磁场、人造太阳计划等），也不会有今天的地位。

七是关于卓越教师队伍建设问题。一流的人才队伍是高校建成一流大学的基础。正因为如此，现在几乎所有的“双一流”高校都是从人才和人事制度改革切入建设世界一流大学。笔者审读过全国 140 所大学的“双一流”建设方案，发现它们都提出了实施长聘-准聘制度，建设一支核心教师队伍。我们要建设一流教师队伍，首先必须打造一支核心教师队伍。与核心教师队伍对应的英文单词叫 Faculty，非核心教师队伍也有个一个英文单词，叫 Staff。Faculty 在国外是指进入了 Tenure-Track 系列的教师，包括助理教授、副教授、教

授。核心教师队伍建设符合管理学上的“二八率”。管理学上的“二八率”是指在任何组织中，80%的成果都是20%的人完成的，因此最佳的管理模式是围绕这20%的人来组建工作体系。中国最早打造核心教师队伍的高校是浙江大学和上海交通大学。在它们的人事体系中，一般把核心教师分成几个层次：第一个层次是冠名教授，第二个层次是领军教授，第三个层次是特聘教授，第四个层次是优秀青年学者。中国人民大学两年前也实行“杰出学者”计划，要把1800余名教师中的30%纳入杰出学者系列，旨在打造一支核心教师队伍。其次，要大力促进大学教师能力发展。在中国现有160多万大学教师中，70%以上是45岁以下的年轻教师，这些教师需要加强专业发展和教学能力发展。第三，建立健全教师评价体系，打造卓越的学术软环境。我们研究过中西部高校的人才流失问题，发现这些地方人才流失的理由几乎是一致的，就是教师在原单位工作不快乐，而不是因为经济待遇的问题。所以，中西部高校校长的一个主要任务就是让自己的员工快乐起来，这也是大学管理的最高境界。

八是关于一流人才培养体系问题。中国的一流本科建设是在“双一流”建设的框架下提出来的，“双万计划”的逻辑是一流大学必然有一流本科。实际上，这种逻辑不够严谨。笔者写过一篇题为《一流本科教育的中国逻辑》的文章，指出一流大学有一流本科只是中国人的观念，美国的一流大学就没有一流本科。当然，一流大学有一流本科在中国可能是成立的。因此，中国大学的战略规划必须涵盖一流本科教育，重视一流人才培养体系建设。

在一流人才培养体系建设方面，我们存在的主要问题是什么呢？一是高等教育与工作世界脱节。高等教育与工作世界关系不密切，我们的大学就会源源不断地培养社会不需要的人。二是我们的学科建设和专业建设脱节。科学研究与教学缺乏整合，无力支撑人才培养。笔者近年来一直倡导科教融合与学科专业一体化建设，并在这个领域获得一个北京市高等教育教学成果一等奖。三是“水课”泛滥，学生的高阶思维能力缺失。笔者认为“水课”与“金课”最本质的区别就是其学术性，我们很多大学课程的学术性不够。即使一些“985”大

学的课程目录也颇令人失望，诸如“如何恋爱”“如何当老板”“爬树”等都堂而皇之地进入了大学课程。大学不是垃圾收容站，不是所有的知识都能进入大学课程，进入大学课程的知识必须经受一个问题的拷问，即“什么知识最有价值”。

我们要建设一流人才培养体系，必须要做到产教融合、科教融合、通专融合和学科交叉融合。事实上，学科既是科研的平台、也是人才培养的平台；既是人才队伍汇聚的平台，也是产学研合作的平台。专业与课程是大学真正的产品，是大学可以标价的商品。我们前面谈到，要重新定义大学，因为未来消费者将从选大学转向选专业、选课程。人才培养体系创新的关键是目标重构，我们谈人才培养目标总喜欢说“知识、能力、素质”，这种提法其实是有逻辑问题的，因为能力也是素质。现在最新的提法是“知识探究、能力建设、人格塑造”，这是比较全面的，因为它既包括知识和能力，也包括态度与个性。

九是关于拓展经费渠道问题。中国大学的突出问题是办学经费相对不足，且来源单一，主要依靠政府的拨款，缺乏稳定性。大学能够灵活使用的经费的主要是学费。美国高等教育普及化时代的经验是，大学经费来源多元化，大部分经费是非政府渠道取得，可自由支配，具有来源稳定性和使用灵活性。进入高等教育普及化阶段，中国大学办学经费也将由主要依靠政府向主要依靠学校转变，因此经费来源多元化应成为中国大学的战略选择。为此，我们要从如下几个方面入手：

首先，强化职业培训。最近有人估算了一下中国教育产业的市值大约是 10 万个亿，其中政府投入是 4 万个亿、家庭投入是 3 万个亿、企业培训投入是 3 万个亿。据统计，家庭投入的 3 万个亿里面 50%以上投给了影子教育（校外培优）。因此，培训市场保守估计有 5 万个亿。这个产业，大学应该占一席之地。实际上，有些大学的培训机构每年给大学上缴上亿的利润。其次，利用教育基金会。我们知道现在大学不能融资，但基金会是可以融资的，以后大学办学可以通过基金会来投融资。再次，强化应用研究。据统计，美国 2014 年公办



学校的财政来源中，第一大经费来源来自于政府，占比 26%，第二大经费来源是专利转让费，占比 21%，比学生学费的占比要高。现在美国大学里都有一个专门的副校长抓科研成果转化。中国高等教育即将进入普及化时代，办学经费将会是一个问题，强化应用科研将是应对这一问题一个可行选择。最后，教育服务外包。现代大学办学成本最大的一块就是人员费，所以美国高校包括哈佛大学在内，都已经尝试课程外包了。笔者认识一个民办高校的老板，他办了几所高职院校，但他只有一个管理团队，并没有多少自己的教师。他把学校的英语课程包给了新东方，把信息类课程包给了北大青鸟。课程外包的好处在于，不用养人，可以大大节约办学成本。现在大学养一个博士学历的教师，一年至少需要 20 万元。但如果我们请一个博士来上一门课，一节课 500 块钱，上 30 个学时，只需要 1.5 万元。这就是教育服务外包的功用。

十是关于组织和管理创新问题。十九届四中全会的主题是坚持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。那么对于我们高等教育来说，就是要加强党的领导，推进大学治理体系和治理能力现代化，这其实是一个组织和管理创新问题。我们常说，管理不一定保证学术水平，但管理不善一定导致失败。当前的问题是：在宏观层面，高等教育体制机制无法追求卓越，没有按照学术组织的特性办大学；在微观层面，大学内部治理体系不完善，治理能力偏低。解决这个问题的总体思路是分权和问责的结合。具体说来，一是推行校院两级运行机制，落实基层学术组织的自治权；二是在学院层面要建立健全五位一体的治理结构：党委会议、党政联席会议、学术委员会、教职工代表大会、学生代表大会；三是坚持权责统一，分权的同时要加强问责、加强评估。没有评估就没有管理，学校的各项工作必须评估，学校所有的投入必须问责。

（来源：《大学教育科学》 2020 年 2 月 周光礼）

## 做好“十四五”规划 抢占高校发展先机

2020 年既是高等教育“十三五”规划收官之年，亦是扎实做好“十四五”规划启动之年，具有承前启后的作用。在高标准完成“十三五”规划各项任务的同时，还要尽早启动“十四五”规划，为抢占未来高等教育发展制高点占得先机。

### 扫描发展外部环境

当代社会呈现出高度复杂与动态发展的基本特性，主要体现在社会的组织模式、治理模式以及经济发展模式等呈现出高度动态性，科技创新周期不断缩短，与此同时国际形势也处于高度不确定性和多变性状态，国家区域间在不断增强合作的前提下竞争也日益激烈。

在此时代背景下发展高等教育，就需要以更加敏锐和宽广的视野准确把握高校发展的外部环境，以此作为高校识别威胁并抓住机遇的基本依据。

欧美大学在制定其战略规划时，就特别注重对外部环境的扫描并以此作为出台相应对策的基本依据。MIT（麻省理工学院）在其战略环境与形势分析中指出：民粹主义在全球兴起，美国移民政策的不确定性，美国同墨西哥、中国、俄罗斯和中东地区的政治氛围变化等都将给 MIT 的全球参与战略带来巨大的不确定性。MIT 将采取相关措施减少这些不确定因素可能带来的负面影响。

为此，MIT 预见不确定因素可能对国际化发展带来的挑战，专门制定了相关的应对措施：“制定有效的沟通策略，清晰地表明学校的国际参与目标；建立联盟和合作伙伴，有效推进 MIT 国际活动；建立 MIT 同国际公司和政府的合作伙伴关系，共同努力构建我们自己的创新经济；进一步完善 MIT 的国际紧急情况应急计划；增强 MIT 参与和解决社会政治、社会经济和种族问题的能力。”

基于此考量，我国高校在制定“十四五”规划时，就要高度重视对外部环境的扫描与分析。具体来说对国际政治、经济、科技、文化

以及教育等的发展模式与变革趋势要有准确的分析并能精准把握，并以此作为出台学校相应对策的基本依据。

### 各方积极参与规划

长期以来，在我国的高校战略规划制定过程中存在一种思维定式，即总认为战略规划是管理层的任务，与其他主体无关或关系不大。但事实上，战略规划的制定首先就需要博采众长并集思广益，能够最大范围汇聚各方面的智慧，就学校未来的发展从不同视角提出不同的意见，能够保证战略规划的科学性。

战略规划的制定过程本身就是一次凝心聚力、广泛动员的过程，让学校发展的各利益相关者都能够积极参与到事关学校发展前途命运的战略规划制定过程之中，尊重他们的意见，珍惜他们的智慧，以此增强他们对学校发展的使命感、责任感与参与感。

新时期我国各高校在制定战略规划过程中，要注重制定过程的全员参与性，具体来说可以从如下几个方面做出努力和尝试：

一是组建由各方面利益代表所组成的战略规划制定小组。在广泛动员的基础上，组建由校内的学校管理者、各层次类型教师代表、学生代表以及后勤服务人员代表，校外的政府、企事业单位及社会第三方相关代表所组成的战略规划咨询小组；

二是构建全员参与的战略规划工作机制。通过研究并出台相应规章制度，以一定的工作机制保证各利益相关者均能积极主动参与到学校的战略规划工作之中，保证既不失位、不越位也不缺位，做到各尽其能，各显其才；

三是在战略规划制定过程中，要广泛听取各利益相关者的意见，就其中一些普遍性和突出性问题做出重点研究与回应，并成为战略规划中出台相关举措的重要依据。比如需要充分倾听用人单位对人才培养的意见，并能在战略规划中就其中存在的关键问题做出实质性的回应。

总之，新时期我国高等教育的战略规划要想超越纯文本性的常规性工作，能够切实地使之成为学校发展的行动纲领与工作指南，成为学校凝心聚力的战略财富，就需要充分调动并重视各利益相关者的参与积极性并珍视他们的宝贵意见，使之成为出台相关战略举措的基本依据。

### 注重结构完备层次

当代大学处于一个充满竞争与动态化的社会环境之中，要想在这样的环境之中抓住发展机遇就需要注重战略规划本身的完备性与层次性。

就完备性来说，战略规划需要全面关注学校发展的核心要素，具体来说新时期的大学发展战略规划要集中回答如下三个基本问题：大学要培养什么样的人才以及如何培养？大学要做什么样的科学研究以及如何开展？大学要提供什么样的社会服务以及如何提供？

就层次性来说，大学的战略规划由宏观的包括承载价值判断与理念输出相关内容的战略承诺，中观的包含战略布局与制度安排相关内容的战略选择，微观的包括战略举措与资源保障相关内容的战略行动所构成。

战略承诺是大学需要长期坚守的价值取向，是大学组织在对外部环境做出全面扫描和对自身发展方位做出准确判断后对社会做出的发展承诺，承载着一所学校对外宣誓自身发展使命的重要任务。

战略选择是学校战略规划中所选定的中短期重点发展方向和要完成的重要任务，包括学校中短期重点改革任务，学校在人才培养、科学研究和社会服务上确定的重点发展方向，学校在特色与内涵发展上所要完成的重点任务等。

战略行动则是高校组织所制定与采取的具体行动方案与发展手段，包括出台一些具体的行动计划，出台一些具体的改革措施与策略，提供一些具体的物质保障措施等。

扎实做好高等教育事业发展“十四五”规划具有重要的现实与战略性意义，要转变既有战略规划的制定方法与思路，以更开阔的视野，更科学的方法，更具实效的举措制定出能根本性推进我国高等教育事业发展的相应规划，根本性地规避在战略规划中出现的诸如“规划规划，墙上挂挂”的形式主义。

（来源：中国教育报 2020 年 09 月 28 日 伍宸）

报送范围：校领导、学校中层领导干部、学术委员会委员、学科建设委员会委员、教学委员会委员（电子版）

---

西安理工大学高等教育研究所联系方式：

通信地址：陕西省西安市金花南路 5#

网 址：<http://fzzx.xaut.edu.cn/gjyj.htm>

邮政编码：710048

电子邮箱：[gjs@mail.xaut.edu.cn](mailto:gjs@mail.xaut.edu.cn)

办公地点：综合楼 1 号楼 210 室

联系电话：曹从军(029)82312821 周力人(029)82342543

周 融(029)82312543 陈禹均(029)82312543

---